

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫 總結報告

目 錄

第一章 緒 論.....	1
1.1 計畫緣起.....	1
1.2 計畫時程.....	1
1.3 計畫目標.....	2
1.4 計畫項目.....	3
1.5 研究方法與步驟.....	3
1.6 計畫辦理情形.....	4
第二章 國外海域規劃與管理文獻及案例探討.....	7
2.1 引言.....	7
2.2 國外海洋規劃管理文獻.....	7
2.3 國外海洋事務專責機構組織.....	11
2.4 世界主要海洋國家管理趨勢與政策.....	17
2.5 國外海洋區劃實踐案例.....	23
2.6 小結.....	36
第三章 海域區範圍使用現況研析.....	39
3.1 引言.....	39
3.2 潮間帶、內水及領海使用範圍.....	39
3.3 海域區相關使用單位現況調查.....	47
3.4 現行海域使用範圍策略研析.....	56
3.5 小結.....	60
第四章 分析綜整與建立國內各目的事業主管機關海域使用相關法令、制度.....	62
4.1 引言.....	62
4.2 現行海域內目的事業主管機關實地訪談.....	62
4.3 現行海域內目的事業法規與管理權責.....	72
4.4 中央與地方之權責分工界定現況.....	79
4.5 小結.....	84

第五章	界定各縣市海域管理範圍及中央與地方管理權責	86
5.1	引言	86
5.2	海域權責歸屬	86
5.3	海域行政轄區適宜性探討與建議	86
5.4	中央與地方權責界定	90
5.5	小結	95
第六章	海域區土地使用管理目標、原則及策略	97
6.1	引言	97
6.2	海域功能區劃原則	97
6.3	海域區功能區劃流程	102
6.4	海域區功能分區土地使用規劃與管理制度	110
6.4.1	中國海域管理制度	110
6.4.2	分期分區管理內容訂定方式	130
6.4.3	海域區各功能分區土地使用規劃與管理制度	133
6.5	海域區土地使用管理與現行制度及未來法規之接軌建議	142
6.5.1	各國管理制度可茲借鏡部分：	142
6.5.2	國土計畫法(草案)與海域相關規定探討	143
6.5.3	建立海域使用管理制度	145
6.5.4	海域區土地使用管理制度建立之推動策略	146
6.6	小結	147
第七章	舉辦專家學者座談會	149
7.1	引言	149
7.2	第一次座談會企劃與會議要點	149
7.3	第二次座談會企劃與會議要點	152
7.4	小結	154
第八章	結論與後續研究建議	156
8.1	結論	156
8.2	後續研究建議	158
參考文獻		161

- 附錄一 評選委員意見回覆表
- 附錄二 期初審查委員意見回覆表
- 附錄三 期中審查委員意見回覆表
- 附錄四 期末審查委員意見回覆表
- 附錄五 兩場座談會會議紀錄
- 附錄六 實地訪談紀錄
- 附錄七 營建署及內部工作會議紀錄
- 附錄八 問卷結果調查表
- 附錄九 分區體系及分區劃設指標
- 附錄十 台灣地區現行各項審議規範及其流程
- 附錄十一 兩場座談會會議議程及資料

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

總結報告

圖目錄

圖 1.2-1 本計畫研究範圍	2
圖 1.5-1 本研究工作流程圖	4
圖 2.4-1 中國大陸海洋功能區劃流程圖	19
圖 2.5-1 西北夏威夷群島國家保護區	25
圖 2.5-2 中國海洋功能區劃圖	26
圖 2.5-3 加拿大 Eastern Scotian Shelf 保護區	28
圖 2.5-4 澳洲大堡礁生態區劃圖	29
圖 2.5-5 荷蘭北海綜合管理計畫(2015).....	31
圖 2.5-6 巴倫支海羅弗敦區(Barents Sea-Lofoten Area)綜合管理計畫	32
圖 2.5-7 吉里巴斯環礁海域	33
圖 3.2-1 西部地區潮間帶使用類型	41
圖 3.2-2 東部地區潮間帶使用類型	41
圖 3.2-3 我國內水及領海範圍使用現況示意圖	42
圖 3.2-4 領海範圍競合關係探討-1	43
圖 3.2-5 領海範圍競合關係探討-2	43
圖 3.2-6 內水範圍競合探討-1	44
圖 3.2-7 內水範圍競合探討-2	44
圖 3.2-8 內水範圍競合探討-3	44
圖 3.2-9 內水範圍競合探討-4	44
圖 3.2-10 內水範圍競合探討-5	45
圖 3.2-11 內水範圍競合探討-6	45
圖 3.2-12 內水範圍競合探討-7	46
圖 3.2-13 內水範圍競合探討-8	46
圖 3.2-14 內水範圍競合探討-9	47
圖 3.4-1 我國海域區功能分區模擬劃設示意圖	61
圖 4.2-1 實地訪談紀錄照片	66
圖 4.2-2 交通部各港務局行政轄區	66

圖 4.2-3 環保署廢棄物拋放區示意圖	67
圖 4.2-4 人工魚礁 88 處禁漁區	69
圖 4.2-5 復育區 26 處	69
圖 4.3-1 海域地理空間示意圖	73
圖 4.3-2 海洋法公約定義之各種海域範圍	74
圖 4.3-3 海域使用管理牽涉相關法規示意圖	75
圖 4.4-1 中央與地方海洋事務分工現況	80
圖 5.4-1 海域區各縣市管理範圍及其界線圖	94
圖 5.4-2 海岸法草案及國土計畫法之協商機制流程圖(本研究繪製).....	96
圖 6.3-1 海域空間規劃程序(引用自 MSPP)	102
圖 6.3-2 計畫產生流程(MSPP)	103
圖 6.3-3 海域功能區劃之推動步驟	104
圖 6.3-4 歐盟 PlanCoast 下的整合海域空間規劃步驟(2008)	105
圖 6.3-5 海域空間規劃步驟(UNESCO & IOC, 2009).....	106
圖 6.3-6 海域空間使用之競合分析矩陣	109
圖 6.4-1 中國大陸海域管理制度與配套措施	110
圖 6.4-2 海籍現場測量記錄表	116
圖 6.4-3 宗海界址圖範例	117
圖 6.4-4 典型宗海界址界定示例(一).....	118
圖 6.4-5 典型宗海界址界定示例(二).....	118
圖 6.4-6 典型宗海界址界定示例(三).....	119
圖 6.4-7 中國大陸海洋功能區劃的工作程序	122
圖 6.4-8 海洋功能區劃圖例	123
圖 6.4-9 分期分區高優先序-以潮間帶為核心優先辦理	131
圖 6.4-10 分期分區高優先序-使用強度、衝突性高之區域優先	131
圖 6.4-11 分期分區高優先序-重要環境資源、重要離(群)島優先辦理	132
圖 6.4-12 台灣海洋功能區劃流程圖	134
圖 6.4-13 考量重疊分區之相容、競合與排他特性(以東北角海岸為例).....	136
圖 6.4-14 不同區位之潮間帶土地類型(以東北角海岸礁岩分佈為例).....	136
圖 8.1-1 中央與地方管理權責劃分範圍	158
圖 8.1-2 辦理大比例尺海域功能區劃與比利時案例示意圖	161

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

總結報告

表 目 錄

表 1. 6- 1 本計畫辦理情形概要	4
表 2. 3- 1 各國制度比較表(資料來源：本研究整理).....	17
表 2. 4- 1 國外海岸管理制度整理表	21
表 2. 4- 2 各國海洋政策彙整表	22
表 2. 5- 1 世界各國實踐案例整理表	34
表 2. 5- 2 國外經驗與台灣現況之對照表	37
表 3. 2- 1 海域區各目的事業主管機關現行使用類別及使用範圍	39
表 3. 3- 1 海域區各相關單位目前使用類型表(至 99/04 止).....	47
表 3. 3- 2 各相關單位未來用海計畫表(至 99/04 止).....	50
表 3. 3- 3 海域區各單位已公告使用管理內容及使用頻率表(至 99/04 止).....	52
表 4. 2- 1 各地區所核定漁業權數量表	68
表 4. 2- 2 各縣市政府之特定漁業公告內容	70
表 4. 2- 3 「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」問卷調查表已回覆之單位	71
表 4. 3- 1 各相關目的事業主管機關管理範圍	75
表 4. 3- 2 台灣海洋管理體制分工表(1/2).....	76
表 4. 3- 3 台灣海洋管理體制分工表(2/2).....	77
表 4. 3- 4 各項海域相關法規之主管機關說明列表	78
表 4. 3- 5 海域開發相關管理法規	79
表 4. 4- 1 我國中央與地方政府主要海洋事務規劃與管理之權限	81
表 5. 3- 1 各項法規海域界線適法性之比較	89
表 5. 4- 1 海域功能分區管理機關暨權責適宜分析	92
表 6. 4- 1 海域使用類型名稱和編碼	113
表 6. 4- 2 用海方式名稱和編碼	114
表 6. 4- 3 中國海域等別分級	125
表 6. 4- 4 中國大陸海域使用金徵收標準	127
表 6. 4- 5 各功能分區使用特性分析表	135
表 6. 4- 6 各主功能分區競合特性分析表	137

表 6.4-7 各次功能分區競合特性分析表	138
表 7.2-1 「海域功能區劃與管理工作」計畫第一次座談會邀請名單	150

內政部營建署委託

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

計畫（研究）題目：海域區土地使用規劃與管理制度之建立
計畫（研究）經費：壹佰柒拾捌萬元整
研究起時：中華民國九十八年七月
研究迄時：中華民國九十九年七月
研究（受託）單位：中華民國海洋及水下技術協會
研究目的： （一）收集國外案例及主管機關訪談，綜整分析我國海域使用法令、制度、權責與管理事項。 （二）研擬中央與地方之管理權責、範圍與分工事項。 （三）研擬海域區管理制度具體建議。
預期效益： （一）蒐集國外相關案例，針對海域主管機關（含中央及地方）、相關法令、制度、權責分工等事項，分析評估其差異及優缺點，提出我國可資借鏡之具體建議。 （二）針對國內海域使用目的事業主管機關進行訪談，並進行海域使用相關法令、制度、權責、管理事項等分析綜整。 （三）研擬海域區各功能分區土地使用規劃與管理制度、海域區土地使用管理原則，提出管理機制之規劃設計方案之具體建議。評估潮間帶、近岸海域、內水及領海內海域使用情況、頻率、密度等條件，考量管理上急迫性訂定分期分區管理內容。 （四）界定各縣市海域管理範圍，釐清中央與地方政府之管理權責並建立窗口、中央應自行辦理及可授權地方辦理之事項，並提出各自目的事業主管機關、中央與地方或縣市政府間跨區之協商機制建議。 （五）邀集專家學者及相關中央主管機關、縣（市）政府代表參與座談會，廣納各界建議意見，以擬聚各界共識。
計畫摘要（中文）： 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理，營建署研擬「國土計畫法」（草案）及「海岸法」（草案），將土地使用管理範圍延伸至領海及近岸海域。本研究延續並參考營建署前期於 95~97 年度之相關研究蒐集建置資料及規劃成果，依據區域計畫第一次通盤檢討變更，將海域、海岸納入海域區所訂相關規定，首先蒐集國外海域土地使用案例，分析評估其差異及優缺點；同時針對國內海域使用各目的事業主管法令與機制進行檢討與權責界定，並就離岸距離與海水深度之不同，分別評估潮間帶、內水及領海內海

域使用情況、頻率、密度等條件，考量管理上急迫性訂定分期分區管理內容及
期程，最後研提海域區土地使用規劃與管理制度之具體作法及建議，作為未來
進行海域區域土地使用規劃與管理之重要參考。

計畫摘要（英文）：

For the implementation of sustainable land development, strengthening ocean, coastal areas resource conservation and management of land use, "The Draft of National Land Planning Act" and "The Draft of Coastal Act" were performed by Construction and Planning Agency. The utilization and management of land extend the management range to the territorial sea and coastal areas. According to the comprehensive review of regional planning, before the law does not complete the legislative process, the regional planning includes the ocean and the coast areas within the scope of regional planning. This study extends previous research by Construction and Planning Agency projects. According to the proposed definition of ocean range, this study first collects the practice case of marine planning in each ocean state to analyze the advantages. Second, based on the different offshore distance and water depth, ocean use management content and process of sub stage-zoning can be proposed by assessing frequency, density and other conditions of the tidal range, coastal areas, internal waters and territorial sea. Finally, this study proposes the practice for planning and management system in ocean areas. It is an important reference for proceeding planning and management of ocean areas in the future.

印製份數：100

工作人員：

計畫主持人：簡連貴

研究團隊：許硯蓀、張志新、曾文謙、許智翔、楊萬蓉、黃郁媚、洪郁婷

本署承辦人員：

陳繼鳴、林秉勳、朱慶倫、廖文弘、張景青、蔡玉滿

第一章 緒 論

1.1 計畫緣起

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理，營建署研擬「國土計畫法」(草案)及「海岸法」(草案)，係以現行土地使用管理制度為基礎，分別將土地使用管理範圍延伸至領海及近岸海域，以確立主權、突顯海洋國家特色。而前開二法草案未完成立法前，於區域計畫（第二次通盤檢討）將海域、海岸（近岸海域）納入區域計畫實施範圍。同時為配合未來「海岸法」之執行及利於區域計畫（第二次通盤檢討）落實海域使用管理，營建署先後於 95、96、97 年度委託辦理「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」、「海域功能區劃管理工作」、「永續海岸整體發展方案—潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」。

其中「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」已就未登記土地之面積與區位進行統計及數化，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使用管理之法制化機制，並提出土地測量登記操作技術之具體建議。「海域功能區劃管理工作」就我國目前海域各種使用現況資料進行蒐集建置，評估海域目前使用現況之適宜性，研擬海域功能分區劃設準則與管理策略，劃設海域功能分區，同時針對現行及研擬中之法規制度進行檢討。「永續海岸整體發展方案—潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」則針對潮間帶範圍加以界定，蒐集建置潮間帶土地使用現況及屬性予以分類。本次將延續並參考前開委託案蒐集建置資料及規劃成果，依據區域計畫第二次通盤檢討所訂海域區相關規定，蒐集國外海域土地使用案例，並就國內海域使用各目的事業主管法令與機制進行檢討，研提海域區土地使用規劃與管理制度之具體作法，作為未來進行土地使用管理之重要參考。

中華民國海洋及水下技術協會（以下簡稱本團隊）自民國 80 年 3 月創立以來即結合產業界、政府相關機構及學術界，共同推動海下技術發展，培育人才，以促進我國海洋科技研究、海洋開發及相關工程建設。本團隊依據計畫目標及要求，思考海域區土地使用之發展目標及需求，共同發展一套完善之法制論述與操作技術說明，配合相關空間資訊之蒐集，作為營建署後續海域空間規劃與管理制度之基礎。

1.2 計畫時程

本專案工作時程自 98 年 7 月 6 日起至 99 年 7 月 5 日止，詳細工作方式詳如第二、

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

三、四、五、六章。本計畫辦理範圍涵蓋台灣本島及澎湖海域之潮間帶、內水及領海範圍，如圖 1.2-1。本計畫評選委員意見回覆如附錄一，期初、期中及期末審查委員意見如附錄二、附錄三與附錄四，第一次及第二次座談會議要點如附錄五。本團隊並於 99 年 5 月 14 日與營建署-綜合計畫組進行工作會議，主要目的為針對第二次專家學者座談會之紀錄、發言要點及回應辦理情形，並檢視合約要求內容與研究成果進行初步交換意見，以利完善後續成果報告之完整性。



圖 1.2-1 本計畫研究範圍

1.3 計畫目標

預計完成之計畫目標包括：

- 一、蒐集國外相關案例，針對海域主管機關（含中央及地方）、相關法令、制度、權責分工等事項，分析評估其差異及優缺點，提出我國可資借鏡之具體建議。
- 二、針對國內海域使用目的事業主管機關進行訪談，並進行海域使用相關法令、制度、權責、管理事項等分析綜整。
- 三、就離岸距離與海水深度之不同，分別就評估潮間帶、近岸海域、內水及領海內海域使用情況、頻率、密度等條件，考量管理上急迫性訂定分期分區管理內容及期程。另研擬海域區各功能分區土地使用規劃與管理制度、海域區土地使用管理原

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

則，最後提出管理機制之規劃設計方案之具體建議。

四、界定各縣市海域管理範圍，釐清中央與地方政府之管理權責並建立窗口、中央應自行辦理及可授權地方辦理之事項，並提出各自目的事業主管機關、中央與地方或縣市政府間跨區之協商機制建議，並邀集專家學者及相關中央主管機關、縣(市)政府代表就本研究成果廣納各界建議意見，並依辦理兩場座談會會議共識結論納入計畫執行及成果修正。

1.4 計畫項目

本研究之計畫項目如下，期透過工作時程掌握及研究團隊之工作會議研討後達成上述之研究目標：

項目內容	對應章節
1. 蒐集比較國外海域規劃與管理文獻及案例，及提出我國可借鏡之具體建議	第二章
2. 分析綜整並建立國內各目的事業主管機關海域使用相關法令、制度，針對海域使用目的事業主管機關進行訪談(經濟部、交通部...等)，及就現行海域使用相關法令(商港法、漁業法...等)、制度與權責進分析	第三章、第四章
3. 研擬海域區土地使用管理目標、原則及策略之具體建議	第六章
4. 界定各縣市海域管理範圍並釐清中央與地方管理權責，研擬縣市海域界定方法或準則、中央應辦及可授權地方辦理事項，中央與地方跨區協商機制建議。	第五章
5. 辦理 2 場專家學者座談會	第七章

1.5 研究方法與步驟

本研究案首先確認研究範圍為台灣本島及澎湖海域之潮間帶、內水及領海範圍，並透過蒐集國外海域規劃實際案例與規劃管理文獻，同時綜整國內各目的事業主管機關海域使用相關法令，以期建立管理制度及界定各縣市海域管理範圍，並釐清中央與地方管理權責之參考。

研究流程詳如圖 1.5-1，由研究流程先探討國外海域管理資料及瞭解台灣海域使用現況為基礎，而後針對未來海域區土地使用規劃及管理制度，界定中央與地方管理權責，提出進行具體作法之實行與建議，故期中報告階段內容，先藉由第二章-「國外海域規劃與管理文獻及案例」經驗中提供可實際予以台灣之參考借鏡重點，另輔以問卷

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

調查與實地訪談之第一手資料彙整於第三章-「海域區範圍使用現況研析」及第四章-

「分析綜整與建立國內各目的事業主管機關海域使用相關法令、制度」中，期了解目前海域實際遭遇困難與未來用海頻率等內容，最後結合前述資料以研擬第五章-「界定各縣市海域管理範圍及中央與地方管理權責」之建議與第六章-「海域區土地使用管理目標、原則及策略」。工作期間藉由現況訪談、期初、期中與期末審查委員意見及兩場專家座談會之具體建議統整後，探討海域區土地使用管理目標、原則及策略，研擬海域區土地使用規劃與管理制度之具體建議。

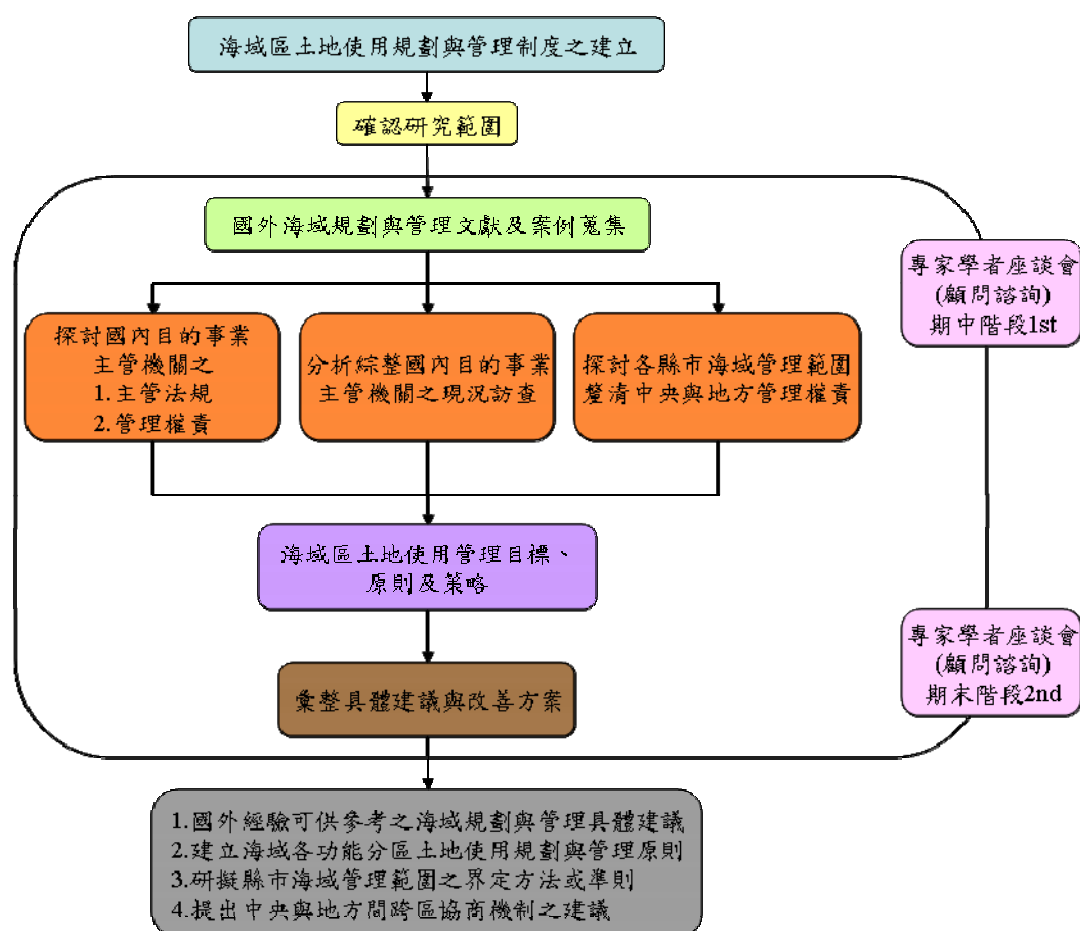


圖 1.5-1 本研究工作流程圖

1.6 計畫辦理情形

本研究辦理情形重點彙整如表 1.6-1，相關工作依規劃時程推動，工作項目及內容進度符合要求，計召開十三次內部工作會議，會議紀錄如附錄七。

表 1.6-1 本計畫辦理情形概要

日期	工作會議	備註
98.06.18	營建署評選簡報會議	-
98.07.3	議價及簽約	-

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

98.07.9	內部會議(1)	1. 依契約內容 10 日內提送工作計畫書，於 7 月底提送期初報告。 2. 評選簡報回覆委員意見討論。 3. 期初報告內容研討。
98.07.16	提送工作計畫書	-
98.07.24	內部會議(2)	1. 期初報告內容討論。 2. 加強說明其他國家海洋區劃可借鏡之處。 3. 規劃相關海域目的事業主管機關、拜訪單位，建議將訪談設計成問卷方式。 4. 納入前期計畫成果（海域功能區劃、未登記土地案等）之潮間帶、內水、領海使用現況。
98.07.31	提送期初報告	-
98.08.5	內部會議(3)	1. 期初簡報內容研討。 2. 期中報告目錄章節研討。
98.08.26	內部會議(4)	1. 期初簡報內容研討。 2. 將中國大陸天津、海南島之海域區劃實踐案例及圖示納入，並補充其他國家管理趨勢及相關規範可借鏡之處。
98.09.8	期初審查會議	-
98.09.29	調查問卷由營建署發函	營署綜字第 0982919439 號
98.09.30	內部會議(5)	1. 期初簡報審查回覆要點討論。 2. 各分項協助撰寫期中報告內容。 3. 規劃訪談現行海域使用之目的事業主管機關。
98.10.8	實地訪談(基隆港務局)	如附錄六
98.10.19	實地訪談(環保署)	如附錄六
98.10.29	內部會議(6)	1. 期中報告內容研討。 2. 補充期初簡報委員回覆意見。 3. 彙整所有寄出的問卷調查表資料。
98.11.25	內部會議(7)	1. 期中報告內容研討。 2. 第一次座談會內容及議題規劃。
98.11.30	提送期中報告	-
98.12.2	實地訪談(中油)	如附錄六
98.12.2	實地訪談(台電)	如附錄六

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

98.12.8	內部會議(8)	1. 第一次座談會議題討論。 2. 確認座談會邀請名單。
98.12.21	第一次座談會	如附錄五
98.12.21	內部會議(9)	1. 期末報告內容研討 2. 第一次座談會議題重點，及委員發言彙整。 3. 規劃拜訪相關單位。
98.12.29	期中審查會議	-
99.1.12	實地訪談(水利署)	如附錄六
99.1.26	內部會議(10)	1. 期末報告內容研討 2. 彙整海域使用的相關法令、制度。 3. 持續規劃實地訪談單位。
99.2.23	內部會議(11)	1. 彙整中國大陸海域區域相關圖資，請中國國家海洋局於3/28-4/3 來台灣交流時協助提供本案執行參考。 2. 詳細檢視期初、期中及座談會提出的審查意見，並強化期末報告的工作內容。 3. 期末報告內容研討
99.3.11	實地訪談(國土規劃及不動產資訊中心)	如附錄六
99.3.23	內部會議(12)	1. 參考中山海洋事務研究所，劉文宏老師國科會計畫。 2. 參考區域計畫法、國土計畫法、海岸計畫法草案，釐清本計畫海域區定位。 3. 期末報告各章節內容討論修正細項。
99.3.30	提送期末報告	-
99.4.6	內部會議(13)	1. 第二次座談會應將本計畫執行成果及第一次座談會的背景資料及委員意見納入，供座談會委員代表研討。 2. 請參考第一章計畫工作項目及目標，適度加以納入。 3. 期末報告各章節內容修正補充。
99.4.23	第二次座談會	如附錄五
99.5.14	營建署工作會議	1. 期末簡報內容研討 2. 第二次專家學者座談會紀錄、發言要點及回應辦理情形 3. 檢視合約要求內容與研究成果
99.6.17	期末審查會議	-

第二章、國外海域規劃與管理文獻及案例探討

2.1 引言

世界各國海洋事務專責機關設置與否，及其組織構造與功能的設計，均受其憲政體制及設置時之時代背景與思維方式而有所不同，當然亦與其所處之地理環境有關。本研究分別就國外海洋規劃管理文獻、國外海洋事務專責機構組織、國外海洋政策管理趨勢作一初步介紹與蒐集，並進一步分析國外海洋事務專責機構組織職能、彙整世界各國海洋政策精要以及蒐集彙整歐洲、荷蘭與挪威等國之實踐案例，並提出可作為台灣參考與啟發之具體建議。

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、澳洲、中國、印尼等已從認知海洋、利用海洋，演變到保護海洋。這些國家對海洋與海岸之規劃、管理與保護作為，值得我們高度重視與學習。「政府間海洋委員會(Intergovernmental Oceanographic Commission, 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。

2.2 國外海洋規劃管理文獻

分區規劃的目的在於幫助達成管理上的目標，常見的例子即是土地區劃。土地使用規劃的理念與目的在於考量土地與天然資源的發展利用與保育，人口及產業活動之合理分佈，於是利用區劃這個方法來控制土地的用途。「海洋功能區劃」以海洋的自然條件狀況、自然資源分佈、社會發展需求與國家安全要求為考量基礎，將海域中條件相似、功能相同的區域劃為同一功能區，來指導海域使用方向，達成保育、發展等目的。孫書賢(2003)指出土地區劃與海洋功能區劃的操作方式其實是一致的，差異在於區劃的標的物一為陸地，一為海洋。因此要瞭解什麼是海洋功能區劃，便要先對土地區劃有一定概念。

一、土地區劃

什麼是區劃(Zoning)呢？根據 Macquarie Concise Dictionary 的定義，區劃是指：「將一塊土地區域標示出它的用途(the marking out of an area of land with respect to its use)。」其主要的的作用在於將土地分區規劃，以合理地使用土地，有效地控制和引導城市的發展。分區制度可以規範土地的利用功能、利用類型、利用密度

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

和相關的物質架構。它以土地的不同用途來規劃，如農業地只能限於用做農業耕地，住宅用地不可以用於商業設施的開發，公共商業用地不得濫用等¹。

土地區域規劃的發生與發展是與現代城市規劃學緊密聯繫在一起的。²現代城市規劃學的創始人之一 Ebenezer Howard 在他 1898 年的著名著作「明日的花園城市」一書中，提出了衛星城的理論和「城市應與鄉村相結合」的思想，就已包含有區域規劃的思想萌芽。其後 Patrick Geddes 在他 1915 年所著「演變中的城市」一書中，進一步發展了 Ebenezer Howard 的理論，強調城市的發展要與周遭地區的環境聯繫起來進行規劃。1909 年 Daniel Hudson Burnha 編製的「芝加哥總體規劃」(The Chicago Plan) 成為第一個美國城市的總體規劃。該規劃將芝加哥城區的用地性質進行了分類、將城市的公共空間進行了劃分，同時確定了城市的道路網系統。1916 年紐約市通過了 Zoning Regulation，該法規是美國最早對城市土地、包括對私用土地進行土地分區管理的法規。³Zoning Regulation 將城市的用地進行分類，規定用地性質、開發強度、公共服務設施和市政公用設施的要求，是平衡城市發展中各種利益需求的工具。

區劃藉由控制土地用途來達成都市計畫的目的，可以在規劃階段來實行，賦予土地特定的用途以達成計畫的目標；也可以在計畫實行的階段中來指導土地使用未來的發展，其執行依據包含了：⁴

1. 資源潛力。
2. 現有及計畫中的土地使用方式。
3. 關係屬性。例如：交通路線；所有權及價值。

學者 Fara Courteny 和 Jack Wiggin 整理出區劃的特點，並認為以下特點可應用於海洋功能區劃上：⁵

1. 區劃是幫助區域計畫成功的規範工具。一個綜合區域計畫應該考量到地區的未來狀況、自然資源的數量及承载力、經濟趨勢、植栽分佈情形、社會的需求及公共建設的容量。而借由區劃的觀念考量上述條件來決定區域的用途及活動之間的關係。

¹ 周大偉(2005)，「海濱公園別墅的法律思考」，2005 年 1 月 22 號，經濟參考報。

² 重慶建築工程學院&同濟大學(2004)，「區域規劃概論」，北京：中國建築工業出版社。

³ 同上註。

⁴ Sue, N., Hutchison, M. and White, R. (2005), Ocean zoning – Is it really different? In: Doherty P. (Ed.), *Workshop Proceedings of Ocean Zoning: Can it Work in the Northwest Atlantic?*, Marine Issues Committee special publication No.14, pp. 69-72.

⁵ 同註 5。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

2. 區劃的基本特性是可以依自然及社會條件，將區劃範圍內條件相同的地區劃分為同一區域。
3. 區劃的基本精神是藉由分離不相容的使用方法來避免這些活動互相有不利的影響，所以在每個區域中，只允許一些特定的使用方式。而隨著區劃技巧的純熟，許多活動在符合區劃準則並確認可以相容共存時，使用規範常允許一個地區同時存在多種用途。
4. 每一個區域的使用規範都同樣會規定三個主要因素：允許用途、允許使用規模、允許使用強度。當你提出使用申請時，區劃準則可以用來審核你的使用活動是否與此區域原先存在的活動相容，以及對於週遭環境的衝擊是否有減到最小，假如你所申請的使用目的符合規範的話，就會發給你使用許可。
5. 區劃雖然並非歷史悠久，但是發展到現在已經是一個相當穩定的制度，雖然穩定卻非一成不變，相對的它可以因應社會新的事物而有所改變或是對新的訊息有所回應，所以區劃是一個綜合又有彈性的制度。

二、海洋功能區劃(Ocean Zoning)

如前所述，區劃的理念與原則由土地區劃開始發展，並且也適合應用於海洋管理上，然而，海洋與陸地有一個很大的不同點，那就是海水彼此之間有廣闊且強大的聯結性，當陸上活動製造出的廢棄物質排進海水時，對海域並不會有邊界的限制而是能無遠弗屆地擴散。同樣地，在海域當中從事的活動也是有可能對環境造成衝擊，我們並沒有辦法決定這些影響的界限，所以在海域管理的觀念上要有跨越區域管理的概念。雖然海洋功能區劃的觀念及方法是來自土地區劃管理，但在應用在海洋管理上應該更貼近永續生態系統的角度來解決海洋多功能使用所面臨的衝擊。⁶

海洋功能區劃是一個整合性的規劃，它目的在改善過去規劃系統疊床架構的情況下，造成每個計畫都各自規劃海域用途而混淆不清。美國學者 John Duff 認為海洋功能區劃與過去規劃方法最大的差異在於：「海洋功能區劃是個更綜合性的規劃，它允許管理者將更多活動同時納入海域用途當中，而非拒絕眾多用途只允許單一功能存在。」

學者 Fara Courteny 和 Jack Wiggin 認為，海洋功能區劃在概念上簡單來說，是指將海域劃分為數個不同區域，並給予各區域不同使用規範，以達成特定目的。

⁶ Kenchington, R. (2005), Practical aspects of zoning and its application to the Great Barrier Reef Marine Park. In: Doherty P. (Ed.), *Workshop Proceedings of Ocean Zoning: Can it Work in the Northwest Atlantic?*, Marine Issues Committee special publication No. 14, pp.90-101.

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

所以海洋功能區劃最基礎的層面包含了兩部份，第一部份是一張完整描繪出所有分區的地圖；第二部份是對於所區劃出的各種不同目標的區域，提供一套完整的規範。在某些區域來說，對於海洋資源與生態棲地應特別保護，因此只允許相當少數的相容性使用，以免危害保護的目標。在其它區域或許資源保護並非最優先的考量，則會依該區之特性而允許使用強度較為密集的利用方式。⁷

Daniel Hendrick 亦有相同的看法，在其所發表的「The new frontier: zoning rules to protect marine resources」一文中指出，海洋功能區劃最簡單的解釋為在地圖上利用線條劃分區域，設定各區的使用規範，並清楚定義哪些活動是被許可的。這些分區的類別可從僅限科學研究的完全保留區(no-go zones)，到允許漁業、石油與天然氣開採、航運、養殖的多功能使用區(multiple-use zones)。⁸

學者 Jon C. Day 則進一步指出，海洋功能區劃的概念在於分離相互衝突的使用方式，並使生態敏感區、具生態價值的區域或是需要復育的區域免於使用活動的威脅。而成功的海洋功能區劃應具備下列幾項原則：⁹

1. 允許多功能使用的考量。
2. 要給予各分區特定的目標。
3. 與原有管理法規相互搭配整合。
4. 對於允許、應申請或禁止的活動要有明確的規定。
5. 清楚易懂的區劃地圖。
6. 應使民眾有參與及表達的機會。
7. 區劃的相關資訊與規定應清楚地解釋給民眾瞭解。
8. 應考慮特殊用海需求。如軍事、漁業實驗、公眾安全、科學研究等。
9. 要有務實的規定。雖然有些地區會限制民眾進入，但在緊急危難事件發生時，民眾得以進入避險而不違法。

學者 Hopley 則指出，發展海洋功能區劃的時候應掌握下列幾項原則：¹⁰

⁷ 同註 5。

⁸ Hendrick, D. (2005), The new frontier: Zoning Rules to Protect Marine Resources.
網路資料：http://findarticles.com/p/articles/mi_m1594/is_2_16/ai_n13251131
瀏覽日期：2005/07/15

⁹ Day, J. C. (2002), Zoning-lessons from the Great Barrier Reef Marine Park. *Ocean & Coastal Management*, 45, pp.139-156.

¹⁰ Hopley, D. (1989), The Great Barrier Reef: ecology and management, *Australian Geographical Issues*, Sydney:

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

1. 越大的管理面積越容易進行區劃管理。
2. 各分區內應盡可能包含所有可接受的使用方式。
3. 相鄰的分區變化不可過大，應有所緩衝。
4. 海洋功能區劃應考量傳統的使用方式。
5. 過去的法規或管理措施如與區劃目標一致時，應盡可能採用。

由以上各學者專家對於海洋功能區劃之理念與原則的文獻與論述，吾人可以發現，海洋功能區劃是為改善過去海域單一用途使用的情形，實現海洋多功能使用之目標；在利用海洋資源的同時保護海洋環境，確保海洋資源永續利用；指定各分區的劃設目標，並分離出不相容的使用活動，以化解海域使用活動之衝突。而海洋功能區劃應具備的原則如下：

1. 海域空間多功能使用
2. 海洋資源永續利用
3. 明確的分區使用規範
4. 清晰易懂的區劃圖
5. 保障符合傳統文化的海洋利用方式
6. 區劃過程應有公眾參與
7. 考量緊急危難時的需求
8. 考量相關管理法規的延續性

2.3 國外海洋事務專責機構組織

基於上述，本研究規劃蒐集針對世界上數個具代表性的海洋事務機關，包含美、加、韓、中、印尼、澳、法等國家，發現各國海洋事務專責機關不論其規模大小或功能重點為何，多同時具有海洋政策制定、協調與海洋事務管理之功能，並依循國際海洋法政體制之發展，更甚者加拿大與韓國先後將其海域執法機關轉隸海洋部，此舉皆可讓我國的海洋事務範疇引以為鏡，以下簡述各國海洋事務機構之任務與特色，各國制度比較表，如表 2.3-1。

一、美國：商務部國家海洋暨大氣總署(National Ocean & Atmospheric Administration of the Department of Commerce)

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

1. 簡介：1966 年美國國會通過「海洋資源與能源法」，並於 1969 年成立「海洋科學、工程與資源委員會」，公佈海洋環境報告「我們的國家與海洋：國家行動計畫」，經由該報告及其他相關研究的努力，美國國會於 1970 年整合相關單位於商業部之下成立「國家海洋及大氣總署」。
2. 任務：其「戰略範圍」為作出社會和經濟的決策提供在全球生態系統中，瞭解大氣、海洋和沿岸作用的詳細資訊；瞭解和預測地球環境的變化，維護和管理海洋和沿海資源，以適應國家的經濟、社會和環境需要。
3. 分析：就美國海岸地帶管理而言，是一種結構性之管理體制，即以州為中心，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，嚴格管理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，並負責管理及開發許可事項之執行，形成三位一體之管理架構。

二、中國大陸：國土資源部國家海洋局

1. 簡介：國家海洋局是國土資源部下轄的監督管理海域使用和海洋環境保護、依法維護海洋權益、組織海洋科技研究的行政機構。
2. 任務：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。
3. 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之專責主管機關，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：
 - (1) 海域及海岸地區相關法規與管理政策之擬定。
 - (2) 在「有償使用」之海域管理制度下，實際進行海域及海岸地區之綜合管理。
 - (3) 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。
 - (4) 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。
 - (5) 海岸及海域執法工作。
 - (6) 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：漁業暨海洋部(Department of Fisheries and Oceans)

1. 簡介：DFO 緣自於 1867 年 7 月，命名為漁業暨海洋部，直到 1979 年才正式立法通過。在早期，建設及航道營運責任是由當時聯邦政府內的公共建設部所負責，執行「海洋服務 Marine Service」，此為「Canadian Coast Guard」的前身。
2. 任務：漁業管理於當時還不是相當盛行，直到 20 世紀才成為海洋暨漁業部主

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

要的職責，其職責尚包含在新細科斯省外海之 Sable Island 及 St. Paul Island 惡名昭彰的沈船區設置搜救駐地及設備。基此即可看出 DFO 實施主權巡洋艦 (Dominion cruisers) 的開端，該艦為從事漁業保護之武裝船舶，省級海事執行單位。上述船舶、領有執照的縱帆船及其他類船舶，便在大西洋及太平洋沿岸漁場巡護，以監督加國之經濟海域(當時距離為離岸 3 海哩)。

3. 分析：加拿大之海洋管理制度，不但有專一法源，同時也有專責機關統籌管理海洋事務，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：國土海洋部(Ministry of Land, Transport and Maritime Affair)

1. 簡介：1994 年 11 月有關海洋法的國際聯合國協約生效之後，為了開發海洋資源，韓國與世界上其他正在推進海洋開發計畫及戰略展望的各海洋國家一樣，也集中更多心力在海洋開發。韓國保有比自己領地 5 倍的龐大水域及約 12,000km 的海岸線。韓國在 1996 年 8 月成立海洋水產部，2008 年進行組織再造，合併後成為具有 14 個部會、2 處辦公室的「國土海洋部」。
2. 任務：優先在海洋政策，提高海洋產業的國家競爭力，並發展成為海洋領導國家。現在國土海洋部正在推進 6 個目標，就是開發可持續的海洋資源及保存海洋的環境，海洋的合併管理，提高船隻產業的競爭力，海洋安全及海洋污染防治，建設作為在東北亞分配中心的中樞港灣，構築水產資源及安定供給水產品，加強國際協辦等。
3. 分析：該國國土海洋部不但是海洋管理之專責機關，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，其增強海洋管理與資源利用之旺盛企圖心，主要任務可綜合如下所述：
 - (1) 海洋及海岸之環境資源管理
 - (2) 提振海洋運輸產業
 - (3) 穩定漁業資源環境，並以糧食安全為理念建立漁業基礎
 - (4) 走向國際社會加強合作

五、印尼：海洋事務暨漁業部(Department of Marine Affairs and Fisheries)

1. 簡介：為了發展印尼的海洋經濟與漁業，印尼於 1999 年成立了海洋開發暨漁業部。2000 年時該部更名為海洋事務暨漁業部。
2. 任務：海洋事務暨漁業部之設立被印尼視為重大策略上的努力，旨在增強印尼的國家經濟基礎，並使國家進入全球海洋化的時代。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

3. 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，此實可為我國離島地區管理之借鏡。

六、日本：綜合海洋政策本部

1. 簡介：日本是個高度重視海洋問題的傳統海洋大國和海上強國。近年來，隨著海域管轄範圍的擴大以及與周邊鄰國海洋權益爭端的日益突出，日本不斷推出新的海洋政策、海洋戰略以及海洋法律，以積極推動其確立的由「島國」轉變為「海洋國家」的「海洋立國」綜合戰略。日本參議院全體會議 2007 年 4 月 20 日通過「海洋基本法」共分四章 38 條及附則，第一章 總則(1~15 條)、第二章 海洋基本計畫(第 16 條)，第三章 基本的施政(第 17~28 條)，第四章 綜合海洋政策本部(第 29~38 條)。第二章中明文規定為了安排有關海洋綜合對策的推動，必須制定「海洋基本計畫」，並且為考慮海洋形勢的變化及海洋政策的評估，應每五年對於「海洋基本計畫」進行檢討，並於國家財政允許範圍內，納入預算執行。並在 29 條規定應在內閣設置「(綜合)海洋政策本部」掌管海洋基本計畫的擬定推動，各行政機關對於海洋基本計畫實施對策的綜合調整。由首相擔任部長，副部長為內閣官房長官、新設的海洋(擔綱)大臣（相當於台灣的部長級官職）。
2. 分析：日本的作法是透過制訂「海洋基本法」，在內閣設置「綜合海洋政策本部」作為統籌協調海洋業務機關。在新的海洋行政推動體制下，日本首相擔任綜合海洋政策本部本部長，內閣官房長官和國土交通大臣擔任副本部長，而國土交通大臣兼任海洋政策(擔綱)大臣，負責擬定海洋政策基本計畫，再交由主管海洋政策各相關省廳貫徹執行。具體的實施方針以「保護海洋」、「認識海洋」、「利用海洋」為三大主軸，作為 21 世紀日本的海洋指導綱領。日本海洋政策研究財團將日本的海洋沿海的相關事物與活動進行綜合性的整理分析成「海洋白皮書 2009」出刊。該財團自從 2004 年起每年發行白皮書。白皮書分為 3 大部分。第一部分是有關去年制訂的海洋基本法的組織，就現狀和課題與今後進行的方向作考察。第二部分是對海洋沿岸海域一年來的內外動向作整理。第三部分則刊載第一部與第二部所提出的課題與事件的相關資料。

七、澳洲：國家海洋部長委員會(National Oceans Ministerial Board)及國家海洋辦公室(National Oceans Office)

1. 簡介：澳洲聯邦政府之海洋政策操作係採合議制的協調機制模式，由環境暨資

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

產部部長擔任主席，由負責漁業、資源、海運、觀光、科學等事務之部長擔任委員，共同組成「國家海洋部長委員會」，成為澳洲國家海洋政策之諮詢與決策論壇，負責執行、發展、監督澳洲的海洋政策。

2. 任務：「澳洲海洋政策」於 1998 年時提出，此一政策白皮書指出「在確保一個長期健康的海洋上，我們有一份責任」。澳洲在海洋上的願景為：「健康的海洋：為現在及未來所有人們的利益，照顧、瞭解以及智慧地使用。」
3. 分析：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。

八、庫克群島：海洋資源部(Ministry of Marine Resources)

1. 簡介：庫克群島政府認知到，由於海洋擁有廣泛及大多數未開發之資源，故海洋資源對庫克群島之所有島嶼之經濟發展至為重要。海洋被認為擁有該國最主要可開發之自然資源，故庫克群島於 1984 年設立海洋資源部以管理相關資源。
2. 任務：庫克群島海洋資源部之宗旨為「為人民之利益，確保庫克群島海洋資源之永續發展」，該部之指導哲理則為「服務人民，並與政府和非政府組織合作，共同努力改善國家之經濟、社會、文化和環境品質」。
3. 分析：因地理環境因素之故，其主要發展重點即為保護及利用海洋生物資源，故海洋資源部之推動重點即為活躍參與太平洋地區(SPC、FFA、MHLC)及全球漁業相關組織(FAO)。

九、法國：海洋開發研究院(INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE POUR L' EXPLOITATION DE LA MER (IFREMER))

1. 簡介：成立於 1984 年 5 月，由原法國海洋漁業技術研究院和法國國家海洋開發中心兩個單位組成，隸屬法國 3 個部監管：法國國家教育、研究與技術部，法國農業與漁業部和法國設備交通與住宅部。
2. 任務：法國海洋開發研究院是法國唯一的專門從事海洋開發研究和規劃的重要部門。它與法國科研部協作，是法國海洋環境資源及海防方面科研政策的對外發言人。法國海洋開發研究院組織和控制海洋資源的開發(主要是捕撈業和海貝養殖)、環境監測和水質的檢查。它負責指導海洋資源開發有關科技項目，並協助確定實驗室的主要研究手段和發展方向，負責建造、規劃和實施法國海洋船隊設施，並在此方面作為法國科研組織使用法國或歐洲海洋科學考察船同歐洲或國際的對口合作單位。法國海洋開發研究院與法國國家空間中心和國家

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

氣象局共同使用海洋衛星觀測設備進行綜合性海洋觀測。

3. 分析：法國海洋開發研究院有許多領域在國際上佔有優勢地位，如：近海環境研究、赤潮治理、海洋生態動力學、海洋生物技術、深潛技術、海洋綜合管理等。其優先領域為：近海環境研究、海洋調查、海洋生物資源利用、海洋產品加工、海洋工程技術等。法國海洋開發研究院積極參與歐盟的研究與開發計畫是歐盟許多項目的協調機構此外它參與國際大型科研計畫同有關國際組織如歐洲科學基金會地中海科學考察開發委員會漁業總會及政府間海洋委員會等均建立了多邊合作關係。

十、英國：海洋管理局(British Maritime Authority)

1. 簡介：海洋是英國的能量之源、立國之本，保護海洋就是保證國家持續發展。多年來，英國政府、組織機構和民眾一直通過各種途徑保護海洋的各種資源。儘管英國至今沒有一個專門負責海洋管理和海洋開發工作的統籌組織或機構，但是，包括能源部、貿工部、環境部在內的各個政府部門均負責自身與海洋相關的事務。為有效地進行各政府部門之間、政府和企業公司之間、管理部門和研究機構之間的協調工作，英國於 1986 年成立了海洋科學技術協調委員會，負責協調政府資助的有關海洋科技活動。隨著全球氣候日益惡化，英國政府近年來逐漸認識到海洋環境保護的重要性，因此在 21 世紀初成立了「海洋管理局」。這個由數百個政府機構、企業和非政府機構資助的諮詢組織，定期對英國領海以及周圍的海域進行評估。
2. 工作事跡：自該機構成立起，英國政府的海洋政策逐漸從海洋開發轉移到海洋環保。在收到該機構的第一份報告後，英國政府便通過修改《大漁業政策》，禁止在蘇格蘭西北部海岸以外 12 海哩的範圍內，使用破壞海床的漁具，目的是保護蘇格蘭境內唯一的深海珊瑚礁。在該機構報告的建議下，英國政府還同意將蘇格蘭西海岸的「達爾文丘」設為「環境保護特別地區」，樹立海洋保護典型。
3. 分析：英國政府近年還不斷採取保護海洋生態系統的舉措。2002 年 5 月 1 日，英國政府提出了“全面保護英國海洋生物計畫”，為生活在英國海域的 4.4 萬個海洋物種提供更好的棲息地。2003 年，在“大西洋東北海域環境保護”公約組織的建議下，英國政府還建立起了一個包括海洋科學、發展狀況、發展前景等內容在內的資料網路，全面系統地開展海洋環保工作。

十一、荷蘭

1. 簡介：荷蘭並未設立專責管理機關以統籌管理其海洋事務，其海岸地區之開發

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

與管理係依其上位計畫與所屬之管理機關辦理；所以各機關業務間之競合與衝突嚴重，其當前所面臨之問題與我國相同，尚待建立一套整合性之海洋規劃管理制度，以有效解決錯綜複雜之海洋與海岸管理問題。

2. 分析：荷蘭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，海岸與海洋管理之權力與責任分散於各目的事業管理機關。

表 2.3-1 各國制度比較表(資料來源：本研究整理)

制訂海岸管理專法 中央專責主管機關	未訂定專法 依海岸地區現行相關法令，將海岸資源納入管理	設立國家級之海岸或海洋管理委員會
美國、加拿大、中華人民共和國、韓國、印尼、庫克群島	英國、挪威、丹麥、法國、芬蘭、瑞典、紐西蘭、荷蘭	日本、菲律賓、馬來西亞、澳洲等

2.4 世界主要海洋國家管理趨勢與政策

自 1992 年聯合國環境與發展大會通過《21 世紀議程》和 1994 年《聯合國海洋法公約》生效以來，世界各海洋國家都在根據該國的具體情況，重新制定或調整該國的發展戰略、政策、規則和法律。自 20 世紀 90 年代以來，新的國際海洋法律制度《聯合國海洋法公約》，對世界產生了深刻影響，以下便介紹世界各主要海洋國家管理趨勢與政策重點。

1. 美國：20 世紀 90 年代以來，美國制定了一系列海洋發展戰略規劃。進入 21 世紀，美國制定了《（2001 年～2003 年）大型軟科學研究計劃》，2004 年，美國正式公布了 21 世紀的新海洋政策《21 世紀海洋藍圖》，對海洋管理政策進行了迄今為止最為徹底的評估，並為 21 世紀的美國海洋事業與發展描繪出了新的藍圖。2004 年 12 月 17 日，美國總統布希發佈行政命令，公佈了《美國海洋行動計劃》，對落實美國《21 世紀海洋藍圖》提出了具體的措施。美國是世界上海洋管理法規體系最為完善的國家之一。2000 年 8 月，美國國會通過了《海洋法令》。該法規定自 2001 年 12 月起，總統每兩年必須向國會提交一份相關內容的報告。根據美國聯邦管轄權限制定的法規還有《水下土地法》《外大陸棚土地法》《海岸帶管理法》《海洋保護、研究和自然保護區法》《深水港法》《漁業養護和管理法》等。

2. 中國大陸：中國大陸海洋管理政策主要包括：

（一）通過法律保證實現海洋綜合管理。2002 年 1 月 1 日起實施的《中華人民共和國海域使用管理法》（以下簡稱《海域法》），是中國大陸政府為全面強

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

化國家海洋權益、徹底解決海域使用及其資源開發中，長期存在的「無序、無度、無償」狀態，強化海洋綜合管理的關鍵舉措，是推進中國大陸海洋管理法制化建設的重要標誌。海域使用管理法立法目的可歸納為四個方面：一是實現海洋資源與環境的可持續利用；二是規範海域所有關係和使用關係；三是達到海洋綜合管理的目的；四是提高海域開發利用綜合效益。

（二）《海域法》建立的幾項基本制度。一是海域使用監督管理體制。管理體制是海域使用管理行政主體的組織制度和監督管理權限劃分及工作運行機制；二是海域所有權和使用權制度。隨著社會生產力的發展，海洋資源開發創造的經濟貢獻顯著增強，海域作為一類空間資源，被現實社會肯定並納入物權的範疇也是必然的；三是海洋功能區劃制度，如圖 2.4-1。海洋功能區劃是根據海域及相鄰陸域的自然條件、環境狀況和地理區位，並考慮到海洋開發利用現狀和社會經濟發展的需要，將海域劃定為若干具有主導功能並在自然條件上具有相對獨立的地理單元的海域；四是海域有償使用制度。海域有償使用制度是《海域法》的重要制度之一。中國大陸長期存在「產品高價、原料低價、資源無價」的價格扭曲現象。海域及其資源是一類自然資源性的「資產」，它的社會屬性就應該具有一切有形資產的屬性。如果海域所有權在經濟上得不到實現，那麼就是對所有權的實際廢除。因此，海域使用者必須向國家繳納海域使用金，貫徹有償使用海域的原則。國家對海域使用者收取海域使用金，即是所有權功能的實現，也是避免海洋資源開發利用中出現濫用和浪費的有效措施之一。

（三）《海域法》實施的管理效果。《海域法》頒布實施以來，通過嚴格執法，依法維護海域使用秩序，合理佈局海洋產業，產業結構逐步調整，海洋經濟以高於同期國民經濟的增長速度快速發展，海洋經濟總產值連創新的記錄。通過《海域法》的有效實施和海洋管理，理順了中國大陸海洋開發秩序，使不同用海行業、類型和單位的用海矛盾，在海域使用審批和海洋功能區劃的制定過程中得以協調解決，保護了海洋生態環境，推動了海域資源的科學利用，已經在中國大陸海洋經濟的可持續發展工作中發揮了積極有效的作用。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

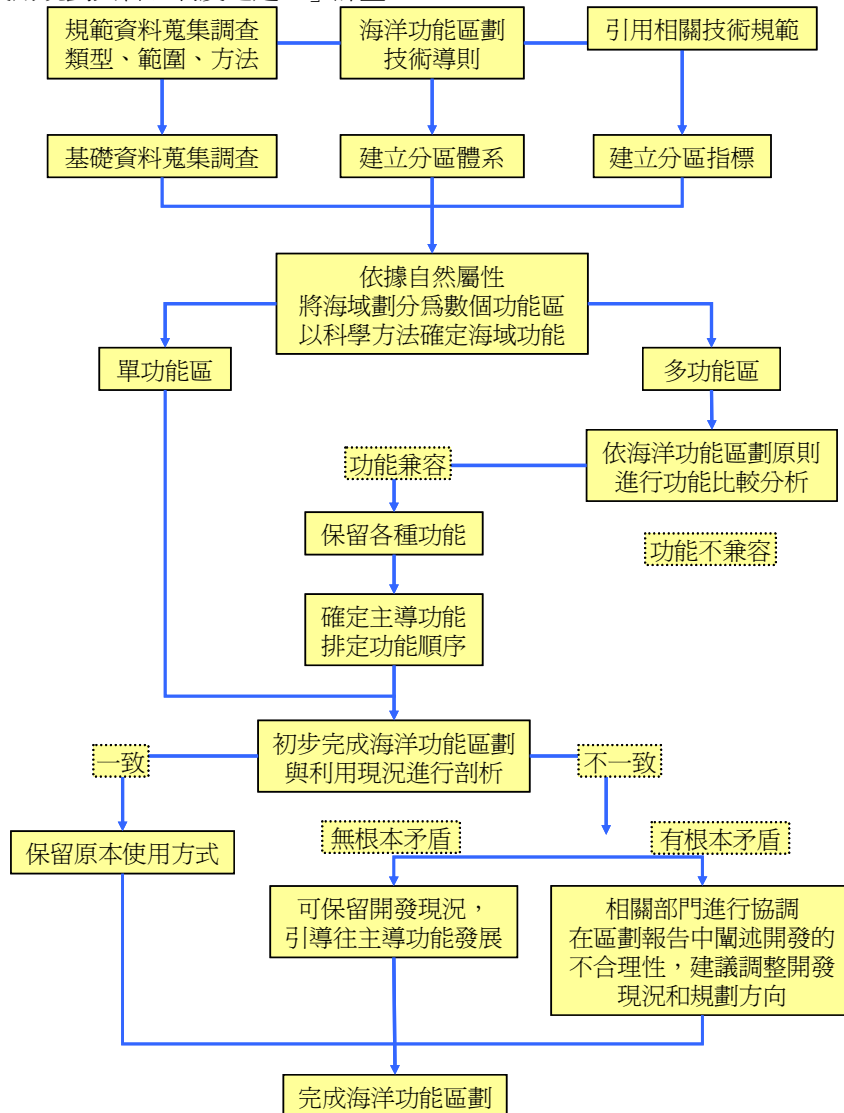


圖 2.4-1 中國大陸海洋功能區劃流程圖

3. **加拿大**：加拿大是北美主要海洋國家。加拿大政府從 20 世紀 70 年代開始關注海洋。2002 年，制定了《加拿大海洋戰略》。其海洋管理工作要點可以概括為：堅持一個方法，即在海洋綜合管理中堅持生態系方法；重視兩種知識，即現代科學知識和傳統生態知識；堅持三項原則，即綜合管理原則，可持續發展原則和預防為主原則；實現三個目標，即瞭解和保護海洋環境，促進經濟的可持續發展和確保加拿大在海洋事務中的國際領先地位；加強四種協調，即政府各部門之間的協調，各級政府間的協調，政府與產業界的協調，以及政府、產業界和廣大公眾間的協調。
4. **韓國**：進入 21 世紀的韓國，制定出了《韓國 21 世紀海洋》國家戰略，旨在解決食物、資源、環境、空間等緊迫問題及 21 世紀面臨的挑戰，通過開發和利用海洋，成為超級海洋強國。為了實現這個目標，《韓國 21 世紀海洋》還設立了由 100 個具體計劃組成的 6 個特定任務目標。為使海洋政策更好地貫徹落

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

實，韓國政府從組織機構和法律上提供支持，已制定了 22 項以海洋開發管理為目標的法律法規。

5. 日本：進入 20 世紀 60 年代以來，日本政府把經濟發展的重心從重工業、化工業逐步向開發海洋、發展海洋產業轉移，推行「海洋立國」戰略。進入 21 世紀，日本政府制定了海洋開發戰略計劃，並採取了許多具體的措施，於 2001 年提出了後 10 年海洋政策制定框架，在當年的日本內閣會議批准的科技基本規劃中，海洋開發和宇宙開發被確立為維繫國家生存基礎的優先開拓領域。2004 年，日本發佈了第一部海洋白皮書，提出對海洋實施全面管理。2006 年 12 月，日本政府的智囊機構日本海洋政策研究財團公佈了《日本海洋政策大綱——以新的海洋立國為目標》。2007 年 4 月 3 日和 20 日，日本國會眾參兩院分別高票通過了《海洋基本法》和《海洋建築物安全水域設置法》。此外，一些具有可操作的涉海法案，諸如《海底資源開發推進法案》和《關於在專屬經濟區等水域行使自然資源勘探和海洋調查的主權權利及其他權利的法案》也已進入審議程序。
6. 澳洲：為使統籌全國海洋產業協調發展更好，自 1990 年至今，澳大利亞制定了一系列的海洋產業發展戰略，其目的是統一產業部門和政府管轄區內的海洋管理政策；為保證海洋的可持續利用提供一個框架；為規劃和管理海洋資源極其產業的海洋利用提供戰略依據。1998 年 3 月，發佈了《澳大利亞海洋政策》，成立了「國家海洋辦公室」。該辦公室作為國家海洋部長委員會的辦事機構，負責實施海洋規劃，協調各涉海部門的矛盾，以加強對海洋的統一領導。針對國內現有海洋開發利用活動，聯邦政府或州政府也都制定了相應的法律法規。目前已正式公布多部海洋法律。
7. 法國：早在 1960 年，法國總統戴高樂就已提出「法蘭西向海洋進軍」的口號。1967 年，法國成立了國家海洋開發中心，這是一個具有工業和商業特色的公共研究機構。其任務是在國營企業、私人企業和各部之間起橋樑作用，發展海洋科學技術，研究海洋資源開發。進入 20 世紀 80 年代，法國的海洋管理有了很大發展，首先在政府部門中增設了「海洋部」，後更名為「海洋國務秘書處」，這是法國政府統一管理、協調海洋工作的職能部門，它可直接向總理報告工作，可以參加政府內閣會議，負責制定並實施法國海洋政策；負責法國本土管轄海域和海外領地管轄海域；管理法蘭西海岸帶及海區公共財產，保護海洋環境，推進海洋開發領域的國際合作，保障海上作業人員安全等。海洋國務秘書處的建立，使法國的海洋實現了集中統一管理。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

8. **英國**：早在 18 世紀初，英國就以海運業和造船業領先於世界。20 世紀 60 年代以來，英國的海洋產業以石油和天然氣為主，通過海洋油氣開發活動，帶動了本國造船、機械、電子等行業的快速發展。與此同時，濱海旅遊業及海洋設備材料工業也迅速崛起，從而帶動了英國整個經濟的發展。1999 年～2000 年，英國涉海經濟活動產值達 390 億英鎊，佔英國 GDP 的 4.9%。20 世紀 90 年代初，英國政府公佈了《90 年代海洋科學技術發展戰略規劃》報告，提出今後 10 年國家海洋 6 大戰略目標和海洋發展規劃。1995 年英國政府成立海洋技術預測委員會。進入 21 世紀，英國政府公佈了海洋責任報告，提出了關於政府政策的海洋管理原則。

9. **歐盟**：歐盟於 2001 年制定了《歐洲海洋戰略》，以確保海洋資源的綜合管理。

現將各國海洋與海岸管理制度，依中央主管機關、法令、管理轄區與執行機關等三方面整理如表 2.4-1，並且列舉一些各國海洋政策之政策目標整理如表 2.4-2。

表 2.4-1 國外海岸管理制度整理表

國家	中央主管機關	法令	管理轄區與執行機關
美國	商務部國家海洋暨大氣總署	制定專法管理	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，嚴格管理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，並負責管理及開發許可事項之執行，形成三位一體之管理架構。
中國大陸	國土資源部之國家海洋局	制定海岸管理專法，並以大型開發計畫方式進行海岸地區做大規模之開發	1. 以協調、整合方式，將海洋利用計畫納入計畫體系內，以提升海洋部門功能。 2. 海岸管理計畫之執行由各主管部門負責，各省、縣市政府分層執行當地海岸管理計畫。
加拿大	漁業暨海洋部	制定「海洋法」專法	將全國分為六大區域，分設區域性管理機關，跨域管理海岸。
韓	國土海洋部	制定「海洋法」專法	以中央專責機關配合專法進行海洋與海岸管理，中央主管機關下設各

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

國			管理司，分司管理業務。
印 尼	海洋事務暨漁業部	制定「海洋法」專法	1. 以中央專責機關配合專法進行海洋與海岸管理，中央主管機關下設各管理司，分司管理業務。 2. 各離島由海岸、沙灘與小島事務司統籌管理。
日 本	綜合海洋政策本部	制定「海洋基本法」及「海洋基本對策」。	1. 中央與地區權責分工－中央政府保留一般指揮監督權，管理事務之執行則委任地方政府及公共團體辦理。 2. 依海岸法之規定，配合地方實施海岸地區開發許可制度。
荷 蘭	無中央專責機關，但有很多官方性的、半官方性的、以及非官方性之機關涉及海岸管理政策之制定。	未制定專法	海岸地區之開發與管理按計畫性質由相關主管機關管理。譬如土地之開發，在國家層次直接涉及之部門即有住宅規劃部、交通與公共工程部、公共健康與環境衛生部，以及文化遊憩福利部。
澳 洲	由環境暨資產部部長擔任主席，工業、觀光暨資源部部長、科學部部長、交通暨區域部部長，及森林暨保育部部長擔任委員，共同組成「國家海洋部長委員會」，為澳洲國家海洋政策提供諮詢與決策論壇，以及負責澳洲海洋政策之執行、發展與監督	未制定專法	1. 擬定海岸分區計畫，劃設海岸保護區，分區管理。 2. 設置海洋政策辦公室，賦有協調區域海洋計畫之實施。

(資料來源：本研究整理)

表 2.4-2 各國海洋政策彙整表

國家	政策目標
美國	1. 為此世代及今後各世代之保存、保護、開發，並儘可能恢復或改善國家海岸地區之資源。 2. 鼓勵與協助各州透過開發與管理計畫之執行，充分考量生態、文化、歷史與美質之價值，及相容之經濟開發，以達到海岸地區水、土資源之明智使用。 3. 鼓勵研提特殊地區管理計畫。 4. 鼓勵民眾、州和地方政府，以及州際之間、其他區域機關，和聯邦機關等與海岸地區有計畫相關之機關參與及合作。 5. 鼓勵聯邦、州、地方機關與適當之國際組織之間之協調、合作。
中國	1. 有系統之調查及評估海洋與海岸資源。 2. 發展海洋科技，改進海洋發展之基本設備與用途。 3. 發展海洋工業，加速開發海岸地區能源之開採。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

大陸	4. 開發沼澤地及濕地並訂出完善之管理政策。 5. 增加港口之設立，並重新調整港口之分布以改善全國交通網。 6. 保護海岸資源及建立天然保護地區。
加拿大	1. 研訂「海岸二千」之海岸政策報告，以達整合性管理目的。 2. 制定海洋法。 3. 透過「跨部會海洋委員會」強化聯邦機關之協調。 4. 研訂「加拿大海岸地區管理政策架構」，以釐清聯邦各機關之角色與權責。 5. 制定各省海岸相關政策。
韓國	1. 海洋及海岸環境及資源管理。 2. 提振海洋運輸產業。 3. 穩定漁業資源環境，及以糧食安全為理念建立漁業基礎。 4. 走向國際社會加強合作。
印尼	1. 海洋環境及其資源之利用，應以增加國民福祉和國家安全為主要考慮。 2. 培育、利用海洋資源，並使其多樣化，同時透過科技發展，維繫海洋生態系統的永續性。 3. 支持國家經濟發展，並改善工作與就業機會。
日本	1. 制定綜合性的海洋政策 2. 協調相關的行政機構 3. 整合沿海海域的法律制度 4. 合理管理水產資源並調整漁業及其他的海洋利用 5. 具體落實經濟水域及大陸棚的全面管理 6. 加強青少年及學校中的海洋教育
澳洲	1. 聯邦政府以既有之海洋保育與管理計畫為基礎，聯合各州推動「公元兩千年代拯救海洋方案」。其目的在推動澳洲海洋及海岸環境之保育及永續利用，並透過生態永續的海洋產業，推動經濟發展，為後代保護海洋環境。 2. 瞭解、監測和保育澳洲海洋生態的多樣性、海洋環境，以及其資源，並確保海洋能在生態永續的限度內之使用 3. 改善和運用與海洋管理、科學、技術與工程相關的專業人員及能力。
紐西蘭(庫克群島)	1. 海岸環境、濕地、湖泊、河川及其邊緣自然特性之保存，以及保護其免於不當之土地細分、使用及開發破壞。 2. 保護重要之原生植物及動物棲息地區。 3. 維持並增進到達或沿著近岸海域、湖泊及河川之公共通行權。 4. 尊重原住民及其文化傳統與世居水土之關係。
菲律賓	1. 在發展規劃過程中，強調菲律賓群島的特性 2. 將海岸地區視為社區、生態和資源匯聚的地方 3. 在國家海洋政策架構內，執行聯合國海洋法公約 4. 透過內閣的「海洋事務委員會」，協調與諮詢相關部門 5. 探討下列優先關切事項：國家領域、海洋生態系統的保護、海洋產業與科技，以及海事安全等。

(資料來源：本研究整理)

2.5 國外海洋區劃實踐案例

2006 年由聯合國教科文組織之下的「政府間海洋學委員會」與「生態系與地球科

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

學組」共同辦理之「海洋空間規劃國際工作會議」於法國巴黎召開，該會議官方網站上所提供之背景資料蒐集了全球在「海洋使用管理/海洋空間規劃」上有實施或試驗計畫之國家。由該資料可以觀察到：目前國外「海洋空間規劃」或「海洋區劃」的實踐多是從生態的觀點出發，目的是為了保護、保育或永續利用海洋，並且大部分的空間規劃或區劃是應用在海洋保護區內，而「大尺度或大面積的區劃」目前大多停留在討論或試驗的階段。以海洋保護區來說，許多文獻資料皆顯示「區劃」這種管理工具在海洋保護區之管理上的重要性。譬如，美國國家研究委員會出版之報告「海洋保護區：為海洋生態系永續之工具」在「設計」一章中有一節專門討論「海洋保護區之多重使用區劃」。又譬如，世界保育聯盟出版之報告「海洋保護區指導方針」的第七章就是專門討論「區劃」。本研究將探討美國、中國大陸、加拿大、澳洲、歐洲荷蘭、挪威與吉里巴斯之作為與實踐，做為我國未來海域管理之參考。

1. 美國：美國聯邦政府雖然沒有全面海洋區劃的實踐，但美國少數沿海州已有嘗試或討論要在州的管轄海（水）域內進行大尺度或大面積的區劃者，最近的例子即為位處太平洋之夏威夷州的努力。夏威夷群島被劃為全國性的一個保護區，並使其成為世界上最大的海洋保護區¹¹。

布希總統在 2006 年 6 月 15 日簽署了一項法案，它使夏威夷西北群島成為最受美國法律保護的一片海洋保護區，如圖 2.5-1。根據需宣言內容，被劃定的這片海域面積涵蓋了 10 座島嶼及週邊環礁超過 14 萬平方英里（約 362,000 平方公里）的聯邦水域，將永久受到保護，且立即生效。這是成為全美有史以來最大面積的單一保育區，也是全球最大的海洋保護區。

「西北夏威夷群島國家保護區」面積比優勝美地國家公園大 100 倍，也比全美國 50 州的 46 座國家公園面積都要大，甚至是美國國家 13 座海洋保護區的面積總合的 7 倍。「西北夏威夷群島國家保護區」主要由珊瑚礁、環礁和淺海水域組成，裡面生活著七千多個物種，其中 25% 的物種是世界其它地方沒有的。它比號稱「世界最大海洋保護區」的澳大利亞著名的大堡礁海洋公園還要大一些。保護區內偏遠、無人居住的島嶼和周圍區域是海龜重要的繁衍生息場地，它也是目前僅存的、瀕臨滅絕的夏威夷僧海豹的家園。

布希總統簽署的新法令意味著這一海域的捕魚活動將在 5 年內分階段停止，遊客在這個海域潛泳或潛水都需要獲得許可。美國國會 1906 年通過的《古物法》，賦予美國總統不需詢問國會，直接指名國家保護區的權力；目前全美已有數十座的國家保護區。西北夏威夷群島國家保護區 是位於夏威夷的第一座

¹¹ 資料來源：<http://ens-newswire.com/ens/jun2006/2006-06-15-03.asp>

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

國家保護區，同時也是在國家海洋及大氣管理局（NOAA）管轄下第一座由美國商務部運作的國家保護區。

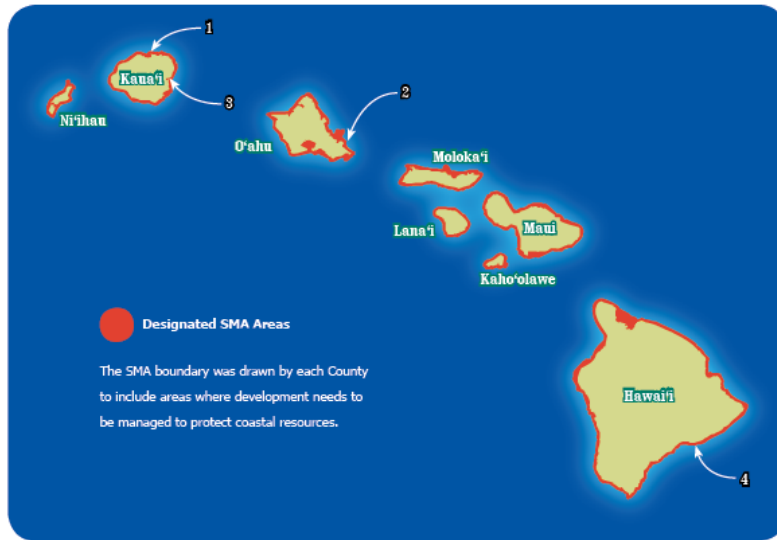


圖 2.5-1 西北夏威夷群島國家保護區

2. **中國大陸**：中國大陸因 1979 年至 1986 年執行全國海岸地區資源調查工作，以及為解決海域「三無」的問題而萌生建立海洋功能區劃與海域使用管理體制之念頭。其先於 1993 年 5 月 21 日，經國務院同意，由財政部和國家海洋局會銜訂定公告「國家海域使用管理暫行規定」，復於 2001 年 10 月 27 日由第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過「中華人民共和國海域使用管理法」，同日經中華人民共和國主席令第六十一號公布，自 2002 年 1 月 1 日起施行，取代之前的暫行規定。

大陸海域使用管理法一共有八章五十四條條文，該法的立法目的是「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」，並再度確立早先暫行規定中幾個重要觀念，包括「海域屬於國家所有」、「單位和個人必須依法取得海域使用權」、「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」，確立「國務院海洋行政主管部門負責全國海域使用的監督管理」，並建立「海域使用管理信息 38 系統」、「海域使用權登記制度」、「海域使用統計制度」，以及「海域有償使用制度」等。

由「國家海域使用管理暫行規定」到「中華人民共和國海域使用管理法」均可看出，中共已有海域使用管理的總體理念，並在其法律中確立了一些頗為進步的觀念，譬如海域為國家所有，海域使用者依法取得使用權(usufruct)而非物權(proprietary rights)或準物權(quasi-proprietary rights)，使用權必須登記且屬有償，以及海域使用必須符合國家對海洋功能所為之區劃等，這些觀念頗符合現

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

今國際社會對海洋生物資源保育、海洋環境保護與合理利用之「永續發展」的主流思維價值。

如圖 2.5-2，在中國大陸的海域功能區劃制度下，劃分出十個主要功能分區，包括港口航運區（港口區、航道區、錨地區）、漁業資源利用和養護區（漁港和漁業設施基地建設區、養殖區、增殖區、捕撈區、重要漁業品種保護區）、礦產資源利用區（油氣區、固體礦產區、其他礦產區）、旅遊區（風景旅遊區、度假旅遊區）、海水資源利用區（鹽田區、特殊工業用水區、一般工業用水區）、海洋能利用區（潮汐能區、潮流能區、波浪能區、溫差能區）、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）、海洋保護區（海洋與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）、特殊利用區（科學研究試驗區、軍事區、排污區、傾倒區）、與保留區。

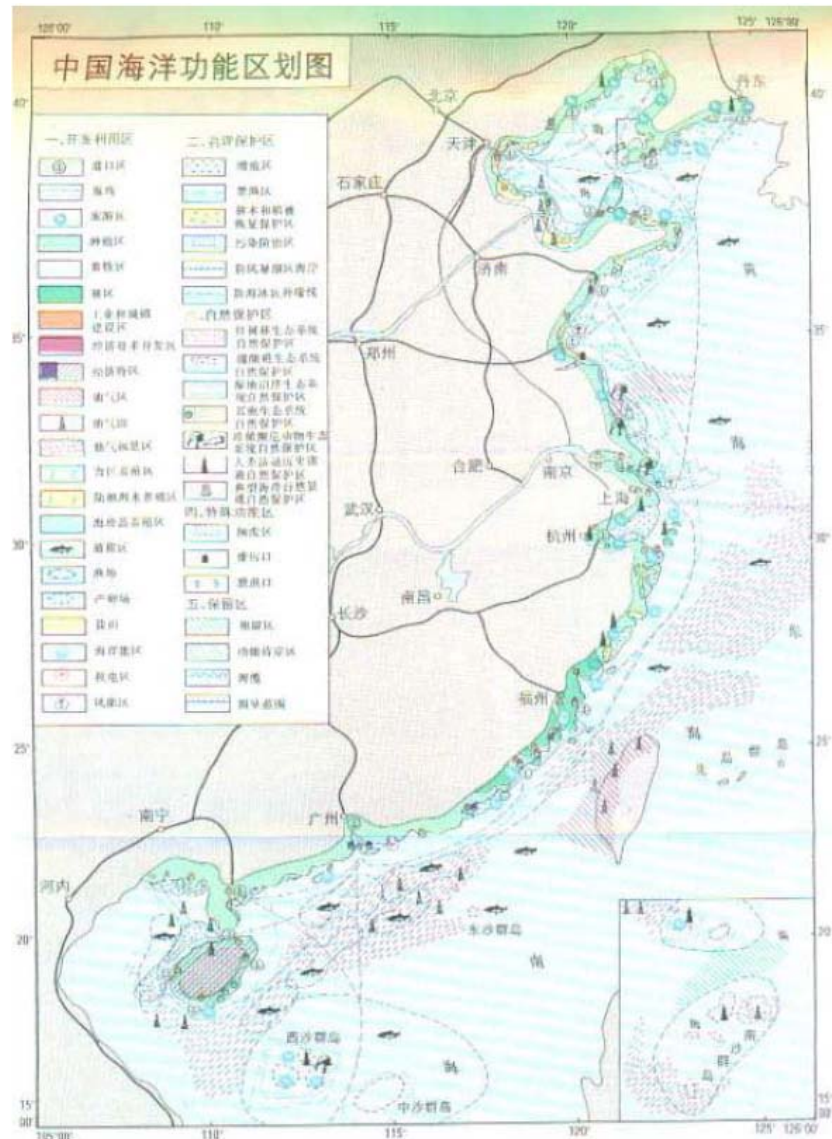


圖 2.5-2 中國海洋功能區劃圖

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

前述 2006 年 11 月初所舉辦之聯合國教科文組織下的專家會議中，與會人士亦注意到中國大陸藉國家立法授權海洋區劃是一個可參考之模式。事實上，中共以專門立法方式授權並建構海域使用管理體制及該體制下之海洋功能區劃制度，係全世界唯一的個案，迄今尚未見到其他國家有類似之中央/聯邦層級立法存在。

3. **加拿大**：加拿大所屬之東斯哥申陸棚面積高達三十二萬五千平方公里，如圖 2.5-3，為具有高度生物多樣性之生態系統複雜區，並且在此一大陸礁層區中存在著人為使用而劃設之眾多小規模區劃，這些區劃間甚至可能相衝突，包括漁業管理、保育及執照許可區、石油與天然氣管理區、海洋傾倒與棄置區、海洋運輸管理與監測區、水產養殖租用區、軍事作業區、保護區、科學研究與監測區、藉由一般實踐與使用所設立之非正式區域、以及其他特殊管理區，例如私人之水道與海底遺址等。

而整合式管理與傳統的海洋管理模式不同之處在於其考慮到不同的海洋使用者之間的關係，以及人類與環境間的關係，而非著重於單一產業（例如海域石油與天然氣）或單一面向（例如漁業資源）之管理。加拿大漁業暨海洋部於 2005 年春天公布之東斯哥申陸棚長期管理策略計畫草案「東斯哥申陸棚整合海洋管理計畫（2006-2011）草案」，該草案主要由東斯哥申陸棚整合海洋管理規劃辦公室透過一套完整的合作程序負責草擬。草案主要包括三大主題：多重的人類使用、海洋生態系之管理與保育、以及合作規劃與管理協調，依據九大規劃指導原則：整合管理、以生態系為基礎之管理、永續發展、審慎原則、多重使用管理、保育、合作、適應式管理與管理，運用下列整合式管理工具與方法，包括以目標為依據之管理、以區域為依據之管理、管理工具、非管理工具、遵守之提升與執行、以及溝通與資訊分享等，並於草案中列出了十四項管理策略與具體行動方案。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

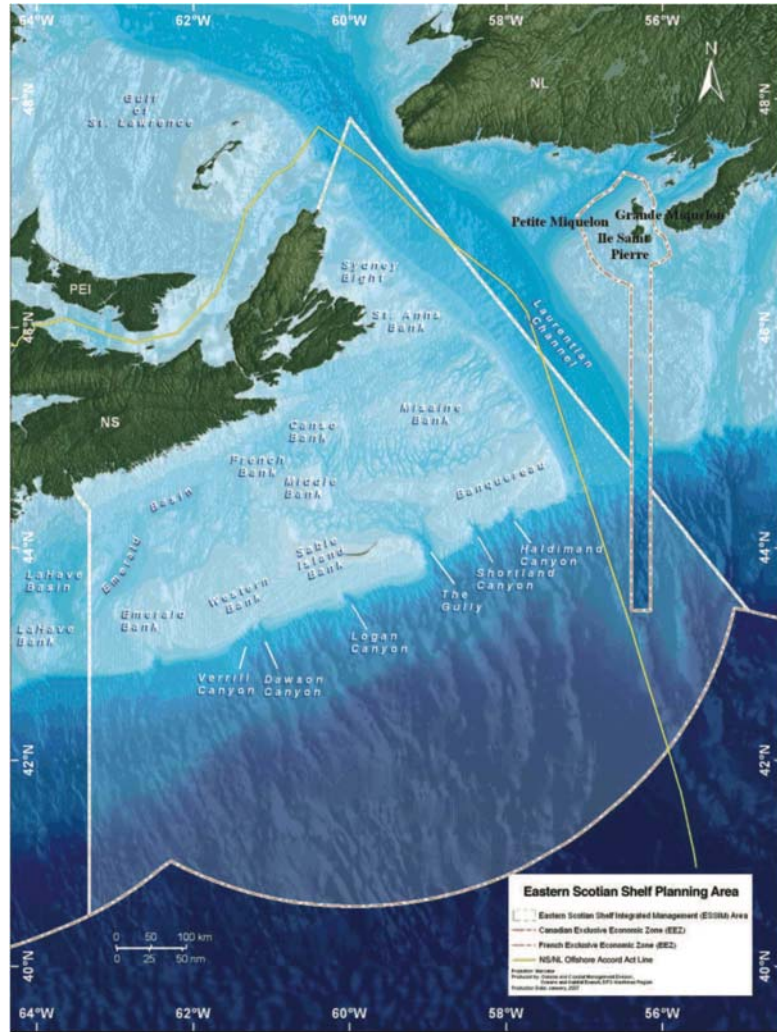


圖 2.5-3 加拿大 Eastern Scotian Shelf 保護區

4. **澳洲**：澳洲政府於 1975 年通過大堡礁海洋公園法設立大堡礁海洋公園，該公園面積約為三十四萬五千平方公里，將近是台灣陸域面積的十倍大，亦是台灣領海面積的兩倍大。為管理如此廣大的區域，大堡礁海洋公園法第三十二條要求當一個地區被宣布成為海洋公園的一部份後，管理機關應就該地區盡快地準備一份區劃計畫。從 1981 年提出第一份區劃計畫後，「區劃」這種管理工具在大堡礁海洋公園的管理上就佔了十分重要的地位。目前澳洲大堡礁海洋公園內實施之區劃管理共有八種類型，以科學研究為基礎，每個分區都經過學術研究與評估，分別依區域環境特性規定其可被利用的條件以及利用方式的優先順序，如圖 2.5-4 是一個十分浩大的工程。澳洲學者 Jon Day 認為大堡礁的多重使用區劃方法（multiple-use zoning approach）提供某些區域高標準的保護，同時允許合理的使用（包含漁捕活動）在其他的區域中持續進行，因此「區劃」長期以來被認為是澳洲大堡礁海洋公園管理的基石，透過運用各種區域及確定適合的各種活動，分開互相衝突的使用。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

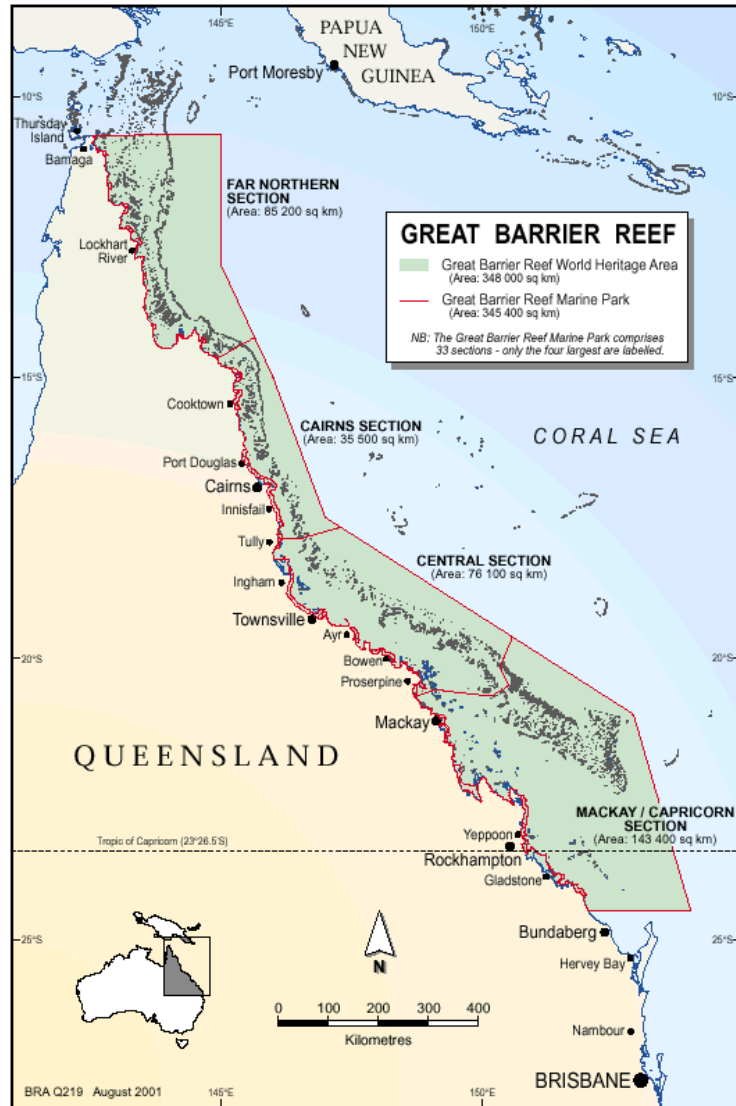


圖 2.5-4 澳洲大堡礁生態區劃圖

5. 歐洲：因地理環境因素，歐洲國家在治理海域時除了國內因素，尚須考量與鄰近國家之間的協調與合作，複雜度更高。歐盟執行委員會(the European Commission)於二〇〇六年五月公布之「海洋政策」奠基於科學、技術與革新，並強調海洋空間規劃。此外，歐盟會員國亦各自有其國內作為。譬如：英國正在草擬國家海洋立法授權其海域內之空間規劃；德國聯邦空間規劃法(The Federal Spatial Planning Act of Germany)最近已修正，將國家的部門職權擴張至其領海與專屬經濟海域；以及「保護東北大西洋海洋環境公約」(the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, the “OSPAR(Oslo-Paris) Convention”)下的一個工作小組正在為北大西洋地區草擬海洋空間規劃的指導方針等。
6. 荷蘭：2005 年，荷蘭為北海區域制定了總體空間規劃架構，荷蘭在北海的佔地面積 5.7 萬多平方公里，約 1.5 倍面積佔總土地面積，如圖 2.5-5。正如在

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

其他北海沿岸國家，需要有綜合的空間規劃變得尤為迫切，因為新的海洋空間利用需求，主要是海上風力發電場和海洋保護區。雖然一些海洋利用將保持目前現況，但考量到仍有相當大的預測增長空間在礦產開採，水上運動娛樂，海上風力發電場，自然保護方面，可能還有養殖業。最近，荷蘭關注在海平面上升與氣候變遷的問題，進一步激發了討論海洋空間的管理問題。

修改目前荷蘭的空間規劃政策是必要的，因為目前現況問題是使用的“先到先得”(first-come-first-serve)原則構成的發展海上風力發電場。一個新的空間規劃組織，還必須給荷蘭提供一個安全的海洋，可以提供其生態系統服務到下一世代。

荷蘭政府當局對荷蘭海洋空間的管理組織是一個針對離岸活動管理的許可證管理系統。此外，已經開發一套提供深入了解空間的發展和潛在的問題方法，促進管理使用空間。這些新的方法包括：

- (1)發展機會地圖，顯示現有機關允許使用區域以及最有可能在未來發展的區域；
- (2)空間監測和追蹤系統許可證；
- (3)綜合（空間）評估機構簽發許可證；
- (4)針對特定功能進行探索空間研究；
- (5)對於被其他合法海洋利用致使利益被侵犯之用戶的補償可能性；
- (6)建立一個統籌體制以支持共同結合海洋空間使用的提議。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

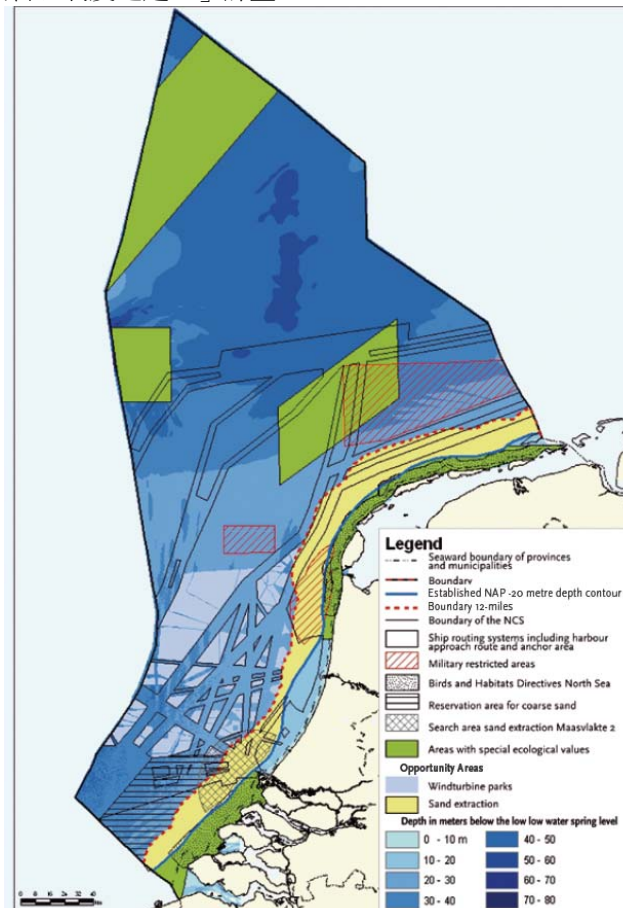


圖 2.5-5 荷蘭北海綜合管理計畫(2015)

7. 挪威：2006 年 4 月，挪威政府在挪威巴倫支海部分海域發起了在白皮書裡的一個綜合管理計畫。該計畫提供了一個架構來管理在該地區的所有人類活動（石油和天然氣工業，漁業和航運），以確保巴倫支海的生態系統持續健康，生產和其功能。該計畫涵蓋 1,400,000 平方公里- 約 4 倍的規模挪威的土地面積，如圖 2.5-6。

這項工作由一個政府小組領導，主席由環境部會同其他有關部會代表。該計畫是從 2002-2006 年之間。背景評估則依據的方案實施直到 2020 年。計畫主要的修改檢討為每 4 年一次。

該計畫代表了先前分割的管理制度的整合。漁業，航運，油氣業的管理經由協調努力聚集在一個保護傘下，以實現健康的生態系統。所有部門期望透過實施以下方法實現可預見的改善：

- (1) 以區域為基礎的管理活動以解決衝突和保護環境之間的問題；
- (2) 繼續執行既定的管理措施，規範各種活動；
- (3) 實施環境質量目標；

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

(4) 更加重視國際合作。

該計畫確定生態價值的地區，需要嚴格管理的這些區域的活動。為了減少漁業和航運的衝突，挪威已申請挪威領海以外(其 12 海哩界限)的移動航道(通過國際海事組織 International Maritime Organization)。為了避免未來的衝突，一些地區將會封閉，如油氣勘探和開採。

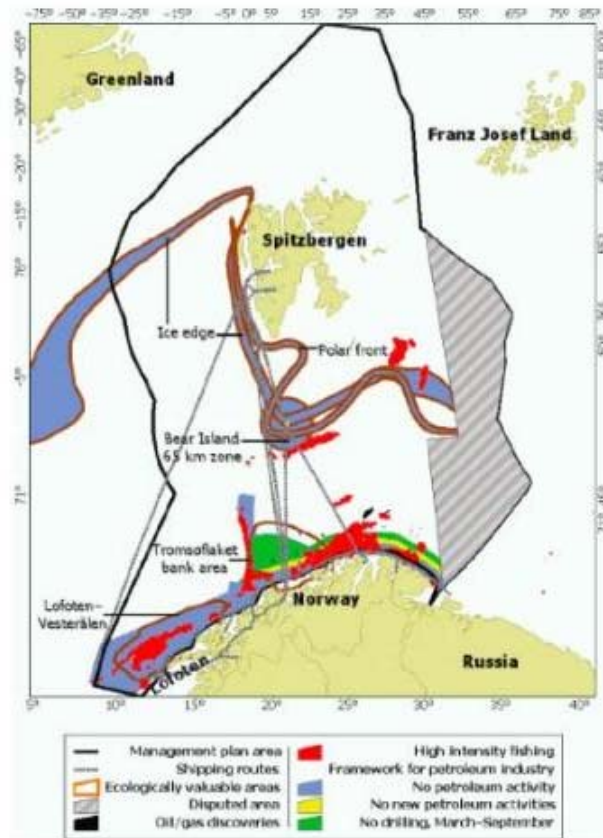


圖 2.5-6 巴倫支海羅弗敦區(Barents Sea-Lofoten Area)綜合管理計畫

8. 吉里巴斯：吉里巴斯共和國，是太平洋上的一個島國，分成吉爾伯特群島、鳳凰群島和萊恩群島三大群島，共有 32 個環礁及 1 個珊瑚島，分佈於赤道上 3800 公里的海域，如圖 2.5-7。吉里巴斯所屬島嶼東西跨越數千公里，主要的吉爾伯特群島在經線 180 度線以西，而鳳凰群島與萊恩群島則在經線 180 度線以東。其所屬島嶼範圍包含東西南北四半球，也是世界上唯一踩跨四個半球的國家。太平洋群島國家吉里巴斯是全球最早迎接曙光的國家，2008 年 2 月 14 日吉里巴斯政府宣布設置全世界最大的海洋保護區¹²，超越了夏威夷西北群島的海洋保護區面積。這塊保護區約有 11 個台灣大，希望能保留地球海洋最原始的面貌。

¹² 資料來源：<http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSSP231103>

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

位於夏威夷和斐濟之間的鳳凰群島海域，是地球最後一塊海洋珊瑚群島原始生態之一，但是正遭到過度捕魚和氣候暖化的威脅，吉里巴斯政府宣佈將這塊海域畫為保護區，希望藉此保存這個區域的生物多樣性。整個保護區總面積 41 萬 500 平方公里，根據總部設於美國華府的保育組織「保護國際」和新英格蘭水族館的調查，區內有 120 種珊瑚、520 種魚類，有些是之前未曾發現過的種類，還有 8 個珊瑚環礁、海底山脈等，物種豐富多樣；當地海域的豐富魚群也讓這塊珊瑚礁島群成為部分海鳥在太平洋最重要的棲息地。

鳳凰群島海洋保護區的設立是根據聯合國 2006 年在巴西召開的生物多樣性會議的呼籲，但是最終劃定的範圍比會中承諾的大兩倍。吉里巴斯政府預計 2008 年底之前將保護區建立完成。保護國際主席米特麥爾說：「由一個小島國成立這塊令人驚嘆的海洋保育區，代表了歷史性的使命。」為了這塊保護區，吉里巴斯得放棄部分商業捕魚權執照的收入，估計每年將損失 300 萬美元（約 9500 萬新台幣）。因此吉里巴斯政府需要更多資金支持他們加強監測保護區內的非法捕魚，保育區的維護成本以及補貼商業捕魚收入損失。

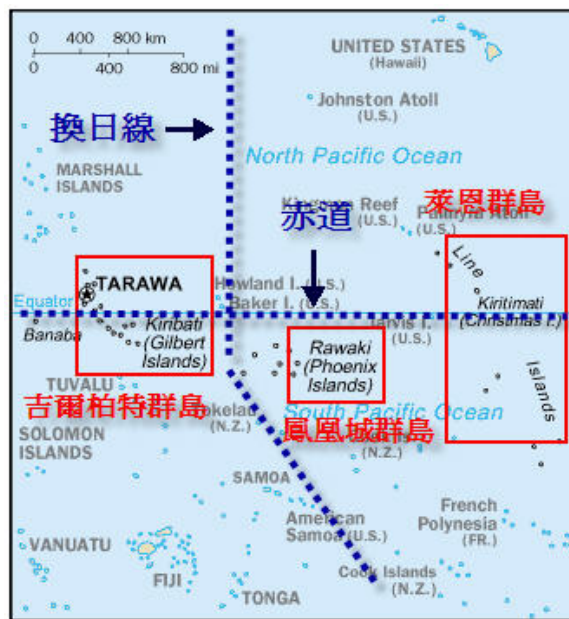


圖 2.5-7 吉里巴斯環礁海域

由各沿海國家所施行的管理政策或實踐案例來看可以為我國當前海域管理與使用規劃之參考與借鏡的重點如下，世界各國之劃設依據、相關管理措施、管理機關如表 2.5-1：

- (一) 在其頒布之原則下都在擴大該國管轄海域範圍，並減少海洋空間與資源使用時必然發生的多重使用與利益間之衝突。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- (二) 及時調整海洋政策與發展戰略，頒布海洋法律法規，並將海洋科研活動導向回應政府政策與管理的需求，使成果能貢獻於國家的海洋建設與永續利用。
- (三) 加強國家海洋綜合管理協調能量，保障該國海洋事業的可持續發展，並協調各個海洋發展經濟部門，並謀求長期社經發展。
- (四) 透過長期科學對海洋環境監測的方式，有效依據自然環境的承载力、發展需求、使用頻率與監測效能，適度且合理的依據空間及資源特性分配給各式各樣海域空間劃區以及使用者。
- (五) 在國家主權及管轄權之下，透過海洋政策之頒布與規範下，使海洋資源能夠永續利用。

然而以上重點對於我國欲以「海洋立國」為發展重點更是應該成為台灣突破國家發展瓶頸與國際困境之新思維，因此務實規劃我們的海洋政策便成為了更迫切的關鍵。

表 2.5-1 世界各國實踐案例整理表

國家	保護區名稱	劃設依據	相關管理措施	管理機關
美國	西北夏威夷群島國家保護區	古物法	1. 捕魚活動將在 5 年內分階段停止 2. 遊客在這個海域潛泳或潛水都需要獲得許可	商務部國家海洋暨大氣總署
中國大陸	全國海洋功能分區	中華人民共和國海域使用管理法	1. 「海域屬於國家所有」 2. 「單位和個人必須依法取得海域使用權」 3. 「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」 4. 確立「國務院海洋行政主管部門負責全國海域使用的監督管理」 5. 建立「海域使用管理信息系統」 6. 「海域使用權登記制度」 7. 「海域使用統計制度」 8. 「海域有償使用制度」	國家海洋局
加拿大	Eastern Scotian Shelf 保護區	海洋法	<u>三大主題</u> ● 多重的人類使用 ● 海洋生態系之管理與保育 ● 合作規劃與管理協調 <u>九大規劃指導原則</u> 整合管理、以生態系為基礎之管	漁業暨海洋部、海洋與沿海管理司

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

			理、永續發展、審慎原則、多重使用管理、保育、合作、適應式管理與管理，以目標為依據之管理、以區域為依據之管理、管理工具、非管理工具、遵守之提升與執行以及溝通與資訊分享等。 <u>七項管理策略</u> ● 評估現行立法、政策及計畫的有效性和執行效率 ● 對於擬議的立法、政策及計畫評估發展的機制劃 ● 啟動政策，計畫和方案，並確定需要新的立法要求 ● 評估國際義務和承諾，確保皆能得到履行 ● 綜合管理目標納入部門管理計畫 ● 明確隸屬關係，履行憲法義務 ● 確保足夠的資源已到位	
澳洲	大堡礁生態保護區	大堡礁海洋公園法	1. 多重使用的綜合管理活動 2. 每個分區皆有一個明確管理目的 3. 不同的司法管轄區的管理互補性 4. 分區明確規定許可證制度 5. 準確的分區地圖 6. 鼓勵公眾參與分區規劃和過程	國家海洋辦公室
歐洲	-	海洋政策	● 英國正在草擬國家海洋立法授權其海域內之空間規劃 ● 德國聯邦空間規劃法最近已修正，將國家的部門職權擴張至其領海與專屬經濟海域	歐盟執行委員會
荷蘭	北海綜合管理計畫	歐盟北海政策	1. 綜合海域空間評估簽發許可證 2. 針對特定功能進行海域空間研究 3. 對於被其他合法海洋利用致使利益被侵犯之用戶的研擬補償可能性 4. 建立一個統籌機構體制以支持共同結合海洋空間使用的提議。	運輸、公共工程與水資源管理部(Ministry of Transport, Public Works and Water Management)，住宅、空間管理與環境部(Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment)，經濟部(the Ministry of Economic Affairs)，農糧部(the Ministry of Agriculture, Nature and

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

				Food Quality)
挪威	Barents Sea-Lofoten Area 綜合管理計畫	政府白皮書	1. 油氣業經營下的零排放政策 2. 航道領海以外以減少碰撞風險並允許更多的時間採取補救行動; 3. 積極性的防止污染本國海域預防措施 4. 生態系統為基礎的漁業管理 5. 實施生態漁業管理措施 6. 增加的數量目標物種可持續的管理 7. 打擊非法,無管制和未通報(非法)捕魚措施 8. 全球禁止銷售非法捕撈的魚; 9. 更密切的合作與歐盟,俄羅斯等國家提高侵犯現行規則的監視行為 10. 防止引進外來物種 11. 保護的珍貴和瀕危的棲息地	環境部

2.6 小結

當前,大多數國家是以專責部門以及明確海洋政策與計畫來管理漁業、港埠發展、海運、海域石油天然氣開發、棲地保護、廢棄物棄置、資源保護等事務,各沿海國家亦在其海洋管理政策原則下保障該國海洋事業的可持續發展。然對於台灣目前仍以片面的部門管理計畫來管理海域,顯然已難以妥善處理各部會對海洋與海岸日益複雜的使用與衝突。因此藉由不同世界沿海國家的海洋管理組織、管理趨勢及實踐案例瞭解。當中,大致有下列八項作為可作為台灣海域區土地管理與使用之參考,這些觀念極符合現今國際社會對海洋生物資源保育、海洋環境保護與合理利用之「永續發展」的主流思維價值,藉由國外經驗與台灣現況之對照如表 2.5-2。

1. 海域為國家所有。
2. 海域使用者依法取得使用權,使用權必須登記且屬有償。
3. 海域使用必須符合國家對海洋功能所為之區劃。
4. 中國大陸藉國家立法授權海洋區劃是一個可參考之模式。
5. 澳洲之區劃管理以科學研究為基礎,每個分區都經過學術研究與評估,分別依區域環境特性規定其可被利用的條件以及利用方式的優先順序。
6. 多重使用區劃方法提供某些區域高標準的保護,同時允許合理的使用(包含漁捕

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

活動) 在其他的區域中持續進行。

7. 重視與鄰近國家之間的協調與國際合作。

8. 荷蘭考量被其他合法海洋利用致使利益受損之用戶的補償可能性。

表 2.5-2 國外經驗與台灣現況之對照表

國外參考經驗	台灣目前現況	可參考之經驗啟發
海域為國家所有	海域主權及所有權仍未明確規範與定義。	符合現今國際社會對海洋生物資源保育、海洋環境保護與合理利用之「永續發展」之現況，並可促使台灣建立海域佔有、使用、處分和收益之四項基本權能。
海域使用者依法取得使用權，使用權必須登記且屬有償	申請所許可而非物權或準物權(如漁業權或礦業權)，且尚未建立有償使用或使用者付費之制度。	
海域使用必須符合國家對海洋功能所為之區劃	已於「海域功能區劃與管理工作」(2008)依據現況研究區劃出 11 大功能分區以及分區指標。	世界各國皆以完善科學調查資料為基礎進行功能區劃，未來台灣各相關部會應持續詳盡調查海域以期準確區劃。
澳洲之區劃管理以科學研究為基礎，每個分區都經過學術研究與評估，分別依區域環境特性規定其可被利用的條件以及利用方式的優先順序		
中國大陸藉國家立法授權海洋區劃是一個可參考之模式	目前未有相關立法，亦無統籌機構體制以支持海域區劃的提議。	台灣可先產生跨部會橫向整合之機構或機制，再逐步導向建立海洋統籌機構。
多重使用區劃方法提供某些區域高標準的保護，同時允許合理的使用（包含漁捕活動）在其他的區域中持續進行	已於「海域功能區劃與管理工作」(2008)研究中以海域功能區劃管理綱領之基本原則與處理方式進行。	可參考世界各國依據海域特有環境背景進行分期分區管理，其應在生態系統完整性為基礎下考量海域使用現況及使用強度及未來發展可能等，進行分期分區管理內容

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

		之訂定。
重視與鄰近國家之間的協調與國際合作	目前台灣針對生態資源、島嶼主權及海域重疊等問題常與日本與中國大陸產生競合情形，特別是漁業行為易造成衝突。	可藉由對外增進海洋國家國際多邊研究合作，可達成科學調查資料數據資源共享，以協調台灣鄰近海域區劃與競合使用問題。
荷蘭考量被其他合法海洋利用致使利益受損之用戶的補償可能性	目前台灣亦有相關之補償措施，以工程用海行為致使漁業權受損達成補償協議最為常見。	未來應著手建立海域所有權、使用權及有償使用相關立法，配合管理原則及管理制度完善規劃台灣海域功能分區，達到使用者付費、汙染者付費之制度。

第三章、海域區範圍使用現況研析

3.1 引言

本節就各目的事業主管機關所提供之海域使用現況、未來發展計畫及相關已公告之管制規定等資料，並納入問卷調查、實地訪談、座談會、期中報告等各與會單位所提供之資料與意見，據以分析歸納並瞭解於潮間帶、內水及領海各單位用海現況、未來計畫、使用頻率、並強化不同使用行為產生之競合問題加以探討，以利管理制度與策略之研析。

3.2 潮間帶、內水及領海使用範圍

台灣海域區使用，可初步依據各區域不同特性歸納分析，北部區域資料調查豐富，海域使用多元化，競合關係複雜。中部區域潮間帶大並多海埔地之開發利用，多大型開發案且富涵海域砂石資源。南部區域觀光遊憩資源豐富，既有海域使用多已進行管理以兼顧觀光遊憩與保育。東部區域由於地形特殊，富含海水資源與海洋能源，使用行為單純。

依據潮間帶、內水、領海範圍之使用型態，本計畫整理如表 3.2-1。

潮間帶範圍：屬於自然型態，可分為沙灘、礫石海岸、溼地、潟湖、珊瑚礁岩、紅樹林、礁岩等。屬於人工使用型態，可分為礦業、林業、水產養殖、農業、水利、港口、軍事、遊憩等，如圖 3.2-1~圖 3.2-2。

內水範圍：港務航運、漁業使用、礦業能源、觀光遊憩、生態保護、電廠、工業港、國防演習、海洋棄置、管線纜線、海事工程及其他等，如圖 3.2-3。

領海範圍：海域石油礦區、石油開採平台、國防演習、海洋棄置、管線纜線等，如圖 3.2-3。

表 3.2-1 海域區各目的事業主管機關現行使用類別及使用範圍

機關名稱	使用類別	使用名稱	潮間帶	內水	領海
交通部觀光局	觀光遊憩及保育保存	北海岸及觀音山國家風景區	✓	✓	
		東北角暨宜蘭海岸國家風景區	✓	✓	
		東部海岸國家風景區	✓	✓	
		雲嘉南濱海國家風景區	✓	✓	
		大鵬灣國家風景區	✓	✓	
		澎湖國家風景區	✓	✓	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

內政部營建署	觀光遊憩及保育保存	墾丁國家公園	√	√	
		台江國家公園	√	√	
海洋國家公園管理處	觀光遊憩及保育保存	東沙環礁國家公園	√		√
交通部	港口航運	基隆港務局(基隆港、台北港、蘇澳港)	√	√	
		台中港務局(台中港)	√	√	
		高雄港務局(高雄港、布袋港、安平港、馬公港)	√	√	
		花蓮港務局(花蓮港)	√	√	
水利署	工程用海	一般性海堤	√	√	
各目的事業主管機關或機構	工程用海	專業性海堤	√		
經濟部工業局	港口航運	和平工業港、觀塘工業港、麥寮工業港、雲林離島式基礎工業區	√	√	
經濟部礦務局	礦業能源	礦業開採	√		
		海域砂石賦存區		√	
		海域油礦區		√	√
經濟部能源局	礦業能源	離岸式風力發電(雲林、彰化、澎湖)		√	
		海洋能發電		√	
國防部	軍事國防	軍事演習區	√	√	√
環保署	特殊利用	海洋廢棄物傾倒區		√	√
農委會	觀光遊憩及保育保存	黑面琵鷺保護區	√		
		澎湖玄武岩自然保留區	√	√	
		澎湖縣貓嶼海鳥保護區、棉花嶼、花瓶嶼野生動物保護區、馬祖列島燕鷗保護區、	√	√	√
教育部	觀光遊憩及保育保存	海博館	√		
文建會	觀光遊憩及保育保存	水下文化資產、離島及世界遺產潛力點		√	
原民會	特殊利用	原住民傳統用海	√	√	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

中油公司	工程用海	深澳石油港、事業性海堤	✓	✓	
	工程用海	永安廠至通霄輸氣海管(天然氣)、台中至通霄至大潭輸氣海管(天然氣)、桃園煉油廠卸油浮筒輸油海管、高雄大林廠卸油浮筒輸油海管	✓	✓	
	工程用海	中油天然氣開採平台		✓	
台電公司	工程用海	林口發電廠(卸煤碼頭、灰塘區)、興達港(卸煤碼頭)、核四廠(重件碼頭)、台中火力發電廠、核電廠冷卻水取水區、通霄發電廠計畫用海、協和、大潭電廠	✓	✓	
	工程用海	林邊-小琉球電纜、馬公-西嶼電纜、赤坎-吉貝電纜、城前-大倉電纜、	✓	✓	
	礦業能源	離岸式風力發電(雲林、彰化、澎湖)		✓	
中華電信	工程用海	台澎第一纜線、台金第一纜線、台馬第一電纜	✓	✓	✓
台糖公司	工程用海	鰲鼓事業性海堤、鰲鼓海埔地	✓		
台鹽公司	礦業能源	苗栗通霄精鹽廠、七股鹽場	✓	✓	
台肥公司	工程用海	海洋深層取水管	✓	✓	
縣市政府及漁會	漁業資源	漁港	✓	✓	
	漁業資源	人工漁礁、保護漁礁、漁業資源保育區		✓	
	漁業資源	人工養殖、定置漁網	✓	✓	
	工程用海	苗栗縣通霄溪口工業預定地	✓	✓	
	工程用海	高雄市南興外海填海造陸計畫	✓	✓	

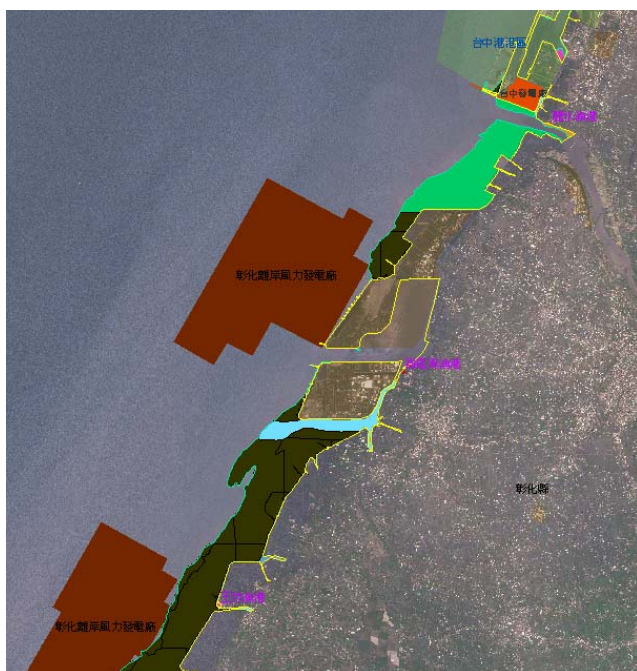


圖 3.2-1 西部地區潮間帶使用類型

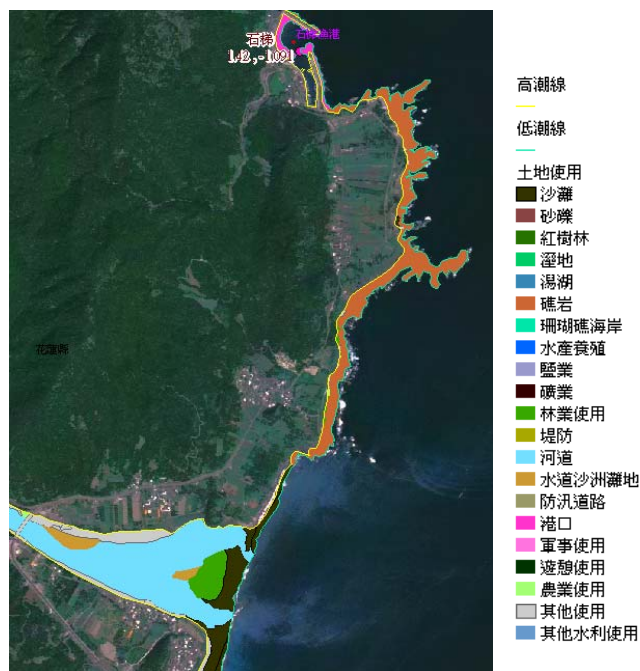
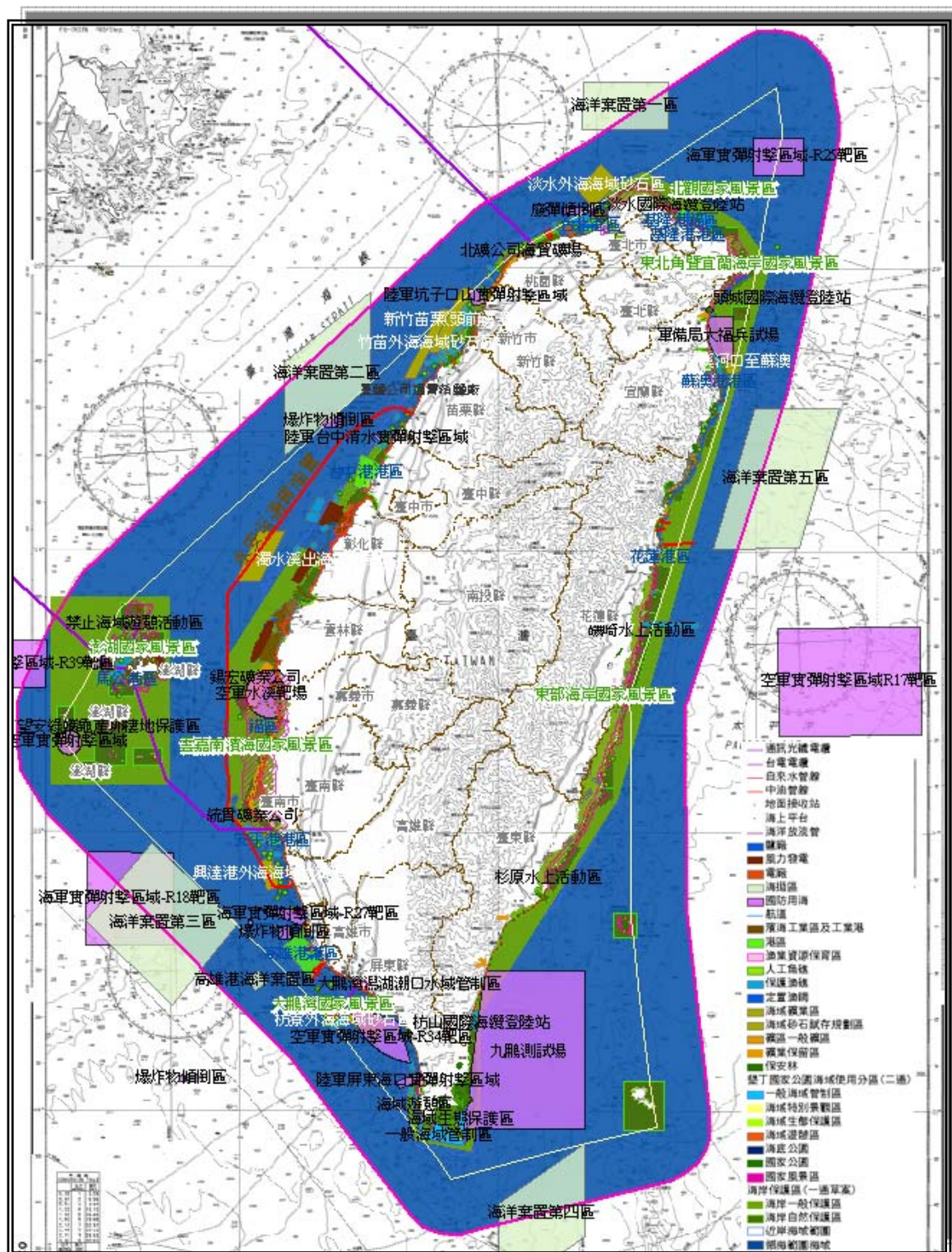


圖 3.2-2 東部地區潮間帶使用類型

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫



「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

二、潮間帶、內水及領海範圍競合關係探討

(一)領海範圍

1、國防使用之競合分析：空軍於無人島草嶼及貓嶼進行戰機炸射演習，影響貓嶼(已劃設為貓嶼海鳥保護區)之保育功能，演習期間並與鄰近漁業傳統作業漁場產生衝突，除考量「人」之利益外亦應考量「生態系」之利益尚屬符合公共利益。如圖 3.2-4。

2、海域砂石與保護區之競合分析：淡水外海經礦務局劃設海域砂石賦存區、與營建署劃設之海岸保護區(北海岸一般保護區)重疊，因海域砂石採取範圍為底土 50cm 左右，在不影響保護功能下為有條件相容使用，如圖 3.2-5。

3、國防演習區與海洋棄置區：相容使用。

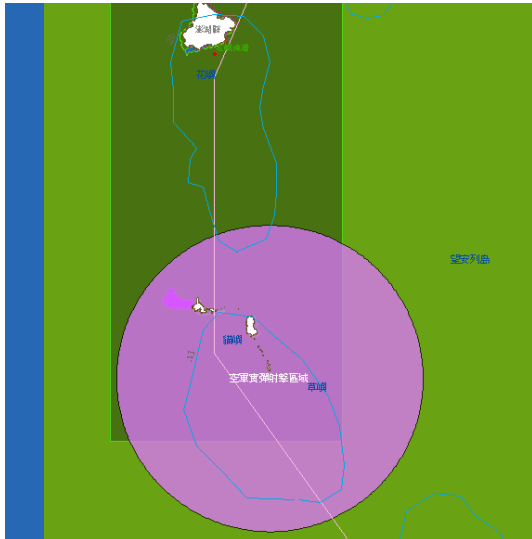


圖 3.2-4 領海範圍競合關係探討-1

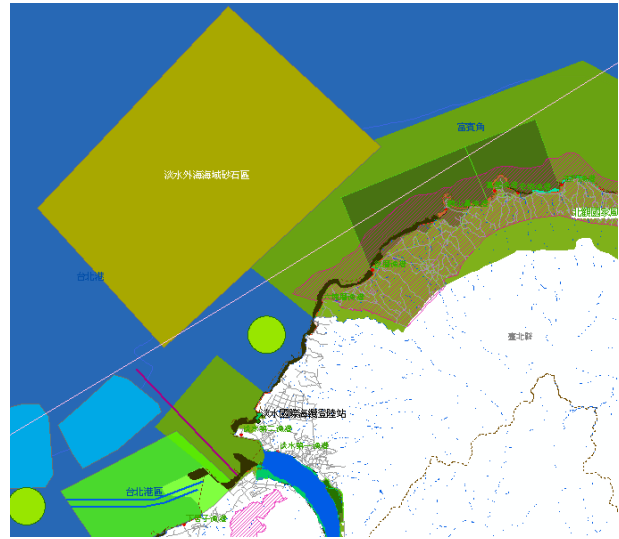


圖 3.2-5 領海範圍競合關係探討-2

(二)內水範圍

1、國防使用之競合分析：

- (1) 國防演訓實彈射擊區與鄰近新竹漁港、坡頭漁港為有條件相容，在演習期間為完全排他，非演習期間為相容，如圖 3.2-6。
- (2) 國防演訓靶場與鄰近之東石漁港作業區、台江國家公園、雲嘉南國家風景區、鰲鼓溼地、外傘頂洲海岸保護區、及水產養殖等，本區為保育、遊憩、漁業多功能使用，且潮間帶多為蚵架養殖漁業亦具有排他性，與國防使用互為衝突，如圖 3.2-7。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

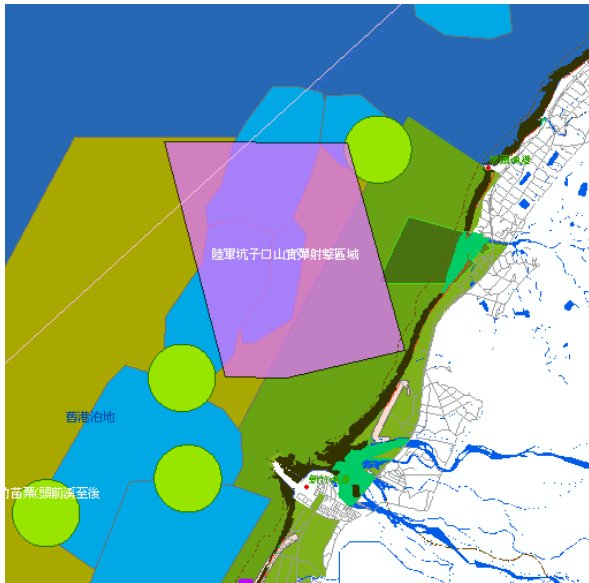


圖 3.2-6 內水範圍競合探討-1

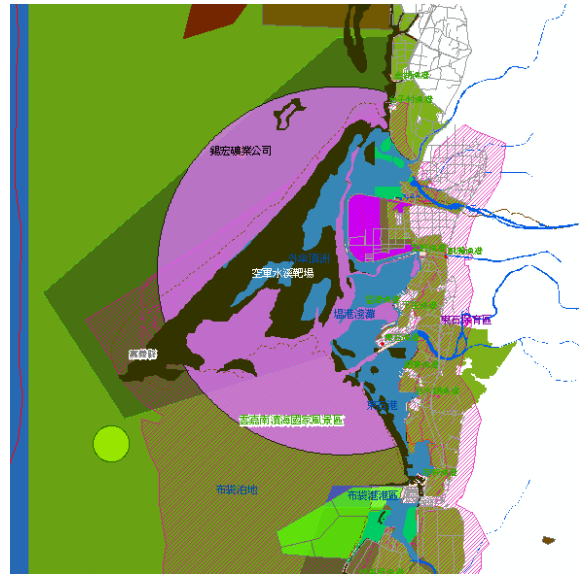


圖 3.2-7 內水範圍競合探討-2

2、港區使用之競合分析

- (1) 基隆港(港區、錨區、航道)、基隆漁業資源保育區、八斗子漁船作業、基隆嶼和平島海岸保護區之範圍：港區內為維護航行安全禁止採捕水產、漁撈等漁船作業，以避免產生妨害港區安全。唯在不影響港區使用下，可有條件容許為漁業資源復育、水產動植物保育行為。如圖 3.2-8。
- (2) 台北港與淡水河口保護區、八里海洋放流管為有條件相容，與河口潮間帶應有緩衝，放流管水質排放應避免污染港區及影響河口生態，且放流管線通過處兩側應禁止拖泊避免破壞管線。
- (3) 台中港北側與高美溼地、台中港南側及火力發電廠與大肚溪口野生動物保護區、大肚溪海岸自然保護區、及漁業資源保育區為有條件相容，與鄰近潮間帶地區應有緩衝區設置，以維護生態保育功能，如圖 3.2-9。

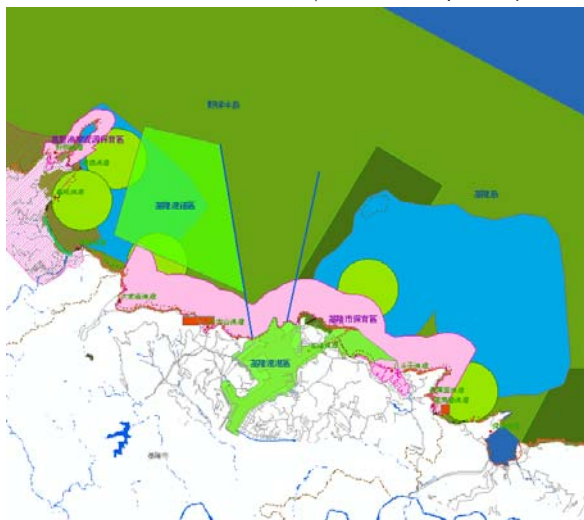


圖 3.2-8 內水範圍競合探討-3

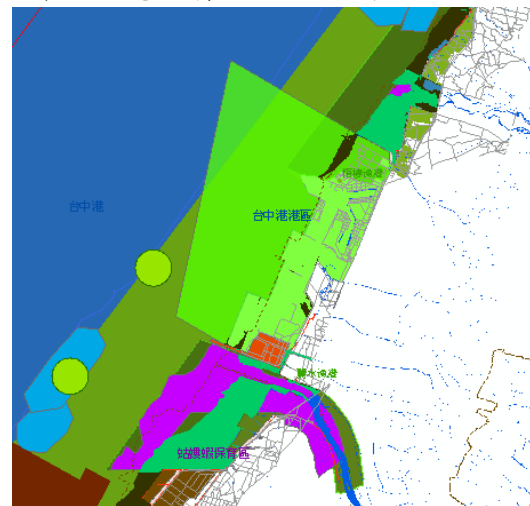


圖 3.2-9 內水範圍競合探討-4

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

3、漁業使用之競合分析

- (1) 為保育漁業資源及底棲魚類所設置之漁業資源保育區、保護漁礁及人工漁礁等，與海域砂石賦存區之採取範圍(底土 50cm)為衝突，砂石採取應優先避開保護區域，以維護漁業資源，如圖 3.2-10。
- (2) 漁業作業與水域遊憩活動為有條件相容，在經觀光主管機關公告劃設為水域遊憩區之海域，其公告開放之時間及水域範圍，應避免漁船進入進行捕撈作業以維護遊憩安全，如圖 3.2-10。
- (3) 漁業使用與海洋保護區為有條件相容：海洋保護區(MPA)的劃設與管理為挽救海洋資源之重要方法，為保護珍貴資源，海洋保護區可限制捕獲海洋生物條件、禁止污染水質、釣魚、炸魚、電魚、毒魚、及破壞自然生態景觀行為。而「禁漁區」(No-take)為海洋保護區中強度最大者，應限制機動船隻駛入及作業經營，依野生動物保育法公告之保育類動物，禁止捕捉，並以保育為先，經濟發展為後。

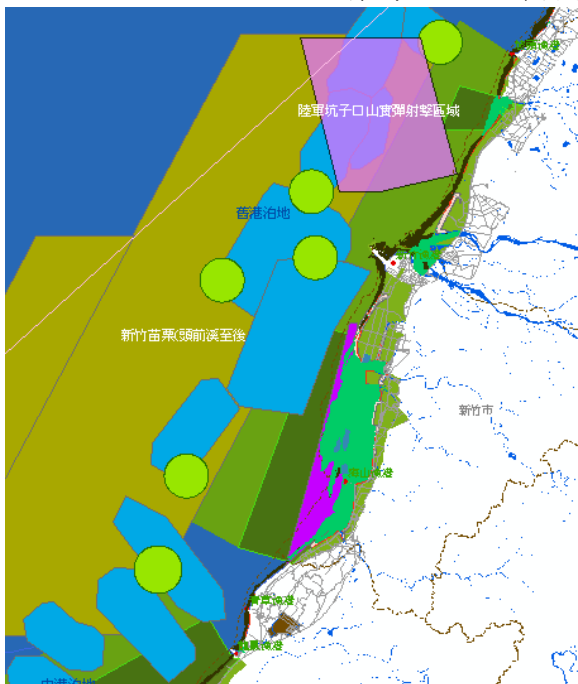


圖 3.2-10 內水範圍競合探討-5

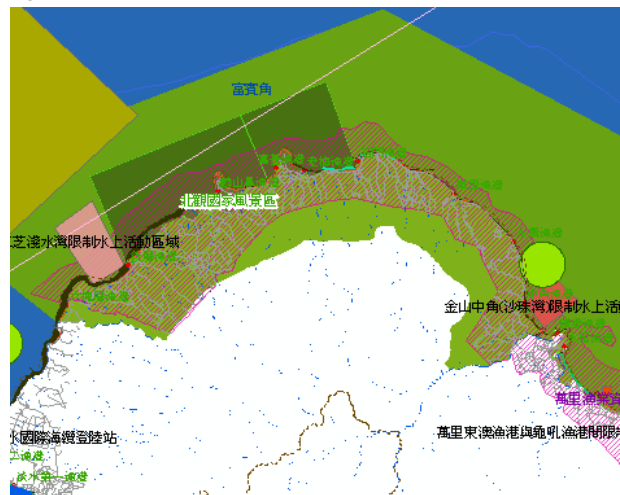


圖 3.2-11 內水範圍競合探討-6

4、工程用海使用之競合分析

- (1) 深澳電廠卸煤碼頭設置與鄰近海域及海科館之景觀、生態保護、海底珊瑚礁保護、水域遊憩活動、及海岸自然保護區為有條件相容，工程用海需考量地方需求與環境、景觀、及生態相互結合，以達最大之利益，如於海域功能區劃之協商處理原則與機制下仍未能解決，或可由更高行政單位進行協調。如圖 3.2-12。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- (2) 桃園觀音輸油管興建工程、觀塘工業港及大潭發電廠與觀音海岸保護區、及藻礁海岸生態為衝突，應有適當生態防護措施以保護珍貴海岸生態環境，如圖 3.2-13。
- (3) 海底油管(或其他管纜)與鉋錨區為衝突，於海底管纜通過區一定範圍內應禁止鉋錨以避免破壞管纜。
- (4) 風力發電：為發展替代性能源所規劃設置之風力發電，其風力發電機組基座與海底電纜等固定設施物之設置屬工程用海範圍，其電纜通過處應避免錨泊行為，以避免電纜設施遭遇破壞，如圖 3.2-14。



圖 3.2-12 內水範圍競合探討-7



圖 3.2-13 內水範圍競合探討-8

(三)潮間帶範圍

- 1、潮間帶範圍養殖漁業與國防用海之競合：外傘頂洲及鰲鼓溼地一帶潮間帶範圍之養殖漁業與蚵架等固定設施與國防演訓靶場演習區之衝突。
- 2、潮間帶範圍礦業開採與生態保育之競合：外傘頂洲之海域礦區與重砂礦保留區等砂石資源，與極具保護價值之中華白海豚棲地為衝突。
- 3、潮間帶範圍與觀光遊憩之競合：潮間帶範圍為生態敏感地區，與觀光遊憩活動為有條件相容，避免於潮間帶範圍內興建旅館建物，例如台東杉原海水浴場之觀光旅館，以予維持潮間帶之生態原貌。
- 4、潮間帶範圍與工程用海之競合：
 - (1) 濁水溪口以北潮間帶區域與工業區開發計畫：工業區開發與潮間帶保育利用為衝突，如不得已而開發應對生態有所補償。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- (2) 台中港北側與高美溼地、台中港南側及火力發電廠與大肚溪口野生動物保護區、大肚溪海岸自然保護區、及漁業資源保育區為有條件相容，與鄰近潮間帶地區應有緩衝區設置。
- (3) 桃園觀音輸油管興建工程通過潮間帶地區，與藻礁海岸生態產生衝突，應有適當生態防護措施以保護珍貴海岸生態環境。

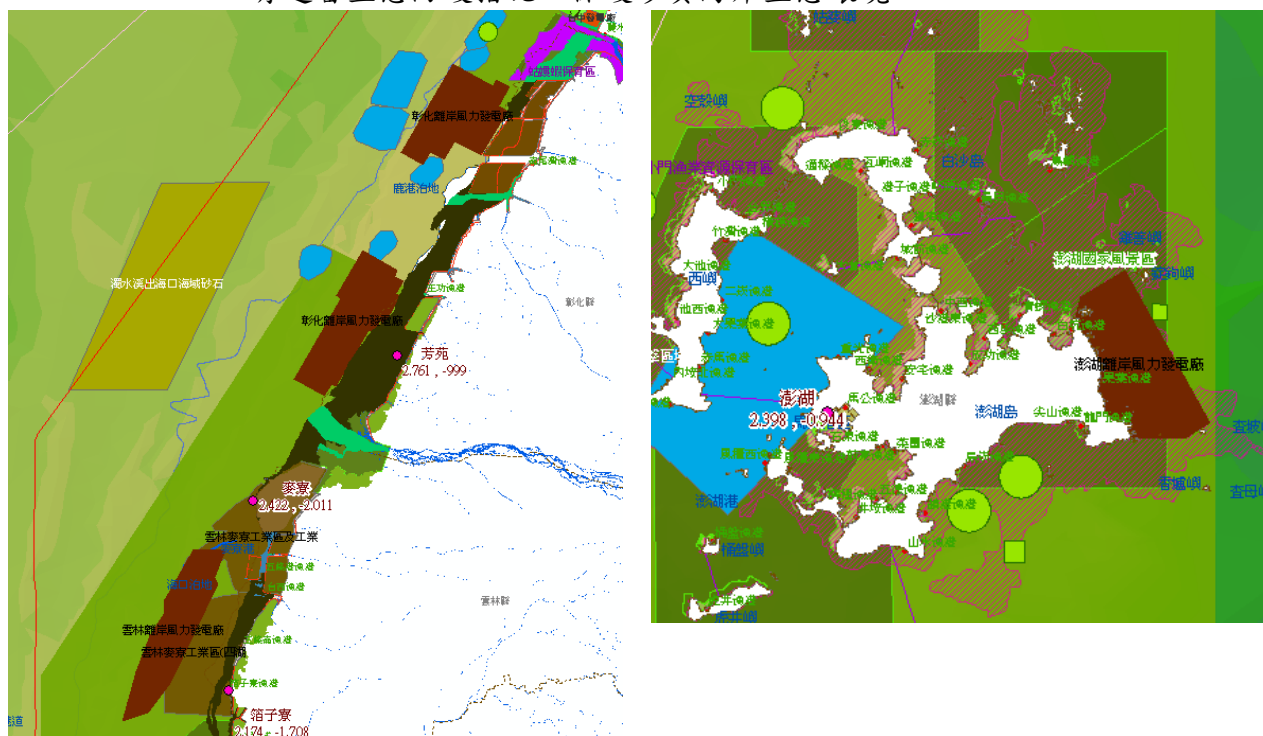


圖 3.2-14 內水範圍競合探討-9

3.3 海域區相關使用單位現況調查

依據營建署過去調查及本研究問卷所收集之各用海相關單位目前用海現況、未來用海計畫、與各單位已使用之海域面積、公告使用相關規定等進行初步之整理，如表 3.3-1 至表 3.3-3。

表 3.3-1 海域區各相關單位目前使用類型表(至 99/04 止)

單位	目前計畫名稱	使用海域面積	用途	執行參考的法令
交通部基隆港務局	基隆港、台北港、蘇澳港	4220 公頃	商港、通商船舶出入	商港法
交通部花蓮港務局	花蓮港整體規劃與未來發展計畫(96 年~100 年)	136.84 公頃	檢討整體之發展方向與定位，以作為花蓮港後續建設及營運管理之依據	商港法
交通部台中港務局	台中港商港區域	7492 公頃	船舶進出港分道航行，錨泊及船舶安全運轉所需水域。	商港法第 4 條
交通部高雄港務局	高雄港、安平港、馬公、布袋商港區域	18094 公頃	船舶進出港分道航行，錨泊及船舶安全運轉所需水域。	商港法
交通部觀光局 東部海岸國家風景區	東部海岸風景特定區觀光整體發展計畫	15453 公頃	維護海岸自然景觀與人文資源、提供優良旅遊環境	發展觀光條例、風景特定區管理則、水域遊憩活動

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

單位	目前計畫名稱	使用海域面積	用途	執行參考的法令
管理處				管理辦法
	綠島風景特定區	231.44 公頃	維護島上及沿海地區動植物生態，並保持自然與人文景觀資源	都市計畫法
交通部觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處	水域遊憩活動分區限制	4275 公頃	水域活動	發展觀光條例第 36 條、水域遊憩活動管理辦法第 5 條第 1 項
交通部觀光局北海岸及觀音國家風景區管理處	水域遊憩活動分區限制	864.6 公頃	水域活動	水域遊憩活動管理辦法
交通部觀光局雲嘉南國家風景區管理處	馬沙溝濱海遊憩區	120.4 公頃	水域活動(動力設施、無動力設施、戲水區)	水域遊憩活動管理辦法
交通部觀光局大鵬灣風景區管理處	大鵬灣風景特定區計畫、琉球風景特定區計畫、大鵬灣風景區 96 年度海域安全資訊管理系統建置計畫	1424 公頃	促進優美地區開發、水域活動、及維持海域安全所需之海洋、氣象資訊	發展觀光條例第 9 條
交通部觀光局澎湖風景區管理處	澎湖觀光發展計畫	74,730 公頃	澎湖國家風景區之觀光遊憩規劃與資源經營管理	發展觀光條例、風景特定區管理規則、水域遊憩活動管理辦法
經濟部水利署第一河川局	海岸環境營造計畫	50 公頃	宜蘭海岸進行恢復工程並佈設堤群，防止海岸退縮	海堤管理辦法、河川管理辦法
經濟部水利署第七河川局	公告屏東縣海堤、澎湖縣海堤範圍	無	土地使用管理	海堤管理辦法、河川管理辦法
經濟部水利署第九河川局	花蓮海岸基本資料監測調查計畫		實地探測海岸變化情形，供學術單位進行數值模擬，水供模型實驗分析及海岸防護及環境營造等重要依據	海堤管理辦法、河川管理辦法
	花蓮溪出海口溼地生態復育計畫		恢復花蓮溪口生態與生機及水鳥生態棲地環境，建構成為國際級溼地。	海岸管理辦法、河川區域勘測作業須知
行政院農業委員會林務局保育組	(1)自然保留區 (2)野生動物重要棲息環境 (3)野生動物保護區	307.6237 公頃	保護自然生態方法是劃設各類保護區並加強經營管理	文化資產保存法、野生動物保育法
內政部國土測繪中心地形及海洋測量課	無	無	無	無
內政部地政司	無			
墾丁國家公園管理處	墾丁國家公園海域遊憩活動發展方案	約 150 公頃	生態保育原則下，提供安全、適宜海域遊憩活動空間，以增進國民有關海洋的知識及技能	國家公園法等相關法令
	墾丁國家公園計畫(第二次通盤檢討)	15206.09 公頃	依據國家公園法所規劃之海域生態保護區、海域特別景觀區、海域遊憩區和海域一般管理區內，持續執行國家公園保護利用管理原則等相關法規。於規定年度之通盤檢討計畫中，依不同海域生態環境之現況，調整各海域區域之功能。	國家公園法及墾丁國家公園海域遊憩活動發展方案
海洋國家公園管理處	東沙環礁國家公園計畫	353498.98 公頃	我國第七座國家公園，也是第一座海洋型國家公園	國家公園法

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

單位	目前計畫名稱	使用海域面積	用途	執行參考的法令
原住民族委員會	95 年度原住民族傳統領域土地調查		傳統領域土地調查	
經濟部礦務局	1.海域砂石賦存資源區 2.濱海海域砂石採取區	96150 公頃	臺灣地區營建砂石料源及民生必需而建置規劃	
經濟部能源局	第一階段設置離岸式風力發電廠方案	20510 公頃	為推動離岸式風力發電廠開發設置，爰此規劃擬訂「第一階段設置離岸式風力發電廠方案」	「電業法」及其子法「電業登記規則」
經濟部工業局	雲林離島式基礎工業區	17.219 公頃	以填海造地方式開發工業區及設置工業專用港	促進產業升級條例
文建會文化資產總管理處籌備處	澎湖海域水下文化資產普查		水下文化資產普查	文化資產保存法
漁業署(企劃組漁港規劃管理科)	漁港計畫及漁港區專用區域		1.劃定漁港範圍之水域及漁港建設、開發與漁港設施所需之陸上區域 2.漁港區得依漁港法劃定各類專用區域，並由各目的事業管理機關。	漁港法及漁港法施行細則
漁業署(漁政組漁船科)	漁船管理		漁船 12611 艘、漁閘 11901 艘	漁業法、漁船建造許可及漁業證照核發準則
漁業署(漁政組資源管理科)	漁業資源保育區		公告之保育區內禁止採捕指定之物種	漁業法第 44 條、45 條
	人工漁礁及保護漁礁		公告之礁區禁止網具類漁船作業	漁業法第 44 條、45 條
	禁漁區		公告之禁漁區禁止指定之經營作業	漁業法第 44 條、45 條
漁業署(漁政組漁村建設科)	1. 專用漁業權漁業，目前包括： 彰化縣彰化區漁會專用漁業權區 桃園縣中壢區漁會專用漁業權區 澎湖縣湖西鄉查某嶼紫菜生產合作社專用漁業權區 澎湖縣湖西鄉錠鉤嶼紫菜生產合作社專用漁業權區 澎湖縣白沙鄉赤坎村紫菜生產合作社專用漁業權區 2. 定置漁業權漁業 3. 區劃漁業權漁業		1.專用漁業權核定之執照內容 2、3 依各地區核定之內容及數量	漁業法及漁業法施行細則
環保署	海洋棄置指定海域	699580 公頃	公司場所從事海洋棄置者，應於中央主管機關公告之「海洋棄置指定海域」為之。	海洋污染防治法第 21 條。
協和發電廠	協和發電廠發電用進水、出水	10 公頃	協和發電廠發電用進水、出水	
深澳發電廠	深澳電廠循環水取水池	0.5 公頃	發電機組冷卻水、取水	
林口發電廠	進水口區域	10.4 公頃	#1、2 機循環水排放和取水處填灰用	
	出水口區域	1.6 公頃		
	1 期灰塘區域	20 公頃		
	2 期灰塘區域	22 公頃		
大潭發電廠	潭燃氣發電計畫	約 193 公頃	冷卻循環用水	
通宵發電廠	無	126.08 公頃	#1~6 機增設時，配置海水取排水管	
台中發電廠	冷卻海水水道	108.24 公頃	電廠海水冷卻用排放水道	
興達發電廠	駁船卸煤碼頭		燒煤運輸	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

單位	目前計畫名稱	使用海域面積	用途	執行參考的法令
台電大林發電廠	大林發電廠	119 公頃	煤廠防波堤及電廠冷卻水出水口	
台電南部發電廠	火力發電		循環冷卻	
核一廠	核一、二號機	約 4 公頃	進出水口防波堤	
台電第二核能電廠	核二廠	4.055 公頃	發電	
核三廠	核能發電	約 4 公頃	冷卻蒸汽發電	
核四廠	核四龍門計畫		發電廠循環冷卻水	
中油公司天然氣事業部	中油高雄永安液化天然氣接收站	715 公頃	LNG 船錨泊及停靠	
中油公司海域處	永安廠至通霄輸氣海管(天然氣)、台中至通霄至大潭輸氣海管(天然氣)、桃園煉油廠卸油浮筒輸油海管、高雄大林廠卸油浮筒輸油海管		海底管纜輸送石油及天然氣	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
基隆區漁會	基隆市專用漁業權核定	5500 公頃	培育沿岸漁業資源	漁業法第 15 條
新竹市政府	新竹市濱海野生動物保護區	1600 公頃	棲地維護、野生動物保護	野生動物保育法
新竹市政府環保局	97 年度客雅溪口暨新竹市水質監測管理及海域環境監測查計畫	51 公頃	海域環境監測、海洋污染防治	海洋污染防治法
彰化區漁會	強化近海漁業資源養護管理及宣導教育	36 公頃	恢復資源量	
嘉義縣政府農業局漁業課	95 年度嘉義縣區劃漁業權編整繪製及管理作業計畫	小餘萬公頃	執行區劃漁業權之漁場執照核發與管理	漁業法、漁業權登記規則
台南市政府農漁畜產課	無			
台南縣區漁會	專用漁業權設置申請計畫書	32557 公頃	發展沿岸漁業	無
台南縣政府漁業處	台南縣七股內灣養殖區九十二年沙洲邊界測定公告漁業權漁場圖籍	862.9 公頃	登記核發漁業權執照(區劃漁業權、定置漁業權)	漁業法
高雄市政府海洋局	無			
高雄市政府都市發展局	無			
台東縣新港區漁會	專用漁業權區、資源保護區、人工漁礁區	無	使漁業資源再生，增加沿岸漁業生產	漁業法

(資料來源：本研究整理)

表 3.3-2 各相關單位未來用海計畫表(至 99/04 止)

單位	未來計畫名稱	使用海域面積	用途	執行參考的法令
交通部基隆港務局	基隆港、台北港、蘇澳港整體未來發展計畫	4220 公頃	港埠營運	商港法
交通部花蓮港務局	花蓮港整體規劃與未來發展計畫(101 年~105 年)	136.84 公頃	港埠營運	商港法
交通部觀光局東部海岸國家風景區管理處	「東部海岸風景特定區觀光整體發展計畫」及「綠島風景特定區計畫」	15684 公頃	維護海岸自然景觀與人文資源、提供優良旅遊環境	發展觀光條例、風景特定區管理則、水域遊憩活動管理辦法
交通部觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處	規劃辦理擴大轄區(宜蘭縣境)海域環境調查工作	4275 公頃	俾利後續水域遊憩活動分區規劃及管理作業	發展觀光條例第 36 條、水域遊憩活動管理辦法

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

單位	未來計畫名稱	使用海域面積	用途	執行參考的法令
理處				第 5 條第 1 項
交通部觀光局大鵬灣風景區管理處	小琉球風景特定區潮間帶生態保育推動計畫	43 公頃	訂定永續經營策略、建立有效管理、改善海洋生態及劃定保護區以保護小琉球潮間帶生態系	
墾丁國家公園管理處	成立南灣海洋資源保護示範區，設置珊瑚礁早期預警系統	1 公頃	保護與管理墾丁海域之理念，維持珊瑚礁生態系的永續	國家公園法等相關法令
水利署第九河川局	花蓮海岸基本資料監測調查計畫		實地探測海岸變化情形，供學術單位進行數值模擬，水供模型實驗分析及海岸防護及環境營造等重要依據	
原住民族委員會	制定原住民族土地及海域法草案		明定原住民族傳統海域劃定程序	
	進行原住民族傳統海域調查計畫		原住民族傳統海域範圍及使用方式調查	
文建會文化資產總管理處籌備處	台灣附近海域水下文化資產普查		水下文化資產普查	文化資產保存法
行政院農業委員會林務局	無			
內政部地政司	無			
海洋國家公園管理處	無			
經濟部能源局	第一階段設置離岸式風力發電廠方案（延長）或第二階段設置離岸式風力發電廠方案		發展離岸式風力發電	
	1.波浪發電原型機測試與示範(FY102~105) 2.海洋能潛在場址		1.進行波浪發電原型機海上測試與示範 2.FY104 之後將可能邁入海洋能開發	
漁業署(漁政組漁村建設科)	專用漁業權申請(目前已規劃申請包括琉球區漁會等 29 個漁會)		專用漁業權申請	漁業法
漁業署(漁政組資源管理科)	漁業資源保育區劃設		漁業資源保育	漁業法
	新擴減設人工漁礁區、保護漁礁區		漁業資源保育	漁業法
深澳發電廠	新電廠煤場築堤填海造地	80 公頃	外廓防波堤，卸煤碼頭，連絡棧橋，靠繫船等	
林口發電廠	3 期灰塘區域	18 公頃	林口新 1~3 號機填灰用	
通宵發電廠	無	40 公頃	#7~10 機增設時，配置海水取排水管	
興達發電廠	興達發電廠卸煤系統改善計畫			
核一廠	核一、二號機	約 4 公頃	進出水口防波堤	
中油公司海域處	高雄外海 F 構造平台至永安廠海底管線		輸送油氣	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
台電風力發電廠	1. 彰化離岸風力計畫 2. 澎湖湖西離岸風力計畫 3. 雲林離岸風力計畫		再生能源之風力發電	「電業法」及其子法「電業登記規則」
基隆區漁會	專用漁業權申請經營	5500 公頃	維護轄區海域漁業資源，永續經營利用	
新竹市政府	牡蠣養殖保育	200 公頃	漁業保育利用	漁業法
新竹市政府環保局	98 年度客雅溪口暨新竹市水質監測管理及海域環境監測計畫	51 公頃	海域監測點設置、水質底泥採樣、牡蠣重金屬採樣	海洋污染防治法
新竹縣政府漁業課	漁業多元利用初步規劃		漁業資源利用	漁業法
彰化區漁會	專用漁業權	48750	保障漁民依規定使用沿岸並維持生計	
彰化縣政府	彰化漁業及觀光休閒多功能綜合港規劃	20.61 公頃	短程以發展傳統漁業，長程以發展休閒觀光	漁業法
嘉義縣政府農業局漁業課	區劃漁業權執照核發	2 萬餘公頃	作為未來之管理依據	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

單位	未來計畫名稱	使用海域面積	用途	執行參考的法令
臺南市政府 (都市發展局)	劃設台江國家公園可行性及先期規劃研究案	27,817.7 公頃	評估納入國家公園範圍	國家公園法
高雄市政府 都市發展局	高雄洲際海空雙港整合計畫	737 公頃	針對南星外海填海造陸興建機場之大地工程可行性評估	
高雄市政府	旗津區海岸保護工程	30 公頃	保護海灘與改善景觀	
	高雄西子灣海岸計畫第一階段(第二期)及第二階段景觀改善示範工程	5 公頃	海岸保護塑造沙灘	
	高雄西子灣景觀及人行環境改善計畫-圍堤造地及後線土地綠美化工程	1.5 公頃	圍堤造地	
台東縣新港區漁會	專用漁業權區、資源保護區、人工漁礁區	無	使漁業資源再生，增加沿岸漁業生產	漁業法

(資料來源：本研究整理)

表 3.3-3 海域區各單位已公告使用管理內容及使用頻率表(至 99/04 止)

單位	名稱	法令依據	使用管制規定	使用頻率	備註
交通部 觀光局	大鵬灣國家風景區	發展觀光條例第 36 條	為維護遊客安全，非經本處許可任何時間均不得於大鵬灣國家風景區潟湖水域之任何範圍從事水上摩托車活動	常態性	92.12.29 公告
		1.發展觀光條例第 36 條 2.水域遊憩活動管理辦法第 6 條	大鵬灣潟湖湖口水域禁止從事任何水域遊憩活動之範圍與種類。 禁止活動種類，依據水域遊憩活動管理辦法所定義及主管機關公告之各項水域活動。	常態性	96.05.25 公告
	東北角暨宜蘭海岸國家風景區	1.發展觀光條例第 36 條 2.水域遊憩活動管理辦法第 5 條	鼻頭角至三貂角水域遊憩活動分區限制相關事宜。 1. 鼻頭角至三貂角水域(A 區):除後列水域分區範圍另有規定者，限制僅供帆船、獨木舟、風浪板、潛水等非動力水域遊憩活動區。 2. 龍洞灣水域(B 區):自高潮線向海延伸約 200 公尺警戒浮球或其他設施明顯範圍以內，限制僅供游泳活動。潛水活動專用區限制僅供潛水活動。 3. 龍洞南口水域(C 區):自高潮線向海延伸約 200 公尺警戒浮球或其他設施明顯標示範圍以內，僅供游泳活動。 4. 福隆水域:自福隆挖子漁港至砲台山對面礁石區，限制僅供香蕉船拖曳(D 區)、游泳(E 區)、衝浪(F 區)等 3 項活動。 5. 雙溪河水域(G 區):限制僅供獨木舟、腳踏船及船舶載客遊核活動。	常態性	96.08.17 公告
		1.發展觀光條例第 36 條 2.水域遊憩活動管理辦法第 5 條	公告港澳水域遊憩活動分區範圍及相關限制事項。 1. 水域遊憩活動範圍:北起金斗公、南迄烏石港北防波堤，自高潮線向海延伸 300 公尺以內。 2. 以下水域分區範圍僅供獨木舟(A 區)、游泳(B 區)、衝浪(C、D 區)等非動力水域遊憩活動，以日出後日沒前為原則。	6-9 月	96.09.20 公告
		1.發展觀光條例第 36 條 2.水域遊憩活動管理辦法第 9 條及 28 條	1. 公告從事獨木舟活動注意事項 2. 公告從事水上摩托車活動注意事項	未規定	94.09.26 公告
	北觀國家風景區	1.發展觀光條例第 36 條 2.水域遊憩活動管理辦法第 5 條及第 6 條	公告白沙灣水域限制從事水域遊憩活動相關事宜。 1. 從事水域遊憩活動時間:每年 4-10 月上午 9:00-下午 17:00。 2. 游泳限制於有救生員之戲水區內活動，衝浪、獨木舟、風浪板不得於戲水區內活動，禁止其他項目於各該區活動。	每年 4-10 月	94.10.11 公告

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

單位	名稱	法令依據	使用管制規定	使用頻率	備註
			3. 管理單位得依海域安全與特殊情況隨時對限制種類、範圍、時間、行為做修正。		
			公告金山中角(沙珠灣)水域限制從事水域遊憩活動相關事宜 1. 從事水域遊憩活動時間：4-10月，上午7:00-下午18:30，11-3月，上午8:30-下午17:30。 2. 僅供衝浪活動，禁止其他項目於各該區域活動。	4-10月及11-3月	94.10.11公告
			公告三芝淺水灣限制從事水域遊憩活動相關事宜。 1. 得從事水域遊憩活動時間：4-10月，上午7:00-下午18:30，11-3月，上午8:30-下午17:30。 2. 僅供游泳(區)、水上摩托車及香蕉船(區)、獨木舟活動(區)，禁止其他項目於該區活動。	4-10月及11-3月	95.04.28公告
			萬里東澳漁港與龜吼漁港間海域之限制水域遊憩活動事宜。 1. 限制從事水域遊憩活動時間：4-10月：上午7:00-下午18:30。 2. 僅供獨木舟、潛水及游泳活動。	4-10月	94.10.19公告
			麟山鼻岬角、富貴角岬角、獅頭山岬角、野柳岬角等四處禁止從事水域遊憩活動。	常態性	94.05.31公告
	東部海岸國家風景區	「水域遊憩活動管理辦法」第5條	1.已公告磯崎及杉原海域活動分區。 2.尚未公告禁止水域遊憩區域。	夏季	94.05.24公告
	澎湖國家風景特定區	1.「發展觀光條例」第36條。 2.「水域遊憩活動管理辦法」第6條。	公告劃定「澎湖國家風景特定區內之目斗嶼、險礁嶼、姑婆嶼禁止海域遊憩活動區域範圍」 1. 本公告範圍內禁止任何水域遊憩活動行為(係指在海上從事游泳、衝浪、潛水或操作騎乘風浪板、滑水板、拖曳傘、水上摩托車、獨木舟等各類器具之水域活動。)	常態性	94.08.12公告
			公告劃定澎湖國家風景特定區內之「青灣內灣海域」、「隘門海域」、「山水海域」、「吉貝沙尾地區海域」及「望安綠蠵龜產卵棲地保護區海域」禁止水域遊憩活動之範圍及活動種類。 1. 青灣內灣海域禁止活動種類：本水域範圍內不得從事浮潛及操作乘騎拖曳傘、水上摩托車、香蕉船、橡皮艇、拖曳浮胎等各類器具之活動。 2. 隘門海域禁止活動種類：本水域範圍內不得從事操作乘騎拖曳傘、水上摩托車、香蕉船、橡皮艇及拖曳浮胎等各類器具之活動。 3. 山水海域禁止活動種類：本水域範圍內不得從事操作乘騎拖曳傘、水上摩托車、香蕉船、橡皮艇及拖曳浮胎等各類器具之活動。 4. 吉貝沙尾地區海域禁止活動種類：本水域範圍內不得從事浮潛及操作乘騎水上摩托車等活動。 5. 望安綠蠵龜產卵棲地保護區海域禁止活動種類：本水域範圍內不得從事操作乘騎拖曳傘、水上摩托車、香蕉船、橡皮艇及拖曳浮胎等各類器具之活動。	常態性	96.02.02公告
高雄市政府海洋局	西子灣海域遊憩區	1.發展觀光條例第36條 2.水域遊憩活動管理辦法	公告西子灣海域遊憩區，從事遊憩活動之範圍、種類、時間及行為限制規定。 1. 活動器具種類：香蕉船、風浪板、拖曳浮胎及獨木舟 2. 活動時間：3-5月每日上午8:00-下午6:00，6-10月上午8:00-下午6:30，11月-2月上午8:00-下午5:30。	3-5月、6-10月、11月-2月	95.07.01公告
新竹市政府	新竹市濱海野生動物保	野生動物保育法第10條及施行細則第12、13條	共同管制事項、分區管制事項 1. 核心區：非經主管機關許可禁止進入。	常態性	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

單位	名稱	法令依據	使用管制規定	使用頻率	備註
	護區		2. 永續利用區：禁止非漁業使用之交通工具進入 3. 緩衝區：除公設棧道、既有堤防及堤內道路外，非經許可禁止進入。		
營建署	海岸保護區	1.環境影響評估法 2.行政院 730223 台 73 交字第 2606 號函 3.行政院 7601 台 76 內字第 1616 號函	屬行政命令核定實施之保護計畫，執行時較無強制力	常態性	
內政部營建署	墾丁國家公園	國家公園法	一般海域管制區、海底公園、海域生態保護區、海域特別景觀區、海域遊憩區等次分區。	常態性	
內政部營建署	台江國家公園	國家公園法	1. 奉行政院 98 年 9 月 28 日院臺建字第 0980058932 號函核定在案，並於 98 年 10 月 15 日正式公告 2. 生態保護區、史蹟保存區、遊憩區、特別景觀區、一般管制區、海域一般管制區。	常態性	98 年 10 月 15 日公告
海洋國家公園管理處	東沙環礁國家公園	國家公園法	1. 內政部並於 96 年 1 月 17 日公告「東沙環礁國家公園計畫書、圖」。 2. 使用分區管制包括「生態保護區」(環礁東部海域生態保護區(生一)、環礁西部海域生態保護區(生二))、「特別景觀區」(東沙領海特別景觀區(特一)、南北水道及東沙島周邊海域特別景觀區(特二)、海域一般管制區)	常態性	96 年 1 月 17 日公告
環保署	海洋棄置指定海域	海洋污染防治法第 21 條	1. 西北指定海域區塊 I： 棄置標的物：限定如浚泥等沉降物質之集中棄置。 棄置期間：除東北季風期及烏魚季節外皆可。 2. 西部指定海域區塊 II： 棄置標的物：不限定。但應避免影響本海域區塊內國營礦區之採採作業。 棄置期間：全年皆可。但須注意烏魚季節並作必要之調整。 3. 西南指定海域區塊 III： 棄置標的物：不限定。但應避免影響本海域區塊內國營礦區之採採作業。 棄置期間：全年皆可。但須注意烏魚季節並作必要之調整。 4. 東南指定海域區塊 IV： 棄置標的物：液相棄置物質或採擴散方式棄置之物質。 棄置期間：原則上全年皆可。但須注意飛魚洄游季節並作必要之調整。 5. 東北指定海域區塊 V： 棄置標的物：不限定。 棄置期間：除東北季風期外皆可。 6. 離岸三海浬外棄置港灣疏浚底泥並經中央主管機關專案審查許可之海域。	季節性	93.05.04 公告
國防部	澎湖西嶼演訓區	國防法	陸軍實施火砲實彈射擊訓練 實施時間：發佈射擊通告後實施，每月 1-3 次	每月 1-3 次	
	陸軍屏東海口演訓區	國防法	陸軍實施重砲實彈射擊訓練 實施時間：發佈飛航通告後實施，每年 1 次	每年 1 次	
	陸軍坑子口山演訓區	國防法	陸軍定期、不定期實施重砲、基地實彈設計等訓練 實施時間：自行管制、每月 5-8 次	每月 5-8 次	
	陸軍台中清水演訓區	國防法	陸軍實施直昇機、重砲實彈射擊訓練 實施時間：發佈飛航通告後實施，每年 1 次	每年 1 次	
	九鵬演訓區	國防法	係中山科學研究院定期、不定期實施測試操演、實彈射擊訓練	不定期	
	海軍演訓區	國防法	海軍定期、不定期實施海空聯合操演、實彈射擊訓練	不定期	
	空軍演訓區	國防法	空軍定期、不定期實施海空聯合操演、實彈射擊訓練	不定期	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

單位	名稱	法令依據	使用管制規定	使用頻率	備註
	海軍演訓區	國防法	國軍傳統性火炮、彈藥鑑測單位	不定期	
	海軍演訓區	國防法	海軍定期、不定期實施海空聯合操演、實彈射擊訓練	不定期	
	海軍演訓區	國防法	海軍定期、不定期實施海空聯合操演、實彈射擊訓練	不定期	
	海軍演訓區	國防法	海軍定期、不定期實施海空聯合操演、實彈射擊訓練	不定期	
	海軍演訓區	國防法	海軍定期、不定期實施海空聯合操演、實彈射擊訓練	不定期	
	空軍演訓區	國防法	空軍定期、不定期實施海空聯合操演、實彈射擊訓練	不定期	
農業委員會林務局	澎湖玄武岩自然保留區	文化資產保存法	澎湖縣錠鉤嶼、雞善嶼及小白沙嶼等三島嶼。	常態性	
	野生動物保護區	野生動物保育法	1. 棉花嶼、花瓶嶼野生動物保護區：棉花嶼海域部分為低潮線向海域延伸 500 公尺。花瓶嶼海域部分為低潮線向海域延伸 200 公尺 2. 澎湖縣貓嶼海鳥保護區：海域部分為低潮線向海域延伸 100 公尺。 3. 馬祖列島燕鷗保護區海域部分為低潮線向海域延伸 100 公尺。	常態性	
交通部港務局	港區範圍	商港法	依據商港區域，劃定商港界線以內之水域，有錨區、航道區、檢疫區等。	常態性	
經濟部礦務局	海域砂石賦存區	1.礦業法 2.行政院核定砂石開發供應方案	位置:採取範圍大多位於海底地表生物底棲層(約 50cm)土層面以下地層，與漁業養殖範圍(地表 30cm 以上衝突？相容？)	不定期	
經濟部能源局	離岸式風力發電	1.電業法及「電業登記規則」 2. 行政院核定第一階段設置離岸式風力發電廠方案	1. 行政院經濟建設委員會審議通過「第一階段設置離岸式風力發電廠方案」，並自 96 年 9 月 1 日生效。（經能字第 09604604140 號），依「電業法」及其子法「電業登記規則」相關規定，辦理申請電業籌設、施工許可、成立給照等 3 個階段。 2. 離岸式屬海域開發行為，申請人尚需辦妥環評、結構物、海底電纜、漁礦業權、國防安全、航運安全等相關海域法令規範事項。	常態性	96 年 9 月 1 日公告
	海洋能	-	內水之海上結構物管理機制須儘速建立	未規定	
中油公司海域處	輸油管、天然氣管	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	管線埋管深度約 2-3 米，管線位置範圍 1 公里處禁止船隻拋錨。使用期限約 50 年，管線更新需重新申請海域使用權，經內政部地政司核定。	常態性	
台電公司電源開發處	海底電纜、風力發電廠	「電業法」及其子法「電業登記規則」	1.海域使用由台電向國營會申請經國有財產局核定，專案進行海域租用，採 1 年 1 租方式。各電廠使用期限約 50 年 2.風力發電雖為點狀分佈，但牽涉海底電纜管理及禁航區部份建議規劃專用地避免管理困難。	常態性	
經濟部水利署	一般性海堤	海堤管理辦法	1.一般性海堤本身為中央權責，海堤區域屬於地方權責。 2.海堤區域：從海堤堤肩線向外 150 公尺至堤內用地應實施安全管制之土地或其他海岸禦潮防護措施之必要範圍，但海堤堤肩線向外 150 公尺範圍內，超過負 5 公尺等深線者，以負 5 公尺等深線為主。	常態性	
各目的事業主管機關	事業性海堤	海堤管理辦法		常態性	
漁業署	漁業資源保育區、人工魚礁禁漁區、保護漁礁	漁業法第 44 條，野生動物保育法	依法公告之禁漁區、限制作業之經營，以法公告之保育類動物，禁止捕捉。	季節性	
	專用漁業權、定置業權及區劃漁業權	漁業法及漁業法施行細則	1.專用漁業權存續期間為 10 年，使用內容詳核准之專用漁業權執照內容。 2.定置漁業權及區劃漁業權存續期間為 5 年，依各地區核定之漁業權內容。	季節性	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

單位	名稱	法令依據	使用管制規定	使用頻率	備註
	漁港碼頭及漁港區專用區域	漁港法	1.依漁港法劃定漁港範圍之水域及陸域區域 2.漁港區得依漁港法劃定各類專用區域，並由各目的事業管理機關。	季節性	
行政院原住民族委員會	原住民族傳統用海區	中華民國領海及鄰接區法、海岸法(草案)、漁業法、原住民族土地及海域法(草案)	目前尚未劃定範圍及管制規定。未來擬制定原住民族土地及海域法，劃定原住民族傳統海域範圍，規劃並輔導原住民族享有於傳統海域內進行傳統採集、漁撈等權利	無規定	
文建會文化資產總管理處等備處	水下文化資產	1.文化資產保存法 2.中華民國水下文化資產保護條例(草案)	1.依照文化資產保存法對保存區劃設之規定，其劃設須透過區域計畫法、都市計畫法等土地使用管制法規加以規範，但對於海域之管理仍似有欠缺，擬另草擬「中華民國水下文化資產保護條例」(草案)。 2.水下文化資產的監管制度可以思考與未來海域規劃管制法令規範結合。	無規定	

(資料來源：本研究整理)

3.4 現行海域使用範圍策略研析

分區規劃的目的在於幫助達成管理上的目標，常見的例子即是土地區劃。土地使用規劃的理念與目的在於考量土地與天然資源的發展利用與保育，人口及產業活動之合理分佈，於是利用區劃這個方法來控制土地的用途。海洋功能區劃以海洋的自然條件狀況、自然資源分佈、社會發展需求與國家安全要求為考量基礎，將海域中條件相似、功能相同的區域劃為同一功能區，來指導海域使用方向，達成保育、發展等目的。

區劃的理念與原則由土地區劃開始發展，並且也適合應用於海洋管理上，然而，海洋與陸地有一個很大的不同點，那就是海水彼此之間有廣闊且強大的聯結性，當陸上活動製造出的廢棄物質排進海水時，對海域並不會有邊界的限制而是能無遠弗屆地擴散。同樣地，在海域當中從事的活動也是有可能對環境造成衝擊，我們並沒有辦法決定這些影響的界限，所以在海域管理的觀念上要有跨越區域管理的概念。雖然海洋功能區劃的觀念及方法是來自土地區劃管理，但在應用在海洋管理上應該更貼近永續生態系統的角度來解決海洋多功能使用所面臨的衝擊。依據 96 年度「海域功能區劃與管理工作」劃設成果共分為 11 區，即：港口航道區、海洋保護區、漁業資源利用和養護區、非生物資源區、海洋觀光遊憩區、工程用海區、特殊使用區、軍事用海區、原住民族傳統海域區、保留區及用途待定區等，如圖 3.4-1 所示。

一、潮間帶範圍

潮間帶地區兼具海、陸域生態體系特性，除具高經濟生產力外，並因受海流、潮汐及波浪等作用力影響，具高度敏感性生物多樣性之地帶，一經破壞即易產生環境災害，威脅多元生態棲地，造成無可挽回之環境破壞。綜觀目前我國所有之海岸相關法令，並未將海岸地區(潮間帶)視為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。潮間帶依其學理或推定潮間帶，其範圍應為海岸地區以內之範圍，目前現階段之海岸法歷經多年仍未完成立法，使得這一地區之管理仍無法源依據，又此一範圍

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

擁有生物多樣性之特性，極具保育價值且脆弱之生態系統，未來應要在海岸法中明確潮間帶之保育目標。如一般屬於非都市土地之海岸地區開發，由非都市土地使用管理規則進行開發許可之審核，使得如潮間帶等敏感且脆弱的土地開發面臨開發審議不周延之問題，海洋國土遭受嚴重破壞。例如：現行關於海域及海岸地區之資源保育及利用方面之法令，僅有商港法、漁業法及礦業法等具土地開發利用性質，更突顯資源永續之觀念薄弱。現有各主管機關劃設之保護區繁多，如野生動物法之自然保留(護)區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、森林法之國有林地自然保護區、國家公園法之國家公園沿海保護區、水產動植物繁殖保護區、沿海保護區…等，涵蓋現有之環境資源敏感地，但往往出現互相疊合情形。

此外海岸地區管理法規牽涉眾多，相關海域土地之使用編定、土地使用管理、風景特定區開發、保育區及保護區之規定、污染防治、地下水管理、海埔地開發及保安林地造林等八項，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，因而導致海域及海岸地區管理事務之權責劃分不清。且過去海岸地帶管理模式大多以台灣本島陸域經驗為出發點，欠缺考量海洋本身空間特性與資源流動性，如區域計畫法直接由陸域延伸至海域的管理方式，使得海洋資源呈現零星分散、片段化之結果，直接遭遇課題如管理權責單位為何？以及如何審核潮間帶保護、保育與開發許可？

海域範圍之相關事務機關繁多，易產生海域管理與開發之衝突，且各地方缺乏專業且統一的審議規範與資源整合機制，造成開發許可制浮濫，因此考量近岸及潮間帶為生態最多樣及敏感地區，該海域應以保育為主，利用為輔，同時邁向許可制使用原則以及給予環境(棲地)補償之概念可為優先管理原則。

綜上所述，潮間帶可從保護、利用與管理等三個面向研擬 9 項管理策略。

保護策略(Protection)

1. 保護潮間帶自然狀態

Flow pattern：潮間帶應以保護其自然狀態為最高原則，因此其水流、漂砂、能量、營養源之水平及垂直流動模式不宜改變，亦即人工結構物之設置不應阻滯此一原有及自然動態模式。

2. 潮間帶及其毗連一定範圍內之海陸域應採「國有公用」

Common property/public access：潮間帶及其毗連一定範圍內之海陸域應以「國有公用」為基本原則，不宜因任何開發而致影響公共通行原則。

利用策略(Utilization)

3. 任何潮間帶開發利用應致力自然延續性的維持

Continuity：潮間帶及其毗連之土地內任何開發利用應致力於自然延續性

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

的維持，保留其自然風貌和景觀生態特色。

4. 潮間帶毗連之土地應留設緩衝區

Buffer：為避免人為污染潮間帶毗連之土地應有適當之緩衝區留設綠帶，並運用其自然淨化作用，以減緩海域污染。

5. 維護生物移動及生態系統完整性

Barrier：為維繫生物移動及生態系統之完整性，潮間帶毗連之濱海陸域不宜設置阻隔性之障礙物。

6. 推動生態(棲地)補償之措施

Mitigation：潮間帶及其毗連地區非不得已開發時，應針對生態及環境提出生態(棲地)補償措施或設施。

管理策略(Management)

7. 落實立法保護

Laws & Regulation：潮間帶為重要之敏感地區，應適當立法，以落實潮間帶之保護。

8. 釐清行政主管機關組織

Administration：潮間帶管理權責不清應釐清其主管機關。

9. 鼓勵民眾參與潮間帶保護工作

Education：為推動國人潮間帶保護意識，應加強潮間帶之宣導教育及民眾參與保護之制度。

二、內水範圍

內水是指該國領海基線以內之海域，按照國際法以及維護沿海國家海洋利益的需要，沿海國家確定內水的範圍時向該國陸地一側一般以低潮線為準，這樣有利於沿海國家獲取更大範圍的陸地領土，向海一側獲取更大的海域，國家對於內水如同對國家的任何其他領土一樣，行使完全的、排他的主權。中華民國領海及鄰接區法規定之領海為自基線起至其外側十二浬間之海域，中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法規定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，由於「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」管轄範圍並不及於海岸至領海外側之內水，其無法涵蓋目前利用最頻繁之海域。而海岸法草案所規定之近岸海域為以平均海水面向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍，其雖可涵蓋目前利用最頻繁之海域，亦無法涵蓋所有領海範圍內之內水海域。相較於大陸「海域使用管理法」，該法第二條規定：『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。』已明確定義其內水使用範圍界線，然而依據我國現行法規，目

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

前僅有海洋污染防治法對於內水範圍有授權管理之執法力，但根據調查現況中之內水範圍仍被許多不同類型、不同使用目的之事業主管機關劃設管理，也突顯了現行法規對於此範圍內之約束力較為薄弱之現象。

綜合上述，可發現於內水及潮間帶之海域利用頻繁且各單位劃設範圍區域較為密集，因此在此使用範圍內可衍生以下重點：

1. 使用密度較高及主管單位較多
2. 多以台灣本島陸域經驗為出發點，欠缺考量海洋本身空間特性與資源流動性
3. 現行資源保育及利用方面之管理法規牽涉眾多，現有各主管機關劃設之保護區繁多，但往往出現互相疊合情形。
4. 潮間帶為生態最多樣及敏感地區，應以保育為主，利用為輔
5. 給予環境(棲地)補償之概念為優先管理原則

三、領海範圍

領海是沿著國家的海岸，受國家主權支配和管轄下的一定寬度之海洋地帶，它是沿著該國全部海岸劃定的、保持著一定寬度的海域。我國現行法律已經對於我國管轄之海域種類與範圍做出基本且明確之規定。我國管轄的海域分為享有主權之領海以及享有主權權利的專屬經濟區及大陸礁層，如「礦業法」、「漁業法」、「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」、「海洋污染防治法」、「海岸巡防法」等均適用於這些區域。

因考量海域區土地為功能多樣、利益複雜、功能多元與衝突競合的地方，因此若在充分調查海域自然資源及環境資料後，在多功能分區使用相容問題上之處理方式，以及規劃出海域功能分區與現況比較時所引致之矛盾問題，可由研商協調與重新考量規劃方向等，可納入對於海域功能區劃管理綱領之基本原則與處理方式之精神，在考量海域區資源的永續使用及自然資產的長期保護目標與配合經濟發展的管理與規劃下，其基本精神為：

1. 海域的區位、自然資源和環境等自然屬性，為分區劃設之優先原則。
2. 在不影響海域永續利用之前提下，尊重現行之使用。
3. 多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先。
4. 相鄰之使用間，以相容性較高之使用優先。
5. 有爭議之使用間，由相關部會研商協調確定其使用。
6. 爭議未決之海域，劃設為「用途待定區」。
7. 業有新事證足以證明自然環境有明顯威脅者，現有使用應經協商檢討，以永續觀點變更之。

因此可發現於領海範圍內在此使用範圍內可衍生以下重點：

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

1. 使用密度較低及主管單位較單純
2. 現況存有國防部之軍事演習區、經濟部之礦區、環保署之廢棄物傾倒區等
3. 考量海域區資源的永續使用及自然資產的長期保護目標與配合經濟發展的管理與規劃
4. 納入對於海域功能區劃管理綱領之基本原則與處理方式之精神

爰此，海域區土地之保育管理需要有整合性之規劃，大致可分為四個方向來思考：

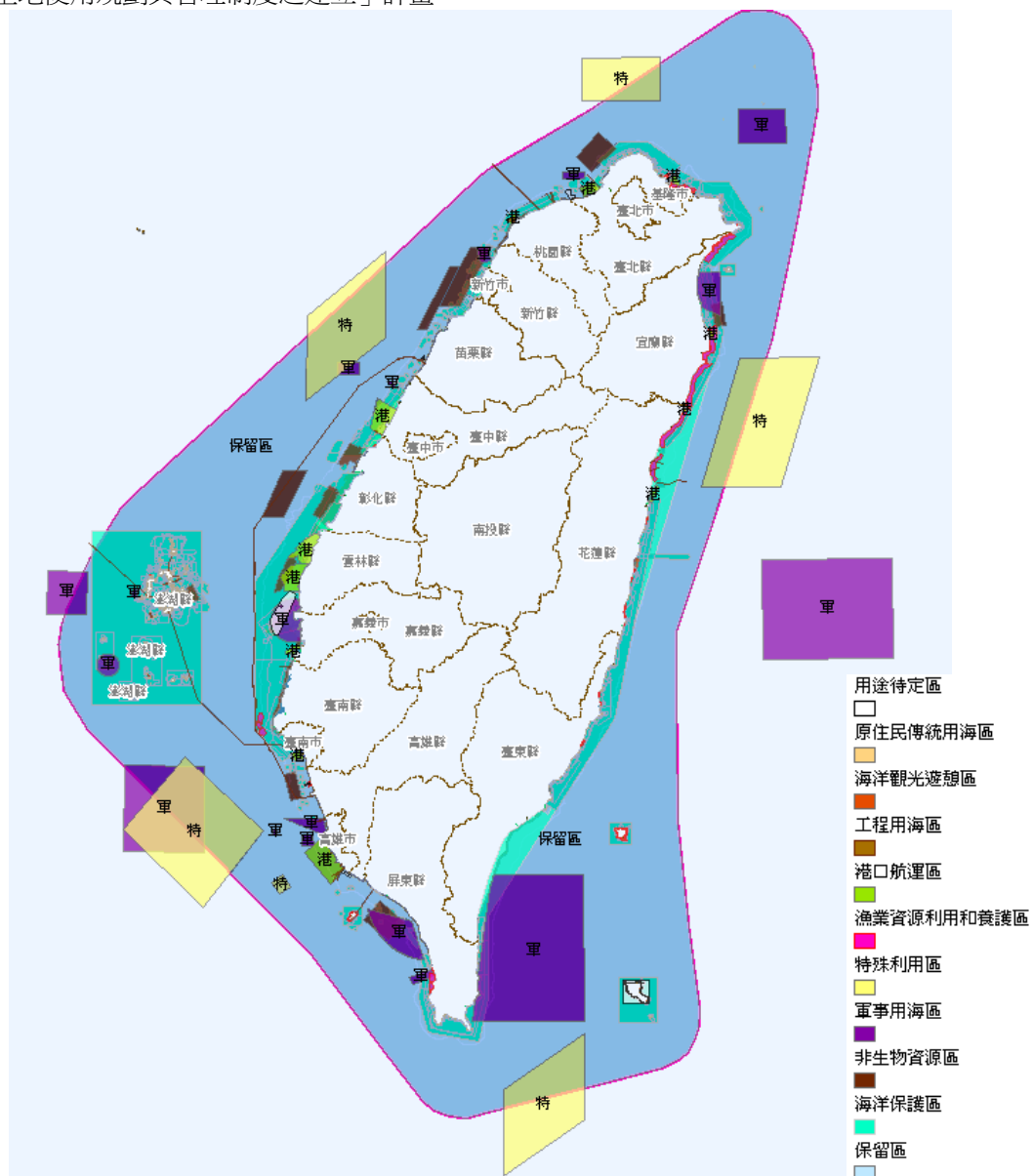
1. 確立全國性海洋管理的策略
2. 儘速訂定海洋資源與海域管理辦法
3. 發展海洋科學、加強海洋科技應用
4. 推動海洋環境與生態教育

3.5 小結

本研究已就目前我國潮間帶、內水、與領海範圍內各單位使用現況資料持續進行收集、整理分析，將現行海域使用行為及競合關係加以分析探討，並依據現有資料盡可能將三度空間之不同使用納入，並依據座談會及期中報告與會各主管機關之意見修訂，已初步提出我國現有海域使用現況及競合課題，作為本研究研擬海域土地使用管理目標、原則策略之基礎，並可提供各主管機關作為管理參考。

由於海洋資源之開發、養護與管理，海洋空間使用及海洋環境保護，對台灣未來發展有相當大的影響。因此，為提供未來建立海域管理制度，及海域各使用單位之協商平台之完整資訊及資料庫，本研究持續收集各海洋事務不同單位採行之具體施政作為、進行中或未來發展計畫(如水下文化資產、原住民傳統用海等用海資料)，並持續收集納入政府單位已調查之海域自然資源及環境資料後，在海域多功能分區使用相容與競合問題之處理上進行分析，以提供營建署未來建立海域區土地使用與管理制度之研究基礎。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫



第四章、分析綜整與建立國內各目的事業主管機關海域使用相關法令、制度

4.1 引言

本研究以營建署 96 年「海域功能區劃與管理工作」委託蒐集之海域使用各目的事業主管機關及其海域使用相關法令、制度、權責、管理事項等為基礎進行彙整與蒐集，並探討現行海域內目的事業法規與管理權責。之後分析目前於台灣海洋事務體制下，中央與地方權責分工之現況，並利用回收調查問卷及實地訪談之資料進行各目的事業主管機關海域使用現況分析，以作為建立我國海域區各功能分區土地使用規劃與管理制度之基礎調查研析。

隨著「海洋白皮書」的發佈、成立「行政院海洋事務推動委員會」以及政府部門組織再造籌組「**海洋委員會**」等相關作為，政府相關部門已逐漸重視海洋資源的永續管理。為保育海洋生態環境與資源並兼顧經濟需求及發展，達到永續海洋的目的，以往為經濟發展目的、劃設漁業資源保育區以保育具有經濟價値物種之觀念，逐漸轉變為以保存整體生態棲地環境、保存多元價値之觀念。國內學者以及相關機關討論如何協調海岸及海洋環境不同使用的衝突，開始草擬並推動「海岸法」以及「海洋法」，籌設海洋保護區及相關經營管理事項，並思考如何將陸域空間行之已久的分區管理方式應用於海洋資源管理，以協調解決海域空間使用衝突。

在整體海域空間使用方面，內政部營建署所辦理之北中南東四個區域計畫(第二次通盤檢討)作業增加了海域區劃設及用地編定原則，希望透過既有的法令工具以及區域土地管理制度，以配合未來「海岸法」之執行及利於區域計畫（第二次通盤檢討）落實海域使用管理，將我國海岸及海洋資源納入管理體系，分配海域活動的使用空間並降低海域使用衝突，以期強化對未來海域開發使用行為的管理以及海洋資源保育目的。

海岸及海洋資源具有「界線模糊」、「空間重疊」以及「快速流動」等性質，而我國目前既有的環境規劃體系所處理的面向多為土地及「相對固定」的資源，首先規劃進行各目的事業主管機關海域使用現況訪查的同時，並需針對其所使用之海域相關現行法令、制度、權責及管理事項，進行分析與綜整，以期建立海域地區各功能分區土地使用規劃與管理制度。

4.2 現行海域內目的事業主管機關實地訪談

目前海域區土地之使用，以公部門為多，私部門亦係在公家機關指導下運作，故本計畫乃針對公部門單位為主要探討對象，由於內政部進行之區域計畫第二次通盤檢

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

討，已將海域之內水部分納入區域計畫範圍，非都市土地之「其他使用區(海域區)」將以保育為原則，但在當前法令及管理機關競合情形仍嚴重，且國土計畫法(草案)及海岸法(草案)亦遲遲未能通過立法，更突顯我國海域及海岸地區管理法令、管理機關與保育概念甚為分散，以至於存在以下問題：

一、海岸海域管理政策形塑中，取得共識非一蹴可幾

目前臺灣地區國土管理是要分為三塊論(陸域、海岸及海域)或是兩塊論(海岸海域同屬一區塊)？仍有許多討論空間，同時海域納入管理是要由哪一單位管理？依何法管理？皆屬進行之政策討論，因此接連引發海岸法(草案)、國土計畫法(草案)為海域之管理而再三修正，甚至海域功能區劃一事在各相關部會間之溝通協商，仍未達成一致共識，要達成各級政府間、相關利益團體間之認同與共識仍須時間解決，不是短時間即可達成的。

二、相關管理法規紛雜，如何簡化

臺灣海岸地區之土地使用管理一方面依計畫體系(臺灣地區綜合開發計畫→區域計畫→都市計畫)規範管理，另一方面又由各相關目的事業主管機關依其主管法規，針對其目的、事業之特性與需求，於管轄地區進行經營管理。現階段又將使其相關法規延伸到海域管理，上述法令規定其法意精神各行所依，所適用對象未必符合海岸、海域地區之特性，因此引起許多專家學者看法不一。

三、管理範圍權責不清，應如何釐清分界

臺灣海岸、海域地區之土地利用，迄今尚無專責機構與專門法令得以從事經營管理，而各種法規之主管機關，依其權責，有的在其管轄區擁有絕對之管理權限，具備強烈的排他特質，例如內政部之國家公園、國防部之海岸管理區，有的則僅就土地之部分空間，或單一事務執行其管理權，而與其他權責機關並存。同時各機關在依其權限審核及管理各項行為的土地利用方面，往往流於本位主義，造成管理上之重疊或真空狀態。

三、管理組織系統分歧，應如何統一

臺灣海域及海岸地區現行開發管理制度，因涉及各相關法規、土地主管機關與目的事業主管機關之不同，管理組織系統非常分歧，有屬於一級制、二級制、三級制。有的運用現行之行政組織系統(中央、省市、縣市)予以管理，有的直接在中央設置管理處執行，倘若主管機關同時兼具管理及審核之權責，其本身即已喪失監督功能。

因此本計畫需先針對海域使用目的事業主管機關進行訪談，藉由實地探訪而瞭解到

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

各主管機關基於各目的事業考量項目之基本概念認如：

1. 海域劃設相關法規
2. 劃設作業與公告流程
3. 已用海海域部份進一步提供管理範圍資料
4. 建立資訊交流機制

本計畫以問卷方式訪談各相關單位，瞭解有關：(1)海域功能區劃、潮間帶、內水、領海之管理策略之建議看法；(2)劃設公告之海域（法律依據與其劃設流程）；(3)未來用海計畫。藉由上述相關訪談事項，亦可於後續規劃問卷方式瞭解各部會之中綱計畫或部會發展方向與未來用海計畫，藉以掌握海域開發利用和保護的更新資訊，運用科學方法，編制海洋功能區劃，海域分類定級、動態監測等工作，才能減少區劃分區的失誤，充分發揮海域使用管理工作的效能，讓海域得以永續利用。

訪談單位包括：交通部（航政司、各港務局、觀光局）、經濟部（工業局、礦務局、能源局、水利署、國營會）、國防部、農委會（林務局、漁業署）、文建會、原民會、環保署、海岸巡防署、內政部地政司（編定管理科、方域科）、台電公司、中油公司及各臨海工業區等。訪談將視問卷回覆及研析需求作必要之調整。

目前使用海域區土地之主管單位大部份集中在交通、漁業及環境三方面，故本計畫擬訪視之單位為下列機關，感謝營建署協助提供相關問卷調查名單及發函。

- 交通：各港務局（商港法）
- 城鄉發展分署
- 漁業：漁業署漁政組資源管理科（漁業法）
- 環境：環保署（海汙法）

本研究團隊分別已於 98 年 10 月 8 日、98 年 10 月 19 日、98 年 12 月 2 日、98 年 12 月 3 日、99 年 1 月 12 日及 99 年 3 月 11 日分別實地拜訪基隆港務局(工務組)、環保署(水保處)、台灣中油公司(海域探勘處)、台灣電力公司(電源開發處)、經濟部水利署(綜合企劃組)及國土規劃及不動產資訊中心等六個單位，訪談紀錄如附錄六，訪談照片如圖 4.2-1。海域使用較多者單位有漁業、交通及環保除問卷外，此外簡連貴教授受邀參與 98 年 5 月 19 日及 98 年 10 月 22 日漁業署之「國土計畫法草案對漁業影響如何及調適座談會」。經研究團隊彙整後之資訊可發現到在港務局部份，其仍希望在海域使用規劃上應配合商港營運發展需求，且土地使用規劃與管理乃考慮未來商港設施需求。但

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

在管理範疇上該局僅為監督航行之管理，而船難事件則屬海巡署管轄，海域污染則又屬環保署，船難事件則交由海事評議會審議可發現在海域使用上仍是呈現多頭機關分管之狀況。

而在環保署針對海洋汙染方面，依據海洋污染防治法則是有較明確之規範，行政轄區之規範 3 哩內屬地方權責，3 哩外屬中央權責所管，此部份可提供予後續中央與地方權責分工之更進一步海域界線。

中油公司於海域管線使用年限最長為 50 年，申請書上並未註明，且使用年限並無法源。如 50 年後管線更新時，需重新申請海域使用權，經內政部地政司核定。另向礦務局承租所有經濟海域作為礦區，但除實際使用範圍以外，仍應先開放做漁業活動或休閒觀光等用途。

台電公司目前流程為向國營會提出申請，後經國營會呈報給國有財產局後進行核定作業，並依照專案委託辦法進行海域租用，採用一年一租方式。至於海底電纜使用部份目前預計提出申請後經國營會呈報給地政司審核。

水利署於潮間帶、內水及領海海域使用及管制管理之海堤（不包含目的事業主管單位使用海堤），使用範圍自堤內防汛道路內坡線起，向海延伸至水深 30 公尺處。管制方式則依水利法之海堤管理規則，由當地縣政府負責執法。水利署單位亦可依法告發。其他單位之海岸使用，經開會協調取得水利署同意後，始可利用海岸土地。未來海域使用範圍，將隨海平面升降做調整。水利署不會再新增海埔地。

國土規劃及不動產資訊中心則表示調查使用現況是規劃的基礎，不過各目的事業主管單位所提供的使用現況僅考量其使用範圍，而計畫研究的觀點應做更全面客觀。目前研究計畫著重在內水區域，不過從國內的觀點來看，領海與內水在使用規劃上並無差別。其建議海域的劃分，應由明確的等水深線或是潮位線做基準。海岸空間各區間名稱、範圍定義、使用權、管理權以及所有權歸屬等法源依據，則應在計畫中詳細說明，以便做為將來協調競合關係之依據。釐清區域及權責歸屬之後，再將研究計畫「海域區」的研究範圍做說明。



a. 訪談國土規劃及不動產資訊中心



b. 訪談中油公司



d. 訪談環保署

1.交通部（以港務局為主）

(1)其海域使用範圍包括：潮間帶及內水，面積大小為依商港法申請行政院核定者(詳圖 4.2-2)基隆港、台北港、蘇澳港。

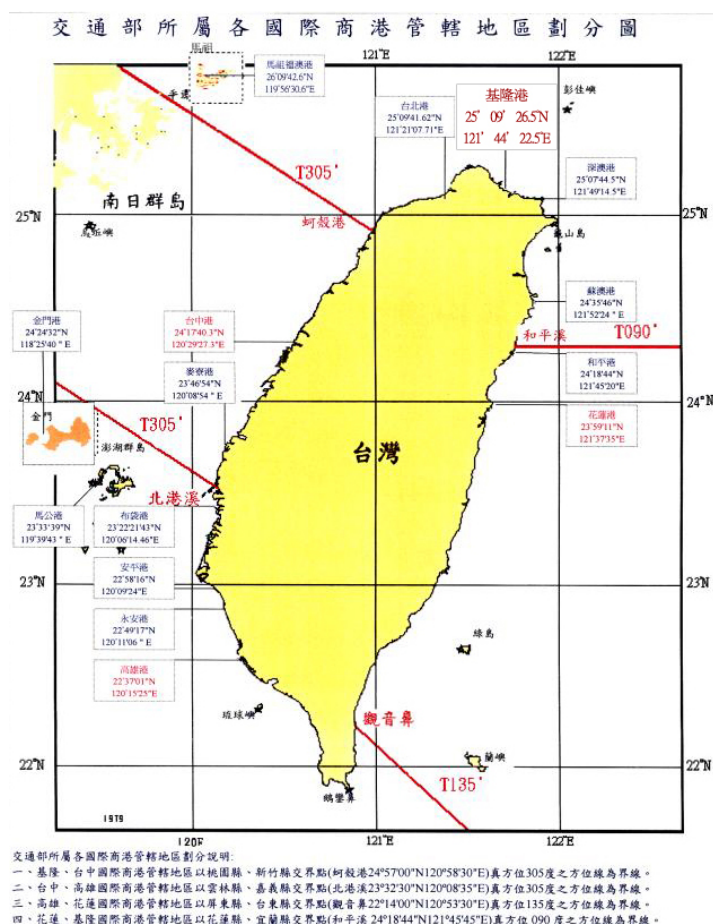


圖 4.2-2 交通部各港務局行政轄區

(2)現況使用者，僅為在目前港域範圍內從事護岸修築，防坡堤增設及碼頭建設等，既使港池航道浚挖亦多在港區範圍內從事工程，並未再度擴大港區面積計畫。

(3)有關利用及管理方面，各港行政管轄甚廣，如基隆港務局範圍由和平溪以上至桃園為止，其管轄行政權僅限於區內之船隻航行管理，至於水質污染則屬環保署之管轄範圍。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

2. 行政院環保署（水保處）

- (1) 其海域使用範圍僅為五處設置之廢棄物拋放區，全部面積約 101 萬公頃。(詳圖 4.2-3)

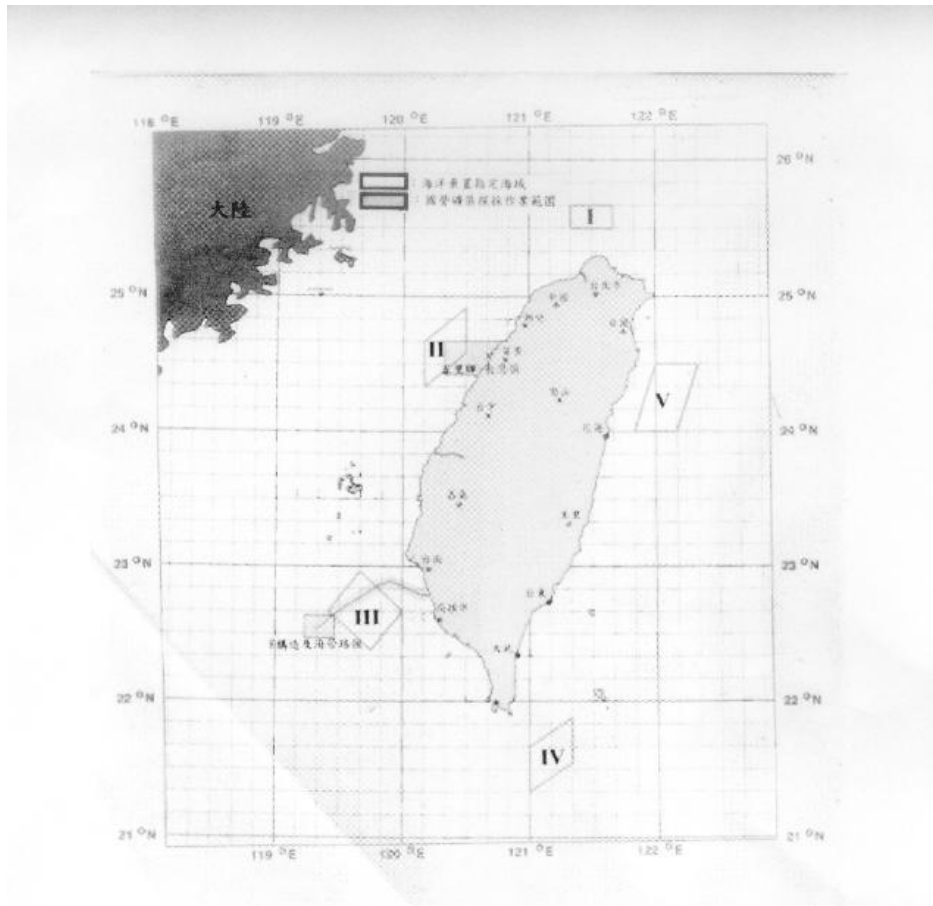


圖 4.2-3 環保署廢棄物拋放區示意圖

- (2) 其海拋申請則依環保法規定辦理，由中央核定後，移交地方政府監督執行，並負責污染源之處理檢驗。

- (3) 目前尚無未來增設計畫。

3. 漁業署

- (1) 漁業署為應對國土法及海域區劃等政策，曾於 5 月 19 日召開「研訂中之國土計畫法草案，對漁業影響如何及調適」座談會，如會議中結論。
- (2) 其後於接獲本計畫之問卷後，又於 10 月 22 日召開同一主題之第二次座談會，如會議中結論。
- (3) 目前漁業權之設置有三類：

a. 專用漁業權

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

b.定置漁業權

c.區劃漁業權

全國各縣市對以上三種漁業權之合法數量如表 4.2-1。

表 4.2-1 各地區所核定漁業權數量表

型 態	台北縣	桃園縣	新竹市	苗栗縣	彰化縣	嘉義縣	台南縣	屏東縣
專用漁業權	0	1	0	0	1	0	0	0
定置漁業權	0	0	4	6	0	0	80	2
區劃漁業權	72	0	0	1	0	530	520	0
附 件	P1	P2	P3	P4	P5	P6-7	8-9P	P10
型 態	宜蘭縣	花蓮縣	台東縣	澎湖縣				
專用漁業權	0	0	0	3				
定置漁業權	26	14	7	19				
區劃漁業權	0	0	0	127				
附 件	P11	P12	P13-14	P15				

(4)為保護漁業成長及生產，全國又設有 88 處禁漁區（多數為人工漁礁區），核設年份自 88 年起既以設置，如圖 4.2-4。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

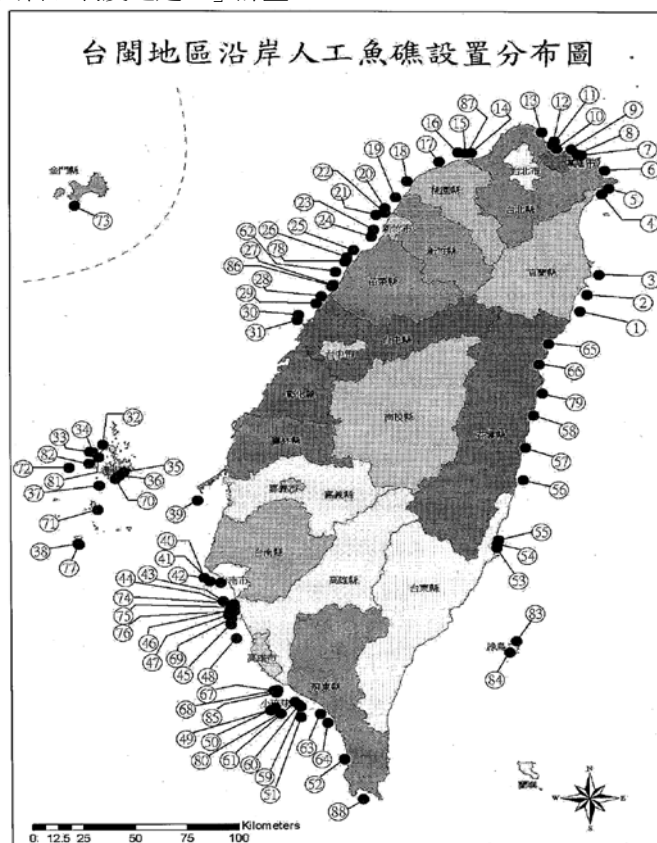


圖 4.2-4 人工魚礁 88 處禁漁區

(5)另又設置復育區 26 處，如圖 4.2-5。

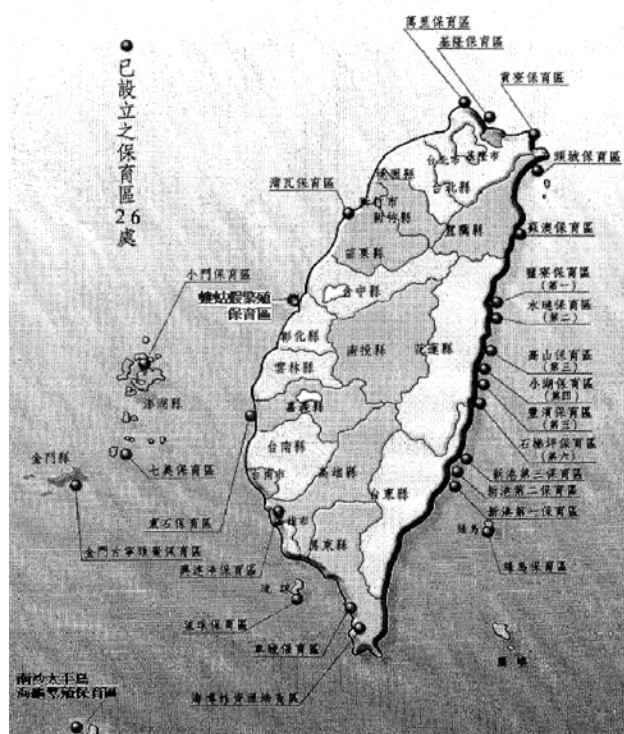


圖 4.2-5 復育區 26 處

(6)特定漁業公告內容如表 4.2-2。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

表 4.2-2 各縣市政府之特定漁業公告內容

主管機關	魷 魷	拖網	刺網	燈火	籠具類
農委會		✓		✓	
宜蘭縣	✓	✓		✓	
基隆市		✓	✓	✓	
台北縣	✓	✓	✓	✓	
桃園縣	✓	✓			
新竹縣	✓	✓			
新竹市	✓	✓			
苗栗縣		✓	✓	✓	
台中縣	✓	✓			
新化縣		✓			
嘉義縣		✓			
雲林縣		✓			
台南縣		✓			
台南市	✓	✓		✓	
高雄縣	✓	✓			
高雄市		✓		✓	

另針對問卷調查已回覆之單位（至 98 年 11 月 23 日止）如表 4.2-3，詳細問卷調查結果彙整資料如附錄五。由各單位彙整出於海域使用上之遭遇困難約有下列問題產生：

- (1) 漁業權範圍與碼頭營運區域重疊應予補償。
- (2) 海域權責管理不明確、水域遊憩活動與漁業權之衝突。
- (3) 文化資產保存法規範不足。
- (4) 海域之使用上無法源依據。
- (5) 地方主管機關經費不足，維護管理能量缺乏。
- (6) 澎湖國家風景區管理處劃設公告海域以 20 公尺等深線內之海域，但因潮差過

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

大，於管理上有困難度。

而目前各目的事業主管單位在針對現有計畫之通盤檢討中，平均週期約為 2~3 年一次，而漁業署則是不定期進行通盤檢討，但仍有 50%單位並未對現有之海域用海計畫進行通盤檢討，在目前發展海洋經濟下，仍需有完善機制與規劃以檢討海域使用行為，以達到綜合性、整體性、長期永續性之海域發展與經營管理。而在中央與地方如何分工或授權經營管理部分則顯示，大約可由下列方式達到管理目標：

- (1)以辦理漁業權撤銷，達成補償協議。(如興達發電廠)
- (2)行政區域內由目的事業主管就使用可及性分區管理經營管理，以外則由地方縣市政府經營管理。(如港務局、國家風景管理處)
- (3)由縣市政府通(查)報中央主管機關。(如文建會、河川局)
- (4)由地方經營管理，中央給予經費及其它必要之協助。(如漁業署)
- (5)依設施及規模分屬中央與地方。(如漁業署)
- (6)依法源依據有明確分工權責。(如環保署)

表 4.2-3 「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」問卷調查表已回覆之單位

回覆日期	單 位	回覆日期	單 位
98.10.1	觀光局澎湖國家風景區		行政院經建會
98.10.1	墾丁國家公園管理處		交通部航政司
98.10.2	經濟部水利署第一河川局(無資料)		內政部國土測繪中心
98.10.5	行政院文建會文資館籌備處		內政部營建署城鄉發展署
98.10.5	經濟部水利署第三河川局		高雄港務局
98.10.5	台灣中油公司海域探勘處		經濟部水利署
98.10.7	行政院原住民族委員會		經濟部水利署第二河川局
98.10.7	台中港務局		經濟部水利署第四河川局
98.10.7	海洋國家公園管理處		經濟部水利署第五河川局
98.10.8	花蓮港務局		經濟部水利署第六河川局
98.10.8	觀光局東部海岸國家風景區		經濟部水利署第七河川局
98.10.9	經濟部水利署第九河川局		經濟部水利署第八河川局

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

98.10.12	行政院海巡署(無資料)		經濟部礦務局
98.10.13	行政院環保署		經濟部國營事業委員會
98.10.13	基隆港務局		國防部
98.10.14	觀光局東北角暨宜蘭國家風景區		觀光局北海岸及觀音山國家風景區
98.10.14	經濟部能源局		觀光局雲嘉南濱海國家風景區
98.10.20	觀光局大鵬灣國家風景區		觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區
98.10.20	台灣電力公司電源開發處		金門國家公園管理處
98.10.21	行政院農委會林務局		觀光局馬祖國家風景區
98.10.21	交通部運研所港研中心		中央研究院中生物多樣性中心
98.10.27	內政部地政司		
98.11.9	經濟部水利署第十河川局(無資料)		
98.11.9	經濟部工業局		
98.11.23	行政院農委會漁業署		

4.3 現行海域內目的事業法規與管理權責

依據國際海洋法對於海域分區架構之劃分，海域依據地理空間可分為，內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸礁層、公海等，1999 年行政院公佈第一批領海基線、領海及鄰接區外界線，各名詞詳細定義如下及圖 4.3-1 及圖 4.3-2：

內水：領海基線向陸一方的水域(視為領土，有絕對主權)。

領海：自基線起至其外側 12 浬之水域。領海是沿海國在主權之下，和國家領土緊連的一片海域，是國家領土在海洋上的延續，國家可對領海行使主權，對領海內(包括海域、海域上空、海底及其底土)行使專屬管轄權，領海為國家領土無庸置疑。

鄰接區：臨接領海外側至距離基線 24 海浬的海域。

專屬經濟海域：臨接領海外側至距離領海基線 200 海浬間的海域。

大陸礁層：依陸地領土自然延伸至大陸邊外緣的海底區域，包括海床及底土。

公海：不包括在國家的專屬經濟海域、領海、內水或群島國水域的全部海域。

就內水範圍還可以再細分為潮間帶、近岸海域等，定義如下：

潮間帶：可以潮水漲、退潮之間的區域稱概稱為潮間帶，而潮水漲、退之間有各種不同的定義，包括利用平均高低潮位；大潮平均高潮，大潮平均低潮；

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

最高高潮、最低低潮；甚至有些定義為大潮絕對高潮，絕對低潮等。本研究將採用營建署「永續海岸整體發展方案-潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」計畫，建議以海圖所定義岸線及基線，即最高潮位及最低潮位之間範圍，來表示自然海岸潮間帶之定義。

近岸海域：依據海岸法草案中之定義，海岸可分為「濱海陸地」及「近岸海域」。

其中「近岸海域」定義為：以平均高潮線往海洋延伸至 30 公尺等深線，或向海 6 公里所涵蓋之海域，取距離較長者，但不超過領海範圍。

而本研究目前之研究範圍依據乃為區域計畫法之會議結論略以：區域計畫第二次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。另依據海岸法草案中之定義，其中「近岸海域」定義為：以平均高潮線往海洋延伸至 30 公尺等深線，或向海 6 公里所涵蓋之海域，取距離較長者，但不超過領海範圍。而國土計畫法中對於國土功能分區所增設之海洋資源地區，其適用範圍亦於該法第三條第一款中說明關於國土計畫範圍，採廣義之定義，我國管轄權涵括陸域、海岸及海域等三部分。因此本計畫所針對海域區研究範圍將建議未來即由區域計畫法接軌國土計畫法之海域範圍，並採廣義定義可涵蓋我國目前使用海域範圍為主。

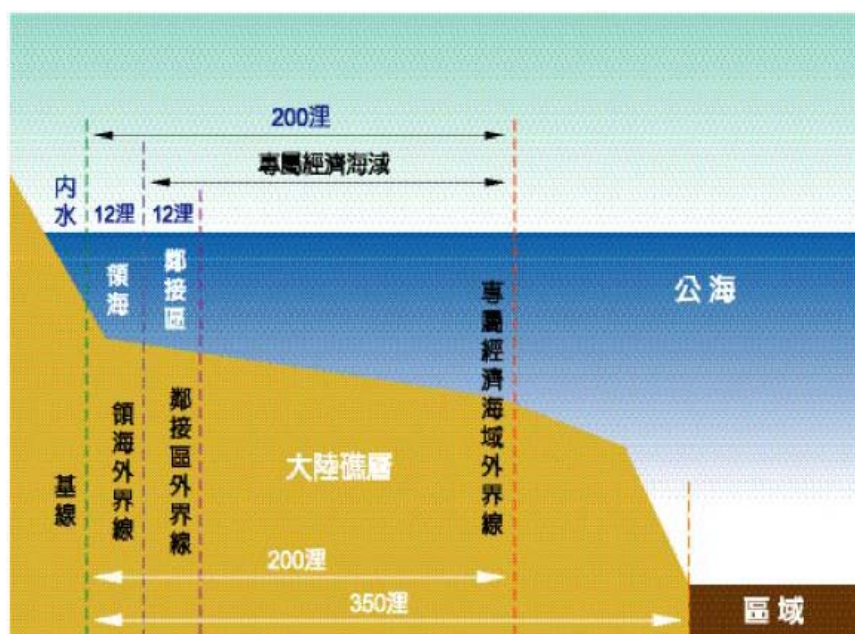


圖 4.3-1 海域地理空間示意圖

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

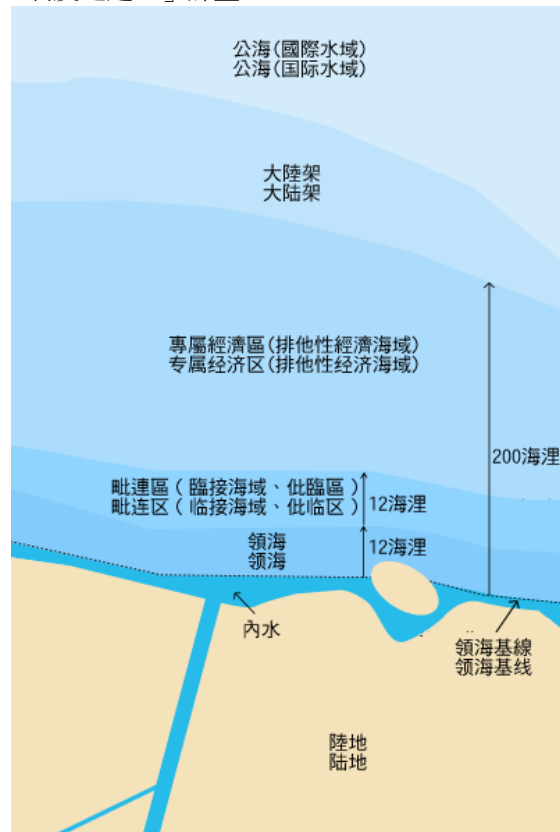


圖 4.3-2 海洋法公約定義之各種海域範圍

而本計畫範圍係包括台灣本島及澎湖海域之潮間帶、內水及領海範圍，其中我國兩部海域基本立法「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」依據國際公約已清楚界定「內水」、「領海」、「鄰接區」、「專屬經濟海域」及「大陸礁層」等專有名詞，本計畫以內政部營建署 96 年「海域功能區劃與管理工作」成果為基礎，分別就潮間帶、內水及領海列舉各目前現行海域適用相關法規與權責，並將其法規制度及管理事項之作一分析探討，進行海域使用相關法令、制度、權責、管理事項等分析綜整。由圖 4.3-3 可看出海域相關使用法規範圍眾多，若未來立法研訂出適於海域之使用管理法或是海域使用暫行規定後，需將各目的事業主管機關內包括海域及陸域使用概念的法規予以協商整合，而海域區土地範圍內各相關目的事業主管機關管理權責範圍如表 4.3-1 所示，可發現由潮間帶、內水、領海及鄰接區等皆在不同法規與不同主管機關當中規範及使用。

目前我國與海岸及海洋管理有關的機關及法令非常多元複雜，除了地方縣市政府以外總共有二十多個政府機關分別主管其負責的業務，其任務內容可大約的分為海洋策略、海洋安全、海洋環境與資源、海洋產業、海洋文化教育與科研等，權責部會含括內政部、外交部、交通部、國防部、經濟部、教育部、財政部、農業委員會、漁業署、海岸巡防署、大陸委員會、經濟建設委員會、研究發展考核委員會、環保署、新聞局、文化建設委員會、人事行政局、中央研究院、國家科學委員會等單位，含括的部會約

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

有半個行政院之多如表 4.3-2 及

表 4.3-3 所示，涉及權責單位相當地廣泛。因此，我國中央政府海洋事務管理體制的組織運作方式，係以分立之各機關，依其各部會之功能職掌加以管理海洋事務。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...」，有關「海岸法」(草案)的基本精神、邏輯、原則以及與傳統土地產權觀念的衝突等學理的探討，國內許多學者已經有深入精闢的研究見解，由於海域領土性質迥異於陸域，管理機制差異極大，長期形成法規範與管理機制之空窗，加上現有海洋事務分工整合機制之不明確，各管理規範之間競合等議題均亟待解決。

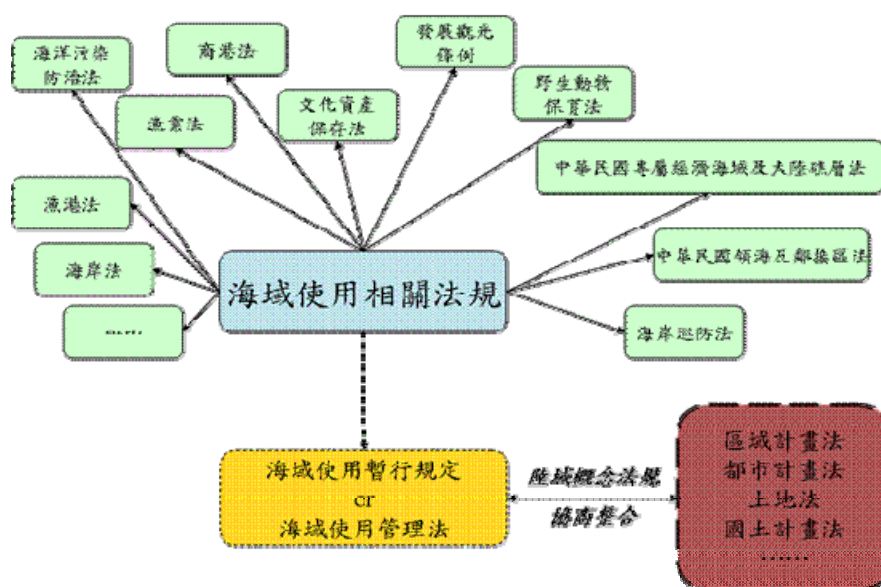


圖 4.3-3 海域使用管理牽涉相關法規示意圖

表 4.3-1 各相關目的事業主管機關管理範圍

目的事業主管機關	管理法規	管理範圍
農委會	漁港法	漁港區
	漁業法	專用漁業權
	野生動物保育法	野生動物
內政部	國家公園法	國家公園管理區
	海埔地開發管理辦法	海埔地
	區域計畫法	非都市土地
	都市計畫法	特定區
環保署	海洋污染防治法	海洋污染防治
文建會	文化資產保存法	文化資產
海巡署	海岸巡防法	臺灣地區海域及海岸
經濟部	水利法	水利區與水權
	河川管理辦法	河口區
	海堤管理辦法	海堤區域
交通部	發展觀光條例	觀光區、風景特定區 自然人文生態景觀區

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

商港法

商港區

表 4.3-2 台灣海洋管理體制分工表(1/2)

管理體制	機關	權責
海洋策略	研考會	1. 海洋白皮書修訂 2. 海洋重大計畫管理考核
	經建會	海洋經建計畫審議
	新聞局	海洋政策與施政宣導
	外交部	1. 涉外海洋事務 2. 經濟海域重疊協商 3. 與相關鄰國就重疊海域進行劃界諮商
	陸委會	協調各主管機關處理涉兩岸之海洋事務
	漁業署	全球及區域性漁業養護及管理事務之參與
	內政部	1. 負責海疆劃界與勘測 2. 領海基線及外界線規劃與勘測 3. 國家海域基礎資料庫建置與管理 4. 海底電纜管道路線劃定之許可 5. 海域基本圖測製
	財政部	1. 海洋國有非公用土地管理 2. 辦理國有非公用海岸土地放租供觀光、浴場、造林及養殖使用
海洋安全	海巡署	1. 海岸管理區之管理及安全維護事項 2. 入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項 3. 海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項 4. 執行海洋污染防治法、維護海洋秩序之管理及維護、海上救難、海洋災害救護、海上糾紛處理、漁業及漁業資源維護及海洋環境保護保育等事項
	國防部	1. 負責國家軍事防衛之制海作戰政策制定及相關海上作戰指導 2. 負責台灣四周海域水深探勘、水文蒐整、海圖製作及海岸管理區
	內政部	海難空勤救助
	財政部	海關緝私
海洋環境 與資源	環保署	1. 管理海域及海岸地區水體污染防治、海岸清潔維護及廢棄物清理 2. 制訂海洋污染之基本措施；防止陸上污染源、海域工程、海上處理廢棄物及船舶對海洋污染；規範船舶對海域污染產生之損害賠償責任 3. 制訂重大海洋油污染緊急應變計畫，以安全、即時、有效、協調應變計畫 4. 海域水體特質規範其適用性質及其相關環境標準之制定 5. 重大開發計畫對海域環境衝擊之評估、審查及管理
	內政部	台灣沿海地區自然環境保護計畫、研訂海岸法、台灣地區海岸管理計畫、推動海域復育計畫及永續海岸行動方案、海埔地開發管理、研修都市及區域計畫法相關子法、籌設海洋國家公園(東沙)
	經濟部	1. 河川水資源利用及水道防護等管理事項 2. 劃定地下水管理區，防止地盤下陷及海水入侵 3. 海堤興建、海堤區域管理 4. 近海水文監測

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

表 4.3-3 台灣海洋管理體制分工表(2/2)

管理體制	機關	權責
海洋產業	交通部	1. 海洋觀光、近岸海域遊憩活動管理 2. 風景特定區之規劃、開發及管理維護 3. 商港內海域油污、有毒物質、垃圾及船舶油污等污染之防治 4. 海岸公路之整建、興築、拓寬工程 5. 制訂海運、港埠政策、發展航運與管理、外國船舶無害通過中華民國領海管理、海難救護、外國船舶停靠我國港灣管理、危險物品入港檢查與管理
	農委會	海洋漁業發展、漁業防護、漁事糾紛處理、遠洋漁業涉外事務輔導與交涉、取締非法捕魚
	經濟部	1. 海砂開發、海礦資源管理、海洋石油、天然氣、礦產等資源之探勘、利用與管理、其他海洋非生物資源探採、利用及管理、海水淡化 2. 國營事業利用海洋之管理 3. 設置倉儲轉運專區
海洋文化、教育與科研	文建會	1. 推動海洋文化、水下文化遺產之保存、研究、展示、教育等相關工作 2. 古物與民族藝術之保存、維護、宣揚、權利移轉及保管機構之指定
	國科會	海洋基礎科學研究推動-
	經濟部	調查研究國土與周邊海域地質實態、海域地質與資源調查
	人事 行政局	海洋專業人才之進用
	中研院	海洋生態、文化、環境、資源之基礎調查研究
	教育部	1. 海洋教育、海事人員、海洋專業人才培育
海洋事務 地方執行	直轄市 政府 縣(市) 政府	1. 限制河口地之使用，以及辦理河川新生地之整體規劃、開發 2. 土地使用分區之劃定為保護區、保存區等，限制建築使用，以維護自然資源 3. 管理地下水管理區之鑿井引水行為 4. 管理海堤區域內申請農、漁、遊憩等行為之許可、防汛搶險及一般之巡防 5. 核准私人申請海埔地之開發許可，管理造地施工及其土地使用 6. 中央主管機關之授權，執行地區內文化資產之保存及管理工作

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。由於各項法規皆有主管機關，其業務、權責特性皆有不同，相關之法令整理如下表 4.3-4，相關法規包括：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相關開發許可由行政院主管；商港法由中央交通部主管；其他海洋污染防治法、漁業法、漁港法、海堤管理辦法、水利法、區域計畫法、森林法皆分別為中央部會及地方政府分層主管。其中海洋污染防治法由海岸巡防機關依法執行相關事項，直轄市、縣（市）主管機關之管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會同內政部，於本法公告

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

一年內劃定完成。主管機關及海岸巡防機關就前項所定事項，得要求軍事、海關或其他機關協助辦理。

表 4.3-4 各項海域相關法規之主管機關說明列表

法規	主管機關	備註
中華民國領海及鄰接區法	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。 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	相關開發許可辦法，由行政院定之。 如：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、改變或拆除，從事海底電纜或管道之鋪設、維護或變更，其路線之劃定	
海洋污染防治法	中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 海岸巡防機關依法執行取締、蒐證、移送等事項	直轄市、縣（市）主管機關之管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會同內政部，於本法公告一年內劃定完成。 主管機關及海岸巡防機關就前項所定事項，得要求軍事、海關或其他機關協助辦理。
漁業法	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。	
漁港法	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。	第一類漁港之漁港區域，由中央主管機關會商有關機關劃定，報請行政院核定後，由中央主管機關公告之。 第二類漁港之漁港區域，由直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關劃定公告之，並報請中央主管機關備查。
商港法	商港，由交通部主管。	
海堤管理辦法	本辦法所稱管理機關，在中央為經濟部水利署，並由各該海堤所在水利署所屬河川局執行各項管理事項；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府，或由其設置機關管理之。	
水利法	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。	
區域計畫法	區域計畫之主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。	各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會；其組織由行政院定之。
森林法	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。	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

目前整理現行法規中涉及「海洋」、「海域」、「海岸」之法規，包括中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法、漁業法、商港法、漁港法、國家安全法、國有財產法、海岸巡防法、文化資產保存法、野生動物保育法、海堤管理辦法、河川管理辦法、國家公園法、環境基本法、礦業法、土石採取法、石油管理法、海洋污染防治法、都市計畫法、行政區劃法草案、國土測繪法、土地法、水土保持法等。而表 4. 3- 5則整理出目前海域使用法規約可分成六類，包含海權及海岸安全、土地利用、自然保育、污染防治、災害防護及資源開發。

表 4. 3- 5 海域開發相關管理法規

分類	海權及海岸安全	土地利用	自然保育	污染防治	災害防護	資源開發
規定重點	領海利益、海岸線安全管理及防護。	土地利用編訂、開發、使用管理、水土保持及海埔地開發。	漁業資源、景觀品質維護、古蹟遺址保存及野生動植物之保育。	地下水管、水污染防治、海洋環境資源。	水利、水域、限制或禁止區域。	風景特定區開發、保安林地及保育區、保護區規定；能源、礦藏及土石之開採。
法規名稱	國家安全法 環境影響評估法 外國船舶無害通過中華民國領海及鄰接區法 海岸巡防法 中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法	海岸法(草案) 海埔地開發管理辦法 區域計畫法 非都市土地使用管理規則 實地計畫地區建築管理辦法 都市計畫法 國家公園法	海岸法(草案) 漁業法 發展觀光條例 風景特定區管理規則 文化資產保存法 野生動物保育法 野生動物保育法施行細則 國家公園法	水污染防治法 水污染防治措施管理辦法 事業污水排放標準 海洋污染管理規則 海洋污染及海上焚化管理辦法 海洋環境分類及海洋環境品質標準	海岸法(草案) 海堤管理辦法 河川管理辦法 水域遊憩活動管理辦法 遊艇管理辦法 漁船管理規則	海岸法(草案) 國有非公用海岸土地放租辦法 環境影響評估法 礦業法 礦業登記規則 土石採取法 土石採取區域採取深度標準 原住民族基本法

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

4.4 中央與地方之權責分工界定現況

根據行政院所擬定的行政院組織改造三法中的「行政院組織法」修正草案內容，未來我國政府組織改造方向，擬將現行 37 個部會，調整到 29 個部會，其中一項，乃是預計成立「海洋委員會」。

為了迎接 21 世紀海洋台灣新世紀發展，我國於民國 90 年公布了第一本「海洋白皮書」，並於民國 93 年公佈「國家海洋政策綱領」，做為我國海洋事務推展執行之最高指導原則；同年亦通過「海洋事務政策發展規劃方案」，對於各項海洋事務建構分工合作的組織機制。由於海洋事務涵蓋甚廣，因此民國 93 年初行政院成立政策統合之「行政院海洋事務推動委員會」，著手強化海洋事務之推動，並強化部會與相關機關間之整合，同時區分為海洋策略、海域安全、海洋資源、海洋產業、海洋文化和海洋科技等六個分組(行政院研考會，2006)。

目前我國海洋事務中，已執行有年且已收相當成效、業務隸屬機關明確者，包括涉外海洋事務（外交部掌理）、海洋政策（行政院研考會掌理）、海岸安全與巡防（行政院海巡署掌理）、海洋污染防治（行政院環保署掌理）、海岸經建計畫審議（行政院經建會掌理）、航政與港務、海洋觀光及海象監測與預報（交通部掌理）、生物資源管理與利用（行政院農委會掌理）、非生物資源管理與利用（經濟部掌理）、海岸資源保育（行政院農委會與內政部掌理）、一般性海堤防護（經濟部水利署掌理）、海洋文化（行政院文建會掌理）、海洋科研（行政院國科會掌理）、海洋教育（教育部掌理）等。

而根據海洋政策白皮書(2006)中之台灣海洋管理體制分工表可整理出，目前中央與地方分工之從屬關係如下圖 4.4-1 所示：

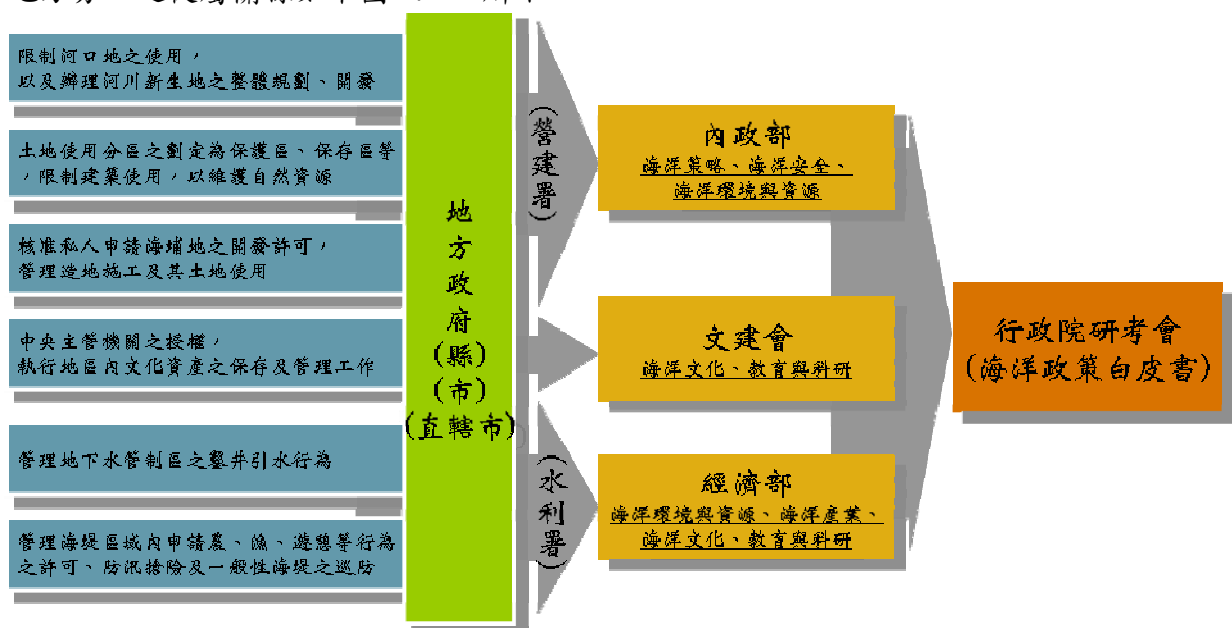


圖 4.4-1 中央與地方海洋事務分工現況

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

可發現在目前海洋事務上，授權給地方政府管理的事務僅包括：(1)限制河口地之使用，以及辦理河川新生地之整體規劃、開發；(2)土地使用分區之劃定為保護區、保存區等，限制建築使用，以維護自然資源；(3)核准私人申請海埔地之開發許可，管理造地施工及其土地使用。其中(1)~(3)為內政部之權責，又可隸屬於營建署；(4)中央主管機關之授權，執行地區內文化資產之保存及管理工作。此項權責則隸屬於行政院文建會；(5)管理地下水管理區之鑿井引水行為；(6)管理海堤區域內申請農、漁、遊憩等行為之許可、防汛搶險及一般性海堤之巡防。剩餘(5)、(6)兩項為經濟部之權責，又可隸屬於水利署。

而再進一步檢視內政部、行政院文建會與經濟部在海洋體制分組中，分別涉及下列任務：

- (1) 內政部：海洋策略、海洋安全、海洋環境與資源
- (2) 行政院文建會：海洋文化、教育與科研
- (3) 經濟部：海洋環境與資源、海洋產業

根據劉文宏(2009)研究指出，我國海域規劃與管理機關可分為國土規劃機關、各目的事業主管機關及地方政府。本研究進一步以其研究成果整理增列如礦業法、發展觀光條例等與海域使用相關條例。各目的事業主管機關依其事業主管事項，進行海域使用管理如表 4.4-1。例如：行政院農業委員會漁業署應對公共水域之漁業權漁業作整體規劃。再如，礦業權者使用土地，應向經濟部申請審查。地方政府依地方制度法賦予的自治事項包括：農、林、漁、牧之輔導及管理；自然保育；環境保護；交通規劃、營運及管理；觀光事業等。因此由海洋政策白皮書內海洋分工體制權責可發現，目前於台灣海洋事務之分工權責現況概可得到下列結論：現階段內政部為國土規劃主要機關，地方政府海洋管理的基本職責是實施地方海洋工作保護、管理及開發等(監督)；中央(各目的事業)海洋管理的基本職責是實施整體海洋工作規劃、審議及協調等(審查)。

表 4.4-1 我國中央與地方政府主要海洋事務規劃與管理之權限

分類	法令	中央主管機關	地方主管機關
土地規劃	中華民國領海及鄰接區法	<u>行政院：</u> 權責：訂定中華民國領海之基線及領海外界線。	
	中華民國專屬經濟海域及大陸礁層	<u>行政院：</u> 權責：訂定中華民國專屬經濟海域及大陸礁層	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

	經濟海域及大陸礁層法	之外界界線	
	國土計畫法草案	<u>內政部</u> 權責：國土計畫之擬定、公告、變更及實施。 管轄範圍：我國管轄之海域。	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：國土計畫之擬定、公告、變更及實施。 管轄範圍：行政區所轄之海域(未定)。
	區域計畫法及其施行細則	<u>內政部</u> 權責：區域計畫之規劃與使用管制。 管轄範圍：跨越兩個省(市)或兩個縣(市)行政區以上之區域計畫。	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：區域計畫之開發或建設事業計畫之督導、協調、推動、非都市土地使用分區、使用地編定與使用管制。 管轄範圍：跨越兩個鄉、鎮(市)行政區以上之區域計畫，由縣主管機關擬定。
	海岸法草案	<u>內政部</u> 權責：海岸地區分區之劃定，保護、防護及利用管理、其他與整體海岸管理有關之事項。 管轄範圍：濱海陸地及近岸海域	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：海岸地區之保護、防護及利用管理、其他海岸管理有關之事項。 管轄範圍：近岸海域(以平均高潮線往海洋延伸至 30 公尺等深線，或平均高潮線向海 6 公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土)
	國土復育條例草案	<u>行政院指定之</u> 權責：海岸地區各項土地使用計畫及容許使用項目之許可及劃設海岸保護地帶。 管轄範圍：近岸海域。	
環境與資源	海洋污染防治法及其施行細則	<u>行政院環境保護署</u> 權責：全國性海洋污染防治政策與計畫之規劃、訂定、督導及執行事項。 管轄範圍：中華民國管轄之潮間帶、內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層上覆水域。	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：行政轄區內海洋污染防治工作之規劃、協調及執行事項、海洋污染防治自治法。 規之訂定及釋示事項及海洋污染防治之監測及檢驗事項。 管轄範圍：領海海域範圍內之行政轄區；距岸三哩以內為管轄範圍。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

	礦業法 及其施行細則	<u>經濟部</u> 權責：海砂開發、海礦資源管理、海洋石油、天然氣、礦產等資源之探勘。 管轄範圍：中華民國領域、專屬經濟海域及大陸礁層內之礦	
漁業	漁業法 及其施行細則	<u>行政院農業委員會</u> 權責：漁業證照、漁業權核發、特定漁業之限制、水產動植物繁殖保育區之設置及保障漁業安全及維持漁區秩序。 管轄範圍：作業水域在省以內之專用漁業權漁業及作業水域在二縣(市)以上之定置、區劃漁業權漁業；作業水域在二省(市)以上之漁業權漁業；非屬直轄市、縣(市)主管機關主管之特定漁業及娛樂漁業。	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：漁業證照、漁業權核發、特定漁業之限制、水產動植物繁殖保育區之設置及保障漁業安全及維持漁區秩序。 管轄範圍：作業水域在地方政府轄區內之漁業權漁業(縣市政府僅可核發定置與區劃漁業)，以及使用漁船總噸數未滿一百噸之特定漁業及娛樂漁業(縣市政府為未滿二十噸)
港口 航運	漁港法	<u>行政院農業委員會</u> 權責：第一類漁港之規劃、建設、經營、管理及維護。 管轄範圍：第一類漁港。	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：第二類漁港之規劃、建設、經營、管理及維護。 管轄範圍：第二類漁港。
	商港法	<u>交通部</u> 權責：商港之規劃、建設、管理、經營及安全。 管轄範圍：國際商港、輔助港、國內商港及商港管轄地區(商港區域外及其輔助港附近沿岸、水域之有關業務而劃定之區域)。	
海域 執法	海岸巡 防法 國家安 全法	<u>行政院海岸巡防署</u> 權責：海域執法、海洋事務、海事服務。 管轄範圍：臺灣地區之海域及海岸。	
海洋 保育	野生動物 保育法 及其施行 細則	<u>行政院農業委員會</u> 權責：野生動物保護區之劃定、變更或廢止及獵捕、垂釣區域之核定。 管轄範圍：臺灣地區。	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：辦理轄區內野生動物保育業務、核發轄區內獵捕、垂釣區域之獵捕、垂釣許可證。 管轄範圍：行政轄區。
	文化資 產保存	<u>行政院文化建設委員會及農業委員會</u> 權責：文化資產(指具保育自然價值之自然區	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：自然地景文化資產之保存、管理及

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

	法 及 其 施 行 細 則	域、地形、植物及礦物)之保存、管理及維護。 管轄範圍：國定自然地景文化資產。	維護。 管轄範圍：直轄市定、縣(市)定自然地景文化資產；跨越二以上直轄市、縣(市)轄區，其地方主管機關由所在地直轄市、縣(市)主管機關商定之；必要時得由中央主管機關協調指定。
	國 家 公 園 法 海 洋 國 家 公 園 管 理 處 辦 事 細 則	<u>內政部營建署</u> 權責：國家公園之設立、廢止及其區域之劃定、變更。 <u>海洋國家公園管理處企劃經理課</u> 權責：本區域內土地與海域使用申請案件之審核及用地取得之處理。 管轄範圍：海洋國家公園	
觀 光	水 域 遊 憩 活 動 管 理 辦 法	<u>特定管理機關</u> 權責：限制水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為。 管轄範圍：水域遊憩活動位於風景特定區、國家公園所轄範圍者，為該特定管理機關。	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：限制水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為。 管轄範圍：於左述特定管理機關轄區範圍以外之水域遊憩活動。
	發 展 觀 光 條 例 風 景 區 管 理 辦 法	<u>交通部</u> 權責：中央主管機關為主管全國觀光事務，設觀光局；其組織，另以法律定之。 管轄範圍：風景特定區及自然人文生態景觀區，包括：原住民保留地、山地管制區、野生動物保護區、水產資源保育區、及國家公園內之史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等地區。	<u>直轄市政府、縣(市)政府</u> 權責：主管地方觀光事務，得視實際需要，設立觀光機構。 管轄範圍：行政轄區。

(資料來源:劉文宏 2009,本研究整理)

4.5 小結

海洋資源是台灣持續繁榮發展主要命脈之一，有關海洋資源之開發、養護與管理，海洋空間使用及海洋環境保護，對台灣未來發展有相當大的影響，由以上調查結果顯示在目前台灣用海現況部分，各目的主管機關仍未能有效地了解海域動態環境的特性及具有法律規範為依據。針對潮間帶、內水及領海區域不同海域特色及利用屬性研析使用策略，藉此提供後續在海域區土地使用與規劃詳實資料。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

而若從目的事業主管機關海域使用管理之法令來看，海岸法草案規定由縣(市)政府管理之近岸海域範圍，此與漁業法及海洋污染防治法規制之地方政府管轄權有所不同。再者，海洋污染防治法規定地方政府之管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區，但在內政部未劃定海域行政轄區前，以距岸三浬以內為其管轄範圍。其餘海洋事務因牽涉到全國一致性，故大都由中央政府直接管轄。由上述分析可知，我國對於海域行政轄區尚未劃定，僅海岸法草案有劃定近岸海域，因此，各地方政府大多依各自管理需求劃定其海洋事務管轄範圍，針對以上海域行政轄區未明確的情況下，便易造成管理權責界定困難的情況。

此外，未來我國海洋委員會成立時，除需比照現行海洋事務推動小組，由副院長以上首長擔任海洋委員會主任委員，統籌各部會有關海洋事務的協調工作外，未來海洋委員會所包括的組織與功能，亦需包含海洋事務推動小組所包括的職能，並儘速擬定相關海洋法規，以期有效發揮海洋委員會的功能。

第五章 界定各縣市海域管理範圍及中央與地方管理權責

5.1 引言

本研究先針對海域所有權及使用權部份進行探討，並進行海域行政轄區適宜性探討與提出建議。之後輔以問卷調查結果，進一步界定中央與地方權責分工方式，並提出各自目的主管機關、中央與地方或縣市政府間跨區之協商機制建議，並且根據海域所有權及使用權之行政特性來達成海域規劃與管理之目的。

5.2 海域權責歸屬

一、海域所有權

依據「中華人民共和國海域使用管理辦法」該法規定海洋為國家所有，任何單位和個人不得侵佔、買賣或以其他形式非法轉讓海域，使用海域必須取得海域使用權。所有用海項目，符合海洋功能區劃才能審批，這從根本上保證了合理利用中國海域。規定單位和個人使用海域，必須依法繳納海域使用金，從法律上體現了國家作為海域所有者的身份。然而就海域自然資源的角度來看，其分佈可能跨越數個行政區，當資源逾越其管轄範圍時，必然受到限制而無法整體規劃，或造成同樣資源，不同規範，或各規定彼此衝突，降低利用和保護的效率。而依海岸法草案的精神，海岸地區包含濱海陸地及近岸海域，原則上海洋或海岸屬於國有而公用，其開發利用應依法審議，因此台灣目前雖無像中國大陸海域管理法直接規定海域為國家所有，但由土地法、海岸法草案等相關法令精神來看，亦可視為海域都屬於國家所有。

二、海域使用權

在土地所有權方面，土地法規訂私有土地，因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅；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；附著於土地之礦，不因土地所有權之取得而成為私有。在漁業權方面，漁業法規定漁業權視為物權；在礦產方面，海域地區蘊藏豐富礦產資源，應在土地範圍含概海域後，一併納入考慮，不因土地所有權之取得而使礦產資源成為私有。因此後續針對如漁業權或礦業權等不應將其視為私有，而應朝向海域使用權方面進行海域管理。

5.3 海域行政轄區適宜性探討與建議

依據內政部函 94 年 5 月 24 日台內地字第 0940007600 號函：

一、依據省（市）縣（市）勘界辦法第二條：「省（市）縣（市）行政區域以山脈、

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

道路、河川或地物為界線者，除有特殊情形者外，依左列標準定之。一、山脈之分水線。二、道路、河川之中心線。三、有永久性之關隘、堤塘、橋樑或其他堅固建築物可以為界線者。」現行有關省（市）縣（市）行政區界之規範並未及於海域，故省（市）縣（市）之行政區界不及於海域。

二、另查本部歷年編印之「內政統計年報」所載「台灣地區面積及海岸長度」表中及各縣市面積之計算皆以滿潮界為準，並未包含滿潮界以下的區域，亦即台灣地區 25 縣市共 36006 平方公里的面積並未含海域面積，故歷年來地方政府行政轄區亦未包含海域。

三、漁政機關為漁業權需要所設漁業功能性分界線，非屬地方政府行政轄區界線。

依據區域計畫法規定各級政府之所屬單位，其主辦業務劃分如下：(第 2 條)

- 1.在內政部，區域計畫之規劃、擬定、變更、核定、公告及區域計畫公告實施後區域之開發或建設事業計畫之督導、協調、推動，由營建署主辦；各種使用地編定與使用管理，由地政司主辦。
- 2.在直轄市或縣（市）政府，區域計畫之開發或建設事業計畫之督導、協調、推動，由工務、建設或城鄉發展單位主辦；非都市土地使用分區、使用地編定與使用管理，由地政單位主辦。

依據行政院環境保護署、內政部 91 年 1 月 4 日行政院環境保護署環署水字第 0900083853 號暨內政部台九十內地字第 9070578 號會銜公告略以：「公告海洋污染防治法直轄市、縣（市）主管機關管轄範圍，於內政部未劃定海域行政轄區前，以距岸三浬以內為其管轄範圍，並以海岸垂線法配合等距中線法劃定各直轄市、縣（市）間之管轄界線。」

依據「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」第 8 條授權訂定之「在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層建造使用改變拆除人工島嶼設施或結構許可辦法」規定(第 13 條)：在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層建造、使用、改變或拆除人工島嶼、設施或結構，須經中華民國領海及領海基線以內者，其申請許可，適用本辦法之規定。

依據中華民國領海及鄰接區法：中華民國主權及於領海、領海之上空、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，由行政院訂定；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。若海域區納入區域計畫範圍，將包括內水(海岸至領海基線)、領海(領海基線至領海外界線)及臨接區(領海外界線至臨接區外界線)，海域功能區劃是否涉及專屬經濟海域或大陸礁層法，根據海洋環境特性與互容的水體概念，建議可採用鄰接區之概念，

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

設緩衝區，以維護海洋功能分區之完整性。

依據海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法，於中華民國管轄之潮間帶、內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層上覆水域，有關違反環境保護及保育相關規定之取締、蒐證及移送等事項，由海岸巡防機關辦理。「國土計畫法」(草案)在考量主權行使範圍之整體規範前提下，已將領海範圍納入，並研擬新增「海洋資源地區」功能分區以落實藍色國土、彰顯海洋國家特色為原則，並確保海域資源保育及永續發展，作為海洋資源地區空間規劃之基本原則。並在草案條文中規定：國土保育地區及海洋資源地區之劃設及管理計畫，係針對國土保育地區及海洋資源地區為收事權統一之效，未來得由中央劃設權責管理區、次分區及訂定管理計畫，並作為土地使用管理事項依據。「國土復育條例」(草案)中規定，海岸地區如有下列情形之一者，得經由中央目的事業主管機關評估後劃設為海岸保護地帶，包括「重要水產資源地區」、「珍貴稀有動植物地區」、「特殊景觀資源地區」、「重要文化資產地區」、「重要河口生態地區」及「其他依法律規定應予保護之地區」，然因各目的事業主管機關尚未針對上述保護地區予以明確定義，致使海岸保護區的劃設仍有模糊地帶。

由表 5.3-1 可發現，現行海域法規所劃定的執法範圍不完全相同，例如：海洋污染防治法主張之適法範圍包括潮間帶、內水、領海、臨接區、專屬經濟海域及大陸礁層上覆水域，目前海域功能區劃的構想，朝向在區域計畫法中將領海及內水部分納入區域計畫。而潮間帶是指高潮線以外向海側之區域，傳統上不屬於陸域土地管理範圍，同時根據海域由基線向外劃設原則也排除潮間帶區域，因此該區域界於陸域與海域之交界地帶，且應包含於海岸法(草案)的「近岸海域」管理範圍內。

綜合上述，我國海域管理體制當中尚無整合性海域管理法規，在參考中國大陸海洋功能區劃及海域使用管理法實行範圍，考量基於維護海域整體性原則情況以及陸海使用行為有相互關聯特性下，因海域功能不受人為劃定界線而改變，且其使用活動將會受到洋流、潮汐等特性而對鄰近海域產生影響，海域屬於國家，且根據海域特有環境，不易以行政轄區方式管理。未來有關海域區土地管理應待中央管理單位明確後，地方政府再依據中央所屬單位分配管理業務。應採用功能分區方式由單一部門中央主管主導，配合海域管理策略以及功能分區範圍，並透過次一級之直轄市或者依區域計畫法之分區組織北、中、南、東區域跨縣市海洋專責小組進行整合管理，並提出中央與地方機關間之協商機制建議，建議其權責可分為：

1. 中央主管機關辦理：如(1)編制、修改和實施海域功能區劃及海域有償使用制度(2)受理、審查、和審核海域使用申請(3)登記、註冊和頒發海域使用權許可證等事項。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

2. 可授權地方辦理：(1)監督檢查、制止與制裁違法用海行為(2)代徵代繳海域使用金(3)協同制定海域使用金徵收標準(4)審查相關用海項目申請等項目。

表 5.3-1 各項法規海域界線適法性之比較

法規	海域界線	備註
中華民國領海及鄰接區法	1.中華民國主權及於領海、領海之上空、海床及其底土。 2.中華民國領海為自基線起至其外側十二浬間之海域。 3.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	
中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法	1.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。 2.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。	
海洋污染防治法	中華民國管轄之潮間帶、內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層上覆水域。 於前項所定範圍外海域排放有害物質，致造成前項範圍內污染者，亦適用本法之規定。	
漁業法	公共水域係指河川、天然湖沼、潮間帶及海洋	
漁港法	漁港區域：指依漁港法第五條所劃定漁港範圍內之水域及漁港建設、開發與漁港設施所需之陸上地區。	
商港法	1.商港區域：指劃定商港界限以內之水域與為商港建設、開發及營運所必需之陸上地區。 2.商港管轄地區：指商港管理機關為依本法處理商港區域外及其輔助港附近沿岸、水域之有關業務而劃定之區域。	
海岸巡防法	1.海域：指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規定之領海、鄰接區及專屬經濟海域。 2.海岸：指臺灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之岸際地區及近海沙洲。	
水利法	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。	
海堤管理辦法	1.海堤區域：指從海堤堤肩線向外一百五十公尺至堤內堤防用地及應實施安全管理之土地或其他海岸禦潮防護措施之必要範圍。 2.海堤堤肩線向外一百五十公尺範圍內，超過負五公尺等深線者，以負五公尺等深線處為準。	
海岸法(草案)	海岸地區，包括濱海陸地及近岸海域，其劃定原則如下： 1.濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域為界所劃定之土地及地下水域。 2.近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海六公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。	
國土計畫法(草案)	國土計畫：指針對我國管轄權涵蓋之陸域、海岸、海域等地區	

5.4 中央與地方權責界定

海洋的管理有兩個重要環節，一是審議(查)，二是監督。海域使用的申請，開發項目的申請，捕魚許可證的申請，都需要各級目的事業主管機關審核，陸源污染的控制，船舶污染的控制，海上秩序的維持，捕魚規章的執行，都要由有關部門監督管理。長期以來，台灣的海洋管理實行可視為是“行業分工，上下分管”的體制，意即在權責部分是屬於分割且呈現多頭管理的現象。漁業、海事工程、航運、環保、海上安全、旅遊，皆按照產業屬性分別管理，也是有必要的，但隨着海洋經濟的發展，涉海行業越來越多，有關聯性的產業有必要聯合或者統整起來，不然就會產生同一空間經常因為業務性質而有多重機關共同管理等。管工業的不顧漁業，管旅遊的不顧環境，其結果是導致資源開發的無序狀態。

而在海洋的管理，由中國大陸觀之，過去是由國家海洋局及其派出機構負責，沿海省、市只負責開發，不能實施有效的管理職能，後來改為在國家領導下由中央與地方相結合分級管理海洋事務的新體制。中央、省、市、縣各級海監都行使檢察職能，但職責劃分尚不夠清楚。

沿岸海域是地方的管轄範圍，也是地方開發項目密集的地區，由地方負責管是順理成章的，但實際上，執行層級為地方政府，經常受限於無實權、人力與經費而難以執行，或者為了地方經濟發展，無法整體考量海洋利益，導致對於環境資源的犧牲。在領海以外的海域通常都涉及與相鄰和相向國家的關係，由國家負責處理是比較合適的。在領海甚至在內水發生的事情，也會引起國際糾紛，例如：外國船舶在遇到不可抗力時能不能進入內水，外國軍艦能不能無害通過領海，這些問題都要由國家出面解決。因此審議(查)權的執行可以分級實施，監察權就不容易嚴格區分。開發與監督管理截然分開，效果不好，中央和地方分級管理，也會導致執行上的困難。中國大陸為了實施海洋經濟開發戰略規劃，中央有統一的海洋管理部門，統管各涉海行業的審批和監督，各省市也要分級設統一的海洋管理機構，在中央海洋管理部門的直接領導下分級行使管理和監察職能，實行行業結合、上下結合的體制，可能有利於職能的實施。

藉由前一章節對於中央與地方管理權責現況之分析，本章節進一步提出關於未來海域功能分區管理機關暨權責適宜分析，主要針對前期研究中「海域功能區劃與管理工作」所擬定出十一大功能分區及其次分區進行研析，依據主管機關/目的事業主管機關(建議)適宜性、中央/地方管理建議、區域計畫用地編定及法源依據等項目建議中央

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

與地方管理權責之界定，以作為後續管理制度之參考，如表 5.4-1 所示。

另依據海岸法(草案)第十三條中相關規定，依整體海岸管理計畫與第九條及第十一條規定，劃設一、二級海岸保（防）護區，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，擬訂海岸保（防）護計畫；其擬訂、審議及核定，依下列規定辦理：

一、海岸保護計畫之擬訂、審議及核定：

- （一）一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，送請中央主管機關審議核定。但涉及二以上目的事業之一級海岸保護計畫，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂，或由中央主管機關會商有關機關擬訂，經中央主管機關審議後，報請行政院核定。
- （二）二級海岸保護計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議後核定。但跨二以上直轄市、縣（市）行政區域者，由相關直轄市、縣（市）主管機關協調擬訂，或逕由中央目的事業主管機關擬訂。
- （三）二級海岸保護計畫涉及二以上目的事業者，直轄市、縣（市）主管機關擬訂後，應送請主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關後核轉，或逕送中央主管機關會商有關機關後審議核定。跨直轄市、縣（市）行政區域且涉及二以上目的事業者，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂後，送請中央主管機關會商有關機關審議，或由中央主管機關會商有關機關逕行擬訂審議，並報請行政院核定。

二、海岸防護計畫之擬訂、審議及核定：

- （一）一級海岸防護計畫由中央目的事業主管機關擬訂後，送請中央主管機關審議核定。
- （二）二級海岸防護計畫由直轄市、縣（市）主管機關擬訂後，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。

中央主管機關審議前項海岸保（防）護計畫時，應遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議之。經核定之海岸保（防）護計畫，應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日，並由直轄市、縣（市）主管機關實施管理。

另外依照中華人民共和國海域使用管理法亦提到，在劃分其國務院和省級人民政府之權限範圍上，該法第十八條規定下列項目用海應當報國務院審批：(1)填海五十公頃以上的項目用海；(2)圍海一百公頃以上的項目用海；(3)不改變海域自然屬性的用海七百公頃以上的項目用海；(4)國家重大建設專案用海；(5)國務院規定的其他項目用海。前款規定以外的專案用海的審批許可權，由國務院授權省、自治區、直轄市人民政府規定。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

表 5.4-1 海域功能分區管理機關暨權責適宜分析

海域功能(主/次)分區	主管機關/目的事業 主管機關(建議)	中央/地方 管理建議	區域計畫用地 編定	備註
港口航運區(5)	交通部/農委會	中央管理	交通用地	商港屬中央管理 漁港屬地方管理
港口區	港務局/漁業署	中央/地方 管理	交通用地	
航道區	港務局/漁業署	中央/地方 管理	交通用地	
錨泊區	港務局/漁業署	中央/地方 管理	交通用地	
緩衝區	港務局/漁業署	中央/地方 管理		
預留發展區	交通部/農委會 /經建會	中央管理		
海洋保護區(7)	行政院環保署/行政 院農委會	中央管理	生態保護用地	
野生動物保 護區	農委會/環保署	中央/地方 管理	生態保護用地	
自然保留區	環保署/農委會	中央/地方 管理	生態保護用地	
國家公園	內政部營建署	中央管理	國家公園區 (非都市土地使 用分區)	
水下文化資 產保存區	文建會	中央管理	古蹟保存用地	
漁業資源培 育區	農委會漁業署	中央/地方 管理	生態保護用地/ 養殖用地	
非生物資源 保護區	經濟部(能源、 礦業)	中央管理		
其他特定目 的之保護區	行政院環保署	中央管理		
漁業資源利用區 (5)	行政院農委會	中央管理		
水產動植物 繁殖保育區	農委會漁業署	中央/地方 管理	生態保護用地	
漁撈作業區	農委會漁業署	地方管理	農牧用地	
養殖區	農委會漁業署	地方管理	養殖用地	
漁業設施區	農委會漁業署	地方管理		
非生物資源區(4)	經濟部	中央管理		
油氣區	經濟部能源局	中央管理	礦業用地	
礦產區	經濟部礦務局	中央管理	礦業用地	砂石、甲烷水合 物、錳礦...
海水利用區	經濟部水利署	中央管理	特定目的事業 用地	深層海水
海洋能利用 區	經濟部能源局	中央管理	特定目的事業 用地	波、潮、流、溫 差發電，才列為 海洋能
海洋觀光遊憩區 (3)	交通部	中央管理	遊憩用地	
國家風景區	交通部觀光局	中央管理	風景區	

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

海域功能(主/次)分區	主管機關/目的事業 主管機關(建議)	中央/地方 管理建議	區域計畫用地 編定	備註
			(非都市土地使用分區)	
風景旅遊區	交通部觀光局	地方管理	遊憩用地	
遊憩活動區	交通部觀光局	地方管理	遊憩用地	
工程用海區(6)	行政院經建會	中央管理		
海底管線區	經濟部國營事業委員會 交通部 行政院環境保護署	中央管理	特定目的事業用地	(台電、自來水公司、中華電信)電纜、海底水管、通訊電纜、LNG 管線、海洋放流管
石油平台區	經濟部能源局	中央管理	礦業用地	
圍海造地區	內政部/經濟部/交通部	中央管理		填海造地、工業區 依目的事業主管
海岸防護區	經濟部水利署	中央/地方管理	國土保安用地	
跨海橋樑區	交通部	中央管理	交通用地	
其他工程用海區	公共工程委員會、(經濟部國營事業委員會、經濟部能源局)	中央/地方管理(改成中央管理)	特定目的事業用地	離岸風力發電
特殊利用區(3)	行政院環保署	中央管理		
科學研究試驗區	行政院國科會	中央管理	特定目的事業用地	
排污區	行政院環保署	中央管理	特定目的事業用地	
傾倒區	行政院環保署	中央管理	特定目的事業用地	
軍事用海區	國防部	中央管理	特定目的事業用地	由國防部提出，以機密層次劃定各種用途區
原住民族傳統用海區	行政院原民會	中央/地方管理		
保留區	內政部/海洋主管機關	中央管理		
用途待定區	內政部/海洋主管機關	中央管理		

由於社會制度、國家體制等，各國有一定差異，如美國通過「水下土地法」和「外大陸架土地法」規定了沿海各州和聯邦政府的水下土地所有權：3 哩以內的水下土地和資源所有權歸州政府所有；3 哩之外的到領海界線內的水下土地和資源所有權歸聯邦政府所有。澳洲和美國一樣，根據「近海問題的憲法解決辦法」將從 3 哩界線向陸地一側的海域底土所有權劃歸各州與北方地區享有；3 哩之外的到領海界線內的海域底土所有權歸聯邦政府所有。另劉文宏(2009)研究亦指出未來管轄海域的範圍不宜過

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

大，應比照現行地方政府海域管理的 3 哩的範圍，來進行管理似乎是較可行的方案，且應透過海岸法與地方制度法來賦予地方政府海域規劃與管理之權限與範圍。就台灣國土面積而言，3 哩以內的海域所有權仍應屬於國家所有較為洽當，而在管轄權部分相較於我國海洋污染防治法公告直轄市、縣（市）主管機關管轄範圍，於內政部未劃定海域行政轄區前，以距岸 3 哩以內為其管轄範圍亦有相同之處。而各縣市之管轄範圍本研究則建議依照漁業法之劃定方式進行轄區管理，以 3 哩為管轄範圍，如圖 5.4-1。



圖 5.4-1 海域區各縣市管理範圍及其界線圖

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

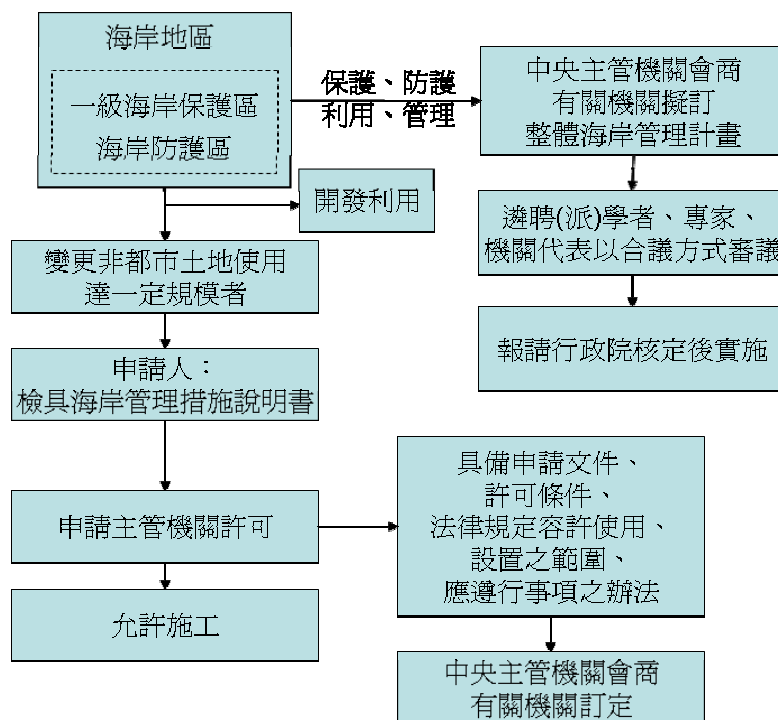
因此未來海域區域，可參考海污法及海域使用管理法方式，建議未來可依據用海項目面積、重大建設專案用海、潮間帶生態環境敏感地區等由中央主要管理，前述以外之用海權責管理等則可參考海岸法及國土計畫法之協商機制授權地方政府管理。相關配套措施及指導或督導機制則由中央主管機關遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議，如圖 5. 4- 2 所示，並可依據國土計畫法擬訂、審議及核定程序，均統一採二級審議方式辦理，以兼顧效率及監督機制。海域管理並應採用功能分區方式由中央主管，且根據海域所有權及使用權之行政特性來達成海域規劃與管理之目的，而在領海以外的海域則建議由中央主管機關或目的事業主管機關進行管理。如此一來中央主管部門或海洋行政主管部門則可負責全國海域使用的監督管理。地方政府之相關海洋行政部門根據授權，負責該行政區毗鄰海域使用的監督管理。

5.5 小結

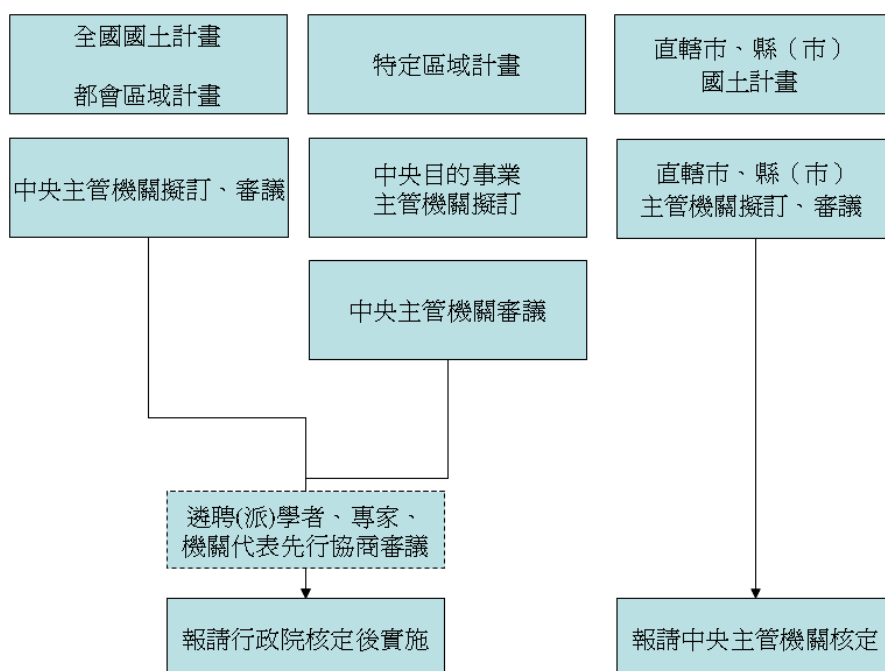
台灣海洋資源地區問題是 20 世紀後期才產生的，問題的產生有其客觀的、法律的依據，核心內容是中央與沿海地方合理的事權分工以及各沿海行政區之間的劃界。以海域屬於國有公用之精神，且根據海域動態環境對於以行政轄區方式管理應選擇科學的基礎調查與合理的法律規範為依據。解決海洋資源地區問題應堅持三條原則：海洋國家所有原則；兼顧各行為主體利益的原則；因地制宜，特事特辦原則。

中央政府海洋管理的基本職責是處理以國家名義對外的各種海洋事務，關係國家主權、安全和經濟命脈的海洋事務；沿海地方政府海洋管理的基本職責是制定、實施地方海洋工作規劃和政策等。未來海域區域，可參考海污法及中國大陸之海域使用管理法方式，建議未來可依據用海項目面積、重大建設專案用海、潮間帶生態環境敏感地區等由中央主要管理，前述以外之用海權責管理等則可參考海岸法及國土計畫法之協商機制授權地方政府管理，而中央與地方之管轄範圍則建議可以離岸 3 浬海域以及離岸 3 浬至領海海域作為管轄權分界線。這種按照項目用海內容分級管理的模式，有利於在管理權限的合理分配，並給予地方海域管理及大的自主性。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫



(a)海岸法草案審議與核定流程



(b)國土計畫法審議與核定流程

圖 5.4-2 海岸法草案及國土計畫法之協商機制流程圖(本研究繪製)

第六章 海域區土地使用管理目標、原則及策略

6.1 引言

從前述章節整理世界各國在海域管理推動過程中，擬定相當多的管理目標、原則與策略與實施步驟，本章將各國海域功能區劃方法與時代潮流，歸納適合台灣的海域區土地使用管理目標原則及策略；引用聯合國建議，建立海域功能區劃流程，及整理中國大陸建全海洋管理制度，以作為未來推動海域區土地使用管理之借鏡，建立海岸、海域分期分區管制及各項海域功能分區的細項管理原則策略等。並進一步參考國土計畫法(草案)、海岸法(草案)，研擬海域區空間管理之接軌方式，管理制度建立與及相關推動策略，以期落實海域地區資源保育及土地使用管制。

6.2 海域功能區劃原則

本文除前述第二章收集的海域功能區劃原則包括 Hopley(1989)、Jon C. Day(2002)外，再整理幾個國家在推動海域空間規劃所擬定之原則如下：

一、中國大陸海洋功能區劃原則¹³

1. 按照海域的區位、自然資源和自然環境等自然屬性，以科學方法確定海域功能。
2. 根據經濟和社會發展的需要，統籌安排各有關行業用海。
3. 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。
4. 保障海上交通安全。
5. 保障國防安全，保證軍事用海需要。

並提出實施《海洋功能區劃》的主要措施¹⁴

1. 加強領導，完善海洋功能區劃體系
2. 依法行政，認真組織實施海洋功能區劃
3. 監督檢查，確保《區劃》目標的實現
4. 依靠科技，完善海洋功能區劃的技術支撐體系
5. 搞好宣傳教育，科學管海用海

¹³ 中國大陸海域功能區劃原則

¹⁴ 中國大陸海洋功能區劃實施主要措施

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫二、NOAA 的海域空間規劃基本概念¹⁵

1. 多目標使用。海域空間規劃系平衡生態學、社會學、經濟發展及政策目標。
2. 以空間利用為焦點。海洋區域的管理必須清楚定義及足以容許結合生態系統過程的發展區域。
3. 整合性的。該計畫過程必區明確指出每一組成要件(包含管理區域、自然發展過程、人類活動與政策)的關聯性及獨特性。

三、英國環境、食物及農業部(Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra)提出的海域空間計畫原則¹⁶包括：

1. 永續發展
2. 整合管理
3. 保育生物多樣性
4. 健全完整科學
5. 預警原則
6. 利益關係團體參與

並提出重要目標如下：

1. 保存及提高我們海洋的品質、自然程序、生物多樣性
2. 依照永續的、生態敏感方式使用海域資源，在海洋環境中，以維護生態系統，創造環境、社會、經濟三者利益最佳化。
3. 促進、鼓勵自然環境資源永續利用，注重長期經濟利益及永續活動
4. 增進對海域環境的了解，包括自然演變程序、海洋文化遺產、人類活動衝擊等
5. 促進公共意識，以了解及感謝海洋環境價值，及透過公共參與活動發展新政策。

四、Gilliland and Laffoley, (2008)依據英國 Irish 海域規劃時提出建立海域空間管理的永續發展原則與目的¹⁷，包括：

¹⁵ <http://www.msp.noaa.gov/concepts/index.html>

¹⁶ Priorities for Marine Spatial Planning ~ A working paper for Defra, September 2005

¹⁷ Paul M. Gilliland and Dan Laffoley, 2008, Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- 1.達到永續發展
- 2.實施生態系統方法與步驟
- 3.採用預警原則、預防原則及污染者付費(polluter-pays)原則
- 4.促進協調及整合活動
- 5.履行更好的管理規章
- 6.承諾履行國際上、區域間及國家範圍的責任義務

並在永續發展、生態系統方法及陸域土地使用規劃背景上，詳細提出十四項操作指導原則：

- 1.對於所有海域使用者，提供一個重要策略、整合的、前瞻性的組織架構，包含對經濟、社會及環境的任務(objective)，並達到永續發展。
- 2.運用生態系統方法對於在海域環境中各種發展及活動建立規則與進行管理，以防衛生態的過程、生態系統回復能力，確認環境保留生態系統的價值(Service)與支持社會經濟利益。
- 3.提供(中間的、平均的)影響海洋地區的明確政策、活動以及改善政策、活動達到多重使用、分享任務的落差。
- 4.提供更有效的政策決策，使海域管理者、發展者、使用者及大家獲得利益。
- 5.提供組織架構以確認、保護、及適當地方作為還原補償重要海岸生態系統，包含物種、棲地、物理特徵、自然過程、自然遺跡等。
- 6.包含現在與未來的海域使用，發展與活動，和自然資源、特色及進程
- 7.提供所有海域水體有適切的管轄權限，例如：經濟海域
- 8.包含空間尺度組成的等級制度，從最小尺度到國家等級
- 9.創造一個更有效及合理的海域空間使用，以提供衝突使用的平衡的觀點；凸顯人類活動排他性；協助避免或將衝突減至最小；相容使用等
- 10.增進了解不同人類活動形式的累積效應，在海洋生態系統或其他的影響

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- 11.推動利益關係團體參與，與決策過程是透明的、公開的、包容的，並確定聯繫所有相關利益團體，包括海洋使用者及當地社區。
- 12.促進管理工具與措施之間協調，例如在土地管理計畫中，集水區管理及海洋保育區必須整合出海岸地區管理
- 13.根據最容易獲得的資訊及證據，包括當地知識。當資訊缺乏時，決策就需要依據 MSP 提出的預先警戒提出的原則，直到相關資訊取得。
- 14.提供策略及有效率的方式，達到資訊的取得、收集及管理，以降低負擔及個別獨立部門過多努力的浪費，並鼓勵從現有資料取得資訊。

五、聯合國教科文組織提出的海域空間規劃原則

聯合國教科文組織的海域空間規劃手冊，舉出以下海域空間規劃原則與目的做為參考。

海域空間(Marine Spatial Planning, MSP)原則

- 1.維持生態系統完整性原則(The ecosystem integrity principle)
- 2.整合性原則(各部門間、各層級政府間的整合)The integration principle
- 3.公共信託原則 The public trust principle：海洋資源、海域空間是屬於人民共有的，而且信任政府的管理，不屬於少數群體或私人所有。
- 4.公開透明原則 The transparency principle：建議決策過程必須對大眾是透明公開、讓公民能知道資源是如何分配，並如何影響未來生活。
- 5.預警措施原則 The precautionary principle：如果當決策可能傷害社會與環境，且在科學上沒有一致性認為傷害不存在，證明的責任就落在主張該行動的人身上
- 6.汙染者付費原則 The polluter-pays principle

海域空間規劃 MSP 目的

- 1.保存保護海洋資源(conserve and protect marine resources)
- 2.保護生態結構(維持生物多樣性及海洋地區自然回復力)
- 3.保護具有高度價值的生態地區
- 4.復原環境劣化的地區(Restore degraded areas)
- 5.確保經濟發展的永續海域空間使用

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- 6.促進適當海域空間之使用
- 7.降低或解決現在及未來人類使用衝突與矛盾
- 8.降低或解決現在、未來人類使用與自然間之競合
- 9.確定海域空間使用的回饋回到公共事務上。

為此本研究彙整各國家或是前例整理出海域功能區劃原則可以包括：

- 1.海域空間是一個公共資源空間。
- 2.海域區劃是一個複雜的任務，需要管理及劃清海面、海面上空間、水體及海床上的所有活動。
- 3.海域空間是一個可以依據不同部門需求容納多重使用的區域。
- 4.海域空間使用，依據使用特性也有排他性的部分。
- 5.海域空間使用也時間軸上的區隔，限制使用時間或季節。
- 6.充分掌握海域狀況、包括：能源、資源、礦產、社會經濟發展，並預劃未來海域使用需求。
- 7.生態補償機制、建立有償使用原則，建立海域資源合理配置，保障海洋經濟發展，確認國家海域所有權。
- 8.海域功能區劃是一相對穩定的動態管理，非不可變的，可以依據新的任務目標重新檢討評估海域功能區劃內容。建議可將海域功能區劃之修改分級管理(一般修改、或重大修改)，有助於減少海域功能區劃遭隨意變更頻率，有能保有海域功能區劃適應變化之需求。
- 9.明定海域功能區劃之法律地位，為落實海域功能區劃，凡經過核准之海域功能區劃，即必須落實執行，防止執行單位擅自變更海域用途。
- 10.海域功能區劃前應對現行海域功能區劃及各種涉及海域規畫實施成效進行評價，在此基礎下才可提出海域功能區劃修訂
- 11.建立海域功能區劃單位名冊。海域功能區劃工作綜合性、理論性強，涉及多種專門學科，承接海域功能區劃技術單位必須具備相當能量，因此必須建立名冊以利後續推動遴選專業團隊參與。
- 12.海域功能區劃必須建立、落實公眾參與制度。海域功能區劃制定過程與完成後

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

要採取公開公告、徵詢等方式，充分廣納用海單位與社會公眾的意見。

6.3 海域區功能區劃流程

一、海域空間示範作業國際組織(Marine Spatial Planning Pilot Consortium)

依據海域空間示範作業國際組織(Marine Spatial Planning Pilot Consortium)於2006年提出海域空間規劃示範最後報告¹⁸。建議海域空間規劃程序如下圖 6. 3- 1 所示。

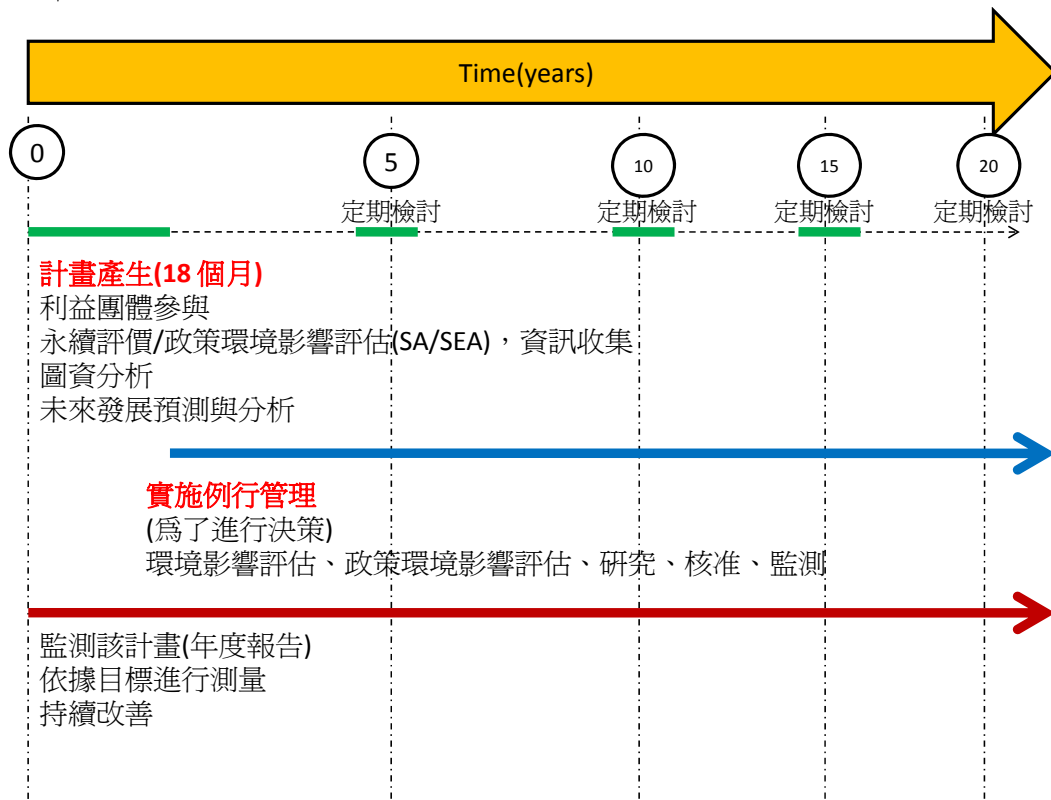


圖 6. 3- 1 海域空間規劃程序(引用自 MSPP)

海域空間規劃時間長則 20 年以上，依據執行過程，每五年定期檢討；在計畫產生初期必須經歷一連串的资料收集分析、影響評估、未來發展分析等，建立海域空間規畫，至少歷時一年半以上，之後才得以實施該海域空間規劃計畫。海域空間規劃過程中必須進行長期環境監測，每年進行環境評估報告，並借以持續改善環境品質。

另外，該報告亦題出海域空間規劃產生流程，如下圖 6. 3- 2 所示。縱向流程可分為八個階段。包括 1) 決定目標與任務，2) 確認識題及收集適當資訊與預測，3) 分析資訊及產生區劃選項，4) 評估區劃選項，5) 依據區劃選項，準備空間區域計

¹⁸ MSPP (Marine Spatial Planning Pilot Consortium). Marine spatial planning pilot final report, 2006.

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

畫,6)進行計畫檢驗,7)計畫採行,8)實施、監測與定期檢討。過程中還要有關係利益團體的參與,並包括永續發展評估與政策環境影響評估(SA/SEA)。

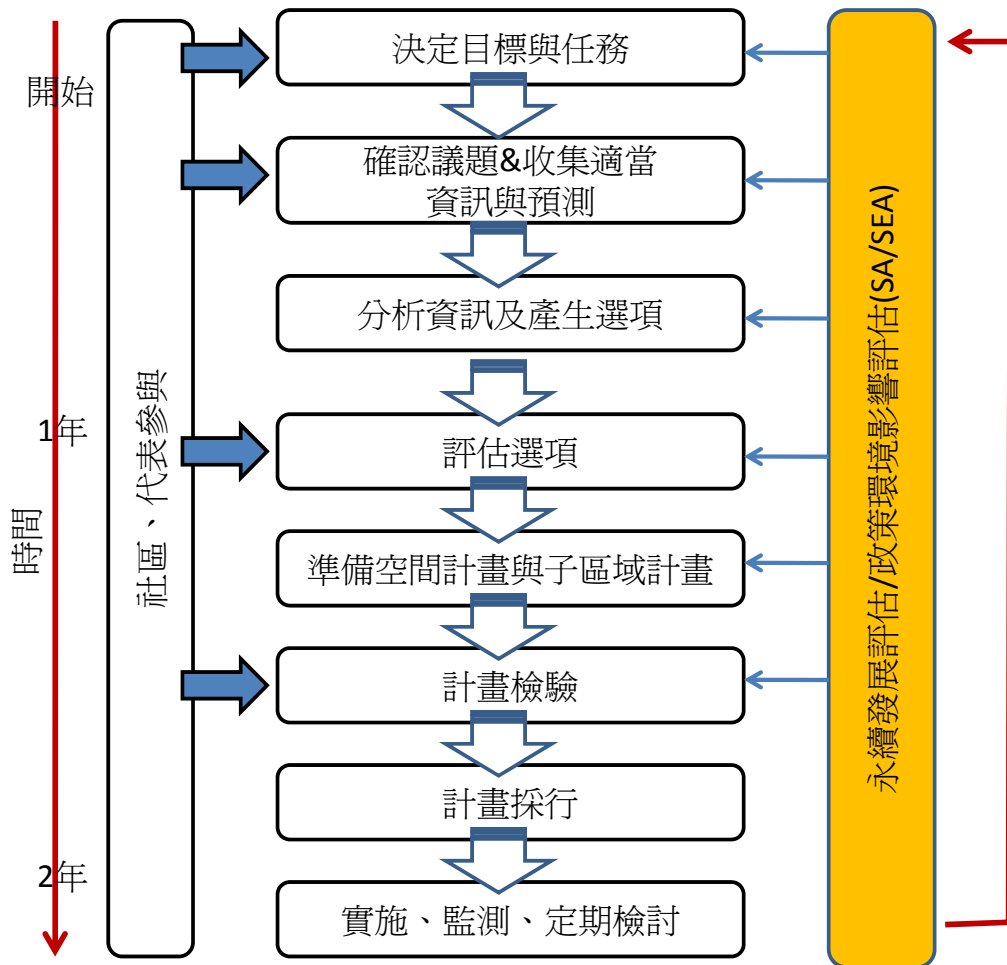


圖 6.3-2 計畫產生流程(MSPP)

二、台灣海域功能區劃與管理工作(2007)

前期研究(海域功能區劃與管理工作,2007)提出以下模式,包括四大步驟,八項細節作為後續推動海域功能區劃之依據,四大步驟分別為:「預備階段」、「影響評估」、「政策原則擬定」及「業務推動」。本計畫在海域功能區劃完成法治化之前,不易真正進行海域功能區劃業務,因此本計畫實為海域功能區劃之預備階段,包括以科學方法建立基本資料,透過海域功能區劃示範區的繪製,探討未來實際進行海域功能區劃時可能遇到競合、衝突的問題,並且藉此擬出海域功能區劃原則等作業及擬定未來推動策略。然未來推動海域功能區劃業務時現階段收集資料仍為不足,作為前瞻式、藍圖式的地域功能區劃作業,對於海域可能的發展、海域環境基本資料建立與明確國家海洋政策有極緊密之關係。

推動海域功能區劃之八項細節如圖 6.3-3,包括:1.界定影響部會、團體與範圍。2.建立基本資料。3.提出可能影響面向。4.研究海域功能區劃之社會經濟衝擊

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

影響。5.分析調查結果。6.提出降低影響的方法。7.進行部會、利益團體代表協商會議，達成社會說服的目的。8.建立海域功能區劃法治化(海域管理法或海域功能區劃法及海域功能區劃施行細則)。最後由部會、團體代表進行監督主管機關立法、與業務推動。

依據 Barrow(2000)提出之社會影響評估及相關利益關係人組成，由「發展者」邀請或委託「專業人士」及「評估者」參與，在各階段邀請不同單位團體代表參加包括「社群」、「法治」與「監督」，用以減低推動之阻力，順利推動海域功能區劃。

大堡礁海洋公園法案例：社區參與在區域計畫擬定階段扮演重要角色，大堡礁海洋公園管理局亦把他們的成功歸因於地方民眾的積極參與。海洋公園管理局在成立之初，就把推動社區參與、爭取大眾支持視為海洋公園管理的長期力量。

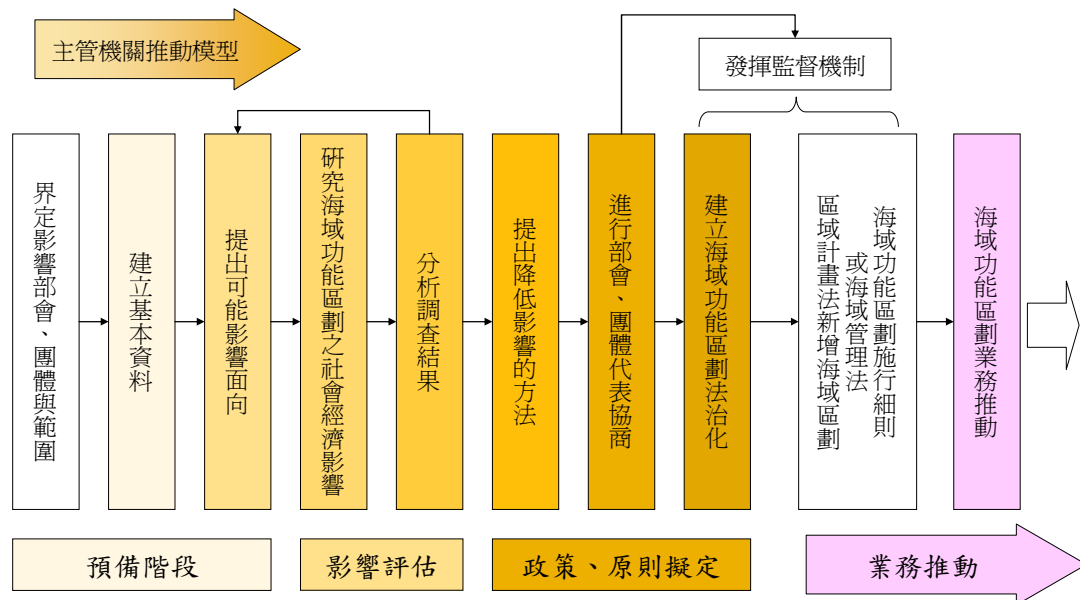


圖 6.3-3 海域功能區劃之推動步驟

推動海域功能區劃之策略若以時程上做區隔，還可以分短、中長期策略：

短期：持續收集基本資料，包括海域使用資料、海域生態及自然資源調查，界定海域功能區劃範圍，增加海域功能區劃的宣傳溝通，加強各部會間對於海域功能區劃的瞭解。

中期：進行社會、經濟影響評估，進行部會、利益團體協商，以達社會說服的目的。

長期：海域功能區劃法治化，以利相關業務推動。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

三、歐盟 PlanCoast 計畫下的 IMSP 流程

2008 歐盟體系下的 PlanCoast 計畫¹⁹，擬定整合性海域空間規劃(Integrated Maritime spatial Planning, IMSP)，提出八個步驟來推動整合性海域空間規劃，如圖 6.3-4 所示。包括步驟 1：評估專案規劃背景，步驟 2：描繪遠景、目標及原則，步驟 3：完整資料收集與疊圖分析，步驟 4：空間使用競合分析，步驟 5：研擬解決方式，步驟 6：擬定海域空間使用規劃，步驟 7：計畫執行與實施，步驟 8：實施評估結果。藉由評估實施成效，再定期檢討(約五年)海域空間規劃。

過程中各階段步驟皆須引入利益關係團體的觀點及參與。海域空間規劃同時兼顧自然、社會與經濟之環境，其他對於影響海洋與海岸環境之政策、制度與法令也要同時配合才能順利推動海域空間規劃。

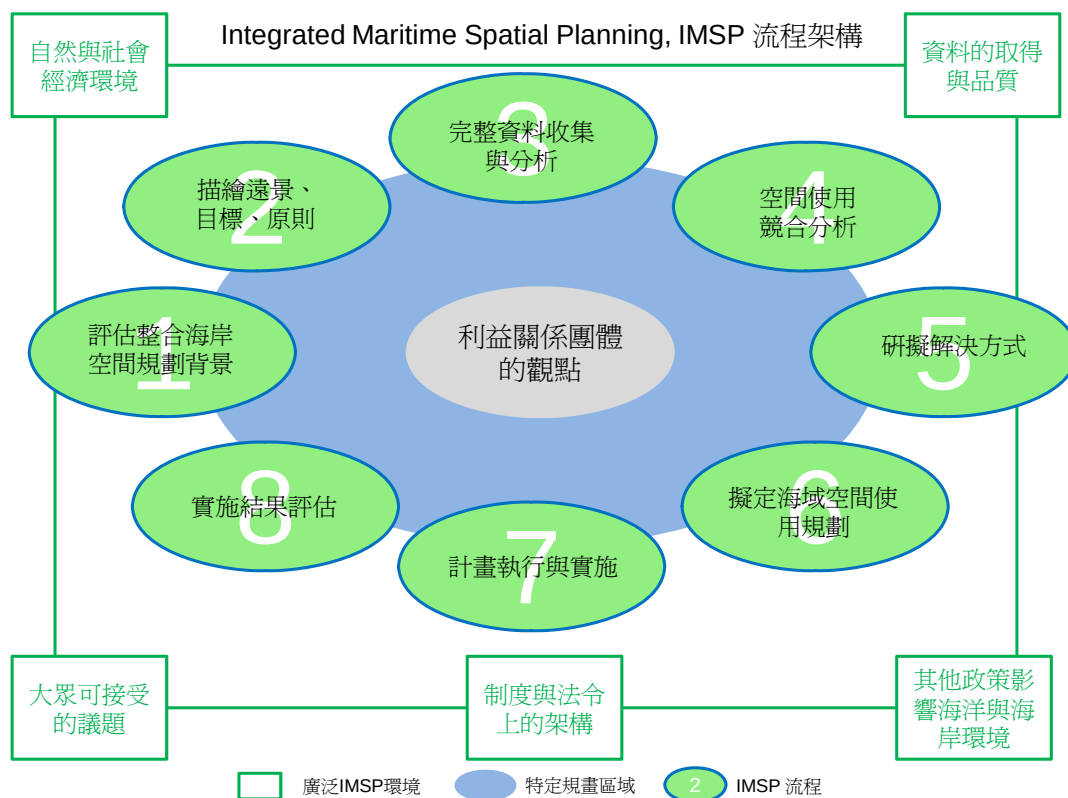


圖 6.3-4 歐盟 PlanCoast 下的整合海域空間規劃步驟(2008)

四、聯合國教科文組織與政府間海洋委員會 IOC 提出的 MSP 步驟

近幾年海域空間規劃(Marine Spatial Planning, MSP)成為世界上主要的話題，尤其海域使用頻繁的地區。海域空間規劃是提供一個國家對於維護海洋生物多樣

¹⁹ HANDBOOK on Integrated Maritime Spatial Planning, PlanCoast Project, European Union, 2008.

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

性、永續利用及經濟發展潛能平衡的重要架構。實質上，MSP 是提供以生態系統為基礎的管理關鍵要件步驟。因此聯合國教科文組織(UNESCO)及政府間海洋委員會(Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC)在考量目前的海域空間使用與未來氣候變遷可能導致海平面上升，於 2009 年擬定一套以生態為基礎的海域空間規劃步驟²⁰供各界參考，如下圖 6.3-5 所示。總共包含 10 項步驟，10 項步驟並非單一流程，其中部分流程還可以細分階段性流程。

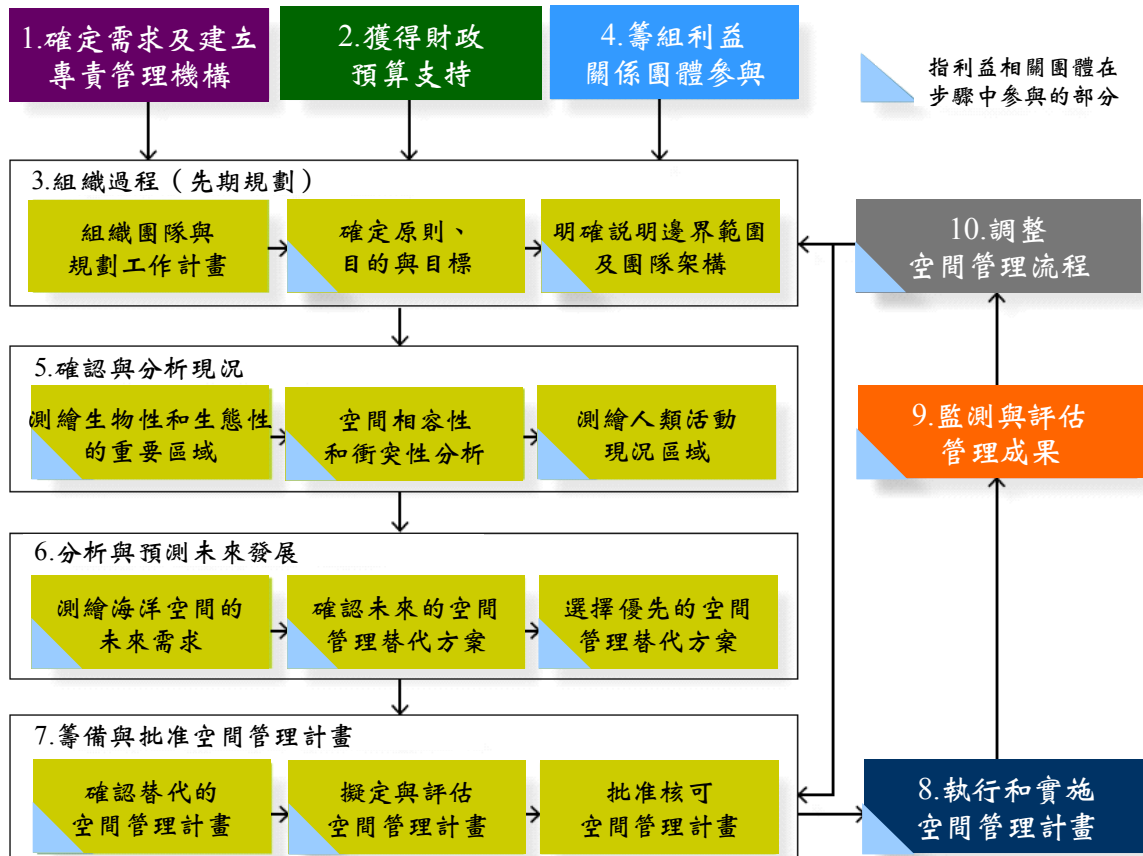


圖 6.3-5 海域空間規劃步驟(UNESCO & IOC, 2009)

1. 確定需求及建立專責管理機構

在設定需求時，必須考慮經濟發展(例如海岸地區的再生能源、養殖產業等)、環境保護管理(例如需要保育的生態敏感地區)。(比利時與德國在建立 MSP 計劃時，提出離岸風力發電，MSP 計劃提供決策者在處理航運安全、漁業資源保育、重要自然地區之競合問題時，提供一個可行的建議)

²⁰ “Marine Spatial Planning, A Step-by-Step Approach”, UNESCO & Intergovernmental Oceanographic Commission(IOC), Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6.

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

如果 MSP 沒有執行就是個無結果(效果)的計畫，如果要執行沒有好的規劃，則一定會失敗，因此 MSP 計劃的發展，需要兩種型式的專責管理機構，能提出計畫且有執行力的機構。同時具備兩種特質的專責機構是同等的重要，但是大部分國家通常由新組成的專責機構進行 MSP 規劃，而實際執行是由已存在的機構代為執行。

成立上述專責機構比較有效力的方法是透過立法來成立專責機構，(包括英國、澳洲、美國麻州(2008 年通過海洋法案(Ocean Act)來推動 MSP)等)。當然也是有國家利用整合現行與海有關的部會進行海域空間規劃，例如荷蘭整合了國防、交通、公共工程、經濟事務與環境部門等進行 MSP 規劃。

2. 獲得財務預算的支持

財務計畫必須包含執行 MSP 行動所需費用，並確認其他財務支持的方式。

政府是自然的程單 MSP 規劃的主要預算，但是許多部會署預算僅足夠進行 MSP 的研究，但並非支持 MSP 的行動，或是部會署在進行 MSP 時並沒有額外的預算支持該計畫的行動。因此必須結合其它財務上的機制才能推動 MSP 計畫。

另外，可供選擇的預算來源還包括：國際組織的捐贈、基金會的捐贈、非政府組資的夥伴關係、私部門的基金、使用者付費(包含：觀光、能源、採礦、漁業及海洋運輸等稅金)等。

過去大家對於海域資源的使用總認為是免費的，在 MSP 的計畫中必須建立使用者付費的觀念，在 2002 年中國大陸建立的海域使用管理辦法，明確的定下三項原則：1.海域使用專責機構的權利，2.海域功能區劃系統，3.使用者付費機制。其中使用者付費部分有 70%的費用回饋省級單位，30%回饋中央做為海洋發展、保護與管理之用，中國大陸從 2005-2008 年已經募集 116 億人民幣。

因此，在財務預算部分必須(1)確認替代財務預算機制的可能來源(2)明確替代基金機制之可行性。

3. 擬訂先期計畫流程

這過程是建立目標導向的 MSP 計畫，透過先期規劃，了解實際規劃面項面臨的問題。先期計畫必須考慮：

- (1)海域空間規劃團隊(生物、生態、地質、經濟、計劃等領域的專才)
- (2)工作計畫，含時程規劃：列出主要需求以發展計劃；將活動分為可管理的工作項目(但避免太小項目)；選定適當時間周期(周、月、季)以限期工作項目完成；將所有工作項目排序及釐清彼此之間的關係；利用工作甘梯圖建立每一項工作的期程；掌握關鍵事件；責任分工。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

(3)規劃的界線與時間架構：考慮可管理的範圍與可分析的邊界；通常海域空間管理範圍都小於變化大的生物活動範圍；時間部分需要基礎時間一年的調查，以充分了解現況；訂定規劃年的目標及期未來發展情況。

(4)原則：執行 MSP 流程需要訂定明確原則，以達到預期成果。

(5)設定目的

(6)清楚、可量化的目標

(7)流程風險評估：所有先期規劃都必須評估風險，並指出可能錯誤的流程及修正。

4.籌組利益關係團體的參與

由於 MSP 規劃是一個多目標，融合各種專業意見與衝突矛盾的整合，為了達到 MSP 的規劃，就必須考慮由誰組成關鍵利益團體、何階段參與 MSP 計劃、如何加入 MSP 計畫等。如果引入太多利益團體在錯誤的階段，或錯誤參與的形式，容易浪費時間且不易達成預期結果。(如流程圖中，左下藍色三角型標記，即為利益關係團體參與的階段)

5.現況分析

包括：造冊紀錄海域管理範圍內重要生物、生態地區、環境與海洋狀況；將人類活動項目與範圍劃定清楚；評估人類使用可能的衝突矛盾與兼容行為；評估人類與自然環境中的競合。建立人類使用競合矩陣及建立地理資訊系統以整合所有資料庫。

6.未來發展預測

說明假設在現行的使用替代方案且沒有新的管理規劃介入下，可能延伸出來的替代方案趨勢；舉例說明在新的 MSP 海域使用替代方案與目標下，未來海域展現的樣貌；建立多選擇性的未來替代方案；最後選擇較佳的空間管理替代方案模擬。

7.空間管理計畫之準備與核准

在這階段必須建立可供選擇的空間及時間管理措施；詳細指出關鍵海域空間管理措施；發展建立在法律基礎上的區劃計劃(zoning plan)，該區劃除平面式的區域規劃外，還須包含垂直立體空間的區域規劃、時間上的區劃；評估空間管理計畫；核准空間管理計畫。

8.執行空間管理計畫

在前述所有步驟都完成後，空間管理計畫、區域規劃都將進入執行階段，之前所談的執行者，無論是新的權責機構或是整合後的政府組織，都必須承擔這個計劃的執行與推動。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

9. 監測及評估執行成效

監測是持續管理行動的一部分，藉以系統性的收集資料、建立指標，提供管理者或是利益關係團體檢驗 MSP 過程與其目的與是否達到各階段目標。

10 依據成效評估，修正調整管理流程

調整管理(Adaptive management)是改善管理(improving management)計劃透過監測、評估學習的系統性步驟，簡單來說就是做中學的道理。藉由這樣過程修正調整 MSP，並啟動下一輪的 MSP。

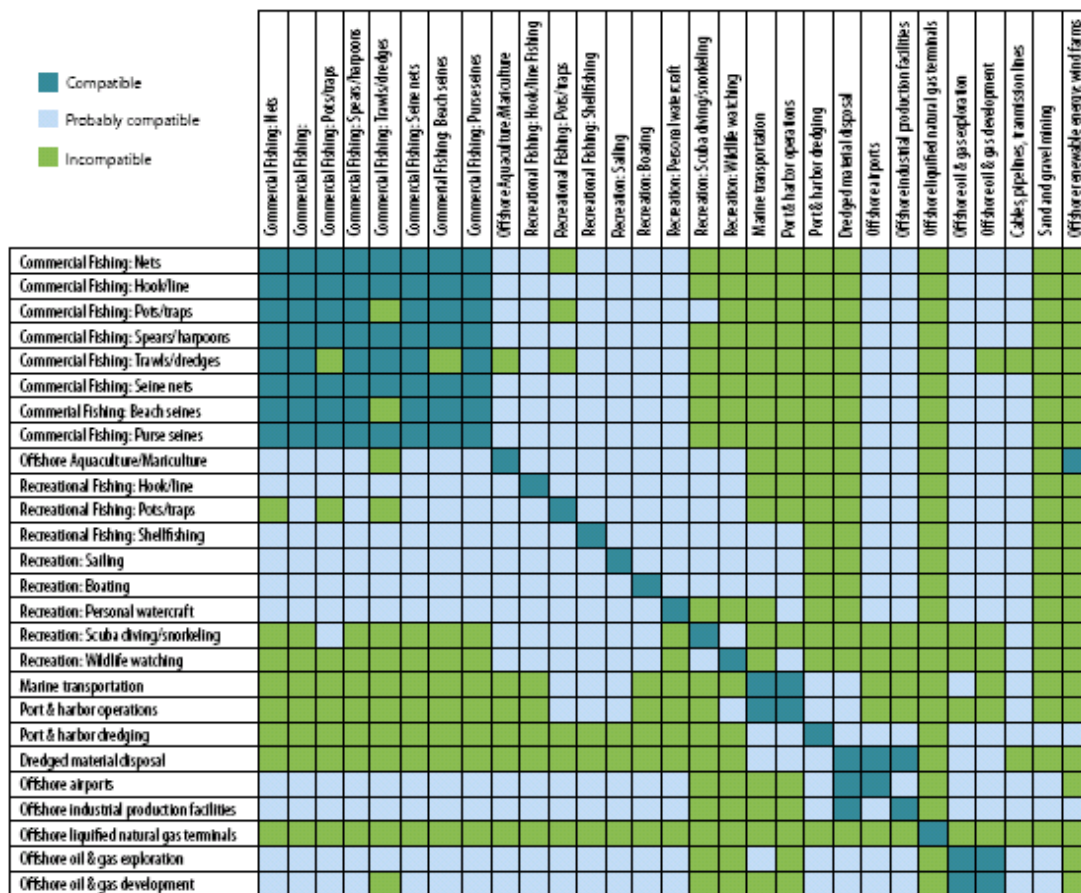


圖 6.3-6 海域空間使用之競合分析矩陣

海域空間規劃(MSP)主要是針對人類在海域空間活動做約束管理，而無法對於生態限制其發展。因此海域空間規劃有幾個影響因子：

1. 以生態系統為基礎的(Ecosystem-based)，平衡生態保育、經濟發展及社會目標的永續發展。
2. 整合的(Integrated)，跨部、會、署間的政府橫向整合。
3. 空間區域規劃(Place-based or area-based)
4. 適應的(Adaptive)，從經驗中學習的能力。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

5.策略和預期(Strategic & anticipatory)，關注在長期的目標。

6.公眾參與(Participatory)。將利益關係團體參與納入海域空間規劃流程。

6.4 海域區功能分區土地使用規劃與管理制度

6.4.1 中國海域管理制度

中國大陸在海洋功能區劃制度建立上屬於相當齊備與完整，且倍受聯合國肯定，其中海域管理制度在「中華人民共和國海域使用管理法」、「中華人民共和國海洋環境保護法」等法規下包括：海域使用權、海域勘界、海洋功能區劃、科學用海、海域有償使用及加強無人島管理等，並有相當齊備的中央、地方管理法規與配套措施與完備文件，詳如圖 6.4-1 所示。

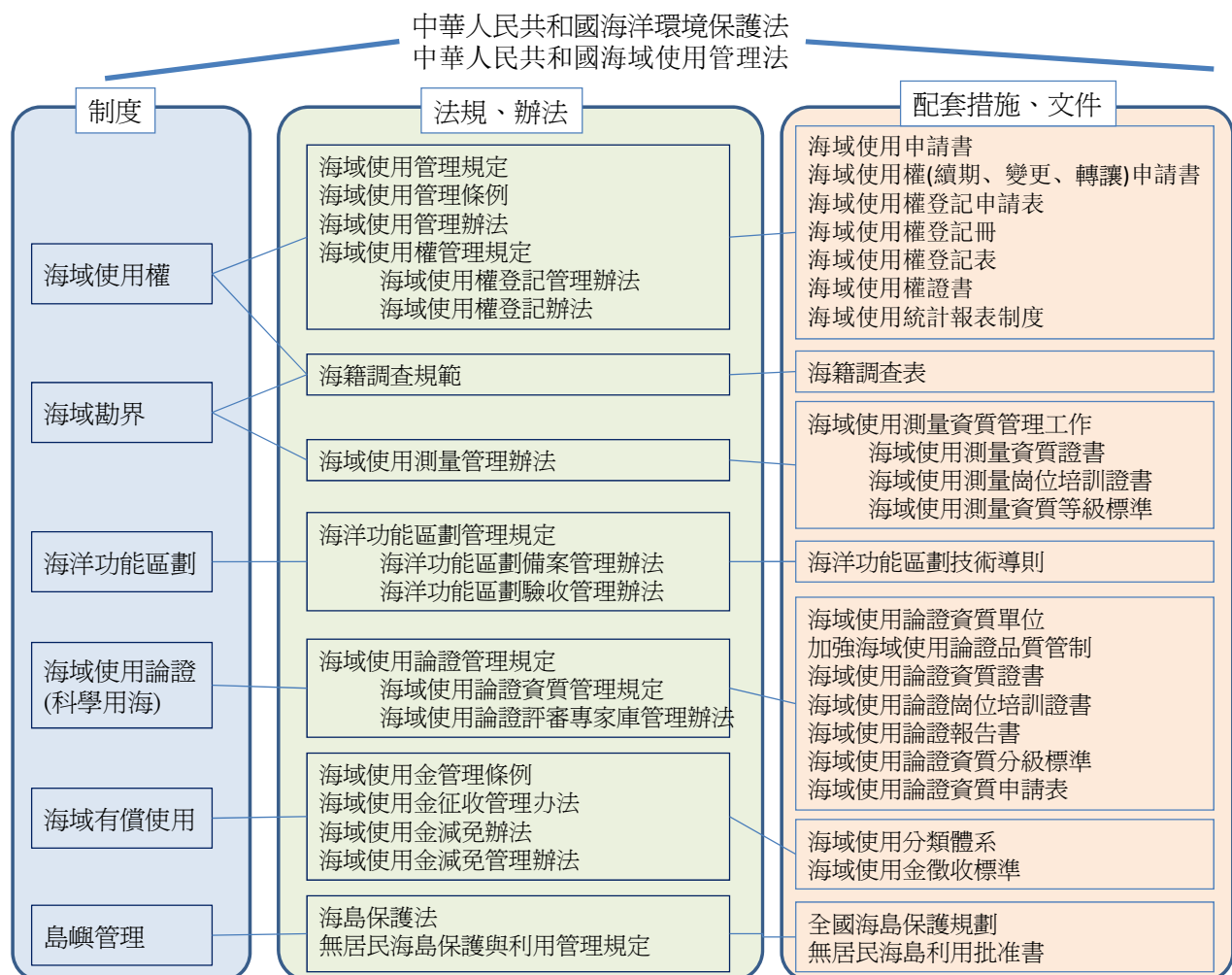


圖 6.4-1 中國大陸海域管理制度與配套措施

一、海域使用權

中國大陸法律規定，海域屬國家所有，任何單位或個人，可以透過海域使用

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

權的取得，開發利用海洋。海域使用權除依照法規申請的方式取得外，也可以通過招標或者拍賣的方式取得。

在海域使用管理規定施行前，已經由農村集體經濟組織或者村民委員會經營、管理的養殖用海，符合海洋功能區劃的，經當地縣級人民政府核准，可以將海域使用權確定給該農村集體經濟組織或者村民委員會，由本集體經濟組織的成員承包，用於養殖生產。

海域使用權人對不妨害其依法使用海域的非排他性用海活動，不得阻撓。海域使用權人發現所使用海域的自然資源和自然條件發生重大變化時，應當及時報告海洋行政主管部門。海域使用權人不得擅自改變經批准的海域用途；確需改變的，應當在符合海洋功能區劃的前提下，報原批准用海的人民政府批准。

海域使用權可以依法轉讓、依法繼承。海域使用權轉讓的具體辦法，由國務院規定。因公共利益或者國家安全的需要，原批准用海的人民政府可以依法收回海域使用權。海域使用權最高期限，按照下列用途確定：

- (一) 養殖用海十五年；
- (二) 拆船用海二十年；
- (三) 旅遊、娛樂用海二十五年；
- (四) 鹽業、礦業用海三十年；
- (五) 公益事業用海四十年；
- (六) 港口、修造船廠等建設工程用海五十年。

在「海域使用權管理規定」(2006)中詳細規定「海域使用論證」、「用海預審」、「海域使用申請審批」、「海域使用權招標、拍賣」、「海域使用權轉讓、出租和抵押」等內容。其中海域使用權可透過海域使用權的申請審批、招標、拍賣、轉讓、出租和抵押等方式取得。

通過申請審批方式取得海域使用權的，申請人委託有資質的單位開展海域使用論證。海域使用論證資質單位應當在資質等級許可範圍內承擔論證專案，並對論證結果負責。海域使用論證應當客觀、科學、公正，並符合國家有關規範和標準。其中預審制度要求國家海洋行政主管部門應當按照本規定的用海專案審理程式，進行受理、審查、審核，出具用海預審意見。用海預審意見有效期二年。

國家海洋行政主管部門受理的海域使用申請：

- (一) 國務院或國務院投資主管部門審批、核准的建設專案；

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- (二) 省、自治區、直轄市管理海域以外或跨省、自治區、直轄市管理海域的專案；
- (三) 國防建設項目；
- (四) 油氣及其他海洋礦產資源勘查開採專案；
- (五) 國家直接管理的海底電纜管道專案；
- (六) 國家級保護區內的開發專案及核心區用海。

上述規定以外的，由縣級海洋行政主管部門受理。跨管理海域的，由共同的上一級海洋行政主管部門受理。

受理機關收到申請材料後，應當組織現場調查和權屬核查，並對下列事項進行審查：

- (一) 專案用海是否符合海洋功能區劃；
- (二) 申請海域是否設置海域使用權；
- (三) 申請海域的界址、面積是否清楚。

審查機關在收到受理機關報送的申請材料後十日內，對下列事項進行審查後，提出審查意見報送上級審查機關或審核機關：

- (一) 專案用海是否符合海洋功能區劃；
- (二) 申請海域是否計畫設置其他海域使用權；
- (三) 申請海域是否存在管轄異議。

在「海域使用權登記辦法」中，為加強海域使用管理，建立與完善海域使用權登記制度，保障國家海域所有權和海域使用權人的合法權益。依法對專案用海的權屬、位置、面積、用途、使用期限等基本情況所作的登記。海域使用權實行分級登記(依照管轄主管機關分級造冊)

海域使用權登記資料包括：

- (一) 海域使用權登記申請表；
- (二) 海域使用權登記收件單；
- (三) 海籍調查表；
- (四) 海籍調查圖件；
- (五) 海域使用權登記冊(表)。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

為加強海域使用管理，進一步完善海籍管理制度，中國國家海洋局編制了《海域使用分類體系》，修訂了《海籍調查規範》。海域使用分類體系，規定了海域使用的分類原則、類型和用海方式。並適用於海域使用權取得、登記、發證、海域使用金征繳、海域使用執法監察以及海籍調查、統計分析、海域使用論證、海域評估、海域執行資訊系統建設等工作對海域使用類型和用海方式的界定。

表 6.4-1 海域使用類型名稱和編碼

一 級 類		二 級 類	
編碼	名 稱	編碼	名 稱
1	漁業用海	11	漁業基礎設施用海
		12	圍海養殖用海
		13	開放式養殖用海
		14	人工魚礁用海
2	工業用海	21	鹽業用海
		22	固體礦產開採用海
		23	油氣開採用海
		24	船舶工業用海
		25	電力工業用海
		26	海水綜合利用用海
		27	其它工業用海
3	交通運輸用海	31	港口用海
		32	航道用海
		33	錨地用海
		34	路橋用海
4	旅遊娛樂用海	41	旅遊基礎設施用海
		42	浴場用海
		43	遊樂場用海
5	海底工程用海	51	電纜管道用海
		52	海底隧道用海
		53	海底場館用海
6	排汙傾倒用海	61	污水達標排放用海
		62	傾倒區用海
7	造地工程用海	71	城鎮建設填海造地用海
		72	農業填海造地用海
		73	廢棄物處置填海造地用海
8	特殊用海	81	科研教學用海
		82	軍事用海
		83	海洋保護區用海
		84	海岸防護工程用海
9	其它用海		

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

表 6.4-2 用海方式名稱和編碼

一級方式		二級方式	
編碼	名稱	編碼	名稱
1	填海造地	11	建設填海造地
		12	農業填海造地
		13	廢棄物處置填海造地
2	構築物	21	非透水構築物
		22	跨海橋樑、海底隧道等
		23	透水構築物
3	圍海	31	港池、蓄水等
		32	鹽業
		33	圍海養殖
4	開放式	41	開放式養殖
		42	浴場
		43	遊樂場
		44	專用航道、錨地及其它開放式
5	其它方式	51	人工島式油氣開採
		52	平臺式油氣開採
		53	海底電纜管道
		54	海砂等礦產開採
		55	取、排水口
		56	污水達標排放
		57	傾倒

二、海域勘界

海域界址界定的基本原則：

- (一)首先尊重用海事實原則：根據用海事實，針對海域使用的排他性及安全用海需要，界定用海界址。
- (二)用海範圍適度原則：用海界址界定應有利於維護國家的海域所有權，有利於海洋經濟可持續發展，應確保國家海域的合理利用，防止海域空間資源的浪費。
- (三)節約岸線原則：用海界址界定應有利於岸線和近岸水域的節約利用。在界定宗海範圍時應將實際無需佔用的岸線和近岸水域排除在外。
- (四)避免權屬爭議原則：宗海界址界定應保障海域使用權人的正常生產活動，避免毗連宗海之間的相互穿插和幹擾，避免將宗海範圍界定至公共使用的海域內，避免海域使用權屬爭議。
- (五)方便行政管理原則：宗海界址界定應有利於海域使用行政管理，在保證滿足

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

實際用海需要和無權屬爭議的前提下，對過於複雜和瑣碎的界址線應進行適當的歸整處理。

為了對於海域使用登記與管理，海域使用的「海籍」亦要健全，中國大陸規定了「海籍調查規範」，所謂「海籍」是指：記載各專案用海的位置、界址、權屬、面積、類型、用途、用海方式、使用期限、海域等級、海域使用金徵收標準等基本情況的簿冊和圖件，如圖 6.4-2~圖 6.4-6。

海籍調查規範詳細規定各方式用海範圍界定方法，包括：填海造地用海、構築物用海(含非透水構築物用海、透水構築物用海)、圍海用海、開放式用海及特殊情況處理等。其中特殊情況處理原則如下：

(一)相鄰開放式用海的分割

當本宗海界定的開放式用海與相鄰宗海的開放式用海範圍相重疊時，對重疊部分的海域，應在雙方協商基礎上，依據間距、用海面積等因素進行比例分割。

(二) 公共海域的退讓處理

當本宗海界定的開放式用海範圍覆蓋公用航道、錨地等公共使用的海域時，用海界線應收縮至公共使用的海域邊界。

(三)用海方式重疊範圍的處理

當幾種用海方式的用海範圍發生重疊時，重疊部分應歸入現行海域使用金徵收標準較高的用海方式的用海範圍。

(四)超範圍用海需求的處理

當某種用海方式的用海需求超出本規範一般方法界定的用海範圍時，可在充分論證並確認其必要性和合理性的基礎上，適當擴大該用海方式的用海範圍。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

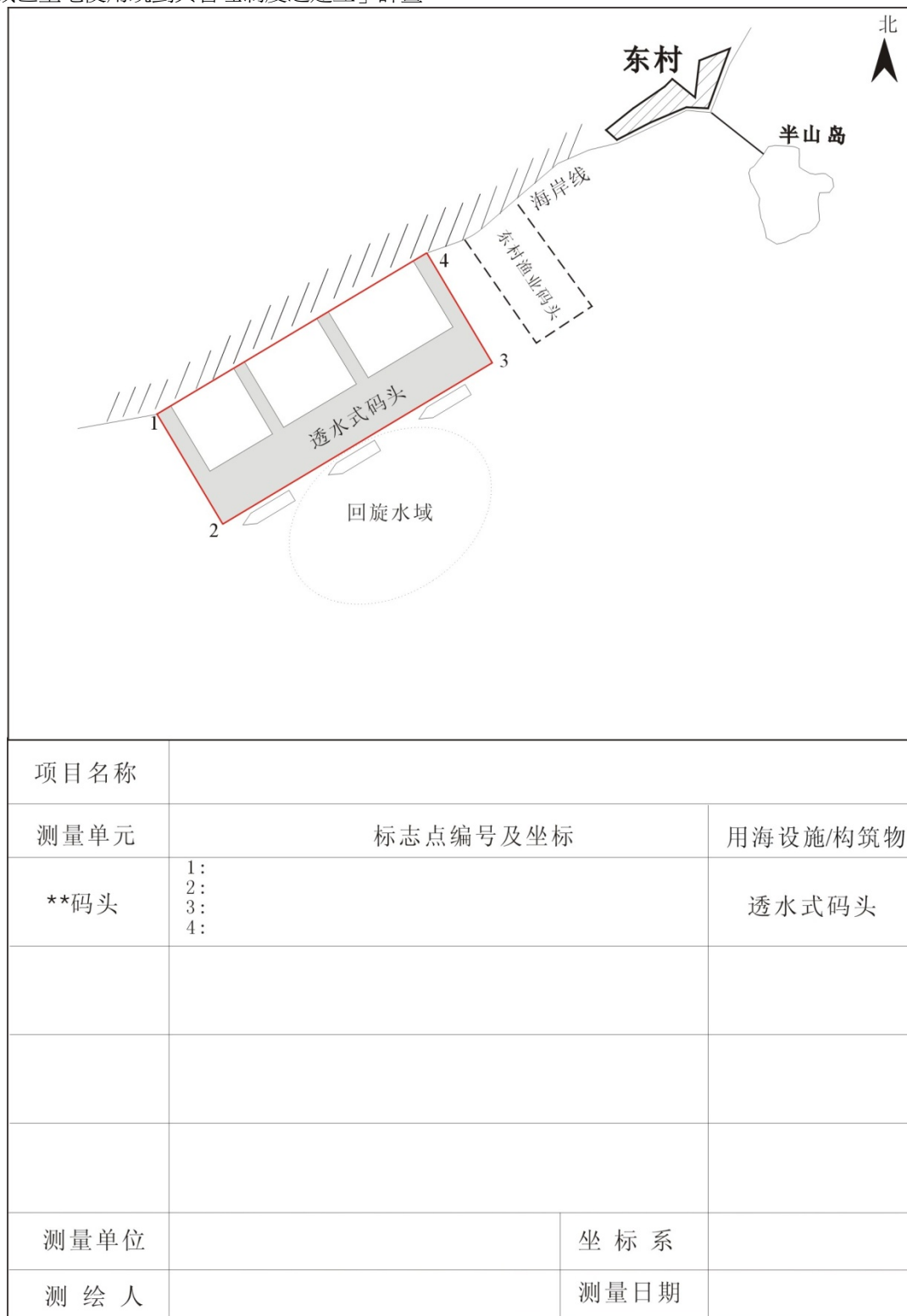


圖 6.4-2 海籍現場測量記錄表

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

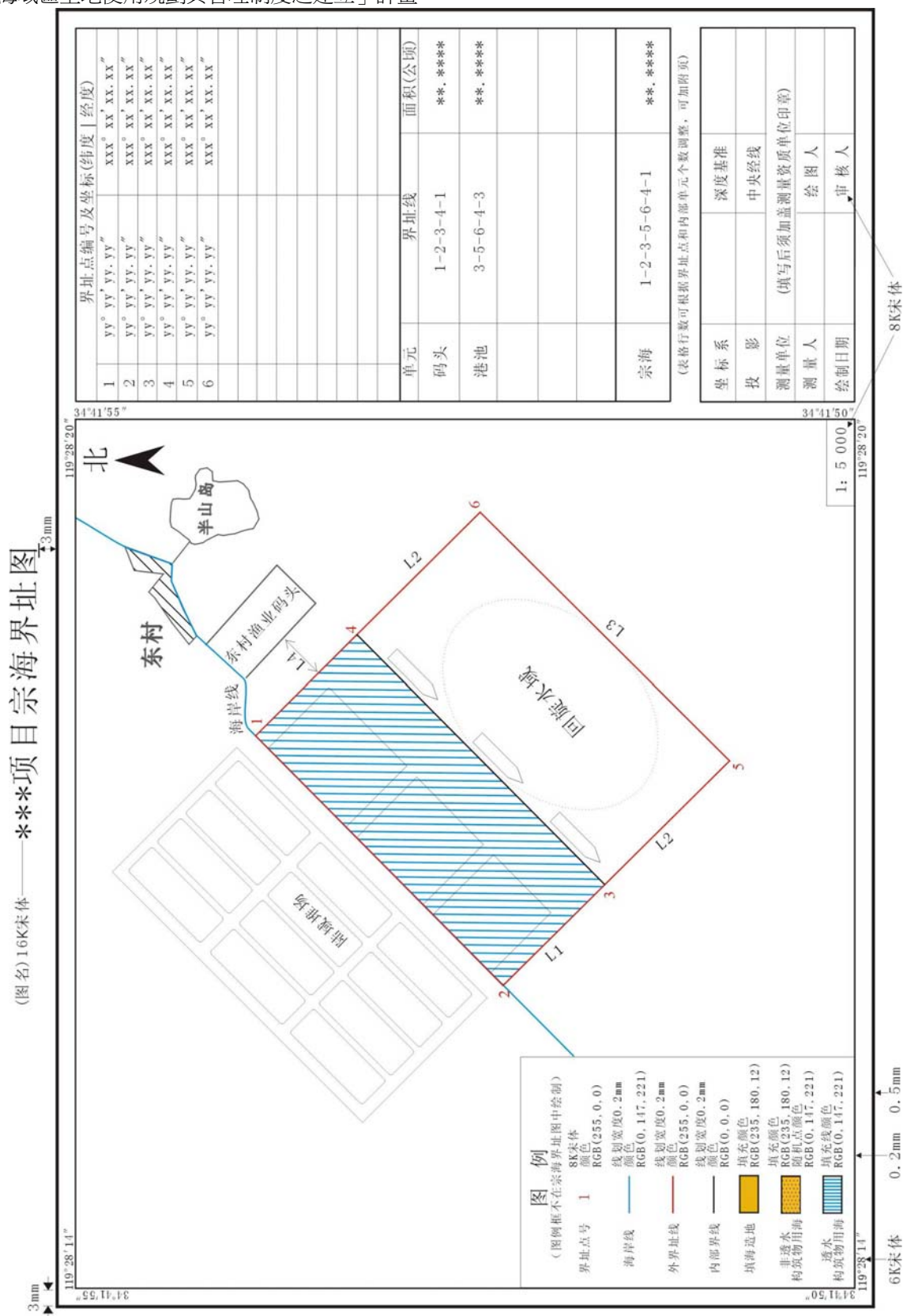


圖 6.4-3 宗海²¹界址圖範例

²¹宗海：指被權屬界址線所封閉的同類型用海單元

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

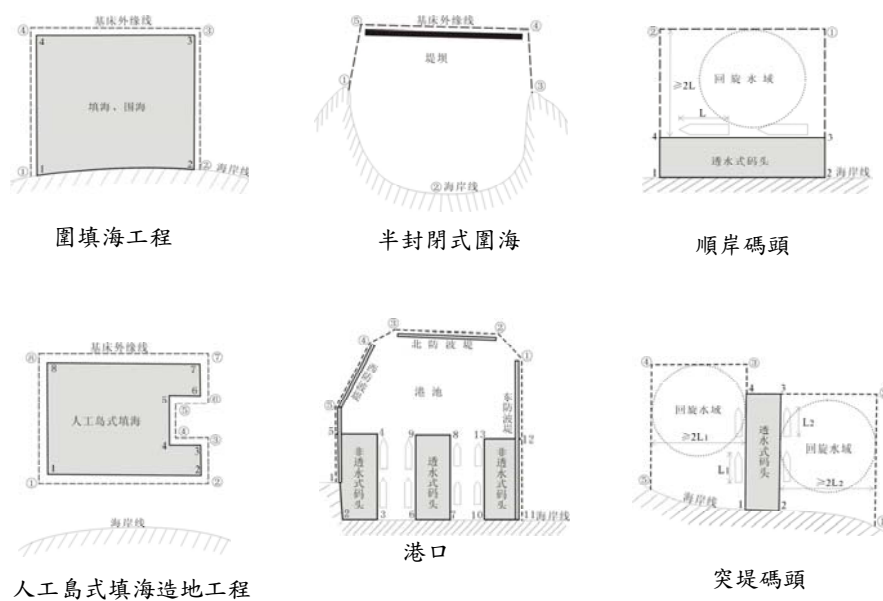


圖 6.4-4 典型宗海界址界定示例(一)

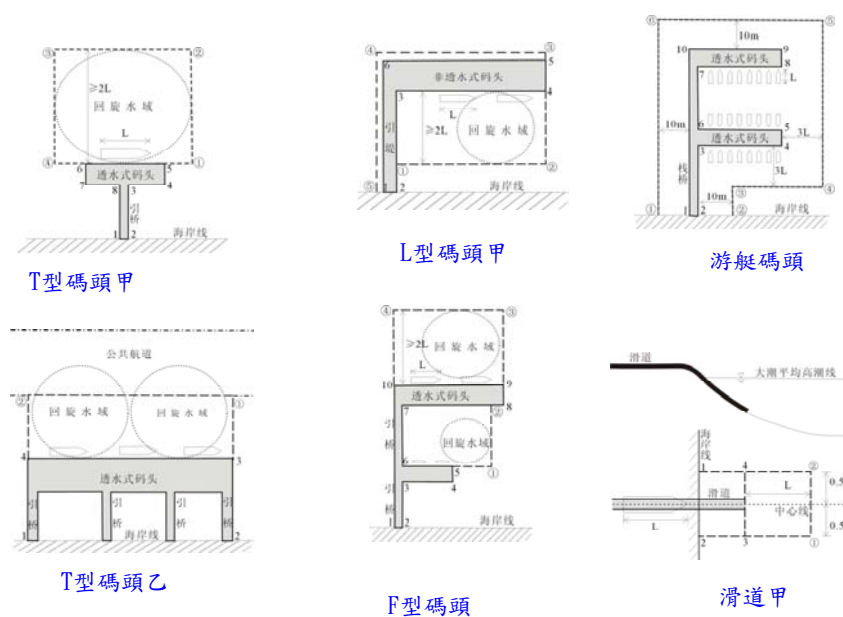


圖 6.4-5 典型宗海界址界定示例(二)

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

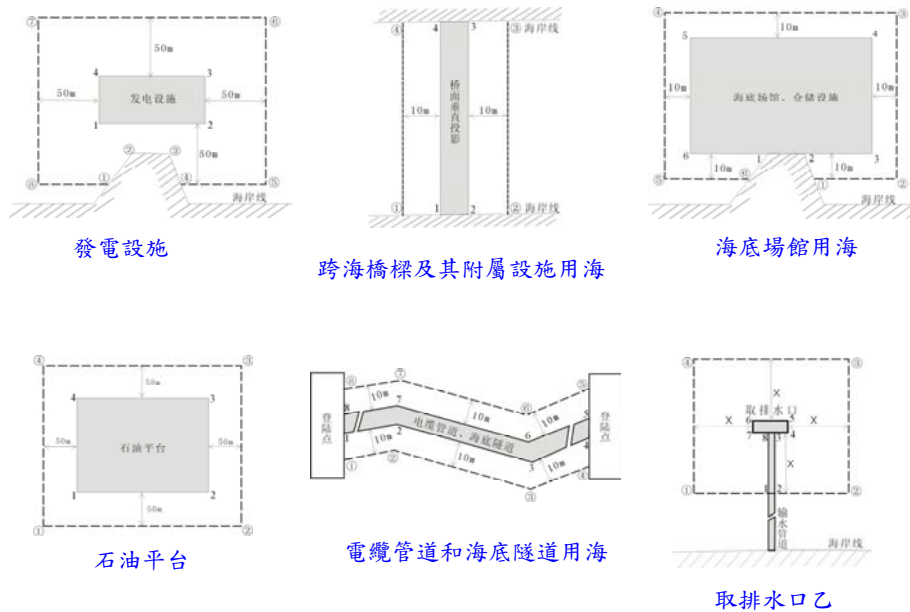


圖 6.4-6 典型宗海界址界定示例(三)

三、海洋功能區劃

「中國海域使用管理法」規定海洋功能區劃實行分級審批。

(一)海洋功能區劃實行分級審批。

(二)全國海洋功能區劃，報國務院批准。

(三)沿海省、自治區、直轄市海洋功能區劃，經該省、自治區、直轄市人民政府審核同意後，報國務院批准。

(四)沿海市、縣海洋功能區劃，經該市、縣人民政府審核同意後，報所在的省、自治區、直轄市人民政府批准，報國務院海洋行政主管部門備案。

海洋功能區劃的修改，由原編制機關會同同級有關部門提出修改方案，報原批准機關批准；未經批准，不得改變海洋功能區劃確定的海域功能。經國務院批准，因公共利益、國防安全或者進行大型能源、交通等基礎設施建設，需要改變海洋功能區劃的，根據國務院的批准文件修改海洋功能區劃。海洋功能區劃經批准後，應當向社會公佈；但是，涉及國家秘密的部分除外。

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。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。

「海洋功能區劃管理規定」(2007)明定中國大陸海洋功能區劃分為四個層級，

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

國家、省、市、縣，海洋功能區劃，應當依據上一級海洋功能區劃，該規定詳細規範：「海洋功能區劃的編制」、「海洋功能區劃的審批和備案」、「海洋功能區劃的評估和修改」、「海洋功能區劃的實施」。並因應海洋功能區劃編定《海洋功能區劃技術導則》。

各級海洋行政主管部門提出編制海洋功能區劃前，應當對現行海洋功能區劃以及各涉海規劃的實施效果進行總結和評價，認真分析存在的問題和出現的新情況，從沿海地區經濟社會發展、海洋產業發展和規劃、海洋資源供給能力、海域使用狀況、海洋環境保護狀況等方面進行前瞻性研究，作為海洋功能區劃編制的工作基礎。

相關海域管理法規規定在中央設置「海域使用管理規定」，地方設置「海域使用管理條例」。例如「福建省海域使用管理條例，(2006)」即規定：沿海縣級以上地方人民政府海洋行政主管部門應當會同同級有關部門，依據上一級海洋功能區劃，依法編制、報批本級海洋功能區劃。任何單位和個人不得擅自改變海洋功能區劃。但有下列情形之一的，經原批准機關批准可以修改海洋功能區劃：

- (一) 海域自然資源和自然環境等發生重大變化的；
- (二) 公共利益、國家安全需要的；
- (三) 大型能源、交通等基礎設施建設和臨港產業發展需要的。

單位和個人申請下列專案用海，應當提交海域使用論證報告書：

- (一) 填海、圍海的；
- (二) 建造港口碼頭及防波堤的；
- (三) 建設跨海橋樑、海上平臺、人工漁礁、鋪設海底電纜管道、海底隧道等海洋人工構造物的；
- (四) 開採海砂、貝殼及其他礦產資源的；
- (五) 其他改變海域自然屬性的專案用海。

不符合海洋功能區劃的海域使用申請，不得批准。但海洋功能區劃確定用於非漁業養殖的海域，在尚未開發利用期間，且不影響海洋功能區劃實施的，可以批准用於一年以內的短期漁業養殖生產。

符合海洋功能區劃的海域使用申請，經環境影響評價或者海洋環境影響評價將會造成下列後果之一的，不得批准：

- (一) 嚴重危害海域資源、環境、自然景觀和生態平衡的；

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- (二) 造成港區、沿海港灣嚴重淤積、堵塞及其他影響港口可航水域通航安全與生產作業的；
- (三) 影響岸線科學開發利用的；
- (四) 嚴重侵蝕岸灘和危害海堤等海岸工程及行洪排澇工程安全的；
- (五) 對軍事管理區、國防設施有不利影響的。

對於海洋功能區劃批准實施兩年後，縣級以上海洋行政主管部門對本級海洋功能區劃可以開展一次區劃實施情況評估，對海洋功能區劃提出一般修改或重大修改的建議。對於不符合海洋功能區劃的用海專案的申請不予受理，但經國務院批准，因公共利益、國防安全或者大型能源、交通等基礎設施建設，需要改變海洋功能區劃的，根據國務院的批准檔修改海洋功能區劃。另外根據經濟社會發展需求，需要在多個海域涉及多個海洋功能區調整的，應當按照海洋功能區劃編制程式重新修編。

海洋功能區劃應當按照以下程式組織編制：

- (一) 海洋行政主管部門選擇技術單位，組織前期研究，並提出進行編制工作的申請，經同意後方可組織編制。其中，組織編制省級海洋功能區劃的，省級海洋行政主管部門應當向國家海洋局提出申請；組織編制市、縣級海洋功能區劃的，市、縣級海洋行政主管部門應當向省級海洋行政主管部門提出申請。
- (二) 縣級以上地方各級人民政府要組織成立政府領導牽頭、各部門領導參加的編制工作領導小組，具體辦事機構設在海洋行政主管部門，負責海洋功能區劃編制工作的組織協調；海洋行政主管部門要組織成立行業專家參加的技術指導組，指導技術單位編制工作方案、技術方案和功能區劃各項成果。
- (三) 工作方案、技術方案經技術指導組、領導小組審定後，報同級政府批准實施。編制技術單位按照《海洋功能區劃技術導則》等有關國家標準、規範和工作方案、技術方案的要求，編制海洋功能區劃成果徵求意見稿。在海洋功能區劃編制過程中，對於涉及港口航運、漁業資源利用、礦產資源開發、濱海旅遊開發、海水資源利用、圍填海建設、海洋污染控制、海洋生態環境保護、海洋災害防治等重大專題，應當在海洋功能區劃編制工作領導小組的組織下，由相關領域的專家進行研究。
- (四) 海洋功能區劃文本、登記表、圖件應當徵求政府有關部門、上一級海洋行政主管部門、下一級地方政府、軍事機關等單位的意見。要採取公示、徵詢等方式，充分聽取用海單位和社會公眾的意見，對有關意見採納結果應當公佈。在充分吸取有關意見後，形成海洋功能區劃成果評審稿。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

(五) 海洋功能區劃評審工作由負責編制區劃的海洋行政主管部門主持。國家和省級海洋功能區劃評審專家應從國家海洋功能區劃專家委員會委員中選擇；市、縣級海洋功能區劃評審專家應從省級海洋功能區劃專家委員會委員中選擇。根據評審意見修改完善後，形成海洋功能區劃成果送審稿。海洋功能區劃成果檔應當以紙質和電子檔兩種介質形式提交。

「海洋功能區劃技術導則」(2006)規範海域功能區劃的工作程序、方法和成果要求，確立了海洋功能區劃的原則、海洋功能區化的分類體系、類型劃分指標及其對海洋環境保護的要求，如圖 6.4-7~圖 6.4-8。

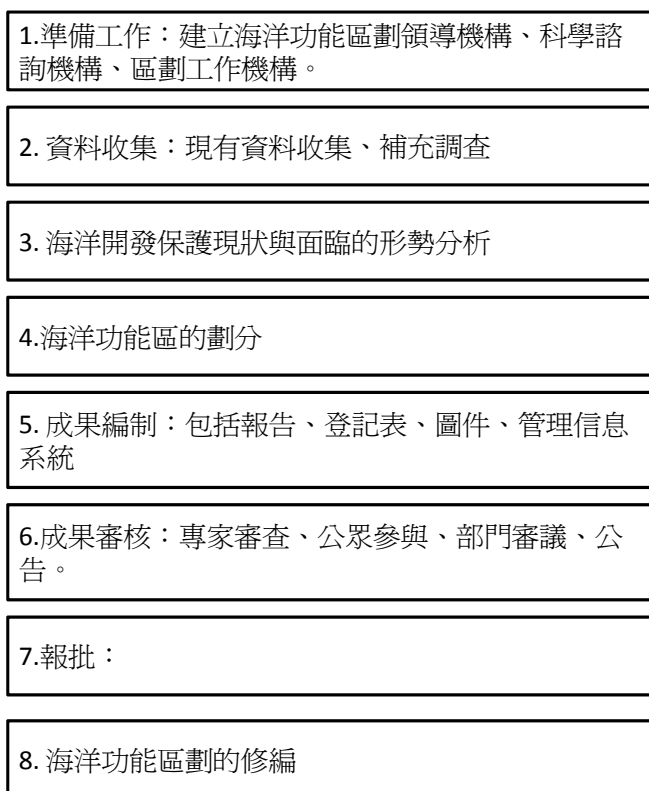


圖 6.4-7 中國大陸海洋功能區劃的工作程序

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

代码	图例名称	图例样式	图例说明
21330	产卵场		符号直径 0.6, 间距 2.0 颜色为黑色
21340	渔场		边线宽度 0.2, 间距 2.0 颜色为黑色
21351	对虾放流点		符号颜色为黑色
21352	鱼类放流点		符号颜色为黑色
21353	海蛭放流点		符号颜色为黑色
1011	港口区		填充颜色 RGB(166,249,255)
1012	航道区		线划颜色为黑色 填充颜色 RGB(166,249,255)
1013	锚地区		填充颜色 RGB(166,249,255)
1021	渔港和渔业设施基地建设区		填充颜色 RGB(0,217,255)

代码	图例名称	图例样式	图例说明
1083	自然遗迹和非生物资源保护区		填充颜色 RGB(167,255,166)
1084	海洋特别保护区		填充颜色 RGB(167,255,166)
1091	科学研究试验区		填充颜色 RGB(100,180,255)
1092	军事区		无填充颜色
1093	排污区		填充颜色 RGB(0,160,171)
1094	倾倒区		无填充颜色
1100	保留区		线划颜色 RGB(0,255,255)

圖 6.4-8 海洋功能區劃圖例

四、建立科學用海

為提高海域使用的科學性，中國頒布「海域使用論證管理規定」、「海域使用論證資質管理規定」，該規定指出各項申請用海需要由具有科學資格的顧問團隊，

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

完成相關用海報告書，才得以提出用海申請，因此中國大陸由國家海洋局統一管理相關顧問團隊。國家海洋局組織成立海域使用論證資質審定委員會，定期召開資質審定會議，評審海域使用論證資質申請；海域使用論證資質每2年審定一次，從事海域使用論證工作的技術人員應當參加海域使用論證業務培訓班，以維持科學用海之水準。

五、海域有償使用

中國實行海域有償使用制度，建立海域使用金相關規定。其中單位和個人使用海域，應當按照國務院的規定繳納海域使用金。海域使用金應當按照國務院的規定上繳財政。對漁民使用海域從事養殖活動收取海域使用金的具體實施步驟和辦法，由國務院另行規定。執行成果被聯合國在推動海域空間整合管理時之重要成功案例。

根據不同的用海性質或者情形，海域使用金可以按照規定一次繳納或者按年度逐年繳納。下列用海，免繳海域使用金：

- （一）軍事用海；
- （二）公務船舶專用碼頭用海；
- （三）非經營性的航道、錨地等交通基礎設施用海；
- （四）教學、科研、防災減災、海難搜救打撈等非經營性公益事業用海。

下列用海，按照國務院財政部門和國務院海洋行政主管部門的規定，經有批准權的人民政府財政部門和海洋行政主管部門審查批准，可以減繳或者免繳海域使用金，且各省級地方政府可依情況規定減免海域使用項目。

- （一）除避風（避難）以外的其他錨地、出入海通道等公用設施用海。
- （二）列入國家發展和改革委員會公佈的國家重點建設項目名單的專案用海。
- （三）遭受自然災害或者意外事故，經核實經濟損失達正常收益60%以上的養殖用海。

中國大陸為貫徹落實「海域使用管理法」適應海洋經濟發展要求，提高海域資源配置效率，加強海域使用金徵收管理²²，將全國海域劃分為6個等級，海域使用金按照用海類型、海域別收取使用金，如表6.4-3及表6.4-4。財政部將會同國家海洋局根據用海類型、海域使用權價值、用海需求情況、對海域生態環境所

²²關於加強海域使用金徵收管理的通知，2007

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

造成的影響程度、國民經濟發展狀況以及社會承受能力等因素，適時調整海域等別和海域使用金徵收標準。

同時也頒布海域使用金減免管理辦法，單位與個人用海可依規定申請減免海域使用金。對填海造地、非透水構築物、跨海橋梁和海底隧道等項目用海實施一次性海域使用金。其他項目用海按照使用年限逐年徵收海域使用金。

使用海域不超過 6 個月，按照年徵收標準的 50% 一次性徵收；超過 6 個月不足 1 年，按年徵收標準一次性徵收海域使用金。用海單位與個人一次性繳納有困難者，經海洋行政主管部門批准，可採取分期繳納方式。

地方政府管理權限以外的海域，以及跨省管理海域的項目，用海繳納的海域使用金由國家海洋局負責徵收。養殖用海繳納的海域使用金，由市、縣海洋行政主管部門負責徵收。其他用海專案繳納的海域使用金，由有關海洋行政主管部門負責徵收，30% 繳入中央國庫，70% 繳入用海專案所在地的省級地方國庫。

為提高海域資源配置效率，除國家重點建設項目用海、國防建設項目用海、傳統趕海區、海洋保護區、有爭議的海域、涉及公共利益的海域以及法律法規規定的其他用海情形以外，各地在同一海域具有兩個以上意向用海單位或個人的，應依法採取招標、拍賣方式出讓海域使用權。

以招標、拍賣方式取得海域使用權的專案用海，海域使用金徵收金額按照招標、拍賣的成交價款確定。海洋行政主管部門會同同級財政部門制定海域使用權招標、拍賣方案時，招標、拍賣的底價不得低於按照用海類型、海域等別、相應的海域使用金徵收標準、海域使用面積以及使用年限計算的海域使用金金額。

最後強化海域使用金監督檢查制度，徹底執行海域有償使用制度。按照規定程式依法經批准減免海域使用金的用海項目，發生轉讓、出租海域使用權或者經批准改變海域用途或者用海性質的，海域使用權受讓人或者海域使用權人應當按照本辦法規定重新履行海域使用金減免申請和報批手續。

表 6.4-3 中國海域等別分級

海域等別	省、市	地區
一等	上海	寶山區 浦東新區
	山東	青島市（市北區 市南區 四方區）
	福建	廈門市（湖裡區 思明區）
	廣東	廣州市（番禺區 黃埔區 蘿崗區 南沙區） 深圳市（寶安區 福田區 龍崗區 南山區 鹽田區）
二等	上海	奉賢區 金山區 南匯區
	天津	塘沽區

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

	遼寧	大連市（沙河口區 西崗區 中山區）
	山東	青島市（城陽區 黃島區 嶗山區 李滄區）
	浙江	寧波市（海曙區 江北區 江東區） 溫州市（龍灣區 鹿城區）
	福建	泉州市豐澤區 廈門市（海滄區 集美區）
	廣東	東莞市 汕頭市（潮陽區 澄海區 濠江區 金平區 龍湖區） 中山市 珠海市（斗門區 金灣區 香洲區）
三等	上海	崇明縣
	天津	大港區
	遼寧	大連市甘井子區 營口市鮑魚圈區
	河北	秦皇島市（北戴河區 海港區）
	山東	即墨市 膠州市 膠南市 龍口市 蓬萊市 日照市（東港區 嵐山區） 榮成市 威海市環翠區 煙臺市（福山區 萊山區 芝罘區）
	浙江	寧波市（北侖區 鄞州區 鎮海區） 台州市（椒江區 路橋區） 舟山市定海區
	福建	福清市 福州市馬尾區 晉江市 泉州市（洛江區 泉港區） 石獅市 廈門市（同安區 翔安區）
	廣東	惠東縣 惠州市惠陽區 江門市新會區 茂名市茂港區 汕頭市 潮南區 湛江市（赤坎區 麻章區 坡頭區 霞山區）
	海南	海口市（龍華區 美蘭區 秀英區） 三亞市
四等	天津	漢沽區
	遼寧	長海縣 大連市（金州區 旅順口區） 葫蘆島市（連山區 龍港區） 綏中縣 瓦房店市 興城市 營口市（西市區 老邊區）
	河北	秦皇島市山海關區
	山東	萊州市 乳山市 文登市 煙臺市牟平區
	江蘇	連雲港市連雲區
	浙江	慈溪市 海鹽縣 平湖市 嵊泗縣 溫嶺市 玉環縣 余姚市 樂清市 舟山市普陀區
	福建	長樂市 惠安縣 龍海市 南安市
	廣東	恩平市 南澳縣 汕尾市城區 臺山市 陽江市江城區
	廣西	北海市（海城區 銀海區）
五等	遼寧	東港市 蓋州市 普蘭店市 莊河市
	河北	撫甯縣 灤南縣 唐海縣 唐山市豐南區 樂亭縣
	山東	長島縣 東營市（東營區 河口區） 海陽市 萊陽市 濰坊市寒亭區 招遠市
	江蘇	大豐市 東台市 海安縣 海門市 啟東市 如東縣 通州市
	浙江	岱山縣 洞頭縣 奉化市 臨海市 寧海縣 里安市 三門縣 象山縣

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

六等	福建	連江縣 羅源縣 平潭縣 莆田市（城廂區 涵江區 荔城區 秀嶼區） 漳浦縣
	廣東	電白縣 海豐縣 惠來縣 揭東縣 雷州市 廉江市 陸豐市 饒平縣 遂溪縣 吳川市 徐聞縣 陽東縣 陽西縣
	廣西	北海市鐵山港區 防城港市（防城區 港口區） 欽州市欽南區
	海南	澄邁縣 儋州市 瓊海市 文昌市
	遼寧	大窪縣 凌海市 盤山縣
	河北	昌黎縣 海興縣 黃驊市
	山東	昌邑市 廣饒縣 墾利縣 利津縣 壽光市 無棣縣 沾化縣
	江蘇	濱海縣 贛榆縣 灌雲縣 射陽縣 響水縣
	浙江	蒼南縣 平陽縣
	福建	東山縣 福安市 福鼎市 寧德市蕉城區 霞浦縣 仙游縣 雲霄縣 詔安縣
	廣西	東興市 合浦縣
	海南	昌江縣 東方市 臨高縣 陵水

表 6.4-4 中國大陸海域使用金徵收標準

單位：萬元(人民幣)/公頃

海域等別		一等	二等	三等	四等	五等	六等	徵收方式	
用海類型									
填海造地用海	建設填海造地用海	180	135	105	75	45	30	一次性征收	
	農業填海造地用海	具體徵收標準暫由各省（自治區、直轄市）制定							
	廢棄物處置填海造地用海	195	150	120	90	60	37.50		
構築物用海	非透水構築物用海	150	120	90	60	45	30	按年度征收	
	跨海橋樑、海底隧道等用海	11.25							
	透水構築物用海	3	2.55	2.10	1.65	1.20	0.75		
圍海用	港池、蓄水等用海	0.75	0.60	0.45	0.30	0.21	0.15	按年度征收	
	鹽業用海	具體徵收標準暫由各省（自治區、直轄市）制定							

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

海	圍海養殖用海	具體徵收標準暫由各省（自治區、直轄市）制定						征收
開放式用海	開放式養殖用海	具體徵收標準暫由各省（自治區、直轄市）制定						
	浴場用海	0.45	0.36	0.30	0.21	0.15	0.06	
	遊樂場用海	2.25	1.65	1.20	0.81	0.51	0.30	
	專用航道、錨地等用海	0.21	0.18	0.12	0.09	0.06	0.03	
其它用海	人工島式油氣開採用海	9						
	平臺式油氣開採用海	4.50						
	海底電纜管道用海	0.45						
	海砂等礦產開採用海	4.50						
	取、排水口用海	0.45						
	污水達標排放用海	0.90						

六、無人島管理

中華人民共和國在加強島嶼管理部分，制定「海島保護法」、「無居民海島保護與利用管理規定」，並配合提出全國海島保護規劃及無居民海島利用批准書..等配套措施。其中海島保護法相關規定整理於下：

對於海島保護規劃方面明文規定：國務院海洋主管部門會同各級人民政府有關部門、軍事機關，依據國民經濟和社會發展規劃、全國海洋功能區劃，組織編制全國海島保護規劃，報國務院審批。並且在全國海島保護規劃下應當按照海島的區位、自然資源、環境等自然屬性及保護、利用狀況，確定海島分類保護的原則和可利用的無居民海島，以及需要重點修復的海島等。同時，全國海島保護規劃應當與全國城鎮體系規劃和全國土地利用總體規劃相銜接，並納入城市總體規劃、鎮總體規劃等。

為了建立科學用海與長期監測海域環境，該法規定：國家應建立完善海島統計調查制度，國務院海洋主管部門會同有關部門擬定海島綜合統計調查計劃，並發布海島統計調查公報；建立海島管理信息系統，開展海島自然資源的調查評估、物種登記，對海島的保護與利用等狀況實施監視、監測。

在海島保護之外，也兼顧科學保護下合理利用海島，包括支持有居民海島淡

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

水儲存、海水淡化和島外淡水引入工程設施的建設；支持利用海島開展科學研究活動，但不得造成海島及其周邊海域生態系統破壞；支持在海島建立可再生能源開發利用、生態建設等實驗基地。並設置海島保護專項資金，用於海島的保護、生態修復和科學研究活動。

對於有居民海島生態系統的保護方面，規定有居民海島的開發、建設應當對海島土地資源、水資源及能源狀況進行調查評估，依法進行環境影響評價；不得超出海島的環境容量；新建、改建、擴建建設項目，必須符合海島主要污染物排放、建設用地和用水總量控制指標的要求。在有居民海島的開發、建設應當優先採用風能、海洋能、太陽能等可再生能源和雨水蓄集、海水淡化、污水再生利用等技術。

對於潮間帶沙灘上的活動行為各嚴格。包括嚴格限制在有居民海島沙灘建造建築物或者設施；確需建造的，應當依照有關城鄉規劃、土地管理、環境保護等法律、法規的規定執行；未經依法批准在有居民海島沙灘建造的建築物或者設施，對海島及其周邊海域生態系統造成嚴重破壞的，應當依法拆除。並嚴格限制在有居民海島沙灘採挖海砂。

嚴格限制填海、圍海等改變有居民海島海岸線的行為，嚴格限制填海連島工程建設；確需填海、圍海改變海島海岸線，或者填海連島的，項目申請人應當提交項目論證報告、經批准的環境影響評價報告等申請文件，依照《中華人民共和國海域使用管理法》的規定報經批准。

對於「無居民海島」的保護與利用管理，包括依照下列原則，建立無居民海島功能區劃。

- （一）按照海島的區位、自然資源和自然環境等自然屬性，確定海島利用功能；
- （二）保護海島及其周圍海域生態環境；
- （三）促進海島經濟和社會發展；
- （四）維護國家主權權益，保障國防安全，保護軍事設施。

對於無居民海島的保護規定：經批准在可利用無居民海島建造建築物或者設施，應當按照可利用無居民海島保護和利用規劃限制建築物、設施的建設總量、高度以及與海岸線的距離，使其與周圍植被和景觀相協調。無居民海島利用過程中產生的廢水，應當按照規定進行處理和排放；產生的固體廢物，應當按照規定進行無害化處理、處置，禁止在無居民海島棄置或者向其周邊海域傾倒。

國家海洋局根據無居民海島功能區劃，公佈無居民海島保護名錄。納入無居民海島保護名錄的海島及其周圍海域，禁止開展與保護目的不一致的利用活動；

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

特殊情況下，要使用保護名錄內的海島及其周圍海域，應當報國家海洋局批准。

對於特殊用途海島的保護規定：為了維護領海範圍，特別強調對於領海基點所在海島、國防用途海島、海洋自然保護區內的海島等具有特殊用途或者特殊保護價值的海島，實行特別保護。對領海基點所在無居民海島實行嚴格保護制度。包括，領海基點所在無居民海島及其周圍海域，禁止採石、挖砂、砍伐、爆破、射擊等破壞性活動；在領海基點周圍 1 公里範圍內的區域，除可以進行有利於領海基點保護的工程建設專案外，禁止進行其他工程建設專案。

並規定縣級以上人民政府海洋主管部門應當按照國家規定，對領海基點所在海島及其周邊海域生態系統實施監視、監測。同時任何單位和個人都有保護海島領海基點的義務。發現領海基點以及領海基點保護範圍內的地形、地貌受到破壞的，應當及時向當地人民政府或者海洋主管部門報告。

6.4.2 分期分區管理內容訂定方式

我海域功能區劃制度應在國家發展重大方針下，依據海域特有環境背景進行分期分區管理，其應在生態系統完整性為基礎下考量離岸距離遠近、海水深度、以潮間帶、近岸海域、內水、領海之使用現況及使用強度(密度、頻率)及未來發展可能等，考量海域功能分區劃設及各分區管理上急迫性以訂定分期分區管理內容。分期分區管理訂定原則如下。

一、考量環境敏感性，以潮間帶為核心區，優先辦理海域土地功能分區，隨著環境敏感性降低，開發強度可向外逐步遞增。

考量離岸距離、水深、及潮間帶分佈等因素，以潮間帶為核心區之生態敏感多樣性，向外海(潮間帶、內水、領海)逐步遞增。如圖 6.4-9。因此在考量海域功能分區時，以環境敏感地區優先辦理海域功能分區；同時海域開發強度時，可根據環境敏感性降低，而適當增加開發強度。

二、考量管理急迫性與次序，以使用強度、衝突性高之地區為優先推動海域功能區劃管理範圍。

考量目前各目的事業主管機關海域使用現況、類型、強度，包括漁業署、礦務局、環保署、營建署、國防部、觀光局、國營事業單位、縣市政府及漁會…等，其所劃設、管理、及海域土地使用範圍衝突性高之區域為優先，先行推動海域功能分區，如近岸海域、北部海域。如圖 6.4-10。

三、考量資源特性，重要離島(群島)、重要環境資源分佈及保護區域為優先區劃管理地區。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

考量重要環境資源特性，重要離、群島(如澎湖群島海域)、及重要保護區域(國家公園、水下文化資產)等區域為優先實施區劃管理區域。如圖 6.4-11。

四、考量資料調查完整性高者為優先區劃管理範圍。

考量科學用海特性，以資料調查與海洋資源完整性及掌握度較高之區域優先進行區劃與管理。

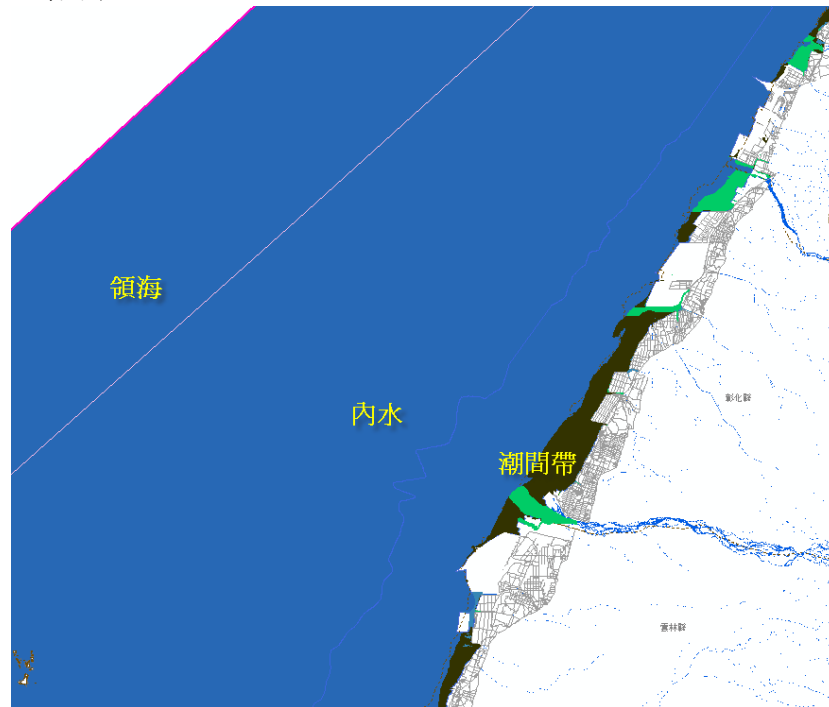


圖 6.4-9 分期分區高優先序-以潮間帶為核心優先辦理

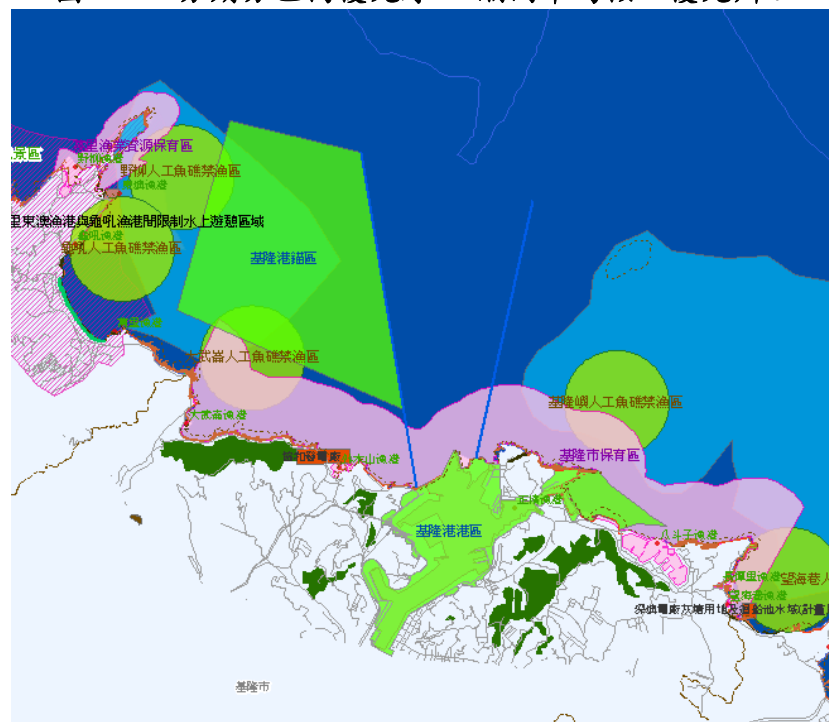


圖 6.4-10 分期分區高優先序-使用強度、衝突性高之區域優先

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫



澎湖群島海域(澎湖國家風景區)



小琉球海域(大鵬灣國家風景區)



國家公園海域(墾丁國家公園)



國家公園海域(台江國家公園)

圖 6.4-11 分期分區高優先序-重要環境資源、重要離(群)島優先辦理

有關分期分區實施區域之原則，從潮間帶核心區、使用強度(競合情形)、及重要環境資源等三個面向加以探討。潮間帶核心區域並應將緩衝區之範圍予以納入，其次就研究範圍內各目的事業主管機關之使用強度與使用頻率，以其相容、競合與衝突性高，及重要環境資源區域、國家公園等綜合評估，初步建議如下：

1、潮間帶及近岸海域範圍優先納入，其次為內水及領海。

2、以區域而言，建議以競合度高、富有海洋資源及資料較完整之北部海域(基

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

隆港-北海岸)，試辦大比例尺海域功能區劃。

6.4.3 海域區各功能分區土地使用規劃與管理制度

依據營建署「海域功能區劃與管理制度」先期研究，初步建議將海域功能分區分為港口航運區、海洋保護區、漁業資源利用區、非生物資源區、海洋觀光遊憩區、工程用海區、特殊利用區、軍事用海區、原住民傳統用海區、保留區、特殊利用區等 11 項功能分區，由於海域與陸域之不同特性(不同時間：如季節性，立體空間：如不同海水深度之利用)等，因此在土地使用管理設計上或許應採不同思維，本研究考量將海域功能分區(單一分區、重疊分區)、潮間帶之管理需要，探討建立海域區各功能分區土地使用規劃與管理制度，並研擬彙整土地使用管理原則。

一、 海域功能區劃指標與功能分區劃設

本研究將依據海域區功能區劃(Ocean Zoning)之精神與原則，建立海域區各功能分區之土地使用管理制度。由於各分區之使用皆有其劃設之目的、次分區、以及區劃指標，詳見附錄九。以漁業資源利用區為例，說明該功能分區區劃方式如下，流程圖詳見圖 6.4-12：

- (1) 劃設目的：漁業資源利用區是指為開發利用和養護漁業資源、發展漁業生產需要劃定的海域。
- (2) 次分區：包括漁撈作業區、養殖區、漁業設施區。
- (3) 區劃指標：
 - A. 漁業設施區指可供漁船停靠、進行裝卸作業和避風的區域以及短期內供苗種或待運魚類蓄養的場所或設施。
 - B. 養殖區指人工培育具有經濟價值之魚、貝、介、藻類的養殖地區。養殖區的區劃條件，在沿海潮間帶和潮上帶低窪鹽鹼地為有苗種和餌料來源，適合養殖貝類、蚶類、蟹類、藻類和魚類，且符合「海水水質標準」的區域。淺海養殖區指低潮位以下適於培育、底播或飼養海洋水產動、植物的海域。其劃區條件為：水文條件良好，水交換暢通，溫度鹽度適宜，風浪小，有合適的地形與底質，且符合「海水水質標準」的區域。
 - C. 漁撈作業區，指依據政府規定的漁具漁法捕撈海洋經濟物種的區域。其區劃條件為：具有捕撈生產價值，且為水產動植物繁殖保育區、漁撈作業區、養殖區、漁業資源復育區、漁港設施區、港口區、航道、錨地、軍事區、海洋保護區、傾廢區等以外的海域。
 - D. 建議依其劃設目的、次分區、區劃指標，探討容許與競合項目或優先次序，進而研擬建立海域區各功能分區土地使用規劃與管理制度。)

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

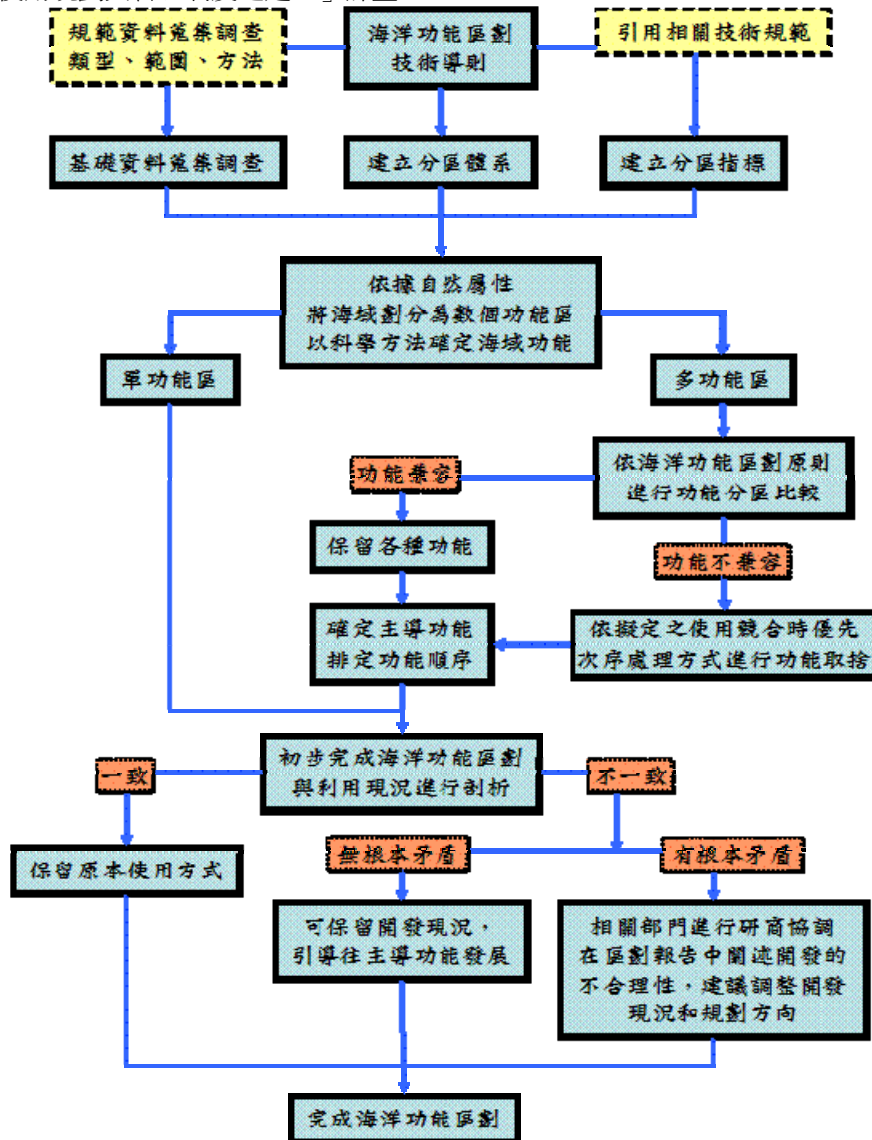


圖 6.4- 12 台灣海洋功能區劃流程圖

二、各功能分區管理原則研擬方式

為建構海域區各功能分區之土地使用管理制度，本研究將依據海域功能區劃各功能分區之區劃指標所劃設之分區為基礎，探討各功能分區內之使用內容與管理方式，進一步研擬各分區之土地使用管理原則。

本研究將考量海域各功能分區與陸地管理方式不同之特性，如永久性、專屬性、多功能使用、立體化使用、使用時間、頻率性等特性予以分析，如表 6.4- 5。以「漁業資源養護及利用區」為例，該分區之容許使用為漁業資源利用，但對於可捕撈季節、捕撈區域、捕撈作業方式、以及與其他分區之多功能使用之競合關係(相容、有條件相容、衝突，如圖 6.4- 13)等須加以釐清以訂定使用管理之原則。本研究將納入漁業主管機關現行之作業模式，法規、及問卷訪談等，轉換納入為

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

各分區管理原則，為本研究重要工作之一。

由於潮間帶屬生態環境較敏感區域，因此考量各功能分區內之潮間帶自然環境特性(分為沙灘、礫石海岸、溼地、潟湖、珊瑚礁、紅樹林、礁岩等七大類，如圖 6. 4- 14)，於潮間帶核心區域納入緩衝區之精神，以強化潮間帶地區之保育、利用、與管理。

各功能分區應考量之特性因子如下：

- ▶ 使用特性(永久性、專屬性)
- ▶ 使用強度(使用規模、使用頻率)
- ▶ 多功能使用(相容、有條件容許、排他)
- ▶ 立體使用(海面、海水、底土等三個面向)
- ▶ 時間管理(使用時間、使用季節等)
- ▶ 績效管理(如設定廢棄物排放標準)
- ▶ 潮間帶核心地區管理

表 6. 4- 5 各功能分區使用特性分析表

	港口 航運 區	海洋 保護 區	漁業 資源 利用 區	非生 物資 源區	海洋 觀光 遊憩 區	工程 用海 區	特殊 利用 區	軍事 用海 區	原住 民族 傳統 用海 區	保留 區	用 途 待 定 區
永久性/專屬性	是	是	否	否	否	是	否	否/是	否	否	-
使用強度/頻率	高	低	高	低	低	高	低	低	低	低	-
多功能使用	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	-
立體使用	是	是	是	是	是	否	否	否	否	否	-
使用時間管理	否	是	是	是	是	否	否	是	否	否	-
績效管理	否	否	否	否	否	否	是	否	否	否	-
潮間帶管理	無	有	有	有	有	有	有	有	有	有	-

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

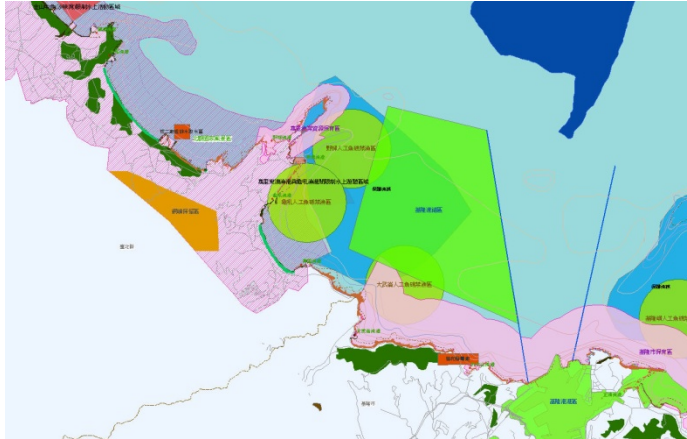


圖 6.4-13 考量重疊分區之相容、競合與排他特性
(以東北角海岸為例)

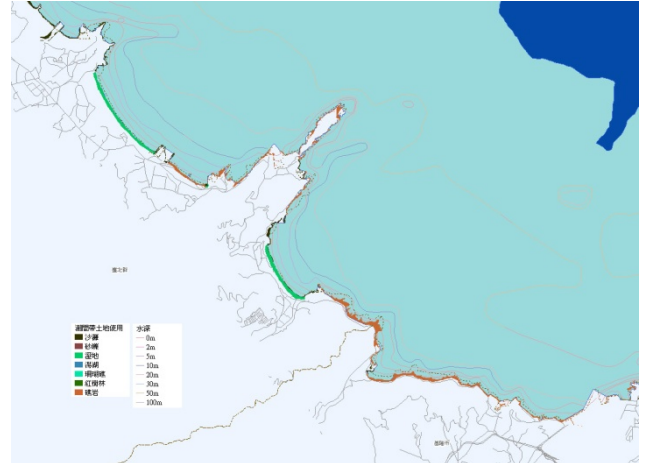


圖 6.4-14 不同區位之潮間帶土地類型(以東北角海岸礁岩分佈為例)

三、各功能分區競合關係探討：

由於海域區具有多功能使用之特性，各種使用之競合關係包括相容、部份相容(或有條件相容)、排他(不相容)等，因此如互為相容使用，則允許多功能使用。如為排他性，則應依據競合管理原則，於特定期間、或特定空間(立體空間)排除不相容之使用。本研究依據擬定之十一大功能分區，初步分析探討不同主功能分區及次功能分區間之競合關係，如表 6.4-6~表 6.4-7。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

表 6.4-6 各主功能分區競合特性分析表

註：○相容 △部份相容 X 不相容

	港口航運區	海洋保護區	漁業資源利用區	非生物資源區	海洋觀光遊憩區	工程用海區	特殊利用區	軍事用海區	原住民族傳統用海區	保留區	用途待定區
港口航運區	○	△	△	△	△	△	X	X	△	○	△
海洋保護區	△	○	△	△	△	△	X	△	○	○	△
漁業資源利用區	△	△	○	△	△	△	△	△	○	○	△
非生物資源區	△	△	△	○	○	○	○	○	○	○	△
海洋觀光遊憩區	△	△	△	○	○	△	X	X	○	○	△
工程用海區	△	△	△	○	△	○	○	X	△	○	△
特殊利用區	X	X	△	○	X	○	○	○	△	○	△
軍事用海區	X	△	△	○	X	X	○	○	△	○	△
原住民族傳統用海區	△	○	○	○	○	△	△	△	○	○	△
保留區	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△
用途待定區	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	○

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

表 6.4-7 各次功能分區競合特性分析表

		港口航運區(5)					海洋保護區(7)						漁業資源利用區(5)				非生物資源區(4)				海洋觀光遊憩區(3)			工程用海區(6)					特殊利用區(3)			軍事用海區	原住民族傳統用海區	保留區	用途待定區	
	海域功能(主/次)分區	港口區	航道區	錨泊區	緩衝區	預留發展區	野生動物保護區	自然保留區	國家公園	史蹟保存區	漁業資源培育區	非生物資源保護區	其他特定目的之保護區	水產動植物繁殖保育區	漁撈作業區	養殖區	漁業設施區	油氣區	礦產區	海水利用區	海洋能利用區	國家風景區	風景旅遊區	遊憩活動區	海底管線區	石油平台區	圍海造地區	海岸防護區	跨海橋樑區	其他工程用海區	科學研究試驗區	排污區	傾倒區			
港口航運區(5)	港口區	○																																		
	航道區	△	○																																	
	錨泊區	x	x	○																																
	緩衝區	△	x	x	○																															
	預留發展區	△	x	x	△	○																														
海洋保護區(7)	野生動物保護區	x	x	x	△	△	○																													
	自然保留區	x	x	x	△	△	○	○																												
	國家公園	△	△	△	△	△	○	○	○																											
	史蹟保存區	△	x	x	△	△	○	○	○	○																										
	漁業資源培育區	x	△	x	△	△	○	○	△	x	○																									
	非生物資源保護區	x	△	△	△	△	△	○	△	x	△	○																								
	其他特定目的之保護區	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	○																							
漁業資	水產動植物繁殖	△	△	△	△	△	○	○	○	○	○	○	○																							

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

[illegible]

四、各功能分區管理原則初擬：

(一) 港口航運區

- ▶ 次分區：包括港口區、航道區、錨泊區、緩衝區及預留發展區。
- ▶ 以港口航運為優先，禁止採捕水產、漁撈，避免產生妨害港區安全及污染行為，海底管線、電纜通過處禁止錨泊。
- ▶ 港區內除經指定之海水浴場區域外，禁止游泳及水域遊憩活動。
- ▶ 在不影響港區使用下，有條件容許為漁業資源復育、水產動植物保育。
- ▶ 區外毗鄰之潮間帶及保護區應有緩衝區。
- ▶ 分區之容許細項得以連結目的事業主管機關之相關規定。

(二) 海洋保護區

- ▶ 次分區：包括野生動物保護區、自然保留區、國家公園、國家風景區、史蹟保存區、漁業資源培育區、非生物資源保護區、其他特定目的之保護區。
- ▶ 以保護海洋及生態多樣性為原則，允許與保護標的相容之漁業資源復育、國家公園、國家風景區及觀光遊憩活動。
- ▶ 海洋保護區(MPA)為保護珍貴海洋資源，可訂定禁止或限制捕獲海洋生物之條件。
- ▶ 禁止捕獲珍稀海洋生物、污染水質、釣魚、炸魚、電魚、毒魚、及破壞自然生態景觀行為。
- ▶ 特殊管制區域除主管機關許可外，禁止潛水活動、捕捉魚類、釣魚、採集珊瑚礁、貝類、投放人工漁礁、興建人為設施、採礦、並限制機動船隻駛入。
- ▶ 「禁漁區」(No-take)應禁止漁業機動船隻駛入及作業經營。
- ▶ 國家公園、及依法劃定公告之保育區、保護區或保留區外之潮間帶(或海埔地)開發應留設 3~5 公里緩衝區，並依據主管機關相關規定(如海埔地開發專篇)辦理。

(三) 漁業資源利用區

- ▶ 次分區：包括水產動植物繁殖保育區、漁撈作業區、養殖區、漁業設施區。
- ▶ 為使漁業資源永續利用，依據目的事業主管機關公告之規定辦理。
- ▶ 對於公共水域漁業資源之利用，應與非生物資源、航運、觀光遊憩、海洋保護、軍事用海等，以相容為原則，排他為例外，並以公共利益為優先考量。
- ▶ 合法使用且未產生衝突者尊重現況使用，如與其他單位使用衝突，納入競合原則處理及協商。
- ▶ 為保護漁業資源與生態環境，海域礦區與已依法劃設為漁業資源復育區、培育區、保護區，在不影響生物底棲環境下為有條件相容。
- ▶ 定置及養殖漁業等固定設施應避免申設於軍事用海區。
- ▶ 漁撈作業應依據政府規定之漁具漁法捕撈海洋經濟物種，禁止於港口區、航道、錨區、養殖區。
- ▶ 主管機關已依法公告之水域遊憩活動區域、軍事用海區、保護區之管制期間及規定禁止作業。
- ▶ 分區之容許細項得以連結目的事業主管機關之相關規定。

(四) 非生物資源區

- ▶ 次分區：包括油氣區、礦產區、海水利用區、海洋能利用區。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- ▶ 合法使用且未產生衝突者尊重現況使用，如與其他單位使用衝突，納入競合原則處理及協商。
- ▶ 為保護漁業資源與生態環境，海域礦區與已依法劃設為漁業資源復育區、培育區、保護區，在不影響生物底棲環境下為有條件相容。
- ▶ 分區之容許細項得以連結目的事業主管機關之相關規定。

(五) 海洋觀光遊憩區

- ▶ 次分區：包括風景旅遊區、遊憩活動區。
- ▶ 供海上遊憩活動使用，禁止破壞、污損自然生態環境及景觀之行為。
- ▶ 已依法劃設公告之水域遊憩活動區域，禁止及暫停活動水域、動力區、非動力區，其開放時間及容許活動細項得以連結目的事業主管機關之相關規定。
- ▶ 潮間帶核心區域為維護生態系統之多樣性與特殊性應予以嚴格保護，緩衝區及核心區外在永續利用原則下容許釣魚、遊憩、及觀光有限度之使用。

(六) 工程用海區

- ▶ 次分區：海底管線區、石油平台區、圍海造地區、海岸防護區、跨海橋樑區、其他工程用海區。
- ▶ 工程用海需考量地方需求與環境、景觀、及生態相互結合，以達最大之利益，並應有適當生態防護措施或緩衝區以保護珍貴生態環境。
- ▶ 沿海管纜附近左右各1公里，禁止船隻拋錨。
- ▶ 離岸式屬海域開發行為，其人工結構物、海底電纜等設置為經嚴格評審且不影響生態、景觀、沿岸生活品質(如噪音)、漁礦業權、國防安全、航運安全。
- ▶ 禁止位於軍事用海區、海岸管制區、及其他禁建、限建範圍、河川河口區範圍、依法令設定礦區及土石區、保安林。
- ▶ 圍海造地區(海埔地)之開發，與毗鄰之國家公園、保育、保護區、海水浴場、風景特定區、古蹟遺址、溼地、潟湖、海洋放流管、人工漁礁區等，應有緩衝區。
- ▶ 潮間帶經主管機關同意不得已須開發利用時應有生態補償機制。

(七) 特殊利用區

- ▶ 次分區：科學研究試驗區、排污區、傾倒區。
- ▶ 須符合目的事業主管機關訂定之「海水水質標準」及「污水綜合排放標準」等相關標準。
- ▶ 禁止於養殖區、自然保護區、遊憩活動區、漁業資源培育區，並盡量遠離鹽田、航道及錨地。

(八) 軍事用海區

- ▶ 次分區：由國防軍事機關訂定。
- ▶ 已依法公告之軍事用海區域、演習期間之管理規定得以連結目的事業主管機關之相關規定。

(九) 原住民傳統用海區

- ▶ 次分區：由原住民族依其文化需要訂定。
- ▶ 維護原住民於傳統海域內進行傳統採集、漁撈之文化與技術。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

6.5 海域區土地使用管理與現行制度及未來法規之接軌建議

6.5.1 各國管理制度可茲借鏡部分：

中國大陸海域功能區劃之編製管理分為四個層級，分別為全國、省級、市(地區)級和縣(市)級，其中管理機制中提出「海域有償使用管理」是在市場經濟下維護國家海域所有權措施，海域有償使用是國家以所有者身分出讓海域使用權獲得的收益，不屬於行政收費或是稅收，是國家憑藉資產權利徵收得財政收入。另外提出「海籍管理」為區別陸地上之地籍管理，避免海域管理是陸地延伸，建立海域權屬管理制度、海域有償使用制度之基礎工作，胡念祖等(2007)海洋行政主管部門將項目用海的位置、界址、面積、權屬、用途、使用期限、海域等級、海域使用金及海域權利等項目依照法定程式整理形成海域使用權登記冊(又稱海籍簿冊)和海籍圖，作為海域確權發證、海域使用金徵收管理以及保護海域使用權益的基礎依據。海籍管理工作包括海域使用現狀調查、海籍測量、海籍調查、海域使用動態監測等。

2001 年中國大陸通過「中華人民共和國海域使用管理法」明定「海域使用的申請與審批」與「海域使用權」，其中需要國務院審批的用海包括：(一)填海五十公頃以上的項目用海；(二)圍海一百公頃以上的項目用海；(三)不改變海域自然屬性的用海七百公頃以上的項目用海；(四)國家重大建設專案用海；(五)國務院規定的其他項目用海。其餘由國務院授權省、自治區、直轄市人民政府規定。

中國大陸於 2006 公佈實施「海域使用權登記辦法」明定各項初始登記、變更登記、註銷登記等規定，並由於海域之使用不同於陸域之土地標界，在此一登記辦法中還另外建立登記資料的管理與查詢之機制。同時為規範海域使用論證報告評審工作，保證海域使用論證的科學性和評審活動的公平、公正，提高評審品質，為海域使用論證審批提供科學依據，中國大陸研究制訂了「海域使用論證評審專家庫管理辦法」(2004 年)專家須包括：海洋水文氣象、海洋地質地貌、海洋化學生物、海洋漁業科學與技術、資源環境區劃與管理、測量工程、船舶與海洋工程、水利工程、港口航道與海岸工程及經濟學等專業的專家。

中國大陸在海域管理方面成立了國家海洋局以作為主管機關，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。依據台灣主權所及海域範圍，雖為陸域兩倍，但實際作為上仍建議海域功能區劃應統籌規劃所有海域使用，至少應包括漁業與航運。

中國大陸提出的在「有償使用」之海岸管理制度下，更甚於汙染者付費的罰則，實

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

際進行海域及海岸地區之綜合管理。成為聯合國教科文組織與 IOC 發表的海域空間規劃報告推崇的案例。該制度同時對於海洋資源利用面臨的窘境：Hardin(1968)²³的「共有資源的悲劇」(The tragedy of the commons)：在共有資源的利用處於自由進入狀態，那麼個人的理性決策，將導致整體非理性的結局²⁴。提供在總量管制制度下的另一種選擇。當在海域開放且自由進入的空間狀態，如果只利用漁業使用權限的開放，最後容易導致過度捕撈狀況，或是未來全面開放海域空間使用，若不進行適度管理，將造成各種海域資源枯竭，將無法永續經營發展。

韓國：積極從事海洋及海岸環境及資源管理；提振海洋運輸產業；穩定漁業資源環境，及以糧食安全為理念建立漁業基礎並積極走向國際社會加強合作。雖然韓國非四面環海，但其北方北韓的現實考量上，也必須以海島國家作為思考根本，於是提出振興海洋運輸產業與糧食安全的保障等目標，都足以作為成為台灣在海域管理優先次序思考的借鏡。

日本不斷推出新的海洋政策、海洋戰略以及海洋法律，以積極推動其確立的由「島國」轉變為「海洋國家」的「海洋立國」綜合戰略。日本參議院全體會議 2007 年 4 月 20 日通過「海洋基本法」。台灣政府也正經歷過這一時期，樂見在行政院經建會的「台灣永續發展指標」將台灣永續指標分為兩大類包括「海島台灣」與「都市台灣」，雖然相關次指標系統不一定能完全呈現海島台灣特質，但至少是一個認真定位台灣的開始。建議未來「台灣永續發展指標」能從「海島台灣」擴大為「海洋台灣」。例如在計算「都市台灣」有一項指標為每人享有公園綠地面積，或許未來會有每人享有海洋面積，或是每人享有海洋時間。

未來可配合國土計畫法之「國土永續發展基金」，採用「有償使用」方式進行管理。本研究將持續依據目前現行的制度與未來法規立法之精神提出相關建議。

6.5.2 國土計畫法(草案)與海域相關規定探討

依據國土計畫法，中央主管機關應辦理海洋資源地區之劃設，開發許可、許可變更及廢止之審議。直轄市、縣(市)主管機關之海域管理範圍，由中央主管機關會商直轄市、縣(市)主管機關及有關機關，依實際管理需要，於本法實施二年內劃定完成。海域管理範圍未劃定完成前，由中央主管機關及各目的事業主管機關依其權責管理。

²³ Hardin, G., 1968, The tragedy of the commons, Journal of Science, Vol.162, pp.1243-1248

²⁴ 經濟學者採用的名詞包括——草原的悲劇、草原的悲歌、共有資源的悲劇、或其他——故事基本的情節大致相同：一群牧羊（牧牛、牧馬）人，住在一片綠油油的草原附近；代代相傳的習俗，是大家都可以到草原上去牧羊（牛、馬）。當然，放牧的人，只想到把自己的牲畜餵飽養肥，而不會考慮到其他的人。人同此心，心同此理，每個人依樣畫葫蘆。結果，當羊（牛、馬）愈來愈多時，草原日益耗竭，終至消失。草原消失，當然意味著羊（牛、馬）群也消失；大家均蒙其害，悲劇於焉形成。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

海洋資源地區之保育、防護，比照國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。對港口、航道、漁業、觀光、能源、礦藏及其他重要資源，應整體規劃利用並增進其產業效益。

為使國土計畫之審議符合公平公開原則及踐行一定程序，中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表，以合議方式辦理：全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫擬訂之審議；直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議；直轄市、縣（市）國土計畫之復議；部門綱要計畫之協調；各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調；開發許可、許可變更及廢止之審議。

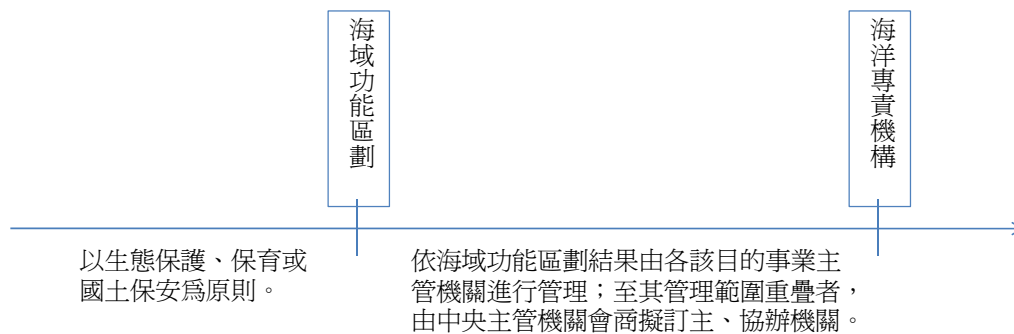
直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表，以合議方式辦理：直轄市、縣（市）國土計畫擬訂之審議；直轄市、縣（市）國土計畫僅涉及變更農業發展地區或城鄉發展地區分級核定之審議；開發許可、許可變更及廢止之審議。

國土計畫之種類如下：全國國土計畫；都會區域計畫；特定區域計畫；直轄市、縣（市）國土計畫。全國國土計畫之內容，應載明國土保育地區與海洋資源地區範圍及其分類、分級之劃設及管理計畫；都會區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫之內容並未載明有關海洋資源地區之相關細部計畫。並說明國土保育地區及海洋資源地區，為收事權統一之效，未來得由中央劃設權責管理區、分類與分級及訂定管理計畫，並作為土地使用管制事項依據。故除國土保育地區及海洋資源地區承襲全國國土計畫內容外，農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，則由直轄市、縣（市）主管機關依全國國土計畫之國土功能分區劃設構想，予以具體落實劃設。

海洋資源地區劃設：依據內水與領海之現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃予以分類，並依其環境資源特性，考量離岸距離與海水深度之不同、會商有關中央目的事業主管機關，予以分級。

海洋資源地區在未完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則。政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區，由各該目的事業主管機關進行管理；至其管理範圍重疊者，由中央主管機關會商擬訂主、協辦機關，報行政院核定。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫



申請開發許可者，應填具申請書，並檢具相關書圖、文件，向直轄市、縣（市）主管機關申請。惟開發計畫涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議許可。取得申請開發許可者分別向直轄市、縣（市）主管機關及中央主管機關繳交開發影響費及國土保育費等，成立「國土永續發展基金」，該基金應作為改善或增建相關公共設施及辦理國土保育有關事項之用。

6.5.3 建立海域使用管理制度

內政部為加強海域使用管理及因應海域納入區域計畫後相關實施策略，維護國家海域所有權和海域使用權人合法權益，促進海域合理開發與永續利用，營建署於96年度配合行政院海洋事務推動委員會第二次委員會通過之海洋策略組「分工計畫表」中「研擬發展海域功能區劃制度」及「研擬海域使用管理等法律草案」等兩項工作，推動海域納入區域計畫後相關實施策略，爰辦理「海域功能區劃與管理工作」案，就我國目前海域各種使用現況資料進行蒐集建置，評估海域目前使用現況之適宜性，研擬海域功能分區劃設準則與管理策略，劃設海域功能分區，同時針對現行及研擬中之法規制度進行檢討，提出相關修正建議，以期落實海域地區資源保育及土地使用管制。

胡念祖等(2007)海洋為歸屬於全民之國有財產、共同財產；為確保得提供全體國民使用之目的，國家對海域負有區劃、管理之權限與責任，國家應權衡、排定全體國家的需求與個別人民、團體的利益之優先順序，整體海域管理法制上，或應區分不同之海域區劃，衡酌人民各項行為對海域利用之排他性、生態之影響程度與損害大小以及海域資源之耗竭等因素，分別採取不同之管制措施。原則應採行許可制或特許制，一方面符合海域作為公物的法律性質，亦即人民本即享有利用海洋的權利；另一方面主管機關於此也較能獲得廣泛的形成自由，得衡酌實際狀況對海域利用與管理進行整體規劃，符合國有財產、漁業法與礦業法等法律立法之精神。

簡連貴等(2008) 海域之管理機制方式比現行區域計畫更為複雜，因應將海域納入區域計畫中，海域行政管轄權目前尚未釐清，須明確說明非屬縣市政府權責，應由中

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

央主管機關會商有關機關或由各部會及各目的事業主管機關用海規劃，提送中央協調，為保護、防護、利用及管理海域地區，擬訂整體海域管理計畫，透過海域功能分區之管理方式，有效指導、規範海域之利用方向，以兼顧海域地區之保護、防護及利用之和諧，並遴聘(派)學者、專家、機關代表設置海洋開發審議會或海域計畫委員會以合議方式審議，報請行政院核定後實施。有關海域之取締、蒐證、移送等事項，可由海洋巡防機關辦理。整體海域管理計畫經公佈實施後，擬訂機關應視海域情況，定期通盤檢討。海域功能區劃可以參考，中國大陸海域管理制度，制訂海域功能區劃法、海域功能區劃實行細則，詳細規劃海域功能，並建立海域開發許可制度管理海域之開發，並規範海域分配原則、籌設相關維護管理基金，以達永續利用海域空間與資源。同時配合海域功能區劃後之開發保育行為，參考「海埔地開發許可審議規範」，制定海域開發許可審議規範，以有效引導及管制海域之開發行為，並落實保育與開發均衡兼顧之理想。除此之外，建立海域功能區劃顧問團隊的組成與審查制度，以確保海域功能區劃有一定水準。

為了解決現有海域用海未必為海域功能區劃之目標，同實在缺乏更多科學用海證據之前，應尊重現有海域使用現況，完成海域使用調查，進行「海籍」登記與管理，隨著逐年推動海域功能區劃，定期檢討，依據新的科學用海證據、以及社會經濟發展需求，逐步調整海域使用現況成為海域功能區劃。

6.5.4 海域區土地使用管理制度建立之推動策略

綜合前述之研析與資料彙整，本研究現針對海域區土地使用管理制度提出 14 項推動策略，其中又可分為四個面向。分別為法令政策面、經營管理面、基礎資料面及實質規劃面以提供未來於海域區管理制度建立之參考，每個面向策略如下所述：

法令政策面

- 建立海域管理法制化。在國土計畫法(草案)的架構下，在推動各項海域管理制度前應先完成立法，或形成行政院政策方案，以利後續業務之推動，包括以示範區推動海域功能區劃。
- 未來中央最新組織法將設置海洋委員會，該委員會為橫向協調溝通單位，未來在其下或環境資源部底下可以成立海洋管理局(署)，且臨海直轄、縣市應成立海洋管理專責機構，才能具有管理海洋的責任，否則海洋管理將歸中央統一管理。

經營管理面

- 建立海域有償使用制度之分析與探討，並進行座談論證，以期凝聚共識。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- 海岸地區土地綜合規劃，協調陸域、海岸及海域之整體願景，相容發展；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。
- 訂定海洋產業發展目標，使經濟發展與海洋保育政策有明確標準，預劃海域發展機會地圖，顯示最有可能發展區域，包含海洋運輸產業、養殖漁業、海洋能利用等，減少產業使用衝突，謀求長期社會經濟發展。
- 加強兩岸海洋資源聯合開發、科學研究、漁業使用...互信基礎及合作模式。

基礎資料面

- 海域使用現況調查，進行海籍調查、登記與建立管理制度。
- 進行海域環境、資源調查，以期為科學用海之基礎。
- 鼓勵合理有效開發利用及管理海洋能源、資源，為達到此一政策，必須長期進行海域資源調查及海洋環境監測。
- 加強海洋科學及技術的研發，強調科學用海之基本方針，以最少開發或破壞獲取最大效益。

實質規劃面

- 推動潮間帶、海岸、海洋資源地區管理範圍劃設作業與公告辦法，以落實海岸管理。
- 進行海域勘界，未來配合五都，其面臨海域管理之問題，未來中央可授權直轄市管理海域，其餘縣市海域管理建議由中央主管，因此面臨各直轄市海域用海之範圍，因此未來必須進行海域勘界作業。
- 建立環境補償機制，對於任何形式開發而影響衝擊環境者，應在另一個土地環境上進行回饋補償。
- 因應氣候、環境變遷衝擊，及海平面上升可能影響，必須加強島嶼之環境資料建置。才能進一步評估島嶼受衝擊的風險。

6.6 小結

本章利用各國在海域空間規劃之過程所提出之原則、策略及流程等，找出可供借鏡部分，並據此研擬在台灣海域各項功能分區規劃原則及其競合，以作為後續海域功能區劃實際執行之參考方針。並參考中國大陸海域使用管理制度，包括：海域使用權、

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

海域勘界、海籍調查與測量、海域功能區劃、科學用海、海洋論證、海域有償使用、島嶼管理制度等，未來在台灣推動海域區土地管理時應先建立法治化制度，包括建立海域使用調查，海籍登記，尊重現有使用情況，定期檢討，提出新的科學證據，或新的用海需求，逐漸調整成理想科學用海之海域功能區劃。

另外，建議兩岸在互信基礎下，透過合作模式，在海洋資源與環境調查與開發進行更多研究，以期建全海洋環境資料。因應氣候、環境變遷衝擊，及海平面上升可能影響，加強島嶼之環境資料建置，進一步評估島嶼受衝擊的風險；並且對於任何形式開發而影響衝擊環境者，以全面規劃氣候變遷衝擊之調適因應策略與行動綱領。

第七章 舉辦專家學者座談會

7.1 引言

依本團隊於 2008 年「海域功能區劃與管理工作」研究成果，就海域使用功能分區，建議可分為 11 區，即：港口航道區、海洋保護區、漁業資源利用和養護區、非生物資源區、海洋觀光遊憩區、工程用海區、特殊使用區、軍事用海區、原住民族傳統海域區、保留區及用途待定區等。經過國內學者專家與各機關代表共同研究討論，在法制與實踐方面都有所突破，使我國海洋功能區劃工作往前邁進一大步。

本章節於期中階段工作重點為依據前述計畫章節內容之期中階段成果，將所得之共識課題提供於座談會時研討，並進一步邀請相關專家學者及諮詢顧問召開第一次座談會研商。

7.2 第一次座談會企劃與會議要點

綜上得知涉及法令規定頗多，且主管單位間之相互關係頗為錯綜複雜，故座談會時須將有關之單位邀集並對下述之主要課題加以討論、交換意見後據以提出修訂現有法規之建議。邀集專家學者及相關中央主管機關、縣（市）政府代表辦理 2 場座談會，並將配合作業單位時程，分別於期中及期末簡報審查會議前辦理完竣，並依座談會結論修正工作方向及計畫成果，以期健全未來海域區土地使用管理體系之參考。第一次座談會各方發言意見及對海域使用規劃與管理之未來建議如下表所示，概可分為六大方向意見，本研究團隊亦會將此意見適度納入計畫成果中以及作為後續研究建議之參考。

一、邀集單位分兩大類

1. 各領域之專家學者及諮詢顧問（15 位以上），包含範圍：

- (1) 土地使用管理
- (2) 海域及海岸
- (3) 生態及景觀
- (4) 漁業資源
- (5) 海洋政策
- (6) 地政

2. 中央及地方主管機關代表

- (1) 國防部：大氣海洋局
- (2) 交通部：航政司、各港務局、觀光局、運輸研究所港研中心
- (3) 經建會
- (4) 文建會

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- (5)環保署
- (6)農委會：漁業署、林務局
- (7)內政部：地政司、營建署、國土測繪中心
- (8)經濟部：水利署、礦務局、工業局（各工業港）、能源局
- (9)海巡署
- (10)各縣市政府

表 7.2-1 「海域功能區劃與管理工作」計畫第一次座談會邀請名單

專家學者及諮詢顧問	專家學者及諮詢顧問
行政院經建會 馬益財簡任技正（政策）	台灣大學地理環境資源學系 王 鑫教授（委員）
行政院農委會漁業署 林永德企劃組組長（漁業）	逢甲大學都市計畫學系 周宜強教授（委員）
交通部基隆港務局 李雲萬工務組長（海域）	師範大學地理學系 林宗儀教授（委員）
交通部運研所港灣技術研究中心 邱永芳主任（海岸、海域）	中央研究院 劉益昌教授（古蹟保護）
中國文化大學環境設計學院 郭瓊瑩院長（生態）	中央研究院生物多樣性中心 邵廣昭教授
政治大學地政學系 賴宗裕教授（土地）	國土規劃及不動產資訊中心 張元旭 董事長兼執行長
交通大學土木系 郭一羽教授（海岸生態）	成功大學近海水文中心 高家俊教授
中山大學海洋政策研究中心 胡念祖理事長（政策）	海洋大學海洋事務與資源管理研究所 劉光明所長

二、座談會討論主題

1. 第 1 次座談會：（已於 2009 年 12 月 21 日於營建署召開，議程資料如附錄十一）
 - 議題一：「海域問卷調查研析及權責分工建議」
 - 議題二：「海域區使用類型、競合現況及策略研析」
 - 議題三：「海域區土地使用管理目標、原則及策略」

時間：98 年 12 月 21 日（星期一）14 時 00 分

地點：內政部營建署 601 會議室

會議議程

時間	座談會發表內容	主講人/參與貴賓
14：00－14：20	報到	海洋大學簡連貴教授
14：20－14：30	主持人致詞 貴賓致詞	內政部營建署 陳繼鳴組長
14：30－17：00	議題一： 「海域問卷調查研析及權責分工建議」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會 曾文謙研究員
	議題二： 「海域區使用類型、競合現況及策	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

	略研析」	許智翔技師
	議題三： 「 海域區土地使用管理目標、原則及策略 」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會 張志新博士
	【綜合座談】主持人引言	與談人：1.委員及諮詢顧問 2.各單位與會代表

第一次座談會中已邀集各方專家學者分別就「海域問卷調查研析及權責分工建議」、「海域區使用類型、競合現況及策略研析」以及「海域區土地使用管理目標、原則及策略」三個課題給予研究團隊研究建議，會議要點中略可分為四大項目工作後續研究參考。

1. 管理方面：

海域所有權屬於「國有」已有共識，應參考有關陸域管理之作法分工(各單位職責)。海域分區管理，應以海陸聯合管理為原則，兼顧地方管轄方具可行性。以中央管理為目的，以地方執行為原則，釐清中央與地方分工方式、各單位權責(管理、使用、所有權)鄰近地方政府行政轄區的海域，宜配合地方土地分區使用計畫，由地方政府參與規劃與管理。此外中央應設有專責機關負責統籌管理較適宜，以海域行政轄區宜以**共用**為原則，如遇資源利用衝突，應有協調或裁決機構。

2. 區劃方面

海域功能區劃時不應只將漁業權及漁業保育區當成漁業所有使用的區域，娛樂漁業活動則主要涵蓋漁港邊及12浬之內。商業漁業活動所使用之海域包括漁港及其周邊設施、潮間帶採捕業、養殖、3浬內則有專用漁業權，定置網、箱網專屬漁業權，除拖網外的漁業活動，3~12浬及12~200浬間則是各種漁業活動最頻繁的區域。

海域區劃很難單一區分為一使用區域，建議考量依環境特性、社經需求、地理特性來區分與管理。潮間帶的劃設建議應考慮地區特性。潮位線位置不定，建議管理規應有變更機制，另分區界線座標應明確化，以利管理。建議先就行政轄區劃分之原則、劃分功能、目的進而述明其必要性，以確認區劃得以妥適管制

3. 保護方面

宜將海洋保護區納入考量，生態資源的保護絕對優先，人為利用應有補償措施。海洋保護區及生物資源的永續利用應為規劃最優先考量之因素。海洋保護區方面並非全面禁止，以公告方式於特定季節禁止作業，此一分區還需進一步檢討。建議在所有功能分區及項目用海均需先通過環評審查。

4. 未來參考方向建議

建議可參考中國大陸的管理法規，如海域使用管理辦法，以及漁業署「12浬多元規劃利用」報告，並可納入國土法(草案)、海岸法(草案)等架構，考量區劃及協調機制以未來法規為主。建議研究團隊於報告中提出「海域」或「海岸」空間的基礎科學用海策略及研究需求。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫



7.3 第二次座談會企劃與會議要點

第 2 次座談會：(已於 2010 年 4 月 23 日於營建署召開)

議題 1：中央與地方權責分工與管轄範圍探討

議題 2：海域區土地使用競合處理方式及管理原則研析

議題 3：海域區土地使用管理制度及策略建議

時間：99 年 4 月 23 日（星期五）14 時 30 分

地點：內政部營建署 601 會議室

會議議程

時間	座談會發表內容	主講人/參與貴賓
14：30—14：40 14：40—14：50	報到 主持人致詞	海洋大學簡連貴教授
14：50—15：20	議題一： 「中央與地方權責分工與管轄範圍探討」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會 曾文謙研究員

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

15：20—15：50	議題二： 「海域區土地使用競合處理方式 及管理原則研析」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會 許智翔技師
15：50—16：20	議題三： 「海域區土地使用管理制度及策 略建議」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會 張志新博士
16：20—17：00	【綜合座談】主持人引言	與談人：1.委員及諮詢顧問 2.各單位與會代表

第二次座談會中邀集各方專家學者分別就三項主要課題集思廣益不吝給予建議，包括「中央與地方權責分工探討」、「海域區土地使用競合處理及管理原則」以及「海域區土地使用管理制度及策略建議」，會議要點中除勘誤報告內容與提供資料予研究團隊外，其餘略可分為五大項目工作後續研究參考。

1. 區劃

- 在產生競合關係的地點，討論是否相容，何者優先等。因此也就沒有辦法看到目前的使用有哪些區域是不合理或不永續的，而能主動提出修改功能區劃的建議。海域的區劃要有界線(包括海域勘界或海及調查等)，但潮間帶範圍，可能因為海岸的變動特性，而時有變動之因應的策略或建議。
- 海域區除了從水平，離岸距離來區分外，也要從垂直的水深來做區劃或註明「海域區土地」也包括其上之水層區。
- 陸海有關連與互動，應做一整體國土規劃。區域治理與五都一體管理。海域分區應反映海域動態變遷。國土法陸域及海域管理，界線地標訂定以利於管理。
- 有關海域行政轄區適宜性，舉用美、澳、法、義、大陸、英國等，擬可針對不同國家、歷史背景、國家制度...，不同因素之優缺點整理列表比較，供本案研究之參酌。有關海域區功能分區使用原則中：各功能分區使用特性分析表，非常具參考價值，如能簡單提供說明，將更臻完善。

2. 中央/地方

- 中央/地方權責劃分在未獲公式前，為避免產生不一致、衝突，海岸土地使用相關建議仍先以中央為主。建議涉及不同中央主管機關的部分，仍需考慮各自在專業性組織編制及預算之差異性；再作討論。委託地方辦理的事項可由中央(在適當地點)設置相關管理機構來因應，不但中央可以避免地方首長以私人好惡，任意使用海岸。管理的目標及理想也較能貫徹。
- 除美國、澳洲等少數國家維聯邦制，世界上以中央集權國家為絕大多數，中華民國亦屬後者，在此現況下，海域屬中央政府始無疑義。地方政府對海域有所主張，應向中央政府爭取在此條件下，中央政不應“授權”地方政府處理海域相關事務，應以中央政府“委託”地方政府或中央政府“督導”地方政府執行相關任務。民國 101 年即執行政府組織再造，本報告仍以現行之組織架構敘述，建議能有以新組織架構並列之參照，並考量其適當性及競合。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

3. 法律面

- 研究結果要付諸實施，法制化的研究建議更行重要，由於營建署亦正探討「國土計畫法施行細則」及相關子法之制定研究，建議研究團隊能根據研究心得認為有納入細則或相關子法之必要者歸納出具體意見，以利採行。海域功能分區未來與海岸法、國土法立法通過後之競合。建議本計畫的成果可以提供未來國土規劃立法及執法的依據。

4. 有償使用

- 「有償」收取的方式、收取的時機、費用的多寡、及如何使用也很重要。海域有償使用之收入，建議是否能規定一定比例用於海域保護之用途。建議考量以何種觀點進行有償使用(優先順序)價值觀。
- 因現行海域不論近岸或離岸均有各相關目的事業主管機關所轄，由人民或團體(管轄之海域)現況為使用中之海域土地，未來規劃或建立管理制度因而影響其權益者，建議列入補償辦法，以維護其權益。

5. 其他

- 建立科學用海的水準，相關專案及行政人員的培訓必須先行展開。海域功能區劃必須有一定的彈性，否則用目前的觀念訂下海域使用限制節可能阻礙子孫的生存權利。尊重原有生態，必要才使用補償。



7.4 小結

由兩次座談會討論過程中，各主管單位提出海域管理多元化方面的建議。首先在海域管理部分，主要著重在中央與地方權責及分工方式，而管理權、使用權、所有權等權力歸屬也是討論的重點之一。海域劃分部分，在三度空間如何分割利用、如何訂定

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

海域分界線、海域使用上競合的處理上做了比較多的討論。名詞定義方面，如「海域區」及「海岸區土地」之定義，一級海岸防護計畫、二級海岸防護計畫之異同，都在討論之列。另外，對於海洋環境保護方面，有主張環境保護優先的看法也有工程與環保並存的說法。座談會上也提出可提供研究團隊思考未來計畫可延續的研究方向以及可供參考的資料來源。藉兩次座談會可就各主管單位就現況使用管理制度，檢討其權責與管理法規依據，可期取得某種程度之共識，以利將來劃定相關法令規章之依據。

第八章 結論與後續研究建議

8.1 結論

由本計畫目標、研究流程及步驟可知須先由探討國外海域管理資料及瞭解台灣海域使用現況為基礎，而後方可針對未來海域區土地使用規劃及管理制度以及界定中央與地方管理權責進行海域區管理制度具體作法之實行與建議。本成果報告業已完成研析國外海域規劃與管理文獻及案例，及提出我國可借鏡之具體建議；分析綜整並建立國內各目的事業主管機關海域使用相關法令、制度，進行實地訪談，及就現行海域使用相關法令、制度與權責完成分析；界定各縣市海域管理範圍並釐清中央與地方管理權責，並藉由辦理兩場專家學者座談會中之集思廣益，研擬海域區土地使用管理目標、原則及策略之具體建議。本計畫各項成果重點如下所述。

一、國外海域規劃與管理文獻及案例探討

藉由不同世界沿海國家的海洋管理組織、管理趨勢及實踐案例瞭解，有下列可作為台灣海域區土地管理與使用之參考。

1. 海域為國家所有。
2. 海域使用者依法取得使用權，使用權必須登記且屬有償。
3. 海域使用必須符合國家對海洋功能所為之區劃。
4. 中國大陸藉國家立法授權海洋區劃是一個可參考之模式。
5. 澳洲之區劃管理以科學研究為基礎，每個分區都經過學術研究與評估，分別依區域環境特性規定其可被利用的條件以及利用方式的優先順序。
6. 多重使用區劃方法提供某些區域高標準的保護，同時允許合理的使用（包含漁捕活動）在其他的區域中持續進行。
7. 重視與鄰近國家之間的協調與國際合作。
8. 荷蘭考量被其他合法海洋利用致使利益受損之用戶的補償可能性。

二、海域區範圍使用現況研析

本研究已就目前我國潮間帶、內水、與領海範圍內各單位使用現況資料持續進行收集、整理分析，將現行海域使用行為及競合關係加以分析探討，並依據現有資料盡可能將三度空間之不同使用納入，並依據座談會及期中報告與會各主管機關

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

之意見修訂，已初步提出我國現有海域使用現況及競合課題，作為本研究研擬海域土地使用管理目標、原則策略之基礎，並可提供各主管機關作為管理參考。

由於海洋資源之開發、養護與管理，海洋空間使用及海洋環境保護，對台灣未來發展有相當大的影響。因此，為提供未來建立海域管理制度，及海域各使用單位之協商平台之完整資訊及資料庫，本研究將持續收集各海洋事務不同單位採行之具體施政作為、進行中或未來發展計畫(如水下文化資產、原住民傳統用海等用海資料)，並持續收集納入政府單位已調查之海域自然資源及環境資料後，在海域多功能分區使用相容與競合問題之處理上進行分析，以提供營建署未來建立海域區土地使用與管理制度之研究基礎。

三、分析綜整與建立國內各目的事業主管機關海域使用相關法令、制度

本計畫已訪談交通、漁業及環境三方面之主管機關，針對目前使用海域區土地之海域劃設相關法規、劃設作業與公告流程、已用海海域部份進一步提供管理範圍資料及建立資訊交流機制進行瞭解，在問卷調查已回收超過 50%之單位意見。並輔以現況訪談之第一手資料，針對潮間帶、內水及領海區域不同海域特色及利用屬性研析使用策略。

由海洋政策白皮書內海洋分工體制權責可發現，目前於台灣海洋事務之分工權責現況概可得到下列結論：地方政府海洋管理的基本職責是實施地方海洋工作保護、管理及開發等(監督)；中央(各目的事業)海洋管理的基本職責是實施整體海洋工作規劃、審議及協調等(審查)。

而若從目的事業主管機關海域使用管理之法令來看，海岸法草案規定由縣(市)政府管理之近岸海域範圍，此與漁業法及海洋污染防治法規制之地方政府管轄權有所不同再者，海洋污染防治法規定地方政府之管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區，但在內政部未劃定海域行政轄區前，以距岸三浬以內為其管轄範圍。其餘海洋事務因牽涉到全國一致性，故大都由中央政府直接管轄。由本章節分析可知，我國對於海域行政轄區尚未劃定，僅海岸法草案有劃定近岸海域，因此，各地方政府大多依各自管理需求劃定其海洋事務管轄範圍，針對以上海域行政轄區未明確的情況下，便易造成管理權責界定困難的情況。

四、界定各縣市海域管理範圍及中央與地方管理權責

解決海洋資源地區問題應堅持三條原則：海洋國家所有原則；兼顧各行為主體利益的原則；因地制宜，特事特辦原則。中央政府海洋管理的基本職責是處理以國家名義對外的各種海洋事務，關係國家主權、安全和經濟命脈的海洋事務；沿海地方政府海洋管理的基本職責是制定、實施地方海洋工作規劃和政策等。中央政

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

府海洋管理的基本職責是處理以國家名義對外的各種海洋事務，關係國家主權、安全和經濟命脈的海洋事務；沿海地方政府海洋管理的基本職責是制定、實施地方海洋工作規劃和政策等。未來海域區域，可參考海污法及中國大陸之海域使用管理法方式，建議未來可依據用海項目面積、重大建設專案用海、潮間帶生態環境敏感地區等由中央主要管理，前述以外之用海權責管理等則可參考海岸法及國土計畫法之協商機制授權地方政府管理。參考國內外實際作法及案例，本研究建議中央與地方之管轄範圍可以離岸 3 哩海域以及離岸 3 哩至領海海域作為管轄權分界線，各縣市之間管轄範圍則參考漁業法予以界定行政轄區。本計畫考量座談會及期末簡報會議之多方意見，建議後續則可由中央主管機關與其他部會研商，或可以海岸法(草案)之範圍為界定，以離岸 6 公里原則進行海域管理。

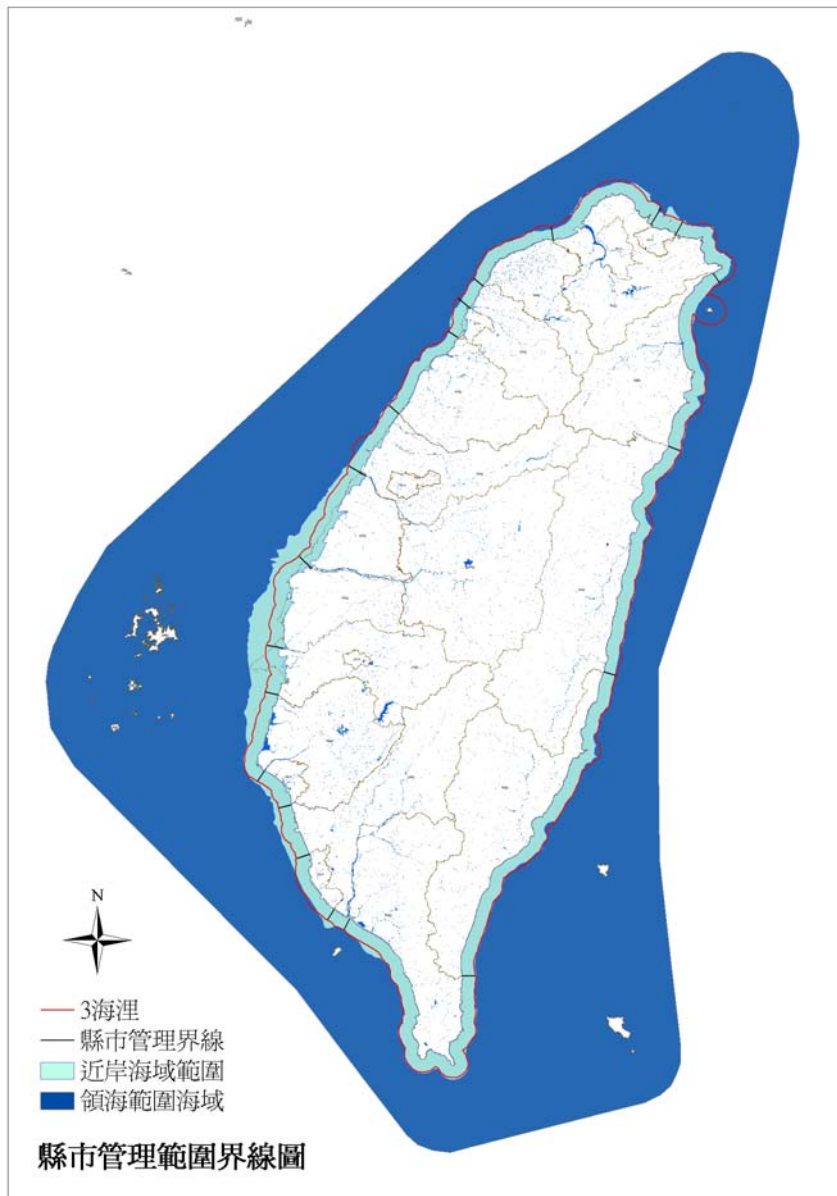


圖 8.1-1 中央與地方管理權責劃分範圍

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

五、海域區土地使用管理目標、原則及策略

由於海域區具有多功能使用之特性，各種使用之競合關係包括相容、部份相容(或有條件相容)、排他(不相容)等，因此如互為相容使用，則允許多功能使用。如為排他性，則應依據競合管理原則，於特定期間、或特定空間(立體空間)排除不相容之使用。本章節依據擬定之十一大功能分區，已初步分析探討不同功能分區間之競合關係。各功能分區應考量之特性因子如下：使用特性(永久性、專屬性)、使用強度(使用規模、使用頻率)、多功能使用(相容、有條件容許、排他)、立體使用(海面、海水、底土等三個面向)、時間管理(使用時間、使用季節等)、績效管理(如設定廢棄物排放標準)、潮間帶核心地區管理。

現階段利用各國在海域空間規劃之過程所提出之原則、策略及流程等，找出可供借鏡部分，並據此研擬在台灣海域各項功能分區規劃原則及其競合，以作為後續海域功能區劃實際執行之參考方針。並參考中國大陸海域使用管理制度，包括海域使用權、海域勘界、海籍調查與測量、海域功能區劃、科學用海、海洋論證、海域有償使用、無人島管理制度等，未來在台灣推動海域功能區劃過程可以參考其方法逐步建立制度，建立海域使用調查，海籍登記，尊重現有使用情況，定期檢討，提出新的科學證據，或新的用海需求，逐漸調整成理想科學用海之海域功能區劃。

六、舉辦座談會

研究團隊可藉由兩次座談會可就各主管單位就現況使用管理制度，檢討其權責與管理法規依據，可期取得某種程度之共識，並將其意見適當納入研究成果中呈現，以利將來劃定相關法令規章之依據。

8.2 後續研究建議

一、海域是海洋開發利用活動的載體，是海洋經濟發展的基礎，加強海域權屬統一管理是海域使用管理的重要內容，是維護海洋開發利用秩序、促進海洋經濟發展的關鍵所在。但由於目前台灣對海域權屬統一管理的必然性認識不足，妨礙了海域使用管理工作的推進。因此，進一步探討海域權屬統一管理的必然性，統一認識、加強管理，是未來深入發展海域使用管理工作所必須的。而更由於目前於國土計畫法內所增設之海洋資源地區內之區劃是相當欠缺的，僅於第六條第三項說明：海洋資源地區之保育、防護，除比照前款規定辦理外，對港口、航道、漁業、觀光、能源、礦藏及其他重要資源，應整體規劃利用並增進其產業效益。因此本研究對於海域使用規劃與海域功能區劃之後續研究有以下幾點建議：

1、海域的自然屬性要求海域權屬的管理必須統一：海域生態系統範圍廣、規模大，

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

其整體性更強，生態結構和層次更為複雜。這一特徵要求對海域進行整體規劃，按照海洋功能區劃，統籌安排開發活動和海洋自然保護區及特別保護區，使海洋資源開發和海洋環境保護得到有效協調。實行海域權屬統一管理有利於規劃制定的科學性和規劃方案的貫徹落實，有利於有關生態環境保護的法律、法規以及海洋生態環境保護措施的執行，以便社會經濟的可持續發展。

- 2、海域的特殊地位要求海域權屬的管理必須統一：於整個海域處於海防前沿，戰略地位重要，海域在國防建設中的地位十分突出，保證軍事用海的需要和安全是海域權屬管理的重要目標之一。只有對海域權屬進行統一管理，才能更好地從宏觀上控制其他用海活動的規模和位置、類型，更好地協調軍事用海和一般用海的衝突，從而確保軍事用海的需要以及滿足其保密要求。而且，海域上國家承擔的國際義務具有其特殊性，海域受《聯合國海洋法公約》等國際條約的約束，在海域上進行的用海活動的涉外性較強，海域權屬統一管理有利於從國家整體利益的高度處理有關涉外海洋事務，有利於維護國家尊嚴和利益，有利於維護對外關係。

二、為充分掌握各相關單位海域使用現況及落實管理工作，「長期系統性的調查評估海域資源」建議能列為國家海洋管理的首要工作。並建議持續推動與整合本計畫所完成之海域使用規劃與管理制度，以利各海域使用管理機關作為溝通與協調。建議後續可持續推動之工作包括。

1、短期：

- (1) 持續收集並納入各事業主管機關調查建置之資料，建議可以先辦理過去相關前期計畫中生態調查資料較充足之地方進行海域功能區劃示範區模擬劃設作業，建議可於北部區域分期辦理模擬劃設。
- (2) 海域使用規劃實施法治化，以利具體規定海域管理的具體內容如海域權屬制度和海域有償使用制度，並促使固目的事業主管機關就目前用海項目及未來規劃事項進行檢討，於未來實施海域功能區劃時以利由主管機關進行整合工作。
- (3) 可優先實施海域功能適宜性評估：藉由先期小比例尺海洋功能區劃設規劃工作，進一步執行示範性海洋區劃。並逐步成立海洋區劃推動委員會（工作小組），以利推動海洋資源地區（海域區）土地利用審議規範作業，並可由此委員會或綜合（空間）評估機構執行簽發許可證試行工作。
- (4) 辦理大比例尺海域功能區劃：建議未來可於近岸海域等活動頻率、強度較高且資料調查較完整之區域優先辦理大比例尺海域功能區劃，初步建議可

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

以北海岸-基隆海域並富有豐富海洋資源與能源之海域為示範地區辦理劃設與管理計畫。如下圖 8.1-2 說明可供未來參考。

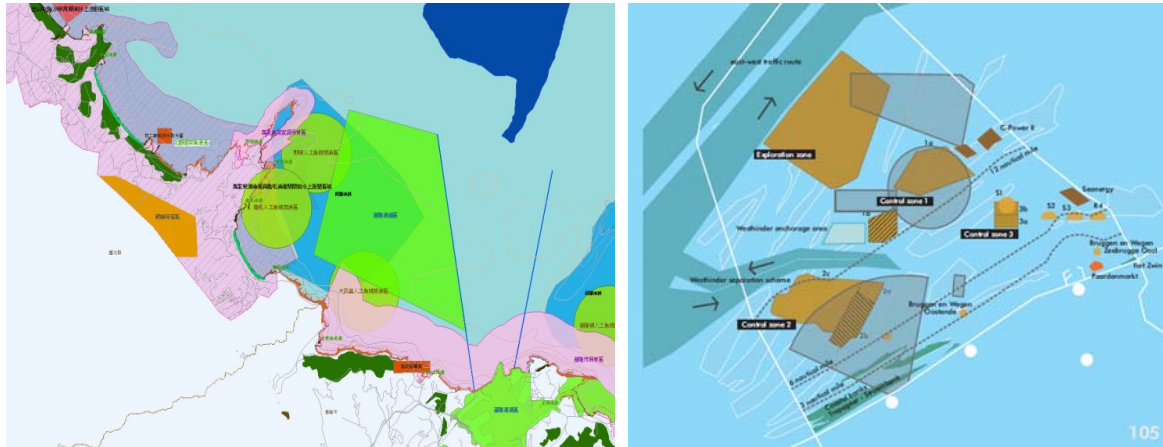


圖 8.1-2 辦理大比例尺海域功能區劃與比利時案例示意圖

2、中長期：

- (1) 建立統籌海洋行政主管機關：解決管理工作中的這些矛盾和衝突必須有一個獨立海洋行政主管部門，該部門能依據海洋功能區劃和國家相關規劃，根據不同海域的特點，統籌安排，頒發海域使用權證書，增加海域功能區劃的宣傳溝通，加強各部會間對於海域使用規劃的瞭解，以滿足不同各目的事業主管部門的需要，同時能居中協調部門之間的用海矛盾。
- (2) 科學化海域功能區劃：海洋資源具有多樣性、兼容性和豐富性等特點，因此，海域使用必須嚴格按照科學規律進行，才能充分發揮海洋資源的社會、經濟和環境的整體效益。目前，在缺乏總體開發規劃的情況下，必須要求海域使用相關部門未來需長期以海域的自然條件、使用現狀和對其未來發展趨勢的科學論證為基礎，以決定海域資源開發的多宜性、用海活動的多樣性和用海活動的相互交叉性的特點，以提昇海域使用綜合利用效益，真正實施海域使用規劃與海域功能區劃工作。

參考文獻

1. 內政部營建署，2006，「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」。
2. 內政部營建署，2007，「海域功能區劃管理工作」。
3. 內政部營建署，2008，「永續海岸整體發展方案－潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」。
4. 吳全安(2007)，「海岸資源管理」。
5. 簡連貴、邱文彥、曾文謙、張志新、許智翔、陳繼鳴(2009)，台灣海域功能區劃與管理策略，2009 海洋與台灣學術研討會，台北市。
6. 國立中山大學海洋政策研究中心(2007)，「規劃建構海域功能區劃制度工作案」，內政部。
7. 行政院海洋事務推動委員會(2006)，「海洋政策白皮書」，臺北：行政院研究發展考核委員會。
8. 楊重信(2003)，「建置台灣沿海地區環境生態資料庫相關法規競合與土地使用管理機制」，內政部。
9. 周大偉(2005)，「海濱公園別墅的法律思考」，2005 年 1 月 22 號，經濟參考報。
10. 重慶建築工程學院&同濟大學(2004)，「區域規劃概論」，北京：中國建築工業出版社。
11. 尹田(2004)，「中國海域物權制度研究」，北京：中國法制出版社。
12. 劉文宏(2009)，「臺灣海域空間規劃與管理之研究」，高雄：行政院國家科學委員會。
13. 徐祥民、梅宏、時軍(2009)，「中國海域有償使用制度研究」，北京：中國環境科學出版社。
14. Day, J. C. (2002), Zoning-lessons from the Great Barrier Reef Marine Park. *Ocean & Coastal Management*, 45, pp.139-156.
15. Hopley, D. (1989), *The Great Barrier Reef: ecology and management*, Australian Geographical Issues, Sydney: Longman Cheshire Pty Limited, pp.53.
16. Hendrick, D. (2005), *The new frontier: Zoning Rules to Protect Marine Resources*.
17. Department of Fisheries and Oceans (2004), *Gully Marine Protected Area Regulations - Oceans Act 2004* SOR/2004-112
18. Courteny, F. and Wiggin, J. (2003), *Ocean Zoning for the Gulf of Marine: A Background Paper*, Maine: GMCME.
19. Sue, N., Hutchison, M. and White, R. (2005), Ocean zoning – Is it really different? In: Doherty P. (Ed.), *Workshop Proceedings of Ocean Zoning: Can it Work in the*

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」計畫

- Northwest Atlantic, Marine Issues Committee special publication No.14, pp. 69-72.
20. Kenchington, R. (2005), Practical aspects of zoning and its application to the Great Barrier Reef Marine Park. In: Doherty P. (Ed.), Workshop Proceedings of Ocean Zoning: Can it Work in the Northwest Atlantic?, Marine Issues Committee special publication No. 14, pp.90-101.
 21. Priorities for Marine Spatial Planning ~ A working paper for Defra, September 2005.
 22. Paul M. Gilliland and Dan Laffoley, 2008, Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning, Marine Policy, Volume 32, Issue 5, Pages 787-796.
 23. MSPP (Marine Spatial Planning Pilot Consortium). Marine spatial planning pilot final report, 2006.
 24. “Marine Spatial Planning, A Step-by-Step Approach”, UNESCO & Intergovernmental Oceanographic Commission(IOC), Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6.
 25. Hardin, G., 1968, The tragedy of the commons, Journal of Science, Vol.162, pp.1243-1248.