

海域管理法何去何從？

胡念祖特聘教授

立法院開議之後，海洋委員會又面臨了立委對所謂「海洋三法」起草進度關切之壓力。現在又碰上藻礁開發爭議，作為海洋保育業務法定主管機關的海委會，可謂是焦頭爛額。迄今，海域管理法、海洋保育法兩法草案之立法目的與內涵，均還在海委會及下屬之海洋保育署內打轉，海洋產業發展條例草案雖報請行政院院審查，但該草案內容仍有問題。吾人常說，錯誤的決策比貪污可怕，但筆者認為，錯誤的立法比錯誤的決策更可怕，因為決策尚可隨時調整，但錯誤的立法卻可因法制觀念之創造與運行之實踐，而禍延子孫三代。所以，無論是海委會還是立委們，都應該多給自己一些時間與機會，為國家典章制度之正確留下一個生機。

在政策面上，海域管理法草案目前最大的問題在於「海洋空間規劃」(Marine Spatial Planning, MSP)此一概念或事務是否適宜被納入該法之中，或是應該另以專法處理海洋空間規劃，用以解決海洋或海岸地區利用的衝突。對此，海委會內部花了兩年時間，仍然舉棋不定。

筆者認為，在典章制度建立時，特別是立法起草之際，吾人首要澄清及確立的即是「立法目的」，最忌用一個法律涵蓋兩種以上「本質不同之事務」。

海域管理法旨在管理人類之海洋活動

顧名思義，「海域管理法」之立法目的即在於規範國家管轄海域內之「人類活動」，用以確保及維護國家管轄海域內之「法律秩序」。故，該法應以「海域意識」(Maritime Domain Awareness, MDA)系統之建構與運作為核心，著重於監偵、蒐集、彙整、掌控、分析及應處海域中所有活動對國家安全、海事安全、環境與經濟之衝擊。海域管理法所欲管理之事務即為我國兩部海域法所涵蓋之所有人類或他國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（譬如海洋污染防治法）所需管理之人類活動。

海洋空間規劃法旨在規劃空間的合宜利用

「海洋空間規劃法」之立法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「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」之目的，或授權海洋事務主管機關(即海委會)逐案、個案審查之賦權，以賦予使用者法律上之「使用權」及該等使用權下活動資訊之收集。此點與前述以「海域意識」為核心之海域秩序管理迥異，故應分開立法，亦可呼應海洋基本法第 13 條之規定。

「規劃」不等於「管理」：兩者應分開立法

「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。

在立法標的上，海洋空間規劃法所欲針對之標的是國家管轄權所及之四度空間的海洋空間或海洋環境；而海域管理法所針對之標的則是海域中所發生或出現之人類活動，且「海域」在「海岸巡防法」中有被定義，包括中華民國在條約義務下所要執行管轄的範圍，該海域包含公海在內。

在立法目的上，海洋空間規劃法之宗旨在（一）避免人類活動減損海洋生態與環境之品質及所能提供之功能或服務與（二）減少海洋環境中人類「多重使用之間的衝突」；而海域管理法所欲達成之宗旨則在維持國家管轄權所及之海域中的法律秩序，以保護國家安全及海

洋活動之安全。

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」及「以科學為基礎之決策」；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。

最後，在有效性（effectiveness）之評判標準上，海洋空間規劃法之有效性端視該法之履行是否可確保一個良好海洋生態之維持或重建；而海域管理法之有效性端視該法之履行是否可確保國家的生存與發展。

更高的格局與視野：國家安全與國家（海洋）永續發展

海域管理法旨在維護海洋中之法律秩序，具國家安全之意義與重要性。「海洋空間規劃」曾被聯合國秘書長報告書認為是達成海洋永續發展或是整合永續發展三面向（即環境保護、經濟成展、社會公平）的一項整合途徑或作法（approach）。故，當吾人在起草海域管理法及海洋空間規劃法時，要有更高的格局與視野，以國家安全與國家（海洋）永續發展為念，如此，吾人心中就有另外一片完全不同的景象了。

（本文作者為國立中山大學海洋政策研究中心主任、海洋事務研究所所長）