

目錄

第一章 計畫目的與工作項目	1
第一節 計畫主旨	1
第二節 計畫工作項目與流程	4
第二章 《海岸管理法》之推動背景及歷次函送立法院版本草案彙整	9
第一節 海岸管理法之推動背景	9
第二節 第一次函送立法院版本：86 年《海岸法》(草案)	20
第三節 第二次及第三次函送立法院版本：89 年及 91 年《海岸法》(草案)	31
第四節 第四次函送立法院版本：97 年海岸法(草案)	42
第五節 第五次函送立法院版本：103 年《海岸法》(草案)	54
第六節 公布施行版本：104 年《海岸管理法》	67
第七節 小結：海岸管理法立法背景及立法重點演進	77
第三章 《海岸管理法》之立法意旨與重點：	107
第一節 《海岸管理法》法案名稱與法條結構	108
第二節 總則：第一條至第六條	110
第三節 海岸地區之規劃：第七條至第二十四條	128
第四節 海岸地區之利用管理：第二十五條至第三十一條	189
第五節 罰則：第三十二條至第四十二條	207
第六節 附則：第四十三條至第四十六條	220
第七節 《海岸管理法》103 年行政院草案版與 104 年公布施行版差異重點彙整	225
第四章 海岸管理法政策推動歷程：重要政策議題分析	232
第一節 法案定位：從海埔地開發管理至「海岸地區整合管理」之政策歷程	232
第二節 海岸地區範圍及內涵界定	240
第三節 納入「自然海岸零損失」概念	246
第四節 海岸管理計畫體系之形成及演進	256
第五節 從開發許可制調整為特定區位許可制	279

第五章 《海岸管理法》推動歷程之口述歷史紀錄	284
第一節 口述歷史訪談工作安排	284
第二節 訪談實錄	286
第六章 海岸管理重要政策議題座談會	298
第一節 影像空拍企劃	298
第二節 紀實影片腳本	304
第七章 海岸管理重要政策議題座談會	316
第一節 海岸管理重要政策鑑往知來系列座談會安排	316
第二節 第一場：《海岸管理法》之意旨與〈整體海岸管理計畫〉修正建言	317
參考文獻	329

表目錄

表 1 民國 60 年前海岸相關法律綜整	21
表 2 民國 86 年函送立法院審議《海岸法》(草案) 版本立法重點列表	30
表 3 《海岸(管理)法》各草案版本內容比較簡表	78
表 4 各版本目的與範疇之立法重點差異	81
表 5 各版本規劃(計畫體系、計畫擬訂、計畫檢討)之立法重點差異表	84
表 6 各版本審議制度之立法重點差異表	89
表 7 各版本管理制度之立法重點差異表	93
表 8 各版本權利保障之立法重點差異表	97
表 9 各版本參與之立法重點差異表	102
表 10 各版本罰則之立法重點差異表	105
表 11 《海岸管理法》103 年至 104 年立法院審議過程相關會議綜整表	107
表 12 《海岸法》政院草案版與《海岸管理法》公布施行版之法條結構比較	109
表 13 《海岸管理法》第 1 條條文內容差異比較表	110
表 14 《海岸管理法》第 2 條條文內容差異比較表	114
表 15 《海岸管理法》第 3 條條文內容差異比較表	120
表 16 《海岸管理法》第 4 條條文內容差異比較表	121
表 17 《海岸管理法》第 5 條條文內容差異比較表	123
表 18 《海岸管理法》第 6 條條文內容差異比較表	125
表 19 《海岸管理法》第 7 條條文內容差異比較表	128
表 20 《海岸管理法》第 8 條條文內容差異比較表	135
表 21 《海岸管理法》第 9 條條文內容差異比較表	141
表 22 《海岸管理法》第 10 條條文內容差異比較表	144
表 23 《海岸管理法》第 11 條條文內容差異比較表	147
表 24 《海岸管理法》第 12 條條文內容差異比較表	150
表 25 《海岸管理法》第 13 條條文內容差異比較表	156
表 26 《海岸管理法》第 14 條條文內容差異比較表	159
表 27 《海岸管理法》第 15 條條文內容差異比較表	161
表 28 《海岸管理法》第 16 條條文內容差異比較表	165
表 29 《海岸管理法》第 17 條條文內容差異比較表	169
表 30 《海岸管理法》第 18 條條文內容差異比較表	173
表 31 《海岸管理法》第 19 條條文內容差異比較表	176
表 32 《海岸管理法》第 20 條條文內容差異比較表	177
表 33 《海岸管理法》第 21 條條文內容差異比較表	179
表 34 《海岸管理法》第 22 條條文內容差異比較表	184

表 35 《海岸管理法》第 23 條文內容差異比較表	186
表 36 《海洋管理法》第 24 條文內容差異比較表	188
表 37 《海岸管理法》第 25 條文內容差異比較表	189
表 38 《海岸管理法》第 26 條文內容差異比較表	192
表 39 《海岸管理法》第 27 條文內容差異比較表	195
表 40 《海岸管理法》第 28 條文內容差異比較表	196
表 41 《海岸管理法》第 29 條文內容差異比較表	198
表 42 《海岸管理法》第 30 條文內容差異比較表	200
表 43 《海岸管理法》第 31 條文內容差異比較表	202
表 44 《海岸管理法》第 32 條文內容差異比較表	207
表 45 《海岸管理法》第 33 條文內容差異比較表	209
表 46 《海岸管理法》第 34 條文內容差異比較表	210
表 47 《海岸管理法》第 35 條文內容差異比較表	211
表 48 《海岸管理法》第 36 條文內容差異比較表	213
表 49 《海岸管理法》第 37 條文內容差異比較表	214
表 50 《海岸管理法》第 38 條文內容差異比較表	215
表 51 《海岸管理法》第 39 條文內容差異比較表	216
表 52 《海岸管理法》第 40 條文內容差異比較表	217
表 53 《海岸管理法》第 41 條文內容差異比較表	218
表 54 《海岸管理法》第 42 條文內容差異比較表	219
表 55 《海岸管理法》第 43 條文內容差異比較表	220
表 56 《海洋管理法》第 44 條文內容差異比較表	221
表 57 《海洋管理法》第 45 條文內容差異比較表	222
表 58 《海岸管理法》第 46 條文內容差異比較表	223
表 59 民國 104 年版《海岸管理法》公布施行版條文修正重點	226
表 60 各草案版本之計畫體系形成與演進表	265
表 61 訪談對象之訪談重點與方向	284
表 62 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場討論議題	317
表 63 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場會議流程	318
表 64 重要海岸景觀區級別與規範及審議機制	328

圖目錄

圖 1 海岸管理法之架構	5
圖 2 作業流程圖	8
圖 3 民國 86 年《海岸法》政院草案版之法條結構	24
圖 4 民國 89 年及 91 年《海岸法》政院草案版之法條結構	35
圖 5 民國 97 年《海岸法》政院草案版之法條結構	46
圖 6 《海岸法》政院草案版之法條結構	60
圖 7 《海岸管理法》公布施行版之法條結構	70

第一章 計畫目的與工作項目

第一節 計畫主旨

海岸地區 (或稱海岸帶，Coastal Zone) 為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域及海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性；海岸地區擁有豐富的自然和人文資源，但易受潮浪及災害侵襲，一經破壞，甚難復原，且將降低水產物生產力，造成生態環境之災害，進而影響海岸生態環境體系整系之平衡。因此，海岸地區應由整體的 (Integrated) 觀點，進行保護、復育、發展和管理，才能維護此一具有高度敏感性、脆弱性及多元、不可逆性之區域。

美國海洋生物學家瑞秋·卡森 (Rachel Carson) 於 1962 年出版《寂靜的春天》(Silent Spring)，揭示化學污染對地球生態之影響，點醒民眾對環境保育的關注；同時，她並出版《海之濱》(The Edge of the Sea)、《海風之下》(Under the Sea Wind)、《圍繞我們的海洋》(The Sea Around Us) 等書，激發更多人關心海洋。自 1970 年代興起環保運動風潮後，人類開始對工業化產生之環境污染、資源耗竭、土地誤用及物種滅絕等議題進行反思，於 1972 年「聯合國人類環境會議」通過《人類環境宣言》，鼓勵及指導世界各國將環境議題納入施政。於此同時，美國於 1972 年公布《海岸地區管理法》(Coastal Zone Management Act)，旨在保存、保育、開發及儘可能恢復或增進該國當世代及後世代海岸資源，以確保海岸土地與水資源之適當利用，並兼顧其生態、文化、歷史與景觀價值及經濟開發之需要。

我國自 1970 年代開始推動十大建設，如臺中港、蘇澳港、大煉鋼廠、中國造船廠、第一核能發電廠等於岸際或臨海地區開發建設；且隨著人口成長、經濟快速發展，都會區土地不敷使用，使得公私部門不斷朝向非都市土地開發，尤其我國海岸地區自 1987 年 (民國 76 年) 解嚴後，隨著海防管制的開放，對海岸地區的利用也愈發迫切，使得海岸土地利用漸趨多元化，不同產業競用海岸土地、鄰避設施林立、污染事件層出不窮等問題層出不窮。然而，受限於當時法令規範不足，且缺乏海岸地區專責管理機構，情況日益惡化。有鑑於此，為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸資源，防治海岸災害及環境破壞，爰針對國內管理癥結及參酌國外管理制度，自 80 年即開始研擬「海岸法」草案，並曾於 86、89、91、97 年 4 度函送立法院審議，惟因立法院屆期不續審而未能完成

立法。

在立法之前的期間，政府雖為因應海岸生態遭受破壞、消波塊拋置、填海造地、突堤效應及災害威脅、氣候變遷等問題，陸續推動臺灣沿海地區自然環境保護計畫、永續整體發展方案，及訂定海埔地開發許可辦法與審議規範等相關政策與作為，仍難以遏止這些亂象。尤其，102 年底「看見臺灣」紀錄片揭櫫海岸地區漁港密集開闢、消波塊破壞海岸線、海岸濕地面積逐漸減少、濱海掩埋場邊坡遭海浪沖蝕崩落等問題，引起國人高度的關切，紛紛期盼「海岸法」草案儘速完成立法。行政院爰於 103 年 6 月 26 日第 5 次函送立法院審議，經立法院內政委員會 103 年 11 月 19 日召開審查會議、12 月 17 日召開「海岸管理建制公聽會」、12 月 29 日及 104 年 1 月 15 日召開 2 次朝野黨團協商會議，在行政、立法、學界及民間團體等各方共同研討及努力，終達成全部條文之協商共識。立法院院會於 104 年 1 月 20 日三讀通過，並更名為「海岸管理法」，總統於 104 年 2 月 4 日明令公布施行。

行政院 103 年 6 月 26 日函送立法院版本與現行經立法院 104 年 1 月 20 日三讀通過版本，除法案更名外，條文內容亦有若干差異；其中，包括立法目的強調確保自然海岸零損失、納入海岸管理白皮書、揭示海岸地區規劃管理原則、須劃定重要海岸景觀區及訂定都市設計準則、新增保護海岸之航道調整、刪除填海造地 10 年內不得變更使用、新增得成立海岸管理基金、獨占性使用管制區域增加公有自然沙灘等相關規定。上述各該條文對於後續海岸管理之規劃及管理影響深遠，當有必要將立法意旨、過程及重要變革詳予分析與紀錄，以供後續執行海岸管理之參考。

「海岸管理法」於 104 年 2 月 4 日公布施行後，內政部於 104 年 8 月 4 日劃設、107 年 8 月 3 日修正公告「海岸地區範圍」；並於 105 年 2 月 1 日發布施行「海岸管理法施行細則」等 5 子法，後續於 107 年至 109 年間陸續辦理其中 3 子法修正發布作業；並於 106 年 2 月 6 日公告實施「整體海岸管理計畫」，並預計 111 年完成第 1 次通盤檢討。此一過程或成效，也應與母法相互對應與檢視。

「海岸管理法」自立法迄今已超過 6 年時間，為鑑往知來，應先回顧過往，進行海岸管理界專家耆老口述歷史之研究，蒐整歷史重要文件及相關資料，詳實分析記載立法歷程及政策轉折過程，以發掘和保存歷史脈絡中我國海岸管理的發展沿革、核心價值和立法意旨；從而探究現行相關機制及配套措施，是否符合當

初立法原意及國際新近趨勢，並進一步蒐集各方意見與研提專業建議，以作為策定未來方向之參據。此外，亦透過空拍影像、訪談或會議實錄等方式，保存歷史，深化紀錄，俾供後續我國海岸管理事務研究發展之參考。

第二節 計畫工作項目與流程

依據邀標書之規定，本案之服務內容與工作項目，計分「法案文獻研析」(含歷史文獻蒐整、比較、分析、釋義)、「口述歷史/專家訪談」、「專家座談會議」和「紀實影片製作」(含空拍)等四大部分，茲要述如下。

壹、計畫工作項目

一、法案文獻研析

本部分以辦理「海岸管理法」法案相關資料之蒐整及探討(※期中、期末階段應辦事項)，以詳實紀錄推動立法之背景、立意及歷程，以及法案條文更動差異分析為主要工作內容，其應辦理工作項目區分為 3 階段，包含下列工作項目：

- (一)《海岸管理法》立法前：蒐集我國推動海岸管理相關制度之時空背景、世界潮流趨勢及演變情形等資料；並蒐集海岸管理法制定完成前，政府曾實施或推動之相關政策、計畫及作為，並彙整其重點內容，以及評析重大政策轉折過程、情形及其歷史意義。
- (二)《海岸管理法》立法中：蒐集《海岸管理法》5 次《海岸法》(草案)版本及立法院 104 審議通過版本，並彙整 6 版本條文變遷情形。同時蒐集立法階段各院會之會議記錄並加以分析。
- (三)《海岸管理法》立法後：104 年 2 月 4 日公布施行之「海岸管理法」，係以整體海岸觀點，採取整合、協調及彌補不足等手段，建立共同治理基礎，並以「整合性管理」為核心，分為資源保護、災害防護及利用管理等 3 主軸。主要在「整體海岸管理計畫」的指導下，因地制宜訂定個別的「海岸保護計畫」及「海岸防護計畫」，並透過利用管理機制，落實計畫管制，建構海岸管理之健全基礎(法案架構如圖 1)。本部分之工作內容包括：

- (一) 彙整並闡述現行海岸管理法之架構、立法重點(重要條文)、代表意義及政策影響等。
- (二) 整理並評析現行推動資源保護、災害防護及利用管理等 3

主軸之相關政策、機制及作為(尤其針對〈整體海岸管理計畫〉), 是否符合「海岸管理法」之立法原意及目的。

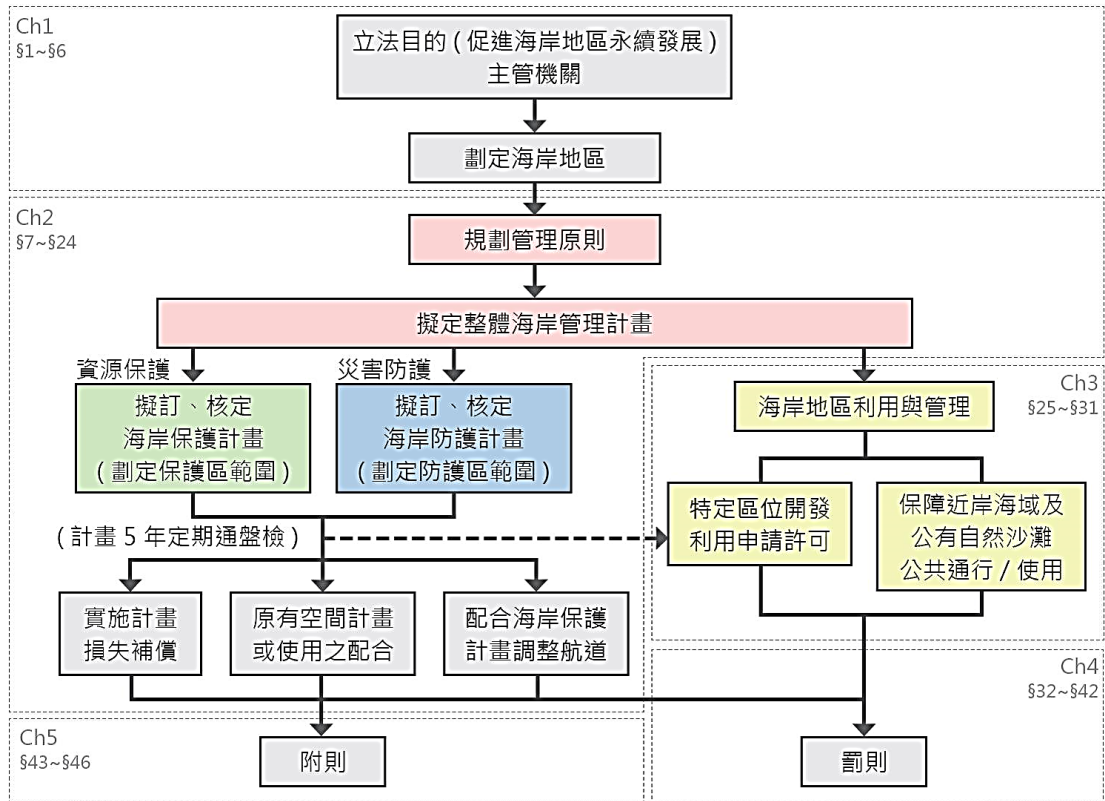


圖 1 海岸管理法之架構

資料來源：內政部營建署

二、口述歷史/專家訪談

本項工作將訪談海岸管理法立法推動過程及重要議題有關人士，以紀錄重要之口述歷史，以及專家學者觀點。進行方式如下：

- (一) 研提海岸管理有關人士之訪談企劃，包括訪談對象、人數、方式及相關內容。
- (二) 按訪談人士之口述歷史內容進行整理，並以錄音或錄影輔助紀錄。(※期中、期末應辦事項)
- (三) 執行過程，依據內政部營建署需要，由研究團隊向內政部、歷年內政部海岸管理審議會委員、相關部會或人士進行訪談，訪談有關人士原則不少於 10 人。

三、專家座談

本項工作之專家座談會，議題討論針對海岸資源保護、災害防護及利用管理等 3 主軸之重大議題或各界關注議題等，邀集學者、專家、相關部會、民間團體等舉辦座談會。

本項工作之主旨，係依據「海岸管理法」相關資料蒐整及探討結果，並配合專家訪談及座談會討論意見，檢視及盤點現行相關配套機制及措施（尤其針對整體海岸管理計畫），俾提出未來法制面、計畫面或執行面等可精進、改善之具體性建議，具體工作內容包括：

- （一）海岸管理法修法建議。
- （二）整體海岸管理計畫修正建議。
- （三）其他海岸管理相關政策方向或辦理事項之建議。

四、空拍及製作紀實影片

本項工作區分為兩部分，包含空拍（空中攝影）及紀實影片。空拍之工作項目包含：研提空拍企劃，空拍地點以海岸管理之重要議題地點、必須保全區域、具代表性場景、社會關注海岸段、未來亟需重視場域或內政部審議案件所在處等為原則，並針對與內政部營建署討論後擇定之地點（至少 3 處），進行影像空拍紀錄。

紀實影片之工作內容包含：研提紀實影片腳本，包含影片主軸、架構、素材、後製規劃及相關內容等；蒐集「海岸管理法」推動立法及公布後施行過程相關照片或影像，併同將本案空拍影像，以及相關訪談、座談會或會議影片，篩選後剪輯為紀實影片，展現實錄之辦理成果；最後製作為至少 10 分鐘之影片，及剪輯精華版 1 分之 3 分鐘影片。

貳、計畫流程

本計畫作業方法與流程，請參見圖 3，並說明如下。

一、蒐集盤點

本計畫將蒐集盤點之資料，包括：「海岸管理法」立法前相關文獻與政策

作為等資料、民國 86 年至 104 年間 6 個版本草案條文與相關會議記錄。

二、剖析探究

本計畫剖析探究重點工作包括：民國 86 年至 104 年間 6 個版本「海岸管理法」草案條文變遷情形與相關會議記錄，以及 103 年行政院版草案與 104 年立法院通過調文之差異分析等。除文獻分析、彙整及比較外，將以「口述歷史」訪談作業，聚焦於海岸管理法立法前、立法中各階段歷程之重點議題，進行關鍵人物口述歷史之訪談，以剖析政策與立法歷程之心路歷程，以及政策形成理念，並研究法條變遷之原因，以供後續海岸管理、相關立法或修法之參考。

三、廣徵建言

本計畫廣徵建言之途徑，除訪談重要專家學者外，將依邀標書規定，舉辦專家座談會議，以廣徵各界對於海岸管理法後續修法之意見及相關建言（如整體海岸管理計畫通盤檢討），作為我國海岸管理法系滾動檢討之重要參考。

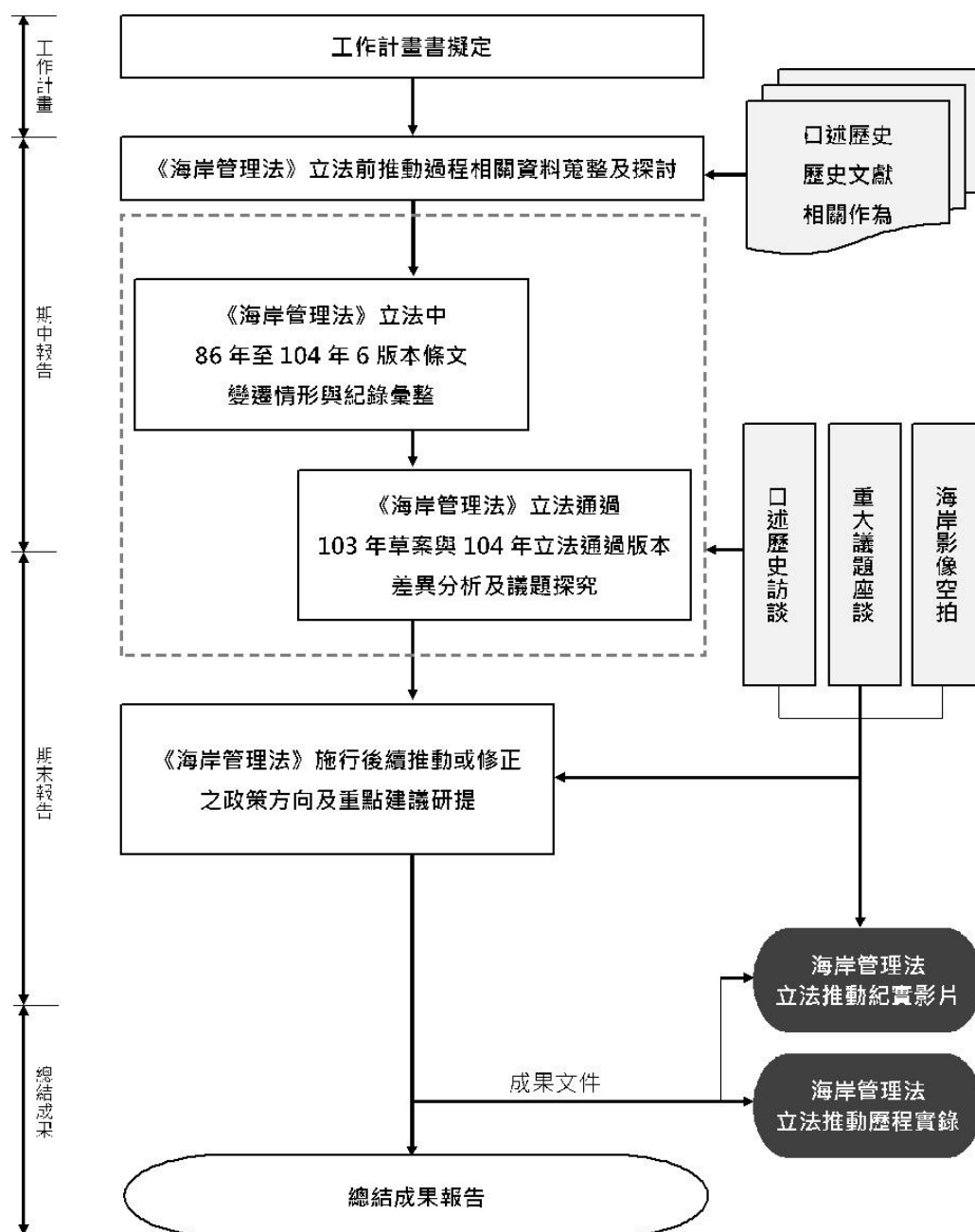


圖 2 作業流程圖

圖片來源：本研究製作

第二章 《海岸管理法》之推動背景及歷次函送立法院版本草案彙整

此章說明民國 60 年代以來《海岸管理法》之立法推動背景，並彙整行政院於 86、89、91、97、103 年 5 度函送立法院審議之《海岸法》草案、及 104 年三讀通過之《海岸管理法》等版本法案條文，就各版本之研議背景、立法精神及法條結構、立法重點、立法結果，進行扼要歸納與分析。

第一節 海岸管理法之推動背景

壹、海岸管理之意義

海岸地區管理(或稱海岸帶管理, Coastal Zone Management; 海岸管理, Coastal Management), 是一個相對較新的概念, 發展至今不到 40 年, 為因應沿海人口增長與發展的一系列關聯的問題而出現; 亦即藉由海岸地區之管理, 以平衡環境、經濟、人類健康和人類活動的需求¹。McLachlan 及 Brown (2006) 以沙質海岸為例, 指出透過海岸管理的規劃、管理和執行, 可以達到下列海岸保護的目的²:

1. 採取整合的方法 (integrated approach), 處理所有資源並考慮所有利益 ;
2. 海岸地區陸域及海域所有部門之間的協調 ;
3. 永續及多目標利用, 不損害未來並控制可再生資源的使用 ;
4. 保育生物多樣性, 並保護珍貴的物種 ;
5. 防止自然災害 (如颶風、洪水和海嘯);
6. 對海岸最佳長期永續利用和盡可能維護最自然的環境 ;
7. 復育受損的生態系統和保護敏感的棲息地 ;
8. 控制一切形式的污染 ;
9. 以和諧安全的方式指導規劃和發展

¹ National Ocean Services, National Oceanic and Atmospheric Administration, US Department of Commerce (2021), "What is Coastal Zone Management?", <https://oceanservice.noaa.gov/facts/czm.html> (Accessed 2022/5/24).

² McLachlan, A., and A.C. Brown, "Coastal Zone Management", in *The Ecology of Sandy Shores* (Second Edition), 2006, Elsevier Inc., <https://www.sciencedirect.com/topics/agricultural-and-biological-sciences/coastal-zone-management> (Accessed 2022/5/24).

10. 提高公眾對海岸獨特性、敏感性和價值的認識，並鼓勵參與；

11. 解決衝突。

如前所述，海岸地區由於功能眾多、使用複雜，使得衝突迭生，因而最需要整合性的管理。所謂「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)，遂成為目前國際協約、論壇和相關會議的重大議題，也是未來人類永續利用海洋與海岸最重要的管理方法。換言之，人類利用海洋與海岸不能僅由單一思維（如經濟利得）出發，而應該在生態保育、公眾親水、研究教育或漁業生產等多方面，有全觀、整合性的考慮，才能滿足世代人類永續發展的不同需求，同時也不致毀損人類存續的自然基盤。依據華裔海岸管理專家蔡程英(E. T. Chua)的看法，「海岸整合性管理」，是指³：「運用整合、連貫和互動的過程，探討海岸地區複雜管理問題的資源管理系統。」其目標在於：(1) 維護海岸資源系統功能的完整性；(2) 減少資源使用之衝突；(3) 維護環境的健康；以及(4) 加速多部門發展的進程。同時，透過這些目標或標的，而達到永續的發展。在實踐方面，美國德拉瓦大學 Cicin-sain (1993)教授認為，「整合性海岸管理」應該整合的層面，包括下列幾方面⁴：(1) 不同部門之間的整合，如海洋事務中，漁業、觀光、保育、航運和油礦探採等之整合，或是海洋事務部門與陸域事務（如農業）部門之整合；(2) 海岸地區內水陸兩邊的整合；(3) 各級政府之間的整合；(4) 國家之間的整合；(5) 不同領域（如自然科學、社會科學和工程）之整合。這些論述，都闡明了海洋與海岸管理應該秉持的「整合性」理念。

歐盟環境署（European Environmental Agency）亦界定「整合性海岸管理」(Integrated coastal zone management (ICZM))之定義如下，清晰完整，可供後續研究之參考⁵。

「沿海地區綜合管理（ICZM）是一個動態、多學科和反覆運作的過程，旨在促進沿海岸地區的永續管理。它涵蓋了資訊收集、規劃、決策、管理和監測執行的整個週期。ICZM 透過所有權益攸關方的知情參與和合作，來評估特定海岸地區的社會目標，並採取行動實現這些目標。從長遠來看，ICZM 尋求在自然動態設定的範圍內平衡環境、經濟、社會、文化和娛樂目標。ICZM 中的“整合”是指目標的整合，也包括實現這些目標所需的許多工具的整合。這意味著所有相關政策

³ Chua, E. T. (1993), Essential elements of integrated coastal zone management. *Ocean & Coastal Management* 21: 81-108.

⁴ Cicin-Sain, B. (1993), Sustainable development and integrated coastal management. *Ocean & Coastal Management* 21: 11-43.

⁵ European Environmental Agency (2000), “Integrated Coastal Zone Management”, <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/integrated-coastal-zone-management> (Accessed 2022/5/24).

領域、部門和行政層級的整合，也意味著對象領域的陸域及海域組成部分在時間和空間上的整合。」

貳、國外海岸立法案例

如前述，海岸地區資源豐富，生態環境敏感，利用樣態多樣，不同使用之間的競爭衝突頻繁，且涉及管理機關和權責亦十分複雜，因此應有一套整合性的政策或制度，做為海岸地區保育、防護和永續利用的依據，是故制定合宜的《海岸地區管理法》，便是重要的手段。有鑒於此，一些先進國家紛紛制定相關法律，期能有效保護自然與人文資產、調和可能衝突和管理海岸地區的永續發展。茲舉美國與日本的海岸法為例，要述其精神或主旨如下。

一、美國《海岸地區管理法》

為因應海岸地區不斷成長的挑戰，美國國會於 1972 年制定《海岸地區管理法》(Coastal Zone Management Act)，被視為是歷史悠久、廣為參考的法例。本法由美國國家海洋及大氣總署(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)負責管理執行事務，以管理沿海各州和大湖區沿岸國家的海岸資源。美國《海岸地區管理法》包含 3 個國家方案：(1)國家海岸管理計畫(National Coastal Zone Management Program)，旨在透過領海與海岸管理方案，平衡水、陸之間相關的競爭議題；(2)國家河口研究保護區系統(National Estuarine Research Reserve System)，藉由河口保護區做為現地實驗場所，以增進了解人們活動對河口的影響；(3)海岸與河口土地保育方案(Coastal and Estuarine Land Conservation Program, CELCP)，提供州與地方政府為購買瀕危海岸與河口土地，達到保育地役權(conservation easement)之配合款⁶。

美國《海岸地區管理法》十分強調聯邦與州的協作夥伴關係，關注面向也較為廣泛與周延，對於我國海岸立法具有重要啟示。例如，該法第 1452 條所明文宣示之國家海岸政策如下⁷：

(一) 為此一世代及今後的世世代代，保存、保護、開發，並儘可能恢復或改善國家海岸地區的資源。

(二) 鼓勵並協助各(海岸)州，透過開發與管理計畫的執行，有效肩負其

⁶ 邱文彥(2017)，《海洋與海岸管理》，臺北：五南圖書公司。

⁷ 邱文彥(2017)。

在海岸地區的責任，充分考量生態、文化、歷史和美質的價值，以相容的經濟開發，達到海岸地區水、土資源的明智使用。因此，這些管理計畫的內容至少應納入下列規定：

1. 海岸地區自然資源之保護，包括濕地、洪水平原、河口、海灘、砂丘、沙洲、珊瑚礁，以及魚類、野生生物及其棲息地等。
2. 海岸開發行為的管理，以減少因為在易致洪泛、暴潮、地質災害和侵蝕地區；或易受海平面上升、地質下陷及鹽水入侵地區；抑或破壞如海灘、沙丘、濕地與沙洲等自然保護特色的地區內不當開發行為所造成的生命與財產損失。
3. 海岸開發行為的管理，以改善、保全和回復海岸的水體之品質，保護自然資源及其現有使用。
4. 優先次序的考量，應強調在依賴海岸之使用行為 (Coastal-dependent uses)，以及與國防、能源、漁業發展、遊憩、港口與運輸等相關的主要設施有次序的區位分派 (Orderly Processes of Siting)，並儘可能考慮新的商業與工業發展區位，使能座落或鄰近於既有的工商地區。
5. 為休閒目的的公共通行權。
6. 對於頹敗中都市水岸、港埠的再發展計畫，以及歷史、文化和美質等海岸特性保存工作的協助。
7. 行政程序的協調與簡化，以保證促成海岸資源管理迅捷有效的決策。
8. 持續諮詢與協調受規範的聯邦機關，並對其意見給予適當的考量。
9. 在海岸管理決策中，迅速有效地知會民眾與地方政府，並提供參與的機會。
10. 提供協助，以支援海岸生物資源之綜合性規劃、保育與管理，包括海岸地區污染控制與養殖設施的區位規劃，以及州與聯邦海岸管理機關，州與野生動物管理機關之間協調關係的改善。
11. 其他經部長認可，於海岸地區有關地層下陷與海平面上升的研究發展

計畫。

(三) 鼓勵研提特定地區管理計畫，針對保護重要自然資源，維繫海岸型經濟的合理成長，加強易受災害地區（包括地層下陷、海平面上升，大湖區水位變動波及地區）生命財產的保護，以及改進政府決策能力等，提出計畫。

(四) 鼓勵民眾、州和地方政府，以及州際之間，其他區域機關，和聯邦機關等與海岸地區有計畫相關的機關之參與及合作，以達到本法的目的。

(五) 鼓勵在聯邦、州、地方機關與適當的國際組織間的協調、合作，促使海岸管理資訊、研究成果和技術協助的收集、分析、整合與流通，用以支援州與聯邦對於影響海岸和海洋資源的土地使用法規之不足。

(六) 藉由鼓勵各（海岸）州研究各種使用對於海岸地區可能的影響，並呈現海岸環境和資源變遷的情況。

二、日本《海岸法》

日本《海岸法》，是昭和 31（1956）年 5 月 12 日制定的第 101 號法律，也是日本關於海岸保護的主要法律，其最終修正為平成 30（2018）年 12 月 14 日（第 95 號法律）。除宗旨和定義外，本法主要內容包括海岸保全基本方針、海岸保全基本計畫、海岸保全地區之指定、相關管理事項和行為管制等⁸。

最初，日本政府制定本法之宗旨，係在保護海岸免受海嘯、風暴潮和海浪的破壞。亦即，該法是以防止海岸災害為主，且適用範圍較窄，主要在漲潮時（是指指定日所屬年份的春分日的漲潮時間）和低潮時（在指定日期所屬的一年春分日的低潮時間）水線上下各 50 公尺的區帶；但當地形、地質、潮汐、潮汐等情況被認為不可或測量時，可以分別指定超過 50 公尺之範圍⁹。

原先日本海岸的休閒利用規模較小，而且頻率幾乎僅限於夏季，但隨著時間的推移，原有《海岸法》框架無法約束許多人工結構物安置和使用規模不斷擴大的大型四輪驅動車輛，全年可供使用的海岸地區也有所增加。有鑒於此，1999 年日本《海岸法》進行了一項根本性內容的修訂，增加「改善和保護海

⁸ E-Gov 法令檢索(n.d.)，「海岸法」，<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=331AC0000000101>（下載日期：2022/5/24）。

⁹ E-Gov 法令檢索(n.d.)。

岸環境」和「適當利用公眾的海岸」兩大目標，以建立一個全面的海岸管理制度。準此，本法第一條明定：「本法旨在保護海岸免受海嘯、風暴潮、海浪和其他海水或地面變化造成的損害，改善和保護海岸環境，合理利用公共海岸，從而有助於保護國家領土。」

本法修正案將海岸管理員置於幾乎所有海岸線上，並極大地限制了海岸的私人使用。同時，為了保護海岸免受海岸侵蝕和其他損害，海岸管理人員應依《海岸法》指定海岸防護區。在海岸防護區內，設置堤壩、碼頭、護岸、胸牆、離岸堤等設施，但人們在使用海岸時，除公共海岸的土地外，須獲得海岸管理員的許可；海岸管理人認為該一許可之申請有關的事項可能嚴重妨礙海岸保護時，則不得允許。¹⁰

由此可見，日本的《海岸法》是由防災，走向環境保護與合理利用的綜合觀，此代表了海岸立法的主要潮流與趨勢。

三、海岸立法的要素

法制建立，需要明確的目標與範疇。美國《海岸管理法》將其政策目標納入條文，是最具體的措施。邱文彥（1998、2017）綜整國外海岸專法或相關法律，歸納海岸立法應考慮的 7 個要素或精神內涵如下¹¹：

- (一) 永續發展的目標 --- 永續發展是承認人類發展的需求，但也關切生態與環境的限制，尤其注重世代的公平。永續發展期望達到的境界，是此一世代的发展，不致影響到後續世代发展的機會。
- (二) 海岸資源國有公用的原則 --- 許多資源攸關世代發展，必須由國家自行或委託管理；不能由私人佔有獨享，這種理念主要植基於「公共信託原則」。西班牙的《海灘法》(The Shores Act of 1989)，紐西蘭的《資源管理法》(Resource Management Act of 1991)，均為強調海岸「國有而公用」的具體實例。
- (三) 民眾親水的權益 --- 與海岸資源國有公用相互呼應的基本原則，是確保民眾通行與親水權益 (Public Access)。美國《海岸地區管理法》

¹⁰ 日本維基百科事典(2022)，「海岸法」，
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E6%B3%95>（下載日期：2022/5/24）。

¹¹ 邱文彥（1998），「海岸管理之政策與法制」，海岸危機，施信民編，台中，晨星出版社，頁196-229；邱文彥（2017），《海洋與海岸管理》，臺北：五南圖書公司。

對於此一權益，著墨甚多。

(四) 特殊資源的保護 --- 海岸地區有許多的潟湖、沙丘、沙洲、河口、海灣、紅樹林濕地和草澤等，都是生態上重要的棲息環境和自然景觀的主要特色，必須優先保護。傳統上，荷蘭與日本都是填海的主要典範。但荷蘭近年來已將部分濕地回歸自然，更強調海洋自然過程或功能的發揮；日本「公有水面埋立法」更是優先保護重要海岸，獲得許可後才進行填海。顯然不同於現行的先開發、再補救的作為。因此，對於這些須「特殊關切」的資源，有些海岸法(如美國《海岸地區管理法》)是絲毫不含糊的。

(五) 發展相關活動的管理 --- 海岸地區提供人類多方面的利益，因此濱海而居及多元使用，不但是現象，也是趨勢。但在滿足人類不同發展需求的情況下，相關的開發活動必須管制。通常區位許可、開發許可與環境影響評估等制度，是最主要的手段。

(六) 諮詢協調與民眾參與 --- 參與可以從二方面而言，相關機關之間的知會、諮詢與協調，以及一般民眾的參與，都是參與其事的主要環節。亦即海岸管理事務，公部門的整合機制與全民合夥關係的建立，是彼此不能偏廢的課題。

(七) 研究與教育 --- 海洋事務與海岸管理是長期的工作，必須持續地研究；而資訊與技術是研究、規劃與執法的基礎。此外，專責人員與全體國民的教育，則是管理績效相輔相成的必要之舉。美國海岸地區管理法對於此二項課題，十分重視；其主管機關「國家海洋及大氣總署(NOAA)」更扮演海洋研究的重要角色。

參、臺灣海岸立法前的重要作為

民國 50 年代，臺灣經濟起飛後，為配合基礎建設革新而推動的一系列國家大型建設，由當時行政院長蔣經國在民國 62 年提出「十大建設」，項目有南北高速公路(中山高速公路)、中正國際機場(今桃園國際機場)、鐵路電氣化、北迴鐵路、台中港、蘇澳港、高雄造船廠、大煉鋼廠(中國鋼鐵公司)、石油化學工業、第一核能發電廠等。由於經濟發展迅速，相對應的基礎建設卻未有準備，又適逢西元 1973 年石油危機，故以深化基礎建設來建立供給面改革。十大建設主要是改善交通建設，其次是重化工業發展，由民國 63 年起，並在民國 68 年大

致修建完成，投資總額新台幣 2,094 億元¹²。此一時期，海岸地區開始有港灣的重大開發行為。民國 76 年 7 月 14 日，蔣經國總統明令宣告臺灣地區自 7 月 15 日零時起解嚴，結束長達 38 年的戒嚴時期¹³。在此之前，海岸地區受到軍事管制，海岸地區且不得攝影、描繪和測量，人民進出海岸也必須申請與獲得許可。由於軍事管制的影響，海岸地區或海埔地的開發利用，基本上仍以農業為主。臺灣海岸立法從無到有，經歷許多轉折，茲將立法前政府的重要措施或作為，要述如下。

一、民國 72 年及 82 年〈海埔地開發管理辦法〉

民國 72 年 11 月 17 日〈海埔地開發管理辦法〉，是依據《農業發展條例》第 17 條規定訂定，旨在為開發及管理海埔地，加速農業發展。因此，實質上主管機關為行政院農業委員會，執行機關則為省（市）政府。本辦法所稱「海埔地」，係指低潮線以內經自然沉積或施工築堤涸出之土地。依該辦法第 4 條之規定，海埔地之開發範圍，由省（市）政府會同有關機關劃定，報請行政院核定後公告之。其第 5 條復規定，海埔地之開發，應由省（市）政府衡酌國家土地政策、經濟發展、水土資源保育利用及生態環境之維護等因素整體規劃，擬具開發計畫，報請行政院核備。至於海埔地之開發方式，則包括：政府開發與許可開發二種，為上述開發之開發人應依整體規劃及開發計畫，擬訂細部開發計畫，此為其第 6 條之規定。然因解嚴後時空變遷與海岸利用型態殊異，上開辦法於民國 82 年 5 月 17 日行政院令廢止¹⁴。

為應新局，解決戒嚴後海岸開發亂象，並「為開發及管理海埔地，促進土地及天然資源之保育利用」，行政院於 82 年 3 月 25 日第 2324 次會議審查通過新版《海埔地開發管理辦法》，內政部並以 82.4.30 台內營字第 8272257 號令發布施行。新辦法明文規定主管機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。本辦法主要內容包括三部分：開發許可（包

¹² 中文百科(n.d.)，「十大建設」，<https://www.newton.com.tw/wiki/%E5%8D%81%E5%A4%A7%E5%BB%BA%E8%A8%AD> (下載日期： 2022/5/24)；翰林雲端學院 (n.d.)，「十大建設」，<https://www.chanlin.com.tw/app/keyword/%E5%9C%8B%E4%B8%AD/%E6%AD%B7%E5%8F%B2/%E5%8D%81%E5%A4%A7%E5%BB%BA%E8%A8%AD.html> (下載日期： 2022/5/24)。

¹³ 臺灣大百科全書（2010），「解除戒嚴」，<https://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3889> (下載日期： 2022/5/24)。

¹⁴ 臺北市法規查詢系統（2022），「海埔地開發管理辦法」，<https://www.laws.taipei.gov.tw/law/LawSearch/LawArticleContent?lawId=A040270030000300-19930517&realID=%E8%A1%8C%E6%94%BF27-03-03&lawArticleContentButton=>（下載日期：2022/5/24）。

括申請開發許可之書圖、公開展覽和審查條件等規定)、造地施工管理(包括造地施工書圖、計畫實施、完工勘驗與實測等規定)、以及土地使用管理(包括土地使用編定、土地所有權相關規定等)¹⁵。

二、民國 73 年及 76 年行政院核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」

民國 70 年代，臺灣地區由於人口增加、都市擴張與工業發展等影響，對於開發沿海資源之需求益形迫切。但因國人對於沿海地區生態系缺乏認識及使用方式不當，致使沿海地區之自然環境遭受嚴重之影響，甚多珍貴之生物與景觀資源已直接或間接受到影響¹⁶。其中，尤以東北角千萬年海蝕平台遭民眾破壞開闢為九孔池，引起各方關切。當時，行政院院長孫運璿特別指示，東北角海岸的九孔養殖必須處理，不能隨便破壞東北角的海岸景觀，並責成內政部處理¹⁷。如何對海岸各項資源作有計畫之規劃經營，並對珍貴稀有資源加以保護，以達資源之永續利用，當時實屬刻不容緩之工作。

又，行政院 71 年 4 月 22 日第 1777 次院會決議有關「保護台灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」案第二項指示：「查台灣地區海岸線長達一、一四〇公里，若對沿海地區景觀及生態資源作全面調查規劃，勢必曠日持久，宜分別緩急，由內政部會同有關機關先就台灣沿海地區擇其有特殊景觀及農漁業發展價值者，迅即進行勘查劃定區域，並規劃保護及發展措施，於六個月內提出報告....」主辦機關內政部營建署張隆盛前署長爰就海洋生物、地形景觀、植物、動物、法律、土地利用、環境評估等方面，邀請張崑雄教授、王鑫教授、陳明義教授、呂光洋教授、柯澤東教授、王鴻楷教授及馬以工小姐等學者專家，

¹⁵ 內政部營建署(2010)，「海埔地開發管理辦法」，
<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/25-%E7%B6%9C%E5%90%88%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%AF%87/10718-%E6%B5%B7%E5%9F%94%E5%9C%B0%E9%96%8B%E7%99%BC%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%BE%A6%E6%B3%95.html> (下載日期：2022/5/24)。

¹⁶ 本小節參見內政部營建署(2021)，「台灣沿海地區自然環境保護計畫(I)－淡水、蘭陽、蘇花、花東、彰雲嘉、東北角、墾丁」，
[https://www.cpami.gov.tw/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E7%BD%B2%E5%AE%B6%E6%97%8F/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E6%A5%AD%E5%8B%99/10714-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B2%BF%E6%B5%B7%E5%9C%B0%E5%8D%80%E8%87%AA%E7%84%B6%E7%92%B0%E5%A2%83%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E8%A8%88%E7%95%AB\(i\)%EF%BC%8D%E6%B7%A1%E6%B0%B4%E3%80%81%E8%98%AD%E9%99%BD%E3%80%81%E8%98%87%E8%8A%B1%E3%80%81%E8%8A%B1%E6%9D%B1%E3%80%81%E5%BD%B0%E9%9B%B2%E5%98%89%E3%80%81%E6%9D%B1%E5%8C%97%E8%A7%92%E3%80%81%E5%A2%BE%E4%B8%81.html](https://www.cpami.gov.tw/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E7%BD%B2%E5%AE%B6%E6%97%8F/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E6%A5%AD%E5%8B%99/10714-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B2%BF%E6%B5%B7%E5%9C%B0%E5%8D%80%E8%87%AA%E7%84%B6%E7%92%B0%E5%A2%83%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E8%A8%88%E7%95%AB(i)%EF%BC%8D%E6%B7%A1%E6%B0%B4%E3%80%81%E8%98%AD%E9%99%BD%E3%80%81%E8%98%87%E8%8A%B1%E3%80%81%E8%8A%B1%E6%9D%B1%E3%80%81%E5%BD%B0%E9%9B%B2%E5%98%89%E3%80%81%E6%9D%B1%E5%8C%97%E8%A7%92%E3%80%81%E5%A2%BE%E4%B8%81.html) (下載日期：2022/5/24)。

¹⁷ 張長義教授訪談，2022 年 2 月 22 日。

協助自然資源之調查、保護區之規劃、保護措施之研訂及保護法之草擬等工作，於 72 年 6 月研竣「台灣沿海地區自然環境保護計畫之研究」，並於 6 月 25 日邀集參與本計畫之學者專家、各協辦機關以及有關執行單位研商，完成「台灣沿海地區自然環境保護計畫」，其範圍包括：淡水、蘭陽、蘇花、花東、彰雲嘉、東北角、墾丁等七處。嗣後，行政院以 73.2.23 台七十三交字第 260 六號函核定實施該階段「台灣沿海地區自然環境保護計畫(I)」，本階段計畫內容，包括臺灣沿海地區概述、現況問題、沿海自然保護區選擇標準、類別及保護原則，以及各保護區計畫（含保護區範圍、自然資源種類與特色、現存問題及具體保護措施）。

在上述保護計畫提報與公布實施後，內政部復委託中華民國自然生態保育協會就地形景觀、土地利用、海洋生物、海岸植物、海洋動物、法律等方面，邀請王鑫教授、張長義教授、張崑雄教授、陳明義教授、呂光洋教授、柯澤東教授等學者進行沿海地區自然資源及保護專法之調查研究，以求台灣沿海地區自然環境保護之周延。依據調查研究結果與規劃成果，於 74 年 2 月 1 日邀集各有關機關會商協調後，完成「台灣沿海地區自然環境保護計畫(北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮)」，該第二階段計畫，增列五處保護區，行政院以 76.1.23 台七十六內字第一六一六號函核定實施，其計畫內容與第一階段相仿。¹⁸

在尚未制定海岸法階段，前後共列入 12 處保護區的「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」，對於海岸自然資源、景觀和生態的保護，發揮了重要的防禦角色，目前也列入海岸管理法施行後之「整體海岸管理計畫」及行政院環境保護署「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 25 條第 4 款的規定內¹⁹。

¹⁸內政部營建署（2021），「台灣沿海地區自然環境保護計畫（II）-- 台灣沿海地區自然環境保護計畫—北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮」，
[https://www.cpami.gov.tw/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E7%BD%B2%E5%AE%B6%E6%97%8F/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E6%A5%AD%E5%8B%99/10715-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B2%BF%E6%B5%B7%E5%9C%B0%E5%8D%80%E8%87%A%E7%84%B6%E7%92%B0%E5%A2%83%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E8%A8%88%E7%95%AB\(ii\)%EF%BC%8D%E5%8C%97%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E3%80%81%E5%8C%97%E9%96%80%E3%80%81%E5%B0%96%E5%B1%B1%E3%80%81%E4%B9%9D%E6%A3%9A%E3%80%81%E5%A5%BD%E7%BE%8E%E5%AF%AE.html](https://www.cpami.gov.tw/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E7%BD%B2%E5%AE%B6%E6%97%8F/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E6%A5%AD%E5%8B%99/10715-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B2%BF%E6%B5%B7%E5%9C%B0%E5%8D%80%E8%87%A%E7%84%B6%E7%92%B0%E5%A2%83%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E8%A8%88%E7%95%AB(ii)%EF%BC%8D%E5%8C%97%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E3%80%81%E5%8C%97%E9%96%80%E3%80%81%E5%B0%96%E5%B1%B1%E3%80%81%E4%B9%9D%E6%A3%9A%E3%80%81%E5%A5%BD%E7%BE%8E%E5%AF%AE.html)（下載日期：2022/5/24）。

¹⁹ 全國法規資料庫（2022），「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=00090012&flno=25>（下載日期：2022/5/24）。

三、營建署國家公園組研擬《海岸法》草案

民國 78 年 11 月，亦即「台灣沿海地區自然環境保護計畫」核定五年後，行政院環境保護小組第三十四次委員會由副院長主持，內政部進行「台灣沿海地區自然環境保護計畫實施情形」之報告。由於上述計畫並非具有強制力與罰則之法律，面臨諸多執行上的困難。因此，行政院指示內政部進行海岸立法，希望強化管理與執行。內政部營建署張隆盛署長爰邀請國立臺灣大學法律系柯澤東教授及若干學者起草我國最初版本之「海岸法」²⁰。

由於當時幕僚單位為內政部國家公園組，因此柯版「海岸法」的管理機制，傾向國家公園的模式。張長義 (2022) 指出，該一版本「海岸法」明文規定，應成立海岸的專責主管機關，如同國家公園有國家公園管理處可以有效管理。「有專責機構才能執行海岸法，才能夠擬定相關的沿海保護計畫，然後做相關的執行措施。」²¹

四、其他相關作為

在尚未制定完成「海岸法」之前，內政部亦曾多方努力，以各種計畫或研究，期能加強海岸地區保護及開發的成效。例如，這些工作包括：

- (一) 委託辦理「海埔地開發許可審議規範」；
- (二) 委託辦理「海岸法施行細則之研究」；
- (三) 委託美商西圖公司規劃整體海岸管計畫；
- (四) 委託辦理「海域功能區劃與管理工作」；
- (五) 委託辦理「台灣海岸景觀復育計畫」；
- (六) 委託辦理「推動海岸保育與生態旅遊可行性研究計畫」；
- (七) 委託辦理「台灣沿海地區自然環境保護計畫通盤檢討及其資料庫建置暨劃設重要濕地與珊瑚礁及海岸保育軸之研究」。

²⁰ 林秉勳訪談紀錄 (2022/5/14)、吳全安訪談紀錄 (2022/3/22)。

²¹ 張長義訪談紀錄 (2022/2/22)。

第二節 第一次函送立法院版本：86 年《海岸法》(草案)

民國 76 年解嚴後，海防管制逐漸放寬，伴隨著經濟快速發展之用地需求，產業活動逐漸往海岸地區擴張。鑒於海岸地區管理法令不足、開發管理單位複雜，行政院於 80 年指示內政部研擬《海岸法》，86 年行政院決議修正通過《海岸法》(草案)，送請立法院審議，交由內政及邊政、經濟、司法三委員會審查，後因立法院屆期不續審而未能完成立法。

壹、政策背景

一、國際趨勢

國際對於海岸保育及利用之關注，自 1970 年代逐漸展開，相關的倡議、公約或法案大致包括：1972 年倫敦公約、美國海岸地區管理法；1973 年國際防止船舶污染公約；1975 年華盛頓公約、拉姆薩爾公約；1982 年聯合國海洋公約、中國海洋環境保護法。1992 年聯合國通過之 Agenda 21，當中第 17 章「海洋」，首見「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 概念，乃基於海岸的動態特性，考慮自然、社會、經濟及政治因素，對海岸資源及環境的整體規劃及管理。1994 年生效之「聯合國海洋法公約」，則意識到海洋區域彼此密切相關，需做整體考量，並透過此一公約，建立海洋區域之法律秩序。受前開國際思潮影響，民國 80 年代之海岸法推動，逐步將環境保護、災害防治、開發管理等整合管理觀念，納入法案研議。

二、重大事件

85 年 7 月 31 日，賀伯颱風在基隆嶼蘇澳間登陸、向西行進，帶來的強風及豪雨，導致全國各地災情嚴重，交通系統受損、中南部沿海發生海水倒灌，單日累積雨量達 1,094.5 毫米，創歷史紀錄，並造成 51 人死亡、22 人失蹤(全球災害事件簿，2018)。

三、國家政策

民國 60 年代至 70 年代正值臺灣經濟奇蹟時期，然因兩次全球石油危機，依賴外貿的臺灣面臨經濟衰退危機，因此循「擴大公共建設」期降低石油危機之影響，以十大建設最具代表性，其中臨近海岸地區者包含：臺中港、蘇澳港、大煉鋼廠、中國造船廠及第一核能發電廠等。

民國 80 年代，國家以促進經濟發展為政策主軸，80 年在「重建經濟社會秩序，謀求全面平衡發展」目標下，提出「國家建設六年計畫」，當中與海岸地區相關者，包含擴建基隆港、高雄港、安平港及興建觀音工業港。82 年，行政院以促進民間投資為目標，實施「振興經濟方案」、並指示經建會研擬〈國土綜合開發計畫法〉(草案)。

另外，為擴大經貿活動空間，民國 80 年代，開始加入各種國際貿易協定，包含：80 年以中華台北名義加入亞太經合會議 (APEC)、81 年申請加入〈關稅暨貿易總協定〉(GATT)、84 年推動「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」，國土空間利用亦順應上述需求，配合進行調整。

四、國土規劃

民國 80 年代，臺灣國土空間規劃參酌國際規劃思想，開始著重資源保育，逐漸以生活、生態及生產為核心概念。受行政院政策指導，84 年經建會修訂「臺灣地區綜合開發計畫」，更名為「國土綜合開發計畫」，營建署遂於 84 年與 85 年間，配合完成北、中、南、東部區域計畫之第一次通盤檢討，其中，海岸地區之規範重點，為在不影響海岸環境資源之條件下，活化海岸遊憩資源、促進人口流動，以解決海岸地區人口流失、經濟衰退之課題。

五、海岸管理

民國 60 年代前，海岸地區之行為及利用管理相關規範，分散於多部法律 (詳如表 1)，權責分散且複雜，尚未有整合管理觀念。

表 1 民國 60 年前海岸相關法律綜整

法律	制定時間	備註
漁業法	18.11.11	規範漁業相關活動，並於 59 年修正中，新增沿岸地區漁業經營之相關規定。
礦業法	19.05.26	明訂中華民國領域內之礦源，均為國有，並於 92 年全文修正中，新增經濟海域及大陸礁層內之礦為國有財產，非經允許不得探礦及採礦之相關規定。
森林法	21.09.15	74 年全文修正中，新增海岸衝風地森林限制採伐之規定。
土地法	19.06.30	規範土地之定義、主管機關、及土地權之相關規定，於 35 年全文修正中，規定海岸地區一定限度之土地不得為私有。

要塞堡壘地帶法	20.09.18	定義國防上之要塞堡壘區域，規範限制及禁止事項，其要塞堡壘區域包含軍港、要港等海岸沿岸設施，屬海岸地區之範圍。
航路標識條例	23.05.15	為維護船舶航行之安全，得於海岸地區設置各種航路標誌，包含燈塔、燈船及浮樁等設施。
海關緝私條例	23.06.19	規範私運貨物進出口之查緝，62 年全文修正，完善法條架構，規定查緝範圍為中華民國通商口岸，沿海十二海里以內之水域。
水利法	31.07.07	規範水利行政之處理及水利事業之興辦，63 年修正中，始管制地下水超抽引起之海水入侵或地盤沉陷，並得劃定地下水管制區加以限制，另於水之蓄洩中規定，宣洩洪潦應洩入水道或其他河、湖、海中。
發展觀光條例	58.07.30	目的為發展觀光事業，促進國際文化交流，亦包含海岸地區之觀光景點。

資料來源：本計畫彙整

民國 60 年代至 80 年代間，與海岸地區之土地利用管理，大致分為兩個軸線²²：土地開發利用、自然環境保護。一方面，隨臺灣經濟快速發展，農業、工業可利用土地逐漸減少，遂轉向海埔地開發。62 年制定之《農業發展條例》，於農地利用章節，明訂政府應加強海埔新生地之經營，農委會並於 72 年訂定〈海埔地開發管理辦法〉，惟該辦法僅適用於農、漁使用之開發行為，行政院因此於 82 年廢止該辦法，指示內政部另訂規範各式填海造地行為之〈海埔地開發管理辦法〉、84 年並訂頒〈海埔地開發許可審議規範〉，做為海埔地開發利用管理之依據。

另一方面，民國 70 年代，受到國際思潮啟發，臺灣逐漸關注環境保護。行政院除於 73 年訂頒「臺灣地區自然生態保育方案」、著手研議沿海自然環境保護法案，並於 73 年與 76 年，分別核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫（淡水、蘭陽、蘇花、花東、彰雲嘉、東北角、墾丁）」與「臺灣沿海地區自然環境保護計畫（北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮）」（行政院，1984；行政院，1987），針對所劃定之 12 處沿海保護區的實質環境、自然資源特色、面臨課題及發展政策，擬訂保護措施，以期達到資源永續保存。此外，83 年制定之《環境影響評估法》，旨在預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，

²² 民國 60 年代至 80 年代，與海岸地區利用之重要法律，尚包含 69 年制定之《商港法》、70 年制定之《航業法》、76 年制定之《國家安全法》、78 年制定之《野生動物保育法》及 81 年制定之《漁港法》，皆基於各該法律之立法目的，規範海岸地區相關事項。

達到環境保護目的，其中亦包含海岸地區、海埔地等開發計畫之環境影響評估。

綜上所述，我國海岸地區土地利用之相關規範，散落於不同法律。為有效整合並落實海岸地區之資源保護、災害防治及開發管理，行政院於民國 80 年指定內政部參酌國外管理制度，研擬《海岸法》(草案)。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

據 86 年 6 月 10 日行政院函請立法院審議《海岸法》(草案)之函文：

「海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域與海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性。台灣地區四面環海，海岸線長約一、一五〇公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來，隨著社會、經濟、人口快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間。惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，其土地之保護、防護與開發，需有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。而綜觀我國現有海岸地區之管理，管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害頻繁；管理方法寬嚴不一，缺乏全面性與有效性之管理手段，為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具『海岸法』草案。」

是以，86 年《海岸法》(草案)之立法精神，在於透過海岸地區管理體系之健全、管理權責之釐清，促進海岸地區土地的合理利用，以達海岸地區保護、防護與開發之和諧(行政院，1997)。

二、法條結構

86 年函送立法院審議《海岸法》(草案)版本，共計六章、44 條條文。就法條結構而言，包括為總則、分則、罰則及附則等四大部分(參圖 3)：

(一) 總則

草案第一章「總則」，包含立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區劃定程序與原則及海岸研究資料庫之建立等。

(二) 分則

包含草案第二章「海岸地區土地之整體規劃」、第三章「資源保護與海岸防護」、第四章「海岸地區之開發管理」。

(三) 罰則

草案第五章「罰則」，主要就海岸地區之違規行為，明定處罰內容。

(四) 附則

草案第六章「附則」，明定申請許可及證照核發之收費標準、開發計畫許可處理方式、海岸業務管理負責人員指派、核定程序及施行日期。

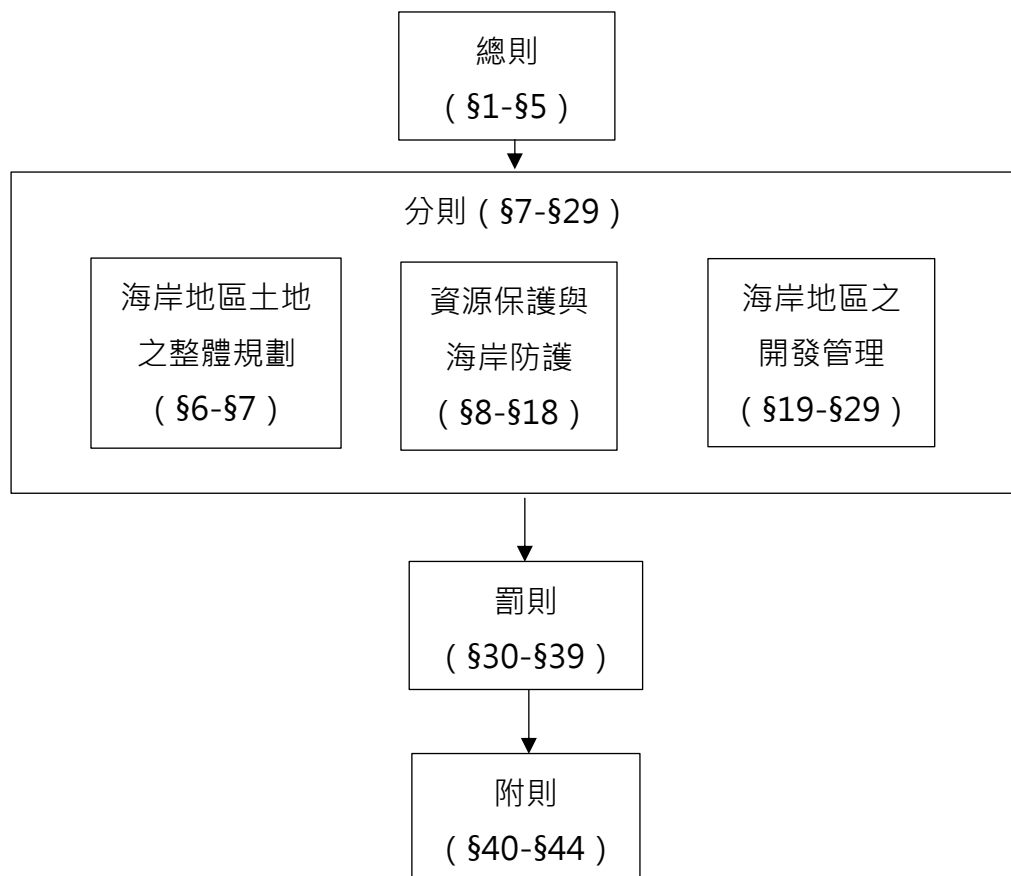


圖 3 民國 86 年《海岸法》政院草案版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、目的與範疇

86 年《海岸法》(草案)之立法目的，為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用。主要考量海岸屬環境敏感地區，其土地利用需兼顧保護、防護與開發之和諧及海岸地區天然資源之保育。

是以，整部法令以海岸資源保護、海岸災害防治、開發利用管制等三大部分，為制度設計核心。

又，海岸地區之土地利用為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，《海岸法》之主管機關與國土利用之主管機關一致，在中央為內政部，在（省）市為（省）市政府，在（縣）市為（縣）市政府²³。

另，中央主管機關應依環境特性及管理需要，會商（省）市政府、（縣）市政府及有關機關劃定海岸地區，並將區分為「濱海陸地」及「近岸海域」兩類²⁴，確立《海岸法》（草案）之管制範疇。「濱海陸地」為平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界，其中，平均海水面係指 19 年期間中水位紀錄平均高程。「近岸海域」則為平均海水面至等深線 30 公尺，或平均海水面向海 6 公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍²⁵。

二、規劃

86 年《海岸法》（草案）之規劃體系分為兩層級，上層為〈整體海岸管理計畫〉，第二層為〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉。意旨在於，海岸土地利用屬國土利用之一支，〈整體海岸管理計畫〉層次，係在國土利用政策中為海岸地區建立一整體之發展構想。透過海岸地區分區，保護、防護及開發管理原則之確立，有效指導下級計畫之訂定，健全海岸管理。〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉則屬〈整體海岸管理計畫〉之下位計畫及具體執行計畫。

基於「中央指揮監督，地方執行管理」之權責分工原則，〈整體海岸管理計畫〉由中央主管機關會商有關機關擬訂，內容應包括：計畫範圍、計畫目標、自然資源與社會經濟條件、海岸地區分區之劃定、保護防護及開發管理原則、及其他與整體海岸管理有關事項²⁶。直轄市或縣（市）主管機關負責〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉擬訂與執行，應依〈整體海岸管理計畫〉，劃設海岸保護區及海岸防護區，層報中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定；並應擬訂〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，於徵求、參考有關機關、

²³ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 3 條相關規定。

²⁴ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 1、4 條相關規定。

²⁵ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 2、4 條相關規定。

²⁶ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 6、7 條相關規定。

團體及個人之意見後，連同計畫書圖層報中央目的事業主管機關會商中央主管機關後核定²⁷。旨在考量，海岸管理為綜合性之事務管理，為透過規劃消弭土地利用之衝突，各有關機關間應充分溝通，以建立計畫之推動管理與分工之共識。

海岸防護區之劃設，係為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，為具體落實國土防護目的，〈海岸防護計畫〉應載明防護標的及目的、海岸防護區之位置及面積、禁止或相容使用內容、防護措施及方法、海岸防護設施之種類、規模與配置及事業及財務計畫等內容²⁸。海岸保護區之劃設，則在保護自然界或人文環境中具稀少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡與提供環境教育或國民休閒育樂之功能，是以，有下列情形之一者，得劃設海岸保護區，並依其價值區分為一級、二級海岸保護區：重要水產資源地區、珍貴稀有動植物地區、特殊景觀資源地區、重要文化資產地區、重要河口生態地區及其他依法律規定應予保護之地區。為具體落實保護目的，〈海岸防護計畫〉應載明保護標的及目的、海岸保護區之位置及面積、禁止或相容之使用、及保護復育措施及方法、事業及財務計畫及其他與海岸保護計畫有關事項等內容²⁹。

另，〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，為落實計畫目的，於劃設海岸保護區及海岸防護區範圍時，應明確標示位置及面積，以利後續繪製於地籍圖；並為使計畫區內土地使用與其密切配合，計畫公告實施後，擬訂計畫之直轄市或縣（市）主管機關應協調有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或非都市土地使用編定³⁰。

三、審議

86 年《海岸法》（草案）立法說明指出，海岸土地利用屬於國土利用之一支，且海岸管理為一綜合性之事務管理，涉及部會權責眾多，爰明定〈整體海岸管理計畫〉由中央主管機關會商有關機關擬訂後，應送經中央綜合發展計畫

²⁷ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 12、13 條相關規定。

²⁸ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 10、11 條相關規定。

²⁹ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 8、9 條相關規定。

³⁰ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 12、13、14 條相關規定。

審議委員會審核通過，報請行政院核定後實施，變更時亦同³¹，以齊一各部會對於海岸管理之作法。前開中央綜合發展計畫審議委員會，係依 86 年《國土綜合發展計畫法》(草案)第 5 條規定設置，功能在協商各有關機關就各部門計畫於整體性海岸管理計畫中或有衝突之處，先行協調解決，以利規範海岸土地之保護、防護及開發管理。

86 年《海岸法》(草案)僅提及海岸保護區或海岸防護區之劃設及其計畫之「核定」，並未就「審議」進行規範。依第 12 條及第 13 條，直轄市或縣(市)主管機關依〈整體海岸管理計畫〉，劃設海岸保護區及海岸防護區，應層報中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定；所擬訂之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，則應層報中央目的事業主管機關會商中央主管機關後核定。海岸保護區或海岸防護區跨二以上縣(市)行政區域時，由省主管機關劃設，報請中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定；並由省主管機關擬訂計畫，報請中央目的事業主管機關會商中央主管機關後核定。海岸保護區或海岸防護區跨越二以上省(市)行政區域時，由中央主管機關劃設並擬訂計畫，報請行政院核定³²。經核定之計畫書圖於函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日後實施³³。

四、管理

86 年草案研議時，海岸地區管理相關法令，主要建立在因應各目的事業管理需要之許可制度，其許可內容各異、許可尺度寬嚴不一。爰綜合考量體制需要，歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度，以整合海岸地區各相關管理法令之管理方法，彌補海岸管理法令規定之不足，維持海岸管理之完整性與一致性，並主動協調各有關機關間之海岸管理與開發之衝突。是以，86 年《海岸法》(草案)第 19 條明定，開發人於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。且為簡化開發案件之申請程序，《海岸法》之主管機關為海岸地區申請開發之單一窗口；若經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可，方可進行開發³⁴。

³¹ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 6 條相關規定。

³² 民國 86 年《海岸法》(草案)第 12 條相關規定。

³³ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 13 條相關規定。

³⁴ 民國 86 年《海岸法》(草案)有關開發施工規範，明定於第 21、22、23、24 條。

於海岸地區從事開發行為者之權利，86 年《海岸法》(草案)明定，依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地，排除國有非公用海岸土地限於觀光、浴場、養殖事業及造林使用之規定。開發完成之海埔地，開發人得依許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用，並有依其開發計畫優先選擇區位之權利³⁵。惟為防杜土地投機、確保造地安全，經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用³⁶。

就義務負擔而言，主管機關應於許可時，基於外部成本內部化，向開發人收取開發影響費，補償因海岸開發所造成之損失，作為對海岸地區環境改善之費用，以確保海岸生產機制、生活功能與生態環境三大體系之正常運作。開發完成之海埔地，其公共設施應登記為公有，開發人並應提供最少 30%之土地，作為海岸管理財源³⁷。此外，因〈海岸防護計畫〉有關工程而受直接利益者，因其防護工程費用由納稅人負擔，基於公平性觀點，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內徵收防護工程受益費³⁸。

五、權利保障

有關既有權利保障，86 年《海岸法》(草案)重點有二。首先，第 8 條明定，一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依〈海岸保護計畫〉為從來之使用者或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限；二級海岸保護區得依〈海岸保護計畫〉為相容之使用。其次，因擬訂及實施〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者(例如漁業權撤銷核准或停止漁業權之行使、已設定礦區或已核准之土石區劃定禁採區)，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償或實施維持、恢復原設施機能之補償工程；其他法律另有規定者從其規定³⁹。

六、參與

86 年《海岸法》(草案)民眾參與機制，係規範於第 12 條與第 13 條有

³⁵ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 26、27 條相關規定。

³⁶ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 29 條相關規定。

³⁷ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 25、28 條相關規定。

³⁸ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 16 條相關規定。

³⁹ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 15 條相關規定。

關海岸保護區及海岸防護區之劃設與計畫擬訂。

於海岸保護區或海岸防護區劃設時，劃設機關應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同劃設成果報請行政院核定。經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日。直轄市或縣（市）政府並應同時轉知地政機關將公告之範圍測繪於地籍圖上。

計畫擬訂機關於擬訂〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉時，亦應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同計畫書圖報請行政院核定。經核定之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之計畫書圖應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日後實施。

七、罰則

86 年《海岸法》（草案）之罰則，規範於第五章、第 30 至 39 條，重點有五。首先，依違規情節重大程度，採取行政罰或刑罰。其次，明定在海岸保護區及海岸防護區內有違規行為、嚴重毀壞保護標的與防護設施；或至釀成災害者之處罰規定⁴⁰。第三，明定在海岸保護區與海岸防護區以外之海岸地區，有違反許可規定而開發或施工者之處罰規定⁴¹。第四，明定違規行為除處罰行為人外，並對該法人或自然人科以罰金；另除罰鍰外，應令其停止使用、開發或施工，並視情形限期恢復原狀或拆除設施；不遵行者得連續處罰，且所生、所得或所用之物沒入或沒收⁴²。此外，明定得減輕刑責之規定與逾期不繳納罰鍰之處理⁴³。

肆、立法結果

86 年《海岸法》（草案），為行政院首次函送立法院審議版本，其立法重點詳參表 2，初步確立了後續各版本草案之基礎框架及機制重點。

⁴⁰ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 30、31、32 條相關規定。

⁴¹ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 33 條相關規定。

⁴² 民國 86 年《海岸法》（草案）第 34、35、37、38 條相關規定。

⁴³ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 36、39 條相關規定。

表 2 民國 86 年函送立法院審議《海岸法》(草案)版本立法重點列表

各重點簡介	
1	海岸地區整體管理，並定義海岸地區之範疇。
2	海岸地區整體管理計畫擬訂、管制相關分區劃設及計畫擬訂，海岸地區之開發計畫不得牴觸海岸整體管理計畫及其相關計畫。
3	地方擬訂海岸相關分區及計畫，由中央審議。
4	各開發計畫於海岸整體管理計畫、海岸保護區與防護區及海岸保護計畫及海岸防護計畫之指導下，採開發許可制，各海岸地區之相關分區及計畫亦可依法檢討修正。
5	民眾參與機制：主管機關於海岸防護區及保護區、海岸保護計畫及防護計畫擬訂時，應徵求相關單位、團體及民眾之意見，作為分區及計畫擬訂依據之一。

資料來源：本計畫彙整

行政院於 86 年函送立法院審議《海岸法》(草案)後，依據立法院公報第 86 卷第 35 期之院會紀錄，係交由內政及邊政、經濟、司法三委員會審查(立法院，1997)。後因立法院第 3、4 屆立法委員任期屆滿，尚未經立法院審查完畢，依《立法院職權行使法》規定，函請行政院重行檢討後報立法院審議。

第三節 第二次及第三次函送立法院版本：89 年及 91 年《海岸法》(草案)

行政院於 89 年決議修正通過《海岸法》(草案)，第二次送請立法院審議，經立法院第 4 屆第 3 會期第 3 次會議討論，由內政及民族、衛生環境及社會福利、司法三委員會審查；同年於第 4 會期第 18 次會議中，賴勁麟委員等 50 人擬具《海岸法》(草案)向立法院提出審議，會議指示相關提案併案審查。

然因立法院屆期不續審，89 年《海岸法》(草案)並未正式進入委員會審查程序；行政院爰於 91 年以相同版本《海岸法》(草案)，第三次提送立法院審議。是以，本節就 89 年與 91 年兩草案，合併說明。

壹、政策背景

以下就 86 年《海岸法》(草案)立法院審議未果至 89 年《海岸法》(草案)第二次送立法院審議，期間之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等政策背景，進行扼要說明。

一、國際趨勢

作為「聯合國氣候變化綱要」補充條款，1997 年「京都議定書」簽署後，國際強化永續發展之共識，海洋與海岸管理相關法令及政策，亦於全球展開。包括：加拿大於 1997 年公布「海洋法」(Oceans Act)，以生態發展為核心，宣告永續發展、整合性管理與謹慎執行為大原則；1998 年為聯合國國際海洋年，澳洲於同年提出「海洋政策的課題報告書」及「澳洲海洋政策」，目的為整合產業與政府部門對於海洋、海岸管理之決策，強調海洋、海岸生態系統健康的維繫是所有措施之基礎；歐盟則於 1999 年推動「歐洲海岸管理示範計畫」，如地中海與黑海之海岸管理計畫；同年，澳洲制定海域使用管理規範及制度；2000 年，聯合國環境規劃總署通過「生物安全議定書」(內政部，2021)。

前開國際思潮、倡議、法案及公約，除為我國《海岸法》內容研議之參據，並影響國土規劃之海洋及海岸等制度形成。

二、重大事件

88 年 9 月 21 日的臺灣 921 大地震，地震規模芮氏 7.3，造成 2,415 人死亡、29 人失蹤，許多房屋倒塌，眾多交通、水利及電力等公共設施及公用設備嚴重受損，部分沿海地區出現土壤液化現象 (921 網路博物館，2009)。

89 年象神颱風雖未登陸臺灣，但受颱風外圍環流及鋒面影響，全臺降下豪雨，造成 64 人死亡，道路多處坍方，電力、電信系統損毀。90 年 7 月桃芝颱風於花蓮秀姑巒溪口登陸，造成 103 人死亡、111 人失蹤；同年 9 月納莉颱風侵襲台灣，因停留時間過久及特殊路徑，造成全臺豪雨，共計 94 人死亡、10 人失蹤（全球災害事件簿，2018）。

三、國家政策

86 年 7 月國民大會通過《中華民國憲法增修條文》，增列臺灣省政府組織業務調整及省長、省議員選舉停辦之相關規定，並研擬配套法案，立法院爰於 87 年 10 月三讀通過《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》，同年實施「臺灣省政府功能業務與組織調整」，以簡化政府行政層級。此外，配合省制變革，將《省縣自治法》與《直轄市自治法》合併，改為《地方制度法》。

87 年 1 月 21 日公布施行《中華民國及鄰接區法》，確立我國領海主權範圍及測算其他海域權力得主張之範圍，內政部以此為基礎，研擬「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」（草案），報經行政院於 88 年公告實施，確立我國於周邊海域之權力，為我國領海主權之重要指標（內政部，2021）。

88 年，行政院核定內政部之「建立土地開發義務制度方案」，統整我國土地變更回饋制度，並釐清各土地回饋制度，包含土地增值稅、工程收益費等內容，同時指示各目的事業法規修法，以回應民國 70 年代以來土地利得與變更回饋金之爭端；「建立土地開發義務制度方案」爰為我國土地開發負擔之重要基礎。89 年 2 月公布《促進民間參與公共建設條例》，旨在提升公共服務水準、加速社會經濟發展、促進民間參與公共建設，施行模式包含興建-營運-移轉（BOT）、興建-移轉-營運（BTO）等。89 年 4 月公布《離島建設條例》，旨在推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利（營建署，2021）。

因應全球化與資訊化，90 年經建會提出「新世紀國家建設計畫」（90 年至 93 年四年計畫暨 100 年展望），期能於解決臺灣經濟、環境、社會面課題同時，前瞻性地創造新經濟力量；同時，以「綠色矽島」為國家十年建設願景，致力於經濟效益、社會效益與生態效益的協調並進。

四、國土規劃

89 年《區域計畫法》修法，確立區域計畫開發許可之制度規範，並與當時《國土綜合發展計畫法》(草案)之土地使用制度相互參酌(營建署，2021)。此外，內政部營建署自 90 年起實施「國土利用監測計畫」，透過衛星影像及遙測技術協助辦理土地利用監測工作，落實土地資源管理，並輔助國土規劃發展及管理策略，達到國土永續經營之目標。

五、海岸管理

86 年《海岸法》(草案)雖未通過立法，仍初步促成我國海岸管理政策之進步。依 87 年「全國國土及水資源會議」結論，參酌〈海埔地開發管理辦法〉第 4 條與 86 年《海岸法》(草案)第 6 條、第 7 條內容，行政院於 88 年指示內政部研擬〈整體海岸管理計畫〉(草案)，為我國首次針對海岸地區制定之整體計畫，旨在實現海岸資源保護及海岸整合管理，除確立臺灣海岸地區之範圍，並指認 183 處海岸保護區及 21 處海岸防護區(內政部，1999)。

有關海埔地開發，內政部繼 82 年之〈海埔地開發管理辦法〉與 84 年之〈海埔地開發許可審議規範〉，於 90 年修正〈非都市土地開發審議作業規範〉，新增海埔地開發專編，作為海埔地開發許可之審議依據。

其他新增之海岸相關法規，包含 88 年《水利法》授權之〈海堤管理辦法〉，規範海堤區域之整建、維護及養護；89 年 1 月之《海岸巡防法》，目的在於維護臺灣地區海域及海岸秩序與資源保護利用，確保國家安全；89 年 11 月之《海洋汙染防治法》，旨在防治海洋汙染，保護海洋環境。

除上述政策與修法，亦有海岸地區相關管理單位成立。87 年漁業署成立，主管全國漁業行政業務，制定及落實整體漁業政策，包含沿岸養殖漁業，維持我國漁業持續發展；海岸巡防署則於 89 年成立，致力於維護國家海洋權益、保障人民生命財產安全(內政部，2021)。

貳、立法精神與法條結構

一、立法精神

據 89 年 2 月 24 日行政院函請立法院審議《海岸法》(草案)之函文：

「鑑於我國海岸地區之管理權責時有重疊或不足，土地競用與濫用情形氾

濫，海岸災害頻傳，為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，爰擬具『海岸法』草案。」

草案總說明指出，我國海岸地區管理單位繁雜，責任釐清過程繁複，爰須透過整體性之法案維持海岸秩序，促使海岸地區之資源保護、災害防治及開發利用的和諧。整體而言，89 年與 91 年《海岸法》(草案)之立法總說明，與 86 年版本大致相同，僅有微幅文字調整，含義未有差異(行政院，2000；行政院，2002)。

二、法條結構

89 年與 91 年函送立法院審議《海岸法》(草案)版本，計六章，共 45 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則及附則等四大部分(參圖 4)：

(一) 總則

第一章「總則」，內容包含立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區劃定程序與原則、以及海岸研究資料庫之建立等。

(二) 分則

含第二章「海岸地區土地之整體規劃」、第三章「資源保護與海岸防護」、第四章「海岸地區之開發管理」。

(三) 罰則

第五章「罰則」，主要為管制海岸地區之違規行為，並明定處罰對象。

(四) 附則

第六章「附則」，明定申請許可及證照核發之收費標準、開發計畫許可處理方式、海岸業務管理負責人員指派、核定程序及施行日期。

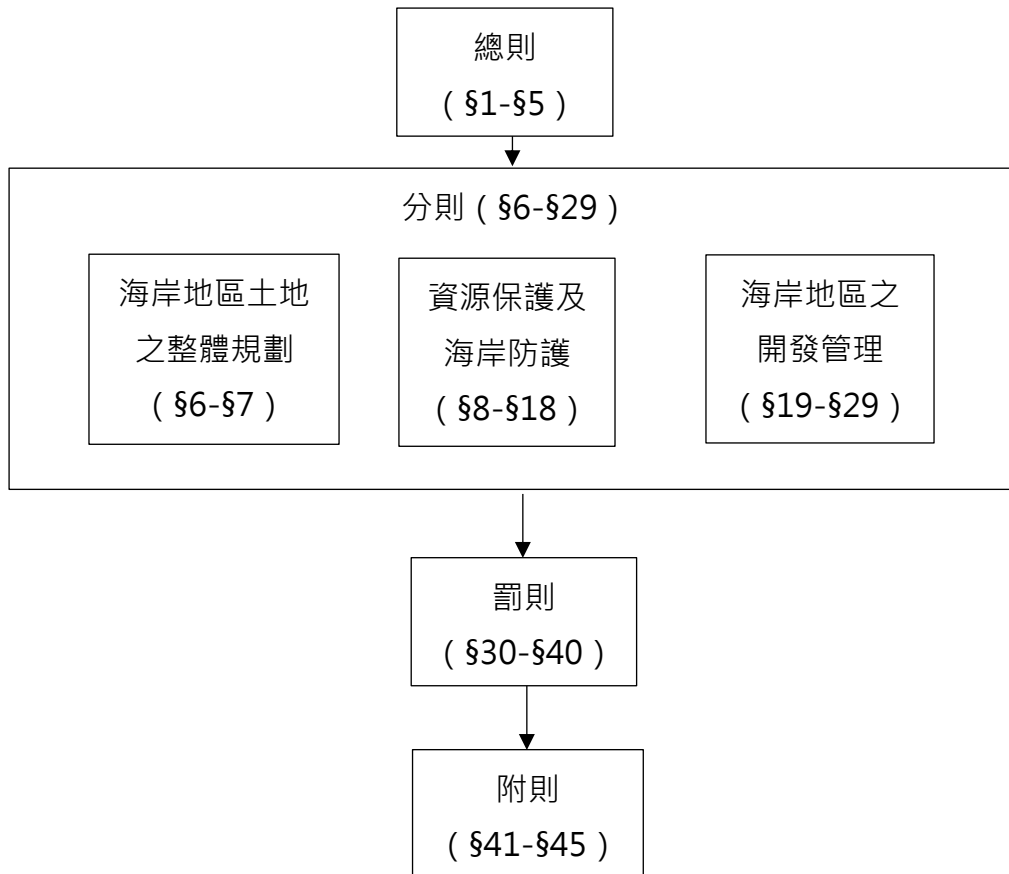


圖 4 民國 89 年及 91 年《海岸法》政院草案版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

89 年及 91 年函送立法院版本，與 86 年版本大致相同，除部分法條文字表達之微幅修正，主要差異為：(1) 配合精省調整海岸保護區及海岸防護區、海岸保護計畫及海岸防護計畫之跨縣市劃設與擬訂之規定；(2) 海岸保護計畫及防護計畫涉及二中央目的事業主管機關權責之擬訂機關界定；(3) 提升罰則之罰鍰額度，並新增對於海岸保護區及防護區以外之罰則規定。

以下針對 89 年及 91 年《海岸法》(草案) 之目的與範疇、規劃、審議、管理、權利保障、參與、罰則，進行扼要說明。

一、目的與範疇

89 年及 91 年《海岸法》(草案) 第 1 條明定之立法目的，與 86 年草案版相同，是為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用。係考量海岸屬環境敏感地區，其土地利用需兼顧保護、防護與開發之和諧及海岸地區天然資源保育。是以，整部法令以海岸資源保護、海岸災害防治、開發利用管制等三大部分，為制度設計核心。

法案主管機關，維持 86 年版草案精神，《海岸法》之主管機關與國土利用主管機關一致，避免管理系統之疊床架屋與紛歧。惟配合精省，主管機關修正為在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府⁴⁴。

法案管制範疇，相較於 86 年草案，僅有微幅修正。首先，海岸地區仍區分為「濱海陸地」及「近岸海域」。「濱海陸地」以平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界；「近岸海域」則為平均海水面至等深線 30 公尺，或平均海水面向海 6 公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。惟平均海水面之定義，文字酌修為 19 年期間中水位紀錄之平均值。其次，配合精省，海岸地區之劃定程序，修正為中央主管機關會商直轄市、縣(市)政府及有關機關劃定⁴⁵。此外，89 年及 91 年《海岸法》(草案) 並未就能源活動進行規範，爰於第 2 條之用辭定義，刪除 86 年草案版本中對於「能源活動」之定義⁴⁶。

⁴⁴ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 3 條相關規定。

⁴⁵ 民國 86 年《海岸法》(草案) 第 2、4 條相關規定。

⁴⁶ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 2 條相關規定。

二、規劃

維持 86 年草案版之意旨與內涵，89 年及 91 年《海岸法》(草案) 仍將規劃體系分為兩層級，上層為〈整體海岸管理計畫〉⁴⁷，由中央主管機關會商有關機關擬訂，指導〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉等下級計畫之訂定。

〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之應載明事項、海岸保護區及海岸防護區之劃設原則、以及計畫擬訂機關，與 86 年草案版本相同，直轄市、縣(市)主管機關應依〈整體海岸管理計畫〉，劃設海岸保護區及海岸防護區，並會商有關機關，擬訂〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉⁴⁸。

與國土計畫體系之關聯，重申〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，沿用 86 年草案版規定，僅文字微幅修正，明定海岸保護區及海岸防護區範圍劃設時，應明確標示位置及面積，以利繪製於地籍圖；〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉公告實施後，計畫擬訂機關應協調有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定⁴⁹。

三、審議

89 年及 91 年《海岸法》(草案) 有關審議權責之規範，與 86 年草案版大致相同，僅配合政府組織行政調整，進行微幅修正。

首先，重申海岸土地利用屬於國土利用之一支，89 年及 91 年《海岸法》(草案) 第 6 條明定，中央主管機關會商有關機關擬訂〈整體海岸管理計畫〉後，應送經「中央區域計畫委員會」(86 年草案版，依 86 年《國土綜合發展計畫法》(草案) 第 5 條，訂為「中央綜合發展計畫審議委員會」) 審核通過，報請行政院核定後實施，變更時亦同。

其次，延續 86 年草案內容，89 年及 91 年《海岸法》(草案) 僅提及海岸

⁴⁷ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 7 條規定〈整體海岸管理計畫〉之內容，與 86 年草案版相同，包括計畫範圍、計畫目標、自然資源與社會經濟條件、海岸地區分區之劃定、保護防護及開發管理原則、及其他與整體海岸管理有關事項。

⁴⁸ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 8、9、10、11、12、13 條相關規定；亦可參閱本報告書第 25-26 頁有關 86 年草案版本內容之整理。

⁴⁹ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 14 條相關規定。

保護區或海岸防護區之劃設及其計畫之「核定」，並未就「審議」進行規範。海岸保護區與海岸防護區經直轄市或縣（市）主管機關劃設後，報中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定。與 86 年草案版相異處為，配合精省，若劃設跨越二以上直轄市、縣（市）行政區，於中央主管機關劃設，報請行政院核定⁵⁰。

此外，〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉經直轄市或縣（市）主管機關會商有關機關擬訂，報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定。與 86 年草案版相異處：(1) 〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉內容，涉及二以上中央目的事業主管機關權責時，報中央主管機關會同各該中央目的事業主管機關核定；(2) 配合精省，海岸保護區或海岸防護區跨越二以上直轄市、縣（市）行政區時，由中央目的事業主管機關擬訂計畫，報請行政院核定⁵¹。

四、管理

海岸地區開發管理，89 年及 91 年《海岸法》(草案) 循 86 年草案版本，以歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度為旨，規定在一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，開發人應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。相關規範及機制，皆維持 86 年草案版本內容，包括：施工規範、開發人權利（得申請租用公有土地、得依計畫優先選擇區位）、開發人義務負擔（開發影響費、公共設施登記為公有、應提供最少 30% 之土地作為海岸管理財源）、工程受益費、經許可開發完成之海埔地十年內不得變更使用等規範⁵²。

惟為簡化法條內容，不同於 86 年草案，89 年及 91 年《海岸法》(草案) 第 19 條明定「開發行為之項目與適用範圍、申請許可之受理機關、程序及期限、許可、廢止與撤銷許可之條件及其他應遵循事項之管理」等細節性內容，由中央主管機關會商有關機關定之。

五、權利保障

89 年及 91 年《海岸法》(草案) 有關既有權利保障，維持 86 年草案版

⁵⁰ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 12 條相關規定。

⁵¹ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 13 條相關規定。

⁵² 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 19 至 29 條規定；亦可參閱本報告書第 27-28 頁有關 86 年草案版本內容之整理。

內容，除於第 8 條明定，一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依〈海岸保護計畫〉為從來之使用者或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限；同時，第 15 條明定，針對因擬訂及實施〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償或實施維持、恢復原設施機能之補償工程。

六、參與

89 年及 91 年《海岸法》(草案)之參與機制，包括海岸保護區及海岸防護區之劃設與計畫擬訂。

海岸保護區或海岸防護區劃設過程之參與，與 86 年草案版本大致相同，第 12 條規定劃設機關應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同劃設成果報請行政院核定。經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說，應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日。惟，海岸保護區或海岸防護區實際範圍應測繪於地籍圖上等相關規定，刪除 86 年草案版本「應同時轉知地政機關」文字，另於施行細則或子法中再與明定。

〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂過程之參與，相較 86 年草案版本，惟幅調整。於第 13 條明定，計畫擬訂機關於擬訂〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉時，應參考有關機關、團體及個人之意見，連同計畫書圖報請行政院核定。經核定之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之計畫書圖，應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日後實施。

七、罰則

89 年及 91 年《海岸法》(草案)罰則，規範於第五章、第 30 至 40 條，大致維持 86 年草案版本規範⁵³，僅有二點差異。第一，提升罰鍰額度。第二，新增第 35 條，明定因在海岸保護區與海岸防護區內或以外之違規行為，毀壞各該相鄰一級、二級海岸保護區之保護標的或海岸防護區之防護設施者，或致在各該相鄰一級、二級海岸保護區、海岸防護區或以外之海岸地區釀成災害者，亦應受處罰。

⁵³ 可參閱本報告書第 29 頁有關 86 年草案版本內容之整理。

綜上所述，相較 86 年草案版，89 年及 91 年《海岸法》(草案)重點為：

- (1) 目的及範疇，重申海岸地區整體管理之法案意旨，惟刪除能源活動之定義；
- (2) 規劃，重申〈整體海岸管理計畫〉作為上級指導計畫、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為具體執行計畫之體系；
- (3) 審議，重申海岸土地利用屬於國土利用一環，以「中央區域計畫委員會」為〈整體海岸管理計畫〉審議機制，惟配合精省，修正海岸保護區及海岸防護區跨行政轄區之審議權責；
- (4) 管理，重申歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度，惟為簡化法條內容，相關細節性內容授權子法規另訂；
- (5) 權利保障，維持得依計畫從原來使用、補償因計畫擬訂及實施而受損失者等規定；
- (6) 參與，維持海岸保護區及海岸防護區劃設與計畫擬訂之參與機制，規定應參考相關單位、團體及個人之意見，納入考量；
- (7) 罰則，維持行政罰與刑罰，惟稍微提高罰鍰額度與稍增處罰範疇。

肆、立法結果

行政院於 89 年第二次函送立法院審議《海岸法》(草案)後，立法院第 4 屆第 3 會期第 3 次會議決議，交由內政及民族、衛生環境及社會福利、司法三委員會審查；同年於第 4 會期第 18 次會議中，賴勁麟委員等 50 人擬具《海岸法》(草案)向立法院提出審議，會議指示相關提案併案審查。然後因立法院屆期不續審，法案並未正式進入委員會審查程序。

91 年立法院第 5 屆第 1 會期第 4 次會議，賴勁麟委員等 40 人提《海岸法》(草案)送立法院審議；同年，第 5 屆第 1 會期第 22 次會議，行政院以相同於 89 年草案版本，第三次提送立法院審議(立法院，2002)。92 年，趙永清委員等 34 人擬具《海岸法》(草案)送立法院第 5 屆第 3 會期第 7 次會議，會議決議交由內政及民族委員會，與相關議案併案審查。

92 年 10 月 27 日立法院第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 8 次全體委員會議，併案審查行政院、賴勁麟委員等 40 人、趙永清委員等 34 人分別擬具之《海岸法》(草案)，綜整立法委員意見，重點包含：

1. 民國 91 年《海岸法》(草案)對海岸保育及海岸開發之定位模糊。
2. 主管機關不明確，相關權責難以釐清。
3. 設置海岸保護區及海岸防護區時，缺乏辦理公聽會之相關規定。
4. 漁業權與礦業權補償相關規定之公平性與嚴謹程度不足，並且可能出現

法律競合的問題。

5. 應針對海岸地區土地租用研擬租約期限能否做更大彈性的放寬。

該次會議決議提報院會，並不再交付黨團協商，逕送院會進行二、三讀（立法院，2003a）。同年 12 月 16 日，立法院第 5 屆第 4 會期第 15 次會議，由親民黨團針對前次會議「不需再交審查會協商」之決議提出異議，依《立法院職權行使法》第 68 條第 2 項規定，會議決議交由黨團協商（立法院，2003b）。後，因立法院屆期不續審而未能完成立法。

第四節 第四次函送立法院版本：97 年海岸法（草案）

97 年 4 月 30 日行政院第 3091 次會議決議通過《海岸法》(草案)；同年，5 月 16 日行政院第四次函請立法院審議《海岸法》(草案)，會議決議本案交由內政委員會審查。後於 97 年 9 月 22 日，李嘉進委員召開立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會第 2 次全體委員會議，審查前開《海岸法》(草案)，然與會委員針對此一草案提出諸多質疑，提請後續持續審查。

99 年，第 7 屆第 5 會期第 3 次會議，楊麗環委員等 37 人提出《海岸法》(草案)；102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸法》(草案)。惟內政委員會尚未就上述各委員提出之草案進行審查，即因立法院屆期不續審而未能完成立法。

壹、政策背景

以下就 91 年《海岸法》(草案)立法院審議未果至 97 年《海岸法》(草案)第四次送立法院審議，期間之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等政策背景，進行扼要說明。

一、國際趨勢

2002 年「21 世紀議程 (Agenda 21)」執行滿 10 年，同年 9 月聯合國於南非約翰尼斯堡舉行「永續發展世界高峰會議」，檢討「1992 世界高峰會」後 10 年全球永續發展成效，包括水資源、能源、健康、農業及生物多樣性與生態系經營等重要議題；並於該會議中，發表「聯合國永續發展行動計畫」及「約翰尼斯堡永續發展宣言」，鼓勵各國行動落實永續發展。我國行政院永續發展委員會於會議後，發布「永續發展行動計畫及臺灣永續發展宣言」，致力推動永續發展之目標 (內政部，2021)。

隨永續發展概念成為全球性議題，各國陸續就海洋、海岸地區之管理擬訂具整體性計畫、政策或法律。例如，加拿大於 2002 年實施海洋策略 (Canada's Oceans Strategy)，針對海岸、河口及海岸環境生態系統，提出一長遠之整合管理架構，並於 2005 年提出海洋行動計畫，以落實海洋地區永續發展理念；2007 年，日本基於「聯合國海洋法公約」制定《海洋基本法》，規定海洋開發利用與海洋環境保護應相互協調，以保障海洋安全，並且綜合治理海洋地區，開展國際合作；2008 年，南非發布《整合性海岸管理法》(Integrated Coastal

Management Act)，建立海岸及整體管理系統，保護環境、避免汙染，同時界定海岸相關權利義務與政府責任。上述國外針對海岸、海洋地區制定之計畫及法律，係透過整體性管理，致力兼顧自然資源保護及開發管理，期達到海岸永續發展 (內政部，2021)。

二、重大事件

93 年 7 月，敏督利颱風自花蓮市南方登陸臺灣，受颱風外圍環流影響，東部、中南部地區豪雨造成嚴重災情，引發土石流及嚴重水災 (七二水災)，共造成 33 人死亡、12 人失蹤 (全球災害事件簿，2018d)。其後時任行政院院長游錫堃裁示，將《國土計畫法》、《海岸法》、《地質法》等國土三法，定為立法院下個會期之優先法案。

92 年，台東縣政府以 BOT 方式將卑南鄉共計 6 公頃之杉原海岸出租給美麗灣渡假村股份有限公司開發美麗灣渡假村飯店，開發初期刻意迴避環境影響評估程序，經法院多次判決，其環境影響評估程序及建照發放皆屬違法，且開發造成當地沙岸地形破壞，並影響當地傳統原住民活動地區，然而台東縣政府則堅持繼續開發，引發各界爭議。

三、國家政策

91 年公布施行《環境基本法》，旨在提升環境品質，維護環境資源，追求永續發展，為我國環境保護之重要法律。根據該法第 7 條內容規定，中央政府應制定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之；又，根據該法第 29 條內容，行政院應設置「國家永續發展委員會」，負責國家永續發展業務之決策，並由相關部會執行，賦予國家永續發展委員會決策權力 (營建署，2021)。

96 年 1 月東沙環礁國家公園成立，為我國第七座國家公園，更是第一座海洋型國家公園，以環礁地景、珊瑚、海床生態及珊瑚砂島為特色。由於東沙島屬管制區域，且考量當地之生態保育需求，民眾須向海洋國家公園管理處及海巡署南巡署提出申請，核准後才能登島 (東沙環礁國家公園，2015)。

92 年公布實施《土石採取法》，旨在合理開發土石資源，維護自然環境，健全管制制度，防止不當土石採取造成相關災害，以達國家永續發展之目的。

該法除規範陸上土石採取，亦就濱海及海域土石採取，提出相關規定⁵⁴。

94 年公告實施《原住民族基本法》，旨在保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係。該法明文規定，政府應依原住民族意願，保障原住民族平等地位及自主發展，實行原住民族自治⁵⁵；同時，政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應徵詢並取得原住民族同意或參與⁵⁶，達到保障原住民族權利之目的。

四、國土規劃

鑑於民國 80 年代至 90 年代重大災害揭示之國土衝擊，時任陳水扁總統指示，於 91 年 1 月 28 日成立總統府「國土保育與開發諮詢委員會」，提出以國土安全保全為核心之「新世紀國土改造」政策引導；行政院爰於 91 年 6 月設立「行政院國土規劃推動委員會」，就跨部會協商、學者與民間團體所關注之國土重要議題，提供意見諮詢與建議（營建署，2021）。

94 年行政院核定通過〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，指示經建會研擬《國土復育條例》(草案)，目的為復育過度開發之地區，有效管制開發行為，以降低災害發生、減緩災害造成之危害，並確保山區原住民之安全。

五、海岸管理

為協調部會共同推動海洋事務，93 年行政院成立「海洋事務推動委員會」，後於 97 年改為「海洋事務推動小組」，宗旨為推動海洋資源開發、管理及永續利用，強化海域及海岸秩序，維護保護海洋生態環境，加強海洋科技研究發展，完善海洋人才培育體系，培育海洋文化發展，確保國家海洋權益。除就海洋事務定期舉辦會議，並視議題需要，廣邀機關或專業人士出席（內政部，2021）。

95 年內政部修訂 88 年〈整體海岸管理計畫〉(草案)，除重申海岸地區之資源保護及災害防護，95 年〈整體海岸管理計畫〉(草案)更進一步宣告海岸永續發展之目的，並策進前一期草案之計畫內容（內政部，2006）。

96 年 7 月，行政院核定「永續海岸整體發展方案」，願景為確保臺灣自然

⁵⁴ 民國 92 年《土石採取法》第 4、6、7、9、10 條相關規定。

⁵⁵ 民國 94 年《原住民族基本法》第 4 條相關規定。

⁵⁶ 民國 94 年《原住民族基本法》第 21 條相關規定。

海岸線不再損失，避免不當海岸工程衝擊自然環境平衡，確保海岸永續發展，並以回復海岸自然風貌為願景。短期策略，透過宣告海岸保育基本政策、調查劃定自然海岸區位、嚴格審議海岸重大計畫、建立地方巡守查報機制等手段，期達到自然海岸線零損失之目標；長期策略，則為永續海岸行動方針提出對應策略，以保護、復育、整建等手段，達到合理之整體海岸管理(內政部，2007)。

貳、立法精神與法條結構

一、立法精神

97年5月16日行政院第四次函請立法院審議之《海岸法》(草案)，草案總說明揭示之法案緣起，與86年、89年及91年等草案版本無異，重申透過海岸管理制度之健全，促進海岸地區土地之合理利用，以兼顧海岸土地之保護、防護、開發之和諧(行政院，2008)。

惟本次行政院《海岸法》(草案)，與前次91年提送立法院審議草案版本相距約6年，為因應國際趨勢及我國政策變化，法條之增訂與內容有較大幅度修正，將於下文說明各該立法重點。

二、法條結構

97年函送立法院審議《海岸法》(草案)版本，計六章，共36條條文。就法條結構而言，包括總則、分則、罰則及附則等四大部分(參圖5)：

(一) 總則

第一章「總則」，包含立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區劃定程序與原則、以及海岸研究資料庫之建立等。

(二) 分則

包含第二章、第三章及第四章，第二章「海岸地區土地之整體規劃」與第三章「資源保護與海岸防護」維持91年草案版章名，第四章則由「海岸地區之開發管理」修正為97年版本「海岸地區之利用管理」。

(三) 罰則

第五章「罰則」，就海岸地區之違規行為與處罰內容，進行規範。

(四) 附則

為草案第六章「附則」，明定申請許可及證照核發之收費標準、開發計畫許可處理方式、海岸業務管理負責人員指派、核定程序及施行日期。

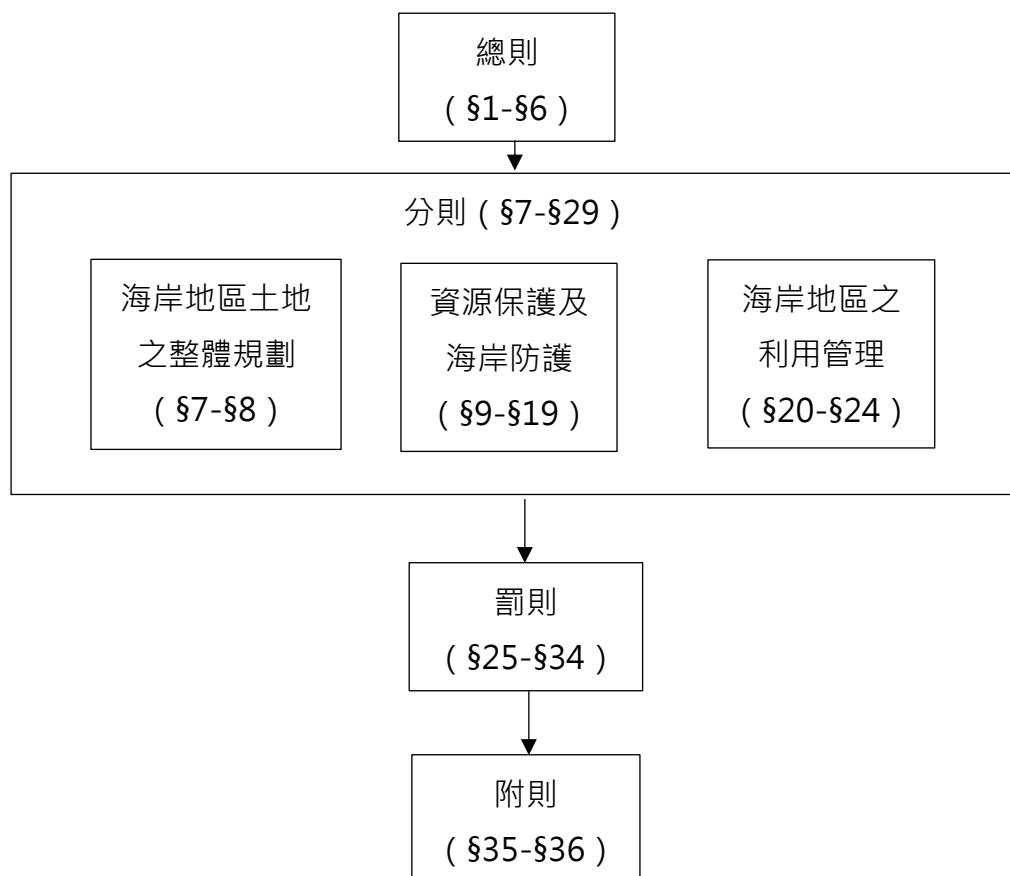


圖 5 民國 97 年《海岸法》政院草案版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、目的與範疇

97 年《海岸法》(草案)立法目的，第 1 條明定，「為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞」。顯然，相較於 91 年草案版本，97 年《海岸法》(草案)係回應永續發展之國際倡議。

考量海岸地區之土地利用為國土利用一環，法案主管機關，與 91 年版本相同，在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。惟，因應 89 年海岸巡防署成立，97 年《海岸法》(草案)第 4 條明定，近岸海域之取締、蒐證、移送，由海岸巡防機關辦理，主管機關並得主動辦理⁵⁷。

法案以海岸地區為範疇，關於海岸地區定義，重點有三。首先，維持 91 年草案版本，將海岸地區分為「濱海陸地」及「近岸海域」，明定其劃設原則；惟，離島地區得視其環境特性及實際管理需要劃定。其次，以「平均高潮線」區隔「濱海陸地」與「近岸海域」，不同於 91 年草案版規定之「平均海水面」，並將第一條省道、濱海主要公路，納入「濱海陸地」之劃設原則⁵⁸。第三，為強化地方政府角色，97 年《海岸法》(草案)第 5 條規定，中央主管機關應會商直轄市、縣(市)主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣(市)主管機關管理之近岸海域範圍，俾作為地方政府執行本法之依據。

此外，法案規範之範疇，與 91 年草案版本明顯差異，在於刪除「海埔地」定義，並移除第四章「海岸地區之利用管理」中施工之相關規定。

二、規劃

97 年《海岸法》(草案)之計畫體系，維持 91 年草案版本之意旨及內涵，以中央主管機關會商有關機關擬訂之〈整體海岸管理計畫〉為上位計畫，指導〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉；並重申海岸土地利用屬國土利用一環，〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，爰沿用 86、89 及 91 年草案版，明定計畫擬訂機關應於計畫公告實施後，協調有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之

⁵⁷ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 3、4 條相關規定。

⁵⁸ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 2 條相關規定。

開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定⁵⁹。

97 年《海岸法》(草案)之計畫體系，與 91 年草案版本有四個重要差異。首先，明定一級與二級海岸保護區與海岸防護區之劃設、及其計畫管制原則。第二，屬於海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷之國土復育促進地區而劃設之一級海岸防護區，以水利主管機關為目的事業主管機關，並依水利相關法規，本其權責辦理；並明文中央水利主管機關應會商相關目的事業主管機關訂定海岸防護設施之設計準則，以符實際業務分工。第三，規範中央主管機關、中央目的事業主管機關、及直轄市、縣(市)主管機關權責，明定〈整體海岸管理計畫〉由中央主管機關擬訂；一級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，由中央目的事業主管機關擬訂；二級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，則由直轄市、縣(市)主管機關擬訂。此外，97 年《海岸法》(草案)首次納入計畫檢討之規定，考量海岸環境常隨時間產生變化，為符實際保護或防護需要，明定〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉經公布實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次；若為興辦重要保育措施、為防止重大災害、或配合國家重大計畫，則得隨時檢討變更⁶⁰。

三、審議

審議機制之規範，97 年《海岸法》(草案)維持 86、89 及 91 年草案版之精神，重申海岸管理為綜合性之事務管理，〈整體海岸管理計畫〉實屬國土(區域)計畫之一環，是以，〈整體海岸管理計畫〉擬訂後，應結合國土計畫審查機制。惟配合 93 年《中央行政機關組織基準法》公布施行，作用法不得規定機關或其內部單位之設立，爰於第 7 條明定，中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘(派)學者、專家、機關代表以「合議」方式審議〈整體海岸管理計畫〉，報請行政院核定後實施。

再者，97 年《海岸法》(草案)開始就〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，提出規定。配合一級與二級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之擬訂權責規範，依第 13 條條文及立法說明，考量機關權責、審議核定效率及衡平性，由中央目的事業主管機關擬訂之一級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，送中央主管機關審議核定；由直轄市、縣(市)主管機關擬訂之二

⁵⁹ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 7、8、15 條相關規定。

⁶⁰ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 9、10、11、12、13、14、18 條相關規定。

級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議後核定；另，就涉及二以上目的事業計畫、跨二以上直轄市縣（市）之〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，規範擬訂報核程序。此外，中央主管機關為審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，應聘（派）學者、專家、機關代表以「合議」方式審議，並於立法說明指出，前開合議，係指內政部區域計畫委員會。

此外，為強化與既有空間計畫審議機制之連結，97 年《海岸法》（草案）第 23 條規定，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫核定前，應先徵詢海岸主管機關之意見；海岸主管機關得就所關切之海岸地區整體規劃、海岸保護區、防護區管制規範等內容與該計畫之影響，為意見之表達。

四、管理

97 年《海岸法》（草案）對於海岸地區開發利用行為之管理，相較於 86、89 及 91 年草案版本，有四點重要差異。

首先，97 年《海岸法》（草案）與 86 年以來各草案版本明顯差異，在於專章名稱之調整，從 86、89 及 91 年草案「第四章、海岸地區之開發管理」修正為 97 年草案的「第四章、海岸地區之利用管理」；該章內容，亦刪除施工之相關規定

其次，97 年《海岸法》（草案）增加「海岸主管機關許可機制」，與「既有土地使用管制之審查機制」，進行分工與連結。依第 20 條條文及其立法說明，為維護海洋資源、考量海岸管理需特別關注之事項，爰明定於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區從事開發利用、且變更非都市土地使用達一定規模者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可後，始得施工；未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得依其他法規核發開發利用許可；至於未達前開規模之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，則依既有土地使用管制規定辦理。又，97 年《海岸法》（草案）刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費規定，另循 90 年訂定之〈非都市土地開發影響費徵收辦法〉規定辦理⁶¹。

⁶¹ 97 年《海岸法》（草案）雖未就「開發影響費」進行規範或說明，惟依法案與既有土地使用

第三，明確規範海岸主管機關對於海岸開發利用案件之審查重點，以避免對海岸造成重大影響，97 年《海岸法》(草案)第 21 條明定經審查符合下列條件者，主管機關始得許可：(1) 符合〈整體海岸管理計畫〉利用原則；(2) 符合〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉管制事項；(3) 保障公共通行或具替代措施；(4) 對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕有效措施；(5) 因開發需使用自然海岸或填海造地時，提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。

第四，前開應由海岸主管機關許可計畫，位於近岸海域或屬填海造地開發者，其申請人，以政府機關(構)為限，並刪除 86 年以來草案有關海岸地區開發得申請租用公有土地之規定，旨在配合國土復育策略方案暨行動計畫中，海岸地區公有土地不得放租放領政策，及考量海域工程及填海造地工程安全性；又，屬填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告日起 10 年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用⁶²。

至於工程受益費，97 年《海岸法》(草案)則維持 86 年以來各草案版本，第 17 條明定因海岸防護計畫有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費，並依《工程受益費徵收條例》辦理。

五、權利保障

97 年《海岸法》(草案)對於既有權利保障，維持 86 年以來各草案版本精神，除於第 9 條明定，一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依〈海岸保護計畫〉為從來之使用，或為維護、管理、學術研究、公共安全或國家重大建設需要，經中央主管機關許可者，不在此限；同時，第 16 條明定，針對因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償。

97 年《海岸法》(草案)新增關於公共權益保障之規範，依第 24 條條文及立法說明，為保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念，近岸海域不得為獨佔性使用，並禁止設置人為設施。但為國土安全、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及

管制審查機制分工及連結之意旨，應為另循 90 年訂定之〈非都市土地開發影響費徵收辦法〉規定辦理。

⁶² 民國 97 年《海岸法》(草案)第 20、22 條相關規定。

其他公益性事業之必要，依法律規定容許使用、設置，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。

另，第 24 條條文立法說明中敘明，從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用，亦應保障，可依《土地法》第 14 條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。

六、參與

97 年《海岸法》(草案)有關參與之規定，除維持 86 年以來各草案版本，於第 13 條明定海岸保護區或海岸防護區劃設、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，並於計畫核定後，函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日，另新增二個參與機制。

第一，97 年《海岸法》(草案)新增〈整體海岸管理計畫〉之參與，第 8 條規定，〈整體海岸管理計畫〉擬訂後，應公開展覽 30 日及舉行說明會，並以適當方法廣泛周知；任何公民或團體得於公展期間內，以書面向中央主管機關提出意見，併同審議。

第二，配合 97 年《海岸法》(草案)新增有關各地方政府於近岸海域管理分界線之劃設規範，作為地方政府執行《海岸法》之依據，第 5 條明定，中央主管機關應會商直轄市、縣(市)主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣(市)主管機關管理之近岸海域範圍，並於當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日，其變更或廢止時，亦同。

七、罰則

97 年《海岸法》(草案)罰則，規範於第五章、第 25 至 34 條，相較 91 年草案版本，差異有四。首先，提高海岸保護區及海岸防護區內違規使用罰鍰⁶³。其次，針對 20 條第 1 項規定應經海岸主管機關許可開發情形，未經許可逕行施工者，明定罰鍰規範⁶⁴。第三，就 97 年草案版本新增之近岸海域不得為獨佔性使用規定，配合制定違規罰鍰⁶⁵。第四，針對海岸保護區及海岸防護

⁶³ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 25、26、27 條相關規定。

⁶⁴ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 28 條相關規定。

⁶⁵ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 29 條相關規定。

區以外之違法開發或施工行為，刪除 86 年以來各草案版本之刑罰規定。

綜上所述，相較 91 年草案版，97 年《海岸法》(草案)重點為：(1) 目的及範疇，除重申海岸地區整體管理之法案意旨外，並強調永續海岸之目標。(2) 規劃，除重申〈整體海岸管理計畫〉作為上級指導計畫、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為具體執行計畫之體系外，並納入計畫檢討之規定；此外，明訂水利主管機關為海岸防護之目的事業主管機關，亦就〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之部會間、中央與地方間之權責關係，進行規範。(3) 審議，重申海岸土地利用屬於國土利用一環，惟基於作用法不得規定機關或其內部單位之設立，爰明定中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘（派）學者、專家、機關代表以「合議」方式審議。(4) 管理，明定海岸主管機關許可機制與既有土地使用管制之審查機制，二者間之分工與連結；又，刪除施工、開發影響費之規定；另，明定近岸海域或屬填海造地開發者，其申請人，以政府機關（構）為限。(5) 權利保障，除維持得依計畫從原來使用、補償因計畫擬訂及實施而受損失者等規定，並新增近岸海域不得為獨佔性使用之規範，確保公共權益。(6) 參與，除維持海岸保護區及海岸防護區劃設與計畫擬訂之參與機制，規定應參考相關單位、團體及個人之意見，納入考量，並新增〈整體海岸管理計畫〉、海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍劃定之參與。(7) 罰則，維持行政罰與刑罰，並提高罰鍰額度，惟刪除海岸保護區與海岸防護區外違規之刑罰規定。

肆、立法結果

97 年 5 月 16 日立法院第 7 屆第 1 會期第 11 次會議中，討論行政院第四次函請立法院審議《海岸法》(草案)，決議交由內政委員會審查(立法院，2008a)，後於 97 年 9 月 24 日立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會第 2 次全體委員會議，與會委員針對此一草案提出諸多質疑，重點包含：

1. 缺乏公民參與機制。
2. 開發行為致使環境損失之彌補措施標準模糊。
3. 草案與政府推動政策或法令重疊，且權責劃分不清，可能形成競合問題。
4. 缺乏海岸地區原住民傳統活動相關之規定
5. 海岸保護區及防護區之分級不明確。

6. 未考量補償機制之複雜性。

7. 開發行為例外情形允許原則模糊。

該會議結論爰指出，本次提出之草案內容空洞、欠缺周延，其中政策不明、權責不清，並請內政部邀集相關機關檢討是否撤案，另外後續定期舉行會議繼續審查 (立法院，2008b)。

99 年 3 月 5 日立法院第 7 屆第 5 會期第 3 次會議中，委員楊麗環等 37 人擬具《海岸法》(草案)(立法院，2010)；102 年 9 月 2 日立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議中，邱文彥委員等 67 人擬具《海岸管理法》(草案)(立法院，2013)，此二草案皆決議交由內政委員會審查。惟後因立法院屆期不續審而未能完成立法。

第五節 第五次函送立法院版本：103 年《海岸法》(草案)

行政院於 97 年第 4 度函請立法院審查《海岸法》(草案)，因立法委員屆期不續審，立法未果。內政部爰於 101 年 8 月 28 日召開重要議題座談會，依各界意見酌整條文，於 101 年 11 月 8 日陳報行政院，102 年 1 月 16 日召開審查會議後，行政院秘書長陳威仁以 102 年 7 月 29 日函囑邀集相關機關再加研議。內政部嗣於 102 年 10 月 16 日、103 年 3 月 7 日及 11 日召會研議，並依會議決議修正及整合相關單位意見重整條文，業於 103 年 3 月 28 日陳報行政院審查，經行政院 103 年 6 月 19 日第 3403 次會議決議審查通過，於 103 年 6 月 26 日第五次函送立法院審議。行政院函送《海岸法》(草案)審議前，102 年 9 月 24 日邱文彥委員等 67 人已於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)；林淑芬委員等 18 人則於 103 年 3 月 14 日立法院第 8 屆第 5 會期第 4 次會議中提出《海岸法》(草案)。

壹、政策背景

以下就 97 年《海岸法》(草案)立法院審議未果至 103 年《海岸法》(草案)第五次送立法院審議，期間之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等政策背景，進行扼要說明。

一、國際趨勢

2000 年代，海岸管理逐漸成為全球關注之重要議題。例如，2008 年南非公布《海岸整合管理法》。2009 年，印尼、馬來西亞、巴布亞新幾內亞、菲律賓、索羅門群島、東帝汶等六國，合作推動「珊瑚大三角倡議」行動。同年，英國公布海洋規劃、海洋許可、海洋保護區及海岸通行等規定；並於 2010 年設立海洋管理組織。2010 年，紐西蘭發布海洋政策宣言、聯合國生物多樣性公約大會提出里山倡議。2011 年，紐西蘭公布《海洋與海岸地區法》。2012 年 6 月，聯合國於巴西里約熱內盧舉行「第三屆聯合國永續發展大會(UNCSD)領袖高峰會」，針對當前環境和氣候變遷相關議題研擬對策，並持續倡議落實永續發展理念，嗣後，提出「千禧年發展目標」(The Millennium Development Goal, MDGs)，供各國依循。在此脈絡之下，2014 年，加拿大公布「海洋行動計畫及區域海洋計畫」，進一步將整合性海洋資源與海洋管理納入重要計畫；同年，英國通過「建立海域空間規劃架構綱領」，以海域空間規劃作為其海域使用管理規範的上位政策(內政部，2021；邱文彥，2017)。

二、重大事件

98 年 8 月 7 日莫拉克颱風，累積雨量超過臺灣年平均降雨量 2,500mm，帶來水災、土石流、坡地崩塌、橋梁斷裂、河海堤損毀、交通中斷及農業損等嚴重災情，幾乎涵蓋中南部及台東地區。主要災害類別有，造成 677 人死亡，我國爰於 98 年公布施行《莫拉克颱風災後重建特別條例》(全球災害事件簿，2009a；水利災害應變學習中心，2009)。

98 年 10 月 3 日芭瑪颱風，受颱風外圍環流及東北季風共伴效應影響，東北部及東部地區降下超大豪雨，造成宜蘭地區嚴重災情，多處淹水、交通中斷。計有 1 人死亡，農損約 1.3 億元 (全球災害事件簿，2009b)。

98 年 9 月凡那比颱風，降雨集中在花蓮、台東、屏東、高雄及台南等地，期間最大累積雨量 1,125mm 發生在屏東縣瑪家雨量測站，造成 2 人死亡、111 人受傷，在台南、高雄、屏東地區皆有大規模淹水及土砂災情傳出，全台共撤離 16,584 人，農林漁牧損失逾 21 億元 (全球災害事件簿，2010a)。

99 年 10 月梅姬颱風，降雨集中在宜蘭、新北等縣市，期間最大累積雨量 1,167mm 發生在宜蘭縣蘇澳雨量測站，造成 38 人死亡、96 人受傷，3,453 人進行緊急撤離。坡地災害，共 93 筆災害點位，其中台 9 線蘇花公路 115.9K 處因發生嚴重崩塌，造成滿載陸客的遊覽車翻落，共 23 人死亡；蘇澳鎮蘇北里白雲寺旁也發生嚴重崩塌，造成 9 人死亡。淹水災害，共 60 筆淹水點位，均發生於宜蘭縣內，總淹水面積約 5,372 公頃，淹水深度最深達 3.3 公尺 (全球災害事件簿，2010b)。

100 年 8 月南瑪都颱風，影響臺灣期間為 27 日至 31 日，降雨集中於高雄市、屏東縣、台東縣、花蓮縣等縣市。根據中央災害應變中心南瑪都颱風處置報告結報數據顯示，該颱風造成桃園縣 1 人死亡；全臺 4 萬多戶停電；農林漁牧災損達 1.28 億元。坡地災害 (含道路中斷) 方面，彙整水保局及公路總局的通報災點共計有 60 處，主要為邊坡坍方、路基流失。淹水災情方面，彙整水利署與 EMIC 的淹水通報資訊，共計有 188 筆淹水通報，主要集中在降雨量最大的屏東縣 (全球災害事件簿，2011)。

101 年 6 月泰利颱風，累積雨量最高在高雄市的御油山達 722mm，在中南部地區帶來相對較大的雨勢，造成嘉義、臺南、高雄及屏東等地區淹水。計有 1 人死亡，農損逾 7 億元 (全球災害事件簿，2012a)。

101 年 8 月天秤颱風，影響臺灣期間為 21 日至 29 日，以台東縣金峰鄉的金峰雨量站總累積雨量最大達 887.5mm。受颱風影響，恆春半島、東部及臺東離島地區災情慘重，造成房屋損毀、道路中斷、電力中斷、土石流、淹水等災情，共造成 8 人受傷，農損逾 2.5 億元 (全球災害事件簿，2012b)。

102 年天兔颱風，造成屏東及台東低窪地區局部淹水、停水、電力及電信中斷，花蓮、桃園、新竹及高雄市亦有部分地區電信電力系統受損，以及部分道路坍方，共計有 12 人受傷，累積撤離共 4,554 人，累積收容共 1,350 人 (全球災害事件簿，2013a)。

102 年康芮颱風，造成西半部地區嚴重淹水，中南部地區電信、電力系統受損，以及多處道路坍方、阿里山鐵路中斷，共計有 3 人死亡，累積撤離共 3,652 人，累積收容共 1,113 人，農損約 1.3 億元(全球災害事件簿，2013b)。

102 年潭美颱風，造成西半部地區積淹水，北部及中部山區多處道路坍方，山區鐵路及航空交通中斷。供電供水方面，新竹縣及南投縣電力系統受損，大約 6 萬戶停電；新竹、苗栗及嘉義地區輸水管線遭土石流沖斷，造成約 2 萬戶停水等災情，農損約 9 百萬元 (全球災害事件簿，2013c)。

102 年蘇力颱風，造成全國 3 人死亡、124 人受傷、房屋全倒及半倒計 70 戶，建物全或半倒 70 戶，實際收容人數 4,619 人，累計撤離人數 10,638，搶救災民人數 1,911 人，一級產業損失 (農林漁牧) 1,295,803 千元，估計公共設施復健及搶修金額 3,110,386 千元 (全球災害事件簿，2013d)。

102 年 11 月 1 日齊柏林導演「看見臺灣」紀錄片在台上映，旋即掀起了民眾及環保團體，對於臺灣海岸污染與破壞的議題引發熱議與關心，更加速了對於海岸法立法的期盼及迫切，因而行政院也指示各部會要針對國土保育專案小組中就一些海岸會發生災害的地點著手處理，以利有效的銜接未來海岸防護計畫的擬訂及推動，同時，有關海岸法立法則經過行政院多方整合後，於 103 年 6 月 26 日第五次函送海岸法草案版本提請立法院審議。

103 年鳳凰颱風，降雨主要發生在屏東山區、臺東金鋒與花蓮壽豐等地，前三名累積雨量分別為：屏東縣西大武山雨量站約 997.5mm，屏東縣大漢山雨量站約 673.5mm，臺東縣金峰雨量站約 671mm，且導致水災害 (全球災害事件簿，2014a)。

103 年麥德姆颱風，降雨主要發生在花蓮秀林、高雄桃源與嘉義和宜蘭山區等地，期間最大累積雨量為高雄縣溪南(特)雨量站約 676mm，造成全臺各地 17 人受傷 (全球災害事件簿，2014b)。

103 年 5 月 19 日豪雨影響臺灣，降雨主要發生在南投、嘉義及高雄等山區，造成南投國姓與雲林莿桐 2 人失蹤 14 人受傷，苗栗與臺中局部地區積水，以及零星坍方災情傳出 (全球災害事件簿，2014c)。

三、國家政策

98 年，內政部於召開部會分工會議後，擬具「海岸解嚴推動措施」作為實施依據，推出 98 年至 103 年「海岸復育及景觀改善示範計畫」⁶⁶；102 年，配合時任馬英九總統推動之「愛台十二建設」，提出「永續海岸整體發展方案 (第二期)」，旨在維護海岸自然風貌，並促進海岸永續發展 (內政部，2007；內政部，2021)。

行政院於 101 年 6 月 25 日核定「國家氣候變遷調適政策綱領」，就災害、維生基礎設施、水資源、土地使用、海岸、能源供給及產業、農業生產及生物多樣性與健康等 8 個調適領域，提出完整的因應調適策略，及落實執行的推動機制與配合措施。於該政策綱領架構之下，行政院於 103 年 5 月 22 日核定「國家氣候變遷調適策略行動計畫 (102-106 年)」，指導政府各部門推動調適工作；其中，以「保護海岸自然環境，降低受災潛勢，減輕海岸災害損失」為「海岸領域」之總目標，同時，考量臺灣沿海社經發展現況及海岸地形環境之差異特性，以避災、減災、減量及促進永續發展進行海岸地區管理 (行政院國家發展委員會，2003；行政院國家發展委員會，2012)。

四、國土規劃

93 年至 94 年，行政院經建會 (現國家發展委員會) 推動「國土復育策略方案行動計畫」及《國土復育條例》立法，與當時積極推動之《國土計畫法》、《海岸法》合稱為「國土三法」，但牽涉範圍過廣，尤其對於山區住民生活與生計權利影響甚深，共識不易形成。97 年另推動《濕地保育法》，與《國土計

⁶⁶ 計畫以「減量」、「復育」、「環境整理」進行棲地生態復育及景觀改善，成立「永續海岸推動實施服務團」，推動海岸環境教育，與進行海岸整體規劃，以達「復育劣化生態資源、整建改善海岸景觀、促進海岸土地管理合理化」之目的。

畫法》及《海岸法》合稱為「新國土三法」(台灣環境資訊協會編輯部, 2014)。

93 年行政院第 4 次函送立法院審議《國土計畫法》(草案), 加入海域之討論, 98 年第 5 次函送立法院審議《國土計畫法》(草案) 則新增海洋資源地區之國土功能分區, 揭示海洋與海岸納入國土規劃之意旨(營建署, 2021)。然而, 海岸管理刻不容緩, 鑒於《國土計畫法》(草案) 與《海岸法》(草案) 仍持續審議中, 為落實海域規劃、管理及違規使用之執行, 內政部爰於 98 年修正「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」。

99 年, 行政院核定「國土空間發展策略計畫」, 提出「沿海及河口地區」發展構想, 包括:「改善沿海地層下陷地區地貌及功能, 轉型為自然生態濕地公園、人工湖或滯洪池」、「強化海岸保護, 並進行海岸林區再造」、「強化海岸生態環境之保護及管理, 復育、串聯及整合沿海濕地、河口、防風林、海灘等海岸生態圈, 以維護改善自然生態」; 同年〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第 1 次通盤檢討)〉將海岸及海域之土地使用納入管理(營建署, 2021)。

隨後, 102 年 10 月 17 日〈全國區域計畫〉公告實施, 按〈國家氣候變遷調適政策綱領〉, 研訂各類型土地使用指導原則, 其中與海岸地區相關土地類型包括: 海岸地區、重要濕地、地層下陷區(行政院國家發展委員會, 2012; 營建署, 2021)。同年 10 月 23 日, 〈區域計畫法施行細則〉修正發布實施, 明定海域區及海域用地土地使用管制; 內政部遂於 10 月 31 日公告〈區域計畫之直轄市、縣(市)海域管轄範圍〉。

五、海岸管理

為維護海岸自然風貌、促進海岸永續發展, 行政院責成內政部檢討修正 96 年「永續海岸整體發展方案」, 102 年提出「永續海岸整體發展方案(第二期)」, 以供《海岸法》立法完成前政府各部門研修及審議海岸地區各項實質利用計畫之最高指導原則(內政部, 2013)。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

103 年 6 月 26 日行政院第五次函送立法院審議《海岸法》(草案), 草案總說明揭示之法案緣起, 與 86 年、89 年、91 年及 97 年草案版本大致相同, 重申透過海岸管理制度之健全, 促進海岸地區土地之合理利用, 以兼顧海岸土

地之保護、防護、開發之和諧 (行政院，2014)。

惟由於前開國際趨勢、重大事件、國家政策及國土規劃等政策背景變遷，103 年《海岸法》(草案) 相較於前次 97 年提送立法院審議草案版本，就法案章節及法條內容而言，皆有重要調整，將於下文說明各該立法重點。

二、法條結構

103 年函送立法院審議之《海岸法》(草案)，相較 86 年以來各草案版本之六章，103 年版將「海岸地區土地之整體規劃」與「資源保護及海岸防護」整併為「海岸地區土地之規劃」，爰共計五章，41 條條文。

就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則、附則等四大部分(參見圖 6)：

(一) 總則

草案第一章「總則」，包括立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區及地方主管機關管理之近岸海域範圍之劃定、建置海岸地區基本資料庫等。

(二) 分則

包含草案第二章「海岸地區之規劃」與第三章「海岸地區之利用管理」。

(三) 罰則

草案第四章「罰則」，就違反海岸管理土地使用之處罰進行規範。

(四) 附則

草案第五章「附則」，內容包括海岸管理相關計畫執行疑義、相關計畫擬訂期程、細則及施行日期等規定。

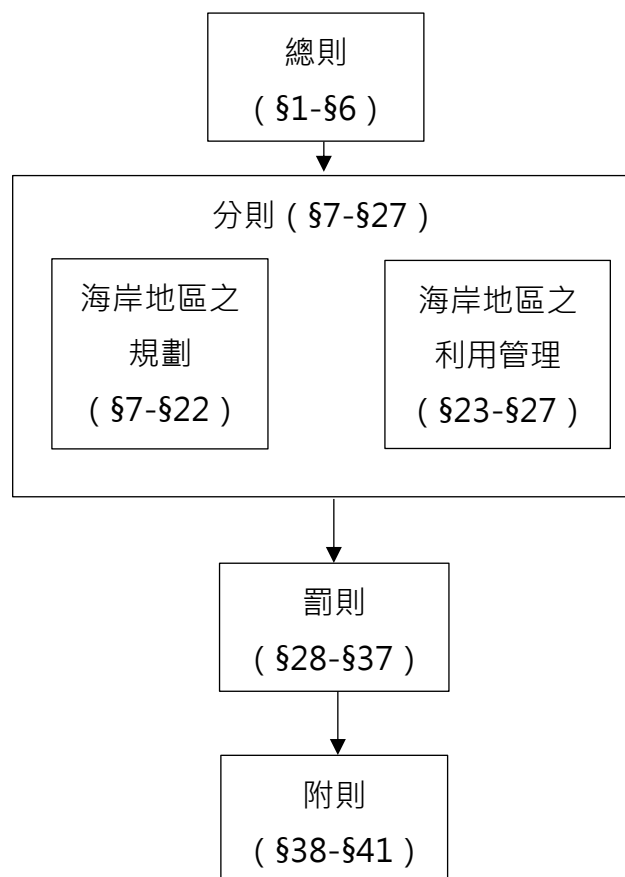


圖 6 《海岸法》政院草案版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、目的與範疇

103 年《海岸法》(草案)立法目的，與 97 年草案版相同，第 1 條明定，係「為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞」，並於立法說明強調維護自然海岸之理念。

法案主管機關，延續 97 年草案版本之規定，在中央為內政部、在直轄市為直轄市政府、在縣市為縣市政府，並明定近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理，主管機關並得主動辦理，以回應海岸地區之土地利用為國土利用一環之意旨⁶⁷。惟，為積極回應海岸地區多涉及跨域與跨部會整合事務之挑戰，103 年《海岸法》(草案)第 38 條明定：〈整體海岸

⁶⁷ 民國 103 年《海岸法》(草案)第 3、4 條相關規定。

管理計畫)及〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉涉及相關機關執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請上級機關決定之。

法案以海岸地區之利用管理為範疇，海岸地區定義，維持 97 年草案版：第 2 條明定，海岸地區依「平均高潮線」區分為「濱海陸地」及「近岸海域」，離島地區則視環境特性及實際管理需要劃定；另於第 5 條規定，中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍，俾作為地方政府執行本法之依據。

與 97 年草案版差異為，參考日本《海岸法》海岸防護設施定義，並考量海岸防護已由「工程」手段轉為「綜合治水」理念，爰修正「海岸防護設施」之定義，除堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆及其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施，並新增滯（蓄）洪池、地下水補注設施、抽水設施及防潮閘門。

二、規劃

103 年《海岸法》(草案)之計畫體系，承襲 86 年以來各草案版精神，以中央主管機關應擬訂之〈整體海岸管理計畫〉為上位，指導〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉；且為確保計畫符合實際需要，於 17 條明定，每 5 年通盤檢討 1 次，並得基於興辦重要保育措施、為防止重大災害、或配合國家重大計畫，隨時檢討變更。然，就計畫性質、內容及權責分工而言，有四個重點差異。

首先，〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉皆為具體執行計畫，爰第 18 條規定，此等計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。又積極促成海岸地區計畫管理，第 39 條規定，《海岸法》施行後 3 年內應完成〈整體海岸管理計畫〉之擬訂。

其次，為確保部會權責分工及協調、落實海岸管理，明定計畫擬訂權責。就海岸防護區，除延續 97 年草案，於第 13 條規定水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區之目的事業主管機關；其他潛在災害海岸防護區之目的事業主管機關，則依其他法律規定、或由中央主管機關協調指定有關機關辦理。又，第 9 條明定，一級〈海岸防護計畫〉由中央目的事業主管機關協調有關機關後擬訂；二級〈海岸防護計畫〉由直轄市、縣（市）主管機關擬訂；有疑義時，得由中央主管機關協調指定。

第三，承上，第 7 條〈整體海岸管理計畫〉應載明事項，新增保護及防護之區位劃設指導原則、基本管理原則及其計畫擬訂機關、期限。就海岸保護區而言，第 9 條規定一級〈海岸保護計畫〉由中央目的事業主管機關擬訂，涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂；二級〈海岸保護計畫〉，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，跨二以上直轄市、縣（市）行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣（市）主管機關協調擬訂；若有認定疑義時，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。惟，為避免行政程序之重複，已依其他法律（如《國家公園法》、《文化資產保存法》、《森林法》、《野生動物保育法》、《漁業法》、《濕地保育法》等）納入保護地區，在符合〈整體海岸管理計畫〉使用原則下，無須重新擬訂〈海岸保護計畫〉。

第四，為促進整體海岸永續發展，參酌歐盟「海岸綜合管理」(Integrated Coastal Zone Management·ICZM)計畫之整合指導精神，103 年《海岸法》(草案) 第 7 條，將發展遲緩或環境劣化地區之發展原則，新增為〈整體海岸管理計畫〉應載明事項；並且於第 10 條規定，依〈整體海岸管理計畫〉指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關，透過計畫輔導、經費補助或協調整合相關資源、經費（如離島建設基金、農村再生基金）等方式，輔導其傳統文化保存、生態資源保育及社區發展整合規劃事項。

三、審議

審議機制之規範，103 年《海岸法》(草案) 承襲 86、89、91 及 97 年各草案版精神，重申海岸管理為綜合性之事務管理，爰於第 8 條明定，中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘（派）學者、專家、機關代表以「合議」方式審議〈整體海岸管理計畫〉。

又，關於各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，依第 16 條規定，由中央主管機關遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式為之；該條立法說明指出，各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，乃結合國土空間計畫審議機制（即當時之區域計畫委員會）。

另，與既有空間計畫審議機制之連結，103 年《海岸法》(草案) 延續 97 年草案版本，於第 26 條明定，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

四、管理

海岸地區之利用管理，103 年《海岸法》(草案)雖延續 97 年草案版本，強調「海岸主管機關許可機制」與「既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制」之分工與連結，並明確規範許可案件審查重點，惟有兩個重要差異。

首先，新增「特定區位」概念。103 年《海岸法》(草案)第 23 條明定，在一級海岸保護區以外之海岸地區「特定區位」內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可；未達一定規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。依該條文立法說明，既有《區域計畫法》非都市土地使用管制已有相關審查規定，惟考量海岸地區之「特定區位」(例如：潮間帶)管理需要特別注意之事項，爰增加海岸主管機關許可機制，以維護海岸資源；所稱「特定區位」，則應考量對自然環境、災害影響或重要人文景觀範圍需要關注之地區，至原合法申設之既有設施所在範圍(如漁港、商港之現有防波堤外廓內等)，考量該範圍內或有法定計畫且不致產生外部性衝擊，將不納入「特定區位」。

其次，相較於 97 年草案版本，103 年《海岸法》(草案)刪除近岸海域或填海造地許可案件之申請人以政府機關(構)為限之規定。

其他延續 97 年草案版本者，則主要包括：第 20 條工程受益費之徵收；第 25 條規定屬填海造地開發完成之土地，自編定公告起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需要外，不得變更使用；第 24 條明定因開發需要使用自然海岸或填海造地時，應提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。

五、權利保障

103 年《海岸法》(草案)對於既有權利保障之規範，大致包括四個重點。第一，一級保護區內禁止改變其資源條件之使用，有關一級海岸保護區內既有權利之保障，除承襲 86 年以來各草案精神，規定依海岸保護計畫書為相容、維護、管理及學術研究之使用，或為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限外，並於 103 年《海岸法》(草案)第 11 條新增：「原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用」。

第二，針對因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，則維持 86 年以來各草案內容，於第 19 條規定計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償。

第三，有關 97 年草案版本新增之公共權益保障規範，103 年《海岸法》(草案)第 27 條亦維持該法條重點，明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，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。另，針對從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用之保障，則於該條文立法說明中敘明，可依《土地法》第 14 條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。

第四，相較 86 年以來各草案版，103 年《海岸法》(草案)依《原住民族基本法》第 21 條第 2 項規定，新增原住民族權利保障規範，第 15 條明定，〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。

六、參與

相較 97 年草案，103 年《海岸法》(草案)對於民眾參與機制，稍作強化。首先，有關海岸地區及各直轄市、縣(市)主管機關管理之近岸海域範圍劃定，參酌 97 年草案內容，於第 5 條明定，中央主管機關應將劃定之海岸範圍圖於當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公開展覽至少 30 日。

其次，〈整體海岸管理計畫〉之參與機制，第 8 條新增〈整體海岸管理計畫〉之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣徵意見，做成紀錄；於計畫送審議前，應公開展覽 30 日及舉行公聽會，民眾得於公開展覽期間以書面提出意見，併同審議，該審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知；計畫核定後，亦應公開展覽至少 30 日。

此外，有關〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉參與機制，相較 97 年草案，亦稍作強化。103 年《海岸法》(草案)第 15 條明定，擬訂機關應將〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉及其範圍劃設，公開展覽 30 日及舉行公聽會，民眾得於公開展覽期間，以書面向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫書報請中央主管機關審議，該審議進度、結果、陳情意見參

採情形及其他有關資訊，應廣泛周知；計畫核定後，亦應公開展覽至少 30 日。

七、罰則

103 年《海岸法》(草案) 罰則，規範於第四章、第 28 至 37 條，延續 97 年草案內容，大致有三個重點。第一，針對海岸保護區及海岸防護區內，違反〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉禁止使用之管制者，或造成保護標的、防護設施毀壞，或致釀成災害者，課與其相應之行政罰或刑罰。第二，就未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處以罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，未遵從者得按次處罰。第三，未經許可在近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並令其限期恢復原狀，屆期末遵從者，處以相當之罰鍰，並得按次處罰。

綜上所述，相較於 97 年草案版，103 年《海岸法》(草案) 重點，大致為：

- (1) 目的及範疇，重申海岸地區整體管理、以永續海岸為發展目標之法案意旨。
- (2) 規劃，重申〈整體海岸管理計畫〉作為上級指導計畫，並指示〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉皆為具體執行計畫；透過各部會、中央與地方間之計畫權責協調，回應海岸地區多涉及跨域與跨部會整合事務之挑戰；將發展遲緩或環境劣化地區之發展原則納入〈整體海岸管理計畫〉應載明事項。
- (3) 審議，重申海岸土地利用屬於國土利用一環，中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議。
- (4) 管理，除強調「海岸主管機關許可機制」與「既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制」之分工與連結，並新增「特定區位」許可概念；另，刪除近岸海域或填海造地許可案件之申請人，以政府機關（構）為限之規定。
- (5) 權利保障，維持得依計畫從原來使用、補償因計畫擬訂及實施而受損失者、近岸海域不得為獨佔性使用以確保公共權益等，並新增原住民族權利保障規範。
- (6) 參與，稍微強化〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉參與機制，包括意見徵詢、公開展覽、公聽會、民眾意見參採、審議資訊公開；
- (7) 罰則，維持行政罰與刑罰。

肆、立法結果

103 年《海岸法》(草案) 經 6 月 19 日行政院第 3403 次會議審查通過，於 103 年 6 月 26 日第 5 次函送立法院審議。此前，邱文彥委員等 67 人與林淑芬委員等 18 人已分別於 102 年 9 月 24 日與 103 年 3 月 14 日提送二版本草案。103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，

就前開草案併案審查，過程中，委員們對於法案部分提出疑義，重點包括：

1. 海岸地區範圍界定⁶⁸
2. 海岸地區規劃管理原則⁶⁹
3. 一級海岸保護區禁止改變資源條件之例外規定⁷⁰

該次會議決議，《海岸法》(草案)審查完竣，全案 46 條，已審查通過 43 條，保留第 2 條、第 7 條、第 11 條等 3 條文。又，為徵詢各界意見，立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會爰於 103 年 12 月 17 日舉行「海岸管理建制」公聽會，就前開保留條文之爭議處，邀集專家學者及相關政府單位共同研商討論，並將專家學者所提建議作成公報紀錄，詳盡考慮、納入作為後續《海岸法》(草案)條文持續調整之參考。

104 年 1 月 15 日舉行立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，就內政委員會保留條文之爭議，參採「海岸管理建制」公聽會意見，進行協商討論；後於同年 1 月 20 日召開立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過，並決議法案名稱修正為《海岸管理法》(草案)；104 年 2 月 4 日《海岸管理法》公布施行。

⁶⁸ 民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，陳繼鳴組長與曾大仁署長認為應以平均高潮線為劃設海岸地區之基準線，若以海圖為基準線恐有資料不足及比例尺不夠細緻不利進行海岸管理等問題，因此建議以平均高潮線為基準線，後續執行面再透過細則或技術面，進一步敘明以海圖或其他方式界定之更細節之部分；邱文彥委員則認為平均高潮線需有 19 年資料累積始能呈現且潮位是隨時在變動的，其建議應以海圖，因海圖已繪製完成可直接使用；林淑芬委員則認為不論採行何種方式，核心目的是要保護到潮間帶完整性，因此應邀集專家學者共同研議（立法院，2014a：內政委員會會議紀錄）。

⁶⁹ 民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，鄭天財委員、林淑芬委員、邱文彥委員共同協商討論，第十一款調整為尊重海岸原有使用權益，促使海岸保護、防護與利用兼籌並顧。另對於海岸管理規劃原則林淑芬、邱文彥、鄭天財等委員提出它的架構及內容的粗細程度其實並不太統一，建議再做釐清及彙整（立法院，2014b：公聽會會議紀錄）。

⁷⁰ 民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，林淑芬委員對於第十二條第二項第二款的「從來之使用」表示疑慮，提到既有合法但不符合海岸管理法揭示之精神或管理原則之狀態，如何保護既有權益及後續處置方式？條文中提到有關變更使用或拆除建築物、從來之使用，與改為妨礙較輕使用之彼此優先順序宜再釐清。

第六節 公布施行版本：104 年《海岸管理法》

內政部於 80 年 9 月 5 日依據行政院台經字第 29247 號函指示，研訂完成《海岸法》(草案)，前於第 3、4、5、7 屆 4 度函請立法院審查，皆因立法委員屆期不續審，依《立法院職權行使法》規定函請內政部重行檢討報院。

103 年 6 月 26 日行政院第 5 次函送第 8 屆立法院審議，經內政委員會、海岸管理建制公聽會、黨團協商等會議討論過程，終於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過，法案名稱修正為《海岸管理法》(草案)，並於 104 年 2 月 4 日公布施行《海岸管理法》。

壹、政策背景

以下就 103 年《海岸法》(草案)第五次送立院審議至 104 年《海岸管理法》三讀通過及公布施行，期間之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等政策背景，進行扼要說明。

一、國際趨勢

「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 概念，於 1992 年里約熱內盧「地球高峰會」(又稱「聯合國環境與發展會議」)正式受到全球關注，係指將二個或二個以上部門的活動互相關聯或共同導引的過程，藉由綜合性計畫，有效平衡環境保護、公共使用及經濟發展。2014 年(民國 103 年)11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會會議中，邱文彥委員指出「整合性海岸管理」之重要性，是以，〈整體海岸管理計畫〉實屬強調具實踐性之行動計畫(立法院，2014a;內政部，2021;邱文彥，2017)。

2015 年「巴黎氣候協定」通過，同年聯合國永續發展會議通過「2030 年永續發展議程」。

二、重大事件

104 年 8 月 7 日蘇迪勒颱風在花蓮東南東方海面，暴風圈逐漸接觸臺灣陸地，從花蓮秀林鄉登陸，造成宜蘭得子溪口、宜蘭河、冬山河等多處淹水，根據統計結果，全臺死亡 8 人、失蹤 4 人、受傷 437 人、道路中斷 47 處、水

利設施受損 17 處 (全球災害事件簿，2015a)；同年 9 月 28 日杜鵑颱風在花蓮東南東方海面，暴風圈逐漸向臺灣東半部海面和陸地接近，後由宜蘭南澳鄉登陸，造成南勢溪上游土石崩塌，颱風共造成 3 死亡、376 人受傷 (全球災害事件簿，2015b)。

三、國家政策

102 年 7 月 3 日《濕地保育法》公布，後於 104 年 2 月 2 日施行，旨在確保濕地天然滯洪等功能、維護生物多樣性、促進濕地保育及明智利用 (行政院環境保護署，2018)。內政部爰於民國 99 年擬訂「國家重要濕地保育計畫 (100-105 年)」；103 年，納入將該計畫之精神與內容，研擬「國家濕地保育綱領」，106 年 3 月 31 日送行政院備查(內政部營建署城鄉發展分署，2017)。

四、國土規劃

106 年 6 月 22 日行政院會，內政部於「國土計畫落實推動情形」指出，隨《海岸管理法》(草案)、《濕地保育法》(草案)、《國土計畫法》(草案) 等「國土三法」之積極推動，逐步落實國土空間之永續 (行政院，2017)。

五、海岸管理

103 年 7 月 7 日行政院核定「海岸環境營造計畫 (104-109 年)」，旨在「強化海岸防護能力，降低災害損失」、「加速海岸環境復育，營造優質海岸」與「落實海岸防護工法研發應用，維護海堤設施功能」。循該目標指導，規劃「因應氣候變遷衝擊，規劃推動海岸防護適應策略」、「加強工法研發，提升海岸防護技術能力」、「善用海岸自然特性，展現特色海岸風華」、「維護海堤設施，確保應有防護功能」及「活化海堤空間利用，改善海岸棲地環境」等執行策略。

另，內政部於 104 年 1 月至 106 年 9 月，陸續核定新竹市等 18 個縣市之區域計畫「海域區」劃設 (內政部，2021)。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

104 年《海岸管理法》公布施行版之立法精神，依 103 年 6 月 26 日第五次函送立法院審議《海岸法》(草案) 總說明：

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

前開總說明揭示之法案源起及宗旨，乃承襲 86 年、89 年、91 年、97 年及 103 年等草案版本。惟經 103 年立法院審議，除法案名稱從《海岸法》修正為《海岸管理法》，104 年公布施行之法條內容，與 103 年送立法院審議之草案，亦存在若干差異。本章概要說明重點差異後，將於第三章就「103 年政院草案版」與「104 年公布施行版」之條文，進行逐條比較分析。

二、法條結構

104 年《海岸管理法》公布施行版，計五章，共 46 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則、附則等四大部分（參見圖 7）：

（一）總則

第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區及地方主管機關管理之近岸海域範圍之劃定、建置海岸地區基本資料庫等。

（二）分則

包含第二章「海岸地區之規劃」、第三章「海岸地區之利用管理」。

（三）罰則

第四章「罰則」，就違反海岸管理土地使用之處罰進行規範。

（四）附則

第五章「附則」，內容包括海岸管理相關計畫執行有疑義之處理程序、

整體海岸管理計畫計畫公告實施之期程、細則及施行日期等規定。

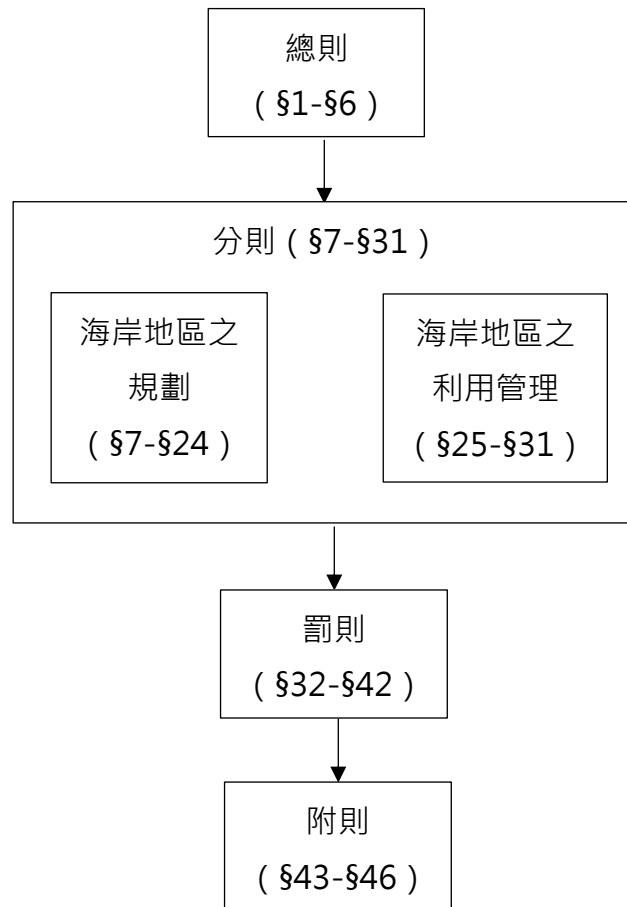


圖 7 《海岸管理法》公布施行版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、目的與範疇

104 年《海岸管理法》公布施行版，第 1 條揭示立法目的係「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展」。相較於 103 年草案版，104 年《海岸管理法》公布施行版，除承襲 86 年以來各草案訴求之海岸保護、防護、利用，並有三大重點：

第一，海岸保護、防護、利用，係在「因應氣候變遷」脈絡下，進行研議；

第二，將「海岸整合管理」之精神及概念，正式落入法條文字；

第三，以自然系統觀念確保「自然海岸零損失」，促進海岸地區永續發展。

法案主管機關，承襲 86 年以來各草案版精神，重申海岸土地利用為國土利用一環，第 4 條明定，主管機關在中央為內政部、在直轄市為直轄市政府、在縣市為縣市政府。惟，海岸管理事涉諸多部門權責，除延續 103 年草案規定近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項由海岸巡防機關辦理，並新增主管機關「得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育、漁業養護或其他目的事業主管機關協助辦理」。另，為落實海岸之計畫管理，維持 103 年草案內容，於第 43 條規定，〈整體海岸管理計畫〉及〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉涉及相關機關執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請上級機關決定之。

法案以海岸地區為管理範疇，海岸地區定義，維持 103 年草案版，第 2 條明定，海岸地區依「平均高潮線」區分為「濱海陸地」及「近岸海域」，離島地區視環境特性及實際管理需要劃定。惟，104 年《海岸管理法》公布施行版新增「必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線」，補充海岸地區之定義。

二、規劃

104 年《海岸管理法》公布施行版之計畫體系，延續 103 年之草案重點：
(1) 以中央主管機關應擬訂之〈整體海岸管理計畫〉為上位計畫，指導〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉；並由於三者皆屬具體執行計畫，爰於第 19 條規定，此等計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設

計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。(2) 為明確各計畫權責，除於將保護區、防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之規定，納入第 7 條〈整體海岸管理計畫〉應載明事項；並於第 10 條明定一級、二級〈海岸防護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂機關；又，第 14 條明定水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區目的事業主管機關，其他潛在災害海岸防護區之目的事業主管機關，則依其他法律規定或由中央主管機關協調指定有關機關辦理；另，為避免行政程序之重複，第 13 條規定，已依其他法律納入保護地區，在符合〈整體海岸管理計畫〉使用原則下，無須重新擬訂〈海岸保護計畫〉。

相較於 103 年草案，104 年《海岸管理法》公布施行版之規劃制度設計，有四個重點差異。首先，鑒於海岸地區之規劃，為海岸管理之重要基礎工作，爰於第 7 條明定海岸地區之規劃管理原則。

其次，為確保計畫符合實際需要，第 18 條除維持 97 年及 103 年草案，明定〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉公告實施後，擬訂機關應視海岸情況，每 5 年通盤檢討一次，並得基於興辦重要保育措施、為防止重大災害，隨時檢討變更。另，104 年《海岸管理法》公布施行版，就得隨時檢討變更之情事，酌予修正：刪除「配合國家重大計畫」；新增「為興辦緊急保育措施，為防治緊急災害，政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共設施」。

第三，參酌歐盟「整合性海岸管理」，修正第 8 條〈整體海岸管理計畫〉應載明內容，納入「劃設海岸管理須特別關注區位」、「發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則」，並透過第 11 條補充規範，確保重要海岸景觀區、以及發展遲緩或環境劣化之海岸地區復育及發展之整合規劃。

此外，為加速海岸管理之推動，修正 103 年草案規定之 3 年期限，104 年《海岸管理法》公布施行版第 44 條明定，中央主管機關應於《海岸管理法》施行後 2 年內，公告實施〈整體海岸管理計畫〉

三、審議

審議機制之規範，104 年《海岸管理法》公布施行版承襲 86、89、91、97 及 103 年各草案版精神，重申海岸管理為綜合性之事務管理，爰於第 9 條明定，中央主管機關應本於公平、公開原則，以合議方式審議〈整體海岸管理

計畫)；惟合議成員之組成，中央主管機關除應遴聘(派)學者、專家、機關代表，104年《海岸管理法》公布施行版新增應遴聘「民間團體」代表，並明定「學者、專家及民間團體之代表不得少於二分之一」。

關於各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，除延續103年草案內容，由中央主管機關遴聘(派)學者、專家、機關代表以合議方式為之，並於104年《海岸管理法》公布施行版第17條新增應遴聘「民間團體」代表，且明定「學者、專家及民間團體之代表不得少於二分之一」。

另，與既有空間計畫審議機制之連結，104年《海岸管理法》公布施行版維持103年草案版本，於第27條明定，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

四、管理

104年《海岸管理法》公布施行版有關利用管理之規範，大致依循103年草案版本，強調「海岸主管機關許可機制」與「既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制」之分工與連結。除於第25條規定，「在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸管理利用說明書，申請主管機關許可」；未達一定規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，依現行土地使用管制規定辦理即可。又，明確規範許可案件審查重點，惟有四點重要差異。

首先，有關「特定區位」許可案件審查重點，104年《海岸管理法》公布施行版新增「最小需用」概念，第26條規定「為保護自然海岸及生態資源，因開發須使用自然海岸或填海造地時，應以『最小需用』為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施」。

其次，相較103年草案，104年《海岸管理法》公布施行版刪除「屬填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公用需要外，不得變更使用」之規定。

第三，104年《海岸管理法》公布施行版新增第20條「船舶航行有影響海岸或肇致海洋汙染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道，

並公告之」。

此外，為提升全民意識，擴大海岸保域及管理之參與，以維繫海岸有秩序和永續之發展，104 年《海岸管理法》公布施行版新增第 29 條、30 條有關「海岸管理基金」來源及用途之規定。

另，104 年《海岸管理法》公布施行版第 23 條，關於防護工程受益費之徵收，則維持 86 年以來各草案內容，以落實受益者負擔。

五、權利保障

關於權利保障，104 年《海岸管理法》公布施行版大致延續 103 年草案版內容：包括一級保護區內既有權利保障；因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者之補償⁷¹。惟有兩點增補。

第一，對於公共權益保障之關注，始於 97 年草案規定「近岸海域不得為獨占性使用」，104 年《海岸管理法》公布施行版第 31 條進一步規範，「近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用」。

第二，原住民族權利保障，相較於 103 年草案，稍有強化。除於第 10 條明定，海岸保護區及海岸保護區之範圍劃設及計畫擬訂，如涉及原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂；並於第 16 條規定〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。

六、參與

104 年《海岸管理法》公布施行版有關民眾參與機制之規範，大致維持 103 年草案內容，包括〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之意見徵詢、公開展覽、公聽會、民眾意見參採、審議資訊公開等⁷²。惟有三點差異。首先，104 年《海岸管理法》公布施行版第 16 條有關〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉審議前與審議期間之民眾參與，除維持 103 年草案規定，擬訂機關應於審議前，將〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉公開展覽 30 日及舉行公聽會；民眾得於公開展覽期間內，以書面提出意見，併同計畫報請

⁷¹ 民國 104 年《海岸管理法》第 12、21 條相關規定。

⁷² 民國 104 年《海岸管理法》第 9、16 條相關規定。

中央主管機關審議；審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知。另，新增擬訂機關「應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由」之規定。

其次，104 年《海岸管理法》公布施行版第 6 條增訂，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，定期更新資料庫與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開。此外，為擴大社會參與，第 28 條增訂，中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。

七、罰則

104 年《海岸管理法》公布施行版，罰則規定於第四章、第 32 至 42 條，大致維持 103 年草案重點：(1) 針對海岸保護區及海岸防護區內，違反〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉禁止使用之管制者，或造成保護標的、防護設施毀壞，或致釀成災害者，課與其相應之行政罰或刑罰。(2) 就未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處以罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，未遵從者得按次處罰。(3) 未經許可在近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並令其限期恢復原狀，屆期未遵從者，處以相當之罰鍰，並得按次處罰。

另，相較於 103 年草案，104 年《海岸管理法》公布施行版新增第 35 條，針對規避、妨礙或拒絕因擬訂或實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉而為之調查、勘測者，得處以相當之罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。

肆、立法通過之附帶決議

103 年 11 月 19 日召開之立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，由於許多條文涉及「得為原來之使用」問題，其他條文亦有應進一步釐清或詳加敘明之事項，邱文彥委員爰建議採「附帶決議」方式，由行政機關以行政命令清楚的詳加解釋並說明。是以，104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，做成 4 點附帶決議：

1. 海岸管理法影響民眾權益甚深，又憲法明定人民財產權應受保障，海岸管理法後續施行細則應送立法院備查。

2. 海岸管理法有關「得為原來之使用」之意涵，請內政部詳為研究後，行文漁政及其他相關主管機關，以釐清漁民及現有權益人之疑慮，俾利本法之施行。
3. 海岸管理法應落實「原住民族基本法」相關規定。
4. 在設置區位無替代性且不影響核心保護標的原則下，政府興辦國家安全、公共安全，經中央主管機關許可之公共設施或公用事業計畫，請中央主管機關於訂定海岸保護計畫相容使用項目時，應詳加斟酌妥適納入。

最後，上述 4 點附帶決議於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議，連同《海岸管理法》(草案)一併三讀通過。

第七節 小結：海岸管理法立法背景及立法重點演進

過去對於海的使用，以農業、漁業等一級產業為主。71 年 4 月 22 日行政院第 1777 次決議推動「保護臺灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」案，遂責成內政部會同有關機關進行緊急調查規劃工作，對沿海地區景觀及生態資源作全面調查規劃，除就臺灣沿海地區擇其有特殊景觀及農漁業發展價值者，迅即進行勘查、劃定區域，並規劃保護及發展措施，內政部爰於 72 年提出「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」。

76 年解嚴後，鑒於海埔地大型開發需求日增，然海岸地區管理法令不足、開發管理單位複雜，是以，對海岸各項資源做有計畫之規劃經營、保護珍貴稀有資源，以達資源之永續利用，乃刻不容緩之工作。營建署國家公園組曾於 72 年嘗試研擬《海岸法》(草案)，惟並未具體推動。80 年，行政院指示內政部研擬《海岸法》，並責成營建署於 82 年發布〈海埔地開發管理辦法〉，作為《海岸法》尚未立法前之海岸開發管理的重要依循。自此，展開 20 多年來，我國海岸管理法制化之政策歷程。

行政院自 86 年至 97 年曾四度函送《海岸法》(草案)至立法院審議未果，直至 103 年第五次將《海岸法》(草案)函送立法院審議後，終於 104 年 1 月 20 日完成三讀，並於同年 2 月 4 日公布施行《海岸管理法》。20 多年立法推動過程，歷經諸多辯論、協商、折衝，立法未果的各草案版本，可視為階段性成果之體現，為當前海岸管理政策重要基石，富有歷史意義。為詳實記錄立法過程之時空背景更迭及任務轉折，據以理解成就《海岸管理法》立法之關鍵，本章蒐整 86 年以來行政院五次函送立法院審議之《海岸法》(草案)、及 104 年公布施行之《海岸管理法》，針對各版本之研議背景、立法精神及法條結構、立法重點、立法結果，進行扼要歸納與分析。

歸結前五節內容，本節首先彙整各版本法案推動時之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等背景脈絡(參見表 3)，並就各版本法案重點，依目的與範疇、規劃、審議、管理、權利保障、參與、罰則等，扼要說明其制度設計演進及差異。

表 3 《海岸（管理）法》各草案版本內容比較簡表

法案 歷程	函送審議	(行政院尚未函送草案至立法院審議)			第一次	第二次
	法案年代				86.06.10	89.02.24
	立院屆期				第三屆	第四屆
	法案名稱	海岸法			海岸法	
立法 背景	民國年代	75 年以前	75-80 年	81-85 年	86-90 年	
	國際趨勢	◆國際捕鯨管制公約(35) ◆美國海岸地區管理法及海岸管理計畫(61) ◆倫敦公約(防止傾倒廢物等汙染海洋公約)(61) ◆國際防止船舶汙染公約(62) ◆華盛頓公約(瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約)、拉姆薩爾濕地公約生效(64) ◆聯合國海洋公約、中國海洋環境保護法(71)		◆地球高峰會、整合性海岸管理、里約宣言、生物多樣性公約、聯合國氣候變化綱要公約(81) ◆聯合國海洋法公約(83)	◆京都議定書(86) ◆加拿大海洋法(86) ◆聯合國國際海洋年(87) ◆澳洲海洋政策計畫與管理系統(87) ◆歐洲海岸管理計畫(88) ◆澳洲海域使用規範與制度(88) ◆生物安全議定書(89)	
	重大事件	◆成立內政部營建署(70) ◆成立墾丁國家公園(71)	◆成立太魯閣國家公園(75) ◆解嚴(76)	◆成立金門國家公園(85) ◆賀伯颱風(85)	◆精省(87) ◆象神颱風(89) ◆921 大地震(89) ◆美麗灣事件(89) ◆桃芝颱風(90) ◆納莉颱風(90)	
	國家政策	◆十大建設(60) ◆行政院核定臺灣沿海地區自然環境保護計畫(73)	◆行政院核定臺灣沿海地區自然環境保護計畫(北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮)(76) ◆加入亞太經合會議(APEC)(80)	◆申請加入《關稅暨貿易總協定》(GATT)(81) ◆行政院實施「振興經濟方案」(82) ◆海埔地開發許可審議規範(84)		
	國土規劃	◆《區域計畫法》(63) ◆行政院核定〈臺灣地區綜合開發計畫〉(68) ◆公告實施北部中部南部東部區域計畫(71-73)		◆推動「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」(84) ◆公告實施北部區域計畫第 1 次通盤檢討(84) ◆公告實施南部區域計畫第 1 次通盤檢討(85) ◆公告實施中部區域計畫第 1 次通盤檢討(85)	◆公告實施東部區域計畫第 1 次通盤檢討(86) ◆內政部修正「非都市土地開發審議作業規範」訂定「海埔地開發專編」(90) ◆內政部營建署「國土利用監測計畫」(90)	
	海岸管理	◆《漁業法》(18) ◆《礦業法》、《土地法》(19) ◆《要塞堡壘地帶法》(20) ◆《森林法》(21) ◆《航路標識條例》、《海關緝私條例》(23) ◆《都市計畫法》(28) ◆《水利法》(31) ◆《發展觀光條例》(58) ◆《國家公園法》(61) ◆《農業發展條例》(62) ◆《山坡地保育利用條例》(65) ◆《商港法》(69) ◆《航業法》(70) ◆《文化資產保存法》(71) ◆農委會發布〈海埔地開發管理辦法〉(72) ◆內政部營建署國家公園組《海岸法》(草案)(72)	◆《國家安全法》(76) ◆《野生動物保育法》(78) ◆行政院指示內政部研擬《海岸法》(80)	◆《漁港法》(81) ◆內政部發布〈海埔地開發管理辦法〉(82) ◆《土石採取法》、《環境影響評估法》(83) ◆內政部《海岸法》(草案)(83)	◆成立漁業署(87) ◆《中華民國領海與鄰接區法》、《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》(87) ◆〈整體海岸管理計畫〉(草案)(88) ◆〈海堤管理辦法〉(88) ◆成立海岸巡防署(89) ◆《海岸巡防法》(89) ◆《促進民間參與公共建設條例》(89) ◆《離島建設條例》(89) ◆《海洋汙染防治法》(89)	

法案	函送審議	第三次		第四次	第五次	公布施行
歷程	法案年代	91.06.04		97.05.05	103.06.26	104.02.04
	立院屆期	第五屆		第七屆	第八屆	
	法案名稱	海岸法				海岸管理法
立法背景	年代	91-95 年	95-100 年	101-102 年	103 年	104 年
	國際趨勢	◆歐盟整合性海岸地區管理建議書(91) ◆英國海域空間規劃提案(91) ◆加拿大海洋策略(91) ◆加拿大海洋行動計畫(94)	◆日本海洋基本法(96) ◆南非海洋整合管理法(97) ◆珊瑚大三角倡議(98) ◆英國海洋規劃、海洋許可、海洋保護及海岸通行等相關規定(98) ◆英國設海洋管理組織(99) ◆紐西蘭海岸政策宣言(99) ◆聯合國生物多樣性公約大會(日本)里山倡議(99) ◆紐西蘭海洋與海岸地區法(100)		◆歐盟通過建立海域空間規劃和海岸整合管理指令(103) ◆加拿大區域海洋計畫(103)	◆巴黎氣候協定(104) ◆聯合國永續發展會議-通過 2030 年永續發展議程(104)
	重大事件	◆敏督利颱風(93)	◆成立東沙環礁海洋國家公園(96) ◆成立台江國家公園(96) ◆海岸解嚴推動措施(98) ◆莫拉克颱風(98) ◆晨曦號擱淺事件(98)	◆齊柏林看見台灣紀錄片(102)		◆蘇迪勒(104) ◆杜鵑颱風(104)
	國家政策	◆《環境保護基本法》(91) ◆《行政程序法》(91) ◆永續發展委員會(91) ◆臺灣沿海地區自然環境保護計畫彰雲嘉沿海保護區雲林縣部分地區調整範圍計畫(91) ◆原住民族基本法(94)	◆永續海岸整體發展方案(96) ◆愛台十二建設(97) ◆國土空間發展策略計畫(99) ◆《產業創新條例》(99)	◆國家氣候變遷調適政策綱領(101) ◆永續海岸整體發展方案(第二期)(102)	◆國家氣候變遷調適行動計畫(102 年-106 年)(103)	
	國土規劃		◆修正「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」(98) ◆公告實施「變更臺灣北中南東部區域計畫第 1 次通盤檢討(海域納入區域計畫實施範圍)」(99)	◆公告實施全國區域計畫(102) ◆區域計畫之直轄市縣(市)海域管轄範圍(102) ◆區域計畫法施行細則(海域區、海域用地)(102)		◆核定新竹市等 17 個縣市之海域區(104.01-106.09) ◆非都市土地開發審議作業規範-填海造陸專編(104.) ◆非都市土地使用管制規則(海域區/海域用地區位許可機制)(104)
	海岸管理	◆成立海洋事務推動委員會(93)	◆海岸復育及景觀改善示範計畫(93-103)			◆海岸環境營造計畫(海域區、海域用地)(104-109) ◆《濕地保育法》(104) ◆《土石採取法》(104)

壹、目的與範疇之立法重點差異

立法目的與範疇，影響法案內容之研議。以下就「法案名稱」、「立法目的」、「海岸地區定義」及「海岸管理範疇」之立法重點演進，進行扼要彙整(見表 4)。

一、法案名稱調整

行政院於 86 年、89 年、91 年、97 年、103 年五次函送立法院審議之法案，皆以《海岸法》為名；103 年第 8 屆第 6 會期立法院審議過程，決議調整為《海岸管理法》。

二、立法目的調整

86 年以來之各草案，皆期透過海岸地區管理體系之健全、管理權責之釐清，促進海岸地區土地合理利用，以達海岸地區保護、防護與開發之和諧。隨永續發展觀念於全球展開，97 年草案開始強調「永續海岸」之發展目標。104 年公布施行版，承襲前述精神，除將「推動海岸整合管理」落入法條，並訴求「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」，促進海岸地區永續發展。

三、海岸地區定義調整

86 年以來之各草案，皆定義「海岸地區」係包含「濱海陸地」與「近岸海域」，86、89 及 91 年草案以「平均海水面」區隔兩者，97、103 年草案及 104 年公布施行版則以「平均高潮線」作為分界。另，104 年公布施行版新增「必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線」補充海岸地區定義。

四、法案管理範疇調整

86 年以來之各草案，皆主張海岸土地利用為國土利用一環，惟不同於 86、89 及 91 年草案以大篇幅規範海埔地、海岸地區施工計畫之開發管理，97、103 年草案及 104 年公布施行版則，全數移除該等規定。

表 4 各版本目的與範疇之立法重點差異

函送時間		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
立院屆期		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
法案名稱		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法重點	立法目的	為保護、 開發及管理 海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用。			為促進海岸地區之 永續發展 ，保護、 利用及管理 海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞。		為維繫自然系統、 確保自然海岸零損失 、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展。
	海岸地區之定義	(一) 海岸地區，包含濱海陸地及近岸海域； (二) 濱海陸地，為 <u>平均海水面</u> 至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要道路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界； (三) 近岸海域，為 <u>平均海水面</u> ⁷³ 至等深線三十公尺，或 <u>平均海水面</u> 向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。			(一) 海岸地區，包含濱海陸地及近岸海域； (二) 濱海陸地，為 <u>平均高潮線</u> 至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要道路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界； (三) 近岸海域，為 <u>平均高潮線</u> 至等深線三十公尺，或 <u>平均高潮線</u> 向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。		(一) 海岸地區，包含濱海陸地及近岸海域； (二) 濱海陸地，為 <u>平均高潮線</u> 至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要道路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界； (三) 近岸海域，為 <u>平均高潮線</u> 至等深線三十公尺，或 <u>平均高潮線</u> 向海三哩處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。海岸地區 必要時，得以坐標點連接劃設直線之海域界線 。
	法案管理範疇	包含海埔地、海岸地區施工計畫之開發管理。			移除海埔地、海岸地區施工計畫之開發管理相關規範。		

⁷³ 民國 86 年函送立法院審議《海岸法（草案）》版本所謂「平均海水面」指十九年間中水位記錄之「平均高程」，而民國 89 年及 91 年版本所謂「平均海水面」指十九年間中水位記錄之「平均值」。

貳、規劃（計畫體系、計畫擬訂、計畫檢討）之立法重點差異

《海岸管理法》期透過計畫管制，落實海岸地區管理。以下就「計畫體系」、「計畫擬訂」、「計畫檢討」之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 5）。

一、計畫體系

86 年以來各草案，皆規定二層級計畫體系：上級之〈整體海岸管理計畫〉與下級之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉。86、89、91 及 97 年草案，定位上級為指導性計畫，下級屬具體執行計畫；然 103 年草案與 104 年公布施行版之立法說明，則指〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉皆為具體執行計畫。

86 年以來之各草案，皆主張海岸土地利用為國土利用之一環，是以，皆就海岸管理計畫體系與既有空間計畫體系之關聯進行規範。依 86、89、91 及 97 年草案，〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂機關應於計畫公告實施後，協調有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定；103 年草案與 104 年公布施行版則規定，〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉皆為具體執行計畫，此等計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。

二、計畫擬訂

（一）〈整體海岸管理計畫〉之擬訂

依 86、89、91 及 97 年草案，〈整體海岸管理計畫〉係由中央主管機關會商有關機關擬訂；103 年草案則規定，中央主管機關擬訂〈整體海岸管理計畫〉，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，做成紀錄；104 年公布施行版延續此規定，另新增相關部會、中央民意機關為應邀集對象。

（二）〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之擬訂

依 86、89 及 91 年草案，直轄市、縣（市）主管機關應依〈整體海岸管理計畫〉，劃設海岸保護區及海岸防護區，並會商有關機關，擬訂〈海

岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉。惟，97 年以後之各版本草案內容，則針對〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之擬訂權責，提出較細緻之規範。

97 年草案規定，一級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，由中央目的事業主管機關擬訂；二級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，則由直轄市、縣（市）主管機關擬訂。另，水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區之目的事業主管機關。

103 年草案及 104 年公布施行版，則就〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉提出差異化規定。就〈海岸防護計畫〉而言，除明定水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區之目的事業主管機關，並規定一級〈海岸防護計畫〉由中央目的事業主管機關協調有關機關後擬訂；二級〈海岸防護計畫〉由直轄市、縣（市）主管機關擬訂；有疑義時，得由中央主管機關協調指定。另，關於〈海岸保護計畫〉之擬訂，一級〈海岸保護計畫〉由中央目的事業主管機關擬訂，涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂；二級〈海岸保護計畫〉，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，跨二以上直轄市、縣（市）行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣（市）主管機關協調擬訂；若有認定疑義時，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。惟，為避免行政程序之重複，已依其他法律納入保護地區，在符合〈整體海岸管理計畫〉使用原則下，無須重新擬訂〈海岸保護計畫〉。

三、計畫檢討

97 年《海岸法》(草案)始納入計畫檢討規定，為符實際保護或防護需要，明定〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉經公布實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次；若為興辦重要保育措施、為防止重大災害、或配合國家重大計畫，則得隨時檢討變更。103 年草案版，亦延續此等規定。

104 年公布施行版，延續前開五年通盤檢討一次之規範，惟將得隨時檢討變更之情事，修正為：為興辦重要或緊急保育措施；為防治重大或緊急災害；政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設。

表 5 各版本規劃(計畫體系、計畫擬訂、計畫檢討)之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法重點	計畫體系	與其他計畫之關聯性	海岸保護計畫及海岸防護計畫擬訂機關 <u>協調</u> 有關機關修訂不符 <u>海岸保護計畫或海岸防護計畫</u> 之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或非都市土地使用編定。				相關主管機關應修正或變更不符 <u>整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫</u> 之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫。	
		計畫層級	分兩層，3 種形式： 上層：整體海岸管理計畫。 下層：海岸保護計畫、海岸防護計畫。		分兩層，5 種形式： 上層：整體海岸管理計畫。 下層：一級海岸保護計畫、二級海岸保護計畫、一級海岸防護計畫、二級海岸防護計畫。			
	計畫擬訂		整體海岸管理計畫：中央主管機關會商有關機關。				整體海岸管理計畫：中央主管機關應廣詢學者、專家、民間團體等之意見。	整體海岸管理計畫：中央主管機關應廣詢學者、專家、 <u>相關部會、中央民意機關</u> 、民間團體等之意見。
			海岸保/防護計畫：直轄市或縣(市)主管機關會商有關機關；若跨越二個以上縣(市)行政區域時，由省主管機關；跨越二以上省(市)行政區域時，則由中央目的事業主管機關。	海岸保/防護計畫：直轄市、縣(市)主管機關會同有關單位；若跨越二個以上直轄市、縣(市)行政區域時，則由中央目的事業主管機關。	(四) 一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂；但涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂，或由中央主管機關會同有關機關擬訂； (五) 二級海岸保護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂；但跨二以上直轄市、縣(市)行政區域者，由相關直轄市、縣(市)主管機關	(一) 一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂；涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂； (二) 二級海岸保護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂，但跨二以上直轄市、縣(市)行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣(市)主管機關協調擬訂。 (三) 一級海岸防護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂； (四) 二級海岸防護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關		

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
					協調擬訂，或逕由中央目的事業主管機關擬訂。 (六) 一級海岸防護計畫 ⁷⁴ ：由中央目的事業主管機關擬訂； (七) 二級海岸防護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂。 (八) 水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區之目的事業主管機關。	擬訂。	
	通盤檢討 / 隨時檢討	無。			(一) 通盤檢討：每五年通盤檢討一次 (二) 得隨時檢討變更之情事： 1. 為興辦重要保育措施； 2. 為防止重大災害； 3. 配合國家重大計畫。		(一) 通盤檢討：每五年通盤檢討一次 (二) 得隨時檢討變更之情事： 1. 為興辦重要或緊急保育措施； 2. 為防治重大或緊急災害； 3. 政府為促進公共福

⁷⁴ 民國 97 年函送立法院審議《海岸法(草案)》版本之一級海岸防護區劃設，考量為屬國土復育促進地區而有海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等情形之一者，而民國 103 年版本移除為屬國土復育促進地區此項考量劃設依據。

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
							社、興辦國防所辦理之必要性公共建設。

參、審議制度之立法重點差異

《海岸管理法》係結合審議制度，落實海岸地區之計畫管制。以下就〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議及核定等立法重點演進，進行扼要彙整（見表 6）。

一、〈整體海岸管理計畫〉之審議及核定

86 年以來之各草案版本，皆強調海岸土地利用屬於國土利用之一環，且海岸管理為一綜合性之事務管理，涉及部會權責眾多。是以，86 年草案規定，〈整體海岸管理計畫〉由中央主管機關會商有關機關擬訂後，應送經「中央綜合發展計畫審議委員會」審核通過，報請行政院核定後實施。89 及 91 年草案則規定，〈整體海岸管理計畫〉應送「中央區域計畫委員會」審核通過，報請行政院核定後實施。

配合 93 年《中央行政機關組織基準法》公布施行，97 及 103 年草案修正為「中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘（派）學者、專家、機關代表以『合議』方式審議〈整體海岸管理計畫〉，報請行政院核定後實施」；104 年公布施行版則新增前開『合議』之組成，應遴聘「民間團體」代表，並明定「學者、專家及民間團體之代表不得少於二分之一」。

二、〈海岸防護計畫〉、〈海岸保護計畫〉之審議及核定

86、89 及 91 年草案，並未提及〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之「審議」，僅就「核定」進行規範。三版草案皆規定，直轄市或縣（市）主管機關應會商有關機關，分別擬訂〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關「核定」；若〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之內容，涉二以上中央目的事業主管機關權責時，報中央主管機關會同各該中央目的事業主管機關「核定」。

97 年草案，配合〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉擬訂權責調整，始就〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之「審議及核定」，考量機關權責、審議核定效率及衡平性，進行較細緻規範。該草案規定，由中央目的事業主管機關擬訂之一級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，送中央主管機關審議核定；由直轄市、縣（市）主管機關擬訂之二級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議後核定；另，亦

就涉及二以上目的事業計畫、跨二以上直轄市縣（市）之〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，規範擬訂報核程序。

是以，《海岸法》（草案）對於各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之「審議」規範，始於 97 年版本，係屬中央主管機關權責；條文明定，中央主管機關為審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，應遴聘（派）學者、專家、機關代表以「合議」方式審議，並於立法說明指出，前開合議，係指「內政部區域計畫委員會」。103 年草案，亦承襲此概念，強調各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，屬中央主管機關權責，並結合國土空間計畫審議機制（即當時之區域計畫委員會）。104 年公布施行版，除延續 103 年草案內容，並新增「民間團體」代表為中央主管機關應遴聘（派）對象，且明定「學者、專家及民間團體之代表不得少於二分之一」。

表 6 各版本審議制度之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第七屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法重點	整體海岸管理計畫	經「 <u>中央綜合發展計畫審議委員會</u> 」審核通過，報請行政院核定後實施。	經「 <u>中央區域計畫委員會</u> 」審核通過，報請行政院核定後實施。		遴聘（派）學者、專家、機關代表以「 <u>合議方式</u> 」審議，報請行政院核定後實施。	遴聘（派） <u>學者、專家、機關代表</u> 以「 <u>合議方式</u> 」審議，報請行政院核定公告實施。	遴聘（派） <u>學者、專家、機關及民間團體代表</u> 以合議方式審議，報請行政院核定公告實施，且「 <u>學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一</u> 」。
	海岸保護計畫、海岸防護計畫	（一） <u>無審議機制規範</u> 。 （二）層報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定。	（一） <u>無審議機制規範</u> 。 （二）報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定； （三）涉二以上中央目的事業主管機關權責時，報中央主管機關會同各該中央目的事業主管機關核定。		（一）各級海岸保護計畫或防護計畫，皆經一定程序，送請中央主管機關審議。 （二）中央主管機關審議應 <u>遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式</u> 審議。 （三）前開合議，係指「 <u>內政部區域計畫委員會</u> 」。	（一）各級海岸保護計畫或防護計畫，皆經一定程序，送請中央主管機關審議。 （二）中央主管機關審議應 <u>遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式</u> 審議。 （三）前開合議，乃結合國土空間計畫審議機制（ <u>區域計畫委員會</u> ）。	（一）各級海岸保護計畫或防護計畫，皆經一定程序，送請中央主管機關審議。 （二）中央主管機關審議應遴聘（派）學者、專家、機關及 <u>民間團體代表</u> 以合議方式審議，且「 <u>學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一</u> 」。

肆、管理制度之立法重點差異

《海岸管理法》強調規劃與管理之整合。以下就「開發管理至利用管理」、「填海造地(海埔地)」、「義務負擔」之立法重點演進，進行扼要彙整(見表7)。

一、開發管理至利用管理

86 年以來各草案版本，對於海岸地區之管理，逐漸從「開發管理」轉向「利用管理」之規範。86、90 及 91 年草案之第四章，係以「海岸地區之開發管理」為名；97 年草案第四章、或 103 年草案及 104 年公布施行版第三章，則以「海岸地區之利用管理」名之。

86、90 及 91 年草案，旨在歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度。爰於條文明定，開發人於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。同時，以《海岸法》之主管機關為海岸地區申請開發之單一窗口；若經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可，方可進行開發。

97 年草案，強調海岸地區之利用管理，著眼「海岸主管機關許可機制」與「既有土地使用管制之審查機制」，二者間之分工與連結。草案重點在於，為維護海洋資源、考量海岸管理需特別關注之事項，爰明定於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區從事開發利用、且變更非都市土地使用達一定規模者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可後，始得施工；未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得依其他法規核發開發利用許可；至於未達前開規模之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，則依既有土地使用管制規定辦理。同時，刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費、海岸地區施工之相關規定。

103 年草案，除延續 97 年草案重點，強調「海岸主管機關許可機制」與「既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制」之分工與連結，並進而將海岸主管機關許可對象，聚焦於海岸地區之「特定區位」(例如：潮間帶)。103 年草案規定，在一級海岸保護區以外之海岸地區「特定區位」內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可；未達一定規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。

104 年公布施行版，除延續 103 年草案重點，並回應 104 年公布施行版訴諸「維繫自然海岸、確保自然海岸零損失」與「推動海岸整合管理」之立法意旨。是以，除規定「特定區位」許可案件審查之一為：「因開發須使用自然海岸或填海造地時，應以『最小需用』為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施」；另，藉由「船舶航行有影響海岸或肇致海洋汙染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道」與「海岸管理基金」等制度，強化《海岸管理法》之整合管理機制。

二、填海造地（海埔地）

86、90 及 91 年草案，著眼海岸地區之開發管理，與海埔地開發利用相關規範，重點有三：(1) 依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地，排除國有非公用海岸土地限於觀光、浴場、養殖事業及造林使用之規定；(2) 開發完成之海埔地，開發人得依許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用，並有依其開發計畫優先選擇區位之權利；(3) 為防杜土地投機、確保造地安全，經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告日起 10 年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。

相較於前三個版本草案，97 年草案大幅縮減海埔地之相關規範，僅保留「填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告日起 10 年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用」。另，97 年草案增訂「填海造地開發之申請人，以政府機關（構）為限」，惟此規定於 103 年草案刪除。

104 年公布施行版，刪除 86 年以來各草案規定之「屬填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公用需要外，不得變更使用」之規定。是以，前開 86 年以來各草案有關填海造地（海埔地）之規範，全數移除。

三、義務負擔

就義務負擔而言，86、89 及 91 年草案，有三個重點：(1) 主管機關應於許可時，向開發人收取開發影響費，補償因海岸開發所造成之損失；(2) 開發完成之海埔地，其公共設施應登記為公有，開發人並應提供最少 30% 之土地，作為海岸管理財源；(3) 因〈海岸防護計畫〉有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內徵收防護工程受益費。

97、103 年草案、以及 104 年公布施行版，由於移除海岸地區施工規定，並大幅縮減填海造地（海埔地）相關規範，爰前述三項義務負擔內容，僅保留徵收防護工程受益費之規定。

表 7 各版本管理制度之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立 法 重 點	開發管理 至 利用管理	(一) 第四章「 <u>海岸地區之開發管理</u> 」。 (二) 開發人於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。 (三) <u>《海岸法》之主管機關為海岸地區申請開發之單一窗口</u> 。 (四) 經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可。			第四章「 <u>海岸地區之利用管理</u> 」。 於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區從事開發利用、且變更非都市土地使用達一定規模者，申請人應檢具 <u>海岸管理措施說明書</u> ，申請主管機關許可後，始得施工。 (一) 規範 <u>開發利用案件審查重點</u> 。 (二) <u>刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費、海岸地區施工之相關規定</u> 。		第三章「海岸地區之利用管理」。 在一級海岸保護區以外之海岸地區「 <u>特定區位</u> 」內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具 <u>海岸管理利用說明書</u> ，申請主管機關許可。
		--			--		(一) 船舶航行有影響海岸或肇致海洋汙染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道。 (二) 為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金。

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
	填海造地		(一) 依海岸法於海岸地區開發者得申請租用公有土地。 (二) 開發完成之海埔地，開發人得依許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用，並有依其開發計畫優先選擇區位之權利。		填海造地開發之申請人，以政府機關（構）為限。	--	--
			經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告日起 10 年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。				--
	義務負擔	防護工程受益費	依海岸法（草案）劃設之海岸防護區，因其海岸防護計畫之有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於受益限度內徵收防護工程受益費。				
		開發影響費	主管機關應於許可時，向開發人收取開發影響費，補償因海岸開發所造成之損失。	--			
		開發回饋	開發完成之海埔地，其公共設施應登記為公有，開發人並應提供最少 30% 之土地，作為海岸管理財源。	--			

伍、權利保障之立法重點差異

以下就《海岸管理法》有關「既有權利保障」、「公共權益保障」、「原住民族權利保障」之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 8）。

一、既有權利保障

關於既有權利保障，重點有二：(1) 因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償。(2) 一級保護區內之既有權利保障。

關於前者，86 年以來各草案，皆維持相同規定。至於「一級保護區內之既有權利保障」，86、89、91 及 97 年之草案，維持相同規定：一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，「但依〈海岸保護計畫〉為從來之使用，或為維護、管理、學術研究、公共安全或國家重大建設需要，經中央主管機關許可者，不在此限」。103 年草案及 104 年公布施行版，文字稍作修正為「依海岸保護計畫書為相容、維護、管理及學術研究之使用，或為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限外」，並增訂「原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用」。

二、公共權益保障

有關公共權益保障，始於 97 年草案規定「近岸海域不得為獨占性使用」；104 年公布施行版進一步規範，「近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用」。

依 97 年及 103 年草案及其立法說明，為保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土安全、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，依法律規定容許使用、設置，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。

104 年公布施行版延續此精神，法條稍作修正：「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」。

三、原住民族權利保障

民國 86 年、89 年、91 年、97 年函送立法院審議《海岸法》(草案)版本針對原住民族權利保障之規範無相關規定。

對於原住民族權利保障之規範，始於 103 年草案，依《原住民族基本法》第 21 條第 2 項規定，草案明定〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。

104 年公布施行版，進一步強化原住民族權利保障，重點有二：(1) 海岸保護區及海岸保護區之範圍劃設及計畫擬訂，如涉及原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂；(2) 〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。

表 8 各版本權利保障之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法重點	既有權利保障	一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依海岸保護計畫為從來之使用，或為維護、管理、學術研究、公共安全 <u>或國家重大建設需要</u> ，經中央主管機關許可者，不在此限。				(一) 一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依海岸保護計畫書為相容、維護、管理及學術研究之使用，或為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限。 (二) <u>原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用。</u>	
		因擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償。					
	公共權益保障	無相關規定。			為保障公共通行及公共水域使用，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、 <u>重要產業發展及其他公益性事業之必要</u> ，依法律規定容許使用、設置，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。		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。 <u>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</u> ；或為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究 <u>及公共福祉之必要</u> ，專案向主管機關申請許可者，不在此限
	原住民族權利保障	無相關規定。			海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。		(一) 海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地、自然資源 <u>及部落與其毗鄰土地時</u> ，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。 (二) 海岸 <u>保護區及海岸保護區之範圍劃設及計畫擬訂</u> ，如涉及原住民族地區，各

函送時間 立院屆期 法案名稱	第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
	民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
	第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
						<u>級主管機關應會商原住民族委員會擬訂。</u>

六、參與之立法重點差異

86 年以來之各版本草案，逐漸強化參與之機制設計，主要涉及海岸保護區或海岸防護區劃設、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉、〈整體海岸管理計畫〉之擬訂及實施。以下依各草案於參與之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 9）。

一、86 年、89 年及 91 年草案重點

86、89 及 91 年草案，有關參與之機制設計，在於海岸保護區或海岸防護區之劃設及其計畫擬訂。

「海岸保護區或海岸防護區劃設」時，劃設機關應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同劃設成果報請行政院核定。經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日。直轄市或縣（市）政府並應同時轉知地政機關將公告之範圍測繪於地籍圖上。另，〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之參與，擬訂機關於計畫擬訂時，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同計畫書圖報請行政院核定。經核定之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之計畫書圖應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日後實施。

二、97 年草案重點

97 年草案，除延續 86、89 及 91 年草案有關海岸保護區及海岸防護區劃設與計畫擬訂之參與規範，並新增二個參與機制。

（一）「海岸保護區及海岸防護區劃設」之參與：

循 86、89 及 91 年草案內容。

（二）「海岸保護計畫及海岸防護計畫擬訂」之參與：

循 86、89 及 91 年草案內容。

（三）「海岸地區及近岸海域縣市管理分界線劃設」之參與：

中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍，並於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日，其變更或廢止

時亦同。

(四)「〈整體海岸管理計畫〉擬訂」之參與：

〈整體海岸管理計畫〉擬訂後，應公開展覽 30 日及舉行說明會，並以適當方法廣泛周知；任何公民或團體得於公展期間內，以書面向中央主管機關提出意見，併同審議。

三、103 年草案重點

103 草案，於 86、89、91 及 97 年草案之參與規範基礎上，稍作強化。

(一)「海岸地區及近岸海域縣市管理分界線劃設」之參與：

循 97 年草案內容。

(二)「〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂及其範圍劃設」之參與：

擬訂機關應將〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉及其範圍劃設，公開展覽 30 日及舉行公聽會，民眾得於公開展覽期間，以書面向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫書報請中央主管機關審議，該審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知；計畫核定後，亦應公開展覽至少 30 日。

(三)「〈整體海岸管理計畫〉擬訂」之參與：

〈整體海岸管理計畫〉之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣徵意見，做成紀錄；於計畫送審議前，應公開展覽 30 日及舉行公聽會，民眾得於公開展覽期間以書面提出意見，併同審議，該審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知；計畫核定後，亦應公開展覽至少 30 日。

四、104 年公布施行版重點

104 年公布施行版之參與規範，除於 103 年草案基礎上稍作強化，並新增二個參與機制。

(一)「海岸地區及近岸海域縣市管理分界線劃設」之參與：

循 97 年及 103 年之草案內容。

(二)「〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂及其範圍劃設」之參與：

除 103 年草案內容，另新增擬訂機關「應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由」之規定。

(三)「〈整體海岸管理計畫〉擬訂」之參與：

循 103 年之草案內容。

(四)「海岸管理白皮書」之參與：

104 年公布施行版增訂，中央主管機關應會同有關機關發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開。

(五)擴大社會參與：

為擴大社會參與，104 年公布施行版增訂，中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。

表 9 各版本參與之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法 重點	海岸地區 劃設	公告	--			海岸地區及近岸海域縣市管理分界線劃設後公告 30 日。		
	海岸保 (防)護區 劃設	徵求意見	需徵求有關機關、團體及個人之意見。				(範圍劃設與計畫擬訂併同辦理)	
		公告	核定後公告 30 日。					
	海岸保 (防)護 計畫	徵求意見	需徵求有關機關、團體及個人之意見。					
		公告	核定後公告 30 日。				核定後公告至少 30 日。	
		公展	--				(一) 審議前公展 30 日，期 間民眾得提書面意見。 (二) 核定後公展至少 30 日。	(一) 審議前公展 30 日，期間民眾 得提書面意見。 (二) 核定後公展至少 30 日。
		說明會 公聽會	--			計畫擬訂後，應舉辦公聽會。		
		民眾意見 參採情形					民眾意見參採情形由擬訂機 關併同計畫書報請中央主管 機關審議，該審議進度、結 果、陳情意見參採情形及 其他有關資訊，應廣泛周知。	民眾意見參採情形由擬訂機關併同 計畫書報請中央主管機關審議，該審 議進度、結果、陳情意見參採情形及 其他有關資訊，應廣泛周知，並應針 對民眾所提意見，以書面答覆採納情

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
								形，並記載其理由。
	整體海岸 管理計畫	徵求意見	--			邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣徵意見，做成紀錄。		
		公展	--			擬訂後、送審議前公展 30 日，任何公民或團體得以書面提供意見，併同審議。		
						--	核定後公展至少 30 天	
		說明會 公聽會	--			擬訂後說明會。	送審議前舉行公聽會。	
	其他		-					(一) 發布海岸管理白皮書。 (二) 具有公共利益之行為適當表揚與獎勵，以擴大社會參與。

陸、罰則之立法重點差異

86 年以來各版本草案對於海岸地區違規行為之罰則，皆包括行政罰與刑罰。以下就罰則之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 10）。

86 年、89 年、91 年草案之罰則規定，設有行政罰及刑罰，違反相關規定處以罰鍰，並應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施，且不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理，嚴重毀壞保護標的或海岸防護措施釀成災害者，處有期徒刑、拘役或科或併科罰金。

97 年草案之罰則規定，設有行政罰及刑罰，相較於 91 年草案對於海岸保護區及海岸防護區外之違法開發行為，將其獨立制定一條文規定其罰鍰規定，而非如 91 年草案適用前條條文，代表著海岸保護區外及海岸防護區外之違法開發，僅能以罰鍰方式處罰，無法處以有期徒刑或罰金等規定，是考量非屬海岸保護區及海岸防護區之海岸地區，其環境敏感度相對較低，透過刑罰處罰有失其合理性，故透過行政罰鍰處罰違法行為。此外，由於此版本於海岸管理中規定不得獨佔近岸海域，故本次修正於罰則部分新增獨佔性使用之處罰規定。103 年草案之罰則規定，設有行政罰及刑罰，相關規定與 97 年草案相似，僅調整罰鍰金額額度。

104 年公布施行版本之罰則規定，設有行政罰及刑罰，相較於 97 年草案），針對獨佔性使用之禁止除了近岸海域之外，增加了公有自然沙灘之罰則規定。此外，新增於擬訂整體海岸管理計畫、海岸防護計畫、海岸保護計畫時，擬訂機關得派員進入公私有土地實地調查、勘測，對於規避、妨礙或拒絕調查、勘測者得處以罰鍰及強制調查等規定。

表 10 各版本罰則之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法重點	一級海岸保護區	行政罰	未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，處罰鍰。					
			應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施。					
			不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理。					
		刑罰	未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，嚴重毀壞保護標的、釀成災害者，處有期徒刑併科罰金。					
			行為所生或所得之物及所用之物沒入之。					
			犯本法之罪，行為所生或所得之物及所用之物沒收之。					
	二級海岸保護區	行政罰	未依海岸保護計畫相容使用或為禁止之使用，處罰鍰。					
			未依規定申請許可，逕行開發或施工；經主管機關撤銷許可後仍繼續開發或施工，處罰鍰。					
			應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施。					
			不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理。					
	海岸防護區	行政罰	未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，或未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，導致嚴重毀壞保護標的、釀成災害者，處有期徒刑、拘役或科或併科罰金。					
			未依海岸防護計畫相容使用或為禁止之使用，處罰鍰。					
			未依規定申請許可，逕行開發或施工；經主管機關撤銷許可後仍繼續開發或施工，處罰鍰。					
			應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施。					
	海岸防護區	行政罰	不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理。					

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
		刑罰	未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，或未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，導致嚴重毀壞防護措施、釀成災害者，處有期徒刑併科罰金。					
	海 保 海 防 以 外 之 海 岸 地 區	行政罰	未依規定申請許可，逕行開發或施工；經主管機關撤銷許可後仍繼續開發或施工，處罰鍰。					
			應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施。					
			不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理。					
		刑罰	未依規定申請許可，逕行開發或施工；經主管機關撤銷許可後仍繼續開發或施工，導致嚴重毀壞相鄰海岸保護區之保護標的，或海岸防護區之防護措施，或釀災者，或導致此區釀災者，處有期徒刑、拘役或科或併科罰金。			無相關規定。		
	海 域 獨 占 性 使 用	行政罰	無相關規定。			近岸海域為獨占性使用或設置人為設施妨礙公共通行者，處罰鍰。		近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施妨礙公共通行者，處罰鍰。
						不遵行者，按次連續處罰。		
			刑罰	無相關規定。				
	規避、妨礙 或 拒 絕 調 查、勘測者	行政罰	無相關規定。					

第三章 《海岸管理法》之立法意旨與重點：

103 年政院草案版與 104 年公布施行版之條文差異盤點

本章針對 104 年 1 月 20 日立法院三讀通過、105 年 2 月 4 日經總統公布施行之《海岸管理法》(簡稱「公布施行版」)· 與 103 年 6 月 26 日行政院送立法院審議之《海岸法》(草案)(簡稱「政院草案版」)· 進行法案名稱、法條結構、以及條文內容之差異盤點與說明，作為認識現行海岸管理政策歷程之基礎。

表 11 《海岸管理法》103 年至 104 年立法院審議過程相關會議綜整表

性質	時間	會議名稱
研商	103.10.31	《海岸法》版本整合第一次研商會
	103.11.13	《海岸法》版本整合第二次研商會
	103.11.17	《海岸法》版本整合第三次研商會
審議	103.11.19	立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議
社會 討論	103.12.17	立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會召開「海岸管理建制公聽會」
研商	103.12.29	朝野黨團協商
	104.01.05	邱文彥委員拜會廖國棟、鄭天財委員協商《海岸管理法 (草案) 》
	104.01.06	邱文彥委員拜會陳超明委員協商《海岸管理法 (草案) 》
	104.01.15	朝野黨團協商
審議	104.01.20	第 8 屆第 6 會期第 18 次會議二讀及三讀通過

資料來源：本計畫彙整

《海岸法》政院草案版於 103 年 6 月 26 日第 5 次函送立法院審議。期間，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議⁷⁵ (整合版本成果簡稱「整合補充版」)· 2 次拜會協商會議；立法院內政委員會召開審議會議 1 次、舉辦「海岸管理建制公聽會」1 場；立法院朝野黨團協商會議 2 次、全體委員會議 1 次 (詳表 11)。

⁷⁵ 行政院於 103 年 6 月函送《海岸法》(草案) 至立法院審議前，已有兩個立法委員提案版本，分別為立法委員邱文彥等 67 人於 102 年 9 月提送之《海岸管理法》(草案)· 以及 103 年 3 月林淑芬委員等 18 人提送之《海岸法》(草案)。為促成法案審議過程之共識，於內政委員會正式會議前，由邱文彥委員召開 3 次研商會議，初步進行 3 個版本之協商整合 (簡稱協商整合版)。

經行政、立法、學界及民間團體等各方共同研討及努力，終達成全部條文之協商共識，於 104 年 1 月 20 日經第 8 屆立委三讀通過，並更名為《海岸管理法》。前開會議紀錄，為本章內容重要參據。

第一節 《海岸管理法》法案名稱與法條結構

以下針對法案名稱與法條結構之公布施行板與政院草案版進行差異分析。

壹、《海岸管理法》之法案名稱

一、《海岸法》：86 年至 103 年五次提送立法院審議之政院草案版

86 年至 103 年，行政院五次提送立法院審議之草案版本，皆以《海岸法》(草案)為法案名稱。

103 年 6 月，行政院第五次以《海岸法》(草案)為法案名稱，送立法院審議，此前，邱文彥委員等 67 人已於 102 年 9 月提《海岸管理法》(草案)；林淑芬委員等 18 人則於 103 年 3 月提《海岸法》(草案)。是以，法案名稱之共識，為條文內容實質討論及審查前之重要議題。

二、《海岸管理法》：103 年至 104 年立法院第 8 屆第 6 會期之討論共識

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，對於法案名稱有較多討論。邱文彥委員於該次會議前，召開各草案版本整合協商會議後，於該次內政委員會中提出以《海岸管理法》(草案)為名之整合補充版。邱文彥委員指出，86 年首次提送立法院審議之《海岸法》(草案)屬簡稱，當時即有專家學者提醒《海岸法》名稱與定位之模糊；又，參考美國《海岸地區管理法》(Coastal Zone Management Act)、海岸重要國際期刊 *Ocean and Coastal Management*，以「海岸管理」為名，較貼近國際作法，爰建議法案名稱修正為《海岸管理法》，彰顯海岸地區永續管理之精神及內涵。

內政部陳威仁部長認為，《海岸法》(草案)擬作為後續相關計畫擬訂依據，法案名稱若加上「管理」，偏向作用法，恐較為限縮，以《海岸法》為名較能包含各方面之海岸相關事務。李俊俤委員則同意邱委員之意見，由於《海岸法》之法案名稱並未明確揭示規範之範圍，可能使民眾、專家學者或政府部門認為《海岸法》需管制海岸地區所有行為，然事實上《海岸法》難以達到此功能、

亦無此目標，故可接受《海岸管理法》之法案名稱修改。陳威仁部長亦接受此一說法，故於該次內政委員會，將法條名稱修正為《海岸管理法》通過。

104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議，就《海岸管理法》(草案)討論過程中，並無委員針對法案名稱提出異議，最終《海岸管理法》於該次會議經二讀及三讀通過。

貳、《海岸管理法》之法條結構

103 年函送立法院審議之政院草案版《海岸法》(草案)版本，計五章、共 41 條條文；104 年《海岸管理法》公布施行版，則計五章、共 46 條條文。兩者法條結構相同，皆包含四章，除了總則、罰則及附則，其分則皆由「海岸地區之規劃」與「海岸地區之利用管理」二章構成(表 12)。

表 12 《海岸法》政院草案版與《海岸管理法》公布施行版之法條結構比較

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》		民國 103 年政院草案版 《海岸法》	
總則	第一章 總則 (§1-§6)	總則	第一章 總則 (§1-§6)
分則	第二章 海岸地區之規劃 (§7-§24)	分則	第二章 海岸地區之規劃 (§7-§22)
	第三章 海岸地區之利用管理 (§25-§31)		第三章 海岸地區之利用管理 (§23-§27)
罰則	第四章 罰則 (§32-§42)	罰則	第四章 罰則 (§28-§37)
附則	第五章 附則 (§43-§46)	附則	第五章 附則 (§38-§41)

資料來源：本計畫彙整

本章第二節至第六節，就《海岸管理法》公布施行版之 46 條條文，與 1034 年政院草案版，進行逐條比較分析。

第二節 總則：第一條至第六條

以下針對《海岸管理法》第一章「總則」(第 1 條至第 6 條)之公布施行板與行政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第一條 立法目的

一、條文文字

《海岸管理法》第 1 條為立法目的，兩版本之條文內容差異詳見表 13。

表 13 《海岸管理法》第 1 條條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第一條 為 <u>維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷</u> 、防治海岸災害與環境破壞、 <u>保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理</u> ，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。	第一條 為促進海岸地區之永續發展、 <u>保護、利用與管理海岸地區資源</u> ，防治海岸災害及環境破壞，特制定本法。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之立法目的，新增或調整下列文字：

- (一) 新增「維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷」。
- (二) 將「保護、利用與管理海岸地區資源」修正為「保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

一、本法之立法宗旨。

二、海岸地區屬環境敏感地區，為維護自然海岸，促進海岸地區之永續發展，其土地利用，需兼顧保護、防護之和諧與海岸地區各種

天然及人文資源之保育。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

就《海岸管理法》立法目的，兩版本皆指出海岸地區屬於環境敏感地區，需透過法律規定達到海岸資源保護、災害防治及利用管理之目的；而 104 年公布施行版則進一步確立以下重點，包含：

1. 順應國際及國內整體趨勢，將氣候變遷納入立法目的；
2. 對於海岸資源以保護及復育為主要目的；
3. 將整合性海岸管理 (Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 納入立法目的，強化海岸整體管理機制；
4. 加入自然海岸零損失為立法目的之一，以維護臺灣自然海岸。

上開內容，係參酌 102 年邱文彥委員等 67 人提案版與 103 年林淑芬委員等 18 人提案版本之立法目的，修改 103 年行政院草案版條文內容，後經立法院審查並修正通過。

(一) 各草案版本之立法目的

102 年邱文彥委員等 67 人提案版，以海岸地區之永續發展為主軸，透過海岸地區整合管理，兼顧資源保護、培育及災害防護，以達海岸地區永續發展，該版第 1 條條文內容為：

「為培育漁業資源、保護海岸生態系統、因應氣候變遷、防治海岸災害及環境破壞、復育海岸資源及環境，推動多目標使用整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」

103 年林淑芬委員等 18 人提案版，強調海岸地區永續發展，同時兼顧海岸災害防護與資源合理利用，發揮海岸地區多方面功能，該版第 1 條條文內容為：

「為保護海岸地區資源，防治海岸災害及環境汙染，保障公共通行全及公共水域之使用權，規範海岸地區之合理利用，促成海岸地區之永續發展，特制定本法。

本法未規定者，使用其他法律」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前、邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議成果之整合補充版，則綜整前開版本、提議增列「確保自然海岸零損失」為立法目的，落實海岸永續發展之立法目的，該版第 1 條條文內容為：

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

(二) 立法院內政委員會討論過程

對於第 1 條揭示《海岸管理法》之立法目的，於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會討論較多，邱文彥委員認為《海岸管理法》立法目的應納入「海岸復育」，林淑芬委員則提出「自然海岸零損失」乃國家永續之指標及政策，應納入《海岸管理法》之立法宗旨與方向。然，各委員對於「自然海岸零損失」之概念，有較多論辯（立法院，2014a：397）。

首先，林淑芬委員認為「自然海岸零損失」之觀念，除避免現有自然海岸損失，若將海岸視作資源，亦應包含受人工影響之海岸「回復」為自然狀態的概念在內；而內政部曾大仁署長則擔心「自然海岸零損失」產生之法律效果，在部分需設置公共安全設備之海岸地區，後續作業處理上恐受影響。邱文彥委員爰建議將「自然海岸零損失」修改為「回復自然海岸」，後續相關作業單位則不會受「零損失」之「量」的限制影響，同時亦達到《海岸管理法》回復自然海岸之立法意旨（立法院，2014a：398）。

鄭天財委員則就「自然海岸零損失」是否對原住民使用海岸有所影響進行討論，其主張，必須先定義自然海岸，以利於後續法規執行。對此，曾大仁署長回應，自然海岸是相對於人工海岸、亦即沒有做過人工設施的海岸，故須透過《海岸管理法》讓存在於自然海岸之量體維持或逐步恢復。

林淑芬委員則重申，僅以「避免海岸損失」為立法目的是種消極保護，應積極回復自然海岸，而回復自然海岸也並非直接拆除所有人工構造物，而是由在地居民及政府溝通後達成共識，拆除海岸地區不需要的人工建物；另，立法目的為抽象之目標揭示，較細緻之規定，應於後續法條中進行較完整之敘述及規範（立法院，2014a：398）。

最後，該次內政委員會決議，「確保自然海岸零損失」係法案制定之初衷，故參酌 103 年整合補充版，定調《海岸管理法》第 1 條為：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保育與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」，於該次會議中修正通過（立法院，2014a：403）。

（三）立法院三讀通過

於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，本法條以 103 年 11 月 19 日立法院內政委員會修正版本，三讀通過（立法院，2015b：166）。

貳、第二條 名詞定義

一、條文文字

《海岸管理法》第 2 條為名詞定義，兩版本之條文內容差異詳見表 14。

表 14 《海岸管理法》第 2 條條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第二條 本法用詞，定義如下： 一、 海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之陸地、水體、海床及底土；<u>必要時，得以坐標點連接劃設直線之海域界線。</u> (一) 濱海陸地：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。 (二) 近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海<u>三哩</u>涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。 (三) 離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。 二、 海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、<u>暴潮、波浪、海平面上升</u>、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。 三、 海岸防護設施：指堤防、突堤、	第二條 本法用詞，定義如下： 一、 海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之土地、地下水域、水域與水域下之海床及底土。 (三) 濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海主要道路或山脊線之陸域為界。 (四) 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<u>六公里</u>所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。 (五) 離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得是其環境特性及實際管理需要劃定。 二、 海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。 三、 海岸防護設施：指堤防，突堤、離岸堤、護岸、胸牆、滯（蓄）

離岸堤、護岸、胸牆、滯（蓄） 洪池、地下水補注設施、抽水設 施、防潮閘門與其他防止海水 侵入及海岸侵蝕之設施。	洪池、地下水補注設施、抽水設 施、防潮閘門與其他防止海水 侵入及海岸侵蝕之設施。
--	--

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之名詞定義，新增或調整下列文字：

- （一）就海岸地區之定義，新增海岸地區劃定，「必要時得以坐標點連接劃設直線之海域界線」。
- （二）近岸海域定義自「平均高潮線向海六公里涵蓋之海域」調整文字為「平均高潮線向海三哩涵蓋之海域」。
- （三）海岸災害定義新增「波浪」及「海平面上升」兩項災害。

二、立法原意

（一）行政院草案版立法說明：

一、本法之用詞定義。

二、第一款所稱之海岸地區，包括（含離島）濱海陸地及近岸海域；鑒於離島濱海陸地及近岸海域地理環境特殊或尚未公告領海範圍等因素，故於不超過領海範圍內，中央主管機關得依環境特性及管理需要，參酌濱海陸地及近岸海域之劃設員則予以劃設。

三、第二款係參照日本海岸法海岸災害之定義。

四、第三款參考日本海岸法海岸防護設施之定義，並考量目前海岸防護已由「工程」手段逐漸轉為「綜合治水」理念，如以地下水補注設施減緩地層下陷問題、生態工法設置人工濕地兼具滯（蓄）洪功能改善低地淹水情形等納入相關設施定義，以其周延。

（二）公布施行版立法說明

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

《海岸管理法》之名詞定義，二版本皆針對海岸地區、海岸災害及海岸防護設施進行說明，而 104 年公布施行版則進一步確立以下重點，包含：

1. 考量海岸地區劃定時有困難，故必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線。
2. 由於海岸、海洋相關法律多以海裡為距離單位，《海岸管理法》為海岸地區重要法規，故其認定近岸海域之距離單位，由公里調整為海裡。
3. 整合邱文彥委員等 67 人提出之《海岸管理法》草案版本，將海岸災害新增波浪及海平面上升兩者，以完備海岸災害之定義。

《海岸管理法》公告施行版第 2 條名詞定義，以 103 年行政院草案版條文內容為基礎，參酌 102 年邱文彥委員等 67 人提案版與 103 年林淑芬委員等 18 人提案版本，酌予修正後經立法院審查通過。

(一) 各草案版本名詞定義

102 年邱文彥委員等 67 人提案版，敘明海岸地區、海岸災害及海岸防護設施之定義為：

「本法用詞定義如下：

- 一、 海岸地區：指中央主管機關依資源及環境特性、生態完整性及整合管理需要，就合於下列原則之一者，劃定公告之陸地、水體、水域與水域下之海床及底土；必要時，得以座標點連接劃設直線之海岸地區界線，其範圍並得延伸至領海外界線。
 - (一) 濱海陸地：自最低低潮位向陸地延伸至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域所劃定之路第及地表水域與地下水體。
 - (二) 近岸海域：自最低低潮位向海延伸至三十公尺等深線或六公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。
 - (三) 離島之海岸地區得是其環境特性及實際管理需要劃定，於不超過領海範圍內，不受前兩目劃定原則之限制。
- 二、 海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、波浪、海面上升、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。

- 三、 海岸防護設施：指堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆、人工岬灣、人工濕地、滯（蓄）洪池、地下水補注設施、抽水設施、防潮閘門與其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施。」

103 年林淑芬委員等 18 人提案版，亦針對海岸地區、海岸災害及海岸防護設施提出定義，惟未就離島地區特別說明，條文內容為：

「本法用詞定義如下

- 一、 海岸地區：包括濱海陸地及近岸海域。
- 二、 濱海陸地：以平均高潮線向陸至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗第界限明確處為界之陸域土地及水體。
- 三、 近岸海域：以平均高潮線向海至等深線三十公尺，或平均高潮線向海三海浬處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域及其海床與底土。
- 四、 海岸災害：指在海岸地區，因地質、海嘯、暴潮、波浪、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。
- 五、 海岸防護設施：指海岸地區內之堤防、突堤、護岸、胸壁與其他防止海水侵入及侵蝕之設施。」

於立法院審議過程中，整合上述提案三版本，針對海岸地區之劃定，納入「座標點連接劃設直線之海域界線」，並將相關技術性細節於施行細則中訂定，以保留彈性。

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議成果之整合補充版，綜整前開版本，針對海岸地區之劃定，納入「座標點連接劃設直線之海域界線」，條文內容為：

「本法用詞定義如下：

- 一、 海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之陸地、水體、水域與水域下之海床及底土；必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線。
 - （一）濱海陸地：以海圖零公尺線至第一條省道、濱海主要道路或山脊線之陸域為界。

(二) 近岸海域：以海圖零公尺線往海延伸至三十公尺等深線，或海圖零公尺線向海三哩所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。

(三) 離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。

二、 海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、波浪、海平面上升、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。

三、 海岸防護設施：指堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆、滯（蓄）洪池、地下水補注設施、抽水設施、防潮閘門與其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施。」

(二) 立法院內政委員會討論過程

《海岸管理法》第 2 條之名詞界定，於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議中，聚焦在「濱海陸地」與「近岸海域」之區隔，究竟應依循整合補充版所提之「海圖零公尺線」、或者以政院草案版所規範「平均高潮線」為兩者分界之起始基準。討論重點有二：(1) 可執行性；(2) 對於海岸地區之保護程度。

就可執行性而言，內政部營建署綜合計畫組陳繼鳴組長指出，「海圖零公尺線」為早期海軍測製，比例尺種類較多、比例尺較粗，作為起始基準有執行之疑慮，故建議循政院草案版以「平均高潮線」為定義。邱文彥委員則主張，「平均高潮線」係為 19 年資料累積，然未有該 19 年之資料，且潮位隨時都在變動，較難作為起始基準。另，「海圖零公尺線」已繪製完成，建議選定其中一版本作為基準，以該界線向外海延伸 30 公尺等深線或 6 公里即可。又，考量海岸之變動性，此一起始基準宜視為原則性劃設，爰建議以「座標點連接」作為海岸地區劃設之補充，以提升執法可行性（立法院，2014a：404）。

就海岸保護功能而言，營建署曾大仁署長主張，以「平均高潮線」為起始基準，能將「潮間帶」涵蓋於海岸地區之近岸海域範圍內，依《海岸管理法》政院草案版第 27 條所定之「近岸海域不得為獨占性使用」進行管理。邱文彥委員則認為，「海圖零公尺線」作為基準，能保護範圍較大之海岸地區，擴大《海岸管理法》管理範圍。

由於海岸地區之起始基準，於該次內政委員會尚有爭論，審查會提出

二結論。第一，海岸地區之劃定，整合補充版本規定於「必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線。」係為因應海岸地區劃定時有困難，允宜許可以座標點連接直線劃設之。內政部則以其係技術性細節，宜於施行細則中訂定，以保留彈性。其次，關於濱海陸地與近岸海域之起始，整合補充版以「海圖零公尺線」開始；行政院草案版則以「平均高潮線」開始。事涉圖資科技，仍待諮詢學者專家再行決定。是以，決議該條文保留（立法院，2014a：405）。

（三）立法院「海岸管理建制」公聽會

內政委員會於 103 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 6 會期舉辦「海岸管理建制」公聽會，繼續就「濱海陸地」與「近岸海域」分界之起始基準，進行討論。內政部營建署綜合計畫組廖文弘科長指出，海岸地區起始基準以「平均高潮線」較為適當。首先，考量實務劃設可行性，海圖最大比例尺為 1/50,000，比例尺較小，作為劃設基準有其限制；且 1/50,000 之海圖多未明確標示零公尺線，故作為起始基準較不恰當。再者，採「平均高潮線」之劃設可行性，臺灣本島有 30 處潮位測站，平均每 40 公里即有一測站，可大致推估高潮線之位置，雖有誤差，但技術上較易操作，故採用平均高潮線較為恰當。此外，以「平均高潮線」為劃設基準，可將「潮間帶」納入近岸海域，並能限制其不得為獨占性使用，較能保護海岸資源。前開以「平均高潮線」作為劃設基準之說法，受多數與會專家學者之認同（立法院，2014b：99）。

（四）立法院條文之共識

由於第 2 條有關海岸地區定義，屬內政委員會之保留條文，經「海岸管理建制」公聽會討論，於 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議中，做出三點決議：(1) 海岸地區之劃設以「平均高潮線」為基準；(2) 距離單位從公里修正為哩；(3) 同意將「必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線」納入條文，惟將「座標」修正為「坐標」。後經 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過（立法院，2015b：166）。

參、第三條 主管機關

一、條文文字

《海岸管理法》第 3 條規定本法案之主管機關，行政院草案版與公布施行版之條文，詳見表 15。

表 15 《海岸管理法》第 3 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第三條 本法所稱主管機關：在中央為內政部； 在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為 縣(市)政府。	第三條 本法所稱主管機關：在中央為內政部； 在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為 縣(市)政府

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之針對主管機關之規定與行政院草案版並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

一、本法各層級之主管機關。

二、海岸地區之土地利用為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，本法之主管機關與國土利用之主管機關一致。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條無差異。

肆、第四條 近岸海域違法行為之處理權責

一、條文文字

《海岸管理法》第 4 條，係規範近岸海域違法行為之處理權責，兩版本之條文內容差異詳見表 16。

表 16 《海岸管理法》第 4 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四條 依本法所定有關近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；主管機關 <u>仍應運用必要設施或措施主動辦理</u> 。 <u>主管機關及海岸巡防機關就前項及本法所定事項，得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育、漁業養護或其他目的事業主管機關協助辦理。</u>	第四條 依本法所定有關近岸海域違法行為取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；主管機關 <u>並得</u> 主動辦理。

資料來源：本計畫繪製

針對近岸海域違法行為之處理，相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版除強化主管機關主動辦理之規定；並新增第二項，賦予主管機關及海岸巡防機關得要求相關目的事業主管機關協助辦理之權責。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 一、地方政府於近岸海域執法普遍缺乏執法工具(如船舶)及專門人員，故於近岸海域範圍內，違反本法所需進行之執法取締、蒐證等相關事項，由海岸巡防機關辦理。
- 二、配合以衛星監控海岸破壞行為，主管機關仍應具備取締、蒐證、移送等權限，故亦得主動辦理之。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

有關近岸海域違法行為之執法，除行政院草案版，102 年邱文彥委員等 67 人提案版，亦有相關條文建議。該版之條文說明指出，鑒於我國尚未設立海洋部，其他主管機關和地方政府於近岸海域執法又普遍缺乏執法工具（如船舶）及專門人員，故於近岸海域範圍內，違反本法所需進行之執行取締、蒐證、移送等事項，仍由海岸巡防機關辦理。此外，主管機關仍應主動、積極，並具備取締、蒐證、移送等權限，如配合以衛星或無人載具（如 UAV）有效監控與管理海岸破壞行為。是以，該版本條文建議：

「依本法所定有關近岸海域之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理，主管機關仍應運用必要設施或措施主動辦理。」

主管機關及海岸巡防機關就前項及本法所定事項，得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育或其他機關協助辦理。」

於 103 年 10 月 31 日邱文彥委員所召開《海岸法》版本整合第一次研商會中，雖然與會機關認同協助海岸巡防機關執行相關法律行為，屬各行政部門執行業務應有之態度，然而與會委員認為，除主管機關應主動辦理，目的事業主管機關亦應勉力協助配合，不得推諉相關工作事項，故需以明文規定各機關協助辦理執法相關工作，爰新增第 2 項規定（邱文彥委員國會辦公室，2014a）。經討論，整合補充版提出條文內容：

「依本法所定有關近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；主管機關仍應運用必要設施或措施主動辦理。」

主管機關及海岸巡防機關就前項及本法所定事項，得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育、漁業養護或其他目的事業主管機關協助辦理。」

上述整合補充版，經內政委員會審查通過，後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過（立法院，2015b：166）。

伍、第五條 海岸地區範圍之劃定

一、條文文字

《海岸管理法》第 5 條規定海岸地區範圍劃定之事宜，兩版本之條文內容差異詳見表 17。

表 17 《海岸管理法》第 5 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第五條 中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關， <u>於本法施行後六個月內，劃定海岸地區範圍後公告之</u> ，並應將劃定結果於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並 <u>應登載於政府公報、新聞紙，並得以網際網路或其他適當方法廣泛周知</u> ；其變更或廢止時，亦同。	第五條 中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之 <u>近岸海域範圍</u> ，並應將劃定之海域範圍圖於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽；其變更或廢止時，亦同。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- （一）明確規範本法施行後 6 個月內劃定海岸地區範圍並公告。
- （二）刪除劃定直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍。
- （三）明文規定應刊登於政府公報、新聞紙，或以網際網路及其他方法公告海岸地區之劃設結果。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

一、海岸地區之劃定及公開展覽程序。

二、目前地方政府行政轄區並未包含海域，爰劃設地方政府於近岸海域之管理分界線，俾作為地方政府執行本法之依據。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

關於海岸地區範圍劃定之程序，103 年行政院草案版與 104 年公布施行版皆明定，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關劃定。惟公布施行版增訂海岸地區範圍劃定期限、刪除劃定地方主管近岸海域範圍、修正資訊揭露規範。

首先，明定海岸地區劃定時限，增訂「於本法施行後六個月內，劃定海岸地區範圍後公告之」等文字，係參考林淑芬委員等 18 人提案版，除考量主管機關有盡速確立海岸地區區位之法定職責與義務，以利後續法規及相關計畫之制定與執行；同時，避免海岸地區劃設時程過長，降低海岸保護與管理之效果（立法院，2014a：406）。

其次，刪除「各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍」劃定，於立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，邱文彥委員認為近岸海域本就包含在海岸地區之範圍內，應簡化劃設程序，無須再經直轄市、縣（市）主管機關劃設近岸海域。林淑芬委員則主張，可於立法說明中，敘明需標示各行政區域之近岸海域等相關內容。該次會議，爰依前開建議修正條文（立法院，2014a：406）。

該次內政委員會議審查通過之第 5 條條文，經 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過（立法院，2015b：166）。

陸、第六條 海岸地區基本資料庫與海岸管理白皮書

一、條文文字

《海岸管理法》第 6 條，係規定海岸地區基本資料庫之建置與海岸管理白皮書相關規定，兩版本之條文內容差異詳見表 18。

表 18 《海岸管理法》第 6 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
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， <u>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</u> ，以供海岸研究、 <u>規劃、教育、保護及管理</u> 等運用。 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 <u>整合推動維護事宜</u> 。除涉及國家安全者外，各有關機關應配合提供必要之資料。	第六條 中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，以供海岸研究及保護管理。 為建立前項基本資料庫，中央主管機關得會商有關機關設必要之測站或相關設施，除涉及國家安全者外，各有關機關應配合提供必要之資料。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 增訂海岸地區基本資料庫應定期更新資料，並發布海岸管理白皮書。
- (二) 增訂海岸地區相關資料須以網路或適當公開之相關規定，除供海岸研究與保護外，新增規劃、教育等多元用途使用。
- (三) 增訂中央主管機關應整合推動海岸地區之基本資料庫。

二、立法原意

- (一) 行政院草案版立法說明：

一、第一項定明中央主管機關應會同有關機關，建立海岸地區之基本

資料庫，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，以供海岸研究，並作為海岸保護管理之基礎。

二、海岸地區之基本資料庫，包括地象（如地形、地質、土壤、地震、斷層等）、海象（如潮汐、波浪、海流、海岸漂砂、水體等）、氣象（如氣溫、降雨、蒸發、風力、颱風等）、水文（如河系、河川逕流、輸砂、水質、地下水等）、生態、資源、災害及人文社經等資料。

三、第二項定明海岸地區基本資料庫之資料取得方式。因海岸地區基本資料庫之建立與海岸研究之進行，有賴於測站或相關設施之設立與相關資訊之交流，目前經濟部水利署、交通部中央氣象局等機關均已建置相關海岸、海洋觀測測站，中央主管機關應整合各機關資源共享。有關測站設置之位置、密度、觀測項目、觀測頻率、資料分析方式等，應依預算經費、人力配置妥為考量之。因所建立之資料係供各相關機關使用，各有關機關應配合提供，惟涉及國家安全機密資料部分，仍予以排除。

（二）公布施行版立法說明

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

此條文係以海岸地區基本資料庫之建置為規範核心，103 年行政院草案版與 104 年公布施行版皆明定中央主管機關應會同有關機關建立之，中央主管機關並得會商有關機關設置必要測站，或配合提供必要資料。惟公布施行版除增訂海岸地區基本資料庫與海岸管理白皮書之連結、海岸地區基本資料庫應以適當方式公開，並強化中央主管機關整合推動維護海岸地區基本資料庫之事宜。

首先，關於增訂海岸地區基本資料庫與海岸管理白皮書之連結，最初由 102 年邱文彥委員等 67 人提案版提出，該版本建議「應定期更新資料與發布海岸白皮書」，功能為現況之宣示、供海岸研究使用、並作為海岸管理之基礎（立法院，2014）。103 年 10 月 31 日邱文彥委員所召開《海岸法》版本整合第一次研商會中，部分與會人員認為，本法第七條已規定擬定整合性及指導性之〈整體海岸管理計畫〉，故應無另定海岸白皮書之需要（邱文彥委員國會辦

公室，2014a)。103 年 11 月 13 日《海岸法》版本整合第二次研商會，繼續就此議題討論後，決議應參考《濕地保育法》第六條「除建制基礎資料庫外，亦應定期更新資料與發佈濕地現況公報」，將「定期更新資料與發布海岸白皮書」文字納入整合補充版（邱文彥委員國會辦公室，2014b），其條文為：

「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。」

以該整合補充版為基礎，立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會審議過程中，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長指出，配合《海岸管理法》之名稱與內涵，建議將「海岸白皮書」修改為「海岸管理白皮書」（立法院，2014a：407）。

另，關於增訂「海岸地區基本資料庫與海岸管理白皮書應定期更新檢討」，立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，邱文彥委員補充說明，海岸管理白皮書及相關資料庫，除為現況宣示外，亦是未來努力方向之指引，應定期進行內容檢討；此外，亦應透過網路或其他適當方式公開資料庫及白皮書，使國人了解海岸事務發展現況，並供相關單位多元使用（立法院，2014a：408）。

是以，該次內政委員會決議將「海岸白皮書」修改為「海岸管理白皮書」，其餘內容照整合補充版修正通過。後，於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議完成三讀按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

第三節 海岸地區之規劃：第七條至第二十四條

以下針對《海岸管理法》第二章「海岸地區之規劃」(第7條至第24條)之公布施行版與政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第七條 海岸地區規劃管理原則

一、條文文字

《海岸管理法》第7條為海岸地區規劃管理原則之相關規定，兩版本之條文內容差異詳見表19。

表19 《海岸管理法》第7條文內容差異比較表

民國104年公布施行版 《海岸管理法》	民國103年政院草案版 《海岸法》
第七條 海岸地區之規劃管理原則如下： 一、 優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。 二、 保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用。 三、 保育珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、潟湖、沙洲、沙丘、沙灘、泥灘、崖岸、岬頭、紅樹林、海岸林等及其他敏感地區，維護其棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形。 四、 因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用。 五、 海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場，原有場址應納入整體海岸管理計畫檢討，必要時應編	-

列預算逐年移除或採行其他改善措施，以維護公共安全與海岸環境品質。 六、 海岸地區應維護公共通行與公共使用之權益，避免獨占性之使用，並應兼顧原合法權益之保障。 七、 海岸地區之建設應整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，以降低其對海岸地區之破壞。 八、 保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產。 九、 建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。	
---	--

資料來源：本計畫繪製

海岸地區之規劃管理原則，係 104 年公布施行版增訂。

二、立法原意

(一) 公布施行版立法說明

關於海岸地區之規劃，為海岸管理之重要基礎工作，特別明定規劃管理之原則。

(二) 政院草案版立法說明

(此條文為公布施行版新增，故無政院草案版立法說明)。

三、條文差異比較分析

(一) 立法院內政委員會討論過程

此為公告施行版新增條文，於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中首次提出，邱文彥委員參考《濕地保育法》跟《國土計畫法》之立法經驗、相關書籍與國外資料後，建議在〈整體海岸管理計畫〉擬定前，須於《海岸管理法》中揭示海岸地區規劃之基本原則，故於該次內政委員會中提出 12 項海岸地區規劃管理原則，條文內容如下：

「為保護海岸生態環境健全與穩定，促進海岸地區之永續發展，各級政府機關及國民對海岸地區自然資源與生態功能應妥善管理；其規劃管理之原則如下：

- 一、優先保護自然海岸，並維繫海岸侵淤之自然過程免於干擾。
- 二、保護復育海岸林與生態敏感地區，並避免海岸棲地之零碎化。
- 三、沙丘、沙灘與泥灘地區應規範車輛與人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形之動態平衡。
- 四、配合自然風貌與特性，規劃符合實際需要之建築與土地利用。
- 五、海岸建設應由跨域互動觀點，整體評估與改善毗鄰地區生態環境之負面衝擊。
- 六、保障海岸公共通行與海域公共使用之權益，避免海岸地區成為排他性之使用。
- 七、善用原住民族傳統智慧，以永續利用資源與保存人文資產。
- 八、因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災情之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用。
- 九、侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施，以維護公共安全與海岸環境品質。
- 十、毗連海岸地區之資源、環境與景觀有保護必要者，應納入整體規劃及妥善管理。
- 十一、尊重海岸原有使用權益，並加強宣導，促使海岸保護與利用兼籌並顧。
- 十二、建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。」

該次內政委員會中，林淑芬委員就海岸地區規劃管理原則之擬訂，提出三項提問：第一，戒嚴時代臺灣垃圾掩埋場多設置於海岸，於《海岸法》中是否宣示對於垃圾掩埋場之處理措施？第二，《海岸法》中是否對於海岸景觀私有化提出相關規範？第三，《海岸法》除負責整合管理，應有其最核心之價值，是以，除了不再破壞現有自然海岸，對於自然海岸之看法為何？此外，林委員提醒本條文恐有掛一漏萬之情形產生(立法院，2014a：409)。

姚文智委員認為，《海岸管理法》立法目的已揭示海岸生態環境健全與穩定、促進海岸地區永續發展，是否有必要於本條文中再次規定？又，條文草案第 4 款與第 5 款包含之範圍有所重疊，有斟酌必要。姚委員並建議精簡第 1 項之文字敘述 (立法院，2014a：410)。

鄭天財委員針對條文草案第 11 款「尊重海岸原有使用權益」文字提出異議，其主張應積極維護海岸地區原有聚落之傳統生活型態，因此，條文草案所稱之「尊重」，對聚落生活型態之保護效果恐較低，建議應以「維護」之措辭較為妥適。邱文彥委員則認為，條文明示以「尊重」原有使用權益即可，並建議於該款後段文字「促使海岸保護與利用兼籌並顧」中加入防護一詞，以提升海岸管理之完整性；另，針對「加強宣導」一詞，則無需強調，因次，建議修正第 11 款條文為：「尊重海岸原有使用權益，促使海岸保護、防護與利用兼籌並顧」(立法院，2014a：412)。

此外，林淑芬委員並就條文草案第 9 款「侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施，以維護公共安全與海岸環境品質」提出意見，指出海岸除未來不應再興建重大建設或污染性設施外，亦須針對已設置之污染性設施提出改善計畫，並聚焦討論既有垃圾掩埋場之處理；就此點，邱文彥委員建議於第 9 款增列「並改善既有設施」之文字，以提升其規範完整性。林淑芬委員繼續就此款提出三點意見：(1) 「侵蝕性」之文字可刪除，修正為「海岸應避免興建重大建設或污染性設施」；(2) 應具體列出有關「污染性設施」之規定，並列為海岸相關計畫永續發展之改善目標，以發揮海岸管理效果；(3) 考量部分防護設施屬重大建設，且本條文屬原則性規範，若規範過於詳細恐有所疏漏，故未就「重大設施」提出修正意見。綜整前開意見，邱文彥委員主張，第 9 款「侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施」之條文草案原意，係以「防災」角度進行規範；又，「並改善

既有設施」，就是著眼改善現有污染性設施(立法院，2014a：413)。另，第9款既有垃圾掩埋場之法律用詞，究竟應採用「設施」、「污染性設施」、「污染性場址」或「掩埋場」等用詞，仍具有爭議，應確認各部會之用詞後方可有所規範。爰於該次內政委員會，決議將本條文列為保留條文，並送院會協商(立法院，2014a：415)。

(二) 立法院海岸管理建制公聽會

103年12月17日，立法院第8屆第6會期內政委員會辦理「海岸管理建制」公聽會，邱文彥委員提出條文修正版，供與會專家學者及相關人士討論，除將12款海岸規劃管理原則彙整為10款，並將「污染性設施」修正為「廢棄物掩埋場」，以避免未來再次發生廢棄物掩埋場建置於海岸之情形(立法院，2014b)。

(三) 立法院黨團協商討論過程及條文共識

103年12月29日黨團協商中，環保署針對掩埋場，建議條文除「原有廢棄物掩埋場必要時得編列預算逐年移除」外，增列「或採行其他改善措施」等文字。另為使濱海陸地之原住民部落得維持其傳統使用，邱文彥委員建議將第8款「保存...保護其傳統聚落紋理...」修改為「保存...保護濱海陸地傳統聚落紋理...」(立法院，2014c)。

104年1月15日立法院第8屆第6會期黨團協商會議，針對103年11月19日內政委員會決議保留之第7條條文進行討論，參酌「海岸管理建制」公聽會及103年12月29日之黨團協商意見，營建署與邱文彥委員共同彙整第7條條文(立法院，2015a)：

「第七條 海岸地區之規劃管理原則如下：

- 一、優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。
- 二、保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用。
- 三、保育珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、潟湖、沙洲、沙丘、沙灘、泥灘、崖岸、岬頭、紅樹林、海岸林等及其他敏感地區，維護其棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形。
- 四、因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築

或調適其土地使用。

五、海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場，原有場址應納入整體海岸管理計畫檢討，必要時得編列預算逐年移除或採行其他改善措施，以維護公共安全與海岸環境品質。

六、海岸地區應維護公共通行與公共使用之權益，避免獨占性之使用，並應兼顧原合法權益之保障。

七、海岸地區之建設應整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，以降低其對海岸地區之破壞。

八、保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產。

九、建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。」

針對此條文草案，林淑芬委員主張第 5 款規定「必要時得編列」之用詞，應修正為「必要時應編列」，方可確實達到維護公共安全與海岸環境品質之目的；另，林委員建議第 6 款提出「避免獨占性之使用」應修正為「不得為獨占性之使用」，以呼應本法草案第 31 條之「近岸海域不得為獨占性使用」概念，並透過此條文宣示，基於社會公平正義角度，實務上皆應秉持此一概念（立法院，2015a：183）。

陳繼鳴組長指出，本法第 31 條「近岸海域不得為獨占性使用」之規定具有但書，於特定情形下仍可獨占性使用，故第 7 條第 1 項第 6 款使用「避免」二字。就此意見，林淑芬委員認為，本法第 31 條以「近岸海域」為對象，規範目標明確；而第 7 條第 1 項第 6 款以「海岸地區」為規範對象，為避免臺東美麗灣開發之類似情形再度出現，同時兼顧既有聚落及使用者權益，建議此條文修正為「除國家特許許可外，不得為獨占性之使用」。邱文彥委員則主張，「海岸地區不得獨佔使用」之規定，實際操作之法規為本法第 31 條；至於第 7 條條文，則是海岸地區規劃管理之「原則」，基於海岸地區情況多元，實不宜將全部狀況統一考慮，故建議維持原則性之規範，採「避免」二字（立法院，2015a：183）。

該次黨團協商之與會者繼續就公共通行和公共使用聚焦討論，陳繼鳴組長指出，依本法第 25 條規定之許可機制為本法賦予之權利，開發案件達一定規模可向主管機關提出申請許可，而此許可並非開發許可，是從海岸景觀、保育角度著眼之經營管理許可。然而，林淑芬委員則認為，對於

較具爭議之沙灘地區，將形成壟斷性景觀，商業化經營時獨佔使用，將會影響當地居民之通行權，並希望透過「經特許」才可進行開發，而特許是指重大公共建設或公用事業，私人開發無法獲得特許。最後，吳育昇主席綜整上述意見，維持本條文第 1 項第 6 款使用「避免」二字，並針對公共通行與公共使用之相關權益，納入第 31 條之討論中 (立法院，2015a：187)。

本條文經上開黨團協商後，於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中完成三讀，按協商條文通過(立法院，2015b：166)。

貳、第八條 〈整體海岸管理計畫〉應載明事項

一、條文文字

《海岸管理法》第 8 條為〈整體海岸管理計畫〉應載明事項，兩版本條文內容差異詳見表 20。

表 20 《海岸管理法》第 8 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第八條</u> 為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂整體海岸管理計畫；其計畫內容應包括下列事項： 一、計畫範圍。 二、計畫目標。 三、<u>自然與人文資源</u>。 四、<u>社會與經濟條件</u>。 五、氣候變遷調適策略。 六、<u>整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策</u>。 七、<u>保護區、防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之指定</u>。 八、<u>劃設海岸管理須特別關注之特定區位</u>。 九、<u>有關海岸之自然、歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則</u>。 十、發展遲緩或環境劣化地區之發展、<u>復育及治理原則</u>。 十一、其他與整體海岸管理有關之事項。	<u>第七條</u> 為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂整體海岸管理計畫；其計畫內容應包括下列事項： 一、計畫範圍。 二、計畫目標。 三、<u>自然資源及社會、經濟條件</u>。 四、<u>永續發展及氣候變遷調適策略</u>。 五、<u>保護及防護之區位劃設指導、基本管理原則及其計畫擬訂機關、期限</u>。 六、<u>整體自然資源環境保護管理原則</u>。 七、<u>防止或減輕海岸災害之策略及使用原則</u>。 八、<u>歷史、文化及重要景觀之區位指導及使用原則</u>。 九、發展遲緩或環境劣化地區之發展原則。 十、其他與整體海岸管理有關之事項。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異，重點包含：

- (一) 新增第 8 款，並調整各款款次。
- (二) 新增〈整體海岸管理計畫〉應載明「整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策」。
- (三) 原規定〈整體海岸管理計畫〉應「劃設指導」海岸保護區及防護區，修正為應「指定」海岸保護區及防護區之「區位」。
- (四) 新增〈整體海岸管理計畫〉應「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」。
- (五) 〈整體海岸管理計畫〉除應就發展遲緩或環境劣化地區，提出發展原則外，並增訂應載明發展遲緩或環境劣化地區之復育及治理原則。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、海岸地區兼具海、陸域生態體系特性，除具高經濟生產力外，並因受海流、潮汐及波浪等作用力影響，具高度敏感性，一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全，故為確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，爰定明中央主管機關應擬訂整體性海岸管理計畫，透過海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用方向，以兼顧海岸地區土地保護、防護及利用。
- 二、海岸整體管理計畫應包括之內容要項，係考量海岸地區土地使用複雜性及相互影響性，參酌歐盟「海岸綜合管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)計畫之整合指導精神及對氣候變遷調適、自然災害、水土流失、海岸侵蝕、資源保護與恢復、自然資源利用、基礎設施發展、產業發展 (如農業、漁業、觀光遊憩、工業等)、沿海地景維護、海島管理等事項之重視，以及英國海岸規劃對於自然遺產海岸 (Heritage Coasts) 之歷史、文化價值及景觀風貌等關注，於整體海岸管理計畫中建立海岸整體利用之基本原則，包括基本資料收集調查、海岸自然環境維護、氣候變遷調適、災害預防、公共通行保障及歷史、文化、

重要景觀維護等事項，並關注發展遲緩或劣化地區之發展，以促進整體海岸永續發展。

三、為促進海岸地區永續發展及維護海岸自然風貌所建立之整合性政策，行政院已核定「永續海岸整體發展方案」，包括漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、海埔地及海岸保安林等事項之發展策略及執行準則，另「永續發展政策綱領」及「國家氣候變遷調適政策綱領」對海岸地區皆有指導性原則，爰檢討納入「整體海岸管理計畫」作為海岸地區各政府部門及其計畫實施之上位指導，於第四款定明海岸整體管理計畫應包括氣候變遷調適策略。

四、第五款規定於整體海岸管理計畫對海岸一級、二級保護區、防護區之區位範圍提供指導，以及定明各該海岸保護計畫、海岸防護計畫應擬訂之機關及期限，並確立保護、防護及利用管理原則，以有效指導海岸保護計畫、海岸防護計畫之訂定，健全海岸管理。有關海岸保護區、海岸防護區之區位指導，擬訂機關於擬訂各海岸保護計畫、海岸防護計畫時，再依實際調查情況劃定計畫範圍。

五、第五款保護計畫、防護計畫擬訂機關應依第十一條至第十六條規定劃設保護區或防護區。

(二) 公布施行版立法說明

一、海岸地區兼具海、陸域生態體系特性，除具高經濟生產力外，並因受海流、潮汐及波浪等作用力影響，具高度敏感性，一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全，故為確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，爰定明中央主管機關應擬訂整體性海岸管理計畫，透過海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用方向，以兼顧海岸地區土地保護、防護及利用。

二、海岸整體管理計畫應包括之內容要項，係考量海岸地區土地使用複雜性及相互影響性，參酌歐盟「海岸綜合管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)計畫之整合指導精神及對氣候變遷調適、自然災害、水土流失、海岸侵蝕、資源保護與恢復、自然資源利用、基礎設施發展、產業發展 (如農業、漁業、

觀光遊憩、工業等)、沿海地景維護、海島管理等事項之重視，以及英國海岸規劃對於自然遺產海岸 (Heritage Coasts) 之歷史、文化價值及景觀風貌等關注，於整體海岸管理計畫中建立海岸整體利用之基本原則，包括基本資料收集調查、海岸自然環境維護、氣候變遷調適、災害預防、公共通行保障及歷史、文化、重要景觀維護等事項，並關注發展遲緩或劣化地區之發展，以促進整體海岸永續發展。

三、為促進海岸地區永續發展及維護海岸自然風貌所建立之整合性政策，行政院已核定「永續海岸整體發展方案」，包括漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、海埔地及海岸保安林等事項之發展策略及執行準則，另「永續發展政策綱領」及「國家氣候變遷調適政策綱領」對海岸地區皆有指導性原則，爰檢討納入「整體海岸管理計畫」作為海岸地區各政府部門及其計畫實施之上位指導，於第五款、第六款定明海岸整體管理計畫應包括「氣候變遷調適策略」及「整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策」。

四、第七款規定於整體海岸管理計畫對海岸一級、二級保護區、防護區之區位範圍提供指導，以及定明各該海岸保護計畫、海岸防護計畫應擬訂之機關及期限，以有效指導海岸保護計畫、海岸防護計畫之訂定，健全海岸管理。有關海岸保護區、海岸防護區之區位指導，擬訂機關於擬訂各海岸保護計畫、海岸防護計畫時，再依實際調查情況劃定計畫範圍。

五、第七款保護計畫、防護計畫擬訂機關應依第十二條至第十七條規定劃設保護區或防護區。

六、第八款明定「劃設海岸管理須特別關注之定區位」，以示海岸特定區位之劃設，應慎重其事之旨。

三、條文差異比較分析

關於〈整體海岸管理計畫〉應載明事項，政院草案版與公布施行版之差異，主要為 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議之結論。該次內政委員會，係以整合補充版第 7 之 1 條為討論基礎：

「為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂整體海岸管理計畫；其計畫內容應包括下列事項：

- 一、計畫範圍。
- 二、計畫目標與綱領。
- 三、自然與人文資源。
- 四、社會與經濟條件。
- 五、氣候變遷調適策略。
- 六、整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策。
- 七、保護區與防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之指定。
- 八、歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則。
- 九、發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則。
- 十、其他與整體海岸管理有關之事項。」

針對前開草案，內政部陳威仁部長提出二點意見：(1) 第 1 項第 2 款所稱「計畫目標與綱領」，「綱領」二字是否有需要；(2) 第 8 款之「歷史、文化、社會、研究...」等內容，宜更為明確。邱文彥委員認為，若僅以「計畫目標」即可充分表達法規規範〈整體海岸管理計畫〉應擬定之事項，即可將「綱領」二字刪除。此外，為使將來法規適用更加明確，建議於第 8 款條文前段增列「海岸」二字，將其修正為：「有關海岸之歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則。」(立法院，2014a：416)。

另外，林淑芬委員指出，本條第 1 項第 7 款「保護區與防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之指定」，係就保護區與防護區之區位進行規範，惟本法允許於海岸地區之「特定區位」進行開發，故〈整體海岸管理計畫〉亦應明定「特定區位」之區位劃設原則。就此意見，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長表示認同，建議於本條文新增一款「海岸地區特定區位劃設」。吳育昇主席綜整與會意見，決議增列第 8 款「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」，並進行各款次調整，本條於內政委員會修正通過 (立法院，2014a：417)。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，條次授權議事人員調整，自《海岸管理法》(草案) 第 7 之 1 條調整為第 8 條，並完成

三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

參、第九條 〈整體海岸管理計畫〉擬訂及審議之民眾參與程序

一、條文文字

《海岸管理法》第 9 條為〈整體海岸管理計畫〉擬訂、審議之民眾參與程序相關規定，兩版本之條文內容差異詳見表 21。

表 21 《海岸管理法》第 9 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第九條</u> 整體海岸管理計畫之擬訂，應邀集學者、專家、<u>相關部會、中央民意機關、民間團體</u>等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，並遴聘（派）<u>學者、專家、機關及民間團體</u>代表以合議方式審議，<u>其學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一</u>，<u>整體海岸管理計畫</u>報請行政院核定後公告實施；其變更時，亦同。 整體海岸管理計畫擬訂後於依前項規定送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向中央主管機關提出意見，併同審議。 前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。 整體海岸管理計畫核定後，中央主管機關應於接到核定公文之日起四十天	<u>第八條</u> 整體海岸管理計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，並遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議，報請行政院核定後公告實施；其變更時，亦同。 整體海岸管理計畫擬訂後於依前項規定送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向中央主管機關提出意見，併同審議。 前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。 整體海岸管理計畫核定後，中央主管機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並函送當地直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三

內公告實施，並函送當地直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。	十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。
--	----------------------

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- （一）〈整體海岸管理計畫〉擬訂前之座談會或其他廣詢意見方法，除學者、專家及民間團體外，另新增相關部會、中央民意機關為應邀集對象。
- （二）審議〈整體海岸管理計畫〉之合議制度，其組成除了學者、專家、機關外，新增民間團體為遴聘（派）對象。
- （三）明定審議〈整體海岸管理計畫〉之合議組成中，學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一。

二、立法原意

（一）行政院草案版立法說明

- 一、第一項定明整體海岸管理計畫之擬訂及審議之民眾參與程序。海岸管理為綜合性之事務管理，涉及之部會權責甚多，且整體海岸管理計畫範圍，涵蓋臺、澎、金、馬地區，應由中央主管機關廣詢學者、專家及民間團體意見及會商有關機關擬訂後，本於公平、公開原則，以合議方式審議，並報行政院核定後公告實施，其變更時亦同，以齊一各部會對於海岸管理之作法。
- 二、第二項及第三項定明海岸整體管理計畫公開展覽、舉行公聽會及資訊公開等程序。
- 三、第四項定明經核定之整體海岸管理計畫應予公告及公開展覽。

（二）公布施行版立法說明

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

針對本條文，103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，以審議〈整體海岸管理計畫〉之合議組成為討論重點。

首先，有關審議〈整體海岸管理計畫〉合議之組成，邱文彥委員認為，應參考國家永續會之機制，慎重處理，因此建議其專家學者及民間團體之代表人數，不得少於三分之二。然，營建署曾大仁署長主張，為避免再新增一委員會，應將〈整體海岸管理計畫〉整併至區域計畫審議委員會處理；而現行區域計畫委員會之專家學者比例為二分之一，故建議於此條明定該比例為二分之一，以符合現行體制。內政部陳威仁部長亦認同由區域計畫委員會負責〈整體海岸管理計畫〉之審議，爰建議專家學者之比例為二分之一(立法院，2014a：418)。

其次，鄭天財委員認為原住民族為重要考量，建議〈整體海岸管理計畫〉之審議，應有原住民代表出席，漁會亦主張應將漁會代表納入，邱文彥委員為尊重上述二者意見，爰建議第 1 項於「並遴聘(派)學者、專家、機關」後增列「原住民及漁民代表」。就此點意見，內政部陳威仁部長指出，若欲循區域計畫委員會機制，則毋須將漁民特別納入；吳育昇主席則認為，僅明列原住民與漁民代表，恐引起其他未納入民間團體之異議。

綜整前述意見，邱文彥委員爰提議以「民間團體」為文字，結合前開專家學者比例之討論，建議本條第 1 項條文修正為：「整體海岸管理計畫之擬訂，應邀集學者、專家、機關、民間團體等舉辦公聽會或其他適當方式廣徵意見，作成紀錄，並遴聘(派)學者、專家、機關及民間團體代表以合議方式審議，其學者專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一，海岸整合管理計畫報請行政院核定後公告實施；其變更時，亦同。」於此次會議中修正通過(立法院，2014a：418)。

此外，104 年 1 月 15 日黨團協商會議中，邱文彥委員建議將「相關部會、中央民意機關」納入〈整體海岸管理計畫〉擬訂前之廣詢意見對象，以強化民意對於海岸管理之監督，經該黨團協商會議討論通過。後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 9 條，並完成三讀，按協商條文通過(立法院，2015b：166)。

肆、第十條 〈海岸保護計畫〉及〈海岸保護計畫〉擬訂機關

一、條文文字

《海岸管理法》第 10 條規定〈海岸保護計畫〉及〈海岸保護計畫〉之擬訂機關，兩版本條文內容差異詳見表 22。

表 22 《海岸管理法》第 10 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第十條 第八條第七款所定計畫擬訂機關如下： 一、海岸保護計畫： (一)一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂。 (二)二級海岸保護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂。但跨二以上直轄市、縣(市)行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣(市)主管機關協調擬訂。 (三)前二目保護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。 二、海岸防護計畫： (一)一級海岸防護計畫：由中央目的事業主管機關協調有關機關後擬訂。 (二)二級海岸防護計畫：由直轄市、	第九條 第七條第五款所定計畫擬訂機關如下： 一、海岸保護計畫： (一)一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂。 (二)二級海岸保護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂。但跨二以上直轄市、縣(市)行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣(市)主管機關協調擬訂。 (三)前二目保護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。 二、海岸防護計畫： (一)一級海岸防護計畫：由中央目的事業主管機關協調有關機關後擬訂。 (二)二級海岸防護計畫：由直轄市、

縣（市）主管機關擬訂。 （三）前二目防護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定。 整體海岸管理計畫公告實施後，有新劃設海岸保護區或海岸防護區之必要者，得由中央主管機關依前項規定協調指定或逕行擬訂。 <u>第一項計畫之擬訂及第二項海岸保護區或海岸防護區之劃設，如涉原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂。</u>	縣（市）主管機關擬訂。 （三）前二目防護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定。 整體海岸管理計畫公告實施後，有新劃設海岸保護區或海岸防護區之必要者，得由中央主管機關依前項規定協調指定或逕行擬訂。
---	---

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版 104 年公布施行版之差異包含：

- （一）調整本條擬訂機關規範依據之條次。
- （二）針對海岸保護區及海岸防護區劃設、及其計畫擬訂，新增涉及原住民族地區應會商原住民族委員會之規定。

二、立法原意

（一）政院草案版立法說明

- 一、第一項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂機關。海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂，應考量機關權責，就一級、二級區分、涉及跨二以上直轄市、縣（市）行政區域或涉及二以上目的事業之海岸保護計畫、海岸防護計畫，規範其擬訂機關。
- 二、第一項第一款第一目所稱主要業務之中央目的事業主管機關，另於本法施行細則中補充定明。
- 三、第一項第一款第三目定明海岸保護區等級及其計畫擬訂機關因涉及不同目的事業範疇或轄區而認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。

四、第一項第二款第一目之有關機關，指與防護計畫範圍所涉其他目的事業防護設施之機關（如商港、漁港、保安林、事業海堤之主管機關）。

五、第一項第二款第三目定明海岸防護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定。

六、第二項定明整體海岸管理計畫公告實施後，新增劃設之海岸保護區、海岸防護區之等級及擬訂機關，得由中央主管機關協調指定，俾利整合管理海岸事務，並持續掌握海岸保護、防護情況及執行。另考量海岸防護計畫涉及各項目的事業之中央與地方權責劃分，其認定有疑義時，由中央主管機關協調指定防護區等級及其計畫擬訂機關。

（二）公布施行版立法說明

除政院草案版之 6 點說明，另新增第 7 點：

七、第三項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂或海岸保護區、海岸防護區之劃定，應會商原住民族委員會後為之。

三、條文差異比較分析

本條文於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，鄭天財委員等人提出修正動議，建議增訂第三項「第一項計畫之擬訂及第二項海岸保護區或海岸防護區之劃設，如涉原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂。」決議修正修過(立法院，2014a:419)。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 10 條，並完成三讀，按協商條文通過 (立法院，2015b:166)。

伍、第十一條 重要海岸景觀區、發展遲緩或環境劣化地區規範

一、條文文字

《海岸管理法》第 11 條為重要海岸景觀區、發展遲緩或環境劣化地區規範，兩版本之條文內容差異詳見表 23。

表 23 《海岸管理法》第 11 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第十一條</u> 依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素。 依整體海岸管理計畫指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態保育、 <u>資源復育</u> 及社區發展整合規劃事項。	<u>第十條</u> 依整體海岸管理計畫指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態 <u>資源</u> 保育及社區發展整合規劃事項

資料來源：本計畫繪製

相較於民國 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 新增〈整體海岸管理計畫〉重要海岸景觀區相關規定。
- (二) 針對發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導之整合規劃事項，除傳統文化保存、生態保育及社區發展外，新增資源復育事項。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為避免發展遲緩或環境劣化之海岸地區持續惡化，透過計畫輔導、經費補助或協整合相關資源、經費（如離島建設基金、農村再生基金）等方式，依整體海岸管理計畫指導加以綜合治理，

以維持基本生活水準及適性發展。

(二) 公布施行版立法說明

一、海岸景觀為公共資產，不應由少數人獨攬，爰規範依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素，以維護多數人之基本環境權。

二、為避免發展遲緩或環境劣化之海岸地區持續惡化，透過計畫輔導、經費補助或協調整合相關資源、經費（如離島建設基金、農村再生基金）等方式，依整體海岸管理計畫指導加以綜合治理，以維持基本生活水準及適性發展。

三、條文差異比較分析

本條文之討論及修正，係為 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會共識。該次內政委員會以下列整合補充版第 10 條條文為討論基礎：

「依整體海岸管理計畫指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態保育、資源復育及社區發展整合規劃事項。」

該條文討論時，與會者無異議通過。後續討論整合補充版新增的第 27 條之 1，其條文內容為：

「為保障公共景觀權益，中央主管機關應依第七條七款劃設重要海岸景觀區，納入整體海岸管理計畫，規範其高度配置與景觀要素。」

海岸地區面臨海岸線之建築物應以低樓層為原則，其後方建築物之高度，得依地形及其與海岸線之距離向陸遞增。」

針對此新增條文提議，邱文彥委員解釋，海岸景觀為公共資產，應與民眾分享，為避免海岸高樓層建築破壞海岸景觀，爰建議新增海岸地區建築設計之規範，就景觀保護及公共景觀資源分享而言，是很進步的條文。就此點意見，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長表示支持，惟考量條文完整性，建議將此精神，併入前開整合補充版第 10 條關於「劣化或偏遠地區」之條文、並新增第 1 項，文字為「依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，

以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素」，會議中獲致共識，修正通過 (立法院，2014a：440)。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 11 條，並完成三讀，按協商條文通過 (立法院，2015b：166)。

陸、第十二條 海岸保護區劃設規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 12 條為海岸保護區劃設規定，兩版本之條文內容差異詳見表 24。

表 24 《海岸管理法》第 12 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第十二條</u> 海岸地區具有下列情形之一者，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理： 一、重要水產資源<u>保育</u>地區。 二、珍貴稀有動植物重要棲地及生態<u>廊道</u>。 三、特殊景觀資源及休憩地區。 四、重要<u>濱海陸地或水下</u>文化資產地區。 五、<u>特殊自然地形地貌</u>地區。 六、生物多樣性資源豐富地區。 七、<u>地下水補注區</u>。 八、經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統。 九、其他依法律規定應予保護之重要地區。 一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用。但有下列情況之一者，不在此限： 一、依海岸保護計畫為相容、維護、管	<u>第十一條</u> 海岸地區具有下列情形之一者，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理： 一、重要水產資源地區。 二、珍貴稀有動植物重要棲地。 三、特殊景觀資源地區。 四、重要文化資產地區。 五、重要河口生態地區。 六、生物多樣性資源豐富地區。 七、其他依法律規定應予保護之重要地區。 一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用。但有下列情況之一者，不在此限： 一、依海岸保護計畫為相容、維護、管理及學術研究之使用。 二、原有使用不合海岸保護計畫規定，<u>在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用。</u> 三、為國家安全、公共安全需要，經中

理及學術研究之使用。 <u>二、為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可。</u> <u>一級海岸保護區內原合法使用不合海岸保護計畫者，直轄市、縣(市)主管機關得限期令其變更使用或遷移，其所受之損失，應予適當之補償。在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。</u> <u>第三項不合海岸保護計畫之認定、補償及第二款許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</u>	央主管機關許可。 前項<u>第二款</u>不合海岸保護計畫之認定及第三款許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。
---	--

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 修正或補充應劃設為一級海岸保護區之情形，包括：「重要水產資源地區」修正為「重要水產資源保育地區」；「珍貴稀有動植物重要棲地」修正為「珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道」；「特殊景觀資源」修正為「特殊景觀資源及休憩地區」；「重要文化資產地區」修正為「重要濱海陸地或水下文化資產地區」。
- (二) 新增「特殊自然地形地貌地區」、「地下水補注區」、「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」為應劃設為一級海岸保護區之情形。
- (三) 明確規範一級海岸保護區內原合法使用不合海岸保護計畫者之處置方式。

二、立法原意

- (一) 行政院草案版立法說明

一、海岸保護區目的在保護自然界或人文環境中具稀少特性之資源，

該等資源具維持人類生態體系平衡及提供環境教育或國民休閒育樂之功能，爰於第一項定明一級、二級海岸保護區劃設原則。第一項所列地區依其資源之自然性、代表性及稀有性等因子評估其高、中、低等級，據以劃分一級、二級海岸保護區，相關作業事項於整體海岸管理計畫中定明。

二、海岸保護區係以計畫管制使用，依個別計畫性質之保護目的加以管制。為妥善維護海岸保護區內各項資源，需嚴格管制具極珍貴自然資源之一級海岸保護區之使用，惟考量保護標的與社經環境背景相容性之趨勢、原使用權益，以及國防、海巡、公共安全等需要，爰於第二項定明一級海岸保護區禁止及例外許可使用原則。一級海岸保護區例外許可使用，如預期使用強度有影響保護標的之虞者，仍應依第十七條規定程序辦理。

三、第二項第一款定明在一級海岸保護區內之原有使用，屬海岸保護計畫相容使用者，得繼續使用。第二項第二款定明原有使用不符合海岸保護計畫規定者，為保障原使用人原有合法現況使用之權益，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。

四、一級海岸保護區係重要環境敏感地區，為資周延，除依海岸保護計畫相容使用外，因應國家安全、公共安全需要之使用，應先徵得海岸主管機關許可，其許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項，以及「原有使用不合海岸保護計畫規定」之認定所涉各目的事業使用型態、認定程序或是否進行會勘等事項之辦法，於第三項授權由中央主管機關定之。

(二) 公布施行版立法說明

因應《海岸管理法》條次調整，修正立法說明內提及之條次，並修正行政院草案版立法說明第二點文字，其內容如下：

「第二項第一款定明在一級海岸保護區內之原有使用，屬海岸保護計畫相容使用者，得繼續使用。其容許使用別應按保護標的或因地制宜視實際需要，衡酌必要性基本公共設施及公用事業項目，分別訂定，例如：公園、綠地、道路系統、上下水道及其他等項目。第二項第二款定明原有使用不符合海岸保護計畫規定者，為保障原使用人原有合法現況使用之權益，

在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。」

三、條文差異比較分析

(一) 3 次版本整合協商工作會議

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，即就應劃設為一級海岸保護區之情形，進行補充或修正，提出整合補充版。重點包括：

- 「重要水產資源地區」修正為「重要水產資源保育地區」；
- 「珍貴稀有動植物重要棲地」修正為「珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道」；
- 「重要文化資產地區」修正為「重要陸地或水下文化資產地區」；
- 「重要河口生態地區」修正為「重要沙丘、海岸林及河口生態地區」；

此外，新增「地下水補注區」與「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。

歸結前述內容，整合補充版之條文內容為：

「海岸地區具有下列情形之一者，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理：

- 一、重要水產資源保育地區。
- 二、珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道。
- 三、特殊景觀資源地區。
- 四、重要陸域或水下文化資產地區。
- 五、重要沙丘、海岸林及河口生態地區。
- 六、生物多樣性資源豐富地區。
- 七、地下水補注區。
- 八、經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統。

九、其他依法律規定應予保護之重要地區。

一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用。但有下列情況之一者，不在此限：

一、依海岸保護計畫為相容、維護、管理及學術研究之使用。

二、原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用。

三、為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可。

前項第二款不合海岸保護計畫之認定及第三款許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

(二) 立法院內政委員會討論過程

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，以前開「整合補充版」條文為討論基礎。

首先，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長指出，第 1 項第 5 款「海岸林」、第 7 款「地下水補注區」、以及第 8 款「濕地」皆已依相關法律劃設，且本條第 9 款已明定「其他依法律規定應予保護之重要地區」亦屬應劃設一級海岸保護區之情形；是以，考量法條之簡潔，建議不列入上述各款地區。惟，林淑芬委員認為，為使民眾清楚了解〈海岸保護計畫〉劃設之條項，建議保持將其林列。後經吳育昇主席決議，保留上述各款(立法院，2014a: 420)。

另，林淑芬委員指出，第 2 項第 2 款內容存在矛盾，條文規定「原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用。」，條文前半段說明政府對於不符合〈海岸保護計畫〉之使用具改變使用或拆除之權利，條文後半段卻得為原來之使用，規範似有衝突之虞(立法院，2014a: 420)。就此點意見，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長解釋，本款後半段得為原來使用之規定，是因拆除或改變原有之使用須有所補償，在政府預算配合下，尚未進行強制行為前，可允許其作原來之使用；後續則依〈整體海岸管理計畫〉或〈海岸保護計畫〉衡量施政輕重緩急，先透過海岸保護區之宣示，以較急迫之地區優先進行改變使用或拆除，並給與補償，逐步排除不符合保護區之使用，同時給與目的事業主管機關執行之彈性。然而，林淑芬委員認為，此

一設計可能產生差別待遇，並對於行政單位之行政裁量有所疑慮(立法院，2014a：421)。邱文彥委員則指出，此一議題涉及三個層次之問題，第一，一級保護區原則禁止改變其資源條件使用，若有例外情形應審慎把關，故屬例外情形者，「並」需經過中央主管機關許可，方能同意「不在此限」；第二，原有不符合整體海岸管理計畫規定者，政府需令其變更使用、拆除或改為妨礙較輕之使用；第三，規範國家安全或公共安全需要者。

由於前開爭議，該次內政委員會決議本條文保留，由營建署修正條文內容後再行討論(立法院，2014a：426)。營建署後續修正條文內容如下：

1. 第 1 項第 5 款與第 2 款、第 6 款性質接近，可能造成認定疑義，改以「特殊自然地形地貌地區」取代。
2. 為宣示政府保護一級海岸保護區之決心及應有之積極作為，將原第 2 項第 2 款有關原有合法使用因計畫須變更使用或遷移之規定移至第二項序文，並增列其所受損失應予補償之規定。
3. 增訂第 3 項，將原第 2 項第 2 款之內容移列，並酌修文字。
4. 配合第 2 項條文之修訂，酌修原第 3 項條文，並調整為第 4 項。

(三) 立法院黨團協商討論過程及條文共識

103 年 12 月 29 日黨團協商中，陳超民委員提出，部分海岸休憩活動在不影響海岸保護區重要海岸資源之情況下，應維護當地重要產業發展，故建議於本條第 2 項例外情形新增公用事業使用等相關內容。就此意見，邱文彥委員建議，將條文第 1 項第 4 款「特殊景觀資源地區」調整為「特殊景觀資源及休憩地區」，並於法條說明欄第 3 點載明第 2 項第 1 款海岸保護計畫之「容許使用別應按保護標的或因地制宜視實際需要分別訂定」。另外，將第 2 項序文涉及原合法使用不合海岸保護計畫者相關規定文字，整合至第 3 項(立法院，2014c：191)。

104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商，繼續討論前次內政委員會中本條保留之內容，營建署廖文弘組長於會議中說明已就此條文內容拜會鄭天財委員及廖國棟委員並取得共識，故於此次會議中修正通過。後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 12 條，並完成三讀，按協商條文通過(立法院，2015b：166)。

捌、第十三條 〈海岸保護計畫〉應載明事項

一、條文文字

《海岸管理法》第 13 條為〈海岸保護計畫〉應載明事項相關規定，兩版本之條文內容差異詳見表 25。

表 25 《海岸管理法》第 13 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第十三條</u> 海岸保護計畫應載明下列事項： 一、保護標的及目的。 二、海岸保護區之範圍。 三、禁止及相容之使用。 四、保護、監測與復育措施及方法。 五、事業及財務計畫。 六、其他與海岸保護計畫有關之事項。 依其他法律規定納入保護之地區，符合整體海岸管理計畫基本管理原則者，其保護之地區名稱、內容、劃設程序、辦理機關及管理事項從其規定，<u>免依第十條及第十二條規定辦理</u>。 前項依其他法律規定納入保護之地區，為加強保護管理，必要時主管機關得依第一項第三款規定，擬訂禁止及相容使用事項之保護計畫。	<u>第十二條</u> 海岸保護計畫應載明下列事項： 一、保護標的及目的。 二、海岸保護區之範圍。 三、禁止及相容之使用。 四、保護、監測與復育措施及方法。 五、事業及財務計畫。 六、其他與海岸保護計畫有關之事項。 依其他法律規定納入保護之地區，符合整體海岸管理計畫基本管理原則者，其保護之地區名稱、內容、劃設程序、辦理機關及管理事項從其規定，<u>免依本法規定辦理</u>。 前項依其他法律規定納入保護之地區，為加強保護管理，必要時主管機關得依第一項第三款規定，擬訂禁止及相容使用事項之保護計畫。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異為：載明依其他法律規定納入保護之地區，符合整體海岸管理計畫基本管理原則者，其保護之地區名稱、內容、劃設程序、辦理機關及管理事項從其規定，免依本法辦理之條文。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、第一項定明海岸保護計畫之內容要項，以統一海岸保護區之管理，具體落實海岸保護區之保護目的。
- 二、依第一項第一款於海岸保護計畫內載明之保護標的，係具有代表性、自然性、稀有性之有體物；其保護標的，應指第十一條第一項海岸保護區內需保育之重要水產資源物種、珍貴稀有動植物、特殊景觀物、重要文化資產標的、重要河口生態物種或多樣性生物之物種等。
- 三、第一項第三款所列禁止及相容之使用事項，包括海岸保護區內禁止、相容使用行為及土地使用相關事項。
- 四、第二項定明已依保護型態之法律，如國家公園法、文化資產保存法、森林法、野生動物保育法、漁業法、濕地保育法等相關法律規定納入保護之地區，在符合整體海岸管理計畫使用原則下，其保護之地區名稱、劃定程序、內容、辦理機關及管理事項，得依各該法律規定進行管理，無須重新擬訂海岸保護計畫，亦無須劃分海岸保護區之等級，以避免行政程序之重複。
- 五、考量海、陸交互作用之海岸地區土地使用複雜，為整合及彌補海岸地區各法律保護規定寬嚴不一或闕漏之情形，以達海岸保護目的，爰於第三項定明必要時中央及地方主管機關得擬訂禁止及相容之使用（含禁止、相容使用行為及土地使用應遵行事項）彌補之；其擬訂、民眾參與、審議及核定程序依第十五條、第十六條規定辦理。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條文於 103 年 11 月 17 日於邱文彥委員召開之《海岸法》版本整合研商會中，根據立法院法制局意見，酌修第 2 項條文 (邱文彥委員國會辦公室，2014c)，使條文內容更加明確。於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，各委員對於本條文無異議通過(立法院，2014a：427)。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第十三條，並完成三讀，按協商條文通過 (立法院，2015b：166)。

玖、第十四條 海岸防護區劃設規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 14 條明定得劃設海岸防護區、及訂定〈海岸防護計畫〉之情形，兩版本之條文內容差異詳見表 26。

表 26 《海岸管理法》第 14 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第十四條</u> 為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，海岸地區有下列情形之一者，得視其嚴重情形劃設為一級或二級海岸防護區，並分別訂定海岸防護計畫： 一、海岸侵蝕。 二、洪氾溢淹。 三、暴潮溢淹。 四、地層下陷。 五、其他潛在災害。 前項第一款至第四款之目的事業主管機關，為水利主管機關。 第一項第一款因興辦事業計畫之實施所造成或其他法令已有分工權責規定者，其防護措施由各該興辦事業計畫之目的事業主管機關辦理。 第一項第五款之目的事業主管機關，依其他法律規定或由中央主管機關協調指定之。	<u>第十三條</u> 為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，海岸地區有下列情形之一者，得視其嚴重情形劃設為一級或二級海岸防護區，並分別訂定海岸防護計畫： 一、海岸侵蝕。 二、洪氾溢淹。 三、暴潮溢淹。 四、地層下陷。 五、其他潛在災害。 前項第一款至第四款之目的事業主管機關，為水利主管機關。 第一項第一款因興辦事業計畫之實施所造成或其他法令已有分工權責規定者，其防護措施由各該興辦事業計畫之目的事業主管機關辦理。 第一項第五款之目的事業主管機關，依其他法律規定或由中央主管機關協調指定之。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之針對主管機關之規定與行政院草案版並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、海岸防護區係為防治海岸災害而加以劃設，並予特別防護之地區。海岸地區之災害，除導致海堤、道路、橋樑損壞，影響公共設施安全外，並造成海水倒灌、積水不退、國土流失、威脅民眾生命財產安全等問題，故於第一項定明得視其嚴重情形劃設海岸防護區，並訂定海岸防護計畫，加以防護管理。
- 二、因災害防救法第三條所定災害防救主管機關，未就本條第一項第一款至第四款之項目定其主管機關，爰於第二項定明第一項第一款至第四款之目的事業主管機關為水利主管機關。
- 三、第一項第一款「海岸侵蝕」係因其他目的事業計畫實施所造成或其他法令有分工權責規定（如商港、漁港、海岸地區保安林及其他目的事業之防護事項），仍應依各法令規定由興辦事業計畫目的事業主管機關辦理防護措施。
- 四、第一項第五款之其他潛在災害，參照災害防救法第三條第一項第六款規定，視其災害之性質依其他法律規定或由中央主管機關協調指定有關機關辦理，爰作第四項規定。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條無差異。

拾、第十五條 〈海岸防護計畫〉應載明事項

一、條文文字

《海岸管理法》第 15 條為〈海岸防護計畫〉應載明事項，兩版本之條文內容差異詳見表 27。

表 27 《海岸管理法》第 15 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第十五條</u> 海岸防護計畫應載明下列事項： <u>一、海岸災害風險分析概要。</u> <u>二、防護標的及目的。</u> <u>三、海岸防護區範圍。</u> <u>四、禁止及相容之使用。</u> <u>五、防護措施及方法。</u> <u>六、海岸防護設施之種類、規模及配置。</u> <u>七、事業及財務計畫。</u> <u>八、其他與海岸防護計畫有關之事項。</u> 海岸防護區中涉及<u>第十二條第一項海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應配合其生態環境保育之特殊需要，避免海岸防護設施破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值，並徵得依第十六條第三項規定核定公告之海岸保護計畫擬訂機關同意；無海岸保護計畫者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意。</u>	<u>第十四條</u> 海岸防護計畫應載明下列事項： 一、防護標的及目的。 二、海岸防護區範圍。 三、禁止及相容之使用。 四、防護措施及方法。 五、海岸防護設施之種類、規模及配置。 六、事業及財務計畫。 七、其他與海岸防護計畫有關之事項。 海岸防護區中涉及有第十一條第一項海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應徵詢海岸保護計畫擬訂機關意見。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

(一) 增列第 1 項第 1 款「海岸災害風險分析概要」，並調整各款次。

- (二) 修正第 2 項關於涉及海岸保護區之〈海岸防護計畫〉，應配合海岸保護事宜、並徵得海岸保護區目的事業主管機關同意之規定。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、第一項定明海岸防護計畫之內容要項，以統一海岸防護區之管理形式，具體落實海岸防護區之國土防護目的。
- 二、第一項第五款所稱防護措施及方法，包括傳統防護工程及以生態工法緩衝、調適、迴避、遷移作為等非工程方法，或以土地使用管制方式等，皆屬之。
- 三、為避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境生態及價值，在技術及經費條件允許下，海岸防護工法之採用及設計，應考量海岸保護區之需要，避免破壞海岸保護區或造成不必要之資源浪費，爰訂定第二項。

(二) 公布施行版立法說明

- 一、第一項定明海岸防護計畫之內容要項，以統一海岸防護區之管理形式，具體落實海岸防護區之國土防護目的。而為揭示海岸災害對於海岸防護之重要性，並應隨時注意其風險，第一項第一款明定「海岸災害風險分析概要」。
- 二、第一項第五款所稱防護措施及方法，包括傳統防護工程及以生態工法緩衝、調適、迴避、遷移作為等非工程方法，或以土地使用管制方式等，皆屬之。
- 三、為明示海岸生態環境之重要價值與優先地位，海岸防護計畫應避免破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值。第二項明定「海岸防護區中涉及第十二條第一項海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應配合其生態環境保育之特殊需要，避免海岸防護設施破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值，並徵得依第十六條第三項規定核定公告之海岸保護計畫擬訂機關同意；無海岸保護計畫者，應徵得海岸保護區目的事業主管機

關同意。」。

三、條文差異比較分析

本條文於 103 年 10 月 31 日於邱文彥委員召開之《海岸法》版本整合研商會中，修改本條第 2 項文字，針對海岸防護區劃設增列應配合海岸保護區之生態環境保護需求，並須依本法規定核定公告，而無〈海岸保護計畫〉者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意（邱文彥委員國會辦公室，2014a）。

103 年 11 月 13 日第二次版本整合研商會，參考邱文彥委員及林淑芬委員提出之《海岸法》（草案）版本，增列本條第 1 項第 1 款「海岸災害風險分析概要」，另於本條第 2 項納入「避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值」文字修正（邱文彥委員國會辦公室，2014b）。

103 年 11 月 17 日第三次版本整合研商會，除修正部分第 1 項文字外，增列第 4 款「嚴重侵蝕地區退縮建築規範」（邱文彥委員國會辦公室，2014c）。歸結前開會議結論，「整合補充版」條文如下：

「海岸防護計畫應依風險及需要，載明下列事項：

- 一、海岸災害風險分析概要。
- 二、海岸防護標的及目的。
- 三、海岸防護區範圍。
- 四、嚴重侵蝕地區退縮建築規範。
- 五、禁止與相容之使用規範。
- 六、海岸防護措施與方法。
- 七、海岸防護設施之種類、規模與配置。
- 八、事業與財務計畫。
- 九、其他與海岸防護計畫有關之事項。

海岸防護區中涉及第十一條第一項海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應配合其生態環境保育之特殊需要，避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值，並徵得依第十五條第三項規定核定公告之海岸保護計畫擬訂機關同意；無海岸保護計畫者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，以前開「整合補充版」條文為討論基礎。

營建署綜合計畫組陳繼鳴組長指出，尊重「整合補充版」之修正，惟第 1 項第 5 款規定〈海岸防護計畫〉應明訂禁止項目，恐有掛一漏萬之虞，因此，建議該點維持行政院之《海岸法》(草案)版本。惟，邱文彥委員主張，仍應於〈海岸防護計畫〉應明訂禁止項目。經與會者討論，吳育昇主席決議，除第 1 項新增第 1 款「海岸災害風險分析概要」，並修正第 2 項文字，修正通過(立法院，2014a：429)。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 15 條，並完成三讀，按協商條文通過(立法院，2015b：166)。

拾壹、第十六條 海岸保護區、海岸防護區之劃設及其計畫擬訂之民眾參與程序及實施管理權責

一、條文文字

《海岸管理法》第 16 條規定海岸保護區、海岸防護區之劃設及其計畫擬訂之民眾參與程序及實施管理權責，兩版本之條文內容差異詳見表 28。

表 28 《海岸管理法》第 16 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第十六條</u> 依整體海岸管理計畫、<u>第十二條</u>及<u>第十四條</u>規定，劃設一、二級海岸保護區、海岸防護區，擬訂機關應將海岸保護計畫、海岸防護計畫公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫報請中央主管機關審議。該審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知，<u>並應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由。</u> 前項海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。	<u>第十五條</u> 依整體海岸管理計畫、第十一條及第十三條規定，劃設一、二級海岸保護區、海岸防護區，擬訂機關應將海岸保護計畫、海岸防護計畫公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫報請中央主管機關審議。該審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。 前項海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。 經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫，擬訂機關應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公

海岸保護計畫、海岸防護計畫核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起<u>四十天內公告實施，並函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，且應經常保持清晰完整，以供人民閱覽，並由直轄市、縣(市)主管機關實施管理。</u> 依第一項及前項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。	開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，且應經常保持清晰完整，以供人民閱覽，並由直轄市、縣(市)主管機關實施管理。 依第一項及前項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。
---	--

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 第 1 項新增民眾意見應以書面答覆採納情形並記載其理由之規定。
- (二) 第 2 項增訂〈海岸保護計畫〉之擬訂涉及原住民族利用原住民族部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意之規定。
- (三) 第 3 項增訂〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施之規定。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、第一項定明海岸保護區、海岸防護區之劃設及海岸保護計畫、海岸防護計畫之民眾參與程序。
- 二、第二項規定係依原住民族基本法第二十一條第二項規定，保護計畫涉及限制原住民族利用原住民族地區之土地及自然資源時，於該項納入計畫審議前由擬訂機關與當地原住民族諮商及取得同意規定。
- 三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫應予公開展覽。

四、經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫，其各相關機關之執行，除依第四條、第十三條第二項辦理外，海岸保護計畫及海岸防護計畫之實施管理、行政處分由直轄市、縣（市）主管機關辦理。

五、第四項定明依第一項及第三項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。

（二）公布施行版立法說明

一、第一項定明海岸保護區、海岸防護區之劃設及海岸保護計畫、海岸防護計畫之民眾參與程序。

二、第二項規定係依原住民族基本法第二十一條第二項規定，保護計畫涉及限制原住民族利用原住民族地區之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，於該項納入計畫審議前由擬訂機關與當地原住民族諮商及取得同意規定。

三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫應予公開展覽。

四、經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫，其各相關機關之執行，除依第四條、第十三條第二項辦理外，海岸保護計畫及海岸防護計畫之實施管理、行政處分由直轄市、縣（市）主管機關辦理。

五、第四項定明依第一項及第三項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，就本條文，除於第 1 項新增「並應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由」文字；並於第 3 項增訂海岸保護計畫及防護計畫核定後，應於接到核定公文 40 天內公告實施之規定。是以，「整合補充版」條文為：

「依整體海岸管理計畫、第十一條及第十三條規定，劃設一、二級海岸保護區、海岸防護區，擬訂機關應將海岸保護計畫、海岸防護計畫公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽

期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫報請中央主管機關審議。該審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知，並應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由。

前項海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。

海岸保護計畫、海岸防護計畫核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，且應經常保持清晰完整，以供人民閱覽，並由直轄市、縣（市）主管機關實施管理。

依第一項及前項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，以前開「整合補充版」條文為討論基礎。於此次內政委員會中，委員皆未對本條文有異議，故於本次會議中無異議通過（立法院，2014a：430）。

104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商中，鄭天財委員對於原住民族傳統部落部分提出修正動議，建議將部落及周邊地區納入本條規範，針對此修正，邱文彥委員參考《濕地保育法》，建議於第 2 項新增「部落及毗鄰地區」，吳育昇主席考量土地規劃等相關法規中，「毗鄰地區」為常見用詞，建議於本條第 2 項新增「部落及其毗鄰地區」一詞，確保原住民族權益保障，並避免對於部落周邊地區之無限擴張（立法院，2015a：187）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第十六條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

拾貳、第十七條 〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議及核定程序

一、條文文字

《海岸管理法》第 17 條規定〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議及核定程序，兩版本之條文內容差異詳見表 29。

表 29 《海岸管理法》第 17 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第十七條</u> 前條海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定，依下列規定辦理： 一、海岸保護計畫： （一）中央主管機關擬訂者，由中央主管機關會商有關機關審議後，報請行政院核定。 （二）中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定。 （三）直轄市、縣（市）主管機關擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。但涉及二以上目的事業者，主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關後核轉，或逕送中央主管機關會商有關機關後審議核定。 二、海岸防護計畫： （一）中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議後，報請行政院核定。 （二）直轄市、縣（市）主管機關	<u>第十六條</u> 前條海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定，依下列規定辦理： 一、海岸保護計畫： （一）中央主管機關擬訂者，由中央主管機關會商有關機關審議後，報請行政院核定。 （二）中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定。 （三）直轄市、縣（市）主管機關擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。但涉及二以上目的事業者，主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關後核轉，或逕送中央主管機關會商有關機關後審議核定。 二、海岸防護計畫： （一）中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議後，報請行政院核定。 （二）直轄市、縣（市）主管機關

擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。 中央主管機關審議前項海岸保護計畫、海岸防護計畫時，應遴聘（派）學者、專家、機關及<u>民間團體代表以合議方式審議之；其學者專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一。</u> 海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止，適用前條、前二項規定。	擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。 中央主管機關審議前項海岸保護計畫、海岸防護計畫時，應遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議之。 海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止，適用前條、前二項規定。
---	---

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 針對以合議方式審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之應遴（派）成員，新增民間團體代表。
- (二) 針對以合議方式審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之應遴（派）成員，新增「學者專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一」之規定。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

一、第一項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定程序：

- (一) 考量海岸保護計畫之擬訂及審議採二級制，爰於第一款定明依第十條第一項第一款第三目或第二項由中央主管機關擬訂計畫時，報請行政院核定；由中央目的事業主管機關或地方主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定之規定。
- (二) 海岸防護計畫因涉及中長程計畫經費預算及跨部會協調治理之整合性質，爰於第二款定明由中央目的事業主管機關擬訂者，由中央主管機關審議後，報請行政院核定；由地方主管機關擬訂者，送中央目的事業主管機關核轉中央主管機關核定之規定。

二、第二項定明第一項各款海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議機制，並規劃結合國土空間計畫審議機制（現為區域計畫委員會）審議之。

三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止程序。

（二）公布施行版立法說明

一、第一項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定程序：

（一）考量海岸保護計畫之擬訂及審議採二級制，爰於第一款定明依第十條第一項第一款第三目或第二項由中央主管機關擬訂計畫時，報請行政院核定；由中央目的事業主管機關或地方主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定之規定。

（二）海岸防護計畫因涉及中長程計畫經費預算及跨部會協調治理之整合性質，爰於第二款定明由中央目的事業主管機關擬訂者，由中央主管機關審議後，報請行政院核定；由地方主管機關擬訂者，送中央目的事業主管機關核轉中央主管機關核定之規定。

二、第二項定明第一項各款海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議機制。

三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止程序。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，針對以合議方式審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之應遴（派）成員，新增「學者專家及民間團體之代表人數不得少於三分之二」規定。是以，「整合補充版」條文為：

「前條海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定，依下列規定辦理：

一、海岸保護計畫：

（一）中央主管機關擬訂者，由中央主管機關會商有關機關審議後，報請行政院核定。

(二) 中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定。

(三) 直轄市、縣(市)主管機關擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。但涉及二以上目的事業者，主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關後核轉，或逕送中央主管機關會商有關機關後審議核定。

二、海岸防護計畫：

(一) 中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議後，報請行政院核定。

(二) 直轄市、縣(市)主管機關擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。

中央主管機關審議前項海岸保護計畫、海岸防護計畫時，應遴聘(派)學者、專家、機關代表以合議方式審議之；其學者專家及民間團體之代表人數不得少於三分之二。

海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止，適用前條、前二項規定。」

內政委員會第 23 次全體委員會議中，主席提議，配合第 8 條(現第 9 條)有關審議〈整體海岸管理計畫〉之應遴(派)合議成員之組成規定，將專家學者及民間團體代表比例，從「整合補充版」之三分之二修改為二分之一，於會議中獲致共識(立法院，2014a：431)。

此外，103 年 12 月 30 日立法院陳超明委員國會辦公室建議，參照整合補充版第 8 條(現第 9 條)之體例，酌修第 2 項文字，將遴聘(派)對象新增「民間團體」(立法院，2014b)。

歸結前述討論，後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 17 條，並完成三讀，按協商條文通過(立法院，2015b：166)。

拾參、第十八條 〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之通盤檢討與隨時檢討規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 18 條規定〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之通盤檢討與隨時檢討，兩版本之條文內容差異詳見表 30。

表 30 《海岸管理法》第 18 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第十八條 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫經公告實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討之： 一、為興辦重要或緊急保育措施。 二、為防治重大或緊急災害。 三、政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設。 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更，應依第九條、第十六條及第十七條程序辦理。	第十七條 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫經公告實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討變更之： 一、為興辦重要保育措施。 二、為防止重大災害。 三、配合國家重大計畫。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 針對得隨時檢討〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之情形，將「為防止重大災害」修正為「為防治重大或緊急災害」，將「配合國家重大計畫」修正為「政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設」。
- (二) 增訂變更〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之辦理程序。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

海岸相關計畫公告實施後，海岸環境常隨時間產生變化，海岸相關計畫實施一定期限內，宜作必要之檢討，以符實際保護或防護需要，爰定明其應定期通盤檢討之時間及得隨時檢討變更之情事。

(二) 公布施行版立法說明

一、海岸相關計畫公告實施後，海岸環境常隨時間產生變化，海岸相關計畫實施一定期限內，宜作必要之檢討，以符實際保護或防護需要，爰定明其應定期通盤檢討之時間及得隨時檢討變更之情事。

二、第二項定明海岸相關計畫之變更辦理程序。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，針對得隨時檢討〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之情形，提出三項修改：

- 將「為防止重大災害」修正為「為防止重大或緊急災害」；
- 將「配合國家重大計畫」修正為「政府為促進公共福祉、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫」。

另外，有關〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之變更程序，考量行政院草案版已就海岸相關計畫之審議及核定進行規範，依既有相關規定辦理即可，爰於第 2 項明定變更〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉辦理程序應依循之法條。是以，「整合補充版」條文為：

「整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫經公告實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討變更之：

- 一、為興辦重要或緊急保育措施。
- 二、為防止重大或緊急災害。

三、政府為促進公共福祉、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。

整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更，應依第八條、第十五條及第十六條程序辦理。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，以前開「整合補充版」條文為討論基礎。營建署綜合計畫組陳繼鳴組長對於「公共福祉」之認定有所疑慮，考量法條內已指明國防、重大公共設施或公用事業，已足夠明確，建議不列入法條文字內。然而，內政部陳威仁部長與吳育昇主席則對於「公共福祉」一詞之認定較無疑慮，主張宜予以尊重，故此條文按協商版本通過 (立法院，2014a：431)。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第十八條，並完成三讀，按協商條文通過 (立法院，2015b：166)。

拾肆、第十九條 土地使用及相關事業建設應配合海岸管理相關計畫之規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 19 條為海岸相關計畫公共實施後，土地使用及相關事業建設應配合修正之規定，兩版本之條文內容差異詳見表 31。

表 31 《海岸管理法》第 19 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第十九條 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。	第十八條 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。

資料來源：本計畫繪製

103 年行政院草案版與 104 年公布施行版，於此條文並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為求落實整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫，並確保其具體執行，於計畫公告實施後，計畫區內之土地使用及相關事業建設自應密切配合。故區內原有之土地使用、編定或事業建設不符計畫規定者，各該事業計畫主管機關應於整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫規定期限內辦理變更作業。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條無差異。

拾伍、第二十條 海岸地區船舶航行之規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 20 條為海岸地區船舶航行之規定，兩版本之條文內容差異詳見表 32。

表 32 《海岸管理法》第 20 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第二十條 船舶航行有影響海岸保護或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道，並公告之。	-

資料來源：本計畫繪製

海岸地區船舶航行規範之相關規定，為 104 年公布施行版新增。

二、立法原意

(一) 行政院草案版

無（此為公布施行版新增條文）。

(二) 公布施行版立法說明

本條明定船舶航行有影響海岸保護或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道，並公告之。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 13 日邱文彥委員召開之《海岸法》版本第二次整合研商會中，參考林淑芬委員等 18 人提出之《海岸法》(草案)版本，鑑於海岸地區發生重大油污事件所造成之嚴重後果，爰規定一級海岸保護區附近航道規避之原則，新增條文：

「船舶航道有影響一級海岸保護之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整之。」

後經 103 年 11 月 17 日邱文彥委員召開之《海岸法》版本第三次整合研商會討論，決議提內政委員會審議之「整合補充版」條文為：

「船舶航行有影響海岸保護或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道或指定為禁航海域，並公告之。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，針對「整合補充版」條文，聚焦兩點討論。

首先，針對「調整航道或指定為禁航區域」之條文，交通部航政司葉協隆副司長認為，「指定為禁航區域」可能影響船舶航行，恐窒礙難行，透過航道調整即可達到保護海岸或避免海岸汙染之效果；爰建議將「指定為禁航區域」刪除，其餘部分則尊重「整合補充版」條文。邱文彥委員同意將「指定為禁航區域」刪除，但對於航道調整之公布方式表示疑問，並提出其用意並非指定禁航區，若以調整航道處理，則必須達到海岸保護之目的；葉協隆副司長則表示，後續實際作法將與內政部進一步會商。

此外，針對「船舶」之範疇，與會人員指出，依條文內容，航政主管機關所規範之航道，係以「商船」為對象，是否意味此條文排除「漁船」之適用。經討論，為避免漁船造成海岸及海洋之影響，不宜刻意排除漁船。吳育昇主席爰綜整與會人員意見，決議本條條文刪除「或指定為禁航海域」等文字，其餘按「整合補充版」條文通過（立法院，2014a：432）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 20 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

拾陸、第二十一條 機關擬訂及實施海岸地區相關計畫得為之行為及其配套

一、條文文字

《海岸管理法》第 21 條，針對機關擬訂及實施海岸地區相關計畫得為之行為及其配套，提出規範，兩版本之條文內容差異詳見表 33。

表 33 《海岸管理法》第 21 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第二十一條</u> 為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得為下列行為： 一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。 二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地作為臨時作業或材料放置場所。 三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。 四、<u>為強化漁業資源保育或海岸保護，</u>協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、廢止漁業權之核准、停止漁業權之行使或<u>限制漁業行為</u>。 五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。 前項第一款調查或勘測人員進入公、私有土地調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；<u>土地所有人、占有人、管理人</u>	<u>第十九條</u> 為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得為下列行為： 一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。 二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地作為臨時作業或材料放置場所。 三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。 四、協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、廢止漁業權之核准或停止漁業權之行使。 五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。 前項第一款調查或勘測人員進入公、私有土地調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。

或使用人，不得規避、拒絕或妨礙，於進入設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。 因第一項行為致受損失者，計畫擬訂或實施機關應給予適當之補償。 前項補償金額或方式，由雙方協議之；協議不成者，由計畫擬訂或實施機關報請上級主管機關核定。但其他法律另有規定者，從其規定。 海岸地區範圍內之土地因海岸保護計畫、海岸防護計畫實施之需要，主辦機關得依法徵收或撥用之。 海岸地區範圍內之公有土地，主辦機關得依海岸保護計畫、海岸防護計畫內容委託民間經營管理。	因第一項行為致受損失者，計畫擬訂或實施機關應給予適當之補償。 前項補償金額或方式，由雙方協議之；協議不成者，由計畫擬訂或實施機關報請上級主管機關核定。但其他法律另有規定者，從其規定。 海岸地區範圍內之土地因海岸保護計畫、海岸防護計畫實施之需要，主辦機關得依法徵收或撥用之。 海岸地區範圍內之公有土地，主辦機關得依海岸保護計畫、海岸防護計畫內容委託民間經營管理。
---	--

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 修正第 1 項第 4 款，新增為擬定及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫，除得限制漁業權之行使，亦得限制漁業行為；並明定，此係基於強化漁業資源保育或海岸保護之目的。
- (二) 於第 2 項增訂對於因擬定及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫所為之行為，土地所有人、占有人、管理人或使用人，不得規避、拒絕或妨礙。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明

- 一、第一項及第三項明定為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得派員調查、勘測或協議使用、拆遷土地改良物，及變更、撤銷、停止漁業權之行使、禁止探、採礦或採取土石等措施，並對因而發生之損失，給予適

當之補償。

二、第一項第一款及第二款僅限於與計畫有關之調查、測量或有不得已需要進入或臨時作業等情形。

三、第一項第二款「無特殊用途」之土地，指未被積極使用之土地，具體而言，即指曠野、空地等。

四、第二項定明進入設有圍障土地實地調查、勘測前之事先通知土地所有權人、占有人及使用人或管理人等規定。

五、第四項定明補償金額或方式之決定程序。但其他法律另有規定者從其規定，例如對第一項第四款之補償，漁業法第二十九條第三項已有規定，則從其規定。

六、第五項及六項定明主辦機關為海岸保護計畫、海岸防護計畫之實施，得徵收海岸地區範圍私有土地或撥用該範圍內公有土地，並得依保護計畫內容委託民間經營管理公有土地。

(二) 公布施行版立法說明

一、第一項及第三項明定為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得派員調查、勘測或協議使用、拆遷土地改良物，及變更、撤銷、停止漁業權之行使或限制漁業行為、禁止採、採礦或採取土石等措施，並對因而發生之損失，給予適當之補償。

二、第一項第一款及第二款僅限於與計畫有關之調查、測量或有不得已需要進入或臨時作業等情形。

三、第一項第二款「無特殊用途」之土地，指未被積極使用之土地，具體而言，即指曠野、空地等。

四、第二項定明進入設有圍障土地實地調查、勘測前之事先通知土地所有權人、占有人及使用人或管理人等規定及相關當事人之義務。

五、第四項定明補償金額或方式之決定程序。但其他法律另有規定者從其規定，例如對第一項第四款之補償，漁業法第二十九條第三

項已有規定，則從其規定。

六、第五項及六項定明主辦機關為海岸保護計畫、海岸防護計畫之實施，得徵收海岸地區範圍私有土地或撥用該範圍內公有土地，並得依保護計畫內容委託民間經營管理公有土地。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，就此條文之政院草案版，進行二項修正。第一，參考邱文彥委員等 67 人版本，第 1 項第 4 款新增「為強化漁業資源保育或海岸保護」之目的宣示(邱文彥委員國會辦公室，2014b)；第二，參酌邱文彥委員等 67 人版本，增訂公、私有土地權利人不得規避、拒絕或妨礙整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂及實施，並依立法院法制局之意見，清楚標示相關獨立所有權人部分，酌修第 2 項文字(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。是以，「補充整合版」條文為：

「為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得為下列行為：

- 一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。
- 二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地作為臨時作業或材料放置場所。
- 三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。
- 四、為強化漁業資源保育或海岸保護，協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、廢止漁業權之核准或停止漁業權之行使。
- 五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。

前項第一款調查或勘測人員進入公、私有土地調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；土地所有人、使用人或管理人，不得規避、拒絕或妨礙，於進入設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。

因第一項行為致受損失者，計畫擬訂或實施機關應給予適當之補償。

前項補償金額或方式，由雙方協議之；協議不成者，由計畫擬訂或實施機關報請上級主管機關核定。但其他法律另有規定者，從其規定。

海岸地區範圍內之土地因海岸保護計畫、海岸防護計畫實施之需要，主辦機關得依法徵收或撥用之。」

同年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，以「補充整合版」條文為討論基礎。

漁業署陳君如副署長指出，現行《漁業法》雖有核給漁業權之規定，惟實際運作上，並非所有縣市或漁會之漁業行為皆有申請漁業權，許多於海域空間捕魚之漁民，並未擁有漁業權；因此，建議於第 1 項第 4 款後段加入「限制漁業行為」，以資周全。此外，針對不得規避、拒絕或妨礙整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂及實施，邱文彥委員建議，考量本法條之一致性，前段法條之規範對象除土地所有人、使用人或管理人以外，宜再加入「占有人」，以與後段法條文字相符。吳育昇主席綜整與會意見，裁示依前開意見修正通過（立法院，2014a：434）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 21 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

拾柒、第二十二條 海岸防護設施工程受益費

一、條文文字

《海岸管理法》第 22 條為海岸防護設施工程受益費之規定，兩版本條文內容差異詳見表 34。

表 34 《海岸管理法》第 22 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第二十二條 因海岸防護計畫有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費。 前項防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。	第二十條 因海岸防護計畫有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費。 前項防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。

資料來源：本計畫繪製

此條文之 103 年行政院草案版與 104 年公布施行版，並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、海岸防護設施之新設、改善或維護工程，係為防護海岸免於遭受海嘯、暴潮、波浪、侵蝕及地形變動等災害，而由於海岸防護設施有關工程，可使特定之土地及其改良物受到防護，享受特殊利益，而此等特殊利益係源於納稅人負擔該海岸防護設施有關工程而來，故自公平之觀點而言，該受益者自應按其受益程度，負擔該海岸防護設施有關工程所需費用之一部分，爰作第一項規定。
- 二、第一項所定「受直接利益者」，指因計畫擬訂及實施機關實施之海岸防護設施有關工程，而讓其受到之利益超過通常可期待之利益，且其程度極為明顯者而言。
- 三、第二項定明防護工程受益費之適用法律。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條文無差異。

拾捌、第二十三條 海岸防護設施規劃設計手冊

一、條文文字

《海岸管理法》第 23 條為海岸防護設施規劃設計手冊之規定，兩版本之條文內容差異詳見表 35。

表 35 《海岸管理法》第 23 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第二十三條</u> 中央水利主管機關應會商相關目的事業主管機關考慮海象、氣象、地形、地質、地盤變動、侵蝕狀態、其他海岸狀況與因波力、設施重量、水壓、土壓、風壓、地震及漂流物等因素與衝擊，訂定海岸防護設施之 <u>規劃</u> 設計手冊。	<u>第二十一條</u> 中央水利主管機關應會商相關目的事業主管機關考慮海象、氣象、地形、地質、地盤變動、侵蝕狀態、其他海岸狀況與因波力、設施重量、水壓、土壓、風壓、地震及漂流物等因素與衝擊，訂定海岸防護設施之設計手冊。

資料來源：本計畫繪製

相較 103 年行政院草案版，104 年公布施行版將海岸防護設施「設計手冊」修正為「規劃設計手冊」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、為避免同一地區之海岸段，其海岸防護設施之建造，因施工單位不同，施工方式不同，而引起施工較弱處發生災害，爰定明中央水利主管機關應訂定海岸防護設施之設計手冊，以確保海岸防護設施之施工品質及安全。
- 二、配合第十四條第三項海岸防護措施之分工權責，有關防護設施之設計手冊，由中央水利主管機關會商相關目的事業主管機關訂定，以符實際業務分工。

(二) 公布施行版立法說明

- 一、為避免同一地區之海岸段，其海岸防護設施之建造，因施工單位不同，施工方式不同，而引起施工較弱處發生災害，爰定明中央水利主管機關應訂定海岸防護設施之規劃設計手冊，以確保海岸防護設施之施工品質及安全。
- 二、配合第十四條第三項海岸防護措施之分工權責，有關防護設施之設計手冊，由中央水利主管機關會商相關目的事業主管機關訂定，以符實際業務分工。

三、條文差異比較分析

本條文於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，與會人員對於政院草案版條文皆無意見，故於會議中無異議通過 (立法院，2014a，434)。

後於 103 年 12 月 17 日「海岸管理建制」公聽會，與會專家學者李忠潘教授建議，將「訂定海岸防護設施之設計手冊」修改為「訂定海岸防護設施之規劃設計手冊」(立法院，2014b：106)，獲致共識。104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議，修正條次為第 21 條，並完成三讀，按協商條文通過 (立法院，2015b，166)。

拾玖、第二十四條 海岸防護設施工程之實施權責

一、條文文字

《海岸管理法》第 24 條針對海岸防護設施兼有其他效用時，其工程實施權責，進行規範；兩版本之條文內容差異詳見表 36。

表 36 《海洋管理法》第 24 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第二十四條 海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，由該其他設施主管機關實施該海岸防護設施之工程，並維護管理。	第二十二條 海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，由該其他設施主管機關實施該海岸防護設施之工程，並維護管理。

資料來源：本計畫繪製

此條文之 103 年行政院草案版與 104 年公布施行版，並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

海岸防護區內之防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，基於機能一體之考量，由該兼用設施之主管機關依海岸防護計畫及相關規定實施該海岸防護設施之工程，並維護管理該海岸防護設施。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條文無差異。

第四節 海岸地區之利用管理：第二十五條至第三十一條

以下針對《海岸管理法》第三章「海岸地區之利用管理」(第 25 條至第 31 條)之公布施行版與政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第二十五條 海岸地區之特定區位許可

一、條文文字

《海洋管理法》第 25 條為海岸地區特定區位許可之規範，兩版本之條文內容差異詳見表 37。

表 37 《海岸管理法》第 25 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第二十五條</u> 在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具<u>海岸利用管理說明書</u>，<u>申請中央主管機關許可</u>。 前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。 第一項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸利用管理說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。	<u>第二十三條</u> 在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具<u>海岸管理措施說明書</u>，<u>申請主管機關許可</u>。 前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。 第一項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸利用管理說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫繪製

具體而言，相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版就海岸地區特定區位許可規範之重點差異，包括：

- (一) 將「海岸管理措施說明書」，調整為「海岸利用管理說明書」。

(二) 將「申請主管機關許可」，調整為「經中央主管機關許可」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

在非禁止開發之海岸地區從事開發利用，現行區域計畫法非都市土地使用管制已有相關審查規定，惟考量海岸地區之特定區位（例如潮間帶）管理需要特別關注之事項，增加海岸主管機關許可機制，以維護海岸資源，爰於第一項定明應向中央主管機關申請許可適用範圍為「一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者」，以資周全。第一項所稱「特定區位」，應考量對自然環境、災害影響或重要人文景觀範圍需要關注之地區，至原合法申設之既有設施所在範圍（如漁港、商港之現有防波堤外廓內等），考量該範圍內或有法定計畫且不致產生外部性衝擊，將不納入「特定區位」內。未達第一項規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。第二項定明未依第一項申請許可前之其他目的事業之開發、工程許可限制。第三項授權中央主管機關訂定第一項申請及廢止許可等相關事項之辦法。

(二) 公布施行版立法說明

在非禁止開發之海岸地區從事開發利用，現行區域計畫法非都市土地使用管制已有相關審查規定，惟考量海岸地區之特定區位（例如潮間帶）管理需要特別關注之事項，增加中央主管機關許可機制，以維護海岸資源，爰於第一項定明應向中央主管機關申請許可適用範圍為「一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者」，以資周全。第一項所稱「特定區位」，應考量對自然環境、災害影響或重要人文景觀範圍需要關注之地區，至原合法申設之既有設施所在範圍（如漁港、商港之現有防波堤外廓內等），考量該範圍內或有法定計畫且不致產生外部性衝擊，將不納入「特定區位」內。未達第一項規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。第二項定明未依第一項申請許可前之其他目的事業之開發、工程許可限制。第三項授權中央主管機關訂定第一項申請及廢止許可等相關事項之辦法。

三、條文差異比較分析

針對此條文，103 年 10 月 31 日邱文彥委員國會辦公室召開《海岸法》版本整合第一次研商會議、103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議中，聚焦於二項議題之討論。

- 議題一：申請特定區位許可之繳交文件之名稱。
- 議題二：申請特定區位許可之許可機關之權責釐清。

針對議題一，103 年 10 月 31 日邱文彥委員國會辦公室召開《海岸法》版本整合第一次研商會議決議，參酌 103 年林淑芬委員等 18 人版之「開發管理計畫」以及 102 年邱委員等 67 人版之「海岸管理措施及開發影響說明書」，酌修為「海岸利用管理說明書」(立法院，2014a：435)。

另，關於議題二，103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議中，林淑芬委員質疑所稱「申請主管機關許可」，究竟為中央主管機關？或地方主管機關？對此，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長表示，將視申請內容而定。然而，林淑芬委員認為，有關海岸地區之特定區位劃設由中央主管機關指定，因此應由中央主管機關許可(立法院，2014a：435)。經與會人員討論，決議採納林淑芬委員之建議，明定特定區位許可係屬中央主管機關權責，以確保邏輯一致性，爰修正第 1 項及第 2 項中之「主管機關」為「中央主管機關」。

前開修正內容，後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過。

貳、第二十六條 海岸地區特定區位許可之審查許可條件

一、條文文字

《海岸管理法》第 26 條明定岸地區特定區位許可案件之審查許可條件，兩版本之條文內容差異詳見表 38。

表 38 《海岸管理法》第 26 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第二十六條</u> 依前條第一項規定申請許可案件，經<u>中央主管機關</u>審查符合下列條件者，始得許可： 一、符合整體海岸管理計畫利用原則。 二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。 三、保障公共通行或具替代措施。 四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。 五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，<u>應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。</u> 前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。	<u>第二十四條</u> 依前條第一項規定申請許可案件，經<u>主管機關</u>審查符合下列條件者，始得許可： 一、符合整體海岸管理計畫利用原則。 二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。 三、保障公共通行或具替代措施。 四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。 五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，<u>提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。</u> 前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫繪製

具體而言，相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版有關海岸地區特定區位許可案件之審查許可條件，新增或調整了下列條文文字：

(一) 將「經主管機關審查許可」，修正為「經中央主管機關審查許可」。

(二) 將因開發需使用自然海岸或填海造地時，「提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地」，修正為「應以最小需用為原則，並於

開發區內或鄰近海岸之適當區位」。

- (三) 將採取彌補或復育「該開發使用生態環境損失之有效措施」，調整為「所造成生態環境損失之有效措施」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為利海岸主管機關依第二十三條規定許可，以踐行整體海岸管理計畫利用管理原則及海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項，爰於第一項定明海岸主管機關許可之條件，俾使該利用行為不致對海岸造成重大影響。為保護自然海岸及生態資源，避免因開發案件任意破壞，爰於第一項第四款及第五款定明應予迴避、減輕或彌補、復育之規定。第二項授權中央主管機關訂定審查原則。

(二) 公布施行版立法說明

為利中央主管機關依第二十五條規定許可，以踐行整體海岸管理計畫利用管理原則及海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項，爰於第一項定明中央主管機關許可之條件，俾使該利用行為不致對海岸造成重大影響。為保護自然海岸及生態資源，避免因開發案件任意破壞，爰於第 1 項第 4 款及第 5 款定明應予迴避、減輕或彌補、復育之規定。第 2 項授權中央主管機關訂定審查規則。

三、條文差異比較分析

此條文之立法過程討論，聚焦於因開發需使用自然海岸或填海造地時，提供「開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地」之條文妥適性。

103 年 11 月 13 日邱文彥委員國會辦公室召開《海岸法》版本整合第二次研商會議中，與會人員指出，開發需用本應避免運用到自然海岸地區，而不是以後續補償之方式彌補。對此，邱文彥委員建議斟酌修正文字內容，於第 5 款明揭因開發需使用自然海岸或填海造地時，應採「最小需用」與「彌補或復育」原則（邱文彥委員國會辦公室，2014b）。是以，「補充整合版」條文為：

「依前條第一項規定申請許可案件，經主管機關審查符合下列條件者，始得許可：

- 一、符合整體海岸管理計畫利用原則。
- 二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。
- 三、保障公共通行或具替代措施。
- 四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。
- 五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育該一開發所致生態環境損失之有效措施。

前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，以「補充整合版」條文為討論基礎。邱文彥委員主張，第 24 條「經主管機關」已修正為「中央主管機關」，本條應一併配合修正，以茲相符。另，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長建議，第 5 款「該一開發所致」文字宜酌予修改；經與會人員討論，吳育昇主席裁示，文字條整為「所造成」，決議修正通過（立法院，2014a：436）。

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過公布施行版第 26 條之條文。

參、第二十七條 與區域計畫、都市計畫或國家公園計畫審議之關聯

一、條文文字

《海岸管理法》第 27 條就位於海岸地區範圍之區域計畫、都市計畫或國家公園計畫，本法主管機關對於其各該計畫審議通過前之意見表達，進行規範。兩版本之條文內容差異詳見表 39。

表 39 《海岸管理法》第 27 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第二十七條</u> 區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。	<u>第二十六條</u> 區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

資料來源：本計畫繪製

此文條之 103 年行政院草案版與 104 年公布施行版，除條次修正外，條文內容並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

海岸地區範圍之區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫，審議機關於審議通過前，應先徵詢海岸主管機關意見。主管機關得就所關切之海岸地區整體規劃、海岸保護區、防護區管制規範等內容與該計畫之影響，於計畫審議通過前為意見之表達。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

此條文無差異。

肆、第二十八條 獎勵表揚之規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 28 條為獎勵表揚之規定，兩版本之條文內容差異詳見表 40。

表 40 《海岸管理法》第 28 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第二十八條 中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。	無

資料來源：本計畫繪製

此條文為 104 年公布施行版新增。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

無（此條文為公布施行版新增）。

(二) 公布施行版立法說明

為擴大社會參與海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項，明定中央主管機關得視實際情形予以獎勵。

三、條文差異比較分析

本條文為公布施行版新增。《海岸管理法》有關獎勵表揚規定，首先出現於「邱文彥委員等 67 人提案版」，其建議文字為（立法院，2014a：436）：

「中央主管機關對於下列具有公共利益之海岸保護、復育、防護與管理事項得予適當獎勵及表揚：一、漁業資源及海岸生態系統之培育、保育及復育；二、海岸環境教育之推廣；三、海岸保育、防護及管理之科學、技術、研究、論述及藝文創作；四、海岸友善產品或產業之創新、研發及行銷；五、海岸環

境之認養、社區營造、基金與私人土地之捐贈；六、其他與海岸保護、復育、防護與管理有關之行為。」

經邱文彥委員國會辦公室召開 3 次《海岸法》版本整合研商會議討論，提出「補充整合版」條文，並擬於細則另訂得予適當獎勵及表揚之對象：

「中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。」

該條文草案後經立法院內政委員會第 23 次全體委員會議、黨團協商、二讀及三讀通過 (立法院，2015b)。

伍、第二十九條 成立海岸管理基金及其來源

一、條文文字

《海岸管理法》第 29 條明定海岸管理基金之成立及其來源。此條文為 104 年公布施行版新增（詳見表 41）。

表 41 《海岸管理法》第 29 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第二十九條 主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金，其來源如下： 一、政府機關循預算程序之撥款。 二、基金孳息收入。 三、受贈收入。 四、其他收入。	無

資料來源：本計畫繪製

二、立法原意

（一）行政院草案版立法說明

無（此條文為公布施行版新增）。

（二）公布施行版立法說明

明定成立海岸管理基金及其來源。海岸地區為多目標利用之區帶，具有相當經濟價值，且常為各方利益競逐之地，為維繫海岸有秩序和永續之發展，宜透過特定基金之運作及管理，保育海岸資源與環境，並達到經費循環回饋、自給自足之目的。

三、條文差異比較分析

此為公布施行版新增。有關《海岸管理法》成立海岸管理基金及其來源，首先出現於邱文彥委員等 67 人提案版，其建議文字為(立法院, 2014a:437)：

「主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金，其來源如下：一、依第二十一條收取之海岸開發影響費；二、政府機關循預算程序之撥款；三、基金孳息收入；四、受贈收入；五、其他收入。」

邱文彥委員國會辦公室召開 3 次《海岸法》版本整合研商會議，過程中，與會人員指出，開發影響費係因土地開發涉及土地使用分區或使用地性質變更，而對開發區周圍產生公共設施服務水準及其他公共利益之影響，向申請開發者所課取之費用，非屬本基金可支用項目，應專款專用作為公共設施服務改善及整備使用。另考量海洋污染、水污染及空氣污染等與海岸地區環境息息相關，該等汙染之防治(制)費用宜提撥部分額度供海岸地區管理使用。爰獲致共識，提出「補充整合版」條文：

「主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金，其來源如下：一、政府機關循預算程序之撥款；二、海洋污染罰鍰之一定比率費用；三、水污染罰鍰之一定比率費用；四、基金孳息收入；五、受贈收入；六、其他收入。」

前項第二款至第四款之一定比率費用之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，以「補充整合版」條文為討論基礎。行政院主計總處許永議專門委員指出，基金設立之可行性，須視有無新增財源。就「補充整合版」條文而言，循公務預算之程序撥款，與現行經費編列方式無明顯差異；惟所提海洋污染罰鍰、水污染罰鍰之一定比率費用，經詢問環保署意見，由於現行該等財源中央僅 300 萬元、地方有 2 億，因此恐導致地方財源提撥至中央運用，屬前所未有之作法且可行性不高(立法院，2014a:437)。經與會人員討論，獲致二點決議：(1) 為凸顯立法進步，參考《濕地法保育》，明文「得」成立海岸管理基金，賦予中央或地方主管機關成立海岸管理基金之法源；(2) 參採行政機關對於基金來源之意見，考量已明定「其他收入」一款，爰刪除「補充整合版」條文第 2 款及第 3 款，保留行政機關執行彈性。是以，該次內政委員會修正通過條文為：

「主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金，其來源如下：一、政府機關循預算程序之撥款；二、基金孳息收入；三、受贈收入；四、其他收入。」

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 29 條之條文(立法院，2015b)。

陸、第三十條 成立海岸管理基金之用途

一、條文文字

《海岸管理法》第 30 條明定海岸管理基金之用途。此條文為 104 年公布施行版新增 (詳見表 42)。

表 42 《海岸管理法》第 30 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十條</u> 海岸管理基金用途限定如下： 一、海岸之研究、調查、勘定、規劃、 監測相關費用。 二、海岸環境清理與維護。 三、海岸保育及復育補助。 四、海岸保育及復育獎勵。 五、海岸環境教育、解說、創作及推廣。 六、海岸保育國際交流合作。 七、其他經主管機關核准有關海岸保 育、防護及管理之費用。	無

資料來源：本計畫繪製

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

無 (此條文為公布施行版新增)。

(二) 公布施行版立法說明

為擴展海岸保育管理財源之有效利用，海岸管理基金應專款專用於相關業務。海岸管理基金旨在提升全民意識，擴大海岸保育及管理之參與。基金收入、保管及支出等事項，依預算法規定辦理。

三、條文差異比較分析

本條文為公布施行版新增。有關依《海岸管理法》成立之海岸管理基金的用途規範，首先出現於邱文彥委員等 67 人提案版，其建議文字為（立法院，2014a：438）：

「海岸管理基金用途限定如下：一、海岸之研究、調查、勘定、規劃、監測相關費用；二、海岸環境清理與維護；三、海岸保育及復育補助；四、海岸保育及復育獎勵。」

前開條文經邱文彥委員國會辦公室召開 3 次《海岸法》版本整合研商會議獲致共識，作為提送至內政委員會討論之「補充整合版」條文。103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，該條文無異議通過；後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 30 條之條文（立法院，2015b）。

柒、第三十一條 保障公共通行及公共水域使用之獨占性禁止

一、條文文字

《海岸管理法》第 31 條就保障公共通行及公共水域使用之獨占性禁止，進行規範；兩版本之條文內容差異詳見表 43。

表 43 《海岸管理法》第 31 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十一條</u> 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。<u>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。</u> 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。	<u>第二十七條</u> 為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域不得獨占性使用，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、<u>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。</u> 前項法律規定容許使用、設置之範圍、專案申請許可之程序、應具備文件、許可條件、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫繪製

具體而言，相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版所定有關保障公共通行及公共水域使用之獨占性禁止，新增或調整了下列條文文字：

- (一) 為保障公共通行及公共水域之使用，除近岸海域，新增「公有自然沙灘」亦不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。
- (二) 不得為獨占性使用之例外情形，新增「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」。
- (三) 不得為獨占性使用之例外情形，其所基理由從「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」修正為「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」，並明定皆須專案向主管機關申請許可。

(四) 第 2 項「前項法規容許使用」文字修正為「前項法規允許使用」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

海岸地區近岸海域(平均高潮線以下包括潮間帶及水域)屬環境敏感地區，應管制獨占性使用及設置人為設施，俾供不特定對象之大眾進入使用，以保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念。

至於從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用，亦應保障，可依土地法第十四條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。

為顧及國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，近岸海域獨占性使用或施設人為設施，依法律規定容許使用、設置，或經專家許可者，不在此限，爰為第一項規定；第二項定明其許可及廢止相關作業規定事項之辦法，授權中央主管機關定之。

(二) 公布施行版立法說明

海岸地區近岸海域(平均高潮線以下包括潮間帶及水域)屬環境敏感地區及公有自然沙灘，應管制獨占性使用及設置人為設施，俾供不特定對象之大眾進入使用，以保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念。

至於從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用，亦應保障，可依土地法第十四條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。

為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，或為顧及國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉

之必要，近岸海域獨占性使用或施設人為設施，經專案許可者，不在此限，爰為第一項規定；第二項定明其許可及廢止相關作業規定事項之辦法，授權中央主管機關定之。

三、條文差異比較分析

此條文旨在確保海岸地區公共通行及公共水域之使用，政院草案版與公布施行版之條文差異，係基於立法過程之三大議題討論：

- 議題一：既有漁民權益之保障。
- 議題二：「重要產業發展及其他公益性事業之必要」概念模糊之疑慮。
- 議題三：不得為獨占性使用之海岸地區範圍界定。

邱文彥委員國會辦公室召開之 3 次《海岸法》版本整合研商會議，對於政院草案版之條文，並無異議。

(一) 第 23 次內政委員會討論：議題一及議題二

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，與會人員始就議題一與議題二，提出質疑。首先，漁業署陳君如副署長提議，於第 1 項「或專案向主管機關申請許可」後，加上「或漁業從來之現況使用」之文字，以保障既有已存在幾百年、卻未必符合《漁業法》相關法規之漁業行為。對此，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長回應：漁業從來之現況使用，涉及合法與不合法之情況，漁業權及任何漁業行為，應依《漁業法》相關法規進行規範；若擬於《海岸管理法》保留可能涉及不合法部分之權限，後續海岸管理恐較為困擾。因此，陳繼鳴組長建議，該等情形循「專案向主管機關申請許可」之途徑處理。邱文彥委員則主張，為兼顧法條結構之完整、並保障漁民權益，建議參考《濕地保育法》作成附帶決議，就「原來之使用」進行釐清、並加以保障。此外，邱文彥委員指出「重要產業發展及其他公益性事業之必要」，文字稍嫌模糊，宜有明確規範；惟吳育昇主席認為，不易於法律條文中敘明，宜另於細則中處理。

綜上，該次內政委員會，除維持原政院草案版條文，並作成以下決議：
(1) 「漁業從來之現況使用」宜循「專案向主管機關申請許可」途徑，不納入修正此條文內容；(2) 關於「原來之使用」之釐清與保障，另作成本法

之附帶決議，形成行政解釋函，供行政機關為後續處理；(3)「重要產業發展及其他公益性事業之必要」，另於本法施行細則處理之（立法院，2014a：438-439）。

（二）內政委員會之「海岸管理建制公聽會」後之協商修正討論：議題二

關於「重要產業發展及其他公益性事業之必要」概念模糊之疑慮，103年12月17日立法院內政委員會辦理之「海岸管理建制公聽會」中，詹順貴律師建議刪除「重要產業發展及其他公益性事業之必要」。詹律師認為，公共通行及公共海域的使用，已是普世價值，應有非常高度的公益性，但是「重要產業發展」定性太模糊，「如果今天為了觀光發展的需要，他們要在陸上蓋一個旅館，海域要變成他們私人的海水浴場，以現在的氛圍來說，這個很容易被認為是一個重要產業發展，這樣動輒排除公共通行是不是妥當？從利益衡平的原則來看，我們也盼請這部分可以再斟酌。」。

參酌此意見，營建署綜合計畫組與邱文彥委員於103年12月26日協商討論後，提出修正建議條文：

「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。」

前開條文，於104年1月15日，送黨團協商會議討論。

（三）黨團協商會議之修正討論：議題三

104年1月15日黨團協商，主要就「不得為獨占性使用之海岸地區範圍界定」，進行討論。林淑芬委員指出，政院草案版條文雖規定「近岸海域」不得獨占使用，然而，部分沙灘並不包含在近岸海域範圍中，如何確保該範圍不受獨占性使用？以蜜月灣為例，即使屬國有土地承租給或特許給某些事業經營，但特許範圍內的海岸地區亦不得獨占性使用，此業經法院判決確定，此等規範如何納入《海岸管理法》？林淑芬委員因此主張

修改為「濱海陸地之國有土地及近岸海域不得為獨占性使用」。對此，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長回應，濱海陸地已往內陸延伸，恐涉及公、私有土地之夾雜問題。邱文彥委員爰建議，將文字修改為「公有自然沙灘及近岸海域不得為獨占性使用」。最後，吳育昇主席綜整與會人員意見，基於此法條係以「近岸海域」為規範主體，裁示條文修正為「近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用」，並決議通過條文如下(立法院，2015a：187)：

「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。」

後經立法院二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 31 條之條文(立法院，2015b)。

第五節 罰則：第三十二條至第四十二條

以下針對《海岸管理法》第四章「罰則」(第 32 條至第 42 條)之公布施行版與政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第三十二條 一級海岸保護區內違規使用罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 32 條，明定一級海岸保護區內，改變其資源條件使用或違反〈海岸保護計畫〉所定禁止使用者之行政罰及刑則。兩版本之條文內容差異詳見表 44。

表 44 《海岸管理法》第 32 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第三十二條</u> 在一級海岸保護區內，違反第十二條第二項改變其資源條件使用或違反 <u>第十三條</u> 第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。	<u>第二十九條</u> 在一級海岸保護區內，違反第十二條第二項改變其資源條件使用或違反 <u>十二條</u> 第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文之修正，調整條次及內容。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

考量保護標的係保護區最重要資產，毀損保護標的將產生不可回復之重大損失，故在一級海岸保護區內，違反第十一條第二項所定改變資源條件之使用，或違反依第十二條第一項第三款所定，一級海岸保護計畫內禁止事項之違法行為，或造成保護標的毀壞或致釀成災患者（行為人），應課予定明其罰責。具體保護標的應於海岸保護計畫載明。

(二) 公布施行版立法說明

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

因應本法其他條文增減，104 年公布施行版配合進行條次及內容修正。

貳、第三十三條 海岸防護區內違規使用罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 33 條，明定海岸防護區內違反〈海岸防護計畫〉所定禁止使用者之行政罰及刑則。兩版本之條文內容差異詳見表 45。

表 45 《海岸管理法》第 33 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十三條</u> 在海岸防護區內違反 <u>第十五條</u> 第一項 <u>第四款</u> 海岸防護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞海岸防護設施者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。	<u>第三十條</u> 在海岸防護區內違反 <u>第十四條</u> 第一項 <u>第三款</u> 海岸防護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞海岸防護設施者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文之修正，調整條次及內容。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

在海岸防護區內，違反海岸防護計畫禁止使用之管制，或造成防護設施毀壞或致釀成災害者，課予其罰責。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文修正，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

參、第三十四條 二級海岸保護區內違規使用罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 34 條，明定二級海岸保護區內違反〈海岸保護計畫〉所定禁止使用者之行政罰及刑罰。兩版本之條文內容差異詳見表 46。

表 46 《海岸管理法》第 34 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十四條</u> 在二級海岸保護區內違反 <u>第十三條</u> 第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。	<u>第三十條</u> 在二級海岸保護區內違反 <u>第十二條</u> 第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

在二級海岸保護區內，違反海岸保護計畫禁止使用之管制，或造成保護標的毀壞，或致釀成災害者，課予其罰責。

(二) 公布施行版立法說明：(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

肆、第三十五條 規避、妨礙或拒絕調查、勘測者之罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 35 條，配合本法第 21 條第 2 項規定「土地所有人、占有人、管理人或使用人，不得規避、拒絕或妨礙」機關為擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉所為之派員進入公私有土地實地調查、勘測之行為，爰明定此罰則。兩版本之條文內容差異詳見表 47。

表 47 《海岸管理法》第 35 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十五條</u> <u>規避、妨礙或拒絕第二十一條第一項</u> <u>第一款之調查、勘測者，處新臺幣一萬</u> <u>元以上五萬元以下之罰鍰，並得按次</u> <u>處罰及強制檢查。</u>	-

資料來源：本計畫繪製

此條文為 104 年公布施行版新增。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

無（此條文為 104 年公布施行版新增）。

(二) 公布施行版立法說明

就規避、妨礙或拒絕第二十一條第一項第一款之調查、勘測者，爰定明其處罰方式。

三、條文差異比較分析

本條文為公布施行版新增規定。103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議後，配合本法第 21 條（註：整合補充版第 19 條）第 2 項新增「土地所有人、占有人、管理人或使用人，不得規避、拒絕或妨礙」機關為擬訂及實施

〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉所為之派員進入公有土地實地調查、勘測之行為，爰增訂此罰則。該「整合補充版」條文為：

「規避、妨礙或拒絕第十九條第一項第一款之調查、勘測者，處新臺幣六萬元以上三萬元以下之罰鍰，並按次處罰及強制檢查。」

違反第二十三條第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，屆期未遵守者，得按次處罰。」(註：第23條，為海岸地區特定區位許可之規定)

103年11月19日立法院第8屆第6會期內政委員會第23次全體委員會議，以此「整合補充版」為討論基礎。會議中，法務部繆卓然參事就第1項條文，提出三個法制意見。首先，第1項與第2項並無直接關聯，不宜放在同一條文進行規範。第二，行政罰的輕重仍須注意其衡平性，此條文為消極的不配合作檢查，其行政罰是六萬到三十萬；惟「整合補充版」第32條(註：公布施行版第36條)屬積極作為，該行政罰額度為1萬至5萬，是否符合衡平性，宜審酌。第三，條文最後段建議調整為「並得按次處罰及強制檢查」，以保留行政裁罰彈性。經該次內政委員會討論，決議條文第1項與第2項拆離，此條文內容如下通過(立法院，2014a：442)：

「規避、妨礙或拒絕第二十一條第一項第一款之調查、勘測者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下之罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。」

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第35條之條文(立法院，2015b)。

伍、第三十六條 未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者之罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 36 條，配合本法第 25 條特定區位許可之規範，明定未經主管機關許可、或未依許可內容逕行施工者之罰則。兩版本條文內容差異詳見表 48。

表 48 《海岸管理法》第 36 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十六條</u> 違反 <u>第二十五條</u> 第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，屆期未遵從者，得按次處罰。	<u>第三十一條</u> 違反 <u>第二十三條</u> 第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，屆期未遵從者，得按次處罰。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

就違反第二十三條第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，爰定明其處罰方式。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

陸、第三十七條 近岸海域及公有自然沙灘違規獨占使用罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 37 條，配合本法第 31 條「近岸海岸及公有自然沙灘不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施」之規定，明定違規時之罰則。兩版本之條文內容差異詳見表 49。

表 49 《海岸管理法》第 37 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十七條</u> 違反 <u>第三十一條</u> 第一項規定，在近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並令其限期恢復原狀，屆期末遵從者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。	<u>第三十二條</u> 違反 <u>第二十七條</u> 第一項規定，在近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並令其限期恢復原狀，屆期末遵從者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

違反第二十七條第一項規定，未經許可在近岸海域，及公有自然沙灘為獨占性使用（指排除不特定對象使用權益之行為），或設置人為設施妨礙公共通行者，定明其罰責。

(二) 公布施行版立法說明

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

柒、第三十八條 海岸地區違規行為罰則之配套措施

一、條文文字

《海岸管理法》第 38 條，明定海岸保護區及海岸防護區內之違規行為，除處以罰鍰外，並應令其停止使用或施工，並視情形令其限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施，以防治海岸地區環境破壞。兩版本之條文內容差異詳見表 50。

表 50 《海岸管理法》第 38 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十八條</u> 主管機關對 <u>第三十二條</u> 第一項、 <u>第三十三條</u> 第一項或 <u>第三十四條</u> 第一項規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用或施工；並視情形令其限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施，屆期未遵從者，得按次處罰。	<u>第三十三條</u> 主管機關對 <u>第二十八條</u> 第一項、 <u>第二十九條</u> 第一項或 <u>第三十條</u> 第一項規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用或施工；並視情形令其限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施，屆期未遵從者，得按次處罰。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

除處以罰鍰外，本條定明主管機關對於第二十八條第一項、第二十九條第一項或第三十條第一項規定行為之處理，以防治海岸地區環境破壞。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

柒、第三十九條 違規行為併同處罰相關人員之規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 39 條，針對海岸地區違規行為之處罰對象，明定併同處罰之規定。兩版本之條文內容差異詳見表 51。

表 51 《海岸管理法》第 39 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第三十九條 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。	第三十四條 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

因執行業務犯本法之罪者，行為人及該法人，或自然人應併同處罰，爰定明該法人，或自然人未盡管理責任之處罰。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次修正。

玖、第四十條 有效回復或補救者之減刑規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 40 條，針對海岸保護區及海岸防護區內之違規行為，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，明定得減輕其刑之規定。兩版本之條文內容差異詳見表 52。

表 52 《海岸管理法》第 40 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第四十條</u> 犯 <u>第三十二條</u> 至 <u>第三十四條</u> 之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑。	<u>第三十五條</u> 犯 <u>第二十八條</u> 至 <u>第三十條</u> 之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

犯第二十八條至第三十條之罪，於第一審言詞辯論終結前，已作有效回復或補救者，得減輕其刑，以鼓勵犯錯者作有效回復或補救措施，減輕海岸之毀壞程度。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及內容修正。

拾、第四十一條 違法所生或所得之物及所用之物沒入規範

一、條文文字

《海岸管理法》第 41 條，針對因海岸保護區及海岸保護區內之違規行為，而所生或所得之物及所用之物，明定得沒入之。兩版本條文內容差異詳見表 53。

表 53 《海岸管理法》第 41 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四十一條 因第三十二條第一項、第三十三條第一項或第三十四條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，得沒入之。	第三十六條 因第二十八條第一項、第二十九條第一項或第三十條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，得沒入之。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為有效保護海岸地區自然人文資源及防治災害，並遏止違規獲益超過罰鍰金額，所產生之投機性違規使用，因第二十八條至第三十條等各條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，例如：開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具，由主管機關視情況需要予以沒入。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及內容修正。

拾壹、第四十二條 犯本法之罪所生或所得之物及所用之物之沒收

一、條文文字

《海岸管理法》第 42 條，針對違反本法規定而所生或所得之物及所用之物，明定得沒收之。兩版本之條文內容差異詳見表 54。

表 54 《海岸管理法》第 42 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四十二條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。	第三十七條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為有效保全本法保護標的及海岸防護設施，犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具應予沒收。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次修正。

第六節 附則：第四十三條至第四十六條

以下針對《海岸管理法》第五章「附則」(第 43 條至第 46 條)之公布施行版與行政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第四十三條 計畫執行疑義之協調處理

一、條文文字

《海岸管理法》第 43 條，針對相關機關於執行〈整體海岸管理計畫〉及〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉有疑義時，明定得由主管機關協調、協調不成報請上級機關決定之規範。兩版本之條文內容差異詳見表 55。

表 55 《海岸管理法》第 43 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第四十三條</u> 整體海岸管理計畫及海岸保護計畫、海岸防護計畫涉及相關機關執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請上級機關決定之。	<u>第三十八條</u> 整體海岸管理計畫及海岸保護計畫、海岸防護計畫涉及相關機關執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請上級機關決定之。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

考量海岸地區多涉跨域及跨部會整合事務，爰建立整體海岸管理計畫及海岸保護計畫、海岸防護計畫執行有疑義時之協調平台，促使海岸業務順利推動。

(二) 公布施行版立法說明（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次修正。

貳、第四十四條 公告實施〈整體海岸管理計畫〉之期限

一、條文文字

《海洋管理法》第 44 條，就本法施行後，〈整體海岸管理計畫〉公告實施之期限。兩版本之條文內容差異詳見表 56。

表 56 《海洋管理法》第 44 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四十四條 中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施整體海岸管理計畫。	第三十九條 本法施行後三年內應完成整體海岸管理計畫之擬定。

資料來源：本計畫繪製

103 年行政院草案版與 104 年公布施行版之差異在於，本法施行後，有關〈整體海岸管理計畫〉之推動，從「三年內」完成「擬訂」，修正為「二年內」由中央主管機關「公告實施」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

〈整體海岸管理計畫〉之擬定期限。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，參酌 102 年邱文彥委員等 67 人版內容，提出「整合補充版」條文：

「中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施整體海岸管理計畫。」

後經內政委員會第 23 次全體委員會議、立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 44 條之條文(立法院，2015b)。

參、第四十五條 海岸管理法施行細則之訂定機關

一、條文文字

《海岸管理法》第 45 條明定本法施行細則之訂定機關，為中央主管機關。
兩版本之條文內容差異詳見表 57。

表 57 《海洋管理法》第 45 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四十五條 本法施行細則，由中央主管機關定之。	第四十條 本法施行細則，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

本法施行細則之訂定機關。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次修正。

肆、第四十六條 本法公布及施行

一、條文文字

《海岸管理法》第 46 條，規範本法之公布及實施。兩版本條文內容差異詳見表 58。

表 58 《海岸管理法》第 46 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四十六條 本法自公布日施行。	第四十一條 本法施行日期，由行政院定之。

資料來源：本計畫繪製

具體而言，不同於 103 年行政院草案版將本法施行日期授權行政院定之，104 年公布施行版則明定本法自公布日施行。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

考量本法授權訂定之相關法規整備，及〈整體海岸管理計畫〉之規劃，應與本法同時施行，以利本法順利施行，爰本法之施行應有相當之準備期間，乃由行政院另定本法之施行日期。

(二) 公布施行版立法說明

本法之施行日期。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，參酌 103 年林淑芬委員等 18 人版內容，提出「整合補充版」條文：

「本法自公布日施行。」

內政委員會第 23 次全體委員會議中，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長建議維持行政院草案版「施行日期，由行政院定之」，以使行政院保留一些彈性；吳

育昇主席基於實務考量，亦表贊同。然而，邱文彥委員認為，基於依法行政，本法公布後，始能啟動相關機制，以進行調查、徵詢及辦理公聽會；再者，〈整體海岸管理計畫〉有二年之準備期程、相關子法亦為陸續研擬；此外，未免重蹈《濕地保育法》之時程延宕爭議情事，本法宜公布後施行、即刻採取行動。最後，吳育昇主席裁示，依「整合補充版」條文通過（立法院，2014a：444-445）。

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 46 條之條文（立法院，2015b）。

第七節 《海岸管理法》103 年行政院草案版與 104 年公布施行版差異重點彙整

壹、104 年《海岸管理法》公布施行版之附帶決議

104 年 1 月 20 日《海岸管理法》經立法院三讀通過後，依黨團協商意見，作成 4 項附帶決議⁷⁶，內容如下：

- 一、海岸管理法影響民眾權益甚深，又憲法明定人民財產權應受保障，海岸管理法後續施行細則應送立法院備查。
- 二、海岸管理法有關「得為原來之使用」之意涵，請內政部詳為研究後，行文漁政及其他相關主管機關，以釐清漁民及現有權益人之疑慮，俾利本法之施行。
- 三、海岸管理法應落實「原住民族基本法」相關規定。
- 四、在設置區位無替代性且不影響核心保護標的原則下，政府興辦國家安全、公共安全，經中央主管機關許可之公共設施或公用事業計畫，請中央主管機關於訂定海岸保護計畫相容使用項目時，應詳加斟酌妥適納入。

⁷⁶ 104 年《海岸管理法》公布施行版附帶決議之政策歷程分析，見本報告書第 4 章第 12 節。

貳、103 年行政院草案版與 104 年公布施行版差異重點彙整

以下針對《海岸管理法》103 年行政院草案版與 104 年公布施行版，具較重要差異之條文，進行重點彙整（詳見表 59）。詳細條文比較分析，請參見本章第二節至第六節之內容。

表 59 民國 104 年版《海岸管理法》公布施行版條文修正重點

民國 104 年公布施行版		公布施行版條文修正重點與立法討論意旨扼要說明	頁次
條次	條文主旨		
第 1 條	立法目的	1. 順應國際及國內整體趨勢，將氣候變遷納入立法目的。 2. 對於海岸資源以保護及復育為主要目的。 3. 將整合性海岸管理（Integrated Coastal Zone Management, ICZM）納入立法目的，強化海岸整體管理機制。 4. 加入自然海岸零損失為立法目的之一，以維護臺灣自然海岸。	p.109-112
第 2 條	名詞定義	1. 考量海岸地區劃定時有困難，故必要時得以座標點連接劃設直線之方式劃定海岸區域。 2. 由於海岸、海洋相關法律對於距離單位多以哩為主，近岸海域定義自「平均高潮線向海六公里涵蓋之海域」調整為「平均高潮線向海三哩涵蓋之海域」。 3. 海岸災害定義新增「波浪」及「海平面上升」兩項災害，以完備海岸災害之定義。	p.113-118

第 6 條	海岸地區基本資料庫 與海岸管理白皮書	1. 增訂海岸地區基本資料庫應定期更新資料，並發布海岸管理白皮書。 2. 增訂海岸地區相關資料須以網路或適當公開之相關規定，除供海岸研究與保護外，新增規劃、教育等多元用途使用。 3. 增訂中央主管機關應整合推動海岸地區之基本資料庫。	p.124-126
第 7 條	海岸地區規劃管理原則	1. 本條文為 104 年公布施行板新增之規定。 2. 於民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中首次由邱文彥委員提出。 3. 以海岸地區永續發展為主軸，針對海岸地區相關計畫提出 9 款管理原則，重點包含：優先保護自然海岸，維繫海岸之自然動態平衡；保全海岸自然與文化資產；海岸地區應避免獨占性使用；保存原住民傳統智慧；海岸地區規劃決策之民眾參與等規劃事項。	p.127-133
第 8 條	〈整體海岸管理計畫〉 應載明事項	1. 新增劃設海岸管理需特別關注之特定區位，並針對發展遲緩或環境劣化地區新增復育及治理原則。 2. 新增應載明整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策。	p.134-139
第 9 條	〈整體海岸管理計畫〉 擬定及審議之 民眾參與程序	1. 〈整體海岸管理計畫〉擬訂前之座談會或其他廣詢意見方法，除學者、專家及民間團體外，另新增相關部會、中央民意機關為應邀集對象。 2. 審議〈整體海岸管理計畫〉之合議制度，其組成除了學者、專家、機關外，新增民間團體為遴聘（派）對象。 3. 明定審議〈整體海岸管理計畫〉之合議組成中，學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一。	p.140-142

第 10 條	〈海岸保護計畫〉及 〈海岸保護計畫〉 擬定機關	1. 海岸保護區及海岸防護區劃設、及其計畫擬訂，新增涉及原住民族地區應會商原住民族委員會之規定。	p.143- 145
第 11 條	重要海岸景觀區、 發展遲緩或 環境劣化地區規範	1. 新增〈整體海岸管理計畫〉重要海岸景觀區相關規定。 2. 針對發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導之整合規劃事項，除傳統文化保存、生態保育及社區發展外，新增資源復育事項。	p.146- 148
第 12 條	海岸保護區劃設規定	1. 修正或補充應劃設為一級海岸保護區之情形，包括：「重要水產資源地區」修正為「重要水產資源保育地區」；「珍貴稀有動植物重要棲地」修正為「珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道」；「特殊景觀資源」修正為「特殊景觀資源及休憩地區」；「重要文化資產地區」修正為「重要濱海陸地或水下文化資產地區」。 2. 新增「特殊自然地形地貌地區」、「地下水補注區」、「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」為應劃設為一級海岸保護區之情形。 3. 明確規範一級海岸保護區內原合法使用不合海岸保護計畫者之處置方式。	p.149- 154
第 18 條	海岸相關計畫通盤檢討 與隨時檢討規定	1. 針對得隨時檢討〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之情形，將「為防止重大災害」修正為「為防治重大或緊急災害」，將「配合國家重大計畫」修正為「政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設」 2. 增訂變更〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之辦理	p.172- 174

		程序。	
第 20 條	海岸地區船舶航行規定	1. 本條文為 104 年公布施行版新增之規定。 2. 船舶航行有影響海岸保護或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道，並公告之。 3. 本條對於船舶所指之範疇，為避免漁船造成海岸及海洋之影響，不宜刻意排除漁船。	p.176-177
第 25 條	海岸地區之特定區位許可	1. 申請人為申請海岸地區特定區位之利用，應檢具之文件，參酌林淑芬委員版「開發管理計畫」以及邱委員版「海岸管理措施及開發影響說明書」，從政院草案版規定之「海岸管理措施說明書」，酌修為「海岸利用管理說明書」。 2. 為確保邏輯一致性，特定區位許可之權責機關，應與劃定機關相同，因此明定為中央主管機關。	p.188-190
第 26 條	海岸地區特定區位許可之審查許可條件	1. 將「經主管機關審查許可」，修正為「經中央主管機關審查許可」。 2. 將因開發需使用自然海岸或填海造地時，「提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地」，修正為「應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位」。 3. 將採取彌補或復育「該開發使用生態環境損失之有效措施」，調整為「所造成生態環境損失之有效措施」。	p.191-193

第 28 條	獎勵表揚之規定	1. 本條文為公布施行版新增。 2. 為擴大社會參與海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項，明定中央主管機關得視實際情形予以獎勵。	p.195-196
第 29 條	成立海岸管理基金及其來源	1. 本條文為公布施行版新增。 2. 為凸顯立法進步，參考《濕地法保育》，明文「得」成立海岸管理基金，賦予中央或地方主管機關成立海岸管理基金之法源。 3. 參採行政機關對於基金來源之意見，明定「其他收入」為基金來源之一，保留行政機關執行彈性。	p.197-198
第 30 條	成立海岸管理基金之用途	1. 本條文為公布施行版新增。 2. 為擴展海岸保育管理財源有效利用，海岸管理基金應專款專用於相關業務。 3. 海岸管理基金旨在提升全民意識，擴大海岸保育及管理之參與。	p.199-200
第 31 條	保障公共通行及公共水域使用之獨占性禁止	1. 為保障公共通行及公共水域之使用，除近岸海域，新增「公有自然沙灘」亦不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。 2. 不得為獨占性使用之例外情形，新增「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」。 3. 不得為獨占性使用之例外情形，刪除「重要產業發展及其他公益性事業之必要」。 4. 不得為獨占性使用之例外情形，其所基理由從「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」修正為「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」。	p.201-205

		之必要」，並明定皆須專案向主管機關申請許可。 5. 對於「原來之使用」(例如漁業從來之現況使用)之處理，將作成附帶決議。	
第 35 條	規避、妨礙或拒絕 調查、勘測者 之罰則	1. 本條文為公布施行版新增。 2. 配合本法第 21 條第 2 項新增「土地所有人、占有人、管理人或使用人，不得規避、拒絕或妨礙」機關為擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉所為之派員進入公私有土地實地調查、勘測之行為，爰增訂此罰則。	p.210-211
第 44 條	公告實施 〈整體海岸管理計畫〉 之期限	1. 本法施行後，有關〈整體海岸管理計畫〉之推動，從「三年內」完成「擬訂」，修正為「二年內」由中央主管機關「公告實施」。	p.220
第 46 條	本法公布及施行	1. 不同於 103 年行政院草案版將本法施行日期授權行政院定之，104 年公布施行版則明定本法自公布日施行。 2. 基於依法行政原則，本法公布後，始能啟動相關機制，以進行調查、徵詢及辦理公聽會，為利本法及早落實，於本法公布施行後，即刻採取行動。	p.222-223

資料來源：本計畫彙整

第四章 海岸管理法政策推動歷程：重要政策議題分析

第一節 法案定位：從海埔地開發管理至「海岸地區整合管理」之政策歷程

壹、政策議題說明

臺灣海岸管理相關法規與政策，可追溯至民國 60 年代至 80 年代對於海岸土地利用管理，主要可分為土地開發利用與自然環境保護兩軸線，然而海岸管理之規範，仍散落於各法律中。

另，民國 80 年代，聯合國通過 Agenda 21，於「海洋」一章中提出「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 概念，基於海岸動態特性，對海岸資源及環境的整體規劃及管理，各國受此一公約影響，逐步建立具整合性之海岸管理規範。我國受國際趨勢影響，考量當時臺灣海岸管理，權責單位不明，管理時有重疊或不足且方法寬嚴不一，缺乏全面且有效性之管理手段，為使臺灣海岸地區土地合理利用，應擬定海岸整體管理法規。

臺灣海岸管理法規及政策，除受國際潮流影響外，於制定過程中亦受當時自然環境，社會或經濟活動及政府政策影響，本節探討《海岸管理法》於制定歷程之法規定位轉變情形，如何自民國 60 年代海埔地開發管理，逐漸轉變為「海岸地區整合管理」，並分析臺灣如何透過《海岸管理法》達到海岸地區整合管理之目的。

貳、政策決定歷程

一、海岸管理初期：從海埔地開發管理至初期探討海岸整合管理

民國 60 年代，受到臺灣經濟發展快速之影響，土地使用需求增加，在可利用土地逐漸減少下，遂轉向海埔地開發。因此，於 62 年制定之《農業發展條例》明訂政府應加強海埔新生地之經營，因此 72 年農委會訂定〈海埔地開發管理辦法〉管理海埔地農、漁使用開發行為，惟該辦法僅管理海埔地之開發經營行為，並非進行整體海岸管理。民國 70 年代除管理海埔地開發外，受國際環境保護思潮及臺灣東北角海岸人工化之影響，行政院著手研議海岸自然環境保護法案及計畫，鑒於當時對於海岸管理是以環境保育為主軸，故於業務分工，由營建署國家公園組負責相關事務。

「從營建署在關注海岸相關事務，應該還是從東北角的海蝕平台被破壞，引起各界關注，甚至引起行政院關注，當時行政院院長還是孫運璿孫院長，特

別在院會指示內政部應針對這樣的環境破壞要想辦法做適當的處理，後來也就有所謂〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉的擬訂，在當時的院會分工，是由營建署的國家公園組負責，因為國家公園組是負責國家公園的環境及保育事項，所以談保育，很自然的就請國家公園組在主政。(受訪者 7，2022.05.12)」

民國 72 年，國家公園組擬具《海岸法》(草案)，法案設計主要係以國家公園管理之思考模式，其管理模式係透過於海岸設立海岸管理處，並由各自計畫管制，然，此一海岸管理機制並未獲得行政部門支持。另，由於臺灣海岸環境受到破壞，行政院於《海岸法》(草案)尚未立法前，必須維護海岸環境，因此於民國 73 年及 76 年發布〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，劃設海岸之自然環境保護區，並於計畫中明訂各部會需配合之工作事項，藉由整合各部會之政策資源，避免海岸環境再受破壞。

民國 76 年臺灣解嚴，放寬原先受軍事管制之海岸地區，原〈海埔地開發管理辦法〉為管制農業、林業及漁業等低度利用，解嚴後，海岸開發利用方式逐漸多元，初期開發利用行為主要為設置鄰避設施。隨臺灣經濟發展，土地開發需求增加，部分需要發展腹地之產業亦於海岸地區進行開發，惟當時《海岸法》(草案)尚未完成立法，且既有之〈海埔地開發管理辦法〉僅規範農業土地利用，未能完全應對海岸土地開發管理需求，為使臺灣海岸地區得全面管理多元之海岸開發行為，行政院於民國 80 年代指示內政部訂定《海岸法》及〈海埔地開發管理辦法〉，考量海岸地區開發管理、災害防護及環境保護需求，由營建署國家公園組訂定之《海岸法》難以整合管理，故《海岸法》及〈海埔地開發管理辦法〉轉而交由營建署綜合計畫組訂定。

「解嚴以後情況就不一樣了，海岸的利用不一定是低度的，有些是鄰避設施，有些是需要發展腹地，所以大規模（開發），有些多元的利用開始慢慢到海岸地區，所以行政院認為這種多元的使用型態，《海岸法》必須要去做適度的規範，在還沒有立《海岸法》之前，應該要先把〈海埔地開發管理辦法〉要針對海埔地先做適當的規範，要有一個行政命令做規範，所以我們當時選擇先訂《海埔地管理辦法》，再擬《海岸管理法》。(受訪者 7，2022.05.12)」

「原來在國家公園組以國家公園思考模式訂定的《海岸管理法》，行政院 80 幾年又來一個函，說要立《海岸法》同時要訂〈海埔地開發管理辦法〉，在營建署的工作分配上面，規劃跟開發管理不是國家公園，大部分會在區域計畫或是都市計畫，比較大面積，屬於沒有開發或低度開發的地方，大概就是在非都，所以就交給營建署綜合計畫組。(受訪者 7，2022.05.12)」

另，由於當時對於海岸開發管理需求迫在眉睫，必須先訂定〈海埔地開發管理辦法〉加以管制，因此廢止原先由農委會制定之〈海埔地開發管理辦法〉，

並於民國 82 年發布實施〈海埔地開發管理辦法〉，《海岸法》之制定則持續進行。

綜上所述，70 年代臺灣海岸管理是為因應農業、漁業土地使用需求，由農委會訂定〈海埔地開發管理辦法〉，管理海岸地區農業使用。後續受到海岸環境破壞影響，對於海岸管理逐漸重視環境保護，因此由營建署國家公園組制定《海岸法》(草案)，並於民國 73 年及 76 年發布〈臺灣沿海自然環境保護計畫〉。受解嚴影響，海岸開發強度及開發需求增加，同時考量災害防護需求，《海岸法》必須做一整合管理，除將《海岸法》擬訂之業務自營建署國家公園組轉為綜合計畫組外，受國際「整體性海岸管理」思潮及我國海岸現況之影響，將《海岸法》管制內容自「環境保護」轉為開發管理、災害防護及環境保育之「整合管理」。因此，民國 86 年，由行政院擬訂之《海岸法》(草案)首次送入立法院審議，其草案總說明中表明，應考量海岸土地利用全面性即不可逆性，對於土地之保護、防護即開發需有正確之判斷及綜合性之觀點，另，我國海岸地區管理組織分歧、管理權責不明、管理方法不一之情形，缺乏全面且有效之管理手段，為健全海岸管理，參酌國外管理制度擬具《海岸法》(草案)，體現海岸地區「整合管理」之精神(行政院，1997)。

二、《海岸管理法》法規定位之挑戰

因應國際對於「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)之趨勢，《海岸法》(草案)為達到海岸地區環境保護、災害防護及開發管理之整合管理，納入〈海埔地開發管理辦法〉之開發管理機制。然而，民國 91 年《海岸法》(草案)送入立法院後，於 92 年 10 月 27 日立法院第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 8 次全體委員會議中受到質疑。該次會議中，湯金全委員對《海岸法》(草案)之定位提出質疑，認為 91 年草案側重於海岸開發，而非海岸地區整體管理，另，91 年《海岸法》(草案)對於漁業權與礦業權補償之規定公平性與嚴謹程度不足，可能出現法律競合問題(立法院，2003a)。

「針對海埔地開發部分，因為我必須要把〈海埔地開發管理辦法〉裡面的機制放到《海岸法》來，結果被質疑說是海岸開發法，跟原先張長義老師、王鑫老師訂定的以保育為初衷的《海岸法》完全是背道而馳，所以在審議的時候面臨很大的問題，那反對最嚴重的是漁民，漁民說：你們來開發之後，是不是對於我們這些既有的權益都會遭受到破壞(受訪者 4，2022.02.25)。」

為因應 91 年《海岸法》(草案)對於漁業權利保障之議題，營建署於 93 年 3 月 31 日至 93 年 4 月 7 日於北、中、南、東各區域，向漁民團體召開「《海岸法》(草案)分區座談會」，並協調臺灣省漁會，研提《海岸法》(漁民版本)。針對座談會總結漁民意見，將漁民對《海岸法》(草案)之質疑綜整如下：

- (一) 海岸保護區及海岸防護區對漁業之影響：對於長期且與海岸保護區、防護區性質不牴觸之漁業活動，受到相關保護或防護計畫限制，應如何保障漁民權利(漁業署，2004)。
- (二) 一般性禁止或限制規定對漁業之影響：針對海岸地區不得為有礙民眾公共使用權及通行權之獨占性使用，於《海岸法》(草案)中並未明確定義公共使用權、通行權等名詞。對於漁業活動是否影響公共使用權、通行權，皆仰賴《海岸法》主管機關判斷，對於漁民進行漁業活動時，形成不明確之概念，可能導致不當排除漁業活動(漁業署，2004)。
- (三) 開發限制對漁業之影響：根據《海岸法》(草案)規定，開發人若經海岸主管機關核准，即可依據《漁業法》第 29 條申請徵收開發地點之漁業權利，並給予漁業權人為補償，漁業活動可能因此受到海岸開發行為影響而逐漸限縮(漁業署，2004)。

臺灣省漁會對於《海岸法》(草案)持續提出陳情，希望立法院終止《海岸法》(草案)立法，待行政院海洋事務部成立後再由海洋事務部提案，且未來《海岸法》應充分尊重漁業界之意見。民國 93 年 9 月，於 91 年《海岸法》(草案)一讀後，漁業署邀集學者專家研擬《海岸法》(漁民版本)，並函送營建署。其主要內容係加強《海岸法》(草案)對於漁民權益保障，避免海岸相關政策計畫及開發計畫影響漁民權益，內容包含：設立海岸地區管理委員會、加強海岸管理相關計畫之聽證程序、確保漁業之優先定位、開發活動嚴格控管等(漁業署，2004)。

民國 95 年，面對漁民團體對於《海岸法》(草案)對於開發相關規定之疑慮，同時配合《國土計畫法》(草案)及《國土復育促進條例》(草案)訂定，營建署舉辦 6 場《海岸法》(草案)研商會議。於研商會議中，將開發許可相關規定，回歸土地使用主管機關或目的事業主管機關相關法令程序規定辦理，

並且於《國土計畫法》(草案)通過後，回歸《國土計畫法》規定辦理。另，填海造地之開發為配合《國土復育促進條例》(草案)及行動計畫中，海岸地區公有土地不得放租放領政策，並考量海域工程及填海造地工程之安全性，限定近岸海域及填海造地工程開發申請人以政府機關為限，基於填海造地法條修正，刪除填海造地施工相關規定，海埔地之登記或租用，則回歸國有財產、土地及相關法令規定辦理(營建署，2006b)。

民國 97 年《海岸法》(草案)對於延續 95 年對於《海岸法》(草案)之修正，將法規之第四章名稱自「海岸地區之開發管理」修正為「海岸地區之利用管理」，並配合《國土復育條例》(草案)制定，刪除填海造地、海埔新生地開發相關規定，將填海造地之開發者限定為政府機關；對於海岸開發管理，由於既有土地使用管制已有相關審查規定，故由各目的事業主管機關相關規定審查。另，於《海岸法》(草案)中增加海岸主管機關許可機制，以維護海岸資源(行政院，2008)。97 年《海岸法》(草案)較大幅度調整開發管理相關規定，以因應各界對《海岸法》(草案)之質疑，然而基於整體海岸管理之精神，草案仍有改進空間，如：與其他法令管理機制重疊、權責劃分不清等，據此，海岸地區管理之定位自「開發管理」逐漸轉變為「經營管理」，為《海岸法》制定歷程中一重要轉捩點。

對於 97 年《海岸法》(草案)之填海造陸開發以政府為限之規定，係為配合《國土復育策略方案》暨行動計畫訂定，考量此一方案及行動計畫以回歸目的事業主管法令規範，且海岸利用多元，無論申請人為政府或私人均應遵行《海岸法》(草案)之規範，加上都市計畫或非都市土地變更許可，係審查期開發計畫內容而非申請資格，故於 101 年《海岸法》(草案)報行政院審議時，刪除填海造陸開發以政府為限之規定(營建署，2012)。

民國 103 年，《海岸法》(草案)重新送進立法院審查，基於整體海岸管理之精神，延續《海岸法》(草案)經營管理之定位，以「永續海岸」為發展目標，修正法案內容。計畫體系以〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為主，需協調各部會、中央與地方機關，以回應海岸地區管理之跨域與跨部會整合。另，對於海岸管理，由於土地開發審議相關規定已透過既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制管理，故於《海岸法》(草案)強調海岸主管機關許可機制之分工與連結，並新增特定區位許可之概念(行政院，2014)。

三、《海岸管理法》之海岸地區整合管理內涵

民國 103 年《海岸法》(草案)將法案定位定調為「海岸永續發展」、「整體性海岸管理」及「海岸經營管理」，並於民國 104 年三讀通過並公告實施。

《海岸管理法》於 103 年至 104 年間，修正內容主要係強化海岸整體經營管理之定位，完善法規內容。其重點包含：「本於海岸整體管理之定位調整法案名稱」及「完善整體海岸管理機制」。

根據民國 103 年 11 月 19 日立法院內政委員會第 23 次全體委員會議，邱文彥委員參考美國海岸地區管理法 (Coastal Zone Management Act)，以及海岸相關之國際期刊 Ocean and Coastal Management (海洋與海岸管理)，發現國際對於海岸地區之法規以「海岸管理」一詞為名，故於該次會議中建議將《海岸法》修改為《海岸管理法》，且若使用《海岸法》作為法規名稱，可能使各界認為海岸相關事務皆由《海岸法》管制，然而，諸如海岸土地使用變更、海埔地開發審議等皆非屬本法管轄範圍，故以《海岸管理法》為法案名稱，強調本法「整體海岸經營管理」之定位 (立法院，2014a)。

另，104 年《海岸管理法》為完善整體海岸管理機制，調整 103 年《海岸法》(草案)，其內容如下：

(一) 強化海岸相關計畫體系：

104 年《海岸管理法》新增海岸地區規劃管理原則相關規定，指導海岸地區相關計畫。基於整體性海岸管理之精神，〈整體海岸管理計畫〉之應載明事項納入「劃設海岸管理須特別關注區位」、「發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則」。海岸相關計畫亦需配合實際需求，訂定通盤檢討相關規範。

另，為達到整體性海岸管理，《海岸管理法》應制定之相關計畫，需與既有空間計畫審議機制連結，都市計畫、區域計畫或國家公園計畫於海岸地區範圍者，審議機關於審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

(二) 強化計畫參與機制：

基於海岸管理屬綜合性事務，《海岸管理法》，以合議方式審議〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，除需遴聘 (派)

學者、專家、機關代表外，新增遴聘（派）「民間團體」代表。另，海岸相關計畫若涉及原住民族地區，擬定機關應於審議前與當地原住民諮商，並取得同意。

（三）海岸開發管理：

為達到整合性海岸管理，與既有之空間計畫管制審查機制分工，基於《海岸管理法》海岸地區經營管理之定位，以「特定區位」為開發許可審議之要件，於自然海岸地區之開發行為，需以最小需用為原則，並採取彌補或復育措施，達到海岸永續利用（行政院，2015）。

104 年《海岸管理法》針對海岸管理主要修正兩項法條內容，首先是填海造地十年內不得變更使用之規定，係考量其涉及土地開發與分區變更，已透過《非都市土地開發審議作業規範》之海埔地開發專編規範，為避免法令規範疊床架屋，故刪除此一規定。對於海埔地不得變更使用之規定，則依〈海埔地開發管理辦法〉第 22 條⁷⁷規定辦理，然於該法條規定中並未直接規範其海埔地不得變更使用之時間為十年。另，考量《海岸管理法》海岸整合管理之精神，為避免一級海岸保護區因船舶航行而遭受嚴重破壞或汙染，新增海岸地區船舶航行規定，規定內政部營建署得與交通部航港局協調，調整一級海岸保護區附近航道，達到整體性海岸管理之目的（立法院，2014a）。

參、政策決定關鍵

綜上所述，《海岸管理法》之定位，起初受海岸地區自然環境受破壞之影響，故於民國 70 年代以海岸之「環境保護」為定位，並由當時營建署國家公園組制定相關法規。後續為因應民國 76 年解嚴後海岸土地開發需求，考量海岸管理應具整合性，《海岸管理法》定位逐漸側重於「開發管理」。在受到各界對於當時《海岸管理法》之質疑後，90 年代之《海岸管理法》重新調整開發管理相關規定，將部分開發審查規定轉由各目的事業主管機關法令進行規範，並且回應國際對於永續發展之重視，將「海岸永續發展」作為立法目的之一，自此，《海岸管理法》秉持整體性海岸管理之精神，逐漸由「開發管理」轉為「經營管理」。

⁷⁷ 〈海埔地開發管理辦法〉第 22 條：海埔地所有權人自土地使用編定公告之日起不得任意變更其土地使用。

於民國 103 年至民國 104 年，強化《海岸管理法》對「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management · ICZM) 之回應，強調《海岸管理法》係作為海岸整體管理之平台，透過〈整體海岸管理計畫〉為海岸管理事務提供指導。於海岸保護及防護，配合環境保育或災害防救等相關法規，劃設海岸保護區及防護區，針對海岸土地開發管理，與既有空間計畫相關法規及各目的事業主管機關法規互相分工，針對海岸特定區位經營與使用進行審議，與各目的事業主管機關彼此補充。於《海岸管理法》公告實施後，透過制定〈整體海岸管理計畫〉，以海岸地區之上位指導計畫，管理與海岸地區相關之計畫與政策，達到「整合性海岸管理」之立法意旨。

第二節 海岸地區範圍及內涵界定

壹、政策議題說明

民國 104 年《海岸管理法》於第 2 條第一款中規範海岸地區之定義為：「海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之陸地、水體、海床及底土；必要時，得以坐標點連接劃設直線之海域界線。（一）濱海陸地：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。（二）近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海三哩涵蓋之海域，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。（三）離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。」由於海岸地區同時具有陸域及海域之複雜特性，於《海岸管理法》立法過程討論之重點集中於如何界定海岸地區基準，本節透過回顧臺灣海岸地區相關政策、計畫及法令草案，釐清海岸地區之定義發展歷程，探討海岸地區之範疇如何被界定。

貳、政策決定歷程

一、海岸地區定義之起源

臺灣對於海岸地區之討論，可追溯至民國 62 年《農業發展條例》中，於農地利用之章節對於海埔新生地之相關規定，後於民國 72 年進行全文修正，當時於《農業發展條例》第 17 條中對於海埔新生地之開發管理，授權行政院訂定相關管理規定，於民國 72 年發布〈海埔地開發管理辦法〉，規範海埔新生地之農業開發行為。70 年代鑒於臺灣沿海地區人工化，破壞沿海景觀，行政院始辦理《海岸法》（草案）及〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉制定，臺灣於此時開始探討海岸地區之相關政策與法規，然而尚未確立海岸地區之明確定義與用詞。

於民國 72 年，內政部營建署國家公園組提出《海岸法》（草案），於第 3 條中首次針對海岸地區提出相關範疇，其定義為：「本法所稱海岸地區包括濱海陸地及近岸海域。濱海陸地為海洋直接或顯著影響之地區，其以平均高潮線至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、地籍產權界限明確之處為界。近岸海域以平均高潮線至等深線三十公尺，或平均高潮線向海三哩處，取其距離較長者為界。」針對海岸地區界定，係以平均高潮線為分界基準線，其中平均高潮線為海岸漲潮至高潮時，

海水水面與海岸陸地相接的界線，並依不同時間之高潮線加以平均所得之界線；另外，於立法說明中，對於濱海陸地 (shore land) 之說明為海水或鹽分等海岸因子影響可及之陸地，而近岸海域 (coastal water) 則是陸地或大陸棚上之自然或人為作用影響所及之海域 (內政部，1983)。於民國 72 年國家公園組所制定之草案中，將海岸地區確立為海陸相鄰接之帶狀地區，並根據此一特性制定相關法規進行管理。

由於 70 年代我國政府意識海岸地區人工化嚴重，沿海自然景觀受到破壞，行政院透過民國 73 年及 76 年之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，達到沿海自然景觀保護之目的，於計畫中，針對臺灣沿海地區之定義為：

「沿海地區範圍之界定，由於各國或各地區地理環境之不同而有所差異。台灣本島西岸多為平直之沙岸，海岸平原廣大；東岸則多為陡峻之岩岸，海岸平原窄小。依台灣海岸不同之地理特性，擬訂台灣沿海地區定義如下：陸域：平均高潮線往內陸推移至第 1 條稜線或 3 公里間所涵蓋之區域。依海岸之地理特性分別認定之。水域：平均高潮線往海洋延伸至 30 公尺等深線間所涵蓋之區域 (內政部，1984)。」

由於計畫目的是為維護沿海地區自然景觀，除定義沿海地區外，亦針對沿海地區之地形進行分類，包含：海水域與海底、海積地形、海蝕地形及沿海陸地等四種分類，使保護對象更加明確，並可由此一定義得知，計畫之保護標的雖為「沿海地區」，但此一用詞與前述國家公園組制定《海岸法》(草案)之海岸地區定義相似，且同樣考量陸域及海域之特性進行定義。

基於上述《海岸法》(草案)與〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉對於海岸定義之討論，基本確立海岸地區之定義係包含陸域及海域特性之帶狀區域，而在民國 72 年國家公園組對於海岸之定義是以「濱海陸地」與「近岸海域」分別作為陸域及海域之專門用詞，雖於〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉之海岸定義係以陸域及海域兩詞定義，但後續制定之《海岸法》(草案)及海岸相關政策延續「濱海陸地」與「近岸海域」之用詞，並將討論重點聚焦於「海岸地區如何界定其基準線」。

二、既往海岸地區界定之基準線討論

自民國 70 年代海岸地區之相關政策及法規草案開始出現，《海岸法》立法成為臺灣海岸地區管理主要工作之一，民國 72 年國家公園組制定之《海岸法》(草案)對於海岸地區界定之基準線為「平均高潮線」，然而此一草案並未進

入立法院審議。後於民國 86 年，第一版《海岸法》(草案)送進立法院審議，其對於海岸地區之定義為：「海岸地區包括濱海陸地及近岸海域，其劃定原則如下：一、濱海陸地：以平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界線明確之處為界。二、近岸海域：以平均海水面至等深線三十公尺，或平均海水面向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。」其中，平均海水面之定義為「十九年期間中水位紀錄之平均高程」，根據民國 86 年草案版本對於平均海水面定義說明，天體運動已 19 年為一周期，故以 19 年之平均中水位值計算平均海水面，變異值小，具相當穩定性，有助於海岸地區之劃定(行政院，1997)。

86 年草案版本對於海岸地區範疇界定，與民國 72 年國家公園組擬定之版本最大差異為海岸分界基準線，國家公園組版本為「平均高潮線」，而 86 年草案版本為「平均海水面」。

自民國 86 年《海岸法》(草案)定義海岸地區，明確指出如何界定海岸地區後，民國 89 年及民國 91 年《海岸法》(草案)同樣以「平均海水面」作為界定海岸地區範疇基準，於民國 95 年 9 月 26 日《海岸法》(草案)研商會議(第二場)中，研商結論中提及《海岸法》(草案)第 4 條對於海岸地區之定義，其說明欄應加強潮差變化對海岸地區劃設原則影響之相關說明，以平均海水面為海岸界定基準之原因是為消弭海岸潮差變化造成海岸界線差異，故透過收集 19 年潮位資料並計算其平均值，以變異值較小、穩定性較高之「平均海水面」作為海岸地區範疇基準(營建署，2006a)。

民國 95 年，內政部推動《國土計畫法》(草案)、《海岸法》(草案)及《國土復育條例》(草案)之制定，為避免各法條內容彼此產生競合，行政院於民國 95 年 9 月 20 日至 11 月 7 日間，邀集專家學者與相關機關召開 6 次研商會議討論。依台內營字第 0960800165 號函表示：《海岸法》(草案)對於海岸之定義依《國土復育條例》(草案)對海岸地區之定義⁷⁸進行修正，以民國 91 年草案版本為基礎，參考《國土復育條例》(草案)，於民國 96 年 1 月《海岸法》(草案)檢陳行政院時，將海岸定義修正為：「一、濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域為界。二、近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸三十公尺等深線，或平均高潮線向海六公里所涵蓋之海域，

⁷⁸ 行政院第 2941 次院會核定通過，94 年《國土復育條例》(草案)對於海岸地區之定義為：「指平均高潮線至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域，以及平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海六公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界及其海床與底土。」

取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域及其海床與底土。(營建署，2007)」。《海岸法》(草案)後續於民國 97 年 4 月 30 日通過行政院審議，修正海岸地區之定義，以平均高潮線作為海岸地區劃設基準，送立法院審議。民國 103 年之《海岸法》(草案)對於海岸地區之定義，亦以平均高潮線作為海岸地區之劃設基準，且劃設範圍亦無修改，後續對於海岸地區定義之討論，集中於民國 103 年《海岸法》(草案)送入立法院至民國 104 年《海岸管理法》三讀通過前之會議中。

於民國 104 年《海岸管理法》三讀通過前，邱文彥委員於民國 103 年 10 月及 11 月召開三場《海岸法》版本整合協商會，整合民國 103 年行政院、102 年邱文彥委員及 103 年林淑芬委員提出三版本之《海岸法》(草案)，並於民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中提出整合補充版供與會人員討論，其中針對海岸地區之定義如下：

「海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之陸地、水體、水域與水域下之海床及底土；必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線。

- 一、濱海陸地：以海圖零公尺線至第一條省道、濱海主要道路或山脊線之陸域為界。
- 二、近岸海域：以海圖零公尺線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海三海里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。
- 三、離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。」邱文彥委員認為，平均高潮線透過 19 年海岸潮位資料累積而成，於當時較難取得該資料，並且考量海岸潮位隨時變動，於實務上較難作為海岸地區劃定基準，以海軍繪製既有之海圖零公尺線為基準，直接向陸側及海側依法條規定之原則劃定即可，同時邱文彥委員認為以海圖零公尺為基準，可擴大《海岸管理法》之管制範圍，然而，於會議中，曾大仁署長指出，希望以平均高潮線為基準，將潮間帶納入近岸海域，以《海岸管理法》第 27 條管理，方可達到保護潮間帶之效果，針對海岸地區之定義，於該次內政委員會中並無產生共識 (立法院，2014a：404)。

於民國 103 年 13 月 17 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會「海岸管理建制」公聽會會議中，再次討論海岸地區定義，由於早期海軍繪製之海圖，其最大比例尺為 1/50,000，因其比例尺較小，故作為海岸地區劃設基準有其限制，且海圖多未明確標示零公尺線，故難以作為海岸地區劃設基準。另外，臺灣國內潮位側站共 30 處，其測站密度足以推估高潮線之位置，相較於使用海圖零公尺線，更加清楚標示海岸地區劃設基準，於實務操作上較容易，且可將潮間帶納入近岸海域管理，限制其不得獨佔使用，故於此次會議中，對於海岸地區劃設基準為「平均高潮線」達成共識（立法院，2014b：99），並完成《海岸管理法》之立法程序。

民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉於計畫範圍一節，針對海岸地區之定義及劃設原則，依《海岸管理法》第 2 條之規定制定劃設原則，其中對於平均高潮線之界定，係參考交通部中央氣象局年度潮汐表，並採用當日相對高潮位之衛星影像依下列原則劃設，包含：

- （一）衛星影像可辨別海浪到達處。
- （二）衛星影像無法辨別海浪到達處者。
 - 1. 堤防或碼頭：直接臨海之界限。
 - 2. 河口：以河、海水交界處或沙洲

三、海岸潮位動態影響海岸地區

綜觀《海岸管理法》歷年草案對於海岸地區之定義，主要集中於「劃設基準界線」之討論，考量海岸地區同時具備陸域及海域之特性，基準界線之劃設將影響《海岸管理法》後續法規管理之區位屬性，是否符合陸域特性或海域特性。然而，在實務上，海岸具備動態性，不論係以平均海水面或平均高潮線，其劃設皆受到潮位變化影響，故實際劃設海岸地區時，須針對海岸潮位之動態性進行相關劃設原則擬定。

民國 102 年由邱文彥委員等 67 人提出之《海岸法》（草案）第 3 條之立法說明中提及，針對海岸地區之劃設，除依濱海陸地與近岸海域之劃設原則外，為使海域執法便利，得以坐標及直線劃設海岸地區之界線（邱文彥，2013）。後續於民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次

全體委員會中，將坐標點劃設界線納入整合補充版草案中討論，其坐標點之相關規定，係有利於未來海岸地區之劃設（立法院，2014a）。

於民國 104 年三讀通過之《海岸管理法》，針對海岸地區之定義，由於此定義屬原則性之宣示，故於《海岸管理法》第 2 條第一項中規定「必要時，得以坐標點連接劃設直線之海域界線」，其目的是為避免海岸潮位動態性之誤差影響海岸地區基準線之劃設。另於《海岸管理法施行細則》第 4 條中第二項規定：「近岸海域部分之轉折點，為判定界線及執法明確，得以坐標標示，並以坐標點直線連接劃設。」是為配合《海岸管理法》對於海岸地區劃設以坐標點連結劃設之相關規定。民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉，依《海岸管理法》第 2 條規定，於近岸海域之劃設原則中表明：「近岸海域部分之轉折點，得以坐標標示。」鑒於上述有關坐標點之於海岸地區劃設之討論，是為降低海岸地區基準界線之動態性對於海岸地區劃設之影響，透過可操作之定義，利於劃設之行政單位依法劃設海岸地區。

參、政策決定關鍵

海岸地區之定義範疇決定關鍵，民國 70 年代國家公園組之《海岸法》（草案）及〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉作為探討海岸管理法規與政策之先驅，確立海岸地區觀念，影響後續對於海岸地區相關法規及政策制定。

民國 86 年、89 年及 91 年《海岸法》（草案）將「平均海水面」作為海岸地區劃設基準，其目的是為避免海岸潮位動態性影響海岸地區之劃設基準，故以 19 年海水面之平均作為劃設基準。然而，民國 90 年代，受到《國土復育條例》（草案）立法討論影響，由於《國土復育條例》（草案）亦有定義海岸地區，為避免《海岸法》（草案）海岸之定義與上述法條之定義產生競合，故配合《國土復育條例（草案）》，將海岸地區之劃設基準修改為「平均高潮線」。後續於民國 103 年、104 年之內政委員會中，以平均高潮線作為劃設基準亦可將潮間帶納入近岸海域，使其不可獨佔使用，達到保護海岸特定區為之效果。

對於海岸地區潮位之動態性，《海岸管理法》透過坐標點連接之方式劃設應對此一情形，為後續〈整體海岸管理計畫〉提供明確劃設原則，行政單位於實際劃設時亦有較明確之規範得以遵循，然而受到全球暖化、氣候變遷之影響，海平面上升及海岸動態性可能影響海岸地區劃設。

第三節 納入「自然海岸零損失」概念

壹、政策議題說明

民國 104 年《海岸管理法》三讀通過，為臺灣海岸地區管理之基本母法，《海岸管理法》之立法目的為本法第 1 條，其內容為：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」其中一項重要目的是透過《海岸管理法》之規範，確保臺灣海岸地區之「自然海岸零損失」，而自然海岸零損失此一概念並非突然出現於《海岸管理法》中，因此本節透過回顧臺灣海岸地區相關政策、計畫及法令草案，釐清自然海岸零損失之立法目的如何於《海岸管理法》被提出，並探討其成為《海岸管理法》立法目的之過程。

一、自然海岸與自然海岸零損失之定義形成過程

目前《海岸管理法》並未定義何謂自然海岸零損失，因此在探討自然海岸零損失前必須先討論「自然海岸定義」及「零損失定義」兩層面，以釐清自然海岸零損失在《海岸管理法》中如何被實踐。

二、《海岸管理法》中自然海岸零損失之立法原意及內涵

民國 104 年《海岸管理法》之立法目的首次納入自然海岸零損失之概念，而《海岸管理法》納入自然海岸零損失為其目的之立法原意為何，並且將自然海岸零損失納入立法目的試圖達成的目標為何，並探討自然海岸零損失之主要內涵演變過程。

貳、政策決定歷程

一、自然海岸觀念源於沿海自然景觀保護

臺灣海岸地區自民國 70 年代經濟發展快速，各產業對於土地使用需求增加，進而將土地開發目光移至海岸地區土地，特別是在民國 72 年農委會發布〈海埔地開發管理辦法〉，管理海埔地之農業發展。農委會之〈海埔地開發管理辦法〉之內容，僅規範海岸地區之海埔地農業開發行為，雖於法條中提及海埔地開發之開發計畫應對於水土資源保育利用及生態環境保護有所規劃，但僅於海埔地內，尚未確立自然海岸之定義。

鑒於臺灣 70 年代人口增加、都市擴張與工業發展等影響，海岸地區之重要生態環境與景觀資源受到影響，行政院於民國 71 年 4 月 20 日第 1777 次院會決議「保護臺灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」案第二項指示，進行海岸地區調查規劃工作並提出報告。爰此，行政院於民國 73 年核定實施〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉。此計畫之目的是為因應當時臺灣海岸地區各產業間土地利用衝突以及海岸地區產業發展與生態保育之衝突；透過計畫釐清各部會、法令對海岸地區之規範。計畫中將具有特殊自然資源之海岸地區規劃為保護區，並擬定保護措施已達到永續保存之目的，並於〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉中建議訂定海岸地區相關之自然環境保護法案，以作為沿海地區經營管理依據，為促成後續《海岸管理法》立法之原因之一。另，於計畫內提及之海岸地區之定義，區分為陸域及海域，並依海岸地區之地型、地理分區及海岸功能進行海岸地區分類（行政院，1984；行政院，1987）。

綜上所述，〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉是為保護臺灣海岸地區自然形成之景觀，並維護各保護區之永續保存，雖未直接定義自然海岸，但在計畫中將海岸作為陸域與海域形成之帶狀區域，將其視為重要自然資源，並具備保護海岸自然資源及景觀之內涵。

民國 80 年，為有效管理海岸地區，行政院指示內政部制定《海岸法》(草案)作為海岸地區開發管理之母法，並分別於民國 86 年由行政院通過《海岸法》(草案)，並送立法院審議，雖本次審議並未三讀通過，但仍促成民國 88 年〈整體海岸管理計畫〉(草案)之擬訂。

民國 88 年〈整體海岸管理計畫〉(草案)依民國 86 年《海岸法》(草案)之規定擬定，鑒於臺灣海岸地區逐漸受到人工設施影響，對海岸自然環境造成影響，因此透過計畫進行整體規劃，作為後續海岸地區發展之管理方針，目標是為配合海岸法立法程序，同時達到海岸資源保護與災害防護二大目標，協調、整合海岸地區管理組織，將海岸管理納入國土利用計畫體系。草案中對於海岸地區之劃設，配合 86 年《海岸法》(草案)規定，並參考聯合國海岸地區定義、各國海岸地區劃設實例及〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉海岸地區及沿海保護區之劃設，將海岸地區區分為濱海陸地與近岸海域行程之帶狀區域，透過海岸基礎資料蒐集與分析，產生海岸地區之發展構想，並依此劃設海岸保護區及海岸防護區，擬定分區管理原則及開發管理原則。由於此計畫透過海岸重要景觀、資源及人文社會條件作為海岸保護區、防護區劃設依據，其海岸保護區

劃設準則主要針對自然與人文環境中具稀少特性之資源，包含：「原生林、沿海濕地、河口及潟湖、紅樹林生態系、珊瑚礁生態系、海灘系統、地質地形景觀、重要水產生物繁殖區、野生動物棲息地、古蹟與史蹟遺址」等 10 項資源，透過自然性、稀有性及代表性作為評定因子（內政部，1999）。爰此，當時劃設保護區之基礎是以海岸之自然人文資源為主要考量，其羅列之保護對象，即具備自然海岸資源之內涵，而對於海岸自然資源則以保護為原則。

二、自然海岸觀念確立過程-從海岸「線」之概念到海岸區域「面」之概念

鑒於民國 86 年《海岸法》(草案)未能三讀通過，行政院遂於民國 89 年及民國 91 年提送《海岸法》(草案)至立法院進行審議，其法條內容亦未定義何謂自然海岸。民國 95 年，內政部修訂〈整體海岸管理計畫〉(草案)，其於海岸地區資源及景觀盤點中，除延續民國 88 年〈整體海岸管理計畫〉(草案)以海岸重要景觀、資源及人文社會條件盤點臺灣海岸地區重要資源外，亦參考民國 95 年行政院委託國立中央大學太空及遙測研究中心之〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統(第五年)規劃建置計畫〉之海岸線數化規則⁷⁹（陳繼藩、陳良健，2006），將海岸地區分為自然海岸及人工海岸，人工海岸之定義為：「以設施人工設施者，如堤防、港口、消波塊、海埔地、排水道等」；自然海岸之定義為：「扣除人工海岸部分」（內政部，2006）。此一定義是為達成海岸數化作業之操作所形成之定義，將海岸地區一帶狀區域概念，簡化為海岸「線」之概念，以達到區分自然海岸線與人工海岸線之效果，此一簡化後之定義亦影響後續海岸地區相關政策。

民國 96 年及 102 年之〈永續海岸整體發展方案〉是為促進海岸永續發展及維護海岸自然風貌，供海岸法立法前，政府各部門對於海岸地區各項實質利用計畫之最高指導原則，針對人工海岸及自然海岸之定義為：「凡於海岸地區構築人工設施者，如堤防、港口、消波塊、海埔地、排水道者，均歸屬人工海岸；扣除人工海岸部分者則屬自然海岸（內政部，2007）。」仍受前述〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統(第五年)規劃建置計畫〉之影響，

⁷⁹ 民國 95 年國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統(第五年)規劃建置計畫將海岸線區分為自然海岸線與人工海岸線，其中自然海岸線包含：沙灘、礁岩、天然漁港出海口；人工海岸線包含：漁港、工業港、商港、軍港、遊艇港、凸堤、防波堤、防潮堤、防風堤、海堤、九孔池、魚塭、消波塊、海岸公路、海埔新生地、天然氣接收站、台電協和電廠、污水處理廠、油槽、核能發電廠堤防、核電廠出水口、海岸公園、保護工程、離島工業區、濱海公園、碼頭。

對自然海岸及人工海岸之定義延續海岸線之概念。

內政部基於民國 104 年《海岸管理法》公布實施，於民國 106 年發布〈整體海岸管理計畫〉，修正以往自然海岸之定義，過去自然海岸之定義參考〈國土利用監測計畫〉海岸線數化之結果，以海岸線之概念為主，將其直接轉化為自然海岸之定義，與《海岸管理法》規定之自然海岸有所落差(內政部，2017)。

另，由於自然海岸與人工海岸之二分法，忽略部分地區雖有人工設施但向海側仍屬自然狀態，考量部分具人工設施之海岸仍有保留自然功能，以及《海岸管理法》將海岸視為一帶狀區域之基礎，於〈整體海岸管理計畫〉中將自然海岸重新定義為：「指無人為設施之海岸段，或最接近海岸之人工構造物向海側屬自然環境特性之地區，例如，河口、潟湖、沙洲、沙丘、海灘（泥灘、沙灘、礫灘）、濱台（海蝕平台、波蝕棚）、海崖、岬角、岩礁、生物礁體（珊瑚礁、藻礁）、紅樹林、海岸林等（內政部，2017）。」

民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉修正過去海岸相關計畫自然海岸之定義，此一定義將臺灣海岸地區樣態多樣性納入定義之考量，並非如過去非人工海岸即為自然海岸之二分法，且將海岸地區自海岸「線」之概念轉化為海岸地區帶狀區域一「面」之概念，並依此定義，制定海岸永續發展相關管理原則。

三、自然海岸零損失與永續發展

（一）透過天然海岸比例指標發現自然海岸逐漸減少

民國 83 年行政院順應聯合國提倡永續發展之趨勢，成立「行政院全球變遷政策指導小組」處理臺灣永續發展相關事務，後於民國 86 年擴大為「行政院國家永續發展委員會」，志在推動臺灣永續發展。於民國 89 年發布「臺灣 21 世紀議程」，以此呼應聯合國於 1992 年通過之二十一世紀議程等重要文件。民國 92 年提出「臺灣永續發展宣言」基於世代公平、社會正義、均衡環境與發展、知識經濟、保障人權、重視教育、尊重原住民傳統、國際參與等原則，擬訂永續發展策略與行動方案，並將民國 92 年訂為永續發展行動元年（行政院國家永續發展委員會，2003）。民國 93 年，行政院國家永續發展委員會首次發布「臺灣永續發展指標系統」，其中包含環境汙染、生態資源、社會壓力、經濟壓力、制度回應與都市永續 6 大部分，其中海岸地區主要著重於，「天然海岸比例」作為其永續指標（李素珍，2010），此時對於自然海岸零損失之概念，著重於天然海岸比

例之概念，並透過此一指標，發現臺灣本島自然海岸未達 50%，且比例逐年下滑，顯示臺灣海岸地區受人工設施影響甚鉅。

(二) 自然海岸零損失形成具體機制策略

民國 96 年，營建署發布因應國家永續發展委員會及〈挑戰 2008 國家發展點計畫〉(水與綠建設計畫)，制定〈永續海岸整體發展方案〉，計畫中提出永續海岸願景與發展策略，其目的為「確保臺灣自然海岸線不再損失，避免不當設海岸工程，衝擊自然環境平衡」，並研訂永續海岸短期及長期發展策略。計畫之短期策略為：「自然海岸線零損失」，因應臺灣經濟發展、人口成長等需求，海岸地區不斷受到人工構造物之影響，自然海岸線快速流失，為維護臺灣自然海岸，將自然海岸零損失作為短期發展策略，其具體作法包含：

1. 宣布海岸保育基本政策：海岸地區以保育為原則，除行政院專案核准之重大計畫外，不再受理設施型海埔地及海域之開發申請計畫。海岸地區應以維護海岸自然環境、保障公共通行與公共水域使用權、提升親近海洋權益、增進公共福祉或配合行政院核定興建國家重大設施為優先。
2. 調查劃定自然海岸區位：本部應依據遙測影像資料，並經現地複查後，確定海岸地區尚存之自然海岸線分布區位，作為禁止破壞之依據。未來並將視需要，進一步依據各區段自然海岸之生態環境敏感程度與自然人文資源珍稀現況，將自然海岸進行分級分區之區劃，研擬對應之保護準則，以強化其保護管理。運用衛星或航照之影像資料，針對這些重要的自然海岸進行定期性（每年 2 次）之海岸影像監控，以研判是否有填海、施工或傾棄等破壞情形。上開自然海岸線應比照「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」，納入各審查機制之「敏感區位查詢表」中，俾提供審議之參考。
3. 嚴格審議海岸重大計畫：未來海岸開發計畫應在國土計畫法（草案）或海岸法（草案）中，建立「預審」機制。在上開二法未完成立法程序前，應檢討修訂區域計畫法、都市計畫法、國家公園法及環境影響評估法等相關法令，有關土地利用、開發行為審議基準事宜，建立嚴格審查機制，俾供本部區域計畫委員會、都市計畫委員會、國家公園計畫委員會及行政院環境保護署環境影響評估委員會審查作業之依循。重大公共工程實施計畫申請核定時，應同時檢具開發基地數值資料，俾供海岸監測參據。
4. 建立地方巡守查報機制：由於上述機制多側重於重大計畫之審議，或定期之影像監測，對於小型開發案件或運用國營事業回饋金、補助款之計畫可能難以即時監測，參考「河川巡守隊」之概念，結合當地海巡單位、漁村社區、民間團體（NGOs）或在地學校等適宜組織，就近巡邏海

岸，負起「舉報」之責，再由地方警力或主管機關依法處理，以促成台灣海岸「協力管理」和「夥伴關係」之目標（內政部，2007：P. 3-4）。

為達到自然海岸零損失之目標，以「回復海岸自然風貌，保護自然海岸不再損失」作為海岸永續發展之基本理念。自此奠定臺灣海岸永續發展以「自然海岸零損失」為基調，影響後續海岸相關政策與法規。

此外，民國 96 年之永續海岸整體發展方案，於長期發展策略雖未直接提及自然海岸零損失之目的，但仍對臺灣海岸地區永續發展提出十大行動方針指導原則，將自然海岸零損失與海岸資源保育、利用、復育；海岸災害防護；海岸地區管理等重要議題納入未來發展策略中，以保存台灣重要海洋環境及海洋資源，其十大行動方針包含：

1. 保護重要海岸資源：積極調查研究、分類分級，並優先保存與保護重要海岸資源。
2. 合理利用海岸資源：尊重生態環境乘載量，整體規劃，以合理利用海岸各項資源。
3. 復育劣化生態資源：評選劣化之重要海岸，並採取自然方式，回復海岸生機。
4. 整建改善海岸災害防護：關切海岸安全，整合思考海岸防護之必要設施與措施。
5. 加強海岸災害防護：關切海岸安全，整合思考海岸防護之必要設施與措施。
6. 合理發展海洋產業：建立合理經營環境，兼顧環境保護之需求，均衡發展海洋產業。
7. 建構海岸資訊系統：統合相關資訊，建構完善與公開使用之資訊系統。
8. 完備海岸管理體制：順應國際潮流與國家發展需要，整合改進海洋與海岸管理體制。
9. 加強海洋教育訓練：採取有效之鼓勵措施，普及海洋教育與專業訓練。
10. 強化公私夥伴關係：積極鼓勵民眾參與和加強國際合作，建構海岸管理之夥伴機制。（內政部，2007：P. 4-5）

民國 102 年延續民國 96 年之永續海岸整體發展方案，內政部擬定〈永續海岸整體發展方案(第二期)〉，其短期發展策略延續民國 96 年〈永

續海岸整體發展方案〉，為「自然海岸零損失」，其策略亦延續前期計畫，包含：宣告海岸保育為基本政策、調查劃定自然海岸區為、嚴格審議海岸重大計畫、建立地方巡守查報機制等四大策略。其中審議海岸重大計畫策略較民國 96 年之方案略有調整，調整內容中強調符合國家未來國土規劃之部門計畫，其土地使用計畫應積極配合該計畫之推動，以確保穩定性及永續性，並且須於《海岸法》(草案)及整體海岸管理計畫擬定完成前，強化各區域計畫、都市計畫及國家公園計畫落實土地使用管理指導機制，以供各相關計畫委員會之審查作業得有所依循。(內政部，2013)。

自然海岸零損失於上述政策文件中，是為因應永續發展之趨勢，自國家永續發展「天然海岸比例」之指標中，逐漸重視臺灣天然海岸比例減少之課題，並形成「自然海岸零損失」之目標，在各個政策文件中，針對「零損失」之目標，除現有自然海岸不再減少之消極目標外，亦包含回復以受損之人工海岸，恢復其自然風貌之積極手段，藉此維護臺灣海岸地區，達到海岸地區永續發展。

四、達成自然海岸零損失方式之演進

(一) 以開發後之生態彌補與復育為原則

自然海岸零損失為臺灣海岸地區永續發展之重要指標之一，除影響海岸地需相關政策與計畫外，對於《海岸管理法》之立法過程亦有重要影響。受民國 95 年〈整體海岸管理計畫〉(草案)及民國 96 年〈永續海岸整體發展方案〉影響，民國 97 年之《海岸法》(草案)版本為首次將自然海岸零損失之概念納入立法說明中(行政院，2008)。其納入自然海岸零損失概念之條文為第 24 條：

「為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，依法律規定容許使用、設置、或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。

前項專案申請許可之程序，應具備文件、許可條件、法律規定容許使用、設置之範圍急應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

此一法條管制近岸海域之使用，原則上禁止近岸海域設置人為設施，於立法說明中表示：

「海岸地區近岸海域屬環境敏感地區，應管制獨占性使用及設置人為設施，俾供不特定對象之大眾進入使用，以保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念。」

本法條透過禁止近岸海域設置人為設施之規定，避免近岸海域之自然海岸因人為設施開發而減少，進而達到自然海岸零損失之目的。另，民國 97 年《海岸法》(草案)第 21 條第 5 款中，針對海岸地區之開發，其審查許可條件包含：「因開發需使用自然海岸或填海造地時，提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施(行政院，2008)」。¹雖此條文並未明確說明是為達成「自然海岸零損失」，但仍可見於民國 97 年《海岸法》(草案)中即有透過生態彌補及復育之方式維持自然海岸比例之相關規定，以達到自然海岸零損失之目的。

民國 97 年《海岸法》(草案)為《海岸管理法》立法歷程之重大轉折，順應當時國內外永續發展之趨勢，於立法目的新增海岸地區永續發展之目的，將海岸管理法之定位自開發管理轉變為經營管理已回應立法目的之轉變，並且於法條中納入「永續發展」、「氣候變遷」及「自然海岸零損失」之概念，對於實際達成自然海岸零損失之手段，主要係透過海岸地區開發後之生態彌補與復育手段。

(二) 自然海岸零損失政策逐漸具備「動態平衡」之概念

民國 104 年《海岸管理法》三讀通過，其立法目的為：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」將自然海岸零損失作為其立法目的之一，另外，條文內提及「維繫自然系統」，是為維持海岸自然系統運作之動態平衡，促進海岸地區永續發展，並於《海岸管理法》第 7 條之海岸規劃管理原則中，明訂對於生態保育與維護海岸地形之海岸動態平衡管理原則，影響後續〈整體海岸管理計畫〉制定。

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

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

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

參、政策決定關鍵

自然海岸零損失之政策決定關鍵，區分為「自然海岸定義」出現及「零損失」政策目標形成。首先，「自然海岸定義」明確出現之關鍵為民國 95 年行政院委託國立中央大學太空及遙測研究中心之〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統(第五年)規劃建置計畫〉海岸線數化作業，為區分海岸線土地使用情形，將海岸線分為「自然海岸線」及「人工海岸線」，而將「自然海岸線」之土地使用特徵大致定為「未受人工設施影響之海岸線」，為使數化作業得以操作，將海岸為帶狀區域一「面」之概念簡化為「海岸線」，並延續至民國 95 年內政部發布之〈整體海岸管理計畫〉(草案)、民國 96 年及 102 年之〈永續海岸整體發展方案〉，直至民國 106 年公告實施之〈整體海岸管理計畫〉，對自然海岸進行部分修正，將自然海岸與人工海岸之定義，由「線」之概念轉化為「面」之概念，以符合《海岸管理法》將海岸視為帶狀區域之立法意旨。然而，自然海岸雖於海岸地區相關政策及計畫中皆有其定義，但在目前《海岸管理法》中並未於法條內容中明確定義自然海岸，作為海岸管理之母法，尚有其不足之處。

自然海岸「零損失」政策目標形成，其源自於民國 93 年行政院國家永續發展委員會發布「臺灣永續發展指標系統」中，將「天然海岸比例」作為衡量國家

永續之指標。由於此一指標使政府意識到臺灣自然海岸逐漸減少，因此內政部於民國 96 年之〈永續海岸整體發展方案〉中，將「自然海岸零損失」作為其短期目標，制定「具體策略機制」，並且在長期策略中透過回復具劣化環境之海岸以確保海岸地區環境風貌，積極推動台灣海岸地區永續發展。延續至民國 102 年〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉及民國 104 年三讀通過之《海岸管理法》立法目的中。並於民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉依據《海岸管理法》之指導，對於自然海岸零損失之政策逐漸具備海岸地區「動態平衡」，兼顧海岸資源保護、復育與海岸發展，達到臺灣海岸地區永續發展。

然而，於目前《海岸管理法》法條內容中，並未定義「自然海岸零損失」，而法條中透過第 26 條，透過自然海岸開發之生態彌補措施，回應自然海岸零損失回復自然海岸之積極目的，尚有不足之處。

第四節 海岸管理計畫體系之形成及演進

壹、政策議題說明

台灣四面環海，海域遼闊，海岸線長且富變化，沿海地區蘊藏非常豐富之生物與景觀資源。惟此等自然孕育而成之珍貴資源甚為脆弱，一旦遭受破壞，將需長久時間始能恢復，甚至永遠無法恢復。

民國 60、70 年代起，由於人口增加、都市擴張與工業發展等影響，對於開發沿海資源之需求迫切，加上民國 76 年解嚴，海岸地區已成為經濟發展競相開發之地區，然而，由於對沿海地區生態系缺乏認識及使用方式不當，致使沿海地區之自然環境遭受嚴重之影響。在此脈絡之下，於保護海岸地區之自然環境與豐富生態資源之目的，與意識到海岸管理法制化之必要性，我國海岸地區管理之計畫體系逐漸形成。

有關海岸管理計畫體系之形成與演進，本節首先說明「海岸管理之計畫管制」，在此脈絡背景之下，進一步討論「計畫管制之主旨及範疇」、「計畫體系形成及演進過程」，接續討論「與既有計畫之連結與競合關係」、「計畫內涵」等議題進行討論。

貳、政策決定歷程

一、海岸管理之「計畫管制」

(一) 海岸地區分區劃定之計畫管制模式

鑒於保護海岸環境及自然資源，避免海岸地區因開發利用遭受破壞之目的，行政院於民國 71 年 4 月 22 日第 1777 次院會決議有關「保護台灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」案第二項指示：『緊急進行調查規劃工作：.....，由內政部會同有關機關先就台灣沿海地區擇其有特殊景觀及農漁業發展價值者，迅即進行勘查劃定區域，並規劃保護及發展措施，.....』。因此，依據行政院指示，主辦機關為內政部，其就海洋生物、地形景觀、土地利用、環境評估等方面，邀集各領域之專家學者協助自然資源之調查、保護區之規劃、保護措施之研訂及保護法之草擬等工作，並於民國 73 年及民國 76 年完成〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，該計畫對於台灣沿海地區之定義、分類、分區與功能、特性、現況與問題（土地利用型態）等面向，進行全面盤查與掌握，並針對沿海地區之特性進行

分類，進一步分區劃定 12 個沿海保護區（含一般保護區、自然保護區），依據保護區之類別及其保護原則，規範土地使用及適當之保護管理措施等作為（內政部營建署，1984；內政部營建署，1987）。

（二）海岸管理法制化建立計畫管制機制

民國 72 年由國家公園組《海岸法》（草案）版本之法條內容可知，海岸管理為計畫管制之架構已經形成，以計畫管制落實海岸管理，該版本第 1 條之立法宗旨明定：『為促進海岸地區「有計畫」之合理利用，.....』，第二章則明定應擬定〈綜合性海岸管理計畫〉，包含計畫之擬定、審議、變更、核定與公告等相關規定，後續依行政院民國 80 年 9 月 5 日台經字第 29247 號函及院長民國 82 年 9 月 27 日指示辦理，行政院移請內政部接手草擬之《海岸法》（草案）版本（行政院，1991），後民國 86 年《海岸法》（草案）版本至民國 104 年三讀通過版本，仍維持計畫管制模式，僅針對計畫名稱進行調整，由〈綜合性海岸管理計畫〉調整為〈整體海岸管理計畫〉，落實海岸管理之計畫管制。

二、計畫管制之主旨及範疇

民國 73、76 年之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉是以保護海岸地區為核心宗旨，進行分區劃定計畫管制，民國 86 年《海岸法》（草案）至 104 年三讀通過之《海岸管理法》，其立法宗旨顧及海岸地區之保護、防護及開發利用管理之法令規範，於海岸地區之經營管理增訂規劃管理原則、重要海岸景觀區訂定都市設計準則等，以下進一步探究之。

（一）優先分區「保護」海岸地區：〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉

民國 60、70 年代海岸地區開發行為興起，為避免海岸地區因開發行為遭受環境生態之破壞，民國 71 年行政院交辦內政部擬定之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，因此，經過專家學者偕同協辦機關歷經數年之調查研究，以「保護海岸」為主要目的，對於台灣沿海地區進行盤查，並先就具特殊自然資源價值、需優先被保護之地區，依保護程度不同進行分區劃定為自然保護區及一般保護區，並規定自然保護區嚴禁任何改變現有生態特色及自然景觀之行為，並加強區內自然資源之保護；一般保護區在不影響環境之生態特色及自然景觀下，維持現有之資源利用型態，於民國 73 年完成之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫 I〉，優先劃定七處保護區，

計為：淡水河口保護區、蘭陽海岸保護區、蘇花海岸保護區、花東沿海保護區、彰雲嘉沿海保護區、東北角沿海保護區及墾丁沿海保護區，又於民國 76 年完成〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫 II〉，劃定五處保護區，計為：北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮(行政院，1983；行政院，1987)。

(二) 顧及海岸保護、防護、開發利用管理之範疇

透過〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉分區劃定保護區進行計畫管制，達到保護海岸地區之目的，同時意識到海岸管理法制化之急迫性及必要性，由於海岸地區屬於環境敏感地區，除保護海岸地區外，其土地利用需要兼顧保護、防護與開發之和諧及海岸地區天然資源之保育，因此，行政院移請內政部營建署接手國家公園組擬定《海岸法》(草案)，經查民國 86 年、89 年、91 年《海岸法》(草案) 版本之第 1 條立法宗旨：「為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，.....」(行政院，1997；行政院，2000；行政院，2002)。由此可知，除了保護海岸地區外，顧及海岸地區之開發及防治海岸環境災害之相關規範。而民國 104 年三讀通過之《海岸管理法》則針對海岸地區利用行為，規定海岸保護、防護及利用管理之法令規範。

(三) 增訂「海岸地區規劃管理原則」

有關增訂海岸地區規劃管理原則，有其重要時空背景所促成。經查民國 86 年、89 年、91 年《海岸法》(草案) 之條文無相關規定。直至民國 97 年、103 年《海岸法》(草案) 確立定調本部法案為一部整合性經營管理法案，為因應為經營管理之法案定位，才於立法討論過程中，討論增訂海岸地區規劃管理原則，據以落實整合性海岸管理之立法意旨。

民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中有關海岸地區規劃管理原則首次由邱文彥委員提出討論，其表示參照《濕地保育法》之作法，認為於訂定計畫時應先明定基本原則，故進一步參考相關書籍與國外資料加以彙整，而初步研擬共計 12 款之海岸地區規劃管理原則。於委員會討論過程中，主要針對有關侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施此款原則進行討論，後由邱文彥委員綜整提出「侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施」是以防災之角度為考量所進行之規範，「並改善既有設施」則是以改善現有污染性設施之角

度出發。然而，有關既有垃圾掩埋場之法律用詞應採用「設施」、「污染性設施」、「污染性場址」或「掩埋場」等用詞，仍具有爭議，應確認各部會對此之使用用詞，因此，於該次內政委員會中決議保留條文，後送院會進行協商（立法院，2014a）。

民國 103 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會「海岸管理建制」公聽會，邱文彥委員將污染性場址改為廢棄物掩埋場，以避免未來再次發生廢棄物掩埋場建置於海岸之情形（立法院，2014b）。民國 103 年 12 月 29 日朝野黨團協商中，環保署針對廢棄物掩埋場表示，目前位於海岸地區之既存廢棄物掩埋場共有 48 處，其皆已完成封閉並進行復育，若照現行條文進行修正，不論既存或是封閉進行復育者，後續皆全數移除，因此為較能符應現行狀況，針對提出三點修正建議（立法院，2014c）：

1. 非經特殊處理，「侵蝕性海岸」應避免興建廢棄物掩埋場址，以維護公共安全與海岸環境品質。
2. 將避免「興」建廢棄物掩埋場，改為「新」建廢棄物掩埋場。
3. 另除原有廢棄物掩埋場必要時得編列預算逐年移除外，增列「或採行其他改善替代措施」。

針對第一項建議，與會人員表示若只針對「侵蝕性海岸」進行規範，言下之意則代表，除「侵蝕性海岸」以外之其他海岸地區皆可建置廢棄物掩埋場，該人員表示若是如此將有違本法之立法目的。對此，邱文彥委員表示認同，因此將該款文字修正為：「『海岸地區』應避免『新』建廢棄物掩埋場.....，必要時得編列預算逐年移除『或採行其他改善措施』.....」，與會人員皆表同意（立法院，2014c）。

另為使濱海陸地之原住民部落得維持其傳統使用，邱文彥委員表示已納入公聽會之建議，完全尊重原住民部落之生活空間格局，並依循《原住民族基本法》之精神，調整本法第 7 條第 8 款之內容：「保存...保護其傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，.....」（立法院，2014c）。

民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商中，討論前次內政委員會中保留之第七條，經海岸管理建制公聽會及民國 103 年 12 月 29 日之黨團協商後，營建署與邱文彥委員參酌各專家學者之意見，針對第七條整理一版本，其內容如下（立法院，2015a）：

「第七條 海岸地區之規劃管理原則如下：

- 一、優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。
- 二、保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用。
- 三、保育珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、潟湖、沙洲、沙丘、沙灘、泥灘、崖岸、岬頭、紅樹林、海岸林等及其他敏感地區，維護其棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形。
- 四、因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用。
- 五、海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場，原有場址應納入整體海岸管理計畫檢討，必要時得編列預算逐年移除或採行其他改善措施，以維護公共安全與海岸環境品質。
- 六、海岸地區應維護公共通行與公共使用之權益，避免獨占性之使用，並應兼顧原合法權益之保障。
- 七、海岸地區之建設應整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，以降低其對海岸地區之破壞。
- 八、保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產。
- 九、建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。」

林淑芬委員首先認為第 5 款規定「必要時得編列」之用詞，應修正為「必要時應編列」，方可確實達到維護公共安全與海岸環境品質之目的；另外，林委員亦針對第 6 款提出「避免獨占性之使用」應修正為「不得為獨占性之使用」，不僅與《海岸管理法》(草案)第三十一條之近岸海岸為同一概念，於實務上與社會公平正義角度，皆應秉持此一概念(立法院，2015a)。

陳繼鳴組長提出《海岸管理法》(草案)第三十一條之規定具有但書，於特定情形下仍可獨占性使用，故本條第 6 款使用「避免」二字，林淑芬委員則認為可修正為「除國家特許許可外，不得為獨占性之使用」，然而《海岸管理法》(草案)第三十一條規定之對象為近岸海域，規範目標明確，本條第 6 款規定對象為海岸地區，可能對既有聚落和使用者造成影響，特別是針對海岸地區之沙灘，強調此一規劃原則應如何避免如臺東美

麗灣開發之情形再度出現。邱文彥委員認為，針對海岸地區不得獨佔使用之相關規定，實際操作之法規為《海岸管理法》(草案)第三十一條，本條法規是針對海岸地區規劃管理之「原則」，基於海岸地區情況多元，無法將全部狀況統一考慮，故建議維持原則性規範，用「避免」二字(立法院，2015a)。

針對公共通行和公共使用，陳繼鳴組長認為依《海岸管理法》(草案)二十五條規定之許可機制為海岸法賦予之權利，開發案件達一定規模可向主管機關提出申請許可，而此許可並非開發許可，是從海岸景觀、保育角度著眼之經營管理許可。然而林淑芬委員認為，對於較具爭議之沙灘地區，將形成壟斷性景觀，商業化經營時獨佔使用，將會影響當地居民之通行權，並希望透過「經特許」才可進行開發，而特許是指重大公共建設或公用事業，私人開發無法獲得特許(立法院，2015a)。

最後吳育昇主席綜整上述意見，維持本條文第6款使用「避免」二字，並針對公共通行與公共使用之相關權益，納入第三十一條之討論中(立法院，2015a)。本條修正後，於民國104年1月20日立法院第8屆第6會期第18次會議中完成三讀，按協商條文通過(立法院，2015b)。

(四) 增訂「重點海岸景觀區」應訂定「都市設計準則」

民國102年9月24日，立法院邱文彥委員等67人於立法院第8屆第4會期第2次會議中提出《海岸管理法》(草案)關係文書，其版本之立法說明特別強調海岸景觀為公共資產，不應由少數人獨攬，爰規範海岸建築與景觀之發展秩序，以維護多數人之基本環境權，據該版本第二十五條規定為保障公共景觀權益，海岸地區面臨海岸線之建築物應有原則規範⁸⁰(邱文彥，2013)。而後，邱文彥委員版本則與民國103年行政院函送立法院審議之《海岸法》(草案)、以及民國103年林淑芬委員等18人於立法院第8屆第5會期第4次會議中提出《海岸法》(草案)關係文書併案審查。

⁸⁰ 民國102年立法院邱文彥委員等67人於立法院第8屆第4會期第2次會議中提出《海岸管理法》(草案)關係文書之第二十五條規定：「為保障公共景觀利益，海岸地區面臨海岸線之建築物應以低樓層為原則，其後方建築物之高度，得依地形及其與海岸線之距離向陸遞增，並得劃設重要海岸景觀區，納入海岸整體管理計畫，依建築及相關法令規範其高度配置與景觀要素。」

民國 103 年 10 月 31 日邱委員先行召開《海岸法》版本整合第一次研商會議，初步對於三版本內容進行綜整與研商，俾利後續召開內政委員會併案審查、黨團協商時能夠更佳順利，由於該時期正值邱委員推動《景觀法》(草案)時期⁸¹，因此其認為《海岸法》(草案)也有必要針對景觀有所規範，其提到其版本特別針對景觀，其主張景觀權很重要，而為保障公共權益則以建築等相關法令予以規範海岸地區之建築物高度，其表示：

「海岸地區常出現所謂海岸第一排、水岸第一排獨佔了海岸景觀，這是非常不合理的，且景觀資源為公共資產是環境權，所以主張海岸地區要保障公共權益應以低樓層為原則，然後隨著地形遞增建築物高度，如此讓每一棟房子皆可享有景觀權能夠看到海，同時景觀規劃可以納入整體海岸管理計畫，並依照建築及相關法令予以規範」(邱文彥委員國會辦公室，2014a)。

參與研商會議之與會人員皆認同邱委員版本第二十五條之立法原意，因此於研商會議召開完畢後，遂加入該條文至研商會議後之三版本整合版⁸²提送立法院內政委員會進行審查。

民國 103 年 11 月 19 日召開第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議審議過程中，立法院林淑芬委員提到立法目的之一為確保海岸景觀不得私有化必須對此於立法過程中訂定相關規範，其表示：

「《海岸管理法》之立法目的之一應規範不得將海岸景觀私有化，過去墾丁夏都飯店、美麗灣事件、未來蜜月灣事件等將海岸景觀從公共據為私有，若制定海岸法沒有對此部分有任何規範與看法，民眾也會質疑立本法之意義」(立法院，2014a)。

⁸¹ 民國 104 年 9 月 18 日邱文彥委員所提《景觀法》(草案)之第二章第六條條文內容：「主管機關應綜合考慮生態保育、美學原理、景觀要素、資源保護，維持生態系統、重要景觀及其視域之延續性及完整性，劃設重要景觀地區，其中第二款為重要藍帶及周邊地區，包括河川、溪流、水圳、埤塘、港灣、岬角、海岸、濕地等水體及水岸空間。該草案經內政委員會審查通過，然隨後進行黨團協商受阻，以致無法進入立法院二讀及三讀程序，最後因屆期不續審而無疾而終。

⁸² 民國 103 年邱委員召開《海岸法》(草案)版本整合第一次研商會議後，遂將原其版本第二十五條酌修該條文內容後納入成為整合版第二十七條之一：「為保障公共景觀權益，中央主管機關應依第七條七款劃設重要海岸景觀區，納入整體海岸管理計畫，規範其高度配置與景觀要素。海岸地區面臨海岸線之建築物應以低樓層為原則，其後方建築物之高度，得依地形及其與海岸線之距離向陸遞增。

民國 103 年 11 月 19 日召開第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議審議過程中，立法院邱文彥委員再次強調海岸景觀為公共資源，基於景觀保護、以及公共景觀資源分享之保障有立法之必要性，其表示：

「臺灣有許多景觀被破壞之情況，比如重要景觀地區尤其是海岸第一排都興建極高樓層，因此主張重要海岸景觀應是公共資產，為大家所分享。過去九份、金瓜石等地建築固定 3 層樓，隨著山形而蓋。國外有許多海岸之建築，位處前面部分為比較低之樓層，再往後遞增高度，每一棟房子都有機會看到海岸，此為相當進步之條文，不過進一步需要明確的是有關應由營建署綜合組做整體海岸規劃，還是依照原該委員所提作法，在建築跟相關都市計畫規範裡做規範」(立法院，2014a)。

對此，時任營建署陳繼鳴組長表示支持，不過針對條文完整性方面建議將此條文精神併入當時整合版第十條第一項⁸³，併同環境劣化地區、偏遠地區，整體於都市設計準則做相應規範(立法院，2014a)。

最後，經條次調整為公告施行版第十一條：增訂「重點海岸景觀區」應訂定「都市設計準則」乃是回應為確保海岸景觀被私人佔據，而剝奪每人皆能享有海岸景觀此公共資產之權益，基於保障景觀權所設的規範機制(立法院，2015b)。

三、計畫體系形成及演進

(一) 民國 72 年《海岸法》(草案) 計畫體系一級制

民國 72 年國家公園組草案版本第 6 條明定主管機關應依劃定之海岸地區管理範圍及全國性海岸地區管理政策綱領，擬定〈綜合性海岸管理計畫〉，經海岸計畫委員會審議通過後，報請行政院核定(行政院，1983)。由此可知，海岸管理之計畫體系為透過海岸分區劃定之計畫管制方式，促進海岸地區有計畫之合理利用，達成海岸資源保育與開發之立法意旨。

(二) 民國 86 年《海岸法》(草案) 建立計畫體系二級制

民國 80 年 9 月 5 日行政院台經字第 29247 號函指示由內政部研訂《海岸法》(草案)，而後由內政部所擬版本於民國 85 年 9 月 17 日內政

⁸³ 合併版第十條第一項條文文字調整為「依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素」。

部台(85)內營字第 8587911 號函報行政院審查，並由 86 年 5 月 22 日行政院第 2528 次院會審查通過。民國 86 年政院草案版之計畫體系為二級制，與國家公園組草案之計畫體系一級制不同，該草案版本第 6 條規定，中央主管機關應會商有關機關擬訂〈整體海岸管理計畫〉，送經中央綜合發展計畫審議委員會⁸⁴審核通過，報請行政院核定後實施。另，為落實海岸保護及防護之立法意旨，因此，於第 8 條明定「海岸保護區」之劃設原則，並依價值區分為「一級海岸保護區」、「二級海岸保護區」，並據此訂定〈一級海岸保護計畫〉、〈二級海岸保護計畫〉，達成海岸地區保護管理；第 10 條明定為防治海岸災害，預防海水導灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，得於海岸地區劃設「海岸防護區」，同時針對各海岸防護區之防護需求，訂定〈海岸防護計畫〉加以落實海岸防護之目的(行政院，1997)。

(三) 民國 97 年《海岸法》(草案) 海岸防護區區分為二級

依據民國 97 年《海岸法》(草案) 第 11 條規定將「海岸防護區」區分為「一級海岸防護區」、「二級海岸防護區」，經查該條立法說明由於海岸地區亦屬國土之一部分，海岸防護區為連結國土計畫體系與海岸管理計畫體系之關聯，其中屬國土復育促進地區而有海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等情形之一者，應劃設為「一級海岸防護區」，並據此擬定〈一級海岸防護計畫〉。另，位於國土復育促進地區以外之範圍，具有海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等情形之一者，得依防護程度劃設為「一級海岸防護區」或「二級海岸防護區」(行政院，2008)。

⁸⁴ 中央綜合發展計畫審議委員會係依《國土綜合發展計畫法(草案)》第五條規定設置，其功能在協商各有關機關就各部門計劃於整體性海岸管理計畫中或有衝突之處，先行協調解決，以利規範海岸土地之保護、防護及開發管理。

表 60 各草案版本之計畫體系形成與演進表

草案版本	計畫體系形成與演進
民國 72 年	〈綜合性海岸管理計畫〉
民國 86 年	〈整體海岸管理計畫〉
民國 89 年	〈海岸保護計畫〉 ◆一級海岸保護計畫 ◆二級海岸保護計畫 〈海岸防護計畫〉
民國 91 年	
民國 97 年	〈整體海岸管理計畫〉
民國 103 年	〈海岸保護計畫〉 ◆一級海岸保護計畫 ◆二級海岸保護計畫 〈海岸防護計畫〉 ◆一級海岸防護計畫 ◆二級海岸防護計畫
民國 104 年	
備註： —— · —— · —— · —— · —— 中央主管機關擬定 —— ——— ——— ——— ——— 直轄市、縣(市)主管機關擬定 中央目的事業主管機關擬定	

資料來源：本計畫繪製

四、與既有空間計畫體系之連結與競合關係

民國 86 年《海岸法》(草案)版本於立法總說明已揭示「海岸土地利用屬國土利用一環」，因此，本部法案強調整合性海岸管理之立法意旨，加以連結既有空間計畫體系，並水平整合各目的事業主管機關之相關法令規範，以落實整合性經營管理之法案定位。

(一) 民國 72 年《海岸法》(草案)與既有空間計畫脫鉤？

民國 72 年由國家公園組所擬之《海岸法》(草案)第 9 條明定，〈綜合性海岸管理計畫〉之內容應包含：「一、計畫範圍；二、計畫目標；三、

自然環境與盤查發展課題；四、土地利用分類與未來發展預測；五、資源調查、分類與利用原則；六、海域與土地利用計畫，公共設施配置計畫；七、劃定海岸保護區與建立開發許可制度；八、環境保護及災害防治計畫；九、資源教育與研究計畫；十、資訊管理系統與環境監測計畫；十一、財務計畫與機構組織；十二、實施方案；十三、相關法規計畫之協調；十四、其他」(行政院，1983)。然而，此版本條文內容未見其與〈綜合開發計畫〉、〈區域計畫〉之關係，因此產生是否與空間計畫體系脫鉤之虞。

(二) 加強與既有空間計畫體系之連結性

為釐清海岸管理相關計畫性質，並加強與既有空間計畫體系之連結，民國 86 年、民國 89 年、民國 91 年《海岸法》(草案) 版本之條文明定應擬訂〈整體海岸管理計畫〉為海岸管理之「上位指導」計畫，指導〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之擬訂與具體執行，並規定其與既有空間計畫體系連結之法條條文，第 14 條明定：「〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉擬訂機關應於計畫公告實施後，協商有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定」(行政院，1997；行政院，2000；行政院，2002)。

民國 97 年、民國 103 年《海岸法》(草案) 強調〈整體海岸管理計畫〉兼具「上位指導」及「具體執行」之計畫性質，並加強其與既有空間計畫之連結性，民國 104 年三讀通過版本之第 19 條規定：「〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業」(行政院，2008；行政院，2014；行政院，2015)。由此可知，此條文明定與既有空間計畫連結及配合調整之規定，也確立了〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉為海岸保護、防護、利用管理之具體執行計畫。

此外，連結既有空間計畫體系之具體實踐方式，原規定海岸主管機關應「主動」協調相關主管機關「被動」變更各計畫，轉變為應由相關主管機關「主動」配合辦理變更，並透過審議機制確保〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之具體執行及水平連結既有空間計畫體系，民國 104 年《海岸管理法》第 27 條規定：「區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計

畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見」(行政院，2015)。由此可知，海岸主管機關之於海岸管理所牽涉之既有空間計畫，應透過審議階段之意見徵詢加以把關與指導，確保符合〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉。

五、《海岸管理法》強調部會水平整合與夥伴合作關係

民國 97 年《海岸法》(草案) 已逐漸將與目的事業法規之連結落入法規加以明定，第 11 條之法條及立法說明：「明確區分本法中央主管機關及水利主管機關之權責關係，其中海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷之目的事業主管機關為水利主管機關，並依水利相關法規，本其權責辦理」(行政院，2008)。由此可知，此版本已開始體現整合性海岸管理之意味，強化跨部會權責之分工合作。

民國 103 年行政院第五度函送《海岸法》(草案) 至立法院審議之前，內政部於民國 101 年 11 月 8 日陳報一版《海岸法》(草案) 至行政院審議，民國 102 年 1 月 16 日由行政院陳鎮川政務委員審查會議，與會單位多針對本法案與目的事業主管機關權責之競合關係提出建議或疑慮。因此，民國 102 年 7 月 29 日行政院秘書長函請，依會議結論請內政部邀集相關機關再加研議，包含：加強說明本法之立法必要性、以及與《國土計畫法》(草案)、《濕地法》(草案) 等法律位階與法律競合分析 (行政院，2013a；行政院，2013b)。

民國 102 年 10 月 16 日內政部營建署召開「《海岸法》(草案) 部會研商會議」，聚焦討論之議題主要為：《海岸法》(草案) 是否有立法之必要性，以及與《國土計畫法》(草案)、《濕地保育法》或各目的事業法律間是否有競合問題，於研商會議討論過程中，經濟部水利署認為「海岸侵蝕」之海岸防護之目的事業主關機關為水利單位不妥，因依《海堤管理辦法》分有「一般性海堤」及「事業性海堤」，其中「事業性海堤」係由「各目的事業」自行施設及管理，非屬水利主管機關管轄。對此，內政部營建署綜合計畫組回應，考量海堤雖分有一般性海堤及事業性海堤，惟《海堤管理辦法》之主管機關為經濟部，在尊重海堤權責分工既有體制下，本法草案第 19 條除原訂之協議機制外，增列「依相關法令」實施及維護管理海岸防護設施之規定 (內政部，2013)。會後，農委會水保局與經濟部水利署分別提出意見。民國 102 年 11 月 18 日農委會水保局函示表明非其權責，主要理由為，「海岸侵蝕」係因海流、潮汐、海浪等自然外力所造成，其防治方法包括設置海堤、消波塊等，非本會水土保持局治

理權責，因此認為應維持原營建署擬定為水利主管機關（農委會，2013）。後續，民國 102 年 11 月 29 日經濟部營建署函示針對「海岸侵蝕」主管機關部分，其認為（經濟部，2013）：

- 一、依目前現行法規屬水土保持法訂定。
- 二、建議比照保護項目權責單位做為目的事業主管機關...，宜說明依現有法令辦理。
- 三、海岸侵蝕防治權責目前由海岸地區土地使用之事業目的主管機關或管理單位自行籌編經費執行防治...，若需其他機關配合部分，則以機關個案方式協商分工辦理。...非所有海岸侵蝕均歸水利主管機關管轄。
- 四、海岸淤積同樣會造成災害...，法規宜納入凸堤效應或侵蝕及淤積納入一併處理。
- 五、針對地層下陷，若僅依賴防護計畫，無法完成地層下陷之改善，未來仍需以上位之國土計畫及規劃為整體發展之考量。且位於海岸地區且有地層下陷情形者，其致災類型主要為洪氾溢淹或暴潮溢淹...，爰建議刪除第 4 款之內容。民國 103 年 1 月 28 日由營建署綜合計畫組進行討論，暫時維持原條文，另有關「海岸侵蝕」部分，將經濟部（水利署）及行政院農業委員會（水土保持局）雙方提具之正式書面意見，併同報請行政院裁決（內政部營建署綜合計畫組，2014a）。

民國 103 年 5 月 20 日於行政院由蕭家淇政務副祕書長召開「審查《海岸法》（草案）會議」，其中會議決議有關海岸侵蝕之主管機關部分，請經濟部擔任中央目的事業主管機關，惟各相關機關仍應依各該法令原有分工權責及原分工事項續續辦理，因此，本法草案相關條文，請內政部洽經濟部研提具體文字，後由經濟部水利署提供「重要會議結論辦理現況速報單」，提供修正文字，新增後半段文字為：「.....前項第一款至第四款之目的事業主管機關為水利主管機關。但第 1 款屬商港、漁港、海岸地區保安林及其他事業之防護，由各目的事業主管機關依相關法令辦理；水利主管機關應就所劃設海岸防護區，協調相關目的事業主管機關訂定海岸防護計畫」（行政院，2014a）。後續內政部營建署根據上述經濟部水利署所新增之條文內容加以調整，調整後版本於民國 103 年 6 月 5 日由行政院由蕭家淇政務副祕書長召開「審查《海岸法》（草案）第 2 次會議」照案通過（行政院，2014b）。

民國 103 年 6 月 26 日送立法院審議，後經黨團協商、二讀等立法程序對此條文內容照案通過，最後於民國 104 年三讀通過。

六、計畫內涵

(一) 調整〈整體海岸管理計畫〉應擬訂內容

1. 強化〈整體海岸管理計畫〉及〈海岸保(防)護計畫〉之指導性

民國 86、89 年、91 年之《海岸法》(草案)版本規定，由中央主管機關自行擬訂〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉。於民國 103 年行政院第五度函送《海岸法》(草案)至立法院審議之前，內政部於民國 101 年 11 月 8 日陳報一版《海岸法》(草案)送行政院審議，該草案版本修正民國 97 年草案版本第 8 條之條文內容，主要目的為加強回應「整合性海岸管理」之立法意旨，以部會水平整合與建立夥伴合作關係加以呼應進行權責分工，包含：明定劃設機關、規劃區位指導、計畫擬訂限期，因此修正第 4 款「海岸地區分區之劃定」調整為「海岸保(防)護規劃區位指導及其計畫擬訂期限」，增強〈整體海岸管理計畫〉對各目的事業海岸利用行為、海岸一、二級保(防)護區之規劃區位指導、及明訂各該保(防)護計畫應擬訂期限、並確立保護、防護及利用管理原則，以有效指導〈海岸保(防)護計畫〉之訂定，健全海岸管理。

2. 民國 103 年草案條文內容增修：參酌國外海岸管理政策及推動我國政策

民國 103 年《海岸法》(草案)版本更加宣示其立法宗旨為落實「整合性海岸管理」之觀念，直接將「整合性海岸管理」落入法條文字，強調本法為一部整合性法案，作為一個「協調平台」以加強本法立法功能及應關注事項，亦參考國外海岸管理政策資料與吸納我國推動之政策內容，並明定作為〈整體海岸管理計畫〉應擬訂內容。依 102 年 1 月 16 日行政院陳振川前政務委員審查會議結論及行政院秘書長 102 年 7 月 29 日院臺建字第 1020142843 號函示，參酌各相關部會所提意見並於 102 年 10 月 16 日召開研商會議後，自民國 103 年 1 月至 3 月期間歷經數次營建署內部組內會議、與法規會及法務部討論後，針對應擬訂內容進行較大幅度修正如下(行政院，2013a；行政院，2013b；內政部，2013；內政部營建署綜合計畫組，2014b)：

(1) 增訂「四、永續發展及氣候變遷調適策略」

經行政院核定之「永續海岸整體發展方案」，包含漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、海埔地及海岸保安林等事項之發展策略及執行準則。另，「永續發展綱領」及「氣候變遷調適氣候綱領」對海岸地區皆有指導性原則，爰檢討納入〈整體海岸管理計畫〉內持續推動，作為海岸地區各政府部門及其計畫實施之上位指導，以健全海岸管理與海岸地區之永續發展，故明定〈整體海岸管理計畫〉應包含此內容。

(2) 增訂「六、整體自然資源環境保護管理原則；七、防止或減輕海岸災害之策略及使用原則」

由於考量海岸地區土地使用複雜性及相互影響性，參考歐盟海岸整合性管理 (Integrated Coastal Zone Management , ICZM) 對氣候變遷影響、自然災害、水土流失、海岸侵蝕、沿海資源保護等面向之重視，以及對特定自然資源利用、基礎設施發展、產業發展 (如農業、工業、漁業... 等)、生態系統保護及恢復、沿海地景維護、海島管理、氣候變遷減緩及適應等策略要求，將此納入〈整體海岸管理計畫〉內一併考量及整合，因此增訂第六款及第七款條文內容，俾使海岸地區之發展及利用有更完整性引導及多項向照顧。

(3) 增訂「八、歷史、文化及重要景觀區位指導及使用原則」

由於參酌英國海岸規劃對於具歷史、文化之建築、文物 (Heritage Coasts) 及景觀風貌等關注，為保障公共歷史文化資產及景觀權益，將此納入〈整體海岸管理計畫〉內一併考量及整合，主要目的為，對未及文化資產保存法保護程度卻具有海岸特殊價值之歷史、文化及重要景觀，提出區位指導及使用原則。

(4) 增訂「九、發展遲緩或劣化地區之發展原則」

海岸土地利用屬於國土利用之一環，其管理計畫之層次，係在國土利用政策中為海岸地區建立海岸利用之基本原則，包括自然海岸維護、海岸生態棲地資源保育、災害預防、公共通行保障等事項，並關注發展遲緩或劣化地區之發展，以促進整體海岸永續發展。

上述條文增修版本，於民國 103 年 3 月 28 日函至行政院，並於同年 5 月 20 日進行行政院審查《海岸法》(草案)第一次會議，該會議結論請內政部依與會相關單位意見整併第 7 條、第 8 條內容，提下次會議討論，因此，先予保留第 8 條條文(行政院，2014a)。最後於 103 年 6 月 26 日函送立法院審議。

3. 民國 103 年 11 月 19 日內政委員會前後再次增修與調整內容

於民國 103 年 6 月 26 日由行政院第五度函送立法院審議之《海岸法》(草案)，後於民國 103 年 11 月 17 日及民國 103 年 11 月 19 日分別召開第三次整合版研商會議⁸⁵、立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，經查會議過程中依據各委員建議與共同討論，促使《整體海岸管理計畫》應擬訂內容再次進行增修與調整，主要再有三個重要轉變如下(邱文彥委員國會辦公室，2014c；立法院，2014a)：

(1) 參考林淑芬委員及政院草案版整併調整為「整體保護、防護及利用基本原則」

民國 103 年 11 月 17 日由邱文彥委員召開第三次整合版研商會議時，整合三草案版本之內容，主要參考林淑芬委員草案版第二十四條禁採土石相關規定之立法意旨具重要性，進一步配合整併政院草案版本第 8 條第六款、第七款條文內容，加以綜整調整為第五款「整體保護、防護及利用基本原則」後續再針對條文文字之遣詞用字進行斟酌與微調為「整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策」。另，配合調整行政院版本條第五款為第六款「保護區及防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之指定」。

(2) 增訂「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」

民國 103 年 11 月 19 日召開立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會過程中，由林淑芬委員提出討論有關「特定區位之劃設

⁸⁵ 第三次整合版研商會議由邱文彥委員召開，會議召開之目的為事先整合民國 102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)、民國 103 年林淑芬委員等 18 人則於 103 年 3 月 14 日立法院第 8 屆第 5 會期第 4 次會議中提出《海岸法》(草案)，及民國 103 年行政院送立法院審議之《海岸法》(草案)，俾利初步整合意見，並達成共識，加速後續立法順利完成。

權責及劃設原則」之疑義，其認為應考量特定區位許可機制，應於〈整體海岸管理計畫〉納入「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」。對此，時任陳繼鳴組長表示若認為有需要特別明示之必要性則可新增，因此決議增列此款。

- (3) 將「歷史、文化及重要景觀之區位指導及使用原則」調整為「有關海岸之自然、歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則」之立意及內涵

民國 103 年 11 月 17 日由邱文彥委員召開第三次整合版研商會議後，至民國 103 年 11 月 19 日召開立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會前，邱文彥委員綜整了其與林淑芬委員《海岸法》(草案)、行政院草案版之研商會議結論，加以修正本款文字內容，其表示：「由於海岸之面向甚廣，不僅限於歷史、文化及重要景觀之區位指導及使用原則，因而調修文字內容，以更為全面且廣泛之角度，規範海岸地區之更多元面向，因此，增修條文文字納入海岸之自然、社會、研究與教育等，此外，除了指導使用之原則外，也亦加入針對海岸之保護及復育指導原則等規範，以資周全⁸⁶」。

(二) 調整〈海岸保護計畫〉應擬訂內容

民國 73 年及 76 年之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉所劃定之保護區要如何加以落實達成海岸保護之目的，有關〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉後續辦理情形，則由行政院台七十二交字第 2606 號函及台七十六內字第 1616 號函示：「內政部遵照指示請各有關機關儘速宣告，公開說明禁止及限制事項，並研擬具體保護計畫，循法定程序實施，另農委會針對所劃定為「自然保護區」，依據《文化資產保存法》之規定，選擇指定為「自然保留區」，以便加強保護」(行政院，1984b; 行政院，1987b)。因此，為促使本法案相關計畫達成〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉之海岸保護區保護宗旨，有關〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉應擬訂內容之調整，主要有兩重要轉折與差異分析。

1. 海岸保護區之劃設原則差異

民國 86 年至民國 97 年函送行政院《海岸法》(草案) 版本至立法院

⁸⁶ 本計畫訪談對象邱文彥委員受訪時表示。

審議，有關海岸保護區之劃設立法意旨為，為達成海岸保護目的，保護自然界或人文環境中據悉少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡與提供環境教育或國民休閒育樂之功能，以此擬訂之劃設原則並無調整更動⁸⁷。

(1) 增訂「生物多樣性資源豐富地區」

民國 97 年報立法院審議之《海岸法》(草案)版本，因屆期不續審未果。民國 101 年內政部酌整前述屆期不續審之草案版本，期間於 8 月 28 日召開「《海岸法》(草案)重要議題座談會」、及部會協商會議，最後，參考前開公聽會及部會協商共識，於海岸保護區劃設原則增訂「生物多樣性棲地」，以資海岸保護區之劃設周全(內政部，2012)。

後於民國 101 年 10 月 30 日內政部務會報通過《海岸法》(草案)，同年 11 月 8 日部函報行政院審議。最後，民國 102 年 1 月 16 日行政院召開審查會議，農委會認同劃設該區位之必要性，僅提出針對文字進行酌修建議，針對第 1 項第 2 款「珍貴稀有動植物地區」，及新增第 6 款「生物多樣性重要棲地」，建議分別修正為「珍貴稀有動植物重要棲地」及「生物多樣性資源豐富地區」(行政院，2013a)。

(2) 參照《漁業法》「保育」水產資源之概念調修為「重要水產資源培育地區」

民國 103 年 11 月 17 日由邱文彥委員先行召開第三次整合版協商會議，此次會議針對劃設原則進行調修，參酌邱文彥委員等 67 人所提《海岸管理法(草案)》第 10 條⁸⁸第 1 項第 1 款之「重要水產資源培育地區」，

⁸⁷ 民國 86 年、民國 89 年、民國 91 年、民國 97 年政院草案版規定，有關海岸保護區之劃設原則為：一、重要水產資源地區。二、珍貴稀有動植物地區。三、特殊景觀資源地區。四、重要文化資產地區。五、重要河口生態地區。六、其他與整體海岸管理有關之事項。

⁸⁸ 民國 102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)之第 10 條內容為：海岸地區中具有下列情形之一者，由中央主管機關會商有關機關劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並分別訂定海岸保護計畫加以保護管理：一、重要水產資源培育地區。二、珍稀或瀕危生物繁殖、覓食、遷徙或其他重要棲息地區。三、生物多樣性重要地區。四、經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統。五、特殊地形、地質或景觀資源地區。六、重要陸域或水下文化資產地區。七、其他依法律規定應予保護之重要地區。一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用。但依海岸保

及《漁業法》第 45 條為「『保育』水產資源，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區…」條文，進而修訂本法草案本條第 1 項第 1 款為「重要水產資源保育地區」(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。

(3) 參酌邱委員草案版本納入「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」

經查民國 103 年政院草案版與民國 102 年邱文彥委員等 67 人所提《海岸管理法》(草案)版本之第一項第二款、第三款、第五款、第六款等分別與行政院版第一項第二款、第三款、第四款、第六款相似，另參酌邱委員草案版本納入「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。

(4) 增訂「地下水補注區」

民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會召開前，邱文彥委員先行召開三次《海岸法》(草案)版本整合研商會議，整合三版草案版本後，綜整調修為整合補充版送內政委員會審議，考量《海岸法》之立法目的為因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，針對海岸保護區應明訂其他法律規定之保護地區，其中特別新增列依據《地質法》所劃設之「地下水補注區」，林淑芬委員認為應特別羅列出來清楚揭示之，以表示其明顯之重要性，能讓民眾一目瞭然之款項內容(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。

2. 〈海岸保護計畫〉應擬訂內容增訂「必要時擬訂禁止及相容使用事項」

於民國 103 年行政院第五度函送《海岸法》(草案)至立法院審議之前，內政部於民國 101 年 11 月 8 日陳報一版《海岸法》(草案)送行政院審議，後經民國 102 年 10 月 29 日內政部營建署簽准報部部務會報討論《海岸法》(草案)，經查該簽文之法規會前簽意見研析：「民國 101 年本法草案版本於〈海岸保護計畫〉應擬訂內容增訂『必要時擬訂禁止及相

護計畫為從來之使用，或為復育、維護、管理、學術研究或公共安全需要，經中央主管機關許可者，得為有限度且符於永續性之變更。二級海岸保護區不得為海岸保護計畫禁止之使用。前項許可條件、審議原則與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

容使用事項』，由於本法草案為海岸管理『平臺』，若有位於海岸地區之濕地，與本法規範海岸保護地區之劃設原則之依據《漁業法》所劃定之重要水產資源地區、依據《野生動物保護法》所劃定之珍貴稀有動植物地區、依據《文化資產保存法》所劃定之特殊景觀資源地區等皆屬於『海岸保護區之類型之一』。《濕地法》(草案)(現今《濕地保育法》)及上開各目的事業法係以『行為管制』為主，而本法草案則另具有『空間經營管理』之特性，爰於各〈海岸保(防)護計畫〉內訂定禁止及相容使用事項，以達成與各目的事業法規相容整合或補充之目的(內政部營建署綜合計畫組，2013)。

(三) 調整〈海岸防護計畫〉應擬訂內容

1. 增訂「海岸災害風險分析概要」

民國 102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)之第 13 條第 1 項第 1 款：「海岸災害之案例、趨勢分析與防護之現況調查」，及第 2 款：「一百年頻率洪泛、暴潮及最大可能海嘯之風險分析」。後經民國 103 年 11 月 17 日由邱文彥委員召開第三次整合版本協商會，參酌邱委員版本加以融合並整合為整合版本之第 14 條第 1 款內容：「海岸災害風險分析概要」(邱文彥委員國會辦公室，2014b)。由此可知，海岸防護區及其計畫擬訂應掌握海岸災害、潛勢與現況調查，並進行風險分析之評估，俾利海岸防護計畫之內容完備與周全。

2. 〈海岸防護計畫〉與其涉及海岸保護區之關係

民國 86 年、民國 89 年、民國 91 年、民國 97 年《海岸法》(草案)之行政院草案版本明定：「海岸防護區中具有海岸保護區各款情形之一者，海岸防護計畫之訂定應顧及其需要」，其立法意旨則為避免海岸防護工程破壞或減損海岸防護區之環境生態與價值，在技術與經費條件允許下，海岸防護工法之採用與設計，應盡量顧及海岸保護區之需要，避免造成不必要之資源浪費(行政院，1997；行政院，2000；行政院，2002；行政院，2008)。由此可知，其為考量海岸防護區與海岸保護區之劃設原則、及欲達成之目的之差異，因此明定協調之取捨與規範。

民國 103 年《海岸法》(草案)之行政院草案版本僅調整條文之文字⁸⁹，該項核心概念之立法意旨與上述歷次函送之草案版本相同。後於同年 11 月 17 日由邱文彥委員召開第三次整合版本協商會⁹⁰，參照林淑芬委員之草案版，酌修行政院草案版之第二項文字，應「配合其生態環境保育之特殊需要」；參照林淑芬委員之草案版第二項及邱文彥委員之草案版第二項，酌修行政院草案版之第二項文字，至「避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值」；整合版與行政院版間比對之條文調整「並徵得核定公告之海岸保護計畫擬訂機關同意；無海岸保護計畫者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意」等內容(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。綜上所述，三版本相互參照與整合之主要有三個轉變，其更為強調海岸保護區之保護價值、海岸防護工程與海岸保護協調之重要性、強化海岸保護區之該計畫擬訂機關與目的事業主管機關之權責。

參、政策決定關鍵

有關海岸管理計畫體系之形成及演進，重要議題包含：海岸管理之分區劃定計畫管制、計畫管制之主旨及範疇、計畫體系形成及演進、與既有空間計畫體系之連結與競合關係、法案定位強調部會水平整合與夥伴合作關係、計畫內涵。

民國 73 年及 76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉劃定 12 個保護區，進行計畫管制，確立分區劃定計畫管制模式，而海岸管理法制化建立計畫管制機制，民國 72 年國家公園組《海岸法》(草案)明定擬定〈綜合性海岸管理計畫〉以計畫管制落實海岸管理，民國 104 年三讀通過之《海岸管理法》仍維持計畫管制模式，由〈綜合性海岸管理計畫〉調整為〈整體海岸管理計畫〉，作為海岸管理之上位指導計畫。

有關計畫管制之主旨及範疇，民國 73 年及 76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉劃定保護區，達到保護海岸地區之目的，而於民國 86 年《海岸法》

⁸⁹ 民國 103 年《海岸法》(草案)之行政院草案版第 14 條第 2 項內容：「海岸防護區中涉及第 11 條第 1 項海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應徵詢海岸保護計畫擬訂機關意見。」

⁹⁰ 第三次整合版研商會議由邱文彥委員召開，會議召開之目的為事先整合民國 102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)、民國 103 年林淑芬委員等 18 人則於 103 年 3 月 14 日立法院第 8 屆第 5 會期第 4 次會議中提出《海岸法》(草案)，及民國 103 年行政院送立法院審議之《海岸法》(草案)，俾利初步整合意見，並達成共識，加速後續立法順利完成。

(草案)至104年三讀通過之海岸管理法制化討論過程中，其立法宗旨除保護海岸地區外，亦顧及海岸地區之土地利用需要兼顧保護、防護與開發利用之和諧，及海岸地區天然資源之保育。

民國97年、103年《海岸法》(草案)定調為一部整合性經營管理法案，為因應經營管理之法案定位，有兩項重要政策議題為：海岸地區規劃管理原則、以及海岸景觀之討論。有關增訂「海岸地區規劃管理原則」，於民國103年內政委員會首次由邱文彥委員提出，其認為應參照《濕地保育法》做法，於訂定計畫時應先明定基本原則，據以落實整合性經營管理之立法意旨。另有關增訂「重點海岸景觀區」應訂定「都市設計準則」，則是參採民國102年邱文彥委員草案版本，秉持海岸景觀為公共資產，不應由少數人獨攬，爰規範海岸建築與景觀之發展秩序，以維護多數人之基本環境權之核心宗旨，有立法予以保障之必要性，因此，增訂「重點海岸景觀區」應訂定「都市設計準則」，為基於保障景觀權所設之規範機制。

有關計畫體系形成及演進有兩個重要政策決定關鍵，為海岸管理計畫體系一級制轉變為二級制、以及海岸防護區區分為二級。民國72年《海岸法》(草案)〈綜合性海岸管理計畫〉為指導海岸地區有計畫之合理利用，民國86年《海岸法》(草案)建立計畫體系二級制，以〈整體海岸管理計畫〉作為上位指導計畫，依價值區分一級及二級海岸保護區，擬定〈一級海岸保護計畫〉、〈二級海岸保護計畫〉，並針對海岸防護需求劃定海岸防護區，訂定〈海岸防護計畫〉，加以落實海岸保護及防護之立法意旨，逐漸健全海岸管理計畫體系之架構。民國97年《海岸法》(草案)將海岸防護區依防護程度劃設分為二級，主要演進關鍵是為了連結國土計畫體系之國土復育促進地區。

為展現整合性海岸管理之立法意旨，本部法案強調與既有空間計畫體系之連結關係，為解決民國72年《海岸法》(草案)與空間計畫體系脫鉤之虞，於民國86年之草案版本至104年三讀通過版本皆法條加以明定與既有空間計畫須配合變更之規定，同時也強化〈整體海岸管理計畫〉兼具上位指導與具體執行之計畫性質。此外，民國97年《海岸法》(草案)已逐漸將與目的事業法規之連結落入法規，明定海岸防護之目的事業主管機關為水利主管機關，藉此強化跨部會權責之分工合作，此決定關鍵連動計畫內涵之重要政策議題討論：

第一，調整〈整體海岸管理計畫〉應擬訂內容，民國103年《海岸法》(草案)版本直接將「整合性海岸管理」落入法條文字，強化作為一個「協調平台」法案，參酌國外海岸管理政策資料與吸納我國推動之政策內容，有三項重要政策

決定重點：明定〈整體海岸管理計畫〉再檢討納入「永續海岸整體發展方案」、「永續發展綱領」及「氣候變遷調適氣候綱領」對海岸地區皆有指導性原則以持續推動；增訂「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」以直接明示海岸地區特定區位。

第二，調整〈海岸保護計畫〉應擬訂內容，主要政策決定關鍵為嫁接民國 73 年及 76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉所劃定之保護區要加以銜接至海岸管理計畫體系，因此增訂「生物多樣性資源豐富地區」、「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」，此外由於本部法案具有「空間經營管理」之特性，爰於各〈海岸保護計畫〉內訂定禁止及相容使用事項，以達成與各目的事業法規相容整合或補充之目的。

第三，調整〈海岸防護計畫〉應擬訂內容，有二項重要政策決定重點：增訂「海岸災害風險分析概要」、〈海岸防護計畫〉與其涉及海岸保護區之關係，主要政策決定關鍵為海岸防護應掌握海岸災害、潛勢與現況調查，並進行風險分析之評估，俾利計畫內容完備與周全，因此參酌民國 102 年邱文彥委員草案版本加以整合落入本法條文，同時為解決〈海岸防護計畫〉與其涉及海岸保護區之協調，其政策決定關鍵為避免海防工程破壞或減損海岸導護區之價值，因此調整條文明定：並徵得核定公告之海岸保護計畫擬訂機關同意；無海岸保護計畫者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意之規定。

第五節 從開發許可制調整為特定區位許可制

壹、政策議題說明

民國 104 年《海岸管理法》於第二十五條第一款規定：「在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可」（行政院，2015）。由於管理海域不完全適用管理陸域之邏輯，而《海岸管理法》於立法討論過程定調為一部經營管理法案，因此海岸地區之利用行為管理，則透過海岸地區特定區位許可機制審議。本節將透過回顧台灣開發海岸地區之背景、海埔地開發審議制度、海岸地區特定區位許可制度之確立等相關政策、計畫及法令草案，釐清從開發許可制調整為特定區位許可制之發展歷程，探討海岸地區特定區位許可制度如何確立。

貳、政策決定歷程

一、開發海岸地區之時代背景

有關海岸地區開發許可制度形成關鍵，可追溯至民國 60、70 年代。隨臺灣經濟快速發展，農業、工業可利用土地逐漸減少，遂轉向海埔地開發，政府意識到海岸地區開發行為遽增，必須有相關管制制度加以規範海埔地開發，因此，農委會於民國 72 年訂定〈海埔地開發管理辦法〉，該辦法適用海埔地於農業、漁業之開發行為。

然而，隨著民國 60 年代至 70 年代正值臺灣經濟起飛時期、以及民國 76 年解嚴，因此透過興建擴大公共建設（例如：十大建設），以降低石油危機所造成之負面影響，可見海埔地開發行為不僅限於農業、漁業等一級產業需要，行政院於民國 82 年遂廢止該辦法，指示內政部另訂規範各式填海造地行為之〈海埔地開發管理辦法〉，並應速擬《海岸法》報院（行政院，1991）。

二、海岸地區開發許可制度之形成

（一）原海岸地區開發許可機制設計

《海岸管理法》立法過程強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，其思考邏輯為將國土一分為二，陸域由區域計畫體系之非都市土地使用管制，而海域則由本法施以管制，然由於本法立法尚未完成，因此先透過民國 82

年之〈海埔地開發管理辦法〉及 84 年訂頒〈海埔地開發許可審議規範〉作為海埔地開發利用管理之依據。是以，民國 86 年、89 年、91 年《海岸法》(草案)版本之海埔地開發許可機制與相關審議規範，循區域計畫體系之非都市土地使用管制邏輯，第 19 條規定：「開發人於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。……若經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可，方可進行開發」，另相關規範及機制內容，包括：施工規範、開發人權利(得申請租用公有土地、得依計畫優先選擇區位)、開發人義務負擔(開發影響費、公共設施登記為公有、應提供最少 30%之土地作為海岸管理財源)、工程受益費、經許可開發完成之海埔地十年內不得變更使用等規範⁹¹，另有關海岸土地開發管理之審議機關與區域計畫體系同一脈絡，因此，民國 86 年草案版本第 6 條規定由「中央綜合發展計畫審議委員會」審議、民國 89 年及 91 年草案版本則規定由「區域計畫委員會」審議(行政院，1997；行政院，2000；行政院，2002)。

由此可知，海岸土地利用屬國土利用一環，因此本法草案之海埔地開發許可機制，循陸域之區域計畫體系非都市土地使用管制模式，規定海埔地開發應檢具開發管理計畫、施工計畫，經審議許可後方可進行開發。

(二) 暫時依附《區域計畫法》引起抗爭與遭質疑立法目的

然而，民國 90 年《行政程序法》修正公布第 174-1 條條文：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效」。由於當時《海岸管理法》尚未完成立法，內政部為確保〈海埔地開發管理辦法〉、〈海埔地開發許可審議規範〉得以實施，必須確保法源依據，因此決議暫時依附於《區域計畫法》，遂於民國 90 年修正〈非都市土地開發審議作業規範〉，新增「海埔地開發專編」，加以規範申請開發海埔地，應經各目的事業主管機關同意之審議規範，作為海埔地開發許可之審議依據(內政部，2021)。此舉遂激起環保團體與漁民團體之抗爭，認為有損漁民權益，甚至遭質疑《海岸法》立法目的實際是為了海岸土地開發之「海岸開發法」。

⁹¹ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案)第 19 至 29 條規定。

三、民國 97 年草案版本淡化海岸土地開發許可色彩

為了不讓外界對於《海岸法》立法目的與法案定位產生誤解，因此，民國 97 年《海岸法》(草案)版本，本部法案朝向要定調並彰顯為一部「經營管理」法案，漸漸將土地開發權責釐清，企圖與開發許可制度脫鉤，在此脈絡下，雖然仍強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，卻捨棄國土一分為二之想法，因此，除了修改第四章章名由「海岸開發管理」改為「海岸利用管理」之外，針對法條之增訂與內容也有較大幅度修正，民國 97 年《海岸法》(草案)第 20 條條文規定，為維護海洋資源、考量海岸管理需特別關注之事項，爰明定於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區從事開發利用、且變更非都市土地使用達一定規模者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可後，始得施工；未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得依其他法規核發開發利用許可；至於未達前開規模之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，則依既有土地使用管制規定辦理。又，刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費規定（行政院，2008）。

由此可知，本部法案仍管理海岸開發利用管理，不過僅針對一定規模且性質特殊者，顯見其管理內涵並非海岸土地開發管理，而是強調考量「性質特殊」之「海岸利用行為」進行利用管理，以確立定調為「整合性經營管理」法案。

四、「海域區區位許可機制」之建立過程

民國 100 年初期，正值《國土計畫法》立法時期，強調「海洋國土」之概念，為此，營建署以行政區界之邏輯於民國 102 年 10 月 23 日於「區域計畫法施行細則」新增「海域區」及「海域用地」，並於民國 102 年 10 月 31 日公告直轄市、縣（市）海域管轄範圍，後續陸續核定各縣市之海域區（內政部，2021）。由此可知，在此脈絡之下，於區域計畫體系劃定海域區、編定海域用地，且有別於既有區域計畫體系之非都市土地使用管制之〈非都市土地開發審議作業規範〉之土地開發許可模式，而是以「區位許可」之開發管理概念，於區域計畫體系之海域區、海域用地，確立「非都市土地海域區區位許可機制」，針對海域區區位之利用行為，由區域計畫委員會為審議機關，進行海域區區位許可審議作業。

四、強調「海岸主管機關許可機制」建立「特定區位許可制」

(一) 確立「特定區位許可機制」與「海域區區位許可機制」審議分工

海岸地區具高度脆弱與敏感之特性，其生態環境一經破壞難以回復，因此對於海岸地區之利用行為管理上，在確立與既有土地使用管制之分工與連結，並確定本部法案為一部經營管理法案之下，民國 103 年《海岸法》(草案)版本，依據民國 103 年 2 月 12 日內政部營建署綜合計畫組內部討論會議之會議紀錄，新增「海岸地區特定區位」之概念，該草案版本第 22 條之立法及本次修正說明，分別表示：「未達第一項規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可」、「為維護海岸資源、防止海岸災害及落實整體海岸管理計畫之利用原則，建立海岸地區許可機制，並擴增為開發、工程建設、建築等行為項目予以兼顧，惟考量海岸地區幅員廣大，後續將視需要限定於特定區位內實施」，同時，新增「海岸主管機關許可機制」研擬建置「海岸管理審議會」，進行海岸地區特定區位內申請許可案件、變更及廢止之審議(內政部營建署，2014)。海岸地區特定區位之出現，一方面是為凸顯要淡化海岸土地開發色彩，另一方面是為與區域計畫體系之海域區區位許可制做切割，達成審議分工之效。因此，民國 104 年三讀通過版本規定，對海岸地區需特別關注之「特定區位」(例如：潮間帶)之利用行為，其具一定規模且性質特殊者，針對其利用行為管理需特別注意之事項，必須經過海岸主管機關之海岸地區特定區位許可審議，以確保海岸地區保護、防護、利用管理乃至海岸地區永續發展(行政院，2015)。

(二) 回應自然海岸零損失之動態平衡觀念

有關《海岸管理法》如何回應「自然海岸零損失」之立法意旨，於本法立法討論過程中，與確立本法法案定位、以及核心觀念轉變，有著密不可分之關係。民國 97 年草案版本企圖與海岸土地開發許可脫鉤，透過修改第四章章名為「海岸利用管理」看出為淡化開發管理色彩之企圖，此外，新增關於公共權益保障之規範，依第 24 條條文及立法說明，為保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念，近岸海域不得為獨佔性使用，並禁止設置人為設施(行政院，2008)。接著，民國 103 年草案版本新增「海岸地區特定區位」之概念，針對海岸地區特定區位需特別關注之事項，進行海岸地區利用行為之許可

審議 (行政院，2014)，民國 104 年三讀通過版本強調並彰顯本部法案為一部落實自然海岸零損失之動態平衡觀念之整合性經營管理法案。

參、政策決定關鍵

民國 60、70 年代臺灣經濟快速起飛，對於海埔地開發產生需求，民國 72 年農委會訂定〈海埔地開發管理辦法〉，以管理海埔地漁業及農業之開發行為，然海岸地區使用行為多元，因此行政院指示內政部針對各行為研擬〈海埔地開發管理辦法〉，並要求加速《海岸法》立法 (行政院，1991)。

《海岸管理法》立法過程強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，其思考邏輯為將國土一分為二，陸域由區域計畫體系之非都市土地使用管制，而海域則由本法施以管制，然民國 90 年《行政程序法》修法，為落實依法行政，因此暫時將無法源依據之〈海埔地開發管理辦法〉依附於《區域計畫法》下，遭致漁民及環保團體抗爭，出現《海岸管理法》實際上為「海岸開發法」之抨擊。因此，民國 97 年《海岸法》(草案) 立法討論過程，開始朝向要定調為一部經營管理法案並要加以彰顯，因此除將第四章章名「海岸地區之開發管理」修改為「海岸地區之利用管理」，展現定調決心外；該章內容，亦刪除施工之相關規定 (行政院，2008)。

民國 100 年初期，正值《國土計畫法》立法時期，強調「海洋國土」之概念，因此民國 102 年區域計畫新增「海域區」及「海域用地」，確立「非都市土地海域區區位許可機制」(內政部，2021)。至此，雖仍強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，卻不同於國土一分為二之想法，民國 103 年《海岸法》(草案) 版本新增「海岸地區特定區位許可機制」，一方面為了與既有區域計畫體系之土地開發許可制度脫鉤，另一方面則是為了與海域區區位許可機制區隔，進行審議分工，因此，民國 104 年三讀通過版本強調，針對海岸需特別關注之「特定區位」之利用行為，由海岸管理審議會進行海岸地區特定區位許可機制加以落實管理，同時亦呼應了自然海岸零損失之動態平衡之立法意旨，凸顯本法為一部整合性經營管理之法案。

第五章 《海岸管理法》推動歷程之口述歷史紀錄

第一節 口述歷史訪談工作安排

針對《海岸管理法》法制化歷程之重要議題，進行歷史記載與分析，並持續檢討現行海岸管理相關法規與計畫，本計畫邀請臺灣海岸管理歷程之重要關鍵人物，進行口述歷史訪談，截至本計畫期中階段前共訪問 9 位。以下就口述歷史之訪談對象及訪談重點，說明本計畫之構想。

本研究依據下列原則，作為口述歷史訪談對象之參據：

- 一、民國 70 年代推動臺灣海岸管理初期重要參與人士。
- 二、曾任《海岸管理法》立法過程重要行政或立法職務者
- 三、曾任《海岸管理法》立法過程重要場合或研商會議者
- 四、曾任《海岸管理法》立法過程重要組織或平台委員者

本案於 111 年 1 月 21 日第一次座談會決定受訪者名單，於期中階段訪談黃煌雄前監察委員、王鑫教授、張長義教授、廖文弘副分署長、吳全安前處長、郭瓊瑩所長、林秉勳組長、簡連貴教授、郭金棟教授共 9 位（參表 5-1）。

表 61 訪談對象之訪談重點與方向

編號	姓名	重要經歷	訪談重點與方向
1	黃煌雄	前監察委員、曾主持海岸總體檢案	● 海岸管理政策發展歷程 ● 整合性海岸管理於臺灣之發展 ● 海岸相關研究之研討會經驗分享 ● 海岸實地探訪經驗分享
2	王鑫	前臺灣大學地理系教授、曾參與〈臺灣沿海自然環境保護計畫〉擬定	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸地區地理環境 ● 海岸實地探訪經驗分享
3	張長義	前台大地理系教授、曾參與《海岸法》立法及〈臺灣沿海自然環境保	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸地區相關計畫之規劃 ● 海岸實地探訪經驗分享

編號	姓名	重要經歷	訪談重點與方向
		護計畫〉擬定	
4	廖文弘	現任營建署綜合組副組長、時任營建分署副分署長、曾任營建署綜合組海岸科科长	● 海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸地區開發審查 ● 海岸地區特定區位許可
5	吳全安	前營建署海洋國家公園管理處處長、承辦《海岸法》研擬及海岸事務	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸實地探訪經驗分享
6	郭瓊瑩	文化大學院長、景觀系主任、曾參與國家公園及海岸事務、主持海岸復育及在地連結等計畫	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸地區風光電發展與海岸景觀爭議 ● 〈海洋復育計畫〉工作經驗分享 ● 海洋專責機關探討 ● 海岸實地探訪經驗分享
7	林秉勳	現任內政部營建署綜合組組長、曾主辦海岸管理事務	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 〈海埔地開發管理辦法〉之轉移 ● 《海岸管理法》計畫體系 ● 《區域計畫法》之海域區議題 ● 《海岸管理法》特定區位審議與《區域計畫法》區位審議之討論
8	簡連貴	現任海洋大學工學院副院長、海岸工程專家	● 河海工程、海洋事務及水下文化資產 ● 填海造地與海岸工程 ● 海洋學、河海工程與海岸環境變化 ● 海岸防護工程方法優劣比較 ● 海岸保護區劃設
9	許泰文	現任海洋大學校長、海岸工程專家	● 海岸事務參與經歷 ● 海岸防護工程基本理念 ● 臺灣海岸防護經驗分享 ● 海岸風光電發展議題

資料來源：本計畫繪製

第二節 訪談實錄

本計畫口述歷史訪談重點為：臺灣海岸管理發展初期之情形、《海岸管理法》立法歷程、《海岸管理法》管理機制探討、海岸管理相關計畫成果檢討、〈整體海岸管理計畫〉制定及檢討等面向。配合立法過程相關會議資料及紀錄之相關分析為基礎，設計口述歷史訪談題綱。

壹、訪談進度說明

本案於期中階段共計訪談 9 名受訪者，邀請訪談對象為：黃煌雄前監察委員、王鑫教授、張長義教授、廖文弘副分署長、吳全安前處長、郭瓊瑩所長、林秉勳組長、簡連貴教授、許泰文校長。訪談內容詳參附錄二。

- 一、民國 110 年 12 月 2 日上午 10 時，訪問黃煌雄前監察委員，地點：台灣研究基金會。
- 二、民國 111 年 2 月 22 日上午 10 時，訪問王鑫教授，地點：王鑫教授家。
- 三、民國 111 年 2 月 22 日下午 2 時，訪問張長義教授，地點：法鼓德貴學苑。
- 四、民國 111 年 2 月 25 日上午 9 時 30 分，訪問廖文弘副分署長，地點：內政部營建署。
- 五、民國 111 年 3 月 22 日下午 2 時，訪問吳全安前處長，地點：內政部營建署。
- 六、民國 111 年 5 月 11 日下午 4 時 30 分，郭瓊瑩所長，地點：郭瓊瑩院長研究室。
- 七、民國 111 年 5 月 12 日上午 9 時 30 分，訪問林秉勳組長，地點：內政部營建署。
- 八、民國 111 年 5 月 14 日下午 3 時，訪問簡連貴教授，地點：海洋及水下技術協會。
- 九、民國 111 年 5 月 23 日下午 3 時，訪問許泰文校長，地點：國立海洋大學。

貳、訪談對象及訪談題綱

本案依 111 年 1 月 21 日第一次座談會之決議，由本計畫團隊研擬訪談提綱，並由內政部確認後進行口述歷史訪談邀請。以下為受訪者之訪談題綱及其設計。

一、黃煌雄前監察委員

訪談題綱

1. 請您簡述過去從政的經歷和理念。
2. 請教監察院所扮演的角色和功能為何？
3. 臺灣雖四面環海，過去長期以來卻因重陸輕海，有關對海洋的立法、政策或制度，均有嚴重缺失或不足，當政府力倡海洋立國，且有意成立海洋主管機關事務部之際，您曾就海洋與臺灣相關課題進行總體檢。請問您，監察院近行總體檢的意義何在？
4. 該一總體檢對於海洋與海岸管理所發現的課題和重要性如何？
5. 我們曾一起主辦過四屆「海洋與臺灣研討會」，請問您這些研討會對於海洋事務推動的意義何在？
6. 您參與這麼多的海洋事務，可否分享您對臺灣海岸有無特別的印象，或在海岸管理方面，可以再來加強的地方？
7. 您出生宜蘭，對於宜蘭海岸或龜山島有何概念或願景？
8. 從總體檢中，您對於沿海漁業、漁村、漁民和海岸社區發展的未來，有何看法？
9. 請教您對於海洋國土和海洋治理的看法如何？
10. 請教您對於海洋主管機關的看法如何？
11. 請教您對於海洋教育的看法如何？
12. 請教您對於未來海洋與海岸事務之推動和其他方面，有何建議？

二、王鑫教授

訪談題綱

1. 為什麼您的研究領域專注到海岸環境或海岸管理？
2. 臺灣海岸的特色和您印象最深刻的區段有哪些？
3. 海岸管理的課題和重要性如何？
4. 過去，臺灣海岸問題有哪些？當年您參與哪些海岸相關事務或研究工作？
5. 民國 73 年、76 年《臺灣沿海地區自然環境保護計畫》擬定的背景、經過和重點為何？
6. 《海岸法》制定前或立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？當時社會和國情背景如何？
7. 在國家公園組草擬《海岸法》時，您如何參與？有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事務或人物？
8. 對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像可供借閱或借用嗎？
9. 您對臺灣未來的海岸管理或海岸保護，有何期待？《海岸管理法》立法後，有無相關建議可供政府或研究參考？
10. 請教您對於海岸相關議題，有無其他建議供參？

三、張長義教授

訪談題綱

1. 為什麼您的研究領域專注到海岸環境或海岸管理？
2. 臺灣海岸的特色和您印象最深刻的區段有哪些？
3. 海岸管理的課題和重要性如何？

4. 民國 70、80 年代，臺灣主要的海埔地、海岸問題有哪些？當年您如何參與海岸相關事務或研究工作？
5. 民國 73 年、76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉擬定的背景、經過和重點為何？
6. 《海岸法》制定前或立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？當時社會和國情背景如何？
7. 在國家公園組草擬《海岸法》時，您如何參與？有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事務或人物？
8. 對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像可供借閱或借用嗎？
9. 您對臺灣未來的海岸管理，有何期待？《海岸管理法》立法後，有無相關建議可供政府或研究參考？
10. 請教您對於海岸相關議題，有無其他建議供參？

四、廖文弘副分署長

訪談題綱

1. 臺灣海岸的特色有哪些？常久以來，臺灣的海岸問題主要有哪些？
2. 請回顧您過去的行政歷程和主要負責的工作？
3. 行政院擬定《海岸法》草案前，行政院或內政部在海岸保護或海域管理方面，有哪些重要的措施、方案、辦法或作為？
4. 《區域計畫法》、《海岸管理法》和《國土計畫法》有關海域部分的緣起、管理和相互關係？
5. 為甚麼要制訂《海岸法》？海岸管理立法的重要性和必要性如何？
6. 在立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？政府政策有無或如何轉折？當時社會與國情背景如何？
7. 海岸管理為何會由國家公園組移轉至綜合組？當時營建署、內政部

或行政院의 考慮是甚麼？

8. 在歷次《海岸法》版本中，政策或主要條文的重大轉折為何？重要的原因或考慮為何？
9. 行政院曾六度提送《海岸法》，為何前五次均無法成功？《海岸管理法》為何能制定公布？內政部曾做過哪些努力？
10. 海岸管理法施行後，可看到哪些成效？「整體海岸管理計畫」執行現況如何？有無須強化或改進之處？
11. 您有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事件或人物？對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
12. 您有無其他相關建議可供研究參考？

五．吳全安前處長

訪談題綱

1. 請問您的研究領域為何專注到海岸管理？
2. 請回顧您過去的行政歷程和主要負責的工作？
3. 臺灣海岸的特色和您印象最深刻的區段有哪些？海岸管理的課題和重要性如何？
4. 過去，臺灣海岸問題有哪些？當年您參與哪些海岸相關事務或研究工作？
5. 民國 73 年、76 年《臺灣沿海地區自然環境保護計畫》擬定的背景、經過和重點為何？
6. 最初《海岸法》的版本為營建署國家公園組擬訂，當時立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？當時社會和國情背景如何？
7. 在國家公園組草擬《海岸法》時，您如何參與？有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事務或人物（如張隆盛署長）？

8. 對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
9. 您對臺灣未來的海岸管理或海岸保護，有何期待？《海岸管理法》立法後，有無相關建議可供政府或研究參考？
10. 請教您對於海岸相關議題，有無其他建議或補充供參？

六、郭瓊瑩所長

訪談題綱

1. 請要述您在營建署國家公園組的經歷，以及參與過的海岸保護、復育、社區參與等相關計畫？
2. 您過去追隨張隆盛前署長很長的時間，請回顧說明他的學養、專長、個人特質、施政能力和對於國家公園與海岸保護所作的努力或貢獻。
3. 臺灣海岸之美和您印象最深刻的區段有哪些？哪些地區或道路可劃設為海岸重要景觀地區？應該如何劃設？
4. 目前海岸地區（如漁塭、鹽田、近岸海域）風光電發展引發甚多爭議，您認為有何解決的對策或方法？維護重要海岸景觀，這些風光電開發是否需要建立景觀衝擊評估方法，擬訂景觀評估指南或技術手冊，抑或在環評或生態檢核機制中，納入景觀評估事項？
5. 許多海岸地區的開發案都衍生爭議，例如藻礁、外木山、美麗灣等，一些過去被忽略的景點如象鼻岩、老梅，最近也引起關注。對於這些特殊的地點如何保護，您有何建議？
6. 您過去主持的海岸復育計畫，完成哪些重要工作，後續發展或近況如何？
7. 請說明目前所主持的海岸在地連結計畫的進展，以及後續可能的發展。
8. 目前通盤檢討中的「整體海岸管理計畫」，您有何建議？
9. 您有參與桃園市海岸管理審議會，請問地方政府是否應有其整體海岸管理計畫？沿海各縣市是否應（如桃園）設立其海岸管理相關單

位？

10. 您對臺灣未來的海岸管理或海岸保護，有何期待？《海岸管理法》立法後，有無相關建議可供政府或研究參考？
11. 製作臺灣海岸管理史的影片，您有否建議應特別需要納入的人、事、時、地、物？
12. 請教您對於海岸相關議題，有無其他建議或補充供參？

七、林秉勳組長

訪談題綱

1. 請您簡要回顧過去的行政歷程和主要負責的工作？
2. 行政院擬定《海岸法》草案前，行政院或內政部在海岸保護或海域管理方面，有哪些重要的措施、方案、辦法或作法？
3. 民國 73 年、76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉擬訂的背景、目的、推動方法和張隆盛前署長的想法如何？
4. 〈海埔地開發管理辦法〉由農委會轉移內政部，以及〈海埔地開發許可審議規範〉等有關海埔地的相關政策或辦法，當時研擬的背景與目的為何？後續績效如何？
5. 民國 97 年《海岸法》草案刪除「海埔地」相關規範之緣由為何？
6. 海岸法立法前，內政部營建署曾委託西圖公司進行〈整體海岸管理計畫〉，當時的構想與內容，與《海岸管理法》立法後的整體海岸管理計畫，有何差異？
7. 區域計畫納入「海域區」的背景或目的為何？如何劃設各縣市的海域區？地方政府對於海域管理的權責如何？內政部地政司和營建署對於地方政府海域管轄權責的看法有否不同？
8. 為甚麼要制定《海岸法》？海岸管理立法的重要性和必要性如何？
9. 海岸管理為何會由國家公園組移轉至綜合組？當時營建署、內政部或行政院的考慮是甚麼？

10. 臺灣海岸管理理念的緣起中，「自然海岸零損失」(No loss policy)、
「整體海岸地區管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)和「平均高潮線」作為海岸劃界基準的概念如何產生？在立法過程中如何討論，有無轉折？
11. 在立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？政府政策、當時社會與國情背景如何？
12. 在歷次《海岸法》版本中，政策或主要條文的重大轉折為何？重要的原因或考慮為何？
13. 86 年至 103 年《海岸法》草案皆規定，整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫皆結合國土空間計畫審議機制 (即區域計畫委員會)，何以 104 年《海岸管理法》施行，另設立「海審會」負責
14. 行政院曾六度提送《海岸法》，為何前五次均無法成功？《海岸管理法》為何能制定公布？內政部曾做過哪些努力？
15. 海岸管理法施行後，可看到哪些成效？「海岸管理審議會」和「特定區位」審議的機制，運行如何？「整體海岸管理計畫」執行現況如何？最近通盤檢討意見徵詢中，有無須關注或改進之處？
16. 有關海洋保育署如何提升「白海豚保護區管理方式，您有何建議？最近該保護區和外木山擬降為二級海岸保護區的報導，是否外界誤解？降級的目的為何？未來對於一級保護區或海岸地區基本審議通則，有否必要在母法中修正補充或強化？目前海岸管理法有無其他需要增修之處？
17. 《區域計畫法》、《海岸管理法》和《國土計畫法》有關海域部分的緣起、管理和相互關係？
18. 最近行政院拍板，內政部將成立「國土管理署」及「國家公園署」，對於未來海岸管理的管理權責與施政，可能會有那些改變或整合？您對於組改的看法如何？
19. 您對於海洋委員會及內政部跨部會合作，尤其在海域管理 (或海洋空間規劃) 的角色、功能或可能協作方向，有何看法或建議？
20. 您一路走來，對於海岸管理事務瞭如指掌，請問有哪些特別值得紀錄的政策、倡議、重點或工作成就？有哪些環節，在口述歷史中應

該由研究團隊特別專注？

21. 就您印象所及，有無特別值得回憶的事件或人物？對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
22. 您有無其他相關建議，可供研究團隊參考？

八、簡連貴副院長

訪談題綱

1. 您在河海工程、海岸事務、水下文化資產及環境影響評估等領域，擁有豐富的學經歷，請您簡要回顧過去參與的重要研究或事務？
2. 臺灣的海岸極富特色，但也面臨侵淤、暴潮易淹、地盤下陷、港灣建設和填海造地等問題，從海岸工程的專業或曾參與的相關事務，對於過去海岸的問題，您有哪些觀察、看法或建議？
3. 當年行政院擬定《海岸法》草案前，行政院或內政部在海岸保護方面有若干措施或作法，請問您是否參與？重要工作是哪些？
4. 政府曾訂定〈海埔地開發管理辦法〉，您對於海埔地開發利用(填海造地)的相關政策、法規和實例，有何看法、發現或建議？
5. 對於外傘頂洲的逐漸消失，從海洋學或河海工程的角度，您有何看法？可能的解救對策如何？目前行政院或海洋工程界的看法如何？
6. 區域計畫納入「海域區」的背景或目的為何？如何劃設各縣市的海域區？地方政府對於海域管理的權責如何？
7. 海岸管理立法的重要性如何？對於「特定區位」審議的機制，您的看法如何？未來海岸保護、防護與永續發展，您有何建議？
8. 依據《海岸管理法》，海岸防護區的劃設方式和權責如何？地方機關或民眾對於海岸工程的看法如何？有無需精進之處？
9. 海岸防護工程的基本方法(如海堤、突堤、離岸堤、人工岬灣)有哪些？各有何優劣利弊？臺灣海岸的特性應如何考慮施作人工結

構物？海岸防護區如何與海岸保護區兼籌並顧？

10. 《海岸管理法》以「平均高潮線」作為海岸地區劃界基準的概念如何產生？當時有何不同理念的討論（如以最低低潮線零公尺為基準），從學理、實務和氣候變遷的角度，您有何看法？
11. 對於《海岸管理法》「自然海岸零損失」，以及近年來的爭議（如藻礁、外木山、國光石化），您的看法如何？自然海岸應該如何界定？現行規定有無需要調整？有無回復自然的方法或策略？
12. 〈整體海岸管理計畫〉目前正值通盤檢討，目前修正概況和地方說明會的大體或重要意見有哪些？
13. 最近白海豚保護區和外木山擬降為二級海岸保護區的報導，是否外界誤解？降級的目的為何？未來對於一級保護區或海岸地區基本審議通則，有否必要在母法中修正補充或強化？目前海岸管理法有無其他需要增修之處？
14. 《區域計畫法》、《海岸管理法》和《國土計畫法》有關海域部分的緣起、管理和相互關係？
15. 您對於海洋委員會及內政部跨部會合作，尤其在海域管理（或海洋空間規劃）的角色、功能或可能協作方向，有何看法或建議？
16. 您是環保署環評委員和文化部水下文資審議委員，對於海域或海岸相關的開發計畫擁有豐富的審議，請分享您的審議經驗，例如是否觀察到國內海域或海岸開發建設有無通病或共同現象，未來在海岸管理實務上可以併同考慮、共同審議或研究精進的地方？
17. 據悉，海岸地區風光電的發展已衍生諸多問題或爭議。依您的經驗，主要問題是甚麼？在現行規劃或審議機制上不足之處有哪些？未來是否應研擬一套海岸地區風光電發展的規範？您有何建議？
18. 對於海岸管理事務您參與甚多，請問有哪些特別值得紀錄或回憶的人、事、時、地、物？對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
19. 您有無其他相關建議，可供研究團隊參考？

九、許泰文校長

訪談題綱

1. 校長在河海工程、海洋科學等教學、研究和行政事務等領域，擁有豐富的學經歷，請您簡要回顧過去參與海岸相關的重要研究或事務？
2. 解嚴之後，海岸地區有許多不同類型的開發行為，請教您過去有觀察到哪些亂象嗎？這些亂象是否形成海岸立法的驅動力？
3. 臺灣的海岸在生態、地質、景觀或人文，都極富特色，應該如何保護？海岸工程與生態環境應該如何兼籌並顧？
4. 海岸地區也面臨侵淤、暴潮易淹、地盤下陷、港灣建設和填海造地等問題，從海岸防災的角度，應該有哪些思維或考慮？嚴重侵蝕海岸包括哪些地區？海岸防護需要關注甚麼事項或事務？
5. 海岸管理法規定，海岸防護計畫由水利主管機關負責。水利主管機關如何劃設防護區，目前概況如何，有無須精進之處？
6. 因應氣候變遷，海岸地區的防災和防護，應該注意甚麼？需要哪些配套？
7. 對於外傘頂洲的逐漸消失，從海洋學或河海工程的角度，您有何看法？可能的解救對策如何？
8. 海岸防護工程的基本方法（如海堤、突堤、離岸堤、人工岬灣）有哪些？各有何優劣利弊？臺灣海岸的特性應如何考慮施作人工結構物？
9. 《海岸管理法》以「平均高潮線」作為海岸地區劃界基準的概念如何產生？當時有何不同理念的討論（如以最低低潮線零公尺為基準），從學理、實務和氣候變遷的角度，您有何看法？
10. 《海岸管理法》第一條明定「為維繫自然系統，確保自然海岸零損失」的理念，「自然海岸」應該如何界定？現行認定方式有無需要調整？有無回復自然的方法或建議？
11. 針對近來的一些爭議（如藻礁、外木山、國光石化），您的看法如

何？海洋大學、正濱漁港的美綠化，對於海岸發展的啟示是甚麼？

12. 海岸管理計畫和國土計畫的關係如何？
13. 您對於海洋委員會及內政部跨部會合作，尤其在海域管理 (或海洋空間規劃) 的角色、功能或可能協作方向，有何看法或建議？
14. 海岸地區風光電的發展已衍生諸多問題或爭議。在現行規劃或審議機制上是否有不足之處？未來是否應研擬一套海岸地區風光電發展的規範？您有何建議？
15. 對於海岸管理事務您參與甚多，請問有哪些特別值得紀錄或回憶的人、事、時、地、物？對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
16. 您有無其他相關建議，可供研究團隊參考？

第六章 影像空拍及紀實影片

第一節 影像空拍企劃

壹、影片創意

以空拍將海岸管理法推動後之成效依時序春夏秋冬將台灣海岸之美呈現給觀眾，說明海岸管理法的三個目的：海岸生態的保育；海岸災害的防護；地區永續發展之成效。

預計拍攝的區域項目：極北點、極北點、富貴角燈塔、極東點、三貂角燈塔、烏石港砂灘、壯圍砂丘、南方澳漁港、東澳粉鳥林漁港、烏岩角、和平水泥場、蘇花公路、清水斷崖、杉源保育區、七美濕地、後龍石滬、極西點、國聖燈塔、青鯤鯨扇形鹽田、外傘頂洲、七股鹽田、中山大學、高雄港燈塔、旗津海岸、林邊茄苳漁塢、大鵬灣、極南點、鵝鑾鼻燈塔、南灣沙灘、夏都飯店、滿豐定置漁場、墾丁極南點、核四廠出海口、多良車站、風吹沙、青蛙石、綠水湖、富岡漁港、美麗灣、杉原保護區、白石牛、八仙洞、三仙台跨海大橋、大港口長紅橋、石梯坪漁港、新社水稻田、觀音草漯砂丘、觀新藻礁、大潭藻礁、許厝港濕地、新屋石滬...等等。

貳、空拍影片分鏡腳本

場景	影部	分鏡	旁白O.S.	聲部	時長
場景一	柴山漁港		參考	輕快 音樂	9s
場景二	老梅綠石槽		參考	輕快 音樂	9s

場景三	柴山、 阿郎壹		參考	輕快 音樂	9s
場景四	烏岩角		參考	輕快 音樂	9s
場景五	外傘 頂洲		參考	輕快 音樂	9s
場景六	三貂角燈塔		參考	輕快 音樂	9s
場景七	極東點		參考	訪談 內容	9s

場景八	富貴角燈塔		參考	輕快 音樂	9s
場景九	極北點		參考	輕快 音樂	9s
場景十一	粉鳥林漁港		參考	輕快 音樂	8s
場景十二	壯圍沙丘		參考	輕快 音樂	8s
場景十三	極西點		參考	輕快 音樂	8s

場景十四	國聖 燈塔		參考	輕快 音樂	8s
場景十五	青蛙石		參考	輕快 音樂	8s
場景十六	美麗灣		參考。	輕快 音樂	8s
場景十七	青鯤鯓 扇形鹽田		參考	輕快 音樂	8s
場景十八	中山 大學		參考	輕快 音樂	8s

場景十九	六輕 麥寮		參考	輕快 音樂	8s
場景二十	高跟鞋教堂		參考	輕快 音樂	8s
場景 二十一	外傘 頂洲		參考	輕快 音樂	9s
場景 二十二	興達 電廠		參考。	輕快 音樂	9s
場景 二十三	高雄港燈塔		參考	輕快 音樂	9s
場景 二十四	光榮 碼頭		參考	輕快 音樂	9s

場景 二十五	中油 林園廠		參考	輕快 音樂	9s
場景 二十六	夏督 飯店		參考	輕快 音樂	9s
場景 二十七	龍磐 保護區		參考	輕快 音樂	8s
場景 二十八	極南點		參考	輕快 音樂	8s

第二節 紀實影片腳本

針對《海岸管理法》重要發展歷程，以訪談實錄為基礎，透過影像紀錄及海岸地區空拍，製作約 10 分鐘之紀實影片及 3 至 4 分鐘支短片，完整記錄本計畫之相關內容。

壹、影片創意

以專家學者訪談畫面為主融入現場空拍影像詳實紀錄海岸管理法推動歷程實錄，運用時序春夏秋冬將台灣海岸之美呈現給大家。

貳、拍攝大綱

一、紀實影片腳本

以專家學者訪談畫面為主融入現場空拍影像詳實紀錄海岸管理法推動歷程實錄，專訪專家學者包含：黃煌雄、張長義、王鑫、郭金棟、吳全安、林秉勳、徐貴雀、簡連貴、郭瓊瑩、林益厚、陳繼鳴、郭年雄、廖文弘、邱文彥、林立昌、林宗儀、鄭朝陽、蔡嘉陽、張容瑛...等。

說明立法過程統整之國際趨勢、歷史重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理作為立法背景脈絡，就《海岸管理法》五次函送立法院審議版本之「立法重點」，20 年的立法推動過程，歷經諸多的辯論、協商、折衝等階段性成果之體現，為民國 103 年函送立法院審議版本之重要基石，富有歷史意義。為詳實記錄立法過程中，時空背景之更迭與任務之轉折，據以理解成就《海岸管理法》立法之重大關鍵，五次函送立法院法案內容之政策背景、立法重點。依目的與範疇、規劃、審議、管理、權利保障、參與、罰則等七個重點，扼要說明其制度設計演進及差異。

二、紀實影片分節

(一) 第一部分：海岸破壞

臺灣擁有豐富、多樣和美麗的海岸景觀，但在民國 80 年代，臺灣海岸環境遭受諸多破壞，尤其民眾在東北角海蝕平台鑿池養殖九孔，使千萬年珍貴地質景觀遭受難以回復的破壞，引起行政院高度重視。在另一方面，漁港興建與海岸人工化，也引發民眾和媒體的關切。訪談對象：王鑫、張

長義、黃煌雄、郭金棟

(二) 第二部分：搶救海岸

為保護海岸，強化管理，並復育海岸環境，營建署張隆盛署長爰邀集專家學者現勘研議，並啟動一系列的計畫與措施，包括擬訂海埔地開發管理辦法、臺灣沿海地區自然環境保護計畫等，嗣後並接續辦理海埔地開發許可審議規範，區域計畫納入海域區，並成立海岸諮詢顧問團及推動復育計畫等措施，積極搶救海岸環境。訪談對象：張長義、吳全安、林秉勳、徐貴雀、簡連貴、郭瓊瑩

(三) 第三部分：立法歷程

鑒於過往搶救海岸的措施多為行政命令，尚不足以完善保護海岸，營建署遂啟動立法。海岸法最初由國家公園組委託柯澤東教授起草，嗣後轉交綜合計畫組辦理，經過多次本版轉折，終於完成制定「海岸管理法」。訪談對象：林益厚、陳繼鳴、郭年雄、林秉勳、廖文弘、邱文彥

(四) 第四部分：新法執行

海岸管理法施行後，內政部成立海岸管理審議會，公布海岸管理白皮書、擬訂整體海岸管理計畫並進行通盤檢討，建立特定區位審議制度，並推動海岸在地連結等計畫。訪談對象：林秉勳、廖文弘、林立昌、林宗儀、郭瓊瑩、鄭朝陽（另加整體海岸管理計畫通盤檢討彰化地區說明會影像）

(五) 第五部分：鑑往知來

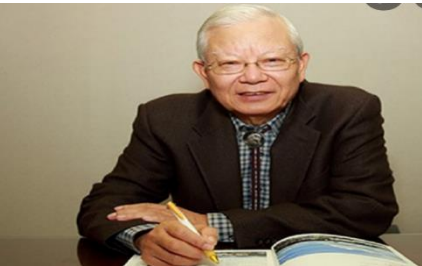
未來海岸管理制度如何精進，有待繼續強化整合行政機制，促進地方夥伴關係，並視必要酌增修相關法規，以有效保護海岸、防護災害及促進海岸地區的永續發展。訪談對象：林秉勳、廖文弘、蔡嘉陽、張容瑛（另加相關計畫聯席工作會議及兩次焦點座談會影像）

參、紀實影片分鏡腳本

場景	影部	分鏡	旁白O.S.	聲部	時長
場景一 開場文	邱文彥 教授	 	參考	訪談內容	60s
場景二 海岸破壞	張長義 教授	 	參考	訪談內容	60s
場景三 海岸破壞	黃煌雄 委員		參考	訪談內容	60s

					
場景四 海岸破壞	郭金棟 教授	 	參考	訪談內容	60s
場景五 海岸破壞	王鑫 教授	 	參考	訪談內容	60s
場景六 搶救海岸	張長義 教授		參考	訪談內容	60s

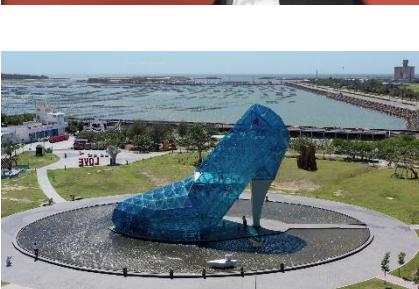
					
場景七 搶救海岸	吳全安 處長	 	參考	訪談內容	60s
場景八 搶救海岸	林秉勳 組長	 	參考	訪談內容	60s
場景九 搶救海岸	徐貴雀 教授		參考	訪談內容	60s

					
場景十一 搶救海岸	簡連貴 教授	 	參考	訪談內容	60s
場景十二 搶救海岸	郭瓊瑩 教授	 	參考	訪談內容	60s
場景十三 立法歷程	林益厚 教授		參考	訪談內容	60s

					
場景十四 立法歷程	陳繼鳴 副署長	 	參考	訪談內容	60s
場景十五 立法歷程	郭年雄 教授	 	參考	訪談內容	60s
場景十六 立法歷程	林秉勳 組長		參考。	訪談內容	60s

					
場景十七 立法歷程	廖文弘 副分署長	 	參考	訪談內容	60s
場景十八 立法歷程	邱文彥 教授	 	參考	訪談內容	60s

場景十酒 新法施行	林秉勳 組長	 	參考	訪談內容	60s
場景二十 新法施行	廖文弘 副分署長	 	參考	訪談內容	60s
場景二十一 新法施行	林立昌 處長	 	參考	訪談內容	60s

場景二十二 新法施行	林宗儀 教授	 	參考。	訪談內容	60s
	郭瓊瑩 教授	 	參考	訪談內容	60s
場景二十四 新法施行	鄭朝陽 教授		參考	訪談內容	60s

場景二十五 鑑往知來	林秉勳 組長	 	參考	訪談內容	60s
場景二十六 鑑往知來	廖文弘 副分署長	 	參考	訪談內容	60s
場景二十七 鑑往知來	蔡嘉陽 教授	 	參考	訪談內容	60s

場景二十八 鑑往知來	張容瑛 教授	 	參考	訪談內容	60s
--------------------------	----------------------	---	-----------	-------------	------------

第七章 海岸管理重要政策議題座談會

第一節 海岸管理重要政策鑑往知來系列座談會安排

民國 86 年，行政院第一次函送《海岸法》(草案)至立法院審議，104 年《海岸管理法》始公布施行，漫長的立法過程，體現著臺灣海岸管理政策推動的諸多挑戰。本計畫爰整理大量的立法及行政文件，詳實記載海岸管理法推動歷程，並就重要政策議題之歷史過程進行研析；期望揭露重要政策之核心觀念及意旨，俾供後續海岸管理政策進步、計畫檢討及法規制度之修正參考。

壹、座談會理念

本計畫以海岸管理政策之「鑑往知來」為核心理念。是以，座談會旨在透過《海岸管理法》立法原意、政策討論過程之探究，檢視現行海岸管理相關機制、作為及實踐之重點議題，並參酌國際學術、政策趨勢及倡議，邀集專家、學者、相關部會及民間團體，共同就海岸管理之策進方向及重點，進行聚焦討論。

貳、座談會安排

本計畫以「海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會」為題，擬辦理 2 場座談會，扼要說明如下。

一、第一場：《海岸管理法》之意旨與〈整體海岸管理計畫〉修正建言

為協助海岸管理政策及計畫體系順利推動，本計畫配合營建署刻正辦理之〈整體海岸管理計畫〉第一次通盤檢討作業，聚焦於〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之修正建言及《海岸管理法》施行成效。

二、第二場：整合性海岸管理 (ICZM) 之策進機制及作為

《海岸管理法》旨在建構臺灣海岸管理之整合性機制，是以，第二場座談會擬就較長遠或多元全面之海岸管理議題及再出發理念之具體操作方法，進行討論，達承先啟後之精神。

第二節 第一場：《海岸管理法》之意旨與〈整體海岸管理計畫〉修正建言

壹、座談會議題研擬

《海岸管理法》第 1 條明定之立法宗旨：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」

為促成《海岸管理法》立法原意之落實，本計畫召開之第一場座談會，邀集專家學者、政府單位、民間 NGO 組織等，就下列四項議題提供意見，俾利作為〈整體海岸管理計畫〉第 1 次通盤檢討及相關法令修訂之參考（詳表 62）。

議程資料，詳附錄三。

表 62 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場討論議題

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

資料來源：本計畫繪製

貳、座談會舉辦實錄

一、時間：民國 111 年 4 月 21 日 (五) 上午 09：30-12：30

二、地點：內政部營建署 601 會議室 (亦可選擇採線上參與)(臺北市松山區八德路二段 342 號)

三、會議流程及討論議題

會議前 30 分鐘為報到時間，會議開始時 5 分鐘主席致詞與介紹，接續 30 分鐘由規劃單位報告該場座談會報告內容與探討議題之說明，而後 100 分鐘進行綜合座談，由 6 位與會專家學者分別闡述其對於各議題之想法，並彈性供民眾發言對話或其他綜合與談之時程，最後進行本次座談會結論總整 (參表 63)。

表 63 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場會議流程

時間	程序	人員
9：00-9：30	線上報到	
9：30-9：35	主席致詞與介紹	內政部營建署 林組長秉勳
9：35-10：10	規劃單位報告	國立臺灣海洋大學邱文彥榮譽講座教授 國立臺北大學張容瑛副教授
10:10-11:50	綜合座談	與會專家學者及機關代表
11:50-12:00	結論	
12：00	會議結束	

資料來源：本計畫繪製

四、與會人員

本場次參與人員共 63 人，包含專家學者 6 位、海洋大學邱文彥教授與臺北大學張容瑛副教授研究團隊 7 位、公部門 (含營建署長官、同仁) 36 人、國營事業 4 位、民間團體 9 位、學術單位 1 位。



主持人林秉勳組長
圖片來源：本計畫拍攝



主持人邱文彥榮譽教授
圖片來源：本計畫拍攝



報告人張容瑛副教授
圖片來源：本計畫拍攝



與談人張長義教授
圖片來源：本計畫拍攝



與談人郭一羽校長
圖片來源：本計畫拍攝



與談人黃斐悅主任
圖片來源：本計畫拍攝



與談人許泰文校長、簡連貴教授、郭瓊瑩主任採線上方式參與
圖片來源：本計畫拍攝

參、重要意見彙整：〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討草案修正建言

此部分係歸結座談會與會人員意見，針對〈整體海岸管理計畫〉第 1 次通盤檢討草案修正，研提具體建議。

一、以現有「國土利用監測」為基礎，建立守護海岸之跨域合作機制

建議於現行「國土利用監測」政策基礎上，進一步推動保護自然海岸之相關機制，包含：衛星監測與地方查報並行，檢舉海岸地區不當利用之行為；跨部門監測資訊之協調與整合機制⁹²，提升海岸地區環境監測之完備性；推動海岸地區認養機制；要求海岸地區開發案件申請者落實企業社會責任；結合里山里海之政策等措施。

（一）〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討內容建議

於〈整體海岸管理計畫〉第六章之執行計畫應辦事項內，明訂各部門單位需配合辦理之事項及作業內容，以確保自然海岸之保護。

（二）待研議重點

1. 盤點相關部門相關「監測或查報」之政策及機制，研議整合的途徑。
2. 「國土利用監測整合資訊網」介面擴充或整備。
3. 「海岸巡守」及「海岸認養」制度研議：以《海岸管理法》第 28 條⁹³之行政命令配套，具體推動「海岸巡守」及「海岸認養」制度。

⁹² 本建議由計畫研究團隊提出，後於民國 111 年 4 月 21 日第一場座談會討論過程中，簡連貴教授、郭瓊瑩主任、彰化環境保育聯盟等與會人員亦表示同意此建言。

⁹³ 《海岸管理法》第 28 條：「中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。」

二、充分考量「海岸自然動態平衡」，修正「海岸永續利用原則」

《海岸管理法》第 7 條第一款明定，「優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡」為海岸地區規劃管理之重要原則。是以，落實「自然動態平衡」的「自然海岸保護」，乃海岸管理政策之關鍵任務。

(一)〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討內容建議

現行〈整體海岸管理計畫〉，為強化對「現有自然海岸」保護機制，於「3.3.2 海岸永續利用原則」中強調，盡量減少施作海堤，另建議於海岸防護區內施作離岸堤或突堤，此作法恐影響海岸之海沙平衡及動態平衡，導致自然海岸喪失⁹⁴。

建議修正該等內容，於〈整體海岸管理計畫〉宣示「海岸防護區內應盡量保留自然海岸」，並考慮為海堤施作緩坡等其他減少負面影響之作法及途徑。

(二)待研議重點

1. 「海岸自然動態平衡」之觀念確立與機制研議：

「海岸自然動態平衡」，為當前自然海岸保護、自然海岸零損失政策之重要觀念。建議透過更嚴謹、更具證據性之研究分析，強化「海岸自然動態平衡」觀念之政策論述及機制設計。

2. 「海岸保護」與「海岸防護」之競合及其因應機制之研議：

依《海岸管理法》第 15 條，海岸防護區中涉及海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應配合其生態環境需要，避免海岸防護設施破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值。

於海岸保護區之劃設及其計畫擬訂，正逐步推動的同時，建議透過更具證據導向的研究分析，就「海岸保護」與「海岸防護」之競合，進行探討，就研擬因應之道。

⁹⁴ 郭一羽教授於 111 年 4 月 21 日座談會之意見。

肆、重要政策議題蒐整及初步研析：後續制度策進討論重點

此部分就當前各界所關注之多元海岸管理政策議題，扼要綜整並初步研析，作為本計畫第二場座談會議研議、及後續海岸管理政策精進之參考。座談會與談專家及與會團體之建議，含括三大重點：整合性海岸管理之系列議題(權責面向、規劃面向、審議面向)；海岸保護區分級劃設之爭議；海岸景觀衝擊之相關議題。

一、「整合性海岸管理」議題

「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)，自 1990 年代以來，為全球海岸管理事務之核心觀念，亦為臺灣《海岸管理法》之立法意旨。就政策之具體推動而言，涉及「權責」、「規劃」、「審議」等三大面向。

(一) 「權責」之釐清

1. 整合管理「權責」之可能途徑

(1) 既往法案推動之企圖：設置中央與地方「海岸管理專責機構」⁹⁵

民國 80 年代，《海岸法》(草案) 推動之初，以「專法」與「專責機構」兩大訴求。基於此理念，第一場座談會部分與會人員，建議中央及地方應設置「海岸管理專責機構」，對於海岸地區之管理與發展應有整體作為，使能整合中央、地方海岸管理之相關事務。

(2) 當前法案實踐之務實考量：各部門權責之「協調整合平台」

現行的《海岸管理法》，係以「平台」為定位，作為海岸管理相關政策及制度之協調整合介面。

2. 制度策進之重點議題⁹⁶

(1) 何謂「整合性海岸管理」？其核心觀念與目的為何？

(2) 「整合性海岸管理」涉及哪些部門權責及政策資源⁹⁷？如何釐清與連結？

(3) 「整合性海岸管理」如何回應地方自治與因地制宜之治理現實？

⁹⁵ 第一次座談會與談人郭一羽校長、張長義教授、許泰文校長之建議。

⁹⁶ 部分參酌第一次座談會與談人郭一羽校長、郭瓊瑩主任、馬祖環境保育聯盟關注之議題。

⁹⁷ 第一場座談會討論之「發展遲緩或環境劣化」政策資源協調整合之議題，亦含括在內。

(二)「規劃」體系之確立與修正

1. 海岸管理計畫體系之確立與挑戰

由於海岸地區之管理複雜，《海岸管理法》公布施行以來，中央主管機關除積極推動〈整體海岸管理計畫〉，亦陸續出現相關倡議或建議。

(1) 地方級〈整體海岸管理計畫〉之倡議⁹⁸

第一場座談會，部分與會專家建議，海岸為國土之一部分，各縣市政府應共同肩負起海岸國土管理責任，配合中央政策管理海岸地區，因此，考量依地方海岸地區特性、資源條件及保育發展之相關議題，研議擬定地方〈整體海岸管理計畫〉，針對各地方之特性與生態環境等面向，進行較細緻之整體性管理。

(2) 〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉之關係釐清⁹⁹

第一場座談會，部分與會專家建議，應對〈海岸防護計畫〉之制度進行檢討，確保〈海岸防護計畫〉之功能落實，除應將風險評估列為〈海岸防護計畫〉之重心，並探討海岸防護區內之自然海岸保護、相關計畫及權責單位之關係與協商。

2. 制度策進之重點議題

(1) 海岸管理計畫體系之檢討：

- ◆ 是否有擬訂地方級〈整體海岸管理計畫〉之必要？其在海岸管理計畫體系之角色作用為何？
- ◆ 〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉之關係為何？如何達成海岸管理之綜效？

(2) 〈整體海岸管理計畫〉與〈全國國土計畫〉之功能關係為何？

(3) 〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉與既有相關目的事業法定計畫或機制，如何分工與接合？

⁹⁸ 民國 111 年 4 月 21 日第一次座談會與談人簡連貴教授、張長義教授之建議。

⁹⁹ 第一次座談會與談人郭一羽校長之建議。

(三)「審議」制度之策進檢討¹⁰⁰

1. 初步共識：特定區位之差異化審議原則

(1) 途徑一：依「特定區位劃設意旨」，採積極保護與差異化審議原則

本團隊建議：

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

(2) 途徑二：依「特定區位之開發樣態」的歸納與分析，訂定審議原則

第一場座談會，部分與會專家建議：

- ◆ 目前海審會已累積數種開發類型之審議經驗，建議針對該數種開發案件之類型、樣態與規模，進一步歸納與理解，訂定相關審議原則提供海審會參考。

2. 制度策進之重點議題

(1) 當前海岸地區之開發、利用、管理及其他事務，涉及哪些審議機制？

該等機制之間的關聯為何？

(2) 前開各種審議機制，是否有整合之必要？如何整合？

(3) 如何在「整合性海岸管理」(ICZM) 理念下，進行海岸地區「特定區位」之差異化審議？

¹⁰⁰ 第一次座談會，本計畫研究團隊與簡連貴教授皆針對審議制度策進提出不同方案。

一、海岸保護區劃設調整之爭議¹⁰¹

(一) 制度挑戰：部會共同承擔「永續海岸」之任務？

海岸保護區劃設及〈海岸保護計畫〉計畫擬訂，必須完全掌握海岸生態系統，是以，現行《海岸管理法》強調「平台」之意義，期望部會共同承擔「永續海岸」之任務。

然而，近期各界關心海岸保護區劃設調整之爭議，就此議題，部分學者專家於第一場座談會指出，當前擬透過海岸保護區、潛在保護區與自然海岸特定區位之制度，回應「保護海岸」之任務，尚屬周全。惟，如何落實各部會共同承擔？如何考量各部會可能之競合？須有一協議機制。

(二) 本計畫建議討論方案：如何與「國土計畫體制」及「區域計畫體制」接合？

1. 《海岸管理法》立法意旨：「海岸土地利用」為「國土利用」之一環。
2. 課題分析：當前《海岸管理法》有關「海岸保護之部會分工」制度設計

(1) 法源：《海岸管理法》第 13 條

《海岸管理法》第 13 條
海岸保護計畫應載明下列事項：
一、保護標的及目的。
二、海岸保護區之範圍。
三、禁止及相容之使用。
四、保護、監測與復育措施及方法。
五、事業及財務計畫。
六、其他與海岸保護計畫有關之事項。

依其他法律規定納入保護之地區，符合整體海岸管理計畫基本管理原則者，其保護之地區名稱、內容、劃設程序、辦理機關及管理事項從其規定，免依第十條及第十二條規定辦理。

前項依其他法律規定納入保護之地區，為加強保護管理，必要時主管機關得依第一項第三款規定，擬訂禁止及相容使用事項之保護計畫。

(2) 現行作法之癥結：依《海岸管理法》第 13 條第 2 項

¹⁰¹ 第一次座談會與談人簡連貴教授之建議。

3. 本計畫建議途徑：依《海岸管理法》第 13 條第 3 項

本計畫建議，以《海岸管理法》第 13 條第 3 項為基礎，與「國土計畫」及「區域計畫」體制，進行「計畫」與「審議」之接合。

(1)「計畫」之接合：

A. 依《海岸管理法》第 13 條第 3 項：中央主管機關得自行擬訂『禁止及相容使用事項之保護計畫』。

B. 依《海岸管理法》第 19 條：空間計畫配合修正或變更。

《海岸管理法》第 19 條
整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。

(2)「審議」之接合：

A. 《國土計畫法》：海洋資源地區之土地使用管制及使用許可。

B. 依《海岸管理法》第 25 條：與「區域計畫委員會」審議分工
依《海岸管理法》第 25 條立法意旨，不屬於海岸管理需要特別關注的地區，則由「區域計畫委員會」審議。

《海岸管理法》第 25 條
在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可。

前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。

第一項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸利用管理說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

C. 依《海岸管理法》第 27 條：都市計畫主要計畫、區域計畫或國家公園計畫審議機制之連結

《海岸管理法》第 27 條
區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

三、海岸景觀衝擊之相關議題

(一) 初步共識：海岸景觀納入整合管理之必要性

第一場座談會之與會專家，對於海岸景觀於海岸整體管理政策中的重要性，已具有初步共識，並針對當前海岸防護、開發利用等行為，可能產生的海岸景觀及生態系統衝擊，提出警告。舉例而言，部分專家指出，當前林務局對於沙丘景觀之作為，效果較不顯著，以人工定沙之方式所呈現的景觀，與自然沙丘具一定差異，影響海岸景觀及自然動態平衡，建議可研議回復自然沙丘，亦或透過整合性之技術操作加以因應¹⁰²。亦有專家指出，河川局之離岸堤及突堤建設，有妨礙自然海岸及破壞景觀之可能，應綜合評估海岸防護設施之安全標準，並進行視覺景觀審議作業，避免海岸防護設施過度影響海岸景觀¹⁰³。

(二) 制度策進之重點議題

1. 須提出景觀衝擊模擬分析之海岸開發利用審議範疇¹⁰⁴？

鑒於綠能政策之推動，綠能設施申請案件持續攀升，惟現行相關審議機制，除缺乏景觀考量（例如：生態檢核機制未納入景觀檢核等相關內容），輿論並指出，相關設施之區位及數量，有化整為零之疑慮，恐嚴重破壞海岸地區之景觀及生態系統。因此，建議針對應檢具整體景觀計畫、辦理景觀衝擊模擬分析之海岸開發利用審議案件，進行範疇界定。

2. 海岸景觀保護機制與相關部門政策機制之連結？

(1) 計畫連結：海岸景觀保護機制，如何與都市計畫、區域計畫、國家公園計畫及國土計畫，進行區隔及連結？

(2) 審議連結：海岸景觀保護審議機制，如何與現行各部門之審議機制，進行區隔及連結？

¹⁰² 第一次座談會與談人郭一羽教授與郭瓊瑩主任皆針對人工定沙之海岸景觀議題提出建議。

¹⁰³ 第一次座談會與談人郭一羽教授、郭瓊瑩主任之建議。

¹⁰⁴ 第一次座談會由本計畫研究團隊提出之建議。

3. 建立「重要海岸景觀區評選機制」之必要性？

本計畫建議¹⁰⁵，「重要海岸景觀區」不限〈整體海岸管理計畫〉所定之「特定區位」，宜建立評選機制，根據不同之重要海岸景觀價值，綜合考量其生態保育、美學原理、景觀要素、資源保護等特性之豐富程度及重要性。

舉例而言，可評定為三級別：國家級、地方級及一般重要海岸景觀區，針對不同級別之重要海岸景觀區，研議相應之規範及審議機制，以落實《海岸管理法》之立法意旨，達到維護重要海岸景觀之核心價值與目標（詳表 64）。

表 64 重要海岸景觀區級別與規範及審議機制

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

資料來源：本計畫繪製

¹⁰⁵ 第一次座談會由本計畫研究團隊提出之建議，獲得與談人黃斐悅主任之認同。

參考文獻

會議

1. 內政部，2006，〈《海岸法》第 5 場研商會議會議紀錄〉。
2. 內政部，2012，〈《海岸法》(草案)重要議題座談會〉。
3. 內政部，2013，〈《海岸法》(草案) 102.10.16 部會研商會議〉。
4. 內政部，2014a，〈《海岸法》版本整合第一次研商會議〉。
5. 內政部，2014b，〈《海岸法》版本整合第二次研商會議〉。
6. 內政部，2014c，〈《海岸法》版本整合第三次研商會議〉。
7. 內政部，2015a，拜會廖國棟、鄭天財委員協商《海岸管理法(草案)》。
8. 內政部，2015b，拜會陳超明委員協商《海岸管理法(草案)》。
9. 內政部營建署綜合計畫組，2014a，〈《海岸法》(草案) 103.01.28 內部討論會議〉。
10. 內政部營建署綜合計畫組，2014b，〈《海岸法》(草案) 103.02.12 內部討論會議〉。
11. 行政院，2013，審查《海岸法》(草案)會議。
12. 行政院，2014a，審查《海岸法》(草案)第 1 次會議。
13. 行政院，2014b，審查《海岸法》(草案)第 2 次會議。
14. 立法院，1997，立法院第 3 屆第 4 會期第 4 次會議。
15. 立法院，2000，立法院第 4 屆第 3 會期第 3 次會議(二)。
16. 立法院，2002，立法院第 5 屆第 1 會期第 22 次會議。
17. 立法院，2003a，立法院第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 8 次全體委員會議。
18. 立法院，2003b，立法院第 5 屆第 4 會期第 15 次會議。
19. 立法院，2008a，立法院第 7 屆第 1 會期第 11 次會議。
20. 立法院，2008b，立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會第 2 次全體委員會議。
21. 立法院，2010，立法院第 7 屆第 5 會期第 3 次會議。
22. 立法院，2013，立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議。
23. 立法院，2014a，立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次會議。
24. 立法院，2014b，立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會「海岸管理建制」公聽會。
25. 立法院，2014c，朝野黨團協商。
26. 立法院，2015a，立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議。
27. 立法院，2015b，立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議。

政策文件

1. 內政部，2007，〈永續海岸整體發展方案 (核定本)〉(2007/07/30)。
2. 內政部，2013，〈永續海岸整體發展方案 (第二期)〉。
3. 內政部，2017，〈整體海岸管理計畫〉。
4. 內政部，2021，〈海岸管理白皮書〉
5. 行政院，1984，〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫(I)〉(1984/02/23)
6. 行政院，1987，〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫(II)〉(1987/01/23)
7. 行政院國家永續發展委員會，2009，〈永續發展政策綱領〉

草案

1. 內政部，1983，〈《海岸法 (草案)》〉。
2. 內政部，1999，〈臺灣地區海岸管理計畫 (草案)〉。
3. 內政部，2006，〈臺灣地區海岸管理計畫 (草案) (2006 修訂本)〉。
4. 內政部，2006，〈《海岸法 (草案)》〉。
5. 內政部，2007，〈《海岸法 (草案)》暨報院審查說明〉。
6. 內政部，2014，〈《海岸法 (草案)》〉。
7. 行政院，1997，〈《海岸法 (草案)》〉。
8. 行政院，2000，〈《海岸法 (草案)》〉。
9. 行政院，2002，〈《海岸法 (草案)》〉。
10. 行政院，2008，〈《海岸法 (草案)》〉。
11. 邱文彥，2013，〈《海岸管理法 (草案)》〉。
12. 邱文彥，2014，〈《景觀法 (草案)》〉。
13. 林淑芬，2014，〈《海岸法 (草案)》〉。
14. 經濟建設委員會，1995，〈《國土綜合開發計畫法 (草案)》〉。
15. 漁業署，2004，〈《海岸法》 (漁民版本)〉。

委辦研究

1. 陳繼藩、陳良健，2006，國土利用監測計畫--土地利用變遷偵測管理系統(第五年) 規劃建置計畫，研究單位：國立中央大學太空及遙測研究中心 (委託單位：內政部營建署)。
2. 張容瑛，2021，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編總結報告書，研究單位：國立臺北大學 (委託單位：內政部營建署)。

函文

1. 營建署，2006a，營署綜字第 0952915706 號函文。
2. 營建署，2006b，營署綜字第 0952919295 號函文。

3. 營建署，2007，台內營字第 0960800165 號函文。
4. 營建署，2012，台內營字第 1010808861 號函文。
5. 行政院，1984，院台七十二交字第 2606 號函文。
6. 行政院，1987，院台七十六內字第號 1616 號函文。
7. 行政院，1991，院台八十經字 29247 號函文。
8. 行政院，2013，院臺建字第 1020142843 號函文。
9. 內政部營建署綜合計畫組，2013，《海岸法》(草案)提本部部務會報討論乙案簽文。
10. 農委會，2013，農授水保字第 1021826252 號函文。
11. 經濟部，2013，經授水字第 10220223760 號函文。

中文文獻

1. 李素珍，2010，台灣永續發展指標系統，酪農天地雜誌：第 90 期，P35-43。
2. 邱文彥，2017，《海洋與海岸管理》，五南出版，查閱日期：2022 年 1 月 17 日。

網路資源

1. 水利災害應變學習中心，2009，98 莫拉克颱風，經濟部水利署，取自：
https://llc.wcdr.ntu.edu.tw/2009/08/28/1454/typhoon_strength/middle/，查閱日期：2022 年 1 月 17 日。
2. 內政部營建署城鄉發展分署，濕地保育綱領，國家重要濕地保育計畫，取自：
<https://wetland-tw.tcd.gov.tw/tw/Program.php?menuID=39>，查閱日期：2022 年 1 月 18 日。
3. 台灣環境資訊協會編輯部，2014，簡介「國土復育策略方案暨行動計畫」與「國土復育條例（草案）」，環境資訊中心，取自：<https://e-info.org.tw/node/3217>，查閱日期：2022 年 2 月 6 日。
4. 行政院國家永續發展委員會，2003，臺灣永續宣言，取自：
<https://nsdn.epa.gov.tw/taiwan-sdgs/declaration>，查閱日期：2022 年 3 月 7 日。
5. 行政院，2017，林揆：推動「國土三法」合理規劃國土空間利用，行政院官方網站，取自：
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/a5376494-8df7-4fa7-ad4d-580c8a5c67a6>，查閱日期：2022 年 1 月 27 日。
6. 行政院環境保護署，2018，濕地保育法，國家溫室氣體減量法規資訊網，取自：https://ghgrule.epa.gov.tw/low/low_tw_doc_page/200，查閱日期：

2022 年 1 月 18 日。

7. 全球災害事件簿，2009a，莫拉克颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2447/2505/>，查閱日期：
2022 年 1 月 17 日。
8. 全球災害事件簿，2009b，芭瑪颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2447/2502/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
9. 全球災害事件簿，2010a，凡那比颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2444/2480/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
10. 全球災害事件簿，2010b，梅姬颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2444/2477/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
11. 全球災害事件簿，2011，南瑪都颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2342/2372/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
12. 全球災害事件簿，2012a，泰利颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2339/2363/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
13. 全球災害事件簿，2012b，天秤颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2339/2348/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
14. 全球災害事件簿，2012c，蘇拉颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2339/2357/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
15. 全球災害事件簿，2013a，天兔颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2115/2118/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
16. 全球災害事件簿，2013b，康芮颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2115/2140/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
17. 全球災害事件簿，2013c，潭美颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2115/2143/>，查閱日期：

2022 年 4 月 27 日。

18. 全球災害事件簿，2013d，蘇力颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2115/2149/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
19. 全球災害事件簿，2014a，鳳凰颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2112/2121/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
20. 全球災害事件簿，2014b，麥德姆颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2112/2124/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
21. 全球災害事件簿，2014c，0519 豪雨，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2112/2133/>，查閱日期：
2022 年 4 月 27 日。
22. 全球災害事件簿，2015a，蘇迪勒颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2082/2091/>，查閱日期：
2022 年 1 月 18 日。
23. 全球災害事件簿，2015b，杜鵑颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2082/2085/>，查閱日期：
2022 年 1 月 18 日。
24. 全球災害事件簿，2018a，1996 賀伯颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/3792/3795/>，查閱日期：
2022 年 1 月 15 日。
25. 全球災害事件簿，2018b，2000 象神颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2533/2637/>，查閱日期：
2022 年 1 月 15 日。
26. 全球災害事件簿，2018c，2001 納莉颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2471/3744/>，查閱日期：
2022 年 1 月 15 日。
27. 全球災害事件簿，2018d，2004 敏督利颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2465/2620/>，查閱日期：
2022 年 1 月 30 日。
28. 東沙環礁國家公園，2015。入園須知，取自：
<https://www.marine.gov.tw/%E9%81%8A%E6%86%A9%E8%B3%87%>

E8%A8%8A/%E5%85%A5%E5%9C%92%E9%A0%88%E7%9F%A5/%E6%9D%B1%E6%B2%99%E7%92%B0%E7%A4%81%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%9C%92，查閱日期：2022 年 1 月 30 日。

29. 國家發展委員會，2012，國家氣候變遷調適政策綱領，取自：
<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=5E865E40CA33E974&upn=5A6FC15150F6BF01>，查閱日期：2022 年 1 月 17 日。
30. 蕭富元，1991，為台灣造像的人，取自：<https://www.gvm.com.tw/article/2175>，查閱日期：2022 年 1 月 15 日。
31. 921 網路博物館，2009。921 十週年回顧，取自：
http://921.rel.org.tw/record/rec_local.html，查閱日期：2022 年 1 月 20 日。