

110年度委託專業服務案 (110A-080)

海岸管理法推動歷程實錄 及策進作為之探討

總結報告書

委託單位： 內政部營建署

執行單位：中華民國海洋事務與政策協會

委託單位：內政部營建署

執行單位：中華民國海洋事務與政策協會

中華民國 111年 12 月

內政部營建署委託

「海岸管理法推動歷程實錄及策進作為之探討」案

計畫（研究）題目：海岸管理法推動歷程實錄及策進作為之探討
計畫（研究）經費：參佰肆拾柒萬貳仟元整
研究起時：中華民國 110 年 12 月 28 日
研究迄時：中華民國 111 年 月 日
研究（受託）單位：中華民國海洋事務與政策協會
研究目的： （一）回顧並探討海岸管理法立法推動歷程及轉折 （二）探究海岸管理法推動或修正方向與立法意旨及國際趨勢之差異 （三）嘗試以文字以外方式記錄海岸管理及相關紀實之可行性
預期效益： （一）本案以詳實記錄海岸管理法推動立法之背景立意與歷程、以及法案條文更動差異分析為主要工作內容；透過收集《海岸管理法》立法前、立法中及立法後之歷史文件，以及重要人士之口述歷史訪談，彙整分析我國海岸管理之重要議題發展歷程，並做成「海岸管理法立法推動歷程實錄」，記載我國海岸管理政策及制度之演進過程。 （二）本案基於鑑往知來之理念，透過專家學者訪談及座談會的舉辦，收集專家學者之意見，配合「海岸管理法立法推動歷程實錄」之分析，提出未來我國海岸管理於法制面、計畫面或執行面等可精進、改善的具體建議，包含《海岸管理法》修法建議、〈整體海岸管理計畫〉修正建議及其他海岸管理相關政策方向或辦理事項等建議。 （三）本案透過空拍影像，記錄海岸管理之重要議題地點、必須保全區域、具代表性場景、社會關注海岸段，並製作空拍影像短片；另，針對我國海岸管理之發展，蒐集海岸管理法推動立法及公布後施行過程相關照片或影像，併同將本案空拍影像，以及相關訪談、座談會或會議影片，篩選後剪輯為紀實影片，展現實錄之辦理成果。
計畫摘要（中文）： 民國 104 年《海岸管理法》公布施行，是臺灣歷經四分之一世紀努力的成果。為推動海岸整合管理，行政院於民國 80 年 9 月 5 日台經字第 29247 號函指示內政部研訂海岸法草案，後陸續於民國 86、89、91、97 及 103 年函送立法院審議，終於民國 104 年 2 月 4 日公布施行。為鑑往知來，本計畫「海岸管理法推動歷程實錄及策進作為之探討」旨在記載及剖析海岸管理法推動歷程，除協助海岸管理及國土規劃專業者、海岸管理利害關係人及社會大眾，理解現行制度之形成及其意涵，並供後續海岸管理制度檢討及修正參

考。本案有三項具體成果。第一，「海岸管理法立法推動歷程實錄」1冊，記錄法案推動歷程之政策背景、立法重點與政策議題，並集結口述歷史訪談成果為附冊。第二，「海岸管理重要政策議題座談會」2場，邀集專家學者及各界人士，就海岸管理制度之策進方向，進行溝通與討論。第三，「海岸管理影像空拍及紀實影片」2部，透過海岸地區空拍與口述歷史訪談之影像紀錄，深化保存我國海岸地區發展之歷史紀錄。最後，本計畫歸結前述研究成果，針對海岸管理未來制度策進重點，研提專業建議。

計畫摘要（英文）：

The implementation of Coastal Zone Management Act in 2015 is the achievement of the one-quarter century efforts in Taiwan. The Ministry of the Interior had devoted to the legislation instructed by the Executive Yuan since 1991 to construct a coastal zone management system. Before its promulgation, several drafts of the Act had been stuck in the legislative process. Experience is the mother of wisdom. This project aims to investigate the legislative history and the evolution of critical policy issues regarding Coastal Zone Management Act, thereby providing policy implications for progress towards integrated coastal zone management system. The project consists of three outcomes. The first is the document “*Preparation and Enactment of Coastal Zone Management Act*”, which records the background and critical issues of the legislative process by analyzing the archives but also interviewing advocates of the Act. The second are two Forums on Institutional Improvement of Coastal Zone Management Act, as the platform of communication among stakeholders who share the vision of sustainable coastal zone. The third result are two documentary films of aerial photography and oral history about the evolution of Taiwan’s coastal zone management. Last but not least, this project proposes follow-up policy agenda for the integrated coastal zone management system in Taiwan.

印製份數：10 份

工作人員：

計畫主持人：邱文彥

協同主持人：張容瑛、張育銘

研究團隊：宋彥廷、洪茹薇、胡馨文、趙雅慧、李鑫、溫桂芳

本署承辦人員：

蘇崇哲、廖文弘、朱偉廷、張誌安、許嘉玲、吳雅品

目錄

第一章 計畫目的與工作項目	1
第一節 計畫主旨.....	1
第二節 計畫工作項目與流程.....	3
第二章 《海岸管理法》之推動背景及歷次函送立法院版本草案彙整	8
第一節 海岸管理法之推動背景.....	8
第二節 第一次函送立法院版本：86 年《海岸法》(草案)	24
第三節 第二次及第三次函送立法院版本：89 年及 91 年《海岸法》(草案)	35
第四節 第四次函送立法院版本：97 年海岸法 (草案)	45
第五節 第五次函送立法院版本：103 年《海岸法》(草案)	57
第六節 公布施行版本：104 年《海岸管理法》	70
第七節 小結：海岸管理法立法背景及立法重點演進.....	79
第三章 《海岸管理法》之立法意旨與重點：103 年政院草案版與 104 年公布施行版之條文差異盤點	109
第一節 《海岸管理法》法案名稱與法條結構.....	110
第二節 總則：第一條至第六條.....	112
第三節 海岸地區之規劃：第七條至第二十四條.....	129
第四節 海岸地區之利用管理：第二十五條至第三十一條.....	185
第五節 罰則：第三十二條至第四十二條.....	201
第六節 附則：第四十三條至第四十六條.....	213
第七節 《海岸管理法》103 年政院草案版與 104 年公布施行版差異重點彙整	217
第四章 海岸管理法政策推動歷程：重要政策議題分析	224
第一節 法案定位：從海埔地開發管理至「海岸地區整合管理」之政策歷程	224
第二節 海岸地區範圍及內涵界定.....	231
第三節 納入「自然海岸零損失」概念.....	237
第四節 海岸管理計畫體系之形成及演進.....	246
第五節 從開發許可制調整為特定區位許可制.....	267
第六節 義務負擔、權利保障與補償機制.....	272
第七節 海岸管理之公共利益.....	278
第八節 原住民族權利保障.....	283

第九節	民眾參與機制之健全.....	290
第十節	海岸地區基本資料庫、海岸管理白皮書及海岸管理基金.....	295
第十一節	立法院三讀通過之「附帶決議」的核心考量與對應機制.....	299
第五章	《海岸管理法》推動歷程之口述歷史紀錄	309
第一節	口述歷史訪談工作安排.....	309
第二節	訪談實錄.....	312
第六章	影像空拍及紀實影片	332
第一節	影像空拍企劃.....	332
第二節	紀實影片腳本.....	341
第七章	海岸管理重要政策議題座談會	370
第一節	海岸管理重要政策鑑往知來系列座談會安排.....	370
第二節	第一場：《海岸管理法》之意旨與〈整體海岸管理計畫〉修正建言..	371
第三節	第二場：整合性海岸管理（ICZM）之策進機制及作為.....	382
第八章	海岸管理政策及制度之策進分析與建議	394
第一節	《海岸管理法》第 7 條-規劃管理原則之落實	394
第二節	整合性海岸管理（ICZM）制度策進重點分析.....	454
第三節	海岸管理之短、中、長期制度策進建議.....	479

表目錄

表 2-1 內政部營建署歷年委託研究或辦理計畫	21
表 2-2 民國 86 年前海岸相關法律綜整	26
表 2-3 民國 86 年函送立法院審議《海岸法 (草案)》版本立法重點列表	34
表 2-4 《海岸 (管理) 法》各草案版本內容比較簡表	81
表 2-5 各版本目的與範疇之立法重點差異	85
表 2-6 各版本規劃(計畫體系、計畫擬訂、計畫檢討)之立法重點差異表.....	88
表 2-7 各版本審議制度之立法重點差異表	92
表 2-8 各版本管理制度之立法重點差異表	96
表 2-9 各版本權利保障之立法重點差異表	100
表 2-10 各版本參與之立法重點差異表	104
表 2-11 各版本罰則之立法重點差異表	107
表 3-1 《海岸管理法》103 年至 104 年立法院審議過程相關會議綜整表	109
表 3-2 《海岸法》政院草案版與《海岸管理法》公布施行版之法條結構比較	111
表 3-3 《海岸管理法》第 1 條條文內容差異比較表	112
表 3-4 《海岸管理法》第 2 條條文內容差異比較表	115
表 3-5 《海岸管理法》第 3 條文內容差異比較表	121
表 3-6 《海岸管理法》第 4 條文內容差異比較表	122
表 3-7 《海岸管理法》第 5 條文內容差異比較表	124
表 3-8 《海岸管理法》第 6 條文內容差異比較表	126
表 3-9 《海岸管理法》第 7 條文內容差異比較表	129
表 3-10 《海岸管理法》第 8 條文內容差異比較表	137
表 3-11 《海岸管理法》第 9 條文內容差異比較表	142
表 3-12 《海岸管理法》第 10 條文內容差異比較表	145
表 3-13 《海岸管理法》第 11 條文內容差異比較表	148
表 3-14 《海岸管理法》第 12 條文內容差異比較表	150
表 3-15 《海岸管理法》第 13 條文內容差異比較表	156
表 3-16 《海岸管理法》第 14 條文內容差異比較表	158
表 3-17 《海岸管理法》第 15 條文內容差異比較表	160
表 3-18 《海岸管理法》第 16 條文內容差異比較表	163
表 3-19 《海岸管理法》第 17 條文內容差異比較表	167
表 3-20 《海岸管理法》第 18 條文內容差異比較表	171
表 3-21 《海岸管理法》第 19 條文內容差異比較表	173
表 3-22 《海岸管理法》第 20 條文內容差異比較表	174
表 3-23 《海岸管理法》第 21 條文內容差異比較表	176
表 3-24 《海岸管理法》第 22 條文內容差異比較表	181

表 3-25 《海岸管理法》第 23 條文內容差異比較表	182
表 3-26 《海洋管理法》第 24 條文內容差異比較表	183
表 3-27 《海岸管理法》第 25 條文內容差異比較表	185
表 3-28 《海岸管理法》第 26 條文內容差異比較表	187
表 3-29 《海岸管理法》第 27 條文內容差異比較表	190
表 3-30 《海岸管理法》第 28 條文內容差異比較表	191
表 3-31 《海岸管理法》第 29 條文內容差異比較表	192
表 3-32 《海岸管理法》第 30 條文內容差異比較表	194
表 3-33 《海岸管理法》第 31 條文內容差異比較表	196
表 3-34 《海岸管理法》第 32 條文內容差異比較表	201
表 3-35 《海岸管理法》第 33 條文內容差異比較表	202
表 3-36 《海岸管理法》第 34 條文內容差異比較表	203
表 3-37 《海岸管理法》第 35 條文內容差異比較表	204
表 3-38 《海岸管理法》第 36 條文內容差異比較表	206
表 3-39 《海岸管理法》第 37 條文內容差異比較表	207
表 3-40 《海岸管理法》第 38 條文內容差異比較表	208
表 3-41 《海岸管理法》第 39 條文內容差異比較表	209
表 3-42 《海岸管理法》第 40 條文內容差異比較表	210
表 3-43 《海岸管理法》第 41 條文內容差異比較表	211
表 3-44 《海岸管理法》第 42 條文內容差異比較表	212
表 3-45 《海岸管理法》第 43 條文內容差異比較表	213
表 3-46 《海洋管理法》第 44 條文內容差異比較表	214
表 3-47 《海洋管理法》第 45 條文內容差異比較表	215
表 3-48 《海岸管理法》第 46 條文內容差異比較表	216
表 3-49 民國 104 年版《海岸管理法》公布施行版條文修正重點	218
表 4-1 各草案版本之計畫體系形成與演進表	254
表 4-2 《海岸管理法》原住民族意見反應綜整表	289
表 5-1 訪談對象之訪談重點與方向	309
表 7-1 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場討論議題	364
表 7-2 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場會議流程	365
表 7-3 重要海岸景觀區級別與規範及審議機制	381
表 7-4 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場討論議題	382
表 7-5 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 2 場會議流程	383
表 8-1 短期制度策進辦理優先順序建議	494
表 8-2 中期制度策進辦理優先順序建議	496
表 8-3 長期制度策進辦理優先順序建議	498

圖目錄

圖 1-1 海岸管理法之架構	4
圖 1-2 作業流程圖	7
圖 2-1 民國 86 年《海岸法》政院草案版之法條結構	29
圖 2-2 民國 89 年及 91 年《海岸法》政院草案版之法條結構	39
圖 2-3 民國 97 年《海岸法》政院草案版之法條結構	50
圖 2-4 《海岸法》政院草案版之法條結構	63
圖 2-5 《海岸管理法》公布施行版之法條結構	73

第一章 計畫目的與工作項目

第一節 計畫主旨

海岸地區（或稱海岸帶，Coastal Zone）為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域及海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性；海岸地區擁有豐富的自然和人文資源，但易受潮浪及災害侵襲，一經破壞，甚難復原，且將降低水產物生產力，造成生態環境之災害，進而影響海岸生態環境體系整系之平衡。因此，海岸地區應由整體的（Integrated）觀點，進行保護、復育、發展和管理，才能維護此一具有高度敏感性、脆弱性及多元、不可逆性之區域。

美國海洋生物學家瑞秋·卡森（Rachel Carson）於 1962 年出版《寂靜的春天》（Silent Spring），揭示化學污染對地球生態之影響，點醒民眾對環境保育的關注；同時，她並出版《海之濱》（The Edge of the Sea）、《海風之下》（Under the Sea Wind）、《圍繞我們的海洋》（The Sea Around Us）等書，激發更多人關心海洋。自 1970 年代興起環保運動風潮後，人類開始對工業化產生之環境污染、資源耗竭、土地誤用及物種滅絕等議題進行反思，於 1972 年「聯合國人類環境會議」通過《人類環境宣言》，鼓勵及指導世界各國將環境議題納入施政。於此同時，美國於 1972 年公布《海岸地區管理法》（Coastal Zone Management Act），旨在保存、保育、開發及儘可能恢復或增進該國當世代及後世代海岸資源，以確保海岸土地與水資源之適當利用，並兼顧其生態、文化、歷史與景觀價值及經濟開發之需要。

我國自 1970 年代開始推動十大建設，如臺中港、蘇澳港、大煉鋼廠、中國造船廠、第一核能發電廠等於岸際或臨海地區開發建設；且隨人口成長、經濟快速發展，都會區土地不敷使用，使得公私部門不斷朝向非都市土地開發，尤其我國海岸地區自 1987 年（民國 76 年）解嚴後，隨著海防管制開放，對海岸地區利用也愈發迫切，使得海岸土地利用漸趨多元化，不同產業競用海岸土地、鄰避設施林立、污染事件層出不窮等問題層出不窮。然而，受限於當時法令規範不足，且缺乏海岸地區專責管理機構，情況日益惡化。有鑑於此，為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸資源，防治海岸災害及環境破壞，爰針對國內管理癥結及參酌國外管理制度，自 80 年即開始研擬「海岸法」草案，並曾於 86、89、91、97 年 4 度函送立法院審議，惟因立法院屆期不續審而未能完成立法。

在立法之前的期間，政府雖為因應海岸生態遭受破壞、消波塊拋置、填海造地、突堤效應及災害威脅、氣候變遷等問題，陸續推動臺灣沿海地區自然環境保護計畫、永續整體發展方案，及訂定海埔地開發許可辦法與審議規範等相關政策

與作為，仍難以遏止這些亂象。尤其，102 年底「看見臺灣」紀錄片揭發海岸地區漁港密集開闢、消波塊破壞海岸線、海岸濕地面積逐漸減少、濱海掩埋場邊坡遭海浪沖蝕崩落等問題，引起國人高度的關切，紛紛期盼「海岸法」草案儘速完成立法。行政院爰於 103 年 6 月 26 日第 5 次函送立法院審議，經立法院內政委員會 103 年 11 月 19 日召開審查會議、12 月 17 日召開「海岸管理建制公聽會」、12 月 29 日及 104 年 1 月 15 日召開 2 次朝野黨團協商會議，在行政、立法、學界及民間團體等各方共同研討及努力，終達成全部條文之協商共識。立法院院會於 104 年 1 月 20 日三讀通過，並更名為《海岸管理法》，總統於 104 年 2 月 4 日明令公布施行。

行政院 103 年 6 月 26 日函送立法院版本與現行經立法院 104 年 1 月 20 日三讀通過版本，除法案更名外，條文內容亦有若干差異；其中，包括立法目的強調確保自然海岸零損失、納入海岸管理白皮書、揭示海岸地區規劃管理原則、須劃定重要海岸景觀區及訂定都市設計準則、新增保護海岸之航道調整、刪除填海造地 10 年內不得變更使用、新增得成立海岸管理基金、獨占性使用管制區域增加公有自然沙灘等相關規定。上述各該條文對於後續海岸管理之規劃及管理影響深遠，當有必要將立法意旨、過程及重要變革詳予分析與紀錄，以供後續執行海岸管理之參考。

《海岸管理法》於 104 年 2 月 4 日公布施行後，內政部於 104 年 8 月 4 日劃設、107 年 8 月 3 日修正公告「海岸地區範圍」；並於 105 年 2 月 1 日發布施行「海岸管理法施行細則」等 5 子法，後續於 107 年至 109 年間陸續辦理其中 3 子法修正發布作業；並於 106 年 2 月 6 日公告實施「整體海岸管理計畫」，並預計 111 年完成第 1 次通盤檢討。此一過程或成效，也應與母法相互對應與檢視。

《海岸管理法》自立法迄今已超過 6 年時間，為鑑往知來，應先回顧過往，進行海岸管理界專家耆老口述歷史之研究，蒐整歷史重要文件及相關資料，詳實分析記載立法歷程及政策轉折過程，以發掘和保存歷史脈絡中我國海岸管理的發展沿革、核心價值和立法意旨；從而探究現行相關機制及配套措施，是否符合當初立法原意及國際新近趨勢，並進一步蒐集各方意見與研提專業建議，以作為策定未來方向之參據。此外，亦透過空拍影像、訪談或會議實錄等方式，保存歷史，深化紀錄，俾供後續我國海岸管理事務研究發展之參考。

第二節 計畫工作項目與流程

依據邀標書之規定，本案之服務內容與工作項目，計分「法案文獻研析」(含歷史文獻蒐整、比較、分析、釋義)、「口述歷史/專家訪談」、「專家座談會議」和「紀實影片製作」(含空拍)等四大部分，茲要述如下。

壹、計畫工作項目

一、法案文獻研析

本部分以辦理《海岸管理法》法案相關資料之蒐整及探討，以詳實紀錄推動立法之背景、立意及歷程，以及法案條文更動差異分析為主要工作內容，其應辦理工作項目區分為 3 階段，包含下列工作項目：

- (一)《海岸管理法》立法前：蒐集我國推動海岸管理相關制度之時空背景、世界潮流趨勢及演變情形等資料；並蒐集海岸管理法制定完成前，政府曾實施或推動之相關政策、計畫及作為，並彙整其重點內容，以及評析重大政策轉折過程、情形及其歷史意義。
- (二)《海岸管理法》立法中：蒐集《海岸管理法》5 次《海岸法》(草案)版本及立法院 104 審議通過版本，並彙整 6 版本條文變遷情形。同時蒐集立法階段各院會之會議記錄並加以分析，並依據分析結果製作《海岸管理法》立法推動歷程實錄，其架構詳附錄五。
- (三)《海岸管理法》立法後：104 年 2 月 4 日公布施行之《海岸管理法》，係以整體海岸觀點，採取整合、協調及彌補不足等手段，建立共同治理基礎，並以「整合性管理」為核心，分為資源保護、災害防護及利用管理等 3 主軸。主要在「整體海岸管理計畫」的指導下，因地制宜訂定個別的「海岸保護計畫」及「海岸防護計畫」，並透過利用管理機制，落實計畫管制，建構海岸管理之健全基礎(法案架構如圖 1-1)。本部分之工作內容包括：
 - 1. 彙整並闡述現行海岸管理法之架構、立法重點(重要條文)、代表意義及政策影響等。
 - 2. 整理並評析現行推動資源保護、災害防護及利用管理等 3 主軸之相關政策、機制及作為(尤其針對〈整體海岸管理計畫〉)，是否符合《海岸管理法》之立法原意及目的。

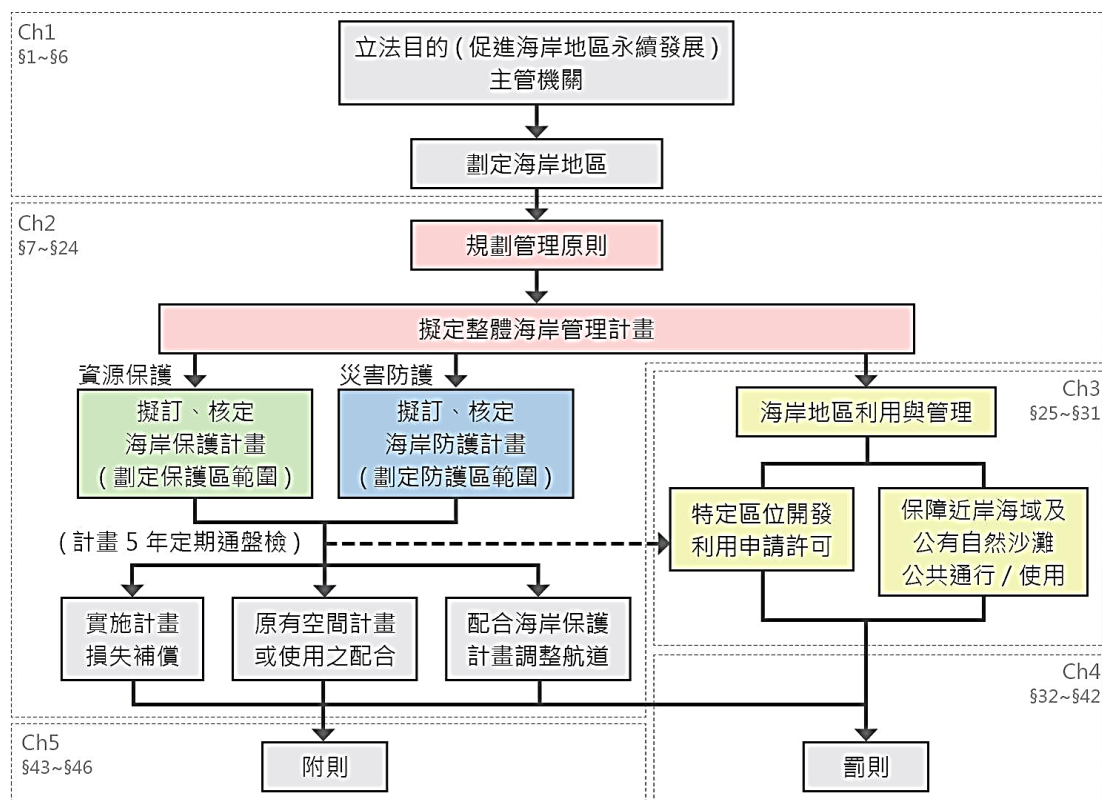


圖 1-1 海岸管理法之架構

資料來源：內政部營建署

二、口述歷史/專家訪談

本項工作訪談海岸管理法立法推動過程及重要議題有關人士，以紀錄重要之口述歷史，以及專家學者觀點。進行方式如下：

- (一) 研提海岸管理有關人士之訪談企劃，包括訪談對象、人數、方式及相關內容。
- (二) 按訪談人士之口述歷史內容進行整理，並以錄音或錄影輔助紀錄。
- (三) 執行過程，依據內政部營建署需要，由研究團隊向內政部、歷年內政部海岸管理審議會委員、相關部會或人士進行訪談，訪談有關人士原則不少於 10 人。

三、專家座談

本項工作之專家座談會，議題討論針對海岸資源保護、災害防護及利用管理等 3 主軸之重大議題或各界關注議題等，邀集學者、專家、相關部會、民間團體等舉辦座談會。

本項工作之主旨，係依據《海岸管理法》相關資料蒐整及探討結果，並配合專家訪談及座談會討論意見，檢視及盤點現行相關配套機制及措施(尤其針對整體海岸管理計畫)，俾提出未來法制面、計畫面或執行面等可精進、改善之具體性建議，具體工作內容包括：

- (一)《海岸管理法》修法建議。
- (二)整體海岸管理計畫修正建議。
- (三)其他海岸管理相關政策方向或辦理事項之建議。

四、空拍及製作紀實影片

本項工作區分為兩部分，包含空拍(空中攝影)及紀實影片。空拍之工作項目包含：研提空拍企劃，空拍地點以海岸管理之重要議題地點、必須保全區域、具代表性場景、社會關注海岸段、未來亟需重視場域或內政部審議案件所在處等為原則，並針對與內政部營建署討論後擇定之地點(至少 3 處)，進行影像空拍紀錄。

紀實影片之工作內容包含：研提紀實影片腳本，包含影片主軸、架構、素材、後製規劃及相關內容等；蒐集《海岸管理法》推動立法及公布後施行過程相關照片或影像，併同將本案空拍影像，以及相關訪談、座談會或會議影片，篩選後剪輯為紀實影片，展現實錄之辦理成果；最後製作為至少 10 分鐘之影片，及剪輯精華版 1 分之 3 分鐘影片。

貳、計畫流程

本計畫作業方法與流程，請參見圖 1-2，並說明如下。

一、蒐集盤點

本計畫蒐集盤點之資料，包括：《海岸管理法》立法前相關文獻與政策作為等資料、民國 86 年至 104 年間 6 個版本草案條文與相關會議記錄。

二、剖析探究

本計畫剖析探究重點工作包括：民國 86 年至 104 年間 6 個版本《海岸管理法》草案條文變遷情形與相關會議記錄，以及 103 年行政院版草案與 104 年立法院通過調文之差異分析等。除文獻分析、彙整及比較外，亦以「口述歷史」訪談作業，聚焦於海岸管理法立法前、立法中各階段歷程之重點議題，進行關鍵人物口述歷史之訪談，以剖析政策與立法歷程之心路歷程，以及政策形成理念，並研究法條變遷之原因，以供後續海岸管理、相關立法或修法之參考。

三、廣徵建言

本計畫廣徵建言之途徑，除訪談重要專家學者外，亦依邀標書規定，舉辦專家座談會議，以廣徵各界對於海岸管理法後續修法之意見及相關建言（如整體海岸管理計畫通盤檢討），作為我國海岸管理法系滾動檢討之重要參考。

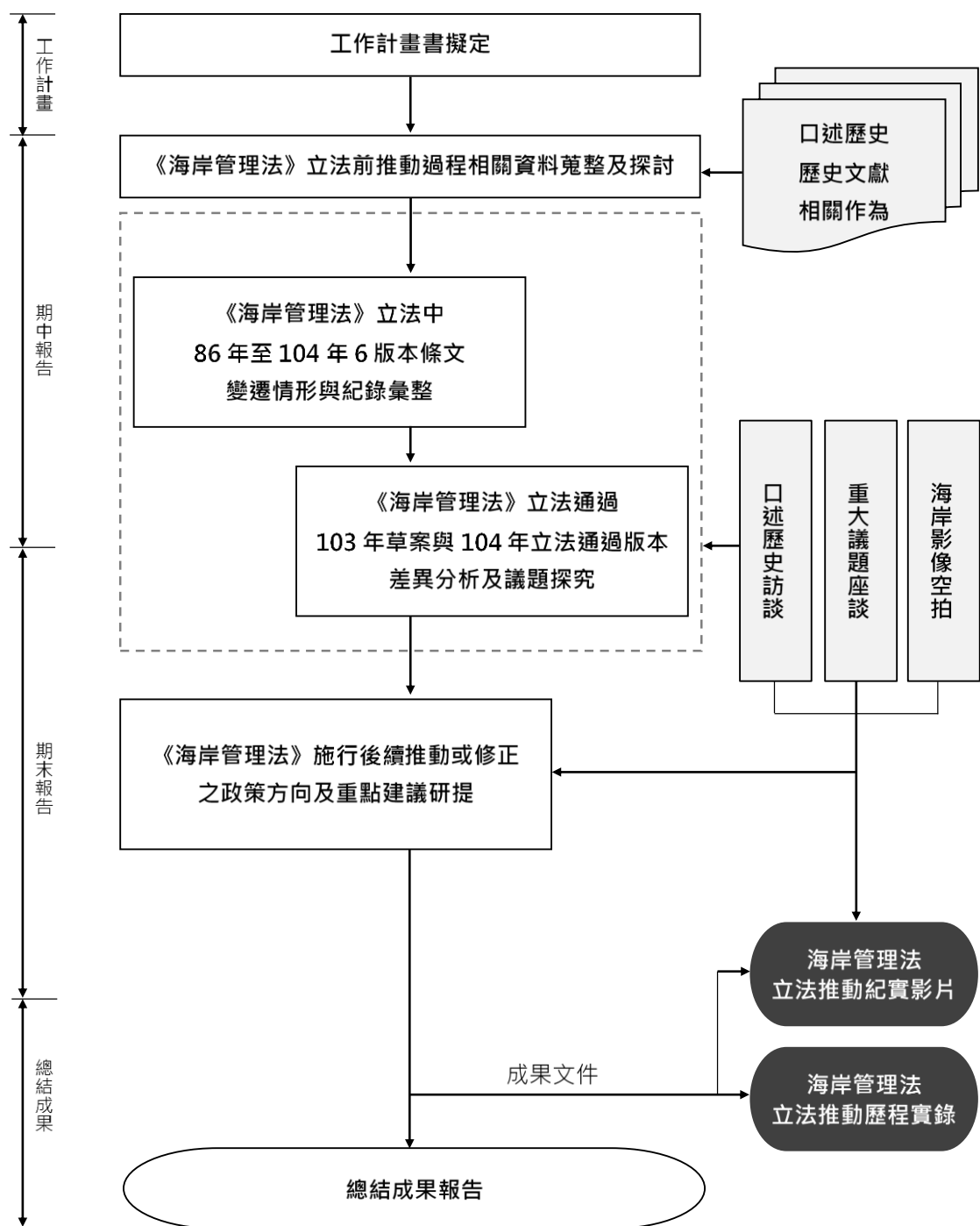


圖 1-2 作業流程圖

圖片來源：本研究製作

第二章 《海岸管理法》之推動背景及歷次函送立法院版本草案彙整

此章說明民國 60 年代以來《海岸管理法》之立法推動背景，並彙整行政院於 86、89、91、97、103 年 5 度函送立法院審議之《海岸法》草案、及 104 年三讀通過之《海岸管理法》等版本法案條文，就各版本之研議背景、立法精神及法條結構、立法重點、立法結果，進行扼要歸納與分析。

第一節 海岸管理法之推動背景

壹、海岸管理之意義

海岸地區管理（或稱海岸帶管理，Coastal Zone Management；海岸管理，Coastal Management），是一個相對較新的概念，發展至今不到 40 年，為因應沿海人口增長與發展的一系列關聯的問題而出現；亦即藉由海岸地區之管理，以平衡環境、經濟、人類健康和人類活動的需求¹。McLachlan 及 Brown（2006）以沙質海岸為例，指出透過海岸管理的規劃、管理和執行，可以達到下列海岸保護的目的²：

1. 採取整合的方法(integrated approach)，處理所有資源並考慮所有利益；
2. 海岸地區陸域及海域所有部門之間的協調；
3. 永續及多目標利用，不損害未來並控制可再生資源的使用；
4. 保育生物多樣性，並保護珍貴的物種；
5. 防止自然災害（如颶風、洪水和海嘯）；
6. 對海岸最佳長期永續利用和盡可能維護最自然的環境；
7. 復育受損的生態系統和保護敏感的棲息地；
8. 控制一切形式的污染；
9. 以和諧安全的方式指導規劃和發展；
10. 提高公眾對海岸獨特性、敏感性和價值的認識，並鼓勵參與；
11. 解決衝突。

¹ National Ocean Services, National Oceanic and Atmospheric Administration, US Department of Commerce (2021), "What is Coastal Zone Management?", <https://oceanservice.noaa.gov/facts/czm.html> (Accessed 2022/5/24).

² McLachlan, A., and A.C. Brown, "Coastal Zone Management", in *The Ecology of Sandy Shores* (Second Edition), 2006, Elsevier Inc., <https://www.sciencedirect.com/topics/agricultural-and-biological-sciences/coastal-zone-management> (Accessed 2022/5/24).

如前所述，海岸地區由於功能眾多、使用複雜，使得衝突迭生，因而最需要整合性的管理。所謂「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)，遂成為目前國際協約、論壇和相關會議的重大議題，也是未來人類永續利用海洋與海岸最重要的管理方法。換言之，人類利用海洋與海岸不能僅由單一思維（如經濟利得）出發，而應該在生態保育、公眾親水、研究教育或漁業生產等多方面，有全觀、整合性的考慮，才能滿足世代人類永續發展的不同需求，同時也不致毀損人類存續的自然基盤。依據華裔海岸管理專家蔡程英(E. T. Chua)的看法，「海岸整合性管理」，是指³：「運用整合、連貫和互動的過程，探討海岸地區複雜管理問題的資源管理系統。」其目標在於：(1) 維護海岸資源系統功能的完整性；(2) 減少資源使用之衝突；(3) 維護環境的健康；以及(4) 加速多部門發展的進程。同時，透過這些目標或標的，而達到永續的發展。在實踐方面，美國德拉瓦大學 Cicin-Sain (1993)教授認為，「整合性海岸管理」應該整合的層面，包括下列幾方面⁴：(1) 不同部門之間的整合，如海洋事務中，漁業、觀光、保育、航運和油礦探採等之整合，或是海洋事務部門與陸域事務（如農業）部門之整合；(2) 海岸地區內水陸兩邊的整合；(3) 各級政府之間的整合；(4) 國家之間的整合；(5) 不同領域（如自然科學、社會科學和工程）之整合。此外，Cicin-Sain(2002)在致美國海洋委員會主席 James D. Watkins 的證詞中，認為美國海洋治理最主要的挑戰是全國海洋相關部門，包括海洋污染管制、海洋哺乳動物保護和海岸管理等機制各行其是，「沒有發揮一加一大於二」的效果（"U.S. ocean policy today is less than the sum of its parts"）。其原因是海洋治理的結構沒有植基於海洋的空間範圍（ocean areas），反而只侷限在推動、管理或管制如油氣或漁業的特定海洋資源。因此，20 年前，她即認為美國海洋政策的挑戰是必須由單一使用和單一資源為基礎的（single-use and resource-based）「第一代」（"first generation"）海洋系統，改變為「第二代」（"second generation"）在劃定之海洋與海岸空間範圍內基於多目標管理（multiple use management）的新思維⁵。這些論述，都闡明了海洋與海岸管理應該秉持的「整合性」理念。

歐盟環境署（European Environmental Agency）亦界定「整合性海岸管理」（Integrated coastal zone management (ICZM)）之定義如下，清晰完整，可供後續研究之參考⁶。

³ Chua, E. T. (1993), Essential elements of integrated coastal zone management. *Ocean & Coastal Management* 21: 81-108.

⁴ Cicin-Sain, B. (1993), Sustainable development and integrated coastal management. *Ocean & Coastal Management* 21: 11-43.

⁵ Cicin-Sain, B. (2002), Testimony to Admiral James D. Watkins, Chairman, and members of the Commission on U.S. Ocean Policy, January 10.

⁶ European Environmental Agency (2000), "Integrated Coastal Zone Management", <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/integrated-coastal-zone-management> (Accessed 2022/5/24).

「沿海地區綜合管理 (ICZM) 是一個動態、多學科和反覆運作的過程，旨在促進沿海岸地區的永續管理。它涵蓋了資訊收集、規劃、決策、管理和監測執行的整個週期。ICZM 透過所有權益攸關方的知情參與和合作，來評估特定海岸地區的社會目標，並採取行動實現這些目標。從長遠來看，ICZM 尋求在自然動態設定的範圍內平衡環境、經濟、社會、文化和娛樂目標。ICZM 中的“整合”是指目標的整合，也包括實現這些目標所需的許多工具的整合。這意味著所有相關政策領域、部門和行政層級的整合，也意味著對象領域的陸域及海域組成部分在時間和空間上的整合。」

貳、國外海岸立法案例

如前述，海岸地區資源豐富，生態環境敏感，利用樣態多樣，不同使用之間的競爭衝突頻繁，且涉及管理機關和權責亦十分複雜，因此應有一套整合性的政策或制度，做為海岸地區保育、防護和永續利用的依據，是故制定合宜的《海岸地區管理法》，便是重要的手段。有鑒於此，一些先進國家紛紛制定相關法律，期能有效保護自然與人文資產、調和可能衝突和管理海岸地區的永續發展。茲舉美國與日本的海岸法為例，要述其精神或主旨如下。

一、美國《海岸地區管理法》

為因應海岸地區不斷成長的挑戰，美國國會於 1972 年制定《海岸地區管理法》(Coastal Zone Management Act)，被視為是歷史悠久、廣為參考的法例。本法由美國國家海洋及大氣總署 (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA) 負責管理執行事務，以管理沿海各州和大湖區沿岸國家的海岸資源。美國《海岸地區管理法》包含 3 個國家方案：(1) 國家海岸管理計畫 (National Coastal Zone Management Program)，旨在透過領海與海岸管理方案，平衡水、陸之間相關的競爭議題；(2) 國家河口研究保護區系統 (National Estuarine Research Reserve System)，藉由河口保護區做為現地實驗場所，以增進了解人們活動對河口的影響；(3) 海岸與河口土地保育方案 (Coastal and Estuarine Land Conservation Program, CELCP)，提供州與地方政府為購買瀕危海岸與河口土地，達到保育地役權 (conservation easement) 之配合款⁷。

⁷ 邱文彥 (2017)，〈海洋與海岸管理〉，臺北：五南圖書公司。

美國《海岸地區管理法》十分強調聯邦與州的協作夥伴關係，關注面向也較為廣泛與周延，對於我國海岸立法具有重要啟示。例如，該法第 1452 條所明文宣示之國家海岸政策如下⁸：

- (一) 為此一代及今後的世代，保存、保護、開發，並儘可能恢復或改善國家海岸地區的資源。
- (二) 鼓勵並協助各（海岸）州，透過開發與管理計畫的執行，有效肩負其在海岸地區的責任，充分考量生態、文化、歷史和美質的價值，以相容的經濟開發，達到海岸地區水、土資源的明智使用。因此，這些管理計畫的內容至少應納入下列規定：
 - 1. 海岸地區自然資源之保護，包括濕地、洪水平原、河口、海灘、砂丘、沙洲、珊瑚礁，以及魚類、野生生物及其棲息地等。
 - 2. 海岸開發行為的管理，以減少因為在易致洪泛、暴潮、地質災害和侵蝕地區；或易受海平面上升、地質下陷及鹽水入侵地區；抑或破壞如海灘、沙丘、濕地與沙洲等自然保護特色的地區內不當開發行為所造成的生命與財產損失。
 - 3. 海岸開發行為的管理，以改善、保全和回復海岸的水體之品質，保護自然資源及其現有使用。
 - 4. 優先次序的考量，應強調在依賴海岸之使用行為(Coastal-dependent uses)，以及與國防、能源、漁業發展、遊憩、港口與運輸等相關的主要設施有次序的區位分派(Orderly Processes of Siting)，並儘可能考慮新的商業與工業發展區位，使能座落或鄰近於既有的工商地區。
 - 5. 為休閒目的的公共通行權。
 - 6. 對於頹敗中都市水岸、港埠的再發展計畫，以及歷史、文化和美質等海岸特性保存工作的協助。
 - 7. 行政程序的協調與簡化，以保證促成海岸資源管理迅捷有效的決策。
 - 8. 持續諮詢與協調受規範的聯邦機關，並對其意見給予適當的考量。
 - 9. 在海岸管理決策中，迅速有效地知會民眾與地方政府，並提供參與的機會。

⁸ 邱文彥 (2017)。

10.提供協助，以支援海岸生物資源之綜合性規劃、保育與管理，包括海岸地區污染控制與養殖設施的區位規劃，以及州與聯邦海岸管理機關，州與野生動物管理機關之間協調關係的改善。

11.其他經部長認可，於海岸地區有關地層下陷與海平面上升的研究發展計畫。

(三) 鼓勵研提特定地區管理計畫，針對保護重要自然資源，維繫海岸型經濟的合理成長，加強易受災害地區（包括地層下陷、海平面上升，大湖區水位變動波及地區）生命財產的保護，以及改進政府決策能力等，提出計畫。

(四) 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的機關之參與及合作，以達到本法的目的。

(五) 鼓勵在聯邦、州、地方機關與適當的國際組織間的協調、合作，促使海岸管理資訊、研究成果和技術協助的收集、分析、整合與流通，用以支援州與聯邦對於影響海岸和海洋資源的土地使用法規之不足。

(六) 藉由鼓勵各（海岸）州研究各種使用對於海岸地區可能的影響，並呈現海岸環境和資源變遷的情況。

二、日本《海岸法》

日本《海岸法》，是昭和 31（1956）年 5 月 12 日制定的第 101 號法律，也是日本關於海岸保護的主要法律，最近一次增修附則之日為令和 4（2022）年 6 月 17 日（第 68 號法律）。除宗旨和定義外，本法主要內容包括海岸保全基本方針、海岸保全基本計畫、海岸保全地區之指定、相關管理事項和行為管制等⁹。

依據日本《海岸法》第一條：「本法旨在保護海岸免受海嘯、風暴潮、海浪和其他海水或地面變化造成的損害，改善和保護海岸環境，合理利用公共海岸，從而有助於保護國家領土。」（第一条 この法律は、津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するとともに、海岸環境の整備と保全及び公衆の海岸の適正な利用を図り、もつて国土の保全に資

⁹ E-Gov 法令檢索(n.d.), 「海岸法」, 昭和三十一年法律第一百号。

<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=331AC0000000101> (下載日期:2022/5/24)。

することを目的とする。) 換言之，該法是以防止海岸災害為主，且適用範圍較窄，主要在漲潮時(是指指定日所屬年份的春分日的漲潮時間)和低潮時(在指定日期所屬的一年春分日的低潮時間) 水線上下各 50 公尺的區帶；但當地形、地質、潮汐、潮汐等情況被認為不可或測量時，可以分別指定超過 50 公尺之範圍¹⁰。

原先日本海岸的休閒利用規模較小，而且頻率幾乎僅限於夏季，但隨著時間的推移，原有《海岸法》框架無法約束許多人工結構物安置和使用規模不斷擴大的大型四輪驅動車輛，全年可供使用的海岸地區也有所增加。有鑒於此，1999 年日本《海岸法》進行了一項根本性內容的修訂，增加「改善和保護海岸環境」和「適當利用公眾的海岸」兩大目標，以建立一個全面的海岸管理制度。準此，本法第一條明定：「本法旨在保護海岸免受海嘯、風暴潮、海浪和其他海水或地面變化造成的損害，改善和保護海岸環境，合理利用公共海岸，從而有助於保護國家領土。」

本法修正案將海岸管理員置於幾乎所有海岸線上，並極大地限制了海岸的私人使用。同時，為了保護海岸免受海岸侵蝕和其他損害，海岸管理人員應依《海岸法》指定海岸防護區。在海岸防護區內，設置堤壩、碼頭、護岸、胸牆、離岸堤等設施，但人們在使用海岸時，除公共海岸的土地外，須獲得海岸管理員的許可；海岸管理人認為該一許可之申請有關的事項可能嚴重妨礙海岸保護時，則不得允許¹¹。

由此可見，日本的《海岸法》是由防災，走向環境保護與合理利用的綜合觀，此代表了海岸立法的主要潮流與趨勢。

三、海岸立法的要素

法制建立，需要明確的目標與範疇。美國《海岸管理法》將其政策目標納入條文，是最具體的措施。邱文彥 (1998、2017) 綜整國外海岸專法或相關法律，歸納海岸立法應考慮的 7 個要素或精神內涵如下¹²：

(一) 永續發展的目標 --- 永續發展是承認人類發展的需求，但也關切生態與環境的限制，尤其注重世代的公平。永續發展期望達到的境界，是

¹⁰ E-Gov 法令檢索(n.d.).

¹¹ 日本維基百科事典(2022)，「海岸法」，
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E6%B3%95> (下載日期：2022/5/24)。

¹² 邱文彥 (1998)，「海岸管理之政策與法制」，海岸危機，施信民編，台中，晨星出版社，頁 196-229；邱文彥 (2017)，《海洋與海岸管理》，臺北：五南圖書公司。

此一世代的發展，不致影響到後續世代發展的機會。

- (二) 海岸資源國有公用的原則 --- 許多資源攸關世代發展，必須由國家自行或委託管理；不能由私人佔有獨享，這種理念主要植基於「公共信託原則」。西班牙的《海灘法》(The Shores Act of 1989)，紐西蘭的《資源管理法》(Resource Management Act of 1991)，均為強調海岸「國有而公用」的具體實例。
- (三) 民眾親水的權益 --- 與海岸資源國有公用相互呼應的基本原則，是確保民眾通行與親水權益 (Public Access)。美國《海岸地區管理法》對於此一權益，著墨甚多。
- (四) 特殊資源的保護 --- 海岸地區有許多的潟湖、沙丘、沙洲、河口、海灣、紅樹林濕地和草澤等，都是生態上重要的棲息環境和自然景觀的主要特色，必須優先保護。傳統上，荷蘭與日本都是填海的主要典範。但荷蘭近年來已將部分濕地回歸自然，更強調海洋自然過程或功能的發揮；日本「公有水面埋立法」更是優先保護重要海岸，獲得許可後才進行填海。顯然不同於現行的先開發、再補救的作為。因此，對於這些須「特殊關切」的資源，有些海岸法(如美國《海岸地區管理法》)是絲毫不含糊的。
- (五) 發展相關活動的管理 --- 海岸地區提供人類多方面的利益，因此濱海而居及多元使用，不但是現象，也是趨勢。但在滿足人類不同發展需求的情況下，相關的開發活動必須管制。通常區位許可、開發許可與環境影響評估等制度，是最主要的手段。
- (六) 諮詢協調與民眾參與 --- 參與可以從二方面而言，相關機關之間的知會、諮詢與協調，以及一般民眾的參與，都是參與其事的主要環節。亦即海岸管理事務，公部門的整合機制與全民合夥關係的建立，是彼此不能偏廢的課題。
- (七) 研究與教育 --- 海洋事務與海岸管理是長期的工作，必須持續地研究；而資訊與技術是研究、規劃與執法的基礎。此外，專責人員與全體國民的教育，則是管理績效相輔相成的必要之舉。美國海岸地區管理法對於此二項課題，十分重視；其主管機關「國家海洋及大氣總署(NOAA)」更扮演海洋研究的重要角色。

參、臺灣海岸立法前的重要作為

民國 50 年代，臺灣經濟起飛後，為配合基礎建設革新而推動的一系列國家大型建設，由當時行政院長蔣經國在民國 62 年提出「十大建設」，項目有南北高速公路（中山高速公路）、中正國際機場（今桃園國際機場）、鐵路電氣化、北迴鐵路、台中港、蘇澳港、高雄造船廠、大煉鋼廠（中國鋼鐵公司）、石油化學工業、第一核能發電廠等。由於經濟發展迅速，相對應的基礎建設卻未有準備，又適逢西元 1973 年石油危機，故以深化基礎建設來建立供給面改革。十大建設主要是改善交通建設，其次是重化工業發展，由民國 63 年起，並在民國 68 年大致修建完成，投資總額新台幣 2,094 億元¹³。此一時期，海岸地區開始有港灣的重大開發行為。民國 76 年 7 月 14 日，蔣經國總統明令宣告臺灣地區自 7 月 15 日零時起解嚴，結束長達 38 年的戒嚴時期¹⁴。在此之前，海岸地區受到軍事管制，海岸地區且不得攝影、描繪和測量，人民進出海岸也必須申請與獲得許可。由於軍事管制的影響，海岸地區或海埔地的開發利用，基本上仍以農業為主。臺灣海岸立法從無到有，經歷許多轉折，茲將立法前政府的重要措施或作為，要述如下。

一、民國 72 年及 82 年〈海埔地開發管理辦法〉

民國 72 年 11 月 17 日〈海埔地開發管理辦法〉，是依據《農業發展條例》第 17 條規定訂定，旨在為開發及管理海埔地，加速農業發展。換言之，當時海埔地開發主要為農、漁使用。因此，實質上之主管機關為行政院農業委員會，執行機關則為省（市）政府。本辦法所稱「海埔地」，係指「低潮線以內經自然沉積或施工築堤涸出之土地」。依該辦法第 4 條之規定，海埔地之開發範圍，由省（市）政府會同有關機關劃定，報請行政院核定後公告之。其第 5 條復規定，海埔地之開發，應由省（市）政府衡酌國家土地政策、經濟發展、水土資源保育利用及生態環境之維護等因素整體規劃，擬具開發計畫，報請行政院核備。至於海埔地之開發方式，則包括：政府開發與許可開發二種，為上述開發之開發人應依整體規劃及開發計畫，擬訂細部開發計畫，此為其第 6 條之規定。然因解嚴後時空變遷與海岸利用型態殊異，上開辦法於民國 82 年 5 月 17 日行政院令廢止¹⁵。

¹³ 中文百科(n.d.)，「十大建設」，<https://www.newton.com.tw/wiki/%E5%8D%81%E5%A4%A7%E5%BB%BA%E8%A8%AD>（下載日期：2022/5/24）；翰林雲端學院（n.d.），「十大建設」，<https://www.ehanlin.com.tw/app/keyword/%E5%9C%8B%E4%B8%AD/%E6%AD%B7%E5%8F%B2%E5%8D%81%E5%A4%A7%E5%BB%BA%E8%A8%AD.html>（下載日期：2022/5/24）。

¹⁴ 臺灣大百科全書（2010），「解除戒嚴」，<https://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3889>（下載日期：2022/5/24）。

¹⁵ 臺北市法規查詢系統（2022），「海埔地開發管理辦法」，<https://www.laws.taipei.gov.tw/law/La>

為應新局，解決戒嚴後海岸開發亂象，並「為開發及管理海埔地，促進土地及天然資源之保育利用」，行政院於 82 年 3 月 25 日第 2324 次會議審查通過新版《海埔地開發管理辦法》，內政部並以 82.4.30 台內營字第 8272257 號令發布施行。新辦法明文規定主管機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。本辦法主要內容包括三部分：開發許可（包括申請開發許可之書圖、公開展覽和審查條件等規定）、造地施工管理（包括造地施工書圖、計畫實施、完工勘驗與實測等規定），以及土地使用管理（包括土地使用編定、土地所有權相關規定等）¹⁶。

二、民國 73 年及 76 年行政院核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」

民國 70 年代，臺灣地區由於人口增加、都市擴張與工業發展等影響，對於開發沿海資源之需求益形迫切。但因國人對於沿海地區生態系缺乏認識及使用方式不當，致使沿海地區之自然環境遭受嚴重之影響，甚多珍貴之生物與景觀資源已直接或間接受到影響¹⁷。其中，尤以東北角千萬年形成之海蝕平台遭民眾破壞開闢為九孔池，引起各方關切。當時，行政院院長孫運璿特別指示，東北角海岸的九孔養殖必須處理，不能隨便破壞東北角的海岸景觀，並責成內政部儘速調查與處理¹⁸。如何對海岸各項資源作有計畫之規劃經營，並對珍貴稀有資源加以保護，以達資源之永續利用，當時實屬刻不容緩之工作。

又，行政院 71 年 4 月 22 日第 1777 次院會決議有關「保護臺灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」案第二項指示：「查臺灣地區海岸線長達一、一四〇

[wSearch/LawArticleContent?lawId=A040270030000300-19930517&realID=%E8%A1%8C%E6%94%BF27-03-03&lawArticleContentButton](http://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/25-%E7%B6%9C%E5%90%88%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%AF%87/10718-%E6%B5%B7%E5%9F%94%E5%9C%B0%E9%96%8B%E7%99%BC%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%BE%A6%E6%B3%95.html) = (下載日期：2022/5/24)。

¹⁶ 內政部營建署 (2010)，「海埔地開發管理辦法」，<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/25-%E7%B6%9C%E5%90%88%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%AF%87/10718-%E6%B5%B7%E5%9F%94%E5%9C%B0%E9%96%8B%E7%99%BC%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%BE%A6%E6%B3%95.html> (下載日期：2022/5/24)。

¹⁷ 本小節參見內政部營建署 (2021)，「台灣沿海地區自然環境保護計畫 (I) - 淡水、蘭陽、蘇花、花東、彰雲嘉、東北角、墾丁」，[https://www.cpami.gov.tw/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E7%BD%B2%E5%AE%B6%E6%97%8F/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E6%A5%AD%E5%8B%99/10714-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B2%BF%E6%B5%B7%E5%9C%B0%E5%8D%80%E8%87%AA%E7%84%B6%E7%92%B0%E5%A2%83%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E8%A8%88%E7%95%AB\(i\)%EF%BC%8D%E6%B7%A1%E6%B0%B4%E3%80%81%E8%98%AD%E9%99%BD%E3%80%81%E8%98%87%E8%8A%B1%E3%80%81%E8%8A%B1%E6%9D%B1%E3%80%81%E5%BD%B0%E9%9B%B2%E5%98%89%E3%80%81%E6%9D%B1%E5%8C%97%E8%A7%92%E3%80%81%E5%A2%BE%E4%B8%81.html](https://www.cpami.gov.tw/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E7%BD%B2%E5%AE%B6%E6%97%8F/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E6%A5%AD%E5%8B%99/10714-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B2%BF%E6%B5%B7%E5%9C%B0%E5%8D%80%E8%87%AA%E7%84%B6%E7%92%B0%E5%A2%83%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E8%A8%88%E7%95%AB(i)%EF%BC%8D%E6%B7%A1%E6%B0%B4%E3%80%81%E8%98%AD%E9%99%BD%E3%80%81%E8%98%87%E8%8A%B1%E3%80%81%E8%8A%B1%E6%9D%B1%E3%80%81%E5%BD%B0%E9%9B%B2%E5%98%89%E3%80%81%E6%9D%B1%E5%8C%97%E8%A7%92%E3%80%81%E5%A2%BE%E4%B8%81.html) (下載日期：2022/5/24)。

¹⁸ 張長義教授訪談，2022 年 2 月 22 日；吳全安處長訪談，2022 年 3 月 22 日。

公里，若對沿海地區景觀及生態資源作全面調查規劃，勢必曠日持久，宜分別緩急，由內政部會同有關機關先就臺灣沿海地區擇其有特殊景觀及農漁業發展價值者，迅即進行勘查劃定區域，並規劃保護及發展措施，於六個月內提出報告....」主辦機關內政部營建署張隆盛前署長爰就海洋生物、地形景觀、植物、動物、法律、土地利用、環境評估等方面，邀請張崑雄教授、王鑫教授、陳明義教授、呂光洋教授、柯澤東教授、王鴻楷教授及馬以工小姐等學者專家，協助自然資源之調查、保護區之規劃、保護措施之研訂及保護法之草擬等工作，於 72 年 6 月研竣「臺灣沿海地區自然環境保護計畫之研究」，並於 6 月 25 日邀集參與本計畫之學者專家、各協辦機關以及有關執行單位研商，完成〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，其範圍包括：淡水、蘭陽、蘇花、花東、彰雲嘉、東北角、墾丁等七處。嗣後，行政院以 73.2.23 台七十三交字第 260 六號函核定實施該階段〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫(I)〉。本階段計畫內容，包括臺灣沿海地區概述、現況問題、沿海自然保護區選擇標準、類別及保護原則，以及各保護區計畫(含保護區範圍、自然資源種類與特色、現存問題及具體保護措施)。

在上述保護計畫提報與公布實施後，內政部復委託中華民國自然生態保育協會就地形景觀、土地利用、海洋生物、海岸植物、海洋動物、法律等方面，邀請王鑫教授、張長義教授、張崑雄教授、陳明義教授、呂光洋教授、柯澤東教授等學者進行沿海地區自然資源及保護專法之調查研究，以求臺灣沿海地區自然環境保護之周延。依據調查研究結果與規劃成果，於 74 年 2 月 1 日邀集各有關機關會商協調後，完成「臺灣沿海地區自然環境保護計畫(北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮)」，該第二階段計畫，增列五處保護區，行政院以 76.1.23 台七十六內字第一六一六號函核定實施，其計畫內容與第一階段相仿¹⁹。

在尚未制定海岸法階段，前後共列入 12 處保護區的〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，對於海岸自然資源、景觀和生態的保護，發揮了重要的指導及預先保護的功能，該一計畫之內涵目前也納入《海岸管理法》施行後之〈整

¹⁹內政部營建署(2021)。「台灣沿海地區自然環境保護計畫(II) -- 台灣沿海地區自然環境保護計畫 - 北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮」，[https://www.cpami.gov.tw/%E7%87%9F%E5%B%BA%E7%BD%B2%E5%AE%B6%E6%97%8F/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E6%A5%AD%E5%8B%99/10715-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B2%BF%E6%B5%B7%E5%9C%B0%E5%8D%80%E8%87%AA%E7%84%B6%E7%92%B0%E5%A2%83%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E8%A8%88%E7%95%AB\(ii\)%EF%BC%8D%E5%8C%97%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E3%80%81%E5%8C%97%E9%96%80%E3%80%81%E5%B0%96%E5%B1%B1%E3%80%81%E4%B9%9D%E6%A3%9A%E3%80%81%E5%A5%BD%E7%BE%8E%E5%AF%AE.html](https://www.cpami.gov.tw/%E7%87%9F%E5%B%BA%E7%BD%B2%E5%AE%B6%E6%97%8F/%E7%87%9F%E5%BB%BA%E6%A5%AD%E5%8B%99/10715-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B2%BF%E6%B5%B7%E5%9C%B0%E5%8D%80%E8%87%AA%E7%84%B6%E7%92%B0%E5%A2%83%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E8%A8%88%E7%95%AB(ii)%EF%BC%8D%E5%8C%97%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E3%80%81%E5%8C%97%E9%96%80%E3%80%81%E5%B0%96%E5%B1%B1%E3%80%81%E4%B9%9D%E6%A3%9A%E3%80%81%E5%A5%BD%E7%BE%8E%E5%AF%AE.html) (下載日期：2022/5/24)。

體海岸管理計畫)，以及行政院環境保護署〈開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準〉第 3 至 25 條、27 至 37 條及 39 至 41 條等條文內容中，持續發揮功能²⁰。

三、營建署國家公園組研擬《海岸法》草案

民國 78 年 11 月，亦即「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」核定五年後，行政院環境保護小組第三十四次委員會由副院長主持，內政部進行「臺灣沿海地區自然環境保護計畫實施情形」之報告。由於上述計畫並非具有強制力與罰則之法律，面臨諸多執行上的困難。因此，行政院指示內政部進行海岸立法，希望強化管理與執行。內政部營建署張隆盛署長爰邀請國立臺灣大學法律系柯澤東教授及若干學者起草我國最初版本之《海岸法》²¹。

由於當時幕僚單位為內政部國家公園組，因此柯澤東版《海岸法》的管理機制，傾向國家公園的模式。張長義 (2022) 指出，該一版本《海岸法》明文規定，應成立海岸的專責主管機關，如同國家公園有國家公園管理處始可有效管理：「有專責機構才能執行海岸法，才能夠擬定相關的沿海保護計畫，然後做相關的執行措施。」²²

四、其他相關委辦研究計畫

在尚未制定完成《海岸法》之前，內政部亦曾多方努力，以委辦各種計畫或研究等方式，尋求強化海岸地區保護及利用管理的成效。依據內政部營建署歷年委辦研究計畫(參見表 2-1)，在民國 104 年 2 月 4 日《海岸管理法》公布施行前，這些委辦研究計畫主要包括下列幾類：

- (一) 研訂「海埔地開發許可審議規範」：針對解嚴之後，臺灣沿海地區海埔地由農漁轉向多元使用的開發亂象，因此內政部營建署著手研擬海埔地的開發管理制度，由民國 81 年度辦理「海埔地開發許可制度基本架構之研究」開始，進入 82 年度擬訂的「海埔地開發許可審議規範之研究」；嗣後，為因應《行政程序法》之實施，該一規範爰納入《區域計畫法》系統，成為「非都市土地開發審議作業規範」第十一篇「填海造地」專編。

²⁰ 全國法規資料庫 (2022)。「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=00090012&flno=25> (下載日期：2022/5/24)。

²¹ 林秉勳訪談紀錄 (2022/5/14)、吳全安訪談紀錄 (2022/3/22)。

²² 張長義訪談紀錄 (2022/2/22)。

- (二) 檢討「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」：例如，民國 94 年度辦理「臺灣沿海地區自然環境保護計畫通盤檢討及其資料庫建置暨劃設重要濕地與珊瑚礁及海岸保育軸之研究」。
- (三) 逐步建置海岸地區資料庫：除了上述「臺灣沿海地區自然環境保護計畫通盤檢討及其資料庫建置暨劃設重要濕地與珊瑚礁及海岸保育軸之研究」計畫外，民國 91 年度「建置臺灣沿海地區環境生態資源資料庫」及 96 年度「建置國土空間規劃資訊系統計劃－劃設海岸保護地帶基礎環境資源資料庫(海岸環境資源資料庫分佈圖成果光碟)」，103 年度的「臺灣地區潮間帶劃設及土地利用資訊網」等計畫，目的均在建置海岸地區相關資料系統。
- (四) 初擬「整體海岸管理計畫」：民國 88 年度，營建署擬定「臺灣地區海岸管理計畫草案」，納入海岸地區整體發展構想與保護區、防護區劃設原則；95 年度「整體海岸管理計畫及其配套措施之研擬(含「臺灣地區海岸管理計劃草案)」，作為立法通過後「整體海岸管理計畫」之參據。
- (五) 研擬「永續海岸整體發展方案」：為周延納入海岸各項重大議題，並研擬全盤性上位性之因應策略，營建署研擬之「永續海岸整體發展方案」特別具體規範漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩及海埔地開發，均應以「減量」、「復育」為基本原則，並以符合「資源保護」與「災害防治」為優先考量。本方案經行政院於 96 年 7 月 30 日核定，行政院 98 年 10 月 21 日核定修正，作為日後保護自然海岸、強化相關機制和推動各項計畫的重要依據。
- (六) 關注潮間帶保護議題：民國 98 年度，營建署接續於〈永續海岸整體發展方案〉修正核定後，進一步委辦〈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〉，此一工作突顯了當時敏感地區「潮間帶」的重要性和規劃管理的迫切性；103 年度的「臺灣地區潮間帶劃設及土地利用資訊網」復關注到潮間帶可能面臨的開發壓力與問題，而預擬相關對策及建置資訊網。
- (七) 擬訂「海域區」使用管理規範：在區域計畫納入「海域區」之後，營建署由民國 85 年度委辦「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」開始，繼以 95 年「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」、98 年度「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」、99 年度「研

訂近岸海域使用許可辦法暨海岸法施行細則委託計畫案」及 100 年度「研訂海域區容許使用審查機制」等，目標在逐步建構「海域區」使用與管理之規範。

(八) 辦理「海域功能區劃與管理」工作：民國 97 年度，營建署委辦「海域功能區劃與管理工作」計畫，不但是呼應「海域區」管理所需，更首度探討「海域功能區劃」議題，或稱「海洋空間規劃」(Marine Spatial Planning, MSP)，值得後續相關研究、立法或規劃管理之參考。

(九) 持續推動海岸保護與復育：為整合相關機關海岸管理之機制，避免對於海岸地區缺乏了解與使用失當的情事，營建署開展一系列海岸保護與復育工作。例如，民國 92 年度辦理「推動海岸保育與生態旅遊可行性研究計畫」；93 年度起，以成立「永續海岸推動實施服務團」方式，辦理「海岸復育及景觀改善示範計畫(95-103)」，其年度預算經內政部營建署召開評選會議，經由具生態、景觀、工程、地質、環保等專家學者組成評審團提出評審意見後，評選示範點，決定補助優先順序，並成立地方工作團隊及舉辦海岸永續論壇。其中，97 年度於「挑戰 2008—國家重點發展計畫」中，納入了此一海岸景觀復育計畫；以 98 年度為例，預算補助 15 縣(市) 19 項計畫計 9,850 萬元²³。這段期間，多處海岸包括：基隆市和平島、新竹南港海岸、高雄市西子灣、屏東後灣及彰化伸港等地，期望移除不當水泥設施、回復濕地或進行人工養灘，希望達到天然海岸零損失的目標。99 年度，營建署亦辦理「研訂海岸地區生態衝擊彌補機制」計畫，都針對海岸復育建立機制。

(十) 關注海岸防護議題：民國 85 年度，營建署辦理「海岸防區防護計劃之研擬工作計劃 (I) ---海岸侵蝕及暴潮溢淹災害防護」計畫，以及 101 年度「海岸地區土地使用整體防護策略研究」，均關注到海岸防護的議題。

(十一) 預擬〈海岸法施行細則〉：民國 86 年度，營建署曾委辦「訂定『海岸法施行細則』之研究」一案；99 年度又以「研訂近岸海域使用許可辦法暨海岸法施行細則委託計畫案」之委辦，預擬《海岸法》之施行細則。

上述這些委辦計畫重要作為，旨在因應《海岸法》立法前海岸開發之亂象，

²³ 海洋委員會 (2022)，「海洋政策白皮書」，頁 102-104。

並期強化當時海岸管理成效所需。雖為應急性、權宜性或非法制化措施，但由表 2-1 可知，這些負有階段性任務的研究或規劃作為，也開啟一個承先啟後的鍊結，對於日後《海岸管理法》通過後正式計畫或相關措施之建置，都扮演了指引與前導的功能，仍具相當意義。

表 2-1 內政部營建署歷年委託研究或辦理計畫

年度	委託研究或辦理計畫
81	「海埔地開發許可制度基本架構之研究」
82	「海埔地開發許可審議規範之研究」
85	「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」
85	「海岸防區防護計畫之研擬工作計畫 (I) ---海岸侵蝕及暴潮溢淹災害防護」
86	「訂定『海岸法施行細則』之研究」
88	「臺灣地區海岸管理計畫草案」
91	「建置臺灣沿海地區環境生態資源資料庫」
92	「推動海岸保育與生態旅遊可行性研究計畫」
93	「永續海岸推動實施服務團」
93	「臺灣沿海地區自然環境保護計畫通盤檢討及其資料庫建置暨劃設重要濕地與珊瑚礁及海岸保育軸之研究」
94	「永續海岸推動實施服務團」
94	「整體海岸管理計畫及其配套措施之研擬」
95	「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」
95	「永續海岸推動實施服務團」
95	「整體海岸管理計畫及其配套措施之研擬(含「臺灣地區海岸管理計畫草案」)」
95	「海岸復育及景觀改善示範計畫(95-103)」
96	「永續海岸整體發展方案」
96	「建置國土空間規劃資訊系統計畫 – 劃設海岸保護地帶基礎環境資源資料庫 (海岸環境資源資料庫分佈圖成果光碟) 」

年度	委託研究或辦理計畫
97	「海域功能區劃與管理工作」
98	「永續海岸推動實施服務團」
98	「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」
98	「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」
99	「研訂近岸海域使用許可辦法暨海岸法施行細則委託計畫案」
99	「研訂海岸地區生態衝擊彌補機制委託計畫案」
99	「永續海岸推動實施服務團及海岸環境風貌評選活動」
100	「永續海岸推動實施服務團」
100	「研訂海域區容許使用審查機制」
101	「自然海岸線經營管理課題與對策暨辦理永續海岸推動實施服務團」
101	「海岸地區土地使用整體防護策略研究」
102	「研訂臺灣沿海地區自然環境保護計畫資源調查操作手冊暨海岸復育諮詢服務」
103	「海岸復育諮詢服務及歷年成果彙編」
103	「臺灣地區潮間帶劃設及土地利用資訊網」
104	「海岸資源調查及資料庫建立案」
104	「研訂海岸管理法相關子法草案-施行細則等3子法」
104	「研訂海岸管理法相關子法草案-海岸特定區位等2子法」
104	「研訂整體海岸管理計畫」
105	「海岸地區特定區位審議機制探討」
105	「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」
105	「辦理海岸資源調查第二期計畫」
106	「看見海岸及以在地連結方式維護自然海岸先期研究-以宜蘭縣為例」

年度	委託研究或辦理計畫
106	「健全海岸管理法及區域計畫法開發計畫審議機制探討」
106	「三維智慧海岸基礎資料庫建置案」
106	「區域計畫及海岸業務歷史解釋函令及開發計畫歷史資料建置暨圖資整合應用服務案」
107	「辦理海岸資源調查及以在地連結推動海岸管理」
109	「辦理在地連結推動海岸管理計畫」
110	「海岸管理法推動歷程實錄案」
110	「在地連結實作計畫與海岸管理成果發表及展望」

附註：灰色框內，為《海岸管理法》於民國 104 年通過前，內政部營建署委託研究或辦理之計畫。

第二節 第一次函送立法院版本：86 年《海岸法》(草案)

民國 76 年解嚴後，海防管制逐漸放寬，伴隨著經濟快速發展之用地需求，產業活動逐漸往海岸地區擴張。鑒於海岸地區管理法令不足、開發管理單位複雜，行政院於 80 年指示內政部研擬《海岸法》，86 年行政院決議修正通過《海岸法》(草案)，送請立法院審議，交由內政及邊政、經濟、司法三委員會審查，後因立法院屆期不續審而未能完成立法。

壹、政策背景

一、國際趨勢

國際對於海岸保育及利用之關注，自 1970 年代逐漸展開，相關的倡議、公約或法案大致包括：1972 年倫敦公約、美國海岸地區管理法；1973 年國際防止船舶污染公約；1975 年華盛頓公約、拉姆薩爾公約；1982 年聯合國海洋公約、中國海洋環境保護法。1992 年聯合國通過之 Agenda 21，當中第 17 章「海洋」，首見「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 概念，乃基於海岸的動態特性，考慮自然、社會、經濟及政治因素，對海岸資源及環境的整體規劃及管理。1994 年生效之「聯合國海洋法公約」，則意識到海洋區域彼此密切相關，需做整體考量，並透過此一公約，建立海洋區域之法律秩序。受前開國際思潮影響，民國 80 年代之海岸法推動，逐步將環境保護、災害防治、開發管理等整合管理觀念，納入法案研議。

二、重大事件

85 年 7 月 31 日，賀伯颱風在基隆嶼蘇澳間登陸、向西行進，帶來的強風及豪雨，導致全國各地災情嚴重，交通系統受損、中南部沿海發生海水倒灌，單日累積雨量達 1,094.5 毫米，創歷史紀錄，並造成 51 人死亡、22 人失蹤(全球災害事件簿，2018)。

三、國家政策

民國 60 年代至 70 年代正值臺灣經濟奇蹟時期，然因兩次全球石油危機，依賴外貿的臺灣面臨經濟衰退危機，因此循「擴大公共建設」期降低石油危機之影響，以十大建設最具代表性，其中臨近海岸地區者包含：臺中港、蘇澳港、大煉鋼廠、中國造船廠及第一核能發電廠等。

民國 80 年代，國家以促進經濟發展為政策主軸，80 年在「重建經濟社會秩序，謀求全面平衡發展」目標下，提出「國家建設六年計畫」，當中與海岸地區相關者，包含擴建基隆港、高雄港、安平港及興建觀音工業港。82 年，行政院以促進民間投資為目標，實施「振興經濟方案」，並指示經建會研擬〈國土綜合開發計畫法〉(草案)。

另外，為擴大經貿活動空間，民國 80 年代，開始加入各種國際貿易協定，包含：80 年以中華台北名義加入亞太經合會議 (APEC)、81 年申請加入〈關稅暨貿易總協定〉(GATT)、84 年推動「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」，國土空間利用亦順應上述需求，配合進行調整。

四、國土規劃

民國 80 年代，臺灣國土空間規劃參酌國際規劃思想，開始著重資源保育，逐漸以生活、生態及生產為核心概念。受行政院政策指導，84 年經建會修訂「臺灣地區綜合開發計畫」，更名為「國土綜合開發計畫」，營建署遂於 84 年與 85 年間，配合完成北、中、南、東部區域計畫之第一次通盤檢討，其中，海岸地區之規範重點，為在不影響海岸環境資源之條件下，活化海岸遊憩資源、促進人口流動，以解決海岸地區人口流失、經濟衰退之課題。

五、海岸管理

民國 60 年代前，海岸地區之行為及利用管理相關規範，分散於多部法律，權責分散且複雜，尚未有整合管理觀念。

民國 60 年代至 80 年代間，與海岸地區之土地利用管理，大致分為兩個軸線²⁴：土地開發利用、自然環境保護。一方面，隨臺灣經濟快速發展，農業、工業可利用土地逐漸減少，遂轉向海埔地開發。62 年制定之《農業發展條例》，於農地利用章節，明訂政府應加強海埔新生地之經營，農委會並於 72 年訂定〈海埔地開發管理辦法〉，惟該辦法僅適用於農、漁使用之開發行為，行政院因此於 82 年廢止該辦法，指示內政部另訂規範各式填海造地行為之〈海埔地開發管理辦法〉、84 年並訂頒〈海埔地開發許可審議規範〉，做為海埔地開發利用管理之依據。

²⁴ 民國 60 年代至 80 年代，與海岸地區利用之重要法律，尚包含 69 年制定之《商港法》、70 年制定之《航業法》、76 年制定之《國家安全法》、78 年制定之《野生動物保育法》及 81 年制定之《漁港法》，皆基於各該法律之立法目的，規範海岸地區相關事項。

另一方面，民國 70 年代，受到國際思潮啟發，臺灣逐漸關注環境保護。行政院除於 73 年訂頒「臺灣地區自然生態保育方案」、著手研議沿海自然環境保護法案，並於 73 年與 76 年，分別核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫(淡水、蘭陽、蘇花、花東、彰雲嘉、東北角、墾丁)」與「臺灣沿海地區自然環境保護計畫(北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮)」(行政院，1984；行政院，1987)，針對所劃定之 12 處沿海保護區的實質環境、自然資源特色、面臨課題及發展政策，擬訂保護措施，以期達到資源永續保存。此外，83 年制定之《環境影響評估法》，旨在預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，達到環境保護目的，其中亦包含海岸地區、海埔地等開發計畫之環境影響評估。

綜上所述，我國海岸地區土地利用之相關規範，散落於不同法律(詳如表 2-2)。為有效整合並落實海岸地區之資源保護、災害防治及開發管理，行政院於民國 80 年指定內政部參酌國外管理制度，研擬《海岸法》(草案)。

表 2-2 民國 86 年前海岸相關法律綜整

法律	制定時間	備註
漁業法	18.11.11	規範漁業相關活動，並於 59 年修正中，新增沿岸地區漁業經營之相關規定。
礦業法	19.05.26	明訂中華民國領域內之礦源，均為國有，並於 92 年全文修正中，新增經濟海域及大陸礁層內之礦為國有財產，非經允許不得採礦及採礦之相關規定。
森林法	21.09.15	74 年全文修正中，新增海岸衝風地森林限制採伐之規定。
土地法	19.06.30	規範土地之定義、主管機關、及土地權之相關規定，於 35 年全文修正中，規定海岸地區一定限度之土地不得為私有。
要塞堡壘地帶法	20.09.18	定義國防上之要塞堡壘區域，規範限制及禁止事項，其要塞堡壘區域包含軍港、要港等海岸沿岸設施，屬海岸地區之範圍。
航路標識條例	23.05.15	為維護船舶航行之安全，得於海岸地區設置各種航路標誌，包含燈塔、燈船及浮樁等設施。
海關緝私條例	23.06.19	規範私運貨物進出口之查緝，62 年全文修正，完善法條架構，規定查緝範圍為中華民國通商口岸，沿海十二海里以內之水域。
水利法	31.07.07	規範水利行政之處理及水利事業之興辦，63 年修正中，始管制地下水超抽引起之海水入侵或地盤沉陷，並得劃定地下水管制區加以限制，另於水之蓄洩中規定，宣洩洪潦應洩入水道或其他河、湖、海中。
發展觀光條例	58.07.30	目的為發展觀光事業，促進國際文化交流，亦

法律	制定時間	備註
		包含海岸地區之觀光景點。
國家公園法	61.06.02	目的是為保護國家特有自然風景、野生動物及史蹟，並提供國民之育樂及研究，並透過設立國家公園及規劃國家公園計畫達到立法目的。
農業發展條例	62.09.03	目的為加速農業現代化，促進農業生產，增加農民所得，提高農民生活水準，於對於海岸地區管理，於農地利用章節，明訂政府應加強海埔新生地之經營。
區域計畫法	63.01.31	是為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分佈，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利。並規範區域計畫之擬定及土地使用管制等相關規定。
山坡地保育利用條例	65.04.29	目的是為規範山坡地之環境保育及資源利用。
商港法	69.05.02	規範商港之規劃、建設、管理、經營及安全。其中包含商港之規劃建設、管理經營及安全措施等相關規範。
航業法	70.06.03	目的是為健全航業制度，促進航業發展，繁榮國家經濟。包含船舶運送業、航務代理業、船舶貨運承攬業、貨櫃集散經營業、船舶出租業、貨櫃出租業之經營、許可等相關規定。
文化資產保存法	71.05.26	基於保存文化資產，充實國民精神生活，發揚中華文化之立法意旨，規範文化資產之保存、維護、宣揚及權力之轉移。
國家安全法	76.07.01	針對民國 76 年動員戡亂時期，為確保國家安全，維護社會安定而制定。規範人民集會結社、出入境、警察職權、海防及軍事設施等涉及國家安全之相關規定。
野生動物保育法	78.06.23	規範野生動物之保育及管理，以達到保育野生動物，維護自然生態平衡之目的。
漁港法	81.01.31	規範漁港之規劃、建設、經營、管理及維護。
土石採取法	83.05.27	為達到合理開發土石資源，維護自然環境，健全土石採取之管理制度，防止不當土石採取，制定土石採取法。規範土石採取許可、採取場安全規定、監督等相關規範。
環境影響評估法	83.12.30	目的是為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護。規範開發行為之環境影響評估、審查及監督相關事項。

資料來源：本計畫彙整

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

據 86 年 6 月 10 日行政院函請立法院審議《海岸法》(草案)之函文：

「海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域與海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性。臺灣地區四面環海，海岸線長約一、一五〇公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來，隨著社會、經濟、人口快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間。惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，其土地之保護、防護與開發，需有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。而綜觀我國現有海岸地區之管理，管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害頻繁；管理方法寬嚴不一，缺乏全面性與有效性之管理手段，為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具『海岸法』草案。」

是以，86 年《海岸法》(草案)之立法精神，在於透過海岸地區管理體系之健全、管理權責之釐清，促進海岸地區土地的合理利用，以達海岸地區保護、防護與開發之和諧（行政院，1997）。

二、法條結構

86 年函送立法院審議《海岸法》(草案)版本，共計六章、44 條條文。就法條結構而言，包括為總則、分則、罰則及附則等四大部分（參圖 2-1）：

（一）總則

草案第一章「總則」，包含立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區劃定程序與原則及海岸研究資料庫之建立等。

（二）分則

包含草案第二章「海岸地區土地之整體規劃」、第三章「資源保護與海岸防護」、第四章「海岸地區之開發管理」。

（三）罰則

草案第五章「罰則」，主要就海岸地區之違規行為，明定處罰內容。

(四) 附則

草案第六章「附則」，明定申請許可及證照核發之收費標準、開發計畫許可處理方式、海岸業務管理負責人員指派、核定程序及施行日期。

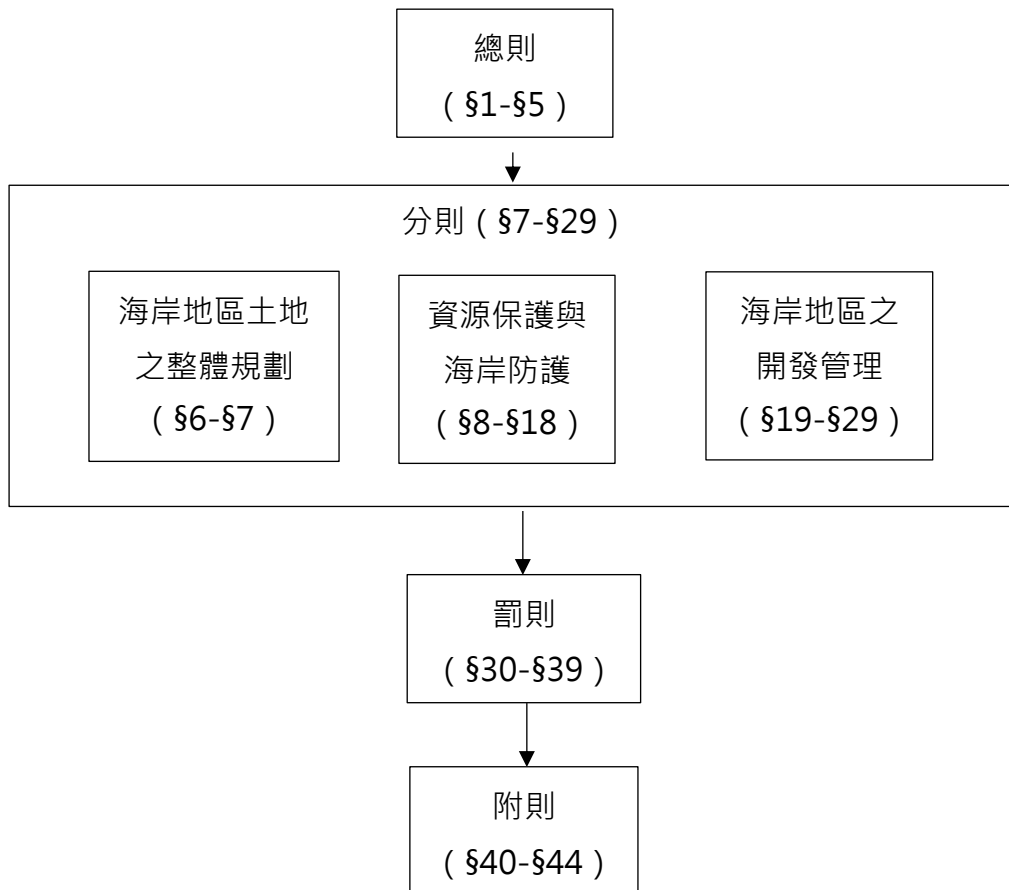


圖 2-1 民國 86 年《海岸法》政院草案版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、目的與範疇

86 年《海岸法》(草案)之立法目的，為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用。主要考量海岸屬環境敏感地區，其土地利用需兼顧保護、防護與開發之和諧及海岸地區天然資源之保育。是以，整部法令以海岸資源保護、海岸災害防治、開發利用管制等三大部分，為制度設計核心。

又，海岸地區之土地利用為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，《海岸法》之主管機關與國土利用之主管機關一致，在中央為內政部，在（省）市為（省）市政府，在（縣）市為（縣）市政府²⁵。

另，中央主管機關應依環境特性及管理需要，會商（省）市政府、（縣）市政府及有關機關劃定海岸地區，並將區分為「濱海陸地」及「近岸海域」兩類²⁶，確立《海岸法》（草案）之管制範疇。「濱海陸地」為平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界，其中，平均海水面係指 19 年期間中水位紀錄平均高程。「近岸海域」則為平均海水面至等深線 30 公尺，或平均海水面向海 6 公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍²⁷。

二、規劃

86 年《海岸法》（草案）之規劃體系分為兩層級，上層為〈整體海岸管理計畫〉，第二層為〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉。意旨在於，海岸土地利用屬國土利用之一支，〈整體海岸管理計畫〉層次，係在國土利用政策中為海岸地區建立一整體之發展構想。透過海岸地區分區，保護、防護及開發管理原則之確立，有效指導下級計畫之訂定，健全海岸管理。〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉則屬〈整體海岸管理計畫〉之下位計畫及具體執行計畫。

基於「中央指揮監督，地方執行管理」之權責分工原則，〈整體海岸管理計畫〉由中央主管機關會商有關機關擬訂，內容應包括：計畫範圍、計畫目標、自然資源與社會經濟條件、海岸地區分區劃定、保護防護及開發管理原則、及其他與整體海岸管理有關事項²⁸。直轄市或縣（市）主管機關負責〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉擬訂與執行，應依〈整體海岸管理計畫〉，劃設海岸保護區及海岸防護區，層報中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定；並應擬訂〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，於徵求、參考有關機關、團體及個人之意見後，連同計畫書圖層報中央目的事業主管機關會商中央主管機關後核定²⁹。旨在考量，海岸管理為綜合性之事務管理，為透過規劃消弭土地利用之衝突，各有關機關間應充分溝通，以建立計畫之推動管理與分工之共識。

²⁵ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 3 條相關規定。

²⁶ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 1、4 條相關規定。

²⁷ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 2、4 條相關規定。

²⁸ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 6、7 條相關規定。

²⁹ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 12、13 條相關規定。

海岸防護區之劃設，係為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，為具體落實國土防護目的，〈海岸防護計畫〉應載明防護標的及目的、海岸防護區之位置及面積、禁止或相容使用內容、防護措施及方法、海岸防護設施之種類、規模與配置及事業及財務計畫等內容³⁰。海岸保護區之劃設，則在保護自然界或人文環境中具稀少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡與提供環境教育或國民休閒育樂之功能，是以，有下列情形之一者，得劃設海岸保護區，並依其價值區分為一級、二級海岸保護區：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。為具體落實保護目的，〈海岸防護計畫〉應載明保護標的及目的、海岸保護區之位置及面積、禁止或相容之使用、及保護復育措施及方法、事業及財務計畫及其他與海岸保護計畫有關事項等內容³¹。

另，〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，為落實計畫目的，於劃設海岸保護區及海岸防護區範圍時，應明確標示位置及面積，以利後續繪製於地籍圖；並為使計畫區內土地使用與其密切配合，計畫公告實施後，擬訂計畫之直轄市或縣(市)主管機關應協調有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或非都市土地使用編定³²。

三、審議

86年《海岸法》(草案)立法說明指出，海岸土地利用屬於國土利用之一支，且海岸管理為一綜合性之事務管理，涉及部會權責眾多，爰明定〈整體海岸管理計畫〉由中央主管機關會商有關機關擬訂後，應送經中央綜合發展計畫審議委員會審核通過，報請行政院核定後實施，變更時亦同³³，以齊一各部會對於海岸管理之作法。前開中央綜合發展計畫審議委員會，係依86年《國土綜合發展計畫法》(草案)第5條規定設置，功能在協商各有關機關就各部門計畫於整合性海岸管理計畫中或有衝突之處，先行協調解決，以利規範海岸土地之保護、防護及開發管理。

86年《海岸法》(草案)僅提及海岸保護區或海岸防護區之劃設及其計畫之「核定」，並未就「審議」進行規範。依第12條及第13條，直轄市或縣(市)

³⁰ 民國86年《海岸法》(草案)第10、11條相關規定。

³¹ 民國86年《海岸法》(草案)第8、9條相關規定。

³² 民國86年《海岸法》(草案)第12、13、14條相關規定。

³³ 民國86年《海岸法》(草案)第6條相關規定。

主管機關依〈整體海岸管理計畫〉，劃設海岸保護區及海岸防護區，應層報中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定；所擬訂之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，則應層報中央目的事業主管機關會商中央主管機關後核定。海岸保護區或海岸防護區跨二以上縣（市）行政區域時，由省主管機關劃設，報請中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定；並由省主管機關擬訂計畫，報請中央目的事業主管機關會商中央主管機關後核定。海岸保護區或海岸防護區跨越二以上省（市）行政區域時，由中央主管機關劃設並擬訂計畫，報請行政院核定³⁴。經核定之計畫書圖於函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日後實施³⁵。

四、管理

86 年草案研議時，海岸地區管理相關法令，主要建立在因應各目的事業管理需要之許可制度，其許可內容各異、許可尺度寬嚴不一。爰綜合考量體制需要，歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度，以整合海岸地區各相關管理法令之管理方法，彌補海岸管理法令規定之不足，維持海岸管理之完整性與一致性，並主動協調各有關機關間之海岸管理與開發之衝突。是以，86 年《海岸法》（草案）第 19 條明定，開發人於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。且為簡化開發案件之申請程序，《海岸法》之主管機關為海岸地區申請開發之單一窗口；若經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可，方可進行開發³⁶。

於海岸地區從事開發行為者之權利，86 年《海岸法》（草案）明定，依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地，排除國有非公用海岸土地限於觀光、浴場、養殖事業及造林使用之規定。開發完成之海埔地，開發人得依許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用，並有依其開發計畫優先選擇區位之權利³⁷。惟為防杜土地投機、確保造地安全，經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用³⁸。

³⁴ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 12 條相關規定。

³⁵ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 13 條相關規定。

³⁶ 民國 86 年《海岸法》（草案）有關開發施工規範，明定於第 21、22、23、24 條。

³⁷ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 26、27 條相關規定。

³⁸ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 29 條相關規定。

就義務負擔而言，主管機關應於許可時，基於外部成本內部化，向開發人收取開發影響費，補償因海岸開發所造成之損失，作為對海岸地區環境改善之費用，以確保海岸生產機制、生活功能與生態環境三大體系之正常運作。開發完成之海埔地，其公共設施應登記為公有，開發人並應提供最少 30%之土地，作為海岸管理財源³⁹。此外，因〈海岸防護計畫〉有關工程而受直接利益者，因其防護工程費用由納稅人負擔，基於公平性觀點，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內徵收防護工程受益費⁴⁰。

五、權利保障

有關既有權利保障，86 年《海岸法》(草案)重點有二。首先，第 8 條明定，一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依〈海岸保護計畫〉為從來之使用者或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限；二級海岸保護區得依〈海岸保護計畫〉為相容之使用。其次，因擬訂及實施〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者（例如漁業權撤銷核准或停止漁業權之行使、已設定礦區或已核准之土石區劃定禁採區），計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償或實施維持、恢復原設施機能之補償工程；其他法律另有規定者從其規定⁴¹。

六、參與

86 年《海岸法》(草案)民眾參與機制，係規範於第 12 條與第 13 條有關海岸保護區及海岸防護區之劃設與計畫擬訂。

於海岸保護區或海岸防護區劃設時，劃設機關應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同劃設成果報請行政院核定。經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日。直轄市或縣（市）政府並應同時轉知地政機關將公告之範圍測繪於地籍圖上。

計畫擬訂機關於擬訂〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉時，亦應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同計畫書圖報請行政院核定。經核定之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之計畫書圖應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日後實施。

³⁹ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 25、28 條相關規定。

⁴⁰ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 16 條相關規定。

⁴¹ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 15 條相關規定。

七、罰則

86 年《海岸法》(草案)之罰則，規範於第五章、第 30 至 39 條，重點有五。首先，依違規情節重大程度，採取行政罰或刑罰。其次，明定在海岸保護區及海岸防護區內有違規行為、嚴重毀壞保護標的與防護設施；或至釀成災害者之處罰規定⁴²。第三，明定在海岸保護區與海岸防護區以外之海岸地區，有違反許可規定而開發或施工者之處罰規定⁴³。第四，明定違規行為除處罰行為人外，並對該法人或自然人科以罰金；另除罰鍰外，應令其停止使用、開發或施工，並視情形限期恢復原狀或拆除設施；不遵行者得連續處罰，且所生、所得或所用之物沒入或沒收⁴⁴。此外，明定得減輕刑責之規定與逾期不繳納罰鍰之處理⁴⁵。

肆、立法結果

86 年《海岸法》(草案)，為行政院首次函送立法院審議版本，其立法重點詳參表 2-3，初步確立了後續各版本草案之基礎框架及機制重點。

表 2-3 民國 86 年函送立法院審議《海岸法 (草案)》版本立法重點列表

各重點簡介	
1	海岸地區整體管理，並定義海岸地區之範疇。
2	海岸地區整體管理計畫擬訂、管制相關分區劃設及計畫擬訂，海岸地區之開發計畫不得牴觸海岸整體管理計畫及其相關計畫。
3	地方擬訂海岸相關分區及計畫，由中央審議。
4	各開發計畫於海岸整體管理計畫、海岸保護區與防護區及海岸保護計畫及海岸防護計畫之指導下，採開發許可制，各海岸地區之相關分區及計畫亦可依法檢討修正。
5	民眾參與機制：主管機關於海岸防護區及保護區、海岸保護計畫及防護計畫擬訂時，應徵求相關單位、團體及民眾之意見，作為分區及計畫擬訂依據之一。

資料來源：本計畫彙整

行政院於 86 年函送立法院審議《海岸法》(草案)後，依據立法院公報第 86 卷第 35 期之院會紀錄，係交由內政及邊政、經濟、司法三委員會審查 (立法院，1997)。後因立法院第 3、4 屆立法委員任期屆滿，尚未經立法院審查完畢，依《立法院職權行使法》規定，函請行政院重行檢討後報立法院審議。

⁴² 民國 86 年《海岸法》(草案)第 30、31、32 條相關規定。

⁴³ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 33 條相關規定。

⁴⁴ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 34、35、37、38 條相關規定。

⁴⁵ 民國 86 年《海岸法》(草案)第 36、39 條相關規定。

第三節 第二次及第三次函送立法院版本：89 年及 91 年《海岸法》(草案)

民國 86 年《海岸法》(草案)因立法院屆期不續審因而未能通過，民國 88 年內政部已 86 年《海岸法》(草案)為基礎，配合有關單位意見修正草案內容，依內政部台 88 營字第 8877725 函報《海岸法》(草案)至行政院審查，係基於《海岸法》為海岸保護、防護與開發管理之重要依據，須儘速完成立法，以維護海岸土地永續利用(內政部，1999)。

行政院於 89 年第 2669 次會議審查決議修正通過《海岸法》(草案)，第二次送請立法院審議，經立法院第 4 屆第 3 會期第 3 次會議討論，由內政及民族、衛生環境及社會福利、司法三委員會審查；同年於第 4 會期第 18 次會議中，賴勁麟委員等 50 人擬具《海岸法》(草案)向立法院提出審議，會議指示相關提案併案審查。

然因立法院屆期不續審，89 年《海岸法》(草案)並未正式進入委員會審查程序；行政院爰於 91 年以相同版本《海岸法》(草案)，第三次提送立法院審議。是以，本節就 89 年與 91 年兩草案，合併說明。

壹、政策背景

以下就 86 年《海岸法》(草案)立法院審議未果至 89 年《海岸法》(草案)第二次送立法院審議，期間之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等政策背景，進行扼要說明。

一、國際趨勢

作為「聯合國氣候變化綱要」補充條款，1997 年「京都議定書」簽署後，國際強化永續發展之共識，海洋與海岸管理相關法令及政策，亦於全球展開。包括：加拿大於 1997 年公布「海洋法」(Oceans Act)，以生態發展為核心，宣告永續發展、整合性管理與謹慎執行為大原則；1998 年為聯合國國際海洋年，澳洲於同年提出「海洋政策的課題報告書」及「澳洲海洋政策」，目的為整合產業與政府部門對於海洋、海岸管理之決策，強調海洋、海岸生態系統健康的維繫是所有措施之基礎；歐盟則於 1999 年推動「歐洲海岸管理示範計畫」，如地中海與黑海之海岸管理計畫；同年，澳洲制定海域使用管理規範及制度；2000 年，聯合國環境規劃總署通過「生物安全議定書」(內政部，2021)。

前開國際思潮、倡議、法案及公約，除為我國《海岸法》內容研議之參據，並影響國土規劃之海洋及海岸等制度形成。

二、重大事件

88 年 9 月 21 日的臺灣 921 大地震，地震規模芮氏 7.3，造成 2,415 人死亡、29 人失蹤，許多房屋倒塌，眾多交通、水利及電力等公共設施及公用設備嚴重受損，部分沿海地區出現土壤液化現象（921 網路博物館，2009）。

89 年象神颱風雖未登陸臺灣，但受颱風外圍環流及鋒面影響，全臺降下豪雨，造成 64 人死亡，道路多處坍方，電力、電信系統損毀。90 年 7 月桃芝颱風於花蓮秀姑巒溪口登陸，造成 103 人死亡、111 人失蹤；同年 9 月納莉颱風侵襲臺灣，因停留時間過久及特殊路徑，造成全臺豪雨，共計 94 人死亡、10 人失蹤（全球災害事件簿，2018）。

三、國家政策

86 年 7 月國民大會通過《中華民國憲法增修條文》，增列臺灣省政府組織業務調整及省長、省議員選舉停辦之相關規定，並研擬配套法案，立法院爰於 87 年 10 月三讀通過《臺灣政府功能業務與組織調整暫行條例》，同年實施「臺灣省政府功能業務與組織調整」，以簡化政府行政層級。此外，配合省制變革，將《省縣自治法》與《直轄市自治法》合併，改為《地方制度法》。

87 年 1 月 21 日公布施行《中華民國及鄰接區法》，確立我國領海主權範圍及測算其他海域權力得主張之範圍，內政部以此為基礎，研擬「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」（草案），報經行政院於 88 年公告實施，確立我國於周邊海域之權力，為我國領海主權之重要指標（內政部，2021）。

88 年，行政院核定內政部之「建立土地開發義務制度方案」，統整我國土地變更回饋制度，並釐清各土地回饋制度，包含土地增值稅、工程收益費等內容，同時指示各目的事業法規修法，以回應民國 70 年代以來土地利得與變更回饋金之爭端；「建立土地開發義務制度方案」爰為我國土地開發負擔之重要基礎。89 年 2 月公布《促進民間參與公共建設條例》，旨在提升公共服務水準、加速社會經濟發展、促進民間參與公共建設，施行模式包含興建-營運-移轉（BOT）、興建-移轉-營運（BTO）等。89 年 4 月公布《離島建設條例》，旨在推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利（營建署，2021）。

因應全球化與資訊化，90 年經建會提出「新世紀國家建設計畫」（90 年至 93 年四年計畫暨 100 年展望），期能於解決臺灣經濟、環境、社會面課題同時，前瞻性地創造新經濟力量；同時，以「綠色矽島」為國家十年建設願景，致力於經濟效益、社會效益與生態效益的協調並進。

四、國土規劃

89 年《區域計畫法》修法，確立區域計畫開發許可之制度規範，並與當時《國土綜合發展計畫法》(草案)之土地使用制度相互參酌(營建署，2021)。此外，內政部營建署自 90 年起實施「國土利用監測計畫」，透過衛星影像及遙測技術協助辦理土地利用監測工作，落實土地資源管理，並輔助國土規劃發展及管理策略，達到國土永續經營之目標。

五、海岸管理

86 年《海岸法》(草案)雖未通過立法，仍初步促成我國海岸管理政策之進步。依 87 年「全國國土及水資源會議」結論，參酌〈海埔地開發管理辦法〉第 4 條與 86 年《海岸法》(草案)第 6 條、第 7 條內容，行政院於 88 年指示內政部研擬〈整體海岸管理計畫〉(草案)，為我國首次針對海岸地區制定之整體計畫，旨在實現海岸資源保護及海岸整合管理，除確立臺灣海岸地區之範圍，並指認 183 處海岸保護區及 21 處海岸防護區(內政部，1999)。

有關海埔地開發，內政部繼 82 年之〈海埔地開發管理辦法〉與 84 年之〈海埔地開發許可審議規範〉，於 90 年修正〈非都市土地開發審議作業規範〉，新增海埔地開發專編，作為海埔地開發許可之審議依據。

其他新增之海岸相關法規，包含 88 年《水利法》授權之〈海堤管理辦法〉，規範海堤區域之整建、維護及養護；89 年 1 月之《海岸巡防法》，目的在於維護臺灣地區海域及海岸秩序與資源保護利用，確保國家安全；89 年 11 月之《海洋污染防治法》，旨在防治海洋污染，保護海洋環境。

除上述政策與修法，亦有海岸地區相關管理單位成立。87 年漁業署成立，主管全國漁業行政業務，制定及落實整體漁業政策，包含沿岸養殖漁業，維持我國漁業持續發展；海岸巡防署則於 89 年成立，致力於維護國家海洋權益、保障人民生命財產安全(內政部，2021)。

貳、立法精神與法條結構

一、立法精神

據 89 年 2 月 24 日行政院函請立法院審議《海岸法》(草案)之函文：「鑑於我國海岸地區之管理權責時有重疊或不足，土地競用與濫用情形氾濫，海岸災害頻傳，為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，爰擬具『海岸法』草案。」

草案總說明指出，我國海岸地區管理單位繁雜，責任釐清過程繁複，爰須透過整體性之法案維持海岸秩序，促使海岸地區之資源保護、災害防治及開發利用的和諧。整體而言，89 年與 91 年《海岸法》(草案)之立法總說明，與 86 年版本大致相同，僅有微幅文字調整，含義未有差異(行政院，2000；行政院，2002)。

二、法條結構

89 年與 91 年函送立法院審議《海岸法》(草案)版本，計六章，共 45 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則及附則等四大部分(參圖 2-2)：

(一) 總則

第一章「總則」，內容包含立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區劃定程序與原則、以及海岸研究資料庫之建立等。

(二) 分則

含第二章「海岸地區土地之整體規劃」、第三章「資源保護與海岸防護」、第四章「海岸地區之開發管理」。

(三) 罰則

第五章「罰則」，主要為管制海岸地區之違規行為，並明定處罰對象。

(四) 附則

第六章「附則」，明定申請許可及證照核發之收費標準、開發計畫許可處理方式、海岸業務管理負責人員指派、核定程序及施行日期。

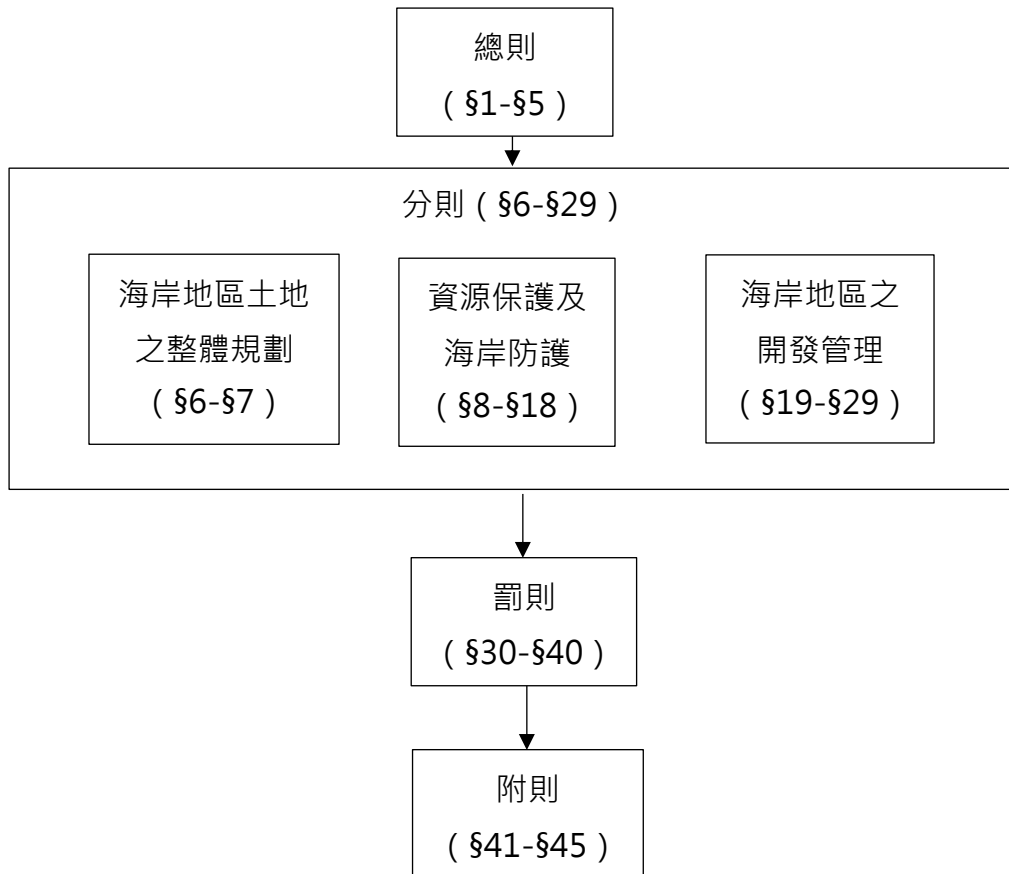


圖 2-2 民國 89 年及 91 年《海岸法》政院草案版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

89 年及 91 年函送立法院版本，與 86 年版本大致相同，除部分法條文字表達之微幅修正，主要差異為：(1) 配合精省調整海岸保護區及海岸防護區、海岸保護計畫及海岸防護計畫之跨縣市劃設與擬訂之規定；(2) 海岸保護計畫及防護計畫涉及二中央目的事業主管機關權責之擬訂機關界定；(3) 提升罰則之罰鍰額度，並新增對於海岸保護區及防護區以外之罰則規定。

以下針對 89 年及 91 年《海岸法》(草案)之目的與範疇、規劃、審議、管理、權利保障、參與、罰則，進行扼要說明。

一、目的與範疇

89 年及 91 年《海岸法》(草案)第 1 條明定之立法目的，與 86 年草案版相同，是為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用。係考量海岸屬環境敏感地區，其土地利用需兼顧保護、防

護與開發之和諧及海岸地區天然資源保育。是以，整部法令以海岸資源保護、海岸災害防治、開發利用管制等三大部分，為制度設計核心。

法案主管機關，維持 86 年版草案精神，《海岸法》之主管機關與國土利用主管機關一致，避免管理系統之疊床架屋與紛歧。惟配合精省，主管機關修正為在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府⁴⁶。

法案管制範疇，相較於 86 年草案，僅有微幅修正。首先，海岸地區仍區分為「濱海陸地」及「近岸海域」。「濱海陸地」以平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界；「近岸海域」則為平均海水面至等深線 30 公尺，或平均海面向海 6 公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。惟平均海水面之定義，文字酌修為 19 年期間中水位紀錄之平均值。其次，配合精省，海岸地區之劃定程序，修正為中央主管機關會商直轄市、縣（市）政府及有關機關劃定⁴⁷。此外，89 年及 91 年《海岸法》（草案）並未就能源活動進行規範，爰於第 2 條之用辭定義，刪除 86 年草案版本中對於「能源活動」之定義⁴⁸。

二、規劃

維持 86 年草案版之意旨與內涵，89 年及 91 年《海岸法》（草案）仍將規劃體系分為兩層級，上層為〈整體海岸管理計畫〉⁴⁹，由中央主管機關會商有關機關擬訂，指導〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉等下級計畫之訂定。

〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之應載明事項、海岸保護區及海岸防護區之劃設原則、以及計畫擬訂機關，與 86 年草案版本相同，直轄市、縣（市）主管機關應依〈整體海岸管理計畫〉，劃設海岸保護區及海岸防護區，並會商有關機關，擬訂〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉⁵⁰。

⁴⁶ 民國 89 年與 91 年《海岸法》（草案）第 3 條相關規定。

⁴⁷ 民國 86 年《海岸法》（草案）第 2、4 條相關規定。

⁴⁸ 民國 89 年與 91 年《海岸法》（草案）第 2 條相關規定。

⁴⁹ 民國 89 年與 91 年《海岸法》（草案）第 7 條規定〈整體海岸管理計畫〉之內容，與 86 年草案版相同，包括計畫範圍、計畫目標、自然資源與社會經濟條件、海岸地區分區之劃定、保護防護及開發管理原則、及其他與整體海岸管理有關事項。

⁵⁰ 民國 89 年與 91 年《海岸法》（草案）第 8、9、10、11、12、13 條相關規定；亦可參閱本報告書第 32~33 頁有關 86 年草案版本內容之整理。

與國土計畫體系之關聯，重申〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，沿用 86 年草案版規定，僅文字微幅修正，明定海岸保護區及海岸防護區範圍劃設時，應明確標示位置及面積，以利繪製於地籍圖；〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉公告實施後，計畫擬訂機關應協調有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定⁵¹。

三、審議

89 年及 91 年《海岸法》(草案)有關審議權責之規範，與 86 年草案版大致相同，僅配合政府組織行政調整，進行微幅修正。

首先，重申海岸土地利用屬於國土利用之一支，89 年及 91 年《海岸法》(草案)第 6 條明定，中央主管機關會商有關機關擬訂〈整體海岸管理計畫〉後，應送經「中央區域計畫委員會」(86 年草案版，依 86 年《國土綜合發展計畫法》(草案)第 5 條，訂為「中央綜合發展計畫審議委員會」)審核通過，報請行政院核定後實施，變更時亦同。

其次，延續 86 年草案內容，89 年及 91 年《海岸法》(草案)僅提及海岸保護區或海岸防護區之劃設及其計畫之「核定」，並未就「審議」進行規範。海岸保護區與海岸防護區經直轄市或縣(市)主管機關劃設後，報中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定。與 86 年草案版相異處為，配合精省，若劃設跨越二以上直轄市、縣(市)行政區，於中央主管機關劃設，報請行政院核定⁵²。

此外，〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉經直轄市或縣(市)主管機關會商有關機關擬訂，報名該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定。與 86 年草案版相異處：(1)〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉內容，涉及二以上中央目的事業主管機關權責時，報中央主管機關會同各該中央目的事業主管機關核定；(2) 配合精省，海岸保護區或海岸防護區跨越二以上直轄市、縣(市)行政區時，由中央目的事業主管機關擬訂計畫，報請行政院核定⁵³。

⁵¹ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案)第 14 條相關規定。

⁵² 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案)第 12 條相關規定。

⁵³ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案)第 13 條相關規定。

四、管理

海岸地區開發管理，89 年及 91 年《海岸法》(草案) 循 86 年草案版本，以歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度為旨，規定在一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，開發人應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。相關規範及機制，皆維持 86 年草案版本內容，包括：施工規範、開發人權利 (得申請租用公有土地、得依計畫優先選擇區位)、開發人義務負擔 (開發影響費、公共設施登記為公有、應提供最少 30% 之土地作為海岸管理財源)、工程受益費、經許可開發完成之海埔地十年內不得變更使用等規範⁵⁴。

惟為簡化法條內容，不同於 86 年草案，89 年及 91 年《海岸法》(草案) 第 19 條明定「開發行為之項目與適用範圍、申請許可之受理機關、程序及期限、許可、廢止與撤銷許可之條件及其他應遵循事項之管理」等細節性內容，由中央主管機關會商有關機關定之。

五、權利保障

89 年及 91 年《海岸法》(草案) 有關既有權利保障，維持 86 年草案版內容，除於第 8 條明定，一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依〈海岸保護計畫〉為從來之使用者或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限；同時，第 15 條明定，針對因擬訂及實施〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償或實施維持、恢復原設施機能之補償工程。

六、參與

89 年及 91 年《海岸法》(草案) 之參與機制，包括海岸保護區及海岸防護區之劃設與計畫擬訂。

海岸保護區或海岸防護區劃設過程之參與，與 86 年草案版本大致相同，第 12 條規定劃設機關應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同劃設成果報請行政院核定。經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說，應函送當地直轄市或縣 (市) 政府及鄉 (鎮、市、區) 公所公告 30 日。惟，海岸保護區或海岸防護區實際範圍應測繪於地籍圖上等相關規定，刪除 86 年草案版本「應同時轉知地政機關」文字，另於施行細則或子法中再與明定。

⁵⁴ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 19 至 29 條規定；亦可參閱本報告書第 34~35 頁有關 86 年草案版本內容之整理。

〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂過程之參與，相較 86 年草案版本，惟幅調整。於第 13 條明定，計畫擬訂機關於擬訂〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉時，應參考有關機關、團體及個人之意見，連同計畫書圖報請行政院核定。經核定之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之計畫書圖，應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日後實施。

七、罰則

89 年及 91 年《海岸法》(草案)罰則，規範於第五章、第 30 至 40 條，大致維持 86 年草案版本規範⁵⁵，僅有二點差異。第一，提升罰鍰額度。第二，新增第 35 條，明定因在海岸保護區與海岸防護區內或以外之違規行為，毀壞各該相鄰一級、二級海岸保護區之保護標的或海岸防護區之防護設施者，或致在各該相鄰一級、二級海岸保護區、海岸防護區或以外之海岸地區釀成災害者，亦應受處罰。

綜上所述，相較 86 年草案版，89 年及 91 年《海岸法》(草案)重點為：(1) 目的及範疇，重申海岸地區整體管理之法案意旨，惟刪除能源活動之定義；(2) 規劃，重申〈整體海岸管理計畫〉作為上級指導計畫、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為具體執行計畫之體系；(3) 審議，重申海岸土地利用屬於國土利用一環，以「中央區域計畫委員會」為〈整體海岸管理計畫〉審議機制，惟配合精省，修正海岸保護區及海岸防護區跨行政轄區之審議權責；(4) 管理，重申歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度，惟為簡化法條內容，相關細節性內容授權子法規另訂；(5) 權利保障，維持得依計畫從原來使用、補償因計畫擬訂及實施而受損失者等規定；(6) 參與，維持海岸保護區及海岸防護區劃設與計畫擬訂之參與機制，規定應參考相關單位、團體及個人之意見，納入考量；(7) 罰則，維持行政罰與刑罰，惟稍微提高罰鍰額度與稍增處罰範疇。

肆、立法結果

行政院於 89 年第二次函送立法院審議《海岸法》(草案)後，立法院第 4 屆第 3 會期第 3 次會議決議，交由內政及民族、衛生環境及社會福利、司法三委員會審查；同年於第 4 會期第 18 次會議中，賴勁麟委員等 50 人擬具《海岸法》(草案)向立法院提出審議，會議指示相關提案併案審查。然後因立法院屆期不續審，法案並未正式進入委員會審查程序。

⁵⁵ 可參閱本報告書第 35 頁有關 86 年草案版本內容之整理。

91 年立法院第 5 屆第 1 會期第 4 次會議，賴勁麟委員等 40 人提《海岸法》(草案)送立法院審議；同年，第 5 屆第 1 會期第 22 次會議，行政院以相同於 89 年草案版本，第三次提送立法院審議(立法院，2002)。92 年，趙永清委員等 34 人擬具《海岸法》(草案)送立法院第 3 會期第 7 次會議，會議決議交由內政及民族委員會，與相關議案併案審查。

92 年 10 月 27 日立法院第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 8 次全體委員會議，併案審查行政院、賴勁麟委員等 40 人、趙永清委員等 34 人分別擬具之《海岸法》(草案)，綜整立法委員意見，重點包含：

1. 民國 91 年《海岸法》(草案)對海岸保育及海岸開發之定位模糊。
2. 主管機關不明確，相關權責難以釐清。
3. 設置海岸保護區及海岸防護區時，缺乏辦理公聽會之相關規定。
4. 漁業權與礦業權補償相關規定之公平性與嚴謹程度不足，並且可能出現法律競合的問題。
5. 應針對海岸地區土地租用研擬租約期限能否做更大彈性的放寬。

該次會議決議提報院會，並不再交付黨團協商，逕送院會進行二、三讀(立法院，2003a)。同年 12 月 16 日，立法院第 5 屆第 4 會期第 15 次會議，由親民黨團針對前次會議「不需再交審查會協商」之決議提出異議，依《立法院職權行使法》第 68 條第 2 項規定，會議決議交由黨團協商(立法院，2003b)。後，因立法院屆期不續審而未能完成立法。

第四節 第四次函送立法院版本：97 年海岸法（草案）

鑒於民國 91 年《海岸法》（草案）於立法院第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 8 次全體委員會議中，因法案定位受到質疑，且未能顧及漁民權益，及立法院屆期不續審等原因而未能通過。受到民國 92 年美麗灣事件之重大事件影響，海岸地區管理機制之相關議題浮上檯面。

民國 95 年 6 月 9 日向行政院吳澤成政務委員簡報《國土計畫法》、《海岸法》及《國土復育促進條例》之競合，涉及《海岸法》之指示事項包含：(1)需考量三法律之必要性、關聯性、審議狀況等事項，避免競合事項延誤各該立法推動工作；(2)《海岸法》與《國土復育促進條例》之競合較少，請內政部依有關單位意見調整條文內容並報院審議，以利立法院委員提案併案審查（內政部，2007）。

另，民國 95 年 7 月 21 日，行政院吳豐山政務委員召開「如何有效維護綠島海洋自然生態建立管理機制」研商會議中，決議略以：「該案長程目標，應建構完整海岸保護法令體系，請內政部盡速完成《海岸法》（草案）報院審查。」故，內政部配合有關單位意見，檢視《國土計畫法》（草案）及《國土復育促進條例》（草案）內容，以 91 年《海岸法》（草案）為基礎調整法條內容，並於民國 96 年 1 月 17 日，依內政部台內營字第 0960800165 號函報《海岸法》（草案）至行政院審查（內政部，2007）。

97 年 4 月 30 日行政院第 3091 次會議決議通過《海岸法》（草案）；同年，5 月 16 日行政院第四次函請立法院審議《海岸法》（草案），會議決議本案交由內政委員會審查。後於 97 年 9 月 22 日，李嘉進委員召開立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會第 2 次全體委員會議，審查前開《海岸法》（草案），然與會委員針對此一草案提出諸多質疑，提請後續持續審查。

99 年，第 7 屆第 5 會期第 3 次會議，楊麗環委員等 37 人提出《海岸法》（草案）；102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸法》（草案）。惟內政委員會尚未就上述各委員提出之草案進行審查，即因立法院屆期不續審而未能完成立法。

壹、政策背景

以下就 91 年《海岸法》（草案）立法院審議未果至 97 年《海岸法》（草案）第四次送立法院審議，期間之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等政策背景，進行扼要說明。

一、國際趨勢

2002 年「21 世紀議程 (Agenda 21)」執行滿 10 年，同年 9 月聯合國於南非約翰尼斯堡舉行「永續發展世界高峰會議」，檢討「1992 世界高峰會」後 10 年全球永續發展成效，包括水資源、能源、健康、農業及生物多樣性與生態系經營等重要議題；並於該會議中，發表「聯合國永續發展行動計畫」及「約翰尼斯堡永續發展宣言」，鼓勵各國行動落實永續發展。我國行政院永續發展委員會於會議後，發布「永續發展行動計畫及臺灣永續發展宣言」，致力推動永續發展之目標 (內政部，2021)。

隨永續發展概念成為全球性議題，各國陸續就海洋、海岸地區之管理擬訂具整體性計畫、政策或法律。例如，加拿大於 2002 年實施海洋策略 (Canada's Oceans Strategy)，針對海岸、河口及海岸環境生態系統，提出一長遠之整合管理架構，並於 2005 年提出海洋行動計畫，以落實海洋地區永續發展理念；2007 年，日本基於「聯合國海洋法公約」制定《海洋基本法》，規定海洋開發利用與海洋環境保護應相互協調，以保障海洋安全，並且綜合治理海洋地區，開展國際合作；2008 年，南非施行《整合性海岸管理法》(Integrated Coastal Management Act)，建立海岸及整體管理系統，保護環境、避免污染，同時界定海岸相關權利義務與政府責任。上述國外針對海岸、海洋地區制定之計畫及法律，係透過整體性管理，致力兼顧自然資源保護及開發管理，期達到海岸永續發展 (內政部，2021)。

二、重大事件

93 年 7 月，敏督利颱風自花蓮市南方登陸臺灣，受颱風外圍環流影響，東部、中南部地區豪雨造成嚴重災情，引發土石流及嚴重水災 (七二水災)，共造成 33 人死亡、12 人失蹤 (全球災害事件簿，2018d)。其後時任行政院院長游錫堃裁示，將《國土計畫法》、《海岸法》、《地質法》等國土三法，定為立法院下個會期之優先法案。

92 年，台東縣政府以 BOT 方式將卑南鄉共計 6 公頃之杉原海岸出租給美麗灣渡假村股份有限公司開發美麗灣渡假村飯店，開發初期刻意迴避環境影響評估程序，經法院多次判決，其環境影響評估程序及建照發放皆屬違法，且開發造成當地沙岸地形破壞，並影響當地傳統原住民活動地區，然而台東縣政府則堅持繼續開發，引發各界爭議。

三、國家政策

91 年公布施行《環境基本法》，旨在提升環境品質，維護環境資源，追求永續發展，為我國環境保護之重要法律。根據該法第 7 條內容規定，中央政府應制定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之；又，根據該法第 29 條內容，行政院應設置「國家永續發展委員會」，負責國家永續發展業務之決策，並由相關部會執行，賦予國家永續發展委員會決策權力（營建署，2021）。

96 年 1 月東沙環礁國家公園成立，為我國第七座國家公園，更是第一座海洋型國家公園，以環礁地景、珊瑚、海床生態及珊瑚砂島為特色。由於東沙島屬管制區域，且考量當地之生態保育需求，民眾須向海洋國家公園管理處及海巡署南巡署提出申請，核准後才能登島（東沙環礁國家公園，2015）。

92 年公布實施《土石採取法》，旨在合理開發土石資源，維護自然環境，健全管制制度，防止不當土石採取造成相關災害，以達國家永續發展之目的。該法除規範陸上土石採取，亦就濱海及海域土石採取，提出相關規定⁵⁶。

94 年公告實施《原住民族基本法》，旨在保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係。該法明文規定，政府應依原住民族意願，保障原住民族平等地位及自主發展，實行原住民族自治⁵⁷；同時，政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應徵詢並取得原住民族同意或參與⁵⁸，達到保障原住民族權利之目的。

四、國土規劃

鑑於民國 80 年代至 90 年代重大災害揭示之國土衝擊，時任陳水扁總統指示，於 91 年 1 月 28 日成立總統府「國土保育與開發諮詢委員會」，提出以國土安全保全為核心之「新世紀國土改造」政策引導；行政院爰於 91 年 6 月設立「行政院國土規劃推動委員會」，就跨部會協商、學者與民間團體所關注之國土重要議題，提供意見諮詢與建議（營建署，2021）。

94 年行政院核定通過〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，指示經建會研擬《國土復育條例》(草案)，目的為復育過度開發之地區，有效管制開發行為，以降低災害發生、減緩災害造成之危害，並確保山區原住民之安全。

⁵⁶ 民國 92 年《土石採取法》第 4、6、7、9、10 條相關規定。

⁵⁷ 民國 94 年《原住民族基本法》第 4 條相關規定。

⁵⁸ 民國 94 年《原住民族基本法》第 21 條相關規定。

五、海岸管理

為協調部會共同推動海洋事務，93 年行政院成立「海洋事務推動委員會」，後於 97 年改為「海洋事務推動小組」，宗旨為推動海洋資源開發、管理及永續利用，強化海域及海岸秩序，維護保護海洋生態環境，加強海洋科技研究發展，完善海洋人才培育體系，培育海洋文化發展，確保國家海洋權益。除就海洋事務定期舉辦會議，並視議題需要，廣邀機關或專業人士出席（內政部，2021）。

95 年內政部修訂 88 年〈整體海岸管理計畫〉（草案），除重申海岸地區之資源保護及災害防護，95 年〈整體海岸管理計畫〉（草案）更進一步宣告海岸永續發展之目的，並策進前一期草案之計畫內容（內政部，2006）。

96 年 7 月，行政院核定「永續海岸整體發展方案」，願景為確保臺灣自然海岸線不再損失，避免不當海岸工程衝擊自然環境平衡，確保海岸永續發展，並以回復海岸自然風貌為願景。短期策略，透過宣告海岸保育基本政策、調查劃定自然海岸區位、嚴格審議海岸重大計畫、建立地方巡守查報機制等手段，期達到自然海岸線零損失之目標；長期策略，則為永續海岸行動方針提出對應策略，以保護、復育、整建等手段，達到合理之整體海岸管理（內政部，2007）。

貳、立法精神與法條結構

一、立法精神

97 年 5 月 16 日行政院第四次函請立法院審議之《海岸法》（草案），草案總說明揭示之法案緣起，與 86 年、89 年及 91 年等草案版本無異，重申透過海岸管理制度之健全，促進海岸地區土地之合理利用，以兼顧海岸土地之保護、防護、開發之和諧（行政院，2008）。

惟本次行政院《海岸法》（草案），與前次 91 年提送立法院審議草案版本相距約 6 年，為因應國際趨勢及我國政策變化，法條之增訂與內容有較大幅度修正，將於下文說明各該立法重點。

二、法條結構

97 年函送立法院審議《海岸法 (草案)》版本，計六章，共 36 條條文。就法條結構而言，包括總則、分則、罰則及附則等四大部分 (參圖 2-3)：

(一) 總則

第一章「總則」，包含立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區劃定程序與原則、以及海岸研究資料庫之建立等。

(二) 分則

包含第二章、第三章及第四章，第二章「海岸地區土地之整體規劃」與第三章「資源保護與海岸防護」維持 91 年草案版章名，第四章則由「海岸地區之開發管理」修正為 97 年版本「海岸地區之利用管理」。

(三) 罰則

第五章「罰則」，就海岸地區之違規行為與處罰內容，進行規範。

(四) 附則

為草案第六章「附則」，明定申請許可及證照核發之收費標準、開發計畫許可處理方式、海岸業務管理負責人員指派、核定程序及施行日期。

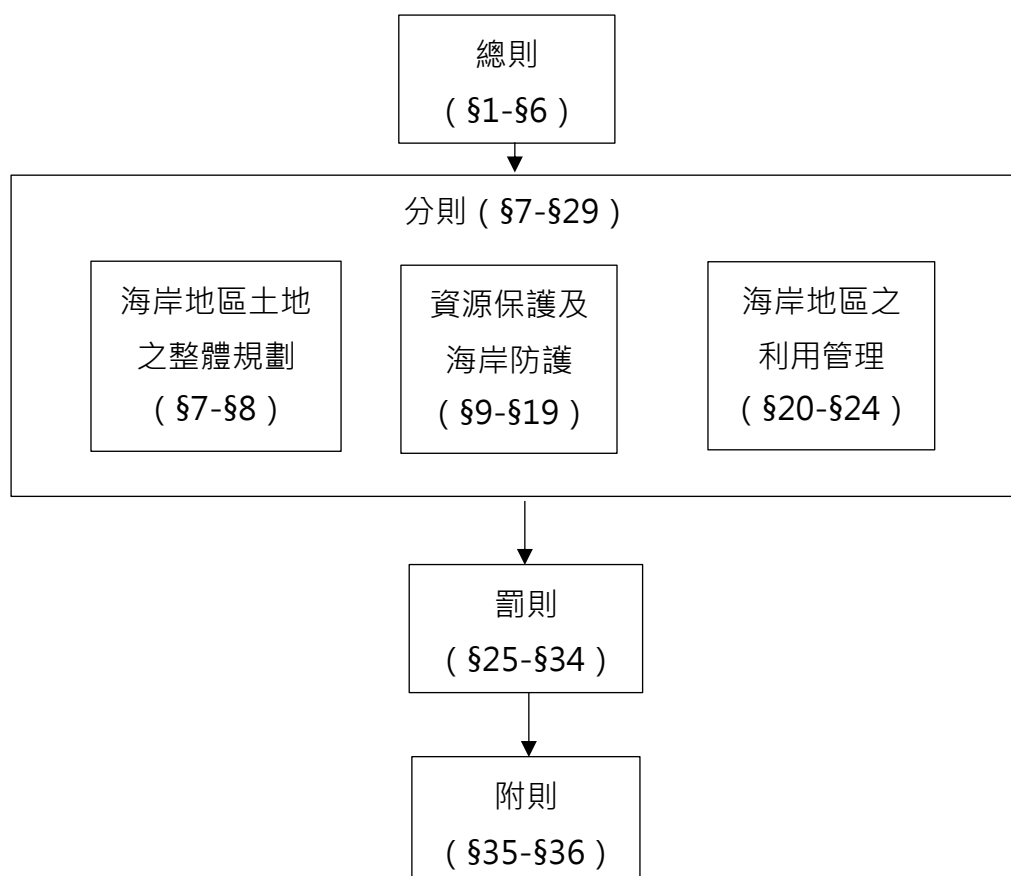


圖 2-3 民國 97 年《海岸法》政院草案版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、目的與範疇

97 年《海岸法》(草案)立法目的，第 1 條明定，「為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞」。顯然，相較於 91 年草案版本，97 年《海岸法》(草案)係回應永續發展之國際倡議。

考量海岸地區之土地利用為國土利用一環，法案主管機關，與 91 年版本相同，在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府。惟，因應 89 年海岸巡防署成立，97 年《海岸法》(草案)第 4 條明定，近岸海域之取締、蒐證、移送，由海岸巡防機關辦理，主管機關並得主動辦理⁵⁹。

⁵⁹ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 3、4 條相關規定。

法案以海岸地區為範疇，關於海岸地區定義，重點有三。首先，維持 91 年草案版本，將海岸地區分為「濱海陸地」及「近岸海域」，明定其劃設原則；惟，離島地區得視其環境特性及實際管理需要劃定。其次，以「平均高潮線」區隔「濱海陸地」與「近岸海域」，不同於 91 年草案版規定之「平均海水面」，並將第一條省道、濱海主要公路，納入「濱海陸地」之劃設原則⁶⁰。第三，為強化地方政府角色，97 年《海岸法》(草案)第 5 條規定，中央主管機關應會商直轄市、縣(市)主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣(市)主管機關管理之近岸海域範圍，俾作為地方政府執行本法之依據。

此外，法案規範之範疇，與 91 年草案版本明顯差異，在於刪除「海埔地」定義，並移除第四章「海岸地區之利用管理」中施工之相關規定。

二、規劃

97 年《海岸法》(草案)之計畫體系，維持 91 年草案版本之意旨及內涵，以中央主管機關會商有關機關擬訂之〈整體海岸管理計畫〉為上位計畫，指導〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉；並重申海岸土地利用屬國土利用一環，〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，爰沿用 86、89 及 91 年草案版，明定計畫擬訂機關應於計畫公告實施後，協調有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定⁶¹。

97 年《海岸法》(草案)之計畫體系，與 91 年草案版本有四個重要差異。首先，明定一級與二級海岸保護區與海岸防護區之劃設、及其計畫管制原則。第二，屬於海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷之國土復育促進地區而劃設之一級海岸防護區，以水利主管機關為目的事業主管機關，並依水利相關法規，本其權責辦理；並明文中央水利主管機關應會商相關目的事業主管機關訂定海岸防護設施之設計準則，以符實際業務分工。第三，規範中央主管機關、中央目的事業主管機關、及直轄市、縣(市)主管機關權責，明定〈整體海岸管理計畫〉由中央主管機關擬訂；一級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，由中央目的事業主管機關擬訂；二級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，則由直轄市、縣(市)主管機關擬訂。此外，97 年《海岸法》(草案)首次納入計畫檢討之規定，考量海岸環境常隨時間產生變化，為符實際保護或防護需要，明定〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉經公布

⁶⁰ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 2 條相關規定。

⁶¹ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 7、8、15 條相關規定。

實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次；若為興辦重要保育措施、為防止重大災害、或配合國家重大計畫，則得隨時檢討變更⁶²。

三、審議

審議機制之規範，97 年《海岸法》(草案)維持 86、89 及 91 年草案版之精神，重申海岸管理為綜合性之事務管理，〈整體海岸管理計畫〉實屬國土(區域)計畫之一環，是以，〈整體海岸管理計畫〉擬訂後，應結合國土計畫審查機制。惟配合 93 年《中央行政機關組織基準法》公布施行，作用法不得規定機關或其內部單位之設立，爰於第 7 條明定，中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘(派)學者、專家、機關代表以「合議」方式審議〈整體海岸管理計畫〉，報請行政院核定後實施。

再者，97 年《海岸法》(草案)開始就〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，提出規定。配合一級與二級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之擬訂權責規範，依第 13 條條文及立法說明，考量機關權責、審議核定效率及衡平性，由中央目的事業主管機關擬訂之一級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，送中央主管機關審議核定；由直轄市、縣(市)主管機關擬訂之二級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，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；另，就涉及二以上目的事業計畫、跨二以上直轄市縣(市)之〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，規範擬訂報核程序。此外，中央主管機關為審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，應聘(派)學者、專家、機關代表以「合議」方式審議，並於立法說明指出，前開合議，係指內政部區域計畫委員會。

此外，為強化與既有空間計畫審議機制之連結，97 年《海岸法》(草案)第 23 條規定，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫核定前，應先徵詢海岸主管機關之意見；海岸主管機關得就所關切之海岸地區整體規劃、海岸保護區、防護區管制規範等內容與該計畫之影響，為意見之表達。

⁶² 民國 97 年《海岸法》(草案)第 9、10、11、12、13、14、18 條相關規定。

四、管理

97 年《海岸法》(草案)對於海岸地區開發利用行為之管理，相較於 86、89 及 91 年草案版本，有四點重要差異。

首先，97 年《海岸法》(草案)與 86 年以來各草案版本明顯差異，在於專章名稱之調整，從 86、89 及 91 年草案「第四章、海岸地區之開發管理」修正為 97 年草案的「第四章、海岸地區之利用管理」；該章內容，亦刪除施工之相關規定

其次，97 年《海岸法》(草案)增加「海岸主管機關許可機制」，與「既有土地使用管制之審查機制」，進行分工與連結。依第 20 條條文及其立法說明，為維護海洋資源、考量海岸管理需特別關注之事項，爰明定於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區從事開發利用、且變更非都市土地使用達一定規模者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可後，始得施工；未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得依其他法規核發開發利用許可；至於未達前開規模之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，則依既有土地使用管制規定辦理。又，97 年《海岸法》(草案)刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費規定，另循 90 年訂定之〈非都市土地開發影響費徵收辦法〉規定辦理⁶³。

第三，明確規範海岸主管機關對於海岸開發利用案件之審查重點，以避免對海岸造成重大影響，97 年《海岸法》(草案)第 21 條明定經審查符合下列條件者，主管機關始得許可：(1) 符合〈整體海岸管理計畫〉利用原則；(2) 符合〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉管制事項；(3) 保障公共通行或具替代措施；(4) 對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕有效措施；(5) 因開發需使用自然海岸或填海造地時，提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。

第四，前開應由海岸主管機關許可計畫，位於近岸海域或屬填海造地開發者，其申請人，以政府機關（構）為限，並刪除 86 年以來草案有關海岸地區開發得申請租用公有土地之規定，旨在配合國土復育策略方案暨行動計畫中，海岸地區公有土地不得放租放領政策，及考量海域工程及填海造地工程安全性；又，屬填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告日起 10 年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用⁶⁴。

⁶³ 97 年《海岸法》(草案)雖未就「開發影響費」進行規範或說明，惟依法案與既有土地使用管制審查機制分工及連結之意旨，應為另循 90 年訂定之〈非都市土地開發影響費徵收辦法〉規定辦理。

⁶⁴ 民國 97 年《海岸法》(草案)第 20、22 條相關規定。

至於工程受益費，97 年《海岸法》(草案)則維持 86 年以來各草案版本，第 17 條明定因海岸防護計畫有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費，並依《工程受益費徵收條例》辦理。

五、權利保障

97 年《海岸法》(草案)對於既有權利保障，維持 86 年以來各草案版本精神，除於第 9 條明定，一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依〈海岸保護計畫〉為從來之使用，或為維護、管理、學術研究、公共安全或國家重大建設需要，經中央主管機關許可者，不在此限；同時，第 16 條明定，針對因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償。

97 年《海岸法》(草案)新增關於公共權益保障之規範，依第 24 條條文及立法說明，為保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土安全、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，依法律規定容許使用、設置，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。

另，第 24 條條文立法說明中敘明，從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用，亦應保障，可依《土地法》第 14 條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。

六、參與

97 年《海岸法》(草案)有關參與之規定，除維持 86 年以來各草案版本，於第 13 條明定海岸保護區或海岸防護區劃設、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，並於計畫核定後，函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日，另新增二個參與機制。

第一，97 年《海岸法》(草案)新增〈整體海岸管理計畫〉之參與，第 8 條規定，〈整體海岸管理計畫〉擬訂後，應公開展覽 30 日及舉行說明會，並以適當方法廣泛周知；任何公民或團體得於公展期間內，以書面向中央主管機關提出意見，併同審議。

第二，配合 97 年《海岸法》(草案)新增有關各地方政府於近岸海域管理分界線之劃設規範，作為地方政府執行《海岸法》之依據，第 5 條明定，中央

主管機關應會商直轄市、縣(市)主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣(市)主管機關管理之近岸海域範圍，並於當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日，其變更或廢止時，亦同。

七、罰則

97 年《海岸法》(草案) 罰則，規範於第五章、第 25 至 34 條，相較 91 年草案版本，差異有四。首先，提高海岸保護區及海岸防護區內違規使用罰鍰⁶⁵。其次，針對 20 條第 1 項規定應經海岸主管機關許可開發情形，未經許可逕行施工者，明定罰鍰規範⁶⁶。第三，就 97 年草案版本新增之近岸海域不得為獨占性使用規定，配合制定違規罰鍰⁶⁷。第四，針對海岸保護區及海岸防護區以外之違法開發或施工行為，刪除 86 年以來各草案版本之刑罰規定。

綜上所述，相較 91 年草案版，97 年《海岸法》(草案) 重點為：(1) 目的及範疇，除重申海岸地區整體管理之法案意旨外，並強調永續海岸之目標。(2) 規劃，除重申〈整體海岸管理計畫〉作為上級指導計畫、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為具體執行計畫之體系外，並納入計畫檢討之規定；此外，明訂水利主管機關為海岸防護之目的事業主管機關，亦就〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之部會間、中央與地方間之權責關係，進行規範。(3) 審議，重申海岸土地利用屬於國土利用一環，惟基於作用法不得規定機關或其內部單位之設立，爰明定中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘(派)學者、專家、機關代表以「合議」方式審議。(4) 管理，明定海岸主管機關許可機制與既有土地使用管制之審查機制，二者間之分工與連結；又，刪除施工、開發影響費之規定；另，明定近岸海域或屬填海造地開發者，其申請人，以政府機關(構)為限。(5) 權利保障，除維持得依計畫從原來使用、補償因計畫擬訂及實施而受損失者等規定，並新增近岸海域不得為獨占性使用之規範，確保公共權益。(6) 參與，除維持海岸保護區及海岸防護區劃設與計畫擬訂之參與機制，規定應參考相關單位、團體及個人之意見，納入考量，並新增〈整體海岸管理計畫〉、海岸地區及各直轄市、縣(市)主管機關管理之近岸海域範圍劃定之參與。(7) 罰則，維持行政罰與刑罰，並提高罰鍰額度，惟刪除海岸保護區與海岸防護區外違規之刑罰規定。

肆、立法結果

⁶⁵ 民國 97 年《海岸法》(草案) 第 25、26、27 條相關規定。

⁶⁶ 民國 97 年《海岸法》(草案) 第 28 條相關規定。

⁶⁷ 民國 97 年《海岸法》(草案) 第 29 條相關規定。

97 年 5 月 16 日立法院第 7 屆第 1 會期第 11 次會議中，討論行政院第四次函請立法院審議《海岸法》(草案)，決議交由內政委員會審查(立法院，2008a)，後於 97 年 9 月 24 日立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會第 2 次全體委員會議，與會委員針對此一草案提出諸多質疑，重點包含：

1. 缺乏公民參與機制。
2. 開發行為致使環境損失之彌補措施標準模糊。
3. 草案與政府推動政策或法令重疊，且權責劃分不清，可能形成競合問題。
4. 缺乏海岸地區原住民傳統活動相關之規定
5. 海岸保護區及防護區之分級不明確。
6. 未考量補償機制之複雜性。
7. 開發行為例外情形允許原則模糊。

該會議結論爰指出，本次提出之草案內容空洞、欠缺周延，其中政策不明、權責不清，並請內政部邀集相關機關檢討是否撤案，另外後續定期舉行會議繼續審查(立法院，2008b)。

99 年 3 月 5 日立法院第 7 屆第 5 會期第 3 次會議中，委員楊麗環等 37 人擬具《海岸法》(草案)(立法院，2010)；102 年 9 月 2 日立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議中，邱文彥委員等 67 人擬具《海岸管理法》(草案)(立法院，2013)，此二草案皆決議交由內政委員會審查。惟後因立法院屆期不續審而未能完成立法。

第五節 第五次函送立法院版本：103 年《海岸法》(草案)

行政院於 97 年第 4 度函請立法院審查《海岸法》(草案)，因立法委員屆期不續審，立法未果。然而，基於內政部立場而言，其認為海岸為重要敏感地區，其保護做法對於整體發展影響重大，因此仍具有立法必要性（內政部營建署，2013），遂於 101 年 8 月 28 日召開重要議題座談會，依各界意見酌整條文，於 101 年 11 月 8 日陳報行政院，102 年 1 月 16 日召開審查會議後，行政院秘書長陳威仁以 102 年 7 月 29 日函囑邀集相關機關再加研議，該會議結論重點：(1) 涉及原住民族、海岸防護目的事業主管機關、開發利用許可程序等重要議題，各與會機關意見分歧尚未獲致共識、(2) 請內政部釐清國土三法⁶⁸之法律位階及法律競合分析，加強說明本法立法之必要性（行政院，2013）。此外，民國 102 年齊柏林導演「看見臺灣」紀錄片在台上映，旋即掀起了民眾及環保團體，對於臺灣海岸污染與破壞的議題引發熱議與關心，更加速了對於《海岸法》立法的期盼及迫切性，同年 4 月 22 日環保團體晉見總統時，對於《海岸法》(草案)立法進度表示關切，其建請總統關注推動進度（內政部營建署，2014）。內政部嗣於 102 年 10 月 16 日、103 年 3 月 7 日及 11 日召會研議，並依會議決議修正及整合相關單位意見重整條文，業於 103 年 3 月 28 日陳報行政院審查，另 103 年 4 月 22 日時任陳政務次長拜會立法院吳育昇委員，該委員提出建言，其建議內政部可適度向行政院表達希望儘速將《海岸法》(草案)送交立法院審議之立場，以符合外界對立法殷切期盼，並減輕行政部門壓力（內政部營建署，2014），後經行政院 103 年 6 月 19 日第 3403 次會議決議審查通過，於 103 年 6 月 26 日第五次函送立法院審議。行政院函送《海岸法》(草案)審議前，102 年 9 月 24 日邱文彥委員等 67 人已於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)；林淑芬委員等 18 人則於 103 年 3 月 14 日立法院第 8 屆第 5 會期第 4 次會議中提出《海岸法》(草案)。

壹、政策背景

以下就 97 年《海岸法》(草案)立法院審議未果至 103 年《海岸法》(草案)第五次送立法院審議，期間之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等政策背景，進行扼要說明。

⁶⁸ 國土三法：《國土計畫法》、《濕地保育法》、《海岸管理法》。

一、國際趨勢

2000 年代，海岸管理逐漸成為全球關注之重要議題。例如，2008 年南非公布《海岸整合管理法》。2009 年，印尼、馬來西亞、巴布亞新幾內亞、菲律賓、索羅門群島、東帝汶等六國，合作推動「珊瑚大三角倡議」行動。同年，英國公布海洋規劃、海洋許可、海洋保護區及海岸通行等規定；並於 2010 年設立海洋管理組織。2010 年，紐西蘭發布海洋政策宣言、聯合國生物多樣性公約大會提出里山倡議。2011 年，紐西蘭公布《海洋與海岸地區法》。2012 年 6 月，聯合國於巴西里約熱內盧舉行「第三屆聯合國永續發展大會（UNCSD）領袖高峰會」，針對當前環境和氣候變遷相關議題研擬對策，並持續倡議落實永續發展理念，嗣後，提出「千禧年發展目標」(The Millennium Development Goal, MDGs)，供各國依循。在此脈絡之下，2014 年，加拿大公布「海洋行動計畫及區域海洋計畫」，進一步將整合性海洋資源與海洋管理納入重要計畫；同年，英國通過「建立海域空間規劃架構綱領」，以海域空間規劃作為其海域使用管理規範的上位政策 (內政部，2021；邱文彥，2017)。

二、重大事件

98 年 8 月 7 日莫拉克颱風，累積雨量超過臺灣年平均降雨量 2,500mm，帶來水災、土石流、坡地崩塌、橋梁斷裂、河海堤損毀、交通中斷及農業損等嚴重災情，幾乎涵蓋中南部及台東地區。主要災害類別有，造成 677 人死亡，我國爰於 98 年公布施行《莫拉克颱風災後重建特別條例》(全球災害事件簿，2009a；水利災害應變學習中心，2009)。

98 年 10 月 3 日芭瑪颱風，受颱風外圍環流及東北季風共伴效應影響，東北部及東部地區降下超大豪雨，造成宜蘭地區嚴重災情，多處淹水、交通中斷。計有 1 人死亡，農損約 1.3 億元 (全球災害事件簿，2009b)。

98 年 9 月凡那比颱風，降雨集中在花蓮、台東、屏東、高雄及台南等地，期間最大累積雨量 1,125mm 發生在屏東縣瑪家雨量測站，造成 2 人死亡、111 人受傷，在台南、高雄、屏東地區皆有大規模淹水及土砂災情傳出，全台共撤離 16,584 人，農林漁牧損失逾 21 億元 (全球災害事件簿，2010a)。

99 年 10 月梅姬颱風，降雨集中在宜蘭、新北等縣市，期間最大累積雨量 1,167mm 發生在宜蘭縣蘇澳雨量測站，造成 38 人死亡、96 人受傷，3,453 人進行緊急撤離。坡地災害，共 93 筆災害點位，其中台 9 線蘇花公路 115.9K 處因發生嚴重崩塌，造成滿載陸客的遊覽車翻落，共 23 人死亡；蘇澳鎮蘇北里

白雲寺旁也發生嚴重崩塌，造成 9 人死亡。淹水災害，共 60 筆淹水點位，均發生於宜蘭縣內，總淹水面積約 5,372 公頃，淹水深度最深達 3.3 公尺（全球災害事件簿，2010b）。

100 年 8 月南瑪都颱風，影響臺灣期間為 27 日至 31 日，降雨集中於高雄市、屏東縣、台東縣、花蓮縣等縣市。根據中央災害應變中心南瑪都颱風處置報告結報數據顯示，該颱風造成桃園縣 1 人死亡；全臺 4 萬多戶停電；農林漁牧災損達 1.28 億元。坡地災害（含道路中斷）方面，彙整水保局及公路總局的通報災點共計有 60 處，主要為邊坡坍方、路基流失。淹水災情方面，彙整水利署與 EMIC 的淹水通報資訊，共計有 188 筆淹水通報，主要集中在降雨量最大的屏東縣（全球災害事件簿，2011）。

101 年 6 月泰利颱風，累積雨量最高在高雄市的御油山達 722mm，在中南部地區帶來相對較大的雨勢，造成嘉義、臺南、高雄及屏東等地區淹水。計有 1 人死亡，農損逾 7 億元（全球災害事件簿，2012a）。

101 年 8 月天秤颱風，影響臺灣期間為 21 日至 29 日，以台東縣金峰鄉的金峰雨量站總累積雨量最大達 887.5mm。受颱風影響，恆春半島、東部及臺東離島地區災情慘重，造成房屋損毀、道路中斷、電力中斷、土石流、淹水等災情，共造成 8 人受傷，農損逾 2.5 億元（全球災害事件簿，2012b）。

102 年天兔颱風，造成屏東及台東低窪地區局部淹水、停水、電力及電信中斷，花蓮、桃園、新竹及高雄市亦有部分地區電信電力系統受損，以及部分道路坍方，共計有 12 人受傷，累積撤離共 4,554 人，累積收容共 1,350 人（全球災害事件簿，2013a）。

102 年康芮颱風，造成西半部地區嚴重淹水，中南部地區電信、電力系統受損，以及多處道路坍方、阿里山鐵路中斷，共計有 3 人死亡，累積撤離共 3,652 人，累積收容共 1,113 人，農損約 1.3 億元（全球災害事件簿，2013b）。

102 年潭美颱風，造成西半部地區積淹水，北部及中部山區多處道路坍方，山區鐵路及航空交通中斷。供電供水方面，新竹縣及南投縣電力系統受損，大約 6 萬戶停電；新竹、苗栗及嘉義地區輸水管線遭土石流沖斷，造成約 2 萬戶停水等災情，農損約 9 百萬元（全球災害事件簿，2013c）。

102 年蘇力颱風，造成全國 3 人死亡、124 人受傷、房屋全倒及半倒計 70 戶，建物全或半倒 70 戶，實際收容人數 4,619 人，累計撤離人數 10,638，搶救災民人數 1,911 人，一級產業損失（農林漁牧）1,295,803 千元，估計公共設施復健及搶修金額 3,110,386 千元（全球災害事件簿，2013d）。

102 年 11 月 1 日齊柏林導演「看見臺灣」紀錄片在台上映，旋即掀起了民眾及環保團體，對於臺灣海岸污染與破壞的議題引發熱議與關心，更加速了對於海岸法立法的期盼及迫切，因而行政院也指示各部會要針對國土保育專案小組中就一些海岸會發生災害的地點著手處理，以利有效的銜接未來海岸防護計畫的擬訂及推動，同時，有關海岸法立法則經過行政院多方整合後，於 103 年 6 月 26 日第五次函送海岸法草案版本提請立法院審議。

103 年鳳凰颱風，降雨主要發生在屏東山區、臺東金鋒與花蓮壽豐等地，前三名累積雨量分別為：屏東縣西大武山雨量站約 997.5mm，屏東縣大漢山雨量站約 673.5mm，臺東縣金峰雨量站約 671mm，且導致水災害（全球災害事件簿，2014a）。

103 年麥德姆颱風，降雨主要發生在花蓮秀林、高雄桃源與嘉義和宜蘭山區等地，期間最大累積雨量為高雄縣溪南(特)雨量站約 676mm，造成全臺各地 17 人受傷（全球災害事件簿，2014b）。

103 年 5 月 19 日豪雨影響臺灣，降雨主要發生在南投、嘉義及高雄等山區，造成南投國姓與雲林莿桐 2 人失蹤 14 人受傷，苗栗與臺中局部地區積水，以及零星坍方災情傳出（全球災害事件簿，2014c）。

三、國家政策

98 年，內政部於召開部會分工會議後，擬具「海岸解嚴推動措施」作為實施依據，推出 98 年至 103 年「海岸復育及景觀改善示範計畫」⁶⁹；102 年，配合時任馬英九總統推動之「愛台十二建設」，提出「永續海岸整體發展方案（第二期）」，旨在維護海岸自然風貌，並促進海岸永續發展（內政部，2007；內政部，2021）。

行政院於 101 年 6 月 25 日核定「國家氣候變遷調適政策綱領」，就災害、維生基礎設施、水資源、土地使用、海岸、能源供給及產業、農業生產及生物多樣性與健康等 8 個調適領域，提出完整的因應調適策略，及落實執行的推動機制與配合措施。於該政策綱領架構之下，行政院於 103 年 5 月 22 日核定「國家氣候變遷調適策略行動計畫（102-106 年）」，指導政府各部門推動調適工作；其中，以「保護海岸自然環境，降低受災潛勢，減輕海岸災害損失」為「海岸領域」之總目標，同時，考量臺灣沿海社經發展現況及海岸地形環境之差異特

⁶⁹ 計畫以「減量」、「復育」、「環境整理」進行棲地生態復育及景觀改善，成立「永續海岸推動實施服務團」，推動海岸環境教育，與進行海岸整體規劃，以達「復育劣化生態資源、整建改善海岸景觀、促進海岸土地管理合理化」之目的。

性，以避災、減災、減量及促進永續發展進行海岸地區管理（行政院國家發展委員會，2003；行政院國家發展委員會，2012）。

四、國土規劃

93 年至 94 年，行政院經建會（現國家發展委員會）推動「國土復育策略方案行動計畫」及《國土復育條例》立法，與當時積極推動之《國土計畫法》、《海岸法》合稱為「國土三法」，但牽涉範圍過廣，尤其對於山區住民生活與生計權利影響甚深，共識不易形成。97 年另推動《濕地保育法》，與《國土計畫法》及《海岸法》合稱為「新國土三法」（臺灣環境資訊協會編輯部，2014）。

93 年行政院第 4 次函送立法院審議《國土計畫法》（草案），加入海域之討論，98 年第 5 次函送立法院審議《國土計畫法》（草案）則新增海洋資源地區之國土功能分區，揭示海洋與海岸納入國土規劃之意旨（營建署，2021）。然而，海岸管理刻不容緩，鑒於《國土計畫法》（草案）與《海岸法》（草案）仍持續審議中，為落實海域規劃、管理及違規使用之執行，內政部爰於 98 年修正「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」。

99 年，行政院核定「國土空間發展策略計畫」，提出「沿海及河口地區」發展構想，包括：「改善沿海地層下陷地區地貌及功能，轉型為自然生態濕地公園、人工湖或滯洪池」、「強化海岸保護，並進行海岸林區再造」、「強化海岸生態環境之保護及管理，復育、串聯及整合沿海濕地、河口、防風林、海灘等海岸生態圈，以維護改善自然生態」；同年〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）〉將海岸及海域之土地使用納入管理（營建署，2021）。

隨後，102 年 10 月 17 日〈全國區域計畫〉公告實施，按〈國家氣候變遷調適政策綱領〉，研訂各類型土地使用指導原則，其中與海岸地區相關土地類型包括：海岸地區、重要濕地、地層下陷區（行政院國家發展委員會，2012；營建署，2021）。同年 10 月 23 日，〈區域計畫法施行細則〉修正發布施行，明定海域區及海域用地土地使用管制；內政部遂於 10 月 31 日公告〈區域計畫之直轄市、縣（市）海域管轄範圍〉。

五、海岸管理

為維護海岸自然風貌、促進海岸永續發展，行政院責成內政部檢討修正 96 年「永續海岸整體發展方案」，102 年提出「永續海岸整體發展方案（第二期）」，以供《海岸法》立法完成前政府各部門研修及審議海岸地區各項實質利用計畫之最高指導原則（內政部，2013）。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

103 年 6 月 26 日行政院第五次函送立法院審議《海岸法》(草案)，草案總說明揭示之法案緣起，與 86 年、89 年、91 年及 97 年草案版本大致相同，重申透過海岸管理制度之健全，促進海岸地區土地之合理利用，以兼顧海岸土地之保護、防護、開發之和諧 (行政院，2014)。

惟由於前開國際趨勢、重大事件、國家政策及國土規劃等政策背景變遷，103 年《海岸法》(草案)相較於前次 97 年提送立法院審議草案版本，就法案章節及法條內容而言，皆有重要調整，將於下文說明各該立法重點。

二、法條結構

103 年函送立法院審議之《海岸法》(草案)，相較 86 年以來各草案版本之六章，103 年版將「海岸地區土地之整體規劃」與「資源保護及海岸防護」整併為「海岸地區土地之規劃」，爰共計五章，41 條條文。

就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則、附則等四大部分 (參見圖 2-4)：

(一) 總則

草案第一章「總則」，包括立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區及地方主管機關管理之近岸海域範圍之劃定、建置海岸地區基本資料庫等。

(二) 分則

包含草案第二章「海岸地區之規劃」與第三章「海岸地區之利用管理」。

(三) 罰則

草案第四章「罰則」，就違反海岸管理土地使用之處罰進行規範。

(四) 附則

草案第五章「附則」，內容包括海岸管理相關計畫執行疑義、相關計畫擬訂期程、細則及施行日期等規定。

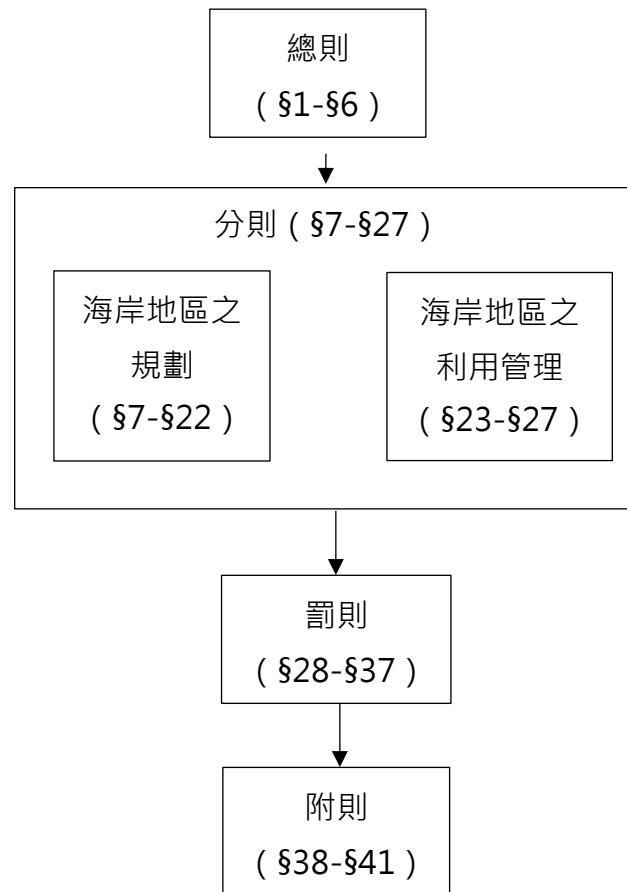


圖 2-4 《海岸法》政院草案版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、目的與範疇

103 年《海岸法》(草案)立法目的，與 97 年草案版相同，第 1 條明定，係「為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞」，並於立法說明強調維護自然海岸之理念。

法案主管機關，延續 97 年草案版本之規定，在中央為內政部、在直轄市為直轄市政府、在縣市為縣市政府，並明定近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理，主管機關並得主動辦理，以回應海岸地區

之土地利用為國土利用一環之意旨⁷⁰。惟，為積極回應海岸地區多涉及跨域與跨部會整合事務之挑戰，103 年《海岸法》(草案)第 38 條明定：〈整體海岸管理計畫〉及〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉涉及相關機關執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請上級機關決定之。

法案以海岸地區之利用管理為範疇，海岸地區定義，維持 97 年草案版：第 2 條明定，海岸地區依「平均高潮線」區分為「濱海陸地」及「近岸海域」，離島地區則視環境特性及實際管理需要劃定；另於第 5 條規定，中央主管機關應會商直轄市、縣(市)主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣(市)主管機關管理之近岸海域範圍，俾作為地方政府執行本法之依據。

與 97 年草案版差異為，參考日本《海岸法》海岸防護設施定義，並考量海岸防護已由「工程」手段轉為「綜合治水」理念，爰修正「海岸防護設施」之定義，除堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆及其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施，並新增滯(蓄)洪池、地下水補注設施、抽水設施及防潮閘門。

二、規劃

103 年《海岸法》(草案)之計畫體系，承襲 86 年以來各草案版精神，以中央主管機關應擬訂之〈整體海岸管理計畫〉為上位，指導〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉；且為確保計畫符合實際需要，於 17 條明定，每 5 年通盤檢討 1 次，並得基於興辦重要保育措施、為防止重大災害、或配合國家重大計畫，隨時檢討變更。然，就計畫性質、內容及權責分工而言，有四個重點差異。

首先，〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉皆為具體執行計畫，爰第 18 條規定，此等計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。又積極促成海岸地區計畫管理，第 39 條規定，《海岸法》施行後 3 年內應完成〈整體海岸管理計畫〉之擬訂。

其次，為確保部會權責分工及協調、落實海岸管理，明定計畫擬訂權責。就海岸防護區，除延續 97 年草案，於第 13 條規定水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區之目的事業主管機關；其他潛在災害海岸防護區之目的事業主管機關，則依其他法律規定、或由中央主管機關協調指定有關機關辦理。又，第 9 條明定，一級〈海岸防護計畫〉由中央目的事業主管機關協調有關機關後擬訂；二級〈海岸防護計畫〉由直轄市、縣(市)主管機關擬訂；有疑義時，得由中央主管機關協調指定。

⁷⁰ 民國 103 年《海岸法》(草案)第 3、4 條相關規定。

第三，承上，第 7 條〈整體海岸管理計畫〉應載明事項，新增保護及防護之區位劃設指導原則、基本管理原則及其計畫擬訂機關、期限。就海岸保護區而言，第 9 條規定一級〈海岸保護計畫〉由中央目的事業主管機關擬訂，涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂；二級〈海岸保護計畫〉，由直轄市、縣(市)主管機關擬訂，跨二以上直轄市、縣(市)行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣(市)主管機關協調擬訂；若有認定疑義時，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。惟，為避免行政程序之重複，已依其他法律(如《國家公園法》、《文化資產保存法》、《森林法》、《野生動物保育法》、《漁業法》、《濕地保育法》等)納入保護地區，在符合〈整體海岸管理計畫〉使用原則下，無須重新擬訂〈海岸保護計畫〉。

第四，為促進整體海岸永續發展，參酌歐盟「海岸綜合管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)計畫之整合指導精神，103 年《海岸法》(草案)第 7 條，將發展遲緩或環境劣化地區之發展原則，新增為〈整體海岸管理計畫〉應載明事項；並且於第 10 條規定，依〈整體海岸管理計畫〉指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關，透過計畫輔導、經費補助或協調整合相關資源、經費(如離島建設基金、農村再生基金)等方式，輔導其傳統文化保存、生態資源保育及社區發展整合規劃事項。

三、審議

審議機制之規範，103 年《海岸法》(草案)承襲 86、89、91 及 97 年各草案版精神，重申海岸管理為綜合性之事務管理，爰於第 8 條明定，中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘(派)學者、專家、機關代表以「合議」方式審議〈整體海岸管理計畫〉。

又，關於各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，依第 16 條規定，由中央主管機關遴聘(派)學者、專家、機關代表以合議方式為之；該條立法說明指出，各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，乃結合國土空間計畫審議機制(即當時之區域計畫委員會)。

另，與既有空間計畫審議機制之連結，103 年《海岸法》(草案)延續 97 年草案版本，於第 26 條明定，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

四、管理

海岸地區之利用管理，103 年《海岸法》(草案) 雖延續 97 年草案版本，強調「海岸主管機關許可機制」與「既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制」之分工與連結，並明確規範許可案件審查重點，惟有兩個重要差異。

首先，新增「特定區位」概念。103 年《海岸法》(草案) 第 23 條明定，在一級海岸保護區以外之海岸地區「特定區位」內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可；未達一定規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。依該條文立法說明，既有《區域計畫法》非都市土地使用管制已有相關審查規定，惟考量海岸地區之「特定區位」(例如：潮間帶) 管理需要特別注意之事項，爰增加海岸主管機關許可機制，以維護海岸資源；所稱「特定區位」，則應考量對自然環境、災害影響或重要人文景觀範圍需要關注之地區，至原合法申設之既有設施所在範圍(如漁港、商港之現有防波堤外廓內等)，考量該範圍內或有法定計畫且不致產生外部性衝擊，將不納入「特定區位」。

其次，相較於 97 年草案版本，103 年《海岸法》(草案) 刪除近岸海域或填海造地許可案件之申請人以政府機關(構) 為限之規定。

其他延續 97 年草案版本者，則主要包括：第 20 條工程受益費之徵收；第 25 條規定屬填海造地開發完成之土地，自編定公告起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需要外，不得變更使用；第 24 條明定因開發需要使用自然海岸或填海造地時，應提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。

五、權利保障

103 年《海岸法》(草案) 對於既有權利保障之規範，大致包括四個重點。第一，一級保護區內禁止改變其資源條件之使用，有關一級海岸保護區內既有權利之保障，除承襲 86 年以來各草案精神，規定依海岸保護計畫書為相容、維護、管理及學術研究之使用，或為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限外，並於 103 年《海岸法》(草案) 第 11 條新增：「原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用」。

第二，針對因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，則維持 86 年以來各草案內容，於第 19 條規定計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償。

第三，有關 97 年草案版本新增之公共權益保障規範，103 年《海岸法》(草案)第 27 條亦維持該法條重點，明定為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，依法律規定容許使用、設置，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。另，針對從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用之保障，則於該條文立法說明中敘明，可依《土地法》第 14 條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。

第四，相較 86 年以來各草案版，103 年《海岸法》(草案)依《原住民族基本法》第 21 條第 2 項規定，新增原住民族權利保障規範，第 15 條明定，〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。

六、參與

相較 97 年草案，103 年《海岸法》(草案)對於民眾參與機制，稍作強化。首先，有關海岸地區及各直轄市、縣(市)主管機關管理之近岸海域範圍劃定，參酌 97 年草案內容，於第 5 條明定，中央主管機關應將劃定之海岸範圍圖於當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公開展覽至少 30 日。

其次，〈整體海岸管理計畫〉之參與機制，第 8 條新增〈整體海岸管理計畫〉之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣徵意見，做成紀錄；於計畫送審議前，應公開展覽 30 日及舉行公聽會，民眾得於公開展覽期間以書面提出意見，併同審議，該審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知；計畫核定後，亦應公開展覽至少 30 日。

此外，有關〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉參與機制，相較 97 年草案，亦稍作強化。103 年《海岸法》(草案)第 15 條明定，擬訂機關應將〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉及其範圍劃設，公開展覽 30 日及舉行公聽會，民眾得於公開展覽期間，以書面向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫書報請中央主管機關審議，該審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知；計畫核定後，亦應公開展覽至少 30 日。

七、罰則

103 年《海岸法》(草案) 罰則，規範於第四章、第 28 至 37 條，延續 97 年草案內容，大致有三個重點。第一，針對海岸保護區及海岸防護區內，違反〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉禁止使用之管制者，或造成保護標的、防護設施毀壞，或致釀成災害者，課與其相應之行政罰或刑罰。第二，就未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處以罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，未遵從者得按次處罰。第三，未經許可在近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並令其限期恢復原狀，屆期末遵從者，處以相當之罰鍰，並得按次處罰。

綜上所述，相較於 97 年草案版，103 年《海岸法》(草案) 重點，大致為：

- (1) 目的及範疇，重申海岸地區整體管理、以永續海岸為發展目標之法案意旨。
- (2) 規劃，重申〈整體海岸管理計畫〉作為上級指導計畫，並指示〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉皆為具體執行計畫；透過各部會、中央與地方間之計畫權責協調，回應海岸地區多涉及跨域與跨部會整合事務之挑戰；將發展遲緩或環境劣化地區之發展原則納入〈整體海岸管理計畫〉應載明事項。
- (3) 審議，重申海岸土地利用屬於國土利用一環，中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議。
- (4) 管理，除強調「海岸主管機關許可機制」與「既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制」之分工與連結，並新增「特定區位」許可概念；另，刪除近岸海域或填海造地許可案件之申請人，以政府機關（構）為限之規定。
- (5) 權利保障，維持得依計畫從原來使用、補償因計畫擬訂及實施而受損失者、近岸海域不得為獨占性使用以確保公共權益等，並新增原住民族權利保障規範。
- (6) 參與，稍微強化〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉參與機制，包括意見徵詢、公開展覽、公聽會、民眾意見參採、審議資訊公開；
- (7) 罰則，維持行政罰與刑罰。

肆、立法結果

103 年《海岸法》(草案) 經 6 月 19 日行政院第 3403 次會議審查通過，於 103 年 6 月 26 日第 5 次函送立法院審議。此前，邱文彥委員等 67 人與林淑芬委員等 18 人已分別於 102 年 9 月 24 日與 103 年 3 月 14 日提送二版本草案。103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，就前開草案併案審查，過程中，委員們對於法案部分提出疑義，重點包括：

1. 海岸地區範圍界定⁷¹
2. 海岸地區規劃管理原則⁷²
3. 一級海岸保護區禁止改變資源條件之例外規定⁷³

該次會議決議，《海岸法》(草案)審查完竣，全案 46 條，已審查通過 43 條，保留第 2 條、第 7 條、第 11 條等 3 條文。又，為徵詢各界意見，立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會爰於 103 年 12 月 17 日舉行「海岸管理建制」公聽會，就前開保留條文之爭議處，邀集專家學者及相關政府單位共同研商討論，並將專家學者所提建議作成公報紀錄，詳盡考慮、納入作為後續《海岸法》(草案)條文持續調整之參考。

104 年 1 月 15 日舉行立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，就內政委員會保留條文之爭議，參採「海岸管理建制」公聽會意見，進行協商討論；後於同年 1 月 20 日召開立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過，並決議法案名稱修正為《海岸管理法》(草案)；104 年 2 月 4 日《海岸管理法》公布施行。

⁷¹ 民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，陳繼鳴組長與曾大仁署長認為應以平均高潮線為劃設海岸地區之基準線，若以海圖為基準線恐有資料不足及比例尺不夠細緻不利進行海岸管理等問題，因此建議以平均高潮線為基準線，後續執行面再透過細則或技術面，進一步敘明以海圖或其他方式界定之更細節之部分；邱文彥委員則認為平均高潮線需有 19 年資料累積始能呈現且潮位是隨時在變動的，其建議應以海圖，因海圖已繪製完成可直接使用；林淑芬委員則認為不論採行何種方式，核心目的是要保護到潮間帶完整性，因此應邀集專家學者共同研議（立法院，2014a：內政委員會會議紀錄）。

⁷² 民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，鄭天財委員、林淑芬委員、邱文彥委員共同協商討論，第十一款調整為尊重海岸原有使用權益，促使海岸保護、防護與利用兼籌並顧。另對於海岸管理規劃原則林淑芬、邱文彥、鄭天財等委員提出它的架構及內容的粗細程度其實並不太統一，建議再做釐清及彙整（立法院，2014b：公聽會會議紀錄）。

⁷³ 民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，林淑芬委員對於第十二條第二項第二款的「從來之使用」表示疑慮，提到既有合法但不符合海岸管理法揭示之精神或管理原則之狀態，如何保護既有權益及後續處置方式？條文中提到有關變更使用或拆除建築物、從來之使用，與改為妨礙較輕使用之彼此優先順序宜再釐清。

第六節 公布施行版本：104 年《海岸管理法》

內政部於 80 年 9 月 5 日依據行政院台經字第 29247 號函指示，研訂完成《海岸法》(草案)，前於第 3、4、5、7 屆 4 度函請立法院審查，皆因立法委員屆期不續審，依《立法院職權行使法》規定函請內政部重行檢討報院。

103 年 6 月 26 日行政院第 5 次函送第 8 屆立法院審議，經內政委員會、海岸管理建制公聽會、黨團協商等會議討論過程，終於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過，法案名稱修正為《海岸管理法》(草案)，並於 104 年 2 月 4 日公布施行《海岸管理法》。

壹、政策背景

以下就 103 年《海岸法》(草案)第五次送立院審議至 104 年《海岸管理法》三讀通過及公布施行，期間之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等政策背景，進行扼要說明。

一、國際趨勢

「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)概念，於 1992 年里約熱內盧「地球高峰會」(又稱「聯合國環境與發展會議」)正式受到全球關注，係指將二個或二個以上部門的活動互相關聯或共同導引的過程，藉由綜合性計畫，有效平衡環境保護、公共使用及經濟發展。2014 年(民國 103 年)11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會會議中，邱文彥委員指出「整合性海岸管理」之重要性，是以，〈整體海岸管理計畫〉實屬強調具實踐性之行動計畫(立法院，2014a；內政部，2021；邱文彥，2017)。

2015 年「巴黎氣候協定」通過，同年聯合國永續發展會議通過「2030 年永續發展議程」。

二、重大事件

104 年 8 月 7 日蘇迪勒颱風在花蓮東南東方海面，暴風圈逐漸接觸臺灣陸地，從花蓮秀林鄉登陸，造成宜蘭得子溪口、宜蘭河、冬山河等多處淹水，根據統計結果，全臺死亡 8 人、失蹤 4 人、受傷 437 人、道路中斷 47 處、水利設施受損 17 處(全球災害事件簿，2015a)；同年 9 月 28 日杜鵑颱風在花蓮東南東方海面，暴風圈逐漸向臺灣東半部海面 and 陸地接近，後由宜蘭南澳鄉登陸，

造成南勢溪上游土石崩塌，颱風共造成 3 死亡、376 人受傷(全球災害事件簿，2015b)。

三、國家政策

102 年 7 月 3 日《濕地保育法》公布，後於 104 年 2 月 2 日施行，旨在確保濕地天然滯洪等功能、維護生物多樣性、促進濕地保育及明智利用(行政院環境保護署，2018)。內政部爰於民國 99 年擬訂「國家重要濕地保育計畫(100-105 年)」；103 年，納入將該計畫之精神與內容，研擬「國家濕地保育綱領」，106 年 3 月 31 日送行政院備查(內政部營建署城鄉發展分署，2017)。

四、國土規劃

106 年 6 月 22 日行政院會，內政部於「國土計畫落實推動情形」指出，隨《海岸管理法》(草案)、《濕地保育法》(草案)、《國土計畫法》(草案) 等「國土三法」之積極推動，逐步落實國土空間之永續(行政院，2017)。

五、海岸管理

103 年 7 月 7 日行政院核定「海岸環境營造計畫(104-109 年)」，旨在「強化海岸防護能力，降低災害損失」、「加速海岸環境復育，營造優質海岸」與「落實海岸防護工法研發應用，維護海堤設施功能」。循該目標指導，規劃「因應氣候變遷衝擊，規劃推動海岸防護適應策略」、「加強工法研發，提升海岸防護技術能力」、「善用海岸自然特性，展現特色海岸風華」、「維護海堤設施，確保應有防護功能」及「活化海堤空間利用，改善海岸棲地環境」等執行策略。

另，內政部於 104 年 1 月至 106 年 9 月，陸續核定新竹市等 18 個縣市之區域計畫「海域區」劃設(內政部，2021)。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

104 年《海岸管理法》公布施行版之立法精神，依 103 年 6 月 26 日第五次函送立法院審議《海岸法》(草案) 總說明：

「海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域及海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性。臺灣地區四面環海，海岸線長約一千五百六十六公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來隨著社會、經濟、人口之快速成長，海

岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間，惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，為維護自然海岸資源，海岸地區之保護、防護與開發，須有正確之判斷及綜合性觀點，始能兼顧三者之和諧。綜觀我國現有海岸地區土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害發生頻繁。此外，海岸地區之管理，因管理組織紛歧，權責時有重疊與不足，且管理方法寬嚴不一，缺乏全面性及有效性之管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具「海岸法」草案。」

前開總說明揭示之法案源起及宗旨，乃承襲 86 年、89 年、91 年、97 年及 103 年等草案版本。惟經 103 年立法院審議，除法案名稱從《海岸法》修正為《海岸管理法》，104 公布施行之法條內容，與 103 年送立法院審議之草案，亦存在若干差異。本章概要說明重點差異後，將於第三章就「103 年行政院草案版」與「104 年公布施行版」之條文，進行逐條比較分析。

二、法條結構

104 年《海岸管理法》公布施行版，計五章，共 46 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則、附則等四大部分（參見圖 2-5）：

（一）總則

第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、用詞定義、海岸地區及地方主管機關管理之近岸海域範圍之劃定、建置海岸地區基本資料庫等。

（二）分則

包含第二章「海岸地區之規劃」、第三章「海岸地區之利用管理」。

（三）罰則

第四章「罰則」，就違反海岸管理土地使用之處罰進行規範。

（四）附則

第五章「附則」，內容包括海岸管理相關計畫執行有疑義之處理程序、整體海岸管理計畫計畫公告實施之期程、細則及施行日期等規定。

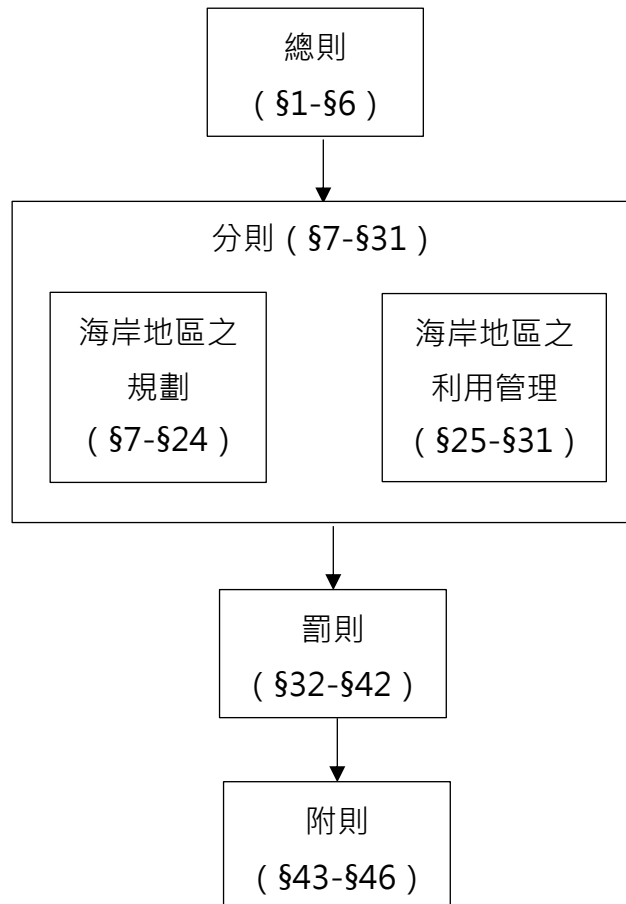


圖 2-5 《海岸管理法》公布施行版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、目的與範疇

104 年《海岸管理法》公布施行版，第 1 條揭示立法目的係「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展」。相較於 103 年草案版，104 年《海岸管理法》公布施行版，除承襲 86 年以來各草案訴求之海岸保護、防護、利用，並有三大重點：

第一，海岸保護、防護、利用，係在「因應氣候變遷」脈絡下，進行研議；

第二，將「海岸整合管理」之精神及概念，正式落入法條文字；

第三，以自然系統觀念確保「自然海岸零損失」，促進海岸地區永續發展。

法案主管機關，承襲 86 年以來各草案版精神，重申海岸土地利用為國土利用一環，第 4 條明定，主管機關在中央為內政部、在直轄市為直轄市政府、

在縣市為縣市政府。惟，海岸管理事涉諸多部門權責，除延續 103 年草案規定近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項由海岸巡防機關辦理，並新增主管機關「得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育、漁業養護或其他目的事業主管機關協助辦理」。另，為落實海岸之計畫管理，維持 103 年草案內容，於第 43 條規定，〈整體海岸管理計畫〉及〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉涉及相關機關執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請上級機關決定之。

法案以海岸地區為管理範疇，海岸地區定義，維持 103 年草案版，第 2 條明定，海岸地區依「平均高潮線」區分為「濱海陸地」及「近岸海域」，離島地區視環境特性及實際管理需要劃定。惟，104 年《海岸管理法》公布施行版新增「必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線」，補充海岸地區之定義。

二、規劃

104 年《海岸管理法》公布施行版之計畫體系，延續 103 年之草案重點：(1) 以中央主管機關應擬訂之〈整體海岸管理計畫〉為上位計畫，指導〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉；並由於三者皆屬具體執行計畫，爰於第 19 條規定，此等計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。(2) 為明確各計畫權責，除於將保護區、防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之規定，納入第 7 條〈整體海岸管理計畫〉應載明事項；並於第 10 條明定一級、二級〈海岸防護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂機關；又，第 14 條明定水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區目的事業主管機關，其他潛在災害海岸防護區之目的事業主管機關，則依其他法律規定或由中央主管機關協調指定有關機關辦理；另，為避免行政程序之重複，第 13 條規定，已依其他法律納入保護地區，在符合〈整體海岸管理計畫〉使用原則下，無須重新擬訂〈海岸保護計畫〉。

相較於 103 年草案，104 年《海岸管理法》公布施行版之規劃制度設計，有四個重點差異。首先，鑒於海岸地區之規劃，為海岸管理之重要基礎工作，爰於第 7 條明定海岸地區之規劃管理原則。

其次，為確保計畫符合實際需要，第 18 條除維持 97 年及 103 年草案，明定〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉公告實施後，擬訂機關應視海岸情況，每 5 年通盤檢討一次，並得基於興辦重要保育措施、為

防止重大災害，隨時檢討變更。另，104 年《海岸管理法》公布施行版，就得隨時檢討變更之情事，酌予修正：刪除「配合國家重大計畫」；新增「為興辦緊急保育措施，為防治緊急災害，政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共設施」。

第三，參酌歐盟「整合性海岸管理」，修正第 8 條〈整體海岸管理計畫〉應載明內容，納入「劃設海岸管理須特別關注區位」、「發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則」，並透過第 11 條補充規範，確保重要海岸景觀區、以及發展遲緩或環境劣化之海岸地區復育及發展之整合規劃。

此外，為加速海岸管理之推動，修正 103 年草案規定之 3 年期限，104 年《海岸管理法》公布施行版第 44 條明定，中央主管機關應於《海岸管理法》施行後 2 年內，公告實施〈整體海岸管理計畫〉

三、審議

審議機制之規範，104 年《海岸管理法》公布施行版承襲 86、89、91、97 及 103 年各草案版精神，重申海岸管理為綜合性之事務管理，爰於第 9 條明定，中央主管機關應本於公平、公開原則，以合議方式審議〈整體海岸管理計畫〉；惟合議成員之組成，中央主管機關除應遴聘（派）學者、專家、機關代表，104 年《海岸管理法》公布施行版新增應遴聘「民間團體」代表，並明定「學者、專家及民間團體之代表不得少於二分之一」。

關於各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，除延續 103 年草案內容，由中央主管機關遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式為之，並於 104 年《海岸管理法》公布施行版第 17 條新增應遴聘「民間團體」代表，且明定「學者、專家及民間團體之代表不得少於二分之一」。

另，與既有空間計畫審議機制之連結，104 年《海岸管理法》公布施行版維持 103 年草案版本，於第 27 條明定，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

四、管理

104 年《海岸管理法》公布施行版有關利用管理之規範，大致依循 103 年草案版本，強調「海岸主管機關許可機制」與「既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制」之分工與連結。除於第 25 條規定，「在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築

或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸管理利用說明書，申請主管機關許可」；未達一定規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，依現行土地使用管制規定辦理即可。又，明確規範許可案件審查重點，惟有四點重要差異。

首先，有關「特定區位」許可案件審查重點，104 年《海岸管理法》公布施行版新增「最小需用」概念，第 26 條規定「為保護自然海岸及生態資源，因開發須使用自然海岸或填海造地時，應以『最小需用』為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施」。

其次，相較 103 年草案，104 年《海岸管理法》公布施行版刪除「屬填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公用需要外，不得變更使用」之規定。

第三，104 年《海岸管理法》公布施行版新增第 20 條「船舶航行有影響海岸或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道，並公告之」。

此外，為提升全民意識，擴大海岸保域及管理之參與，以維繫海岸有秩序和永續之發展，104 年《海岸管理法》公布施行版新增第 29 條、30 條有關「海岸管理基金」來源及用途之規定。

另，104 年《海岸管理法》公布施行版第 23 條，關於防護工程受益費之徵收，則維持 86 年以來各草案內容，以落實受益者負擔。

五、權利保障

關於權利保障，104 年《海岸管理法》公布施行版大致延續 103 年草案版內容：包括一級保護區內既有權利保障；因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者之補償⁷⁴。惟有兩點增補。

第一，對於公共權益保障之關注，始於 97 年草案規定「近岸海域不得為獨占性使用」，104 年《海岸管理法》公布施行版第 31 條進一步規範，「近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用」。

第二，原住民族權利保障，相較於 103 年草案，稍有強化。除於第 10 條明定，海岸保護區及海岸保護區之範圍劃設及計畫擬訂，如涉及原住民族地區，

⁷⁴ 民國 104 年《海岸管理法》第 12、21 條相關規定。

各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂；並於第 16 條規定〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。

六、參與

104 年《海岸管理法》公布施行版有關民眾參與機制之規範，大致維持 103 年草案內容，包括〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之意見徵詢、公開展覽、公聽會、民眾意見參採、審議資訊公開等⁷⁵。惟有三點差異。首先，104 年《海岸管理法》公布施行版第 16 條有關〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉審議前與審議期間之民眾參與，除維持 103 年草案規定，擬訂機關應於審議前，將〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉公開展覽 30 日及舉行公聽會；民眾得於公開展覽期間內，以書面提出意見，併同計畫報請中央主管機關審議；審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知。另，新增擬訂機關「應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由」之規定。

其次，104 年《海岸管理法》公布施行版第 6 條增訂，中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，定期更新資料庫與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開。此外，為擴大社會參與，第 28 條增訂，中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。

七、罰則

104 年《海岸管理法》公布施行版，罰則規定於第四章、第 32 至 42 條，大致維持 103 年草案重點：(1) 針對海岸保護區及海岸防護區內，違反〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉禁止使用之管制者，或造成保護標的、防護設施毀壞，或致釀成災患者，課與其相應之行政罰或刑罰。(2) 就未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處以罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，未遵從者得按次處罰。(3) 未經許可在近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並令其限期恢復原狀，屆期未遵從者，處以相當之罰鍰，並得按次處罰。

另，相較於 103 年草案，104 年《海岸管理法》公布施行版新增第 35 條，

⁷⁵ 民國 104 年《海岸管理法》第 9、16 條相關規定。

針對規避、妨礙或拒絕因擬訂或實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉而為之調查、勘測者，得處以相當之罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。

肆、立法通過之附帶決議

103 年 11 月 19 日召開之立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，由於許多條文涉及「得為原來之使用」問題，其他條文亦有應進一步釐清或詳加敘明之事項，邱文彥委員爰建議採「附帶決議」方式，由行政機關以行政命令清楚的詳加解釋並說明。是以，104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，做成 4 點附帶決議：

1. 海岸管理法影響民眾權益甚深，又憲法明定人民財產權應受保障，海岸管理法後續施行細則應送立法院備查。
2. 海岸管理法有關「得為原來之使用」之意涵，請內政部詳為研究後，行文漁政及其他相關主管機關，以釐清漁民及現有權益人之疑慮，俾利本法之施行。
3. 海岸管理法應落實「原住民族基本法」相關規定。
4. 在設置區位無替代性且不影響核心保護標的原則下，政府興辦國家安全、公共安全，經中央主管機關許可之公共設施或公用事業計畫，請中央主管機關於訂定海岸保護計畫相容使用項目時，應詳加斟酌妥適納入。

最後，上述 4 點附帶決議於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議，連同《海岸管理法》(草案)一併三讀通過。

第七節 小結：海岸管理法立法背景及立法重點演進

過去對於海的使用，以農業、漁業等一級產業為主。71 年 4 月 22 日行政院第 1777 次決議推動「保護臺灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」案，遂責成內政部會同有關機關進行緊急調查規劃工作，對沿海地區景觀及生態資源作全面調查規劃，除就臺灣沿海地區擇其有特殊景觀及農漁業發展價值者，迅即進行勘查、劃定區域，並規劃保護及發展措施，內政部爰於 72 年提出「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」。

76 年解嚴後，鑒於海埔地大型開發需求日增，然海岸地區管理法令不足、開發管理單位複雜，是以，對海岸各項資源做有計畫之規劃經營、保護珍貴稀有資源，以達資源之永續利用，乃刻不容緩之工作。營建署國家公園組曾於 78 年嘗試研擬《海岸法》(草案)，惟並未具體推動。80 年，行政院指示內政部研擬《海岸法》，並責成營建署於 82 年發布《海埔地開發管理辦法》，作為《海岸法》尚未立法前之海岸開發管理的重要依循。自此，展開 20 多年來，我國海岸管理法制化之政策歷程。

行政院自 86 年至 97 年曾四度函送《海岸法》(草案)至立法院審議未果，直至 103 年第五次將《海岸法》(草案)函送立法院審議後，終於 104 年 1 月 20 日完成三讀，並於同年 2 月 4 日公布施行《海岸管理法》。20 多年立法推動過程，歷經諸多辯論、協商、折衝，立法未果的各草案版本，可視為階段性成果之體現，為當前海岸管理政策重要基石，富有歷史意義。

自民國 86 年《海岸法》(草案)至民國 104 年《海岸管理法》立法通過過程中，主要有五項主軸(法案定位、規劃、審議、管制、權利保障)之重要政策議題轉折討論：

- 一、有關法案定位之政策議題轉折過程，由從「海埔地開發管理」，至強調「海岸地區整合管理(ICZM)」，起初，受海岸地區自然環境受破壞之影響，故於民國 70 年代以海岸之「環境保護」為定位，民國 76 年解嚴後海岸土地開發需求，90 年代重新調整開發管理相關規定，並且回應國際對於永續發展之重視，秉持整合性海岸管理之精神，逐漸由「開發管理」轉為「經營管理」。
- 二、有關海岸地區範圍及內涵界定之政策議題轉折過程，以平均海水面為基準，轉變為由平均高潮線為基準，主要考量法律一致性，同時將潮間帶納入近岸海域，達成保護海岸地區之目的。

三、有關強調「自然海岸零損失」到「海岸地區永續發展」之政策議題轉折過程，民國 93 年行政院國家永續發展委員會發布「臺灣永續發展指標系統」中，將「天然海岸比例」作為衡量國家永續之指標，使政府意識到臺灣自然海岸逐漸減少，將「自然海岸零損失」作為其短期目標，積極推動臺灣海岸地區永續發展，後續逐漸具備海岸地區「動態平衡」，兼顧海岸資源保護、復育與海岸發展。

四、有關「海岸管理計畫體系形成及演進」之政策議題轉折過程，依照海岸地區資源特性進行分區劃定，依據海岸保護、海岸防護之目的，進一步透過計畫進行管制，並討論其與空間計畫體系之連結，以及海岸主管機關與各目的事業主管機關之權責分工合作等相關制度與機制之建立。

五、有關從「開發許可制」調整為「特定區位許可制」之政策議題轉折過程，《海岸管理法》立法過程強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，民國 103 年《海岸法》(草案)版本新增「海岸地區特定區位許可機制」，主要為針對海岸需特別關注之「特定區位」之利用行為，由海岸管理審議會進行海岸地區特定區位許可機制加以落實管理，同時亦呼應了自然海岸零損失之動態平衡之立法意旨，凸顯本法為一部整合性經營管理之法案。

六、海岸管理之「公共利益」之政策議題轉折過程，受到當時時代背景影響所致，主要關鍵案件為美麗灣事件、夏都酒店 BOT 案、澎湖嵵裡沙灘案，引發各界對於海岸地區公共利益保障之關切。解嚴後，對於海岸地區休閒娛樂大型開發案件、國際趨勢、海岸地區各種使用行為之從來使用之爭議(例如：漁業權)，引發海岸地區保障公共利益之倡議與討論，立法過程中，透過法律條文、附帶決議機制加以明定，以保障公共通行及公共水域使用、漁業從來使用之權益。

為詳實記錄立法過程之時空背景更迭及任務轉折，據以理解成就《海岸管理法》立法之關鍵，本章蒐整 86 年以來行政院五次函送立法院審議之《海岸法》(草案)、及 104 年公布施行之《海岸管理法》，針對各版本之研議背景、立法精神及法條結構、立法重點、立法結果，進行扼要歸納與分析。

歸結前五節內容，本節首先彙整各版本法案推動時之國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理等背景脈絡(參見表 2-4)，並就各版本法案重點，依目的與範疇、規劃、審議、管理、權利保障、參與、罰則等，扼要說明其制度設計演進及差異。

表 2-4 《海岸（管理）法》各草案版本內容比較簡表

法案 歷程	函送審議				第一次	第二次
	法案年代	(行政院尚未函送草案至立法院審議)			86.06.10	89.02.24
	立院屆期				第三屆	第四屆
	法案名稱	海岸法			海岸法	
立法 背景	民國年代	75 年以前	75-80 年	81-85 年	86-90 年	
	國際趨勢	◆國際捕鯨管制公約(35) ◆美國海岸地區管理法及海岸管理計畫(61) ◆倫敦公約(防止傾倒廢物等污染海洋公約)(61) ◆國際防止船舶污染公約(62) ◆華盛頓公約(瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約)、拉姆薩爾濕地公約生效(64) ◆聯合國海洋公約、中國海洋環境保護法(71)		◆地球高峰會、整合性海岸管理、里約宣言、生物多樣性公約、聯合國氣候變化綱要公約(81) ◆聯合國海洋法公約(83)	◆京都議定書(86) ◆加拿大海洋法(86) ◆聯合國國際海洋年(87) ◆澳洲海洋政策計畫與管理系統(87) ◆歐洲海岸管理計畫(88) ◆澳洲海域使用規範與制度(88) ◆生物安全議定書(89)	
	重大事件	◆成立內政部營建署(70) ◆成立墾丁國家公園(71)	◆成立太魯閣國家公園(75) ◆解嚴(76)	◆成立金門國家公園(85) ◆賀伯颱風(85)	◆精省(87) ◆象神颱風(89) ◆921 大地震(89) ◆美麗灣事件(89) ◆桃芝颱風(90) ◆納莉颱風(90)	
	國家政策	◆十大建設(60) ◆行政院核定臺灣沿海地區自然環境保護計畫(73)	◆行政院核定臺灣沿海地區自然環境保護計畫(北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮)(76) ◆加入亞太經合會議(APEC)(80)	◆申請加入《關稅暨貿易總協定》(GATT)(81) ◆行政院實施「振興經濟方案」(82) ◆海埔地開發許可審議規範(84)		
	國土規劃	◆《區域計畫法》(63) ◆行政院核定〈臺灣地區綜合開發計畫〉(68) ◆公告實施北部中部南部東部區域計畫(71-73)		◆推動「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」(84) ◆公告實施北部區域計畫第 1 次通盤檢討(84) ◆公告實施南部區域計畫第 1 次通盤檢討(85) ◆公告實施中部區域計畫第 1 次通盤檢討(85)	◆公告實施東部區域計畫第 1 次通盤檢討(86) ◆內政部修正「非都市土地開發審議作業規範」訂定「海埔地開發專編」(90) ◆內政部營建署「國土利用監測計畫」(90)	
	海岸管理	◆《漁業法》(18) ◆《礦業法》、《土地法》(19) ◆《要塞堡壘地帶法》(20) ◆《森林法》(21) ◆《航路標識條例》、《海關緝私條例》(23) ◆《都市計畫法》(28) ◆《水利法》(31) ◆《發展觀光條例》(58) ◆《國家公園法》(61) ◆《農業發展條例》(62) ◆《山坡地保育利用條例》(65) ◆《商港法》(69) ◆《航業法》(70) ◆《文化資產保存法》(71) ◆農委會發布〈海埔地開發管理辦法〉(72) ◆內政部營建署國家公園組《海岸法》(草案)(78)	◆《國家安全法》(76) ◆《野生動物保育法》(78) ◆行政院指示內政部研擬《海岸法》(80)	◆《漁港法》(81) ◆內政部發布〈海埔地開發管理辦法〉(82) ◆《土石採取法》、《環境影響評估法》(83) ◆內政部《海岸法》(草案)(83)	◆成立漁業署(87) ◆《中華民國領海與鄰接區法》、《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》(87) ◆〈整體海岸管理計畫〉(草案)(88) ◆〈海堤管理辦法〉(88) ◆成立海岸巡防署(89) ◆《海岸巡防法》(89) ◆《促進民間參與公共建設條例》(89) ◆《離島建設條例》(89) ◆《海洋污染防治法》(89)	

法案 歷程	函送審議	第三次		第四次		第五次	公布施行
	法案年代	91.06.04		97.05.05		103.06.26	104.02.04
	立院屆期	第五屆		第七屆		第八屆	
	法案名稱	海岸法					海岸管理法
立法 背景	年代	91-95 年	95-100 年	101-102 年	103 年	104 年	
	國際趨勢	◆歐盟整合性海岸地區管理建議書(91) ◆英國海域空間規劃提案(91) ◆加拿大海洋策略(91) ◆加拿大海洋行動計畫(94)	◆日本海洋基本法(96) ◆南非海洋整合管理法(97) ◆珊瑚大三角倡議(98) ◆英國海洋規劃、海洋許可、海洋保護及海岸通行等相關規定(98) ◆英國設海洋管理組織(99) ◆紐西蘭海岸政策宣言(99) ◆聯合國生物多樣性公約大會 (日本) 里山倡議 (99) ◆紐西蘭海洋與海岸地區法(100)		◆歐盟通過建立海域空間規劃和海岸整合管理指令(103) ◆加拿大區域海洋計畫(103)	◆巴黎氣候協定(104) ◆聯合國永續發展會議-通過 2030 年永續發展議程(104)	
	重大事件	◆敏督利颱風(93)	◆成立東沙環礁海洋國家公園(96) ◆成立台江國家公園(96) ◆海岸解嚴推動措施(98) ◆莫拉克颱風(98) ◆晨曦號擱淺事件(98)	◆齊柏林看見臺灣紀錄片(102)		◆蘇迪勒(104) ◆杜鵑颱風(104)	
	國家政策	◆《環境保護基本法》(91) ◆《行政程序法》(91) ◆永續發展委員會(91) ◆臺灣沿海地區自然環境保護計畫彰雲嘉沿海保護區雲林縣部分地區調整範圍計畫(91) ◆原住民族基本法(94)	◆永續海岸整體發展方案(96) ◆愛台十二建設(97) ◆國土空間發展策略計畫(99) ◆《產業創新條例》(99)	◆國家氣候變遷調適政策綱領(101) ◆永續海岸整體發展方案(第二期)(102)	◆國家氣候變遷調適行動計畫(102 年-106 年)(103)		
	國土規劃		◆修正「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」(98) ◆公告實施「變更臺灣北中南東部區域計畫第 1 次通盤檢討(海域納入區域計畫實施範圍)(99)	◆公告實施全國區域計畫(102) ◆區域計畫之直轄市縣 (市) 海域管轄範圍(102) ◆區域計畫法施行細則(海域區、海域用地)(102)		◆核定新竹市等 17 個縣市之海域區(104.01-106.09) ◆非都市土地開發審議作業規範-填海造陸專編(104.) ◆非都市土地使用管制規則(海域區/海域用地區位許可機制)(104)	
	海岸管理	◆成立海洋事務推動委員會(93)	◆海岸復育及景觀改善示範計畫(93-103)			◆海岸環境營造計畫(海域區、海域用地)(104-109) ◆《濕地保育法》(104) ◆《土石採取法》(104)	

壹、目的與範疇之立法重點差異

立法目的與範疇，影響法案內容之研議。以下就「法案名稱」、「立法目的」、「海岸地區定義」及「海岸管理範疇」之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 2-5）。

一、法案名稱調整

行政院於 86 年、89 年、91 年、97 年、103 年五次函送立法院審議之法案，皆以《海岸法》為名；103 年第 8 屆第 6 會期立法院審議過程，決議調整為《海岸管理法》。

二、立法目的調整

86 年以來之各草案，皆期透過海岸地區管理體系之健全、管理權責之釐清，促進海岸地區土地合理利用，以達海岸地區保護、防護與開發之和諧。隨永續發展觀念於全球展開，97 年草案開始強調「永續海岸」之發展目標。104 年公布施行版，承襲前述精神，除將「推動海岸整合管理」落入法條，並訴求「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」，促進海岸地區永續發展。

有關本法立法目的調整，除受國際潮流影響外，於制定過程中亦受當時自然環境、社會或經濟活動及政府政策影響，後續第四章第一節及第三節之重要政策議題，將進一步探討法案定位轉變情形、以及納入自然海岸零損失概念之討論歷程。從 70 年代以海岸之環境保護為定位，民國 76 年因應海岸土地開發需求，法案定位側重海埔地開發管理，90 年代遭受外界質疑，逐漸確立朝向整合性經營管理，以及回應國際對於永續發展之重視，將「海岸永續發展」作為立法目的，進行討論與分析。

三、海岸地區定義調整

86 年以來之各草案，皆定義「海岸地區」係包含「濱海陸地」與「近岸海域」，86、89 及 91 年草案以「平均海水面」區隔兩者，97、103 年草案及 104 年公布施行版則以「平均高潮線」作為分界。另，104 年公布施行版新增「必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線」補充海岸地區定義。

有關海岸地區範圍及內涵界定，後續第四章第二節之重要政策議題，將進一步探討有關海岸地區定義之討論歷程，從 70 年代國家公園組之《海岸法》（草案）及〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉確立海岸地區觀念，影響後續

對於海岸地區相關法規及政策制定，民國 86 年、89 年及 91 年《海岸法》(草案)將「平均海水面」作為海岸地區劃設基準，後續為配合《國土復育條例(草案)》、評估可行性、涵蓋欲保護標的(潮間帶)範圍，將海岸地區之劃設基準修改為「平均高潮線」，進行討論與分析。

四、法案管理範疇調整

86 年以來之各草案，皆主張海岸土地利用為國土利用一環，惟不同於 86、89 及 91 年草案以大篇幅規範海埔地、海岸地區施工計畫之開發管理，97、103 年草案及 104 年公布施行版則，全數移除該等規定。

表 2-5 各版本目的與範疇之立法重點差異

		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
函送時間		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
立院屆期		第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
法案名稱		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法重點	立法目的	為保護、 開發及管理 海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用。			為促進海岸地區之 永續發展 ，保護、 利用及管理 海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞。		為維繫自然系統、 確保自然海岸零損失 、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展。
	海岸地區之定義	(一) 海岸地區，包含濱海陸地及近岸海域； (二) 濱海陸地，為 <u>平均海水面</u> 至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要道路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界； (三) 近岸海域，為 <u>平均海水面</u> ⁷⁶ 至等深線三十公尺，或 <u>平均海水面</u> 向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。			(一) 海岸地區，包含濱海陸地及近岸海域； (二) 濱海陸地，為 <u>平均高潮線</u> 至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要道路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界； (三) 近岸海域，為 <u>平均高潮線</u> 至等深線三十公尺，或 <u>平均高潮線向海六公里處</u> ，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。		(一) 海岸地區，包含濱海陸地及近岸海域； (二) 濱海陸地，為 <u>平均高潮線</u> 至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要道路、行政區界、溝渠、宗地界限明確之處為界； (三) 近岸海域，為 <u>平均高潮線</u> 至等深線三十公尺，或 <u>平均高潮線向海三哩處</u> ，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。海岸地區 必要時，得以坐標點連接劃設直線之海域界線 。
	法案管理範疇	包含海埔地、海岸地區施工計畫之開發管理。			移除海埔地、海岸地區施工計畫之開發管理相關規範。		

⁷⁶ 民國 86 年函送立法院審議《海岸法（草案）》版本所謂「平均海水面」指十九年間中水位記錄之「平均高程」，而民國 89 年及 91 年版本所謂「平均海水面」指十九年間中水位記錄之「平均值」。

貳、規劃（計畫體系、計畫擬訂、計畫檢討）之立法重點差異

《海岸管理法》期透過計畫管制，落實海岸地區管理。以下就「計畫體系」、「計畫擬訂」、「計畫檢討」之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 2-6）。

一、計畫體系

86 年以來各草案，皆規定二層級計畫體系：上級之〈整體海岸管理計畫〉與下級之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉。86、89、91 及 97 年草案，定位上級為指導性計畫，下級屬具體執行計畫；然 103 年草案與 104 年公布施行版之立法說明，則指〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉皆為具體執行計畫。

86 年以來之各草案，皆主張海岸土地利用為國土利用之一環，是以，皆就海岸管理計畫體系與既有空間計畫體系之關聯進行規範。依 86、89、91 及 97 年草案，〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂機關應於計畫公告實施後，協調有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定；103 年草案與 104 年公布施行版則規定，〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉皆為具體執行計畫，此等計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。

二、計畫擬訂

（一）〈整體海岸管理計畫〉之擬訂

依 86、89、91 及 97 年草案，〈整體海岸管理計畫〉係由中央主管機關會商有關機關擬訂；103 年草案則規定，中央主管機關擬訂〈整體海岸管理計畫〉，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，做成紀錄；104 年公布施行版延續此規定，另新增相關部會、中央民意機關為應邀集對象。

（二）〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之擬訂

依 86、89 及 91 年草案，直轄市、縣（市）主管機關應依〈整體海岸管理計畫〉，劃設海岸保護區及海岸防護區，並會商有關機關，擬訂〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉。惟，97 年以後之各版本草案內容，則針對〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之擬訂權責，提出較細緻之規範。

97 年草案規定，一級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，由中央目的事業主管機關擬訂；二級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，則由直轄市、縣（市）主管機關擬訂。另，水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區之目的事業主管機關。

103 年草案及 104 年公布施行版，則就〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉提出差異化規定。就〈海岸防護計畫〉而言，除明定水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區之目的事業主管機關，並規定一級〈海岸防護計畫〉由中央目的事業主管機關協調有關機關後擬訂；二級〈海岸防護計畫〉由直轄市、縣（市）主管機關擬訂；有疑義時，得由中央主管機關協調指定。另，關於〈海岸保護計畫〉之擬訂，一級〈海岸保護計畫〉由中央目的事業主管機關擬訂，涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂；二級〈海岸保護計畫〉，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，跨二以上直轄市、縣（市）行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣（市）主管機關協調擬訂；若有認定疑義時，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。惟，為避免行政程序之重複，已依其他法律納入保護地區，在符合〈整體海岸管理計畫〉使用原則下，無須重新擬訂〈海岸保護計畫〉。

三、計畫檢討

97 年《海岸法》(草案)始納入計畫檢討規定，為符實際保護或防護需要，明定〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉經公布實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次；若為興辦重要保育措施、為防止重大災害、或配合國家重大計畫，則得隨時檢討變更。103 年草案版，亦延續此等規定。

104 年公布施行版，延續前開五年通盤檢討一次之規範，惟將得隨時檢討變更之情事，修正為：為興辦重要或緊急保育措施；為防治重大或緊急災害；政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設。

有關海岸管理計畫體系之形成及演進，後續第四章第四節將進一步探討與分析相關重要政策議題之轉折歷程，包含：建立海岸管理之分區劃定計畫管制、計畫管制之主旨及範疇、計畫體系形成及演進歷程、探討與既有空間計畫體系之連結與競合關係、計畫內涵，及確立本法法案定位之政策發展歷程與決策關鍵。

表 2-6 各版本規劃(計畫體系、計畫擬訂、計畫檢討)之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立 法 重 點	計 畫 體 系	與其他 計畫之 關聯性	海岸保護計畫及海岸防護計畫擬訂機關 <u>協調</u> 有關機關修訂不符 <u>海岸保護計畫或海岸防護計畫</u> 之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或非都市土地使用編定。				相關主管機關應修正或變更不符 <u>整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫</u> 之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫。	
		計畫 層級	分兩層，3 種形式： 上層：整體海岸管理計畫。 下層：海岸保護計畫、海岸防護計畫。		分兩層，5 種形式： 上層：整體海岸管理計畫。 下層：一級海岸保護計畫、二級海岸保護計畫、一級海岸防護計畫、二級海岸防護計畫。			
	計畫 擬訂		整體海岸管理計畫：中央主管機關會商有關機關。				整體海岸管理計畫：中央主管機關應廣詢學者、專家、民間團體等之意見。	整體海岸管理計畫：中央主管機關應廣詢學者、專家、 <u>相關部會、中央民意機關</u> 、民間團體等之意見。
			(一) 海岸保/防護計畫：直轄市或縣(市)主管機關會商有關機關；若跨越二個以上縣(市)行政區域時，由省主管機關；跨越二以上省(市)行政區域時，則由中央目的事業主管	(一) 海岸保/防護計畫：直轄市、縣(市)主管機關會同有關單位；若跨越二個以上直轄市、縣(市)行政區域時，則由中央目的事業主管機關。	(一) 一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂；但涉及二以上目的事業者，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同有關機關擬訂； (二) 二級海岸保護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂；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	(一) 一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂；涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂； (二) 二級海岸保護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂，但跨二以上直轄市、縣(市)行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣(市)主管機關協調擬訂。 (三) 一級海岸防護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂； (四) 二級海岸防護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂。		

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
		機關。			訂。 (三) 一級海岸防護計畫 ⁷⁷ ：由中央目的事業主管機關擬訂； (四) 二級海岸防護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂。 (五) 水利主管機關為海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等一級或二級海岸防護區之目的事業主管機關。		
	通盤檢討 / 隨時檢討	無。			(一) 通盤檢討：每五年通盤檢討一次 (二) 得隨時檢討變更之情事： 1. 為興辦重要保育措施； 2. 為防止重大災害； 3. 配合國家重大計畫。		(一) 通盤檢討：每五年通盤檢討一次 (二) 得隨時檢討變更之情事： (三) 為興辦重要或緊急保育措施； (四) 為防治重大或緊急災害； (五) 政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設。

⁷⁷ 民國 97 年函送立法院審議《海岸法(草案)》版本之一級海岸防護區劃設，考量為屬國土復育促進地區而有海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等情形之一者，而民國 103 年版本移除為屬國土復育促進地區此項考量劃設依據。

參、計畫審議制度之立法重點差異

《海岸管理法》係結合審議制度，落實海岸地區之計畫管制。以下就〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議及核定等立法重點演進，進行扼要彙整（見表 2-7）。

一、〈整體海岸管理計畫〉之審議及核定

86 年以來之各草案版本，皆強調海岸土地利用屬於國土利用之一環，且海岸管理為一綜合性之事務管理，涉及部會權責眾多。是以，86 年草案規定，〈整體海岸管理計畫〉由中央主管機關會商有關機關擬訂後，應送經「中央綜合發展計畫審議委員會」審核通過，報請行政院核定後實施。89 及 91 年草案則規定，〈整體海岸管理計畫〉應送「中央區域計畫委員會」審核通過，報請行政院核定後實施。

配合 93 年《中央行政機關組織基準法》公布施行，97 及 103 年草案修正為「中央主管機關應本於公平、公開原則，遴聘（派）學者、專家、機關代表以『合議』方式審議〈整體海岸管理計畫〉，報請行政院核定後實施」；104 年公布施行版則新增前開『合議』之組成，應遴聘「民間團體」代表，並明定「學者、專家及民間團體之代表不得少於二分之一」。

二、〈海岸防護計畫〉、〈海岸保護計畫〉之審議及核定

86、89 及 91 年草案，並未提及〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之「審議」，僅就「核定」進行規範。三版草案皆規定，直轄市或縣（市）主管機關應會商有關機關，分別擬訂〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關「核定」；若〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之內容，涉二以上中央目的事業主管機關權責時，報中央主管機關會同各該中央目的事業主管機關「核定」。

97 年草案，配合〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉擬訂權責調整，始就〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之「審議及核定」，考量機關權責、審議核定效率及衡平性，進行較細緻規範。該草案規定，由中央目的事業主管機關擬訂之一級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，送中央主管機關審議核定；由直轄市、縣（市）主管機關擬訂之二級〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，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；另，亦就涉及二以上目的事業計畫、跨二以上直轄市縣（市）之〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，規範擬訂報核程序。

是以，《海岸法》(草案)對於各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之「審議」規範，始於 97 年版本，係屬中央主管機關權責；條文明定，中央主管機關為審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，應遴聘(派)學者、專家、機關代表以「合議」方式審議，並於立法說明指出，前開合議，係指「內政部區域計畫委員會」。103 年草案，亦承襲此概念，強調各級〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議，屬中央主管機關權責，並結合國土空間計畫審議機制(即當時之區域計畫委員會)。104 年公布施行版，除延續 103 年草案內容，並新增「民間團體」代表為中央主管機關應遴聘(派)對象，且明定「學者、專家及民間團體之代表不得少於二分之一」。

表 2-7 各版本審議制度之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第七屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法重點	整體海岸管理計畫	經「 <u>中央綜合發展計畫審議委員會</u> 」審核通過，報請行政院核定後實施。	經「 <u>中央區域計畫委員會</u> 」審核通過，報請行政院核定後實施。	遴聘（派）學者、專家、機關代表以「 <u>合議方式</u> 」審議，報請行政院核定後實施。	遴聘（派） <u>學者、專家、機關代表</u> 以「 <u>合議方式</u> 」審議，報請行政院核定公告實施。	遴聘（派） <u>學者、專家、機關及民間團體代表</u> 以合議方式審議，報請行政院核定公告實施，且「 <u>學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一</u> 」。	
	海岸保護計畫、海岸防護計畫	（一） <u>無審議機制規範</u> 。 （二）層報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定。	（一） <u>無審議機制規範</u> 。 （二）報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定； （三）涉二以上中央目的事業主管機關權責時，報中央主管機關會同各該中央目的事業主管機關核定。	（一）各級海岸保護計畫或防護計畫，皆經一定程序，送請中央主管機關審議。 （二）中央主管機關審議應 <u>遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式</u> 審議。 （三）前開合議，係指「 <u>內政部區域計畫委員會</u> 」。	（一）各級海岸保護計畫或防護計畫，皆經一定程序，送請中央主管機關審議。 （二）中央主管機關審議應 <u>遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式</u> 審議。 （三）前開合議，乃結合國土空間計畫審議機制（ <u>區域計畫委員會</u> ）。	（一）各級海岸保護計畫或防護計畫，皆經一定程序，送請中央主管機關審議。 （二）中央主管機關審議應遴聘（派）學者、專家、機關及 <u>民間團體代表</u> 以合議方式審議，且「 <u>學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一</u> 」。	

肆、利用管理制度之立法重點差異

《海岸管理法》強調規劃與管理之整合。以下就「開發管理至利用管理」、「填海造地（海埔地）」、「義務負擔」之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 2-8）。

一、開發管理至利用管理

86 年以來各草案版本，對於海岸地區之管理，逐漸從「開發管理」轉向「利用管理」之規範。86、90 及 91 年草案之第四章，係以「海岸地區之開發管理」為名；97 年草案第四章、或 103 年草案及 104 年公布施行版第三章，則以「海岸地區之利用管理」名之。

86、90 及 91 年草案，旨在歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度。爰於條文明定，開發人於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。同時，以《海岸法》之主管機關為海岸地區申請開發之單一窗口；若經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可，方可進行開發。

97 年草案，強調海岸地區之利用管理，著眼「海岸主管機關許可機制」與「既有土地使用管制之審查機制」，二者間之分工與連結。草案重點在於，為維護海洋資源、考量海岸管理需特別關注之事項，爰明定於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區從事開發利用、且變更非都市土地使用達一定規模者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可後，始得施工；未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得依其他法規核發開發利用許可；至於未達前開規模之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，則依既有土地使用管制規定辦理。同時，刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費、海岸地區施工之相關規定。

103 年草案，除延續 97 年草案重點，強調「海岸主管機關許可機制」與「既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制」之分工與連結，並進而將海岸主管機關許可對象，聚焦於海岸地區之「特定區位」（例如：潮間帶）。103 年草案規定，在一級海岸保護區以外之海岸地區「特定區位」內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可；未達一定規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。

104 年公布施行版，除延續 103 年草案重點，並回應 104 年公布施行版訴諸「維繫自然海岸、確保自然海岸零損失」與「推動海岸整合管理」之立法意旨。是以，除規定「特定區位」許可案件審查之一為：「因開發須使用自然海岸或填海造地時，應以『最小需用』為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施」；另，藉由「船舶航行有影響海岸或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道」與「海岸管理基金」等制度，強化《海岸管理法》之整合管理機制。

有關海岸地區特定區位許可制度之機制形成及建置目的，後續第四章第五節，將進一步探討與分析此政策議題之轉折歷程，透過回顧臺灣開發海岸地區之背景、海埔地開發審議制度、海岸地區特定區位許可制度之確立等相關政策、計畫及法令草案，釐清從開發許可制調整為特定區位許可制之政策發展過程與決策關鍵。

二、填海造地（海埔地）

86、90 及 91 年草案，著眼海岸地區之開發管理，與海埔地開發利用相關規範，重點有三：(1) 依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地，排除國有非公用海岸土地限於觀光、浴場、養殖事業及造林使用之規定；(2) 開發完成之海埔地，開發人得依許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用，並有依其開發計畫優先選擇區位之權利；(3) 為防杜土地投機、確保造地安全，經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告日起 10 年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。

相較於前三個版本草案，97 年草案大幅縮減海埔地之相關規範，僅保留「填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告日起 10 年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用」。另，97 年草案增訂「填海造地開發之申請人，以政府機關（構）為限」，惟此規定於 103 年草案刪除。

104 年公布施行版，刪除 86 年以來各草案規定之「屬填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公用需要外，不得變更使用」之規定。是以，前開 86 年以來各草案有關填海造地（海埔地）之規範，全數移除。

三、義務負擔

就義務負擔而言，86、89 及 91 年草案，有三個重點：(1) 主管機關應於許可時，向開發人收取開發影響費，補償因海岸開發所造成之損失；(2) 開發完成之海埔地，其公共設施應登記為公有，開發人並應提供最少 30%之土地，作為海岸管理財源；(3) 因〈海岸防護計畫〉有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內徵收防護工程受益費。

97、103 年草案、以及 104 年公布施行版，由於移除海岸地區施工規定，並大幅縮減填海造地（海埔地）相關規範，爰前述三項義務負擔內容，僅保留徵收防護工程受益費之規定。

有關海岸管理之義務負擔、權利保障與補償機制之形成及演進，後續第四章第六節，將進一步探討與分析此政策議題，透過回顧臺灣海岸地區相關政策、計畫及法令草案，釐清立法過程中有關義務負擔、權利保障與補償機制之規範如何被討論，於立法歷程中之重點癥結、重大轉折之政策確立過程與決策關鍵。

表 2-8 各版本管理制度之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立 法 重 點	開發管理 至 利用管理	(一) 第四章「 <u>海岸地區之開發管理</u> 」。 (二) 開發人於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。 (三) <u>《海岸法》之主管機關為海岸地區申請開發之單一窗口</u> 。 (四) 經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可。			第四章「 <u>海岸地區之利用管理</u> 」。 於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區從事開發利用、且變更非都市土地使用達一定規模者，申請人應檢具 <u>海岸管理措施說明書</u> ，申請主管機關許可後，始得施工。 在一級海岸保護區以外之海岸地區「 <u>特定區位</u> 」內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具 <u>海岸管理措施說明書</u> ，申請主管機關許可。		第三章「海岸地區之利用管理」。 在一級海岸保護區以外之海岸地區「 <u>特定區位</u> 」內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具 <u>海岸管理利用說明書</u> ，申請主管機關許可。
					(一) 規範 <u>開發利用案件審查重點</u> 。 (二) <u>刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費、海岸地區施工之相關規定</u> 。		
		--			--		(一) 船舶航行有影響海岸或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道。 (二) 為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金。

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
	填海造地		(一) 依海岸法於海岸地區開發者得申請租用公有土地。 (二) 開發完成之海埔地，開發人得依許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用，並有依其開發計畫優先選擇區位之權利。		(一) 填海造地開發之申請人，以政府機關（構）為限。	--	--
			經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告日起 10 年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。				--
	義務負擔	防護工程受益費	依海岸法（草案）劃設之海岸防護區，因其海岸防護計畫之有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於受益限度內徵收防護工程受益費。				
		開發影響費	主管機關應於許可時，向開發人收取開發影響費，補償因海岸開發所造成之損失。	--			
		開發回饋	開發完成之海埔地，其公共設施應登記為公有，開發人並應提供最少 30%之土地，作為海岸管理財源。	--			

伍、權利保障之立法重點差異

以下就《海岸管理法》有關「既有權利保障」、「公共權益保障」、「原住民族權利保障」之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 2-9）。

一、既有權利保障

關於既有權利保障，重點有二：(1) 因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償。(2) 一級保護區內之既有權利保障。

關於前者，86 年以來各草案，皆維持相同規定。至於「一級保護區內之既有權利保障」，86、89、91 及 97 年之草案，維持相同規定：一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，「但依〈海岸保護計畫〉為從來之使用，或為維護、管理、學術研究、公共安全或國家重大建設需要，經中央主管機關許可者，不在此限」。103 年草案及 104 年公布施行版，文字稍作修正為「依海岸保護計畫書為相容、維護、管理及學術研究之使用，或為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限外」，並增訂「原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用」。

二、公共權益保障

有關公共權益保障，始於 97 年草案規定「近岸海域不得為獨占性使用」；104 年公布施行版進一步規範，「近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用」。

依 97 年及 103 年草案及其立法說明，為保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土安全、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，依法律規定容許使用、設置，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。

104 年公布施行版延續此精神，法條稍作修正：「為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者；或為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要，專案向主管機關申請許可者，不在此限」。

三、原住民族權利保障

民國 86 年、89 年、91 年、97 年函送立法院審議《海岸法 (草案)》版本針對原住民族權利保障之規範無相關規定。

對於原住民族權利保障之規範，始於 103 年草案，依《原住民族基本法》第 21 條第 2 項規定，草案明定〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。

104 年公布施行版，進一步強化原住民族權利保障，重點有二：(1) 海岸保護區及海岸保護區之範圍劃設及計畫擬訂，如涉及原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂；(2) 〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。

有關海岸管理之公共利益、原住民族權利保障之政策議題形成及演進歷程，後續於第四章第七節及第八節，進一步針對政策議題之轉折歷程與決策關鍵，進行探討與分析。

表 2-9 各版本權利保障之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
		民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
		海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法重點	既有權利保障	一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依海岸保護計畫為從來之使用，或為維護、管理、學術研究、公共安全 <u>或國家重大建設需要</u> ，經中央主管機關許可者，不在此限。				(一) 一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依海岸保護計畫書為相容、維護、管理及學術研究之使用，或為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限。 (二) <u>原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用。</u>	
	因擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償。						
	公共權益保障	無相關規定。			為保障公共通行及公共水域使用，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、 <u>重要產業發展及其他公益性事業之必要</u> ，依法律規定容許使用、設置，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。		為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。 <u>但符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者</u> ；或為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究 <u>及公共福祉之必要</u> ，專案向主管機關申請許可者，不在此限
	原住民族權利保障	無相關規定。			海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。		(一) 海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地、自然資源 <u>及部落與其毗鄰土地時</u> ，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。 (二) <u>海岸保護區及海岸保護區之範圍劃設及計畫擬訂，如涉及原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂。</u>

陸、參與之立法重點差異

86 年以來之各版本草案，逐漸強化參與之機制設計，主要涉及海岸保護區或海岸防護區劃設、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉、〈整體海岸管理計畫〉之擬訂及實施。以下依各草案於參與之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 2-10）。

一、86 年、89 年及 91 年草案重點

86、89 及 91 年草案，有關參與之機制設計，在於海岸保護區或海岸防護區之劃設及其計畫擬訂。

「海岸保護區或海岸防護區劃設」時，劃設機關應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同劃設成果報請行政院核定。經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日。直轄市或縣（市）政府並應同時轉知地政機關將公告之範圍測繪於地籍圖上。另，〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉之參與，擬訂機關於計畫擬訂時，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同計畫書圖報請行政院核定。經核定之〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之計畫書圖應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日後實施。

二、97 年草案重點

97 年草案，除延續 86、89 及 91 年草案有關海岸保護區及海岸防護區劃設與計畫擬訂之參與規範，並新增二個參與機制。

（一）「海岸保護區及海岸防護區劃設」之參與：

循 86、89 及 91 年草案內容。

（二）「海岸保護計畫及海岸防護計畫擬訂」之參與：

循 86、89 及 91 年草案內容。

（三）「海岸地區及近岸海域縣市管理分界線劃設」之參與：

中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍，並於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日，其變更或廢止時亦同。

(四)「〈整體海岸管理計畫〉擬訂」之參與：

〈整體海岸管理計畫〉擬訂後，應公開展覽 30 日及舉行說明會，並以適當方法廣泛周知；任何公民或團體得於公展期間內，以書面向中央主管機關提出意見，併同審議。

三、103 年草案重點

103 草案，於 86、89、91 及 97 年草案之參與規範基礎上，稍作強化。

(一)「海岸地區及近岸海域縣市管理分界線劃設」之參與：

循 97 年草案內容。

(二)「〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂及其範圍劃設」之參與：

擬訂機關應將〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉及其範圍劃設，公開展覽 30 日及舉行公聽會，民眾得於公開展覽期間，以書面向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫書報請中央主管機關審議，該審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知；計畫核定後，亦應公開展覽至少 30 日。

(三)「〈整體海岸管理計畫〉擬訂」之參與：

〈整體海岸管理計畫〉之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣徵意見，做成紀錄；於計畫送審議前，應公開展覽 30 日及舉行公聽會，民眾得於公開展覽期間以書面提出意見，併同審議，該審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知；計畫核定後，亦應公開展覽至少 30 日。

四、104 年公布施行版重點

104 年公布施行版之參與規範，除於 103 年草案基礎上稍作強化，並新增二個參與機制。

- (一)「海岸地區及近岸海域縣市管理分界線劃設」之參與：循 97 年及 103 年之草案內容。
- (二)「〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉擬訂及其範圍劃設」之參與：除 103 年草案內容，另新增擬訂機關「應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由」之規定。
- (三)「〈整體海岸管理計畫〉擬訂」之參與：循 103 年之草案內容。
- (四)「海岸管理白皮書」之參與：104 年公布施行版增訂，中央主管機關應會同有關機關發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開。
- (五)擴大社會參與：為擴大社會參與，104 年公布施行版增訂，中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。

有關健全民眾參與機制之政策議題形成及演進歷程，後續於第四章第九節進一步探討與分析此政策議題之轉折歷程與決策關鍵。

表 2-10 各版本參與之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法 重點	海岸地區 劃設	公告	--			海岸地區及近岸海域縣市管理分界線劃設後公告 30 日。		
	海岸保 (防)護區 劃設	徵求意見	需徵求有關機關、團體及個人之意見。				(範圍劃設與計畫擬訂併同辦理)	
		公告	核定後公告 30 日。					
	海岸保 (防)護 計畫	徵求意見	需徵求有關機關、團體及個人之意見。					
		公告	核定後公告 30 日。				核定後公告至少 30 日。	
		公展	--				(一) 審議前公展 30 日，期間民眾得提書面意見。 (二) 核定後公展至少 30 日。	(一) 審議前公展 30 日，期間民眾得提書面意見。 (二) 核定後公展至少 30 日。
		說明會 公聽會	--			計畫擬訂後，應舉辦公聽會。		
		民眾意見 參採情形					民眾意見參採情形由擬訂機關併同計畫書報請中央主管機關審議，該審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知。	民眾意見參採情形由擬訂機關併同計畫書報請中央主管機關審議，該審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應廣泛周知，並應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
								形，並記載其理由。
	整體海岸 管理計畫	徵求意見	--				邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣徵意見，做成紀錄。	
		公展	--			擬訂後、送審議前公展 30 日，任何公民或團體得以書面提供意見，併同審議。		
						--	核定後公展至少 30 天	
		說明會 公聽會	--			擬訂後說明會。	送審議前舉行公聽會。	
	其他		-					發布海岸管理白皮書。 具有公共利益之行為適當表揚與獎勵，以擴大社會參與。

陸、罰則之立法重點差異

86 年以來各版本草案對於海岸地區違規行為之罰則，皆包括行政罰與刑罰。以下就罰則之立法重點演進，進行扼要彙整（見表 2-11）。

86 年、89 年、91 年草案之罰則規定，設有行政罰及刑罰，違反相關規定處以罰鍰，並應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施，且不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理，嚴重毀壞保護標的或海岸防護措施釀成災害者，處有期徒刑、拘役或科或併科罰金。

97 年草案之罰則規定，設有行政罰及刑罰，相較於 91 年草案對於海岸保護區及海岸防護區外之違法開發行為，將其獨立制定一條文規定其罰鍰規定，而非如 91 年草案適用前條條文，代表著海岸保護區外及海岸防護區外之違法開發，僅能以罰鍰方式處罰，無法處以有期徒刑或罰金等規定，是考量非屬海岸保護區及海岸防護區之海岸地區，其環境敏感度相對較低，透過刑罰處罰有失其合理性，故透過行政罰鍰處罰違法行為。此外，由於此版本於海岸管理中規定不得獨占近岸海域，故本次修正於罰則部分新增獨占性使用之處罰規定。103 年草案之罰則規定，設有行政罰及刑罰，相關規定與 97 年草案相似，僅調整罰鍰金額額度。

104 年公布施行版本之罰則規定，設有行政罰及刑罰，相較於 97 年草案，針對獨占性使用之禁止除了近岸海域之外，增加了公有自然沙灘之罰則規定。此外，新增於擬訂整體海岸管理計畫、海岸防護計畫、海岸保護計畫時，擬訂機關得派員進入公私有土地實地調查、勘測，對於規避、妨礙或拒絕調查、勘測者得處以罰鍰及強制調查等規定。

表 2-11 各版本罰則之立法重點差異表

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
立法重點	一級海岸保護區	行政罰	未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，處罰鍰。					
			應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施。					
			不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理。					
		刑罰	未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，嚴重毀壞保護標的、釀成災害者，處有期徒刑併科罰金。					
			行為所生或所得之物及所用之物沒入之。					
			犯本法之罪，行為所生或所得之物及所用之物沒收之。					
	二級海岸保護區	行政罰	未依海岸保護計畫相容使用或為禁止之使用，處罰鍰。					
			未依規定申請許可，逕行開發或施工；經主管機關撤銷許可後仍繼續開發或施工，處罰鍰。					
			應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施。					
			不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理。					
		刑罰	未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，或未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，導致嚴重毀壞保護標的、釀成災害者，處有期徒刑、拘役或科或併科罰金。					
	海岸防護區	行政罰	未依海岸防護計畫相容使用或為禁止之使用，處罰鍰。					
			未依規定申請許可，逕行開發或施工；經主管機關撤銷許可後仍繼續開發或施工，處罰鍰。					
			應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施。					
			不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理。					
		刑罰	未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，或未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，導致嚴重毀壞防護措施、釀成災害者，處有期徒刑併科罰金。					

函送時間 立院屆期 法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	公布施行
			民國 86 年	民國 89 年	民國 91 年	民國 97 年	民國 103 年	民國 104 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第七屆	第八屆	第八屆
			海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸法	海岸管理法
	海 保 海 防 以 外 之 海 岸 地 區	行政罰	未依規定申請許可，逕行開發或施工；經主管機關撤銷許可後仍繼續開發或施工，處罰鍰。					
			應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施。					
			不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理。					
		刑罰	未依規定申請許可，逕行開發或施工；經主管機關撤銷許可後仍繼續開發或施工，導致嚴重毀壞相鄰海岸保護區之保護標的，或海岸防護區之防護措施，或釀災者，或導致此區釀災者，處有期徒刑、拘役或科或併科罰金。			無相關規定。		
	海 域 獨 占 性 使 用	行政罰	無相關規定。			近岸海域為獨占性使用或設置人為設施妨礙公共通行者，處罰鍰。		近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施妨礙公共通行者，處罰鍰。
						不遵行者，按次連續處罰。		
		刑罰	無相關規定。					
	規避、妨礙 或 拒 絕 調 查、勘測者	行政罰	無相關規定。					

第三章 《海岸管理法》之立法意旨與重點：

103 年政院草案版與 104 年公布施行版之條文差異盤點

本章針對 104 年 1 月 20 日立法院三讀通過、105 年 2 月 4 日經總統公布施行之《海岸管理法》(簡稱「公布施行版」)，與 103 年 6 月 26 日行政院送立法院審議之《海岸法》(草案)(簡稱「政院草案版」)，進行法案名稱、法條結構、以及條文內容之差異盤點與說明，作為認識現行海岸管理政策歷程之基礎。

表 3-1 《海岸管理法》103 年至 104 年立法院審議過程相關會議綜整表

性質	時間	會議名稱
研商	103.10.31	《海岸法》版本整合第一次研商會
	103.11.13	《海岸法》版本整合第二次研商會
	103.11.17	《海岸法》版本整合第三次研商會
審議	103.11.19	立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議
社會 討論	103.12.17	立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會召開「海岸管理建制公聽會」
研商	103.12.29	朝野黨團協商
	104.01.05	邱文彥委員拜會廖國棟、鄭天財委員協商《海岸管理法(草案)》
	104.01.06	邱文彥委員拜會陳超明委員協商《海岸管理法(草案)》
	104.01.15	朝野黨團協商
審議	104.01.20	第 8 屆第 6 會期第 18 次會議二讀及三讀通過

資料來源：本計畫彙整

《海岸法》政院草案版於 103 年 6 月 26 日第 5 次函送立法院審議。期間，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議⁷⁸ (整合版本成果簡稱「整合補充版」、2 次拜會協商會議；立法院內政委員會召開審議會議 1 次、舉辦「海岸管理建制公聽會」1 場；立法院朝野黨團協商會議 2 次、全體委員會議 1 次 (詳表 3-1)。經行政、立法、學界及民間團體等各方共同研討及努力，終達成全部條文之協商

⁷⁸ 行政院於 103 年 6 月函送《海岸法》(草案)至立法院審議前，已有兩個立法委員提案版本，分別為立法委員邱文彥等 67 人於 102 年 9 月提送之《海岸管理法》(草案)、以及 103 年 3 月林淑芬委員等 18 人提送之《海岸法》(草案)。為促成法案審議過程之共識，於內政委員會正式會議前，由邱文彥委員召開 3 次研商會議，初步進行 3 個版本之協商整合 (簡稱協商整合版)。

共識，於 104 年 1 月 20 日經第 8 屆立委三讀通過，並更名為《海岸管理法》。前開會議紀錄，為本章內容重要參據。

第一節 《海岸管理法》法案名稱與法條結構

以下針對法案名稱與法條結構之公布施行板與政院草案版進行差異分析。

壹、《海岸管理法》之法案名稱

一、《海岸法》：86 年至 103 年五次提送立法院審議之政院草案版

86 年至 103 年，行政院五次提送立法院審議之草案版本，皆以《海岸法》(草案)為法案名稱。

103 年 6 月，行政院第五次以《海岸法》(草案)為法案名稱，送立法院審議，此前，邱文彥委員等 67 人已於 102 年 9 月提《海岸管理法》(草案)；林淑芬委員等 18 人則於 103 年 3 月提《海岸法》(草案)。是以，法案名稱之共識，為條文內容實質討論及審查前之重要議題。

二、《海岸管理法》：103 年至 104 年立法院第 8 屆第 6 會期之討論共識

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，對於法案名稱有較多討論。邱文彥委員於該次會議前，召開各草案版本整合協商會議後，於該次內政委員會中提出以《海岸管理法》(草案)為名之整合補充版。邱文彥委員指出，86 年首次提送立法院審議之《海岸法》(草案)屬簡稱，當時即有專家學者提醒《海岸法》名稱與定位之模糊；又，參考美國《海岸地區管理法》(Coastal Zone Management Act)、海岸重要國際期刊 *Ocean and Coastal Management*，以「海岸管理」為名，較貼近國際作法，爰建議法案名稱修正為《海岸管理法》，彰顯海岸地區永續管理之精神及內涵。

內政部陳威仁部長認為，《海岸法》(草案)擬作為後續相關計畫擬訂依據，法案名稱若加上「管理」，偏向作用法，恐較為限縮，以《海岸法》為名較能包含各方面之海岸相關事務。李俊俤委員則同意邱委員之意見，由於《海岸法》之法案名稱並未明確揭示規範之範圍，可能使民眾、專家學者或政府部門認為《海岸法》需管制海岸地區所有行為，然事實上《海岸法》難以達到此功能，亦無此目標，故可接受《海岸管理法》之法案名稱修改。陳威仁部長亦接受此一說法，故於該次內政委員會，將法條名稱修正為《海岸管理法》通過。

104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議，就《海岸管理法》(草案)討論過程中，並無委員針對法案名稱提出異議，最終《海岸管理法》於該次會議經二讀及三讀通過。

貳、《海岸管理法》之法條結構

103 年函送立法院審議之行政院草案版《海岸法》(草案)版本，計五章、共 41 條條文；104 年《海岸管理法》公布施行版，則計五章、共 46 條條文。兩者法條結構相同，皆包含四章，除了總則、罰則及附則，其分則皆由「海岸地區之規劃」與「海岸地區之利用管理」二章構成(表 3-2)。

表 3-2 《海岸法》行政院草案版與《海岸管理法》公布施行版之法條結構比較

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》		民國 103 年行政院草案版 《海岸法》	
總則	第一章 總則 (§1-§6)	總則	第一章 總則 (§1-§6)
分則	第二章 海岸地區之規劃 (§7-§24)	分則	第二章 海岸地區之規劃 (§7-§22)
	第三章 海岸地區之利用管理 (§25-§31)		第三章 海岸地區之利用管理 (§23-§27)
罰則	第四章 罰則 (§32-§42)	罰則	第四章 罰則 (§28-§37)
附則	第五章 附則 (§43-§46)	附則	第五章 附則 (§38-§41)

資料來源：本計畫彙整

本章第二節至第六節，就《海岸管理法》公布施行版之 46 條條文，與 1034 年行政院草案版，進行逐條比較分析。

第二節 總則：第一條至第六條

以下針對《海岸管理法》第一章「總則」(第 1 條至第 6 條)之公布施行板與行政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第一條 立法目的

一、條文文字

《海岸管理法》第 1 條為立法目的，兩版本之條文內容差異詳見表 3-3。

表 3-3 《海岸管理法》第 1 條條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第一條 為 <u>維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理</u> ，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。	第一條 為促進海岸地區之永續發展、 <u>保護、利用與管理海岸地區資源</u> ，防治海岸災害及環境破壞，特制定本法。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之立法目的，新增或調整下列文字：

- (一) 新增「維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷」。
- (二) 將「保護、利用與管理海岸地區資源」修正為「保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

一、本法之立法宗旨。

二、海岸地區屬環境敏感地區，為維護自然海岸，促進海岸地區之永續發展，其土地利用，需兼顧保護、防護之和諧與海岸地區各種天然及人文資源之保育。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

就《海岸管理法》立法目的，兩版本皆指出海岸地區屬於環境敏感地區，需透過法律規定達到海岸資源保護、災害防治及利用管理之目的；而 104 年公布施行版則進一步確立以下重點，包含：

1. 順應國際及國內整體趨勢，將氣候變遷納入立法目的；
2. 對於海岸資源以保護及復育為主要目的；
3. 將整合性海岸管理 (Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 納入立法目的，強化海岸整體管理機制；
4. 加入自然海岸零損失為立法目的之一，以維護臺灣自然海岸。

上開內容，係參酌 102 年邱文彥委員等 67 人提案版與 103 年林淑芬委員等 18 人提案版本之立法目的，修改 103 年行政院草案版條文內容，後經立法院審查並修正通過。

(一) 各草案版本之立法目的

102 年邱文彥委員等 67 人提案版，以海岸地區之永續發展為主軸，透過海岸地區整合管理，兼顧資源保護、培育及災害防護，以達海岸地區永續發展，該版第 1 條條文內容為：「為培育漁業資源、保護海岸生態系統、因應氣候變遷、防治海岸災害及環境破壞、復育海岸資源及環境，推動多目標使用整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」

103 年林淑芬委員等 18 人提案版，強調海岸地區永續發展，同時兼顧海岸災害防護與資源合理利用，發揮海岸地區多方面功能，該版第 1 條條文內容為：「為保護海岸地區資源，防治海岸災害及環境污染，保障公共通行全及公共水域之使用權，規範海岸地區之合理利用，促成海岸地區之永續發展，特制定本法。本法未規定者，使用其他法律」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前、邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議成果之整合補充版，則綜整前開版本、提議增列「確保自然海岸零損失」為立法目的，落實海岸永續發展之立法目的，該版第 1 條條文內容為：

「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」

(二) 立法院內政委員會討論過程

對於第 1 條揭示《海岸管理法》之立法目的，於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會討論較多，邱文彥委員認為《海岸管理法》立法目的應納入「海岸復育」，林淑芬委員則提出「自然海岸零損失」乃國家永續之指標及政策，應納入《海岸管理法》之立法宗旨與方向。然，各委員對於「自然海岸零損失」之概念，有較多論辯（立法院，2014a：397）。

首先，林淑芬委員認為「自然海岸零損失」之觀念，除避免現有自然海岸損失，若將海岸視作資源，亦應包含受人工影響之海岸「回復」為自然狀態的概念在內；而內政部曾大仁署長則擔心「自然海岸零損失」產生之法律效果，在部分需設置公共安全設備之海岸地區，後續作業處理上恐受影響。邱文彥委員爰建議將「自然海岸零損失」修改為「回復自然海岸」，後續相關作業單位則不會受「零損失」之「量」的限制影響，同時亦達到《海岸管理法》回復自然海岸之立法意旨（立法院，2014a：398）。

鄭天財委員則就「自然海岸零損失」是否對原住民使用海岸有所影響進行討論，其主張，必須先定義自然海岸，以利於後續法規執行。對此，曾大仁署長回應，自然海岸是相對於人工海岸、亦即沒有做過人工設施的海岸，故須透過《海岸管理法》讓存在於自然海岸之量體維持或逐步恢復。林淑芬委員則重申，僅以「避免海岸損失」為立法目的是種消極保護，應積極回復自然海岸，而回復自然海岸也並非直接拆除所有人工構造物，而是由在地居民及政府溝通後達成共識，拆除海岸地區不需要的人工建物；另，立法目的為抽象之目標揭示，較細緻之規定，應於後續法條中進行較完整之敘述及規範（立法院，2014a：398）。

最後，該次內政委員會決議，「確保自然海岸零損失」係法案制定之初衷，故參酌 103 年整合補充版，定調《海岸管理法》第 1 條為：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保育與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」，於該次會議中修正通過（立法院，2014a：403）。

(三) 立法院三讀通過

於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，本法條以 103 年 11 月 19 日立法院內政委員會修正版本，三讀通過(立法院，2015b:166)。

貳、第二條 名詞定義

一、條文文字

《海岸管理法》第 2 條為名詞定義，兩版本之條文內容差異詳見表 3-4。

表 3-4 《海岸管理法》第 2 條條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
第二條 本法用詞，定義如下： 一、 海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之陸地、水體、海床及底土；<u>必要時，得以坐標點連接劃設直線之海域界線。</u> (一) 濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海道路或山脊線之陸域為界。 (二) 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<u>三哩</u>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。 (三) 離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。 二、 海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、<u>暴潮、波浪、海平面</u>	第二條 本法用詞，定義如下： 一、 海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之土地、地下水域、水域與水域下之海床及底土。 (一) 濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海主要道路或山脊線之陸域為界。 (二) 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<u>六公里</u>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。 (三) 離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得是其環境特性及實際管理需要劃定。 二、 海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、<u>地盤變動或其</u>

<u>上升</u>、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。 三、海岸防護設施：指堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆、滯（蓄）洪池、地下水補注設施、抽水設施、防潮閘門與其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施。	他自然及人為因素所造成之災害。 三、海岸防護設施：指堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆、滯（蓄）洪池、地下水補注設施、抽水設施、防潮閘門與其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之名詞定義，新增或調整下列文字：

- （一）就海岸地區之定義，新增海岸地區劃定，「必要時得以坐標點連接劃設直線之海域界線」。
- （二）近岸海域定義自「平均高潮線向海六公里涵蓋之海域」調整文字為「平均高潮線向海三哩涵蓋之海域」。
- （三）海岸災害定義新增「波浪」及「海平面上升」兩項災害。

二、立法原意

- （一）行政院草案版立法說明：

- 一、本法之用詞定義。
- 二、第一款所稱之海岸地區，包括（含離島）濱海陸地及近岸海域；鑒於離島濱海陸地及近岸海域地理環境特殊或尚未公告領海範圍等因素，故於不超過領海範圍內，中央主管機關得依環境特性及管理需要，參酌濱海陸地及近岸海域之劃設員則予以劃設。
- 三、第二款係參照日本海岸法海岸災害之定義。
- 四、第三款參考日本海岸法海岸防護設施之定義，並考量目前海岸防護已由「工程」手段逐漸轉為「綜合治水」理念，如以地下水補注設施減緩地層下陷問題、生態工法設置人工濕地兼具滯（蓄）洪功能改善低地淹水情形等納入相關設施定義，以其周延。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

《海岸管理法》之名詞定義，二版本皆針對海岸地區、海岸災害及海岸防護設施進行說明，而 104 年公布施行版則進一步確立以下重點，包含：

1. 考量海岸地區劃定時有困難，故必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線。
2. 由於海岸、海洋相關法律多以海裡為距離單位，《海岸管理法》為海岸地區重要法規，故其認定近岸海域之距離單位，由公里調整為海裡。
3. 整合邱文彥委員等 67 人提出之《海岸管理法》草案版本，將海岸災害新增波浪及海平面上升兩者，以完備海岸災害之定義。

《海岸管理法》公告施行版第 2 條名詞定義，以 103 年行政院草案版條文內容為基礎，參酌 102 年邱文彥委員等 67 人提案版與 103 年林淑芬委員等 18 人提案版本，酌予修正後經立法院審查通過。

(一) 各草案版本名詞定義

102 年邱文彥委員等 67 人提案版，敘明海岸地區、海岸災害及海岸防護設施之定義為：

「本法用詞定義如下：

一、 海岸地區：指中央主管機關依資源及環境特性、生態完整性及整合管理需要，就合於下列原則之一者，劃定公告之陸地、水體、水域與水域下之海床及底土；必要時，得以座標點連接劃設直線之海岸地區界線，其範圍並得延伸至領海外界線。

(一) 濱海陸地：自最低低潮位向陸地延伸至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域所劃定之路第及地表水域與地下水體。

(二) 近岸海域：自最低低潮位向海延伸至三十公尺等深線或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。

(三) 離島之海岸地區得是其環境特性及實際管理需要劃定，於不超過領海範圍內，不受前兩目劃定原則之限制。

- 二、 海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、波浪、海面上升、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。
- 三、 海岸防護設施：指堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆、人工岬灣、人工濕地、滯（蓄）洪池、地下水補注設施、抽水設施、防潮閘門與其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施。」

103 年林淑芬委員等 18 人提案版，亦針對海岸地區、海岸災害及海岸防護設施提出定義，惟未就離島地區特別說明，條文內容為：

「本法用詞定義如下

- 一、 海岸地區：包括濱海陸地及近岸海域。
- 二、 濱海陸地：以平均高潮線向陸至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗第界限明確處為界之陸域土地及水體。
- 三、 近岸海域：以平均高潮線向海至等深線三十公尺，或平均高潮線向海三海浬處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域及其海床與底土。
- 四、 海岸災害：指在海岸地區，因地質、海嘯、暴潮、波浪、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。
- 五、 海岸防護設施：指海岸地區內之堤防、突堤、護岸、胸壁與其他防止海水侵入及侵蝕之設施。」

於立法院審議過程中，整合上述提案三版本，針對海岸地區之劃定，納入「座標點連接劃設直線之海域界線」，並將相關技術性細節於施行細則中訂定，以保留彈性。

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議成果之整合補充版，綜整前開版本，針對海岸地區之劃定，納入「座標點連接劃設直線之海域界線」，條文內容為：

「本法用詞定義如下：

- 一、 海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之陸地、水體、水域與水域下之海床及底土；必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線。
 - （一）濱海陸地：以海圖零公尺線至第一條省道、濱海主要道路或山脊線之陸域為界。

(二) 近岸海域：以海圖零公尺線往海延伸至三十公尺等深線，或海圖零公尺線向海三哩所涵蓋之海域，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。

(三) 離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。

二、 海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、波浪、海平面上升、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。

三、 海岸防護設施：指堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆、滯（蓄）洪池、地下水補注設施、抽水設施、防潮閘門與其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施。」

(二) 立法院內政委員會討論過程

《海岸管理法》第 2 條之名詞界定，於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議中，聚焦在「濱海陸地」與「近岸海域」之區隔，究竟應依循整合補充版所提之「海圖零公尺線」、或者以政院草案版所規範「平均高潮線」為兩者分界之起始基準。討論重點有二：(1) 可執行性；(2) 對於海岸地區之保護程度。

就可執行性而言，內政部營建署綜合計畫組陳繼鳴組長指出，「海圖零公尺線」為早期海軍測製，比例尺種類較多、比例尺較粗，作為起始基準有執行之疑慮，故建議循政院草案版以「平均高潮線」為定義。邱文彥委員則主張，「平均高潮線」係為 19 年資料累積，然未有該 19 年之資料，且潮位隨時都在變動，較難作為起始基準。另，「海圖零公尺線」已繪製完成，建議選定其中一版本作為基準，以該界線向外海延伸 30 公尺等深線或 6 公里即可。又，考量海岸之變動性，此一起始基準宜視為原則性劃設，爰建議以「座標點連接」作為海岸地區劃設之補充，以提升執法可行性(立法院，2014a：404)。

就海岸保護功能而言，營建署曾大仁署長主張，以「平均高潮線」為起始基準，能將「潮間帶」涵蓋於海岸地區之近岸海域範圍內，依《海岸管理法》政院草案版第 27 條所定之「近岸海域不得為獨占性使用」進行管理。邱文彥委員則認為，「海圖零公尺線」作為基準，能保護範圍較大之海岸地區，擴大《海岸管理法》管理範圍。

由於海岸地區之起始基準，於該次內政委員會尚有爭論，審查會提出二結論。第一，海岸地區之劃定，整合補充版本規定於「必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線。」係為因應海岸地區劃定時有困難，允宜許可以

座標點連接直線劃設之。內政部則以其係技術性細節，宜於施行細則中訂定，以保留彈性。其次，關於濱海陸地與近岸海域之起始，整合補充版以「海圖零公尺線」開始；政院草案版則以「平均高潮線」開始。事涉圖資科技，仍待諮詢學者專家再行決定。是以，決議該條文保留（立法院，2014a：405）。

（三）立法院「海岸管理建制」公聽會

內政委員會於 103 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 6 會期舉辦「海岸管理建制」公聽會，繼續就「濱海陸地」與「近岸海域」分界之起始基準，進行討論。內政部營建署綜合計畫組廖文弘科長指出，海岸地區起始基準以「平均高潮線」較為適當。首先，考量實務劃設可行性，海圖最大比例尺為 1/50,000，比例尺較小，作為劃設基準有其限制；且 1/50,000 之海圖多未明確標示零公尺線，故作為起始基準較不恰當。再者，採「平均高潮線」之劃設可行性，臺灣本島有 30 處潮位測站，平均每 40 公里即有一測站，可大致推估高潮線之位置，雖有誤差，但技術上較易操作，故採用平均高潮線較為恰當。此外，以「平均高潮線」為劃設基準，可將「潮間帶」納入近岸海域，並能限制其不得為獨占性使用，較能保護海岸資源。前開以「平均高潮線」作為劃設基準之說法，受多數與會專家學者之認同（立法院，2014b：99）。

（四）立法院條文之共識

由於第 2 條有關海岸地區定義，屬內政委員會之保留條文，經「海岸管理建制」公聽會討論，於 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議中，做出三點決議：(1) 海岸地區之劃設以「平均高潮線」為基準；(2) 距離單位從公里修正為哩；(3) 同意將「必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線」納入條文，惟將「座標」修正為「坐標」。後經 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過（立法院，2015b：166）。

參、第三條 主管機關

一、條文文字

《海岸管理法》第 3 條規定本法案之主管機關，行政院草案版與公布施行版之條文，詳見表 3-5。

表 3-5 《海岸管理法》第 3 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第三條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。	第三條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之針對主管機關之規定與行政院草案版並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

一、本法各層級之主管機關。

二、海岸地區之土地利用為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，本法之主管機關與國土利用之主管機關一致。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條無差異。

肆、第四條 近岸海域違法行為之處理權責

一、條文文字

《海岸管理法》第 4 條，係規範近岸海域違法行為之處理權責，兩版本之條文內容差異詳見表 3-6。

表 3-6 《海岸管理法》第 4 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四條 依本法所定有關近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；主管機關 <u>仍應運用必要設施或措施主動辦理</u> 。 <u>主管機關及海岸巡防機關就前項及本法所定事項，得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育、漁業養護或其他目的事業主管機關協助辦理。</u>	第四條 依本法所定有關近岸海域違法行為取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；主管機關 <u>並得</u> 主動辦理。

資料來源：本計畫繪製

針對近岸海域違法行為之處理，相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版除強化主管機關主動辦理之規定；並新增第二項，賦予主管機關及海岸巡防機關得要求相關目的事業主管機關協助辦理之權責。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 一、地方政府於近岸海域執法普遍缺乏執法工具(如船舶)及專門人員，故於近岸海域範圍內，違反本法所需進行之執法取締、蒐證等相關事項，由海岸巡防機關辦理。
- 二、配合以衛星監控海岸破壞行為，主管機關仍應具備取締、蒐證、移送等權限，故亦得主動辦理之。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

有關近岸海域違法行為之執法，除行政院草案版，102 年邱文彥委員等 67 人提案版，亦有相關條文建議。該版之條文說明指出，鑒於我國尚未設立海洋部，其他主管機關和地方政府於近岸海域執法又普遍缺乏執法工具（如船舶）及專門人員，故於近岸海域範圍內，違反本法所需進行之執行取締、蒐證、移送等事項，仍由海岸巡防機關辦理。此外，主管機關仍應主動、積極，並具備取締、蒐證、移送等權限，如配合以衛星或無人載具（如 UAV）有效監控與管理海岸破壞行為。是以，該版本條文建議：

「依本法所定有關近岸海域之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理，主管機關仍應運用必要設施或措施主動辦理。」

主管機關及海岸巡防機關就前項及本法所定事項，得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育或其他機關協助辦理。」

於 103 年 10 月 31 日邱文彥委員所召開《海岸法》版本整合第一次研商會中，雖然與會機關認同協助海岸巡防機關執行相關法律行為，屬各行政部門執行業務應有之態度，然而與會委員認為，除主管機關應主動辦理，目的事業主管機關亦應勉力協助配合，不得推諉相關工作事項，故需以明文規定各機關協助辦理執法相關工作，爰新增第 2 項規定（邱文彥委員國會辦公室，2014a）。經討論，整合補充版提出條文內容：

「依本法所定有關近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；主管機關仍應運用必要設施或措施主動辦理。」

主管機關及海岸巡防機關就前項及本法所定事項，得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育、漁業養護或其他目的事業主管機關協助辦理。」

上述整合補充版，經內政委員會審查通過，後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過（立法院，2015b：166）。

伍、第五條 海岸地區範圍之劃定

一、條文文字

《海岸管理法》第 5 條規定海岸地區範圍劃定之事宜，兩版本之條文內容差異詳見表 3-7。

表 3-7 《海岸管理法》第 5 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
第五條 中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關， <u>於本法施行後六個月內</u> ，劃定海岸地區範圍後 <u>公告之</u> ，並應將劃定結果於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並 <u>應登載於政府公報、新聞紙，並得以網際網路或其他適當方法廣泛周知</u> ；其變更或廢止時，亦同。	第五條 中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之 <u>近岸海域範圍</u> ，並應將劃定之海域範圍圖於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽；其變更或廢止時，亦同。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- （一）明確規範本法施行後 6 個月內劃定海岸地區範圍並公告。
- （二）刪除劃定直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍。
- （三）明文規定應刊登於政府公報、新聞紙，或以網際網路及其他方法公告海岸地區之劃設結果。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

一、海岸地區之劃定及公開展覽程序。

二、目前地方政府行政轄區並未包含海域，爰劃設地方政府於近岸海域之管理分界線，俾作為地方政府執行本法之依據。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

關於海岸地區範圍劃定之程序，103 年行政院草案版與 104 年公布施行版皆明定，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關劃定。惟公布施行版增訂海岸地區範圍劃定期限、刪除劃定地方主管近岸海域範圍、修正資訊揭露規範。

首先，明定海岸地區劃定時限，增訂「於本法施行後六個月內，劃定海岸地區範圍後公告之」等文字，係參考林淑芬委員等 18 人提案版，除考量主管機關有盡速確立海岸地區區位之法定職責與義務，以利後續法規及相關計畫之制定與執行；同時，避免海岸地區劃設時程過長，降低海岸保護與管理之效果（立法院，2014a：406）。

其次，刪除「各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍」劃定，於立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，邱文彥委員認為近岸海域本就包含在海岸地區之範圍內，應簡化劃設程序，無須再經直轄市、縣（市）主管機關劃設近岸海域。林淑芬委員則主張，可於立法說明中，敘明需標示各行政區域之近岸海域等相關內容。該次會議，爰依前開建議修正條文（立法院，2014a：406）。

該次內政委員會議審查通過之第 5 條條文，經 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過（立法院，2015b：166）。

陸、第六條 海岸地區基本資料庫與海岸管理白皮書

一、條文文字

《海岸管理法》第 6 條，係規定海岸地區基本資料庫之建置與海岸管理白皮書相關規定，兩版本之條文內容差異詳見表 3-8。

表 3-8 《海岸管理法》第 6 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
第六條 中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫， <u>定期更新資料與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開</u> ，以供海岸研究、 <u>規劃、教育、保護及管理</u> 等運用。為建立前項基本資料庫，中央主管機關得商請有關機關設必要之測站與相關設施，並 <u>整合推動維護事宜</u> 。除涉及國家安全者外，各有關機關應配合提供必要之資料。	第六條 中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，以供海岸研究及保護管理。 為建立前項基本資料庫，中央主管機關得會商有關機關設必要之測站或相關設施，除涉及國家安全者外，各有關機關應配合提供必要之資料。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 增訂海岸地區基本資料庫應定期更新資料，並發布海岸管理白皮書。
- (二) 增訂海岸地區相關資料須以網路或適當公開之相關規定，除供海岸研究與保護外，新增規劃、教育等多元用途使用。
- (三) 增訂中央主管機關應整合推動海岸地區之基本資料庫。

二、立法原意

- (一) 政院草案版立法說明：

- 一、第一項定明中央主管機關應會同有關機關，建立海岸地區之基本資料庫，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，以供海岸研究，並作為海岸保護管理之基礎。

二、海岸地區之基本資料庫，包括地象(如地形、地質、土壤、地震、斷層等)、海象(如潮汐、波浪、海流、海岸漂砂、水體等)、氣象(如氣溫、降雨、蒸發、風力、颱風等)、水文(如河系、河川逕流、輸砂、水質、地下水等)、生態、資源、災害及人文社經等資料。

三、第二項定明海岸地區基本資料庫之資料取得方式。因海岸地區基本資料庫之建立與海岸研究之進行，有賴於測站或相關設施之設立與相關資訊之交流，目前經濟部水利署、交通部中央氣象局等機關均已建置相關海岸、海洋觀測測站，中央主管機關應整合各機關資源共享。有關測站設置之位置、密度、觀測項目、觀測頻率、資料分析方式等，應依預算經費、人力配置妥為考量之。因所建立之資料係供各相關機關使用，各有關機關應配合提供，惟涉及國家安全機密資料部分，仍予以排除。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

此條文係以海岸地區基本資料庫之建置為規範核心，103 年行政院草案版與 104 年公布施行版皆明定中央主管機關應會同有關機關建立之，中央主管機關並得會商有關機關設置必要測站，或配合提供必要資料。惟公布施行版除增訂海岸地區基本資料庫與海岸管理白皮書之連結、海岸地區基本資料庫應以適當方式公開，並強化中央主管機關整合推動維護海岸地區基本資料庫之事宜。

首先，關於增訂海岸地區基本資料庫與海岸管理白皮書之連結，最初由 102 年邱文彥委員等 67 人提案版提出，該版本建議「應定期更新資料與發布海岸白皮書」，功能為現況之宣示、供海岸研究使用、並作為海岸管理之基礎(立法院，2014)。103 年 10 月 31 日邱文彥委員所召開《海岸法》版本整合第一次研商會中，部分與會人員認為，本法第七條已規定擬定整合性及指導性之〈整體海岸管理計畫〉，故應無另定海岸白皮書之需要(邱文彥委員國會辦公室，2014a)。103 年 11 月 13 日《海岸法》版本整合第二次研商會，繼續就此議題討論後，決議應參考《濕地保育法》第六條「除建制基礎資料庫外，亦應定期更新資料與發佈濕地現況公報」，將「定期更新資料與發布海岸白皮書」

文字納入整合補充版 (邱文彥委員國會辦公室，2014b)，其條文為：「中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，定期更新資料與發布海岸白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。為建立前項基本資料庫，中央主管機關得商請有關機關設必要之測站與相關設施，並整合推動維護事宜。除涉及國家安全者外，各有關機關應配合提供必要之資料。」

以該整合補充版為基礎，立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會審議過程中，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長指出，配合《海岸管理法》之名稱與內涵，建議將「海岸白皮書」修改為「海岸管理白皮書」(立法院，2014a：407)。

另，關於增訂「海岸地區基本資料庫與海岸管理白皮書應定期更新檢討」，立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，邱文彥委員補充說明，海岸管理白皮書及相關資料庫，除為現況宣示外，亦是未來努力方向之指引，應定期進行內容檢討；此外，亦應透過網路或其他適當方式公開資料庫及白皮書，使國人了解海岸事務發展現況，並供相關單位多元使用 (立法院，2014a：408)。

是以，該次內政委員會決議將「海岸白皮書」修改為「海岸管理白皮書」，其餘內容照整合補充版修正通過。後，於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議完成三讀按協商條文通過 (立法院，2015b：166)。

第三節 海岸地區之規劃：第七條至第二十四條

以下針對《海岸管理法》第二章「海岸地區之規劃」(第7條至第24條)之公布施行版與政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第七條 海岸地區規劃管理原則

一、條文文字

《海岸管理法》第7條為海岸地區規劃管理原則之相關規定，兩版本之條文內容差異詳見表3-9。

表 3-9 《海岸管理法》第7條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
第七條 海岸地區之規劃管理原則如下： 一、 優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。 二、 保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用。 三、 保育珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、潟湖、沙洲、沙丘、沙灘、泥灘、崖岸、岬頭、紅樹林、海岸林等及其他敏感地區，維護其棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形。 四、 因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用。 五、 海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場，原有場址應納入整體海岸管理計畫檢討，必要時應編列預	-

算逐年移除或採行其他改善措施，以維護公共安全與海岸環境品質。 六、 海岸地區應維護公共通行與公共使用之權益，避免獨占性之使用，並應兼顧原合法權益之保障。 七、 海岸地區之建設應整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，以降低其對海岸地區之破壞。 八、 保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產。 九、 建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。	

資料來源：本計畫繪製

海岸地區之規劃管理原則，係 104 年公布施行版增訂。

二、立法原意

(一) 公布施行版立法說明

關於海岸地區之規劃，為海岸管理之重要基礎工作，特別明定規劃管理之原則。

(二) 行政院草案版立法說明

(此條文為公布施行版新增，故無行政院草案版立法說明)。

三、條文差異比較分析

(一) 立法院內政委員會討論過程

此為公告施行版新增條文，於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中首次提出，邱文彥委員參考《濕地保育法》跟《國土計畫法》之立法經驗、相關書籍與國外資料後，建議在〈整體海岸管理計畫〉擬定前，須於《海岸管理法》中揭示海岸地區規劃之基本原則，故於該次內政委員會中提出 12 項海岸地區規劃管理原則，條文內容如下：

「為保護海岸生態環境健全與穩定，促進海岸地區之永續發展，各級政府機關及國民對海岸地區自然資源與生態功能應妥善管理；其規劃管理之原則如下：

- 一、優先保護自然海岸，並維繫海岸侵淤之自然過程免於干擾。
- 二、保護復育海岸林與生態敏感地區，並避免海岸棲地之零碎化。
- 三、沙丘、沙灘與泥灘地區應規範車輛與人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形之動態平衡。
- 四、配合自然風貌與特性，規劃符合實際需要之建築與土地利用。
- 五、海岸建設應由跨域互動觀點，整體評估與改善毗鄰地區生態環境之負面衝擊。
- 六、保障海岸公共通行與海域公共使用之權益，避免海岸地區成為排他性之使用。
- 七、善用原住民族傳統智慧，以永續利用資源與保存人文資產。
- 八、因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災情之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用。
- 九、侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施，以維護公共安全與海岸環境品質。
- 十、毗連海岸地區之資源、環境與景觀有保護必要者，應納入整體規劃及妥善管理。
- 十一、尊重海岸原有使用權益，並加強宣導，促使海岸保護與利用兼籌並顧。
- 十二、建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。」

該次內政委員會中，林淑芬委員就海岸地區規劃管理原則之擬訂，提出

三項提問：第一，戒嚴時代臺灣垃圾掩埋場多設置於海岸，於《海岸法》中是否宣示對於垃圾掩埋場之處理措施？第二，《海岸法》中是否對於海岸景觀私有化提出相關規範？第三，《海岸法》除負責整合管理，應有其最核心之價值，是以，除了不再破壞現有自然海岸，對於自然海岸之看法為何？此外，林委員提醒本條文恐有掛一漏萬之情形產生（立法院，2014a：409）。

姚文智委員認為，《海岸管理法》立法目的已揭示海岸生態環境健全與穩定、促進海岸地區永續發展，是否有必要於本條文中再次規定？又，條文草案第4款與第5款包含之範圍有所重疊，有斟酌必要。姚委員並建議精簡第1項之文字敘述（立法院，2014a：410）。

鄭天財委員針對條文草案第11款「尊重海岸原有使用權益」文字提出異議，其主張應積極維護海岸地區原有聚落之傳統生活型態，因此，條文草案所稱之「尊重」，對聚落生活型態之保護效果恐較低，建議應以「維護」之措辭較為妥適。邱文彥委員則認為，條文明示以「尊重」原有使用權益即可，並建議於該款後段文字「促使海岸保護與利用兼籌並顧」中加入防護一詞，以提升海岸管理之完整性；另，針對「加強宣導」一詞，則無需強調，因次，建議修正第11款條文為：「尊重海岸原有使用權益，促使海岸保護、防護與利用兼籌並顧」（立法院，2014a：412）。

此外，林淑芬委員並就條文草案第9款「侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施，以維護公共安全與海岸環境品質」提出意見，指出海岸除未來不應再興建重大建設或污染性設施外，亦須針對已設置之污染性設施提出改善計畫，並聚焦討論既有垃圾掩埋場之處理；就此點，邱文彥委員建議於第9款增列「並改善既有設施」之文字，以提升其規範完整性。林淑芬委員繼續就此款提出三點意見：(1)「侵蝕性」之文字可刪除，修正為「海岸應避免興建重大建設或污染性設施」；(2)應具體列出有關「污染性設施」之規定，並列為海岸相關計畫永續發展之改善目標，以發揮海岸管理效果；(3)考量部分防護設施屬重大建設，且本條文屬原則性規範，若規範過於詳細恐有所疏漏，故未就「重大設施」提出修正意見。綜整前開意見，邱文彥委員主張，第9款「侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施」之條文草案原意，係以「防災」角度進行規範；又，「並改善既有設施」，就是著眼改善現有污染性設施（立法院，2014a：413）。另，第9款既有垃圾掩埋場之法律用詞，究竟應採用「設施」、「污染性設施」、「污染性場址」或「掩埋場」等用詞，仍具有爭議，應確認各部會之用詞後方可有所規範。爰於該次內政委員會，決議將本條文列為保留條文，並送院會協商（立法院，2014a：415）。

(二) 立法院海岸管理建制公聽會

103 年 12 月 17 日，立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會辦理「海岸管理建制」公聽會，邱文彥委員提出條文修正版，供與會專家學者及相關人士討論，除將 12 款海岸規劃管理原則彙整為 10 款，並將「污染性設施」修正為「廢棄物掩埋場」，以避免未來再次發生廢棄物掩埋場建置於海岸之情形(立法院，2014b)。

(三) 立法院黨團協商討論過程及條文共識

103 年 12 月 29 日黨團協商中，環保署針對掩埋場，建議條文除「原有廢棄物掩埋場必要時得編列預算逐年移除」外，增列「或採行其他改善措施」等文字。另為使濱海陸地之原住民部落得維持其傳統使用，邱文彥委員建議將第 8 款「保存...保護其傳統聚落紋理...」修改為「保存...保護濱海陸地傳統聚落紋理...」(立法院，2014c)。

104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，針對 103 年 11 月 19 日內政委員會決議保留之第 7 條條文進行討論，參酌「海岸管理建制」公聽會及 103 年 12 月 29 日之黨團協商意見，營建署與邱文彥委員共同彙整第 7 條條文(立法院，2015a)：

「第七條 海岸地區之規劃管理原則如下：

- 一、優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。
- 二、保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用。
- 三、保育珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、潟湖、沙洲、沙丘、沙灘、泥灘、崖岸、岬頭、紅樹林、海岸林等及其他敏感地區，維護其棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形。
- 四、因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用。
- 五、海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場，原有場址應納入整體海岸管理計畫檢討，必要時得編列預算逐年移除或採行其他改善措施，以維護公共安全與海岸環境品質。
- 六、海岸地區應維護公共通行與公共使用之權益，避免獨占性之使用，並應兼顧原合法權益之保障。

七、海岸地區之建設應整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，以降低其對海岸地區之破壞。

八、保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產。

九、建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。」

針對此條文草案，林淑芬委員主張第 5 款規定「必要時得編列」之用詞，應修正為「必要時應編列」，方可確實達到維護公共安全與海岸環境品質之目的；另，林委員建議第 6 款提出「避免獨占性之使用」應修正為「不得為獨占性之使用」，以呼應本法草案第 31 條之「近岸海域不得為獨占性使用」概念，並透過此條文宣示，基於社會公平正義角度，實務上皆應秉持此一概念（立法院，2015a：183）。

陳繼鳴組長指出，本法第 31 條「近岸海域不得為獨占性使用」之規定具有但書，於特定情形下仍可獨占性使用，故第 7 條第 1 項第 6 款使用「避免」二字。就此意見，林淑芬委員認為，本法第 31 條以「近岸海域」為對象，規範目標明確；而第 7 條第 1 項第 6 款以「海岸地區」為規範對象，為避免臺東美麗灣開發之類似情形再度出現，同時兼顧既有聚落及使用者權益，建議此條文修正為「除國家特許許可外，不得為獨占性之使用」。邱文彥委員則主張，「海岸地區不得獨占使用」之規定，實際操作之法規為本法第 31 條；至於第 7 條條文，則是海岸地區規劃管理之「原則」，基於海岸地區情況多元，實不宜將全部狀況統一考慮，故建議維持原則性之規範，採「避免」二字（立法院，2015a：183）。

該次黨團協商之與會者繼續就公共通行和公共使用聚焦討論，陳繼鳴組長指出，依本法第 25 條規定之許可機制為本法賦予之權利，開發案件達一定規模可向主管機關提出申請許可，而此許可並非開發許可，是從海岸景觀、保育角度著眼之經營管理許可。然而，林淑芬委員則認為，對於較具爭議之沙灘地區，將形成壟斷性景觀，商業化經營時獨占使用，將會影響當地居民之通行權，並希望透過「經特許」才可進行開發，而特許是指重大公共建設或公用事業，私人開發無法獲得特許。最後，吳育昇主席綜整上述意見，維持本條文第 1 項第 6 款使用「避免」二字，並針對公共通行與公共使用之相關權益，納入第 31 條之討論中（立法院，2015a：187）。

本條文經上開黨團協商後，於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。針對本條文各款內容與本法後續條文之連結，分述如下：

1. 第 1 款：優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡，為維護自然海岸，達到自然海岸零損失之目標，於《海岸管理法》第 12 條、第 13 條、第 16 條、第 17 條及第 18 條規範海岸保護區劃設及〈海岸保護計畫〉之規劃與審議相關規定。另，於第 26 條第 1 項第 5 款中，針對因開發需使用自然海岸或填海造地時，應符合最小需用原則，並於開發區位或鄰近海岸之適當區位，採取生態彌補或復育措施。
2. 第 2 款：保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用。針對自然文化資產，於《海岸管理法》第 12 條第 1 項海岸保護區有必要保護之地區中，第 4 款即為重要濱海陸地或水下文化資產地區，另，針對景觀與視域維護，則於《海岸管理法》第 12 條第 1 項中，針對〈整體海岸管理計畫〉劃定之重要海岸景觀區，須訂定都市設計準則，規範土地使用配置、建築物及設施高度等重要景觀要素，以保全海岸景觀。
3. 第 3 款：保育珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、潟湖、沙洲、沙丘、沙灘、泥灘、崖岸、岬頭、紅樹林、海岸林等及其他敏感地區，維護其棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形。於《海岸管理法》第 12 條中規範對於重要水產資源保育地區、稀有動植物重要棲地及生態廊道、特殊自然地形地貌地區、生物多樣性資源豐富地區等重要敏感地區等需劃設海岸保護區，並依第 10 條、第 13 條制訂海岸保護計畫。另，基於〈整體海岸管理計畫〉之特定區位劃設（如：潮間帶），於《海岸管理法》第 25 條規範海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可，藉此規範海岸地區開發，管理海岸地區人為開發活動，兼顧生態保育及維護海岸地形。
4. 第 4 款：因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用。於《海岸管理法》第 10 條、第 14 條及第 15 條中，劃設海岸防護區及規劃〈海岸防護計畫〉，以因應氣候變遷與海岸災害風險。
5. 第 5 款：海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場，原有場址應納入整體海岸管理計畫檢討，必要時應編列預算逐年移除或採行其他改善措施，以維護公共安全與海岸環境品質。於《海岸管理法》第 8 條中，規範〈整體海岸管理計畫〉應包含之內容，另，〈整體海岸管理計畫〉需依循《廢棄物清理法》規定，擬定海岸地區廢棄物掩埋場之管理原則及改善措施。

6. 第 6 款：海岸地區應維護公共通行與公共使用之權益，避免獨占性之使用，並應兼顧原合法權益之保障。於《海岸管理法》第 26 條中，特定區位之開發案件須保障公共通行，或採取替代措施，保障海岸地區公共通行權益。另，於第 31 條中，為保障公共通行及公共水域之使用，規範近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。
7. 第 7 款：海岸地區之建設應整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，以降低其對海岸地區之破壞。於《海岸管理法》第 15 條中，針對海岸防護設施之種類、規模及配置需透過〈海岸防護計畫〉進行整體規劃，並應避免海岸防護設施減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值。另，於第 26 條中，針對海岸特定區位之開發利用，須採取海岸生態環境衝擊之避免與減輕措施。
8. 第 8 款：保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產。於《海岸管理法》第 10 條第 3 項中，規範海岸相關計畫擬定與分區劃設涉及原住民族地區，各級主管機關應會同原住民族委員會擬定。另，於第 16 條第 2 項〈海岸保護計畫〉之擬定，若涉及限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。
9. 第 9 款：建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。於《海岸管理法》第 9 條中，〈整體海岸管理計畫〉之擬訂，應邀集學者、專家、相關部會、中央民意機關、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，並遴聘（派）學者、專家、機關及民間團體代表以合議方式審議，確保計畫之民眾參與制度。另，於第 16 條中則規範劃設一、二級海岸保護區、海岸防護區，擬訂機關應將海岸保護計畫、海岸防護計畫公開展覽三十日及舉行公聽會，人民或團體得於公展期間書面提出意見，擬定機關則須將參採情形併同計畫報請中央主管機關審議。

貳、第八條 〈整體海岸管理計畫〉應載明事項

一、條文文字

《海岸管理法》第 8 條為〈整體海岸管理計畫〉應載明事項，兩版本條文內容差異詳見表 3-10。

表 3-10 《海岸管理法》第 8 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第八條</u> 為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂整體海岸管理計畫；其計畫內容應包括下列事項： 一、計畫範圍。 二、計畫目標。 三、<u>自然與人文資源</u>。 四、<u>社會與經濟條件</u>。 五、氣候變遷調適策略。 六、<u>整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策</u>。 七、<u>保護區、防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之指定</u>。 八、<u>劃設海岸管理須特別關注之特定區位</u>。 九、<u>有關海岸之自然、歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則</u>。 十、發展遲緩或環境劣化地區之發展、<u>復育及治理原則</u>。 - 十一、其他與整體海岸管理有關之事項。	<u>第七條</u> 為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂整體海岸管理計畫；其計畫內容應包括下列事項： 一、計畫範圍。 二、計畫目標。 三、<u>自然資源及社會、經濟條件</u>。 四、<u>永續發展及氣候變遷調適策略</u>。 五、<u>保護及防護之區位劃設指導、基本管理原則及其計畫擬訂機關、期限</u>。 六、<u>整體自然資源環境保護管理原則</u>。 七、<u>防止或減輕海岸災害之策略及使用原則</u>。 八、<u>歷史、文化及重要景觀之區位指導及使用原則</u>。 九、發展遲緩或環境劣化地區之發展原則。 十、其他與整體海岸管理有關之事項。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異，重點包含：

- (一) 新增第 8 款，並調整各款款次。
- (二) 新增〈整體海岸管理計畫〉應載明「整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策」。
- (三) 原規定〈整體海岸管理計畫〉應「劃設指導」海岸保護區及防護區，修正為應「指定」海岸保護區及防護區之「區位」。
- (四) 新增〈整體海岸管理計畫〉應「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」。
- (五) 〈整體海岸管理計畫〉除應就發展遲緩或環境劣化地區，提出發展原則外，並增訂應載明發展遲緩或環境劣化地區之復育及治理原則。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、海岸地區兼具海、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，一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全，故為確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，爰定明中央主管機關應擬訂整合性海岸管理計畫，透過海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用方向，以兼顧海岸地區土地保護、防護及利用。
- 二、海岸整體管理計畫應包括之內容要項，係考量海岸地區土地使用複雜性及相互影響性，參酌歐盟「海岸綜合管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 計畫之整合指導精神及對氣候變遷調適、自然災害、水土流失、海岸侵蝕、資源保護與恢復、自然資源利用、基礎設施發展、產業發展 (如農業、漁業、觀光遊憩、工業等)、沿海地景維護、海島管理等事項之重視，以及英國海岸規劃對於自然遺產海岸 (Heritage Coasts) 之歷史、文化價值及景觀風貌等關注，於整體海岸管理計畫中建立海岸整體利用之基本原則，包括基本資料收集調查、海岸自然環境維護、氣候變遷調適、災害預防、公共通行保障及歷史、文化、重要景

觀維護等事項，並關注發展遲緩或劣化地區之發展，以促進整體海岸永續發展。

三、為促進海岸地區永續發展及維護海岸自然風貌所建立之整合性政策，行政院已核定「永續海岸整體發展方案」，包括漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、海埔地及海岸保安林等事項之發展策略及執行準則，另「永續發展政策綱領」及「國家氣候變遷調適政策綱領」對海岸地區皆有指導性原則，爰檢討納入「整體海岸管理計畫」作為海岸地區各政府部門及其計畫實施之上位指導，於第四款定明海岸整體管理計畫應包括氣候變遷調適策略。

四、第五款規定於整體海岸管理計畫對海岸一級、二級保護區、防護區之區位範圍提供指導，以及定明各該海岸保護計畫、海岸防護計畫應擬訂之機關及期限，並確立保護、防護及利用管理原則，以有效指導海岸保護計畫、海岸防護計畫之訂定，健全海岸管理。有關海岸保護區、海岸防護區之區位指導，擬訂機關於擬訂各海岸保護計畫、海岸防護計畫時，再依實際調查情況劃定計畫範圍。

五、第五款保護計畫、防護計畫擬訂機關應依第十一條至第十六條規定劃設保護區或防護區。

(二) 公布施行版立法說明

一、海岸地區兼具海、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，一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全，故為確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，爰定明中央主管機關應擬訂整合性海岸管理計畫，透過海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用方向，以兼顧海岸地區土地保護、防護及利用。

二、海岸整體管理計畫應包括之內容要項，係考量海岸地區土地使用複雜性及相互影響性，參酌歐盟「海岸綜合管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)計畫之整合指導精神及對氣候變遷調適、自然災害、水土流失、海岸侵蝕、資源保護與恢復、

自然資源利用、基礎設施發展、產業發展 (如農業、漁業、觀光遊憩、工業等)、沿海地景維護、海島管理等事項之重視，以及英國海岸規劃對於自然遺產海岸 (Heritage Coasts) 之歷史、文化價值及景觀風貌等關注，於整體海岸管理計畫中建立海岸整體利用之基本原則，包括基本資料收集調查、海岸自然環境維護、氣候變遷調適、災害預防、公共通行保障及歷史、文化、重要景觀維護等事項，並關注發展遲緩或劣化地區之發展，以促進整體海岸永續發展。

三、為促進海岸地區永續發展及維護海岸自然風貌所建立之整合性政策，行政院已核定「永續海岸整體發展方案」，包括漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、海埔地及海岸保安林等事項之發展策略及執行準則，另「永續發展政策綱領」及「國家氣候變遷調適政策綱領」對海岸地區皆有指導性原則，爰檢討納入「整體海岸管理計畫」作為海岸地區各政府部門及其計畫實施之上位指導，於第五款、第六款定明海岸整體管理計畫應包括「氣候變遷調適策略」及「整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策」。

四、第七款規定於整體海岸管理計畫對海岸一級、二級保護區、防護區之區位範圍提供指導，以及定明各該海岸保護計畫、海岸防護計畫應擬訂之機關及期限，以有效指導海岸保護計畫、海岸防護計畫之訂定，健全海岸管理。有關海岸保護區、海岸防護區之區位指導，擬訂機關於擬訂各海岸保護計畫、海岸防護計畫時，再依實際調查情況劃定計畫範圍。

五、第七款保護計畫、防護計畫擬訂機關應依第十二條至第十七條規定劃設保護區或防護區。

六、第八款明定「劃設海岸管理須特別關注之定區位」，以示海岸特定區位之劃設，應慎重其事之旨。

三、條文差異比較分析

關於〈整體海岸管理計畫〉應載明事項，政院草案版與公布施行版之差異，主要為 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議之結論。該次內政委員會，係以整合補充版第 7 之 1 條為討論基礎：

「為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂整體海岸管理計畫；其計畫內容應包括下列事項：

- 一、計畫範圍。
- 二、計畫目標與綱領。
- 三、自然與人文資源。
- 四、社會與經濟條件。
- 五、氣候變遷調適策略。
- 六、整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策。
- 七、保護區與防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之指定。
- 八、歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則。
- 九、發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則。
- 十、其他與整體海岸管理有關之事項。」

針對前開草案，內政部陳威仁部長提出二點意見：(1) 第 1 項第 2 款所稱「計畫目標與綱領」，「綱領」二字是否有需要；(2) 第 8 款之「歷史、文化、社會、研究…」等內容，宜更為明確。邱文彥委員認為，若僅以「計畫目標」即可充分表達法規規範〈整體海岸管理計畫〉應擬定之事項，即可將「綱領」二字刪除。此外，為使將來法規適用更加明確，建議於第 8 款條文前段增列「海岸」二字，將其修正為：「有關海岸之歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則。」(立法院，2014a：416)。

另外，林淑芬委員指出，本條第 1 項第 7 款「保護區與防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之指定」，係就保護區與防護區之區位進行規範，惟本法允許於海岸地區之「特定區位」進行開發，故〈整體海岸管理計畫〉亦應明定「特定區位」之區位劃設原則。就此意見，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長表示認同，建議於本條文新增一款「海岸地區特定區位劃設」。吳育昇主席綜整與會意見，決議增列第 8 款「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」，並進行各款次調整，本條於內政委員會修正通過 (立法院，2014a：417)。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，條次授權議事人員調整，自《海岸管理法》(草案) 第 7 之 1 條調整為第 8 條，並完成三讀，按協商條文通過 (立法院，2015b：166)。

參、第九條 〈整體海岸管理計畫〉擬訂及審議之民眾參與程序

一、條文文字

《海岸管理法》第 9 條為〈整體海岸管理計畫〉擬訂、審議之民眾參與程序相關規定，兩版本之條文內容差異詳見表 3-11。

表 3-11 《海岸管理法》第 9 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第九條</u> 整體海岸管理計畫之擬訂，應邀集學者、專家、<u>相關部會、中央民意機關、民間團體</u>等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，並遴聘（派）<u>學者、專家、機關及民間團體代表</u>以合議方式審議，<u>其學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一</u>，<u>整體海岸管理計畫報請行政院核定後</u>公告實施；其變更時，亦同。 整體海岸管理計畫擬訂後於依前項規定送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向中央主管機關提出意見，併同審議。 前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。 整體海岸管理計畫核定後，中央主管機關應於接到核定公文之日起四十天	<u>第八條</u> 整體海岸管理計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，並遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議，報請行政院核定後公告實施；其變更時，亦同。 整體海岸管理計畫擬訂後於依前項規定送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向中央主管機關提出意見，併同審議。 前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。 整體海岸管理計畫核定後，中央主管機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並函送當地直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少

內公告實施，並函送當地直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。	於三十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- （一）〈整體海岸管理計畫〉擬訂前之座談會或其他廣詢意見方法，除學者、專家及民間團體外，另新增相關部會、中央民意機關為應邀集對象。
- （二）審議〈整體海岸管理計畫〉之合議制度，其組成除了學者、專家、機關外，新增民間團體為遴聘（派）對象。
- （三）明定審議〈整體海岸管理計畫〉之合議組成中，學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一。

二、立法原意

（一）政院草案版立法說明

一、第一項定明整體海岸管理計畫之擬訂及審議之民眾參與程序。海岸管理為綜合性之事務管理，涉及之部會權責甚多，且整體海岸管理計畫範圍，涵蓋臺、澎、金、馬地區，應由中央主管機關廣詢學者、專家及民間團體意見及會商有關機關擬訂後，本於公平、公開原則，以合議方式審議，並報行政院核定後公告實施，其變更時亦同，以齊一各部會對於海岸管理之作法。

二、第二項及第三項定明海岸整體管理計畫公開展覽、舉行公聽會及資訊公開等程序。

三、第四項定明經核定之整體海岸管理計畫應予公告及公開展覽。

（二）公布施行版立法說明

（同政院草案版）。

三、條文差異比較分析

針對本條文，103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，以審議〈整體海岸管理計畫〉之合議組成為討論重點。

首先，有關審議〈整體海岸管理計畫〉合議之組成，邱文彥委員認為，應參考國家永續會之機制，慎重處理，因此建議其專家學者及民間團體之代表人數，不得少於三分之二。然，營建署曾大仁署長主張，為避免再新增一委員會，應將〈整體海岸管理計畫〉整併至區域計畫審議委員會處理；而現行區域計畫委員會之專家學者比例為二分之一，故建議於此條明定該比例為二分之一，以符合現行體制。內政部陳威仁部長亦認同由區域計畫委員會負責〈整體海岸管理計畫〉之審議，爰建議專家學者之比例為二分之一（立法院，2014a：418）。

其次，鄭天財委員認為原住民族為重要考量，建議〈整體海岸管理計畫〉之審議，應有原住民代表出席，漁會亦主張應將漁會代表納入，邱文彥委員為尊重上述二者意見，爰建議第 1 項於「並遴聘（派）學者、專家、機關」後增列「原住民及漁民代表」。就此點意見，內政部陳威仁部長指出，若欲循區域計畫委員會機制，則毋須將漁民特別納入；吳育昇主席則認為，僅明列原住民與漁民代表，恐引起其他未納人民間團體之異議。

綜整前述意見，邱文彥委員爰提議以「民間團體」為文字，結合前開專家學者比例之討論，建議本條第 1 項條文修正為：「整體海岸管理計畫之擬訂，應邀集學者、專家、機關、民間團體等舉辦公聽會或其他適當方式廣徵意見，作成紀錄，並遴聘（派）學者、專家、機關及民間團體代表以合議方式審議，其學者專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一，海岸整合管理計畫報請行政院核定後公告實施；其變更時，亦同。」於此次會議中修正通過（立法院，2014a：418）。

此外，104 年 1 月 15 日黨團協商會議中，邱文彥委員建議將「相關部會、中央民意機關」納入〈整體海岸管理計畫〉擬訂前之廣詢意見對象，以強化民意對於海岸管理之監督，經該黨團協商會議討論通過。後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 9 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

肆、第十條 〈海岸保護計畫〉及〈海岸保護計畫〉擬訂機關

一、條文文字

《海岸管理法》第 10 條規定〈海岸保護計畫〉及〈海岸保護計畫〉之擬訂機關，兩版本條文內容差異詳見表 3-12。

表 3-12 《海岸管理法》第 10 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第十條</u> 第<u>八</u>條第<u>七</u>款所定計畫擬訂機關如下： 一、海岸保護計畫： （一）一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂。 （二）二級海岸保護計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂。但跨二以上直轄市、縣（市）行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣（市）主管機關協調擬訂。 （三）前二目保護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。 二、海岸防護計畫： （一）一級海岸防護計畫：由中央目的事業主管機關協調有關機關後擬訂。 （二）二級海岸防護計畫：由直轄市、	<u>第九條</u> 第七條第五款所定計畫擬訂機關如下： 一、海岸保護計畫： （一）一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂。 （二）二級海岸保護計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂。但跨二以上直轄市、縣（市）行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣（市）主管機關協調擬訂。 （三）前二目保護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。 二、海岸防護計畫： （一）一級海岸防護計畫：由中央目的事業主管機關協調有關機關後擬訂。 （二）二級海岸防護計畫：由直轄市、

縣（市）主管機關擬訂。 （三）前二目防護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定。 整體海岸管理計畫公告實施後，有新劃設海岸保護區或海岸防護區之必要者，得由中央主管機關依前項規定協調指定或逕行擬訂。 <u>第一項計畫之擬訂及第二項海岸保護區或海岸防護區之劃設，如涉原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂。</u>	縣（市）主管機關擬訂。 （三）前二目防護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定。 整體海岸管理計畫公告實施後，有新劃設海岸保護區或海岸防護區之必要者，得由中央主管機關依前項規定協調指定或逕行擬訂。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版 104 年公布施行版之差異包含：

- （一）調整本條擬訂機關規範依據之條次。
- （二）針對海岸保護區及海岸防護區劃設、及其計畫擬訂，新增涉及原住民族地區應會商原住民族委員會之規定。

二、立法原意

（一）政院草案版立法說明

- 一、第一項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂機關。海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂，應考量機關權責，就一級、二級區分、涉及跨二以上直轄市、縣（市）行政區域或涉及二以上目的事業之海岸保護計畫、海岸防護計畫，規範其擬訂機關。
- 二、第一項第一款第一目所稱主要業務之中央目的事業主管機關，另於本法施行細則中補充定明。
- 三、第一項第一款第三目定明海岸保護區等級及其計畫擬訂機關因涉及不同目的事業範疇或轄區而認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。

四、第一項第二款第一目之有關機關，指與防護計畫範圍所涉其他目的事業防護設施之機關（如商港、漁港、保安林、事業海堤之主管機關）。

五、第一項第二款第三目定明海岸防護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定。

六、第二項定明整體海岸管理計畫公告實施後，新增劃設之海岸保護區、海岸防護區之等級及擬訂機關，得由中央主管機關協調指定，俾利整合管理海岸事務，並持續掌握海岸保護、防護情況及執行。另考量海岸防護計畫涉及各項目的事業之中央與地方權責劃分，其認定有疑義時，由中央主管機關協調指定防護區等級及其計畫擬訂機關。

（二）公布施行版立法說明

除行政院草案版之 6 點說明，另新增第 7 點：

七、第三項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂或海岸保護區、海岸防護區之劃定，應會商原住民族委員會後為之。

三、條文差異比較分析

本條文於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，鄭天財委員等人提出修正動議，建議增訂第三項「第一項計畫之擬訂及第二項海岸保護區或海岸防護區之劃設，如涉原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂。」決議修正修過（立法院，2014a：419）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 10 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

伍、第十一條 重要海岸景觀區、發展遲緩或環境劣化地區規範

一、條文文字

《海岸管理法》第 11 條為重要海岸景觀區、發展遲緩或環境劣化地區規範，兩版本之條文內容差異詳見表 3-13。

表 3-13 《海岸管理法》第 11 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第十一條 <u>依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素。</u> 依整體海岸管理計畫指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態保育、<u>資源復育</u>及社區發展整合規劃事項。	第十條 依整體海岸管理計畫指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態<u>資源</u>保育及社區發展整合規劃事項

資料來源：本計畫繪製

相較於民國 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 新增〈整體海岸管理計畫〉重要海岸景觀區相關規定。
- (二) 針對發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導之整合規劃事項，除傳統文化保存、生態保育及社區發展外，新增資源復育事項。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為避免發展遲緩或環境劣化之海岸地區持續惡化，透過計畫輔導、經費補助或協調整合相關資源、經費（如離島建設基金、農村再生基金）等方式，依整體海岸管理計畫指導加以綜合治理，

以維持基本生活水準及適性發展。

(二) 公布施行版立法說明

一、海岸景觀為公共資產，不應由少數人獨攬，爰規範依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素，以維護多數人之基本環境權。

二、為避免發展遲緩或環境劣化之海岸地區持續惡化，透過計畫輔導、經費補助或協調整合相關資源、經費（如離島建設基金、農村再生基金）等方式，依整體海岸管理計畫指導加以綜合治理，以維持基本生活水準及適性發展。

三、條文差異比較分析

本條文之討論及修正，係為 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會共識。該次內政委員會以下列整合補充版第 10 條條文為討論基礎：「依整體海岸管理計畫指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態保育、資源復育及社區發展整合規劃事項。」

該條文討論時，與會者無異議通過。後續討論整合補充版新增的第 27 條之 1，其條文內容為：「為保障公共景觀權益，中央主管機關應依第七條七款劃設重要海岸景觀區，納入整體海岸管理計畫，規範其高度配置與景觀要素。海岸地區面臨海岸線之建築物應以低樓層為原則，其後方建築物之高度，得依地形及其與海岸線之距離向陸遞增。」

針對此新增條文提議，邱文彥委員解釋，海岸景觀為公共資產，應與民眾分享，為避免海岸高樓層建築破壞海岸景觀，爰建議新增海岸地區建築設計之規範，就景觀保護及公共景觀資源分享而言，是很進步的條文。就此點意見，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長表示支持，惟考量條文完整性，建議將此精神，併入前開整合補充版第 10 條關於「劣化或偏遠地區」之條文、並新增第 1 項，文字為「依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素」，會議中獲致共識，修正通過（立法院，2014a：440）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為

第 11 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

陸、第十二條 海岸保護區劃設規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 12 條為海岸保護區劃設規定，兩版本之條文內容差異詳見表 3-14。

表 3-14 《海岸管理法》第 12 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第十二條</u> 海岸地區具有下列情形之一者，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理： 一、重要水產資源<u>保育</u>地區。 二、珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道。 三、特殊景觀資源及休憩地區。 四、重要<u>濱海陸地或水下</u>文化資產地區。 五、<u>特殊自然地形地貌</u>地區。 六、生物多樣性資源豐富地區。 七、<u>地下水補注區</u>。 八、經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統。 九、其他依法律規定應予保護之重要地區。 一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用。但有下列情況之一者，不在此限：	<u>第十一條</u> 海岸地區具有下列情形之一者，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理： 一、重要水產資源地區。 二、珍貴稀有動植物重要棲地。 三、特殊景觀資源地區。 四、重要文化資產地區。 五、重要河口生態地區。 六、生物多樣性資源豐富地區。 七、其他依法律規定應予保護之重要地區。 一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用。但有下列情況之一者，不在此限： 一、依海岸保護計畫為相容、維護、管理及學術研究之使用。 二、<u>原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用。</u>

一、依海岸保護計畫為相容、維護、管理及學術研究之使用。 二、為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可。 <u>一級海岸保護區內原合法使用不合海岸保護計畫者，直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用或遷移，其所受之損失，應予適當之補償。在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。</u> <u>第三項不合海岸保護計畫之認定、補償及第二款許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</u>	三、為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可。 前項<u>第二款</u>不合海岸保護計畫之認定及第三款許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 修正或補充應劃設為一級海岸保護區之情形，包括：「重要水產資源地區」修正為「重要水產資源保育地區」；「珍貴稀有動植物重要棲地」修正為「珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道」；「特殊景觀資源」修正為「特殊景觀資源及休憩地區」；「重要文化資產地區」修正為「重要濱海陸地或水下文化資產地區」。
- (二) 新增「特殊自然地形地貌地區」、「地下水補注區」、「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」為應劃設為一級海岸保護區之情形。
- (三) 明確規範一級海岸保護區內原合法使用不合海岸保護計畫者之處置方式。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、海岸保護區目的在保護自然界或人文環境中具稀少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡及提供環境教育或國民休閒育樂之功能，爰於第一項定明一級、二級海岸保護區劃設原則。第一項所列地區依其資源之自然性、代表性及稀有性等因子評估其高、中、低等級，據以劃分一級、二級海岸保護區，相關作業事項於整體海岸管理計畫中定明。
- 二、海岸保護區係以計畫管制使用，依個別計畫性質之保護目的加以管制。為妥善維護海岸保護區內各項資源，需嚴格管制具極珍貴自然資源之一級海岸保護區之使用，惟考量保護標的與社經環境背景相容性之趨勢、原使用權益，以及國防、海巡、公共安全等需要，爰於第二項定明一級海岸保護區禁止及例外許可使用原則。一級海岸保護區例外許可使用，如預期使用強度有影響保護標的之虞者，仍應依第十七條規定程序辦理。
- 三、第二項第一款定明在一級海岸保護區內之原有使用，屬海岸保護計畫相容使用者，得繼續使用。第二項第二款定明原有使用不符合海岸保護計畫規定者，為保障原使用人原有合法現況使用之權益，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。
- 四、一級海岸保護區係重要環境敏感地區，為資周延，除依海岸保護計畫相容使用外，因應國家安全、公共安全需要之使用，應先徵得海岸主管機關許可，其許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項，以及「原有使用不合海岸保護計畫規定」之認定所涉各目的事業使用型態、認定程序或是否進行會勘等事項之辦法，於第三項授權由中央主管機關定之。

(二) 公布施行版立法說明

因應《海岸管理法》條次調整，修正立法說明內提及之條次，並修正行政院草案版立法說明第二點文字，其內容如下：

「第二項第一款定明在一級海岸保護區內之原有使用，屬海岸保護計畫相容使用者，得繼續使用。其容許使用別應按保護標的或因地制宜視實際需要，衡酌必要性基本公共設施及公用事業項目，分別訂定，例如：公園、綠地、道路系統、上下水道及其他等項目。第二項第二款定明原有使用不符合海岸保護計畫規定者，為保障原使用人原有合法現況使用之權益，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。」

三、條文差異比較分析

(一) 3 次版本整合協商工作會議

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，即就應劃設為一級海岸保護區之情形，進行補充或修正，提出整合補充版。重點包括：

1. 「重要水產資源地區」修正為「重要水產資源保育地區」；
2. 「珍貴稀有動植物重要棲地」修正為「珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道」；
3. 「重要文化資產地區」修正為「重要陸地或水下文化資產地區」；
4. 「重要河口生態地區」修正為「重要沙丘、海岸林及河口生態地區」；

此外，新增「地下水補注區」與「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。

歸結前述內容，整合補充版之條文內容為：

「海岸地區具有下列情形之一者，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理：

- 一、重要水產資源保育地區。
- 二、珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道。
- 三、特殊景觀資源地區。
- 四、重要陸域或水下文化資產地區。
- 五、重要沙丘、海岸林及河口生態地區。
- 六、生物多樣性資源豐富地區。

七、地下水補注區。

八、經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統。

九、其他依法律規定應予保護之重要地區。

一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用。但有下列情況之一者，不在此限：

一、依海岸保護計畫為相容、維護、管理及學術研究之使用。

二、原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用。

三、為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可。

前項第二款不合海岸保護計畫之認定及第三款許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

(二) 立法院內政委員會討論過程

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，以前開「整合補充版」條文為討論基礎。

首先，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長指出，第 1 項第 5 款「海岸林」、第 7 款「地下水補注區」、以及第 8 款「濕地」皆已依相關法律劃設，且本條第 9 款已明定「其他依法律規定應予保護之重要地區」亦屬應劃設一級海岸保護區之情形；是以，考量法條之簡潔，建議不列入上述各款地區。惟，林淑芬委員認為，為使民眾清楚了解〈海岸保護計畫〉劃設之條項，建議保持將其林列。後經吳育昇主席決議，保留上述各款（立法院，2014a：420）。

另，林淑芬委員指出，第 2 項第 2 款內容存在矛盾，條文規定「原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用。」，條文前半段說明政府對於不符合〈海岸保護計畫〉之使用具改變使用或拆除之權利，條文後半段卻得為原來之使用，規範似有衝突之虞（立法院，2014a：420）。就此點意見，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長解釋，本款後半段得為原來使用之規定，是因拆除或改變原有之使用須有所補償，在政府預算配合下，尚未進行強制行為前，可允許其作原來之使用；後續則依〈整體海岸管理計畫〉或〈海岸保護計畫〉衡量施政輕重緩急，先透過海岸保護區之宣示，以較急迫之地區優先進行改變使

用或拆除，並給與補償，逐步排除不符合保護區之使用，同時給與目的事業主管機關執行之彈性。然而，林淑芬委員認為，此一設計可能產生差別待遇，並對於行政單位之行政裁量有所疑慮（立法院，2014a：421）。邱文彥委員則指出，此一議題涉及三個層次之問題，第一，一級保護區原則禁止改變其資源條件使用，若有例外情形應審慎把關，故屬例外情形者，「並」需經過中央主管機關許可，方能同意「不在此限」；第二，原有不符合整體海岸管理計畫規定者，政府需令其變更使用、拆除或改為妨礙較輕之使用；第三，規範國家安全或公共安全需要者。

由於前開爭議，該次內政委員會決議本條文保留，由營建署修正條文內容後再行討論（立法院，2014a：426）。營建署後續修正條文內容如下：

1. 第 1 項第 5 款與第 2 款、第 6 款性質接近，可能造成認定疑義，改以「特殊自然地形地貌地區」取代。
2. 為宣示政府保護一級海岸保護區之決心及應有之積極作為，將原第 2 項第 2 款有關原有合法使用因計畫須變更使用或遷移之規定移至第二項序文，並增列其所受損失應予補償之規定。
3. 增訂第 3 項，將原第 2 項第 2 款之內容移列，並酌修文字。
4. 配合第 2 項條文之修訂，酌修原第 3 項條文，並調整為第 4 項。

（三）立法院黨團協商討論過程及條文共識

103 年 12 月 29 日黨團協商中，陳超民委員提出，部分海岸休憩活動在不影響海岸保護區重要海岸資源之情況下，應維護當地重要產業發展，故建議於本條第 2 項例外情形新增公用事業使用等相關內容。就此意見，邱文彥委員建議，將條文第 1 項第 4 款「特殊景觀資源地區」調整為「特殊景觀資源及休憩地區」，並於法條說明欄第 3 點載明第 2 項第 1 款海岸保護計畫之「容許使用別應按保護標的或因地制宜視實際需要分別訂定」。另外，將第 2 項序文涉及原合法使用不合海岸保護計畫者相關規定文字，整合至第 3 項（立法院，2014c：191）。

104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商，繼續討論前次內政委員會中本條保留之內容，營建署廖文弘組長於會議中說明已就此條文內容拜會鄭天財委員及廖國棟委員並取得共識，故於此次會議中修正通過。後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 12 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

捌、第十三條 〈海岸保護計畫〉應載明事項

一、條文文字

《海岸管理法》第 13 條為〈海岸保護計畫〉應載明事項相關規定，兩版本之條文內容差異詳見表 3-15。

表 3-15 《海岸管理法》第 13 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第十三條</u> 海岸保護計畫應載明下列事項： 一、保護標的及目的。 二、海岸保護區之範圍。 三、禁止及相容之使用。 四、保護、監測與復育措施及方法。 五、事業及財務計畫。 六、其他與海岸保護計畫有關之事項。 依其他法律規定納入保護之地區，符合整體海岸管理計畫基本管理原則者，其保護之地區名稱、內容、劃設程序、辦理機關及管理事項從其規定，<u>免依第十條及第十二條規定辦理</u>。 前項依其他法律規定納入保護之地區，為加強保護管理，必要時主管機關得依第一項第三款規定，擬訂禁止及相容使用事項之保護計畫。	<u>第十二條</u> 海岸保護計畫應載明下列事項： 一、保護標的及目的。 二、海岸保護區之範圍。 三、禁止及相容之使用。 四、保護、監測與復育措施及方法。 五、事業及財務計畫。 六、其他與海岸保護計畫有關之事項。 依其他法律規定納入保護之地區，符合整體海岸管理計畫基本管理原則者，其保護之地區名稱、內容、劃設程序、辦理機關及管理事項從其規定，免依本法規定辦理。 前項依其他法律規定納入保護之地區，為加強保護管理，必要時主管機關得依第一項第三款規定，擬訂禁止及相容使用事項之保護計畫。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異為：載明依其他法律規定納入保護之地區，符合整體海岸管理計畫基本管理原則者，其保護之地區名稱、內容、劃設程序、辦理機關及管理事項從其規定，免依本法辦理之條文。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、第一項定明海岸保護計畫之內容要項，以統一海岸保護區之管理，具體落實海岸保護區之保護目的。
- 二、依第一項第一款於海岸保護計畫內載明之保護標的，係具有代表性、自然性、稀有性之有體物；其保護標的，應指第十一條第一項海岸保護區內需保育之重要水產資源物種、珍貴稀有動植物、特殊景觀物、重要文化資產標的、重要河口生態物種或多樣性生物之物種等。
- 三、第一項第三款所列禁止及相容之使用事項，包括海岸保護區內禁止、相容使用行為及土地使用相關事項。
- 四、第二項定明已依保護型態之法律，如國家公園法、文化資產保存法、森林法、野生動物保育法、漁業法、濕地保育法等相關法律規定納入保護之地區，在符合整體海岸管理計畫使用原則下，其保護之地區名稱、劃定程序、內容、辦理機關及管理事項，得依各該法律規定進行管理，無須重新擬訂海岸保護計畫，亦無須劃分海岸保護區之等級，以避免行政程序之重複。
- 五、考量海、陸交互作用之海岸地區土地使用複雜，為整合及彌補海岸地區各法律保護規定寬嚴不一或闕漏之情形，以達海岸保護目的，爰於第三項定明必要時中央及地方主管機關得擬訂禁止及相容之使用（含禁止、相容使用行為及土地使用應遵行事項）彌補之；其擬訂、民眾參與、審議及核定程序依第十五條、第十六條規定辦理。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條文於 103 年 11 月 17 日於邱文彥委員召開之《海岸法》版本整合研商會中，根據立法院法制局意見，酌修第 2 項條文（邱文彥委員國會辦公室，2014c），使條文內容更加明確。於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，各委員對於本條文無異議通過（立法院，2014a：427）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第十三條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

玖、第十四條 海岸防護區劃設規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 14 條明定得劃設海岸防護區、及訂定〈海岸防護計畫〉之情形，兩版本之條文內容差異詳見表 3-16。

表 3-16 《海岸管理法》第 14 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第十四條</u> 為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，海岸地區有下列情形之一者，得視其嚴重情形劃設為一級或二級海岸防護區，並分別訂定海岸防護計畫： 一、海岸侵蝕。 二、洪氾溢淹。 三、暴潮溢淹。 四、地層下陷。 五、其他潛在災害。 前項第一款至第四款之目的事業主管機關，為水利主管機關。 第一項第一款因興辦事業計畫之實施所造成或其他法令已有分工權責規定	<u>第十三條</u> 為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，海岸地區有下列情形之一者，得視其嚴重情形劃設為一級或二級海岸防護區，並分別訂定海岸防護計畫： 一、海岸侵蝕。 二、洪氾溢淹。 三、暴潮溢淹。 四、地層下陷。 五、其他潛在災害。 前項第一款至第四款之目的事業主管機關，為水利主管機關。 第一項第一款因興辦事業計畫之實施所造成或其他法令已有分工權責規定

者，其防護措施由各該興辦事業計畫之目的事業主管機關辦理。 第一項第五款之目的事業主管機關，依其他法律規定或由中央主管機關協調指定之。	者，其防護措施由各該興辦事業計畫之目的事業主管機關辦理。 第一項第五款之目的事業主管機關，依其他法律規定或由中央主管機關協調指定之。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版之針對主管機關之規定與政院草案版並無差異。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明

- 一、海岸防護區係為防治海岸災害而加以劃設，並予特別防護之地區。海岸地區之災害，除導致海堤、道路、橋樑損壞，影響公共設施安全外，並造成海水倒灌、積水不退、國土流失、威脅民眾生命財產安全等問題，故於第一項定明得視其嚴重情形劃設海岸防護區，並訂定海岸防護計畫，加以防護管理。
- 二、因災害防救法第三條所定災害防救主管機關，未就本條第一項第一款至第四款之項目定其主管機關，爰於第二項定明第一項第一款至第四款之目的事業主管機關為水利主管機關。
- 三、第一項第一款「海岸侵蝕」係因其他目的事業計畫實施所造成或其他法令有分工權責規定（如商港、漁港、海岸地區保安林及其他目的事業之防護事項），仍應依各法令規定由興辦事業計畫目的事業主管機關辦理防護措施。
- 四、第一項第五款之其他潛在災害，參照災害防救法第三條第一項第六款規定，視其災害之性質依其他法律規定或由中央主管機關協調指定有關機關辦理，爰作第四項規定。

(二) 公布施行版立法說明

（同政院草案版）。

三、條文差異比較分析

本條無差異。

拾、第十五條 〈海岸防護計畫〉應載明事項

一、條文文字

《海岸管理法》第 15 條為〈海岸防護計畫〉應載明事項，兩版本之條文內容差異詳見表 3-17。

表 3-17 《海岸管理法》第 15 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第十五條</u> 海岸防護計畫應載明下列事項： <u>一、海岸災害風險分析概要。</u> <u>二、防護標的及目的。</u> <u>三、海岸防護區範圍。</u> <u>四、禁止及相容之使用。</u> <u>五、防護措施及方法。</u> <u>六、海岸防護設施之種類、規模及配置。</u> <u>七、事業及財務計畫。</u> <u>八、其他與海岸防護計畫有關之事項。</u> 海岸防護區中涉及<u>第十二條第一項</u>海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應配合其生態環境保育之特殊需要，<u>避免海岸防護設施破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值，並徵得依第十六條第三項規定核定公告之海岸保護計畫擬訂機關同意；無海岸保護計畫者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意。</u>	<u>第十四條</u> 海岸防護計畫應載明下列事項： 一、防護標的及目的。 二、海岸防護區範圍。 三、禁止及相容之使用。 四、防護措施及方法。 五、海岸防護設施之種類、規模及配置。 六、事業及財務計畫。 七、其他與海岸防護計畫有關之事項。 海岸防護區中涉及有<u>第十一條第一項</u>海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應徵詢海岸保護計畫擬訂機關意見。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 增列第 1 項第 1 款「海岸災害風險分析概要」，並調整各款次。
- (二) 修正第 2 項關於涉及海岸保護區之〈海岸防護計畫〉，應配合海岸保護事宜、並徵得海岸保護區目的事業主管機關同意之規定。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、第一項定明海岸防護計畫之內容要項，以統一海岸防護區之管理形式，具體落實海岸防護區之國土防護目的。
- 二、第一項第五款所稱防護措施及方法，包括傳統防護工程及以生態工法緩衝、調適、迴避、遷移作為等非工程方法，或以土地使用管制方式等，皆屬之。
- 三、為避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境生態及價值，在技術及經費條件允許下，海岸防護工法之採用及設計，應考量海岸保護區之需要，避免破壞海岸保護區或造成不必要之資源浪費，爰訂定第二項。

(二) 公布施行版立法說明

- 一、第一項定明海岸防護計畫之內容要項，以統一海岸防護區之管理形式，具體落實海岸防護區之國土防護目的。而為揭示海岸災害對於海岸防護之重要性，並應隨時注意其風險，第一項第一款明定「海岸災害風險分析概要」。
- 二、第一項第五款所稱防護措施及方法，包括傳統防護工程及以生態工法緩衝、調適、迴避、遷移作為等非工程方法，或以土地使用管制方式等，皆屬之。
- 三、為明示海岸生態環境之重要價值與優先地位，海岸防護計畫應避免破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值。第二項明定「海岸防護區中涉及第十二條第一項海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應配合其生態環境保育之特殊需要，避免海岸

防護設施破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值，並徵得依第十六條第三項規定核定公告之海岸保護計畫擬訂機關同意；無海岸保護計畫者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意。」。

三、條文差異比較分析

本條文於 103 年 10 月 31 日於邱文彥委員召開之《海岸法》版本整合研商會中，修改本條第 2 項文字，針對海岸防護區劃設增列應配合海岸保護區之生態環境保護需求，並須依本法規定核定公告，而無〈海岸保護計畫〉者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意（邱文彥委員國會辦公室，2014a）。

103 年 11 月 13 日第二次版本整合研商會，參考邱文彥委員及林淑芬委員提出之《海岸法》（草案）版本，增列本條第 1 項第 1 款「海岸災害風險分析概要」，另於本條第 2 項納入「避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值」文字修正（邱文彥委員國會辦公室，2014b）。

103 年 11 月 17 日第三次版本整合研商會，除修正部分第 1 項文字外，增列第 4 款「嚴重侵蝕地區退縮建築規範」（邱文彥委員國會辦公室，2014c）。歸結前開會議結論，「整合補充版」條文如下：

「海岸防護計畫應依風險及需要，載明下列事項：

- 一、海岸災害風險分析概要。
- 二、海岸防護標的及目的。
- 三、海岸防護區範圍。
- 四、嚴重侵蝕地區退縮建築規範。
- 五、禁止與相容之使用規範。
- 六、海岸防護措施與方法。
- 七、海岸防護設施之種類、規模與配置。
- 八、事業與財務計畫。
- 九、其他與海岸防護計畫有關之事項。

海岸防護區中涉及第十一條第一項海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應配合其生態環境保育之特殊需要，避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區

之環境、生態、景觀及人文價值，並徵得依第十五條第三項規定核定公告之海岸保護計畫擬訂機關同意；無海岸保護計畫者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，以前開「整合補充版」條文為討論基礎。

營建署綜合計畫組陳繼鳴組長指出，尊重「整合補充版」之修正，惟第 1 項第 5 款規定〈海岸防護計畫〉應明訂禁止項目，恐有掛一漏萬之虞，因此，建議該點維持行政院之《海岸法》(草案)版本。惟，邱文彥委員主張，仍應於〈海岸防護計畫〉應明訂禁止項目。經與會者討論，吳育昇主席決議，除第 1 項新增第 1 款「海岸災害風險分析概要」，並修正第 2 項文字，修正通過(立法院，2014a：429)。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 15 條，並完成三讀，按協商條文通過(立法院，2015b：166)。

拾壹、第十六條 海岸保護區、海岸防護區之劃設及其計畫擬訂之民眾參與程序及實施管理權責

一、條文文字

《海岸管理法》第 16 條規定海岸保護區、海岸防護區之劃設及其計畫擬訂之民眾參與程序及實施管理權責，兩版本之條文內容差異詳見表 3-18。

表 3-18 《海岸管理法》第 16 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第十六條</u> 依整體海岸管理計畫、 <u>第十二條</u> 及 <u>第十四條</u> 規定，劃設一、二級海岸保護區、海岸防護區，擬訂機關應將海岸保護計畫、海岸防護計畫公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得	<u>第十五條</u> 依整體海岸管理計畫、 <u>第十一條</u> 及 <u>第十三條</u> 規定，劃設一、二級海岸保護區、海岸防護區，擬訂機關應將海岸保護計畫、海岸防護計畫公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得

於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫報請中央主管機關審議。該審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知，<u>並應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由。</u> 前項海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地、<u>自然資源及部落與其毗鄰土地時</u>，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。 海岸保護計畫、海岸防護計畫核定後，擬訂機關應於<u>接到核定公文之日起四十天內公告實施，並函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽</u>；其展覽期間，不得少於三十日，且應經常保持清晰完整，以供人民閱覽，並由直轄市、縣(市)主管機關實施管理。 依第一項及前項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。	於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫報請中央主管機關審議。該審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。 前項海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。 經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫，擬訂機關應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，且應經常保持清晰完整，以供人民閱覽，並由直轄市、縣(市)主管機關實施管理。 依第一項及前項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 第 1 項新增民眾意見應以書面答覆採納情形並記載其理由之規定。
- (二) 第 2 項增訂〈海岸保護計畫〉之擬訂涉及原住民族利用原住民族部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意之規定。

- (三) 第 3 項增訂〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施之規定。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、第一項定明海岸保護區、海岸防護區之劃設及海岸保護計畫、海岸防護計畫之民眾參與程序。
- 二、第二項規定係依原住民族基本法第二十一條第二項規定，保護計畫涉及限制原住民族利用原住民族地區之土地及自然資源時，於該項納入計畫審議前由擬訂機關與當地原住民族諮商及取得同意規定。
- 三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫應予公開展覽。
- 四、經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫，其各相關機關之執行，除依第四條、第十三條第二項辦理外，海岸保護計畫及海岸防護計畫之實施管理、行政處分由直轄市、縣（市）主管機關辦理。
- 五、第四項定明依第一項及第三項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。

(二) 公布施行版立法說明

- 一、第一項定明海岸保護區、海岸防護區之劃設及海岸保護計畫、海岸防護計畫之民眾參與程序。
- 二、第二項規定係依原住民族基本法第二十一條第二項規定，保護計畫涉及限制原住民族利用原住民族地區之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，於該項納入計畫審議前由擬訂機關與當地原住民族諮商及取得同意規定。
- 三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫應予公開展覽。
- 四、經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫，其各相關機關之執行，

除依第四條、第十三條第二項辦理外，海岸保護計畫及海岸防護計畫之實施管理、行政處分由直轄市、縣（市）主管機關辦理。

五、第四項定明依第一項及第三項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，就本條文，除於第 1 項新增「並應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由」文字；並於第 3 項增訂海岸保護計畫及防護計畫核定後，應於接到核定公文 40 天內公告實施之規定。是以，「整合補充版」條文為：

「依整體海岸管理計畫、第十一條及第十三條規定，劃設一、二級海岸保護區、海岸防護區，擬訂機關應將海岸保護計畫、海岸防護計畫公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫報請中央主管機關審議。該審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知，並應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由。」

前項海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。

海岸保護計畫、海岸防護計畫核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，且應經常保持清晰完整，以供人民閱覽，並由直轄市、縣（市）主管機關實施管理。

依第一項及前項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，以前開「整合補充版」條文為討論基礎。於此次內政委員會中，委員皆未對本條文有異議，故於本次會議中無異議通過（立法院，2014a：430）。

104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商中，鄭天財委員對於原住民族傳統部落部分提出修正動議，建議將部落及周邊地區納入本條規範，針對此修正，邱文彥委員參考《濕地保育法》，建議於第 2 項新增「部落及毗鄰

地區」，吳育昇主席考量土地規劃等相關法規中，「毗鄰地區」為常見用詞，建議於本條第 2 項新增「部落及其毗鄰地區」一詞，確保原住民族權益保障，並避免對於部落周邊地區之無限擴張（立法院，2015a：187）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第十六條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

拾貳、第十七條 〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議及核定程序

一、條文文字

《海岸管理法》第 17 條規定〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之審議及核定程序，兩版本之條文內容差異詳見表 3-19。

表 3-19 《海岸管理法》第 17 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第十七條</u> 前條海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定，依下列規定辦理： 一、海岸保護計畫： （一）中央主管機關擬訂者，由中央主管機關會商有關機關審議後，報請行政院核定。 （二）中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定。 （三）直轄市、縣（市）主管機關擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。但涉及二以上目的事業者，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。	<u>第十六條</u> 前條海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定，依下列規定辦理： 一、海岸保護計畫： （一）中央主管機關擬訂者，由中央主管機關會商有關機關審議後，報請行政院核定。 （二）中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定。 （三）直轄市、縣（市）主管機關擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。但涉及二以上目的事業者，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。

二、海岸防護計畫： (一) 中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議後，報請行政院核定。 (二) 直轄市、縣(市)主管機關擬訂者，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護計畫、海岸防護計畫時，應遴聘(派)學者、專家、機關及民間團體代表以合議方式審議之；<u>其學者專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一</u>。 海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止，適用前條、前二項規定。	二、海岸防護計畫： (一) 中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議後，報請行政院核定。 (二) 直轄市、縣(市)主管機關擬訂者，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護計畫、海岸防護計畫時，應遴聘(派)學者、專家、機關代表以合議方式審議之。 海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止，適用前條、前二項規定。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 針對以合議方式審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之應遴(派)成員，新增民間團體代表。
- (二) 針對以合議方式審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之應遴(派)成員，新增「學者專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一」之規定。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明

一、第一項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定程序：

- (一) 考量海岸保護計畫之擬訂及審議採二級制，爰於第一款定明依第十條第一項第一款第三目或第二項由中央主管機關擬訂計畫時，報請行政院核定；由中央目的事業主管機關或地方主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定之規定。
- (二) 海岸防護計畫因涉及中長程計畫經費預算及跨部會協調治理之整合性質，爰於第二款定明由中央目的事業主管機關擬訂者，

由中央主管機關審議後，報請行政院核定；由地方主管機關擬訂者，送中央目的事業主管機關核轉中央主管機關核定之規定。

二、第二項定明第一項各款海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議機制，並規劃結合國土空間計畫審議機制（現為區域計畫委員會）審議之。

三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止程序。

（二）公布施行版立法說明

一、第一項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定程序：

（一）考量海岸保護計畫之擬訂及審議採二級制，爰於第一款定明依第十條第一項第一款第三目或第二項由中央主管機關擬訂計畫時，報請行政院核定；由中央目的事業主管機關或地方主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定之規定。

（二）海岸防護計畫因涉及中長程計畫經費預算及跨部會協調治理之整合性質，爰於第二款定明由中央目的事業主管機關擬訂者，由中央主管機關審議後，報請行政院核定；由地方主管機關擬訂者，送中央目的事業主管機關核轉中央主管機關核定之規定。

二、第二項定明第一項各款海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議機制。

三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止程序。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，針對以合議方式審議〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之應遴（派）成員，新增「學者專家及民間團體之代表人數不得少於三分之二」規定。是以，「整合補充版」條文為：

「前條海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定，依下列規定辦理：

一、海岸保護計畫：

- (一) 中央主管機關擬訂者，由中央主管機關會商有關機關審議後，報請行政院核定。
- (二) 中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定。
- (三) 直轄市、縣（市）主管機關擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。但涉及二以上目的事業者，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。

二、海岸防護計畫：

- (一) 中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議後，報請行政院核定。
- (二) 直轄市、縣（市）主管機關擬訂者，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護計畫、海岸防護計畫時，應遴聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議之；其學者專家及民間團體之代表人數不得少於三分之二。

海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止，適用前條、前二項規定。」

內政委員會第 23 次全體委員會議中，主席提議，配合第 8 條（現第 9 條）有關審議〈整體海岸管理計畫〉之應遴（派）合議成員之組成規定，將專家學者及民間團體代表比例，從「整合補充版」之三分之二修改為二分之一，於會議中獲致共識（立法院，2014a：431）。此外，103 年 12 月 30 日立法院陳超明委員國會辦公室建議，參照整合補充版第 8 條（現第 9 條）之體例，酌修第 2 項文字，將遴聘（派）對象新增「民間團體」（立法院，2014b）。

歸結前述討論，後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 17 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

拾參、第十八條 〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之通盤檢討與隨時檢討規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 18 條規定〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之通盤檢討與隨時檢討，兩版本之條文內容差異詳見表 3-20。

表 3-20 《海岸管理法》第 18 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第十八條</u> 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫經公告實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討之： 一、為興辦重要或緊急保育措施。 二、為防治重大或緊急災害。 三、政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設。 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更，應依第九條、第十六條及第十七條程序辦理。	<u>第十七條</u> 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫經公告實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討變更之： 一、為興辦重要保育措施。 二、為防止重大災害。 三、配合國家重大計畫。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 針對得隨時檢討〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之情形，將「為防止重大災害」修正為「為防治重大或緊急災害」，將「配合國家重大計畫」修正為「政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設」。
- (二) 增訂變更〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之辦理程序。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

海岸相關計畫公告實施後，海岸環境常隨時間產生變化，海岸相關計畫實施一定期限內，宜作必要之檢討，以符實際保護或防護需要，爰定明其應定期通盤檢討之時間及得隨時檢討變更之情事。

(二) 公布施行版立法說明

一、海岸相關計畫公告實施後，海岸環境常隨時間產生變化，海岸相關計畫實施一定期限內，宜作必要之檢討，以符實際保護或防護需要，爰定明其應定期通盤檢討之時間及得隨時檢討變更之情事。

二、第二項定明海岸相關計畫之變更辦理程序。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，針對得隨時檢討〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之情形，提出三項修改：

1. 將「為防止重大災害」修正為「為防止重大或緊急災害」；
2. 將「配合國家重大計畫」修正為「政府為促進公共福祉、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫」。

另外，有關〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之變更程序，考量行政院草案版已就海岸相關計畫之審議及核定進行規範，依既有相關規定辦理即可，爰於第 2 項明定變更〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉辦理程序應依循之法條。是以，「整合補充版」條文為：

「整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫經公告實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討變更之：

- 一、為興辦重要或緊急保育措施。
- 二、為防止重大或緊急災害。
- 三、政府為促進公共福祉、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。

整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更，應依第八條、第十五條及第十六條程序辦理。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，以前開「整合補充版」條文為討論基礎。營建署綜合計畫組陳繼鳴組長對於「公共福祉」之認定有所疑慮，考量法條內已指明國防、重大公共設施或公用事業，已足夠明確，建議不列入法條文字內。然而，內政部陳威仁部長與吳育昇主席則對於「公共福祉」一詞之認定較無疑慮，主張宜予以尊重，故此條文按協商版本通過（立法院，2014a：431）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第十八條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

拾肆、第十九條 土地使用及相關事業建設應配合海岸管理相關計畫之規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 19 條為海岸相關計畫公共實施後，土地使用及相關事業建設應配合修正之規定，兩版本之條文內容差異詳見表 3-21。

表 3-21 《海岸管理法》第 19 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
第十九條 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。	第十八條 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。

資料來源：本計畫繪製

103 年政院草案版與 104 年公布施行版，於此條文並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為求落實整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫，並確保其具體執行，於計畫公告實施後，計畫區內之土地使用及相關事業建設自應密切配合。故區內原有之土地使用、編定或事業建設不符計畫規定者，各該事業計畫主管機關應於整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫規定期限內辦理變更作業。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條無差異。

拾伍、第二十條 海岸地區船舶航行之規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 20 條為海岸地區船舶航行之規定，兩版本之條文內容差異詳見表 3-22。

表 3-22 《海岸管理法》第 20 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第二十條 船舶航行有影響海岸保護或肇致海洋 污染之虞者，得由中央主管機關會商 航政主管機關調整航道，並公告之。	-

資料來源：本計畫繪製

海岸地區船舶航行規範之相關規定，為 104 年公布施行版新增。

二、立法原意

(一) 行政院草案版

無(此為公布施行版新增條文)。

(二) 公布施行版立法說明

本條明定船舶航行有影響海岸保護或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道，並公告之。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 13 日邱文彥委員召開之《海岸法》版本第二次整合研商會中，參考林淑芬委員等 18 人提出之《海岸法》(草案)版本，鑑於海岸地區發生重大油污事件所造成之嚴重後果，爰規定一級海岸保護區附近航道規避之原則，新增條文：

「船舶航道有影響一級海岸保護之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整之。」

後經 103 年 11 月 17 日邱文彥委員召開之《海岸法》版本第三次整合研商會討論，決議提內政委員會審議之「整合補充版」條文為：

「船舶航行有影響海岸保護或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道或指定為禁航海域，並公告之。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，針對「整合補充版」條文，聚焦兩點討論。

首先，針對「調整航道或指定為禁航區域」之條文，交通部航政司葉協隆副司長認為，「指定為禁航區域」可能影響船舶航行，恐窒礙難行，透過航道調整即可達到保護海岸或避免海岸污染之效果；爰建議將「指定為禁航區域」刪除，其餘部分則尊重「整合補充版」條文。邱文彥委員同意將「指定為禁航區域」刪除，但對於航道調整之公布方式表示疑問，並提出其用意並非指定禁航區，若以調整航道處理，則必須達到海岸保護之目的；葉協隆副司長則表示，後續實際作法將與內政部進一步會商。

此外，針對「船舶」之範疇，與會人員指出，依條文內容，航政主管機關所規範之航道，係以「商船」為對象，是否意味此條文排除「漁船」之適用。經討論，為避免漁船造成海岸及海洋之影響，不宜刻意排除漁船。吳育昇主席

爰綜整與會人員意見，決議本條條文刪除「或指定為禁航海域」等文字，其餘按「整合補充版」條文通過（立法院，2014a：432）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 20 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

拾陸、第二十一條 機關擬訂及實施海岸地區相關計畫得為之行為及其配套

一、條文文字

《海岸管理法》第 21 條，針對機關擬訂及實施海岸地區相關計畫得為之行為及其配套，提出規範，兩版本之條文內容差異詳見表 3-23。

表 3-23 《海岸管理法》第 21 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第二十一條</u> 為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得為下列行為： 一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。 二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地作為臨時作業或材料放置場所。 三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。 四、<u>為強化漁業資源保育或海岸保護</u>，協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、廢止漁業權之核准、停止漁業權之行使或<u>限制漁業行為</u>。 五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。	<u>第十九條</u> 為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得為下列行為： 一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。 二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地作為臨時作業或材料放置場所。 三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。 四、協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、廢止漁業權之核准或停止漁業權之行使。 五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。 前項第一款調查或勘測人員進入公、私有土地調查或勘測時，應出示執行

前項第一款調查或勘測人員進入公、私有土地調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；<u>土地所有人、占有人、管理人或使用人，不得規避、拒絕或妨礙</u>，於進入設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。 因第一項行為致受損失者，計畫擬訂或實施機關應給予適當之補償。 前項補償金額或方式，由雙方協議之；協議不成者，由計畫擬訂或實施機關報請上級主管機關核定。但其他法律另有規定者，從其規定。 海岸地區範圍內之土地因海岸保護計畫、海岸防護計畫實施之需要，主辦機關得依法徵收或撥用之。 海岸地區範圍內之公有土地，主辦機關得依海岸保護計畫、海岸防護計畫內容委託民間經營管理。	職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。 因第一項行為致受損失者，計畫擬訂或實施機關應給予適當之補償。 前項補償金額或方式，由雙方協議之；協議不成者，由計畫擬訂或實施機關報請上級主管機關核定。但其他法律另有規定者，從其規定。 海岸地區範圍內之土地因海岸保護計畫、海岸防護計畫實施之需要，主辦機關得依法徵收或撥用之。 海岸地區範圍內之公有土地，主辦機關得依海岸保護計畫、海岸防護計畫內容委託民間經營管理。

資料來源：本計畫繪製

相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版之差異包含：

- (一) 修正第 1 項第 4 款，新增為擬定及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫，除得限制漁業權之行使，亦得限制漁業行為；並明定，此係基於強化漁業資源保育或海岸保護之目的。
- (二) 於第 2 項增訂對於因擬定及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫所為之行為，土地所有人、占有人、管理人或使用人，不得規避、拒絕或妨礙。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

- 一、第一項及第三項明定為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得派員調查、勘測或協議使用、拆遷土地改良物，及變更、撤銷、停止漁業權之行使、禁止採、採礦或採取土石等措施，並對因而發生之損失，給予適當之補償。
- 二、第一項第一款及第二款僅限於與計畫有關之調查、測量或有不得已需要進入或臨時作業等情形。
- 三、第一項第二款「無特殊用途」之土地，指未被積極使用之土地，具體而言，即指曠野、空地等。
- 四、第二項定明進入設有圍障土地實地調查、勘測前之事先通知土地所有權人、占有人及使用人或管理人等規定。
- 五、第四項定明補償金額或方式之決定程序。但其他法律另有規定者從其規定，例如對第一項第四款之補償，漁業法第二十九條第三項已有規定，則從其規定。
- 六、第五項及六項定明主辦機關為海岸保護計畫、海岸防護計畫之實施，得徵收海岸地區範圍私有土地或撥用該範圍內公有土地，並得依保護計畫內容委託民間經營管理公有土地。

(二) 公布施行版立法說明

- 一、第一項及第三項明定為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得派員調查、勘測或協議使用、拆遷土地改良物，及變更、撤銷、停止漁業權之行使或限制漁業行為、禁止採、採礦或採取土石等措施，並對因而發生之損失，給予適當之補償。
- 二、第一項第一款及第二款僅限於與計畫有關之調查、測量或有不得已需要進入或臨時作業等情形。

三、第一項第二款「無特殊用途」之土地，指未被積極使用之土地，具體而言，即指曠野、空地等。

四、第二項定明進入設有圍障土地實地調查、勘測前之事先通知土地所有權人、占有人及使用人或管理人等規定及相關當事人之義務。

五、第四項定明補償金額或方式之決定程序。但其他法律另有規定者從其規定，例如對第一項第四款之補償，漁業法第二十九條第三項已有規定，則從其規定。

六、第五項及六項定明主辦機關為海岸保護計畫、海岸防護計畫之實施，得徵收海岸地區範圍私有土地或撥用該範圍內公有土地，並得依保護計畫內容委託民間經營管理公有土地。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，就此條文之政院草案版，進行二項修正。第一，參考邱文彥委員等 67 人版本，第 1 項第 4 款新增「為強化漁業資源保育或海岸保護」之目的宣示(邱文彥委員國會辦公室，2014b)；第二，參酌邱文彥委員等 67 人版本，增訂公、私有土地權利人不得規避、拒絕或妨礙整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂及實施，並依立法院法制局之意見，清楚標示相關獨立所有權人部分，酌修第 2 項文字(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。是以，「補充整合版」條文為：

「為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得為下列行為：

一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。

二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地作為臨時作業或材料放置場所。

三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。

四、為強化漁業資源保育或海岸保護，協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、廢止漁業權之核准或停止漁業權之行使。

五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依

規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。

前項第一款調查或勘測人員進入公、私有土地調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；土地所有人、使用人或管理人，不得規避、拒絕或妨礙，於進入設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。

因第一項行為致受損失者，計畫擬訂或實施機關應給予適當之補償。

前項補償金額或方式，由雙方協議之；協議不成者，由計畫擬訂或實施機關報請上級主管機關核定。但其他法律另有規定者，從其規定。

海岸地區範圍內之土地因海岸保護計畫、海岸防護計畫實施之需要，主辦機關得依法徵收或撥用之。」

同年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，以「補充整合版」條文為討論基礎。

漁業署陳君如副署長指出，現行《漁業法》雖有核給漁業權之規定，惟實際運作上，並非所有縣市或漁會之漁業行為皆有申請漁業權，許多於海域空間捕魚之漁民，並未擁有漁業權；因此，建議於第 1 項第 4 款後段加入「限制漁業行為」，以資周全。此外，針對不得規避、拒絕或妨礙整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂及實施，邱文彥委員建議，考量本法條之一致性，前段法條之規範對象除土地所有人、使用人或管理人以外，宜再加入「占有人」，以與後段法條文字相符。吳育昇主席綜整與會意見，裁示依前開意見修正通過（立法院，2014a：434）。

後於 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中，修正條次為第 21 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b：166）。

拾柒、第二十二條 海岸防護設施工程受益費

一、條文文字

《海岸管理法》第 22 條為海岸防護設施工程受益費之規定，兩版本條文內容差異詳見表 3-24。

表 3-24 《海岸管理法》第 22 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第二十二條 因海岸防護計畫有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費。 前項防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。	第二十條 因海岸防護計畫有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費。 前項防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。

資料來源：本計畫繪製

此條文之 103 年行政院草案版與 104 年公布施行版，並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

一、海岸防護設施之新設、改善或維護工程，係為防護海岸免於遭受海嘯、暴潮、波浪、侵蝕及地形變動等災害，而由於海岸防護設施有關工程，可使特定之土地及其改良物受到防護，享受特殊利益，而此等特殊利益係源於納稅人負擔該海岸防護設施有關工程而來，故自公平之觀點而言，該受益者自應按其受益程度，負擔該海岸防護設施有關工程所需費用之一部分，爰作第一項規定。

二、第一項所定「受直接利益者」，指因計畫擬訂及實施機關實施之海岸防護設施有關工程，而讓其受到之利益超過通常可期待之利益，且其程度極為明顯者而言。

三、第二項定明防護工程受益費之適用法律。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條文無差異。

拾捌、第二十三條 海岸防護設施規劃設計手冊

一、條文文字

《海岸管理法》第 23 條為海岸防護設施規劃設計手冊之規定，兩版本之條文內容差異詳見表 3-25。

表 3-25 《海岸管理法》第 23 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第二十三條</u> 中央水利主管機關應會商相關目的事業主管機關考慮海象、氣象、地形、地質、地盤變動、侵蝕狀態、其他海岸狀況與因波力、設施重量、水壓、土壓、風壓、地震及漂流物等因素與衝擊，訂定海岸防護設施之 <u>規劃設計</u> 手冊。	<u>第二十一條</u> 中央水利主管機關應會商相關目的事業主管機關考慮海象、氣象、地形、地質、地盤變動、侵蝕狀態、其他海岸狀況與因波力、設施重量、水壓、土壓、風壓、地震及漂流物等因素與衝擊，訂定海岸防護設施之設計手冊。

資料來源：本計畫繪製

相較 103 年政院草案版，104 年公布施行版將海岸防護設施「設計手冊」修正為「規劃設計手冊」。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明

- 一、為避免同一地區之海岸段，其海岸防護設施之建造，因施工單位不同，施工方式不同，而引起施工較弱處發生災害，爰定明中央水利主管機關應訂定海岸防護設施之設計手冊，以確保海岸防護設施之施工品質及安全。
- 二、配合第十四條第三項海岸防護措施之分工權責，有關防護設施之設計手冊，由中央水利主管機關會商相關目的事業主管機關訂定，以符實際業務分工。

(二) 公布施行版立法說明

- 一、為避免同一地區之海岸段，其海岸防護設施之建造，因施工單位

不同，施工方式不同，而引起施工較弱處發生災害，爰定明中央水利主管機關應訂定海岸防護設施之規劃設計手冊，以確保海岸防護設施之施工品質及安全。

二、配合第十四條第三項海岸防護措施之分工權責，有關防護設施之設計手冊，由中央水利主管機關會商相關目的事業主管機關訂定，以符實際業務分工。

三、條文差異比較分析

本條文於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，與會人員對於政院草案版條文皆無意見，故於會議中無異議通過（立法院，2014a，434）。

後於 103 年 12 月 17 日「海岸管理建制」公聽會，與會專家學者李忠潘教授建議，將「訂定海岸防護設施之設計手冊」修改為「訂定海岸防護設施之規劃設計手冊」（立法院，2014b：106），獲致共識。104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議，修正條次為第 21 條，並完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b，166）。

拾玖、第二十四條 海岸防護設施工程之實施權責

一、條文文字

《海岸管理法》第 24 條針對海岸防護設施兼有其他效用時，其工程實施權責，進行規範；兩版本之條文內容差異詳見表 3-26。

表 3-26 《海洋管理法》第 24 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第二十四條</u> 海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，由該其他設施主管機關實施該海岸防護設施之工程，並維護管理。	<u>第二十二條</u> 海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，由該其他設施主管機關實施該海岸防護設施之工程，並維護管理。

資料來源：本計畫繪製

此條文之 103 年政院草案版與 104 年公布施行版，並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

海岸防護區內之防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，基於機能一體之考量，由該兼用設施之主管機關依海岸防護計畫及相關規定實施該海岸防護設施之工程，並維護管理該海岸防護設施。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條文無差異。

第四節 海岸地區之利用管理：第二十五條至第三十一條

以下針對《海岸管理法》第三章「海岸地區之利用管理」(第 25 條至第 31 條)之公布施行版與政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第二十五條 海岸地區之特定區位許可

一、條文文字

《海洋管理法》第 25 條為海岸地區特定區位許可之規範，兩版本之條文內容差異詳見表 3-27。

表 3-27 《海岸管理法》第 25 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第二十五條</u> 在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具<u>海岸利用管理說明書</u>，<u>申請中央主管機關許可</u>。 前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。 第一項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸利用管理說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。	<u>第二十三條</u> 在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具<u>海岸管理措施說明書</u>，<u>申請主管機關許可</u>。 前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。 第一項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸利用管理說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫繪製

具體而言，相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版就海岸地區特定區位許可規範之重點差異，包括：

(一) 將「海岸管理措施說明書」，調整為「海岸利用管理說明書」。

(二) 將「申請主管機關許可」，調整為「經中央主管機關許可」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

在非禁止開發之海岸地區從事開發利用，現行區域計畫法非都市土地使用管制已有相關審查規定，惟考量海岸地區之特定區位（例如潮間帶）管理需要特別關注之事項，增加海岸主管機關許可機制，以維護海岸資源，爰於第一項定明應向中央主管機關申請許可適用範圍為「一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者」，以資周全。第一項所稱「特定區位」，應考量對自然環境、災害影響或重要人文景觀範圍需要關注之地區，至原合法申設之既有設施所在範圍（如漁港、商港之現有防波堤外廓內等），考量該範圍內或有法定計畫且不致產生外部性衝擊，將不納入「特定區位」內。未達第一項規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。第二項定明未依第一項申請許可前之其他目的事業之開發、工程許可限制。第三項授權中央主管機關訂定第一項申請及廢止許可等相關事項之辦法。

(二) 公布施行版立法說明

在非禁止開發之海岸地區從事開發利用，現行區域計畫法非都市土地使用管制已有相關審查規定，惟考量海岸地區之特定區位（例如潮間帶）管理需要特別關注之事項，增加中央主管機關許可機制，以維護海岸資源，爰於第一項定明應向中央主管機關申請許可適用範圍為「一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者」，以資周全。第一項所稱「特定區位」，應考量對自然環境、災害影響或重要人文景觀範圍需要關注之地區，至原合法申設之既有設施所在範圍（如漁港、商港之現有防波堤外廓內等），考量該範圍內或有法定計畫且不致產生外部性衝擊，將不納入「特定區位」內。未達第一項規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。第二項定明未依第一項申請許可前之其他目的事業之開發、工程許可限制。第三項授權中央主管機關訂定第一項申請及廢止許可等相關事項之辦法。

三、條文差異比較分析

針對此條文，103 年 10 月 31 日邱文彥委員國會辦公室召開《海岸法》版本整合第一次研商會議、103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議中，聚焦於三項議題之討論。

1. 議題一：申請特定區位許可之繳交文件之名稱。
2. 議題二：申請特定區位許可之許可機關之權責釐清。

針對議題一，103 年 10 月 31 日邱文彥委員國會辦公室召開《海岸法》版本整合第一次研商會議決議，參酌 103 年林淑芬委員等 18 人版之「開發管理計畫」，以及 102 年邱委員等 67 人版之「海岸管理措施及開發影響說明書」，酌修為「海岸利用管理說明書」(立法院，2014a：435)。

另，關於議題二，103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議中，林淑芬委員質疑所稱「申請主管機關許可」，究竟為中央主管機關？或地方主管機關？對此，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長表示，將視申請內容而定。然而，林淑芬委員認為，有關海岸地區之特定區位劃設由中央主管機關指定，因此應由中央主管機關許可(立法院，2014a：435)。經與會人員討論，決議採納林淑芬委員之建議，明定特定區位許可係屬中央主管機關權責，以確保邏輯一致性，爰修正第 1 項及第 2 項中之「主管機關」為「中央主管機關」。

前開修正內容，後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過。

貳、第二十六條 海岸地區特定區位許可之審查許可條件

一、條文文字

《海岸管理法》第 26 條明定岸地區特定區位許可案件之審查許可條件，兩版本之條文內容差異詳見表 3-28。

表 3-28 《海岸管理法》第 26 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第二十六條</u> 依前條第一項規定申請許可案件，經 <u>中央主管機關</u> 審查符合下列條件者，始得許可：	<u>第二十四條</u> 依前條第一項規定申請許可案件，經 <u>主管機關</u> 審查符合下列條件者，始得許可：

一、符合整體海岸管理計畫利用原則。 二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。 三、保障公共通行或具替代措施。 四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。 五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，<u>應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。</u> 前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。	一、符合整體海岸管理計畫利用原則。 二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。 三、保障公共通行或具替代措施。 四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。 五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，<u>提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。</u> 前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫繪製

具體而言，相較於 103 年行政院草案版，104 年公布施行版有關海岸地區特定區位許可案件之審查許可條件，新增或調整了下列條文文字：

- (一) 將「經主管機關審查許可」，修正為「經中央主管機關審查許可」。
- (二) 將因開發需使用自然海岸或填海造地時，「提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地」，修正為「應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位」。
- (三) 將採取彌補或復育「該開發使用生態環境損失之有效措施」，調整為「所造成生態環境損失之有效措施」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為利海岸主管機關依第二十三條規定許可，以踐行整體海岸管理計畫利用管理原則及海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項，爰於第一項定明海岸主管機關許可之條件，俾使該利用行為不致對海岸造成重大影響。為保護自然海岸及生態資源，避免因開發案件任意破壞，爰於第一項第四款及第五款定明應予迴避、減輕或彌補、復育之規定。第二項授權中央主管機關訂定審查原則。

(二) 公布施行版立法說明

為利中央主管機關依第二十五條規定許可，以踐行整體海岸管理計畫利用管理原則及海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項，爰於第一項定明中央主管機關許可之條件，俾使該利用行為不致對海岸造成重大影響。為保護自然海岸及生態資源，避免因開發案件任意破壞，爰於第 1 項第 4 款及第 5 款定明應予迴避、減輕或彌補、復育之規定。第 2 項授權中央主管機關訂定審查規則。

三、條文差異比較分析

此條文之立法過程討論，聚焦於因開發需使用自然海岸或填海造地時，提供「開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地」之條文妥適性。

103 年 11 月 13 日邱文彥委員國會辦公室召開《海岸法》版本整合第二次研商會議中，與會人員指出，開發需用本應避免運用到自然海岸地區，而非以後續補償之方式彌補。對此，邱文彥委員建議斟酌修正文字內容，於第 5 款明揭因開發需使用自然海岸或填海造地時，應採「最小需用」與「彌補或復育」原則（邱文彥委員國會辦公室，2014b），以呼應自然海岸零損失之動態平衡之立法意旨。是以，「補充整合版」條文為：

「依前條第一項規定申請許可案件，經主管機關審查符合下列條件者，始得許可：

- 一、符合整體海岸管理計畫利用原則。
- 二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。
- 三、保障公共通行或具替代措施。
- 四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。
- 五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育該一開發所致生態環境損失之有效措施。

前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，以「補充整合版」條文為討論基礎。邱文彥委員主張，第 24 條「經主管機關」已修正為「中央主管機關」，本條應一併配合修正，以茲相符。另，營

建署綜合計畫組陳繼鳴組長建議，第 5 款「該一開發所致」文字宜酌予修改；經與會人員討論，吳育昇主席裁示，文字條整為「所造成」，決議修正通過（立法院，2014a：436）。

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過公布施行版第 26 條之條文。

參、第二十七條 與區域計畫、都市計畫或國家公園計畫審議之關聯

一、條文文字

《海岸管理法》第 27 條就位於海岸地區範圍之區域計畫、都市計畫或國家公園計畫，本法主管機關對於其各該計畫審議通過前之意見表達，進行規範。兩版本之條文內容差異詳見表 3-29。

表 3-29 《海岸管理法》第 27 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第二十七條</u> 區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。	<u>第二十六條</u> 區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

資料來源：本計畫繪製

此文條之 103 年政院草案版與 104 年公布施行版，除條次修正外，條文內容並無差異。

二、立法原意

（一）政院草案版立法說明

海岸地區範圍之區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫，審議機關於審議通過前，應先徵詢海岸主管機關意見。主管機關得就所關切之海岸地區整體規劃、海岸保護區、防護區管制規範等內容與該計畫之影響，於計畫審議通過前為意見之表達。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

此條文無差異。

肆、第二十八條 獎勵表揚之規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 28 條為獎勵表揚之規定，兩版本之條文內容差異詳見表 3-30。

表 3-30 《海岸管理法》第 28 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第二十八條 中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。	無

資料來源：本計畫繪製

此條文為 104 年公布施行版新增。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

無(此條文為公布施行版新增)。

(二) 公布施行版立法說明

為擴大社會參與海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項，明定中央主管機關得視實際情形予以獎勵。

三、條文差異比較分析

本條文為公布施行版新增。《海岸管理法》有關獎勵表揚規定，首先出現於「邱文彥委員等 67 人提案版」，其建議文字為（立法院，2014a：436）：

「中央主管機關對於下列具有公共利益之海岸保護、復育、防護與管理事項得予適當獎勵及表揚：一、漁業資源及海岸生態系統之培育、保育及復育；二、海岸環境教育之推廣；三、海岸保育、防護及管理之科學、技術、研究、論述及藝文創作；四、海岸友善產品或產業之創新、研發及行銷；五、海岸環境之認養、社區營造、基金與私人土地之捐贈；六、其他與海岸保護、復育、防護與管理有關之行為。」

經邱文彥委員國會辦公室召開 3 次《海岸法》版本整合研商會議討論，提出「補充整合版」條文，並擬於細則另訂得予適當獎勵及表揚之對象：

「中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。」

該條文草案後經立法院內政委員會第 23 次全體委員會議、黨團協商、二讀及三讀通過（立法院，2015b）。

伍、第二十九條 成立海岸管理基金及其來源

一、條文文字

《海岸管理法》第 29 條明定海岸管理基金之成立及其來源。此條文為 104 年公布施行版新增，詳見表 3-31。

表 3-31 《海岸管理法》第 29 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第二十九條</u> 主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金，其來源如下： 一、政府機關循預算程序之撥款。 二、基金孳息收入。 三、受贈收入。 四、其他收入。	無

資料來源：本計畫繪製

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明

無(此條文為公布施行版新增)。

(二) 公布施行版立法說明

明定成立海岸管理基金及其來源。海岸地區為多目標利用之區帶，具有相當經濟價值，且常為各方利益競逐之地，為維繫海岸有秩序和永續之發展，宜透過特定基金之運作及管理，保育海岸資源與環境，並達到經費循環回饋、自給自足之目的。

三、條文差異比較分析

此為公布施行版新增。有關《海岸管理法》成立海岸管理基金及其來源，首先出現於邱文彥委員等 67 人提案版，其建議文字為(立法院，2014a:437)：

「主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金，其來源如下：一、依第二十一條收取之海岸開發影響費；二、政府機關循預算程序之撥款；三、基金孳息收入；四、受贈收入；五、其他收入。」

邱文彥委員國會辦公室召開 3 次《海岸法》版本整合研商會議，過程中，與會人員指出，開發影響費係因土地開發涉及土地使用分區或使用地性質變更，而對開發區周圍產生公共設施服務水準及其他公共利益之影響，向申請開發者所課取之費用，非屬本基金可支用項目，應專款專用作為公共設施服務改善及整備使用。另考量海洋污染、水污染及空氣污染等與海岸地區環境息息相關，該等污染之防治(制)費用宜提撥部分額度供海岸地區管理使用。爰獲致共識，提出「補充整合版」條文：

「主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金，其來源如下：一、政府機關循預算程序之撥款；二、海洋污染罰鍰之一定比率費用；三、水污染罰鍰之一定比率費用；四、基金孳息收入；五、受贈收入；六、其他收入。」

前項第二款至第四款之一定比率費用之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，以「補充整合版」條文為討論基礎。行政院主計總處許永議專門委員指出，

基金設立之可行性，須視有無新增財源。就「補充整合版」條文而言，循公務預算之程序撥款，與現行經費編列方式無明顯差異；惟所提海洋污染罰鍰、水污染罰鍰之一定比率費用，經詢問環保署意見，由於現行該等財源中央僅 300 萬元、地方有 2 億，因此恐導致地方財源提撥至中央運用，屬前所未有之作法且可行性不高（立法院，2014a：437）。經與會人員討論，獲致二點決議：(1) 為凸顯立法進步，參考《濕地法保育》，明文「得」成立海岸管理基金，賦予中央或地方主管機關成立海岸管理基金之法源；(2) 參採行政機關對於基金來源之意見，考量已明定「其他收入」一款，爰刪除「補充整合版」條文第 2 款及第 3 款，保留行政機關執行彈性。是以，該次內政委員會修正通過條文為：

「主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得成立海岸管理基金，其來源如下：一、政府機關循預算程序之撥款；二、基金孳息收入；三、受贈收入；四、其他收入。」

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 29 條之條文（立法院，2015b）。

陸、第三十條 成立海岸管理基金之用途

一、條文文字

《海岸管理法》第 30 條明定海岸管理基金之用途。此條文為 104 年公布施行版新增，詳見表 3-32。

表 3-32 《海岸管理法》第 30 條內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
第三十條 海岸管理基金用途限定如下： 一、海岸之研究、調查、勘定、規劃、監測相關費用。 二、海岸環境清理與維護。 三、海岸保育及復育補助。 四、海岸保育及復育獎勵。 五、海岸環境教育、解說、創作及推廣。 六、海岸保育國際交流合作。 七、其他經主管機關核准有關海岸保育、防護及管理之費用。	無

資料來源：本計畫繪製

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明

無 (此條文為公布施行版新增)。

(二) 公布施行版立法說明

為擴展海岸保育管理財源之有效利用，海岸管理基金應專款專用於相關業務。海岸管理基金旨在提升全民意識，擴大海岸保育及管理之參與。基金收入、保管及支出等事項，依預算法規定辦理。

三、條文差異比較分析

本條文為公布施行版新增。有關依《海岸管理法》成立之海岸管理基金的用途規範，首先出現於邱文彥委員等 67 人提案版，其建議文字為 (立法院，2014a：438)：

「海岸管理基金用途限定如下：一、海岸之研究、調查、勘定、規劃、監測相關費用；二、海岸環境清理與維護；三、海岸保育及復育補助；四、海岸保育及復育獎勵。」

前開條文經邱文彥委員國會辦公室召開 3 次《海岸法》版本整合研商會議獲致共識，作為提送至內政委員會討論之「補充整合版」條文。103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，該條文無異議通過；後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 30 條之條文 (立法院，2015b)。

柒、第三十一條 保障公共通行及公共水域使用之獨占性禁止

一、條文文字

《海岸管理法》第 31 條就保障公共通行及公共水域使用之獨占性禁止，進行規範；兩版本之條文內容差異詳見表 3-33。

表 3-33 《海岸管理法》第 31 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第三十一條</u> 為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域及<u>公有自然沙灘</u>不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但<u>符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者；或為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要</u>，專案向主管機關申請許可者，不在此限。 前項法律規定<u>允許</u>使用、設置之範圍、專案申請許可之程序、應具備文件、許可條件、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	<u>第二十七條</u> 為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域不得獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、<u>重要產業發展及其他公益性事業之必要</u>，<u>依法律規定容許</u>使用、設置，或專案向主管機關申請許可者，不在此限。 前項法律規定<u>容許</u>使用、設置之範圍、專案申請許可之程序、應具備文件、許可條件、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫繪製

具體而言，相較於 103 年政院草案版，104 年公布施行版所定有關保障公共通行及公共水域使用之獨占性禁止，新增或調整了下列條文文字：

- (一) 為保障公共通行及公共水域之使用，除近岸海域，新增「公有自然沙灘」亦不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。
- (二) 不得為獨占性使用之例外情形，新增「符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者」。
- (三) 不得為獨占性使用之例外情形，其所基理由從「為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要」修正為「為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要」，並明定皆須專案向主管機關申請許可。
- (四) 第 2 項「前項法規容許使用」文字修正為「前項法規允許使用」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

海岸地區近岸海域 (平均高潮線以下包括潮間帶及水域) 屬環境敏感地區，應管制獨占性使用及設置人為設施，俾供不特定對象之大眾進入使用，以保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念。

至於從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用，亦應保障，可依土地法第十四條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。

為顧及國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，近岸海域獨占性使用或設置人為設施，依法律規定容許使用、設置，或經專家許可者，不在此限，爰為第一項規定；第二項定明其許可及廢止相關作業規定事項之辦法，授權中央主管機關定之。

(二) 公布施行版立法說明

海岸地區近岸海域 (平均高潮線以下包括潮間帶及水域) 屬環境敏感地區及公有自然沙灘，應管制獨占性使用及設置人為設施，俾供不特定對象之大眾進入使用，以保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念。

至於從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用，亦應保障，可依土地法第十四條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。

為符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者，或為顧及國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要，近岸海域獨占性使用或設置人為設施，經專案許可者，不在此限，爰為第一項規定；第二項定明其許可及廢止相關作業規定事項之辦法，授權中央主管機關定之。

三、條文差異比較分析

此條文旨在確保海岸地區公共通行及公共水域之使用，政院草案版與公布施行版之條文差異，係基於立法過程之三大議題討論：

1. 議題一：既有漁民權益之保障。
2. 議題二：「重要產業發展及其他公益性事業之必要」概念模糊之疑慮。
3. 議題三：不得為獨占性使用之海岸地區範圍界定。

邱文彥委員國會辦公室召開之 3 次《海岸法》版本整合研商會議，對於政院草案版之條文，並無異議。

(一) 第 23 次內政委員會討論：議題一及議題二

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，與會人員始就議題一與議題二，提出質疑。首先，漁業署陳君如副署長提議，於第 1 項「或專案向主管機關申請許可」後，加上「或漁業從來之現況使用」之文字，以保障既有已存在幾百年、卻未必符合《漁業法》相關法規之漁業行為。對此，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長回應：漁業從來之現況使用，涉及合法與不合法之情況，漁業權及任何漁業行為，應依《漁業法》相關法規進行規範；若擬於《海岸管理法》保留可能涉及不合法部分之權限，後續海岸管理恐較為困擾。因此，陳繼鳴組長建議，該等情形循「專案向主管機關申請許可」之途徑處理。邱文彥委員則主張，為兼顧法條結構之完整、並保障漁民權益，建議參考《濕地保育法》作成附帶決議，就「原來之使用」進行釐清、並加以保障。此外，邱文彥委員指出「重要產業發展及其他公益性事業之必要」，文字稍嫌模糊，宜有明確規範；惟吳育昇主席認為，不易於法律條文中敘明，宜另於細則中處理。

綜上，該次內政委員會，除維持原政院草案版條文，並作成以下決議：(1)「漁業從來之現況使用」宜循「專案向主管機關申請許可」途徑，不納入修正此條文內容；(2) 關於「原來之使用」之釐清與保障，另作成本法之附帶決議，形成行政解釋函，供行政機關為後續處理；(3)「重要產業發展及其他公益性事業之必要」，另於本法施行細則處理之（立法院，2014a：438-439）。

(二) 內政委員會之「海岸管理建制公聽會」後之協商修正討論：議題二

關於「重要產業發展及其他公益性事業之必要」概念模糊之疑慮，103年12月17日立法院內政委員會辦理之「海岸管理建制公聽會」中，詹順貴律師建議刪除「重要產業發展及其他公益性事業之必要」。詹律師認為，公共通行及公共海域的使用，已是普世價值，應有非常高度的公益性，但是「重要產業發展」定性太模糊，「如果今天為了觀光發展的需要，他們要在陸上蓋一個旅館，海域要變成他們私人的海水浴場，以現在的氛圍來說，這個很容易被認為是一個重要產業發展，這樣動輒排除公共通行是不是妥當？從利益衡平的原則來看，我們也盼請這部分可以再斟酌。」。

參酌此意見，營建署綜合計畫組與邱文彥委員於103年12月26日協商討論後，提出修正建議條文：

「為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者；或為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要，專案向主管機關申請許可者，不在此限。

前項法律規定允許使用、設置之範圍、專案申請許可之程序、應具備文件、許可條件、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

前開條文，於104年1月15日，送黨團協商會議討論。

(三) 黨團協商會議之修正討論：議題三

民國104年1月11日朝野協商會議，主要就「不得為獨占性使用之海岸地區範圍界定」，進行討論。林淑芬委員指出，政院草案版條文雖規定「近岸海域」不得獨占使用，然而，部分沙灘並不包含在近岸海域範圍中，如何確保該範圍不受獨占性使用？以蜜月灣為例，即使屬國有土地承租給或特許給某些事業經營，但特許範圍內的海岸地區亦不得獨占性使用，此業經法院判決確定，此等規範如何納入《海岸管理法》？

並且，林委員進一步表示，濱海陸地亦不完全涵蓋沙灘之範疇，其雖涵蓋潮間帶，然而有許多沙灘並不屬於潮間帶，然而蜜月灣事件，顯示較具爭議性地區確實為沙灘，尤其海岸東部景觀為壟斷性景觀，其市場價格非常高，基於商業化經營模式必須變相獨占性使用，才能夠滿足消費者接受度，卻會侵害公共通行及公共使用之公共利益，因此其主張應特別將「沙灘」加進法條文字加以規範之（立法院，2015）。

民國 104 年 1 月 15 日黨團協商，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長回應，濱海陸地已往內陸延伸，恐涉及公、私有土地之夾雜問題。邱文彥委員爰建議，將文字修改為「公有自然沙灘及近岸海域不得為獨占性使用」(立法院，2015)。

至於「公有自然沙灘」之範圍界定，係考量管理之可行性；至於其範圍援例須由地政單位會商有關機關共同會勘，而地政單位針對範圍界定亦有一定作業方式，故於《海岸管理法》中並未制定相關規範⁷⁹。

最後，吳育昇主席綜整與會人員意見，基於此法條係以「近岸海域」為規範主體，裁示條文修正為「近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用」，並決議通過條文如下 (立法院，2015a：187)：

「為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者；或為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要，專案向主管機關申請許可者，不在此限。

前項法律規定允許使用、設置之範圍、專案申請許可之程序、應具備文件、許可條件、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

後經立法院二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 31 條之條文 (立法院，2015b)。

⁷⁹ 訪談本法案立法之邱文彥立法委員之意見。

第五節 罰則：第三十二條至第四十二條

以下針對《海岸管理法》第四章「罰則」(第 32 條至第 42 條)之公布施行版與政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第三十二條 一級海岸保護區內違規使用罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 32 條，明定一級海岸保護區內，改變其資源條件使用或違反〈海岸保護計畫〉所定禁止使用者之行政罰及刑則。兩版本之條文內容差異詳見表 3-34。

表 3-34 《海岸管理法》第 32 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第三十二條</u> 在一級海岸保護區內，違反第十二條第二項改變其資源條件使用或違反 <u>第十三條</u> 第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。	<u>第二十九條</u> 在一級海岸保護區內，違反第十二條第二項改變其資源條件使用或違反 <u>第十二條</u> 第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文之修正，調整條次及內容。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

考量保護標的係保護區最重要資產，毀損保護標的將產生不可回復之重大損失，故在一級海岸保護區內，違反第十一條第二項所定改變資源條件之使用，或違反依第十二條第一項第三款所定，一級海岸保護計畫內禁止事項之違法行為，或造成保護標的毀壞或致釀成災害者（行為人），應課予定明其罰責。具體保護標的應於海岸保護計畫載明。

(二) 公布施行版立法說明

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

因應本法其他條文增減，104 年公布施行版配合進行條次及內容修正。

貳、第三十三條 海岸防護區內違規使用罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 33 條，明定海岸防護區內違反〈海岸防護計畫〉所定禁止使用者之行政罰及刑則。兩版本之條文內容差異詳見表 3-35。

表 3-35 《海岸管理法》第 33 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十三條</u> 在海岸防護區內違反第十五條第一項第四款海岸防護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞海岸防護設施者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。	<u>第三十條</u> 在海岸防護區內違反第十四條第一項第三款海岸防護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞海岸防護設施者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文之修正，調整條次及內容。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

在海岸防護區內，違反海岸防護計畫禁止使用之管制，或造成防護設施毀壞或致釀成災害者，課予其罰責。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文修正，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

參、第三十四條 二級海岸保護區內違規使用罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 34 條，明定二級海岸保護區內違反〈海岸保護計畫〉所定禁止使用者之行政罰及刑罰。兩版本之條文內容差異詳見表 3-36。

表 3-36 《海岸管理法》第 34 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十四條</u> 在二級海岸保護區內違反第十三條第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。	<u>第三十條</u> 在二級海岸保護區內違反第十二條第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

在二級海岸保護區內，違反海岸保護計畫禁止使用之管制，或造成保護標的毀壞，或致釀成災害者，課予其罰責。

(二) 公布施行版立法說明：(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

肆、第三十五條 規避、妨礙或拒絕調查、勘測者之罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 35 條，配合本法第 21 條第 2 項規定「土地所有人、占有人、管理人或使用人，不得規避、拒絕或妨礙」機關為擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉所為之派員進入公私有土地實地調查、勘測之行為，爰明定此罰則。兩版本之條文內容差異詳見表 3-37。

表 3-37 《海岸管理法》第 35 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十五條</u> <u>規避、妨礙或拒絕第二十一條第一項</u> <u>第一款之調查、勘測者，處新臺幣一</u> <u>萬元以上五萬元以下之罰鍰，並得按</u> <u>次處罰及強制檢查。</u>	-

資料來源：本計畫繪製

此條文為 104 年公布施行版新增。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

無 (此條文為 104 年公布施行版新增)。

(二) 公布施行版立法說明

就規避、妨礙或拒絕第二十一條第一項第一款之調查、勘測者，爰定明其處罰方式。

三、條文差異比較分析

本條文為公布施行版新增規定。103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議後，配合本法第 21 條(註：整合補充版第 19 條)第 2 項新增「土地所有人、占有人、管理人或使用人，不得規避、拒絕或妨礙」機關為擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉所為之派員進入公私有土地實地調查、勘測之行為，爰增訂此罰則。該「整合補充版」條文為：

「規避、妨礙或拒絕第十九條第一項第一款之調查、勘測者，處新臺幣六萬元以上三萬元以下之罰鍰，並按次處罰及強制檢查。違反第二十三條第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，屆期未遵守者，得按次處罰。」(註：第 23 條，為海岸地區特定區位許可之規定)

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，以此「整合補充版」為討論基礎。會議中，法務部繆卓然參事就第 1 項條文，提出三個法制意見。首先，第 1 項與第 2 項並無直接關聯，不宜放在同一條文進行規範。第二，行政罰的輕重仍須注意其衡平性，此條文為消極的不配合作檢查，其行政罰是六萬到三十萬；惟「整合補充版」第 32 條(註：公布施行版第 36 條)屬積極作為，該行政罰額度為 1 萬至 5 萬，是否符合衡平性，宜審酌。第三，條文最後段建議調整為「並得按次處罰及強制檢查」，以保留行政裁罰彈性。經該次內政委員會討論，決議條文第 1 項與第 2 項拆離，此條文內容如下通過(立法院，2014a：442)：

「規避、妨礙或拒絕第二十一條第一項第一款之調查、勘測者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下之罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。」

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 35 條之條文（立法院，2015b）。

伍、第三十六條 未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者之罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 36 條，配合本法第 25 條特定區位許可之規範，明定未經主管機關許可、或未依許可內容逕行施工者之罰則。兩版本條文內容差異詳見表 3-38。

表 3-38 《海岸管理法》第 36 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第三十六條</u> 違反 <u>第二十五條</u> 第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，屆期未遵從者，得按次處罰。	<u>第三十一條</u> 違反 <u>第二十三條</u> 第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，屆期未遵從者，得按次處罰。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

（一）政院草案版立法說明：

就違反第二十三條第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，爰定明其處罰方式。

（二）公布施行版立法說明：

（同政院草案版）。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

陸、第三十七條 近岸海域及公有自然沙灘違規獨占使用罰則

一、條文文字

《海岸管理法》第 37 條，配合本法第 31 條「近岸海岸及公有自然沙灘不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施」之規定，明定違規時之罰則。兩版本之條文內容差異詳見表 3-39。

表 3-39 《海岸管理法》第 37 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第三十七條</u> 違反 <u>第三十一條</u> 第一項規定，在近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並令其限期恢復原狀，屆期末遵從者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。	<u>第三十二條</u> 違反 <u>第二十七條</u> 第一項規定，在近岸海域及公有自然沙灘為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並令其限期恢復原狀，屆期末遵從者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明

違反第二十七條第一項規定，未經許可在近岸海域，及公有自然沙灘為獨占性使用（指排除不特定對象使用權益之行為），或設置人為設施妨礙公共通行者，定明其罰責。

(二) 公布施行版立法說明

（同政院草案版）。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

柒、第三十八條 海岸地區違規行為罰則之配套措施

一、條文文字

《海岸管理法》第 38 條，明定海岸保護區及海岸防護區內之違規行為，除處以罰鍰外，並應令其停止使用或施工，並視情形令其限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施，以防治海岸地區環境破壞。兩版本之條文內容差異詳見表 3-40。

表 3-40 《海岸管理法》第 38 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
第三十八條 主管機關對 <u>第三十二條</u> 第一項、 <u>第三十三條</u> 第一項或 <u>第三十四條</u> 第一項規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用或施工；並視情形令其限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施，屆期末遵從者，得按次處罰。	第三十三條 主管機關對 <u>第二十八條</u> 第一項、 <u>第二十九條</u> 第一項或 <u>第三十條</u> 第一項規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用或施工；並視情形令其限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施，屆期末遵從者，得按次處罰。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明

除處以罰鍰外，本條定明主管機關對於第二十八條第一項、第二十九條第一項或第三十條第一項規定行為之處理，以防治海岸地區環境破壞。

(二) 公布施行版立法說明

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及相應內容修正。

柒、第三十九條 違規行為併同處罰相關人員之規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 39 條，針對海岸地區違規行為之處罰對象，明定併同處罰之規定。兩版本之條文內容差異詳見表 3-41。

表 3-41 《海岸管理法》第 39 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第三十九條</u> 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。	<u>第三十四條</u> 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

因執行業務犯本法之罪者，行為人及該法人，或自然人應併同處罰，爰定明該法人，或自然人未盡管理責任之處罰。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次修正。

玖、第四十條 有效回復或補救者之減刑規定

一、條文文字

《海岸管理法》第 40 條，針對海岸保護區及海岸防護區內之違規行為，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，明定得減輕其刑之規定。兩版本之條文內容差異詳見表 3-42。

表 3-42 《海岸管理法》第 40 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
<u>第四十條</u> 犯 <u>第三十二條至第三十四條</u> 之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑。	<u>第三十五條</u> 犯 <u>第二十八條至第三十條</u> 之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明

犯第二十八條至第三十條之罪，於第一審言詞辯論終結前，已作有效回復或補救者，得減輕其刑，以鼓勵犯錯者作有效回復或補救措施，減輕海岸之毀壞程度。

(二) 公布施行版立法說明

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及內容修正。

拾、第四十一條 違法所生或所得之物及所用之物沒入規範

一、條文文字

《海岸管理法》第 41 條，針對因海岸保護區及海岸保護區內之違規行為，而所生或所得之物及所用之物，明定得沒入之。兩版本條文內容差異詳見表 3-43。

表 3-43 《海岸管理法》第 41 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第四十一條</u> 因 <u>第三十二條</u> 第一項、 <u>第三十三條</u> 第一項或 <u>第三十四條</u> 第一項之行為所生或所得之物及所用之物，得沒入之。	<u>第三十六條</u> 因 <u>第二十八條</u> 第一項、 <u>第二十九條</u> 第一項或 <u>第三十條</u> 第一項之行為所生或所得之物及所用之物，得沒入之。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次及內容修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為有效保護海岸地區自然人文資源及防治災害，並遏止違規獲益超過罰鍰金額，所產生之投機性違規使用，因第二十八條至第三十條等各條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，例如：開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具，由主管機關視情況需要予以沒入。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次及內容修正。

拾壹、第四十二條 犯本法之罪所生或所得之物及所用之物之沒收

一、條文文字

《海岸管理法》第 42 條，針對違反本法規定而所生或所得之物及所用之物，明定得沒收之。兩版本之條文內容差異詳見表 3-44。

表 3-44 《海岸管理法》第 42 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四十二條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。	第三十七條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

為有效保全本法保護標的及海岸防護設施，犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具應予沒收。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次修正。

第六節 附則：第四十三條至第四十六條

以下針對《海岸管理法》第五章「附則」(第 43 條至第 46 條)之公布施行版與行政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第四十三條 計畫執行疑義之協調處理

一、條文文字

《海岸管理法》第 43 條，針對相關機關於執行〈整體海岸管理計畫〉及〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉有疑義時，明定得由主管機關協調、協調不成報請上級機關決定之規範。兩版本之條文內容差異詳見表 3-45。

表 3-45 《海岸管理法》第 43 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
<u>第四十三條</u> 整體海岸管理計畫及海岸保護計畫、海岸防護計畫涉及相關機關執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請上級機關決定之。	<u>第三十八條</u> 整體海岸管理計畫及海岸保護計畫、海岸防護計畫涉及相關機關執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請上級機關決定之。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

考量海岸地區多涉跨域及跨部會整合事務，爰建立整體海岸管理計畫及海岸保護計畫、海岸防護計畫執行有疑義時之協調平台，促使海岸業務順利推動。

(二) 公布施行版立法說明 (同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次修正。

貳、第四十四條 公告實施〈整體海岸管理計畫〉之期限

一、條文文字

《海洋管理法》第 44 條，就本法施行後，〈整體海岸管理計畫〉公告實施之期限。兩版本之條文內容差異詳見表 3-46。

表 3-46 《海洋管理法》第 44 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四十四條 中央主管機關應於本法施行後二年 內，公告實施整體海岸管理計畫。	第三十九條 本法施行後 <u>三年內</u> 應完成整體海岸管 理計畫之擬定。

資料來源：本計畫繪製

103 年行政院草案版與 104 年公布施行版之差異在於，本法施行後，有關〈整體海岸管理計畫〉之推動，從「三年內」完成「擬訂」，修正為「二年內」由中央主管機關「公告實施」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

〈整體海岸管理計畫〉之擬定期限。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，參酌 102 年邱文彥委員等 67 人版內容，提出「整合補充版」條文：

「中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施整體海岸管理計畫。」

後經內政委員會第 23 次全體委員會議、立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 44 條之條文(立法院，2015b)。

參、第四十五條 海岸管理法施行細則之訂定機關

一、條文文字

《海岸管理法》第 45 條明定本法施行細則之訂定機關，為中央主管機關。
兩版本之條文內容差異詳見表 3-47。

表 3-47 《海洋管理法》第 45 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年行政院草案版 《海岸法》
第四十五條 本法施行細則，由中央主管機關定之。	第四十條 本法施行細則，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫繪製

104 年公布施行版，此條文僅配合其他條文修正進行條次修改。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明

本法施行細則之訂定機關。

(二) 公布施行版立法說明

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合本法其他條文增減，104 年公布施行版僅進行條次修正。

肆、第四十六條 本法公布及施行

一、條文文字

《海岸管理法》第 46 條，規範本法之公布及實施。兩版本條文內容差異詳見表 3-48。

表 3-48 《海岸管理法》第 46 條文內容差異比較表

民國 104 年公布施行版 《海岸管理法》	民國 103 年政院草案版 《海岸法》
第四十六條 本法自公布日施行。	第四十一條 本法施行日期，由行政院定之。

資料來源：本計畫繪製

具體而言，不同於 103 年政院草案版將本法施行日期授權行政院定之，104 年公布施行版則明定本法自公布日施行。

二、立法原意

（一）政院草案版立法說明

考量本法授權訂定之相關法規整備，及〈整體海岸管理計畫〉之規劃，應與本法同時施行，以利本法順利施行，爰本法之施行應有相當之準備期間，乃由行政院另定本法之施行日期。

（二）公布施行版立法說明

本法之施行日期。

三、條文差異比較分析

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會議召開前，邱文彥委員召開 3 次版本整合研商會議，參酌 103 年林淑芬委員等 18 人版內容，提出「整合補充版」條文：

「本法自公布日施行。」

內政委員會第 23 次全體委員會議中，營建署綜合計畫組陳繼鳴組長建議維持政院草案版「施行日期，由行政院定之」，以使行政院保留一些彈性；吳育昇主席基於實務考量，亦表贊同。然而，邱文彥委員認為，基於依法行政，本法公布後，始能啟動相關機制，以進行調查、徵詢及辦理公聽會；再者，〈整體海岸管理計畫〉有二年之準備期程、相關子法亦為陸續研擬；此外，未免重蹈《濕地保育法》之時程延宕爭議情事，本法宜公布後施行、即刻採取行動。最後，吳育昇主席裁示，依「整合補充版」條文通過（立法院，2014a：444-445）。

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《海岸管理法》公布施行版第 46 條之條文（立法院，2015b）。

第七節 《海岸管理法》103 年行政院草案版與 104 年公布施行版差異重點彙整

壹、104 年《海岸管理法》公布施行版之附帶決議

104 年 1 月 20 日《海岸管理法》經立法院三讀通過後，依黨團協商意見，作成 4 項附帶決議⁸⁰，內容如下：

- 一、海岸管理法影響民眾權益甚深，又憲法明定人民財產權應受保障，海岸管理法後續施行細則應送立法院備查。
- 二、海岸管理法有關「得為原來之使用」之意涵，請內政部詳為研究後，行文漁政及其他相關主管機關，以釐清漁民及現有權益人之疑慮，俾利本法之施行。
- 三、海岸管理法應落實「原住民族基本法」相關規定。
- 四、在設置區位無替代性且不影響核心保護標的原則下，政府興辦國家安全、公共安全，經中央主管機關許可之公共設施或公用事業計畫，請中央主管機關於訂定海岸保護計畫相容使用項目時，應詳加斟酌妥適納入。

⁸⁰ 104 年《海岸管理法》公布施行版附帶決議之政策歷程分析，見本報告書第 4 章第 12 節。

貳、103 年行政院草案版與 104 年公布施行版差異重點彙整

以下針對《海岸管理法》103 年行政院草案版與 104 年公布施行版，具較重要差異之條文，進行重點彙整（詳見表 3-49）。詳細條文比較分析，請參見本章第二節至第六節之內容。

表 3-49 民國 104 年版《海岸管理法》公布施行版條文修正重點

民國 104 年公布施行版		公布施行版條文修正重點與立法討論意旨扼要說明	頁次
條次	條文主旨		
第 1 條	立法目的	1. 順應國際及國內整體趨勢，將氣候變遷納入立法目的。 2. 對於海岸資源以保護及復育為主要目的。 3. 將整合性海岸管理（Integrated Coastal Zone Management, ICZM）納入立法目的，強化海岸整體管理機制。 4. 加入自然海岸零損失為立法目的之一，以維護臺灣自然海岸。	p.109-112
第 2 條	名詞定義	1. 考量海岸地區劃定時有困難，故必要時得以坐標點連接劃設直線之方式劃定海岸區域。 2. 由於海岸、海洋相關法律對於距離單位多以哩為主，近岸海域定義自「平均高潮線向海六公里涵蓋之海域」調整為「平均高潮線向海三哩涵蓋之海域」。 3. 海岸災害定義新增「波浪」及「海平面上升」兩項災害，以完備海岸災害之定義。	p.113-118

第 6 條	海岸地區基本資料庫 與海岸管理白皮書	1. 增訂海岸地區基本資料庫應定期更新資料，並發布海岸管理白皮書。 2. 增訂海岸地區相關資料須以網路或適當公開之相關規定，除供海岸研究與保護外，新增規劃、教育等多元用途使用。 3. 增訂中央主管機關應整合推動海岸地區之基本資料庫。	p.124-126
第 7 條	海岸地區規劃管理原則	1. 本條文為 104 年公布施行版新增之規定。 2. 於民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中首次由邱文彥委員提出。 3. 以海岸地區永續發展為主軸，針對海岸地區相關計畫提出 9 款管理原則，重點包含：優先保護自然海岸，維繫海岸之自然動態平衡；保全海岸自然與文化資產；海岸地區應避免獨占性使用；保存原住民傳統智慧；海岸地區規劃決策之民眾參與等規劃事項。	p.127-133
第 8 條	〈整體海岸管理計畫〉 應載明事項	1. 新增劃設海岸管理需特別關注之特定區位，並針對發展遲緩或環境劣化地區新增復育及治理原則。 2. 新增應載明整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策。	p.134-139
第 9 條	〈整體海岸管理計畫〉 擬定及審議之 民眾參與程序	1. 〈整體海岸管理計畫〉擬訂前之座談會或其他廣詢意見方法，除學者、專家及民間團體外，另新增相關部會、中央民意機關為應邀集對象。 2. 審議〈整體海岸管理計畫〉之合議制度，其組成除了學者、專家、機關外，新增民間團體為遴聘（派）對象。 3. 明定審議〈整體海岸管理計畫〉之合議組成中，學者、專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一。	p.140-142

第 10 條	〈海岸保護計畫〉及〈海岸保護計畫〉 擬定機關	1. 海岸保護區及海岸防護區劃設、及其計畫擬訂，新增涉及原住民族地區應會商原住民族委員會之規定。	p.143-145
第 11 條	重要海岸景觀區、 發展遲緩或 環境劣化地區規範	1. 新增〈整體海岸管理計畫〉重要海岸景觀區相關規定。 2. 針對發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導之整合規劃事項，除傳統文化保存、生態保育及社區發展外，新增資源復育事項。	p.146-148
第 12 條	海岸保護區劃設規定	1. 修正或補充應劃設為一級海岸保護區之情形，包括：「重要水產資源地區」修正為「重要水產資源保育地區」；「珍貴稀有動植物重要棲地」修正為「珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道」；「特殊景觀資源」修正為「特殊景觀資源及休憩地區」；「重要文化資產地區」修正為「重要濱海陸地或水下文化資產地區」。 2. 新增「特殊自然地形地貌地區」、「地下水補注區」、「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」為應劃設為一級海岸保護區之情形。 3. 明確規範一級海岸保護區內原合法使用不合海岸保護計畫者之處置方式。	p.149-154
第 18 條	海岸相關計畫通盤檢討 與隨時檢討規定	1. 針對得隨時檢討〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之情形，將「為防止重大災害」修正為「為防治重大或緊急災害」，將「配合國家重大計畫」修正為「政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設」。 2. 增訂變更〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之辦理程序。	p.172-174

第 20 條	海岸地區船舶航行規定	1. 本條文為 104 年公布施行版新增之規定。 2. 船舶航行有影響海岸保護或肇致海洋污染之虞者，得由中央主管機關會商航政主管機關調整航道，並公告之。 3. 本條對於船舶所指之範疇，為避免漁船造成海岸及海洋之影響，不宜刻意排除漁船。	p.176-177
第 25 條	海岸地區之特定區位許可	1. 申請人為申請海岸地區特定區位之利用，應檢具之文件，參酌林淑芬委員版「開發管理計畫」以及邱委員版「海岸管理措施及開發影響說明書」，從政院草案版規定之「海岸管理措施說明書」，酌修為「海岸利用管理說明書」。 2. 為確保邏輯一致性，特定區位許可之權責機關，應與劃定機關相同，因此明定為中央主管機關。	p.188-190
第 26 條	海岸地區特定區位許可之審查許可條件	1. 將「經主管機關審查許可」，修正為「經中央主管機關審查許可」。 2. 將因開發需使用自然海岸或填海造地時，「提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地」，修正為「應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位」。 3. 將採取彌補或復育「該開發使用生態環境損失之有效措施」，調整為「所造成生態環境損失之有效措施」。	p.191-193
第 28 條	獎勵表揚之規定	1. 本條文為公布施行版新增。 2. 為擴大社會參與海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項，明定中央主管機關得視實際情形予以獎勵。	p.195-196

第 29 條	成立海岸管理基金 及其來源	1. 本條文為公布施行版新增。 2. 為凸顯立法進步，參考《濕地法保育》，明文「得」成立海岸管理基金，賦予中央或地方主管機關成立海岸管理基金之法源。 3. 參採行政機關對於基金來源之意見，明定「其他收入」為基金來源之一，保留行政機關執行彈性。	p.197-198
第 30 條	成立海岸管理基金 之用途	1. 本條文為公布施行版新增。 2. 為擴展海岸保育管理財源有效利用，海岸管理基金應專款專用於相關業務。 3. 海岸管理基金旨在提升全民意識，擴大海岸保育及管理之參與。	p.199-200
第 31 條	保障公共通行及 公共水域使用之 獨占性禁止	1. 為保障公共通行及公共水域之使用，除近岸海域，新增「公有自然沙灘」亦不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。 2. 不得為獨占性使用之例外情形，新增「符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者」。 3. 不得為獨占性使用之例外情形，刪除「重要產業發展及其他公益性事業之必要」。 4. 不得為獨占性使用之例外情形，其所基理由從「為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要」修正為「為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要」，並明定皆須專案向主管機關申請許可。 5. 對於「原來之使用」(例如漁業從來之現況使用)之處理，將作成附帶決議。	p.201-205

第 35 條	規避、妨礙或拒絕 調查、勘測者 之罰則	1. 本條文為公布施行版新增。 2. 配合本法第 21 條第 2 項新增「土地所有人、占有人、管理人或使用人，不得規避、拒絕或妨礙」機關為擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉所為之派員進入公私有土地實地調查、勘測之行為，爰增訂此罰則。	p.210-211
第 44 條	公告實施 〈整體海岸管理計畫〉之 期限	1. 本法施行後，有關〈整體海岸管理計畫〉之推動，從「三年內」完成「擬訂」，修正為「二年內」由中央主管機關「公告實施」。	p.220
第 46 條	本法公布及施行	1. 不同於 103 年政院草案版將本法施行日期授權行政院定之，104 年公布施行版則明定本法自公布日施行。 2. 基於依法行政原則，本法公布後，始能啟動相關機制，以進行調查、徵詢及辦理公聽會，為利本法及早落實，於本法公布施行後，即刻採取行動。	p.222-223

資料來源：本計畫彙整

第四章 海岸管理法政策推動歷程：重要政策議題分析

第一節 法案定位：從海埔地開發管理至「海岸地區整合管理」之政策歷程

壹、政策議題說明

臺灣海岸管理相關法規與政策，可追溯至民國 60 年代至 80 年代對於海岸土地利用管理，主要可分為土地開發利用與自然環境保護兩軸線，然，海岸管理之規範，仍散落於各法律中。

另，民國 80 年代，聯合國通過 Agenda 21，於「海洋」一章中提出「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 概念，基於海岸動態特性，對海岸資源及環境的整體規劃及管理，各國受此一公約影響，逐步建立具整合性之海岸管理規範。我國受國際趨勢影響，考量當時臺灣海岸管理，權責單位不明，管理時有重疊或不足且方法寬嚴不一，缺乏全面且有效性之管理手段，為使臺灣海岸地區土地合理利用，應擬訂海岸整體管理法規。

臺灣海岸管理法規及政策，除受國際潮流影響外，於制定過程中亦受當時自然環境，社會或經濟活動及政府政策影響，本節探討《海岸管理法》於制定歷程之法規定位轉變情形，如何自民國 60 年代海埔地開發管理，逐漸轉變為「海岸地區整合管理」，並分析臺灣如何透過《海岸管理法》達到海岸地區整合管理之目的。

貳、政策決定歷程

一、海岸管理初期：從海埔地開發管理至初期探討海岸整合管理

民國 60 年代，受到臺灣經濟發展快速之影響，土地使用需求增加，在可利用土地逐漸減少下，遂轉向海埔地開發。因此，於 62 年制定之《農業發展條例》明訂政府應加強海埔新生地之經營，因此 72 年農委會訂定〈海埔地開發管理辦法〉管理海埔地農、漁使用開發行為，惟該辦法僅管理海埔地之農業經營行為，並非進行整體海岸管理。民國 70 年代，除管理海埔地開發外，受國際環境保護思潮及臺灣東北角海岸人工化之影響，行政院著手研議海岸自然環境保護法案及計畫，鑒於當時對於海岸管理是以環境保育為主軸，故於業務分工，由營建署國家公園組負責相關事務⁸¹。

⁸¹ 林秉勳分署長訪談紀錄 (2022.05.12)

民國 78 年，國家公園組擬具《海岸法》(草案)，法案設計主要係以國家公園管理之思考模式，其管理模式係透過於海岸設立海岸管理處，並由各自計畫管制，然，此一海岸管理機制並未獲得行政部門支持。另，由於臺灣海岸環境受到破壞，行政院於《海岸法》(草案)尚未立法前，必須維護海岸環境，因此於民國 73 年及 76 年行政院核定實施〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，劃設海岸之自然環境保護區，並於計畫中明訂各部會需配合之工作事項，藉由整合各部會之政策資源，避免海岸環境再受破壞。

民國 76 年臺灣解嚴，放寬原先受軍事管制之海岸地區，原〈海埔地開發管理辦法〉為管制農業、林業及漁業等低度利用，解嚴後，海岸開發利用方式逐漸多元，初期開發利用行為主要為設置鄰避設施。隨臺灣經濟發展，土地開發需求增加，部分需要發展腹地之產業亦於海岸地區進行開發⁸²，惟當時《海岸法》(草案)尚未完成立法，且既有之〈海埔地開發管理辦法〉僅規範農業土地利用，未能完全應對海岸土地開發管理需求，為使臺灣海岸地區得全面管理多元之海岸開發行為，行政院於民國 80 年代指示內政部訂定《海岸法》及〈海埔地開發管理辦法〉，考量海岸地區開發管理、災害防護及環境保護需求，由營建署國家公園組訂定之《海岸法》難以整合管理，故《海岸法》及〈海埔地開發管理辦法〉轉而交由營建署綜合計畫組訂定⁸³。另，由於當時對於海岸開發管理需求迫在眉睫，必須先訂定〈海埔地開發管理辦法〉加以管制，因此廢止原先由農委會制定之〈海埔地開發管理辦法〉，並於民國 82 年發布施行〈海埔地開發管理辦法〉，《海岸法》之制定則持續進行。

綜上所述，70 年代臺灣海岸管理是為因應農業、漁業土地使用需求，由農委會訂定〈海埔地開發管理辦法〉，管理海岸地區農業使用。後續受到海岸環境破壞影響，對於海岸管理逐漸重視環境保護，因此由營建署國家公園組制定《海岸法》(草案)，行政院並於民國 73 年及 76 年核定實施〈臺灣沿海自然環境保護計畫〉。受解嚴影響，海岸開發強度及開發需求增加，同時考量災害防護需求，《海岸法》必須做一整合管理，除將《海岸法》擬訂之業務自營建署國家公園組轉為綜合計畫組外，受國際「整合性海岸管理」思潮及我國海岸現況之影響，將《海岸法》管制內容自「環境保護」轉為開發管理、災害防護及環境保育之「整合管理」。因此，民國 86 年，由行政院擬訂之《海岸法》(草案)首次送入立法院審議，其草案總說明中表明，應考量海岸土地利用全面性即不可逆性，對於土地之保護、防護即開發需有正確之判斷及綜合性之觀點，另，我國海岸地區管理組織分歧、管理權責不明、管理方法不一之情形，缺乏

⁸² 林秉勳分署長訪談紀錄 (2022.05.12)

⁸³ 林秉勳分署長訪談紀錄 (2022.05.12)

全面且有效之管理手段，為健全海岸管理，參酌國外管理制度擬具《海岸法》(草案)，體現海岸地區「整合管理」之精神(行政院，1997)。

二、《海岸管理法》法規定位之挑戰

因應國際對於「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management，ICZM)之趨勢，《海岸法》(草案)為達到海岸地區環境保護、災害防護及開發管理之整合管理，納入〈海埔地開發管理辦法〉之開發管理機制。然而，民國91年《海岸法》(草案)送入立法院後，於92年10月27日立法院第5屆第4會期內政及民族委員會第8次全體委員會議中受到質疑⁸⁴。該次會議中，湯金全委員對《海岸法》(草案)之定位提出質疑，認為91年草案側重於海岸開發，而非海岸地區整體管理，另，91年《海岸法》(草案)對於漁業權與礦業權補償之規定公平性與嚴謹程度不足，可能出現法律競合問題(立法院，2003a)。

為因應91年《海岸法》(草案)對於漁業權利保障之議題，營建署於93年3月31日至93年4月7日於北、中、南、東各區域，向漁民團體召開「《海岸法》(草案)分區座談會」，並協調臺灣省漁會，研提《海岸法》(漁民版本)。針對座談會總結漁民意見，將漁民對《海岸法》(草案)之質疑綜整如下：

- (一) 海岸保護區及海岸防護區對漁業之影響：對於長期且與海岸保護區、防護區性質不牴觸之漁業活動，受到相關保護或防護計畫限制，應如何保障漁民權利(漁業署，2004)。
- (二) 一般性禁止或限制規定對漁業之影響：針對海岸地區不得為有礙民眾公共使用權及通行權之獨占性使用，於《海岸法》(草案)中並未明確定義公共使用權、通行權等名詞。對於漁業活動是否影響公共使用權、通行權，皆仰賴《海岸法》主管機關判斷，對於漁民進行漁業活動時，形成不明確之概念，可能導致不當排除漁業活動(漁業署，2004)。
- (三) 開發限制對漁業之影響：根據《海岸法》(草案)規定，開發人若經海岸主管機關核准，即可依據《漁業法》第29條申請徵收開發地點之漁業權利，並給予漁業權人為補償，漁業活動可能因此受到海岸開發行為影響而逐漸限縮(漁業署，2004)。

⁸⁴ 廖文弘副分署長訪談紀錄(2022.05.22)

臺灣省漁會對於《海岸法》(草案)持續提出陳情，希望立法院終止《海岸法》(草案)立法，待行政院海洋事務部成立後，再由海洋事務部提案，且未來《海岸法》應充分尊重漁業界之意見。民國 93 年 9 月，於 91 年《海岸法》(草案)一讀後，漁業署邀集學者專家研擬《海岸法》(漁民版本)，並函送營建署。其主要內容係加強《海岸法》(草案)對於漁民權益保障，避免海岸相關政策計畫及開發計畫影響漁民權益，內容包含：設立海岸地區管理委員會、加強海岸管理相關計畫之聽證程序、確保漁業之優先定位、開發活動嚴格控管等(漁業署，2004)。

民國 95 年，面對漁民團體對於《海岸法》(草案)對於開發相關規定之疑慮，同時配合《國土計畫法》(草案)及《國土復育促進條例》(草案)訂定，營建署舉辦 6 場《海岸法》(草案)研商會議。於研商會議中，將開發許可相關規定，回歸土地使用主管機關或目的事業主管機關相關法令程序規定辦理，並且於《國土計畫法》(草案)通過後，回歸《國土計畫法》規定辦理。另，填海造地之開發為配合《國土復育促進條例》(草案)及行動計畫中，海岸地區公有土地不得放租放領政策，考量海域工程及填海造地工程之安全性，規定近岸海域及填海造地工程開發申請人以政府機關為限，基於前述法條修正，刪除填海造地施工相關規定，而海埔地之登記或租用，則回歸國有財產、土地及相關法令規定辦理(營建署，2006b)。

民國 96 年內政部台內營字第 0960800165 號函檢陳《海岸法》(草案)至行政院，延續 95 年對於《海岸法》(草案)之修正，將法規之第四章名稱自「海岸地區之開發管理」修正為「海岸地區之利用管理」，並配合《國土復育條例》(草案)制定，刪除填海造地、海埔新生地開發相關規定，將填海造地之開發者限定為政府機關；對於海岸開發管理，由於既有土地使用管制已有相關審查規定，故由各目的事業主管機關相關規定審查。另，於《海岸法》(草案)中增加海岸主管機關許可機制，以維護海岸資源(內政部，2007)。後續 97 年《海岸法》(草案)較大幅度調整開發管理相關規定，以因應各界對《海岸法》(草案)之質疑，然，基於整體海岸管理之精神，草案仍有改進空間，如：與其他法令管理機制重疊、權責劃分不清等，據此，海岸地區管理之定位自「開發管理」逐漸轉變為「經營管理」，為《海岸法》制定歷程中一重要轉捩點。

對於 97 年《海岸法》(草案)之填海造陸開發以政府為限之規定，係為配合《國土復育策略方案》暨行動計畫訂定，考量此一方案及行動計畫以回歸目的事業主管法令規範，且海岸利用多元，無論申請人為政府或私人均應遵行《海岸法》(草案)之規範，加上都市計畫或非都市土地變更許可，係審查期開發計畫內容而非申請資格，故於 101 年《海岸法》(草案)報行政院審議時，刪

除填海造陸開發以政府為限之規定 (內政部，2012)。

民國 103 年，《海岸法》(草案) 重新送進立法院審查，基於整體海岸管理之精神，延續《海岸法》(草案) 經營管理之定位，以「永續海岸」為發展目標，修正法案內容。計畫體系以〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉為主，需協調各部會、中央與地方機關，以回應海岸地區管理之跨域與跨部會整合。另，對於海岸管理，由於土地開發審議相關規定已透過既有《區域計畫法》非都市土地使用管制審查機制管理，故於《海岸法》(草案) 強調海岸主管機關許可機制之分工與連結，並新增特定區位許可之概念 (行政院，2014)。

三、《海岸管理法》之海岸地區整合管理內涵

民國 103 年《海岸法》(草案) 將法案定位定調為「海岸永續發展」、「整合性海岸管理」及「海岸經營管理」，並於民國 104 年三讀通過並公告實施。《海岸管理法》於 103 年至 104 年間，修正內容主要係強化海岸整體經營管理之定位，完善法規內容。其重點包含：「本於海岸整體管理之定位調整法案名稱」及「完善整體海岸管理機制」。

根據民國 103 年 11 月 19 日立法院內政委員會第 23 次全體委員會議，邱文彥委員參考美國海岸地區管理法 (Coastal Zone Management Act)，以及海岸相關之國際期刊 Ocean and Coastal Management (海洋與海岸管理)，發現國際對於海岸地區之法規以「海岸管理」一詞為名，故於該次會議中建議將《海岸法》修改為《海岸管理法》，且若使用《海岸法》作為法規名稱，可能使各界認為海岸相關事務皆由《海岸法》管制，然而，諸如海岸土地使用變更、海埔地開發審議等皆非屬本法管轄範圍，故以《海岸管理法》為法案名稱，強調本法「整體海岸經營管理」之定位 (立法院，2014a)。

另，104 年《海岸管理法》為完善整體海岸管理機制，調整 103 年《海岸法》(草案)，其內容如下：

(一) 強化海岸相關計畫體系：

104 年《海岸管理法》新增海岸地區規劃管理原則相關規定，指導海岸地區相關計畫。基於整合性海岸管理之精神，〈整體海岸管理計畫〉之應載明事項納入「劃設海岸管理須特別關注區位」、「發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則」。海岸相關計畫亦需配合實際需求，訂定通盤檢討相關規範 (行政院，2015)。

另，為達到整合性海岸管理，《海岸管理法》應制定之相關計畫，需與既有空間計畫審議機制連結，都市計畫、區域計畫或國家公園計畫於海岸地區範圍者，審議機關於審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

(二) 強化計畫參與機制：

基於海岸管理屬綜合性事務，《海岸管理法》，以合議方式審議〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉，除需遴聘（派）學者、專家、機關代表外，新增遴聘（派）「民間團體」代表。另，海岸相關計畫若涉及原住民族地區，擬訂機關應於審議前與當地原住民諮商，並取得同意（行政院，2015）。

(三) 海岸開發管理：

為達到整合性海岸管理，與既有之空間計畫管制審查機制分工，基於《海岸管理法》海岸地區經營管理之定位，以「特定區位」為開發許可審議之要件，於自然海岸地區之開發行為，需以最小需用為原則，並採取彌補或復育措施，達到海岸永續利用（行政院，2015）。

104 年《海岸管理法》針對海岸管理主要修正兩項法條內容，首先是填海造地十年內不得變更使用之規定，係考量其涉及土地開發與分區變更，已透過〈非都市土地開發審議作業規範〉之海埔地開發專編規範，為避免法令規範疊床架屋，故刪除此一規定。對於海埔地不得變更使用之規定，則依〈海埔地開發管理辦法〉第 22 條⁸⁵規定辦理，然，於該法條規定中並未直接規範其海埔地不得變更使用之時間為十年。另，考量《海岸管理法》海岸整合管理之精神，為避免一級海岸保護區因船舶航行而遭受嚴重破壞或汙染，新增海岸地區船舶航行規定，規定內政部營建署得與交通部航港局協調，調整一級海岸保護區附近航道，達到整合性海岸管理之目的（立法院，2014a）。

參、政策決定關鍵

綜上所述，《海岸管理法》之定位，起初受海岸地區自然環境受破壞之影響，故於民國 70 年代以海岸之「環境保護」為定位，並由當時營建署國家公園組制定相關法規。後續為因應民國 76 年解嚴後海岸土地開發需求，考量海岸管理應具整合性，《海岸管理法》定位逐漸側重於「開發管理」。在受到各界對於當時

⁸⁵ 〈海埔地開發管理辦法〉第 22 條：海埔地所有權人自土地使用編定公告之日起不得任意變更其土地使用。

《海岸管理法》之質疑後，90 年代之《海岸管理法》重新調整開發管理相關規定，將部分開發審查規定轉由各目的事業主管機關法令進行規範，並且回應國際對於永續發展之重視，將「海岸永續發展」作為立法目的之一，自此，《海岸管理法》秉持整合性海岸管理之精神，逐漸由「開發管理」轉為「經營管理」。

於民國 103 年至民國 104 年，強化《海岸管理法》對「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 之回應，強調《海岸管理法》係作為海岸整體管理之平台，透過〈整體海岸管理計畫〉為海岸管理事務提供指導。於海岸保護及防護，配合環境保育或災害防救等相關法規，劃設海岸保護區及防護區，針對海岸土地開發管理，與既有空間計畫相關法規及各目的事業主管機關法規互相分工，針對海岸特定區位經營與使用進行審議，與各目的事業主管機關彼此補充。於《海岸管理法》公告實施後，透過制定〈整體海岸管理計畫〉，以海岸地區之上位指導計畫，管理與海岸地區相關之計畫與政策，達到「整合性海岸管理」之立法意旨。

第二節 海岸地區範圍及內涵界定

壹、政策議題說明

民國 104 年《海岸管理法》於第 2 條第一款中規範海岸地區之定義為：「海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之陸地、水體、海床及底土；必要時，得以坐標點連接劃設直線之海域界線。(一)濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海道路或山脊線之陸域為界。(二)近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海三哩涵蓋之海域，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。(三)離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。」由於海岸地區同時具有陸域及海域之複雜特性，於《海岸管理法》立法過程討論之重點集中於如何界定海岸地區基準，本節透過回顧臺灣海岸地區相關政策、計畫及法令草案，釐清海岸地區之定義發展歷程，探討海岸地區之範疇如何被界定。

貳、政策決定歷程

一、海岸地區定義之起源

臺灣對於海岸地區之討論，可追溯至民國 62 年《農業發展條例》中，於農地利用之章節對於海埔新生地之相關規定，後於民國 72 年進行全文修正，當時於《農業發展條例》第 17 條中對於海埔新生地之開發管理，授權行政院訂定相關管理規定，於民國 72 年發布施行〈海埔地開發管理辦法〉，規範海埔新生地之農業開發行為。70 年代鑒於臺灣沿海地區人工化，破壞沿海景觀，行政院始辦理《海岸法》(草案)及〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉制定，臺灣於此時開始探討海岸地區之相關政策與法規，然而尚未確立海岸地區之明確定義與用詞。

於民國 78 年，內政部營建署國家公園組提出《海岸法》(草案)，於第 3 條中首次針對海岸地區提出相關範疇，其定義為：「本法所稱海岸地區包括濱海陸地及近岸海域。濱海陸地為海洋直接或顯著影響之地區，其以平均高潮線至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、地籍產權界限明確之處為界。近岸海域以平均高潮線至等深線三十公尺，或平均高潮線向海三哩處，取其距離較長者為界。」針對海岸地區界定，係以平均高潮線為分界基準線，其中平均高潮線為海岸漲潮至高潮時，海水水面與海岸陸地相接的界線，並依不同時間之高潮線加以平均所得之界線；

另外，於立法說明中，對於濱海陸地（shore land）之說明為海水或鹽分等海岸因子影響可及之陸地，而近岸海域（coastal water）則是陸地或大陸棚上之自然或人為作用影響所及之海域（內政部，1989）。於民國 78 年國家公園組所制定之草案中，將海岸地區確立為海陸相鄰接之帶狀地區，並根據此一特性制定相關法規進行管理。

由於 70 年代我國政府意識海岸地區人工化嚴重，沿海自然景觀受到破壞，行政院透過民國 73 年及 76 年之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，達到沿海自然景觀保護之目的，於計畫中，針對臺灣沿海地區之定義為：「沿海地區範圍之界定，由於各國或各地區地理環境之不同而有所差異。臺灣本島西岸多為平直之沙岸，海岸平原廣大；東岸則多為陡峻之岩岸，海岸平原窄小。依臺灣海岸不同之地理特性，擬訂臺灣沿海地區定義如下：陸域：平均高潮線往內陸推移至第 1 條稜線或 3 公里間所涵蓋之區域。依海岸之地理特性分別認定之。水域：平均高潮線往海洋延伸至 30 公尺等深線間所涵蓋之區域（內政部，1984）。」

由於計畫目的是為維護沿海地區自然景觀，除定義沿海地區外，亦針對沿海地區之地形進行分類，包含：海水域與海底、海積地形、海蝕地形及沿海陸地等四種分類，使保護對象更加明確，並可由此一定義得知，計畫之保護標的雖為「沿海地區」，但此一用詞與前述國家公園組制定《海岸法》（草案）之海岸地區定義相似，且同樣考量陸域及海域之特性進行定義。

基於上述《海岸法》（草案）與〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉對於海岸定義之討論，基本確立海岸地區之定義係包含陸域及海域特性之帶狀區域，而在民國 78 年國家公園組對於海岸之定義是以「濱海陸地」與「近岸海域」分別作為陸域及海域之專門用詞，雖於〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉之海岸定義係以陸域及海域兩詞定義，但後續制定之《海岸法》（草案）及海岸相關政策延續「濱海陸地」與「近岸海域」之用詞，並將討論重點聚焦於「海岸地區如何界定其基準線」。

二、既往海岸地區界定之基準線討論

自民國 70 年代海岸地區之相關政策及法規草案開始出現，《海岸法》立法成為臺灣海岸地區管理主要工作之一，民國 78 年國家公園組制定之《海岸法》（草案）對於海岸地區界定之基準線為「平均高潮線」，然而此一草案並未進入立法院審議，後續依據民國 80 年行政院台八十經 29247 號函示應盡速擬訂

《海岸法》報院審查，其擬訂業務則由國家公園組轉移至綜合計畫組⁸⁶（行政院，1991）。

民國 86 年，第一版《海岸法》（草案）送進立法院審議，其對於海岸地區之定義為：「海岸地區包括濱海陸地及近岸海域，其劃定原則如下：一、濱海陸地：以平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界線明確之處為界。二、近岸海域：以平均海水面至等深線三十公尺，或平均海面向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。」其中，平均海水面之定義為「十九年期間中水位紀錄之平均高程」，根據民國 86 年草案版本對於平均海水面定義說明，天體運動已 19 年為一周期，故以 19 年之平均中水位值計算平均海水面，變異值小，具相當穩定性，有助於海岸地區之劃定（行政院，1997）。86 年草案版本對於海岸地區範疇界定，與民國 78 年國家公園組擬訂之版本最大差異為海岸分界基準線，國家公園組版本為「平均高潮線」，而 86 年草案版本為「平均海水面」。

自民國 86 年《海岸法》（草案）定義海岸地區，明確指出如何界定海岸地區後，民國 89 年及民國 91 年《海岸法》（草案）同樣以「平均海水面」作為界定海岸地區範疇基準，於民國 95 年 9 月 26 日《海岸法》（草案）研商會議（第二場）中，研商結論中提及《海岸法》（草案）第 4 條對於海岸地區之定義，其說明欄應加強潮差變化對海岸地區劃設原則影響之相關說明，以平均海水面為海岸界定基準之原因是為消弭海岸潮差變化造成海岸界線差異，故透過收集 19 年潮位資料並計算其平均值，以變異值較小、穩定性較高之「平均海水面」作為海岸地區範疇基準（內政部，2006c）。

民國 95 年，內政部推動《國土計畫法》（草案）、《海岸法》（草案）及《國土復育條例》（草案）之制定，為避免各法條內容彼此產生競合，行政院於民國 95 年 9 月 20 日至 11 月 7 日間，邀集專家學者與相關機關召開 6 次研商會議討論，當時對於海岸地區界定，仍是以平均海水面為基準。後續依台內營字第 0960800165 號函表示：《海岸法》（草案）對於海岸之定義依《國土復育條例》（草案）對海岸地區之定義⁸⁷進行修正，以民國 91 年草案版本為基礎，參考《國土復育條例》（草案），於民國 96 年 1 月《海岸法》（草案）檢陳行政院

⁸⁶ 林秉勳分署長訪談紀錄（2022.05.12）

⁸⁷ 94 年《國土復育條例》（草案）對於海岸地區之定義為：「指平均高潮線至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域，以及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及其海床與底土。」

時，將海岸定義修正為：「一、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。二、近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸三十公尺等深線，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及其海床與底土（內政部，2007）。」《海岸法》（草案）後續於民國 97 年 4 月 30 日行政院第 3090 次院會通過審議，修正海岸地區之定義，以平均高潮線作為海岸地區劃設基準，送立法院審議。民國 103 年之《海岸法》（草案）對於海岸地區之定義，亦以平均高潮線作為海岸地區之劃設基準，且劃設範圍亦無修改，後續對於海岸地區定義之討論，集中於民國 103 年《海岸法》（草案）送入立法院至民國 104 年《海岸管理法》三讀通過前之會議中。

於民國 104 年《海岸管理法》三讀通過前，邱文彥委員於民國 103 年 10 月及 11 月召開三場《海岸法》版本整合協商會，整合民國 103 年行政院、102 年邱文彥委員及 103 年林淑芬委員提出三版本之《海岸法》（草案），並於民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中提出整合補充版供與會人員討論，其中針對海岸地區之定義如下：「海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之陸地、水體、水域與水域下之海床及底土；必要時，得以座標點連接劃設直線之海域界線。一、濱海陸地：以海圖零公尺線至第一條省道、濱海主要道路或山脊線之陸域為界。二、近岸海域：以海圖零公尺線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海三海里所涵蓋之海域，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。三、離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。」邱文彥委員認為，平均高潮線透過 19 年海岸潮位資料累積而成，於當時較難取得該資料，並且考量海岸潮位隨時變動，於實務上較難作為海岸地區劃定基準，以海軍繪製既有之海圖零公尺線為基準，直接向陸側及海側依法條規定之原則劃定即可，同時邱文彥委員認為以海圖零公尺為基準，可擴大《海岸管理法》之管制範圍，然而，於會議中，曾大仁署長指出，希望以平均高潮線為基準，將潮間帶納入近岸海域，以《海岸管理法》第 27 條管理，方可達到保護潮間帶之效果，針對海岸地區之定義，於該次內政委員會中並無產生共識（立法院，2014a：404）。

於民國 103 年 13 月 17 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會「海岸管理建制」公聽會會議中，再次討論海岸地區定義，由於早期海軍繪製之海圖，其最大比例尺為 1/50,000，因其比例尺較小，故作為海岸地區劃設基準有其限制，且海圖多未明確標示零公尺線，故難以作為海岸地區劃設基準。另，臺灣國內潮位側站共 30 處，其測站密度足以推估高潮線之位置，相較於使用海圖零公

尺線，更加清楚標示海岸地區劃設基準，於實務操作上較容易，且可將潮間帶納入近岸海域管理，限制其不得獨占使用，故於此次會議中，對於海岸地區劃設基準為「平均高潮線」達成共識（立法院，2014b：99），並完成《海岸管理法》之立法程序。

民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉於計畫範圍一節，針對海岸地區之定義及劃設原則，依《海岸管理法》第 2 條之規定制定劃設原則，其中對於平均高潮線之界定，係參考交通部中央氣象局年度潮汐表，並採用當日相對高潮位之衛星影像依下列原則劃設，包含：

- （一）衛星影像可辨別海浪到達處。
- （二）衛星影像無法辨別海浪到達處者。
 - 1. 堤防或碼頭：直接臨海之界限。
 - 2. 河口：以河、海水交界處或沙洲

三、海岸潮位動態影響海岸地區

綜觀《海岸管理法》歷年草案對於海岸地區之定義，主要集中於「劃設基準界線」之討論，考量海岸地區同時具備陸域及海域之特性，基準界線之劃設將影響《海岸管理法》後續法規管理之區位屬性，是否符合陸域特性或海域特性。然，實務上，海岸具備動態性，不論係以平均海水面或平均高潮線，其劃設皆受到潮位變化影響，故實際劃設海岸地區時，須針對海岸潮位之動態性進行相關劃設原則擬訂。

民國 102 年由邱文彥委員等 67 人提出之《海岸法》（草案）第 3 條之立法說明中提及，針對海岸地區之劃設，除依濱海陸地與近岸海域之劃設原則外，為使海域執法便利，得以坐標及直線劃設海岸地區之界線（邱文彥，2013）。後續於民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，將坐標點劃設界線納入整合補充版草案中討論，其坐標點之相關規定，係有利於未來海岸地區之劃設（立法院，2014a）。

於民國 104 年三讀通過之《海岸管理法》，針對海岸地區之定義，由於此定義屬原則性之宣示，故於《海岸管理法》第 2 條第一項中規定「必要時，得以坐標點連接劃設直線之海域界線」，其目的是為避免海岸潮位動態性之誤差影響海岸地區基準線之劃設。另於〈海岸管理法施行細則〉第 4 條中第 2 項規定：「近岸海域部分之轉折點，為判定界線及執法明確，得以坐標標示，並以

坐標點直線連接劃設。」是為配合《海岸管理法》對於海岸地區劃設以坐標點連結劃設之相關規定。民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉，依《海岸管理法》第 2 條規定，於近岸海域之劃設原則中表明：「近岸海域部分之轉折點，得以坐標標示。」鑒於上述有關坐標點之於海岸地區劃設之討論，是為降低海岸地區基準界線之動態性對於海岸地區劃設之影響，透過可操作之定義，利於劃設之行政單位依法劃設海岸地區。

參、政策決定關鍵

海岸地區之定義範疇決定關鍵，民國 70 年代國家公園組之《海岸法》(草案)及〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉作為探討海岸管理法規與政策之先驅，確立海岸地區觀念，影響後續對於海岸地區相關法規及政策制定。

民國 86 年、89 年及 91 年《海岸法》(草案)將「平均海水面」作為海岸地區劃設基準，其目的是為避免海岸潮位動態性影響海岸地區之劃設基準，故以 19 年海水面之平均作為劃設基準。然而，民國 90 年代，受到《國土復育條例》(草案)立法討論影響，由於《國土復育條例》(草案)亦有定義海岸地區，為避免各法條草案間海岸之定義產生競合，《海岸法》(草案)配合《國土復育條例》(草案)，將海岸地區之劃設基準修改為「平均高潮線」。後續於民國 103 年、104 年之內政委員會中，以平均高潮線作為劃設基準亦可將潮間帶納入近岸海域，使其不可獨占使用，達到保護海岸特定區位之效果。

對於海岸地區潮位之動態性，《海岸管理法》透過坐標點連接之方式劃設應對此一情形，為後續〈整體海岸管理計畫〉提供明確劃設原則，行政單位於實際劃設時亦有較明確之規範得以遵循，然而受到全球暖化、氣候變遷之影響，海平面上升及海岸動態性可能影響海岸地區劃設。

第三節 納入「自然海岸零損失」概念

壹、政策議題說明

民國 104 年《海岸管理法》三讀通過，為臺灣海岸地區管理之基本母法。《海岸管理法》之立法目的為本法第 1 條，其內容為：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」其中一項重要目的係透過《海岸管理法》之規範，確保臺灣海岸地區之「自然海岸零損失」，而自然海岸零損失此一概念並非突然出現於《海岸管理法》中，因此本節透過回顧臺灣海岸地區相關政策、計畫及法令草案，釐清自然海岸零損失之立法目的如何於《海岸管理法》被提出，並探討其成為《海岸管理法》立法目的之過程。

一、自然海岸與自然海岸零損失之定義形成過程

目前 104 年公告實施之《海岸管理法》並未定義何謂自然海岸零損失，因此在探討自然海岸零損失前必須先討論「自然海岸定義」及「零損失定義」兩層面，以釐清自然海岸零損失在《海岸管理法》中如何被實踐。

二、《海岸管理法》中自然海岸零損失之立法原意及內涵

民國 104 年《海岸管理法》之立法目的首次納入自然海岸零損失之概念，而《海岸管理法》納入自然海岸零損失為其目的之立法原意為何，並且將自然海岸零損失納入立法目的試圖達成的目標為何，並探討自然海岸零損失之主要內涵演變過程。

貳、政策決定歷程

一、自然海岸觀念源於沿海自然景觀保護

臺灣海岸地區自民國 70 年代經濟發展快速，各產業對於土地使用需求增加，進而將土地開發目光移至海岸地區土地，於民國 72 年農委會之〈海埔地開發管理辦法〉之內容，僅規範海岸地區之海埔地農業開發行為，雖於法條中提及海埔地開發之開發計畫應對於水土資源保育利用及生態環境保護有所規劃，但僅限於海埔地內，且尚未確立自然海岸之定義。

鑒於臺灣 70 年代人口增加、都市擴張與工業發展等影響，海岸地區之重要生態環境與景觀資源受到影響，行政院於民國 71 年 4 月 20 日第 1777 次院

會決議「保護臺灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」案第二項指示，進行海岸地區調查規劃工作並提出報告。爰此，行政院於民國 73 年核定實施〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉。此計畫之目的是為因應當時臺灣海岸地區各產業間土地利用衝突以及海岸地區產業發展與生態保育之衝突；透過此計畫釐清各部會、法令對海岸地區之規範。計畫中將具有特殊自然資源之海岸地區規劃為保護區，並擬訂保護措施以達到永續保存之目的，並於〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉中建議訂定海岸地區相關之自然環境保護法案，以作為沿海地區經營管理依據，為促成後續《海岸管理法》立法之原因之一。另，於計畫內提及之海岸地區之定義，區分為陸域及海域，並依海岸地區之地型、地理分區及海岸功能進行海岸地區分類（行政院，1984；行政院，1987）。

綜上所述，〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉係為保護臺灣海岸地區自然形成之景觀，並維護各保護區之永續保存，雖未直接定義自然海岸，但在計畫中將海岸作為陸域與海域形成之帶狀區域，將其視為重要自然資源，並具備保護海岸自然資源及景觀之內涵。

民國 80 年，為有效管理海岸地區，行政院指示內政部制定《海岸法》(草案)作為海岸地區開發管理之母法（行政院，1991），並分別於民國 86 年由行政院 2528 次院會審查通過《海岸法》(草案)，送立法院審議，雖本次審議並未三讀通過，但仍促成民國 88 年〈整體海岸管理計畫〉(草案)之擬訂。

民國 88 年〈整體海岸管理計畫〉(草案)依民國 86 年《海岸法》(草案)之規定擬訂，鑒於臺灣海岸地區逐漸受到人工設施影響，對海岸自然環境造成影響，因此透過計畫進行整體規劃，作為後續海岸地區發展之管理方針，目標是為配合《海岸法》立法程序，同時達到海岸資源保護與災害防護二大目標，協調、整合海岸地區管理組織，將海岸管理納入國土利用計畫體系。草案中對於海岸地區之劃設，配合 86 年《海岸法》(草案)規定，並參考聯合國海岸地區定義、各國海岸地區劃設實例及〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉海岸地區及沿海保護區之劃設，將海岸地區區分為濱海陸地與近岸海域形成之帶狀區域，透過海岸基礎資料蒐集與分析，產生海岸地區之發展構想，並依此劃設海岸保護區及海岸防護區，擬訂分區管理原則及開發管理原則。

由於此計畫透過海岸重要景觀、資源及人文社會條件作為海岸保護區、防護區劃設依據，其海岸保護區劃設準則主要針對自然與人文環境中具稀少特性之資源，包含：「原生林、沿海濕地、河口及潟湖、紅樹林生態系、珊瑚礁生態系、海灘系統、地質地形景觀、重要水產生物繁殖區、野生動物棲息地、古蹟與史蹟遺址」等 10 項資源，透過自然性、稀有性及代表性作為評定因子（內

政部，1999）。爰此，當時劃設保護區之基礎是以海岸之自然人文資源為主要考量，其羅列之保護對象，即具備自然海岸資源之內涵，而對於海岸自然資源則以保護為原則。

二、自然海岸觀念確立過程-從海岸「線」之概念到海岸區域「面」之概念

對於自然海岸之定義，於民國 95 年內政部修訂〈整體海岸管理計畫〉(草案)中有所討論，該計畫於海岸地區資源及景觀盤點中，除延續民國 88 年〈整體海岸管理計畫〉(草案)以海岸重要景觀、資源及人文社會條件盤點臺灣海岸地區重要資源外，亦參考民國 95 年行政院委託國立中央大學太空及遙測研究中心之〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統(第五年)規劃建置計畫〉之海岸線數化規則⁸⁸(陳繼藩、陳良健，2006)，將海岸地區分為自然海岸及人工海岸，人工海岸之定義為：「以設施人工設施者，如堤防、港口、消波塊、海埔地、排水道等」；自然海岸之定義為：「扣除人工海岸部分」(內政部，2006)。此一定義是為達成海岸數化作業之操作所形成之定義，將海岸地區一帶狀區域概念，簡化為海岸「線」之概念，以達到區分自然海岸線與人工海岸線之效果，此一簡化後之定義亦影響後續海岸地區相關政策。

民國 96 年及 102 年內政部訂定之〈永續海岸整體發展方案〉是為促進海岸永續發展及維護海岸自然風貌，供《海岸法》立法前，政府各部門對於海岸地區各項實質利用計畫之最高指導原則，針對人工海岸及自然海岸之定義為：「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(內政部，2007)。」仍受前述〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統(第五年)規劃建置計畫〉之影響，對自然海岸及人工海岸之定義延續海岸線之概念。

民國 104 年《海岸管理法》公布施行，其中未定義何謂自然海岸。對於自然海岸之定義，則於民國 106 年公告實施〈整體海岸管理計畫〉修正以往自然海岸之定義，過去自然海岸之定義參考〈國土利用監測計畫〉海岸線數化之結果，以海岸線之概念為主，將其直接轉化為自然海岸之定義，與《海岸管理法》規定之自然海岸有所落差(內政部，2017)。另，由於自然海岸與人工海岸之

⁸⁸ 民國 95 年國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統(第五年)規劃建置計畫將海岸線區分為自然海岸線與人工海岸線，其中自然海岸線包含：沙灘、礁岩、天然漁港出海口；人工海岸線包含：漁港、工業港、商港、軍港、遊艇港、凸堤、防波堤、防潮堤、防風堤、海堤、九孔池、魚塭、消波塊、海岸公路、海埔新生地、天然氣接收站、台電協和電廠、污水處理廠、油槽、核能發電廠堤防、核電廠出水口、海岸公園、保護工程、離島工業區、濱海公園、碼頭。

二分法，忽略部分地區雖有人工設施但向海側仍屬自然狀態，考量部分具人工設施之海岸仍有保留自然功能，以及《海岸管理法》將海岸視為一帶狀區域之基礎，於〈整體海岸管理計畫〉中將自然海岸重新定義為：「指無人為設施之海岸段，或最接近海岸之人工構造物向海側屬自然環境特性之地區，例如，河口、潟湖、沙洲、沙丘、海灘（泥灘、沙灘、礫灘）、濱台（海蝕平台、波蝕棚）、海崖、岬角、岩礁、生物礁體（珊瑚礁、藻礁）、紅樹林、海岸林等（內政部，2017）。」

民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉修正過去海岸相關計畫自然海岸之定義，此一定義將臺灣海岸地區樣態多樣性納入定義之考量，並非如過去非人工海岸即為自然海岸之二分法，且將海岸地區自海岸「線」之概念轉化為海岸地區帶狀區域—「面」之概念，並依此定義，制定海岸永續發展相關管理原則。

三、自然海岸零損失與永續發展

（一）透過天然海岸比例指標發現自然海岸逐漸減少

民國 83 年行政院順應聯合國提倡永續發展之趨勢，成立「行政院全球變遷政策指導小組」處理臺灣永續發展相關事務，後於民國 86 年擴大為「行政院國家永續發展委員會」，志在推動臺灣永續發展。於民國 89 年發布「臺灣 21 世紀議程」，以此呼應聯合國於 1992 年通過之二十一世紀議程等重要文件。民國 92 年提出「臺灣永續發展宣言」基於世代公平、社會正義、均衡環境與發展、知識經濟、保障人權、重視教育、尊重原住民傳統、國際參與等原則，擬訂永續發展策略與行動方案，並將民國 92 年訂為永續發展行動元年（行政院國家永續發展委員會，2003）。

民國 93 年，行政院國家永續發展委員會首次發布「臺灣永續發展指標系統」，其中包含環境汙染、生態資源、社會壓力、經濟壓力、制度回應與都市永續 6 大部分，其中海岸地區主要著重於，「天然海岸比例」作為其永續指標（李素珍，2010），此時對於自然海岸零損失之概念，著重於天然海岸比例之概念，並透過此一指標，發現臺灣本島自然海岸未達 50%，且比例逐年下滑，顯示臺灣海岸地區受人工設施影響甚鉅。

（二）自然海岸零損失形成具體機制策略

民國 96 年，營建署發布因應國家永續發展委員會及〈挑戰 2008 國家發展點計畫〉（水與綠建設計畫），制定〈永續海岸整體發展方案〉，計畫中提出永續海岸願景與發展策略，其目的為「確保臺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」，並研訂永續海岸短期及長期發展策略。計畫之短期策略為：「自然海岸線零損失」，因應臺灣經濟發展、人口成長等需求，海岸地區不斷受到人工構造物之影響，自然海岸線快速流失，為維護臺灣自然海岸，將自然海岸零損失作為短期發展策略(內政部，2007)，其具體作法包含：

1. 宣布海岸保育基本政策：海岸地區以保育為原則，除行政院專案核准之重大計畫外，不再受理設施型海埔地及海域之開發申請計畫。海岸地區應以維護海岸自然環境、保障公共通行與公共水域使用權、提升親近海洋權益、增進公共福祉或配合行政院核定興建國家重大設施為優先(內政部，2007：P.3-4)。
2. 調查劃定自然海岸區位：本部應依據遙測影像資料，並經現地複查後，確定海岸地區尚存之自然海岸線分布區位，作為禁止破壞之依據。未來將視需要，進一步依據各區段自然海岸之生態環境敏感程度與自然人文資源珍稀現況，將自然海岸進行分級分區之規劃，研擬對應之保護準則，以強化其保護管理。運用衛星或航照之影像資料，針對這些重要的自然海岸進行定期性(每年2次)之海岸影像監控，以研判是否有填海、施工或傾棄等破壞情形。上開自然海岸線應比照〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，納入各審查機制之「敏感區位查詢表」中，俾提供審議之參考(內政部，2007：P.3-4)。
3. 嚴格審議海岸重大計畫：未來海岸開發計畫應在國土計畫法(草案)或海岸法(草案)中，建立「預審」機制。在上開二法未完成立法程序前，應檢討修訂區域計畫法、都市計畫法、國家公園法及環境影響評估法等相關法令，有關土地利用、開發行為審議基準事宜，建立嚴格審查機制，俾供本部區域計畫委員會、都市計畫委員會、國家公園計畫委員會及行政院環境保護署環境影響評估委員會審查作業之依循。重大公共工程實施計畫申請核定时，應同時檢具開發基地數值資料，俾供海岸監測參據(內政部，2007：P.3-4)。
4. 建立地方巡守查報機制：由於上述機制多側重於重大計畫之審議，或定期之影像監測，對於小型開發案件或運用國營事業回饋金、補助款之計畫可能難以即時監測，參考「河川巡守隊」之概念，結合當地海巡單位、漁村社區、民間團體(NGOs)或在地學校等適宜組織，就近巡邏海岸，負起「舉報」之責，再由地方警力或主管機關依法處理，以促成臺灣海岸「協力管理」和「夥伴關係」之目標(內政部，2007：P.3-4)。

為達到自然海岸零損失之目標，以「回復海岸自然風貌，保護自然海岸不再損失」作為海岸永續發展之基本理念。自此奠定臺灣海岸永續發展以「自然海岸零損失」為基調，影響後續海岸相關政策與法規。

此外，民國 96 年之永續海岸整體發展方案，於長期發展策略雖未直接提及自然海岸零損失之目的，但仍對臺灣海岸地區永續發展提出十大行動方針指導原則，將自然海岸零損失與海岸資源保育、利用、復育；海岸災害防護；海岸地區管理等重要議題納入未來發展策略中，以保存臺灣重要海洋環境及海洋資源，其十大行動方針包含：

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。
2. 合理利用海岸資源：尊重生態環境乘載量，整體規劃，以合理利用海岸各項資源。
3. 復育劣化生態資源：評選劣化之重要海岸，並採取自然方式，回復海岸生機。
4. 整建改善海岸災害防護：關切海岸安全，整合思考海岸防護之必要設施與措施。
5. 加強海岸災害防護：關切海岸安全，整合思考海岸防護之必要設施與措施。
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。
7. 建構海岸資訊系統：統合相關資訊，建構完善與公開使用之資訊系統。
8. 完備海岸管理體制：順應國際潮流與國家發展需要，整合改進海洋與海岸管理體制。
9. 加強海洋教育訓練：採取有效之鼓勵措施，普及海洋教育與專業訓練。
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。(內政部，2007：P.4-5)

民國 102 年延續民國 96 年之永續海岸整體發展方案，內政部擬訂〈永續海岸整體發展方案(第二期)〉，其短期發展策略延續民國 96 年〈永續海岸整體發展方案〉，為「自然海岸零損失」，其策略亦延續前期計畫，包含：宣告海岸保育為基本政策、調查劃定自然海岸區為、嚴格審議海岸重大計畫、建立地方巡守查報機制等四大策略。其中審議海岸重大計畫策略較民國 96

年之方案略有調整，調整內容中強調符合國家未來國土規劃之部門計劃，其土地使用計畫應積極配合該計畫之推動，以確保穩定性及永續性，並且須於《海岸法》(草案)及〈整體海岸管理計畫〉擬訂完成前，強化各區域計畫、都市計畫及國家公園計畫落實土地使用管理指導機制，以供各相關計畫委員會之審查作業得有所依循(內政部，2013)。

自然海岸零損失於上述政策文件中，是為因應永續發展之趨勢，自國家永續發展「天然海岸比例」之指標中，逐漸重視臺灣天然海岸比例減少之課題，並形成「自然海岸零損失」之目標，在各個政策文件中，針對「零損失」之目標，除現有自然海岸不再減少之消極目標外，亦包含回復以受損之人工海岸，恢復其自然風貌之積極手段，藉此維護臺灣海岸地區，達到海岸地區永續發展。

四、達成自然海岸零損失方式之演進

(一) 以開發後之生態彌補與復育為原則

自然海岸零損失為臺灣海岸地區永續發展之重要指標之一，除影響海岸地需相關政策與計畫外，對於《海岸管理法》之立法過程亦有重要影響。於民國96年5月21日召開之《海岸法》(草案)協商會議中，依經建會意見增加保障公共通行及公共水域不得獨占之條文(內政部，2007)，管制近岸海域之使用，原則上禁止近岸海域設置人為設施。同時，受民國95年〈整體海岸管理計畫〉(草案)及民國96年〈永續海岸整體發展方案〉影響，於民國97年之《海岸法》(草案)版本為首次將自然海岸零損失之概念納入立法說明中(行政院，2008)。其納入自然海岸零損失概念之條文為第24條，針對公共通行與公共水域不得獨占使用之規範，其於立法說明中表示：「海岸地區近岸海域屬環境敏感地區，應管制獨占性使用及設置人為設施，俾供不特定對象之大眾進入使用，以保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念。」該法條透過禁止近岸海域設置人為設施之規定，避免近岸海域之自然海岸因人為設施開發而減少，進而達到自然海岸零損失之目的。

另，於民國95年之《海岸法》(草案)研商會議中，新增有關海岸地區利用管理應符合之條件，其包含：海岸環境影響避免及減輕措施、海岸開發之彌補與復育措施等具有自然海岸零損失概念之規範(內政部，2006a)。民國97年《海岸法》(草案)第21條第5款中，針對海岸地區之開發，其審查許可條件包含：「因開發需使用自然海岸或填海造地時，提供開發區內一

定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施（行政院，2008）。雖此條文並未明確說明是為達成「自然海岸零損失」，但仍可見於民國 97 年《海岸法》（草案）中即有透過生態彌補及復育之方式維持自然海岸比例之相關規定，以達到自然海岸零損失之目的。

民國 97 年《海岸法》（草案）為《海岸管理法》立法歷程之重大轉折，順應當時國內外永續發展之趨勢，於立法目的新增海岸地區永續發展之目的，將海岸管理法之定位自開發管理轉變為經營管理已回應立法目的之轉變，並且於法條中納入「永續發展」、「氣候變遷」及「自然海岸零損失」之概念，對於實際達成自然海岸零損失之手段，主要係透過海岸地區開發後之生態彌補與復育手段。

（二）自然海岸零損失政策逐漸具備「動態平衡」之概念

民國 104 年《海岸管理法》三讀通過，將自然海岸零損失作為其立法目的之一，另，條文內提及「維繫自然系統」，是為維持海岸自然系統運作之動態平衡，促進海岸地區永續發展，並於《海岸管理法》第 7 條之海岸規劃管理原則中，明訂對於生態保育與維護海岸地形之海岸動態平衡管理原則，影響後續〈整體海岸管理計畫〉制定。

民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉依據民國 104 年《海岸管理法》第 7 條之海岸地區規劃管理原則訂定，其中第 9 款明確規範：「海岸地區管理應優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。」表明〈整體海岸管理計畫〉除優先保護自然海岸外，亦應以自然動態平衡為規劃原則。

另於《海岸管理法》第 26 條 1 項第 5 款：「因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。」條文內容基於自然海岸零損失，建立自然海岸開發應遵守之事項。除《海岸管理法》外，《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 6 條亦基於《海岸管理法》第 26 條 1 項第 5 款，規範最小需用原則及自然海岸損失之彌補或復育措施。

〈整體海岸管理計畫〉遵循上述法規之規範，於第一章之計畫目的對於自然海岸零損失工作重點中表明，因應臺灣海岸地區人工結構物致使自然海岸逐漸消失，考量海岸地區高度脆弱性與不易回復之特性，應優先保護自然海岸，並維繫海岸地區之自然動態平衡，避免開發利用；若自然海岸地區具開發之必要性，則須實施衝擊減輕、異地補償或生態補償，確保自然海岸零

損失，並於第三章規劃「海岸永續利用原則」，規範海岸地區開發之必要性、資源保護、景觀維護、災害防治及海岸復育等內容，對於自然海岸零損失之詮釋自「不再開發自然海岸」轉變為「自然海岸比例之動態平衡」。

參、政策決定關鍵

自然海岸零損失之政策決定關鍵，區分為「自然海岸定義」出現及「零損失」政策目標形成。首先，「自然海岸定義」明確出現之關鍵為民國 95 年行政院委託國立中央大學太空及遙測研究中心之〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統（第五年）規劃建置計畫〉海岸線數化作業，為區分海岸線土地使用情形，將海岸線分為「自然海岸線」及「人工海岸線」，而將「自然海岸線」之土地使用特徵大致定為「未受人工設施影響之海岸線」，為使數化作業得以操作，將海岸為帶狀區域一「面」之概念簡化為「海岸線」，並延續至民國 95 年內政部發布之〈整體海岸管理計畫〉（草案）、民國 96 年及 102 年之〈永續海岸整體發展方案〉，直至民國 106 年公告實施之〈整體海岸管理計畫〉，對自然海岸進行部分修正，將自然海岸與人工海岸之定義，由「線」之概念轉化為「面」之概念，以符合《海岸管理法》將海岸視為帶狀區域之立法意旨。然而，自然海岸雖於海岸地區相關政策及計畫中皆有其定義，但在目前《海岸管理法》中並未於法條內容中明確定義自然海岸，作為海岸管理之母法，尚有其策進之處。

自然海岸「零損失」政策目標形成，其源自於民國 93 年行政院國家永續發展委員會發布「臺灣永續發展指標系統」中，將「天然海岸比例」作為衡量國家永續之指標。由於此一指標使政府意識到臺灣自然海岸逐漸減少，因此內政部於民國 96 年之〈永續海岸整體發展方案〉中，將「自然海岸零損失」作為其短期目標，制定「具體策略機制」，並且在長期策略中透過回復具劣化環境之海岸以確保海岸地區環境風貌，積極推動臺灣海岸地區永續發展。延續至民國 102 年〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉及民國 104 年三讀通過之《海岸管理法》立法目的中。並於民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉依據《海岸管理法》之指導，對於自然海岸零損失之政策逐漸具備海岸地區「動態平衡」，兼顧海岸資源保護、復育與海岸發展，達到臺灣海岸地區永續發展。

然而，於目前《海岸管理法》法條內容中，並未定義「自然海岸零損失」，而係透過法條中第 26 條，透過自然海岸開發之生態彌補措施，回應自然海岸零損失回復自然海岸之積極目的。

第四節 海岸管理計畫體系之形成及演進

壹、政策議題說明

臺灣四面環海，海域遼闊，海岸線長且富變化，沿海地區蘊藏非常豐富之生物與景觀資源。惟此等自然孕育而成之珍貴資源甚為脆弱，一旦遭受破壞，將需長久時間始能恢復，甚至永遠無法恢復。

民國 60、70 年代起，由於人口增加、都市擴張與工業發展等影響，對於開發沿海資源之需求迫切，加上民國 76 年解嚴，海岸地區已成為經濟發展競相開發之地區，然而，由於對沿海地區生態系缺乏認識及使用方式不當，致使沿海地區之自然環境遭受嚴重之影響。在此脈絡之下，於保護海岸地區之自然環境與豐富生態資源之目的，與意識到海岸管理法制化之必要性，我國海岸地區管理之計畫體系逐漸形成。

有關海岸管理計畫體系之形成與演進，本節首先說明「海岸管理之計畫管制」，在此脈絡背景之下，進一步討論「計畫管制之主旨及範疇」、「計畫體系形成及演進過程」，接續討論「與既有計畫之連結與競合關係」、「計畫內涵」等議題進行討論。

貳、政策決定歷程

一、初期：以「計畫管制」管理海岸環境

目前我國海岸管理以分區劃定形式進行計畫管制，此一模式可追溯至民國 71 年，鑒於保護海岸環境及自然資源，避免海岸地區因開發利用遭受破壞之目的，行政院依循民國 71 年 4 月 22 日第 1777 次院會決議有關「保護臺灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」案第二項指示⁸⁹，進行海岸保護及發展之相關規劃。因此，依據行政院指示，主辦機關為內政部，其就海洋生物、地形景觀、土地利用、環境評估等方面，邀集各領域之專家學者協助自然資源之調查、保護區之規劃、保護措施之研訂及保護法之草擬等工作，並於民國 73 年及民國 76 年完成〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，該計畫對於臺灣沿海地區之定義、分類、分區與功能、特性、現況與問題（土地利用型態）等面向，進行全面盤查與掌握，並針對沿海地區之特性進行分類，進一步分區劃定 12 個沿

⁸⁹民國 71 年 4 月 22 日行政院第 1777 次院會決議「保護台灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」案第二項指示：「緊急進行調查規劃工作：……，由內政部會同有關機關先就台灣沿海地區擇其有特殊景觀及農漁業發展價值者，迅即進行勘查劃定區域，並規劃保護及發展措施，……。」

海保護區 (含一般保護區、自然保護區)，依據保護區之類別及其保護原則，規範土地使用及適當之保護管理措施等作為 (行政院，1984；行政院，1987)。

後續於民國 78 年由國家公園組《海岸法》(草案) 版本之法條內容可知，透過海岸管理法制化以建立計畫管制機制之架構逐漸形成，以計畫管制落實海岸管理，該版本第 1 條之立法宗旨明定：「為促進海岸地區有計畫之合理利用，.....」，第二章則明定應擬訂〈綜合性海岸管理計畫〉，包含計畫之擬訂、審議、變更、核定與公告等相關規定，後續依行政院民國 80 年 9 月 5 日台經字第 29247 號函及院長民國 82 年 9 月 27 日指示辦理，行政院移請內政部接手草擬之《海岸法》(草案) 版本 (行政院，1991)，後民國 86 年《海岸法》(草案) 版本至民國 104 年三讀通過版本，仍維持計畫管制模式，僅針對計畫名稱進行調整，由〈綜合性海岸管理計畫〉調整為〈整體海岸管理計畫〉，落實海岸管理之計畫管制。

二、計畫管制之主旨及範疇

民國 73、76 年之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉係以保護海岸地區為核心宗旨，進行分區劃定計畫管制，民國 86 年《海岸法》(草案) 至 104 年三讀通過之《海岸管理法》，其立法宗旨顧及海岸地區之保護、防護及開發利用管理之法令規範，於海岸地區之經營管理增訂規劃管理原則、重要海岸景觀區訂定都市設計準則等，其議題重點如下：

(一) 海岸管理計畫體系法制化過程

民國 60、70 年代海岸地區開發行為興起，為避免海岸地區因開發行為遭受環境生態之破壞，民國 71 年行政院交辦內政部擬訂〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，因此，由協辦機關同各界專家學者之實地調查研究，以「保護海岸」為目的，進行臺灣沿海地區資源盤點。就具特殊自然資源價值、需優先被保護之地區，依保護程度不同進行分區劃定為自然保護區及一般保護區，規定自然保護區嚴禁任何改變現有生態特色及自然景觀之行為，並加強區內自然資源之保護；一般保護區在不影響環境之生態特色及自然景觀下，維持現有之資源利用型態，分別於民國 73 年及 76 年先後完成之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫 I〉及〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫 II〉(行政院，1983；行政院，1987)。

由於海岸地區屬於環境敏感地區，除保護海岸自然資源外，其土地利用須同時兼顧海岸保護、防護與開發之和諧，故，僅透過〈臺灣沿海地區自然

環境保護計畫〉分區劃定保護區進行計畫管制，尚有其不足之處，另，政府意識到海岸管理法制化之急迫性及必要性，因此，行政院依據民國 80 年行政院台八十經 29247 號函示，移請內政部營建署接手國家公園組擬訂《海岸法》(草案)(行政院，1991)。經查民國 86 年、89 年、91 年《海岸法》(草案)版本之第 1 條立法宗旨：「為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，.....」(行政院，1997；行政院，2000；行政院，2002)。由此可知，除保護海岸地區外，亦須顧及海岸地區之開發及防治海岸環境災害之相關規範。而民國 104 年三讀通過之《海岸管理法》則針對海岸地區利用行為，規定海岸保護、防護及利用管理之法令規範。

(二) 增訂「海岸地區規劃管理原則」及其討論過程

經查民國 86 年、89 年、91 年《海岸法》(草案)之條文無海岸地區規劃管理原則之相關規定。直至民國 97 年、103 年《海岸法》(草案)確立定調本部法案為一部整合性經營管理法案，為因應為經營管理之法案定位，於立法討論過程中，討論增訂海岸地區規劃管理原則，據以落實整合性海岸管理(ICZM)之立法意旨。

民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中有關海岸地區規劃管理原則首次由邱文彥委員提出討論，其表示參照《濕地保育法》之作法，認為於訂定計畫時應先明定基本原則，故進一步參考相關書籍與國外資料加以彙整，初步研擬共計 12 款之海岸地區規劃管理原則。於內政委員會討論過程中，主要針對有關侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施此款原則進行討論，後由邱文彥委員綜整提出「侵蝕性海岸應避免興建重大建設或污染性設施」係以防災之角度為考量所進行之規範，「並改善既有設施」則是以改善現有污染性設施之角度出發。然，有關既有垃圾掩埋場之法律用詞應採用「設施」、「污染性設施」、「污染性場址」或「掩埋場」等用詞，仍具有爭議，應確認各部會對此之使用用詞，因此，於該次內政委員會中決議保留條文，後送院會進行協商(立法院，2014a)。

民國 103 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會「海岸管理建制」公聽會，邱文彥委員將污染性場址改為廢棄物掩埋場，以避免未來再次發生廢棄物掩埋場建置於海岸之情形(立法院，2014b)。民國 103 年 12 月 29 日朝野黨團協商中，環保署針對廢棄物掩埋場表示，目前位於海岸地區之既存廢棄物掩埋場共有 48 處，其皆已完成封閉並進行復育，若照現行條文

進行修正，不論既存或是封閉進行復育者，後續皆全數移除，因此為較能符合現行狀況，針對提出三點修正建議（立法院，2014c）：

1. 非經特殊處理，「侵蝕性海岸」應避免興建廢棄物掩埋場址，以維護公共安全與海岸環境品質。
2. 將避免「興」建廢棄物掩埋場，改為「新」建廢棄物掩埋場。
3. 另除原有廢棄物掩埋場必要時得編列預算逐年移除外，增列「或採行其他改善替代措施」。

針對第一項建議，與會人員表示若只針對「侵蝕性海岸」進行規範，則代表，除「侵蝕性海岸」以外之其他海岸地區皆可建置廢棄物掩埋場，該人員表示有違本法之立法目的。對此，邱文彥委員表示認同，因此將該款文字修正為：「『海岸地區』應避免『新』建廢棄物掩埋場.....，必要時得編列預算逐年移除『或採行其他改善措施』.....」，與會人員皆表同意（立法院，2014c）。另，為使濱海陸地之原住民部落得維持其傳統使用，邱文彥委員表示已納入公聽會之建議，完全尊重原住民部落之傳統生活空間，並依循《原住民族基本法》之精神，調整本法第 7 條第 8 款之內容：「保存...保護其傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，.....」（立法院，2014c）。

民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商中，討論前次內政委員會中保留之草案第 7 條，經海岸管理建制公聽會及民國 103 年 12 月 29 日之黨團協商後，營建署與邱文彥委員參酌各專家學者之意見，針對第 7 條整理一版本，其內容如下（立法院，2015a）：

「第七條 海岸地區之規劃管理原則如下：

- 一、優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。
- 二、保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用。
- 三、保育珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、潟湖、沙洲、沙丘、沙灘、泥灘、崖岸、岬頭、紅樹林、海岸林等及其他敏感地區，維護其棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形。
- 四、因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用。

五、海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場，原有場址應納入整體海岸管理計畫檢討，必要時得編列預算逐年移除或採行其他改善措施，以維護公共安全與海岸環境品質。

六、海岸地區應維護公共通行與公共使用之權益，避免獨占性之使用，並應兼顧原合法權益之保障。

七、海岸地區之建設應整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，以降低其對海岸地區之破壞。

八、保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產。

九、建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。」

林淑芬委員首先認為第 5 款規定「必要時得編列」之用詞，應修正為「必要時應編列」，方可確實達到維護公共安全與海岸環境品質之目的；另，林委員亦針對第 6 款提出「避免獨占性之使用」應修正為「不得為獨占性之使用」，不僅與《海岸管理法》(草案)第 31 條之近岸海岸為同一概念，於實務上與社會公平正義角度，皆應秉持此一概念(立法院，2015a)。

陳繼鳴組長提出《海岸管理法》(草案)第 31 條之規定具有但書，於特定情形下仍可獨占性使用，故本條第 6 款使用「避免」二字，林淑芬委員則認為可修正為「除國家特許許可外，不得為獨占性之使用」，然，《海岸管理法》(草案)第 31 條規定之對象為近岸海域，規範目標明確，本條第 6 款規定對象為海岸地區，可能對既有聚落和使用者造成影響，特別是針對海岸地區之沙灘，強調此一規劃原則應如何避免如臺東美麗灣開發之情形再度出現。邱文彥委員認為，針對海岸地區不得獨占使用之相關規定，實際操作之法規為《海岸管理法》(草案)第 31 條，本條法規是針對海岸地區規劃管理之「原則」，基於海岸地區情況多元，無法將全部狀況統一考慮，故建議維持原則性規範，用「避免」二字(立法院，2015a)。

針對公共通行和公共使用，陳繼鳴組長認為依《海岸管理法》(草案)25 條規定之許可機制為《海岸法》賦予之權利，開發案件達一定規模可向主管機關提出申請許可，而此許可並非開發許可，是從海岸景觀、保育角度著眼之經營管理許可。然而林淑芬委員認為，對於較具爭議之沙灘地區，將形成壟斷性景觀，商業化經營時獨占使用，將會影響當地居民之通行權，並希望透過「經特許」才可進行開發，而特許是指重大公共建設或公用事業，私人開發無法獲得特許(立法院，2015a)。

最後吳育昇主席綜整上述意見，維持本條文第 6 款使用「避免」二字，並針對公共通行與公共使用之相關權益，納入第 31 條之討論中（立法院，2015a）。本條修正後，於民國 104 年 1 月 20 日立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議中完成三讀，按協商條文通過（立法院，2015b）。

（三）增訂「重點海岸景觀區」應訂定「都市設計準則」

民國 102 年 9 月 24 日，立法院邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議中提出《海岸管理法》（草案）關係文書，其之立法說明特別強調海岸景觀為公共資產，不應由少數人獨攬，爰規範海岸建築與景觀之發展秩序，以維護多數人之基本環境權，據該版本第 25 條規定為保障公共景觀權益，海岸地區面臨海岸線之建築物應有原則規範⁹⁰（邱文彥，2013）。而後，邱文彥委員版本則與民國 103 年行政院函送立法院審議之《海岸法》（草案）、以及民國 103 年林淑芬委員等 18 人於立法院第 8 屆第 5 會期第 4 次會議中提出《海岸法》（草案）關係文書併案審查。

民國 103 年 10 月 31 日邱委員先行召開《海岸法》版本整合第一次研商會議，初步對於三版本內容進行綜整與研商，俾利後續召開內政委員會併案審查、黨團協商時能夠更加順利。由於該時期正值邱委員推動《景觀法》（草案）時期⁹¹，因此邱委員認為《海岸法》（草案）須針對景觀有所規範，其提及該版本特別針對景觀，主張景觀權之重要性，為保障公共權益則以建築等相關法令予以規範海岸地區之建築物高度，並將景觀規劃納入〈整體海岸管理計畫〉（邱文彥委員國會辦公室，2014a）。參與研商會議之與會人員皆認同邱委員版本第 25 條之立法原意，因此於研商會議召開完畢後，遂加入該條文至研商會議後之三版本整合版⁹²提送立法院內政委員會進行審查。

⁹⁰ 民國 102 年立法院邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議中提出《海岸管理法（草案）》關係文書之第二十五條規定：「為保障公共景觀利益，海岸地區面臨海岸線之建築物應以低樓層為原則，其後方建築物之高度，得依地形及其與海岸線之距離向陸遞增，並得劃設重要海岸景觀區，納入海岸整體管理計畫，依建築及相關法令規範其高度配置與景觀要素。」

⁹¹ 民國 104 年 9 月 18 日邱文彥委員所提《景觀法》（草案）之第二章第六條條文內容：「主管機關應綜合考慮生態保育、美學原理、景觀要素、資源保護，維持生態系統、重要景觀及其視域之延續性及完整性，劃設重要景觀地區，其中第二款為重要藍帶及周邊地區，包括河川、溪流、水圳、埤塘、港灣、岬角、海岸、濕地等水體及水岸空間。該草案經內政委員會審查通過，然隨後進行黨團協商受阻，以致無法進入立法院二讀及三讀程序，最後因屆期不續審而無疾而終。」

⁹² 民國 103 年邱委員召開《海岸法》（草案）版本整合第一次研商會議後，遂將原其版本第二十五條酌修該條文內容後納入成為整合版第二十七條之一：「為保障公共景觀權益，中央主管機關應依第七條七款劃設重要海岸景觀區，納入整體海岸管理計畫，規範其高度配置與景觀要素。海

民國 103 年 11 月 19 日召開第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議審議過程中，立法院林淑芬委員提到立法目的之一係為確保海岸景觀不得私有化必須對此於立法過程中訂定相關規範，其表示：基於墾丁夏都酒店、美麗灣事件等海岸景觀私有化事件，《海岸管理法》應規範不得將海岸景觀私有化（立法院，2014a）。而邱文彥委員則再次強調海岸景觀為公共資源，基於景觀保護、以及公共景觀資源分享之保障有立法之必要性，進一步則須由營建署自行評估須於〈整體海岸管理計畫〉中管制，亦或是於建築、都市計畫相關法規及計畫中規範。（立法院，2014a）。

對此，時任營建署陳繼鳴組長表示支持，針對條文完整性方面建議將此條文精神併入當時整合版第 10 條第 1 項⁹³，併同環境劣化地區、偏遠地區，整體於都市設計準則做相應規範（立法院，2014a）。最後，經條次調整為公告施行版第 11 條：增訂「重點海岸景觀區」應訂定「都市設計準則」乃是回應為確保海岸景觀被私人佔據，而剝奪每人皆能享有海岸景觀此公共資產之權益，基於保障景觀權所設的規範機制（立法院，2015b）。

三、計畫體系形成及演進

（一）民國 78 年《海岸法》（草案）計畫體系一級制

民國 78 年國家公園組草案版本第 6 條明定，主管機關應依劃定之海岸地區管理範圍及全國性海岸地區管理政策綱領，擬訂〈綜合性海岸管理計畫〉，經海岸計畫委員會審議通過後，報請行政院核定（內政部，1989）。由此可知，海岸管理之計畫體系為透過海岸分區劃定之計畫管制方式，促進海岸地區有計畫之合理利用，達成海岸資源保育與開發之立法意旨。

（二）民國 86 年《海岸法》（草案）建立計畫體系二級制

民國 86 年之《海岸法》政院草案版之計畫體系為二級制，與國家公園組草案之計畫體系一級制不同，該草案版本第 6 條規定，中央主管機關應會商有關機關擬訂〈整體海岸管理計畫〉，送經中央綜合發展計畫審議委員會⁹⁴

岸地區面臨海岸線之建築物應以低樓層為原則，其後方建築物之高度，得依地形及其與海岸線之距離向陸遞增。

⁹³ 合併版第十條第一項條文文字調整為「依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素」。

⁹⁴ 中央綜合發展計畫審議委員會係依《國土綜合發展計畫法（草案）》第五條規定設置，其功能在協商各有關機關就各部門計畫於整體性海岸管理計畫中或有衝突之處，先行協調解決，以利規

審核通過，報請行政院核定後實施。另，為落實海岸保護及防護之立法意旨，因此，於第 8 條明定「海岸保護區」之劃設原則，並依價值區分為「一級海岸保護區」、「二級海岸保護區」，並據此訂定〈一級海岸保護計畫〉、〈二級海岸保護計畫〉，達成海岸地區保護管理；第 10 條明定為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，得於海岸地區劃設「海岸防護區」，同時針對各海岸防護區之防護需求，訂定〈海岸防護計畫〉加以落實海岸防護之目的（行政院，1997）。

（三）民國 97 年《海岸法》（草案）海岸防護區區分為二級

依據民國 97 年《海岸法》（草案）第 11 條規定將「海岸防護區」區分為「一級海岸防護區」、「二級海岸防護區」，根據其立法說明，由於海岸地區亦屬國土之一部分，海岸防護區為連結國土計畫體系與海岸管理計畫體系之關聯，其中屬國土復育促進地區而有海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等情形之一者，應劃設為「一級海岸防護區」，並據此擬訂〈一級海岸防護計畫〉。另，位於國土復育促進地區以外之範圍，具有海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷等情形之一者，得依防護程度劃設為「一級海岸防護區」或「二級海岸防護區」（行政院，2008）。

（四）民國 104 年〈整體海岸管理計畫〉具備具體執行效果

民國 104 年《海岸管理法》公告實施，並於 106 年公告實施〈整體海岸管理計畫〉，除作為〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之上位指導計畫外，〈整體海岸管理計畫〉自身亦為重要之具體執行計畫，除具體劃設海岸保護區、防護區與特定區位外，因應《海岸管理法》第 7 條之規劃管理原則，依循該原則訂定相關策略，並於最後提出具體執行計畫（內政部，2017）。相較於過往對於〈整體海岸管理計畫〉為上位計畫之定位，依循 104 年《海岸管理法》所規劃之〈整體海岸管理計畫〉同時具備上位指導計畫及具體執行計畫兩項功能。

表 4-1 各草案版本之計畫體系形成與演進表

草案版本	計畫體系形成與演進
民國 78 年	
民國 86 年	
民國 89 年	
民國 91 年	
民國 97 年	
民國 103 年	
民國 104 年	
圖例 上位指導計畫 具體執行計畫 中央主管機關擬定 直轄市、縣市主管機關擬定 中央目的事業主管機關擬定	

資料來源：本計畫繪製

四、與既有空間計畫體系之連結與競合關係

民國 86 年《海岸法》(草案)版本於立法總說明已揭示「海岸土地利用屬國土利用一環」，因此，本部法案強調整合性海岸管理之立法意旨，加以連結既有空間計畫體系，並水平整合各目的事業主管機關之相關法令規範，以落實整合性經營管理之法案定位。

(一) 民國 78 年《海岸法》(草案)與既有空間計畫脫鉤？

民國 78 年由國家公園組所擬之《海岸法》(草案)第 9 條明定，〈綜合性海岸管理計畫〉之內容應包含：「一、計畫範圍；二、計畫目標；三、自然環境與盤查發展課題；四、土地利用分類與未來發展預測；五、資源調查、分類與利用原則；六、海域與土地利用計畫，公共設施配置計畫；七、劃定海岸保護區與建立開發許可制度；八、環境保護及災害防治計畫；九、資源教育與研究計畫；十、資訊管理系統與環境監測計畫；十一、財務計畫與機構組織；十二、實施方案；十三、相關法規計畫之協調；十四、其他」(內政部，1989)。然，此版本條文內容未見其與〈綜合開發計畫〉、區域計畫之關係，因此產生是否與空間計畫體系脫鉤之疑慮。

(二) 加強與既有空間計畫體系之連結性

為釐清海岸管理相關計畫性質，並加強與既有空間計畫體系之連結，民國 86 年、民國 89 年、民國 91 年《海岸法》(草案)版本之條文明定應擬訂〈整體海岸管理計畫〉為海岸管理之「上位指導」計畫，指導〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之擬訂與執行，並規定其與既有空間計畫體系連結之法條條文，第 14 條明定：「〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉擬訂機關應於計畫公告實施後，協商有關機關修訂不符〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定」(行政院，1997；行政院，2000；行政院，2002)。

民國 104 年《海岸管理法》強調〈整體海岸管理計畫〉兼具「上位指導」及「具體執行」之計畫性質，並加強其與既有空間計畫之連結性，民國 104 年三讀通過版本之第 19 條規定：「〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業」(行政院，2015)。由此可知，此條文明定與既有空間計畫連結及配合調整之規定，同時確立〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉為海岸保護、防護、利用管理之具體執行計畫。

此外，連結既有空間計畫體系之具體實踐方式，原規定海岸主管機關應「主動」協調相關主管機關「被動」變更各計畫，轉變為應由相關主管機關「主動」配合辦理變更，並透過審議機制確保〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之具體執行及水平連結既有空間計畫體系。民國 104 年《海岸管理法》第 27 條規定：「區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見」。由此可知，海岸主管機關之於海岸管理所牽涉之既有空間計畫，應透過審議階段之意見徵詢加以把關與指導，確保符合〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉。

五、《海岸管理法》強調部會水平整合與夥伴合作關係

民國 97 年《海岸法》(草案)已逐漸將與目的事業法規之連結落入法規加以明定，第 11 條之法條及立法說明：「明確區分本法中央主管機關及水利主管機關之權責關係，其中海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷之目的事業主管機關為水利主管機關，並依水利相關法規，本其權責辦理（行政院，2008）。由此可知，此版本已開始體現整合性海岸管理之意味，強化跨部會權責之分工合作。

民國 103 年行政院第五度函送《海岸法》(草案)至立法院審議前，內政部於民國 101 年 11 月 8 日陳報《海岸法》(草案)至行政院審議，民國 102 年 1 月 16 日由行政院陳鎮川政務委員審查會議，與會單位多針對本法案與目的事業主管機關權責之競合關係提出建議或疑慮。因此，民國 102 年 7 月 29 日行政院秘書長函請，依會議結論請內政部邀集相關機關再加研議，包含：加強說明本法之立法必要性、以及與《國土計畫法》(草案)、《濕地法》(草案)等法律位階與法律競合分析（行政院，2013a；行政院，2013b）。

民國 102 年 10 月 16 日內政部營建署召開《海岸法》(草案)部會研商會議，聚焦討論之議題主要為：《海岸法》(草案)是否有立法之必要性，以及與《國土計畫法》(草案)、《濕地保育法》或各目的事業法律間是否有競合問題。於研商會議討論過程中，經濟部水利署認為「海岸侵蝕」之海岸防護之目的事業主關機關為水利單位不妥，因依〈海堤管理辦法〉分有「一般性海堤」及「事業性海堤」，其中「事業性海堤」係由「各目的事業」自行施設及管理，非屬水利主管機關管轄。對此，內政部營建署綜合計畫組回應，考量海堤雖分有一般性海堤及事業性海堤，惟〈海堤管理辦法〉之主管機關為經濟部，在尊重海

堤權責分工既有體制下，本法草案第 19 條除原訂之協議機制外，增列「依相關法令」實施及維護管理海岸防護設施之規定（內政部，2013）。會後，農委會水保局與經濟部水利署分別提出意見。民國 102 年 11 月 18 日農委會水保局函示表明非其權責，主要理由為：「海岸侵蝕」係因海流、潮汐、海浪等自然外力所造成，其防治方法包括設置海堤、消波塊等，非本會水土保持局治理權責，因此認為應維持原營建署擬訂為水利主管機關（農委會，2013）。後續，民國 102 年 11 月 29 日經濟部水利署函示針對「海岸侵蝕」主管機關部分，其認為（經濟部，2013）：

一、依目前現行法規屬水土保持法訂定。

二、建議比照保護項目權責單位做為目的事業主管機關...，宜說明依現有的法令辦理。

三、海岸侵蝕防治權責目前由海岸地區土地使用之事業目的主管機關或管理單位自行籌編經費執行防治...，若需其他機關配合部分，則以機關個案方式協商分工辦理。...非所有海岸侵蝕均歸水利主管機關管轄。

四、海岸淤積同樣會造成災害...，法規宜納入凸堤效應或侵蝕及淤積納入一併處理。

五、針對地層下陷，若僅依賴防護計畫，無法完成地層下陷之改善，未來仍需以上位之國土計畫及規劃為整體發展之考量。且位於海岸地區且有地層下陷情形者，其致災類型主要為洪氾溢淹或暴潮溢淹...，爰建議刪除第 4 款之內容。民國 103 年 1 月 28 日由營建署綜合計畫組進行討論，暫時維持原條文，另有關「海岸侵蝕」部分，將經濟部（水利署）及行政院農業委員會（水土保持局）雙方提具之正式書面意見，併同報請行政院裁決（內政部營建署綜合計畫組，2014a）。

民國 103 年 5 月 20 日於行政院由蕭家淇政務副祕書長召開審查《海岸法》（草案）會議，其中會議決議有關海岸侵蝕之主管機關部分，請經濟部擔任中央目的事業主管機關，惟各相關機關仍應依各該法令原有分工權責及原分工事項繼續辦理，因此，本法草案相關條文，請內政部洽經濟部研提具體文字，後由經濟部水利署提供「重要會議結論辦理現況速報單」，提供修正文字，新增後半段文字為：「.....前項第一款至第四款之目的事業主管機關為水利主管機關。但第 1 款屬商港、漁港、海岸地區保安林及其他事業之防護，由各目的事業主管機關依相關法令辦理；水利主管機關應就所劃設海岸防護區，協調相關目的事業主管機關訂定海岸防護計畫」（行政院，2014a）。後續內政部營建署根據

上述經濟部水利署所新增之條文內容加以調整，調整後版本於民國 103 年 6 月 5 日由行政院由蕭家淇政務副祕書長召開「審查《海岸法》(草案)第 2 次會議」照案通過(行政院，2014b)。

民國 103 年 6 月 26 日送立法院審議，後經黨團協商、二讀等立法程序對此條文內容照案通過，最後於民國 104 年三讀通過。

六、計畫內涵

(一) 調整〈整體海岸管理計畫〉應擬訂內容

民國 86、89 年、91 年之《海岸法》(草案)版本規定，由中央主管機關自行擬訂〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉。於民國 103 年行政院第五度函送《海岸法》(草案)至立法院審議之前，內政部於民國 101 年 11 月 8 日陳報一版《海岸法》(草案)送行政院審議，該草案版本修正民國 97 年草案版本第 8 條之條文內容，主要目的為加強回應「整合性海岸管理」之立法意旨，以部會水平整合與建立夥伴合作關係加以呼應進行權責分工，包含：明定劃設機關、規劃區位指導、計畫擬訂限期，因此修正第 4 款「海岸地區分區之劃定」調整為「海岸保(防)護規劃區位指導及其計畫擬訂期限」，增強〈整體海岸管理計畫〉對各目的事業海岸利用行為、海岸一、二級保(防)護區之規劃區位指導、及明訂各該保(防)護計畫應擬訂期限、並確立保護、防護及利用管理原則，以有效指導〈海岸保(防)護計畫〉之訂定，健全海岸管理。

民國 103 年《海岸法》(草案)版本更加宣示其立法宗旨為落實「整合性海岸管理」之觀念，直接將「整合性海岸管理」落入法條文字，強調本法為一部整合性法案，作為一「協商平台」以加強本法立法功能及應關注事項，亦參考國外海岸管理政策資料與吸納我國推動之政策內容，並明定作為〈整體海岸管理計畫〉應擬訂內容。依 102 年 1 月 16 日行政院陳振川前政務委員審查會議結論及行政院秘書長 102 年 7 月 29 日院臺建字第 1020142843 號函示，參酌各相關部會所提意見並於 102 年 10 月 16 日召開研商會議後，自民國 103 年 1 月至 3 月期間歷經數次營建署內部組內會議、與法規會及法務部討論後，針對應擬訂內容進行較大幅度修正如下(行政院，2013a；行政院，2013b；內政部，2013；內政部營建署綜合計畫組，2014b)：

1. 增訂「四、永續發展及氣候變遷調適策略」：

經行政院核定之〈永續海岸整體發展方案〉，包含漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、海埔地及海岸保安林等事項之發展策略及執行準則。另，「永續發展綱領」及「氣候變遷調適氣候綱領」對海岸地區皆有指導性原則，爰檢討納入〈整體海岸管理計畫〉內持續推動，作為海岸地區各政府部門及其計畫實施之上位指導，以健全海岸管理與海岸地區之永續發展，故明定〈整體海岸管理計畫〉應包含此內容。

2. 增訂「六、整體自然資源環境保護管理原則；七、防止或減輕海岸災害之策略及使用原則」：

由於考量海岸地區土地使用複雜性及相互影響性，參考歐盟海岸整合性管理（Integrated Coastal Zone Management，ICZM）對氣候變遷影響、自然災害、水土流失、海岸侵蝕、沿海資源保護等面向之重視，以及對特定自然資源利用、基礎設施發展、產業發展（如農業、工業、漁業...等）、生態系統保護及恢復、沿海地景維護、海島管理、氣候變遷減緩及適應等策略要求，將此納入〈整體海岸管理計畫〉內一併考量及整合，因此增訂第六款及第七款條文內容，俾使海岸地區之發展及利用有更完整性引導及多項向照顧。

3. 增訂「八、歷史、文化及重要景觀區位指導及使用原則」：

由於參酌英國海岸規劃對於具歷史、文化之建築、文物（Heritage Coasts）及景觀風貌等關注，為保障公共歷史文化資產及景觀權益，將此納入〈整體海岸管理計畫〉內一併考量及整合，主要目的為，對未及文化資產保存法保護程度卻具有海岸特殊價值之歷史、文化及重要景觀，提出區位指導及使用原則。

4. 增訂「九、發展遲緩或劣化地區之發展原則」：

海岸土地利用屬於國土利用之一環，其管理計畫之層次，係在國土利用政策中為海岸地區建立海岸利用之基本原則，包括自然海岸維護、海岸生態棲地資源保育、災害預防、公共通行保障等事項，並關注發展遲緩或劣化地區之發展，以促進整體海岸永續發展。

上述條文增修版本，於民國 103 年 3 月 28 日函至行政院，並於同年 5 月 20 日進行行政院審查《海岸法》（草案）第一次會議，該會議結論請內政部依與會相關單位意見整併第 7 條、第 8 條內容，提下次會議討論，因此，先予保留第 8 條條文（行政院，2014a）。最後於 103 年 6 月 26 日函送立法院審議。

於民國 103 年 6 月 26 日由行政院第五度函送立法院審議之《海岸法》(草案)，後於民國 103 年 11 月 17 日及民國 103 年 11 月 19 日分別召開第三次整合版研商會議⁹⁵、立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會，經查會議過程中依據各委員建議與共同討論，促使《整體海岸管理計畫》應擬訂內容再次進行增修與調整，主要有以下重要轉變 (邱文彥委員國會辦公室，2014c；立法院，2014a)：

1. 參考林淑芬委員及政院草案版整併調整為「整體保護、防護及利用基本原則」：

民國 103 年 11 月 17 日由邱文彥委員召開第三次整合版研商會議時，整合三草案版本之內容，主要參考林淑芬委員草案版第 24 條禁採土石相關規定之立法意旨具重要性，進一步整併政院草案版本第 8 條第 6 款、第 7 款條文內容，調整為第 5 款「整體保護、防護及利用基本原則」。後續再針對條文文字之遣詞用字進行斟酌與微調為「整體海岸保護、防護及永續利用之議題、原則與對策」。另，配合調整行政院版本條第 5 款為第 6 款「保護區及防護區之區位及其計畫擬訂機關、期限之指定」。

2. 增訂「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」：

民國 103 年 11 月 19 日召開立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會過程中，由林淑芬委員提出討論有關「特定區位之劃設權責及劃設原則」之疑義，其認為應考量特定區位許可機制，應於〈整體海岸管理計畫〉納入「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」。對此，時任陳繼鳴組長表示若認為有需要特別明示之必要性則可新增，因此決議增列此款。

3. 將「歷史、文化及重要景觀之區位指導及使用原則」調整為「有關海岸之自然、歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則」之立意及內涵：

民國 103 年 11 月 17 日由邱文彥委員召開第三次整合版研商會議後，至民國 103 年 11 月 19 日召開立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23

⁹⁵ 第三次整合版研商會議由邱文彥委員召開，會議召開之目的為事先整合民國 102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)、民國 103 年林淑芬委員等 18 人則於 103 年 3 月 14 日立法院第 8 屆第 5 會期第 4 次會議中提出《海岸法》(草案)，及民國 103 年行政院送立法院審議之《海岸法》(草案)，俾利初步整合意見，並達成共識，加速後續立法順利完成。

次全體委員會前，綜整邱文彥委員與林淑芬委員之《海岸法》(草案)及政院草案版之研商會議結論，加以修正本款文字內容，其內容為：「由於海岸之面向甚廣，不僅限於歷史、文化及重要景觀之區位指導及使用原則，因而調修文字內容，以更為全面且廣泛之角度，規範海岸地區之更多元面向，因此，增修條文文字納入海岸之自然、社會、研究與教育等，此外，除了指導使用之原則外，也亦加入針對海岸之保護及復育指導原則等規範，以資周全⁹⁶」。

(二) 調整〈海岸保護計畫〉應擬訂內容

民國 73 年及 76 年之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉所劃定之保護區要如何加以落實達成海岸保護之目的，有關〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉後續辦理情形，則由行政院台七十二交字第 2606 號函及台七十六內字第 1616 號函示：「內政部遵照指示請各有關機關儘速宣告，公開說明禁止及限制事項，並研擬具體保護計畫，循法定程序實施，另農委會針對所劃定為『自然保護區』，依據《文化資產保存法》之規定，選擇指定為『自然保護區』，以便加強保護」(行政院，1984；行政院，1987)。因此，為促使本法案相關計畫達成〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉之海岸保護區保護宗旨，有關〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉應擬訂內容之調整，主要有兩重要轉折與差異分析。

針對海岸保護區之劃設原則差異，民國 86 年至民國 97 年函送行政院《海岸法》(草案)版本至立法院審議，有關海岸保護區之劃設立法意旨為：為達成海岸保護目的，保護自然界或人文環境中具稀少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡與提供環境教育或國民休閒育樂之功能。以此擬訂之劃設原則並無調整更動⁹⁷。

1. 增訂「生物多樣性資源豐富地區」：

民國 101 年內政部酌整 97 年屆期不續審之草案版本，於 8 月 28 日召開「《海岸法》(草案)重要議題座談會」及部會協商會議，參考前開公聽會及部會協商共識，於海岸保護區劃設原則增訂「生物多樣性棲地」，以資海岸保護區之劃設周全(內政部，2012)。民國 101 年 10 月 30 日內政

⁹⁶ 本計畫訪談對象邱文彥委員受訪時表示。

⁹⁷ 民國 86 年、民國 89 年、民國 91 年、民國 97 年政院草案版規定，有關海岸保護區之劃設原則為：一、重要水產資源地區。二、珍貴稀有動植物地區。三、特殊景觀資源地區。四、重要文化資產地區。五、重要河口生態地區。六、其他與整體海岸管理有關之事項。

部務會報通過《海岸法》(草案)，同年 11 月 8 日部函報行政院審議。最後，民國 102 年 1 月 16 日行政院召開審查會議，農委會認同劃設該區位之必要性，僅提出針對文字進行酌修建議，針對第 1 項第 2 款「珍貴稀有動植物地區」，及新增第 6 款「生物多樣性重要棲地」，建議分別修正為「珍貴稀有動植物重要棲地」及「生物多樣性資源豐富地區」(行政院，2013a)。

2. 參照《漁業法》調修「重要水產資源培育地區」：

民國 103 年 11 月 17 日由邱文彥委員先行召開第三次整合版協商會議，此次會議針對劃設原則進行調修，參酌邱文彥委員等 67 人所提《海岸管理法》(草案)第 10 條⁹⁸第 1 項第 1 款之「重要水產資源培育地區」，及《漁業法》第 45 條為「『保育』水產資源，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區…」條文，進而修訂本法草案本條第 1 項第 1 款為「重要水產資源保育地區」(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。

3. 納入國際級、國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統：

經查民國 103 年政院草案版與民國 102 年邱文彥委員等 67 人所提《海岸管理法》(草案)版本之第 1 項第 2 款、第 3 款、第 5 款、第 6 款等分別與行政院版第 1 項第 2 款、第 3 款、第 4 款、第 6 款相似，另參酌邱委員草案版本納入「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。

4. 增訂「地下水補注區」：

民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會召開前，邱文彥委員先行召開三次《海岸法》(草案)版本整合研商會議，整合三版草案版本後，綜整調修為整合補充版送內政委員會審議，考量《海岸法》之立法目的為因應氣候變遷、防治海岸災害與環境

⁹⁸ 民國 102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)之第 10 條內容為：海岸地區中具有下列情形之一者，由中央主管機關會商有關機關劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並分別訂定海岸保護計畫加以保護管理：一、重要水產資源培育地區。二、珍稀或瀕危生物繁殖、覓食、遷徙或其他重要棲息地區。三、生物多樣性重要地區。四、經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統。五、特殊地形、地質或景觀資源地區。六、重要陸域或水下文化資產地區。七、其他依法律規定應予保護之重要地區。一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用。但依海岸保護計畫為從來之使用，或為復育、維護、管理、學術研究或公共安全需要，經中央主管機關許可者，得為有限度且符於永續性之變更。二級海岸保護區不得為海岸保護計畫禁止之使用。前項許可條件、審議原則與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，針對海岸保護區應明訂其他法律規定之保護地區，其中特別新增列依據《地質法》所劃設之「地下水補注區」，林淑芬委員認為應特別羅列出來清楚揭示之，以表示其明顯之重要性，能讓民眾一目瞭然之款項內容（邱文彥委員國會辦公室，2014c）。

5. 擬訂內容增訂「必要時擬訂禁止及相容使用事項」：

內政部於民國 101 年 11 月 8 日陳報《海岸法》(草案)送行政院審議，後經民國 102 年 10 月 29 日內政部營建署簽准報部部務會報討論《海岸法》(草案)，經查該簽文之法規會前簽意見研析：「民國 101 年本法草案版本於〈海岸保護計畫〉應擬訂內容增訂『必要時擬訂禁止及相容使用事項』，由於本法草案為海岸管理『平臺』，若有位於海岸地區之濕地，與本法規範海岸保護地區之劃設原則之依據《漁業法》所劃定之重要水產資源地區、依據《野生動物保護法》所劃定之珍貴稀有動植物地區、依據《文化資產保存法》所劃定之特殊景觀資源地區等皆屬於『海岸保護區之類型之一』。《濕地法》(草案)(現今《濕地保育法》)及上開各目的事業法係以『行為管制』為主，而本法草案則另具有『空間經營管理』之特性，爰於各〈海岸保(防)護計畫〉內訂定禁止及相容使用事項，以達成與各目的事業法規相容整合或補充之目的」(內政部營建署綜合計畫組，2013)。

(三) 調整〈海岸防護計畫〉應擬訂內容

1. 增訂「海岸災害風險分析概要」：

民國 102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)之第 13 條第 1 項第 1 款：「海岸災害之案例、趨勢分析與防護之現況調查」及第 2 款：「一百年頻率洪泛、暴潮及最大可能海嘯之風險分析」。後經民國 103 年 11 月 17 日由邱文彥委員召開第三次整合版本協商會，參酌邱委員版本加以融合並整合為整合版本之第 14 條第 1 款內容：「海岸災害風險分析概要」(邱文彥委員國會辦公室，2014c)。由此可知，海岸防護區及其計畫擬訂應掌握海岸災害、潛勢與現況調查，並進行風險分析之評估，俾利海岸防護計畫之內容完備與周全。

2. 〈海岸防護計畫〉與其涉及海岸保護區之關係：

民國 86 年、民國 89 年、民國 91 年、民國 97 年《海岸法》(草案)之政院草案版本明定：「海岸防護區中具有海岸保護區各款情形之一者，海岸防護計畫之訂定應顧及其需要。」其立法意旨則為避免海岸防護工程

破壞或減損海岸防護區之環境生態與價值，在技術與經費條件允許下，海岸防護工法之採用與設計，應盡量顧及海岸保護區之需要，避免造成資源浪費（行政院，1997；行政院，2000；行政院，2002；行政院，2008）。由此可知，其為考量海岸防護區與海岸保護區之劃設原則、及欲達成之目的之差異，因此明定協調之取捨與規範。

民國 103 年《海岸法》(草案)之政院草案版本僅調整條文之文字⁹⁹，該項核心概念之立法意旨與上述歷次函送之草案版本相同。後於同年 11 月 17 日由邱文彥委員召開第三次整合版本協商會¹⁰⁰，參照林淑芬委員之草案版，酌修政院草案版之第 2 項文字，應「配合其生態環境保育之特殊需要」；參照林淑芬委員及邱文彥委員提出之草案，酌修政院草案版第 2 項文字為「避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值」；整合版與行政院版間比對之條文調整「並徵得核定公告之海岸保護計畫擬訂機關同意；無海岸保護計畫者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意」等內容（邱文彥委員國會辦公室，2014c）。綜上所述，三版本相互參照與整合之主要轉變包含：更為強調海岸保護區之保護價值、海岸防護工程與海岸保護協調之重要性、強化海岸保護區及相關計畫擬訂機關與目的事業主管機關之權責。

參、政策決定關鍵

有關海岸管理計畫體系之形成及演進，重要議題包含：海岸管理之分區劃定計畫管制、計畫管制之主旨及範疇、計畫體系形成及演進、與既有空間計畫體系之連結與競合關係、法案定位強調部會水平整合與夥伴合作關係、計畫內涵。

民國 73 年及 76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉劃定 12 個保護區，進行計畫管制，確立分區劃定計畫管制模式，而海岸管理法制化建立計畫管制機制，民國 78 年國家公園組《海岸法》(草案)明定擬訂〈綜合性海岸管理計

⁹⁹ 民國 103 年《海岸法》(草案)之政院草案版第 14 條第 2 項內容：「海岸防護區中涉及第 11 條第 1 項海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應徵詢海岸保護計畫擬訂機關意見。」

¹⁰⁰ 第三次整合版研商會議由邱文彥委員召開，會議召開之目的為事先整合民國 102 年邱文彥委員等 67 人於立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議提出《海岸管理法》(草案)、民國 103 年林淑芬委員等 18 人則於 103 年 3 月 14 日立法院第 8 屆第 5 會期第 4 次會議中提出《海岸法》(草案)，及民國 103 年行政院送立法院審議之《海岸法》(草案)，俾利初步整合意見，並達成共識，加速後續立法順利完成。

畫)以計畫管制落實海岸管理，民國 104 年三讀通過之《海岸管理法》仍維持計畫管制模式，由〈綜合性海岸管理計畫〉調整為〈整體海岸管理計畫〉，作為海岸管理之上位指導計畫。

有關計畫管制之主旨及範疇，民國 73 年及 76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉劃定保護區，達到保護海岸地區之目的，而於民國 86 年《海岸法》(草案)至 104 年三讀通過之海岸管理法制化討論過程中，其立法宗旨除保護海岸地區外，亦顧及海岸地區之土地利用需要兼顧保護、防護與開發利用之和諧，及海岸地區天然資源之保育。

民國 97 年、103 年《海岸法》(草案)定調為一部整合性經營管理法案，為因應經營管理之法案定位，有兩項重要政策議題為：海岸地區規劃管理原則、以及海岸景觀之討論。有關增訂「海岸地區規劃管理原則」，於民國 103 年內政委員會首次由邱文彥委員提出，其認為應參照《濕地保育法》做法，於訂定計畫時應先明定基本原則，以落實整合性經營管理之立法意旨。另有關增訂「重點海岸景觀區」應訂定「都市設計準則」，則係參採民國 102 年邱文彥委員草案版本，秉持海岸景觀為公共資產，不應由少數人獨攬，爰規範海岸建築與景觀之發展秩序，以維護多數人之基本環境權之核心宗旨，有立法予以保障之必要性，因此，增訂「重點海岸景觀區」應訂定「都市設計準則」，為基於保障景觀權所設之規範機制。

有關計畫體系形成及演進有兩個重要政策決定關鍵，為海岸管理計畫體系一級制轉變為二級制、以及海岸防護區區分為二級。民國 78 年《海岸法》(草案)〈綜合性海岸管理計畫〉為指導海岸地區有計畫之合理利用，民國 86 年《海岸法》(草案)建立計畫體系二級制，以〈整體海岸管理計畫〉作為上位指導計畫，依價值區分一級及二級海岸保護區，擬訂〈一級海岸保護計畫〉、〈二級海岸保護計畫〉，並針對海岸防護需求劃定海岸防護區，訂定〈海岸防護計畫〉，加以落實海岸保護及防護之立法意旨，逐漸健全海岸管理計畫體系之架構。民國 97 年《海岸法》(草案)將海岸防護區依防護程度劃設分為二級，關鍵是為連結國土計畫體系之國土復育促進地區。104 年強化〈整體海岸管理計畫〉之內容，除作為上位計畫指導外，亦有具體執行計畫之機制。

為展現整合性海岸管理之立法意旨，本部法案強調與既有空間計畫體系之連結關係，為解決民國 78 年《海岸法》(草案)與空間計畫體系脫鉤之虞，於民國 86 年之草案版本至 104 年三讀通過版本皆法條加以明定與既有空間計畫須配合變更之規定，同時也強化〈整體海岸管理計畫〉兼具上位指導與具體執行

之計畫性質。此外，民國 97 年《海岸法》(草案)已逐漸將與目的事業法規之連結落入法規，明定海岸防護之目的事業主管機關為水利主管機關，藉此強化跨部會權責之分工合作，此決定連帶影響計畫內涵討論，其內容包含：

第一，調整〈整體海岸管理計畫〉應擬訂內容，民國 103 年《海岸法》(草案)版本直接將「整合性海岸管理」落入法條文字，強化作為一個「協商平台」法案，參酌國外海岸管理政策資料與吸納我國推動之政策內容，有三項重要政策決定重點：明定〈整體海岸管理計畫〉再檢討納入〈永續海岸整體發展方案〉、「永續發展綱領」及「氣候變遷調適氣候綱領」對海岸地區皆有指導性原則以持續推動；增訂「劃設海岸管理須特別關注之特定區位」以直接明示海岸地區特定區位。

第二，調整〈海岸保護計畫〉應擬訂內容，主要政策決定關鍵為延續民國 73 年及 76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，其所劃定之保護區需銜接至海岸管理計畫體系，因此增訂「生物多樣性資源豐富地區」、「經依法劃設之國際級及國家級重要濕地及其他重要之海岸生態系統」，此外由於本部法案具有「空間經營管理」之特性，爰於各〈海岸保護計畫〉內訂定禁止及相容使用事項，以達成與各目的事業法規相容整合或補充之目的。

第三，調整〈海岸防護計畫〉應擬訂內容，有二項重要政策決定重點：增訂「海岸災害風險分析概要」、〈海岸防護計畫〉與其涉及海岸保護區之關係，主要政策決定關鍵為海岸防護應掌握海岸災害、潛勢與現況調查，並進行風險分析之評估，俾利計畫內容完備與周全，因此參酌民國 102 年邱文彥委員草案版本，加以整合並落入本法條文，同時為解決〈海岸防護計畫〉與其涉及海岸保護區之協調，其政策決定關鍵為避免海防工程破壞或減損海岸保護區之價值，因此調整條文明定：並徵得核定公告之〈海岸保護計畫〉擬訂機關同意；無〈海岸保護計畫〉者，應徵得海岸保護區目的事業主管機關同意之規定。

第五節 從開發許可制調整為特定區位許可制

壹、政策議題說明

民國 104 年《海岸管理法》於第二十五條第一款規定：「在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可」。由於管理海域不完全適用管理陸域之邏輯，而《海岸管理法》於立法討論過程定調為一部經營管理法案，因此海岸地區之利用行為管理，則透過海岸地區特定區位許可機制審議。本節將透過回顧臺灣開發海岸地區之背景、海埔地開發審議制度、海岸地區特定區位許可制度之確立等相關政策、計畫及法令草案，釐清從開發許可制調整為特定區位許可制之發展歷程，探討海岸地區特定區位許可制度如何確立。

貳、政策決定歷程

一、海岸地區開發之時代背景

有關海岸地區開發許可制度形成關鍵，可追溯至民國 60、70 年代。隨臺灣經濟快速發展，農業、工業可利用土地逐漸減少，遂轉向海埔地開發，政府意識到海岸地區開發行為遽增，必須有相關管制制度加以規範海埔地開發，因此，農委會於民國 72 年訂定〈海埔地開發管理辦法〉，該辦法適用海埔地於農業、漁業之開發行為。

然，隨著民國 60 年代至 70 年代正值臺灣經濟發展快速時期、以及民國 76 年解嚴，因此透過興建擴大公共建設（例如：十大建設），以降低石油危機所造成之負面影響，海埔地之開發行為不僅限於農業、漁業等一級產業需要，行政院於民國 82 年遂廢止該辦法，指示內政部另訂規範各式填海造地行為之〈海埔地開發管理辦法〉，並應速擬《海岸法》報院（行政院，1991）。

二、海岸地區開發許可制度之形成

（一）原海岸地區開發許可機制設計

《海岸管理法》立法過程強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，其思考邏輯為將國土一分為二，陸域由區域計畫體系之非都市土地使用管制，而海域則由本法施以管制，然，由於本法立法尚未完成，因此透過民國 82 年之〈海埔地開發管理辦法〉及 84 年訂頒〈海埔地開發許可審議規範〉作為

海埔地開發利用管理依據。是以，民國 86 年、89 年、91 年《海岸法》(草案) 版本之海埔地開發許可機制與相關審議規範，循區域計畫體系之非都市土地使用管制邏輯，第 19 條規定：「開發人於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為時，應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。……若經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可，方可進行開發。」另，相關規範及機制內容，包括：施工規範、開發人權利(得申請租用公有土地、得依計畫優先選擇區位)、開發人義務負擔(開發影響費、公共設施登記為公有、應提供最少 30%之土地作為海岸管理財源)、工程受益費、經許可開發完成之海埔地十年內不得變更使用等規範¹⁰¹，另有關海岸土地開發管理之審議機關與區域計畫體系同一脈絡，因此，民國 86 年草案版本第 6 條規定由「中央綜合發展計畫審議委員會」審議、民國 89 年及 91 年草案版本則規定由「區域計畫委員會」審議(行政院，1997；行政院，2000；行政院，2002)。

由此可知，海岸土地利用屬國土利用一環，因此本法草案之海埔地開發許可機制，循陸域之區域計畫體系非都市土地使用管制模式，規定海埔地開發應檢具開發管理計畫、施工計畫，經審議許可後方可進行開發。

(二) 海埔地開發暫時依附《區域計畫法》，《海岸法》定位受到質疑

民國 90 年《行政程序法》修正公布第 174-1 條條文：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效」。由於當時《海岸管理法》尚未完成立法，內政部為確保〈海埔地開發管理辦法〉、〈海埔地開發許可審議規範〉得以實施，必須確保法源依據，因此決議暫時依附於《區域計畫法》¹⁰²，遂於民國 90 年修正〈非都市土地開發審議作業規範〉，新增「海埔地開發專編」，加以規範申請開發海埔地，應經各目的事業主管機關同意之審議規範，作為海埔地開發許可之審議依據(內政部，2021)。民國 91 年〈海岸法〉(草案)為將納入〈海埔地開發管理辦法〉、〈海埔地開發許可審議規範〉之管理機制，於草案中制定海岸地區開發相關規範，此舉遂激起環保團體與漁民團體之抗爭，認為有損漁民權益，甚至遭質疑《海岸法》立法目的實際是為了海岸土地開發之「海岸開發法」¹⁰³。

¹⁰¹ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 19 至 29 條規定。

¹⁰² 林秉勳分署長訪談紀錄(2022.05.12)

¹⁰³ 廖文弘副分署長訪談紀錄(2022.05.22)

三、民國 97 年草案版本淡化海岸土地開發許可色彩

為避免外界對於《海岸法》立法目的與法案定位產生誤解，因此，民國 97 年《海岸法》(草案)版本，本部法案逐漸定調為海岸「經營管理」法案，釐清土地開發與經營管理之權責，企圖與開發許可制度脫鉤，在此脈絡下，雖仍強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，卻捨棄國土一分为二之想法。因此，除了修改第四章章名由「海岸開發管理」改為「海岸利用管理」之外，針對法條之增訂與內容也有較大幅度修正，民國 97 年《海岸法》(草案)第 20 條規定，為維護海洋資源、考量海岸管理需特別關注之事項，爰明定於一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區從事開發利用、且變更非都市土地使用達一定規模者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可後，始得施工；未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得依其他法規核發開發利用許可；至於未達前開規模之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，則依既有土地使用管制規定辦理。又，刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費規定(行政院，2008)。

由此可知，本部法案仍管理海岸開發利用管理，不過僅針對一定規模且性質特殊者，顯見其管理內涵並非海岸土地開發管理，而是強調考量「性質特殊」之「海岸利用行為」進行利用管理，以確立定調為「整合性經營管理」法案。

四、「海域區區位許可機制」之建立過程

民國 100 年初期，正值《國土計畫法》立法時期，強調「海洋國土」之概念，為此，營建署以行政區界之邏輯於民國 102 年 10 月 23 日於〈區域計畫法施行細則〉新增「海域區」及「海域用地」，並於民國 102 年 10 月 31 日公告直轄市、縣(市)海域管轄範圍，後續陸續核定各縣市之海域區(內政部，2021)。由此可知，在此脈絡之下，於區域計畫體系劃定海域區、編定海域用地，且有別於既有區域計畫體系之非都市土地使用管制之〈非都市土地開發審議作業規範〉之土地開發許可模式，而是以「區位許可」之開發管理概念，於區域計畫體系之海域區、海域用地，確立「非都市土地海域區區位許可機制」，針對海域區區位之利用行為，由區域計畫委員會為審議機關，進行海域區區位許可審議作業。

五、強調「海岸主管機關許可機制」建立「特定區位許可制」

(一) 確立「特定區位許可機制」與「海域區區位許可機制」審議分工

海岸地區具高度脆弱與敏感之特性，其生態環境一經破壞難以回復，因此對於海岸地區之利用行為管理上，在確立與既有土地使用管制之分工與連結，並確定本部法案為一部經營管理法案之下，民國 103 年《海岸法》(草案) 版本，依據民國 103 年 2 月 12 日內政部營建署綜合計畫組內部討論會議之會議紀錄，新增「海岸地區特定區位」之概念，該草案版本第 22 條之立法及本次修正說明，分別表示：「未達第一項規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可」、「為維護海岸資源、防止海岸災害及落實整體海岸管理計畫之利用原則，建立海岸地區許可機制，並擴增為開發、工程建設、建築等行為項目予以兼顧，惟考量海岸地區幅員廣大，後續將視需要限定於特定區位內實施」，同時，新增「海岸主管機關許可機制」研擬建置「海岸管理審議會」，進行海岸地區特定區位內申請許可案件、變更及廢止之審議(營建署，2014b)。海岸地區特定區位之出現，一方面是為凸顯要淡化海岸土地開發色彩，另一方面是為與區域計畫體系之海域區區位許可制有所區別，達成審議分工之效。因此，民國 104 年三讀通過版本規定，對海岸地區需特別關注之「特定區位」(例如：潮間帶)之利用行為，其具一定規模且性質特殊者，針對其利用行為管理需特別注意之事項，必須經過海岸主管機關之海岸地區特定區位許可審議，以確保海岸地區保護、防護、利用管理乃至海岸地區永續發展(行政院，2015)。

(二) 回應自然海岸零損失之動態平衡觀念

有關《海岸管理法》如何回應「自然海岸零損失」之立法意旨，於本法立法討論過程中，與確立本法法案定位、以及核心觀念轉變，有著密不可分之關係。民國 97 年草案版本企圖與海岸土地開發許可脫鉤，透過修改第四章章名為「海岸利用管理」，係為淡化開發管理色彩，此外，新增關於公共權益保障之規範，依第 24 條條文及立法說明，為保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施(行政院，2008)。接著，民國 103 年草案版本新增「海岸地區特定區位」之概念，針對海岸地區特定區位需特別關注之事項，進行海岸地區利用行為之許可審議(行政院，2014)，民國 104 年三讀通過版本強調並彰顯本部法案為一部落實自然海岸零損失之動態

平衡觀念之整合性經營管理法案。

參、政策決定關鍵

民國 60、70 年代臺灣經濟快速起飛，對於海埔地開發產生需求，民國 72 年農委會訂定〈海埔地開發管理辦法〉，以管理海埔地漁業及農業之開發行為，然海岸地區使用行為多元，因此行政院指示內政部針對各行為研擬〈海埔地開發管理辦法〉，並要求加速《海岸法》立法（行政院，1991）。

《海岸管理法》立法過程強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，其思考邏輯為將國土一分為二，陸域由區域計畫體系之非都市土地使用管制，而海域則由本法施以管制，然民國 90 年《行政程序法》修法，為落實依法行政，因此暫時將無法源依據之〈海埔地開發管理辦法〉依附於《區域計畫法》下，遭致漁民及環保團體抗爭，出現《海岸管理法》實際為「海岸開發法」之質疑。因此，民國 97 年《海岸法》（草案）立法討論過程，開始朝向要定調為一部經營管理法案並要加以彰顯，因此除將第四章章名「海岸地區之開發管理」修改為「海岸地區之利用管理」，展現定調決心外；該章內容，亦刪除施工之相關規定（行政院，2008）。

民國 100 年初期，正值《國土計畫法》立法時期，強調「海洋國土」之概念，因此民國 102 年區域計畫新增「海域區」及「海域用地」，確立「非都市土地海域區區位許可機制」（內政部，2021）。至此，雖仍強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，卻不同於國土一分為二之想法，民國 103 年《海岸法》（草案）版本新增「海岸地區特定區位許可機制」，一方面為了與既有區域計畫體系之土地開發許可制度脫鉤，另一方面則是為了與海域區區位許可機制區隔，進行審議分工，因此，民國 104 年三讀通過版本強調，針對海岸需特別關注之「特定區位」之利用行為，由海岸管理審議會進行海岸地區特定區位許可機制加以落實管理，同時亦呼應了自然海岸零損失之動態平衡之立法意旨，凸顯本法為一部整合性經營管理之法案。

第六節 義務負擔、權利保障與補償機制

壹、政策議題說明

海岸管理涉及層面甚廣，對於海岸地區之使用行為進行管理，勢必牽涉多元利害關係人之義務負擔、權利保障與補償機制，因此，透過本法進一步規範有關義務負擔、既有權利保障與補償機制之相關配套措施，以保障各利害關係人之權益。其中包含：民國 104 年《海岸管理法》於第 12 條第 1 款中有關權利保障與補償機制之規範、第 21 條第 1 款、第 3 款有關補償機制之規範及第 22 條有關義務負擔之規範

本節探討之政策議題分為二部分進行討論：(1) 義務負擔、(2) 既有權利保障，將透過回顧臺灣海岸地區相關政策、計畫及法令草案，釐清立法過程中有關義務負擔、權利保障與補償機制之規範如何被討論，於立法歷程中之重點癥結、重大轉折之政策確立過程。

貳、政策決定歷程

一、海岸管理之義務負擔規範之討論與變革

(一) 海岸防護工程受益費：考量「受直接利益者」與「公平性」

有關海岸防護工程受益費之徵收規範，於民國 86 年《海岸法》(草案)至民國 104 年《海岸管理法》公布施行版皆有所規範，立法過程並未有大幅度更動，此法條之立法意旨明確，該法條之立法說明即指出，〈海岸保護計畫〉擬訂或是施行機關得向海岸防護有關工程而「直接受益者」，於其受益限度內，徵收防護工程受益費，其制度設計邏輯係透過海岸防護設施之新設、改善或防護工程，以防護海岸免於遭受海嘯、暴潮、波浪、侵蝕及地形變動等災害影響，其徵收對象為因相關工程新設而受到防護而「享特殊利益」者，而此等特殊利益源於納稅人負擔該海岸防護工程設施有關工程而來。故就「公平性」之觀點而言，該受益者應按其受益程度負擔海岸防護設施有關工程所需費用之一部份。

(二) 海岸地區開發影響費之設立與移除過程

《海岸管理法》立法過程強調「海岸土地利用屬國土利用一環」，其思考邏輯為將國土一分為二，陸域由區域計畫體系之非都市土地使用管制，而海域則由本法施以管制，然由於本法立法尚未完成，因此先透過民國 82 年

之〈海埔地開發管理辦法〉及 84 年訂頒〈海埔地開發許可審議規範〉作為海埔地開發利用管理之依據。是以，民國 86 年、89 年、91 年《海岸法》(草案) 版本之海埔地開發許可機制與相關審議規範，循區域計畫體系之非都市土地使用管制邏輯，就海岸地區開發之義務負擔機制而言，對於海埔地開發所應義務負擔之機制設計，主要重點如下：(1) 主管機關應於許可時，向開發人收取「開發影響費」，補償因海岸開發所造成之損失；(2) 開發完成之海埔地，其公共設施應登記為公有，開發人並應提供最少 30% 之土地，作為海岸管理財源。

然，民國 90 年修正公布《行政程序法》，由於當時《海岸管理法》尚未完成立法，內政部為確保〈海埔地開發管理辦法〉、〈海埔地開發許可審議規範〉得以實施，必須確保法源依據，因此決議暫時依附於《區域計畫法》，遂於民國 90 年修正〈非都市土地開發審議作業規範〉，新增「海埔地開發專編」，加以規範申請開發海埔地，此舉激起漁民團體抗爭，甚至遭質疑《海岸法》立法目的實際是為了海岸土地開發之「海岸開發法」，將有損漁民權益。

民國 94 年 2 月 4 日內政部再度函送《海岸法》(草案) 至行政院，而後行政院召開審查會議，行政院有關單位提供意見：「第 19 至 29 條有關海岸地區開發管理等規定，與《國土復育條例》(草案) 第 12、13 條有關『海岸保護地帶』之劃設與原則上禁止開發等行為，似有未儘一致之處，請釐明或檢討修正」，及海推會列管事項：「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或文件之要求」等處理意見，最後退請內政部續行釐清與修正(行政院，2005)。

民國 95 年 7 月 6 日營建署綜合計畫組召開組內討論會議，將《海岸法》(草案) 之第四章章名由「海岸地區之開發管理」修改為「海岸地區之利用管理」，並且決議配合《國土計畫法》(草案) 將開發審議回歸土地使用管理機關(內政部營建署綜合計畫組，2006)，因此，配合民國 97 年《海岸法》(草案) 之定位轉變，將海岸地區開發之義務負擔等相關法條規範相繼移除，與開發許可制度脫鉤，爰刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費規定。

二、海岸管理之權利保障與補償機制之討論與變革

(一) 補償機制之由來與目的

有關海岸地區管理之相關權利保障之機制，由 86 年草案版本至 104 年公布施行版本之立法重點演進，著重於「既有權利保障與補償機制」之立法

討論，主要重點有二：(1) 因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償；(2) 一級海岸保護區內之既有權利保障。

有關因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當補償之議題政策討論過程，自民國 86 年以來各草案版本皆維持相同規定，立法說明中即表示補償機制之由來與目的，為擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，計畫擬訂及實施機關得派員調查、勘測或協議使用、拆遷土地改良物，及變更、撤銷、停止漁業權之行使、禁止採、採礦或採取土石等措施，並對因而發生之損失，給予適當補償（行政院，2007）。

（二）既有權利保障

有關「一級海岸保護區內之既有權利保障」之相關規範，86、89、91 及 97 年之草案，維持相同規定，一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，「但依〈海岸保護計畫〉為從來之使用或為維護、管理、學術研究、公共安全或國家重大建設需要，經中央主管機關許可者不在此限。」此條文之立法總說明揭示，由於海岸保護區目的為保護自然或人文環境中具有稀少特性之資源，係為計畫管制使用，依個別計畫性質之保護目的加以管制。為妥善維護海岸保護區內各項資源，明定區內禁止及例外許可使用原則。由於一級海岸保護區為重要環境敏感地區，為資周延，如申請例外許可使用，在目的事業主管機關核發開發利用許可前，應先徵得海岸主管機關許可，使得為之（行政院，2007；行政院，2010；行政院，2012；行政院，2018）。

103 年草案及 104 年公布施行版，於立法過程中出現兩重要政策轉折，分別為（1）文字稍作修正為「依海岸保護計畫書為相容、維護、管理及學術研究之使用，或為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限外」；（2）增訂「原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用」。

民國 103 年 3 月 14 日營建署綜合計畫組內討論會議後增訂：「原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用」，增訂此等內容之目的為「尊重既有權利」，主要考量在一級海岸保護區內之原有使用，屬海岸保護計畫相容使用者，得繼續使用；原有使用不符合海岸保護計畫規定者，「為保障原使用人原有合法現況使用之權益」，明定在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，直至政府因實施計畫而予變更停止漁業權、禁止採礦（土石），或

拆遷土地改良物等時，並將依規定給予適當之補償（營建署綜合計畫組，2014）。

然，民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會之討論過程中，林淑芬委員提出質疑，其認為此規定之前後概念似有衝突之處，其認為前後半段皆可採與有利益者主張，恐產生差別待遇甚至衍生行政裁量權之困境，進而造成無法執行之困難。對此，陳繼鳴組長表示此條文之設計因尚須考量政府預算配合之情形，據此衡量施政之輕重緩急，先針對具迫切性之部分優先進行，而於沒有強制動作之前，允許其得為從來之使用，此外，邱文彥委員亦特別提及，漁業界對於從來之使用權利保障亦相當關心，目前無法從本法草案之法條規範達到合理尊重與保護（立法院，2014a）。

基於上述原因，此政策議題之核心爭點，主要為下述 2 點：（1）一級海岸保護區之內，有禁止改變其資源條件使用之例外規定，若原為合法，但不符《海岸管理法》揭示之精神，或管理原則之狀態，如何保護既有權益？後續又該如何處理？有關變更使用或拆除建築物、從來之使用、改為妨礙較輕使用之彼此優先順序宜再釐清；（2）漁業從來使用之權利保障之處理方式？

民國 103 年 12 月 17 日召開「海岸管理建置公聽會」，內政部提出條文修正，試圖解決政策爭點，時任營建署廖文弘科長表示，關於如何保護既有權益以及後續處理方式，針對原有使用不符〈海岸保護計畫〉，因令其變更使用或遷移所受之損失，應予適當補償；另有關變更使用或拆除建築物、從來之使用，與改為妨礙較輕之使用等處理方式之優先順序及考量標準，主要核心原則為視保護標的之影響程度，於〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉內財務計畫審酌規劃及編列預算執行，目的為將「從來之使用」之影響最小化，並參考《國土計畫法》（草案）、〈都市計畫法臺灣省施行細則〉、〈非都市土地使用管制規則〉之從來使用之規定，以保障既有合法權，且考量大法官釋憲第 566 號業解釋在案，應無適法性之疑義，意即有財務預算補償時，立即拆除建築物、變更使用，若無財務預算補償時，辦理順序為優先改為妨礙較輕之使用，其次為從來之使用（立法院，2014b）。

（三）漁業權保障之爭議討論過程

有關「漁業從來之現況使用」之政策爭議討論，民國 91 年《海岸法》（草案）對於漁業權與礦業權補償之規定公平性與嚴謹程度不足，可能出現法律競合問題（立法院，2003a）。為因應民國 91 年《海岸法》（草案）對於漁業

權利保障之議題，營建署於 93 年 3 月 31 日至 93 年 4 月 7 日於北、中、南、東各區域，向漁民團體召開「《海岸法》(草案)分區座談會」，針對座談會總結漁民意見，將漁民對《海岸法》(草案)之質疑，有關「一般性禁止或限制規定對漁業之影響」：針對海岸地區不得為有礙民眾公共使用權及通行權之獨占性使用，於《海岸法》(草案)中並未明確定義公共使用權、通行權等名詞。對於漁業活動是否影響公共使用權、通行權，皆仰賴《海岸法》主管機關判斷，對於漁民進行漁業活動時，形成不明確之概念，可能導致不當排除漁業活動(漁業署，2004)。

民國 97 年 11 月 7 日依照立法院指示，內政部召開《海岸法》(草案)公聽會，臺灣省漁會總幹事再次表達漁業界反對，針對公聽會總結漁民意見，內政部營建署給予回應如下(內政部，2008)：

1. 海岸保護區、防護區禁止捕撈影響生計：海岸保護區之管制係以維護重要珍貴資源之保護標的為前提，以計畫管制方式因地制宜訂定最適管制內容；海岸防護區多位於陸域，更對漁撈生計無影響。海岸保(防)護區並非規範禁止漁撈行為，實際管制則視個案情況以最小管制為原則，對漁民生計衝擊已減至最低。
2. 近岸海域不得為妨礙公共使用、通行權之獨占性使用，影響定置漁業及淺海養殖：為保障公共使用及公共通行，海岸地區避免獨占，惟經專案向主管機關申請許可者不在此限。故如經漁業機關認定有定置漁業及淺海養殖等需求，得視地區環境特性，協商處理之。且亦可避免其他非漁事業獨占使用，對經許可之事業亦有保障。

民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，有關「如何保障漁業界之從來使用權益」之爭議，由於許多條文涉及「得為原來之使用」問題，其他條文亦有應進一步釐清或詳加敘明之事項，是以，此爭點之解套為，於本法做成附帶決議，採邱文彥委員建議比照《濕地保育法》，透過做成附帶決議，後續再由行政機關以行政命令清楚的詳加解釋並說明，有關其內容為：「海岸管理法有關『得為原來之使用』之意涵，請內政部詳為研究後，行文漁政及其他相關主管機關，以釐清漁民及現有權益人之疑慮，俾利本法之施行」(立法院，2015a)。

參、政策決定關鍵

有關海岸防護工程之義務負擔機制之政策決定關鍵為二重點：「受直接利益者」、及「公平合理性」之政策目標形成。首先，就該政策實施之「公平性」觀點而言，有關海岸防護工程受益費之徵收，其制度設計邏輯為：考量為因應海

岸防護，其所需之相關防護工程之「直接受益者」，由於其因相關工程新設而受到防護，而「享特殊利益」，故就政策實施之公平性角度而言，該受益者應按其受益程度，負擔海岸防護設施有關工程所需費用之一部份，以落實義務負擔與海岸防護之目標。

海岸地區開發之義務負擔之政策目標討論與變革，該政策重要轉折點是受到法案定位挑戰與確立之影響。民國 86 年、89 年、91 年《海岸法》(草案)版本之海埔地開發許可機制與相關審議規範，係循區域計畫體系之非都市土地使用管制之邏輯，對於海埔地開發所應義務負擔之機制設計，主要政策重點為向開發人收取「開發影響費」，補償因海岸開發所造成之損失；以及規範開發完成之海埔地，其公共設施應登記為公有，開發人並應提供最少 30%之土地，作為海岸管理財源。然而，受到外界質疑後，民國 95 年 7 月 6 日營建署綜合計畫組召開組內討論會議，透過修改章名，並且決議配合《國土計畫法》(草案)將開發審議回歸土地使用管理機關後，確立本法案逐漸朝向為一部「經營管理」法案，民國 97 年《海岸法》(草案)版本為此出現重大轉折，包含海岸地區開發之義務負擔相關法條規範相繼移除，並刪除 86 年以來各草案版本有關開發影響費規定，此政策決議之目的為企圖與開發許可制度脫鉤，並強調本法之立法目的為達成海岸地區之經營管理。

有關權利保障與補償機制之政策目標形成之討論與變革，該政策之主要癥結有二：(1) 一級海岸保護區內，若原為合法但不符《海岸管理法》揭示之精神或管理原則之狀態，要如何保護既有權益，及後續處置方式？；(2) 漁業從來之使用之權利保障之處理方式？

有關前者，民國 103 年 3 月 14 日營建署綜合計畫組內討論會議，原有使用不符合海岸保護計畫規定者，主要考量目的「為保障原使用人原有合法現況使用之權益」，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，直至政府因實施計畫而予變更停止漁業權、禁止採礦(土石)或拆遷土地改良物等時，依規定給予適當之補償，而針對後續處理方式之優先順序及考量標準，其政策機制設計考量因素為，原合法使用權益、保護標的之影響程度、以及財務預算可行性為政策決定之主要關鍵，以保障原合法使用權益，兼顧政府財政預算，以落實權利保障與補償。後者則有關「如何保障漁業界之從來使用權益」之爭議，最後透過做成附帶決議之方式，目的是為了讓行政機關以行政命令清楚的詳加解釋並說明，以釐清漁民及現有權益人之疑慮，俾利本法之施行，以維護與保障漁民權利。

第七節 海岸管理之公共利益

壹、政策議題說明

民國 97 年《海岸法》(草案)開始討論透過法條規範公共利益保障之政策議題，主要係受到當時時代背景影響所致，主要關鍵案件為美麗灣事件、夏都酒店 BOT 案、澎湖嵵裡沙灘案，海岸開發與利用之爭議事件逐漸增加，引發各界對於海岸地區公共利益保障之關切，不僅加速《海岸管理法》立法進程，同時促使該政策議題成為立法過程中重要討論重點之一。

有關政策議題主要有三重要政策轉折，包含(1)增訂公共權益保障之規範、(2)公有自然沙灘是否增修至法規條文之討論、(3)濱海陸地是否應規範為保障公共通行及親水權，限制獨占性使用之範圍、(4)漁業從來之現況使用與公共利益之競合。

由於海岸地區之特殊性及複雜性，於《海岸管理法》立法過程討論之重點集中於如何保障公共利益，本節透過回顧臺灣海岸地區相關政策、計畫及法令草案，探討有關規範海岸地區之公共利益之相關法規內容之立法討論歷程。

貳、政策決定歷程

一、海岸地區公共利益保障之關鍵事件：夏都酒店 BOT 案、美麗灣開發案、澎湖嵵裡沙灘案

民國 60、70 年代，臺灣經濟快速發展，農業、工業可利用土地逐漸減少，遂轉向海埔地開發，引發政府意識到海岸地區開發行為遽增，必須有相關管制制度加以規範海埔地開發，並且加速《海岸法》立法，隨著解嚴，民風隨之開放，國民休閒娛樂之相關開發也逐步向海岸地區擴展，而海岸地區大型開發及休閒娛樂案件，引發海岸地區公共利益保障之爭論與倡議。

墾丁大灣沙灘位於墾丁國家公園範圍內，其管理機關為行政院農委會林務局，民國 84 年管理機關將該區域承租給夏都酒店經營，然，夏都卻限制一般民眾進入大灣沿海沙灘，僅供住宿遊客使用，導致許多遊客提出質疑，並極力要求墾丁國家公園管理處全面開放大灣沿海沙灘，將大自然之親水權還予大眾，最後於民國 95 年底拆除所有人工圍籬設施，全面開放大灣沿海沙灘自由進出(環境資訊中心，2007)。

另一起關鍵案件則為澎湖群島，其擁有美麗海岸以及渾然天成之自然地景，以帶動經濟發展為由進行飯店開發。澎湖灣股份有限公司於民國 92 年取得籌設許可籌設「澎湖灣海上樂園渡假飯店」，卻未依規定辦理環評、水保、用地及建照等申請程序；民國 98 年申請籌設許可展延，後於 102 年取得澎湖縣政府核發建築執照，在嵵裡沙灘大興土木，搭建圍籬、灌漿，進行整地準備蓋渡假村，引發環保團體及當地民眾舉發及倡議（環境資訊中心，2014）。

二、爭議事件影響海岸地區公共利益保障之政策重視及議題討論過程

（一）民國 97 年《海岸法》（草案）增訂公共權益保障之相關規範

民國 95 年 9 月至 11 月內政部營建署密集辦理了六場「《海岸法》（草案）研商會議」，會後營建署綜合計畫組進行二次小組討論會議後，增訂有關保障公共利益之條文，主要目的為保障公共通行及公共使用之權益：「近岸海域或公有海灘之使用，不得妨礙公共通行及公共使用。但為保護生態、環境清潔或安全維護需要，經目的事業主管機關所採行之限制措施，不在此限」（內政部，2006a；內政部，2006b）。

民國 97 年 4 月 30 日行政院 3090 次院會通過《海岸法》（草案），決議送立法院審議，有關公共利益保障之重要轉折為，此政策重點之討論強調了「禁止獨占性使用」之概念，以保障公共通行及公共水域使用之公共利益，因此調整條文文字內容為：「為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，依法律規定容許使用、設置，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限」，其核心立法理念不變，主要目的係為考量海岸地區近岸海域屬環境敏感地區，應管制獨占性使用及設置人為設施，俾供不特定對象之大眾進入使用，以保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念（內政部，2008）。

（二）由「公有沙灘」至「公有自然沙灘」之轉變與刪除後再增訂之討論歷程

有關公有自然沙灘列為公共利益保障之範圍，主要係受到美麗灣事件、夏都酒店 BOT 案、澎湖嵵裡沙灘案之影響而列入法條加以規範。經查民國 95 年《海岸法》（草案）之研商會議中，其公共通行與使用之保障規範為：「近岸海域或『公有海灘』之使用，不得妨礙公共通行及公共使用。……」，然而，民國 103 年《海岸法》（草案）版本將「公有沙灘」移除，移除原因為考量

法規之嚴謹性，經會商法規會後表示公有沙灘屬不確定性名詞。

民國 104 年 1 月 15 日第二次朝野協商會議，會議中林淑芬委員針對《海岸法》(草案)第 31 條之討論表示，濱海陸地雖涵蓋潮間帶之範圍，然，許多沙灘並不屬於潮間帶，近岸海域之高潮線並未涵蓋到沙灘範疇，如：宜蘭部分高潮線並未包含沙灘，另，我國東部海岸景觀為壟斷性景觀，其市場價格非常高，基於商業化經營模式必須變相進行獨占性使用，方可滿足消費者之需求，然，此舉將侵害公共通行及公共使用之公共利益，因此其主張應特別將「沙灘」加進法條文字加以規範之(立法院，2015a)。然，「沙灘」一詞於法律上屬不明確名詞，於執法上恐產生下列爭議，包含：恐牽涉本法罰則規範之執法，以及不符《行政法》有關明確性等相關法律規範。對此，林淑芬委員提出「濱海陸地之國有土地」之概念，其認為「國有土地本來就是公共的，必須保障公共通行及公共水域使用」，於此概念之下，必須落實國有土地不得為獨占性使用(立法院，2015a)。

對此，邱文彥委員提議改為「自然沙灘」，然，自然沙灘可能引發沙丘涉及私有土地之爭議，因此，於眾多與會者達共識決議為「公有自然沙灘」。林淑芬委員則再次提出有關沙灘二字定義不明確之議題，然邱委員回應沙灘並不需要定義，就地質學而言，為自然沉積而成並非人為造成，而部分沙灘類型確實為人工養灘而成，例如：新加坡聖淘沙就是於私有土地上進行人造沙灘，其則屬於私有的。最後，為落實本政策議題之立法初衷為保障公共性，避免第二個蜜月灣夏都之事件發生，因此確定增修條文內容加入「公有自然沙灘」加以規範(立法院，2015a)。

(三) 濱海陸地不被加以規範之疑問與實務上之因應討論

民國 97 年 11 月 7 日內政部依照立法院指示，邀集相關單位協商處理，召開「《海岸法》(草案)公聽會」，其中一項政策討論重點為濱海陸地是否應加以規範保障公共通行及親水權，限制獨占性使用之討論，營建署則回應：近岸海域土地概念多屬國有，並涵蓋海灘(潮間帶)，故保障公共通行及親水權，限制獨占性及人為設施興建應屬必要(內政部，2008)。然，因濱海陸地涉及人民財產保障及相關法定計畫(如臨海都市計畫)牽涉複雜，並基於國家財政考量無法全面徵收，故未於本法統一全面規定；惟實務上需管制保障公共通行地區，可依《土地法》第 14 條之規定，劃定為不得私有土地，依法徵收之，以保障私有財產權(內政部，2008)。

三、吸納國外相關法案內容，強調海岸地區社會公平正義之保障

102 年邱文彥委員草案版本之《海岸管理法》吸納國外相關法令之核心精神，強調公共通行與公共海域使用權之保障，其目的係為防止如墾丁夏都事件，將海岸地區變成封閉空間供私人使用之事件再次上演，實有立法規範之必要性。

於民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議中，邱委員表示其參考美國海岸管理之相關法令及相關計畫，強調海岸公共通行權與公共海域使用權之保障。此外，邱委員參考《濕地保育法》跟《國土計畫法》之立法經驗、相關書籍與國外資料後，建議於〈整體海岸管理計畫〉擬訂前，須於《海岸管理法》中揭示海岸地區規劃之基本原則，其中一項則宣示海岸地區公共利益保障之公共通行與公共使用權益之核心精神(立法院，2014b)。

四、「公共利益保障」與「漁業從來之現況使用」之政策爭議討論

民國 103 年 11 月 19 日召開立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，時任漁業署陳君如副署長針對「為保障公共通行及公共水域使用，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施」之例外情況，建議加上「漁業從來之現況使用」，以保障漁民權益。對此，時任營建署陳繼鳴組長提出疑慮，此政策議題之癥結點為，由於漁業權尚涉及合法與不合法的狀況，有關漁業權依照《漁業法》規定申辦，此部分回歸《漁業法》，對於合法漁業權與本法案不衝突，然，若漁業從來之「現況」使用，未經《漁業法》核准，本法卻規範使其能繼續使用，恐會引發爭議。最後，考量此規定牽涉之漁業議題複雜，再者，當時嘉義跟台南外海蚵棚式牡蠣養殖之合法經營爭議尚未解決，因此，此一政策議題之相關對策為：建請漁業主管機關依《漁業法》授權認定至一定程度，可採用本草案條文之專案申請方式，達到保障漁業權之目的(立法院，2014b)。

另，此議題之立法討論過程，促成本法案做成一個附帶決議，由行政機關向漁會、漁民釐清相關權益之疑慮，透過行政解釋函之方式加以敘明關於漁業之從來使用部分之處理及因應作為(立法院，2014b)。

參、政策決定關鍵

有關海岸管理保障公共利益之政策決定關鍵，主要受到兩件事情之影響，分別為解嚴後，對於海岸地區休閒娛樂大型開發案件，引發海岸地區保障公共

利益之倡議與討論，另一則是順應國際趨勢、參照國外相關法案及計畫對於公共權利保障之基本核心精神之規範，然而，於政策議題討論之立法過程中，也牽涉海岸地區各種使用行為之從來使用之爭議（例如：漁業權），影響後續對於海岸地區相關法規及政策制定。

民國 60、70 年代，臺灣經濟快速發展，隨著解嚴，民風隨之開放，國民休閒娛樂也逐步向海岸地區擴展，而海岸地區大型開發及休閒娛樂案件，有沿海觀光飯店將公有沙灘圍起來供入住旅客私人使用，此舉引發海岸地區公共利益保障之爭論與倡議。此關鍵案件影響民國 95 年內政部營建署召開《海岸法》（草案）研商會議，進行立法內容調整，後經綜合計畫組二次內部會議討論，民國 97 年《海岸法》（草案）版本增訂有關保障公共通行及公共使用權益之法條規範，以維護民眾親海權及落實自然海岸零損失之立法目的。此外，邱文彥委員草案版本吸納了國外相關法令之核心精神，強調公共通行與公共海域使用權之保障，以及邱文彥委員參考《濕地保育法》跟《國土計畫法》之立法經驗、相關書籍與國外資料後，建議須於《海岸管理法》中揭示海岸地區規劃之基本原則，開宗明義揭示海岸地區公共利益保障之核心精神。

民國 104 年 1 月 11 日黨團協商會議林淑芬委員提出於保障公共通行及公共水域使用之前提之下，應加以規範以確保國有土地之公共性，其認為國有土地本就為全民共有，必須保障公共通行及公共水域使用，於此概念之下，必須落實國有土地不得為獨占性使用，因此最後決議修訂相關條文，將公有自然沙灘也一併特別提出敘明於法律條文中。此外，針對公共性之政策議題之例外情況，其中對於「公共利益保障」與「漁業從來之現況使用」之政策討論爭議，為另一個討論重點，為保障漁民權益，以及進一步釐清《海岸法》（草案）與《漁業法》之間的關係，決議透過做成附帶決議之方式，由行政機關向漁會、漁民釐清相關權益之疑慮，再利用行政解釋函應對之。

第八節 原住民族權利保障

壹、政策議題說明

為尊重原住民族於海岸地區既有之生活型態，《海岸管理法》針對海岸保護區、海岸防護區之劃設及海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂，於《海岸管理法》第 10 條及第 16 條中，規範分區及計畫擬訂前需會商原住民族委員會，以及計畫審議前需與諮商當地原住民族之規定，並且於第 7 條之海岸地區規劃管理原則中，闡明海岸地區規劃應保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間等規定。

本節主要回顧《海岸管理法》立法歷程中對於原住民族權益保障規定之政策決定關鍵，並分析現行《海岸管理法》對於原住民族權利保障機制，包含《海岸管理法》對於原住民族權利保障相關法條之認定要件、原住民族針對海岸管理相關規劃之意見反應機制。

貳、政策決定歷程

一、《海岸管理法》立法初期缺乏原住民族權利保障

《海岸管理法》於民國 86 年、89 年、91 年及 97 之草案版本中，海岸地區之分區劃設及相關計畫擬訂之相關條文，尚未針對原住民傳統生活之活動地區進行規範。然，於民國 92 年，臺東縣杉原海岸發生美麗灣事件，影響當地原住民族生活，引發各界爭議。民國 94 年公告實施《原住民族基本法》，以保障原住民族基本權利，其中第 21 條規定政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應徵詢並取得原住民族同意或參與¹⁰⁴。前述美麗灣事件與《原住民族基本法》實施，影響後續民國 97 年《海岸法》(草案)之制定過程。於民國 97 年 9 月 24 日立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會第 2 次全體委員會議中，多位委員質疑《海岸法》(草案)，缺乏原住民族權益保障之相關規定，內容如下(立法院，2008a)：

¹⁰⁴ 民國 94 年《原住民族基本法》第 21 條規定：政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。。

(一) 孔文吉委員認為《海岸法》對於海岸保護區及海岸保護計畫可能限制原住民族傳統生活及資源利用，應以原住民族之發展生存為優先考量。

(二) 簡東明委員認為 97 年《海岸法》(草案)若通過，將限制原住民部落使用傳統方式於近岸海域捕魚，同時質疑美麗灣渡假村於《海岸法》(草案)通過後，是否仍能合法開發。

(三) 廖國棟委員則認為，民國 94 年即通過《原住民基本法》，為何於《海岸法》(草案)中，缺乏原住民族權益保障之相關規定。

上述諸多建議，促使《海岸法》(草案)必須針對原住民族權益保障，修正其條文內容。

二、《海岸管理法》納入原住民族權利保障立法討論過程

面對 97 年《海岸法》(草案)缺乏原住民族權益保障規範之質疑，民國 97 年 12 月 8 日由內政部舉辦《海岸法》(草案)部會協商會議，對於海岸相關區位劃設作業如何納入原住民族基本法精神，係於草案中新增原住民族參與〈海岸保(防)計畫〉審議程序，並酌整文字為：「涉及原住民族地區，其審議並應加邀中央原住民族主管機關參與。」(內政部，2008)。依此修正，內政部於民國 98 年 3 月 2 日依台內營字第 0980800008 號函請立法院續審《海岸法》(草案)，然，於民國 101 年立法院第 7 屆立法委員任期屆滿不續審，未能通過。

民國 102 年 10 月 16 日，營建署召開《海岸法》(草案)研商會議，針對於《海岸法》(草案)增訂與原住民族諮商及取得同意之規範，原住民族委員會建議於總則增列：「海岸地區、海岸保護區、海岸防護區之劃定、劃設、變更、廢止，以及整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂，修正，涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，核定前應與當地原住民族諮商，並取得其同意。其諮商及同意是項，由中央原住民族主管機關會同中央主管機關定之。」營建署認為此一規定屬《原住民族基本法》範疇，不宜於功能性法律中分別訂定，故為使後續法令適用及執行明確化，針對〈海岸保(防)護計畫〉及保護區、防護區之劃設相關規定，增列「如涉及原住民族地區，應遵循原住民族基本法第 22 條規定辦理，並於審議時加邀中央原住民族主管機關參與。」(內政部，2013)。

民國 103 年 3 月 7 日，營建署再次召開《海岸法》(草案)研商會議，於

本次會議中，基於《原住民族基本法》第 21 條規定及 102 年研商會議之決議，〈海岸保護計畫〉同意依《原住民族基本法》規定納入核定前應與當地原住民族諮商及取得同意之條文，故增訂：「〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。」(內政部，2014a)。

三、《海岸管理法》原住民族權利保障立法通過

103 年《海岸法》(草案)第 15 條明定，〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意，藉此保障原住民族權益。於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會中，對於原住民族權益保障之法條討論，其重點如下(立法院，2014a)：

- (一) 自然海岸零損失是否影響原住民族使用海岸：鄭天財委員針對自然海岸零損失是否影響原住民族使用海岸地區之資源，對此，由於自然海岸零損失屬於立法目的抽象之目標揭示，較細緻之規定於後續法條中詳細規範，對於原住民族權益保障，尚無太大影響。
- (二) 海岸地區規劃原則需考量原住民族傳統生活與智慧：此一討論是為明確規範海岸地區相關計畫之規劃，需保存原住民傳統智慧、聚落紋理、文化遺址即慶典儀式之活動空間，會議中，各委員未對此規劃原則提出意見，未來相關計畫需依此原則進行規劃。
- (三) 〈整體海岸管理計畫〉審議應有原住民代表出席：鄭天財委員對於〈整體海岸管理計畫〉審議應增列原住民及漁民代表，然而吳育昇主席認為，僅明列原住民與漁民代表，恐引起其他民間團體之異議，故未採納此意見。
- (四) 〈海岸保(防)護計畫〉與海岸保(防)護區涉及原住民地區應會商原住民族委員會擬訂：鄭天財委員等人針對 103 年《海岸法》(草案)第 9 條提出修正動議，於海岸保護及防護之計畫擬訂與分區劃設涉及原住民族地區時，為保障原住民族之權益，應會商原住民族主管機關(原住民族委員會)擬訂。
- (五) 〈海岸保護計畫〉涉及限制原住民族之規範：基於《原住民族基本法》第 21 條第 2 項之規定，若計畫涉及限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民族

諮商，並取得其同意。

基於民國 103 年《海岸法》(草案)對於原住民族權益之討論，民國 104 年 1 月 5 日邱文彥委員拜會鄭天財委員協商《海岸管理法》(草案)，鄭委員建議於《海岸管理法》第 16 條第 2 項對於〈海岸保護計畫〉原住民族諮商之範疇，除涉及原住民族利用原住民族之土地及自然資源外，亦須納入部落與其周邊土地(內政部，2015a)。針對此一意見，104 年 1 月 15 日《海岸管理法》(草案)第二次立法院朝野黨團協商中，邱文彥委員建議將「部落與其周邊土地」修改為「部落與其毗鄰土地」，吳育昇主席進一步說明，由於土地規劃相關法規中，毗鄰土地為常見用詞，目的是為明確周延並防止範圍無限擴張，故同意此一修正(立法院，2015a)。

民國 104 年《海岸管理法》強化其對於原住民族權益保障，並作成附帶決議¹⁰⁵，對於原住民族之權益保障為原住民地區維持傳統生活及資源利用等既有權利之保障，包含：〈整體海岸管理計畫〉擬訂時，得透過座談會表達意見¹⁰⁶；〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉及相關區位劃設之擬訂，需會商原住民族委員會¹⁰⁷；〈海岸保護計畫〉涉及限制原住民族之既有權利時，於審議前應諮商當地原住民族並取得同意¹⁰⁸。藉此保障原住民族權利。

四、限制原住民族使用原住民族土地、自然資源及部落與其毗鄰土地之認定

由於〈海岸保護計畫〉擬訂目的是為保護必要之海岸地區，於《海岸管理法》第 12 條第 2 項中規範，一級海岸保護區內既有合法使用若不合〈海岸保護計畫〉者，得限期令其變更使用或遷移，依賴海岸環境與資源生活之部落涉及一級海岸保護區，其可能受計畫限制而無法從事部落傳統使用，因此，於《海岸管理法》第 16 條第 2 項¹⁰⁹中訂定與當地原住民諮商之相關規定，以體現《原住民族基本法》第 21 條對於政府限制原住民族利用原住民族土地及自然資源時，主動與當地原住民族諮商之義務。

〈海岸保護計畫〉之限制規範是否影響在地原住民族，需透過分析在地原

¹⁰⁵ 《海岸管理法》公布施行版之附帶決議：「三、海岸管理法應落實原住民族基本法相關規定。」

¹⁰⁶ 《海岸管理法》第 9 條。

¹⁰⁷ 《海岸管理法》第 10 條。

¹⁰⁸ 《海岸管理法》第 16 條。

¹⁰⁹ 《海岸管理法》第 16 條第 2 項：「前項海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。」

住民使用資源之模式，並檢視〈海岸保護計畫〉之規範對於原住民族傳統生活型態之影響，依據民國 105 年原住民族委員會發布施行之〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 3 條第 1 項規定：「本法（原住民族基本法）第二十一條所稱土地開發、資源利用、生態保育、學術研究及限制原住民族利用等行為，指附件所列之行為。」若〈海岸保護計畫〉涉及該附件所規範之情形，則須與當地原住民進行諮商，其附件第 5 項中針對政府或法令所施行之措施，限制原住民族利用之情形如下：

「限制原住民族利用：指政府或法令所施行之措施，有下列情形之一者：

（一）使當地原住民族對既存原住民族土地及自然資源之使用、收益或處分之權利，產生喪失或變更之法律效果。

（二）使當地原住民族事實上無法使用、收益或處分原住民族土地及自然資源。」

另，於部落範圍及其毗鄰土地之認定為法條適用之關鍵要件，主要分為三部分，分述如下：

（一）依據《原住民族基本法》第 2 條第 1 項第 4 款之規定：「部落係指原住民於原住民族地區一定區域內，依其傳統規範共同生活結合而成之團體，經中央原住民族主管機關核定者。」第 5 款則規定：「原住民族土地：係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。」

（二）較為細緻之規定，則規範於〈原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法〉，對於部落範圍土地於第 2 條第 3 款¹¹⁰中有所定義，基於上述原住民族部落範圍相關規定，原住民族委員會自民國 107 年持續公布臺灣原住民族部落核定情形，

（三）另於民國 107 年 6 月，原住民族委員會發行臺灣原住民族部落事典一書，明確繪製部落人口之居住區域，並透過定位點座標，確立部落地點（原住民族委員會，2016）。

〈海岸保護計畫〉可參酌行政院公布之部落範圍及臺灣原住民族部落事典一書，於計畫擬定過程中確認海岸保護區之範圍是否與部落範圍重疊，並根據計畫內容是否符合〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉限制原住民族活動

¹¹⁰ 〈原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法〉第 2 條第 1 項第 3 款：指本法第二十一條所稱之部落及其周邊一定範圍內之公有土地經中央主管機關核定之部落範圍並依本辦法所定程序劃定毗鄰部落之生活領域範圍。

之要件，判斷〈海岸保護計畫〉是否應與當地原住民族諮商。

五、原住民族意見反應機制

《海岸管理法》與原住民族之相關海岸管理規劃，除須符合第 7 條第 1 項第 8 款¹¹¹之海岸管理規劃原則外，針對原住民族意見反應機制之規定於第 10 條及第 16 條中。《海岸管理法》第 10 條第 3 項中規定，〈整體海岸管理計畫〉擬訂及海岸保護區及防護區之劃設，涉及原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂，目前行政院共公布 55 鄉鎮市區為原住民族地區(行政院，2002)，涉及該 55 處原住民地區時，擬訂機關應會商原住民族委員會共同擬訂，於計畫或分區擬訂時，原住民族委員會可於會商過程中，向擬訂機關表達意見，屬於依原住民族意見反應管道之一，然而原住民族地區之範圍較大，其中可能包含數個部落，對於保障各部落原住民族權益尚有增進空間，因此於後續配合《海岸管理法》第 16 條第 2 項規定。

依據《海岸管理法》第 16 條第 2 項之立法說明，其立法原意係依《原住民族基本法》第 21 條第 2 項之規定，於〈海岸保護計畫〉「審議前」由擬訂機關向當地原住民諮商並取得同意之規定，由於《海岸管理法》基於整合性海岸管理之立法精神，於原住民意見反應與主管機關諮詢之相關規定，則透過 105 年原住民族委員會發布施行之〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉辦理，此一辦法係依《原住民族基本法》第 21 條第 4 項授權訂定，其法規內容規定有關原住民族或部落同意之定義¹¹²、部落議會職權¹¹³、同意事項之召集及決議¹¹⁴、公共事項之召集¹¹⁵及決議等內容，補充《海岸管理法》中對於諮商當地原住民族同意之規定，各部落原住民族族人得於諮商過程中表達意見，具有對〈海岸保護計畫〉限制行為之同意權。

參、政策決定關鍵

《海岸管理法》於立法初期，並未考量原住民族權益保障，於民國 86 年、89 年、91 年之《海岸法》(草案)中皆未針對海岸管理涉及原住民族地區之相關規定。後於民國 92 年之美麗灣事件及 94 年《原住民族基本法》公布施行，

¹¹¹ 《海岸管理法》第 7 條第 1 項第 8 款：「保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產。」

¹¹² 〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 4 條

¹¹³ 〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 5 條

¹¹⁴ 〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 12 條至第 22 條

¹¹⁵ 〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 23 條至第 29 條

為《海岸管理法》重視原住民權益之重要事件。另，97 年《海岸法》(草案)於內政委員會中，多位委員質疑草案中並未考量原住民族權益保障，因此於民國 103 年之《海岸法》(草案)中，新增原住民族權益保障之相關法條，且於民國 104 年公布施行之《海岸管理法》中強化原住民族權益保障之力度，並依此做成附帶決議，宣示海岸管理法應落實《原住民族基本法》相關規定。

《海岸管理法》第 16 條第 2 項係依《原住民族基本法》第 21 條第 2 項規定，若〈海岸保護計畫〉涉及限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意，其對於何謂「限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地」，則須依〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 3 條第 1 項及其附件規定辦理，另於部落土地之界定，則可依行政院公布之部落範圍及臺灣原住民族部落事典，判斷〈海岸保護計畫〉是否「限制」原住民族於「部落範圍及其毗鄰土地」之傳統生活，是否需與當地原住民諮商。

《海岸管理法》對於海岸地區之原住民族意見表達管道，規範於第 10 條及第 16 條中。《海岸管理法》第 10 條第 3 項為〈整體海岸管理計畫〉擬訂及海岸保護區、海岸防護區之劃設若涉及行政院公布之 55 處原住民地區，擬訂機關需會商原住民族委員會，透過原住民族委員會向擬訂機關表達意見，作為一原住民族意見表達之手段。除此之外，於《海岸管理法》第 16 條第 2 項，〈海岸保護計畫〉如須與當地原住民族諮商，則依〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉，於審議前，透過部落會議向族人徵詢意見，以符合《原住民族基本法》第 21 條第 2 項立法意旨。原住民族意見表達規定整理如表 4-2 所示。

表 4-2 《海岸管理法》原住民族意見反應綜整表

法規	要件	意見表達時機	意見表達方式
《海岸管理法》第 10 條	〈整體海岸管理計畫〉及海岸保護區、海岸防護區涉及原住民族地區	計畫擬訂或分區劃設時	由擬訂機關會商原住民族委員會，由原住民族委員會表達意見
《海岸管理法》第 16 條	海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地	〈海岸保護計畫〉審議前	由擬訂機關依〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉項當地原住民族諮商，並取得同意。

資料來源：本計畫繪製

第九節 民眾參與機制之健全

壹、政策議題說明

海岸地區作為臺灣國土一部分，政府對海岸地區之規劃甚是重要，而政府海岸相關規劃將大幅影響民眾權利，故於現行《海岸管理法》中制訂民眾參與之相關規定，建立民眾參與機制。本節回顧《海岸管理法》歷年草案及相關資料，分析立法初期對於民眾參與機制建立、民眾參與機制之挑戰及《海岸管理法》立法過程中如何逐步強化民眾參與。

貳、政策決定歷程

一、《海岸管理法》立法初期民眾參與機制

民國 78 年內政部營建署國家公園組制定之《海岸法》(草案)對於民眾參與之相關規定，係於〈海岸管理計畫〉核定後，於地方政府公開展示 30 日以上，其目的是為使民眾了解計畫內容。民國 80 年，配合內政部《海埔地開發管理辦法》即將發布施行，行政院台經字第 29247 號函指示內政部營建署綜合計畫組研訂《海岸法》，民國 86 年提送立法院之《海岸法》(草案)，對於民眾參與機制，係於海岸保護區或海岸防護區之劃設及計畫擬訂時，擬訂機關應徵求、參考有關機關、團體及個人意見，於核定後將海岸保護區、防護區之區位劃設成果及相關計畫，送至地方政府或鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日後實施。由於 86 年《海岸法》(草案)因立法院屆期不續審之故，並未實際討論民眾參與機制設計，針對民眾參與機制，於民國 89 年及 91 年之《海岸法》(草案)中有較多討論。

民國 89 年及 91 年《海岸法》(草案)之民眾參與機制與 86 年版本草案差異較小，同樣係以徵求、參考有關機關、團體及個人意見，並於海岸保護區、防護區及相關計畫核定後，於各該地方政府或鄉(鎮、市、區)公所公告 30 日後實施。民國 91 年，行政院院臺內字第 0910020936 號函送《海岸法》(草案)至立法院，於民國 92 年立法院第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 8 次全體委員會議審議，於該次會議中，湯金全委員表示，海岸地區若要設置保護區，據當時《行政程序法》第 164 條規定：「行政計畫有關一定地區人民之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益者及多數不同行政機關之權限，必須經過公開聽證程序。」湯委員認為，於海岸保護、防護區劃設及相關計畫擬訂程序中，應有公聽會之規定。時任內政部許應深次長於會議中表示於海岸保護、防護區劃設及相關計畫擬訂，依《海岸法》(草案)規定，應公告

30 日，如牽涉具特殊意義之議題，方透過舉辦公聽會解決公開聽證程序問題。然，湯金全委員認為公聽會為依法必須舉辦，故應於民眾參與之機制與相關區位劃設、計畫擬訂之程序上有所修正，以降低民眾抗爭事件之發生（立法院，2003a）。

綜上所述，《海岸法》（草案）早期立法過程中，其民眾參與之管道，為擬訂機關「主動」向相關單位、團體或民眾個人徵詢意見，於草案之規定中，並未規定公開聽證程序，且並未規範各該意見之後續處理方式。另，民眾之意見表達，僅限於海岸保護區、防護區及相關計畫之擬訂過程中，對於〈整體海岸管理計畫〉中，並未制定民眾參與機制。

二、民眾參與機制修正及挑戰

經民國 92 年立法院第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 8 次全體委員會議後，94 年因立法院第 5 屆立法委員任期屆滿，因此 91 年版本之《海岸法》（草案）未能通過。營建署遂針對各會議內容提出意見修改法案內容。分別如下所述：

- （一）首先，於民國 95 年 10 月 30 日營建署舉辦之《海岸法》（草案）研商會議中，依 92 年內政及民族委員會中委員之建議，新增〈整體海岸管理計畫〉擬訂前，應邀集專家學者、人民團體等舉辦座談會廣徵意見（內政部，2006a）。然，此一規定於民國 96 年 9 月 10 日行政院《海岸法》（草案）第 1 次審查會議移除（行政院，2007）。
- （二）民國 95 年 10 月 30 日《海岸法》（草案）研商會議中，新增〈整體海岸管理計畫〉擬訂後應公開展覽 30 日並舉辦說明會，且公民及團體得於期間內書面提出意見併同審議，而對於海岸保護區、防護區及〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉民眾參與之規定，則未作修改（內政部，2006a）。
- （三）國 96 年行政院《海岸法》（草案）第 1 次審查會議中，行政院建議切分海岸地區定義與海岸地區範圍劃設原則，因此營建署將海岸地區相關定義併入草案第 2 條，並將海岸地區劃設程序獨立為第 5 條，其劃設程序中包含海岸地區劃設完畢，應於地方政府公告 30 日之民眾參與程序（行政院，2007）。

前述修正，後於民國 97 年 4 月通過行政院審議，並於同年 5 月行政院院臺建字第 0970085097 號函送《海岸法》(草案)至立法院(第 7 屆)審議。民國 97 年立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會第 2 次全體委員會議審議《海岸法》(草案)，其中，針對民眾參與機制，與會委員提出以下意見：

- (一) 盧嘉辰委員針對 97 年草案第 8 條〈整體海岸管理計畫〉之民眾參與機制，盧委員表示，海岸地區管理牽涉多個部會，具有許多相關管理法令，因此〈整體海岸管理計畫〉之制定，影響民眾權益甚鉅，然而計畫對於民眾參與機制之設計，僅以說明會或民眾自發提出書面意見，此機制略顯粗糙(立法院，2008b)。
- (二) 吳育昇委員於會議中表示，97 年之《海岸法》(草案)缺乏民眾參與機制，對於海岸開放使用，亦缺乏公民參與機會(立法院，2008b)。
- (三) 吳志揚委員延續盧嘉辰委員之意見，亦針對草案第 8 條提出意見，吳委員表示，97 年草案對於〈整體海岸管理計畫〉民眾參與機制，係於計畫擬訂完成後公告，並由民眾提出書面意見，於擬訂過程中，民眾並無參與機會，民眾亦無法檢驗意見之參考情形，因此，吳委員建議，計畫擬訂前應透過公開聽證程序，讓利害關係人、擬訂機關、海岸管理相關單位或權利可能受害之民眾，皆有事先表達意見之機會，方可建立周延完整之〈整體海岸管理計畫〉，並符合《行政程序法》之相關規定(立法院，2008b)。

綜上所述，《海岸管理法》之民眾參與機制，雖於 90 年代立法過程中有所強化，修改〈整體海岸管理計畫〉規劃程序，然，對於海岸管理相關事務之民眾參與機制，尚有修改空間，《海岸管理法》之民眾參與機制仍持續受到挑戰。

三、強化民眾參與，新增參與多元管道

鑒於 97 年《海岸法》(草案)於立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會之建議進行修正，其修正重點如下：

- (一) 營建署於 97 年 12 月 8 日召開《海岸法》(草案)部會協商會議，決議〈海岸保(防)護計畫〉於民眾參與規定法條內容，參照〈整體海岸管理計畫〉舉辦說明會之條文規定，計畫擬訂完成後應公開展覽 30 日並舉辦說明會，將公開展覽及說明會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或其他適當方式廣泛周知；任何公民或團體得於

公開展覽期間內，以書面載名姓名或名稱及地址，向擬訂機關提出意見，併同審議。透過此修正，加強海岸管理民眾參與機制（內政部，2008）。

（二）國 103 年 1 月 28 日內政部營建署綜合計畫組之組內會議中，針對海岸地區相關計畫之民眾參與過程中，將「說明會」一詞修改為「公聽會」，並敘明〈整體海岸管理計畫〉舉辦公聽會之時機應為計畫擬訂後送審議前，強化民眾參與程序（內政部營建署綜合計畫組，2014a）。

（三）民國 103 年 1 月 28 日內政部營建署綜合計畫組之組內會議中，〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉參採行政院 103 年 1 月 27 日院臺建字第 1030123170 號函送立法院之《區域計畫法》部分條文修正草案對於民眾參與之內容，須將審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適用方法廣泛周知（內政部營建署綜合計畫組，2014a）。

民國 103 年 10 月 31 日，立法院邱文彥委員召開第一次《海岸法》版本整合研商會，目的係為整合行政院版、邱文彥委員等人提案版本及林淑芬委員等人提案版本之《海岸法》（草案），藉此獲得較具共識之條文草案。針對民眾參與，提出以下重點（邱文彥委員國會辦公室，2014a）：

- （一）為擴大社會參與，新增中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護與管理事項得予適當獎勵及表揚之規定。透過獎勵機制，促進民眾自主維護及管理海岸地區環境
- （二）對於〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉中，新增擬訂機關「應針對民眾所提意見，以書面答覆採納情形，並記載其理由」之規定，完善計畫擬訂程序。
- （三）另，於民國 103 年 11 月 13 日第二次《海岸法》版本整合研商會中，邱文彥委員等人版本之《海岸法》（草案）提出之「海岸白皮書」發布之規定，於此次會議決議納入整合補充版內供後續討論。

民國 103 年 11 月 29 日立法院第 8 屆第 6 會期之內政委員會第 23 次全體委員會審查 103 年《海岸法》（草案），針對民眾參與之討論，邱文彥委員參酌《濕地保育法》及《國土計畫法》之立法經驗，提出海岸地區規劃管理原則，其中第 9 款中提及，應建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效，強化民眾參與機制。另，針對 103 年《海岸法》（草案）中民眾參與

之相關法條，各委員有所共識，並未有重大改動（立法院，2014a）。

參、政策決定關鍵

《海岸管理法》於立法初期，針對民眾參與機制設計係於海岸保護區或海岸防護區之劃設及計畫擬訂時，擬訂機關應徵求、參考有關機關、團體及個人意見，並於海岸保護區、防護區及相關計畫核定後，於各該地方政府或鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日後實施。然，於 92 年立法院第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 8 次全體委員會議審議中受到委員質疑，不符合《行政程序法》對於行政計畫涉及人民權益，應舉辦公開聽證之程序，亦未規範意見參採程序，對於民眾參與及權益保障上有其不足之處。

基於前述質疑，營建署針對會議內容修改法案內容，95 年於營建署舉辦之《海岸法》研商會議中，新增〈整體海岸管理計畫〉之民眾參與機制，於擬訂前應向民眾舉辦座談會廣徵意見，並且於擬訂後須公開展覽並舉辦說明會，而〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉之民眾參與規定則未修改。然，於民國 97 年立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會第 2 次全體委員會議審議《海岸法》（草案）時，其民眾參與機制之周延度仍受到質疑，其中包含〈整體海岸管理計畫〉民眾參與僅舉辦擬訂後之說明會收集民眾意見，略顯粗糙，且民眾難以檢驗意見參採情形，因此，97 年《海岸法》（草案）尚有其精進空間。

鑒於前述會議之建議，營建署於 97 年 12 月 19 日召開《海岸法》（草案）部會協商會議，參考〈整體海岸管理計畫〉擬訂後應舉辦說明會之規定，修改〈海岸保（防）護計畫〉民眾參與機制，比照〈整體海岸管理計畫〉，需於擬訂後公開展覽 30 日並舉辦說明會，且民眾得於公展期間以書面提供意見。民國 103 年內政部營建署綜合計畫組之組內會議中，參採行政院 103 年 1 月 27 日院臺建字第 1030123170 號函送立法院之《區域計畫法》部分條文修正草案，將法規內「說明會」一詞修改為「公聽會」，且須公開審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊。另，為擴大民眾參與，於民國 103 年，立法院邱文彥委員召開之《海岸法》版本整合研商會中，新增海岸管理之獎勵機制與海岸白皮書擬訂之法規，提供民眾多元參與程序。

第十節 海岸地區基本資料庫、海岸管理白皮書及海岸管理基金

壹、政策議題說明

根據 104 年海岸地區基本資料庫之建立及海岸管理白皮書之規劃，其目的是為提供海岸研究，作為海岸保護管理之基礎，同時公開海岸地區之相關資訊，亦可使民眾了解我國對於海岸地區之管理措施及海岸地區之現況。透過經濟部水利署、交通部中央氣象局等機關建制之海岸、海洋觀測測站，中央主管機關亦可整合各部門獲得之海岸相關基本資料，與各部門機關共享資訊，以利未來海岸地區部門政策擬訂與整合。

海岸管理基金相關規定規範於《海岸管理法》第 29 條，是為擴大參與及執行海岸保育相關事項，其經費來源包含：政府機關循預算程序之撥款、基金孳息收入、受贈收入及其他相關收入等。其立法原意是為維繫海岸有秩序和永續發展，透過特定基金運作及管理，保育海岸資源與環境，並達到經費循環回饋、自給自足之目的。

本節綜整海岸地區基本資料庫及海岸管理白皮書之立法原意及沿革，分析海岸地區基本資料庫及海岸管理白皮書之立法過程，此外，探討海岸管理基金於立法過程之討論，並分析海岸管理基金於〈整體海岸管理計畫〉等相關政策之功能。以利後續提出相關策進意見。

貳、政策決定歷程

一、《海岸管理法》海岸地區基本資料庫立法原意及沿革

海岸地區基本資料庫之概念，於民國 83 年 11 月 9 日行政院黃石城政務委員審查《海岸法》(草案)之會議中，與會人士提及海岸資料庫建置之重要性。該次會議中，張長義教授認為政府對於海岸地區之規劃，係於欠缺海岸及海洋基本資料庫之情況下所為之規劃，對於規劃之可行性與適用性存疑，因此必須盡早建立海洋與海岸基本資料庫；黃榮鑑教授則認為，當時我國對於海岸開發或保育，缺乏全盤性的海洋及海岸基本資料，大部分海域資料調查，皆是配合工程或設施所為之環境影響評估所為之小範圍、定點之短期調查，缺乏對於整體海岸環境考量，因此海洋及海岸基本資料須盡早分階段建立（行政院，1994）。

民國 86 年《海岸法》(草案)第 5 條針對海岸管理基本資料庫制定相關規定，其法條內容為：「中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料

庫，從事海岸研究。為建立前項基本資料庫，中央主管機關得會同有關機關設必要之測站或相關設施，各有關機關並應配合提供必要之資料。」其立法原意是為建立海岸地區之基本資料庫與從事海岸研究，做為海岸管理之基礎，此外，於立法說明中提及，海岸基本資料庫之建立與海岸研究進行有賴於測站或相關設施之設立與資訊交流，故授權中央主管機關得會同有關機關設立必要之測站或相關設施，並示意其他有關機關亦須配合提供海岸研究之必要資料，以利各部會相關資訊之交流。其中，海岸地區基本資料包括地象、海象、氣象、水文、資源、災害與人文社經資料（行政院，1997）。

海岸地區基本資料庫之立法沿革，於民國 86 年制定相關規定後，89 年與 91 年並未修改基本資料庫相關規定。首次修正海岸資料庫之規定，係於民國 96 年 9 月 10 號，依行政院院臺建字第 0960090812 號函示召開審查《海岸法》（草案）第一次審查會議，針對草案中海岸地區基本資料庫有關機關提供必要資料之規定，鑒於提供之資料可能涉及國防機密，應與國防部檢討修正條文（行政院，2007）。因應此一建議，97 年《海岸法》（草案）則修正為「為建立前項（海岸）基本資料庫，中央主管機關得會商有關機關設必要之測站或相關設施，除涉國家安全者外，各有關機關並應配合提供必要之資料。」（行政院，2008）

另，基於海岸管理資料庫仰賴海岸地區管理相關單位之測站與設施進行資訊交流，於民國 102 年 1 月 16 號，行政院依院臺建字第 1020123908 號函，由陳振川政務委員主持審查《海岸法》（草案），酌修海岸地區基本資料庫之立法說明，敘明我國海岸管理相關機關，如：經濟部水利署、交通部氣象局等單位已建置相關海岸、海洋觀測測站，中央主管機關應整合各單位資源共享，測站設置之位置、密度、觀測項目、觀測頻率、資料分析方式等，應依預算經費、人力配置妥為考量。以此強化海岸地區基本資料庫建置相關說明，以供後續相關單位執行參考，藉此強化海岸地區資訊之共享（行政院，2013a）。

民國 105 年發布施行之〈海岸管理法施行細則〉中，因應海岸基本資料庫之建立需求，依循《海岸管理法》之規範，於細則第 5 條第 1 項中闡明海岸基本資料庫必要測站之定義為：蒐集、監測、紀錄或測繪海岸地區基本資料所必要之測站及設施。第 2 項則明確指出海岸基本資料庫應蒐集之資料，包含海象、氣象、水文、海洋地質、海底地形、海岸侵蝕與淤積、地層下陷，海岸環境品質、海岸生態環境及其他海岸管理相關資訊。另，中央主管機關得依第 5 條第 3 項及第 4 項之規定，商請有關機關新設測站或相關設施，或在既有測站中增加蒐集資料之功能，並應統籌有關機關維護測站，配合提供必要資料。

二、海岸管理白皮書之提出與討論

民國 102 年邱文彥委員等 67 人提出之《海岸管理法》(草案)，係為促進我國海岸地區有續利用與永續利用發展，健全海岸管理，參考國外海岸管理制度，擬具之草案。其中於草案第 7 條第 1 項規定中央主管機關除應建立海岸地區基本資料庫外，亦須發布海岸白皮書 (邱文彥，2013)。後續於邱文彥委員所召開《海岸法》版本整合研商會中，決議應參考《濕地保育法》第 6 條發布濕地現況公報之規定，將海岸白皮書納入《海岸法》之規範，故於《海岸法》整合補充版中新增「亦應定期更新資料與發佈濕地現況公報」，將「定期更新資料與發布海岸白皮書」之文字說明，作為海岸地區之現況宣示 (邱文彥委員國會辦公室，2014b)。

民國 103 年 11 月 19 日召開之立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會審議過程中，邱文彥委員針對海岸管理白皮書進行補充，邱委員認為海岸白皮書除為海岸之現況宣示，亦為海岸管理未來之努力方向，其內容與〈整體海岸管理計畫〉不同，係為一更加清晰的概念，並能讓國人了解海岸事務之發展與現況，使民眾瞭解海岸各項海岸事務之工作進行 (立法院，2014a)。

三、《海岸管理法》海岸管理基金討論

海岸管理基金為民國 102 年邱文彥委員等 67 人提出之《海岸管理法》(草案)中新增之規定，係為維持海岸有序及永續發展，透過基金運作及管理保育海岸資源及環境，達到經費循環、自給自足之目的 (邱文彥，2013)。後續於邱文彥委員所召開《海岸法》版本整合研商會中，參酌邱委員等 67 人提出之版本，將海岸管理基金納入整合補充版中，於後續內政委員會中討論。

103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會會議中，對於海岸管理基金之可行性，端看是否有新增財源，於整合補充版條文中與當時實施之經費編列方式無明顯差異；另，針對海洋汙染罰鍰、水汙染罰鍰一定比率費用，該財源中央僅 300 萬，地方則有 2 億，可能出現地方補助中央一情形，此一作法可行性較低。惟，為凸顯立法進步，參考《濕地保育法》，主管機關「得」成立海岸管理基金，賦予各級海岸主管機關得依現實情形，選擇是否應成立海岸管理基金 (立法院，2014a)。

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，其中於第五章中，針對發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則中，為輔導發展遲緩地區適性發展，訂定相關發展原則，除須符合〈整體海岸管理計畫〉之指導外，對於產業、觀光、地方基礎建設等內容制定發展原則，其中包含主管機關成立海岸管理基金。

投注加強地方基礎建設，輔導並推廣在地產業以促進地方永續發展；另，針對環境劣化地區，為減緩海岸地區之環境破壞，避免危害人民生命財產安全，改善海岸生態景觀，亦制定相關管理原則，其中包含主管機關成立海岸管理基金，投入海岸環境維護、研究、調查、監測、保育與復育等補助，提升與擴大全民海岸保育與管理之參與（內政部，2017）。

參、政策決定關鍵

海岸地區基本資料庫之建立，係因民國 80 年代《海岸管理法》立法初期，專家學者認為海岸地區之規劃缺乏基本資料庫所為之規劃，質疑其規劃可行性與適用性，因此須盡早建立海岸地區基本資料庫（行政院，1994）。因應此一情形，民國 86 年《海岸法》（草案）將海岸管理基本資料庫之建置納入法條規範。97 年《海岸法》（草案）配合 96 年《海岸法》（草案）第一次審查會議，考量國防部對於海岸地區資料涉及機密之疑慮，檢討條文內容（行政院，2007）。後續於民國 102 年 1 月 16 號，由陳振川政務委員主持審查《海岸法》（草案）會議中，敘明我國海岸管理之相關機關應共享海岸管理之相關資料，強化海岸地區基本資料之共享，提升海岸地區資料庫完備性（行政院，2013a）。105 年發布施行〈海岸管理法施行細則〉，於細則第 5 條中補充《海岸管理法》中，海岸基本資料庫必要測站之定義、應蒐集之資料、新測站及設施之建設、既有測站功能提升及統籌有關機關維護測站等內容。

民國 102 年邱文彥委員等 67 人提出之《海岸管理法》（草案）首次提出擬訂海岸管理白皮書之構想，目的係為達到海岸地區之現況宣示，並作為未來海岸地區相關計畫、政策或法規之建立基礎（邱文彥，2013）。於邱文彥委員所召開《海岸法》版本整合研商會中，參考《濕地保育法》第 6 條發布濕地現況公報之規定，將海岸白皮書納入《海岸法》之規範（邱文彥委員國會辦公室，2014b）。並於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議中決議通過。

海岸管理基金為民國 102 年邱文彥委員等 67 人提出之《海岸管理法》（草案）中新增之規定，係為使海岸管理達到經費循環、自給自足之目的（邱文彥，2013）。103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議中，會議中權衡海岸管理基金可行性，並考量法案之進步，參酌《濕地保育法》，將海岸管理基金納入法條中，主管機關得視情形成立海岸管理基金，並決議通過（立法院，2014a）。106 年〈整體海岸管理計畫〉針對海岸管理基金一部分，主要將其用於發展遲緩地區與環境劣化地區之發展，主管機關得成立海岸管理基金，達到地區永續發展。

第十一節 立法院三讀通過之「附帶決議」的核心考量與對應機制

壹、政策議題說明

民國 104 年 1 月 15 日召開第二次黨團協商會議，該會議主要目的為解決前次黨團協商會議過後仍保留三條具爭議性之條文，其中廖國棟委員和鄭天財委員對於「原住民原傳統部落」部分有所意見，而陳超明委員對此仍有疑慮，因此，該次會議於協商剩餘之三條條文時，最後決議做成四項附帶決議。

本法案做成之附帶決議分為兩種類型，第一種類型為「特別重申落實既有法令之效果」，主要目的為保障權益，包含：(1) 海岸管理法施行細則應送立法院備查、(2) 海岸管理法應落實「原住民族基本法」相關規定；第二種類型為「強調更細節性及技術性」之內容，包含：(1) 海岸管理法有關「得為原來之使用」之意涵，請內政部詳為研究後，行文漁政及其他相關主管機關，以釐清漁民及現有權益人之疑慮，俾利本法之施行、(2) 在設置區位無替代性且不影響核心保護標的原則下，政府興辦國家安全、公共安全，經中央主管機關許可之公共設施或公用事業計畫，請中央主管機關於訂定海岸保護計畫相容使用項目時，應詳加斟酌妥適納入。

貳、政策決定歷程

透過回顧臺灣海岸地區相關政策、計畫及法令草案，將由三個途徑，分別為背景考量、相關條文、以及對應機制，加以分析，以釐清立法過程中有關決議做成四項附帶決議之時機，以及無法透過法條規範之原因，附帶決議如何討論，於立法歷程中之重點癥結、重大轉折之政策確立過程。

一、《海岸管理法》立法涉及民眾權益之應對

由《海岸管理法》之主要立法重點可知，本法所規範之內容，對於海岸地區民眾之多方面權益影響甚深，又，我國《憲法》明定人民財產權應受保障，為再次加以聲明與強調相關權利關係人之權益維護之重要性。《海岸管理法》第 1 條之立法目的即規定，為維繫自然系統、確保自然海岸零損失，對於海岸地區之保護、防護以及利用管理，以達到永續發展之整合性海岸管理。於此宗旨之下，於立法過程中涉及海岸地區保護、防護與開發利用之相關規定的權衡，進而民眾相關權益與權利受到限制與維護。

因此，於民國 104 年 1 月 20 日召開立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議三讀通過，決議以附帶決議之方式，規定《海岸管理法》後續訂定之〈海岸管理

法施行細則〉應送立法院備查。依此，內政部依照附帶決議，於民國 105 年 2 月 1 日台內營字第 10508013103 號函送〈海岸管理法施行細則〉至立法院備查（內政部，2016）。

二、《海岸管理法》應落實《原住民族基本法》之相關規定

（一）對原住民權益保障逐漸重視之時代背景

民國 92 年台東縣政府以 BOT 方式，將卑南鄉共計 6 公頃之杉原海岸出租給美麗灣渡假村股份有限公司，開發美麗灣渡假村飯店，開發初期刻意迴避環境影響評估程序，經法院多次判決，其環境影響評估程序及建照發放皆屬違法，且開發影響當地傳統原住民活動地區，引發各界爭議。

民國 94 年公告實施《原住民族基本法》，旨在保障原住民族基本權利，該法明文規定，政府應依原住民族意願，保障原住民族平等地位及自主發展，實行原住民族自治；同時，政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應徵詢並取得原住民族同意或參與，達到保障原住民族權利之目的。

（二）《海岸管理法》涉及原住民族權益之立法討論歷程

民國 97 年 5 月 16 日立法院第 7 屆第 1 會期第 11 次會議中，討論行政院第四次函請立法院審議《海岸法》（草案），決議交由內政委員會審查（立法院，2008a），後於 97 年 9 月 24 日立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會第 2 次全體委員會議，與會委員針對此一草案提出諸多質疑，有關原住民權益保障，部分委員認為，缺乏海岸地區原住民傳統活動相關之規定。

民國 103 年《海岸法》（草案），依《原住民族基本法》第 21 條第 2 項規定，新增原住民族權利保障規範，第 15 條明定，〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。由此可見，《海岸法》（草案）立法討論過程中，遵從《原住民族基本法》之法條內容，增訂有關原住民權益保障之相關規範。

此外，於民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會，邱文彥委員表示，《海岸管理法》之立法目的之一，則是要保障海岸地區之文化資產，尤其對原住民傳統智慧之尊重與保障（立法院，2014a）。

民國 104 年《海岸管理法》公布施行版本，有關原住民族權利保障，相較於 103 年草案，稍有強化。除於第 10 條明定，海岸保護區及海岸保護區之範圍劃設及計畫擬訂，如涉及原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂；並於第 16 條規定〈海岸保護計畫〉之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族土地之土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，審議前擬訂機關應與當地原住民諮商，並取得其同意。

(三) 涉及原住民族權益之立法討論歷程與爭點

民國 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會，鄭天財委員表示：「有關一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用，其提及花東之東海岸或是宜蘭、屏東，大概都有原住民族地區，所以我們的部落、耕地和其他相關使用都會受到很嚴重的影響。因此，在整個海岸法裡面對於這個部分，可不可以讓我們原來的部落及相關耕地不受影響？」對此，時任陳威仁部長表示，對於原住民傳統領域之部分，根據《原住民族基本法》第 21 條及第 22 條，於《海岸管理法》第 15 條規定：於擬訂海岸保護計畫時，其涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意（立法院，2014a）。另，鄭委員表示，有關海岸防護計畫，就原住民立場而言，許多部落其土地位於高風險海岸沿線，故，〈海岸防護計畫〉於擬訂時，勢必引起原住民族反對，鄭委員認為應該建構優先發言機制，以保障原住民族之權益，免受侵害。

對此，邱文彥委員建議比照《濕地保育法》之出席比例，於《海岸管理法》協商整合版第 8 條第 1 項進行修正，修正為「整體海岸管理計畫之擬訂，應邀集學者、專家、機關、民間團體等舉辦公聽會或其他適當方式廣徵意見，作成紀錄，並遴聘（派）學者、專家、機關及民間團體代表以合議方式審議，其學者專家及民間團體之代表人數不得少於二分之一，海岸整合管理計畫報請行政院核定後公告實施；其變更時，亦同」，如此，則可將其意見充分納入（立法院，2014a）。

另，鄭天財委員亦針對此一政策議題，提出修正動議，即於《海岸管理法》整合協商版第 9 條之條文內容，增訂第 3 項「第一項計畫之擬訂及第二項海岸保護區或海岸防護區之劃設，如涉及原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬訂。」以保障並尊重原住民族之權益。此外，於會議中，廖國棟委員也相當強調，有關《海岸管理法》涉及原住民權益之法條規定，

其所有作業皆應遵循《原住民族基本法》之精神 (立法院, 2014a)。

民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議, 有關「如何保障原住民族權益」之爭議, 除本次黨團協商會議中, 鄭天財委員與邱文彥委員皆提出法條修正動議外, 基於核心考量, 尊重原住民族之傳統領域、文化及智慧、從來使用之權益, 與會委員具有共識, 最後透過做成一附帶決議, 以再次強調《海岸管理法》應落實《原住民族基本法》之相關規定, 以確保原住民族之權益 (立法院內政委員會, 2015a)。

(四) 本項附帶決議之對應機制

有關此項附帶決議之對應機制, 進一步經查依據《海岸管理法》規定, 而擬訂之〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉之內容, 第三章議題, 探討「原住民族傳統領域與自然資源面臨逐漸流失之問題」, 基於落實〈原住民基本法〉相關規定, 進而提出相應之對策(包含: 土地使用管制、計畫管制、子法規與相關法規, 加以管制與保護相關權益), 此外, 公告原住民傳統海域範圍、海岸保護區與原住民土地重疊之管理原則、特定區位土地使用原則、潛在海岸保護項目與標的(原住民傳統智慧)、其他獨占性使用注意事項(如: 原住民海祭.....)。由此可見, 〈整體海岸管理計畫〉中有關原住民族權益之相關內容, 係以〈原住民基本法〉之相關規定為基礎進行〈整體海岸管理計畫〉訂定。

三、漁民權益保障之爭議點與討論歷程

由於海岸管理涉及層面甚廣, 對於海岸地區之使用行為進行管理, 牽涉多個利害關係人之權利保障與補償機制。故於《海岸管理法》第 21 條規定, 對於限制漁業權或漁業行為之補償機制規定:「為強化漁業資源保育或海岸保護, 協調漁業主管機關依漁業法規定, 變更、廢止漁業權之核准、停止漁業權之行使或限制漁業行為。」《海岸管理法》第 12 條規定, 有關權利保障與補償機制之規範, 包含規定位於一級海岸保護區內原合法使用不合〈海岸保護計畫〉者, 其所受損失, 應予適當補償。有關「既有權利保障與補償機制議題」之立法討論過程, 86 年草案版本至 104 年公布施行版本之立法重點演進, 主要重點有二: (1) 因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者, 計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償; (2) 一級海岸保護區內之既有權利保障。

有關「漁業從來之現況使用」之政策爭議討論, 民國 91 年《海岸法》(草

案)對於漁業權與礦業權補償之規定公平性與嚴謹程度不足，可能出現法律競合問題(立法院，2003a)。有關漁業權利保障之議題，營建署於93年3月31日至93年4月7日於北、中、南、東各區域，向漁民團體召開「《海岸法》(草案)分區座談會」，針對座談會總結漁民意見，漁民對《海岸法》(草案)之質疑，認為針對海岸地區不得為有礙民眾公共使用權及通行權之獨占性使用，並未明確定義公共使用權、通行權等名詞，可能導致不當排除漁業活動(漁業署，2004)。

民國97年11月7日依照立法院指示，內政部召開「《海岸法》(草案)公聽會」，臺灣省漁會陳總幹事再次表達漁業界反對本法案立法，針對公聽會總結漁民意見，漁民主要關注：(1)海岸保(防)護區，禁止捕撈影響生計、(2)近岸海域不得為妨礙公共使用、通行權之獨占性使用，影響定置漁業及淺海養殖(內政部，2008)。

對此，內政部營建署對於漁業界兩點疑慮給予回應，針對第一個疑慮表示，實務上管制則仍視個案情況，並以最小管制為原則，對漁民生計衝擊已減至最低；針對第二個疑慮表示，如經漁業機關認定有定置漁業及淺海養殖等需求，得視地區環境特性，協商處理之，然而，對於營建署之回覆，仍無法完全為漁民所接受(內政部，2008)。

民國103年11月19日立法院第8屆第6會期內政委員會第23次全體委員會，針對漁民既有權利保障議題之討論過程中，林淑芬委員提出質疑，其認為本法第12條規定後半段皆可採有利益者主張，恐產生差別待遇，甚至衍生行政裁量權之困境，造成無法執行之困難。然，時任營建署廖文弘科長表示，實務上，內政部營建署考量財務預算配合之情形，以及衡量施政之輕重緩急，於民國103年3月14日營建署綜合計畫組內討論會議後增訂，於政府令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用，作為過渡階段之因應。此外，邱文彥委員亦提及，漁業界對於從來之使用權利保障亦相當關心，目前無法從本法草案之法條規範達到合理尊重與保護(立法院內政委員會，2014a)。

民國103年12月17日召開「海岸管理建置公聽會」，內政部提出條文修正，試圖解決政策爭點，時任營建署廖文弘科長表示，針對爭議較大有關變更使用或拆除建築物、從來之使用與改為妨礙較輕之使用等處理方式之優先順序及考量標準，主要核心原則為，視保護標的之影響程度及財務計畫審酌規劃及編列預算執行，目的為將對「從來之使用」之影響最小化，有財務預算補償時，立即拆除建築物、變更使用，若無財務預算補償時，辦理順序為優先改為妨礙

較輕之使用，其次為從來之使用（立法院，2014b）。

基於前述分析，有關漁民權利之政策議題之核心爭點，主要為以下 2 點：
（1）一級海岸保護區之內，有禁止改變其資源條件使用之例外規定，若原為合法，但不符《海岸管理法》揭示之精神，或管理原則之狀態，如何保護既有權益？後續又該如何處理？有關變更使用或拆除建築物、從來之使用、改為妨礙較輕使用之彼此優先順序宜再釐清、（2）漁業從來使用之權利保障之處理方式？

民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，有關「如何保障漁業界之從來使用權益」之爭議，由於許多條文涉及「得為原來之使用」問題，其他條文亦有應進一步釐清或詳加敘明之事項。因此，於本次黨團協商會議，邱文彥委員建議比照《濕地保育法》，做成一附帶決議。

由此可知，本項附帶決議之對應機制為，透過「行政協商」之方式辦理，進一步由行政機關以行政命令清楚的詳加解釋並說明，有關其內容為：「海岸管理法有關『得為原來之使用』之意涵，請內政部詳為研究後，行文漁政及其他相關主管機關，以釐清漁民及現有權益人之疑慮，俾利本法之施行」（立法院，2015a）。

四、在設置區位無替代性且不影響核心保護標的原則下，政府興辦國家安全、公共安全，經中央主管機關許可之公共設施或公用事業計畫，請中央主管機關於訂定海岸保護計畫相容使用項目時，應詳加斟酌妥適納入。

（一）海岸保護區之劃設原則與目的

於立法說明提及，由於海岸地區屬環境敏感地區，為維護自然海岸，促進海岸地區之永續發展，其土地利用，需兼顧資源培育、環境保護、災害防護之和諧，與海岸地區各種自然及人文資源之保護，始能追求海岸地區之永續發展。

《海岸管理法》第 1 條立法目的係為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。《海岸管理法》第 7 條第 3 款規定，海岸保護區之規劃管理原則為：保育珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、潟湖、沙洲、沙丘、沙灘、泥灘、崖岸、岬頭、紅樹林、海岸林等及其他敏感地區，維護其棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形。《海岸管理法》第 12 條規定，海岸保護區之劃設範疇，主要目的為保護自然界或人文環境中具稀少特性之資源，並依據資源之自然性、代表性及稀有性等因子評估，據以劃分一級、二級海岸保護區，

並分別擬訂一級、二級海岸保護計畫，施行計畫管制，以確保保護效力。

(二) 海岸保護區劃設之立法討論歷程之爭議

民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，陳超明委員於會議中認為《海岸管理法》整合協商版第 12 條，有關海岸保護區之劃設情形之第 9 款「其他依法律規定應予保護之重要地區」，應該「明列舉出」，非僅於立法說明欄內中敘明，如此方能於法有據，使相關單位得以依法行政，包含：重大計畫及公共事業，達到明確性與妥適性。邱文彥委員尊重陳超明委員之意見，並納入修法之考慮，然，考量若將重大計畫或公共事業明列舉出來，可能引起諸多爭議，故於本次會議共同討論如何修改(立法院，2015a)。對此，主席表示將此規定維持於立法說明欄中，對於陳委員原來希望保障之部分並無任何影響，同時，亦可呈現本法一貫保護海岸地區之立法精神(立法院，2015a)。

時任廖文弘科長表示，若要消除陳委員疑慮，應討論其配套措施及本法第 18 條部分，由於在若將公共設施、公共事業納入立法說明欄，則須依循第 12 條第 2 項第 1 款「相容使用」之規定，必須納入〈海岸保護計畫〉，並使其有發動之機會，目前係規範於第 18 條裡面，亦即針對個案變更〈海岸保護計畫〉，設定一發動機制(立法院，2015a)。廖文弘科長進一步認為陳委員建議之方式，係期望非發動〈海岸保護計畫〉，而係將重大公共設施、公用事業以及不影響海岸保護標的之公共設施與公用事業，直接納入第 12 條第 2 項第 2 款，如此則無須啟動〈海岸保護計畫〉，屬高時效性之做法。然，若依循「海岸保護之觀點」，將公共設施、公共事業納入〈海岸保護計畫〉內，且須經過民意監督與參與，較為符合制定《海岸管理法》之立法初衷(立法院，2015a)。

時任陳繼鳴組長表示，就行政執行上之需要，支持基於行政考量之重要建設納進法規本文中，因其有利於行政執行，且考量到委員會整個協商之過程，目前堅守本法第 18 條 3 項規定之重大公共設施及公用事業計畫必須保留下來，否則未來在實際執行上於法無據；另有關本法第 12 條的部分，其表示接受納入立法說明欄內，對此，陳超明委員並未認同，仍認為應將第 12 條立法說明欄之公共設施及公用事業，調整至法律條文中(立法院，2015a)。

由上述立法討論過程中，一級海岸保護區之劃設爭議，主要有 2 點：(1) 一級海岸保護區劃設情形未敘明清楚、(2) 重大公共設施及公共事業是否敘明於《海岸管理法》第 12 條與第 18 條之議論。

最後，邱文彥委員認為，一級海岸保護區應儘可能保護，然，為符合營建署及陳委員之意見與想法，可考慮透過另一種方式處理之，由於本法第 12 條第 2 項第 1 款規定，「依海岸保護計畫為相容、保護、管理及學術研究使用」，事實上海岸保護計畫都有相容及禁止事項，因此，邱委員提出並建議可否以附帶決議的方式，將陳超明委員所提意見，例如：在設置區位沒有替代性而且不影響核心標的原則下，政府所興建的公共設施或公用事業，請營建署未來在訂定保護計畫的相容事項時，妥予納入。此建議獲得與會者支持與達成共識，決議做成一附帶決議（立法院，2015a）。

參、政策決定關鍵

有關第一項附帶決議之政策決定關鍵為，針對《海岸管理法》立法涉及民眾權益之政策議題討論重點，就本法所規範之內容，對於海岸地區民眾之多方面權益影響甚深，以及我國《憲法》保障人民財產權，於民國 104 年 1 月 20 日召開立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議，決議以附帶決議方式，規定《海岸管理法》後續施行細則應送立法院備查，強調對於民眾基本權益保障之核心精神。

有關第二項附帶決議之政策決定關鍵為，針對漁民權益保障之爭議點與討論歷程。對於補償機制之立法過程，由 86 年草案版本至 104 年公布施行版本之立法重點演進，著重於「既有權利保障與補償機制」之議題討論，主要重點有二：（1）因擬訂及實施〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉而致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償；（2）一級海岸保護區內之既有權利保障。

對此，營建署於 93 年 3 月 31 日至 93 年 4 月 7 日，向漁民團體召開四場「《海岸法》（草案）分區座談會」，期望透過座談會彙整並了解漁民疑慮，促進官方與民間之溝通，與本法立法之推進。有關漁民權利之政策議題之核心爭點，主要有 2 點：（1）一級海岸保護區之內，有禁止改變其資源條件使用之例外規定，若原為合法，但不符《海岸管理法》揭示之精神，或管理原則之狀態，如何保護既有權益？後續又該如何處理？有關變更使用或拆除建築物、從來之使用、改為妨礙較輕使用之彼此優先順序宜再釐清（2）漁業從來使用之權利保障之處理方式？

有關「漁業從來之現況使用」之政策爭議討論，漁民主要關注：（1）海岸保（防）護區，禁止捕撈影響生計、（2）近岸海域不得為妨礙公共使用、通行

權之獨占性使用，影響定置漁業及淺海養殖，其中，爭議較大之變更使用或拆除建築物、從來之使用，與改為妨礙較輕之使用等處理方式之優先順序及考量標準，時任營建署廖文弘科長表示，主要核心原則為，視保護標的之影響程度，以及財務計畫審酌規劃及編列預算執行，目的為將「從來之使用」之傷害最小化。然而，對於營建署之回覆，仍無法完全為漁民所接受，最後民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，邱文彥委員建議比照《濕地保育法》，透過做成附帶決議，再進一步由行政機關以行政命令清楚的詳加解釋並說明。

有關第三項附帶決議之政策決定關鍵為，民國 92 年美麗灣渡假村飯店，其開發影響當地傳統原住民活動地區，引發各界爭議，逐漸對原住民相關權益保障逐漸重視，而後民國 94 年公告實施《原住民基本法》，達到保障原住民族權利之目的，而《海岸管理法》涉及原住民族權益部分，遵循《原住民族基本法》所規定，依法徵詢並取得原住民族之意見、同意或參與。民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，有關「保障原住民族權益」之政策議題，決議做成一附帶決議，再次原則性宣示強調，《海岸管理法》應落實《原住民族基本法》之相關規定。

有關第四項附帶決議之政策決定關鍵為，有關一級海岸保護區之劃設爭議之立法討論歷程，其政策議題討論，主要有 2 點，民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議，陳超明委員於會議中提出，其認為一級海岸保護區劃設情形未敘明清楚，應該將「其他」所規範內容明確列舉，其中，特別提到重大計畫及公共事業，應納入法律條文中明確規範，而非僅於立法說明中提及，若未明確規範清楚，一方面預防後續爭議可能會產生政府單位是否確實依法行政之疑慮，同時為確保海岸地區之地方發展，對此，營建署表示，若以「海岸保護之觀點」，先前所提作法是將其放入〈海岸保護計畫〉內，且必須經過民意監督與參與，較為符合制定《海岸管理法》之立法初衷。民國 104 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 6 會期黨團協商會議中，由邱文彥委員權衡營建署與陳超明委員之想法與意見，提出折衷之處理方式，考量海岸保護計畫都有相容及禁止事項，於設置區位沒有替代性而且不影響核心標的原則下，政府所興建的公共設施或公用事業，於未來在訂定保護計畫之相容事項時，妥予納入。此決議獲得與會者支持與達成共識，彙整後做成本法之第四項附帶決議。

經查〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第三章，擬訂海岸保護區之分級保護管理原則，作為各目的事業主管機關擬訂各海岸保護計畫之原則

參考。其中，一級海岸保護區之管理原則中，明訂使用行為應以不影響核心保護標的，且其使用區位無替代性者為限，正面表列明訂相容使用項目，且於具有特定社會或經濟價值之時段，得向一級海岸保護計畫擬訂機關申請核可後，允許「有限度」的資源使用行為；二級海岸保護區之管理原則中，明訂使用行為應以不影響該保護區之保護標的為限，以負面表列方式明訂禁止使用項目，且於具有特定社會或經濟價值之時段，得向地方主管機關申請核可後，開放「有限度」的資源使用行為。由此可見，於海岸保護區及其計畫之擬訂，保留彈性空間。

第五章 《海岸管理法》推動歷程之口述歷史紀錄

第一節 口述歷史訪談工作安排

針對《海岸管理法》法制化歷程之重要議題，進行歷史記載與分析，並持續檢討現行海岸管理相關法規與計畫，本計畫邀請臺灣海岸管理歷程之重要關鍵人物，進行口述歷史訪談，截至本計畫期中階段前共訪問 9 位。以下就口述歷史之訪談對象及訪談重點，說明本計畫之構想。

本研究依據下列原則，作為口述歷史訪談對象之參據：

- 一、民國 70 年代推動臺灣海岸管理初期重要參與人士。
- 二、曾任《海岸管理法》立法過程重要行政或立法職務者
- 三、曾任《海岸管理法》立法過程重要場合或研商會議者
- 四、曾任《海岸管理法》立法過程重要組織或平台委員者

本案於 111 年 1 月 21 日第一次座談會決定受訪者名單，訪談黃煌雄前監察委員、王鑫教授、張長義教授、廖文弘副組長、吳全安前處長、郭瓊瑩所長、林秉勳分署長、簡連貴教授、許泰文校長、郭年雄先生、張誌安科長、吳雅品幫工程司、許嘉玲秘書、王藝峰副署長、時任陳繼鳴副署長、張德偉專委及柯金源導演共 18 位（參表 5-1）。

表 5-1 訪談對象之訪談重點與方向

編號	姓名	重要經歷	訪談重點與方向
1	黃煌雄	前監察委員、曾主持海岸總體檢案	● 海岸管理政策發展歷程 ● 整合性海岸管理於臺灣之發展 ● 海岸相關研究之研討會經驗分享 ● 海岸實地探訪經驗分享
2	王鑫	前臺灣大學地理系教授、曾參與〈臺灣沿海自然環境保護計畫〉擬定	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸地區地理環境 ● 海岸實地探訪經驗分享
3	張長義	前台大地理系教授、曾參與《海岸法》立法及〈臺灣沿海自然環境	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸地區相關計畫之規劃 ● 海岸實地探訪經驗分享

編號	姓名	重要經歷	訪談重點與方向
		保護計畫〉擬定	
4	廖文弘	現任營建署綜合組副組長、時任營建分署副分署長、曾任營建署綜合組海岸科科长	● 海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸地區開發審查 ● 海岸地區特定區位許可
5	吳全安	前營建署海洋國家公園管理處處長、承辦《海岸法》研擬及海岸事務	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸實地探訪經驗分享
6	郭瓊瑩	中國文化大學景觀學系所長暨系主任、曾參與國家公園及海岸事務、主持海岸復育及在地連結等計畫	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 海岸地區風光電發展與海岸景觀爭議 ● 〈海洋復育計畫〉工作經驗分享 ● 海洋專責機關探討 ● 海岸實地探訪經驗分享
7	林秉勳	現任內政部營建署城鄉發展分署長	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 〈海埔地開發管理辦法〉之轉移 ● 《海岸管理法》計畫體系 ● 《區域計畫法》之海域區議題 ● 《海岸管理法》特定區位審議與《區域計畫法》區位審議之討論
8	簡連貴	現任海洋大學工學院副院長、海岸工程專家	● 河海工程、海洋事務及水下文化資產 ● 填海造地與海岸工程 ● 海洋學、河海工程與海岸環境變化 ● 海岸防護工程方法優劣比較 ● 海岸保護區劃設
9	許泰文	國立海洋大學校長、水利及海洋工程專家	● 河海工程、海洋事務 ● 填海造地與海岸工程 ● 海洋學、河海工程與海岸環境變化 ● 海岸防護工程方法
10	郭年雄	曾任內政部營建署綜合組組長、主辦國土及海岸	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 國土三法之整合與協作建議

編號	姓名	重要經歷	訪談重點與方向
		管理事務	● 海岸管理審議機制探討
11	張誌安	現任內政部營建署綜合計畫組三科科長	● 《海岸管理法》參與情形 ● 《海岸管理法》執行與審議重點
12	吳雅品	現任內政部營建署綜合計畫組三科幫工程司	● 《海岸管理法》參與情形 ● 《海岸管理法》執行與審議重點
13	許嘉玲	現任內政部營建署綜合計畫組三科秘書	● 《海岸管理法》參與情形 ● 《海岸管理法》執行與審議重點
14	王藝峰	現任經濟部水利署副署長	● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 水利署於海岸防護責任之想法與理念 ● 〈海岸防護計畫〉之策進建議 ● 海岸防護之部會協作 ● 海岸地區工程與環保問題探討
15	林宏仁	現任經濟部水利署第五河川局簡任技正工程司	● 海岸管理和流域管理 ● 海岸建設方式或工程方法 ● 海岸管理夥伴關係 ● 水利署與海岸管理 ● 地下水的研究和資源調查
16	陳繼鳴	前內政部營建署副署長	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 《海岸管理法》執行成效與落實 ● 〈整體海岸管理計畫〉執行成效與檢討 ● 海洋空間規劃探討
17	張德偉	現任內政部營建署主任秘書室專門委員	● 民國 70 年代海岸管理政策發展歷程 ● 《海岸管理法》立法過程參與經驗 ● 《海岸管理法》執行成效與落實 ● 〈整體海岸管理計畫〉執行成效與檢討 ● 海洋空間規劃探討
18	柯金源	公共電視台「我們的島」導演	● 海岸地區影像紀錄經驗 ● 過去臺灣海岸之社會媒體關切議題 ● 海岸地區重大事件紀錄 ● 海岸自然環境策進方向建議
19	張容瑛	國立臺北大學都市計劃研究所副教授兼所長	● 《海岸管理法》發展歷程概要說明 ● 《海岸管理法》發展歷程研究發現 ● 《海岸管理法》未來策進建議

編號	姓名	重要經歷	訪談重點與方向
20	邱文彥	中華民國海洋事務與政策協會理事長	● 《海岸管理法》發展歷程概要說明 ● 《海岸管理法》立法參與經驗 ● 《海岸管理法》未來期許

資料來源：本計畫繪製

第二節 訪談實錄

本計畫口述歷史訪談重點為：臺灣海岸管理發展初期之情形、《海岸管理法》立法歷程、《海岸管理法》管理機制探討、海岸管理相關計畫成果檢討、〈整體海岸管理計畫〉制定及檢討等面向。配合立法過程相關會議資料及紀錄之相關分析為基礎，設計口述歷史訪談題綱。

壹、訪談進度說明

本案於期末階段共計訪談 15 名受訪者，邀請訪談對象為：黃煌雄前監察委員、王鑫教授、張長義教授、廖文弘副組長、吳全安前處長、郭瓊瑩所長、林秉勳分署長、簡連貴教授、許泰文校長、郭年雄先生、張誌安科長、吳雅品幫工程司、許嘉玲秘書、王藝峰副署長、時任陳繼鳴副署長、張德偉專委及柯金源導演。訪談內容詳參附錄三。

- 一、民國 110 年 12 月 2 日上午 10 時，訪問黃煌雄前監察委員，地點：臺灣研究基金會。
- 二、民國 111 年 2 月 22 日上午 10 時，訪問王鑫教授，地點：王鑫教授家。
- 三、民國 111 年 2 月 22 日下午 2 時，訪問張長義教授，地點：法鼓德貴學苑。
- 四、民國 111 年 2 月 25 日上午 9 時 30 分，訪問廖文弘副組長，地點：內政部營建署。
- 五、民國 111 年 3 月 22 日下午 2 時，訪問吳全安前處長，地點：內政部營建署。
- 六、民國 111 年 5 月 11 日下午 4 時 30 分，郭瓊瑩所長，地點：郭瓊瑩院長研究室。
- 七、民國 111 年 5 月 12 日上午 9 時 30 分，訪問林秉勳分署長，地點：內政部營建署。

- 八、民國 111 年 5 月 14 日下午 3 時，訪問簡連貴教授，地點：海洋及水下技術協會。
- 九、民國 111 年 5 月 23 日下午 3 時，訪問許泰文校長，地點：國立海洋大學。
- 十、民國 111 年 7 月 11 日下午 3 時，訪問郭年雄先生，地點：內政部營建署。
- 十一、民國 111 年 7 月 11 日下午 4 時，訪問張誌安科長、吳雅品幫工程司、許嘉玲秘書，地點：內政部營建署。
- 十二、民國 111 年 9 月 13 日上午 10 時，訪問王藝峰副署長，地點：經濟部水利署台北辦公區。
- 十三、民國 111 年 9 月 20 日下午 2 時，訪問林宏仁簡任技正，地點：內政部營建署。
- 十四、民國 111 年 9 月 26 日上午 10 時，訪問陳繼鳴副署長(時任)及張德偉專委，地點：內政部營建署。
- 十五、民國 111 年 9 月 28 日下午 3 時，訪問柯金源導演，地點：公共電視台。
- 十六、民國 111 年 11 月 30 日上午 10 時，訪問張容瑛所長，地點：臺北大學都市計劃研究所。
- 十七、民國 111 年 11 月 30 日上午 11 時，訪問邱文彥理事長，地點：臺北大學都市計劃研究所。

貳、訪談對象及訪談題綱

本案依 111 年 1 月 21 日第一次座談會之決議，由本計畫團隊研擬訪談提綱，並由內政部確認後進行口述歷史訪談邀請。以下為受訪者之訪談題綱及其設計。

一、黃煌雄前監察委員

訪談題綱

1. 請您簡述過去從政的經歷和理念。
2. 請教監察院所扮演的角色和功能為何？
3. 臺灣雖四面環海，過去長期以來卻因重陸輕海，有關對海洋的立法、政策或制度，均有嚴重缺失或不足，當政府力倡海洋立國，且有意成立海洋主管機關事務部之際，您曾就海洋與臺灣相關課題進行總體檢。請問您，監察院近行總體檢的意義何在？
4. 該一總體檢對於海洋與海岸管理所發現的課題和重要性如何？
5. 我們曾一起主辦過四屆「海洋與臺灣研討會」，請問您這些研討會對於海洋事務推動的意義何在？
6. 您參與這麼多的海洋事務，可否分享您對臺灣海岸有無特別的印象，或在海岸管理方面，可以再來加強的地方？
7. 您出生宜蘭，對於宜蘭海岸或龜山島有何概念或願景？
8. 從總體檢中，您對於沿海漁業、漁村、漁民和海岸社區發展的未來，有何看法？
9. 請教您對於海洋國土和海洋治理的看法如何？
10. 請教您對於海洋主管機關的看法如何？
11. 請教您對於海洋教育的看法如何？
12. 請教您對於未來海洋與海岸事務之推動和其他方面，有何建議？

二、王鑫教授

訪談題綱

1. 為什麼您的研究領域專注到海岸環境或海岸管理？
2. 臺灣海岸的特色和您印象最深刻的區段有哪些？
3. 海岸管理的課題和重要性如何？
4. 過去，臺灣海岸問題有哪些？當年您參與哪些海岸相關事務或研究工作？
5. 民國 73 年、76 年《臺灣沿海地區自然環境保護計畫》擬定的背景、經過和重點為何？
6. 《海岸法》制定前或立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？當時社會和國情背景如何？
7. 在國家公園組草擬《海岸法》時，您如何參與？有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事務或人物？
8. 對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像可供借閱或借用嗎？
9. 您對臺灣未來的海岸管理或海岸保護，有何期待？《海岸管理法》立法後，有無相關建議可供政府或研究參考？
10. 請教您對於海岸相關議題，有無其他建議供參？

三、張長義教授

訪談題綱

1. 為什麼您的研究領域專注到海岸環境或海岸管理？
2. 臺灣海岸的特色和您印象最深刻的區段有哪些？
3. 海岸管理的課題和重要性如何？
4. 民國 70、80 年代，臺灣主要的海埔地、海岸問題有哪些？當年您如何參與海岸相關事務或研究工作？

5. 民國 73 年、76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉擬定的背景、經過和重點為何？
6. 《海岸法》制定前或立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？當時社會和國情背景如何？
7. 在國家公園組草擬《海岸法》時，您如何參與？有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事務或人物？
8. 對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像可供借閱或借用嗎？
9. 您對臺灣未來的海岸管理，有何期待？《海岸管理法》立法後，有無相關建議可供政府或研究參考？
10. 請教您對於海岸相關議題，有無其他建議供參？

四、廖文弘副組長

訪談題綱

1. 臺灣海岸的特色有哪些？常久以來，臺灣的海岸問題主要有哪些？
2. 請回顧您過去的行政歷程和主要負責的工作？
3. 行政院擬定《海岸法》草案前，行政院或內政部在海岸保護或海域管理方面，有哪些重要的措施、方案、辦法或作為？
4. 《區域計畫法》、《海岸管理法》和《國土計畫法》有關海域部分的緣起、管理和相互關係？
5. 為甚麼要制訂《海岸法》？海岸管理立法的重要性和必要性如何？
6. 在立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？政府政策有無或如何轉折？當時社會與國情背景如何？
7. 海岸管理為何會由國家公園組移轉至綜合組？當時營建署、內政部或行政院的考慮是甚麼？
8. 在歷次《海岸法》版本中，政策或主要條文的重大轉折為何？重要的原因或考慮為何？

9. 行政院曾六度提送《海岸法》，為何前五次均無法成功？《海岸管理法》為何能制定公布？內政部曾做過哪些努力？
10. 海岸管理法施行後，可看到哪些成效？「整體海岸管理計畫」執行現況如何？有無須強化或改進之處？
11. 您有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事件或人物？對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
12. 您有無其他相關建議可供研究參考？

五、吳全安前處長

訪談題綱

1. 請問您的研究領域為何專注到海岸管理？
2. 請回顧您過去的行政歷程和主要負責的工作？
3. 臺灣海岸的特色和您印象最深刻的區段有哪些？海岸管理的課題和重要性如何？
4. 過去，臺灣海岸問題有哪些？當年您參與哪些海岸相關事務或研究工作？
5. 民國 73 年、76 年《臺灣沿海地區自然環境保護計畫》擬定的背景、經過和重點為何？
6. 最初《海岸法》的版本為營建署國家公園組擬訂，當時立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？當時社會和國情背景如何？
7. 在國家公園組草擬《海岸法》時，您如何參與？有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事務或人物（如張隆盛署長）？
8. 對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
9. 您對臺灣未來的海岸管理或海岸保護，有何期待？《海岸管理法》立法後，有無相關建議可供政府或研究參考？
10. 請教您對於海岸相關議題，有無其他建議或補充供參？

六、郭瓊瑩所長

訪談題綱

1. 請要述您在營建署國家公園組的經歷，以及參與過的海岸保護、復育、社區參與等相關計畫？
2. 您過去追隨張隆盛前署長很長的時間，請回顧說明他的學養、專長、個人特質、施政能力和對於國家公園與海岸保護所作的努力或貢獻。
3. 臺灣海岸之美和您印象最深刻的區段有哪些？哪些地區或道路可劃設為海岸重要景觀地區？應該如何劃設？
4. 目前海岸地區（如漁塢、鹽田、近岸海域）風光電發展引發甚多爭議，您認為有何解決的對策或方法？維護重要海岸景觀，這些風光電開發是否需要建立景觀衝擊評估方法，擬訂景觀評估指南或技術手冊，抑或在環評或生態檢核機制中，納入景觀評估事項？
5. 許多海岸地區的開發案都衍生爭議，例如藻礁、外木山、美麗灣等，一些過去被忽略的景點如象鼻岩、老梅，最近也引起關注。對於這些特殊的地點如何保護，您有何建議？
6. 您過去主持的海岸復育計畫，完成哪些重要工作，後續發展或近況如何？
7. 請說明目前所主持的海岸在地連結計畫的進展，以及後續可能的發展。
8. 目前通盤檢討中的「整體海岸管理計畫」，您有何建議？
9. 您有參與桃園市海岸管理審議會，請問地方政府是否應有其整體海岸管理計畫？沿海各縣市是否應（如桃園）設立其海岸管理相關單位？
10. 您對臺灣未來的海岸管理或海岸保護，有何期待？《海岸管理法》立法後，有無相關建議可供政府或研究參考？
11. 製作臺灣海岸管理史的影片，您有否建議應特別需要納入的人、事、時、地、物？
12. 請教您對於海岸相關議題，有無其他建議或補充供參？

七、林秉勳分署長

訪談題綱

1. 請您簡要回顧過去的行政歷程和主要負責的工作?
2. 行政院擬定《海岸法》草案前，行政院或內政部在海岸保護或海域管理方面，有哪些重要的措施、方案、辦法或作法?
3. 民國 73 年、76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉擬訂的背景、目的、推動方法和張隆盛前署長的想法如何?
4. 〈海埔地開發管理辦法〉由農委會轉移內政部，以及〈海埔地開發許可審議規範〉等有關海埔地的相關政策或辦法，當時研擬的背景與目的為何？後續績效如何？
5. 民國 97 年《海岸法》草案刪除「海埔地」相關規範之緣由為何?
6. 海岸法立法前，內政部營建署曾委託西圖公司進行〈整體海岸管理計畫〉，當時的構想與內容，與《海岸管理法》立法後的整體海岸管理計畫，有何差異？
7. 區域計畫納入「海域區」的背景或目的為何？如何劃設各縣市的海域區？地方政府對於海域管理的權責如何？內政部地政司和營建署對於地方政府海域管轄權責的看法有否不同？
8. 為甚麼要制定《海岸法》？海岸管理立法的重要性和必要性如何？
9. 海岸管理為何會由國家公園組移轉至綜合組？當時營建署、內政部或行政院的考慮是甚麼？
10. 臺灣海岸管理理念的緣起中，「自然海岸零損失」(No loss policy)、「整體海岸地區管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)和「平均高潮線」作為海岸劃界基準的概念如何產生？在立法過程中如何討論，有無轉折？
11. 在立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？政府政策、當時社會與國情背景如何？
12. 在歷次《海岸法》版本中，政策或主要條文的重大轉折為何？重要的原因或考慮為何？

13. 86 年至 103 年《海岸法》草案皆規定，整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫皆結合國土空間計畫審議機制 (即區域計畫委員會)，何以 104 年《海岸管理法》施行，另設立「海審會」負責
14. 行政院曾六度提送《海岸法》，為何前五次均無法成功?《海岸管理法》為何能制定公布? 內政部曾做過哪些努力?
15. 海岸管理法施行後，可看到哪些成效?「海岸管理審議會」和「特定區位」審議的機制，運行如何?「整體海岸管理計畫」執行現況如何? 最近通盤檢討意見徵詢中，有無須關注或改進之處?
16. 有關海洋保育署如何提升「白海豚保護區管理方式，您有何建議? 最近該保護區和外木山擬降為二級海岸保護區的報導，是否外界誤解? 降級的目的為何? 未來對於一級保護區或海岸地區基本審議通則，有否必要在母法中修正補充或強化? 目前海岸管理法有無其他需要增修之處?
17. 《區域計畫法》、《海岸管理法》和《國土計畫法》有關海域部分的緣起、管理和相互關係?
18. 最近行政院拍板，內政部將成立「國土管理署」及「國家公園署」，對於未來海岸管理的管理權責與施政，可能會有哪些改變或整合? 您對於組改的看法如何?
19. 您對於海洋委員會及內政部跨部會合作，尤其在海域管理 (或海洋空間規劃) 的角色、功能或可能協作方向，有何看法或建議?
20. 您一路走來，對於海岸管理事務瞭如指掌，請問有哪些特別值得紀錄的政策、倡議、重點或工作成就? 有哪些環節，在口述歷史中應該由研究團隊特別專注?
21. 就您印象所及，有無特別值得回憶的事件或人物? 對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎?
22. 您有無其他相關建議，可供研究團隊參考?

八、簡連貴副院長

訪談題綱

1. 您在河海工程、海岸事務、水下文化資產及環境影響評估等領域，擁有豐富的學經歷，請您簡要回顧過去參與的重要研究或事務？
2. 臺灣的海岸極富特色，但也面臨侵淤、暴潮易淹、地盤下陷、港灣建設和填海造地等問題，從海岸工程的專業或曾參與的相關事務，對於過去海岸的問題，您有哪些觀察、看法或建議？
3. 當年行政院擬定《海岸法》草案前，行政院或內政部在海岸保護方面有若干措施或作法，請問您是否參與？重要工作是哪些？
4. 政府曾訂定〈海埔地開發管理辦法〉，您對於海埔地開發利用（填海造地）的相關政策、法規和實例，有何看法、發現或建議？
5. 對於外傘頂洲的逐漸消失，從海洋學或河海工程的角度，您有何看法？可能的解救對策如何？目前行政院或海洋工程界的看法如何？
6. 區域計畫納入「海域區」的背景或目的為何？如何劃設各縣市的海域區？地方政府對於海域管理的權責如何？
7. 海岸管理立法的重要性如何？對於「特定區位」審議的機制，您的看法如何？未來海岸保護、防護與永續發展，您有何建議？
8. 依據《海岸管理法》，海岸防護區的劃設方式和權責如何？地方機關或民眾對於海岸工程的看法如何？有無需精進之處？
9. 海岸防護工程的基本方法（如海堤、突堤、離岸堤、人工岬灣）有哪些？各有何優劣利弊？臺灣海岸的特性應如何考慮施作人工結構物？海岸防護區如何與海岸保護區兼籌並顧？
10. 《海岸管理法》以「平均高潮線」作為海岸地區劃界基準的概念如何產生？當時有何不同理念的討論（如以最低低潮線零公尺為基準），從學理、實務和氣候變遷的角度，您有何看法？
11. 對於《海岸管理法》「自然海岸零損失」，以及近年來的爭議（如藻礁、外木山、國光石化），您的看法如何？自然海岸應該如何

界定？現行規定有無需要調整？有無回復自然的方法或策略？

12. 〈整體海岸管理計畫〉目前正值通盤檢討，目前修正概況和地方說明會的大體或重要意見有哪些？
13. 最近白海豚保護區和外木山擬降為二級海岸保護區的報導，是否外界誤解？降級的目的為何？未來對於一級保護區或海岸地區基本審議通則，有否必要在母法中修正補充或強化？目前海岸管理法有無其他需要增修之處？
14. 《區域計畫法》、《海岸管理法》和《國土計畫法》有關海域部分的緣起、管理和相互關係？
15. 您對於海洋委員會及內政部跨部會合作，尤其在海域管理（或海洋空間規劃）的角色、功能或可能協作方向，有何看法或建議？
16. 您是環保署環評委員和文化部水下文資審議委員，對於海域或海岸相關的開發計畫擁有豐富的審議，請分享您的審議經驗，例如是否觀察到國內海域或海岸開發建設有無通病或共同現象，未來在海岸管理實務上可以併同考慮、共同審議或研究精進的地方？
17. 據悉，海岸地區風光電的發展已衍生諸多問題或爭議。依您的經驗，主要問題是甚麼？在現行規劃或審議機制上不足之處有哪些？未來是否應研擬一套海岸地區風光電發展的規範？您有何建議？
18. 對於海岸管理事務您參與甚多，請問有哪些特別值得紀錄或回憶的人、事、時、地、物？對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
19. 您有無其他相關建議，可供研究團隊參考？

九、許泰文校長

訪談題綱

1. 校長在河海工程、海洋科學等教學、研究和行政事務等領域，擁有豐富的學經歷，請您簡要回顧過去參與海岸相關的重要研究或事務？
2. 解嚴之後，海岸地區有許多不同類型的開發行為，請教您過去有

觀察到哪些亂象嗎？這些亂象是否形成海岸立法的驅動力？

3. 臺灣的海岸在生態、地質、景觀或人文，都極富特色，應該如何保護？海岸工程與生態環境應該如何兼籌並顧？
4. 海岸地區也面臨侵淤、暴潮易淹、地盤下陷、港灣建設和填海造地等問題，從海岸防災的角度，應該有哪些思維或考慮？嚴重侵蝕海岸包括哪些地區？海岸防護需要關注甚麼事項或事務？
5. 海岸管理法規定，海岸防護計畫由水利主管機關負責。水利主管機關如何劃設防護區，目前概況如何，有無須精進之處？
6. 因應氣候變遷，海岸地區的防災和防護，應該注意甚麼？需要哪些配套？
7. 對於外傘頂洲的逐漸消失，從海洋學或河海工程的角度，您有何看法？可能的解救對策如何？
8. 海岸防護工程的基本方法（如海堤、突堤、離岸堤、人工岬灣）有哪些？各有何優劣利弊？臺灣海岸的特性應如何考慮施作人工結構物？
9. 《海岸管理法》以「平均高潮線」作為海岸地區劃界基準的概念如何產生？當時有何不同理念的討論（如以最低低潮線零公尺為基準），從學理、實務和氣候變遷的角度，您有何看法？
10. 《海岸管理法》第一條明定「為維繫自然系統，確保自然海岸零損失」的理念，「自然海岸」應該如何界定？現行認定方式有無需要調整？有無回復自然的方法或建議？
11. 針對近來的一些爭議（如藻礁、外木山、國光石化），您的看法如何？海洋大學、正濱漁港的美綠化，對於海岸發展的啟示是甚麼？
12. 海岸管理計畫和國土計畫的關係如何？
13. 您對於海洋委員會及內政部跨部會合作，尤其在海域管理（或海洋空間規劃）的角色、功能或可能協作方向，有何看法或建議？
14. 海岸地區風光電的發展已衍生諸多問題或爭議。在現行規劃或審議機制上是否有不足之處？未來是否應研擬一套海岸地區風光電發展的規範？您有何建議？
15. 對於海岸管理事務您參與甚多，請問有哪些特別值得紀錄或回憶的人、事、時、地、物？對於《海岸法》或海岸管理，您有保留

重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？

16. 您有無其他相關建議，可供研究團隊參考？

十、郭年雄先生

訪談題綱

1. 請簡介您過去的行政經歷和主要負責的工作？
2. 在二、三十年前，臺灣的海岸問題為何引起府院和國人的關注？
3. 臺灣海岸的特色、問題，您印象最深刻的區段或課題有哪些？您有參與哪些海岸會勘嗎？
4. 當初張隆盛署長對於海岸問題的看法或思考如何？他是如何啟動相關作為？
5. 行政院擬定《海岸法》草案前，行政院或內政部在海岸保護或海域管理方面，有哪些重要的措施、方案、辦法或作為？
6. 民國 73 年、76 年《臺灣沿海地區自然環境保護計畫》擬定的背景、經過和重點為何？
7. 民國 70-80 年代，政府（院、部、署）對於海岸問題的態度如何？您當時如何參與主要的相關業務？
8. 最初《海岸法》的版本為營建署國家公園組擬訂，當時立法過程中，有哪些關鍵性的議題或討論焦點？當時社會和國情背景如何？
9. 後來《海岸法》為何交由綜合組來研擬？您如何接辦海岸管理事務，所負責的重要的工作或計畫為何？您曾委託邱文彥進行海岸管理制度和海埔地開發許可審議規範等研究，當時的考慮為何？期待與成果是否有落差？
10. 為甚麼要制訂《海岸法》？海岸管理立法的重要性和必要性如何？當時由誰提案或在何種情況下決定立法？
11. 您是否記得，在歷次《海岸法》版本中，政策或主要條文的重大轉折為何？重要的原因或考慮為何？
12. 依您的理念，海岸管理的願景、目標或重要精神有哪些？

13. 海岸管理立法前和海岸管理法施行後，可看到哪些成效？
14. 對於當前海岸管理事務，您有無建議須強化或改進之處（包括人員、預算、基金、營建署組織改造、整體海岸管理計畫）？
15. 《國土計畫法》、《海岸管理法》和《濕地保育法》等相關法律，或內政部與海洋委員會（甚至相關部會如經濟部水利署）之間，就海洋與海岸管理問題，應如何整合或協作？
16. 目前海岸管理法基本上是依賴中央主管機關之審議機制（海岸管理審議會），未來地方政府是否應擔負更多職責（如設立專責單位、擬定地方整體海岸管理計畫）？
17. 您有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事務或人物（如張隆盛署長）？對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
18. 您有無其他相關建議可供研究參考？

十一、張誌安科長

訪談題綱

1. 《海岸管理法》立法參與的過程、重要轉折與回憶。
2. 《海岸管理法》執行至今的重要成果、審議重點及未來展望。
3. 海岸管理事務對個人的啟發？學習到哪些重要精神或目標？
4. 保護海岸，還有哪些能強化精進之處？

十二、吳雅品幫工程司

訪談題綱

1. 海岸管理事務對個人的啟發？學習到哪些重要精神或目標？
2. 保護海岸，還有哪些能強化精進之處？

十三、許嘉玲秘書

訪談題綱

1. 海岸管理法立法參與的過程、重要轉折與回憶。
2. 海岸管理法執行至今的重要成果、審議重點及未來展望。

十四、王藝峰副署長

訪談題綱

1. 副署長有豐富的學經歷，請您簡要的敘述您的主要行政經歷。
2. 依據營建署綜合組廖文弘副組長指出，過去您參與過《海岸法》立法的過程，特別是海岸防護區的部會協商。當時您同意海岸防護區由水利署主政。請問當時協商的情況如何？您同意水利署擔負海岸防護責任的主要想法或理念是什麼？
3. 臺灣海岸災害的主要類型或防護的議題有哪些？過去我們所採取的海岸防護計畫、工程或措施，包括哪些？成效如何？有哪些是成功的，有哪些需要檢討精進的？
4. 海岸防護計畫與「整體海岸管理計畫」、海岸保護計畫、國土計畫和氣候變遷調適，應該如何結合或整合？目前執行現況如何？有沒有哪些需要改進或強化之處？
5. 美國正在檢討 2005 年紐奧良的「卡崔娜颶風」事件。您認為國外在因應氣候變遷、海岸防災及保護方面，有哪些值得學習的機制或做法？未來《海岸管理法》有沒有需要與時俱進，或修法補強的地方？
6. 我們原本想要訪問郭金棟教授，但郭教授認為《海岸管理法》施行之後，海岸的破壞反而更為嚴重。不知道您的看法如何？以您河海工程的專業來看，究竟問題出在哪裡？
7. 海岸防護計畫除了有水利署及各河川局主政協助之外，請問地方政府的角色如何？目前二級防護區實施的情況或是協同合作的情況如何？有沒有需要協助或補強的地方？
8. 《海岸管理法》對於地下水資源地區有得為劃設保護區之規定。過去臺灣有興建河口水庫的倡議，水利法有「逕流分擔、出流管

制」的增修，貴署也試辦「在地滯洪」的計畫。請問這些的概念，在海岸地區或防護計畫中，可能會如何結合？

9. 關於外傘頂洲的流失，請問您的看法如何？有沒有更好的方法來保護外傘頂洲及主要的侵蝕性海岸？
10. 臺灣有很多港灣及堤防工程，造成或多或少的凸堤效應，加劇海岸侵蝕。未來這些填海造地、硬體工程或是拋置消波塊，應該如何處理或施作？海岸工程有哪些新的理念或趨勢？
11. 基隆八斗子潮境公園過去是垃圾掩埋場，後來海堤破壞，30 年仍無法修復。《海岸管理法》對於濱海垃圾場有相關的規定。最近，外山填海計畫也引起地方關切。類似在這種礁盤或海浪衝擊力量大的地方興建堤防或填海造地的風險很高，請問您對這類工程與環保問題的看法如何？
12. 其他，如海岸管理法在部會協商或機關整合方面，請問您有否改進的看法或建議？

十五、林宏仁簡任技正工程師

訪談題綱

1. 從水利或海岸防護的角度，海岸管理和流域管理的關係為何？
2. 海岸建設方式或工程方法是比較不成功、有改進的必要，那未來的海岸防護，是不是會有什麼新的觀念。
3. 在未來海岸管理本來就一個夥伴關係，所以內政部跟水利署的防護計畫，將來有沒有更好的合作、對話、或是協調整合的一個看法？
4. 水利署裡有些的做法，譬如說在水利法修正後，逕流分擔、出流管制，還有現在推動的在地滯洪，未來在海岸地區的運用，或是現在的構想到底是什麼？
5. 地下水的研究和資源調查，好像這方面做得比較少？不曉得我們這法條這樣寫，你覺得意義在哪？將來怎麼做推動，就是說地下水資源怎麼樣做更加強的保護，讓海岸地區的生態環境，甚至水資源能獲得更好地確保。
6. 海岸管理法在 104 年的時候通過了以後到目前為止，依你從水利署或河海工程的專業來看，《海岸管理法》有沒有那些可以再精進和進一步改善？

十六、陳繼鳴前副署長及張德偉專委

訪談題綱

1. (副署長/專委) 請兩位長官簡述過去的行政歷程和主要負責的工作?
2. (副署長) 請問副署長，內政部制定法律的基本前提或政策理念為何？單獨立法的必要性，如何評估？需要哪些配套或考慮？
3. (副署長/專委) 請兩位長官，行政院擬定《海岸法》草案前，臺灣海岸的情況或亟須解決的重要議題有哪些？
4. (副署長/專委) 《海岸法》立法前，行政院或內政部在海岸保護或資源保育方面，有哪些重要的措施、方案、辦法或作為？當時主要的考慮或面對的課題有哪些？
5. (副署長/專委) 民國 73 年、76 年《臺灣沿海地區自然環境保護計畫》擬定的背景、經過和重點為何？張隆盛前署長或歷任署長在保護海岸或自然保育方面如何著力？有哪些做法值得特別記錄或參考？
6. (副署長) 為甚麼要制訂《海岸法》？海岸管理立法的重要性和必要性如何？當時是在何種情況下決定立法？立法主要的困難或挑戰是甚麼？
7. (副署長/專委) 在歷次《海岸法》版本中，政策或主要條文的重要轉折為何？主要的原因或考慮為何？
8. (副署長/專委) 行政院曾六度提送《海岸法》，最後《海岸管理法》能制定公布的關鍵是甚麼？在這歷程中，內政部曾做過哪些努力或溝通？
9. (副署長) 《海岸管理法》施行後，可看到哪些成效？行政院與立法院，抑或社會上有無關切的議題或相關反映？
10. (副署長) 《海岸管理法》第七條對於海岸管理相關計畫之規劃原則，為〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉應遵守之事項，想請問您對於海岸管理相關計畫中對於規劃原則之落實（如：海岸保護、防護原則；海岸廢棄物掩埋場改善；公有自然沙灘與公共通行保障；原住民族權益保障等）有無

策進建議，是否有應修正或改進之處？

11. (副署長/專委)「整體海岸管理計畫」執行現況如何？目前運作機制，以及海岸生態環境的保護，有無須強化或改進之處？
12. (副署長)請問副署長，內政部主管的海岸管理事務，與海洋委員會研擬的海域管理(海洋空間規劃)立法，目前行政院的态度和看法如何？貴部的看法或考慮如何？未來可能如何整合協調？您有否相關建議？
13. (副署長)海岸事務繁雜，涉及相關機關甚多，對於其他部會的重大計畫(如部門計畫、漁電共生)，在海岸規劃管理的決策中，您有否建議，應如何強化協調與整合？
14. (副署長/專委)海岸管理的落實，地方政府可以發揮合種功能？如何協力合作？地方政府是否宜有整合統籌機制或專責單位？《海岸管理法》在地方執行和海岸保護方面，是否有需要修法或增訂相關條文嗎？
15. (副署長)未來「國家公園署」將管理國家公園、海岸管理和濕地保育，請問將來這三單位或業務如何整合？您的看法或期許如何？目前有哪些較急切的事務需要未雨綢繆？
16. (副署長)對於未來臺灣海岸保護及其永續發展，您的願景或期待如何？
17. (副署長)過去國內規劃師的培訓，都側重於陸域事務，未來海洋或海岸管理，是否需要在海域規劃、調研和教育等方面，有更多的投入，培養更多海洋規劃人才？海岸管理基金或國土永續發展基金，是否可以進一步強化經費或發揮這方面的功能？
18. (副署長/專委)您有哪些值得紀錄的政策、倡議、重點或工作？就您印象所及，有無特別值得回憶的事務或人物(如張隆盛署長)？對於《海岸法》或海岸管理，您有保留重要的參考文件、照片或影像，可供借閱或借用嗎？
19. (副署長/專委)其他相關建議或看法。

十七、柯金源導演

訪談題綱

1. 請簡介您過去從事影像記錄及報導的經歷。
2. 請依過去觀察，描述印象中或熟悉的臺灣海岸特色，哪些區段是您認為最美或最具代表性的？
3. 大約二、三十年前，臺灣海岸的情況如何？解嚴之後，海岸地區有哪些主要問題（如海岸侵蝕、海蝕平台破壞、填海計畫）引起社會或媒體關切？
4. 臺灣海岸地區破壞最嚴重的樣態（如生態毀損、海洋污染、侵蝕、填海造地）或區段有哪些？哪些地方應該積極保護自然生態，哪些地方應該加強災害防護，哪些地方應該著手復育？甚至，哪些地方不應開發？
5. 依據您過去的採訪與報導，請說明臺灣海岸曾經發生的重大抗爭事件（如阿瑪斯號污染、反六輕、濱南工業區、國光石化），當時政府相關機關和社會反應如何？對於海岸保護或立法是否產生催生的作用？
6. 依據您的觀察，有哪些重大開發計畫或海岸建設工程，對海岸環境造成明顯的負面衝擊？相關機關的態度和做法如何？您有否影像記錄屆時可補充說明？對於三接（桃園藻礁）和四接（基隆外木山）海岸工程，您的看法如何？對於海岸自然景觀與生態系統，我們還要努力的方向為何？
7. 請問您是否知曉、曾經報導或關注到《海岸法》制定的過程？從社會大眾的角度，海岸地區備受關注的問題有那些？
8. 從您記錄與報導南北極議題後，您對於「氣候變遷與災害防護」及「海岸永續發展」有何看法或建議？
9. 您有哪些重要的紀錄或報導（如「再見海洋系列」），與海岸管理憂戚相關，對於凝聚社區和環團共識，或催生《海岸管理法》有相當助益？
10. 依據您前後三十餘年的長期觀察，在《海岸管理法》通過後，您覺得海岸保護、防護與永續發展，是否達成立法的目地？是否符

合專業或民間的期待？

11. 您來自彰化伸港鄉，請問您對於彰化海域 (包括大城濕地、離岸風電、漁電共生)，您的看法如何？
12. 未來海岸地區 (都會與偏鄉) 的願景和期待如何？對於里山里海、在地社區參與的看法如何？
13. 請教您對於「海洋國家」的看法如何？以您豐富的經驗，目前的法制或行政機關是否還有精進的空間？
14. 您有否過往珍貴的歷史性影像紀錄 (影片或照片) (如行政院、營建署張隆盛署長、相關部會官員進行海岸會勘、重大抗爭事件)，在註明攝影者後，可供授權本團隊引用？
15. 其他觀察和補充說明。

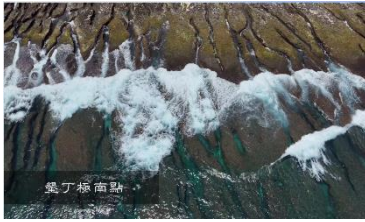
第六章 影像空拍及紀實影片

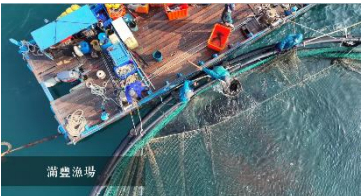
第一節 影像空拍企劃

壹、影片創意

民國 80 年代，臺灣海岸環境遭受諸多破壞，漁港興建與海岸人工化，也引發民眾和媒體的關切，促成海岸立法。《海岸管理法》施行後，相關單位同心協力，致力於保護海岸、強化管理、促進地方夥伴關係和復育海岸環境。本法以有效保護海岸、防護災害及促進海岸地區的永續發展為宗旨，並成立海岸管理審議會，公布《海岸管理白皮書》、公告「整體海岸管理計畫」，並定期進行通盤檢討，同時建立特定區位審議制度及推動海岸在地連結等計畫，已初具成效。本影片「沿岸行」以臺灣沿海重要地形地質特色、豐富多樣和美麗的海岸景觀現況，依序逆時鐘環視一週，介紹福爾摩沙的海岸之美。

貳、空拍影片分鏡腳本

場景	影像	影片來源	影片時間	聲部
1. 片頭 (沿岸行)		片名題字： 廖雲宏先生	00:00:04	
2. 墾丁極南點		DJI_0680.MOV	00:00:04	浪潮聲
3. 鵝鑾鼻燈塔		DJI_0663.MOV	00:00:04	輕快音樂

4. 墾丁 風吹沙		DJI_0720.MOV	00:00:04	輕快音樂
5. 墾丁青年 活動中心		DJI_0424.MOV	00:00:04	輕快音樂
6. 墾丁 青蛙石		DJI_0427.MOV	00:00:04	輕快音樂
7. 滿豐漁場		DJI_0768 .MOV	00:00:04	輕快音樂
8. 大鵬灣紅樹 林復育濕地 公園		DJI_0588.MOV	00:00:04	輕快音樂
9. 林邊水利村 海堤		DJI_0379.MOV	00:00:04	輕快音樂
10. 蘭嶼饅頭山		DJI_0249 .MOV	00:00:04	輕快音樂

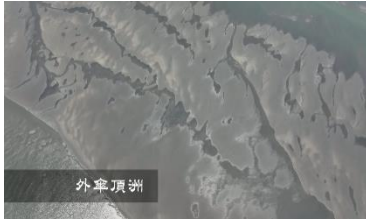
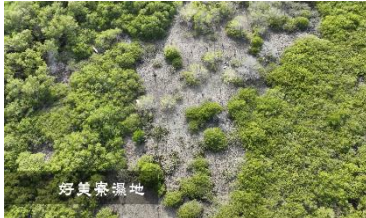
11. 蘭嶼 椰油溪沙灘	 蘭嶼椰油溪沙灘	DJI_0249 .MOV	00:00:04	輕快音樂
12. 綠島柴口	 綠島柴口	DJI_0045.MOV	00:00:04	輕快音樂
13. 多良車站	 多良車站	DJI_0796.MOV 00:01-00:04	00:00:04	輕快音樂
14. 台東綠水湖	 台東綠水湖	DJI_0492.MOV	00:00:04	輕快音樂
15. 杉原保護區	 杉原保護區	DJI_0461.MOV	00:00:04	輕快音樂
16. 杉原保護區	 杉原保護區	DJI_0839.MOV	00:00:04	輕快音樂
17. 石梯坪	 石梯坪		00:00:04	

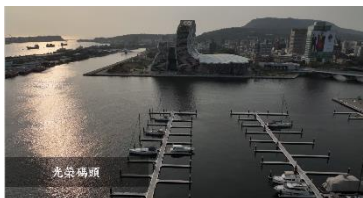
18. 三仙台		DJI_0882.MOV	00:00:04	輕快音樂
19. 長虹橋		DJI_0991.MOV	00:00:04	輕快音樂
20. 新社 水稻梯田		DJI_0028.MOV	00:00:04	輕快音樂
21. 清水斷崖		DJI_0146.MOV	00:00:04	輕快音樂
22. 蘇花公路 海灘		DJI_0146.MOV	00:00:04	輕快音樂
23. 卡那岡 斷崖隧道		DJI_0243.MOV	00:00:04	輕快音樂
24. 烏岩角		DJI_0255.MOV 01:00-01:05	00:00:04	輕快音樂

25. 蘇澳猴猴鼻		DJI_0553.MOV	00:00:04	輕快音樂
26. 北關海潮		DJI_0757.MOV	00:00:04	輕快音樂
27. 外澳沙灘		DJI_0605.MOV	00:00:04	輕快音樂
28. 三貂角燈塔		DJI_0281.MOV 00:16-00:20	00:00:04	輕快音樂
29. 極東點		DJI_0247.MOV 00:20-00:25 DJI_0278 .MOV	00:00:04	輕快音樂
30. 正濱漁港		DJI_0424.MOV	00:00:04	輕快音樂
31. 正濱漁港 彩色屋		DJI_0424.MOV	00:00:04	輕快音樂

32. 蕃仔澳		DJI_0388.MOV	00:00:04	輕快音樂
33. 象鼻岩		DJI_0404.MOV	00:00:04	輕快音樂
34. 象鼻岩		DJI_0413.MOV	00:00:04	輕快音樂
35. 野柳		DJI_0486.MOV	00:00:04	輕快音樂
36. 老梅 綠石槽		DJI_0158.MOV	00:00:04	輕快音樂
37. 草漯沙丘		DJI_0688.MOV	00:00:04	輕快音樂
38. 白沙岬燈塔		DJI_0690.MOV	00:00:04	輕快音樂

39. 新屋 百年石滬群	 新屋百年石滬群	DJI_0725.MOV	00:00:04	輕快音樂
40. 高美濕地	 高美濕地	DJI_0003.MOV	00:00:04	輕快音樂
41. 高美濕地	 高美濕地	DJI_0006.MOV	00:00:04	輕快音樂
42. 芳苑濕地	 芳苑濕地	DJI_0930.MOV	00:00:04	輕快音樂
43. 吉貝石滬	 吉貝石滬	DJI_0513.MOV	00:00:04	輕快音樂
44. 吉貝石滬	 吉貝石滬	DJI_0366.MOV	00:00:04	輕快音樂
45. 澎湖 目斗嶼燈塔	 澎湖目斗嶼燈塔	DJI_0077.MOV	00:00:04	輕快音樂

46. 外傘頂洲		DJI_0161.MOV	00:00:04	輕快音樂
47. 好美寮濕地		DJI_0841.MOV	00:00:04	輕快音樂
48. 好美寮蚵田		DJI_0857.MOV	00:00:04	輕快音樂
49. 鯤鯓湖		DJI_0280 .MOV	00:00:04	輕快音樂
50. 柴山漁港		DJI_0122.MOV	00:00:04	輕快音樂
51. 旗津海洋 公園		DJI_0485.MOV	00:00:04	輕快音樂
52. 旗津 海水浴場		DJI_0158.MOV 00:45-00:49 DJI_0063.MOV	00:00:04	輕快音樂

53. 鼓山渡輪站	 鼓山渡輪站	DJI_0322.MOV	00:00:04	輕快音樂
54. 光榮碼頭	 光榮碼頭	DJI_0285.MOV	00:00:04	輕快音樂
55. 西子灣 海水浴場	 西子灣海水浴場	DJI_0256.MOV	00:00:04	輕快音樂
56. 打狗英國 領事館	 打狗英國領事館	DJI_0481.MOV	00:00:04	輕快音樂
57. 青鯤鯓 扇型鹽田	 青鯤鯓扇形鹽田	DJI_0474 .MOV	00:00:04	輕快音樂

片長：03:33

第二節 紀實影片腳本

針對《海岸管理法》重要發展歷程，以訪談實錄為基礎，透過影像紀錄及海岸地區空拍，製作約 10 分鐘之紀實影片及 3 至 4 分鐘支短片，完整記錄本計畫之相關內容。

壹、影片創意

以專家學者訪談畫面為主，融入現場空拍影像，回顧與紀錄海岸管理法推動之歷程。

貳、拍攝大綱

一、紀實影片腳本

以專家學者訪談畫面為主融入現場空拍影像詳實紀錄海岸管理法推動歷程實錄，專訪專家學者包含：黃煌雄前監察委員、王鑫教授、張長義教授、廖文弘副組長、吳全安前處長、郭瓊瑩所長、林秉勳分署長、簡連貴教授、許泰文校長、郭年雄先生、張誌安科長、吳雅品幫工程司、許嘉玲秘書、王藝峰副署長、陳繼鳴副署長(時任)、張德偉專委、柯金源導演、張容瑛所長及邱文彥理事長。

說明立法過程統整之國際趨勢、歷史重大事件、國家政策、國土規劃及海岸管理作為立法背景脈絡，就《海岸管理法》五次函送立法院審議版本之「立法重點」，20 年的立法推動過程，歷經諸多的辯論、協商、折衝等階段性成果之體現，為民國 103 年函送立法院審議版本之重要基石，富有歷史意義。為詳實記錄立法過程中，時空背景之更迭與任務之轉折，據以理解成就《海岸管理法》立法之重大關鍵，五次函送立法院法案內容之政策背景、立法重點。依目的與範疇、規劃、審議、管理、權利保障、參與、罰則等七個重點，扼要說明其制度設計演進及差異。

二、紀實影片分節

(一) 第一部分：海岸破壞

臺灣擁有豐富、多樣和美麗的海岸景觀，但在民國 80 年代，臺灣海岸環境遭受諸多破壞，尤其民眾在東北角海蝕平台鑿池養殖九孔，使千萬年珍貴地質景觀遭受難以回復的破壞，引起行政院高度重視。在另一方面，漁港興建與海岸人工化，也引發民眾和媒體的關切。

(二) 第二部分：搶救海岸

為保護海岸，強化管理，並復育海岸環境，內政部營建署爰邀集專家學者現勘研議，並啟動一系列的計畫與措施，包括擬訂「海埔地開發管理辦法」、「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」等，嗣後並接續訂定「海埔地開發許可審議規範」，區域計畫納入「海域區」，並成立海岸諮詢顧問團及推動復育計畫等措施，積極搶救海岸環境。

(三) 第三部分：立法歷程

鑒於過往搶救海岸的措施多為行政命令，尚不足以完善保護海岸，尤其《行政程序法》通過後，必須依法行政，營建署遂啟動海岸立法。《海岸法》最初由國家公園組委託柯澤東教授起草，嗣後轉交綜合計畫組辦理，經過多次本版轉折，以及立法院跨黨派立法委員協商後，終於民國 104 年完成制定《海岸管理法》。

(四) 第四部分：新法施行

《海岸管理法》施行後，內政部成立海岸管理審議會，公布《海岸管理白皮書》、擬訂〈整體海岸管理計畫〉，並進行通盤檢討，建立特定區位審議制度，並推動海岸在地連結等計畫，初具成效。

(五) 第五部分：鑑往知來

海岸管理事務涉及機關甚多，因而強調整合協調，此為整合性海岸管理（ICZM）的精隨。未來海岸管理制度如何精進，有待繼續強化整合行政機制，促進地方夥伴關係，並視必要酌增修相關法規，並以展望新世代的觀點，以有效保護海岸、防護災害及促進海岸地區的永續發展。

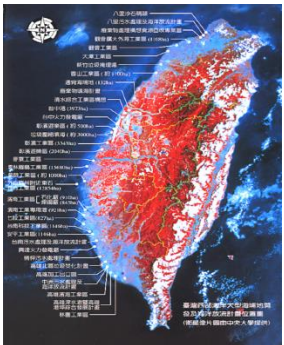
參、紀實影片分鏡腳本

場景	影部	分鏡	旁白 O.S. 聲部	時間
場景一 引言	邱文彥 委員	      立岸 字卡 00:26-00:34 	OS: 潮來潮往，海洋孕育了無數的生命，蘊藏著豐富的資源，帶來可觀的功能和利益，更扮演了調節氣候重要的角色。千百年來，海洋是人們賴以維生、持續發展的重要資產。 高雄柴山 花蓮秀姑巒溪出海口 扇形鹽田 高美濕地 台南黃金海岸 蘇澳猴猴鼻	00:04-00:25
場景二 海岸特色	邱文彥 委員		OS: 福爾摩沙，臺灣，究竟是一個甚麼樣的海島呢？又呈現出哪些獨特的風貌？ 象鼻岩	00:33-00:41

				
	張長義 教授	海岸特色 字卡 00:33-00:34     	台灣的海岸其實具有非常不同的特色，這個跟國外的相關海岸來講，台灣像北部海岸是沉降海岸、西部是泥質灘地的海岸、東部是斷層海岸、南部是珊瑚礁海岸，所以每個區域有它的特色；那在國外可能就是一個大範圍，就只有一種海岸它的特質，但是台灣就是三萬六千平方公里的土地，它的海岸是非常具有多元性，所以在這樣的情況下，我是覺的海岸的保育跟海岸的經營管理是非常重要的。 三貂角海岸 麥寮沙洲 烏岩角 墾丁極南點	00:44-01:40
場景 三 海岸 破壞	邱文彥 委員	  海岸破壞 字卡 01:41-01:51	OS: 雖然台灣擁有豐富多樣、景觀美麗的海岸，但長期以來，卻面臨了許多的開發與破壞。 宜蘭烏岩角 林園海洋濕地公園	01:41-01:51

				
吳全安 處長	  	北濱公路現在叫台二線公路，它在民國 69 年通車以後，媒體報導了當地很多重要天然景觀資源，就是海蝕平台將變成九孔養殖池，在民國 69 年 4 月 24 日，那時候行政院孫運璿院長在院會裡面特別提出來，北部濱海公路沿線的天然景觀遭受嚴重破壞，要相關單位嚴加取締。 極東點 三貂角燈塔	01:52-02:28	
邱文彥 委員	  海岸破壞 字卡 01:41-01:51  	OS: 除此之外，屏東林邊、佳冬等地養殖管線的亂象，也引起許多關切。為了保護沿海地區優美的景觀和重要的生態資源，民國 72 年的 4 月 22 日的院會中，行政院對於內政部提報的「保護台灣沿海地區天然景觀及生態資源措施」，指示要求緊急進行調查規劃工作。 林邊海岸 塭豐海提 林邊魚塭 林邊魚塭	02:29-03:00	

				
場景 四 明智 長官		 	OS: 為回應行政院指示，內政部營建署前署長張隆盛先生扮演最為重要的角色，他也留下很多施政的典範。	03:01-03:13
	郭瓊瑩 教授	海岸管理法重要推手 字卡 03:01-03:04     	我覺得張署長做事情很有策略跟戰略，所以他就起草一個叫做「自然生態保育方案」送給行政院核定之後，依據這個就可以編列預算。 如果我們今天回顧起來，張署長在做公共政策的部分，第一個他很積極，第二個他可以很敏感地感受到，你看我們現在談什麼氣候變遷、海岸退縮，他40年前就有這樣遠見可以去預見說這件事是該做的。你知道我們最早還去過哪裡？去過鰲鼓。張署長好幾次就一直希望鰲鼓的溼地能夠恢復，還地於海，他那時候就有那個想法，早於我們劃定沿海保護區，就已經把復育的概念帶進來。 張署長在人文關懷這一塊，他很特別他的朋友是光譜很大，你知道他跟學者專家很好，又跟一些藝術家、文學家很熟，我們現在談什麼駐地藝術家，他40年前就做了。他敏銳度很高，然後觸角很廣，他可以很快的去把問題收集而且不會偏剖，就因為他很廣所以他相當的宏觀跟客觀然後，他不是坐在辦公室的人。 花東海岸 鰲鼓濕地 鰲鼓濕地 鰲鼓濕地	03:13-04:54

				
場景 五 研擬 自然 保護 計畫	邱文彥 委員	   研擬自然保護計畫字卡 04:54-04:57	OS: 在歷任署長和官員持續地努力下，海岸保護逐漸建立制度。其中，民國 73 年和 76 年公告的「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」，可以說是最為重要的里程碑，具有劃時代的意義。 烏岩角	04:54- 05:15
	王鑫 教授	  	我們團隊中有一個中華工程顧問公司的陳章鵬先生，他就把所有正在進行中海岸大型工程全部畫在一張圖上，結果驚人極了，他發覺台灣沒有一塊海岸不在開發中，而也從此啟動我們台灣海岸的保護計畫 這個海岸自然環境計畫，就構成今天《海岸法》執行的最早的啟動的行為。	05:16- 05:50

	林秉勳 分署長		那沿海自然保護計畫，自然保護區是第一級敏感地區，那是不可以開發利用，也就是你不能大規模開發、變更分區、變更使用地，連使用地變更規模不是很大但使用地變更都不准，所以雖然不是法定計畫，可是它可以一定程度的做計畫指導或是環境使用上的指導。我覺得沿海自然保護有這樣一個積極意義。	05:51- 06:14
場景 六 訂定 海埔 地開 發管 理辦 法	邱文彥 委員	    訂定海埔地開發管理辦法 字卡 06:13-06:16	OS：雖然有了自然環境保護計畫，海岸地區的開發仍然方興未艾。尤其是，民國 76 年臺灣解除戒嚴之後，海岸的開發類型更趨多元，政府必須步步為營。 大潭電廠 六輕麥寮 杉原遠眺美麗灣	06:13- 06:31
	林秉勳 分署長	 	72 年行政院有頒布海埔地管理辦法他是依農業發展條例訂定的海埔地開發管理辦法，基本上還是以農、漁為主的使用型態。那解嚴後情況不太一樣大規模各種多元的利用紛紛湧到海岸地區來。所以行政院說這種多元的利用型態，海岸法必須去做適度地規範。所以我們當時選擇了先訂「海埔地開發管理辦法」，再去擬《海岸管理法》。 新社水稻梯田 林邊魚塭	06:31- 06:59

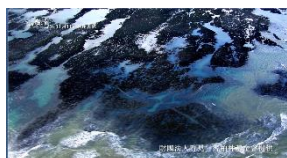
				
場景七 擬訂填海造地規範	邱文彥 委員	   擬訂填海造地規範 字卡 07:02-07:05	OS: 針對在海埔地進行大規模填海造地的環境衝擊，營建署再進一步研擬了相關的規範。 彰濱工業區 彰濱工業區	07:01-07:09
	林秉勳 分署長	 	海埔地大規模開發常會有突堤效應，所以先擬定海埔地開發管理辦法，在民國 82 年頒布實施。當然辦法是一個行政命令，他沒有辦法那麼細的有關審查技術，所以我們有配套的，這個海埔地開發許可的審議規範或施工許可的作業的相關規定。對於開發特別是大規模填海造地案件，我們就有一定的規範。 台中火力電廠	07:10-07:36
	邱文彥 委員	 	OS: 由於行政程序法的實施，所有行政命令都應有法源依據。海埔地相關規範，不得不在《區域計畫法》裡尋求依附法源的解方。 和平工業港 國興燈塔	07:37-07:50

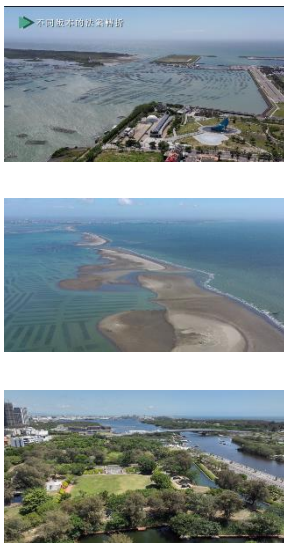
	林秉勳 分署長	 	89 年區域計畫法的修法，有一個開發許可制度。我們把海埔地辦法相關的規範的內容放到區域計畫法授權訂定的非都市的審議規範裡面去。通過區域計畫法，針對大規模的開發需要申請開發許可，所以對於填海造地等於是已經有了規範。 芳苑紅樹林	07:51- 08:10
場景 八 推動 海洋 總體 檢	邱文彥 委員	   推動海洋總體檢 字卡 08:11-08:14	OS: 除了填海造地之外，針對臺灣漁港興建的浮濫，監察院也立案調查，並接續舉辦的「海洋與台灣研討會」，啟動國人探索人與海，海洋與臺灣應有的新思維。 柴山漁港 深澳漁港 好美寮	08:11- 08:29
	黃煌雄 委員	 	台灣地區有 230 多個漁港，我們大概走了 80 個左右，那我們當時印象應該是每六平方公里就有一個漁港。漁港密度那麼高、距離這麼近，這個絕對是政策上要考慮，要對待，要怎麼樣去全盤考慮要怎麼處理，這是一個問題。第二個，漁港漁村還有漁業、漁民要連在一起。我覺得那個一定要社區總體營造的觀念要把它帶進去，而且你要發展特殊的文化出來，每一個地方都有它不同特殊的文化。	08:29- 09:18

				
邱文彥 委員	  	OS: 過去國人對於海洋保育的觀念薄弱，宜蘭的龜山島曾經被設定為軍方靶場，所幸黃煌雄委員即時搶救，才保住龜山島特殊的自然地景。 蘭陽平原 龜山島	09:19-09:33	
黃煌雄 委員	 	在我第二任擔任立委的時候，他一度國防部要把它當靶場。大家想想看，如果那個時候來不及阻止，或者民眾沒有反應，如果說把那個當作靶場，那龜山島的龜山那個頭不見的話，我說現在不知道是哪一種情況。對宜蘭鄉親來講，從福隆那個坑道通過以後回來宜蘭，看到龜山島就知道我回到宜蘭，所以它代表一種心靈的故鄉。 蘭陽平原	09:34-10:11	

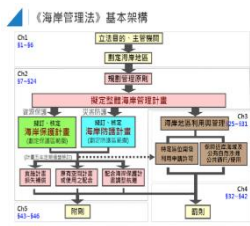
場景 九 海岸 復育	邱文彥 委員	 海岸復育 字卡 10:11-10:14       	OS: 由於海岸開發與破壞層出不窮，如何回復自然景觀成了重大挑戰。內政部營建署自 2003 年起籌組「永續海岸推動實施服務團」，遴選並輔導地方政府進行「海岸保復與景觀改善計畫」，以海岸修復為手段，復育劣化生態資源、整建改善海岸景觀、並促進海岸土地合理利用，從而確保自然海岸零損失。然而，這些畢竟是立法前的權宜措施。 大潭藻礁 象鼻岩 草漯沙丘 新屋石滬 老梅綠石槽 好美寮蚵田 青鯤鯓	10:11- 10:54

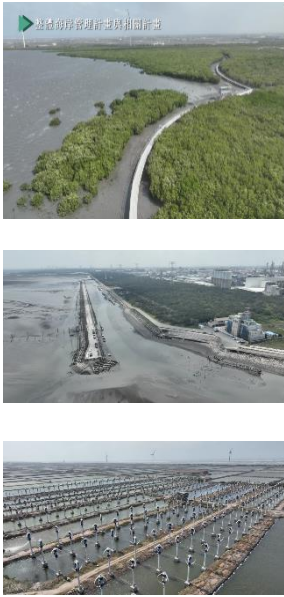
場景 十 起草 海岸 法	邱文彥 委 員	  起草海岸法 字卡 10:54-10:57    	OS: 台灣雖然四面環海，人與海的距離，卻是若即若離。海岸管理，更涉及許多部會，海岸保育、災害防護與利用管理，環環相扣，要制定完善的法律，並不容易。海岸法的立法工作，從此展開漫漫長路。 豆腐艸海灘 大潭藻礁 黃金海岸 黃金海岸 高雄港	10:54- 11:17
	郭年雄 組 長	  	在我的印象，因為國家公園組承襲的國家公園，完全是保護，而且嚴格保護，而且保護的方法是成立管理處，再設立國家公園警察隊，這種方式很有效沒有錯，但是這個方式要弄到海岸這邊來講，我個人看待，在台灣是有困難的，你也知道，經濟部工業局他們在沿海那時候提了好幾個離島式工業區，所以在那個時候，經濟部要做那麼多離島式工業區，離島式工業區一定含工業港等等，要做那麼多的事情，如果你完全是用保護的觀點，這邊也不行那邊也不行，當然會跟經濟發展有比較大的衝突，後來我想來到綜合計畫組，那中間的轉折，也是上面考慮到，第一個剛剛講反正正在我們綜合組做的就是保育利用，那保育利用講一個簡單，就是聰明地使用這些國土資源，所以到後來你看到海岸管	11:18- 12:43

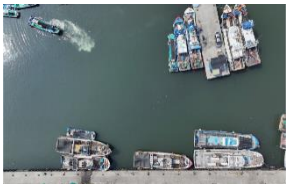
			理法，差不多就是這樣的概念。 墾丁青蛙石 六輕麥寮	
張容瑛 教 授		海岸就位於陸域跟海洋的交界地帶，所以會有非常豐富的自然環境或是生態，再加上整個社會經濟的發展，我們要怎麼兼顧這些對環境有不同的正面價值觀、但是又可能在會有衝突的這些土地使用或海岸利用，要怎麼去看待這些事情？所以「整合性海岸管理」ICZM 這件事情，就變得越來越重要。	12:43- 13:11	
陳繼鳴 前副署 長		海岸地區我一直認為確實是地理上面比較特殊，所以第一先界定我們要控制的海岸地區到底在什麼地方？也看過國外資料，我們覺得它的重點應該在做整合，因為海岸地區有他的環境敏感特性之外，也有產業文化等等這個需要，所以這部分從 Integrated「整合」的觀點去看這件事，所以我就把它定調成一個空間計畫。	13:12- 13:39	
許嘉玲 秘 書	   	在法條擬定過程中，很多的一些條文發現很多是折衝的過程，就是要一起協調，就像漁民團體會對這個會有抗拒，那其實我們在跟部會協商的時候，其實像觀光局啊也是本來也會抗拒，欸 我們要做發展觀光產業，你的海岸法就好像是來限制他們，可是到後來變成合作夥伴，後來發現，整個海岸法就是一個整合協調，要跟各部會怎麼去分工，那你要讓人家了解我們的這個法的立意是好的。因為齊柏林導演的那個看見台灣出來之後，行政院那時候就成立了國土保育小組，國土保育小組之後就一直依規定在處理後來也在裡面會議有一次就要求我們內政部要去報告整個海岸的整體管理，然後也決議說要趕快三個月內就是海岸管理法草案....要在三個月內報行政院，然後要送立法院，中間的過程就是一直很密集很密集的，把法案就啟動起來。	13:40- 14:43	
場景 十一 不同 版本 的法 案轉	邱文彥 委 員  不同版本的法案轉折	回顧海岸法從民國 80 年左右出現第一個版本之後，因為相關部會和漁民意見不一，也因為立法院「屆期不續審」，五度送進立法院。這段漫長過程中，各個版本也出現許多政策或管理理念的轉折。 好美寮濕地 好美寮沙洲	14:44- 15:06	

折		字卡 14:44-14:52 	億載金城	
張容瑛 教 授	 《海岸管理法》法案定位   	海岸管理法是在民國 104 年 2 月 4 號公布施行，但在這之前，其實大家也很清楚民國 86 年、89 年、91 年、97 年跟 103 年，都有送進立法院，但當中一直有一些沒辦法取得共識的地方；所以我們做研究的時候發現，其實它真的在積極地推動，不是民國 86 年才開始，他積極推動其實是 70 年代就開始了。 最早民國 70 年代談的是海岸自然環境的保護，民國 80 年代的海岸法草案討論重點，就變成是怎麼去權衡或兼顧「海岸的保護」跟「海岸的開發利用」這兩件事情。民國 90 年代全世界開始談永續發展這件事情，海岸也逐漸開始強調海岸永續發展的觀念，所以海岸法就從民國 90 年代中後期開始，逐漸朝向經營管理法案的觀念，這是整個海岸管理法比較重要的歷程轉折。一直到 103 年送進立法院，當然就有一些更新的觀念，比方說透過自然環境系統的觀念來看海岸的永續這件事情，或是在 103 年之後法案的內容，更加強調整合性海岸管理這些觀念。	15:07-16:26	
張德偉 專 門 委 員		當然整個海岸法的歷程，除了前面最早完全沒有保護法令，到後來各部會的保護法令出來之後做了些轉變，防護的部分做了些加強之外。它最早版本對於各目的事業的指導性，比較籠統一點，所以訂定了一個『永續海岸整體發展方案』，那個方案的話，當然就是以海岸零淨損失為目的，但是這目標要求課責各部會，在海岸進行相當工程時，必須要進行	16:27-17:32	

			海岸模擬衝擊評估，所以到後來海岸法除了整體海岸管理計畫有類似這樣規定之外，除了指導性之外，後面又加了一個所謂特定區位許可辦法。後面要有一個許可的機制去做一個把關，變成說前面有指導，後面有把關，來健全整個海岸的管理機制。這是海岸法最早的版本，裡面有所謂要設專責機關，但是整個院裡面的政策就是作用法規不去訂定組織性的規定。還考慮一個因素就是地方對於海域的執行，其實是沒有能量的，因為海域執行要有船。所以後來我們就引進海巡，取締、蒐證、移送，讓海巡機關去做，那最後的處分還是回到主管機關。 多良車站 六輕麥寮 海巡署	17:32-18:06
	廖文弘 副組長		邱老師在 (民國) 103 年提議，把海岸法的名稱改成叫『海岸管理法』，因為我不是開發為主，是保護、防護、永續利用，那副座講的我們是要用國外整體海岸 ICZM 這樣的精神做處理，所以說改成海岸管理法是非常妥適的。也讓我們對這法條的內容做完整地、全面性地檢討，把填海造地那部分抽掉後其實就單純了。所以後來為什麼可以把區域計畫跟海岸管理法分開，地用的部分回到區域計畫法的體系，那現在有國土法來銜接。單純的管理的部分由海岸管理法做處理。	18:07-18:55
場景十二 立法協商與通過實施	邱文彥 委員	 立法協商與通過實施 字卡 18:56-19:03 	民國 103 年海岸法第五個版本再度送到立法院，在立法委員邱文彥全力主導下，海岸法展開跨黨派和跨部會的協商。民國 104 年 1 月 20 日，《海岸法》終於在立法院三讀通過，並正名為《海岸管理法》，由總統於 2 月 4 日明令公布。	18:56-19:24
	張容瑛 教授		民國 104 年 2 月 4 號公布施行的海岸管理法，整個法條有 46 條條文，分成五章，所以我們去看整個法案結構，這個法案他其實非常強調的是「計畫管制」，透過計畫來引導海岸土地保護、防護跟利	19:25-20:12

			用這三件事情，這是很重要的精神。從目前的海岸管理計畫體系也可以很明確地看出來，最上層的指導，就是「整體海岸管理計畫」，是中央主管機關要做的。再往下看，又可以分為一、二級「海岸保護計畫」跟「海岸防護計畫」，這一、二級其實就是由目的事業主管機關去連結到「海岸保護計畫」或「海岸防護計畫」，所以其實海岸管理法的計畫體系，非常強調夥伴。	
	廖文弘 副組長	 	104 年 2 月 4 號海岸管理法開始來發布實行之後，對我們行政部門最大的一個幫助，就是執行有一個法令依據，公務員可以依法行政，那當然我們陸陸續續每年都有成果出來，包括在 104 年 8 月 3 號公告海岸地區範圍，當然最重要的在 106 年的 2 月 6 號我們公告實施整體海岸管理計畫，把有關保護、防護、永續利用要做的事情在這個 Master Plan...整體計畫理念把它呈現出來。	20:13- 20:56
	廖文弘 副組長	 	如果按照海岸管理法第 25 條規定，我沒有同意你這個特定區位許可，對不起目的事業主管機關不能許可，這個部分當然對於我們在國家推動包括重要審核的能源，有風機或太陽能光電都一樣，海岸管理法的特定區位許可條件已經擬定在海岸管理法第 26 條裡面，我們是按照這樣的一個方式去做執行。 海岸防護計畫也是在海岸管理法通過之後，陸陸續續的有一級海岸防護計畫，跟二級海岸防護計畫的一個推動實施，所以在這一個 104 年 2 月 4 號之後，其實海岸管理法裡面所指定的相關一個作為，其實我們都陸陸續續地在各個行政部門裡開始，可以來協調、來整合，然後以法來推動執行。這個是我覺得最大的一個效果。 漢寶濕地	20:57- 21:22 21:23- 21:52
場景 十三 整體 海岸 管理 計畫 與相	邱文彥 委員		OS: 依據《海岸管理法》第八條，為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂「整體海岸管理計畫」，作為海岸管理審議的基礎。這項計畫，也需要定期通盤檢討。 芳苑溼地 六輕麥寮 彰濱小型風力發電場	21:53- 22:11

關計 畫審 議	 整體海岸管理計畫與相 關計畫審議 字卡 21:53-22:02		
	簡連貴 教 授 	目前在整個海岸管理法，第一次通盤檢討的過程，我們也到北、中、南、東去進行一些說明，發覺到大家其實對這個整體海岸管理的概念，基本上還不是特別的清楚。但是對於整體海岸管理計畫這種精神，其實大家都非常的支持。 整個海岸的保護區跟海岸保護的計畫，因為到目前我們都還沒有所謂的一級跟二級的海岸保護計畫，這個計畫也要跟世界去接軌。我覺得海岸管理法的中央主管機關營建署，可以本著他的職權，去要求各個主管機關必須要提出一級海岸的保護計畫，提到海審會裡面來，做適當的處理，我覺得這是很重要的，有關於比較次級的部分，我覺得應該可以由海岸管理法的主管機關來進行，特別是在保護區以外的重要資源地區，可以用類保護區的方式來處理。整體海岸管理計畫應該要有一個統籌，這個其實非常重要。目前這個部分我感覺上是還缺乏去連結，所以這個部分需要去加強。	22:12- 22:46 22:46- 24:13

		 		
場景 十四 在地 連結	邱文彥 委 員	   在地連結 字卡 24:14-24:22	OS: 海岸的保護與管理不能只是政府的事，官方量能有限因此民間與在地的參與極為重要，應該有新的做法。 梗枋漁港	24:14- 24:26
	張誌安 科 長		現階段要劃海岸保護區是不容易的，所以劃海岸保護區不容易的狀態下，我們是不是有其他的方式可以去做處理？譬如說透過里山、里海、讓社區自己主動的出來關心它的環境。	24:27- 24:42
	廖文弘 副組長	 	老實講，我們能量有限，因為其實這個業務在署裡面是綜合組的三科的一部分的業務，包括說法規的執行、解釋、修法，以及審議的工作，包括作補助等等，這些通通在三科裡面去做執行，我們要如何去做兼顧？老實講，當初的立法精神有一些我們還沒完全做到，包括說自然海岸。 可是自然海岸我現在的一個機制，去做相關的一個配套的一個規定，現在好像沒有這麼周延，所以我覺得這塊是我們以後下階段，可以把他的機制建立地更好，所以今年做的兩個案例一個是苗栗的苑	24:42- 25:30

		 	裡，跟彰化的大城的海岸。 真正使用海岸的人我們要請他們有個可以協助政府做海岸管理的角色跟責任，其實這是我們目前要推動的地方。只要是使用海岸的人，我們都讓他們有企業的一個責任，讓他們可以扮演那樣一個角色，那彰化那邊當然有很多風機或太陽光電的業者，他們也願意扮演這樣一個角色，因為現在是苦無機制。 所以我覺得我們可能不要把海岸管理法的保護、防護、永續利用這三個把它切開，而是應該把它連結起來，那連結起來之後，不要只有靠公部門，不要靠只有中央政府，地方政府到公所、到社區甚至於 NGO 或者是真正使用海岸的人，我覺得都可以大家一起可以合作。 北濱海公路 彰濱小型風力發電場 彰濱工業區	25:30-26:20
	郭瓊瑩 教 授	  	所以這樣的一種在地連結，其實花的錢不多，可是需要在地有心人，但是我覺得台灣現在有朝比較陽光面發展，因為如果有人做，有成效的話，我發現在地人會有驕傲感，他就說開始有人來了，有外面的觀光客來了，那有人來就可以開始賣些東西，所以我覺得這個還是跟經濟發展有關，等於說我把地方創生跟保育、保護能夠適度連結的時候，其實是好的，是可為的。 台江國家公園	26:21-26:58
場 景 十五 海岸 災害 防護	邱文彥 委 員	 海岸災害防護 字卡 26:58-27:06	OS: 隨著氣候變遷，海平面上升、暴潮溢淹的災害越來越頻繁。然而，傳統的海岸工程施作，經常造成海岸人工化和突堤效應，在因應氣候變遷的新情勢下，我們應該尋求保育與發展兼籌並顧的模式。 宜蘭蘭陽溪 宜蘭蘭陽溪 外澳海灘	26:58-27:21

			
王藝峰 副署長	 	那我覺得工程的研究當然是要進行，但我現在沒有看到有比較創新性或突破性的突破，就是你既能擋住那麼大的浪又可以讓你沿岸流的沙子能夠通過，這個好像沒那麼多，是不是我們該在還沒發展出來之前，該採取近自然的管理手段？所謂的海岸管理不是只有近自然工法，應該還有近自然的管理手段也應該要出來。 西子灣中山大學	27:21-27:58
簡連貴 教授	  	因為氣候變遷也是現在聯合國永續發展目標的其中之一，特別是第 13 項 Climate Action，也就是要積極的去回應氣候變遷，所產生所帶來的一些影響。因為我們現在最主要在海岸防護區，大概是利用災害潛勢而不是利用災害的風險來評估。一般來講，也就是說你採用的防護措施應該要跟周圍的生態環境去做融合，那個這個融合也就是，可能必須要採用生態工程的手段，同時也要考慮到景觀的衝擊，所以這可能是我們過去比較缺少的部分。所以生態工程跟防護裡面做充分的結合，可能是未來相關海域的海岸防護工程，應該要納入一個必要的規劃設計條件，當作生態檢核的很重要的一個部分。 大鵬灣 大鵬灣 四草大橋	27:59-29:21

				
許嘉玲 秘書		如果海岸法就三個主軸，一個保護、一個防護、一個利用管理，那保護部分其實就是已經都有談到就是很難真的去畫一個保護區來處理，所以現在未來我們在朝向慢慢要在地連結，里山里海的這一塊去做處理，那在防護部分，我覺得目前機制上比較薄弱應該是氣候變遷這一塊，到底氣候變遷怎麼去因應調適這一塊我覺得是比較薄弱。	29:21- 29:48	
許泰文 校長		其實海岸的管理是應該是把它看成國土規劃，這樣子規模的管理，才會完整。也就是水利署，你用海堤來做災害的防治範圍，這只是一部分，那現在我要開發，我要不要再做進一步的國土規劃，包含經濟面、社會面、生命財產面，這個呢要由內政部來進一步規劃，這樣呢我們整個所謂國土三法，才會完整，那這一塊呢，我們在目前可能還要再努力。	29:49- 30:30	
林宏仁 簡任 技正		做堤防不再往往是一條線，你可以彎彎曲曲，可以覆蓋，事實上堤防只是最外圍的一道保護，在裡頭該做的事情有水道、低水治理、低水的流路、中水的流路、環境的營造等等，我想其實這些都是我們該做的，後續相關的治理，可能會延續 NBS 的精神，必須溝通協調，盡量透過植樹、減碳、就地取得材料，來辦理相關保護和防護。	30:30- 31:17	
王藝峰 副署長		可能法律不是最佳的選擇我的感覺是這樣子。這就跟海岸法一樣，我們的海岸工程可能更重要的是，如果還有一個當年的葡萄牙人開著船經過台灣，看到現在台灣的海岸，他還能講福爾摩沙，那這個海岸工程就成功了。	31:17- 31:45	
場景 十六 專家 會議 鑑往 知來		OS: 親近海洋、保護海洋和發展海洋，勢必要有海洋觀、新倫理。《海岸管理法》施行多年，獲得一定的成效，但鑑往知來，還有哪些應該要精進的方向呢？ 象鼻岩 野柳	31:45- 32:01	

		 專家會議鑑往知來字卡 31:45-31:53		
黃煌雄 委員		這些法案現在都完成了，有些法案非常 perfect，有些法案有沒有曲高和寡？	32:01- 32:11	
陳繼鳴 前副署長		那到底海岸這邊，根據整體海岸管理法、我是要審什麼樣的東西？這個也是我們一直被挑戰的，所以他有扮演角色只是在審議機制上面，以後配合組改，現在要有這種國土計畫主管單位移到國家公園管理單位，提到這種問題的話，那可能角色定位上面確實要再做一點拿捏。 一個計畫真的要可長可久，他的基礎性真的要夠強，基礎上要夠強，就千萬不要搞一個很快的，我希望今年擬了，我明年就通過那種，因為你沒有那個過程，人家沒有參與感，所以那永遠都會有問題，這也是我們國家本身在施政上面應該要再斟酌的，不要什麼事情都要求快，尤其是計畫這件事情。	32:11- 33:00	
張容瑛 教授	 	海岸管理法一個非常重要的精神，就是希望落實「自然海岸零損失」，其實最早提到「自然海岸零損失」，是在 90 年代中後期開始，那時候「自然海岸零損失」強調「比例」的觀念，如果用「比例」的觀念來看「自然海岸零損失」，是不是海岸就凍結現況，完全不能動，這樣其實不符合實務的需求，所以在 103 年立法院討論過程中，就把「自然海岸零損失」這個觀念，從「比例」調整為「自然海岸動態平衡」，現在的「海岸管理法」，或者是「整體海岸管理計畫」相關計畫機制，談的「自然海岸零損失」有兩個重點，第一個重點是海岸地區開發利用的時候，必須要秉持著最小需用原則，第二個重點是必須針對對於生態環境可能造成的破壞，有一些彌補或復育的措施。	33:00- 33:59	

			
簡連貴 教 授		我建議不只中央要有整體海岸管理計畫，地方因為它的海岸段的特性，應該也要有屬於那個地方的整體海岸管理計畫，去扣合中央的保護計畫跟防護計畫。所以後續為了落實永續發展，中央主管機關也許可以來支持一些比較敏感的海岸段，給地方政府去推動屬於地方的整體海岸管理計畫。我覺得這是可以去努力的。	33:59- 34:46
許嘉玲 秘 書		如果我們不只要審議而已，而是海岸法的價是未來就是我們還要推展讓海岸更多人看見民眾更親近海岸，或者是更關切海岸的部份的話，就是未來在地連結部份民眾參與，但是地方政府這一塊我是覺得是，要補強的。我們每次去做上課的時候，有些人到現在都還會問濱海陸地跟近岸海域怎麼分，然後有一些海岸地區跟海域區，區域計畫法還是搞不清楚，這個部份就是要一直在加強去做溝通、訓練跟協調的工作。	34:47- 35:23
郭瓊瑩 教 授	  	邱老師所提的，如果未來改組國家公園署，可以有分署的時候，我.你以前一直在講的說，應該像 Parks Canada 有個像 Parks Taiwan，他是一個 system，美國有 National seashore、National recreation area 等，什麼方向都有，我覺得我們要朝這個方向走。 鼻頭漁港 墾丁國家公園 墾丁國家公園	35:24- 35:49

				
	吳全安 處 長		其實國家政策的出現，都不是偶然的，都是有歷史上的轉折或出現，譬如說當時沒有濱海公路的開闢，就沒有這些重要的海岸資源景觀被破壞掉；那時如果沒有行政院長的睿智，那麼有遠見，提出一些現在看來具有前瞻性的看法的話，我們那些海岸景觀可能就不見了。 如果我們台灣的海岸未來，能夠像這些相關的單位，包括營建署目前國家公園組，如果是有國家公園署是最好的，觀光署，漁業署他們合作，還有在海洋委員會、海洋保育署，大家結合起來，我是覺得我們整個海岸的保育，是絕對可期的。	35:50- 36:41
場景 十七 展望 未來	邱文彥 委 員	   展望未來 字卡 36:42-36:49	OS: 立法和規劃一樣，都是連續不斷的過程，與時俱進，滾動修正，才能貼近現實和需求。展望未來世代的海岸管理，專家們有甚麼樣的期待呢？ 滿豐定置漁場	36:42- 36:58
	林秉勳 分署長		單靠某一個人，這個機制是不穩定的，不夠健全的，我們太人治不是機制，這個其實是沒有辦法確保，以後的海岸還能夠這樣子朝那個目標前進，這一整套我剛剛講，這三十年來，從無到有，我覺得我們做的事情是讓海岸朝向更永續的方向。	36:59- 37:23

場景 十八 結語	簡連貴 教 授		未來海域或海岸使用者，它應該去強化它本身對於海岸或海域環境可能產生短、中、長期可能的影響，然後對於海岸、濱海陸地這些環境劣化的地區跟發展比較遲緩的地區，應該去扣合當地社會的歷史的海岸紋理，幫助它，善盡社會責任，所以這個部分可能是後續應該強化。	37:24- 37:58
	廖文弘 副組長	  	我們推動海岸法管理應該想辦法，把各種的資源納進去，去帶動當地的環境可以更好，經濟可以更好，但是不是只有說永遠拒絕所有的開發進來，什麼樣的未來是當地實際住在那邊的居民他們所需要的，這個我不要用硬梆梆的模式去套，反而要由下而上讓他們去提出來。 滿豐定置漁場	37:59- 38:24
	王藝峰 副署長		我們在做海岸法規劃的時候應該盡可能的抑制自己的需求，因為我們各種需要而追求的經濟發展，我覺得下一代的修法不一定由我們發動，應該是由現在大學生、研究生來發動。	38:25- 38:44
	吳雅品 幫 工程司		因為海岸法關係我好像更了解海其實可以做一些甚麼事情，有一點是說我不見得很專業，但是我願意付出，就還蠻像我們前組長林秉勳組長常常說的，我要對於自己的專業要有一點點熱誠，那可能才會對於海這個工作會更有意義。	38:45- 39:14
	邱文彥 委 員	 	OS: 參考永續發展的意義，是這一代人的發展不會折損或剝奪後續世代代的權益或機會。我們應該拋開不斷開發的慾望，追求世代的公平正義；國土應該留白，海岸也須該回歸自然和諧。 深澳漁港 蘭嶼椰油村 象鼻岩	39:14- 39:38

		 		
柯金源 導 演	  	我歸納這三個原因，就是海岸地帶的亂象，來自於這三大原因。一個政策對環境的不了解，讓政策規劃失誤，然後我們政策一致性不夠，然後我們沒有跟當地的居民有更好的溝通。我也是最近這將近 10 年體會的，就是說這些法案、政策其實大部分都很好，而且很正確，但是就是執行出了問題，然後因人而讓很好的法案沒有辦法好好地執行，很多的問題都是政治決定了，然後凌駕了專業，那這些問題都是跟價值觀有關。如果從這個最上位的一個核心思考，有一個大家可以有共同價值觀的時候，我們就有辦法去討論每一個法案，每一個政策該怎麼執行，那就減少衝突，減少社會成本。	39:39-40:46	
	 	我們為什麼需要這些建設，我們需要去回答，那是因為慾望嘛，如果讓我們的慾望無限的擴張，我們的良知就會更加沈淪 我覺得現在真的是需要溝通，尤其台灣她面臨很多的挑戰，很多的未知，那溝通還是很重要，如果沒有溝通的可能，我們只有互相拉扯，那這樣我們的力量會抵消。 六輕麥寮	40:47-41:24	
	 縮小立法院影像並上謝詞字幕	海岸管理法自起草迄今，經過了四分之一世紀，今天能夠三讀通過，本席十分激動，對於海洋台灣也有更多的期待，海岸法是透過劃定海岸地區和擬訂整體海岸管理計畫，保護海岸、防護災害，並建立永續利用的新秩序，我們回應了齊柏林先生的「看見台灣」所發現的問題，和美麗灣、蜜月灣、藻礁等海岸破壞的實例，也將本席海岸管理專書與教學	41:24-42:41	

			研究多年的理念——入法，新法不但保護自然棲地與人文資產、保全景觀視域、防護海岸災害、維護公共通行與公共使用、保存原住民傳統聚落與文化，也建置了海岸管理基金，鼓勵保護和復育工作。制定海岸管理法是基於濕地保育法之後國土三法的第二塊拼圖，本法開啟了藍色國土的新視野，海岸不再是我們足跡的終點和發展的藩籬，海洋更充滿了無限的希望和機會，期盼全民親近海岸、保護海洋，讓海岸回復豐澤、健康與美麗，讓台灣大步邁向海洋國家。	

總時長：43 分鐘

第七章 海岸管理重要政策議題座談會

第一節 海岸管理重要政策鑑往知來系列座談會安排

民國 86 年，行政院第一次函送《海岸法》(草案)至立法院審議，104 年《海岸管理法》始公布施行，漫長的立法過程，體現著臺灣海岸管理政策推動的諸多挑戰。本計畫爰整理大量的立法及行政文件，詳實記載海岸管理法推動歷程，並就重要政策議題之歷史過程進行研析；期望揭露重要政策之核心觀念及意旨，俾供後續海岸管理政策進步、計畫檢討及法規制度之修正參考。

壹、座談會理念

本計畫以海岸管理政策之「鑑往知來」為核心理念。是以，座談會旨在透過《海岸管理法》立法原意、政策討論過程之探究，檢視現行海岸管理相關機制、作為及實踐之重點議題，並參酌國際學術、政策趨勢及倡議，邀集專家、學者、相關部會及民間團體，共同就海岸管理之策進方向及重點，進行聚焦討論。

貳、座談會安排

本計畫以「海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會」為題，擬辦理 2 場座談會，扼要說明如下。

一、第一場：《海岸管理法》之意旨與〈整體海岸管理計畫〉修正建言

為協助海岸管理政策及計畫體系順利推動，本計畫配合營建署刻正辦理之〈整體海岸管理計畫〉第一次通盤檢討作業，聚焦於〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之修正建言及《海岸管理法》施行成效。

二、第二場：整合性海岸管理（ICZM）之策進機制及作為

《海岸管理法》旨在建構臺灣海岸管理之整合性機制，是以，第二場座談會擬就較長遠或多元全面之海岸管理議題及再出發理念之具體操作方法，進行討論，達承先啟後之精神。

第二節 第一場：《海岸管理法》之意旨與〈整體海岸管理計畫〉修正建言

壹、座談會議題研擬

《海岸管理法》第 1 條明定之立法宗旨：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」

為促成《海岸管理法》立法原意之落實，本計畫召開之第一場座談會，邀集專家學者、政府單位、民間 NGO 組織等，就下列四項議題提供意見，俾利作為〈整體海岸管理計畫〉第 1 次通盤檢討及相關法令修訂之參考(詳表 7-1)。議程資料，詳附錄四。

表 7-1 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場討論議題

主題	《海岸管理法》之意旨與〈整體海岸管理計畫〉修正建言
議題	■ 〈整體海岸管理計畫〉如何確實回應「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」之立法意旨？ ■ 發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理作為，如何積極回應《海岸管理法》之海岸地區永續發展的立法意旨？ ■ 如何落實《海岸管理法》之海岸整合管理立法意旨？以發展遲緩地區之部門協調整合進行初步探討。 ■ 如何透過〈整體海岸管理計畫〉及《海岸管理法》相關法規制度之精進，落實重要海岸景觀區之立法意旨？

資料來源：本計畫繪製

貳、座談會舉辦實錄

- 一、時間：民國 111 年 4 月 21 日 (五) 上午 09：30-12：30
- 二、地點：內政部營建署 601 會議室 (亦可選擇採線上參與)(臺北市松山區八德路二段 342 號)
- 三、會議流程及討論議題

會議前 30 分鐘為報到時間，會議開始時 5 分鐘主席致詞與介紹，接續 30 分鐘由規劃單位報告該場座談會報告內容與探討議題之說明，而後 100 分鐘進行綜合座談，由 6 位與會專家學者分別闡述其對於各議題之想法，並彈性供民眾發言對話或其他綜合與談之時程，最後進行本次座談會結論總整 (參表 7-2)。

表 7-2 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場會議流程

時間	程序	人員
9：00-9：30	線上報到	
9：30-9：35	主席致詞與介紹	內政部營建署 林組長秉勳
9：35-10：10	規劃單位報告	國立臺灣海洋大學邱文彥榮譽講座教授 國立臺北大學張容瑛副教授
10：10-11：50	綜合座談	與會專家學者及機關代表
11：50-12：00	結論	
12：00	會議結束	

資料來源：本計畫繪製

四、與會人員

本場次參與人員共 63 人，包含專家學者 6 位、海洋大學邱文彥教授與臺北大學張容瑛副教授研究團隊 7 位、公部門 (含營建署長官、同仁) 36 人、國營事業 4 位、民間團體 9 位、學術單位 1 位。



主持人林秉勳分署長
圖片來源：本計畫拍攝



主持人邱文彥榮譽教授
圖片來源：本計畫拍攝



報告人張容瑛副教授
圖片來源：本計畫拍攝



與談人張長義教授
圖片來源：本計畫拍攝



與談人郭一羽校長
圖片來源：本計畫拍攝



與談人黃斐悅主任
圖片來源：本計畫拍攝



與談人許泰文校長、簡連貴教授、郭瓊瑩主任採線上方式參與
圖片來源：本計畫拍攝

參、重要意見彙整：〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討草案修正建言

此部分係歸結座談會與會人員意見，針對〈整體海岸管理計畫〉第 1 次通盤檢討草案修正，研提具體建議。

一、以現有「國土利用監測」為基礎，建立守護海岸之跨域合作機制

建議於現行「國土利用監測」政策基礎上，進一步推動保護自然海岸之相關機制，包含：衛星監測與地方查報並行，檢舉海岸地區不當利用之行為；跨部門監測資訊之協調與整合機制¹¹⁶，提升海岸地區環境監測之完備性；推動海岸地區認養機制；要求海岸地區開發案件申請者落實企業社會責任；結合里山里海之政策等措施。

（一）〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討內容建議

於〈整體海岸管理計畫〉第六章之執行計畫應辦事項內，明訂各部門單位需配合辦理之事項及作業內容，以確保自然海岸之保護。

（二）待研議重點

1. 盤點相關部門相關「監測或查報」之政策及機制，研議整合的途徑。
2. 「國土利用監測整合資訊網」介面擴充或整備。
3. 「海岸巡守」及「海岸認養」制度研議：以《海岸管理法》第 28 條¹¹⁷ 之行政命令配套，具體推動「海岸巡守」及「海岸認養」制度。

二、充分考量「海岸自然動態平衡」，修正「海岸永續利用原則」

《海岸管理法》第 7 條第 1 款明定，「優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡」為海岸地區規劃管理之重要原則。是以，落實「自然動態平衡」的「自然海岸保護」，乃海岸管理政策之關鍵任務。

¹¹⁶ 本建議由計畫研究團隊提出，後於民國 111 年 4 月 21 日第一場座談會討論過程中，簡連貴教授、郭瓊瑩主任、彰化環境保育聯盟等與會人員亦表示同意此建言。

¹¹⁷ 《海岸管理法》第 28 條：「中央主管機關對於具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項得予適當獎勵及表揚。」

(一) 〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討內容建議

現行〈整體海岸管理計畫〉，為強化對「現有自然海岸」保護機制，於「3.3.2 海岸永續利用原則」中強調，盡量減少施作海堤，另建議於海岸防護區內施作離岸堤或突堤，此作法恐影響海岸之海沙平衡及動態平衡，導致自然海岸喪失¹¹⁸。建議修正該等內容，於〈整體海岸管理計畫〉宣示「海岸防護區內應盡量保留自然海岸」，並考慮為海堤施作緩坡等其他減少負面影響之作法及途徑。

(二) 待研議重點

1. 「海岸自然動態平衡」之觀念確立與機制研議：

「海岸自然動態平衡」，為當前自然海岸保護、自然海岸零損失政策之重要觀念。建議透過更嚴謹、更具證據性之研究分析，強化「海岸自然動態平衡」觀念之政策論述及機制設計。

2. 「海岸保護」與「海岸防護」之競合及其因應機制之研議：

依《海岸管理法》第 15 條，海岸防護區中涉及海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應配合其生態環境需要，避免海岸防護設施破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值。

於海岸保護區之劃設及其計畫擬訂，正逐步推動的同時，建議透過更具證據導向的研究分析，就「海岸保護」與「海岸防護」之競合，進行探討，就研擬因應之道。

肆、重要政策議題蒐整及初步研析：後續制度策進討論重點

此部分就當前各界所關注之多元海岸管理政策議題，扼要綜整並初步研析，作為本計畫第二場座談會議研議、及後續海岸管理政策精進之參考。座談會與談專家及與會團體之建議，含括三大重點：整合性海岸管理之系列議題（權責面向、規劃面向、審議面向）；海岸保護區分級劃設之爭議；海岸景觀衝擊之相關議題。

一、「整合性海岸管理」議題

「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)，自 1990 年代以來，為全球海岸管理事務之核心觀念，亦為臺灣《海岸管理法》之立法意旨。就政策之具體推動而言，涉及「權責」、「規劃」、「審議」等三大面向。

¹¹⁸ 郭一羽教授於 111 年 4 月 21 日座談會之意見。

(一)「權責」之釐清

1. 整合管理「權責」之可能途徑

(1) 既往法案推動之企圖：設置中央與地方「海岸管理專責機構」¹¹⁹

民國 80 年代，《海岸法》(草案)推動之初，以「專法」與「專責機構」兩大訴求。基於此理念，第一場座談會部分與會人員，建議中央及地方應設置「海岸管理專責機構」，對於海岸地區之管理與發展應有整體作為，使能整合中央、地方海岸管理之相關事務。

(2) 當前法案實踐之務實考量：各部門權責之「協調整合平台」

現行的《海岸管理法》，係以「平台」為定位，作為海岸管理相關政策及制度之協調整合介面。

2. 制度策進之重點議題¹²⁰

(1) 何謂「整合性海岸管理」？其核心觀念與目的為何？

(2) 「整合性海岸管理」涉及哪些部門權責及政策資源¹²¹？如何釐清與連結？

(3) 「整合性海岸管理」如何回應地方自治與因地制宜之治理現實？

(二)「規劃」體系之確立與修正

1. 海岸管理計畫體系之確立與挑戰

由於海岸地區之管理複雜，《海岸管理法》公布施行以來，中央主管機關除積極推動〈整體海岸管理計畫〉，亦陸續出現相關倡議或建議。

(1) 地方級〈整體海岸管理計畫〉之倡議¹²²

第一場座談會，部分與會專家建議，海岸為國土之一部分，各縣市政府應共同肩負起海岸國土管理責任，配合中央政策管理海岸地區，因此，考量依地方海岸地區特性、資源條件及保育發展之相關議題，研議擬定地方〈整體海岸管理計畫〉，針對各地方之特性與生態環境等面向，進行較細緻之整體性管理。

¹¹⁹ 第一次座談會與談人郭一羽校長、張長義教授、許泰文校長之建議。

¹²⁰ 部分參酌第一次座談會與談人郭一羽校長、郭瓊瑩主任、馬祖環境保育聯盟關注之議題。

¹²¹ 第一場座談會討論之「發展遲緩或環境劣化」政策資源協調整合之議題，亦含括在內。

¹²² 民國 111 年 4 月 21 日第一次座談會與談人簡連貴教授、張長義教授之建議。

(2)〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉之關係釐清¹²³

第一場座談會，部分與會專家建議，應對〈海岸防護計畫〉之制度進行檢討，確保〈海岸防護計畫〉之功能落實，除應將風險評估列為〈海岸防護計畫〉之重心，並探討海岸防護區內之自然海岸保護、相關計畫及權責單位之關係與協商。

2. 制度策進之重點議題

(1) 海岸管理計畫體系之檢討：

- ◆ 是否有擬訂地方級〈整體海岸管理計畫〉之必要？其在海岸管理計畫體系之角色作用為何？
- ◆ 〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉之關係為何？如何達成海岸管理之綜效？

(2)〈整體海岸管理計畫〉與〈全國國土計畫〉之功能關係為何？

(3)〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉與既有相關目的事業法定計畫或機制，如何分工與接合？

(三)「審議」制度之策進檢討¹²⁴

1. 初步共識：特定區位之差異化審議原則

(1) 途徑一：依「特定區位劃設意旨」，採積極保護與差異化審議原則 本團隊建議：

- ◆ 為維繫自然系統、積極落實自然海岸零損失之立法意旨，所有海岸地區之開發利用，皆應透過一定審議過程。透過採差異化審議原則設計，依不同特定區位之劃設意旨，規範差異化之審議原則及重點。
- ◆ 參考《非都市土地開發審議作業規範》制定或修正海岸開發利用審議法規，除於「總編」明定海岸地區開發利用之通案性原則，並制定「各特定區位專編」之差異化規範。

¹²³ 第一次座談會與談人郭一羽校長之建議。

¹²⁴ 第一次座談會，本計畫研究團隊與簡連貴教授皆針對審議制度策進提出不同方案。

- ◆ 充分考量開發強度、開發之累積效應、回復自然海岸之可能性等因素，進行審議作業時，研議將海岸地區成長管理、開發總量管制之概念落入審議機制，以達到維繫自然系統、自然海岸零損失之目標。

(2) 途徑二：依「特定區位之開發樣態」的歸納與分析，訂定審議原則

第一場座談會，部分與會專家建議：

- ◆ 目前海審會已累積數種開發類型之審議經驗，建議針對該數種開發案件之類型、樣態與規模，進一步歸納與理解，訂定相關審議原則提供海審會參考。

2. 制度策進之重點議題

(1) 當前海岸地區之開發、利用、管理及其他事務，涉及哪些審議機制？

該等機制之間的關聯為何？

(2) 前開各種審議機制，是否有整合之必要？如何整合？

(3) 如何在「整合性海岸管理」(ICZM) 理念下，進行海岸地區「特定區位」之差異化審議？

一、海岸保護區劃設調整之爭議¹²⁵

(一) 制度挑戰：部會共同承擔「永續海岸」之任務？

海岸保護區劃設及〈海岸保護計畫〉計畫擬訂，必須完全掌握海岸生態系統，是以，現行《海岸管理法》強調「平台」之意義，期望部會共同承擔「永續海岸」之任務。

然而，近期各界關心海岸保護區劃設調整之爭議，就此議題，部分學者專家於第一場座談會指出，當前擬透過海岸保護區、潛在保護區與自然海岸特定區位之制度，回應「保護海岸」之任務，尚屬周全。惟，如何落實各部會共同承擔？如何考量各部會可能之競合？須有一協議機制。

¹²⁵ 第一次座談會與談人簡連貴教授之建議。

(二) 本計畫建議討論方案：如何與「國土計畫體制」及「區域計畫體制」接合？

1. 《海岸管理法》立法意旨：「海岸土地利用」為「國土利用」之一環。
2. 課題分析：當前《海岸管理法》有關「海岸保護之部會分工」制度設計

(1) 法源：《海岸管理法》第 13 條

《海岸管理法》第 13 條

海岸保護計畫應載明下列事項：

- 一、保護標的及目的。
- 二、海岸保護區之範圍。
- 三、禁止及相容之使用。
- 四、保護、監測與復育措施及方法。
- 五、事業及財務計畫。
- 六、其他與海岸保護計畫有關之事項。

依其他法律規定納入保護之地區，符合整體海岸管理計畫基本管理原則者，其保護之地區名稱、內容、劃設程序、辦理機關及管理事項從其規定，免依第十條及第十二條規定辦理。

前項依其他法律規定納入保護之地區，為加強保護管理，必要時主管機關得依第一項第三款規定，擬訂禁止及相容使用事項之保護計畫。

(2) 現行作法之癥結：依《海岸管理法》第 13 條第 2 項

3. 本計畫建議途徑：依《海岸管理法》第 13 條第 3 項

本計畫建議，以《海岸管理法》第 13 條第 3 項為基礎，與「國土計畫」及「區域計畫」體制，進行「計畫」與「審議」之接合。

(1) 「計畫」之接合：

- A. 依《海岸管理法》第 13 條第 3 項：中央主管機關得自行擬訂『禁止及相容使用事項之保護計畫』。
- B. 依《海岸管理法》第 19 條：空間計畫配合修正或變更。

《海岸管理法》第 19 條

整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。

(2)「審議」之接合：

A. 《國土計畫法》：海洋資源地區之土地使用管制及使用許可。

B. 依《海岸管理法》第 25 條：與「區域計畫委員會」審議分工
依《海岸管理法》第 25 條立法意旨，不屬於海岸管理需要特別關注的地區，則由「區域計畫委員會」審議。

《海岸管理法》第 25 條

在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可。

前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。

第一項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸利用管理說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

C. 依《海岸管理法》第 27 條：都市計畫主要計畫、區域計畫或國家公園計畫審議機制之連結

《海岸管理法》第 27 條

區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

三、海岸景觀衝擊之相關議題

(一) 初步共識：海岸景觀納入整合管理之必要性

第一場座談會之與會專家，對於海岸景觀於海岸整體管理政策中的重要性，已具有初步共識，並針對當前海岸防護、開發利用等行為，可能產生的海岸景觀及生態系統衝擊，提出警告。舉例而言，部分專家指出，當前林務局對於沙丘景觀之作為，效果較不顯著，以人工定沙之方式所呈現的景觀，與自然沙丘具一定差異，影響海岸景觀及自然動態平衡，建議可研議回復自然沙丘，亦或透過整合性之技術操作加以因應¹²⁶。亦有專家指出，河川局之離岸堤及突堤建設，有妨礙自然海岸及破壞景觀之可能，應綜合評估海岸防護設施之安全標準，並進行視覺景觀審議作業，避免海岸防護設施過度影響海岸景觀¹²⁷。

¹²⁶ 第一次座談會與談人郭一羽教授與郭瓊瑩主任皆針對人工定沙之海岸景觀議題提出建議。

¹²⁷ 第一次座談會與談人郭一羽教授、郭瓊瑩主任之建議。

(二) 制度策進之重點議題

1. 須提出景觀衝擊模擬分析之海岸開發利用審議範疇¹²⁸？

鑒於綠能政策之推動，綠能設施申請案件持續攀升，惟現行相關審議機制，除缺乏景觀考量（例如：生態檢核機制未納入景觀檢核等相關內容），輿論並指出，相關設施之區位及數量，有化整為零之疑慮，恐嚴重破壞海岸地區之景觀及生態系統。因此，建議針對應檢具整體景觀計畫、辦理景觀衝擊模擬分析之海岸開發利用審議案件，進行範疇界定。

2. 海岸景觀保護機制與相關部門政策機制之連結？

(1) 計畫連結：海岸景觀保護機制，如何與都市計畫、區域計畫、國家公園計畫及國土計畫，進行區隔及連結？

(2) 審議連結：海岸景觀保護審議機制，如何與現行各部門之審議機制，進行區隔及連結？

3. 建立「重要海岸景觀區評選機制」之必要性？

本計畫建議¹²⁹，「重要海岸景觀區」不限〈整體海岸管理計畫〉所定之「特定區位」，宜建立評選機制，根據不同之重要海岸景觀價值，綜合考量其生態保育、美學原理、景觀要素、資源保護等特性之豐富程度及重要性。

舉例而言，可評定為三級別：國家級、地方級及一般重要海岸景觀區，針對不同級別之重要海岸景觀區，研議相應之規範及審議機制，以落實《海岸管理法》之立法意旨，達到維護重要海岸景觀之核心價值與目標（詳表 7-3）。

表 7-3 重要海岸景觀區級別與規範及審議機制

級別	規範及審議機制
國家級重要海岸景觀區	內政部海審會之特定區位審議
地方級重要海岸景觀區	(1)都市計畫之都市設計審議
一般重要海岸景觀區	(2)各縣市之《景觀自治條例》
備註：國家級或縣市級風景特定區之範圍內，若有涉及國家級、地方級、一般之重要海岸景觀區者，應與中央或地方主管機關共同研商海岸景觀審議重點。	

資料來源：本計畫繪製

¹²⁸ 第一次座談會由本計畫研究團隊提出之建議。

¹²⁹ 第一次座談會由本計畫研究團隊提出之建議，獲得與談人黃斐悅主任之認同。

第三節 第二場：整合性海岸管理 (ICZM) 之策進機制及作為

壹、座談會議題研擬

「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management · ICZM) 自 1990 年代以來，為全球海岸管理事務之核心觀念，亦為臺灣現行《海岸管理法》之立法意旨，其目的在整合相關機關、部門、領域、空間和權益關係，使海岸地區能邁向環境保護、經濟發展和社會公平的永續境界。是以，本案第 2 場座談會，以整合性海岸管理 (ICZM) 為核心，就相關機制與作為策進之具體操作方法，進行討論，期達承先啟後之精神。(詳表 7-4)。

議程資料，詳附錄四。

表 7-4 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 1 場討論議題

主題	整合性海岸管理 (ICZM) 之策進機制及作為
議題	■ 《海岸管理法》之規劃體系，如何與國土計畫及相關目的事業計畫妥適接合，以落實整合性海岸管理 (ICZM) 概念？ ■ 相關部門如何透過審議制度「共同承擔」海岸管理「權責」，以回應整合性海岸管理 (ICZM) 概念？

資料來源：本計畫繪製

貳、座談會舉辦實錄

一、時間：民國 111 年 9 月 20 日 (二) 上午 09：30-12：30

二、地點：內政部營建署 107 會議室 (亦可選擇採線上參與)(臺北市松山區八德路二段 342 號)

三、會議流程及討論議題

會議前 30 分鐘為報到時間，會議開始時 10 分鐘主席致詞與介紹，接續 30 分鐘由規劃單位報告該場座談會報告內容與探討議題一之說明，而後 45 分鐘進行議題一綜合座談，後接續報告議題二之說明，而後 45 分鐘進行議題二綜合座談，個議題之綜合座談由 6 位與會專家學者分別闡述其對於各議題之想法，並彈性供

民眾發言對話或其他綜合與談之時程，最後進行本次座談會結論總整（詳見表 7-5）。

表 7-5 海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會-第 2 場會議流程

時間	程序	人員
9：00-9：30	線上報到	
9：30-9：40	主席致詞與介紹	內政部營建署 蘇組長崇哲
9：40-10：00	議題一 規劃單位報告	國立臺灣海洋大學邱文彥榮譽講座教授 國立臺北大學張容瑛副教授
10：00-10：45	議題一 綜合座談	與會專家學者及機關代表
10：45-11：05	議題二 規劃單位報告	國立臺灣海洋大學邱文彥榮譽講座教授 國立臺北大學張容瑛副教授
11：05-11：50	議題二 綜合座談	與會專家學者及機關代表
11：50-12：00	結論	
12：00	會議結束	

資料來源：本計畫繪製

四、與會人員

本場次參與人員共 53 人，包含專家學者 6 位（部分學者為線上參與）、海洋大學邱文彥教授與臺北大學張容瑛副教授研究團隊 7 位、公部門（含營建署長官、同仁）36 人、民間團體 4 位。



主持人蘇崇哲組長
圖片來源：本計畫拍攝



主持人邱文彥榮譽教授
圖片來源：本計畫拍攝



報告人張容瑛副教授
圖片來源：本計畫拍攝



與談人林宏仁簡任正工程司
圖片來源：本計畫拍攝



臺灣蠻野心足生態協會
圖片來源：本計畫拍攝



臺灣馬祖魚保育聯盟
圖片來源：本計畫拍攝

參、重要意見彙整及初步研析：後續制度策進討論建言

此部分係歸結座談會與會人員意見，針對「整合性海岸管理 (ICZM) 之機制及作為」，研提具體建議。

一、議題一：《海岸管理法》規劃體系與整合性海岸管理 (ICZM) 概念

我國海岸管理基於整合性海岸管理 (ICZM) 之概念，於 104 年公布施行《海岸管理法》，並於 106 年公告實施〈整體海岸管理計畫〉，企圖透過與不同法規、部會之連結，共同管理海岸地區。然，我國海岸管理仍受到許多挑戰，顯示目前海岸管理機制尚有策進空間，本議題針對海岸管理規劃體系，分為以下六大重點討論。

(一) 海岸管理計畫體系與國土規劃等空間規劃體系之接合

1. 以海洋資源地區為基礎進行整合

於〈全國國土計畫〉之計畫範圍中，我國管轄之海域係自平均高潮線起至領海外界線間未登記水域，而在國土功能分區中，海域範圍主要劃設為海洋資源地區 (內政部，2018)，其劃設範圍，與《海岸管理法》中近岸海域之範圍有所重疊。由於國土計畫之規劃體系與海岸管理之規劃體系，其區位重疊，可進一步整合《國土計畫法》之海洋資源地區與《海岸管理法》之近岸海域¹³⁰。

2. 釐清並強化空間計畫配合變更之機制

針對《海岸管理法》第 19 條主動影響空間計畫之修正，目前係以各計畫所定期限辦理相關變更，然，非所有計畫皆有訂定計畫通盤檢討之期限，應於《海岸管理法》或相關子法規中明定，海岸管理相關計畫發布後之一定期限內，相關計畫應配合辦理變更。此外，於《海岸管理法》第 27 條對於區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，審議機關審議前應徵詢海岸主管機關意見，亦須於《海岸管理法》或相關子法規中清楚說明相關徵詢機制，提升徵詢之實際效果¹³¹。

¹³⁰ 陳璋琳教授於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹³¹ 高仁川教授於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

3. 加強我國海岸地區資源調查

由於我國對於海岸地區之基礎資料調查尚有不足之處，為整合國土計畫體系與海岸管理體系，應先進行海岸地區資源之全面盤點，釐清各地海岸區位特性，方可使海岸地區之保護、防護及開發具有整體區位特性之考量，同時避免與國土規劃之空間規劃體系產生衝突¹³²。

(二) 海岸主管機關與目的事業主管機關之協調整合與合作機制之策進

1. 海岸管理議題專案小組或協商平台建立

由於我國海岸地區管理之目的事業主管機關較多元，此外，海岸之土地權屬或海岸設施之主管機關亦有可能分屬不同主管機關，為整合海岸地區之主管機關與各目的事業主管機關，可依據不同海岸地區之管理議題，建立專案小組，亦或是建立海岸管理協商平台，定期舉辦會議共同討論海岸管理議題，建立共識，並進行部會之合作與分工。此外，由於海岸管理之相關議題眾多，於時間有限之情形下，可依據議題之輕重緩急，區隔各議題之討論、審查時間，以解決海岸地區迫切需探討之議題¹³³。

2. 部會多元、柔性參與海岸管理

我國海岸地區之相關計畫，除針對海岸地區之保護、防護及開發外，目前交通部觀光局亦有針對海岸地區進行觀光產業營造計畫或地方培力計畫，如：〈東部海岸部落永續觀光培力暨示範計畫〉、東部海岸北段小鎮漫遊產業建構規劃案等，透過與在地特色資源結合，提升在地觀光產業發展。相較於目前海岸保護、防護及開發管理之規劃體系，觀光局或其他相關單位以較柔性之方式參與海岸管理事務，對於海岸地區之目的事業主管機關之協調整合與合作機制，應針對此種柔性參與之相關單位建立整合機制，為海岸管理之規劃體系納入更加多元之價值¹³⁴。

(三) 強化部會合作以落實海岸保護之政策目標

1. 指明海岸保護之主管機關

鑒於海岸保護相關部會眾多，為避免海岸保護相關法規與計畫重疊管制，於《海岸管理法》第 13 條第 2 項中規範，依其他法律納入保護之地

¹³² 于立平製作人於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹³³ 林立昌處長、高仁川教授及林宏仁簡任技正於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹³⁴ 郭瓊瑩教授於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

區，符合〈整體海岸管理計畫〉基本管理原則者，從其規定，免擬定〈海岸保護計畫〉。目前針對其他法律所擬定之海岸保護相關計畫，雖於法規中提及須符合〈整體海岸管理計畫〉基本管理原則，然而，對於其他海岸保護計畫之審核，尚須透過海岸保護相關整合機制加以管理。因此，應如海岸防護相關事項指定水利主管機關主責，海岸保護相關事項應指定主管機關，並建立海岸保護管理體系，確認各單位對於海岸保護之成效，是否符合〈整體海岸管理計畫〉基本管理原則，即便為不同法規或目的事業主管機關擬定之海岸保護相關計畫，亦能透過此一機制加以整合與管理，提升海岸保護效能¹³⁵。

2. 各級海岸保護區之區位劃設及管理原則應考量來自毗鄰地區之影響

目前海洋委員會公告之白海豚重要棲息環境僅劃設於近岸海域，並未劃設濱海陸地，然而，濱海陸地之工業區污染排放，已影響白海豚棲息地，海岸保護區之劃設並未完全達到保護效果。為改善此一情形，依循《海岸管理法》第 13 條第 2 項之其他法律所劃設之海岸保護區，應由海岸地區主管機關或前述之海岸保護主管機關審查，視情況擴大保護及管理範圍，以確保其區位劃設得以達到保護效果¹³⁶。

此外，由於海岸地區具有其連續性，針對海岸保護區之管理原則，除須考量海岸保護區內，亦可針對保護區之毗鄰地區擬定管理原則，擴大管理範圍，以避免保護標的受到非來自保護區內之影響，強化海岸保護，同時，透過海岸主管機關亦得透過《海岸管理法》第 13 條第 3 項，針對海岸保護區及其毗鄰地區設定禁止及相容使用，以達到海岸保護之目標。

3. 強化海岸地區監察、巡邏機制

為避免海岸地區之重要環境受到破壞，應強化海岸環境破壞管制之方法。如同保安林或國家公園與我國警政體系共同管理，海岸地區亦可與海巡署共同監督海岸地區之環境破壞案件，建立全國性海岸監察與巡邏機制。另，目前《海岸管理法》對於罰則尚有其策進空間，應強化對於海岸環境破壞之相關罰則規範¹³⁷。

¹³⁵ 陳璋玲教授、高仁川教授於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹³⁶ 台灣馬祖魚保育聯盟於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹³⁷ 郭瓊瑩教授於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

(四)〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉之競合

1. 建設具生態保育價值之海岸防護設施

我國〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉之競合，主要著重於海岸防護設施之建設與海岸地區之保護標的可能產生之衝突，為避免海岸防護設施影響海岸環境生態價值，於〈整體海岸管理計畫〉之海岸防護原則，應以海岸資源保護為優先，避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境生態價值，對此，〈海岸防護計畫〉之主管機關應基於海岸生態、景觀之考量，設計海岸防護設施，若無法採用「以自然為本之建設」，則需另外考量海岸防護設施之設計，使其具備生態功能，如：提供生物棲地、美化海岸景觀¹³⁸。

2. 部會整合與海岸地區研究調查

針對海岸地區之保護、防護，其主管機關及相關目的事業主管機關應盤點各自需求，並透過海岸地區環境資源特性調查，作為後續〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉整合之基礎。於詳實之海岸地區調查後，利於預測計畫實行後可能產生之影響，以建立更加全面之規劃，避免海岸防護設施於建設後，影響周邊海岸保護標的¹³⁹。

(五) 地方海岸管理之權責

1. 地方政府應明定海岸管理相關事務主責機關

針對地方海岸管理專責機構，考量我國各地方政府與機關人力及預算有所差異，以《海岸管理法》之中央法令規範各地方政府皆須設立海岸管理專責機構較為困難，對於地方海岸管理權責，可於《海岸管理法》中規範，地方政府應明定整合地方海岸管理事務之單位，由地方政府考量自身人力、預算等因素，視各地需求選擇透過現有單位管理或另設專責機構管理海岸管理相關事務¹⁴⁰。

2. 建立地方海岸管理協商平台

針對地方海岸管理，於《海岸管理法》中規範各地方政府皆須設立海岸管理專責機構較為困難，然而，考量地方海岸管理涉及多個部會權責，

¹³⁸ 郭瓊瑩教授、陳璋鈴教授與林宏仁簡任技正於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹³⁹ 于立平製作人、林宏仁簡任技正與七、台灣蠻野心足生態協會於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹⁴⁰ 陳璋鈴教授與高仁川教授於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

為使地方海岸得以整合管理，得建立地方海岸管理協商平台，廣納地方各目的事業主管機關、地方團體與民眾共同討論地方海岸管理之相關議題，藉此達到地方整合性海岸管理之目的，並可透過協商平台之運作，釐清各目的事業主管機關之管理權責，落實應盡之義務¹⁴¹。

3. 地方海岸屬性調查

臺灣海岸自然環境樣態多元，因此各地方所需面對之海岸管理議題與對策亦有所差異，因此除前述對於臺灣海岸整體之環境調查外，地方政府海岸管理之主責單位亦須配合中央海岸調查，整合地方部會進行地方海岸屬性調研工作，如：外傘頂洲消失可能與上游河流攔沙壩興建有關，須由地方海岸主管機關與河川主管機關共同商討對策。各地方政府透過海岸屬性調研，藉此釐清部會權責，擬定差異化應對策略¹⁴²。

（六）〈整體海岸管理計畫〉地方管理途徑

1. 整合地方海岸管理計畫及國土計畫

我國目前涉及海岸地區之計畫眾多，基於整合性海岸管理之原則，應避免計畫間出現疊床架屋之情形，擬定地方級〈整體海岸管理計畫〉可能使地方海岸管理複雜化，對於此一議題，可藉〈縣市國土計畫〉或鄉村地區整體規劃等國土空間規劃體系，基於〈整體海岸管理計畫〉之海岸保護、防護及開發等原則指導，規劃地方海洋管理相關事務，同時整合海岸空間規劃與經營管理¹⁴³。

2. 〈整體海岸管理計畫〉之地方專編規劃

對於地方級〈整體海岸管理計畫〉之擬定可能使現行由中央整合之海岸管理規劃體系回歸於過去海岸地區複雜且重疊之計畫管制，且並非各地方政府皆具備擬定地方級〈整體海岸管理計畫〉之行政能量，加上地方政治角力之影響，地方級〈整體海岸管理計畫〉擬定可能有其困難¹⁴⁴。因此，考量地方海岸之特殊性，為達整合性海岸管理之目標，中央海岸管理主管機關得會同地方政府擬定〈整體海岸管理計畫〉地方專編，藉此達到地方性海岸管理。

¹⁴¹ 林立昌處長與高仁川教授於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹⁴² 台灣蠻野心足生態協會於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹⁴³ 陳璋鈴教授於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹⁴⁴ 高仁川教授與林宏仁簡任技正於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

二、議題二：相關部門如何透過審議制度「共同承擔」海岸管理「權責」，以回應整合性海岸管理(ICZM)概念？

現行海岸地區特定區位許可審議，依法由內政部海審會進行審議許可，為更積極展現《海岸管理法》為強調計畫管制與夥伴關係之法案，達成整合性海岸管理之立法意旨，顯見目前海岸管理審議制度面向，仍面臨許多挑戰、以及制度策進討論之空間，本議題針對海岸管理審議制度，分為以下 3 大重點討論。

(一) 由規劃至審議落實「權責協調分工」，建立「夥伴關係」

1. 提升特定區位許可審議效能之途徑

針對現行海岸管理之特定區位許可之審議機制，本研究團隊以風光電案件為例，提出「海岸地區特定區位審議協調合作制度」，透過跨部會協調分工與合作，提升海岸管理審議效能，達成整合性海岸管理之立法意旨。其中，討論重點一為，為使部會共同承擔海岸管理之權與責，爰建議，計畫「擬定」機關同為「審議」機關。

於第二場座談會中，有關本研究團隊所提之審議制度策進建議，部分專家學者表示支持，部分專家學者表示不支持，進一步歸結不支持之理由，主要有四點原因：

- (1) 審議機制委由各目的事業主管機關分工審議，未必能提升審議效能，建議審議制度必須考量宏觀多元面向，再加以謹慎斟酌評估。
- (2) 我國海岸地區資源盤點尚未健全，若委由目的事業主管機關分工審議，將可能導致開發案件之衝突事件不斷發生，因此較不妥適。
- (3) 依據《海岸管理法》由營建署作為海岸管理主管機關，審查較為嚴謹、完善，若由目的事業主管機關進行審查，可能導致審查見解不同、違背《海岸管理法》等相關法律對於環境永續發展之立法初衷，產生審查相對不夠全面與完整之爭議。
- (4) 本研究團隊提出之審議協調分工制度，可能引發另一個爭點，即審議之區位可能涉及保護區、防護區等，審查須考量生態環境、文史資源或永續發展等多元面向，於審議分工上難以歸屬於特定一個目的事業主管機關，故，實務上可能使程序更加複雜化。

2. 國土審議與海岸審議之權責釐清

現行《海岸管理法》與《國土計畫法》之立法目的具有高度共通性，包含：因應氣候變遷，確保國土安全，防範災害發生，保障自然環境資源，並促進永續發展。因此，海洋委員會提出，針對目前《海岸管理法》第 25 條，及《國土計畫法》第 24 條，所規範之內容皆與開發管理相關，為降低審議負擔，建議須探討上述兩法之制度設計上是否有重複部分，是否可進行修正，以提高行政效能。

3. 研議適度委託地方政府之審議協調分工制度可行性

目前海岸地區特定區位許可審議，依法為中央海岸主管機關為審議許可機關，為提升海審會之審議量能，同時落實《海岸管理法》強調夥伴關係之整合性海岸管理之立法意旨，本研究團隊提出審議協調合作制度之策進建議。對此，部分與會專家學者表示支持，並且有專家學者進一步提到，就實務面而言，其認為〈海岸防護計畫〉之審查條件均已完備，就其觀察，地方政府主管機關與中央政府主關機關，大多具備能處理海岸相關事務之對應能力，其建議可進一步研議委託地方政府之審議協調分工機制。

4. 重新檢討特定區位範疇，水利署主張將海岸防護區劃出特定區位範疇

於第二場座談會中，經濟部水利署亦表示，目前《海岸管理法》第 25 條規定，由中央主管機關審議特定區位許可，又〈一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法〉第 2 條規定，海岸防護區為海岸地區特定區位之一。然而，由於〈一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法〉第 2 條所列特定區位，係於〈整體海岸管理計畫〉未公告實施前之過渡時期，先明定特定區位之空間範疇。目前〈整體海岸管理計畫〉及〈海岸防護計畫〉均已公告實施，已有明確指導原則，建議內政部宜針對特定區位類型再檢視，有關海岸防護區是否仍有納入之必要性。

(二) 循《行政程序法》之委託機制，進行審議協調分工

1. 特定區位許可審議仍須以海岸主管機關為主

目前《海岸管理法》第 25 條規定，在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上或使用性質特殊者，申請中央主管機關許可。而內政部依據《海岸管理法》特訂定「內政部海岸管理審議會設置要點」，設置海岸管理審議會，進行特定區位許可審議。然而，為提升海審會審議量能，使其衡平顧及海岸防護、保護、永續利用三大面向，因此，

本研究團隊對此提出，審議協調分工機制，建議循《行政程序法》第 15 條之委託途徑，進行審議分工與合作，進行審議協調分工與合作，使各部會共同承擔海岸管理之權與責，以實踐本法案強調夥伴關係之核心精神。

於第二場座談會中，有關本研究團隊所提之審議制度策進建議，與會專家學者抱持不同想法，並給予不同建議，主要歸結三項重點：

- (1) 依《海岸管理法》規定，有關特定區位許可之審議機關為中央主管機關，因此，基於依法行政，應由中央主管機關擔任審議機關，擔負起海岸審議之責。
 - (2) 部分與會者認同，可透過委託機制，進行審議協調分工制度，分擔海審會審議量能，然而，與會專家學者提醒，即便透過委託，其管理權限並未移轉，最終責任仍屬於海岸管理主管機關，故其提醒，於分工審議機制設計上，仍須由海岸管理主管機關進行最終核定或確認。
 - (3) 有關透過《行政程序法》之委託途徑，進行審議協調分工，涉及《海岸管理法》修法，與會專家學者高仁川教授表示支持，其認為海岸管理相關計畫之審議制度，比照現行水利署之審議機制具可行性，不過，針對《行政程序法》第 15 條第 2 項辦理委託，其必須依相關法規授權作為要件，可能涉及《海岸管理法》修法。
- (三) 跨部會共同商討海岸地區差異化審議原則 (成長管理、區位、審議重點)，並經海審會審議通過，作為部會審查依據

1. 強化差異化審議原則之完整性及周延性

有關海岸管理之審議，由第一場座談會意見彙整，歸結初步共識為差異化審議，然而，差異化審議之途徑，是以特定區位特性，抑或是以個案之開發樣態為準，尚未有所定論。

第二場座談會，本研究團隊提出，經由跨部會，就海岸地區特定區位劃設意旨與開發利用樣態，共同商討審查原則 (含成長管理、區位、審議重點)，並經海審會審議通過，作為受委託機關之審查依據，以強化海岸地區特定區位利用管理之審查效能。對此，與會專家學者郭瓊瑩主任指出，現行特定區位審議考量較不周延，確實特定區位差異化審查有其必要性，然而，其認為仍需由海審會統籌與落實，並且應以申請案件之「內涵」決定，因此，郭主任提出具體有效之處理方式為，於審查階段應納入地方利

益關係人，或相關社會團體、地方團體之意見與想法。

2. 充實海岸資源盤點資料庫，作為特定區位審議許可之參考

《海岸管理法》第 6 條規定，中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。因此，第二場座談會郭瓊瑩主任提到，目前我國對於海岸資源盤點較為不足，面對氣候變遷、全球暖化等議題，國家必須投入資源，進行海岸資源調查，透過前瞻計畫補全海岸地區資源盤點，並快速於全國進行調查。

(四) 其他：海岸管理強調夥伴關係之新途徑

《海岸管理法》為一部強調夥伴關係之法案，於第 1 條立法目的，即規定推動整合性海岸管理。對此，第二場座談會郭瓊瑩專家學者，提出「與地方建立海岸管理夥伴關係」之新途徑，其建議除海岸保護、海岸防護外，尚可透過「海岸守護」加以實踐，海岸守護屬於較為柔性之海岸管理方式，其啟動時機為，當地方面對地方海岸特定議題時，可透過邀請專家學者或地方人士參與，並擁有發言權及表決權，以凝聚地方共同守護海岸之意識，同時連結《海岸管理法》第 28 條，有關參與海岸地區公共利益之鼓勵及表揚機制，串連中央、地方、在地民眾與專家學者之力量，共同守護海岸地區。

第八章 海岸管理政策及制度之策進分析與建議

民國 104 年《海岸管理法》公布施行，是臺灣海岸管理制度化重要里程碑；惟法案之具體落實，仍有賴制度配套的持續策進，以促成永續海岸願景之實現。本計畫秉持鑑往知來之理念，透過歷史文件資料蒐整、重要人士口述歷史訪談，爬梳法案推動歷程之政策理念及立法意旨；並且，藉由二場政策座談會之舉辦，邀集專家學者，共同就當前政策實踐、未來期許與展望，進行討論及意見交流。

歸結前述成果，本章就海岸管理政策及制度，進行策進分析、並研提建言。第一節以《海岸管理法》第 7 條規定之海岸地區規劃管理原則為策進檢討基礎，檢視當前相關法規及計畫，對於各該原則之立法意旨的掌握、回應及落實情形；第二節，基於整合性海岸管理（ICZM）之概念框架，分別就永續海岸認識論、部門協調合作機制、地方海岸管理權責之制度策進重點，進行討論分析。此外，為兼顧策略之前瞻與務實，第三節則考量國家政策重點、行政量能及社會期待，彙整上開分析，具體指出短、中、長期制度策進重點，以及辦理優先順序建議。

第一節 《海岸管理法》第 7 條-規劃管理原則之落實

《海岸管理法》第 7 條之規劃管理原則為邱文彥委員於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中新增之條文。由於係以原則揭示為主，其原則之解釋空間較大，各部會對於海岸管理之規劃管理原則實施及落實，可能產生不同想法，因此本節透過分析《海岸管理法》第 7 條各款之立法意旨，整理相關法規及政策對於各該規劃管理原則之回應情形，並據此提出對應之策進建議。

壹、第一款：優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡

一、《海岸管理法》相關法條或其他相關法規

（一）立法意旨與立法討論過程

據邱文彥委員於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，就立法重點進行說明，其提及應保護海岸地區之生態環境，面對氣候變遷及環境破壞，應以保護自然海岸為優先，海岸開發利用行為應兼顧永續，維繫海岸之動態平衡（立法院，2014a，p.334）。

於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，林淑芬委員表示對於維護自然海岸，本法立法之核心價值，應具有宣示維護自然海岸之決心，有鑑於社會、經濟、人口之快速成長，海岸地區

已成為各種使用行為相互競逐之區域，因而衝突迭生，亟需整合性管理，再加上海岸地區之生態環境極為敏感，立法最核心之價值，除了不再破壞現有自然海岸，對於海岸地區之開發利用，應採取避免、減輕、彌補與復育之機制，確保海岸地區之永續發展（立法院，2014a，p.335）。

（二）《海岸管理法》相關法條

《海岸管理法》第1條立法目的提及，有鑑於海岸地區屬環境敏感地區，為維護自然海岸，促進海岸地區之永續發展，其土地利用，需兼顧資源培育、環境保護、災害防護之和諧，與海岸地區各種自然及人文資源之保護，始能追求海岸地區之永續發展。此外，針對自然海岸快速且大幅喪失之現況，明定「確保自然海岸零損失」，未來海岸之保護、防護、利用、復育與管理，均應具體落實自然海岸零損失之立法目標。

針對保護海岸地區之具體策略，為劃設海岸保護區，進行計畫管制，於《海岸管理法》第12條、第13條、第16條、第17條第18條中，規定劃設海岸保護區，及擬定〈海岸保護計畫〉之相關規定，劃設海岸保護區以保護自然界或人文環境中具稀少特性之資源，並依其資源之自然性、代表性及稀有性等因子評估，據以劃分一級、二級海岸保護區，依〈整體海岸管理計畫〉及個別計畫性質之保護目的，分別訂定〈一級海岸保護計畫〉或〈二級海岸保護計畫〉加以保護管理。

另，於《海岸管理法》第26條第1項第5款規定，因利用開發需使用自然海岸或填海造地時，應採「最小需用」與「彌補或復育」原則，亦呼應並落實自然海岸零損失之動態平衡之立法意旨（邱文彥委員國會辦公室，2014b）。

（三）《海岸管理法》相關子法規及其他相關法規

《海岸管理法》相關子法規中與「保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡」有關之內容，為《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第5條：「本法第26條第1項第4款所定對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施，其許可條件如下：一、『避免』措施：（一）避免納入自然海岸、潮間帶及河口等敏感地區。（二）基於整體規劃需要，對於不可避免夾雜零星之敏感地區，應妥予規劃，且不影響其原有生態環境功能。二、『減輕』措施：（一）增加緩衝空間或設施。（二）降低開發強度。（三）改善工程技術。（四）修正分期分區開發時程。（五）調整施工時間。（六）改

善營運管理方式。(七) 加強對海岸生態環境之衝擊管理。(八) 其他可減輕衝擊之相關措施。」明文規範於一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上或使用性質特殊之開發利用，為達成優先保護自然海岸之目標，必須對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施，包含避免開發範圍納入自然海岸敏感地區，並增加緩衝空間、降低開發強度、加強環境衝擊管理等措施加以因應。

另，《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 6 條：「本法第 26 條第 1 項第 5 款所定採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施，其許可條件如：一、『最小需用』原則：(一) 改變自然海岸之長度或面積最小化。(二) 填海造地之開發基地形狀，以接近方形或半圓形為原則。(三) 應以整合、集中、緊密之方式規劃。二、『彌補』或『復育』所造成自然海岸損失之有效措施：(一) 彌補或復育之面積比例原則應達到一比一，其面積比例不足時，應提出其他替代方案，並維持海岸之沙源平衡與生態系穩定。(二) 應優先於申請範圍內營造同質性棲地。」明文規範於一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上或使用性質特殊之開發利用，為落實「自然海岸零損失之動態平衡」之目標，必須秉持最小需用之核心原則，避免改變自然海岸長度及面積，必要使用應採取彌補與復育之避免自然海岸損失之有效措施，以維持海岸之沙源平衡與生態系穩定。

二、相關政策與計畫

(一) 〈整體海岸管理計畫〉

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，109 年啟動辦理通盤檢討，並於 111 年依台內營字第 1110802717 號公告，自 111 年 3 月 1 日起公告公開展覽〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉及舉辦公聽會(內政部，2022b)。於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，針對《海岸管理法》第 7 條第 1 款之相關規劃與回應，說明如下：

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第一章之「計畫目標與重點」中，於「現階段工作重點與預期成果」一節，提及「落實海岸保護管理機制」，其對策為透過劃設海岸保護區之區位或範圍，及研訂海岸保護原則，並指定海岸保護計畫擬訂機關與擬訂期限，提供各主管機關依循，以落實海岸保護管理機制(內政部，2022b)。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第一章之「計畫目標與重點」中，於「現階段工作重點與預期成果」一節，提及「劃設特定區位與

規範利用原則」，主要係針對海岸地區在自然環境、災害影響或重要人文景觀等不同面向需特別關注之地區，劃設為特定區位，並按其環境特性規範利用原則，以確保海岸地區土地之永續利用，並且已於 106 年 2 月 6 日公告〈整體海岸管理計畫〉劃設之特定區位包含：「潮間帶（臺灣本島）」、「重要海岸景觀區（包含臺灣本島及離島地區）」及「最接近海岸第一條濱海道路向海之陸域地區（包含臺灣本島及離島地區）」等 7 類地區（內政部，2022b）。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第一章之「計畫目標與重點」中，於「現階段工作重點與預期成果」一節，提及「確保自然海岸零損失」，其具體對策為，考量海岸具高度脆弱敏感及不易回復特性，為優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡，應避免開發利用；如因區位無替代性，須使用自然海岸，則開發及利用行為應實施衝擊減輕、異地補償或生態補償，以確保自然海岸之面積及功能零損失（內政部，2022b）。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第二章之「海岸地區發展現況」中，於「海岸土地利用」一節，提及有關「自然海岸」相關內容包含：（1）「自然海岸之定義」：指無人為設施之海岸段，或最接近海岸之人工構造物向海側屬自然環境特性之地區；（2）規定「自然海岸之劃設方針及原則」：以連續性、系統性概念進行劃設，並且合理完整涵蓋自然地景群落或其他重要海岸地質、海景環境等之帶狀空間，同時包容現存之點狀、低度使用之人工構造物或土地使用；（3）相關單位之「應配合辦理事宜」：自然海岸劃設、自然海岸資源調查、自然海岸納為海岸管理應特別關注之特定區位、評估劃設為海岸保護區，進行計畫管制，俾利規範自然海岸之利用管理相關策略，達成自然海岸零損失（內政部，2022b）。

（二）臺灣沿海地區自然環境保護計畫

行政院民國 73 年及 76 年核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」所劃設沿海保護區（共計 12 處），為利沿海保護區能嫁接現行制度設計，〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第一章之「計畫目標與重點」中，於「現階段工作重點與預期成果」一節，提及建立與該計畫劃設之海岸保護區之計畫銜接與退場機制，達到海岸保護之目的（行政院，1984；行政院，1987）。

(三) 行政院國家永續發展委員會之永續發展目標

我國永續發展目標第 14 項核心目標為「保育及永續利用海洋生態系」，並防止海洋環境的劣化。進一步，具體目標為保護至少 10% 的海岸與海洋區，意即海岸保護區面積占我國海岸地區（近岸海域）的比例=海岸保護區面積/近岸海域面積，將透過擬定目標年量化目標逐步達成，2020 年量化目標為符合聯合國永續發展目標保護至少 10% 的海岸，乃至 2030 年量化目標為符合聯合國永續發展目標保護至少 15% 的海岸（行政院國家永續發展委員會，2019）。

三、規劃原則回應情形與策進建議

(一) 相關法律回應情形

於《海岸管理法》第 7 條第 5 款規範之海岸地區規劃原則主要為「原則揭示」，為立法之核心價值與理念，為維護自然海岸，促進海岸地區之永續發展，明定「確保自然海岸零損失」，揭示未來海岸之保護、防護、利用、復育與管理，均應具體落實自然海岸零損失之立法目標，詳細規定則於相關子法規中規範。《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 5 條，依循《海岸管理法》第 7 條第 1 款，規範於一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上或使用性質特殊之開發利用，為達成優先保護自然海岸之原則目標，必須對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 6 條，依循《海岸管理法》第 7 條第 1 款，規範於一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上或使用性質特殊之開發利用，為達自然海岸零損失，並維繫海岸之自然動態平衡，必須秉持最小需用原則，加以考量。

(二) 相關計畫回應情形

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 1 款規劃原則之回應，於第六章中規定，相關單位應配合辦理法令修訂、計畫檢討及相關措施等事項，分為內政部應辦事項及配合事項、各目的事業主管機關應辦事項及配合事項、直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項，以回應並具體落實第 1 款規劃管理原則。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，第六章提及內政部應辦及配合事項為：相關計畫停止適用及銜接處理機制，已提出具體策略

為：針對「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」所劃設之「自然保護區」及「一般保護區」，安排進行海岸資源調查，檢視是否仍具資源價值，就未納入法定保護範圍者進行檢討銜接，建立三樣態機制：第一，針對調查評估具資源價值者，建議先劃設為特定區位，再視情況與相關目的事業主管機關協調劃設「海岸保護區」；第二，經資源調查並評估不具資源價值者，無須再銜接處理；第三，未辦理海岸資源調查前，應先劃設為「特定區位」，最終目標為終止適用。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，第六章提及內政部應辦及配合事項為：自然海岸劃設及相關事宜，主要目的為確保自然海岸零損失，並提出具體策略為：辦理自然海岸劃設，並進一步將自然海岸納入國土利用監測計畫之監測範圍，並評估納入特定區位以明確規範，進一步評析是否具重要之保護標的，考量劃設為海岸保護區之機制作為，達成零損失目標。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，第六章提及各目的事業主管機關及地方政府，應辦及配合事項之具體策略為：第一，延續「永續海岸整體發展方案（第2期）」，落實海岸地區永續利用原則，具體針對漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、保安林等項目，所訂定之執行準則；第二，檢討〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉之「自然保護區」及「一般保護區」範圍，透過資源調查，以評估劃設保護區之必要性。

行政院國家永續發展委員會之永續發展目標第14項為「保育及永續利用海洋生態系」，具體目標為保護至少10%的海岸與海洋區，因此內政部營建署依循目標，進一步訂定目標年量化目標以逐步落實。對於《海岸管理法》第7條第3款規劃原則之回應，著重於盤查、檢討劃設海岸保護區、擬訂海岸保護計畫，盤查、檢討劃設特定區位、特定區位利用原則與審議許可條件，以落實永續發展目標。

（三）未來策進建議

1. 自然海岸零損失之動態平衡概念之落實：積極復育海岸之手段

臺灣經多年發展，沿岸人工結構物綿密，使自然海岸消失、自然動態作用失衡，因此考量海岸高敏感脆弱及不易回復之特性，〈整體海岸管理計畫〉依據《海岸管理法》第7條之海岸地區規劃管理原則訂定，其中第9款明確規範：「海岸地區管理應優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。」表明〈整體海岸管理計畫〉除優先保護自然海岸外，亦應以自然動態平衡為規劃原則。

另於《海岸管理法》第 26 條 1 項第 5 款：「因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。」條文內容基於自然海岸零損失，建立自然海岸開發應遵守之事項。除《海岸管理法》外，《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 6 條亦基於《海岸管理法》第 26 條 1 項第 5 款，規範最小需用原則及自然海岸損失之彌補或復育措施。

〈整體海岸管理計畫〉遵循上述法規之規範，於第一次通盤檢討（草案）中，第一章之計畫目的對於自然海岸零損失工作重點中，提出應優先保護自然海岸，並維繫海岸地區之自然動態平衡，避免開發利用；若自然海岸地區具開發之必要性，則須實施衝擊減輕、異地補償或生態補償，確保自然海岸零損失。由此可知，對於自然海岸零損失之詮釋自「不再開發自然海岸」轉變為「自然海岸動態平衡」。

另於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，第三章之議題三，特別提出「應維護自然海岸零損失」之對策，強調應劃定範圍，以明確規範管理範圍，避免不必要破壞或開發利用。須開發利用者，應以最小需用範圍為原則，對海岸生態環境造成衝擊者，應提出彌補或復育等生態補償措施以為因應，並由開發單位承擔環境外部性負擔。

然而，目前計畫提及之採取手段為原則性宣示，主要係避免自然海岸面積及功能持續損失。因此，除強調最小需用等途徑之外，應採取更為積極之手段進行海岸復育。對此，彙整本計畫團隊、專家學者所提相關建議。

於第一場座談會中，專家學者提出有關廢棄漁港是否拆除之議題，若該設施已存在許久，予以拆除並非唯一途徑，事實上其已經逐漸形成自然之一部分，也成為另一種動態平衡之狀態，建議可逐步盤查，並謹慎評估分析妥適策略，促使自然海岸積極被保護。

另本計畫團隊提出策進建議，建議以再野化概念為核心基礎，進一步探討人工海岸再野化，針對廢棄漁港進行拆除或轉型策略。此外，海洋大學榮譽教授邱文彥老師亦提及，可參考有關廢棄漁港培育成珊瑚礁生態系之經驗，逐步落實積極性自然海岸動態平衡之意旨，例如：新北市貢寮區之和美漁港活化利用之案例經驗，由民間團體與政府單位合作，於漁港港灣內進行珊瑚復育（陳怡臻，2020）。

2. 計畫銜接機制之具體策略方案、時程安排與配套措施之研議

目前於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，第六章提及各目的事業主管機關及地方政府，應辦及配合事項中，針對檢討「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」之「自然保護區」及「一般保護區」範圍，透過資源調查，以評估劃設保護區之必要性。然而，有關具體操作策略與確切時程安排尚待研議，因此，建議進一步研議具體策略方案及相關配套措施，並於計畫中明確規範及說明，以利相關單位執行。

3. 增訂《海岸管理法》之名詞定義，俾利民眾認知、依法行政與政策推動

《海岸管理法》第1條立法目的為自然海岸零損失，目前於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，第一章明定自然海岸之定義，及其劃設方針及原則，然目前《海岸管理法》未將自然海岸納入法律條文中加以明定，因此，建議增修本法規範，一方面能使民眾對於自然海岸之意涵有所認知，利於政府推動在地連結計畫成效更佳，另一方面俾利政府單位依法行政，以及海岸管理相關政策順利推動。

貳、第二款 保護海岸自然與文化資產、海岸景觀與視域，調和之土地使用。

一、《海岸管理法》相關法條或其他相關法規

(一) 立法意旨與立法討論過程

據邱文彥委員於103年11月19日立法院第8屆第6會期內政委員會第23次全體委員會中，就立法重點進行說明，本法對於保護自然非常重視，例如保護沙丘，透過維護其自然過程，以維繫海岸動態平衡。同時重視海岸地區之文化資產與生態之保護，再者，面對海岸地區之重要景觀地區，尤其是海岸第一排皆興建極高樓層，然而重要海岸景觀應為公共資產，為全民所共享，應加以保全與規範之(立法院，2014a，p.334；立法院，2014a，p.440)。

於103年11月19日立法院第8屆第6會期內政委員會第23次全體委員會中，時任陳威仁部長也表示《海岸管理法》之重要立法目的為保護海岸地區之自然資源、生物多樣性和文化資產保存，並應劃設海岸保護區進行計畫管制，並針對禁止開發而目前已開發，或是已變更為可建築用地、可開發之土地，依本法與目的事業主管機關從事開發計畫之變更，對於所生之損失予以補償等機制(立法院，2014a，p.347)。

(二)《海岸管理法》相關法條

針對保護海岸自然與文化資產，於《海岸管理法》第 12 條第 1 項規定，海岸地區應保護之地區包含：特殊景觀資源及休憩地區、重要濱海陸地或水下文化資產地區、特殊自然地形地貌地區等，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依〈整體海岸管理計畫〉亦依循第 7 條第 2 款規定，分別訂定海岸保護計畫加以保護管理。

此外，針對保全海岸景觀與視域，於《海岸管理法》第 11 條第 1 項規定，有鑑於海岸景觀對於〈整體海岸管理計畫〉至關重要，但景觀考量要素甚多，為實務上執行得宜，針對〈整體海岸管理計畫〉劃定之「重要海岸景觀區」，須訂定「都市設計準則」，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素，以維護海岸景觀與視域。

再者，有關土地使用調整部分，於《海岸管理法》第 19 條規定，〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉公告實施後，為確保其具體執行，於計畫區內之土地使用及相關事業建設，自應密切配合修正相關空間計畫，換言之，區內原有之土地使用、編定或事業建設不符計畫規定者，各該事業計畫主管機關應依計畫內容，配合修正或變更開發計畫、事業建設計畫、〈都市計畫〉、〈國家公園計畫〉或〈區域計畫〉，以落實本款規劃原則。

並且，於《海岸管理法》第 27 條規定，海岸地區範圍之〈區域計畫〉、〈都市計畫〉之主要計畫或〈國家公園計畫〉，審議機關於審議通過前，應先徵詢海岸主管機關意見，因此主管機關得就所關切之海岸地區整體規劃、海岸保護區、防護區管制規範等內容與該計畫之影響，於計畫審議通過前為意見之表達，顯見本法與空間計畫相關法規之連結及相互配合機制。

(三)《海岸管理法》相關子法規及其他相關法規

《海岸管理法》相關子法規中與「保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用」有關之內容，首先為《海岸管理法施行細則》第 9 條：「《海岸管理法》第 11 條第 1 項所稱都市設計準則為：指於〈整體海岸管理計畫〉中所定重要海岸景觀區之指導原則，中央主管機關應將都市設計準則，納入申請特定區位許可之許可條件，並應通知及協調該管海岸地區之土地使用主管機關配合訂定或檢討修正土地使用管制、都市設計或保護利用管制原則等相關規定。」明文規範〈整體海岸管理計畫〉應訂定都市設計準則，作為重要海岸景觀區之指導原則，並作為海岸地區特定區位之許可審查條件，同時應協調該管海岸地區之土地使用主管機關配合檢討及修訂土地使用管制等相關規定。

《海岸管理法施行細則》第 13 條規定，〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉公告實施後，計畫擬訂機關應通知有關機關就區域內之開發計畫、事業建設計畫、〈都市計畫〉、〈國家公園計畫〉或〈區域計畫〉，配合〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉，予以檢討、修正或變更，以落實本款規劃原則。另，《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 2 條第 1 項規定，《海岸管理法》第 25 條第 1 項所稱特定區位，指海岸管理須特別關注之地區，其中第 5 款區位為重要海岸景觀區。

二、相關政策與計畫

（一）〈整體海岸管理計畫〉

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，並於 111 年辦理通盤檢討，依台內營字第 1110802717 號公告，自 111 年 3 月 1 日起公告公開展覽〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉及舉辦公聽會（內政部，2022a）。於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，針對《海岸管理法》除第 7 條第 2 款之相關規劃，說明如下：

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第一章之「計畫目標與重點」中，於「現階段工作重點與預期成果」一節，提及「落實海岸保護管理機制」，其對策為，透過劃設海岸保護區之區位或範圍，及研訂海岸保護原則，並指定海岸保護計畫擬訂機關與擬訂期限，提供各主管機關依循，以落實海岸保護管理機制。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第一章之「計畫目標與重點」中，於「現階段工作重點與預期成果」一節，提及「劃設特定區位與規範利用原則」，主要係針對海岸地區在自然環境、災害影響或重要人文景觀等不同面向需特別關注之地區，劃設為特定區位，並按其環境特性規範利用原則，以確保海岸地區土地之永續利用，並於 104 年 8 月 4 日公告〈整體海岸管理計畫〉劃設之特定區位，包含：「潮間帶（臺灣本島）」、「重要海岸景觀區（包含臺灣本島及離島地區）」及「最接近海岸第一條濱海道路向海之陸域地區（包含臺灣本島及離島地區）」等地區。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第二章之「海岸地區發展現況」中，於「海岸土地利用」一節，提及「海岸地區土地利用管理權責」，為落實海岸管理，〈整體海岸管理計畫〉於兼顧海岸地區之保護、防護與利用前提下，提出「海岸地區功能調和之土地利用方式」，作為海岸地區內各

項目的事業利用管理之最高指導原則，各項目的事業之資源利用與管理則回歸各主管機關權責辦理，分別為（1）地用：有關土地之空間規劃及土地使用管制，回歸《國土計畫法》、《區域計畫法》、《都市計畫法》及《國家公園法》等相關規定；（2）地權：依《國有財產法》與《土地法》相關規定辦理；（3）經營管理與治理：按各目的事業主管機關主管法令辦理。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策與原則」中，於「海岸永續利用」一節，提及「海岸地區特定區位土地利用原則」，該原則之訂定有鑑於重要海岸景觀區為海岸地區特定區位，應符合「海岸地區永續利用原則」外，亦須符合所訂土地利用原則：重要海岸景觀區應以維持原有景觀特色、確保行車視野的穿透性為原則，其開發建築應集中規劃避免帶狀發展，並符合都市設計準則管制事項。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策與原則」中，於「海岸永續利用」一節探討「改善海岸自然景觀紊亂現象」之議題，我國過去國土利用監測計畫所統計的資料，係分類為自然海岸線及人工海岸線，其為線狀資料非空間狀態，但部分人工海岸線向海側之地區，仍保有潮間帶或自然景觀，該海岸空間應屬自然海岸，惟過去各目的事業之開發計畫，常視其為人工海岸，忽略該地區之土地及資源具高度脆弱敏感且一經破壞甚難回復之特性，致海岸地區逐漸被人工設施所佔，嚴重衝擊自然環境與生態之平衡，且過去以安全為考量的海岸工程，易忽略海岸工程對地景的破壞問題，致海岸景觀漸漸失去自然之美。面對此議題，其對策為：

1. 規定海岸地區重要景觀區須「符合都市設計準則」。
2. 規定海岸地區重要景觀區須進行「景觀衝擊模擬分析」。
3. 依《海岸管理法》第 7 條及第 11 條之規定辦理，提出「整體景觀計畫」內容應包含，與周遭環境相容性、建築量體與周遭景觀及自然天際線和諧性，不造成景觀道路視覺衝擊等分析內容，並提內政部海岸管理審議會議確認。

另〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第四章，針對海岸管理須特別關注之特定區位之重要海岸景觀區之劃設原則進行調整，為配合〈全國國土計畫〉中文化景觀敏感類型之環境敏感地區，將文化景觀敏感區類之範圍調整為 11 種。現階段暫不訂定劃設原則，其範圍（含數量），以依各目的事業法公告、劃設或指定者為準。

三、規劃原則回應情形與策進建議

(一) 相關法律回應情形

於《海岸管理法》第 7 條第 2 款規範之海岸地區規劃原則主要為「原則揭示與具體策略」，原則應保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用，詳細規定則於相關子法規中規範。《海岸管理法施行細則》第 9 條依循《海岸管理法》第 11 條第 1 項，進一步解釋所謂都市設計準則，並明確規範〈整體海岸管理計畫〉應擬訂都市設計準則，作為重要海岸景觀區之指導原則，使未來中央主管機關審議海岸地區特定區位許可之許可依據。

《海岸管理法施行細則》第 13 條規定，〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉或〈海岸防護計畫〉公告實施後，相關空間計畫應配合檢討、修正或變更，以落實本款規劃原則。《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 2 條第 1 項規定，《海岸管理法》第 25 條第 1 項所稱特定區位，指海岸管理須特別關注之地區，其中第 5 款為重要海岸景觀區。

(二) 相關計畫回應情形

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 2 款規劃原則之回應，於第六章中提及內政部應辦事項及配合事項，已提出具體策略，包含：

1. 依《海岸管理法》第 19 條，進行「法令及相關計畫修訂」，規定於〈整體海岸管理計畫〉公告實施後，內政部應檢討辦理〈全國區域計畫〉，將一、二級海岸保（防）護區列為一、二級環境敏感地區；並據以檢討修訂「非都市土地開發審議作業規範」、「非都市土地使用管制規則」等相關法令；相關分區（如海域區）容許使用項目並應以能順利銜接至《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉為原則。
2. 屬於一、二級海岸保（防）護區之都市計畫，應檢討變更各該都市計畫之土地為適當分區或用地，適修土地使用管制強度相關規定，並且於「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」都市計畫通盤檢討及個案變更審議時配合檢討，並由都市計畫單位每年定期回報執行情形。另，國家公園計畫屬於一、二級海岸保（防）護區者，應檢討變更各該國家公園計畫之土地為適當分區，並適修土地使用管制強度相關規定。

3. 於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 2 款規劃原則之回應，於第六章中提及應檢討修正都市設計準則，以配合未來重要海岸景觀區之範圍或項目，若經內政部會商有關機關重新劃定公告，則都市設計準則之內容，亦得視需要會商有關機關，適時檢討修正。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 2 款規劃原則之回應，於第六章中提及各目的事業主管機關應辦及配合事項，已提出具體策略，包含：

1. 依據《海岸管理法》第 12 條所訂，具海岸保護區之資源地區，各目的事業主管機關應提供海岸保護區資料與表示意見。
2. 依據《海岸管理法》第 19 條規定，於〈整體海岸管理計畫〉公告實施後，依該計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫(含都市設計準則)，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 2 款規劃原則之回應，於第六章中提及直轄市、縣(市)政府應辦及配合事項，已提出具體策略，包含：依據《海岸管理法》第 19 條規定，於〈整體海岸管理計畫〉公告實施後，依〈整體海岸管理計畫〉應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫(含都市設計準則)，主要檢討內容為：配合〈整體海岸管理計畫〉之保護原則、防護原則、海岸永續利用原則、及都市設計準則，訂定或檢討修正土地使用管制、都市設計或保護利用管制原則等相關規定。

(三) 未來策進建議

1. 強化海岸地區之重要海岸景觀區之相關法制工具之連結性

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，係將「重要海岸景觀區」列為海岸管理需特別關注之「特定區位」，共同談論，於計畫中定義重要海岸景觀區，接著訂定重要海岸景觀區之劃設原則，其中包含文化景觀敏感區類與景觀道路類，進一步規定重要海岸景觀區之土地利用原則及都市設計準則。

對此，於第一場座談會中，專家學者郭瓊瑩進一步提出建議，針對海岸地區之景觀長期缺乏整理及規劃管理，為改善環境景觀，應強化各相關法制工具之連結性，例如，針對基隆市海岸地區之重要景觀管理維護，結

合「基隆市國門廣場周邊地區城市景觀自治條例」為基礎，建立中央與地方、跨部會互助合作機制，以回應重要海岸景觀區之立法意旨。

參、第三款保育環境資源敏感地區，規範人為活動，兼顧生態保育與地形維護

一、《海岸管理法》相關法條或其他相關法規

(一) 立法意旨與立法討論過程

據邱文彥委員於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，就立法重點進行說明，立法主要目的為保護海岸地區之生態環境，同時兼顧既有使用權益之尊重，再者，由於氣候變遷影響及環境破壞，特別針對海岸地區之敏感與脆弱，海岸地區遭受威脅與日遽增，且考量海岸地區資源豐富性與生態多樣性，其與海岸地區之開發行為需要兼顧永續性發展（立法院，2014a，p.334）。

於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，林淑芬委員進一步表示，有鑑於海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，兼具海、陸生態系統之特性。海岸地區由於陽光充足，營養豐富，不但維繫了無數海洋生物的棲息繁衍，也有陸地上各種生態景觀的功能，因此其認為非常需要在海岸地區之生態環境極為敏感的時候，對於它的土地之保護、防護與開發，必須有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧保育與利用之和諧，同時優先保護海岸地區重要的自然與人文資產（立法院，2014a，p.334~p.335）。

(二) 《海岸管理法》相關法條

於《海岸管理法》第 12 條中，規範海岸地區符合法定劃設條件，應劃設為一級、二級海岸保護區，並應依〈整體海岸管理計畫〉分別訂定〈海岸保護計畫〉加以保護管理。另於《海岸管理法》第 10 條中，規範「海岸保護計畫之擬訂機關」，以及規範配合〈整體海岸管理計畫〉公告實施後，有新劃設海岸保護區或海岸防護區之必要者，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。於《海岸管理法》第 13 條中，規範海岸保護計畫應載明事項。

另，為維護海岸保護區之棲地與環境完整性，並規範人為活動，於《海岸管理法》第 25 條中，規範特定區位許可制。針對一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模或性質特殊之開發利用行為，需特別關注之事項，增加中央主管機關許可機制，以維護海岸資源，以資周全。《海

岸管理法》第 26 條中，進一步規範海岸地區特定區位許可之審查許可條件，其中回應《海岸管理法》第 7 條第 3 款之內容為：規定須符合〈整體海岸管理計畫〉利用原則、符合〈海岸保護計畫〉管制事項、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施等，使中央主管機關能依法有據，進行許可審查。

(三)《海岸管理法》相關子法規及其他相關法規

《海岸管理法》相關子法規中與本款規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形有關之內容，依據《海岸管理法》第 25 條第 3 項規定所訂定《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》中，規定所謂特定區位指海岸管理須特別關注之地區，可劃定為特定區位之區位包含：近岸海域、潮間帶、海岸保護區等。

另，《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》中規定，一定規模之認定基準、使用性質特殊之適用範圍、所定開發利用、工程建設及建築之相關規定、申請許可案件之申請規定及審查程序等規範。另，依據《海岸管理法》第 26 條第 2 項所訂定《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》中，規定申請許可案件審查許可原則、許可條件等內容規範。

二、相關政策與計畫

(一) 整體海岸管理計畫

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，並於 111 年辦理通盤檢討，依台內營字第 1110802717 號公告，自 111 年 3 月 1 日起公告公開展覽〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉及舉辦公聽會（內政部，2022b）。於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，針對《海岸管理法》除第 7 條第 3 款之相關規劃，說明如下：

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第一章之「計畫目標與重點」中，於「現階段工作重點與預期成果」一節，提及「落實海岸保護管理機制」，其對策為透過劃設海岸保護區之區位或範圍，及研訂海岸保護原則，並指定海岸保護計畫擬訂機關與擬訂期限，提供各主管機關依循，以落實海岸保護管理機制。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第一章之「計畫目標與重點」中，於「現階段工作重點與預期成果」一節，提及「劃設特定區位與規範利用原則」，主要係針對海岸地區在自然環境、災害影響或重要人文景

觀等不同面向需特別關注之地區，劃設為特定區位，並按其環境特性規範利用原則，以確保海岸地區土地之永續利用，此外，再進一步擬定「海岸保護策略」，根據海岸保護區之特性，細緻考量因地制宜之海岸保護具體策略，以「在地連結」或「在地行動計畫」為媒介，採取自然海岸維護方式，兼顧在地需求、里山里海精神，以推動保護海岸資源。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第二章之「海岸地區發展現況」中，於「海洋資源」一節，持續盤查劃設「近年新增海岸保護區」。

〈整體海岸管理計畫〉於民國 106 年 2 月 6 日公告第 1 階段海岸保護區後之新增海岸保護區共有 8 處，包含中華白海豚野生動物重要棲息環境、宜蘭縣東澳水產動植物繁殖保育區、野柳水產動植物繁殖保育區以及 6 處地方級重要濕地等。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸永續利用」一節探討「海岸保護」之「臺灣海岸地區生態環境因土地多元利用未加以管制而遭受破壞」議題，隨經濟發展、人口成長、都市持續擴張、觀光需求日益增加以及工業化程度日益提高，因社會需求的改變，土地使用型態朝向多元使用，並由陸地逐漸朝向海岸開發，造成海岸地區生態環境遭受嚴重破壞，為維繫自然生態系統，因應氣候變遷，促進海岸永續發展，應積極採取措施進行保護工作。面對此議題，其對策包含：

1. 劃設海岸保護區，並依保護標的特性分級劃設，以維持生物多樣性、自然生態系統平衡，保護瀕臨絕種、珍貴稀有之動植物及其棲息環境，並達到環境永續目標。
2. 以「生態保育」與「景觀地景保育」觀念，採持續性、滾動式方法進行海岸保護區之檢討與修正，以保育理念進行海岸資源的合理使用。
3. 儘量避免或減輕生態破壞，以「經濟利用與防災」、「自然共存與親水」、「自然保護與保育」之保護原則，營造人類與自然和諧共存之環境。
4. 建置海岸地區各類保護區或生態環境資料庫，以維護管理海岸資源，並供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。

另，〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸永續利用」一節，提出另一項有關「海岸保護區劃設困難，推動不易」議題，內政部營建署為配合《海岸管理法》之推動實施，分別於 104、105 及 107 年度委託辦理「資源調查及資料庫建立」、「辦

理海岸資源調查第二期計畫」及「辦理海岸資源調查及以在地連結推動海岸管理」案，就符合《海岸管理法》第 12 條第 1 項第 8 款前段與第 9 款規定之《文化資產保存法》等 15 種法律之 35 種項目指定為「第 1 階段海岸保護區」，並持續彙整「第 2 階段海岸保護區優先評估及劃設區位」，以推動「第 2 階段海岸保護區」劃設作業。面對「海岸保護區劃設困難，推動不易」之議題，其對策包含：

1. 有鑑於海岸保護區之公告劃設作業有其困難度，且劃設保護區非保護海岸資源之唯一手段，因此，營建署補助地方政府辦理「在地連結永續海岸管理之示範計畫」，以建構「海岸資源保護之在地參與管理機制」，串連在地關懷團體，透過海岸環境教育或關懷活動，促進民眾認識並瞭解本法之精神與內容，同時啟動在地參與海岸管理機制之連結與合作，最終目的為建立「海岸在地資源調查與管理維護模式」。
2. 第 2 階段保護區位劃設（潛在海岸保護區）之階段性具體可行之資源保護策略，就〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉所列第 2 階段保護區位（潛在海岸保護區）進行盤點及篩選優先保護之區位名單，並分為 3 類檢討：第一類為已確認資源價值之地區，此區應積極協調目的事業主管機關劃設海岸保護區、第二類列屬資源價值較高之潛在海岸保護區，應檢討為「新潛在保護區」、第三類列屬資源價值次優之潛在海岸保護區，應劃設為「特定區位」，並透過特定區位許可審查機制予以把關。
3. 啟動「自然海岸調查及監測計畫」，利用現勘或空拍影像瞭解自然海岸現況，並透過示範性之在地連結參與機制，落實自然海岸永續經營。

（二）國家公園中程計畫（109-112 年）

我國《國家公園法》自 61 年 6 月 13 日公布施行，配合《海岸管理法》於 104 年 2 月 4 日公布施行，透過《整體海岸管理計畫》及個別海岸保護計畫，建構海岸管理之健全基礎，以有效保護海岸環境自然資源，確保國土永續發展，並因應政府組織再造及跨域經營之保育思潮，未來設立國家公園署之專責保育機關，透過組織層級之提高，有效執行保育國土業務，並整合國家公園、國家自然公園、濕地保育及海岸管理政策擬訂等國土保育核心業務，與本款有關之主要發展政策及策略為保育與永續：保育完整生態系統，維護國家珍貴資源。

三、規劃原則回應情形與策進建議

(一) 相關法律回應情形

於《海岸管理法》第 7 條第 3 款規範之海岸地區規劃原則主要為「原則揭示與具體策略」，原則為維護海岸保護區之棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形，《海岸管理法》第 12 條中，規範海岸保護區之劃設條件，及規定應擬定〈海岸保護計畫〉加以保護管理，另第 10 條規範海岸保護計畫之擬訂機關，第 13 條規範海岸保護計畫應載明事項。

另，為維護海岸保護區之棲地與環境完整性，規範人為活動，於《海岸管理法》第 25 條規範特定區位許可制，第 26 條進一步規範海岸地區特定區位許可之審查許可條件，詳細規定則於相關子法規中規範，依據《海岸管理法》第 25 條第 3 項規定所訂定《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》中，規定特定區位之區位、一定規模之認定基準、使用性質特殊之適用範圍、所定開發利用、工程建設及建築之相關規定、申請許可案件之申請規定及審查程序等規範。另，依據《海岸管理法》第 26 條第 2 項所訂定《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》中，規定申請特定區位許可之審查許可原則、許可條件等內容規範，使未來相關單位進行許可審查於法有據。

(二) 相關計畫回應情形

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 3 款規劃原則之回應，於第一章中針對保護海岸地區，已提出具體策略，包含：建構「落實海岸保護管理機制」，進行「海岸保護區劃設」及「研訂海岸保護原則」，及擬定「劃設特定區位與規範利用原則」，進行「海岸地區特定區位劃設」及「規範特定區位利用原則」，並提出「海岸保護策略」，具體執行方式以「在地連結」或「在地行動計畫」為媒介，採取自然海岸維護方式，強化里山里海精神。第二章中進一步盤點並檢討我國海岸地區發展現況，持續盤查「新增海岸保護區」。並於第六章中明確具體分工，包含：計畫銜接、資源調查及資料庫建置、海岸保護區檢討、海岸保護計畫檢討與擬訂、特定區位檢討與審議等相關對策與檢討事項，分交由內政部、各目的事業主管機關、直轄市、縣(市)政府執行相關工作。

〈國家公園中程計畫〉(109-112 年) 對於《海岸管理法》第 7 條第 3 款規劃原則之回應，為該計畫配合《海岸管理法》，透過《整體海岸管理計畫》及個別海岸保護計畫，建構海岸管理之健全基礎，以有效保護海岸環境自然資源，未來設立國家公園署之專責保育機關，整合國家公園、國家自然公園、濕地保育及海岸管理政策擬訂等國土保育核心業務，落實本計畫之主要發展政策及策略：保育完整生態系統，維護國家珍貴資源。

(三) 未來策進建議

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討 (草案)〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸保護」一節探討「檢討第 1 階段海岸保護區 (含一、二級海岸保護區) 分級原則及劃設等級之調整」議題，營建署採取之對策為，針對依《海岸管理法》第 13 條第 2 項確認之第 1 階段海岸保護區進行評估，應檢討不同類型保護區之管理程度是否寬嚴不一，以及與《海岸管理法》第 12 條第 2 項規範之競合關係，將第 1 階段海岸保護區屬於海域之野生動物重要棲息環境、水產動植物繁殖保育區，階段性調整為二級海岸保護區，主要目的為使未來面臨開發利用時，可同時受內政部海岸管理審議會之特定區位審議機制所規範。然而，此項舉動引發環保團體質疑，認為依據〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討 (草案)〉，所擬訂降級名單之部分一級海岸保護區，會造成急需被保護之生物與棲地，其保護力將大幅減少，甚至質疑是否為利海岸地區開發利用 (環境資訊中心，2022)。

因此，針對〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討 (草案)〉之第三章及第六章，有關調整海岸保護區之相關內容，本計畫基於相關專家學者訪談與座談會意見彙整，提出以下策進建議。

1. 明確指出海岸保護之主管機關

《海岸管理法》第 13 條就海岸保護計畫之內容與權責，進行規範，該條文立法意旨，在於透過海岸主管機關與相關目的事業主管機關之合作，共同促成海岸保護政策之落實。

《海岸管理法》第 13 條第 2 項明定，依其他法律納入保護之地區，符合〈整體海岸管理計畫〉基本管理原則者，從其規定，免擬定〈海岸保護計畫〉，避免行政程序之重複。有關第 13 條第 2 項應如何落實，據第二場座談會，陳璋玲委員及高仁川委員建議，應比照海岸防護管理體系，明確指明海岸保護主管機關，具體啟動主管機關介入時機，指定海岸保護主管機關，則〈海岸保護計畫〉即便為不同法規或目的事業主管機關擬定，

透過海岸保護主管機關之整合機制即可進行管理。此外，目前亦較缺乏海岸保護部會或計畫之相關整合機制，亦可透過海岸保護主管機關主導相關機制之建立。

2. 《海岸管理法》第 13 條之啟動時機與機制建立

《海岸管理法》第 13 條第 3 項如何發揮其功能？考量海、陸交互作用之海岸地區土地使用複雜。為整合及彌補海岸地區各法律保護規定寬嚴不一或闕漏之情形，以達海岸保護目的，《海岸管理法》第 13 條第 3 項爰規定，海岸主管機關必要時得擬訂禁止及相容之使用彌補之。於第二場座談會，部分專家學者建議，應進一步研議執行時機及具體執行策略等機制，以達海岸保護之政策目標。對此，有關第 13 條之啟動時機與機制建立之途徑，可透過行政院海委會組織協商會議，討論海岸地區之保護標的是否須依第《海岸管理法》第 13 條擬定〈海岸保護計畫〉，亦或是透過海審會之審議機制，審查目的事業計畫之海岸保護效力，透過既有審議機制決定《海岸管理法》第 13 條第 2 項及第 3 項之啟動。

3. 推動長期海岸生態環境監測機制

於第一場座談會，專家學者簡連貴教授表示，針對劃設為一級海岸保護區，或二級海岸保護區之區位，應推動「長期海岸生態環境監測機制」，主要目的為掌握其生態系統演替趨勢，並建議結合世界生態保育趨勢，針對海岸保護區進一步規劃核心區、緩衝區、永續利用區，以作為海岸保護區劃設及研擬海岸保護計畫之依據。

4. 建立部會協商機制

於第一場座談會，專家學者郭一羽教授表示，依據《海岸管理法》第 10 條規定，有關劃設海岸保護區，及擬定海岸保護計畫，必須完全掌握海岸生態系統，目前根據〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉版本，透過海岸保護區、潛在保護區與自然海岸特定區位，尚屬周全，然而，建議必須考量各部會之競合關係，故應進一步建立「部會協議機制」。

肆、第四款 氣候變遷與海岸災害風險之海岸地區退縮建築及土地使用調整

一、《海岸管理法》相關法條或其他相關法規

(一) 立法意旨與立法討論過程

據邱文彥委員於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，就立法重點進行說明，由於氣候變遷及環境破壞，特別是臺灣海岸侵蝕非常嚴重，如過去臺北縣時代八里一帶，20 年間海岸侵蝕了 500 公尺，等於一年退縮 25 公尺，所以海岸的威脅與日遽增(立法院，2014a，p.334)。

於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，林淑芬委員提及綜觀我國現有海岸地區之管理，管理組織分歧，權責時有重疊或不足，土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害發生頻繁，由於海岸地區使用多樣且災害頻繁，故規範海岸防護區之設置，應給予適當管理(立法院，2014a，p.335)。

(二) 《海岸管理法》相關法條

於《海岸管理法》第 10 條中，規範海岸防護計畫之擬訂機關。第 14 條中，規範劃設海岸防護區之情形(海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷、其他)，以及指定海岸防護主管機關為水利主管機關，並規定海岸防護區應訂定海岸防護計畫，進行計畫管制。第 15 條中，規範海岸防護計畫應載明事項，持續掌握海岸保護、防護情況及執行，以因應氣候變遷與海岸災害風險。

另，有關該地區之土地使用調整部分，依《海岸管理法》第 19 條規定，修正或變更空間計畫，主要目的為落實〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉，於計畫公告實施後，計畫區內之土地使用及相關事業建設自應密切配合。故區內原有之土地使用、編定或事業建設不符計畫規定者，各該事業計畫主管機關應於整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫規定期限內辦理變更作業。

並且，依據《海岸管理法》第 27 條規定，海岸地區範圍之〈區域計畫〉、〈都市計畫〉之主要計畫或〈國家公園計畫〉，審議機關於審議通過前，應先徵詢海岸主管機關意見，顯見本法與空間計畫相關法規之連結，因此主管機關得就所關切之海岸地區整體規劃、海岸保護區、防護區管制規範等內容與該計畫之影響，於計畫審議通過前為意見之表達。

(三)《海岸管理法》相關子法規及其他相關法規

《海岸管理法》相關子法規中與本款原則有關之內容，首先為《海岸管理法施行細則》第 8 條規定，中央主管機關擬訂整體海岸管理計畫，涉及《海岸管理法》第 8 條第 7 款規定，擬訂海岸防護計畫，水利主管機關應協助提供相關資料及表示意見。《海岸管理法施行細則》第 12 條規定，執行《海岸管理法》第 14 條第 3 項規定，有關海岸侵蝕之海岸防護，因興辦事業計畫之實施所造成或其他法令已有分工權責規定者，其防護措施由各該興辦事業計畫之目的事業主管機關辦理，有疑義時，由中央水利主管機關負責協調指定之。

《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 2 條，將海岸防護區列為《海岸管理法》第 25 條第 1 項所稱之特定區位。《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 2 條規定海岸防護原則，原則為針對開發利用行為未造成海岸災害，或針對可能造成之海岸災害以規劃適當有效之防護措施，並且規定不影響既有防護措施及設施功能，且必須經水利或海岸工程相關技師簽證。另規定海岸永續利用原則，以因應氣候變遷可能引發海平面上升及極端氣候，造成申請許可案件之衝擊，應提出具體可行之調適措施。

二、相關政策與計畫

(一) 整體海岸管理計畫

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，並於 109 年起啟動辦理通盤檢討作業，依內政部 111 年 2 月 18 日台內營字第 1110802717 號公告，自 111 年 3 月 1 日起公告公開展覽〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉及舉辦公聽會（內政部，2022b）。於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，針對《海岸管理法》除第 7 條第 4 款之相關規劃，說明如下：

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第二章之「海岸地區發展現況」中，於「氣候變遷調適策略」一節探討「海岸防護」之「海岸地區基本調適策略」，其中，撤退調適策略為，當外在影響衝擊超過所能因應時，以規避、退讓方式避免損失，對於高風險及災害頻度較高之海岸地區，經評估及檢討無持續防護之必要時，既有防護設施宜降低或停止維護，並將防護資源配合後撤，轉移至適當地點施設，另管制暴露於高風險區域的開發，以維持低度開發利用為原則。公有土地應限制其土地使用型態，文教、公共設

施利用則可協調有關單位，撥用或轉移安全適當之土地；私有土地應納入管制，並可視情況透過徵收或土地重劃方式，收歸公有統籌規劃管理。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸防護」一節探討「海岸防護原則」，基於海岸綜合管理及永續發展的基礎，結合風險管理觀點，規定海岸防護應以海岸資源保護為優先，為避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境生態及價值，並依據《海岸管理法》第 14 條劃設一級及二級海岸防護區，並擬訂「分級管制措施及風險策略基本原則」，針對劃定之 4 類海岸災害區，分別訂定管理原則，包含：海岸侵蝕防護區管理原則、洪氾溢淹防護區管理原則、暴潮溢淹防護區管理原則、地層下陷防護區管理原則。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸永續利用」一節探討「海岸防護」之「國內長期缺乏建置海岸災害之系統性資料，致防護策略研擬不符合實際海岸環境情勢」議題，我國目前針對海岸災害缺乏系統性之調查資料，進行海岸防護相關規劃作業時，因無法掌握充足資訊，以致對於災因判識、趨勢檢討與機制分析部分，常無法獲得有效的驗證，而導致所研擬之防護對策不符合實際海岸環境情勢。面對此議題，其對策包含：

1. 整合有關機關與學術機構所進行之海岸地區有關海域與陸域之自然與人文資源等資訊，建立「海岸地區管理資訊系統與環境監測系統」，以便迅速、正確、及充分獲取海岸地區之各種資訊，支援海岸管理決策。
2. 臺灣本島及離島之海岸防護區位之劃設與資料提供，各目的事業主管機關需配合通盤檢討期程，5 年內至少辦理 2 次監測調查作業；倘涉及評估侵淤成因、釐清權責機關責任及提出因應措施事項待確認者，建議防護計畫擬訂機關應視補償措施成效，每 2 年辦理一次說明相關進度，送經濟部水利署審查確認，以完備防護計畫內容。
3. 定期調查監測鄰近海域之海氣象、漂砂行為、地形變化、水質等，及進行相關數值模式模擬與水工模型試驗，以建立長期系統性調查資料庫。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸永續利用」一節探討「海岸防護」之「如何將防護工法從傳統功能性、經濟性、效率性轉變成生態保護優先、增加多樣性」議題，我國過去海岸防護採用「硬式工法」，雖然提供防護效果，然水泥堤防阻絕生態廊道之連續性，同時也隔絕人們親水，考量未來對於海岸環境功能要求越高，未來防護手段應有所調整。面對此議題，其對策包含：

1. 海岸防護措施之採用及設計，應「儘量考量海岸保護區之需要」，優先採用灘地、沙丘、紅樹林、濕地和防風林的復育等之「近自然工法為主」。
2. 檢討人工海岸，若防護工程後側無標的或原有標的已失去原有功能，應恢復原有海岸系統。若原有人工海岸防護工程因損害、破壞需要檢修時，為創造增加生態廊道連續性，應引用多孔性天然材料柔性工法。
3. 在不降低原有海堤防護功能前提下，以粗骨材如大型塊石、卵石疊層取代水泥面改造設計，多利用養灘改善原有單調硬式防護工，原有單調人工海岸朝向營造融合週邊自然環境、生態與人文之改變。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸永續利用」一節探討「海岸防護」之「未來氣候變遷影響海岸防護將更加劇烈，需要前瞻性策略因應，及具體作為」議題，因應氣候變遷影響可能導致降雨強度增加、颱風強度增強及海水位上升加劇威脅海岸地區，參考各國現行之海岸管理策略，包括適應性與後撤性調適手段。面對此議題，其對策包含：

1. 不依賴硬式防護設施提供零災害，改善易致災之海岸地區之防護能力，採用「強化災害預警能力」，提升環境受災回復能力與設施耐災能力，加強災害緊急應變能力，推動「災害保險」，以分擔風險。
2. 回應本款規劃管理原則，營建署於此議題提出，針對已開發之海岸地區，應配合海岸防護計畫，透過都市計畫法或非都市土地利用之通盤檢討，調降或管制高災害風險區之土地使用強度與型態，避免不相容之土地使用。
3. 新海岸開發行為，避免利用高風險、易致災之海岸地區，且應納入海平面上升及極端天氣狀況評估。
4. 針對高風險之海岸地區，維持低度開發利用為原則，如仍無法免除災害，應轉移資產至安全適當之地點，研擬海岸重劃，讓原有易致災之海岸地區轉換為濕地、滯洪池使用。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸永續利用」一節探討「海岸防護」之「海岸地區四大災害之防護檢討、對策及分級管理」議題。面對此議題，其對策包含：依據《海岸管理法》第 14 條，針對海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷劃設為海岸防護區，並擬訂海岸防護計畫，而規定海岸防護計畫應依照〈整體海岸管理計畫〉之「海岸防護區位劃設與分級原則」，以及「經濟部

水利署」頒訂「海岸防護整合規劃及海岸防護計畫擬訂作業參考手冊」之作業流程，進行計畫擬訂。

(二) 國家氣候變遷調適行動方案 (107-111 年)

行政院環境保護署於 107 年以國家因應氣候變遷行動綱領為依據，參酌國家氣候變遷調適行動計畫 (102-106 年) 執行成果，與相關部會共同研擬「國家氣候變遷調適行動方案 (107-111 年)」，並於 108 年 9 月 9 日院臺環字第 1080027749 號函核定，以「持續精進我國氣候變遷調適能力，連結災害防救策略，扣接永續發展目標，以降低脆弱度並強化韌性」為總目標，針對海岸領域建構適宜預防設施或機制，降低海岸災害與提升海岸災害及海洋變遷之監測及預警機制，提出相應之調適策略，包含：(1) 強化海岸調適能力：於海岸計畫納入氣候變遷調適策略，並進行海岸地區風險評估；(2) 強化監測預警機制：完備海象預報服務，並進行水下文化資產保存；(3) 海洋環境保育與調查：進行海洋環境調查與風險評估。

三、規劃原則回應情形與策進建議

(一) 相關法律回應情形

於《海岸管理法》第 7 條第 4 款規範之海岸地區規劃原則主要為「原則揭示與具體策略」，因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用。於《海岸管理法》第 10 條中，規範海岸防護計畫之擬訂機關。第 14 條中，規範劃設海岸防護區之情形 (海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷、其他)，並規定海岸防護區應訂定海岸防護計畫。第 15 條中規範，海岸防護計畫應載明事項。另，有關該地區之土地使用調整部分，依《海岸管理法》第 19 條規定，相關空間計畫應配合海岸防護計畫進行修正或變更，包含土地使用、編定或事業建設不符計畫規定者，期限內辦理變更作業。第 27 條規定，海岸地區範圍之相關空間計畫於審議通過前，應先徵詢海岸主管機關意見。

《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 2 條，將海岸防護區列為《海岸管理法》第 25 條第 1 項所稱之特定區位。《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 2 條規定海岸防護原則，原則為針對開發利用行為未造成海岸災害，或針對可能造成之海岸災害以規畫適當有效之防護措施，並且規定不影響既有防護措施及設施功能，且必須經水利或海岸工程相關技師簽證。另規定海岸永續利用原則，以因應氣候變遷可能引發海

平面上升及極端氣候，造成申請許可案件之衝擊，應提出具體可行之調適措施。

(二) 相關計畫回應情形

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第7條第4款規劃原則之回應，於第二章進一步盤點並彙整我國海岸地區13處海岸侵蝕之侵淤熱點，並進一步跨部會配合應辦事項，包含：內政部將侵淤熱點納入國土利用監測計畫適時監控，並追查侵淤原因，將範圍內人工構造物之目的事業主管機關提出因應措施，並納入該海岸防護計畫加以規範。另有關侵蝕防護工作實際之執行，依《海岸管理法》第14條規定，配合經濟部108年1月3日經授水字第10820200090號函頒之「經濟部海岸侵蝕防護權責分工協調指定原則」，協調指定海岸侵蝕防護之相關義務人辦理(經濟部，2019)。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第7條第4款規劃原則之回應，於第三章針對「國內長期缺乏建置海岸災害之系統性資料，致防護策略研擬不符合實際海岸環境情勢」之問題，已提出具體策略，包含：(1)建立「海岸地區管理資訊系統與環境監測系統」，以便迅速、正確、及充分獲取海岸地區之各種資訊，支援海岸管理決策。(2)針對海岸防護區位劃設及相關資料，規定各目的事業主管機關配合〈整體海岸管理計畫〉通檢期程，定期辦理監測作業。(3)定期調查監測鄰近海域之海氣象、漂砂行為、地形變化、水質等，及進行相關數值模式模擬與水工模型試驗，以建立長期系統性調查資料庫。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第7條第4款規劃原則之回應，於第三章針對「如何將防護工法從傳統功能性、經濟性、效率性轉變成生態保護優先、增加多樣性」之問題，已提出具體策略，包含：(1)海岸防護措施之採用及設計，採用近自然工法為主。(2)檢討人工海岸，若防護工程後側無標的或已失去原有功能，則恢復原海岸系統，並針對防護措施進行檢修，引用多孔性天然材料柔性工法，並以自然材料取代水泥設計，且多利用養灘手段改善原單調硬式之防護工程，同時融合周邊社經環境。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第7條第4款規劃原則之回應，於第三章針對「未來氣候變遷影響海岸防護將更加劇烈，需要前瞻性策略因應及具體作為」之問題，已提出原則性

宣誓及具體策略，包含：(1)不依賴硬式防護設施，採用強化災害預警能力，以提升受災回復力與設施耐災力，並推動災害保險之海岸災害風險評估分析。(2)針對已開發之海岸地區，應配合海岸防護計畫，透過都市計畫法或非都市土地利用之通盤檢討，調降或管制高災害風險區之土地使用強度與型態，避免不相容之土地使用。(3)新海岸開發行為，避免利用高風險、易致災之海岸地區，並且應結合相關評估分析。(4)針對高風險之海岸地區，維持低度開發利用為原則。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第7條第4款規劃原則之回應，於第三章針對「海岸地區四大災害之防護檢討、對策及分級管理」之問題，已提出具體策略，包含：(1)依據《海岸管理法》第14條，針對海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷劃設為海岸防護區，並擬訂海岸防護計畫。(2)海岸防護計畫應依照〈整體海岸管理計畫〉之「海岸防護區位劃設與分級原則」進行計畫擬訂。(3)「經濟部水利署」頒訂「海岸防護整合規劃及海岸防護計畫擬訂作業參考手冊」之作業流程，進行計畫擬訂。並於第六章中明確具體分工，包含：落實海岸防護管理機制、資源調查及資料庫建置、海岸保護區檢討、海岸保護計畫檢討與擬訂、特定區位檢討與審議等相關對策與檢討事項，分交由內政部、各目的事業主管機關、直轄市、縣(市)政府執行相關工作。

〈國家氣候變遷調適行動方案〉(107-111年)以「持續精進我國氣候變遷調適能力，連結災害防救策略，扣接永續發展目標，以降低脆弱度並強化韌性」為總目標，針對海岸領域建構適宜預防設施或機制。對於《海岸管理法》第7條第4款規劃原則之回應，著重於降低海岸災害與提升海岸災害及海洋變遷之監測及預警機制，因此提出相應之調適策略，包含：(1)於海岸計畫納入氣候變遷調適策略，並進行海岸地區風險評估；(2)強化監測預警機制，完備海象預報服務；(3)進行海洋環境保育與調查及風險評估。

(三) 未來策進建議

有關〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，於第三章針對「防護工法從傳統功能性、經濟性、效率性轉變成生態保護優先、增加多樣性」之問題，其涉及海岸防護與海岸保護之競合，目前草案版本已針對防護措施及工法之調整，提出具體策略加以因應，對此，針對〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討第三章有關「如何將防護工法從傳統功能性、經濟性、效率性轉變成生態保護優先、增加多樣性」問題之相關內容，相關專家學者基此進一步提出策進建議：

1. 強化風險評估機制，以達海岸防護計畫之管制目的

於第一場座談會中，專家學者郭一羽表示，考量氣候變遷，海岸地區屬高敏感與脆弱之地區，海岸防護及相關防護工程措施尤其重要，另，風險評估為〈海岸防護計畫〉之重心。目前已公告實施之 6 個一級〈海岸防護計畫〉及 8 個二級〈海岸防護計畫〉已依循《海岸管理法》第 15 條第 1 項規定，載明海岸災害風險分析概要。為強化風險評估機制之有效性，建議持續透過長期監測、調查及研究，強化及策進風險評估機制、推動相應之海岸風險管理措施，以達海岸防護之管制目的。

2. 海岸保護與海岸防護之競合關係

於第一場座談會中，專家學者郭一羽表示，現行海岸防護區內，因海岸防護之目的，施作離岸堤或突堤，此措施恐喪失自然海岸，然此乃〈海岸防護計畫〉之權責，因此為衡平海岸防護與海岸保護之競合關係，依循〈永續海岸整體發展方案〉之「永續發展原則」為盡量減少施作海堤，鼓勵施作離岸堤，不過如此仍會影響動態平衡（海沙平衡），因此建議考慮另一途徑為海堤施作緩坡，以降低負面影響，達到於海岸防護區內盡量保留自然海岸之目標。

此外，於第二場座談會中，專家學者郭瓊瑩表示，有關消波塊等防護設施之設計，於日本漁港之案例中，非所有防護設施皆為龐大且堅固，而是在防護必要區位建設防護設施。未來得與水利單位或海岸工程相關單位討論防護設施之設計，基於生態學與美學之觀點，海岸保護、防護及海岸景觀，並非完全牴觸。

有關海岸防護設施之海堤拆除之議題，於第一場座談會中，專家學者郭一羽表示，考量其雖能有效達成防減災之功效，然若其對海岸地區之生態環境造成負面之影響。另，保安林喪失之議題主要受到海岸侵蝕之影響所致，導致其範圍不斷喪失，然，海岸侵蝕非屬林務局之業務權責，對於保安林喪失等海岸地區環境議題，於第一場座談會中，專家學者郭一羽表示，建議「建立部會協調機制」，進行跨部會協調以確保達到海岸防護之目的，並於相關計畫內研議策略方案。

3. 研議土地使用調整之時機及機制

有關海岸管理與空間計畫之連結，依據《海岸管理法》第 19 條及第 27 條規定，相關空間計畫必須配合修正與調整，並且於擬定相關空間計畫，其涉及海岸地區必須徵詢海岸主管機關之意見。對此，於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉於第三章「議題、對策及原則規劃」

中，針對已開發之海岸地區，涉及海岸防護之災害風險地區，應配合海岸防護計畫，透過《都市計畫法》、非都市土地利用或《國土計畫法》之通盤檢討，調降或管制高災害風險區之土地使用強度與型態，避免不相容之土地使用。

然，目前〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉所提內容，多為原則性宣示，因此，應進一步研議具體相應機制與辦法，以及明確規範土地使用調整之啟動時機，加以落實。長期而言，應研議修法事宜，配合修正《都市計畫通盤檢討實施辦法》，調修或增訂相關規範，俾利相關單位依法行政。

另，針對高風險之海岸地區，於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉於第三章「議題、對策及原則規劃」中原則性宣示，應維持低度開發利用，並規定如仍無法免除災害，應轉移資產至安全適當之地點，研擬「海岸重劃」，讓原有易致災之海岸地區轉換為濕地、滯洪池使用。然，目前〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉所提內容，多為原則性宣示，缺乏相應具體機制與辦法。對此，本計畫建議有關海岸重劃之具體操作機制，可參酌現行市地重劃機制及相關法律規範，研議《平均地權條例》修法，以及實施海岸重劃之操作機制與配套措施。

伍、第五款：海岸地區廢棄物掩埋場相關規劃原則

一、《海岸管理法》相關法條或其他相關法規

（一）立法意旨與立法討論過程

據邱文彥委員於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中說明，《海岸管理法》第 7 條第 5 款係為因應海岸地區之重大建設之選址，可能為海岸嚴重侵蝕之地區，後續須使用許多經費改善設施，另，對於既有之廢棄物掩埋場受海岸地區掏沙之影響，影響海岸地區環境品質，因此，透過本款之規劃原則，指示海岸地區廢棄物掩埋場及相關重大建設之規劃（立法院，2014a）。

於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，林淑芬委員認為我國戒嚴時期，廢棄物掩埋場多設置於海岸地區，應於《海岸管理法》海岸地區規劃原則內宣示海岸廢棄物掩埋場之處理措施，除未來不再新增外，亦須檢討現有已設置之廢棄物掩埋場（立法院，2014a）。後續經立法院海岸管理建制公聽會及黨團協商討論，將海岸廢棄物掩埋場納

入〈整體海岸管理計畫〉檢討，並決議通過¹⁴⁵。

(二)《海岸管理法》相關法條

《海岸管理法》除第 7 條第 5 款規範之海岸地區規劃原則外，並未直接於法規內針對廢棄物掩埋場進行相關規範。然，於《海岸管理法》第 8 條中，規範〈整體海岸管理計畫〉應包含之內容，〈整體海岸管理計畫〉亦需依循第 7 條第 5 款規定，擬定海岸地區廢棄物掩埋場之管理原則及改善措施。106 年《整體海岸管理計畫》依循《海岸管理法》第 7 條第 5 款，檢討既有之廢棄物掩埋場，並提出相關對策（內政部，2017）。

針對海岸地區之利用管理，於第 25 條中規範海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用，應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可；第 26 條則規範申請開發之案件應符合之許可條件，開發案件需符合條件使得許可開發，雖於《海岸管理法》並未直接規範廢棄物掩埋場之開發，然於《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》及《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》中，則有相關規範。

(三)《海岸管理法》相關子法規及其他相關法規

《海岸管理法》相關子法規中與廢棄物掩埋場有關之內容，首先為《海岸管理法施行細則》第 6 條：「地方環境保護主管機關應依本法第七條第五款規定，避免於海岸地區新建廢棄物掩埋場，並應就原有場址分布、處理情形，提供中央主管機關納入整體海岸管理計畫檢討；必要時，應編列預算逐年移除或採行其他改善措施。」明文規範地方環境保護主管機關應避免於海岸地區新建廢棄物掩埋場，並且需協助提供廢棄物掩埋場相關資訊予海岸中央主管機關，協助中央主管機關制定〈整體海岸管理計畫〉關於廢棄物掩埋場之相關規劃，並於必要時，編列預算逐年移除既有廢棄物掩埋場，或採取其他改善措施。

《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 4 條針對《海岸管理法》第 25 條第 1 項所定使用性質特殊之適用範圍，其中第 3 款為一般廢棄物或事業廢棄物掩埋場或焚化廠之興建、擴建工程。《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 4 條之立法說明中提及，考量「性質特殊」之開發利用，具有擾動海岸地區重要自然資源、地形地貌或造成環境污染之外部性疑慮，為避免零星開發破壞海岸生態，應不論開發規模大小，均應納入許

¹⁴⁵ 關於本款立法意旨及過程分析，詳見第三章

可審查範圍，同時為避免法條產生掛一漏萬之情形，現以列舉針對重大必要設施為主，後續則由中央主管機關視實際需要會商相關機關認定（內政部，2016a）。根據，《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 4 條之規定，明定廢棄物掩埋場屬於性質特殊之開發行為，未來有關海岸地區廢棄物掩埋之開發行為，不論規模大小，皆應遵循《海岸管理法》第 25 條規定辦理。

另，配合 106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，108 年修正《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》。於第 2 條中說明《海岸管理法》第 26 條第 1 項第 1 款所定整體海岸管理計畫利用原則及其許可條件，並於第 3 款海岸永續利用原則第 7 目中，規範海岸地區原則上不得興建廢棄物掩埋場，惟考量情況特殊者，得予以但書條件，符合以下規定者不在此限，包含：(1) 具有必要性及區位無替代性；(2) 非緊靠海岸線設置或離海岸線有相當緩衝距離；(3) 無邊坡侵蝕致垃圾漂落及滲出污水致海洋污染之疑慮。上述廢棄物掩埋場之設置，除須符合海岸地區開發之相關規定外，亦應符合廢棄物清理法令相關規定（內政部，2019）。

二、相關政策與計畫

（一）整體海岸管理計畫

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，並於 111 年辦理通盤檢討，依台內營字第 1110802717 號公告，自 111 年 3 月 1 日起公告公開展覽〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉及舉辦公聽會（內政部，2022a）。於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，針對《海岸管理法》除第 7 條第 5 款之相關規劃，說明如下：

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之議題、對策及原則規劃中，於海岸永續利用一節探討海岸地區廢棄物掩埋場之議題，我國海岸地區常有污染性事業設置，因管理維護不當，影響海岸自然環境品質，並須探討新建廢棄物掩埋場之設置原則。面對此議題，其對策包含：

1. 應避免污染性事業於海岸地區設置，同時，必要之污染排放設施設置，應符合環保署制定之排放標準及海洋污染防治法之規範，同時加強海洋污染防治與監測，避免影響海岸及海洋環境（內政部，2022b）。
2. 檢討《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 2 條第 3 項海岸永續利用原則第 7 款有關新建廢棄物掩埋場後半但書之 3 點設

置規定：(1)首先，針對必要性與區位無替代性，建議維持既有查核原則，其必要性及區位無替代性須由中央環保主管機關或目的事業主管機關提出說明；(2)對於海岸線設置或離海岸線有相當緩衝距離，須位於第一條濱海道路範圍以外之陸側範圍，緩衝區設置需大於依過去 5 年 0 公尺岸線變遷速率推估未來 20 年岸線位置之海岸侵蝕潛勢範圍進行考量，另，若未於海岸侵蝕潛勢段，無沙灘且海岸線已由防護設施控制之岸段，掩埋場須於海邊界至少保留 500 公尺；(3)針對邊坡侵蝕致垃圾漂落及滲出污水致海洋污染之疑慮，有關海洋污染及污水滲出影響，須由環保、水利等相關技師進行評估認定及簽證（內政部，2022b）。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第五章與整體海岸管理有關事項中，依循《海岸管理法》第 7 條第 5 款及《海岸管理法施行細則》第 6 條檢討廢棄物掩埋場設置。針對廢棄物掩埋場之檢討，經各直轄市、縣（市）政府環境保護主管機關提供之廢棄物掩埋場資料，目前我國海岸地區尚有 8 座尚在營運，16 座已封閉或封閉復育為公園、綠地、防風林等，除目前執行中之復育或移除計畫，行政院環境保護署得於必要時督導各地方環境保護主管機關依《海岸管理法》第 7 條第 5 款規定，逐年移除或採取改善措施。另，於〈整體海岸管理計畫〉通檢草案中，針對海岸地區開發廢棄物掩埋場之需求，須符合《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 2 條第 3 款第 7 目有關廢棄物掩埋場之興建原則，並須依《廢棄物清理法》規定辦理（內政部，2022b）。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第六章針對相關單位應配合辦理之事項中，直轄市、縣（市）政府之環境保護主管機關應配合〈整體海岸管理計畫〉中訂定之廢棄物掩埋場議題對策與檢討原則，依循《海岸管理法》第 7 條及《海岸管理法施行細則》第 6 條規定，避免於海岸地區新建廢棄物掩埋場，並提供海岸地區既有廢棄物掩埋場之相關資訊供海岸中央主管機關納入計畫中檢討，於必要時，應編列預算逐年移除或採取改善措施，相關工作內容之辦理時程屬應經常辦理之事項（內政部，2022b）。

（二）臺灣海洋廢棄物治理行動方案

106 年 7 月行政院環境保護署與環保公民團體共同成立「臺灣海洋廢棄物治理平台」，經各民間團體與環保署密集討論後，認為海洋廢棄物為一複雜議題，需透過各單位共同面對，因此共同擬定〈臺灣海洋廢棄物治理行動方案〉，並於 108 年 8 月發布第二版，期望透過該行動方案，持續影響海洋

廢棄物之利害關係人，帶動社會關注海洋廢棄物之議題，減少海洋廢棄物對海洋環境之影響，而計畫目標為：「持續『進行中行動方案』及執行『未來行動』以有效減少海洋廢棄物之產生與降低其對海洋環境生態之衝擊。」行動方案包含下列四項：(1)源頭減量；(2)預防與移除；(3)研究調查；(4)擴大合作參與（環保署，2019）。

於行動方案「預防與移除」之策略 2「防止垃圾進入海洋」中，針對鄰海岸、河岸垃圾處理設施（掩埋場、轉運站等），應進行定期檢查，加強督導海岸垃圾掩埋場封閉、設施維護、廢棄物及堆置物管理工作，並須調查全國內掩埋場週線距離海岸 1 公里及河岸 500 公尺之公有掩埋場是否有崩塌流失造成危害之環境風險，主責機關則為行政院環境保護署督察總隊（環保署，2019）。

（三）向海致敬-海岸清潔維護計畫（109 年~112 年）

行政院環境保護署於 110 年 4 月修正發布向海致敬-海岸清潔維護計畫（109 年~112 年），係因過去海岸地區廢棄物處理分工不明確，為達到「海灘永遠是乾淨」之目標，透過此計畫明確界定海岸權管單位，建立清理機制，自源頭減量，並持續滾動檢討，繼向山致敬政策後，就友善海洋提出五大政策主軸，建立制度落實執行，訂定具體可行之「向海致敬」制度。其計畫目標包含：(1) 明確界定海岸清潔維護統籌單位，妥適分工；(2) 透過源頭減量，逐年減少海岸廢棄物清理數量；(3) 天然災害後漂流木及垃圾以 7 日內完成清理為原則（環保署，2021）。

此計畫於海洋河川環境清潔問題之執行策略中，針對海岸地區廢棄物掩埋場以「源頭減量」為主，以持續監控並管理海岸廢棄物緊急暫存場地為主，列管改善既有掩埋場設施。於主要工作項目中，由環保署辦理海岸廢棄物緊急暫存場地設施效能提升工作，透過改善廠內既有設施，提高廢棄物處理量能，增加緊急災害廢棄物應對能力。另，於執行分工上，由地方政府主辦海岸廢棄物緊急暫存場地設施效能提升工作，並由環保署協辦；關於相關執行步驟及辦法，須先以改善廠內舊有污染防治設施、處理設施、進場道路、防護設施、邊坡改善、監控設施及汰換更新相關操作機具與設施等，提高處理量能，增加緊急災害廢棄物處理應變能力及效率（環保署，2021）。

三、規劃原則回應情形與策進建議

(一) 相關法律回應情形

於《海岸管理法》第 7 條第 5 款規範之海岸地區規劃原則主要為「原則揭示」，原則應避免於海岸地區興建廢棄物掩埋場，既有廢棄物掩埋場必要時亦應逐步封閉、移除，詳細規定則於相關子法規中規範。《海岸管理法施行細則》第 6 條依循《海岸管理法》第 7 條第 5 款，將規劃管理原則明確規範於法規中，使未來相關單位之行政行為於法有據。

《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 2 條第 3 款海岸永續利用原則第 7 目中，原則上應避免於海岸地區新建廢棄物掩埋場，然，情況特殊者得於以但書條件，符合條件者得新建廢棄物掩埋場，惟須符合廢棄物清理法令相關規定者方可興建，屬原則揭示，需由相關單位配合此一原則規劃、審查廢棄物掩埋場之興建。另，《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 4 條針對一般廢棄物或事業廢棄物掩埋場或焚化廠之興建、擴建工程，明文規範其屬性特殊之開發利用，不論規模大小，皆應遵循《海岸管理法》第 25 條規定辦理，詳細規劃與審查，後續亦須實際需要會商相關機關認定。

(二) 相關計畫回應情形

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 5 款規劃原則之回應，於第三章中針對廢棄物掩埋場之設置，已提出具體策略，包含：避免新設廢棄物掩埋場並加強管制及檢討《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 2 條第 3 項第 7 款規定。於第五章中進一步盤點並檢討我國海岸地區廢棄物掩埋場現況，並於第六章中明確將廢棄物掩埋場相關對策與檢討事項，交由各地方之環保主管機關執行相關工作。

〈臺灣海洋廢棄物治理行動方案〉透過民間團體與政府單位合作，共同關注海洋廢棄物治理，同時提出具體行動方案，對於海岸地區廢棄物掩埋場，由行政院環境保護署督察總隊執行定期檢查，加強督導海岸垃圾掩埋場封閉、設施維護、廢棄物及堆置物管理工作。對於《海岸管理法》第 7 條第 5 款規劃原則之回應，著重於海岸地區既有廢棄物掩埋場之後續處理，並提出具體行動方案、工作項目及執行單位。

〈向海致敬-海岸清潔維護計畫〉(109 年~112 年) 針對海岸地區廢棄物

掩埋場，以海岸廢棄物緊急暫存場地設施效能提升為主，透過效能提升提高處理量能，增加災害廢棄物處理應對能力，對海岸地區廢棄物掩埋場之規劃，著重於既有設施之強化，屬《海岸管理法》第 7 條第 5 款規劃原則對於既有設施之改善，並實際提出執行工作項目、步驟及執行單位。

(三) 未來策進建議

針對《海岸管理法》第 7 條第 5 款之規劃原則，經上述資料收集與分析後有以下策進建議：

1. 透過海岸管理之部門計畫管理海岸地區廢棄物掩埋場

對於廢棄物掩埋場之退場、封閉及復育等規範，我國目前則係透過《事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準》廢棄物掩埋場復育相關規範進行作業，然，海岸地區之廢棄物掩埋場基於其環境條件特殊，與一般陸上廢棄物掩埋場之處理方式應有所區別。

目前於《海岸管理法》中，除第 7 條第 5 款之規劃原則針對廢棄物掩埋之規範外，未於法規內直接針對廢棄物掩埋場之相關規範，其原因係為避免《海岸管理法》與其他廢棄物掩埋場相關之法規重疊管制，此外，對於海岸地區新建廢棄物掩埋場，則可透過第 25 條特定區位許可審議機制把關。因此，考量海岸地區廢棄物掩埋場之退場、封閉及復育與陸上廢棄物掩埋場之差異，可透過海岸主管機關與目的事業法規之主管機關協調，於〈整體海岸管理計畫〉中擬定部門計畫，共同規劃及管理海岸地區廢棄物掩埋場相關處理措施，作為未來海岸地區廢棄物掩埋場規劃管理之原則。

2. 制定海岸地區既有廢棄物掩埋場退場、封閉或復育之具體執行計畫

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，對於海岸地區廢棄物掩埋場之退場、封閉或復育措施，指定行政院環境保護署得於必要時督導各地方環境保護機關逐年移除或採取改善措施，並於工作項目分配中，將廢棄物掩埋場移除及改善作業指定由直轄市、縣（市）政府之環境保護主管機關執行，於計畫中較少直接探討海岸地區廢棄物掩埋場之退場、封閉或復育之相關機制，對於廢棄物掩埋場之討論則較著重於廢棄物掩埋場興建之但書條件及其相關機制。另，於〈臺灣海洋廢棄物治理行動方案〉著重於海岸地區廢棄物掩埋場之督導及調查，並指定主責機關；〈向海致敬-海岸清潔維護計畫（109 年~112 年）〉則著重於海岸地區既有廢棄物掩埋場之改善相關作業。兩者皆未直接規劃海岸廢棄物掩埋場之退場、封閉或復育之具體應如何執行之相關計畫。

綜上所述，我國海岸地區廢棄物掩埋場之退場、封閉或復育，應由中央或地方之海岸地區主管機關及環境保護主管機關共同合作，擬定具體計畫，並透過前一小節所建議之《海岸管理法》部門計畫指導，得先由中央擬定執行計畫之大致原則及方向，再由地方因地制宜，擬定具體執行計畫，並由地方主責機關負責執行，以避免地方直接擬定造成各地行政作業標準不一或執行成效不彰之情形。

陸、第六款：海岸地區公共通行與公共使用相關規劃原則

一、《海岸管理法》相關法條或其他相關法規

(一) 立法意旨與立法討論過程

據邱文彥委員於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中說明，《海岸管理法》第 7 條第 6 款係為保障海岸公路通行權，避免私人單位將獨占海岸地區之使用，保障海岸地區之公共通行。另，對於海岸地區既有合法使用權益，應尊重原有使用權益，同時兼顧環境保護與利用（立法院，2014a）。

《海岸管理法》對於公共通行之相關討論，除第 7 條第 6 款外，於第 31 條亦有針對公共通行保障之規範，於立法討論過程中區分為三大議題討論，分別為(1) 既有漁民權益保障；(2) 議題二：重要產業發展及其他公益性事業之必要概念模糊之疑慮；(3)不得為獨占性使用之海岸地區範圍界定，並於內政委員會第 23 次全體委員會、海岸管理建制公聽會及黨團協商中有所討論¹⁴⁶。

(二) 《海岸管理法》相關法條

《海岸管理法》中對海岸地區公共通行保障之相關法條，於《海岸管理法》第 26 條特定區位開發申請許可案件審查條件中，於第 3 款中明定海岸地區特定區位之開發，應保障公共通行或採取替代措施，方能許可。針對公共通行之許可條件及其他相關事項規則，海岸地區中央主管機關基於《海岸管理法》第 26 條第 2 項，於《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》中具較明確之規範。

另，於《海岸管理法》第 31 條中具較詳細之規範，為保障海岸地區公共通行及公共水域之使用，近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用，並

¹⁴⁶ 關於《海岸管理法》第 31 條公共通行相關法規討論與分析，詳見第三章

禁止設置人為設施。然，第 31 條第 1 項後段之但書規定，於符合〈整體海岸管理計畫〉，並依其他法律規定允許使用、設置者；或為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要，專案向主管機關申請許可者，不在此限。針對此一但書規定，海岸地區中央主管機關依據《海岸管理法》第 31 條第 2 項，訂定《近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法》詳細規範海岸地區得獨占使用之相關規定。

(三)《海岸管理法》相關子法規及其他相關法規

《海岸管理法》相關子法規中與保障公共通行有關之內容，首先為《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 4 條，此一條文係基於《海岸管理法》第 26 條第 2 項，說明第 26 條第 1 項第 3 款所定保障公共通行或具替代措施之許可條件。其中包含以下四大要件：(1) 維持且不改變海陸交界及海域既有公共通行空間或設施；(2) 妨礙或改變海陸交界及海域既有公共通行空間或設施者，應設置提供適當公眾自由安全穿越或跨越使用之入口及通道，並標示明確指引；(3) 海陸交界及海域原無公共通行空間或設施，已於使用範圍內妥予規劃保障公共通行之具體措施，並設置入口與通道，及標示明確指引；(4) 有影響船舶航行安全之虞者，應取得航政及漁業主管機關同意文件或書面意見。另，於本條文之立法說明中表示，考量《海岸管理法》第 31 條對於近岸海域或公有自然沙灘獨占性使用之但書規定，於本條文第 1 項中予以適當連結，屬於《海岸管理法》第 31 條但書規定者，經中央主管機關審查許可者，不受四大要件之限制（內政部，2016b）。

另，於 108 年《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》修法後，於第 7 條第 6 款新增對於既有合法設施或有關權力所有人之損失應予以補償或興建替代設施之規定，係參照《非都市土地開發審議作業規範》填海造地編第 30 點新增此款規定，以避免申請案件影響海岸地區既有使用者之權益（內政部，2019）。

基於《海岸管理法》第 31 條第 2 項對於海岸地區公共通行及公共水域之使用應訂定相關子法規管理，海岸地區中央主管機關訂定《近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法》，共計 19 條。其內容包含：海岸獨占性使用之定義、符合〈整體海岸管理計畫〉得允許獨占使用之範圍、允許案件之公告、許可案件之受理與審查、民眾參與、公開展覽程序與主管機關審查方式、補正相關規定，許可案件之許可條件、許可內容申請變更辦理及主管機關抽查、監測等相關規定。透過《近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理

辦法》之明文規定，詳細且具體規範《海岸管理法》第 31 條之對於海岸地區獨占性使用之但書規定。

二、相關政策與計畫

(一) 整體海岸管理計畫

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，並於 111 年辦理通盤檢討，依台內營字第 1110802717 號公告，自 111 年 3 月 1 日起公告公開展覽〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉及舉辦公聽會（內政部，2022a）。於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，針對《海岸管理法》除第 7 條第 6 款之相關規劃，說明如下：

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第一章針對通盤檢討之重點工作項目中，於海岸地區永續利用工作中，納入保障海岸地區之公共通行（內政部，2022b）。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第二章針對海岸土地利用一節盤點海岸地區公共通行之發展現況，其內容包含：海岸管制區、海岸一定限度內土地不得私有、公共通行路線規劃三大重點。

1. 首先，盤點基於《國家安全法》第 5 條及《海岸巡防法》第 2 條之規定所劃設之「海岸管制區」，屬合法之海岸地區獨占使用（內政部，2022b）。
2. 針對海岸地區一定限度土地不得私有之內容，係依內政部 108 年 1 月 11 日台內地字第 1071307674 號函送修正後之《土地法》第 14 條第 1 項第 1 款規定不得私有土地劃定原則規定，各直轄市、縣（市）地政機關得依此函所載之原則，劃定《土地法》第 14 條第 1 項第 1 款規範不得私有土地。為利《海岸管理法》業務推動，中央主管機關應請各地方政府劃設海岸管理區位及計畫擬定，以確保海岸經營管理需要可能使用之公有土地。另，依《海岸管理法》第 31 條規定，基於海域地區多為國有土地，位屬近岸海域或公有自然沙灘之公有土地，若具維持公共通行及公共使用，應視個案評估是否納入不得私有之土地（內政部，2022b）。
3. 公共通行路線規劃，係為確保海岸地區公共通行，其公共通行之概念為「開發或使用等任何開發行為，均不得干涉公眾通往海岸使用之權利。」由於我國缺乏公共通行路線規劃之規定，各合法設置之公有、私有建築物或設施透過圍牆阻隔影響海岸公共通行（內政部，2022b）。

綜上所述，於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第二章公

共通行現況盤點後，提出海岸公共通行與公共使用之規劃原則，包含：(1) 維持且不改變海陸交界及海域既有公共通行空間或設施；(2) 妨礙或改變海陸交界及海域既有公共通行空間或設施者，應設置提供適當公眾自由安全穿越或跨越使用之入口及通道，並標示明確指引；(3) 海陸交界及海域原無公共通行空間或設施，已於使用範圍內妥予規劃保障公共通行之具體措施，並設置入口與通道，及標示明確指引；(4) 有影響船舶航行安全之虞者，應取得航政及漁業主管機關同意文件或書面意見（內政部，2022b）。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章海岸永續利用之議題與對策中，針對海岸地區公共通行與公眾親水權益之議題說明，現行土地因法令管制執法不彰，部分公有土地受私人承租作為休閒遊憩設施，使海岸地區自然環境與景觀因此私有化，在未有相對應知管理機制下，影響民眾公共通行權益與親水之權益（內政部，2022b）。針對此一議題，於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉提出下列對策：

1. 訂定海岸地區公共通行規劃管理原則，包含公共通行空間範圍、穿越方式、視覺穿透、告示說明、長期維護措施、無法於基地內通行之替代措施、原合法使用者之權益維護等，保障海岸地區公共通行與公眾親水權益，同時維護既有合法使用權利（內政部，2022b）。
2. 嚴格認定使用性質特殊，必須占用水域或公共通行空間之使用項目，以減少自然海岸之流失，並保障公眾使用海域之權益（內政部，2022b）。
3. 維持海岸第一條濱海道路之縱向與橫向穿透性。此外，海岸地區開發申請案件應規劃共同廊道為原則，並符合目的事業主管機關之政策指導，減少占用海域空間（內政部，2022b）。
4. 基於我國近年風力發電開發逐漸增加，針對風力發電之使用範圍應以最小利用原則及中配置，減少海域之使用空間。風機海纜宜埋深，以避免船舶下錨破壞海纜，海纜須盡可能以最短距離穿越航道，避免影響船舶通行，保障公共通行（內政部，2022b）。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章除前述一般性之公共通行規劃原則外，亦針對海底電纜之於公共通行之相關措施及規劃。鑒於我國近年對於綠能發展之需求，海岸地區之離岸風場及發電廠設置之海底電纜可能與海岸地區既有使用產生競合，或對於海洋生態造成影響，應針對海底電纜對公共通行、既有海岸使用及海洋生態提出相關對策（內政部，2022b）。針對此一議題，於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉

提出下列對策：

1. 海底電纜管道佈設經過潮間帶時，應於評估後選擇對潮間帶擾動最小之最適工法，並於施工時盡量避免對潮間帶造成影響，確保漁民航行及作業安全（內政部，2022b）。
2. 劃設纜線上岸之「共同廊道」，應符合海岸地區最小需用為原則、採取對生態環境影響最小方案或規劃生態補償，並規劃適當工法穿越（內政部，2022b）。
3. 為確認新設海纜與既有電纜及其他海纜之交越情形，同時利於內政部海岸管理審議會之審議，既有海纜目的事業主管機關應提供相關海纜資訊。新設海纜施工應落實航船佈告，同時設置警戒船，並提供漁會最新施工狀況，於完工後應主動提供海纜資訊，納入「海岸管理資訊網」作為審議案件參考。另，申請人於規劃階段需瞭解擬開發範圍是否涉及其他已核准使用，於開發前應事先評估並選擇適宜區位作為選址考量。（內政部，2022b）。
4. 離岸風機附屬海纜及電纜應依相關內容規劃除役計畫，並確實執行，或於除役前至少 1 年依環境影響評估提出對策，經環境影響評估主管機關核准後執行。除役後，建議仍回歸由各目的事業主管機關自行管理及建立管理督導機制。（內政部，2022b）。
5. 申請人每年提送備查之檢查紀錄，應敘明除役海纜及電纜之後續處理情形，並提供海纜鋪設位置相關圖資，以納入海岸管理資料庫（內政部，2022b）。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第四章海岸管理須特別關注之特定區位一節中，針對近岸海域、最接近海岸第一條濱海道路向海之陸域地區及其他經中央主管機關指定之地區，具確保公共通行之相關規劃。於近岸海域，由於其海域空間利用具備不可切割性與不可逆性，應兼顧環保與開發和諧，同時落實《海岸管理法》第 31 條保障近岸海域之公共通行及公共水域之使用。於最接近海岸第一條濱海道路向海之陸域地區，其規劃應符合《海岸管理法》第 7 條第 6 款規定，避免人為設施之設置，維持道路及海岸線地區縱、橫向之穿透性，兼顧民眾親海及維護海岸自然資源，確保公共通行與公共使用權益。至於其他經中央主管機關指定之地區，係為避免掛一漏萬情形所定之防範性規定，同時亦須維護海岸地區公共通行（內政部，2022b）。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第五章海岸管理近岸海域及公有自然沙灘之獨占性使用一節中，係針對《海岸管理法》第 31 條第 1 項規定，得依《近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法》申請海岸地區之獨占性使用。其內容包含：(1) 近岸海域及公有自然沙灘之認定原則；(2) 依其他法律規定允許獨占性使用；(3) 國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之適用項目；(4) 原有合法獨占性使用情形；(5) 其他獨占性使用注意事項。對於海岸地區之近岸海域及公有自然沙灘之獨占性使用，進行名詞定義、適用項目、既有合法獨占使用處置等較為細緻之規劃(內政部，2022b)。

最後，於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第六章直轄市、縣(市)政府應辦及配合事項一節中，針對相關計畫變更之工作項目中，將維持公共通行作為應辦及配合事項，主辦之直轄市、縣(市)政府應清查盤點公有自然沙灘內之使用情形，屬於原合法使用者應予以保障，不符合獨占性使用規定者，會商有關機關後進行排除或進行必要之處置，其辦理時程為經常辦理之業務(內政部，2022b)。

(二) 離岸風力發電第二期計畫

臺灣電力股份有限公司於 107 年 10 月發布〈離岸風力發電第二期計畫海岸利用管理說明書〉，為順應全球氣候變遷及節能減碳趨勢，我國推動能源多元化及再生能源極大化政策，期透過此計畫達成以下目的，包含：避免我國對單向能源過度依賴，達到溫室氣體具體減量、低碳能源結構調整、推動綠色產業發展及促進地方發展之多元目標。此一計畫係利用彰化外海海域之風能進行發電，建立國內更穩定之公眾使用電力系統(臺灣電力股份有限公司，2018)。

此計畫對於海岸地區公共通行之保障，於第六章中盤點計畫範圍內陸域及海域通行水準，並分析施工前、施工中及施工後之通行水準、通行風險等內容，同時說明計畫對於《海岸管理法》第 31 條但書規定之符合情形。於第七章則說明《海岸管理法》第 26 條第 1 項各款辦理情形，其中於第 3 款保障公共通行或具替代措施一小節中，依循《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 4 條規定，其埋設輸電海纜並未影響海上及陸上公共通行，另，於施工期間可能影響公共通行，亦已提出不低於原公共通行功能之替代措施(臺灣電力股份有限公司，2018)。

三、規劃原則回應情形與策進建議

(一) 相關法律回應情形

於《海岸管理法》第 7 條第 6 款規範之海岸地區規劃原則主要為「原則揭示」，原則應維護公共通行與公共使用之權益，避免獨占性之使用，並應兼顧原合法權益之保障。詳細規定則於《海岸管理法》第 31 條中規範，同時予以但書規定，其詳細規範，則於《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》及《近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法》進行規範。

《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 4 條基於《海岸管理法》第 26 條第 2 項制定，說明第 26 條第 1 項第 3 款所定保障公共通行或具替代措施之許可要件，同時連結《海岸管理法》第 31 條之但書規定，另於第 7 條第 6 款新增對於既有合法設施或有關權力所有人之損失應予以補償或興建替代設施之規定，保護既有使用者權益。上述規定則利於海岸地區之開發審議，明確表示審議應注意之相關要件。

海岸地區中央主管機關基於《海岸管理法》第 31 條第 2 項訂定《近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法》，針對《海岸管理法》第 31 條海岸地區得獨占使用之但書規定進行詳細規範，其許可範圍、要件、審民眾參與或審議等內容皆有所規範，除利於各單位依此規定申請外，海岸地區開發審議機關亦能依此法規進行審議。

(二) 相關計畫回應情形

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 6 款規劃原則之回應，於第一章將海岸地區公共通行作為海岸永續發展利用工作之原則之一，於第二章中則盤點我國海岸公共通行之發展現況，提出海岸公共通行與公共使用之規劃原則，以利後續議題分析。於第三章中，針對海岸地區公共通行提出兩大議題，包含：(1) 海岸地區公共通行與公眾親水權益；(2) 海底電纜之於公共通行之相關措施及規劃，針對兩議題皆有提出相關對策。於第四章中，針對海岸特定區位之開發，應符合公共通行與公眾使用之地區予以原則宣示，於第五章中則針對《海岸管理法》第 31 條第 1 項但書規定，指定得依《近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法》申請海岸地區之獨占性使用之要件，進行相關規劃。最後則於第六章中，指定直轄市、縣(市)政府應配合海岸地區公共通行之原則，進行

相關計畫之修正。

〈離岸風力發電第二期計畫〉為一海岸地區離岸風力發電之開發案，係利用彰化外海海域之風能進行發電，建立國內更穩定之公眾使用電力系統，其申請案明確於第六章與第七章中，針對《海岸管理法》及其相關子法規對於公共通行與公眾使用之規劃原則，盤點計畫範圍內公共通行之需求、水準等基本分析，提出計畫因應之開發方式，並確保此一計畫案符合《海岸管理法》第 7 條第 6 款之公共通行與公眾使用之規劃原則。

(三) 未來策進建議

針對《海岸管理法》第 7 條第 6 款之規劃原則，經上述資料收集與分析後有以下策進建議：

1. 《海岸管理法》應針對公有自然沙灘界定進行規範

海岸地區之公共通行及公共使用作為人民重要權益之一，於《海岸管理法》中除第 7 條第 6 款之規劃原則有所規範外，於第 31 條亦有相關規範。於本計畫訪談對象中針對公共通行亦有所討論¹⁴⁷。

根據本計畫之專家學者訪談紀錄，《海岸管理法》於公共通行之相關討論具有其重要性，然，目前透過第 31 條保障之海岸地區公共通行與公共使用，於範圍界定上包含「近岸海域」及「公有自然沙灘」，近岸海域於《海岸管理法》第 2 條中已有所界定，而公有自然沙灘僅於〈整體海岸管理計畫〉中說明其認定方式，於法規內則無相關定義或界定方式說明，於立法過程中亦無定義公有自然沙灘，實務上則採取個案認定。

綜上所述，考量目前於《海岸管理法》及相關子法規中，並未定義「公有自然沙灘」，為使海岸地區之公共通行與公共使用保障於區位界定上更加明確，公有自然沙灘應比照近岸海域，於《海岸管理法》或其相關子法規中，清楚說明其定義及其界定原則，以利未來相關計畫於公有自然沙灘之區位劃設中於法有據，中央與地方海岸主管機關於相關規劃、開發計畫之審議，亦能有所依循，避免未來出現公有自然沙灘獨占之現象。

2. 將公共通行路線納入海岸地區之特定區位以管理其開發行為

於〈整體海岸管理計畫〉第二章之公共通行一節中，針對公共通行路線規劃中提及我國缺乏海岸公共通行路線規劃之規定，導致合法開發之公、私有建築物以「維護管理」之名，影響海岸地區公共通行(內政部, 2022b)。為維護海岸地區公共通行及民眾之親海權益，應於《海岸管理法》中確實

¹⁴⁷ 張長義訪談紀錄 (2022/2/22)、簡連貴訪談紀錄 (2022/05/14)

保障海岸地區公共通行路線。

《海岸管理法》中對於海岸地區公共通行保障除透過第 31 條規範外，於海岸地區特定區位之開發應遵循第 26 條第 1 項第 3 款之規定，保障公共通行或採取替代措施，於《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 2 條中規範特定區位之地區，其中第 1 項第 6 款中「最接近海岸第一條濱海道路向海之陸域地區」，可能包含公共通行路線。然，海岸地區具有連續性，單一開發案件對於公共通行保障則僅限於其開發範圍及周邊區域，另，開發單位可能對於公共通行之詮釋各異，致使不同公共通行改善措施無法連貫，故，對於海岸公共通行及路線規劃，應具備整體性之規劃。

綜上所述，考量目前《海岸管理法》對於海岸地區公共通行之相關規定尚有其策進之處，為避免海岸地區之開發影響公共通行及民眾親海權益，建議於〈整體海岸管理計畫〉之部門計畫機制建立、相關部會夥伴權責分工、以及差異化審議等制度更趨成熟後，可進一步就海岸管理特定區位之範疇，於《海岸管理法》及其子法規中，將「公共通行路線」明確納為海岸地區特定區位，並於《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 2 條中明確規範，而〈整體海岸管理計畫〉則須依法劃設其區位，並於計畫中提出公共通行路線之規劃原則，各開發單位則須依循規劃原則擬定開發計畫，以達到保障海岸地區公共通行之目標。

柒、第七款：海岸地區建設針對毗鄰地區之整體考量

一、《海岸管理法》相關法條或其他相關法規

(一) 立法意旨與立法討論過程

據邱文彥委員於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中說明，《海岸管理法》第 7 條第 7 款係為因海岸建設可能影響周邊環境，對於海岸地區之開發應具跨域觀念，參酌《濕地保育法》，海岸地區建設考量其負面影響進行整體規劃以保護海岸地區環境與景觀資源（立法院，2014a）。

於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中，針對海岸地區之開發整體規劃相關討論，於《海岸管理法》第 15 條及第 26 條具較明確之討論，第 15 條主要係針對海岸地區防護設施之整體規劃考量；第 26 條則為海岸地區特定區位之開發應符合之條件討論¹⁴⁸（立

¹⁴⁸ 關於《海岸管理法》第 15、26 條相關法規討論與分析，詳見第三章

法院，2014a)。

(二)《海岸管理法》相關法條

《海岸管理法》中對海岸地區開發對於毗鄰地區考量之相關法條，於《海岸管理法》第 15 條〈海岸防護計畫〉應載明事項中，除針對災害風險分析、防護標的及目的、範圍、禁止及相容使用、防護措施等內容外，於第 15 條第 2 項中，海岸防護區若涉及海岸保護區者，其〈海岸防護計畫〉應配合生態環境保育之特殊需要，避免海岸防護設施破壞或減損海岸保護區之環境、生態景觀及人文價值。反應海岸防護區之災害防護措施與建設，應整體考量海岸地區之保護標的，配合保護需求進行相關建設，避免影響海岸地區自然環境與景觀。

除第 15 條針對海岸防護設施興建對毗鄰地區之考量外，《海岸管理法》第 26 條海岸地區特定區位之建設應符合之條件，於第 1 項第 4 款中規定，若其開發行為對海岸生態環境造成衝擊，應採取避免或減輕之有效措施，另，於第 5 款則針對開發需使用自然海岸或填海造地，應採取最小需用原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育生態環境損失之有效措施。對於海岸地區特定區位之開發，於《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 16 條及《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 5 條中具較詳細之規範與說明。

(三)《海岸管理法》相關子法規及其他相關法規

《海岸管理法》相關子法規對於第 7 條規劃管理原則第 7 款之回應，首先為《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 16 條，海岸地區申請許可案件應依法申請許可變更之情形，其中於第 4 款中提及，變更許可之公共通行或替代措施、海岸生態環境衝擊之避免或減輕措施、生態環境損失之彌補或復育措施。針對海岸地區開發，應整體考量對公共通行、生態環境之影響，並須採取減輕、彌補或復育措施，以降低對海岸地區之破壞。

另，於《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 5 條係針對《海岸管理法》第 26 條第 1 項第 4 款規定之海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施，說明其許可條件。其許可條件包含「避免措施」及「減輕措施」。避免措施包含如：避免納入自然海岸、潮間帶及河口等敏感地區；基於整體規劃需求納入之零星敏感地區，應不影響其原有生態功能。減輕措施則包含如：增加緩衝空間、降低開發強度、改善工程技術等措施。依第 5 條之立法說明，申請許可案件應充分說明開發計畫對於海岸生態環境

之衝擊，中央主管亦得就其避免措施及減輕措施之採取情形，依個案實際情況審查其合理性（內政部，2016b）。

二、相關政策與計畫

（一）整體海岸管理計畫

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，並於 111 年辦理通盤檢討，依台內營字第 1110802717 號公告，自 111 年 3 月 1 日起公告公開展覽〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉及舉辦公聽會（內政部，2022a）。於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，針對《海岸管理法》除第 7 條第 7 款之相關規劃，說明如下：

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之議題、對策及原則規劃中，於海岸防護一節中，於分析海岸防護之相關議題與對策後，於計畫中提出海岸防護原則。計畫中說明，海岸防護基於海岸綜合管理與永續發展基礎，結合風險管理，以海岸資源保護為優先，且海岸防護措施需應考量海岸保護區之需求，避免防護工程降低或減損海岸保護區之環境生態及價值。海岸防護原則基於國際自然保護聯盟（IUCN）及世界銀行（World Bank）於 2008 年所提出之「以自然為本之解決方案」（Nature-Based Solutions, NBS），對於海岸地區之災害防護相關措施，應以自然工法、維護生物和文化多樣性、維持自然景觀並提高社會經濟等原則，達到風險管理之目標。同時，於海岸防護原則中，針對海岸侵蝕防護區、洪氾溢淹防護區、暴潮溢淹防護區及地層下陷防護區等四大分區，規範其限制行為及相容許可事項（內政部，2022b）。

另，於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章海岸永續利用一節之海岸永續利用原則中，針對海堤之政策延續性原則，除因應災害必須外，原則上不再新建，既有海堤若無保護標的或景觀不良，亦須取得各方共識後進行拆除，並辦理改善方案，對於既有需保留之海堤，則須強化其功能（內政部，2022b）。對於海堤之檢討，則於第六章各目的事業主管機關應辦及配合事項中，延續〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉，各目的事業主管機關應針對海堤訂定執行準則，其辦理時程為經常辦理。

海岸地區特定區位之開發於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章海岸永續利用原則中，針對海岸地區特定區位土地利用原則，除須符合海岸地區永續利用原則外，針對海岸地區開發需使用自然海岸或填海造地，須以最小需用為原則。開發利用須同時考量毗鄰地區之衝擊與發展，對海岸生態造成影響者，應於開發區內或鄰近區位採取彌補或復育之有效措施（內

政部，2022b)，以此回應《海岸管理法》第 26 條第 1 項第 4 款及《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 5 條之規範。

三、規劃原則回應情形與策進建議

(一) 相關法律回應情形

於《海岸管理法》第 7 條第 7 款規範之海岸地區規劃原則主要為「原則揭示」，海岸地區之建設應考量毗鄰地區之衝擊與發展，降低對海岸地區之破壞，其重點主要為海岸地區建設「整體考量」毗鄰地區並「降低破壞」，綜觀海岸地區可能之建設行為，主要為海岸防護設施及海岸特定區位開發行為。

對於《海岸管理法》第 7 條第 7 款規劃原則之回應，《海岸管理法》第 15 條中，為避免海岸防護設施對海岸保護區造成影響，應透過〈海岸防護計畫〉進行整體規劃，降低海岸防護設施對海岸保護標的之影響。另，於《海岸管理法》第 26 條則規範海岸地區特定區位開發行為應符合之條件，其對於開發行為除須依第 25 條擬具海岸利用管理說明書之整體規劃外，亦須符合《海岸管理法》第 26 條之規定，對海岸生態環境造成衝擊時，應採取避免或減輕措施，若開發需使用自然海岸或填海造地，則須符合最小需用原則，並採取彌補或復育之有效措施，以此回應第 7 條第 7 款之規劃原則。

於《海岸管理法》相關子法規之回應情形，於《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 16 條第 4 款針對海岸開發申請許可變更情形，明文規範應對海岸生態環境衝擊採取避免、減輕措施，並對影響之生態環境採取彌補或復育措施，符合規劃管理原則第 7 款對於「降低破壞」之原則。而《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 5 條則針對避免或減輕之有效措施，明確說明其許可條件，使申請人得透過本條規範，明確瞭解何謂避免或減輕之有效措施，藉此擬具海岸利用管理說明書。

(二) 相關計畫回應情形

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 7 款規劃原則之回應，於第三章中提出海岸防護原則，基於「以自然為本之解決方案」（Nature-Based Solutions, NBS），依各海岸地區災害類型提出規劃原則，指導〈海岸防護計畫〉之擬訂，其中包含海岸防護之相關設施需應考量海岸保護區之需求，避免防護工程降低或減損海岸保護區之環境生態及價值，於計畫中透過規劃原則擬定藉此回應第 7 條第 7 款海岸地區

建設須「整體規劃」並「降低破壞」之意旨。對於既有政策延續，對於海堤原則不再新建，並應檢討既有海堤之存廢與改善，由各目的事業主管機關經常辦理相關工作業務。

另，於第三章中提出海岸永續利用原則海岸永續利用原則中，對於海岸地區特定區位之開發若需使用自然海岸或填海造地，皆須以最小需用為原則，其開發亦須整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，並採取有效彌補或復育措施，藉此回應《海岸管理法》第 7 條第 7 款規劃原則及相關法規，屬於原則揭示。

(三) 未來策進建議

針對《海岸管理法》第 7 條第 7 款之規劃原則，經上述資料收集與分析後有以下策進建議：

1. 海岸地區管理之合作機制建立，達到整合性海岸管理

《海岸管理法》係以海岸永續發展為目標，規範海岸地區保護、防護及開發管理三大面向，達到整合性海岸管理 (integrated coastal zone management, ICZM)，並於第 7 條第 7 款之規劃管理原則中，規範海岸地區之建設應整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，以降低其對海岸地區之破壞。海岸地區主要建設行為，其包含海岸防護設施與特定區位之開發行為，故，本款規劃原則之宣示，須針對建設具「整體考量」並「降低破壞」毗鄰地區，即為海岸地區環境保護、災害防護與開發管理之整合¹⁴⁹。

111 年 7 月，桃園市政府欲於新屋區永安漁港北防坡堤北側水域建設 4.3 公頃海埔新生地，規劃為停車場等其他用途，提升漁港觀光休閒環境。然，永安漁港周邊具重要藻礁資源，同時為〈桃園市二級海岸防護計畫〉之中潛勢海岸侵蝕防護區位，永安漁港之建設，須基於《海岸管理法》第 7 條第 7 款，同時整合海岸重要資源保護、災害防護及海岸開發三大面向，以避免建設開發行為破壞當地環境。

海岸地區建設須以整合性海岸管理 (integrated coastal zone management, ICZM) 之概念進行規劃，然，整合性海岸管理以單一法規、計畫或部會進行相關規劃，具有一定難處。基於上述訪談紀錄可得知，可透過不同法規及計畫之擬定，或相關部會之合作與分工，達成整合性海岸管理，另，除中央部會水平分工外，中央與地方亦可垂直合作分工，由於地方政府較了解各地海岸地區之特性，透過地方性之海岸管理相關計畫進

¹⁴⁹ 林秉勳訪談紀錄 (2022/5/12)

行「整體考量」，指導地方海岸地區開發，「降低破壞」開發區位及其毗鄰地區，達到《海岸管理法》第 7 條第 7 款之立法意旨。後續於第八章第二節中，即針對整合性海岸管理提出策進建議。

此外，有關海岸開發對於海岸地區環境之影響，除透過政府部門之部會合作達到「整體考量」與「降低破壞」之意旨外，於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，為確保海岸土地永續利用，要求海岸開發申請人實踐企業社會責任（CSR），將里山里海作為承諾事項（內政部，2022b）。對此，為減少海岸開發行為對於毗鄰地區之影響，亦可透過海岸資源使用者或開發者，履行其應盡之義務與責任，與政府單位共同合作管理海岸，降低海岸資源利用或海岸開發行為對於海岸環境之影響。

2. 以專案形式連結海域、陸域與海岸管理之相關計畫

近年我國外傘頂洲受海岸、漂砂等影響，造成沙灘流失、飄移等現象，影響外傘頂洲周邊區域，雖外傘頂洲屬海岸管理之範疇，然，影響其逐漸流失之原因，可能受河流上游之建設導致供沙不足影響，所牽涉之範圍可能包含陸域地區¹⁵⁰。

外傘頂洲流失，雖位於海岸地區，但於周邊河川中上游之開發行為亦將影響其沙源補注，由於河川周邊開發行為非屬〈整體海岸管理計畫〉之計畫範圍內，導致其無法進行整體規劃，為彌補〈整體海岸管理計畫〉難以管理之地區影響海岸之相關議題，可透過專案計畫之形式，由海岸主管機關召集相關單位共同研商相關對策，以避免非海岸地區之開發行為，影響海岸地區，強化《海岸管理法》第 7 條第 7 款之規劃原則，以整合性海岸管理，降低非海岸地區之開發行為對海岸環境之破壞。

捌、第八款：海岸地區原住民族權益保障之規劃原則

一、《海岸管理法》相關法條或其他相關法規

（一）立法意旨與立法討論過程

據邱文彥委員於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中說明，《海岸管理法》第 7 條第 8 款係因原住民族傳統智慧為重要人文資產，應予以保留，並發揚光大。另，針對海岸地區原住民族之既有權益，亦須予以尊重，將保護與利用兼籌並顧。於會議中，鄭天財委員針對原住民族部落與耕地防護部分提出質疑，並且對於既有權利保護之相

¹⁵⁰ 陳繼鳴訪談紀錄（2022/9/26）

關規定，其法律用詞有所疑慮，後續經委員討論，針對法律用詞予以修正，並於後續會議中三讀通過（立法院，2014a）¹⁵¹。

（二）《海岸管理法》相關法條

《海岸管理法》與原住民族傳統智慧與及既有使用權利之相關條文，係透過《海岸管理法》第 10 條第 3 項，於擬定海岸保護區、海岸防護區、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉時，如涉及原住民族地區，各級主管機關應會商原住民族委員會擬定。目前行政院已公布 55 鄉鎮市區為原住民族地區（行政院，2002），海岸地區相關分區劃設及計畫擬定，如涉及該 55 鄉鎮市區，需依本條規定會商原住民族委員會擬定¹⁵²。

另，於《海岸管理法》第 16 條第 2 項，〈海岸保護計畫〉擬定若涉及限制原住民族利用原住民族土地、自然資源及部落與其毗鄰土地時，擬定機關應於審議前與當地原住民族諮商，並取得其同意。其立法原意係依《原住民族基本法》第 21 條第 2 項之規定，政府法令限制原住民族使用其土地或自然資源時，應與當地原住民族諮商之相關規定。透過《海岸管理法》第 16 條第 2 項，維護原住民族於海岸地區之既有權利¹⁵³。

（三）《海岸管理法》相關子法規及其他相關法規

《海岸管理法》相關子法規中與海岸地區原住民族權益保障之規劃原則有關之內容，為配合 106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，108 年修正發布施行之《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》。第 2 條對於符合〈整體海岸管理計畫〉利用原則之說明中，其於海岸永續利用原則中，第 6 目為保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，且應有合理規劃。據其立法說明，係為符合《海岸管理法》第 7 條第 8 款之涉及原住民族土地之規劃管理原則，明定此一規定，除令行政機關應依法行政外，相關機關對於計畫之擬定亦能於法有據（內政部，2019）。

¹⁵¹ 關於本款立法意旨及過程分析，詳見第三章，另，有關原住民族權益保障相關內容，詳見第四章第八節分析。

¹⁵² 關於本項法條之討論與分析，詳見第四章第八節。

¹⁵³ 關於本項法條之討論與分析，詳見第四章第八節。

二、相關政策與計畫

(一) 整體海岸管理計畫

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，並於 111 年辦理通盤檢討，依台內營字第 1110802717 號公告，自 111 年 3 月 1 日起公告公開展覽〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉及舉辦公聽會（內政部，2022a）。於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，針對《海岸管理法》除第 7 條第 8 款之相關規劃，說明如下：

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之議題、對策及原則規劃中，於海岸保護相關之議題與對策中，針對原住民族傳統領域與自然資源，探討其逐漸流失之議題，依《原住民族基本法》定義之傳統領域土地，其調查偏向部落發展之歷史調查，目前法令未明確賦予部落或族人原住民族土地權利。於原住民族土地制度不完備之情形下，使海岸地區原住民族之土地權屬與開發行為相關造成爭議。針對此一議題，〈整體海岸管理計畫〉提出之對策包含：(1) 將傳統領域納入保護並建立土地利用管理機制；(2) 調查原住民族土地使用情形，加強管理，減少或避免保留地非法轉租或讓售情形；(3) 涉及限制原住民族使用原住民族土地，應與當地原住民族諮商，取得同意並建立合理補償機制；(4) 非原住民占用國有原住民保留地，得依原住民族委員會訂頒「原住民保留地相關業務標準作業程序 - 地方政府辦理國有原住民保留地占用處理之標準作業程序」收回被占用土地（內政部，2022a）。

於第一次通盤檢討（草案）之海岸保護原則中，針對分區分級整合管理原則，若一級、二級海岸保護區與原住民族土地於空間上重疊時，其整合管理應允許特定文化意義之時段，有限度使用海岸環境資源為原則，其餘時段則依各級海岸保護區之禁止使用項目為原則（內政部，2022b）。透過本原則之規劃，以保障海岸地區之原住民族得於傳統慶典、歲時祭儀等時段，有限度地於海岸保護區內使用海岸環境資源。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章海岸永續利用原則中，於海岸地區特定區位土地利用原則中，將「保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，應保障原住民族土地之原有使用權利，以永續利用資源與保存人文資產」作為其土地利用原則之一，以符合《海岸管理法》第 7 條第 8 款規劃原則之規範，於《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》亦有相關規定得以參照，

使行政機關進行相關計畫時於法有據 (內政部，2022b)。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討 (草案)〉第四章針對海岸保護區之劃設區分為兩階段，分別為第 1 階段「既有法令可完全含括範疇」及第 2 階段「既有法令未能含括範疇」，其中第 2 階段劃設之海岸保護區又細分為「保護標的、區位明確，可優先評估劃設海岸保護區者」及「保護標的明確，但區位待釐清之潛在海岸保護區」兩大類，海岸地區之原住民族傳統智慧；聚落紋理等內容，則屬於「保護標的明確，但區位待釐清之潛在海岸保護區」一類，其保護項目為：人類文化活動、史蹟與考古遺址-濱海陸地或水下文化資產地區；保護範疇為：具有歷史、文化、藝術、藝能、科學、民俗等價值之地區；保護標的則包含：原住史前遺址 (疑似)、原住民族傳統智慧，濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間 (內政部，2022b)。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討 (草案)〉第五章其他與整體海岸管理有關事項中，於發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則之討論，即針對傳統聚落與文化保存提出相關原則。於發展遲緩地區發展原則，其觀光發展策略提及應妥善維持並保存地區傳統風貌，營造特色觀光地區。於環境劣化地區發展原則，則需依地方條件進行避難或災害準備設施，落實在地災害準備。另，於第五章對於近岸海域及公有自然沙灘之獨占性使用，為簡化行政程序，於公有自然沙灘或近岸海域舉辦之臨時性活動，包含原住民族傳統祭儀，承諾於活動結束後恢復原狀者，經地方政府同意後得簡化申請程序 (內政部，2022b)。

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討 (草案)〉第六章之執行計畫中，針對傳統文化保存之相關工作項目主要為「輔導發展遲緩或環境劣化地區」。針對此工作項目，內政部需指定發展遲緩或環境劣化地區，並協調相關機關輔導其發展，並針對開發利用者之回饋項目及辦理方式進行規劃。對於各目的事業主管機關，應協助監督開發利用者所提之振興或復育措施，開發利用者應承諾發展計畫應納入里山里海之概念。地方政府除須配合上述內容辦理相關工作外，亦需研擬在地化里山里海行動計畫或方案，以提供或輔導提供或輔導申請人基於社會責任承諾辦理事項之指導 (內政部，2022b)。

三、規劃原則回應情形與策進建議

(一) 相關法律回應情形

於《海岸管理法》第 7 條第 8 款規範之海岸地區規劃原則主要為「原則揭示」，海岸地區之相關計畫應保存原住民族傳統智慧，並維護傳統聚落之

發展紋理、文化等。《海岸管理法》其他相關法規，則著重於原住民族對於海岸地區相關規劃之「參與」，包含第 10 條第 3 項及第 16 條第 2 項之規定，其立法目的主要皆以保障原住民族權益為主。

《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 2 條第 3 款海岸永續利用原則第 6 目中，說明符合〈整體海岸管理計畫〉之規劃原則，將保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，且應有合理規劃，作為海岸永續利用原則之一，回應《海岸管理法》第 7 條第 8 款之內容，屬於「原則揭示」之一部分。

（二）相關計畫回應情形

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，對於《海岸管理法》第 7 條第 8 款規劃原則之回應，於第三章中針對原住民族地區之土地權屬與開發行為相關爭議，明確提出 4 項對策因應。後續於海岸保護區之劃設中，亦針對與原住民族地區空間重疊時，提出保護區劃設及使用項目認定之相關原則。另，於海岸永續利用原則中，重申《海岸管理法》第 7 條第 8 款規劃原則。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中第四章中，針對原住民族傳統智慧，濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間提出具體劃設機制，將其作為潛在海岸保護區，雖其保護標的明確，然，其實際範圍仍須釐清，待未來資源調查計畫執行後，其區位明確時，方可進行劃設。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中第五章中，針對原住民族等傳統聚落與文化保存之相關內容，主要係於發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則進行討論，並制定相關管理原則，此一部分屬於「原則揭示」，於後續第六章之工作項目中，則明確將發展遲緩或環境劣化地區相關工作分別由海岸地區主管機關、各目的事業主管機關及地方政府分別進行。

（三）未來策進建議

針對《海岸管理法》第 7 條第 8 款之規劃原則，經上述資料收集與分析後有以下策進建議：

1. 透過海岸管理部門計畫強化對原住民族傳統文化、智慧、聚落之維護

《海岸管理法》第 7 條第 8 款強調海岸地區之規劃應考量原住民族傳統生活與智慧，然，目前於法規中對於原住民族之相關規範著重於原住民族對於相關計畫之參與，包含第 10 條與第 16 條，並可針對須保護之原住民族地區進行海岸保護區之規劃。

為使《海岸管理法》第 7 條第 8 款得以落實，可透過海岸主管機關與原住民族主管機關共同擬定部門計畫。強化《海岸管理法》與其他原住民相關法規之連結，如：《原住民族基本法》、〈原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法〉等相關法條。並建立海岸原住民族傳統文化、智慧、聚落之維護機制，闡明保障原住民族權益應採取之措施，如：部落傳統生活與智慧之調查、部落區位調查、部落重點議題與對策、維護措施擬定等內容。

2. 加速盤點海岸原住民族地區，釐清潛在海岸保護區之區位

目前〈整體海岸管理計畫〉第一次通盤檢討中，將原住民族傳統智慧，濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間劃設為潛在海岸保護區，屬於保護標的明確，保護區位仍待調查之地區¹⁵⁴（內政部，2022a）。

〈整體海岸管理計畫〉第一次通盤檢討中雖已確認原住民族傳統智慧，濱海陸地傳統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間為潛在海岸保護區，然，於區位尚不明確之情形下，難以建立前一小節所述之海岸原住民族地區之維護機制，另，各部落之原住民族基於其傳統生活所建立之維護機制，亦有所差異。有鑑於此，應盡快進行海岸地區資源盤點之相關作業，透過實地探訪、遙測等方式，完善海岸地區資料庫，以利後續潛在保護區之劃設。針對原住民族相關之潛在保護區，除透過海岸地區資源盤點外，以可參酌行政院公布之部落範圍、《原住民族基本法》、〈原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法〉或原住民族委員會發行臺灣原住民族部落事典一書，釐清潛在保護區之區位範圍。

玖、第九款：海岸地區規劃之民眾參與

一、《海岸管理法》相關法條或其他相關法規

（一）立法意旨與立法討論過程

《海岸管理法》對於民眾參與，自民國 78 年內政部營建署國家公園組

¹⁵⁴ 林秉勳訪談紀錄（2022/5/12）

制定之《海岸法》(草案)即有所討論，並於立法討論過程中，逐年調整《海岸管理法》對於民眾參與之規範¹⁵⁵。

據邱文彥委員於 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會中說明，《海岸管理法》第 7 條第 9 款係為使未來於海岸地區相關計畫之規劃得以順利進行，故應重視民眾參與，以提升計畫規劃之績效。(立法院，2014a)¹⁵⁶。

(二)《海岸管理法》相關法條

《海岸管理法》與民眾參與相關條文，首先為《海岸管理法》第 9 條，其條文主要規範〈整體海岸管理計畫〉之擬訂，應邀集學者、專家、相關部會、中央民意機關、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，作成紀錄。於審議時則需遴聘學者、專家、機關及民間團體代表以合議方式進行。於〈整體海岸管理計畫〉審議前，應公開展覽 30 日並舉辦公聽會，民眾得於公展期間以書面表達意見。核定後亦需於各地方政府公開展覽至少 30 日。

另，於《海岸管理法》第 16 條對於海岸保護區、海岸防護區之劃設及〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之擬訂，規範其民眾參與之程序。對於海岸保護區及防護區，擬訂機關應將〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉公開展覽 30 日，並舉行公聽會，民眾及相關團體於公開展覽期間內，得以書面向擬訂機關表達意見。擬訂機關亦須將意見參採情形併同計畫一併由中央主管機關審議，審議之相關資訊應透過適當方式廣泛周知。

最後，有關民眾參與之相關規範，於《海岸管理法》第 28 條中針對具有公共利益之海岸保護、復育、防護、教育、宣導、研發、創作、捐贈、認養與管理事項，中央主管機關得予以適當獎勵及表揚，藉此形成誘因以吸引民眾採取相關措施，屬於海岸管理民眾多元參與之一部分。

二、相關政策與計畫

(一) 整體海岸管理計畫

106 年〈整體海岸管理計畫〉公告實施，並於 111 年辦理通盤檢討，依台內營字第 1110802717 號公告，自 111 年 3 月 1 日起公告公開展覽〈整體

¹⁵⁵有關民眾參與及權益保障立法討論過程之相關內容，詳見第四章第九節。

¹⁵⁶關於本款立法意旨及過程分析，詳見第三章，另，有關民眾參與及權益保障相關內容，詳見第四章第九節。

海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案))及舉辦公聽會(內政部, 2022a)。於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉中, 針對《海岸管理法》除第 7 條第 9 款之相關規劃, 說明如下:

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第三章之議題、對策及原則規劃中, 於海岸保護相關之議題與對策中, 提出海岸保護區之劃設困難, 推動不易之議題, 營建署已於 108、109 年編列預算, 補助地方政府辦理在地連結永續海岸管理示範計畫, 透過在地參與管理機制, 促使民眾認識《海岸管理法》之精神與內容, 逐步建立海岸在地管理機制, 對於未來海岸如何整合產官學研之能量, 為這一議題需探討之內容。針對此議題, 為使海岸保護區之劃設得與民眾共同達成目標, 其對於海岸保護區之劃設, 透過以里山里海方式, 藉由與地方共同合作達到海岸保護之目的, 同時延續里山里海精神與地方合作, 提出保護策略, 以在地力量守護自然海岸(內政部, 2022b)。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第三章對於海岸防護相關議題中, 針對〈海岸防護計畫〉擬定、計畫格式及審議程序相關規定議題中, 經濟部水利署除須依《海岸管理法》及其子法規辦理相關計畫擬定外, 水利署已於行政院核定之〈中央管流域整體改善與調適計畫(110-115 年)〉中建立資訊公開平台與民眾參與制度, 結合在地水利社群網路、地方政府等相關單位, 提升社會關注並推動公私協力合作, 透過公開平台機制, 達到跨域整合、分工合作之效果(內政部, 2022b)。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第三章對於海岸永續利用之相關議題與對策中, 討論海岸使用者, 如何善盡海岸管理義務與責任之議題, 其於對策中, 要求海岸開發者認養其海岸段之經營管理, 實踐企業社會責任(CSR), 同時將里山里海之概念作為開發者應承諾之事項, 將海岸地區之開發使用者作為海岸管理者之一, 落實海岸管理義務及責任(內政部, 2022a)。另, 於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第五章中, 發展遲緩地區之發展原則對於海岸地區之規劃管理, 須以支持在地里山里海行動計劃或方案為基礎, 促進地方共榮發展。透過在地連結方式維護自然海岸, 同時鼓勵海岸開發使用者實踐社會責任, 認養海岸。內政部亦需補助地方政府之永續海岸管理計畫, 提出積極睦鄰關係及振興復育之具體措施(內政部, 2022b)。

於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第六章之執行計畫中, 對於民眾參與之相關規劃事項主要係針對「里山里海」之相關工作事項擬定, 其中包含:(1) 海岸使用者認養機制建立, 以里山里海及長及監測計畫作為

使用者承諾事項，依《海岸管理法》第 28 條規定，針對海岸開發使用者建立評比機制。屬內政部應經常辦理之事項；(2) 發展遲緩及環境劣化地區辦理原則，監督海岸開發使用者是否落實企業責任，推動里山里海承諾事項，並每年定期提送檢查紀錄至中央主管機關。屬各目的事業主管機關經常辦理事項；(3) 於發展遲緩及環境劣化地區，為促進地方共榮發展，針對發展遲緩及環境劣化地區應研擬在地化里山里海行動計畫。屬直轄市、縣（市）政府經常辦理事項（內政部，2022b）。

（二）行政院農業委員會林務局里山里海倡議

行政院農業委員會林務局推動之里山里海倡議，其內涵係將保護區與農業、林業等產業互相連結，強調土地永續利用，保護生態多樣性。里山倡議係以山林為主體，而里海則是強調漁村聚落與海域共同塑造之聚落文化，里海之價值即是維持健康海洋、永續海洋生物多樣性及生產力。里山里海倡議強調「社會—生態—生產地景（Socio-Ecological Production Landscapes）」，為傳統鄉村中，居民與土地長期互動之產物，生態、環境或資源保護區與聚落活動區域互相鑲嵌存在（邱郁文、吳欣儒、梁世雄，2015）。

根據前一小節〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉對於民眾參與之討論及前述里山里海之概念，於草案中多次強調海岸管理與里山里海倡議之結合，為民眾參與海岸管理事務之重要方式之一，顯示里山里海倡議對於海岸管理之重要性，除在地民眾參與外，里山里海倡議於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉亦將海岸地區之開發使用者作為海岸管理之參與者之一，擴大海岸管理多元參與。

（三）中央管流域整體改善與調適計畫(110~115 年)

經濟部水利署於 109 年公布中央管流域整體改善與調適計畫(110~115 年)，期計畫緣起係因全球氣候變遷、極端氣候之影響，對於河川、區域排水應採取治理策略轉型之調整。其目的係為將流域上、中、下游視為一整體單元，遵循〈108 年全國治水會議結論〉、〈全國國土計畫〉、〈整體海岸管理計畫〉及〈國家氣候變遷調適政策綱領〉指導方向，以風險管理之概念規劃改善措施及調適作為，增加承洪韌性（水利署，2020）。

計畫中強調民眾參與對於防災工作之正面影響，應加強、擴大民眾參與，以利災害防治工作之推動，其執行工作主要為「建置資訊公開平台及民眾參與」，增加公私協力溝通管道，營造民眾共識，同時結合在地社群網路、地

方政府等相關單位，提升民眾關注，同時成立學習圈，強化溝通平台，透過合作、補捐助或委託等方式，引入非營利組織(NPO)及非政府組織(NGO)參與計畫執行(水利署，2020)。

三、規劃原則回應情形與策進建議

(一) 相關法律回應情形

於《海岸管理法》第 7 條第 9 款規範之海岸地區規劃原則主要為「原則揭示」，對於民眾參與之詳細規範，於第 9 條詳細規範〈整體海岸管理計畫〉之民眾參與機制與規定，於第 16 條則針對海岸保護區、海岸防護區之劃設及〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之擬訂之民眾參與機制與規定。兩者皆有詳細之機制設計及規範，具體回應《海岸管理法》第 7 條第 9 款民眾參與之規劃原則。

另，於《海岸管理法》第 28 條則規範民眾多元參與之相關規定，民眾於海岸地區實施具公共利益之海岸管理相關事項，中央主管機關得予以獎勵及表揚，可提升海岸保護管理績效，屬於民眾「先參與」再由海岸規劃進行「決策」，以此回應《海岸管理法》第 7 條第 9 款規劃原則。

(二) 相關計畫回應情形

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉對於《海岸管理法》第 7 條第 9 款之回應，主要係將「里山里海」結合海岸管理，擴大民眾參與。對於海岸保護區之劃設、海岸開發使用者落實管理義務及發展遲緩地區發展原則中，皆強調透過里山里海倡議，將海岸地區之地方民眾、開發者、地方政府及中央政府彼此合作，建立民眾多元參與之管道及海岸共管機制，提出相關策略，以在地力量達到海岸永續發展之目標，後續亦針對里山里海相關策略，提出各部會之工作項目分工。對於《海岸管理法》第 7 條第 9 款之回應，主要為民眾參與之「策略擬定」及「部會分工」，具體之參與機制，則須由中央主管機關、各目的事業主管機關及地方政府合作研擬。

行政院農業委員會林務局里山里海倡議已提倡多年，目前〈整體海岸管理計畫〉第一次通盤檢討亦將里山里海倡議作為計畫重點之一，強調在地民眾參與海岸管理，擴大民眾多元參與管道。

〈中央管流域整體改善與調適計畫(110~115 年)〉雖非針對海岸地區之相關計畫，然，其所建立之資訊公開平台及民眾參與制度，亦為〈海岸防護

計畫〉執行之重點之一，未來計畫擬定機關可透過災害防治之資訊公開平台及民眾參與機制為基礎，整合海岸及河川之防災規劃，分工合作進行相關計畫之擬訂。此一計畫對於《海岸管理法》第 7 條第 9 款之回應，屬於輔助海岸管理民眾參與，多元採納不同領域之意見，達到跨域整合規劃。

(三) 未來策進建議

針對《海岸管理法》第 7 條第 9 款之規劃原則，經上述資料收集與分析後有以下策進建議：

1. 強化民眾參與多元管道，擴大民眾參與海岸管理之功能

《海岸管理法》第 7 條第 9 款針對海岸規劃決策之民眾參與制度，已於第 9 條及第 16 條中有所規範。除此之外，亦得透過第 28 條獎勵民眾參與海岸管理，促進民眾多元參與。另，於〈整體海岸管理計畫〉第一次通盤檢討中，納入里山里海倡議，擴大民眾參與海岸管理之管道，強化海岸共管機制，而〈整體海岸管理計畫〉對於里山里海倡議之工作項目，直轄市、縣（市）政府應研擬在地化里山里海行動計畫或方案，作為海岸在地管理之指導¹⁵⁷。

基於里山里海倡議所建立之民眾參與海岸管理共管機制為目前海岸管理可持續策進之方向，除可透過地方里山里海行動計畫或方案建立共管機制或協商平台外，於國土計畫體系下之鄉村地區整體規劃亦可作為地方海岸共管機制建立之管道，透過不同計畫之整合與協調，促進海岸在地管理，避免計畫與地方環境、社會特性脫鉤，同時擴大民眾參與之管道，達成海岸管理多元參與之目標。

此外，於民眾多元參與海岸管理之行動計畫之過程中，透過在地參與，詳實調查海岸地區，藉此完善我國海岸管理基本資料庫，供未來海岸相關規劃參考。

2. 建立民眾參與評估機制，具體監測執行成果

目前針對海岸管理規劃決策之民眾參與，已於《海岸管理法》明確規範，然，針對民眾參與之具體成效與執行成果，於〈整體海岸管理計畫〉或其他海岸管理相關計畫、行動方案中明確建立民眾參與成效評估機制，保證有效之民眾參與¹⁵⁸。

¹⁵⁷ 廖文弘訪談紀錄（2022/2/25）、柯金源訪談紀錄（2022/9/28）

¹⁵⁸ 柯金源訪談紀錄（2022/9/28）

對於民眾參與之評估機制之建立，除《海岸管理法》對於相關計畫之公開展覽、書面意見及主管機關回覆之內容外，以基於里山里海倡議所建立之地方海岸共管機制，須針對民眾參與建立一系列流程，如：計畫擬定前之說明會、計畫擬定時之民眾參與座談會、公聽會等內容，並詳實紀錄參與情形，以此為基礎建立在地行動計畫。

此外，基於本計畫專家學者訪談意見，地方海岸共管之行動計畫擬定中，應包含計畫具體執行之監管機制，藉此監測計畫執行是否符合相關規劃原則、在地需求等，確保民眾參與海岸管理與監督之有效性，體現《海岸管理法》第 7 條第 9 款提升海岸保護管理績效之意旨。

第二節 整合性海岸管理 (ICZM) 制度策進重點分析

整合性海岸管理 (ICZM) 為《海岸管理法》立法核心意旨之一，亦為當前國際海岸管理之重要觀念。本計畫參酌歐盟 2002 年提出之整合性海岸管理原則，就臺灣海岸管理制度策進重點，進行討論分析，包括三大向度：永續海岸認識論、部門協調合作機制、地方海岸管理權責。

壹、永續海岸認識論之策進重點分析

整合性海岸管理 (ICZM) 強調必須以海岸之認識為基礎，故本小節依據研究過程中所收集之資訊，以及訪談及座談會之專家學者意見，提出有關永續海岸認識論之策進建議，強化我國對於海岸地區之認識及基礎資料之調查與研究。

一、長期調研

(一) 海岸地區長期調研必要性

海岸地區之調查研究自民國 80 年代以來就已有所倡議¹⁵⁹，本計畫於訪談與座談會之專家意見¹⁶⁰中，對於我國海岸管理之重要爭議，如：外傘頂洲逐漸消失、海岸保護與防護之競合、海岸管理與國土規劃之整合等議題，多位專家學者將議題發生原因歸責於海岸地區之整體調查與研究不足，認為我國尚須強化海岸地區之資源調查¹⁶¹。

此外，海岸地區開發計畫對於海岸環境基本調查，多為定點、單一性調查，其環境調查未能以海岸整體區位為考量，可能導致海岸開發對環境之影響逐漸累積，影響範圍逐漸擴大，最後造成海岸地區不可逆之破壞，因此，需透過整體性之海岸長期調研具有其必要性，同時為海岸管理相關計畫擬定及執行之基礎。

(二) 海岸地區長期調研重點事項

1. 海岸長期調查與研究項目

《海岸管理法施行細則》第 5 條第 2 項中，針對海岸地區基本資料之調查包含海象、氣象、水文、海洋地質、海底地形、海岸侵蝕與淤積、地

¹⁵⁹ 詳見第四章第十節彙整

¹⁶⁰ 詳見第七章第三節座談會意見彙整

¹⁶¹ 簡連貴訪談紀錄 (2022/5/14)

層下陷、海岸環境品質、海岸生態環境及其他海岸管理相關資訊。而除調查基本資料外，尚須針對海岸環境進行相關研究，包含：海岸各項環境因素之交互影響、海岸環境動態變化、氣候變遷影響下之海岸環境、海岸設施興建之影響等，透過不同領域之海岸研究成果，做為海岸地區計畫擬定之參考依據。

2. 海岸長期調研計畫擬定

由於海岸管理涉及多個部會，因此，為實行海岸地區長期調研，應於《海岸管理法》、海岸管理之子法規或〈整體海岸管理計畫〉中，整合各部會之專業，由各目的事業主管機關與海岸主管機關共同研擬海岸長期調研計畫之相關原則與機制，並制定海岸長期調研相關計畫，其計畫內容應包含：調研事項擬定、調研方式、部會分工及經費來源等內容，指導未來海岸相關調研計畫之實施。

3. 海岸研究人才培育

海岸長期調查與研究除由政府單位實施外，亦可與民間機構或學校等單位合作，培育海岸研究人才，使學術單位之力量得以進入海岸管理之相關研究，補充我國海岸地區研究之量能，並達到公私合作，使我國海岸管理更加完善¹⁶²。

(三) 海岸地區環境監測及相關計畫擬定

對於海岸地區之長期調研係未來海岸管理策略規劃重要基礎之一，基於海岸開發及設施興建所為之短期、點狀之環境基礎調查，難以應對於全球暖化及氣候變遷之影響下之海岸環境，因此，海岸地區之長期調研，除收集海岸基礎資料外，亦對於海岸地區環境變化監測有所幫助。因此，未來應對於海岸地區制定全國整體性之海岸長期調研計畫外，並定期檢討計畫內容，以符合海岸地區環境變化，作為海岸地區相關計畫之重要參考依據，必要時，亦可透過長期監測計畫之擬定，達到海岸環境監測之目的。有關計畫擬定、審議及執行之相關內容，則可藉由《海岸管理法》及其子法規修法，以利相關目的事業主管機關從事行政行為時於法有據。

¹⁶² 許泰文訪談紀錄 (2022/5/23)

二、地方海岸屬性及差異化對策

(一) 地方海岸屬性調查必要性

臺灣海岸地區之環境樣態多元，北臺灣之峽灣、西海岸之沙岸、南臺灣之珊瑚礁海岸及東臺灣之斷崖地形，皆具有其獨特之處，因此，我國於各地進行之海岸管理所需面對之議題皆因其海岸屬性而有所差異，使我國海岸管理議題多元，需進行差異化海岸管理。為使地方海岸管理之相關計畫或措施得以符合在地海岸特性，地方海岸屬性之調查至關重要，其對於地方政府於海岸之政策、開發單位之設施開發或民眾對海岸之使用，皆為重要行動依據¹⁶³。

受各地海岸特性多元之影響下，各地方政府須建立屬於地方之海岸管理基本資料庫，記錄地方海岸特性，而此一海岸特性，除針對海岸自然環境或資源之調查，人為活動亦為形成海岸特性之一環，因此亦須調查海岸地區人文資源、產業活動、社會結構等資訊，方可反映地方海岸屬性，作為地方海岸管理規劃之基礎。

(二) 地方海岸屬性調查途徑

1. 地方海岸管理主責機關主導地方海岸屬性調查

基於前述之海岸長期調研計畫，地方海岸管理之主責機關應配合調研計畫之指導，進行地方海岸屬性調查，同時，為避免海岸長期調研計畫與地方海岸屬性調查有所重複，建議長期調研計畫可羅列地方海岸應關注議題，如：地方海岸災害、海岸動態變化或海岸開發之影響等，並由地方海岸管理主責機關依循上位計畫指導，以議題為導向進行調查作業，其調查內容除地方海岸基本環境資訊外，亦可依循各該議題所需之相關資訊進行調查。

2. 以里山里海倡議為基礎進行地方海岸調查

對於地方海岸屬性之調查方法之策進，於 111 年之〈整體海岸管理計畫〉第一次通盤檢討草案中，強調地方里山里海倡議對海岸管理在地化之影響，而對地方海岸屬性調查，亦可透過里山里海倡議之推動，於海岸地區與在地社群合作調查地方海岸屬性，同時藉地方民眾或團體長期於地方活動之經驗，強化地方海岸環境資源監測，並可定期更新資料庫之相關資訊。

¹⁶³ 張長義訪談紀錄 (2022/2/22)、簡連貴訪談紀錄 (2022/5/14)

(三) 地方海岸屬性調查之功能

1. 補充海岸地區長期調研建立之資料庫，確實記錄地方海岸特性

前一小節所述之海岸地區長期調研，主要為中央所主導之整體海岸基本資料調查，然，僅以中央海岸主管機關進行海岸調查，其行政量能可能難以支應，因此，地方政府可基於前述所提出之海岸長期調研計畫之指導，由地方政府協助中央進行海岸調查，除可對海岸調查進行分工外，由地方政府所進行之海岸調查，可依地方海岸屬性進行相關調研作業，使結果更加細緻且精確，並能確實記錄地方海岸特性。

2. 地方海岸差異化管理策略之基礎

根據本計畫所舉辦第一場座談會之專家學者建議，部分與會學者提出地方差異化海岸管理之建議，藉此達到因地制宜之海岸管理。為達到地方海岸差異化管理，地方海岸屬性調查為重要工作之一，未來地方海岸管理途徑不論係以地方級〈整體海岸管理計畫〉、縣市國土計畫或鄉村地區整體規劃，地方海岸屬性調查皆為地方海岸管理之重要基礎。

綜上所述，充分理解地方海岸屬性，為地方海岸管理之重要基礎，同時利於政府施政或海岸開發時，評估相關措施對海岸影響之依據，並可藉此提出具整體性考量之海岸管理相關規劃。

三、自然海岸動態平衡機制

(一) 〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉對自然海岸動態平衡之影響

根據本計畫於第四章第三節之重要政策議題分析，目前《海岸管理法》對於自然海岸零損失之詮釋，已具備自然海岸動態平衡之概念。然，於第二次座談會中有關〈海岸保護計畫〉與〈海岸防護計畫〉競合之議題中，提及〈海岸防護計畫〉規劃之海岸防護設施可能影響海岸保護標的，與〈海岸保護計畫〉產生競合，而海岸防護設施之興建，亦有可能對自然海岸動態平衡產生影響，如：堤防或海堤之興建影響沿岸漂沙動態。對此，有以下策進建議：

1. 「自然為本解決方案 (NBS)」之海岸工程研究

目前於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討 (草案)〉之海岸防護原則中，係以自然為本解決方案 (NBS) 為原則，透過接近自然之方法達到永續利用與災害風險管理 (內政部，2022b)。於第二場座談會中，與會專

家亦提出建設具生態保育價值之海岸防護設施，降低海岸保護於防護之衝突，對此，應進行有關自然為本解決方案(NBS)之海岸防護工程之研究，且可配合海岸長期調研與地方海岸屬性調查作業，逐漸發展我國海岸防護工程技術，降低海岸防護設施對自然海岸動態之影響，達到海岸地區永續發展¹⁶⁴。

2. 海岸保護主管機關與海岸防護主管機關之協商

海岸地區保護與防護對於自然海岸動態平衡之競合，應於相關計畫擬定時，由海岸保護主管機關與海岸防護主管機關進行協商，藉此消弭海岸工程與自然生態保育之觀點差異，進而降低計畫間之競合。對於主管機關間之協商，須由各該目的事業主管機關與水利署共同協商，而於第二場座談會中部份與會專家建議，應如海岸防護由水利署作為主管機關，海岸保護亦須指明其主管機關，此一建議涉及《海岸管理法》修法，對此，本計畫建議若短期內無法進行修法，指定海岸保護主管機關，則可透過海岸管理議題專案小組或協商平台建立，達到海岸保護主管機關與海岸防護主管機關協商之目的。

(二) 整合海域與陸域對自然海岸動態平衡之影響因素

自然海岸動態平衡並非限於海岸地區之議題，如：外傘頂洲面積縮減之海岸漂沙平衡，除與海岸地區開發建設有關外，亦與河流沙源供應有關。因此自然海岸動態平衡機制建立，其尺度應跳脫海岸地區，進行較整全之考量，同時也凸顯海岸地區整合管理之重要性¹⁶⁵。

對於自然海岸動態平衡機制之建立，首先須配合前述之海岸長期調研及地方海岸屬性調查與釐清，透過海岸資源調查，了解海岸地區動態運作模式，釐清影響自然海岸動態平衡之因素，透過基礎資料建立，利於後續相關計畫執行之分析與預測。於基本屬性調查完成後，將海岸地區動態平衡機制之尺度擴大至陸域或可能影響海岸之區位，同時透過海岸管理議題專案小組或協商平台¹⁶⁶，以議題導向，建立自然海岸動態平衡之行動方案，由各部會合作與分工，確保自然海岸動態平衡。

¹⁶⁴ 王藝峰訪談紀錄 (2022/9/13)

¹⁶⁵ 廖文弘訪談紀錄 (2022/2/25)

¹⁶⁶ 詳見第七章第三節對於議題一之彙整

(三) 氣候變遷對自然海岸動態平衡影響之探討

1. 海岸地區監測

受到氣候變遷之影響，海岸環境變化愈發快速，於自然海岸動態平衡機制建立後，尚須透過衛星遙測、實地踏勘或在地居民、團體監管之方式，建立長期監測機制，確保各單位合作建立之動態平衡機制所發揮其應有之功能，避免海岸地區重大環境事件發生後才有所行動，並於平衡機制失效時，得以及時修正，確實達到自然海岸零損失及海岸地區動態平衡之目標¹⁶⁷。

2. 海岸管理自我調適，確保自然海岸動態平衡

面對氣候變遷，極端氣候之影響，海岸地區之相關政策、計畫或建設等，皆可能受到災害影響而失去功能，因此，為確保自然海岸得以達到動態平衡，未來海岸管理應優先考量海岸管理自我調適，以建立海岸之韌性為基礎進行相關規劃，於氣候變遷之影響下，仍能確保自然海岸動態平衡，達到海岸地區永續發展之目的¹⁶⁸。

四、海岸資料庫之健全及擴充

(一) 海岸基本資料庫之應用

《海岸管理法》第6條規範中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，另於《海岸管理法施行細則》中，則於第5條中規範並說明有關海岸基本資料庫測站、應蒐集之資料等內容等¹⁶⁹。基於前述有關海岸地區長期調研及地方海岸屬性調查之策進建議，海岸基本資料庫亦須有所因應¹⁷⁰。

海岸基本資料庫所蒐集之資訊，若僅是統整長期調研與地方海岸屬性之相關資料，未能發揮資料庫之功能。對於海岸基本資料庫，其重點包含：因應氣候變遷應蒐集之海岸基本資料、海岸基本資料之連結及主管機關對資料之應用。

¹⁶⁷ 許泰文訪談紀錄 (2022/5/23)

¹⁶⁸ 林宏仁訪談紀錄 (2022/9/20)

¹⁶⁹ 詳見第四章第十節之法規議題分析

¹⁷⁰ 許泰文訪談紀錄 (2022/5/23)

1. 目的事業主管機關對於海岸基本資料之應用

由於我國海岸地區環境樣態多元，管理之目的事業主管機關眾多，海岸基本資料庫之使用者可能來自於不同專業領域之主管機關。對此，本計畫建議針對海岸基本資料庫之內容，應透過海岸基本資料庫建置協商會議，不同專業領域之部會共同討論應納入之海岸基本資料，同時分派資料提供之相關工作，提升資料庫之完整性。

另，關於資料庫之資料應用部分，各部會除可依自身需求，直接與海岸管理主管機關索取相關資訊外，亦可將海岸基本資料庫作為一整合性平台，界接其他有關海岸資訊之資料庫，如：國土功能分區、都市計畫圖台等，各目的事業主管機關亦可以海岸基本資料庫為基礎，透過不同資料庫資訊之交叉比對，獲得更加精準且完整之海岸資訊，各目的事業主管機關可以此為基礎，進行政策規劃、計畫擬定等行政作業，使海岸地區施政更加精確。

2. 因應氣候變遷應蒐集之海岸基本資料及海岸動態資料更新

首先，目前於《海岸管理法施行細則》第5條第2項中，說明海岸地區應蒐集之基本資料，針對測站資料蒐集，除須配合前述之長期調研與地方海岸屬性調查，逐步新增相關資訊外，鑒於全球暖化與氣候變遷之影響，海岸基本資料蒐集亦須考量氣候變遷之影響，將其作為海岸管理相關資訊納入資料庫中，如：海水位上升可能情形等內容，以利海岸管理相關單位於規劃海岸地區時得有所參照。

此外，由於海岸地區具備動態性，海岸基本資料庫之資訊可能與海岸地區實際情形有所出入，考量針對海岸動態活動，為使海岸基本資料庫之資訊更加貼近現實情形，應配合衛星實時監測更新資料庫內容，並可透過資料庫定期之通盤資料更新，確保資料正確性。

(二) 海岸基本資料庫之整合

1. 整合海岸基本資料庫與其他資料庫

為健全我國海岸基本資料庫，可透過現行之「國土利用監測」，追蹤海岸地區環境變化，並配合海巡單位、地方民眾及團體協助，以里山里海倡議為基礎，調查海岸地區之環境資訊，使海岸地區基本資料庫得以更加完整。

此外，亦可透過前述之海岸基本資料庫建置協商會議，協調與整合海岸基本資料庫應與其他資料庫系統，避免出現相同資訊於不同資料庫中，因更新時間有所差異而造成出入。除此之外，應盤點海岸相關部門之資料庫，強化各資料庫間資訊共享與整合，並可藉由整合不同資料庫之資訊，連結並整合不同領域之海岸相關資訊。未來欲使用海岸地區之相關單位，透過查詢海岸基本資料庫，除可了解海岸地區之基本屬性外，亦可從中得知國土功能分區、都市計畫土地使用等其他領域之內容，強化資料庫完整性。

2. 測站整合

於《海岸管理法施行細則》第 5 條第 3 項中，中央主管機關得商請有關機關新設測站或相關設施，或於既有測站增加蒐集、監測、紀錄、測繪海岸地區基本資料之功能；於第 4 項中，中央主管機關應統籌有關機關維護測站並提供必要之資料。然，目前於《海岸管理法》及其子法規或〈整體海岸管理計畫〉中，並未針對海岸地區測站之資料提供訂定整合機制，由於海岸地區測站之主管機關單位眾多，未來於海岸基本資料庫相關法規或計畫策進，應強化中央主管機關與有關機關測站整合機制，並將測站整合作為一議題，透過海岸管理專案小組或協商平台共同討論。

3. 長期之海域及陸域基本資料庫整合及機制連結

現今不論國土規劃或海岸管理，皆須「以證據為基礎」進行相關規劃，顯示海岸管理相關計畫皆須以海岸基本資料庫所蒐集之資訊為基礎進行規劃。因此，基於前述海岸基本資料庫之整合之討論，未來海岸基本資料庫除整合海岸地區之相關資訊及其他資料庫外，亦應考量資料庫與各部會海岸管理系統及機制之連結，包含：國土利用監測機制、海岸認養機制、企業社會責任落實及里山里海政策等¹⁷¹，使各目的事業主管機關所規劃之海岸管理機制或監測系統等，皆可有效運用海岸基本資料庫之資訊進行規劃。

此外，基於整合性海岸管理（ICZM）之目標，海岸基本資料庫除應蒐集海岸地區之相關資訊，為因應未來海域管理之相關規劃，海岸基本資料庫整合之長期目標需以「海域及陸域之基本資料庫整合」為主。目前國土規劃之相關資料庫包含國土規劃地理資訊圖台、全國土地使用分區資料查詢系統及國土測繪圖資服務雲等，各目的事業主管機關亦有其資料庫，

¹⁷¹ 詳見附錄四第一場座談會會議議程

海岸基本資料庫亦刻正辦理相關作業，對此，可基於前述之海岸基本資料庫建置協商會議，探討海域與陸域基本資料庫之整合，提前準備與未來海域基本資料庫連結。

貳、部門協調合作機制之策進重點分析

海岸管理之相關內容包含海岸保護、防護及開發利用，其涉及眾多目的事業主管機關，基於整合性海岸管理 (ICZM) 之概念，對於海岸主管機關及各目的事業主管機關之合作機制應有所策進，故於本小節提出部門協調合作機制之策進重點。

一、國土計畫與海岸管理之接合途徑

有關國土計畫與海岸管理之接合途徑，藉由彙整座談會、訪談專家學者之建議，歸結出三項接合途徑，並且進一步說明接合途徑之可行性或必要性，及評析其優劣利弊。

(一) 海岸管理與海洋資源地區管理之整合

《海岸管理法》所管轄之範圍為海岸地區，包含近岸海域及濱海陸地，且《海岸管理法》為體現整合性海岸管理之立法意旨，其海岸管理之規劃體系強調與既有空間計畫及部門計畫互相配合、連結¹⁷²。

有關海岸管理與空間計畫體系之連結性，於《海岸管理法》第 19 條規定，與既有空間計畫連結及配合調整之規定。此外，連結既有空間計畫體系之具體實踐方式，於《海岸管理法》第 27 條規定，應由相關主管機關「主動」配合辦理變更，並透過透過審議階段之意見徵詢加以把關與指導，確保〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉之具體執行及水平連結既有空間計畫體系。又，《國土計畫法》第 20 條規定，國土功能分區及劃設原則，其中海洋資源地區，則依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設。

¹⁷² 《海岸管理法》第 19 條規定：「〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業」；第 27 條規定：「區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見」。

因此，應進一步思考「海岸管理計畫體系如何與國土計畫接合？」，由於《海岸管理法》所指海岸地區，與《國土計畫法》所指海洋資源地區，有所重疊，於第二場座談會中，部分專家學者建議可研議逐步將《海岸管理法》之海岸地區，與《國土計畫法》之海洋資源地區加以整合，透過同一體系進行一致性管理，達到事權統一，避免國土管理不一致之問題，有效整合我國國土管理體系¹⁷³。然，《國土計畫法》則屬於土地使用管理法規，《海岸管理法》屬於經營管理法規，且為《國土計畫法》之目的事業法規，於法規定位上具有根本上之差異，將海洋資源地區與海岸地區整合，以目前兩法規之制度設計不易達成，再者，未來《海域管理法》之法規定位亦將影響上述兩法規之執行與整合，故，探討《海岸管理法》、《國土計畫法》及《海域管理法》法案定位與整合，為未來需重點討論之議題之一。

本計畫就國土計畫與海岸管理之制度連結，提出後續循序策進之途徑建議：(1) 短期可透過《海岸管理法》第 19 條、27 條與相關空間計畫連結之具體操作機制，進行研議。(2) 就中長期而言，除考量行政院組織調整，並事涉《國土計畫法》、《海岸管理法》與研議中的《海域管理法》之法案關係，乃至討論中的國土三塊論。建議列為後續政策研究重點。

(二) 釐清海岸管理審議制度與國土計畫審議制度之權責與目的

於第二座談會中，海洋委員會提出，現行《海岸管理法》與《國土計畫法》之立法目的具有高度共通性，包含：因應氣候變遷，確保國土安全，防範災害發生，保障自然環境資源，並促進永續發展。因此，海洋委員會建議，應檢視《海岸管理法》第 25 條，及《國土計畫法》第 24 條，有關開發管理規定之制度設計是否有重複部分，必要時應修法，針對兩部法有關審議制度進行法條內容之調整，釐清海岸管理審議制度與國土計畫審議制度之權責與目的，以提高行政效能¹⁷⁴。

(三) 研議修法，明定空間計畫配合調修限期，提升執行效率

《海岸管理法》第 19 條規定與空間計畫體系之連結機制，惟尚須明確明訂計畫配合調修限期，以避免造成計畫延宕之問題產生。此外，於《海岸管理法》第 27 條對於區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，審議機關審議前應徵詢海岸主管機關意見，亦須於《海岸管理

¹⁷³ 第二場座談會中，陳璋玲教授之意見。

¹⁷⁴ 第二場座談會中，海洋委員會之意見。

法》或相關子法規中清楚說明相關徵詢機制，提升徵詢之實際效果¹⁷⁵。於第二場座談會中，與會之專家學者高仁川教授提及，現行《海岸管理法》第 19 條中，其相關計畫之變更係指，按各計畫所訂期限進行，然而，實務上並非所有計畫皆有訂定計畫期限。因此，建議可透過法規強制明訂計畫變更期限，不應拖延相關計畫之變更¹⁷⁶。

進一步，除了應修法明訂計畫配合變更之限期外，須再建立可行性評估機制，檢視計畫變更內容是否具可行性，以及建構處理計畫間衝突產生之配套機制，由於相關計畫辦理變更前，需要一定作業時間，得透過海審會或內政部相關單位參與機制或協調會議，確認其變更計畫之可行性以避免衝突，參與之時間點須明確規定於計畫核定前，以及相關協調機制與形式、執行方式，可透過擬訂相關子法規加以規範，俾利能夠進行協調與確認¹⁷⁷。

二、海岸地區部門計畫機制建立

（一）擬訂海岸地區部門計畫，建立整體海岸空間利用應對策略

1. 落實海岸地區成長管理概念

針對海岸地區，應有「整體性海岸地區空間規劃」，並且適度與國土計畫銜接，透過《整體海岸管理計畫》之通盤檢討，有效整合中央部會資源、並與地方合作，並落實整體性海岸地區之空間規劃、確保環境承載，乃至成長管理及總量管制，是當前政策須努力之重點，始能落實海岸地區之永續利用¹⁷⁸。

此外，有鑒於綠能政策之推動，離岸風機申請案件持續攀升，為避免離岸風機之區位、數量化簡為零，是以，應比照國土計畫之成長管理概念，於海岸地區推動海岸地區成長管理、開發利用總量管制¹⁷⁹。

¹⁷⁵ 高仁川教授於 111 年 9 月 20 日座談會之意見。

¹⁷⁶ 第二場座談會以及訪談過程中，高仁川教授、廖文弘副組長之意見。

¹⁷⁷ 第二場座談會中，高仁川教授之意見。

¹⁷⁸ 第一場座談會中，簡連貴教授之意見。

¹⁷⁹ 第一場座談會中，本計畫團隊於提及目前海岸地區利用管理之困境，針對綠能政策，提出海岸地區應落實成長管理之概念，以達成海岸永續發展之立法目的。

2. 於現行計畫體系中，納入「各部門海岸利用計畫」進行整體規劃

(1) 於〈整體海岸管理計畫〉納入「各部門海岸利用計畫」之途徑

於第二場座談會中，多位專家學者表示，建議擬訂海岸地區之部門計畫，優先整合海岸地區資源，藉由部門計畫先行盤點與整合海岸地區資源、以及部門需求¹⁸⁰。進一步，思考將各部門海岸利用計畫，納入〈整體海岸管理計畫〉之途徑，其中包含如：廢棄物掩埋場處理措施、原住民族權益保障措施等。透過〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討時機，配合各部門海岸利用計畫，加以調整〈整體海岸管理計畫〉之章節、架構，以及計畫內容。

(2) 於〈全國國土計畫〉納入「各部門海岸利用計畫」之途徑

另，有專家學者提出，討論重點應回歸海岸管理計畫體系如何與國土計畫體系嫁接於結合。現行綠能政策推動，海岸地區充斥風光電開發申請案件，而各部會應擬訂各部門海岸利用計畫，將其納入〈全國國土計畫〉中，並於〈全國國土計畫〉明確盤點，從整體區位考量，選擇適合區位進行開發，如此，可避免以個案方式送審，造成各申請案件之間產生衝突¹⁸¹。

(二) 透過部門海岸地用計畫整合海岸地區資源，提升利用管理效能

1. 建立海岸地區資料庫，作為擬訂部門海岸地用計畫之依據

《海岸管理法》第6條規定中央主管機關應會同有關機關，建立海岸地區基本資料庫，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。然而，目前有關海岸地區基本資料庫，主要面臨資料建立、整合與運用之困境：

(1) 海岸資源盤點不足，必須投入資源，加速調查

目前我國對於海岸資源盤點較為不足，面對氣候變遷、全球暖化等議題，我國必須投入資源，透過前瞻計畫補全海岸地區資源盤點，並快速於全國進行海岸資源調查，以建立並充實海岸地區基本資料庫¹⁸²。

¹⁸⁰ 第二場座談會中，林宏仁簡任技正之意見。

¹⁸¹ 第二場座談會中，于立平製作人之意見。

¹⁸² 第二場座談會中，郭瓊瑩教授之意見。

(2) 透過整合各部會資料，俾利資料整合管理及運用

現行各部會之衛星監測平台，有解析度不一之情形，恐影響管理機關之管理作為，故應進行各機關資料庫整合作業，透過海岸之動態歷史變遷，釐清各部會權責，並建立海岸基本資料庫¹⁸³。

(3) 充足海岸地區基礎資料調查，俾利海岸地區開發之審議與利用管理

若對海洋基礎資料調查不足時，將無法明確且有效規範該海岸地區開發利用之開發最小需用原則，以及採取減輕之有效措施，以降低海岸環境衝突，且資源調查不足，會導致不同部會同時面對海岸管理相關工程，自然產生競合與衝突¹⁸⁴。

2. 依據部門海岸利用計畫，作為海岸地區經營管理之審議原則

《海岸管理法》第 25 條及第 26 條針對海岸地區特定區位許可及許可條件有所規定，最初海岸地區特定區位許可之目的，主要針對海岸地區需要特別關注之特定區位，對於特定區位有性質特殊或一定規模之開發利用申請案件，必須經過特定區位許可審議通過。然而，我國對於海岸地區資源等相關資訊尚有策進空間，因此，建議擬訂海岸地區之部門計畫，優先整合海岸地區資源，藉由部門計畫先行盤點與整合海岸地區資源、以及部門需求，俾利確認海岸地區利用開發之區位適宜性，作為特定區位許可審議之審查原則，不僅提升競爭力，同時促使資源整合，於管理面向亦更具效率¹⁸⁵。

三、海岸保護計畫權責

有關《海岸管理法》之海岸保護業務權責協調之可行途徑，本計畫參酌訪談、座談會及各會議專家學者提出之意見，並參採委員意見，提出以下建議：

(一) 研議《海岸管理法》第 13 條第 2 項及第 3 項之執行機制與啟動時機

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸保護」一節探討「檢討第 1 階段海岸保護區(含一、二級海岸保護區)分級原則及劃設等級之調整」議題，營建署採取之對策為，評估部分一級海岸保護區，調整為二級海岸保護區，主要目的為使未

¹⁸³ 第一場座談會中，許泰文教授之意見。

¹⁸⁴ 第二場座談會中，于立平製作人之意見。

¹⁸⁵ 第二場座談會中，林宏仁簡任技正之意見。

來面臨開發利用時，可同時受內政部海岸管理審議會之特定區位審議機制所規範。然而，此項舉動引發環保團體質疑，認為降級將影響海岸保護區之保護效力

針對海岸保護區之爭議，透過目的事業主管機關所訂定之法規、措施或計畫，無法確保「保護標的不致遭受破壞」，並不符合《海岸管理法》第 13 條 2 項免依第 10 條及第 12 條辦理〈海岸保護計畫〉之要件¹⁸⁶。若其他部會依法採取某些保護措施，而該措施明顯無法達到保護效果、無法符合〈整體海岸管理計畫〉基本管理原則時，內政部應依據《海岸管理法》第 13 條第 3 項之內容，基於《海岸管理法》所賦予之制度工具，進行資源盤點與釐清海岸保護爭議，並擬訂保護計畫，加以保護海岸地區，落實海岸管理之保護、防護、永續利用。因此，應進一步研議第 13 條第 3 項之具體執行時機與操作機制¹⁸⁷。

有關第 13 條之啟動時機與機制，可由海委會與海岸主管機關及目的事業主管機關，依各目的事業主管法規與其相關計畫之內容，透過協商會議共同研議是否符合《海岸管理法》第 13 條第 2 項免擬〈海岸保護計畫〉之規範，並討論第 13 條第 3 項啟動與否。除透過協商會議外，亦可藉由建立海岸保護之目的事業計畫審議機制，由海委會審查各目的事業主管機關之計畫內容是否符合《海岸管理法》第 13 條第 2 項之規範。

(二) 推動長期海岸生態環境監測，擬訂長期海洋環境監測生態綜合計畫

我國目前對於海岸地區資源掌握較不足，缺乏長期海洋環境監測生態之綜合計畫(master plan)，因此，建議透過「建構跨部會協商平台」，由各部會相互協調合作，並將協調合作事項納入各部會之業務據以推動執行，一方面滿足各部會本身業務需求，另一方面與〈整體海岸管理計畫〉進行連結與銜接，以落實長期海域生態環境演替資料庫，俾利海岸保護區劃設及海岸保護計畫之擬訂¹⁸⁸。

¹⁸⁶ 第一場及第二場座談會中，台灣媽祖魚保育聯盟之意見。

¹⁸⁷ 第二場座談會中，簡連貴教授之意見。

¹⁸⁸ 簡連貴訪談意見 (2022/5/14)。

(三) 明定海岸保護主管機關，建構「海岸保護整合機制」，落實海岸保護

有關指定海岸保護主管機關，必須考量相關法規、相關計畫，以及協調各部會權責等多元面向，進一步梳理指定海岸保護主管機關，可透過二途徑達成，然而，不同途徑需要相應之配套機制或是機制加以落實。

1. 透過《整體海岸管理計畫》明定海岸保護主管機關

《海岸管理法》係以整體海岸觀點，建立共同治理基礎，並以「整合性管理」為核心，分為資源保護、災害防護及利用管理等 3 主軸。主要在「整體海岸管理計畫」的指導下，因地制宜訂定個別的「海岸保護計畫」及「海岸防護計畫」，並透過利用管理機制，落實計畫管制，建構海岸管理之健全基礎。

《海岸管理法》為一部強調夥伴關係之整合性法案，第 8 條及第 10 條規定二層級計畫體系，上級之〈整體海岸管理計畫〉與下級之〈海岸保（防）護計畫〉。第 12 條、第 14 條及第 15 條規定，依據保護標的之資源特性及防護標的之災害嚴重情形，分別由中央目的事業主管機關擬訂〈一級海岸保（防）護計畫〉，及由直轄市、縣（市）主管機關擬訂〈二級海岸保（防）護計畫〉。另，第 13 條第 2 款規定，已依保護型態之法律，在符合〈整體海岸管理計畫〉使用原則下，得依各該法律規定進行管理，無須重新擬訂海岸保護計畫，以避免行政程序之重複。並且，第 14 條規定，有關海岸防護，指定水利主管機關作為海岸防護目的事業主管機關。

目前我國海岸防護已逐漸建立管理體系，反觀「海岸保護則是分責於各目的事業主管機關，不易確認海岸保護之成效」。因此，建議比照指定海岸防護主管機關，「指定海岸保護主管機關」有其必要性，並且後續應再配合建構「海岸保護整合機制」進行管理，透過〈整體海岸管理計畫〉協調海岸保護主管機關，藉由海岸保護整合機制，啟動海岸保護主管機關介入協調整合，達到海岸保護之目標¹⁸⁹。

2. 透過《海岸管理法》修法，由海委會或海保署擔任海岸保護主管機關？

《海洋委員會組織法》第 1 條之立法目的即明定海洋委員會設立之目的，為統合海洋相關政策規劃、協調及推動，並辦理海域與海岸巡防及海洋保育、研究業務，並於第 2 條規定海洋委員會之掌理事項，第 5 條規定海洋委員會之下之次級單位，包含海巡署與海保署，其中，海保署職掌規

¹⁸⁹ 第二場座談會中，陳瑋玲教授及高仁川教授之意見。

劃與執行海洋保育事項。有鑒於此，於第一場座談會中，NGO 團體提出，有關自然海岸保護之相關事項，可研議由海委會海保署擔任海岸保護主管機關，並制定相關海岸保育原則¹⁹⁰。

然，長期而言，指定海委會海保署或其他部會作為海岸保護主管機關，現階段仍有困難必須突破，首先，可能涉及《海岸管理法》修法，必須修改條文內容，明定海委會海保署為海岸保護主管機關；其次，目前海域管理及海岸管理之權責尚未釐清¹⁹¹，此一議題牽涉《國土計畫法》、《海岸管理法》與研議中的《海域管理法》之法案關係，乃至討論中的國土三塊論，為未來政策研究重點；最後，《海岸管理法》之業務主管機關組織修法屬於重大變革，目前與海岸保護相關之法律及涉及機關較多，加上近年行政院組織改造影響，海岸保護之管理業務之權責仍待海岸主管機關及海岸保護目的事業主管機關共同協商，未來對於海岸保護之主管機關，其途徑可能仍為海岸保護目的事業主管機關主管，亦或是由海委會或海保署進行統籌管理，仍待海岸保護之相關機制成熟後，方可進行討論。

(四) 建立跨部會協商機制

依據《海岸管理法》第 10 條規定，有關劃設海岸保護區，及擬定海岸保護計畫，必須完全掌握海岸生態系統，目前根據〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉版本，透過海岸保護區、潛在保護區與自然海岸特定區位，尚屬周全，然，基於前述有關海岸保護業務權責之可行途徑，仍有待相關部會之協調與溝通，建議必須考量各部會之競合關係，進一步建立「跨部會協商機制」¹⁹²。

四、特定區位許可審議協調分工

(一) 研議海岸地區特定區位審議協調合作制度

本計畫團隊基於海岸地區之計畫管制、特定區位許可立法意旨、差異化審議共識，於第二場座談會提出，針對海岸管理審議制度之「海岸地區特定區位許可」之「審議協調合作」制度策進建議，以期促進部會共識與合作，落實整合性海岸管理（ICZM）概念，包含三項重點：（1）由規劃至審議落實「權責協調分工」，建立「夥伴關係」，使部會共同承擔海岸管理之權與責，

¹⁹⁰ 第一場座談會中，台灣媽祖魚保育聯盟之意見。

¹⁹¹ 訪談營建署綜合計畫組三科張誌安科長之意見。

¹⁹² 第一場座談會中，郭一羽教授之意見。

爰建議計畫「擬定」機關同為「審議」機關、(2) 循《行政程序法》第 15 條第 2 項之委託途徑，進行審議協調分工與合作，使各部會共同承擔海岸管理之權與責，同時分擔海審會之審議量能、(3) 跨部會共同商討海岸地區差異化審議原則（成長管理、區位、審議重點），並經海審會審議通過，作為部會審查依據。

然，於第二場座談會中，多位與會人員、部門單位表示，審議權仍應回歸海岸主管機關，進一步彙整各界不支持審議分工之主要有二點，第一，由於審議分工會增加各部會業務，因此會降低其意願；第二，由於海岸管理事務多元且複雜，涉及層面甚廣，再加上審議分工之配套機制尚未完善，且對於審議分工之觀念尚未建立，因此，多位與會專家學者認為，應維持由海岸主管機關進行海岸利用之審議業務¹⁹³。

綜合上述，審議協調分工機制，需透過相關配套機制加以因應，包含，應研議實質誘因（例如：海岸管理基金）之啟動及運作機制，以及部門政策資源之媒合機制，以提升各部會主動合作意願，促使各部會願意共同承擔海岸管理權與責，並且透過建立海岸利用部門計畫機制之完善配套機制，方能成就審議協調分工機制之落實。針對上述座談會之建議，由於《行政程序法》第 15 條第 2 項之要件為主管法規之授權，為達成海岸管理授權審議之委託，應進行《海岸管理法》修法，使審議委託相關作業得以依法行政。此外，海岸特定區位審議之委託，僅將審議作業委託由各目的事業主管機關實行，其審議最終責任仍屬於海岸管理之中央主管機關，對此，海審會應對審議案件進行最終確認或核定，確保審議之程序完備及審議品質。

（二）跨部會共同擬定差異化審議原則

本計畫第一次座談會，針對審議制度策進檢討之初步共識為「特定區位差異劃審議原則」，於第二場座談會，提出透過跨部會，以海岸特定區位劃設意旨與多元海岸開發樣態為基礎，由海審會與各部會共同商討海岸特定區位審查原則。由於我國海岸環境多元、海岸管理主管單位眾多及海岸開發樣態複雜，建議應先經海岸地區資源調查之長期研究後，清楚掌握海岸地區之可利用資源、生態環境，可更了解何謂特定區位，方能理解海岸保護及防護應考量之內容，俾利海岸地區開發之審議與利用管理¹⁹⁴。

¹⁹³ 詳見附錄四第二次座談會會議議程

¹⁹⁴ 第二場座談會中，于立平製作人之意見。

另，於第一場座談會中，本計畫團隊提到，有鑒於綠能政策之推動，離岸風機申請案件持續攀升，為避免離岸風機之區位、數量化簡為零等議題，應將個案審查累積效果納入考量，是以，應於海岸地區永續利用之基礎上，納入海岸地區成長管理之概念，而差異化審議原則，主要藉由二途徑加以落實：

1. 由於海審會長年經手眾多特定區位審議案件，累積多樣開發案件之審議經驗，海審會應先行整理海岸開發樣態之類型，並配合特定區位之劃設意旨，邀集相關目的事業主管機關，考量海岸開發強度、開發累積效應、回復自然海岸之可能性等因素，共同討論特定區位開發案件之審議原則。
2. 透過擬訂海岸地區之「部門計畫」，優先整合海岸地區資源，藉由部門計畫先行盤點與整合海岸地區資源、以及部門需求，俾利確認海岸地區利用開發之區位適宜性，作為特定區位許可審議之審查原則，不僅提升競爭力，同時促使資源整合，於管理面向亦更具效率¹⁹⁵。

長遠而言，待差異化審議機制逐漸成熟，且各部門於海岸管理體系所建立之部門計畫逐漸完善後，可重新檢討海岸管理特定區位許可之區位內容，如：海岸防護區或海岸保護區是否應納入特定區位由海審會審議，亦或是由各目的事業主管機關審議，同時亦可因應未來可能出現之開發樣態或區位，適度納入不同之特定區位以進行審議。

(三) 研議聯席審查機制之可行性

有關海審會審議量能之調整與提升效能之議題，於第二場座談會中，高仁川教授提出，另一個可思考之審議制度調整，其認為可研議，海審會之聯席審查機制之可行性評估、具體操作策略與運作時機，進一步未來其他目的事業機關之協調合作機制，得研議依此聯席審查方式進行討論。

然而，聯席審查可能面臨，因議題較多、時間有限等困境，因此高教授建議，可透過先後順序之調整，區隔審查時間之方式，加以因應，如：《行政程序法》第 140 條第 2 項規定，一項事務之決策如涉及多個機關，可能經其他機關核准、同意或會同辦理，方能生效，故透過時間安排，將其他機關核准、同意或會同辦理之時機錯開，可能是一項可行之方法。

¹⁹⁵ 第二場座談會中，林宏仁簡任技正之意見。

(四) 研議單一窗口海岸管理機制

依海審會審議經驗，海岸地區開發利用案件涉各目的事業主管法令之許可審議程序，現行制度設計議題為，未有效協調整合，影響審議行政效能之提升。因此，本計畫團隊參考國際趨勢，英國自 2013 年開始，嘗試針對潮間帶之開發利用，推動審議機制之整合，目的包括：單一窗口、早期參與、開發程序明確、促進溝通、部門學習及合作等途徑¹⁹⁶。

五、部門協調合作之誘因機制

(一) 部門政策資源盤查與媒合

《海岸管理法》為一部經營管理法案，強調作為協調整合平台，強化部門夥伴關係，以落實整合性海岸管理之立法意旨。然而，目前《海岸管理法》對於各部門而言，於海岸地區較多規範與限制，相對較缺乏各部門主動協調合作之誘因。因此，應建立部門協調合作之誘因機制，促使部門提高協調合作之意願，是以，先行透過盤查各部門之政策資源，掌握各部門之政策目標、內容（策略與方案）、經費與可用資源¹⁹⁷，並且研議各部門政策資源之媒合機制，將政策資源效用加成，作為建立部門協調合作誘因制度之基礎。

(二) 部門協調合作達成政策綜效之可行性

經由上述先行盤查各部門政策資源，以掌握各部門政策推動內容、資源、經費、實際執行情況與推動效能，進一步建立跨部會協調平台，協調整合相關政策，共同討論各部門政策資源連結之加成效果，或是提升各部門政策資源投入及執行之效能，評估各部會協調合作，產生「政策綜效」之可行性，藉此觸動合作誘因，促使各部門願意主動展開合作，展現跨部會政策協調與績效管理思維，以落實《海岸管理法》強調整合性海岸管理之目的。

¹⁹⁶ 參考資料：Turner, J. and Essex, S. (2016) Integrated terrestrial and marine planning in England's coastal inter-tidal zone: assessing the operational effectiveness of the coastal concordat. *Marine Policy* 72: 166-175.

¹⁹⁷ 第一場座談會中，本計畫團隊於提及，「如何落實《海岸管理法》之海岸整合管理立法意旨？以發展遲緩地區之部門協調整合進行初步探討」，該議題之未來制度精進討論有二項探討重點：(1)思考部門政策資源投入對象及方式是否具協調整合之可能性？(2)建立發展遲緩地區之跨部會協調平台或機制之可行性？

(三) 研議部門合作之實質誘因機制：啟動及運作海岸管理基金

《海岸管理法》第 29 條規定，主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得設立海岸管理基金，又第 30 條規定，有關海岸管理基金之限定用途。然而，目前海岸管理基金機制雖存在，卻缺乏國庫撥款以外之固定，且具自償性之基金財源投入，導致無法發揮基金功能，故，為促使各部門願意主動協調合作，並達成各部門政策資源之綜效，以落實整合性海岸管理之宗旨。故應積極研議啟動整體海岸管理基金之機制，透過協調各部會之政策資源投入，以此提供作為實質誘因，提高各部會主動合作意願，達到各部會合作管理海岸之目的。

六、組織改造之部門合作

(一) 強化法案間之連結，建構計畫整合機制

《海岸管理法》為一部經營管理法案¹⁹⁸，其法案定位強調為一部整合性法案，做為跨部會協調整合之平台，為解決「目前我國不缺海岸管理機關，而是缺乏海岸整合管理機制」之困境，如同，時任林秉勳分署長於訪談時提到，其認為海岸管理缺乏整合管理機制，因此，《海岸管理法》之法案定位強調，整合協調各目的事業主管機關¹⁹⁹。

林秉勳分署長指出海域管轄越來越細，海洋委員會現正擬訂《海域管理法》(草案)以管理我國海域範圍，然而，其認為過去國土三塊論(國土陸域、海域、海岸)，其管理權屬無法絕對分割，未來仍會面臨法案整合、權責釐清與連結之困境，因此，林分署長建議藉由組織改造契機，設計並完善「計畫整合」機制，具體策進建議，海域管理主管機關研訂「海域管理綜合計畫」，俾利與現有計畫，例如：〈整體海岸管理計畫〉、〈全國國土計畫〉，進行我國國土管理整合²⁰⁰。

(二) 未來由國家公園署執掌海岸管理之挑戰

我國《海岸管理法》係著重於海岸經營管理之法案，其法案重點包含海岸地區環境保護、災害防治與經營利用管理。配合近年行政院組織改造，執掌海岸管理之主要部會可能包含：國家公園署、國土管理署及海洋委員會。

¹⁹⁸ 有關法案定位之政策議題轉折歷程，詳見第四章第一節。

¹⁹⁹ 林秉勳訪談紀錄(2022/5/14)。

²⁰⁰ 林秉勳訪談紀錄(2022/5/14)。

而海岸管理之相關事務交由新設之國家公園署管理²⁰¹，根據國家公園署之設立說明，未來涉及海岸地區之相關施政計畫，優先考量海岸環境保護及災害防護，作為一全方位平台組織，維護海岸永續發展。

未來由國家公園署接手海岸管理業務勢在必行，然而，由國家公園署擔任海岸保護主管機關，主要會面臨二困境必須注意：(1) 海域管理及海岸管理之權責尚未釐清，未來國家公園署、國土管理署及海洋委員會必須持續討論溝通，協調整合業務職掌、(2) 過去國家公園組主要業務為管理國家公園相關事務，若未來要接手海岸地區業務不熟悉，導致執行困難，因此必須安排業務移交時程，並透過相關配套機制（例如：邀請國家公園組列席海審會審議），逐步熟悉海岸管理業務²⁰²，有受訪者建請現行海岸主管機關儘快安排與國家公園組之工作會議，討論國家公園署成立後海岸管理之定位、作法與政策方向²⁰³。

參、地方海岸管理權責之策進重點分析

整合性海岸管理(ICZM)除海岸主管機關與各目的事業主管機關之水平整合外，中央與地方海岸主責機關亦須有所配合，基於本計畫之資料收集與分析，目前《海岸管理法》對於地方海岸管理之角色定位討論較少，故於本小節中，針對地方海岸管理權責提出相關策進建議。

一、地方海岸主管機關之因地制宜

(一)《海岸管理法》應明定地方政府應指定海岸管理主責機關

於本計畫之訪談與第一場座談會中，部分與會專家提出地方海岸管理專責機構之構想²⁰⁴，然，於第二場座談會中，則有與會專家認為地方海岸管理專責機構因各地方政府與機關人力及預算有所差異，並非所有地方政府皆有能力另設海岸管理專責機構，透過《海岸管理法》之規範各地方政府皆須設立海岸管理專責機構較為困難。

²⁰¹ 民國 111 年 5 月 5 日行政院院授人組字第 11120005952 號函送立法院審議內政部國家公園署組織法(草案)，草案第 1 條立法目的：「內政部為辦理國家公園、國家自然公園、濕地及海岸管理業務，特設國家公園署。」

²⁰² 訪談營建署綜合計畫組三科張誌安科長之意見。

²⁰³ 訪談營建署綜合計畫組廖文弘副組長之意見。

²⁰⁴ 吳全安訪談紀錄(2022/3/22)。

由於目前各地方海岸管理已因應地方需求，有其主責機關，其態樣大致分為：都市發展單位主責；水利、海洋或工程單位主責及海岸管理專責機關主責。為明確指明地方海岸管理之主責機關，建議修改《海岸管理法》，於法條中明定地方政府應指定其海岸管理之主責機關，除利中央政府海岸管理政策得與地方進行垂直整合，地方政府亦得依地方海岸管理需求，選擇以現有單位管理或另設海岸管理專責機構。

(二) 地方海岸管理協商平台建立

於本計畫第二場座談會中，與會專家學者對於地方海岸管理之議題，考量地方海岸管理涉及部會眾多，且並非所有地方政府皆有能力設立地方海岸管理專責機關。因此，為達到地方海岸整合管理之目的，可由地方海岸管理主責機關建立協商平台，以議題為導向，將地方各目的事業主管機關、民眾及團體共同討論地方海岸管理議題。對此，應於〈整體海岸管理計畫〉中，擬定地方海岸管理協商平台之辦理原則，並於地方應辦理之工作事項，指定地方政府應建立地方海岸管理協商平台，釐清各目的事業主管機關之管理權責，落實地方海岸管理應盡之義務。

二、地方與中央海岸管理夥伴關係建立

目前《海岸管理法》對於海岸管理，係以法規及計畫等規範進行管理，然，對於中央及地方政府之夥伴關係之建立，則較為缺乏，為使地方與中央得以共同合作管理海岸地區，以因應各地不同之海岸管理相關議題，對於此一議題，本計畫提出以下建議：

(一) 建立誘因機制以促進中央與地方夥伴關係建立

針對海岸管理中央與地方合作之夥伴關係建立，除透過既有法規及計畫進行由上而下之管理外，亦須盤點地方海岸管理資源，於《海岸管理法》及其子法規，亦或是海岸管理相關計畫或政策中，建立誘因機制，媒合地方與中央資源，促使地方海岸管理主責機關願意由下而上，主動與中央海岸主管機關之合作，而地方與中央合作之誘因可能包含：可提升地方既有政策之成效、中央可提供資源補助或中央地方合作提升海岸管理綜效。

(二) 強化海岸管理基金之機制

對於中央與地方夥伴關係建立，可透過海岸管理基金之相關機制，以中央之資源補助地方進行海岸管理相關事務。對此，於《海岸管理法》第 29 條及第 30 條中，已規範海岸管理基金之相關事宜。然，目前海岸管理基金並未完全發揮其功能，對此，因應未來國家公園署主責之海岸管理業務中，應確立海岸管理基金之穩定資金來源，並建立相關子法規或計畫等，強化海岸管理基金之補助及使用機制，並作為中央與地方海岸管理夥伴關係建立之誘因。

(三) 地方海岸規劃與審議之權責協調分工

對於海岸規劃與審議之權責協調分工，本計畫建議應優先釐清《國土計畫法》與《海岸管理法》是否存在重複審議之疑慮。由於上述兩法規之中央主管機關皆為內政部，故於部內應透過內部會議探討國土規劃體系與海岸管理體系於審議內容應如何區分，此外，為因應未來海域管理相關法規制定，對於海岸特定區位之審議將更加複雜，因此建議中央主管機關對於審議權責釐清部分，得透過座談會或說明會之方式，向民眾或開發單位說明，避免未來海岸地區之開發單位重複送審，同時強化海岸特定區位審議之效率。

本計畫於第二次座談會中提出「海岸地區特定區位審議協調合作制度」，透過規劃至審議之權責協調分工，提升海審會之審議量能，建立海岸審議夥伴關係，使各部會共同承擔海岸管理之權責²⁰⁵，於座談會中，此一構想雖未獲得所有與會專家之支持，然，仍有部分專家學者認為可進一步加強海岸規劃與審議之權責協調分工機制²⁰⁶。對於特定區位審議分工，目前海岸地區特定區位審議係以海審會為主，本計畫建議，當海岸地區特定區位審議案件送入海審會時，可由海審會評估該案件是否可委託地方海岸主責機關代為審議，提升海審會審議量能，而地方審議之案件，最後須由海審會進行最後確認或核定，確保審議之完整性。對此，應先進行《海岸管理法》或其子法規之修法，方可使海審會委託地方審議得以依法行政。

²⁰⁵ 詳見附錄四第二次座談會會議議程

²⁰⁶ 詳見第七章第三節之彙整

三、地方海岸管理計畫之途徑

於本計畫訪談及第一場座談會與會學者之建議中，對於地方海岸管理，部分學者提及地方級〈整體海岸管理計畫〉²⁰⁷，於中央〈整體海岸管理計畫〉之指導下，讓地方自行擬定具整體性之海岸管理計畫，應對我國各地海岸屬性差異之議題，達到因地制宜之海岸管理。

然，於第二次座談會中，部分與會學者認為，地方級〈整體海岸管理計畫〉可能使海岸管理規劃體系回歸過去複雜且重疊之計畫管制，其次，並非所有地方政府皆有擬定地方級〈整體海岸管理計畫〉之行政能力，再加上地方級〈整體海岸管理計畫〉可能受地方勢力角力影響，使計畫成為服務地方勢力之工具，因此地方級〈整體海岸管理計畫〉實行上有其困難。因此，對於地方海岸管理計畫，本計畫建議可透過下列兩大途徑：

（一）於地方國土規劃體系中整合地方海岸管理相關規劃

由於我國海岸管理相關計畫眾多，主管之目的事業主管機關多元，而地方級〈整體海岸管理計畫〉之可行性較低，在此一情形下，可整合地方海岸管理於國土計畫體系，透過〈縣市國土計畫〉或鄉村地區整體規劃等國土空間規劃體系，於海岸管理相關計畫之指導下，規劃地方海岸管理事務。

對此，於《海岸管理法》第 19 條中規範，空間計畫體系之相關計畫，應配合海岸管理相關計畫進行修正，因此，於〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉及〈海岸防護計畫〉擬定完成後，縣市國土計畫應配合其計畫內容，與此同時，則可將地方海岸管理相關事務及議題納入國土計畫體系中進行規劃與管制，惟目前對於計畫變更期限係以各計畫所定期限為主，且於第 19 條中並未規範國土計畫應配合辦理變更，對此，應修正《海岸管理法》或其子法規，明定海岸管理相關計畫發布後之一定期限內，相關計畫應配合辦理變更，且相關空間計畫中，應新增縣市國土計畫。

《海岸管理法》第 27 條亦明定區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，其審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢海岸主管機關之意見。對此，海岸主管機關可透過本條條文，於審議時建議各空間計畫之擬定機關將海岸管理相關事務於空間計畫中進行規劃，藉此達到地方海岸管理之效果。然，目前第 27 條同樣未將國土計畫納入應徵詢計畫之範圍內，因此亦應修正本條條文，將縣市國土計畫或鄉村地區整體規劃納入第 27 條中。

²⁰⁷ 廖文弘訪談紀錄（2022/2/25）、簡連貴訪談紀錄（2022/5/14）

除透過《海岸管理法》修法達到地方海岸管理規劃外，相關空間法規及行政命令亦須配合《海岸管理法》進行修正，如：《國土計畫法施行細則》、《都市計畫法》或各目的事業主管之相關法規等，對此，應由中央主管機關先行盤點可能須因應《海岸管理法》修法，因而應變更之空間管理法規及行政命令，並依循辦理優先順序，先以變更行政命令為主，而後進行長期之空間管理法規之配合變更，逐漸使海岸管理事務得於國土空間規劃體系中進行相關規劃。

(二)〈整體海岸管理計畫〉之地方專編規劃

由於目前《海岸管理法》尚未授權地方政府得擬定地方級〈整體海岸管理計畫〉，同時，考量海岸管理應配合地方海岸之特殊性進行規劃之需求，並於現有海岸管理計畫體系下進行相關規劃，本計畫建議可由中央海岸管理主管機關得會同地方政府，於〈整體海岸管理計畫〉中，因應各地方政府需求擬定地方專編，藉此達到地方性海岸管理²⁰⁸。

為使〈整體海岸管理計畫〉地方專編得以進行規劃，應配合修正《海岸管理法》或其子法規，各地方政府考量自身海岸屬性及海岸管理需求，為使海岸管理得以解決地方海岸管理事務及議題，地方政府得會同中央海岸管理主管機關，共同擬定〈整體海岸管理計畫〉地方專編，其規劃擬定流程、應擬定之相關事項或審議流程，則需透過修改《海岸管理法》或其子法規進而達到地方海岸管理之效果。

四、特定區位審議分工可行性

(一)《海岸管理法》修法，授權審議之委託

除上述由地方政府進行海岸特定區位審議外，本計畫第二場座談會中提出透過《行政程序法》第 15 條第 2 項之委託途徑，進行部會審議協調分工與合作，由海岸管理相關計畫之目的事業主管機關進行審議作業，使各部會得共同承擔海岸管理，分擔海審會審議作業²⁰⁹。

針對上述座談會之建議，由於《行政程序法》第 15 條第 2 項之要件為主管法規之授權，為達成海岸管理授權審議之委託，應進行《海岸管理法》修法，使審議委託相關作業得以依法行政。此外，海岸特定區位審議之委託，僅將審議作業委託由各目的事業主管機關實行，其審議最終責任仍屬於海岸管理之中央主管機關，對此，海審會應對審議案件進行最終確認或核定，確保審議之程序完備及審議品質。

²⁰⁸ 廖文弘訪談紀錄 (2022/2/25)。

²⁰⁹ 詳見附錄四第二次座談會會議議程

第三節 海岸管理之短、中、長期制度策進建議

為循序落實海岸管理政策及制度之進步，本節歸結前開策進分析，具體指出短、中、長期之制度策進重點，並考量國家與社會期待，研提辦理優先順序建議。其中，短期²¹⁰制度策進建議主要為可先行實行之措施為主，主要為海岸管理之認識與夥伴關係之強化；中期則建議配合〈整體海岸管理計畫〉之通盤檢討或〈海岸管理白皮書〉，得一併實施之措施或針對《海岸管理法》進行修法，並著重於海岸管理權責協調之確立；長期策進建議則係以前述短、中期之策進建議與海岸管理機制逐漸成熟後，可進行之制度改善建議，並著重於整合性海岸管理之持續策進。本計畫初步建議如下（謹提供行政單位參考）：

壹、短期：海岸管理之認識與夥伴關係之強化

一、海岸調查研究-短期啟動並持續辦理

（一）海岸地區基本資料調查研究

由於過去海岸地區之環境基本調查多為因海岸開發而進行之定點、單一之調查，於本計畫訪談與座談會所收集之資料中，多位專家學者提出我國海岸管理重要爭議發生原因，部分為海岸基本資料調查與研究不足。故，應盡快著手進行海岸地區基本資料調查研究，以完善我國海岸管理資料基礎²¹¹。另，對於海岸地區之基本資料調查，亦須持續辦理長期海岸生態環境監測機制，以確保基本資料得以反映海岸地區動態特性²¹²。

（二）地方海岸屬性調查研究

我國海岸地區環境樣態多元，各地所需面對之海岸管理議題因其海岸屬性而有所差異。為使地方海岸差異化管理及相關政策得以符合在地海岸特性，因此需進行地方海岸屬性調查，其調查內容除海岸基本環境資訊外，人文資源、產業活動等人為活動亦為重要重要資訊，以作為地方海岸管理規劃之重要基礎²¹³。

²¹⁰ 此處所指短期意指短期啟動項目，非屬短期內應執行完成者；另，此短、中、長期制度策進建議屬計畫團隊初步研究成果之建議，不代表營建署立場，特此敘明。

²¹¹ 詳見第八章第一節規劃管理原則第3款(P.407)及第二節長期調研策進彙整(P.454)

²¹² 詳見第八章第二節長期調研策進彙整(P.454)

²¹³ 詳見第八章第二節地方海岸屬性及其差異化對策策進彙整(P.456)

(三) 自然海岸動態平衡之機制研議

《海岸管理法》第 7 條第 1 項第 1 款之規劃原則中，提及我國海岸管理應優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。考量影響自然海岸動態平衡之因素可能包含海域及陸域，為維持自然海岸動態平衡，故應盡快研議自然海岸動態平衡機制，整合對自然海岸動態平衡之影響因素，建立行動方案，確保自然海岸動態平衡²¹⁴。

(四) 海岸防護風險評估、防護工程研究

依據本計畫訪談、座談會及相關會議專家學者之意見，海岸防護及相關工程之風險評估為〈海岸防護計畫〉之重心，故應強化海岸防護風險評估²¹⁵。另，〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉之海岸防護原則中，係以自然為本解決方案（NBS）為原則，於座談會中亦有部分專家提出需建設具生態保育價值之海岸防護設施，對此，短期應著手進行海岸防護工程研究，並持續辦理。

二、海岸資料庫之建立

(一) 海岸地區基本資料庫之架構建立

基於海岸基本資料之調查與研究，海岸地區基本資料庫須因應資料收集作業，進行建立及更新作業，對此，海岸基本資料庫應建立其應用、更新與整合機制，提升資料庫易使用性及海岸相關資料之準確度，此外，對於海岸地區之監測，亦有助於海岸地區基本資料之動態更新，因此，應先建立海岸地區基本資料庫之架構，以利後續資料庫建立與整合作業²¹⁶。

(二) 海岸保護、防護、利用相關資料庫之盤點

由於我國海岸地區管理之相關機關眾多，各目的事業主管機關皆有其主責事務之相關資料庫，其內容可能與海岸地區基本資訊有所關聯，因此應整合各資料庫之資訊以確保海岸基本資料庫之完備性。在研議整合機制，進行整合作業前，應先盤點海岸保護、防護、利用相關資料庫，確立需整合之資

²¹⁴ 詳見第八章第一節規劃管理原則第 1 款(P. 394)及第二節自然海岸動態平衡機制策進彙整(P. 457)。

²¹⁵ 詳見第八章第一節規劃管理原則第 4 款(P. 414)及第二節自然海岸動態平衡機制策進彙整(P. 457)。

²¹⁶ 詳見第八章第二節海岸資料庫之健全及擴充策進彙整(P. 459)。

料庫，確保後續資料庫整合作業得以順利進行²¹⁷。

三、部會政策資源合作

(一) 部會政策資源盤點

《海岸管理法》為一部經營管理法案，強調作為協調整合平台，強化部門夥伴關係，以落實整合性海岸管理之立法意旨。然而，由於我國海岸地區管理之相關機關眾多，且各部門所握有之政策資源多元，卻相對較缺乏，促使部門主動進行協調整合資源政策之誘因機制。因此，於第一場座談會中，本計畫團隊提出，應「優先盤查各部門政策資源」，以作為建立合作誘因之基礎²¹⁸。

(二) 部會政策資源整合途徑研議

經由上述先行盤查各部門政策資源，掌握各部門政策推動內容、資源、經費，進一步可透過建立跨部會協調平台，共同討論有關：(1) 盤點各部會政策資源、(2) 整合各部會政策資源、(3) 設立政策整合之預期目標、(4) 評估各部會協議合作之方式及可行性，期望透過建立整合途徑，提供觸發合作誘因之推力，促使各部門更願意主動展開合作，如：海岸廢棄物掩埋場管理措施、原住民文化保存及權益保障等，以達成政策綜效之加成效果，以落實整合性海岸管理之立法意旨²¹⁹。

四、法規命令修正

(一) 《海岸管理法》相關法規修正

現行《海岸管理法》中仍有部分用詞未有名詞定義，其中包含：自然海岸之定義及公有自然沙灘之定義。雖近年已於〈整體海岸管理計畫〉載明自然海岸定義，並透過相關函釋敘明自然沙灘認定原則，惟為強化法制規範之明確性，建議後續於《海岸管理法》或其相關子法規增列相關名詞定義²²⁰。

由於目前我國地方海岸管理為一新興業務，地方政府對於海岸管理應有其主責機關，目前地方海岸管理主責機關態樣分為都市發展單位主責；水利、

²¹⁷ 詳見第八章第二節海岸資料庫之健全及擴充策進彙整(P.459)。

²¹⁸ 詳見第八章第一節規劃管理原則第一款(P.394)及第六款(P.429)之彙整。

²¹⁹ 詳見第八章第二節海岸資料庫之部門協調合作之誘因機制策進彙整(P.472)。

²²⁰ 詳見第八章第二節地方海岸主管機關之因地制宜策進彙整(P.474)。

海洋或工程單位主責及海岸管理專責機關主責。考量並非各地方政府皆有資源建立海岸管理專責機構，為使地方海岸管理得以因應地方需求，應進行《海岸管理法》修法，明定地方政府需指明地方海岸管理之主責機關，可依地方資源條件與需求，選擇以現有單位管理或另設海岸管理專責機構²²¹。

對於地方海岸管理計畫之途徑，於《海岸管理法》第 19 條中規範，空間計畫體系之相關計畫，應配合海岸管理相關計畫進行修正，地方海岸管理計畫可透過地方空間計畫之修正進行海岸管理。然，第 19 條中並未直接明訂空間計畫配合變更期限，主要係以各計畫所定期限為主，對此，應明定空間計畫變更期限為海岸管理相關計畫發布後一定期限內需辦理變更作業²²²。此外，有關《海岸管理法》第 19 條及第 27 條為海岸管理主動或被動影響空間計畫之變更，於法規內容中所提之空間計畫範疇，並未包含國土計畫，對此，應修正《海岸管理法》第 19 條及第 27 條，將國土計畫體系納入空間計畫配合變更之範疇²²³。

（二）空間相關法規修正

基於前述《海岸管理法》第 19 條及第 27 條之修正，相關空間計畫之法規或行政命令需配合修法，以都市計畫來說，對於通盤檢討之相關規範，可配合《海岸管理法》第 19 條進行通盤檢討規範之修正，此外，《海岸管理法》第 7 條之海岸地區規劃原則中，第 1 項第 4 款亦有可能影響海岸土地使用相關計畫，可研議修正《都市計畫通盤檢討實施辦法》，調修或增訂相關規範，俾利相關單位依法行政。其他空間計畫相關法規，需視實際需求進行修正，以利海岸管理相關計畫之執行²²⁴。

（三）其他相關法規盤點及修正研議

由於我國海岸管理之相關目的事業法規多元，為配合《海岸管理法》之修法作業，應先行盤點海岸管理之相關法規，待盤點完成後，需檢視有無法規需配合《海岸管理法》修法而變更，中央海岸主管機關方可與各目的事業主管機關研議海岸管理相關法規之修正作業。

²²¹ 詳見第八章第二節地方海岸主管機關之因地制宜策進彙整(P.474)。

²²² 詳見第八章第二節地方海岸主管機關之因地制宜策進彙整(P.474)。

²²³ 詳見第八章第二節地方海岸主管機關之因地制宜策進彙整(P.474)。

²²⁴ 詳見第八章第一節(P. 394)、第二節策進彙整(P. 454)

五、行政契約之合作途徑

(一) 特定區位許可審議之委託

有關海岸管理特定區位許可審議之委託，可透過海審會委託地方海岸管理主責機關審議，亦可透過《行政程序法》第 15 條第 2 項之委託途徑，由各該目的事業主管機關先行審議作業，使各部會共同承擔海岸管理，分擔海審會之審議作業²²⁵。

(二) 海岸在地連結

對於海岸管理之在地合作，可透過里山里海倡議，將海岸地區之基礎調查研究作業或海岸監測作業，透過委託由各海岸地區之在地社群進行相關作業，除可分擔中央及地方政府對於海岸地區調查之相關事務外，地方團體對於海岸地區之理解更加符合地方實際情形，透過與在地連結之方式進行調研，其所獲得之資訊更加符合在地特色與需求²²⁶。

六、海岸管理政策之社會溝通

(一) 社會參與

為強化海岸地區之多元參與管道，擴大民眾參與海岸管理，目前於〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉中，已納入里山里海倡議，擴大民眾參與海岸管理之管道，除此之外，亦可於目前國土計畫體系下之鄉村地區整體規劃中建立在地海岸共管機制，並建立民眾參與評估機制，具體監測相關計畫執行效果，促進海岸在地管理。此外，亦可要求海岸開發者履行企業社會責任（CSR），促進公私合作，達到海岸管理之目的²²⁷。

(二) 人才培育

為充實我國海岸基本資料庫之內容，可透過與民間機構或學校單位合作，委託進行海岸地區調查與研究，以培育海岸研究人員，充實我國未來於海岸專業人才，累積我國海岸地區研究量能，以資金協助或計畫補助等方式積極與學術單位合作²²⁸。

²²⁵ 詳見第八章第二節特定區位審議分工可行性彙整(P. 478)。

²²⁶ 詳見第八章第二節地方海岸屬性調查途徑(P. 456)及海岸基本資料庫之整合彙整(P. 459)。

²²⁷ 詳見第八章第一節規劃管理原則第 7 款(P. 437)、第 9 款之策進建議(P. 447)。

²²⁸ 詳見第八章第二節海岸地區長期調研重點事項彙整(P. 454)。

貳、中期：海岸管理權責協調之確立

一、國家公園署之組織及權責確立

(一) 國家公園署之組織確立

民國 111 年行政院進行組織改造，將海岸管理之相關事務交由新設之國家公園署管理²²⁹，根據國家公園署之設立說明，其組織確立之主辦業務為，未來涉及海岸地區之相關施政計畫，優先考量海岸環境保護及災害防護，作為一全方位平台組織，維護海岸永續發展。

由於未來將由國家公園署接手海岸管理業務，對此，於本計畫訪談及座談會所收集資料中，多位專家學者認為，國家公園組於海岸管理事務上有二項困境，第一，海域管理及海岸管理之權責尚未釐清，因此，未來國家公園署、國土管理署及海洋委員會必須持續討論溝通，透過跨部會會議協調業務職掌；另一方面，過去國家公園組主要業務為管理國家公園相關事務，對於海岸管理業務並不熟悉，因此，必須安排業務移交項目及時程，透過相關配套機制（例如：邀請國家公園組列席海審會審議、工作會議），使其逐步熟悉海岸管理業務，並確定國家公園署成立後，對於海岸管理之定位、作法與政策方向²³⁰。

(二) 海岸保護區之權責研議

我國《海岸管理法》係著重於海岸經營管理之法案，其法案重點包含海岸地區保護、防護與經營利用管理。有關指定海岸保護主管機關，必須考量相關法規、相關計畫，以及協調釐清各部會權責等多元面向，配合近年行政院組織改造，執掌海岸管理之主要部會可能包含：國家公園署、國土管理署及海洋委員會。

於本計畫訪談及座談會所收集資料中，有 NGO 團體提出，可研議於〈整體海岸管理計畫〉明定海岸保護主管機關之可行性，長期而言，亦可由海委會或海保署擔任海岸保護主管機關作為其中一種可能途徑，制定相關海岸保育原則，然，海委會或海保署擔任海岸保護主管機關於現階段尚有議題待解決，包含：海域管理及海岸管理之權責尚未釐清，因此，應盡快研議《海岸

²²⁹ 民國 111 年 5 月 5 日行政院院授人組字第 11120005952 號函送立法院審議內政部國家公園署組織法（草案），草案第 1 條立法目的：「內政部為辦理國家公園、國家自然公園、濕地及海岸管理業務，特設國家公園署。」

²³⁰ 詳見第八章第二節組織改造之部門合作彙整(P. 473)。

管理法》修法，於法規明定海委會或海保署為海岸保護主管機關，同時，《海岸委員會組織法》等相關法規亦必須一併修法，並建構「海岸保護整合機制」，協調與釐清海岸保護主管機關權責，落實全面海岸保護²³¹。

(三) 海岸管理規劃體系與國土規劃體系之接合

《海岸管理法》所管轄之範圍為海岸地區，包含近岸海域及濱海陸地，且《海岸管理法》為體現整合性海岸管理之立法意旨，第 19 條及第 27 條規定，海岸管理之規劃體系強調與既有空間計畫及部門計畫互相配合、連結，對於土地使用調整之時機與機制，應有所規劃，長期而言，於配套措施逐漸成熟後，亦得研議修法事宜，如：海岸重劃之相關規定²³²。

由於《海岸管理法》所指海岸地區，與《國土計畫法》所指海洋資源地區，其範圍有所重疊，現階段議題應進一步思考，「海岸管理計畫體系如何與國土計畫接合？」。於本計畫訪談與座談會所收集之資料中，部分專家學者主張，應研議逐步將《海岸管理法》之海岸地區，與《國土計畫法》之海洋資源地區加以整合，將海岸地區整合至海洋資源地區範圍進行一致性管理，以整合我國國土管理體系，避免國土管理不一致之問題，此外，針對未來國家公園署與國土管理署之權責業務，應進行協調合作，必須要有對海岸管理之相關計畫與政策，包含釐清並強化空間計畫配合變更之機制、建立海岸管理議題專案小組或協商平台²³³。

二、〈整體海岸管理計畫〉修正重點

(一) 明定海岸保護區之目的事業主管機關

〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）〉第三章之「議題、對策及原則規劃」中，於「海岸保護」一節探討「檢討第 1 階段海岸保護區（含一、二級海岸保護區）分級原則及劃設等級之調整」議題，營建署研議針對部分一級海岸保護區，調整為二級海岸保護區，主要目的為使未來面臨開發利用時，可同時受內政部海岸管理審議會之特定區位審議機制所規範。

然而，降級爭議受到環保團體質疑，其認為透過目的事業主管機關所訂

²³¹ 詳見第八章第二節海岸保護計畫權責彙整(P. 466)。

²³² 詳見第八章第一節規劃管理原則第 4 款之彙整(P. 414)。

²³³ 詳見第七章第三節之議題二：相關部門如何透過審議制度「共同承擔」海岸管理「權責」，以回應整合性海岸管理(ICZM)概念？(P. 390)、第八章第二節國土計畫與海岸管理之接合途徑彙整(P. 462)。

定之法規、措施或計畫，無法確保保護標的不致遭受破壞，於本計畫訪談與座談會所收集之資料中，多位專家學者認為，我國海岸保護重要爭議發生原因為，「海岸保護則是分責於各目的事業主管機關，不易確認海岸保護之成效」，因此，有部分專家學者主張，應進一步研議第 13 條第 3 項之具體執行時機與操作機制，此外，有部分專家學者建議，於〈整體海岸管理計畫〉明定海岸保護區之各目的事業主管機關，啟動海岸保護主管機關介入協調整合，達到海岸保護之目標²³⁴。

(二) 新增海岸管理之部門計畫

《海岸管理法》之重要立法宗旨為落實整合性海岸管理，於本計畫訪談與座談會所收集之資料中，多位專家學者認為，應引入海岸地區成長管理概念，故，針對海岸地區，應有「整體性海岸地區空間規劃」，由各部門擬訂海岸管理之部門計畫，透過各目的事業主管機關先行盤查海岸地區資源、各目的事業於海岸利用之需求，形成整體共識後，於海岸管理應具備空間利用之應對策略，而部門計畫亦可作為後續具體執行計畫之指導²³⁵。

至於納入海岸管理部門計畫之途徑，部分專家學者認為，透過〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討時，將「各部門海岸利用計畫」納入〈整體海岸管理計畫〉，進行計畫管制，並加以落實；部分專家學者認為，有鑑於綠能政策推動，海岸地區風光電申請案件攀升，因此建議可將其納入〈全國國土計畫〉中，盤查整體適宜開發區位，避免發生個案審查之衝突爭議²³⁶。

(三) 新增海岸管理之地方專編

由於目前《海岸管理法》並未授權地方級〈整體海岸管理計畫〉之相關事項，對於地方海岸管理計畫之途徑，考量地方海岸特殊之規劃需求，於現有海岸管理計畫體系下，可由中央海岸管理主管機關會同地方政府，依地方需求擬定〈整體海岸管理計畫〉地方專編，藉此達到地方海岸差異化管理之目標²³⁷。

²³⁴ 詳見第八章第二節海岸保護計畫權責彙整(P. 466)。

²³⁵ 詳見第八章第一節第 5 款(P. 422)及第 8 款(P. 444)、第八章第二節海岸地區部門計畫機制建立彙整(P. 464)。

²³⁶ 詳見第八章第二節海岸地區部門計畫機制建立彙整(P. 464)。

²³⁷ 詳見第八章第二節地方海岸管理計畫之途徑彙整(P. 477)。

(四) 海岸地區特定區位範疇及劃設意旨修正

《海岸管理法》第 25 條及第 26 條針對海岸地區特定區位許可及許可條件有所規定，而海岸地區特定區位許可之目的，主要針對海岸地區需要特別關注之特定區位，有性質特殊或一定規模之開發利用申請案件，必須經過特定區位審議許可，又，《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 2 條規定，海岸防護區為海岸地區特定區位之一。

針對目前「特定區位範疇」及「特定區位劃設意旨」產生爭議，於第二場座談會中，經濟部水利署表示，應重新檢討特定區位範疇，主張將海岸防護區劃出特定區位範疇，主要原因為，《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》第 2 條所列特定區位，係於〈整體海岸管理計畫〉未公告實施前之過渡時期，有鑑於〈整體海岸管理計畫〉及〈海岸防護計畫〉均已公告實施，且已有明確指導原則，因此建議內政部宜針對特定區位類型再檢視，有關海岸防護區是否仍有納入之必要性²³⁸。

(五) 海岸管理相關計畫銜接之具體策略方案、時程安排與配套措施研議

目前於〈整體海岸管理計畫〉中，已有規劃對於過去海岸管理相關計畫之延續性，對此，後續應持續研議「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」之「自然保護區」及「一般保護區」範圍，透過資源調查，評估劃設保護區之必要性，並可作為未來海岸保護區之劃設參考。另，對於計畫銜接之相關配套措施，亦須有所討論²³⁹。

(六) 〈整體海岸管理計畫〉之補充-專案連結海、陸域海岸管理

基於本計畫之專家學者訪談，部分專家針對〈整體海岸管理計畫〉計畫範圍外，可能影響海岸地區之相關議題，得以專案形式作為〈整體海岸管理計畫〉之補充，透過專案，得以先行對議題進行基礎資料盤點，並提出對策，並連結海域、陸域之海岸管理相關計畫，以達到《海岸管理法》整合性海岸管理之目的²⁴⁰。

²³⁸ 詳見第七章第三節之議題二：相關部門如何透過審議制度「共同承擔」海岸管理「權責」，以回應整合性海岸管理(ICZM)概念(P. 390)。第八章第二節特定區位許可審議協調分工彙整(P. 469)。

²³⁹ 詳見第八章第一節規劃管理原則第 1 款之彙整(P.394)

²⁴⁰ 詳見第八章第一節規劃管理原則第 7 款之彙整(P.437)

(七) 加速〈整體海岸管理計畫〉海岸區位盤點

由於目前〈整體海岸管理計畫〉之潛在海岸保護區之區位尚待釐清，對於各該應保護標的之維護，應儘快完成其區位之盤點，對此，可配合前述有關海岸地區基礎調研之策進建議，加速潛在海岸保護區之區位盤點，確保海岸地區應保護之標的得以妥善維護，如：原住民族地區²⁴¹。

三、海岸管理基金

(一) 海岸管理基金機制研議

《海岸管理法》第 29 條規定，主管機關為擴大參與及執行海岸保育相關事項，得設立海岸管理基金，又第 30 條規定，有關海岸管理基金之限定用途。雖然《海岸管理法》規定，可設置海岸管理基金，然而，實務上卻缺乏啟動海岸管理基金之機制、財源，進而，各部會願意主動積極投入協調整合之意願低落，故，為促使各部門願意主動協調合作，應提供實質誘因，可透過跨部會協調平台機制，藉此評估各部會之政策資源，發揮政策綜效之效果，以落實海岸地區之保護、防護、永續利用等多元海岸管理事務²⁴²。

(二) 海岸管理基金財源籌措

雖然《海岸管理法》規定，可設置海岸管理基金，然而，實務上基金缺乏財源，導致形同虛設與啟動困難，因此應透過跨部會協調平台，共同研議籌措基金管道與途徑，可動員各部會職權、政策資源等多元面向，形塑整合性海岸管理之夥伴關係，例如：(1) 爭取編列相關預算，充足海岸管理基金，以運用於海岸管理事務、(2) 連結海岸地區利用管理申請審議許可案件，落實里山里海概念，與申請者討論落實社會企業責任之途徑、(3) 整合各部會政策資源，連結至海岸管理基金，並運用於海岸管理事務相關用途²⁴³。

四、海岸資料庫之功能擴充

(一) 海岸調查研究相關資料之連結及整併

為健全我國海岸基本資料庫，應由中央海岸主管機關協調各部會，整合海岸地區基本資料庫與其他資料庫系統，除避免出現各資料庫資訊不統一之

²⁴¹ 詳見第八章第一節規劃管理原則第 8 款之彙整(P. 444)。

²⁴² 詳見第八章第二節海岸資料庫之部門協調合作之誘因機制策進彙整(P. 472)。

²⁴³ 詳見第八章第二節地方與中央海岸管理夥伴關係建立彙整(P. 475)。

情形，亦可連結不同海岸屬性之相關資訊。此外，各測站亦需進行整合作業，以便提供資訊與監測作業執行。另，為因應未來陸域及海域管理之相關規劃，海岸基本資料庫之應以「海域及陸域之基本資料庫整合」為長期目標²⁴⁴。

（二）地方海岸屬性之資料庫建立

除由中央主管機關建立外海岸基本資料庫，地方政府亦應因應地方海岸屬性調查作業，建立各地方之海岸屬性資料庫，除分擔中央海岸基本調查業務外，地方政府依據地方特性所進行之調研作業，其結果更加細緻且符合地方實際情形，可做為中央海岸基本資料庫之補充，同時亦為地方海岸差異化管理策略之基礎²⁴⁵。

五、海岸特定區位差異化審議

（一）差異化審議原則及規範確立

有關現行海岸地區特定區位許可審議制度之策進討論，於本計畫第一場座談會之意見彙整，初步共識為差異化審議。於第二場座談會中，本計畫團隊提出，經由跨部會，就海岸地區特定區位劃設意旨與開發利用樣態，共同商討審查原則（包含成長管理、區位、審議重點等）。故，短期應儘速（1）投入資源，加速海岸地區調查、（2）整合各部會海岸資源資料、（3）持續盤查並充實海岸資料庫，作為特定區位審議原則規範之參考依據，中期應確立海岸地區特定區位差異化審議原則及規範，長期應據以修正相關法規，或擬訂相關審議規範等子法規，促使資源整合，此外，未來亦可檢討海岸地區特定區位之內容，適度移除或新增特定區位，於海岸利用管理更具效率²⁴⁶。

（二）委託審查機制確立

現行海岸地區特定區位許可審議，依法由內政部海審會進行審議許可，為更積極展現《海岸管理法》為強調計畫管制與夥伴關係之法案，達成整合性海岸管理之立法意旨，本計畫團隊以風光電案件為例，提出「海岸地區特定區位審議協調合作制度」，為使部會共同承擔海岸管理之權與責，爰建議計畫「擬定」機關同為「審議」機關，並循《行政程序法》第 15 條之「委

²⁴⁴ 詳見第八章第二節海岸資料庫之健全及擴充彙整(P. 459)。

²⁴⁵ 詳見第八章第二節地方海岸屬性及差異化對策彙整(P. 456)。

²⁴⁶ 詳見第七章第三節之議題二(P. 390)、第八章第一節第六款(P. 429)、第八章第二節特定區位許可審議協調分工彙整(P. 469)。

託」途徑，進行審議協調分工與合作，使各部會共同承擔海岸管理之權與責，同時分擔海審會之審議量能。然而，於本計畫訪談與座談會所收集之資料中，部分專家學者提醒，研議委託審查機制，仍須注意二項重點，包含：(1) 因應《行政程序法》，進行《海岸管理法》修法、(2) 研議委託審查機制之最終核定或確認環節之制度完善²⁴⁷。

(三) 聯席審查機制確立

有關海審會審議量能之調整與提升效能之議題，於第二場座談會中，有專家學者提出，另一個可思考之審議制度：聯席審查，相關機制細節，包含：進行聯席審查之可行性評估、具體操作策略與運作時機，因此，建議可透過召開跨部會會議，共同研議聯席審查之機制設計，必要時應制定聯席審查作業規範加以遵循，俾利聯席審查機制順利運作。同時，有專家學者提醒，確立聯席審查機制，可能面臨議題較多、時間有限等爭議，建議依據《行政程序法》第140條第2項規定，研議調整各機關審查先後順序，規劃區隔審查時間，俾利審議效能提升²⁴⁸。

六、法規命令修正

(一) 《海岸管理法》相關法規修正

針對目前我國海岸地區特定區位許可審議制度之策進建議，考量海岸地區具多元特性以及脆弱敏感特性，有關海岸地區特定區位許可審議制度之策進建議，於本計畫第一場座談會之意見彙整，初步共識為差異化審議，因此應進行《海岸管理法》及其相關子法規（例如：《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》、《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》）修法，就海岸地區特定區位劃設意旨與開發利用樣態，明定或增訂差異化審議原則及相關規範（包含：海岸地區成長管理概念、開發利用適宜區位、差異化審議重點等內容）²⁴⁹。

²⁴⁷ 第七章第三節之議題二：相關部門如何透過審議制度「共同承擔」海岸管理「權責」，以回應整合性海岸管理(ICZM)概念？(P. 390)、第八章第二節特定區位許可審議協調分工彙整。(P. 469)

²⁴⁸ 詳見第八章第二節特定區位許可審議協調分工彙整(P. 469)。

²⁴⁹ 詳見第七章第三節之議題二：相關部門如何透過審議制度「共同承擔」海岸管理「權責」，以回應整合性海岸管理(ICZM)概念？(P. 390)、第八章第二節特定區位許可審議協調分工彙整(P. 469)。

(二) 其他相關法規修正 (ex. 海岸保護相關法規)

針對前述對於特定區位審議制度之策進，除《海岸管理法》及其相關子法規之修正外，其他目的事業主管機關之海岸保護相關法規亦須有所修正，於海岸管理審議作業分工時，各該目的事業主管之法規亦有法規授權，使行政機關作業時於法有據²⁵⁰。

參、長期：整合性海岸管理之持續策進

一、《海岸管理法》修法

(一) 特定區位許可制之策進

有關海岸地區特定區位許可審議之制度策進建議，歸結本計畫團隊、訪談及座談會之意見，可分為二途徑，分別為「委託中央目的事業主管機關之審議協調分工制度」，及「委託地方政府之審議協調分工制度」，因此，為配合此策進建議，可能涉及《海岸管理法》之修法作業：(1) 因應《行政程序法》之委託機制，配合修法、(2) 明定審議分工之各目的事業主管機關或是地方政府、(3) 檢視相關子法規（例如：《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》、《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》），有無須配合《海岸管理法》修法而變更或是增訂之修正作業²⁵¹。

(二) 海岸保護區之目的事業主管機關權責確立

由於目前《海岸管理法》針對僅針對海岸防護，明定主管機關為水利主管機關，而針對海岸保護之權責，可透過召開跨部會協商會議先行協調，並確認海岸保護區之目的事業主管機關，並進行《海岸管理法》修法，明定海岸保護區之目的事業主管機關權責，並明定應於〈整體海岸管理計畫〉指明海岸保護區之目的事業主管機關，必要時，可透過行政命令與子法規，訂定相關細部規範，並且同時修正《海岸管理法》第 13 條第 3 項，明定該項明確且具體之啟動時機與操作方式，必要時可透過行政命令與子法規，訂定細

²⁵⁰ 詳見第七章第三節之議題二：相關部門如何透過審議制度「共同承擔」海岸管理「權責」，以回應整合性海岸管理(ICZM)概念？(P. 390)、第八章第二節特定區位許可審議協調分工彙整。(P. 469)

²⁵¹ 詳見第七章第三節議題二：相關部門如何透過審議制度「共同承擔」海岸管理「權責」，以回應整合性海岸管理(ICZM)概念？(P.390)、第八章第二節特定區位許可審議協調分工彙整。(P.469)

部規範²⁵²。

(三) 地方海岸管理主管機關權責確立

目前《海岸管理法》第3條所規範之地方主管機關，僅提及直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府，未指明實際主責機關，對於地方海岸管理主管機關之權責亦未進行相關規範，對此，應確立地方海岸管理主管機關對於海岸管理之權責，同時可透過地方海岸管理協商平台建立，釐清各目的事業主管機關之管理權責，落實地方海岸管理應盡之義務²⁵³。

二、海岸資料庫之整合及策進

(一) 連結國土利用監測整合資訊網

透過海岸基本資料庫與國土利用監測整合資訊網整合，除可定期追蹤海岸地區之環境變化外，亦可提升資訊平行共享之效率，如：衛星影像解析度統一、環境資訊同時上傳等，透過主管機關協調整合各部會之環境監測資訊，達到海岸基本資料庫與國土規劃相關資料庫之資訊共享。另外，針對海岸基本資料庫整合之長期目標，應以「海域及陸域之基本資料庫整合」為目標，提前規劃如何與未來海域基本資料庫連結²⁵⁴。

(二) 連結在地守護及里山里海

海岸基本資料之調查，應逐步與海岸地區之在地民眾、社區或團體建立合作關係，以「里山里海」倡議為基礎，建立社區在地海岸巡守與監察機制，除可提升海岸地區環境調查之完整性與精確性外，亦可透過在地居民與社區力量，監測海岸地區之違規行為，達到海岸地區在地守護之目標²⁵⁵。

三、基於「國土一體，海陸分治」之海岸管理制度策進研議

(一) 釐清部會機關權責，強化法案連結，建構計畫整合機制

《海岸管理法》為一經營管理法案，其法案定位強調為整合性法案，做為跨部會協調整合之平台，主要爭議重點為「缺乏海岸整合管理機制」，主

²⁵² 詳見第八章第一節第三款策進建議(P407)、第二節海岸保護計畫權責彙整(P454)。

²⁵³ 詳見第八章第二節地方海岸主管機關之因地制宜彙整(P.474)。

²⁵⁴ 詳見第八章第二節海岸基本資料庫之整合彙整(P.459)。

²⁵⁵ 詳見第八章第二節海岸基本資料庫之整合彙整(P.459)。

要原因為海洋委員會現正擬訂《海域管理法》(草案)以管理我國海域範圍，此外，海岸地區與海洋資源地區之管理範圍有所重疊，且管理權責也尚未釐清，於本計畫訪談與座談會所收集之資料中，有專家學者提出，過去國土三塊論（國土陸域、海域、海岸），其管理權屬無法絕對分割，未來仍會面臨法案整合之問題、權責釐清與連結之困境。因此，應藉由組織改造契機，強化法案間之連結，並建構計畫整合機制，以釐清國土管理署、國家公園署、海洋委員會之各自職掌事務與權責關係，同時，海域管理主管機關應研訂「海域管理綜合計畫」，俾利與現有經營管理計畫、空間發展計劃體系接合²⁵⁶。

（二）國家公園署之職掌調整及確立

未來配合行政院組織改造，海岸管理業務將交由國家公園署主責，然而，過去國家公園組主要業務為管理國家公園相關事務，對於海岸地區業務不熟悉，因此在中期組織確立後，必須儘速規劃業務移交內容與安排交接時程，並在必要時，透過長期的職掌調整等相關配套機制，確立其能逐步熟悉海岸管理業務²⁵⁷。

²⁵⁶ 詳見第八章第二節組織改造之部門合作彙整(P.473)。

²⁵⁷ 詳見第八章第二節組織改造之部門合作彙整(P.473)。

肆、制度策進辦理優先順序建議

考量國家政策重點、行政量能及社會期待，就前開短、中、長期制度策進重點，研提辦理優先順序建議。

一、短期制度策進重點辦理優先順序建議

短期係以「海岸管理之認識與夥伴關係之強化」為制度策進核心目標，辦理優先順序建議詳如下表。

表 8-1 短期制度策進辦理優先順序建議

策進向度	辦理事項	辦理機關			優先順序		
		中央		地方	高	次高	中
		主管機關	目的事業	主管機關			
海岸調查研究	海岸地區基本資料調查	●	○		✓		
	海岸地方屬性調查研究	●		○		✓	
	自然海岸動態平衡之機制研議	●	○	○		✓	
	海岸防護風險評估、防護工程研究	●	○	○		✓	
海岸資料庫之建立	海岸地區資本資料庫之架構建立	●			✓		
	海岸保護、防護、利用相關資料庫之盤點	○	●			✓	
部會政策資源合作	部會政策資源盤點	○	●		✓		

策進向度	辦理事項	辦理機關			優先順序		
		中央		地方	高	次高	中
		主管機關	目的事業	主管機關			
	部會政策資源整合途徑研議	●	○	○	✓		
法規命令修正	海岸管理法相關法規修正	●		○	✓		
	空間相關法規修正		●	○	✓		
	其他相關法規盤點及修正研議		●	○	✓		
行政契約之合作途徑	特定區位許可審議之委託	●	○		✓		
	海岸在地連結	●		○	✓		
海岸管理政策之 社會溝通	社會參與	●	○	○	✓		
	人才培育	●	○	○			

說明一：《海岸管理法》強調夥伴關係，各項制度策進有賴相關部會機關之協調合作，表格中所示●為主辦機關建議，○為協辦機關建議。

說明二：部分策進向度之辦理事項已開始執行或將適時啟動，視後續政策需求進行滾動檢討。

說明三：調查與研究屬於長期政策推動之基礎工作，須透過短期推動與長期累積，完善政策調研資料基礎。

二、中期制度策進重點辦理優先順序建議

中期係以「海岸管理權責協調之確立」為制度策進核心目標，辦理優先順序建議詳如下表。

表 8-2 中期制度策進辦理優先順序建議

策進向度	辦理事項	辦理機關			優先順序		
		中央		地方	高	次高	中
		主管機關	目的事業	主管機關			
國家公園署之組織 及權責確立	國家公園署之組織確立	●			✓		
	海岸保護區之權責研議	○	●			✓	
	國土計畫之海洋資源地區權責研議	○	●			✓	
整體海岸管理計畫 修正重點	明定海岸保護區之目的事業主管機關	●	○		✓		
	新增海岸管理之部門計畫	●	○	○	✓		
	新增海岸管理之地方專編	●	○	○		✓	
	海岸地區特定區位範疇及劃設意旨修正	●	○	○			✓
	相關計畫銜接之具體策略方案、時程與配套	●	○	○			✓
	專案連結海、陸域海岸管理	●	○	○			✓
	加速〈整體海岸管理計畫〉海岸區位盤點	●	○	○		✓	

策進向度	辦理事項	辦理機關			優先順序		
		中央		地方	高	次高	中
		主管機關	目的事業	主管機關			
海岸管理基金	海岸管理基金機制研議	●	○		✓		
	海岸管理基金財源籌措	●	○		✓		
海岸資料庫之 功能擴充	海岸調查研究相關資料之連結及整併	●	○	○		✓	
	地方海岸屬性之資料庫建立	●	○	○			✓
海岸特定區位 差異化審議	差異化審議原則及規範確立	●	○	○	✓		
	委託審查機制確立	●	○	○		✓	
	聯席審查機制確立	●	○	○			✓
法規命令修正	海岸管理相關法規修正	●		○			✓
	其他相關法規修正		●	○			✓

說明一：《海岸管理法》強調夥伴關係，各項制度策進有賴相關部會機關之協調合作，表格中所示●為主辦機關建議，○為協辦機關建議。

說明二：部分策進向度之辦理事項已開始執行或將適時啟動，視後續政策需求進行滾動檢討。

三、長期制度策進重點辦理優先順序建議

長期係以「整合性海岸管理之持續策進」為制度策進核心目標，辦理優先順序建議詳如下表。

表 8-3 長期制度策進辦理優先順序建議

策進向度	辦理事項	辦理機關		優先順序		
		中央		高	次高	中
		主管機關	目的事業			
海岸管理法修法	特定區位許可制之策進	●	○	○	✓	
	海岸保護區之目的事業主關機關權責確立	●	○		✓	
	地方海岸管理主管機關權責確立	●		○	✓	
海岸資料庫之整合及策進	連結國土利用監測整合資訊網	●	○		✓	
	連結在地守護及里山里海	●	○	○	✓	
國土一體、海陸分治 之海岸管理制度策進研議	部會權責釐清	●	●		✓	
	強化法案連結	●	●			✓
	建構計畫整合機制	●	●	○	✓	
	國家公園署之執掌調整及確立	●			✓	

說明一：《海岸管理法》強調夥伴關係，各項制度策進有賴相關部會機關之協調合作，表格中所示●為主辦機關建議，○為協辦機關建議。

說明二：部分策進向度之辦理事項已開始執行或將適時啟動，視後續政策需求進行滾動檢討。

參考文獻

會議

1. 內政部，2006a，〈《海岸法》第 5 場研商會議會議紀錄〉。
2. 內政部，2006b，〈《海岸法》第 1 場研商會議會議紀錄〉。
3. 內政部，2006c，〈《海岸法》第 2 場研商會議會議紀錄〉。
4. 內政部，2007，〈《海岸法》(草案)研商會議會議紀錄〉。
5. 內政部，2008，內授營綜字第 0970809793 號召開《海岸法》(草案)部會協商會議。
6. 內政部，2013，內政部台內營字第 1020809261 號函召開「《海岸法》(草案)研商會議」。
7. 內政部，2014a，內政部台內營字第 1030801857 號函召開「《海岸法》(草案)部會研商會議」。
8. 內政部，2012，〈《海岸法》(草案)重要議題座談會〉。
9. 內政部，2013，〈《海岸法》(草案) 102.10.16 部會研商會議〉。
10. 內政部，2014a，〈《海岸法》版本整合第一次研商會議〉。
11. 內政部，2014b，〈《海岸法》版本整合第二次研商會議〉。
12. 內政部，2014c，〈《海岸法》版本整合第三次研商會議〉。
13. 內政部，2015a，拜會廖國棟、鄭天財委員協商《海岸管理法(草案)》。
14. 內政部，2015b，拜會陳超明委員協商《海岸管理法(草案)》。
15. 內政部營建署綜合計畫組，2006，〈《海岸法》(草案)95.07.06 內部討論會議〉。
16. 內政部營建署綜合計畫組，2014a，〈《海岸法》(草案) 103.01.28 內部討論會議〉。
17. 內政部營建署綜合計畫組，2014b，〈《海岸法》(草案) 103.02.12 內部討論會議〉。
18. 內政部營建署綜合計畫組，2014，〈《海岸法》(草案) 103.03.14 內部討論會議〉。
19. 行政院，1994，黃政務委員石城審查《海岸法》(草案)。
20. 行政院，2007，行政院《海岸法》(草案)第 1 次審查會議。
21. 行政院，2013a，行政院陳振川政務委員召開審查《海岸法》(草案)會議。
22. 行政院，2013b，審查《海岸法》(草案)會議。
23. 行政院，2014a，審查《海岸法》(草案)第 1 次會議。
24. 行政院，2014b，審查《海岸法》(草案)第 2 次會議。
25. 立法院，1997，立法院第 3 屆第 4 會期第 4 次會議。

26. 立法院，2000，立法院第4屆第3會期第3次會議（二）。
27. 立法院，2002，立法院第5屆第1會期第22次會議。
28. 立法院，2003a，立法院第5屆第4會期內政及民族委員會第8次全體委員會議。
29. 立法院，2003b，立法院第5屆第4會期第15次會議。
30. 立法院，2008a，立法院第7屆第1會期第11次會議。
31. 立法院，2008b，立法院第7屆第2會期內政委員會第2次全體委員會議。
32. 立法院，2010，立法院第7屆第5會期第3次會議。
33. 立法院，2013，立法院第8屆第4會期第2次會議。
34. 立法院，2014a，立法院第8屆第6會期內政委員會第23次會議。
35. 立法院，2014b，立法院第8屆第6會期內政委員會「海岸管理建制」公聽會。
36. 立法院，2014c，朝野黨團協商。
37. 立法院，2015a，立法院第8屆第6會期黨團協商會議。
38. 立法院，2015b，立法院第8屆第6會期第18次會議。
39. 邱文彥委員國會辦公室，2014a，第一次《海岸法》版本整合研商會
40. 邱文彥委員國會辦公室，2014b，第二次《海岸法》版本整合研商會
41. 邱文彥委員國會辦公室，2014c，第三次《海岸法》版本整合研商會

政策文件

1. 內政部，2007，〈永續海岸整體發展方案（核定本）〉（2007/07/30）。
2. 內政部，2013，〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉。
3. 內政部，2017，〈整體海岸管理計畫〉。
4. 內政部，2021，〈海岸管理白皮書〉
5. 行政院，1984，〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫(I)〉（1984/02/23）
6. 行政院，1987，〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫(II)〉（1987/01/23）
7. 行政院國家永續發展委員會，2009，〈永續發展政策綱領〉
8. 原住民族委員會，2016，臺灣原住民族部落事典。
9. 行政院國家永續發展委員會，2019，〈臺灣永續發展目標〉。
10. 環保署，2019，〈臺灣海洋廢棄物治理行動方案〉。
11. 環保署，2021，〈向海致敬-海岸清潔維護計畫（109年~112年）〉
12. 臺灣電力股份有限公司，2018，〈離岸風力發電第二期計畫〉
13. 水利署，2020，〈中央管流域整體改善與調適計畫(110~115年)〉

草案

1. 內政部，1989，〈《海岸法（草案）》〉。
2. 內政部，1999，〈臺灣地區海岸管理計畫（草案）〉。
3. 內政部，2006，〈臺灣地區海岸管理計畫（草案）（2006修訂本）〉。
4. 內政部，2006，〈《海岸法（草案）》〉。
5. 內政部，2007，〈《海岸法（草案）》暨報行政院審查說明〉。
6. 內政部，2014，〈《海岸法（草案）》〉。
7. 內政部，2016a，〈《一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法》〉。
8. 內政部，2016b，〈《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》〉。
9. 內政部，2019，〈《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》〉。
10. 內政部，2022b，〈《整體海岸管理計畫第一次通盤檢討（草案）》〉。
11. 行政院，1997，〈《海岸法（草案）》〉。
12. 行政院，2000，〈《海岸法（草案）》〉。
13. 行政院，2002，〈《海岸法（草案）》〉。
14. 行政院，2008，〈《海岸法（草案）》〉。
15. 行政院，2014，〈《海岸法（草案）》〉。
16. 邱文彥，2013，〈《海岸管理法（草案）》〉。
17. 邱文彥，2014，〈《景觀法（草案）》〉。
18. 林淑芬，2014，〈《海岸法（草案）》〉。
19. 經濟建設委員會，1995，〈《國土綜合開發計畫法（草案）》〉。
20. 漁業署，2004，〈《海岸法》（漁民版本）〉。

委辦研究

1. 陳繼藩、陳良健，2006，〈國土利用監測計畫--土地利用變遷偵測管理系統（第五年）規劃建置計畫〉，研究單位：國立中央大學太空及遙測研究中心（委託單位：內政部營建署）。
2. 張容瑛，2021，〈從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編總結報告書〉，研究單位：國立臺北大學（委託單位：內政部營建署）。

函文

1. 營建署，2006a，營署綜字第 0952915706 號函文。
2. 營建署，2006b，營署綜字第 0952919295 號函文。
3. 行政院，1984，院台七十二交字第 2606 號函文。
4. 行政院，1987，院台七十六內字第號 1616 號函文。
5. 行政院，1991，院台八十經字 29247 號函文。
6. 行政院，2002，院臺疆字第 0910017300 號函文。

7. 行政院，2005，院臺建字第 0940005835 號函文。
8. 行政院，2013，院臺建字第 1020142843 號函文。
9. 內政部，2007，台內營字第 0960800165 號函文。
10. 內政部，2012，台內營字第 1010808861 號函文。
11. 內政部，2022a，台內營字第 1110802717 號函文
12. 內政部營建署綜合計畫組，2013，《海岸法》(草案)提本部部務會報討論乙案簽文。
13. 農委會，2013，農授水保字第 1021826252 號函文。
14. 經濟部，2013，經授水字第 10220223760 號函文。
15. 經濟部，2019，經授水字第 10820200090 號函文。

中文文獻

1. 李素珍，2010，臺灣永續發展指標系統，酪農天地雜誌：第 90 期，P35-43。
2. 邱文彥，2017，《海洋與海岸管理》，五南出版，查閱日期：2022 年 1 月 17 日。
3. 邱郁文、吳欣儒、梁世雄，2015，從里山到里海 - 尋找臺灣的里海行動，臺灣林業雙月刊：第 41 卷，P47-54。

網路資源

1. 水利災害應變學習中心，2009，98 莫拉克颱風，經濟部水利署，取自：
https://llc.wcdr.ntu.edu.tw/2009/08/28/1454/typhoon_strength/middle/，查閱日期：2022 年 1 月 17 日。
2. 內政部營建署城鄉發展分署，濕地保育綱領，國家重要濕地保育計畫，取自：
<https://wetland-tw.tcd.gov.tw/tw/Program.php?menuID=39>，查閱日期：2022 年 1 月 18 日。
3. 臺灣環境資訊協會編輯部，2014，簡介「國土復育策略方案暨行動計畫」與「國土復育條例(草案)」，環境資訊中心，取自：<https://e-info.org.tw/node/3217>，查閱日期：2022 年 2 月 6 日。
4. 行政院國家永續發展委員會，2003，臺灣永續宣言，取自：
<https://nsdn.epa.gov.tw/taiwan-sdgs/declaration>，查閱日期：2022 年 3 月 7 日。
5. 行政院，2017，林揆：推動「國土三法」 合理規劃國土空間利用，行政院官方網站，取自：
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/a5376494-8df7-4fa7-ad4d-580c8a5c67a6>，查閱日期：2022 年 1 月 27 日。
6. 行政院環境保護署，2018，濕地保育法，國家溫室氣體減量法規資訊網，取

自：https://ghgrule.epa.gov.tw/low/low_tw_doc_page/200，查閱日期：2022 年 1 月 18 日。

7. 全球災害事件簿，2009a，莫拉克颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2447/2505/>，查閱日期：2022 年 1 月 17 日。
8. 全球災害事件簿，2009b，芭瑪颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2447/2502/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
9. 全球災害事件簿，2010a，凡那比颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2444/2480/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
10. 全球災害事件簿，2010b，梅姬颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2444/2477/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
11. 全球災害事件簿，2011，南瑪都颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2342/2372/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
12. 全球災害事件簿，2012a，泰利颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2339/2363/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
13. 全球災害事件簿，2012b，天秤颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2339/2348/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
14. 全球災害事件簿，2012c，蘇拉颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2339/2357/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
15. 全球災害事件簿，2013a，天兔颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2115/2118/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
16. 全球災害事件簿，2013b，康芮颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2115/2140/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
17. 全球災害事件簿，2013c，潭美颱風事件，取自：

- <https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2115/2143/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
18. 全球災害事件簿，2013d，蘇力颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2115/2149/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
19. 全球災害事件簿，2014a，鳳凰颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2112/2121/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
20. 全球災害事件簿，2014b，麥德姆颱風事件，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2112/2124/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
21. 全球災害事件簿，2014c，0519 豪雨，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2112/2133/>，查閱日期：2022 年 4 月 27 日。
22. 全球災害事件簿，2015a，蘇迪勒颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2082/2091/>，查閱日期：2022 年 1 月 18 日。
23. 全球災害事件簿，2015b，杜鵑颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2082/2085/>，查閱日期：2022 年 1 月 18 日。
24. 全球災害事件簿，2018a，1996 賀伯颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/3792/3795/>，查閱日期：2022 年 1 月 15 日。
25. 全球災害事件簿，2018b，2000 象神颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2533/2637/>，查閱日期：2022 年 1 月 15 日。
26. 全球災害事件簿，2018c，2001 納莉颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2471/3744/>，查閱日期：2022 年 1 月 15 日。
27. 全球災害事件簿，2018d，2004 敏督利颱風，取自：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2465/2620/>，查閱日期：2022 年 1 月 30 日。
28. 東沙環礁國家公園，2015。入園須知，取自：

<https://www.marine.gov.tw/%E9%81%8A%E6%86%A9%E8%B3%87%E8%A8%8A/%E5%85%A5%E5%9C%92%E9%A0%88%E7%9F%A5/%E6%9D%B1%E6%B2%99%E7%92%B0%E7%A4%81%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%9C%92>，查閱日期：2022 年 1 月 30 日。

29. 國家發展委員會，2012，國家氣候變遷調適政策綱領，取自：
<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=5E865E40CA33E974&upn=5A6FC15150F6BF01>，查閱日期：2022 年 1 月 17 日。
30. 陳怡臻，2020，還原記憶中的美麗海洋——為珊瑚找新家，「珊瑚媽媽」立志讓海洋生態永續發展，取自：
<https://www.seinsights.asia/article/3290/3271/7590>，查閱日期：2022 年 1 月 15 日。
31. 環境資訊中心，2007，夏都拆除圍籬 墾丁大灣沙灘全面開放，取自：
<https://e-info.org.tw/node/19947>，查閱日期：2022 年 1 月 15 日。
32. 環境資訊中心，2014，天然美景守不住？ 嵵裡沙灘遭毀 地方治理能力備受質疑，取自：<https://e-info.org.tw/node/99276>，查閱日期：2022 年 1 月 15 日。
33. 環境資訊中心，2022，內政部海岸管理通盤檢討 保護區降級名單挨轟「替破壞海洋開大門」，取自：<https://e-info.org.tw/node/233850>，查閱日期：2022 年 1 月 15 日。
34. 蕭富元，1991，為臺灣造像的人，取自：<https://www.gvm.com.tw/article/2175>，查閱日期：2022 年 1 月 15 日。
35. 921 網路博物館，2009，921 十週年回顧，取自：
http://921.rel.org.tw/record/rec_local.html，查閱日期：2022 年 1 月 20 日。