

收文編號：1050000540

議案編號：1050126071000700

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)  
中華民國105年3月2日印發

院總第 887 號 政府提案第 15350 號之 183

案由：內政部函，為 105 年度中央政府總預算決議，「營建業務」原列 12 億 3,163 萬 6,000 元，凍結 5,000 萬元，進行專案報告並經同意後始得動支乙案，檢送專案報告，請安排報告，請查照案。

內政部函

受文者：立法院

發文日期：中華民國 105 年 1 月 22 日

發文字號：台內營字第 1050800649 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如主旨

主旨：大院審議 105 年度中央政府總預算案針對本部營建署及所屬歲出預算第 4 目「營建業務」原列 12 億 3,163 萬 6,000 元，凍結 5,000 萬元，俟向大院內政委員會進行專案報告並經同意後，始得動支 1 案，檢送專案報告 1 份，請惠予安排報告日程，請查照。

說明：依據大院通過之 105 年度中央政府總預算案決議【內政部主管第 2 項決議事項（二十）】辦理。

正本：立法院

副本：立法院內政委員會、內政部會計處、內政部國會組、內政部地政司、內政部營建署主計室、公關室（以上均含附件）、綜合計畫組（三科）

## 內政部營建署 105 年度「為海岸管理對於土地法海岸一定限度內不得私有土地範圍之建議事項」專案報告

### 一、背景說明

營建署及所屬 105 年度單位預算第 4 目「營建業務」原列 12 億 3,163 萬 6,000 元，凍結 5,000 萬元。

1. 花蓮縣政府 87 年劃定海岸一定限度內不得私有範圍時，均係以公有土地整筆地籍範圍劃設，並未詳查其使用狀況予以土地分割後，再依實際情況劃定之，造成台 11 線海岸邊的花蓮縣壽豐鄉靠近海岸的非原住民可私有經營民宿，而離海岸較遠的原住民族「鹽寮部落」的住家卻不能私有，顯不合理。
2. 立法委員自 103 年 10 月起數次質詢要求內政部應協助督導花蓮縣政府廢止劃定公告，並將「鹽寮部落」等原住民土地劃出海岸一定限度內土地不得私有之範圍。惟迄今，該公告既未廢止、亦未更正，近來更因為營建署 104 年 9 月 9 日營署綜字第 1042914728 號函請內政部地政司參考將《海岸管理法》之「海岸保護區」、「海岸防護區」、「近岸海域」及「公有自然沙灘」等，列為海岸一定限度內土地不得私有範圍。而內政部 104 年 7 月 30 日將前揭函文納入土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地劃定原則，並以會議決議紀錄之方式，函知各直轄市、縣（市）政府參考辦理，造成花蓮縣政府要將「鹽寮部落」等土地劃出海岸一定限度內不得私有範圍之公告，更加困難。
3. 查《海岸管理法》並無條文係明文規定「海岸保護區」、「海岸防護區」、「近岸海域」及「公有自然沙灘」等，列為海岸一定限度內土地不得私有範圍。但是，內政部僅僅依前揭內政部營建署函文及會議決議，就要求各縣市政府將海岸管理法之「海岸保護區」、「海岸防護區」、「近岸海域」及「公有自然沙灘」等，列為海岸一定限度內土地不得私有範圍，違法擴大解釋法律規定。
4. 復查《海岸管理法》第 31 條規定，係為保障「公共通行」及「公共水域」之使用，近岸海域「不得為獨占性使用」，並非規定「不得私有」。且鹽寮部落之土地及增編為原住民保留地，並非「公共通行」及「公共水域」之土地，故內政部依營建署之意見，於 104 年 11 月 6 日會議決議仍將「近岸海域」納入不得私有土地範圍，亦屬違法之解釋。
5. 查《土地法》第 14 條規定「海岸一定限度內土地不得私有」，所謂「一定限度內」涉及限制人民的權益，應另以法律或法規命令予以規範，但內政部卻僅以「劃定原則」之行政規則予以限制人民權利，亦有違中央法規標準法及行政程序法。
6. 爰就內政部營建署 105 年度「營建業務」單原列 12 億 3,163 萬 6,000 元，凍結 5,000 萬元，俟內政部與內政部營建署(1)依說明 4 及說明 5 檢討辦理，以符合法律規定；(2)更正 104

年 7 月 30 日納入《土地法》第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地劃定原則之會議紀錄決議，及 104 年 11 月 6 日研商《土地法》第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地劃定原則之會議紀錄決議；(3)專案協助花蓮縣政府將「鹽寮部落」等原住民土地，劃出海岸一定限度內不得私有之範圍後，始可動支。

## 二、辦理情形

- (一)土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定不得私有土地，因攸關天然資源、重要國防、水利交通、公共海岸等，本部（地政司）前於 104 年 1 月 15 日召開「研商土地法第 14 條第 1 項各款規定不得私有土地範疇會議」，本部營建署以 104 年 3 月 3 日營署綜字第 1042903268 號函建議「近岸海域」、「公有自然沙灘」、「海岸保護區」及「海岸防護區」等範圍納入不得私有範疇（詳附件 1）。
- (二)配合依海岸管理法規定於 104 年 8 月 4 日公告劃定之海岸地區範圍，本部營建署以 104 年 9 月 9 日營署綜字第 1042914728 號函請臺中市政府「參考」將依海岸管理法劃定海岸地區內之「近岸海域」範圍，劃入海岸一定限度內土地不得私有範圍，並副請本部地政司協助通知涉及土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地之有關直轄市、縣（市）主管機關衡酌劃定之（詳附件 2）。
- (三)嗣鄭立法委員天財於 104 年 10 月 21 日召開協調會議，因花蓮縣政府於實務執行存有誤解，本部營建署遂再以 104 年 10 月 21 日營署綜字第 1042917541 號函（詳附件 3）補充說明在案。
- (四)另為保障公共通行及公共水域之使用，104 年 2 月 4 日公布施行之「海岸管理法」第 31 條係規定近岸海域及公有自然沙灘以「不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施」為原則，以「但符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者；或為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要，專案向主管機關申請許可者，不在此限」為例外；又「近岸海域」係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，為潮水所及地區，而「公有自然沙灘」為沙質灘地，擁有豐富自然生態資源，尚不宜作為居住或私人使用，故本部營建署建議「近岸海域」及「公有自然沙灘」不宜國有地私有化。惟本部營建署前揭 104 年 10 月 21 日函已明確說明，倘能維持公共通行及公共使用，得由直轄市、縣（市）政府衡酌個案實際需要評估是否納入不得私有土地。
- (五)本部 104 年 11 月 6 日召開「研商土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地劃定原則會議」決議（略以）：「一、土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定之海岸一定限度內土地，攸關國防安全、環境保護、生態保育等，為國家或公眾所需要之土地

## 立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

，爰規定不得移轉為私有。本部 104 年 8 月 4 日公告之『近岸海域』範圍是自平均高潮線向海外推，其範圍關係生態保育、國防安全等，至關重要，故仍宜納入上開不得私有土地範圍。二、……請各直轄市、縣（市）政府依本部 97 年修正之『土地法第 14 條第 1 項第 1 款標準作業程序』規定，邀集有關機關考量國家及公共安全、海岸資源維護、自然生態保育、環境污染防治、災害防護、古蹟文化維護、土地利用原則、合理保障人民權益、衡酌地形地物（例如：道路、堤防、溝渠等）因素會同劃定之。」（詳附件 4）；另該會議建議花蓮縣政府辦理「鹽寮部落」進行土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地通盤檢討作業之方式處理，目前業由花蓮縣政府擬訂計畫，積極辦理檢討作業中。

### 三、預期效益

本部營建署 104 年 10 月 21 日營署綜字第 1042917541 號函已說明：

- (一)建議將海岸管理法之「海岸保護區」、「海岸防護區」、「近岸海域」及「公有自然沙灘」等，列為海岸一定限度內土地不得私有範圍之建議，係基於未來海岸管理業務需求，針對可能需使用之公有土地所提之建議，並未涉及私有土地部分。
- (二)目前除「近岸海域」業於 104 年 8 月 4 日公告外，其他 3 項目之實際公告期程均無法確定，各直轄市、縣（市）政府無須等待「公有自然沙灘」、「海岸保護區」及「海岸防護區」劃設完成後，再行辦理海岸一定限度內土地不得私有範圍之檢討事宜。
- (三)「近岸海域」及「公有自然沙灘」屬公有土地部分，倘能維持公共通行及公共使用，尚得衡酌個案實際需要評估是否納入不得私有土地。

### 四、凍結預算之影響

本部營建署為我國國土資源規劃、利用與管理之中央主管機關，掌理全國土地綜合開發計畫之策劃事項；區域計畫之規劃、審核及督導事項；市鄉計畫、舊市鎮更新、新市區開發計畫之審核及督導事項；都會地區建設之規劃、協調及推動事項；新市鎮開發之審核及督導事項；國民住宅興建與管理之策劃、審核及督導事項；國家公園之規劃、建設及管理事項；保護自然環境之規劃及協調事項；建築管理之督導與建築技術、建築材料之研究及審核事項……等營建行政事項。預算凍結恐影響相關業務推動之順遂，影響國土資源永續利用及促進土地合理使用管制甚鉅。

此外，本部亦為海岸管理法之主管機關，該法授權應訂定之子法及相關計畫陸續研訂辦理中，凍結預算將有礙該法後續配套作業，恐使海岸地區土地競用、誤用、濫用之情形持續惡化。

### 五、結語

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

本部營建署建議參考將海岸管理法之「海岸保護區」、「海岸防護區」、「近岸海域」及「公有自然沙灘」等，列為海岸一定限度內土地不得私有範圍，並非指上開區域內土地一律劃定為不得私有範圍，程序上各直轄市、縣（市）政府仍應依本部 97 年修正之「土地法第 14 條第 1 項第 1 款標準作業程序」規定，邀集有關機關衡酌劃定之。

另本部營建署係基於我國海岸地區永續發展之整體角度所提之建議，後續當尊重及配合土地法主管機關決定及各直轄市、縣（市）政府之實務判斷。

【附件 1】：內政部營建署 104 年 3 月 3 日營署綜字第 1042903268 號函

內政部營建署函

受文者：綜合計畫組（三科）

發文日期：中華民國 104 年 3 月 3 日

發文字號：營署綜字第 1042903268 號

速別：速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：

主旨：有關本部 104 年 1 月 15 日召開「研商土地法第 14 條第 1 項各款規定不得私有土地範疇會議」1 案，本署補充意見如說明，請查照。

說明：

- 一、依本部 104 年 1 月 26 日台內地字第 1041301008 號函檢送同年 1 月 15 日召開「研商土地法第 14 條第 1 項各款規定不得私有土地範疇會議」紀錄及財政部國有財產署同年 2 月 25 日召開「研商內政部訂定土地法第 14 條第 1 項各款規定不得私有土地劃定原則之後續執行措施」會議結論辦理。
- 二、有關土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有之土地，依旨揭會議決議一之(一)其劃定原則係「由各直轄市、縣(市)地政機關會同有關主管機關依本部 97 年 5 月 14 日台內地字第 09700731441 號函修訂『土地法第 14 條第 1 項第 1 款標準作業程序』及執行計畫相關範例劃定之。」惟考量海岸管理法於 104 年 2 月 4 日公布施行，依該法立法意旨係為保障公共通行及公共水域之使用應加強海岸之保護及防護，爰建議「近岸海域」、「公有自然沙灘」、「海岸保護區」及「海岸防護區」等範圍，應納入不得私有之範疇。

正本：內政部地政司

副本：財政部國有財產署、本署綜合計畫組（三科）

署 長 許 文 龍

【附件 2】：本部營建署 104 年 9 月 9 日營署綜字第 1042914728 號函

內政部營建署函

受文者：本署綜合計畫組（三科）

發文日期：中華民國 104 年 9 月 9 日

發文字號：營署綜字第 1042914728 號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：

主旨：有關貴市市轄內土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地 1 案，請惠予將依海岸管理法劃定海岸地區內之「近岸海域」範圍納入，請查照。

說明：

- 一、依貴府 104 年 8 月 13 日府授地權一字第 1040169750 號函檢送貴府 104 年 7 月 28 日召開「臺中市市轄內土地法第十四條第一項第一款至第四款規定一定限度內不得為私有土地範圍劃設檢討會議」紀錄伍、案由一之決議三辦理。
- 二、配合 104 年 2 月 4 日公布施行之海岸管理法，建議參考將該法之「海岸保護區」、「海岸防護區」、「近岸海域」及「公有自然沙灘」等列為貴市海岸一定限度內土地不得私有範圍，俾利後續海岸資源保護、災害防治及利用管理，以落實海岸地區之永續發展目標。其中「近岸海域」範圍，本部 104 年 8 月 4 日台內營字第 1040812104 號公告之「海岸地區範圍」內業併同劃定，其相關圖資可至本署網站（<http://www.cpami.gov.tw/>）〔首頁/營建署家族/營建業務/綜合計畫組/海岸管理專區/「海岸地區範圍」（104 年 8 月）〕下載參用，至其餘「海岸保護區」、「海岸防護區」及「公有自然沙灘」等，因刻辦理各項海岸資源調查規劃與資料庫建置工作，以及相關子法訂定與整體海岸管理計畫擬訂作業等，俟有明確範圍後，將協同貴府與各相關部會共同辦理。
- 三、隨文副請本部地政司協助通知涉及土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地之有關直轄市、縣（市）主管機關，參考說明二所述衡酌劃定之。

正本：臺中市政府

副本：內政部地政司、本署綜合計畫組（三科）

署 長 許 文 龍

【附件 3】：本部營建署 104 年 10 月 21 日營署綜字第 1042917541 號函

內政部營建署函

受文者：綜合計畫組（三科）

發文日期：中華民國 104 年 10 月 21 日

發文字號：營署綜字第 1042917541 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：

主旨：有關土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地之劃定，本署建議涉及參考海岸管理法部分，補充如說明，請查照。

說明：

- 一、依本署 104 年 9 月 9 日營署綜字第 1042914728 號函（副本諒達）及本部 104 年 9 月 14 日台內地字第 1041354937 號函辦理。
- 二、查本署以前揭 104 年 9 月 9 日函請貴司參考將海岸管理法（以下簡稱本法）之「海岸保護區」、「海岸防護區」、「近岸海域」及「公有自然沙灘」等，列為海岸一定限度內土地不得私有範圍之建議，係基於未來海岸管理業務需求，針對可能需使用之公有土地所提之建議，並未涉及私有土地部分。惟為避免實務執行滋生疑義，補充說明如下：
  - （一）「海岸保護區」及「海岸防護區」部分：依本法第 12 條至第 16 條規定，海岸保護區及海岸防護區將擬定海岸保護計畫及海岸防護計畫，並依本法第 16 條規定踐行民眾參與機制。考量未來配合各該保（防）護計畫經營管理需要，可能需使用計畫範圍內之公有土地；為避免現有公有土地經私有化後，後續若為計畫管理需要，須再由各計畫擬訂機關編列預算，依本法第 21 條規定辦理徵收或補償作業，爰建議將該 2 區參考納入。至實際範圍，將依海岸保（防）護計畫之內容而定。
  - （二）「近岸海域」及「公有自然沙灘」部分：依本法第 31 條規定，係為保障公共通行及公共水域之使用，並基於海域多屬國有所提之建議，故位屬近岸海域及公有自然沙灘之公有土地，倘能維持公共通行及公共使用，尚得衡酌個案實際需要評估是否納入不得私有土地。
- 三、經查本部首揭 104 年 9 月 14 日函轉本署首揭 104 年 9 月 9 日函後，造成部分地方政府誤解，仍在等待本署相關資料完成後，始繼續辦理。爰請貴司儘速通知各直轄市、縣（市）政府，本署上開建議項目，除「近岸海域」業於 104 年 8 月 4 日公告外，其他 3 項目之實際



立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

公告期程均無法確定；各單位依土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定辦理海岸一定限度內不得私有土地業務時，仍應逕依現行規定辦理，無須等待「公有自然沙灘」、「海岸保護區」及「海岸防護區」劃設完成後，再行檢討辦理。

正本：內政部地政司

副本：本署綜合計畫組（三科）

署 長 許 文 龍

-

**【附件 4】：本部 104 年 11 月 6 日召開「研商土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地劃定原則會議」紀錄**

**內政部函**

受文者：本部營建署

發文日期：中華民國 104 年 11 月 12 日

發文字號：台內地字第 1041309516 號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送本部 104 年 11 月 6 日召開「研商土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地劃定原則會議」紀錄 1 份，請各直轄市、縣（市）政府依會議決議辦理，不另行文，請查照。

正本：國家發展委員會、原住民族委員會、國防部、行政院海岸巡防署、經濟部、國家安全局、財政部、各直轄市、縣（市）政府、本部營建署、法規委員會

副本：本部地政司【地權科】

## 研商土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地劃定原則會議紀錄

壹、開會時間：104 年 11 月 6 日（星期五）上午 9 時 30 分

貳、開會地點：中央聯合辦公大樓南棟 18 樓第 2 會議室

參、主持人：王司長靚琇 記錄：陳均泓

肆、出席單位：詳如簽名冊

伍、出席單位發言要點：

### 一、本部營建署：

(一)海域應維持公有是近年來國際趨勢，爰本部於 104 年 8 月 4 日依海岸管理法公告海岸地區之「近岸海域」範圍，建議納入不得為私有範疇。至於「海岸保護區」、「海岸防護區」及「公有自然沙灘」目前仍未依法劃設完成，建議各直轄市、縣（市）政府仍應逕依現行規定辦理「海岸一定限度內不得為私有土地業務」，無須等待上開區位劃設完成後，再行檢討辦理。

(二)有關與「近岸海域」相關之平均高潮線，係以 TWD97 坐標系統建置數值檔，並公開於本署網頁，各直轄市、縣（市）政府如有需要，請自行下載使用。

(三)另本部 97 年 5 月 14 日修訂之「土地法第 14 條第 1 項第 1 款標準作業程序」中之「平均海水面」，原係參考「海岸法（草案）」訂定；惟依 104 年 2 月 4 日公布施行「海岸管理法」，該名稱已修正為「平均高潮線」，請地政司納入後續修訂作業參據。至於各直轄市、縣（市）政府實務作業，建議亦可參考以「平均高潮線」作為劃設參考。

### 二、原住民族委員會：

(一)各直轄市、縣（市）政府檢討劃設土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內土地不得私有作業時，如涉及已奉核定增、劃編為原住民保留地者，或已設定耕作權、地上權或農育權之原住民保留地者，應於劃設公告前依原住民族基本法第 21 條第 2 項規定踐行諮商程序並取得同意。有關花蓮縣政府刻正辦理將「鹽寮部落」等原住民土地劃出上開不得私有範圍 1 案，並未構成原住民族基本法第 21 條第 2 項規定所稱之限制情事，無須俟徵得原住民同意後再行辦理檢討劃出事宜。

(二)另有關花蓮縣政府辦理本次檢討劃出不得私有範圍內有多筆土地已奉核定劃編為原住民保留地，及已設定耕作權等，經查該等土地確實符合申請增劃編原保地等相關規定，本會後續將督同花蓮縣政府、公所等相關單位釐清原委。

陸、會議決議：

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

- 一、土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定之海岸一定限度內土地，攸關國防安全、環境保護、生態保育等，為國家或公眾所需要之土地，爰規定不得移轉為私有。本部 104 年 8 月 4 日公告之「近岸海域」範圍是自平均高潮線向海外推，其範圍關係生態保育、國防安全等，至關重要，故仍宜納入上開不得私有土地範圍。
- 二、另「海岸保護區」、「海岸防護區」及「公有自然沙灘」等尚未依法劃設完成前，請各直轄市、縣（市）政府依本部 97 年修正之「土地法第 14 條第 1 項第 1 款標準作業程序」規定，邀集有關機關考量國家及公共安全、海岸資源維護、自然生態保育、環境汙染防治、災害防護、古蹟文化維護、土地利用原則、合理保障人民權益、衡酌地形地物（例如：道路、堤防、溝渠等）因素會同劃定之。
- 三、花蓮縣政府辦理「鹽寮部落」進行土地法第 14 條第 1 項第 1 款規定海岸一定限度內不得私有土地通盤檢討作業事宜 1 案，建議依下列方式處理：
  - (一)本案檢討範圍內涉「鹽寮部落」使用範圍之 13 筆土地係濱海第 1 條省道靠山部分，並未臨海，因原未辦理用地分割而併同濱海公路一併納入不得私有範圍，是否妥適，請花蓮縣政府優先辦理檢討。
  - (二)其餘檢討中 16 筆土地，有涉及已奉核定劃編為原住民保留地或已設定耕作權者，建請花蓮縣政府會同有關機關釐清是否有劃入不得私有範圍之必要，及該等土地尚未劃出不得私有範圍，如何經報奉行政院核定劃編為原住民保留地之原委。如經會同有關機關檢討仍應納入不得私有範圍，基於該等土地係於劃入不得私有範圍後，始報奉行政院核定劃編為原住民保留地，為保障原住民之權益，建請原住民族委員會查明該區域原住民是否於 77 年 2 月 1 日前已有在當地耕作之事實後，擬具處理意見專案報請行政院核奪。

柒、散會：上午 11 時 10 分