

海岸管理法立法推動 歷程實錄

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

目錄

前言.....	1
第一章 立法推動背景.....	2
第一節 海岸管理法制化之緣起.....	2
壹、海岸管理之意義.....	2
貳、國外海岸立法案例.....	4
參、臺灣海岸管理立法前之重要作為.....	9
第二節 海岸管理法制化之政策背景.....	17
壹、國際趨勢.....	17
貳、國家政策與重大事件.....	17
參、國土規劃與海岸管理.....	18
第二章 歷次法案重點彙整.....	21
第一節 歷次草案立法重點.....	21
壹、目的與範疇.....	21
貳、規劃（計畫體系、計畫擬訂、計畫檢討）.....	23
參、計畫審議.....	27
肆、利用管理.....	29
伍、權利保障.....	33
陸、參與.....	36
柒、罰則.....	40
第二節 歷次草案推動之立法結果.....	43
壹、86 年函送草案.....	43
貳、89 年及 91 年函送草案.....	44
參、97 年函送草案.....	45
肆、103 年函送草案.....	46
伍、104 年立法通過及其附帶決議。.....	47
陸、各版本立法結果比較.....	48
第三章 立法過程重要政策議題之推動歷程.....	50
第一節 法案定位與立法意旨.....	50
壹、法案定位：從海埔地開發管理至海岸地區整合管理.....	50
貳、自然海岸零損失之概念演進.....	57
第二節 海岸管理計畫體制.....	67
壹、海岸地區範圍及內涵界定.....	67

貳、海岸管理計畫體系之形成及演進	73
參、從開發許可制調整為特定區位許可制	95
第三節 海岸管理制度配套	100
壹、義務負擔、權利保障與補償機制	100
貳、海岸管理之公共利益	106
參、原住民族權利保障	111
肆、民眾參與機制之健全	118
伍、其他配套：海岸管理白皮書、海岸地區基本資料庫、海岸管理基金 ...	122
陸、立法院三讀通過之「附帶決議」核心考量與對應機制	127
未來展望	137

表目錄

表 1-1 內政部營建署歷年委託研究或辦理計畫	15
表 1-2 《海岸（管理）法》各草案版本內容比較簡表	19
表 2-1 各版本目的與範疇之立法重點差異	22
表 2-2 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	25
表 2-3 各版本審議制度之立法重點差異表	28
表 2-4 各版本利用管理制度之立法重點差異表	31
表 2-5 各版本權利保障之立法重點差異表	35
表 2-6 各版本參與之立法重點差異表	38
表 2-7 各版本罰則之立法重點差異表	41
表 2-8 各版本立法結果比較表	49
表 3-1 各草案版本之計畫體系形成與演進表	82
表 3-2 《海岸管理法》原住民族意見反應綜整表	117

前言

臺灣為海島型國家，位於海陸交界地帶之海岸地區，兼具豐富生態體系，擁有珍貴之自然與人文資源，一經破壞，甚難復原。是以，海岸地區之永續，實為海岸管理及國土規劃之重要使命。

我國之自然海岸保護政策，始於民國 70 年代初期。隨民國 70 年代中期之經濟發展與政治解嚴，海防管制開放，對海岸地區之開發利用愈發迫切，產業競用、鄰避設施、污染事件等議題，層出不窮，然缺乏全面性與有效性之管理手段。鑑此，營建署國家公園組於民國 78 年著手研擬《海岸法》草案，後為兼顧海岸資源之保護、防護及永續利用，爰轉由營建署綜合計畫組主辦，針對國內管理癥結並參酌國外制度，民國 80 年代初開始積極推動海岸管理制度之法制化作業。

行政院曾於民國 86、89、91 及 97 年 4 度函送《海岸法》草案至立法院審議，皆因屆期不續審，未能完成立法作業。期間，內政部多方努力，除陸續推動 73 年及 76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉、82 年〈海埔地開發管理辦法〉、88 年〈整體海岸管理計畫〉草案、95 年〈海岸復育及景觀改善示範計畫〉及 96 年〈永續海岸整體發展方案〉等政策作為；並持續透過委託研究、座談會、研商會議、公聽會與說明會，聽取多方意見，調修法案內容。歷經 20 多年努力，103 年 6 月 26 日第 5 度函送立法院審議之《海岸法》草案，終於 104 年 1 月 20 日三讀通過，並更名為《海岸管理法》，由總統於 104 年 2 月 4 日公布施行。

《海岸管理法》立法，乃國家社會歷經四分之一世紀共同努力的階段性成果。本實錄旨在記載海岸管理法制化之推動歷程，除協助國土規劃與海岸管理專業者、海岸地區利害關係人及廣泛社會大眾，理解現行制度之形成及其意涵，並供後續海岸管理相關制度檢討及修正之重要參考。包含三個部分：第一部分，記敘民國 60 年代初期以來，海岸管理法制化緣起，及國際趨勢、國家政策與重大事件等政策背景；第二部分，扼要剖析 5 次函送立法院審議之法案重點變化，並彙整其立法結果；第三部分，則就《海岸管理法》之「法案定位與立法意旨」、「海岸管理計畫體制」以及「海岸管理制度配套」等三大向度，共計 11 項重要政策議題之演進歷程及立法討論重點，進行記錄分析。期鑑往知來，在歷史認識與反省的基礎上，共同擘劃永續海岸的美好未來。

此外，為詳實記載《海岸管理法》推動歷程，提供更具歷史現場之紀錄，前輩之經驗敘事，實為寶貴之史料。本實錄酌情邀請立法過程之先進、長期深耕於海岸事務之專業者、以及海岸管理制度歷程之研究者，進行口述歷史訪談，從其自身經驗，述說對於各項政策議題演變之觀察與見解，期完善實錄中各項政策推動過程之解析。訪談成果經整理成冊，作為實錄之附冊，供讀者交叉閱讀。

第一章 立法推動背景

此章重點彙整《海岸管理法》之立法推動背景，包含立法前有關海岸管理之政策研究及重要作為，並扼要分析《海岸管理法》於民國 86 年、89 年、91 年、97 年、103 年各版本草案及 104 年公布施行版之政策背景，包含：國際趨勢、國家政策與重大事件、國土規劃及海岸管理等面向。

第一節 海岸管理法制化之緣起

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”,

「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。

<https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/integrated-coastal-zone-management> (Accessed 2022/5/24).

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) 為此一世代及今後的世世代代，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

⁹ E-Gov 法令檢索(n.d.)，「海岸法」，昭和三十一年法律第一百號，

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

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，是此一世代的发展，不致影響到後續世代發展的機會。

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。

- (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、臺灣海岸管理立法前之重要作為

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

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)。

行政院令廢止¹⁵。

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

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/LawSearch/LawArticleContent?lawId=A040270030000300-19930517&realID=%E8%A1%8C%E6%94%BF27-03-03&lawArticleContentButton=> (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。

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 年 2 月 23 日台七十三交字第二六〇六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 年 1 月 23 日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。

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%BB%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%BB%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)。

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，因此柯澤東教授版《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、其他委辦或相關研究計畫

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 1-1)。在民國 104 年 2 月 4 日《海岸管理法》公布施行前，這些委辦或相關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

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)。

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。

- (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、防護區畫設原則；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，並於 102 年 2 月 8 日核定「永續海岸整體發展方案（第二期）」，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

²³ 內政部營建署 (2015)，「103 年度海岸復育諮詢服務及歷年成果彙編」，附錄 1。

細則。

上述這些委辦計畫或重要作為，旨在因應《海岸法》立法前海岸開發之亂象，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 1-1 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 1-1 內政部營建署歷年委託研究或辦理計畫

民國年	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劃(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劃草案」)」
95	「海岸復育及景觀改善示範計畫(95-103)」
96	「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)」
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」

民國年	委託研究或辦理計畫
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」
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及策進作為之探討」
110	「在地連結實作計畫與海岸管理成果發表及展望」

第二節 海岸管理法制化之政策背景

本節就海岸管理法制化過程之國際趨勢、國家政策與重大事件、國土規劃及海岸管理等政策背景，進行扼要彙整（請同時參見表 1-2）。

壹、國際趨勢

國際上對於海岸保育之關注自 1970 年代逐漸展開，各國逐漸開始制定相關公約及海岸相關法律，包含：1972 年倫敦公約；1975 年拉姆薩爾公約；1982 年聯合國海洋公約。1992 年聯合國通過之 Agenda 21，首見「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 概念，爾後有關海岸地區之法規或政策，多以此為基礎進行規劃。2000 年代，海岸管理逐漸成為全球關注之重要議題，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。各國針對海岸地區，亦提出相關之行動計畫。

貳、國家政策與重大事件

一、國家政策

民國 60 年代至 70 年代正值臺灣經濟奇蹟時期，海岸地區成為當時國家政策開發之地區，然，隨環保意識抬頭、原住民權益保障與經濟發展之權衡，促成多項法案之立法、修法及政策制定。包含：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)、94 年公告實施《原住民族基本法》，103 年「國家氣候變遷調適策略行動計畫 (102-106 年)」及 104 年《濕地保育法》發布實施。

二、重大事件

我國長期受颱風災害之影響，造成許多重大事件，其中包含：85 年賀伯颱風、89 年象神颱風、93 年敏督利颱風、98 年莫拉克颱風等。除颱風外，我國亦受地震影響，其中又以民國 88 年之 921 大地震最為嚴重。除天然災害事件外，我國海岸地區重大事件包含：民國 92 年美麗灣渡假村飯店事件。另，102 年齊柏林導演「看見臺灣」在臺上映，引起民間對於臺灣海岸污染與破壞的議題之熱議與關心，加速對於《海岸管理法》立法的期盼及迫切。

參、國土規劃與海岸管理

一、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，當時《國土計畫法》尚未立法，我國仍於國土規劃領域透過計畫或政策擬定以應對國土議題，包含：68 年核定〈臺灣地區綜合開發計畫〉、84 更名為〈國土綜合開發計畫〉、99 年〈國土空間發展策略計畫〉、102 年〈全國區域計畫〉及〈區域計畫之直轄市、縣（市）海域管轄範圍〉。

二、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。60 年代後，針對海岸地區土地利用管理區分為土地開發利用及自然環境保護兩大軸線，並逐步制定與海岸管理相關之法規，如：農委會於 72 年訂定〈海埔地開發管理辦法〉。於海岸管理相關計畫或政策，民國 73 年及 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）」，以保護臺灣海岸重要環境資源；78 年，營建署國家公園組初擬《海岸法》（草案），著眼天然海岸保護，為海岸立法之濫觴。民國 88 年，行政院指示內政部研擬〈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。

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，作為海埔地開發許可之審議依據。於海岸相關計畫部分，內政部檢討修正 96 年〈永續海岸整體發展方案〉，於 102 年提出〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉，做為《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。另，103 年 7 月 7 日行政院核定〈海岸環境營造計畫（104-109 年）〉（詳見表 1-2）。

表 1-2 《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	函送審議	第三次		第四次		第五次		公布施行		
歷程	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	民國年代	91-95 年		95-100 年		101-102 年		103 年		104 年
背景	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(104.11) ◆非都市土地使用管制規則(海域區/海域地區位許可機制)(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)

第二章 歷次法案重點彙整

行政院曾於民國 86、89、91 及 97 年四度函送《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。本章扼要彙整民國 86 以來行政院五度函送立法院審議之《海岸法》(草案)與 104 年公布施行之《海岸管理法》等六個版本之法案重點變化及其立法結果。

第一節 歷次草案立法重點

為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，本節蒐整 86 年以來各版本法案重點，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。

壹、目的與範疇

立法目的與範疇，影響法案內容之研議。以下就「立法目的」、「海岸管理範疇」之立法重點演進，進行扼要彙整。

有關法案之立法目的，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、防護與開發利用之和諧。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。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 2-1 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> ²⁴ 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。		

²⁴ 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）

《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，進行扼要說明。

有關計畫體系，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。

有關計畫擬訂，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。另，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〉。

有關計畫檢討，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。

表 2-2 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。
		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機關。	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。	1. 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； 2. 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	1. 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； 2. 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。 3. 一級海岸防護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂； 4. 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
					的事業主管機關擬訂。 3. 一級海岸防護計畫 ²⁵ ：由中央目的事業主管機關擬訂； 4. 二級海岸防護計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂。 5. 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。			1. 通盤檢討：每五年通盤檢討一次 2. 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。	1. 通盤檢討：每五年通盤檢討一次 2. 得隨時檢討變更之情事： (1)興辦重要或緊急保育措施； (2)為防治重大或緊急災害； (3)政府為促進公共福祉、興辦國防所辦理之必要性公共建設。	

²⁵ 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

有關〈整體海岸管理計畫〉之審議及核定，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。而配合 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」。

有關〈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」。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。

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 2-3 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	1. <u>無審議機制規範</u> 。 2.層報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定。 3.涉二以上中央目的事業主管機關會商中央主管機關後核定。	1. <u>無審議機制規範</u> 。 2.報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定； 3.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。	1.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。 2.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。 3.前開合議，係指「 <u>內政部區域計畫委員會</u> 」。	1.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。 2.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。 3.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> ）。	1.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。 2.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

《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，進行扼要說明。

一、開發管理至利用管理

民國 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，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。

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。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。

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汙染之虞者，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。

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，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；(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。

表 2-4 各版本利用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	1. 第四章「 <u>海岸地區之開發管理</u> 」。 2. 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。 3. <u>《海岸法》之主管機關為海岸地區申請開發之單一窗口</u> 。 4. 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。
					1. 規範 <u>開發利用案件審查重點</u> 。 2. <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> 。		
		--			--		1. 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。 2. 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。
	填海造地	1. 依海岸法於海岸地區開發者得申請租用公有土地。 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			填海造地開發之申請人，以政府機關（構）為限。	--	--

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
			利。				
			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	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。				
	負擔	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

以下就《海岸管理法》之「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，進行扼要說明。

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「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」。

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。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」。

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

表 2-5 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。			1. 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。 2. <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。		1. 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。 2. <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

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，進行扼要說明。

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。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。

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，分別為（1）「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、（2）「〈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。

而 103 草案，則是於 86、89、91 及 97 年草案之參與規範基礎上，稍作強化，而加強主要著重二面向，分別為（1）「〈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、（2）「〈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。

104 年公布施行版之參與規範，則於 103 年草案基礎上稍作強化，並新增二個參與機制，分別為（1）「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、（2）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。

表 2-6 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	--				1.審議前公展 30 日，期間民眾得提書面意見。 2.核定後公展至少 30 日。	1.審議前公展 30 日，期間民眾得提書面意見。 2.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，以書面答覆採納情形，並記載其理由。

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
	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		-					1.發布海岸管理白皮書。 2.具有公共利益之行為適當表揚與 獎勵，以擴大社會參與。

柒、罰則

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，進行扼要說明。

86 年、89 年、91 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，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佔近岸海域，故本次修正於罰則部分新增獨佔性使用之處罰規定。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，針對獨佔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 2-7 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。					

第二節 歷次草案推動之立法結果

本節扼要整理民國 86 年以來《海岸法》(草案)五次函送立法院審議之討論癥結及其立法結果(請參見表 2-8)。

壹、86 年函送草案

鑒於海岸地區之行為及土地利用管理規範，分散於多部法律與部門，權責分散且複雜，未有整合管理觀念，民國 86 年首次函送立法院審議之《海岸法》(草案)，旨在兼顧海岸保護、開發管理、災害防治，促進海岸地區天然資源之保育利用。期間，交由內政及邊政、經濟、司法三委員會審查，惟因海岸保護、防護、開發利用之諸多觀念，仍形成當中，尚難取得共識，後因立法院屆期不續審而未能完成立法。

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。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)。

此外，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》，旨在防治海洋汙染，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、89 年及 91 年函送草案

民國 88 年內政部以 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，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。由此可知，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。同年立法院第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 8 次全體委員會議中，《海岸法》之法案定位受到質疑，特別是，漁民憂心《海岸法》恐未能顧及漁民權益，淪為海岸「開發法」。最終，難以獲致共識，因立法院屆期不續審而未能通過立法。

《海岸法》(草案)三次函送立法院未果後，受到 92 年美麗灣事件影響，海岸地區管理機制之議題浮上檯面。再者，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）。

民國 95 年 6 月 9 日內政部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）。同年 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）。

參、97 年函送草案

91 年立法未果後，政府持續推進海岸管理相關事務，並積極展開與漁民團體之對話。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 日第四次函請立法院審議，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，包含：缺乏公民參與機制、開發行為致使環境損失之彌補措施標準模糊、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、缺乏海岸地區原住民傳統活動相關之規定、海岸保護區及防護區之分級不明確、未考量補償機制之複雜性、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)。而後亦因立法院屆期不續審而未能完成立法。

97 年《海岸法》(草案)雖未通過立法，仍促成我國海岸管理政策之持續推動與進步。首先，為落實海域規劃、管理及違規使用之執行，內政部於 98 年修正「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」。同年，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」²⁶。其次，行政院於 99 年核定之「國土空間發展策略計畫」中，提出「沿海及河口地區」發展構想；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

²⁶ 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。

納入管理 (營建署, 2021)。再者, 行政院於 101 年 6 月 25 日核定「國家氣候變遷調適政策綱領」, 依其指導, 102 年 10 月 17 日公告實施之〈全國區域計畫〉, 明定海岸地區、重要濕地、地層下陷區之土地使用指導原則 (營建署, 2021), 同年 10 月 23 日〈區域計畫法施行細則〉修正發布實施, 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〉; 並且, 依循前開政策綱領, 103 年 5 月 22 日行政院核定「國家氣候變遷調適策略行動計畫 (102-106 年)」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)。此外, 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)」, 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)。

肆、103 年函送草案

民國 90 年代末期,《海岸法》、《國土計畫法》與《濕地保育法》被譽為「新國土三法」(臺灣環境資訊協會編輯部, 2014),《海岸法》(草案)繼 97 年屆期不續審後, 仍持續準備第五次函送立法院之法制作業。基於內政部立場, 海岸為重要敏感、須保護地區, 海岸管理實有立法必要性 (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²⁷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, 102 年齊柏林導演執導之「看見臺灣」紀錄片在臺上映, 臺灣海岸污染與破壞之議題引發熱議, 強化了社會對於《海岸法》立法之迫切期盼; 同年 4 月 22 日環保團體晉見總統, 建請總統關注《海岸法》(草案)之立法進度 (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 日召開會議, 決議整合相關單位意見修正條文, 業於 103 年 3 月 28 日陳報行政院審查; 同年 4 月 22 日時任內政部陳政務次長拜會立法院吳育昇委

²⁷ 國土三法:《國土計畫法》、《濕地保育法》、《海岸管理法》。

員，吳委員建議內政部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，以符外界對立法之殷切期盼，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，同年 6 月 26 日第五次函送立法院審議。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：海岸地區範圍界定²⁸、海岸地區規劃管理原則²⁹、一級海岸保護區禁止改變資源條件之例外規定³⁰。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。

伍、104 年立法通過及其附帶決議。

綜整前開法案內容疑慮，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

²⁸ 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)。

²⁹ 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)。

³⁰ 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。

見，進行協商討論。衡諸法案爭點多已獲致共識，惟部分條文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，責成行政機關以行政命令詳加解釋並說明。是以，該次會議做成 4 點附帶決議：

- 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。

最後，法案於 104 年 1 月 20 日之立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議決議修正名稱為《海岸管理法》，併同上述 4 點附帶決議三讀通過，並於 104 年 2 月 4 日《海岸管理法》公布施行。

陸、各版本立法結果比較

以下針對五度函送立院之草案版本之立法結果，進行彙整與比較(詳表 2-8 各版本立法結果比較表)。

表 2-8 各版本立法結果比較表

草案版本	立法結果	
	法案討論過程之主要癥結與疑義	結論
86 年	-	屆期不續審
89 年	▪ 法案定位遭受質疑。 ▪ 法案內容未顧及漁民權益。	屆期不續審
91 年	▪ 法案定位遭受質疑。 ▪ 法案內容未顧及漁民權益。	屆期不續審
97 年	▪ 缺乏公民參與機制。 ▪ 開發行為致使環境損失之彌補措施標準模糊。 ▪ 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。 ▪ 缺乏海岸地區原住民傳統活動之相關規定。 ▪ 海岸保護區及防護區之分級不明確。 ▪ 未考量補償機制之複雜性。 ▪ 開發行為例外情形允許原則模糊。	屆期不續審
103 年	▪ 海岸地區範圍界定（平均高潮線 vs.海圖零公尺線）。 ▪ 海岸地區規劃管理原則之架構及內容之釐清及彙整。 ▪ 一級海岸保護區禁止改變資源條件之例外規定 ▪ 既有權益之保障，及其後續處置方式？ ▪ 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優先順序？	三讀通過

第三章 立法過程重要政策議題之推動歷程

臺灣海岸管理自民國 70 年代以來，即逐步進行法規、政策及計畫之擬訂；《海岸管理法》亦經多次研商，修正法案名稱、章節名稱及條文內容，陸續於民國 86 年、89 年、91 年、97 年、103 年五度函送立法院審議，始於民國 104 年公布施行。法案討論過程，受國際趨勢、重大事件及國家政策之影響，逐步形成或回應海岸管理政策議題，內政部營建署持續透過委託研究、座談會或部會研商會議，廣納各方意見，修正草案內容，逐漸形成當前之《海岸管理法》。

爰此，為鑑往知來，本章就「法案定位與立法意旨」、「海岸管理計畫體制」、「海岸管理制度配套」等三大向度，共計 11 項重要政策議題之政策決定歷程及其決策關鍵，進行扼要剖析。期透過歷史剖析，理解現行制度之形成及其意涵，並供後續海岸管理相關制度檢討及修正之重要參考。

第一節 法案定位與立法意旨

現行的《海岸管理法》，定位為海岸地區之經營管理法案；該法第一條明定，海岸管理以「自然海岸零損失」為宗旨，透過「海岸整合管理」之途徑，期促成海岸地區之永續發展。

為勾勒海岸政策歷程之認識框架，本節檢視《海岸管理法》之法案定位與立法意旨於立法過程之討論，包含兩項政策議題。首先，海岸管理專法之「法案定位」演進，大致從民國 80 年代旨在兼顧海岸土地開發利用與自然環境保護，逐步朝向海岸經營管理專法之制度設計。其次，始於民國 90 年代之「自然海岸零損失」立法意旨，隨著對於自然海岸系統之認識，亦從簡單的比例概念，逐漸轉為自然海岸動態平衡之觀念及機制確立。以下進行扼要說明。

壹、法案定位：從海埔地開發管理至海岸地區整合管理

一、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。

二、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開發經營行為，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³¹。

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 年發布〈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

³¹ 林秉勳分署長訪談紀錄 (2022.05.12)

發³²，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³³。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 年發布實施〈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)，並於民國 73 年及 76 年發布〈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

³² 林秉勳分署長訪談紀錄 (2022.05.12)

³³ 林秉勳分署長訪談紀錄 (2022.05.12)

員會議中受到質疑³⁴。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：

1. 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)。
2. 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)。
3. 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)。

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

³⁴ 廖文弘副分署長訪談紀錄(2022.05.22)

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，並考量海域工程及填海造地工程之安全性，限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：

1. 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。

2. 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）。

3. 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³⁵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）。

三、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《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」。

³⁵ 〈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。

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。

貳、自然海岸零損失之概念演進

一、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。」其中一項重要目的是透過《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。包含以下兩大面向，分別為：(1) 自然海岸與自然海岸零損失之定義形成過程；(2) 《海岸管理法》中自然海岸零損失之立法原意及內涵演變過程。

二、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，並擬訂保護措施已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〉是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³⁶（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。

內政部基於民國 104 年《海岸管理法》公布實施，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 年發布〈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

³⁶ 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。

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一「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

1. 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。

2. 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：P3-4)。
- (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。未來並將視需要，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：P3-4)。
- (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時，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：P3-4)。
- (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：P4-5)

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畫，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

1. 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佔之條文(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佔使用之規範，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。

2. 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」

三、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。

第二節 海岸管理計畫體制

現行《海岸管理法》基於計畫管制觀念，期透過海岸地區之規劃與利用管理，引導海岸地區永續發展。是以，海岸管理計畫體制之政策討論歷程剖析，為認識海岸管理政策及其制度配套之關鍵。本節爰就海岸地區範圍及內涵界定、海岸管理計畫體系之形成及演進、從海岸地區開發許可制調整為特定區位許可制等三項政策議題之歷程，進行扼要檢視。

壹、海岸地區範圍及內涵界定

一、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。

二、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〈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，1983)。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³⁷ (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，或平均海水面向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。」其中，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)。

³⁷ 林秉勳分署長訪談紀錄 (2022.05.12)

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³⁸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

³⁸ 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。」

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，限制其不得獨佔使用，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：

1. 衛星影像可辨別海浪到達處。
2. 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 條中第二項規定：「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。

三、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，使其不可獨佔使用，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。

貳、海岸管理計畫體系之形成及演進

一、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。

二、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³⁹，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、

³⁹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，……。」

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：

1. 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。

2. 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，因此為較能符應現行狀況，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，針對第七條整理一版本，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佔使用之相關規定，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，商業化經營時獨佔使用，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）。

3. 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⁴⁰（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⁴¹，因此邱委員認為《海岸法》（草案）有必要針對景觀有所規範，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

⁴⁰ 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。」

⁴¹ 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。」

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⁴²提送立法院內政委員會進行審查。

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⁴³，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

1. 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，1983)。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

⁴² 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。」

⁴³ 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」。

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。

2. 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⁴⁴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）。

3. 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）。

4. 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 年發布〈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

⁴⁴ 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，以利規範海岸土地之保護、防護及開發管理。

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 3-1 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。

1. 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,1983)。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。

2. 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〉之擬訂與具體執行,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秘書長召開「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

1. 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⁴⁵、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，進一步配合整併政院草案版本第 8 條第 6 款、第 7 款條文內容，加以綜整調整為第 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。

⁴⁵ 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。

(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 次全體委員會前，邱文彥委員綜整了其與林淑芬委員《海岸法》(草案)、政院草案版之研商會議結論，加以修正本款文字內容，其表示：「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⁴⁶」。

2. 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⁴⁷。

⁴⁶ 本計畫訪談對象邱文彥委員受訪時表示。

⁴⁷ 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。

- (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⁴⁸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，

⁴⁸ 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。

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)。

3. 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)之行政院草案版本明定：「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)之行政院草案版本僅調整條文之文字⁴⁹，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⁵⁰，參照林淑芬委員之草案版，酌修行政院草案版之第 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，酌修行政院草案版第 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。

⁴⁹ 民國 103 年《海岸法》(草案)之行政院草案版第 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。」

⁵⁰ 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。

三、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，據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」，則是參採民國 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，此決定關鍵連動計畫內涵之重要政策議題討論：

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防護區之價值，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。

參、從開發許可制調整為特定區位許可制

一、政策議題說明

民國 104 年《海岸管理法》於第 25 條第 1 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。」由於海岸管理不完全適用陸域管理之邏輯，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。

二、政策決定歷程

（一）開發海岸地區之時代背景

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

1. 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⁵¹，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。

2. 暫時依附《區域計畫法》引起抗爭與遭質疑立法目的

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》⁵²，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，

⁵¹ 民國 89 年與 91 年《海岸法》(草案) 第 19 至 29 條規定。

⁵² 林秉勳分署長訪談紀錄(2022.05.12)

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」⁵³。

(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」，卻捨棄國土一分為二之想法。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。

⁵³ 廖文弘副分署長訪談紀錄(2022.05.22)

(五) 強調「海岸主管機關許可機制」建立「特定區位許可制」

1. 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(內政部營建署，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，另一方面是為區別區域計畫體系之海域區區位許可制，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)。

2. 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，近岸海域不得為獨佔性使用，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。

三、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。

第三節 海岸管理制度配套

《海岸管理法》為強調夥伴關係、以計畫管制為基礎框架之經營管理法案，海岸管理事務之具體落實，有賴諸多制度配套之完善及支持。本節檢視現行條文，就 6 項重要制度配套議題，包括：義務負擔、權利保障與補償機制，海岸管理之公共利益，原住民族權利保障，民眾參與機制之健全，其他相關配套措施，以及立法院三讀通過之附帶決議，進行政策議題之歷程檢視及剖析。

壹、義務負擔、權利保障與補償機制

一、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。

二、政策決定歷程

(一) 海岸管理之義務負擔規範之討論與變革

1. 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。

2. 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

1. 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）。

2. 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）。

3. 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)。

三、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，是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。

貳、海岸管理之公共利益

一、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。

二、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

1. 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）。

2. 由「公有海灘」至「公有自然沙灘」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、澎湖蒔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，避免第二個蜜月灣與夏都事件發生，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）。

3. 濱海陸地未被規範之疑問與實務之因應

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，其目的係為防止過去像墾丁夏都事件，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）。

三、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，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。

參、原住民族權利保障

一、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。

二、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⁵⁴。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)：

⁵⁴ 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。。

1. 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。
2. 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。
3. 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。其諮商及同意事項，由中央原住民族主管機關會同中央主管機關定之。」營建署認為此依規定屬《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)：

1. 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(立法院，2014a)。
2. 海岸地區規劃原則需考量原住民族傳統生活與智慧：此一討論係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(立法院，2014a)。
3. 〈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，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(立法院，2014a)。
4. 〈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(立法院，2014a)。
5. 〈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(立法院，2014a)。

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⁵⁵，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⁵⁶；〈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⁵⁷；〈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⁵⁸。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 3 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，其既有使用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⁵⁹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。

⁵⁵ 《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。」

⁵⁶ 《海岸管理法》第 9 條。

⁵⁷ 《海岸管理法》第 10 條。

⁵⁸ 《海岸管理法》第 16 條。

⁵⁹ 《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。」

〈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實施之〈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：

1. 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。」
2. 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⁶⁰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，
3. 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，於計畫擬訂過程中確認海岸保護區之範圍是否與部落範圍重疊，

⁶⁰ 〈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。

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⁶¹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實施之〈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⁶²、部落議會職權⁶³、同意事項之召集及決議⁶⁴、公共事項之召集⁶⁵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。

三、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、

⁶¹ 《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。」

⁶² 〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 4 條

⁶³ 〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 5 條

⁶⁴ 〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 12 條至第 22 條

⁶⁵ 〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉第 23 條至第 29 條

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》發布實施，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 年發布實施之《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 3-2 所示。

表 3-2 《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。

肆、民眾參與機制之健全

一、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》中制定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。

二、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》即將發布實施，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。內政部許應深次長於該次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：

1. 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）。
2. 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）。
3. 民國 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：

1. 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）。
2. 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）。
3. 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：

1. 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）。
2. 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，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）。

3. 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）：

1. 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
2. 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。
3. 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）。

三、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。

伍、其他配套：海岸管理白皮書、海岸地區基本資料庫、海岸管理基金

一、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。

二、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 年發布實施之《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〉發布實施，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）。

三、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 年發布實施《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。

陸、立法院三讀通過之「附帶決議」核心考量與對應機制

一、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。

二、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

1. 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。

2. 《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。

3. 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，依此，《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)。

4. 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，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。

1. 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。

2. 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，對於陳超明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）。

時任科長廖文弘表示，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）。

時任組長陳繼鳴表示，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，為符合營建署及陳超明委員之意見與想法，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）。

三、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。

未來展望

民國 104 年《海岸管理法》公布施行後，我國海岸管理之法規與計畫等制度配套、以及海岸管理政策的社會溝通，隨之積極開展。

就法規面而言，依《海岸管理法》授權，民國 105 年已發布〈海岸管理法施行細則〉、〈一級海岸保護區原合法使用不合海岸保護計畫認定補償許可及廢止辦法〉、〈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〉及〈近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法〉等 5 項子法規，並透過實務經驗之回饋，持續完善法規配套。

就計畫面而言，秉持海岸整合管理之立法意旨，民國 106 年已依《海岸管理法》第 8 條規定，公告實施〈整體海岸管理計畫〉，作為海岸保護、防護、利用之相關政府部門及其計畫實施之上位指導；並為確保計畫之與時俱進，民國 109 年起接續辦理〈整體海岸管理計畫第一次通盤檢討(草案)〉，納入里山里海、企業社會責任、以自然為本之解決方案等先進觀念，滾動式回應海岸管理事務之制度需求。

就政策之社會溝通而言，除依法踐行公開展覽、公聽會、預告等民眾參與程序，且將相關配套成果或辦理進度於網路公開以廣為周知，並於民國 110 年依《海岸管理法》第 6 條發布〈海岸管理白皮書〉，揭露海岸管理重大政策、成果及進展等資訊，並積極透過海岸地區基礎資料庫建置、海岸在地連結實作、海岸管理政策歷程研析等委託研究，強化各界對於永續海岸之認識。

強調夥伴關係之《海岸管理法》，已為臺灣海岸之經營管理，奠立重要基礎。惟位於海、陸交界之海岸，議題多元複雜，如何透過制度之持續策進，兼顧海岸保護、防護、利用等多元價值，落實海岸整合性管理，達成永續海岸之願景，實有賴國家社會之共同承諾與努力。