

國立台東大學區域政策與發展研究所
碩士論文

指導教授：蔡西銘 先生

台灣海岸土地管理與永續發展之研究

The research of seacoast land management with sustainable
development in Taiwan

研究生：藍伯昇 撰

中華民國九十八年七月



國立台東大學區域政策與發展研究所
碩士論文

台灣海岸土地管理與永續發展之研究

The research of seacoast land management with sustainable
development in Taiwan

研究生：藍伯昇 撰

指導教授：蔡西銘 先生

中華民國九十八年七月

國立台東大學
學位論文考試委員審定書
系所別：區域政策與發展研究所

本班 籃伯昇 君

所提之論文 台灣海岸土地管理與永續發展之研究

業經本委員會通過合於 ☒ 碩士學位論文 條件
☐ 博士學位論文

論文學位考試委員會：陳振華
(學位考試委員會主席)

李子芬

蔡西銀
(指導教授)

論文學位考試日期：98 年 6 月 30 日

國立台東大學

附註：1. 本表一式二份經學位考試委員會簽後，送交系所辦公室及註冊組或進修部存查。
2. 本表為日夜學制通用，請依個人學制分送教務處或進修部辦理。

博碩士論文授權書

本授權書所授權之論文為本人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所
組 97 學年度第 2 學期取得 碩 士學位之論文。

論文名稱：台灣海岸土地管理與永續發展之研究

本人具有著作財產權之論文全文資料，授權予下列單位：

同意	不同意	單 位
☒	☐	國家圖書館
☒	☐	本人畢業學校圖書館
☐	☒	與本人畢業學校圖書館簽訂合作協議之資料庫業者

得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或其他各種數位化方式重製後散布發行或上載網站，藉由網路傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

☒ 同意 ☐ 不同意 本人畢業學校圖書館基於學術傳播之目的，在上述範圍內得再授權第三人進行資料重製。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利(未申請者本條款請不予理會)的附件之一，申請文號為：_____，請將全文資料延後半年再公開。

公開時程

立即公開	一年後公開	二年後公開	三年後公開
		✓	

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未勾選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：蔡西銘 (親筆簽名)

研究生簽名：藍伯昇 (親筆正楷)

學 號：9600608 (務必填寫)

日 期：中華民國 98 年 7 月 14 日

1. 本授權書 (得自 <http://www.lib.nttu.edu.tw/theses/> 下載) 請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。

2. 依據 91 學年度第一學期一次教務會議決議：研究生畢業論文「至少需授權學校圖書館數位化，並至遲於三年後上載網路供各界使用及校內瀏覽。」

授權書版本: 2008/05/29

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 國立臺東大學 區域政策與發展
研究所 _____組 97 學年度第 二 學期取得 碩士 學位之論文。

論文題目： 台灣海岸土地管理與永續發展之研究

指導教授： 蔡西銘

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文(含摘要)，非專屬、無
償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，
以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化
之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利
性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，
應依著作權法相關規定辦理。

授權人： 藍伯昇

簽 名： 藍伯昇 中華民國 98 年 07 月 13 日

謝誌

時光匆匆，兩年的研究所生涯竟也告一段落了，想當時剛來到台東時的感覺，只覺得這是很美的地方，但卻不知美在哪，然而經過一陣子的觀察，台東的海岸真是無與倫比的美麗，我經常會因為這片好風光而受到感動，也間接影響我這篇論文的形成。

兩年的求學生涯，當然最先感謝的是我的指導教授蔡西銘老師，老師清楚的導引我論文研究方向與內容，並且在繁忙時刻對我的論文一一指正，學生深表感謝之意。此外在學期間感謝李玉芬教授、靳菱菱教授、夏黎明教授、孫本初教授和王聖銘教授在課業上給予的指導，此外也感謝高雄大學陳正華教授在論文和口試時所給予的指教。

學習過程首先感謝祥鳳學姊和偉銘學長的協助，讓我能快速的適應台東和所上事務，也感謝欣蓉學姊對於我們生活上、課業上有求必應的回答。

同學奇儒、恩琦、生元、慧雲和曹大哥，感謝你們在我兩年碩士班生活的陪伴，裕軒、文生、明德、毅名感謝在學業上、生活上、論文過程上的陪伴，沒有你們陪著一起衝，我可能也無法如此順利的完成我的論文。還有感謝各位學弟學妹在這一年的時間的相處。也因為有你們的陪伴，才讓我能撐過這兩年的求學生涯。

最後我要感謝的是我的家人，感謝你們一直做我最堅強的後盾，無論我遇到什麼樣的挫折、挫敗，你們都一直陪伴在身旁，感謝你們無怨無悔的付出，我只能說，我愛你們。

籃伯昇 謹誌於 2009.7.13

國立台東大學區域政策與發展研究所

摘要

1992年聯合國研擬的「21世紀議程」將大洋、近海和海岸地區構成的「海洋環境」形容為「地球維生系統不可分割的一部份，也是人類永續發展機會所在的重要資產」，必須有良好的規劃與管理，才能維護海洋環境健康的品質，從而發揮其無盡的功能，確保永續的生產力。

過去我國對於海洋事務並不重視，典章制度「重陸輕海」，對於海洋規範與理念較為缺乏，相關事務也欠缺整合，因而逐漸浮現諸多問題，即便是「國土計畫法」草案中，對於海洋的論述與規範也欠周延。

我國海岸地區開發案日益增多，再加上我國現行的海岸地區管理機制，無論是法制、行政組織、管制工具或決策系統，處處呈現「雜亂漸增」的現象，形成我國海岸地區的管理難題，故檢討我國管理機制的問題所在，參考各國的例子，建構一套整合性海岸管理機制，已成為我國海岸地區的重要議題。且由於政府未能針對各種土地利用活動等性質加以規劃及管理，不僅使得自然生態環境遭受破壞，也使得海岸生態失去平衡。斟酌我國整體海岸管理機制不健全的情形和對海岸土地利用與資源保育的急迫趨勢下，本研究對我國的海岸管理機制與體系作檢討，並以台東為個案，研究台東海岸管理的規劃。

海岸環境永續與國家經濟發展這兩大元素之間的整合規劃，如何取得平衡，以利國家的永續發展與後代子孫的權益，這是我們應關心的問題，也是國家層次的重大議題。本研究除提供政策性建議外，期能激發國人對海岸資源保育的觀念，加速改善海岸管理積弊。

關鍵字：海岸管理制度、永續發展

Abstract

UN emphasized the important of the marine environment in “Agenda 21” in 1992. In the Agenda, the marine environment, including oceans, seas and adjacent coastal areas, was considered the integral part of global life supporting system and the asset which representing the opportunities of sustainable development. In this regard, there is a necessity to well protect the marine environment so that its health, functions and productivities can be maintained.

However, marine affairs have been neglected for several decades in Taiwan. Discussion and content in the national land use plan concerning the marine environment and coastal management are limited.

The cases of our coastal zone increased gradually. In addition, the mechanisms of coastal zone management in our country included laws, administrative organization, control tools or decision-making systems are in disjointed incremental. It results in the hard issue for the coastal zone management in our country. Therefore, establishing the integrated coastal zone management mechanism via reviewing the problem of our management mechanism and referring the international cases is an important issue. Owing to the government fails to plan and manage all kinds of land use acts. Not only natural ecological environment was destroyed, but also coastal ecology was unbalanced. Considering the defective coastal management institution in Taiwan and an urgent tendency of the coastal land use and resource protection, criticizing coastal zone management institution in our country was studied in this research. And take Taitung as the case to studies the Taitung seacoast management in the plan.

This is undoubtedly the great challenge to the national land policy-making. In addition, the national level and critical issues are to make the balance between the coastal environment and the national economic development. The study not only provides political suggestions, but also expects to arouse our concept of coastal resources protections. Besides it speeds improving our institution up.

keywords : Coastal zone management institution 、 sustainable development

目錄

表目錄·····	iii
圖目錄·····	iv
第一章 緒論	
第一節 研究動機·····	1
第二節 研究目的·····	2
第三節 研究方法與流程·····	2
第四節 研究範圍·····	4
第二章 文獻回顧	
第一節 海岸與海岸管理概述·····	5
第二節 台灣海岸土地發展·····	18
第三節 海岸土地的永續發展·····	21
第三章 各國海岸地區管理法規體系	
第一節 美國·····	25
第二節 加拿大·····	28
第三節 日本·····	30
第四節 韓國·····	33
第五節 澳洲·····	34
第六節 小結·····	36
第四章 台灣海岸土地管理與對策	
第一節 台灣的國土規劃體系·····	40
第二節 台灣海岸地區管理法規體系·····	45
第三節 台灣海岸地區行政管理機制·····	55
第四節 台灣海岸土地管理問題與對策·····	64
第五節 小結·····	78
第五章 個案分析	
第一節 台東海岸自然環境現況·····	79

第二節 台東土地發展暨分區管制計畫·····	80
第三節 台東海岸計畫與保護·····	87
第四節 台東海岸管理展望與建議·····	94
第六章 結論與建議	
第一節 結論·····	98
第二節 建議·····	99
參考文獻	



表目錄

表2-1 七種不同類型之海岸地區範圍·····	6
表2-2 相關研究計畫對海岸定義範圍整理·····	10
表3-1 日本海岸法之海岸管理組織系統·····	31
表3-2 海洋管理制度整理·····	37
表4-1 台灣沿海的12處海岸保護區·····	50
表4-2 海岸地區之管理法規與目的事業主管機關·····	55
表4-3 中央主管機關於海岸地區之主要權責·····	59
表4-4 96年各縣市自然及人工海岸線比例一覽表·····	67
表4-5 海岸區域開發利用項目一覽表·····	68
表4-6 海岸區域開發利用所產生的問題·····	70
表5-1 民國95年底臺東縣已發布都市計畫一覽表·····	82
表5-2 臺東縣民國95年底非都市土地使用分區面積一覽表·····	86
表5-3 台東海岸保護地區面積一覽表·····	87

圖目錄

圖1-1 研究流程圖.....	3
圖2-1 海岸地區劃定原則示意圖.....	11
圖4-1 國土規劃體系示意圖.....	42
圖4-2 台灣沿海12處海岸保護區.....	52
圖 5-1 台東縣都市計畫區分布示意圖.....	83
圖5-2 台東縣非都市土地分區示意圖.....	85
圖5-3 石雨傘海岸自然保護區.....	88
圖5-4 三仙台海岸自然保護區.....	89
圖5-5 小野柳海岸自然保護地區.....	90
圖5-6 卑南溪口海岸自然保護地區.....	91
圖5-7 大武達仁海岸自然保護地區.....	92
圖5-8 綠島海岸自然保護地區.....	93
圖5-9 蘭嶼海岸自然保護地區.....	94

第一章 緒論

第一節、研究動機

海岸地區的本質是許多不同領域之組成，海岸土地之消失及沈淪並不僅是區域性之問題，往往可能是經濟與社會整體變遷之一環(Dearden, 1990)。台灣四面環海，海岸線長達一千一百四十公里，海岸土地總面積約為三十二萬平方公里¹，對我國而言是非常重要的土地資源。而海岸土地是極為敏感且脆弱的環境敏感帶，因近幾年來台灣工商業快速的發展，平原與丘陵土地已經不敷使用，遂逐漸將開發目標轉移到海岸土地上。然而，向海岸地區發展雖是大勢所趨，但如果未能加以有效妥善的規劃與管理，不但自然生態破壞與環境災害發生，也對於海岸地區的開發與建設造成莫大的影響。

臺灣的海岸土地早期因受到自然及人文條件之限制，土地使用需求不大，加上海防之管制，海岸地區未遭受嚴重之破壞。但由於政府未能針對各種土地利用活動等性質，加以規劃及管理，不僅使得自然生態環境遭受破壞，並造成各種環境問題，如土壤鹽化、地層下陷、海岸侵蝕後退、地面水及地下水遭受污染等。亦間接使得遊憩資源喪失、漁產減少、環境品質惡化與稀有動植物瀕臨絕種，也使得海岸生態逐漸失去平衡。因此台灣在民國八十年著手規劃「海岸法」草案，但歷經多年海岸法依舊無法順利通過，使得在海岸土地的開發與使用欠缺一專門的法規來遵循，如此將造成台灣海岸土地的污染和破壞。

海岸地區是處於脆弱的平衡，易受到外力影響，我國雖已有相當多的法規涉及海岸地區，但是無專法和專責機關，主管機關權責不清，法源依據不足，讓海岸地區在相關法律中往往只是附屬罷了，無法針對我國對海岸地區開發與自然資源永續利用之下，有效管理海岸地區，本研究將針對我國對於海岸地區的相關法規，並參照先進各國的海岸管理機制和其相關法令，檢討台灣就法規制度與管理層面的不足之處，並就台灣海岸地形的特殊性，提供一套對於海岸土地的管理

¹內政部營建署，台灣海岸地區資源管理研究計畫，民國八十一年六月，頁1。

和永續利用的管理方式，期盼這一套兼具環境保護與經濟發展的規劃能永保台灣海岸土地生機。

第二節、研究目的

因為海岸是一具有生態資源與資本開發利益的地區，所以無論是以生態環境問題而言或是以土地開發而言，都是重要的課題。本研究將基於上列的研究動機對我國海岸土地的管理與規劃作為研究主軸，並就法規與政策層面檢討，擬定最佳策略，為海岸土地的開發與永續利用提供可行性的建議。因此，本研究主要目的為：

- （一）針對台灣海岸地區相關法規、法令與制度並參照其他先進國家海岸管理制度與法令，檢討台灣海岸土地管理之問題。
- （二）規劃出兼具環境保護和經濟發展的策略，永保台灣海岸土地的生機與發展。
- （三）就台灣本身海岸特殊性提供對台灣海岸土地管理和永續利用的方法。
- （四）透過個案分析了解台東海岸現況與規劃策略。

第三節、研究方法與流程

本論文研究方法有下列各項：

- （一）歷史文獻分析法-透過蒐集與海岸地區規劃、開發相關之靜態原始資料與二手資料，進行閱讀與過濾，整理出與議題相關的事實現況、歸納相關現象，提出 假設，加以證明，並說明現象所代表的意義。最後以回應本研究所設定的議題作為結論。本研究收集有關海岸管理、永續發展與整合性海岸管理的基本文獻、相關研究調查報告，以便了解國際法上海岸管理的難題與發展及海岸管理概念。
- （二）案例分析法-各國海岸地區相關法規與行政機制研究資料整理分析，以他國實際海岸規劃管理例子與我國規劃方式與成果做為比較並分析。

本研究流程如圖1-1所示。

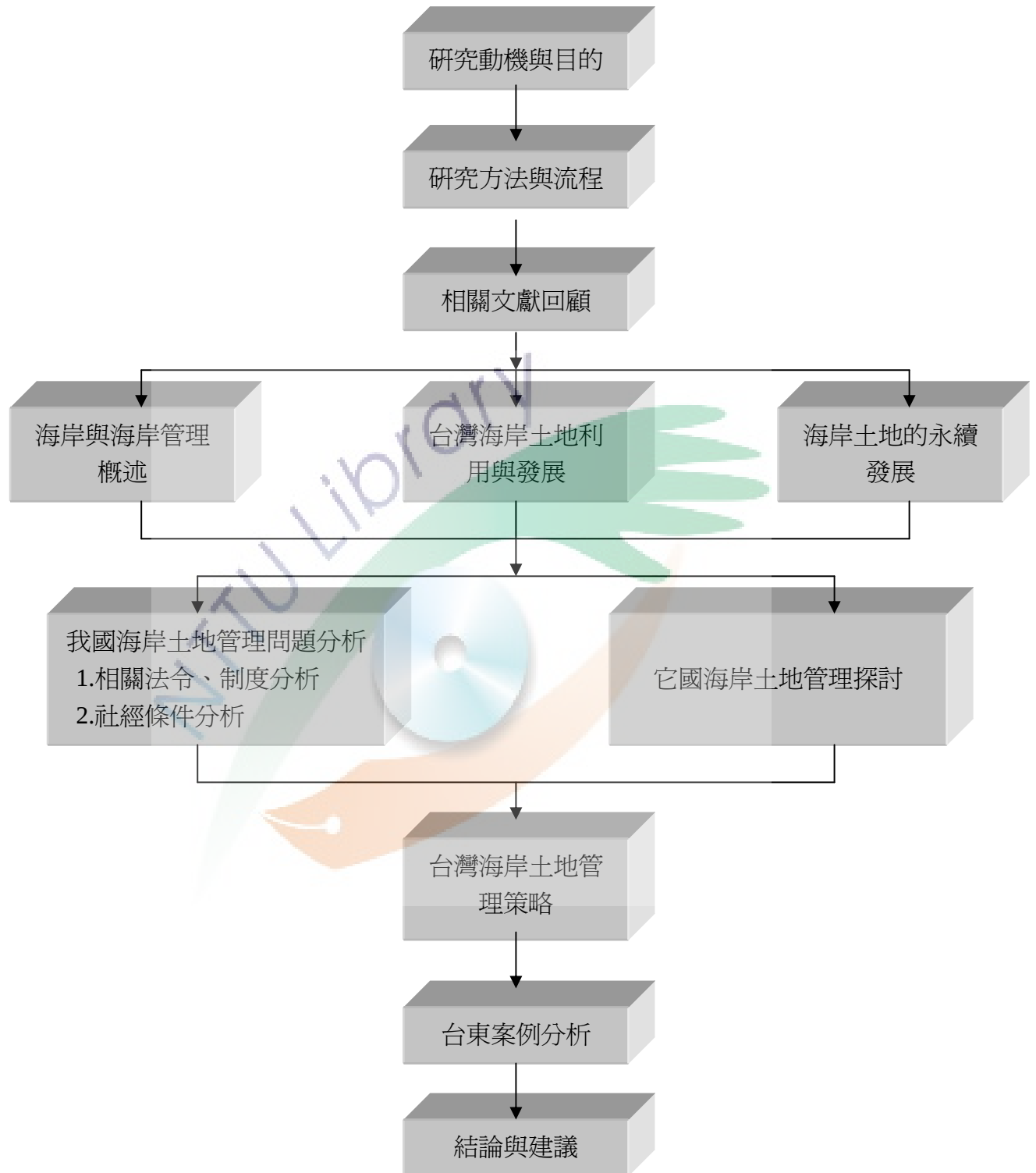


圖1-1 研究流程圖

第四節、研究範圍

本研究以海岸地區管理為主要重點，著重海岸地區資源保護、規劃使用，力求「保育」與「開發」之間的平衡，並就我國海岸地區為主要的對象，其研究範圍仍包括我國海岸地區的發展政策、管理體系、行政界線、土地現存利用計畫以及各種人文與經濟因素等等。而其中最重要者，乃為以海岸管理規劃體制之完整性及海岸相關行政法令之整合性為考量的重點，主要是以法令與體制的層面進行深入探究，並期待能解決台灣海岸土地問題。

此外，透過台東個案研究，了解台東海岸土地現況與海岸土地管理措施，並針對台東海岸管理缺失提出建議，期盼能讓台東海岸土地能永續發展與利用。



第二章 文獻回顧

我國山坡地、海岸地區濫墾的情形，說明了我國在法政制度、規劃理念和環境倫理上有多需要檢討之處。由規劃的觀點而言，我們要順應自然的條件和善用自然的潛力，必須強調自然環境的供給面條件，而不純以人類需求為出發點。同時，台灣四周環海，則海洋國家的國土規劃勢必以海陸並重。尤其要採取『由海看陸』²，而非『由陸看海』的視野（邱文彥，1994）。顯然的，未來台灣在二十一世紀中追求國家整體永續發展，就必須將海洋國家的觀念落實在制度之中，將海岸地區視為一個重要的資源。

本章將就海岸管理的意義作一簡要說明，併就以台灣海岸土地利用與管理做簡略之介紹，接著探討海岸土地對於環境永續的利用與經濟發展的競合分析。

第一節 海岸與海岸管理概述

壹、海岸地區的定義

海岸地區（coastal zone）係指海岸區、海岸、海岸地帶、海岸土地、海濱地區、沿海地區、海岸線等名詞不一而足，但總括其所傳達之意仍不脫「海陸交會處」、「海域與陸域交接之帶狀區域」、「海洋與陸地交會而相互影響的地區」、「海洋與陸地交會的帶狀地區」。由此可見，對於「海岸」這地帶的定義，學者之間的用語相當龐雜（謝佳殷，2002）。

海岸地區是為海岸線兩側海陸相鄰的帶狀地區，包括濱海陸地及近岸海域，前者為海水或鹽分等海岸因子影響所及的陸地，後者為陸地或大陸棚上的自然或人為作用影響所及的海域，而主要利用空間則以水深30公尺或離岸6公里以內的海域空間及沿岸陸域空間為主體（行政院研究發展考核委員會，2001）。

目前國內外對於管理海岸的法令並無一致的標準，由表2-1海岸地區的範圍

²海洋國土的概念必須在未來的國土計畫之中，『由海看陸』的理念，強調海岸生態和自然資源的特性，其制度表現出積極的精神，相反的，『由陸看海』只會以不當的土地開發，毫無節制的發展，嚴重忽視海岸線的重要性。

共有七種不同型態，其中已有部分型態被具有海岸線之國家或地區作為劃定海岸地區的準則。

表2-1 七種不同類型之海岸地區範圍

海岸地帶 範圍型態	海岸地帶內陸極限	海岸地帶向海範圍
1	海岸及水區或海洋氣候影響所及之內陸極限	200海浬，專屬經濟區(EEZ)
2	海岸及水區或海洋氣候影響所及之內陸極限	海岸地區影響海洋資源之向海極限
3	直接影響海岸資源之土地利用內陸極限	海岸地區影響海洋資源之向海極限
4	直接影響海岸資源之土地利用內陸極限	領海之向海極限
5	海濱路地之內陸範圍	領海
6	有直接影響之土地利用內陸範圍	領海內陸之任意距離
7	海濱路地之內陸範圍	領海內陸之任意距離

資料來源：JENS C. SORENSEN (1984)

一、聯合國對海岸地區的定義

聯合國國際經濟與社會事務部（United Nations Department of International Economic and Social Affairs）於1982 年依世界各國對海岸地區的定義、管理範圍，歸納出四個常用標準（曾宏揚，2001）：

（一）物理標準（physical criteria）

考慮實質的自然條件、地形狀況或主要濱海公路作為海岸地區界線。

- 1.陸域：沿海集水區（watershed）、海岸山稜線（coastal mountain rang）、重要公路服務範圍

2.海域：大陸棚界線

若以實質條件為主要考量因子，則陸域部份以沿海集水區範圍作為管理範圍較普遍。海域部分則將基本自然資源（如油礦源等）及近海漁業資源涵蓋在內。

（二）行政疆界（administrative boundaries）

指運用既有的行政區劃分，來作為界定海岸地區的標準，尤其在陸域界線的劃定，其管理及展現完整性且考慮較周延，既合法又簡易可行。

（三）任意距離（arbitrary distances）

指直接明定海岸地區向陸及向海的距離，但較無法表明海岸地區海洋自然生態體系的狀況標準。例如美國加州即明定以平均高潮線向陸一千碼及向海三英哩為海岸地區。

（四）特定環境區（selected environmental units）

將具有生態上或科學上重要性的特定環境區逐一列舉，進而組成整體海岸地區範圍。以美國德州（Texas）為例：

1.陸域：海灘與沿岸濱前區、風潮沼澤區、潮間濕地、露出水面之河川疏濬泥土區（emergent spoil）、活動沙丘區、活動或潛在沖浪運河等。

2.海域：水灣與潮間三角洲、感潮海灣、中鹽度海灣、狹灣、高鹽度海灣與潟湖、牡蠣礁、水草沼、運河區、淹沒之疏濬河川泥土區、海岸湖、感潮河川等。聯合國歸納上述四項定義，以考量到規劃海岸地區時可能面臨之地形、自然環境、生態狀況及人文設施條件等影響，因此在實際運用時，少見僅單選一種之情況，甚至為了便於管理，往往綜合考慮之（葉榮椿，1995）。

二、我國對海岸地區定義

我國對於海岸地區的定義，至今仍處於諸多法令、計畫各自規定的情況，尚未完全確定，經歷數十年來的斟酌而有逐漸明朗化的趨勢，而海岸地區的定義在海岸法正式通過後，海岸地區才會有一整合性上位法規使海岸地區有一明確的範圍（謝佳殷，2002）。

（一）海岸法草案

該法第四條第二款規定：前項海岸地區指濱海陸地及近岸海域。其劃定原則規定如下：

- 1.濱海陸地－以平均高潮線至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域為界所劃定之土地及地下水域。
- 2.近岸海域－以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海六公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。

此外，依據「國土復育策略方案暨行動計畫」海岸地區之定義，內政部於95年9月26日召開研商「各縣市海岸地區範圍」會議結論研擬具體劃設準則，以作為操作劃設海岸地區範圍之全國統一標準，其中「濱海陸地」劃設原則共有下列8項³：

（1）以最近海岸線之第一條山稜線或距海岸線3公里所涵蓋之區域為主。

(原則1)

（2）如第一條山稜線距海岸線超過3公里之範圍，則以最近海岸線之省道為主，其他道路、明顯山頭之連線及行政區界為輔。(原則2)

a. 如省道與海岸線之距離超過3公里，則以最近海岸之主要道路為主。

b. 如有潟湖、內灣則以最內之海岸線向內陸延伸，其原則仍如前項所述。

c. 如公路通過小山丘旁，則不彎上山稜線，其原則仍如前項所述。

（3）海岸地區為海陸交互作用之地區，前項最近海岸線之省道如距離海岸線小於1公里，應以第二條省道、其他道路或行政區界為主。(原則3)

（4）河口地區以接近海岸線主要道路之橋樑及堤防為界；另考慮生態敏感區之完整性予以納入。(原則4)

（5）落實管理範圍之一致性，以公告之國家公園及國家風景特定區範圍為界。

(原則5)

³ 內政部營建署，http://www.cpami.gov.tw/pwi/rp/rp_23.php#a5

(6) 考量海岸地理空間之完整性，港區及在上述各項原則內之都市計畫區、工業區、核電廠、重大建設等開發地區亦列入海岸地區管理範圍。(原則 6)

(7) 第一條山稜線距海岸線超過 3 公里，以平均高潮線向陸地 3 公里範圍或其他適當等高線劃設。(原則 7)

(8) 為確保生態環境敏感地帶（如溼地、重要野生動物棲息地、各種生態保護區等）之完整性，海岸地區得超過距離海岸線 3 公里所涵蓋之範圍。(原則 8)

(二) 國家安全法及其施行細則

該法第五條第一款規定：「為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區劃為管制區，並告之。」

施行細則第二十五條亦規定：「本法第五條第一項所定海岸管制區，由國防部會同內政部根據海防實際需要，就台灣地區海岸之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之區及近海沙洲劃定公告之。」

由此可見，國家安全法將海岸區定義為「海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之地區及近海沙洲。」而此只是專為特殊需要而劃定的範圍，重在管制之目的。

(三) 海岸巡防法

該法第二條第三款將海岸定義為：「指台灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之岸際地區及近海沙洲。」

(四) 國有非公用海岸土地放租辦法

在國有非公用海岸土地放租辦法中所稱海岸土地則指低潮線以內應免於編號登記而尚無特定用途之土地，規定於第二條。至於在民國七十一年由行政院經建會住宅及都市發展處於「台灣海岸使用及環境保護之研究」中則採用陸地範圍海濱線起向內至第一層高地，如山峰及山脊，基隆地區則以港內設施及道路為界，海域之範圍則以二十公尺等深淺為界，於此範圍內為該研究範圍。

此外國內有不少研究計畫曾對海岸亦有不同的定義，如表2-2所示：

表2-2 相關研究計畫對海岸定義範圍整理

研究計畫名稱	規劃單位	界定範圍	計畫完成年期
台灣沿海自然環境保護計畫	內政部	平均高潮線往內陸推移至第一條稜線或三公里所涵蓋區域，依海岸地理特性分別認定	民國 70 年 12 月
台灣地區海岸使用及環境保護之研究	行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處	自濱海線起向內至第一層高地，如山峰及山脊，基隆市區則以港內設施及道路為界	民國 71 年 5 月
海岸資源保育及發展之立法研究	內政部營建署	平均高潮線往內陸推移至第一條稜線，或無稜線時，至三公里處所涵蓋之區域。依海岸實際地形、地物、地質、自然景觀及人之活動具體情形分別劃定之	民國 75 年 10 月
我國海域及海岸法律與行政體制之探討	國家科學委員會	自平均低潮線起算往內陸挪移至第一條稜線，若無稜線時，則依實際地形、地物、地質、自然景觀及人文活動之具體情形分別劃定之	民國 83 年 7 月

資料來源：謝佳殷(2001)

由上列整理出各種海岸地區的定義，而本研究所指之『海岸地區』，依行政院經濟建設委員會94年1月19日報經行政院第2924次院會通過之「國土復育策略方案暨行動計畫」。該復育方案對海岸地區定義為：「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延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海六公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域及其海床與底土」（圖2-1）。

貳、海岸管理之定義

『海岸地區的管理（Coastal Zone Management, CZM）』，或簡稱『海岸管理（Coastal Management）』，在國際間越來越受到重視。尤其以1992年聯合國環境與發展委員會所發表的『二十一世紀議程（UNCED Agenda 21）』之後和「聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）在1994年11月16日生效，海洋環境的保護和海岸資源的永續管理成為沿海國的重責大任，海岸地區的管理也一躍成為眾所關切的關鍵要務。

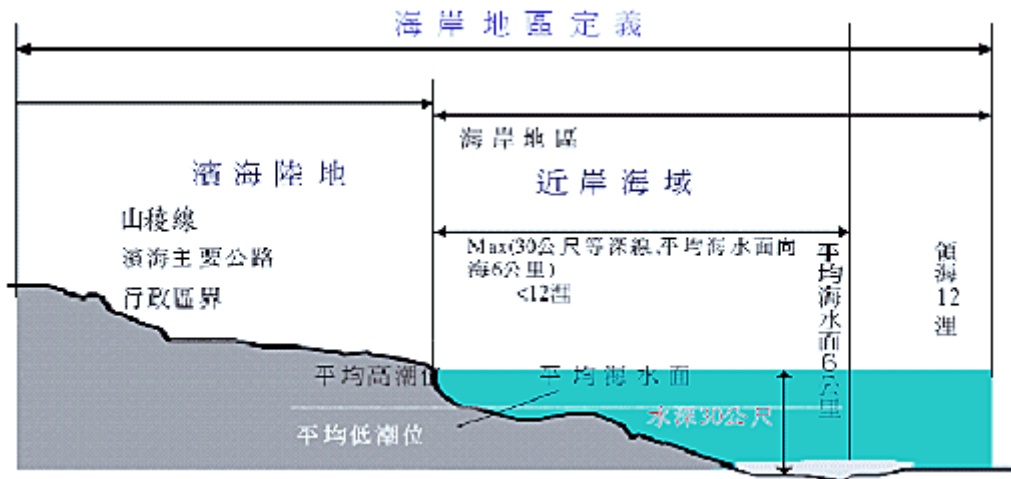


圖2-1 海岸地區劃定原則示意圖

資料來源：內政部營建署（1999），台灣地區海岸管理計畫（草案）

海岸管理的內涵，其實包括了規劃(Planning) 與管理(Management)兩部分，目的在生態環境可持續的先決條件下，均衡人類的發展，並解決海陸域資源多元化使用的爭端。因此，從實質內涵和較廣視野而言，海岸管理或海岸地區管理，遂經常與海岸資源管理(Coastal Resource Management, CRM)、海岸規劃與管理(Coastal Zone Planning and Management)等用詞通用或結合海洋部分，更廣泛地稱為海洋與海岸管理(Ocean and Coastal Management)。

臺灣迄今亦無「海岸地區」一詞明確的法律定義，但在「海埔地管理辦法」及若干行政命令之中，已經出現「海岸地區」或「沿海地區」的籠統用詞。加拿大環境部在該國『環境保護法（Canadian Environmental Protection Act, CEPA）』中給予下列的定義，認為海岸管理是『一個動態的過程，藉由發展和執行協調的策略，以分配環境、社會、文化和體制的資源，達到海岸地區保育及永續性的多目標使用。（Alder，2002）』海岸地區管理必須以永續的發展為目標和準則，同時以綜合的方法來管理；結合地方、區域、國家和國際利益為目標，並整合各部門的觀點及作為，才有可能取得公共使用、經濟發展及環境保護之間的調和關係（Hershman，1999）。

而海岸地區管理的實質內容，則包括保存重要海岸生態系與生物多樣性、復

育受損棲息環境、消滅陸域的污染源、解決海岸地區內不相容使用的衝突，以及減輕人為活動的負面影響等複雜而困難的工作。由此觀之，海岸地區的管理可以說是永續發展之中最具挑戰性的一環。

參、海岸管理相關計劃、組織與公約

面對海岸地區使用的頻繁與日益嚴重的環境問題，國際間自然提出有許多因應之道，然而化為實際的行動則是形成國際間的共識，簽定條約或發表宣言，而為解決海岸地區問題，國際間也紛紛提出相關計劃。

一、1971年保護國際溼地公約

1971年於伊朗召開，由23個國家共同起草達成協議的「特別針對水鳥棲息地國際濕地公約」，又稱拉姆薩(Ramsar)公約，為全球政府保護濕地的最高原則。依據公約，簽署的國家除須提出至少一處濕地列入國際重要濕地名單中，更需擔負起建立濕地保護區及推動「明智利用(wise use)」計畫之責任，目前該一公約已有八十四個簽署國家，七百一十八個國際重要濕地列入公約名單中。⁴凡成為該締約國者，至少須於其國境內劃一處以上之濕地保護區，劃定標準為：

(一)獨特性:為自然或接近自然完善濕地點範，具有生物地質特徵或扮演維持水文、生物與生態之重要角色功能，或具備稀有地質特點，或位於河流流域或沿海海岸，尤其是河海交會處。

(二)生物物種多樣性:可提供稀有脆弱或瀕臨絕種的動植物生存所需，或維持動植物之基因和物種多樣性，或對當地動植物社會具有特殊價值，或賴該溼地維生之動植物在其生命過程中屬於脆弱和需要加以保護的階段。

(三)為水鳥棲地:可提供兩萬隻水鳥棲息維生，或已在該地棲息之水鳥屬於某些特定族群，並有繁衍與提供基因歧異度之價值，或該濕地已有某種水鳥，其數量佔總族群的百分之一，且可提供有效之族群資料。

⁴劉靜靜，台灣海岸濕地保護策略與法制之研究，國立中山大學海洋環境研究所碩士論文，民國八十四年六月，頁3-1。

二、1982年聯合國海洋法公約

1982年「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention On the Law Of the Sea，簡稱UNCLOS III)為目前最重要的海洋法成文法典。1982年通過，1994年正式生效的「聯合國海洋法公約」建立了人類使用海洋資源的憲章架構，它同時宣告人類對於海洋的態度，已經由『控制海洋』、『利用海洋』，進入『保護海洋』的新時代⁵。

1982年公約為各國在海洋與海岸管理提供了基本架構。在海洋與海岸的管理法制上，該公約在第十一到第十四部門提出各部門（sectoral）、多重使用（multiple-use）之架構的規範式管理。而一九八二年公約也提供了各國追求海洋與海岸環境及其資源保護及持續開發之國際基礎⁶。

三、二十一世紀議程

一九九二年在巴西所舉行的地球高峰會議，針對永續發展的理念，決定以「二十一世紀議程」做為各國推動的行動綱領。聯合國要求各會員國提交永續發展國家規畫報告或二十一世紀議程，它的內容主要包含四大部分。（1）社會經濟面（2）資源保育與管理（3）參與成員的加強（4）實施方法等。

其中資源保育與管理這部份，第十七章「保護大洋和各種海洋，包括封閉和半封閉海以及沿海區，並保護、合理利用和開發其生物資源」是專章針對海洋及沿海地區之內容，分成七個方案說明具體之行動內容：

- 1、海岸地區（包括專屬經濟區域）之整合性管理及永續發展；
- 2、海洋環境之保護；
- 3、公海海洋生物資源之永續利用與保育；
- 4、國家管轄範圍內海洋生物資源之永續利用與保育；

⁵ 邱文彥，永續台灣、海洋國家－開創二十一世紀海洋管理的新紀元，研考雙月刊第二十四卷第六期，民國八十九年十二月，頁29。

⁶ Alberto Va llera， “A Conceptual Approach to Integrated Coastal Management ” Ocean & Coastal Management. Vol. 21, 1993, pp. 149~162. 轉引自陳泰安整合性海岸地區管理之理念與我國海岸地區管理體制的建構，國立中山大學中山大學海洋資源研究所碩士論文，民國八十三年六月，頁9

- 5、處理海洋環境管理及氣候變遷之不確定因素；
- 6、加強國際間（包括區域間）之合作與協調；
- 7、小島之永續發展。

四、華盛頓宣言

1995年10月23日至11月3日，聯合國方面在美國華盛頓舉行會議，發表了「保護海洋環境免受陸上活動污染華盛頓宣言」及「保護海洋環境免受陸上活動污染全球行動方案」。宣言中聲明了為今後世代保護和養護海洋環境的必要性和意願。各國也體認到人類與海洋和沿海環境之間的相互依賴性，以及當前陸上活動對於人類健康福利、海洋與海岸生態系統，以及生物多樣性等，已造成日益嚴重的威脅。

各國同時認知如何進行海岸地區綜合管理和著眼於集水區流域管理的作法，對於協調防止陸上活動造成海洋的負面影響，有相當的重要性。

五、生物多樣性公約

生物多樣性公約（Biological Diversity Convention），該公約的主旨在確保各國能有效的採取行動以保全各生物種、生態系，使其免於被破壞。海岸地區由於其特殊地理位置，自然也孕育多種不同的生物，其本身就是獨成一格的生物系統，生物多樣性公約為保存生態系統，自是對海岸地區環境生態現況的維護有莫大助益，再加上該公約要求各國設立保護區系統，保存生物的棲息地，更能有效確保海岸地區生態的完整性與多樣性。

六、氣候變化綱要公約

氣候變化綱要公約（Framework Convention on Climatic Change，FCCC），此公約的最終目的是在於穩定大氣中溫室氣體的濃度，以避免對氣候系統造成不利干擾。本公約最終的目的是將大氣中的溫室效應氣體穩定在某一水準，然而公約中也要求各國對於海岸地區應顧及全球氣候變遷之問題，研訂整合性計畫（integrated plans），以因應氣候變化的衝擊。

七、亞太經合會

有關海岸整合管理（Integrated coastal zone management）的問題，在1994年亞太經合會海洋資源保育工作小組於加拿大會議時，列入討論重點之一。由於海岸整合管理為國際間熱門議題，因此工作組勢必會對此一工作繼續討論。我國自1998年接任工作組「主事國」後，對於海洋產業發展和海岸地區整合管理兩項議題，也有必要研究因應，並促成原訂目標的達成。

肆、整合性海岸管理意義

海岸地區擁有最多樣族群及高生產力的資源生態特性，也由於海岸地區功能眾多、使用複雜，使衝突不斷發生，在人類思考如何才能管理好海岸地區一切人類活動時，也期待不再造成海岸地區生態系統中不可回復的損害，甚至希望能藉由人類的開發活動，帶來海岸地區的經濟發展與生活品質的提昇，於是整合性海岸管理之理念遂成為國際上普遍接受的海岸管理理念，這也是國際協約、論壇和相關會議的重大議題，即未來人類永續利用海洋最重要的管理方法。

整合性海岸管理理念是基於人類利用海洋不能僅由單一思維(如經濟導向)出發，而應在生態保育、公眾親水、研究教育或漁業生產等多方面有整合性的考慮，才能滿足人類發展之不同需求，同時也不致毀損人類存續的自然基盤。由此可知，所謂「整合性海岸地區管理」(Integrated coastal zone management, ICZM)，係將二個或二個以上部門的活動，使其彼此互相關聯或共同導引的一個過程，藉由綜合性的計畫(comprehensive plan)，有效地平衡環境保護、公共使用和經濟發展，因此在資料蒐集和分析、規劃及執行之間，需格外重視協調的工作，並將權益關係者的意見納入規劃決策與行政的過程之中⁷。更進一步說明整合性之意義即：「透過各個參與海岸事務之各級公私部門及不同專門學科間彼此不斷的合作、協調，以求得人類活動與海陸交互影響地帶資源的平衡與和諧，藉以提升環

⁷ 邱文彥、胡念祖、Geza C. Teleki，以流域觀點論整合性海岸管理，港灣及海洋污染防治研討會論文集，行政院環境保護署主辦，台北，民國八十五年，頁72。

境品質，為世代子孫保留淨土⁸。」

以下說明「整合性海岸管理的目標」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。
4. 加速多部門發展的進程。

同時，透過這些目標進而達到永續的發展。⁹也可以說「整合性海岸管理」理念的提出，其目的是協調海岸地區相互競合與衝突的資源各種利益，該理念透過一個整合性(integrative)、多區位元(multiple sections)的方式來說明永續性海岸資源應多目標使用，並兼顧生物多樣性，通常也被用來回應計畫性管理的要求，但最常被用於危機解決的策略理念¹⁰，例如利用衝突、資源的嚴重耗損、毀滅性的天災經驗。

在具體實踐方面，整合性海岸管理係指：「海岸地區資源永續發展的目標下，將各級政府間、陸地與海洋間、各種部門間、各學門間進行整合，以謀求人類生活品質提升的一個動態的政策過程。」而其內容可包括四個整合面向¹¹：

1. 各級政府間(intergovernmental)的整合：此面向強調各級政府須將海岸管理的工作加以整合，特別是國家及地方層級。以我國為例，包括中央、省、縣及地方均須納入。
2. 水土之間(land—water interface)：海岸管理的對象本來就是處理陸地與海洋的

⁸ 葉榮椿等，海岸地區整體規劃之研究，第一冊，內政部營建署委託研究計畫，民國八十四年九月，頁3-3。

⁹ 華裔海岸管理專家蔡程英(E.丁Chua)的看法，海岸整合性管理是指：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。

¹⁰ John R. Clatkl, Coastal Zone Management Handbook , (Boca Raton FL:Lewis Publishers, 1996) Preface.

¹¹ Edited by Bilal U. Haq, ... [et al.], Coastal Zone Management Imperative for Maritime Developing Nations , (Dordrecht; Boston: Kluwer Academic, c 1997) .pp.35~36.

介面，也因在整合的前提下，就更應將海岸地區管理的範圍涵蓋所有海、陸彼此影響的部分。

3. 部門間(intersectoral)的整合：此面向強調一個理性之海岸管理應注意到海岸地區資源其涉及的所有活動(actions)與計畫(plans)，在管理政策上不能採取各行其事的作法。
4. 學門間(interdisciplinary)的整合：此點反映了海岸地區管理應結合包括生態學、工程學、經濟學、法律學、政治學等知識及工具方能有效地處理問題。

美國德拉瓦大學Cicin-Sain教授認為，整合性海岸管理應該整合的層面，包括了下列五個方面：

1. 不同部門之間的整合(integration among sectors)，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(integration between the land and the water sides of the coastal zone)。
3. 各級政府之間的整合(integration among levels of government)。
4. 國家之間的整合(integration between nations)。
5. 不同學域(integration among disciplines) (如自然科學、社會科學和工程)之整合。

兩者的差別在於Cicin-Sain教授認為整合性海岸管理在具體實踐上須有國家之間的整合，也就是國際上、各國間以整合性的理念，透過國際協議、合作或民間交流，一起為海岸管理努力。近年來由於科技不斷的進步，世界如同地球村一般，各國之間只要有一生態失衡，其他國家勢必也會跟著受到影響，唯有國際上的合作與整合，才有助於海岸管理，使得許多資訊、研究與人才都可以相互交流，減少在這方面的耗費，所以透過國家間的整合提出有效的海岸管理策略、計劃是有必要的。

第二節、台灣海岸土地使用發展

台灣是個島嶼，人民生活及產業活動都與海洋息息相關，政府本應對於海域、海岸的保育與管理應有一套明確的機制與作法，才不至於讓多元利用的海域慘遭破壞。因此政府在強調海洋國家的政策下逐步推動相關海洋與海域使用管理的法案，諸如「中華民國領海及鄰接區法」、「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」、「商港法」、「漁業法」、「國家公園法」、「國家安全法」、「海岸巡防法」、「海洋污染防制法」等，目前還持續推動「海岸法」等法案以健全海岸、海域地區之保育與管理。然而，這些立法是政府因應海域之特定需求或事務所行之立法方式，我國應有針對海域、海岸之法規進行有主軸及全面性逐步建構。海岸、海域納入管理就必須有相對應的法令，或是修改目前法令以符合需求，此事茲事體大，不是一朝一夕可以達成的，或是某一單位能自行獨力完成的。

目前海岸土地有幾個問題，一是有登記、編定地目，但是這種編定是依據區域計畫法、土地法去處理的，但事實上，現有的土地法、區域計畫法並未完整納入海岸地區土地，也就是海岸地區土地不宜用一般陸地的土地法去管理；另一種是海岸未登記的土地，這更難且複雜，沒測量或不知怎麼測量(海岸海域的測量仍未完全統一)、沒登記、沒編定、無法管理；另外，海域地區，包括海域區劃設、海域區之土地使用管制或海域功能分區目前仍在研議中，尚未有具體共識，有待凝聚更多共識，以便將來落實於區域計畫第二次通盤檢討。所以海域地區的管理更是無法用現有的法規加以管理，自民國 38 年政府遷臺以來大致可分為下列幾個階段¹²：

一、1949-1980：海埔地開發期

此一階段是台灣社會由農業轉為工業之時期，一切以開發建設、厚植資本為主，在土地的利用態度上，則是向海爭地、擴張與防災並進。因此，海岸土地利

¹² 參考郭年雄，1998 與郭金棟，1998 及行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處（1989），「台灣海岸地區土地管理制度之研究」。

用上，初期皆以海埔地開發為重點，並設立海埔地規劃開發委員會全面推動，向海擴張之土地，除農牧發展外，並大闢港灣、開設工業區、設置大型能源設施、興建大型機場等，天然海岸面貌大幅改變。另一方面，在與海爭地之同時，必須大量築海堤，以保護新增的海埔地，然而海堤的負面效應，包括加速輸沙量的變化及海岸侵蝕等問題也逐漸呈現。沿海土地利用方面，則輔導沿海養殖漁業，但大量普及與超抽地下水之結果，則導致地層下陷與土地鹽化的後果。在內陸的建設上，為了民生用水、灌溉等用途，開始水庫之闢建，這段期間所興建的水庫包括霧社水庫與石門水庫的興建完工，而水庫之截水，則影響河口海岸之堆積作用，與海埔地之拓張，恰為相反的作用。

二、1980-1990：海岸保育萌芽期

自從1976年民間保育人士發起淡水紅樹林保育運動，喚醒濕地保育的重視後，「大地反撲」、「我們只有一個台灣」的呼聲在媒體與民間社會興起後，1980年代政府相關部門與民間皆開始朝向保育工作努力。在海岸保護上，包括設立海洋型國家公園（墾丁）、海岸型國家風景區（東北角等）、陸續通過十二處沿海自然保護區計畫、劃設關渡濕地及華江燕鴨保護區、訂定環境保護政策綱領、訂定野生動物保育法等。行政院經建會及內政部自1982年起即委請學術界進行一系列海岸保育計畫之研究，並研提兼顧海岸保育與開發管理的「海岸法」草案。

三、1990-2000：工業區開發與保育衝突期

自1987年解除戒嚴，海岸之戒嚴也解除後，海岸土地因土地取得較容易及港灣運輸較便利等誘因，成為大型新興工業區及海岸拓展最想爭取之用地。例如，1990年的「南星計畫」標榜利用廢棄土再造海岸，1991年「雲林離島式基礎工業區」的興建計畫以及「彰化濱海工業區」的開發，1992年「新竹香山區海埔地造地開發計畫」，1993年則有「淡海新市鎮的開發」以及「濱南工業區」開發案。這些密集進行的開發計畫多以填海造地，而且開闢面積廣大，對於海岸生態破壞巨大。又如，行政院在1991年雖曾函請內政部修正「海埔地開發管理辦法」，以兼顧沿海自然環境保護、景觀維護、遊憩設施、工業區用地、保安林、交通等用

途；但是在1993年修法完成之前，台灣省政府於1992年仍繼續實施〈台灣加速推動海埔地開發計畫〉，其開發目標是以高價值之使用方式為優先。綜觀此一開發計畫的內容，除觀光養殖區外，主要仍是工業用地、住宅區、機場遷建預定地、商業綜合區、遊憩區等，以及垃圾壓縮填海、水庫污泥堆置等用途，這些對海岸生態環境都有重大的影響。其中位於新竹香山濕地的「新竹香山區海埔地造地開發計畫」便屬於此一系列之開發計畫。在此一開發計畫下，從新竹至高雄沿海，台灣最珍貴的濕地海岸，再度遭受嚴重的開發破壞威脅。然而，民間保育意識已抬頭，當許多新興工業區之選址與生態價值及其重要的濕地相衝突時，開發與保育之衝突或抗爭不斷，而觀念也在轉型中。例如，1996年花東的台十一線拓寬工程因影響海岸景觀而引起保育團體之抗爭，而1999年雪霸國家公園為改善櫻花鉤吻鮭棲息環境，從善如流拆除七家灣溪的攔砂壩，這對過去於河川廣建攔砂壩、攔河堰（反而影響河川對海岸的輸砂）的觀念是一大突破。海岸之管理一向是開發與保育的衝突點。此一時期內政部依兼顧保育與開發之需求，再次擬定「海岸法」，期能為海岸之整體經營管理訂定法制化之基礎，但送入立法部門後歷經數年，仍無進展。

四、 2000-：法制化邁向永續發展

2000年2月行政院再次審定通過「海岸法草案」並送立法審議，同一年「離島建設條例」及「海洋污染防治法通過」，而「台灣地區海岸管理計畫」已於1999年擬定；2001年行政院研考會又制訂「海洋白皮書」，提出海岸政策目標。當「海洋台灣」或「海島台灣」意識已高漲，而「永續發展」一詞已人人漸耳熟能詳，是否能讓政府與民間對於海岸資源的保護與整體管理或進一步的邁向海岸管理法制化，有待後續觀察。

由此可知海岸發展變遷快速但卻無章法。許多學者都曾指出，我國的國土計畫一向體系不明，尤其是各主管單位各自擁有其主管法規，無視整體性的區域發展。經濟部的工業區設置、交通部的道路、港灣設置、農業主管單位的漁港、地方政府的公共造產等，完全不顧環境空間之相容及永續發展之思維，只朝向該主

管單位的單一目標前進。在同一空間中大型建設相互重疊，保育與開發相互衝突，故應以特定業務進行部門整合，將可提升效率且避免部門間的個體思維。

第三節、海岸土地的永續發展

壹、永續發展緣起

在過去數十年中，威脅人類生存的環境問題越來越嚴重，包括臭氧層破壞、地球氣候變遷、酸雨、沙漠化、熱帶雨林減少、有害廢棄物越境運輸，以及海洋環境破壞等問題，情況日趨惡化。世人也逐漸意識到，地球的整體環境終究是不可分割的，某一國家或地區的環境破壞，極可能超越人為的界限或部門的領域；現代人生存發展的同時，後續世代的生存空間與資源權益，也必須兼顧。因此，經濟發展、生態保育和資源管理，不得不以新的形式結合在一起，並以跨世代的觀點考量，才能因應人類此一「互相關聯的危機」。¹³基於上述認知，所謂永續發展(Sustainable Development)、永續利用(Sustainable Use)或永續管理(Sustainable Management)的理念遂被提出，作為各國共同追求的目標。

永續發展是近年來在環境議題上逐漸取得其指導性理念地位概念，其精神在於尊重人類社會尋求發展之需要，但以永續性作為發展之模式，以便在維持發展之條件下，兼顧環境生態之永續，使之免於過度遭到破壞¹⁴。

貳、海岸法（草案）暨永續海岸整體發展方案

台灣海岸地區之保護，始自73年行政院核定實施「台灣沿海地區自然環境保護計畫」，隨後相關部會依法公告劃設「自然保留區」、「野生動物保護區」、「國有林自然保護區」及「漁業資源保育區」，並成立國家公園、國家風景區等積極推動相關保護措施。惟依內政部營建署統計，95年台灣及澎湖之自然海岸線比例僅剩約50.9%，台灣一半左右的海岸線，已被人工設施所取代，政府則是這

¹³ World Commission On Environmental and Development (WCED) (1987), Our Common Future；王之佳、柯金良等譯，我們共同的未來，台北：台灣地球日出版社，民國八十一年。

¹⁴ 林明鏘，農地釋出之規劃與永續發展，月旦法學，第五十八期，民國八十九年三月，頁48

些人工設施主要的施作者，換言之，政府過去推動的保護政策成效不彰。

為確保台灣自然海岸線不再損失，避免不當海岸工程衝擊自然環境平衡，同時為順應國際趨勢，確保海岸永續發展，並回復海岸自然風貌，內政部研提「永續海岸整體發展方案」已經行政院於2007年7月30日核定，其策略分短期及長期，短期發展策略為自然海岸線零損失；長期發展策略則以擬定「永續海岸行動方針」作為海岸使用活動的指導。

短期的策略有下列四項：

一、宣告海岸保育基本政策

- (一) 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。
- (二) 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。

二、調查劃定自然海岸區位

- (一) 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。
- (二) 上開自然海岸線應比照「台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。

三、嚴格審議海岸重大計畫

- (一) 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。
- (二) 重大公共工程實施計畫申請核定时，應同時檢具開發基地數值資料，

俾供海岸監測參據。

四.建立地方巡守查報機制

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，以促成台灣海岸「協力管理」和「夥伴關係」之目標。

為保存台灣重要海洋環境以及海洋資源，根據台灣海岸現況，以及各類型海岸保育準則，長期發展策略提出下列10點永續海岸行動方針的指導原則及其對應之理念與策略。

- 一、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。
- 二、合理利用海岸資源：尊重生態環境承載量，整體規劃，以合理利用海岸各項資源。
- 三、復育劣化生態資源：評選劣化之重要海岸，並採取近自然方式，回復海岸生機。
- 四、整建改善海岸景觀：充分納入專家與民眾意見，逐步帶動海岸景觀改善風潮與新思維。
- 五、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。
- 六、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。
- 七、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。
- 八、完備海岸管理體制：順應國際潮流和國家發展需要，整合改進海洋與海岸管理體制。
- 九、加強海洋教育訓練：採取有效之鼓勵措施，普及海洋教育和專業訓練。
- 十、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。

第三章 各國海岸地區管理法規體系

海岸管理是以「永續發展」為目標，以「整合性海岸地區管理」與其他相關理念為管理方法，然而欲將這些理念落實在海岸地區時，就必須有相當完整的法律規範，才能形成具體的管理機制，海岸地區方能達到永續發展的目標。

我國的海岸管理制度，是屬於一種綜合性的海岸管理機制¹⁵，很多區塊的海岸沒人管，任由私人企業開發，就算要管理，也無一統整性的機關或機制以特別管理（徐貴雀，1992）。正因如此，為了因應世界對於海岸地區重要性提升的認識之潮流，我國的海岸管理體系面臨轉型及未來生存的重要關頭，也由於建立一套我國整體海岸管理發展機制刻不容緩（邱文彥，1995）。本研究的重點，將參照國外的經驗，吸收其優點，檢討其體制的缺失，以找出一套適合我國國情與自然環境的管理制度。聯合國環境與發展署（UNCED）在其擬定的「二十一世紀議程（Agenda 21）」中，明確揭示包括濱海陸地、近海和大洋所構成的「海洋環境」，是「地球維生系統不可分割的一部份，也是人類永續發展機會所在的重要資產。」

有鑑於海洋的重要性，1990年第45屆聯合國大會作出決議，敦促沿海國家把海洋開發列入國家發展策略，以推動海洋經濟的發展。但在開發海洋的同時，海洋的宣導教育和保護管理亦應兼顧。因此，1994年生效的「聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）」建立了人類使用海洋資源的憲章架構；它同時宣告人類對於海洋的態度，已經由「控制海洋」、「利用海洋」，進入「保護海洋」的新時代。

世界上有一些國家設置海洋事務專責機構，其組織結構與功能的設計，均因其政治背景和國家體制的不同而有所不同，當然也和其特殊的地緣和地理環境有關。其中美國是海洋政策發展的先驅國家，也是當今世界上主要的海權大國；而

¹⁵ 政府所採取的是一種柔性的管理，結合半放任的許可制，與少許地區的嚴格管制，造就了現行台灣海岸管理機制紊亂而且主管機關零散的局面。

加拿大是世界海洋法律體制發展的領導國家，對海洋環境保護與資源保育都很積極用心，故此二國海洋事務專責機關值得本研究參考。而韓國參考加拿大制度而成，日本的法律體系與我國有一定的關聯，故日韓皆有其參考之必要。此外，澳洲是一個大島型的海洋國家，相較於其他國家，因為其地處較偏遠，故外在威脅較少，但由於對海洋環境與資源的敏感度高，於1998年底發布其海洋政策，並建立協調性的海洋政策決策機制。

第一節、美國

壹、商務部國家海洋暨大氣總署（National Ocean & Atmospheric Administration of the Department of Commerce，NOAA）（胡念祖，2002；邱文彥2002）

基於1966年『海洋資源及工程發展法』所設立之學者專家小組『海洋科學、工程與資源委員會』之建議而設立，原先的構想係為直屬總統之部級機關，但在經過國會立法之討論後，被置於商務部之下。該署的設立背景基於『海洋資源及工程發展法』，故其結構組織明顯的出現為促進對海洋資源的了解與利用及對海洋工程及科學發展的功能配置，所以該署擁有強烈的科學研究與科學資訊應用色彩。該署的結構屬於本部幕僚單位之功能在於政策規劃與協調，關切與國內民眾、國會、及國際事務間的互動關係。其下屬的業務單位包括海洋漁業、海岸區管理、海洋與大氣之觀測、研究與預測，換言之，該署並非集所有國家海洋事務於一身之專責機關，但對海洋、大氣與有關的環境、科學資訊所涉及之國內與國際事務擁有向總統及其他聯邦機關提出決策建議之權。

海洋暨大氣總署之下，除了海洋漁業局具明顯的政策制定及管制權利外，其他海洋、氣象、環境衛星等三局，以及總署內部之海洋與大氣研究部門均以科研發展任務為主，使美國聯邦政府在海洋、海岸、大氣之科研上擁有極高之實力。美國國家海洋暨大氣總署之業務執掌如下：

- 1、國家海洋漁業局，負責資源保育、永續漁業、棲地保育、漁業科技。
- 2、國家海洋局，任務包括海岸觀測、航空製圖、國家大地測量、海洋資源保育與評估、海洋與海岸資源管理、海岸計畫。
- 3、海洋與大氣研究，NOAA 海下研究計畫、大學海洋補助計畫、全球性議題計畫、環境研究實驗室。至於美國的海岸防衛隊，則隸屬於交通部下，與該署無直接的關係。

其中，值得注意的就是其人事制度的安排，該署之領導階層（總署長、副總署長）均同時具有商務部內的領導階級（次長及助理部長），署下各局之局長則同時擁有署內領導階級（助理署長）的地位，使得署、局與各該單位所屬上級機關的決策體系間建立適當的管道。

貳、美國海岸立法

美國係對於海岸帶的立法最為完善及具代表性的國家，從1899年起頒布國家廢料法，對於相關的立法包括有海運法、石油污染法、商船法、水下土地法、海岸資源與工程發展法、海洋保護、研究和自然保護區法、海岸帶管理法、深水港法、漁業養護與管理法。而其於1972年十月所公佈之國家海岸帶管理法（CZMA）是最重要的一部綜合性海岸地區管理法。

美國海岸帶管理法的重要內容包括（李令華著（1989），趙恩波著（1990））：

一、海岸帶範圍

二、管理體制

美國為一聯邦制國家。聯邦、州和地方共同分別管理海岸地區，以州為主。聯邦係對州提供財政援助，制定指導方針。而州和地方政府及依該指導方針，而對於海岸地區擬定管理辦法。

三、海岸地區政策

政策為保全、保護、開發，並於可能條件下恢復或增加海岸帶資源、鼓勵和幫助各州制定和實施海岸地區的管理和規劃，所有的機關通力合作，鼓勵民眾，

聯邦政府、州及地方政府共同參與和制定海岸地區的管理規劃。

四、管理規劃

於該法制定海岸地區管理規劃的方針，及州海岸地區管理規劃所需具備的條件、內容和程序。

五、輔助金制度

即關於聯邦海岸帶補助金額的頒發和受頒條件、程序、數額、比例及審計等問題之規定。

六、執法及檢查制度

爲了確保海岸帶法的確實實施，該法規定商務部部長應對於海岸地區管理規劃和沿岸能源影響規劃的執行情況，向總統提文海岸地帶行政管理情況的年度報告。

參、地方管理權力

美國於1972年通過了海岸帶管理法後，即於國家海岸大氣局設立海岸帶管理辦公室，對海岸帶實施管理。於海岸地區的管理分爲聯邦、州及地方三級管理體制。聯邦政府制定各州於海岸帶管理規劃中須遵守的指導方針，且向州政府提供援助。各州政府對於海岸管理的體制不盡相同。其管理制度主要強調州政府應充分利用行政權與聯邦及各級地方政府合作，以統一政策、標準、方法及程序，制定海岸地帶水陸域使用計劃。因爲各州海岸地帶條件不同，乃授權各州政府就其所需，制定包括沿海地區經營目標、經營政策，決定海岸土地及水域之主要使用型態與使用優先順序、土地及水域使用管制、特殊地區之管理以及釐定機關權責與法令依據等項目之「州海岸地帶管理方案（CZMP）」。而州政府是否參與該法之「聯邦海岸地帶管理方案」，乃屬自願性，但州政府一旦參與，即應依據國家海岸地帶管理法有關規定制定州海岸地帶管理方案，如經核可後可獲得聯邦政府之輔助經費（Hershman ,et al. ,1999）。

就美國海岸地帶管理而言，是一種結構性的管理體制，即以州爲中心，州政

府制定「州海岸地帶管理方案」，而聯邦政府則透過法令與方案之指導及財政與技術之補助，嚴格管制各州海岸地帶管理方案之執行。爲了使管理方案能落實可行，州政府亦要求地方政府（郡與市）根據「州海岸地帶管理方案」制定土地使用管理計劃，並負責管制及開發許可事項之執行，形成三位一體之管理架構（臺灣沿海土地利用與管制之調查研究，1989）。

第二節、加拿大

加拿大的海洋主管機關曾經一度歸屬於「自然資源部（Department of Natural Resources）」，由於自然資源部著重非生物資源管理，與重視海洋生物資源保育的海洋機關觀念有相當差距，因而分道揚鑣；1995年4月間，加拿大終於成立了「漁業及海洋部（DFO）」，肩負漁業及海洋保育的重責大任。漁業及海洋部設置的六大目標，包括：管理和保護漁業資源；管理和保護海洋與淡水環境；調查瞭解海洋與水生資源；維護海事安全；加速海洋貿易、商業與海洋發展；改善公共關係等。加拿大漁業及海洋部的主要架構，共有七個部門：（1）海洋巡防署（Canadian Coast Guard）負責航行系統、破冰、救難、環境應變、各種船隻管理規範和支援政府其他目的等事務；（2）科學部門（Science）負責漁業及海洋科學、棲地管理與環境科學、水文等研究；（3）漁業管理部門（Fisheries Management）負責資源管理、保育與保護、原住民和國際漁業問題；（4）產業服務部門（Industry Services）負責小船港灣管理和水產安全品質檢查事務；（5）政策部門（Policy Sector）負責經濟與政策分析、策略規劃等事務；（6）庶務部門（Corporate Services）負責人力資源、財務管理等事務；（7）研究機構（Research Facilities）如位於太平洋岸最具規模的「海洋科學研究所（Institute of Oceans Science）」、位於卑詩省的「太平洋生物工作站（Pacific Biological Station）」和位於新蘇格蘭省的「貝佛海洋研究所（Bedford Institute of Oceanography）」等。

除了設置海洋主管機關外，加拿大隨後又制訂了「海洋法（Oceans Act）」。這些典章制度，無疑是爲了確保該國國家主權權益和保護最重要的海洋漁業資源

而設置。此外，海洋保護工作必須有堅實的科學研究為基礎，因此該國設立了數個規模可觀的國家級研究所。這種明確機關、強力法源和紮實研究的根基，海洋問題才能獲得有效解決（邱文彥，2002）。

該國漁業暨海洋部（Department of Fisheries and Ocean, DFO）於1979年在『政府組織法』（Government Organization Act）之規定下，成為加拿大聯邦機關中對海洋政策與計畫的主導機關，此一職權在1996年12月18日所制定並於1997年1月31日正式生效之『海洋法』（Ocean Act）第三部分第四十條有關部長之職權加以確認。該條規定如下：（胡念祖，2002）

（一）作為負責海洋之部長，其權利、責任與功能延伸至並包括未經過法律授權賦予至其他任何加拿大政府部會或署之所有與加拿大政府在海洋上之政策與計畫相關且國會擁有管轄權之事務，藉各階層的夥伴關係作為國家在海岸及海岸照顧管理上的主要倡議者，支持及提供為平衡國家海岸資源與社區之環境與經濟福祉所需之科學、資訊、管理及領導角色。

（二）部長應鼓勵促進對海洋及海洋資源之瞭解、管理與永續發展的必須活動，並與加拿大政府其他部會合作，提供海岸防衛與水文服務，以確保海洋貿易、商務安全。

漁業暨海洋部雖是加拿大海岸事務與政策的主導機關，但加拿大聯邦政府中仍有其他二十二個機關的業務或職業涉及海洋事務。然而，漁業暨海洋部是唯一對海洋及其自然資源具有資源管理職責的機關。此外在1995年4月，加拿大海岸防衛隊由交通部轉隸屬於漁業暨海洋部。漁業暨海洋部置部長一人，副部長一人，協同副部長（Associate Deputy Minister, ADM）一人，由六個協同副部長分別主管六個部門。其執掌如下：

（一）海洋服務協同副部長（ADM on Marine Services）：即為加拿大海岸防衛隊指揮官。

（二）科學協同副部長（ADM on Science）：負責漁業與海洋科學水文調查等。

（三）海洋協同副部長（ADM on Oceans）：負責棲地管理與環境服務、海洋生

態系與保育、海洋政策與整合性管理、生態系與海洋管理等。

(四) 漁業管理協同副部長 (ADM on Fisheries Management)：主管保育及保護、原住民事務、國際事務與漁業資源管理等。

(五) 政策協同副部長 (ADM on Policy)：負責經濟與政策分析、策略優先次序與規劃、政策協商與對外聯繫，包括立法與法規事務、策略方向及內閣與國會事務。

(六) 本部總務協同副部長 (ADM Corporate Service)：主管財務與管理、資訊管理與技術服務、人力資源、小船港口、不動產管理、策略議題、國家計畫管理、環境協調、資訊及隱私權法等。

第三節、日本

日本是一四面環海之島國，擁有富於變化之連綿海岸線。此外，其海岸地帶具有每年經常要遭受颱風或海嘯侵害的特性。這種地理環境與嚴苛的自然條件與我國台灣本島情況相似。而日本的海岸管理，基本上也是歷經一段時間的自然發展後，於昭和31年（1956），制定海岸法之際始予以整合確立。整合之際，有關漁港、港灣、森林、砂防、河川、公有水面之填埋等諸管理法律已經事先存在，而且存在多時，所以日本在整合其海岸地帶的管理法令和體制上，也如我國現今海岸管理制度各法林立互相競合的情形一般。

因此，比較和觀察日本海岸管理制度整合經驗與建立模式，有助於突破解決我國現行海岸地區之管理問題與瓶頸。由於日本之管理組織早在海岸法制定之前即呈現多頭馬車的管理型態，所以在其制定海岸法時，在管理組織與權責之分工配合之協調上，費時甚久。而經過協調後之海岸管理組織型態，其特質敘述如下：

（徐貴雀；1993）

壹、採多頭馬車制，但分工清楚

有關日本之海岸行政，在制定海岸法以前即為農林省、運輸省與建設省所主管，但各省所掌事務分工並不明確。因此，於實施海岸事業時，時常會發生相當

錯綜複雜的問題。是以，在制定海岸法之際，爲使海岸行政能比較圓滑實施，乃確認各省主務大臣於海岸行政上之權責分工。根據日本『海岸法』的規定，其所採之權責分工確立如表3-1所示，由該表可知，日本之海岸管理者有漁港管理長、港灣管理首長及都道府縣長（爲委任下級管理之市町村長）。其各自的管理領域爲：

- 1、漁港區域內之海岸保全由漁港管理首長負責，其中央主管爲農林水產省之主務大臣。
- 2、屬於港灣區域及港灣鄰接區域之海岸保全由港灣管理首長負責，其中央主管爲運輸省之主務大臣。
- 3、屬於以上二區域以外之地區，其海岸保全由負責綜合行政事務之都道府縣首長負責，而其中中央主管各依其所屬地區之不同分別隸屬於運輸省、農林水產省與建設省之主務大臣。

表3-1 日本海岸法之海岸管理組織系統

海岸管理者	管理地區	中央主管 (主務大臣)
漁港管理首長	漁港區域	農林水產大臣
港灣管理首長	1、港灣區域 2、港灣鄰接區域	運輸大臣
都道府縣長 及市町村長	漁港區域、港灣區域及港灣鄰接區域以外之海岸保全區域： 1. 公告水域（港灣區域未訂定的港灣） 2. 連接公告水域之海岸保全區域 3. 連接漁港區域之海岸保全區	運輸大臣、農林水產大臣及建設大臣

	域 4. 連接港灣區域之海岸保全區 域	
--	---------------------------	--

就日本之海岸管理組織型態比較，其與我國之最大區別即在於其對於各主管機關之管理領域有一清楚而周延之分工，並無各機關重疊或不足之課題。

貳、中央與地方權責分工－由中央保留一般指揮監督權，委任地方公共團體執行管理事務

日本由國家保留一般指揮監督權，以至於具體而大量之管理事務，則以委任精通於地域事務之地方公共團體負責。以該國海岸保全事業為例，中央機關除監督地方機關之部分管理事務之外，亦有執行部份屬於重大海岸保全事業之工程與行政處分權，而有關海岸保全區之指定，計畫之擬定，海岸保全設施之工程設施、維護管理與海岸保全區域內開發行為之許可管理、損失補償等，均由地方機關負責。基本上，海岸行政事務龐雜，由地方行政機關處理，可收事半功倍之效。

參、開發許可

依照日本海岸法之規定，海岸管理者以外者，擬在海岸保全區¹⁶內設置海岸保全設施以外之設施或工作物而佔用該海岸保全區域時，需取得海岸管理者許可。另外，於海岸保全區內為採取砂石、在水面或其他土地新設或改建其他設施及為土地之挖掘、堆土、取土或其他政令規定之行為者，需取得海岸管理者許可。

綜合說來，日本的海岸管理制度是屬於以海岸法為主，以海岸法為依據約束與協調各主管機關，配合地方行政主管之開發許可之海岸管理制度，其並無一海岸管理主管專責機關之成立。

¹⁶ 由地方主管機關指定之海岸保全區域，該區域內之開發均需經由開發許可。

第四節、韓國

韓國仿照加拿大模式，於1986年8月8日，成立了「海洋水產（MOMAF）」。
其主要執掌包括：海運安全管理（Maritime Safety Management）、規劃管理（Planning and Management）、海洋政策（Marine Policy）、航運與庶務（Shipping and Logistics）、港口與商港（Ports and Harbors）、漁業政策（Fisheries Policy）、漁業資源（Fisheries Resources）等。

韓國的海洋主管機關，可說是將航政與漁業結合的一種模式，此外，韓國「海洋水產部」卻設置一個著名的海洋研究機關「韓國海洋研究與發展研究所（Korea Oceanic Research and Development Institute, KORDI）」，區分「海洋環境與全球變遷中心」和「造船與海洋工程研究所」兩大部門。「海洋環境與全球變遷中心」下設：「物理海洋組」、「海洋化學組」、「海洋地質與地球物理組」、「海洋生物組」、「極地研究中心」、「海岸與港灣工程研究發展中心」、「深海資源研究中心」、「海洋生物資源研究發展中心」、「海洋資料管理處」、「圖書與資訊處」等和一些規劃管理單位。至於「造船與海洋工程研究所」部分，則包括：「海運系統研究中心」、「海洋發展系統與研究中心」、「海洋安全與污染控制研究中心」和「規劃與行政處」等。此一機關對於海洋相關研究，具有舉足輕重的地位（邱文彥，2002）。

韓國海洋水產部欲貫徹之六大目標，分別是（一）海洋資源永續發展及海洋環境保育，（二）整合性海岸管理，（三）加強海運產業之競爭力及海事安全與防止海洋污染，（四）以成為東北亞之物流中心為目標建立轉口港，（五）建造漁業資源及提供穩定之漁產品，（六）加強國際合作。這六大目標的前兩項為海洋與海岸環境及資源的管理，三、四兩項則分別為提振海洋運輸產業企圖心的展現，第五項為穩定漁業資源環境及以糧食安全為理念建立漁業基礎，第六項為走向國際社會加強合作。這些目標反映了二十一世紀藍色革命的企圖心，均展現韓國旺盛的海洋企圖心（胡念祖，2002）。

該國海洋水產部不但是該國海岸管理之專責機關，同時結合其漁業資源與港灣的發展，配合國家地理位置與全球化下國家競爭力之提升，為近年來成立之海岸與海洋管理專責機關之典範，其增強海岸管理與資源利用之企圖心，值得我國學習。

第五節、澳洲

壹、澳洲的海洋管理機關

國家海洋部長委員會（National Oceans Ministerial Board）及國家海洋辦公室（National Oceans Office）為澳洲的海洋管理機關，『澳洲海洋政策』於1998年（國際海洋年）十二月提出，澳洲總理John Howard在提出此一政策白皮書時指出『在確保一個長期健康的海洋上，我們有一份責任。』澳洲的海洋願景為：『健康的海洋，為現在及未來所有人們的利益，照顧、瞭解以及智慧的運用。』澳洲聯邦政府之海洋政策操作係採合議制的協調機制模式。由環境暨資產部（Department of Environment and Heritage）部長擔任主席，由負責漁業、資源、海運、觀光、科學等事務之部長擔任委員（目前之委員為工業、觀光暨資源部部長、科學部部長、交通暨區域部部長、及森林暨保育部部長為委員，國防、外交等部長則視議題出席），共同組成『國家海洋部長委員會』（National Oceans Ministerial Board），成為澳

洲國家海洋政策之諮詢與決策論壇，負責執行、發展、監督澳洲的海洋政策。

1999年12月20日，環境暨資產部部長宣布在該部之下設國家海洋辦公室（National Oceans Office），並於同月22日經總督正式發布命令依1999年公共服務法第六十五節設立該辦公室，為環境部下之執行機關。該辦公室置主任一名，經環境暨資產部部長向國家海洋部長委員會報告。其中海洋政策辦公室內設事務、計畫評估及計畫與協調三個業務單位，主管稱為經理。海洋政策辦公室之主要任務與功能除提供國家海洋部長委員會、國家海洋諮詢團及區域海洋規劃指導委員會所需之秘書及技術性支援外，並負有協調區域海洋計畫之發展，澳洲海洋政策

執行與發展，協調聯邦、州與屬地間之海洋政策議題，提供資訊給海洋政策及區域海洋計畫之相關利益者，提供與澳洲海洋政策相關之海洋建議，及管理自然資產信託之海岸及海洋規劃計畫（胡念祖，2002）。

貳、澳洲的海岸分區計畫

以大堡礁公園為例，其分區計畫是由資訊較豐富的Capricorn Ridge 開始規劃。而在分區計畫草案之中，也從最寬鬆到最嚴格漸漸劃分各種不同限制程度的區域，並利用公聽會等各種方式將分區計畫草案向利害關係人及大眾做適當的告知。積極互動的公眾參與方式也可作為資料收集與補正的良好管道。

參、澳洲的海洋保護區管理制度

澳洲在1975年就制定了大堡礁海洋公園法（Great Barrier Reef Marine Park Act 1975），以保護大堡礁這塊全球最大的珊瑚礁區。到了1960年代之後，澳洲才開始注意到環境及保育的議題，除了大堡礁這塊區域之外，據1991年的統計，澳洲共有158處海洋保護區。澳洲在海洋保護區的建立上雖有長久的歷史，但僅限於州及聯邦各行其事，少有整合的體系。舉例來說，海洋保護區的相關法律在聯邦政府有1975年通過的國家公園及野生物保育法（National Park and Wildlife Conservation Act 1975），而各州則各有漁業法、海洋公園法等不同的法源。至1991年時，澳洲聯邦政府以既有的海洋保育與管理計畫為基礎，聯合各州開始了以10年為期的『公元兩千年代拯救海洋方案（Ocean Rescue 2000）』¹⁷。該方案現為澳洲『國家生態永續發展策略（National Strategy for Ecologically Sustainable Development）』的一部分，其目的是推動澳洲海洋及海岸環境的保育及永續利用，並為後代保護海洋環境。而拯救海洋方案中的主要部分就是建立具有國家代表性的海洋保護區體系（National Representative System of Marine Protected Areas），以完整地保護澳洲的海洋環境及

¹⁷ 方案的目標是：發展並實行海洋保育計畫，作為使用及管理澳洲海洋資源的指導。

生物多樣化。1993 年間，澳洲『國家海洋保護區顧問委員會（National Advisory Committee on Marine Protected Areas）』認為要建立具國家代表性的海洋保護區體系，首先必需要舉辦一個研習會（workshops），發展出一套大家都能接受的海洋生物地理區分類系統（marine biogeographic classification system），這一分類系統是建立具國家代表性的海洋保護區體系最重要的基礎。海洋保護區體系也必需要能代表國家沿海生物地理區的特色。而澳洲採用委員會、研習會的方式作決定，顯然也是非常民主而開放的（陳欣榮，1997）。

肆、在整合多目標管理的架構下，評估可行性、協商、建立並管理海洋保護區

海洋保護區目前的發展潮流傾向於建立一個大型多目標利用的海洋保護區。因此，海洋保護區必須應用到在陸上已發展多時的分區使用管制觀念。但在分區時，應考量許多的海陸之間差異，並強調其特性。

整體而言，澳洲雖無一專責機關以管理該國甚長海岸線，但其共同組成之國家海洋部長委員會，成為澳洲國家海洋政策之諮詢與決策論壇，負責執行、發展、監督澳洲的海洋政策。就我國各海岸管理部門間之政策協調上，可作一參考。另外澳洲在劃設海岸保護區方面，也可為我國劃設海岸特別管理地區之參考。

第六節、小結

從美國、加拿大、澳洲、日本、韓國等國的海洋與海岸管理制度，可經由1.中央是否成立專責機關、2.是否制定專法管理，及3.地方管理轄區與執行機關等三方面來解構各國海岸管理體制的特質（表3-2）。

1.專責管理機關

各國對於海洋海岸的管理，除日本、澳洲之外，均傾向由中央設置一海洋海岸專責管理機構，統籌負責所有相關管理事宜。

2.專法管理

各國對於海洋海岸的管理均設置專責法令(除澳洲外)，以作為規劃管理事務

的法令依據，並明定其法令層級與各相關權責機關的職權內容等相關事項。

3.地方管理轄區與執行機關明確

管理轄區的劃分視國土規模而定，國土幅員遼闊的地區以採分區個別管理方式為主(如美國、加拿大、澳洲)，分別設置分區管理機構，國土規模小者，以整個國土為一分區，並設置中央管理機關，二者均由中央主管機關負責監督與指導的功能，由地方單位負責管制與開發之事項。

針對此三部份，台灣皆有一段落差，目前負責海岸的中央主管機關為內政部，並無一專門機關；而法令部份，目前海岸法仍尚未通過，有關海岸管理法令仍散落在各相關法律中；而在管理機關上，以中央機關為強勢主導，中央和地方未對海岸管理設立專一部會，有關海岸事務散居在各部會與局處下。

表3-2 海洋管理制度整理

國家	中央主管機關	法令	管理區與執行機關
美國（胡念祖，2002、邱文彥，2002）	商務部國家海洋暨大氣總署：並非全國海洋事務於一身的專責機構，但對海洋大氣有關的環境，科學資訊所涉及的國內與國際事務，擁有向總統及其他聯邦機關提出決策建議之權。	制定專法管理。	以州為中心，州政府制定州海岸地帶管理方案，聯邦政府則制定指導方針及提供財務與技術的協助，監督各州的執行。為落實方案，州政府要求地方政府制定土地使用管理計畫，負責管制及開發許可事項的執行。
加拿大（胡念祖，	漁業暨海洋部雖是該	「海洋法」	加拿大的海岸管理

2002)	國海岸事務與政策的主導機關，但加拿大聯邦政府中仍有其他二十二個機關業務或職業涉及海洋事務。漁業暨海洋部是唯一對海洋及其自然資源具有資源管理職責的機關。	專法管理。	制度，不但有專一法源，同時也有專責機關以統籌全國岸，其下分層負責的部長制各司其職，層層負責也避免了某一機關獨大和部門間業務不協調之弊病。全國分為六大區域，分設管理機關，執行跨域管理。
日本（徐貴雀，1993）	無中央專責機關，由各目的事業機關主務大臣主管。	制定海岸法專法明定各目的事業主管機關職權。	1 中央與地方權則分工-中央保留一般指揮監督權，管理事務的執行則委託地方政府及公共團體理。 2 依海岸法的規定，配合地方實施海岸地區開發許可度。
韓國（胡念祖，2002、邱文彥，	韓國仿照加拿大模式，成立「海洋水產	「海洋法」專法管理。	以中央專責機關配合專法進行海岸與

2002)	部 (MOMAF) 」。		海洋管理，中央主管機關下設各地方機關，分別就其業務進行管理。
澳洲 (陳欣榮，1997，胡念祖，2002)	組成國家海洋部長委員會，為澳洲國家海洋政策提供諮詢與決策論壇，負責海洋政策的執行，發展與監督。	未制定專法。	擬定海岸分區計畫，劃設海岸保護區，分區管理。 設置海洋政策辦公室負責有協調區域海洋計畫的實施。
台灣	目前負責海岸的中央主管機關為內政部，並無一專門機關。	海岸法仍尚未通過，有關海岸管理法令仍散落在各相關法律。	中央和地方未對海岸管理設立專一部會，有關海岸事務散居在各部會與局處。

資料來源：本研究整理

第四章 台灣海岸土地管理與對策

第一節、台灣的國土規劃體系

台灣對於海岸土地的管理，長久以來都缺乏一套可供參考與遵循的制度，甚至連海岸的根本法「海岸法」都延宕十餘年仍未通過，這對台灣海岸土地的管理與永續發展都有很大的困擾，少了法律與行政政策手段，對於海岸規劃無通盤施行方針，這對於一海洋國家是多麼大的挑戰。

台灣不是沒有國土利用計畫，只是不被重視，久而久之，它本身也失去現實感、內容空泛、立場模稜兩可、頗具「彈性」¹⁸。

壹、台灣國土規劃的發展

台灣國土規劃的發展¹⁹，在1960年以前臺灣地域性計畫偏重個別市鎮，內容主要在規範市鎮實質發展建設。1960年以後，開始研擬區域計畫，以區域觀點指導市鎮發展，調和都市發展與農牧用地，配合經建政策及區域政策規範工業區計畫。

1970年以後為均衡區域發展，調和國家經濟發展與生活環境維護及社會福祉間之衝突性，並為積極有關資源保育及開發，尤其是能源與觀光資源開發，開始研擬台灣地區綜合開發計畫。於1974年公布實施「區域計畫法」。1976年訂定「非都市土地使用管理規則」。1977年訂定「區域計畫法施行細則」。²⁰而「台灣地區綜合開發計畫」於1979年經行政院核定實施。

1980年後開始研擬縣市綜合發展計畫²¹。1993年行政院公佈實施「振興經濟方案」，經建會配合修訂「台灣地區綜合開發計畫」，擬定「國土綜合開發計畫」，

¹⁸夏鑄九、張景森，台灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討，國土規劃與挑戰，1990年4月，13頁。

¹⁹台灣地區自日治時代即有都市計畫，可謂台灣都市計畫之始。參閱夏鑄九、張景森，台灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討，1990年4月

²⁰參閱張效通等，國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究，2000年12月

²¹一九八七年公布「縣市綜合發展計畫實施要點」，針對縣市轄區內各項建設之基本方針研擬綜合性計畫。目前二十一縣市皆已完成

並研擬「國土綜合開發計畫法」。1996年12月經建會完成「國土綜合開發計畫」。

²²而四個區域計畫則於1996年第一次通盤檢討；2000年區域計畫法第一次修法，以功能性計畫觀點，增加環境保護、自然保育及災害防止等功能，並引進「開發影響費」作為改善公共設施、強化非都市土地使用管制之工具²³。

此外，內政部於1997年研擬「國土綜合發展計畫法」草案與「城鄉計畫法」草案。擬將國土規劃體系調整為：國土綜合發展計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫，並建立土地發展許可制。直轄市、縣（市）政府則依前揭綜合發展計畫，統合都市與非都市土地，以行政轄區為範圍訂定城鄉計畫。而為供公共用之全國性或跨越二個以上縣（市）之交通運輸、公共設施、公用設備、產業設施、環境保護設施等開發建設計畫，及為保護國土自然資源或其他特定目的事業之需要，則訂定部門計畫。另事業計畫則屬中、長程事業發展計畫，由各目的事業主管機關依相關法令，配合綜合發展計畫訂定²⁴。

貳、現況

當前台灣國土規劃體系包括國土綜合開發計畫、區域計畫及都市計畫。其中區域計畫及都市計畫均有專法可資規範，惟最上位的國土綜合開發計畫卻無專法可以依循²⁵。區域計畫法之下，分別有北中南東四個區域計畫，土地利用再分為：都市土地與非都市土地。都市土地進行都市計畫；非都市土地進行非都市土地使用計畫。

綜言之，台灣的土地大致均有規劃與管制。而管制的內容主要為：使用種類與使用強度。此外另有各部門之專業規劃擬定與施行，例如：前述內政部之「台灣沿海地區自然環境保護計畫」、國家公園計畫、經濟部工業局的工業區開發計

²²辛晚教，當前國土規劃問題，政策月刊，53期，1999年12月，第2頁

²³張效通等，國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究，2000年12月，15頁

²⁴張效通等，國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究，2000年12月，58頁

²⁵參閱國土綜合發展計畫法（草案）總說明，行政院八十六年五月二十二日第二五二八次會議審查通過，八十六年六月三日台八十六內字第二五〇八號函送立法院

畫等。²⁶

台灣現行的國土規劃體系，如圖4-1表示²⁷。

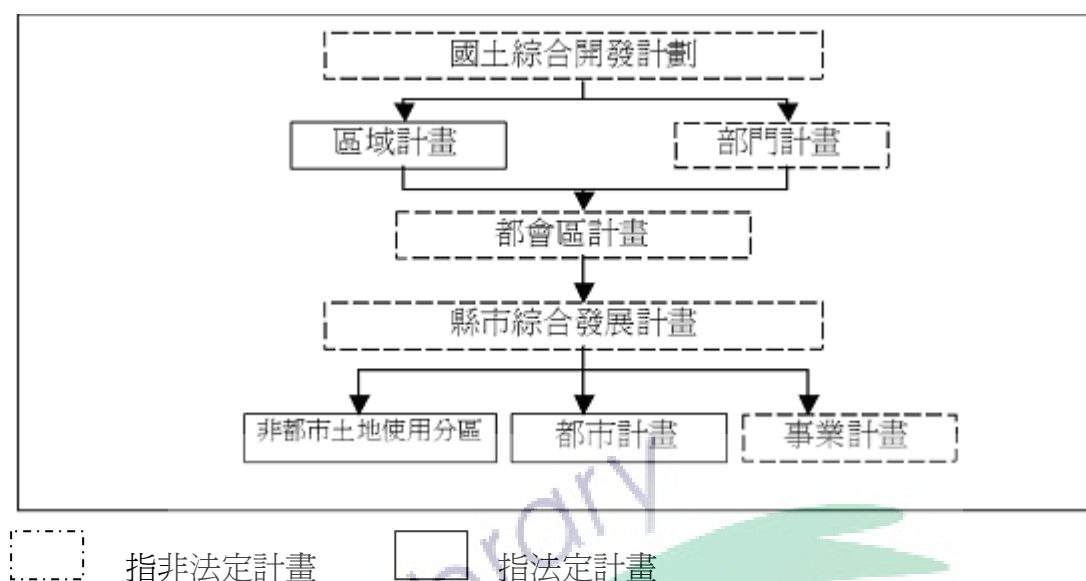


圖4-1 國土規劃體系示意圖

資料來源：內政部營建署

參、台灣土地政策與海岸之關連

台灣目前將土地分為兩類，一為都市土地，二為非都市土地；以計劃分類也可分做兩類，一為區域計畫²⁸，二為都市計畫²⁹；區域計畫包含都市計畫，都市計畫範圍內為都市土地，其餘為非都市土地。目前我國將都市土地依其使用目的不同劃分為十種使用分區，1.住宅區、2.商業區、3.工業區：(一)特種工業區 (二)甲種工業區(三)乙種工業區 (四)零星工業區、4.行政區、5.文教區、6.風景區、7.保存區、8.保護區、9.農業區、10.其他使用區。非都市土地則分為十大分區與十八種用地，十大分區為：特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區（依

²⁶參閱黃錦堂，開發許可制之研究，中國比較法學會學報，16期，1995年8月，365頁

²⁷內政部營建署，轉引自郭瓊瑩等，國土規劃體系與執行組織架構之研究，2000年2月，4-1頁。

²⁸區域計畫，係指基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，而制定之區域發展計畫。

²⁹都市是一個達到相當的人口數和人口密度的區域，居住其中有其利，亦有其弊，因為人口密集而充滿商機、工作機會，政治、文化亦蓬勃發展，但也有其負面之影響，如地價很高、交通繁忙、自然環境之破壞等等，因此希望透過都市計劃，來改善居民之生活環境，控制都市人口的合理分佈，均衡都市和鄉村的發展，並作為土地利用的管制，及建設的指引。

森林法劃定)、山坡地保育區(為保護環境防治災害)、風景區、國家公園區(依國家公園法劃定)、河川區(依水利法劃定)其他使用區及特定專用區十種分區,在各使用分區裡編訂甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、農牧用地、林業用地、養殖用地、鹽業用地、礦業用地、窯業用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、古蹟保護用地、生態保護用地、國土保安用地、墳墓用地、特定目的事業用地等十八種使用地。本研究所討論的海岸土地在台灣各地皆有不同的分區與用地劃分,而現今台灣海岸土地使用,包括農業、畜牧、林業、鹽業、水產養殖業、土石業、風景觀光業、住宅、軍事基地、工業區、垃圾處理業以及保護區。

台灣國土規劃體系中的各種相關計畫,與德國相仿,可將區別為兩種:總體性(一般性)計畫與專業計畫(部門計畫、事業計畫)。總體性計畫間,學說上認為各計畫間應具有上下位階關係,亦即:上位計畫之發展構想與原則可指導下位計畫。在實定法上,則有區域計畫法第十一條作為依據:「區域計畫公告實施後,凡依區域計畫應擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫而須變更者,當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬定或變更手續。未依限期辦理者,其上級主管機關得代為擬定或變更之。」

至於總體性計畫與專業性計畫間,以及專業計畫與專業計畫間並未有一定的位階關係。在實定法上,則有區域計畫法第十二條為原則性規定:「區域計畫公告實施後,區域內有關之開發或建設事業計畫,均應與區域計畫密切配合;必要時應修正其事業計畫,或建議主管機關變更區域計畫。」

此外為落實國土永續發展,區域計畫第二次通盤檢討,有關海域、海岸將納入區域計畫實施範圍,未來「國土計畫法」(草案)、「海岸法」(草案)及「國土復育條例」(草案)之實施應該都將配合海域海岸納入考慮。

「國土計畫法(草案)」、「國土復育條例(草案)」,國土計畫範圍包括陸域、海岸及海域,以宣示國家主權及突顯海洋國家。皆將海域部份納入國土的概念,

其中國土計畫法並以維護領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層之主權，保障無害通過、公共安全、公共通行及公共使用為原則。

國土復育條例(草案) 第 11～14 條，明定海岸地區應以保育為原則，各項土地使用計畫及容許使用項目應經中央土地主管機關許可。因此，海岸地區管理最重要之法案「海岸法(草案)」應加強此一保育原則。

「海岸法」(草案)規定在一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發使用行為者，應於取得土地使用主管機關許可前，先徵得主管機關同意(第十九條)。「海岸土地主管機關」與「海岸開發使用的目的事業主管機關」不同。土地開發使用行為者若向土地主管機關申請許可，土地主管機關因不瞭解開發行為與對環境之影響與衝擊，無法適當適時的許可；若向目的事業主管機關申請許可，目的事業主管機關可能無法全面性的了解海岸地區整體規劃，因此亦無法正確給予許可。

肆、海岸地區管理與國土規劃之關係

海岸地區的規劃、開發屬於土地使用計畫之一環。而「土地使用計畫」在制度設計上可區分為兩大階段：第一階段為土地使用的預先劃定，著重事前對於諸種不同使用利益的衡量；第二階段則為具體開發計畫審查階段，著重事後使用變更衝擊的評估，藉由一套合理的機制審查具體開發案是否衝擊土地使用的合理配置³⁰。海岸地區土地利用亦可作同樣的階段劃分。

在說明國土規劃的意義及其體系後，可對於海岸地區規劃、開發在國土規劃體系中，基於前述各章的論述作以下的定位：

- 一、海岸地區的規劃成果在國土規劃體系中應被歸類於「專業計畫」。從而，海岸地區規劃開發在程序規定上便應與一般性計畫不同，同時亦應存有一套調和機制，來處理一般性計畫或其他專業計畫與海岸地區規劃間之衝突

³⁰ 黃錦堂，台灣地區環境法之研究，1998年8月，233頁

問題。

二、生態上的脆弱性以及不可預測性，使得海岸地區在保育帶區位安排上應有其更優先的地位，亦即：海岸地區之保育應優先於開發，此可具體化為審查個案中計畫裁量的有力標準。

三、先天的功能競存特性，則使海岸地區規劃開發往往將涉及多部機關權限上的爭議或競合（可能是垂直的亦可能為平行的），因此，海岸地區規劃開發本身的擬議，便須更具整合作用的調和機制加以處理。

海洋是人類賴以生存的重要基盤，海岸又是人口最為密集的地區，「岸海合一」管理可說是國內外海巡或海洋機關共同治理原則。雖然沿海國家不斷努力，海洋海岸環境與資源的破壞，仍是與日俱增，不同機關、社群和領域之間的協調整合日趨重要。過去台北縣八里海濱曾發生過廢土傾棄事件，環保署認為廢棄土非該署管理之廢棄物，權責應歸於內政部營建署，但營建署認為海濱未登陸地，國有財產局也應負管理之責，也有機關認為防風林破壞和林務局有關，當地海堤破壞事歸水利署。因此，從中央至地方機關，各個皆有責，開會多次卻不易釐清哪一個機關應該主導海岸事務，海洋和海岸牽涉權益關係之龐雜，由此可見。

海岸地區因為使用的型態多樣化，難免會發生不同使用類型之間的衝突。例如濱海的工業區排放之污染物質，可能就會影響到附近海域的遊憩活動，是一種常見的衝突情況。另外，一般民眾生活所產生的廢污水也普遍惡化了海洋的環境品質、破壞了重要生物的棲息場所、扼殺了種種海岸和海域的生物（邱文彥，2003）。所以，海岸地區應該如何適當的利用和有效的管理，已經成為世界各國國土保育的重大課題之一。

第二節、我國海岸地區管理法規體系

壹、政策

所謂『政策』者，係針對某一事務所決定的行動方向，而非在計畫之下的項目。政策的形成對於一個制度的建立具有重要的導引功能。因此美國的環境法

中，經常開宗明義地陳述問題，隨即擬出基本政策，才依據既定政策方針詳訂法規條文³¹。

目前與海岸地區相關之重大政策計畫有：

(一) 海洋政策-海洋白皮書

因應世界潮流對海洋資源與環境負起保護管理的義務，2001年4月行政院研究發展考核委員會公佈「海洋白皮書」，揭櫫我國新的海洋政策目標與願景，以引領國家邁向海洋世界。

我國海洋發展的總體目標為：

- (1) 健全海洋事物法則、組織，強化海域管理與海洋建設。
- (2) 維繫海洋資源永續利用，確保國家海洋權益與社會福祉。
- (3) 加強海洋研究發展與人文教育，奠定海洋意識的基礎。

(二) 國土復育策略方案暨行動計畫（修正版）

行政院經濟建設委員會於2006 年1 月公佈修正之國土復育策略方案暨行動計畫，計畫目的之一為「積極復育過度開發山地地區、河川區域、海岸及嚴重地層下陷地區的生態環境，促進環境資源永續發展。」主要以順應自然、尊重自然及原住民族生活與文化為出發點，對已受災害破壞嚴重地區，積極推動復育，以期恢復自然生態；另對已開發過度之環境敏感地區，逐漸降開發強度，減少人為的侵擾，進行自然保育。其策略為：

1. 海岸地區應以永續發展為原則，中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府之各項土地使用計畫及容許使用項目應限期檢討，並報中央土地主管機關許可。
2. 海岸地區應評估其重要性，有下列情形之一者，中央目的事業主管機關得劃設海岸保護地帶，加以保護管理，並禁止開發：

³¹柯澤東，環境法論，台灣大學法學叢書（五三），民國七十七年十月，頁237~238。

- (1) 重要水產資源地區
- (2) 珍貴稀有動植物地區
- (3) 特殊景觀資源地區
- (4) 重要文化資產地區
- (5) 重要河口生態地區
- (6) 其他依法律規定應予保護之地區

3. 海岸保護地帶應以保育為主，除必要之改善措施外，應維持其自然狀態，禁止一切開發、漁撈、採集、廢污傾棄排放等行為。但有下列各款情形之一，經中央目的事業主管機關許可者，不在此限：

- (1) 既有原住民部落或聚居達三十戶之既有聚落
- (2) 國家重大建設計畫
- (3) 海岸保護有關之基礎建設
- (4) 生態保育或研究有關之設施
- (5) 生態旅遊有關之設施
- (6) 經中央目的事業主管機關認定具歷史價值建物之保存及修繕
- (7) 國防設施
- (8) 公共設施及公用事業設施

(三) 永續發展行動

由行政院永續發展委員會提出之永續發展行動計畫表，主要工作項目之一為加強海岸及海域保育與管理，理念為透過對沿海地區珍貴資源之有效保護及不減少自然海岸線，以達沿海資源之永續利用。其具體內容包括：

1. 加強海岸地區生態資源的基本調查研究，以助釐訂海岸使用規劃及經營政策之依據。
2. 針對各海岸地區資源特色，整體規劃海岸土地利用，並劃定各類型「海岸均質區」，依其特色決定最佳的使用種類與強度，以避免不相容使用互相干擾，或形成資源之超限利用。

3. 嚴格管制海岸水質污染，加強海岸漁業資源之保護，積極設立「漁業資源保護區」體系。
4. 配合海岸土地利用規劃及管制，應成立海岸資源管理之專責機關，擬訂相關經營管理法令，加強有關單位間之協調工作，並研究設置「區域性海岸地區管理處」之可行性。
5. 加強海域資源保育與管理。

(四) 海洋事務政策發展方案

2004年海洋事務政策之海洋資源組，擬定對於有關保存保護自然海岸與生態棲地之理念及具體做法如下：

1. 研擬海岸保育之基本政策，作為海岸管理最高指導方針，並優先保護敏感地區。
 - (1) 研擬公布「保育為主、開發為輔」和「零損失」的國家海岸永續利用政策，並整體規劃海岸發展。制定海岸濕地保護政策、研擬或增修必要法規，並擬定分類分級管理準則。
 - (2) 積極調查海岸地區生態、環境、景觀與文史敏感地區，由各目的事業中央主管機關積極劃設保護；並由海岸主管機關依據海岸法（草案）精神，進行海岸一級保護區之統整與規劃，並針對不同類型之海岸保護區，擬定分類分級管理之綱領及準則。
2. 逐步統整國內保護區體系，逐步建構海洋保護區完整系統，以保護及培育海洋多樣性資源。
 - (1) 積極研究海洋保護區之規劃及維護管理機制。建立海洋保護區評選機制與管理體系。建立南沙海洋生物多樣性保護網絡。
 - (2) 籌設東沙海洋型國家公園，進行自然及人文相關研究調查，並整合推動必要之保育、復育及建設工作。
 - (3) 調查規劃龜山島（含海域）海洋保護區，強化海底熱泉與周邊海洋多樣性之保護，並推動必要之復育工作。

貳、法律

台灣現行的法律 規範中並無專門針對海岸地區管理的專法，目前與其相關的法令散佈在各種層級與性質法令中，彼此間並無嚴謹的連結。換言之，這些有關海岸的規定，並不是在「海岸的管理」此一主軸下所順勢設計出來，而是分別依附在每個不同的立法主軸之下的產物。在此種「附屬」身分之下，這些相關法條的綜合，非但無法構成對海岸管理的完整規定，而且難免有相互矛盾或無法銜接之處。再加上各個法律都由不同的主管機關依不同的機關文化在執行，冥冥之中產生許多無法協調之處，對海岸的管理提供一個相當不利的規範環境³²。總而言之，海岸地區雖有多部法律規定涉及，但因個別法律各有其規範目的，缺少海岸地區基本法來整合個別法律之間衝突不協調之處，以至於海岸地區法律規範雖多，卻不能有效解決海岸地區的問題。

涉及海岸地區的法律規範，可從其規範內容看出，大多是針對海岸地區的消極管制，缺少對海岸地區利用與保護的積極規劃。例如：區域計畫法第十五條規定：「區域計畫公告實施後，不屬於第十一條之非都市土地，應按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。」但此一規定僅為「實施管制」，並非對海岸作有效之規劃及利用，如此一來，對一些侵害行為並未加以規範，易使海岸景觀、資源及生態環遭到人為之破壞³³。而國家安全法第五條則是指定了海岸的管制區³⁴，森林法第十條³⁵也規定海岸沖蝕、衝風地帶之森林區，限制其採伐樹木，以免造成

³²葉俊榮，台灣海岸的法規範基礎與決策模式，工程環境會刊，第十三期，民國八十二年十二月

³³黃異，我國海域及海岸法律與行政體制之探討，行政院國家科學委員會專題研究計劃成果報告，民國八十三年七月，頁37~39。

³⁴國家安全法第五條第一項之規定：「為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區，並公告之。」

³⁵森林法第十條規定：「森林有左列情形之一者應由主管機關限制採伐：1.林地陡峻或土層淺薄，復舊造林困難者。2.伐木後土壤易被沖蝕或影響公益者。3.位於水庫集水區、溪流水原地帶、沙岸沖蝕地帶、和衝風地帶或沙丘採伐地區。4.其他必要限制採伐地區。」

海岸風蝕或破壞水土保持之情況發生。

台灣對於海岸地區的管理，最初從農漁開墾為主和軍事戒嚴的時代開始，逐漸進入解嚴後推動海埔地開發卻引發利益競逐、開發凌亂的情況，政策始終缺乏一致性（邱文彥，2003）。直至內政部分別於1984年及1987年公告「台灣沿海地區自然環境保護計畫」，一共劃定了12個沿海保護區（如表4-1及圖4-2），並區分為自然保護區及一般保護區，為保護沿海資源跨出歷史一步。內政部於1987年起開始起草「海岸法」，重點包括劃出海岸地區管理範圍、指定專責機關管理、建立海岸地區基本資料庫、從事海岸研究、建立使用與開發許可制度，以落實海岸管理目的。自1991年所研擬「海岸法（草案）」立法院列入審查議程至今尚未通過，因而在1997年內政部完成「台灣地區海岸管理計畫」草案，作為指導海岸地區合理利用；依海岸管理法規體系關係圖，「台灣地區海岸管理計畫」是建構於「海岸法」的立法完成下，因而行政院最後裁定此項計畫須待「海岸法」通過才有法源依據。「海岸法」是海岸管理之基本母法，在「海岸法」尚未立法通過前，不論是內政部營建署所劃設的沿海保護區、「台灣地區海岸管理計畫」草案或相關子法，在缺乏法令之保障，仍無法落實海岸地區整體規劃及資源永續管理。

參、命令

命令（行政命令）為行政機關行使公權力單方面訂定，具有抽象即一般拘束力之規範。而依中央法規標準法第三條規定，命令的名稱為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則³⁶。」而命令主要類型為：1.緊急命令；2.法規命令；3.行政規則；4.特別規則。然海岸相關之命令為法規命令與行政規則。

表4-1 台灣沿海的12處海岸保護區

海岸地區	自然保護區	備註
淡水河口保護	竹圍紅樹林	後依文資法劃為自然保留

³⁶中央法規標準法第三條有關命令的名稱則屬例示而已，使用該條七種以外之名稱，諸如要點、注意事項等，甚至不冠名稱僅以公函作抽象及一般性之規定者，均屬命令之範疇。

區	挖子尾紅樹林	區
	關渡草澤	
蘭陽海岸保護區	蘭陽溪口	
蘇花海岸保護區	烏石鼻海岸	後依文資法劃為自然保留區
	觀音海岸	亦為國有林自然保護區
	清水斷崖	
花東沿海保護區	花蓮溪口附近	
	水璉、磯崎間海岸	
	石門、靜埔間海岸及石梯坪附近海域	
	石雨傘海岸	
	三仙台海岸及其附近海域	
彰雲嘉沿海保護區	六腳大排以南，朴子溪口以北之紅樹林	
東北角沿海保護區		納入東北角海岸風景特定區計畫
墾丁沿海保護區		納入墾丁國家公園計畫
北海岸沿海保護區	富貴角與麟山鼻之沙丘與風稜石分佈地區	
	野柳岬之東西兩岬間	
北門沿海保護區	急水溪口以南之王爺港沙洲，現有海茄冬及紅樹林生育地	
尖山沿海保護區	海口附近沙丘分佈地區與珊瑚礁岩帶	
	尖山至海口附近海域	
九棚沿海保護	港仔與九棚間沙丘地	

區	九棚與南仁鼻間珊瑚礁岩帶	
好美寮沿海保護區	好美寮	原為一般保護區，76 年公告為自然保護區

資料來源：鄭安怡之生物多樣性現況（1999）

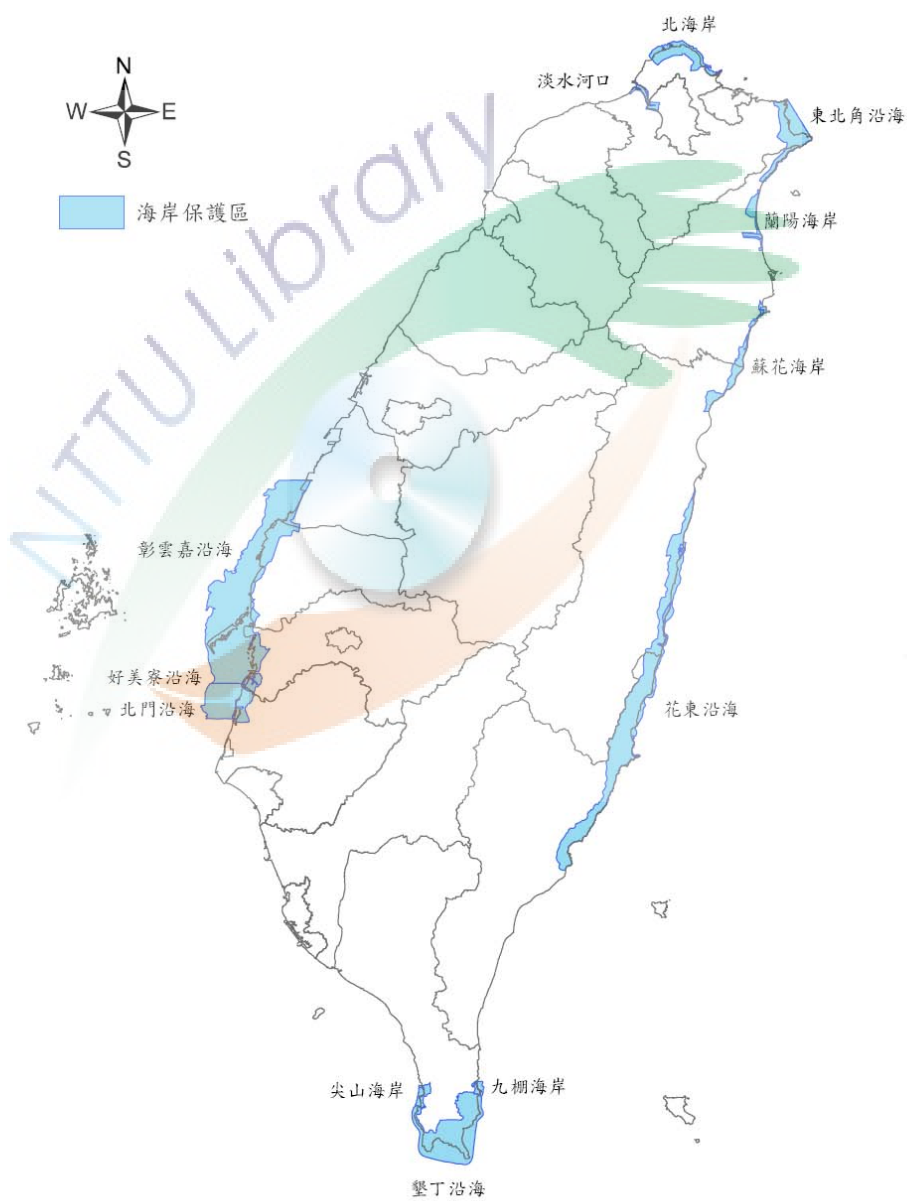


圖4-2 台灣沿海12處海岸保護區

資料來源：鄭安怡之生物多樣性現況（1999）

在命令層次，有關海岸的規定，則包括以下四種類型：³⁷

- 一、第一類為上述部分法律的施行細則，如區域計畫法施行細則、土地法施行細則，森林法施行細則、及國家安全法施行細則等，基本上是法律規定的細部規定。
- 二、第二類為上述部分法律授權訂定的子法，如依農業發展條例授權訂定的海埔地開發管理辦法，依水污染防治法授權訂定的放流水標準與水體分類及水質標準等，基本上是授權法律精神的延伸。
- 三、第三類為沒有法律直接授權的獨立規定，如土石採取規則、臺灣地區地下水管制辦法、及海水污染管理規則等，與法律的精神或內涵，較沒有必然的聯結關係。
- 四、第四類為省(市)所頒布的單行規章，如臺灣省河川管理規則、臺灣省海堤管理規則、及臺灣省海水浴場管理規則等，在適用範圍上較為侷限。

這四種類型的命令，不論在效力、規定的具體程度、以及適用範圍上都相當不同，在適用上面臨規定的衝突時，究應以何者為優先，頗需講究。

肆、計劃

所謂行政計劃係指立法者經由法律授權行政機關所制定稱「計劃」者，或本質上是對未來的前瞻性規劃者，為行政計劃³⁸。

在與海岸有關的行政計劃包括「國土綜合開發計劃」、「台灣沿海地區自然環境保護計劃」、「國家環境保護計劃」。也都對海岸地區管理的有所貢獻。

一、『國土綜合開發計畫』

民國八十五年底行政院通過了經建會所提之「國土綜合開發計畫」，其中指出為配合國際化自然保育，以建立「自然保護區」系統，維護生態環境的發展趨勢，在國土計畫中將指定「限制發展區」，以維護生態自然資源保育及國防安全，

³⁷葉俊榮，台灣海岸的法規範基礎與決策模式，工程環境會刊，第十三期，民國八十二年十二月，頁111。

³⁸陳慈楊，行政法總論－基本原理、行政程序及行政行為，民國九十年十月

並利用劃設「環境敏感地」，及「限制開發區」二種方式作為我國推動自然保育、永續發展的基礎³⁹。在計畫中海岸地區之利用，未來將依「海岸法」之精神，將其劃分為海岸保護區、海岸防護區及發展許可區，以保護海岸天然與人文資源為優先考量，並以永續發展為最終目標。

二、『台灣沿海地區自然環境保護計畫』⁴⁰

為目前台灣沿海地區最主要的行政計畫行政院內政部於七十三年及七十六年間所研擬之。計畫之目的係就台灣沿海地區具有特殊自然資源者，規劃為保護區，並針對其實質環境、自然資源特色、當前面臨問題及未來發展政策等，擬定保護措施，以維護區內之自然資源，使其得以持續保存。此外，該計畫建議研訂沿海自然環境保護法案，作為沿海地區經營管理之依據。依該計畫將台灣沿海地區劃為東北角海岸、蘇花海岸、花東海岸、墾丁地區、外傘頂洲、彰化濱海、淡水河口、北海岸、北門、尖山、九棚、好美寮等十二個保護區⁴¹。

三、『國家環境保護計畫』

行政院八十七年核定，為順應國際環保潮流，訂定邁入二十一世紀之行動計畫文件，以追求國家永續發展，落實憲法增修條文中有關「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」之揭示，以謀求全體國民之福祉；延續『現階段環境保護政策綱領』，制訂環境保護長程計畫，提升國家之競爭力；配合『國土綜合開發計畫』而研訂國家環保計劃。計畫中提出我國整體環境之現況檢討、負荷分析、改善目標設定及分區分階段改善策略之擬定指導原則，提出我國環境保護與海岸保護的基本策略，以作為相關擬訂執行計畫之方針。

³⁹行政院經濟建設委員會，國土綜合開發計畫，民國85年。

⁴⁰『台灣沿海地區自然環境保護計畫』共分兩部分，分別由行政院七十三年二月二十三日台七十三交字第二六〇六號函與行政院七十六年一月臺七十六內字第一六一六號函核定實施。

⁴¹內政部，台灣沿海地區自然環境保護計劃，（資料來源：內政部網站<http://www.moi.gov.tw>。）

第三節、台灣海岸地區行政管理機制

行政體系作為總體社會體系之下一個重要的次體系，其體制是否完善，直接影響到政策的執行。行政體系的面向非常多，包括組織、人事、財力和配備，甚至領導統御、組織氣候等；另外，行政體系與外在環境間的溝通管道是否通暢，以及行政機關是否有足夠的警戒性以建立基礎資訊蒐集管道，在在都是問題點。如果管理機關的結構與運作不健全或不能很好開展工作，即使最好的政策與法令也會無濟於事，故本節將就國內海岸管理行政機構與措施做探討與分析，找出我國的海岸管理機制的優點和缺失，以為後續海岸管理制度研擬之背景分析。

壹、相關管理法規及其主管機關

我國海岸地區之相關管理法規，依中央主管機關劃分，彙編如表4-2，共計26個法規，其下再基於行政立法授權就授權範圍或機關職權範圍內事項，制定各行政規章，以補充法律內容不足，輔助法律執行，共計56個法規命令；此外，尚有11項行政規則，係規定行政系統內部有關事項，並未直接對外發生效力者。

表4-2 海岸地區之管理法規與目的事業主管機關

主管機關	法律	命令
內政部	1.土地法	3.1 區域計畫法施行細則
	2.土地法施行法	3.2 非都市土地使用管制規則
	3.區域計畫法	3.3 非都市土地開發影響費徵收辦法
	4.都市計畫法	4.1 都市計畫法台北市施行細則
	5.國家公園法	4.2 台北市土地使用分區管制規則
		4.3 都市計畫法高雄市施行細則
		5.1 國家公園法施行細則
		5.2 國家公園區域內礦業案件處理準則
		5.3 國家公園計畫內容標準
		海埔地開發管理辦法

經濟部	1.促進產業升級條例 2.礦業法 3.土石採取法 4.水利法	1.1 促進產業升級條例施行細則 1.2 工業專用港及工業專用碼頭接管營運辦法 2.1 礦業法施行細則 4.1 水利法施行細則 4.2 河川管理辦法 4.3 台灣省海堤管理規則 4.4 地下水管制辦法 4.5 基隆河洪氾區土地使用管制辦法 4.6 臺灣省水庫蓄水範圍使用管理辦法 4.7 淡水河洪水平原管制辦法
環保署	1.海洋污染防治法 2.水污染防治法 3.土壤及地下水污染 整治法 4.環境影響評估法	1.1 海洋污染防治法施行細則 1.2 海域環境分類及海洋環境品質標準 1.3 海洋環境污染清除處理辦法 2.1 水污染防治法施行細則 2.2 事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法 3.1 土壤及地下水污染整治法施行細則 3.2 土壤及地下水污染整治費收費辦法 3.3 土壤及地下水污染管制區管制辦法 3.4 地下水污染管制標準 4.1 環境影響評估法施行細則 4.2 開發行為環境影響評估作業準則 4.3 開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準

		4.4 政府政策環境影響評估作業辦法
農委會	1.水土保持法 2.山坡地保育利用條例 3.森林法 4.野生動物保育法 5.漁業法 6.漁港法	1.1 特定水土保持區劃定與廢止準則 2.1 山坡地保育利用條例施行細則 2.2 公有山坡地放領辦法 2.3 原住民保留地開發管理辦法 2.4 山坡地保育利用管理獎勵辦法 2.5 山坡地開發利用回饋金繳交辦法 2.6 公有土地放領影響水源涵養國土保安及自然保育認定作業要點 3.1 森林法施行細則 3.2 國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法 3.3 森林遊樂區設置管理辦法 3.4 森林登記規則 3.5 保安林經營準則 3.6 台灣森林經營管理方案 3.7 台灣區國有林伐木管理要點 3.8 解除保安林審核基準 3.9 台灣省保安林施業方法 4.1 野生動物保育法施行細則 4.1 野生動物保護區保育計畫內容補充規定 5.1 漁業法施行細則 5.2 漁業權登記規則 5.3 漁業發展基金收支保管及運用辦法

		5.4 娛樂漁業管理辦法 5.5 陸上魚溫養殖漁業登記及管理規則 6.1 漁港法施行細則
財政部	國有財產法	國有非公用海岸土地放租辦法
文建會	文化資產保存法	1.1 文化資產保存法施行細則 1.2 行政院農業委員會自然文化景觀審議小組設置要點 1.3 生態保育區及自然保留區保育措施
交通部	1.發展觀光條例 2.商港法	1.1 風景特定區管理規則 1.2 觀光遊樂業管理規則 2.1 商港法施行細則 2.2 海水污染管理規則 ----- 台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法 ----- 遊艇管理規則
海巡署	海岸巡防法	1.1 海岸巡防機關與警察及消防機關協調聯繫辦法 1.2 行政院海岸巡防署與交通部協調聯繫辦法 1.3 海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法 1.4 行政院海岸巡防署與行政院農業委員會協調聯繫辦法 1.5 行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法 1.6 行政院海岸巡防署與財政部協調聯繫辦法

		辦法
國防部	國家安全法	國家安全法施行細則

資料來源：經建會（1998）

另外，台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法同樣是牽涉多個部會之管理機關，其若位於風景特定區、國家公園或其他依法劃定並設有特定管理機關之地區，則以其特定管理機關為管理機關；前述以外之地區則以其所轄直轄市、縣(市)政府為管理機關。

海岸地區之 26 個相關管理法規共涉及內政部、國防部、交通部、財政部、經濟部、農委會、環保署、文建會、教育部、海巡署等十個部會署，各個主要權責彙整如表 4-3。

表4-3 中央主管機關於海岸地區之主要權責

主管機關	主要權責
內政部	1.區域性非都市土地使用分區計畫、土地使用分區編定及土地使用分區管制。 2.海岸一定限度內私有地，因應公共使用目的之需要，得辦理徵收。 3.管理國家公園內有關土地利用及資源之保育、保護及利用事宜。 4.擬具海埔地整體計畫，統籌規劃、開發及核准私人從事海埔新生地之開發及管理事宜。
國防部	劃定海岸管制區，實施限建及禁建規定。
交通部	1.風景特定區之規劃、開發及管理維護。 2.商港內海域油污、有毒物質、垃圾及領海內船舶油污等污染之防治。
財政部	辦理國有非公用海岸土地放租供觀光、浴場、造林及養殖

	使用。
經濟部	1.劃定地下水管制區，防止地盤下陷及海水入侵。 2.海堤區域之劃定與變更、海堤類別分類，一般性海堤之規劃、設計、整建、巡防、檢查、維護及管理。 3.設定礦業權、土石採取權之核准及管理。 4.自然文化景觀之維護、保育、宣揚及管理機關之監督等事項。
農委會	1.維護集水區、山坡地、海埔地等之水土保持工作。 2.對於生態保育、自然保護及珍貴稀有動植物等自然文化資產之維護、保育及管理。 3.保安林、造林之管理。 4.劃定沿海或近海漁業保護區，以保育水產資源。
環保署	1.管理領海水域及海岸地區水污染防治及有害事業廢棄物之清理。 2.管理飲用水水質之維護及地下水污染之管制。
文建會	1.歷史建築之保存、維護、宣揚等事項。 2.會同內政部、教育部、經濟部、交通部及其他有關機關會商決定文化資產保存之策劃與共同事項之處理。
教育部	古物與民族藝術之保存、維護、宣揚、權利轉移及保管機構之指定、設立與監督等事項。
海巡署	1.劃定海岸管制區執行管制及安全維護事項。 2.安全檢查、犯罪調查及海上糾紛處理等事項。 3.漁業資源維護及海洋環境保護等事項。
直轄市政府、縣（市）	1.限制河口地之使用，以及辦理河川新生地之整體規劃、開發。

政府	2.土地使用分區之劃定為保護區、保存區等，限制建築使用，以維護自然資源。 3.管制山坡地農業使用不得超限利用，其開發須興建水土保持設施，而作重大開發利用者應作環境影響評估。 4.管理地下水管制區之鑿井引水行為。 5.管理海堤區域內申請農漁、遊憩等行為之許可，防汛搶險及一般性海堤之巡防。 6.核准私人申請海埔地之開發許可，並且管理造地施工及其土地使用。 7.依中央主管機關之授權，執行地區內文化資產之保存及管理工作。
----	--

資料來源：經建會（1998）

貳、橫向組織之問題

我國在尚未通過海岸法草案與建立統籌海岸地區管理之專責機構前，以現行法律規範的狀況，形成「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的現象。以下就我國海岸地區管理之行政機關組織問題加以探討。

以台灣地區而言，海岸地帶規劃管理牽涉中央機構多至數個部會，形成所謂「多頭式規劃機關」（Multi-Planning Agencies），但海岸管理績效並未彰顯，主要原因是海岸事務仍舊為各機關的「邊際事務」，在不同事業目的之下，各機關各行其是。因此，海岸地區經常產生用途衝突，或是形成「三不管」的情況。換言之，我國迄今尚無專責機構與專門法令去從事海岸地區之經營管理，在各機關僅就其常務範圍分別管理的狀況下，遂不免造成管理上之重疊或真空狀態。也就是上述多數的目的主管機關在並無特定專責機關負責的情況下，造成各機關分別以自己的角度處理與海岸地區相關的問題。這中間真正的核心問題是：彼此間協調機制並不存在。

當前海岸地區各個相關主管機關，為因應不同的事業管理需要，因此依其主管法規制定不同的管理方法。管理內容與寬嚴程度之設計，依地區與事務之不同而異。不過由於執法人員之心態不同，很多地區變成毫無管理可言：如地下水管制區之違規水井數量，十倍於依法申請之水井⁴²。

為確保海岸地區的永續發展，不僅需要有充足、適當的立法，更有行政機關的存在，方才有轉化政策、法律成為行動作為的可能，亦才有不斷形成立法、政策的可能。然而由前述台灣海岸地區現況中呈現「雜亂漸增」的現象，而現行依傳統功能劃分的政府組織，已無法回應海岸地區跨領域的環境資源保護規劃開發的問題，也無法達到有效的政策協調，以平衡國內各種海岸使用上的利益，進而建立一總體的國家海岸管理機制。

打破部門的界限是組織再造的特徵之一，而有關海岸地區的管理機關的型態選擇，在現行型態，也就是由不同的機關分別主管部分事務，造成海岸地區政策紊亂的情況下，究其主要問題還是在於：海岸地區的相關主管機關，各行其事，各有本位主義，缺乏主導協調的核心機關。而此種組織與權限分散的現象，只有在能發揮高度協調合作的行政體系，才能正常運行。可惜，臺灣行政上的協調合作一向運行得不好，造成海岸資源利用決策在職與權限上的失調。所以本研究認為：海岸地區的管理型態應打破部門的界限，將其作水平整合，使海岸地區管理型態由單一機關來主導，方可建立整體規劃與保護。

參、縱向組織之問題

海岸地區的縱向組織系統，雖在海岸法中已規定各層級政府的主管機關，但因存在一些根本難題，造成縱向組織的權限劃分、行政監督與執行有很大的問題。如下所述：

一、規劃決策權大都由中央掌握

⁴²陳鎮東，落實海岸保育，新世紀的自然保育行動綱領（劉小如，黃勉善編），厚生基金會出版，民國八十七年8月，頁147~148。

我國是雖擁有四級政府的外型，但事實上卻是一種高度中央集權，縣市、鄉鎮市因為缺權、缺人、缺錢，以致於效能不彰、缺乏主動熱忱。故絕大部分政策皆由中央主導，地方執行，地方需求無法向中央完整表達，所以常做初步符合當地需求的規劃或政策。

二、中央機關「過於主動積極」，而地方機關「過於被動消極」

我國的法規，原則上大都由中央制定，立法權基本上操控在中央手上。而今日不但法律制定權在中央，連有關法律相關之執行的「辦法、細則」也都由中央制定，地方只有執行權。我國立法一貫以「本法所稱主管機關，在中央為內政部，在省（市）為省（市）政府，在縣（市）為縣（市）政府」但實際上地方只有執行權，甚至執行經費大都由地方支付，中央以補助款的方式掌控地方，造成地方參予度大幅降低，一來因地方長期因人力財力不足，再加上法規規範本身存在漏洞，無法強制地方主管機關主動作為，以至於造成地方主管機關如欲壓案或對其無利益存在，即無意主動執行。

三、地方政府人力財力不足，執行困難

地方政府中，直轄市因有龐大的人力、財力、組織，所以執法較少困難。至於縣市政府，困難在於員額太少、職等太低。目前各地方政府的縣(市)或鄉鎮(市)機關，因預算員額相當有限，在其工務、建設與農業等局(課)內，僅能編制少數人力，辦理海岸相關事務，但仍限原有事業目的所屬之業務為主，無法專注於海岸管理的工作。

四、地方政治結構，也是法令執行上的一大問題

我國地方政治充斥著派系色彩，並深層地貫穿入地方的政治與經濟網路。縣(市)長在地方選舉中要能脫穎而出，地方派系與政經網路的支持成為必要條件。而依現行環境法律，縣(市)政府往往是最重要的執行機關，在濃厚的地方政治與經濟利益的糾纏下，往往造成法令執行的怠惰。

對地方與中央的衝突與調和問題，因應的方向應強調合理的分權，讓中央進行原則性的規劃，讓地方形成具體的政策並執行，不應凡事以「中央決策，地

方執行」的觀點行事，方能真正將海岸的管理落實到地方政治之中。因此，應由中央透過方案或法律形成合理的決策機制，再由地方去發展出海岸計畫與執行機制。而中央決策權行使時尚需注意到地方自治的原則，中央原則上僅就高度全國一致性、高度規制性、跨省市、地方一時尚無能力處理之案件享有執行權，其餘應劃交地方政府執行。

肆、各管理機關與法令之競合分析

海岸地區相關管理之部、會、署達十處之多，雖各有其主要業務及管轄，卻也因為機關眾多，不免產生重疊競合處。例如主掌海岸及海洋環境保護、污染防治原為環保署，而民國89年立法完成之海岸巡防法，卻也賦予海巡署海洋環境保護之職掌，以及漁業資源之保育；而後者又同樣涉及農委會漁業署基於漁業法之職掌。其實若基於環境保護之宗旨，並非一定要侷限在單一機關內執行業務，但若超過一個以上之平行機關同時涉及之業務，則機關間之協調機制必須要建立。海岸巡防法於民國89年公告實施後，陸續再訂頒六項與其他機關之協調聯繫辦法。然而完善之管理制度，並非以辦法訂頒與否作依據，須視法規內容實際所規範是否完善（梁惠珍，1994）。

第四節、台灣海岸土地問題與對策

我國「土地法」第一條指出：「本法所稱土地，謂水陸及天然富源。」故，國土的概念不只限於陸地，而應包括所有的自然資源。基於這項概念，顯示「海洋也是我們的國土」，而「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」兩海洋法令明確描繪出台灣地區的藍色國土的輪廓（魏啓林，1999）。

行政院(88年)根據基點基線推估領海部分有三萬五千平方公里，內水有兩萬三千平方公里，鄰接區有四萬八千平方公里，總計有十萬六千平方公里，是陸地的三倍，而經濟海域(十七萬平方公里)為陸地的四點七倍，所以海洋絕對是我們要重視的領土。

壹、自然環境問題

台灣的河川系統河短湍急，常夾帶著砂石泥土，在河口形成沖積平原，造成海岸線往外移的現象，例如雲嘉南平原、蘭陽平原等，但是近年來沿海地區養殖漁業的超抽地下水，使得地層下陷、河岸地盜採砂石、海岸防護林的破壞、全球溫室效應造成海平面上升等因素，使的人為的破壞速度遠大於自然的河川淤積，因此造成台灣海岸線逐漸遭受破壞。

臺灣的海岸地理環境有濕地、潟湖、沙洲等，其生態環境也是非常豐富。以海岸濕地為例：根據農委會林務局（2003）所進行台灣濕地調查研究結果，臺灣地區計有二十八處具代表性的濕地，分佈於宜蘭地區的蘭陽溪口、竹安、五十二甲、無尾港濕地；台北地區的挖子尾、關渡、夢幻湖、竹圍、華江橋濕地；新竹地區的港南、新豐、鴛鴦湖、香山溼地；台中彰化地區的台中港、高美、漢寶、大城、大肚溪口濕地；嘉義地區的鰲鼓、朴子溪口、好美寮溼地；台南地區的四草、七股、北門、青鯤鯓溼地；屏東地區的大鵬灣、龍鑾潭濕地；以及台東地區的大坡池濕地。

濕地內的動植物資源蘊藏，動物方面有唐白鷺、黑面琵鷺、高翹行鳥等保育類動物；而關渡、香山、大肚溪口、鰲鼓、七股等沿海重要濕地，已是國際候鳥不可缺少的棲息地。植物方面則有水筆仔、海茄苳、五梨跤等特有植物，顯示台灣濕地蘊藏多樣性的生態資源。

台灣的近海海域擁有豐富的漁業資源與珊瑚資源，然由於多次的海洋污染浩劫、陸源污染排入海口、海岸活動的開發，造成海洋資源逐漸耗損；海岸的土地使用由於過去長期的軍事國防安全管制，都市的發展顯少與海洋建立良好的關係，海岸地區的土地使用多以邊際土地的使用形態為主，因此，環視臺灣的海岸使用除港口與管制區外，臺灣的海岸景觀為核電廠、工業區、遊憩風景區、沿海養殖漁業等。這些海岸土地的不當使用、過度使用導致海岸地質災害、海岸生態災害、海岸工業區污染、海岸人工養殖問題與海岸廢棄物等問題的發生；海岸空

間顯現海岸侵蝕、珊瑚礁白化、海水污染、地層下陷、地下水鹽化等的生態威脅。

貳、氣候變遷導致的問題

依據台大海研所施學銘（1995）的研究，台灣地區海平面的上升幅度將與世界平均值相同；相對海水面上漲，除了造成海岸線向陸側後退外，還會抬高波浪，影響潮汐系統，增加暴潮高度，從而影響到海岸侵蝕的速度與位置，其影響的動態過程需要進一步模擬與驗證。

台灣四面環海屬海島型國家，在全球暖化之影響下，極易受溫室效應所引起之海平面上升導致海岸線後退、海岸侵蝕、沿岸土地鹽化、海岸工程破壞、海岸生態破壞及低窪地區土地淹沒等問題產生；中山大學海洋地質及化學研究所教授陳鎮東（2007）曾指出，海面上升將使河流和海灣的水面和鹽度升高，水面只要上升3尺，就會淹沒主要港口設備，嘉南平原可能縮小15公里寬度，沿海的堤防、橋樑、鐵路和公路會受到嚴重影響，威脅到橋樑和堤防的安全；面對全球暖化將造成海水面上升而引起的潛在災害，不只影響到人身安全，甚而是國土流失。

參、人類活動問題

台灣永續發展指標中指出，天然海岸比例與永續發展的關係為「天然海岸提供海洋生物棲息環境及生育地，天然棲地比例愈高，生態系穩定性就愈高。」自1987年政治解嚴後，海岸環境的開發受到人口與產業密集聚集的壓力，明顯產生對土地需求的增加，因此對海岸地區的利用也愈發迫切，在缺乏對海岸土地之審慎、周全評估與規劃，天然海岸逐漸減少。究其因包括：工業區的用水及養殖業超抽地下水，造成地層下陷，西部濱海尤其嚴重；濫採砂石、河川大量建壩及海岸不當施工，使得河川輸砂量減少；為防止海岸侵蝕，在缺乏海象、海文之研究調查下，以築堤的方式或放置改變海域流向及阻斷沿岸漂砂的消波塊等為之因應，就生態環境的角度而言，正與永續發展的方向背道而馳。此外，根據表4-4我們可以發現台灣本島人工海岸比率超過五成，達到百分之五十五，若扣除東部三縣，人工海岸比率更高達百分之六十七，可見台灣海岸地區人工化的情形十分

嚴重，人工海岸比率過高將會使得河口生態遭到破壞，導致環境保育的工作更形困難。

表4-4 96年各縣市自然及人工海岸線比例一覽表

縣市名稱	海岸線長度 (m)	自然海岸線 長度(m)	人工海岸線 長度(m)	自然海岸占海 岸長度比例(%)	人工海岸占海 岸長度比例(%)
台北市	0	0	0	0	0
南投縣	0	0	0	0	0
台中市	0	0	0	0	0
嘉義市	0	0	0	0	0
嘉義縣	41,452	2,176	39,276	5.25%	94.75%
彰化縣	75,648	3,801	71,848	5.02%	94.98%
雲林縣	63,976	3,293	60,683	5.15%	94.85%
高雄縣	42,367	2,183	40,184	5.15%	94.85%
新竹市	24,476	1,283	23,194	5.24%	94.76%
台中縣	48,573	3,842	44,731	7.91%	92.09%
新竹縣	12,450	1,170	11,281	9.39%	90.61%
基隆市	18,130	2,593	15,537	14.30%	85.70%
台南市	24,799	4,693	20,107	18.92%	81.08%
苗栗縣	51,384	13,221	38,163	25.73%	74.27%
高雄市	37,566	10,960	26,605	29.18%	70.82%
台北縣	142,977	56,685	86,292	39.65%	60.35%
台南縣	44,391	20,399	23,992	45.95%	54.05%
桃園縣	46,164	20,796	25,368	45.05%	54.95%
宜蘭縣	111,011	67,769	43,243	61.05%	38.95%
花蓮縣	118,275	77,885	40,390	65.85%	34.15%
台東縣	242,856	168,727	74,128	69.48%	30.52%
屏東縣	169,693	126,365	43,328	74.47%	25.53%
小計(1)	1,316,188	587,841	728,350	44.66%	55.34%
澎湖縣	368,579	268,846	99,732	72.94%	27.06%
小計(2)	1,684,767	856,687	828,082	50.85%	49.15%
金門縣	129,536	115,514	14,022	89.18%	10.82%
連江縣	131,316	118,131	13,185	89.96%	10.04%
合計	1,945,619	1,090,332	855,289	56.04%	43.96%

資料來源：內政部營建署（2008）

整合學者專家及現有資料，目前台灣海岸開發利用行為主要有(1) 農業；(2) 牧業；(3) 林業；(4) 鹽田；(5) 住宅及社區；(6) 商業都市；(7) 海埔新生地；(8) 濱海工業區；(9) 水產養殖；(10) 採礦及採土石；(11) 風景區及觀光遊憩設施；

(12) 商港及漁港澳；(13) 墓地；(14) 核能及火力發電廠；(15) 機場；(16) 濱海公路運輸系統；(17) 廢(污)水處理及垃圾掩埋場；(18) 海岸保護工程設施；(19) 軍事保安管制區；(20) 生態保護區；(21) 排水路及禦潮設施；(22) 石油及天然氣探採；(23) 其他非經濟活動之土地利用等，參見表4-5與圖4-3。

表4-5 海岸區域開發利用項目一覽表

標 題	海岸區域開發利用項目
台灣海岸開發常見的問題（邱文彥，2003）	1. 自然資源的劣化，如海灘侵蝕、濕地變更他用、灘地填埋造地、毒魚、炸魚和紅樹林過度採伐 2. 污染問題，如工業廢水、家庭污水、農牧廢水和浚深航道港口等行爲 3. 土地使用衝突，如工業區開發阻斷了公共親水權益、過度污染使海灘無法利用、漁業與觀光之間的衝突 4. 自然災害造成生命財產的損失，如海嘯、暴潮、海水倒灌等
台灣海岸開發利用（許泰文、曾以帆，2004）	1. 水產養殖業之土地利用 2. 海埔新生地之土地利用 3. 濱海工業區之土地利用 4. 商漁港與濱海公路之土地利用 5. 休憩之土地利用 6. 非經濟活動之土地利用
海岸地區規劃開發概況（陳建良，2005）	1. 形成商業都市 2. 興建港口 3. 工業開發

	4. 生態保護區 5. 開發為觀光區 6. 規劃為軍事保安管制區 7. 能源開發區域 8. 人工建築用地 9. 其他，如：興建廢（污）水處理廠 10.未開發地區
人為的經濟與非經濟的活動陸續在海岸地區發展（行政院永續發展研究推動委員會，2006）	大型能源設施火力核能電廠的設置、國際機場的興建、商港與漁港的開闢、工業區的設置、社區住宅的建置、海岸運輸道路系統之建設、遊憩場所之開發、海埔地之規劃整地、軍事設施之設立、養殖漁業之發展與傳統有防風林保護之農田相互爭地

資料來源：本研究整理

肆、海岸管理問題與策略

台灣本島四面環海，管轄離島甚多，因此海岸線長達千餘公里，但以往「重陸輕海」的觀念，使海洋與海岸經營管理未獲重視。台灣地區因人口、經濟的發展、社會變遷，海岸地區的開發極為蓬勃，海岸地區不但成為各種利用競逐的注目焦點，也衍生了許多保育與開發的衝突，由於海洋與海岸管理體系尚未健全，解除戒嚴後情況似乎更為凌亂。海岸管理的績效與現況問題，更引起多方關切。而關於海岸區域開發利用所產生的問題主要有下列幾項1.海岸土地不當開發；2.海岸污染；3.海岸生態環境、棲地破壞以及海岸資源不當利用；4.海岸侵蝕加速；5.海岸法令分歧、缺乏專責單位，如表4-6。

以海岸地區為例，1994年9月內政部所擬定「海岸法（草案）」總說明中，

對於台灣現行海岸地區之管理，即敘明了長期以來的問題如下：

- 1.管理組織分歧、權責時有重疊或不足，缺乏一全面性且綜合性之專責機關管理。
- 2.土地競用、誤用、濫用之情形普遍，缺乏全面性之發展構想與規劃。
- 3.地層下陷嚴重，海岸災害發生頻繁，缺乏海岸保全事業的規劃。
- 4.缺乏全面性、經常性之財務規劃。
- 5.管理方法寬嚴不一，缺乏全面性與有效性之管理手段。

表 4-6 海岸區域開發利用所產生的問題

標 題	海岸區域開發利用所產生的問題
當前台灣國土規劃發展之課題與對策（楊重信，2003）	1. 法令分散、管理事權不一 2. 管理地區重疊、管理權責不清 3. 缺乏管理警力、管理流於形式 4. 海岸分區系統不明、開發與保育混為一談
台灣海岸地區土地利用與管理面臨之問題（行政院海洋事務推動委員會，2004）	1. 相關管理法規紛雜，組織系統分歧，產生權責範圍不清或重疊情形 2. 管理方法難以齊一，土地競用、誤用、濫用的情形普遍，缺乏全面性與有效性的管理與整體管理計畫 3. 對於海岸土地資源特性與區位分布及數量等資訊的了解不足，導致海岸土地規劃和管理上的困難
台灣海岸面臨的問題（郭金棟，2004）	1. 災害仍頻 2. 海岸侵蝕日趨嚴重 3. 海岸不當開發

	4. 海岸休閒活動增加 5. 生物多樣性消失 6. 自然海岸在消失中 7. 海岸保護工損傷海景 8. 海岸利用競合 9. 海岸無管理機關 10. 海岸之永續利用
海岸環境問題（許民陽，2005）	1. 北部及東北部海岸 (1) 漁港及垃圾場的闢建 (2) 養殖池（九孔）的濫挖 (3) 遊樂區的開發與遊客的衝擊 2. 東部海岸 (1) 風景區的開發與遊客的壓力 (2) 颱風帶來的波浪侵蝕導致花東海岸海岸快速後退，國土流失 3. 西北部海岸 (1) 垃圾場及工業區的闢建，產生嚴重污染 (2) 漂沙減少以及風力產生的沙丘後移，導致海岸後退 4. 西部海岸 (1) 工業區、發電廠與海埔地的闢建 (2) 漂沙減少，海岸侵蝕後退嚴重 (3) 魚塢養殖業超抽地下水，導致地盤下陷及海水倒灌

	5. 西南部與南端海岸 (1) 魚塭的闢建 (2) 遊客的衝擊 (3) 旅遊業的開發導致漂沙增加，珊瑚死亡
海岸管理的主要課題（邱文彥，2005）	1. 生態環境敏感，污染破壞日漸嚴重 2. 海岸嚴重侵蝕，生命財產飽受威脅 3. 海岸使用複雜，權益關係衝突迭生 4. 海岸管理鬆弛，管理權責欠缺統整 5. 相關法令分歧，缺乏合理經營環境 6. 發展著重近利，藍色國土背離永續
我國海洋觀光遊憩發展所面臨之課題（許文聖，2005）	1. 海岸景觀遭到公共建設及民間開發建築破壞，減損海岸景觀，影響海洋觀光發展潛力 2. 海洋遊憩活動與漁業活動產生競合關係或衝突 3. 資源保育觀念亟需加強，保育措施尚待建立
臺灣主要河川及其河口土地資源利用不善所產生的嚴重問題（行政院永續發展研究推動委員會，2006）	1. 港口及發電廠 2. 都會區外圍之海岸地區 3. 海岸地區工業區之設立 4. 海埔地及大社區的開發 5. 海岸地區違法養殖
海岸地區土地利用問題分析（張長義，2006）	1. 港口及發電廠，有高度排他性，對土地及水域利用影響深遠

	2. 都會區外圍之海岸地區，渡假別墅群沿主要道路及眺望視野良好之地點興建，破壞景觀 3. 海岸地區工業區之設立，造成海岸養殖業蒙受重大損失 4. 海埔地及大社區的開發，破壞當地生態環境的平衡 5. 海岸地區違法養殖破壞自然景觀，由於超抽地下水，引起嚴重的地盤下陷及水質惡化
海岸的問題（蔡慧敏、江進富，2006）	1. 地層下陷或地質鹽化 2. 破壞生態資源或體系 (1) 工程破壞：a.海埔地；b.港口；c.開路；d.遊憩設施 (2) 工業廢污水任意排放 (3) 農牧業 (4) 採礦、抽砂 3. 垃圾污染 (1) 住宅區 (2) 風景區 (3) 河口污染

資料來源：唐淑蓉（2007）、本研究整理

如果從較為嚴謹的態度，任何問題與課題的討論，必須有一套準則進行政策目標的比較檢審。一般而言，比較評估的研究，旨在衡量某一措施計畫是否達成其既定目標，並藉此提供決策過程若干改善的建議。有關公共政策或行政體制的評估，可以在文獻中不難發現類似的研究。對於台灣的海岸管理政策與行政，以

七項準則來進行檢討，不難發現其問題所在⁴³。

（一）海岸政策的穩定性

1960 年代到 1970 年代，台灣曾進行大規模的海埔地開發行為；1980 年代有鑑於海岸的破壞而採取較為保守的態度，同時提出若干保育的措施（如擬訂「現階段環境保護政策綱領」及「台灣沿海地區自然環境保護計畫」等）；但到了九零年代，又爲了「根留台灣」與「振興經濟」，海岸地區在「政策」上容許更大規模的開發行為。此三階段的過程，可以發覺台灣並沒有一貫且穩定的海洋政策。實需與人治，恐怕是左右決策的主因。

（二）達成政策目標的行動

政策目標的達成，必須研擬對應的策略或行動，才能落實。如前所述，「台灣沿海自然環境保護計畫」，以及當前一些溼地的保護計畫（如台南市四草水鳥保護區計畫），基本上都欠缺較為嚴謹與具體的行動措施，海岸資源與環境持續的破壞，恐怕在所難免。

（三）政治上的支持

台灣海岸問題是否受到重視，仍就取決於主政者的態度。即使媒體曾不斷報導海岸問題，但換人執政，台灣海岸管理的前景如果沒有政治上的支持，恐怕不易有所作為。

（四）海岸課題在相關公共政策中的優先秩序

與政治、社會、經濟問題相較（如選舉、治安、股市），海岸問題除非有重大的災變，在目前的公共政策領域內，目前仍很難看出其「份量」。如果一項問題，無法成爲眾人關切的課題，在決策或立法程序中，極不易排上議程。

（五）機關之間的協調

行政機關的橫向與縱向協調，是行政工作成敗的關鍵，但我們不難發現，同一區域或同一地點內，經常規劃了數個相互衝突的開發計畫。橫向協調的缺乏，可能是台灣海岸行政最頭痛的問題。

⁴³ 邱文彥（1998），「海岸管理之政策與法則」，海岸危機，頁 196～229

（六）執行官員的能力

由於長期以來「重陸輕海」的觀念與行政，目前從事海岸管理的部份官員多半還是以環境工程、土地使用的教育背景為主，對於海洋事務的認知與訓練，顯而易見的缺乏。政府在多次海域事件（如 1995 年保七南巡）的處理上，更凸顯了決策粗糙和官員對海洋事務的陌生。

（七）海岸地區的民眾參與

雲林、高雄、台南等地近年來陸續發生民眾激烈抗爭的情事，海岸事務的民眾參與應該是海洋政策與行政的重要環節。但現行體制中，單向的說明居多；雙向的溝通與參與，雖然最近才較受重視，仍然不夠普遍與深入。

由上準則的檢驗，我們不難發現台灣海岸管理的問題與挑戰所在，從觀念、體制到執行都有不少問題，然而海岸土地管理沒有專責法令與專責機構，海岸環境仍處在不永續的狀態，期望朝向整合性的海岸管理制度邁進，使我國之海岸地區能有一整體性之永續發展。本研究建議之管理機制與政策如下所述：

一、在國土計畫中制定海岸管理部門計畫

可將海岸管理計畫提升至國土部門計畫位階，以整體開發與保育為共同方針，向下指導全國地方機關之海岸管理措施，並與其他部門計畫之進行整合推動，如此一來效果應可提升。

二、海岸管理專法設立

海岸法規定所有關於海岸管理之組織執掌與權責範圍，以及海岸土地整體規劃、海岸資源保護、海岸地區之開發管理、海岸開發許可機制、海岸管理組織架構與罰則等相關規定。以海岸法為優先，其法律效力凌駕於任何海岸管理相關法條規定之上。而中央主管機關與地方之海岸管理機關均以海岸法為行政管理之法律依據，並期盼海岸法能儘速通過。

三、海岸管制區之劃設

由各區域或縣市管理局依海岸法劃設海岸管制區，管理管制區內都市土地與非都市土地將不適用都市計畫法與區域計畫法，區內分區劃設與開發許可均由設

立的海岸管理處或管理局全權辦理，而海岸管理處則向上對中央主管機關負責，聽從中央主管機關之政策指導。

四、區域海岸管理局之設立⁴⁴

依照區域計畫所劃分之全國四個分區，分別設立四個海岸管理局。而在各區域內分別劃設海岸特別管制區，依照海岸法草案之海岸區域之界定範圍，加入之前已劃設之海洋保護區，在該區域內之所有活動一律加以嚴格管制，境內不論開發或保育之事務，一切皆由新成立之海岸管理處執掌。

此外，原有國家公園之範圍仍歸由國家公園管理處獨立管理，轄區內之軍事用地則由國防部獨立管轄。除了這兩個區域例外，其他區域一旦劃設為海岸特別管制區，則一切活動必須交由海岸管理局管理與管制，以達到整合性海岸管理之目的。

五、海岸管制區內之土地利用方面

原隸屬公有之土地，依照其於該管制區內之功能定位，劃定為限制發展區、禁止開發區與生態保育區等各式分區。原則上，不論公有或私有之土地，一律至少劃設為限制開發地區以減少對於海岸生態環境之破壞。

六、外島特區之管理

多數離島地區其大部分土地屬海岸法草案所規定之海岸地區，因此勢必將有大部分之沿海土地需劃設為海岸管制區。而就外島地區當地居民生活而言，以海岸地區之開發與利用為主之生活型態已經與各該地區之行政措施及產業發展方面密不可分，為了達到外島地區之機關行政上、居民生活上、土地開發利用上及環境生態保育上之便利性與永續性利用，故建議將外島地區劃設為獨立之海岸管理特定區。島內所有土地開發或利用，都必須由海岸法規範，並由各離島當地政府機關成立之海岸管理局統籌境內所有海岸管理事務。

⁴⁴依照區域計畫法所劃定之北、中、南、東四個發展分區。跨域之海岸管理局分別設在臺北市、臺中市、高雄市及花蓮市四處。

七、推動整合式海岸管理

審議修正「海岸管理計畫」草案，並配合政府組織再造，成立海岸專責管理機關後，正式將海岸之管理納入國土環境資源管理之一部分。海岸的問題不只是沿海土地的問題，還包括國土整體發展之問題，也與河川等上游源頭之管理息息相關，因此應建立整合式海岸管理之機制。

八、各縣市海岸管理局之設立

在各行政區內分別劃設海岸特別管制區，依照新修訂之海岸法草案之海岸區域之界定範圍，加入之前已劃設之海洋保護區，在該區域內之所有活動一律加以嚴格管制，境內不論開發或保育之事務，一切皆由新成立之海岸管理局執掌。

九、成立中央海岸管理統籌機關

為加強整合性海岸管理之機制及中央與地方管理權責劃分之體制，以內政部為首，統籌全國之海岸管理相關機關之業務與地方依海岸法劃定之海岸管制區內所有事務。依海岸法草案主要由內政部下設之海岸管理委員會，負責協調各地區海岸管理機關間與海岸管理業務機關間之競合。

此外，建議將海岸總局劃歸「海洋事務部」，在部下成立「海岸署」，總理海岸地區相關事宜。將海岸地區的事務由「海岸署」管理，一來可使海洋與海岸作一整體規劃，不至於因拆成兩大部會掌理，而產生不協調或不同調的規劃；二來也可以使海防工作完整一體，不會像海巡署尚未成立前多頭馬車，無法有效維護國家安全。

十、重視濕地及自然海岸之保育

濕地及自然海岸對海岸環境之健全十分重要，在過去填海造陸的思維中，生態生產力豐富的濕地常被犧牲，應在政府體系中，加強自然海岸與濕地的維護與保育。對於包括澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼、龜山島及東沙環礁等離島之珍貴的天然海岸資源，應予以高度維護。

十一、建立海岸管理資訊與環境監測系統

有鑑於全球暖化趨勢，對於海平面上昇、及海岸及河川環境之變化，應有更

多之區域性研究及地區性長期監測，唯有對於海岸動態變化的資訊及知識能即時掌握，才能對於海岸變遷與社會相關衝擊有所因應。

十二、加強民眾環境素養，推展海岸與海洋教育

生活在海島的民眾，對於海洋與海岸應有更加的環境認知與情感，應在教育體系及媒體中加強民眾對於海岸的珍惜，並提昇對海洋與海岸的環境素養，增進公共關懷。

第五節、小結

海岸地區所產生的問題，正表示出臺灣海岸行政的不當，以及策略的無效率，使得臺灣海岸土地危機日益嚴重。爲了要達成保護海岸資源的目標，在未來來自政府及民間的努力是絕對必要的。換言之，海岸管理的議題，在台灣環境的議程上應視為最優先，並配合政府的組織再造與行政革新，參考國外的海岸管理體制的優點，建立一套有效的海岸管理機制將目前的海岸管理制度做一番大改造。

現有的法律規範與未來欲立法的走向都偏重於海岸地區「開發」的部分，缺乏對海岸地區環境維護，即便在海岸法草案當中有關訂定對海岸地區的保育與防護措施，但仍嫌不足，所以建議在海岸法尚未通過前，將海岸法立法宗旨與精神加入「以海岸地區環境保護爲優先」的原則，使海岸地區基本法規能更符合「永續發展」的目標，也能以「整合」的角度，不以單一思維的方式來思考海岸地區的管理，期盼以宏觀的角度來處理海岸事務。

第五章 個案分析

在台灣因為過度的開發，西部沿海海岸被破壞的十分嚴重，而東部的海岸因為政府政策緣故，使得最原始、最美麗的海岸被保留下來，而台東擁有最美麗的海岸，而長達 176 公里的海岸線，更是全台海岸線最長的縣市，而台東人口集中的主要鄉鎮，也都分布在沿岸（沿海鄉鎮約佔全縣人口 80%，2006），故本研究將以台東縣為例，討論台東整體的海岸管理制度。

第一節、台東海岸環境現況⁴⁵

台東位於台灣東南部，濱臨太平洋，為典型副熱帶海岸季風氣候，冬暖夏熱，全年多雨。台東境內依地質及地形特性，由北向南包括海岸山脈東麓海岸、台東三角洲平原及大武斷層海岸等地理區。台東縣的主要河川有卑南溪、知本溪、利嘉溪、金崙溪、太麻里溪、馬武溪等。其中卑南溪是台東縣境內的最大河川，發源於中央山脈的卑南主山東側，主流全長約有 84.35 公里，流經台東縣的 7 個鄉鎮市，流域面積達 1,603 平方公里，是台東灌溉用水的最主要來源。

台東縣多處海岸有侵蝕現象，區位亦受颱風之侵襲，地勢陡峭可利用之平地狹窄，農作及公路緊鄰海岸線，易受氣象災害破壞。本地區環境敏感因子眾多，對產業限制不少。

台東縣海岸地區管理範圍包括：長濱鄉、成功鎮、東河鄉、卑南鄉、台東市、太麻里鄉、大武鄉、達仁鄉等八個市鄉鎮。目前台東縣北段海岸（秀姑巒溪口以南）至小野柳止，海岸山脈以東的狹長地帶屬於東部海岸風景特定區的範圍。都市計畫地區亦分部於腹地較寬的平原上，如長濱、成功、東河、台東、太麻里、大武，其餘海岸地區之土地利用以林業用地為主，農業居次。

台東縣海岸線極長，其中卑南溪以北包含工作地、加路蘭、東河小馬、八仙洞、小野柳、石雨傘、三仙台、秀姑巒溪以南海階台地等豐富之地形景觀、稀有

⁴⁵ 2015 願景台東發展策略規劃期初報告書初稿，2007

珍貴動植物資源等，且漁業資源豐富，適合做為海岸遊憩的開發。由於位處東部斷層岩岸地形，加上強烈之海蝕作用，以及潮汐、風浪與地殼運動等自然作用，形成海岸線鮮明之海蝕地貌與特殊海岸地形。北段如長濱至台東市區一帶，以三仙台及小野柳最為壯觀而獨特，且位處東部海岸風景特定區的範圍內，發展腹地及速度明顯優於南部海岸線的各鄉；而南段海岸線坡度變化大且腹地較淺，則主要集中於河谷附近的太麻里及大武一帶聚落。

第二節、台東土地發展暨分區管制計畫

台東縣都市化面積約 8,796.43 公頃，僅佔全縣土地總面積的 2.5%，儘管面積不大且分佈較為零散，但都市地區的人口卻約佔全縣人口的 54.15%，顯示過半數的人口多集中於有限的都市化區土地內。因此，廣大的非都市土地多屬開放空間及未被開發的群山峻嶺，自然條件之限制與劣勢，另一角度來看造就了台東縣發展觀光遊憩的新機會。

壹、台灣東部區域計畫⁴⁶

「區域計畫」於民國 63 年公布，對於區域計畫內容有明確之規定，該東部區域計畫內容與法定內容不相符，故未予提出審議。而國土綜合開發計畫業經行政院核定實施，行政院指示於 69 年度辦理東部區域計畫之規劃，並於民國 73 年 4 月奉內政部核定，民國 73 年 7 月省府公告實施，完成「台灣東部區域計畫」之制訂。依據區域計畫第 13 條規定，區域計畫公告實施後，屆滿五年須辦理通盤檢討，且為配合十四項重要建設、國家六年建設計畫、亞太營運中心、農地釋出方案等國家重要建設計畫及國土綜合開發計畫之修訂，該計畫源於 79 及 80 年度辦理第一次通盤檢討工作。

此計畫對自然資源保育的重視，有助於避免因產業發展與城鄉建設而破壞臺東縣珍貴的自然與人文資源，且在資源永續利用的原則下，建立東部地區完善的觀光遊憩系統，得以強化臺東縣觀光發展的特色，並提高臺東縣與花蓮縣空間發展的整合性。

⁴⁶ 同 45

貳、台東縣綜合發展計畫

台東縣綜合發展計畫為縣轄區域內之長期發展的具體指導計畫，有了良好的計畫才能夠有秩序、有效率地發展。台東縣未來發展的挑戰在於，除了妥善運用本身所具備獨特的自然、人文、產業資源，避免步上台灣西海岸過去經濟發展破壞環境的後塵，以開展出結合「生態觀光」的「另類發展模式」之外，還要面對 90 年代末的台灣經濟發展趨勢與國家制度轉型，積極向全球經濟所重新定義的地域國家與城市國家接軌。因此，必須透過強化區域認同、落實草根民主、爭取地方自主權下放等作法，進一步創造全球經濟競爭中的地方利基，以提升區域競爭力，活化地域文化，振興地方經濟，開創台東縣在二十一世紀的發展新格局。

此計畫勾勒出臺東縣為「環太平洋盆地的新明珠」之發展定位，有助於引導本計畫研擬臺東縣朝向國際級觀光發展之定位；且在產業、土地使用、交通運輸、觀光、原住民發展、社會福利、衛生醫療、教育、文化、財政、地方政府、以及環境保育等部門之發展策略指導下，有助於引導臺東縣朝向永續發展之目標⁴⁷。

參、台東都市與非都市計畫⁴⁸

(一)都市計畫概況

迄民國 95 年底，台東縣共發布了 18 處都市計畫區，各都市計畫之發展概況詳表 5-1 及圖 5-1。

⁴⁷ 同 45

⁴⁸ 同 45

表 5-1 民國 95 年底臺東縣已發布都市計畫一覽表

計畫地區	面積 (公頃)	計畫 人口 (人)	規劃密 度(人/ 公頃)	94 年底 人口 (人)	開發密 度(人/ 公頃)	計畫 目標年 (民國)	開闢率 (%)
臺東	1,024.83	105,000	102.46	61,630	60.14	85	58.69
成功	181.02	18,069	99.82	9,210	50.88	90	50.97
關山	182.80	10,000	54.70	5,466	29.90	90	54.66
臺東鐵路新站附近	2465.73	111,200	45.10	23,616	9.58	94	21.24
大武	101.43	950	9.37	3,216	31.71	85	338.38
太麻里	245.70	12,000	48.84	4,211	17.14	85	35.09
東河	120.03	8,000	66.65	1,077	8.97	90	13.46
長濱	124.52	3,500	28.11	1,722	13.83	92	49.20
鹿野	301.34	13,000	43.14	2,968	9.85	85	22.83
池上	249.00	15,000	60.24	4,588	18.43	87	30.59
知本外溫泉特定區	609.14	9,000	14.77	2,125	3.49	90	23.62
小野柳風景特定區	100.00	—	—	—	—	89	—
三仙臺風景特定區	373.89	—	—	10	0.03	91	—
臺東知本鐵路車站附近	493.10	14,000	28.39	5,122	10.39	96	36.59
知本內溫泉風景特定區	115.03	350	3.04	506	4.40	90	144.70
綠島風景特定區	1,725.91	5,000	2.90	3,145	1.82	95	62.84
紅葉溫泉風景特定區	328.44	2,500	7.61	668	2.03	89	26.73
八仙洞風景特定區	54.52	450	8.25	100	1.83	90	22.23
都市計畫區小計	8,796.43	328,019	37.31	129,380	14.71	—	39.42
台東縣總計 (含非都市計畫地區)	351,525.26	—	—	238,943	—	—	—
都市計畫區/全縣	2.50%	—	—	54.15%	—	—	—

資料來源：都市及區域發展統計彙編，行政院經建會都市及住宅發展處，2007



圖 5-1 台東縣都市計畫區分布示意圖

參考資料：2015 願景台東發展策略規劃，2007

(二)非都市土地概況

現行非都市土地係屬區域計畫法管轄範圍，區域計畫法施行細則將非都市土地分為 10 種使用區，並劃歸為 18 種用地，非都市土地使用分區與用地編定主要參考現地發展狀況，編定多能反映實際現況，台東縣非都市土地使用分區情形詳圖 5-2 及表 5-2，分別說明如下。

1.使用分區

就使用分區而言，宜花東地區與台灣地區最大的不同在於「生產」與「保育」性質分區比重上的差異，特定農業區、一般農業區、鄉村區及工業區等是屬於「生產」性質的分區，其餘分區則歸納為具保育性質的分區。平均而言，台灣地區具生產性質之分區佔非都市土地面積的 26.21%，而宜花東三縣則僅約 9.49%，台東縣更為差異頗為懸殊的 6.4%，顯示在保育性質分區（森林區、山坡地保育區、風景區、河川區、特定專用區及其他）比重甚高而農業發展面積有限的情況下，應朝精緻化利用的方向努力。

2.用地編定

就用地編定而言，宜花東地區與台灣地區最大的不同在於建築用地與農牧用地比重上的差異。平均而言，台灣地區建築用地約佔總面積的 2.69%，而宜花東地區約 0.77%，僅為台灣地區的 1/3，台東縣更是不及 0.5%的懸殊數字；農牧用地亦呈現相同類似的情形。此外，宜花東地區皆有比重頗高的林業用地，主要係受天然地形因素之影響。

肆、台東區域發展及建設發展

台東海岸地區屬於東部區域計畫之「海岸山脈區」，產業活動主要以觀光為主，其次為農、漁、地方資源型非污染工業及旅遊服務。若以生活區可細分為成功和台東生活區。

（一）成功次生活圈

成功次生活圈主要以遊憩、商業和地方資源型工業為主要發展功能，另應加強觀光服務及遊憩資源之開發，同時配合產業特性，發展觀光產業。成功鎮為地方中心都市，應發展工商業級遊憩功能，並配合地方資源型工業；東河、長濱則以遊憩及農業功能為主。

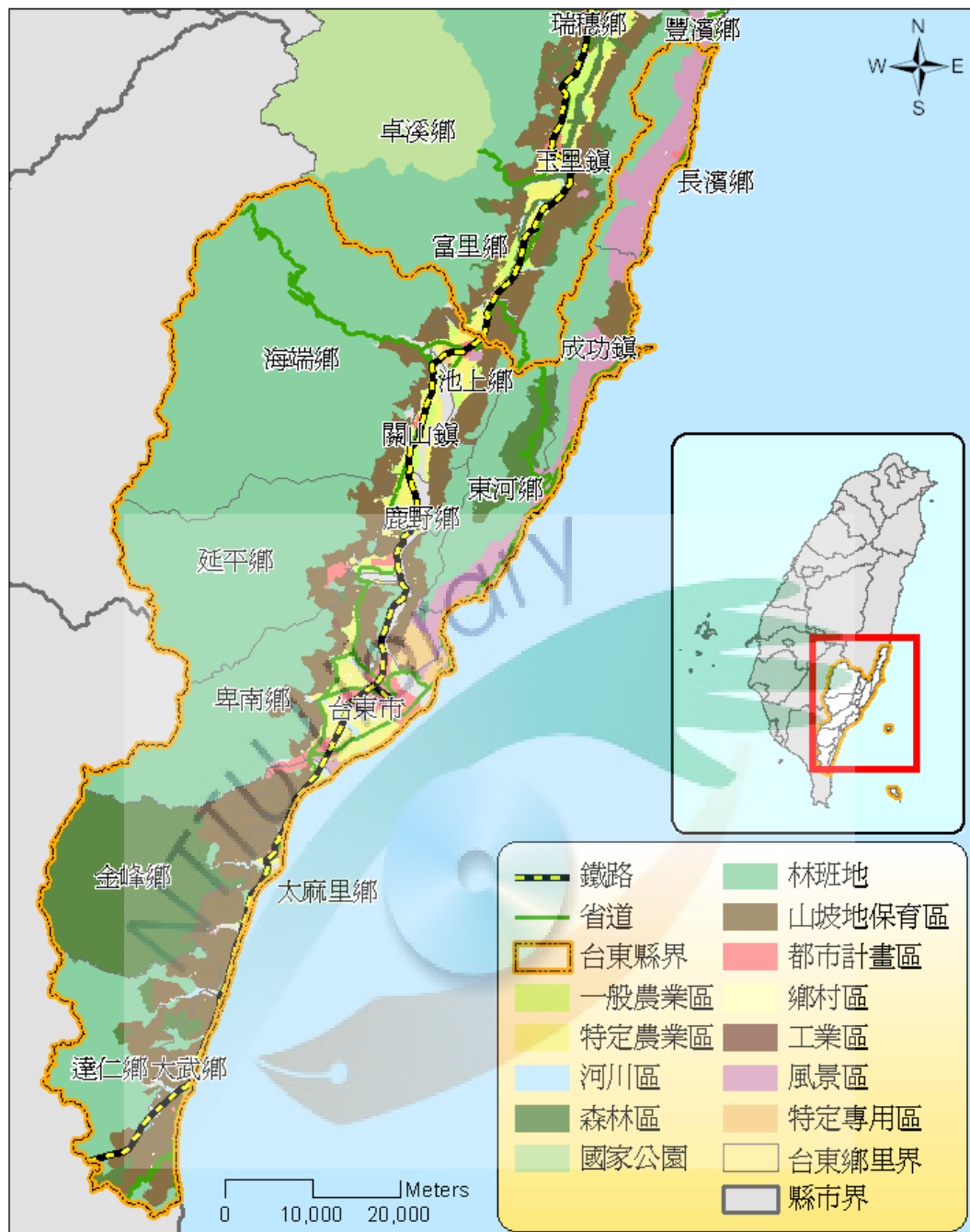


圖 5-2 台東縣非都市土地分區示意圖

參考資料：2015 願景台東發展策略規劃，2007

表 5-2 臺東縣民國 95 年底非都市土地使用分區面積一覽表

分區別\地區別	臺灣地區		宜蘭縣		花蓮縣		臺東縣	
	面積 (公頃)	比例 (%)	面積 (公頃)	比例 (%)	面積 (公頃)	比例 (%)	面積 (公頃)	比例 (%)
特定農業區	327,876.08	14.06	17,292.61	10.70	8,851.34	2.47	10,157.32	4.22
一般農業區	239,060.50	10.25	5,489.32	3.40	16,163.63	4.52	4,657.23	1.93
鄉村區	17,315.90	0.74	681.30	0.42	322.49	0.09	13.12	0.01
工業區	27,156.53	1.16	355.61	0.22	705.29	0.20	723.89	0.30
森林區	754,134.38	32.35	104,595.17	64.70	159,678.15	44.60	145,755.12	60.51
山坡地保育區	647,987.31	27.79	29,984.84	18.55	46,901.01	13.10	51,287.98	21.29
風景區	47,129.06	2.02	954.87	0.59	13,662.59	3.82	25,230.03	10.47
國家公園區	200,860.19	8.61	—	—	105,287.36	29.41	—	—
河川區、特定專用區及其他	70,004.13	3.00	2,309.70	1.43	6,412.98	1.79	3,071.49	1.28
非都市土地面積小計	2,331,524.08	100.0	161,663.43	100.0	357,984.84	100.0	240,896.16	100.0
地區總面積	3,600,618.00	—	214,363.00	—	462,857.00	—	351,525.00	—
非都市土地/地區總面積	64.75%	—	75.42%	—	77.34%	—	68.53%	—

資料來源：行政院經建會都市及住宅發展處，都市及區域發展統計彙編，2007

(二) 台東次生活圈

本生活圈發展應加強遊憩、工業、商業等功能，並強化觀光產業開發。此外，應加強產業發展，以避免人口及產業加速外移。台東市中心為區域中心都市，具有文教、商業、工業及遊憩等功能，因位處台東交通之樞紐，未來應加強遊憩及工業發展。太麻里、大武及卑南除提升遊憩機能，發展觀光產業外，應配合南迴鐵路，發展工業產業；而達仁則以遊憩及農業功能為主。

伍、台東公共設施發展計畫

海岸地區公用及公共設施發展計畫以河堤工程計畫與海堤工程計畫為主要重點。

1.河堤工程計畫

重要保護區段的河堤工程，計畫內容包括新建堤防、加高原有堤防等。

2.海堤工程

台東海岸因地球板塊運動，形成一道海溝，河川所挾帶的泥沙直衝入海，無法留在沿海地帶，加上深海波浪直接侵襲海岸，因此容易形成侵蝕現象，對於沿海設施造成威脅，必須興建海堤來加以保護。

第三節、台東海岸地區計畫與保護⁴⁹

目前台東縣共有七個海岸保護區，而七個海岸保護區是含括在台東海岸保護地區計畫中。計畫範圍北起台東縣長濱鄉，南至達仁鄉塔瓦溪口；西抵第一條稜線及台9號省道，海域部分採平行海岸2公里直線劃設。面積合計162,717公頃(參見表5-3)，其中陸域面積32,304公頃，海域面積130,413公頃。

表5-3 台東海岸保護地區面積一覽表

名稱		陸域（公頃）	海域（公頃）	小計（公頃）
海岸自然 保護地區	石雨傘	134	4,260	4,394
	三仙台	204	3,036	3,240
	小野柳	586	8,419	9,005
	卑南溪口	876	737	1,613
	大武達仁	124	2,543	2,667
	綠島	440	7,184	7,624
	蘭嶼	751	26,878	27,629
海岸一般保護地區		29,189	77,356	106,545
小計		32,034	130,413	162,171

參考資料：台東海岸保護地區研商會議，2008

⁴⁹台東海岸保護地區研商會議，2008

壹、石雨傘海岸自然保護區（見圖5-3）

石雨傘為石灰岩隆起之海蝕柱，附近海岸公路東側有突出海面長達1公里之海岬，稱為石空鼻長堤。此處具豐富之海蝕地形，有礁岩、海蝕洞、海蝕溝、壺穴、平衡石等。

(一)範圍

石雨傘海岸自然保護地區位於台東縣長濱鄉及成功鎮，範圍北起北石寧橋，南至美佐呂橋；西以省道台11為界並剔除集居聚落，海域部分採平行海岸2公里直線劃設。陸域面積134公頃，海域面積4,260公頃。

(二)保護標的

以石雨傘海岸鄰近之特殊地質地形景觀及珊瑚礁生態環境為保護標的。石雨傘為石灰岩隆起之海蝕柱，附近海岸有海岬、海蝕洞、海蝕溝、壺穴、平衡石等。

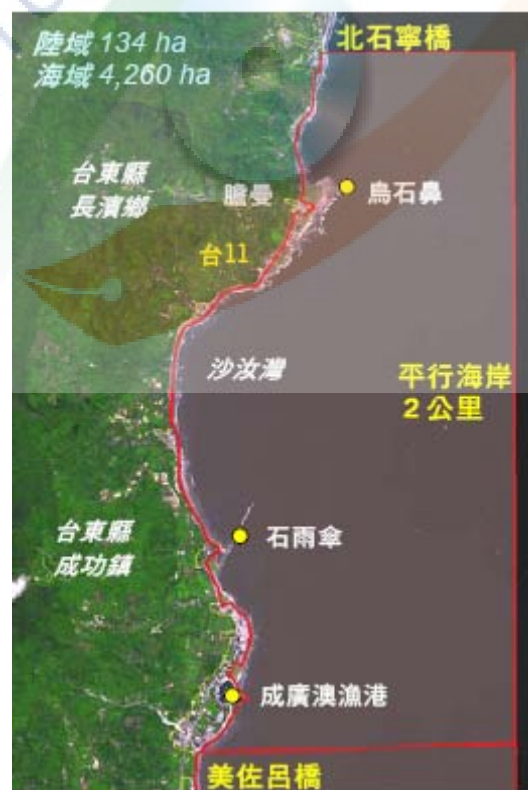


圖5-3 石雨傘海岸自然保護區

參考資料：台東海岸保護地區研商會議，2008

貳、三仙台海岸自然保護地區（見圖5-4）

三仙台是由突出海岸的海岬與海岬外的離岸小島所構成，小島上有3座巨大石塊屹立，故稱三仙台。在三仙台周圍的海域珊瑚礁分布，受到波浪的侵蝕，形成崎嶇的礁岩海岸，海蝕溝、海蝕壺穴、海蝕平台等地形，均可在此一覽無遺。

（一）範圍

三仙台海岸自然保護地區位於成功鎮，範圍北起美佐呂橋，南至新港漁港；西以省道台11為界並剔除集居聚落，海域部分採平行海岸2公里直線劃設。陸域面積204公頃，海域面積3,036公頃。

（二）保護標的

以三仙台海岸鄰近之特殊地質地形景觀及珊瑚礁生態環境為保護標的。

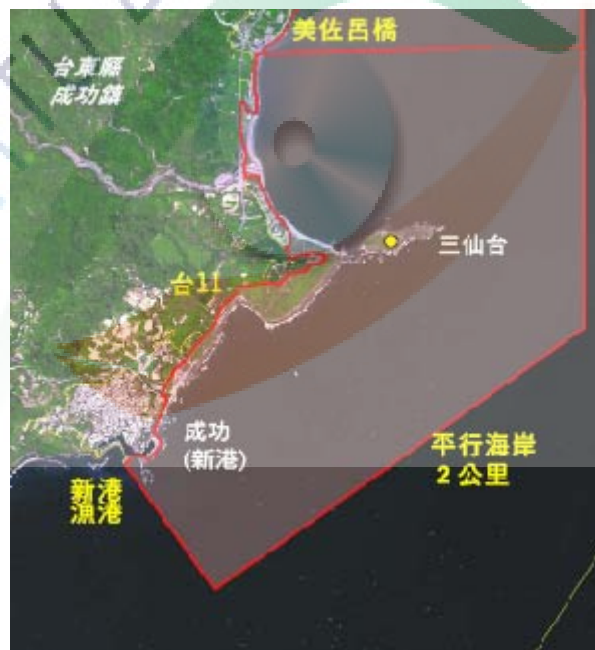


圖5-4 三仙台海岸自然保護區

參考資料：台東海岸保護地區研商會議，2008

參、小野柳海岸自然保護地區（見圖5-5）

杉原海水浴場南北兩端的海濱，有珊瑚礁分布。特別是海水浴場北方礁石海岸，潮間帶長約數百公尺，寬約 50 至 100 公尺。經台東海岸保護會議決議，

小野柳海岸自然保護地區將改名為都蘭海岸自然保護區。

小野柳一帶的地層是由厚層沙岩及薄層頁岩交互沉積所形成，稱為沙頁岩互層。特殊地形有單面山、風化紋、豆腐岩、蕈狀岩及蜂窩岩等。

(一)範圍

小野柳海岸自然保護地區位於台東市、卑南鄉及東河鄉，範圍北起金樽港，南至富岡漁港；西以省道台11為界，海域部分採平行海岸2公里直線劃設。陸域面積586公頃，海域面積8,419公頃。

(二)保護標的

以沙灘、礁石潮間帶、特殊地質地形景觀及珊瑚礁生態環境為保護標的。

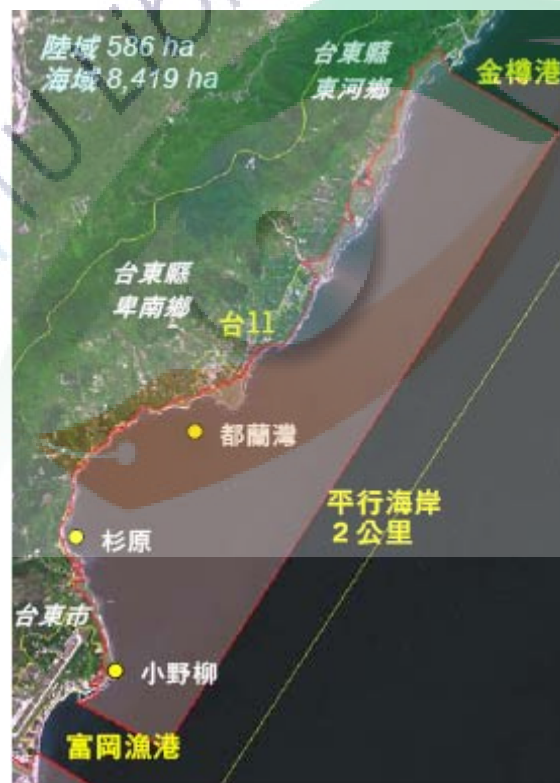


圖5-5 小野柳海岸自然保護地區

參考資料：台東海岸保護地區研商會議，2008

肆、卑南溪口海岸自然保護地區（見圖5-6）

(一)範圍

卑南溪口海岸自然保護地區位於台東市，範圍北起省道台11乙及石川堤防、南至鄉道東48(馬亨亨大道)；西以台東大橋為界，海域部分採平行

海岸2公里直線劃設。陸域面積876公頃，海域面積737公頃。

(二)保護標的

以卑南溪石礫灘地、保安林、棲息鳥類及珊瑚礁生態環境為保護標的。

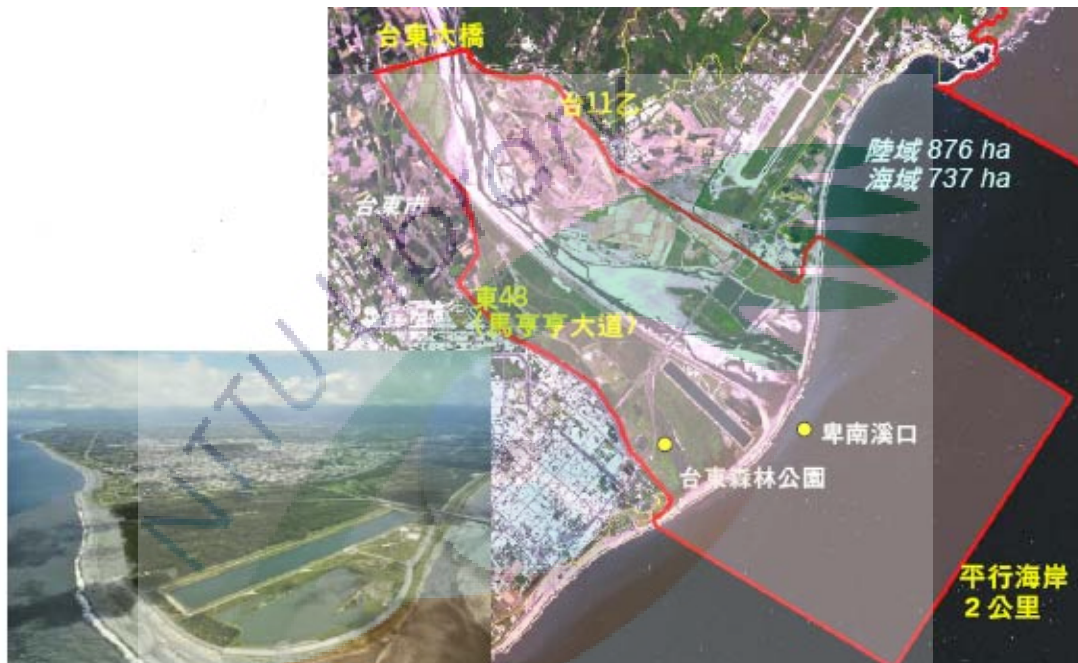


圖5-6 卑南溪口海岸自然保護地區

參考資料：台東海岸保護地區研商會議，2008

伍、大武達仁海岸自然保護地區（見圖5-7）

大武達仁海岸海洋生物之分布，具有台灣南部珊瑚礁及東部礫石底質海域之特徵，故本區海域為台灣沿海珊瑚礁生態系與礫石底質生態系等2種生態系交會之處，具殊殊地理意義。

(一)範圍

大武達仁海岸自然保護地區位於大武鄉及達仁鄉，範圍北起大武漁港、南至塔瓦溪口(台東縣與屏東縣交界處)；西以省道台9及台26號為界，

海域部分採平行海岸2公里直線劃設。陸域面積124公頃，海域面積2,543公頃。

(二)保護標的

以鵝卵石海灘及珊瑚礁生態環境為保護標的。

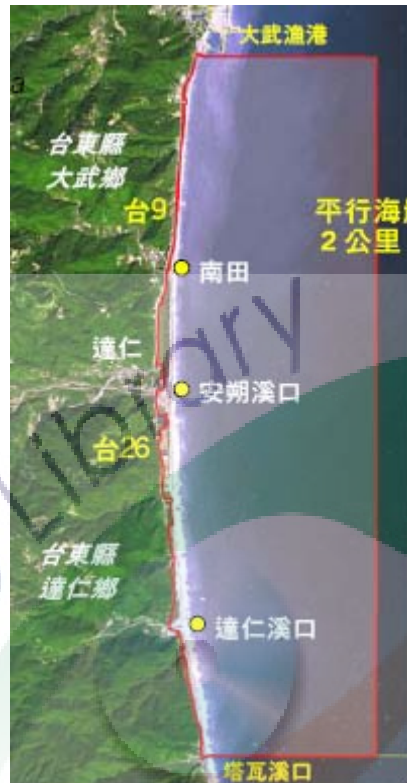


圖5-7 大武達仁海岸自然保護地區

參考資料：台東海岸保護地區研商會議，2008

陸、綠島海岸自然保護地區（見圖5-8）

綠島為火山島，地處熱帶，海水溫暖，且海底底質多為火山岩。因綠島沿岸淺水海域均為珊瑚礁覆蓋，棲息著形形色色的魚類、多采多姿的珊瑚和五花八門的無脊椎動物。隆起珊瑚礁與淺水中的現生珊瑚⁵⁰礁連接在一起，形成極為壯觀的裙狀珊瑚礁地形，具發展潛水活動及海底觀光。

⁵⁰ 現生珊瑚屬於刺絲胞動物門，其共同特徵是具有刺絲胞，身體為兩胚層性，內外胚層間以中膠層分隔，呈輻射對稱。其生活史有世代交替的現象，可大致分為水母體期和水螅體期。現生珊瑚除水螅珊瑚具有短暫的水母體期外，石珊瑚和軟珊瑚類，皆僅有水螅體期。絕大多數的珊瑚類，都行群體行活，群體是由個體行無性的出芽或分裂生殖形成，每一群體所含的個體數目不一。

(一)範圍

綠島海岸自然保護地區，範圍以環島公路(東90號鄉道)向海部分為主，並剔除機場、漁港、集居聚落及人工設施等。海域部分採平行海岸2公里直線劃設。陸域面積440公頃，海域面積7,184公頃。

(二)保護標的

以綠島之特殊地質地形景觀及珊瑚礁生態環境為保護標的。

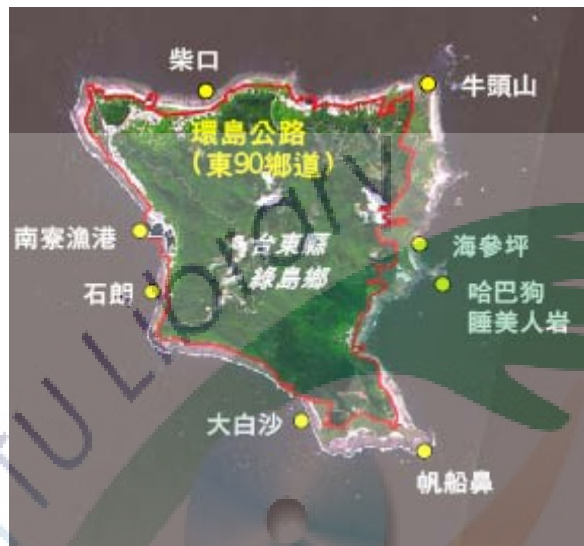


圖5-8 綠島海岸自然保護地區

參考資料：台東海岸保護地區研商會議，2008

柒、蘭嶼海岸自然保護地區（見圖5-9）

蘭嶼具火山作用之地質地形景觀及熱帶雨林，為亞澳生物間之過渡帶，生物之龐雜度及歧異度極高，其生物資源豐富，為研究生物之重鎮。

(一)範圍

蘭嶼海岸自然保護地區，範圍包括蘭嶼、小蘭嶼及軍艦岩等島嶼。範圍以環島公路(東60號鄉道)向海部分為主，並剔除機場、漁港、集居聚落及人工設施等。海域部分採平行海岸2公里直線劃設。陸域面積751公頃，海域面積26,878公頃。

(二)保護標的

以蘭嶼之特殊地質地形景觀、熱帶雨林內生物及珊瑚礁生態環境為保護標的。



圖5-9 蘭嶼海岸自然保護地區

參考資料：台東海岸保護地區研商會議，2008

捌、海岸一般保護地區

- (一)海岸工程應妥適規劃，避免破壞原有之自然生態環境，並使其兼具營造多樣性生態棲地之功能。
- (二)經許可之開發案，應配合當地環境特色，避免過多人工設施。

第四節、台東海岸管理問題與建議

壹、問題

政策方面：

- (一)未凝聚足夠的地區自主力

過去以來中央所主導的計畫未必完全適合臺東，適度的在地觀點必須要被發展出來，與中央觀點相輔相成，才能兼顧整體發展格局與地區實際需要。

- (二)缺乏清楚的發展共識做為整合的平台

目前為止臺東海岸地區的整體願景仍屬模糊階段，缺乏整體性的實

質發展藍圖作為各界凝聚共識的基本平台，容易導致各說各話、各自想像。

行政方面：

(一)行政事權分散

由於幅員廣大且資源多樣性，臺東縣的土地管轄權極為分散，例如東部海岸國家風景區範圍之觀光發展與管理設有東部海岸國家風景區管理處；花東縱谷國家風景區範圍則設置有花東縱谷國家風景區管理處；原住民保留區內土地發展歸原住民委員會所轄；國家森林遊樂區歸林務局管轄；漁港則由漁業署所管。由於土地管理事權係依據目的事業主管機關之體系劃分，故常有同一區塊各類管理法規競合的問題，使得整體發展計畫之擬訂與落實甚為不易。

(二)缺乏橫向整合造成各自努力，未見整合效益

基於事權分割，各機關間的管理往往不易整合，投資建設計畫亦復如此，極易產生投資效果相互抵觸或界面不良的情事，因而影響資源利用之效率。

貳、建議

第四章提到管理台灣海岸十二項對策，可應用在台東海岸管理上有七，第三項海岸管制區之劃設、第五項海岸管制區內之土地利用方面、第六項外島特區之管理、第八項各縣市海岸管理局之設立、第十項重視濕地及自然海岸之保育、第十一項建立海岸管理資訊與環境監測系統、第十二項加強民眾環境素養，推展海岸與海洋教育等，分述如下：

海岸管制區之劃設：

台東擁有全台最長的海岸線，因此對於海岸管制區的劃設問題是刻不容緩的，不但需要且應該列入台東縣綜合發展計畫中。

海岸管制區內之土地利用方面：

與第四章相同，對於台東海岸土地依照其於該管制區內之功能定位，劃定為

限制發展區、禁止開發區與生態保育區等各式分區。

外島特區之管理：

台東擁有綠島和蘭嶼兩個外島，應就其環境特殊性，劃設專屬其管制方式與範圍。

海岸管理局之設立：

目前各縣市有關海岸管理的事務皆分屬在各個局處中，希望台東能率先成立海岸管理局，讓台東海岸管理有專門的地方主管機關。

濕地及自然海岸之保育：

台東自然海岸線比例僅次於屏東縣，所以濕地及自然海岸保育健全與否對於台東十分重要。

建立海岸管理資訊與環境監測系統：

在全球暖化的威脅下，對於海平面上升、及海岸及河川環境更應有所監控，台東縣擁有台灣最長的海岸線，對於海岸環境的監控是必須且必要的。

加強民眾環境素養，推展海岸與海洋教育：

海洋教育應從小培養起，可在台東各國中小加強介紹對台東海岸的認識並舉辦海岸保育的活動，且透過社區的力量，時常倡導海岸環境保護的重要，讓海岸環境的重要性深植在人心。

參、小結

台東一直以來就並非以蓬勃的商業活動和工業為主，台東擁有其他縣市無法複製的雄偉的高山和美麗的海岸，長久以來這兩項就是台東最大的資產，也因為如此，台東靠著觀光產業吸引不少國內外的觀光客，為台東縣賺進不少觀光收入，但一直以來「使用」和「消費」這些資產，雖然台東並未像西部大規模的對山林或海岸進行開發，但為迎合觀光產業的需要，或多或少對於自然景觀都有所破壞或犧牲，但並沒有很多人重視台東自然景觀的破壞，尤其是台東海岸地區。台東擁有台灣最長的海岸線，最豐富的海洋資源，但台東縣政府似乎沒好好重視該優勢之處，台東的海岸土地並無一套明確的管理系統。

台東的土地管理是循著國土綜合開發規畫、東部區域計畫、台東縣綜合發展計畫而來，而這些法定或非法定的計畫中，對於台東海岸的管理策略並無明確規範，且有關海岸相關事務如同台灣海岸事務皆散佈在各部會當中，使得在制定海岸開發事務或海岸保護等等事項，出現橫向機關處理不同調的情形，使得海岸政策原地打轉，本研究建議台東縣政府應領先台灣各縣市成立海岸管理局，統合台東所有海岸和海洋事務，讓海岸事務的管理不再委屈在其他局處的「邊際事務」下，讓海岸管理脫胎換骨，建立台灣的藍色國土，去除「重陸輕海」之陋習，更能與世界接軌。

但成立海岸管理局仍有其困難處必須解決：一、原本分散在各局處事務集中到一單位管轄後，其他單位人員將縮編，將多少影響這些局處贊成設立海岸管理處的想法；二、各單位預算減少，局處長權力縮減，勢必引起反彈；三、從事海岸經濟活動的人員如：漁民、船舶業者等，對於新設立專職於處理海岸事務的單位存有疑慮，將擔心影響原本工作或從事經濟活動的權限，並不歡迎見到此一機關的成立。雖然成立海岸管理局初期必定受到不少壓力與輿論的討論，但為了台東海岸土地的永續發展，似乎已經成為必須得走的方向了。

台東長期以來二級產業發展落後，尚無足夠條件可參與產業全球分工體系。且依據技術、人力、土地資源、基礎設施等地區基礎條件分析，成功複製西部產業發展經驗的機會不高，且台東具有豐富多元的人文特質、慢速的生活步調、優美的自然景觀、乾淨的土地資源等地域優勢條件，應掌握樂活、慢活、優質生活的全球休閒旅遊發展趨勢，發展其利基型產業，不需要複製西部大量消耗自然資源以換取經濟成長的發展模式。

第六章 結論與建議

各國對於海岸地區管理的發展趨勢，由意識到海岸管理的重要到海岸管理理念的成熟，而國際上與海岸地區相關計劃、組織與公約也相繼出現，而1972年地球高峰會提出「永續發展」理念，也代表海岸地區的管理進入另一個階段，海岸地區不再只是開發使用而已，環境議題已成為海岸地區管理上的共識。而「整合性海岸地區管理」更是在這樣的意識下成為國際上海岸地區管理的趨勢。

第一節 結論

海岸地區是臺灣最有價值的資產之一，近年來由於人口增加快速、全球化下都市擴張及經濟的快速發展、資訊的快速流通等因素，使得土地的需求大幅度增加，面對著臺灣這個小島寸土寸金的趨勢之下，在內陸地區的土地有限的情形下，只好轉向海岸地帶進行大規模的開發。因未能加以有效妥善的規劃與管理，而造成不但自然生態破壞與環境災害的發生，也對於海岸地區的開發與建設造成莫大的影響。由於政府未能針對各種土地利用活動等性質，加以規劃及管理，不僅使得自然生態環境遭受破壞，也使得海岸生態失去平衡。

我國的整體海岸管理機制不健全的情形和對海岸土地利用與資源保育的急迫趨勢下，對我國的海岸管理機制與體系作總檢討。本研究先參照其他各個先進國家的海岸管理機制和其相關法令，並配合著我國現實的法令及現況，針對目前的法令及體制不完整的部分及空間利用上的不協調，檢討目前我國海岸管理法令上產生競合的問題。

多數國家在面對海岸地區問題時，自是有其一套運作機制，也形成不同國家對於海岸地區問題的反應不一。有的國家制定專法成立專責機關；有的就現有的體制來解決。不論所採取的方式為何，都有其考量之處，因其歷史背景、問題相異、與行政機制不同，而有不同的選擇。我國之行政體制及立法技術，多沿自美國及日本，而美、日兩國海岸地區之管理制度堪稱齊備，且在實務經驗上居於領導地位，可供我國參考。

從上面研究發現我國海岸管理上有以下這些難題：1.海岸政策的不穩定性、2.無法達成政策所擬定目標、3.政治上的分歧、4.在公共政策中，海岸課題較不受重視、5.機關之間意見無法整合、6.官員專業素養不足、7.海岸地區的民眾參與意願不高。

我國目前海岸地區的主管機關呈現多頭馬車，海岸地區地區的事務分散在各個不同的部會，未來有關我國海岸地區主管機關的走向，應朝向成立專責機關，如：海洋事務部，而海岸法草案中的精神亦是如此。故我國海岸地區的管理應建立專法，與成立專責機關並且配合管制工具的運行方能兼顧保育與開發，達到「永續發展」的目標。

此外透過個案研究台東縣海岸管理，了解台東由於交通不便，人口外流情形嚴重，加上地形條件較西部各縣市差，使得區域發展呈現明顯的不均衡，但台東具有美麗的海岸風光，台東縣政府應透過台東縣綜合發展計畫，就台東海岸地區做出比先前更大的干預，以確保台東海岸的永續使用，並行銷出台東海岸的迷人景觀，不需複製西部經濟發展模式，讓台東成為台灣休閒渡假產業的中心。

第二節 建議

為了使我國海岸管理更有效率和喚醒政府與民眾之資源保育意識。在此提出下列幾點政策性建議，以供決策者評估或後續研究參考，如下所述：

（一）建立以永續發展、整合性管理為指導原則的海岸地區管理系。我國則應整合相關法律規範，迅速通過海岸法草案與相關配套規範，以建立海岸地區的法規體系。

（二）法規體系方面，應迅速通過海岸法，海岸法中以開發為其主要規範對象，建議改以「以海岸地區保護為優先」，雖海岸法是以「促進海岸地區資源保育利用」為目的，但這方面內容卻稍嫌薄弱，應加強相關條文與相關配套規範。

（三）行政機制方面，研議在海洋事務部下成立「海岸署」主管海岸地區事務，

以達到岸海一體，集中事務於一主管機關，我國應更能有效統籌海岸事務，改善多頭馬車的弊病。

(四) 在現今的國土計畫中擬定全國性之海岸管理部門計畫，使全國之海岸管理專區劃設、中央專責機關、海岸管理專法、跨區域之海岸管理有指導方針可依循。另一方面以國土計畫為手段，讓各區域海岸管理計畫推動，使我國之海岸地區管理具整合性，將海岸地區視為極重要之國土，使我國邁向真正之海洋國家。

(五) 透過跨區域之海岸管理，應將全國之海岸地區劃設為特別管理專區，結合國土計畫之中保護區之劃設與規範，將海岸地區設為加強取締與強烈限制開發之區塊。區內之海岸開發案由跨區域之管理機關全權管理，避免不同局處各自為政，一方面利於保育計畫之推動，另一方面方便海岸管理稽查員加強取締，以確實保育我國脆弱的海岸地區。



參考文獻

中文部分

論文

劉靜靜（1995），台灣海岸濕地保護策略與法制之研究，國立中山大學海洋環境研究所碩士論文

林光銘（1995），海岸管理與海埔地相關問題之研究—以臺北縣為例，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文

陳欣榮（1997），建立我國海洋保護區體系之初步研究，中山大學環境海洋環境研究所碩士論文

曾宏揚（2000）台灣海岸地區規劃開發法治化之研究，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文

尙容康（2000），整合性海岸地區管理之回顧與前瞻：以高雄縣為例，國立中山大學海洋環境及工程學系研究所碩士論文

謝佳殷（2001）我國海岸管理法規體系與行政機制之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文

曾宏揚（2001），台灣海岸地區規劃開發法制化之研究，國立台灣大學法律研究所碩士論文

郭容容（2001），從海洋環境保護論生物多樣性之法制發展，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文

李昊（2002），臺灣海岸管理制度之檢討與方案之評估：聯合分析方法之應用，國立台北大學都市計劃研究所碩士論文

王櫻燕（2005），使用 GIS 模式整合新竹市海岸生態環境與土地使用空間區位之研究，中華大學/建築與都市計畫學系研究所碩士論文

黃弘祺（2006）國土空間規劃中海域範圍及功能區劃之研究，國立中山大學/海洋環境及工程學系研究所碩士論文

唐淑蓉（2007），海岸環境議題中民眾參與機制之研析-以台十一線東部濱海公路改善計畫為例，國立東華大學環境政策研究所碩士論文

期刊

葉俊榮（1993），台灣海岸的法規範基礎與決策模式，工程環境會刊

徐貴雀（1993），由日本經驗論我國海岸地區管理制度之建立方向，經法社論叢，第十一期，頁 153-184。

黃錦堂（1995），開發許可制之研究，中國比較法學會學報，16 期

於幼華、黃錦堂、呂雅雯（1999），永續發展理念下的環境影響評估制度，環境工程會刊，第十卷二期

辛晚教（1999），當前國土規劃問題，政策月刊，53 期

林明鏘（1999），農地釋出之規劃與永續發展，月旦法學，第五十八期

邱文彥（2000），永續台灣、海洋國家－開創二十一世紀海洋管理的新紀元，研考雙月刊第二十四卷第六期

邱文彥（2000），「藍色國土，永續的海洋」，經濟部水資局永續發展簡訊，第十五期

馬益財（2001），加拿大海岸與海洋永續發展，港灣報導，第五十六期

胡念祖（2002），海洋事務部之設立：理念與設計，國家政策季刊，創刊號，頁 53-90

邱文彥（2002），海洋與海岸管理體系，海洋與台灣研討會，高雄市，台灣研究基金會總策劃

葉義生（2004），海岸一定限度內土地管理及利用課題之初探，土地問題研究季刊，三卷一期

邱文彥（2005），海岸整合 資源無窮盡，營建知訊，271期

邱文彥（2005），海岸管理的挑戰、體制與對策，研考雙月刊

邱文彥（2007），海洋國土的規劃：願景、範圍與主要議題，都市與計劃第三十四卷 第三期 第241～272頁

閻克勤 王櫻燕 陳天佑（2007），新竹市海岸生態保育與土地開發區位整合評估之研究，都市與計劃，第三十四卷 第四期 第385～415頁

書籍

邱文彥（1998），「海岸管理之政策與法則」，海岸危機

鄭安怡（1999），「台灣生物多樣性現況」

李素芳（2001），台灣的海岸，遠足出版社

邱文彥（2003），海岸管理:理論與實務，五南出版社（二版）

邱文彥（2003），整合性海岸管理理論與實務之研究，行政院國家科學委員會

邱文彥（2003），海洋永續經營，胡氏圖書出版社

吳全安（2007），海岸資源管理，五南出版社

政府出版品

黃異（1994），我國海域及海岸法律與行政體制之探討，行政院國家科學委員會
專題研究計劃成果報告

陳清春（1994），海埔新生地開發對沿岸漁業補償救濟辦法之研究，行政院研究
發展考核委員會

葉榮椿等（1995），海岸地區整體規劃之研究，第一冊，內政部營建署委託研究
計畫

葉榮椿、唐高永、鐘兆君、賀陳旦、邱文彥（1995），海岸地區整體規劃之研究，
第一冊，內政部營建署委託研究計畫

侯和雄（1995），台灣地區海岸規劃與海岸區域經營管理之建立，出席「第九屆
國際海岸與海洋管理會議（海岸帶'95）」報告

內政部營建署（1995），海岸開發區規劃構想報告書

邱文彥、胡念祖、Geza C. Teleki（1996），以流域觀點論整合性海岸管理，港灣
及海洋污染防治研討會論文集，行政院環境保護署主辦

楊重信（1998），國土整體規劃及發展構想，全國國土及水資源會議(議題報告一)，行政院經濟建設委員會等主辦

張效通等（2000），國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究

內政部營建署（2000），郭瓊瑩等，國土規劃體系與執行組織架構之研究

行政院文化建設委員會（2000），揭開福爾摩沙的面紗－台灣的自然地理

海洋白皮書（2001），行政院研究發展考核委員會編印

內政部營建署（2006），整體海岸管理計畫及其配套措施之研擬:總結報告書

台東海岸保護地區研商會議（2008）

二、外文部分

1. Sorensen, Jens C. . Institutional Arrangement for Management of Coastal Resources
（Research Planning Institute, Inc., 1984）
2. Clark, John R. . Coastal Zone Management Handbook （Boca Raton FL:Lewis
Publishers, 1996 ）
3. Edited by Haq, Bilal U... [et al.] . Coastal Zone Management Imperative for Maritime
Developing Nations （Dordrecht ; Boston: Kluwer Academic, 1997）

三、網路資源

- 1.內政部營建署 <http://www.cpami.gov.tw/web/index.php>
- 2.行政院經濟建設委員會 <http://www.cepd.gov.tw/>
- 3.農委會林務局 <http://ngis.zo.ntu.edu.tw/index1.htm>