



健全海岸地區開發計畫審議機制探討

開發業者座談會

107.09.14(五)

委託單位：內政部營建署

規劃單位：國立成功大學

簡報架構

壹、海岸地區開發計畫所涉及相關審議機制概述

貳、座談議題：提升海岸地區開發計畫所涉相關許可之
審議效率建議方案

議題一：本計畫研擬**相關審查程序先後順序之建議**內容是否妥適，提請討論。

議題二：本計畫研擬**避免重複審查之建議處理方案**是否妥適，
提請討論。

(一) **避免重複審查之建議處理原則**

(二) **法定申請書圖格式類似、重複之項目處理建議**

(三) **相關法規審查規定之比較分析並建議重複審查項目
於各審議委員會之操作建議**

(四) **相關審議法規修正建議**

議題三：有關建議**成立離岸風機案件專責機關窗口**是否妥適，
提請討論。

壹、海岸地區開發計畫所涉及相關審議機制概述

● 位於海岸地區特定區位申請許可案件，同時涉及

海岸特
定區位
許可

海域用
地區位
許可

非都市
土地開
發許可

環境影
響評估

水域開
發利用
前水下
文化資
產調查

在中華民國
大陸礁層鋪
設維護變更
海底電纜或
管道之路線
劃定許可

開發計
畫之目
的事業
籌設許
可、施
工許可

…等許可



審議機制之立法目的、許可條件、法定申請書圖格式、委員會組成皆有類似或重複之處，致使在審議過程中部分議題重複被探討，開發案件自申請至取得許可期間較為冗長。

本計畫目標一

釐清「海岸管理法」第25條所規範之「一級海岸保護區以外特定區位」申請案件之審議機制，與其他有關目的事業法審議制度之程序及重複情形。

壹、海岸地區開發計畫所涉及相關審議機制概述

● 相關審議機制立法目的

• 海岸管理法：

依「海岸管理法」第1條：「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。」

• 區域計畫法：

依「區域計畫法」第1條：「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利。」

• 環境影響評估法：

依「環境影響評估法」第1條：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。」

• 水下文化資產保存法：

依「水下文化資產保存法」第1條：「為保存、保護及管理水下文化資產，建構國民與歷史之聯繫，發揚海洋國家之特質，並尊重聯合國保護水下文化資產公約與國際相關協議之精神。」

• 在中華民國大陸礁層鋪設維護變更海底電纜或管道之路線劃定許可辦法：

依「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」第1條：「為維護與行使中華民國專屬經濟海域及大陸礁層之權利。」

壹、海岸地區開發計畫所涉及相關審議機制概述

● 相關審議機制許可條件

• 海岸特定區位許可案件：

1. 依「海岸管理法」第25條及「一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法」規定，擬具「海岸利用管理說明書」。
2. 由內政部海岸管理審議會審議。
3. 符合海岸管理法第26條第1項之5款原則，所授權訂定之「一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則」之許可條件者，得予許可。

• 海域用地區位許可案件：

1. 依「非都市土地使用管制規則」第6條之2規定，檢附申請書，向中央主管機關申請核准。
2. 由內政部區域計畫委員會審議。
3. 申請符合「非都市土地使用管制規則」第6條之2所定之各款條件者，始得核准。

• 非都市土地開發（含填海造地）許可案件：

1. 依「區域計畫法」第15條之1第1項第2款及「非都市土地開發審議作業規範」規定，擬具申請書。
2. 由內政部區域計畫委員會審議。
3. 符合上開審議作業規範之總編及第11編-填海造地專編規定者，得予許可。

壹、海岸地區開發計畫所涉及相關審議機制概述

● 相關審議機制許可條件

• 環境影響評估案件：

1. 依「環境影響評估法」第6條及「開發行為環境影響評估作業準則」規定，擬具環境影響說明書或環境影響評估報告書。
2. 由環境保護署環境影響評估委員會審議。
3. 經各委員及相關單位確認所提意見業經完整回應者，得予許可。

• 水域開發利用前水下文化資產調查案件：

1. 依「水下文化資產保存法」第9條涉及水域開發利用計畫之調查義務及「水域開發利用前水下文化資產調查及處理辦法」規定，擬具調查計畫書。
2. 由文化部水下文化資產審議會審議。
3. 經各委員及相關單位確認所提意見業經完整回應者，得予許可。

• 在中華民國大陸礁層鋪設維護變更海底電纜或管道之路線劃定許可案件：

1. 依據第6條，所有人應於路線勘測完成或依其他法規規定取得勘測成果資料後，擬訂鋪設路線，檢附申請書、計畫書及下列相關證明文件，向主管機關申請路線劃定之許可。
2. 由內政部地政司審議。
3. 依據第9條規定，經審查符合規定，無本法(中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法)第15條第2項規定情形者，應予許可。

壹、海岸地區開發計畫所涉及相關審議機制概述

● 相關審議機制**法定申請書圖格式**(詳細請參閱期末報告書初稿p. 272-281內容)

本計畫以「海岸利用管理說明書」角度出發，分別與「海域用地區位許可申請書」、「非都市土地開發許可(含填海造地)申請書」、「環境影響說明書」檢視是否有類似、重複之處。

- 「海岸利用管理說明書」與「海域用地區位許可申請書」：於土地使用現況及船舶航行之項目內容有類似、重複之處。
(p. 273)
- 「海岸利用管理說明書」與「非都市土地開發許可(含填海造地)申請書」：於土地使用現況、監測計畫及因應氣候變遷之調適措施之項目內容有類似、重複之處。
(p. 275-276)
- 「海岸利用管理說明書」與「環境影響說明書」：於施工期間監測計畫、土地使用現況、環境保護對策(環境衝擊彌補措施)項目有類似、重複之外，於「台電離岸風力發電第一期計畫」之兩本報告書有關船舶碰撞風險之內容幾乎相同。
(p. 278-281)

壹、海岸地區開發計畫所涉及相關審議機制概述

● 相關審議機制委員會組成

• 海岸管理審議會—特定區位許可：

1. 學者專家：具有海岸管理、海岸保護、海岸防護、土地、經濟或環境規劃等相關專門學識經驗者。
2. 民間團體代表：關注海岸發展事務，且具備海岸管理相關學識或經驗者。
3. 政府機關代表：業務主管機關代表或其他業務相關機關之代表。

• 區域計畫委員會—非都市土地開發許可（含填海造地）：

1. 主管建設、都市發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表。
2. 具有區域計畫、大地工程、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者。
3. 關注區域發展事務之熱心公益人士。

• 環境影響評估委員會—環境影響評估：

1. 委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼。

• 水下文化資產審議會—水域開發利用前水下文化資產調查：

1. 審議會專家學者委員之遴聘，應包括下列與水下文化資產相關之任一專長：水下考古、考古、人類學、海洋史、藝術史、水下文化資產管理、水下文物保存科學、船舶工藝、海洋探測、海洋及海岸環境、水下文化資產保存法、海洋法、國家安全、國際法、行政法、海洋政策、外交、國際關係、經濟及其他與水下文化資產相關之專長。

議題一：本計畫研擬相關審查程序先後順序之建議內容是否妥適，提請討論。

說明：

經個別探討「特定區位許可」、「海域用地區位許可」、「非都市土地開發許可（含填海造地）」、「環境影響評估」、「水域開發利用前水下文化資產調查」及「在中華民國大陸礁層鋪設維護變更海底電纜或管道之路線劃定許可辦法審議」之許可審議先後順序法令規定後，**部分審議機制並無相關法令規定順序**。（詳議程附件）

提升審議效率方式主要以**聯席審查**與**併行審查**進行探討，其優缺點分析如下所示：

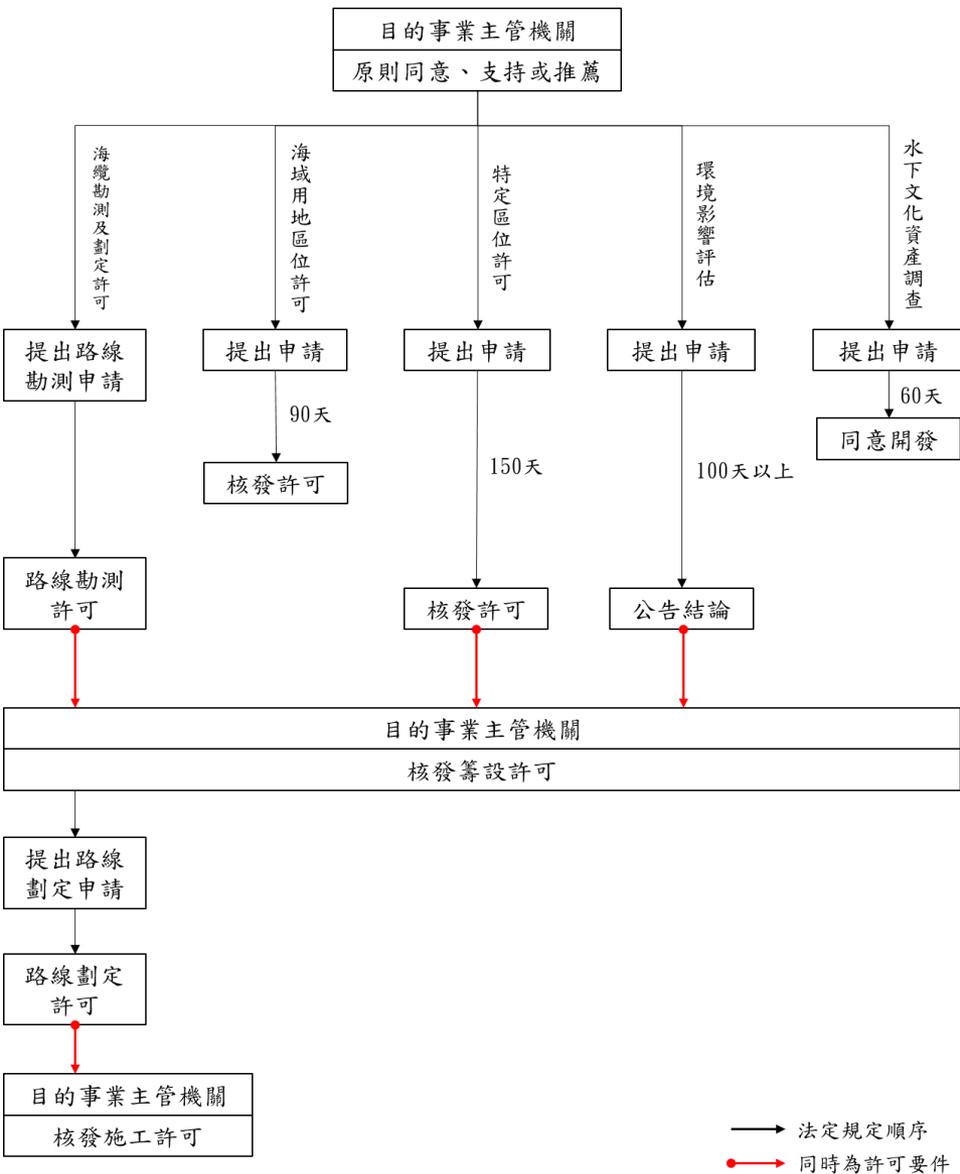
	優點	缺點
聯席審查	1. 審查委員間可相互交換意見。 (重複議題可一起討論)	1. 不易協調全部委員開會時間。 2. 會議討論時因觀點、意見不同， 不易聚焦 。 3. 會議時間拖延 。
併行審查	1. 依各審查委員會之專責項目審議 2. 會議議題 聚焦 。(如海岸管理審議會針對海岸保護、海岸地區永續發展等) 3. 加速審議時間，提升行政效率 。	1. 相同議題會有 重複審查 之疑慮。 2. 分工不易項目，造成審查結果不一致之疑慮 。(考量開發計畫申請許可之時程先後有別，若審查項目重複，且已依其他法令完成審查程序者，申請人得依其原核准之內容辦理。)

➤ 離岸風力發電案件：

考量目前提送海審會案件以離岸風力發電案件居多，該種案件同時涉及「特定區位許可」、「海域用地區位許可」、「在中華民國大陸礁層鋪設維護變更海底電纜或管道之路線劃定許可」、「環境影響評估」、「水下文化資產調查」及依電業法之「籌設許可、施工許可」審議。依現行法令規定之順序流程及本計畫建議之順序進行說明。

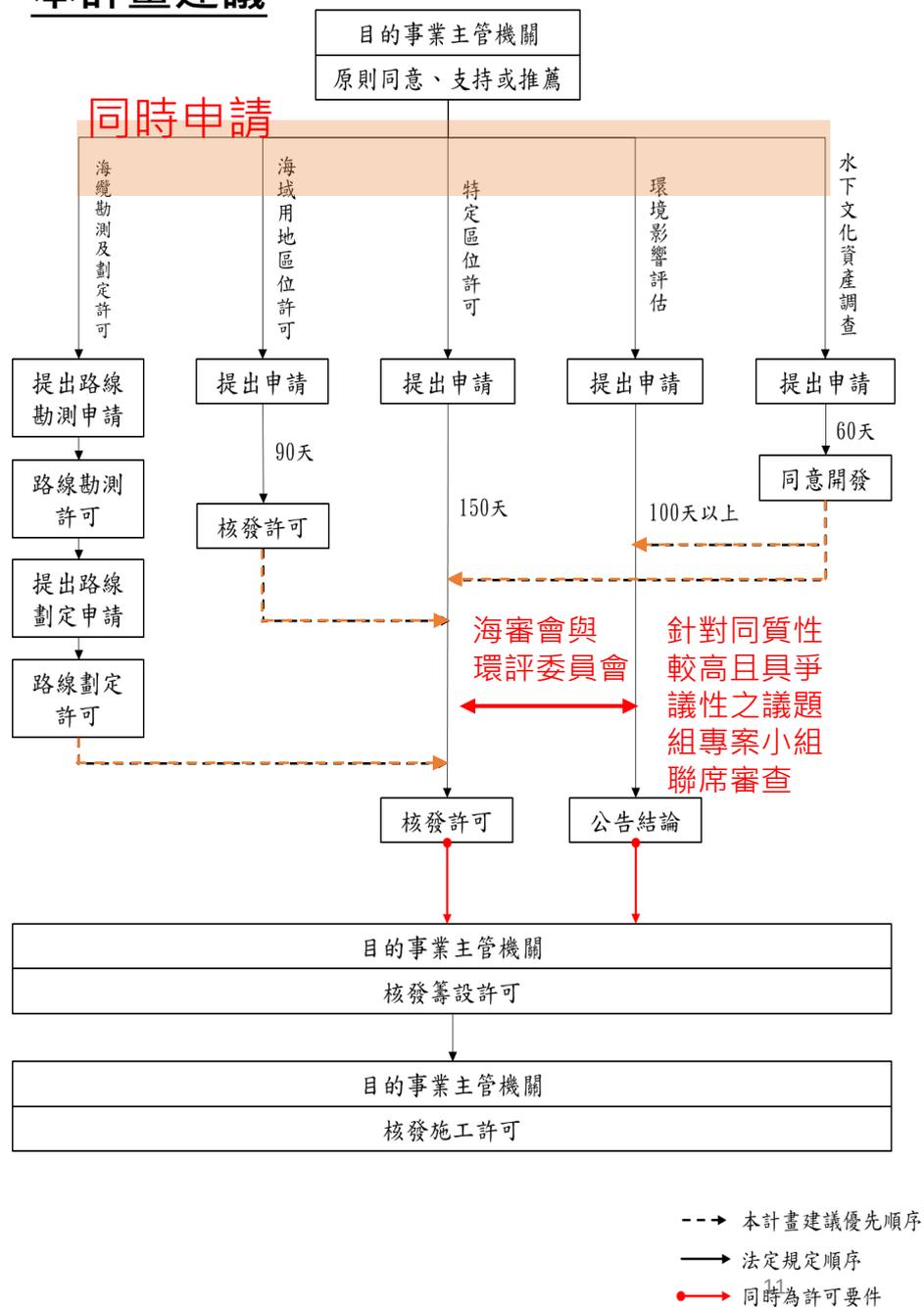
依現行法令規定

離岸風力發電開發案件



本計畫建議

離岸風力發電開發案件

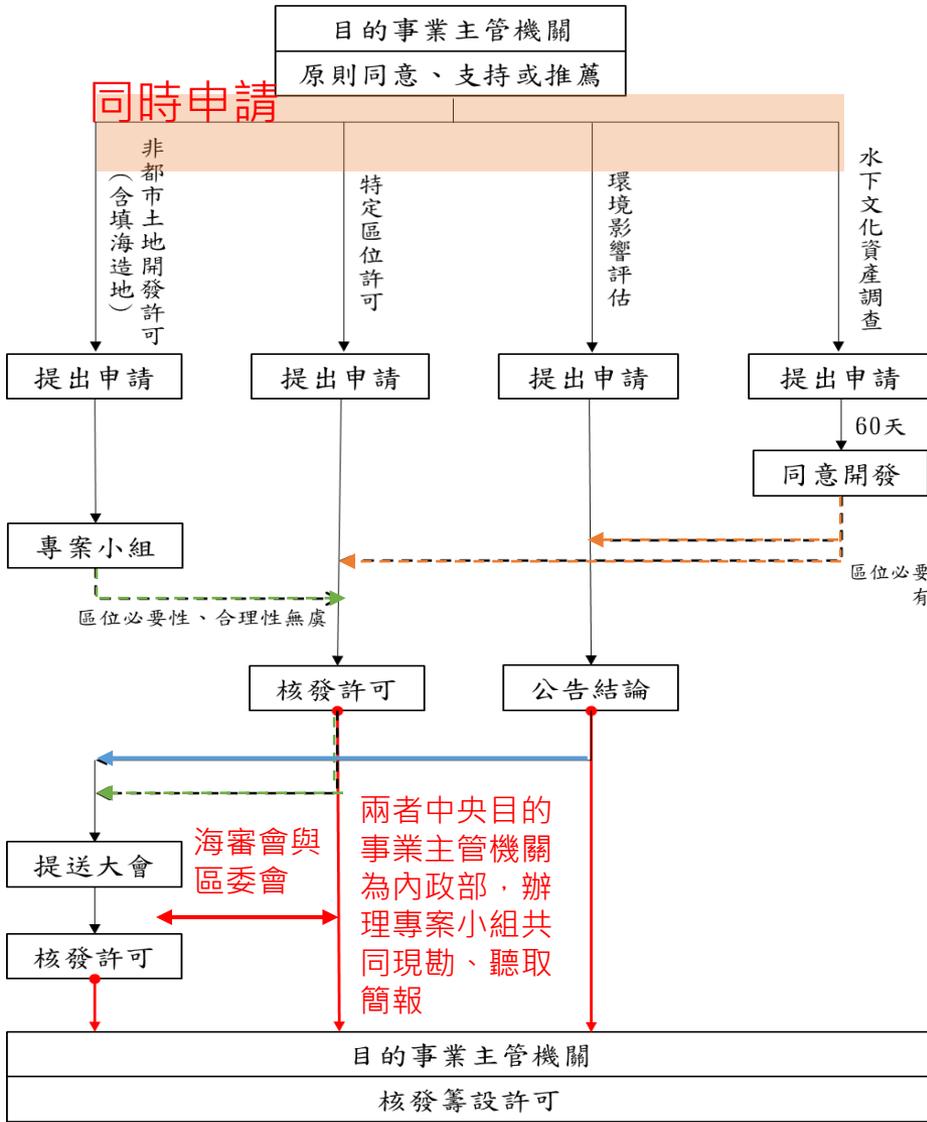


➤ 填海造地之案件（以工業區開發為例）：

該種案件類型同時涉及「特定區位許可」、「非都市土地開發許可（含填海造地）」、「環境影響評估」、「水下文化資產調查」與「興辦事業計畫目的事業主管機關相關許可」審議。依開發案件之區位適宜性及合理性無虞者之順序流程及開發案件之區位適宜性及合理性具重大爭議之順序流程進行說明。

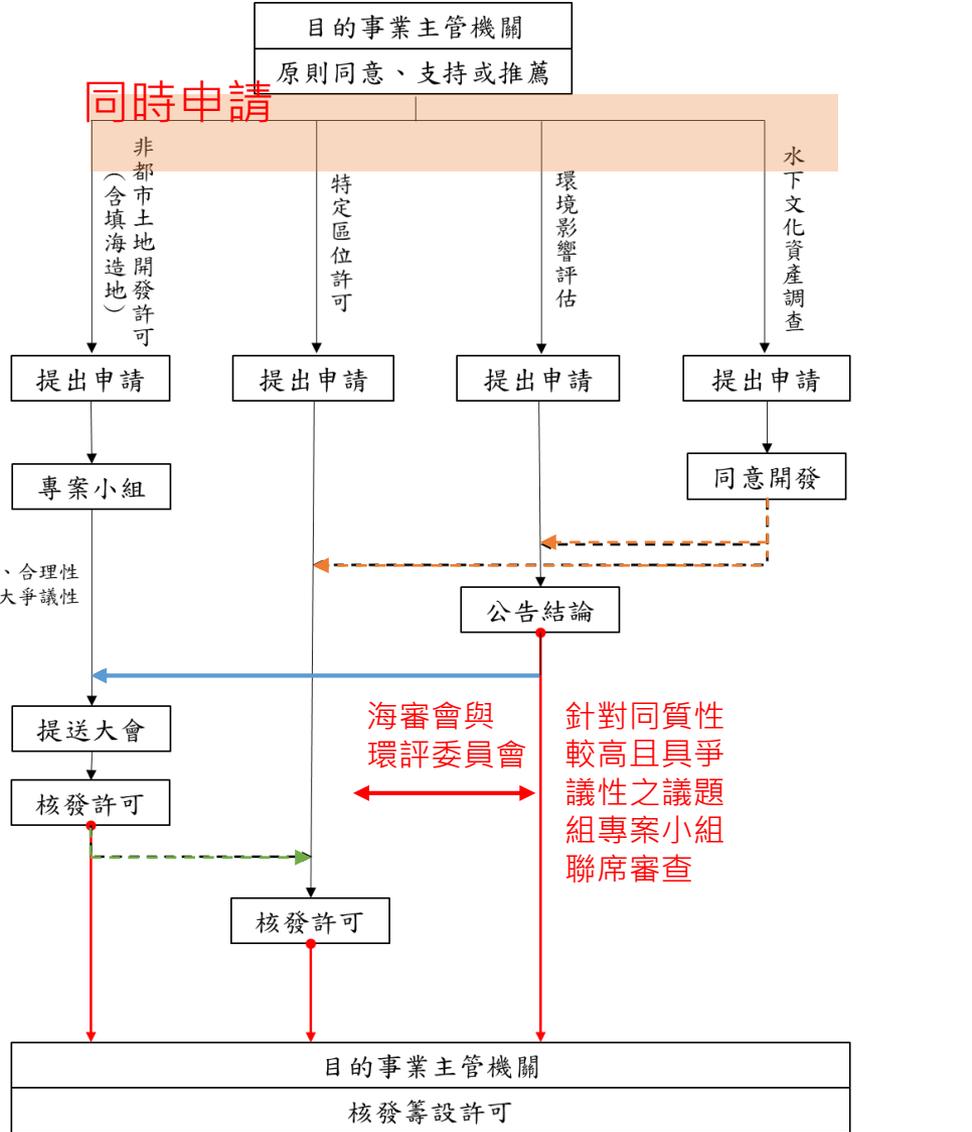
區位必要性、合理性無虞者

工業區開發涉及填海造地開發案件



區位必要性、合理性有重大爭議者

工業區開發涉及填海造地開發案件



--> 本計畫建議優先順序

→ 法定規定順序

●→ 同時為許可要件

--> 本計畫建議優先順序

→ 法定規定順序

●→ 同時為許可要件

議題二：本計畫研擬避免重複審查之建議處理方案是否妥適，提請討論。

說明：

一、避免重複審查之建議處理原則

(一) 依立法目的區分

1. 涉及海岸保護、防護及永續利用等海岸管理精神者，海岸地區特定區位內，申請許可案件之許可條件，業明定於「海岸管理法」第26條，及「一級海岸保護區以外特定區利許可案件審查規則」。故涉及該條規定**有關海岸保護、防護及永續利用等海岸管理之項目**，均應以「**海岸管理法**」之審議為主。
2. 涉及**預防及減輕開發行為對環境造成不良影響**，藉以達成環境保護之目的者，屬於環境自然生態調查、預測，則依「**環境影響評估法**」審議為原則。
3. 涉及**空間規劃與土地使用管制者**，應依「**區域計畫法**」、「**國家公園法**」或「**都市計畫法**」審議為原則。
4. 涉及其他目的事業法如漁業權補償、濕地、或水下文化資產等，應回歸其目的事業主管機關審查，並尊重其目的事業主管機關之意見與審議結果辦理。

(二) 依許可條件區分

1. 海岸地區特定區位申請許可案件，符合「一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則」之許可條件者，得予許可。
2. 海域用地區位案件，符合「非都市土地使用管制規則」第6條之2所定之各款條件者，始得核准。
3. 非都市土地開發（含填海造地）案件，符合「非都市土地開發審議作業規範」之總編及第11編-填海造地專編規定者，得予許可。
4. 環境影響評估案件，符合「開發行為環境影響評估作業準則」規定，並經各委員及相關單位確認所提意見業經完整回應者，得予許可。
5. 水下文化資產案件，符合「水域開發利用前水下文化資產調查及處理辦法」規定，並經各委員及相關單位確認所提意見業經完整回應者，得予許可。
6. 在中華民國大陸礁層鋪設維護變更海底電纜或管道之路線劃定許可辦法之案件，經審查符合規定，無本法(中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法)第15條第2項規定情形者，應予許可。

(三) 依是否已完成審查區分

考量開發計畫申請許可之時程先後有別，按照本計畫建議之審議程序，如海審會與區委會兩者審議程序具有先後順序，如遇類似或重複審查之項目，建議兩者可參考彼此審議過程之紀錄或結果，並就不足部分，再予以審議，以避免重複審查。如海審會及環境影響評估一方先已完成審查，另一方可就其審查結果，作為審議評斷及判准之參考依據，並就其再不足部分，再予以審議，以避免重複審查。

(四) 依審查項目細緻完整性區分

以「審查規則」、「非都市土地開發審議作業規範」與「開發行為環境影響評估作業準則」審查項目，及報告書件內容、會議紀錄較為細緻完整者，則依其審查為主。如：涉及生態調查等審查議題層面，經審酌環評之審議項目及內容已大致含括海審會審議內涵，故建議應可就其審查結果，作為海審會審議評斷及判准之參考依據，並就其不足部分，再予以審議，以避免重複審查。

二、法定申請書圖格式類似、重複之項目處理建議

本計畫以「海岸利用管理說明書」角度出發，分別與「海域用地區位許可申請書」、「非都市土地開發許可（含填海造地）申請書」、「環境影響說明書」檢視是否有類似、重複之處。為了更清楚申請書實際內容為何，以「桃園觀塘工業區」與「台電離岸風力發電第一期計畫」其送審之相關審議之書圖文件作為比對基準，就申請書圖格式內容重複部分建議如下：

- (一) 考量「海域用地區位許可」係整合多元用海需求，建立海洋使用秩序，故應先就區域範圍是否重疊或可能產生衝突疑慮進行審查，故本計畫程序建議「海域用地區位許可」須於申請「特定區位許可」前取得許可。並建議「海岸利用管理說明書」中檢附申請範圍與其他使用重疊或鄰近之空間圖說及座標，以及所涉目的事業主管機關或申請人之同意文件作為附件。
- (二) 「海岸利用管理說明書」與「非都市土地開發許可（含填海造地）申請書」。考量兩者審議程序具有先後順序，先完成審議一方之計畫書定稿本內容可引用於尚未完成審議一方，並註明引用已先完成審議之報告書章節內容。
- (三) 「特定區位許可」與「環境影響評估」為併行審查，就章節內容重複之問題，建議先完成審議一方，其說明書定稿本內容可引用並註明引用已先完成審議之報告書章節內容。

三、相關法規審查規定之比較分析並建議重複審查項目於各審議委員會之操作建議

(一) 相關法規審查規定之比較分析

依本署107年7月20日邀集相關單位召開第2次「一級海岸保護區以外特定區位審查規則修正研商會議」之修正草案、「非都市土地開發審議作業規範總編與第十一編填海造地」及「開發行為環境影響評估作業準則」進行審查項目比對，並提出審查處理之建議。(詳議程p.16-p.41)

(二) 重複審查項目於各審議委員會之操作方向

1. 海岸地區主管機關 (海岸管理審議會)

海審會依循「一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則 (修正草案)」逐條檢視申請案件是否符合許可條件。並以海岸保護、海岸防護、永續利用、保障公共通行或具替代措施、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施、彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施之有關事項為主。

2. 土地使用主管機關 (區域計畫委員會)

考量兩者審議程序具有先後順序，有關類似重複之審查項目，後審議一方可參考先完成審議結果，並就不足部分，再予以審議。並建議雙方專案小組提送大會審查時，建議檢附另一方重複審查項目表及針對重複審查項目之意見，供委員參考。(類似重複審查項目詳議程表3，p.42-p.44)

(二) 重複審查項目於各審議委員會之操作方向

3. 環保主管機關（環境影響評估審查委員會）

本計畫建議特定區位許可與環境影響評估同時受理併行審查，並針對同質性較高之議題雙方擬專案小組聯席審查。建議與環境影響評估重複審查之項目，先完成審查一方結果供另一方參考，委員會可就其審查結果，作為審議評斷及判斷之參考依據，並就其不足部分，再予以審議，以避免重複審查之情形發生。（類似重複審查項目詳議程表4，p. 44-p. 45）

(三) 修訂相關審議法規，避免審查內容重複

1. 修正「一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則」（修正建議詳議程p. 45-p. 47）

2. 修正「開發行為環境影響評估作業準則」

「環境影響評估」除了依「開發行為環境影響評估作業準則」審查亦採納審查委員之意見，且由於環評審查委員之專業背景較多元，為有利審查內容及項目更為聚焦，建議環保署可針對「開發行為環境影響評估作業準則」進行更明確規範之修正。

議題三：有關建議成立離岸風機案件專責機關窗口是否妥適，提請討論。

說明：

- 一、本計畫回顧三個國外海岸管理案例，英國由中央政府管轄，設立海洋管理機關負責海岸地區相關法律及政策與計畫綜合性評估，如環境影響評估、海洋保護區設立、水架構準則與廢棄物架構準則；澳洲於海岸管理區內以州發展基礎設施規劃部高層負責，非海岸管理區則由地方政府遵循中央政府之規定制定相關規範，並進行綜合性管理與評估；美國則依聯邦政府與州政府之層級由不同的中央單位海域地區管轄，其中加州政府亦設立加州海岸委員會進行海岸開發計畫審查。其三者共同處為設立**單一專責機關專職負責**，並**強化跨部會機關間溝通協調**，提高開發決策共識。
- 二、目前國內**經濟部能源局設立「風力發電單一服務窗口」**，主要工作事項為政策研擬與推動包含政策法規研擬、陸域風場推動、離岸示範計畫、離岸區塊開發、綠能躍升計畫及政策推廣宣導。
- 三、**內政部營建署亦多次向經濟部能源局反映希望由經濟部能源局統籌各開發業者案件資料統一申請**，以利增加行政審查效能。

- 四、依目前臺灣風力發電審議，**各家開發業者須個別針對不同審議許可進行申請**，導致離岸風機案件從申請階段至核發施工許可，須耗相當長的時間。
- 五、故本計畫建議經濟部能源局「風力發電單一服務窗口」除進行政策研擬與推動、技術研發與推廣外，可**比照目前臺灣科學園區開發規劃機制，由目的事業主管機關科技部專職負責選址、開發、租售到管理**，僅須辦理招商吸引業者設置即可，業者不須自行申請相關土地使用管制之審議。
- 六、「風力發電單一服務窗口」可了解相關審議重點及書圖文件格式內容**制定公版，提供申請人依循公版格式進行申請**，再將離岸風機申請案件提送各相關審議單位進行審查。解決申請書件內容落差導致頻繁補正書件而延宕時間，並提升審議效率。
- 七、**建議營建署**可參照行政院經濟建設委員會於89年3月報行政院核定之「改進土地使用變更審議機制方案」，向**國家發展委員會提案**，請**該會擔任協調各部會審議機制之角色**，以利本計畫所擬之建議方案更具有可行性。

簡報結束 提請討論

