

卅六、海峽兩岸有關海洋污染防治之立法

黃 吳

國立臺灣海洋大學海洋研究所法學組

摘 要

論文分兩部份：

一、大陸地區之海洋污染防治法之說明。

該法主要係針對下列事項的規範：

海岸工程

海域石油探勘

海拋

船舶排放

由陸地來的污染

二、臺灣地區海洋污染防治法草擬情形說明。

目前尚乏相關法規

目前正由行政院環保署委託機構研究草擬草案。

1. 立 法 經 過

海峽兩岸都十分重視海洋環境的保護。為達此保護海洋環境的目的，海峽兩岸皆推動有關法律制度的建立。

1979年9月13日，大陸地區之中共全國人民代表大會常務委員會通過公佈「中華人民共和國環境保護法」。依據此項基本法，中共國務院環境保護領導小組，開始草擬各項環境保護法規，「海洋環境保護法」即其中一項。1980年5月由中共國務院環境保護領導小組、國家海洋局、交通部、石油部、國家水產總局、中國社會科學院法學研究所與上海法學研究所共同組成一個海洋環境保護法起草小組。草案經多次向國務院有關部門及省、區、直轄市徵求意見以及向專家學者徵求意見。最後草案經國務院常務會議通過，並報全國人大常務委員會審議通過（1982年8月23日）。「中華人民共和國海洋環境保護法」（以下簡稱：海洋環境保護法）於通過同日公布。惟依該法第四十八條規定，該法於1983年3月1日生效，亦即：在公布後半年始生效。何以其間的「等待期間」拖那麼長？其理由主要有三：

- (一)宣導熟悉法令及海洋環境保護的重要性。
- (二)制訂相關法令以配合海洋環境保護法。
- (三)調整現行行政組織，以配合海洋環境保護法。

迄今為止，臺灣地區尚未出現有關海域環境保護的具體而有系統的規定。但是，行政院環境保護署於1988年委託中央研究院國際環境科學委員會中國委員會，進行研擬「海洋污染防治法草案」。行政院環境保護署復於同年再度委託中華民國海運研究發展協會進行草擬海洋污染防治法。此項工作目前正在進行中。

2. 立法模式

海洋環境的保護應包括兩點：海洋污染防治及自然保育。後者包括自然環境的保育及自然資源的保育。

若要立法來達到保護海洋環境的目的，在理論上有下列各種可循的模式：

(一)訂定一個統一的詳盡的「海洋環境保護法」，此法規涵蓋海洋污染防治及自然保育兩個問題。

(二)分別訂定兩套詳盡的「海洋污染防治法」與「海洋自然保育法」。

(三)訂定一個「海洋環境保護法」的母法，配合此母法再訂定許多詳盡的子法。

(四)訂定「海洋污染防治法」與「海洋自然保育法」兩套母法，配合此母法再訂定一些子法。

(五)分別就海洋污染防治與海洋自然保育中的各個問題，來訂定各別的獨立法規。

大陸的「海洋環境保護法」基本上係採用上述(四)之模式。因此，除了「海洋環境保護法」的原則性規定外，尚訂定其他細節性的規定，例如：防止船舶污染條例，防止海洋傾倒廢棄物條例等。

但是「海洋環境保護法」一詞，頗令人不解。因為，該法內容主要是在於防止海岸工程、海洋石油勘探開發、陸源污染物與船舶對於海洋環境的污染。如果該法用「海洋污染防治法」或其他類似的詞句，可能較為妥切。「海洋環境保護」一詞不但指海洋污染防治，同時也兼及自然環境的保育與自然資源的保育。大陸對於其「海洋環境保護法」不包含自然保育問題，曾提出下列說明：

「海洋礦藏資源、海洋生物、水產資源等，都是海洋環境保護的重要內容，考慮到這些內容將包括在正草擬的礦產資源法和漁業法等法規中，因此，本法未包括礦藏資源和水產資源本體的保護，只把水產資源生長的环境作為保護對象，以避免重複。」

中央研究院國際環境科學委員會中國委員會所草擬的「海洋污染防治法」（以下簡稱：中研院海洋污染防治法），則是採用上述(二)之模式。其內容僅涉及防止海洋污染問題，而不涉及自然保育方面。且該法盡量做詳細的規定。

中華民國海運研究發展協會所草擬之「海洋污染防治法」（以下簡稱：海發會海洋污染防治法）則採用上述(四)之模式。該法也僅涉防止海洋污染問題，而不及自然保育方面。但是，該法僅做原則性的規定，配合此法將來必須再訂定其他「法律」及「行政命令」。

3. 法案內容

3.1 法規結構

海洋環境保護法共含八章，四十八條條文。第一章及第八章是「總則」及「附則」。第二章是「防止海岸工程對海洋環境的污染損害」，第三章是「防止海洋石油勘探開發對海洋環境的污染損害」，第四章是「防止陸源污染物對海洋環境的污染損害」，第五章是「防止船舶對海洋環境的污染損害」，第六章是「防止傾倒廢棄物對海洋環境的污染損害」。第七章則是「法律責任」，係規範違反規定時之行政制裁與刑事制裁以及民事賠償責任。

海發會海洋污染防治法（簡稱：海海）草案含八章，共五十條條文。第一章及第八章為總則及附則。其他各章分別是：第二章船舶排洩，第三章海拋，第四章海岸工程，第五章海域工程，第六章民事責任及第七章罰則。罰則包括刑事責任與行政責任。

中研院海洋污染防治法（簡稱：中海）草案分七篇，條文計九十二條。第一篇及第七篇分別是總則及附則。其他各篇分別是：第二篇船舶排洩，其中包括第一章船舶外洩之禁止及第二章船舶防污措施；第三篇廢棄物之傾倒，其中包括第一章許可及報備，第二章海上焚化，第三章費用；第四篇海域探採活動，其中包括第一章許可，第二章經理人；第五篇執行，第六篇罰則。罰則包括刑事責任及行政責任。

海峽兩岸對於法規之總則與附則中應訂事項之看法，顯然有些差距。中研院海洋污染防治法與海發會海洋污染防治法之總則篇中主要訂定下列事項：

- (一)立法目的（中海一，海海一）。
- (二)表示法規係普通法（中海一，海海一）。
- (三)主管機關（中海九，海海四）。
- (四)法規中所用名詞的定義（中海三、四、五、六、七，海海三）。
- (五)法規適用的範圍（中海二，海海二）。
- (六)其他具有「總則性」的規定，例如：海發會海洋污染防治法第五條主管機關之特別職權及第六條之海上保安機關之設立。

中研院海洋污染防治法與海發會海洋污染防治之附則皆僅規定下列兩項：

- (一)授權訂定施行細則。
- (二)施行日期。

海洋環境保護法於總則中規定下列事項：

- (一)立法目的（第一條）。
- (二)主管機關（第五條）。
- (三)法規適用範圍（第二條）。

(四)其他具有「總則性」的規定，如：第三條之機關與個人之監督與檢舉責任；第四條之海洋特別保護區，海上自然保護區及海岸風景遊覽區的設定。

有關法規中所用名詞的定義及表示法規係普通法的規定，則置於附則之中，成為第四十五條及第四十六條。此外，附則亦明定授權訂定施行細則（第四十七條）及施行日期（第四十八條）。

在防止海洋污染之實質問題方面，大陸的環境保護法與臺灣的兩個草案之最主要區別是在於：前者將「陸源污染物對海洋環境的破壞」納入於法規中，而後者則將此問題排除於草案之外，所謂「陸源污染」是指由陸地直接向海域排放各種廢水（工業廢水、生活污水、醫療污水、含放射性物質之廢水、熱廢水等）或在海岸堆放、棄置廢棄物或在海岸使用農藥或河水流入海中在河口所造成的污染。中研院及海發會海洋污染防治法之所以未將前揭問題納入規定，主要是基於下列考量：前揭各問題可適用現行之水污染防治法、廢棄物清理法，為避免重複，所以不必再行規定。

3.2 基本原則

子、海岸工程

環境保護法對於防止海岸工程對海洋環境污染方面，基本上採用「禁止十例外」的模式。析言之：凡是未經過主管機關許可者，一律不准進行海岸工程。而要申請許可，必先完成環境影響報告書。此外，針對海岸工程，海洋環境保護法在自然保育方面，提出下列規定：

(一)要求在建造港口、油碼頭及興建入海河口水利和潮汐發電工程時，必須採取措施，保護水產資源。

(二)禁毀壞海岸防護林、風景林、風景石、紅樹林及珊瑚礁。

海發會海洋污染防治法草案在基本上亦採用上述「禁止十例外」的立法模式。此外，該草案亦進一步要求海岸工程施工者或業主在防止污染，排除及減輕污染方面，應採取必要措施。而主管機關有監督的權利。

主管機關在審核海岸工程之申請時，亦應注意避免破壞資源、自然景觀及文化資產。

中研院海洋污染防治法，未曾對海岸工程之污染問題，提出規定。

丑、海域工程

海洋環境保護法並未對海域工程之大方向，為整體性的規劃，而僅對於防止海洋石油勘探開發之

污染為規定。對於防止石油勘探開發污染方面，基本上採用「禁止十除外」的模式。此外海洋環境保護法尚針對下列項目為規定：

- (一)防止漏油及井噴事故及其處理。
- (二)禁止排放油料及處置含油工業垃圾。
- (三)海上試油應充分燃燒。

在資源保育方面，有下列規定：

- (一)在海洋石油勘探和其他海上活動需要爆破作業時，應該採取措施，保護漁業資源。
- (二)海洋石油鑽井船、鑽井平台及採油平台處置工業垃圾（不包含：含油工業垃圾）時，不得對漁業水域造成污染。

海發會海洋污染防治法對於海域工程亦採用「禁止十除外」之模式。此外，該法亦有前揭類似海洋環境保護法的三點規定。又，海域工程所設人工平台，非經主管機關的檢查與發證，不得使用，以達到管制的目的。

中研院海洋污染防治法對海域工程之基本原則與海發會海洋污染防治法者相同，惟其規定較為詳盡。該法的特色是：明定人工裝置應備置「經理人」，負責人工裝置的運作與管理。此經理人應具備特殊之知識及資格，特別是具備防污方面的知識。

寅、海 拋

中研院及海發會之海洋污染防治法，基本上採用下列原則：

- (一)對於海拋行為的管制採「禁止十除外」的模式，亦即：傾倒廢棄物應經核准，未經核准不得傾倒廢棄物於海域。
- (二)主管機關應規劃及指定海拋的海域。
- (三)主管機關應指定得為海拋及禁止海拋的廢棄物。
- (四)海上焚化為海拋之一種。

海洋環境保護法亦採上述基本原則。事實上，海峽兩岸的有關海拋規定，大致承襲相同的國際公約而來，因此，他們的內容大致相當。

卯、船舶排洩

海洋環境保護法、中研院及海發會海洋污染防治法中有關船舶排洩之規定，主要是承襲現行有關國際公約之規定，因此，其內容大致相同。歸納言之，三個法規朝向下列方向來訂定規範：

- (一)禁止船舶排放以及允許排放時排放之條件。
- (二)船舶應符合防污標準及應備置的證書。
- (三)船舶發生排洩事故的處理。
- (四)發現污染事故之通知義務。

申、陸源污染

海洋環境保護法將「陸源污染」納入其規範系統。所謂陸源污染是指：直接在海岸地區向海洋排放廢水，在沿岸地區施用農藥，在沿岸地區堆放廢棄物以及河口之理管問題。該法將廢水做一分類，並依此分類加以管制（如：禁止排放）。此外，設立禁止排放的海域，如：自然保護區、水產養殖場等。農藥使用應符合法定標準。

在資源保育方面，有下列規定：

- (一)在海上自然保護區、水產養殖場、海濱風景遊覽區內，禁止新建排污口，原有之排污口不合法定標準時，應予改善。
- (二)向海域排放熱廢水，應採取適當措施，保護鄰近漁業水域的水溫符合法定水質標準，避免熱污染對水產資源的危害。

四、民事賠償

海洋環境保護法採無過失責任。凡是違反海洋環境保護法，造成海洋環境污染致損害他人時，受害人皆得向造成污染者要求損害賠償。前項責任得予免除，海洋環境保護法的免責條款如下：

「完全屬於下列情形之一，經過及時採取合理措施仍然不能避免對海洋環境造成污染損害的，免予承擔賠償責任：

- (1)戰爭行爲；
- (2)不可抗拒的自然災害；
- (3)負責燈塔或其他助航設備的主管部門在執行職責時的疏忽或者其他過失行爲。

完全是由於第三者的故意或者過失造成污染損害海洋環境的，由第三者承擔賠償責任。」

海發會的海洋污染防治法所訂的民事責任，亦是無過失責任，但是責任的原因僅限於兩項，即：因船舶不法排洩造成污染所致的損害以及因自海岸或海域設施或自管線之排洩所引起之污染損害。該草案對於損害賠償責任採限制責任主義。此外，該草案亦採用與海洋環境保護法相同的免責條款。

4. 結 論

綜觀海峽兩岸的立法，可得下列結論：

(一)海峽兩岸對於海洋污染防治的立法理念——特別是對於法規的基本架構及其所涉事項——在基本上並無重大差異。

(二)海峽兩岸皆認為，海洋污染防治立法所涉之事項應包括：船舶排洩、海岸工程、海域工程、海拋以及民事賠償。大陸地區把「陸源污染」納入於立法範圍，而臺灣地區則將此剔除於立法範圍之外，而認為應屬於目前已存之水污染防治法，廢棄物清理法及其他相關法規所應規範之事項。

(三)海峽兩岸有關海洋污染防治之立法，皆屬於「防止海域污染」方面的立法，因此，如何積極對於水產資源進行保育以及如何對於海域環境之積極保護方面，皆未做規定。

(四)海峽兩岸對於防止海域污染之立法，並非是全面禁止任何一種污染物進入海域，而是採取折衷方式，亦即：有些部份是全面禁止，有些部份則是在某種條件下許予進入。就後者來說，當然會與水產資源之保育發生衝突。在此種情形中，海峽兩岸的立法皆對兩者予以考量，斟酌確定其優先性。一般來說，大都傾向於給水產資源保育優先地位。