

貳 永續海岸政策綱領

一、海洋專責機關

自聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea；UNCLOS）於 1994 年 11 月 16 日正式生效後，世界主要的海洋國家皆認知到「海洋區域（ocean space）的種種問題彼此密切相關，必須作為整體來考慮」「海洋事務有別於陸域事務，應單獨被整體對待」，因而紛紛針對海洋事務及相關組織進行跨部門的法制化和制度化。

2002 年 3 月 30 日「總統府政府改造委員會」議決「行政院組織改造方案」，同意設立海洋事務部，並納入行政院組織法修正草案，雖然該案尚未經立法院審議通過，但行政院基於協調各相關部會共同推動海洋事務之需，先於 2004 年 1 月，成立了「海洋事務推動委員會」展開各項海洋事務的整合工作，陸續完成「國家海洋政策綱領」、「海洋政策白皮書」等，為未來籌設「海洋事務專責機關」奠立良好基礎。2009 中央政府組織再造因部會數額受到限縮，擬以「海洋委員會」取代「海洋事務部」，並宣告預計 2012 年正式成立，處理總體海洋政策、海洋國際事務、海洋科技、海洋人才培育、海岸管理政策之規劃、推動與協調（如圖 2-1-1）。

內政部營建署國土規劃及城鄉發展相關業務，與內政部地政司業務整合，而為國土管理署，俾利國土整體規劃與土地資源調查之整合性（如圖 2-1-2）。有關國家公園部分，因與自然保育息息相關，擬與其他原分屬於不同部會管轄之自然生態景觀，統一納入國家公園署管理，建構一個完整具國家重要價值之國家自然保護區網路及國家遊憩區系統（如圖 2-1-3）。一同整合於資源管理與環境保護之環境資源部，落實環境與資源持續利用與發展。



圖 2-1-1 2012 年政府組織再造架構新增「海洋委員會」

二、永續海岸整體發展方案

(一) 訂定目的與範圍

海岸地區屬環境敏感地區，其重要資源應優先保護，海岸地區之永續發展也應兼顧災害防護與合理利用之管理，以及親水、教育、研究等多方面功能。

臺灣四面環海，擁有廣大面積之海岸土地，沿海地區蘊藏豐富之生物與景觀資源，也是人口密集與人類各類活動最頻繁之處。自民國 77 年解除戒嚴之後，各目的事業開發計畫未能整合考量海岸土地及資源具高度敏感且脆弱、一經破壞甚難復原之特性，以致多數的海岸線幾乎被大型的工程建設、海堤、公路所競用。

海岸地區之保護，始自 73 年行政院核定實施「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」，隨後相關部會依法公告劃設「自然保留區」、「野生動物保護區」、「國有林自然保護區」及「漁業資源保育區」，並成立國家公園、國家風景區等積極推動相關保護措施，惟擬作為海岸地區管理之基本法案--海岸法（草案）遲遲未能完成立法程序，致臺灣地區之海岸線始終未能有效管理。

依營建署統計，97 年臺灣本島地區之自然海岸線比例僅剩約 44.57%，換言之，臺灣一半以上的海岸線，已被人工設施所取代，而且其中尚不包含海岸公路的部分。內政部為促進海岸永續發展暨維護海岸自然風貌，爰訂定「永續海岸整體發展方案」（以下簡稱本方案），俾供海岸法完成立法前，政府各部門研修訂及審議海岸地區各項實質利用計畫之最高指導原則。

本方案以海岸地區為適用範圍，依據海岸法（草案）所界定之海岸地區，包括濱海陸地及近岸海域，其劃定原則如下，範圍如圖 2-2-1。

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。

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。

離島海岸地區得視其環境特性及實際管理需要劃定，於不超過領海範圍內，不受前二目劃定原則之限制。

其他：優先考量海洋作用明顯之自然地形與生態保護之完整性，將潟湖、沙丘、沙洲、珊瑚礁、紅樹林、沼澤、草澤、河口、河灣及海灣，或動植物重要生長棲息地儘可能完整劃入海岸地區。

另為明確定義海岸線性質，本方案將海岸線分成自然與人工海岸線二類。凡於海岸地區構築人工設施者，如堤防、港口、消波塊、海埔地、排水道者均歸屬人工海岸；扣除人工海岸部分者則屬自然海岸。

海岸地區範圍示意圖



圖 2-2-1 海岸地區範圍示意圖

資料來源：內政部營建署，2009，
永續海岸整體發展方案修正草案核定本，p.50。

（二）永續海岸發展基本理念

1975 年國際性拉薩姆爾公約生效，就特殊水鳥棲息地，重要濕地保護劃設及採行措施制定之公約，1992 年地球高峰會議中通過 21 世紀議程（Agenda 21），就資源的保育與整體性管理等規劃 1993 至 2000 年執行永續發展的工作藍圖，2005 年峇里行動宣言，就海洋資源與海岸社區之永續發展等建立行動共識，爰此，為順應國際趨勢及發展需要，我國現階段海岸永續發展，應以建立海岸保育軸觀念為優先，俾作為行政機關研訂部門發展政策及施政計畫之依據，其主要目的如下：

1. 回復海岸自然風貌，維持自然海岸線比例不再降低

由於行政院國家永續發展委員會（國土交通組）及挑戰 2008 國家發展點計畫（水與綠建設計畫），業將「維持自然海岸線比例不再降低」列為評估指標，未來海岸地區之利用管理，應以減量、復育為基本原則，並以符合「資源保護」與「災害防治」者為優先考量。涉及海岸地區之相關施政計畫，應優先考量海岸防災、海岸生態資源保育（護）、環境復育、景觀改善、生態旅遊等價值，重新思考檢視，並作必要之調整。現階段將以回復海岸自然風貌，維持自然海岸線比例不再降低作為海岸永續發展之基本理念，未來則再視相關法令立法進度及政府組織重整等，進行必要之調整與修正。

2. 海岸法完成立法前之最高指導原則

內政部為促進海岸永續發展暨維護海岸自然風貌，爰訂定「永續海岸整體發展方案」，其主要目的係供海岸法完成立法前，政府各部門研修訂及審議海岸地區各項實質利用計畫之最高指導原則。

（三）實施策略與效益

1. 實施策略

短期發展策略--自然海岸線零損失

台灣海岸線長達千餘公里，從北部大屯山系火山形成的奇岩灣澳、東部歐亞板塊與菲律賓板塊碰撞交會的斷崖縱谷、南台灣珊瑚礁形成的墾丁半島，以至西海岸平直沙灘和多樣化濕地，原本的自然海岸景緻幽美多變。但數十年來不斷地開發海岸填海造地，闢建漁港碼頭，或拋置消波塊及興建堤防進行海岸侵蝕防護，已經使台灣海岸逐漸人工化、水泥化，自然海岸線快速消失，海岸景觀因而失去自然之美，自然動力過程受到干擾或阻滯，生物繁衍也缺乏安適場所。為確保台灣自然海岸線不再損失，避免不當設海岸工程，衝擊自然環境平衡，研訂實施策略如下：

- (1). 宣告海岸保育基本政策
- (2). 調查劃定自然海岸區位
- (3). 嚴格審議海岸重大計畫
- (4). 建立地方巡守查報機制

長期發展策略—永續海岸行動方針

為保存臺灣重要海洋環境以及海洋資源，根據臺灣海岸現況，以及各類型海岸保育準則，提出下列 10 點永續海岸行動計畫的指導原則及其對應之理念與策略：

- (1). 保護重要海岸資源
- (2). 合理利用海岸資源
- (3). 復育劣化生態資源
- (4). 整建改善海岸景觀
- (5). 加強海岸災害防護
- (6). 合理發展海洋產業

- (7).建構海岸資訊系統
- (8).完備海岸管理體制
- (9).加強海洋教育訓練
- (10).強化公私夥伴關係

2.計畫效益

- (1).配合各目的事業主管機關據點式推動保（復）育，建構海岸保育軸，提升海岸受重視之程度，不再任意破壞海岸資源，維持自然海岸線比例不再降低（台灣本島以 95 年之 44.7%為基準），並逐步推動海岸地區之永續發展。
- (2).促使漁港能配合漁業及其它產業如觀光、交通等發展需求，在兼顧自然環境保育與漁民生計前提下，經完成專業評估及符合環境影響評估作業規定後，得做適度的調整與合理的運用，以充分發揮漁港使用效能。改善漁港環境與週邊環境景觀和諧共存。
- (3).結合地方發展辦理一般性海堤區域環境營造，推動海堤改善營造親水環境。
- (4).建立海岸保育觀念，加強海岸生態維護，推動海岸永續發展及海洋觀光事業。

（四）永續海岸行動方針

針對台灣海岸現況及各類型海岸保育準則，未來中長程之海岸管理與利用之目標，應參考永續海岸行動方針的指導原則及其對應之理念與策略，確保台灣重要海岸環境及海洋資源得以存續，實施策略如下(表 2-2-1)：

表 2-2-1 永續海岸行動策略表

工作項目	理念	具體工作內容	應修(制)定法規	主辦機關	協辦機關	考核單位
1.保護重要海岸資源	積極調查研究、分類分級，並優先保存與保護重要海岸資源。	1.優先劃定保存現存自然海岸，避免其遭致零碎化、人工化與其他人為破壞。	宣布自然海岸零損失政策、擬定「自然海岸線保全策略」	內政部	經濟部、交通部、農委會、環保署	行政院國家永續發展委員會
		2.建立衛星或航照監測海岸線土地使用變遷偵測機制，定期監測並公布各縣市自然海岸線比例。		內政部	經濟部、交通部、農委會、環保署、各縣市政府	行政院國家永續發展委員會
		3.將開發計畫是否位經海岸地區(或自然海岸)，納入各審議機制之「敏感區位查核表」。		內政部 環保署 農委會	各縣市政府	行政院國家永續發展委員會
		4.建立海岸保存保護之評選準則，分級評選，並積極劃設海岸保護區，建立各類型海岸敏感地區總體保育綱領計畫，以保護各類重要海岸資源。海岸法未完成立法前，由各相關機關將「海岸保護區」依國家公園法、都市計畫法、森林法、野生動物保育法、文化資產保存法、漁業法、發展觀光條例、溫泉法等，劃設保護區，加強管制。	「海岸法」、修訂「文化資產保存法」及其他保護區相關法令	內政部	農委會、文建會、交通部、經濟部	行政院國家永續發展委員會
	積極調查研究、分類分級，並優先保存與保護重要海岸資源。	5.優先保護珊瑚礁、紅樹林、河口、沙洲、沙丘、海草床和其他重要濕地，建構沿海濕地保育軸，公布國家濕地政策與圖冊。	制訂「海岸法」	內政部、農委會、環保署、交通部	各縣市政府	行政院國家永續發展委員會
		6.檢討修正「台灣沿海地區自然環境保護計畫」，強化保護對策和管理措施，並予以落實。	修正「台灣沿海地區自然環境保護計畫」	內政部	各縣市政府	行政院國家永續發展委員會
		7.加強海岸生態環境與文史資源之調查研究及長期監測，掌握其現況與變遷趨勢。	制訂「海岸法」、修訂「文化資產保存法」及其他保護區相關法令	內政部 國科會	農委會、文建會	行政院海洋事務推動委員會
		8.制訂海岸敏感度分區圖(Sensitivity Map)。		內政部	環保署	行政院國家永續發展委員會
2.合理利用海岸資源	尊重生態環境承載量，整體規劃，以合理利用海岸各項資源。	1.修訂各審查委員會所依循之審議規範，建立嚴格審查機制，提高海岸地區開發許可之同意門檻。		內政部、環保署	各縣市政府	行政院國家永續發展委員會
		2.審慎審查及檢討修訂事業建設計畫，減少非必要之海岸工程及建設，如無法避免時應優先考量以生態工法施作。		經濟部、交通部、農委會	內政部、工程會	行政院國家永續發展委員會

「續上頁」

工作項目	理念	具體工作內容	應修(制)定法規	主辦機關	協辦機關	考核單位
		3.持續調查研究,瞭解台灣所屬島嶼、潮間帶、陸岸與海域生態、資源及環境運行法則,作為海岸規劃管理之依據。		內政部 國科會	經濟部 農委會	行政院國家永續發展委員會
		4.保障公共通行權,檢討改善使用規劃,強化相容性,促進海岸地區各項產業與使用間和諧永續之發展。	制訂「海岸法」	內政部	經濟部、交通部、農委會	行政院海洋事務推動委員會
3.復育劣化生態資源	評選劣化之重要海岸,並採取近自然方式,回復海岸生機。	1.建立準則,評選生態功能顯著但逐漸劣化之海岸,兼顧環境、經濟和文史上之價值,推動復育和恢復工作,以重現其生機與風華。	制訂「海岸法」	內政部	農委會 文建會 經濟部	行政院國家永續發展委員會
		2.鼓勵各級政府機關,採取近自然工法或生態工法,並評選拆除不必要之消波塊、堤防和人工結構物,儘可能回復自然海岸與多樣性棲地。	修訂海岸生態工法政策綱領或參考手冊	工程會 經濟部 內政部	目的事業主管機關	行政院國家永續發展委員會
4.整建改善海岸景觀	充分納入專家與民眾意見,逐步帶動海岸景觀改善風潮與新思維。	1.建立海岸復育及景觀改善評選準則,逐年編列預算,評選示範地點,成立地方論壇(工作圈)及中央諮詢團隊,建立海岸復育及景觀維護制度,納入海岸法施行,以逐步推動海岸復育及景觀改善計畫。	制訂「海岸法」	內政部	經濟部	行政院國家永續發展委員會
		2.建立海岸開發彌補機制(Mitigation),納入相關法規,並落實相關國際公約、宣言或文件之要求。	制訂「海岸法」	內政部		行政院海洋事務推動委員會
5.加強海岸災害防護	關切海岸安全,整合思考海岸各種災害防護之必要設施與措施。	1.蒐集海嘯、暴潮、海水倒灌、地層下陷、豪雨溢淹、土壤液化、海岸侵蝕等海岸災害資料,確定海岸災害頻仍地區,調查檢討現有設施之海岸防災功效,並研擬符合生態工法,以及災害應變計畫。	制訂「海岸法」、「國土復育條例」,增修「水利法」及其他災害防救應變相關法令	經濟部 經建會	內政部、海巡署	行政院國家永續發展委員會
		3.結合運用民間團體,建立海洋油污染應變人員教育、訓練及認證制度。定期檢討各級海洋污染應變計畫,評估改進公私部門海上防災能量,研究石油公司合組應變機制及參與區域合作機制,並合辦研討會。		環保署	內政部、交通部 農委會、經濟部 海巡署 各地方政府	行政院海洋事務推動委員會
6.合理發展海洋產業	建立合理經營環境,兼顧環境保護之需求,均衡發展海洋產業。	1.研究辦理海域功能區劃。	海域法	內政部		行政院國家永續發展委員會
		2.研究調查海洋與海岸資源,評析具有潛力之海洋產業,研擬海洋產業整體發展策略規劃,並建立輔導與推動之有效策略。	制訂「海岸法」、增修「漁業法」、「發展觀光條例」、「礦業法」等相關法令	農委會 經濟部 交通部	內政部	行政院海洋事務推動委員會
		3.推動海洋深層水、甲烷水合物、熱水性礦床、微量元素及石油天然氣非生物資源產業。		經濟部	國科會 農委會 內政部	行政院海洋事務推動委員會

「續上頁」

工作項目	理念	具體工作內容	應修(制)定法規	主辦機關	協辦機關	考核單位
		4.建構海洋生物科技園區，推動海洋生化學資源、水產食品加工及水產養殖相關生物科技產業。	農業科技園區設置管理條例	農委會	國科會 經濟部	行政院海洋事務 推動委員會
7.建構海岸資訊系統	統合相關資訊，建構完善與公開資訊系統	1.彙整國內現有調查研究資料，建構完整海洋資訊系統。		內政部 交通部		行政院國家永續 發展委員會
		2.建構海洋相關資源之地理資料庫，有條件開放供研究規劃與管理之使用。		內政部		行政院國家永續 發展委員會
8.完備海岸管理體制	順應國際潮流和國家發展需要，整合改進海洋與海岸管理體制。	1.檢討我國現行海洋與海岸管理相關法令之競合關係，並予以整合，加速推動「國土計畫法」、「國土復育條例」、「海岸法」三法之立法與落實。	制訂「國土計畫法」、「國土復育條例」、「海岸法」	內政部 經建會		行政院國家永續 發展委員會
		2.整合強化海洋海岸相關管理之行政體制，研究設置兼具政策、規劃、管理與執行能力完善之海洋專責機關，以提升海岸管理績效。	修訂「中央機關總員額法」、「行政院組織法」	研考會 內政部 海巡署		行政院國家永續 發展委員會
		3.建立作業流程與審議準則，建構海岸地區開發預審制度。	制訂「國土計畫法」、「國土復育條例」、「海岸法」，修訂「環境影響評估法」	經建會 內政部 環保署		行政院國家永續 發展委員會
9.加強海洋教育訓練	採取有效之鼓勵措施，普及海洋教育和專業訓練。	1.編撰海洋與海岸保育復育教材和宣導影片，提升全民海洋保護意識。		教育部	各相關機關	行政院海洋事務 推動委員會
		2.結合專業性之民間團體及學術機構，經常性辦理學校教師和專業人員之專業訓練、研習教育和國內外參訪活動，提升在職專業素質。		教育部	各相關機關	行政院海洋事務 推動委員會
		3.研究發行「海洋護照」，加強海洋保育之全民教育，並鼓勵社教和環保團體參與「健康社區六星計畫」及配合宣導。		教育部 文建會	內政部、環保署 經濟部、農委會、交通部	併入海推會及六 星計畫業務辦理 會
10.強化公私夥伴關係	積極鼓勵民眾參與和加強國際合作，建構海岸管理之夥伴機制。	1.逐年編列經費，徵選與推動社區、企業、非政府組織和學術機構參與海岸調查研究、訓練講習、清潔維護、生態旅遊、保育管理工作，強化政府與民間夥伴關係。		文建會	各相關機關	行政院國家永續 發展委員會
		2.積極參與國際性、區域性海洋與海岸管理之組織，並鼓勵公私部門參與或主辦相關論壇、研討會和研習會，加強國際交流合作，以汲取國外海岸管理經驗，提昇我國管理績效。		國科會 外交部	各相關機關	行政院國家永續 發展委員會

資料來源：內政部營建署，2008

三、海岸保育及復育方案

由於「永續海岸整體發展方案」係以回復自然海岸為主之政策綱領，且僅針對六大議題予以規範；「台灣沿海地區自然環境保護計畫」之修訂，則只針對十餘處沿海保護區部分進行檢討，對於台灣當前極為緊迫、且可能跨部會之海岸破壞問題仍欠缺關切與回應，爰邀集相關機關審慎研商後，擬具「海岸保育及復育方案」。本方案係基於「尊崇自然、多元價值、綜合治理、再造利基」原則，期以更全盤性之思維，針對當前急迫性之海岸破壞問題，由相關部會通力合作，分別擬定其具體改善計畫，並結合擴大內需相關計畫或實施構想，分年分期推動，期使台灣海岸生態回復生機、增益多元利用價值和提升國民福祉。

本方案實施期程為自 98 年至 103 年，總經費需求約 670 億元，包括十三項重點工作，詳如表 2-3-1。其中第七項自然海岸保全及與海岸環境營造，分別由營建署、水利署辦理，即納含海岸復育及景觀維護與管理。其工作項目與內容，分述如下：

(一) 水利署：海岸環境營造計畫

(期程：98-103 年；預算：80 億元)

將例行性辦理海岸防災基本資料調查監測、海堤改善、維護管理等業務，以營造海堤風華、回復近自然海岸、塑造海岸綠色廊道、推動整體調查規劃四項工作指標建設，整體營造海堤環境。

(二) 營建署：海岸景觀改善計畫

(期程：98-103 年；預算：6 億元)

成立「永續海案推動實施服務團」，協助地方政府辦理以「減量」、「復育」、「環境整理」進行海岸棲地生態復育及景觀改善工作。

由於「海岸保育及復育方案」內政部已納入「氣候變遷調適行動方案-海岸土地保護」計畫，該計畫為因應氣候變遷造成的海平面上升與海岸線後退，以及海岸作用的頻率與規模增加或變化等問題，由保護、建設、生產、災害等面向作海岸地區的相關調適，擬定包含「強化海岸後退的國土保護」、「重視海岸棲地與濕地的保育與復育」、「加強海岸聚落景觀的基礎調查與維護管理策」、「提升海岸污染防治與監測之能力」、「具體落實健全全民海岸環境識覺與相關法規」、「建置海岸地區開發的環境影響評估與土地開發許可作業的準則」、「加強海岸地區管理的事權機構與部會之橫向與

縱向整合」等七大項策略與各策略指標，以達成「確保海岸環境的永續發展」的總目標。由於該項計畫尚在草案階段，未來經頒佈後，將依最新公布資料，調整相關內容與說明。

表 2-3-1 海岸保育及復育方案 13 項重點工作一覽表

項次	重點工作	主辦機關
1	海岸保安林再造	農委會
2	河口保育及揚塵改善	水利署、環保署
3	自然與景觀河川保護	水利署
4	地層下陷地區防治	水利署
5	海岸侵蝕及鹽化防護	農委會，各目的事業主管機關配合辦理
6	沿海濕地劃設與保育	營建署、農委會
7	自然海岸保全及與海岸環境營造	營建署、水利署
8	海洋污染防治	環保署等
9	漁港轉型發展	漁業署
10	水下文化資產保護	文建會
11	原住民傳統用海	原民會
12	港灣整體規劃	營建署等
13	海岸政策與規劃	營建署、海巡署