

附錄四：專家學者座談會 會議記錄

壹、開會時間：民國 104 年 6 月 12 日上午 9 時 30 分至 12 時整

貳、開會地點：內政部營建署 601 會議室

參、主席：林組長秉勳

肆、出席單位與人員：（詳簽到簿）

伍、主席致詞（略）

陸、簡報（略）

柒、發言要點（依照發言順序）

議題一、海岸管理法（以下簡稱本法）關於「公共福祉」之定義必要性及內容。

一、 中原大學法學院財經法律學系林助理教授春元：

1. 關於「公共福祉」部分，贊同詹律師原本於計畫書的想法，蓋公共福祉一詞太過不確定，而容易成為改變整體海岸計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫的理由。
2. 若於部會協商會議後，考量不直接就公共福祉增加「重大性」、「急迫性」之定義，則可以考量增訂審核「公共福祉」時應遵循之程序、考量項目及認定標準，以避免公共福祉的內容漫無目的地擴張。

二、 主席：

1. 本法第 18 條就整體海岸計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫之檢討為規定，原則上為五年一次通盤檢討，例外於五個情況下可隨時檢討，其一即為政府為促進「公共福祉」辦理必要性公共設施。細則嘗試就「公共福祉」定義以明確啟動隨時檢討的時機，惟協調過程中發覺僅能以其他不確定法律概念定義公共福祉，而無法達成明確適用對象之目的。故就教於各位專家學者。
2. 林教授建議於程序上加以規範，日後將就程序性定義加以思考。

三、 國立中山大學海洋環境及工程學系陸助理教授曉筠：

1. 是否有其他相關法規就「公共福祉」此名詞有所規定，而可資參酌？若無，則應加以定義。
2. 離岸風田是否能適用於本法第 31 條「公共福祉」可能成為問題，蓋離岸風田應屬獨占性使用，又不符合本法第 31 條其他關於國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護之規定，且大型離岸風田並非單隻設置，故不僅只是學術研究。

四、 國立臺北大學公共行政暨政策學系劉助理教授如慧：

1. 因公共福祉未見於其他法律，主管機關又想對此概念加以限縮，而有意與「公共利益」之空泛用語區隔，因此，儘管立法歷程中考量則建議還是應於細則就公共福祉加以定義，即使仍有些抽象，但仍比空泛的公共福祉一詞較為具

五、 中原大學法學院財經法律學系林助理教授春元：

1. 回應劉老師的發言：「公共福祉」的內容如何定義，可參酌依據本法第 31 條授權制定之近岸海域與公有自然沙灘獨占性使用及人為設施設置管理辦法（草案）（下稱使用設置辦法草案）。如使用設置辦法草案第 18 條就一級海岸保護區使用許可制定應遵循的原則，從原則上限縮公共福祉為可能思考的方向。另外，近岸海域與公有自然沙灘獨占性使用及人為設施設置管理辦法（草案）第 26 條就擬定或變更一級海岸保護使用許可程序，特別規定民眾參與程序。透過原則性的規定和民眾參與的程序設計，或許會比直接定義公共福祉適合。

六、 國立台灣師範大學環境教育研究所方助理教授偉達：

1. 邱文彥邱委員針對都更剛好提到「公共福祉」概念，實際上，除了德國聯邦基本法，日本國憲法對「公共福祉」亦有所規定。海岸管理法所稱「公共福祉」在概念上或許可以和日本國憲法所指「公共福祉」有所區隔，但仍可參酌日本國憲法對「公共福祉」的定義。日本國憲法將公共福祉區分成二種概念：（一）自由經濟國家下的公共福祉：個人經濟發揮極致；（二）社會主義國家下的公共福祉：扶助弱勢。
2. 邱文彥委員於都更中對「公共福祉」的概念，應用於海岸管理法，海岸保護就屬於保護大多數人的福祉；蓋海岸侵蝕、淤積、暴潮溢淹、海平面上升等。另外，目前公共福祉則強調住民的公共通行權，本法第 31 條亦已就公共通行權為規定。
3. 回應陸老師所提之離岸風田：離岸風田雖不屬於公共運輸等其他例外情形，但應屬於公共利益，而公共利益又涵蓋在公共福祉的範疇內。在保障公共通行權（基本人權）、保護一般人民免於天然災害危害的恐懼，受國家機器保護的自由，和因應氣候變遷之調適之間，應如何衡平，係決策是否設置離岸風田時應考量的事項。個人認為，只要不要影響環境生態不會太大，贊同設置離岸風田。

七、 國立臺灣海洋大學海洋法律研究所蘇副教授惠卿：

1. 針對「公共福祉」一詞，由於法律不確定概念的實質內容本來就會隨時代而有所改變，而須要從個案加以判斷，亦未必可沿用過去的解釋。加以定義可能會產生困境：定得太過詳細而欠缺彈性。
2. 真正的問題在於誰有公共福祉的「解釋權」：在目前產生的糾紛中，行政機關多表示係基於公共利益的考量、促進地方繁榮的目的。依目前規定看來，由於受理許可的機關為主管機關，故係由主管機關握有公共福祉的解釋權；但本於對行政機關不信任的立場，若仍由行政機關握有解釋權，似無法達到

限縮公共福祉的目的。建議是否可建立機制，由較中立的機關負責解釋何謂「公共福祉」。

八、中央研究院生物多樣性研究中心陳研究員昭倫：

1. 偏向蘇老師、林老師觀點，認為不要有太明確的定義。在離岸風機部分與方老師有較大衝突。公共福祉與海洋生態連結，涉及生態上的定義時，如在台灣白海豚的存在攸關海洋生態系的健康，海洋生態系的健康又攸關於所有居住在海洋地區居民的福祉。
2. 離岸風機的設計對海洋生態會產生影響，如台灣西部沙岸其實蘊含重要的生態系統，離岸風機的設計即會對當地造成衝擊，影響當地的水文、生態等。然而現實上難以進行如此大規模的實驗證明，往往只能透過模擬來證明可能無害，而證明對環境有害卻是比較困難的。
3. 因此，若是於初始即明確定義公共福祉，似無法因應公共福祉的彈性，特別在行政機關握有解釋權的時候，可能如蘇老師所言會產生問題。另外贊同林老師的看法，由 NGO 或民眾參與等從下發動的方式屬較為適宜的方式。

九、元貞聯合法律事務所詹律師順貴

1. 參考各位先進的意見，會再次考量是否、如何就「公共福祉」定義。
2. 「公共福祉」一詞確實係由邱文彥委員所提出；「公共福祉」的內容，除了德國的見解之外，從蒐集的美國文獻資料觀之，係公共利益加上公共目的，以排除部分具有公共利益的私經濟活動。另外，也會再行參酌日本關於「公共福祉」的見解。期待明確的審查判斷標準和程序
3. 目前子法設計透過公民參與的方式，以 31 條為例，在為獨占性使用或設置人為設施可能影響公共通行權的時候，應向居民說明，確實重要性高於公共通行權，或選擇的區位是對當地居民公共通行權影響較小等，以取得居民、NGO 的共識。子法初步的規劃，是希望可形塑出一個民眾參與機制，使得許可申請案可以取得居民和 NGO 的共識。
4. 至於是否可規畫出一個審查標準和程序，亦在持續思考中。第 18 條的部分，整體海岸計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫原則是五年通盤檢討，例外符合規定時才可隨時檢討。在此邏輯之下，前述之離岸風機，若政府認為應加以設置，即應納入通盤檢討之中，而不宜因台電或其他民營風機單位擇定地區後，或因涉及公共利益即逕為隨時檢討。

十、主席

1. 本法第 18 條和第 31 條不同之處，在於第 18 條有原則通盤檢討之規定：若是涉及國家政策（例如採用離岸風機），國家政策形成前都有足夠的時間進行籌畫，相關政府機關都來得及在通盤檢討前和主管機關有比較好的互動，原則上透過定期的通盤檢討便足以吸納相關國家政策。真正需要動用到適用

「公共福祉」而隨時檢討機會較少，比較可能啟動的類型，應該是因為天災地變（如九二一地震、八八風災）而須要加以修正相關計畫的情況。

2. 本法第 31 條適用「公共福祉」的情形較多：但書前段係針對原先其他法律即已允許設置之獨占性使用或設置人為設施，如依漁業法設有定置漁業權、區劃漁業權者，海岸管理法欲對此盱衡是否有更高的公共利益考量，而符合整體海岸管理計畫，保留給主管機關整合協調的彈性。亦即，原則上尊重依據其他管理機關依據各該目的事業法所為之考量，以及依各該法律規定之既有使用，情況特殊時才會另做考量。
3. 但書後段則就無其他法律規定（如電業法未就風機為規定）之獨占性使用或設置人為設施，規定須由主管機關以專案判斷是否具有國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要。在但書後段的情況，有對「公共福祉」為個案判斷的需求，判斷符合公共福祉後，再透過民眾參與的程序以保障公共通行權。亦即，公共福祉定義成為專案申請的門檻，若門檻很清楚時，有些個案可能就無法進入申請程序；門檻不夠清楚時，又會難以適用。
4. 在行政機關的協調後，法規會建議在上無其他法律規定的情況下，建議透過日後個案累積的方式，形成公共福祉的內涵。但經過今天的座談會，日後也會考量是否定義或保留解釋空間。中央主管機關確實有意對「公共福祉」為限縮，就定義性的門檻和進入門檻後如何審理二個不同層次的規範上，認為就前者應保持彈性，後者則可透過規範的手段加以管制。

議題二、本法第 12 條關於「得改變一級海岸保護區資源條件使用」之許可條件？

議題三、本法第 12 條關於「原合法使用不合海岸保護計畫」之認定與補償規定？

（合併討論）

一、主席：

1. 海岸管理法並非用以取代其他法律，而是整合海岸管理事務。第 12 條是針對保育資源的面向所為之規範，如同其他法律劃設的各種保護區的珍貴程度、規範密度有所不同，海岸法也將海岸保護區區分為一級、二級海岸保護區。一級保護區是非常珍貴而應盡量避免於此為改變其資源條件的使用，只有在無可迴避得形況下才許可使用。審議時應注意哪些事項，以避免海岸保護的標的或海岸環境資源受到影響，有請各位專家學者予以指導。

二、國立臺北大學公共行政暨政策學系劉助理教授如慧：

1. 第二議題關於「得改變一級海岸保護區資源條件使用」之許可條件部分，有無可能從「規模」著手？
2. 第三議題部分，本法第 12 條第 3 項「原合法使用不合海岸保護計畫」配合第 13 條第 1 之規定，
3. 之認定部分，第 12 條第 3 項「原合法使用不合海岸保護計畫」的認定，若

配合第 13 條第 3 項的規定，是否指若屬於海岸保護計畫禁止使用的項目就不合法？如是的話，是否應明定？至於未被列入禁止使用或相容使用的部分，應如何處理？

4. 建議於海岸保護計畫應載明事項增加「其他跟海岸保護計畫的保育監測復育措施方法不相容之使用」？

三、國立中山大學海洋環境及工程學系陸助理教授曉筠：

1. 本法第 12 條第 3 項「合法使用」的範圍是否應再廣泛一些，包含保護區外的使用影響保護區內的情形？例如保護區外的使用產生廢汙水，進而影響到保護區內的生態環境的情形。
2. 關於拆遷物的部分，建議增加針對拆遷物或之後恢復的規範，亦即避免原合法使用人領取補償金後，未能拆遷原使用設置物或恢復原狀之情形。
3. 議題三關於補償的項目，目前規定似僅有地上物和農作改良物，而未及於從事漁業者或其他涉及海洋資源的產業因此所受損害，如撿海膽等，建議應納入補償的範疇。
4. 一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案第 18 條就「應遵循原則」，建議把立法時應考慮到保護區的概念納入本條規範，如海岸景觀資源；由於目前規範的原則係環境、涵養水源、生態等，但海岸管理法立法時考量的海岸景觀、文化資產、公共通行的概念亦應納入而尚未納入。
5. 建議第 22 條申請文件之規範除水質、水文、生態等基本資料外，應納入海岸景觀、文化資產等基本資料，以確定沒有重大影響。
6. 已取得許可後，若嗣後發現有情事變更，是否宜增加事後監督、終止許可等規範方式？以及如何妥善處理原合法使用設置物之規範？

一、海巡署：

1. 關於議題二的部分，本法第 12 條第 2 項第 2 款「國家安全、公共安全」所指為何？因一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案未就此定義，故進一步詢問「國家安全」定義為何，有無法律上的定義？蓋本署認為此概念廣泛，包括軍事和非軍事上的概念；例如海巡署設置雷達，屬非軍事用途之國家安全，甚或公共安全的任務，包括公共運輸、防止走私偷渡、海面上航行船舶的監控。本法關於公共安全的定義係偏向天然災害部分，第 12 條提及國家安全和公共安全，第 31 條提到國家安全，未提公共安全，是否代表獨占性使用或設置人為設施與公共安全沒有關聯？在法律設計上有無不同考量？

二、中原大學法學院財經法律學系林助理教授春元：

1. 議題二部分，首先應認定何為本法第 12 條所指「原合法使用」。「原合法使用」的定義與一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案第 3 條之

規定相關連。一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案第 3 條就何為「原合法使用不合海岸保護計畫」為規定，其內容所指之「原合法使用」的類型包括「提高或增加」海岸或近岸海域範圍內水遇污染之虞、「提高」海岸或近岸海域範圍內，魚類、海洋生物、野生動物之威脅等。然而，若原合法使用者之建築物於本已存於當地，則他本來就會多少對當地產生污染，不會因為一級海岸保護區的劃設而產生「增加或提高」污染、威脅等情況。

2. 依據一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案第 18 條第 1 款規定：「依本法第 12 條第 2 項第 2 款改變海岸保護計畫資源條件之使用（下簡稱一級海岸保護區使用許可），應保育與利用並重，並應依下列原則：一、於基地內劃設必要之保育區，……。」此規定讓人有個想像是「必須在許可範圍內設立保育區」，而如此似乎使解釋上許可為原則，而保育區僅係在必要時才設置，因而與設立一級海岸保護區的目的不符。建議將條文第 1 項本文加入「在其必要範圍之內」之類的文字，以免產生只要有「保育與利用並重」即可獲得許可且只要在必要範圍內設置保育區的誤會。
3. 應檢附文件部分：一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案第 22 條關於申請一級海岸保護區使用許可應檢附的文件，未能完全反應出一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案第 18 條規定之原則。例如本法第 18 條第 3 款第 4 款規定應避免影響鄰近一級環境敏感地區、應盡量兼容並蓄等，集中保育區等等，但申請文件並未就上述事項說明。另外，
4. 一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案第 20 條之必要措施，建議應納入申請使用設置許可時應檢附之文件，以使申請人提出更周全的緩解措施。
5. 第三議題部分，依據法案加上草案規定，以直轄市、縣（市）政府為補償機關，雖然此是法律層級問題，但依目前法律規定，可能發生縣市政府財源不足之問題。亦即，直轄市、縣（市）政府在一級海岸保護區欲取締、檢查時，是否可能因為財源不足以補償，而不予以取締、檢查？

三、國產署：

1. 關於計畫擬定機關應由補償費用部分，草案規定計畫擬定機關可以與土地所有權人協議，補償費用之評定有準用土地徵收條例相關法令與國有財產管理法規。然而據本署了解，並無就補償的相關條文，請釐清所指國有財產法之依據為何。
2. 使用限制補償對象範圍的確定：於國產署提供土地予私人使用為合法行為，但之後被劃入一級海岸保護區，原土地使用權人行為受到限制時，使用權人如何適用補償的相關規定，以維護其合法使用的權利？

四、漁業署

1. 對適當補償的種類、模式有意見：執行單位舉出的補償方案多引用陸地土地

的補償作為範例的分析和研提，但海岸地區原先多未經過土地的編定編制，都是以使用行為為管制的對象，故目前的分析方式是否適當，似應斟酌再看看是否有其他更好的基準。另外，對於漁業的限制可能同時包含使用限制、設施或物的遷移。地方政府辦理徵收土地拆遷的遷移補償，包括地上物設施、農作物、水產物的遷移，故是否考慮複合式的補償基準？

2. 有關本法第 12 條第 3 項規定之適當補償而衍生之補償種類與計算模式問題，研究單位所提出之方案大概是引用目前陸地、土地之相關範例，但海岸地區範圍包括近岸海域，相關範例是否適合援用，應該加以審酌的是否規定適合之基準；另對於漁業之限制同時包含使用限制、設施或物之遷移，因此複合式之補償基準，應該被考慮。

五、 台南市水利署

1. 第三議題部分，一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案第 3 條第 4 款「增加海岸或近岸海域自然侵蝕、沉積或導致海岸侵蝕、影響泥沙循環之行為」，本屬認為只要有設施就必然會產生該款結果，必然會改變其資源條件之使用，故建議增加「規模」要件予以限縮。

六、 國立台灣師範大學環境教育研究所方助理教授偉達：

1. 依據土地法第 1 條規定，土地法所稱土地，謂水陸及天然「富源」；但我們現在使用的是「資源」的概念。本法第 12 條在列舉這些項目時，原本的法規就已經有就氣候變遷、全球暖化、海平面上升所為的減緩和調適的作用，但這裡面同時造成許多生物多樣性減少，包含海洋生物、沿岸生物。海平面開始上升，造成土地鹽化，影響地下水和植被變化。海洋的波浪海流潮汐的變化對生態的影響也非常劇烈等等。如果要將相關科學現象納入條文，會不勝枚舉，但又因為屬法律規範而須要有較明確的定義。以一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案第 3 條第 4 款「增加海岸或近岸海域自然侵蝕、沉積或導致海岸侵蝕、影響泥沙循環之行為」為例，「增加海岸侵蝕」和「導致海岸侵蝕」的概念其實非常相似，此是否涉及原本的波浪潮汐、洋流等都未於本款提及，而只提到泥沙循環。究竟要將哪些情況納入條文，應該經過詳細的討論。
2. 若原本法規未規定氣候變遷、全球暖化，是否於子法增加相關規定？希望可以使生物多樣性不因人為設施等受到影響。

七、 國立臺灣海洋大學海洋法律研究所蘇副教授惠卿：

1. 關於補償方式部分，目前規劃的內容包括設定地上權、不動產役權、農育權；如果主管機關已經認定一級海岸保護區之原合法使用不宜保留而需令其變更使用或遷移，為何仍要透過設置地上權的方式，使原合法使用以另一方式繼續存在？

八、元貞聯合法律事務所詹律師順貴

1. 實際上可被劃設為一級保護區的地區非常少，會以保護為優先，極端情形時才允許使用。原先曾規劃國家重大建設亦為例外許可，但考量一級保護區已如此稀少，應將國家重大建設規劃於別處，故刪除之，僅留下目前本法第 31 條條文規定之要件限制。在此邏輯下，「國家安全」的內容會偏重與軍事相關者。至於像氣候變遷、海平面上升、地層下陷等國家安全範圍，應整體判斷而後納入整體海岸管理計畫或海岸防護計畫處理。
2. 「國家安全」之定義隨時代還有所不同，甚至包括糧食安全等，但無法包山包海。保護區核心保護領域本為當地的生態、生物多樣性等，現在是要就原先的保護規範中，理論上這裡的國家安全公共需求必須要挑戰到原本的保護標的，才是予以許可時會改變其資源條件，與保護目的背道而馳，但又攸關公共利益而有國家安全需求時，才須要專案向主管機關申請許可，並訂定判斷許可之條件。此部分再請何彥陞老師進一步說明。
3. 回應蘇副教授：補償條件須考量（一）政府財政問題，（二）是否採用「徵收」或補償。至於子法規定的地上權、不動產役權等，係令原合法使用變更使用或遷移之「對價」，為類似租金的概念。
4. 「原有合法使用」的界定方式，保護計畫會就禁止使用和容許使用的項目為規定；容許使用的項目其一為不違反保護標的者，其二為保障的既有使用。待保護計畫訂定時會調查原有使用型態，在於擬定保護計畫時已確定保護目的為何時，檢討原合法使用是否有與保護標的核心不符之情形，再考慮是否請原合法使用遷移、補償等問題。
5. 回應陸老師：使用型態位於保護區外，但會影響保護區內資源條件使用者，將再行研究法條結構，考量是否可於子法處理；若否，則於總結報告回應，並於日後提出修法建議。
6. 補償義務人部分，目前初步想法是由一級保護計畫擬定機關為補償義務人，請各位專家學者考量有無逾越母法之問題。因一級海岸保護區的劃設機關未必由內政部營建署為之，也可能由其他目的事業主管機關，例如農委會就一級野生動物保護區，根據母法規定，若已依據其他法令擬定計畫，則未必須再依海岸管理法劃設海岸保護計畫。若依據原先話設依據的法令和擬定的計畫，現有的使用方式會發生衝突，則目前規劃由原先劃設一級保護區和擬訂計畫的機關編列預算，再撥交給地方主管機關，由地方主管機關執行。若皆由地方政府承擔補償義務，確實可能因地方政府人力不足、財政困難，或地方民意代表易受當地壓力等原因而難以執行。
7. 回應台南市水利署：規模限制部分，因劃設為一級海岸保護區的範圍已非常小，仍以使用型態做為判斷的優先標準。須個案判斷使用行為是否對保護標的發生影響，究係只要適度降低即為已足，或須要以強拆方式解決。是否於子法規定一概以規模作為限制，會再進行考量。

九、 逢甲大學土地管理系何助理教授彥陞

1. 回應海巡署關於「國家安全」部分：本法第 12 條第 2 條已明定係「國家安全」，目前參考國防部的相關法規中有較明確的界定，若海巡署有更明確的界定，或有因國家安全的需求，有一些設施或使用型的話，歡迎海巡署提供相關法律依據。但要注意的是，因為本法第 12 條涉及一級海岸保護區，而更須要經過嚴格而審慎的考慮，故其使用行為可能更高於公共福祉；亦即須更嚴謹審慎考量其行為比較不會影響、也不該破壞環境的情況下，因為國家安全的關係才能有所行為。
2. 回應林助理教授春元：（一）子法名稱採用「原有使用」的用語源自營建署法規會長官的想法，而最初規劃時係希望採用「一級海岸保護計畫原有使用限制補償及使用許可」，而不是「原有使用的認定」；蓋如已認定是合法使用，就無須就是否合法為認定；但是須就原合於其他法規之使用，是否符合海岸保護計畫為認定。（二）草案第 18 條、第 20 條、第 22 條未能互相配合的部分，會再進行調整。
3. 回應國產署「國有財產管理法規就補償相關規定」部分：一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法草案於補償部分，係規定先由人民和主管機關協商可否設定地上權等，若無法設定相關權利時再依國有財產署的相關規定設定地上權等的價額，使價格的計算有一明確的模式可資參考。
4. 回應漁業署「近岸海域如何處理」和「複合式補償基準」：海岸地區的使用方式確實跟一般陸地上的使用方式有所不同，因此考量強化計畫擬定機關和所有權人或使用權人間的協商機制，或許透過協商機制將所有對原有合法使用行為的限制都納入討論，對所有權人或使用權人可能以更完整的保護；而不就各別的使用型態為規定。
5. 回應台南市水利署、方老師關於第 3 條原則的認定：會再加以考量如何加強對生物多樣性的保護、影響評估、是否就海岸侵蝕增加規模限制、造成的侵蝕或沉積是否導致日後的災害等。
6. 回應蘇老師關於地上權部分：設定地上權的目的係給土地所有權人更多的保障，但日後會不會採用設定地上權的方式進行，或是透過當事人與計畫擬定機關進行協商，都是可能採行的方式。

十、 國產署

1. 目前並無補償價格計算基準。或是規劃單位係指要參考國產法規有關費用計算所有的規定？
2. 土地使用權人如何適用補償規定的部分似未回應。根據子法的規定，使用限制的補償似僅針對所有權人。

十一、 逢甲大學土地管理系何助理教授彥陞

1. 由於本法第 12 條關於補償的部分是針對「使用」的限制，至於「使用」的

限制是否及於所有的合法的使用權人或僅針對土地所有權人，仍持續於工作會議中討論。蓋涉及的人和種類過於廣泛，尚須進行嚴格縝密的討論和研擬，日後做出結論再向國產署報告。

十二、 主席

1. 此部分於會後進一步詢問國產署意見。

議題四：本法第 31 條關於但書申請使用、設置許可之中央地方權責劃分？

議題五：本法第 31 條關於但書專案申請之許可期間？

（合併討論）

一、 林助理教授春元

1. 議題四部分，按照部會研商會議決議內容，依據環境法施行細則為權責劃分的情況下，由地方政府或私人依據本法第 31 條規定提出申請的情況，受理申請和審議機關皆為地方政府，此時有球員兼裁判的疑慮。
2. 議題五部分，關於使用的規模已有先進提出，許可期間的長短部分沒有意見；使用許可的區域和規模似應有所規定；使用之後的恢復、復育責任由誰負責？目前似無相關規定。是否透過代履行的方式，由使用者負擔？

二、 元貞聯合法律事務所詹律師順貴

1. 期限於部會協商時已全數改為 3 年。
2. 申請時須填寫面積等資料，故規模大小屬主管機關審查的項目。若屬大規模之使用，則應依本法第 25、26 條辦理（參酌近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用人為設施設置使用辦法草案第 8 條）。
3. 復育部分，本有訂保證金之規定，但部會協商已將此規定刪除，未免延宕立法進程，於總結報告說明。

三、 主席

1. 本法第 31 條規定近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用人為設施設置使用，於地方政府申請時，仍由地方政府負責審查使用許可，確實可能有些問題；然而因本法第 31 條規範的獨占性使用或設置人為設施的規模較小，運作上應不至於產生大問題，故目前仍維持草案的制度設計。日後根據運作情形，再考量是否有哪些情形改由中央審理。
2. 專案申請係基於國家安全等公共性考量而提出，又多有時間的急迫性，故會以中央主導。

四、 海巡署

1. 議題四部分，請問海岸管理法的適用範圍是否包括離島以外的外島地區？

五、漁業署

1. 查本法第 31 條第 1 項但書前段之規定略以「但符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者」可例外，無須專案向主管機關申請許可；若只是為確認依其他法律允許之使用或設置之行為，是否符合整體海岸計畫，建議無須經過專案申請程序，逕由申請者或目的事業主管機關函詢主管機關確認是否符合整體海岸管理計畫，以簡化行政程序。

六、國防部

1. 有些地帶雖依相關法令如要塞堡壘地帶法、國家安全法劃設特定區域加以管制，但實際上並未加以使用，雖有排他性質，但未必有獨占性使用。於此情況應如何認定、管理？有無與現行規定的樣態加以界定、區分的空間？
2. 獨占性使用或人為設施之設置期限部分，一旦設置人為設施（如要塞），就可能一直存續，而無展延情況，請研究機關加以考慮。
3. 相較於本法第 31 條第 1 項但書後段為專案申請，本法第 31 條第 1 項但書前段所指似應為通案規定，是否應於整體海岸計畫一定考量，否則即與後段專案申請無從區隔。

七、內政部營建署綜合計畫組

1. 回應海巡署：離島皆在海岸管理法適用範圍，日後會依本法第 5 條辦理公告海岸地區範圍時，為一定的處理。但因面積太小而難以透過製圖標示者，以文字敘述方式描述之。
2. 回應國防部：（一）本法第 31 條第 1 項但書後段，目前規畫經公告後才可確定六個項目的內容為何，再由專案許可審查，日後視情況就六個項目的內涵為調整；本法第 31 條第 1 項但書前段部分，考量子法未必能窮盡其他法律所允許之狀況，目前規劃子法仍規定必須加以審查，但審察密度與本法第 31 條第 1 項但書後段做出區隔。（二）只有「排他」而無「獨占性使用」之情形：立法上就二者的審查密度是否為不同的處理，可以再考量；目前的規定係將「排他」的定義等同於「獨占性使用」。（三）目前針對政府機關提出申請的獨占性使用或排他性人為設施，無期限的限制。

八、元貞聯合法律事務所詹律師順貴

1. 近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用人為設施設置使用辦法草案第 13 條第 2 項已就政府機關、公用事業機構或其他公法人設置之建造物，規定其許可期限得按實際需要訂定（如海堤），而不受同條第 1 項關於期限的限制。
2. 海岸管理法的重點在於保障公共通行權，反面解釋如具排他性而限制人民使用的形情，就會優先列於排他性使用。國家機關非為自己使用而為排他使用的情形，後續會再進行研議。

3. 單看本法第 31 條第 1 項文字規定，似僅有本法第 31 條第 1 項但書後段須專案向主管機關申請許可，本法第 31 條第 1 項但書前段依其他法律規定允許使用、設置則否。然而，搭配本法第 31 條第 2 項「前向法律規定允許使用、設置之範圍、專案申請許可之程序、.....，由中央主管機關定之。」觀之，基於例外從嚴之法理，解釋上可將但書前段納入審查，亦即就其他法律規定允許使用、設置的「範圍」大小予以審查；惟就本法第 31 條第 1 項但書前段部分，採取密度較小之審查。

九、 漁業署

1. 理解規劃單位的考量，但建議核發程序之前，是否可考慮不以專案審查方式，而是以較簡便的方式處理，以節省行政成本。

十、 主席

1. 海岸管理法的目的即在調合目前各目的事業主管機關在海域賦予人民的權利，如漁業法上的漁業權性質屬準物權，與其他的使用發生競合或需要協調時，就須要海岸主管機關為協調整合的平台；否則若逕由原目的事業主管機關為準駁，就喪失整合協調國家整體利益權衡和使用上公平性考量的機會。有些原則必須在整體海岸管理計畫為規定，包括如何權衡公共利益、公平性考量等。
2. 在本法第 31 條第 1 項但書前段之情形，若全部由目的事業主管機關依據相關法律審查，將使中央主管機關失去審查的機會；從中央主管機關的立場，仍須對其他法律允許使用、設置者為審查，惟審查密度較小。另外也會就審議作業之頻率是否太頻繁為檢討。例如國防利益須慎重考量，海岸主管機關亦會再存在合法性、必要性的情況下，依據實際須要核給期限。

十一、 國立政治大學地政學系徐教授世榮

1. 從國土計畫、規劃的角度看近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用人為設施設置的專案許可問題：目前國土計畫草案中「成長管理」的概念在美國受到相當的重視，「成長管理」其中一個概念即為「寧靜革命」，亦即中央政府的職權逐漸交由州政府行使。
2. 若從前述觀點出發，將以較嚴格角度看 31 條但書，亦即，個人意見傾向內政部的見解，認為二者皆須（專案）審查。目前由於全球氣候變遷等環境管理需要，雖然各目的事業主管機關依相關法令所為之允許使用、設置都有其正當性，但海岸管理法子法的擬定應以較嚴格的角度為之。

十二、 黑潮海洋文化基金會

1. 本法第 31 條是否能處理東部開放民宿，使民眾欲接近海灘時必須穿越民眾私有土地，無形中形成海岸私有化、民眾公共通行權受限制的問題？

十三、 國防部

1. 國防部管轄之管制區因可能長達十公里，但未設置人為設施，亦未於該區域上使用，而不易被發覺；又設置的地區通常也不在近岸海域或公有自然沙灘，但影響的範圍卻達於近岸海域或公有自然沙灘，如建物、設施的高度限制等，此時國防部雖可以配合申請的程序，但應如何審理？但書前段固較無問題，但後段部分國防部會採取相當審慎的態度。建議可於立法說明排除國防部所述之情形。

十四、 主席

1. 沒有設施但有一定程度限制他人使用的情況，在設計制度時確應該加以考量，審議和處理方式再行討論。規劃結果亦未必只在立法說明，會就此再做考量。

十五、 國立台灣師範大學環境教育研究所方助理教授偉達

1. 環保署就環評有國防部緊急設施需求時，制定「軍事秘密及緊急性國防工程環境影響評估作業辦法」加以解決，或許可資借鏡。

十六、 主席

1. 緊急性的情況依據災防法有相應規定，國防部前述問題應係就非緊急的情況。

十七、 內政部營建署綜合計畫組林副組長世民：

1. 國家安全法需要劃設管制區的類似情況，區域外可能會有與國防部不相容的使用，此時若有其他整合的機關從不同角度思考，會有較全面的考量。

綜合討論

一、 國立台灣師範大學環境教育研究所方助理教授偉達

1. 本法第 8 條、第 11 條「發展遲緩地區」的定義為何？例如民國 99 年廢止的促進產業升級條例曾有「發展遲緩的鄉鎮地區」之用語，甚至列出部分縣市。

二、 主席

1. 海岸整體管理計畫的內容包含海岸保護、防護區，以及發展遲緩地區等，會參考過去經濟、建設相對落後的地區，指定發展遲緩地區。此非海岸管理法相關子法欲處理的問題。

三、 國立中山大學海洋環境及工程學系陸助理教授曉筠

1. 應釐清中央、地方政府權責，如海岸白皮書的內容，中央審議程序為何，例

如跨域議題、氣候變遷議題等應為中央主管機關權責

四、主席

1. 原先曾考慮是否於細則明訂中央地方權責，但檢視過法令後認為大致上都已清楚明定，而暫不考量明定於細則。

五、元貞聯合法律事務所詹律師順貴

1. 本法第 31 條係針對近岸海域及公有自然沙灘保障公共通行權，若係私有沙灘則無本條文之適用。惟若從研擬整體海岸管理計劃時，確實有高度讓人民得以通行的需求，或可適度規劃，如徵收為國有土地、規劃木棧道令公眾通行等。否則只要不是在禁止使用的區域，又是私有沙灘，則為海岸管理法所容許的使用。

六、主席

1. 過去已在區域計畫等陸續檢討，整體海岸管理計劃公布後，亦會提醒主管機關在規劃上盡量將沿岸地區、潮間帶納入公有，惟若已屬私人所有權的地區，因財政因素而較難收回公有。只要是近岸海域，僅管是私有土地，仍受本法第 31 條限制，不可獨占而限制公共通行權。
2. 海岸法通過後，針對前述問題可處理的部分有二：第一部分第 31 條規定，只要是近岸海域，即便是私有沙灘，亦須根據規定為有條件的使用。第二部分依本法第 25 條、第 26 條規定，在海岸特定區位，包含海岸地區、潮間帶等，即須經過主管機關許可，而審查的許可要件就包含維持公共通行和親水的權利。惟基於信賴保護，法律無法就既有的私有開發行為溯及規定，但只要新設的開發，就在本法第 25 條、第 26 條的射程範圍，而須檢附相關文件，符合整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫。
3. 海岸管理法的相關制度建立後，在為環境影響評估前，於開發利用階段，土地尚未變更、目的事業計畫亦尚未經准許之時，即須經過海岸主管機關的許可；工程計畫核准前亦須經過海岸主管機關許可；建築執照申請階段，仍須經過海岸主管機關審查是否符合維持公共通行、親水的要求。在海岸主管機關有空間和彈性的時候，會作必要性、適當性的規範。