

內政部國土計畫審議會審議「全國國土計畫（草案）」之
「海洋資源」專案小組會議審查會議紀錄

壹、會議時間：107年1月4日（星期四）上午9時30分

貳、會議地點：本部營建署601會議室

參、主持人：許召集人文龍

肆、出席人員：（簽到簿及發言摘要，詳如附件）

記錄：李冠德

伍、結論：

一、整體性：

結論：

- （一）本次會議與會委員所提意見，請規劃單位（本部營建署城鄉發展分署）配合修正計畫草案相關內容，並請作業單位（本部營建署）俟草案完成修正後，再提供本會委員協助檢視；如有必要，並請作業單位（本部營建署）評估再行召開專案小組會議續為討論。
- （二）依據國土計畫法第45條規定，全國國土計畫應於該法施行後2年內公告實施，是以，第一版將納入各方具有最大共識之土地使用政策方向為原則。本次與會團體對土地使用管制所提意見，請作業單位錄案納為國土計畫土地使用管制規則研訂參考；至於計畫草案所列具體個別建設計畫名稱地點和規模，請規劃單位配合調整修正。

二、子問題（一）：就國土空間發展策略（海洋資源面向）是否妥適，提請討論。

結論：本次規劃單位檢討修正後之海洋資源面向相關發展策略（如附件 2），提出強化海域基礎資料調查及現況使用資料、建立用海行為納管確保海洋生態保育及用海秩序、建構海洋資源監測系統及風險管理等策略，原則予以同意，惟請補充納入用海行為衝突競合處理原則，俾內容更臻完備。

二、子問題（二）：海洋資源地區及其分類、劃設條件及土地使用指導事項是否妥適，提請討論。

結論：

- （一）分類及其劃設條件：海洋資源地區各分類劃設條件，請規劃單位依據本次會議與會委員及機關意見再予檢討修正。
- （二）土地使用指導事項：本次規劃單位補充及修正內容（包含填海造地，如附件 2），原則予以同意，並請參考本次與會委員所提意見酌予修正。

三、海岸地區土地使用指導原則是否妥適，提請討論。

結論：

- （一）考量 102 年 10 月 17 日公告實施之全國區域計畫訂定海岸地區土地使用指導事項之緣由，係因當時海岸管理法尚未立法通過，爰先行納入區域計畫，以作為土地使用指導政策；考量海岸管理法業於 104 年 2 月 4 日起施行，是以，該內容建議回歸整體海岸管理計畫研訂，以符合法令規定。
- （二）惟為加強計畫整合銜接，有關整體海岸管理計畫涉及國土計畫應配合者，本次規劃單位業已配合整理臚列（如附件 2），原則予以同意，請配合納入本計

畫草案。

陸、散會：中午 12 時 10 分。

附件 1-1：發言要點(按發言順序)

◎陳委員璋玲

(一) 有關國土空間發展策略第二項標題(第 109 頁)建議改為：「建立海域使用管理制度及用海秩序，確保海洋環境永續發展及建構海洋資源監測系統和風險管理」，其子項依上述分三項撰寫：

1. 建立海域使用管理制度及用海秩序：將原第(二)和第(一)項內容合併至本子項，並增加「考量既有使用權益下，就海洋資源使用特性及國家發展需求，建立用海秩序及優先性。」
2. 確保海洋永續發展。
3. 建構海洋監測系統和風險管理。

(二) 有關海洋資源地區第二類劃設條件(第 235 頁)，考量實際海域使用，漁業權水域可能放置人工魚礁、箱網、蚵棚(季節性)、漁苗網具(季節性)或船舶水中錨錠等設施，各該設施包含長期性及短期性，且部分設施使用面積小，與其他使用衝突不大，若明訂「不得設置人為設施」，對實際使用影響甚鉅。故第二類劃設條件建議刪除「不得設置人為設施」，或建議修改為「使用性質具相容性之地區，於申請許可之特定海域範圍，除特定時間或條件外，不得阻撓其他依法使用之非排他活動」；第三類劃設條件建議簡化為「其他尚未規劃使用之海域」。

(三) 有關海洋資源地區第二類土地指導事項，第 2 點建議修改為「於經使用許可之範圍內，依相關目的事業法令規定，容許海洋觀光遊憩、海洋科研利用、環境廢棄物排放或處理、軍事及防救災及原住民族

傳統海域之相關活動之使用」。

- (四) 有關海洋資源地區第三類土地指導事項，僅允許漁撈、非動力機械器具之水域遊憩活動、船舶無害通過等行為，其餘行為應依本法申請許可，考量現況實際使用尚可能包含其他活動（如遊艇、水上摩托車等水域遊憩活動），如皆須經申請許可，可能業務繁多，建議修改為「其他尚未規劃使用之海域，以維持其自然狀態為原則，在該海域之使用依本法或目的事業主管機關規定辦理」。
- (五) 海洋資源地區土地使用指導原則之基本原則，建議增加一項：「依法之各項使用若不相容時，應就海洋資源特性及使用用途，建立優先使用秩序」。
- (六) 有關國家公園之海域範圍，係屬國土保育地區第三類或海洋資源地區，建議予以釐清。

◎賴委員美蓉

- (一) 有關海洋資源地區分為三類，直轄市、縣（市）政府是否得增加分類項目，建議應比照國土保育地區，立定一致性的分類原則。
- (二) 海岸地區土地使用指導事項是否回歸海岸管理計畫，無須放入全國國土計畫，建議可納入評估。

◎周委員宜強

- (一) 海岸變遷從規模大小可分為兩大類，一為填海造陸，係發生於城鄉發展地區，具完整的申請程序；另一係受到個人破壞，多發生於潮間帶、濱海陸地或近岸海域，其中又以地籍外界線以外地區最容易受到破壞，建議應加強該地區之管理。

- (二) 有關潮間帶之管理基本原則，係應當作海域或陸域管理，建議應有更詳細的土地使用指導原則，俾利直轄市、(縣)市國土計畫得以遵循。

◎林委員國慶

- (一) 有關填海造陸及藻礁議題，應先檢視未來國家整體政策方向為何？係以生態保育為主或以產業發展為主？不同時期的國家政策方向也會有所不同，以韓國為例，過去其國家發展政策曾以填海造地作為農業使用，後經檢討而又取消該政策。
- (二) 有關海洋資源地區分類，從農業部門或漁業資源來看，沒有海洋資源地區第三類，因為該海域都可以被漁業使用，並非無使用行為。
- (三) 有關海洋資源地區第二類容許使用為立體使用，雖無地籍但有使用權，該使用權是否屬財產權？或各種容許使用及從來使用間是否具有衝突，例如深海養殖、養蚵設施等與容許使用之風力發電間是否會產生衝突，應如何調和，請再予補充。

◎張委員蓓琪

- (一) 延續第四章提到國家生態網絡的概念，有關海洋資源地區不只是維持海水狀態之使用為最高指導原則，亦應考量維護交通、促進海洋資源永續利用、原住民族傳統使用等面向。
- (二) 有關用詞部分，計畫前後詞彙要統一，例如草案第97頁提到「海環資源明智利用」，但在第98頁的圖示為「海環永續利用區」；另有關第五章及第八章是否相對應，建議再統整並重新劃分。

- (三) 有關今日簡報第 10 頁海洋資源地區分類圖，帶狀範圍為何，請再檢核是否符合劃設條件。
- (四) 第九章土地使用指導原則，有關陸域可能造成海域的影響，例如核災；或是全球氣候變遷下，海洋可能造成陸域的災害影響，應在計畫中適度反映。

◎賴委員宗裕

- (一) 有關國土計畫法第 24 條規定略以：「填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃」，所稱「海岸及海域之規劃」為何，請再予補充。
- (二) 本計畫草案提出海洋資源地區第一類之一，均依其他法令辦理，採免經使用許可。考量第一類分類應當從嚴，前開規定是否具有法源授權，是否可能造成其他功能分區也會被目的事業主管機關要求比照採排除適用辦理，應審慎考量，故建議應有一致性原則。
- (三) 有關海洋資源地區第一類之二，因開發行為致造成海岸災害之虞者，申請人須研訂防護對策，係應由誰來判斷海岸災害之虞者？建議所有該區位的開發行為皆應提出防護對策。
- (四) 有關定期實施調查監測可分為環境監測及使用監測，環境監測係整合有關機關與學術機構，該監測責任歸屬應更加具體；使用監測責任在開發申請人或目的事業主管機關，如由申請人自行監測，應如何避免申請人怠惰未執行，或責任應歸屬目的事業主管機關定期監測，以避免不當使用發生。該相關問題應加以釐清。

◎鄭委員安廷

- (一) 有關海洋資源地區係以從來使用為管理基礎，然在未來容許使用的優先順序，應在計畫中明定。
- (二) 有關海域之再生能源係屬何種功能分區之分類？海洋風力發電風場是否屬於國家重大建設之排除條款？請予補充及釐清。
- (三) 有關海洋國家公園未來係屬何種功能分區，請予補充及釐清。
- (四) 有關過去核發填海造陸之許可權，尚未開發者，未來是否重新檢討或有落日條款？請予補充及釐清。
- (五) 建議天然氣接收站無須將明確位置指認於全國國土計畫，避免不必要之爭議。

◎行政院農業委員會漁業署

- (一) 依據全國國土計畫草案對於國土功能分區係以國土保育為優先原則，有關海洋資源地區第一類之一土地使用指導事項，除依其劃設之目的事業法規定辦理外，若於該海洋資源地區進行空間利用或開發時，建議應先徵詢相關環境敏感地區主管機關之許可或意見。
- (二) 有關漁撈在海洋資源地區第三類無須申請，惟將來有其他新興之海域利用行為可能在第三類海域規劃，原有可自由航行及漁撈作業之空間將受壓縮，其空間上之界定仍有實質之需要，以利後續土地使用之依據。

◎新北市政府

有關海洋資源地區分類，直轄市、縣（市）政府是

否得就實際需求增加分類，例如高汙染地區是否得增加分類並另訂土地管制規則，俾利進行生態復育？

◎國家發展委員會

- (一) 國土規劃中與海相關規範，包含海岸管理法之海岸地區，非都市土地使用管制規則規範之海域區，二者有部分重疊。全國國土計畫第二章合併討論海岸及海域之現況、主要課題，惟第八、九章劃設海岸資源分區似僅考量海域區，就海洋資源地區範圍係包含海岸及海域地區，或僅係海域地區，宜請於計畫起始釐清海洋資源規劃範圍，俾利研擬土地使用指導原則等事項。
- (二) 有關海洋資源地區第三類係其他尚未規劃或使用之海域，建議可考量其分類之妥適性，並依法按資源特性給予使用管制。
- (三) 有關國土功能分區劃設，部分海岸管理法之一級海岸保護區及一、二級海岸防護區等，係劃設至國土保育地區，然第九章土地使用指導事項分別又列有國土保育地區、海岸地區土地使用之指導原則，宜請釐清是否有重疊之虞。
- (四) 海洋資源地區目前採取立體規劃概念，因此未來功能分區可能會有重疊劃設，建議此劃設審議原則、優先順序需訂立清楚，以免劃設後產生容許使用規範適用、影響範圍等問題。

◎臺灣港務股份有限公司

第九章土地使用指導事項(修正草案)第248頁「海洋資源地區第二類」第2點明列「經使用許可範圍內，

不得設置人為設施，並依目的事業法令規定，從事海洋觀光遊憩、海洋科研利用……」一節：

- (一) 依國土計畫法第 21 條規定，「海洋資源地區第二類」係供海域公共通行或公共水域使用之相容使用，考量商港之航道及錨區係為船舶公共通行與錨泊使用，有助導航等簡易型人為設施，且從事海洋觀光遊憩或海洋科研利用等行為可能有相關簡易型人為設施需求(如安全警示設備、監測設施等)，爰是否需明訂「不得設置人為設施」等文字，請規劃單位再釐清及評估。
- (二) 另依草案所列文字，海洋資源地區第二類需申請許可部份，考量依法劃設公告之航道及錨區係為船舶公共通行及使用(非第三類尚未規劃或使用之海域)，後續將依需求有檢討或變更範圍可能性，請釐清「海域公共通行或公共水域使用」之使用行為是否仍需申請許可？並經審議程序？又變更範圍時是否需再申請許可？建議審酌公眾通行之相容情況，參依目的事業主管法令進行劃設公告方式，以簡化其審議許可程序。

◎文化部

有關部分陸域之遺址位於海岸地區，未來將劃設於何種功能分區，請補充說明。

◎屏東縣政府（提供書面意見）

- (一) 有關國土空間發展策略海洋資源面向，由於海域空間應有跨域的思維，故建請中央能就海洋資源的運用及保育，針對於施行細則第 4 條所明定之事項有原則性之指導，並能夠提供相關資料與圖資予縣市

政府，以利未來縣市國土計畫之擬定。

- (二) 有關分類及其劃定條件，海洋資源地區第 1 類之 1 所指「依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）」，所引用之「其他法律」為何，建請能比照國土保育地區之劃定清楚敘明，以利縣市國土計畫劃設時參考、遵循。
- (三) 有關土地使用指導事項之基本原則，依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區，前者所指之場域為海域範圍，如何符合國土保育地區之劃設原則，建請說明。並建議文字針對維持「海水」狀態之意涵進一步說明，以利後續保育或發展使用。
- (四) 有關海洋資源地區第 1 類之 1 及第 3 類土地使用指導事項，其他法令係屬特別法，建請將有關海域管理之相關法規能予以敘明，以茲後續縣市國土計畫遵循辦理。
- (五) 就填海造地之規劃如何能夠符合海岸管理法第 1 條「確保自然海岸零損失」之規範，建請中央能予以清楚敘明。
- (六) 有關海岸地區土地使用指導事項，中央主管機關擬訂之整體海岸管理計畫業已於 106 年 2 月 6 日公告實施，建請全國國土計畫將其濱海陸地與近岸海域界線之海岸地區範圍圖、海岸保護區位置圖、海岸防護區位置圖、特定區位置圖、重要海岸景觀區位置圖及自然海岸線標示圖等各項圖資予以納入計畫敘明，並提供縣市政府參考，以利後續縣市國土計畫之擬定。

附件 1-2：列席團體代表發言意見(按發言順序)

◎高雄健康空氣行動聯盟 黃義英

- (一) 有關南星計畫及洲際貨櫃港等計畫已填海造陸 3 千公頃，爐石、爐渣及汞污泥等都填在海裡，嚴重破壞海洋資源。
- (二) 中南部空氣汙染嚴重，反對再開發重工業產業。

◎機場捷運 A7 站區 徐玉紅

- (一) 公聽會及專案小組審議會議場次過少，會議內容討論不足。
- (二) 海岸地區土地使用指導原則不應刪除。

◎要健康婆婆媽媽高雄團長 洪秀蘭

- (一) 南星計畫及洲際貨櫃港等計畫填海造陸，因凸堤效應造成旗津海岸內縮，也影響漁民捕魚權利，國土計畫不應繼續同意填海造陸。
- (二) 反對大林蒲鳳鼻頭遷村計畫。

◎彰化綠協 吳麗慧

- (一) 彰化從北到南有 40 多公里的天然海岸，我們期待漁民漁權、養蚵等權利受到保護，並拒絕再有填海造陸等開發。
- (二) 請多召開公聽會以增加民眾參與。

◎桃園在地聯盟 潘忠政

- (一) 請保護藻礁，劃設保護區並研擬彌補機制。
- (二) 請刪除 195 頁天然氣接收站場址及觀塘工業區等規劃。

◎恆春竹塹古厝重劃自救會 張洧齊

- (一) 我家在墾丁國家公園旁，也是文化資產，但是遇到土地開發被劃入自辦重劃以致被拆除，重劃土地開發被歸咎於私有產權糾紛，請政府未來應作實質審查與監督，避免強勢資本霸凌弱勢。
- (二) 有關本次會議討論所刪減之條文，應詳細說明。

◎台灣水資源保育聯盟 粘麗玉

- (一) 有關土地使用指導原則，是否得要求未完成之填海造陸計畫暫停中止。
- (二) 請保護藻礁資源。

◎綠色消費者基金會 林瑞珠

核電廠周邊都是觀光風景勝地或自然海岸，未來如何在規劃上阻絕汙染擴散，或在核災發生時要如何疏散觀光人潮，應納入考量。

◎監督全國國土計畫聯盟 陳椒華

- (一) 有關 195 頁南星計畫、洲際貨櫃港應該政策環評。
- (二) 反對利用廢棄物填海造陸。
- (三) 反對森林區劃為國土保育地區第二類，且應加強山坡地之保育政策，山坡地不得開發且應政策環評。
- (四) 反對將未經政策環評之爭議案件納入全國國土計畫。

◎地球公民基金會 吳其融

- (一) 海洋資源地區是否得增加海洋保護區，請再予評估。
- (二) 有關海洋資源地區之劃設與管理，應先加強科學基礎，立定管理辦法及落實管理，並尊重原住民傳統用海。有關原住民傳統用海，必要時得配合原住民

特定區計畫規劃之。

- (三) 漁業署應落實漁業統計與相關調查。
- (四) 有關已開發許可而未完成之海埔地，未來應如何處理，請再予評估。
- (五) 反對大林蒲遷村計畫。

◎環境資訊協會 林育朱(提供書面意見)

- (一) 填海造陸雖然需先劃設為「城鄉發展地區」，其「必要性」如何認定？標準為何？對此程序存有疑慮。
- (二) 陸域上有環境敏感地區，海域亦然，例如土壤液化高風險區不適合架設風機，海水流動性較差區域不適宜拉設汙水放流管，然而在缺乏足夠海域基礎資料前，對其他部門計畫採取直接發予許可並不恰當。
- (三) 全國國土計畫目前僅有考量到流域整合治理，卻沒有思考到從陸地到海洋、從流域到海洋的全盤思考，因此還需考量陸地至海洋的關聯性。
- (四) 海域空間規劃(marine spatial planning)可參考英國，已有完整圖資上網。
- (五) 海洋資源地區第一至三類的實際劃設情形，請提供實際案例（例如海洋保護區劃設為海洋資源地區第一類），且目前看不出海洋資源地區第二類與第三類的差異。
- (六) 部分海域有限制一些漁法，例如3海裡內禁止底拖，在海洋資源地區該屬何種分類？內政部為全國國土計畫之主管機關，應要求漁業署就現行漁法可合法使用之範圍清楚界定。