

**國土計畫審議會**  
**審議「全國國土計畫（草案）」**  
**海洋資源專案小組**

107年01月04日

內政部營建署城鄉發展分署

# 大綱

- 壹、計畫內容修正說明
- 貳、社會關注議題
- 參、議題討論

# 壹、計畫內容修正說明

- 一、國土空間發展策略（第五章第一節）
- 二、海洋資源地區土地使用指導原則（第九章第二節）
- 三、海岸地區土地使用指導事項（第九章第四節）

# 一、國土空間發展策略1/4

## ■ 海域範圍內之港口航運、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途分布空間之保育或發展策略(補充說明)

考量海岸地區之自然海岸零損失、海岸防護、海岸保護等政策係屬海岸管理法範疇，已依初審意見「應與空間規劃或土地使用管制相關者為原則」，將本計畫(草案)第五章，第一節，參，海洋資源面向相關發展策略之內容，修正為：  
「一、強化海域基礎調查及現況使用資料」、「二、建立用海行為納管，確保保洋生態保育及用海秩序」及「三、建構海洋資源監測系統及風險管理」等三部分，俾與相關章節之內容有效聯結。

# 一、國土空間發展策略2/4

## ■ 海域範圍內之港口航運、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途分布空間之保育或發展策略：

強化海域基礎調查及現況使用資料

持續更新及全面調查海域範圍之自然資源、生態系統、海洋環境等基本資料，盤點海域利用情形，並考量社會經濟發展、能源礦產開發、公眾親水、文化保存、原住民傳統等海域利用需求，建立資料庫並掌握海洋環境及活動本質。

建立用海行為納管，確保海洋生態保育及用海秩序。

### (1) 考量依法既有同意使用權益：

海域之立體性、洋流空間流動性、功能多元性和無法切割之特性，可同時存在許多活動行為，故海洋資源地區之各分類得重疊劃設，並藉由使用地類別進行使用管制。依據各目的事業主管機關於105年1月2日前，已依法同意使用之用海範圍及區位，作為建立海域使用現況之基礎資料，按使用行為或設施設置，區分為：漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、環境廢棄物排放或處理、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等類別，作為國土功能分區及分類劃設基礎。

# 一、國土空間發展策略3/4

## ■ 海域範圍內之港口航運、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途分布空間之保育或發展策略：

建立用海行為納管，確保海洋生態保育及用海秩序。

(2)沿續「區位許可」機制，建立海洋資源地區「使用許可」制度：配合海域納入區域計畫實施範圍，104年12月31日修正發布「非都市土地使用管制規則」，海域用地以「區位」管理容許使用，並增訂第6條之2有關海域用地「區位許可」規定。基於實務可操作及政策延續性考量，海洋資源地區之「使用許可」宜延續上開「區位許可」機制，除依其他法律劃設之保護（育、留）區、漁撈範圍、非機械動力器具之水域遊憩活動範圍、船舶無害通過範圍無須經同意或申請使用許可，即可依相關目的事業法律（令）規定劃設、使用外，其餘類型均需依國土計畫法第24條申請使用許可，並符合對海洋之自然條件狀況、自然資源分布、社會發展需求及國家安全考量係屬合理、興辦事業目的事業主管機關核准或原則同意、環境敏感地區及已核准許可範圍之目的事業主管機關核准或同意，經審查後始得許可使用。

(3)落實海域環境永續發展，規範使用許可使用期間：考量海域自然、生態資源有限及設置設施與區位範圍內利用等對環境之影響，將海域範圍使用之特性、施工期間及除役拆除期間等納入考量，評估並規範各類許可使用細目之使用期間，以確保海域環境永續發展。

# 一、國土空間發展策略4/4

- 海域範圍內之港口航運、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途分布空間之保育或發展策略：

## 建構海洋資源監測系統及風險管理

### (1)強化海洋環境監測：

整合有關機關與學術機構所進行之海域範圍內自然與人文資料等資訊，建立管理及環境監測系統，以掌握海域內能源、資源、礦產、社會經濟發展等狀況，及海面、水體、海床及底土之相關活動，以便迅速、正確及充分獲取海域範圍內各種資訊，支援管理決策。

### (2)發展海洋災害風險管控系統：

面對全球氣候變遷及極端氣候現象，政府各部門應發展海洋災害控管機制，強化事前預測與預警系統，降低災害發生的不確定性和未知性；亦須採取風險管理措施與強化產業韌性，減緩海洋產業受災害之影響。

# 二、海洋資源地區土地使用指導原則1/6

## ■ 基本原則(補充說明)

1. 關於本分區基本原則略以：「(一) ...各項使用申請許可以維持『海水』狀態之使用為原則」，前開「海水」狀態定義為何？請規劃單位再予說明。

- 全國國土計畫(草案)第八章，第一節、國土功能分區及其分類方式，貳、海洋資源地區，略以「除實施都市計畫區及國家公園區外，其餘海域均劃設為海洋資源地區。」，故非屬海域者，將不納入劃定為「海洋資源地區」。爰全國國土計畫(草案)第九章，第二節，海洋資源地區基本原則規定略以「(一) ...各項使用申請許可以維持『海水』狀態之使用為原則。」
- 至擬於海岸地區「築堤、排水、填土、造地」進行填海造地，將海域變更為陸地者，依國土計畫法第24條第2項規定，應劃設為「城鄉發展地區」。

2. 關於本分區基本原則略以：「(四) 符合國土保育地區之劃設原則，依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區，得逕依各該法規辦理，無須申請許可使用。...」然因國土保育地區與其他法令規定劃設之保育或保護分區不同，何以需要符合國土保育地區之劃設原則之各類保護(育、留)區，始無須申請許可使用？請規劃單位再予說明。

有關全國國土計畫(草案)第九章，第二節，海洋資源地區基本原則規定略以「(四) 符合國土保育地區之劃設原則，依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區，得逕依各該法規辦理，無須申請許可使用。...」，經檢視「符合國土保育地區之劃設原則，」係屬贅字，為避免誤解，應予刪除並修正為：「(四) 依其他法律於海域劃設各類保護(育、留)區時，得逕依各該法規辦理，無須申請許可。...」



## 二、海洋資源地區土地使用指導原則2/6

### ■ 基本原則(補充說明)

3. 依據本法第24條第2項規定：「前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且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。」，考量海岸管理法第1條明確宣示「確保自然海岸零損失」政策原則，是以，就海域範圍內填海造地案件之指導事項為何？請再予補充說明。
- 依國土計畫法第24條第2項規定「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。」其立法原意即為藉由相對較嚴謹之國土計畫「規劃、審議及核定」程序，有效控管得進行「填海造地」之區位，落實計畫引導發展之目標，並避免需地機關任意填築，破壞海岸地區自然環境資源。
  - 另本部依國土計畫法第26條第3項，辦理「使用許可審議規則」(草案)規劃作業，將參考現行「非都市土地開發審議作業規範」第11編「填海造地」專編之內容，及海岸管理法第26條第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。」之政策方向訂定。
  - 為避免任意需地機關任意填海造地，破壞海岸自然環境，填海造地開發之面積，以適用為原則，不宜擴大需求，開發計畫應明確說明其土地需求之計量方式。延續修正全國區域計畫之政策，本計畫(草案)規定：「於海域申請築堤排水填土造陸之開發，應以『行政院專案核准之計畫』或經中央目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用事業，並經直轄市、縣(市)國土計畫指定為城鄉發展地區者為限。」，後續將依上開原則，審議直轄市、縣(市)國土計畫中，擬劃設為城鄉發展地區之填海造地範圍。

# 二、海洋資源地區土地使用指導原則3/6

## ■ 海洋資源地區劃設條件

### □ 第一類：

- ✓ 第一類之一：其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區。【保育目的】
- ✓ 第一類之二：使用性質具排他性之地區，於申請許可之特定海域範圍(包括水面、水體、海床或底土等)設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。【特定目的事業】

- 第二類：使用性質具相容性之地區，於申請許可之特定海域範圍(包括水面、水體、海床或底土等)未設置人為設施，除特定時間外，有條件容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。【特定目的事業】

- 第三類：其他尚未規劃或使用之海域。【單純維持海域自然狀態】

**海洋1-1**  
各法定保護(育、留)區

**海洋1-2**  
具排他性使用

**海洋2**  
具相容性使用

**海洋3**  
其它未規劃、使用

**其他必要分類**  
依環境資源條件



海洋資源地區

施行細則第9條：其他必要分類，應符合該條所定國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，於全國國土計畫或直轄市、縣(市)國土計畫中定之

## 二、海洋資源地區土地使用指導原則4/6

### ■ 基本原則

1. 海洋資源地區以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，各項使用申請許可以維持「海水」狀態之使用為原則。
2. 海洋資源地區之各項使用，應避免影響海域之自然生態環境與動態平衡。於政府彙整海域之使用現況，針對不同海域，因地制宜訂定符合國家安全、公共安全及永續利用之使用秩序相關規定前，尊重現行之合法使用。
3. 除經依法許可，不得影響公共通行及公共水域使用。
4. 依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區時，得逕依各該規定辦理，無須申請許可使用。其餘各使用類型於許可使用範圍內，如有涉及前揭各類保護(育、留)區，或其他法令有禁止或限制使用者，仍應依各該規定辦理。
5. 許可使用範圍涉及原住民海域之使用時，應依原住民族基本法第21條規定辦理。

## 二、海洋資源地區土地使用指導原則5/6

### ■ 土地使用指導事項

#### □ 海洋資源地區第一類之一：

1. 係供維護海域生態環境與自然資源，依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區，其經營管理均依其法律規定辦理，**無須依本法申請許可。**
2. **納入依本法第23條所訂定之土地使用管制規則，採「免經申請同意使用項目」辦理。**

#### □ 海洋資源地區第一類之二：

1. **延續現行非都市土地使用分區之海域區（海域用地）「區位許可」制度，納入依本法第24條之「使用許可」，並由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議。**
2. 於經使用許可之範圍內，依其目的事業法令規定，設置漁業資源利用、非生物資源利用、港埠航運、工程相關等設施之使用。
3. 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，並定期實施調查監測，適時檢驗或修正防護措施。
4. 為確保設施安全，須研訂因應氣候變遷引發海平面上升或極端氣候之調適策略，並確實執行。
5. 為確保航行安全，施工及營運階段，均應設置警示裝置，並依航運主管機關之通報規定辦理。

## 二、海洋資源地區土地使用指導原則6/6

### ■ 土地使用指導事項

#### □ 海洋資源地區第二類：

1. 延續現行非都市土地使用分區之海域區（海域用地）「區位許可」制度，納入依本法第24條之「使用許可」，並由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議。
2. 於經使用許可之範圍內，不得設置人為設施，並依其目的事業法令規定，從事海洋觀光遊憩、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。
3. 除違反經許可之有條件相容原則，對於其他依法使用之非排他性用海活動不得阻撓。

#### □ 海洋資源地區第三類：

其他尚未規劃或使用之海域，以維持其自然狀態為原則，除漁撈、非動力機械器具之水域遊憩活動、船舶無害通過等行為，或劃設各類海域保護區外，其餘行為應依本法有關申請使用許可之規定辦理。

# 三、海岸地區土地使用指導事項1/2

## ■ 海岸地區土地使用指導原則

- 一、海岸之利用管理目標為促進海岸地區天然資源之保育利用，各種開發利用行為應更為審慎，以達成海岸土地最適利用；同時確保民眾親水權、公共通行權及公共水域之使用權。基於國家長期利益，海岸資源保護、災害防護與開發利用應兼籌並顧，開發利用過程中，對自然環境有重大之影響者，應以保護與防護為優先考慮。
- 二、直轄市、縣（市）國土計畫中，針對擬進行填海造地範圍，應以「行政院專案核准之計畫」或經中央目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用事業，並經直轄市、縣(市)國土計畫指定為城鄉發展地區者為限。另為避免任意需地機關任意填海造地，破壞海岸自然環境，填海造地開發之面積，以適用為原則，不宜擴大需求，開發計畫應明確說明其土地需求之計量方式。

# 三、海岸地區土地使用指導事項2/2

## ■ 海岸地區土地使用指導原則

三、配合106年2月6日公告實施「整體海岸管理計畫」，土地使用主管機關應辦理事項如下：

- (一)依該計畫第三章，海岸地區之保護原則、防護原則、海岸永續利用原則，各級國土計畫應檢視相關土地使用管制內容，是否妥適。
- (二)依該計畫第四章第4.3.2節，三「都市設計準則」，請直轄市、縣（市）國土計畫研（修）訂相關都市設計準則（非限於都市土地）。
- (三)依該計畫第五章，發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則，於研訂直轄市、縣（市）國土計畫時，應適修土地利用管制相關內容。
- (四)配合未來陸續公告之「海岸保護計畫」、「海岸防護計畫」所訂定「禁止及相容之使用」之內容，適時修定土地使用管制相關規定。
- (五)依海岸管理法第7條「海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場」之政策，該計畫第5.3節研訂「廢棄物掩埋場設置檢討」相關原則。故直轄市、縣（市）國土計畫應避免於海岸地區規劃新建廢棄物掩埋場，並配合地方環境保護主管機關移除或改善既有廢棄物掩埋場措施，規劃調整國土功能分區。

# 貳、社會關注議題

## 一. 海洋資源地區建議應增加海洋保護區。

— 回應：

- 國土計畫法並未授權劃設「海洋保護區」，故其劃設作業仍回歸各目的事業法規定辦理。
- 全國國土計畫（草案）業將「依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區」，指定為海洋資源地區第一類之一，以維護海域生態環境與自然資源，其經營管理均依其法律規定辦理。

## 二. 海域得劃設為城鄉發展地區後填海造地，是否與自然海岸零損失政策衝突？

— 回應：

- 依國土計畫法第24條第2項規定「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。」其立法原意即為藉由相對較嚴謹之國土計畫「規劃、審議及核定」程序，有效控管得進行「填海造地」之區位，落實計畫引導發展之目標，並避免需地機關任意填築，破壞海岸地區自然環境資源。
- 另本部依國土計畫法第26條第3項，辦理「使用許可審議規則」（草案）規劃作業，將參考現行「非都市土地開發審議作業規範」第11編「填海造地」專編之內容，及海岸管理法第26條第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。」之政策方向訂定。
- 綜上，「填海造地案件限於城鄉發展地區申請」，係「國土規劃」具體規範填海造地行為，及有效維持自然海岸之重要政策。



# 參、議題討論

- 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。
- 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。
- 子問題（三）：海岸地區土地使用指導事項是否妥適，提請討論。

**簡報結束**  
**敬請審議**