

從民眾參與海洋事務觀點論 海洋基本法修法之可行性

宋威穎、李柏諺

摘要

臺灣四面環海之地理特色造就豐富海洋產業及海域遊憩活動發展。2020年，行政院提出「向海致敬」政策，鼓勵人民親海、近海與進海。當前國人參與海洋活動，所依循之法源係根據海洋基本法第6條：「國民、企業與民間團體應協助政府推展國家海洋政策、各項相關施政計畫及措施。」然而，該條文涵義係指要求無論國民抑或企業、民間團體須以強制性模式參與政府所訂定之海洋政策與活動，與當前「向海致敬」政策鼓勵民眾參與之內涵精神似有背道而馳之感，且條文律法內涵具強制性及配合要件，未賦予鼓勵民眾正向參與之公民賦權意涵，條文內含顯有不利於民眾參與之虞，尚有可調整空間。

自2019年海洋基本法公告後，2020年行政院大力推動「向海致敬」政策以促進民眾參與海洋事務。本研究認為，可藉此機會檢視我國民眾在海洋基本法下參與規範型態是否具落實向海致敬政策目的，並藉由法規涵義檢視及修正建議提出明確民眾參與文字入於海洋基本法，同時將目前法律文意強制性字眼予以刪除，並參酌其他部會民眾參與法規條文，提出相應之修法建議，俾利民眾參與海洋活動，回應向海致敬政策之宗旨與目標。

關鍵字：海洋基本法、民眾參與、向海致敬政策

壹、前言

臺灣四面環海之地理特性造就了我國豐沛的海洋資源及海洋活動。回顧我國海洋事務發展歷程，早期未有海洋委員會及海洋四法¹前，係由「行政院海洋事務推動委員會」召集各部會於權責辦理與執行推動海洋事務，並訂定了「國家海洋政策綱領」及「海洋政策白皮書」(邱文彥，2017；陳荔彤，2019)。為統合海洋事務與海洋政策規劃及推動落實，2018年遂成立海洋委員會，2019年通過《海洋基本法》，並於2020年根據海洋基本法第15條提出我國首部依據法律編纂之海洋政策白皮書，至此才讓各部會依循白皮書內容施行及推動相關政策(海洋委員會，2019；2020)。有關海洋活動民眾參與情事起始亦於此時興起，不過早期海洋事務參與，當中所謂「民眾參與」偏重於海洋休閒觀光活動與海洋保育推廣，係透過海洋遊憩活動推廣鼓勵民眾接近海洋，亦透過政策宣導，讓民眾能更愛護海洋資源與環境。然而，此一政策路徑期許民眾自主參與海洋遊憩與保育活動概念略有差異，所謂海域遊憩活動特性在於讓民眾身心靈達到放鬆之餘，兼體驗瞭解各類海洋休憩活動，從而認同海洋活動(李昱叡，2005a；2005b)；而海洋保育則是透過宣導喚起民眾海洋環境意識，以共同維護海洋環境。

是故，2006至2018年間，政府所推動海洋事務之民眾參與概念上較接近被動配合參與概念，與民眾參與本質上所指民眾參與蘊含公民賦權概念有所差異。

然而，若從當前政府所推動海洋事務中所謂之民眾參與法源依據係根據海洋基本法第6條：「國民、企業與民間團體應協助政府推展國家海洋政策、各項相關施政計畫及措施。」此法條根據立法院第9屆第3會期所提立法委員版本可知，海洋基本法第6條係訂定國家海洋策略原則，並未針對公民參與明訂相關規範，亦即，未讓公民參與字眼具備明確法源依據；政府立法程序過程及定案最後係採行政院於108年5月1日送立法院第9屆第7會期海洋基本法版本並三讀通過，確立於海洋基本法第6條納入國民、企業與民間團體字眼(立法院，2019a；2019b)，該條文立法緣由：「鑑於國民、企業與民間團體均直接或間接地受惠於來自海洋之豐澤及福祉，亦應負有積極參與政府推展、實施國家海洋政策、各項施政計畫及措施之義務，爰明定國民、企業與民間團體之協助義務。」就條文及立法理由可知，立法係認為民眾與人民團體由於深受海洋帶來資源與效益，故應付出相應義務，亦即，政府係透過強制性規範要求民眾參與各式海洋事務²。此海洋基本法第6條立法概念

《註1》海洋委員會組織法、海洋委員會海巡署組織法、海洋委員會海洋保育署組織法、國家海洋研究院組織法。

《註2》法規中所列之「應」字者，或屬強制性或禁戒規範，但亦有屬訓示規定者，在認定上有不同見解，在本文中對照過往海洋事務與政策推動案例經驗，會偏屬強制性規範，故以強制性規範認定之。

與行政院 2020 年所積極推動「向海致敬」政策，鼓勵人民透過「淨海、知海、近海與進海」過程瞭解海洋、親近海洋、向海學習之開放海洋政策方向顯有不同（行政院，2022）。

從上可知，該條文內涵係以強制性模式參與政府所訂定海洋政策與海洋事務，與行政院所提「向海致敬」政策鼓勵民眾參與之內涵精神似有背道而馳之感，未賦予民眾正向參與之公民賦權意涵，條文內含顯有不利民眾參與之虞，尚有可調整空間。是故，本研究嘗試從民眾參與觀點探究我國海洋基本法中攸關公民參與意涵之法令規範，並對照中央與地方政府現階段所訂定公民參與相關法令規範辦法，以歸納整理出公民參與在不同法令與政策階段可能扮演之功能及類型，據以就海洋基本法中攸關公民參與條例提出可能修正與調適建議。

貳、公民參與在海洋事務之概念與類型

一、公民參與概念、位階與類型

公民參與是將被忽略民意納入政策決策中之權力重分配過程，此過程可使資源被分享且目標被重新設定（Arnstein, 1969）。公民參與大抵可分為狹義和廣義兩種，狹義上來說，公民參與是指政治系統內成員選擇決策者或直接影響政策之過程，像是代議制度中的代議士選舉投票，可視為一種政治型態上參與；而廣義上來

說，公民參與是除了代議制度參與模式外，對各類公共事務或政治決策直接或間接影響參與過程屬之。Monaghan（2012）也認為，狹義上民主被視為是一種制度安排，主要原因是當權者希望治理是「穩定」且「有效」過程，故會透過傳統代理模式來進行，而開放式參與等廣義性民主制度，可能會破壞既有制度穩定與架構；也就是說，廣義民眾參與是指社會成員以自發性、主動積極態度實際參與各種正式及非正式政治活動，以促進公民社會發展過程稱之。

Arnstein（1969）最早提出公民參與階梯概念，亦即在所有公民參與過程中，依其類型可分為無實質參與、象徵性參與及公民賦權等三大類型，在無實質參與階段，民眾並無實質參與權力，而是由政府為主體，主導各類意見與體制運作，民眾的參與係屬於配合與附屬；而在象徵性參與階段，民眾會有更多實質參與管道平台與影響力，但依然是由政府為主體，民眾所提供意見與想法僅供參考（間接影響），並無實質影響力與決策權；而在公民賦權階段，此一階段民眾具有主體性，不僅有充沛的參與管道與平台，更具有實質影響力和決策權。

二、公民參與在現行海洋事務推動中之概念與型態

我國海洋事務與海洋政策為求能更完整統籌及整合，海委會於 2020 年發布《2020 國家海洋政策白皮書》，確立國家整

體海洋方向及施政藍圖，並作為海洋保育法、海岸管理法及海洋產業發展條例等重要法令推動方向（行政院，2020）。海洋政策白皮書中攸關民眾參與方向從過往偏重海洋遊憩與觀光延伸至海洋文化及海洋保育活動上，依序為（一）盤點海洋遊憩資訊，俾利民眾參與海洋休閒觀光；（二）透過文化資源盤點，導引民眾瞭解海洋文化；（三）結合不同利害關係人及組織，共同促進海洋保育³。如 2020 年 11 月，海洋保育署邀集民間團體協力推動之「海洋保育在地守護計畫」以及「海洋公民科學家推廣計畫」，結合民間團體及業者共同培力海洋公民科學家⁴。

從上述海洋事務推動與政策資料可知，當前我國海洋事務在公民參與方向主要聚焦在海洋休閒觀光、海洋文化推廣、海洋教育及海洋保育面向上，亦即民眾在海洋事務參與推動上較偏向輔助配合之功能角色，多數係訂定相關政策事務推動方向讓民眾參與，與期待民眾主動參與能在不同議題發展階段扮演不同角色顯有差異；若對比現有海洋基本法第 6 條：「國民、企業與民間團體應協助政府推展國家海洋政策、各項相關施政計畫及措施。」條例

所指之民眾參與較接近 Arnstein 所提的公民參與概念上之無實質參與及象徵性參與階段，亦即公民參與較接近意見蒐集及政策諮詢階段，但較無公民賦權所隱含之政策議題決策權力，亦即，民眾參與在海洋基本法概念中離所謂公民參與賦權階段有所差距，尚有可待調整之空間。

參、公民參與在法制規範與政策階段之功能與角色

一、公民參與在相關法規、辦法與政策之功能與定位

回顧我國公民參與文字入法明確規範（如表 1），最早係源起於 1994 年行政院衛生署中央健康保險局所訂定之「全民健康保險法」，該法主要目的係為增進全體國民健康，辦理全民健康保險，以提供醫療服務，該法第 5 條明確將「公民參與」文字入法⁵，即健康保險推動前，應先蒐集民意，必要時，須辦理公民活動邀集民眾參與。據此，可知將公民參與入法之目的，在於廣泛蒐集民眾意見作為政策推動之依據，從而增進全體國民權益。

其他將公民參與文字納入法條與相關

《註 3》海洋委員會，《2020 國家海洋政策白皮書》，海洋委員會，2019 年 6 月，頁 52、62、72。

《註 4》公民參與海洋保育 共同守護台灣海洋成果斐然，新浪新聞，2020 年 11 月 14 日，<https://news.sina.com.tw/article/20201114/36880086.html>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 21 日。

《註 5》全民健康保險法第 5 條第 3 項：「健保會於審議、協議本保險有關事項，應於會議七日前公開議程，並於會議後十日內公開會議實錄；於審議、協議重要事項前，應先蒐集民意，必要時，並得辦理相關之公民參與活動。」全國法規資料庫，全民健康保險法，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0060001>，最後瀏覽日期：2022 年 2 月 1 日。

表 1 當前我國具有公民參與規範與內涵摘要表

法規	規範	公民參與內涵
全民健康保險法	第 5 條第 3 項：健保會於審議、協議本保險有關事項，應於會議七日前公開議程，並於會議後十日內公開會議實錄；於審議、協議重要事項前，應先蒐集民意，必要時，並得辦理相關公民參與活動。	健康保險之審查與調整屬國家重大保險政策，須優先蒐集民眾意見，且適度規劃邀集民眾參與提供各項資訊。
環境影響評估法	第 10 條第 1 項：主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。 第 11 條第 1 項：開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。 第 12 條第 1 項：目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。	環境影響評估須邀請相關影響之利害關係人及地方居民代表，讓其表達相關意見並納為重要評估依據。
文化基本法	第 9 條第 1 項：國家於政策決定、資源分配及法規制（訂）定時，應優先考量文化之保存、活化、傳承、維護及宣揚，並訂定文化保存政策；文化之保存，應有公民參與機制。	文化基本法針對國家文化如具有保存價值，主管機關須依據本法之強制性規範主動邀集民眾參與並表達意見。
食農教育法	第 8 條第 1 項第 5 款：主管機關為推動食農教育，應邀集相關機關代表、專家、學者及團體代表組成食農教育推動會，每年至少召開二次會議，必要時得召開臨時會議，其任務如下：五、研訂公民參與之具體方向及措施。	針對食農教育推動政策邀集公民共同參與擬訂，讓民眾得以就食農教育議題表達看法。
氣候變遷因應法	第 46 條第 1 項及第 2 項：諮詢因應淨零排放轉型受影響之社群，邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體採行適當公民參與機制廣詢意見，訂修該主管業務之公正轉型行動方案，採行適當公民參與機制廣詢意見，定期擬訂國家公正轉型行動計畫及編寫成果報告。	有關推動淨零排放轉型要求各事業目的主管機關須徵詢民間團體意見，俾利推動政策符合民眾需求。
客家委員會處務規程	第 6 條第 8 款：客家事務之公民參與與客家銀髮、青年社會力成長之規劃、協調及推動。	透由組織條例立法方式將公民參與賦予客家委員會業務單位推動公民參與權責。
臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序	一、作業目的：為使本府公共工程計畫落實公民參與，廣納各方意見，建立暢通溝通管道，特訂定本作業程序。	臺北市要求市府各局處遵守所轄管範圍內工程明確依據須具有公民參與程序工程依法辦理邀集公民出席。

資料來源：全國法規資料庫、本文自行彙整

規範者，如行政院環境保護署主責之「環境影響評估法」與文化部主責之「文化基本法」均有將「公民參與」字眼及內涵納入相關辦法中。如環境影響評估法第 10 條第 1 項、第 11 條第 1 項及第 12 條第 1 項均明確訂定，在範疇、場勘、公聽會辦理及編製環境影響評估報告書時均須邀請居民代表及當地居民參與，亦即在意見蒐集及報告評估內容上均需要有民眾參與其中，也代表地方居民的意見對環境影響評估結果有一定影響力；而在文化基本法第 9 條第 1 項，則明定針對國家文化如具有保存價值，在訂定相關保存政策與作為時須納入公民參與機制，亦即公民參與成為國家訂定文化保存政策或措施必要條件。此一階段可看出，公民參與在相關法規規範中較偏重民眾意見蒐集與政策溝通之應用。

近期將「公民參與」納入相關辦法則有食農教育法及氣候變遷因應法，當中，食農教育法第 8 條第 1 項第 5 款，針對產、官、學三方組成之食農教育委員會在推動會議部分，明確要求將公民參與納入其主要推動任務之一；而最新修正的氣候變遷因應法第 46 條第 1 項明確要求，各主管機關就本身職掌有關淨零排放轉型議題受影響之社群，邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體採行適當公民參與機制廣詢意見，提供各項意見俾利主管機關政策推動符合實際需求；而在第 2 項也明確指出，所整合各中央目的事業主管機關提交之公正轉型行動方案，則須採行適

當公民參與機制廣詢意見。此外，亦可觀察到，部分行政機關將「公民參與」納入相關行政組織條例當中者，如客家委員會所訂定之處務規程等法令辦法，其中，第 6 條第 8 款亦有明確訂定「客家事務之公民參與與客家銀髮、青年社會力成長之規劃、協調及推動」，即是將公民參與納為組織推動的重要業務之一，並賦予單位推動公民參與之權責。而在近期法令規範中，則會將公民參與視為是政策議題諮詢的功能與定位。

而在地方政府層級，則有臺北市政府公布之公共工程落實公民參與制度作業程序（臺北市政府，2021），當中即要求公共工程計畫達 2 億元以上之重大工程者，均須落實公民參與，在準備與溝通、規劃設計及施工階段均須納入公民參與，除將公民參與納入規劃期程中，亦須編列相關經費因應之；此外，未達 2 億元但會造成利害關係人重要影響者，亦須辦理公民參與。而在公民參與納入文官體制及公共治理相對成熟的臺北市政府運作上，公民參與可依照專業門檻、爭議程度及政策階段均有其合宜功能與角色（孫煒、許雲翔、羅凱玲、宋威穎，2019），如爭議性議題中，公民參與在政策決策階段即可作為決定最終方案之依歸。

本文彙整中央機關與地方政府將公民參與文字納入法規規範與內涵（如表 1）後發現，公民參與在既有已列入相關法規規範中大抵可從政策推動之議題發想、議題諮詢、議題決策階段等三階段去歸納整

理。首先，在議題發想階段，公民參與可視為民眾意見開放蒐集使用，具體執行方式可透過公聽會方式來進行，此一階段公民參與可作為民眾意見瞭解及政策溝通之用；再者是議題諮詢階段，公民參與可視為諮詢回饋使用，具體執行方式可透過委員會會議或焦點座談會方式來進行，此一階段公民參與可作為政策議題聚焦使用；最後是議題決策階段，公民參與可視為議題與方案決定使用，具體執行方式可透過公民審議會來進行，此一階段公民參與可作為政策議題方案決定使用。

二、海洋事務中民眾參與之法源依據與位階

法源涵義可分為四種層次，首先是人類觀念及行為模式，探討社會規範（宗教、道德、習俗及法令）之來源。其次為各種社會規範之中，可選擇作為實證法規認知基礎。第三則是構成某種法律領域中，各項實證法規（法律、命令及規章）之總稱。最後對法律秩序維持，經由價值判斷而獲致準則（理性、正義、平等及安定等）。第一及第四種屬法律哲學或法律社會學所討論範疇，原則上非法源理論研究對象；第二種意義之法源，涵蓋較廣，可作為法源概念之共同界說；第三種則係

針對特定法律領域（法學類科）而言，乃狹義之法源⁶。依據法源定義，我國具有公民參與規範應屬於第三種即針對特定領域；次從法源位階與適用順序面向，行政法成文法源之憲法、法律、條約、命令地方自治規章相互間具有位階關係，憲法效力最高，條約次之，命令再次之，地方自治規章則位於最下層；法律適用與法規之位階有密切關係，以「效力優先」原則，其順序為憲法、法律、命令，或中央法規、省法規、縣規章⁷。

由上述法源位階與效力可以發現，當前我國所制定法規在公民參與規範特性主要分布於法律、命令及中央法規當中（詳如表 1 所示），有關公民參與法源特性⁸，在法律係指我國憲法所訂第 170 條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」另根據中央法規標準法第 2 條所示：「法律得定名為法、律、條例或通則。」兩法源均著重於法律之形式意義。據此當前公民參與實際入於法律規範之法規共有四部法律，該四部法律，本文屬專門對特定人（海洋事務之公民）而制定之法律，所稱內容非抽象或一般性規範的「個別性法律」。另外涉及公民參與之規範兩部則為命令法律位階，命令則是行政機關行使公權力單方面訂定，具

《註 6》法源之含義與種類，第二章 行政法之法源，吳庚、盛子龍，《行政法之理論與實用》，臺北三民書局出版，2017 年 9 月，增訂 16 版，頁 33。

《註 7》同《註 6》，頁 64、67。

《註 8》同《註 6》，頁 35、39。

有抽象及一般性拘束力規範。屬於行政機關為處理行政事務，而發布之各種命令不計其數，命令遂成為法律之外，最重要之法源。

綜整前述法源涵義、位階及公民參與相關規範特色可知，相關法令規範係讓「公民參與」或「民眾參與」文字入法，俾利該政策或規範能有效確保公民得以參與跟反映政策需求，有關法律效益則分屬法律規範層面及拘束行政機關執行兩種；另從公民參與相關研究及文獻回顧亦可知，公民參與係指主動且非強迫行為，是社會成員以積極公共參與來體現其意向作為之公民本質，與當前海洋基本法中所謂公民參與係屬於強制性參與模式，即相關政策利害關係人應協助政府推展國家海洋政策、各項相關施政計畫及措施，係屬於由上而下要求民眾及組織被動協助推動之概念，與其他部會與地方政府公民參與規範中較屬於民眾自發性態度、主動參與，尊重與賦予公民實質政策決策權之意涵有所差異，且現階段海洋基本法並未明確將「公民參與」或「民眾參與」等字眼意涵納入於基本法當中。

肆、民眾參與納入海洋基本法整合趨勢

臺灣攸關海洋事務發展之公民參與，倘若從海洋遊憩與活動推廣角度觀之，確實由來已久。本研究提案例分享則可發現，現行民眾參與已從過往著重海洋遊憩與觀光跨入海洋保育領域；但從相關彙整

資料可知，民眾實際參與海洋事務推動與執行，似從我國 2018 年 4 月成立專責海洋機關海洋委員會後，及 2019 年立法院通過海洋基本法，具備專責機關與專法後才得以更聚焦於海洋公民參與之推動。另從前述中央部會及地方政府需求政策執行規範可知，皆將「公民參與」或同義詞「民眾參與」等文義實際且明確納入法條，以敘明民眾參與之必要性。

然而，本文從海洋委員會、海岸巡防署、海洋保育署及國家海洋研究院組織條例當中僅規範該組織職掌權責項目，當中並未進一步納入民眾參與相關執掌權責規範；當前所謂海洋事務之民眾參與部分，僅於海洋基本法當中以涵蓋規範且採用強制性要件代表公民參與，此部分亦與我國其他規範公民參與法規相異，即現行海洋事務之公民參與，若依現行辦法係採被動參與，民眾被動要求配合國家海洋事務共同推動相關活動稱之，以強制性模式賦予公民參與權利。此外，本研究另從法源定義及目的可知，公民參與之法規立法目的係構成於某種法律領域中，各項實證法規（法律、命令及規章）之總稱及對法律秩序之維持，經由價值判斷而獲致之準則（理性、正義、平等及安定），公民參與在法源涵義當中屬於兼併法律狹義之法源與法律社會學所討論範圍。從法源定義可知，公民參與明確入法目的在確立民眾參與之法源依據，同時公民參與入法目的係在實現公民能有理性、正義、平等及安定保障，讓國家公共政策得以落實到公民身

表 2 海洋基本法公民參與修正建議彙整表

甲版		
修正條文	現行條文	說明
第 6 條 前項有關國民、企業與民間團體協助推動國家海洋有關政策、各項相關施政計畫及措施者，應予以獎勵，獎勵辦法由海洋委員會訂之。	第 6 條 國民、企業與民間團體應協助政府推展國家海洋政策、各項相關施政計畫及措施。	本版本建議於原條文要求國民、企業與民間團體協助相關海洋政策時屬強制性模式，建議增訂強制配合政策推動時可給予相關單位相關獎勵措施，以利各界積極參與。
乙版		
修正條文	現行條文	說明
第 6 條 國民、企業與民間團體等文字逕自修改為「公民參與」涵蓋前述各類別。即政府推展國家海洋政策、各項相關施政計畫及措施應將公民參與機制納入。	第 6 條 國民、企業與民間團體應協助政府推展國家海洋政策、各項相關施政計畫及措施。	本版建議將原有各身分類別之文字統一為公民參與字眼，俾利海洋委員會於推動相關政策時能精準概括各規範對象，符合我國向海致敬推動之目的。

資料來源：全國法規資料庫、本研究自行整理

上。亦即，民眾參與在法源內涵上須具備明確法源及穩定特色要件。

本研究以為，其他部會對於公民參與明確字眼入法，顯示其他產業或規範對於公民參與一詞足以代表該部會明確規範公民行使權利以為國家政策執行，但從現行海洋基本法第 6 條可知，對於公民參與顯有不足之處，現行條文涵義具有強制要求，本研究認為顯難達到民眾參與主動、積極之動機內涵。故，本研究提出海洋基本法納入公民參與規範修法建議，共分爲二版本，甲版本為根據現有法規提出增訂條文，即除當前由被動參與模式外，進一步提供鼓勵與正向性質誘因讓全民參與海洋相關活動；乙版本則參照當前相關具備公民參與內涵之條文，將現有規範文字「國民、企業與民間團體」統整為單一規範

定義「公民參與」，以符合公民參與目的，增修條文層面說明如表 2。

伍、結論與建議

本研究歸納剖析民眾參與在過往海洋政策抑或是海洋事務推動上之功能與角色多數係屬被動配合型態，政府係採廣義推廣模式，亦即從法源內容及依據來看，較接近 Arnstein 所提公民參與概念中之無實質參與及象徵性參與，在實際政策發展階段，所能對接的型態是作為民眾意見蒐集及提供政策諮詢之效用，較不具備政策議題決策之公民賦權之實質權力。

而在既有法源上，現階段海洋基本法在公民參與規範之條文為第 6 條，該條所規範對象細分為國民、企業與民間團體，活動參與行為規範部分，立法者最初立法

宗旨採「應」而非「得」來具體要求國民、企業亦或民團，顯示立法單位希望以強制模式來要求國人配合政府各項海洋相關施政或活動，此一立法原則顯與公民參與初始概念希冀由下往上、主動參與之發展途徑顯有不同，為讓海洋活動或產業得以讓民眾更擴大參與，亦呼應國家海洋政策與向海致敬政策意涵。本研究認為，或可參酌本文所彙整修法之甲版本（詳如表 2 所示），以現行規範增訂獎勵內容有助於彌補受強制參與之國民、企業與民間團體在配合政策推動時之權利及義務，同時契合民眾主動參與推動原則與概念；抑或是採納乙版本，從政策初始階段即邀請民眾共同參與，並將民眾參與列為推動相關計畫與措施之必要條件。

總的來說，本研究認為，無論係採納甲版本或乙版本皆能讓民眾更直接且主動參與海洋事務與政策推進過程，讓民眾

有機會透過自身參與影響相關計畫與措施，同時符合行政院所推「向海致敬」政策瞭解海洋、親近海洋、向海學習之主動參與海洋事務之推動意涵。而在後續研究上，則會建議或可借鏡在海洋事務公民參與上較成熟之國家，就其國家相關海洋事務與政策融入公民參與之推動經驗剖析，如加拿大曾就其北部海岸整合經營區（PNCIMA）之協同整合海洋管理，依據國家海洋行動方案，邀請地方原住民、產業代表及相關多元利害關係人來共同研商經營方針及營運機制，共同尋求海洋資源與環境的永續發展。

（作者宋威穎為國立中山大學公共事務管理研究所博士，現職弘光科技大學通識教育中心 / 專案助理教授；李柏諺為國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士，現職桃園市遊艇暨水上運動發展協會 / 顧問）

參考文獻

- 行政院 (2022.06.16), 「向海致敬」2 年有成, <https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/59c44b20-6232-4e5b-8290-32d3a4e9ed4e>, 最後瀏覽日期: 2023/10/30。
- 行政院 (2020.06.15), 深耕海洋研究向——海致敬, <https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/addcaedb-376e-482d-bf5e-6a1dfc5291d9>, 最後瀏覽日期: 2022/05/27。
- 立法院 (2019a), 議案關係文書, 海洋基本法草案總說明, https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/164755/File_148268.doc, 最後瀏覽日期: 2023/10/28。
- 立法院 (2019b), 立法院第 9 屆第 7 會期內政委員會第 20 次全體委員會議, <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=33109&pid=182953>, 最後瀏覽日期: 2023/10/28。
- 中國時報 (2022.09.20), 「鬼網特攻隊」出擊護海洋 高科技澎湖「清除海底覆網」有成, <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220920003979-260421?chdtv>, 最後瀏覽日期: 2022/10/28。
- 全國法規資料庫 (2021), 全民健康保險法, 全國法規資料庫, <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0060001>, 最後瀏覽日期: 2022/02/01。
- 臺北市政府 (2021), 臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序, 臺北市法規查詢系統, <https://www.laws.taipei.gov.tw/Law/LawSearch/LawArticleContent?lawId=P06C3008-20210604&realID=26-02-2021>, 最後瀏覽日期: 2022/03/27。
- 李昱叡 (2005a), 〈海洋政策綱領規劃對我國海洋運動發展之影響研析〉, 《中華體育季刊》, 19(1), 72-80。
- 李昱叡 (2005b), 〈臺灣海洋運動政策發展現況〉, 《大專體育》, 81, 1-7。
- 邱文彥 (2017), 〈邁向海洋國家: 漂泊的航程?〉, 《海洋事務與政策評論》, 5(1), 5-31。
- 吳庚、盛子龍 (2017), 行政法之理論與實用 (增訂十六版), 三民書局: 臺北市。
- 海洋保育署 (2020.11.14), 公民參與海洋保育 共同守護台灣海洋成果斐然, 新浪新聞, <https://news.sina.com.tw/article/20201114/36880086.html>, 最後瀏覽日期: 2022/01/21。
- 海洋委員會 (2019.12.17), 海洋基本法簡要說明, https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=147&parentpath=0,3&mcustomize=law_view.jsp&dataserno=201908200001, 最後瀏覽日期: 2023/11/02。
- 海洋委員會 (2019), 《2020 國家海洋政策白皮書》, 海洋委員會: 高雄市。

陳荔彤 (2015, 12), 〈論臺灣海洋政策〉, 《臺灣海洋法學報》, 23, 1-33。

孫煒、許雲翔、羅凱玲、宋威穎 (2019), 臺北市政府運用公民參與強化公共治理之推動策略, 臺北市政府研究發展考核委員會: 臺北市。

Arnstein, S. R. (1969), A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

Monaghan, E. (2012), Assessing participation and democracy in the EU: the case of the European citizens' initiative, *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 285-298.

Discussion on the Feasibility of Basic Act on Ocean Policy from the Perspective of Citizen Participation

Sun, Wei-Ying & Lee, Bo-Yan

Abstract

The geographical feature of Taiwan being surrounded by the sea on all sides has led to the development of a thriving marine industry and maritime recreational activities. In 2020, the Executive Yuan introduced the ‘Pay Homage to the Sea’ policy, aiming to encourage people to get closer to the sea and engage in coastal and open sea activities. Currently, the participation of Taiwanese citizens in marine activities is governed by Article 6 of the Basic Law of the Ocean, which states that nationals, businesses, and private organizations should assist the government in promoting national marine policies, relevant implementation plans, and measures. However, the implications of this article seem to require citizens, businesses, and private organizations to participate in government-established ocean policies and activities in a mandatory manner, which appears to contradict the spirit of the current ‘Pay Homage to the Sea’ policy, which encourages voluntary public engagement. Additionally, the legal implications of the article impose mandatory requirements without incorporating a bottom-up approach to encourage public participation, raising concerns about potential barriers to citizen involvement, and leaving room for potential adjustments.

This study proposes examining whether the patterns of citizen participation under the Basic Law of the Ocean effectively align with the objectives of the

‘Pay Homage to the Sea’ policy. Through reviewing and proposing revisions to the legal implications, this research suggests incorporating clear language on public involvement in the Basic Law of the Ocean while removing compulsory wording and considering citizen participation regulations from other government departments, providing relevant suggestions for amendments to facilitate public engagement in marine activities and respond to the objectives of the ‘Pay Homage to the Sea’ policy.

Keywords: Basic Act on Ocean Policy, Citizen Participation, Dealing with the Sea Policy