

本報告僅供委員參考

國土計畫與海域管理法規競合之研究

法制局 吳淑青 撰

中華民國 113 年 7 月

國土計畫與海域管理法規競合之研究

目 次

摘要

壹、前言.....	1
貳、海域管理的意涵.....	2
一、我國海洋區域劃分.....	2
二、臺灣海域利用規劃與管理之相關法規.....	3
三、海域管理與海洋空間規劃.....	5
四、小結.....	6
參、國際海洋空間規劃制度.....	7
一、聯合國推動之海洋空間規劃.....	7
二、歐盟海洋空間規劃指令.....	8
三、小結.....	9
肆、問題研析與建議.....	10
一、海域管理與海洋空間規劃，似宜分別立法，以明確立法目的.....	10
二、海域管理及海洋空間規劃範圍以「內水」及「領海」為宜	11
三、為達海陸分治，國土規劃與海洋空間規劃宜明確劃分，以明事權.....	12
四、考慮海陸交互作用，將海岸地區管理一併納入海洋空間規劃範疇.....	13
肆、結論.....	14
參考文獻.....	16

附錄一：「國土計畫與海域管理法規競合之研究」專題研究報告 （初稿）座談會紀錄及參採情形.....	19
附錄二：海洋委員會 108 年預告制定「海域管理法草案」.....	27
附錄三：海洋委員會 110 年預告制定「海域管理法草案」.....	47

摘 要

《國土計畫法》制定時，我國尚未成立專責海洋事務的機關，《海洋基本法》亦尚未制定。《國土計畫法》將我國管轄之陸域及海域劃分為四種地區，包含：國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區。其中海洋資源地區管轄內水與領海之現況及未來發展需要，並按用海需求，予以分類。此海洋資源地區之劃設與分類，與海域管理及海洋空間規劃之法制如何適當地調和彼此間之衝突。本報告整理有關海域管理的相關法制，並以聯合國及歐盟的規範為例，提出相關建議供委員問政或立法之參考。

國土計畫與海域管理法規競合之研究

壹、前言

因應全球環境及氣候變遷的挑戰，並解決我國過去土地發展亂象，《國土計畫法》於民國¹（下同）105年5月1日施行。目標在10年內分3階段擬定全國國土計畫、縣市國土計畫、功能分區圖與管制使用規則，重新思考國土空間的永續利用。第1階段的「全國國土計畫」內政部已於107年4月30日公告實施；第2階段的直轄市、縣(市)國土計畫亦於110年4月30日公告實施；第3階段的國土功能分區圖應於114年4月30日前公告，取代《區域計畫法》對於非都市土地進行新的規劃與管制。

在行政院組織改造的過程中，為彰顯政府對海洋事務的重視，於107年4月28日成立「海洋委員會」（下稱海委會），除了要破除傳統「重陸輕海」思維，更因海洋事務分散在23個部會，缺乏有系統的規劃及管理，故設立專責機關負責統合海洋相關政策之規劃、推動及協調。同時於民國108年11月20日公布《海洋基本法》，該法第4條第2項明定：「政府應制（訂）定海洋空間規劃之法規，因應海洋多目標使用需求，協調海域使用及競合，落實海洋整合管理。」海委會爰擬具「海域管理法草案」報送行政院，惟迄未送本院審議。

《國土計畫法》制定時，我國尚未成立專責海洋事務的機關，《海洋基本法》亦尚未制定。《國土計畫法》將我國管轄之陸域及海域劃分為四種地區，包含：國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區。其中海洋資源地區管轄內水與領海之現況及未來發展需要，並按用海需求，予以分類。此海洋資源地區之劃設與分類，與海域管理及海洋空間規劃之法制如何適當地調和彼此間之衝突。本報告整理有關海域管理的相關法制，並以聯合國及歐盟的規範為例，提出相關建議供委員問政或立法之參考。

¹ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

貳、海域管理的意涵

一、我國海洋區域劃分

為明確主張海域權利，我國已於 87 年 1 月 21 日公布施行《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》等海域二法，並於 88 年 2 月 10 日公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，後於 89 年 11 月 18 日修正，其範圍涵蓋臺灣本島及附屬島嶼（包括釣魚臺列嶼）、東沙群島、中沙群島，至於南沙群島部分係以文字宣告方式處理。此外，我國所主張並建立之海域若與相鄰或相向國家之間發生主張重疊時，其劃界之方式亦在該二海域法中有所規定²。

我國海洋區域可劃分為內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸礁層及公海等幾個部分。

1. 內水：1982 年聯合國海洋法公約第 8 條規定，領海基線向陸一面的水域構成國家內水的一部份³。
2. 領海：為自基線起至其外側 12 浬間之海域。（中華民國領海及鄰接區法第 3 條）
3. 鄰接區：為鄰接其領海外側至距離基線 24 浬間之海域。（中華民國領海及鄰接區法第 14 條）
4. 專屬經濟海域：為鄰接領海外側至距離領海基線 2 百浬間之海域。（中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第 2 條第 1 項）
5. 大陸礁層：領海以外，依其陸地領土自然延伸至大陸邊外緣之海底區域。（中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第 2 條第 3 項）
6. 公海：在各國內水、領海及專屬經濟海域以外的海域為公海，任何國家不得主張公海任何部分屬於其主權範圍⁴。

² 海洋委員會，2020 國家海洋政策白皮書，109 年 6 月，頁 14-15。

³ 行政院海岸巡防署對「內水」、「大陸礁層」、「公海」管轄權研析意見，89 年 9 月 25 日。

⁴ 同前註。

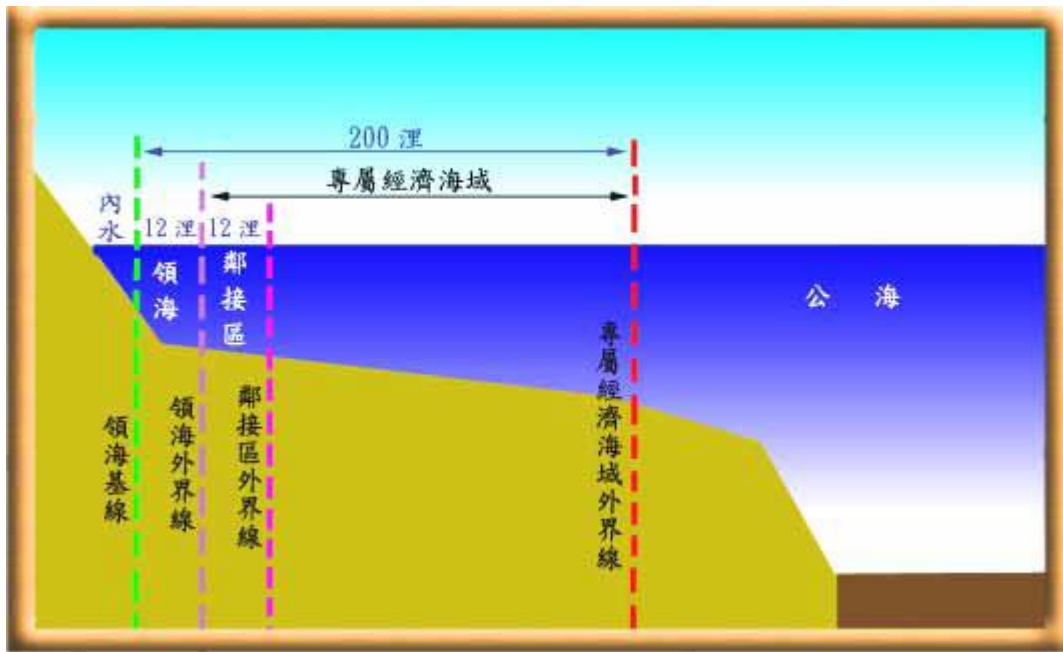


圖 1 我國海洋區域劃分示意圖

資料來源：海洋委員會海巡署⁵

二、臺灣海域利用規劃與管理之相關法規

我國現行涉及全面性管理與規劃（comprehensive management plan），且與海洋空間規劃有較密切關係的法規為《海岸管理法》及《國土計畫法》⁶。海委會前於 108 年擬具「海域管理法草案」報送行政院，經行政院於 109 年 8 月 18 日審查並請海委會釐清海域管理架構及確認海域空間規劃採取之策略，海委會爰重新擬具草案並於 111 年 1 月 28 日函送行政院審議⁷。相關法規說明如下：

（一）海岸管理法

《海岸管理法》第 2 條第 1 款有關「海岸地區」的定義包含「濱海陸地」、「近岸海域」及「離島濱海陸地及近岸海域」。「近岸海域」，係指

⁵ 海洋委員會海巡署，執法範圍，113 年 3 月 11 日，網址：<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=5138&ctNode=891&mp=999>，最後瀏覽日：113 年 6 月 12 日。

⁶ 邱文彥、陸曉筠，海域空間規劃國際政策、制度與實務研析，國家海洋研究院委託研究，109 年 12 月，頁 14。

⁷ 陳如慧，海洋委員會及所屬 113 年度單位預算評估報告，立法院預算中心，112 年 10 月，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=46471&pid=233068>，最後瀏覽日：113 年 6 月 14 日。

「以平均高潮線往海洋延伸至 30 公尺等深線，或平均高潮線向海 3 浬涵蓋之海域，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」。另依該法第 8 條規定，為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂整體海岸管理計畫。

（二）國土計畫法

《國土計畫法》第 20 條第 1 項第 2 款將「海洋資源地區」定義為，「依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類」，明確包含了內水與領海範圍。

（三）海域管理法草案

海委會 110 年 12 月 6 日公告⁸之「海域管理法草案」第 4 條：「本法適用範圍，係指自海岸管理法管轄近岸海域向海一側外界線至我國領海外界線；專屬經濟海域、大陸礁層及其他依法令、條約、協定或國際法規定我國得行使主權權利或管轄權之區域，準用之」，亦即本法適用範圍為《海岸管理法》近岸海域向海一側外界線至我國領海外界線；得行使主權權利或管轄權之區域準用之。

草案總說明指出，由於我國已有《國土計畫法》統合管理國土規劃事宜，又有《海岸管理法》管轄海岸使用。因此「海域管理法」有關「海域空間使用的主動審議協調機制」及「海域功能區劃設」，將與《國土計畫法》雙軌並行，後續再逐步修法，取代《國土計畫法》內海洋資源地區使用協調及功能分區劃設工作。

行政院於 111 年 9 月 16 日審議時，提出朝「國土一體、海陸分治」的政策方向規劃，由內政部、海委會分別擔任陸域及海域之主管機關，海域部分由海委會研擬海域管理法(草案)規範⁹。

⁸ 海洋委員會 110 年 12 月 6 日海洋環字第 11000129501 號函，網址：<https://www.oac.gov.tw/filedownload?file=bulletin/202112061208401.pdf&filedisplay=%E6%B5%B7%E5%9F%9F%E7%AE%A1%E7%90%86%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88-%E7%B8%BD%E8%AA%AA%E6%98%8E%E5%8F%8A%E9%80%90%E6%A2%9D%E8%AA%AA%E6%98%8E%28110.12.06%E9%A0%90%E5%91%8A%29.pdf&flag=doc>，最後瀏覽日：113 年 6 月 14 日。

⁹ 胡念祖、陳偉恩，我國海洋空間規劃建制面臨之智識挑戰，自由評論網，112 年 2 月 12 日，網址：<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1566591>，最後瀏覽日期：113 年 6 月 5 日。

海域管理法(草案)與國土計畫法及海岸管理法之關係

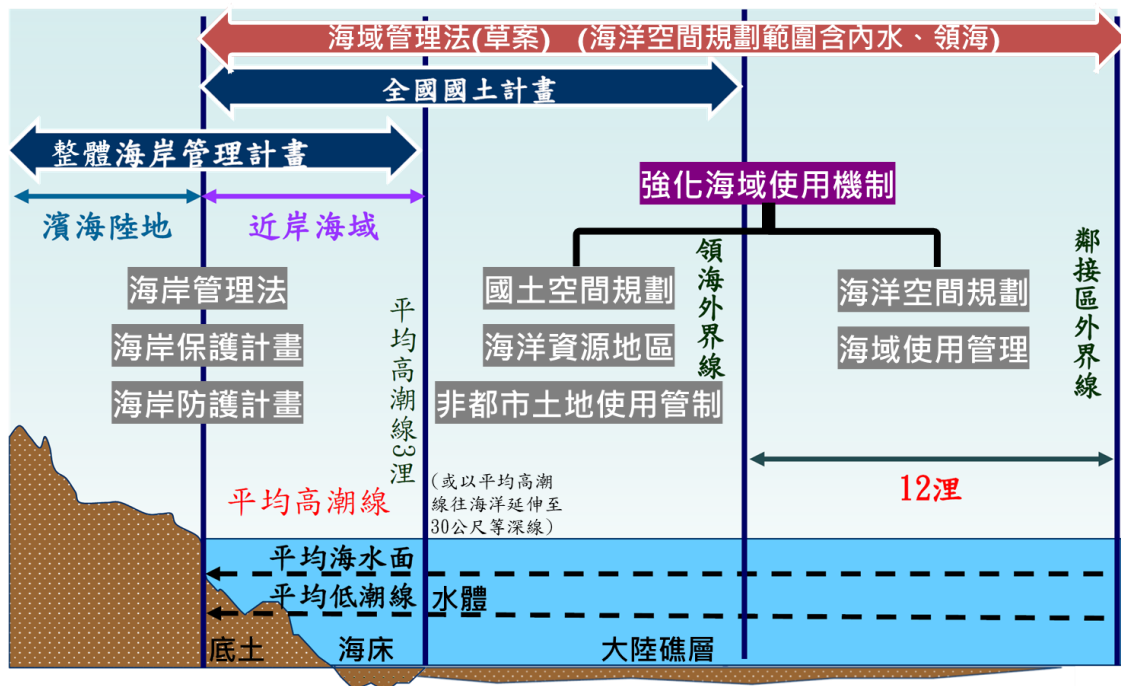


圖 2 海域管理法(草案)與國土計畫法及海岸管理法之關係

資料來源：海洋委員會¹⁰

三、海域管理與海洋空間規劃

108 年¹¹及 110 年¹²海委會預告的「海域管理法草案」，預告後相關部會亦提出權責重疊的問題¹³，主要原因在於其內容皆有涉及海洋空間規劃之條文，雖然行政院審查後，提出朝海陸分治之政策方向規劃，惟海洋空間規劃概念是否適宜納入「海域管理法草案」，或是應該另以專法處理海洋空間規劃，用以解決海洋與海岸地區中多重使用間的衝突¹⁴，應為「海域管理法草案」研擬時需先釐清之問題。

「海域管理」之目的在於規範國家管轄海域內之「人類活動」，用以

¹⁰ 簡連貴、黃偉柏，海域分區劃設及分級使用管理研究，海洋委員會委託研究，109 年 12 月，頁 212

¹¹ 海洋委員會 108 年 11 月 29 日海安字第 1080012077 號公告。

¹² 海洋委員會 110 年 12 月 6 日海環字第 11000129501 號公告。

¹³ 孫文臨，我國將啟動海域規劃？《海域管理法》草案最快今年送立院，環境資訊中心，111 年 1 月 5 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/233164>，最後瀏覽日期：113 年 6 月 18 日。

¹⁴ 胡念祖，論海域管理法及海洋空間規劃法二法應有內涵之辨，海洋事務與政策評論，第 9 卷第 1 期，110 年 8 月，頁 1。

確保及維護國家管轄海域內之「法律秩序」(legal order)。故，海域管理法(草案)應以「海域意識」(Maritime Domain Awareness, MDA)系統之建構與運作作為該法之核心。海域管理所欲管理之事務為在我國管轄海域內之活動，以及《國土計畫法》、《海岸管理法》等涉及海岸鄰近海域之計畫法或管理法所劃設之海域內的使用或活動之管理，加以其他海洋相關作用法所需管理之人類活動¹⁵。

「海洋空間規劃」之目的在於規範我國管轄海域內海洋空間在四度空間概念下何處適宜容許何種人類活動，立法標的並非用以規範「人類活動」，而係在「海洋空間」使用之定性或定量判斷，判斷基礎則在於建立一套「以生態系為基礎」(ecosystem-based)及「以科學為基礎」(science-based)之海洋空間規劃法律系統。該法律系統應以生態或科學為基礎，旨在透過區劃(zoning)做成「使用分區」用以達成「減少多重使用之衝突」(reducing conflicts of multiple uses)之目的¹⁶。

2020 國家海洋政策白皮書中，即明確指出制定「海域管理法草案」之目的在於「為統籌整合各目的事業主管機關涉海之權責，共同推展海洋事務，政府應設立『海洋空間規劃』制度，合理規劃藍色國土，整合海域管理秩序及保障海上航行安全，以維護海域秩序」¹⁷。可見海委會自始的觀念與想法就是將「海洋空間規劃」與整合或維護「海域管理秩序」兩大不同事務，一併納入「海域管理法草案」。

四、小結

海洋是一個整體，因此海洋事務的任何使用都不可能單獨規劃，而不涉及其他部分。長久以來，各涉海部門或各目的事業主管機關，均依各自之法規或計畫在管理、使用國家專屬經濟海域或領海內之海域，當原有的海上活動與新進使用者的區域重疊，該如何處理競合的問題？最關鍵的，就是做好全盤性的「海洋空間規劃」，建立起藍色國土的秩序¹⁸。

¹⁵ 同前註，頁 7-8。

¹⁶ 同註 14，頁 8。

¹⁷ 同註 2，頁 97。

¹⁸ 蔡佳珊、程怡綾，借鏡英國經驗，首重海洋空間規劃，保障公民參與，上下游新聞，100 年 7 月 31

臺灣四面環海，海洋是藍色國土，卻沒有海洋空間規劃的法規，面對離岸風電頻頻和漁業、航道搶地盤衝突不斷。海洋空間規劃基本原則，最重要的是尊重現有的使用者，比如漁業、航運，國外的海洋管理單位會針對既有使用先做排除，自然就減少爭議¹⁹。故如何落實公眾參予或確保利害關係人之權益，亟待建立整體規劃管理溝通協調機制與用海秩序。

參、國際海洋空間規劃制度

「海洋空間規劃」(Marine spatial planning, MSP) 一詞簡言之，係指將特定範圍的海域在水面、水體、海床及底土之空間標示出它的用途、功能、服務或是使用活動²⁰。海洋空間規劃是許多國家用來落實海洋整合管理的工具，以促進藍色經濟及支持海洋永續發展²¹。以下簡介聯合國及歐盟推動之海洋空間規劃制度。

一、聯合國推動之海洋空間規劃²²

為增進國際社會對於 MSP 的瞭解與操作，聯合國教科文組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)於 2009 年特別出版「海洋空間規劃：循序漸進邁向生態系管理」(Marine spatial planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management) 專書。指出：大多國家早已為例如海洋交通運輸、油氣開發、近海再生能源利用、近海水產養殖和海洋傾倒廢棄物等大量的人類活動指定或區劃了海洋空間。但是，其中存在的問題，是這種指定或區劃，普遍以行業部門或項目為基礎，沒有深入考慮這些活動對其他人類活動或海洋環境產生的影響，結果導致了兩類主要的衝突：用海者之間的衝突和用海活

日，網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/155678/>，最後瀏覽日期：113 日 6 月 18 日。

¹⁹ 蔡佳珊，風電政策五大缺失與解方：制訂正式法規，落實海洋規劃與公眾參與，上下游新聞，100 年 7 月 31 日，網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/155684/>，最後瀏覽日期：113 日 6 月 18 日。

²⁰ 李謁霏，我國《海洋基本法》的法律構造：第四講：海洋空間規劃，當代法律，第 12 期，111 年 12 月，頁 167。

²¹ 陳靜慧，海洋空間規劃 (MSP) 法制之發展與挑戰—以歐盟《海洋空間規劃指令》為例，臺灣法學雜誌，第 404 期，頁 141。

²² 財團法人中技社，臺灣海域利用規劃與管理—初步研析，專題報告，105 年 12 月，頁 24-26。

動與海洋環境之間的衝突，而這兩類衝突減弱了海洋為人類和地球上其他生命提供其所依賴的生態系服務之能力。

海洋空間規劃是分析和調整人類海域活動時空分布的公共過程，從而實現一般要經由政治過程才能達到的生態、經濟和社會目標；又海洋空間規劃不是一次性規劃，而是一個持續的，隨時不斷學習和適應的過程。海洋空間規劃包含以下 10 個步驟：

- (一) 確定需求並建立適當的規劃機構
- (二) 獲得財政支持
- (三) 先期規劃進程安排
- (四) 組織利害關係人參與
- (五) 確定並分析現有狀況
- (六) 確定並分析未來狀況
- (七) 擬定和核准空間管理計畫
- (八) 海洋空間管理計畫措施的實施和執法
- (九) 監測和評估績效
- (十) 空間管理過程的適應

二、歐盟海洋空間規劃指令²³

依據歐盟指令 2014/89/EU，「海洋空間規劃」(Maritime Spatial Planning)之定義，是指「相關成員國之負責機關，分析和組織海域人類活動，以實現生態、經濟和社會目標的過程」(“Maritime spatial planning” means a process by which the relevant Member State’s authorities analyse and organise human activities in marine areas to achieve ecological, economic and social objectives)，此過程由一系列的科學調查與法律協商建構而成。

歐盟於 2007 年制定的《總體綜合海洋政策》(IMP)，力求對海洋議題採取更加一致的辦法，以加強不同政策領域的協調。特別是，它追求三項主要目標：(1) 歐洲海洋經濟的永續發展，(2) 保護環境，(3) 跨

²³ 同註 6，頁 53-56。

越部門和邊界的所有海域參與者進行合作。為實現這些目標，IMP 提出了若干工具和貫穿各領域的政策，包括藍色成長、海洋資訊和知識、綜合海上監控、MSP、海上安全及海盆策略。其中，MSP 被視為促成海洋經濟的最重要支柱。

2014 年，歐盟 MSP 指令（Directive 2014/89/EU of the European parliament and of the council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning）正式通過。離岸風電近年來的發展，讓海域重疊使用的問題更為複雜而迫切，促使歐洲各國加速推動海洋空間規劃的腳步。它責成歐盟沿海成員國制定海洋空間計畫，並規定了這些計畫的一系列主要的要求，包括：（1）讓利害相關者參與；（2）發展跨境合作；（3）應用基於生態系統的方法（Apply an ecosystem-based approach）；（4）使用最佳可用資料並共用資訊；（5）考慮海陸交互作用；（6）促進各種活動之共存（coexistence of activities）；（7）至少每 10 年檢討一次計畫。尤其是，MSP 應考慮環境、經濟、社會和安全等觀點，確保 MSP 與其他過程（如整合性海岸地區管理）的一致性，利益攸關方的參與，以及成員國與第三國之間的跨界合作。

三、小結

歐盟在海洋空間規劃的發想，離岸風力發電發展扮演重要的驅動力，促成各國海域利用（尤其在專屬經濟海域 Exclusive Economic Zone, EEZ）與權益關係者及鄰國努力協商，形塑出各海域的海洋空間計畫。歐盟估計，離岸風電在 2050 年前達到 450GW 的目標，其空間規劃、進程和作法，應可供臺灣大力推動離岸風電的參考。綜言之，聯合國和歐盟致力於海洋空間規劃制度的建立，不但符合臺灣當前大力推動離岸風電的急迫情勢，對於我國國土計畫法公布後，如何建立「藍色國土」新秩序，以及永續發展藍色經濟，當具有高度參考價值²⁴。

歐盟 MSP 指令的主要要求，是針對海洋空間規劃的程序，而不是直

²⁴ 同註 6，頁 62。

接針對海洋空間分配結果作規範，這種強調過程而非結果的 MSP 框架，有利於持續依據隨著時間變動之人類用海需求，滾動式修正相應之海洋空間發展規劃。我國建置 MSP 制度所面臨的問題包括：對 MSP 的功能定位是採取強或弱永續性的價值取向，是否將陸地之國土規劃模式延伸到藍色國土，應納入參與 MSP 的利害關係者之範圍、參與方式及其對決策的影響力為何²⁵。此外，由於 MSP 係基於生態系統的方法，但臺灣海洋生態缺乏系統性調查與整理²⁶，應如何具體落實 MSP 制度，尚待討論。

肆、問題研析與建議

一、海域管理與海洋空間規劃，似宜分別立法，以明確立法目的

海委會於 108 年 11 月 29 日預告之「海域管理法草案」，其立法目的為：「為強化海域管理、建立海洋空間規劃體系、加強海洋監控、維護國家海洋權益、增進海事安全與海域秩序，特制定本法。」經送行政院審查後，因立法目的混淆，相關部會仍有疑義而撤回。而海洋委員會於 109 年 11 月 25 日主辦之「我國海洋空間規劃與管理論壇」決議將「海域意識」(MDA) 和「海洋空間規劃」(MSP) 分流立法，是故建議未來制定新法時，宜以「海洋空間規劃（及管理）法」為名，「海域管理法」則以海域意識和巡防安全為主體內容，以釐清立法目的，免再混淆²⁷。

惟海委會於 110 年 12 月 6 日預告之「海域管理法草案」，其立法目的修正為：「為因應海洋多目標使用需求，協調海域使用及競合，維護海洋自然環境及生態，落實海洋整合管理，以促進海洋永續發展，特制定本法。」草案第 6 條序文規定：「主管機關為因應下列各款情形之一，得擬具海域空間使用計畫，並依據國土計畫法有關海洋資源地區及其分類之劃設原則，會商國土主管機關及有關機關後，辦理海域功能區之劃

²⁵ 同註 21，頁 158。

²⁶ 邵廣昭，台灣海洋生物多樣性的現況和挑戰，農業科技決策平台，111 年 10 月 7 日，網址：<https://agritech-foresight.atri.org.tw/article/contents/4040>，最後瀏覽日期：113 年 6 月 21 日。

²⁷ 同註 6，頁 38。

設」，雖將原有海洋空間規劃之目的刪除，改依《國土計畫法》中有關海洋資源地區及其分類之劃設原則辦理。此一規定，僅係為調和本草案與《國土計畫法》中有關海洋空間規劃之競合問題，並未解決海洋空間規劃概念是否適宜納入「海域管理法草案」之基本問題。

有論者指出，「規劃」不等於「管理」，二者從其立法標的、立法目的、法律工具、乃至最後有效性（effectiveness）之評判標準皆不相同，當然不可將這兩件完全不同的事務放在同一個法內加以處理。在法律工具上，海洋空間規劃必須植基於「以生態系為基礎之管理」（ecosystem-based management）及「以科學為基礎之決策」（science-based decision-making）；而海域管理則是以「海域意識」概念為核心，建構一套著重於監偵、蒐集、彙整、掌控、分析及應處國家管轄權所及，甚至以外，之海域中所有活動對國家安全、海事安全、環境與經濟之衝擊的法律體制²⁸。故二者似宜分開立法，以明確立法目的與規範範圍。

二、海域管理及海洋空間規劃範圍以「內水」及「領海」為宜

一國劃定海域管理的範圍，須視聯合國海洋法公約賦予各該國的主權或管轄權範圍而定，當無法任意延伸至其他公海。較無疑問的是在「內水」及「領海」範圍，因為在此範圍之內沿海國享有主權。至於專屬經濟海域及大陸礁層的範圍並非享有主權，而係列舉項目的主權權利，並非如同領海範圍內之全面性的管理與區劃，而是例如為了自然資源維護之目的而劃設的海洋保護區（Marine Protected Areas, MPAs）。此一為特定之用海目的所進行之區域管理，得透過現行相關之區域管理機制即可達到規範目的，自無須再透過另制定一套海域管理專法方得滿足規範需求²⁹。

海委會 110 年 12 月 6 日公告之「海域管理法草案」第 4 條：「本法適用範圍，係指自海岸管理法管轄近岸海域向海一側外界線至我國領海外界線；專屬經濟海域、大陸礁層及其他依法令、條約、協定或國際法

²⁸ 同註 14，頁 10-11。

²⁹ 同註 6，頁 12-13。

規定我國得行使主權權利或管轄權之區域，準用之」，惟我國臨接區及專屬經濟海域所觸及國家包括中國、日本、菲律賓等，以歐盟海洋空間規劃經驗觀之，通常需採取協商後規劃才具可行性³⁰。

另由於專屬經濟海域的重疊，須與周邊國家進行劃界之談判，目前我國尚未與周邊國家達成協議，為維護漁民權益，行政院於 92 年 11 月 7 日院臺內字第 0920054198 號函核定中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線，作為海域執法依據，但非我國政府對於專屬經濟海域外界線與漁權之終局主張範圍。因此，海域管理及海洋空間規劃範圍以「內水」及「領海」為宜。

三、為達海陸分治，國土規劃與海洋空間規劃宜明確劃分，以明事權

《國土計畫法》第 20 條第 1 項第 2 款明定各國土功能分區及其分類之劃設原則如下：「海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類：（一）第一類：使用性質具排他性之地區。（二）第二類：使用性質具相容性之地區。（三）其他必要之分類。」及第 21 條第 1 項第 2 款明定國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：「海洋資源地區：（一）第一類：供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。（二）第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。（三）其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。」

《國土計畫法》之海洋資源地區與《區域計畫法施行細則》海域區³¹推動時，我國尚未設立海洋主管機關及通過《海洋基本法》，為踐行土地使用主管機關對於我國管轄海域之積極管理作為，將海域區納入區域計

³⁰ 同註 10，頁 210。

³¹ 區域計畫法施行細則第 11 條第 10 款，非都市土地得劃定為下列各種使用區：「十、海域區：為促進海域資源與土地之保育及永續合理利用，防治海域災害及環境破壞，依有關法規及實際用海需要劃定者。」

劃通盤檢討範圍，俟以國土計畫海洋資源地區銜接，應屬階段性作法³²。學者對於規劃方法爭論的焦點之一，是海洋空間規劃能否援用陸上國土規劃的模式。有學者認為陸地與海洋空間規劃有根本上的不同，因此海洋空間規劃不宜援用領土空間規劃的程序與方法；支持海洋空間規劃可援用領土空間規劃的經驗者，認為陸地國土規劃已具穩定的架構，且基於空間密接性，特別適於運用在海岸線附近海域的空間規劃³³。

另有學者指出，在以陸域「乾土」(dry land)為主的《國土計畫法》中以所謂「藍色國土」之名義，將海域部分納入國土規劃之中，並加入此一涉及海洋水體且粗略的分類設計與標準，實屬立法理念上的一大錯誤。「海洋空間規劃」應與「國土計畫」之間完全切割，自成一套分立且獨立的法律體制，並使得海委會能真正地藉海洋空間規劃法制之運作，掌握海洋產業地理空間之配置，而提升與海洋生態環境間之合諧，以及減少海域空間中因「多重使用」而產生之種種人為衝突³⁴。

因目前我國已成立海洋主管機關海洋委員會，依《海洋基本法》應統籌整合各目的事業主管機關涉海權責，共同推展海洋事務，並應制定海洋空間規劃法規，及協調海域使用及競合。依照聯合國推動之海洋空間規劃 10 個步驟，首要為確定需求並建立適當的規劃機構。據此，我國既已成立海洋事務的主管機關，海洋空間規劃與國土計畫宜分別成立獨立的法律體系，可以明確兩法的主管機關，避免權責的混淆與衝突。

四、考慮海陸交互作用，將海岸地區管理一併納入海洋空間規劃範疇

有關海洋空間規劃範圍之界定，在陸域的一側，應從何處作為界線？關於此問題，從國際趨勢的角度觀之，「岸海合一」之管理已逐漸成為政策之主流，亦即所謂「陸海交互作用」(Land-Sea interaction, LSI)的海洋空間規劃思維，此同時也是歐盟在其所提出之「2020 歐盟領域議程」

³² 同註 10，頁 208。

³³ 同註 21，頁 155。

³⁴ 同註 14，頁 13-14。

(Territorial Agenda 2020) 所要求的目標，指出「成功的海洋空間規劃 (MSP)，規劃應納入現有的國家空間規劃系統，以實現包括海洋和陸地區域 (陸海連續體) 的區域的協調性和永續發展」(successful implementation of the MSP. This planning should be integrated into the existing national spatial planning systems in order to achieve a harmonious and sustainable development of theregions that include both marine and land areas (land-sea continuum)。換言之，在 LSI 政策思維之下，海洋空間規劃的界線劃定不能將陸域領土的部分完全排除，相反地，有必要將自然、社會、與經濟等條件影響之下，將陸域領土與領海當中具有「陸海交互作用」(LSI) 性質之範圍或項目，進行完整的海洋空間規劃範圍³⁵。2014 年，歐盟 MSP 指令亦提出在制定海洋空間計畫時應考慮海陸交互作用。

海委會 110 年 12 月 6 日公告之「海域管理法草案」其適用範圍，在陸域一側的界線係指自《海岸管理法》管轄近岸海域。依圖 2 海域管理法(草案)與國土計畫法及海岸管理法之關係所示，近岸海域之法制管理密度較高，海域管理與《海岸管理法》究應以銜接或競合方式處理，有學者建議，現行的《海岸管理法》可以無縫納入，變成海洋空間規劃法制下面一個專門處理某一特定空間 (即海岸地區) 的專法。換言之，現行《海岸管理法》可經些微修正後，從屬於海洋空間規劃法制所建立的法體系³⁶。

肆、結論

隨著人類開發利用活動的規模、強度與多元的逐漸漸加，對海洋生態系的影響與各種利用上之衝突也愈為明顯，因此綜合考量社會、經濟、生態等層面，基於生態系統的海洋空間規劃與管理愈形重要，本報告對於海域管理提出建議如下，以供委員參考：

一、 海域管理與海洋空間規劃，似宜分別立法，以明確立法目的。

³⁵ 同註 6，頁 13-14。

³⁶ 同註 14，頁 14。

- 二、 海域管理及海洋空間規劃範圍以「內水」及「領海」為宜。
- 三、 為達海陸分治，國土規劃與海洋空間規劃宜明確劃分，以明事權。
- 四、 考慮海陸交互作用，將海岸地區管理一併納入海洋空間規劃範疇。

參考文獻

一、政府出版品

- 1、 行政院海岸巡防署對「內水」、「大陸礁層」、「公海」管轄權研析意見，89 年 9 月 25 日。
- 2、 邱文彥、陸曉筠，海域空間規劃國際政策、制度與實務研析，國家海洋研究院委託研究，109 年 12 月。
- 3、 海洋委員會，2020 國家海洋政策白皮書，109 年 6 月。
- 4、 簡連貴、黃偉柏，海域分區劃設及分級使用管理研究，海洋委員會委託研究，109 年 12 月。

二、期刊論文

- 1、 李謁霏，我國《海洋基本法》的法律構造・第四講：海洋空間規劃，當代法律，第 12 期，111 年 12 月，頁 166-180。
- 2、 胡念祖，論海域管理法及海洋空間規劃法二法應有內涵之辨，海洋事務與政策評論，第 9 卷第 1 期，110 年 8 月，頁 1-18。
- 3、 財團法人中技社，臺灣海域利用規劃與管理—初步研析，專題報告，105 年 12 月。
- 4、 陳靜慧，海洋空間規劃（MSP）法制之發展與挑戰—以歐盟《海洋空間規劃指令》為例，臺灣法學雜誌，第 404 期，頁 141-158。

三、行政函釋

- 1、 行政院海岸巡防署對「內水」、「大陸礁層」、「公海」管轄權研析意見，89 年 9 月 25 日。
- 2、 海洋委員會 108 年 11 月 29 日海域安字第 1080012077 號公告。
- 3、 海洋委員會 110 年 12 月 6 日海洋環字第 11000129501 號公告。

四、網路資源

- 1、 胡念祖、陳偉恩，我國海洋空間規劃建制面臨之智識挑戰，自由評論網，112 年 2 月 12 日，網址：<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1566591>，最後瀏覽日期：113 日 6 月 5 日。
- 2、 孫文臨，我國將啟動海域規劃？《海域管理法》草案最快今年送立法院，環境資訊中心，111 年 1 月 5 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/233164>，最後瀏覽日期：113 日 6 月 18 日。
- 3、 海洋委員會 110 年 12 月 6 日海洋環字第 11000129501 號函，網址：<https://www.oac.gov.tw/filedownload?file=bulletin/202112061208401.pdf&filedisplay=%E6%B5%B7%E5%9F%9F%E7%AE%A1%E7%90%86%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88-%E7%B8%BD%E8%AA%AA%E6%98%8E%E5%8F%8A%E9%80%90%E6%A2%9D%E8%AA%AA%E6%98%8E%28110.12.06%E9%A0%90%E5%91%8A%29.pdf&flag=doc>，最後瀏覽日：113 年 6 月 14 日。
- 4、 海洋委員會海巡署，執法範圍，113 年 3 月 11 日，網址：<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=5138&ctNode=891&mp=999>，最後瀏覽日：113 年 6 月 12 日。
- 5、 陳如慧，海洋委員會及所屬 113 年度單位預算評估報告，立法院預算中心，112 年 10 月，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=46471&pid=233068>，最後瀏覽日：113 年 6 月 14 日。
- 6、 蔡佳珊，風電政策五大缺失與解方：制訂正式法規，落實海洋規劃與公眾參與，上下游新聞，100 年 7 月 31 日，網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/155684/>，最後瀏覽日期：113 日 6 月 18 日。

- 7、 蔡佳珊、程怡綾，借鏡英國經驗，首重海洋空間規劃，保障公民參與，上下游新聞，100 年 7 月 31 日，網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/155678/>，最後瀏覽日期：113 年 6 月 18 日。

附錄一：「國土計畫與海域管理法規競合之研究」專題研究報告（初稿）
座談會紀錄及參採情形

時間：113 年 7 月 10 日(星期三)上午 10 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：黃組長良瑩

紀錄：吳淑青

出席人員：

一、學者專家

國立臺灣海洋大學河海工程學系 黃教授偉柏

二、機關代表

海洋委員會海洋資源處 王處長茂城

海洋委員會海洋資源處 陳技正曉怡

三、本局出席人員

李副研究員雅村

陳助理研究員育靖

陳助理研究員韋佑

發言要點：

國立臺灣海洋大學河海工程學系黃教授偉柏：

- 一、就海域管理法而言，管理範圍與全國國土計畫、整體海岸管理計畫、海岸管理法…等現行法令及管理辦法有所重疊，我國法律雖然是以重疊管制方式進行管理，但就海域管理與其他法令之間扞格應先進行研究瞭解；同時確認海域管理法的法令位階為填補現行法令不足的功能亦或是上位指導，以利後續推動協調。

- 二、關於「肆、問題研析與建議-一海域管理與海洋空間規劃，似宜分別立法，以明確立法目的」：個人認為法令不宜多，不建議再分做兩法進行推動，畢竟空間規劃以及進行管理，兩者息息相關。建議作法可仿效海岸管理法裡將「海岸地區之規劃」列出原則，並就規劃的海岸防護區及保護區指定權責單位，由權責單位來劃設。而海域管理法可依此原則進行推動。另外，國土計畫針對海域之劃分是以資源利用為出發，實務推動還可以以功能或是產業等類別來進行分區，因此，國土計畫的空間規劃與海域管理並不相違背，而海域管理可以更高位階方式進行管理，亦或是海域管理法立法目標擬就國土計畫法已劃分之海一、海二級海三進行管理，而不再做重新劃分？
- 三、關於「三、為達海陸分治…」之建議：在進行分區管理規劃前，對於管轄海域空間的範圍以及對於能夠行使管轄權的內容必須先予理解，如此在進行後續規劃時，方可達到效果。這部分須注意的是，在本次的政府組織改革後，關於海域的相關治理管理，相關權責機關是否有更明確的認知？海洋委員會應本其業務職掌，與其他各部會機關橫向整合與協調，據以確立分區體系。
- 四、關於「四、考慮海陸…」之建議：對目前已有明確法令管理之空間以及法令者，建議從其既有使用管理，但應扮演協調以及填補功能；對於無明確法令管理空間者，則建議以指導原則進行空間規劃以及管理的原則擬定。

參採情形：

- 一、第1點意見，有關海域管理專法的法令位階，海委會說明：係以補充現行法令不足為原則。另與《國土計畫法》之競合，刻正依行政院於111年9月16日審議時，提出之「國土一體、海陸分治」的政策方向規劃。未來海域管理專法立法後，《國土計畫法》有關海洋資源區之相關條文將配合修正。
- 二、第2點意見，海委會說明：目前政策方向仍以109年11月25日主辦之「我國海洋空間規劃與管理論壇」決議將「海域意識」(MDA)

和「海洋空間規劃」(MSP) 分流立法之原則規劃，與本報告建議方向一致。

- 三、第 3 點及第 4 點意見，海委會說明：現行國土計畫法海洋資源地區雖有其海洋空間規劃意涵，惟採被動先期協調機制。因時空背景不同，故海域專法就先期協調機制面加以補強，以先期確立海域功能區及其管制規則之機制，協調海域使用行為間之有序發展，且不涉入個別案件之許可。未通過立法前，海委會得基於海洋事務專責機關之統合協調立場，搭建協調平台，提出研析意見協調部會立場，協助相關事務協調。

海洋委員會海洋資源處王處長茂城：

一、海域管理法之辦理情形：

- (一)因應再生能源及遊憩等海域使用興起，與漁業、航運等既有使用，面臨多元使用競合，欠缺完善空間規劃機制等情形，故參考國際海洋空間管理發展趨勢，推動海域管理法草案。
- (二)草案經行政院 108 年至 112 年召開 5 次審查會議，鑒於海域連通、無法分割、無法私有等有別於陸域之環境特性，爰海域規劃、協調、許可及管理規範，不宜全然比照陸域，達成「國土一體、海陸分治」政策共識。
- (三)草案核心定位為建立先期協調審議機制，劃設海域功能區，協助解決日益多元之海域使用需求，引導海域未來發展，並規劃以海域專法取代國土計畫法之海域功能。
- (四)行政院責由本會依會議審查情形研擬具體條文，並請本會以切合可見海域未來發展需要，研議符合我國海域現況及產業發展之空間規劃推動方案。

二、針對法制局所提 4 項海域管理建議，綜合回應如下：

- (一)草案意旨為永續海洋環境發展之空間規劃及其使用管理，為免立法目的混淆，業經重新研擬草案條文，草案架構不涉入海域安全管理範疇。為突顯法規內容重點，研議評估草案名稱修正。

(二)有推動必要性，及其海陸劃分原則：

1. 海域具有立體及多元使用特性，各行為管理應回歸目的事業法規，惟倘有空間競爭或使用行為衝突，欠缺相關協調及管理機制，依現行機制似無法滿足規範需求。
2. 經行政院審查，以「不重複立法、補充不足及銜接既有法制」原則，制定海域專法以取代國土計畫法海域功能，認有其必要性。
3. 研議援用現行國土計畫法及區域計畫法，陸域及海域以平均高潮線之基本劃分原則。但具有明確開發導向範圍，於行政院審查海域專法過程，研議優先由國土計畫法納管。
4. 草案適用範圍經機關研商，海岸地區近岸海域，已納入海洋空間規劃範疇。

(三)持續蒐集國際實踐情形：歐、美等國際海洋空間管理機制之發展趨勢，各國海洋空間規劃之實務推動範圍，因當地環境特性而有不同，將持續蒐集國際實踐情形，納入後續研議評估參考。

參採情形：

- 一、第 1 點有關海域管理法之辦理情形，錄供參考。
- 二、第 2 點意見係就本報告建議加以補充，其餘意見錄供參考。

李副研究員雅村：

- 一、海委會所擬之「海域管理法草案」曾於 108 年及 110 年二度報送行政院，行政院於 111 年 9 月 16 日審議時，提出朝「國土一體、海陸分治」的政策方向規劃，由內政部、海委會分別擔任陸域及海域之主管機關，海域部分由海委會研擬「海域管理法草案」。惟對於《國土計畫法》第 20 條第 1 項第 2 款之「海洋資源地區」應如何配合調整似未明確，建請行政機關補充說明。
- 二、我國現行涉及海岸與海域利用管理制度的法規，除本報告所述之《海岸管理法》及《國土計畫法》，尚包括《濕地保育法》、《區域計畫法》、《漁業法》、《國家公園法》等。由於海洋事務分散在 23 個部會，行

政院於組織改造的過程中，為彰顯政府對海洋事務的重視，於 107 年 4 月 28 日成立專責機關「海洋委員會」負責統合海洋相關政策之規劃、推動及協調。海委會成立後涉海權責究竟是否有達統整之效？以「海洋保育法草案」為例，其海洋保育區的劃設係補其他法規之不足，而海域管理法未來係基於上位計畫性質或補充其他法規之不足，一併請行政機關說明。

參採情形：

- 一、第 1 點意見詳黃教授偉柏參採情形第 1 點。
- 二、第 2 點意見詳黃教授偉柏參採情形第 3 點。

陳助理研究員育靖：

- 一、第 2 頁第 2 段提到《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》之相關條文，惟僅用簡稱，建議於第 1 段前揭法規後面加上（以下簡稱……）；另同頁第 2 段有關「1.內水」之定義，最後「……構成國家內水的一部份『3』」應為註解，建議調整之；同頁同段有關「6.公海」之定義參考來源為何？請補充之。
- 二、第 4 頁有關《國土計畫法》部分，依第 20 條第 1 項序文觀之，係規定：「各國土功能分區及其分類之劃設原則」，似不宜直接論述為該條項第 2 款係針對「海洋資源地區」之「定義」；又本段係歸屬於「二、臺灣海域利用規劃與管理之相關法規」下，因此建議就《國土計畫法》涉及海域利用規劃與管理部分增加相關論述。
- 三、第 6 頁第 3 行「『海域管理』所欲管理之事務為……」及第 7 行「『海洋空間規劃』之目的在於規範我國管轄海域內海洋空間……」，參酌所援引資料，原文係針對「海域管理『法』」及「海洋空間規劃『法』」所為之論述，此處引用是否有疏漏？倘若本意即在針對「海域管理」、「海洋空間規劃」為說明，建議酌調論述，如第 8 行「『立法標的』並非用以規範『人類活動』……」及第 11 行「……海洋空間規劃『法律系統』。」等。

四、第 9 頁「三、小結」部分，突然提及離岸風電，惟從「二、歐盟海洋空間規劃指令」皆未提及離岸風電，建議補充之。

五、第 14 頁有關第 4 項建議，認「海岸管理法」可經些微調整後變成海洋空間規劃法制下專門處理海岸地區之專法，惟海岸管理法第 1 條規定，其規範目的係防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源及推動海岸整合管理等，爰第 3 條規定該法主管機關為內政部，而關於近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項，則由海岸巡防機關主管（同法第 4 條第 1 項規定參照），與海洋空間規劃之規範目的似有所差異，認其可從屬於海洋空間規劃法制所建立之法體系是否適當？又所稱之「些微修正」為何？建議補充說明。

參採情形：

一、第 1 點意見已參採修正。

二、第 2 點有關《國土計畫法》第 20 條第 1 項序文為「各國土功能分區及其分類之劃設原則」，確為劃設原則，並非如該法第 3 條之用詞定義。但就《國土計畫法》全文觀之，何謂「海洋資源地區」，即符合「依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等」而加以劃設之地區，本條文之實質內涵即為其定義。另《國土計畫法》有關區位之劃設即為國土之空間規劃，而空間規劃首重其管轄範圍，該法與海域利用規劃與管理相關者即為「海洋資源地區」，本章節已就臺灣海域利用規劃與管理之相關法規重疊管制部分予以說明。

三、第 3 點意見，本報告第貳章第三節之標題為「海域管理與海洋空間規劃」，而參考之論述即就二者之不同加以說明，尚無不妥處。

四、第 4 點意見，已參採補充。

五、第 5 點意見，報告係參採歐盟在其所提出之「2020 歐盟領域議程」（Territorial Agenda 2020）所要求的目標而建議。至應如何修正，應俟海域管理專法草案有較明確之規範後再議。

陳助理研究員韋佑：

- 一、報告第 4 頁提及，海域管理法草案(下稱草案)總說明指出，由於我國已有《國土計畫法》統合管理國土規劃事宜，又有《海岸管理法》管轄海岸使用，因此「海域管理法」有關「海域空間使用的主動審議協調機制」及「海域功能區劃設」，將與《國土計畫法》雙軌並行，後續再逐步修法，取代《國土計畫法》內海洋資源地區使用協調及功能分區劃設工作。惟依海委會會議上提出之書面說明，「經行政院審查，以『不重複立法、補充不足及銜接既有法制』原則，制定海域專法以取代國土計畫法功能，認有其必要性。」並經海委會代表說明，由此確立了劃分國土計畫法、海域管理法法制二分之規畫方向，明確達成陸海分治之規劃基礎，細部運作方式是由海委會先行劃設海域管理區，訂定核發海域活動許可準則，至於管理區劃設後，區內各別養殖、風電開發、航運許可則由各目的事業主管機關本於職權處理。此部分主管機關之細部規劃，建議得納入報告中。
- 二、海域具有立體、多元及多層次使用特性，各行為管理應回歸目的事業法規，惟有空間競爭或使用行為衝突，相關協調及管理機制，現行機制似無法滿足規範需求，建議主管機關得參酌將目前海域開發利用行為發生競爭、衝突時之協調管理機制，明確具體於海域管理法中予以明定。
- 三、有關海岸開發商(含離岸風電商)取得開發利益後，應負開發商社會責任，以利主管機關得採取海域開發之相關補救措施，建議將海域開發商應負社會責任予以法制化，明確於海域管理相關法律中加以明定，以上供主管機關參酌。
- 四、海委會 108 年及 110 年預告的「海域管理法草案」，建議納入本報告附錄供參。

參採情形：

一、第 1 點意見有關主管機關之細部規劃，詳黃教授偉柏參採情形第 3 點。

二、第 2 點至第 3 點意見錄供主管機關參考。

三、第 4 點意見，已參採補充。

散會：上午 11 時 10 分

附錄二：海洋委員會 108 年預告制定「海域管理法草案」

海洋委員會 公告

發文日期：中華民國108年11月29日
發文字號：海域安字第1080012077號



主旨：預告制定海域管理法草案。

依據：

- 一、行政院秘書長105年9月5日院臺規字第1050175399號函。
- 二、行政院105年12月15日院授發資字第10515016581號函。

公告事項：

- 一、制定機關：海洋委員會。
- 二、海域管理法草案如附件。本案同時載於海洋委員會全球資訊網站（網址：<https://www.oac.gov.tw>）「最新公告」網頁及「公共政策網路參與平台-眾開講」（網址：<https://join.gov.tw/index>）
- 三、對於本公告內容有任何意見或修正建議者，請於公告刊登前揭網站之次日起60日內陳述意見或洽詢：
 - （一）承辦單位：海洋委員會海域安全處。
 - （二）地址：高雄市前鎮區成功二路25號4樓。
 - （三）電話：07-338-1810分機261212。
 - （四）傳真：07-338-1163。
 - （五）電子郵件：mp681198@oac.gov.tw。

主任委員 李仲威

第1頁 共1頁

海域管理法草案總說明

海洋對於氣候調節、國家安全、海洋權益、生態保育、環境保護、漁業發展、航運貿易、海事安全、海洋秩序、休閒遊憩、海洋文化、再生能源、能礦開發和科學研究等方面，都扮演重要功能，因此聯合國二十一世紀議程（Agenda 21）的第十七章特別敘明，「海洋環境是地球維生系統不可分割的一部分，也是永續發展最珍貴的資產。」台灣四面環海，自古以來海洋的空間和資源是世代子民賴以維生和產業發展的重要基盤，海洋不但是國家安全防護的保障，更是多目標使用和永續發展的珍貴資產。

為實踐一九八二年聯合國國際海洋法所賦予沿海國在海洋上的權利與義務，我國於民國八十七年公布中華民國領海及鄰接區法及中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法，然而此兩部基本海域法僅是聯合國海洋法公約相關條款的內國法化，僅在國家所主張之海域範圍及權利上有著原則性規定，對於許多海域中之活動，仍需有更進一步規範。

另為推動海岸整合管理，於民國一百零四年公布海岸管理法，但僅就近岸海域規範管理，無法包含國家管轄的完整海域，諸多海域使用無法可管或可能相互衝突，欠缺通盤規劃，且國際公約就海上相關安全事項諸多規範，故在整合海域管理秩序、保障海上航行安全，制定維護海域秩序管理專法，有其必要性。

基此，為保障我國海洋權益、海事、海域安全、建立海洋空間規劃體系、建構海域意識體制、維護海域秩序，爰參酌歐盟的海洋空間規劃、韓國的海洋空間規劃和管理法等國際發展趨勢及先進國家立法例，秉持海洋基本法之立法意旨，扣合國家海洋政策白皮書，擬具海域管理法草案，計九章共四十條，其要點如下：

- 一、第一章總則：本法立法目的、本法用詞定義、主管機關及應辦理事項。（草案第一條至第四條）
- 二、第二章國家海域管理計畫與海洋空間規劃：為有效管理海域各項使用行為，明定主管機關應擬定國家海域管理計畫及建立海洋空間規劃體系。（草案第五條至八條）

- 三、 第三章海域使用權申請：海域屬於國家所有及明定海域正常使用以外之使用應經申請許可。(草案第九條至十二條)
- 四、 第四章海域數據與資訊管理：主管機關應就海域數據與資訊進行管理，並明定各機關應配合提供海域觀測資料之義務。(草案第十三條至十六條)
- 五、 第五章海域使用及管理：海域得為原來之使用，但須依規定使用與保護用海，主管機關應採取相對應之管理措施。(草案第十七條至第二十條)
- 六、 第六章海域安全管理：為維護我國海域內國家安全、人命安全、海洋環境及船舶航行安全等所採取之各項措施。(草案第二十一條至二十七條)
- 七、 第七章建構海域意識體制：明定中央主管機關應會商及整合有關機關建構海域意識體制。(草案第二十八條至二十九條)
- 八、 第八章罰則：針對本法管理事項訂定相關裁罰規定。(草案第三十條至第三十六條)
- 九、 第九章附則：海域使用爭議協調及明定本法自公布日施行。(草案第三十七條至四十條)

海域管理法草案

條文	說明
第一章 總 則	章名
第一條 為強化海域管理、建立海洋空間規劃體系、加強海洋監控、維護國家海洋權益、增進海事安全與海域秩序，特制定本法。	一、本法之立法目的。 二、立法院於一百零八年十一月一日三讀通過海洋基本法，為整合海域之規劃管理，呼應海洋基本法立法意旨，規範海域管理事項之法律。
第二條 本法用詞，定義如下： 一、海域：指平均高潮線向海一側我國所轄內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸礁層及其他依法令、條約、協定或國際法規定我國得行使管轄權之水體、海床及底土。 二、海洋空間規劃：指分析和分配人類在海域的活動空間與期間的過程，基於國家安全、海域保護、防護及管理之需要，依各海域的資源及特性，予以劃分各類之功能區域。 三、海域使用人：係指國際海洋法公約所容許的各類海域正常使用之人或船舶。 四、海域使用權：指在我國海域範圍內，為國際公約或國內法所容許，應經申請許可之海域使用權利。海域使用權之範圍及行使應尊重外國船舶或航空器於聯合國海洋法公約下於海域可得行使之權利。 五、海域使用權人：係指經目的事業主管機關或主管機關審核許可，取得海域使用權之申請單位。 六、海域意識：指對任何與海洋環境有關且衝擊國安、安全、經濟或環境之活動的有效認識。	一、聯合國二十一世紀議程第十七章指稱，海洋環境包括大洋和各種海洋以及鄰接的沿海區域，是一個整體，是全球生命支持系統的一個基本組成部分，也是一種有助於實現可持續發展的寶貴財富。 二、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法明定中華民國在其專屬經濟海域或大陸礁層享有並得行使，探勘、開發、養護、管理海床上覆水域、海床及其底土之生物或非生物資源之主權權利、海洋科學研究之管轄權、海洋環境保護之管轄權及其他依國際法得合理行使之權利。為利未來該一海域之管理，爰準用本法之規定。 三、海岸管理法所稱之近岸海域，係指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。 四、另內政部業於一百零四年公告海岸地區範圍，並於一百零七年公告修正海岸地區範圍，並已公告周知，爰為使民眾清楚辨識，本於機關一體，避免發生本法適用上之疑義，爰規範本法適用之海域管轄範圍為平均高潮線向海一側我國所轄內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸礁層及其他依法令、條約、協定或國際法規定我國得行使管轄權之水體、海床及底土。 五、海域之定義原規定於海岸巡防法第二條第一項第二款，為使條文更符合立法目的及擴大適用範圍，爰建議本法通過後修正前

	述條文。 六、聯合國教科文組織（UNESCO）和政府間海洋學委員會（IOC）於二千零九年出版了「海洋空間規劃：邁向以生態系為基礎之管理的逐步做法」（Marine spatial planning: A step-by-step approach toward ecosystem-based management）定義，「海洋空間規劃」是分析和分配海域人類活動的空間與時間分佈的公共過程，以實現的生態、經濟和社會目標。海洋空間規劃的特徵，包括基於生態系統，以及基於區域的觀點和強調整合、調適、策略和參與等重要原則。許多國家已將之視為促進「藍色經濟」（Blue Economy）的新方法。 七、另據歐盟的「海洋空間規劃指令」（DIRECTIVE 2014/89/EU - Maritime Spatial Planning, MSP），MSP 被視為一個綜合過程，以應對傳統和新興部門對海洋空間不斷增長的需求，同時維繫海洋生態系統的正常運作。海洋空間規劃代表從傳統的單一部門規劃，轉向更加綜合的海洋規劃方法。MSP 也是歐盟總體海洋綜合政策的一部分，該政策的目標是支持海洋的永續發展，並就促使歐盟海洋相關部門政策制定之協調、連貫和決策之透明。換言之，MSP 是整體規劃海洋，促進藍色國土不同使用間調和的新秩序，對於離岸風電的發展十分重要，比利時和德國的海洋空間規劃即為具體實例。 八、海域使用權（usufruct）係指，國家除建立法制、保障既有權益外，對於擁有主權和管轄權之海域應具國有公用之許可高權，而申請單位僅有依申請並獲許可內容所擁有之使用獲益權。 九、國際海洋法公約對於沿海國所轄之各海域，賦予不同程度之權利，為利有效管理海域，爰參酌國際海洋法之精神，就海域
--	---

	使用人、海域使用權及海域使用權人予以定義。 十、國際海事組織將海域意識（Maritime Domain Awareness, MDA）定義為，對任何與海洋環境有關且衝擊國安、安全、經濟或環境之活動的有效認識；其所定義之海域範疇被定義為，在海、海洋或其他通航水道之下與之相關，與之毗鄰或毗鄰，包括所有與海事有關的活動、基礎設施、人員、貨物和船隻以及其他運輸工具。
第三條 本法之主管機關為海洋委員會。	明定中央主管機關。
第四條 主管機關應辦理下列事項： 一、國家海域管理計畫之擬訂、公告、變更及實施。 二、海洋空間規劃系統之建立。 三、海域使用之規劃、協調、監督與檢查。 四、海域使用權之許可、監督及廢止。 五、海域數據與資訊之統計、分析及管理。 六、建構及強化我國海域意識體制。 七、海域安全管理及保安事項。 八、國際規範之蒐集及海域管理法規之制訂及修訂。 九、違反本法行為之取締、蒐證及移送。 十、其他海域管理事項。 主管機關就本法所定事項，得請求內政、軍事、財政、航政、經濟、科技、環保、漁業、移民、衛生或其他目的事業主管機關協助辦理。	訂定主管機關應辦事項及得請求相關機關協處事項。
第二章 國家海域管理計畫與海洋空間規劃	章名
第五條 基於國家安全、國家權益、海洋發展願景、海域資源條件、海事安全、海域秩序及實際用海需要，主管機關應會商直轄市、縣（市）政府及相關機關，進行海洋空間規劃及擬訂國家海域管理計畫。 前項海洋空間規劃，應參考或配合全國國土計畫，納入國家海域管理計畫，並定期檢討。其海洋空間規劃原則、許可使用年期、所需資料、分區劃設等基準或辦法，	一、參酌聯合國海洋法公約第五十六條及第七十七條、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第五條，賦予沿海國對於其專屬經濟區從事經濟性開發和勘探及大陸礁層勘探和開發自然資源之主權權利。 二、韓國海洋空間規劃和管理法第二章海洋空間規劃的制定，賦予韓國政府制定基本海洋空間計畫，其內容包含海洋空間管理規劃的制定與公示、海洋空間管理地方委員

由主管機關會商有關機關訂之。	會、與其他規劃的關係、海洋空間規劃的執行等。 三、依循海洋基本法第四條及第十三條立法意旨，為落實有效之海洋管理，中央主管機關本於海洋整合管理原則，協調海域使用及競合，以符海洋多目標使用需求，爰訂定由主管機關本於統籌整合各機關涉海權責，會商各地方政府及各目的事業主管機關針對海域進行海洋空間規劃及擬訂國家海域管理計畫。
第六條 國家海域管理計畫應包括下列事項： 一、計畫目標。 二、海域管理範圍及計畫年期。 三、海域使用現況與需求之調查及分析。 四、整體海域保護、防護及永續利用之議題、原則與對策。 五、海洋空間規劃及劃設原則與優先秩序。 六、海洋空間分區保護、復育、利用、限制行為、維護管理之規定。 七、其他相關事項。	一、鑑於海域使用且有多元且重疊性質，為發揮海洋空間特色，營造多元友善親民之海洋環境，且為有效管理海域各項使用行為，爰參酌海洋基本法第四條及第十條立法意旨，明定主管機關應擬定國家海域管理計畫，並載明該計畫包括事項。 二、政府應本保全海洋生態系之基本理念，強調生態系統為基礎之方法(Ecosystem-based approach)，並自願遵守聯合國生物多樣性公約(Convention on Biological Diversity)所定保全海洋生物多樣性及保護海洋生物棲息地之義務。 三、參酌海岸管理法第八條之立法例，爰明定國家海域管理計畫應包括計畫目標、範圍、海域使用現況與需求之調查分析及整體海域保護、防護及永續利用之議題、原則與對策。 四、海洋空間規劃包含水上、水體及底土，係屬多元利用，為利使用管理，爰明定國家海域管理計畫應包括海洋空間規劃及劃設原則、優先秩序及各海洋空間使用分區之管理規定。
第七條 前條國家海域管理計畫之擬訂，應邀集學者、專家、相關部會、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，並遴聘(派)學者、專家、機關、民間團體代表及相關非政府組織代表以	一、明定國家海域管理計畫審議委員會之組成、審議及計畫核定及公告事項。 二、參酌海岸管理法第十六條之立法例，爰訂定國家海域管理計畫核定後，主管機關應於接到核定公文之日起四十日內公告實

合議方式審議。其學者、專家、民間團體及相關非政府組織之代表人數不得少於二分之一，國家海域管理計畫報請行政院核定後公告實施。 國家海域管理計畫擬訂後於依前項規定送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見，併同審議。 前項審議之進度、結果、陳情意見採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。 國家海域管理計畫核定後，主管機關應於接到核定公文之日起四十日內公告實施，並函送當地直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。 本條文其涉及原住民族基本法第二十一條第二項規定者，依其規定辦理。	施，並函送當地直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。
第八條 國家海域管理計畫經公告實施後，主管機關應視海域實際發展情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討之： 一、為興辦重要或緊急保育措施。 二、為防治重大或緊急災害。 三、政府為促進公共福祉及國防所需之措施或設施。	一、為明定海域管理計畫檢討時間及程序。 二、第一項所稱之海域實際發展情況係指，國際規範變動、國際相關議題的發展趨勢、國內海域的使用情況及相關問題、國內海域使用現況是否與前述國際規範及變動接軌等。
第三章 海域使用權申請	章名。
第九條 海域屬於國家所有，任何機關（構）或個人不得侵占、買賣或以其他形式非法轉讓海域。 自然人、法人、非法人之團體設有代表人或管理人者、行政機關或其他依法律規定	一、國家除建立法制、保障既有權益外，對於擁有主權和管轄權之海域應具國有公用之許可高權，爰明定申請單位應依法取得海域使用權，並繳交海域使用費。 二、本條第二項所稱之海域正常使用以外之使

得為權利義務之主體者（以下簡稱申請單位），為海域正常使用以外之使用，應取得海域使用權，並繳交海域使用費。其海域使用權不得移轉。 前項申請單位為外國人者，應與我國學術或專業機構合作，並經主管機關許可，或經相關目的事業主管機關許可並副知主管機關者，始得申請。 第二項申請單位應提交之海域使用計畫、申請程序、變更程序、展期程序、申請書、資格及財務證明文件、海域使用費之收費標準與收取及其他管理之辦法，由主管機關會商有關機關定之。	用，指非海洋法公約所容許的各類海域正常使用，屬國際公約或國內法所容許並應經申請獲得許可之活動或行為。 三、另海域使用攸關國家安全，爰訂定申請單位為外國人之規範。
第十條 於海域範圍內，為海域正常使用以外之使用均應申請，由主管機關審核，並發給使用許可，但其他法律已有明定者，由該目的事業主管機關為之。 前項審核基準、許可條件、海域使用期限、廢止與其他應遵行事項，由主管機關會商有關機關定之。	考量對海域環境及其資源進行保護和可持續的發展，並考量各目的事業機關權責範圍，爰明定海域正常使用以外之使用，其他法律已有規範者，由該目的事業管機關為之，其餘海域使用申請，由主管機關審核，以彌補現行法律之空白地帶。
第十一條 有下列情形之一者，免徵海域使用費： 一、國防之使用。 二、公務性海域交通設施之使用。 三、非營利性休閒遊憩設施之使用。 四、防災、減災等公益事業之使用。 五、依漁業法核准經營漁業使用之使用。 下列用海，由主管機關會商相關機關後，得減徵一部或全部之海域使用費： 一、公用設施之使用。 二、國家重大建設之使用。	明訂海域使用費免徵或減徵使用費之項目。
第十二條 海域使用權申請經許可者，由主管機關登記造冊列管，並以網際網路等適當方法廣泛周知。	一、為利海域使用管理，由主管機關進行登記造冊列管。 二、另為使民眾瞭解當前海域使用情形，經參酌海岸管理法第十六條之立法例，有關許可之海域使用情形，由主管機關以網際網路等適當方式廣泛周知。

第四章 海域數據與資訊管理	章名
第十三條 主管機關對於海域管理範圍內之海域各項基本資料、海域使用狀況及對其資源、環境及社會經濟所產生之影響衝擊，應進行長期之調查、監測、研究及海域數據、資訊蒐集，建立國家海洋資訊系統及共享平台，作為海域管理之參據。 主管機關應自行或協同有關機關，進行海域調查、探勘及測繪，並經常公布我國海域自然資源、生態功能與服務，及環境品質之現況與變化。 主管機關得請求各公私部門、學術機構及海域使用權人提供海域調查、觀測、探勘與測繪之原始數據及資訊，納入國家海洋資訊系統及共享平台。本項規定不受本法施行日之限制。 第二項及第三項數據及資訊之提供、蒐集、維護、管理及運用等事項之辦法，由主管機關會商有關機關定之。	一、韓國海洋空間規劃和管理法第四章，授權韓國政府，針對其海洋空間資訊進行管理，其內容包括資訊的收集與調查、海洋空間資訊系統構建、海洋空間規劃評估專業機構的指定等。 二、依據海洋基本法第十二條，明定主管機關政府應促成公私部門與學術機構合作，建立海洋研究資源運用、發展之協調整合機制，提升海洋科學之研究、法律與政策研訂、文化專業能力，進行長期性、應用性、基礎性之調查研究，並建立國家海洋資訊系統及共享平台。 三、有關海域資料庫之數據及資料，其相關海域數據及資訊應依檔案法及相關規定，永久保存。除涉及國家安全並經列密級以上者外，以主動公開為原則，供海域相關規劃、研究、教育及宣導等之運用，並定期更新資料。 四、明訂主管機關得請求相關機關(構)提供海域管理相關資料、整合推動測站和資訊公開原則。
第十四條 海域使用權人申請海域使用前或使用海域期間，未經主管機關核准，不得從事海域調查、探勘與測繪；經核准者，應於調查、探勘與測繪完竣後三個月內，向主管機關提出調查、探勘與測繪數據、資訊及繳交採集樣本。 前項申請及管理辦法，由主管機關會商有關機關定之。	一、參據聯合國海洋法公約第二十一條、第五十六條及第八十一條之規定，賦予沿海國於領海、專屬經濟及大陸礁層，針對其領海內研究或測量活動、專屬經濟區之經濟性開發、勘探及大陸礁之鑽探有其管理之權利。 二、參據國際海洋法公約二百四十八條及二百四十九條之規定，賦予海域使用人於沿海國的專屬經濟海域內或大陸礁層上進行海洋科學研究，有向沿海國提供資料的義務。 三、鑑於目前於我國海域從事敏感資料蒐集與使用行為，現行法律規範未臻明，且其所取得之海域調查資料，多屬具有國防安全敏感性資料，爰明定未經主管機關許可不得從事海域調查、探勘與測繪，並於完成

	調查、探勘與測繪後三個月內，向主管機關提出調查、探勘與測繪數據、資訊及繳交採集樣本。並授權主管機關會商有關機關訂定管理辦法進行管理。 四、有關申請單位之資格、基礎調查資料項目或內容、有無涉及國家安全、申請程序、使用期限、審議基準、許可條件、申請文件之格式內容、廢止與其他應遵行事項，由主管機關會商有關機關定之。
第十五條 海域使用人從事海域調查、探勘與測繪設置或布放之海洋探測儀器及設備，應將其位置通報主管機關及航政主管機關，並由航政主管機關發布航船布告。	鑑於海域使用人從事海域調查、探勘及測繪所設置或布放之儀器及設備，倘未適時發布其位置，易造成海上作業漁船或航經該海域之商貨輪發生碰撞，進而影響海上交通安全，爰明定海域使用權行使人應將其設置位置通報主管機關及航政主管機關知悉，並由航政主管機關發布航船布告。
第十六條 為有效統合海域數據與資訊，主管機關應會同有關機關建構海域意識體制，鏈結各相關目的事業主管機關之衛星、無人化設備、艦船、飛機及雷達等設備，以強化海域監控能力。	一、為有效掌握海域狀況，不只是利用海洋研究船的現場觀測，有效利用衛星進行觀測是重要且深具意義的；同時海洋空間技術之利用與精進與國際合作，亦是建構海域意識體制不可欠缺之一部分。 二、故為有效取得海域情報，主管機關應結合國安、內政、國防、交通、漁政、科技、教育等各目的事業主管機關，建構海域意識體制，整合各機關之資訊，並就取得之資訊作有效之分析、利用。 三、另秉持政府資訊公開原則，相關海洋資料除涉及國家安全並經列密級以上者外，以主動公開為原則，供相關機關海域分析之運用。
第五章 海域使用及管理	章名。
第十七條 海域內之現況使用，對海域生態環境或海域安全造成重大影響或有重大影響之虞者，主管機關應命海域使用人或海域使用權人限期改善或停止使用，並副知其目的事業主管機關。但因故無法發現海域開發或經營單位時，得命海域使用人或海域使用權人限期改善。必要時，得輔導轉作相容之使	一、參酌海洋基本法第三條立法意旨，海洋為永續資源、氣候變遷關鍵、生活處所與貨物貿易交通之所在，深遠影響國家經濟及人民生活福祉，故明定對海域生態環境、海事安全及海域秩序造成重大影響或有重大影響之虞者，主管機關應命海域使用人或海域使用權人限期改善，並副知其目

用。未限期改善或情況緊急者，主管機關得採必要控制或復原措施，並於處理完竣後向海域使用人或海域使用權人求償。 前項海域使用，屆期未改善或未轉作相容使用，仍有違反本法相關規定情形，除應依本法規定處罰外，並應實施衝擊減輕或復育措施。 使用海域之自然資源、自然屬性或環境品質發生重大變化時，海域使用人或海域使用權人應立即向主管機關報告。 有關重大影響判定準據、通知程序、生態環境補償和環境控制或復原求償等相關辦法，由主管機關會商有關機關定之。	的事業主管機關。 二、明定海域使用屆期未改善或未轉作相容使用，而違反本法相關規定，致海域生態環境破壞者，應依本法規定處罰。 三、為利海域整體使用管理，明定海域使用人或海域使用權人於使用海域期間，使用海域之自然資源、自然屬性或環境品質發生重大變化時，海域使用人應立即向主管機關報告。 四、授權訂定有關重大影響判定準據、通知程序、生態環境補償和環境控制或復原求償等相關辦法。
第十八條 海域使用權人應依許可海域使用計畫使用，不得擅自改變其用途、規模、範圍或方式等，並有依法保護及合理使用海域之義務；海域使用權人對不妨害其依法使用之海域使用活動，在無安全顧慮下，不得阻撓。 海域使用人應於海域使用計畫許可次日起六個月內開始使用，倘無法於期限內開始使用，海域使用人應向主管機關申請變更海域使用計畫。	一、海域使用權人應依許可海域使用計畫使用，不得擅自改變或轉讓，並有依法保護及合理使用海域的義務。 二、明定海域使用權人於計畫許可後，應於六個月內實施，避免衍生海域使用人獨占海域使用之爭議，倘因故無法於六個月內起實施，應辦理海域使用計畫變更。
第十九條 海域使用期間屆滿，海域使用權人欲申請展期者，應於許可期限屆滿三個月前向主管機關申請展期。展期以一次為限，展期不超過原許可期間長度。 原海域使用權人應於期限屆滿次日起三個月內或主管機關所核定的期限內，拆除可能造成海洋環境污染或影響其他用海行為之設施或結構。	一、明定海域使用權期限屆滿展期之規定。為避免同一海域長期獨占性利用，並限制展期次數及展延期間之長度。 二、海域使用人應於海域使用許可終止後，應於三個月內或主管機關所核定的期限，拆除可能造成海洋環境污染或者影響其他用海之設施，以維護海域永續利用。
第二十條 主管機關為國家海域管理計畫的實施及調整，得為下列行為： 一、派員實施海域調查及海洋探勘與測繪。 二、要求海域使用權人調整使用計畫內容及實施方式，拆遷或移除使用計畫所設置之設施、結構或改良物。 三、協調漁業主管機關依漁業法規定，變	一、參據海洋基本法第十三條立法意旨，為落實有效之海洋管理、調查、規劃海域使用及海域生態保護，明定中央主管機關得行使之行為。 二、另主管機關為國家海域管理計畫的實施及調整所行使之各項各項行為，倘致海域使用權人造成海域使用及設備設施等直接

更、撤銷、廢止漁業權之核准、停止漁業權之行使或限制漁業行為。 四、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。 前項第一款調查或海洋探勘與測繪人員進入海域調查或海洋探勘與測繪時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；海域使用人不得規避、拒絕或妨礙；於進入設有圍障之海域或設施調查或海洋測繪前，應於七日前通知海域使用人。 因第一項行為致海域使用權人造成海域使用及設備設施等直接損失，主管機關應予適當返還或補償，該項補償不包括任何營利損失或間接損失。 前項補償金額或方式，由雙方協議之；協議不成者，由主管機關報請行政院核定。但其他法律另有規定者，從其規定。	損失，明定主管機關應予適當返還或補償，但該項補償不包括任何營利損失或間接損失。
第六章 海域安全管理	一、章名。 二、海域安全係指為維護我國海域內國家安全、人命安全、海洋環境及船舶航行安全等所採取之各項措施。
第二十一條 各類船舶於我國海域應遵守下列事項： 一、航行、錨泊應遵守航行規則。 二、於航行時，應遵守航政主管機關基於航行安全得劃設分道航行及錨泊區、引水站、禁航區、禁制區，並實行船舶報告系統。 三、船舶於實施分道航行之海域，應依規定航行，遵守一九七二年國際海上避碰規則及其他關於號燈、號標顯示或避讓等規定，並以安全速度航行，未經許可不得進入禁航區及禁制區；但為執行專案、查緝等任務之公務船舶不在此限。 前項各款規定，由航政主管機關定之或會同各目的事業主管機關定之；有涉及本法海域使用權行使事項者，航政主管機關應會	一、一九七二年海上避碰規則國際公約已廣泛受海事國家採納並內國法化，為體現國際海事組織準法律文件章程精神，爰為第一項規定。 二、為保護國家安全及為限制錨泊或捕撈促請航行船舶注意，爰參據聯合國海洋法公約第二十五條第三項、日本港則法第十一條及第三十七條、大陸海上交通安全法第十五條、中華民國領海及鄰接區法第十條，訂定本條第一項第二款主管機關劃設禁航區及禁制區法源。 三、綠色能源發展將是未來驅動經濟發展的新引擎，其中尤以離岸風電為最關鍵的發展項目，惟離岸風電不論是施工期間或實際營運，其海上交通安全是一重要之課題，爰為有效提升交通效率及減少事故，增進

同主管機關定之。	船舶航行安全，爰訂定本條第一項第二款授權航政主管機關劃設分道通航制及引水站法源，俾符實需。 四、現行國際及國內各港港口船席設施或港埠作業條件有限，進港船舶須先在錨泊區（或稱錨地）拋錨等候進港，另高雄港船舶航行規定第八、十一、十八條業有相關規定，爰訂定本條第一項第二款授權航政主管機關劃設錨泊區。 五、考量航行安全，於本條第一項第三款規定，船舶應依規定航行於實施分道航行海域，於船舶於實施分道航行海域應遵守「一九七二年國際海上避碰規則（COLREGs）」第十條有關分道航行制，及該規則其他關於號燈號標顯示或避讓等規定，並以安全速度航行；另考量公務船舶因任務需要保持匿蹤，應予以排除。 六、為執行第一項各項管理之規定，授權航政主管機關定之或會同各目的事業主管機關定之。
第二十二條 於內水或領海內對海域使用有重大影響者，主管機關得會同各目的事業主管機關劃定禁航、限航或管制區及訂定相應措施。 與航行安全或海域發生重大事故，有劃定禁航、限航或管制區及訂定相應措施之必要者，由航政主管機關劃定之。 第一項禁航、限航或管制區公告程序及相應措施，由主管機關會商各目的事業主管機關定之。	一、為確保國家安全或航行安全，於內水或領海內對海域使用有重大影響者，明定主管機關得會同各目的事業主管機關於我國內水或領海內劃定禁航、限航或管制區等措施。 二、因航行安全或海域發生重大事故，有劃定禁航、限航或管制區之必要性時，授權由航政主管機關劃定之。
第二十三條 外國籍船舶在我國海域，有下列情形之一者，海岸巡防機關得依法行使緊追、登臨、檢查、驅離；必要時，得予逮捕、扣押或留置，提起司法程序： 一、違法進入我國內水、領海航行或未經許可於岸際、非錨泊區停泊。 二、違法在我國管轄海域從事海洋科學研究者。	一、參酌聯合國海洋法公約第十八條、第二十七條、第四十條、第五十六條、第六十二條、第七十七條、第八十一條之規定，賦予沿海國於各海域範圍內之各項管理權利，爰據以訂定本條規範事項。 二、中華民國領海及鄰接區法第十七條及中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第十六條規定，明定認為有違犯中華民國相關法

三、嚴重妨礙或者危及海上交通安全或者秩序者。 四、海上交通肇事逃逸者。 五、被禁止離港的船舶擅自離港者。 六、違法在我國管轄海域傾倒、排洩或處置廢棄物或其他物質致衍生污染者。 七、非無害通過及違反我國其他法令規定者。	令之虞者，得進行緊追、登臨、檢查，或扣留其船舶、航空器、設備、物品等，並提起司法程序。 三、另查海岸巡防法第四條第一項第五款規定，對航行海域內之船舶或其他運輸工具，如有損害中華民國海域之利益及危害海域秩序行為或影響安全之虞者，得進行緊追、登臨、檢查、驅離…。 四、為符合法律保留原則，參酌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之管轄範圍及項目，於本條中明定管轄標的，俾使海岸巡防機關予以採取相對應之措施。
第二十四條 船舶航行時發生緊急狀況、海難及海上事故，船長應採取應變或處理措施。主管機關或航政主管機關亦得逕行採取應變或處理措施。 前項之應變或處理措施，除單純的人命救助外，所有超過法定搜救期間由國家所採取的搜救、海難救助及任何應變或處理措施所生之費用及損失，由該船舶所有人及營運人及其責任保險人負連帶賠償責任。 前項收費標準之辦法，由主管機關會商有關機關定之。	一、參酌一九八九年國際救助公約第五條，賦予負責進行救助作業的政府機關有其求償的權利，惟需該機關之所在國需有明確法律之規範。 二、我國政府以非核家園作為能源政策之具體目標，加強國內再生能源推展。眾多再生能源之中，離岸風電項目因政府二〇一五年起陸續公布的多項積極政策，成為亞洲地區發展離岸風電的先驅。離岸風場施工環境距岸遙遠且施工作業風險較高，若施工方不具有處理緊急危難的能力而高度依賴我國海巡單位，勢必增加海巡單位負擔進而排擠其它海上意外發生時之救援能量。 三、目前海上救援任務多由海巡單位承擔，並且基於救助的精神絕大多數不會向被救援方收取費用。在外海從事商業活動所衍生的外部成本，如派遣公務船進行搜救及拖救船舶前往救助等，卻由國家救難單位或航政主管機關吸收，除增加國家負擔外，亦可能瓜分民眾所能享有的海上救助資源，爰訂定執行機關得向船舶所有人、營運人及其責任保險人繳納衍生之費用。
第二十五條 船舶或海洋設施於海域內因海難、其他意外事故、受損或廢棄等致擱淺、	一、參酌二〇〇七年奈洛比殘骸移除公約第九條及第十條規定，賦予受影響國認為一旦

沉沒或故障漂流、造成航行阻礙或造成海域使用重大危害者，船長、船舶所有人、海洋設施設置者或海使用權人應採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶、海洋設施及其上物資至指定之區域。 前項情形，對人命安全、海洋環境、海域安全造成緊急危害時，航政主管機關逕予應變，並應會同及請求各目的事業主管機關及主管機關配合與協助；其所生費用，由該船舶所有人、海洋設施設置者或海域使用權人負擔。 第一項擱淺、沉沒或故障漂流船舶之船長、船舶所有人、海洋設施設置者或海域使用權人有未履行或未履行移除之虞時，航政主管機關得限制船舶、相關船員及人員離境，並請求相關機關配合與協助。但船舶所有人、海洋設施設置者或海域使用權人依航政主管機關要求提供相當額度之財務擔保者，不在此限。 第一項之海難或其他意外事故應變權責、配合及處置，依災害防救法及相關災害防救業務計畫辦理。	認定某殘骸構成危險，必須採行立即措施，且已將前述情事通知船旗國及船舶登記所有人時，該國在符合安全及海洋環境保護之考量下，得以最實用及最經濟之方式，進行殘骸之移除作業，其所衍生之費用由船舶所有人負擔。 二、關於中央主管機關配合與協助，依據行政程序法第十九條辦理。 三、本條所稱之海洋設施，依海洋污染防治法第三條第一項第八款規定，係指海域工程所設置之固定人工結構物。 四、考量擱淺、沈沒或故障漂流或其他非常事變之船舶如未能移除，將危及其他船舶航行安全，並有損公共利益，爰訂定第二項，規定航政主管機關得逕予應變，並應會同及請求各目的事業主管機關及主管機關配合與協助，其所衍生之費用由船舶所有人負擔，以利移除業務之進行。 五、考量擱淺、沈沒或故障漂流之船舶如未能移除，將危及其他船舶航行安全，並有損公共利益，爰增訂第三項，規定航政機關得令船舶所有人提供相當額度之財務擔保，以利移除業務之進行。
第二十六條 船舶或海洋設施殘骸、殘貨及落海之物資，有危害海域航行安全、污染海域環境或嚴重影響海域使用之虞而依前條規定應予以打撈或移除者，應由船舶所有人、海洋設施設置者、海域使用權人或委託打撈人向航政主管機關申請打撈許可，並通報相關目的事業主管機關及主管機關。但以水下文化資產為標的之活動者，應依水下文化資產保存法辦理，不受本條規定之限制。 前項申請作業管理辦法由航政主管機關會商主管機關及各目的事業主管機關定之。	一、參照商港法第十三條、第五十四條第三項、第五十五條第二項及漁港法第十七條意旨訂定第一項至第三項。至打撈文化資產價值，應依國有埋沉財產申請掘發打撈辦法辦理。 二、第一項並訂定船舶或海洋設施殘骸、殘貨及落海之物資，有危害海域航行安全或污染海域環境之虞，應由船舶所有人或委託打撈人向航政機關申請打撈許可，以資明確。 三、有關以水下文化資產為標的之活動者，依水下文化資產保存法規定係指，指出於保存、保護、管理、研究或教育之目的，以水下文化資產為主要標的，所進行之實地調查、研究、發掘及其他可能干擾或破壞

	水下文化資產之行為，故仍應依水下文化資產保存法之相關規定辦理，併此敘明。
第二十七條 主管機關、航政主管機關及其他相關機關為海事安全及海域管理之需要，得為下列措施： 一、履勘有關處所。 二、檢查船舶及有關之航行儀器。 三、指泊事故船舶。 四、請鑑定人、利害關係人或證人到場。 五、其他海域管理之調查、監督及管理。 前項執法，準用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、海岸巡防法、船舶法及運輸事故調查法等相關規定辦理。	一、查原行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例第二條第一項第三款第二目規定，原海洋巡防總局依法執行海上船舶碰撞及其他糾紛之蒐證、處理事項，惟海洋委員會自一百零七年四月二十八日成立後，海洋巡防總局同步予以改制；另查「海洋委員會海巡署組織法」第二條海巡署掌理事項並無明文授權海岸巡防機關執行海事案件之行政調查。 二、運輸事故調查法第六條規定，運安會負責境內之重大運輸事故調查。其重大事故包含水路事故。 三、另現行我國相關海難事故案件調查基礎，均需仰賴海岸巡防機關，惟現行無相關法律明確授權海岸巡防機關執行各項調查，易使海岸巡防機關從事調查過程中，遭遇不願配合之狀況；另船舶法第一百〇一之一條規定，海難事故行政調查由航政機關辦理，爰於明定主管機關或航政主管機關執行調查海難事故或海上事件措施。
第七章 建構海域意識體制	章名
第二十八條 為有效掌握各項海洋活動對海域安全、經濟及環境之影響，主管機關應建構海域意識體制，並整合國安、國防、交通、漁政、環保、科技及教育等各目的事業主管機關之情資、科學技術、數據及資訊。 前項建構海域意識體制辦法，由主管機關會商有關機關定之。	一、國際海事組織將海域意識（Maritime Domain Awareness, MDA）定義為，對任何與海洋環境有關且衝擊國安、安全、經濟或環境之活動的有效認識；其所定義之海域範疇被定義為，在海洋或其他通航水道之下與之相關，與之毗鄰或毗鄰，包括所有與海事有關的活動、基礎設施、人員、貨物和船隻以及其他運輸工具。 二、澳洲為強化海上巡邏、反應與封鎖的能力，成立 Joint Offshore Protection Command，2006 年更名為 Border Protection Command，由國防、海關、漁業管理與檢疫及檢查服務處所共同組成。 三、基此，為了促進海洋安全保障、海洋環境保全、振興海洋產業、發展海洋科學技術等，透過海域意識體制，及時且適

	當地收集、匯整與海洋有關的各種信息，將可有效實施各種海洋政策，並及早發現海域中的威脅和風險。 四、國家海洋政策白皮書第三章第一節提及，建構我國海域狀況監控系統，推動MDA體制，為扣合國家海洋政策白皮書，爰於本法納入規範。 五、鑑於建構MDA體制需鏈結國防部、內政部、交通部、農業委員會及科技部等機關之涉海與衛星系統及應用資料整合技術，事涉各機關權管，爰明定由主管機關會商及整合有關機關，建構海域意識體制（MDA）。
第二十九條 為有效掌握、分析海域情勢動態，主管機關應設置任務編組之海域情勢研析機構。	明定主管機關成立海域情勢研析中心，進而得以整合、分析我國各相關機關所獲之海域相關訊息，將可有效且即時發現海域中的威脅和風險，進而使各機關採取相對應之措施。
第八章 罰 則	
第三十條 違反第九條第二項規定，未經主管機關許可或未依許可內容使用海域者，由主管機關處海域使用權人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，屆期未改善者，得按日處罰。	參考海岸管理法第三十六條之立法例，針對違反未經中央主管機關許可使用海域者，明定罰責。
第三十一條 有下列情形之一者，由主管機關處海域使用人或海域使用權人六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金： 一、違反第十七條第一項規定，屆期未改善或未轉作相容使用致海域生態環境造成重大衝擊者。 二、違反第十八條第一項規定，擅自變更經核定之海域用途、規模、範圍或方式等者。 因第一項行為致釀災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六百萬元以下罰金。	參考海岸管理法第三十二條之立法例，針對海域之使用，造成海域生態環境、海事安全及海域秩序造成重大影響者及以不實資料登載取得海域使用權者，明定罰責，並針對其行為致釀災害者，加重處罰。
第三十二條 違反第十四條第一項規定，未依規定從事海域調查、探勘與測繪者，由主管機關處海域使用權人新臺幣五十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並得沒入相關探測儀器	一、參考中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第二十二條之立法例，明定對於海域使用人未依規定從事海域調查、探勘與測繪，定其罰則。

及資料。經許可後，違反許可之內容及目的者，亦同。 違反第十七條第三項規定，海域發生重大變化未立即報告者，由主管機關處海域使用權人新臺幣十萬元以上五十萬元以下之罰鍰。	二、針對海域使用人於海域發生重大變化未通知者，定其罰則。
第三十三條 逾許可期限仍繼續為海域之使用者，由主管機關處海域使用權人新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。 違反第十九條第二項，未拆除設施或結構者，由主管機關處海域使用權人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未改善者，得按次處罰。	參考海岸管理法第三十七條之立法例，明定未申請展期或申請展期未獲許可者，以及為依規定未拆除設施或結構者之罰則。
第三十四條 規避、拒絕或妨礙第二十條第二項規定者，由主管機關處海域使用權人新臺幣三萬元以上十五萬元以下之罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。 規避、拒絕或妨礙第二十三條規定者，處船舶所有人、船長或駕駛新臺幣三萬元以上十五萬元以下之罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。	參照海岸管理法第三十五條及海岸巡防法第六條第二項規定之立法例，就規避、妨礙或拒絕第二十條第二項或第二十四條之調查、勘測者，明定罰責。
第三十五條 違反第二十一條第一項第三款船舶於實施分道航行之海域，未依規定航行者，由航政主管機關處船長新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰；未經許可進入禁航區及禁制區者，由航政主管機關處船舶所有人或船長新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。	船舶往來頻繁海域，易生碰撞事故，爰劃定航行巷道供船行駛，未依規定行駛恐造成海難事故或海難事件危及海上人命安全，另海底電纜、管線等海底定置物係屬鉅額財產且多數建設涉及公共利益，若遭受船舶或水體載具碰觸，均將造成公共利益巨大損害，爰對違反禁航及禁制區規定之船舶加重處罰，俾使船舶所有人或船長於航行或作業時加強注意並遠離禁航海域。
第三十六條 違反第二十六條第一項者，由航政主管機關或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船；再違反者，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料。	參照商港法第十三條及第六十五條之立法例，訂定違反本法第三十條第一項有危害海域航行安全或污染海域環境之虞應進行打撈之罰則。

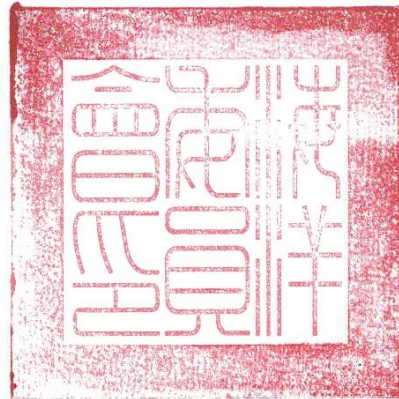
第九章 附 則	
第三十七條 各政府機關間就本法海域使用、管理、海域空間之劃定有所爭議，以及相關職責歸屬之機關認定或執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請行政院決定之。 在海域使用爭議依前項終局解決前，任何一方不得改變海域現狀與自然屬性。	明定針對海域使用爭議及相關機關認定及執行疑義協調機關；另獲解決前任何一方不得改變海域現狀，進而避免海域遭破壞之情形發生。
第三十八條 為利海域管理運用，主管機關應設立海洋發展基金，辦理海洋發展及資源永續等相關事項。 前項之海洋發展基金收支保管及運用辦法，由主管機關定之。	一、依海洋基本法第十四條第三項規定，中央政府得設立海洋發展基金，辦理海洋發展及資源永續等相關事項。為順遂各項海洋事務推動，增加多元預算與預算管理及運用之彈性，明定主管機關應成立海洋發展基金。 二、依中央政府特種基金管理準則第七條規定，特種基金之設立於完成預算程序後，主管機關應即擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。爰於本條第二項明定其收支保管及運用辦法，由主管機關定之。
第三十九條 本法施行細則，由主管機關定之。	本法施行細則之訂定機關。
第四十條 本法自公布日施行。	本法之施行日期。

附錄三：海洋委員會 110 年預告制定「海域管理法草案」

檔 號：
保存年限：

海洋委員會 公告

發文日期：中華民國110年12月6日
發文字號：海洋環字第11000129501號



裝

訂

線

主旨：預告制定「海域管理法」。

依據：行政院秘書長105年9月5日院臺規字第1050175399號函。

公告事項：

一、制定機關：海洋委員會。

二、「海域管理法」草案如附件。本案另載於本會全球資訊網站(網址<https://www.oac.gov.tw>)「最新公告」網頁，及「公眾政策網路參與平臺-眾開講」(網址<https://join.gov.tw/policies/>)。

三、考量我國海域新興使用日益增加，為加速促成跨部會政策整合及推動，對於公告內容有任何意見或修正建議者，請於本公告刊登之次日起30日內陳述意見或洽詢：

(一)承辦單位：海洋委員會海洋資源處。

(二)地址：高雄市前鎮區成功二路25號4樓。

(三)電話：07-3381810#261423。

(四)傳真：07-3380732。

(五)電子郵件：10067@oac.gov.tw。

海域管理法草案總說明

我國領海內水域，目前已建構經由區域計畫、整體海岸管理計畫及各級國土計畫，進行空間規劃及開發許可管制之體系。海岸地區在海岸管理法、區域計畫法及未來國土計畫法全面實施之規範架構下，整體之規劃與利用管理，運作並無窒礙；然自海岸管理法轄管海域之外界線至領海外界線之海域，目前雖由國土計畫法及區域計畫法納管，並進行海洋資源地區之國土功能分區等海域空間規劃工作，但海域之使用涉及漁業、航運、國防、遊憩、文化、環保、能源及生態保育等諸多領域部門，各部門主管機關就海域之使用或保護，各有其本位需求，衍生出複雜之競合關係。爰政府各部門之用海需求，亟需有一協調平臺進行先期之協調審議，方能在產業發展及海域利用時，維護用海秩序並兼顧環境保護。

海洋委員會於一百零七年四月二十八日成立，為我國統合海洋事務之專責機關，旋即推動海洋基本法之立法，並經總統於一百零八年十一月二十日公布。依據該法第四條及第八條所揭櫫「因應海洋多目標使用需求，協調海域使用及競合」及「有效因應氣候變遷，審慎推動國土規劃，以保護海洋環境」之精神，推動海域空間之合理配置及整合協調並制定專法，已是產官學界之高度期待。

考量目前海岸管理體系運作順暢，且國土計畫法已有整體國土空間規劃之機制，因此海洋委員會為兼顧海洋生態與產業永續發展，以及因應海域多元使用，在秉持不重覆立法、避免法律競合之原則下，初期自海岸管理法適用之海域外界線至我國管轄專屬經濟海域，以統合協調機關之角色，採與國土計畫法雙軌並行之方式，建立「海域空間使用之主動審議協調機制」、「海域功能區劃設」等法制規範，後續再視運作情形，逐步修法取代國土計畫法中有關海洋資源地區之使用協調及國土功能分區劃設之工作。又各產業主管機關所許可之各類海域活動，有其海域調查或監測之需求，其中涉及海洋水文、生態、底質、聲景等調查資訊，為海域空間規劃與利用管理之決策基礎，部分更為國家機敏資訊，但目前各主管機關就上揭資訊之蒐集與運用管理，

規定不一，亦多有缺漏。爰就海域使用有關資訊之管理，建立一套全國一致性制度亦有其必要性。

近年來，國際社會為落實「永續發展目標」(Sustainable Development Goals)第十四項目標，多透過海域空間規劃機制，整合相關法規及組織架構並建立溝通機制，以有序有效運用海洋。因此在尊重國土功能分區規劃原則並在不減損海洋資源與環境品質之前提，參酌國際發展趨勢及海洋管理制度，建立由海洋事務專責機關針對多重使用海域之競合協調及整體管理機制，並規範海域基礎調查資訊之回報義務相關事項，以強化海域使用監督查核，爰擬具海域管理法草案，其要點如下：

- 一、為因應海域多目標使用，明訂協調海域使用及競合，維護海洋自然環境與生態，落實整合管理之立法目的。(草案第一條)
- 二、本法主管機關為海洋委員會，相關之用詞定義及本法適用範圍。(草案第二條至第四條)
- 三、海域使用協調原則。(草案第五條)
- 四、主管機關得因應有關情形，擬定海域空間使用計畫，會商國土主管機關及有關機關，辦理海域功能區之劃設。(草案第六條)
- 五、中央目的事業主管機關辦理一定規模以上或特殊海域使用，應依本法規定載明事項及排除區域，擬具部門用海計畫提送主管機關召開海域使用審議會，以協調海域使用及減少重疊使用競合情形。(草案第七條至第九條)
- 六、主管機關及有關目的事業主管機關接獲部門用海計畫之辦理方式。(草案第十條)
- 七、部門用海計畫跨海岸管理法適用範圍之審議協調方式。(草案第十一條)
- 八、審議通過之海域空間使用計畫、部門用海計畫，其海域功能區公告程序。(草案第十二條)
- 九、一定規模以上或性質特殊之海域使用，經公告為海域功能區，中央目的事業主管機關始得提供自然人、法人或機關(構)申請。

(草案第十三條)

十、海域功能區之劃設、變更或廢止情形，涉及變更國土功能分區時，報送行政院核定後，提送國土主管機關為檢討依據之規定。

(草案第十四條)

十一、海域功能區公告前，依本法第八條所列法律劃設區位，視同完成海域功能區之公告。(草案第十五條)

十二、海域功能區通盤及個案檢討規定，及其經決定之變更或廢止涉及設施拆除之補償規定。(草案第十六條、第十七條)

十三、一定規模以上或性質特殊海域使用，未經審議決定，國土主管機關不得核發使用許可之限制規定。(草案第十八條)

十四、海域使用權人應依國土主管機關及中央目的事業主管機關許可之海域地理空間範圍及許可事項內容辦理，中央目的事業主管機關應落實監督並建立利害關係人溝通機制。(草案第十九條)

十五、主管機關及中央目的事業主管機關得派員檢查，與涉及違規之通知規定。(草案第二十條至第二十一條)

十六、中央目的事業主管機關應依審議決定計畫辦理有關調查監測，及資料應提交主管機關。(草案第二十二條)

十七、海域使用權人應提供相關資料、保存及管理規定。(草案第二十三條)

十八、違反本法行為之罰則。(草案第二十四條、第二十五條)

十九、海域功能區依相關規定提供申請前，中央目的事業主管機關應將審議通過部門用海計畫內容中，有關課予海域使用權人之權利、義務及負擔事項，及第二十三條有關資料提交規定事項，納入申請須知及應遵行事項。(草案第二十六條)

二十、本法之施行日期。(草案第二十七條)

海域管理法草案逐條說明

草案條文	說明
第一章 總則	章名
第一條 為因應海洋多目標使用需求，協調海域使用及競合，維護海洋自然環境及生態，落實海洋整合管理，以促進海洋永續發展，特制定本法。	揭舉本法立法目的。
第二條 本法主管機關為海洋委員會。	列明本法主管機關。
第三條 本法用詞，定義如下： 一、部門用海計畫：指各中央目的事業主管機關就一定海域空間擬具之使用計畫。 二、海域功能區：指一定海域空間經主管機關劃定，供特定目的使用之海域區位。 三、海域使用權人：經中央目的事業主管機關同意於海域功能區從事海域使用之自然人、法人或機關（構）。	一、闡明本法用詞定義。 二、第一款定義為各涉海事務之中央目的事業主管機關就一定海域空間之使用計畫。 三、第二款定義海域功能區，係經海域使用審議會決定後，界定之海域空間使用規劃範圍及其管制規則。 四、第三款定義為中央目的事業主管機關依海域功能區有關指導事項，同意之海域使用者。
第四條 本法適用範圍，係指自海岸管理法管轄近岸海域向海一側外界線至我國領海外界線；專屬經濟海域、大陸礁層及其他依法令、條約、協定或國際法規定我國得行使主權權利或管轄權之區域，準用之。	本法適用範圍為海岸管理法近岸海域向海一側外界線至我國領海外界線；得行使主權權利或管轄權之區域準用之。
第二章 海域使用之協調及整合管理	章名
第五條 海域使用應依下列原則協調整合： 一、能兼顧海洋環境永續，並以生態保育及水下文化資產保存為優先。 二、維護海上航行安全，並促使公共福祉之最大化。 三、確保國家海洋權益及國家安全。 四、符合國家政策之發展及不減損海洋資源永續，尊重既有使用。 五、尊重原住民族傳統用海之文化及權益。	一、為協調海域使用及競合，以落實海洋整合管理，爰明定海域使用之協調整合原則。 二、本條各款協調整合原則，係參酌「海洋基本法」第四條、第七條、第九條、第十條及第十三條精神，規範海域使用原則，應於維護海洋自然及生態環境健全之前提，以達成環境永續、保存生態保育及水下文化資產為優先，維護航行安全及公眾福祉，確保國家海洋權益、符合國家政策發展之尊重既有使用及尊重原住民族傳統用海等層面。
第六條 主管機關為因應下列各款情形之一，得擬具海域空間使用計畫，並依據國土計畫法有關海洋資源地區及其分類之劃設原則，會商國土主管機關及有關機關後，辦理海域功能區之劃設：	一、主管機關得因應有關情形，擬定海域空間使用計畫，俾落實海域空間使用及管理制度。 二、因應海域環境與資源調查等相關

一、產業發展之需要。 二、環境保護之需要。 三、海洋生物資源之保育。 四、船舶航行、碇泊。 五、海底管線之鋪設。 六、礦產之探採。 七、科研調查之需要。 八、原住民文化之保存。 九、自然與文化資產之保存。 十、國防與興建關鍵基礎設施之需要。 十一、其他公共利益之需要。 前項海域功能區，得依海域使用狀況分批辦理。	資料為海域功能區劃設之科學基礎，然非一日之功，基礎資料需逐步累積，爰第二項明定得依海域使用狀況分批辦理。
第七條 中央目的事業主管機關辦理一定規模以上或性質特殊之海域使用，應擬具部門用海計畫，提送主管機關審議。 前項計畫，應載明下列事項： 一、海域使用功能目的。 二、海域使用地理空間範圍。 三、使用期間及頻率。 四、海域環境及自然資源之調查狀況。 五、海域既有使用情形。 六、海域使用之相容或排他性評估及處置方案。 七、海域使用之經濟效益。 八、環境保護措施及調適策略。 九、海域使用之未來調查、監測及管理事項。 十、賦予海域使用權人之權利及義務事項。 十一、其他經主管機關指定事項。 第一項一定規模以上或性質特殊之海域使用，其認定標準，由主管機關會商有關機關定之。	一、海域使用樣態多元且有不同之規模大小及性質，第一項明定有關一定規模以上或性質特殊之海域使用，由中央目的事業主管機關擬具部門用海計畫，經先期審查及協議，減少海域多重使用競合，明確海域重疊使用之權利及管制。 二、第二項規範有關計畫應載明內容，包含目的、立體使用範圍如平面及水深、期間及頻率、環境及自然資源現況、既有情形、相容或排他性評估及處置、經濟效益、保護措施及調適策略、未來調查監測及管理、賦予海域使用權人之權利及義務事項及其他指定事項等。
第八條 中央目的事業主管機關依前條擬具部門用海計畫，應排除下列區域。但經取得中央目的事業主管機關同意者，不在此限： 一、依野生動物保育法公告之野生動物重要棲息環境、劃定之野生動物保護區。 二、依漁業法設置之水產動植物繁殖保育區。 三、依國家公園法設立之國家公園、國家自然公園範圍。 四、依文化資產保存法指定之自然地景、自然紀念物。 五、依水下文化資產保存法劃設之保護區。 六、其他經主管機關認定區域。	參考國際海域規劃及使用排除既有環境敏感及使用區域之實踐情形，爰以本條明定有關排除海洋保育、資源保護等特性法律管理範圍之規定。
第九條 主管機關應遴聘學者、專家及有關機關代表，召開海域使用審議會，審議下列事項：	一、海域使用審議之定位非個案計畫許可，而係特定海域空間之規劃

一、海域空間使用計畫。 二、部門用海計畫。 三、依第十六條第一項檢討海域功能區。 前項審議會之運作及相關事項之辦法，由主管機關定之。	審議，目的為達成海域使用之先期協調成效，並作為各部門計畫海域使用之上位指導，爰第一項明定主管機關審議及協調相關辦理事項。 一、第二項為授權主管機關訂定審議會相關辦法。
第十條 主管機關接獲中央目的事業主管機關所提送部門用海計畫，應即核轉有關目的事業主管機關，並安排召開海域使用審議會。 有關目的事業主管機關對前項部門用海計畫有異議或修正建議，應於海域使用審議會召開七日前，將具體意見及修正建議併同佐證資料，函送主管機關納入會議審議。	一、第一項明定主管機關接獲部門用海計畫後之辦理事項。 二、第二項明定其他有關中央目的事業主管機關倘有異議或修正建議之辦理事項。
第十一條 部門用海計畫其整體海域使用範圍跨海岸管理法適用之近岸海域者，主管機關應邀集海岸管理法主管機關聯席審議。	倘部門用海計畫之海域使用範圍，於本法適用範圍外，有跨越至海岸管理法適用範圍之情形，爰以本條明定主管機關應邀集海岸管理主管機關聯席審議之規定，以利相鄰之使用協調避免衝突。
第十二條 海域空間使用計畫、部門用海計畫經海域使用審議會審議通過後，由主管機關辦理該海域功能區之劃設、變更或廢止。	明定海域空間使用計畫或部門用海計畫審議通過，辦理海域功能區劃設、變更或廢止之規定。
第十三條 一定規模以上或性質特殊之海域使用，經審議通過完成海域功能區劃設後，中央目的事業主管機關始得提供申請人申請使用。 前項申請人係指自然人、法人或機關(構)。	一定規模以上或性質特殊之海域使用，經完成海域功能區，中央目的事業主管機關始得提供自然人、法人或機關(構)申請使用。
第十四條 主管機關辦理海域功能區之劃設、變更或廢止，涉及變更國土功能分區時，應將該決定報送行政院核定後，提送國土主管機關據以辦理國土功能分區之檢討變更。	明定海域功能區之劃設、變更或廢止情形，銜接國土計畫功能分區檢討變更有關規定。
第十五條 海域功能區劃設前，依第八條所列法律劃設之區位，視同依第十二條完成海域功能區之劃設。	明定海域功能區劃設前，已針對特定海域劃設具海洋保育、資源保護特性之管理範圍及機制者，視同完成海域功能區劃設。
第十六條 主管機關應視各海域功能區實際利用、調查及監測資料與發展需求，召開海域使用審議會，每五年通盤檢討一次。但有下列情事之一者，得隨時檢討之： 一、為興辦重要或緊急保育措施。 二、與其他使用存在嚴重衝突。 三、為防治重大或緊急災害。 四、為促進公共福祉及國防所需之措施或設施。	一、主管機關得視海域功能區實際利用情形，調查與監測資料及發展需求，召開海域使用審議會以檢討海域功能區，明定每五年定期通盤檢討，及得隨時檢討之特殊情事。 二、第二項明定海域功能區通盤檢討後，如有變更海域功能區或廢止

五、有新事證足以證明自然環境、生物資源、非生物資源或水下文化資產有明顯破壞或威脅之虞。 前項檢討結果，應依下列程序辦理： 一、需變更海域功能區者，主管機關應於變更公告時，通知各該管中央目的事業主管機關及有關海域使用權人。原提案機關應於接獲書面通知後六個月內，依規定提出變更計畫，送主管機關審議。 二、需廢止海域功能區者，主管機關應於廢止公告時，通知各該管中央目的事業主管機關及有關海域使用權人，並會同各該管中央目的事業主管機關，協助並督促海域使用權人於接獲廢止通知後十二個月內，結束現有之使用。	情形之辦理事項及協助事項。
第十七條 因前條變更或廢止海域功能區，須拆除相關設施者，各該管中央目的事業主管機關應給予合理之拆除期限。致受損失者，由下列機關協調予以相當之補償： 一、因他機關請求、變更、撤銷、停止者，為該請求機關。 二、因通盤檢討需變更、撤銷、停止者，為主管機關會商該管中央目的事業主管機關決定之；協調不成時，由主管機關報請行政院決定之。	海域功能區通盤檢討後如有變更或廢止者且須拆除相關設施時，中央目的事業主管機關應給予合理拆除期限。致受損失者，其補償協調權責機關之相關規範。
第十八條 一定規模以上或性質特殊之海域使用，未經主管機關完成審議決定者，國土主管機關不得依區域計畫法第十五條之一第一項及國土計畫法第二十四條規定，核發許可及變更申請。	為建立海洋整合管理機制，並明確海域重疊使用之權利及管制，一定規模以上或性質特殊之海域使用未完成其部門用海計畫審議決定者，明定不依區域計畫法及國土計畫法核發區位許可及使用許可之規定。
第十九條 海域使用權人取得國土主管機關及中央目的事業主管機關之申請許可後，應依許可之海域地理空間範圍及許可事項內容進行使用。 有關中央目的事業主管機關應監督海域使用權人依前項規定使用，並建立利害關係人溝通機制。	為建立海域協調及管理框架，有關海域使用仍應依有關目的事業法規取得使用許可範圍及事項內容，其核發之中央目的事業主管機關應盡監督之責，並建立相關溝通機制。
第二十條 主管機關及中央目的事業主管機關得派員至前條海域使用權人所屬船舶、人工島嶼、設施、結構或有關辦公處所就前條許可範圍及許可事項進行檢查，海域使用權人不得規避、妨礙或拒絕。 前項檢查過程應做成紀錄。 第一項任務執行人應顯示足資辨識之標誌或證件。	一、第一項明定海域使用權人取得有關規定之使用許可範圍及事項內容，明定主管機關得派員檢查。 二、第二項規定檢查過程應作成紀錄。 三、第三項明定執行人應顯示可辨識之標誌或證件。
第二十一條 依前條檢查有違反規定者，主管機關應通知該海域功能區所屬之國土主管機關及該管	一、第一項明定檢查疑有違反規定者，主管機關應通知相關主管機

中央目的事業主管機關。 該管中央目的事業主管機關接獲前項通知後，應進行調查；經調查違反規定者，應命海域使用權人停止使用並限期改善；經完成改善並通知主管機關會勘符合規定，方可繼續使用。	關。 二、第二項明定相關主管機關接獲通知後應進行之調查及處分相關規定。
第三章 海域使用之資訊管理	章名
第二十二條 中央目的事業主管機關應依審議通過後之部門用海計畫，辦理海域使用之調查及監測，並應將相關資料提交主管機關。 前項海域使用之調查及監測項目、方法、頻率、資料格式、提交期限及其他相關事項之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。	一、為建立海域調查數據及資料庫，第一項規範中央目的事業主管機關應依審議決定計畫內容之指導，辦理調查及監測，以補充海域基本資料。 二、第二項明定海域使用之調查及監測之有關辦法，授權由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。
第二十三條 有下列各款情形之一者，海域使用權人應將相關資料提交中央目的事業主管機關及主管機關，並於一定期限內負保存責任。 一、底土及地質鑽探。 二、海洋地球物理調查。 三、水文及水質環境調查。 四、生態調查。 五、聲景調查。 六、經主管機關指定及公告之事項。 涉及海域底土及地質鑽探所產出之岩心樣本，主管機關得視需要通知海域使用權人無償提供；相關資料涉機敏性者，保密措施依有關規定辦理。 前二項資料之提交及保存期限、類型、規格、管理運用及其他相關事項之辦法，由主管機關會商有關機關定之。	一、第一項明定海域使用權人應負一定保存責任並提供相關資料。第一款有關底土及地質鑽探事項包含地質採樣鑽探分析、第二款有關海洋地球物理調查相關勘測事項意指地形、地貌、地層剖面、重力、磁力、地電阻及地熱探測資料；第三款至第六款規範有關水文及水質環境調查、生態調查、聲景調查及經主管機關指定或公告事項資料，以建置國家海洋資訊系統及共享平台，落實「海洋基本法」第十二條之指導。 二、第二項針對涉及水下基礎與海事工程等，相關之海床鑽探岩心樣本資料予以特別規範，以建立國家海域基礎資料之保密管理機制。 三、第三項明定相關資料繳交及保存等相關事項之辦法，授權由主管機關會商有關機關定之。
第四章 罰則	章名
第二十四條 違反第二十條第一項規定，規避、妨礙或拒絕檢查者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。	明定違反第二十條第一項有關海域使用權人無正當理由規避、妨礙或拒絕檢查之規定者，參考海岸巡防法第六

	條及地質法第二十條所定罰則，加以處罰。
第二十五條 未依第二十三條第一項、第二項規定，提交相關資料者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得限期命其改善；逾期未改善者，得按次處罰；情節重大者，得通知中央目的事業主管機關廢止其使用許可。	未依第二十三條第一項及第二項規定提交相關資料者，參考地質法第二十一條所定罰則，對於海域使用權人，加以處罰。
第五章 附則	章名
第二十六條 海域功能區經依相關規定提供申請人申請前，中央目的事業主管機關應將下列事項納入申請人申請須知及應遵行事項： 一、審議通過之部門用海計畫內容中，有關課予海域使用權人之權利、義務及負擔事項。 二、第二十三條規定事項。	海域功能區依相關規定提供申請前，規範中央目的事業主管機關應將審議通過之部門用海計畫內容中，有關課予海域使用權人之權利、義務及負擔事項，及第二十三條有關資料提交規定，納入申請人之申請須知及應遵行事項。
第二十七條 本法自公布日施行。	本法之施行日期。