

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：考察)

(
裝
訂
線
)

紐、澳海岸環境改善與災害管理制度

服務機關：內政部營建署

出國人職稱：組長

姓名：林青

出國地區：澳大利亞、紐西蘭

出國期間：89.10.24~89.11.2

報告日期：90年11月

CO/CO9100820

系統識別號:C09100820

公 務 出 國 報 告 提 要

頁數: 21 含附件: 否

報告名稱:

考察紐、澳海岸環境改善與災害管理制度

主辦機關:

內政部營建署

聯絡人/電話:

楊莉麗/(02)2376-1421

出國人員:

林青 內政部營建署 綜合組 組長

出國類別: 考察

出國地區: 紐西蘭

出國期間: 民國 89 年 10 月 24 日 - 民國 89 年 11 月 02 日

報告日期: 民國 91 年 03 月 15 日

分類號/目: C0/綜合(文教類) C0/綜合(文教類)

關鍵詞: 海洋政策

內容摘要: 澳洲海洋政策是全球首度將海洋經營管理理念與規劃原則整合為一之創舉,重視海洋管轄區海洋工業,原住民利益,制定海洋區域計畫均為該國之優點,紐西蘭則重視地區性海岸管理計畫,對危害沿海海岸生態之活動均嚴加管制,海灘及海床土地均為國有亦為該國之特色。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

壹：前言

台灣為一島國，位處亞洲大陸棚東緣，四周環海，本島海岸線長約 1,134 公里(連同離島約 1500 公里)，海流有黑潮、中國沿岸流及西南季風吹送流三種，西岸為深度一般在 200 公尺以內的台灣海峽，地形地質多屬單調平直、坡降平緩的沙泥質堆積海岸，海岸平原及海埔地廣闊，多離岸沙洲、沙灘、沙丘、潟湖等分布；東岸則臨接太平洋，地形地質多為陡峻曲折、坡降甚大的岩質侵蝕海岸，多海蝕洞、海蝕崖、海階、海岬等。

台灣海岸地區土地利用型態，以往主要只是港埠、漁村、養殖漁業及邊際性農業利用等，但近一、二十年來，由於人口急遽成長、都市化地區擴張及經濟快速發展，使得土地需求量大幅增加，但因台灣本島山多平地少，可利用土地有限，所以原本因風大、水少、土壤貧瘠及公共設施不足，以致利用價值較低的海岸土地，就變成各種土地利用競爭的新樂土。

由於海岸地區相關管理法規紛雜及管理範圍權責不清、管理組統系統分歧等，使台灣海岸地區之管理面臨了相當大之挑戰。

台灣海岸地區之特質在於其生態、資源的獨特，以及這些生態、資源的敏感、脆弱。海岸地區的生態、資源體系有其內在、外在的動態平衡，當此動態平衡因人為的影響而改變時，其生態、資源體系常遭受不可逆轉的破壞，一經破壞就難以復原。台灣海岸地區之生態資源依各地理之條件有很大差異，而海域相關的研究受兩岸軍事對峙及長期戒嚴之影響，比較不受重視，故至今尚無足夠之資料可以了解海岸土地資源特性與區位分布及數量，導致海岸土地規劃和管理上的困難。

本署為掌理全國土地綜合開發業務之主管機關，為促進海岸地區之合理利用，兼顧海岸資源保育與開發，亟需積極建立海岸管理法制化工作及擬定良好之海岸管理計畫及政策。澳洲、紐西蘭兩國在此，均有良好的海岸政策及管理制，值得我國借鏡，爰於八十九年度中編列預算派員前往考察，以期他人之石可以攻錯。

貳：考察行程

日期	地點	內容
10/24	台北-雪梨	去程
10/25	雪梨	(1) 拜訪市政府規劃局 (2) 考察海岸地區親水設施規劃
10/26	雪梨	考察海岸地區管理及港灣城市規劃
10/27	雪梨-坎培拉	(1) 去程 (2) 拜訪聯邦政府環境部及市政府
10/28	坎培拉	(1) 考察海岸地區經營管理機制、行政組織及政策 (2) 考察都市計畫實例
10/29	坎培拉-布里斯班	去程
10/30	布里斯班	(1) 拜訪市政府規劃局 (2) 考察黃金海岸規劃、經營管理、都市設計實例。
10/31	布里斯班-威靈頓	去程
11/01	威靈頓	(1) 拜訪聯邦環境部 (2) 拜訪聯邦資源保育部

11/02	威靈頓	(1) 考察海岸地區規劃經營管理機制、行政組織及政策 (2) 考察海岸資源管理
11/03 ~11/06	威靈頓-基督城	休假順道拜訪親友
11/07	基督城-雪梨-台北	返程

參：澳洲、紐西蘭國情簡介

一、澳洲：

澳洲面積 7,682,300 平方公里，為台灣的 213 倍大，首都在坎培拉(CANBERRA)，全國人口約 1,746 萬人。其中 95% 是英國和其他歐洲國家的移民後裔，土著居民佔 1.1%，約 16 萬人，華人約 30 萬人，人口密度平均每平方公里約 2 人，語言以英語為主，居民中 98% 為基督教，其餘為猶太教、伊斯蘭教及佛教。最大城市為雪梨(SYDNEY)，人口 650 萬人，面積有 12,000 平方公里，為台北市的 44 倍大。

澳洲由澳洲大陸和塔斯馬尼亞等島嶼組成，東臨太平洋的珊瑚海和塔斯曼海，餘三面臨印度洋及其邊緣海，海岸線長 20,125 公里，雖四面環水，沙漠和半沙漠卻佔全國面積 35%。分為東部山地、中部平原各西部高原三個地區，最高峰為科修斯科山，高 2230 公尺，最長河流為墨累河，長 3490 公里，位於中部的埃爾湖，湖面在海平面以下 12 公尺，是澳洲最低點，東北部沿海有世界上最大的珊瑚礁——大堡礁，北部屬熱帶氣候，大部份屬溫帶氣候，年平均氣溫北部 27°C，南部 14°C，內陸乾旱少雨，年降雨量小於 200 公厘，東部山區則較

多為 500~1200 公厘。

澳洲全國劃分為六個州和兩個地區，六個州是新南威爾士、維多利亞、昆士蘭、南澳洲、西澳洲、塔斯馬尼亞；兩個地區是北部地區和首都地區。各州有各自的議會、政府、州長和州總理。最高的司法機關是聯邦高等法院(亦稱澳洲高級法院)，它對其他聯邦法院、州法院、地區法院具有上訴管轄權，並對涉及憲法解釋的案件作出決定，由一名大法官及六名法官主持。另有四個具有全國權限的法院——聯邦法院、聯邦工業法院、聯邦清產法院和聯邦家庭法院等。

經濟方面，澳洲的經濟以農牧業、採礦業和製造業為主，盛產羊、牛、小麥和蔗糖，同時也是世界礦產品五大資源國和生產國之一。1983 年以來，政府致力於改變產業結構，促進製造業發展，增強國際競爭能力，1990 年第二季以來，經濟曾連續出現負成長，第三季製造業產業值下降 5.5%，企業倒閉者達 1.3 萬家，失業率不斷上升，小麥產量減少 700 萬噸，紡織品總量減少 16%。1991 年第三季國內生產值又下降 0.3%，比同年第一季下跌 3.2%，陷入 60 年來最大的衰退時期。國際收支不平衡，連續出現逆差。澳洲政府於是採取了緊縮財政、貨幣和工資政策，並推行微觀經濟改革，企圖扭轉經濟困境。但這些措施又導致了新的失業和經濟萎縮，由於沒有改變產業結構，澳洲經濟仍主要依靠礦產和畜牧業支撐，製造業薄弱，又受國際市場的影響較大，因此澳經濟短期內難以擺脫這場衰退。

人民生活方面，澳洲是一個福利社會國家，福利的種類多而齊全，主要有養老金、退伍軍人及其家屬優撫、殘疾人士救濟金、失業救濟金、退休金等。1990 年政府用於社會福利的金額為 246.6 億澳元，佔總支出的 25%。國民收入為 15780

美元。澳洲目前的工資制度按工種分為 35 大類，每類中分成若干級別。澳全國工人平均工資為 477.4 澳元/周(1990 年 2 月)，其中男工 517.3 澳元/周，女工 431.5 澳元/周。澳洲並和我國相同均實行全民健保，所有在澳洲居住超過 6 個月者(不含外交官及其家屬)，都可以享受健保的制度。80% 家庭有一輛以上的小汽車，且有 29.1% 的家庭有 2 輛以上小汽車。

軍事方面，澳洲總督為武裝部隊總司令，國防部為軍隊行政管理機關，國防委員會為總司令的參謀機構，國防部長任主席，國防軍司令為國防部長的首席軍事顧問。總兵力為 68,000 人，其中陸軍 30,300 人，海軍 15,600 人，空軍 22,100 人，後備軍人 29,000 人。澳洲國防預算約為 90 億澳元，佔國內生產總值 2.4%。澳洲與美國在軍事上保持密切關係，目前美在澳的軍事和科研基地共有 20 餘處，包括海軍通訊站、導航站和衛星跟蹤站等。並在巴布亞新幾內亞有百餘名軍事人員，在西奈、克什米爾和戈蘭高地派有維持和平部隊。

二、紐西蘭：

紐西蘭面積 270,534 平方公里，首都在北島威靈頓(WELLINGTON)，全國人口約 380 萬人，1907 年 9 月 26 日獨立。分中央、地方兩級制政府。

紐西蘭位於太平洋西南部的島國，介於赤道和南極之間。海岸線長 6,900 公里。由南島、北島及一些小島組成。距離澳大利亞 1,100 英里。全境多山，平原狹小，山地和丘陵佔全國面積 3/4 以上，河流多短而湍急，航運不便，但水力資源豐富。北島多火山和溫泉，南島山區多冰河和湖泊，南島的庫克山海拔 3,764 公尺，為全國最高峰，兩島隔庫克海峽

相望。海域面積約 363 萬平方公里，多天然良港。屬溫帶海洋性氣候，平均氣溫夏季 20℃ 左右，冬季 12℃ 左右。年平均雨量 600~1,500 公厘。

紐西蘭全國劃分為 14 個大州、14 個市、59 個小區。均為平行建制，按人口密集程度劃分。司法機構有上訴法院、高等法院、地方法院和受理特殊問題的專門法院。上訴法院由首席大法官、院長和四名法官組成。

經濟方面，紐西蘭是畜牧發達國家。50 年代初期，平均國內生產總值居世界第三位，至 1987 年已降到第 23 位。經濟以畜牧業為主。半個世紀以來，雖建立一些工業，畜牧業產品出口收入仍占總出口收入 60% 以上。80 年代中期以來，政府推行減少國家干預，發展市場經濟，緊縮財政開支的政策。本屆國民黨政府 1990 年 11 月執政以來，實行削減政府開支，推行通貨膨脹、低利率以促進投資和外貿出口的政策。一年多來，通貨膨脹率、利率下降，出口增加，但失業現象更加嚴重，企業倒閉增加，消費不振。1989/1990 年度主要行業產值：農、漁、獵 45.24；林木 14.81；建築 29.72；運輸、通訊、倉儲 54.71；財政、保險 101.55。1991 年 3 月農、林、漁從業人數為 15.380 萬人；採礦業為 0.430 萬人，製造業為 26.280 萬人。1999 年國民平均所得 13,897 美元。

人民生活方面，紐西蘭實行免費教育和免費醫療，還實行多項社會福利補貼，如失業補貼、國家養老金、殘疾人補助、家務女傭補助等。1988/89 年平均國民收入為 9,800 美元。1990 年 12 月，平均年工資 15,976 美元。制度按工種分為 35 大類，每類中分成若干級別。1900 年，共有病床 27,415 張，每 1 萬人有病床 95 張，每 10 萬人有醫生 17 名。

軍事方面，紐西蘭現在新加坡設有一個軍事聯絡小組處理

五國聯防事務。同澳大利亞簽有雙方邊防合作協定。現有兵力為 12,448 人，其中陸軍 5718 人，海軍 2547 人，空軍 4183 人，文職人員 3326 人。總督為武裝部隊總司令。1990/91 年度國防開支為 13.51 億元，占預算總支出的 4.3%。

肆：考察心得

一、澳洲之海岸管理：

(一)緣起

澳洲海洋政策(AUSTRALIA'S OCEAN POLICY)是全球各國中首度將海洋經營管理理念與規劃原則整合為一的創舉；藉由此次海洋政策制訂的機會，促成了公、私部門的合作經驗，並成功地發展出一套有效利用海洋資源的政策。經由此次經驗中，我們體會出政策的整合性與一貫性，對於任何一個海洋國家發展的多元性及其長遠效益相當地重要。

由於海洋領域浩瀚，而人類對於海洋資源的認識卻常常不足，因此常導致管理不善的嚴重問題。所幸的是，該國發展部門與環保議題間的衝突相對地較其他國家小。預期未來海洋相關產業，將是澳洲未來發展的重點產業，海洋政策主要目標將以適當的管理政策來避免一些人為因素所引發的海岸環境問題，其中部分經驗將取自該國過去在土地經營管理上所犯的錯誤。政府將與民眾站在同一的立場，以生態永續發展為前提，掌管海洋資源的取得與管理。

澳洲對海洋政策的制訂，在過去三年來已花去國家五千萬澳幣的專案經費，再加上過去海岸清潔專案計畫的一億二千五百萬澳幣，總經費已達一億七千五百萬澳幣。除

此之外，國家對於海洋發展的經費每年增加中，顯示該國對海洋發展及海岸管理之重視。

一個好的海洋管理政策，建立在維護健全、完整的海洋生態，並不得威脅到生物種類的多樣性及其演化過程。而這些也就是海洋永續發展中不可忽略的基本要素。

而海洋之所以重要，主要是因為它是影響該國氣候及主要農產品的重要因素之一；國內數以千計的工作機會，數百萬的貿易所得主要依賴海洋漁獲、海岸旅遊業及深海石油鑽探。該國所利用海洋創造出來的社會價值、再利用價值及其文化價值是相當值得我國借鏡。

因此有關海洋資產的取得及利用的決策過程，該國係以透明化並以永續經營為重要考量，同時會確保後代子孫將與我們有平等的使用機會及權利。

(二)澳洲擬定海洋發展政策希望能達成以下具體成果：

- 1 基於多樣性的海洋生態系統，海洋立法之精神，將會因地制宜，以達成海洋規劃理念與管理執行上可行性。
- 2 擬訂區域性海洋計畫(REGIONAL MARINE PLAN)時，要注意到海洋資源的評估、資源過度利用的指認，同時會與各區域關心海洋發展的熱心人士共同發展一套可行的計畫。
- 3 區域性海洋計畫的目的是確認每一區域的保育需求，其中包含了劃定海洋保育區，避免因資源劃分不均而引起衝突，以及確保海洋的永續利用價值。
- 4 致力海洋產業發展為主力經濟及其增加就業市場。
- 5 全力保護海洋自然資源不受污染。
- 6 海洋保育區的國家諮議系統制度宜儘快完成，以達

成維護海洋生態多元化的目的。

7 配合海洋科學、科技計畫，發展一套全方位的海洋經營管理政策。

大部分海洋領域由澳洲聯邦政府掌管，而一些由聯邦政府掌管的水域，因情況特殊，需交由當地州政府或（北領土）區域政府來負責管理。國家海洋政策的完成，需要國家聯邦政府與各級地方政府間的相互配合，以避免因各自主政而阻礙政策實施的效益。澳洲政府因此致力於尋求各級政府單位間的共同承諾及合作。而整個海洋政策便是澳洲政府為全民福祉及海洋資源保育所做的長期努力。

(三)澳洲海洋發展政策的目標

澳洲海洋政策所揭櫫之目標(GOALS FOR AUSTRALIA'S OCEANS POLICY)：

- 1 實現及保障澳洲人對其國家海域的法定權益。
- 2 履行澳洲人在聯合國海洋公約及其他國際海洋條款上所做的承諾及應盡義務。
- 3 保障澳洲海洋生態的多元性、海洋環境品質及其豐富資源，並確保其永續發展。
- 4 推動生態永續的經濟發展觀念。
- 5 建立海洋發展規劃與其管理工作的整合機制。
- 6 符合全民利益及其需求。
- 7 改善及建立國家海洋經營管理科學以及技術上的資訊系統。
- 8 鑑定及建立保護海洋天然資產與特有文化。
- 9 推動全民永續經營海洋資源的共識。

(四)澳洲海洋管轄區(MARINE JURISDICTIONS)

根據聯合國國際海洋公約規定，澳洲其領海範圍面積約有 160 萬平方公里，大約為其陸地領土範圍的兩倍大。而大部分的海域為聯邦政府所管轄。幾個獨立島嶼聯接在澳洲外圍領土的海域上仍屬澳洲獨立經濟區（EEZ）內，並且在澳洲經濟、社會、文化上有其重要性。但其獨特的地理條件已成為海洋資源發展、保育及管理上的一大挑戰。

而澳洲政府也積極開創島上居民與澳洲居民有著相同的權利義務機會，包含推動離島上經濟成長及其天然資源、文化遺產的保護。

澳洲聯邦政府得權限範圍自 EEZ 的邊界伸展至陸地沿岸 3 哩遠的海域範圍，而這些近海岸的海域範圍，尤其是離陸地沿岸 3 哩區內已屬地方州政府及區域政府的管轄範圍。而這些區域又同時受到陸地沿岸的各式活動之影響，地方政府因而在此海岸及其鄰近水域的管裡上扮演著相當重要的角色。

（五）澳洲的海洋環境

澳洲是許多稀有海洋生物的原生地，而其生物多樣性堪稱世界第一。在其南部溫水海域近 80% 的海洋生物種類出沒，且處處可見。而連接著印度洋、太平洋的北部海域中，其海洋生物種類也很多元化。總括來說，澳洲大片海洋中含有豐富多元的自然生態，並日積月累地經歷著在海洋物理、化學、生物資產的變化。

相較於其他國家，澳洲的海洋環境現況堪稱良好。這可從澳洲無污染海洋食品的國際信譽，以及許多著名海岸觀光景點中探一究竟。然而此刻，澳洲的海洋正遭受著來自各方的壓力：航運漁業、海底鑽探以及各種休閒

旅遊業的干擾。而這些活動的確引來了非常嚴重的環境問題；例如，因海岸發展不當及農漁業養殖而產生的海洋蟲害。

另外，來自於都市各種工業、農業活動的排放水及污染源，使得海洋環境面臨巨大的壓力。然而全球的人口成長將無法避免地繼續增加，屆時人類對澳洲海洋資源的需求亦將增大。一個全方位的海洋管理計畫將可降低該國的海洋資源危機，並能同時預防未來環境、經濟、社會及文化遺產的破壞及減少。

(六)海洋工業

以出口為導向的海洋產業是澳洲近年來重點發展的經濟活動，其每年獲利近 300 億澳元，將近佔了總生產毛額的 8%。同時也是一項出口大宗，在 1994 年略佔有 66 億元的總值，約佔 7% 的出口貿易總額。

海洋產業在澳洲經濟成長中有著被看好的潛力，尤其是在海洋觀光業及海洋休閒旅遊業上，這對部分在投資選擇以及就業機會相當有限的地方來說更是重要資產。澳洲海洋產業的競爭潛力表現在其最新型高速鋁船製造、海底石油鑽探、海洋科學發展、海洋觀光業興盛及農漁業環境維護上。而近年來海洋工業成長每年以 8% 得幅度上升，預估澳洲海洋產業在 2020 年的年產值將達 500~850 億美元左右。

(七)澳洲原住民的利益

海洋文化及海洋經濟深深影響 Aboriginal 及 Torres Strait 的島民，而這些原住民族群在整個海洋產業的規劃及其管理整合上佔有相當重要的一席之地。目前，執行中的數項計畫已完全保障到這些原住民在海洋中應獲

得的利益；其中並包括了其對海洋資源保育、管理的責任，捕魚權益，及其海洋資源使用權。

在 Torres Strait 條約中有明確界定了 Torres Strait 在海洋漁業的掌控權及其領域，同時並提供了當地居民在生活形態上及其原有海洋環境資源的保障。此條款在認同澳洲政府對此群島原住民的管轄下，劃定了原住民的合法捕魚區（包含 Booign、Saibai 及 Dauan 等島嶼）。Torres Strait 的原住民可以越界捕魚，但他們必須遵守當地政府之相關法令。

在 EEZ 區內澳洲政府有權去開發、利用、保存及管理這些天然資源，而需以達成最有利的生態保護及永續經營政策為其考慮重點。

澳洲政府在其他海洋相關活動中同時有著相當大的責任及義務；例如，船運事務、天象氣候、漁業活動、海洋生物種類、海洋污染及鯨魚、海豚等海洋動物保育等工作。舉個例子來說，國際船隻在澳洲的 EEZ 區域仍擁有絕對的自由航運權。

在海上，必須與鄰近國家印度、巴布亞新幾內亞、索羅門群島、紐西蘭及法國附屬南極大陸領土，維持良好之關係與互動。

(八)澳洲海洋區域計畫

澳洲的海洋政策建立了一個以生態為基礎的規劃、經營、管理理念，並成為澳洲海洋掌控權的執行依據，它同時提供了國家級海洋政策一個願景及指導方針。不但推動了部門效率及相關立法機制，同時也推動了海洋生態永續發展的經營管理理念。除了努力提升海洋產業的國際競爭力外，同時也確保了海洋生態的多元化。

澳洲海洋政策的主軸在於海洋區域計畫的發展，並藉此串連所有聯邦政府的區域代表。而第一個海洋區域計畫將劃定在A E E的東南區，範圍含括了：Victoria、Tasmania、南New South Wales及東South Australia。

為達成澳洲海洋政策階段性的工作目標，該國成立下列組織：

- 1 國家海洋委員會：由環境文化部長擔任主席，委員會負責制訂國內海洋發展的相關執行計畫。
- 2 國家海洋諮議團體：由相關產、官、學、研界及民眾共同組成。
- 3 區域性海洋計畫執行委員會：由各區域執政者主持。
- 4 國家海洋辦公室：提供所有海洋執行計畫上的行政資源及技術上的支援。

透過紐、澳環保議會的運作，聯邦政府在海洋政策上為各地方州政府間的整合者，而各級地方政府則需全力配合區域海洋計畫及其執行委員會。

針對一些主要問題即已劃設出的20個海洋區域計畫區，澳洲海洋政策在整個管理規劃的構想上已有更進一步的細節；其範圍相當廣泛，從海洋生態保育、船隻航行權、海洋污染問題及原住民利益議題到與國家利益相關的海洋保護議題，已完成之具體方案包括有：

- 1 海洋區域計畫的制訂。
- 2 生態基本調查、生態永續利用監測，改善對休閒旅遊業的評估方式。
- 3 提升及改善海洋生態保育區的經營管理方式。
- 4 訂定符合國家標準的海洋、河川水質標準。
- 5 整治硫酸鹽化的土壤區域。

6 確立國家敏感海洋區域的限制項目。

7 推動禁用有毒染料，以防海洋遭嚴重污染。

二、紐西蘭之海岸管理：

(一)、訂有地區性海岸管理計畫(REGIONAL COASTAL PLAN)

該國地區性海岸管理計畫由海岸地區之地方政府擬定，其目的在確保達成海岸地區環境之永續發展。經營管理計畫內容，包括一般政策目標管理策略以及管制規則，規範在海岸地區中允許，禁止或需特許之建築物或土地使用。為使紐西蘭海岸環境保護能有一致性及整體性、地區性之海岸管理不能與紐國海岸政策白皮書相抵觸。

(二)對易危害沿海海岸生態之活動，均加以限制

所謂限制性的海岸活動，係指該種活動將會嚴重影響沿海海岸生態之活動。

這類之活動將透過海岸管理計畫予以管制，且此類之活動已在紐西蘭海岸政策白皮書中，予以明確規範，且應納入地區性海岸管理計畫中。此類應予限制之活動，包括非法之墾殖、築堤造地、疏浚、棄土、竊佔、引進外來植物以及排放生活廢水等。地區性海岸管理計畫，對土地使用之限制，其法源來自 1991 年之資源經營管理法之授權。

(三)聯邦自然資源保育部(DEPARTMENT OF CONSERVATION)之角色

職司該國資源保育政策制定，參加聽證會並提供具體資料、事證予聽證會。有時資源保育部亦擔任規劃法

庭角色，調處、裁決地方政府提出之海岸計畫與紐西蘭海岸政策白皮書相抵觸之事宜，包括管制規定不合理或不正確之問題。

唯依自然資源經營管理法之規定，所在地方政府均應擬訂海岸管理計畫(REGIONAL COASTAL PLAN)，計畫內容包括海岸地區因使用、開發保護等行為所引發實際或潛在影響，所應採行之政策或對策。

開發者在海岸管理計畫地區內，提出之開發案，應先提報規劃法庭。經自然資源保育部部長(MINISTER OF CONSERVATION)核准後，地方政府始能接受其開發計畫。目前該國已完成多處地區性之海岸管理計畫，成效斐然。

往昔之海岸管理計畫，均係奉准後，才去實施，且在計畫中明確規範許可之土地使用。透過審查過程擬定之海岸管理計畫較僅從紐西蘭海岸政策白皮書中直接規範之地區性海岸管理計畫要更加周延。

在地方政府擬定之海岸管理計畫中之限制發展區，應申請開發許可。申請人應將計畫書提送至由資源部部長擔任成員之聽證中討論。

聽證會中將對申請案提出建議，並送至自然資源保育部，交由部長作出最後決定。開發者如對決定不服，可於收到決定後 15 日內向規劃法庭申請覆議。規劃法庭收件後，應將相關資料送請資源保育部部長裁定。自然資源保育部部長於收到相關資料後，應於 20 日內做出准否之最後裁決。裁決後不得再議。

(四) 海洋生物及海岸保育

自然資源保育部重要職掌之一，為海洋生態之保育。特別著重於海洋哺乳類動物之保育，如海豚、鯨魚、

海獅及企鵝等。

該部亦負責制定法規來進行鯨魚及海豚的保育監測工作，目前在紐西蘭南、北兩島約有 30%之陸地列為保護區，而海岸地區僅有 0.1%列為保護區。

該部亦負責擬訂該國海洋政策白皮書，有助於海灘、海床、離岸 12 海哩內高潮線之沿岸水域之永續發展。漁業署則負責紐西蘭漁業生產事務。

(五) 海灘 (FORESHORE) 及海床 (SEABED) 土地均為國有。早期海灘及海床土地捐贈條例首次立法後，只適用於地方政府所轄範圍。當 1991 年自然資源經營管理法 (RESOURCE MANAGEMENT ACT 1991) 公布後，在港口法中之許多專章規定，已被在海灘及海岸地區辦理所有權轉限制所取代。

在自然資源經營管理法中已明示，海灘及海床之土地，不得私有。有關其出售或處理必須依 1991 年修訂之自然資源經營管理法之規定，或國會通過之其他特別法之規定。

(六) 職掌

1 自然資源保育部部長：負責海灘及海床之管理，經營該類土地及土地產權之規劃。

2 地方政府：為海岸地資源管理及保育之執行機關。研擬地區性海岸管理計畫，以及依據自然資源經營管理法核准海岸地區開發行為。該法修定後，允許地方政府對竊佔者可強制收回或保留出租權。往昔海灘及海床之管制，係以港口法為依據，自然資源經營管理法公布後，此類之職掌已移交地方政府。一般而言，地方政府已逐漸體驗出在地區性海岸管理計畫下，不易有效管制這類

之活動。為減輕地方政府推動資源保育之困擾，地區性政府亦可針對地方特性，劃定保育區，制定相關法規來規範區內土地使用、交通工具，以確保動、植物之生態。

3 自然資源保育部：在自然資源經營管理法之法定職掌外，該部也負責影響安全、健康之問題處理，如清除漂流至海灘之惡臭動物屍體。在自然資源保存維護法下，該部對竊佔海岸土地、墾殖以及採取砂石，會對海岸資源造成破壞之事項，亦為取締工作重點之一。其他職掌包括海埔地、海岸地區或海床土地之處置。

三、澳、紐之都市計畫

(一)重視前瞻性規劃：

無論是墨爾本之南門計畫(South project)，雪梨達令港(Darling Harbor)更新計畫，2000年奧運選手村之規劃，首都坎培拉之規劃以及紐西蘭北島沿山坡而建築之第一大城奧克蘭市區，首都威靈頓等城市，在規劃之初均以前瞻性、宏觀性、整體性之眼光先明確訂立其規劃目標、設計理念，依其基地特進行細部設計。重視親水設施，行人徒步區設計，透過精心規劃，將行人徒步區與商店街串連，以吸引人潮，創造商機。

重大之規劃案、公共建設或都市更新案，均舉行國際設計競圖，使該兩國之城市均呈現出強烈國際化之氣息，但市區內之傳統歷史建築，又令人發思古幽情。且澳洲之墨爾本市，原為聯邦政府成立後之首都，更以市區中有廣大林蔭茂盛之公園，保存維護良好之十九世紀華麗之維多利亞式之建築聞名，眾多之藝術、文化活動中心及居民對藝文之愛好，曾於1993年被選為全世界三

大最適於居住之城市，更有花園都市之美譽。

(二)中心商業區(Central Business District)之使用也 朝向功能多元化

中心商業區之設計及港口地區之都市更新，除建立地標型之公共建築辦公大樓、國際觀光飯店、娛樂中心(包括觀光賭場)、人行徒步區、親水設施、發展海洋休憩活動外，並有會議中心、展示中心、藝文活動中心以及交通(尤其是單軌電車)相結合，以多功能之方式，來活潑生動該地區。)

(三)重視都市建設與環保相結合

澳、紐之都市，均以花園都市自豪，實質建設上除重視地面上公園、廣場之配置，建物之規劃，更重視下水道之建設，下水道之普及率幾乎100%，到處可見清澈的湖水、河水及海水。在雪梨港搭乘觀光渡輪觀賞景緻可在碼頭清澈之海水中，看到透明、多彩之水母，其水質良子不言可喻。與當地政府規劃人員之言談中，可了解他們均認定都市計畫規劃之目的及土地使用分區管制之執行，均是確保生活環境之品質。故各項開發案，事先之環評、施工中之環保檢查及完工後之監測均非常嚴謹。尤其與我國截然不同的，乃是任何一項開發案、公設、水電未完成建設前，不得申領建築執照，而我國建築法第七十三條卻規定建築物未拿到使用執照前，不准接水電，顯示出他們對環保之重視。違反環保法令及污染環境之處罰均非常重，未經許可擅自砍樹徑二英吋之樹，一株最高可罰到澳幣6000元，折合台幣約120,000元。

(四)推動義工制度及認養制度

澳、紐二國之社會福利制度非常良好，故退休人員之年齡也較低，為減輕政府之人力及財力負擔、並發揮愛護社區、鄉里之情操，推動環保及義工及認養制度，來協助環保維護之工作。政府除透過地方議會之法規定住宅社區中住戶應負責圍籬外多少公尺範圍內之清潔工作，如有髒亂之情事，經政府舉發後，會課罰金。另海岸地區、公園、綠地、廣場等開放空間，亦建立義工及認養制度，以借用充沛之民間人力及民間財力，來協助政府監督，維護土地合理有效利用及建設，防止因人類行為對土地誤用、濫用，造成環境及自然資源破壞。

伍、建議

(一)加速制訂海岸法，明確劃分各相關機關權責

我國迄未制訂「海岸法」，各相關機關權責也不明確，公務人員需依法行政，雖然現行與海岸有關的規定散見於許多法令中，但多為各機關基於自身需求而訂定者，既無法做整體考量，且其地位不明確，甚至有競合的現象。因此，為能確實保護海岸地區、善用海岸資源、創造親海環境，行政院應促請立法院加速「海岸法」之立法審議工作。

(二)及早確立以防災、生態、親水環境並重之海岸管理政策

我國現行的海岸防護工程設施及管理，雖能達成防災目的，但卻也經常對海岸環境造成不可彌補的破壞。未來的海岸防護工程及管理，應該與自然環境相融合，以「海岸永續發展」理念為基礎，以自然的柔性工法為手段，以達成兼顧沿海居民生命財產安全保障、國土保全、環境保護、生態保育、景觀保持、創造親海環境等目標。並應以此項理念及早

釐訂海岸防護基本政策。

(三)加強海岸管理教育宣導及推動義工制度

在海岸地區，人為的惡意、貪婪無知之破壞力遠較自然力的破壞為大，可稱之為破壞海岸之管理頭號殺手，國人守法精神一向不足，對海岸重要性的認識又極有限，因此常會做出危害海岸安全的事情，造成一些不可預期的後果，加上政府人力、財力有限，無多餘之人力去監控海岸地區管理。為避免此類事情不斷發生，除應加強國人有關海岸管理及保育之教育，喚起全民意識外，也應參照紐、澳兩國推動海岸認養義工制度，以利用全民力量，協助政府加強海岸管理及保育工作。

(四)建立合理之海岸防護工程興辦、規劃、設計審核制度

我國海岸防護工程，設計斷面多賴經驗法則及承辦人自由心證來做設計，因此，常會有設計標準過高、保護過當或保護對象不明，造成資源浪費，建議應成立一立場超然(包括專家學者在內)的審議委員會，對於各項海岸防護設施興辦之必要性、工法之採行、斷面之設計等事項，於事前做審慎的評估、審核，於事後做防護功能的追蹤、考核，以防杜上述缺點產生。

(五)加強海岸地區基本資料之監測、分析，並加速建立資料庫

我國海岸普遍存在著海象、地形等基本資料不足、既有防護設施缺乏監測，漂沙的沙源、沙量、走向無法判斷及海岸變遷(侵蝕)原因不明等現象；故在辦理海岸防護工作時，往往因基本資料之不足，常未能針對其特性提出適切之因素對策及工法。應寬列經費，加強上述各項問題追蹤、監測、調查、分析、研究等工作，並建立完整的資料庫，以提供做

為辦理海岸防護工作之基礎。

(六)海岸土地開發利用之整體規劃

台灣西部海岸地區近年來被過度的開發利用，這類大規模高強度的開發利用，早已超出海岸地區的負擔能力。未對海岸的海象、水文、氣象、地形、生態環境、海洋動植物等相關基本資料做詳盡的調查、分析及妥善的規劃，造成海岸侵蝕、消失。為「海岸永續發展」計，國土管理中央主管機關內政部實應對各段海岸的特性，辦理整體規劃，應徵民意及鼓勵民眾參與以為核定海岸地區開發計畫之依據。

(七)宜儘速成立結合海洋資源保育、海岸管理及海岸巡防機制之專責主管機關

我國海洋與海岸事務，現分別由內政部(國土規劃)、環保署(環境保護)、海巡署(海防、緝私)主政，由於職司不明，致造成海洋專業人力不足，海洋環境保護，以及行政協調等問題，再加上船艇設備不足，海域執行經驗及力有未逮，故成效不佳。89年底墾丁阿瑪斯貨輪漏油事件，各機關推托延宕，就反應出此問題。建立海洋事務之專責機構及屬刻不容緩之事項，建議在現階段政府組織再造之際，應從考量海洋主管機關之功能應力求完整周延，以確保良好海洋生態環境；海洋主管機關應以整編現有機關和強化績效為主及簡明行政體系，建立權責分明之組職，分工機制等因素及早成立海洋專責主管機關，使有關濕地、珊瑚礁、海灘、海域遊憩、暴潮溢淹區及各種海洋保護區能有效之經營管理。



圖一

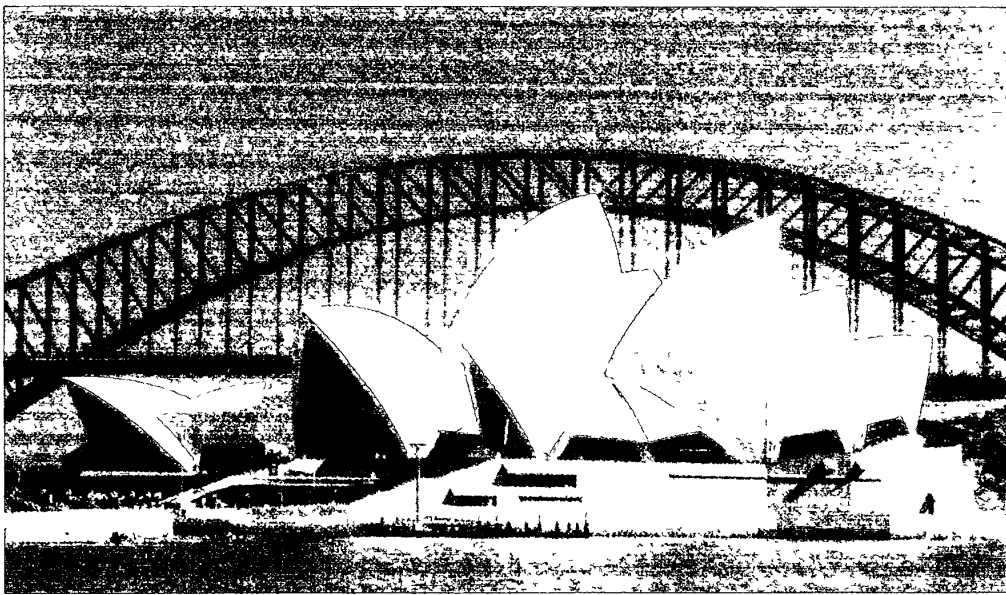


圖二

澳洲雪梨達令港(Darling harbour)邊，規劃將商業親水性設施與教育性設施相結合，以營造休閒、教育多樣化之功能。

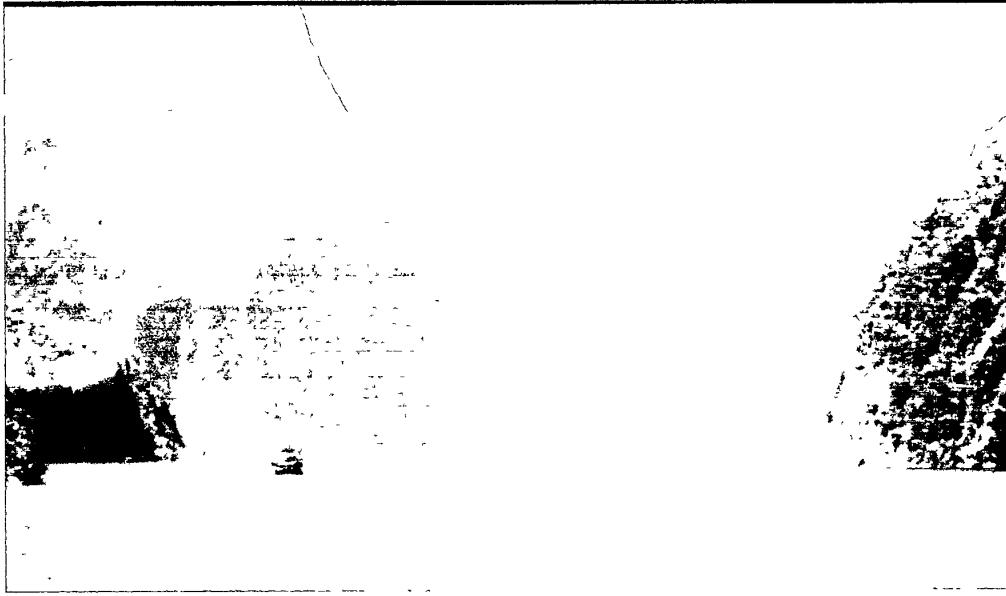


圖三



圖四

由雪梨歌劇院及海港大橋之規劃，顯示出規劃前瞻性及獨特風格之重要。



圖五

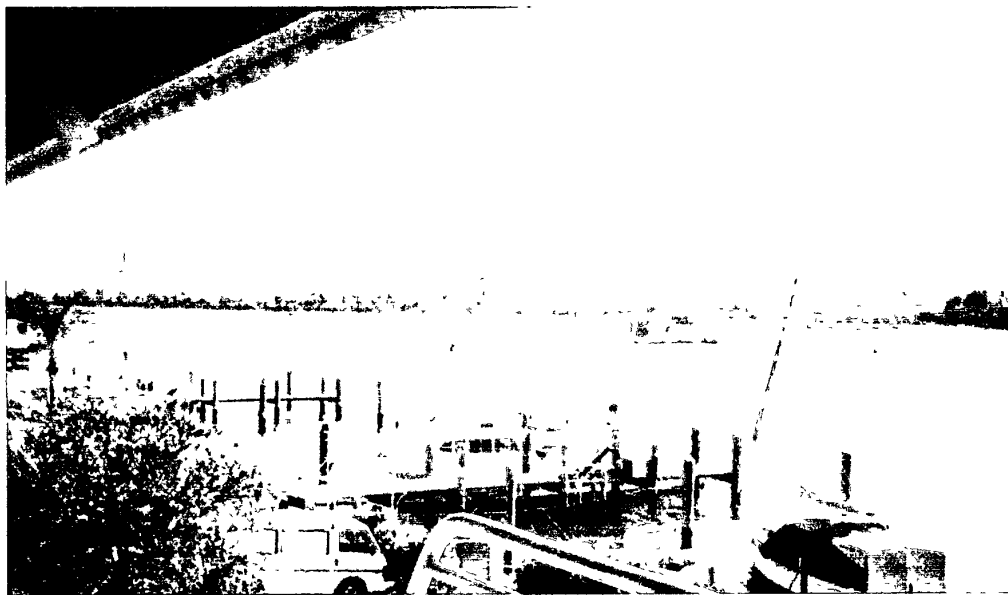


圖六

由紐西蘭 Milford 峽灣保育及澳洲 Melbourne 海岸地良好管理，顯示該二國對海岸環境之重視。



圖七



圖八

首都 Canberra 之規劃，以及 Brasband 海岸規劃，均重視空間規劃與自然環境之調和



圖九



圖十

紐西蘭首都 Wellington 為一港口山城，其規劃強調親水設施
及山坡地低密度開發