

內政部營建署委託

我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃

計畫（研究）題目：我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃
計畫（研究）經費：參佰捌拾萬伍仟元整
研究起時：中華民國九十五年三月
研究迄時：中華民國九十五年十二月
研究（受託）單位：財團法人中華顧問工程司
研究目的： （一）調查統計及數化未登記土地之面積與區位 （二）蒐集彙整近岸海域重要環境資源資料 （三）建構海域及未登記土地落實於土地使用管制之法制化機制
預期效益： （一）蒐集整合各權責單位既有資料，有效掌握國內近海海域及未登記土地空間資訊。提供營建史及各部會後續統計及資源規劃參考 （二）彙整近岸海域環境資源調查資料，有助於國內海域資料庫之建置。 （三）提供海域及未登記土地法制化建議，作為未來國土計畫法、區域計畫法、海岸法等相關法令修法之參考。
計畫摘要（中文）： 台灣四面環海，海岸土地面積廣大，沿海地區蘊藏豐富之生物與景觀資源。近年來，海岸土地利用漸趨多元化。為確保自然環境資源之永續發展，海岸空間之利用應兼顧保育與開發。目前各區域計畫實施範圍僅含各縣市行政轄區，海域及海岸並未納入實施範疇。 營建署執行本計畫主要目的在於研訂相關管理計畫，有效管理海域與海岸、河川及高山等未登記土地，並掌握近岸海域及海岸相關資源，以配合各區域計畫第二次通盤檢討及未來「國土計畫法」、「海岸法」、「國土復育條例」完成立法後之執行。 本計畫所完成之具體成果包括「調查統計及數化未登記土地之面積與區位」、「蒐集彙整近岸海域重要環境資源資料」、「建構海域及未登記土地落實於土地使用管制之法制化機制」、「土地測量登記操作技術之具體建議」及「繪製未登記土地之範圍分布成果圖」。

計畫摘要（英文）：

Taiwan is surrounded by the sea, it is enriched with ample biological and scenic resources in the coastal area. In recent years, the utilization of the coastal areas is diversified. In order to assure sustainable nature resources development, conservation and development in the coastal areas should be given equal attention. At the present stage, the implementation scope of various regional planning only reaches the jurisdiction of every counties and cities. The sea and the coastal areas are not subsumed.

The purpose for The Construction and Planning Agency, MOI to carry out this project is to draft related plans to effectively administer unregistered land in coastal areas, rivers and mountainous areas, and to get over the resources in near-shore and coast areas to proceed the second over all review of the Regional Plan. More over, the “Territory Planning Law”, “Coast Law” and the “Territory Recovery Regulation” can be enforced after legislation.

The achievement of this project includes "The census of the areas and locations of the unregistered lands", "Collecting and integrating environmental resource data in the coastal area of vital importance", "Establishing the mechanism for managing the unregistered land and the coastal area ", "Concrete suggestions of the operation and technologies to surveying and land registration" and "Plotting the unregistered land distribution map".

印製份數：100

工作人員：

計畫主持人：管長青

協同主持人：簡連貴、邱文彥

研究顧問：賴宗裕、楊重信、華宜昌

研究團隊：許硯蓀、李信志、張志新、馮宗盛、楊萬蓉、林伯勳、許智翔、馮漢夙

本署承辦人員：

朱慶倫、廖文弘、張景青、朱偉廷

目 錄

圖目錄.....	伍
表目錄.....	捌

第一章 緒論

1.1 計畫緣起.....	1-1
1.2 計畫目標.....	1-1
1.3 計畫內容與研究流程.....	1-2
1.4 計畫範疇界定與需求分析.....	1-5

第二章 未登記土地調查與界定

2.1 引言.....	2-1
2.2 未登記土地調查探討.....	2-1
2.3 近岸海域及未登記土地現況分析.....	2-7
2.4 小結.....	2-68

第三章 基礎資料調查蒐集與處理分析

3.1 引言.....	3-1
3.2 資料蒐集目的及處理方法.....	3-1
3.3 未登記土地及海域資料概況.....	3-2
3.4 已蒐集資料項目說明.....	3-10
3.5 資料處理與彙整數化建置範圍與格式.....	3-15
3.6 小結.....	3-20

第四章 近岸海域及未登記土地使用管制規範之分析

4.1 引言.....	4-1
4.2 近岸海域及未登記土地管理適法範圍.....	4-2
4.3 現行非都市土地使用管制適用性分析.....	4-15
4.4 相關法令與其他法源競合關係分析.....	4-24
4.5 相關法令及配套措施建議.....	4-28
4.6 小結.....	4-33

第五章	近岸海域及未登記土地之劃設與施行建議	
5.1	引言.....	5-1
5.2	海域及未登記土地測量登記原則.....	5-1
5.3	使用管制及罰則之初擬.....	5-7
5.4	後續工作重點與施行建議.....	5-28
5.5	小結.....	5-33
第六章	模擬繪圖與成果說明	
6.1	引言.....	6-1
6.2	未登記土地空間分佈繪圖.....	6-2
6.3	未登記土地空間特性分析.....	6-5
6.4	示範區具體繪圖與分析.....	6-10
6.5	未登記土地資料處理建議.....	6-16
6.6	小結.....	6-17
第七章	結論與建議	
7.1	結論.....	7-1
7.2	建議.....	7-5
參考文獻		
附錄一	期末報告委員意見及處理說明	
附錄二	期中報告委員意見及處理說明	
附錄三	期初報告委員意見及處理說明	
附錄四	評選會議委員意見及處理說明	
附錄五	歷次工作會議記錄	
附錄六	諮詢顧問意見	
附錄七	海域使用及未登記土地管理相關現行法規彙整表	

圖 目 錄

圖 1-1 本研究工作流程圖	1-4
圖 1-2 陸域未登記土地空間分布範圍統計圖	1-6
圖 1-3 海域範圍圖	1-7
圖 2-1 沿岸域之區分與名稱圖	2-3
圖 2-2 中華民國第一批領海及鄰接區外界線示意圖	2-5
圖 2-3 海岸地區劃定原則示意圖	2-17
圖 2-4 台灣沿海地區自然環境保護計畫(草案)(第一次通盤檢討)工作範圍示意圖	2-18
圖 2-5 台灣沿海地區自然環境保護計畫(草案)(第一次通盤檢討)後各保護區範圍示意圖	2-20
圖 2-6 淡水河口保護區範圍示意圖	2-21
圖 2-7 蘭陽海岸保護區範圍示意圖	2-23
圖 2-8 蘇花海岸保護區範圍示意圖	2-25
圖 2-9 花東海岸保護區範圍示意圖(1).....	2-29
圖 2-10 花東海岸保護區範圍示意圖(2).....	2-30
圖 2-11 花東海岸保護區-綠島自然保護區範圍示意圖	2-31
圖 2-12 花東海岸保護區-蘭嶼自然保護區範圍示意圖	2-32
圖 2-13 彰雲嘉海岸保護區-蘭嶼自然保護區範圍示意圖	2-34
圖 2-14 東北角海岸保護區-蘭嶼自然保護區範圍示意圖	2-36
圖 2-15 墾丁海岸保護區範圍示意圖	2-38
圖 2-16 北海岸保護區範圍示意圖	2-40
圖 2-17 尖山海岸保護區範圍示意圖	2-42
圖 2-18 九棚海岸保護區範圍示意圖	2-44
圖 2-19 新竹海岸保護區範圍示意圖	2-46
圖 2-20 苗栗海岸保護區範圍示意圖	2-48
圖 2-21 台中海岸保護區範圍示意圖	2-50
圖 2-22 台南海岸保護區範圍示意圖	2-52
圖 2-23 琉球嶼海岸保護區範圍示意圖	2-54
圖 2-24 基隆海岸保護區範圍示意圖	2-56
圖 2-25 澎湖海岸保護區範圍示意圖	2-59
圖 2-26 台灣沿海 12 處海岸保護區	2-61

圖 2-27 漁業資源保護區	2-66
圖 2-28 台灣海域地區功能使用現況圖	2-68
圖 3-1 未登記土地範圍界定操作方式	3-2
圖 3-2 未登地分布範圍概況	3-3
圖 3-3 領海範圍之劃定	3-4
圖 3-4 人工魚礁禁漁區	3-6
圖 3-5 保護礁禁漁區	3-7
圖 3-6 國有林班地範圍圖	3-11
圖 3-7 圖解數化地籍圖範例	3-12
圖 3-8 非都市土地使用管制圖	3-13
圖 3-9 未登記土地、海域範圍數化作業流程	3-16
圖 3-10 合併後地籍圖依縣市為單位進行拆解運算	3-17
圖 5-1 內政部地政司地籍測量、土地登記作業流程	5-2
圖 5-2 DGPS 差分式衛星定位示意圖	5-3
圖 5-3 RTK 即時動態測量示意圖	5-4
圖 5-4 土地總登記辦理程序	5-5
圖 5-5 海岸地區劃定原則示意圖	5-30
圖 6-1 未登記土地模擬繪圖流程	6-2
圖 6-2 宜蘭縣未登記土地範圍示意圖	6-3
圖 6-3 台北縣未登記土地範圍示意圖	6-4
圖 6-4 未登記土地圖模擬繪製(北部石門鄉)	6-5
圖 6-5 未登記土地圖模擬繪製(北部石門鄉)	6-6
圖 6-6 未登記土地圖模擬繪製(北部石門鄉)	6-7
圖 6-7 地籍圖套繪 1/25,000 經建版地圖(新竹山區)	6-7
圖 6-8 地籍圖套繪 1/25,000 經建版地圖(新竹山區局部放大)	6-8
圖 6-9 地籍圖套繪 1/5,000 正射影像(新竹山區)	6-8
圖 6-10 現有土地使用分區圖(一).....	6-9
圖 6-11 現有土地使用分區圖(二).....	6-9
圖 6-12 台中縣未登記土地分佈	6-10
圖 6-13 台中縣未登記土地大甲溪上游分佈	6-11
圖 6-14 大甲溪上游未登記土地衛星圖	6-11

圖 6-15 大甲溪上游未登記土地非都使用分區圖	6-12
圖 6-16 谷關及大安溪未登記土地非都使用分區圖	6-12
圖 6-17 大甲溪天輪壩附近未登地範圍	6-13
圖 6-18 大甲溪下游未登記土地位置圖	6-14
圖 6-19 大里溪上游未登記土地位置圖	6-14
圖 6-20 漁港海埔未登記土地	6-15
圖 6-21 台中港海埔新土地	6-15
圖 6-22 大安海水浴場設施	6-15
圖 7-1 未登記土地範圍示意圖	7-2
圖 7-2 未登記土地套繪方法示意圖	7-3
圖 7-3 海岸地區劃定原則示意圖	7-5

表 目 錄

表 1-1 重要事項與日期列表	1-8
表 2-1 中華民國第一批領海基線表（88 年 2 月 10 日行政院公告）	2-6
表 2-2 淡水河口保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-21
表 2-3 蘭陽海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-23
表 2-4 蘇花海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-24
表 2-5 花東海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-28
表 2-6 彰雲嘉海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-33
表 2-7 東北角海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-36
表 2-8 墾丁海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-37
表 2-9 北海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-40
表 2-10 尖山海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-41
表 2-11 九棚海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-43
表 2-12 新竹海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-45
表 2-13 苗栗海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-47
表 2-14 台中海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-49
表 2-15 台南海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-51
表 2-16 琉球嶼海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-53
表 2-17 基隆海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-55
表 2-18 澎湖海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表	2-58
表 2-19 台灣海岸保護區	2-60
表 2-20 台灣地區以自然保育為目的劃設之保護區	2-63
表 2-21 海域使用分區	2-67
表 3-1 國內現有資料庫分類表	3-9
表 3-2 土地使用分區代碼表	3-12
表 3-3 縣市未登地面積統計分析結果表(GIS 軟體解算).....	3-18
表 3-4 行政區公告面積與 GIS 軟體解算面積比較表	3-19
表 4-1 未登記土地管理適法列表	4-4
表 4-2 海域管理適法列表	4-10
表 4-3 中國大陸地區海洋功能分區	4-13

表 4-4 中華人民共和國海域使用管理法	4-14
表 4-5 土地法部分條文	4-16
表 4-6 非都市土地使用管制規則部分條文	4-18
表 4-7 森林法部分條文	4-18
表 4-8 山坡地保育利用條例部分條文	4-20
表 4-9 國家公園法	4-20
表 4-10 水利法	4-21
表 4-11 制定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知	4-21
表 4-12 國土計畫法(草案)土地使用分區	4-27
表 4-13 海岸保護區土地使用計畫檢討變更事項	4-28
表 5-1 土地登記規則第三章登記之申請及處理	5-5
表 5-2 中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法(第 1~15 條略)	5-18
表 5-3 ※海岸巡防法(第 1~4 條略)	5-18
表 5-4 海岸法草案(第 1~29 條略)	5-19
表 5-5 國土復育條例(草案)(第 1~41 條略).....	5-20
表 5-6 區域計畫法(第 1~20 條略)	5-21
表 5-7 海岸法草案修正條文第五章罰則與報行政院版本對照表	5-22
表 5-8 「中華人民共和國海域管理法」第七章 法律責任	5-27

第一章 緒論

1.1 計畫緣起

台灣地區擁有廣大面積之海岸土地，蘊藏豐富之生物與景觀資源，在自然生態、產業發展、交通運輸、景觀遊憩、國防安全及學術研究上，均扮演重要功能。近年來，隨著人口成長、經濟快速發展與海防管制的開放，使得海岸土地利用漸趨多元化，成為國土利用中不可或缺之新開發空間，惟海岸土地及資源具高度敏感性與脆弱性，一經破壞甚難復原，且海岸空間之利用有其全面性與不可逆性，應兼顧保育與開發始能確保自然環境資源之永續發展。

我國區域計畫法第 15 條規定，區域計畫公告實施後應按照非都市土地分區使用計畫，製定土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經核備後實施管制，故土地未測量登記前，地政機關無法依其使用分區及使用地編定實施管制，查全臺灣地區至 94 年底尚約有 17.2%土地面積為未測量登記土地，形同未管制之土地，且目前各區域計畫實施範圍僅含各縣市行政轄區，海域及金馬等離島並未納入實施範疇。正值內政部營建署辦理區域計畫第二次通盤檢討，針對海域與海岸、河川及高山土地等未登記土地，亟需研訂管理計畫，建立土地使用分區與使用地劃設標準作業程序及配套措施，以利全盤掌握國土規劃利用及管理。

營建署為配合各區域計畫第二次通盤檢討及未來「國土計畫法」、「海岸法」、「國土復育條例」完成立法後之執行，爰委託財團法人中華顧問工程司暨中華民國海洋及水下技術協會辦理「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」計畫，研訂相關管理計畫及配套措施，有效管理未登記土地與完整掌握近岸海域及海岸之相關資源，達到國土保安之目的。

1.2 計畫目標

為落實國土永續利用與發展，本案計畫目標如下。

- 一、整合各部會相關資料，快速、有效地掌握國內未登記土地資源空間訊息，提供營建署後續統計與區位分析用途，落實國土空間規劃工作之基礎。
- 二、彙整各部會所完成近岸海域環境資源調查資料，做為國內海域地形景觀與生態資料庫之基礎。
- 三、完成海域及未登記土地法制化建議，相容於現行非都市土地使用管制制度，可提供內政部相關法令修法及配套措施之實施。

- 四、建立海域及未登記土地測量及登記作業等操作技術程序，提供後續相關單位辦理測量作業、登記作業及使用管制作業及違規處罰作業等之依據。
- 五、妥善規劃及建置實體資料庫，發揮圖資邏輯性及合理性，支援後續國土規劃資訊系統開發。

1.3 計畫內容與研究流程

本計畫主要以我國(包含臺灣本島、外島及離島)海域及未登記土地為範疇，並以近岸海域範圍作為資源蒐集對象，工作內容包括下列各項：

一、調查統計及數化未登記土地及海域之面積與區位

- (一)陸域部分：視資料蒐集情形，以 1/5,000 比例尺依照相片基本圖圖幅建置，高山地區如無 1/5,000 比例尺，則以 1/10,000 比例尺建置。
- (二)海域部分：以領海外界線為界，並以 1/50,000 比例尺建置。
- (三)配合營建署既有地理資訊系統，各項目資料以 ESRI 相容格式建置。

二、蒐集彙整近岸海域重要環境資源資料

近岸海域為本研究範圍之核心區，重要自然地形與生態環境資源之資料建構，有助於作為劃定海域功能分區與使用分區及使用地編定之重要基礎，本項工作項目如下：

(一)範圍：

1. 近岸海域係以平均海水面至等深線 30 公尺或平均海水面向海 6 公里處為範圍，其界限得依生態完整性、海岸環境特性及有效管理之需要調整，以經緯度直線劃設。
2. 以營建署近年來蒐集建置各單位使用之海域及潮間帶區域。

- (二)蒐集自然環境資源資料：前揭營建署已蒐集彙整目前海域使用情形，海岸自然資源部分則尚未完整建置，因此本項工作為蒐集彙整相關研究資料，包含近岸海域之自然地形特色及其重要環境資源，例如潟湖、沙丘、沙洲、珊瑚礁、紅樹林、沼澤、草澤、河口、河灣及海灣、動植物重要生長棲息環境等，並應具體表明資源類型、區位、面積等重要資料及圖示資源位置。

三、建構海域及未登記土地落實於土地使用管制之法制化機制

(一)針對海域及未登記土地落實於現行非都市土地使用管制制度之法制化，包含其他相關法令之修法及配套措施之建議。

(二)相關法令及配套措施與其他法律上之競合關係。

四、操作技術之具體建議

(一)海域及未登記土地測量登記方式之研訂建議。

(二)未登記土地及海域地區如何劃定使用分區及使用地。海域地區如經評估應以有別於現行非都市土地劃定使用分區及使用地之操作方式，具體提出可行方案。另若與目的事業主管機關利用重疊時，研擬其使用分區與使用地之劃設原則。

(三)後續執行方式，包含如何執行使用管制及違規之處罰等。

五、模擬繪製未登記土地之使用分區與使用地之成果圖。

依據前述工作內容與歷次工作會議研討，研究工作流程如圖 1-1 所示。從研究流程圖中，本計畫主要分為兩大部分，分別為：「未登記土地蒐集調查」與「法規適法性探討」兩個軸向展開，其工作內容都包含海域與未登記土地部分。其中「未登記土地蒐集調查」蒐集陸域、近岸海域之使用現況，採用無圖幅方式進行數化作業，最後製作未登記土地之使用分區與使用地成果圖冊，而近岸海域地區之環境資料蒐集，可提供「海域功能分區」檢討之基本資料。

另外「法規適法性探討」作業則探討相關法規競合問題，研擬配套措施；對於未登記土地之測量與登記亦已探討各項方法之可行性，以提供相關管理辦法之擬定與參考，最後透過本研究之成果，達成本先期規劃之目標。

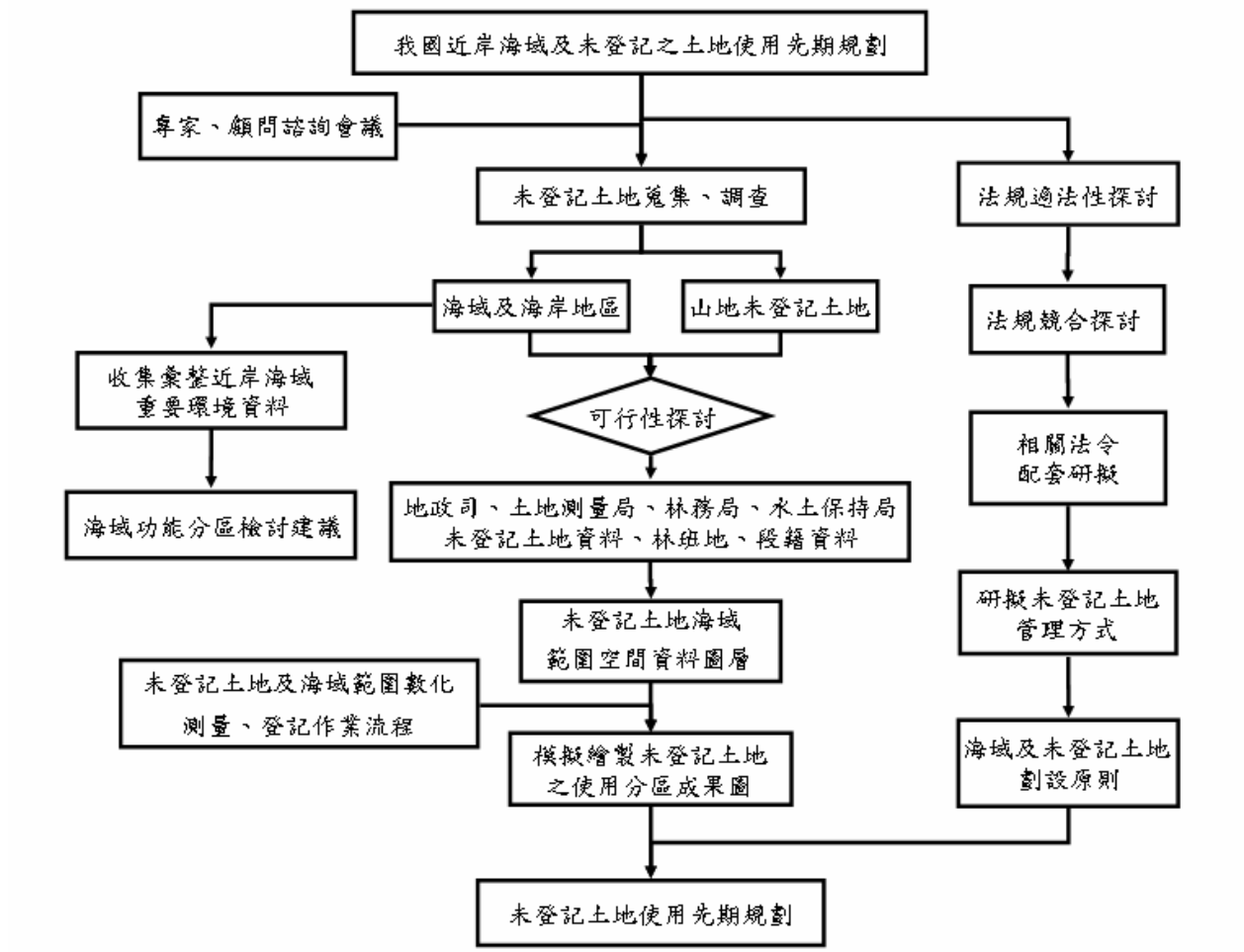


圖 1-1 本研究工作流程圖

1.4 計畫範疇界定與需求分析

由於本計畫執行期間共計約為 9 個月，限於時間及經費因素，故研究範圍主要以我國陸域未登記土地及近岸海域為研究分析範圍及資料蒐集對象。並以二手資料之收集與分析為主，曾多次就資料實際收集情形及本計畫所要達成之目標於工作會議中釐清研究範圍及需求，但仍能提供具體研究成果，達到供主管機關(營建署)及縣市政府後續辦理未登記土地調查、及土地測量登記等為先期規劃之目標。

本計畫調查辦理情形說明如下。

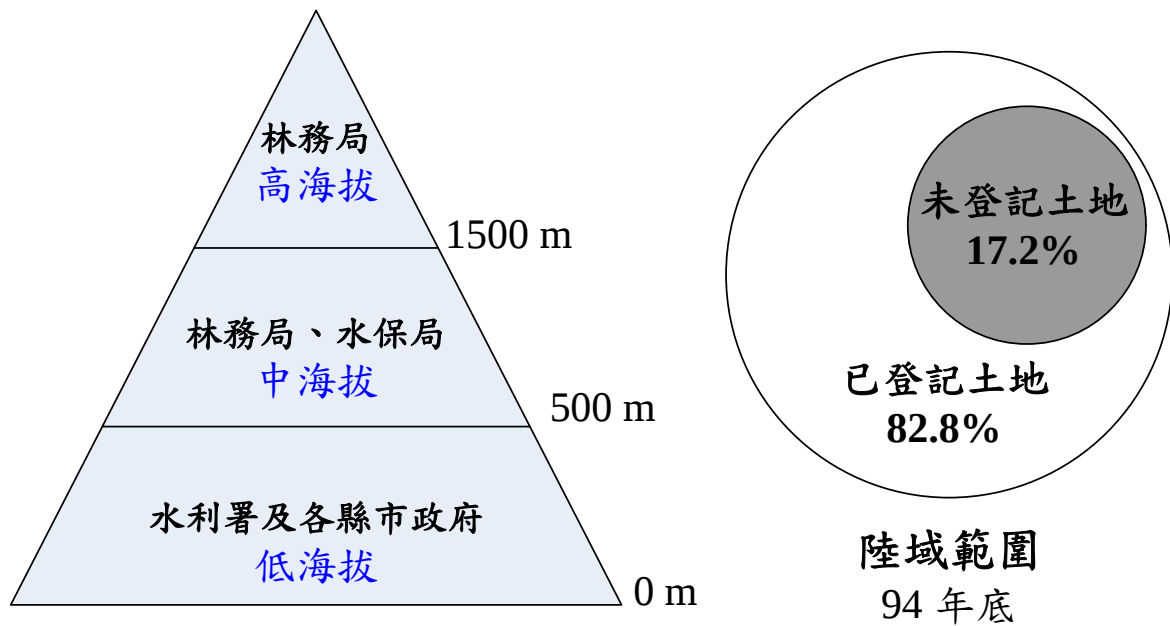
一、調查範圍界定

未登記土地之分布範圍，包含陸域及近海海域兩部分，由於陸域及海域資料收集及研究方式不同，將分別加以界定及說明。

1.陸域部分

陸域部分之未登記土地分布建議依高度加以初步區分，如高海拔(約 1500 公尺以上)、中海拔(約 500-1500 公尺)與低海拔(500 公尺以下)，可初步判識未登地土地之管理單位。

本研究陸域部分之未登記土地資料收集，主要以段籍圖作為資料分析之依據，透過消去法可初步獲得未登記土地之範圍。由於台灣本島與離島地區基礎資料建置情形差距較大，以及地籍圖資不易取得等因素，經過研究團隊之努力及營建署之協助，研究團隊已取得台灣本島 94 年之地籍圖資，為陸域地區未登記土地分析之基礎，並以此為呈現未登記土地空間分布及成果圖冊製作。離島部分由於數值地籍資料尚未完成建置，本計畫無法於研究期間取得該項數值化之地籍圖資，故成果圖冊將以台灣本島為製圖範圍，離島部分經工作會議討論後將提供管理相關建議。



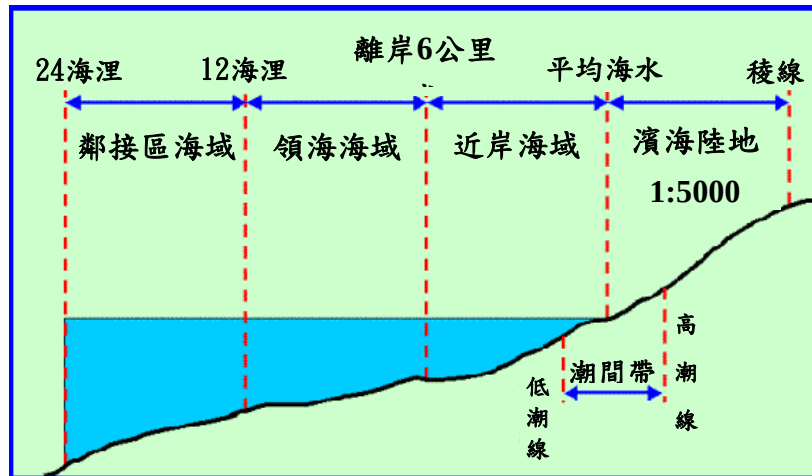
(參考國土復育條例(草案)與中華民國統計資訊網於本計畫繪製)

圖 1-2 陸域未登記土地空間分布範圍統計圖

2. 海域

依目前研究區分海域範圍如圖 1-3 所示。由於現有相關法令如漁業法、環保法等所劃定之管轄海域範圍多在離岸 6 公里以內。同時以目前我國海岸水域規劃利用而言，多集中在濱海陸地及近岸海域，又依海岸法(草案)第 4 條規定：海岸地區包括濱海地陸地及近岸海域。其中「近岸海域」範圍係以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。

基此，本研究已收集規劃近岸海域重要環境資料庫，提供「海域功能分區」檢討之基本資料，並就海域範圍未登記土地之數化測量方法、登記作業流程，以及海域未來之管理與功能分區劃設等多方面提供檢討及建議。



(資料來源：土地測量局網站)

圖 1-3 海域範圍圖

二、計畫辦理情形

因本計畫執行時程為由民國 95 年 3 月 22 日至 95 年 12 月 15 日，全部時程共計約 9 個月。除完成各階段文件提送審查外，並召開多次外部、內部工作會議進行協商討論，同時與主辦單位達成計劃執行方向之共識。經此歷程後計畫成果更為具體地呈現，各重要事項與日期如下表 1-1 所示。期末報告委員意見及處理說明，如附錄一所示；期中報告委員意見及處理說明，如附錄二所示；期初報告委員意見及處理說明，如附錄三所示；評選會議委員意見及處理說明，如附錄四所示；歷次工作會議紀錄，如附錄五所示；詢問顧問意見，如附錄六所示。

表 1-1 重要事項與日期列表

重要工作事項	日期	備註
簽約	95.03.22	
提送工作計畫書	95.03.29	
提送工作計畫書修訂稿	95.04.07	
第一次工作會議	95.04.17	
提送期初報告	95.04.21	
參與土測局工作會議	95.04.21	
期初簡報	95.05.26	
內部會議	95.04.26	
內部會議	95.05.17	
第二次工作會議	95.07.07	
內部會議	95.07.12	
提送期中報告	95.07.14	
內部會議	95.07.26	
內部會議	95.08.03	
內部會議	95.09.06	
第三次工作會議	95.09.15	
內部會議	95.09.27	
提送期末報告	95.10.14	
內部會議	95.10.25	
期末簡報	95.11.14	
內部會議	95.11.28	

第二章 未登記土地調查與界定

2.1 引言

本計畫對未登記土地之調查僅為蒐集現有資料，予以研析及求證。研究之範圍主要以我國（含台灣本島、外島及離島）海域及未登記土地為主，並以近岸海域作為資料收集之研究對象。

本章先就未登記土地予以界定，經分析後提出研析結果及觀點，並對海域及未登錄土地現況、台灣海岸現況及各單位管轄之公告保護區範圍等探討海域使用現況。

2.2 未登記土地調查探討

未登記土地過去多係指陸上未能納入登記之土地，但由於海岸以外水域均屬國有土地，在未開發登記前又不歸屬法令管制範圍，惟因二通討論已決定納入內水範圍，故須加以釐清。

今根據初步調查之結果，概略劃分其範疇如后。

2.2.1 陸域

陸域中未登記土地多屬漏登，或屬各管轄單位未能考量之重疊區域，將以某一縣市（應兼具山脈、河川、濱海等地形者）為示範區，予以提供未登記土地建置及使用分區之標準作業程序。而濱海陸地變動甚大，且多新生地，因此未經測量登錄之土地甚多。此外，至 94 年底台灣地區 17.2% 土地總面積約 61 萬 9 千公頃尚未辦理測量登記，大多為台灣省國有林班地，並依照森林法管制之土地。為有效管理國內未登記土地，地政主管機關已於 94 年度辦理國有未登記土地地籍測量及土地登記作業。

山地中過去亦多集中在林班地，但由於其位置高度不同，可由其海拔高度及區位大致可研判其權屬機關。一般而言，高海拔（1500m 以上）區可能屬林務局；中、低海拔（500m 以上及以下）區可能屬水利署或各縣市管轄、量測、登記，故未登記山地多集中在高海拔地區，其未登記土地近年來各主管單位已積極調查及測量中，惟面積過大，耗時需久，有待以適當之方式予以調查，並製作較精確之未登記土地示意圖。

台灣沿岸空間利用，早期皆為漁、農、鹽田等單純圍地生產利用型態，較不

會破壞生態及環境，且因施工技術及設施之不足，多在淺水域開發，對面積之使用不大。近十餘年以來，由於交通及工業之需求，均採取大面積之開發外，如：工業區、工業港、商港及核、火力發電廠等方面發展，近來又有開發煉鋼廠及機場之議，使台灣西部海岸線生態及環境均深受威脅。由於上述需求之立足點為經濟開發，故多已與規劃構想不符。

此外，由於海岸線之多變，沿岸土地除大部份為新開發填築地外，間或亦有過去流失而又恢復之已登記地，均有待調查釐清。

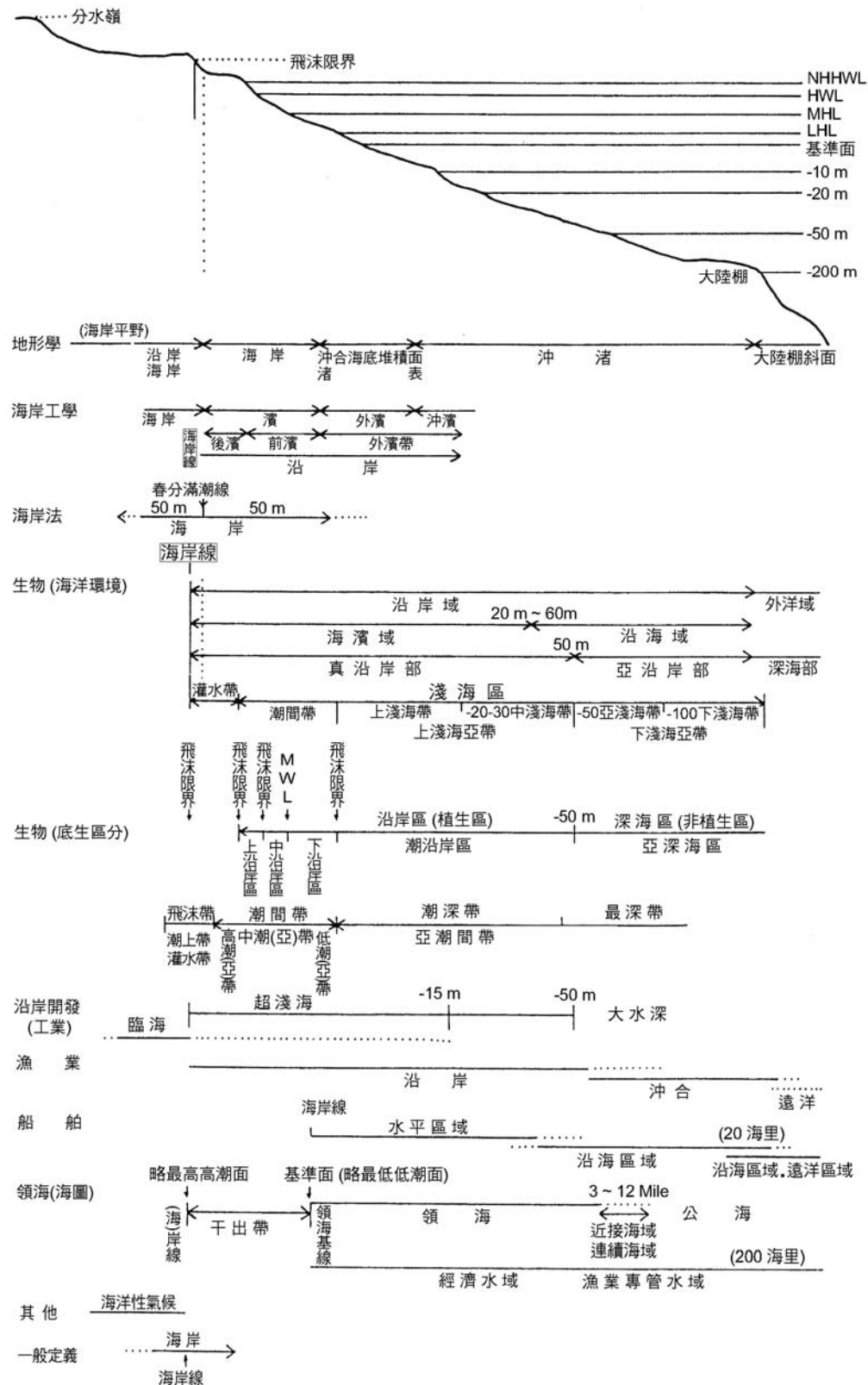
2.2.2 海域

以近海及淺海而言，過去多劃設為漁撈保護區及特定養殖區，與工業區域港埠建設屢有衝突情事發生，徒增國內社會不安。然對國家長期永續發展及經濟平衡而言，國土之保安目的雖然重要，但亦非為唯一目標。基此，對我國海域狀況之充份掌握及未登記土地面積與目前使用狀況之資料收集，確為當務之急。

目前海域多為排他性使用（如各種漁業權設定），造成社經條件變動後某些新興產業（如遊憩及養殖）無法獲得海域合理使用權。因此未來海域宜依不同功能進行區劃。由於海域功能區劃之精神在於依據海洋環境與資源之自然條件與承載能力，以及社會、經濟之情況，將海域予以功能性區劃，使得相容性之活動能在符合海洋環境與資源自然條件與承載能力之區域內進行。

再者，海域功能區域為海洋開發與管理之基礎，其核心乃根據海域區位、自然資源之環境條件和開發利用要求，按照海域功能標準，將海域劃分為不同類型之功能區，確定海域使用之最佳功能順序，以控制和引導海域之使用方向，為合理使用海洋提供科學依據。

海域係指包含海岸線及濱海陸地在內所構成之空間概念。此一範圍之界定世界各國各有不同。美國係以聯邦沿岸域管理法（CZMA）規定為基準，各州再據以作小幅度之修訂。日本依地形學、海岸工程學、生態學等對海岸線皆有不同之界定如圖 2-1。



(資料來源：日本沿岸域環境研究所「海域環境創造事典(改訂版)」)

圖 2-1 沿岸域之區分與名稱圖

由圖得知所謂海岸線 (Coast Line)，在日本因各學術單位及政府相關行政管理單位之不同而有異。主要仍以 HHWL (最高潮位) 及 LLWL (最低潮位) 為劃分範圍，一般皆以東京灣中等潮位 (平均水面，TC) 作為國土計畫之標高基準面。而我國目前陸域測量則以基隆港中等潮位作為基準面。依上述原則，日本海岸線長度約為 34,400km，而台灣則為 1,400km 左右。

台灣沿海地區在過去半世紀以上時，由於地殼隆起及西部河川之上游輸砂作用，西部地區多為增長之沙岸，而東部則為易受颱風波浪影響之侵蝕岩岸。近年來，西部沿岸由於大量之工業區及港埠之開發，加以河川上游水土保持工作之加強，致使海岸已呈消滅現象，亟待政府主管單位予以重視及加強使用管理。

雖然近來已有海岸法及國土計畫法之研擬，但均尚未獲正式通過實施，故既有之海岸空間中，海埔地目前為適用非都市土地使用管制規則為基準加以管理，其他有部分空間則仍無適當法源予以管理。營建署已將海域地區範疇訂為：「自己登記土地外圍之地籍線，向海域至領海範圍間未登記之水域。」並納入區域計畫第二次通盤檢討實施範圍，並冀望能在上述各法規通過前，先加以研訂管理計畫，建立未登記土地及海域之劃設標準作業程序及配套措施，以利前述各法完成立法後，據以執行。

海岸法(草案)第 4 條規定：海岸地區包括濱海地陸地及近岸海域，其劃定原則如下：

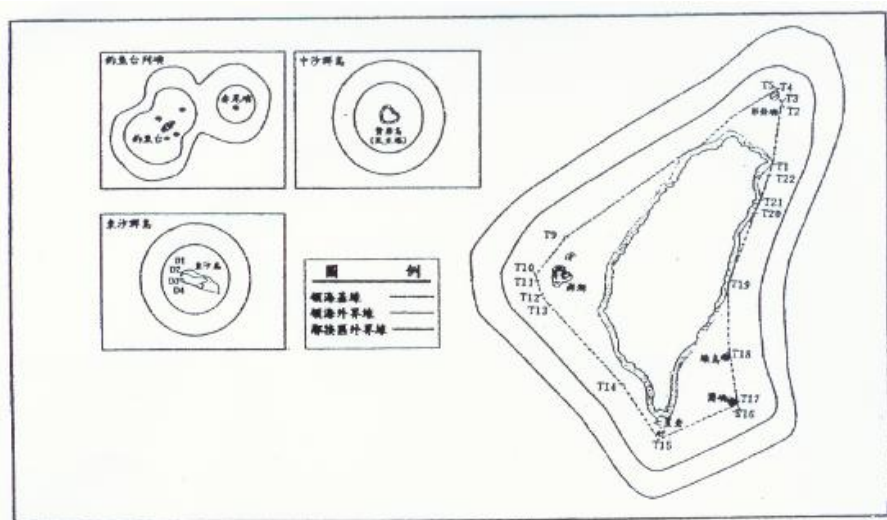
- 一、濱海陸地：以平均海水面至最近之山陵線，或至地形、植被有明顯變化的處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界線明確之處為界。
- 二、近岸海域：以平均海水面至等深線 30 公尺，或平均海面向海 6 公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。

依最近區域計畫第二次通盤檢討將海域列入內水之觀念而言，則其範疇為自海岸線至領海外界線均視為海域。

為維護我國主權權利，我國在 87 年 1 月 21 日制定公告「中華民國領海及鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」兩部海域法，次年行政院又公告第一批領海基點基線、領海及鄰接區外界線 (詳如圖 2-2 及表 2-1) (行政院台八十八內字第 06161 號令)，另現階段以安全性及可行性為首要考量，建議對於海峽兩岸未劃定海域界線暫以國防部九十三年六月七日猛獅字第 0930001493 號公告金馬地區限制水域界線，此乃提供政府劃界之法源依據。然與外國專屬經

濟海域重疊時，則仍待採平衡原則以協議方式劃定之，但因國際關係相當棘手，非短期間內可協定。

海洋資源為國際爭奪焦點，各類糾紛也日益頻繁，尤以漁業糾紛為甚，故基線之認定實為重要。我國台灣本島採用以直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法，而外島地區偶有以相反之混合基線法定之。由於目前為止，我國海域資料之累積，僅限於學術單位個別性、局部性研究計畫案所得成果，鮮有國家大型調查計畫案，故迄今尚無範圍完整之生物或非生物海域資料。亟待作結合性之完整調查計畫，以冀能取得可供酌參之寶貴資料。



（資料來源：中華民國 88 年 2 月 10 日行政院台 88 內字第 06161 號令公告）

圖 2-2 中華民國第一批領海及鄰接區外界線示意圖

表 2-1 中華民國第一批領海基線表（88 年 2 月 10 日行政院公告）

區域	基點 編號	基點名稱	地理座標		迄點編號	直線種類
			經度(E)	緯度(N)		
台灣 本島 及 附 屬 島 嶼	T1	三角貂	122°00.00'	25°00.60'	T2	直線基線
	T2	棉花嶼 1	122°05.80'	25°28.80'	T3	正常基線
	T3	棉花嶼 2	122°05.80'	25°29.60'	T4	直線基線
	T4	彭佳嶼 1	122°04.50'	25°37.50'	T5	正常基線
	T5	彭佳嶼 2	122°03.90'	25°37.80'	T6	直線基線
	T6	麟山鼻	121°30.40'	25°17.70'	T7	直線基線
	T7	大嵵溪	121°05.40'	25°04.20'	T8	直線基線
	T8	大牛欄西岸	121°00.65'	25°00.55'	T9	直線基線
	T9	翁公石	119°32.00'	23°47.20'	T10	直線基線
	T10	花嶼 1	119°18.70'	23°24.80'	T11	正常基線
	T11	花嶼 2	119°18.20'	23°24.00'	T12	直線基線
	T12	貓嶼	119°18.80'	23°19.50'	T13	直線基線
	T13	七美嶼	119°24.40'	23°12.00'	T14	直線基線
	T14	琉球嶼	120°20.90'	22°19.10'	T15	直線基線
	T15	七星岩	120°48.90'	21°45.45'	T16	直線基線
	T16	小蘭嶼 1	121°36.10'	21°56.70'	T17	正常基線
	T17	小蘭嶼 2	121°37.10'	21°57.00'	T18	直線基線
	T18	飛岩	121°31.00'	22°41.00'	T19	直線基線
	T19	石梯鼻	121°30.53'	23°29.20'	T20	直線基線
	T20	烏石鼻	121°51.10'	24°28.70'	T21	直線基線
	T21	米島	121°53.70'	24°35.90'	T22	直線基線
	T22	龜頭岸	122°57.30'	24°49.90'	T1	直線基線
	--	釣魚台列嶼	--	--	--	正常基線
東 沙 群 島	D1	西北角	116°45.45'	20°46.16'	D2	直線基線
	D2	東沙北角	116°42.13'	20°44.16'	D3	正常基線
	D3	東沙南角	116°41.30'	20°41.92'	D4	直線基線
	D4	西南角	116°44.80'	20°35.78'	D1	正常基線
中沙群島	--	黃岩島	--	--	--	正常基線
南沙群島	在我國傳統 U 形線內之南沙群島全部島均為我國領土，其領海基線採直線基線及正常基線混合基線法劃定，有關基線名稱、地理座標及海圖另案公告。					

（資料來源：中華民國 88 年 2 月 10 日行政院台 88 內字第 06161 號令公告）

2.3 近岸海域及未登記土地現況分析

臺灣地區(包含臺灣省、臺北市及高雄市)土地總面積 3,600,618 公頃，截至 94 年底止，已完成測量登記之土地面積計 2,981,484 公頃，占土地總面積 82.8%，尚未登記土地面積 619,133 公頃，占土地總面積 17.2%，有待繼續辦理地籍測量並完成土地登記。依據內政部土地測量局，未登記土地測量 95 年度計畫預計再完成 91,378 公頃，屆時未登記土地餘 527,755 公頃，約占土地總面積 14.7%(資料來源：中華民國統計資訊網)。

所知林務局所轄國有林班地約 153 萬公頃，其中 80%已登記，20%未登錄地主要是畸零公私有地，畸零公私有地因用地複雜，尚無進一步動作。未來將配合重測計畫陸續完成。同時針對國有林班地部分，目前局內編制 1500 名巡山員擔任國有林班地巡視管理工作。

另根據國有財產局 95/02/13 新聞稿表示：國產局已運用各種資訊，搜尋已實施地籍測量且地籍圖數化地區之未登記土地，計 10 萬 5,431 筆，面積約 2 萬 1,344 公頃，預估價值 927 億 3,296 萬 4,680 元(以毗鄰地申報地價為計算基準)，將於 95 年 6 月前研擬未登記土地測量登記作業計畫草案報行政院核定，預訂分 10 年分區辦理，辦竣登記後，可納入國有產帳管理，俾利後續管理、處理及開發利用。隨後國有財產局於 95 年 8 月 2 日召開「續商國有未登記地籍測量及土地登記十年計畫草案相關事宜會議」獲致結論為不推(資料來源：中華民國 88 年 2 月 10 日行政院台 88 內字第 06161 號令公告)

行十年計畫，另擬訂 3 年計畫草案辦理大面積未登記土地測量登記作業，辦理時程自 96 年 1 月至 98 年 12 月。土地測量局配合內政部國土資訊系統計畫從 95 年度起辦理「國土利用調查」期能定期提供國土現況資訊，檢討土地使用管制之成效，使國土規劃更為正確合理。

土地測量局配合內政部國土資訊系統計畫從 95 年度起辦理「國土利用調查」期能定期提供國土現況資訊，檢討土地使用管制之成效，使國土規劃更為正確合理。

2.3.1 台灣海岸現況分析

一、北部海岸

(一)宜蘭海岸地區

宜蘭海岸北起三貂角南至和平溪口，海岸線總長約 106 公里，係由

蘭陽溪供應沙源所形成之一個平直略為內凹弧形海岸，除外澳至蘇澳間為沙質海岸外，多屬岩石海岸。近年來受各種自然及人為因素影響，部分地區已呈現侵蝕現象，海岸線也有不等程度內移。

宜蘭海岸發生侵蝕現象原因，除受颱風影響，使被搬運到外海沙源無法全數回淤外，主因為長期開採河川砂石，使蘭陽溪所能提供沿岸漂沙源日益減少，又因為近岸處興建人工結構物，造成波流場及地形上變遷，蘭陽溪口自然生態保護區內大量農墾及魚塭分佈，養殖業者大量抽取地下水，造成地層下陷、排水困難等現象。

(二)基隆台北海岸地區

由淡水河右岸以東至富貴角到宜蘭外澳間海岸，總長約 140 公里。石城海岸至南雅海岸段因隸屬東北角風景特定區，土地使用以保護及保育為主。南雅海岸至基隆、瑞芳一帶以漁業、農業等一級產業為主，土地做為港灣(含漁港、石油港)及部分能源生產設施，如興建中之貢寮核四電廠及過去禮樂煉銅廠和一些石油業裝卸設施等；基隆至八斗子、深澳一帶有基隆港、八斗子漁港、海洋科技博物館、深澳輸油站、深澳電廠、協和電廠等重要經建設施，開發密度高；金山至淡水設有核一、核二廠；淡水地區因捷運站之開發，成為大台北都會區休閒遊憩據點，也促進藍色公路之開航，淡水河口至林口鄉、蘆竹鄉界，涵蓋北部區域重要資源保護地帶如多處沿海保護區及古蹟保護區等，其他開發使用混雜、有遊憩區開發、台北港建設、砂石碼頭、污水處理場、廢棄物掩埋造地及電廠之建設，為北部區域開發與保育不同開發使用之競合與衝突地區。超限利用及密集開發，如海岸遊樂區、砂石港及垃圾、污水處理場等，對基隆台北海岸地區穩定和品質而言，是一大隱憂。

(三)桃園海岸地區

桃園海岸線總長約 39 公里，屬沙質海岸。白玉、下埔一帶已往有一道長約 8 公里、高約 8 公尺連續性之沙丘，有極茂密防風林，不易為潮浪侵襲。本段海岸具明顯夏淤冬蝕現象，觀音以北部分侵淤互現大致平衡，除下埔附近侵蝕外，以南部分大致淤積，以觀音海水浴場及永安漁港北側較為顯著，永安以南則受防波堤阻擋而侵蝕。總體而言，原有之沙丘已有後退之趨勢，目前設置定沙籬以圖穩定，防風林也逐漸消失。

桃園海岸地區土地利用以都市發展用地及工業發展使用為多數，主要工業土地利用包括：大園工業區、觀音工業區、觀音擴大工業、沙崙工業區、大潭工業區及北部液化天然氣接收站等。八里至觀音之大型開發包括八里污水處理廠、台北港、林口電廠、沙崙輸油管等，本區受到人為開發與自然條件影響，有沿海風沙、鹽害、電廠排煙、廢土、飛灰、垃圾填海計畫等環境問題；漁業用地除竹圍漁港、永安漁港外僅有零星之分布。遊憩用地主要為觀音海水浴場、竹圍海水浴場。都市計畫地區如大園都市計畫、觀音都市計畫、觀音(草漯)都之市計畫分布在海岸管理範圍內。目前於桃威風力發電股份有限公司籌備處、觀威風力發電股份有限公司籌備處提出環境影響評估說明書逐步在觀音鄉、新屋鄉沿海地區規劃設置 38 座風力發電機組計畫。

(四)新竹海岸地區

新竹海岸介於福興溪及鹽港溪之間，海岸線總長約 28 公里；其特性為潮差大(約 4.8 公尺)，擁有廣大的潮間帶，惟多處海岸線後退、防風林崩失。本區海岸土地利用雖以農作為主，但零星之不相容使用甚多，如位於坡地之新豐高爾夫球場、分布在鳳山溪出海口兩側的海埔地、炭頭溪口南岸的魚塭，侵佔農業及森林用地。而在新竹市，海埔地及楊寮的特定農業區內出現鹹水或淡水魚塭，以金城橋以南的域水養殖魚塭規模最大，侵佔農業用地。沿海保安林因遊憩開發(海水浴場)、養殖業及垃圾掩埋場(本區海岸有 3 處)等土地利用，減弱其對海岸地區居民安全保障功能。而垃圾場、焚化爐設置與防風林生長地重疊，不但影響海岸景觀，更破壞附近海域生態資源。雖有人工濕地之設置，成效有待觀察。

二、中部海岸

(一)苗栗海岸地區

苗栗海岸介於鹽港溪及大安溪之間，海岸線總長約 50 公里。以往沿海輸沙來源甚豐，後龍、通霄間有外海沙洲，外埔以南海埔地發達寬約 0.7 至 1 公里，通霄、苑裡一帶由飛沙形成低沙丘，植有防風林定沙，但見侵蝕現象。竹南中港溪口有紅樹林，附近有完整海岸林，為紫斑蝶棲地。

苗栗縣海岸地區除了沿海之沙丘分布區域及丘陵外，以農田分布較多，水稻田多於旱田，其次是林地，再其次是零星一般建築用地。都市計畫地區部份位於海岸管理範圍內者計有竹南、後龍、通霄、苑裡及外埔漁港特定區。漁港共計有 12 處，竹南工業區為本區內僅有之一處綜合工業區。另有通霄精鹽場及通霄火力發電廠等大型設施。中油在後龍及通霄有石油礦及天然氣礦區，通霄海岸亦有鐵礦開採。目前苗栗縣竹南鎮、後龍鎮、通霄鎮、苑裡鎮等海濱，正設置風力發電機，是否造成生態環境衝擊仍有爭議。

(二)台中海岸地區

台中海岸介於大安溪及烏溪之間，海岸線總長約 41 公里。北段海岸本為大安溪與大甲溪河口掌狀沖積平原，潮差大(5.2 公尺)，海埔地發達，愈往南海埔地愈寬而沙灘粒徑愈細，淤泥含量愈高；南段海岸則屬烏溪口之沼澤區。本段海岸因受海峽地形的影響，故暴潮位特別高。

本區內除台中港特定區之外，以農業總面積最大，水稻田主要分布在後壁寮之房裡溪南岸到大甲溪北岸；林地主要分布在沿海的海岸防風林；本區之都市計畫地區包括大甲、大安及台中港特定區。工業用地主要是台中港關連工業區，台中港南側有台中火力發電廠。

(三)彰化海岸地區

由烏溪至濁水溪之間的彰化海岸，海岸線總長約 61 公里，因受烏溪、濁水溪甚至大甲溪的漂沙影響，形成隆起形沖積平原，海灘坡降極為平緩(約 1/1000)，退潮時海埔灘地寬達五公里。據前土資會調查研究，往年漂沙移動僅在於增高灘地，而不再向外海延伸，反有內侵趨勢。

彰濱工業區內之填海造地，建建停停，駐場成效不如預期；其海埔地開發、電廠興建、漁港開發、西濱快速道路等各項建設計畫對於海岸生態環境造成威脅；大城鄉是國內地層下陷數率最大之地區，至民國 94 年止持續下陷面積為 263.4 平方公里，最大累積下陷總量為 2.36 公尺，與周邊鄉鎮超抽地下水有關。

(四)雲林海岸地區

濁水溪與北港溪之間的雲林海岸，海岸線總長約 55 公里。近年來由

於各人為開發、河川整治、砂石外移、沙源減少等因素，各沙洲島群亦已逐漸消退或完全消失，後退量越往南越大。低潮線在濁水溪至新虎尾溪口之北段略有向外推展之趨勢，以南到有才寮排水口，灘線則略向內做弧形退縮，舊濁水溪口以南，灘地仍極平緩，但近年來已呈顯著侵蝕，總計自 1904 至 1987 年間共後退約 100 公尺。由於外海沙洲不再成長，反而面積減小、高度減低、長度縮短而且南移陸化，故以往被阻擋在外海的潮浪將會直接衝擊海岸，對於本段海岸的保護而言，極為不利。

離島基礎工業區開發計畫涵蓋麥寮鄉、台西鄉、四湖鄉及口湖鄉西側海岸，以填海造地方式開闢海埔地，分為麥寮區、台西區、新興區及四湖區，抽砂填海造地工程及工業區突出海岸之結構體，影響本區沙源分佈與海岸地形的穩定度，台塑六輕位於麥寮區，有麥寮港、發電廠、煉油廠、輕油裂解廠、矽晶圓廠等大型工廠；八輕興建中之煉油廠、乙烯之輕油裂解中心、對二甲苯芳香烴中心、23 座石化中下游工廠、14 套汽電共生設備及 13 座碼頭工業專用港；及目前進行環評審查中之「台塑鋼鐵股份有限公司一貫作業鋼廠建廠計畫」均引起環保團體、地方民眾之反彈；雲林為地層下陷面積最大區域，至民國九十四年地層持續下陷面積為 678.6 平方公里，最大累積下陷總量為 2.3 公尺，麥寮鄉、台西鄉、口湖鄉均屬嚴重地層下陷區域；西濱快速道路之興建也使得成龍濕地面積縮小；台電公司擬於舊虎尾溪口、南至箔子寮漁港間設置 14 座風力發電機組，目前辦理環境影響評估說明審查中。

三、南部海岸

(一)嘉義海岸地區

嘉義海岸位於北港溪及八掌溪之間，海岸線總長約 41 公里。嘉義海岸曲折變化甚多，北側東石一帶受北港溪及外傘頂洲外海波浪折繞射影響，南側則受八掌溪排沙影響，形成繫島沙洲和潟湖狀布袋泊地，海岸走向由北北東轉為東向，豐富的輸沙使內凹河口變得較為平整。

嘉義海岸地區也面臨地層下陷問題，地層持續下陷面積為 170 平方公里，最大累積下陷總量為 1.37 公尺，以東石、布袋地區地層下陷最為嚴重；海岸沿線工業區與新生地開發，抽沙填海導致好美寮濕地快速消失、潟湖面積縮小、沙洲地形消失中。

(二)台南海岸地區

台南海岸界於八掌溪及二仁溪之間，海岸線總長約 77 公里(含台南縣 54 公里，台南市 23 公里)。本段海岸外海沙洲發達，計有海汕洲、王爺港洲、青山港洲、網子寮洲、頂頭額汕及浮崙汕等，多由曾文溪及其他水溪輸沙形成，尤以曾文溪為然，沙洲成線狀羅列於離海岸約 2 公里處。台南縣海岸早年多為潟湖，整體而言數十年來尚稱穩定。由於潮口及水道極為分歧，早期開發為海埔新生地，目前幾乎全為養殖魚塭。

(三)高雄海岸地區

高雄地區工業發展迅速，高雄港第二港口闢建後，紅毛港一帶更是大工廠林立，如台電大林火力發電廠、中油公司輸油站，以及其他公民營工廠，尤以臨海工業區的建立，大鋼廠、造船廠，其他大小工廠更如雨後春筍；目前有大林廠興建重油轉化工場暨煤組工場擴增計畫、大林煉油廠汽柴油品質改善暨潤滑基礎油工場興建計畫、高雄外海 F 構造油氣田開發計畫、高雄縣興達港遊艇產業專區開發計畫及 5 年 5 千億計畫中高雄港擴港計畫等開發計畫。

(四)屏東海岸地區

高、屏地區海岸由於海底坡降陡峻，大浪衝擊，為全省沿海地區中，侵蝕最嚴重海岸之一。屏東縣的海岸地區，自民國 63 年起，興起淡鹹水混養漁業，養殖面積擴展至今已逾 2,000 公頃，養殖所需地下水急遽超抽的結果，影響到地質結構，導致局部地盤下陷，使內陸較海平面為低，加劇海岸侵蝕，以林邊、佳冬附近最為嚴重，至民國 94 年最大累積下陷總量為 3.22 公尺、持續下陷面積為 7.4 平方公里；楓港至出風鼻海岸位居台灣最南端，大部分海岸屬墾丁國家公園範圍內，氣候、地理、地形、地質、植物、海洋、生物、鳥類、作物等均具特色，大型開發有台電核三廠、後壁湖遊艇港。

四、東部海岸

(一)台東海岸地區

在台東與花蓮之間的岩質海岸，常有海坪的存在，其上可見海浪侵蝕造成的谷道與被河水切割而成的方形石塊，台東海岸雖受太平洋深

海波浪直接衝擊，而有侵蝕現象，但其程度並不嚴重；東河、成功一帶海岸近年來時有崩坍現象，卑南溪口-出風鼻海岸位處台灣東南角隅，交通聯絡不便，居住人口數較少，公路高架、拓寬工程切割海岸生態；近年國民旅遊興盛，太麻里、金崙等地觀光發展開始活絡，民宿、餐廳等業者相繼而起。

(二)花蓮海岸地區

花蓮海岸多屬峭壁，面臨太平洋，受深海陡峻海床坡度及板塊造山活動仍持續擠壓上昇之雙重影響，並受強風巨浪直接衝擊，使海岸線呈全面性後退，但以往災情程度尚屬輕微。但近年來介於美崙溪口及花蓮溪口之砂礫質海岸，因受花蓮港防波堤延伸的影響，海岸地形發生劇烈變化：以往侵蝕之北濱段急速淤積，而南濱、化仁段則海岸線急速後退，原有近 200 公尺之海灘幾乎消退殆盡；蘇澳至太魯閣閣口沿線因清水斷崖地形限制與交通因素，沿線除零星聚落外，以和平水泥專業工業區屬最大開發，為台灣水泥生產來源，工業區內有專用港、火力發電廠等；近兩年花蓮民間業者更積極開發海洋深層水，分別於花蓮港台肥廠區、三棧等三處進行海洋深層水冷水管之鋪設工程，其冷水管鋪設過程將擾動海底地形、增加海水濁度、影響生態環境；因東砂西運政策，花蓮砂石開採量遽增，花蓮港務局擬於於花蓮溪口北岸至花蓮港開闢砂石專用道；花蓮溪口以南沿岸最大開發為花蓮海洋公園，以大眾觀光為主題遊樂園，也因此帶動沿線民宿業之發展，許多私有土地陸續開發，部分土地位山坡或保安林區（如花蓮溪口南岸嶺頂），若無有效管理將使整體環境發展失序；沿線部分海岸因漁港、船澳凸堤之興建影響沿岸漂沙，改變海岸地形，致使岸上設施無法發揮實質功能，如鹽寮漁港與岸上休憩公園、石梯港；台 11 線拓寬工程產生的邊坡駁坎，拋置大量消撥塊維護道路等相關措施，均影響沿線海岸生態環境。

五、離島地區

(一)金門海岸地區現況

金門地區海岸曲折，以沙灘、沙丘為重要海岸景觀，以料羅灣一帶沙灘最為遼闊，四周海岸因戰地政務除水頭、料羅、九宮碼頭、翟山坑道等港口開發之外，多數地區因海岸雷區尚未排除，而保留自然海岸原

貌。近年因兩岸小三通之推動，水頭商港擴充計畫所建之凸堤對於海岸影響較大；浯江溪出海口部分河道加蓋做為停車場使用也造成濕地消失；其他零星開發如溪邊海水浴場、后湖海濱停車場、休憩平台、停車場整建、建功嶼整建開放、泗湖風景區申請觀光飯店開發案（未興建）等。金門地區海岸面臨開發與外來之衝擊，大量隨海流飄至慈湖、山后一帶之越境垃圾對於原海岸環境之衝擊；隨著戰地政務解除與觀光開放後，部分濕地（早期作為蓄水、灌溉、給水使用）受到開發壓力遭受填平或水泥化之命運，致使自然棲地環境逐漸減少等問題。

（二）馬祖海岸地區現況

馬祖各島屬丘陵地形，島上丘陵起伏平原少，除少數沙灘之外以花崗岩岸為主；四周海岸也因戰地政務與軍事管制因素，仍保有其自然風貌，南竿島、北竿島因腹地較大而有較多之聚落與開發，較大型之開發建設為因應兩岸小三通之福澳碼頭擴建計畫、炸山填海築堤興建北竿機場、炸山興建南竿機場，對於原有地形地貌與生態之衝擊較大；開發壓力也導致濕地消失之危機（如填平清水濕地開發為公園之計畫也引起居民抗爭）。總體而言，馬祖海岸線面臨最大課題為開發建設壓力，如開闢大型港口是否符合馬祖的社經規模與地理尺度，不能一再落入開發建設單一思考圈套，重蹈台灣海岸危機。

（三）澎湖海岸地區現況

澎湖群島地質屬第四紀洪積層，沿海除西南、東南、東側及南側為沙質海岸外，其他地方大部份係咾咕石、沉泥及玄武岩層所組成。本群島海岸曲折，漁港、避風港及船澳等共三十餘處。海岸的侵蝕以沙質海岸處較嚴重，如龍門、林投等地每年約達 4 公尺；堆積漂沙以山水段的數量為最，估計年達 90,000 立方公尺。澎湖群島地勢一般均甚平坦，海拔低者僅數公尺，高者亦只七十公尺左右，但因海岸曲折，漁業甚為發達，漁民佔總人口 6 成以上，69 處漁港分佈各島數量為全台之冠，港區之開闢也衝擊海岸地貌與自然生態。近年來澎湖對旅遊觀光事業的開拓不遺餘力，尤其自跨海大橋完成後，觀光遊客蜂湧前來，增加大量用水、用電、生活污水、垃圾等，均對於面積狹小之海島產生衝擊。

(四)蘭嶼海岸地區現況

蘭嶼海岸線長 38.45 公里，海岸地形豐富多樣，珊瑚礁十分發達，係以達悟文化為主的火山島，山地雨林的氣候有豐富多樣的自然生態。然而，受到外來文化的入侵與公部門開發建設影響，蘭嶼正面臨自然、人文、永續發展的多面像課題，如：地下屋被水泥房逐漸取代、拼板舟無法抵擋機動漁船的引入、開元、朗島漁港大肆興建破壞自然人文環境、環島公路的開闢與水泥牆的興築阻斷山海生態鏈結、海洋油污污染、達悟文化聖地-天池步道過渡建設、龍門港的開闢與台電蘭嶼核廢料儲存場的設置更是直接衝擊蘭嶼永續發展課題。

(五)綠島海岸地區現況

綠島，由火山集塊岩所構成的島嶼，因長年受風化及海水侵蝕，形成曲折多變的海岸景觀。豐厚的天然資源，促使綠島產業型態以觀光服務為主，大量的觀光人潮伴隨而至之環境、生態、人文發展之隱憂不容忽視，如以出租機車為主的交通型態，每逢週末數千部摩托車行駛於環島公路或步道上，產生之噪音、廢氣衝擊周遭環境，浮潛、潛水等活動也造成珊瑚礁的破損；環島公路之興建，切割山海的生態循環，如陸蟹、寄居蟹、蜥蜴、蛙類、椰子蟹等無法順利往返棲地，甚至被輾死於車輪下；部分海岸水泥化工程也導致沙灘流失等問題。

(六)小琉球海岸地區現況

小琉球為珊瑚礁島嶼，南部海岸因斷層而形成懸崖，西部沿岸略有沙灘分佈，珊瑚類資源相當豐富。小琉球為人口密度最高之離島，島上有大寮漁港、白沙尾觀光漁港，原以漁業為產業主體，近年觀光業興起，經濟結構逐漸轉變中，小琉球同時面臨觀光客湧入所帶來之遊客對環境之干擾；海岸也有垃圾問題、近海海污染問題也導致珊瑚死亡、海洋生物資源減少。

(七)龜山島海岸地區現況

龜山島為台灣唯一活火山島，隸屬交通部觀光局東北角海岸國家風景區管理處轄區，由於對於登島人數進行總量管制，及遊客活動區域之規範，較能減低觀光衝擊。

2.3.2 各單位管轄及公告保護區範圍

本研究針對各單位管轄及公告保護區範圍初步完成之蒐集資料詳述如下：

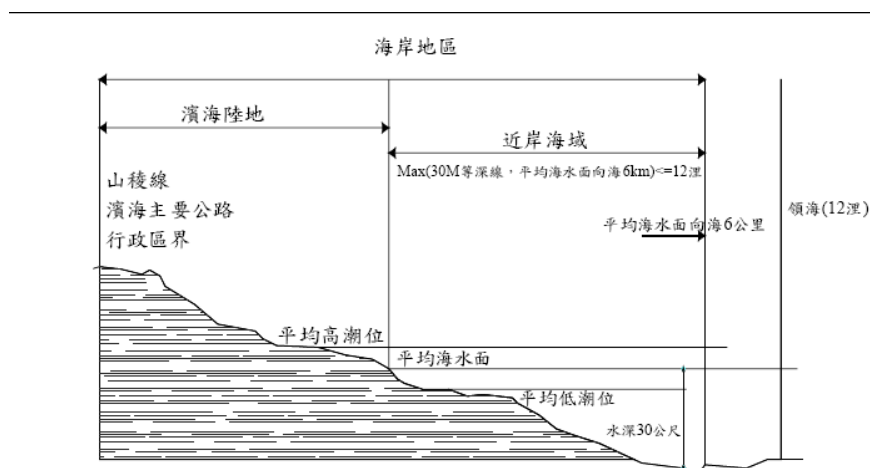
一、內政部營建署

台灣四面環海，沿海地區蘊藏非常豐富之生物與景觀資源，為了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，於 1984 年起分別劃設有淡水河口、彰雲嘉沿海、墾丁沿海、花東沿海、蘇花海岸、蘭陽海岸、東北角沿海、北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮等 12 個保護區，以達資源之永續利用。

原計畫核定實施至今已將近 20 年，期間僅彰雲嘉沿海保護區曾於 2002 年辦理個案變更，其餘均未檢討。隨著經濟快速發展、社會需求改變，及土地使用多元化，台灣海岸地區已出現變化，亟需對原計畫之內容作檢討修正。故配合國家永續發展委員會之「生物多樣性推動方案」，進行通盤檢討。爰此，內政部於 2001.12.18 邀請農委會、經濟部與環保署召開研商會議，進行通盤檢討的工作計畫書內容與工作項目之討論與整合，期使第一次通盤檢討工作更臻完整。為落實沿海地區整體規劃及資源永續管理，本通盤檢討共分為 3 個階段進行，範圍除原計畫劃設之 12 個沿海保護區外，包括其他機關依相關法規劃設之海岸保護(育)區、未有保護措施之其他海岸地區及離島。在此針對台灣沿海地區十二處及新增之保護區之範圍說明如下：

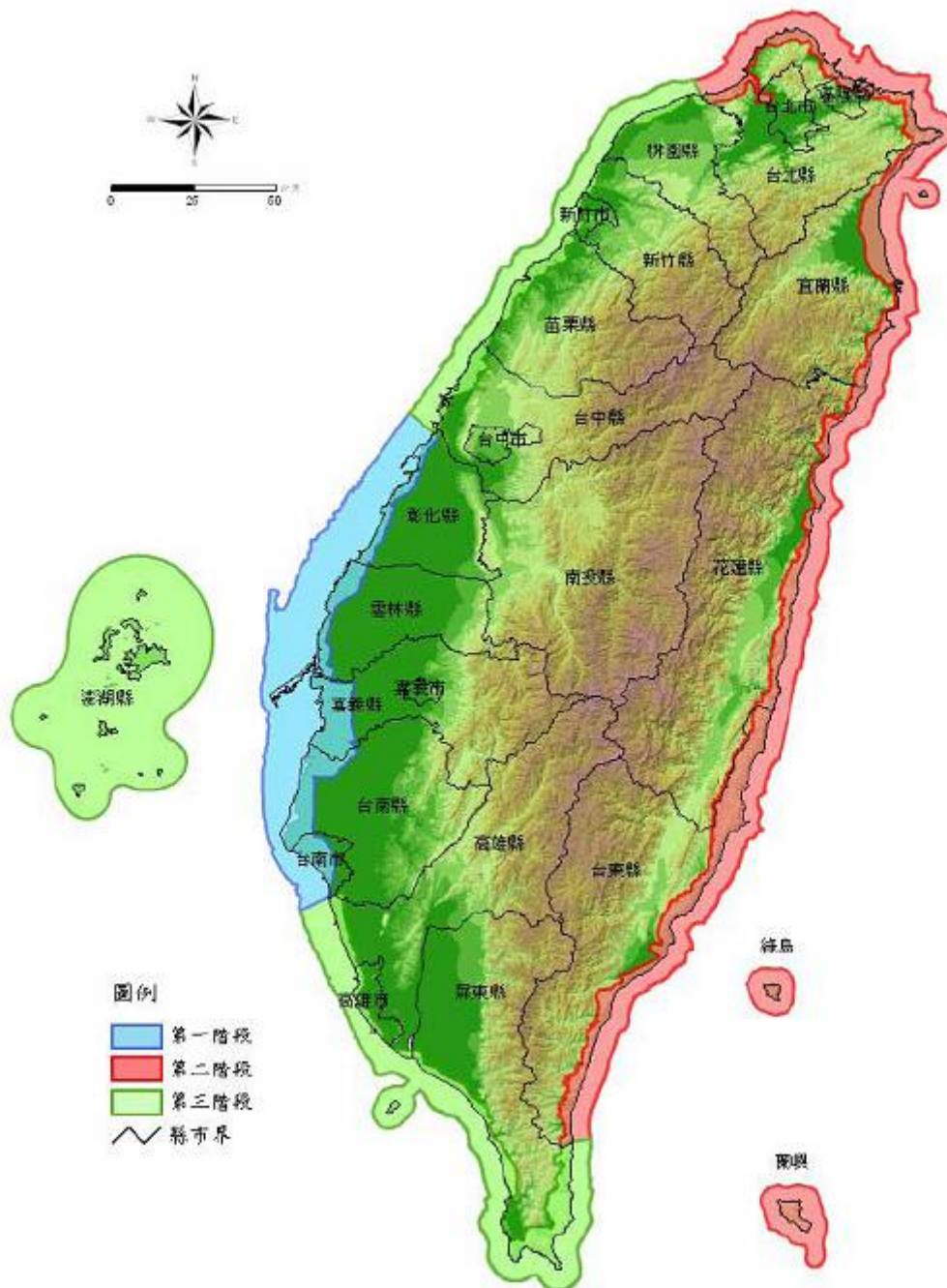
此計畫共分 3 階段進行，每一階段並委託學術單位進行相關研究。其中第 1 階段檢討彰雲嘉沿海、好美寮及北門沿海等 3 處保護區，並建置其相關資料庫，範圍包括彰化縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣及台南市等 5 縣市；第 2 階段檢討淡水河口、北海岸沿海、東北角沿海、蘭陽海岸、蘇花海岸、花東沿海等 6 處保護區，並建置其相關資料庫，範圍包括台北市、台北縣、基隆市、宜蘭縣、花蓮縣及台東縣等 6 縣市；第 3 階段除檢討墾丁沿海、尖山沿海及九棚沿海等 3 處保護區外，並根據海岸法(草案)之海岸保護區劃設原則，進行桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、台中縣、高雄縣、高雄市、屏東縣及澎湖縣等 9 縣市的海岸保護區新增劃設作業。

本次通盤檢討工作範圍之劃定，乃依海岸法草案第 4 條「海岸地區」規定辦理，即包括濱海陸地及近岸海域，其劃定原則如下(參見圖 2-3 及圖 2-4)：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 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。



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-3 海岸地區劃定原則示意圖



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-4 台灣沿海地區自然環境保護計畫(草案)(第一次通盤檢討)工作範圍示意圖

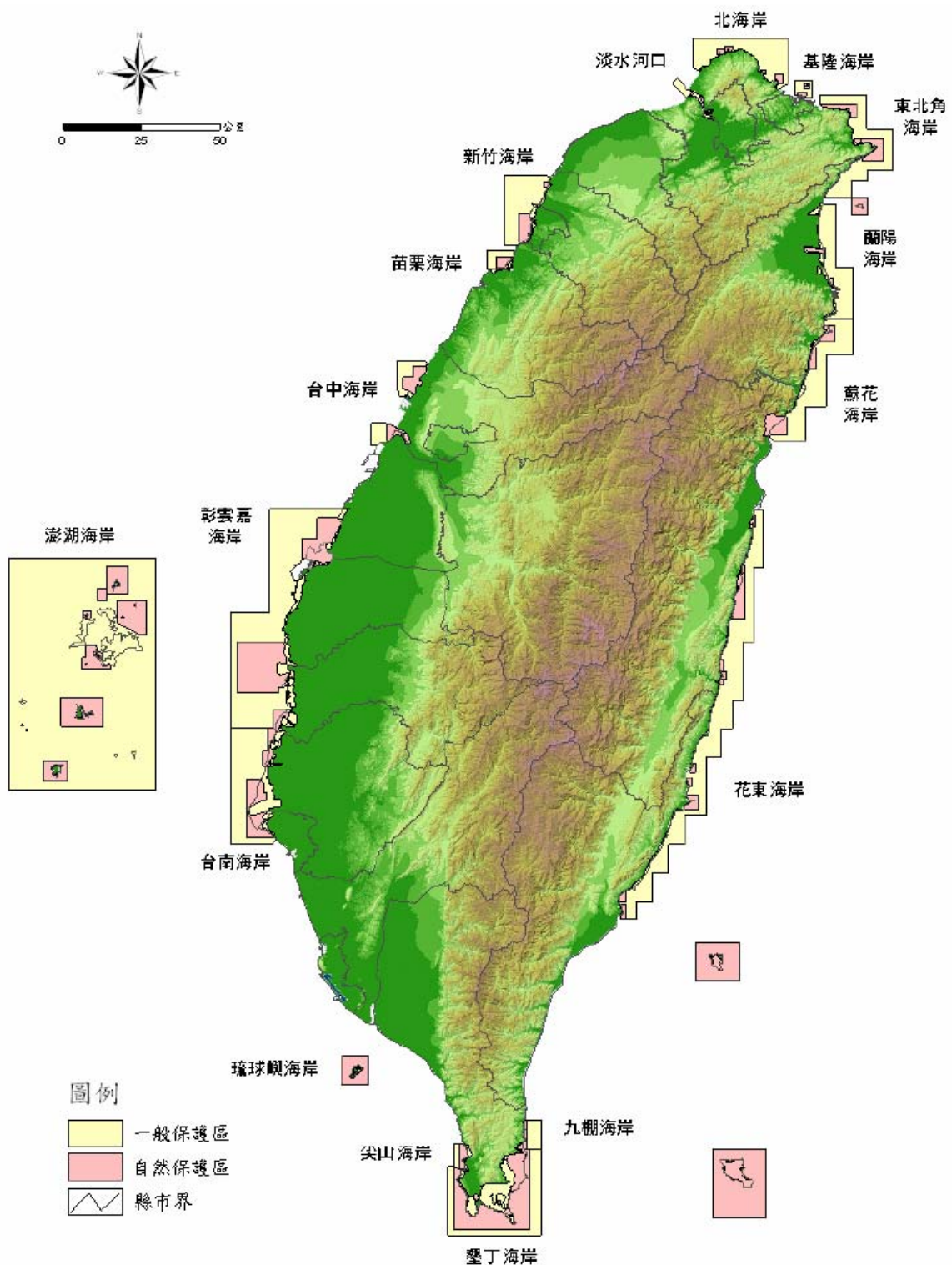
(一)淡水河口保護區

淡水河口保護區位於台北市及台北縣。計畫範圍北界至海域北緯25°13'00"，南臨成子寮橋及蘆洲防潮堤防南側的堤後路；東至捷運淡水線及關渡平原貴水二溪；西抵淡水河左岸，並剔除其間之主要集居聚落(參見表 2-3 及圖 2-6)。面積合計 3,040 公頃，其中陸域面積 415 公頃，海域面積 2,625 公頃。

保護標的為河口、潮間帶、泥質灘地、濕地、水鳥、紅樹林(水筆仔純林)及其伴生之動物。

範圍內依據自然資源分析結果，劃設 3 處自然保護區，包括：挖子尾紅樹林自然保護區、竹圍紅樹林自然保護區與關渡草澤自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a)竹圍紅樹林：台北縣淡水鎮竹圍附近，淡水河右岸，捷運淡水站至竹圍站西側之紅樹林生長區域；海域部分，離岸約 100 公尺處。陸域面積 83 公頃，海域面積 67 公頃。
- (b)挖子尾紅樹林：挖台北縣八里鄉挖子尾附近，八里污水處理廠東側，淡水河左岸大崁腳堤防以北之紅樹林生長區域。陸域面積 28 公頃，海域面積 48 公頃。
- (c)關渡草澤：位於台北市的西北方，關渡平原的西南側，接近基隆河與淡水河的匯流處，距淡水河出海口約 10 公里。沿基隆河北岸修建的關渡防潮堤，將關渡濕地分成南北兩部分，堤防以南的草澤與紅樹林區域即為本保護區。陸域面積 50 公頃，海域面積 27 公頃。



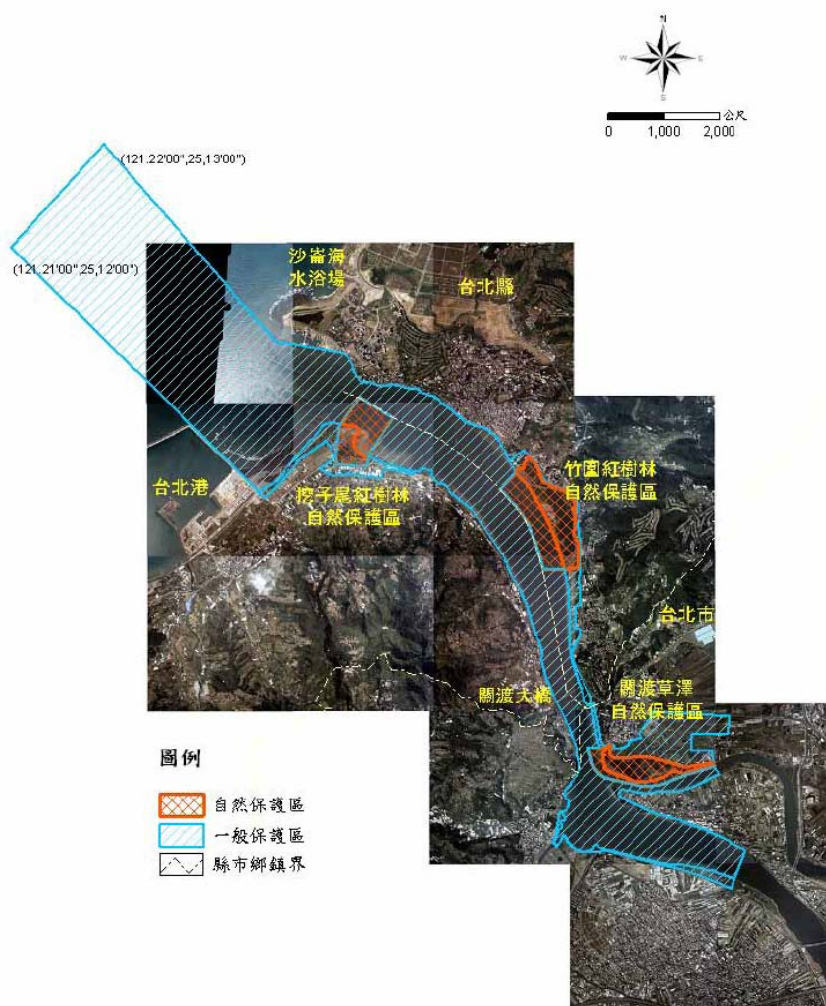
(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-5 台灣沿海地區自然環境保護計畫(草案)(第一次通盤檢討)後各保護區範圍示意圖

表 2-2 淡水河口保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區		項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
					陸域	海域
自然	挖子尾紅樹林自然保護區		53	53	28	48
	竹圍紅樹林自然保護區		73	73	83	67
	關渡草澤自然保護區		36	36	50	27
一般	一般		2,198	3,232	254	2,483
小計	計		2,360	3,394	415	2,625
					3,040	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-6 淡水河口保護區範圍示意圖

(二)蘭陽海岸保護區

本保護區位於宜蘭縣。計畫範圍北起頭城海水浴場及北緯 24°51'00"，南至東澳及北緯 24°31'00"；海域部分東至東經 121°52'00" 及 121°55'00"，西鄰台 2 號省道、宜 4、宜 8、宜 42 等縣道及蘭陽大橋為界，並剔除其間之主要集居聚落與工業區。面積合計 27,605 公頃，其中陸域面積 4,318 公頃，海域面積 23,287 公頃。

宜蘭海岸係由蘭陽溪供應沙源所形成的一個平直略為內凹的弧形海岸。除外澳至蘇澳間為沙質海岸外，其餘多屬岩石海岸。在沙質海岸上，因有海岸沙丘作為屏障，使多種灌木叢生其上，亦具有穩定海岸的功能。本保護區內各種自然景觀，應加強保育及維護。

五十二甲濕地位於海岸 6 公里的冬山河畔，範圍包括利澤村、下福村及成興村。因大圳的水位比兩岸的農田高出許多，長年積水的結果，造成大圳旁形成了大片的草澤、沼澤，水生植物特別茂盛。該特殊的濕地景觀，應維持其自然生態環境，並加強保護。

本計畫範圍包含宜蘭縣 4 個重要濕地，即竹安濕地、蘭陽溪口濕地、五十二甲濕地與無尾港濕地等。

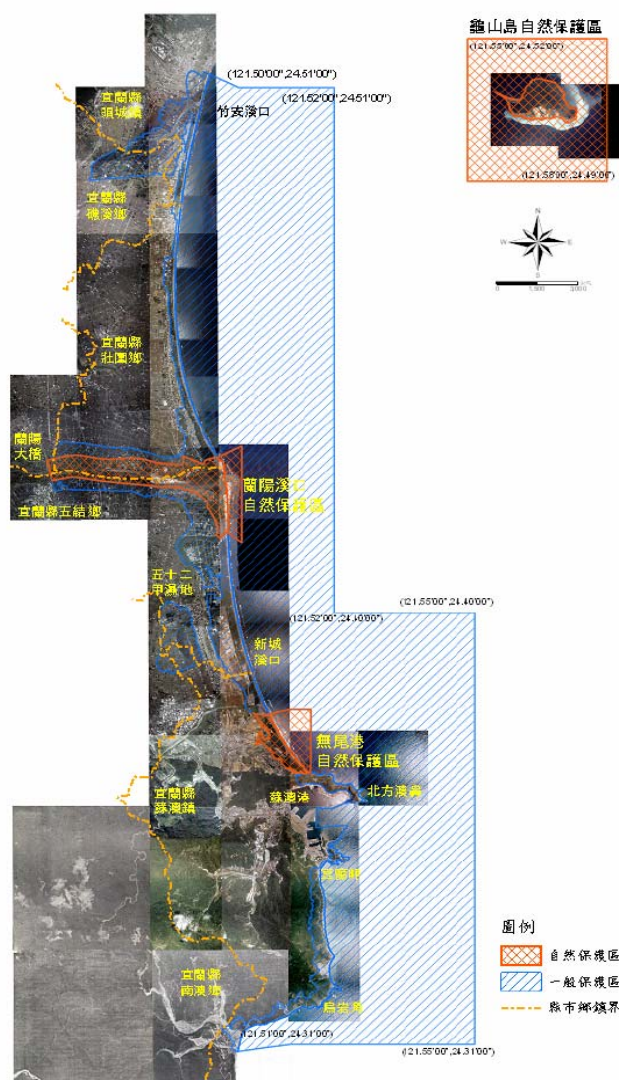
保護標的為河口、潮間帶、濕地、沼澤、特殊海岸礁岩景觀、珊瑚礁生態與主要防風林帶。範圍內依據自然資源分析結果，劃設 3 處自然保護區，包括：龜山島、蘭陽溪口及無尾港等自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a) 龜山島自然保護區：龜山島自然保護區北起北緯 24°52'00"，南至北緯 24°49'00"；西至東經 121°55'00"、東至東經 121°58'00"。陸域面積 269 公頃，海域面積 2,533 公頃。
- (b) 蘭陽溪口自然保護區：陸域部分，北起宜 16 縣道，南以宜 22 縣道為界；西以蘭陽大橋為界，東至蘭陽溪出海口處東經 121°50'00"為界。陸域面積 737 公頃，海域面積 188 公頃。
- (c) 無尾港自然保護區：北起新城溪出海口(北緯 24°38'00")，南至宜 42 縣道，並剔除其間主要集居聚落與工業區；西以堤防及鄉間道路為界，東至東經 121°51'30"。陸域面積 138 公頃，海域面積 406 公頃。

表 2-3 蘭陽海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區		項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
					陸域	海域
自然	龜山島自然保護區		701	16,731	269	2,533
	蘭陽溪口自然保護區				737	188
	無尾港自然保護區				138	406
一	般		2,872	10,831	3,174	20,160
小	計		3,573	27,562	4,318	23,287
					27,605	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-7 蘭陽海岸保護區範圍示意圖

(三)蘇花海岸保護區

本保護區位於宜蘭縣及花蓮縣。計畫範圍北起宜蘭縣東澳南溪溪口及北緯 24°31'00"，南至花蓮縣崇德都市計畫邊界北緣及北緯 24°10'00"；西鄰省道台 9 號公路，並剔除其間之主要集居聚落與和平工業區，海域部分東至東經 121°55'00"、121°50'00"及 121°46'00"。面積合計 35,718 公頃，其中陸域面積 4,038 公頃，海域面積 31,680 公頃。

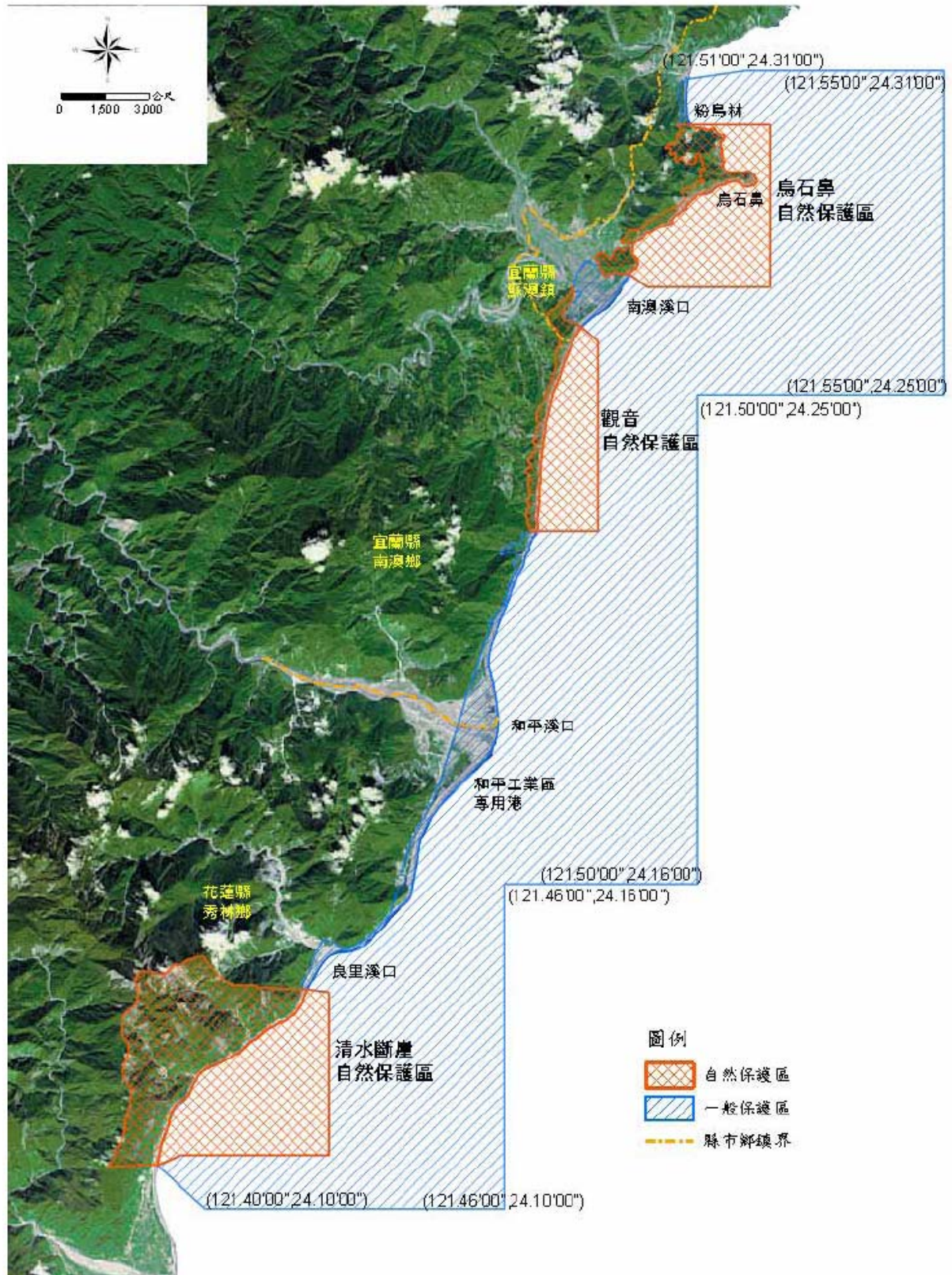
保護標的為特殊海岸礁岩景觀、海蝕洞、海蝕凹壁、珊瑚礁生態與主要防風林帶。範圍內依據自然資源分析結果，劃設 3 處自然保護區，包括：烏石鼻、觀音及清水斷崖等 3 處自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a)烏石鼻海岸：烏石鼻自然保護區北起東澳溪口附近之粉鳥林海岸及北緯 24°30'00"，南抵南澳龜山南緣及北緯 24°27'00"，西至省道台 9 號公路(蘇花公路)，東至東經 121°51'30"。陸域面積 504 公頃，海域面積 1,624 公頃。
- (b)觀音海岸：觀音自然保護區北起南澳溪口及北緯 24°26'00"，南抵觀音隧道南口及北緯 24°22'30"，西至省道台 9 號公路，東至東經 121°48'00"。陸域面積 300 公頃，海域面積 1,126 公頃。
- (c)清水斷崖：北起和仁及北緯 24°14'00"，南至崇德隧道及北緯 24°11'00"，西至清水山第 1 條稜線，東至東經 121°42'30"。陸域面積 2,107 公頃，海域面積 2,106 公頃。

表 2-4 蘇花海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

項目 保護區		原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自級	烏石鼻自然保護區	453	455	504	1,624
	觀音自然保護區	316	390	300	1,126
	清水斷崖自然保護區	2,123	3,667	2,107	2,106
一般		4,377	10,151	1,127	26,824
小	計	7,269	14,663	4,038	31,680
				35,718	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-8 蘇花海岸保護區範圍示意圖

(四)花東海岸保護區

花東海岸保護區(原花東沿海保護區)位於花蓮縣及台東縣。計畫範圍北起花蓮溪口及北緯 $23^{\circ}58'00''$ ，南至富岡漁港及北緯 $23^{\circ}47'00''$ ；西鄰省道台 11 號公路，並剔除其間之主要集居聚落，海域部分東至東經 $121^{\circ}14'00''$ 、 $121^{\circ}17'00''$ 、 $121^{\circ}20'00''$ 、 $121^{\circ}23'00''$ 、 $121^{\circ}27'00''$ 、 $121^{\circ}30'00''$ 、 $121^{\circ}32'00''$ 、 $121^{\circ}34'00''$ 、 $121^{\circ}36'00''$ 、 $121^{\circ}38'00''$ 等，並包含綠島及蘭嶼。面積合計 140,560 公頃，其中陸域面積 8,974 公頃，海域面積 131,586 公頃。

在台東與花蓮之間的岩質海岸，常有海坪的存在，其上可見海浪侵蝕造成的谷道與被河水切割而成之的方形石塊。台東海岸自成功以北，多為高達數 10 公尺的懸崖峭壁，為典型的衝擊性海岸，海蝕地形極為普遍，目前均已劃入東部海岸風景特定區。成功以南為沙質海岸，有寬度不等的沙灘存在。整體而言，台東海岸雖受太平洋深海波浪直接衝擊，而有侵蝕現象，但其程度並不嚴重。本保護區內各種自然地形景觀，應加強保育及維護。

保護標的為特殊海岸礁岩景觀、海蝕景觀、珊瑚礁生態與主要防風林帶。

範圍內依據自然資源分析結果，劃設 13 處自然保護區，包括：花蓮溪口、台灣海棗、水璉磯琦、石門、石梯坪、秀姑巒溪、膽曼、石雨傘、三仙台、杉原、小野柳、綠島及蘭嶼等自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a)花蓮溪口自然保護區：花蓮溪口自然保護區為海岸山脈北端，北起花蓮溪口及北緯 $23^{\circ}57'00''$ ，南抵及北緯 $23^{\circ}55'00''$ ，西至花蓮溪西岸鄉間道路，東至東經 $121^{\circ}36'30''$ 。陸域面積 235 公頃，海域面積 282 公頃。
- (b)台灣海棗自然保護區：台灣海棗自然保護區北起第 15 號橋及北緯 $23^{\circ}48'30''$ ，南抵水璉溪口及北緯 $23^{\circ}47'00''$ ，西至省道台 11 號公路及第 1 條稜線，東至東經 $121^{\circ}34'30''$ ，範圍內含林田山事業區第 142 林班。陸域面積 69 公頃，域面積 319 公頃。

- (c)水璉磯琦自然保護區：水璉磯琦自然保護區北起水璉溪口及北緯 $23^{\circ}47'00''$ ，南至北緯 $23^{\circ}39'00''$ ，西至省道台 11 號公路，東至東經 $121^{\circ}34'30''$ ，範圍內亦屬東海岸特別保護區。陸域面積 609 公頃，海域面積 4,052 公頃。
- (d)石門自然保護區：石門自然保護區北起北緯 $23^{\circ}32'00''$ ，南至北緯 $23^{\circ}30'00''$ ，西至省道台 11 號公路，東至東經 $121^{\circ}30'30''$ 。陸域面積 33 公頃，海域面積 458 公頃。
- (e)石梯坪自然保護區：石梯坪自然保護區北起北緯 $23^{\circ}30'00''$ ，南至北緯 $23^{\circ}28'30''$ ，西至省道台 11 號公路，東至東經 $121^{\circ}31'00''$ 。陸域面積 36 公頃，海域面積 402 公頃。
- (f)秀姑巒溪自然保護區：秀姑巒溪自然保護區北起北緯 $23^{\circ}28'30''$ ，南至北緯 $23^{\circ}27'30''$ ，西至省道台 11 號公路，東至東經 $121^{\circ}30'30''$ 。陸域面積 106 公頃，海域面積 257 公頃。
- (g)膽曼自然保護區：膽曼自然保護區北起北緯 $23^{\circ}14'00''$ ，南至北緯 $23^{\circ}12'30''$ ，西至省道台 11 號公路並排除既成聚落，東至東經 $121^{\circ}25'00''$ 。陸域面積 58 公頃，海域面積 324 公頃。
- (h)石雨傘自然保護區：石雨傘自然保護區北起北緯 $23^{\circ}11'30''$ ，南至北緯 $23^{\circ}10'00''$ ，西至省道台 11 號公路並排除既成聚落，東至東經 $121^{\circ}24'30''$ 。陸域面積 29 公頃，海域面積 399 公頃。
- (i)三仙台自然保護區：三仙台自然保護區北起北緯 $23^{\circ}18'30''$ ，南至北緯 $23^{\circ}06'00''$ ，西至省道台 11 號公路並排除既成聚落，東至東經 $121^{\circ}25'30''$ 。陸域面積 156 公頃，海域面積 1,531 公頃。
- (j)杉原自然保護區：杉原自然保護區北起省道台 11 號公路，南至北緯 $22^{\circ}50'00''$ ，西至省道台 11 號公路，東至東經 $121^{\circ}12'00''$ 。陸域面積 37 公頃，海域面積 532 公頃。
- (k)小野柳自然保護區：小野柳自然保護區北起北緯 $22^{\circ}49'30''$ ，南至北緯 $22^{\circ}47'00''$ ，西至省道台 11 號公路，東至東經 $121^{\circ}12'00''$ 。陸域面積 152 公頃，海域面積 531 公頃。
- (l)綠島自然保護區：綠島自然保護區北起北緯 $22^{\circ}42'00''$ ，南至北緯

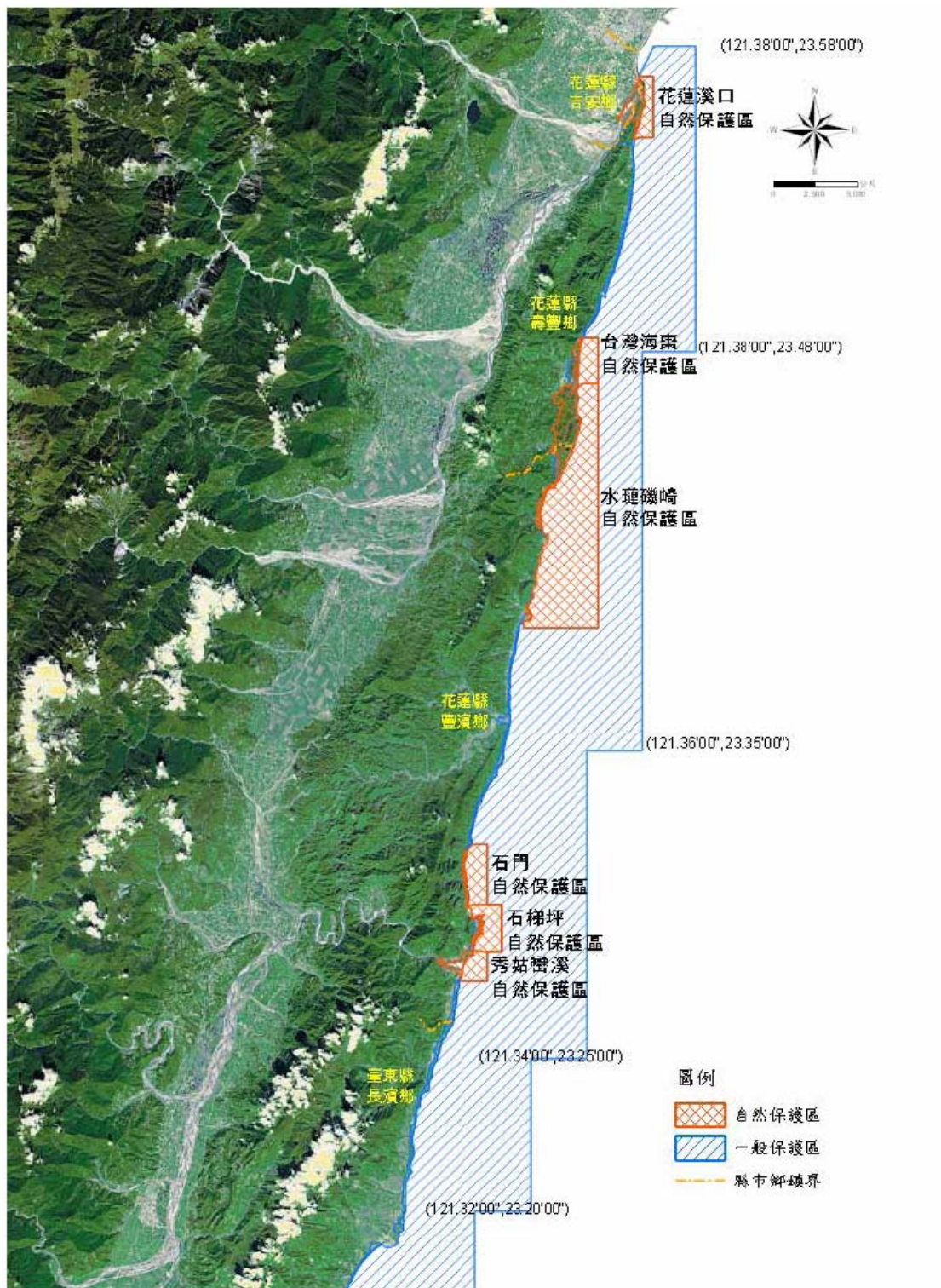
22°37'00"，西至東經 121°26'00"，東至東經 121°32'00"。陸域一般保護區面積 9 公頃，陸域自然保護區面積 1,306 公頃，海域面積 16,032 公頃。

(m)蘭嶼自然保護區：蘭嶼自然保護區北起北緯 22°07'00"，南至北緯 21°55'00"，西至東經 121°28'00"，東至東經 121°38'00"。陸域一般保護區面積 15 公頃，陸域自然保護區面積 4,460 公頃，海域面積 38,087 公頃。

表 2-5 花東海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

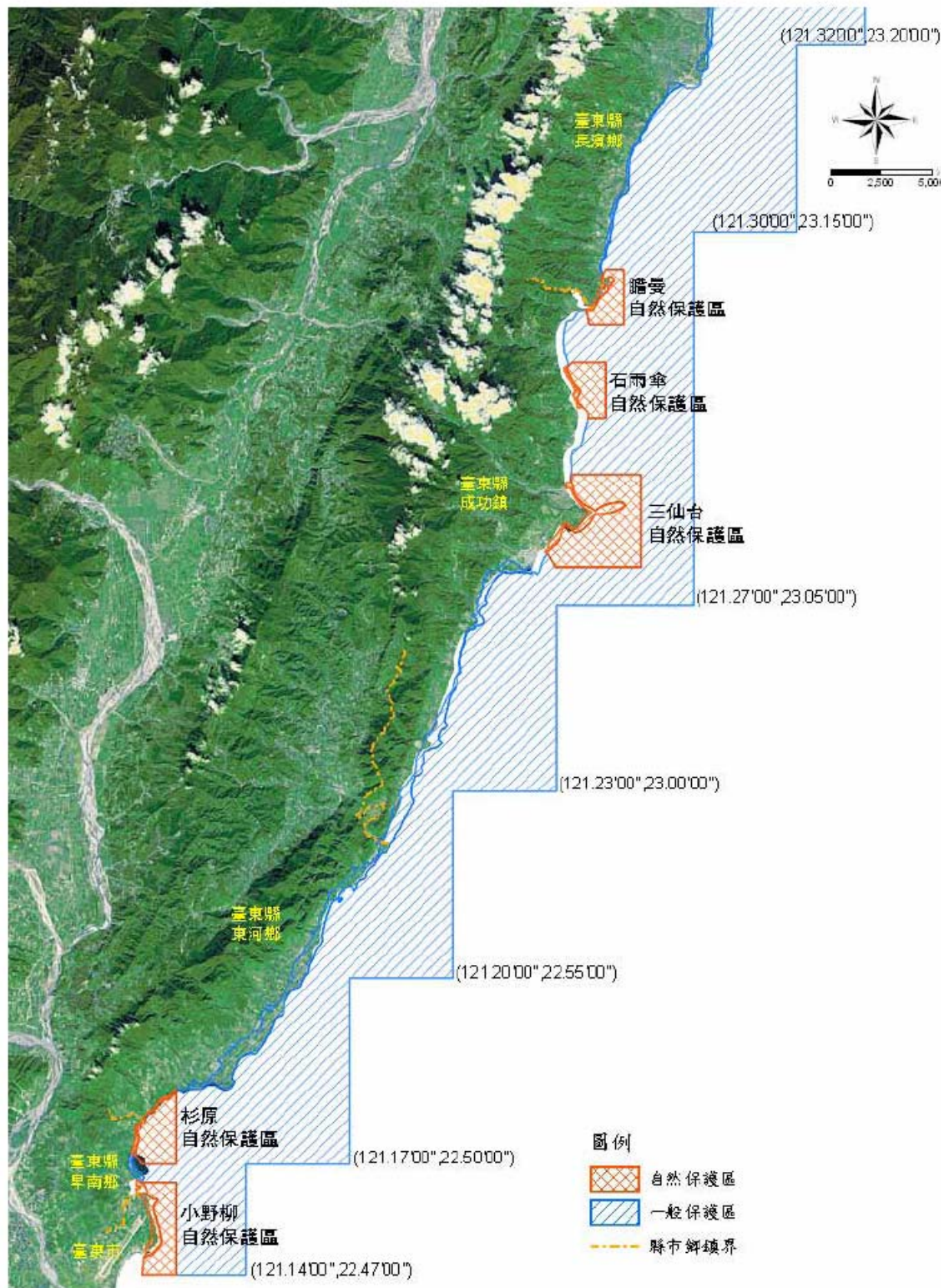
保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	花蓮溪口自然保護區	56	56	235	282
	台灣海棗自然保護區	—	55	69	319
	水璉磯琦自然保護區	440	471	609	4,052
	石門自然保護區	237	233	33	458
	石梯坪自然保護區	—	82	36	402
	秀姑巒溪自然保護區	—	1,308	106	257
	膽曼自然保護區	—	25	58	324
	石雨傘自然保護區	36	112	29	399
	三仙台自然保護區	506	506	156	1,531
	杉原自然保護區	—	—	37	532
	小野柳自然保護區	—	—	152	531
	綠島自然保護區	—	23,290	1,306	16,032
	蘭嶼自然保護區	—	36,297	4,370	33,443
一	般	64,029	76,226	1,688	68,380
小	計	65,304	138,661	8,884	126,942
				135,826	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



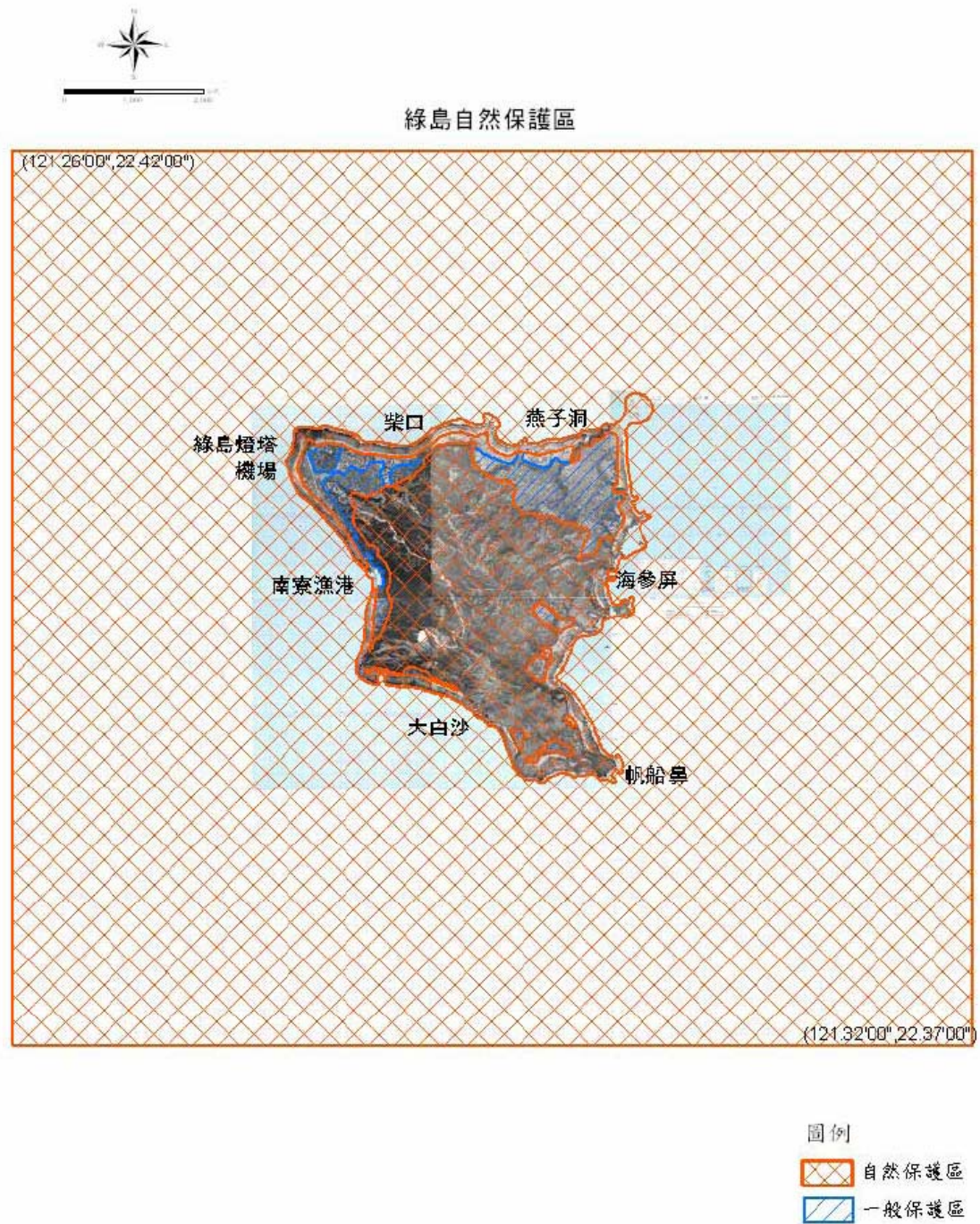
(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-9 花東海岸保護區範圍示意圖(1)



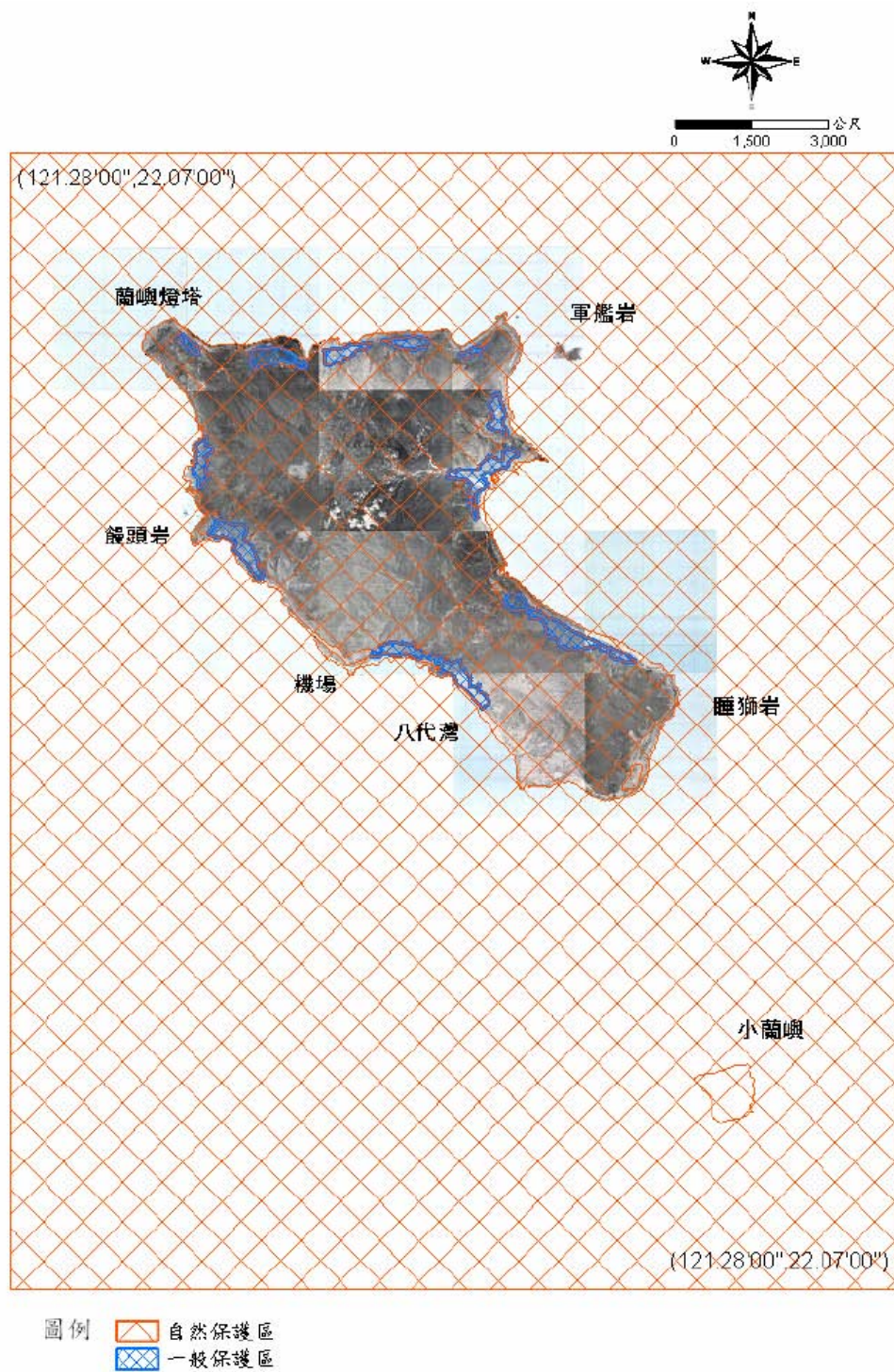
(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-10 花東海岸保護區範圍示意圖(2)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-11 花東海岸保護區-綠島自然保護區範圍示意圖



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-12 花東海岸保護區-蘭嶼自然保護區範圍示意圖

(五)彰雲嘉沿海保護區

彰雲嘉海岸保護區(原彰雲嘉沿海保護區)計畫範圍北起彰化縣王功後港溪口(北緯 23°58'00")，南至台南縣八掌溪口處(北緯 23°20'00")；東至芳苑海堤、台 17 號省道、火燒牛稠大排水溝、箔子寮排水路、外埔大排水溝、湖口排水渠等為界，並剔除其間之主要集居聚落、漁港與工業區；海域部分西至東經 119°58'00"及 120°05'00"處。面積合計 122,158 公頃，其中陸域面積 14,410 公頃，海域面積 107,748 公頃。

保護標的為河口、沙洲、潮間帶泥質灘地、紅樹林生育地區、草澤濕地與主要防風林帶。

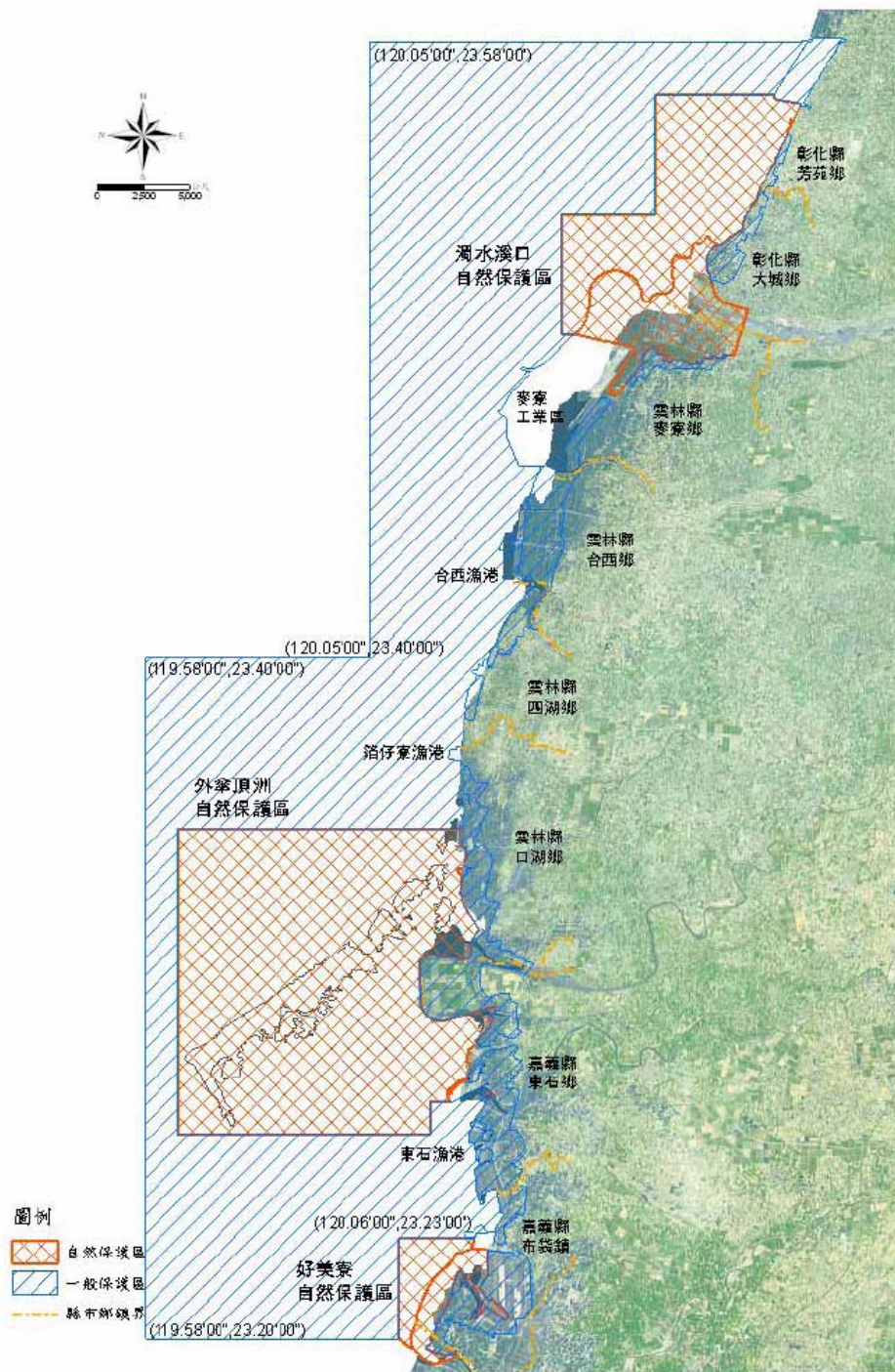
範圍內依據自然資源分析結果，劃設 3 處自然保護區，包括：濁水溪口自然保護區、外傘頂洲自然保護區與好美寮自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a)濁水溪口自然保護區：北起北緯 23°56'30"，南至雲 1-2 號縣道及防風林生長地區，東沿大城南段海堤及台 17 號省道(西濱大橋)，西以東經 120°11'00"為界。陸域面積 3,490 公頃，海域面積 7,431 公頃。
- (b)外傘頂洲自然保護區：北起北緯 23°35'00"(口湖鄉金湖地區)，南至北緯 23°26'00"(東石鄉網寮地區)，東沿海岸線將重要防風林生長區納入，西以東經 119°59'00"為界，包含外傘頂洲。陸域面積 26 公頃，海域面積 24,717 公頃(含外傘頂洲)。
- (c)好美寮自然保護區：北起布袋龍宮溪口處(北緯 23°23'00")，東至原有海岸線鹽田處、南至八掌溪口處(北緯 23°20'00")、西至好美寮離岸沙洲(東經 120°06'00")。陸域面積 1,020 公頃，海域面積 1,093 公頃。

表 2-6 彰雲嘉海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	濁水溪口自然保護區	—	—	3,490	7,431
	外傘頂洲自然保護區	108	—	26	24,717
	好美寮自然保護區	778	864	1,020	1,093
一般	小計	93,609	—	9,874	74,507
				14,410	107,748
				122,158	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-13 彰雲嘉海岸保護區-蘭嶼自然保護區範圍示意圖

(六)東北角沿海保護區

東北角海岸(原東北角沿海)保護區位於台北縣及宜蘭縣。計畫範圍北起北緯 25°10'00"，南至北緯 24°52'00"；海域部分至東經 121°58'00"及 122°03'00"，西鄰省道台 2 號公路或其他出入道路。面積合計 31,903 公頃，其中陸域面積 476 公頃，海域面積 31,427 公頃。

本保護區海岸線相當曲折，除部分岬角間河川輸沙量較多的海岸，形成若干的海水浴場外，其餘因風浪長年侵蝕，再加上早期沉降作用的影響，海蝕地形甚為發達。如海穴、波切台地、蕈狀石、燭台嶼、豆腐岩、單面山等隨處可見，蔚為奇觀。本保護區內各種自然景觀，應加強保育及維護。海岸植物經季風與鹽霧之長期作用，海岸樹木順風勢而呈不對稱之生長，形成特殊之植物景觀。

保護標的為特殊海岸礁岩景觀、蕈狀岩與珊瑚礁生態系等。

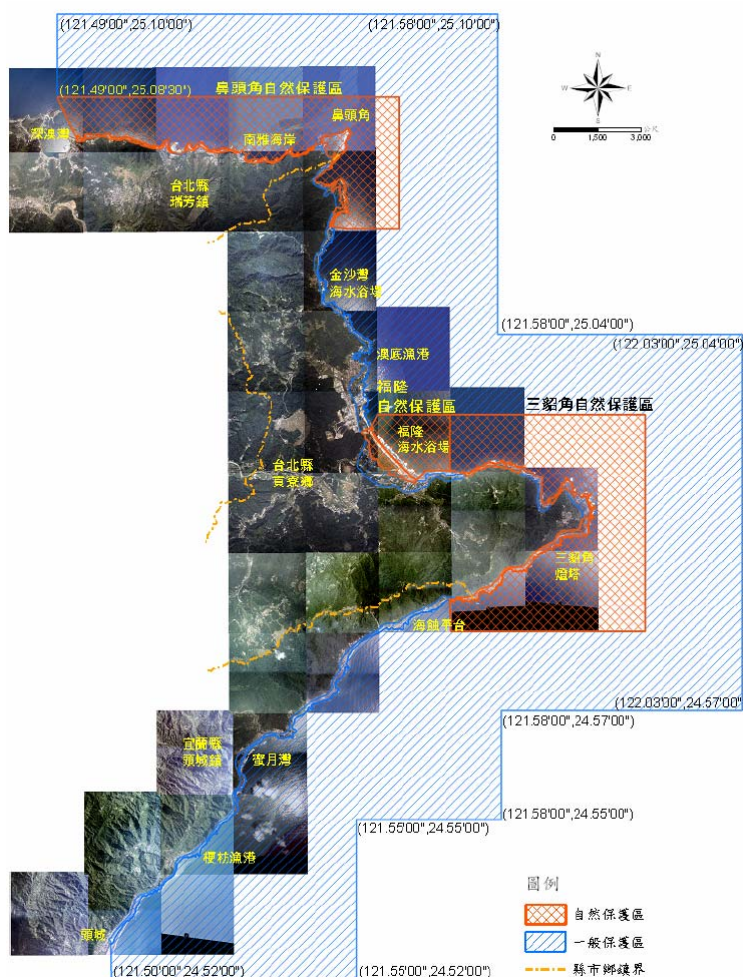
範圍內依據自然資源分析結果，劃設 3 處自然保護區，包括：鼻頭角、福隆及三貂角等自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a)鼻頭角自然保護區：鼻頭角自然保護區北起北緯 25°08'30"，南至龍洞口停車場南側及北緯 25°06'00"；西至深澳灣及東經 121°49'00"、東至東經 121°56'00"。陸域面積 161 公頃，海域面積 2,499 公頃。
- (b)福隆自然保護區：北以貢寮垃圾場及北緯 25°02'30"為界，南至福隆海水浴場及北緯 25°01'30"；西以鄉間主要道路為界，東至東經 121°57'00"。陸域面積 92 公頃，海域面積 450 公頃。
- (c)三貂角自然保護區：北以北緯 25°02'30"為界，南至石城縣界公園及北緯 24°58'30"；西以台 2 號公路或鄉間主要道路為界，東至東經 122°01'00"。陸域面積 154 公頃，海域面積 3,471 公頃。

表 2-7 東北角海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	鼻頭角自然保護區	131	233	161	2,499
	福隆自然保護區	31	31	92	450
	三貂角自然保護區	99	99	154	3,471
一般	一般	13,824	19,827	69	25,007
小計	計	14,085	20,190	476	31,427
				31,903	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-14 東北角海岸保護區-蘭嶼自然保護區範圍示意圖

(七)墾丁沿海保護區

墾丁海岸(原墾丁沿海)保護區位於屏東縣車城鎮、恆春鎮、滿州鄉。計畫範圍北起北緯 22°07'00"及北緯 22°04'00"，南至北緯 21°52'00"，東至東經 120°56'30"，西至東經 120°39'00"。面積合計 60,463 公頃，其中陸域面積 18,084 公頃，海域面積 42,379 公頃。

本保護區陸域部分已全數納入「墾丁國家公園計畫」範圍內，屬於國家公園計畫實施地區；海域部分因採經緯度劃定，較現行「墾丁國家公園計畫」之海域範圍大。

區內有豐富的景觀資源，如海灣、惡地形、河口、砂丘、鐘乳石、崩崖、棋盤石、礁石、石灰岩洞穴等。另也有完整動植物相，如原始林、熱帶雨林、鳥類、紅尾伯勞、小雲雀、蝴蝶、蜥蜴、台灣獼猴、冬候鳥、海岸林、沙地植群、珊瑚礁植群、臨海水莞花灌叢等。海域部分有各種珍貴的珊瑚礁、魚類、貝類、藻類及各類水中生物等。

保護標的為原始林、熱帶雨林、特殊海岸地形地質景觀、珍貴稀有動植物與珊瑚礁生態系等。

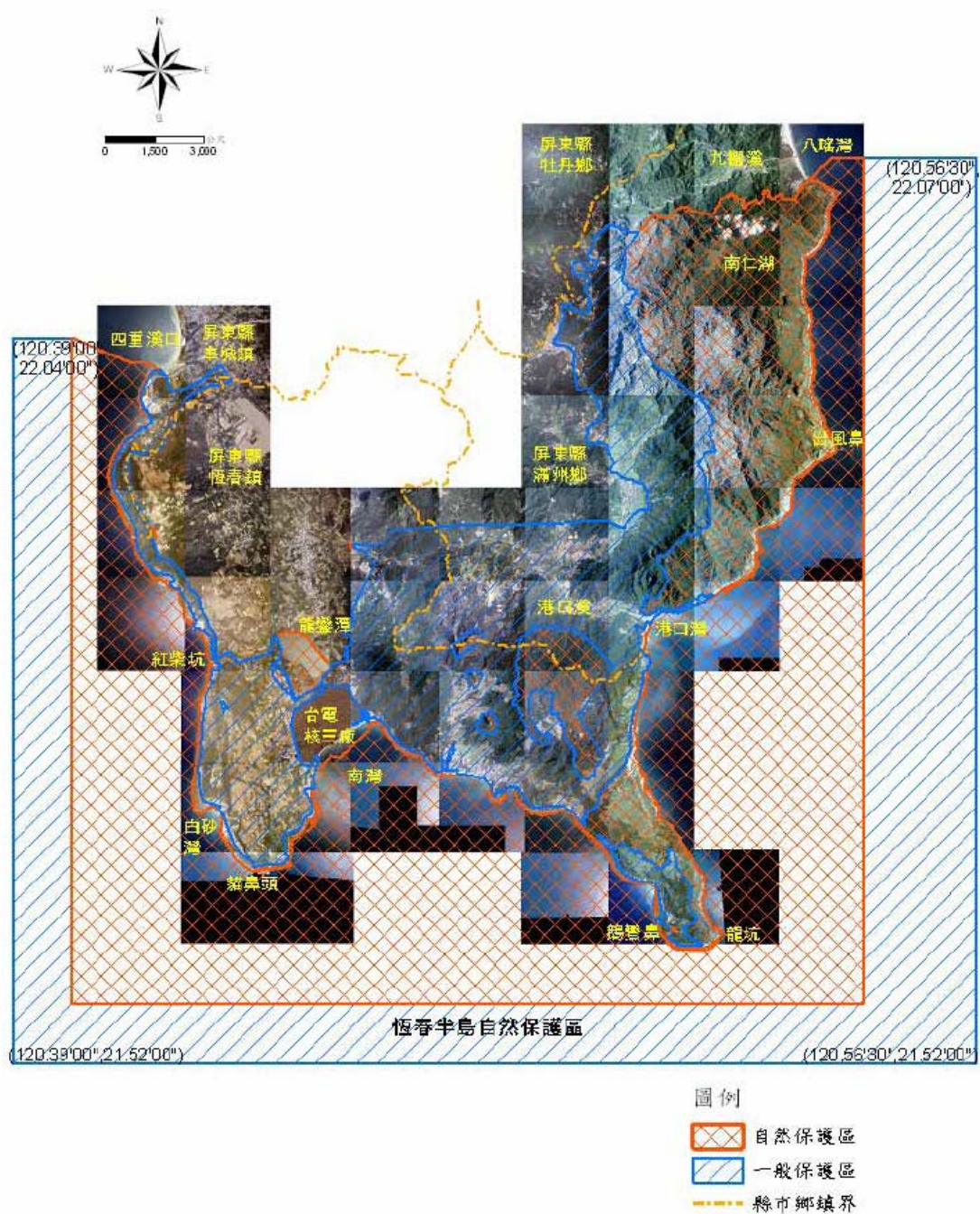
範圍內依據自然資源分析結果，劃設 1 處自然保護區，即恆春半島自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。該自然保護區依墾丁國家公園所公佈之資料說明如下：

(a)恆春半島自然保護區：恆春半島自然保護區北起北緯 22°07'00"及北緯 22°04'00"，南至北緯 21°53'00"，東至東經 120°54'00"，西至東經 120°40'00"。陸域面積 7,886 公頃，海域面積 24,448 公頃。

表 2-8 墾丁海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	恆春半島自然保護區	—	63,833	7,886	24,448
一	般	—	64,556	10,198	17,931
小	計	32,445	128,839	18,084	42,379
				60,463	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-15 墾丁海岸保護區範圍示意圖

(八)北海岸沿海保護區

北海岸保護區(原北海岸沿海保護區)位於台北縣。計畫範圍東至瑪鋤溪口及東經 121°43'00"，西至大屯溪口及東經 121°25'00"；南至省道台

2 號公路，並剔除其間之主要集居聚落，北以北緯 25°20'00" 為界。面積合計 26,233 公頃，其中陸域面積 606 公頃，海域面積 25,627 公頃。

本保護區海岸地形多變化，富貴角以東多為礫灘，以西則以沙灘為主，偶有局部礫灘或珊瑚礁出現。其中以富貴角以東之河口地形景觀較佳，且因陡崖逼岸，有海蝕崖出露。本保護區內各種自然景觀，應加強保育及維護。

海岸植物經季風與鹽霧之長期作用，海岸樹木順風勢而呈不對稱之生長，形成特殊之植物景觀。

本計畫保護標的為海岸特殊地形景觀、藻礁海岸、跳石海岸、風稜石、珊瑚礁等。

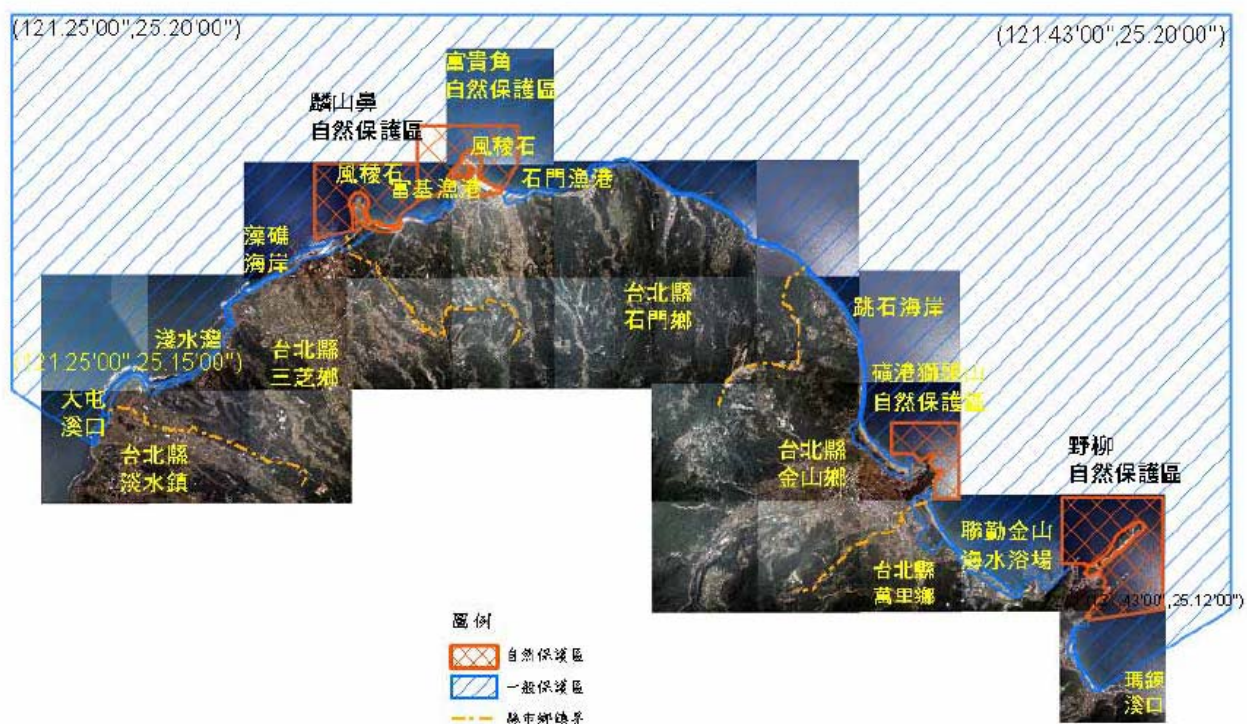
範圍內依據自然資源分析結果，劃設 4 處自然保護區，包括：麟山鼻、富貴角、磺港獅頭山及野柳等自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a)麟山鼻自然保護區：以麟山鼻附近之沙丘與風稜石分布之地區為範圍，北起北緯 25°18'00"、西至東經 121°29'30"、南至麟山鼻漁港駐在所南側停車場、東至東經 121°30'00"。陸域面積 37 公頃，海域面積 349 公頃。
- (b)富貴角自然保護區：以富貴角附近之沙丘與風稜石分布之地區為範圍，北起北緯 25°18'30"、西至東經 121°31'00"、南至老梅公園、東至東經 121°32'30"。陸域面積 61 公頃，海域面積 332 公頃。
- (c)磺港獅頭山自然保護區：以磺港及獅頭山附近地區為主，包含燭台雙嶼附近之沙丘與風稜石分布之地區為範圍，北起北緯 25°14'30"、西至東經 121°38'00"及磺港路(北 24)東側、南至北緯 25°13'30"、東至東經 121°39'00"。陸域面積 25 公頃，海域面積 197 公頃。
- (d)野柳自然保護區：以野柳岬附近地區為範圍，北起北緯 25°13'30"、西至東經 121°40'30"、南至北緯 25°12'00"、東至東經 121°42'00"。陸域面積 47 公頃，海域面積 572 公頃。

表 2-9 北海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	麟山鼻自然保護區	27	40	37	349
	富貴角自然保護區	42	57	61	332
	磺港獅頭山自然保護區	—	140	25	197
	野柳自然保護區	130	160	47	572
一般	一般	9,473	14,000	436	24,177
小計	計	9,672	14,397	606	25,627
				26,233	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-16 北海岸保護區範圍示意圖

(九)尖山海岸保護區

尖山海岸保護區(原尖山沿海保護區)位於屏東縣車城鄉。計畫範圍北起北緯 22°08'00"，南至墾丁國家公園邊界及北緯 22°04'00"；西至東經 120°40'00"，東至省道台 24 及高壓電線。面積合計 3,511 公頃，其中陸域面積 655 公頃，海域面積 2,846 公頃。

保護標的為沙丘、防風林、珊瑚礁岩帶。

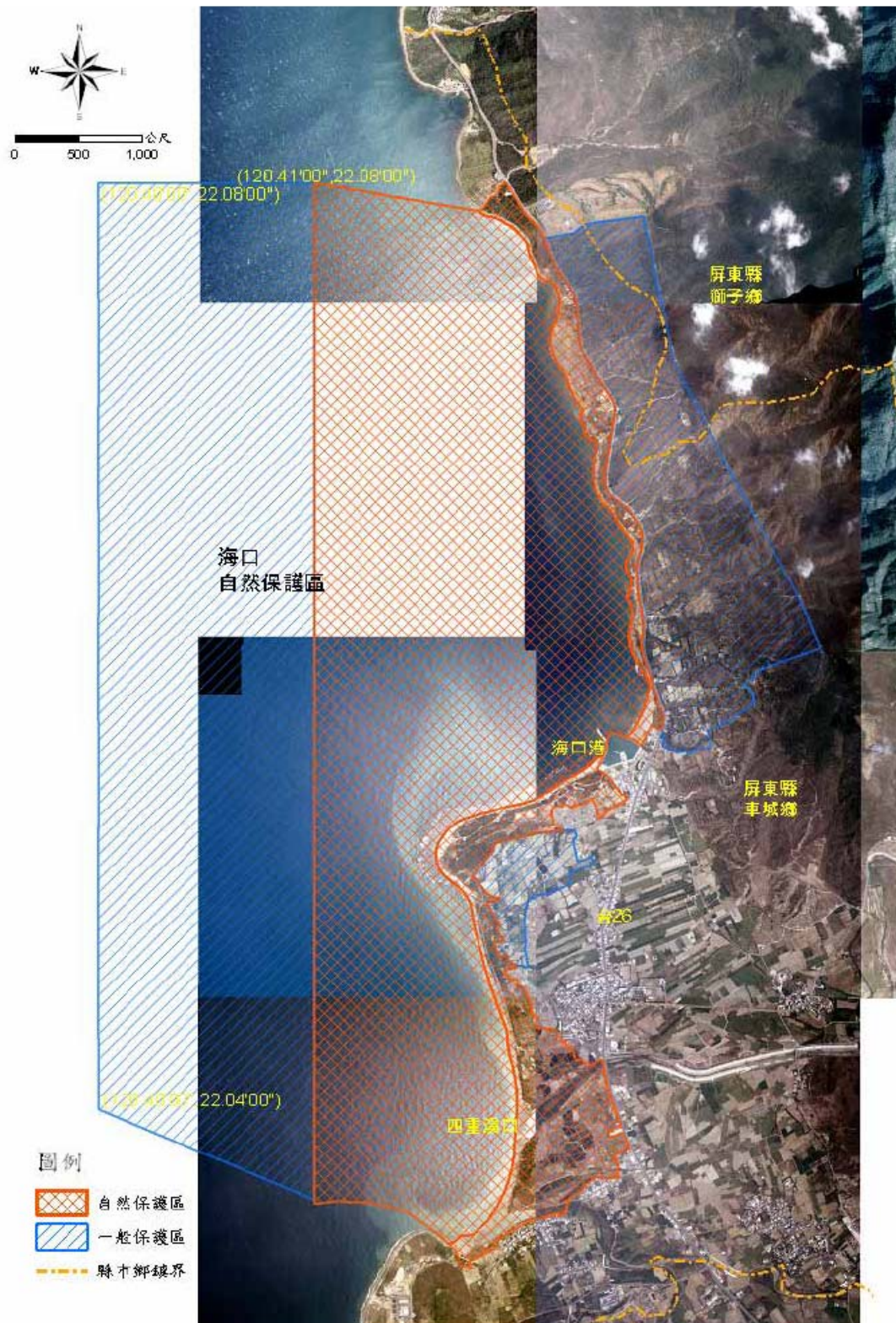
範圍內依據自然資源分析結果，劃設 1 處自然保護區，即海口自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。該自然保護區說明如下：

(a)海口自然保護區：海口自然保護區範圍北起社皆坑橋及北緯 22°08'00"，南至北緯 22°18'00"；西至東經 120°41'00"，東至台 24 省道及屏 149 縣道。陸域面積 251 公頃，海域面積 1,511 公頃。

表 2-10 尖山海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	海口自然保護區	919	1,266	251	1,511
一	般	1,386	8,553	414	1,335
小	計	2,305	9,819	665	2,846
				3,511	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-17 尖山海岸保護區範圍示意圖

(十)九棚沿海保護區

九棚海岸保護區(原九棚沿海保護區)位於屏東縣滿州鄉及牡丹鄉。計畫範圍北起北緯 22°12'00"，南至墾丁國家公園邊界及北緯 22°07'00"；西至第 1 條公路或地形明顯變化之處，東至東經 120°56'00"。面積合計 5,346 公頃，其中陸域面積 598 公頃，海域面積 4,748 公頃。

保護標的為沙丘、防風林、珊瑚礁岩帶。

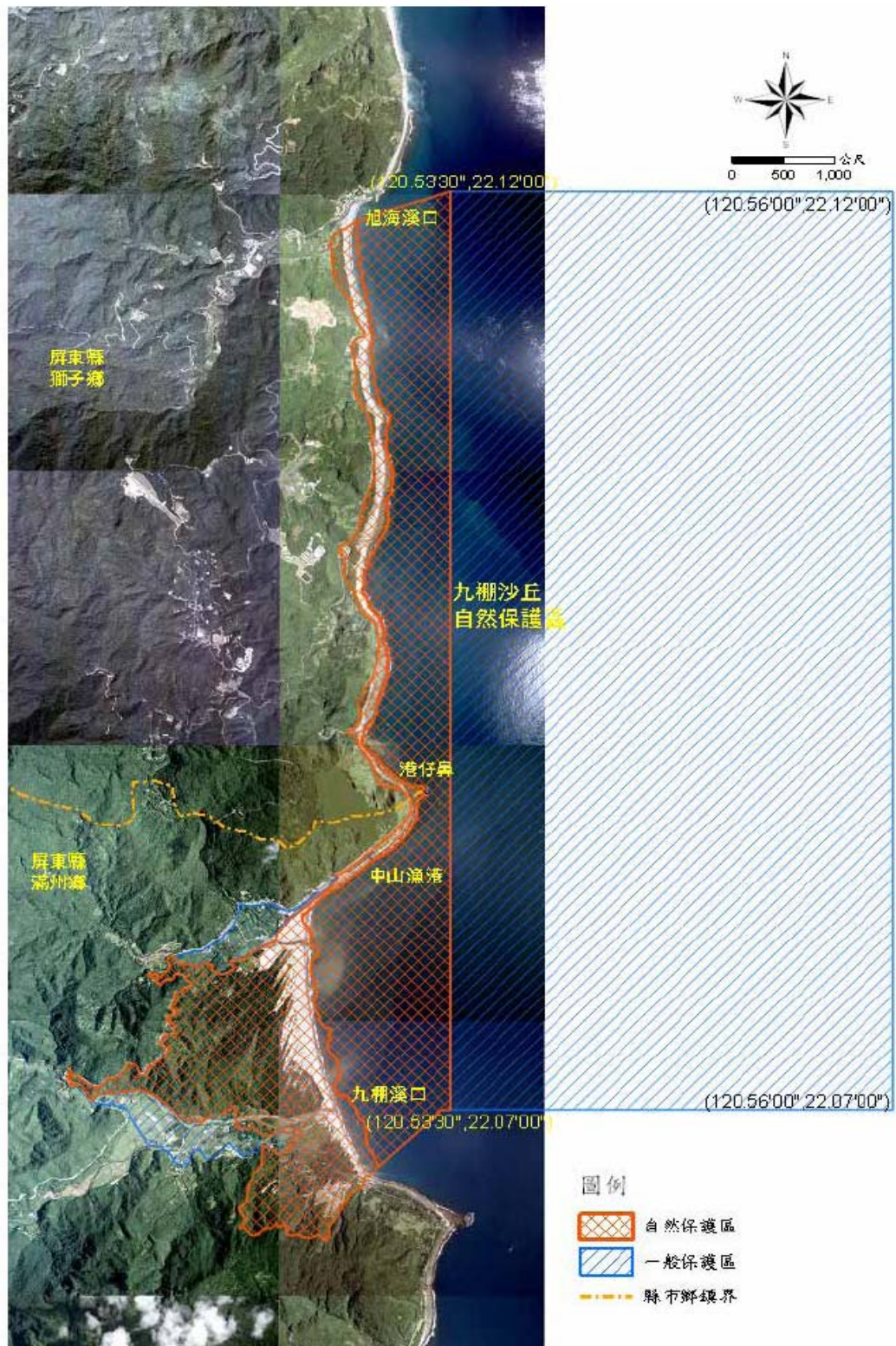
範圍內依據自然資源分析結果，劃設 1 處自然保護區，即九棚沙丘自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。該自然保護區說明如下：

(a)九棚沙丘自然保護區：九棚沙丘自然保護區範圍北起旭海溪出海口，南至墾丁國家公園邊界；西至第 1 條公路或地形明顯變化之處，東至東經 120°53'30"。陸域面積 505 公頃，海域面積 779 公頃。

表 2-11 九棚海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	九棚沙丘自然保護區	517	3,521	505	779
一	般	833	9,842	93	3,969
小	計	1,350	13,363	598	4,748
				5,346	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-18 九棚海岸保護區範圍示意圖

(十一)新竹海岸保護區

本保護區位於新竹縣市。計畫範圍北起坡頭漁港及北緯 24°56′00″，南至新竹市與苗栗縣交界及北緯 24°44′00″；西至東經 120°49′00″，東至西濱公路、台 1 號省道及台鐵鐵道、苗市 1 縣道為界。面積合計 24,705 公頃，其中陸域面積 3,264 公頃，海域面積 21,441 公頃。

本保護區計畫之保護標的為河口、潮間帶泥質灘地、紅樹林生育地區與主要防風林帶及其伴生之動物。

範圍內依據自然資源分析結果，劃設 2 處自然保護區，包括新豐自然保護區及香山自然保護區等二處。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

(a)新豐自然保護區：新豐自然保護區範圍北起紅毛港北堤防及北緯 24°55′00″，南抵國營沙鐵礦場西側出入道路及北緯 24°54′00″，西至東經 120°56′30″，東至西濱公路及紅樹林生育區。陸域面積 103 公頃，海域面積 212 公頃。

(b) 香山自然保護區：香山自然保護區範圍北起客雅溪口及北緯 24°49′30″，南至新竹市與苗栗縣交界及北緯 24°44′30″，西至東經 120°52′00″，東至堤防、西濱公路、新竹市垃圾掩埋場西側圍牆、南港海堤。陸域面積 1,375 公頃，海域面積 1,923 公頃。

表 2-12 新竹海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	新豐自然保護區	—	300	103	212
	香山自然保護區	—	1,613	1,375	1,923
一般	一般	—	13,388	1,786	19,306
小計	計	—	15,301	3,264	21,441
				24,705	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-19 新竹海岸保護區範圍示意圖

(十二) 苗栗海岸保護區

本保護區位於苗栗縣竹南鎮、後龍鎮及造橋鄉。計畫範圍北起北緯 24°43'00" (約於崎頂海水浴場南方)，南至苗 9 及其他鄉間道路；西至東經 120°46'00"，東至苗 6-1 及五福大橋為界。面積合計 4,693 公頃，其中陸域面積 838 公頃，海域面積 3,855 公頃。

保護標的為河口、潮間帶泥質灘地、紅樹林生育地區、沙丘與主要防風林帶。

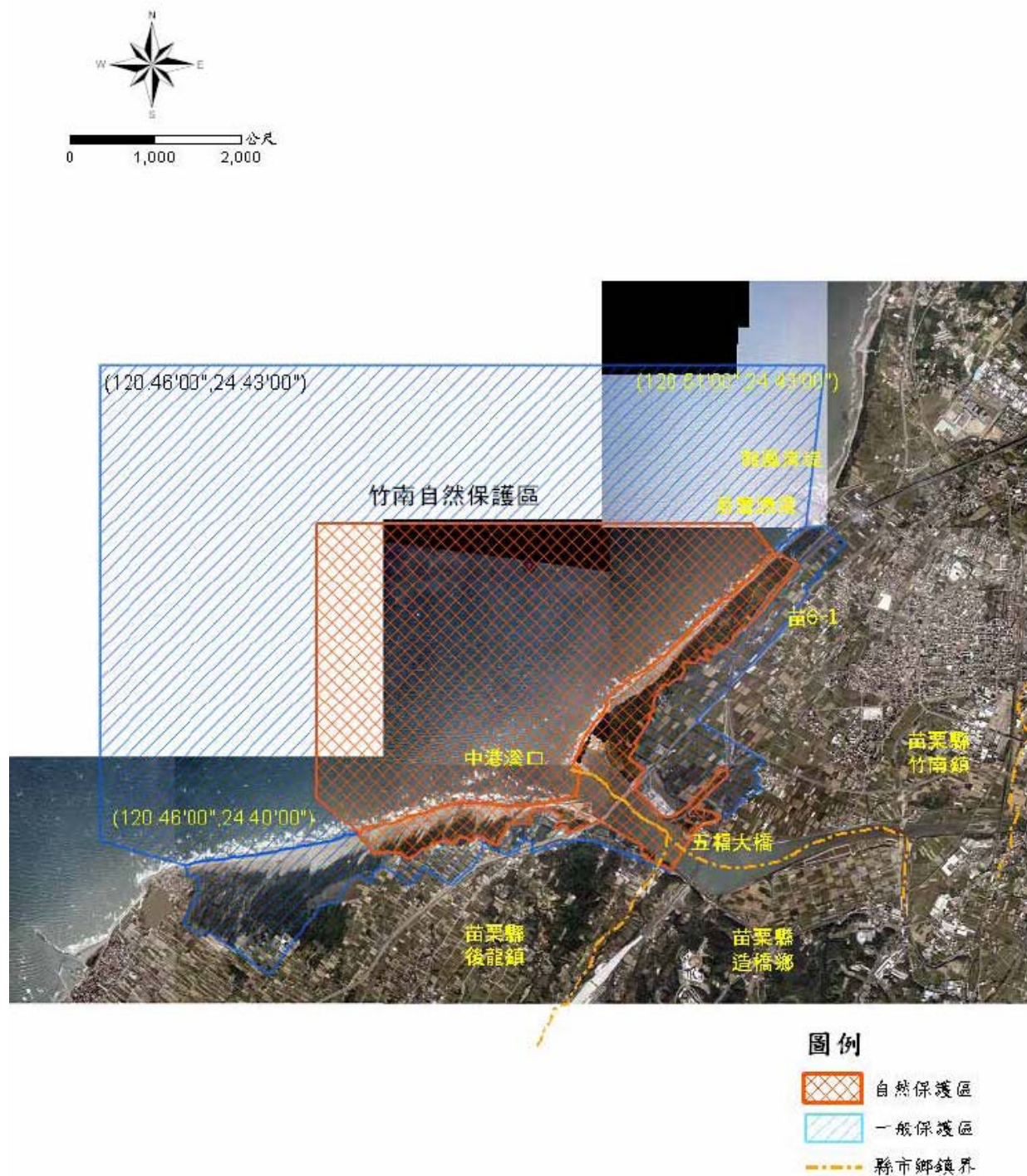
範圍內依據自然資源分析結果，劃設 1 處自然保護區，即竹南自然保護區，除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。該自然保護區說明如下：

(a) 竹南自然保護區：竹南自然保護區範圍北起北緯 24°42'00" (約於竹南后厝漁港)，南以木麻黃生長與農田交界處為界 (約於後龍北埔)；西至東經 120°47'30"，東至五福大橋及海岸第 1 條出入道路。陸域面積 316 公頃，海域面積 1,321 公頃。

表 2-13 苗栗海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	竹南自然保護區	—	172	316	1,321
一	般	—	8,094	522	2,534
小	計	—	8,266	838	3,855
				4,693	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-20 苗栗海岸保護區範圍示意圖

(十三)台中海岸保護區

本保護區位於台中縣大安鄉、清水鎮、龍井鄉、大肚鄉與彰化縣伸港鄉、和美鎮。計畫範圍分為南北 2 處，北以高美附近為主，南以大肚溪口附近為主。高美附近範圍北起北緯 24°24'00" (約於五甲漁港)，南至中 48 縣道及北堤路；西至東經 120°29'00"，東至南埔海堤及大甲溪橋。大肚溪口附近範圍北起北緯 24°13'00" (台中火力發電廠)，南至北緯 24°09'00" (彰濱工業區寓埔海堤中段)；西至東經 120°24'00"，東至中 62 縣道。面積合計 14,692 公頃，其中陸域面積 2,590 公頃，海域面積 12,102 公頃。

保護標的為河口、潮間帶泥質灘地、防風林帶、大安水蓑衣、雲林莞草之植生地、水鳥及其伴生之動物。

範圍內依據自然資源分析結果，劃設 2 處自然保護區，即高美自然保護區及大肚溪口自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

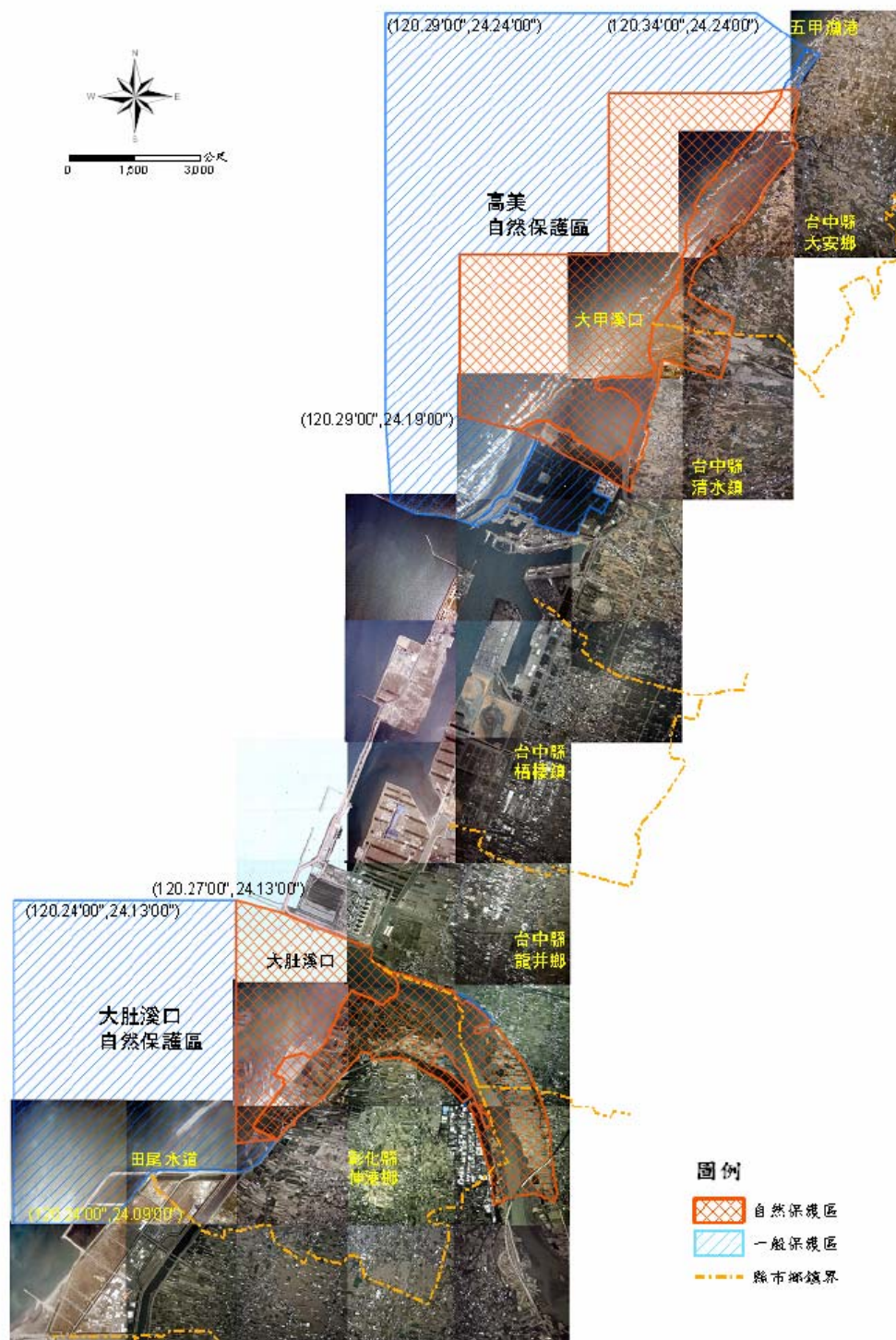
(a)高美自然保護區：高美自然保護區範圍北起北緯 24°23'00"，南以台中港北防沙堤為界；西至東經 120°30'00"，東至大甲溪橋及番仔寮海堤。陸域面積 922 公頃，海域面積 2,764 公頃。

(b)大肚溪口自然保護區：大肚溪口自然保護區範圍北起南堤路及北緯 24°13'00"，南以興工路、文工九街及北緯 24°10'00" 為界；西至東經 120°27'00"，東至地潭橫堤。陸域面積 1,279 公頃，海域面積 1,019 公頃。

表 2-14 台中海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	高美自然保護區	—	628	922	2,764
	大肚溪口自然保護區	—	2,571	1,279	1,019
一	般	—	12,950	389	8,319
小	計	—	16,149	2,590	12,102
				14,692	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-21 台中海岸保護區範圍示意圖

(十四)台南海岸保護區

台南海岸保護區計畫範圍北起台南縣八掌溪口處(北緯 23°20'00")，東以頭港大排水、台 17 號省道、南 25-1、南 25、南 31 縣道及其他鄉間道路為界，並剔除其間之主要集居聚落與工業區；南至鹿耳門溪出海口南側約 1.5 公里處(北緯 23°00'00")，海域部分西至東經 119°58'00"處。面積合計 50,370 公頃，其中陸域面積 13,192 公頃，海域面積 37,178 公頃。

保護標的為潟湖、河口三角洲、潮間帶泥質灘地、鹽田與紅樹林生育地區。

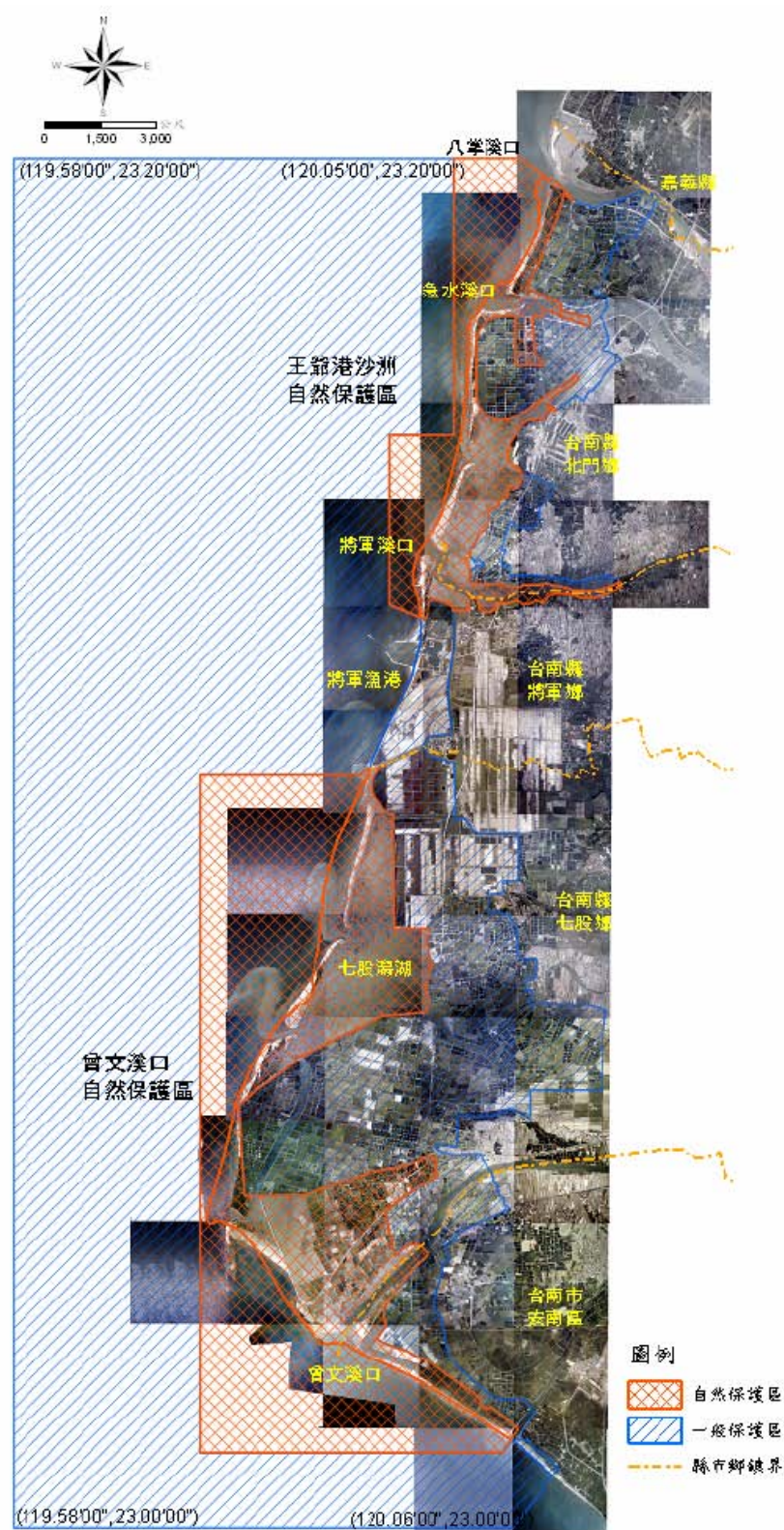
範圍內依據自然資源分析結果，劃設 2 處自然保護區，包括：王爺港沙洲自然保護區與曾文溪口自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a)王爺港沙洲自然保護區：北起台南縣八掌溪口處(東經 23°20'00")、西至東經 120°06'00"、南至將軍溪口處、東沿防風林及北門海埔地堤防至原有海岸處。陸域面積 1,423 公頃，海域面積 1,467 公頃。
- (b)曾文溪口自然保護區：北起將軍鄉與七股鄉界(東經 120°01'00")，東至堤防，南以北緯 23°01'00"為界，西至東經 120°01'00"處為界。陸域面積 3,552 公頃，海域面積 5,343 公頃。

表 2-15 台南海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區		項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
					陸域	海域
自然	王爺港沙洲自然保護區		794	2,117	1,423	1,467
	曾文溪口自然保護區		—	4,175	3,552	5,343
一		般	16,717	—	8,217	30,368
小		計	17,511	—	13,192	37,178
					50,370	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-22 台南海岸保護區範圍示意圖

(十五)琉球嶼海岸保護區

本保護區位於屏東縣琉球鄉。計畫範圍北起北緯 22°23'00"，南至北緯 22°18'00"；西至東經 120°19'00"，東至東經 120°24'00"。面積合計 7,544 公頃，其中陸域面積 363 公頃，海域面積 7,181 公頃。

保護標的為海蝕地形、崩崖景觀及珊瑚礁生態系。一般保護區(不含自然保護區)陸域面積 255 公頃，海域面積 0 公頃。

範圍內依據自然資源分析結果，劃設 1 處自然保護區，即小琉球自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。該自然保護區說明如下：

(a)小琉球自然保護區：小琉球自然保護區範圍北起北緯 22°23'00"，南至北緯 22°18'00"；西至東經 120°19'00"，東至東經 120°24'00"。陸域面積 108 公頃，海域面積 7,181 公頃。

表 2-16 琉球嶼海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	小琉球自然保護區	—	—	108	7,181
一	般	—	—	255	0
小	計	—	—	363	7,181
				7,544	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-23 琉球嶼海岸保護區範圍示意圖

(十六)基隆海岸保護區

本保護區位於基隆市。計畫範圍北起北緯 25°12'30"，南至北緯 25°09'30"及出入道路；東至東經 121°47'30"，西至東經 121°44'30"。面積合計 2,687 公頃，其中陸域面積 89 公頃，海域面積 2,598 公頃。

本保護區海岸的地層屬於大寮層的厚層砂岩，因抵抗海蝕能力較強，所以突出成為海岬。因天然地形奇特，蕈狀石、豆腐岩、海蝕平台與海蝕崖發達，已開闢為濱海公園，其中以千疊敷、萬人堆景觀及蕃字洞最著名。

保護標的為特殊海岸礁岩景觀、蕈狀岩與海蝕平台等。

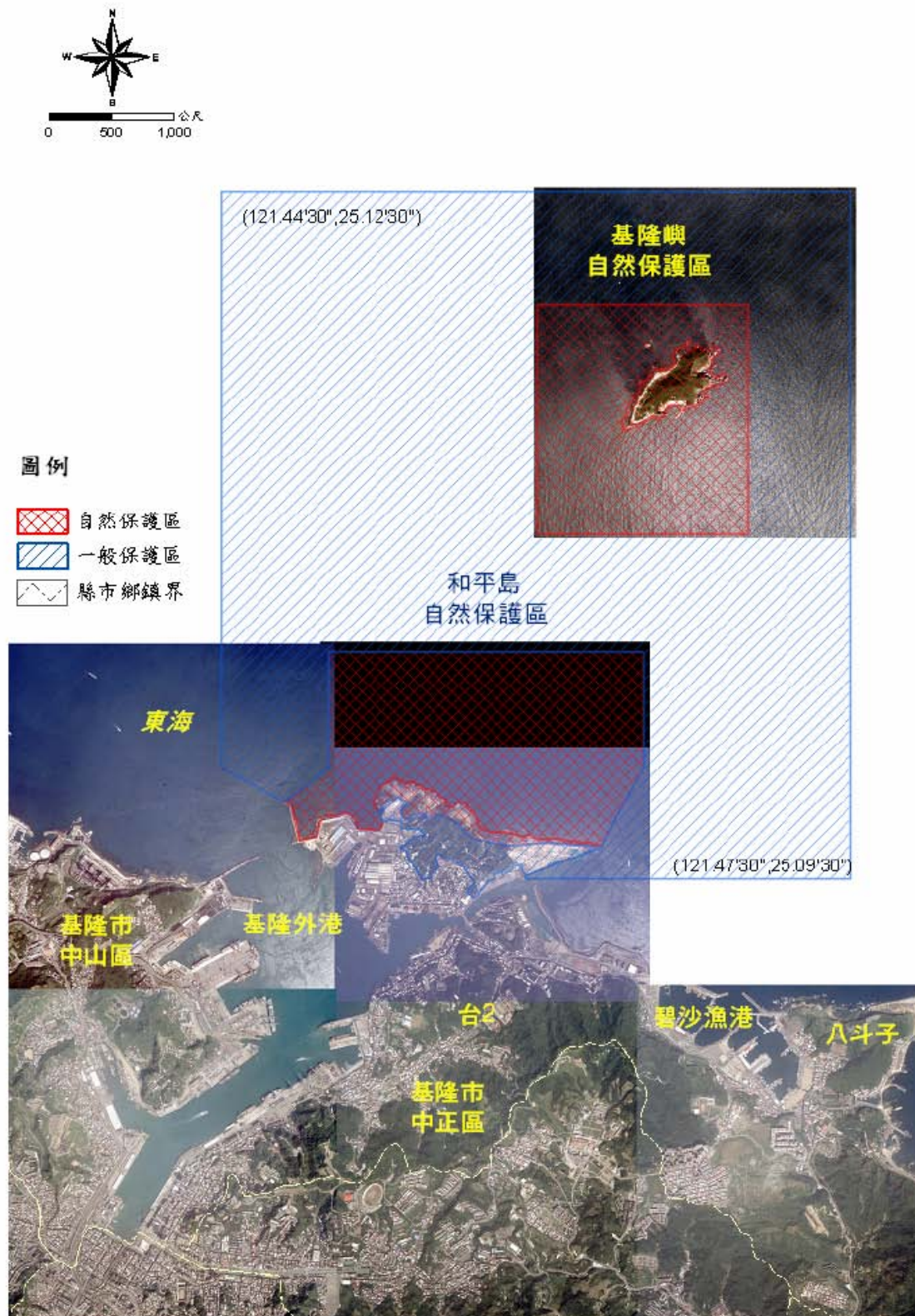
範圍內依據自然資源分析結果，劃設 2 處自然保護區，包括：基隆嶼及和平島自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a)基隆嶼自然保護區：基隆嶼自然保護區北起北緯 25°12'00"，南至北緯 25°11'00"；西至東經 121°46'00"、東至東經 121°47'00"。陸域面積 26 公頃，海域面積 285 公頃。
- (b)和平島自然保護區：北以北緯 25°10'30"為界，南至地形明顯變化處；西以東經 121°45'00"及防波堤為界，東至東經 121°46'30"。陸域面積 21 公頃，海域面積 344 公頃。

表 2-17 基隆海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	基隆嶼自然保護區	—	—	26	285
	和平島自然保護區	—	—	21	344
一	般	—	—	42	1,969
小	計	—	—	89	2,598
				2,687	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-24 基隆海岸保護區範圍示意圖

(十七)澎湖海岸保護區

本保護區位於澎湖縣。計畫範圍北起北緯 23°49'00"，南至北緯 23°09'00"；西鄰東經 119°16'00"，東至東經 119°44'00"。面積合計 338,701 公頃，其中陸域面積 3,559 公頃，海域面積 335,142 公頃。

澎湖由 64 個島嶼組成，海岸線長達 320 公里，是台灣唯一的島縣。澎湖因大陸沿岸流與黑潮支流交會，形成魚產豐富的海洋牧場，本保護區內漁業資源，應加強保育及維護。澎湖群島中除了花嶼是由安山岩質的熔岩組成外，其餘各島都是由裂隙式火山噴發形成的玄武岩質熔岩與沈積岩的夾層所構成。本保護區內各種自然地形地質景觀，應加強保育及維護。

保護標的為玄武岩特殊地質景觀、重要野生動物(綠蠵龜)繁衍棲息地、海蝕地形、方山地形、珊瑚礁生態系與天然海灣。

範圍內依據自然資源分析結果，劃設 8 處自然保護區，包括：吉貝嶼、姑婆嶼、鳥嶼、小門嶼、馬公、望安、貓嶼及七美嶼自然保護區。除自然保護區外，其餘地區均列為一般保護區。各自然保護區分述如下：

- (a)吉貝嶼自然保護區：貝嶼自然保護區包含目斗嶼、過嶼及吉貝嶼，自然保護區範圍北起北緯 23°48'30"，南抵北緯 23°43'00"，西至東經 119°34'30"，東至東經 119°38'30"。陸域面積 339 公頃，海域面積 6,276 公頃。
- (b)姑婆嶼自然保護區：姑婆嶼自然保護區包含姑婆嶼及鐵砧嶼，自然保護區範圍北起北緯 23°44'00"，南抵北緯 23°42'00"，西至東經 119°32'30"，東至東經 119°34'30"。陸域面積 50 公頃，海域面積 1,203 公頃。
- (c)鳥嶼自然保護區：鳥嶼自然保護區自北而南包含毛司嶼、小白沙嶼、毛常嶼、鳥嶼、員貝嶼、雞善嶼及錠鉤嶼等 7 個島嶼。自然保護區範圍北起北緯 23°42'00"，南抵北緯 23°36'00"，西至東經 119°36'30"，東至東經 119°42'00"。陸域面積 148 公頃，海域面積 8,746 公頃。
- (d)小門嶼自然保護區：北起北緯 24°30'00"，南至西嶼北側出入道路，西至東經 119°30'00"，東至東經 119°31'30"。陸域面積 70 公頃，海域

面積 536 公頃。

(e)馬公自然保護區：北起北緯 23°34'00"，南至北緯 23°30'00"，西至東經 119°30'00"，東至東經 119°35'30"。陸域面積 172 公頃，海域面積 4,187 公頃。包含紗帽山、青灣、風櫃、蒔裡、山水、四角嶼、雞籠嶼及桶盤嶼。

(f)望安自然保護區：北起北緯 23°25'00"，南至北緯 23°20'00"，西至東經 119°26'00"，東至東經 119°34'00"。陸域面積 367 公頃，海域面積 11,788 公頃。包含望安嶼、馬鞍山嶼及將軍澳嶼。

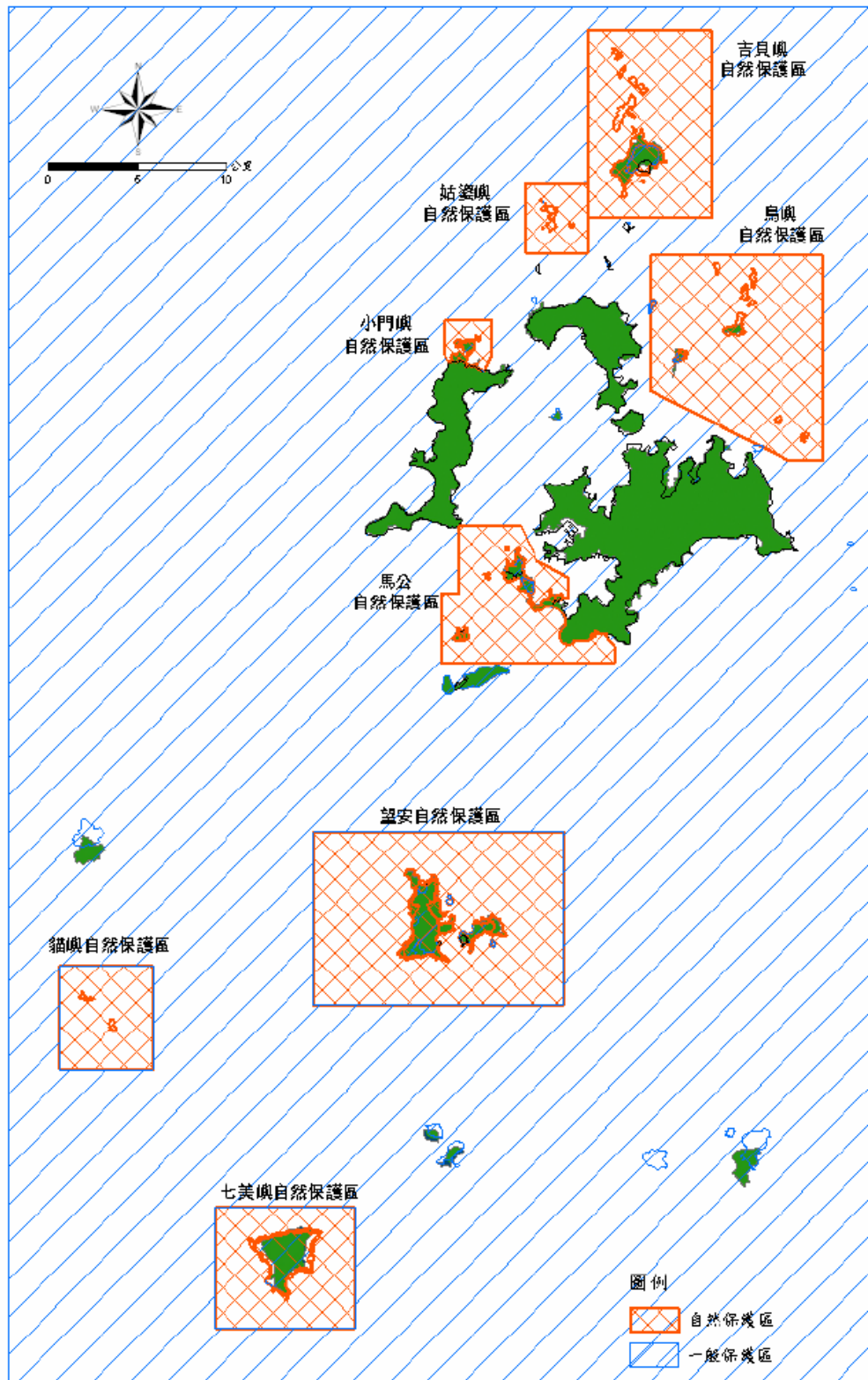
(g)貓嶼自然保護區：北起北緯 23°21'00"，南至北緯 23°18'00"，西至東經 119°18'00"，東至東經 119°21'00"。陸域面積 24 公頃，海域面積 2,804 公頃。

(h)七美嶼自然保護區：北起北緯 23°14'00"，南至北緯 23°10'30"，西至東經 119°23'00"，東至東經 119°27'30"。陸域面積 138 公頃，海域面積 4,082 公頃。

表 2-18 澎湖海岸保護區計畫檢討前後面積一覽表

保護區	項目	原計畫 面積(公頃)	委外研究建議 面積(公頃)	一通檢討後 面積(公頃)	
				陸域	海域
自然	吉貝嶼自然保護區	—	—	339	6,276
	姑婆嶼自然保護區	—	575	50	1,203
	鳥嶼自然保護區	—	472	148	8,746
	小門嶼自然保護區	—	484	70	536
	馬公自然保護區	—	286	172	4,187
	望安自然保護區	—	7,597	367	11,788
	貓嶼自然保護區	—	785	24	2,804
	七美嶼自然保護區	—	4,263	138	4,082
一	般	—	241,430	2,251	295,520
小	計	—	255,892	3,559	335,142
				338,701	

(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)



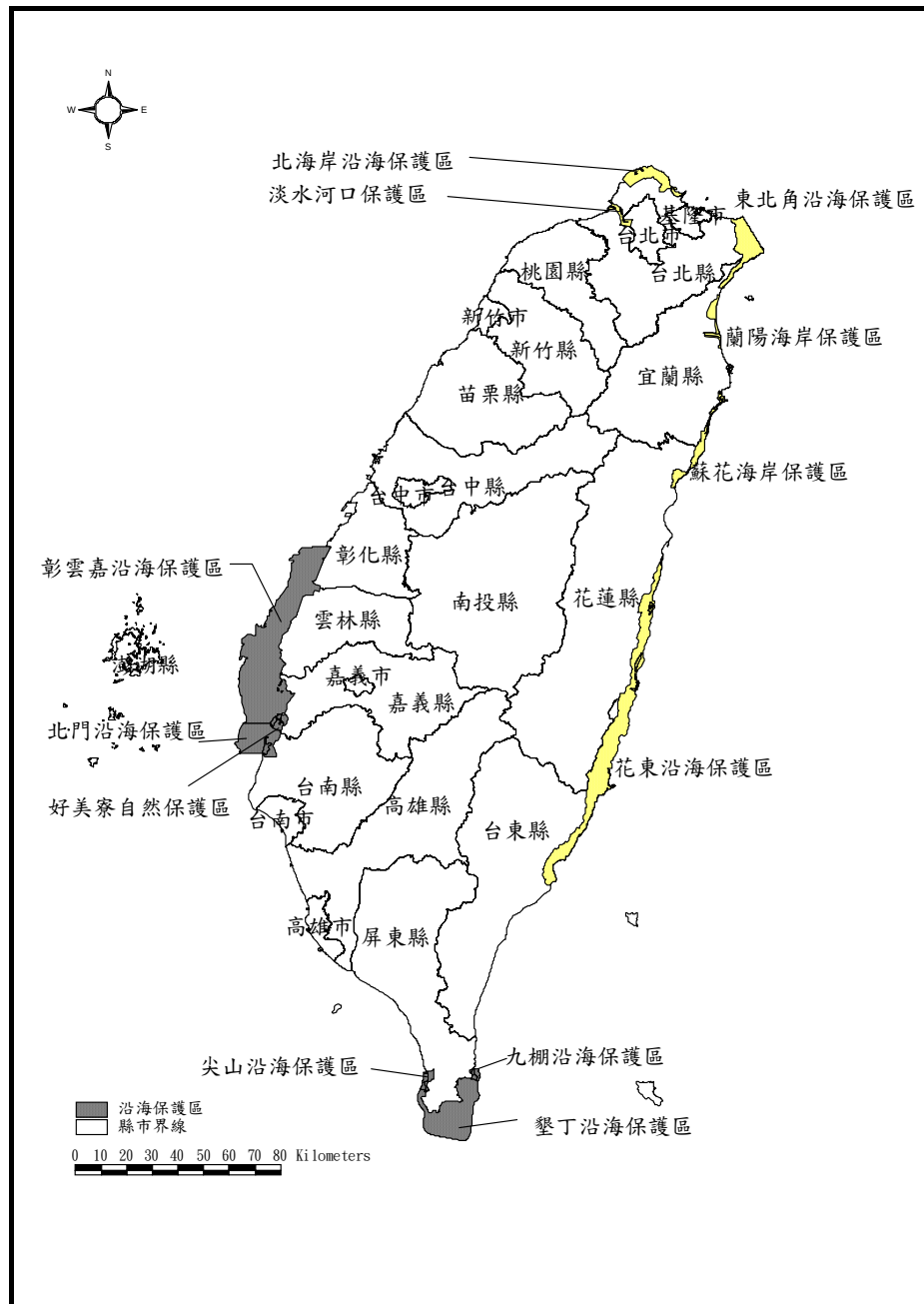
(資料來源：台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)，內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-25 澎湖海岸保護區範圍示意圖

表 2-19 台灣海岸保護區

海岸地區	自然保護區	備註
淡水河口保護區	竹圍紅樹林	後依文資法劃為自然保留區
	挖子尾紅樹林	
	關渡草澤	
蘭陽海岸保護區	蘭陽溪口	
蘇花海岸保護區	烏石鼻海岸	後依文資法劃為自然保留區
	觀音海岸	亦為國有林自然保護區
	清水斷崖	
花東沿海保護區	花蓮溪口附近	
	水璉、磯崎間海岸	
	石門、靜埔間海岸及石梯坪附近海域	
	石雨傘海岸	
	三仙台海岸及其附近海域	
彰雲嘉沿海保護區	六腳大排以南，朴子溪口以北之紅樹林	
東北角沿海保護區		納入東北角海岸風景特定區計畫
墾丁沿海保護區		納入墾丁國家公園計畫
北海岸沿海保護區	富貴角與麟山鼻之沙丘與風稜石分佈地區	
	野柳岬之東西兩岬間	
北門沿海保護區	急水溪口以南之王爺港沙洲，現有海茄冬及紅樹林生育地	
尖山沿海保護區	海口附近沙丘分佈地區與珊瑚礁岩帶	
	尖山至海口附近海域	
九棚沿海保護區	港仔與九棚間沙丘地	
	九棚與南仁鼻間珊瑚礁岩帶	
好美寮沿海保護區	好美寮	原為一般保護區，76 年公告為自然保護區

(資料來源：內政部營建署市鄉規劃局)



(資料來源：內政部營建署市鄉規劃局)

圖 2-26 台灣沿海 12 處海岸保護區

(十八) 國家公園

自 1872 年美國設立世界上第一座國家公園—黃石國家公園迄今，世界上已有約一百個國家或地區設立了近千座國家公園。台灣地區自民國 70 年起開始推動國家公園與自然保育工作，迄今由內政部依據「國家公園法」之規定已相繼成立了墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門等 6 個國家公園。國家公園不同於都市公園、遊樂園，它的設立係保護

國家特有之自然風景、野生動植物及人文史蹟，並提供國民育樂及研究，依國家公園法規定，國家公園得按區域內現有土地利用型態及資料特性，劃分為：一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區。六座國家公園中，各具不同特色自然景觀，嚴格限制開發行為。

二、行政院農委會

台灣地區以自然保育為目的所劃設之保護區，可區分為自然保留區、野生動物保護區及野生動物重要棲息環境、國家公園、自然保護區等四類型，如表 2-20 所示。

自然保留區目前有 19 處，係農委會依文化資產保存法所劃定公告，總面積約 64,477 公頃，占台灣面積 1.8%；野生動物保護區及野生動物重要棲息環境係依野生動物保育法由農委會或各縣市政府所劃定公告，目前野生動物保護區有 17 處、野生動物重要棲息環境有 31 處，總保護面積達 321,744 公頃，占台灣面積 8.9%；國家公園目前有 6 處，係內政部依國家公園法所劃定公告，總面積約 322,845 公頃，約占台灣面積 8.6%；自然保護區目前有 6 處，係農委會林務局依森林法經營管理國有林之需要而劃設，總面積約 21,172 公頃。總計各類型保護區扣除範圍重複及海域部分後總面積約為 702,963 公頃，約占台灣陸域面積 19.11%。

表 2-20 台灣地區以自然保育為目的劃設之保護區

類別	自然保留區	野生動物保護區	野生動物重要棲息環境	國家公園	自然保護區	總計
個數	19	17	31	6	6	79
面積 (公頃)	總計： 64,477.2416 陸域： 64,465.5016 海域：11.74	總計： 25,818.9 陸域： 25,523 海域： 295.8837	總計：321,743.527 陸域：321,447.6433 海域：295.8837 與野生動物保護區 重疊部份： 25,250.8104	總計：322,845 陸域：307,659 海域：15,186 與自然保護區 重疊： 20,893.32 與野生動物保護區 重疊： 7,124.7	21,171.63	總計： 756,225.3593 陸域： 740,266.8319 海域：15789.5074 已扣除範圍重複 部分： 702,956.5289 陸域： 687,293.8852 海域：15,493.6237

(資料來源：行政院農委會)

茲將各保護區資料詳述如后：

(一)自然保留區

農委會於 75 年 6 月 27 日起，依文化資產保存法先後指定公告了淡水河紅樹林、關渡、坪林台灣油杉、哈盆、插天山、鴛鴦湖、南澳闊葉樹林、苗栗三義火炎山、澎湖玄武岩、阿里山台灣一葉蘭、出雲山、台東紅葉村台東蘇鐵、高雄烏山頂泥火山、大武山、大武事業區台灣穗花杉、挖子尾、烏石鼻海岸、墾丁高位珊瑚礁、九九峰等 19 處自然保留區，並指定管理機關管理，以維護及管理台灣具有代表性之生態體系、或具有獨特地形地質意義、或具有基因保存永久觀察、教育研究價值之區域。並逐年編列經費，分別與林務局、林試所、退輔會森林保育處、各主管縣市政府等管理機關及各學術研究機構合作，推動保留區管理維護、調查研究、及教育宣導等工作。依文化資產保存法第 84 條規定：「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態」，故自然保留區已受到

政府單位最嚴格保護，以保存其原有自然狀態，並提供學術研究及教育宣導方面的功能與價值。

(二)野生動物保護區及野生動物重要棲息環境

為保護野生動物及其棲息環境，我國自民國 78 年頒佈野生動物保育法後，即積極推動各項有關野生動物保育工作及野生動物保護區之設立，並自 80 年起，依野生動物保育法規定，由農委會核定、各縣市政府公告，先後公告劃設了澎湖縣貓嶼海鳥、高雄縣三民鄉楠梓仙溪魚類、宜蘭縣無尾港水鳥、台北市野雁、台南市四草、澎湖縣望安島綠蠵龜、大肚溪口、棉花嶼及花瓶嶼海鳥、宜蘭縣蘭陽溪口水鳥、武陵櫻花鉤吻鮭、台東縣海端鄉新武呂溪魚類、馬祖列島燕鷗、玉里、新竹市濱海、台南縣曾文溪口黑面琵鷺、宜蘭縣雙連埤、台中縣高美等 17 處野生動物保護區及棉花嶼、花瓶嶼、台中武陵櫻花鉤吻鮭、宜蘭縣蘭陽溪口、澎湖縣貓嶼、台北市中興橋永福橋、高雄縣三民鄉楠梓仙溪、大肚溪口、宜蘭縣無尾港、台東縣海端鄉新武呂溪魚類、馬祖八島、玉里、棲蘭、丹大、關山、觀音海岸、觀霧寬尾鳳蝶、雪山坑溪、瑞岩溪、鹿林山、浸水營、茶茶牙賴山、雙鬼湖、台東利嘉、海岸山脈、水璉、塔山、客雅溪口及香山溼地、台南縣曾文溪口北岸黑面琵鷺、宜蘭縣雙連埤、台中縣高美等 31 處野生動物重要棲息環境。由農委會、林務局及各主管縣市政府逐年編列經費，並與相關學術研究機構、地方保育團體合作推動保護區管理維護、調查研究、及教育宣導等工作。

(三)自然保護區

台灣地處亞熱帶，多雨潮濕，屬典型島嶼型氣候，極適宜林木生長。全島林地總面積約佔 58%，農委會林務局為保護涵蓋國有森林內各種不同代表性生態體系及稀有動植物，乃依森林法經營管理國有林之需要，原共設立 39 個自然保護（留）區，後來逐步將各保護區經重新檢討定位後，其中大部分業由農委會依文化資產保存法及野生動物保育法先後指定公告為自然保留區、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境，目前自然保護區尚有雪霸、甲仙四德化石、十八羅漢山、海岸山脈台東蘇鐵、關山台灣海棗、大武台灣油杉等 6 處，正逐一依據自然保護區設置管理辦法檢討公告(民國 95 年 4 月 10 日農委會農林務字第 0951700407

號函公告雪霸、甲仙四德化石、十八羅漢山、海岸山脈台東蘇鐵、關山台灣海棗、大武台灣油杉自然保護區等 8 處)。各自然保護區現仍持續野外之調查工作，除實施經常性的生態資源調查及巡邏保護工作外，並收集各項基本生態資料等，同時針對瀕臨絕種或珍貴稀有種或具代表性之生物種實施監測計畫，設立有管理站及監測站；為了解無機環境與生態系之關係，亦逐年設立森林水文微氣象觀測站；另應自然生態知識推廣之需求，亦於幾個自然保護區內或周邊區域設立教育解說展示館，更於其外圍辦理自然生態教育解說服務，以加強推廣生態保育之知識。

三、行政院農委會漁業署

台灣本島西傍台灣海峽，東臨太平洋，受自然條件控制影響，西部為單調平直、坡降平緩之沙岸，海底大陸棚廣大，多沙洲、沼澤，潮汐灘地發育良好，適合淺海貝類天然養殖；東部為多變化之陡峻岩崖，坡降極大，海底大陸棚狹小，海蝕地形十分發達，多海崖、海蝕洞、岬灣及礁岩，有黑潮經過，漁業資源甚為豐富。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。

近年來本省沿近海域，因受陸上廢水排放污染及部分漁民非法濫捕水產物影響，致沿近海漁業資源遭受嚴重破壞，已呈日漸枯竭現象。為確保本省漁業成長，加強保育沿岸海域漁業生態環境，台灣省漁業局自民國六十七年起陸續在本省宜蘭、台北等十二縣市設置沿岸漁業資源保育區二十五處保育水域(如圖 2-27 所示)面積達 4,795 公頃，主要保育之水產動植物計有：九孔、龍蝦、文蛤、西施貝、國姓蜆、海膽、紫菜、石花菜、鐘螺等。

歷年來保育區內放流鯛魚苗 1,011 萬尾九孔苗 348 萬粒、蝦苗 2,087 萬尾、成蝦 57 萬尾、文蛤苗 181 萬粒、文蛤 17 萬粒、國姓蜆貝苗 59 萬粒、西施貝苗 1,081 萬粒，並投放九孔礁 6,883 座、龍蝦礁 668 座、1·5M 方型礁 878 座、水泥柱 25 座、十字腳柱礁 1,111 座、饅頭礁 64 座，並配合各項宣導教育，印製宣導月曆海報，拍攝宣導影片，以喚起全民對漁業資源保育重視和瞭解。

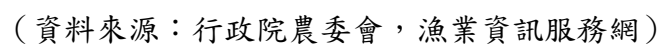


圖 2-27 漁業資源保護區

2.3.3 台灣海域使用現況

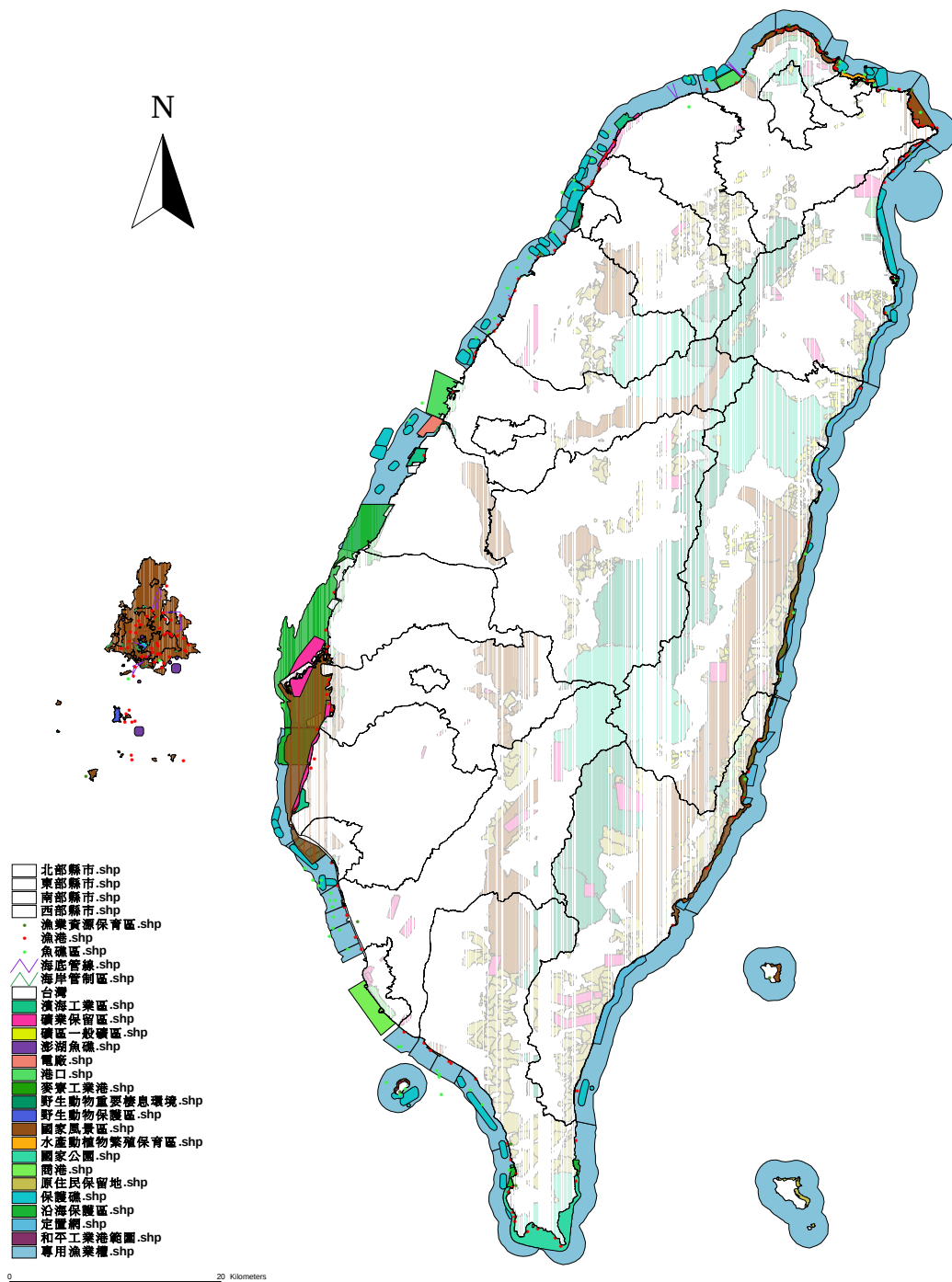
過去台灣並無海域功能區劃制度，但依目前使用情形分類，如表 2-21 所示，主要有港口航運區、漁業資源利用區、礦業及土石資源開發利用區、旅遊區、海岸工程區、海岸保護區及特殊使用區等七種不同類區。圖 2-28 所示為台灣海域分區使用現況圖(邱文彥，2006)。

表 2-21 海域使用分區

分 區	說 明
1.港口航運區	為滿足船舶安全航行、停靠，進行裝卸作業或避風所劃定之海域。
2.漁業資源利用區	開發利用和養護漁業資源、發展漁業生產需要劃定之海域。
3.礦業及土石資源開發利用區	為探勘、開採礦產或土石資源需要劃定海域，包括油氣區和固體礦產或土石區等。
4.旅遊區	為開發利用濱海和海上旅遊資源，發展旅遊業需要劃定之海域。
5.海岸工程區	為滿足工程建設專案需求劃定的海域，包括暫用水面、水體、海床或底土的工程建設專案。
6.海岸保護區	為保護珍稀、瀕危海洋生物物種、經濟生物物種及其棲地，以及有重大科學文化和景觀價值的海洋自然景觀、自然生態系統和歷史遺跡需要劃定海域。
7.特殊使用區	為滿足科研、傾倒疏浚物和廢棄物等特定用途需要劃定的海域。

(資料來源：整體海岸管理計畫及其配套措施之研擬，邱文彥)

營建署 94 年度依海岸法草案規定，曾委託辦理規劃整體海岸管理計畫，蒐集建置相關產業目前於海域使用現況情形，將有利後續研擬海岸功能分區劃設之參考。



(資料來源：整體海岸管理計畫及其配套措施之研擬，邱文彥)

圖 2-28 台灣海域地區功能使用現況圖

2.4 小結

本章為將海域及未登錄土地現況分析，內中並包含台灣海岸使用及規劃現況，同時針對各單位管轄及公告保護區範圍：如內政部營建署公告之台灣沿海保護區，行政院農委會自然保育保護區及行政院農委會漁業署漁業資源保育區等進

行資料蒐集。海岸及海域地區使用現況資料之蒐集，以提供「劃定海域功能分區」與「區域計畫第二次通盤檢討」之基本參考資料。

海域功能區域劃分誠為海洋開發與管理之基礎，其核心乃根據海域區位、自然資源之環境條件和開發利用要求，按照海域功能標準，將海域劃分為不同類型之功能區，確定海域使用之最佳功能順序，以控制和引導海域之使用方向，為合理使用海洋提供科學依據。本章僅對現況加以敘述，對功能區域劃分，則建議為後續推動重點。

有關後續推動重點，將持續著重在海域發展現況與功能分區之探討，並將此現況與功能分區成果提供給建立配套措施與法規面探索參考及相關管制方法與罰則之研擬。

第三章 基礎資料調查蒐集與處理分析

3.1 引言

本章針對計畫執行階段，為確立我國含臺灣本島、外島及離島海域與未登記土地之範圍與使用狀況，所研擬應蒐集圖資項目、資料格式、座標系統與圖層套疊分析方法進行說明。另資料來源廣泛，各生產或權責單位對於資料供應有個別不同之考量。本章亦針對資料蒐集與分析處理所面臨之課題加以闡述。

3.2 資料蒐集目的及處理方法

本計畫蒐集基礎圖資之目的在於確立近岸海域與未登記土地分布範圍，並掌握各區位之土地使用現況，以供主管機關研擬相關管理計畫之參考。其中近岸海域係以平均海水面至等深線 30 公尺，或平均海水面向海 6 公里處，取距離較長並不超過領海之範圍。陸域未登記土地範圍之界定則需透過圖層套疊操作，茲說明如下：

就陸域範圍而言，掌握未登記土地之分佈可透過套疊縣市行政區界圖與涵蓋全國範圍已登記土地之段籍圖，去除重疊之部分即可獲得未登記土地之範圍。此法所獲得未登記土地之分布最為接近現況。圖資處理操作方式請參考圖 3-1。

內政部土地測量局執掌全國性測量業務，自民國 65 年起陸續辦理分期地籍圖重測計畫、「臺灣省圖解地籍圖數值化第一期計畫」、「臺灣省圖解地籍圖數值化後續計畫」、「921 震災地區圖解地籍圖數值化計畫」等工作，於民國 94 年度如期完成了全國圖解地籍圖數值化工作。另為加強林班地之管理、保育與利用，建立完整地籍資料，內政部亦訂定「臺灣省國有林班地地籍測量及土地登記計畫」，並由土地測量局自民國 87 年度起分期分區辦理國有林班地測量登記。土地測量局長期辦理地籍測量相關業務，已將各種測製方式之地籍圖資加以彙整成為完整的地籍圖資。營建亦於 94 年 5 月自土地測量局取的全台圖解數化地籍圖，作為土地管制與規劃業務之參考。本案承蒙營建署提供全台地段圖籍與圖解數化地籍圖等圖資，經由工作團隊處理後獲得我國現階段未登記土地之分布範圍。

另林務局所提之「國有林班地」與營建署提供之「非都市使用分區」等圖層，則用以做為分析未登記之土地分佈狀況。本團隊亦納入 40m DTM 資料與正射航照影像，作為深入分析示範區未登記土地之用。

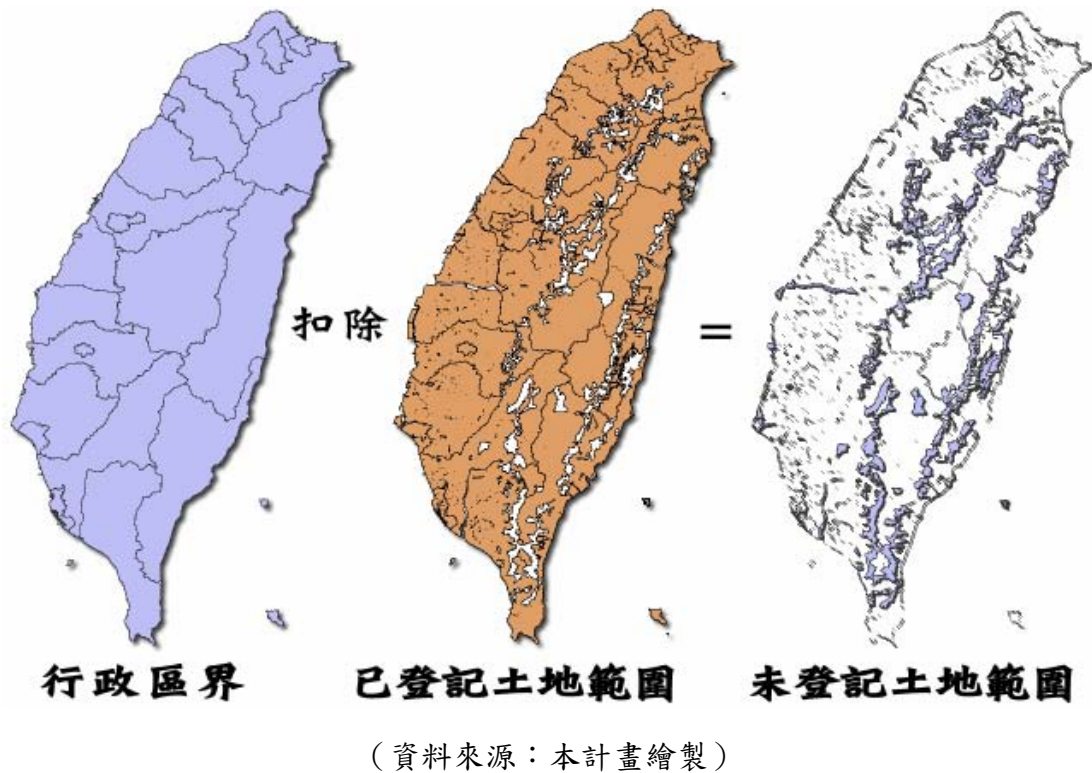


圖 3-1 未登記土地範圍界定操作方式

3.3 未登記土地及海域資料概況

針對我國，含臺灣本島、外島及離島海域與未登記土地之範圍與使用狀況調查統計作業，由於資料範圍具有本質上的差異，將依據「陸域」、「海岸地區」與「海域」等三部份進行資料蒐集與統計。

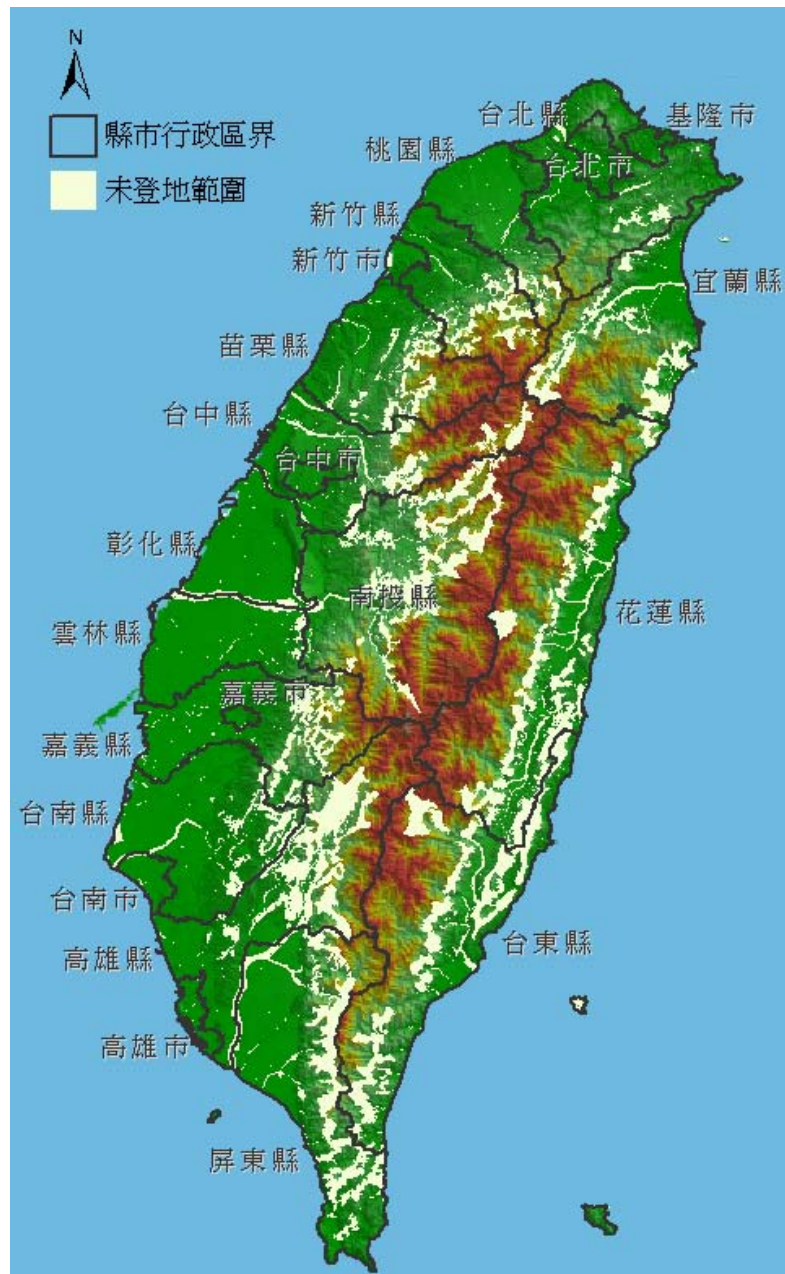
3.3.1 陸域範圍

臺灣地區(包含臺灣省、臺北市及高雄市)土地總約面積 360 萬 618 公頃，截至 94 年 2 月底止，已完成測量登記之土地面積計 298 萬 1,484 公頃，占土地總面積 82.8%，尚未登記土地面積 61 萬 9,133 公頃，占土地總面積 17.2%，其中約 51 萬 7,692 公頃為國有林班地，內政部已訂定計畫針對國有林班地分期分區辦理地籍整理與土地登記。其餘未登記土地依據「國有財產法施行細則」規定，應屬國有之土地，其國有未登記土地係指：

- 一、海埔新生地。
- 二、港灣新生地。
- 三、河川新生地。
- 四、廢道、廢渠、廢堤。

五、其他未登記土地。

前揭未登記土地中，海埔新生地、港灣新生地與河川新生地等現階段係分別由各目的事業主管機關管理；第四項所列廢道、廢渠、廢堤土地則為地方政府所有。圖 3-2 所示為本計畫蒐集圖資所分析套繪出我國現階段未登記土地分布概況，可看出未登記土地大多集中於山區。



（資料來源：本計畫繪製）

圖 3-2 未登地分布範圍概況

3.3.2 海岸地區

海岸地區係以潮間帶為主，生態系統最敏感地區。依據海岸法（草案），海岸地區向海部分至水深 30 公尺，或向海 6 公里處；向陸的濱海陸地為第一條稜線或明顯人為界線。目前部分臺灣本島西部沿岸係由水利署所轄之河川局負責管理，並供漁民辦理承租，進行水產養殖事業。內政部土地測量局已著手進行沿岸地形測量，並利用航空攝影測量判定海岸地區潮間帶涵蓋範圍。

3.3.3 海域範圍

根據「中華民國領海及鄰接區法」規定，我國領海範圍乃自基線起至其外側十二浬間之海域。領海基線之劃定，採用以直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法。領海之基線及領海外界線，係由行政院頒訂，並分批公告其外界線的經緯度等詳細資料。海域範圍為「海岸地區」向外，至領海外界線之範圍為規劃範圍。領海範圍之劃定示意，如圖 3-3 所示。

在我國領海與海岸間的海域範圍，不論是在平均海平面以上或以下，均為公有。即海域之內，國家擁有主權或管轄權，可供國民使用海域的便利與資源，但卻不似陸域土地具有地籍觀念與私有地權。



(資料來源：本計畫繪製)

圖 3-3 領海範圍之劃定

3.3.4 近岸海域重要環境資源資料

在劃定海域功能分區與使用分區及使用地編定時，為能符合海域分區最佳資源分配與管理，重要自然地地形與生態環境資源之資料蒐集，將是其使用分區及使用地編定之重要基礎，本部分以海岸法（草案）所界定之「近岸海域」為主，其外海域為輔。

現階段各單位已建置海域重要環境資料庫內容如下：

一、內政部營建署市鄉局「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」資料庫

民國 93 年市鄉局曾委託中華民國景觀學會辦理「臺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」，另為因應沿海地區環境之變遷，及配合「生物多樣性推動方案」、「行政院國家永續發展委員會」行動計畫等永續發展政策之推動，並配合內政部研訂之「海岸法」(草案)中有關海岸保護與管理之策略與理念，內政部營建署自九十年度起分三階段進行「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」之全面通盤檢討工作，曾陸續蒐集建置沿海地區環境生態資源資料庫。目前已提供地理資訊系統資料庫查詢種類包含限制發展地區查詢、非都市土地使用分區圖、非都市土地開發案、沿海保護區、國家公園區。

二、行政院農委會林務局「自然資源與生態資料庫」

行政院農委會林務局目前已建置資料庫包含農業資源資料庫、林業資源資料庫、漁業資源資料庫、畜牧資源資料庫及生物多樣性資料庫。

- (一)林業資源資料庫：主要包括綠資源、海岸林分布、保安林、植群圖等圖層資料。
- (二)漁業資源資料庫：主要包括人工魚礁禁漁區、保護礁禁漁區、魚類資源區、一級漁港、二級漁港、三級漁港、近海漁業作業區、近海漁業物種、遠洋漁業作業區、遠洋漁業物種、養殖漁業分布等圖層資料。
- (三)生物多樣性資料庫：主要包括生態分區、環境因子資料庫、國家公園、自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、國有林自然保護區、沿海保護區、重要野鳥棲地、濕地分布、珊瑚礁分布、植物分布、

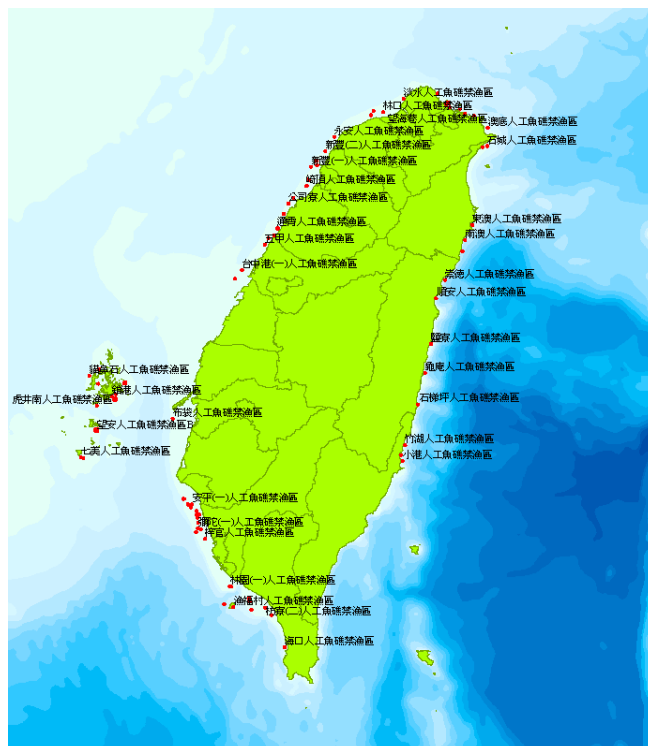
甲殼類分布、蝶類分布、魚類分布、兩生類分布、爬蟲類分布、鳥類分布、哺乳類分布、鯨豚類分布、種類多樣性、外來種分布、保育類野生動物分布、稀有及瀕危植物等資料。

其中與本研究計畫重要相關之漁業資源資料庫之內容包含人工魚礁禁漁區、保護礁禁漁區、漁業資源區、第一、二、三類漁港、近海漁業作業區，茲將人工魚礁禁漁區及保護礁禁漁區詳述如下：

(一)人工魚礁禁漁區

為保育臺灣海域漁業資源，政府進行人工魚礁及保護礁投放，同時為避免網具類漁船進入該投放區作業，造成漁具受損或其他公共危險，依據漁業法規定，劃定特定沿近海域為網具類漁具禁漁區（保護礁區）位置(如圖 3-4)及有關限制事宜。

人工魚礁禁漁區是以人造礁體集中堆疊投放於適當海域，藉以形成海洋生物的棲蔽空間，達到培育漁業資源、永續利用的目的。

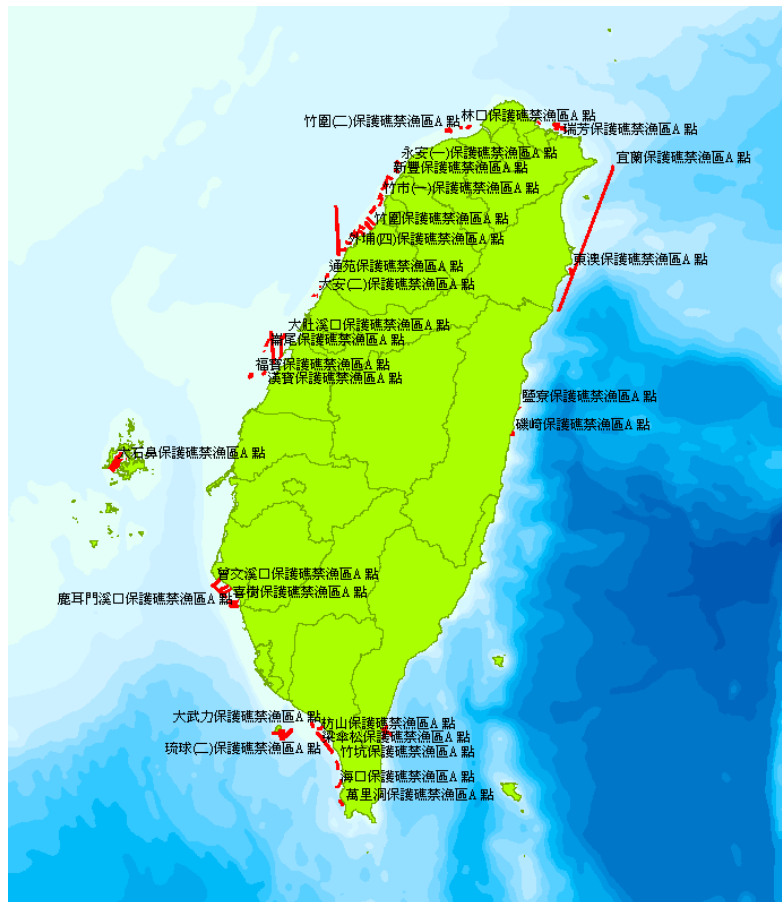


(資料來源：行政院農委會漁業署)

圖 3-4 人工魚礁禁漁區

(二)保護礁禁漁區

為保育臺灣海域漁業資源，政府進行人工魚礁及保護礁投放，同時為避免網具類漁船進入該投放區作業，造成漁具受損或其他公共危險，依據漁業法規定，劃定特定沿近海域為網具類漁具禁漁區（保護礁區）位置(如圖 3-5)及有關限制事宜。保護礁禁漁區是以人造礁體作帶狀投放，目的為避免網具類漁船進入環境敏感區位或水產生物之重要繁殖棲所等特定海域內作業，以有效保育海洋生態環境及漁業資源。



(資料來源：行政院農委會漁業署)

圖 3-5 保護礁禁漁區

三、中央研究院生物多樣性研究中心

臺灣周邊海域經濟性魚類分布資料庫由農委會贊助調查，執行期間為 1990 年至 1996 年。共有 222,143 筆資料。其調查範圍為本省近沿海離岸 12 海浬，含大陸棚水深 200 公尺以內，近海漁船一天內往返距離之海域。調查內容為種類組成、分布及其豐度等。區域包含北部—淡水至鼻頭角一帶、

南部—屏東縣沿近海及巴士海峽、東南部—臺東以及綠島、蘭嶼附近海域、東北部—鼻頭角以南，花蓮石梯坪以北、西南部—高雄至彰化及澎湖沿海、西北部—淡水河口至彰化沿海。

資料庫結構：海域圖的查詢整合了兩個不同的資料庫及兩種不同的查詢工具，Shape file 及其 dbf 檔儲存的是空間資料(海域及其屬性)，access 資料庫則是儲存魚類基本資料庫(科/種名)及採集資料，對海域網格做 geocoding 並編碼，再將這個編碼加入採集紀錄中，將需要 geocoding 的資料由 22 萬筆(每筆採集紀錄一筆空間資料)減少至數十筆(每個海域一筆空間資料)；提高繪圖效率及資料儲存空間效率，減少重複儲存基本資料。

四、中央研究院「考古資料地理資訊系統」

臺灣考古資料庫為數位典藏國家型計畫之一項子計畫，由中央研究院歷史所負責執行，遺址資料庫則是採用地理資訊系統的型態，配置臺灣考古遺址的內容所製成。使用者可以結合時空架構進行整合性的查詢，透過生態環境的資料，如地形和水文等，進一步從地理空間的視野探索考古遺址的意涵。

五、全球變遷中心

根據全球變遷中心彙整國內現有主要資料庫，包括有一般資料庫、大氣化學資料庫、黑潮與海洋循環資料庫、大氣研究資料庫、土地利用變遷資料庫、國土資料資訊系統九大資料庫、環境資料庫、生態環境資料庫等。其中一般資料庫、大氣化學資料庫、土地利用變遷資料庫是由臺大全球變遷研究中心負責建置；大氣研究資料庫是由臺灣大學大氣學系負責建置；黑潮與海洋循環資料庫是由臺灣大學海洋科學研究中心負責建置；國土資料資訊系統九大資料庫是由內政部等相關單位負責；環境資料庫則是由環保署負責建置；生態環境資料庫則是由農委會負責建置如表 3-1。此外，地政司、營建署、水利署、特有生物中心等相關政府機關、學術單位亦有建置相關資料庫。

表 3-1 國內現有資料庫分類表

資料庫種類	提供單位
一般資料庫	臺大全球變遷研究中心
大氣化學資料庫	臺大全球變遷研究中心
黑潮與海洋循環資料庫	臺大海洋科學研究中心
大氣研究資料庫	臺灣大學大氣學系
土地利用變遷資料庫	臺大全球變遷研究中心
國土資料資訊系統九大資料庫	內政部等相關部會
環境資料庫	環保署
生態環境資料庫	農委會

(資料來源：全球變遷中心網站)

綜觀上述及本計畫基礎資料蒐集狀況，目前將各單位圖層資料分類為：基礎資料、環境限制類資料、水產資源類資料、景觀類資料等四大類，分別詳述如下：

(一)基礎資料

圖層名稱	類型	精度	資料所屬單位
海岸區域地籍資料庫	面	1/1200	內政部土地測量局
數值化地籍圖	面	1/500、1/600、	內政部土地測量局
航空影像	影像	50 cm	林務局農林航空測量所
數值地形模型	影像	40 M	林務局農林航空測量所
海岸區域土地利用現況(84年)	面	1/5000	營建署
海岸區域土地利用現況(94年)	面	1/5000	水利署
都市計畫使用分區	面	1/3000	營建署
非都市計畫土地使用	面	1/25000	營建署
縣市行政區界	面	1/5000	營建署市鄉規劃局(提供)
鄉鎮市區行政區界	面	1/5000	營建署市鄉規劃局(提供)
道路系統	線	1/5000	營建署市鄉規劃局(提供)
鐵路系統	線	1/5000	營建署市鄉規劃局(提供)
河流水系	面	1/5000	營建署市鄉規劃局(提供)
重要地標	點	1/5000	營建署市鄉規劃局(提供)
縣市行政區界	面	1/25000	內政部地政司
鄉鎮市區行政區界	面	1/25000	內政部地政司
道路系統	線	1/25000	營建署市鄉規劃局(提供)
鐵路系統	線	1/25000	營建署市鄉規劃局(提供)
河流水系	面	1/25000	營建署市鄉規劃局(提供)
重要地標	點	1/25000	營建署市鄉規劃局(提供)
等高線	線	1/25000	營建署市鄉規劃局(提供)

(二) 環境限制類資料

圖層名稱	類型	精度	資料所屬單位
工業區	面	1/25000	營建署市鄉規劃局
國家公園	面	1/25000	營建署市鄉規劃局
國家級風景特定區	面	1/25000	營建署市鄉規劃局
國家森林遊樂區	面	1/25000	林務局
沿海保護區	面	1/25000	營建署市鄉規劃局
特定水土保持區	面	1/25000	水土保持局
地質災害敏感區	面	1/25000	營建署
海岸侵蝕敏感區	面	1/25000	營建署
地下水補注敏感區	面	1/250000	營建署
優良農田敏感地	面	1/250000	營建署

(三) 水產資源類資料

圖層名稱	類型	精度	資料所屬單位
漁港(1~4級)	點	1/25000	漁業署
水產動植物繁殖保護區	面	1/5000	漁業署
人工魚礁禁漁區	面		林務局(自然資源與生態資料庫)
保護礁禁漁區	面		林務局(自然資源與生態資料庫)
重要水產保育區	面		林務局(自然資源與生態資料庫)

(四) 景觀類資料

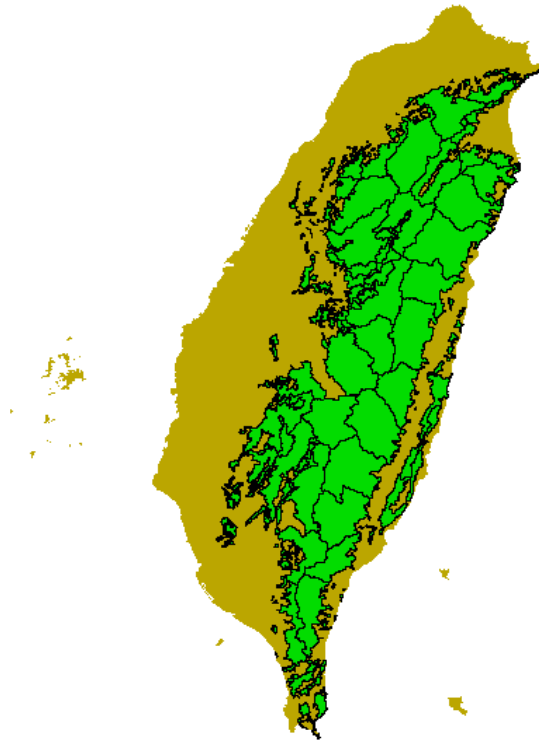
圖層名稱	類型	精度	資料所屬單位
特殊景觀點	點	1/25000	環保署(環境地理資料庫)
史蹟及景觀敏感區	面	1/25000	環保署(環境地理資料庫)
文化景觀敏感區	面	1/25000	營建署
自然景觀敏感區	面	1/25000	營建署
特殊景觀敏感區	面	1/250000	環保署

3.4 已蒐集資料項目說明

本工作團隊在營建署協助下，積極與相關資料權責單位洽詢聯繫後，獲得諸多 GIS 圖層資料，對於計畫的執行有相當大的助益。這些資料除供本計畫研究分析外，並依合約規定格式提供營建署。以下就已蒐集資料項目加以說明：

3.4.1 林務局提供資料

林務局提供之國有林班地圖層格式為 Shapefile，座標系統為 TWD67，內含 37 個事業區之編號及林班地面積與周長。雖無土地登記相關資訊，但可用以套繪未登記土地範圍圖，以分析各縣市未登記土地之分布狀況，作為土地規劃、管制之參考。國有林班地範圍圖請參考圖 3-6。



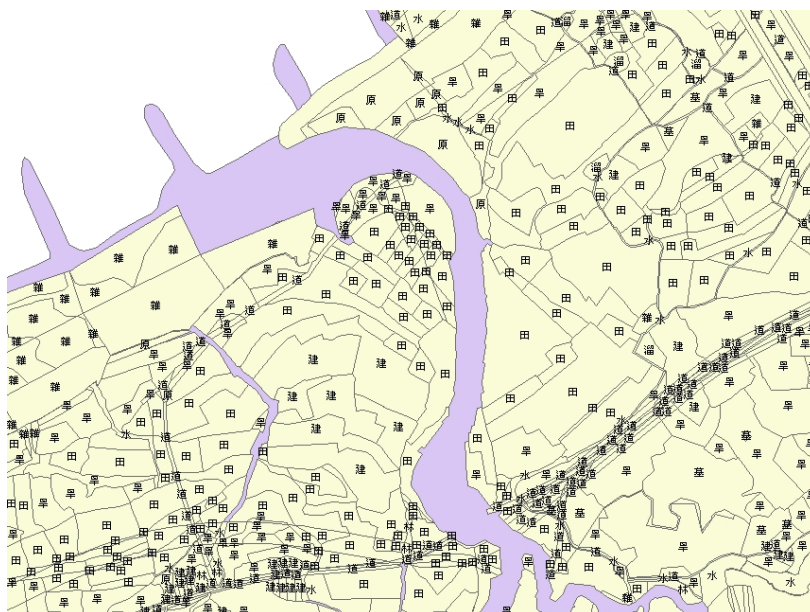
(資料來源：農委會林務局)

圖 3-6 國有林班地範圍圖

3.4.2 營建署提供資料

營建署所提供之地籍資料其來源係由土地測量局彙總各地政事務所，以圖解數化所獲得之圖資，其資料格式為 Shape file GIS 圖層，坐標系統為 TWD67 2 度分帶橫麥投影坐標。同時亦依照土地所座落縣市及土地段號區隔儲存於不同目錄中。經過合併(Merge)處理，以縣市為單位將原先零散的地段組合成完整的縣市已登記土地範圍圖，可供界定未登記土地範圍之用，合併結果請參考圖 3-7。不同地段之圖層進行合併時，部分邊緣相接處存在些許落差，此乃地籍圖圖解數化作業係由各地政事務所執行，難以避免圖層邊緣相接處存在些許落差。

另有臺灣地區之非都市土地使用管制圖，資料格式為 Shapefile，座標系統為 TWD67，內含各類不同之使用分區。待未登記土地範圍界定完畢後，該圖層可供作為確定未登記土地之使用管制區位。分區代碼如表 3-2。



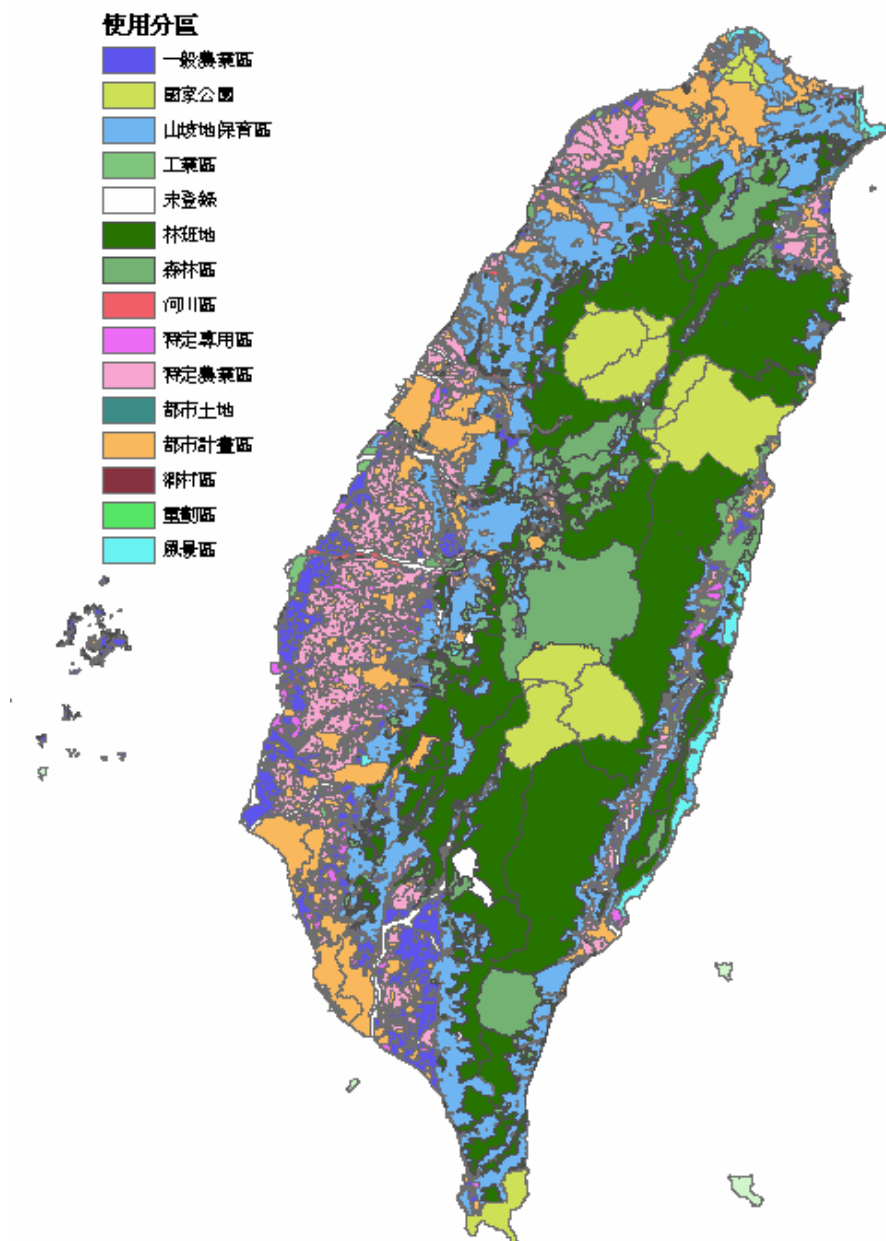
(資料來源：土地測量局)

圖 3-7 圖解數化地籍圖範例

表 3-2 土地使用分區代碼表

分區代碼	分區說明
A	山坡地保育區
B	特定農業區
C	鄉村區
D	森林區
E	特定專用區
F	都市土地(不屬非都市土地分區類別,但地政單位提供之資料記錄為都市土地)
G	風景區
H	一般農業區
J	工業區
L	重劃區(不屬非都市土地分區類別,但地政單位提供之資料記錄為重劃區)
M	河川區
T	林班地(不屬非都市土地分區類別,但無分區資料,因此以林班地分佈圖補充)
U	都市計畫區
X	未登記土地
Y	國家公園

(資料來源：土地測量局)



(資料來源：營建署提供)

圖 3-8 非都市土地使用管制圖

3.4.3 其他資料

除上述圖資外，本團隊亦蒐集獲得「原住民保留地」、「海岸資料\離岸式風力發電潛在廠址」、「各縣市漁業權範圍圖」等圖資，可作為分析研判之參考。

3.4.4 資料分析面臨之課題

本計畫資料蒐集之主要目的在於彙整各權責單位既有圖資，經過套疊與扣除等程序轉化求得未登記土地的範圍。本團隊透過營建署主辦單位全力的協助下，蒐獲來自各業管單位的圖資，已可初步進行前述處理並獲得未登記土地分布圖層，供業務單位作為區域計畫檢討等相關作業之參考。然而主要資料係以蒐集方式取得，並非本計畫重新測製。因此產生資料本身時效性及資料彼此相互分析操作精度不一致等課題，茲說明如下：

- 一、全台數值化地籍圖係營建署於 94 年 5 月自土地測量局取得，與本計畫執行期程相距約一年之間隔。在這此一時間段中，土地登記現況應有所改變。
- 二、圖解數化地籍圖係以數化地籍原圖獲得，而此類地籍原圖除因測製年代久遠，長期使用導致部分圖紙破損外，還存有因區位不同而採用不同精度表準測繪，如 1/600、1/1200 等等。因此匯整圖解數化地籍圖所得全台已登記土地範圍圖本身具有各區位精度不一致的現象。
- 三、地籍原圖大多不具相對空間關係，將圖解數化地籍圖強制合併為全台已登地範圍圖會衍生坐標系統轉換困擾、地籍圖元變形等問題。
- 三、進行未登地範圍套疊操作時，係以營建署提供 1/5000 全台行政區界扣除彙整圖解數化地籍圖所得之全台已登記土地範圍圖後，得到全台未登地範圍圖。兩份資料精度不同，套疊操作時誤差向下傳播，導致圖元邊界會產生因數化精度不同之落差。
- 四、蒐獲之澎湖段籍圖與澎湖縣行政區界圖套疊後，發現該圖資存在座標系統誤差，難以透過平移及旋轉等操作使其與行政區界圖密合。因此無法透過套疊扣除運算求解澎湖縣未登地範圍。
- 五、尚未蒐獲金門及馬祖等外島地籍圖，無法藉以求得該地區之未登地範圍。

3.5 資料處理與彙整數化建置範圍與格式

本計畫執行階段蒐集各類圖資，經過比例尺與座標系統確認、轉換後，以 GIS 軟體進行分析操作，以產生本計畫所需之未登地範圍圖層。資料操作原則與方式說明如后。

3.5.1 資料建置格式與處理原則

一、空間坐標系統

國內現有環境資源及地形圖等各式圖資坐標系統不一致，常造成疊圖套合時產生圖形位置錯誤或位移，如未加以釐清或坐標轉換，導致資料誤用，為配合內政部規範新測繪之圖典需以 TWD97 二度分帶坐標系統為主，本計畫所蒐集之圖資資料坐標最後皆轉換至 TWD97 坐標系統，以求資料整合。另為配合海域習慣之坐標，另將經緯度直線劃設後轉換為 TWD97 坐標系統，供相關人員參考。

二、資料比例尺

各項資料比例尺不小於 1/50,000，鄰海岸資料如有較大比例尺資料時，將維持原有比例尺精度，另於屬性欄或詮釋資料庫中另行說明。

三、資料建置方式與格式

建置方式以點(Point) 或多邊形(Polygon)方式空間形態記錄，應具體表明資源類型、區位、面積等重要資料及圖示資源位置。而現有圖資格式不同（如 SHP、TAB、DWG 等），雖各軟體間可互相轉換，但因特性不同，匯入空間資料庫容易導致圖層、線型、顏色錯亂問題。現階段先統一轉換為 Shapefile 格式；未來應符合 OGC 規範需求，並依國內所訂之標準交換格式進行轉換，以達資料共享共用。

四、圖資品質檢核

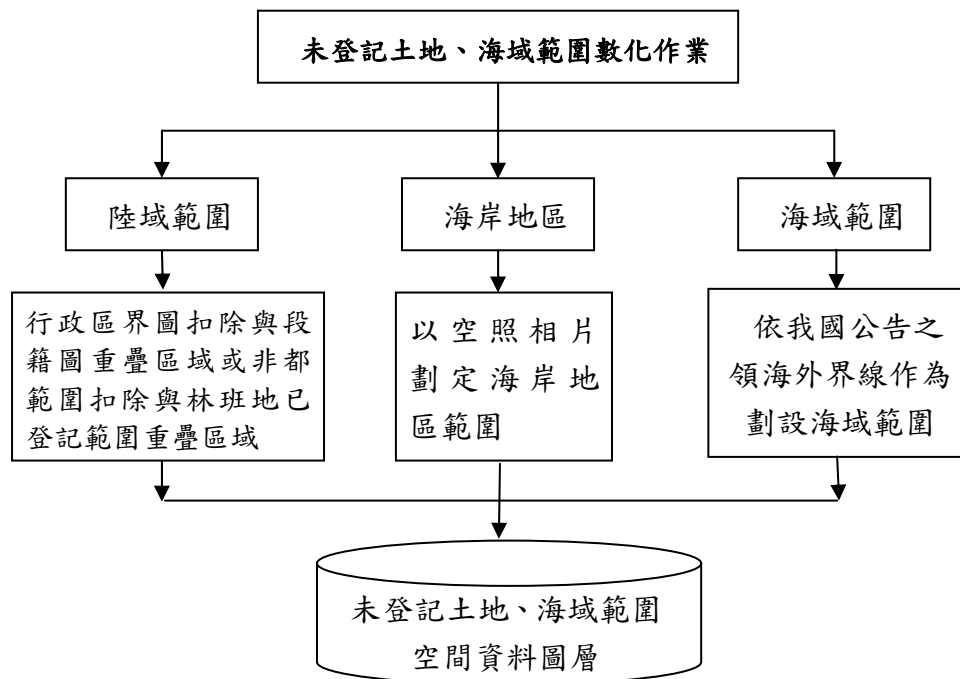
圖資常因自我相交、封閉不全、資料空間位置不合理、屬性欄位結構差異或尺度比例不一致等問題，造成無法匯入資料庫，或勉強彙整後精度不符合後續作業之要求等情形。彙整前應先行瞭解各項圖資品質差異，建立圖資標準化檢核機制，提升未來建立圖形及屬性資料庫一致性。

五、圖資精度整合

海圖、地形圖、土地利用圖及都市計畫圖等各項圖資，除建置時採用的坐標系統不一致外，各項圖籍的建置規範要求精度與比例尺皆不盡相同，

因此，雖轉換至同一坐標系統，執行圖層套疊作業時，仍有圖形位置差異。對各項圖資製作方式、坐標系統、精度規定、產製年份、用圖目的等資料內容應建立詳細詮釋說明，以供後續應用參考使用，避免因不同精度圖資套疊而造成誤判的情形發生。

陸域、海岸地區及海域等各類領域圖資數化流程圖示如圖 3-9：



（資料來源：本計畫繪製）

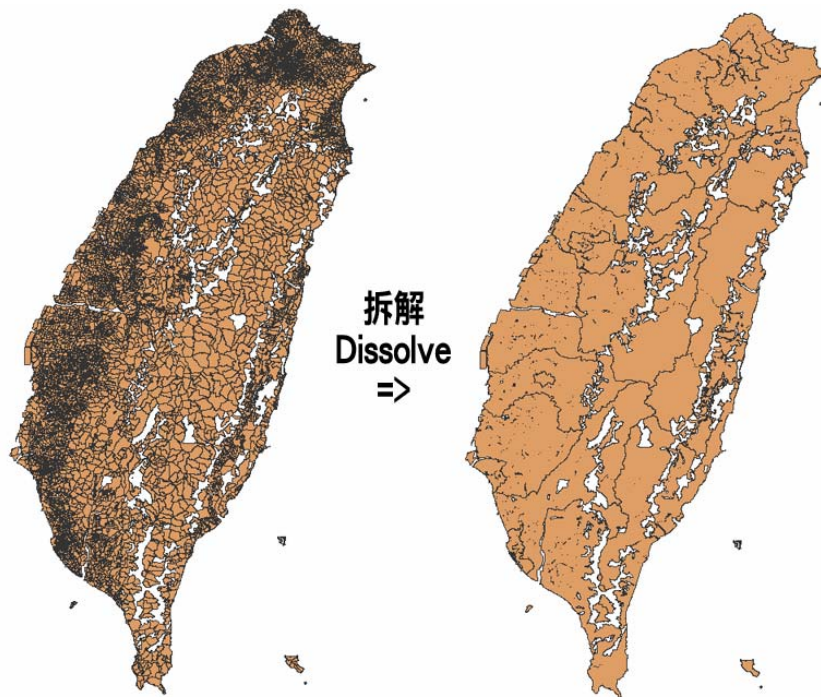
圖 3-9 未登記土地、海域範圍數化作業流程

3.5.2 未登記土地範圍圖層處理

3-2 節已說明本計畫之未登地圖層係以全台行政區界圖扣除全台已登記土地範圍而得。數值地籍圖所記錄之最小圖元為宗地，全台合併後，資料量頗為可觀。直接與行政區界圖套疊進行刪除(ERASE)運算時，因資料量過大頻頻導致運算錯誤。因此需先將數值化地籍圖依縣市為單位進行分解(DISSOLVE)，以減少資料量。拆解完畢後產生縣市已登記土地範圍圖，內含台灣本島 22 縣市之已登記土地範圍圖，資料量大幅減少。原始地段圖與拆解後之縣市已登記土地範圍圖請參考圖 3-10。

完成上述程序後，即可與縣市行政區界圖進行套疊並執行刪除(ERASE)運算。由於營建署提供之行政區界圖座標系統為 TWD67，套疊前應先轉換為

TWD97 最後可獲得各縣市的未登記土地範圍圖。操作步驟示意請參考圖 3-1。



(資料來源：土地測量局、本計畫整理)

圖 3-10 合併後地籍圖依縣市為單位進行拆解運算

執行刪除運算獲得縣市未登地範圍圖後，因已具備空間參考(Georeferencing)的特性，便可利用 GIS 軟體內建運算功能執行進階分析操作。例如利用面積求解功能獲得各縣市未登記土地的面積，再進一步算出各縣市未登記土地佔全台未登記土地面積百分比，及各縣市未登記土地予其總面積之百分比。分析結果請參考表 3-3。

由表 3-4 所列之數據可看出全台未登地分布比例較高的三各縣市分別為臺東縣、花蓮縣及南投縣。另外各縣市未登地佔各縣市面積比例較高的幾個縣市分別為高雄縣、屏東縣與台東縣。這些縣市的轄區內係有較多的山地分布。

以上分析數據所採用之面積係利用電腦以 GIS 軟體求解各縣市之圖元面積而得，因此本身含有圖層數化所產生之誤差。例如分析各縣市未登地面積百分比所採用的面積值，係以縣市行政區界圖之多邊型圖元化算而得，該面積值與公告之各縣市面積含有相當的落差(請參考表 3-4)。此外，本計畫套疊所得之未登記土地圖層並不包括澎湖縣。加總該圖層各縣市未登記土地面積所得全台不含澎湖縣之未登地總面積約為 61 萬 799 公頃。中華民國統計資訊網發布至 95 年度為止，全台未辦理登記土地面積為 52 萬 7,755 公頃。因此，在 GIS 圖層隱含數化

誤差及資料不完備的情況下，表 3-4 所列之比較數據僅供初步參考。

若以本計畫求解之全台不含澎湖縣之未登地面積占臺灣地區土地(包含臺灣省、臺北市及高雄市)總面積比例為：

$$610,799 / 3,600,618 = 16.96\%$$

若將臺灣地區土地扣除澎湖縣土地總面積(12,796.39 公頃)，可得本計畫求解未登地佔全台總面積比例為：

$$610,799 / (3,600,618 - 12,796.39) = 17.02\%$$

表 3-3 縣市未登地面積統計分析結果表(GIS 軟體解算)

縣市	面積 (公頃)	未登地面積 (公頃)	未登地分布於各 縣市面積百分比	未登地佔各縣 市面積百分比
臺北市	27000.5148	1104.9296	0.18%	4.09%
臺中市	16135.3404	147.0234	0.02%	0.91%
基隆市	13096.7629	188.1020	0.03%	1.44%
臺南市	18438.4626	1199.1566	0.20%	6.50%
高雄市	16665.8890	471.8747	0.08%	2.83%
臺北縣	205527.6494	10489.8373	1.71%	5.10%
宜蘭縣	218666.4906	43016.2170	7.00%	19.67%
桃園縣	120875.7411	8546.5115	1.39%	7.07%
嘉義市	5964.3448	206.6817	0.03%	3.47%
新竹市	11890.8287	1697.9532	0.28%	14.28%
苗栗縣	181140.9890	23192.7361	3.80%	12.80%
臺中縣	205716.1771	34525.7492	5.61%	16.78%
南投縣	410021.0167	74125.3138	12.06%	18.08%
彰化縣	111454.4841	10270.4222	1.67%	9.21%
新竹縣	140927.2680	22237.4657	3.62%	15.78%
雲林縣	132701.1908	11437.4519	1.86%	8.62%
嘉義縣	194909.6728	29868.1200	4.86%	15.32%
臺南縣	206633.7932	25816.0698	4.20%	12.49%
高雄縣	279699.8412	71156.9410	11.57%	25.44%
屏東縣	278331.5468	69525.6466	11.31%	24.98%
花蓮縣	460306.1853	84813.8653	13.79%	18.43%
臺東縣	358532.6350	86761.3990	14.11%	24.20%

(資料來源：本計畫整理)

表 3-4 行政區公告面積與 GIS 軟體解算面積比較表

縣市	GIS 軟體解算面積 (平方公里)	公告面積 (註) (平方公里)
臺北市	270.0051	271.7997
臺中市	161.3534	163.4256
基隆市	130.9676	132.7589
臺南市	184.3846	175.6456
高雄市	166.6589	153.5927
臺北縣	2055.2764	2052.5667
宜蘭縣	2186.6649	2143.6251
桃園縣	1208.7574	1220.9540
嘉義市	59.6434	60.0256
新竹市	118.9083	104.0964
苗栗縣	1811.4099	1820.3149
臺中縣	2057.1617	2051.4712
南投縣	4100.2102	4106.4360
彰化縣	1114.5448	1074.3960
新竹縣	1409.2726	1427.5931
雲林縣	1327.0119	1290.8351
嘉義縣	1949.0967	1901.6725
臺南縣	2066.3379	2016.0075
高雄縣	2796.9984	2792.6774
屏東縣	2783.3154	2775.6003
花蓮縣	4603.0619	4628.5714
臺東縣	3585.3263	3515.2526
澎湖縣	129.0114	127.9636

(資料來源：各縣市政府及地政機關網站、本計畫整理)

3.6 小結

考量工作時程與經費等因素，本計畫所需之圖資無法實際進行現地調查或以重新測製的方式產生，而係以蒐集各權責單位既有資料，加以彙整並進行必要的坐標轉換與圖層套疊、合併等操作，轉換成可供本計畫運用之圖資。

計畫執行階段承蒙營建署、土地測量局、林務局與漁業署等單位提供相關圖資與寶貴意見，供本團隊執行圖層套疊分析操作，進而獲得未登記土地範圍。然而現階段國內之地籍重測作業正由土地測量局、縣市政府與地政事務所逐年持續推動中，全國性的數值地籍資料尚未建立完竣。未辦理重測之區域雖有圖解數化地籍圖檔，但由於圖解數化作業主要係由各地政事務所負責辦理，部分地籍圖年代久遠，數化時難以賦予一致性的坐標系統。地籍測量單位係強制合併來自各地政事務所的圖解數化地籍圖，因此內含生坐標系統轉換、地籍圖元變形等的問題。期待地籍重測作業完成後，可順利獲得全國完整性的地籍圖資。

本計畫蒐集各主管單位既有的資料進行處理、分析，不同來源的資料因測製方式、比例尺與精度不盡相同，進行圖層操作時，難以避免產生精確度下降或可靠度不足等課題。本工作團隊處理圖資時皆秉持 3.5 節資料數化之原則進行相關操作，以避免產生大錯誤造成資料誤判的現象發生。

第四章 近岸海域及未登記土地使用管制規範之分析

4.1 引言

台灣是個島嶼，人民生活及產業活動都與海洋息息相關，政府對於海域的保育與管理應有一套明確的機制與作法，因此政府在強調海洋國家的政策下逐步推動相關海洋與海域使用管理的法案，諸如「中華民國領海及鄰接區法」、「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」、「商港法」、「漁業法」、「國家公園法」、「國家安全法」、「海岸巡防法」、「海洋污染防治法」...等不遺餘力，目前還持續推動「海岸法」等法案以健全海岸、海域地區之保育與管理。然而，這些立法是政府因應海域之特定需求或事務所行之立法方式，我國應有針對海域、海岸之法規進行有主軸及全面性逐步建構。

現階段未登記之土地主要分布在中央山脈高山區、海岸地區與部分河川流域，另外還有一些零星的未登記土地，探討其適用之法律以「國有財產法」、「土地法」、「土地登記規則」為主，另根據土地分區及其用途分別適用於「土地法施行法」、「山坡地保育利用條例」、「區域計畫法」、「森林法」、「非都市土地使用管制規則」...等。其中，近岸海域地區之未登記土地比中央山脈高山區與部分河川區之未登記土地問題較為複雜，包括海域區劃設、海域區之土地使用管制或海域功能分區目前仍在研議中，尚未有具體共識，有待本計畫及相關計畫凝聚更多共識，以便將來落實於區域計畫第二次通盤檢討。

台灣地區使用的法律屬大陸法系，各項內容皆需明文規定。雖然台灣地區已制訂許多法律，然部分法律因制訂時空環境背景不同，造成部份法條競合，或是法律未臻完備，容易形成法律疏漏之處，因應必須定期檢討、修正。也因為如此，目前仍有部份法令屬於立法中的草案，例如「國土計畫法」、「海岸法」、「國土復育條例」等。

本章主要探討海域地區及未登記土地之管理方式，依據現行法規及管理單位的權責，釐清海域地區及未登記土地管理的適法性，並特別針對非都市土地使用管制探討，檢討其競合與不足之處，最後建議可行之海域地區與未登記土地管理可行之方案，以供後續區域計劃之推動，將海域納入國土計畫管理的一環。

4.2 近岸海域及未登記土地管理適法範圍

4.2.1 未登記土地管理適法範圍

內政部區域計畫委員會專案小組審查會議在區域計畫第二次通盤檢討時，提出有關未登記土地應納入區域計畫管制之建議，於是衍生出「未登記土地管理適法範圍」議題之討論。因此，以下針對目前未登記土地現況、適法範圍、辦理土地登記等方向進行資料收集與分析，並在最後小節中提出未登記土地處理之建議。

一、未登記土地現況

臺灣地區(包含臺灣省、臺北市及高雄市)土地總面積 3,600,618 公頃，截至 94 年底止，已完成測量登記之土地面積計 2,981,484 公頃，占土地總面積 82.8%，尚未登記土地面積 619,133 公頃，占土地總面積 17.2%¹，有待繼續辦理地籍測量並完成土地登記，以建立完整地籍資料與落實區域計畫法。依據內政部土地測量局，未登記土地測量 95 年度計畫預計再完成 91,378 公頃²，屆時未登記土地餘 527,755 公頃，約占土地總面積 14.7%。

另根據國有財產局表示³：國產局已運用各種資訊，搜尋已實施地籍測量且地籍圖數化地區之未登記土地，計 10 萬 5,431 筆，面積約 2 萬 1,344 公頃，預估價值 927 億 3,296 萬 4,680 元（以毗鄰地申報地價為計算基準），將於 95 年 6 月前研擬未登記土地測量登記作業計畫草案報行政院核定，預訂分 10 年分區辦理，辦竣登記後，可納入國有產帳管理，俾利後續管理、處理及開發利用。隨後國有財產局於 95 年 8 月 2 日召開「續商國有未登記地籍測量及土地登記十年計畫草案相關事宜會議」獲致結論，不推行十年計畫，另擬訂 3 年計畫草案辦理大面積未登記土地測量登記作業，辦理時程自 96 年 1 月至 98 年 12 月。土地測量局配合內政部國土資訊系統計畫從 95 年度起辦理「國土利用調查」期能定期提供國土現況資訊，檢討土地使用管制之成效，使國土規劃更為正確合理。

¹ 資料來源：中華民國統計資訊網

² 資料來源：土地測量局網站(<http://www.lsb.gov.tw/lsb/web/index/index.php>)

³ 資料來源：國有財產局 95/02/13 新聞稿(<http://www.mofnpb.gov.tw/>)

從上述國有財產局與土地測量局資料顯示，目前台灣地區未登記土地價值極高，若將海域地區亦納入區域計劃，兩者之管理所衍生出的價值更是難以估計，因此必須積極面對此一課題，權責主管機關應依據可行方式主動納入管理，以健全國土資訊。

二、未登記土地管理相關法規

依據內政部地政司表示⁴，未登記土地既未有地籍資料，自無使用地類別之編定，應無違反區域計畫法有關土地使用管制規定之適用；惟是否違反其他法令之規定，應由其他法令之主管機關認定並處理。因此，未登記土地在未辦理測量、登記前，得依森林法、水土保持法、國有財產法等相關規定加強管制，尚非無法可管。

在現行法規中整理出未登記土地之適法條文，包括「國有財產法」、「國有財產法施行細則」、「土地法」、「土地登記規則」、「非都市土地使用管制規則」、「山坡地保育條例」、「河川管理辦法」、「新市鎮開發條例施行細則」等，以下就各法條文整理於表 4-1。

「非都市土地使用管制規則」第七條規定：山坡地範圍內森林區、山坡地保育區及風景區之土地，在未編定使用地之類別前，適用林業用地之管制。

區域計畫第二次通盤檢討中指定未測量登記土地(山坡地部分)屬林班地部分，劃定為森林區、非林班地部分劃定為山坡地保育區。

由各法條文中可以整理出未完成登記之土地屬國有財產，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構囑託該管直轄市、縣（市）地政機關辦理國有登記；必要時得分期、分區辦理。未登記土地除現存未登記土地外，尚包括：海埔新生地；港灣新生地；河川新生地；廢道、廢渠、廢堤等⁵，其中由地方政府投資開發者，得報行政院核准，登記為地方政府所有。

⁴ 內政部 87 年 12 月 18 日內地字第 8713482 號函釋略

⁵ 國有財產法實行細則第 15 條

山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。然山坡地範圍內森林區、山坡地保育區及風景區之土地，在未編定使用地之類別前，適用林業用地之管制⁶。

公有山坡地未經實施地籍測量或土地總登記者，應定期實施測量，並辦理總登記。未登記土地在辦理土地登記前，應先辦地籍測量⁷，地籍測量步驟需依照規定辦理，直轄市或縣市政府辦理地籍測量，其實施計畫應經中央地政機關之核定。逾期未登記或無人聲請登記之土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關公告之，無人提出異議，即為國有土地之登記⁸。

河川管理辦法指出：管理機關為管理之必要得就河川區域內未完成總登記之公有土地，以流域為單位，區分地段，統一編定假編地號列冊登記⁹。

表 4-1 未登記土地管理適法列表

法令	條文內容	備註
國有財產法	第 2 條 凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。 第 3 條 不動產：指土地及其改良物暨天然資源。 第 17 條 第三條所指取得之不動產、動產、有價證券及權利，應分別依有關法令完成國有登記，或確定其權屬。 第 19 條 尚未完成登記應屬國有之土地，除公用財產依前條規定辦理外，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構囑託該管直轄市、縣（市）地政機關辦理國有登記；必要時得分期、分區辦理。	因此未登記土地屬國有財產
國有財產法實行細則	第 12 條 國有財產屬於不動產者，應依民法及土地法規定為國有登記；屬於動產、有價證券及權利者，應依民法及其他有關特別法之規定，分別確定其權屬為國有。	

⁶ 「非都市土地使用管制規則」第 7 條規定

⁷ 「土地法」第 38 條

⁸ 「土地法」第 57 條

⁹ 「河川管理辦法」第 8 條

法令	條文內容	備註
	第 15 條 本法第十九條所稱尚未完成登記應屬國有之土地，係指本法第二條第二項應屬國有之下列未登記土地： 一 海埔新生地。 二 港灣新生地。 三 河川新生地。 四 廢道、廢渠、廢堤。 五 其他未登記土地。 前項未登記土地，除第四款所列廢道、廢渠、廢堤土地原為地方政府所有者外，應由財政部國有財產局會商該管直轄市、縣（市）地政機關先辦地籍測量，再行囑託國有登記。 第一項各款土地，係經地方政府投資開發者，得陳報行政院核准，登記為地方政府所有。	河川管理辦法，第 6 條，以「浮覆地」稱河川新生地
土地法	第 14 條 左列土地不得為私有： 一、海岸一定限度內之土地。 第 38 條 辦理土地登記前，應先辦地籍測量，其已依法辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。前項土地總登記，謂於一定期間內就直轄市或縣（市）土地之全部為土地登記。 第 44 條 地籍測量依下列次序辦理： 一 三角測量、三邊測量或精密導線測量。 二 圖根測量。 三 戶地測量。 四 計算面積。 五 製圖。 第 45 條 地籍測量，如由該管直轄市或縣（市）政府辦理，其實施計畫應經中央地政機關之核定。 第 46 條 地籍測量如用航空攝影測量，應由中央地政機關統籌辦理。 第 57 條 逾登記期限無人聲請登記之土地或經聲請而逾限未補繳證明文件者，其土地視為無主土地，由該管直轄市或	施行細則第 5 條所謂一定限度，由該管直轄市或縣（市）地政機關會同水利主管機關劃定之。 目前臺灣地區使用之地籍圖依測繪方法區分為圖解法測繪、數值法測繪及數化轉繪三類

法令	條文內容	備註
	縣（市）地政機關公告之，公告期滿，無人提出異議，即為國有土地之登記。	
非都市土地使用管制規則	第 7 條 山坡地範圍內森林區、山坡地保育區及風景區之土地，在未編定使用地之類別前，適用林業用地之管制。	
山坡地保育條例	第 3 條 本條例所稱山坡地，係指國有林事業區、試驗用林地及保安林地以外，經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就合於左列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地： 一 標高在一百公尺以上者。 二 標高未滿一百公尺，而其平均坡度在百分之五以上者。 第 6 條 山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。 第 8 條 公有山坡地未經實施地籍測量或土地總登記者，應定期實施測量，並辦理總登記。	
新市鎮開發條例施行細則	第 10 條 新市鎮特定區內之未登記土地，應視其開發主管機關，無償登記為國有、直轄市有及或縣（市）有，以開發主管機關或其指定機關為管理機關，並由開發主管機關統籌規劃、開發及處理。	
河川管理辦法	第 6 條 河川公地：指河川區域或河川治理計畫用地範圍線內已登記及未登記之公有土地。 第 8 條 管理機關得就所轄河川區域範圍豎立界樁或標示牌。管理機關為管理之必要得就河川區域內未完成總登記之公有土地，以流域為單位，區分地段，統一編定假編地號列冊登記。 第 9 條 河川區域土地之申請使用人或利害關係人得向管理機關申請閱覽、影印、抄繪河川圖籍及申請複丈，該使用土地之假編地號與範圍，並依規定繳納規費。 申請河川公地使用之土地無假編地號時，以鄰近之已登	

法令	條文內容	備註
	記土地編列地先認定其位置及範圍。	

(資料來源：全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>，本研究整理)

三、如何辦理土地登記

內政部土地測量局掌理事項¹⁰包括：全國未登記土地測量之規劃、推動及測製事項。海洋測量之規劃、推動及管理事項。因此，內政部土地測量局為未登記土地之執行機關，同時也負責海洋測量工作。另外，依地方自治法第 19 條第 1 項第 4 款明定土地行政為縣市行政管理事項，土地及建築改良物之測量與複丈，由直轄市或縣市政府地政事務所辦理。因此除了中央土地測量局外，地方縣市政府亦為土地地籍測量業務之執行機關。

根據「土地法」規定辦理土地登記前，應先辦地籍測量¹¹，已辦理地籍測量之地區，應即依本法規定辦理土地總登記。地籍測量依下列次序辦理：1. 三角測量、三邊測量或精密導線測量；2. 圖根測量；3. 戶地測量；4. 計算面積；5. 製圖。同時地籍測量如用航空攝影測量，應由中央地政機關統籌辦理。

4.2.2 海域管理適法範圍

現行海域管理法規，是政府因應海域之特定需求或事務所行之立法，並未完整規劃海域地區土地使用之方式。目前將海域納入法規中的「國土計畫法」與「海岸法」皆屬草案，又現行區域計畫法中仍未考慮海域的規劃，因此，我國應有針對海域、海岸之法規進行有主軸及全面性逐步建構。

一、海域管理權責

關於海域管理之權責建議依行政院經濟建設委員會 90 年 5 月 24 日，都(90)字第 02388 號函，「海岸土地之管理在海岸法草案完成立法前，應由目的事業主管機關會同土地管理機關善加管理...」，其權責分別說明如下。

¹⁰ 依據「內政部土地測量局暫行組織規程」第 2 條規定

¹¹ 「土地法」第 44 條

土地管理權責：經各級政府機關依法取得管理權者，以各該機關為土地管理機關；其餘國有土地及未登記土地，以財政部國有財產局為管理機關，依據「國有財產法」及相關財產管理法規之規定管理之。

目的事業管理權責：海岸土地區域範圍內，各相關目的事業主管機關管理權責如下：

- (一)河口區：由經濟部依據河川管理規則管理之。
- (二)海堤區域：由經濟部依據海堤管理規則管理之。
- (三)地下水管制區：由經濟部依據地下水管制辦法管理之。
- (四)海埔地：由內政部依據海埔地開發管理辦法管理之。
- (五)國家公園管理區：由內政部依據國家公園法管理之。
- (六)商港漁港區：分由交通部及農委會依商港法及漁港法管理之。
- (七)海洋污染防治：由環保署依水污染防治法管理之。
- (八)其他：由目的事業主管機關依相關法規管理之。

惟上述行政院經建會之權責說明：僅針對海岸土地管理範圍說明各相關目的事業主管機關，然海岸土地之管理應包括土地使用主管機關與目的事業主管機關，另外更廣泛之海域地區之管理，目前仍無明確之主管機關。

二、海域管理相關法規

近岸地區土地部分屬於未登記土地，適合上一小節所討論的適法性，因此「國有財產法」、「土地法」、「非都市土地使用管制規則」等法也適用近岸土地之使用管理。本小節主要整理除了上述法規之外的海域使用管理相關法規。

依據「中華民國領海及鄰接區法」¹²：中華民國主權及於領海、領海之

¹² 「中華民國領海及鄰接區法」第2、3條

上空、海床及其底土。其中領海為自基線起至其外側十二浬間之海域，領海之基線及領海外界線，由行政院訂定。

依據「海岸法」草案：定義「海岸地區」：包括濱海陸地及近岸海域。其中濱海陸地：指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，包括其範圍內之土地及地下水域。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之海域處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍，包括水域與水域之下海床及底土。離島海岸地區得視其環境特性及實際管理需要劃定，不受前二款限制，惟仍不超過領海範圍。平均海水面為劃設海岸地區之參考線，實務上台灣的平均海水面零公尺是以基隆港驗潮站計算值為準，台灣各地水準線高程值均以該點引測所得，並以該點作為平均海水面之基準。

在現行法規中整理出海域管理之適法條文，包括「中華民國領海及鄰接區法」、「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」、「國家安全法」、「國家安全法施行細則」、「海洋污染防制法」等，以下就各法條文整理於表 4-2。

表 4-2 海域管理適法列表

法令	條文內容
中華民國領海及鄰接區法	第 2 條 中華民國主權及於領海、領海之上空、海床及其底土。 第 3 條 中華民國領海為自基線起至其外側十二浬間之海域。 第 4 條 中華民國領海基線之劃定，採用以直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法。 第 5 條 中華民國領海之基線及領海外界線，由行政院訂定，並得分批公告之。 第 14 條 中華民國鄰接區為鄰接其領海外側至距離基線二十四浬間之海域；其外界線由行政院訂定，並得分批公告之。
中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法	第 2 條 中華民國之專屬經濟海域為鄰接領海外側至距離領海基線二百浬間之海域。 前項專屬經濟海域包括水體、海床及底土。 中華民國之大陸礁層為其領海以外，依其陸地領土自然延伸至大陸邊外緣之海底區域。 前項海底區域包括海床及底土。 第 3 條 中華民國專屬經濟海域及大陸礁層之外界界線，由行政院訂定，並得分批公告之。 第 8 條 在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事人工島嶼、設施或結構之建造、使用、改變或拆除，應經中華民國政府許可；其許可辦法，由行政院定之。 中華民國法令適用於前項人工島嶼、設施或結構。 第一項人工島嶼、設施或結構之四周，應劃定安全區，採取適當措施，以確保航行安全及人工島嶼、設施或結構之安全。 前項安全區之寬度，應符合一般國際標準或相關國際組織所建議之標準。 第 12 條 為因應特殊狀況，中華民國得在其專屬經濟海域劃定特定區域，採取為防止來自船舶之排放、航行及其他行為所生污染之強制性措施。

國家安全法	第 5 條 為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區，並公告之。 人民入出前項管制區，應向該管機關申請許可。 第一項之管制區，為軍事所必需者，得實施限建、禁建；其範圍，由國防部會同內政部及有關機關定之。 前項限建或禁建土地之稅捐，應予減免。
國家安全法施行細則	第 25 條 本法第五條第一項所定海岸管制區，由國防部會同內政部根據海防實際需要，就臺灣地區海岸之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之地區及近海沙洲劃定公告之。 第 26 條 前條海岸管制區，依其性質分為左列二種： 一 海岸經管管制區：為確保海防安全，經常實施管制之地區。 二 海岸特定管制區：於規定時間內，開放供人民從事觀光、旅遊、岸釣及其他正當娛樂等活動之地區。 前項管制區設置檢查哨，由海防部隊執行檢查、管制任務。 第 37 條 海岸管制區之禁建，係指禁止一切建築物之建造；限建，係指限制原有建築物之增建、改建或限制建築物之高度或面積。 第 38 條 在海岸管制區開發海埔新生地或探礦、土、砂石或砍伐林木致有影響海岸管制區內軍事訓練、試驗場地，或原有作戰工事效能之虞者，除依有關法令申請外，並應徵得該管軍事機關之同意。
海洋污染防治法	第 8 條 中央主管機關應視海域狀況，訂定海域環境分類及海洋環境品質標準。 為維護海洋環境或應目的事業主管機關對特殊海域環境之需求，中央主管機關得依海域環境分類、海洋環境品質標準及海域環境特質，劃定海洋管制區，訂定海洋環境管制標準，並據以訂定分區執行計畫及污染管制措施後，公告實施。 前項污染管制措施，包括污染排放、使用毒品、藥品捕殺水生物及其他中央主管機關公告禁止使海域污染之行為。

（資料來源：全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>，本研究整理）

三、中國地區海域使用管理

中國大陸海域管理規範與我們息息相關，因此本計畫整理中華人民共和國海域使用管理法部分條文如表 4-4 所示。條文中明白指出海域屬於國家所

有，國務院代表國家行使海域所有權；國家實行海洋功能區劃制度；海域使用必須符合海洋功能區劃；國家嚴格管理填海、圍海等改變海域自然屬性的用海活動；國務院海洋行政主管部門會同國務院有關部門和沿海省、自治區、直轄市人民政府，編制全國海洋功能區劃。沿海縣級以上地方人民政府海洋行政主管部門會同本級人民政府有關部門，依據上一級海洋功能區劃，編制地方海洋功能區劃。

中國大陸海洋功能區劃採四級編制管理，分別為全國、省級、市(地區)級和縣(市)級。

全國海洋功能區劃為宏觀型區劃，其目的是為海域使用管理和海洋環境保護的宏觀決策提供科學依據。該層次區劃主要側重於對國家重要海洋資源的開發利用方向進行導引，對重點海域進行綜合性的功能排序，沒有為具體的海域確定功能區類型，也沒有明確的功能區座標位置與面積。

省級區劃基本也是屬於宏觀型區劃，該層次區劃一方面要分解並落實全國海洋功能區劃對本地區域的功能定位，保證本地區的海洋開發利用方向、規模和格局上符合國家關於海洋開發利用的總體戰略要求，同時還要為市、縣級區畫作出明確的指導。

市(地區)級和縣(市)級區劃為微觀型、管理型區劃，主要目的是控制和引導海域使用方向，為具體審批用海洋項目，合理使用和保護海域提供科學依據。

中國大陸「全國海洋功能區劃」共分為五個部份，第一部份分析中國大陸海域開發利用與保護狀況、存在的問題及開展海洋功能區劃工作的必要性；第二部份是提出全國海洋功能區劃的指導思想、原則與目標；第三部份是將中國大陸管轄海域劃定出十大類海洋功能分區，並提出每種海洋功能區的開發、保護重點和管理要求；第四部份是確定三十個重點海域的主要功能；第五部份是制定了實施「全國海洋功能區劃」的主要措施。

中國大陸之全國海洋功能分區劃定十種主要海洋功能區，其下再分為三十五個細項，十項功能區分如下：

表 4-3 中國大陸地區海洋功能分區

代碼	一級類	二級類	備註
1	港口航運區	港口區	
		航道區	
		錨地區	
2	漁業資源利用和 養護區	漁港和漁業設施基地建建設區	
		養殖區	
		增殖區	
		捕撈區	
		重要漁業品種保護區	
3	礦產資源利用區	油氣區	
		固體礦產區	
		其他礦產區	
4	旅遊區	風景旅遊區	
		度假旅遊區	
5	海水資源利用區	鹽田區	
		特殊工業用水區	
		一般工業用水區	
6	海洋能利用區	潮汐能區	
		潮流能區	
		波浪能區	
		溫差能區	
7	工程用海區	海底管線區	
		石油平台區	
		圍海造地區	
		海岸防護工程區	
		跨海橋樑區	
		其他工程用海區	
8	海洋保護區	海洋和海岸自然生態保護區	
		生物物種自然保護區	
		自然遺跡和非生物資源保護區	
		海洋特別保護區	
9	特殊利用區	科學研究試驗區	
		軍事區	

		排污區	
		傾倒區	
10	保留區	保留區	

(資料來源：中國國家海洋局 <http://www.soa.gov.cn/>)

表 4-4 中華人民共和國海域使用管理法

法條	條文內容
第二條	本法所稱海域，是指中華人民共和國內水、領海的水面、水體、海床和底土。 本法所稱內水，是指中華人民共和國領海基線向陸地一側至海岸線的海域。 在中華人民共和國內水、領海持續使用特定海域三個月以上的排他性用海活動，適用本法。
第三條	海域屬於國家所有，國務院代表國家行使海域所有權。任何單位或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓海域。 單位和個人使用海域，必須依法取得海域使用權。
第四條	國家實行海洋功能區劃制度。海域使用必須符合海洋功能區劃。 國家嚴格管理填海、圍海等改變海域自然屬性的用海活動。
第六條	國家建立海域使用權登記制度，依法登記的海域使用權受法律保護。 國家建立海域使用統計制度，定期發佈海域使用統計資料。
第七條	國務院海洋行政主管部門負責全國海域使用的監督管理。沿海縣級以上地方人民政府海洋行政主管部門根據授權，負責本行政區毗鄰海域使用的監督管理。 漁業行政主管部門依照《中華人民共和國漁業法》，對海洋漁業實施監督管理。 海事管理機構依照《中華人民共和國海上交通安全法》，對海上交通安全實施監督管理。
第十條	國務院海洋行政主管部門會同國務院有關部門和沿海省、自治區、直轄市人民政府，編制全國海洋功能區劃。 沿海縣級以上地方人民政府海洋行政主管部門會同本級人民政府有關部門，依據上一級海洋功能區劃，編制地方海洋功能區劃。
第十一條	海洋功能區劃按照下列原則編制： （一）按照海域的區位、自然資源和自然環境等自然屬性，科學確定海域功能； （二）根據經濟和社會發展的需要，統籌安排各有關行業用海； （三）保護和改善生態環境，保障海域可持續利用，促進海洋經濟的發展； （四）保障海上交通安全； （五）保障國防安全，保證軍事用海需要。
第十五條	養殖、鹽業、交通、旅遊等行業規劃涉及海域使用的，應當符合海洋功能區劃。

法條	條文內容
	沿海土地利用總體規劃、城市規劃、港口規劃涉及海域使用的，應當與海洋功能區劃相銜接。

(資料來源：中國國家海洋局 <http://www.soa.gov.cn/>)

4.3 現行非都市土地使用管制適用性分析

現行非都市土地使用管制適法性主要針對「區域計畫法」、「土地法」及「非都市土地使用管制規則」、「森林法」、「山坡地保育利用條例」、「國家公園法」、「水利法」等進行探討。

區域計畫法施行細則第十三條(非都市土地使用管制規則，第2條)，非都市土地得劃定為以下十大分區：(需會同主管或有關機關共同劃定)

- 一、特定農業區
- 二、一般農業區
- 三、工業區
- 四、鄉村區
- 五、森林區(依森林法劃定)
- 六、山坡地保育區(為保護環境防治災害)
- 七、風景區
- 八、國家公園區(依國家公園法劃定)
- 九、河川區(依水利法劃定)
- 十、其他使用區或特定專用區

區域計畫法施行細則第十五條(非都市土地使用管制規則，第3條)，非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依法可核定之十八種公共設施用地。

- 一、甲種建築用地：供農業區內建築使用。
- 二、乙種建築用地：供鄉村區內建築使用者。
- 三、丙種建築用地：供森林區、山坡地保育區及風景區內建築使用者。
- 四、丁種建築用地：供工廠及有關工業設施建築使用者。
- 五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。
- 六、林業用地：供營林及其設施使用者。
- 七、養殖用地：供水產養殖及其設施使用者。
- 八、鹽業用地：供製鹽及其設施使用者。

- 九、礦業用地：供礦業實際使用者。
- 十、窯業用地：供磚瓦製造及其設施使用者。
- 十一、交通用地：供鐵路、公路、捷運系統、港埠、空運、氣象、郵政、電信等及其設施使用者。
- 十二、水利用地：供水利及其設施使用者。
- 十三、遊憩用地：供國民遊憩使用者。
- 十四、古蹟保護用地：供保存古蹟使用者。
- 十五、生態保護用地：供保護生態使用者。
- 十六、國土保安用地：供國土保安使用者。
- 十七、墳墓用地：供喪葬設施使用者。
- 十八、特定目的事業用地：供各種特定目的之事業使用者。前項各種使用地編定完成後，直轄市政府應報內政部核備；縣(市)政府應報省政府核備，並由省政府將成果統計報內政部備查。變更編定時，亦同。

依據區域計畫法施行細則第十六條，為落實區域計畫之土地使用計畫及土地使用管制，內政部訂定「非都市土地使用分區圖及編定各種用地作業須知」，使各鄉鎮縣轄市區依循製定非都市土地使用分區圖，編定各種使用地，並將結果公告及通知土地所有權人，作為實施土地使用管制之依據。其中第6點與第9點分別為使用分區與使用地劃定原則，為未登記土地辦理使用分區及使用地編定之法源依據。

表 4-5 土地法部分條文

編號	內容	備註
第 13 條	湖澤及可通運之水道及岸地，如因水流變遷而自然增加時，其接連地之所有權人，有優先依法取得其所有權或使用受益之權。	
第 14 條	左列土地不得為私有： 一、海岸一定限度內之土地。 二、天然形成之湖澤而為公共需用者，及其沿岸一定限度內之土地。 三、可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地。 四、城鎮區域內水道湖澤及其沿岸一定限度內之土地。 十、其他法律禁止私有之土地。 前項土地已成為私有者，得依法徵收之。	施行細則第 5 條所謂一定限度，由該管直轄市或縣(市)地政機關會同水利主管機關劃定之。
第 37 條	土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。	

編號	內容	備註
	土地登記之內容、程序、規費、資料提供、應附文件及異議處理等事項之規則，由中央地政機關定之。	
第 38 條	辦理土地登記前，應先辦地籍測量，其已依法辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。前項土地總登記，謂於一定期間內就直轄市或縣（市）土地之全部為土地登記。	
第 39 條	土地登記，由直轄市或縣（市）地政機關辦理之。但各該地政機關得在轄區內分設登記機關，辦理登記及其他有關事項。	
第 41 條	第二條第三類及第四類土地，應免予編號登記。但因地籍管理必須編號登記者，不在此限。	第 2 條 土地依其使用，分為左列各類： 第三類 交通水利用地，如道路、溝渠、水道、湖泊、港灣、海岸、堤堰等屬之。
第 45 條	地籍測量，如由該管直轄市或縣（市）政府辦理，其實施計畫應經中央地政機關之核定。	
第 57 條	逾登記期限無人聲請登記之土地或經聲請而逾限未補繳證明文件者，其土地視為無主土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關公告之，公告期滿，無人提出異議，即為國有土地之登記。	
土地法施行法		
第 5 條	土地法第十四條第一款至第四款所謂一定限度，由該管直轄市或縣（市）地政機關會同水利主管機關劃定之。	因此，海岸劃界是地方主管機關的職權。

（資料來源：全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>，本研究整理）

表 4-6 非都市土地使用管制規則部分條文

編號	內容
第 4 條	非都市土地之使用，除國家公園區內土地，由國家公園主管機關依法管制外，按其編定使用地之類別，依本規則規定管制之。
第 6 條	非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用項目及許可使用細目使用。但中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所需之臨時性設施，經徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意後，得核准為臨時使用。中央目的事業主管機關於核准時，應函請直轄市或縣（市）政府通知土地登記機關於土地登記簿標示部加註臨時使用用途及期限。中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應負責監督確實依核定計畫使用及依限拆除恢復原狀。 前項容許使用及臨時性設施，其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。 非都市土地容許使用執行要點，由內政部定之。 目的事業主管機關為辦理容許使用案件，得視實際需要，訂定審查作業要點。
第 7 條	山坡地範圍內森林區、山坡地保育區及風景區之土地，在未編定使用地之類別前，適用林業用地之管制。
第 9 條	1. 農牧、林業、生態保護、國土保安用地之中央主管機關：行政院農業委員會。 2. 養殖用地之中央主管機關：行政院農業委員會漁業署。 3. 鹽業、礦業、水利用地之中央主管機關：經濟部。 4. 古蹟保存用地之中央主管機關：內政部。
第 12 條	為執行區域計畫，各級政府得就各區域計畫所列重要風景及名勝地區研擬風景區計畫，並依本規則規定程序申請變更為風景區，其面積以二十五公頃以上為原則。但離島地區，不在此限。

（資料來源：全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>，本研究整理）

表 4-7 森林法部分條文

法條	條文內容
第 2 條	本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。
第 3 條	森林係指林地及其群生竹、木之總稱。依其所有權之歸屬，分為國有林、公有林及私有林。 森林以國有為原則。
第 6 條	荒山、荒地之宜於造林者，由中央主管機關商請中央地政主管機關編為林業用地，並公告之。

	經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。但經徵得直轄市、縣（市）主管機關同意，報請中央主管機關會同中央地政主管機關核准者，不在此限。前項土地為原住民土地者，除依前項辦理外，並應會同中央原住民族主管機關核准。 土地在未編定使用地之類別前，依其他法令適用林業用地管制者，準用第二項之規定。
第 10 條	森林有左列情形之一者，應由主管機關限制採伐： 一 林地陡峻或土層淺薄，復舊造林困難者。 二 伐木後土壤易被沖蝕或影響公益者。 三 位於水庫集水區、溪流水源地帶、河岸沖蝕地帶、海岸衝風地帶或沙丘區域者。 四 其他必要限制採伐地區。
第 17 條	森林區域內，經環境影響評估審查通過，得設置森林遊樂區；其設置管理辦法，由中央主管機關定之。 森林遊樂區得酌收環境美化及清潔維護費，遊樂設施得收取使用費；其收費標準，由中央主管機關定之。
第 39 條	森林所有人，應檢具森林所在地名稱、面積、竹、木種類、數量、地圖及計畫，向主管機關申請登記。 森林登記規則，由中央主管機關定之。
第 3 條	本法第三條第一項所稱林地，範圍如下： 一、依非都市土地使用管制規則第三條規定編定為林業用地及非都市土地使用管制規則第七條規定適用林業用地管制之土地。 二、非都市土地範圍內未劃定使用分區及都市計畫保護區、風景區、農業區內，經該直轄市、縣（市）主管機關認定為林地之土地。 三、依本法編入為保安林之土地。 四、依本法第十七條規定設置為森林遊樂區之土地。 五、依國家公園法劃定為國家公園區內，由主管機關會商國家公園主管機關認定為林地之土地。
第 3 條	林地已依土地法及土地登記規則之規定辦理登記，從其登記。 林地尚未依土地法及土地登記規則之規定完成總登記者，其土地標示及權利範圍，以林業主管機關之圖簿登載為準。 非林業用地之竹、木登記，以林業主管機關之圖簿登載為準。
第 4 條	國有林、公有林及私有林之竹、木，應從本規則之規定，分別向各該林業主管機關登記。
第 15 條	各級林業主管機關及鄉（鎮、市、區）公所，應就所辦之登記設立森林登記簿。

（資料來源：全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>，本研究整理）

表 4-8 山坡地保育利用條例部分條文

法條	條文內容
第 2 條	本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 有關山坡地之地政及營建業務，由內政部會同中央主管機關辦理；有關國有山坡地之委託管理及經營，由財政部會同中央主管機關辦理。
第 3 條	本條例所稱山坡地，係指國有林事業區、試驗用林地及保安林地以外，經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就合於左列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地： 一 標高在一百公尺以上者。 二 標高未滿一百公尺，而其平均坡度在百分之五以上者。
第 6 條	山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。
第 8 條	公有山坡地未經實施地籍測量或土地總登記者，應定期實施測量，並辦理總登記。

（資料來源：全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>，本研究整理）

表 4-9 國家公園法

法條	條文內容
第 3 條	國家公園主管機關為內政部。
第 8 條	本法有關主要名詞釋義如左： 四 一般管制區：係指國家公園區域內不屬於其他任何分區之土地與水面，包括既有小村落，並准許原土地利用型態之地區。 五 遊憩區：係指適合各種野外育樂活動，並准許興建適當育樂設施及有限度資源利用行為之地區。 六 史蹟保存區：係指為保存重要史前遺跡、史後文化遺址，及有價值之歷代古蹟而劃定之地區。 七 特別景觀區：係指無法以人力再造之特殊天然景緻，而嚴格限制開發行為之地區。 八 生態保護區：係指為供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區。
第 9 條	國家公園區域內實施國家公園計畫所需要之公有土地，得依法申請撥用。前項區域內私有土地，在不妨礙國家公園計畫原則下，准予保留作原有之使用。但為實施國家公園計畫需要私人土地時，得依法徵收。
第 12 條	國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分左列各區管理之：

一	一般管制區。
二	遊憩區。
三	史蹟保存區。
四	特別景觀區。
五	生態保護區。

(資料來源：全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>，本研究整理)

表 4-10 水利法

法條	條文內容
第 4 條	本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。
第 5 條	中央主管機關按全國水道之天然形勢，劃分水利區，報請行政院核定公告之。
第 8 條	直轄市或縣（市）政府辦理水利事業，其利害涉及二直轄市、縣（市）以上者，應經中央主管機關核准。
第 78-2 條	河川整治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶險、河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定河川管理辦法管理之。

(資料來源：全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>，本研究整理)

表 4-11 制定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知

法條	條文內容
第 6 點	非都市土地使用分區之劃定原則： 區域計畫尚未依區域計畫法第十三條規定通盤檢討前，非都市土地使用分區，應依照土地分區使用計畫及土地分區管制，參照下列原則劃定之： (一)特定農業區— 有下列各目情形之一者，得會同農業、糧食、水利主管機關劃定為特定農業區。 1、曾經或已進行投資建設重要農業改良設施之土地。 2、現為田地目土地、或其他地目實際已從事水稻生產之土地。但區域性生產力較差之低等則或不適農作生產之水田，不在此限。 3、位於前二目土地範圍內供農業或非農業使用之零星土地，應一併予以劃入。 (二)一般農業區— 特定農業區以外，可供農業使用之土地，得會同農業、糧食主管機關劃定為一般農業區。 (三)工業區— 1、工業區之區位及面積，原則上應依區域計畫之規定。

2、工業區之劃定，須經工業主管機關複勘，除儘量避免使用優良農地外，並應注意下列規定：

- (1)交通方便。
- (2)有充分及良好之水源。
- (3)排水良好。
- (4)電力供應方便。
- (5)勞力來源充裕。
- (6)不妨礙國防軍事設施。
- (7)有可供擴展之餘地。
- (8)環境之維護。
- (9)與鄰近地區產業開發之配合。

3、工業區不必於第一次劃定使用區時一次劃定，應視工業發展需要，按促進產業升級條例有關規定隨時增劃，並變更原使用分區，編定所需用地。工業用地依獎勵投資條例或促進產業升級條例規定編定或解除公告確定後，工業主管單位應通知地政單位，依本點所定劃定原則辦理，並通知土地所有權人。

(四)鄉村區—

凡人口聚居在二百人以上，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區。但山地鄉及離島地區之聚居人口在一百人以上者，得比照辦理。聚居人口在一千五百人以上者，如區內現有空地，不敷未來五年人口成長需要時，得增加鄉村發展用地。

(五)森林區—

下列之土地，得會同林務主管機關等劃定為森林區：

- 1、國有林地。
- 2、大專院校之實驗林地。
- 3、林業試驗林地。
- 4、保安林地。
- 5、其他可形成營林區域之公私有林地。

(六)山坡地保育區—

下列之土地，得會同山坡地保育利用機關等劃定為山坡地保育區：

- 1、山坡地範圍內未能劃定為其他使用區之土地。
- 2、依有關法令認為必需辦理水土保持，以維護自然資源者。

(七)風景區—

1、下列之土地，得會同觀光或有關主管機關等劃定為風景區。

- (1)區域公園。
- (2)風景特定區。

	(3)觀光地區。 (4)遊樂區、名勝及古蹟。 (5)海洋公園。 (6)海水浴場。 (7)溫泉。 (8)水庫。 (9)具有保護價值之動物及植物生育地及其他特殊自然、文化景觀地區有觀光或維護之價值者。 2、風景區之劃定應注意下列條件： (1)具有特殊自然、文化景觀之價值。 (2)最小面積二十五公頃。 (3)與鄰近地區產業開發之配合。 (4)與鄰近風景區遊憩用地之配置。 (八)國家公園區— 國家公園主管機關依國家公園法實施國家公園計畫之地區。 (九)河川區— 下列之土地，得會同水利主管機關等劃定為河川區： 1、經水利主管機關依法公告之河川區域內或水道治理計畫用地範圍內或堤防預定線內之土地，並以其較寬者為界劃定。 2、尚未公告河川區域及水道治理計畫用地範圍者為尋常洪水位到達區域及需予安全管制之土地。 (十)其他使用區或特定專用區— 根據實際需要，就其使用性質，會同有關機關劃定並註明其用途者。
--	---

(資料來源：全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>，本研究整理)

隨著產業轉型、科技進步，海域與土地的使用日趨多元，如近岸風力發電、海洋深層水及海域礦物資源開發等，惟目前於內水及領海範圍內，乃至於海域、海岸、河川及高山土地等之未登記土地，對於人工島嶼、設施、結構物之建造、使用、改變、拆除等，並無相關明確規定。而現行之區域計畫法施行細則所劃定之 10 種分區亦並未對海域及未登記土地多所規範，可能易形成國家主權範圍內土地使用管理之漏洞，急需納入區域計畫範圍予以管理。

在台灣海洋產業得到長足之發展，海洋開發利用從過去傳統之航運、鹽業和捕撈等，迅速發展成海水養殖、海洋油氣開採、海水綜合利用、海洋旅遊及能源開發等多種新興產業齊頭並進之繁榮局面的同時。然而，海域「空間資源」、「環境容量」、「資源容量」的有限性，海域功能劃設使用之可能重疊特性。不同海洋

產業之間、海洋開發與海洋環境保護之間、一般用海和國防用海之間矛盾日趨尖銳，使海域空間資源矛盾性已漸突顯，海域使用糾紛不斷發生，國有海域資源性資產流失後果嚴重。

現行非都市土地使用管制相關土地分區及土地使用強度，基本上已無法滿足海域空間及資源分佈特性，依本研究探討海域功能特性及參酌國外管理制度，可作為增修(訂)非都市土地使用管制之參考依據。

4.4 相關法令與其他法源競合關係分析

為落實國土永續發展，加強海域、海岸地區資源保育及土地使用管制，同時配合未來「國土計畫法」(草案)、「海岸法」(草案)及「國土復育條例」(草案)之實施，本研究探討可提供區域計畫第二次通盤檢討，有關海域、海岸、河川及高山土地等之未登記土地納入區域計畫實施範圍、海域功能區劃、監測及使用地編定等相關課題與措施，以作為研擬海域保育、開發審議作業之依據。

4.4.1 法令關係探討

區域計畫第二次通盤檢討，將海域區納入實施範圍，故未登記土地之比例將大幅提高，為有效落實土地使用管制應針對未登記土地管理之法令，尋求可行之管理方式。以下探討「區域計畫法」、「環境基本法」、「國土計畫法(草案)」、「國土復育條例(草案)」等法案如下：

「區域計畫法」以開發、建設為其基本精神，第一條條文中即說明「以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法」。第十三條第二款興辦重大開發或建設事業可檢討變更區域計畫。同時為保留彈性空間，在第15-1條條文中也指出「政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣(市)政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。」；在第三章「區域土地使用管制」規定中說明非都市土地之分區使用規定、變更、開發審議規定、開發影響費等；在第四章中「區域開發建設之推動」中說明各級政府主管機關得組成「區域建設推行委員會」。

「環境基本法」第3條明定：基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。

「國土計畫法(草案)」、「國土復育條例(草案)」，國土計畫範圍包括陸域、海岸及海域，以宣示國家主權及突顯海洋國家。皆將海域部份納入國土的概念，其中國土計畫法並以維護領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層之主權，保障無害通過、公共安全、公共通行及公共使用為原則。

國土復育條例(草案) 第 11-14 條，明定海岸地區應以保育為原則，各項土地使用計畫及容許使用項目應經中央土地主管機關許可。因此，海岸地區管理最重要之法案「海岸法(草案)」應加強此一保育原則。

海域之行政管轄權：根據土地法第十四條規定海岸一定限度內之土地不得為私有；土地法施行法規定所謂一定限度，由該管直轄市或縣(市)地政機關會同水利主管機關劃定之。因此，海岸劃界是地方主管機關的職權。但是土地主管機關僅會同水利主管機關劃定一定限度之土地不得為私有，略嫌不夠周詳，應邀集不同目的事業主管機關共同協商劃定。

「海岸法(草案)」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使用行為者，應於取得土地使用主管機關許可前，先徵得主管機關同意(第十九條)。會面臨兩個問題，第一「海岸土地主管機關」與「海岸開發使用的目的事業主管機關」不同。土地開發使用行為者若向土地主管機關申請許可，土地主管機關因不瞭解開發行為與對環境之影響與衝擊，無法適當適時的許可；若向目的事業主管機關申請許可，目的事業主管機關可能無法全面性的了解海岸地區整體規劃，因此亦無法正確給予許可。第二，「土地使用主管機關許可前，先徵得主管機關同意」若面臨主管機關先行同意後，最後卻未許可，應如何處理？以及應如何同意？同意與許可之差異為何？

因此建議土地開發行為者應向土地主管機關申請許可，而土地主管機關應邀集目的事業主管機關及鄰近地區目的事業主管機關共同籌組審查許可委員會，以減少海岸地區開發的衝擊。

依據「國土復育條例(草案)」，海岸地區應由中央目的事業主管機關評估重要性，得劃設「海岸保護地帶」加以保護管理，「海岸保護地帶」應以保育為主，除必要之改善措施外，應維持其自然狀態，禁止一切開發、漁撈、採集、廢污傾棄排放等行為；依據海岸法(草案)海岸地區得劃設「海岸保護區」訂定海岸保護計畫加以保護管理，「海岸保護區」依其價值區分為一級、二級海岸保護區，一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，二級海岸保護區得依海岸保護計畫為

相容之使用；依據國土計畫法草案土地使用分區分成：國土保育區、農業發展區、城鄉發展區，在其下分別設立三級次功能分區，如表 4-12 所示。

其中「國土復育條例(草案)」的「海岸保護地帶」與海岸法的「海岸保護區」劃設原則一樣，建議採用一樣名詞，避免名詞定義上混淆。

「國土復育條例(草案)」中海岸保護地帶禁止一切開發行為，而海岸法的海岸保護區得設一、二級保護區分別為禁止開發與得相容之使用，當開發使用行為者申請開發許可時，面臨二法認定標準不一，容易引起爭議，加上「國土計畫法(草案)」將土地使用分為三級使用，皆面臨認定標準不一之情況，無法具體落實執行，基於能確實保護管理海岸地區及國土，三法之保護標準應統一，避免將來執行上認定之困難。

「土地法」規定¹³海岸一定限度內之土地不得為私有，「國土復育條例(草案)」的「海岸保護地帶」禁止開發行為，「海岸法(草案)」的「海岸保護區」分二級的保護區，「國土計畫法(草案)」的三級功能分區，其對於保護與規定皆有所不同，尤其「土地法」為正式法規，「國土復育條例」與「海岸法」皆屬於草案階段，應考慮提出土地法修正建議。

區域計劃第二次通盤檢討，探討海岸保護區與海岸防護區之劃設時，與海岸法(草案)之海岸保護區與海岸防護區之劃設原則相同，但是在區域計畫法中劃設海岸保護區時，分為一般保護區與自然保護區，此劃設與一、二級保護區之差別應明定。二通檢討中海岸保護區土地使用計畫檢討變事項建議如表 4-13。

¹³ 「土地法」第 14 條

表 4-12 國土計畫法(草案)土地使用分區

國土功能分區	次功能分區	使用說明	
國土保育區	核心(一級)保育區	禁止發展地區	
	緩衝(二級)保育區	容許與保護標的相容之土地利用型態	
	過度(三級)保育區	國家重大經建計畫 行政院核定之事業計畫或 公共建設 已特別許可方式採嚴格審議制度	
農業發展區	重要農業區	主要糧食及水果生產區域 必須保留之土地	
	次要農業區	一般農地、漁業及畜牧養殖等地	
	生態農業區	山坡地之農業用地	
城鄉發展區	已開發區	都市、鄉村、工業..等已發展之土地	
	優先開發區	城鄉發展率高之週邊土地、重大公共建設計畫投資地點	
	預留開發區	民間市場機制做開發選擇使用	

(資料來源：本研究整理)

「區域計畫法」在海岸保護區之調整原則，在陸域部份一般保護區維持原分區及用地編定，在自然保護區部分以維持原有區分或編定為「生態保護用地」或「國土保安用地」，在海域部分劃設為海域區，此一調整原則應考量「國土復育條例(草案)」第 11-14 條，明定海岸地區應以保育為原則，各項土地使用計畫及容許使用項目應經中央土地主管機關許可，不能僅以維持原分區或用地編定為原則。

表 4-13 海岸保護區土地使用計畫檢討變更事項

區位	海岸保護區之區分	調整原則	主辦機關	協辦機關
陸域	一般保護區	維持原分區及用地編定		
	自然保護區	1.維持原區分 2.公有土地優先變更編訂為「生態保護用地」或「國土保安用地」。 3.私有土地應先編列預算予以徵收價購後，如得變更則編定為「生態保護區」或「國有保安用地」。	各直轄市、縣市政府	內政部地政司
海域	一般保護區	各區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)配合劃設為「海域區」	內政部營建署	
	自然保護區			

(資料來源：本研究整理)

4.5 相關法令及配套措施建議

4.5.1 海域及未登記土地劃設原則

依內政部營建署會同地政單位於 95 年 4 月 21 日「未登記土地如何納入區域計畫管制」，及於 95 年 5 月 29 日於營建署會同地政司及相關單位召開「中部區域計畫第 2 次通盤檢討審查」決議如下：

1.山坡地範圍內森林區、山坡地保育區及風景區之土地係指已登記但尚未依山坡地保育利用條例查定土地可利用限度之山坡地暫未編訂使用地之類別前，適用林業用地之管制。

2.未測量登記前應依各目的事業主管法令加強管制，測量登記後，縣(市)政府應儘速辦理使用分區劃定及使用地編定。

3.申請開發計畫若涉及未登記土地，應於申請完成範圍內未登記土地測量，使得申請開發許可或使用變更。

4.各目的事業之開發計畫，涉及分區變更者(含海埔地開發)，應依「非都市土地開發審議作業規範」規定，申請開發許可；對於未依規定申請者，應依法懲處。

為避免計畫區未登記土地無法可管現象，中部區域計畫二通草案建議，未登記土地之使用管制應循下列規定：

1. 山坡地範圍內森林區、山坡地保育區及風景區之土地，在未編訂使用土地之類別前，適用林業用地之管制¹⁴。
2. 海域區，在未編定使用地之類別前，適用生態保護用地管制。
3. 河川區，在未編定使用地之類別前，適用水利用地管制。
4. 除前三項以外之未登記土地，在未編訂使用地之類別前，適用農牧用地之管制。
5. 未登記土地如有違反區域計畫法管制規定者，仍應受區域計畫法第二十一條相關罰則之規定。惟土地屬公有地無管理機關者，以處罰行為人為原則。

依據區域計畫第二次通盤檢討中，土地主管機關內政部地政司對於簡報之建議，並參考業務單位(如漁業署、交通部、工業局、營建署等)於海域使用現況，及依據未登記土地之主要功能之分類，如國土保育地區、農業生產地區、國有林班地等，提出主要功能之劃設原則。基本上海域及未登記土地劃設原則如下：

- 一、未來國土功能分區包括國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區，建議應增設「海域區」以彰顯海洋國家特色，經劃為海域區者，區內土地使用以保育為原則，但依各目的事業主管法令合法取得者，仍得維持原合法使用，未來依據海域資源調查成果，再劃設海域功能次分區。
- 二、劃設海域區暫以自己登記土地外圍之地籍線起至領海外界線之範圍間未登記者，但已依法核定之計畫，尚未登記編定之土地，不在此限。
- 三、國防部 93 年 6 月 7 日公告修正「台灣、澎湖、東沙、金門、東碇、烏坵、馬祖、東引、亮島、南沙地區之限制、禁止水域範圍及事項」。所示限制水域界線為海域範圍之原則參考。
- 四、海域土地編定以保護、保育為原則，在社經發展或公共福祉必要者外，原合法權力者，原則上仍得維持使用。

¹⁴ 「非都市土地使用管制規則」第 7 條

- 五、未登記土地如於山坡地範圍者，除國家公園區外，屬於森林區、山坡地保育區或風景區者適用林業用地之管制。
- 六、山坡地範圍及海域區以外之未登記土地，如位於河川區，則適用水利用地管制；其他分區適用農牧用地管制。
- 七、高海拔山區之未登記土地使用分區應劃定為「森林區」，經劃定為森林區者，其使用地查定並編定為「林業用地」或「國土保安用地」為原則。

4.5.2 法令配套措施建議

區域計畫第二次通盤檢討後，因海域區納入實施範圍，故未登記土地之比例將大幅提高，在短期內是不可能完成全部登記，為有效落實土地使用管制應針對未登記土地(含高山地區、河川地區暨海域地區等)管理之法令，尋求可行之管理方式。

海岸地區涵蓋陸域及水域，所牽涉之資源既廣泛且複雜，欲對其做有效之管理實屬不易。我國現行海岸地區之管理業務，係由各相關目的事業管理機關主管，管理之法令亦散布在相關法規內。我國海域管理之法規並非沒有，依據目前收集相關法令即達三十餘種，於是常造成海域使用被各個不同法規所切割。海洋有別於陸地，在陸上即使相近地區之不同產業活動的主管機關可以不一樣，但是海洋水體的本質確實需要作一整體性之規劃，並需以同一標準來評估活動之適宜性，使各海洋產業得以依循。本計畫從以下幾項策略，進一步達成本計畫之目標成果。

- 一、在相關法令尚未通過前，海域及未登地應如何有效管制？因應海岸法、國土計畫法通過之時間曠日廢時，為確保海岸及海域地區不當開發利用，建議配合區域計畫第二次通盤檢討，海域已納入區域計畫範圍時，適時將海岸法及國土計畫法之精神及研究成果納入區域計畫第二次通盤檢討，以期有效管制與保育海域。
- 二、依據前一小節「海域及未登記土地劃設原則」不同單位與階段提出之海域及未登記土地劃設原則，本研究彙整建議如下：
 - 1. 為落實未登記土地使用管制，未測量登記前應依各目的事業主管法令加強管制，同時各縣(市)政府及目的事業主管機關應循年度計畫盡速辦理未登記土地

之測量登記作業，地政單位辦理土地使用分區劃定及使用地編定，以納入區域計畫管制。

- 2.未來國土功能分區包括國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區，建議應增設「海域區」以彰顯海洋國家特色，經劃為海域區者，區內土地使用以保育為原則，但依各目的事業主管法令合法取得者，仍得維持原合法使用，未來依據海域資源調查成果，再劃設海域功能次分區。
- 3.山坡地範圍內森林區、山坡地保育區及風景區之土地，未編訂使用地之類別前，適用林業用地之管制。
- 4.海域區：未規劃次分區或用地前建議以生態保護使用為原則。
- 5.河川區：未編定用地前建議以水利使用為原則。
- 6.其他未登記地，未編定用地前建議以農牧使用為原則。
- 7.申請開發計畫若涉及未登記土地，應於申請完成範圍內未登記土地測量，使得申請開發許可或使用變更。
- 8.目前未登記土地尚未納入區域計畫法，本研究建議未登記土地如有違反區域計畫法管制規定者，仍應受區域計畫法第二十一條相關罰則之規定。惟土地屬公有地無管理機關者，以處罰行為人為原則。

三、區域計畫法增設「海域區」之劃設，應研究現行十八種土地使用編定是否適合海域區之劃設？或在海域區下另行編定土地使用或是針對海域區以海域功能分區取代現行土地編定使用。

四、可在「中華民國領海及鄰接區法」或「海岸法(草案)」或「區域計畫法」中增修有關海域功能分區專章，或是另立新法劃設海域功能分區及其施行細則，使海域功能分區劃設時有所依循與法源依據。海域範圍使用或登記有別於土地法，應修訂相關法令條文，如海岸法等。

五、應在各相關法令中對「海域區」有明確定義，檢討海域區之土地與現有土地使用分區重疊之處，並對海域地區資源分布及使用進行系統調查，以落實海域功能分區劃設之目的。

六、現階段海域功能區劃可參考中國大陸海域功能分區及各層級政府應辦理之功能特性，為台灣地區海域區劃功能區分。

- 七、健全海域自然資源及環境之調查，未來進行海域功能區劃方向，並建議以墾丁國家公園之海域進行海域功能區劃計畫示範研究，以模擬操作符合海域空間環境特性之功能分區及管理制度。
- 八、建立完備海岸管理體制，促進海域、海岸土地管理合理化。
- 九、未登記土地現階段處理方式：若依據現行方式持續推動土地測量與登記。因涉及人力、物力及經費短時間無法完成測量登記(土地測量局之期中審查意見)，所以建議採用「河川管理辦法」第八條：管理機關為管理之必要得就河川區域內未完成總登記之公有土地，以流域為單位，區分地段，統一編定假編地號列冊登記。第九條：申請河川公地使用之土地無假編地號時，以鄰近之已登記土地編列地先認定其位置及範圍。因此，建議採用積極作為：於未登記土地相關各法(國土計畫法(草案)、土地法、土地登記規則、海岸法(草案)、森林法、森林登記規則、水土保持法、山坡地保育條例)中增修未登記土地登記方式，或另行頒定「未登記土地暫行條例」統一編定假編地號列冊登記。
- 另外，依據期中審查意見農委會林務局表示在國有林班地位於高海拔部份皆已完成登記，過去依事業區為單位辦理土地登記且利用假地號之編定以方便於 1/5000 相片基本圖管理。所以此一方式可作為現階段處理未登記土地問題之解決分法之一。
- 十、未來可專案計畫針對各相關法令深入探討各法之適宜性，逐條檢討其重疊競合之地方，或缺漏之處，研擬可行方案，邀請相關單位與學者專家，召開顧問諮詢會議，彙整意見，最後建議修法，增、刪部分條文，建立法制化機制。
- 十一、海域主管機關(本研究建議為內政部)應擬定落實相關法令條文之推動策略，強化各界面之整合，加速推動相關法律條文之修訂作業，加強國民認識海洋與推廣，及各海域管理專責單位海洋教育訓練，以期共同推動海域保育利用。
- 十二、配合各區域計畫第二次通盤檢討及未來「國土計畫法」、「海岸法」及「國土復育條例」相關法律和政府組織再造完成後之執行，使各地海洋管理部門及海洋管理工作人員，能有所遵循與保障，使業者更有熱情和信心投入海洋管理事業。同時使我國海域保育與開發，能邁向海域永續發展。期望在

兼顧海域保育與開發之間充分而合理的利用海洋資源，減輕海洋環境惡化，並改善海洋環境，促進人民福祉與社會發展，達成海洋國家目標。

4.6 小結

從未登記土地現況探討可以得知目前未登記土地約有 10 億之價值，同時未登記土地應屬國有土地，建議政府主管機關應主動積極將未登記土地納入管理，同時依據中華民國領海及鄰接區法指出：我國主權及於領海、包含上空、海床及底土，因此海域納入區域計劃之規劃管理，亦為正面且永續利用國土之積極作為。

陸域未登記土地之管理登記方式已有明確之進行步驟，但是若將海域地區劃入區域計劃範圍，現行之土地登記方式明顯不適用，除土地登記問題外，將海域納入國土的範圍所牽動的相關法規皆須作適當之調整與修正，例如明訂海域主管機關、海域範圍界定、海域功能分區、海域使用權責等，以符合海域管理之需求。

本計畫建議對於未登記土地問題可採用積極作為：於未登記土地相關各法(國土計畫法(草案)、土地法、土地登記規則、海岸法(草案)、森林法、森林登記規則、水土保持法、山坡地保育條例)中增修未登記土地登記方式，或另行頒定「未登記土地暫行條例」統一編定假編地號列冊登記。

近岸海域土地管理問題，可配合區域計畫法增設「海域區」，在相關法令研擬海域功能分區以取代現行十八種土地使用編定，以區別海洋與陸地在土地使用上之不同概念，積極將海域管理納入區域計畫法。

本計畫於海域及未登記土地管理之通盤性檢討時，提供建議海域地區管理事權，彙整海域地區各種法令規定，建全海域管理制度，以符合海域保育趨勢及建立海域功能分區土地使用管理，彰顯海洋國家特色。

第五章 近岸海域及未登記土地之劃設與施行建議

5.1 引言

海岸資源無論在自然生態、產業發展、交通運輸、景觀遊憩、國防安全上均扮演重要角色，促使海岸土地漸趨多元化，也因而導致不同使用之間的衝突。因此，如何根據海域的地理位置、天然資源結合海洋開發利用現狀，發揮特定主導功能、適應不同開發方式，並劃設出最佳海岸綜合效益的區域將是一項重要的課題。

為有效管理國內未登記土地，惟有依其土地功能建立正確之未登記土地使用分區，並加強民眾對於土地功能之認知，才能有利於政府相關單位全盤掌握國土之規劃利用，並避免行政資源與成本之浪費。

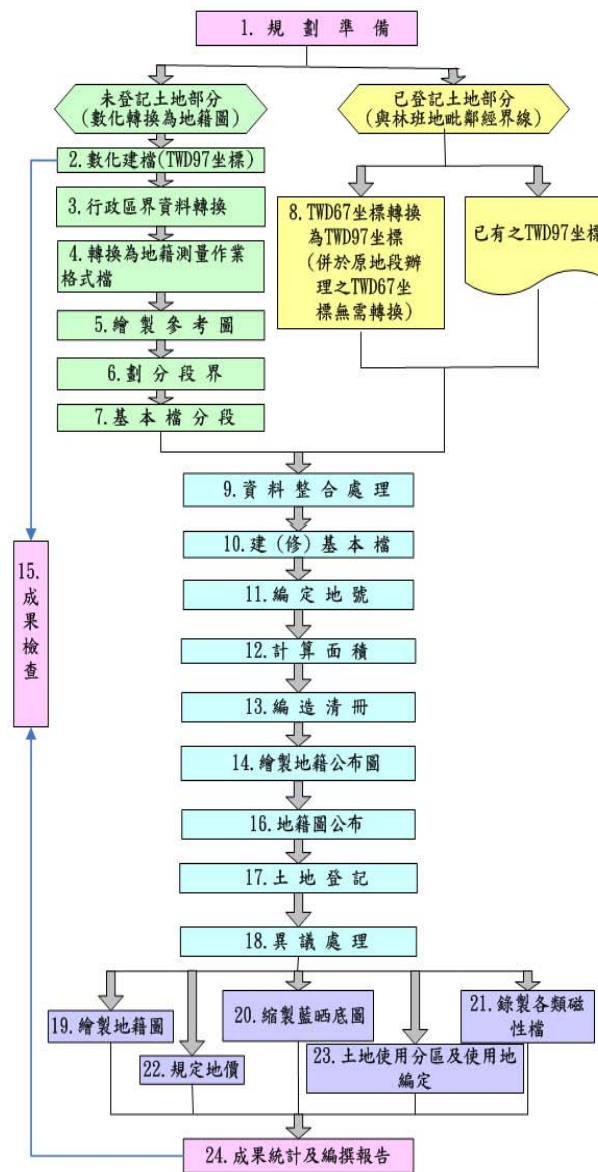
5.2 海域及未登記土地測量登記原則

在海岸線往外海部分，自「零」公尺(平均海水面)往外海延伸至等深線 30 公尺(或平均海面向海六公里處)之近岸海域範圍內，有許多沿海居民賴以維生之養殖蚵架、水產類之箱網養殖或捕捉魚群之定置漁網，還有其他諸如海底放流管線、水管與電纜，以及沿海岸輸送管線等設施。台灣本島及外島陸域部份，扣除都市計畫區域、特定區、國家公園區域、國有林地，以及登記有案之地籍區域，均為未登記土地。上述陸域未登記土地及海岸線附近資源類型、區位、面積等，均須加以規範、分類與記錄。本計畫係以以現地測量為主，空照像片圖判釋為輔之原則辦理。

依據「內政部土地測量局暫行組織規程」第二條規定，內政部土地測量局掌理事項包括：全國未登記土地測量之規劃、推動及測製事項。海洋測量之規劃、推動及管理事項。另地方制度法第十九條第一項第四款明定：「土地行政為縣(市)行政管理事項」；地籍測量實施規範第八條亦規定：「土地及建築改良物之測量及複丈，由直轄市或縣(市)政府地政事務所辦理」。因此，未登記土地地籍測量業務之執行機關為內政部土地測量局及各直轄市與縣(市)政府。

根據土地法規定，辦理土地登記前，應先辦地籍測量，已辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。地籍測量依下列次序辦理：1. 三角測量、三邊測量或精密導線測量；2. 圖根測量；3. 戶地測量；4. 計算面積；5. 製圖。

同時地籍測量如用航空攝影測量，應由中央地政機關統籌辦理，相關流程如圖 5-1 所示。



(資料來源：內政部地政司)

圖 5-1 內政部地政司地籍測量、土地登記作業流程

5.2.1 現地測量方式

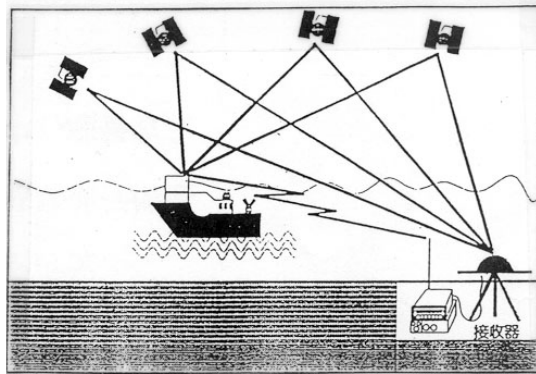
目前國內公佈採用國家坐標系統以 1997 台灣大地基準(TWD97)為主，由於區分為陸域及海域兩塊，且海域蒐集資料範圍離海岸很近，故本案擬採用相同之坐標系統，即以內政部公佈之 1997 台灣大地基準(TWD97)坐標系統為主。依海

岸線附近及未登記土地位置區域兩大部分，其測量方式亦有所不同，茲區分為海域、陸域二種測量方式分述如下：

一、海域測量方式

由於海域調查測量範圍最多垂直海岸約 6 公里或 30 公尺等深線，其測量定位方式有許多種，如羅遠 C，電子定位儀，衛星定位等，基本上除衛星定位外，均須其他許多設備配合，且坐標換算上亦不如衛星定位可直接獲得，故建議採用差分式衛星定位(DGPS)測量方式辦理，如圖 5-2 所示。DGPS 移動站可配合水上載具，沿現地區域，量測各小區塊範圍之轉折點，畫出區塊範圍與位置，並標示區塊內為何種地形或物件，DGPS 固定站則置放於測區附近內政部公佈之衛星三角點上，其位置精度約 1~3 公尺。

據內政部地政司 94 年 1 月 25 日內地司字第 0940000174 號函意旨，海域部份之土地使用管制應與陸地採不同之使用管制方式。因廣大海域中產權經界不易管理，又該地區全屬國有土地，就目前海域使用情形，暫無需要辦理地籍測量登記產權，其土地使用管制應與地籍管理分開處理，即於該區域行使公權力應不受地籍產權是否登記影響。



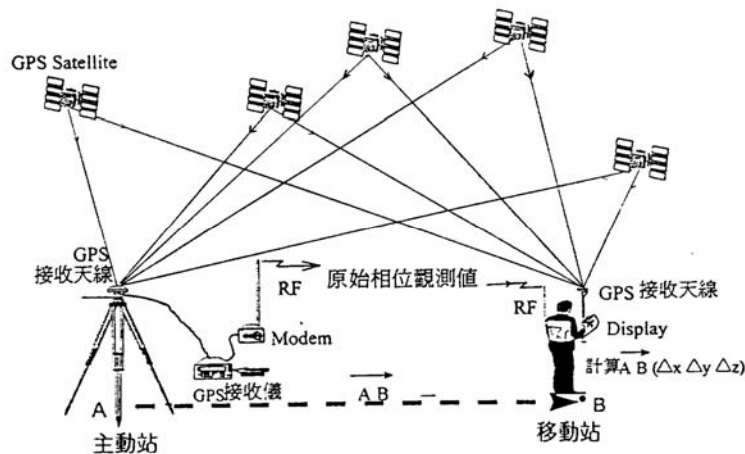
(資料來源：GPS 衛星測量原理與應用)

圖 5-2 DGPS 差分式衛星定位示意圖

二、陸域測量方式：

陸地範圍大多位處非都市計畫範圍，幅員極為遼闊，屬開放空間，遮蔽情形亦較少，其測量定位方式有許多種，諸如航空攝影測量，空載雷射掃描(LIDAR)，及地面直接衛星定位等方式。如果未登記土地是大塊面積連續範圍，可以採用航測或空載雷射掃描方式辦理未登記土地測量定位工作；如果是小面積範圍，則建議採用即時動態(RTK)衛星定位相關測量方式辦

理，如圖 5-3 所示；固定基站則置放於待測區附近小內政部公佈之衛星三角點上，量測各小區塊(未登記土地)範圍之轉折點，量測出區塊範圍，記錄區塊屬性，其位置精度可達公分級。取得區塊詳細資料後，即可提供後續登記作業之基本需求。這些需視清查整理未登記土地之區域範圍後，考量時間與財力因素後，選擇出最合宜測量方式辦理未登記土地測量定位。



(資料來源：GPS 衛星測量原理與應用)

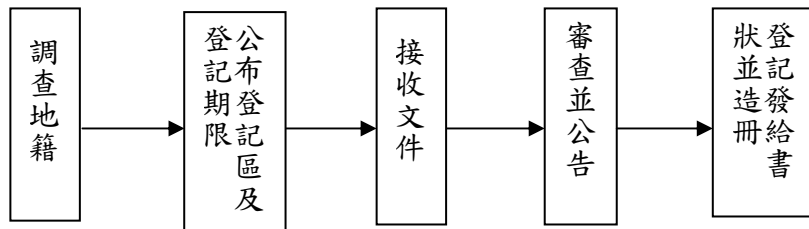
圖 5-3 RTK 即時動態測量示意圖

另外內政部土地測量局預定於民國 95 年度完成建置之全國性電子化 GPS(e-GPS)衛星定位測量基準網(本島 39 處，澎湖與金馬等離島地區計 11 處)，配合虛擬基準站 (Virtual Base Station, VBS) 即時動態定位技術，亦可提供土地丈量所需。

5.2.2 海域及未登記土地登記原則

登記方式可委請各縣市政府地政單位辦理，以先行規劃檢討所需測量區域後，開始辦理現地調查工作，並依相關法令規定，公告後辦理登記。登記相關流程如圖 5-4 所示。

依照土地登記規則(民國 95 年 06 月 19 日修正)第三章登記之申請及處理中之第一節登記之申請內容明確記載土地登記規則，條文及其內容詳述如下：



(資料來源：本計畫整理)

圖 5-4 土地總登記辦理程序

表 5-1 土地登記規則第三章登記之申請及處理

第 26 條	土地登記，除本規則另有規定外，應由權利人及義務人會同申請之。
第 27 條	下列登記由權利人或登記名義人單獨申請之： 一、土地總登記。 二、建物所有權第一次登記。 三、因繼承取得土地權利之登記。 四、因法院、行政執行處或公正第三人拍定、法院判決確定之登記。 五、標示變更登記。 六、更名或住址變更登記。 七、消滅登記。 八、預告登記或塗銷登記。 九、法定地上權登記。 十、依土地法第十二條第二項規定回復所有權之登記。 - 十一、依土地法第十七條第二項、第三項、第二十條第三項或第七十三條之一標售取得土地之登記。 - 十二、依土地法第六十九條規定更正之登記。 - 十三、依土地法第一百三十三條規定取得耕作權或所有權之登記。 - 十四、依民法第五百十三條第三項規定抵押權之登記。 - 十五、依民法第七百六十九條、第七百七十條或第七百七十二條規定因時效完成之登記。 - 十六、依民法第九百二十三條第二項或第九百二十四條但書規定典權人取得典物所有權之登記。 - 十七、依民法第一千一百八十五條規定應屬國庫之登記。 - 十八、依直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法作成調處結果之登記。 - 十九、法人合併之登記。 - 二十、其他依法律得單獨申請登記者。
第 28 條	下列各款應由登記機關逕為登記： 一、建物基地號因重測、重劃或依法逕為分割或合併之標示變更登記。 二、依第一百四十三條第二項規定之國有登記。 三、依第一百四十四條規定之塗銷登記。 四、依第一百五十三條規定之住址變更登記。 五、其他依法律得逕為登記者。

	登記機關逕為登記完畢後，應將登記結果通知登記名義人。但登記機關依登記名義人之申請登記資料而逕為併案辦理之住址變更登記者，不在此限
第 29 條	政府機關遇有下列各款情形之一時，得囑託登記機關登記之： 一、因土地徵收或撥用之登記。 二、照價收買土地之登記。 三、因土地重測或重劃確定之登記。 四、因地目等則調整之登記。 五、依土地法第五十二條規定公有土地之登記。 六、依土地法第五十七條、第六十三條第二項或第七十三條之一第五項規定國有土地之登記。 七、依強制執行法第十一條規定之登記。 八、依破產法第六十六條規定之登記。 九、依稅捐稽徵法第二十四條第一項規定之登記。 十、依國民住宅條例施行細則第二十三條第三項規定法定抵押權之設定及塗銷登記。 十一、依第一百四十七條但書規定之塗銷登記。 十二、依第一百五十一條規定之公有土地管理機關變更登記。 十三、其他依法律得囑託登記機關登記者。
第 30 條	登記原因證明文件為法院確定判決書，其主文載明應由義務人先行辦理登記，而不辦理者，得由權利人代位申請之。
第 31 條	建物滅失時，該建物所有權人未於規定期限內申請消滅登記者，得由土地所有權人或其他權利人代位申請；亦得由登記機關查明後逕為辦理消滅登記。 登記機關於登記完畢後，應將登記結果通知該建物所有權人及他項權利人。建物已辦理限制登記者，並應通知囑託機關或預告登記請求權人。
第 32 條	公同共有之土地，公同共有人中之一人或數人，為全體公同共有之利益，得就公同共有土地之全部，申請為公同共有之登記。 登記機關於登記完畢後，應將登記結果通知他公同共有人。
第 33 條	申請土地權利變更登記，應於權利變更之日起一個月內為之。繼承登記得自繼承開始之日起六個月內為之。 前項權利變更之日，係指下列各款之一者： 一 契約成立之日。 二 法院判決確定之日。 三 訴訟上和解或調解成立之日。 四 依鄉鎮市調解條例規定成立之調解，經法院核定之日。 五 依仲裁法作成之判斷，判斷書交付或送達之日。 六 產權移轉證明文件核發之日。 七 法律事實發生之日。

(資料來源：土地登記規則)

5.3 使用管制及罰則之初擬

從 1994 年聯合國海洋法實施後，全球重要海洋國家從認知海洋、利用海洋，到保護海洋，近十年來積極的規劃與作為，毫無疑問值得我們高度重視和研究學習。「政府間海洋委員會 (IOC)」對於未來海洋的永續利用、保護和管理，特別於 2001 年於法國巴黎召開了「全球海洋會議」，為 2002 年於南非召開的「永續發展世界高峰會議 (World Summit on Sustainable Development, WSSD)」預作準備，顯而易見此次世界高峰會議和二十一世紀人類永續發展，海洋將扮演重要的角色 (IOC, 2002)。台灣四面環海，未來的生存發展和安全維護都有密切依賴海洋，對於海洋的議題應有更為積極之作為。

海洋的維護管理關涉國家的權益，以及世世代代的永續發展。海洋的事務經緯萬端，必須有足夠位階的機關，才能統合協調相關之部會，以確保國家發展需求和長期福祉。行政院「海岸巡防署」於民國 89 年 2 月成立，其下分海洋巡防局和海岸巡防局，惟該署純粹惟一個執法機關，且目前職掌偏重走私偷渡之防制，無法含括海洋主管機關之完整權責。

在另方面，國內多年來將「行政院環境保護署」升格為部級主管機關業已具有相當之共識。過去曾有建議將海洋事務劃歸於新成立的「環境資源部」，但如果將海域巡防現有機制併入環境部，可能弱化現有海域巡防機制，行政院海巡署意願不高。又如果海洋事務歸諸環境部，未來海洋事務勢必依循現有縣（市）的格局和既有「環保局」系統，亦即極有可能在每一縣（市）環保局內添一個「海洋科」，官員三、五人。這種精簡和位階之安排，對於複雜的海洋事務的整合協調，恐無益處。以加拿大為例，海洋管理並非以各省或各市分別建制，反而以全國區分為五個「區域」的方式進行管理，在人員設備的調配運用上，更見效率。因此，我們寄望台灣未來能仿效世界上許多的海洋國家，成立「海洋部」、「海洋漁業部」或「海洋事務部」，除應將目前相關機關之海洋事務予以整編外，也必須考慮到由中央到地方「一條鞭」和適當的「區域整合」的有效管理機制。

5.3.1 各國海岸管理制度現況與檢討

今天世界上主要的海洋國家，對於海洋事務的重視，可說與日俱增。雖然各國國情背景不一，傳統海洋國家未必通通設有海洋主管機關。海洋事務本質又屬極為多樣 (Diverse)，很有可能併入國土資源、漁業發展、環境保護、自然資源和河海水資源的體制內，一體管理。

但隨著全球化和各國加入「世界貿易組織(WTO)」之後，許多傳統產業(如農業)和國際間生產的合作分工，都將有另一番面貌，海洋事務越來越具有國際性和專業性，傳統的行政分野已無法滿足日益增加的管理需求。由於海洋管理績效的追求備受關切，且常關係到涉外事務，關係深遠，因此籌設強有力的專責機關、具有制訂專門法律、研擬明確海洋政策和執法能力的海洋主管機關，已經成為攸關海洋永續性最重要的指標性工作。例如，美國的「國家海洋及大氣總署(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)」、加拿大的「漁業及海洋部(Department of Fisheries and Oceans, DFO)」，甚至中國大陸的「國家海洋局(State Oceanic Administration, SOA)」，都是規劃、管理、保育、研發和執法能力極強的真正海洋主管機關。鄰近的韓國也比照加拿大模式，成立其專責機關「海洋水產部(Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, MOMAF)」。馬來西亞內閣中的「國家海洋委員會(National Maritime Council, NMC)」和菲律賓「海洋事務委員會(Cabinet Committee on Maritime and Ocean Affairs, CCMOA)」，則為相關部會首長組織的跨部會協調單位，對於海洋事務有一定的諮詢指導作用。但這些任務性的編組，畢竟不如專責機關具有績效和長遠、宏觀的格局。以下就美國、加拿大、韓國和中國大陸的海洋專責機關作進一步之說明。

自從 1994 年聯合國海洋法實施後，全球重要海洋國家包括美國、加拿大、日本、澳洲、印尼等已從認知海洋、利用海洋，演變到保護海洋。這些海洋國家近十年來對海洋與海岸之規劃、管理與保護作為，毫無疑問地值得我們高度重視與學習。

「政府間海洋委員會(IOC)」對於未來海洋之永續利用、保護與管理，特別於 2001 年於法國巴黎召開「全球海洋會議」，為 2002 年於南非召開「永續發展世界高峰會議」預作準備，與二十一世紀是人類開發利用海洋之新世紀相呼應。維護《聯合國海洋法公約》確立之國際海洋法律原則，維護海洋健康，保護海洋環境，確保海洋資源之可持續利用和海上安全。

本研究初步先收集國外海洋與海岸管理制度較為健全之國家如美國、加拿大、中國、韓國、印尼等之主管機關或業務職掌加以分析，透過海洋與海岸管理專責機構管理模式的分析，提出適當建議，以作為我國海岸管理制度建立之借鏡。茲將蒐集資料詳述如后。

一、美國（主管機關：商務部國家海洋暨大氣總署）

海洋暨大氣總署之下，除了海洋漁業局具明顯的政策制定及管制權利

外，其他海洋、氣象、環境衛星等三局，以及總署內部之海洋與大氣研究部門均以科研發展任務為主，使美國聯邦政府在海洋、海岸、大氣之科研上擁有極高之實力。美國國家海洋暨大氣總署之業務職掌如下：

- (一) 國家海洋漁業局，負責資源保育、永續漁業、棲地保育、漁業科技。
- (二) 國家海洋局，任務包括海岸觀測、航空製圖、國家大地測量、海洋資源保育與評估、海洋與海岸資源管理、海岸計畫。
- (三) 海洋與大氣研究，NOAA 海下研究計畫、大學海洋補助計畫、全球性議題計畫、環境研究實驗室。

研究分析：

美國的海洋與海岸是一體管理的，其機制完整，值得參採。就美國海岸地帶管理而言，是一種結構性之管理體制，聯邦扮演政策機制，執行上以以州為中心，州政府制定「州海岸地帶管理方案」，而聯邦政府則透過法令與方案之指導及財政與技術之補助，鼓勵各州海岸地帶管理方案之執行。為使管理方案能落實可行，州政府亦要求地方政府根據「州海岸地帶管理方案」制訂土地使用管理計畫，並負責管制及開發許可事項之執行，形成三位一體之管理架構。

二、中國(主管機關：國土資源部之國家海洋局)

1998 年中國國務院批准，規定隸屬於國土資源部之國家海洋局為負責管理海域、保護海岸環境、維護海岸權益、以及從事海洋科技研究之行政機構。該局之職掌如下(參見胡念祖，2002)：

- (一) 擬定海岸帶、海島、內海、領海、專屬經濟區及其他管轄海域之海洋基本法律、法規與政策。從事海岸功能區劃、制定海岸發展規則、以及從事海洋科技規劃。
- (二) 監督管理海域及海岸地帶之使用，頒發海域使用許可證，依規定實施海域有償使用制度。
- (三) 擬定海岸環境保護與整治規劃、標準與規範。管理海岸環境之調查、

監測、監視與評估，監督海洋生物多樣性與海洋生態環境保護，監督管理海洋自然保護區與特別保護區。核准新建、改建、擴建海岸與海洋工程項目之環境影響報告書。

(四) 監督管理海洋科學調查研究活動，依法監督海洋設施建造、海底工程與其他開發活動。組織研究維護海洋權益之政策、措施，研究提出與周邊國家海域劃界及有歸屬爭議島嶼之對策建議，維護公海、與對外合作與交流。

(五) 依法實施巡航監視、監督海岸秩序與查處違法活動。

(六) 組織海洋基礎與綜合調查、海洋重大科技研究。

(七) 承辦國務院與國土資源部交辦的其他事項。

研究分析：

由中國國家海洋局職掌觀之，該局可視為中國海洋與海岸事務統籌之專責主管機關，十分重視研究調查和使用付費原則。其執掌功能除傳統海洋使用之漁業、海運、海軍之三種事務或政策領域仍然留存於原依有功能劃分下之其他部門機關外，該局主要負責：

(一) 海域及海岸地區相關法規與管理政策之擬定。

(二) 在「有償使用」之海岸管理制度下，實際進行海域及海岸地區之綜合管理。

(三) 海岸環境及生態之保護及海洋與海岸環境影響評估報告書之核准。

(四) 海岸與海洋開發活動之管理，擬定海域劃界、海洋研究、國際合作之政策。

(五) 行海岸及海域執法工作。

(六) 進行海域及海洋基礎調查、監測、並提供海岸相關資訊。

三、加拿大(主管機關：漁業暨海洋部)

漁業暨海洋部雖然是加拿大海岸事務與政策之主導機關，但加拿大聯邦

政府中仍有其他 22 個機關之業務或職業涉及海洋事務。然而，漁業暨海洋部是惟一對海洋及其自然資源具有資源管理職責之機關。此外在 1995 年 4 月，加拿大海岸防衛隊由交通部轉隸屬於漁業暨海洋部。漁業暨海洋部設置部長 1 人，副部長 1 人，協同副部長 1 人，由 6 個助理副部長分別主管 6 個部門。其職掌如下：

- (一) 海洋服務助理副部長：即為加拿大海岸防衛隊指揮官。
- (二) 科學助理副部長：負責漁業與海洋科學水文調查等。
- (三) 海洋助理副部長：負責棲地管理與環境服務、海洋生態系與保育、海洋政策與整合性管理、生態系與海洋管理等。
- (四) 漁業管理助理副部長：主管保育及保護、原住民事務、國際事務與漁業資源管理等。
- (五) 政策助理副部長：負責經濟與政策分析、策略優先次序與規劃、政策協商與對外聯繫，包括立法與法規事務、策略方向及內閣與國會事務。
- (六) 本部總務助理副部長：主管財務與管理、資訊管理與技術服務、人力資源、小船港口、不動產管理、策略議題、國家計畫管理、環境協調、資訊及隱私權法等。

此外，尚有法律顧問、計畫審議等幕僚單位。因加拿大地理幅員廣大，故在全國分別設立六個區域，各置區域司司長 1 人，分別領導各區域辦公室。

研究分析：

加拿大之海洋與海岸管理制度，結合了該國最重要的漁業，建立了世界上最先進的「海加漁」新模式。加國漁業海洋部不但有專一法源，同時也有專責機關統籌管理海岸事務，其下分層負責之部長制各司其職，層層負責避免單一機關獨大與部門間業務部協調之弊病。

四、韓國(主管機關：海洋水產部)

韓國仿照加拿大模式，其主要職掌如下：

- (一) 海運安全管理
- (二) 規劃管理
- (三) 海洋政策
- (四) 航運與庶務
- (五) 港口與商港
- (六) 漁業政策
- (七) 漁業資源

研究分析：

該國海岸水產部不但是海岸管理之專責機關，同時結合其漁業與航政之發展，配合國家地理位置與全球化下國家競爭力之提升，為近年來成立之海岸與海洋管理專責機關之典範，其增強海岸管理與資源利用之旺盛企圖心，概可綜合如后述：

- (一) 海洋及海岸環境及資源管理
- (二) 提振海洋運輸產業
- (三) 穩定漁業資源環境，及以糧食安全為理念建立漁業基礎
- (四) 走向國際社會加強合作

五、印尼(主管機關：海洋事務暨漁業部)

印尼「海洋事務暨漁業部」設有部長一職，下設秘書處與檢查處，海洋研究與探勘司、漁業司，能力建構與制度發展司(包含執法功能)，海洋執法與保護司(以漁業管理為主)，海岸、沙灘與小島事務司、專業幕僚及訓練資訊中心。

印尼海洋事務暨漁業部成立迄今，其施政計畫均依國家指導方針而設計，主要在促進漁業與其他海洋活動之經濟發展。其主要政策如下：

- (一) 海洋資源與服務進行最適化、最有效與永續利用，特別是在加速漁業

出口方面。

- (二) 恢復已受損之海岸與海洋生態系，並建立海岸地區之空間規劃。
- (三) 發展與強化海洋產品與服務行銷網路。
- (四) 發展與強化資訊科技。
- (五) 應用科學與技術進行專業管理。
- (六) 財務與金融上之支援。
- (七) 改善海岸社區之經濟狀況與社會福利。
- (八) 藉由法律與法治機制管理海洋發展。

研究分析：

印尼是一個群島國家，全國海岸範圍極廣，與加拿大、韓國一樣，非常重視漁業資源，除把海岸納入專責機關管理外，海岸與海域執法機關亦包含於海洋暨漁業部中；另外，值得一提的是，該國之海岸與海洋管理政策中，包含改善海岸社區之經濟狀況與社會福利，表示其海岸社區發展與該國海岸管理制度已密不可分，此外由於印尼為千島之國，非常重視島嶼的生態環境和文化之保護，這種永續管理制度實可為我國離島地區管理之借鏡。

六、日本、荷蘭、澳洲

日本、荷蘭、澳洲與前述國家之管理制度主要差異在於此類國家並無海洋與海岸中央專責機關之設置，海岸管理之權力與責任分散於各目的事業管理機關。

研究分析

- (1) 日本之海岸管理制度是以海岸法為主，側重海岸災害如暴潮、海嘯等防護，且配合地方行政主管之開發許可之海岸管理制度，目前尚無一海岸管理主管專責機關之成立，而是以海岸法為依據進而約束與協調各主管機關。

- (2) 荷蘭並未設立專責管理機關以統籌管理其海岸事務，其海岸地絲織開發與管理係依其上位計畫與所屬之管理機關辦理；但荷蘭注重國土計畫，我國亦應參酌建立一套整合性之海岸規劃管理制度，以有效解決錯綜複雜之海洋與海岸管理問題。
- (3) 澳洲雖無設置專責管理機關以管理該國甚長之海岸線，但其設有一個合議制之國家海洋部長委員會，發揮澳洲國家海洋政策諮詢與決策論壇之功能，並且負責澳洲海洋政策之執行、發展與監督。此種協調機制甚值得我國建立海洋及海岸管理制度之參考。

5.3.2 海域開發行為適用法規探討

一、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法

依「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」第六條規定：「在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事生物資源或非生物資源之探勘、開發、養護、管理，應依中華民國法令之規定申請許可。」第七條規定：「在中華民國專屬經濟海域利用海水、海流、風力生產能源或其他相關活動，應經中華民國政府許可；其許可辦法，由行政院定之。」第八條規定：「在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事人工島嶼、設施或結構之建造、使用、改變或拆除，應經中華民國政府許可；其許可辦法，由行政院定之。」第十五條規定：在中華民國大陸礁層從事海底電纜或管道之鋪設、維護或變更，其路線之劃定，應經中華民國政府之許可；其許可辦法，由行政院定之。行政院依第十五條規定訂定「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」，並於民國 89 年 01 月 26 日發布實行。

依「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事生物資源或非生物資源之探勘、開發；利用海水、海流、風力生產能源或其他相關活動；人工島嶼、設施或結構之建造、使用，及海底電纜或管道之鋪設、維護，均應經申請並審許可後方可辦理，該法第二條規定：「中華民國之專屬經濟海域為鄰接領海外側至距離領海基線二百浬間之海域。前項專屬經濟海域包括水體、海床及底土。中華民國之大陸礁層為其領海以外，依其陸地領土自然延伸至大陸邊外緣之海底區域。前項海底區域包括海床及底土。」依此條規定，「中華民國專屬經濟海域

及大陸礁層法」管轄範圍並不包括海岸至領海基線之間的內水，因之位於其間海域的開發行為，「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」無法規範管制，而須回歸「中華民國領海及鄰接區法」之範疇。

二、海岸法（草案）

參考「海岸法（草案）」第十九條規定：「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者，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。前項開發行為之項目與適用範圍、申請許可之受理機關、程序與期限、許可、廢止與撤銷許可之條件及其他應遵循事項之管理，由中央主管機關會商有關機關定之」；第二十一條規定：「經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，除目的事業主管機關有規定者，依其規定辦理外，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；屆期未申請或施工許可經廢止者，得廢止其開發許可。」

依「海岸法（草案）」，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進行海域開發行為，應擬具《開發管理計畫》及《施工計畫》申請取得主管機關許可，始得為之。

參考「海岸法（草案）」第二條規定：「濱海陸地：指依第四條第二項第一款劃定之土地及地下水域。近岸海域：指依第四條第二項第二款劃定之水域與水域下之海床及底土」；第四條規定：「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。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。」依此定義，海岸法之管轄範圍雖可涵蓋目前利用最頻繁之海域，但無法涵蓋所有領海範圍內之內水海域。

5.3.3 現有海岸法令政策面的課題

一、法源依據之海岸法仍在草案與修訂階段，未能有效發揮法令效應

目前海岸法仍在草案與修訂階段，海岸保育業務未能有充分的法令支

援。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，建議應對國內現有管理癥結，配合國土計畫相關法律和政府組織再造，並參酌國外管理制度，盡快整合修正及通過海岸法，以整合海岸地區管理事權，統一協調海岸地區各種法令規定，健全海岸管理制度。

二、缺乏穩定性、一致性之環境政策

相關政策、計畫之競合，影響海岸保育業務與生態旅遊之永續發展。綜觀目前我國所有的海岸相關法令，並未將海岸地區是惟一特殊敏感之地區加以管理，而將其與一般的土地使用一併管理，如一般屬於非都市土地的海岸地區之開發，由非都市土地使用管制規則進行開發許可之審核，使得海岸地區此敏感且脆弱的開發土地面臨了開發審議不周延的問題，造成海洋國土遭受嚴重之破壞。例如，現行關於海岸地區之資源保育及利用方面之法令，僅有商港法、漁業法及礦業法等距土地開發利用性質，更突顯資源永續觀念之薄弱。未來除將加強海岸永續政策之執行外，開發計畫與保育計畫之競合以及中央單位與地方單位之競合應妥善協調，以加強各介面之整體競合。

三、法令分散與事權不一，形成管理功能之競合

海岸地區管理法規牽涉眾多，相關海岸土地之使用編定、土地使用管制、風景特定區開發，保育區及保護區之規定、污染防治、地下水管制、海埔地開發及保安林造林等多項，各具特別法、普通法之執行效力，以及法律位階不同之效力，且分屬不同主管機關，因而導致海岸地區管理事務之權責劃分不清。如果海洋相關事務機關繁多，極易產生海岸管理與開發的衝突，且各地方缺乏專業且統一的審議規範與資源整合機制，造成開發許可浮濫，因此邁向法制化管理為必要之途，宜建立區域性、層級性之專責管理計畫與法令位階之配套措施。

5.3.4 我國海域使用管制方法之評估探討

區域計畫第二次盤檢討建議將「海域區」納入範圍，範圍包括：台灣本島部份：「自己登記土地外圍之地籍線起至領海間未登記地者。」，及離島部份：金門、烏坵、東碇等地區以國防部 93 年 6 月 7 日猛獅字第 0930001493 號公告修正「台

灣、澎湖、東沙、烏坵、馬祖、亮島、南沙地區限制、禁止水域範圍及事項」所示該地區限制、禁止水域界線之海域範圍。「海域區」區內土地使用以保育為原則，但依各目的事業主管法令合法取得許可者，仍得維持原合法之使用。「海域區」容許做為國土保安、生態保護、養殖、遊憩及水利使用，若依區域計畫法核定者，則依核定計畫用途使用。

過去台灣並無海域功能區劃制度，但依目前使用情形分類，主要有港口航運區、漁業資源利用區、礦業資源利用區、旅遊區、海岸工程區、海岸保護區及特殊使用區等七種不同類區。但如考量海岸地區是一個環境敏感之地區，其環境規劃或功能分區之劃分，必需由地區近岸地區海岸整體規劃之觀點為之；因此，建議除近岸海域之環境資源外，其相關聯「濱海陸地」之環境資源於未來規劃時亦需納入或加以整合。

本研究所提及之範圍包括海域及近岸地區，其中「海域」依據區域計畫第二次通盤檢討，自海岸線至領海外界線視為海域。「近岸地區」依據海岸法草案第4條，海岸地區包含濱海陸地及近岸海域兩部分，本研究建議未來功能分區之劃設與管理之重點範圍著重在近岸地區；海域部分則建議思考是否有必要劃分功能分區，或只要將其劃為「海域保護區」即可。

分 區	說 明
1.海水資源區	為開發利用海水資源或直接利用地下鹵水需要劃定的海域。
2.海洋能利用區	為開發利用海洋再生能源需要劃定的海域。
3.保留區	指目前尚未開發利用，且在區劃期限內也無計畫開發利用的海域。

進行海域及近岸地區功能區劃之前，必須要有完整之基礎資料，定義清楚海域功能區劃概念，輔以完善的法令配套，才有可能完成，因此，應儘速完成下述工作項目：

- 一、海域及近岸地區自然資源及環境之調查
- 二、海域及近岸地區功能區劃相關之法令配套
- 三、鼓勵公眾參與及配套措施

本計畫針對建構海域使用管制方法之目的，即為了加強海域永續使用管理，維護國家海域所有權和海域使用權人的合法權益，促進海域的合理開發和可持續使用，而加以建構海域管制方法。其特點將依據以下原則思考，研擬適合我國海

域現況及未來發展需求之使用管制方案，供相關主管機關參考。茲將目前國內海域管制方法之罰則詳述如表 5-2~表 5-6 所示，以利後續海域管制罰則之評估。

表 5-2 中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法(第 1~15 條略)

第 16 條	中華民國之國防、警察或其他機關，對在專屬經濟海域或大陸礁層之人或物，認為有違反中華民國相關法令之虞時，得進行緊追、登臨、檢查；必要時，得強制驅離、或逮捕其人員，或扣留其船舶、航空器、設備、物品等，並提起司法程序。
第 17 條	不遵守法令之規定，在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層傾倒、排洩或處置廢棄物或其他物質者，處十年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一億元以下罰金。
第 18 條	在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層，故意損害天然資源或破壞自然生態者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣五十萬元以下罰金。
第 19 條	未經許可，在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事人工島嶼設施或結構之建造、使用、改變或拆除者，處新台幣一千萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得沒入建造之人工島嶼、設施或結構，或令其回復原狀。 經許可後，違反許可內容或目的者，處新台幣五百萬元以上二十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未改善者，撤銷許可並得強制拆除。

(資料來源：中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法)

表 5-3 ※海岸巡防法(第 1~4 條略)

第 5 條	巡防機關人員執行前條事項，得行使下列職權： 一 對進出通商口岸之人員、船舶、車輛或其他運輸工具及載運物品，有正當理由，認為違反安全法令之虞時，得依法實施安全檢查。 二 對進出海域、海岸、河口、非通商口岸及航行領海內之船舶或其他水上運輸工具及其載運人員、物品，有正當理由，認為違法之虞時，得依法實施檢查。 三 對航行海域內之船舶，有正當理由，認為違法之虞時，得命船舶出示船舶文書、航海紀錄及其他有關航海事項之資料。 四 對航行海域內之船舶、其他水上運輸工具，根據船舶外觀、國籍旗幟、航行態樣、乘載人員及其他異常舉動，有正當理由，認為違法之虞時，得命船舶或其他水上運輸工具停止航行、回航，其抗不遵照者，得以武力令其配合。但武力之行使，以阻止繼續行駛為目的。 五 對航行海域內之船舶或其他水上運輸工具，如有損害中華民國海域之利益及危害海域秩序行為或影響安全之虞者，得進行緊追、登臨、檢查、驅離；必要時，得予逮捕、扣押或留置。 巡防機關人員執行前項職權，若有緊急需要，得要求附近船舶及人員提供協助。
第 6 條	巡防機關人員行使前條所定職權，有正當理由認其有身帶物件，且有違法之虞時，得令其交驗該項物件，如經拒絕，得搜索其身體。搜索身體時，應有巡防機關人員二人以上或巡防機關人員以外之第三人在場。 搜索婦女之身體，應命婦女行之。
第 7 條	巡防機關人員執行第四條所定查緝走私、非法入出國事項，必要時得於最靠近進出海岸之交通道路，實施檢查。
第 8 條	巡防機關人員執行第四條所定查緝走私、非法入出國事項，遇有急迫情形時，得於管轄區域外，逕行調查犯罪嫌疑人之犯罪情形及蒐集證據，並應立即知會有關機關。
第 9 條	巡防機關人員執行第四條所定查緝走私，應將查緝結果，連同緝獲私貨，移送海關處理。 巡防機關人員執行第四條所定查緝走私及防止非法入出國，因而發現犯罪嫌疑者，應依法移送主管機關辦理。
第 10 條	巡防機關主管業務之簡任職、上校、警監、關務監以上人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百二十九條之司法警察官。 前項以外巡防機關主管業務之薦任職、上尉、警正、高級關務員以上人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十條之司法警察官。

	巡防機關前二項以外之人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。 前三項人員，除原具司法警察身分者外，須經司法警察專長訓練，始得服勤執法；其辦法由行政院定之。
第 11 條	巡防機關與國防、警察、海關及其他相關機關應密切協調、聯繫；關於協助執行事項，並應通知有關主管機關會同處理。 前項協調聯繫辦法，由巡防機關會同有關機關定之。
第 12 條	巡防機關執行第四條所定事項，應配置設備及性能適合執行任務之艦艇、航空器、車輛、武器、彈藥、高科技監控系統及其他必要之器械。 前項艦艇、航空器、車輛、武器、彈藥、監控系統等，應予編號，並附加專用標誌，其制式，由巡防機關定之。
第 13 條	巡防機關人員，執行第四條所定事項，得使用武器及其他必要之器械；其使用辦法，以法律定之，在未完成立法前，除適用警械使用條例之規定外，由巡防機關另定之。
第 14 條	巡防機關人員執行職務時，應穿著制服或出示證明文件。 前項制服、證明文件之制式，由巡防機關定之。
第 15 條	本法自公布日施行。

(資料來源：海岸巡防法)

表 5-4 海岸法草案(第 1~29 條略)

第 30 條	在一級海岸保護區內未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。 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，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。 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。
第 31 條	在二級海岸保護區內為下列行為之一者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰： 一、未依海岸保護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。 二、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。 三、經主管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。 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三十萬元以下罰金。 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，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。
第 32 條	在海岸防護區內，為下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰： 一、未依海岸防護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。 二、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。 三、經主管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。 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。
第 33 條	在海岸保護區及海岸防護區以外之海岸地區，為下列行為之一者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰： 一、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。 二、經主管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。 因前項行為致釀成災害者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。
第 34 條	主管機關對第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期令其回復原狀、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。
第 35 條	因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項行為，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，視受毀壞保護標的或防護設施之區域，分別依第三十條第二項、第三十一條第二項或第三十二條第二項規定處罰。 因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項行為，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，視災害發生之區域，分別依第三十條第三項、第三十一條第三項、第三十二條第三項或第三十三條第二項規定處罰。
第 36 條	法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，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 37 條	犯第三十條至第三十三條之罪，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。
第 38 條	因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，沒入之。
第 39 條	犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。
第 40 條	依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍未繳納者，移送法院強制執行。

(資料來源：內政部營建署)

表 5-5 國土復育條例(草案)(第 1~41 條略)

第 42 條	違反第六條第一項、第七條第一項、第九條第一項、第十三條第一項、第十四條或第二十四條第一項規定者，由該管中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府處行為人、土地或地上物使用人、管理人或所有人新台幣一百萬元以上五百萬元以下之罰鍰。 依前項規定處罰者，得將其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具投入，並得限期令其回復原狀。屆期仍不遵行者，得按其連續處罰。
第 43 條	前項第一項情形，因而破壞地形、地貌致不能回復原狀且情節重大者，處五年以下有期徒刑，得併科新台幣一千萬元以下罰金。 前項情形致釀成災害者，加重其刑至二分之一；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新台幣一千萬元以下罰金；至重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新台幣一千萬元以下罰金。 犯本條之罪者，期墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。
第 44 條	違反第十八條第一項管制機具及車輛進入之規定者，由中央目的事業主管機關或直轄市、縣市政府處一萬元以上五萬元以下之罰鍰。
第 45 條	違反第二十五條第一項規定，地下水鑿井業者未經許可於嚴重地層下陷地區從事地下水鑿井業務者，除依水利法相關規定處分外，合法鑿井業負責人及鑿井行為人，處三年以下有期徒刑，拘役或役科新台幣十萬元以上六十萬元以下之罰金，其未依法登記之鑿井業者或鑿井行為人，處七年以下有期徒刑，拘役或役科新台幣二十五萬元以上一百萬元以下之罰金。

(資料來源：國土復育條例(草案) <http://www.cepd.gov.tw>)

表 5-6 區域計畫法(第 1~20 條略)

第 21 條	違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。
第 22 條	違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。
第 22-1 條	區域計畫擬定機關或上級主管機關依本法為土地開發案件之許可審議，應收取審查費；其收費標準，由中央主管機關定之。

(資料來源：<http://www.cto.moea.gov.tw>)

綜合上述，若未來海域及未登記土地二通檢討納入區域計畫範圍，則如有違反區域計畫管制規定者，仍應受區域計畫法第二十一條相關罰則之規定。若未來海域區採容許開發許可，建議應依「非都市土地開發審議作業規範」規定，增加「海域專編」，申請開發許可。同時適度將海岸法草案、國土復育條例罰則精神納入。惟土地係屬公有土地無管理機關者，以處罰行為人為原則。

5.3.5 使用管制及罰則立法之建議

依據 1992 年聯合國地球高峰會議之「二十一世紀議程（Agenda 21）」，「海洋是全球生命支援系統的基本組成部分，是一種有助於實現永續發展的寶貴財富。」海洋永續發展是永續發展概念在海洋領域的一種實踐，沿海國只有合理開發和有效利用海域，才能實現海洋可持續發展。台灣四周環海，海岸線長達 1,150 公里左右，作為一個海洋國家，海洋與海岸之利用管理，無疑是國家永續發展的重要課題。但是一段時間以來，由於人們對海域利用的永續發展認識不夠，造成海域使用中無序、無度、無償的混亂局面，而法律的滯後和不健全導致不能有效規範這些行為，極不利於維護其對人類的持續支持力。因此，必須採取切實可行的海域使用制度來予以規制。

我國目前正在積極推動「海岸法」之立法，海岸法(草案)因未於立法院第五屆會期屆滿前完成審議，營建署爰依據「行政院法案重行送請立法院審議處理原則」檢討調整條文內容，於 95 年 10 月 24 日召開第 4 場海岸法(草案)研商會議討論海岸法草案修正條文，並與 94 年 2 月 4 日報行政院版本條文進行對照與說明，使用管制及罰則修正條文詳細說明如表 5-7 所示：

表 5-7 海岸法草案修正條文第五章罰則與報行政院版本對照表

修正條文	94.02.04 報院條文	說明
第五章 罰則	第五章 罰則	章名
第二十四條 違反第八條第三項規定，在一級海岸保護區內未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，處新台幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處六個月以上五年以下有期徒刑，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。	第三十條 在一級海岸保護區內未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。 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，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。 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。	明定在一級海岸保護區發生違規行為，及該違規行為造成一級海岸保護區保護標的毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹保護一級海岸保護區之精神，落實海岸管理。
第二十五條 違反第八條第三項於二級海岸保護區內為海岸保護計畫禁止或不相容之使用規定者，處新台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、拘役或科或併科罰金新台幣三十萬元以下罰金。 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，得併科新台幣五十萬元以下罰金。	第三十一條 在二級海岸保護區內為下列行為之一者，處新台幣二萬元以上十萬元以下罰鍰： 一、 未依海岸保護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。 二、 未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。 三、 <u>經主管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。</u> 因前項行為毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣三十萬元以下罰金。	明定在二級海岸保護區內違反海岸保護計畫管制、及造成海岸保護區內保護標的物毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹保護海岸保護區之精神，落實海岸管理。

	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，得併科新台幣五十萬以下罰金。	
第二十六條 違反第十條第三項於海岸防護區為海岸防護計畫禁止或不相容之使用規定者，處新台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，得併科新台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，得併科新台幣五十萬以下罰金。	第三十二條 在海岸防護區內，為下列行為之一者，處新台幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰： 一、未依海岸保護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。 二、違反第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。 三、<u>經主管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。</u> 因前項行為毀壞海岸防護設施者，處五年以下有期徒刑、得併科新台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，得併科新台幣五十萬以下罰金。	明定在海岸防護區內，違反海岸防護計畫管制及該違規行為造成海岸防護區內防護設施毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹防護海岸保護區之精神，落實海岸管理。
第二十七條 違反第十九條第一項規定，未經主管機關同意或未依同意條件逕行施工者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期停止施工或回復原土地使用及功能，屆期未遵從者，得按次連續處罰。	第三十三條 在海岸保護區及海岸防護區內以外之海岸地區，<u>為下列行為之一者</u>，處新台幣一萬元以上五萬元以下罰鍰： 一、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。 二、<u>經主關機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。</u> 因前項行為致釀成災害	配合修正後之第二十五、第二十六條第一項第二款刪除，整併為本條，就違反第十九條第一項規定，未經主管機關同意或未依同意條件逕行施工者，明定處罰規定，並限期停止施工或回復原土地使用及功能，並得連續處罰。

	者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣五十萬元以下罰金。	
第二十八條 主管機關對第二十四條第一項、第二十五條或第二十六條規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用或施工；並視情形限期令其回復原狀、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。	第三十四條 主管機關對第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或前條第一項規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期令其回復原狀、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。	主管機關對第二十四條第一項、第二十五條或第二十六條規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用或施工；並視情形限期令其回復原狀、拆除設施或增建安全設施。不遵行者，按次連續處罰，並得由主管機關為適當之處理。
第二十九條 因第二十四條第一項、第二十五條、第二十六條規定行為，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，視受毀壞保護標的或防護設施之區域，分別依第二十四條第二項、第二十五條第二項或第二十六條第二項規定處罰。 因第二十四條第一項、第二十五條、第二十六條規定行為，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，視災害發生之區域，分別依第二十四條第三項、第二十五條第三項、第二十六條第三項規定處罰。	第三十五條 因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項規定行為，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，視受毀壞保護標的或防護設施之區域，分別依第三十條第二項、第三十一條第二項或第三十二條第二項或第三十三條第二項規定處罰。 因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項規定行為，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，視災害發生之區域，分別依第三十條第三項、第三十一條第三項、第三十二條第三項或第三十三條第二項規定處罰。	明定因第二十四條第一項、第二十五條或第二十六條之違規行為，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之刑罰規定，至第二十七條規定行為因第十九條已明定海岸地區開發以政府機關（構）為限，為不對政府機關（構）處以刑罰，故刪除第二十七條。
第三十條 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱	第三十六條 法人之代表人、法人或自然人之代理	法人之代表人，法人或自然人之代理人、受僱人或其他

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。	人、受僱人或其他從業人員，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。	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，以明該法人或自然人未盡管理責任之處罰。
第三十一條 犯第二十四條至第二十六條之罪，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。	第三十七條 犯第三十條至第三十三條之罪，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。	犯第二十四條至第二十六條之罪，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，以鼓勵犯錯者做有效回覆或補救措施，減輕海岸之毀壞程度。
第三十二條 因第二十四條第一項、第二十五條第一項、第二十六條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，沒入之。	第三十八條 因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，沒入之。	因第二十四條至第二十六條等各條之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應予沒入，沒入物之處理，則於施行細則中明定。
第三十三條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。	第三十九條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。	配合前條規定，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，沒收之。
第三十四條 違反第二十三條之一第一項妨礙近岸海域、公有海灘之公共通行或公共使用者，經主管機關制止或限期回復原狀，屆期未遵從者，處新台幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。		為保障公共水域及公有海灘之公共通行及公共使用，明定違反第二十三條之一第一項妨礙公共通行及公共使用之處罰規定。。

（資料來源：內政部營建署海岸法草案修正會議資料）

本研究自蒐集文獻研析結果得知：中國大陸自 1970 年代末期即有海域功能

分區的概念，著手進行全國性海岸灘涂與島嶼之調查，並規劃開展其全國海洋功能分區制度迄今，是目前世界上施行海域功能分區制度最徹底的國家。雖然還有其他國家在海域上施行某種程度的分區管理，例如澳洲大堡礁海洋公園內施行之分區管理、南非海岸帶管理政策、美國夏威夷、阿拉斯加州的海岸帶管理計畫等，但都不如中國大陸來的完整與徹底。因此，我國在海域功能分區制度之擬定可參考中共海洋功能區劃制度，作為我國海域功能分區制度建構之參考。后述便參酌中國大陸之海域使用管理法之精神，提出針對我國海域使用管制與罰則之建議。

「中華人民共和國海域管理法」核心內容在於「確立海洋功能區劃制度，嚴格用海審批管理程序，強化海洋功能區劃的法律地位和作用，切實保障海域使用權人的合法權益，促進海域的合理開發和可持續利用。」爰此，在法律上保證相關權力不得濫用是十分必要的，而最有力的保障措施之一，便是規定對濫用權力的行為依法追究相應之法律責任。

根據「中華人民共和國海域使用管理法」第一條規定：「為了加強海域使用管理，維護國家海域所有權和海域使用權人的合法權益，促進海域的合理開發和可持續利用，制定本法」。故，可概分出海域使用管理之立法目的有三：

(一) 加強海域使用管理

(二) 維護國家海域所有權和海域使用權人的合法權益。

(三) 促進海域的合理開發和可持續利用

「中華人民共和國海域管理法」內容主軸分為八大部分，分別為『第一章 總則』、『第二章 海洋功能區劃』、『第三章 海域使用的申請與審批』、『第四章 海域使用權』、『第五章 海域使用金』、『第六章 監督檢查』、『第七章 法律責任』、『第八章 附則』，其中第七章法律責任明訂相關罰責條文，內容詳述如表 5-8：

表 5-8 「中華人民共和國海域管理法」第七章 法律責任

第四十二條	未經批准或者騙取批准，非法佔用海域的，責令退還非法佔用的海域，恢復海域原狀，沒收違法所得，並處非法佔用海域期間內該海域面積應繳納的海域使用金五倍以上十五倍以下的罰款；對未經批准或者騙取批准，進行圍海、填海活動的，並處非法佔用海域期間內該海域面積應繳納的海域使用金十倍以上二十倍以下的罰款。
第四十三條	無權批准使用海域的單位非法批准使用海域的，超越批准權限非法批准使用海域的，或者不按海洋功能區劃批准使用海域的，批准文件無效，收回非法使用的海域；對非法批准使用海域的直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分。
第四十四條	違反本法第二十三條規定，阻撓、妨害海域使用權人依法使用海域的，海域使用權人可以請求海洋行政主管部門排除妨害，也可以依法向人民法院提起訴訟；造成損失的，可以依法請求損害賠償。
第四十五條	違反本法第二十六條規定，海域使用權期滿，未辦理有關手續仍繼續使用海域的，責令限期辦理，可以並處一萬元以下的罰款；拒不辦理的，以非法佔用海域論處。
第四十六條	違反本法第二十八條規定，擅自改變海域用途的，責令限期改正，沒收違法所得，並處非法改變海域用途的期間內該海域面積應繳納的海域使用金五倍以上十五倍以下的罰款；對拒不改正的，由頒發海域使用權證書的人民政府注銷海域使用權證書，收回海域使用權。
第四十七條	違反本法第二十九條第二款規定，海域使用權終止，原海域使用權人不按規定拆除用海設施和構築物的，責令限期拆除；逾期拒不拆除的，處五萬元以下的罰款，並由縣級以上人民政府海洋行政主管部門委托有關單位代為拆除，所需費用由原海域使用權人承擔。
第四十八條	違反本法規定，按年度逐年繳納海域使用金的海域使用權人不按期繳納海域使用金的，限期繳納；在限期內仍拒不繳納的，由頒發海域使用權證書的人民政府注銷海域使用權證書，收回海域使用權。
第四十九條	違反本法規定，拒不接受海洋行政主管部門監督檢查、不如實反映情況或者不提供有關資料的，責令限期改正，給予警告，可以並處二萬元以下的罰款。
第五十條	本法規定的行政處罰，由縣級以上人民政府海洋行政主管部門依據職權決定。但是，本法已對處罰機關作出規定的除外。
第五十一條	國務院海洋行政主管部門和縣級以上地方人民政府違反本法規定頒發海域使用權證書，或者頒發海域使用權證書後不進行監督管理，或者發現違法行為不予查處的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分；徇私舞弊、濫用職權或者玩忽職守構成犯罪的，依法追究刑事責任。

(資料來源：規劃建構海域功能區劃制度研討會)

由「中華人民共和國海域管理法」中，制定相關違規用海行為之第七章中之法律責任，其對於海域使用違法行為及法律責任概可分為兩部分：

(一)行政相對人違法

- (1) 非法佔用海域
- (2) 超期限使用海域
- (3) 擅自改變海域用途
- (4) 用海完畢不拆除用海設施和構築物
- (5) 不按期繳納海域使用金
- (6) 妨礙監督檢查

(二)行政主管部門違法

- (1) 非法審批
- (2) 未盡職責
- (3) 瀆職行為

由於海域使用違法情況複雜，為保障海域使用管理法令、法規的有效實施，強化執法監察，應全面規範用海行為，以力求通過不斷加強海洋執法監察工作強度，糾正和查處違法、違規用海行為，及時發現和檢舉違反海域使用管理法律、法規的行為，督促所有用海人依法持證有償用海，促進海域使用管理的全面實施。

而「中華人民共和國海域管理法」中，制定相關違規用海行為之罰則內容為第七章中之法律責任，共制定有十條條文規範違規用海行為，不難發現中國大陸對海域使用權之高度重視及謹慎態度。因此，我國亦應參酌考量其「中華人民共和國海域管理法」之立法精神與核心價值，構築出一部完善且可適度保障我國海域使用權之「海域管理法」，以避免可能對國防安全、海上活動安全和其他用海活動造成競合影響，以使海域使用者依法有所遵循。

5.4 後續工作重點與施行建議

本研究計畫「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」於 95 年度

已完成相關成果，惟執行過程中發現大多數基礎資料為二手資料或資料不足，且實地現況資料無法得知的情況下，造成分析與模擬套繪資料實屬不易。故現場調查測量與基礎資料建置將為後續推動之重要項目。另海岸法(草案)第五條：「中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料，從事海岸研究。為建立前項基本資料庫，中央主管機關得會同有關機關設必要之測站或相關設施，各有關機關並應配合提供必要資料。」，在此前提下研究團隊研擬與本案相關之工作項目，以供後續主管機關執行之參考。

一、 進行海域及未登記土地現況環境基本資料收集及現場調查

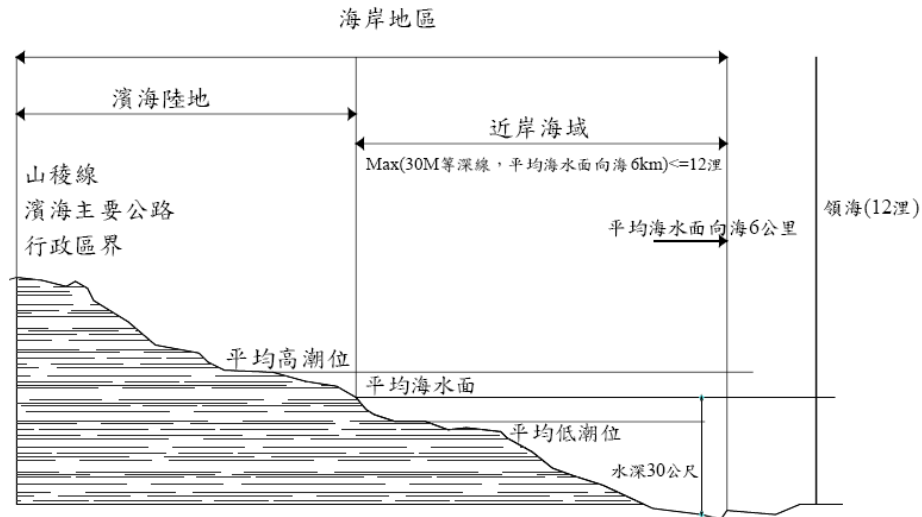
(一)海岸線及海岸地區地形水深監測與調查

由本年度計畫執行成果得知：目前海域所面臨的問題包括基礎資料不足或完全沒有及沿海地區資料土地尚未測量登記完畢等，皆為海域及土地現況後續推動之重要課題。有鑑於此，為解決海域面臨基礎資料不足的問題，本計畫建議海岸線現況調查作為未來計劃施行方向之參考。

研究後續工作建議以海圖為底圖資料，針對我國海岸線做現場測量及調查，範圍以近岸海域(依據目前台灣海岸特性與利用情形，以平均海面向海 6 公里內或 30 公尺等深線範圍以內之最大值，如圖 7-1 所示)為主，施作現場調查、水深測量及分析海域所屬功能，以作為海域功能分區與圖資數值化之基礎資料。

海岸線國土監測目前正進行中，可結合衛星影像及航空照片充份即時掌握海岸線現況，若能整合與參考水利署及中央氣象局台灣地區海岸潮位測站水位監測資料修正，則可確定劃設海岸線之區位與範圍。

近岸海域水深地形可以現行海圖為基本資料，逐年分區監測其海域地形水深之變化趨勢。



(資料來源：內政部營建署市鄉規劃局)

圖 5-5 海岸地區劃定原則示意圖

(二)海岸地區未登記土地現況調查

本(94)年度已針對示範區未登記土地進行套繪，並明確標示出本計畫示範區台中縣境內未登記土地範圍。為使主管機關更清楚瞭解未登記土地性質及使用現況。後續規劃建議以本年度示範區資料為基礎、實地至台中縣針對未登記土地範圍做現場量測，並了解目前土地利用類別，同時輔以本年度計畫成果模擬圖資進行比對，以驗證未登記土地分布範圍及其性質。

(三)未登記土地資料更新

本研究以 94 年取得之地籍圖與段籍圖套疊分析後產生未登記土地之範圍，唯目前各事業主管機關陸續辦理未登記土地之測量登記，因此未登記土地之面積將會逐年降低，為能更準確掌握未登記土地之變化，建議定期更新地籍圖與段籍圖之資料，以獲得最新之未登記土地範圍資料。

(四)海域及近岸地區整合式環境監測系統之規劃建置

為準確瞭解海岸線區位變遷狀況，本研究建議可將現地水深及地形監測資料，結合衛星影像及航空照片掌握海岸線現況，規劃一套長期整合式環境監測系統，其功能需具備擷取現地資料及近岸環境變遷，並逐年分析

環境監測資料，以瞭解海岸線區位及變遷實際狀況。

(五)資料庫與查詢展示統之建置

為使近岸地區海岸線變遷及正確區位提供主管機關查詢及劃設之參考，現地監測資料庫與查詢系統之建置將為不可或缺之工作。爰此，本研究建議後續可將監測系統測得之海域及近岸地區資料及分析成果，依據資料格式進行資料庫建置，並應用現地海圖資料做為底圖，建置近岸地區環境資料變遷查詢系統，如此可準確瞭解海岸準確區位，亦可讓主管機關瞭解近岸海域實際變遷狀況，以作為後續相關決策訂定之參考。

二、近岸海域(海岸地區)及未登記土地現場調查資料數化

(一)購置地形圖及航空影像圖、數化現況調查資料

調查階段所使用之底圖建議購置最新之地形圖及高精度航空正射影像，以進一步調查分析未登記土地之位置。縣市政府若已建置地形圖，可使用縣府內部之資料即可，若否則建議採購 1/5000 地形圖，至少具備道路、街廓、河流、地標、行政區界等基本圖層。

另高精度航空正射影像可輔助辨識未登記土地範圍之內部作業，提高外業調查作業之效率。為使影像能清楚辨識地形地貌，建議採購目前最新航照基本圖，且影像精度等級至少在 50cm 以上。

(二)未登記土地現況調查資料數化

建議將現況調查所得之未登記土地資料加以數值化，並建置為 GIS 圖檔及資料庫。作業軟體可依規劃單位熟悉之 GIS 軟體進行數化建置，唯精度建議應與所採用之底圖一致，若為 1/5000 地形圖則應將數化誤差控制正負 1 公尺之內，並應加以詳加檢核，以確保資料建置之品質。

未登記土地數值化後 GIS 圖檔可與主管機關既有之圖資進行規劃分析及套疊應用，例如國有林班地圖、保護區範圍圖、水利河川範圍或非都市土地使用分區管制圖，可進行未登記土地之規劃及利用。

三、 海域功能分區相關法令及制度之探討

(一) 蒐集我國海洋事務各相關專業領域亟需修正之法令

本階段建議蒐集各部會機關與海洋事務及海域功能分區相關領域之有關法令中需要加以修正的內容及項目，或為實施海域功能分區制度必須要研擬或制定的相關資料，此等項目可供未來相關主管機關未來處理法規時之參考。

(二) 蒐集研析國外海域功能分區相關制度之立法與運作經驗

本工作項目擬以借鏡國外經驗，透過網路資料、專書或期刊論文支搜尋，蒐集其他國家在海域功能分區及海域使用管理相關制度方面之立法與實務運作經驗並進行研析，以了解其他國在海域功能分區制度與海域使用管理相關法令之重要規範內容；並依此研提海域使用管理法之重要規範內容，供委辦機關未來施政之參考。

四、 海域及近岸海域功能分區可行性規劃探討

(一) 分析我國近岸開發利用及開展海洋功能分區工作的必要性

藉由國內各單位海域管轄範圍之現況調查結果，分析我國海域開發利用現況，並提出海洋功能分區必要性之論述。

(二) 確定我國重點海域及近岸地區之主要功能

透過各單位業管範圍及資料調查成果的分析，了解我國近岸海域不同的使用功能，並確定主要功能分區。

(三) 提出我國海洋功能區劃的原則

可將海域依其功能劃設數個分區，如港口航運區、礦產資源利用區、旅遊區、海水資源利用區等不同功能，進而提出海洋功能區化的原則。

(四) 研析海域及近岸地區功能分區制度所需基礎調查資料之方向及建議

海域及近岸地區功能分區制度主要需依據海域地理位置、當地自然環

境與環境狀況，同時必須考慮海洋開發利用現況及社會發展重要需求將海域劃分為不同類型的功能區。故未來相關研究單位於分區制度所需之基礎調查資料可參考自然及社會屬性分析海域功能分區制度。

(五) 海域及近岸地區功能分區制度在法令上之歸屬與可行性分析

由於海域相關法令繁多加上目的事業主管機關專責內容大多重疊之故，未來海域功能分區制度在法令上之歸屬應如何界定？是否屬海域法下的功能立法亦或是地政機關所列之法令內容？同時海域功能分區制度為整合我國海域包含航運、漁業、能源、營建、海巡等等事務，未來相關研究皆可作為探討項目。

五、 研擬海域分區完成後之管理經營計畫

為了加強海域使用管理，維護國家海域所有權和使用權的合法權益，促進海域的合理開發及持續利用。因此，應加強海域使用管理並研擬海域分區完成後之管理經營計畫

(一) 規劃海域功能分區制度管理

未來海域功能分區完成後，為維護國家海域所有權和海域永續發展，可朝向規劃海域功能分區管理、海域權屬管理、海域使用配套制度等。

(二) 探討海域分區管理制度統籌管理專責機構

本項目考慮到海域之整體性、海域環境影響之擴散及地方政府之實施行政量能，相關海域管理之行政職權是否應由中央政府統籌規劃與管理，或交由海洋事務專責機關值得本計畫後續予以探討。

5.5 小結

「近岸海域及未登記土地之劃設與施行建議」工作項目包含海域及未登記土地測量登記原則、各國海岸管理制度現況與檢討、目前國內海域管制方法之罰則探討以及海域使用管理罰則建議事項，茲將重要研究成果摘錄如下：

- (1)為評估及建構我國海域相關法條及罰則分析之需要，針對目前海域發展健全國家之專屬機構及其屬性進行收集與研究分析，包含美國、中國、加拿大、韓國、印尼、日本、荷蘭及澳洲等國家，瞭解其專責機構及業管內容。
- (2)為了解現階段法令內容之競合度，本研究蒐集現階段海域開發適用之法規條文進行瞭解，包含「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」、「海岸巡防法」、「國土復育條例」、「區域計畫法」等，以供管制法條與罰則內容建議之參考。
- (3) 加強海域使用管理及維護國家海域所有權和海域使用權人的合法權益，同時藉由相關文獻研究結果，本研究未來海岸法草案第五章修訂與我國罰則之相關訂定可建議參考「中華人民共和國海域管理法」第七章法律責任相關條文，以使海域使用者依法有所遵循。

第六章 模擬繪圖與成果說明

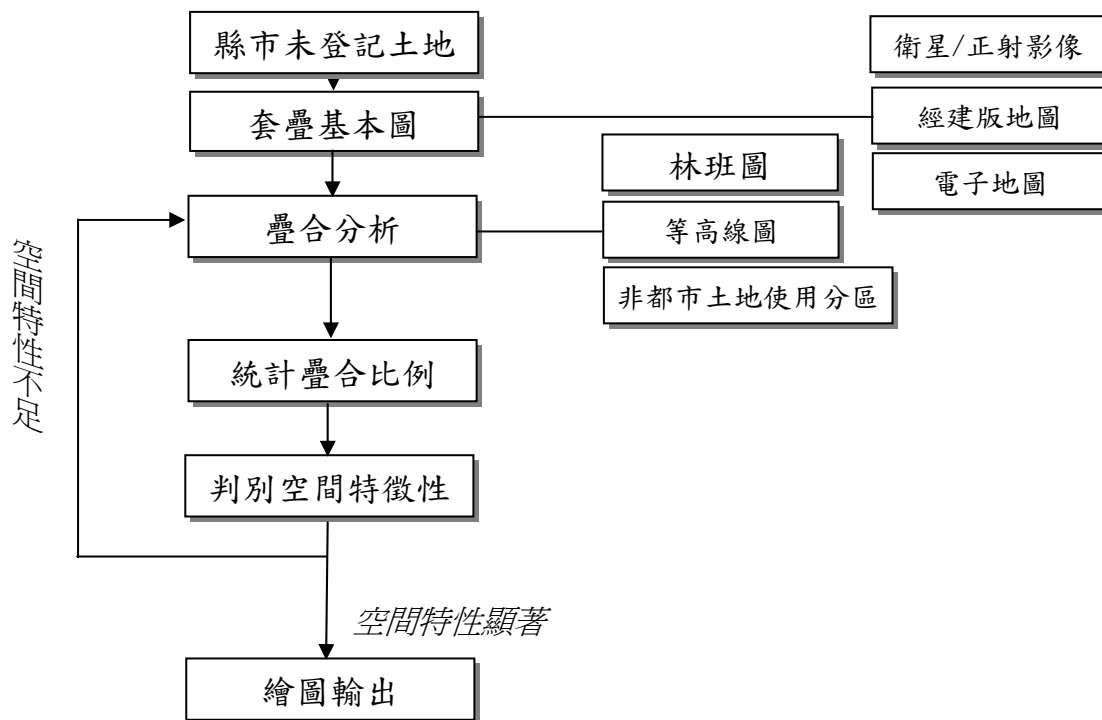
6.1 引言

對於未登地之模擬繪圖，主要是藉由地理資訊系統(GIS)圖層疊合之空間分析功能，協助瞭解計畫所整理之未登地空間分佈特性，並利用數值分析解釋未登記土地現況及參考圖層之相互關係。

模擬繪圖的目的，是希望呈現地圖式之未登地空間特性，因此資料之處理分為圖示部份及分佈特性分析說明，前者是將蒐集到之地籍地段圖、林班地圖、縣市範圍、非都市計畫區使用分區圖等圖資，配合本團隊所擁有之經建版地形圖、40 米數值高程(DTM)、2002 年 SPOT 衛星影像及示範區(台中縣)1/5,000 正射影像圖等，利用 ESRI ArcView 軟體，經過多次嘗試(Try & Error)以呈現未登記土地不同空間特性；另對明顯之未登地空間位置，配合不同比例尺圖資，用以輔助說明後續分析成果，另以 A3 圖冊繪製台灣本島各縣市未登記土地分使示意圖供後續研究參考。

另一成果說明為未登地分佈特性說明，主要是利用 GIS 空間分析功能，如圖層交集、圖層聯集與圖層差集等，以縣市為統計單元，視該縣市未登記土地分佈特性，套疊高程資料，說明未登地於該縣市位於中海拔(500~1500 公尺)或高海拔(1500 公尺以上)之分佈情形；或疊合林務局林班地資料，說明未登地位處林班地之面積；或疊合非都市土地利用圖層，計算未登地位於不同用途之面積。圖 6-1 為模擬繪圖流程之說明。

本章節另外針對資料處理過程中，因資料來源、圖層精度、圖層空間一致性、疊合分析過程問題等課題，對後續未登地之相關研究，提出建議。



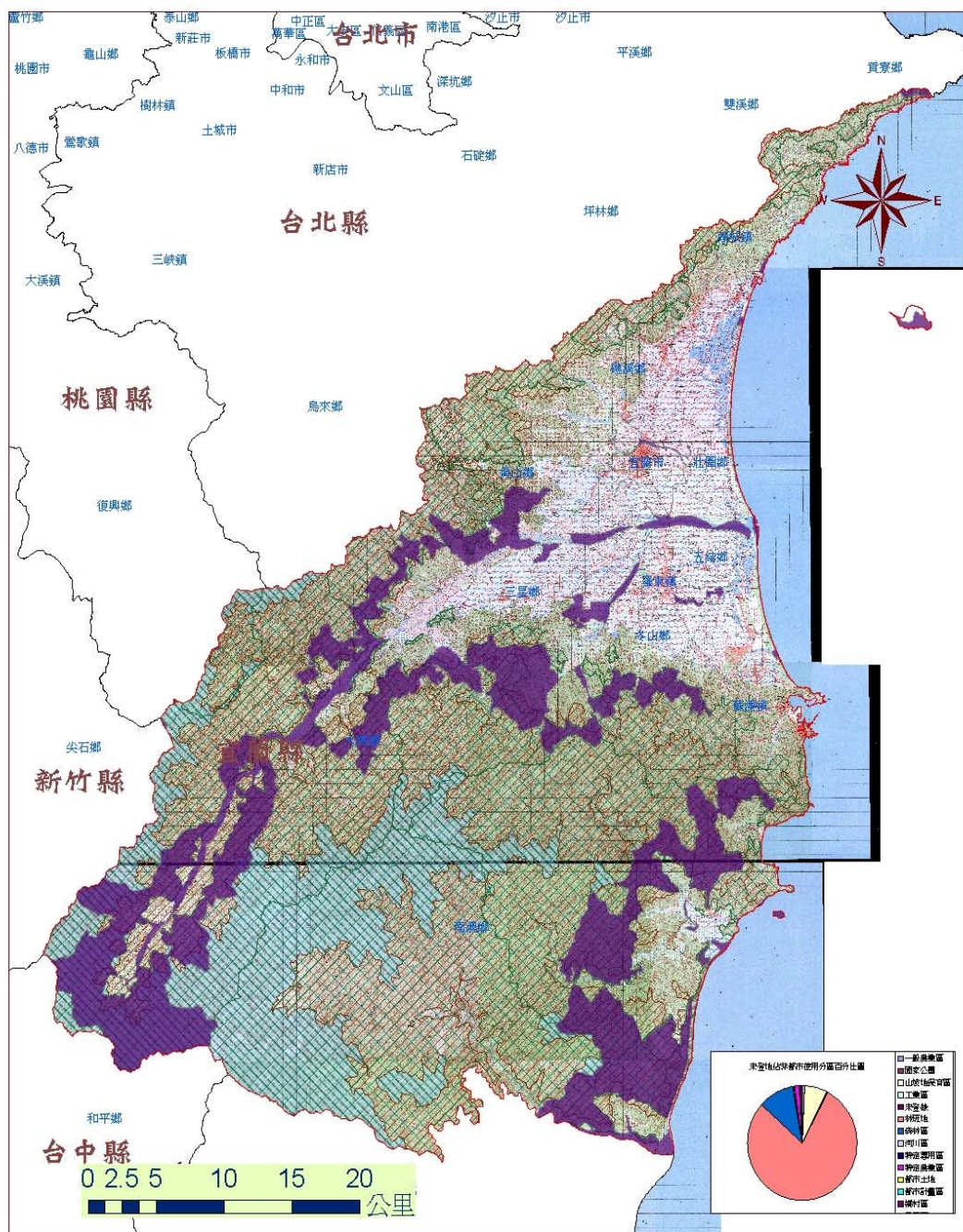
（資料來源：本計畫繪製）

圖 6-1 未登記土地模擬繪圖流程

6.2 未登記土地空間分佈繪圖

對各縣市未登記土地之分佈，經多次模擬繪圖測試後，以套疊 1/25,000 經建版地圖最能顯示其空間分佈位置，另配合林班地、中海拔山區範圍、高海拔山區範圍圖層、非都市土地使用分區圖、鄉鎮名稱、指北針、比例尺及圖例等元素，可以忠實反映各縣市未登記土地範圍，如圖 6.2 及 6.3 所示，各縣市具體繪圖另冊供營建署參考。

宜蘭縣未登地位置示意圖(95.10製)

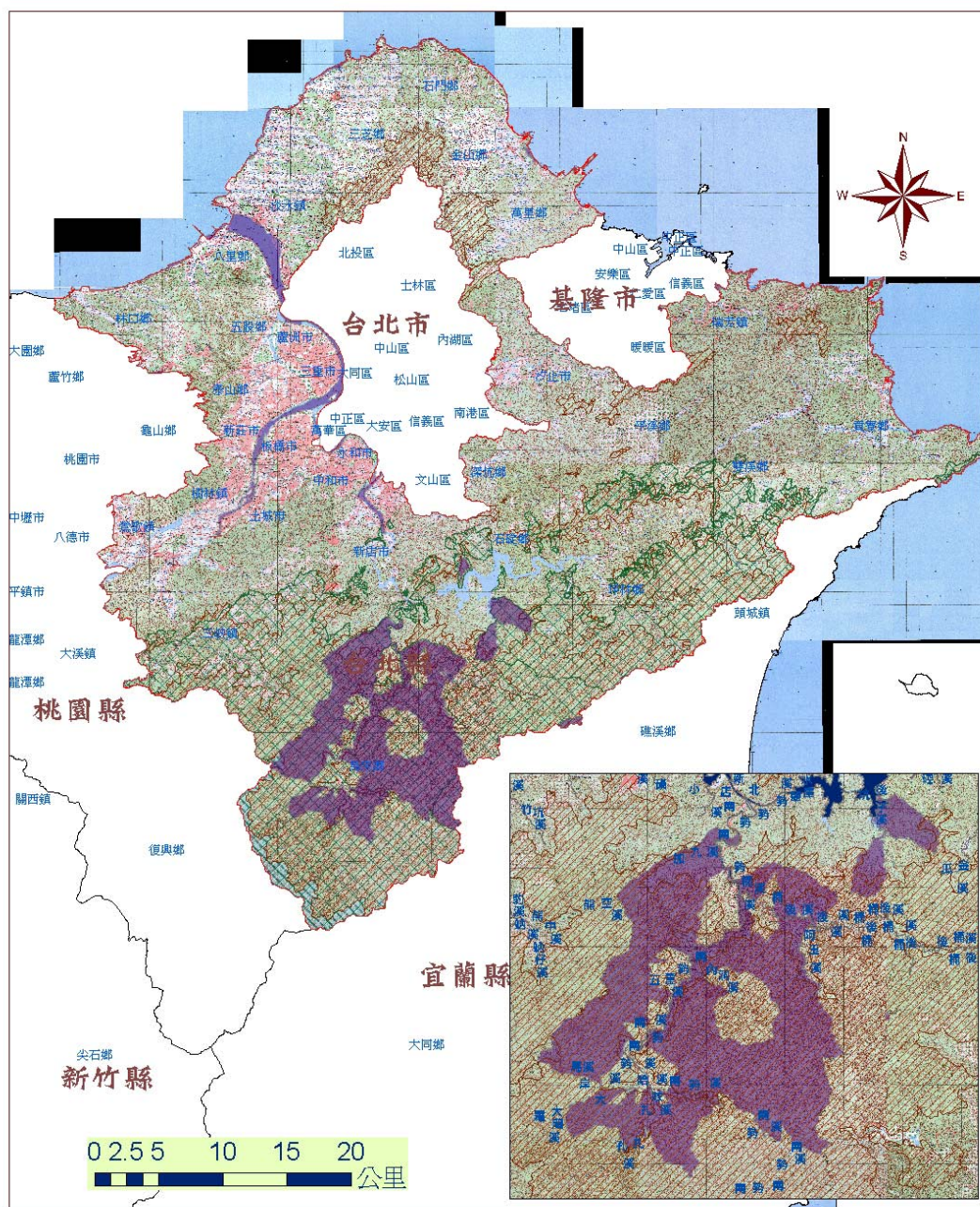


宜蘭縣未登地面積約為39,854公頃，佔全縣土地18%，主要分佈為蘭陽溪河道及其兩側山區、大同鄉古魯山區、南澳至和平蘇花公路段山區，其他未登地坐落平原河道地區、龜山島、烏石鼻及海岸地區，但所佔比例不高。位於高海拔山區未登地佔6,610公頃，中海拔19,790公頃；另多數未登地位屬林班地內，計有31,838公頃。

(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-2 宜蘭縣未登記土地範圍示意圖

台北縣未登地位置示意圖(95.10製)



台北縣未登地主要集中在淡水河、大漢溪河道及新店溪上游南、北勢溪兩側，小圖示南、北勢溪兩側未登地範圍示意圖，地處500公尺以上中海拔山區(約有11,143公頃)，道路未能所及且屬林務局林班地。

圖例

- 台北縣範圍
- 台北縣未登地
- 中海拔500-1500地區
- 林班地圖

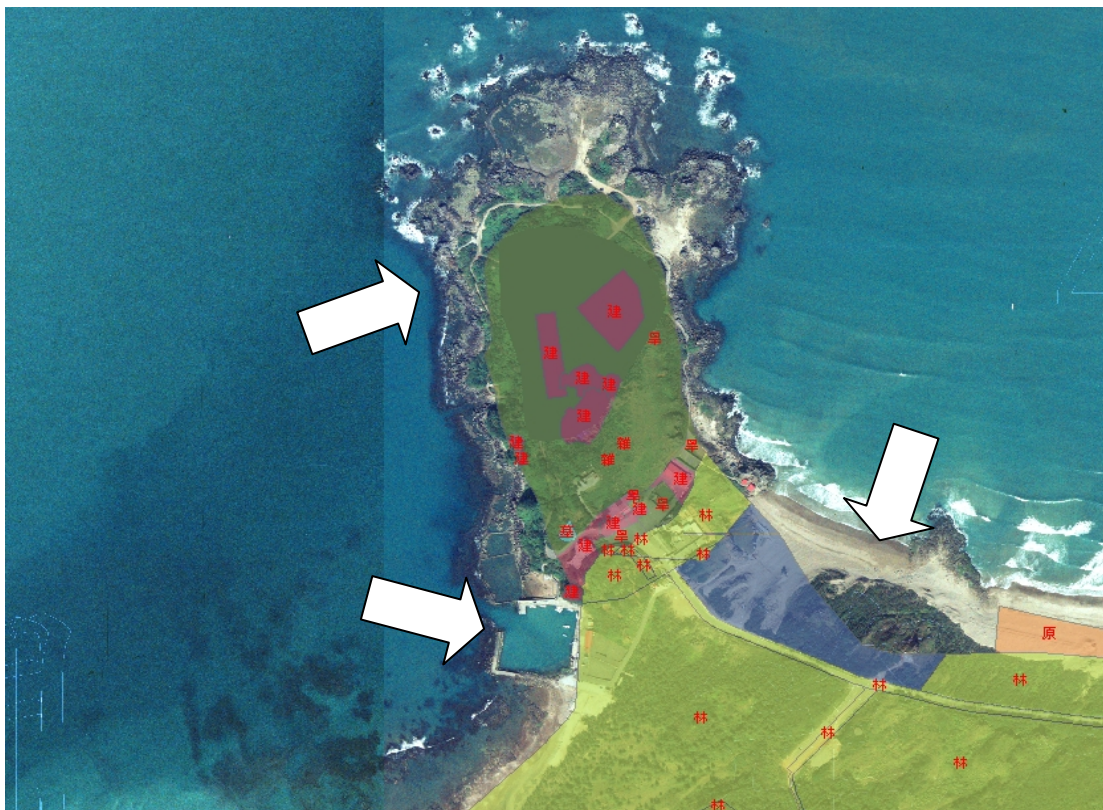
(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-3 台北縣未登記土地範圍示意圖

6.3 未登記土地空間特性分析

綜上所述，海域及未登記土地可依本階段工作內容確定其主要功能，並依其功能劃設數個分區，進而提出海洋功能區化的原則。故為確實使政府單位及未來海域開發之便捷性，本階段將針對未登記土地的功能分區，包含陸域部分(國土保育地區、農業生產地區、國有林班地)及海域部分(港口航運區、礦產資源利用區、旅遊區、海水資源利用區)，評估適當區域(或縣市)為示範區，經作業單位研討同意後，依照相片基本圖圖幅建置，同時配合營建署既有之地理資訊系統，以相容之格式進行成果圖模擬繪製建置，以作為後續推動海域及未登記土地相關計畫使用之依據。依初步所蒐集之資料內容套繪後，初步成果如下，所使用之圖資暫採用中華顧問工程司之影像資料庫，日後成果圖套繪將視蒐集資料而定。

圖 6-4 為圖解數化地籍圖套繪 1/5,000 正射影像成果，可清楚得知部份礁岸、沙灘地帶及港口(箭頭標示處)並未辦理測量與土地登記。港口可能屬於新建，以至於圖解地籍圖上並未標示其土地登記狀況。



(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-4 未登記土地圖模擬繪製(北部石門鄉)

圖 6-5 為地籍圖套繪 1/5,000 正射影像成果，可得知部份位於沿岸之已登記土地受到潮汐或海浪沖刷的影響，逐漸向內陸退縮，以至於正射影像上顯示已為海水所覆蓋(箭頭標示處)。



(資料來源：本計畫套繪)

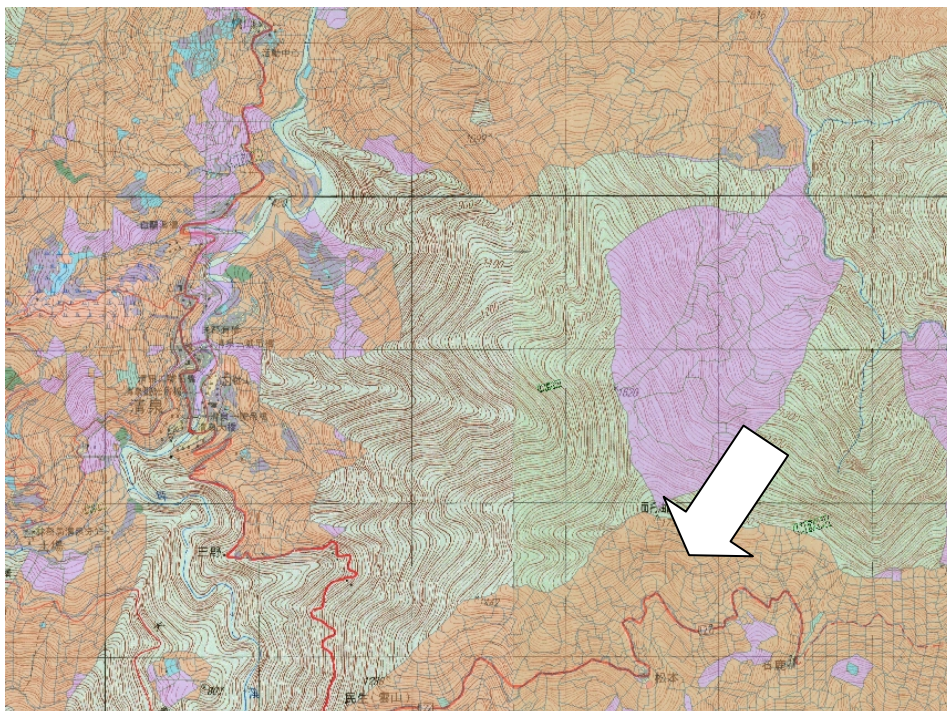
圖 6-5 未登記土地圖模擬繪製(北部石門鄉)

圖 6-6 為圖解數化地籍圖套繪 1/5,000 相片基本圖成果，得知部份未登記土地係屬於河道與河川地位置。圖 6-7 及圖 6-8 為地籍圖套繪 1/25,000 經建版地形圖成果，判讀等高線可得知部份未登記土地多於坡度較高之山區；圖 6-9 為圖解數化地籍圖套繪 1/5,000 山區正射影像，可得知未登記土地多位於地勢陡峭、植被覆蓋茂密，人員不易到達施測之處(箭頭標示處)。



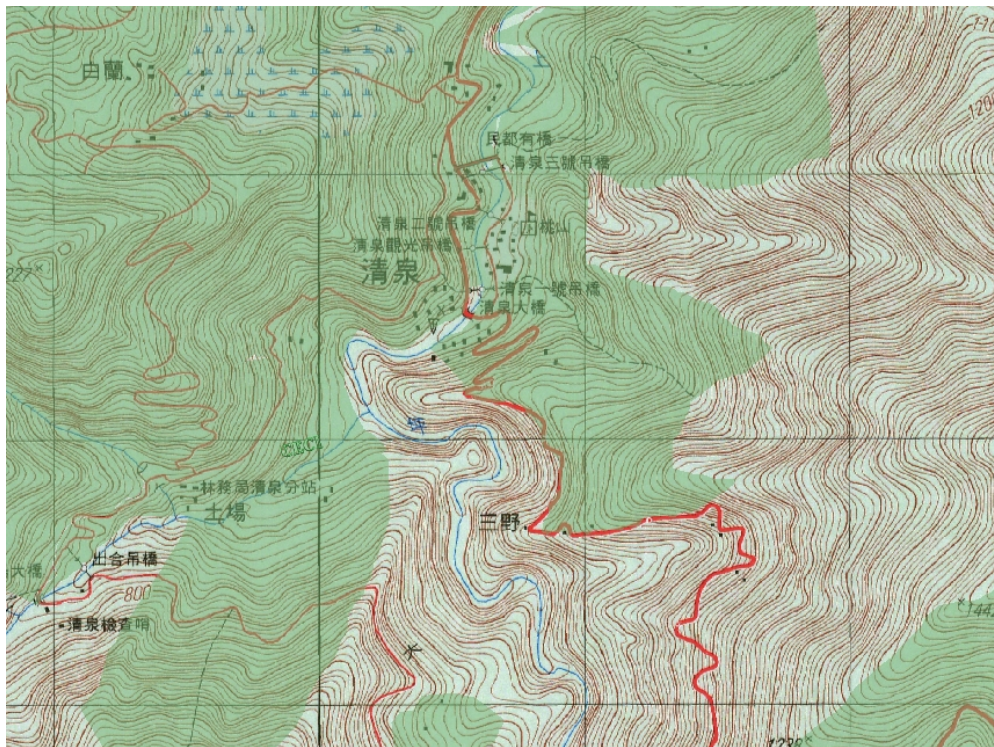
(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-6 未登記土地圖模擬繪製(北部石門鄉)



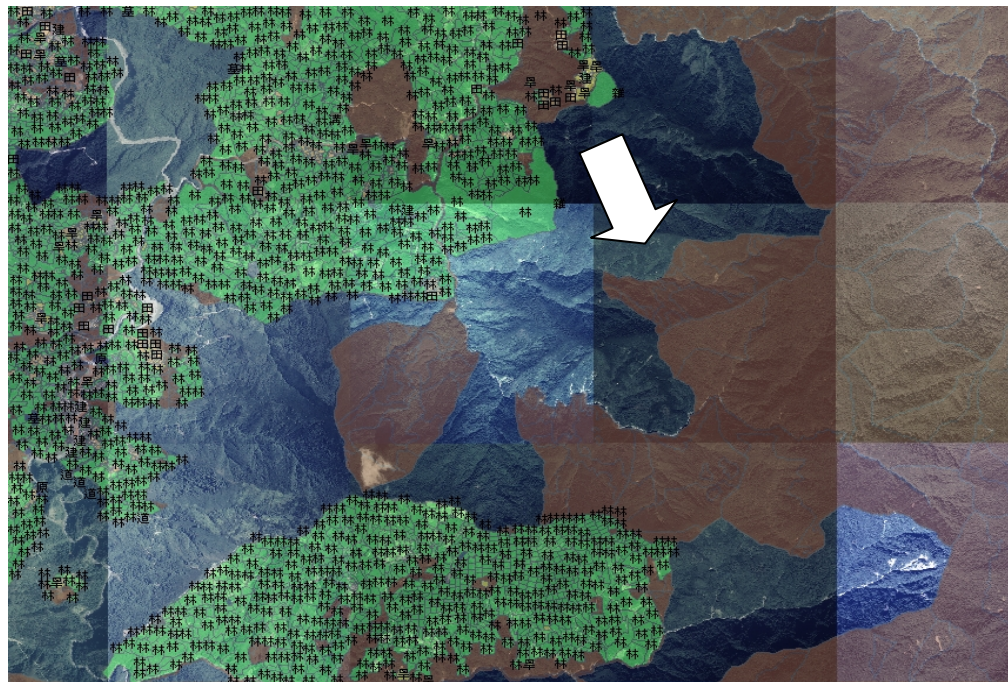
(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-7 地籍圖套繪 1/25,000 經建版地圖(新竹山區)



(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-8 地籍圖套繪 1/25,000 經建版地圖(新竹山區局部放大)



(資料來源：本計畫套繪)

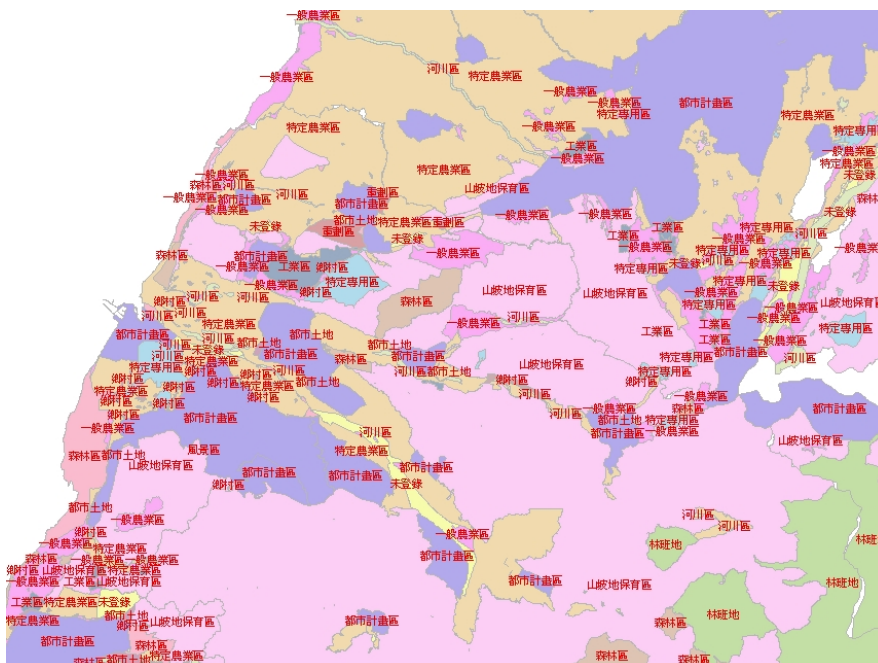
圖 6-9 地籍圖套繪 1/5,000 正射影像(新竹山區)

圖 6-10 為土地使用分區圖與相片基本圖套繪成果；圖 6-11 為現有土地使用分區成果圖，含所有土地使用劃設與管制範圍，本團隊將逐次修訂未登記土地之土地使用分區成果圖繪製方式。



(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-10 現有土地使用分區圖(一)

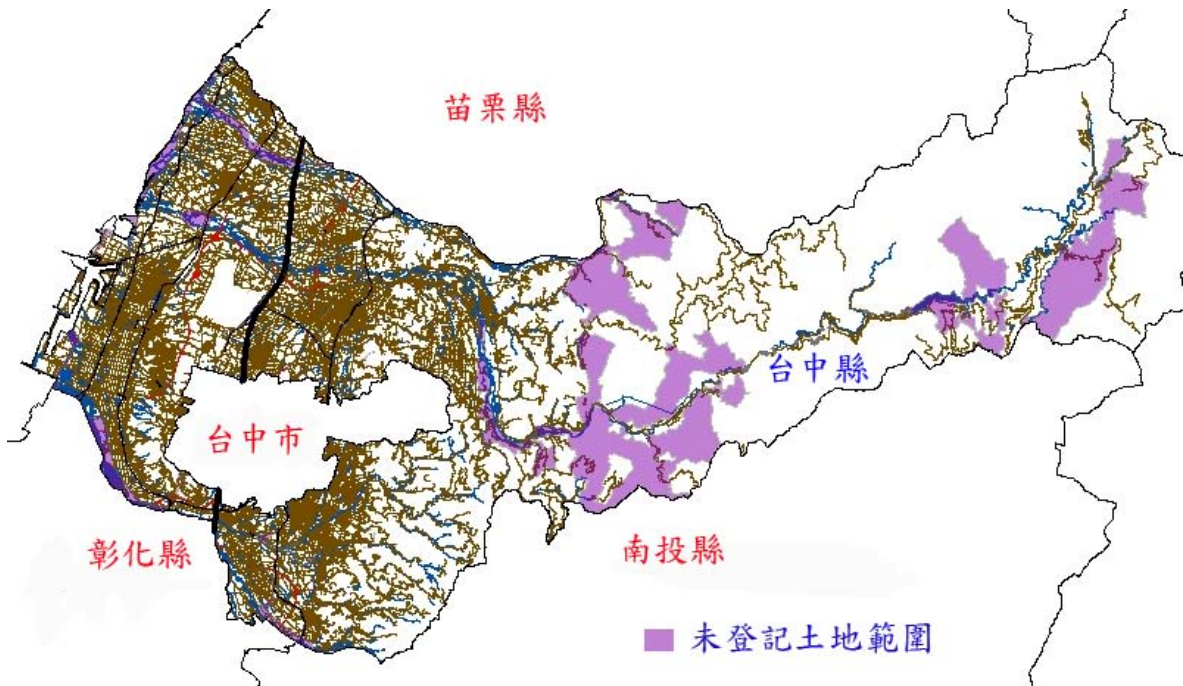


(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-11 現有土地使用分區圖(二)

6.4 示範區具體繪圖與分析

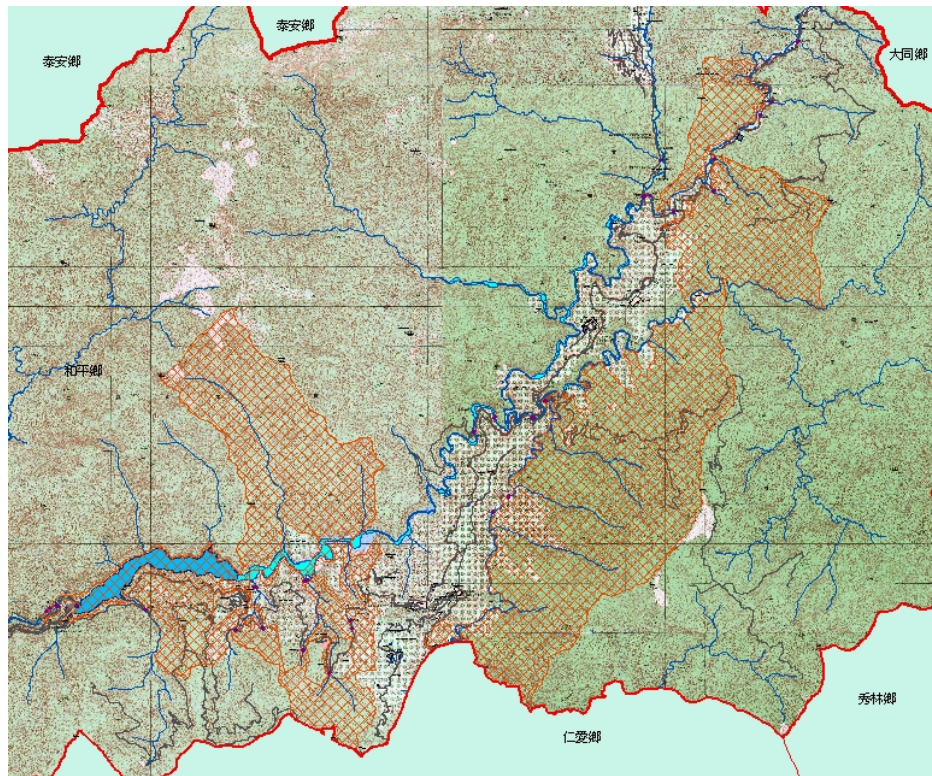
本計畫本登記土地示範區以台中縣為例，因資料比例尺因素，較 6.2 節所採用之資料比例尺為大，示範區作業底圖採用 1/5,000 勤威電子地圖、1/5,000 農航所及群立科技正射影像、山區 SPOT 6.25 米衛星影像圖等，地籍圖部份同時採用營建署供之地籍圖與土測局之段籍圖，兩者所換算之未登記土地範圍略有不同，以同時顯示未登記土地之範圍為分析對像，圖 6-12 為本次示範區空間分佈簡圖。



(資料來源：本計畫套繪)

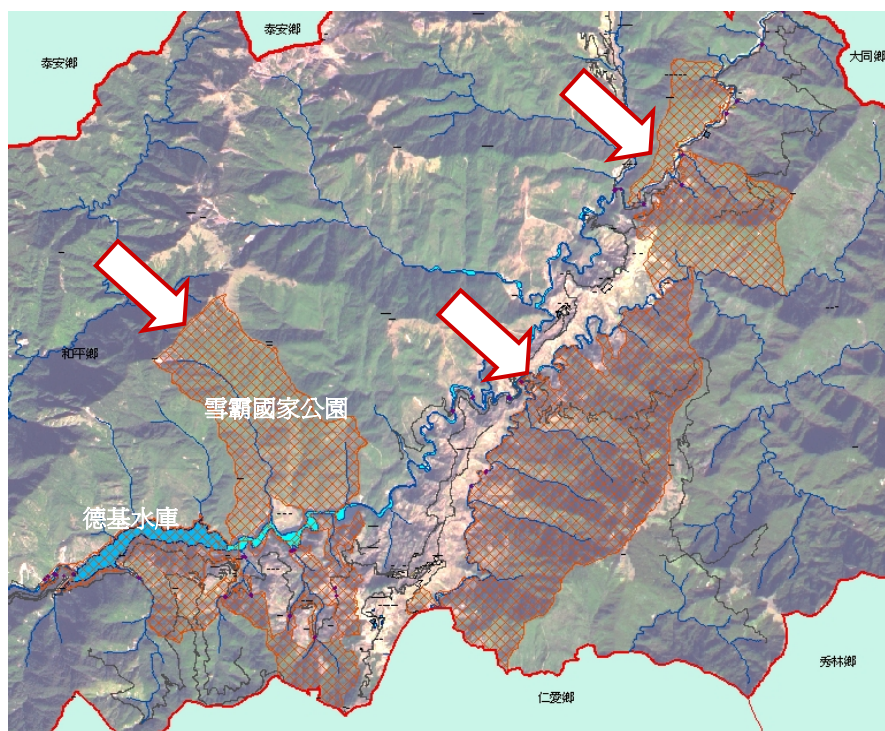
圖 6-12 台中縣未登記土地分佈

台中縣未登記土地分佈可粗分為三個區域，第一個區域為大甲溪德基水庫水庫山區，全區除大甲溪河道為海拔 1500 公尺以下，皆為 1500 公尺高海拔山區，因 921 地震及後續颱風影響，該地區有大片崩塌地，且坡度即大，日後要進行測量及地籍編定將非常困難。圖 6-13 顯示該地區未登地為德基水庫上游兩側山區，且位於河岸公路上方，該山區落差極大；圖 6-14 為套疊衛星影像，可以分辨崩塌地及現有土地利用為森地；圖 6-15 為該地區套疊非都市土地利用分區圖，顯示該區未登地多屬林班地、山坡地保育區、國家公園及未登錄地。



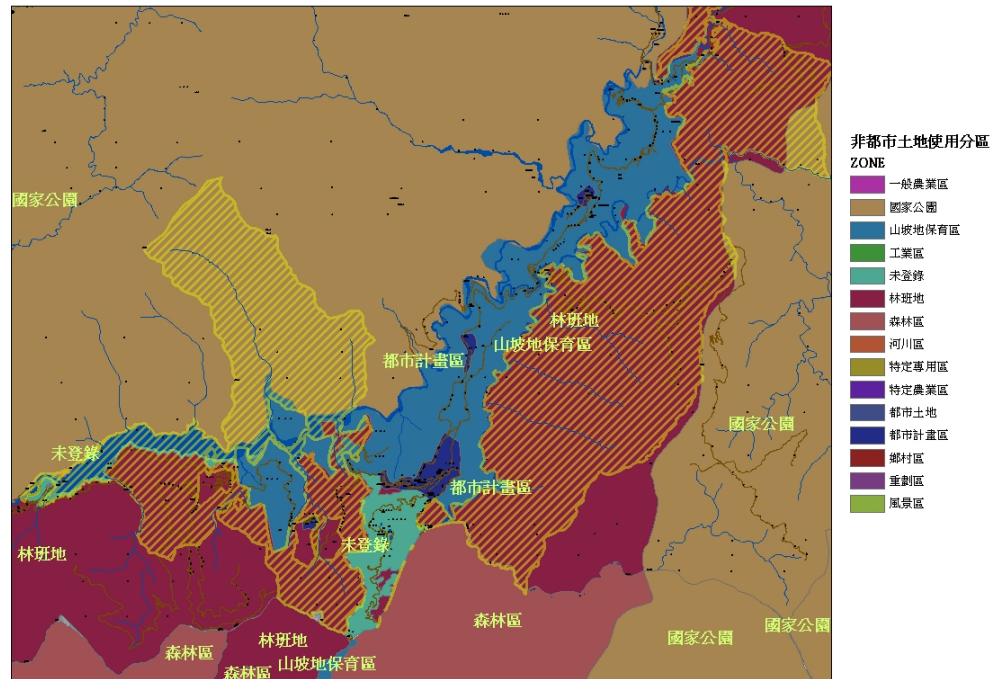
(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-13 台中縣未登記土地大甲溪上游分佈



(資料來源：本計畫套繪)

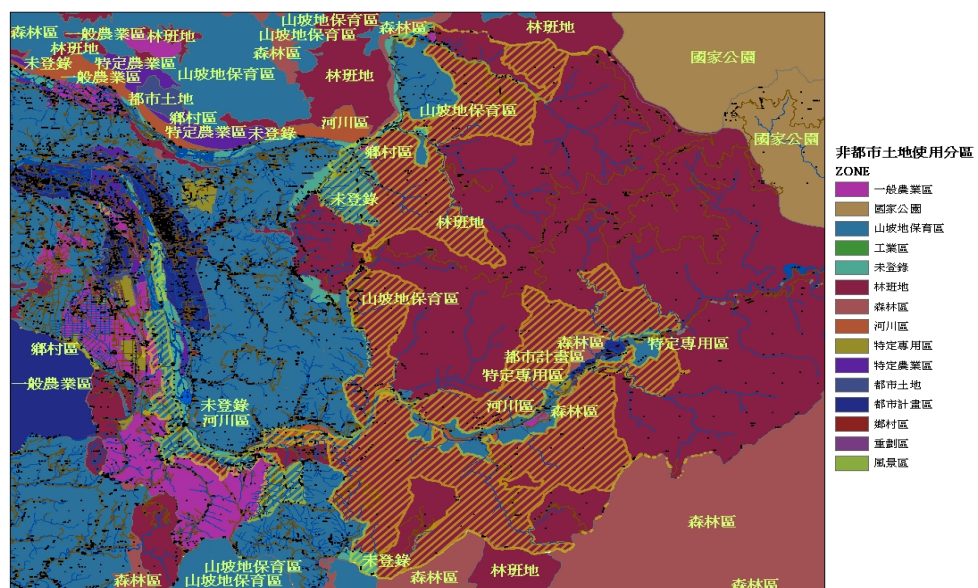
圖 6-14 大甲溪上游未登記土地衛星圖



(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-15 大甲溪上游未登記土地非都使用分區圖

第二區域為大甲溪天輪壩上游至谷關兩側山區、大安溪和平鄉雙崎部落山區，該區多為中高海拔山區(500~1500 公尺高)，多屬林班地範圍內，如圖 6-16 所示。

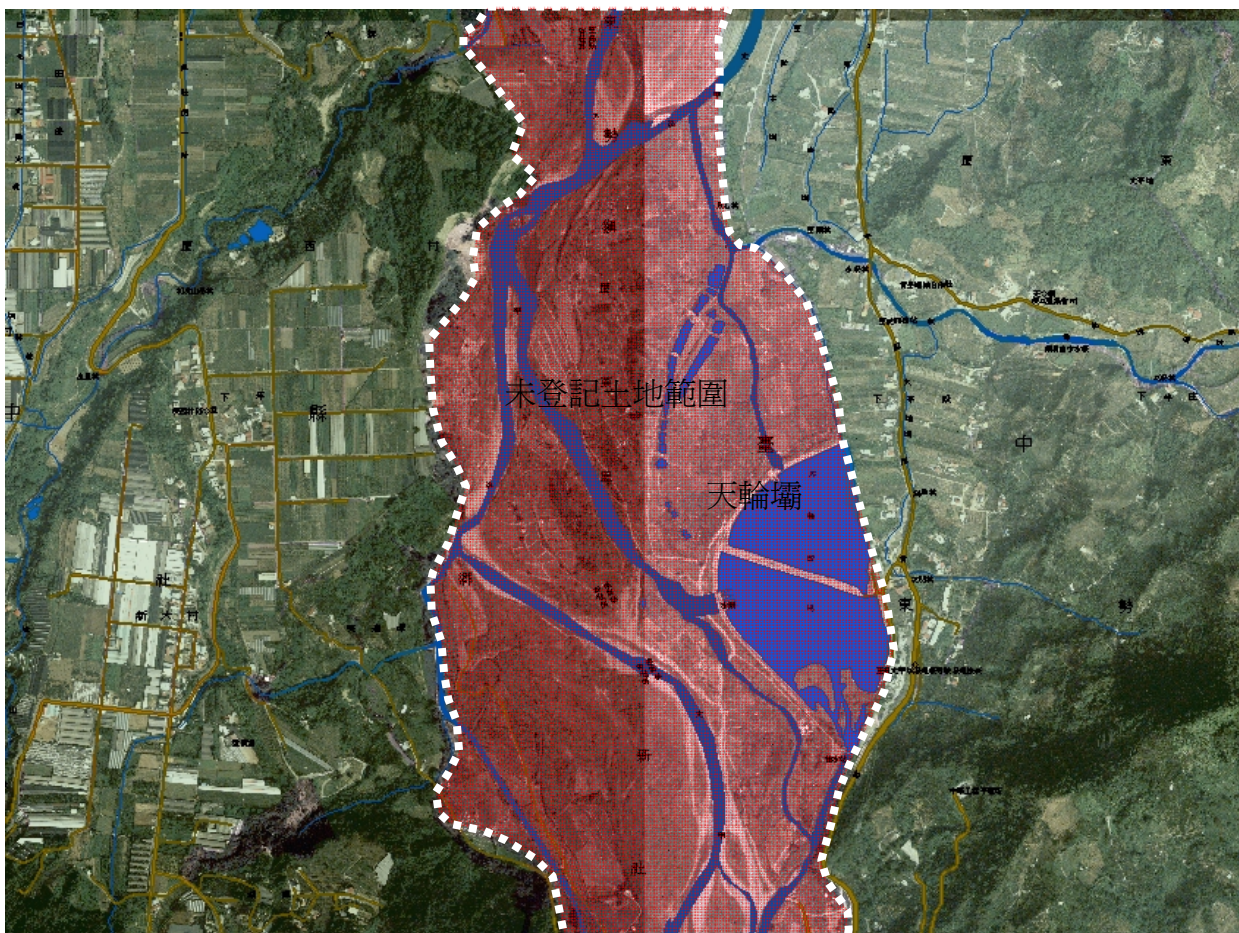


(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-16 谷關及大安溪未登記土地非都使用分區圖

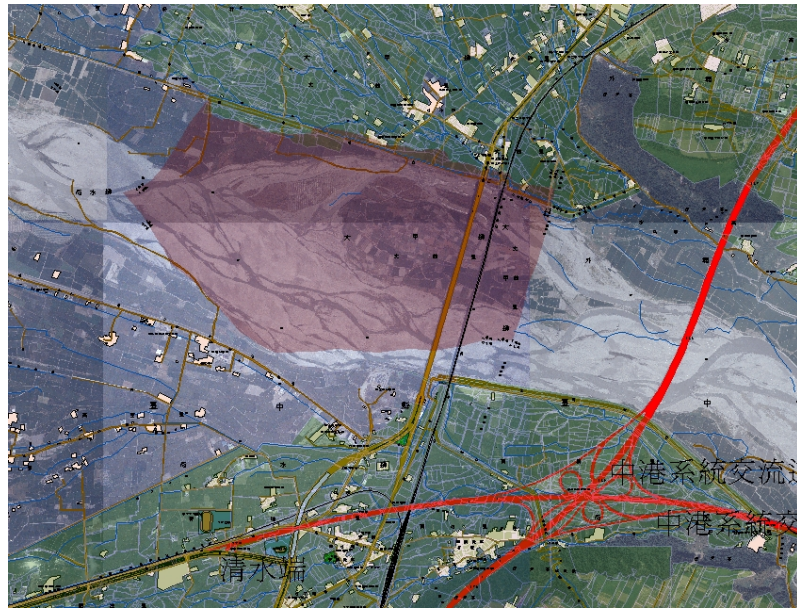
該區域大安溪和平鄉雙崎部落山區，依段籍圖、台中縣地籍圖及非都市土地使用分區圖所示，其範圍略有不同，本團隊並無法判定何項資料為正確，但不影響該區資料之研讀。

第三類區域為台中縣境內主要河川河道及沿海地區，台中縣內主要有大安溪、大甲溪及大肚溪川流，由於上游集水區廣大，在進入平原區後造成廣大河道，部份河階相較穩定且為農業開發利用，但並未完全納入地籍系統內。圖 6-17 為大甲溪天輪壩之河道，大片河皆未有地籍資料；圖 6-18 為大甲溪與國道三號公路河道未登地範圍，其他如大安溪及大肚溪近出海口之河道也都為未登記土地；圖 6-19 為大里溪上游之河道，也呈現為未登記土地。前述河道上之未登地於非都市土地利用分區上都屬河川區。



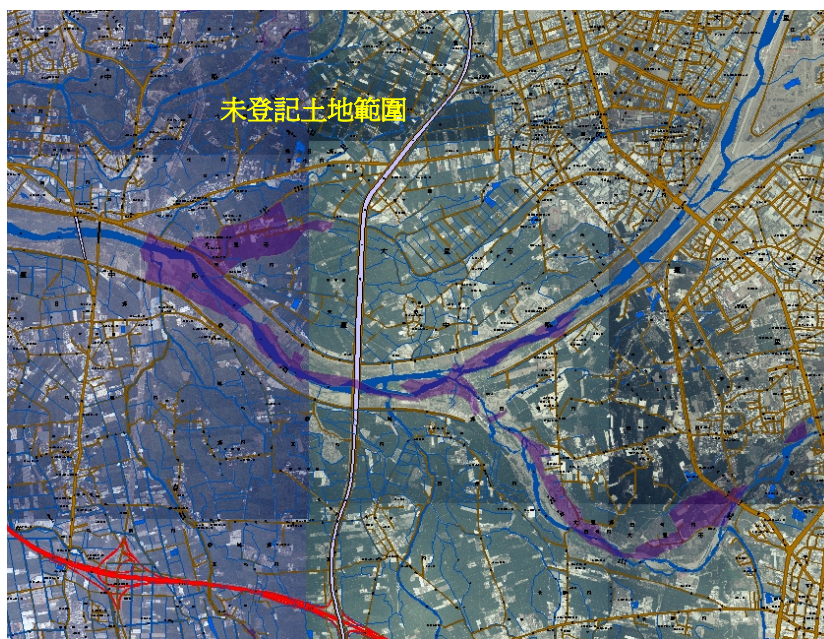
(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-17 大甲溪天輪壩附近未登地範圍



(資料來源：本計畫套繪)

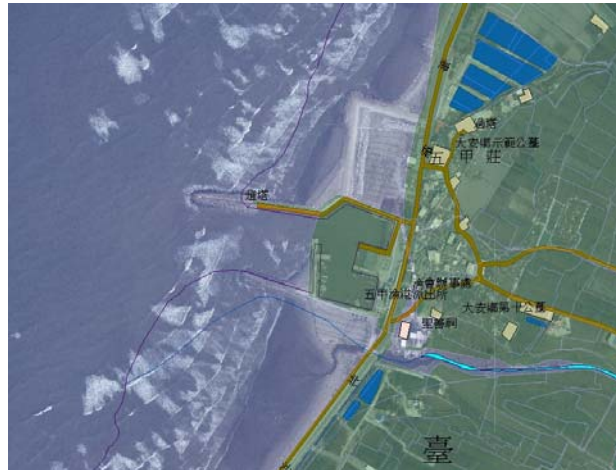
圖 6-18 大甲溪下游未登記土地位置圖



(資料來源：本計畫套繪)

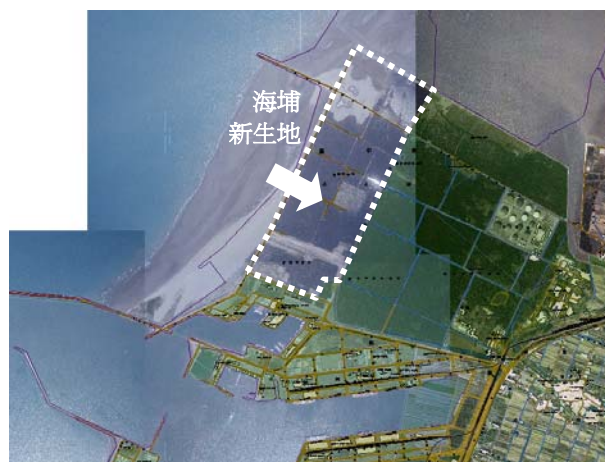
圖 6-19 大里溪上游未登記土地位置圖

海岸地區之未登記土地又為另一類型，可以發現河口、新生海埔地、港口設施等為未登記土地主要類型。圖 6-20 為五甲漁港上方海埔地、圖 6-21 為台中港淤沙堆積之海埔及圖 6-22 大安海水浴場遊憩設施，皆為未登記土地。



(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-20 漁港海埔未登記土地



(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-21 台中港海埔新土地



(資料來源：本計畫套繪)

圖 6-22 大安海水浴場設施

6.5 未登記土地資料處理建議

本計畫為首次嘗試以地圖方式呈現未登記土地特性，然各項相關技術、資料配合上仍與構想有落差，茲將各項疑點及未來建議處理方式說明如后。

一、資料精度處理

本次資料精度暫以 1/5000 比例尺為基礎，利用不同精度之資料相互疊合後產生未登記土地範圍、未登記土地分佈特性等，其中部份資料(如地籍圖)推估精度為 1/1,000~1/2,400 比例尺間，而海拔高度資料、縣市界及非都市土地使用分區圖等約為 1/5,000~1/25,000 比例尺間，兩者在邊界之疊合會產生許多碎形多邊形，特別是海岸地區有較大面積土地，建議日後資料蒐集時能以高精度資料為主，而研究尺度可以放鬆至 0.1 公頃面積之區塊為自然誤差，可以忽略。

二、資料不整合問題

本次未登記土地範圍主要來源有二類，第一類為地段圖，但無法得知地段內是否有未登記之土地，以地段間無段號之土地假設之，本項資料筆數尚可由電腦單獨處理。第二類資料為各縣市地籍圖，而地籍圖間之間隙假設為未登地，但因資料來源可能因年期、建置方式、坐標系統等問題，部份圖元有疊合、不當位置及閉合不全等問題，且任一縣市資料之讀取已超過個人電腦處理能力。

上述兩項資料所萃取出之未登記土地出現空間不整合現象，由於無法判定何者為正確性及電腦可處理範圍，本次研究以段籍圖為主，縣市地籍圖為輔，示範區以同時於兩項資料皆判定為未登記土地為主。

三、資訊處理能力

未登記土地之空間研究可以結合 GIS 各項空間功能，利如 3D 展示及多圖層疊合分析，但在本研究中，因資料量過大而常造成系統呆滯，建議日後資料處理能配合空間資料庫系統(例如 ESRI ArcSDE 或 Oracle Spatial)進行。

6.6 小結

本章節為將蒐集之各項圖資編彙成各式未登記土地模擬繪圖，期能從中擷取相關資訊，雖然過程中發生資料蒐集困難、資料精度與品質不一致等問題，但因過往並無相關資料可參考，故嘗試摸不同方式詮釋未登記土地空間分佈特性，也希望由模擬繪圖產生其他共鳴供後續規劃及研究時參考。

第七章 結論與建議

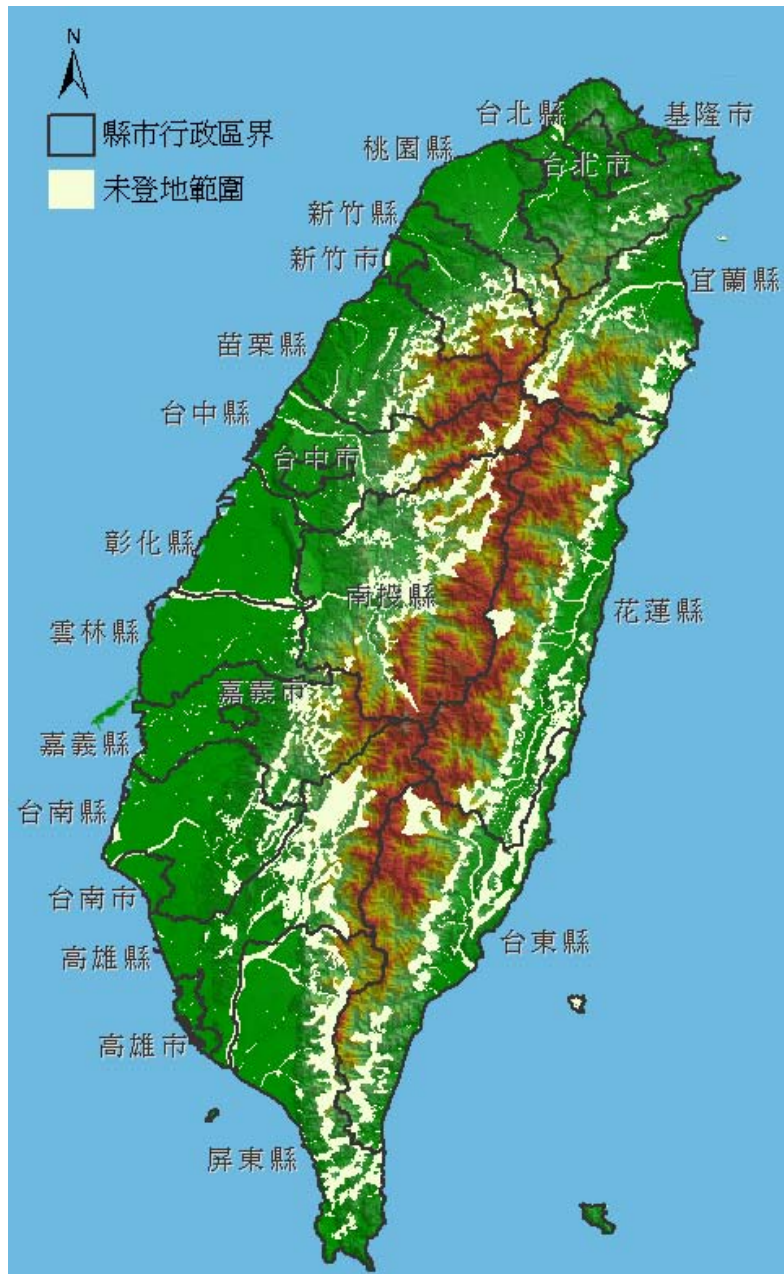
台灣地區之海岸土地面積廣大，蘊藏豐富之生物與景觀資源，在自然生態、產業發展、交通運輸、景觀遊憩、國防安全及學術研究上，均扮演重要功能。近年來，隨著人口成長、經濟快速發展與海防管制的開放，使得海岸土地利用漸趨多元化，成為國土利用中不可或缺之新開發空間，惟海岸土地及資源具高度敏感性與脆弱性，一經破壞甚難復原，且海岸空間之利用有其全面性與不可逆性，應兼顧保育與開發始能確保自然環境資源之永續發展。

近岸海域而言，過去多劃設為漁撈保護區及特定養殖區，與工業區域港埠建設屢有衝突情事發生，徒增國內社會不安。然對國家長期永續發展及經濟平衡而言，國土之保安目的雖然重要，但亦非為唯一目的，基此，對我國海域狀況之充份掌握及未登記土地面積與目前使用狀況之資料收集，確為當務之急。

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」，在在營建署綜合計畫組長官及同仁協助指導及提供許多開發審議經驗與建議，及各相關主管機關全力支持提供資料及審查、諮詢委員指導下，各項工作皆依原規劃順利推動。中華顧問工程司與中華民國海洋及水下技術協會所組成之研究團隊共同努力，自 95 年 3 月執行至 95 年 12 月中旬，整體工作經由統籌規劃與各分項小組合作推動，本團隊綜合各項資料蒐集、會議討論及各章節探討之成果，對重要課題初步提出以下數項初步結論與建議，尚請各界惠予指導及建議，以作為改進之依據。

7.1 結論

- (一) 臺灣地區(包含臺灣省、臺北市及高雄市)土地總面積 3,600,618 公頃，截至 94 年底止，已完成測量登記之土地面積計 2,981,484 公頃，占土地總面積 82.8%，尚未登記土地面積 619,133 公頃，占土地總面積 17.2%，有待繼續辦理地籍測量並完成土地登記。(資料來源：中華民國統計資訊網)，以建立完整地籍資料與落實區域計畫法。依據內政部土地測量局，未登記土地測量 95 年度計畫預計再完成 91,378 公頃，屆時未登記土地餘 527,755 公頃，約占土地總面積 14.7%。

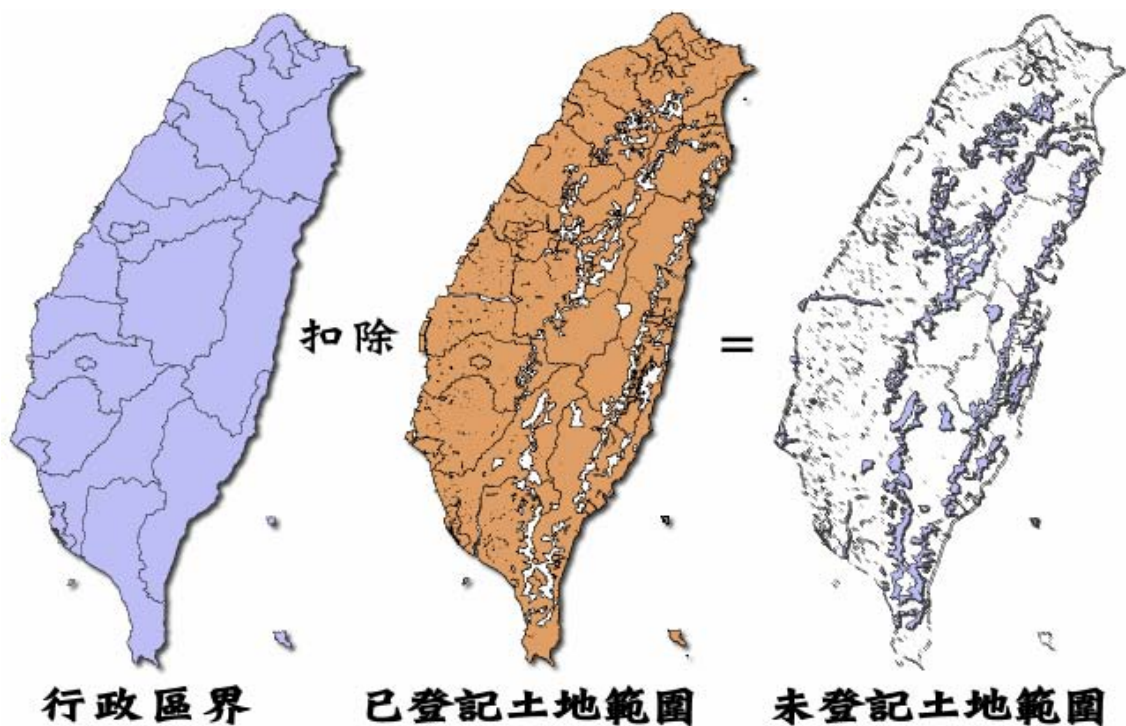


（資料來源：本計畫繪製）

圖 7-1 未登記土地範圍示意圖

（二）由國有財產局之資料顯示，目前未登記土地約有 10 億之價值，可見目前台灣地區未登記土地價值極高。同時未登記土地應屬國有土地，建議政府主管機關應主動積極將未登記土地納入管理，同時依據中華民國領海及鄰接區法：我國主權及於領海、包含上空、海床及底土，因此將海域納入區域計劃之規劃管理，兩者之管理所衍生之價值更是難以估計，亦為正面且永續利用國土之積極作為。

(三) 考量工作時程與經費等因素，本計畫所需之圖資以蒐集各權責單位既有的資料而研析，不同來源的資料因測製方式、比例尺與精度不盡相同，雖經圖層操作，仍難以避免精確度下降或可靠度不足等課題。本計畫之未登記土地範圍界定以行政區界圖扣除已完成地籍測量及土地登記區域，可初步獲致較完整之結果。然已完成土地登記之地籍圖資，礙於圖解數化座標系統不一致的關係，強制合併於統一圖幅範圍中，難免發生邊緣相接處之落差，不易獲得未登記土地之精確範圍，成果圖為示意方式呈現，並產製各縣市未登記土地成果圖冊。



(資料來源：本計畫繪製)

圖 7-2 未登記土地套繪方法示意圖

(四) 計畫執行階段期承蒙營建署、土地測量局、林務局與漁業署等單位提供相關圖資，供本團隊執行圖層套疊操作，進而獲得未登記土地範圍。然而現階段國內之地籍重測作業正由土地測量局、縣市政府與地政事務所逐年持續推動中，全國性的數值地籍資料尚未建立完竣。期待地籍重測作業完成後，可順利獲得全國完整性的地籍圖資。

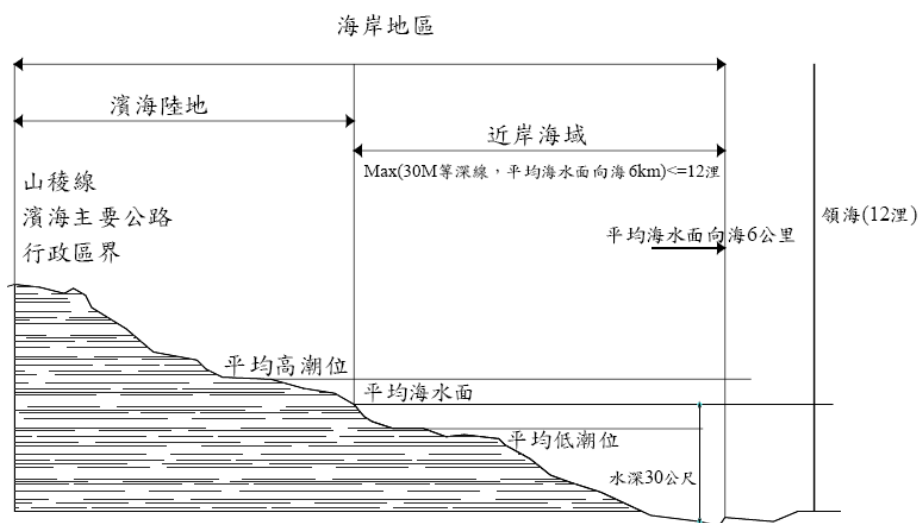
(五) 陸域未登記土地之管理登記方式已有明確之進行步驟，根據土地法規定辦理土地登記前，應先辦地籍測量，已辦理地籍測量之地區，應即辦理

土地總登記。地籍測量依下列次序辦理：1. 三角測量、三邊測量或精密導線測量；2. 圖根測量；3. 戶地測量；4. 計算面積；5. 製圖。同時地籍測量如用航空攝影測量，應由中央地政機關統籌辦理。但是若將海域地區劃入區域計劃範圍，現行之土地登記方式明顯不適用，除土地登記問題外，將海域納入國土的範圍所牽動的相關法規皆須作適當之調整與修正，例如明訂海域主管機關、海域範圍界定、海域功能分區、海域使用權責等，以符合海域管理之需求。

- (六) 本團隊在現行法規中整理出未登記土地之適法條文，計有：國有財產法、國有財產法實行細則、土地法、土地登記規則、山坡地保育條例、河川管理辦法、新市鎮開發條例施行細則等，相關法規對於目前定義之未登記土地之有明確管理登記步驟方法，惟目前並未完成所有土地之登記，但是若將海域納入未登記土地範圍，將有更多待釐清之相關法規須修正與調整。
- (七) 在現行法規中整理出海域管理之適法條文，計有中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法、國家安全法、國家安全法施行細則、海洋污染防治法及區域計畫法等，並針對相關法條立法精神與罰責部分瞭解，可供本計畫對於海域管理建議及相關管制條例研擬之參考。
- (八) 現行非都市土地使用管制相關土地分區及土地使用強度，基本上已無法滿足海域空間及資源分佈特性，本研究探討海域功能特性，及參酌國外管理制度，如作為未來增修(訂)非都市土地使用管制之參考依據，如增訂海域專篇，以作為海域納入區域計畫後修訂區域計畫相管法令之配套因應措施。
- (九) 本計畫明確定位出海域功能區域為海洋開發與管理之基礎，其核心乃根據海域區位、自然資源之環境條件和開發利用要求，按照海域功能標準，將海域劃分為不同類型之功能區，確定海域使用之最佳功能順序，以控制和引導海域之使用方向，為合理使用海洋提供科學依據。
- (十) 本研究海域功能分區及劃設原則之分析成果，輔以各單位資料蒐集成果，初步選定以台中縣為本研究土地使用示範區，以期達到土地使用真正之示範效果，作為後續海域及未登記土地劃設之參考。

7.2 建議

- (一) 現階段離島土地被誤用的情形與台灣本島相較之下較為嚴重，建議主辦單位繼續編列經費辦理後續計畫，蒐集離島之相關資料並加以整合分析，以獲得具體之成果，供各級主管單位作為管理與規劃之參考。由於本計畫所提出之資料分析模式是以地籍圖作為分析依據，因此基於離島基礎資料建置進度及完整性考量，建議未來優先辦理順序以澎湖優先、金門次之、及馬祖之順序，並編列資料購置經費分階段依序辦理。
- (二) 本年度之示範區在中部區域以台中縣為示範區進行未登記土地之套繪，為使主管機關更清楚瞭解未登記土地性質及使用現況，建議後續於北部、南部、東部各挑選一個縣市作為示範區，配合辦理區域計畫通盤檢討之作業分析，以掌握各區域未登記土地分布範圍。
- (三) 至今我國海域資料之累積，僅限於學術單位個別性、局部性研究計畫案所得成果，鮮有國家大型調查計畫案，故迄今尚無範圍完整之生物或非生物海域資料，亟待作結合性之完整調查計畫。
- (四) 建議後續工作以海圖為底圖資料，針對我國海岸線做現場測量及調查，範圍以近岸海域(依據目前台灣海岸特性與利用情形，以平均海水面向海6公里內或30公尺等深線範圍以內之最大值，如圖7-1所示)為主，施作現場調查、水深測量及分析海域所屬功能，以作為海域功能分區與圖資數值化之基礎資料。



(資料來源：內政部營建署市鄉規劃局)

圖 7-3 海岸地區劃定原則示意圖

- (五) 海域及未登記土地現地調查及資料數化。調查階段所使用之底圖建議購置最新之地形圖及高精度航空正射影像，以進一步調查分析未登記土地之位置。縣市政府若已建置地形圖，可使用縣府內部之資料即可，若否則建議採購 1/5000 地形圖，至少具備道路、街廓、河流、地標、行政區界等基本圖層。外業調查所得之未登記土地資料加以數值化，並建置為 GIS 圖檔及資料庫。作業軟體可依規劃單位熟悉之 GIS 軟體進行數化建置。
- (六) 台灣地區使用的法律屬大陸法系，各項內容皆需明文規定。雖然台灣地區制定許多法律，然部分法律因訂定時空環境背景不同，造成部份法條競合，或是法律尚未完備，容易形成法律疏漏之處，因應此一現象，必須定期檢討、修正。故目前仍有部份法令屬於立法中的草案，例如國土計畫法、海岸法、國土復育條例等。
- (七) 對於海域功能分區相關法令及制度之探討，建議蒐集各部會機關與海洋事務及海域功能分區相關領域之有關法令中需要加以修正的內容及項目，或為實施海域功能分區制度必須要研擬或制定的相關資料，並參考國外經驗，規劃我國海域功能分區制度建立之首要工作項目，研擬海域功能分區制度建構之策略、及海域海域功能分區完成後之經營管理計畫，以健全我國海域之管理。
- (八) 因應海岸法、國土計畫法通過之時間曠日廢時，建議配合區域計畫第二次通盤檢討，適時將海岸法及國土計畫法之精神及研究成果納入，以期有效管制與保育海域。
- (九) 目前我國地政主管機關依未登記土地地籍測量作業方式持續推動土地測量與登記，因涉及人力、物力及經費，短期間無法完成測量登記，故建議參照「河川管理辦法」，可於未登記土地相關各法(國土計畫法(草案)、土地法、土地登記規則、海岸法(草案)、森林法、森林登記規則、水土保持法、山坡地保育條例)中增修未登記土地登記方式，或另行頒定「未登記土地暫行條例」統一編定假編地號列冊登記。過去事業單位辦理土地登記利用假地號之編定以方便於 1/5000 相片基本圖管理，故此一方式亦可作為現階段處理未登記土地問題之解決分法之一。
- (十) 本研究未登記土地係以 94 年度之地籍圖資為基礎，經套疊分析後產生未登記土地之範圍，唯目前各事業主管機關陸續辦理未登記土地之測量登

記，因此未登記土地之面積將會逐年降低，為能更準確掌握未登記土地之變化，建議定期更新地籍圖與段籍圖之資料，以獲得最新之未登記土地範圍資料。

參考文獻

- 1、內政部營建署市鄉規劃局，2005，台灣沿海自然環境保護計畫第一次通盤檢討(草案)，研究報告，內政部。
- 2、楊重信，2003，建置台灣沿海地區環境生態資料庫暨相關法規競合與土地使用管理機制之研究，研究報告，內政部營建署市鄉規劃局。
- 3、簡連貴，2006，海埔地及海域開發審議機制之檢討，研究報告，內政部營建署。
- 4、邱文彥，2006，整體海岸管理計畫及其配套措施之研擬，研究報告，內政部營建署。
- 5、胡念祖，2005，規劃建構海域功能區劃制度研討會會議資料，國際會議中心，台北。
- 6、中華民國景觀學會，2005，台灣沿海地區自然環境保護計畫，研究報告，內政部營建署市鄉規劃局。
- 7、康芸馨，2003，我國土地登記制度之公信力問題研究，碩士論文，政治大學地政系。
- 8、鄧志成，1999，我國領海相關立法研究，碩士論文，海洋大學海洋法律研究所。
- 9、趙淑德，2006，建構台灣國土資源規劃之思維模式，第四屆土地研究學術研討會，文化大學，台北。
- 10、陳怡豪、陳博雅，2006，新舊國土規劃之土地使用分區管制制度之探討，第四屆土地研究學術研討會，文化大學，台北。
- 11、蔡祐銓，2006，以河川流域觀點探討國土計畫架構下土地利用與管理策略，第四屆土地研究學術研討會，文化大學，台北。

網站資料：

- 1、全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/>
- 2、中華民國統計資料網：<http://www1.stat.gov.tw/>
- 3、國土資訊系統土地基本資料庫全球資訊網：
<http://www.land.moi.gov.tw/landdatabase/chhtml/index.asp>
- 4、內政部地政司：<http://www.land.moi.gov.tw/>
- 5、財政部國有財產局：<http://www.mofnpb.gov.tw/index.php>
- 6、中國大陸國家海洋局：<http://www.soa.gov.cn/>

附錄一

期末報告委員意見及處理說明

我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃

期末報告委員意見及處理說明

95.11.14 期末簡報會議意見

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
一	中研院生物多樣性中心劉研究員小如 - 對於規劃團隊之工作成果予以肯定。 - 所謂「保育優於開發」的原則並非絕對禁止開發，而係應提出完整的開發理念並通過環境評估及各種必要的法定程序，必要的開發行為還是可以被允許的。另請考量河川區之未登記土地是否「以保育為原則」為宜。 「海域區」的定義仍稍顯籠統，建議考量以「海洋保護區」或「海洋發展區」等較明確的名詞以反映海域使用現況。 - 現階段離島土地被誤用的情形與台灣本島相較之下較為嚴重，建議主辦單位繼續努力，編列經費辦理後續計畫，蒐集離島之相關資料並加以整合分析，以獲得具體之成果，供各級主管單位作為管理與規劃之參考。	- 感謝委員肯定團隊工作成果。 - 感謝委員補充說明。另外河川區之未登記土地亦可在保育原則下作為水利用地。 - 海域可為海洋保護區或發展區，因此若縮小名詞範圍，又恐不能反映真正使用現況。 - 感謝委員寶貴意見，將納入本計畫建議事項建議供主辦單位參考。
二	資源及環境保護基金會陳董事長章鵬 - 規劃團隊之工作成果已達先期規劃之要求，分析所得之數據應可作為訂定政策目標之用，且報告書中亦指出各項困難點所在，實屬不易。 - 本人於期初簡報時建議本案應以本島為優先，係考量實際作業時程僅約七個月，且現階段以本島資料之需求較為殷切，成果並可立即供營建署作為區域計畫第二次通盤檢討之用，離島地區俟有餘力再做。 - 報告中整合各主管機關之現有資料加以分析，並列舉相當多的法規、條文，建議多以註釋說明引述數據之來源或加註相關會議召開與結論等資訊，專有名詞加上引號，以增加可讀性。 - 規劃單位可於報告書中提出未來規劃方向建議，如何以最少的經費、最短的時間分階段完成離島部分，並建議優先順序，以供營建署擬定下一階段之工作計畫參考。	- 感謝委員肯定團隊工作成果。 - 感謝委員不吝指教。 - 感謝委員建議，已於文章中以註解方式補充說明，並將專有名詞加上引號。 - 感謝委員建議，將於報告書提出建議供作業單位擬定下一階段之工作計畫參考。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
三	內政部土地測量局 1. 報告書初稿資料來源引述與實際有出入部分，已於會前與規劃單位溝通，文字部分建議再洽本局釐清並據以修正報告內容。 2. 段籍圖係地籍圖整併後所獲得的地段範圍，因整併會形成誤差，以段籍圖進行套疊誤差亦將增加。惟本案成果著重未登記土地之區位分布，些許資料誤差將不致造成太大影響。最根本的解決之道係全面完成數值地籍重測，即可確實掌握所有的土地登記的實際狀況。 3. 目前本局尚未掌握金門外島部分之數值地籍圖資，未來待重測完成後，即可依相關規定提供。另地籍圖資隨時會有異動，若需本局提供更新資料，請依相關規定申請。 4. 由於經費與人力的限制，保守估計約需數十年始可全面完成台灣地區數值地籍重測作業。	1. 感謝寶貴意見，經洽貴局承辦人員已獲得相關建議並據以修訂報告書內容。 2、3、4 感謝委員寶貴意見。
四	財政部國有財產局 1. 土地登記主管機關為內政部，國產局並未辦理地籍測量與登記作業，故報告書 P2-1 述及「財政部國有財產局與地政機關已於 94 年度辦理國有未登記土地地籍測量及土地登記作業」，建議修正。 2. 報告書 P2-7 所引述之國有財產局 95/02/13 新聞稿，建議應與 P4-2 所引述內容一致。 3. P4-2 倒數第 3 行之「辦理時效」應為「辦理時程」，建議修改。	1. 感謝 貴局建議，已納入修正報告書內容。 2. 感謝 貴局建議，以修定報告書 P2-7 內容。 3. 感謝 貴局建議，已於本文中 P4-2 中修正。
五	行政院農業委員會林務局 1. 自然保護區已使用最新公告資料，予以肯定。 2. 本局管轄之國有林班地自民國 87 年起分二期辦理，第一期自 87-89 年完成 37 個事業區高海拔且未與私有地相鄰部分；第二期自 93 年起分 6 年辦理，現階段(95 年度)約 67%已完成登記，預計 98 年完成所有林班地登記作業。建議修正簡報 P31 之引述內容。	1. 感謝委員肯定。 2. 感謝委員提供資料，謹遵辦理。
六	交通部高雄港務局 1. 「海岸」要定義清楚。 2. 有目的主管機關管轄之水陸域應尊重其土地使用與管理權責。 3. 「保育應優於開發」請改為「宜以保育與開發持平發展」。	1. 本研究案依據海岸法(草案)定義海岸，並於第二章中定義說明。 2. 本研究案執行過程，時值海岸法(草案)進行編修，對於海岸地區開發程序多有調整，本案亦建議海岸開發應同時徵得土地主管機關與目的事業主管機關組成之委員會同意。 3. 保育優於開發的原則，並非絕對禁

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	4. 未登錄土地糾紛宜多宣導(海岸邊)。 5. 海域勿納入區域計畫法。	止開發，國土復育條例(草案)，明定海岸地區應以保育為原則，配合既定原則本案維持原建議內容。 4. 謝謝委員建議，本案在未登記處理原則將建議海岸主管機關在處理未登記土地時多宣導，以減少土地糾紛。 5. 為強調海洋台灣的特色，區域計畫第二次通盤檢討，將海域區納入實施範圍，已為既定政策，如此一來，海域規劃與管理將更有系統性與全面性，其正面成效將遠大於目前未納入區域計畫之情況。
七	交通部臺中港務局 1. 規畫單位選定台中縣為示範區，台中港亦包含於示範區內。簡報中指出台中港尚有海埔新生地尚未辦理登記，然實際上本港所有海埔新生地皆已完成地籍登記，若需地籍資料可洽台中縣清水地政事務所索取。 2. 台中港務局之土地所有權人係登記為中華民國，而管理機構為交通部台中港務局。	1. 感謝委員建議，本案選定示範區以模擬方式出圖供作業單位參考以擬定後續計畫具體推動方向，且本案所蒐獲之地籍資料非最新版本，與現況略有差異。未來具體執行時，建議以土地登記現況資料進行分析為佳。 2. 感謝委員說明。
八	行政院文化建設委員會 1. 簡報 48 頁所述「古蹟保存用地」之中央主管機關應為文建會。	1. 感謝委員匡正，簡報內容已依據建議修正。
九	行政院農業委員會漁業署 1. 依據漁業法規定，漁業權區準用物權，部分使用項目（例如牡蠣養殖）具排他性，請於擬訂海域功能分區管制策略時加以考量。 2. 依地方自治法規定，海域養殖係屬地方政府權責，建議未來養殖許可權仍維持由縣市政府許可。	1. 感謝委員建議，海域功能分區擬定時應注意使用項目之特性，制訂功能分區與次功能分區，此建議可供未來海域功能分區執行時之參考。 2. 海域區之管轄，可依其使用特性由地方政府管轄，但若牽涉二縣市以上，仍宜由中央政府協調管轄。
十	行政院環境保護署 1. 報告書第七章所述「海洋污染防製法」應修正為「海洋污染防治法」。	1. 感謝委員匡正，已依據建議修正報告書內容。
十一	營建署市鄉規劃局南區隊 1. 簡報第 51 頁：有關區域計劃(二通)擬配合將「台灣沿海自然環境保護計畫」內容納入，簡報建議修正如下：「海岸保護區」→「海岸保護計畫」；「一般保護」→「一般保護區」。 2. 簡報第 52 頁：「生態保護區」→「生態保護用地」；「國有保安用地」→「國土保安用地」。	1. & 2. 感謝貴單位提供之建議，簡報及內文皆以依據建議修正。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	3. 簡報第 61、第 92 頁：所述「國土復育條例」應加上”(草案)”。 4. 簡報第 25 頁：除「行政院農委會」外，尚有「文建會」、「內政部」及「各直轄市、縣(市)政府」，建議修正之。 5. 簡報第 26 頁：建議刪除「台灣省漁業局」以符現況組織情形。	3. 感謝貴單位匡正，已納入結案報告修正。 4. 感謝貴單位寶貴意見，擬納入結案報告修正。 5. 感謝委員寶貴意見。
十二	經濟部礦務局(書面意見) 1. 規劃書內容第 2-26 頁表 2-4 海域功能區劃之分區「3.礦業資源利用區」，建請修正為「礦業及土石資源開發利用區」，說明欄內則修正為「為探勘、開採礦產或土石資源需要劃定海域，包括油氣區和固體礦產或土石區等」。 2. 期末報告初稿附錄第 5 頁，項次審查意見機關名稱請更正為『經濟部礦務局』。	1. 感謝委員寶貴意見，已納入成果報告修訂。 2. 感謝委員匡正，已依據建議修正。
十三	內政部地政司(書面意見) 1. 第 2-6 頁：中華民國第一批領海基線表 T6 基點麟山鼻地理坐標緯度有誤，請仍照本司前次意見修正。 2. 第 4-3 頁：未登記土地之適法條文，包括「非都市土地使用管制規則」及該規則第七條規定乙節(第 12 行以下)，依區域計畫法第 15 條第 1 項規定，區域計畫公告實施後，直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地後實施管制；又依本部 87 年 12 月 18 日內地字第 8713482 號函釋略以，未登記土地既未有地籍資料，自無使用地類別之編定，應無違反區域計畫法有關土地使用管制規定之適用。因此，建議將上開管制規則及其第七條規定予以刪除。 3. 第 4-23 頁：表 4-11 名稱，建請更正為「『製定』非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」。 4. 第 4-25 頁：現行之非都市土地開發審議規範所劃定之 10 種分區．．．」乙節，有關非都市土地 10 種使用分區之劃定，係規範於區域計畫法施行細則，而非規定於非都市土地開發審議作業規範，建請查明修正。 5. 第 4-31 頁：有關中部區域計畫 2 通草案建議未登記土地之使用管制應遵循之規定(第 1 行)、海域及未登記土地劃設原則(第 13 行以下)，與刻正修訂 2 通草案內容似有不符，詳細內容請洽營建署或市鄉規劃局配合修正。 6. 第 4-32 頁、第 4-33 頁：同上開說明(四)之意見。 7. 第 4-34 頁九、第 4-35 頁：有關未登記土地辦理測量、登記於土地法、地籍測量實施規則及土地登記規則等均有明確規定，似無需於土地相關各法中增修未登記土地登記方式，報告書第 4-34 頁九及第 4-35 頁小結第三段建請修正。	1. 感謝 貴單位匡正，已依據建議修正。 2. 為健全國土資訊，實應有完整法規依據及落實執行，然少部分業務雖有依據，但亦非短時間內即可完成，這些未完成部份仍應考量其適法依據，因此本計畫案亦是在此背景之下推動。本計畫案感謝 貴單位之建議，且認同待所有未登記地皆完成登記之後，應由主管機關推動修正不合時宜法規之業務。 3. 內文部份已依據 貴單位意見進行修正。 4. 感謝 貴單位明察，內文部份已進行修正更新。 5. & 6.感謝 貴單位的建議，目前相關計劃仍修訂中，本計畫案盡力參考最新修訂內容，除參考區域計畫二通檢討外，還參考台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)(草案)等計畫案。最後提出本研究案之看法，因此有「4.5.2 法令配套措施建議」所彙整提出之原則，並非單一參考其中一項計畫內容。 7. 感謝 貴單位建議，本計畫案亦指出土地測量、地籍測量及土地登記規則等均有明確規定，然實際狀況為短期內無法依據現行法規完成

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	8. 第 5-21 頁：海域及未登記土地如有違反區域計畫管制規定者，仍應受區域計畫法第 21 條相關罰則規定乙節，同上開說明（一）意見，未登記土地既未有地籍資料，自無使用地類別之編定，應無違反區域計畫法有關土地使用管制規定之適用。 9. 第 7-4 頁：結論（六）未登記土地之適法條文乙節，同上開說明（一）意見，將「非都市土地使用管制規則」等字樣刪除。另結論（八）「本研究深入探討海域功能特性．．．作為未來增修（訂）非都市土地使用管制規則之參考依據．．．」乙節，有關擬將海域部分納入區域計畫後，尚須修訂區域計畫法及區域計畫法施行細則，非僅修（訂）非都市土地使用管制規則，建請查明修正。	所有土地登記作業，或是需要龐大經費，因此本計畫案為解決當前面臨問題，提出增修未登記土地處理建議，可作為現階段選項之一，而非唯一方法。 8. 感謝 貴單位建議，已納入修訂報告內容。 9. 感謝 貴單位建議，已配合修訂於本計畫結論之第六及第八點。

附錄二

期中報告委員意見及處理說明

我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃

期中報告委員意見及處理說明

95.08.08 期中簡報會議意見

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
一	行政院農委會林務局(資料調查科科长管立豪) 1. 期中報告內容 2-1,「…未辦理測量登記,大多為台灣省國有林班地,形同未管制之土地…」,國有林班地由本局依森林法相關規定管制,並非未管制土地,請修正為「…大多為台灣省國有林班地,並依照森林法管制之土地」。 2. 林務局國有林班地之未登記土地難於短期內完成測量登記,原因在於林班地毗鄰範圍外已登記土地之經界線問題,如以實地測定解址方式辦理,因受測量地區零散、且位於高山峻嶺、人跡難至、交通不便、不易到達及雜木叢生通視困難、土地所有權人棄耕荒蕪、配合意願不高、地政機關人力不足等影響、工作執行有其困難度及危險性,致無法按原計畫予以實地協助測量界址。而僅就經濟價值高、部落或耕作通視良好之地區於以施測。未實地施測之經界線,則依已登記土地實測數值或圖解地籍圖數化界址資料辦理,請修訂報告書 2-7 頁第二段文字。 3. 林務局所轄國有林班地之未登記土地,由內政部自 87 年度起辦理地籍測量及土地登記計畫,95 年核定「台灣省國有林班地地籍測量及土地登記第 2 期修正計畫」,請修訂報告書 3-1 頁文字。 4. 國有林班地位於高海拔部份皆已完成登記。過去依事業區為單位辦理土地登記,且利用假地號之編定以方便於 1/5000 相片基本圖管理。 5. 林務局現正與地政單位合作,以最快速度完成國有林班地土地登記。 6. 林務局之土地管理業務係由林政科負責;國有林班地之土地登記資料主要仍由土地測量局負責。	1. 感謝委員寶貴意見,已納入修訂報告書內容。 2. 感謝委員寶貴意見,已納入修訂報告書內容。 3. 感謝委員寶貴意見,已納入修訂報告書內容。 4、5、6. 感謝委員寶貴建議,擬納入補充。
二	內政部土地測量局 1. 有關近岸海域定義為平均海水面至等深線 30 公尺或平均海面向海 6 公里處範圍(P1-2),其與陸域範圍恐有空隙,建議將海陸交接區域明確描述並納入。另營建署「區域計劃第二次通盤檢討」海域地區範圍定義為「自己登記土地外圍之地籍線,向海域至領海範圍間未登記之水域」(P2-5),「海岸法」草案對於海域範圍又有其他定義(P2-5),建議將「海域」範圍定義統一。 2. 平均海水面如以內政部 TWVD2001 高程基準來劃設,尚需辦理全臺灣沿岸地形圖測製,方能提供確認該位置之圖資。海洋測量為本局業務執掌(P5-1),惟經費與人力限制,至本(95)年度止,只辦理彰、雲、嘉等縣潮間帶地形測量工作,且尚在	1. 感謝委員寶貴建議,擬於報告書中統一「海域」範圍之定義。 2. 感謝委員寶貴建議,擬納入補充。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	進行中。 3. 本局 95 年度辦理「潮間帶基本地形圖資 GIS 資料整合處理試辦作業」進行潮間帶與近岸圖資需求調查（規劃 95 年 8 月辦理），未來相關資料可提供本案參考。 4. 有關 2.3 海域及未登錄土地現況分析之第 6 行（P2-7）「所知林務局所轄國有林班地約 153 萬公頃，其中 80%已登記，20%未登錄地主要是畸零公私有地，畸零公私有地因用地複雜，尚無進一步動作，未來將配合重測計劃陸續完成。…」，有關國有林班尚未測量登記之土地，大部份毗鄰已登記土地，內政部業已擬具「臺灣省國有林班地地籍測量及土地登記第 2 期修正計畫」報奉行政院核定同意辦理，規劃自 93 年度起至 98 年度止，以 6 年時程辦竣 52 萬餘多公頃，現正執行中。另行政院農業委員會林務局經管之保安林未登記土地，該局陸續籌措經費由地政機關擬具計畫辦理測量登記，本（95）年度目前正辦理臺中市 1402 號保安林面積 324 公頃，規劃自 95 年 8 月起以 3 年時程辦理彰化縣 1704 號保安林 1,940 公頃，另規劃自 95 年 10 月起以 1 年時程辦理高雄縣 2201 號保安林地面積 452 公頃。 5. 依地方制度法第 19 條第 1 項第 4 款明定「土地行政為縣（市）行政管理事項」，另「土地及建築改良物之測量及複丈，由直轄市或縣（市）政府地政事務所辦理」為地籍測量實施規則第 8 條所明定，依本局暫行組織規程，本局執掌業務包括「全國未登記土地測量之規劃、推動及測製事項」，惟依前揭規定相關地籍測量業務是直轄市或縣（市）政府職權，故有關未登記土地地籍測量業務，本局並非唯一執行機關（P5-1），建請將直轄市或縣（市）政府納入執行機關。 6. 6.1.2 建議第五點「土地測量局依據現行方式持續推動土地測量與登記。惟曠日費時（至少需 10 年，且預計經費 11 億），故…」（P6-3），建議修正「依目前未登記土地地籍測量作業方式持續推動土地測量與登記，因涉及人力、物力及經費，短期間無法完成測量登記，故…」。	3. 感謝委員寶貴建議，擬納入補充。 4. 感謝委員寶貴建議，擬納入補充。 5. 感謝委員寶貴建議，擬納入補充。 6. 感謝委員寶貴意見，已納入修訂報告書內容。
三	行政院農委會漁業署 1. 報告 3-6 與 3-7 頁提到禁漁期〈資料來源：行政院農委會林務局〉修正為行政院農委會漁業署。 2. 報告 3-10 頁，基礎資料遺漏養殖漁業區，將請本署業務單位提供予研究單位。 3. 海域測量單位是「浬」，報告中使用「公里」，是否需修正？	1. 感謝委員寶貴意見，已納入修訂報告書內容。 2. 感謝委員提供資料。 3. 感謝委員意見，研究團隊參考相關研究文獻，多以公制為度量單位，因此本研究亦統一使用公里。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
四	經濟部水利署 1. 河川地之未登錄地多因施設河川防洪構造物所產生，水利署已要求各河川局於堤防構造物施設完畢後，在一定的期限內主動報請國有財產局進行地籍測量，再納入國有地的範圍。每年度皆因應實際需要於河川地施設防洪構造物，因此會動態產生未登錄地，但皆要求盡速完成測量登記。	1. 感謝委員寶貴說明，擬納入補充。
五	交通部公路總局 1. 期中報告書 P1-1 略以：查全台灣地區約有 17% 未測量登記土地與 P2-1 台灣地區 15.9% 未辦理測量登記，數字似乎不符。	1. 感謝委員寶貴建議，因引用不同時期統計數據，致報告書內容產生不一致。為免混淆，已修訂採用一致之統一數據。
六	內政部地政司 1. 報告書 P2-6 頁：附表 2-1「中華民國第一批領海基線表」所列基點編號 T6「麟山鼻」地理座標緯度有誤（應為 25°17.70'），應依 88 年 2 月 10 日行政院台 88 內字第 06161 令公告之「中華民國第一批領海基線長」修正。 2. P4-3 頁：國有財產法「實」施細則→國有財產法「施」行細則 3. P4-8 頁：查我國海岸線至領海外界線的內水之管理，目前仍由各目的事業主管機關依相關辦法辦理，故報告書中所提「各目的事業管理範圍僅限於海岸，港口及河口地區」等語，請再斟酌。 4. P5-2 海域測量方式仍規劃採地籍測量、登記之作業，與期初本司所提 94 年 1 月 25 日內地司字第 0940000174 號函意旨即土地使用管制應與地籍管理分開處理，就目前海域使用情形暫無需地籍測量登記產權之意見未合，建請修正。 5. P4-5：土地法修文內容第 14 條文字請增列。 6. P5-2：圖 5-1 建請修正為內政部地政司地籍測量、土地登記作業流程。 7. P5-4：接「辦理土地發展程序如下：一、收件。二、計收規費。三、審查。四、公告。五、登錄。六、繕發書狀。七、異動整理。八、歸檔。」為土地登記規則中 53 條所明定，圖 5-4 土地登記相關流程請配合修正。 8. P5-4：未登記土地，同地籍管理，必須編號登記時，依照總登記程序應向該管登記機關申發土地所有權第一次登記。	1. 感謝委員寶貴說明，已納入修訂報告書內容。 2. 感謝委員審閱，已納入修訂報告書內容。 3. 感謝委員寶貴說明，擬調整報告書用詞。 4. 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。 5. 感謝委員建議，為避免報告書篇幅過於冗長，僅以摘錄方式列舉相關條文。 6. 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。 7. 感謝委員寶貴建議，遵照辦理。 8. 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。
七	財政部國有財產局 1. 本期中報告〈初稿〉P2-7、P4-2，「本局將於 95 年 6 月前研擬未登記土地測量登記作業計畫草案報行政院核定，預定分 10 年分區辦理…」，係援引本局 95 年 2 月 13 日新聞稿。另 P4-24 七、「未登記土地現階段處理方式：依據現行方式持續推動土地測量與登記，惟曠日費時〈至少需 10 年，且預計經費 11 億〉」，及 P6-3 五、「惟曠日費時〈至少需 10 年，且預計經費	1. 感謝委員寶貴說明，遵照辦理修訂報告書內容。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	11 億〉」係援引本局研擬之國有未登記土地地籍測量及土地登記十年計畫〈草案〉之資料。本局於 95 年 8 月 2 日召開「續商國有未登記地籍測量及土地登記十年計畫草案相關事宜會議」獲致結論，不推行十年計畫，另擬 3 年計畫草案辦理大面積未登記土地測量登記作業〈辦理時效自 96 年 1 月至 98 年 12 月止〉，因事實已有變更，期中報告〈初稿〉P2-7、P4-2、P4-24、P6-3 相關文件建議刪除。 2. 後附 95.5.26 期初簡報會議意見第 2 頁本局意見，為加……面積約「108」公頃，請修正為「118」公頃。	2. 感謝委員審閱，已修訂報告書內容。
八	營建署市鄉規劃局 1. 未來研擬本案土管規定草案時，請參考本署市鄉局刻正辦理「沿海保護計畫(一通)草案之經營管理計畫草案」內容，以利整合與一致。 2. 對未登記土地登記與否應提出具體建議方式，原則上因海域其無法定樁，應與陸地登記方法不同。 3. 近岸海域之管制原則上可採功能分區予以管制與管理。 4. 5 月 29 日「中部區域計劃第 2 次通盤檢討審查業務座談會議」決議〈四〉應納入。 5. 海洋政策白皮書 P37、1.發展海域功能區劃制度；P81 海洋保護區評選機制與管理體系，建立開發許可制，確保親水；P83 溼地〈填埋〉零損失；P99、5%目標值→99 年 10%，109 年→20%。P106 生態補償、海域功能區劃，建議納入報告書。	1. 感謝委員寶貴建議，惠請 貴局協助提供相關計畫內容，以期研究成果一致。 2. 感謝委員寶貴意見，擬於報告書中提出建議方案。 3. 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。 4. 感謝委員寶貴建議，惠請 貴局協助提供「中部區域計劃第 2 次通盤檢討審查業務座談會議」決議相關資料。 5. 感謝委員寶貴意見，擬納入參考。
九	資源及環境保護基金會陳董事長章鵬 1. 海岸線之定義，請再予以確定，究以何種依據為準？然後再量海岸線之長度，作為今後各機關海岸線標準數據。(註：海岸法草案所指 19 年期間中水位紀錄之平均值，是否與基隆港中等潮位相等，請再洽聯勤總部測量主管機構研定) 2. 圖 2-1，2-2，2-3 三圖之出處為何，其註釋易引起誤解，請再校核。 3. 簡報中 5 張地圖示範地區之模擬可看出未登記土地之分布，增進各機關對該地區之瞭解，甚有意義及有用，本人給予敬佩。	1. 感謝委員寶貴建議，擬研析相關資訊再予以確認海岸線之定義。 2. 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。 3. 感謝委員肯定研究團隊工作成果。
十	營建署綜合計畫組王組長安強 1. 簡報投影片 54 頁提及「未來依據海域資源調查成果，再劃設海域功能次分區」，請規劃團隊提出未來海域資源調查項目、內容、預估經費及優先順序等相關建議。 2. 簡報投影片 54 頁提及「…管理機關為管理之必要得就河川區域內未完成總登記之公有土地，以流域為單位，統一編定假編地號列冊登記…」是否可行，請地政單位進一步說明。	1. 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
11.	營建署綜合計畫組朱科長慶倫 - 有關「台灣省國有林班地地籍測量及土地登記計畫」第1期及第2期數位化資料取得方式，作業單位將於會後洽土地測量局了解，如有必要將簽報部長同意供本案免付費使用。 - 本案兩次工作會議應比照其初簡報會議各出〈列〉席單位發言要點處理方式，將意見處理情形對照表納入報告書。另本案所邀土地使用相關顧問所提意見為何？亦請補充處理情形對照表。	- 感謝委員協助。 - 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。
12.	經濟部礦務局(書面意見) 規畫書內容第2-26頁表2-4海域功能區劃之分區「3.礦業資源利用區」，建請修正為「礦業及土石資源開發利用區」，說明欄內則修正為「為探勘、開採礦產或土石資源需要畫定海域，包含油氣區和固體礦產或土石區等」。	感謝委員寶貴建議，擬納入參考修正。
	營建署綜合計畫組(書面意見) 2.3 海域及未登記土地現況分析： - 請將 P2-6 及 P2-7 相關分析資料以圖表方式呈現，以增加其可讀性。 - 計畫書 P2-6，2.3，現有內容係陸域未登記土地之相關資料，惟後續 2.3.1 台灣海岸線況、2.3.2 各單位管轄及公告保護區範圍，及 2.3.3 台灣海域使用現況，前後章節之關聯性並不明顯，特別是 2.3.1 及 2.3.2 與本案研究主題似無密切關係，請重新評估本章節內容之適切性。 - P2-4 小結，後續推動重點僅說明海域部分，對於陸域部分未登土地擬如何管理及探討，並無具體論述，請補充。 - 中部區域計畫第2次通盤檢討，有關未登記土地之使用管制，經本〈內政〉部相關單位協商，已進行重新調整修正，計畫書中有關引用其內容部分，如 P4-22、P4-23 等，請重新修正。 95 年 7 月 27 日、28 日行政院召開「台灣經濟永續發展會議」，並中議題三、財政金融改革之結論，共同意見，貳、公有土地利用效率及公義之平衡，二、改進國有土地經營規劃與決策機制，(二)未登記土地應在最短期間內完成測量登記。請評估納入計畫書，並蒐集相關目的事業主管機關之因應對策。 - 工作會議為契約書外，交換意見及調整工作內容之主要依據；本案如何配合 95 年 4 月 17 日及 95 年 7 月 7 日二次工作會議之結論辦理，請列表說明處理情形。 - P5-4，圖 5-4 土地登記相關流程之內容編排有誤，請更正。其它文字誤謬之處，會後另案提供。	- 感謝委員寶貴建議，將納入參考修訂。 - 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。 - 感謝委員寶貴意見，將納入參考修正。 - 感謝委員寶貴建議，擬研析相關資訊並於適時於果報告書中反應最新決議事項。 - 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。 - 感謝委員寶貴意見，謹遵辦理。

附錄三

期初報告委員意見及處理說明

我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃

期初報告委員意見及處理說明

95.05.26 期初簡報會議意見

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
一	資源及環境保護基金會陳董事長章鵬 1. 期初報告之內容，考慮周延，用力甚深，應給予肯定，同意接受，請依照原定進度，繼續進行。 2. 期初報告（初稿），P5-5，表 5.2~1-1，海域使用分區與次分區，其中有錯字（海岸工路）→海岸道路及鐵路）請修訂。工業局依據促進產業升級條例（可在 P4-2，表 4.1 補入）開發濱海（或離島）工業區、工業港．．予補正。又海堤、防潮堤、事業海墾、河口，以及海岸防堤營造計畫之硬體措施，如何劃入功能分區或次分區，無法明列。因此 P5-6 之規劃調查單位，請增列經濟部：包括工業局、水利署、國營會等。 3. 四大議題之討論，建議依據契約規定，營建署當初期規劃之要求等原則，儘量少增加工作量，使本委託案先順利進行。海域功能分區之專案研究，尚未核定是否予行，可不必討論。	1. 感謝委員指導與肯定。 2. 感謝委員寶貴意見，已修正並將納入文字及補充修正。 3. 感謝委員寶貴建議，將於後續工作會議中評估，原則上仍依契約規定執行本計畫以期落實計畫目標。
二	連榮寬委員 1. 表 4.1 法規案整表（P 4-2~4-4）有一些誤植（如將計畫列為法規...），遺漏不足（如都市計畫法省市施行細則...）之處，建請詳細再審視修正。 2. 第四章只探討非都市土地使用管制方面（4.2 節），至於相關法令（4.3 節）與其他法源競合部分等，均未論及都市計畫法及國家公園法等相關規定，因此國家風景區（如東北角海岸、大鵬灣...等），國家公園（如墾丁）有依都市計畫法，國家公園法規劃其海域的使用分區，故在本章宜有此方面之探討與說明。 3. P5-6 國家風景區管理處中屬海岸型的，目前除書中所列的東北角海岸、東部海岸、大鵬灣外，建議補列出澎湖、馬祖、北海岸及觀音山、雲嘉南濱海等幾處。 4. 在海域使用管制方面（P5-9），基於海峽兩岸關係的微妙，海域使用管制方法或罰則等方面的考量，是否將金、馬、東沙、南沙等離島與台澎之間作某些條件或方式的間隔，建議未來後續研究能有論述與看法。 5. 未登記土地方面的內容，似過於簡略，實無法提供意見，建議能增列此方面專業人員。另 P6-2 計畫組織及人員與 P8-1 計畫經費估算之人事費似不符（如協同主持人有二人，經費估算人事費只有一人），建請規劃單位及署業務單位依合約督導配合。 6. 本計畫內容繁雜，故可能有些規劃團隊在研討過程中尋法解決或希政府協助事項，建議未來在期中、末簡報時，計畫書提送時，就要有提議供討論，俾利研究及會議功能的提升。	1. 感謝委員寶貴建議，遵照辦理。 2. 感謝委員寶貴建議，將納入都市計畫法及國家公園法等相關規定，並進行海域使用分區方面之探討與說明。 3. 感謝委員寶貴建議，將納入補充。 4. 感謝委員寶貴建議，遵照辦理。 5. 感謝委員寶貴建議，將徵詢顧問意見及強化未登記土地方面的內容；有關計畫組織及人員與經費估算，原則上依內政部相關歸定辦理。 6. 感謝委員建議，於期中報告若有相關議題研討將強化背景說明以利研討。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
三	文建會(所屬國立文化資產保存研究中心組長李麗芳) 1. 贊成保育先於開發之構想，建議除本計畫中所提之古蹟外，也能注意到陸上及水下遺址及相關遺物的保存。文建會去年所修正通過的文資法，因對水下遺址及遺物之保存規範有所不足，目前正由文建會所屬之國立文化資產保存研究中心，正就水下文化資產保存法政議題，水下發掘技術及保存科學，水下遺址現地保存及再利用，以及人才培育等體規劃。 2. 國立文化資產保存研究中心五月中旬會同國內外專家至澎湖，就馬公港疏濬工程是否影響，水下文化資產保存等問題進行探勘及討論。目前預定先委託中研院就是否確有沉船，再研擬具體的發掘，保存及人才培育計畫。 3. 建議本計畫可與其他單位相關計畫多做連繫，有需要亦可邀集文化資產，尤其是水下考古方面專家提供建議，希望開發不影響到文化資產的保存。	1. 感謝委員寶貴建議，遵照辦理。 2. 感謝委員意見，若有研究探勘及討論成果，惠請提供計畫參考。 3. 感謝委員寶貴建議，遵照辦理。
四	林務局 1. 林務局所轄國有林班地約 153 萬公頃，其中 80%已登記，20%未登錄地主要是畸零公私有地，畸零公私有地因用地複雜，尚無進一步動作。未來將配合重測計畫陸續完成。 2. 針對國有林班地部分，目前局內編制 1500 名巡山員擔任國有林班地巡視管理工作，並非如報告中所言沒有管制。 3. 山坡地土地管制部分建議交由主管機關認定，至於山坡地若落於保安林內時，建議應直接納入國有地管制。 4. 海岸部分著重在保育，除基於國防安全需要及國家政策外，建議近海海岸儘量別納入土地使用範圍。	1. 感謝委員寶貴說明，將納入計畫說明。 2. 感謝委員寶貴說明，將納入計畫修正說明。 3. 4. 感謝委員寶貴建議，遵照辦理。 5. 感謝委員寶貴建議，將納入規劃劃設參考。
五	海巡署 1. 海巡署是針對海岸及海域地區的執法單位。目前有些崗哨所是落於未登記土地內，未來進行土地使用分區時，建議將其列為建築用地，以利使用。	1. 感謝委員寶貴建議，將納入參考。
六	國產局 1. 依據國有財產法規定：「未登記土地即為國有」，「未登記土地測量登記是地籍整理的一環，是屬於地政機關權轄之業務」，但在國有財產法第十九條規定：「尚未完成登記應屬國有之土地，除公用財產依前條規定辦理外，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構囑託該管直轄市、縣（市）地政機關辦理國有登記。」，因此國產局 94 年度起，與地政機關合辦雲林古坑、台中縣、高雄旗山三塊土地辦理測量登記。P5-6 在期中報告請做下列調整，應修正為「上述測量工作已在 94 年底辦理完成，測量筆數共 533 筆，測量面積共 88.4 公頃」。 2. 為加速未登記土地辦理測量登記，國產局與地政機關在 95 年度針對雲林古坑、高縣旗山溪土地辦理測量登記，面積約 118 公頃。 3. 國產局依行政院資產管理委員會會議決議，已研擬未登記土地測量登記十年計畫草案，預定於 6/5 辦理會商，確認後報請行政院核定。草案擬定時程為民國 96 年至 105 年，預定工作量	1. 感謝委員寶貴說明，惠請提供貴局若有相關未登記土地辦理測量登記規劃或成果以納入評估。 2. 感謝委員寶貴意見。 3. 感謝委員說明，惠請 貴局協助提供未登記土地測量登記十年計畫草案資料，以期於期末報告納入。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	27,100 公頃，預計經費需要 11 億多，規劃單位若需要上述資料，國產局將樂於提供。 4. 在期初報告中，針對未登記土地的範圍，在 P2-5、P3-7、P5-3 及 P5-6 中，針對台灣地區及未登記土地面積的敘述都不同，建議應統一。另外在 P4-2 彙整表中，其他項目中的「財政部國有財產辦事細則」及「國有非公用財產委託經營辦法」，與本計畫關係度不大，建議應移除。	4. 感謝委員寶貴建議，遵照辦理。
七	工業局 1. 在 P5-5 港口航運區中，目的事業主管機制僅列有港務局，目前工業局另有管轄麥寮、和平及觀塘等三個工業專用港，建議請納入。若有需要，工業局將提供工業港相關資料。	1. 感謝委員寶貴建議，遵照辦理，並惠請協助提供 貴局管轄工業港相關資料。
八	公路總局 1. 本局較關心的議題為管制方面之探討，不論是日後海岸公路因應交通業之需求而拓建或將來濱海地區開發所衍生之聯外道路新闢皆與本案之後法規面研討息息相關，建議規劃單位能在這一方面的配套措施多予思考。 2. P5-5：海岸「工」路請更正為海岸「公」路。	1. 感謝委員寶貴建議，將納入參考規劃研討。 2. 感謝委員寶貴意見，已修正。
九	航政司 1. 各港口每五年都會辦理一次整體規劃，提報行政院核定。若本案後續欲辦理離岸或併合工作規劃時，本司將提供相關資料供參考。	1. 感謝委員寶貴建議，若有各港整體規劃資料，惠請協助提供。
十	內政部地政司部分： 1. 有關本規劃案期初報告第二章表 2.1-1 中華民國第一批領海基點基線表中「龜頭岸」是直線基線，而「釣魚台列嶼」則是屬正常基線。且資料來源應修正為中華民國 88 年 2 月 10 日行政院台 88 內字第 06161 號令公告之中華民國第一批領海基線表。 2. 有關中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法，這兩部海域法，本司正研擬修正中，未來將把領海及內水皆納入管理，以因應未來中華民國領海及內水開發案之審議需求。 3. 查未登記土地辦理測量、登記係依地籍測量實施規則、土地登記規則辦理，本計畫研究流程、法規面探索下所列「未登記土地管理辦法」，係擬補現行規定之不足或另訂新法規範？其功能及法律位階為何，請說明。 4. 簡報陸、具體建議及模擬繪圖一、海域及未登記土地登記原則所列流程與現行規定不符，建請修正。 5. 相關法規所列：「金門馬祖東沙南沙地區未登記土地總登記委員會組織規程」與「金門馬祖東沙南沙地區土地歸還或取得所有權登記辦法」係依據「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」之規定而訂定，與本研究案尚無關連，建請刪除。 6. 有關海域地區可否辦理測量、登記作業乙節，再次重申本司 94 年 1 月 25 日內地司字第 0940000174 號函略以，海域部分之土地使用管制，宜與陸地採不同之使用管制方式，因廣大海域中產權經界不易管理，又該地區全屬國有土地，就目前海域	1. 感謝委員寶貴建議，已修正。 2. 感謝委員寶貴意見，兩部海域法貴司若有研修正相關成果資料，惠請協助提供參考納入說明。 3. 感謝委員寶貴建議，未登記土地辦理測量、登記仍依地籍測量實施規則、土地登記規則辦理，將調整計畫流程內容避免誤解。 4. 感謝委員寶貴建議，將調整計畫流程內容避免誤解。 5. 感謝委員寶貴建議，已刪除修正。 6. 感謝委員寶貴建議，將納入參考。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	使用情形，暫無需要辦理地籍測量登記產權，其土地使用管制應與地籍管理分開處理，即於該區域行使公權力應不受地籍產權是否登記影響。 7. 有關本規劃案第四章「法規面-海域及未登記土地使用管制建議及具體作法」表 4.1「海域使用及未登記土地管理相關現行法規彙整表」僅列出法規名稱，究竟那些條文與海域及未登記土地使用管制相關，建議進一步補充說明。 8. 簡報第 3 頁「土地未測量登記前—>地政機關無法管制」乙節，本司再次重申，依區域計畫法第 15 條第 1 項規定，區域計畫公告實施後，直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地後實施管制。又依本部 87 年 12 月 18 日內地字第 8713482 號函釋略以，未登記土地既未有地籍資料，自無使用地類別之編定，應無違反區域計畫法有關土地使用管制規定之適用；惟是否違反其他法令之規定，應由其他法令之主管機關認定並處理。因此，未登記土地在未辦理測量、登記前，得依森林法、水土保持法、國有財產法等相關規定加強管理，尚非無法管制。 9. 本規劃案圖 2.4-1 流程圖，有關海域及海岸地區於收集彙整近岸海域重要環境資料後，如何辦理使用地編定？另法規面探索部分，是否應先「推動策略擬定」後再進行「相關法令配套研擬」較為合理？ 10. 簡報第 39 頁「現行之非都市土地開發審議規範所劃定之 10 種分區．．．」乙節，有關非都市土地 10 種使用分區之劃定，係規範於區域計畫法施行細則，而非規定於非都市土地開發審議作業規範。又「本研究深入探討海域功能特性．．．作為未來增修（訂）非都市土地使用管制規則之參考依據。」乙節，有關擬將海域部分納入區域計畫後，尚須修訂區域計畫法及區域計畫法施行細則，非僅修（訂）非都市土地使用管制規則（參簡報第 20 頁）。 11. 簡報第 54 頁「未登記土地位於山坡地範圍者，除國家公園區外，屬於森林區、山坡地保育區或風景區者適用林業用地之管制。」乙節，依區域計畫法第 15 條規定，非都市土地係依土地分區使用計畫劃定分區並編定各種使用地後始據以實施管制。又「非都市土地使用管制規則」第 7 條係指已登記但尚未依山坡地保育利用條例查定土地可利用限度之山坡地暫未編定用地。因此，本司再次重申，未登記土地應先劃定使用分區後，再依查定結果編定為適當使用地，尚不宜直接適用林業用地之管制。	7. 感謝委員寶貴建議，若有必要將補充於說明附錄或重點於文中說明。 8. 感謝委員寶貴建議，將納入參考說明中闡述 貴司意見。 9. 感謝委員寶貴建議，使用地編定仍依地政司現行方式辦理；法規部份已修正流程圖示，避免誤解。 10. 感謝委員寶貴建議，將納入參考修正。 11. 感謝委員寶貴建議，有關未登記土地應先劃定使用分區後，再依查定結果編定為適當使用地，尚不宜直接適用林業用地之管制，將與相關主管機關研商後納入劃設原則補充說明。
11.	內政部土地測量局部分 1. 本案期初報告（初稿）3.2.2 海岸地區與海域範圍「...土地測量局海洋測量課已進行沿岸地形測量，目的除探測近岸海底地形外，亦掌握海岸線之範圍與變化。該圖資可供本計畫作為海岸地區範圍之確定。...」，本局目前正辦理彰雲嘉等縣市潮間帶地形測繪，相關計畫尚未結案，另地政司辦理海域基本圖測	1. 感謝委員寶貴意見，若有最新相關量測成果，惠請協助提供本計畫參考。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	繪，惟對台灣本島海岸而言，仍屬小區域之範圍，該圖資屬基本圖性質，對於能否供該計畫 3-6 頁、四、資料蒐集內各分類恐仍有所不足，是以若做為海岸地區範圍之確定尚需研究討論。 2. 有關臺灣地區尚未測量登記之未登記土地，其中屬國有林班地土地業經內政部擬具「臺灣省國有林班地地籍測量及土地登記第 2 期修正計畫」報奉行政院核定同意辦理，規劃自 93 年度起至 98 年度止，以 6 年時程辦竣 52 萬餘多公頃，現正執行中。 3. 至於屬財政部國有財產局經管之國有未登記土地，該局現正與本局擬具「95 年度國有未登記土地地籍測量及土地登記計畫」報奉內政部同意辦理，規劃辦理雲林縣古坑鄉 1801 號水源涵養保安林解除 93 公頃及高雄縣旗山溪河川區域線外 25 公頃（合計 118 公頃），並擬另規劃 10 年計畫繼續辦理。 4. 另行政院農業委員會林務局經管之保安林未登記土地，該局陸續籌措經費由地政機關擬具計畫辦理測量登記。	2. 感謝委員寶貴意見，惠請協助提供「臺灣省國有林班地地籍測量及土地登記第 2 期修正計畫」或其它相關計畫內容，以便納入期末報告說明補充。 3. 感謝委員寶貴意見。 4. 感謝委員寶貴意見。
12.	國防部 1. 禁線水域是依據兩岸人民關係條例第九條辦理公告，其管制對象是大陸人士及船舶，與海域範圍管制不同。國防部所定義的禁制線是針對大陸人士部分，與此應有所區隔。 2. 海域測量與陸域測量並不相同，未來若有相關海域測量成果，建請提供國防部作為參考。	1. 感謝委員寶貴建議，將納入參考修正。 2. 感謝委員寶貴建議，本計畫並不進行海域測量，若有收集海域測量資料，將依規定提供參考。

附錄四

評選會議委員意見及處理說明

我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃

評選會議委員意見及處理說明

評選委員意見

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
1	王鑫委員 (一) 本案辦理方向應著重營建署實務上需要,除了現行區域計畫之外,並<u>適度參考納入國土計畫法草案及海岸法草案等研擬中法案立法精神</u>。 (二) 本案為先期計畫,應針對後續繼續進行規劃研究事項提出具體建議。	(一) 感謝委員寶貴建議,遵照辦理。 (二) 感謝委員寶貴建議,將納入 5.5 節後續推動策略與具體建議。
2	連容寬委員 (一) 本案規劃範圍應符合營建署委託辦理之原意。 (二) 參與人員經歷較缺乏具<u>陸域部分專長及背景</u>,如森林法、國有財產法、地政等。另服務建議書中計畫組織暫列之顧問,如經洽無法參與本案,應提出專長背景類同替換人選並經營建署同意。 (三) 本案成果圖及相關數位化資料,應考量如何檢測其正確性。 (四) 服務建議書及簡報資料較著重海域部分,對於陸域之未登記土地相關內容較為薄弱,應予以加強。	(一) 本案規劃範圍於工作會議已有協商研討,將於期初簡報時供討論確認。 (二) 感謝委員寶貴建議,相關法規諮詢將尋求顧問群協助。 (三) 針對既有的成果圖檢核將會參考期初報告 3-3 節:六、圖資品質檢核,七、圖資精度整合的工作構想,從資料提供單位蒐集成果圖的詮釋資料(MetaData),彙整前先行瞭解各項圖資品質差異,建立圖資標準化檢核機制,提升未來建立圖形及屬性資料庫一致性。 (四) 感謝委員寶貴建議,遵照辦理。
3	王安強委員 (一) 本案因辦理經費及時間有限,無法建置一手資料,以二手資料之蒐集彙整為主,惟應針對營建署後續辦理區域計畫二通或推動海岸法所需海岸保護及海岸防護相關環境資料,需建置一手資料的項目、主管機關及經費提出建議。 (二) 有關簡報提及國土計畫法之三大功能分區可增列「<u>海域區</u>」為四大功能分區,因「<u>海域區</u>」較接近「<u>地理分區</u>」,與「<u>功能分區</u>」性質上有差異,是否妥適,未來可再進一步討論。 (三) 有關未登記土地落實於土地使用管制之法制化機制,請針對地政單位落實登載土地登記簿之後續流程一併提出建議,並請估計人力及經費需求。	(一) 感謝委員寶貴建議,將納入 5.5 節後續推動策略與具體建議。 (二) 遵照辦理。 (三) 感謝委員寶貴建議,將與地政及主辦單位研商後,提出適當建議方案。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
4	陳章鵬委員 (一) 因各主管機關建置資料規格和精度不同，本先期規劃案應以整合各機關資料，並說明資料驗證方式，以建構完整標準作業程序。 (二) 陸域部分之未登記土地，河川部分的論述偏低請補充，並宜針對河口與溼地部分加強研究。 (三) 本案規劃範圍太廣，不易操作，建議本次先做本島，離島部分留待後續計畫再做。 (四) 簡報資料第 4 頁海域海岸經營，宜修正為保育應優先於開發。 (五) 營建署委託財團法人海洋台灣文教基金會辦理之「整體海岸管理計畫及其配套措施之研擬」及委託海洋大學近海防災科技研究中心辦理之「海埔地及海域開發審議機制之探討」兩委託研究尚未結案，本案如欲引用現階段研究成果，應另案取得同意使用證明，以符合相關契約與法令規定。 (六) 服務建議書及簡報資料使用之專有名詞例如「河川新生地」、「河川地」等，並非土地使用分區正式名詞，請依「河川管理辦法」使用之名詞修正，整體文字內容並應加強錯漏字校對。 (七) 服務建議書中缺乏與相關權責單位，如測量（內政部土地測量局）、海底管線（經濟部、交通部、環保署）等之橫向聯繫機制，請補充。 (八) 因營建署和廠商應屬於橫向之甲、乙方關係，非上下關係，請檢討修正服務建議書及簡報資料中之「計畫組織架構」相關配置。	(一) 感謝委員寶貴建議，針對既有的成果圖檢核將會參考期初報告 3-3 節：六、圖資品質檢核，七、圖資精度整合的工作構想，從資料提供單位蒐集成果圖的詮釋資料(MetaData)，彙整前先行瞭解各項圖資品質差異，建立圖資標準化檢核機制，提升未來建立圖形及屬性資料庫一致性。 (二) 感謝委員寶貴建議，將納入計劃參考。 (三) 感謝委員寶貴建議，本案規劃範圍於工作會議已有協商研討，將於期初簡報時供討論確認。 (四) 遵照辦理。 (五) 感謝委員寶貴建議，針對簡連貴教授、邱文彥教授進行中計畫內容引用的合法性確認，將於簽約後依 貴署行政程序辦理。 (六) 遵照辦理。 (七) 遵照辦理，將與主辦單位研商，以落實相關政府主管單位之橫向聯繫機制。 (八) 感謝委員意見，已針對期初報告「圖 6.2-1 計畫組織架構」(p.6-2)完成修正。
5	唐明健委員 (一) 部分位於海岸之未登記土地（如海埔新生地）已有區域計畫分區，建議海岸地區土地使用依陸域方式實施管制，不納入海域範圍。 (二) 本案建議針對未來國土計畫法草案（三大功能分區）及現行區域計畫（10 大分區 18 種用地）兩種架構下之操作方式分別提出建議。	(一) 感謝委員寶貴建議，將納入計劃參考。 (二) 感謝委員寶貴建議，將納入計劃參考。

附錄五

歷次工作會議紀錄

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第一次工作會議紀錄

紀錄人：馮漢夙

會議時間	中華民國 95 年 4 月 17 日(一)下午三時
會議地點	營建署市鄉局七樓會議室
出席人員	一、營建署長官及承辦人員：陳繼鳴副組長、朱慶倫科長、廖文弘、張景青、朱偉廷 二、規劃團隊：簡連貴教授、許硯蓀副秘、張志新博士、馮宗盛、馮漢夙
1. 簽約日期以回溯議價日民國 95 年 3 月 22 日起算。 2. 本週五(4/21)署內將至土地測量局針對未登記土地等議題進行討論，順邀工作團隊派員與會。 3. 本計畫範圍仍以契約書工作範圍為主，針對金馬地區以民國 93 年國防部公告範圍為準，並建議於期初簡報時提出討論。 4. 未登記土地大致可分為山坡地、非山坡地(例如：河川地)及海域等三個部分進行討論。 5. 在未登記土地(山坡地)的調查統計部分，蒐集方案一：徵求土地測量局、地政司等地籍管理單位的地籍圖資。經本週五訪談確認後，若無法從土地測量局取得相關資料，可朝蒐集方案二：徵求林務局的國有林班地地籍資料及水保局的山坡地監測資料方向去思考。 6. 在未登記土地的蒐集數化部分，陸域平地地區原則以 1/5,000 比例尺、高山地區如無 1/5000 比例尺，以 1/10,000 比例尺進行蒐集，海域地區則以 1/50,000 比例尺進行蒐集。 7. 有關未登記土地使用分區，建議從未登記土地的蒐集成果中，選擇一處示範區進行分類及繪製成果圖。 8. 有關海域區的劃定，傳統以登記的外圍線以外通稱為海域的分類方式是否合適可進一步討論 (例如.部分未劃定的沙灘被歸類為海域；部分計劃區域被侵蝕後只剩海水仍歸類為陸域)。 9. 後續工作將依照工作時程辦理，進行中遭遇的重要問題將於工作會議中討論。 10. 有關工作會議的召開將配合署內時程辦理，原則上每月第三週週一下午舉行。若當月有正式會議(期初、期中及期末簡報)，則取消當月工作會議。95 年 5 月份工作會議因當月舉行期初簡報故取消。 11. 下次內部會議預定於 95 年 4 月 26 日(三)pm6:30 於中華顧問地理資訊部會議室舉行。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第二次內部會議紀錄

紀錄人：馮漢夙

會議時間	中華民國 95 年 4 月 26 日(三)下午六時三十分
會議地點	中華顧問地理資訊部會議室
1. 準備「會議簽到表」，於每次會議召開前填寫，以備日後存查。 2. 將評審委員意見及回覆增列於期初報告附件中，以資備查。 3. 有關規劃範圍確認，在期初簡報時建議以議題方式，詳列多項方案供選擇。 4. 有關未登記土地統計結果的取得方案，建議在期中簡報中提出。 5. 預定於期中階段擬定示範區。 6. 初步建議由宗盛負責期初簡報工作。 7. 期初簡報日期預定日期為五月中旬，故下次內部會議預定為 5/10(三)18:30，若期初簡報日期往後延，則內部會議時間順延至 5/17(三)18:30。 8. 下次會議時，除提供期初簡報修正內容外，建議針對基本資料調查方法、重要環境資源的蒐集、審議規範等方向進行討論。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第三次內部會議紀錄

紀錄人：馮漢夙

會議時間	中華民國 95 年 5 月 17 日(三)下午六時三十分
會議地點	中華顧問地理資訊部會議室
- 有關期初簡報內容，建議加入「議題討論」項目，以利在會議中聚焦。初步擬定議題有四，分別是：「規劃工作範圍」、「未登記土地資料來源」、「數化資料檢核機制探討」及「海域分區劃設」。 - 期初簡報應著重委員意見的處理情形，建議將「委員意見回覆」章節請提前至第二章。 - 有關「第 5-5 節：後續推重策略建議」請宗盛補充。 - 本次會議已完成期末簡報架構確認，除「委員意見回覆」章節前提外，另將議題討論安排至第六章，以利委員討論。 - 後續工作事項：建議在期初簡報後安排與顧問進行討論。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第二次工作會議紀錄

紀錄人：林志錚

會議時間	中華民國 95 年 7 月 7 日(一)下午 14:30~16:00
會議地點	營建署市鄉局七樓會議室
出席人員	營建署長官及承辦人員：朱慶倫科長、廖文弘、張景青、朱偉廷 規劃團隊：簡連貴教授、許硯蓀副秘、楊萬蓉組長、張志新博士、馮宗盛、李信志、林志錚、林伯勳
1. 期初報告部份仍似服務建議書用語，請於期中報告中修訂。 2. 基於時程、經費及工作規模考量，不宜對各縣市逐一詳為蒐集本計畫所需圖資，應先以營建署提供之地籍圖配合行政區界，作消去法以初步明確標示未登地內容範圍。 3. 可先參考土測局之”地籍測量成果概況”影像圖，製作較精確之未登地示意圖，逐步由粗而細研製後，再請各相關單位作協商討論或確認。 4. 未登記土地示意圖呈現後，可由其海拔高度及區位大致研判其權責機關而進行洽商（如中海拔區可能屬林務局；中低海拔區可能屬水利署等）。 5. 後續應以某一縣市（最好兼具山脈、河川等地形）為示範區，提供未登地建置及使用分區之標準作業程序。 6. 海域若欲以縣市行政區劃定管轄，將窒礙難行，此可於期中簡報中再予說明。 7. 本次會議資料第 6 頁，國土計畫法應改為國土計畫法；森林登記規則應改為土地登記規則；山坡地保育條例應改為山坡地保育利用條例，另請考量將國家公園法、森林法及原住民法等相關法規納為研討對象。 8. 本次會議資料第 12 頁，有關海域使用管制及罰則之擬定，請針對”既有”及”草擬中”之相關法規（如海岸法、國土復育條例...），其具罰則部分予以整理分析，並送請邱文彥教授檢閱。 9. 期中報告將如期函送，先送兩份，於正式期中簡報前（預定 8 月初）再隨會議通知提送正式資料，並依會議內容邀請應出席討論之機關，以利進行協商討論。 10. 下次內部會議預定於 95 年 7 月 12 日(三) pm6:30 於中華顧問地理資訊部會議室舉行。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第四次內部會議紀錄

會議時間	中華民國 95 年 7 月 12 日(三)下午六時三十分
會議地點	中華顧問地理資訊部會議室
議題討論 期中報告章節及欲補充或修訂項目 (一)第一章 緒論 1. 1.4 節補充工作事記要，除標題綱要外，應增加文字內涵。 2. 將歷次會議紀錄做為附錄。 3. 請志新將 2-4 節流程修訂並移入 1.2 節中 4. 後續工作重點需列入說明。 (二)第二章 未登記土地範疇與界定 本章請簡連貴教授親自修訂。 (三)第三章 基礎資料調查及蒐集 1.請中華顧問增加引言並修改本章架構及內容 (四)第四章 海域及未登記土地使用管制建議及具體作法 1.請將本章法規面三字刪除。 2.原表 4.1 法規資料列表移為附錄。 3.地政司 土地登記作業流程移作第五章(宗盛) (五)第五章 具體建議及模擬繪圖 1.請將保護區細節列為附錄。 2. 5.3.1 國內各單位海域轄範圍及未登記及未登記土地範圍之現況收集移至第二章。 3. 5.3.2 海域及未登記土地劃設原則移至第四章。 4. 根據目前收集的資料做示範並提出罰則。 (六)各章需作小結以利最後”結論與建議”作總結說明。 (七)請各分組參考期初審查意見，修正於期中報告中。 六、請中華顧問於 7 月 14 日備函先送 2 份期中報告初稿至營建署，另於 7 月 21 日將補充修訂後之資料再補送營建署。 <u>下次會議時間：95 年 7 月 26 日(三)晚上 6 時 30 分</u>	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第五次內部會議紀錄

會議時間	中華民國 95 年 7 月 26 日(三)下午六時三十分
會議地點	中華顧問地理資訊部會議室
一、議題討論 (一)期中報告內容討論 1.期中報告內容請各章節參考期初簡報審查委員等意見納入。 2.資料蒐集待突破之課題-可函國有財產局、林務局等提供資料。 3.罰責訂定探討可收集目前碩博士論文相關內容 4.將歷次工作會議紀錄加入附錄三。 5.請中華顧問針對第三章補充小結內容。 6.第四章法規面文中有關第四章或第五章內容請註明資料出處 7.第六章節可反應執行本案之難度與重點，並將後續執行重點補充說明。 8.請各分項針對今日期中報告討論內容進行最後修正。 (二)期中簡報修訂 請各章節負責之研究同仁將修訂後之簡報版本於 8 月 3 日早上 8 時前 mail 至中華顧問彙整（林伯勳工程師）。 三、下次內部會議時間預訂 95 年 8 月 4 日(五)下午 5 時於中華顧問地理資訊會議室舉行。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第六次內部會議紀錄

會議時間	中華民國 95 年 8 月 4 日(五)下午五時
會議地點	中華顧問地理資訊部會議室
出席人員	簡連貴教授、許硯蓀副秘、林志錚組長、張志新博士、楊萬蓉組長、馮宗盛、許智翔、林伯勳
一、議題討論 期中簡報內容討論 略... 二、請各分項負責人依本次會議討論決議修訂簡報內容，並於 8/7 中午前 email 至中華顧問彙整送印（林伯勳工程師）。 三、期中簡報訂 95 年 8 月 8 日(二)下午 14:30 於營建署舉行，請中華顧問備妥簡報書面資料及單槍投影機。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第七次內部會議紀錄

會議時間	中華民國 95 年 9 月 6 日(三)下午六時正
會議地點	中華顧問地理資訊部會議室
出席人員	簡連貴教授、許硯蓀副秘書長、楊萬蓉組長、張志新博士、林伯勳工程師、許智翔工程師
議題討論 1.請各章節負責同仁依據 95 年 8 月 8 日期中簡報審查會議，參酌評審委員意見予以修正報告內容。 2.建請營建署提供中部區域計畫第二次通盤檢討資料，以利重新調整修正內容。 3.期中報告 P5-4 土地登記流程圖，請配合土地發展程序予以修正。 4.敬請各章節負責同仁將 95.4.17 及 95.7.7 二次工作會議內容，比照期初簡報處理方式，列表說明辦理情形，並將顧問之期初、期中審查意見納入。 5.營建署訂於 95 年 9 月 15 日（星期五）下午 2 時 30 分時召開第三次工作會議，本次會議討論重點： (1) 依據 95.4.17 及 95.7.7 二次工作會議內容辦理情形是否需要調整。 (2) 土地測量局提供相關資料是否足夠因應後續辦理。 (3) 未登地圖冊樣張內容。 6.本案下次內部工作會議時間擬於 9 月 15 日第三次工作會議結束後接續召開，請同仁規劃期末報告章節內容大綱等進行討論。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第三次工作會議紀錄

紀錄人：林伯勳

會議時間	中華民國 95 年 9 月 15 日(五)下午 14:30~16:00
會議地點	營建署市鄉局七樓會議室
出席人員	三、營建署長官及承辦人員：朱慶倫科長、廖文弘、張景青、朱偉廷 四、規劃團隊：簡連貴教授、許硯蓀副秘、楊萬蓉組長、張志新博士、馮宗盛、李信志、林伯勳、許智翔
6. 規畫團隊已由土測局提供之全台地段圖為基礎，結合 1/25000 經建版地形圖與林務局事業區範圍圖套繪出全台未登地範圍圖，並以縣市為單位輸出 A3 Size 成果圖，可供營建署未來提供各縣市掌握未登記範圍與區位所在之用。 7. 未登地成果圖應加註圖名 Tilte，例如「XX 縣未登記土地範圍圖」以清楚標示成圖內容，另建議於成圖空白處附加分析或統計結果，例如位於非都範圍之面積百分比等，以增加圖資傳達之訊息。 8. 全台地段圖未包括澎湖等離島部分，可以文字說明的方式代替出圖。 9. 建議將未登地範圍與非都市分區圖進行套疊，並統計出落於山坡地、河川、海岸與林班地等分區之百分比。 10. 如可搭配等高線或 DTM 資料，則可分析出未登地分布於高海拔(1500 公尺以上)、中海拔(500 公尺~1500 公尺)與低海拔(500 公尺)山區之比例。 11. 依據合約規定，10 月 15 日前應發函送交期末報告，請規劃單位掌握時程。 12. 下次內部會議預定於 95 年 9 月 27 日(三) pm6:30 於中華顧問地理資訊部會議室舉行。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第八次內部會議紀錄

會議時間	中華民國 95 年 9 月 27 日(三)下午六時三十分正
會議地點	中華顧問地理資訊部會議室
出席人員	簡連貴教授、邱文彥教授、李信志組長、張志新博士、林伯勳工程師、許智翔工程師、楊萬蓉組長
議題討論：確認期末報告之章節 1.依照營建署報告撰寫慣例，報告首頁應增加-摘要。 2.第二章請許副祕書長參照期中、期初會議委員意見修訂計畫範圍。高程起算建議採用平均最低低潮位。 3.請參考諮詢顧問期初審查及期中審查意見內容，並納入期末報告內。 4.請各分項檢視其中報告委員意見並確實於期末報告章節中具體回應。 5.期末報告之章節目錄，請伯勳修正後 mail 研究同仁，請同仁依據各自負責之章節內容修正補充。 6.請伯勳聯繫景青取得「中部區域計畫第 2 次通盤檢討」相關資料供志新撰寫期末報告。 7.請伯勳檢視合約內容，避免遺漏應完成之工作項目。 8.依合約規定應於於 10 月 15 日備函送交二份期末報告初稿給營建署，請各分項負責人於 10 月 12 日前將初步撰稿內容提供伯勳做最後彙整，並將本次修正章節提到下次工作會議說明。 9.下次工作會議討論，以先期規劃為重點，並請依前次工作會議營建署建議輸出未登地展示圖，會議時間視 10 月 15 日後與營建署確認後再議定。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第九次內部會議紀錄

紀錄人：楊萬蓉

會議時間	中華民國 95 年 10 月 25 日(三)下午六時三十分正
會議地點	海洋及水下技術協會 會議室
出席人員	簡連貴教授、許硯蓀副祕書長、李信志組長、張志新博士、林伯勳工程師、許智翔工程師、馮宗盛研究員、楊萬蓉組長
期末報告內容討論 1.本案諮詢顧問提出之建議,請各章節負責同仁將相關建議納入期末報告內。 2.第二章 小結可再強化論述，另 2.2.1 及 2.2.2 可合併為-陸域。 3.第二章 圖 2-1 沿岸域之區分與名稱圖 原稿提供中華顧問協助繪製。 4.營建署有關最新的沿海保護區第一次通盤檢討資料，請宗盛適時補充於第二章內容。 5.海岸法之罰則，請宗盛參考海岸法草案第五章內容，同時將中國大陸罰則內容以表格方式呈現。 6.第六章關於額外圖資是否牽涉版權所屬的部份，建議在小結強化補充說明。 7.第七章後續推動重點請移至第五章內容，並建議提供其他示範區爭取示範計畫，以及先期規劃後續所應推動的工作為何？ 8.期末報告英文摘要部份，俟結案時再提送書面至營建署。 9.各章節所引用之參考資料，建議放在期末報告末頁（參考文獻）。 10.請各章節將修訂後的期末報告資料於 10 月 30 日下班前 mail 至伯勳彙整，與營建署確認 11 月 1 日交期末報告 40 份。 11.簡報資料請伯勳於 11 月 7 日早上 mail 至簡教授。 12.因應 11 月 14 日營建署召開期末報告審查會議，研究團隊將訂於 11 月 8 日或 11 月 10 日上午召開顧問諮詢及工作討論會議（請伯勳議訂時間），會後接續討論期末簡報。	

「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」

第十次內部會議紀錄

紀錄人： 楊萬蓉

會議時間	中華民國 95 年 11 月 28 日(二)下午六時三十分正
會議地點	中華顧問地理資訊部 會議室
出席人員	簡連貴教授、許硯蓀副祕書長、李信志組長、張志新博士、林伯勳工程師、許智翔工程師、楊萬蓉組長
委員意見審查討論 1.請各分項負責同仁依據會議討論後之內容加以修正。 2.請伯勳統一將各分項資料檔 mail 至各分項負責同仁，並請各分項負責同仁於 95 年 12 月 7 日（星期四）中午前將修正後之檔案 mail 至伯勳處彙整。 3.另請伯勳將各分項資料彙整後，於 95 年 12 月 8 日 mail 完整資料檔給簡教授作最後確認再行印製。 4.預訂 95 年 12 月 11 日交營建署期末報告 100 本及 200 片光碟（詳細份數再與景清確認），俾利於 12 月 15 日前辦理結案驗收。 5.請伯勳擬 300 字本研究報告英文摘要，請智翔協助處理。	

附錄六

諮詢顧問意見

我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃

顧問徵詢意見及處理說明

期中報告顧問徵詢意見

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
一	政治大學地政學系賴宗裕教授 - 建議研究單位依海域及未登記土地所在區位，分區劃設及用地編定之不同，研擬土地使用管制機制。 - 本案要建構未登記土地之土地使用管制機制之法制化，是否意指目前無法可管？因此，如表 1-3 流程圖要研擬未登記土地管理方式？但事實目前應有法可循，是否現況法律不足或管理不佳？或有何問題？應有所分析探討及釐清。 - 海域及未登記土地皆屬國有，其進行土地使用管制之必要性為何？在海域會有哪一些土地使用類型需加強管制？ - 有關劃設原則部份，pp.4-21~4-23 這些所謂原則僅依相關規定條例，建議可補充劃設理念之說明，亦可增加依何種特性劃設？劃設後在海域及未登記土地會形成多少分區？各分區會有哪些用地編定？應可製表呈現之。 - p.5-26 指出，本案將有土地使用計畫並選定台中縣為示範區，在此提醒研究單位在進行此項工作前，宜先確立分區劃設原則，並決定海域及未登記土地可使用之類型，併同土地使用管制策略之提出。 - 本案之後續研究，建議應與地政相關單位進行多次訪談，較能了解相關法令規定及目前實際地政業務執行情形，以利本案之研究成果。	- 感謝寶貴意見，已於期末報告第四章闡述。 - 擬與委辦單位討論後納入。 - 感謝寶貴意見，擬與委辦單位釐清疑義後加以說明。 - 感謝寶貴意見，將納入參考修訂。 - 感謝提醒，因台中縣行政區具備海岸及山地等豐富地形變化，足具代表性，擬於報告書中針對未登地使用類型詳加說明分析。 - 謝委員寶貴意見，已將意見納入本案工作重點。
二	財團法人台灣不動產資訊中心華昌宜 教授 - 關於海域及未登記土地之各類資料搜集已多，尚未整合，使得撰寫與編輯顯得零亂，想來會在期中後整理改善。 - 題目似顯示本案研究重點應在「土地使用先期規劃」，此八字之內涵未見界定。目前工作成果也似未觸及，不知委託單位之期望為何，應速加以澄清，否則會計驗收單位或可解釋本案之主要工作應在 - 將海域之目前使用現況（圖 2-7）進一步轉為地區功能之規劃作業。 - 將陸上未登記之土地作屬性預估分析，以作為未來納入國土計畫之功能。 - 現行之區域計畫內之土地使用編定之基礎。 - 本案應開宗明義述明依國土計畫法及土地法得包括海域，否則易引起對題目之誤解。 - 第五章中未見到對土地使用之建議。 - 對國外及大陸之制度介紹散見各章節，可集中一處詳介。第二	- 感謝寶貴意見，擬於期末報告中改進。 - 感謝寶貴意見，將與委辦單位釐清工作重點。 - 感謝寶貴意見，將納入參考修訂。 - 感謝寶貴意見，擬納入參考。 - 感謝寶貴意見，擬納入參考。 - 感謝寶貴意見。 - 感謝寶貴意見，擬於期末報告改進。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	章之 2.2.3 一節中羅列美、日、台的一些界定，並無比較，看後仍然不解。	8. 感謝寶貴意見，國外法規比較已納入報告第五章
三	文化大學 楊重信 教授 - 建議於本研究中明確釐清：陸域、海域、海岸地區、濱海陸地、近岸海域之範圍及其面積。 - 本研究重要環境資料庫之建置，依合約是以「近岸海域」為主，但由環境規劃之觀點而言，海岸地區是一個環境敏感之地區，其環境規劃或功能分區之劃分，必需由海岸地區整體規劃之觀點為之；因此，建議除近岸海域之環境資源外，其相關聯「濱海陸地」之環境資源亦需納入，或加以整合。 - 陸域未登記土地係指陸域未完成測量登記之土地，其區位與範圍根據已登記土地之地籍圖資應足以確定；換言之，根據已登記土地之地籍圖資整合成「已登記土地範圍圖」後，陸域未登記土地區位及範圍圖即可確定。陸域未登記土地，其產權除應登記為地方政府所有者如：廢道、廢渠與廢堤等外，應全部登記為中華民國所有。就產權管理而言，屬於國有部分之土地於範圍確定後應可直接納入「國有產帳管理」；就土地使用管理而言，各目的事業主管機關之管理範圍、以及土地使用分區範圍之界定，於國有土地內似乎不需要精準劃定；因此，陸域未登記土地區除有特殊情況者外，似乎不需要勞民傷財從事地籍測量。建議主管機關重新評估全面辦理未登記土地測量作業之必要性，以及研究依據「已登記土地範圍圖資」所界定之未登記土地區位與範圍，辦理公有土地登記之適法性與可行性。以避免浪費民脂民膏。 - 陸域未登記土地絕大部分座落於山區，其使用分區與使用地之劃設到底是要依據現行區域計畫法、非都市土地使用管制規則及相關規定劃設，或要依據「國土計畫法草案」劃設，宜加以釐清；如果是要依據現行區域計畫法及相關法規劃設，則應無此必要；如果是要依據「國土計畫法草案」模擬劃設，則宜先確定「國土保育地區」與「農業發展地區」功能分區之分區（分級）系統，以及參考規劃中之國土計畫構想予以劃設。 - 海岸及未登記土地使用管制規範： (1) 本研究所提及之「海域功能分區」及「海域地區管理」，其所涵蓋之空間範圍建議釐清。按「海域功能分區」及「海域地區管理」所涉及之範圍應是包括：「海岸地區」（含濱海陸地與近岸海域，以下簡稱為海岸）與「近岸海域外界線至臨海外界線之海域（以下簡稱為海域）」兩部分，且功能分區之劃設與管理之重點範圍應是在海岸地區；果爾，建議本研究所謂之功能分區之劃設與管理之探討以海岸地區為主，海域部分則建議重新思考是否有必要劃分功能分區，或只要將	- 感謝寶貴意見，擬依蒐獲資料釐清相關範圍與面積。 - 感謝寶貴意見，已將濱海陸地納入。 - 感謝寶貴意見，本計畫執行目的與顧問意見相符。 - 感謝顧問寶貴意見，擬納入參考。 - 感謝顧問寶貴意見，本研究已將委員功能分區的建議，納入計畫報告內容，並建議相關單位作為未來施行之依據。

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
	其劃為「海域保護區」即可。 (2)建議參考「國土計畫法草案」與「海岸法草案」之精神、「區域計畫法」與相關目的事業法令之規定、「國土規劃前置作業計畫」相關成果、以及先進國家之作法，提出海岸地區之功能分區系統、分區劃設準則、以及管理系統。 (3)海域與海岸地區之管理建議一元化，並設置專責之主管機關（部會）負責管理。如果行政院繼續推動「海岸法」之立法，則建議考慮將該法正名為「海域與海岸管理法」，並將主管機關之設置明訂於該法中。 (4)「濱海陸地」以外之陸域，其未登記土地絕大部分位於山區，完成登記後，因其土地產權屬中華民國所有，管理權屬於各目地事業管理機關，其土地使用功能以保護或保育為主；因此，其土地使用規劃與管理相對單純，只要政府不要帶頭破壞或作不當之發展，即可相安無事。因此，於「國土計畫法草案」未完成立法之前，似乎不必大費周章去重分區及編定使用地。至於「國土計畫法草案」完成立法後，此部分土地之分區與管制當然應依據「國土計畫」辦理。	

期初報告顧問徵詢意見

項次	審 查 意 見	處 理 說 明
一	政治大學地政學系賴宗裕教授 1. 章節名稱看來似已完成整個研究工作，但對於本議題之相關文獻未見整理回顧，且對於研究課題之敘述不明確，缺乏重點，可再加強補充。 2. 本研究主題有關土地使用部分，係指土地使用管制或是土地使用之開發利用，缺乏明確定位，事關研究方向建議於計劃目標明確說明。 3. 第一章之計畫範圍與第二章之研究範圍有何差異？第一章之計畫範圍很像研究內容，又第一章與第二章兩者關係為何？似乎可以加以合併。 4. 第 5-8 頁，海域及未登記土地劃設原則之依據為何？缺乏客觀研究方法之說明。 5. 本研究之研究方法缺乏說明，本案著重地政及測量業務，應多向地政司及測量局相關人員請益。 6. 第四章內容多僅呈現相關法令名稱，應加以深入探討及提出具體作法之建議，宜先從相關研究文獻加以探討目前土地使用管制之議題，以供後續研究建議之提出。 7. 第 1-3 頁，計畫目標四：欲建立海域及未登記土地測量及登記作業等操作技術程序，其目的為何？是否因目前地政機關之登記與測量作業有問題？問題為何？缺乏深入探討。事實上，目前相關地政作業經數十年累積之經驗已趨穩定及成熟，不知有何需要改善之處？宜加以論述。	1. 擬依顧問建議於期末報告中加以補充說明。 2. 感謝寶貴意見，擬與委辦單位釐清疑義後加以說明。 3. 感謝寶貴意見。 4. 感謝寶貴意見，擬與委辦單位釐清疑義後加以說明。 5. 感謝顧問寶貴意見。 6. 感謝寶貴意見，擬納入參考修訂。 7. 感謝寶貴意見，擬與委辦單位釐清疑義。
二	國土規劃及不動產資訊中心 華昌宜教授 1. 整體而言，本期初報告似尚在「服務建議書」階段，多為承諾將要進行之工作，而少具體成果可以加以評論。雖然期初報告本來可資呈現之成果不多，但若依 6-3 頁進度表，即使期中報告先亦原應於四月底前完成，目前應已完成期中報告之核定與修正工作，所以進度確實嚴重落後，希望本案之管理工作立即加緊。 2. 除實際成果缺少呈述外，本報告之文字亦多需改進，章節下之實際內容多在重覆之處，語法多有夾議夾敘之嫌，本文件為工作報告，應少用期許之詞，如「應」、「宜」、「須」、「建議」……等等，許多字句無主詞形成了曖昧，又本報告內多次用「貴署」一詞，好像為將「服務建議書」之搬用，並不適用於研究報告書內。	1. 感謝委員寶貴建議，已參酌修訂報告書內容。 2. 感謝委員寶貴建議，已參酌修訂報告書內容。

附錄七

海域使用及未登記土地管理 相關現行法規彙整表

海域使用及未登記土地管理相關現行法規彙整表(本研究整理)

法規名稱		
海洋相關法規	土地相關法規	其他
1. 中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法	1. 一般管制區土地使用管制要點	1. 土石採取法
2. 中華民國領海及鄰接區法	2. 九二一地震災區國私有土地交換作業辦法	2. 土石採取區域採取深度標準
3. 水污染防治法	3. 九二一震災重建暫行條例	3. 文化資產保存法
4. 水污染防治法施行細則	4. 土地所有權人辦理農村社區土地重劃辦法	4. 文化資產保存法施行細則
5. 水利法	5. 土地法	5. 事業水污染防治措施計畫申請審查辦法
6. 水利法施行細則	6. 土地法施行法	6. 國有財產法
7. 水域遊憩活動管理辦法	7. 土地登記規則	7. 國有財產法施行細則
8. 外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法	8. 土地徵收條例	8. 國家公園法
9. 交通部觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處辦事細則	9. 土地徵收條例施行細則	9. 國家安全法
10. 交通部觀光局東北角海岸國家風景區管理處辦事細則	10. 土地複丈辦法	10. 國家安全法施行細則
11. 交通部觀光局馬祖國家風景區管理處辦事細則	11. 山坡地保育利用條例	11. 國家風景區管理處組織通則
12. 交通部觀光局雲嘉南濱海國家風景區管理處辦事細則	12. 山坡地保育利用條例施行細則	12. 野生動物保育法
13. 交通部觀光局澎湖國家風景區管理處辦事細則	13. 公有山坡地放領辦法	13. 野生動物保育法施行細則
14. 在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究許可辦法	14. 台北市土地使用管制要點	14. 發展觀光條例
15. 投設人工魚礁或其他漁業設施許可管理辦法	15. 平均地權條例	15. 經濟部中央地質調查所辦事細則
16. 海水污染管理規則	16. 平均地權條例施行細則	16. 環境基本法
17. 海岸巡防法	17. 地籍測量實施規則	17. 礦業法

法規名稱		
海洋相關法規	土地相關法規	其他
18. 海岸法(草案)	18. 制定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知	18. 礦業登記規則
19. 海洋污染防治法	19. 非都市土地之變更編定及容許使用管制	
20. 海洋污染防治法施行細則	20. 非都市土地申請變更編定規費收費標準	
21. 海洋棄置及海上焚化管理辦法	21. 非都市土地使用分區調整作業工作手冊	
22. 海埔地開發管理辦法	22. 非都市土地使用管制規則	
23. 海域工程排放油廢(汙)水許可辦法	23. 非都市土地開發審議規範	
24. 海域環境分類及海洋環境品質標準	24. 非都市土地開發審議規範	
25. 海堤管理辦法	25. 區域計畫法	
26. 商港法	26. 區域計畫法施行細則	
27. 國有非公用海岸土地放租辦法	27. 國土計畫法(草案)	
28. 國有邊際養殖用地放領實施辦法	28. 國土復育條例(草案)	
29. 陸上污染源廢(污)水排放於特定海域許可辦法	29. 國有非公用不動產出租管理辦法	
30. 遊艇管理辦法	30. 國有非公用不動產交換辦法	
31. 漁船船員管理規則	31. 國有耕地放領實施辦法	
32. 漁港法	32. 都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換辦法	
33. 漁港法施行細則	33. 都市計畫法	
34. 漁業法	34. 森林法	
35. 漁業法施行細則	35. 森林法施行細則	
36. 工業區海埔地造地施工管理計畫審查辦法	36. 森林登記規則	

法規名稱		
海洋相關法規	土地相關法規	其他
	37. 新市鎮開發條例施行細則	
	38. 農地重劃條例	
	39. 農地重劃條例施行細則	
	40. 農村社區土地重劃條例	
	41. 農村社區土地重劃條例施行細則	
	42. 機關指定地區採購房地產作業辦法	
	43. 水土保持法	
	44. 水土保持法施行細則	