

我國海洋保護區法制之未來展望—— 從海洋自然保育與水下文化資產保護之兼容觀點*

王奕晟

國立政治大學法律學系碩士班公法組

den1125b@gmail.com

論文摘要

一、全文摘要

「婆娑之洋，美麗之島」(Ilha Formosa)，臺灣四面環海，位於洋流交會處，而有豐富之海洋生物多樣性；又位於季風亞洲，周圍海域不僅為國際著名航道，也因海難頻仍，而有許多被喻為「時間膠囊」之水下文化資產靜謐地躺在海底，這些都是人類珍貴的寶藏。因此，以「海洋保護區」制度，進行海洋自然保育及水下文化資產保護，實有研究之必要。

本文所稱「海洋保護區」(Marine Protected Areas, MPAs)之概念，其定義主要參酌以下三端：第一、1992年《聯合國生物多樣性公約》第二條，及2004年《生物多樣性公約》秘書處建議報告；第二、1994年世界自然保育聯盟(IUCN)出版《保護區管理類別指南》，與該聯盟2008年就「保護區」之定義；第三、1988年世界自然保育聯盟(IUCN)第十七次會員大會第17.38號決議定義之「海洋保護區」，與美國及澳洲對「海洋保護區」之定義。歸結以上定義，足以證立「海洋保護區」是能兼容海洋自然保育與水下文化資產保護為一爐之概念，其所建構之法律制度，是人類維護海洋生物多樣性及保護水下文化資產之重要利器。

爰此，本研究透過爬梳國際上與「海洋保護區」概念相關之國際文件，包括直接提及「保護區」之《生物多樣性公約》，或與「海洋保護區」精神大致相符之《聯合國海洋法公約》，以及提到「現地保存」水下文化遺產之《聯合國水下文化遺產保護公約》等國際文件，並分別從國際法及公法學之視野切入探討與海洋保護區相關之理論，確立「海洋保護區」法制建立之必要性並充實其意涵。

* 論文完成時間年月為2015年7月，本文涉及部分法律草案(如《水下文化資產保存法》等)在論文完竣後始通過，本論文摘要因應現況略為更動，特此敘明。

緊接著，有鑑於「他山之石，可以攻錯」，乃介紹世界上兼容海洋自然保育及水下文化資產保護於「海洋保護區」制度內之國家，包括：美國、澳洲、中國大陸等之實踐，尤其美國1972年《國家海洋庇護區法》、澳洲大堡礁海洋公園之「多重使用區劃方法」制度卓然有成，可作為我國建置海洋保護區法制之借鏡。

之後，爬梳我國與海洋保護區相關之法令，探討我國海洋保護區法制之現況及相關問題，另著重在國內最具代表性之海洋保護區，亦即由海洋國家公園管理處所管轄之「東沙環礁國家公園」及「澎湖南方四島國家公園」之相關議題。

分析我國海洋保護區法制之現況後，可以察覺目前國內保護區法制尚未統合，主管機關眾多，其權責及協調機制時有不明確之處，迭有爭議發生之可能，本文則取向未來，首先鑑於劃設保護區此一對物之一般行政處分，對權益關係人之權益實有影響，而有必要建置足夠之「民眾參與」機制，方能促進海洋保護區之劃設及治理等相關議題，從而本文亦介紹「民眾參與」之相關理論，建議我國保護區法制未來之改革方向；其次，有鑑於國內海洋保護區相關立法，目前以《水下文化資產保存法》之推動較為積極，未來即有可能專為保護水下文化資產之目的，劃設「水下文化資產保護區」，即與既有相關法令產生競合，故得先就相關法律適用問題事先釐清；最後，探討組織改造議題，目前政府組織改造持續進行，也已確立新設海洋委員會及海洋委員會海洋保育署等海洋事務專責行政機關，目前海洋保護區之治理亂象或許有了轉變之契機，而有加以探討之必要。本研究乃展望未來，勾勒我國未來實踐「藍色革命、海洋興國」理念之治理願景。

本文以兼容海洋自然保育及水下文化資產保護之觀點，探討相關議題，期望海洋保護區法制能夠海納百川，妥適維護海洋生物多樣性及保護水下文化遺產，達到永續發展之境，進而為後代子孫，留下這片兼容海洋生物及水下文化遺產，永遠散發蔚藍光輝的無盡海洋。

關鍵字：海洋保護區、海洋自然保育、海洋生物多樣性、水下文化遺產、水下文化資產保護區、海洋國家公園、民眾參與

二、論文簡介

(一) 第一章：緒論

傳統海洋環境保護措施主要集中在避免污染，隨著觀念之改變與演進，海洋環境保護措施逐漸轉而處理所有因人類發展所造成海洋環境惡化之衝擊，因此，海洋環境保護措施不再僅是避免海洋污染，更進一步保護棲息地和海洋生物多樣性¹。從而，海洋自然保育之國際趨勢，晚近漸漸獲得世人的重視，如在 1995 年《生物多樣性公約》第二次締約方會議中通過《海洋及沿海生物多樣性雅加達委任案》，要求締約方應正視海洋及沿海生物多樣性保育之問題，主要內容是對於整體海洋和沿海生物多樣性之養護與永續利用訂立一總體目標²。1987 年聯合國第 42 屆大會中，世界環境與發展委員會發布「我們共同的未來」報告，強調人類「永續發展」的概念，並定義為：「能夠滿足當代的需要，且不致危害到未來世代滿足其需要的發展過程。」自此，永續發展成為人類的共念，更在後續的國際法文件中成為至高的指導原則。從而，如何保育海洋，進而復育海洋資源，使得海洋得以永續發展，實為當代人類不可忽視之議題。

據指出，海洋保護區的劃設，目前被認為係一項海洋環境保護與生物資源保育中重要的可行方式³。海洋保護區有許多功能⁴。大多數國際條約推薦海洋保護區制度者，亦是著眼於海洋生物多樣性之保育⁵。海洋保護區之淵源，肇始於 1962

¹ 姜皇池主持，《海洋事務統合法制之研究》（第一冊），行政院研究發展考核委員會委託，2009 年 12 月，頁 381。

² 包括：(1)整合海洋與沿海區域管理、(2)建立海洋與沿海保護區域、(3)永續使用海洋與沿海生物資源、(4)培育水生動植物、及(5)防止、控制或消除外來物種等五個方案主題，詳見：鄭敦宇，〈從國際法談海洋生物多樣性之新願景〉，《社教資料雜誌》，第 274 期，2001 年 5 月，頁 7-10；莊慶達、李健全、游乾賜、黃向文、碧菡，《海洋事務概論》，五南出版，2013 年 9 月，頁 323。

³ 參：邱文彥，《海岸管理—理論與實務》，五南出版，2003 年 4 月二版，頁 173。

⁴ 包括：(1)保護海洋生態系以及海洋生物多樣性；(2)減緩漁業資源枯竭的速度甚至予以復甦；(3)帶來海洋生態旅遊等商機，繁榮地方經濟；(4)提供教育、訓練、認識海洋文化的機會；(5)提供長期科學研究場所；(6)增加面對氣候以及環境變遷的能力；(7)增加多樣化的產業以及工作機會。詳見：漁業署，世界海洋日，網址：<http://www.fa.gov.tw/cht/ResourceWorldOceansDay/content.aspx?id=3&chk=3c1655f4-2198-42a4-88bb-bc2c77505fcf¶m=pn%3D1>（最後瀏覽日：2015/6/27）

⁵ Wen-chen Shih (2012), *A Comparative Study on Marine Protected Area Legislation in Taiwan and*

年第一屆「世界保護區大會」(First World Conference on National Parks, Seattle 1962)(亦譯為「世界國家公園大會」)中首次提出;1975年5月12至14日IUCN在日本東京召開之「國際海洋公園及保護區大會」⁶中,首次闡明須以系統性及代表性方法在海洋環境中建立保護區⁷;1982年第三屆世界保護區大會決議將海洋、沿岸及淡水保護區納入;1988年2月1日至10日IUCN在哥斯大黎加聖荷西市第17屆會員大會之決議⁸,倡議鼓勵各國劃設能達到「保護、復育、明智利用、瞭解和享受世界的海洋遺產」目的之「海洋保護區」;1992年第四屆世界保護區大會,在其行動方案3.5中列舉MPAs之三大目標:(1)促進全球的海域分區系統,以做為評估海洋保護區設立適合度的基礎;(2)積極參與近岸區管理計畫,以保障海洋和陸地保護區之主要的管理計畫;(3)發展和落實海洋保護區的整體管理計畫⁹,MPAs概念並列入1992年聯合國環境與發展會議(UNCED)於巴西里約熱內盧第一屆地球高峰會之《二十一世紀議程》第17章,成為許多國家保育海洋資源之方法,也被視為保育漁業資源、海洋生物多樣性及海洋生態系管理之重要工具¹⁰。2003年在南非德班召開第五屆世界保護區大會,強調海洋保護之重要性,會中達成諸多目的¹¹。2010年10月在日本名古屋舉行之《生物多樣性公約》第

China, Vermont Journal of Environmental Law, Vol.14, p.236.

⁶ IUCN (1976), An International Conference on Marine Parks and Reserves: papers and proceedings of an international conference held in Tokyo, Japan, 12-14 May, 1975. IUCN, Morges, Switzerland.

⁷ Mohamed I. Bakarr & Michael Lockwood, Establishing Protected Areas, in MANAGING PROTECTED AREAS: A GLOBAL GUIDE 201(Michael Lockwood et al. eds., 2006). ; Zacharias, M. (2014). *Marine policy: an introduction to governance and international law of the oceans*. Routledge, p.286.

⁸ Resolutions 17.38 adopted by the General Assembly of IUCN, at its 17th Session in San Jose, Costa Rica, 1-10 February. available at: <https://portals.iucn.org/library/efiles/html/BP3%20Guidelines_for_marine_protected_areas/Pag-003/Annex%204%20Resolutions%2017.38%20And%2019.46%20Of%20The%20Iucn%20General%20Assembly.html>(last visited:2015/5/10)

⁹ 內政部,《東沙海洋國家公園可行性評估及範圍劃設說明書》,2003年12月,頁11,網址:http://npda.cpami.gov.tw/media_src/attach/38/Cpami-np-bk-enp0007-0001.pdf (最後瀏覽日:2015/5/10)

¹⁰ 參:莊慶達、李健全、游乾賜、黃向文、碧菡,《海洋事務概論》,五南出版,2013年9月,頁336,

¹¹ 包括:

(1)提高全球海洋保護之意識—在《德班協定》(Durban Accord)中突顯海洋議題之急迫性與重要性,研擬劃設MPA之政策之新準則及綱領,並與全球性之《生物多樣性公約》、《拉姆薩濕地公約》、世界遺產會議、區域性海洋會議等等密切結合。

十次締約方會議，設立未來十年之保育目標「愛知目標」(Aichi Biodiversity Targets)，在維護生物多樣性之策略目標 C 中，目標 11 為：「到 2020 年，至少有 17% 陸地、內陸水域和 10% 沿海和海洋區域，尤其是對於生物多樣性和生態系服務具有特殊重要性的區域，藉由全面、生態上有代表性和妥善關聯的系統性有效管理的保護區和其他手段受到保護，並納入更廣泛的地景和海景管理」¹²。2014 年 11 月在澳洲雪梨舉行之第六屆世界保護區大會，所為之「雪梨承諾」(The Promise of Sydney)，賡續強調海洋保護之重要性，亦在海洋保護主題之文件¹³內，提到相較於 2003 年在南非德班召開第五屆世界保護區大會時，當時只有不足 1% 之海域獲得充分保護，迄 2014 年已提升到 3% 以上，足見海洋自然保育在國際潮流推動下，已漸漸有了成果。但根據過去實例顯示，所謂「海洋保護區」多半僅是陸域保護區在海域之延伸而已，往往忽略海陸之間的差異，因此從研究陸地保護區所得到的理論在建立海洋保護區時，常顯得並不合適¹⁴。鑑於海洋與陸地之

-
- (2) 研提具前瞻性之 MPA 議題，如公海或遠洋 (high sea) 之劃設保護區及其經營管理，以遏止大洋或深海物種之滅絕。
 - (3) 建立及改進海洋保護區之網路基礎—啟動世界遺產之海洋網路，促進東西非及東南亞地區 MPA 之工作推動。
 - (4) 研擬一份新的更可行之海洋行動計劃來落實全球 MPA 系統之建立，以便 2012 年可以達成區域代表性 MPA 之網路建立。
 - (5) 提供管理者及政策制定者所需要的綱要或指導準則。包括綜合性海岸管理、有效之 MPA 管理、建立 MPA 網路以達成生物多樣性及漁業資源保育之目的、產卵場之判定及保護、如何劃設具彈性 (resilience) 之 MPA、MPA 與氣候變遷之關聯、經費支援之永續、推動 GAP 分析方法以便於排定應保護之優先順序。
 - (6) 建立全球 MPAs 資料庫之倡議—整合及改進目前全球 MPA 之資料庫，包括聯合國、各國政府或 NGO 所擁有的 MPA 空間分布資料庫，並建議由加勒比海及西太平洋區域開始。
詳見：邵廣昭，〈海洋保護區在漁業資源永續利用方面的國際趨勢〉，《國際農業科技新知》，第 23 期，2004 年 7 月，財團法人中正農業科技社會公益基金會，網址：<http://210.67.33.59/admin/Pdf/23.pdf> (最後瀏覽日：2015/5/16)
- ¹² CBD Secretariat, Aichi Biodiversity Targets, available at: <<https://www.cbd.int/sp/targets/#GoalC>>(last visited:2015/5/16)
- ¹³ IUCN, A strategy of innovative approaches and recommendations to enhance implementation of marine conservation in the next decade, 22 December 2014, available at: <<http://worldpark.scongress.org/downloads/approaches/9-Enfoques%20innovadores%20final.pdf>> (last visited:2015/5/11)
- ¹⁴ 邱文彥，《海岸管理—理論與實務》，五南出版，2003 年 4 月二版，頁 177-178；邱文彥主持，《海洋保護區規劃與管理制度之研究》，行政院國家科學委員會專題研究計畫，1998 年。主因係陸地上之生態系可被視為二維的，並大多依附在場所附近；但海域屬於三度空間，風浪流與生態系有密切的關係。

不同，在海洋法制尚待完善之時刻，如何轉化既有知識（尤其是陸地保護區），建構適合「海洋保護區」的制度，進而妥適地保護海洋資源，維護海洋生物之多樣性，實值得吾人加以研究。

此外，廣袤的海洋中，除海洋生物多樣性之維護外，水下文化資產之保護亦屬重要，與人類挑戰海洋之大無畏壯舉相伴隨的總是無情的海難，諸如沉船、航空器、人類遺骸等都是封存在水底之歷史資料，為後人提供許多有關當時航海、造船、貿易、工藝技術、農工產品，以及歷史事件等方面之訊息，對人類歷史和文化研究具有重要價值，因此有人將之比喻為「時間膠囊」¹⁵，《水下文化遺產保護公約》草案最原始起草人 Patrick O'Keefe 教授稱之為「歷史在特定時間點的快照」¹⁶。聯合國教科文組織於 2001 年 11 月 2 日第 31 屆大會通過《水下文化遺產保護公約》，在獲得二十個國家批准後，於 2009 年 1 月 2 日正式生效，成為維護世界水下文化資產最基本之國際規範。縱然我國現階段囿於非聯合國會員國尚無法加入《水下文化遺產保護公約》，惟相較於國內尚未就海洋自然保育目的為主要考量訂立海洋保護區專法之現況以言，就水下文化資產保存、保護及管理目的訂立專屬於水下文化資產之保護區專法，在我國法制內業已實現，文化部依照《水下文化遺產保護公約》第 2 條第 5 項揭示「現地保存（*preservation in situ*）應為首選」之原則，委託國立中山大學海洋政策研究中心胡念祖教授草擬《水下文化資產保存法》（草案）¹⁷；立法委員邱文彥等亦於 2015 年 4 月提出同名草案¹⁸；2015 年 8 月 27 日行政院院會亦通過同名草案函請立法院審議，並於同年 11 月

¹⁵ Dromgoole, S. (2013). *Underwater cultural heritage and international law* (Vol. 101). Cambridge University Press, p.1.；臧振華，〈甚麼是水下考古〉，《人文與社會科學簡訊》，第 12 卷第 3 期，2011 年 6 月，頁 89。

¹⁶ Marina Papa Sokal, *International law for the protection of the underwater cultural heritage: can our past be salvaged?*, Culture Without The Newsletter of the Illicit Antiquities Research Centre Issue 16, Spring 2005, p.22. available at: <<http://traffickingculture.org/wp-content/uploads/2012/07/CWC-16.pdf>> (last visited:2015/6/18)

¹⁷ 原名為「中華民國水下文化資產保存保護與管理條例」，經文化部內部研修後方改為現名。

¹⁸ 立法院第 8 屆第 7 會期第 10 次會議議案關係文書，院總 1082 號委員提案第 17668 號，2015 年 4 月 29 日。邱文彥委員版亦有水下文化資產保護區之相關條文。

24 日立法院三讀通過。根據《水下文化資產保存法》¹⁹第 27 條第 1 項規定：「水下文化資產應以現地保存為原則。」同條第 2 項規定：「前項現地保存，得以列冊管理、劃設保護區或其他適當保存方式為之。」明文規定現地保存之方式，並例示「保護區」為現地保存之方式之一，另於同法第 28 條第 3 項授權主管機關就水下文化資產保護區之劃設基準、分級範圍、變更、廢止與其程序、說明會之辦理程序及其他應遵行事項訂定辦法，在草案階段業已委託國立政治大學法律系陳貞如教授主持之研究團隊研擬完成「水下文化資產保護區劃設辦法」及「水下文化資產保護區進入與禁止行為許可辦法」²⁰，更為我國海洋保護區法制之完善開拓了嶄新之一頁。

我國目前較為成功，也較符合國際定義之海洋保護區，首推依據《國家公園法》設立之海洋國家公園。目前已先後成立「東沙環礁國家公園」及「澎湖南方四島國家公園」，目前更於彭佳嶼、棉花嶼、花瓶嶼等進行「北方三島國家公園」之規劃²¹，在此之前更有規劃成立綠島國家公園和蘭嶼國家公園等相關討論²²。本研究之焦點，主要關懷海洋自然保育及水下文化資產保護之兼容，恰好「東沙環礁」及「澎湖南方四島」所在地附近均為海洋生物多樣性、水下文化資產豐沛之水域，以自然保育為主之內政部營建署海洋國家公園管理處，亦在該處官方網站〈未來展望〉頁面，強調「保護人類水下文化遺產，培養水下考古人才」²³，故以國內此二案例作為研究案例，實有研究實益。

¹⁹ 中華民國一百零四年十二月九日總統華總一義字第 10400143861 號令制定公布全文 44 條；並自公布日施行。

²⁰ 陳貞如主持，《水下文化資產保護區相關法規委託研究》，文化部文化資產局委託研究，2015 年 2 月。

²¹ 關鍵評論編輯部，〈第 10 座國家公園北方 3 島有譜？漁民：要保育也要生存〉，網址：<http://www.thenewslens.com/post/125603/>（最後瀏覽日：2015/3/8）

²² 詳見：內政部營建署臺灣國家公園，〈綠島國家公園計畫推動情形〉，2007 年 1 月 12 日，網址：http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=905&Itemid=26（最後瀏覽日：2015/7/2）；內政部營建署臺灣國家公園數位典藏網，〈蘭嶼〉，網址：http://npda.cpami.gov.tw/tab1/web1_main.php?mod=E3（最後瀏覽日：2015/7/2）

²³ 海洋國家公園管理處，〈未來展望〉，網址：http://marine.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=10（最後瀏覽日：2015/3/8）

鑑於海洋保護區相關文獻汗牛充棟，定義有待廓清，且無論國際、國內之研究發展與法制健全趨勢，亦是以海洋自然保育占絕大宗，涉及水下文化資產保存者，雖未必採取保護區方式進行保護，但制度發展有成者，則是訂有兼容海洋自然保育及水下文化資產保存之法制或政策，值得我國加以借鏡與卓參，為行文實益考量，故本文將側重在能兼容彼等之海洋保護區法制上。另鑑於我國海域中有豐富之海洋生物多樣性及水下文化遺產，我國除完成《水下文化資產保存法》之立法，政府組織改造仍在進行中²⁴，2015年6月16日立法院三讀通過「海洋委員會組織法」、「海洋委員會海洋保育署組織法」、「海洋委員會海岸巡防署組織法」及「國家海洋研究院組織法」，合稱「海洋四法」，並於同年7月1日公布施行，職司海洋事務之專責單位海洋委員會，預計將於2016年7月上旬成立。盱衡我國海洋保護區法制現況並展望未來，設計能兼容海洋自然保育、水下文化資產保護之制度當屬必要，也是未來法制之大致走向，爰此，本研究亦將提出展望未來之宏觀藍圖，為我國海洋法政之健全略盡棉薄之力。

(二) 第二章：海洋保護區概述及各國實踐

1. 概述

海洋保護區乃海洋環境保護及海洋資源保育之重要方式，目前國際上多以保護海洋生物多樣性作為海洋保護區制度之探討主軸，而保護水下文化資產雖已有強調「現地保護」(In Situ Protection)之共識，但是否以保護區方式作為保護水下文化資產之方式，雖非《水下文化遺產保護公約》要求，但確係發展水下文化資產保護法制之最佳方式之一。

本文之立基構想，乃在於兼容海洋自然保育及水下文化資產保護之海洋保護區制度，且相較於水下文化資產多為不會移動之遺產，海洋生物則在海洋中自由洄游，人類很難或不宜任意去改變海洋生物之生活方式及生活範圍，況且海洋生

²⁴ 依據「行政院功能業務與組織調整暫行條例」第21條規定，原預定2016年1月31日前完成組織改造，惟迄今尚有許多部會尚未改造完成，立法院已於2015年12月7日三讀通過修正草案，延長至107年1月31日。

物多樣性及水下文化資產之保護均為人類之共同關切事項（common concern of humankind），從而，設計海洋保護區法制時縱然保護標的會因個案而有差異，卻不宜將海洋生物多樣性之保育及水下文化資產之保護兩者鋸箭式地割開，倘兩者真不相容時，始考慮海洋生物之移地保育（*ex-situ conservation*）或將水下文化資產發掘出水（*recovered*）。故在討論我國海洋保護區法制之現況及未來展望前，須對國際上海洋保護區之定義、國際上與海洋保護區有關之重要國際公約、國際法及國內法有關建置海洋保護區制度之理論論述，與世界各國就兼容海洋自然保育及水下文化資產保護設計海洋保護區制度之實踐有所認識，下分五節闡述之：

第一節為定義，先闡述海洋保護區在國際上定義之遞嬗，並介紹世界自然保育聯盟（IUCN）之保護區類型及發展趨勢，即生物圈保留區（*biosphere reserve*），以作為後續章節之開展基礎。

第二節從國際法論海洋保護區之相關法制，主要聚焦《海洋法公約》、《生物多樣性公約》及《水下文化遺產保護公約》此三個公約中與海洋保護區有直接相關（如直接提及保護區），或精神與保護區大致相符（如提及現地保存）之規範內容，予以分析介紹及詳加探討，了解其中之重要精神與規範意旨。

第三節設立海洋保護區之理論基礎，分別從國際法及公法學之視野切入，證立無論是從國際法或公法學之理論，均能為劃置海洋保護區奠定相關理論基礎。

第四節乃以比較法之視野，爬梳世界各國兼容海洋自然保育及水下文化資產保護之海洋保護區制度，以美國、澳洲及中國大陸等國之法制作概要性之介紹，以供我國建置相關法律制度之借鏡及參考。

第五節為小結，試著歸結前述脈絡所述，提出我國未來法制發展方向之精神指引。

2. 海洋保護區定義及類型

英國學者 Natalie Brown、Tim Gray 及 Selina M. Stead 指出，有很多海洋保護區，尤其發展中國家之海洋保護區，欠缺妥適管理，僅在「名稱」上履行該國

保育海洋資源之義務，這其中的問題，部分來自於決定該國的角色是什麼——因為「海洋保護區」此一名詞定義之不精確，蓋有時稱為「海洋保留區」（marine reserve, MR）、「海洋保育區」（marine conservation zone, MCZ）或「完全禁漁區」（no-take zone, NTZ），這表明可藉由海洋保護區滿足多樣的目的，從就特定捕魚活動（如底拖網）暫時性或季節性之限制，到對所有漁船全時性的永久禁捕令均屬之²⁵。

而海洋保護區之相關別名，概有：「海洋公園」（marine park）、「海洋保留區」（marine reserve）、「漁業保留區」（fisheries reserve）、「禁區」（closed area）、「海洋庇護區」（marine sanctuary）、「海洋與海岸保護區」（marine and coastal protected areas, MACPAs/MCPAs）、「自然保留區」（nature reserve）、「生態保留區」（ecological reserve）、「恢復保留區」（replenishment reserve）、「海洋管理區」（marine management area）、「海岸保護區」（coastal preserve）、「保育考量區」（area of conservation concern）、「敏感海域區」（sensitive sea area）、「生物保留區」（biosphere reserve）、「完全禁漁區」（‘no-take area’）、「海岸公園」（coastal park）、「國家海洋公園」（national marine park）、「海洋保育區」（marine conservation area）及「海洋荒野區」（marine wilderness area）²⁶等名稱，在面對這些名稱時，應體認這些名稱應與國家或地方具有關聯性，並能促進理解及接受，而非一味地去符合某些國際計畫之框架²⁷，更何況世界各國保護區系統根據各國在國家需要及優先事項、立法、政府體制或財政資源之不同而有差異²⁸，從而各國依其特色、目標及資源等，劃設不同類型之海洋保護區並

²⁵ Bown, N., Gray, T. S., & Stead, S. M. (2013). *Contested Forms of Governance in Marine Protected Areas: A Study of Co-management and Adaptive Co-management*. Routledge, p.2.

²⁶ Agardy, T., Bridgewater, P., Crosby, M. P., Day, J., Dayton, P. K., Kenchington, R., ... & Peau, L. (2003). Dangerous targets? Unresolved issues and ideological clashes around marine protected areas. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 13(4), p.356.

²⁷ Salm, R. V., Clark, J. R., & Siirila, E. (2000). *Marine and coastal protected areas: a guide for planners and managers*. IUCN, p.115.

²⁸ UNEP-WCMC, Biodiversity A-Z, Protected area, available at: <<http://biodiversity-a-z.org/content/protected-area>> (last visited:2015/5/18)

使用不同的名稱²⁹。話雖如此，但是若不對海洋保護區之定義有較為精確的了解，將不知道設置該保護區之目的，更遑論要達到怎樣的保育（保護）成效，甚至淪為「紙上保護區」，從而，仍應對國際上對海洋保護區之定義（含保護範圍）有所認識。

此外，誠如前述，海洋保護區被認為係一項海洋環境保護與資源保育中重要的可行方式，但海洋環境中所保育（保護）之「資源」客體，除海洋生物多樣性之「生物資源」外，諸如沉船、水下遺址類之水下文化資產，是否為海洋保護區制度所稱之「資源」，亦即「文化資源」是否受海洋保護區制度所保護？藉由爬梳海洋保護區之各式定義後，或能有所定論。至於世界自然保育聯盟（IUCN）海洋保護區制度之類型分類及發展趨勢，亦於本節述之。

3. 兼容海洋自然保育及水下文化資產保護之海洋保護區法制——各國實踐

從本文分析可發現美國、澳洲、中國大陸及加拿大均採取兼容海洋自然保育及水下文化資產保護之相關海洋保護制度，美國甚至將兩者統合在同一部 1972 年《國家海洋庇護區法》內；澳洲雖然未立在同一部法內，但該國不但將海洋生物多樣性及遺產業務統合在聯邦環境部之統籌指揮下，在聯邦環境部網站之「主題」欄位，亦是明列遺產（Heritage）、生物多樣性（Biodiversity）及海洋（Marine）等³⁰，所立《環境保護與生物多樣性保存法》（EPBC Act）亦將沉船等水下文化遺產涵蓋在其「歷史遺產」（historic heritage）之概念內，且在大堡礁海洋公園內，即是利用分區計畫之管制，兼容海洋自然保護及水下文化資產保護；中國大陸則是發展出「海洋自然保護區」及「海洋特別保護區」之概念，其《海洋環境保護法》不僅對「海洋自然保護區」之釋義指出包括諸如沉船、遺址之水下文化遺產，而該國發展之「海洋功能區劃」，亦是透過分區計畫之管制兼容海洋自然保育及水下文化資產保護。凡此種種，透過規範、計畫及相關部門之分工合作，謀求鎔

²⁹ 姜皇池主持，《海洋事務統合法制之研究》（第一冊），行政院研究發展考核委員會委託，2009 年 12 月，頁 384。

³⁰ 詳參網址：<http://www.environment.gov.au/aggregation/topics>（最後瀏覽日：2015/7/16）

鑄海洋自然保育及水下文化資產保護，均為「海洋保護區」此一概念下得以兼容之保護目標，應可得證。

附帶一提者，如在美國法制內，非常重視權益關係人參與劃設程序等所謂「民眾參與」之制度實踐，而且美國、澳洲及加拿大法制都十分注重原住民族之權益保障，且不論美國、澳洲或中國大陸等，法制設計也兼顧其他永續使用方式，也是值得注意及借鏡之處。

4.小結：對我國未來法制發展之精神指引

由本章之分析可知，就海洋自然保育與水下文化資產保護之目的所立之相關法規，在早期國際規範內縱然未必一定有「海洋保護區」用語之呈現，不過「現地保存（護）」之精神早已涵蓋其中蓋屬無疑；而且海洋保護區之概念範圍，更已擴大到沿岸地區。在爬梳國際規範過程中，可以窺見海洋大國們深怕擴充沿海國之管轄權可能妨礙航行自由，但在較無爭議部分（如保護水下文化資產）卻透過各國國內法擴充沿海國之管轄權，而有言行不一之情況。而海洋保護區制度所欲保護之客體，揆諸 IUCN、CBD、美國與澳洲等國際規範或定義，均兼容海洋自然保育及水下文化資產保護，或許鑑於水下文化資產保護之理念較為晚起，故在文獻、法制之呈現比例上仍以海洋自然保育為多。此外，環境法相關理論均可作為劃設海洋保護區之背後精神基礎，其中包括以生態系統方法維護海洋生物多樣性，整合、整體性的海域空間規劃或使用管理等，都是未來值得持續發展之方向。凡此種種，均能發現兼容海洋自然保育及水下文化資產保護觀點之必要性，而海洋保護區法制正為前述觀點提供了絕佳之展演舞台。

就海洋保護區之立法模式加以分析，或許能從「集中式」或「分散式」深入觀察，各國法制雖然有其發展歷史背景，也未必能逕自割裂為集中或分散模式，或許能從偏向集中或分散立法加以觀察。尤其諸如美國、澳洲聯邦國家中央及地方之權限爭議而演變為當今法制現況，我國為單一國，自然無法直接移植到我國法制內，但這些國家就海洋保護區或有直接立一部上位法集中管理（例如美國），

或分散立法另外利用在中央設立專責單位統合各海洋保護區之相關治理議題(例如澳洲)，按集中式立法著重探討由誰主管，分散式立法則聚焦在機關間之合作，對照我國現行法制加以分析，似乎可以發現我國雖然採分散立法、分散管理，但無論漁業署對海洋保護區之定義，或未來即將成立海洋委員會海洋保育署，似乎又欲採美國式的集中管理方向前進，我國海洋保護區之管理法制模式究竟偏向何者較為妥適，值得未來再詳加研究，本文所介紹之美國「國家海洋保護區系統」、澳洲環境部主管該國遺產、生物多樣性及海洋，加拿大聯邦海洋保護區網路等，都是值得卓參之對象。秉承本章之分析，我國現有法制是否能承接本章所述之價值精神或理念？如有不足，未來將何去何從？接下來將分析我國海洋保護區法制之現況，進一步提出我國海洋保護區法制之未來展望。

(三) 第三章：我國海洋保護區法制之現況分析

1. 概述

在討論完海洋保護區之定義、國際公約及各國法律中有關海洋保護區之規定與理論基礎、規範實踐後，本章著重在海洋保護區在我國法制之現況分析，先於概述部分探討為我國建立起完整海域主張之重要規範：「海域二法」：《中華民國領海及鄰接區法》（下簡稱《領海及鄰接區法》）、《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》（下簡稱《專屬經濟海域及大陸礁層法》）後，再進行目前與海洋自然保育有關之國內法律探討，瞭解其主要內容、執法情形及現行法制不足之處等，包括：《國家公園》、《文化資產保存法》、《野生動物保育法》、《漁業法》、《濕地保育法》、《海岸管理法》及《發展觀光條例》等，並依照法律之性質分別納入「計畫法」與「部門法」之區塊內論述。而在《水下文化資產保存法》通過公布施行、政府組織改造完竣後之治理願景及挑戰，則留待下一章未來展望再行論述。

表 臺灣自然保護區設置法令依據、主管機關及數量面積一覽表

保護區項目		法令依據	管理單位	數量	面積（公頃）
1	國家公園	國家公園法	內政部	9	748,949.30 陸域：310,375.50 海域：438,573.80
	國家自然公園			1	1,122.65
2	自然保留區	文化資產保存法	中央：農業委員會 地方政府	22	65,467.79 陸域：65,350.61 海域：117.18
3	野生動物保護區	野生動物保育法	地方政府為主 （§10 參照） 中央：農業委員會	20	27,439.73 陸域：27,143.84 海域：295.88
	野生動物重要棲息環境		農業委員會 ※宜蘭縣雙連埤由縣政府為地方主管機關	37	326,362.17 陸域：325,985.29 海域：295.88
4	自然保護區	森林法	農業委員會	6	21,171.43
5	禁漁區（含漁業資源保育區）	漁業法	中央：農業委員會 地方政府	2,650,010 ³¹ ※漁業資源保育區有 27 處	
6	重要濕地	濕地保育法	中央：內政部 地方政府	83	※內政部營建署城鄉發展分署網站 ³² 有各濕地之面積，尚未見統計資料故無從列入
7	一級及二級海岸保護區	海岸管理法	中央：內政部 地方政府	※尚未公告	
8	國家風景特定區	發展觀光條例	中央：交通部 地方政府	13	※部分國家風景區官網有公布數據，但暫無全部數據統計故省略
編號 1-5 合計				95	扣除範圍重複部分後總面積：

³¹ 漁業署就此禁漁區之統計敘明：國家公園海域保護區、國家風景特定區、野生動物保護區、自然保留區，以上海域範圍，除台江國家公園有 4.3 km² 未與 3 海湮禁漁區重疊外，餘均與禁漁區重疊，詳見：漁業署，〈國內已有法令依據之海洋保護區資料彙整表〉，網址：<http://www.fish.gov.tw/cht/TaiwanOceansProtectionAreas/content.aspx?id=7&chk=f5d07a6b-2159-4218-a376-f632fb1ed1f9¶m=pn%3D1>（最後瀏覽日：2015/7/18）

³² 國家重要濕地保育計畫，網址：<http://wetland-tw.tcd.gov.tw/WetLandWeb/wetland.php?ctid=16>（最後瀏覽日：2015/7/18）

		1,133,488.20
		陸域：694,501.34
		海域：438,986.86

※資料來源：行政院農業委員會自然保育網（2014/7/9）；本研究整理。

2.小結

經由本章分析可以發現，我國海洋保護區並無一部具有前瞻指引性質之上位專法，各個計畫法、部門法間之性質、範圍各異，在適用上常生疑義，也不利於經營管理，更遑論在中央及地方均有許多主管機關，執法成效更有賴彼等之溝通、協調或合作。特別是早期頒布之法律，其「重陸輕海」之規範思維尤甚，比保護小範圍、特定物種之保護區為多，進行整合性管理之大型海洋保護區甚少，而且民眾參與制度不足，這些現況都是未來應該改善之處。

（四）第四章：我國海洋保護區法制之未來展望

1.概述

奠基於前文之論述，本章就我國海洋保護區法制之未來展望提出相關說明。蓋成功之海洋保護區制度，自然不能忽視「在地社區」在（海洋）保護區中之角色，將權益關係人（Stakeholder）之參與納入海洋保護區制度誠屬必要，設立水下文化資產保護區、政府組織改造完成，均會對海洋保護區之治理產生挑戰，以下共分四節闡述之：

第一節為權益關係人參與海洋保護區之劃設及經營管理，在永續發展之思維下，民眾參與尤其是權益關係人之參與，對環境保護有莫大助益，本節將從民眾參與之相關理論出發，並以「環境決策程序中之民眾參與」為主要規範內容之國際規範《奧胡斯公約》（Aarhus Convention）之三大支柱精神檢視我國環境行政（海洋保護區）法制，尤其著重在保護區劃設程序之探討；此外，就保護區之經營管理層面，2010年在日本名古屋舉辦之「第十屆生物多樣性公約大會」提出2011年至2020年生物多樣性之新目標：「愛知目標」（Aichi Biodiversity Targets），

此目標之願景(vision)在於「與自然和諧共生(Living in Harmony with Nature)」，該次大會並提出取徑從日本而來之《里山倡議國際夥伴關係網絡》(簡稱《里山倡議》)宣言，若將《里山倡議》運用到某些沿海地區，即成為旨在促進「人與沿海環境和諧共生」之《里海倡議》(Satoumi Initiatives)，本文將探討《里海倡議》之內涵，亦即社區參與保護區規劃及經營之可能性，以健全我國海洋保護區制度之內涵及實效。

第二節乃設立水下文化資產保護區後相關法制之調和，蓋《水下文化資產保存法》通過後，未來若就水下文化資產所處水域劃設保護區或以其他現地保存方式保護之，均會對既有法制建構之治理模式產生影響或衝擊，本節將探討法規競合之狀況下，行政機關在行政運作關聯、分際及權責劃分之問題。

第三節探討組織改造後海洋保護區之治理願景，蓋海洋委員會(含海洋保育署)之海洋事務專責機關即將成立，內政部、環境資源部、農業部等組織改造雖尚未完竣，只差立法院之臨門一腳，理論上近期也會完成改造，這些新設機關，與既有(包括改造完成)之機關如文化部，在相關治理事務上如何在組織改造之過程及完竣後攜手合作，以利於我國海洋保護區法制之順利運行，本節將提供筆者之初步淺見，以供參考。

第四節為小結，以收結本章。

2.小結

本章從民眾參與之理論出發，得出權益關係人對海洋保護區之劃設及經營管理扮演重要角色。不過海洋保護區法制相關之法制眾多，隨著法律性質之殊異，民眾參與之密度亦有別，越是趨向計畫法，其民眾參與更是廣泛，採取「公聽會」之民眾參與模式已是能兼顧民眾參與精神與行政效率維護之可行方式；越是趨向部門法，則依據各該部門法之性質，而定民眾參與之密度，若涉及權利侵害之可能時，更應當往「聽證」方向前進。

分析我國海洋保護區相關法制後，不僅得出目前規範集中於海洋自然保育層

面，而未能妥適維護水下文化資產，遂有另定專法之必要。由《水下文化資產保存法》起草者本欲以「海洋保護區」一詞保護水下文化資產，後因以海洋保護區為名不具鑑別性，改稱為「水下文化資產保護區」一事來看，《水下文化資產保存法》還是適合被定性為部門法，雖然保護水下文化遺產劃設保護區，就地保護沉船等人工魚礁或許可以兼容保育海洋生物多樣性，但欲以《水下文化資產保存法》在保護水下文化資產之際，另外乘載海洋自然保育之任務仍非適合。尤其我國即將成立海洋保育署，相較於其他部會都有足夠可操作之作用法，海洋保育署之作用法為何尚有未明之處。如修改其他部會之作用法，例如將《漁業法》之主管機關從漁業署，增列海洋保育署，理論上雖然可行，但漁業署未必願意將自己的作用法與海洋保育署分享。從而，本文認為，就海洋保護區之保育，似可另定一部專法（計畫法性質），作為國內其他海洋保護區相關法制之上位法令，並以海洋保育署為其主管機關，一來可以計畫法前瞻指引之性質導引國內其他相關法令，二來也可在其他法令競合甚或三不管時，作為統合或補遺保護之法規範，另外鑒於國內目前立法採取分散立法模式，或許可以參考外國海洋保護區系統，在中央層級設一個統合機構或辦公室，我國即將成立之海洋保育署或許可以承擔此責，方可達到海洋自然保育及水下文化資產保護兼容之治理願景。

（五）第五章：結論及建議

1. 結論

本文主要爬梳包括：(1)1992年《聯合國生物多樣性公約》第二條，及2004年《生物多樣性公約》秘書處建議報告；(2)1994年世界自然保育聯盟（IUCN）出版《保護區管理類別指南》，與該聯盟2008年就「保護區」之定義；(3)1988年世界自然保育聯盟（IUCN）第十七次會員大會第17.38號決議定義之「海洋保護區」，與美國及澳洲對「海洋保護區」之定義。此外，並探討及介紹直接提及「保護區」之《生物多樣性公約》，或與「海洋保護區」精神大致相符之《聯合國海洋法公約》，以及提到「現地保存」水下文化遺產之《聯合國水下文化遺產保護

公約》等國際文件，再從宏觀之角度，並以公法學及國際法學視野切入探討與海洋保護區相關之理論基礎，確立「海洋保護區」法制建立之必要性並充實其意涵。更以比較法之視野，介紹世界上兼容海洋自然保育及水下文化資產保護於「海洋保護區」制度內之國家，包括：美國、澳洲、中國大陸等之實踐，尤其美國 1972 年《國家海洋庇護區法》、澳洲大堡礁海洋公園之「多重使用區劃方法」制度。歸結以上，本文認為足以證立「海洋保護區」此一用詞，是能兼容海洋自然保育與水下文化資產保護為一爐之概念，其所建構之法律制度，是人類維護海洋生物多樣性及保護水下文化資產之重要利器，從而必須以兼容觀點加以設計，以符合當前海洋保護區整合性管理之國際趨勢。

之後，爬梳我國與海洋保護區相關之法令，探討我國海洋保護區法制之現況及相關問題，另著重在國內最具代表性之海洋保護區，亦即由海洋國家公園管理處所管轄之「東沙環礁國家公園」及「澎湖南方四島國家公園」之相關議題，這些都是發展兼容海洋自然保育及水下文化資產保護之理想地點。

並在分析我國海洋保護區法制之現況後，可以察覺目前國內保護區法制尚未統合，主管機關眾多，其權責及協調機制時有不明確之處，迭有爭議發生之可能，本文則取向未來，首先鑑於劃設保護區此一對物之一般行政處分，對權益關係人之權益實有影響，而有必要建置足夠之「民眾參與」機制，方能促進海洋保護區之劃設及治理等相關議題，從而本文亦介紹「民眾參與」之相關理論，建議我國保護區法制未來之改革方向；其次，有鑑於國內海洋保護區相關立法，目前以《水下文化資產保存法》之推動較為積極，未來即有可能專為保護水下文化資產之目的，劃設「水下文化資產保護區」，即與既有相關法令產生競合，故得先就相關法律適用問題事先釐清；最後，探討組織改造議題，目前政府組織改造持續進行，也已確立新設海洋委員會及海洋委員會海洋保育署等海洋事務專責行政機關，目前海洋保護區之治理亂象或許有了轉變之契機。本研究乃展望未來，勾勒我國未來實踐「藍色革命、海洋興國」理念之治理願景。

2.建議

(1).建立兼容海洋自然保育及水下文化資產保護之海洋保護區制度

海洋保護區制度應兼容海洋自然保育及水下文化資產保護，立法政策層面參考外國法制，可採取偏向集中式或分散式之立法，採集中式立法著重探討由誰主管，分散式立法則聚焦在機關間之合作。對照我國現行法制加以分析，我國海洋保護區法制採取散落立法模式，仍以海洋自然保育為制度設計之主軸，不僅法出多門，主管機關之權責及協調機制不明，迭有爭議發生之可能，縱然海洋委員會、海洋保育署成立後有了轉變契機，但海洋委員會之審議權並非漫無限制，部分領域如漁業可能是海洋委員會鞭長莫及者，此外，法律競合之相關爭議，可能不是單純協調、溝通或建立共識即可解決，或許制定一部海洋保護區專法（計畫法性質）能解決這些疑問，不僅可以成為海洋保育署之作用法，更可以在海洋國土上進行空間規劃與使用管理規制之前瞻作用，也能避免在《國土計畫法》內設置專章又受陸域觀念之囿限而無法發揮海洋立法之特質。如不制定專法，發展出類似美國、澳洲或加拿大之海洋保護區系統，也是值得參考之方式，方有助於海洋保護區之治理成功。

至於部門法部分，國內海洋保護區法制現況仍偏重在海洋自然保育，對水下文化資產保護尚有不足，因此《水下文化資產保存法》施行後發揮功效實有迫切需要。

(2).強化保護區制度中之民眾參與

本文以為，根植於民主國與法治國原則之精神增強或調整民眾參與，當是未來環境行政法制調整時應念茲在茲之信念³³。而以《奧胡斯公約》三大支柱「資訊公開—民眾參與—權利救濟」檢視我國保護區法制，可以發現我國法之不足處，

³³ 誠如傅玲靜教授指出，在行政程序中，訂定法令是一個普遍的事項，作成一個決定是個案的決定，程序上的要求，越偏向法令規定者，越需要民主正當性之支持，於作成個案決定時，越要求對於當事人權利保護之程序，而行政計畫則是介於中間。詳：杜文苓等，〈風能發展與人權保障論壇／III〉，《台灣法學雜誌》，第 259 期，2014 年 11 月 1 日，頁 21（傅玲靜教授之發言）。

相關保護區法令中有關劃設之部分，均應依照「公告、民眾評論及行政機關回應」之制度加以調整。

本文之研究發現，認為保護區法制中之民眾參與制度應當加強，方能體現人與自然環境和諧共生之理想目標。但亦不否認，民眾參與制度不能操作成勞民傷財又無法達成目標之制度，演變成民粹政治並非吾人所樂見，有論者即指出³⁴在制度設計上仍應將行政成本及效率納入考量，在涉及多數人時，專業人士或民眾應以推派代表方式參與決策³⁵，且參照德國法「限期參與，逾期失效」制度，政府須規範民眾參與程序之最後時間點及逾期之失權效果，亦即經公告而未能在一定時間內參與程序者，往後便不得再行參與，以避免不斷有新的專業或民眾看法加入，造成程序永無止境地進行而無法終結，實值得參考。

從而國內相關法制，對民眾參與之重要性已有所肯認，只是在落實民眾參與之實效性上，仍與理想有許多落差，此問題正是吾人必須加以重視且須設法改進者。民眾參與必須完善，除了法制之健全，更必須社會上有健全之非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）及非營利組織（Non-Profit Organization, NPO），如何扶植這些團體之蓬勃發展，並能影響環境決策，除了政府要多用點心外，民間也要多加努力。

(3).結語：有疑問，唯環境

面對不可逆之生死難題，世界醫學學會（World Medical Association）1995年修訂《里斯本病人權利宣言》（Declaration of Lisbon on the Rights of the Patient）明示一條原則：「在疑惑中選擇生命」（*in dubio pro vita*），而在環境議題上，呈現出「有疑問，不開發」之政策決斷，其背後基礎，學者李建良教授將 *in dubio pro*

³⁴ 參：許宏達，〈環境風險管制之法律建制：以行政管制方法之變遷為中心〉，《國立中正大學法學集刊》，第44期，2014年8月，頁171。

³⁵ 如美國法上有認為行政機關部可能把間接受到影響之利益主體均排除在外，而有藉公共利益代表人模式加以補強，See Richard B. Stewart (1975), *The Reformation of American Administrative Law*, 88 *Harvard Law Review*, 1762-1763.

vita 之中文翻譯新闡釋為「有疑問，唯環境」³⁶。從而，本文期望建立縝密、宏觀之海洋保護區法制，兼容海洋自然保育及水下文化資產保護，並在面對環境保護與經濟發展之兩難衝突時，運用「民眾參與」機制建立共識、化解紛爭，進而達到妥適維護自然生存基礎，維護兩個（生物、文化）多樣性之理想願景。人類應該思索建構符合「有疑唯利環境原則」之法制，永續發展方得有實踐之機會。

³⁶ 李建良，〈環境影響評估與正當法律程序——環評法二十週年的回顧與展望〉，《月旦法學雜誌》，第 239 期，2015 年 4 月，頁 51。