

本部海岸管理審議會審議「屏東縣一級海岸防護計畫(草案)」

專案小組會議紀錄

壹、時間：108年9月18日(星期三)上午9時30分

貳、地點：本署第601會議室

參、主持人：陳召集人繼鳴、郭召集人一羽

肆、出席人員：詳后附簽到簿

紀錄：張景青

伍、審查意見：

一、議題一：海岸防護區範圍是否妥適，提請討論。

(一) 有關防護區範圍(含區內之災害防治區及陸域緩衝區範圍)是否妥適，以及其他須協商釐清的議題，請作業單位邀集相關單位另案召開行政協商會議討論，以利後續進行審議。

(二) 請經濟部水利署參考委員及機關意見，評估是否將大鵬灣水域、漁港內港及陸域港區(枋寮漁港及東港鹽埔漁港)納入海岸防護區範圍，並於計畫中敘明納入與否之理由，並請補充統計各類型海岸災害、海(陸)域之面積，納入計畫書。

(三) 海岸防護計畫公告實施後，後續與土地使用管制之銜接與影響，請作業單位再與水利署討論。

二、議題二：禁止及相容使用之內容是否妥適，提請討論。

(一) 依海岸管理法第15條第1項海岸防護計畫應載明事項包括「禁止及相容之使用」，未有「避免事項」，惟「禁止事項」涉及罰則之適用，如經濟部水利署檢討附帶條件之「避免事項」有其必要，予以尊重，相關文字請參考委員及機關意見修正。

(二) 禁止及相容之使用，應符合依目的事業主管法令規定之禁止或限制使用，以及修正全國區域計畫規定應避

免之使用。

- (三) 有關計畫書第 64 頁至 67 頁，各災害類型之災害防治區、陸域緩衝區之相容事項「行政院專案核准之計畫(如風力發電基地、海纜及其相關設施)或經中央主管機關會商有關機關同意之計畫」之文字，請作業單位會後和經濟部水利署協商修正。

三、議題三：防護措施及方法、海岸防護設施之種類、規模及配置是否妥適，提請討論。

- (一) 本案針對各海岸段所研訂之「防護設施及方法」，同意確認。
- (二) 有關新設置之 3 處海岸防護設施之種類、規模及配置，原則尊重經濟部水利署專業，請參考委員意見檢討修正，並補充說明各防護工程措施，預期達成之效益，納入計畫書。

四、議題四：其他與海岸防護計畫有關之事項，涉及目的事業主管機關協調部分，提請討論。

- (一) 涉及海岸保護區：涉一級及二級海岸保護區部分，包括文化資產保存法之歷史建築(二級)及古蹟保存區(一級)、保安林、漁業法之人工魚礁區及保護礁區(二級)，請經濟部水利署將徵得海岸保護區目的事業主管機關(文化部、行政院農業委員會漁業署及屏東縣政府)同意之證明文件，納入計畫書。
- (二) 計畫書第 86~87 頁所列各項目之應辦及配合事項及主辦機關，涉及海岸防護區範圍劃設爭議，請依行政協商會議結論修正。
- (三) 各目的事業主管機關對於「屏東縣一級海岸防護計畫(草案)」如尚有其他意見，請於收到會議紀錄後 3 日內提供本署，俾納入後續行政協商會議討論。

五、依海岸管理法規定計畫送審前之法定程序，包括公開展

覽、公聽會等，請經濟部水利署列表補充重要決議事項、民眾意見及是否參採之處理情形對照說明。

六、本次會議需另協商事項，如經召開行政協商會議獲得共識，請經濟部水利署依行政協商會議結論、本次會議審查意見並參考委員及機關發言重點（如附錄）修正防護計畫（草案）後送本部營建署逕提大會；如未獲共識，再召開第二次專案小組會議。

陸、臨時動議：無。

柒、散會：中午 12 時 50 分。

附錄、委員及機關發言重點摘要

一、郭委員一羽

(一) 議題一：

1. 陸域與水域、暴潮溢淹與海岸侵蝕、陸域緩衝與災害防治，三者關係易於混淆，請說明清楚。
2. 內港及港區與海岸防護無關，可不受防護區規範限制，其泥沙亦不適於供侵蝕補償之用，故不劃入防護區亦無不可。
3. P. 2 海岸防護區位要說明清楚，「整合規劃」中探討的亦未涉及公告區之外的海岸。
4. 海岸侵蝕未劃陸域緩衝區，在無暴潮溢淹的地方亦有可能因護岸崩塌、潰堤或越波而發生災害。

(二) 議題二：

1. 陸域緩衝區、災害防治區所訂定之禁止及相容使用，是否統一適用於所有海岸地區？是否可考慮某些地區有些彈性，如大鵬灣周邊土地等。
2. 表 23 的項目請再斟酌，如 P. 64 相容事項 4 和 5 可省略，P. 65 的抽水管線移到前面的暴潮溢淹等。

(三) 議題三：

1. 請說明 7.2 節工程措施的必要性，自然海岸的目標以工程減量為原則，趨近封閉型的海岸設施是將自然海岸轉變為人工海岸，養灘等休閒功能的設施不在防護計畫範圍內，以防護和生態觀點而言，單純的離岸堤比拋石護岸或岬灣養灘有較高的效益，且與其他海岸段有一較整體的構造，當初居民也支持興建離岸堤。本計畫的工程措施有點畫蛇添足乃非最適方案。
2. 計畫書中的突堤和離岸堤延伸工法防禦波浪於外海，增加工程和經費的困難度。不符工程減量的原則。
3. 堤延伸工法與塊石堤基目的相同，只是雙重防護，但

亦為雙重破壞自然，擇一為之即可，後續觀察不行再增建。但應以塊石堤基優先考慮，不行的話再增建離岸潛堤，堤延伸方案乃為下策。

(四) 議題四：

沙源補償工程須納入事業及財務計畫，並要小心規劃以避免破壞海岸輸沙系統導致下游海岸的侵蝕。

(五) 其他：

1. P. 3 設計潮位由來說明清楚，波浪應有更近的資料，漂沙資料來源說明清楚。
2. 洪氾溢淹如何併入暴潮溢淹要交代清楚，屏東此段海岸最大災情即為淹水問題。
3. P. 58 第一行，無海堤時為何？以及劃設成果二和三詞意不清。

二、陳委員璋玲

- (一) 海岸防護區範圍的劃設是否將港灣內水域及陸域港區、大鵬灣水域等是否劃入，因各縣市的防護區劃設亦可能面臨相同問題（例如尚包括電廠的目的事業性海域內水域及陸域、濕地等是否劃入），建議有一套共同性原則處理的方式。個人看法是，海岸防護區劃設係為防治有海岸災害的地區，以避免海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全等，使用的手段包括興建海岸防護措施、訂定禁止及相容事項等。因此港區（含水域及陸域）等區域是否納入，端視該等區域是否有海岸災害之情形。若有，建議納入；若沒有，但該區域可能係造成其他區域海岸災害的原因之一（如漁港外堤、大鵬灣外堤等可能造成鄰近海岸侵蝕的現象），則納或不納入，原則尊重目的事業主管機關意見，但若採不納入，建議於防護計畫中應載明不

納入的理由及機關應配合海岸防護工作等相關論述，以避免目的事業主管機關基於所轄區域未劃入防護區之理由，而可能不配合海岸防護工作。

- (二) 海岸管理法第 15 條第 1 項海岸防計畫應載明事項包括「禁止及相容之使用」，屏東縣一級防護計畫已有載明禁止及相容之使用，即滿足該規定之要求，至於「避免事項」為多列的另一項對防護區使用方式的指導原則，並未違反上述規定，因此建議尊重水利主管單位對此議題的處理方式。
- (三) 相容事項存有 2 種意涵，是列舉的相容事項，或是封閉性的事項條列。若為後者，則表示行為不在條列事項內，不得為之，此種方式限制了未來可能的使用。建議「相容事項」的意涵有一致的看法。個人建議採前者，以保留未來可能的相容使用之彈性。若為此，建議在海岸防護計畫的相容事項增加一項：經中央主管機關同意之使用。

三、吳委員全安

- (一) 建議將大鵬灣納入屏東縣一級海岸防護區範圍，以提升屏東縣一級海岸防護計畫之完整性。
- (二) 海岸管理法第 15 條第 2 項規定「海岸防護區涉及海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應配合其生態環境保育之特殊需要，避免海岸防護設施破壞或減損海岸保護區之環境、生態、景觀及人文價值」，大鵬灣在第二次世界大戰期間，曾遭日軍做為潛艇及水上飛機基地，該區域是否有潛在劃設為海岸保護區之水下文化資產，建請文化部表示意見。
- (三) 上述海岸管理法第 15 條第 2 項係規定海岸防護區劃設涉及海岸保護區時之配合措施，惟未提到後續劃設之海岸保護區，如涉及已劃定或劃設中之海岸防護區

時之處理方式，建請業務主管機關於召開行政協商會議時列入討論。

四、莊委員昇偉

- (一) 枋寮漁港水域因涉養灘，會劃入海岸防護區，同屬第二類漁港的塹豐、水利村漁港是否劃入？
- (二) 農委會前於 108 年 4 月 15 日函復本計畫劃設範圍無涉人工漁礁及保護礁區，惟該保護區主管機關為屏東縣政府，請第七河川局再洽該府確認。前開函又敘及劃設範圍涉及東港區漁會及枋寮區漁會專用漁業權區，務請與漁會妥予協商，如傳統漁業行為能夠納入相容事項，或可減少漁會反對聲浪。
- (三) 農委會並以 108 年 5 月 3 日函復第七河川局，有關鹽埔漁港疏濬產生土方可配合辦理養灘，惟有關枋寮漁港的部分，請另洽屏東縣政府表示意見。

五、行政院農業委員會漁業署

- (一) 東港鹽埔漁港包含北側的鹽埔泊區和南側的東港泊區，外港區水域劃入海岸防護區本署無意見，惟鹽埔泊區全區未劃入、東港泊區內港及陸域全部劃入，其理由為何？和計畫主持人說明劃設基本原則（漁港外港水域劃入，內港水域不劃入）的原則是否衝突？
- (二) 同一漁港其中一個泊區沒劃入，一個泊區劃入，可能造成漁港管理上有兩種管制條件的情形。且內港及陸域有較多漁業活動及漁港建設，劃入防護區其限制事項或會與漁港法及漁港計畫有所牴觸，建議免劃入。

六、交通部觀光局大鵬灣國家風景區管理處

- (一) 大鵬灣國家風景區原本已經有大鵬灣風景特定區計畫的土管要點管制，設有都市設計審議委員會進行審查，已經有管理機制，為避免疊床架屋，建議不納入

海岸防護區範圍。

- (二) 有關草案第 66 頁所列暴潮溢淹之相容事項 5，新設建築物應自行興建防洪設施或改採高腳屋形式處理部分，應因地制宜較為妥適；另有關「6. 既有高強度使用地區如地面高程低於防洪水位以下，應循程序調整降低土地使用強度。」因大鵬灣國家風景區內已有都市設計土管要點管制建蔽率和容積率，又要符合防護計畫降低土地使用強度，將造成投資廠商依循上的疑慮，影響投資意願。

七、本署下水道工程處

- (一) 有關議題二禁止事項部分，計畫書第 65、66 頁避免及相容事項 2「除行政院專案核准之計畫或經中央主管機關會商有關機關同意者及為海岸防護或確保公共通行親水目的外，應避免設置永久性結構物。」將會影響東港水資源回收中心之放流管設置，故建議將「改善周邊區域水質」及「公共排水」項目一併納入禁止事項排除項目內。
- (二) 計畫書第 66 頁陸域緩衝區提到之相容事項，5. 高腳屋、6. 高強度使用地區如地面高程低於防洪水位以下，應循程序調整降低土地使用強度等等，法規面應屬營建署權責，如涉及洪水位等標準訂定，是否應有部會協商溝通之機制。
- (三) 計畫書第 66 頁所列避免事項之「污水下水道系統應避免污水入滲排入土壤中」，惟公共污水下水道系統所排出之水均不會排入土壤且水均經過處理，建議再行評估納入本項之適宜性，並調整為「未經處理之事業廢水」。

八、本署綜合計畫組林組長秉勳

- (一) 請水利署就今天說明的部分整理成劃設準則及依據，

納入防護計畫，就劃入及例外不劃入情形的考量因素予以論述。

- (二) 本署過去劃設海岸地區也面臨類似狀況，海岸地區為規劃管理範圍，除位屬公告的特定區位內一定規模以上之開發利用需依海岸管理法第 25 條申請許可之外，並非劃入海岸地區就受到管制，故防護計畫也可就災害防治區及陸域緩衝區進行區隔。
- (三) 考量海陸交互影響，防護區基於防災需要及規劃範圍完整性，不須先剔除特定範圍，可就緩衝區排除管制事項之適用或列為相容事項，例如漁港可註明回歸漁港法及漁港計畫管理，依一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法規定，屬海岸防護計畫內容應辦理事項無須申請特定區位許可。
- (四) 海岸防護計畫之適用不會區分都市及非都市土地，都應接受上位計畫指導，故位於海岸災害地區之都市計畫應完整納入，回歸都市計畫法及都市計畫管制，其土地使用管制由都市計畫主管機關依海岸管理法第 19 條規定檢討做必要之調整。
- (五) 海岸管理法有規定計畫送審前的法定程序，包括公展、公聽會等，請水利署於本計畫提大會時補充列表呈現重要決議事項、民眾意見及是否參採之處理情形說明。
- (六) 因「禁止事項」將連結到罰則，只要涉及禁止事項就必須處罰，應明確具體，否則將造成執法上的爭議，所以為避免後續窒礙難行，「避免事項」不宜全部納入禁止事項，惟「避免事項」要如何操作，建議由作業單位會後和水利署研議確定。
- (七) 在「正視且能夠解決問題」的前提之下，如大鵬灣風景特定區的都市設計審議委員會已有成員或審議機制足以處理暴潮溢淹問題並作適當處理，予以尊重，

可於防護計畫敘明認列為例外，如否，則請都市設計審議委員會審議時將相關事項納入考量或降低使用強度。如管理處對於大鵬灣劃入防護區仍有疑慮，請提供書面意見就不宜納入的特殊性完整陳述，俾海審會審議考量或併同陳報行政院處理。

九、文化部（書面意見）

- （一）經查本案未涉及屏東縣國定古蹟保存區、國定考古遺址、縣定考古遺址及列冊考古遺址，未來倘有進行營建工程或其他開發行為時，須依照文化資產保存法第33、57條規定辦理。
- （二）至本案災害防治區範圍所涉水域，查現有資訊，尚無涉已劃設之水下文化資產保護區、列冊管理及其他適當保存方式之水下文化資產，且該範圍亦尚未進行水下文化資產相關調查，後續如涉及水域開發利用行為（含興建工程），直接或間接涉及海床或陸域水體下之水底或底土之活動，請依《水下文化資產保存法》第9條、第10條、第13條規定辦理。

十、本署都市計畫組（書面意見）

查海岸管理法第19條規定，整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之都市計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。依本案防護計畫所示，屏東縣轄內部分都市計畫應依該防護計畫內容修正或變更，因涉及之都市計畫擬定機關分屬屏東縣政府及本部（大鵬灣風景特定區計畫），爰後續應由屏東縣政府及本部（大鵬灣風景特定區計畫主管機關為城鄉發展分署）配合依都市計畫法定程序辦理。