

海洋新倫理——跨世代的环境正義

邱文彥*

壹、前言

在土地殷切需求與土地取得困難重重的壓力下，台灣的海岸地區成了各種土地使用競相角逐的區帶。目前台灣海岸地區的主要利用型態，包括：農業、畜牧、林業、鹽業、水產養殖、寶石及土石揀取、風景遊憩設施、港口與船塢、住宅社區、軍事用地、工業區、發電廠、機場、陸地交通運輸設施、污水及垃圾處理用地、海岸保護工程設施、自然及生態保護區、排水及防潮設施，以及石油及天然氣探採等不一而足。過去數十年來，海埔地開發蔚為風潮。在振興產業、發展經濟的呼聲下，台灣西海岸更陸續規劃、填築海埔地工業區。北由台北淡水河口，南迄高屏溪口，海埔新生地的規劃施工計畫，已幾乎完全改造了台灣的海岸面貌。曾經提出的

的重大的開發計畫，包括：台北縣八里廢土填海計畫、台北商港；桃園外海大塘、觀塘工業區開發計畫；新竹香山海埔地計畫；彰濱大鋼廠計畫；雲林離島工業區；嘉義外傘頂洲與鰲鼓工業區計畫；台南七股濱南工業區；高雄縣永安遊憩區計畫，以及高雄南星計畫與高雄港擴港計畫等。令人憂心的是，這些海埔地率多短期間規劃，以及開發規模動輒上千公頃，對於海岸地區勢必帶來重大的衝擊，問題甚多。當自然海岸一一被填海造陸計畫取代後，過去的美麗的「寶島」，勢將成為水泥圍築的「堡」島。在開發利用海洋與海岸資源之際，現行法制到底「永不永續」？是否考慮到「跨世代正義（Social Justice）」？有否改進的構想？都是值得探討的課題。

* 本文作者為國立臺灣海洋大學海洋資源管理研究所教授、財團法人海洋臺灣文教基金會執行長。

貳、現行法制的「不永續性」？

我國法制中，對於「資源」的觀念十分錯亂。以現今國際的共識，海洋應該屬於全人類「共有的資產（common property）」；世界各國也由「控制海洋」、「利用海洋」，到了「保護海洋」的「藍色革命」新世紀。海洋也被視為「藍色國土」，應該與陸域共同管理。但我國漁業法規定中，「漁業權」視為「物權」，准用民法之規定。換言之，海洋在本質上被給予私有「財產」的概念，得予出租、轉讓和繼承或處分。這項規定將應該多目標使用的共有資產的「使用權」，由主管機關逕自解釋為「私權」，使之操控於私人之手，導致漁民據海為產，難以溝通，也使港澳和海域釋出他用（如休閒遊憩）困難重重。

我國土地法規定，自然礦藏均歸國有，「不因人民取得所有權」而受影響。換言之，礦權也是一種經許可的使用權，所有權仍屬國家；但礦區停權，國家似乎還得看財團臉色，設法給予「賠償」，頗有主客易位的味道。如果自然資源攸關世代福祉，攸關國家永續，國家當然在時代轉變和公共利益需要的情況下，收回該一許可權力，僅需作適度之「補償」而已，非屬國家施政疏失謬誤，何需「賠償」？

土地法第十四條雖然規定，海岸一定限度內土地不得私有，但當局對於海岸國

有土地採盡量出租民用的作法，很容易造成海岸敏感地區「無可回復」的影響，國有土地的管理如果僅以「利得」為著眼，勢必難以維繫資源的永續性。例如，臺灣鹽業公司的停產鹽田繳回國庫，如果一味追求經濟效益，勢必毀了無數水鳥棲息地和珍貴濕地。

土地法第十四條所稱之「海岸一定限度內土地不得私有」，目前係由地方政府地政單位會同相關單位會勘決定，能否開放私有。過去台南縣七股濱南工業區環評審查時，當時贊成開發工業區的台南縣政府曾函示稱，該一瀉湖「非屬此一一定限度內土地」，亦即該一瀉湖得予私有，準備允許開發。事實上，該一瀉湖經過研究，生產力極高，對於海岸生態系的維繫功能重要。毀了瀉湖，台南縣一帶的海洋生態系統或漁業可能因而崩盤。以上實例，說明了國人對於「資源」的看法十分分歧，在現有法規中資源的「永續性」頗有疑問。

同一法條之下，海岸地區多屬未登陸地，亦即為國有多。一介平民如果在海岸地區挖取一牛車的海沙，很可能被告「竊佔國土」被治以重罪。但如果財力雄厚如財團者，有資金購買抽沙船，日抽千百噸海沙，填築私人領域若干公頃海埔地，自成「海上王國」，卻一毛錢不要；即便是衍生下游地區海岸侵蝕，卻無須負責。試問：這是何種公理正義？因此，我國的海洋或自然資源開發利用，在「永續性」和

「跨世代公平正義」上，還有很多有待商榷餘地。

參、海洋資源的永續管理

過去人類對於「資源」的認定，主要是以「人為本位的（anthropocentric）」看法為依據，亦即認為對人有用的才稱之為資源，否則任令破壞，完全不尊重自然和生命。事實上，人類的智慧和知識非常有限，對於海洋和大自然瞭解非常有限。以這種有限的知識來決定自然或資源的命運，是非常偏頗和危險的。

資源應該如何認定？應否分類，什麼樣的資源是攸關台灣子民永續生存的？應該如何管理？又地方政府能否逕自作出解釋，排除法律的適用？凡此種種紛擾錯亂的觀念如不釐清，臺灣恐怕很難建構出一個「尊重自然、永續發展」的優良制度。此一重大議題，值得法律人和關心永續的人士多加關注。

以「濕地（Wetland）」為例，國際濕地公約有所謂具「國際重要性（wetlands of international importance）」者，加拿大亦將濕地區分為「國家級」或「省級」等分類，顯見資源應有其適當定位、分類和法理依據，才足以永續管理。因此，我們期盼國內有更多的研究和關切，好好分析探討國內海岸土地之使用概況和法理依據，追索其利用的邏輯和合理性，並參考

國外對於海洋與海岸永續管理的重要理念，並提出我國未來海洋資源管理的基本政策綱領與法制修正建議。

例如，內政部奮鬥了十餘年，仍未能立法通過之的海岸法（草案），還有一些觀點和看法有待折衝。我們樂見臺灣能儘量設置「海洋保護區」，以培育和維護海洋生物多樣性，同時建立一套「海洋保護區」的完整評選與建制體系。也希望能就「海域功能區劃」有所規範，讓依賴海洋的「海洋產業」各得其所，海洋成為各行各業共存共榮的資源。

我們也希望，新法案中，對於保育、復育的規定有所加強。例如，條文只規定海岸保護區喪失或減損其價值時，得解除或變更其等級，似未考慮盡力保育及復育，反而有「鼓勵」破壞之嫌。美加等國對於圍墾濕地者，要求其造回面積之濕地，以進行「生態補償（Mitigation）」，稱為「零淨損失政策（zero net loss policy）」。海洋資源和海岸地區既如此重要，相當比例之復育或生態環境衝擊的彌補是有必要的，應該納入海岸法規之「開發許可」或「環境影響評估法」之審議中，始符合保育理念。以上的理念之爭，必須在立法途徑中加強「跨世代」的考量，再為研酌補充。

肆、結語

環境正義（environmental justice）是當前環境法（environmental law）的一項重要議題，特別關切弱勢者權益之維護。美國憲法第十四次修正案中，特別強調政府在取得土地或資源時（Taking Issue），應該關切「正當程序（Due Process）」和「合理補償（Just Compensation）」。未來海岸法或相關資源管理法案中，資源開發或政府建設應該重視世代之間的公理正義，特別是弱勢團體的權益，以符公理正義。例如，有關私有土地之禁止或限制時，即應予合理的補償，未來海岸法（草案）研修時，不但應重視程序的嚴謹正當，也應維護受損弱勢者之權益。在另一方面，填海造地大規模抽砂造地，作最低度的填海使用，殊為可惜，且獲益者僅少數。海砂應該為海洋公共資源，不應輕率允諾供私人或少數人獨享。但迄今除環境影響評估可能納入承諾事項外，仍未有合理的法制和管理，以致任令有財力者予取予求。來日如果逐漸造成毗鄰土地侵蝕，如何補償實不無疑義。因此，自然資源和海洋開發的公平正義，在我國法制中應該有新的省思，「跨世代的公平正義」無疑是最值得關切的新方向。