

## 我國海洋空間規劃建制面臨之智識挑戰

胡念祖

近年來，為填補我國海洋治理的法制空虛，及因應海域風力發電等海洋新興活動的出現，海洋委員會試圖將國際社會視為達成海洋永續發展重要政策工具之「海洋空間規劃」(marine spatial planning, MSP)的概念與實踐引進國內，以有效調和海域中多重使用間及經濟發展與環境保護間的雙重衝突。雖然我國海洋政策統合機關有順應國際趨勢的良善立意，亦有政治意願承擔此一重任，但若在起草國內立法之際，誤解海洋空間規劃的本質與核心概念，反有弄巧成拙的風險。

聯合國教育、科學暨文化組織(UNESCO)於二〇〇九年出版「海洋空間規劃：朝向以生態系為基礎之管理的逐步途徑」後，海洋空間規劃蔚為海洋治理的最佳實踐模式，迄今至少有七十個國家採用此政策工具。其實「海洋空間規劃」是一種「海洋環境管理工具」，而「適應性管理」(adaptive management)則已經成為環境管理的新興典範，其核心概念在於環境管理應是一種不斷調整與學習的決策過程，以確保管理目標與工具能有效地回應自然環境本身因人為或自然而來的變化。此一概念之落實則有賴於幾個關鍵要素的存在，包括事前評估、現況分析、未來情境模擬，以及執行後的監測、評鑑等回饋機制的設立，以確保「做中學」(learning-by-doing)的動態學習過程得以落在海洋空間規劃的決策與施行之中。

這些關鍵要素的施行，不僅有賴立法之明文要求，更有賴將「最佳可得科學資訊」(best available scientific information)支撐「以科學為基礎之決策」(science-based decision-making)的政策目標與決策過程的觀念明文納入法制之中。

再者，「以生態系為基礎之管理」(ecosystem-based management)是「海洋空間規劃」的重要核心概念。海洋治理所面對的根本挑戰在於，人類習於將傳統陸域思維的「管轄權」觀念與實踐沿用至海洋空間，將完整並相連之海洋生態系，恣意地切割與管理（或不管理）。

在行政機關間彼此長期無法有效協調，以及本位主義、利益掛帥的前提下，遂造成海洋環境持續的惡化，此乃自然資源管理中所謂「尺度錯置」(scale mismatch)下的挑戰：人類社會的管轄制度不符合生態系統的動態與特性。由於海洋係為一個複雜的動態系統，如果人類社會的治理制度管轄邊界過小或是過於零碎，或忽略了生態系統之間的功能聯繫，以及政策回應的時間不及於海洋生態系統本身的變化，都是造成海洋生態系持續惡化的根本原因。因此，打造一個符合海洋生態系尺度的管轄制度，包括以海洋生態系之結構、功能或地理範圍作為海洋空間規劃的基礎，都是「以生態系為基礎的管理」的初步實踐。此為「海洋空間規劃」的核心思維，更是 UNESCO 出版品標題所明示的目標。換言之，我國現行基於陸域「地政管理」所發展出的所謂「國土／區域／都市規劃」概念與制度不僅不應延伸進入海域，而且已經成為我國海洋空間規劃建制發展的一大阻力。

海洋治理被視為當代公共政策中的「棘手問題」(wicked problems)：問題的本質過於複雜且難以分解，其可能的解決方案卻是超越人類的知識與經驗範圍。「海洋空間規劃」絕非也不應該被視為解決所有海洋治理問題的「萬靈丹」，但其試圖在既有的人類使用上多加一個重要的空間維度，以確保在海洋生態永續的基礎上包容／兼容各式人類活動。然，我國在採用這套國際最佳實踐時，若誤解其「海洋環境管理工具」的本質，以及忽視其「以生態系為基礎之管理」的核心概念，甚至將「海洋空間規劃」運用在非其所預設解決的問題事務上，不僅無法達到其預設的理想結果，反而讓原來的問題更加複雜，最終使該政策工具失去正當性(legitimacy)。此乃吾人處在海洋治理的十字路口時，必須謹記在心的基本原則。

行政院於二〇二二年九月十六日審議海委會所提出「海域管理法(草案)」時，曾針對海域管理作法提示朝「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，海域部分由海委會制訂海域管理法規範。此實為我國海域建制發展脫離傳統陸域建制思維與實踐方式的最佳「機會之窗」，海委會宜好好

掌握，其他政府機關亦應拋棄傳統地政思維與機關本位，為我國海洋建制的發展讓出一條生路。

（作者胡念祖為海洋政策研究中心主任；陳偉恩為美國紐約州立大學及雪城大學環境暨自然資源政策博士候選人）