

「海岸管理法推動歷程實錄及策進作為之探討」案

期末報告審查會議議程

壹、背景說明

- 一、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，擁有許多豐富自然資源，卻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，造成環境災害，影響海岸生態體系之平衡，實為一具有高度敏感性、脆弱性及多元、不可逆性之區域。
- 二、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，其環境受到人口與產業密集聚集的壓力，使得海岸土地利用漸趨多元化，甚而各產業競用海岸土地、鄰避設施林立、污染事件層出不窮等問題頻頻發生，惟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，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，因立法院屆期不續審未能完成立法。期間，因應海岸生態遭受破壞、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、永續整體發展方案等相關政策及作為，以落實海岸地區永續發展之理念。
- 三、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，是各界期盼「海岸法」草案儘速完成立法。行政院於 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 日公布施行。

四、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，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，各該條文對於後續海岸管理之規劃及管理影響深遠，有必要將立法過程及重要變革詳予紀錄，以供後續執行海岸管理之參考。

五、海岸管理法 104 年 2 月 4 日公布施行後，本部於 104 年 8 月 4 日劃設、107 年 8 月 3 日及 111 年 4 月 8 日修正公告「海岸地區範圍」；於 105 年 2 月 1 日發布施行「海岸管理法施行細則」等 5 子法，續於 107 年至 109 年間陸續辦理其中 3 子法修正發布作業；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。

六、海岸管理法自立法迄今已超過 6 年時間，為鑑往知來，需要委託專業團隊蒐整歷史重要文件及相關資料，詳實記載立法歷程及政策轉折過程，以及探究現行相關機制及配套措施，是否符合立法原意及國際趨勢，並進一步研提專業意見，以作為策定未來方向之參考，同時透過空拍影像、訪談或會議實錄等方式深化紀錄，爰編列經費委託辦理本案（契約規定之工作計畫內容詳附錄），俾供後續海岸管理參考。

七、本案於 111 年 12 月 28 日與中華民國海洋事務與政策協會（以下簡稱規劃單位）簽訂委託契約，於 111 年 1 月 21 日、3 月 1 日、3 月 22 日、5 月 9 日、8 月 16 日、10 月 19 日召開 6 次工作會議，期間於 111 年 7 月 6 日召開期中報告審查會議，並於 111 年 4 月 21 日、9 月 20 日召開 2 次專家學者座談會。今規劃單位依契約規定期限（自簽約日次日起 300 日曆天內）於 111 年 10 月 21 日提送期末報告書，為廣納專家學者、有關機關之意見，以及審查本案期末報告書內容，爰召開本次會議。

貳、議程

一、主席宣布開會

二、作業單位說明

三、規劃單位簡報及播放紀實影片（35 分鐘）

四、綜合討論

五、散會

附錄 契約規定之工作計畫內容

一、辦理法案相關資料蒐整及探討（※期中、**期末階段應辦事項**）

本案以詳實紀錄海岸管理法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，應辦理工工作項目以下列 3 階段分述：

（一）立法前（※期中應辦事項）

1. 蒐整我國推動海岸管理相關制度之時空背景（如 76 年解嚴前後）、世界潮流趨勢及演變情形等資料。
2. 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，至少包括：
 - （1）自 62 年制定「農業發展條例」（海埔新生地）至內政部 82 年訂定（85 年、88 年修正）「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」，再至 90 年「非都市土地開發審議作業規範」增訂「海埔地開發」（現稱填海造地）專編等。
 - （2）73 年、76 年行政院核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」。
 - （3）88 年內政部研擬「臺灣地區海岸管理計畫草案」。
 - （4）90 年起內政部辦理「國土利用監測計畫」。
 - （5）96 年行政院核定「永續海岸整體發展方案」及 102 年行政院核定「永續海岸整體發展方案（第二期）」。
 - （6）98 年起內政部營建署辦理「海岸復育及景觀改善示範計畫」（98-103）。
 - （7）101 年行政院核定「國家氣候變遷調適政策綱領」及 103 年核定「國家氣候變遷調適行動計畫（102-106 年）」。

(8)102 年（106 年修正）內政部公告實施「全國區域計畫」。

(9)其他經本案工作會議決議應配合分析之相關政策、計畫及作為。

（二）立法中（※期中應辦事項）

1. 蒐集行政院 86 年、89 年、91 年、97 年、103 年送立法院之海岸法（草案）版本，以及立法院 104 年審議通過版本，並彙整該 6 版本條文變遷情形。

2. 蒐集海岸法（草案）自立法院第 8 屆立法委員任期起始日（101 年 2 月 1 日）至行政院 103 年 6 月 26 日送立法院期間，於本部（內政部）討論與行政院審議過程之相關會議資料及紀錄（僅有錄音檔部分，請協助轉為重點文字紀錄），包含行政協商會議、內部工作會議及行政院審議會議等，並針對重要政策決議事項及重要條文逐一整理立法原意及立法說明。

3. 蒐集立法院審議過程相關會議資料及紀錄，包含整合研商會議、內政委員會審查會議、公聽會、朝野黨團協商會議、全體委員會及相關會議等。

4. 彙整海岸管理法行政院 103 年 6 月 26 日送立法院版本及立法院 104 年 1 月 20 日三讀通過版本之差異點；並依據所蒐集資料，針對差異點逐一整理立法原意及立法說明，差異點至少包含下列議題：（※期中、**期末應辦事項**）

(1)第 1 條立法目的增訂「維持自然海岸零損失」之立意，其與第 25 條、第 26 條特定區位許可之關係。

(2)第 6 條增訂發布「海岸管理白皮書」之立意，其與第 8 條「整體海岸管理計畫」各自之功能及定位。

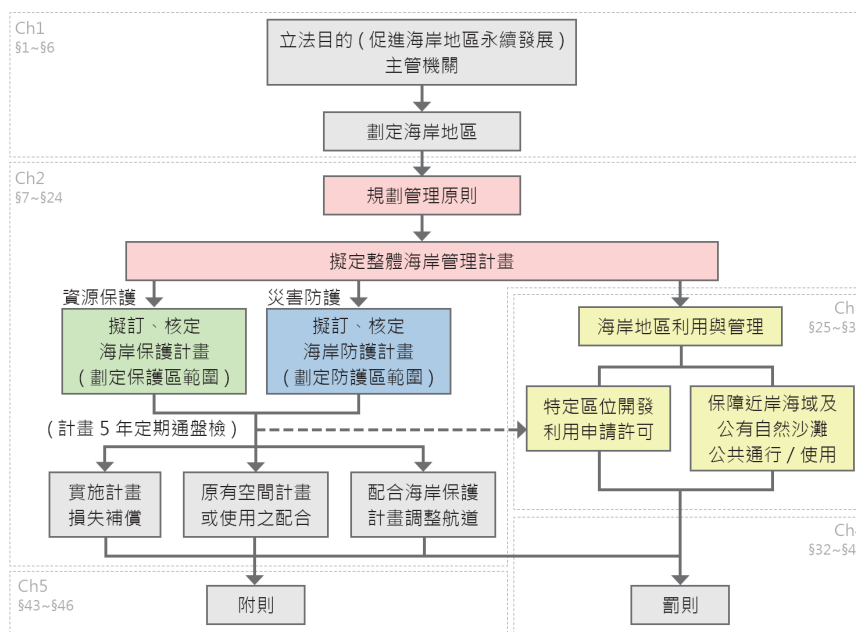
(3)第 7 條增訂「海岸地區之規劃管理原則」之立意，各款與各相關條文之連結關係。

- (4)第 8 條「整體海岸管理計畫」應擬訂內容之差異事項，如將「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，以及第 44 條將「整體海岸管理計畫」公告實施期限由本法施行後 3 年縮減為 2 年之原由。
- (5)第 11 條增訂須劃定「重要海岸景觀區」及訂定「都市設計準則」之立意及內涵。
- (6)第 12 條、第 13 條有關海岸保護區及其計畫之差異分析，如第 12 條第 1 項應劃設海岸保護區之各款情形，以及第 13 條第 3 項增訂必要時擬訂禁止及相容使用事項之保護計畫。
- (7)第 15 條海岸防護計畫應載明事項及涉及海岸保護區應辦理事項之差異。
- (8)第 20 條增訂船舶航行有影響海岸保護或肇致海洋污染之虞者，得公告調整航道之立意及其公告機關。
- (9)刪除原第 25 條填海造地 10 年內不得變更使用相關規定之原由。
- (10)第 28 條增訂對於具有公共利益之海岸保護等事項得予適當獎勵及表揚，以及第 29 條、第 30 條新增得成立海岸管理基金之立意。
- (11)第 31 條獨占性使用管制區域增加公有自然沙灘之立意，以及但書相關規定調整之原由，如區分為但書前段及但書後段，以及將「重要產業發展及其他公益性事業」調整為「公共福祉」等。
- (12)法案名稱從「海岸法」調整為「海岸管理法」之原由。
- (13)立法院院會 104 年 1 月 20 日三讀通過之「附帶決議」的背景、考量及對應條文或機制。

(14)其他經本案工作會議決議應配合分析議題。

(三) 立法後 (※期末應辦事項)

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（法案架構如下圖）。



(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。

二、訪談海岸管理法立法推動過程及重要議題有關人士

- (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。(※期中應辦事項，並於第 2 次工作會議前提出討論)
- (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，本署得視需要請受託團隊向本部、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。(※期中、**期末應辦事項**)

三、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（預計 2 場，期中簡報前、期末簡報前各召開 1 場，每場出席專家學者至少 6 人，預計參與人數 50 人；地點以本署場地為優先，每場時間預估為半天）。(※期中、**期末應辦事項**)

四、研提海岸管理法後續推動或修正之政策方向及重點

依據海岸管理法相關資料蒐整及探討結果，並配合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），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：(※**期末應辦事項**)

- (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。

五、空拍及製作紀實影片

- (一) 空拍（空中攝影）

1. 研提空拍企劃，包括空拍地點、處數、操作方式及相關內容。(※期中應辦事項)
2. 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本部審議案件所在處等為原則。(※期中、末應辦事項)
3. 針對與本署討論後擇定之地點（至少 3 處），進行影像空拍紀錄。(※期中、**期末應辦事項**)

(二) 紀實影片

1. 研提紀實影片腳本，包含影片主軸、架構、素材（如人物場景）、後製規劃（如剪輯、錄配音、音樂、音效）及相關內容等。(※期中應辦事項)
2. 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。(※**期末階段應辦事項**)
3. 影片成果 (**※期末階段應辦事項**)
 - (1) 製作拍攝完整成果版全長至少 10 分鐘影片，以及剪輯精華版 1 分鐘至 3 分鐘影片。
 - (2) 拍攝影片須採用高畫質或以上之高解析度之攝影系統拍攝及後製影片，拍攝影片原始檔解析度為 1920x1080(HD)，影片長寬比為 16：9。
 - (3) 影片有中(繁體)、英語版之語言及字幕，專業名詞請專業人士或相關科系教授審稿、校正。
 - (4) 自行創作率（實景、實況、訪談拍攝部分）至少佔 90%，剪輯引用既有作品時，畫面品質應經本署審查通過，並不得有剽竊他人版權或偽造等情事。

(5)光碟具「全部播放」、「分段播放」等選單功能，全部影片撥映完畢，需可自動再回主選單。

4. 紀實影片之相關資料及影片，涉著作權約定事宜者，皆依核定工作計畫規定及簽訂契約規定辦理。

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