

目次

目次	I
表次	IV
圖次	VI
提要	VIII
第一章、緒論	1
第一節、研究主旨	1
第二節、研究背景分析及有關研究之檢討	3
第三節、研究方法與過程	8
第四節、研究預期發現及其對相關施政之助益	18
第二章、研究背景的內外環境	19
第一節、現行我國中央海洋事務行政的功能與組織	19
第二節、現行我國地方海洋事務行政的功能與組織	32
第三節、主要海洋國家中央與地方海洋事務行政的功能和組織	46
第四節、小結	81
第三章、我國成立海洋事務機關的需求和支持	95
第一節、成立中央海洋事務專責機關的緣起和經過	96
第二節、成立中央海洋事務專責機關的理由	101

第三節、地方政府成立海洋事務相關機關的理由	112
第四節、小結	128
第四章、我國中央與地方海洋事務行政功能與組織的規劃	129
第一節、相關法規修訂的規劃	131
第二節、組織建構與功能整合的規劃	141
第三節、資源配置的規劃	146
第四節、小結	159
第五章、我國中央與地方設置海洋事務機關建議方案	163
第一節、中央設置海洋專責機關的建議方案	163
第二節、地方設置海洋事務機關的建議方案	171
第三節、替代方案的評估	184
第四節、小結	199
第六章、結論與建議	201
第一節、研究的主要發現	201
第二節、即時可行的建議和中長期的建議	218
附 錄	223
附錄一：深度訪談題綱	223
附錄二：深度訪談機關對象說明	224
附錄三：深度訪談綜合摘要記錄	225

目次

附錄四：第一場專家諮詢座談會摘要稿	251
附錄五：第二場專家諮詢座談會摘要稿	261
附錄六：第三場專家諮詢座談會摘要稿	273
附錄七：第四場專家諮詢座談會摘要稿	280
附錄八：第五場專家諮詢座談會摘要稿	298
附錄九：中國大陸海洋相關機構參訪報告	304
附錄十：期中報告審查意見處理對照表	316
附錄十一：期末報告初審意見處理對照表	318
附錄十二：期末報告座談會修改意見處理對照表	323
參考書目	331

表 次

表 1 我國臨海縣市政府海洋事務相關機關編制及資源配置一覽表	41
表 2 加拿大漁業暨海洋部的組織演變史	48
表 3 加拿大中央與地方海洋事務權責對照表	52
表 4 中央海洋事務機關組織類型	83
表 5 中央海洋事務機關理想型	84
表 6 地方海洋事務機關組織類型	85
表 7 地方海洋事務機關理想型	86
表 8 綜合中央與地方海洋事務機關理想型	87
表 9 我國海洋政策面向、目標及策略	106
表 10 縣市航運相關評比	122
表 11 縣市環保生態評比	123
表 12 縣市漁業產值評比	124
表 13 縣市海洋經濟開發	125
表 14 縣市總加權排序	126
表 15 行政院委員會制度之類型	143
表 16 97 年度海岸巡防主管預算及現今執法艦艇一覽表	154
表 17 宜蘭縣政府與中央部會海洋事務相關機關對照表	174

表次

表 18	宜蘭縣跨部會海洋事務相關機關對照表	175
表 19	中央海洋事務機關理想型	184
表 20	海洋事務政策發展規劃方案經費概估統計表	205
表 21	主要國家海洋事務行政功能與組織分類表	208

圖 次

圖 1 我國海洋事務分工矩陣式組織圖.....	13
圖 2 預擬之中央與地方海洋事務行政組織架構圖	14
圖 3 本計畫研究架構圖.....	15
圖 4 行政院海岸巡防署組織架構圖	29
圖 5 行政院海洋事務推動小組組織架構/工作分組	31
圖 6 基隆市產業發展處組織結構圖	38
圖 7 高雄市海洋局組織架構圖.....	40
圖 8 加拿大漁業暨海洋部組織架構圖.....	49
圖 9 澳大利亞海洋事務分佈部門圖	56
圖 10 澳大利亞各州政府的鄰接區海域劃分圖.....	58
圖 11 澳大利亞區域海洋計畫分區圖.....	59
圖 12 冰島海洋事務相關部門的權責與協調關係	62
圖 13 冰島海洋事務分佈部門圖.....	63
圖 14 紐西蘭地方行政區劃圖	67
圖 15 日本海洋事務分佈部門圖.....	71
圖 16 日本海上保安廳分區管理圖	72
圖 17 南韓海洋事務分佈部門圖.....	75
圖 18 98.4.9 行政院會議通過行政院組織改造設計圖	129
圖 19 98.4.9 行政院會議通過行政院新部會架構.....	130

圖 20	行政院海洋事務推動小組組織架構/工作分組	149
圖 21	行政院海岸巡防署組織架構圖	153
圖 22	海洋委員會組織圖	156
圖 23	2005 年海洋委員會組織架構圖	159
圖 24	海洋委員會組織架構建議方案	161
圖 25	大陸政策與工作體系及運作圖	165
圖 26	現行海岸地區地方政府主管及業務機關	173
圖 27	海洋巡防總局組織架構圖	181
圖 28	海岸巡防總局組織架構圖	182
圖 29	行政院海巡署分區責任制編組系統圖	183
圖 30	南韓海洋水產部中央與地方組織架構圖	188
圖 31	綜合海洋政策本部與相關部會及社會人士的協調關係	189
圖 32	Levy 建議之部際委員會組織圖	191
圖 33	日本總和海洋政策本部組織圖	192
圖 34	行政院永續會組織架構/工作分組	195
圖 35	高雄縣永續發展委員會組織圖	198
圖 36	贊成中央成立海洋事務機關的意見分佈圖	213
圖 37	成立海洋部或是海洋委員會的意見分佈圖	214
圖 38	哪些機關應該併入海洋委員會？	216
圖 39	設立高層海洋戰略委員會之意見分佈圖	217

提 要

關鍵字：海洋事務專責機關、行政院組織改造、海洋委員會、海洋事務部、比較海洋政府體制

一、 研究緣起

自〈聯合國海洋法公約〉（United Nations Convention on the Law of the Sea；UNCLOS）於1994年11月16日正式生效後，世界主要的海洋國家紛紛針對海洋事務及其相關組織進行跨部門的法制化和制度化改造。然而，海洋事務牽涉十分廣泛，業務通常分散在各相關部會，各業務單位對轄管海洋事務的看法極可能不同調，造成本位主義。雖然世界各先進國家對海洋事務的統籌管理已成趨勢，但是各國的海洋管理組織卻因其戰略需求、政府體制與基本國情不同，而有不同的組織設計。

我國亦有成立海洋事務專責機關之倡議，惟學者於其組織型態應為整合海洋事務為一部的超級機關，或是強調政策統合的委員會型態一直有不同的看法。2008年初，國民黨總統提名人馬英九先生在競選政見中提出，成立「海洋部」來統籌海洋事務。未來政府若能審慎規劃中央與地方海洋事務行政的功能、組織與資源配置，成立海洋事務專責機關，不僅有助於落實我國海洋興國的國家發展目標，且有助於加強我國與世界海洋國家間的合作和共同發展。

二、 研究方法及過程

本研究小組先採文獻分析法，廣泛蒐集國內外海洋事務相關文獻，以及國內外涉海機關相關官方網站等資訊，參考國內外有關中央與地方海洋事務行政的組織功能和資源配置的研究報告，以及國際主要海洋國家如澳洲、紐西蘭、冰島、日本、加拿大、中國、南韓的相

關論文。再輔以深度訪談法與焦點座談法，諮詢我國中央、地方海洋事務行政機關代表、海推會參與成員及公共行政、海洋政策等領域之專家學者有關海洋事務專責機關設置之建議與方案，同時亦前往對岸蒐集資料與進行實地訪談。

為有效分析資料並進行國際的比較研究，本研究小組建構出中央與地方海洋事務組織之「理想型」：在中央層級，採用「政策規劃」與「政策規劃兼及執行」之指標，再加上「資源重組、組織集中」與「資源與組織分散」的指標，發展出「涉海功能部門分工管理」、「跨部門協調型海洋委員會」、「核心海洋事務部」與「實體功能型海洋委員會」四種類型；在地方層級，採用「中央集權」與「地方分權」之指標，再加上「海域區劃」和「行政區劃」之指標，區分為四種類型，即「中央海域統一管理」、「跨域治理」、「地方行政」與「地方自治」。以此架構貫穿比較研究，並進行可行方案評估與建議。

三、重要發現

總結本研究第二至第五章的討論、分析，研究小組有以下幾點主要發現：

（一）關於我國中央與地方海洋事務分工的現況與問題

1.我國中央海洋事務行政功能與組織的類型

依據本研究分類的理想型，我國中央海洋事務行政功能與組織屬於第一類「涉海功能部門分工管理」與第二類「跨部門協調型海洋委員會」並存的類型。

2.我國地方海洋事務行政功能與組織的類型

在本研究分類的理想型中，我國地方海洋事務行政功能與組織屬於第一類「海域統一執法」、第三類「地方行政」與第四類「地方自治」並存的類型。

3.我國中央與地方海洋事務分工的問題

中央與地方海洋事務的分工，可以分別從兩個方面來探討，一是

海洋事務的權限，二是海域行政轄區。以目前的法令解釋來看，地方政府於管轄範圍與事務權限皆不具海洋事務的自治權限，海洋事務應屬中央主導的權限性質。

（二）我國各級政府有關海洋事務的人力、經費與資源配置

1. 中央政府有關海洋事務的人力、經費、資源配置

由於現行海洋事務分散在各相關部會，其預算與人力較難整體評估，但若以專責海域執法與海事服務的行政院海巡署來看，海巡署每年的預算約在 123 億元左右，而海巡署本身的人員總人數約有 16,000 人，屬軍、警、文併用機關。因應未來成立海洋委員會以及全募兵制之實施，海巡署納入海洋委員會後，應同時擴大文職人員的考用合一，降低軍職人員數額以及分區域整併岸海系統。

目前在海巡署的三大任務中，「海洋事務」相對「海域執法」與「海事服務」顯然是邊緣。海洋事務目前主要是由行政院海洋事務推動小組及其幕僚單位研考會主責。未來成立具有政策統合功能的海洋委員會，必須要有「棒子與胡蘿蔔」，一方面，應比照日本總合海洋政策本部以首相擔任大臣的模式，由行政院院長、副院長或資深政務委員兼任主任委員；另一方面，海洋委員會應編列充足的預算，掌握海洋事務預算分配的大權，同時其決策能力應具有類似行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會）對大陸事務的把關決策權。

2. 地方政府有關海洋事務的人力、經費、資源配置

由本研究小組整理的各縣市政府海洋事務相關機關編制及資源配置表，可知地方涉及海洋事務相關的機關、包括漁業部門在內之經費加總，一般約佔縣市政府預算的 0.3% 左右，唯一成立海洋局的高雄市，其預算亦僅佔市政府預算的 0.28%，地方政府的海洋事務預算比例相對較低。至於人力編制，不少縣市政府並無細部的分工資料，僅能以農業處或漁業科為單位，無法具體顯示負責海洋事務的專責人員數量。但是通常一個負責漁業的科，人數約在 6-10 人左右。以各縣市政府的海洋事務指標評比統計來看，其海洋事務的重要性與人力、經費與資源配置並無相關。這與海洋事務（除漁業外）主要為中央政府

的權限有關。此種對比間接證明了地方政府實際上在海洋事務可著力的地方不多。

3. 縣市政府對於未來轄下成立海洋事務專責機關並不熱中

鑑於《地方行政機關組織準則》對於縣市政府設立一級單位（註：該準則第十五條從人口多少來限定設立局、室的數字）、一級機關、二級機關均有嚴格限制。因此，受訪的縣市政府主管均表示：除非將來新成立的海洋委員會給人（編制）、給錢（資源），否則地方絕不會主動要設立海洋事務機關來和該會對口。一些受訪的縣市政府人員甚至明白指出，地方對於海洋事務是什麼並不清楚，也沒有興趣去瞭解。地方政府最關心的海洋事務主要就是漁業，因此，可以預見未來縣市政府仍將維持「地方行政」的海洋機關模式。

至於直轄市政府的部份，未來在「港市合一」與「三個生活圈、五個直轄市、七個發展區塊」的議題趨勢下，直轄市政府對於原屬於交通部的國際商港將會有強烈的整合需求，甚且海洋事務的整合，有可能以行政區域的空間特性、民選直轄市長的民意基礎等因素，而在直轄市的層級率先發展海洋專責機關。

由於海洋事務多為中央權限，且地方政府資源不足，故未來行政院海洋委員會可依照海域特性與行政區域之需要分區設置分署、管理局、分局，由其綜合治理海洋事務，並作為中央協調地方政府的派出機關。進而，以海區的概念形成「跨域治理」的跨縣市協調機制，以五個直轄市為核心，與中央海洋專責機關的北、中、南管理局相互協調。

（三）主要國家中央與地方海洋事務的行政功能與組織類型

本研究分別檢視澳大利亞、紐西蘭、冰島、日本、加拿大、南韓、中共等七個海洋國家之中央與地方海洋事務行政的功能和組織，發現除了聯邦體制的紐西蘭外，當前各國管理海洋事務的共同特點：越來越集權於中央。這和海洋事務具有跨區域、全國一致的性質有關，也迎合了全球化的趨勢。根據本研究發展出來的理想型，可以得出幾個主要的結論，茲分述如下：

- 1.大部分國家的海洋事務組織相對分散，唯程度不一
- 2.所謂的海洋部，實為核心海洋事務部的類型
- 3.所謂的海洋委員會，主要可區分為實體功能型與跨部門協調型
- 4.聯邦制與國土面積大者，較偏向地方自治與跨域治理
- 5.無論涉海部門集中或分散、地方政府權力大小，皆由中央分區治理

(四) 關於海洋委員會的組織、功能與資源配置之規劃

綜合各方面的意見，研究小組認為：統合大陸政策的行政院陸委會，可以作為未來海洋委員會運作的最佳範式。在大陸工作體系上層的部份，包括府院均有指導單位，在橫向部份，陸委會和各部會間也都有協調聯繫會報。兩者不同之處，在於：

- 1.陸委會於中、南部雖設有服務中心；但中心和地方政府沒有業務的連結。而海洋委員會將來若設立北、中、南、東和離島管理機關，派出機關除了執行上級交付的任務，並可居間協調地方政府的海洋事務機關。

- 2.陸委會已於香港、澳門設有派出機構，惟海洋委員會並無此必要。

本研究建議海洋委員會應比照我國大陸事務工作系統而有下述三層體系之設計：

1.總統\國安會層級

海洋事務牽涉總體國家海洋戰略、軍事、外交與兩岸政策，因而需提昇至國安層次。

2.行政院\海洋委員會層級

依據《行政院組織法》修正條文第三條，海洋委員會主要業務內容包括總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防，換句話說，未來的海洋委員會，

除本身直接負責的業務以外，還必須統合其他六個部的海洋事務。因此，建議加強六個配套方案，強化海洋委員會的政策統合能力，以使各部會配合執行。

3.執行單位\洋巡局、岸巡局（原海巡署轄下的兩個總局）

由於海洋事務多為中央權限，且地方政府資源不足，未來行政院海洋委員會可以依照海域特性與行政區域之需要分區設置分署、管理局、分局，除了綜合治理海洋事務，並作為中央與地方政府協調的分支機關。現有洋巡總局與岸巡總局成為海洋委員會的三級機關，在此基礎上，其下四個地區巡防局，應可進一步成為常態設立的分局。以海洋委員會之北、中、南、東區和離島管理局執行其他海洋業務，並統籌前項中的四個分局，加強與地方政府間的橫向協調聯繫。

（五）各界對於成立海洋部或海洋委員會的爭議

接受研究小組訪問的學者專家和出席焦點座談的人士，對於我國成立中央海洋事務專責機關雖初具共識，但對於選擇部或會，則存在甚多歧見。經馬總統宣示二階段設立海洋部後，各界的爭議似有暫告一段落的現象，惟仍需進一步觀察。在受訪及座談會的 35 人中，過半數（54%）贊成中央成立海洋事務專責機關，約 20%則反對成立。贊成中央成立海洋事務專責機關的受訪者中，主張成立「海洋部」，並廣納各相關機關，統籌海洋事務者，約佔 32%；而支持成立規模較小的「海洋委員會」，以協調各部會海洋事務者，約 21%；其餘 47%則認為成立「海洋部」或「海洋委員會」皆可。

19 位贊成「中央成立海洋事務專責機關」的受訪者中，超過 70%認同海巡署應納入海洋委員會運作，僅 20%反對。贊成海洋委員會納入航政司與漁業署的只有一半。為了加強海洋委員會的決策能力，多位學者與專家建議：比照當初成立經濟建設委員會，由政務委員層級以上的官員來兼任海洋委員會的主任委員，以強化海洋委員會決策的權威性。此外，有部分學者同意，當局應參考訂定「兩岸人民關係條例」之模式，在成立海洋委員會後，即時訂定「海洋基本法」，賦予海洋委員會主管海洋政策之法律基礎。

學者專家對於「海洋委員會」或「海洋部」作為我國中央海洋事務專責機關意見或有分歧，惟多數學者專家均一致同意，應盡快成立一海洋事務專責機關管理海洋事務；雖然目前政府組織改造計畫係以「海洋事務委員會」做為我國海洋事務專責機構，但並不排除將來若運作良好，亦有擴大成立「海洋部」之可能；此外，馬總統原先「海洋部」的規劃構想，乃是要併入農委會漁業署、交通部航政司等單位，由於變動過大恐遭致反彈，故採較為務實的方式，反而更能確保各界期待我國早日成立中央海洋事務專責機關之期盼。

四、 主要建議

本研究的政策性建議分為以下兩部分：

(一) 立即可行的建議

- 1.將《中央行政機關組織基準法》、《行政院組織法》兩項修正草案，及《中央政府機關總員額法》草案已經列為優先法案，爭取於立法院 98 年 9 月新會期儘速通過。(行政院研考會、人事行政局)

因這三個法為行政院組織改造的根本大法，宜優先修訂通過，才能進行組織改造相關工作。

- 2.儘速完成《行政院功能業務與組織調整暫行條例》之立法。(行政院法規會)

關於法規整備不及時之變通措施、人員權益之保障等事項，雖已規劃於該條例，以為過渡時期相關措施之依據，但為順利進行行政院組織改造工程，減少抗力，院方宜審度時勢，順應輿情，適時調整有關規定，俾完成立法程序。

- 3.儘速提出「海洋委員會規劃草案」。(行政院研考會)

本研究初步建議，新的海洋委員會的內部單位，應當包括：「政策法規計畫處」、「海域安全處」、「國際合作處」、「海洋科研與文教處」、「海洋資源處」、「海岸與海島管理處」。至於三級機關之設置，除了將

現有之洋巡、岸巡總局平移納入外，分支機關可設置「北區管理局」、「中區管理局」、「南區管理局」、「東區管理局」，再視實際需要考慮是否設置「離島管理局」。至於附屬機關除「海洋人力發展中心」外，建議設置「國家海洋戰略研究中心」、「國家海洋科技研究中心」、籌設「國家海洋教育資料庫」。

另外，設置海洋事務諮詢委員會議，聘請各領域海洋相關學者專家為委員，定期開會；亦可比照陸委會，與其他業務相關部會進行定期的協調會報，加強部會間之業務統合。海洋委員會的組成委員，應包含相關部會首長、學者專家，主任委員應為政務委員層級以上的官員，副主任委員三名，其中一名為特任，負責襄理會務。

97年年底，海巡署曾提出「海洋部規劃報告草案」，彙整業務擬移入海洋部的各機關之意見，然而眾說紛紜。現在改設海洋委員會的方向既已明確，宜儘早由有關部門提出說帖，博採眾議，凝聚國人共識，俾有助於設立。

4.加強公務人員海洋知識之養成，儘早規劃公務人員考試海洋事務行政類科。(人事行政局、考試院)

在現有行政人員海洋知識之養成方面，應有計畫地開設海洋法政、人文與自然環境等相關講座、課程，分別針對中央與地方不同類型的海洋事務設計研習課程，納入公務人員終身學習的重點領域，促進海洋相關業務人員的專業度與對海洋之整體認知。

無論成立海洋部或海洋委員會，現在國內最缺乏的就是海洋事務行政的人才，現在公務人員考試中，僅有海岸巡防特種考試，未來應加強海洋事務、海洋管理等具有海洋總體政策規劃及研究能力的考試類科，以甄拔人才，引導學校強化教學、培育人才。如此，在中央或地方設置海洋事務機關，方能分發專業的公務員，發揮專業效用。

5.儘速研究五直轄市港市合一的可行性。(內政部)

行政院已核定民國 100 年成立新北市、台中市、台南府市等三個新直轄市案，中央是否同意港市合一，勢將牽動各直轄市設海洋局的

意願。就此，政府應儘速研究定案，提出明確的政策方向。

6.儘速通過國土計畫法、海岸法，以釐清中央與地方海域管轄範圍。(內政部)

目前地方政府的海域管轄範圍與權限不明，僅以公告與解釋方式行之，效力不夠清楚，建議宜藉由國土計畫法與海岸法立法的時機，將海域納入考量，並釐清地方政府的海岸、海域管轄範圍。

(二) 中長期建議

1.制定總體國家海洋發展策略。(國安會、海洋委員會)

民進黨執政期間，研考會曾發表兩部海洋政策白皮書，政府並通過「國家海洋政策綱領」，國安會亦曾於 2004 年國家安全報告中提及「維護海洋利益、經略藍色國土」之國家安全策略。政黨輪替後，新政府固應貫徹馬蕭海洋政策競選政見，積極推動「藍色革命、海洋興國」，除配合政府組織改造、設立海洋委員會外，應由行政院各相關部會該管海洋業務單位就其主管海洋業務範圍提出建議，並由海洋委員會綜合整理歸納出海洋方針、政策與策略，其在牽涉軍事、外交與兩岸關係之海洋事務，宜由國安會制定具有前瞻性與整體性之總體國家海洋發展策略。

2.推動「海洋基本法」之立法工作。(海洋事務主管機關)

不論是過去的「海洋立國」，或現在的「海洋興國」，總之，未來我國的國家發展方向必然是邁向海洋，而「海洋基本法」的立法工程浩大，宜由海洋主管機關負責推動，結合產、官、學、民代等各界的力量，始克有功。

陸委會的職權係憲法增修條文暨「兩岸人民關係條例」之賦予，我國海域與海岸管理相關立法未見健全，未來應確立由海洋委員會主導「海洋基本法」暨施行細則等相關法令規章的擬定與增修，賦予海洋委員會統合協調權力之法律基礎，以專門立法的方式統合海洋法規以及各部會政策的執行。

初期可檢討現有海域法制，逐批修訂現有法制，以消除現有海域

二法與其他海洋事務相關法令競合現象。長遠來看，為與國際海洋相關法規與原則接軌，應制訂「海洋基本法」，採抽象一般原則立法，作為行政與立法機關在解釋與適用海域管理相關法規之依循，而不對具體實質權利加以規定，更不涉及人民有直接的實質請求權，而以海洋基本法之基本框架，繼續健全相關立法，方能完善我國海洋事務法制體系。

3.研擬和大陸協商兩岸共同保護和開發東海與南海資源的相關議題。(外交部、陸委會、經濟部、臺灣石油公司)

東海、南海風雲日亟，本研究小組在大陸訪談期間，曾多次接獲大陸人士反映，認為兩岸兩會既已恢復協商，應即將兩岸如何共同保護、開發東海與南海主權和資源的議題納入，以應付各國對我國海域的覬覦。

4.就海事安全、海污處理、海難救助等議題與大陸協商合作機制之建立(海洋委員會、陸委會、交通部、環保署、漁業署)

隨著兩岸關係的改善，兩岸在海洋事務相關領域，包括海事安全、海污處理、海難救助等與人民權益相關之事務上，可優先展開協商，以建立合作之機制，所建立之互信與默契，未來更可擴及在海洋漁業、礦業資源，甚至加入國際海洋相關組織等議題上的協商與合作。

5.培養研究海洋政策的人才。(教育部)

97年教育部為積極推動大學院校的海洋教育，曾釋出寶貴員額供各校增聘研究海洋事務教師；惟一時之間無人應徵，說明海洋事務人才並非隨手可得，必須經一段時間培養。教育為百年大計，誠之謂也。

Abstract

Keywords: Maritime Affairs organization, the reform of the Executive Yuan, Committee of Maritime affairs, Ministry of Marine affairs, Ocean Policy, Comparative Government System of Maritime Affairs

Since the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) took effect on November 16, 1994, main ocean countries in the world have started to legitimized and institutionalize their management of ocean affairs. Ocean affairs are involved with a broad range of issue areas and are usually managed by different governmental organizations, which have very different views on how to manage ocean affairs.

It has been a trend for developed countries to have an overall plan of ocean affairs. Based on different strategic goals, every country has different organizational designs concerning ocean affairs. In Taiwan, the idea to establish a governmental organization for ocean affairs has been proposed for a long time. However, whether to establish a department or a committee is still highly debated.

In the beginning of 2008, KMT presidential candidate Ma, Ying-Jeou pledged to establish Ministry of Ocean affairs. After he came into power, the reform of the Executive Yuan has been a focus. In the future, it is important for the government to make a complete plan for central and local governments to manage ocean affairs. The establishment of a governmental organization in charge of ocean affairs not only helps to improve Taiwan's development as an ocean country but also improves Taiwan's cooperation with other ocean countries in the world.

第一章、緒論

本章旨在說明「我國中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究」的研究緣起、研究背景並檢討與研究主題有關的文獻、研究方法和分析架構、預期研究發現和貢獻等。

第一節、研究主旨

一、研究緣起

自〈聯合國海洋法公約〉（United Nations Convention on the Law of the Sea；UNCLOS）於 1994 年 11 月 16 日正式生效後，世界主要的海洋國家皆認知到「海洋區域（ocean space）的種種問題彼此密切相關，必須作為整體來考慮」¹，因而紛紛針對海洋事務及相關組織進行跨部門的法制化和制度化。我國亦自 1998 年公布施行〈中華民國領海及鄰接區法〉、〈中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法〉兩項海域管理的基本法。在海洋事務行政的組織改造方面，於 2000 年確立「統一海洋事務管理」的施政方向，並以同年施行的〈海岸巡防法〉為依據，整併軍、警、文職，成立海岸巡防專責機關－「行政院海岸巡防署」，完成在低位階的海上執法之行政組織的整合。

然而，海洋事務牽涉十分廣泛，包括海洋的環境、資源、產業、教育、文化、科研、安全、遊憩、體育等面向，彼此緊密相關，業務卻分散在各相關部會，各業務單位對轄管海洋事務的看法容或不同，但在二十一世紀全球反恐、氣候暖化與海嘯災害等亟需跨國、跨部門合作的議題陸續出現後，海洋事務行政的功能與組織之加強與整合蔚為時代需要。世界各先進國家對海洋事務的統籌管理已成趨勢，各國的海洋管理組織計有「海洋事務部」、「海洋事務委員會」、「海洋政策

¹ 參閱《聯合國海洋法公約》的前言。

制定部」、「任務編組」等四種類型（何志忠，2005:24），唯究竟以何者為優，迄今尚無定論。

2002年3月30日「總統府政府改造委員會」議決「行政院組織改造方案」，同意設立海洋事務部，並納入〈行政院組織法〉修正草案，雖然該案尚未經立法院審議通過，但行政院基於協調各相關部會共同推動海洋事務之需，先於2004年1月，成立了「海洋事務推動委員會」（以下簡稱海推會），展開各項海洋事務的整合工作，俾利未來與海洋事務部接軌。海推會下設六個工作分組，分別就海洋策略、海域安全、海洋資源、海洋產業、海洋文教及海洋科研進行統籌規劃，並陸續完成「國家海洋政策綱領」、「海洋政策白皮書」等，為未來籌設「海洋事務專責機關」奠立良好基礎。嗣因〈中央行政機關組織基準法〉立法通過，部會數額受到限縮，當局擬以「海洋委員會」取代「海洋事務部」，遂引發爭議。另一方面，在地方層級則有高雄市政府整合漁業處與港務局，新成立海洋局，負責統籌轄管該市海洋事務。

2008年初，國民黨總統提名人馬英九先生在競選政見中提出，成立「海洋部」來統籌海洋事務。他認為未來〈行政院組織法〉應該修正，設置能統籌政策、規劃、研發、管理和執法功能的「海洋部」，加強海空域執法能力，強化海洋環境保護、海上搜救、犯罪防治、資源調查保育與科技研究發展，以落實海洋政策和藍色國土的永續發展²。

未來政府若能審慎規劃中央與地方海洋事務行政的功能、組織與資源配置，成立海洋委員會，不僅有助於落實我國海洋立國的國家發展目標，且有助於加強我國與世界海洋國家間的合作和共同發展。

² 參閱〈馬英九、蕭萬長的全方位政策－海洋政策（藍色革命 海洋興國）〉，網址：<http://2008.mal9.net/policy4you/oceans>。

二、預期目標

- (一) 釐清我國中央與地方海洋事務分工之現況。
- (二) 整理目前學界有關我國中央與地方政府海洋事務行政有關功能、組織及主管法令之既有研究，並檢討各級政府有關海洋事務的人力、經費等資源配置之情況。
- (三) 歸納澳洲、紐西蘭、冰島、日本、加拿大、中國等國之中央與地方海洋事務行政的相關組織、功能及資源配置的類型，評估其優缺點並進一步討論以之作為未來我國借鏡採行的可行性。
- (四) 針對未來行政院將設置之海洋委員會的組織、功能、資源配置以及未來與高雄市政府海洋局、各縣市政府海洋事務相關機關的組織與功能、資源配置，且中央與地方的垂直分工等，提出具體可行之規劃建議。

第二節、研究背景分析及有關研究之檢討

一、研究背景

從行政的組織與功能來說，廣義的「海洋事務」係指關於「海洋之一切事務，包含海洋資源養護、開發及管理、海域環境保護，海底文物之保護、海域污染防治、航行秩序之維護、海上犯罪偵防，以及其他海洋相關政策之擬定與執行等業務」(趙錦貴，2007:10)，因而「海洋事務行政組織」，即係綜理政策研擬及執行與國家有關之一切海洋事務的行政組織，而行政院「海推會」即為我國的海洋事務行政組織³。

海推會成立之後，負責統籌協調之部會仍然眾多，包括涉外海洋事務（外交部）、海洋政策（行政院研考會）、海洋安全與巡防（行政院海巡署）、海洋污染防治（環保署）、海岸經建計畫（行政院經建會）、航政與港務、海洋觀光與海象監測與預報（交通部）、生物資源管理與

³ 為肆應新政府關於「委員會」組織和職能的重新界定，「海推會」已於 2008 年 8 月更名為「海洋事務 推動小組」。

利用（行政院農委會）、非生物資源管理與利用（經濟部）、海岸資源保育（行政院農委會與內政部）、海岸災害防救（經濟部水利署）、海洋文化（行政院文建會）、海洋科研（行政院國科會）、海洋教育（教育部）等。我國海洋事務行政工作欠缺專責機關的結果，導致「開發缺乏整體與前瞻性之規劃」、「相關機關之間欠缺聯繫」、「法令制度仍未臻完善」、「執行容易產生偏差」等問題（行政院海推會，2006:39-42），因此，海洋事務的綜合管理及整合，乃為大勢所趨。

然而，擬議中的中央層級海洋事務行政專責機關之組織功能，並非從各部會業務中抽離與海洋有關之事務，並加以整併即可，此一專責機關內部應依照目的或功能（purpose/function）劃分，還是依照資源標的物（resources objectives）區分？或者應當以過程或專業（process/discipline），抑或區域服務（regional services）來區分？實各有優缺點（胡念祖，1997:110-115）。尤其所謂區域服務更涉及地方與中央的分工及執行的成效，因此，如何揉合上述幾種組織標的之優點，兼顧國情和資源配置，找出新的組織模式，並且將組織功能發揮到最大，應為未來行政院設立海洋委員會、而地方縣市政府是否設立海洋局（處），推動和發展海洋事務的極大考驗。

二、相關研究檢討

前此關於我國海洋事務行政的功能與組織的相關研究，有以下三種不同類型：

（一）超部會之委員會類型的研究：

行政院研考會曾於 1993 年出版委託胡念祖教授進行之「我國海洋事務專責機構之設計與定位」研究（胡念祖，1993:4-6）。當時胡氏主張將海洋事務專責機關定位為「超部會之委員會」，負責協調各部會在海洋事務上的政策與執行運作。而其內部設計以合議制，將以「政策規劃、協調與功能、任務並重」，其下應設置「政策規劃、政策協調、海洋科技研究政策與服務諮詢等處」之組織設計。

其中擔負「政策規劃、協調」之責的部門，底下應分為：

- 1、「政策規劃處」之功能在蒐集、分析所有與海洋事務相觀之資訊或其他部會之政策建議方案後，基於對海洋環境之理解及國家的最大海洋權益，進行總體國家海洋政策的規劃。
- 2、「政策協調處」的功能則是與其他部會及國會互動，尋求適當之立法或法律修正以及政策與執行上的協調。
- 3、「服務諮詢處」係與社會民眾（即公共政策學中之顧客群或選民）直接互動之單位，其工作不僅在聽取、吸收一般民意、壓力團體之建議，並在傳播、散佈海洋相關之知識及訊息。

而在「功能、任務部門」的部分，主要係重組其他相關部會之單位與任務，委員會底下應設：

- 1、「漁業處」，由現行之農業委員會漁業處劃歸，仍負責漁業事務之處理。
- 2、「海洋科技研究處」，以國家實驗室（National Lab.）之地位存在之國家海洋科學與技術研究中心及各地區實驗站的設立。
- 3、「海洋環境處」之業務，由現行環境保護署之部分相關業務劃歸，並於各海域及沿岸設立監測管制中心，落實海岸環境保護的監視工作。
- 4、「海岸地區管理處」則依據「海岸法草案」之精神，對海岸地區之保護與利用，建立管理機制。
- 5、「海域執法處」，即海域巡防單位，將使海洋委員會本身亦有執行相關海域法規之權力。

胡念祖教授當時提出之超部會海洋委員會，可謂後來行政院海推會之雛形，其組織設計，類似獨立部會之運作模式，可供本研究參考。

（二）海洋事務專責機關的研究

相隔十年後，胡念祖教授提出了修正意見⁴，雖然其主張組織設計本身仍分為「政策規劃與協調」以及「功能與任務」兩大部分，但將專責機構的定位修正為「海洋事務組織」，其設置之次級單位更將原本散置在多個部會的海洋事務機關，集中到海洋事務專責組織底下，希望能提升處理海洋事務的行政效率。胡氏新提出的組織設計為：

「政策規劃、協調」部門，底下應分為：

- 1、政策規劃司。
- 2、國際合作司。
- 3、海洋資訊司
- 4、服務諮詢司。

在「功能、任務部門」的部分，重點在重組既有的海洋事務與計畫，並增添海洋活動與功能，底下應設：

- 1、海洋環境司。
- 2、海洋及海域管理司。
- 3、漁業署。
- 4、海巡署。
- 5、中央氣象局。
- 6、海洋測量局。
- 7、水下文化遺產保護審議委員會。
- 8、國家海洋科學技術研究中心

另外，專責組織本身設置幕僚單位，包括：

- 1、秘書處。
- 2、人事處。

⁴ 構想出自胡念祖，行政院組織再造座談會，國家政策研究基金會主辦，2002年10月28日。

3、會計室。

4、政風處等。

胡氏新提之組織設計嘗試將協調與功能兩者置於同一專責組織之下，確實富有新意。唯其並未處理政策與執行之聯結，尤其是中央與地方海洋事務行政組織的層級、管轄問題。

趙錦貴則主張從執行的層面進行職權的統一，認為海洋事務組織應當避開爭議較大、難度較高的政策機關整合，而建立以海巡署為主的體系，納編各相關海洋事務機關或單位，以統籌政策執行（趙錦貴，2007:110-115）。該海洋事務行政組織之調整應：

- 1、統一各機關之海洋事務，劃歸單一專業執行機關，以利海洋事務之執行及行政效率之維持。
- 2、挑選優秀人才，對於海洋事務人員海洋除污、司法警察、海洋環境保護及海洋生態保育，應擇優秀人才加強教育，以有效遂行海洋事務，保障人民權利並提高行政效能。
- 3、強化人員專業之教育訓練，加強海上執法、海上救難、海洋保育及海洋污染防治及移除等專業技能之教育訓練。
- 4、海洋事務不應僅侷限於海巡署之海岸巡防或海域警察權之行使，應具宏觀及遠見，擴及於海洋資源之養護、開發及管理，海域環境保護等整體海洋事務之規劃。

因此，趙氏主張應從海巡署本身的組織功能調整起，優先解決自身目前面臨的問題。在內部組織上應當「組織扁平化」，亦即裁撤海巡、岸巡總局，將各地區局改為分署，以免疊床架屋；同時應「岸海合一」，前述兩局的人員以縣市及轄區特性採地區責任分署編制。

趙氏的研究聚焦於海巡署本身之職能強化，及以海巡署為中心的海洋事務整合與調整，其建議較偏向執行方面，唯於政策與協調面之整體考慮，則少觸及，且未參酌國際海洋事務行政專責機關的組織與功能。

（三）其他相關研究

其餘有關海洋管理的相關研究皆著重討論海洋多元領域之政策與立法層面，而國際比較部份亦較偏重政策與立法方面，對於海洋事務專責機構的組織與功能之探討其為少見。2004年6月〈中央行政機關組織基準法〉通過後，已限縮了行政院所屬部會，預計調整為十三個部、四個委員會、五個獨立機關⁵，當時的版本，在海洋事務方面改為「政策」與「執行」分離雙軌制，或將使政策與執行之間的協調性與及時性更為困難，且方案中將主要負責執行的海巡署由二級機關降編為三級機關⁶，更使其原本初具的綜理海洋事務職能降低，拉大政策與執行之間的距離，並將相關海上執法限縮在國土安全、打擊犯罪、預防走私等事務範圍內。故本研究必須另闢途徑，蒐集一手的文獻資料，從事探索性的研究，參酌相關國家的發展經驗，探討合宜的我國中央與地方海洋事務行政體系。

第三節、研究方法與過程

一、研究的基本理論

本研究將探討海洋事務行政相關組織的建構與功能的整合，擬採借組織理論之相關定義、學說與研究視角，尤其關注於回應外在環境變遷之組織分化或整合之「組織設計」(organizational design)。組織理論是一種觀察、解釋、預測，或控制組織現象的概念架構(彭文賢，1983:1)，在人類組織中，政府部門屬於公共組織，其特性即「在許多方面影響著公共政策的發展和執行，結果也連帶影響到社會中『價值

⁵ 十三個部：內政及國土安全部、外交及僑務部、國防及退伍軍人部、財政部、教育及體育部、法務部、經濟貿易部、交通及建設部、勞動及人力資源部、農業部、衛生及社會安全部、環境資源部、文化及觀光部。四個委員會：國家發展及科技委員會、海洋委員會、原住民族委員會、客家委員會。五個獨立機關：中央銀行、公平交易委員會、中央選舉委員會、金融監督管理委員會、通訊傳播委員會。

⁶ 即將領海視為國土的自然延伸，以國土安全與組織執行的角度而言，海陸不予分割，故將海巡、警政、入出境管理等整併納入內政及國土安全部底下。

的權威性分配』(張世杰譯, 1994:17), 因此公共組織特別具有集中化 (centralization)、正式化 (formalization) 與複雜化 (complexity) 的三大面向 (胡念祖, 1993:91-92)。此種大型而複雜的組織類似於韋伯 (Max Weber) 描述的傳統官僚體制 (bureaucracy) 的理想型 (ideal type), 其「階層」(hierarchy) 相當嚴明。

組織會隨著外在環境與內在環境的改變, 而有所因應調整。而「組織設計」就是在處理因應的策略, 依據 Gareth R.Jones 的歸納, 必須兼顧到四大面向, 並在兩個極端中求取組織自身的平衡點; 依序是「分殊化與整合」(differentiation and Integration)、「中心化與去中心化」(centralization and decentralization)、「標準化與相互調整」(standardization and mutual adjustment) 以及「機械化的結構與有機化的結構」(mechanistic and Organizational) 等 (Jones, Gareth R., 2007:88-113)。而前兩者, 顯然正是本研究亟需探討的重點, 一方面必須注意到海洋事務本身的多元功能分工, 又必須兼顧到海洋整體的策略協調; 另一方面, 在中央與地方的水平與垂直的分工與整合關係, 也是新的組織設計所需面對的挑戰。

在經濟發展與技術分殊的演變下, 通常組織會由分工而更形分化, 尤其是大型而複雜的組織。在古立克 (Luther Gulick) 為代表的「行政管理理論」(administrative management theory) 中, 組織依管轄對象之不同, 可分為目的性組織 (organization by purpose)、程序性組織 (by process)、地區性組織 (by place)、人或物的組織 (by clientele and material), 這四種分工各有其優缺點, 而在現實世界中有些組織亦同時具有上述幾種特性, 不易區分。

結構分化通常是分工的結果, 組織體系可劃分為許多「次級系統」, 進而每個次級系統都可能獨自發展出符合自身需要的特殊屬性。結構的分化通常又可分為兩種, 一是工作的垂直分化, 此即「階層」, 另一種是工作的橫向分化, 也就是組織中的「功能部門」(functional departments)。在我國海洋事務行政組織過去的發展中, 主要是以功能部門為主要區劃, 而當高雄市政府成立海洋局之後, 出現了中央與地方的層級節制分化之必要。

組織分化到一定程度，或者當外在環境產生變遷時，必須加以整合，方能因應問題。此時就進入組織設計的研究，以提出組織改變的方向。所謂組織設計，「乃是根據行為科學的角度，提供適當組織系統的一種活動過程。它的主要任務是在於處理整個決策過程中的各種判斷，不僅涉及到協調形式、控制過程，和激勵措施的決定問題，而且也涉及到整個決策權力的集中、分散和授權程度的權宜問題」，而確認組織設計之成功與失敗，不論採取哪一種途徑，「任何一個組織內部功能的有效與否，端賴於能否配合組織業務的需求，外在環境的改變，技術的能力，以及成員的需求等條件而定」(彭文賢，1983:191-192)。

在討論功能整合之前，必須先「確認各個單位間所需的互賴程度和互賴型態」(彭文賢，1983:273-279)。根據湯普遜(James Thompson)的觀察，組織部門間具有三種不同型態的互動與互賴關係(彭文賢，1983:282-297)：

- (一) 其一是間接的「波及性互賴」(pooled interdependence)，每個部門都對整體提供其個別性的貢獻，並從整體中得到支持，但在組織各部門間，不必然保有直接的互動行為，此種分工類似於我國過去海洋事務分散各部門組織內部的狀態。
- (二) 其二是屬於直接影響的「連續性互賴」(sequential interdependence)，各部門間的直接互賴行為得以確定，而且其間的互賴次序也都能夠加以註明，即是連續性互賴，這類似生產線的上下游關係，亦即類似於同性質之上下業務關係。
- (三) 其三是相對影響的「互惠性互賴」(reciprocal interdependence)，若每一個參與的單位，都會自然而然地被滲入其他單位的特質成分，即屬此型。以海洋事務的特性而言，某些部門彼此間存在著相互影響的關係。

確認過各部門間互動與互賴的關係之後，方可能對組織的功能進行有效的整合，而整合的階段大體上分成四個階段：

- (一) 前接觸階段：此即整合前的階段，根據賽蒙和馬奇(H. Simon & J. March)的看法，協調各個互動互賴單元的方法，就是在執

行前先確定行為的歸屬，亦即先從事組織目標的擬定。組織目標既有助於內部穩定的維持，也有利於外在關係的互動和協調。

- (二) 接觸階段：是指組織內部各單位間進行功能轉換前應有的規劃階段。在此成長階段，要將各單位間的「連續性互賴」加以重組順暢，即「目標—手段的連鎖」關係，此時各單位間可能會產生對資源或目的物的衝突與競爭。
- (三) 互動階段：在此階段，必須確認組織的目標內化為全體共同目標，再將組織目標化約為工作內容，最後將個人目標融合於組織的目標之中。也就是重建各部門間「互惠互賴」的關係。可採用整合角色、整合單位與整合組織結構三種方法來達成。
- (四) 後互動階段：基本上是重複前三個階段的檢查與運用，根據組織目標的變化與完成目標的需要，而重新將組織加以設計整合。

之前，行政院海推會兼採「整合單位」與「整合組織結構」兩種方式，一方面由各部門代表組成臨時性小組，且同時海推會本身的六大任務分組，即是一種在功能分工之外，同時以計畫管理的手段，加以整合的「矩陣式組織」(matrix organization)⁷。未來如何將整合性的組織結構，進一步重組為一階層的體制，恐須回到前接觸階段，整理現有海洋事務各部門之互賴關係，以及訪談現有的整合性單位成員代表對整合成效的看法，以釐清整合性組織的設計。

準此，本研究將以現有海洋事務推動小組目前四大分組之矩陣組織為基礎，即以「國家海洋整體執行策略」、「海域安全」、「海洋資源體育及產業環境保護」、「海洋文化與觀光、教育、科研」等四大分組，

⁷ 又名「組織二元論」(two-dimensional organization)。一般所指的矩陣組織通常都由兩個次級組織交織而成，一是功能性組織，另一為計畫性組織，前者負責處理一些日常慣例性的工作，在權責上扮演各種作業規劃的指導、作業的控制、以及各種行政上的服務。而後者除了擔負功能性組織的職能之外，還要負責組織內部的各項計畫活動及計畫部門的指導與策劃，因此在權責運作過程中，此種組織主要是負責各種計畫的規劃和指導、計畫的控制以及各項技術和行政活動的整合等。

我國中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究

與外交部、行政院農委會、行政院海巡署、行政院環保署、行政院陸委會、行政院經建會、國防部、教育部、交通部、經濟部、內政部、行政院文建會、行政院國科會等海洋相關權責機關作一對應，建構一矩陣式組織表（如下圖）。

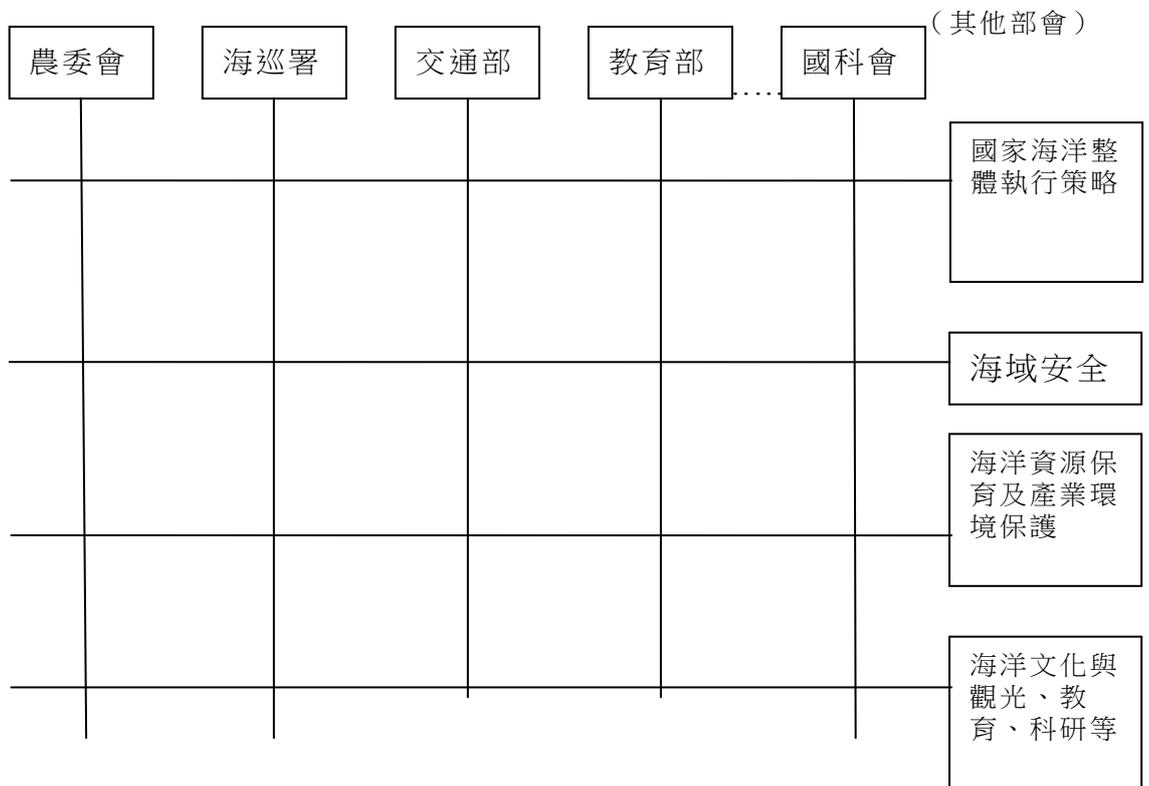


圖 1 我國海洋事務分工矩陣式組織圖

資料來源：本研究小組自行整理

然後，運用「中央與地方」，以及「政策與執行」兩大向度，找出四大分組以及各海洋事務相關權責機關的個別功能在此架構中的象限，據以釐清各部門間的互賴型態，究係屬波及型、連續型或互惠型？然後再據以找出重組的依據，將同一象限內部再加以進行功能區分，以形成新的整合型組織架構之內部層級（如下圖）。

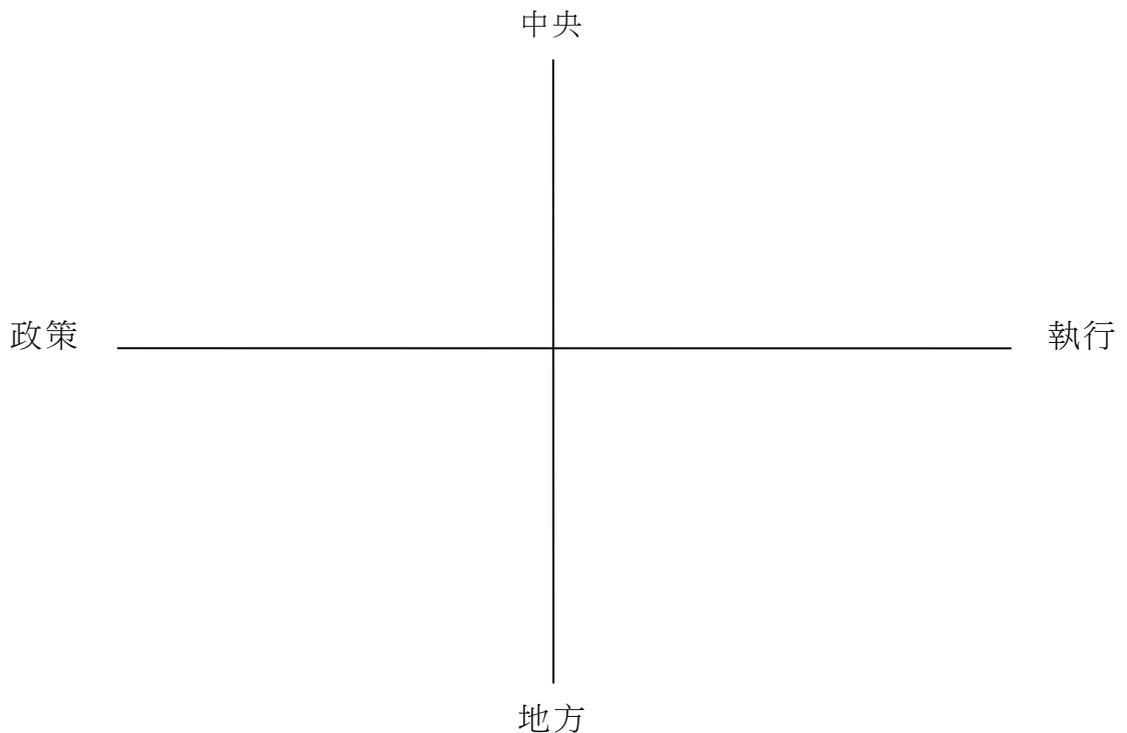


圖 2 預擬之中央與地方海洋事務行政組織架構圖

資料來源：本研究小組自行整理

二、分析架構

要進行組織設計的研究之前，Gareth R.Jones 提醒我們，在討論組織的功能與架構之前，必須先釐清組織的角色定位（organizational roles）（Jones, Gareth R.,2007:91），因此，本研究有必要先就成立海洋專責機關提出之內外環境的分析，以釐清海洋事務專責機關係基於什麼樣的社會需求與支持？以及其他國家的影響？未來海洋事務專責機關設立，其組織角色定位應如何加以回應？並發揮哪些功能？由此，本文的分析架構如下：

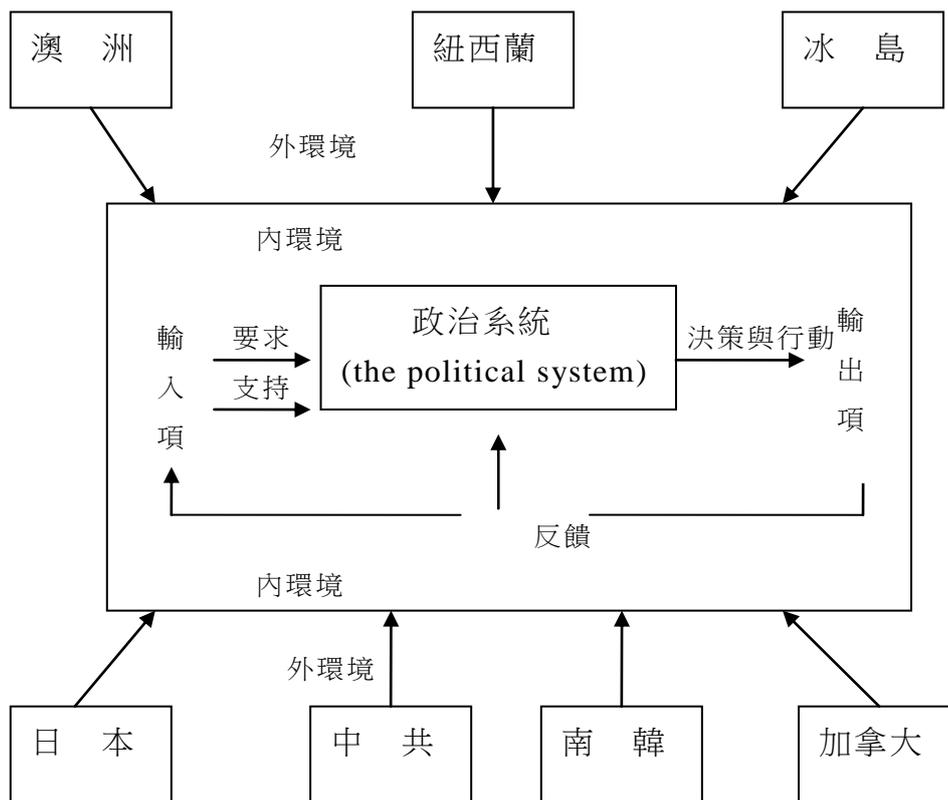


圖 3 本計畫研究架構圖

說明：政治系統受到內、外環境的影響，而社會對成立海洋事務專責機關的要求和支持（即輸入項），則由政府轉化為成立海洋事務專責機關政策、法規（即輸出項）。輸出的結果會得到民眾的反應，產生新的要求和支持（即反饋）。這些新要求和新的支持即為新輸入，新輸入又導致新轉化，新轉化又產生新輸出。

資料來源：本研究小組依據 David Easton 的政治系統模型加以修改。

三、研究方法與流程

(一) 研究方法：

本研究擬採用文獻分析法、比較研究法、深度訪談法、焦點座談法，茲分項說明如下：

1、文獻分析法

本研究小組將先就國內各海洋事務相關部門與行政院海推會之職掌、功能，以及海洋政策白皮書、政府施政報告關於海洋事務部分的文獻資料等進行深入分析。另外，根據行政院組織改造的理念與精神，以及新政府推動海洋興國之願景等重要文獻，我國中央與地方海洋事務行政應有的功能、組織與資源配置。

此外，小組也要參考國內外有關中央與地方海洋事務行政的組織功能和資源配置的研究報告，以及分析國際主要海洋國家如澳洲、紐西蘭、冰島、日本、加拿大和台灣海峽對岸的相關文獻資料。之所以將研究對象納入中國，主要有以下三個原因：第一、中國國家海洋局收藏有大量關於各國海洋政策的文獻資料，且由於兩岸詭譎的政治情勢，除非親身前往，僅透過網站實難以獲得相關資料。第二、本研究小組和該局所屬戰略研究所已建立對口關係。第三、在兩岸交流互動的過程中，應做到知己知彼。

2、比較研究法

比較澳、紐、冰島、日本、加拿大、南韓、中共等國中央和地方海洋事務行政的組織、功能，歸納其異同並標舉其特色。

另外，亦將比較某些我國中央專責機關及與其相對應的地方機關之行政功能與組織區分，整理比較兩者現有規劃、分工與資源配置之現況，例如比較教育部與高雄市教育局組織與職掌之異同，嘗試找出規劃未來我國中央和地方海洋事務專責機關之分工與資源配置之模式。

最後，綜合世界主要國家之中央和地方海洋事務行政的組織、功能，以及我國既有專責機關之中央與地方分工與資源配置之模式，據以擘畫適用於我國之中央與地方海洋事務行政組織與分工。

3、深度訪談法

設計與研究主題有關的若干問題，針對：(1) 中央各部會，包括外交部、行政院研考會、行政院海巡署、環保署、行政院經建會、交通部、行政院農委會、經濟部、內政部、經濟部水利署、行政院文建會、行政院國科會、教育部等辦理海洋事務的部門代表；(2) 海推小組的成員等；(3) 高雄市政府及其海洋局相關人員；(4) 各縣市政府及其處理海洋事務的單位人員；(5) 中國國家海洋局戰略研究所、中國海洋大學、國家海洋局東海分局、上海海洋大學、青島市海洋與漁業局等相關單位人員、學者專家，進行深度訪談。

4、焦點座談法

本研究以上述相關文獻的整理以及深度訪談的紀錄為基礎，設計可能之規劃方案作為焦點座談之討論提綱。邀集包括中央、地方海洋事務行政機關代表、海推會參與成員、研究國內外海洋事務行政組織架構之專家學者，以及相關學術單位團體，分別舉辦五場次以上的焦點座談會，就研究小組所提之中央和地方海洋事務行政的組織、功能與分工等方案，進行跨部門、跨領域之整合性諮詢與交互討論，運用「腦力激盪法」(Brainstorming)，也就是讓所有的人都暢所欲言，彼此理解對方的想法，就全體形成共識部分，加以整合分析後納入研究報告。

(二) 研究流程

本研究小組首先將廣泛蒐集、閱讀相關文獻，釐清我國海洋事務相關機關的所有組織、職掌和功能；同時蒐集我國其餘專責機關之中央與地方分工之模式。其次，檢討、比較澳、紐、冰島、日本、加拿大、南韓、中共這七個國家中央與地方海洋事務行政的組織與功能及資源配置的類型和模式。亦將前往中國大陸蒐集資料，由於中國國家海洋局成立已久，為成立海洋專責機構已經規劃研究多時，蒐集世界各國之相關資料十分完整，而本研究團隊過去曾接受行政院海巡署委託，從事〈中共處理海洋事務策略及組織架構之研究〉，與中國國家海洋局、海洋大學以及廈門海洋與漁業局建立良好的關係，可借助其

研究成果及其實務經驗以之為參考借鑑，進一步規劃我國中央和地方海洋事務專責機關的組織、功能和資源配置。

第四節、研究預期發現及其對相關施政之助益

一、本研究的預期發現，包括：

- (一)釐清當前世界主要海洋（海島）國家中央與地方海洋事務行政的功能與組織及相關資源配置的情形，進而推測其發展趨勢。
- (二)規畫未來我國中央與地方海洋事務行政的組織，包括其人員、業務單位與輔助單位、職能和資源配置。
- (三)針對有關我國的藍海戰略、海洋事務專責機關、海洋產業、海岸解嚴、航運發展、永續漁業、生態保育、研究發展等項議題，提出具體辦法，以落實「藍色革命、海洋興國」的海洋政策。

二、本研究對相關施政之助益

- (一)透過本研究的進行，在社會上營造成立海洋委員會的氛圍，先期拋出議題，嘗試凝聚共識，有利政府之施政作為
- (二)廣泛蒐集並依據國內外相關文獻資料，規劃我國中央與地方海洋事務行政的功能、組織、資源配置，作為政府決策之參考。
- (三)指陳未來我國海洋政策的發展方向，供相關部門參考。

第二章、研究背景的內外環境

由於本研究計畫既涉及海洋事務等專業，又關乎組織改造之理論，同時涵括中央與地方關係，首先需檢視現行我國中央與地方政府之海洋事務行政的功能與組織現況。同時，需採借世界五個主要海洋國家之海洋事務行政功能與組織之經驗，為周全起見，本研究除取委託單位要求的澳洲、紐西蘭、加拿大、冰島、日本等五國外，另將中共與南韓納入比較研究之對象。

為更直接掌握國內外中央與地方海洋事務組織現況，本研究除蒐集整理相關文獻與官方網站，亦進行深度訪談，除完成對基隆市、台北縣、宜蘭縣、高雄市政府海洋事務相關單位之訪談；並前往中國大陸訪談國家海洋局、中國海事局、青島市海洋與漁業局、中國海洋大學、國家海洋局東海分局、上海市海洋局、上海海洋大學、上海社會科學院等政府機構與學術研究單位，獲得若干一手資料，且沿途進行文獻蒐集。另外，在焦點座談部份，亦完成五場座談，共邀集三十位專家學者與會，聽取建議。其中除海洋事務方面的專家學者外，尚包括公共行政、組織理論學者專家，以及行政院海推小組官方與學者委員。現況與經驗之描述將在以下各節呈現，而關於經驗借鏡與建議方案將於第五章處理。

第一節、現行我國中央海洋事務行政的功能與組織

我國中央海洋事務相關管理體制，傳統上因功能取向，分散在十九個部會，依據海洋事務的性質，大致可區分為「海洋策略」、「海洋安全」、「海洋環境與資源」、「海洋產業」、「海洋文化教育與科學研究」等五大項(行政院研考會，2006)，主要權責部會包含經濟建設委員會、研究發展考核委員會、內政部、農業委員會、漁業署、海岸巡防署、外交部、交通部、國防部、經濟部、教育部、財政部、大陸委員會、

環保署、新聞局、文化建設委員會、人事行政局、中央研究院、國家科學委員會等單位，大約涵蓋半個行政院之多，涉及權責單位相當廣泛。因此，我國並非沒有涉及海洋事務的機關來處理海洋事務，而是我國目前中央政府管理海洋事務體制的組織運作方式，係以分立之各機關，依其各部會之功能職掌加以管理海洋事務（胡念祖，2001）。而2004年1月7日，為了因應海洋發展的總體目標需求，成立「行政院海洋事務推動委員會」（後改稱海推小組），將上述五大項海洋事務加以統合協調，作為跨部會、跨領域、多面向及總體性之推動平台。

一、「海洋策略」涉及部會之組織與功能

有關涉及海洋策略之中央部會包括研究發展考核委員會、經濟建設委員會、新聞局、外交部、大陸委員會、農委會漁業署、內政部及財政部等八個部會。所涉及的職掌與功能，除包含海洋政策的規劃與宣導，另外也包含海洋事務及經濟建設之研究、涉外海洋事務之協調、海域之劃界與勘測等。涉及海洋策略部會之職掌與功能，謹簡述如下：

（一） 研究發展考核委員會

- 1、 我國海洋重大計畫管制考核。
- 2、 海洋事務相關職能委託研究。
- 3、 研擬國家海洋政策綱領。
- 4、 研擬訂定海洋發展指標。

（二） 經濟建設委員會

- 1、 海洋經濟建設計畫審議。

（三） 新聞局

- 1、 海洋政策與施政宣導。

（四） 外交部

- 1、 涉外海洋事務。
- 2、 經濟海域重疊協商。

3、與相關鄰國就重疊海域進行劃界諮商。

(五) 大陸委員會

1、協調各主管機關處理涉兩岸之海洋事務。

(六) 農委會漁業署

1、全球及區域性漁業養護及管理事務之參與。

(七) 內政部

1、負責海域劃界與勘測。

2、領海基線及外界現規劃與勘測。

3、國家海域基礎資料庫建制與管理。

4、海底電纜管道路線劃定之許可。

5、海域基本圖測製。

(八) 財政部

1、海洋國有非公用土地管理。

2、辦理國有非功用海岸土地放租供觀光、浴場、造林及養殖使用。

二、「海洋安全」涉及部會之組織與功能

有關涉及海洋安全之中央部會，包括海岸巡防署、國防部、內政部及財政部等四個部會，尤以海岸巡防署涉及海洋安全事務最多。上述相關部會職掌與功能，以海域、海岸安全與秩序事項（如查緝走私、防止非法入出境、海上糾紛處理等）為主，並包含漁業資源、海洋環境保護、海難空勤救助等事項。涉及海洋安全部會之職掌與功能，謹簡述如下：

(一) 海岸巡防署

1、海岸管制區之管制及安全維護事項。

2、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。

- 3、 海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私。
- 4、 防止非法入出國。
- 5、 執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
- 6、 執行海洋污染防治法。
- 7、 維護海洋秩序之管制及維護。
- 8、 海上救難及海洋災害救護工作。
- 9、 海上糾紛處理。
- 10、 漁業及漁業資源維護事項。
- 11、 海洋環境保護及保育事項。

(二) 國防部

- 1、 負責國家軍事防衛之制海作戰政策制定及相關海上作戰指導事項。
- 2、 負責台灣四周海域水深探測、水文蒐整、海圖製作及海岸管制區。

(三) 內政部

- 1、 海難空勤救助。

(四) 財政部

- 1、 海關緝私工作。

三、「海洋環境與資源」涉及部會之組織與功能

有關涉及海洋環境與資源之中央部會，包括農業委員會、環境保護署、內政部及經濟部等四個部會。上述相關部會職掌與功能，以海洋環境保護及生態保育海域為主要事項，此外，另包含海域復育、海洋永續發展、海洋環境影響評估等事項。涉及海洋環境與資源部會之職掌與功能，謹簡述如下：

(一) 農業委員會

- 1、海埔地水土保持。
- 2、野生動物及生態保育、自然保護及珍貴稀有動植物等自然文化資產之維護、保育及管理。
- 3、保安林、造林之管理。
- 4、劃定沿海保護區及保育水產資源。
- 5、自然文化景觀之維護、保育、宣揚及管理機關之監督等。
- 6、漁業資源維護、海洋漁業發展、漁業巡護與糾察及處理、於是糾紛處理、遠洋漁業涉外事務輔導與交涉、取締非法捕魚。
- 7、海岸地圖繪測、航空照片。

(二) 環境保護署

- 1、管理海域及海岸地區水體污染防治、海岸清潔維護及廢棄物之清理。
- 2、制訂海洋污染之基本措施。
- 3、防止陸上污染源、海域工程、海上處理廢棄物及船舶對海洋污染。
- 4、規範船舶對海域污染產生之損害賠償責任。
- 5、制訂重大海洋由污染緊急應變計畫。
- 6、海域水體特質規範其適用性質及其相關環境標準之制定。
- 7、重大開發計畫對海域環境衝擊之評估、審理及管理。

(三) 內政部

- 1、台灣沿海地區環境保護計畫。
- 2、研訂國土計畫法、海岸法及台灣地區海岸管理計畫。
- 3、推動海域復育計畫及永續海洋行動方案。

- 4、海埔地開發管理。
- 5、研修都市及區域計畫法相關子法。
- 6、海洋國家公園之營運與管理。

(四) 經濟部

- 1、河川水資源利用及水道防護等管理事項。
- 2、劃定地下水管制區，防止地盤下陷及海水入侵。
- 3、海堤興建及海堤區域管理。
- 4、近海水文監測。

四、「海洋產業」涉及部會之組織與功能

有關涉及海洋產業之中央部會，包括交通部、農業委員會及經濟部等三個部會。上述相關部會職掌與功能，除包含觀光、漁業事項之外，另包括海洋資源（石油、天然氣等）的探勘與管理、航運交通管理等。涉及海洋產業部會之職掌與功能，謹簡述如下：

(一) 交通部

- 1、海洋觀光及近岸海域遊憩活動管理。
- 2、風景特定區之規劃、開發及管理維護。
- 3、商港內海域油污、有毒物質、垃圾及船舶油污等污染之防治。
- 4、海岸公路之整建、興築及拓寬工程。
- 5、制訂海運、船埠政策。
- 6、發展航運與管理。
- 7、外國船舶無害通過中華民國領海管理。
- 8、海難救護工作。
- 9、外國船舶停靠我國港灣管理。

10、 危險物品入港檢查與管理。

(二) 農業委員會

- 1、 海洋漁業發展。
- 2、 漁業巡護工作。
- 3、 漁事糾紛處理。
- 4、 遠洋漁業涉外事務輔導與交涉。
- 5、 取締非法捕魚。

(三) 經濟部

- 1、 海沙開發及海礦資源管理。
- 2、 海洋石油、天然氣、礦產等資源之探勘、利用及管理。
- 3、 其他海洋非生物資源探採、利用及管理。
- 4、 海水淡化工作事項。

五、「海洋文化教育與科學研究」涉及部會之組織與功能

有關涉及海洋文化教育與科學研究之中央部會，包括文化建設委員會、國家科學委員會、經濟部、教育部、人事行政局及中央研究院等五個部會和一個研究單位。上述相關部會職掌與功能，主要以海洋文化之保存、研究及教育等相關工作，以及海洋生態、文化、環境及資源等基礎科學之研究為主；此外，另包含海洋專業人才之培育與進用、國土與周邊海域地質實態、海域地質與資源調查等事項。涉及海洋文化教育與科學研究部會之職掌與功能，謹簡述如下：

(一) 文化建設委員會

- 1、 推動海洋文化之保存、研究、展示及教育等相關工作。
- 2、 水下文化遺產之保存、研究、展示及教育等相關工作。

(二) 國家科學委員會

- 1、 海洋基礎科學研究推動。

(三) 經濟部

- 1、 調查研究國土與周邊海域地質實態、海域地質與資源調查。

(四) 人事行政局

- 1、 海洋專業人才之進用。

(五) 中央研究院

- 1、 海洋生態、文化、環境及資源之基礎調查研究。

(六) 教育部

- 1、 古物與民族藝術之保存、維護、宣揚、全力移轉及保管機構之指定。
- 2、 海洋教育、海事人員、海洋專業人才培育。

六、負責統籌海域執法的「行政院海岸巡防署」

行政院海巡署的施政核心理念為「開放海洋」、「服務民眾」、「確保安全」，以「海域執法」、「海事服務」、「海洋事務」為三大核心任務⁸，其現階段的重大政策包涵八大任務：

- 1.強化編裝精進裝備
- 2.整合能量嚴查走私
- 3.執行護漁確保權益
- 4.救護海難重視人命
- 5.防治海污保護海洋
- 6.推動海洋事務發展
- 7.專責機關統合事權

⁸ 參考行政院海岸巡防署官方網站組織願景與重大政策。
http://www.cga.gov.tw/about_cga/yuanjing.asp。

8. 國際合作走向海洋

(一) 功能

海巡署為行政院之直轄機關，⁹為維護台灣海域及海岸秩序，與資源之保護利用，確保國家安全，保護人民權益，依「海岸巡防法」第四條掌理下列事項：

1. 海岸管制區之管制及安全維護事項。
2. 入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
3. 海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
4. 海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
5. 走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。
6. 海洋事務研究發展事項。
7. 執行事項：
 - (1) 海上交通秩序之管制及維護事項。
 - (2) 海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。
 - (3) 漁業巡護及漁業資源之維護事項。
 - (4) 海洋環境保護及保育事項。
8. 其他有關海岸巡防之事項。

⁹ 依行政院組織法第 6 條：「行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關」之規定，設衛生署、環境保護署、海岸巡防署、故宮博物院、大陸委員會、經濟建設委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、青年輔導委員會、國家科學委員會、研究發展考核委員會、農業委員會、文化建設委員會、勞工委員會、公共工程委員會、原住民族委員會、體育委員會、客家委員會、金融監督管理委員會。其位階與行政院組織法第 3 條規定之傳統八部二會，內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、蒙藏委員會、僑務委員會，在行政院組織架構圖上位階雖同，唯八部二會首長為政務委員，因此實質上其位階略低於八部二會。

前項第五款有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，應受國家安全局之指導、協調及支援。

(二) 組織

海巡署下設企劃處、巡防處、情報處、後勤處、通電資訊處、秘書室、人事處、會計處、政風處、勤指中心、教育訓練中心、海洋事務研究委員會、法規委員會、訴願委員會、國家賠償事件處理小組、海岸巡防總局、海洋巡防總局。

海洋巡防總局下設巡防組、海務組、船務組、後勤組、勤指中心、秘書室、人事室、會計室、督察室、人員研習中心，並下轄第一至第一六海巡隊、北中南東機動海巡隊、直屬船隊；海岸巡防總局下設巡防組、檢管組、情報組、後勤組、通資組、勤指中心、秘書室、人事室、會計室、督察室、人員研習中心，警衛大隊、通資作業大隊，並下轄北部地區巡防局、中部地區巡防局、南部地區巡防局、東部地區巡防局（如下圖）。

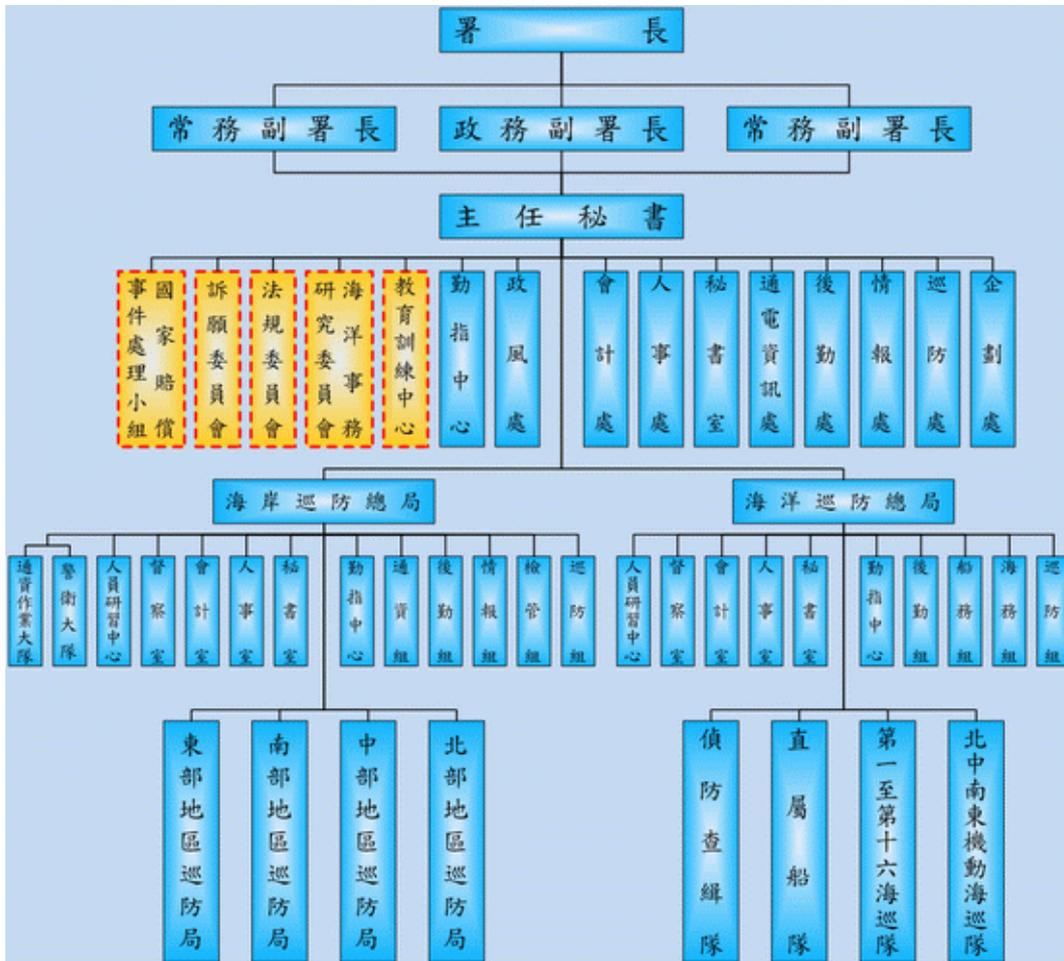


圖 4 行政院海岸巡防署組織架構圖

資料來源：http://www.cga.gov.tw/about_cga/Organize.asp

七、負責協調統合海洋事務之「行政院海洋事務推動小組」

2004年1月成立的「行政院海洋事務推動委員會」(以下簡稱海推會),乃一過渡性任務編組,希望「藉委員會之機制,整合現有行政資源,並加入民間活力,建置成一個跨部會、跨領域、多面向及總體性之推動平台,期使國家海洋事務政策規劃能有適當之運作機制落實

執行，海洋事發展更臻完善」¹⁰。

後因依中央行政機關組織基準法第 6 條第 1 項第 3 款：「委員會：二級機關或獨立機關用之。」之規定，爰於 2008 年 8 月修正海推會名稱為「行政院海洋事務推動小組」，仍延續作為推動海洋事務及跨部會協調機制平台¹¹。其幕僚機關由行政院海岸巡防署改為行政院研考會。

（一）功能

根據行政院海洋事務推動小組的設置要點，海洋事務推動小組之成立，乃是「行政院為了要協調各相關部會共同推動海洋事務，推動海洋資源開發、管理及永續利用，強化海域及海岸秩序維護，保護海洋生態環境，加強海洋科技研究發展，完善海洋人才培育體系，促進海洋文化發展，確保國家海洋權益」。該小組的任務有三：

- 1.關於海洋事務政策及重大措施之協調、諮詢、審議及規劃。
- 2.關於海洋事務工作執行情形之督導。
- 3.其他有關海洋事務之協調及推動事項。

（二）組織

行政院海洋事務推動小組為執行任務，設綜合規劃分組、海域安全分組、海洋資源分組及海洋文化四個分組，負責跨部會協調及分工等事宜。各工作分組置分組主持人，由召集人指派分組相關機關之副首長兼任。

¹⁰ 海洋事務推動委員會成立緣由請參閱〈行政院海洋事務推動委員會〉，《行政院海岸巡防署全球資訊網》，〈http://www.cga.gov.tw/Ocean/Ocean_02.asp〉。

¹¹ 行政院海洋事務推動小組全球資訊網
<http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/aioSHOW.aspx?path=29&guid=b1bf9791-d117-4a57-b192-89d3ee7689b0&lang=zh-tw>。



註：1.本小組視需要增減分組推動相關工作

2.各分組負責機關得視需要邀請相關機關研商推動事項

圖 5 行政院海洋事務推動小組組織架構/工作分組

資料來源：

<http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/aioshow.aspx?path=425&guid=5984cdca-1f63-4caa-ae-de-fab000bf0574&lang=zh-tw>

第二節、現行我國地方海洋事務行政的功能與組織

本節首先將海洋委員會成立前，我國地方關於海洋事務的業務執掌予以類型化，進而說明各縣市處理海洋事務人員的編制與預算。

一、我國地方海洋事務相關機構的業務職掌

我國地方相關海洋事務機關現行的業務職掌，可以分為四種類型：以漁業為主兼管海洋事務、海洋事務的業務突出、海洋事務的業務分散於各單位、設有海洋事務專責部門，並進一步說明如下：

〈一〉以漁業為主兼管海洋事務

大部分縣市政府處理海洋相關事務大都採此一型態，例如台北縣農業局漁業科、基隆市產業發展處的漁業行政科及漁農工程科、宜蘭縣農業處漁業管理所、新竹市產業發展處漁業科、新竹縣農業處漁業科、苗栗縣農業處漁業課、雲林縣農業處漁業科、彰化縣農業處漁業科、高雄縣農業處漁業管理科、台南縣農業處漁業課、台南市建設及產業管理處農漁產業科、嘉義縣農業處漁業科、屏東縣農業處漁業科、台東縣農業處漁業科、花蓮縣農業發展處漁牧科、澎湖縣農漁局的漁業輔導課及漁政管理課。以下簡單介紹他們的業務職掌：

1. 台北縣農業局漁業科

台北縣農業局漁業科的業務職掌包括：水產養殖、漁船管理、漁港管理、漁民濟助與救助、漁業管理、漁業公共工程。

2. 基隆市產業發展處的漁業行政科及漁農工程科

(1) 漁業行政科的業務職掌包括：漁業、漁戶經濟調查及統計、漁產品進出口貿易及證明事項、漁業資訊搜集、管理及資料庫建立(含漁管系統)、漁船建造及改造之管理、特定漁業及娛樂漁業經營許可及證照之核發、漁船油料、漁船加油站及漁業資材供應之管理、漁船船員(含大陸及外籍船員)之管理及證照核發與經歷證明事項、漁船及船員違規之處分、漁業糾紛調解及處理(含兩岸漁業交流事項)、漁船

通訊管理、漁船及漁民保險輔導事項、漁業災害救助、漁業團體及漁民團體之輔導及督導、魚市場之輔導、漁業貸款、漁業推廣教育、漁產品運銷、促銷及技術之改進與輔導、陸上養殖漁業之輔導及管理、對外漁業合作及國外基地作業之輔導、漁業諮詢委員會相關業務、漁港計劃及土地申請、撥用等相關業務、漁港港區污染清除及環境之維護。

(2) 漁農工程科的業務職掌包括：漁港工程之規劃、設計、勘測、興建、監工及執行、漁港工程技術及規範、漁港之養護及修護、漁業公共設施工程之規劃、設計、勘測、興建、監工及執行、漁業公共設施之養護及修護、漁村及農村社區建設工程相關事項、漁港港區之綠美化及多功能使用、產業道路、農路及治山防災等工程、設計、勘測、興建、監工及執行、天然災害造成農路、野溪、產業道路等工程之維護與修護、其他漁業及農業相關工程事項、水土保持設施之管理及野溪整治、水土保持計畫之審核及執行。

3. 宜蘭縣農業處漁業管理所

宜蘭縣農業處漁業管理所的業務職掌包括：漁船管理、船員管理、漁業行政、漁筏檢丈監理、漁獲來源證明、漁業推廣、漁港維護管理、漁村建設、非漁業從業人員進出港許可、漁業資源保育、養殖管理、娛樂漁業管理、海難救助、漁業巡護定置、漁業管理、老舊漁船收購。

4. 新竹市產業發展處漁業科

新竹市產業發展處漁業科的業務職掌包括：漁業糾紛調解漁業管理、漁業增產、推廣技術輔導與管理、漁業設備養護與管理、漁業團體輔導、漁業遇難救濟、漁港管理。

5. 新竹縣農業處漁業科

新竹縣農業處漁業科的業務職掌包括：二十噸以下動力漁船新建造申請核發執照、二十噸以下動力漁船買賣過戶、二十噸以下動力漁船漁業執照換發及遺失補發、舢舨管筏漁業執照核換發、漁業執照註銷、漁業權執照核（換）發、養殖漁業執照換發業務、漁船筏新建造

申請、管筏註冊登記檢查、漁業資源保育魚苗放流、人工魚礁投放、非法捕魚取締、漁業推廣業務、漁會輔導業務。

6. 苗栗縣農業處漁業課

苗栗縣農業處漁業課的業務職掌包括：水產養殖、漁船管理、漁港管理、漁民濟助與救助、漁業管理、漁業公共工程。

7. 雲林縣農業處漁業科

雲林縣農業處漁業科的業務職掌包括：漁業管理、水產養殖管理、漁業團體輔導、漁業遇難救濟。

8. 彰化縣農業處漁業科

彰化縣農業處漁業科的業務職掌包括：(1) 沿近海漁業管理：沿近海漁業相關業務管理與輔導。(2) 養殖漁業管理：養殖漁業相關業務管理與輔導。(3) 漁船船員管理：漁船船員手冊核發及管理。(4) 漁會會務管理：彰化區漁會組織與相關業務之輔導管理。(5) 魚市場管理：魚市場業務輔導。(6) 漁業推廣：休閒漁業業務輔導。漁村四健及家政推廣業務。漁事推廣。(7) 漁港行政管理：彰化縣各漁港、泊地行政管理。(8) 漁業災害救助：海難救助、漁業天然災害救助。(9) 漁業資源保育：保護礁區劃設、人工魚礁投放、取締違法捕魚及魚苗放流等相關業務。(10) 漁業調查統計：漁家經濟調查、漁業產量產值養殖面積相關基礎資料統計調查及管理。(11) 漁產品產銷輔導：養殖及沿近海漁業產銷班輔導及管理。(12) 漁民貸款：住宅貸款房屋修繕貸款天然災害救助貸款。

9. 高雄縣農業處漁業管理科

高雄縣農業處漁業管理科的業務職掌包括：水產品產銷履歷驗證、水產飼料抽驗、水產養殖用電證明核發、核發外籍船員證、辦理漁船、娛樂漁業漁船漁業執照核發、養殖漁業登記證核發、汽柴油購油手冊核發、辦理舢舨、漁筏漁業執照申請案件、本國籍漁船船員手冊之核、補、換發、養殖漁業放養量申報數、漁船收購、漁筏收購、獎勵休漁、人工魚礁禁投放、魚苗放流。

10. 台南縣農業處漁業課

台南縣農業處漁業課的業務職掌包括：漁港興建籌劃執行事項。漁業公共設施興建使用維護輔導事項。漁業權設定、漁船（筏）小船執照及漁業執照核發事項。漁業貸款輔導事項。海洋漁業輔導、改良漁具獎勵事項及資源培育事項。各區漁會會務、業務、財務輔導事項。漁船漁民遭難救濟、漁業災害助等事項。非法漁業取締及糾紛調查排解事項。漁業用小船、船筏檢丈、註冊、發照事項。漁船管理維護事項。漁船船員幹部及船員手冊核發及記事項。漁船船員經歷證明書事項。漁船油配油手冊核發事項。取締漁用油流用事項。非都市土地養殖設施容許使用事項及養殖漁業登記證核發。

11. 台南市建設及產業管理處農漁產業科

台南市建設及產業管理處農漁產業科的業務職掌包括：海洋漁業管理、水產加工輔導、漁港及農漁業公共設施之建設維護管理、漁業權漁業管理。

12. 嘉義縣農業處漁業科

嘉義縣農業處漁業科的業務職掌包括：漁業管理、漁業遇難救助、水產增殖保育、休閒漁業及其他、漁港工程及漁業公共設施、漁業團體輔導。

13. 屏東縣農業處漁業科

屏東縣農業處漁業科的業務職掌包括：落實漁業行政管理與輔導，培育沿岸漁業資源，改善養殖漁業環境，提昇產業競爭力。加強地區性中心漁港整建，維護漁港應有機能，確保漁船進出港泊靠安全。加強海洋漁業作業管理，積極尋求國外漁業合作。

14. 台東縣農業處漁業科

台東縣農業處漁業科的業務職掌包括：(1) 辦理漁會輔導管理及港區管理相關業務。(2) 辦理漁港計畫及區域劃定工作以及漁港、交通碼頭工程規劃設計監造等業務。(3) 辦理漁船筏檢查（定期、特別、臨時）丈量等業務。(4) 辦理漁船筏註冊（過戶、轉籍、變更、新建、

註銷、證照核發)等業務。(5)辦理漁船用油核配、漁業執照核發、漁船筏收購及漁船抵押權設定登記等業務。(6)辦理強化沿近海漁業秩序及資源培育業務。(7)辦理農業用地興設水產養殖設施容許使用及養殖漁業登記與管理業務。(8)辦理漁業權漁業、小型延繩釣漁業管理及漁業生產量統計與調查業務。(9)辦理水產飼料查驗。(10)辦理漁船海難、漁民及漁船筏救助等相關業務。(11)辦理大陸、本國及外籍船員管理業務。、辦理漁村文化休閒體驗活動與文化設施工程業務。(12)辦理輔導娛樂漁業漁船計畫。(13)辦理綠島及蘭嶼休閒漁業計畫。(14)辦理獎勵休漁業務。(15)辦理離島交通船漁港管理費業務。

15. 花蓮縣農業發展處漁牧科

花蓮縣農業發展處漁牧科的業務職掌包括：本國及外籍船員管理、漁業權漁業管理、漁業推廣活動、大陸漁工、花蓮、石梯漁港管理站業務、海洋污染、承辦農業用地容許作養殖使用案件、養殖漁業登記照核發、管理養殖土地變更(加工場)、娛樂漁業及漁船筏業務(含進出港申請、發照及檢丈)。

16. 澎湖縣農漁局

澎湖縣農漁局的漁業輔導課及漁政管理課的業務職掌包括：

(1) 漁業輔導課：漁業輔導及管理區劃、定置漁業權受理申設。產銷輔導：海洋牧場。漁會輔導。漁業災害處理。富麗農村。

(2) 漁政管理課：a、水產行政管理：漁業管理、漁船管理、船員管理、漁業調查統計。b、漁業生產獎勵：輔導海洋漁業發展、設置人工漁礁培育漁業資源、設置漁業資源保護區放流魚貝介種苗、取締非法捕魚。c、加強漁業管理：漁船進出港管理、漁港清潔維護。

〈二〉海洋事務的業務突出

以基隆市產業發展處的海洋事務科、台東縣工務處的深層海水科、連江縣工務處的水力資源課為主。

1. 基隆市產業發展處的海洋事務科

基隆市產業發展處海洋事務科的業務職掌包括：(1) 沿岸及近海海洋與漁業資源之調查、評估、開發、保育、養護及管理。(2) 沿岸海域規劃及執行。(3) 漁業權漁業管理及證照核發。(4) 海上箱網養殖漁業之輔導及管理。(5) 沿岸及近海漁場環境之改造及維護管理。(6) 海域開發對海洋環境影響相關事項。(7) 海洋污染及災害之協助處理。(8) 漁業巡護船之維護管理。(9) 漁船及船員違規之處分(違反漁業資源保育管理之處分)。(10) 漁船及漁民海難救助。(11) 漁業資源之培育及保育。(12) 水產種苗放流。(13) 航政、海巡、海洋學術研究及其他海洋事務等相關單位業務之協調。(14) 休閒漁業相關業務。(15) 海岸及海洋管理相關事項。(16) 海洋野生動植物保育。(17) 海洋保護區及保育區之規劃及維護管理。(18) 海洋生物多樣性相關業務。(19) 海洋生態環境之維護管理。(20) 漁村社區新形象之輔導。(21) 其他交辦事項。

基隆市產業發展處是從海洋發展局與建設局整併而成，其組織架構如下：

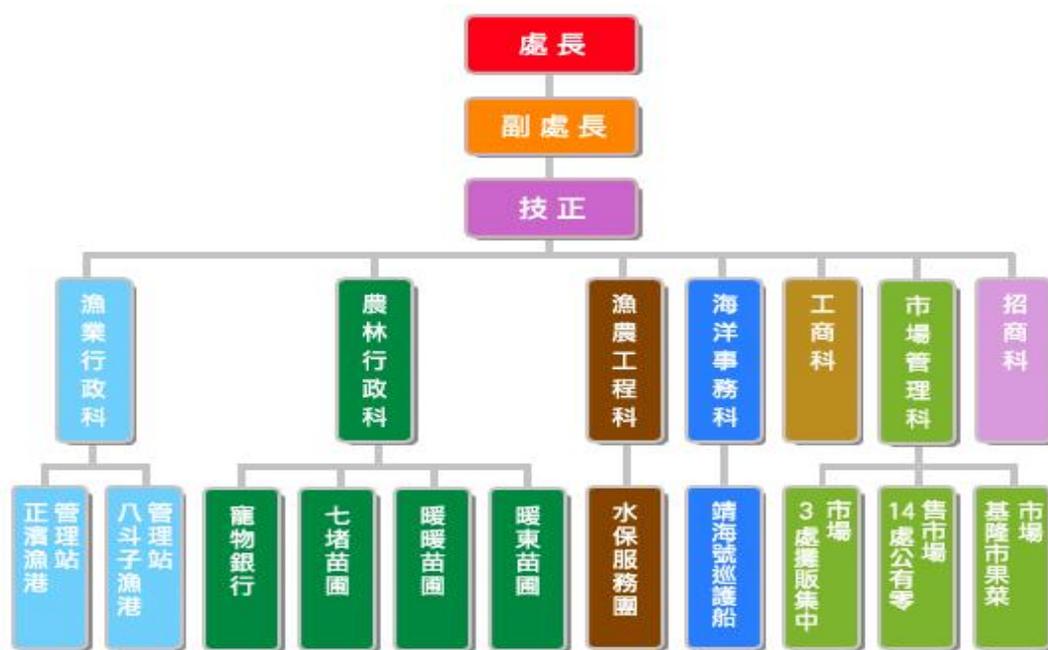


圖 6 基隆市產業發展處組織結構圖

資料來源：

<http://www.klbg.gov.tw/pubprogram/upload/imgprview.jsp?file=/organization/organize/200801251457000.jpg&flag=pic&tablename=OrganizeFrame&serno=200709200003>

2. 台東縣工務處的深層海水科

台東縣工務處的深層海水科的業務職掌包括：(1) 深層海水資源利用與開發。(2) 深層海水產業發展園區工程之規劃、招標、訂約、審核與驗收等相關事宜。(3) 深層海水產業發展園區招商之相關事宜。(4) 中央補助深層海水產業發展相關計畫之執行。(5) 深層海水產業發展之推廣與規畫。(6) 其他上級交辦事項。

3. 連江縣工務處的水力資源課

連江縣工務處的水力資源課的業務職掌包括：(1) 海堤整建計畫之核定。(2) 海堤整建計畫之實施。(3) 海岸防護設施維護管理。

〈三〉海洋事務的業務分散於各單位

除了上述以漁業事務為主的地方政府機關、涉及相關海洋事務的地方政府機關，尚還有一些地方政府機關所屬之業務範圍會處理相關的海洋事務，包括：台北縣環境保護局水質保護科水污染防治股會處理海洋汙染防治、雲林縣水利處水利管理科會處理水污染防治配合業務及漁民出海路漁港、綠化美化改善與維護等、屏東縣環境保護局水汙染防治科會處理海洋汙染防治及南部海域水質監測等、台東縣環保局水質保護科會處理海洋汙染防治、金門縣港務處港航課處理相關港務管理事項、連江縣港務處處理相關航政監理業務。

〈四〉設有海洋事務的專責部門

基隆市過去有海洋發展局，然已調整為產業發展處，現在僅有高雄市海洋局為海洋事務專責部門，其業務職掌包含：

- 1、掌理海洋相關事務、海難事故救援、海洋環境監測及保護。
- 2、海洋產業、海洋觀光活動之企劃管理。
- 3、掌理漁船及船員證照之核發；漁船海上作業安全及糾紛之調解。
- 4、掌理市港土地、漁港之規劃、建設維護及有關市港事務之協調處理。
- 5、漁民福利、漁產品運銷、魚市場、水產養殖技術輔導與推廣。

其組織架構如下：

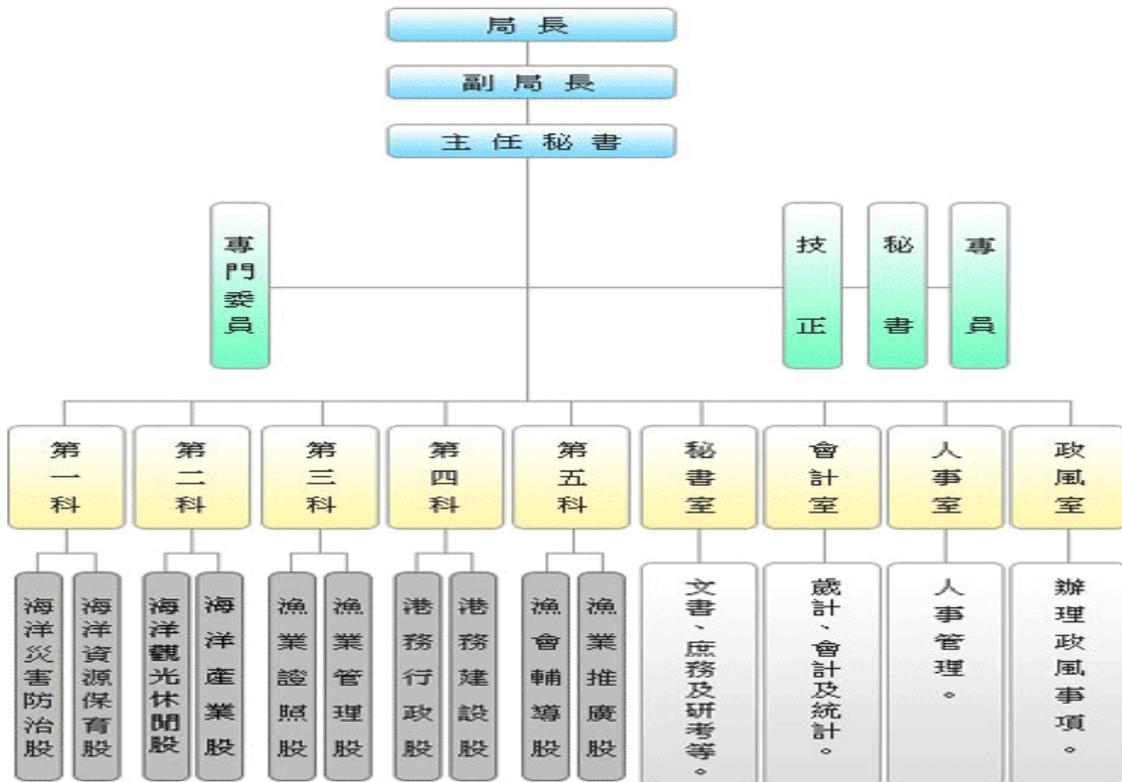


圖 7 高雄市海洋局組織架構圖

資料來源：http://kcmb.kcg.gov.tw/homestyle.php?styl=01&strurl=home_a4.html

二、我國地方海洋事務相關機構的編制及預算

本研究整理各縣市政府的海洋事務相關機關編制人員及預算配置（如附表），唯由於大部分縣市政府的海洋事務並未明確，人員配置職權劃分不清，有些縣市無清楚的資料，而有些僅僅簡單列出該機關總共有多少人員存在，但實際上的職權劃分不清楚。

而預算部分，各縣市海洋相關機關的預算編列仍然是以漁業項目為主要的預算配置重點，而其他的海洋相關事務並沒有一個清楚的明細編列，唯高雄市政府因為有海洋事務專責機關，因而有完整的預算與施政計畫之預算配置。

表 1 我國臨海縣市政府海洋事務相關機關編制及資源配置一覽表

縣市	海洋相關附屬機關	編制人員	海洋相關預算（千元）	政府九八年預算支出（一般經常支出）	海洋相關預算佔總預算支出比
北部縣市					
台北縣	農業局漁業科	無資料	參、營造優良安全漁港作業及休閒環境，促進漁港多元化發展：3000。陸、辦理農漁業工程，推動農漁村發展建設：80250。	77,087,367	0.11%
	環境保護局水質保護科水污染防治股				
基隆市	產業發展處招商科	處長 1 人、副處長 1 人、技正 1 人、科長 7 人、正式編制人員 55 人及約聘僱、臨時工 59 人。	二、漁業行政相關業務：2833。三、漁農工程相關業務：2,366。四、海洋事務相關業務：10,724。	13508529	0.12%
	產業發展處漁業行政科				
	產業發展處漁農工程科				
	產業發展處海洋事務科				
宜蘭縣	農業處漁業管理所漁業行政股	本所置股長、技士、技佐、課員、辦事員及書記，人事室，會計室	一、漁業管理：9 9 2 9。二、漁港管理：4 2 8 8。三、救難救助：3 5 0 0。四、漁業工程：3 0 0 0 0。	22365220	0.21%
	農業處漁業管理所漁港管理股				
	農業處漁業管理所養殖資源股				
桃園縣	農業發展處漁牧科	人力編制 43 人，設有農務、漁	無資料	52,380,187	

我國中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究

	農業發展處漁港及農地管理科	牧、輔導及企劃、森林及自然保育、漁港及農地管等五個科。			
新竹市	產業發展處漁業科	科長一名，科員一名 技士三名，約聘員一名 約僱員二名，臨時員二名	一、漁業行政管理：6352 二、漁港管理107 三、船員管理、漁船筏管理20 四、漁業資源保育發展520 五、漁會輔導276 六、漁港建設100 七、漁業推廣教育1000	17141300	0.05%
新竹縣	農業處漁牧科	無資料	無資料	28,008,925	
中部縣市					
苗栗縣	農業處漁業課	無資料	七、漁業推廣：7,745。 八、漁民保險：16,000。 九、漁港工程及設施：26805。 十、推動休閒漁業：5,000。	24,531,909	0.23%
雲林縣	農業處漁業科	科長一名	農業處總預算：54,491	26,616,000	0.20%
	水利處水利管理科	科長一名			
台中縣	農務處自然保育科	無資料	十、農政管理及生態保育：2,254。 生物多样性教育推廣：3,239。	33,448,042	0.02%

第二章、研究背景的內外環境

彰化縣	農業處漁業科	漁業科：12 人，自然保育科：15 人	無資料	26,813,308	
	農業處自然保育科				
南部縣市					
高雄市	海洋局		一、一般行政：10,882。二、港務行政：12535。三、海洋行政：18786。四、漁業行政：10914。五、漁業保險：20000。六、漁業救助：4880。七、漁業福利：55182。八、廳舍興建與充實設備：25000。	57,382,240	0.28%
高雄縣	農業處漁業管理科	共計：26 人	七、漁業管理：102,522。	32,844,635	0.31%
台南縣	農業處漁業課	含課長共 12 人	(一) 漁業行政管理。 (二) 漁業工程。合計：179,290	24,913,084	0.72%
台南市	建設及產業管理處農漁產業科	無資料	無資料	27,077,782	
嘉義縣	農業處漁業科		漁業管理推廣輔導及漁港與產業道路工程：135,588	4271122	
屏東縣	農業處漁業科	無資料	無資料	28,342,451	0.11%

我國中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究

	環境保護局水污染防治科	無資料	32,021 千（縣款：14,421 千元；補助款：17,600 千元）		
東部縣市					
台東縣	工務處深層海水科		推動深層海水資源利用及產業發展：	13,416,728	0.59%
	農業處漁業科	無資料	31,000		
	農業處自然保育科	無資料	改善漁場環境充實漁業公共設施：1500		
	環保局水質保護科	含科長共 6 人	輔導管理漁會業務：670 加強漁業推廣教育及輔導改善漁業技：40 加強漁船及船員管理：786 辦理漁村新風貌及發展休閒漁業：4000 加強漁港管理：3500 漁港工程：38000		
花蓮縣	農業發展處漁牧科	含科長共 6 人	三、 漁畜推廣：18460 。五、 漁業工程：56290。八、 水產培育：3950。	16,042,689	0.49%
離島地區					

第二章、研究背景的內外環境

澎湖縣	農漁局漁業輔導課	無資料	農漁業務漁政管理：15,093。農漁業務漁業輔導：17,244。農漁業務生態保育：6,985。	6,293,209	0.62%
	農漁局漁政管理課	無資料			
	農漁局生態保育課	無資料			
金門縣	環境保護局第二課	無資料	無資料	11726509	
	港務處港航課	本處編制處長一員、副處長一員、課長三員、主任二員、課員四員、技士四員、倉庫管理員一員、業務員一員、辦事員二員、管理員三員，合計廿二員。			
連江縣	港務處	無資料	無資料	無資料	
	工務處水利資源課	無資料			

資料來源：本研究小組自行整理自各縣市政府官方網站。

第三節 主要海洋國家中央與地方海洋事務行政的功能和組織

本節分別就加拿大、澳大利亞、冰島、紐西蘭、日本、南韓、中共等七個國家，其海洋事務的環境背景、海洋事務行政組織設置的沿革與海洋管理的體制、當前海洋政策面臨的問題，以及中央與地方海洋事務機關的關係等四個面向加以分析、討論。

一、加拿大

(一) 海洋事務的環境背景

加拿大三面環海，擁有世上最長的海岸線，東臨大西洋，西接太平洋，北靠北冰洋。全國共有 8 個省與 2 個地方鄰接海洋。

加國係以區域性的方式 (sectional approach) 來管理海洋事務。這種管理體制卻造成了跨部門間的互動、合作協調、最終決策權歸屬等相關的問題。

為了解決上述治理的問題，加拿大於 1996 年推動訂定了海洋法 (The Oceans Act)，該法主要包含三個部分：第一、引用聯合國海洋法 (Law of the Sea)，用以解釋加拿大海洋邊界；第二、界定漁業與海洋部 (Department of Fisheries and Oceans, DFO) 的管轄權；第三、規定漁業與海洋部的部長職權：「漁業與海洋部部長的職責，在於協調加拿大各級政府、各政府部會、原住民、海岸社區與其他相關團體間的海洋事務。主要的任務是以國際海洋法為基礎，領導並促進加拿大海岸與海洋相關事務的發展與整合。」

1996 年的加拿大海洋法，以漁業與海洋部為加拿大主導海洋政策的機構，負責研擬海洋策略，執行海洋政策，並協調與管理國家的海洋政策。漁業與海洋部最大的責任即是研擬國家海洋戰略 (National Ocean Strategy)，亦即涵蓋全國海洋事務管理及跨部門機構協調的功能。2002 年加國所制定的海洋戰略 (Ocean Strategy)，包括三個方向：「永續發展、整合管理與預防性政策」。其中，「整合管理」徹底改變

了加拿大政府各部門涉海業務之間的關係。

加拿大海洋法中的整合管理（**Integrated Management**），是為了處理三個方面的問題：

1. 促進縱向及橫向（跨聯邦部門及相關政策階層）的協調與合作。
2. 整合海洋策略，不僅保護環境，同時也保障經濟、社會和文化層面的利益與發展。
3. 強化政府與民衆對於海洋事務的共同治理。

2005 年的「海洋行動計畫」（**Ocean Action Plan**）是加拿大海洋政策的藍本，也是海洋戰略第一階段的實施計劃，其以兩年為期，投入兩千八百萬加幣，期盼提升海洋事務的管理能力，並維護海洋生態環境。2007 年之後，加國陸續推動「健康海洋方針」（**Health of the Oceans Initiatives**），宣佈為期五年的計劃，欲改善海洋環境的「健康」狀態，包括海洋污染防制等實際措施。

（二）漁業暨海洋部的沿革

1971 年加拿大將漁業置於環境部之下管理，在民眾環保意識持續高漲的情況下，政府投注了更多的資源於環境部門。但不久後，由於國民對於環境部的運作並不滿意，因此希望國家能設立專門管理漁業及海洋的部門。1976 年，當局因應民意將環境部改為「環境暨漁業部」；1979 年再將環境暨漁業部一分為二，設立獨立的「漁業暨海洋部」。加拿大政府成立這個新部門的原因，在於強化加拿大海洋資源與專屬經濟區的管理功能，並於 1987 年開始草擬海洋戰略。

現行漁業暨海洋部的組織架構，下設有加拿大海岸警衛隊¹²、漁

¹² 海岸警衛隊（**CCG**）原稱加拿大巡防船隊，成立於 1867 年，1962 年發展為海上安全監督機構，隸屬於交通運輸部，1995 年劃歸于海洋漁業部。海岸警衛隊的主要職能是保證加拿大水域的交通安全及環境安全。通過海運領航服務（**MNS**）、海運資訊和交通服務（**MCTS**）、環境保護、破冰作業和搜救營救五項管理任務來保證其主要職能的完成。海運資訊和交通服務自動識別系統（**AIS**）已在加拿大得到全面安裝使用。海岸警衛隊總部設在渥太華，在溫哥華、魁北克、哈利法克

業農業管理局、海洋與生態環境管理局和有關海洋科研中心等主要機構，總人數一萬多人(如下圖)。而漁業暨海洋部歷經多次變化，如下：

表 2 加拿大漁業暨海洋部的組織演變史

年代	海洋事務行政組織名稱
1867 – 1884	海洋 (Marine) 與漁業部
1884 – 1892	漁業部
1892 – 1914	海洋 (Marine) 與漁業部
1914 – 1920	海事服務 (Naval Service) 部
1920 – 1930	海洋 (Marine) 與漁業部
1930 – 1969	漁業部
1930 – 1935	海洋 (Marine) 部
1969 – 1971	漁業與森林部
1971 – 1976	環境部
1976 – 1979	漁業與環境部
1979–至今	漁業暨海洋 (Ocean) 部

資料來源：本研究小組自行整理。

斯、紐芬蘭和北極地區分設 5 個分部，各分部設有指揮部。海岸警衛隊還設有負責人員培訓的學院。海岸警衛隊工作人員 4500 多名，全部是公務員。與聯邦政府國防部、環境部、運輸部、皇家騎警、移民局和國家安全局等有著直接的工作關係。警衛隊配備有破冰船、救生船、觀測導航救護三用船、工作母船、後勤供應船、環境調查船、氣墊救生船和巡邏艇等各類大小船隻 114 艘，以及固定翼飛機和直升機 22 架。此外，海岸警衛隊還有 5000 多人和 1700 多條船組成的志願者組織，直接參與海上救助等工作（劉振東，2008：73-75）。

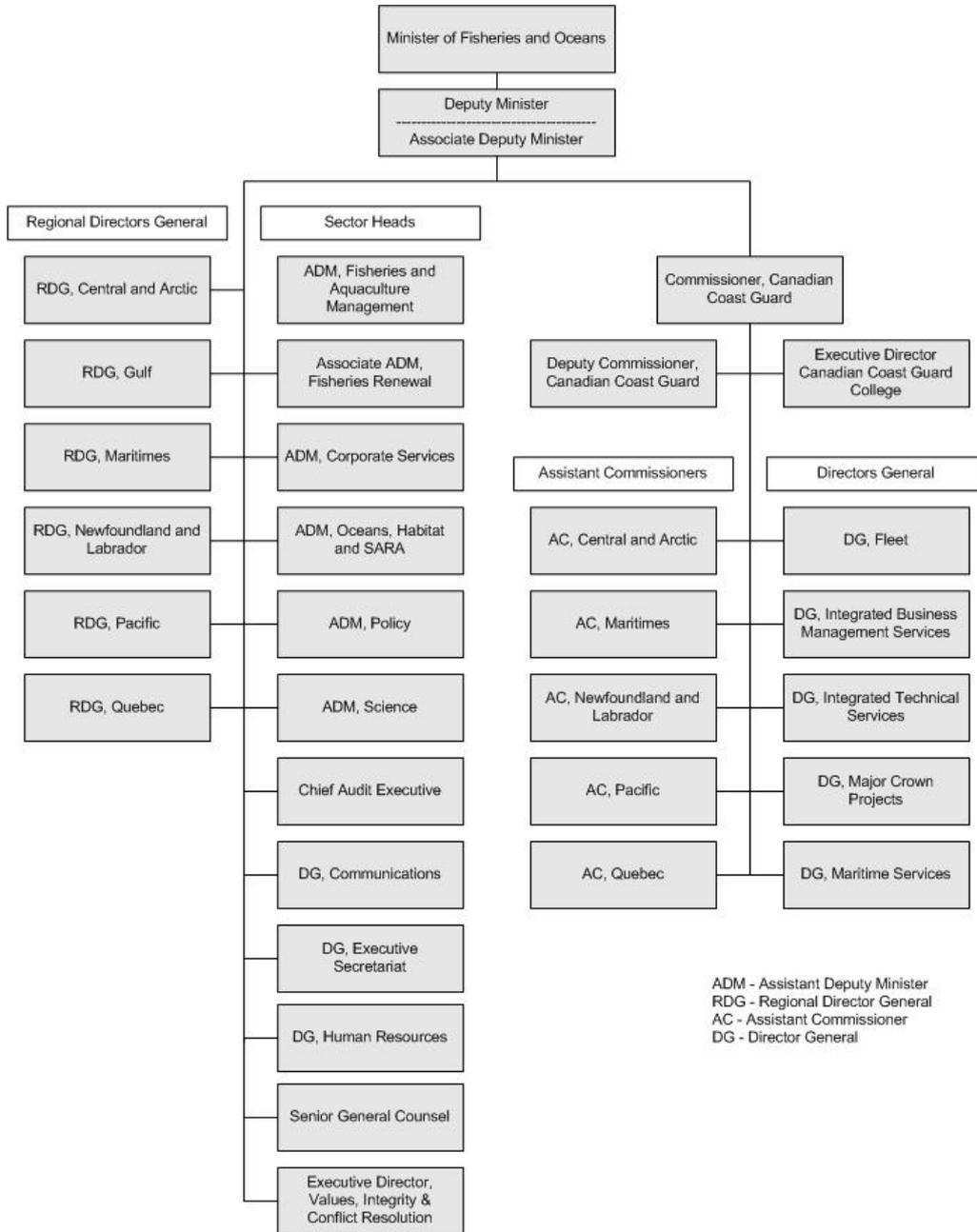


圖 8 加拿大漁業暨海洋部組織架構圖

資料來源：<http://www.dfo-mpo.gc.ca/organization-ministere-eng.htm>

（三）海洋事務的中央與地方之分工

1867 年修訂之憲法第 91 條明訂：專屬中央政府的海洋事務管理權限，包括公共財產所有權、貿易與通商權、軍事與國防、航路標識與浮標燈塔、海運管理、入關檢疫、海域秩序的維持、漁業等。此外，憲法 92 條中規定，省政府所擁有與海洋相關的權限為省內的天然資源利用，但這也衍生了中央與省政府間關於大陸棚所有權之爭議。

根據加拿大最高法院於 1967 年、1982 年與 1984 年的司法判決，聯邦政府與省政府之間海洋行政區劃的管轄劃分，採取「省政府的領海中止於低潮線」之立場。人為低潮線為聯邦政府與省政府之疆界所在，各省對低潮線以內之潮間帶至內陸有管轄權，低潮線以外則因議題不同，而由聯邦政府各相關部門進行直接管理。這些部門主要有海洋漁業部、運輸部、環境部、自然資源部、國防部、印第安事務及北方發展部等。根據有關法律授權，加拿大各涉海部門均設有自己的執法機構。如海洋漁業部設有海岸警衛隊，環境部設有環境執法部，運輸部設有海事安全司等。雖然省政府擁有「領海」的所有權，但是中央政府可根據憲法所賦予的權責，針對航海、海洋環境的維護等事務，制定相關的管理辦法。

由司法判決的解釋，可知幾個鄰海的省政府擁有潮間帶起至內陸的管轄權；而聯邦政府則擁有低潮線外的管轄權，且聯邦政府對於聯邦港口亦有管轄權力。省政府通常只負責管理自己的領域與海岸，以及特定的海底地區。而更下一階層的地方政府，則對海岸上的海洋活動負有管理責任。此外，漁業暨海洋部也必須與其他部門合作，譬如環境部。

1996 年所制定的海洋法（The Oceans Act）第 9 條規定：領海適用省政府之法令；第 20 條規定：海洋礦物之開採、為了挖掘大陸棚藏礦所建之構築物，及其海面四周的安全維護，皆屬於中央政府法令之適用範圍；21 條規定：領海範圍內的海上構築物，屬於省政府法律的管轄範圍。

(四) 地方政府的海洋事務管理

漁業與海洋部將加拿大海域分為六部分管理，分別是 Pacific、Central and Arctic、Quebec、Maritimes、Gulf 以及 Newfoundland and Labrador。可是在加拿大的沿海省份，省政府也都有自己的海洋事務相關之管理機關，某些省分甚至有獨立專責的機構，例如紐芬蘭與拉不拉多省的「漁業與水產部」(Department of Fisheries and Aquaculture)，其下擁有海洋的政策規劃部門 (Policy and Planning Branch)、漁業部門 (Fisheries Branch)、通訊部門 (Communications Branch) 與水產部門 (Aquaculture Branch)。但其他省分的海洋事務，仍分散於環境部門 (Ministry of Environment) 或交通部門 (Ministry of Transportation) 中。

由於加拿大係屬聯邦制，憲法明定中央與地方之權限，未明定者剩餘權力在中央，因此加拿大中央政府擁有規劃全國海洋政策的權力。依憲法與法律所明文賦予之權責，加拿大沿海各省的地方政府，對海洋事務之權責，應該不小於中央政府。沿海各個省政府，可以從中央政府的稅收中分到不少資源，再加上地方政府自行徵收的地方稅款，因此從表面上看來，地方政府在海洋事務上的自主權力不小。但是在實務上，中央政府可以透過國家稅收的補助款，來影響地方政府的海洋政策走向，以確保地方政府的海洋政策與中央一致。而在另一方面，地方政府在執行中央政府政策的過程中，也會先確認中央的政策不致影響省政府之利益，這才有可能讓政策完全落實。

以紐芬蘭與拉不拉多省漁業與水產部 (Department of Fisheries and Aquaculture)，以及加拿大中央政府的漁業與海洋部 (Department of Fisheries and Oceans) 的權責進行比較 (如下表)，可以看出其中央與地方的權限並非以海洋事務類型加以切分，而是中央負責整體的規劃與管理，例如進行統計、配額管理、國際與出口漁業方面的事務，地方則在漁業與水產有研發、經營、管理品質、監測與執照發放等實際權力。

表 3 加拿大中央與地方海洋事務權責對照表

漁業與水產部(紐芬蘭與拉不拉多省)	漁業與海洋部(加拿大中央政府)	重疊的權責
漁業的多樣化經營	海洋的科學研究與經營管理(含漁業科學與管理)	研究與發展
發行漁作執照並管理之	配額並管制漁獲量	漁獲的專業管理
建立漁業標準並設法提高品質	漁獲統計	漁獲銷售
漁業與養殖管理	漁場與生態之保護	海洋環境保護
漁業與水產的執照發放與限制	漁業與水產統計	養殖漁業統計與資訊服務
漁業監測與產業保護	國際漁業關係	基礎建設之支援
促進漁業發展	檢定出口漁獲品質	水產科學研究與漁品品質控管
註：其他政府部會也處理相關業務，包括加拿大食品監控管理局(Canadian Food Inspection Agency ,CFIA)、加拿大水產局(Agriculture Canada)、加拿大大西洋發展局(Atlantic Canada Opportunities Agency ,ACOA)等單位。		

資料來源：<http://www.fishaq.gov.nl.ca/overview/mandate.stm>

紐芬蘭與拉不拉多省的「漁業與水產部」為了讓政策經過充分協調與溝通，推行了「分享管理權力」政策(policy of “Shared Stewardship”)，並建立「大西洋漁業政策決策架構」(Atlantic Fisheries Policy Framework ,AFPF)來推行本政策。在漁業政策推動時，與海洋資源的使用者及各界相關人士分享管理權力，讓決策過程更加透明

化，以達成各界共管漁業與海洋事務的目的，而實際管理並執行漁業政策者，則以民間漁業團體與志工為主。「分享管理權力」政策的推動，是希望透過公眾參與過程，讓各界都能滿意決策之結果，符合每個利益團體之所需。

此外，紐芬蘭與拉不拉多省在漁業與水產部（DFA）與環境保護部（Department of Environment and Conservation ,DEC）之下成立「省級海岸與海洋管理網絡」（Provincial Coastal and Oceans Network ,PCON），以整合管理海岸與海洋的管理政策。由省政府的 11 個部會派出代表，針對各個相關部門提出意見與政策方向。而前述之「海洋行動計畫」（Oceans Action Plan），亦建立起三級政府（中央政府、省政府與原住民自治政府）間的協調架構。希望透過橫向與縱向之協調機制，整合各政府機關的海洋政策。

（五）當前海洋政策面臨的問題

過去加拿大的海洋政策面臨的問題，包括：缺乏整合性的海洋政策、縱向與橫向部門間之互動不易、欠缺海洋資源與漁業管理功能、沒有保護海洋生態與推動永續發展的專業部門。為改善上述問題，因而多次調整海洋事務的行政組織與功能。

在成立漁業暨海洋部之後，加拿大目前面臨的困境，主要還是在海洋資源與環境的管理上，包括：

1. 缺乏足夠的管理資源。
2. 海洋相關法令的法制體系不完整。
3. 推動政策的決心不足。

上述問題或許緣於漁業暨海洋部的治理不彰，然而亦與組織外部的環境有密切相關，根據漁業暨海洋部的分析，這些問題已經對加拿大所轄海域造成許多負面影響：

1. 商業魚種如鱈魚，漁獲量已大不如前。
2. 加拿大仍未與鄰國簽訂海洋管理的協議。

3. 政客以漁業政策謀取私利。

這些問題仍有待進一步解決，然而非僅仰賴漁業暨海洋部單一協會的努力而已。

二、澳大利亞

(一) 海洋事務的環境背景

澳大利亞是世界上第一個擁有全面性海洋策略的國家，其與加拿大最大的差別在於，澳國的海洋政策是起源於政府行政公文公告，而非先行修訂法律後才啟動。此外，澳大利亞海洋政策的重點在於執行區域性的海洋計劃（**Regional Marine Plans**），將中央政府、非政府機關與地區政府的相關利益整合在一起。政府會與相關部門及學者專家們先進行會議協商，然後才開始成立海洋事務相關各個部門。

澳大利亞聯邦政府於 1998 年提出「海洋政策議題報告書」（**Australia's Oceans Policy: An Issues Paper**），以及「澳大利亞海洋政策」（**Australia's Oceans Policy**）。根據上述兩份政策文件，該國的海洋政策願景為，期望能有個「健康、具生產力的海洋，以提供現在和未來的澳大利亞人，有更多方面的利益」。澳大利亞海洋政策的總體目標，在於關懷、瞭解和有效利用海洋（**Caring, understanding, using wisely**）。其具體目標包括：

1. 採取行動並保護澳大利亞近海(**off-shore**)地區的資源與海域。
2. 瞭解、監測及保育澳大利亞海洋環境、海洋資源與生態的多樣性，並確保海洋的永續經營。
3. 透過永續經營的海洋生態產業，推動經濟發展。
4. 廣納大眾的利益、需求和責任。
5. 改善並運用與海洋管理、科學、技術與工程的相關專業人員及能力。

澳大利亞的海洋政策旨在建立一個主體架構，亦即使資源利用的決策透明化，以確保其永續經營，維護公平性。這項政策也提供海洋

利用、規劃與管理的基本策略（包括漁業、航運、觀光、石油、天然氣、礦產和其他海洋與底土資源），並確保海洋污染之控制，推動監測工作與宣導教育。

為了評估海洋政策的執行效益，澳大利亞的海洋政策亦重視「績效評估與回報制度」，其目的在於確實掌握政策執行的進度、發現執行過程中的障礙，並訂定適當績效指標，以評估執行績效。因此規定，政策在執行後兩年內，應執行初步評估，之後每五年通盤檢討一次。

（二）海洋事務管理體制

澳大利亞政府在完善其海洋政策之後，才著手進行政府體制的調整，針對海洋政策管理建立了幾個新的政府部門，都設在「環境、水、遺產與藝術部」(Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts) 之下，包括：

1. 「國家海洋辦公室」(National Oceans Office) 負責技術支援並從事行政業務，同時被指定為主導海洋政策的政府機構，其他相關海洋機構必須向它負責。
2. 「國家海洋部長級委員會」(National Oceans Ministerial Board, NOMB) 由涉海事務相關的各部部長所組成，環境、水、遺產與藝術部部長為該委員會之主席，委員會的責任為監督區域的海洋決策過程，也具有指定國家海洋諮詢團體 (National Oceans Advisory Group) 成員的職權，該諮詢團體是由各界的權益關係人所組成。
3. 「區域海洋計劃委員會」(Regional Marine Plan Steering Committee)，委員由國家海洋部長級委員會 (NOMB) 所指定，主要為地方政府官員及非官方人士所組成。
4. 「海洋管理委員會」(The Oceans Board of Management) 由七個涉及海洋事務的政府部門代表所組成，具有機關間橫向協調的功能。
5. 「國家海洋諮詢團」(National Oceans Advisory Group) 由非

政府部門的各界海洋問題專家所組成，向政府部門提出海洋政策上的建言。

6. 「海洋政策科學諮詢團」(The Oceans Policy Science Advisory Group) 由海洋科學的代表及政府與非政府智庫的學者們所組成，提供政府部門在處理海洋問題上的科學見解，具有促進跨領域協調及資訊分享的功能。

澳大利亞的海洋事務相對較為分散，呈現扁平型的架構，主要分佈在四個部門。上述「海洋管理委員會」，置於「環境、水、文化遺產與藝術部」下；而在「公共建設、交通、地方發展與地方政府部」之下又設有「國家海洋安全委員會」，來管理海上交通安全。如下圖：

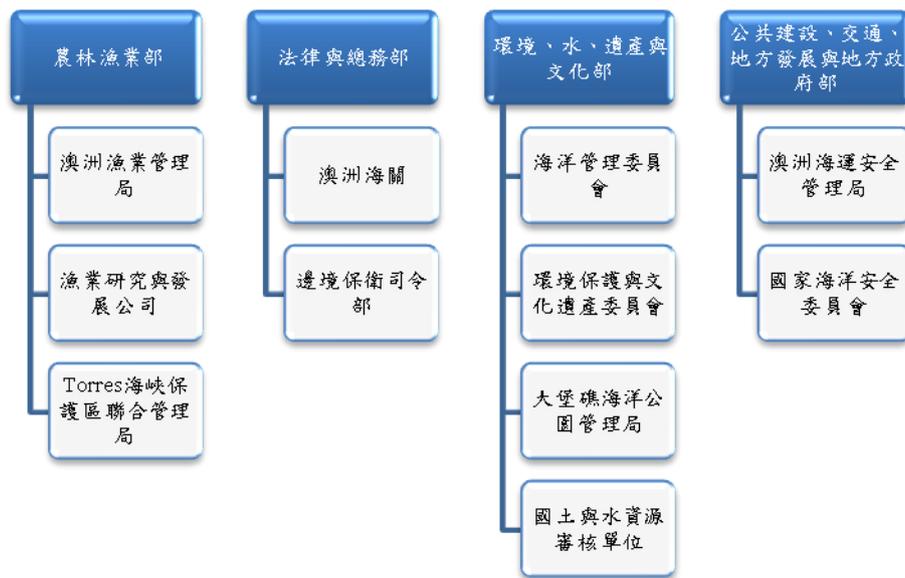


圖 9 澳大利亞海洋事務分佈部門圖

資料來源：本研究小組自行整理繪製

2004 年，澳大利亞聯邦政府調整海洋政策的相關機關，解散了國家海洋部長級的委員會（National Oceans Ministerial Board），而使環境、水、遺產與藝術部部長擁有國家海洋政策的主導權力，但也必須與其他部門之官員協調。而國家海洋辦公室也改由海洋部門（Marine Division）管理。

（三）海洋事務的中央與地方之分工

由於澳大利亞為聯邦制，通常中央政府制定方針，而地方政府和中央政府保持合作關係。中央政府鼓勵區域及次級地方政府，可在政策協調的過程當中採取主動。此外，中央政府通常會與地方政府簽署管理海洋資源的契約。地方政府在草擬新政策的時候，中央政府代表、地方政府官員、漁業社團代表、和其他相關利益者團體代表會組成委員會，共同合作與協調海洋政策。

在海洋的環境政策上，中央政府的權責包括了外交政策、國際協議與國家環境政策；地方政府則負責處理區域內的環境議題，並服從中央政府的決策。次級地方政府也得對地方的環境保護負責，須服從中央及上級地方政府的決策。

島嶼、海外領土、大堡礁國家公園、基線 3 海浬以外的專屬經濟海域（EEZ）與其大陸棚管轄權為聯邦政府所有；3 海浬以內的沿海區域，則以 1973 年之判決所定下的「海域劃分原則」（Offshore Constitutional Settlement, OCC）為基準，區分聯邦政府與地方州政府之權力。

根據「海域劃分原則」（OCC），自基線算起 3 海浬內的海域為州政府的轄區，可從事石油與天然氣的開採、漁業捕撈等活動，聯邦政府的權責為劃分各州政府的管轄海域範圍。以 1991 年通過的漁業管理法為例，聯邦政府針對特定漁業的管理，擁有與地方政府共同管理之權限，進而可與州政府簽訂海域相關協定。當漁業管理事務，同時牽涉到兩個州政府的管轄範圍時，聯邦政府有權調整各個州政府的權限。

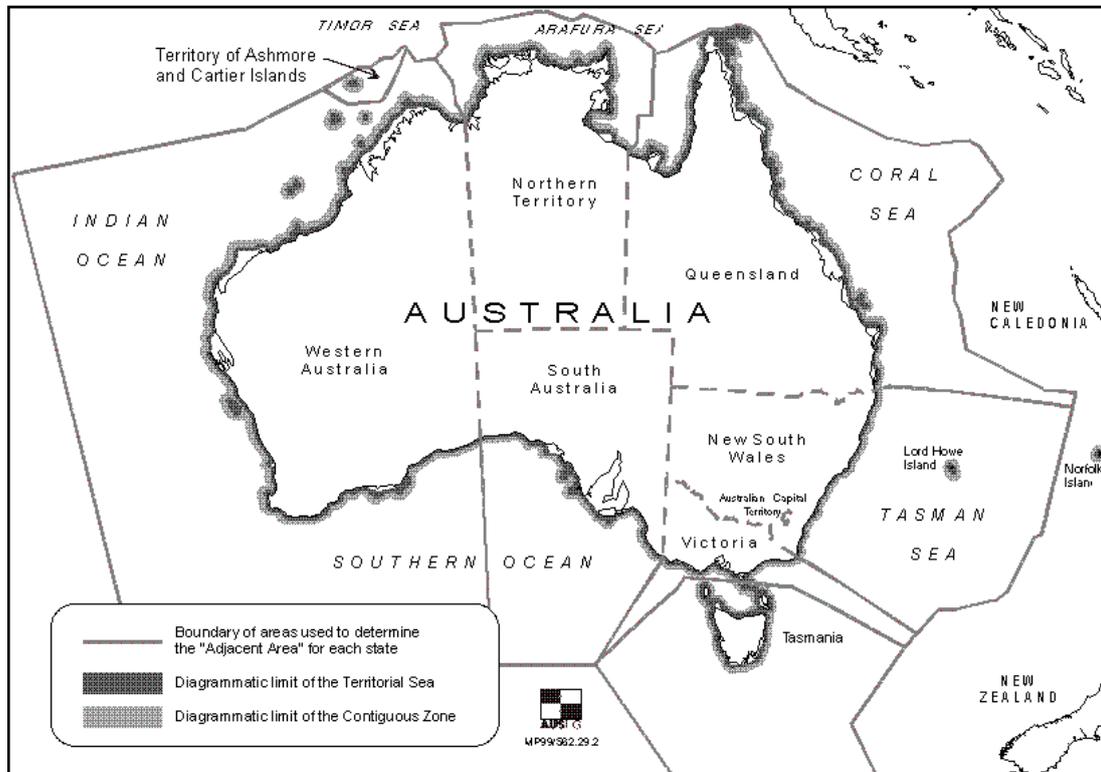


圖 10 澳大利亞各州政府的鄰接區海域劃分圖

資料來源：<http://www.aph.gov.au/library/pubs/bd/2001-02/02bd041-3.gif>

澳大利亞政府推動「區域海洋計劃」，用來解決每一沿海區域所面臨的環保問題，並制定該區域內海洋發展的目標。主導計劃者是「區域海洋計劃委員會」(Regional Marine Plan Steering Committee)，其委員由政府官員代表、海洋產業人士、原住民族代表、漁業代表及其他相關利益者所組成。

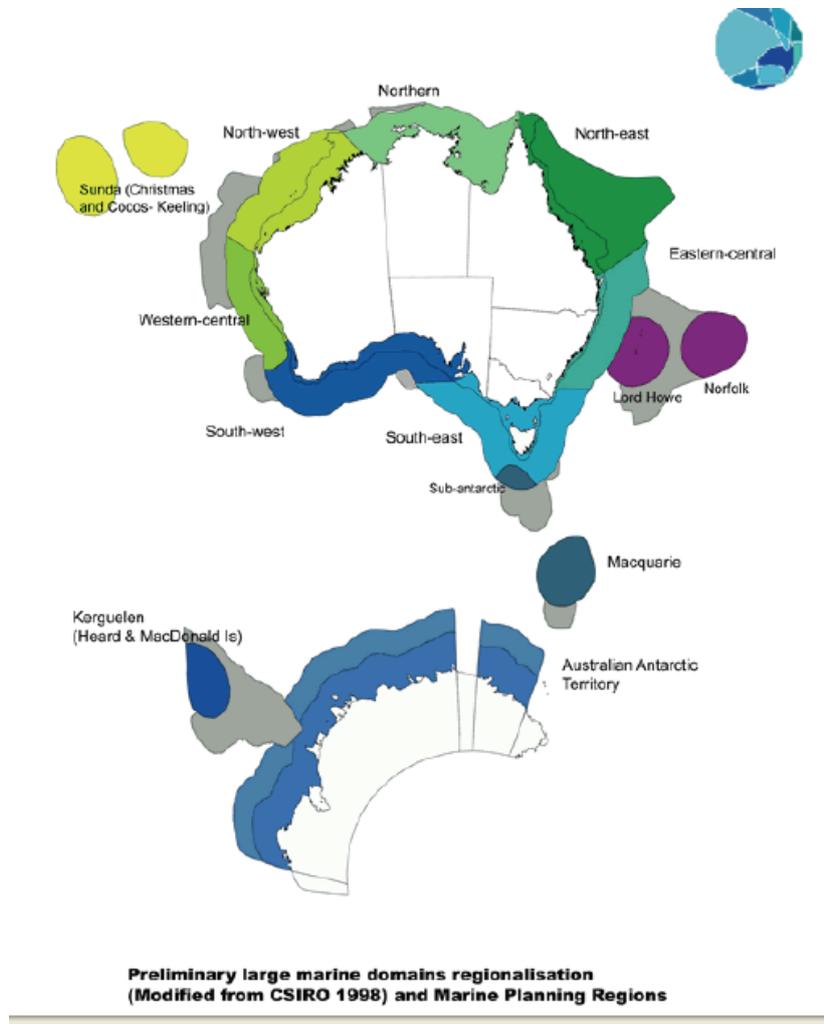


圖 11 澳大利亞區域海洋計畫分區圖

資料來源：http://www.oceans.gov.au/regional_1.jsp

最早問世的「區域海洋計劃」是 2004 年澳大利亞東南部的區域海洋計劃委員會，所發表之「東南區域海洋計畫」(SERMP)。其重點在於「提出能避免因海洋能源利用而產生衝突，同時也能兼顧永續發展海洋資源的主要政策架構」。該計畫原本僅包含澳洲東南部之專屬經濟海域 (EEZ)，但後來中央的部長級會議，決議將東南部各州之沿海地帶 (Offshore) 也包含進來，因此最後本計劃所涵蓋的海域面積，超

過兩百萬平方公里，並設立了十三個海洋保護區（**Marine Protected Areas**）。在東南區訂定了「區域海洋計劃」之後，澳洲其他海域以此為範本，也開始進行各區之「區域海洋計劃」擬定。

（四）當前海洋政策面臨之問題

澳大利亞很早即展開治理海洋與制定國家海洋政策的行動，一直是世界上海洋政策的領導國。1970 年代，即開始發展海洋保護區計劃；到了 1980 年代，草擬減少海洋污染的政策；1990 年代則對非法釣魚活動，訂定嚴格的管制法規。

雖然澳大利亞在海洋政策的推動上有相當的成就，但也產生了幾個問題：

1. 法制架構不完整，政府機關執法時，沒有足夠的權威。
2. 雖然州政府有諮詢政策的權力，但中央在定案時，卻沒有與地方政府再進一步協調，因此州政府對於已通過的海洋政策抱持著懷疑態度。
3. 缺乏相關的權益關係人參與。
4. 海洋事務相關機關的財政困窘。

此外，地方政府對於目前的海洋政策決策方式並不十分滿意。

三、冰島

（一）海洋政策之環境背景

冰島四面環海，海岸線總長達 4,988 公里，人口僅 32 萬人。其經濟主要依靠海洋漁業，相關產品佔冰島總出口超過 40%，並僱用了至少 4% 的勞工人口，是全球第 12 大的漁業國。因此冰島與海洋緊密相關，2007 年成立的「漁業與農業部」是該國相當重要的經濟部會，其主要負責海洋漁業、研究與保育的事務。

冰島的海洋政策，主要有兩個原則：一是根源於「聯合國海洋法」中「永續發展」的觀念；二是確立治理海洋與制定海洋政策的主要權力，應該屬於受海洋影響最大的政府部門。

(二) 海洋事務管理體制

冰島涉及海洋事務管理的權限，分散在七個政府機關：Althingi（冰島議會）、漁業部、環境部、農業部、外交部、交通部、工業部與司法部。爲了加強跨部門間的合作及協調，冰島政府的策略是使海洋政策十分明確且扼要。

冰島議會主要負責海洋管理的立法基礎，同時也設定了海洋政策的架構。漁業部負責運用及保護海洋能源，制定並實施相關政策。在漁業部之下，有一個專門執行漁業管理的「漁業理事會」(Directorate of Fisheries ,Fiskistofa)，依據「漁業管理法」(Fisheries Management Act)負責執行所有漁業相關的管理事務，包括漁業製品的品質乃至入出口的監督、確保漁業配額、執照等規則的執行。漁業理事會與漁業社群、地方政府共同合作，以確保執行的效果

但在保護海洋生態上，環境部和漁業部的權責重疊，因此它們必須互相合作，但政策施行則由漁業部負責。環境部對塑造海洋政策的內容及方向具有巨大影響力，特別在減少海洋污染的議題上。

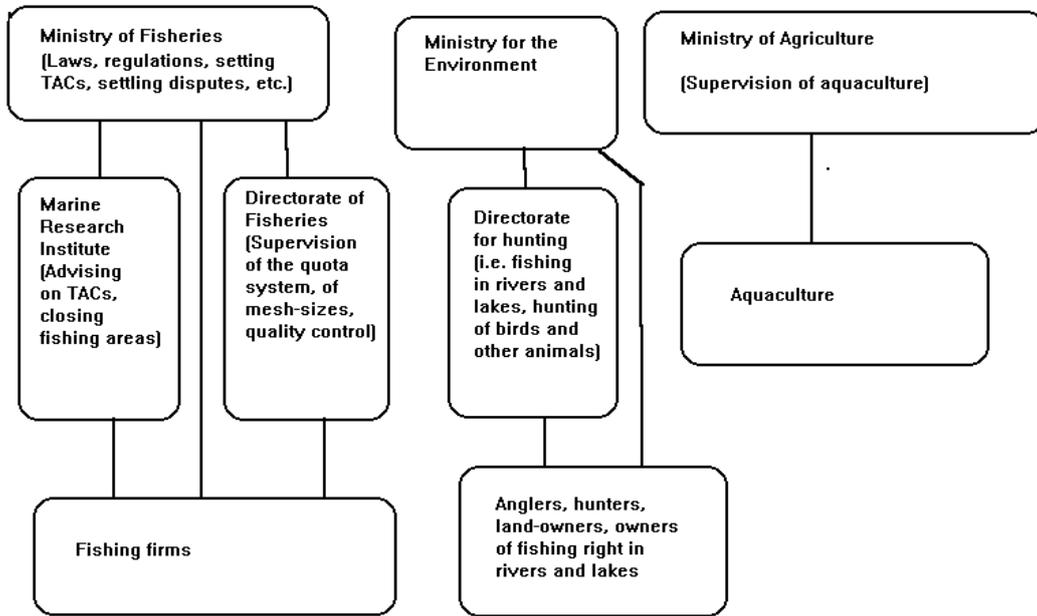


圖 12 冰島海洋事務相關部門的權責與協調關係

資料來源：<http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/en/ISL/body.htm>

冰島政府不斷強調，在制定海洋保護的目標上，亟需國際與區域間的合作。而外交部、環境部和漁業部，在參與國際會議及簽訂多邊協議時也需要相互合作。這三個部門的部長每年開兩次磋商會議，評估所有與海洋有關的計劃，同時討論下次議程的議題。此外，三個部門也共同決議，如何與國際組織及其他國家接觸的方式。

冰島倚重國際合作與外交關係，與其海洋事務特性有關，同時冰島自身沒有正規部隊，乃是藉由與挪威、丹麥達成「防務合作協議」來保護自己；但冰島有一支武裝部隊，即是「冰島海岸警衛隊」

(Landhelgisgæsla Íslands)及附屬飛行隊，這支武裝部隊屬於司法部，負責冰島水域的執法，在「鱈魚戰爭」中扮演重要角色。目前冰島海岸警衛隊擁有 3 艘千餘噸級遠洋巡邏艦；飛行隊則有一架超級美洲獅直升機、一架海事偵察機及 2 架租用直升機。這顯示漁業資源的保護

是該國海洋政策的核心。

2007年6月，冰島議會（Althingi）通過了73/1969號法律，改變漁業部及農業部的法定功能及名稱，將兩個部門合併，建立了負責漁場和農業的新部門，稱為「漁業及農業部」。冰島總理針對兩個部門合併緣由，所做的說明如下：

- 1、政府的責任之一，就是讓民衆更接近政府，而精簡政府部門有助於此一目的之實現。
- 2、把兩個部門合併，將會有助於加強對食物品質的控管。兩部門能在食品審查上進行合作，將可確保國際市場上冰島產品的名譽和競爭力。

2009年冰島政府因為金融海嘯總辭並進行改選，但其政府部門架構基本上沒有改變。冰島雖已有漁業及農業部，但涉及海洋事務的機關，迎相對分散於政府各部會，本研究團隊根據所蒐集的資料，整理目前冰島各部會與海洋事務相關的機構，繪製如下圖：



圖 13 冰島海洋事務分佈部門圖

資料來源：本研究小組自行整理繪製

(三) 海洋事務管理的中央與地方

冰島分成好幾個地區自治體 (regional municipalities)，管理自治事務。由於冰島人口很少，有超過 60% 的人居住在首都附近，冰島的基層行政管理單位有兩種，一是鎮，另一是村 (Towns and rural districts)，在此之上，有 23 個區域級的縣 (regional districts or counties)，把區內的鎮、村單元連結在一起，而各級地方政府都有民選的地方議會進行自治。這些地方政府主要負責提供居民多元的基本服務，包括基礎設施、基本的社會福利等，同時也配合中央政府執行相關事務，最近中央政府部門調整，地方政府也跟著調整。

(四) 目前海洋管理面臨之問題

冰島政府之前改變海洋管理制度，乃是為了因應出口漁量日益增加的趨勢，要求更嚴格的商品管理，畢竟漁類商品占冰島的總出口總額 40%。而在未來，冰島政府在海洋管理仍列有幾項待改善的目標：

- 1、增強漁業部、環境部和外交部的合作。
- 2、促進政府與漁業團體間的互動。

四、紐西蘭

(一) 海洋事務管理的環境背景

紐西蘭當局在制定海洋管理策略時，並未面臨其他國家所碰到的問題。原因在於紐西蘭的一院制代議民主特色，且缺成文憲法，紐西蘭獨特的政府體制，造就了一個特別的海洋管理系統，政府沒有解決區域或地方權限衝突的能力。

除此之外，紐西蘭還有個海洋管理特色，就是 1840 年與毛利人簽訂的「懷唐伊條約」(Treaty of Waitangi)，根據該條約政府與毛利人在海洋領域與相關事務上應進行協商。當時的紐西蘭政府，在管理與保護海洋生態的政策上，與毛利人產生衝突，故而其後所簽訂的協議，讓出海洋資源利用的權力，讓毛利人自行管理。

紐西蘭與澳大利亞、加拿大的最大差別，在於中央與地方政府之間，沒有治理海洋的衝突，只有白人與原住民之間的衝突紛爭。

（二）海洋政策與管理體制

70年代的紐西蘭，環保運動甚囂塵上，政府藉此浪潮推動了幾個大規模的發展計劃。但不久，政府即陷入了財政危機。在新政府執政之後，啟動一系列的改革，其中包括環境改革。環保改革的一開始，廢除了許多政府管理自然能源的部門，譬如林業局，進而建立環境部。1986年制定了環境相關法律與政策。

目前紐西蘭負責主管海洋事務的中央政府機關包括了：

1. 漁業部（Ministry of Fisheries）。
2. 環境部（Ministry for the Environment）與下轄之保育局（Department of Conservation）。
3. 交通部（Ministry of Transport）與下轄之「紐西蘭皇家海洋組織」（Maritime New Zealand）。
4. 經濟發展部（Ministry of Economic Development）。
5. 區域議會（Regional Councils）。
6. 國家海洋協調中心（National Marine Coordination Centre）。

其他與海洋管理事務相關的機關還包括：

1. 農業與森林部（Ministry of Agriculture and Forestry）。
2. 文化遺產部（Ministry for Culture and Heritage）。
3. 「紐西蘭皇家防衛組織」（New Zealand Defense Force）。
4. 「環境風險管理局」（Environmental Risk Management Authority）。
5. 「紐西蘭食品安全局」（New Zealand Food Safety Authority）。
6. 外交與貿易部（Ministry of Foreign Affairs and Trade）。

7. 衛生部 (Ministry of Health)。
8. 法務部 (Ministry of Justice)。
9. 紐西蘭皇家國土資訊組織 (Land Information New Zealand)。
10. 科學研究與科技部 (Ministry of Research, Science and Technology) 以及科學研究與科技基金會 (Foundation for Research, Science and Technology)。
11. 總理與內閣 (Department of Prime Minister and Cabinet)。

海洋環境的保護與生態保育，由「環境部」與下轄之「保育局」負責；漁業業務由「漁業部」執掌；海上交通與航運安全由「交通部」管理，其下設有「紐西蘭皇家海洋組織」專門處理海上交通安全、環境保護與污染防治與漁船執照核發等業務；而「紐西蘭警察局」轄有兩支「海洋警察隊」，分別是「奧克蘭海洋警察隊」及「威寧頓海洋警察隊」，負責管理海上治安。

2000 年時，紐西蘭政府透過由部長級成員所成立的「海洋政策小組」(Oceans Policy Ministerial Group, OPMG)，啟動整合國家海洋政策的計畫，由六位有關海洋的部長所組成。

OPMG 制定了三個階段的計畫：

第一階段：創造未來願景，以及政策的原則、目標和基本價值觀。

第二階段：設計適當的政策並實現之。

第三階段：海洋政策的重點在於海上執法及海面監控。

此外，在 2008 年草擬了「專屬經濟區 (EEZ) 環境法案」，進行海洋生態保護、海洋資源的管理與發展，並成立新的海洋監控機關。

(三) 海洋事務的地方管理

紐西蘭在地方政府的海洋事務管理，有兩個層級。第一級由地區級議會 (regional councils) 所組成；第二級「區域管理局」(territorial authorities)，由市議會、特區議會或離島議會所組成。每四個「區域

管理局」為統一的管理局，權責同等於地區級議會，同時也處理次級區域的事務。



圖 14 紐西蘭地方行政區劃圖

資料來源：

<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=File:NZTerritorialAuthorities-1-zh.png&variant=zh-cn>

地方社群的參與對紐西蘭漁業扮演極重要的角色，強力的地方社群支持是紐西蘭「地方海洋事務自我管理」政策（policy of ‘self management’ of the oceans）的基礎。實務上，漁業事務相當零碎，且難以用單一方法處理所有的業務。而「自我管理」政策在對外事務管理與區域內事務的運作上，都是不可或缺的一項政策。延用漁民的管理方法，可以讓漁民在經濟層面上更直接受惠。一直以來，紐西蘭都以市場機制做為專屬經濟海域（EEZ）的漁業管理基礎，但是現在逐漸改由當地社群團體自願與自我管理的方法取代之。在另一方面，紐西蘭海洋事務管理的特色，強調「公眾協商」的過程，由民間與政府共同管理。並透過廣泛的政策討論，拉近紐西蘭人與海岸、海洋的距離。

這種新式的海洋管理政策，最可能運用於漁業管理、毛利人參與漁業與海洋事務、以及海底資源探勘等議題上。

（四）海洋政策面臨之問題

在過去，紐西蘭制定海洋政策的過程，缺少系統性的管理，使得紐西蘭的海洋政策也缺乏系統性的規範；直到現在，紐西蘭的海洋法律體制仍不夠完善。此外，與各地的漁民與毛利人之間的合作，仍舊不夠密切，懷唐依協議讓渡海洋資源的部份內容仍迭有爭議。

五、日本

（一）海洋政策的環境背景

日本以發展海洋資源為目標，希望由一個傳統的島嶼國家，發展成一個 21 世紀的海洋大國。由於日本與鄰國存在著島嶼主權爭議、海域劃界、及資源開發利用的糾紛，因此日本需要強力維護其海洋權益。日本開始發展綜合海洋政策，主要受到下列考量因素所催生（宋燕輝，2007）：

1. 新國際海洋法律體系與全球海洋治理之發展。
2. 鄰近國家發展海洋法制、海洋戰略以及積極進行海洋開發所帶來的挑戰。

3. 與鄰近國家因領土主權、海域劃界以及海域執法管轄權等發生爭議。
4. 國內對海洋開發、海洋戰略、海洋政策及海洋管理的思考、領悟及要求。

(二) 日本的海洋策略

2002年8月，日本科學技術學術審議會提出「21世紀初日本海洋政策」的報告，以及有關日本海洋開發的長期展望、基本構想以及推動方案。2007年日本海洋政策的重要產出，包括：「海洋基本法」、「海洋構築物安全水域設定法」、「綜合海洋政策本部」之設置、新的綜合海洋政策推動體制以及「海洋開發推進計畫」。

「海洋基本法」的第17條至28條，規定了日本海洋政策基本施政策略，主要包括：海洋資源開發及利用的推展、海洋環境的保護、專屬經濟海域的開發推展、確保海上運輸、確保海洋安全、推動海洋調查、推動海洋科技相關研發、振興海洋產業與強化國際競爭力、沿岸城市的綜合管理、離島的保護、以及確保與國際海洋事務及海洋相關議題發展相連結，並加強國際競爭力等。

日本近期的海洋政策發展，透露出下列意涵：

1. 海洋戰略思維的轉變。
2. 海洋使用觀之改變。
3. 建立新海洋行政體系。
4. 體認提升國民海洋意識的重要性。
5. 為提高海洋資源開發、利用國際競爭力作準備。
6. 展現維護海洋權益之意圖及決心。
7. 改採積極主動的姿態，參與國際海洋事務與維護國際海洋秩序。

(三) 海洋管理體制之變化

2001 年日本行政機構調整前，涉及海洋事務管理相關省廳很多，因此存在著職權分化的問題。行政機構調整後，國土交通省接管大部分的海洋事務管理職權。但在國土交通省之外，仍由過去相同單位，處理原有的海洋事務。

為了因應聯合國海洋法公約對各國大陸礁層的調查，2002 年，日本建立了「大陸礁層調查聯席會議制度」。2004 年 8 月又將它改組、擴大為以官房副長官為主席的「有關省廳關於大陸架調查、海洋資源等聯絡會議」，並對各省廳進行工作分工：海上保安廳負責海底地形精確調查，文部科學省負責勘測地形構造，經濟產業省負責提取海底岩石樣本。

根據 2004 年的行政組織架構，涉及包括大陸礁層計畫在內的海洋事務的部門有：內閣官房、內閣府、總務省、外務省、文部科學省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省以及環境省。為了解決各省廳的協調問題，日本以設置省廳間聯絡會議的方式，統一制定和落實海洋政策，例如：舉行「海洋開發相關省廳聯絡會議」。

而這些相關處理、協調省廳間相關事宜的聯絡會議，成效不彰，需要一個綜合機構統籌負責相關海洋事務。2007 年 4 月，日本國會通過「海洋基本法」與「海洋構築物安全水域設定法」，於 2007 年 7 月 20 日正式生效。前法規定，日本新設海洋政策擔當大臣，並設置「綜合海洋政策本部」，以首相為本部長，內閣官房長和國土交通大臣擔任副本部長，負責制定日本政府的中長期海洋政策方針，並協調與海洋有關的行政事務。藉此來強化省廳間的協調順暢度。當時的安倍首相任命國土交通大臣冬柴鐵三兼任海洋政策擔當大臣，負責制定日本的海洋基本計劃，實施漁業及海洋資源的開發、保護和安全運輸等方面的政策。

在日本現行行政體制之下，與海洋相關的政府部門分散於財務省、外務省、農林水產省、國土交通省以及環境省，下圖僅列出日本中央政府，與海洋事務相關的二、三級機關：

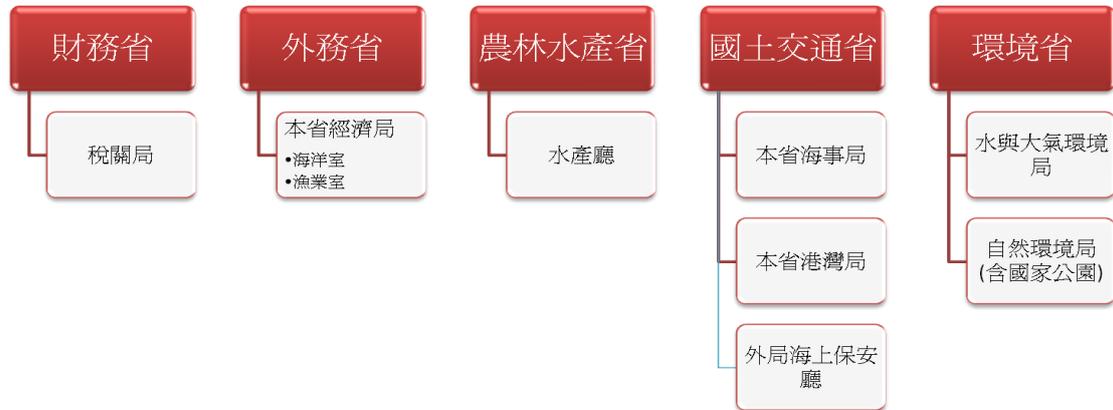


圖 15 日本海洋事務分佈部門圖

資料來源：本研究小組自行整理繪製

（四）地方政府的海洋管理

日本的海上保安廳，將日本海域分成十一個管區分區管理（如下圖），地方政府基本上無權直接處理海上治安工作。海上保安廳的職責主要為海上交通安全監管、監控海賊與海盜活動、海洋自然環境的監測、海底地形探勘、海底火山活動監控、維護海上治安、掃蕩海上非法活動與海上防災與汙染防治工作等。除了海上保安廳之外，日本國土交通省的 8 個「地方整備局」及 9 個「地方運輸局」，也統籌管理各區之海上交通及港灣事務，並與各地方政府的相關單位進行業務上的合作。

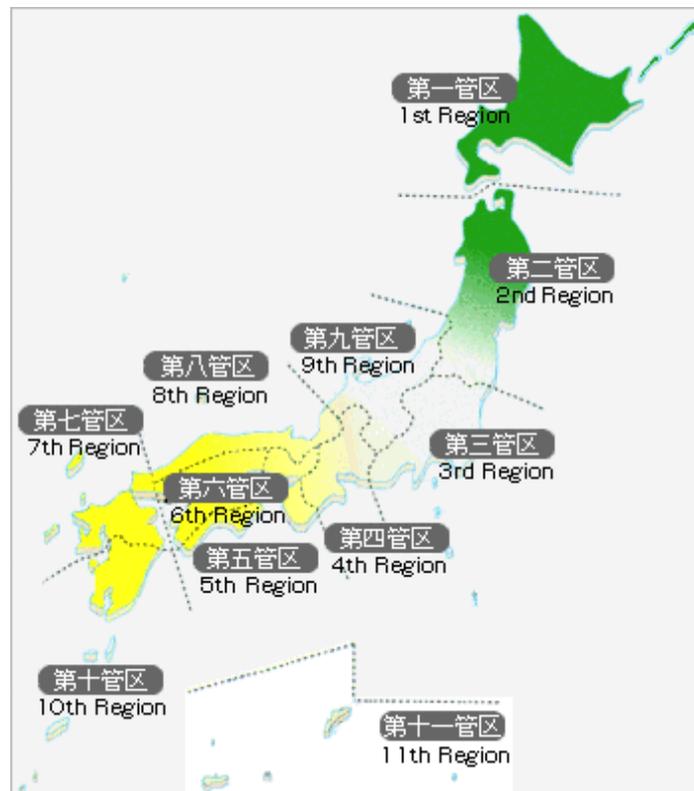


圖 16 日本海上保安廳分區管理圖

資料來源：<http://www.kaiho.mlit.go.jp/syoukai/kanku/index.htm>

而日本的地方政府所負責的海洋業務，以東京都政府為例：東京都「港灣局」負責東京港港區的土地規劃與都市發展、港灣工程與港口建設、港內水門與防波堤等防災設施管理等事務；航線、海面交通管制、船隻管理等業務，則非東京都政府所能控制。再以京都府為例，其「建設交通部港灣課」也僅負責港口內的相關的建設、開發管理事務；而「農林水產部水產課」則執掌京都的漁業與養殖業的管理。總體而言，京都府的海洋事務權責，與大多數地方政府一樣，只能管理漁業養殖與港灣建設等業務。再舉宮崎縣為例，其海洋相關業務，相較於東京與京都，更集中於「農政水產部」，其業務幾乎全與漁業相關。

因此可以總結：日本的地方政府，其主管的海洋事務，幾乎集中於港灣建設與漁業、漁港之管理。

（五）海洋政策面臨之問題

過去日本的海洋政策問題，主要有四：

1. 大多侷限於沿海地區的管理，並未能涵蓋整個海洋及海岸地區的整體綜合政策。
2. 相關省廳的施政偏重於海洋技術與開發
3. 較少議及保護廣大專屬經濟海域內的海洋權益和積極參與國際相關海洋事務。
4. 海洋事務相關省廳職權分化，缺乏橫向聯繫的功能。

當局成立綜合海洋政策本部希望能夠解決以上問題，但是實施至今為時間不久，尚未看到成效。

六、南韓

（一）海洋事務的環境背景

南韓之所以積極發展海洋戰略的原因，與日本相似。同樣和鄰國有著島嶼主權爭議、領海與經濟劃界糾紛、海洋資源開發利用的衝突，與日本近年來的竹島（獨島）爭議即為一例。但由於南韓的政治體制及政治環境與日本不同，造成了南韓與日本在海洋事務整合上走不同的道路。

（二）南韓的海洋策略

1987年南韓制定了「海洋水產發展基本法」(Marine and Fisheries Development Basic Act, MFDBA)，目的在於更有效率地管理海洋資源，保護國家開發與利用海洋之權益。同時培養國家的海洋產業，並訂定政府的海洋基本政策，以發展海洋經濟，提升國民生活福祉。

南韓政府認為海洋是寶貴的資源庫、日常生活的環境，更是影響國家經濟與國民生活的重大交通動脈。若要發展海洋產業，必須擁有

足夠的海洋知識、海上情報，並研發高附加價值的海洋產品。此外，與海洋環境和平共處，追求永續發展海洋資源亦為南韓的海洋基本策略。

以「海洋水產發展基本法」為基礎，南韓制定了名為「Ocean Korea 21」的海洋開發基本計畫，規劃 2000 年至 2030 年，為期三十年的國家海洋戰略。目的在於整合海洋與海岸，以活化海洋國土的利用方式、發展高附加價值的海洋產業、並達成海洋資源的永續發展目標。目前海洋產業佔南韓的 GDP 總值之 7%，在計劃實施後，預計於 2010 年提升為 8.6%；於 2030 年計劃結束時，達到總值之 11.3%。

計畫子目標，包括了海洋環境保護、確保海域安全、培植高附加價值的海洋產業、發展獨步全球的海事服務產業、建立永續發展與漁業體系、促進海洋礦產、能源與空間資源的商業化、以及擴大海洋水產的外交與兩韓間的合作。

以上述發展方針為基礎，南韓於 1990 年代後，陸續完成各項海洋法規之制定。

（三）海洋管理制度之變化

1996 年，當局以當時的「建設交通部」港灣廳與「農林水產部」水產廳為核心，併入 13 個與海洋相關的部門，成立「海洋水產部」。其中 13 個部門主要包括造船、海運、產業資源部的海洋石油開發部門、氣象廳的海象部門等單位。而原屬於「行政自治部」的海洋警察廳（Korea Coast Guard），改為海洋水產部之外廳。

2008 年，李明博就任南韓總統之後，施行政府組織精簡與再造政策，海洋水產部成為政府組織精簡的目標，被一分為二，海洋交通部門與建設交通部合併，成立「國土海洋部」；水產與漁業管理部分回歸農業部門，成立「農林水產食品部」。

被歸類為「核心海洋事務部」之類型的南韓，最終還是因為部門組織過於龐大，故原先的「海洋水產部」再拆為兩部分。國土海洋部對南韓的土地、水資源、江河、海洋等進行統籌綜合系統的管理、利

用、規劃、開發和保護，負責進行該工作的社會資金配置，並綜合製定及推進與土地資源及水資源密切相關的海、陸、空道路交通系統、海上運輸政策，城市和地區規劃建設，形成以土地和水資源為載體的國土資源綜合性管理體系。至於漁業管理部分，回歸到「農林水產食品部」，由同一個部門負責管理農、林、漁、牧。

南韓的「海洋水產部」即使被拆成兩個部門，但海洋事務仍集中在這兩大部門，下圖可以很明顯地看出，南韓的海洋事務管理機關呈現集中的樣貌：

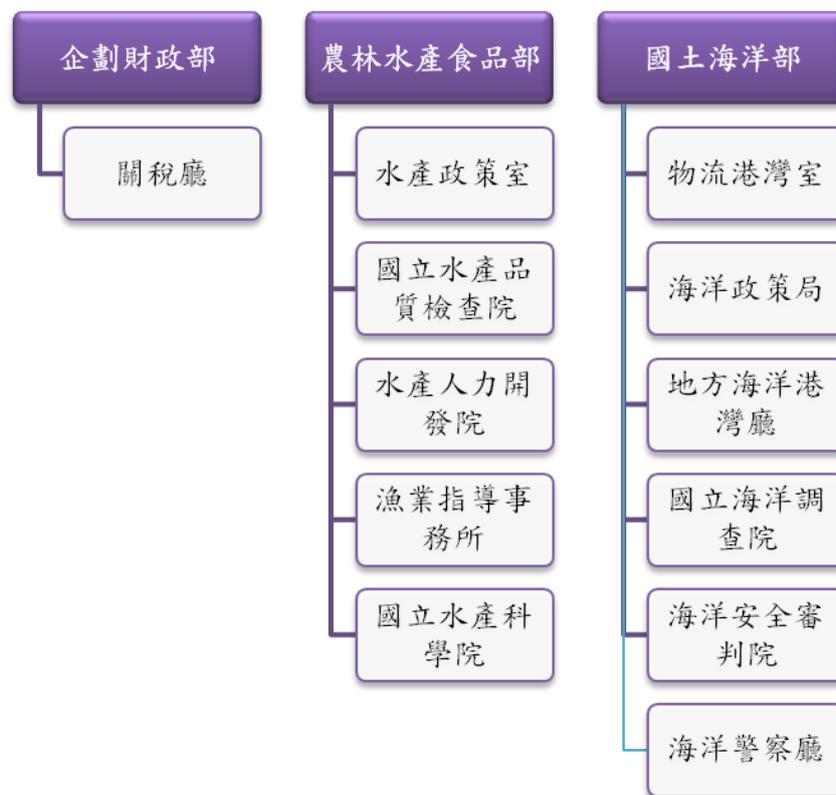


圖 17 南韓海洋事務分佈部門圖

資料來源：本研究小組自行整理繪製

（三）地方政府的海洋事務治理

南韓的地方自治，源於 1949 年所制定之「地方自治法」。經 1961 年的軍事政變後，地方自治的推動陷入了一團混亂。1991 年以後，中央政府對於地方自治團體的自治權限，開始進行逐步地委讓動作。然至 1998 年通過「中央行政權限委託地方政府辦理」等相關法令之制定後，才讓地方政府有權管理漁港設施、核發漁港使用許可、公共海域傾倒廢棄物管理與公共海域管理等業務。

如同許多國家的地方政府，南韓地方政府有權處理的海洋事務，亦以漁業相關的業務量最大，而關於交通、環保與治安等業務，則以協助中央政府處理為主。以釜山市政府為例，其下「海洋農水產局」負責港灣開發事業、水產行政與漁業指導業務，而這幾乎就是釜山地方政府的全部海洋事務。再以仁川市政府為例，其「港灣機場物流局」的業務為支援港灣機場與海、陸、空物流業務的整合，以港灣土地的都市計畫與港務支援為主，能管理的海洋業務不多。

南韓的海洋警察廳，為國土海洋部之下的一個獨立廳，其主要業務包含警備救難、海上治安、海洋環境保護、國際合作、海上交通管理與海洋污染處理。而海洋警察廳將南韓海洋分成 13 區，於各區成立海洋警察署，負責執行海洋警察廳之交辦業務，這屬於中央政府將海域分成多個區塊，分區直接管理的類型。

（四）海洋政策之問題

當局原先想將所有的海洋事務整併於同一部門，成立完整的「核心海洋事務部」，俾降低部會間在海洋事務上的溝通成本。但卻因組織過於龐大，被新任總統以組織精簡為由，將「海洋水產部」一分為二，回歸原先的交通與農業體系。短短數年間，南韓已經歷主張成立「核心海洋事務部」與主張「組織精簡」兩派支持者間的拉鋸，其海洋事務行政功能與組織之沿革過程，可供目前正在進行的我國行政院組織改造案之參考。

七、中共

（一）海洋事務的環境背景

中共向來是大陸國家的思維，早期關注的海洋事務主要是在海域安全與主權維護上，但這方面的事務由海軍負責。其餘的海洋事務包括海洋鹽業、海洋交通運輸、海洋漁業等，則依循著傳統的功能部門分工管理，缺乏統整的海洋管理的概念。近年來，在國際海洋法公約的影響下，週邊海域國家紛紛開始在鄰接區、專屬經濟海域上畫界並進行資源調查與開發，加以改革開放後工業快速發展導致沿海污染，嚴重影響海洋漁業的產業，中共因而體認到海洋管理的重要性，隨著綜合國力的崛起，積極展開對海洋的探測科研，甚至前往南極、大洋洲等全球海域進行海洋的研究工作，而在海洋事務方面的管理體制與功能也日益完善。

（二）海洋政策的發展

中共在 1996 年批准了聯合國海洋法公約，由此展開海洋事務的政策研擬與完善立法的工作。整個 90 年代，先後提出「90 年代中國海洋政策和工作綱要」、「海洋技術要點」、「科技興海行動計畫」、「全國海洋開發規劃」、「中國海洋廿一議程」、「全國海洋環保 95 計畫和 2010 年長遠規劃」、「中國海洋事業白皮書」等，而在立法工作上，除通過「領海及毗連區法」、「專屬經濟區和大陸架法」等海域基本法，也修訂了「海洋環境保護法」。同時在新世紀來臨時，國家海洋局更完成了「全國海洋功能區劃」的工作，搭配「海域使用管理法」的立法工作，希望能夠有效區分與管理海域，此外，在有關海洋開發、海洋經濟等事務上，也不斷提出海洋開發的戰略目標與具體作法。

（三）海洋管理體制

中共的海洋事務管理體制，實際上是由陸地向海洋延伸的涉海功能部門「多頭管理、多頭執法」，依據當局的劃分，處理海洋事務的部門，主要可以分為四類：第一類為「海洋行業管理部門」：包括農業部負責的漁業管理、交通部的海事局、水利部；第二類則是公益部門：包括公安部負責的邊防、打擊走私的海關總署、以及負責海洋環境保護的國家環保總局，前述兩類早在 1960 及 1970 年代就已具體成形，

而且規模最龐大。第三類則是相應於前二者的海洋行政管理部門，此即國家海洋局，第四類是國務院協調機制。後二類是 1980 年代新產生的組織類型，可以說是為了因應海洋事務的複雜化（矛盾）演變而來。然而雖頗有學者提出設立的呼籲¹³，第四類國務院層級的協調機制，事實上卻逐漸式微¹⁴。

由於涉海的立法與部門很多，根據現行法律的規定和國務院對各部門的職責分工，國家海洋局作為海洋行政主管部門，主要負責海洋權益維護、海域使用管理和海洋環境保護監督管理工作；交通部海事部門負責沿海水域的海上交通安全監督管理工作；農業部門作為漁業行政主管部門，主管全國的漁業工作；國土資源部作為地質礦產主管部門，主管全國礦產資源勘查、開採的監督管理工作；涉外海洋科學研究和海底電纜與管道的鋪設由國家海洋局負責管理，海上走私行為由國家海關部門負責查處，上述部門各自擁有海上執法隊伍，即中國海監、中國漁政、中國港監、海上武警、海上緝私隊等，這種現象並沒有隨著 1998 年中國海監總隊的成立而改變，反而更陷入重複建設和資源浪費，當落實到地方層級時更顯得「條塊分割」¹⁵。

至於「國家海洋局」本身也經歷不同時期的變化，最早在 1964 年成立的時候是由海軍代管，1982 年改為國家科委代管，因是從海軍

¹³ 李國慶，《中國海洋綜合管理研究》（北京：海洋出版社，1998 年），頁 442-446。

¹⁴ 自 1986 年成立的由國務委員、國家科委主任、農牧漁業部部長、國家海洋局局長等相關部委局及軍隊負責人成立的「海洋資源研究開發保護領導小組」，到了 1988 年機構改革時被撤銷，之後未見類似的協調機制。

¹⁵ 大陸海洋管理學者普遍認為，目前中國海洋管理體制的問題主要是「條塊分割，各成系統，家家通天（按：指國務院）」。交通部海事局很明顯的是「條條」的部門，其垂直管理的體制是機構設立時即已確立的前提，至於其他涉海部門的中央集權性質就沒有那麼強烈，各地的漁業局、環保局、海洋局等，主要是地方主管的「塊塊」系統。從《海洋環境保護法》第五條即可看出條塊系統分割的狀況：業務上全國環境保護的主管部門是國家環境保護總局；國家海洋局負責海洋的專業部分；海事部門負責非軍、非漁的船舶、港口水域管理；漁業系統負責漁港、漁船的防污；軍隊體系負責軍港、軍艦的污染處理；沿海省、直轄市、自治區又各自針對所屬海域負責監督。除了業務主管之外，還有五大獨立的系統，其中海事與軍事是條條系統，沿海省市是塊塊的系統，其他漁業與海洋視發生事故的地方歸塊塊系統主管，這也就是為什麼漁業跟海洋特別容易在地方上進行整合的原因，因為這兩個系統並不是嚴格的條條系統。

中海洋科技調查的單位轉變而來，故其任務職掌主要集中在海洋科研。1988年以後幾次的機構改革方案，因為受到聯合國海洋法公約的影響，國家海洋局開始肩負「綜合海洋管理」的工作，包括「綜合管理國家管轄海域，實施海洋監測監視，維護海洋權益，協調海洋資源合理開發利用，保護海洋環境，會同有關部門建設和管理海洋公共事業及其基礎建設」等職能，此時也變成國務院直屬機構。1998年國務院機構改革之後，原本是國務院「直屬機構」的國家海洋局，「平移」¹⁶到新設的國土資源部¹⁷下，成為「部委管理的國家局」，¹⁸仍維持副部級的地位，其執掌主要從海洋國土資源管理的角度出發，確立為國家最高海洋行政機構。與此同時，掌管海洋環境保護的環境保護局卻升格為正部級的國家環境保護總局，交通部海事局的職能獲得加強，顯示因應海洋事務專業化、複雜化，而有專業分工的制度安排。國家海洋局的變遷反映了國家海洋政策的變化。

（四）地方海洋管理的體制

國家海洋局設有北海、東海、南海分局，1988年之後，海洋綜合管理已由兩個層次（國家海洋局—海區分局）拓展成四個層次，形成了國家海洋局—海區分局—海洋管區—海洋監察站的四級管理體系。1989年10月，國家海洋局下達了北海、東海、和南海分局的10個海洋管區和50個海洋監察站的職責，確定海洋管區是所轄海區的海洋綜合管理機構。1998年成立中國海監總隊，進行分區海域管理的執行工

¹⁶ 根據作者於2005年暑假訪談國家海洋局時之提問，「將海洋局置於國土資源部之下，是否有矮化之嫌」？得到的答覆是「機構、編制都沒有改變，還是副部級」。

¹⁷ 國土資源部屬於國務院「教育科技文化、社會保障和資源管理部門」，與教育科技文化、社會保障成為國民經濟發展的基礎保障部門。其主要職能是，土地資源、礦產資源、海洋資源等自然資源的規劃、管理、保護與合理利用。

¹⁸ 根據當時國家海洋局局長張登義的回憶，移轉過程是非常曲折的，甚至原也可能面臨廢除。張登義當時表達的是國家海洋局黨組的一致意見：「第一，新組建國家海洋局或總局；第二把目前的國家海洋局改為國務院直屬局；第三保留國家海洋局，絕不能撤銷」。張登義，〈難忘的事情滿意的結果〉，《中國海洋報》1307期，2004年5月14日，海洋大觀版，

〈<http://www.soa.gov.cn/oceannews/hyb1307/41.htm>〉。

作，但是中國漁政、中國港監、海上武警、海上緝私隊等海域執法隊伍並未因此整合，仍然各自為政，被稱為「九龍鬧海」。

地方政府層級的海洋管理機構大致可歸類為四種模式：

1.海洋與水產或漁業管理的結合

在沿海省（區、市）和計畫單列市中，有十個屬於海洋與漁業合併在一起的管理模式，分別是遼寧、山東、青島、江蘇、浙江、寧波、福建、廈門、廣東、海南。海洋與漁業廳（局）兼管海洋和漁業的兩種管理職能，接受國家海洋局和農業部漁業局業務上雙重領導，不過主要還是由省（區、市）和計畫單列市政府直接領導。

2.國土資源廳管理的模式

河北省、天津市、廣西壯族自治區三個省（區、市）在機構改革中，依照中央機構調整的模式，把地礦、國土、海洋合併在一起，成立國土資源廳（局），其中海洋部門負責海洋綜合管理和海上執法工作。

3.專職海洋行政的管理

上海市海洋局是上海市人民政府管理上海市海洋事務的職能部門，業務上接受國家海洋局的指導。1991年成立以來，上海市當局以上海市海岸線較短，業務有限為由，向國務院提出要求，由國家海洋局的東海分局代行上海市海洋局的職能。2008年上海市實行機構改革¹⁹，兩者正式分開，使之回歸上海市本身的海洋行政管理。

4.海洋綜合管理的模式與海上統一執法

廈門市在市委書記的重視下，發展出一個特別的海洋綜合管理模式，其模式可以總結為「立法先行，集中協調、科學支撐、綜合執法、公眾參與」的海洋綜合管理路線。廈門市海洋與漁業局，實際上負責廈門海洋綜合管理的職能。此外，廈門市也是第一個推行「海上執法統一抓、問題處理再分家」運作模式，進行海上綜合執法的港灣城市。

¹⁹ 見國家海洋局東海分局訪談紀錄。

(五) 海洋政策面臨之問題

國家海洋局在王曙光前局長任內，大力鼓吹「建設海洋強國」，在立法、政策以及組織功能的提昇上，做了很多努力，然而在其卸任後，中共整體對海洋事務的關注力度似乎有所減弱，而相關的政策甚至國家海洋局本身都逐漸邊緣化與弱勢化，在協調海域使用上面，面對其他部會的強勢與資源，不容易貫徹執法，而中央層級缺乏高層次對海洋事務綜合協調的機制，地方政府又各立諸侯，即連廈門市的典範，也似乎受到海洋事務邊緣化的影響，逐漸又將漁業與海洋事務區分開來。整體來說，中國仍然重陸輕海，而主政者政亡人息，使得中央與地方的海洋事務管理各自為政，缺乏橫向與縱向的協調統合。

第四節、小結

有關世界各主要國家海洋事務機關的組織型態，學者依據實務經驗提出許多不同的分類方法。Jean-Pierre Levy 將海洋事務的組織分為三類：1.中央政府各部門行政機構，扮演了政策和計畫決策的主要角色；2.提供主要發展議題資訊及處理問題認定的機構；3.以協調及諮詢服務為目的的委員會等機構（胡念祖，1993：114）；胡念祖教授將海洋專責機關分為：1.超級機關；2.部際委員會（胡念祖，1993：122-123）。劉容子、高之國將世界海洋管理模式區分為四種：1.中央政府直管（荷蘭模式）；2.政府特別工作組（美國俄勒岡州模式）；3.高級內閣諮詢機構（美國夏威夷模式）；4.部門間委員會（巴西模式）（高之國、張海文，2007：149）。

曹丕富、陳德恭、焦永科等則將主要國家海洋管理體制概略分為三種類型：1.分散型：中央政府都沒有集中負責管理海洋的職能部門，其海洋工作分散在政府各部（英、澳、德、日、瑞典、印尼、馬來西亞等），而為協調政府部門之間、政府部門和企業之間以及管理部門和研究機構之間的工作，加強政府對全國海洋活動的宏觀管理，大都設有專門的委員會或類似的協調機構（英、瑞典、印尼、馬來西亞）；2.

相對集中型²⁰：中央政府都有一個專門的海洋行政管理部門，但只負責管理海洋的某些方面，不能統管全國海洋的一切事務（美國、加拿大）；3.集中型：對全國涉海事務高度統一的綜合管理（南韓、波蘭）（高之國、張海文，2007：155-157）。

楊金森歸納各國的海洋管理體制，分為四種：1.海洋部式（南韓）；2.部門間委員會式（巴西、荷蘭）；3.內閣級委員會（美國夏威夷州）；4.海洋水產結合式（加拿大）。他也整理中國大陸省級海洋管理體制，分為四種模式：1.海洋廳式（海南、大連）；2.領導小組或部門間海洋委員會式，在委員會下設辦事機構（廣西）；3.綜合部門代管式（浙江、福建、河北、江蘇）；4.海洋與水產廳式（遼寧、山東、廣東）（高之國、張海文，2007：197-198）。另外，鹿守本、艾萬鑄等學者依據轄管事務，將大陸地方海洋管理機構分成三類：1.海洋與漁業管理結合模式（遼寧、山東、青島、江蘇、浙江、寧波、福建、廈門、廣東、海南）；2.國土資源管理機構模式（河北、天津、廣西）；3.專職海洋行政管理（上海海洋局）²¹。

陳荔彤教授曾提出我國未來設立海洋專責機關的四種可能型態：1.不設海洋事務專責機關，由相關部會依其「功能性」之職掌，分別負責業管之海洋事務政策及執行；2.設立跨部會協調聯繫機關，以事務功能分工為基礎，並以海洋為對象，設立一跨部會之海洋事務協調聯繫機關，參與個別海洋事務政策之釐訂，至於各項海洋政策之執行，仍由各相關部會負責辦理；3.設立海洋事務超級機關，負責「所有海洋事務」之政策及執行；4.設立「核心海洋事務」專責機關，至於核心海洋事務以外之海洋事務，仍由各功能別機關負責。

上述學者所作的分類，多半立基於現行體制並加以歸納，這些分類方法及其優缺點，提供本研究建構理想型時很好的借鏡，例如部門間委員會與內閣級委員會的區分，以及相對集中與集中的概念區分，就有助於我們把「委員會」與「部」這兩個概念更加細緻化。同時也

²⁰ 鹿守本、艾萬鑄稱為「半集中型」（鹿守本、艾萬鑄，2001：131-132）。

²¹ 詳閱訪談紀錄。

提醒我們注意，各國處理海洋事務的專責機關，其所處理核心海洋事務的實際範圍。

為借鑑澳洲、紐西蘭、冰島、日本、南韓、加拿大、中共等國中央和地方海洋事務行政的組織、功能，歸納其異同並標舉其特色；同時也要對照我國某些中央專責機關及與其相對應的地方機關之行政功能與組織區分，進行兩者現有功能、分工與資源配置現況之釐清，以找出規劃未來我國中央和地方海洋事務行政功能與組織、資源配置之最適模式。因此，本研究致力於發展可供比較的類型化基礎。

最初，本研究預備運用「中央與地方」，以及「政策與執行」兩大向度構築架構象限。經過文獻蒐集與分析之後，本研究進一步細緻化，將上述兩大向度，拆解成四項指標，俾分別建構中央與地方適用之類型。

一、中央層級海洋事務機關之理想型

在中央層級的海洋事務機關，採用「政策規劃」與「政策規劃兼及執行」之指標，再加上「資源重組、組織集中」與「資源與組織分散」的指標，發展出四種類型：

表 4 中央海洋事務機關組織類型

指標	政策研擬兼及執行	政策研擬
資源與組織分散	第一類：涉海功能部門分工管理，其中或設有狹義的海洋行政機關	第二類：跨部門協調型海洋委員會或行政院協調小組、甚或總統府層級之顧問會議
資源重組、組織集中	第三類：依據重組程度不同，可分為核心海洋事務部或統合海洋部	第四類：實體功能型海洋委員會，屬中央行政機關組織基準法中所定義的二級機關之委員會性質

資料來源：本研究小組自行整理

依據上述指標，與蒐集所得的文獻資料相互比對，四種類型描述如下，其中第三類，因為組織集中程度之不同而細分為兩種次類型：

表 5 中央海洋事務機關理想型

理想型	名稱	內容描述
第一類	涉海功能部門分工管理，其中或設有狹義的海洋行政機關	海洋事務分散在現有 15 到 25 個涉海部會，各部會皆有制定政策與執行的能力。改革的方向，一般是強化上位海洋戰略的統合與協調政策之能力。
第二類	跨部門協調型海洋委員會或行政院協調小組、甚或總統府層級之顧問會議（又可分成「部際間海洋委員會」、「海洋政策制定與協調」及「任務編組」）	以行政最高主管擔任委員會召集人，出面統籌協調，各部會派出一級首長與會，進行日常的海洋事務之協調與統一政令。有些在部長會議下還有次級官員會議。或者在總統府層級任命專家學者組成委員會。
第三類	核心海洋事務部	局部整合相關部會之涉海業務，以業務較為單純、性質較為相近的業務整合為優先，如漁業與海洋、海洋與國土、海洋與交通等
	統合海洋部	幾乎統整與海洋相關的所有業務在一個部會底下，再以負責業務劃分次級單位；如海巡、漁業、環保、科研、文化、航運、海洋資源開發等
第四類	實體功能型海洋委員會，屬於組織基準法中所定義的二級機關之委	負責綜合政策研擬與海洋新生事務之執行與協調

	員會性質（部會級委員會）	
--	--------------	--

資料來源：本研究小組自行整理

二、地方層級海洋事務機關之理想型

在地方層級的海洋事務機關，權力採用「中央集權」與「地方分權」之指標，再加上分區以「海域區劃」和「行政區劃」之指標，區分為四種類型：

表 6 地方海洋事務機關組織類型

	中央集權	地方分權
海域區劃	第一類：海域統一執法，由中央派出機關直接分區管理，與地方政府進行協調	第二類：地方政府之間，依照跨行政區劃的海域特性，於海域內相關的海洋事務，進行跨域治理，以協調或聯盟的形式進行（跨域治理）
行政區劃	第三類：地方依據中央地方分權精神為政策之執行（地方行政）	第四類：地方政府整合相關海洋事務之政策、規劃與執行管理（地方自治）

資料來源：本研究小組自行整理

依據上述指標，與蒐集所得的文獻資料相互比對，四種類型描述如下：

表 7 地方海洋事務機關理想型

理想型	名稱	內容描述
第一類	海域統一執法，由中央派出機關直接分區管理，與地方政府進行協調	以全國為單位，中央政府成立專責部會與設立執行團隊，海域分區不依據地方行政區劃來劃分，類似警察制度屬一條鞭的中央集權管理，以中共的用語稱「條條」
第二類	地方政府之間，依照跨行政區劃的海域特性，於海域內相關的海洋事務，進行跨域治理，以協調或聯盟的形式進行（跨域治理）	地方政府之行政管轄區域包含海域，各地方政府間對其相鄰海域內發生之相關海洋事務，進行跨區域的協調，或為海域共同發展進行策略聯盟，以達到共同治理的效果。
第三類	地方依據中央地方分權精神為政策之執行（地方行政）	涉海相關事務係依據中央部會之政策制定，地方政府中有與中央相對應的單位加以執行，縣市長層級進行地方相關政策執行的協調與一定程度的政策宣示，以中共用語稱為「雙重領導」
第四類	地方政府整合相關海洋事務之政策、規劃與執行管理（地方自治）	地方政府之行政管轄區域包含海域，各地方政府對其海域相關海洋事務進行綜合管理與海洋經濟之發展等政策制定與執行，在地方政府層級進行海洋事務整合與協調運作，整合的程度或為局部相近事務之整合，或海洋政策之整合，以中共的用語稱「塊塊」

資料來源：本研究小組自行整理

三、綜合中央與地方海洋事務機關之理想型

依據文獻分析，本研究發展出中央與地方海洋事務機關的十六種理想型(Ideal type)，並進一步分別將日本、南韓、澳洲、紐西蘭、加拿大、冰島、中共等國加以歸納定位如下：

表 8 綜合中央與地方海洋事務機關理想型

中央 \ 地方	第一類 涉海功能部門 分工管理	第二類 跨部門協調型 海洋委員會或 行政院協調小 組、甚或總統 府層級之顧問 會議	第三類 核心海洋事務 部統合海洋部	第四類 實體功能型海 洋委員會，屬 於組織基準法 中所定義的二 級機關之委員 會性質
第一類 海域統一執法 與中央直接派 出，進行分區 管理	A	B	C	D
第二類 地方政府跨 域，進行海洋 事務之管理與 協調	E	F	G	H
第三類 地方依據中央 地方分權精神 為政策執行	I	J	K	L
第四類 地方政府整合	M	N	O	P

相關海洋事務 之政策、規劃 與執行管理				
---------------------------	--	--	--	--

說明：上述各類別，可能併存於同一國家內。

資料來源：本研究小組自行整理

（一）日本

日本的中央政府設有「總合海洋政策本部」，負責各部會間的海洋相關事務協調工作。故日本的中央海洋政策機關的類型，是屬於第二類，由類似委員會、協調小組或元首級顧問會議的組織，進行部會事務協調與政策方針擬定。但是各種涉海事務仍分散於各部會中運作，並未整合於同一部門統一行政，所以也是第一類的分工管理。

在地方政府層級上，並未成立集中管理海洋業務的局處。海巡業務、海上執法、海上交通管理、海洋環境監測與海洋污染處理事務，由中央「國土交通省」直屬的「海上防衛廳」，直接分區控管，屬於第一類。在漁業與漁港管理事務上，接近第三類依地方自治原則管理，由中央「農林水產省」之「水產廳」與各縣政府的農政水產相關部門，依中央與地方各自的職權進行分工，為第三類。港口管理事務上，「船舶」與「港務」的管理，由「國土交通省」的「港灣空港部」，駐紮於各地方的「地方整備局」、「地方運輸局」分區控管，接近第一類分區管理；而「港區開發與管理」的相關業務，以「東京都政府」為例，由「港灣局」管理，屬於第三類。

總結而言，日本的類型在「總合海洋政策本部」成立前，屬於 A+I 型；成立後則屬於 A+B+I 型（由於海洋政策本部底下，無直接指揮地方執行事務之權，因此不是 J 類型）。

（二）南韓

南韓在李明博總統上台之前，中央設有「海洋水產部」，統整管理海洋與漁業所有相關事務，屬於第三類型，設有一個專責部會，集中

管理近乎所有的海洋事務。在李明博執政後，進行中央政府組織精簡，裁撤「海洋水產部」，將漁業相關業務併入「農林水產食品部」，將航運、港灣與海上警察等業務併入「國土海洋部」(海洋警察廳為國土海洋部之外廳)，接近第一種類型。

地方政府層級上，未成立集中統整海洋事務之地方局處。中央的海洋警察廳，直接分區管控海上警備救難、海上治安、海洋環境保護、海事國際交流合作、海上交通安全管理以及海洋汙染排除等業務，屬於第一類中央政府直接分區管理。漁業與漁港業務屬於第三類，以仁川市為例，由市政府的「港灣機場物流局(下轄支援課、物流課與水產課)」與中央之「農林水產食品部」分權管理。港灣管理事務上，「船舶」與「港務」管理接近第一類，由中央控管，地方政府則為支援之角色，如仁川市的「港灣機場物流局」；而「港區開發與管理」，則屬於第三類，地方依據地方自治與中央、地方分權原則執行業務。

綜上，南韓的類型於「海洋水產部」裁撤前，屬於 C (由「海洋水產部」集中統合大部分海洋事務) +K 型；李明博總統解散「海洋水產部」後，仍然類似核心海洋事務 C (海洋事務大多數分散於「國土海洋部」與「農林水產食品部」中) +K 型。

(三) 澳大利亞

澳大利亞聯邦政府的海洋事務，原本是分散於各個部會，漁業事務由「農業、林業與漁業部」管理、海洋資源維護與管理由「環境、水與文化部」負責、海上交通與海岸發展由「公共建設、交通與地方政府及其發展部」統籌、「法律與總務部」下轄之「邊境保衛司令部」管理海上治安，屬於第一種類型，由各部會分工管理。1998 年澳洲聯邦政府成立了「國家海洋建言組織」，由民間人士所組成，提供政府海洋政策的相關建議。在 2003 年之後，澳大利亞政府為了讓海洋政策更有整合性，於是成立了「海洋管理委員會」，協調各海洋事務相關部門間的業務，由「環境、水與文化部」的主任秘書擔任主席，在此之後，澳洲的聯邦政府成為第二類狀況。

各州政府中，海洋事務大多數都屬於聯邦政府與州政府權責分

工，互相配合的狀況，以昆士蘭州為例，州政府交通部門有「海洋交通安全」局處，維護海面上的交通安全；「一級產業與漁業局」負責督導與執行地方漁業相關業務，因此，較接近於第四類，其中大堡礁因為是世界文化遺產，因此管轄權在聯邦政府²²。而在維多利亞州，州政府成立了「維多利亞州海岸會議（VCC）」，負責統籌海岸政策與海岸管理，但是海上交通、港灣管理、漁業等各種事務，仍有交通部門與產業部門執行業務，與聯邦政府進行業務分工，因此類型介於第三類與第四類之間。另外，在新南威爾士州，頒布有自己的「新南威爾士州海洋政策（1997）」，為了有效管理所轄的海岸線，成立「海岸線管理委員會」組成包括地方政府官員、當地社區代表、計畫部門代表、負責公共設施建設部門代表以及土地管理部門代表等，以協助地方政府制定海岸線管理規劃，國家給予財政和技術方面的協助。而全國的海上治安與海關查緝工作，則仍為聯邦政府之職權，屬於第一種類型。職是，澳大利亞應屬於 B+A+E+M 類型。

（四）紐西蘭

紐西蘭的中央政府，應該屬於第一種分類，由各涉海功能部門分工管理。海洋環境保護與生態保育，由「環境部」與下轄之「保育局」所負責；漁業業務由「漁業部」所執掌；海上交通與航運安全由「交通部」管理，其中設有「紐西蘭皇家海洋組織」專門處理海上交通安全、環境保護與污染防治與漁船執照核發等業務；而「紐西蘭警察局」所轄之兩支「海洋警察隊」，分別是「奧克蘭海洋警察隊」及「威寧頓海洋警察隊」，管理海上治安。

該國地方政府部份，有兩個層級的組織負責。第一級由地區級議會（regional councils）所組成；第二級則為「次級區域管理局」（territorial authorities），由市議會、特區議會或離島議會所組成。每四個「次級區域管理局」為統一的管理局，權責同等於地區級議會，同時也處理次級區域的事務。此外，地方社群如漁業等公眾的參與對於該國漁業扮演極重要的角色，紐西蘭主要採取「地方海洋事務自我管理」政策

²² 環保署副署長邱文彥訪談紀錄。

(policy of 'self management' of the oceans)。

綜合言之，紐西蘭的中央政府海洋事務分散各涉海機關，地方層級則以區域與次級地方之間的跨域自我治理為主，因此應屬於理想型的 A+B+E+M。

(五) 加拿大

加拿大中央政府的海洋事務，在漁業以及海上警察巡防業務方面，為「漁業與海洋部」之權責。其中隸屬於「漁業與海洋部」的「海岸警察隊」負責海上與海岸巡防業務，擔任海上警察的角色；而漁業相關事務、海洋環境監控、海洋研究以及海洋政策規劃，則由部內的局處直接管理。海上交通事務仍為「交通運輸部」的管轄範圍，因此在中央層級上，加拿大政府的海洋事務管理型態，較接近於第三類，比其他國家相對集中於同一部門。

在地方層級上，加拿大的「漁業與海洋部」將海域分為六大區塊，各區皆有分部駐紮，進行海洋環境監測控管以及執行漁業相關事務。而「海岸警察隊」則是分為五大海域，分區執掌海岸巡防工作。由此看來，屬於第一類由中央分區的管理模式。在此同時，地方政府本身仍有與漁業或海洋相關的部門，和中央政府進行海洋事務的權責分工。以紐芬蘭省為例，省政府設有「漁業與水產部」，負責掌管地方的漁業相關業務，與中央「漁業與海洋部」從事類似的任務，互相配合支援與分工。由此可知，加拿大的地方海洋事務管理，也屬於第三類中央與地方分工的情形。

總而言之，加拿大政府的類型，接近於 C+O 型（加拿大的漁業與海洋部，相對於其他國家而言，海洋事務較集中於同一部門）。

(六) 冰島

冰島在中央政府層級，海洋事務分散於多個部門中。海上交通事務，由「交通部負責」；漁業相關業務，由「漁業與農業部」管轄；海洋環境保育則由「環境部」負責；海岸巡防與海上執法工作，由「司法部」之下的「冰島海岸巡防警衛隊」所執行。因此，冰島在中央政

府的海洋事務管理方式，屬於分類中的第一種，分散於各涉海部門中運作（交通部、漁業與農業部、環境部與司法部）。

冰島地方政府大致分成兩層，鎮、村以及縣，在區域範圍內自治。這些地方政府主要負責提供居民多元的基本服務，包括基礎設施、基本的社會福利等，同時也配合中央政府執行相關事務，例如漁業理事會負責執行漁業管理，便與漁業團體及地方政府相互合作，當中央政府部門調整，地方政府也會跟著調整。

若純粹以海洋事務來看，地方政府在海洋、漁業方面主要是配合中央，而非自治。而海域執法部份統一由司法部下的海岸巡防警衛隊執行，因此冰島應屬於理想型的 A+I+B。

（七）中共

中共的海洋事務基本上仍分散在各功能部門中，漁業事務在農業部漁業局、港務船舶在中國海事局、海洋污染防治在環境保護部，而做為國家海洋行政主管部門的國家海洋局，歷經數次機構改革的調整，目前是國土資源部底下的副部級機關，其主要任務是「監督管理海域使用和海洋環境保護、依法維護海洋權益、組織海洋科技研究」²³，因此雖然有海洋事務機關，但非部會級海洋專責機關，應該劃歸第一類。國家海洋局有北海、東海、南海三個分局，分管中國沿海海域，海上執法則有中國海監總隊，其下亦有北海、東海、南海三個分隊。除了國家海洋局有中國海監，漁業也有漁政執法隊伍、海事局有中國港監執法隊伍，因此，執法方面屬於中央分區直接管理，即第一類。地方政府的部分，發展出來的型態相當多種，設置多為海洋與漁業結合的廳局、也有國土資源的廳局，各自也有海監隊伍，有船等裝備可以執法，地方政府在完成海洋劃界之後，各自統籌所轄管範圍的海洋事務，有些地方政府的海上執法隊伍已經整合起來，統一執法，應屬於第四類。

²³ 參閱國家海洋局官方網站：http://www.soa.gov.cn/hyjww/jgk/A0201index_1.htm。

總結來說，中共海洋事務組織類型，應為 A + E + M 型。

(八) 臺灣

我國現行海洋事務並未整合，分散在各功能部門主管，並依據法令分別規定中央與地方的主管機關，因此地方政府亦有與中央主管部門相對應的機關，例如中央管理海洋漁業的是農委會漁業署，地方政府則設有農業局，漁業亦包含其中；屬中央層級第一類型與地方層級第三類型的標準組合。但在 2000 年行政院海巡署成立以後，海域執法由中央直接進行統一調度，其中洋巡總局與岸巡總局分別成立分區管理的單位，因此在中央層級屬於第一類型，地方層級也是第一類型。同時，在 2004 年成立行政院海洋事務推動委員會(後改為小組)之後，行政院層級有了協調各部會海洋事務的委員會，因此也有第二類型的機關存在。

因此，綜合來說，我國的海洋事務組織類型，應是 A + I + B 型。

各國類型分佈，主要集中在 A 類型的較多，包括日本、澳洲、紐西蘭、冰島與中共，中央在海洋事務的權限分散各部門，各部會都具有實際執行的權力；相對的，C 類型代表了另一種模式，主要以南韓、日本為主，中央海洋事務權限集中，表現在地方，南韓與加拿大則屬於不同類型，分別為 K 與 O 類型，前者體現中央集權的制度設計，後者則地方分權的權力較大，但加拿大依據憲法，未明訂事務剩餘權在中央，中央的權力相對其他聯邦制國家較大，因而兩者在決策的結果差異並不大，可以歸屬為同一類型，我們以 Y 模式稱之。

我們可以觀察到 A 類型的五個國家中，有四個國家同時也有 B 類型的制度設計，作為跨部門協調統合功能的組織，我們可以將 A + B 視為 X 模式。在地方權限上，I 類日本、冰島在憲法上屬於單一制國家，因此，地方權限相對較小，在此我們稱之為 X1 模式；至於澳洲、紐西蘭、中共則屬於 M 類，地方自治權限大，而且這三個國家也都具有跨區域、省市的海洋治理計畫與決策平台，我們以 X2 模式稱之。

因此，世界各主要國家的海洋事務機關設計，可大分為 X1、X2

與 C 模式，以下分述其優缺點：

X1 模式的優點是，海洋事務相關機關具有決策與執行能力、高度中央集權，且具有跨部會政策統合協調的機制，在縱向與橫向的政策聯繫大抵良好，決策者做出的海洋政策易於貫徹；缺點則是對於地方議題反映速度不夠直接、民間多元利益團體的參與機制不足，在國土面積大、海洋相關從業人口多的國家來說，中央集權的決策品質不一定能即時而有彈性。在中央層級的海洋事務機關部門多，而且還有高一層的協調機制，決策組織有疊床架屋之嫌。

相對於 X1 模式來說，X2 模式同樣具有強化部門間橫向聯繫的優點，區域間也具有橫向聯繫的整合決策平台，形成從中央到地方多層次的橫向聯繫機制，提供地方、專家學者與多元利益團體參與決策的機制，是一種強調溝通與決策民主的體制；但另一方面，地方利益會在決策時過度強調，而可能斷傷中央在全國海洋政策的貫徹能力。

至於 Y 模式，相對於 X1 模式來說，海洋事務的決策更為集中，而且節省了跨多個功能部門決策整合的成本，也不需要另設跨部會溝通的機制，直接由總統（南韓）或總理（加拿大）進行政策整合與決策，決策較有效率，也有利於貫徹執行，核心海洋事務部可以處理難以歸屬於單一功能部門的新興海洋事務，特別是國際海洋法下帶來的新觀念；但此種核心海洋事務部內部次級組織極為龐大，組織運作成本較高。

根據上述各國類型的歸納、比較，可以發現：各主要國家雖然因其國家規模、政府體制、土地大小、人口多寡、政府組織文化與歷史因素，及國家海洋政策的發展定位，而在理想型上有不同的分佈，但分析其優缺特點，仍可供我國於規劃設置海洋專責機關時參考。

第三章、我國成立海洋事務機關的需求和支持

《聯合國海洋法公約》自 1994 年 11 月 16 日生效以後，一方面揭示了人類運用海洋的倫理，既強調「海洋是人類共同的遺產」、「以和平用海為目的」等新價值，同時提出海洋環境保護和保全、海洋科學研究等永續發展的概念，並建立有關海洋資源開發、海洋科技發展和轉讓等爭端解決機制的法律制度；另一方面，該公約界定領海、鄰接區、海峽、專屬經濟區、大陸礁層、公海等沿海國家所關注的藍色國土範圍之原則，希望藉該法規範沿海有關國家的權利義務關係，以解決海洋的國際爭端，是謂「海洋的憲章」。

在二十一世紀全球資源緊缺的背景下，海洋領土的爭奪、海洋資源的開發與保護，已經成為沿海國家的主要戰略思考及發展方向。在此「藍色革命」的國際潮流下，世界各國開始將眼光投入海洋，無論是為了資源開發、利用海洋，或者是延伸、確保自身的海洋國土主權，世界各國都開始研擬符合自身戰略利益的海洋政策，並設置處理海洋事務的機關，加以研擬與因應相關事務。聯合國秘書長亦將國際海洋事務的報告作為年度重要的事務之一，在國際海洋法公約的基礎上，完備國際的海洋機制，進而影響各國在海洋政策與組織發展的走向。

我國身處此一國際潮流之下，同時兼具四面環海的地理特性，以及因應週邊海域的複雜性與本身在海洋地緣的重要性，故每當發生海洋重大事件，國內亦不斷有重視海洋政策、成立海洋事務專責機關的輿論出現，而無論在中央或是地方，成立海洋事務專責機關亦隨不同的時期與事件而有所變遷，本章將回顧成立海洋專責機關的歷程與緣由，以瞭解國內對此議題的需求與支持，進一步作為未來成立海洋事務專責機關的參考依據。

第一節、成立中央海洋事務專責機關的緣起和經過

1990年代我國海上糾紛事件頻傳，從北太平洋中美流刺網漁撈的談判、簽訂協議，到開放不久後兩岸之間海上走私、偷渡事件增加，這些海域事件引起社會輿論的關注與學術界的討論，當時的行政院研考會即曾召集海洋政策之討論研究²⁴，並委託胡念祖教授進行「我國海洋事務專責機構之設計與定位」的研究報告。自此而後，學界面對日益增加的海洋事件，皆不斷有要求政府重視海洋，並成立海洋事務專責機關以保障我國海洋權益之呼聲。1998年為與世界同步進行「國際海洋年」系列活動，政府召開「國家海洋政策研討會」，並公佈了重要的海域二法作為基本法，對海洋政策開始有具體、系統性的研議。

一、海域執法專責機構的成立

在戒嚴時期的「禁山禁海」政策下，海岸防衛先是由保安司令部統轄，其後，移到警備總司令部，由於複雜的海上事件不適合由軍隊出面，以免升高衝突。故解嚴之後，即改由內政部、國防部、財政部等機關，分別執掌海巡相關事務，但因事權不一，致使海巡工作無法順遂進行，為統合事權，國家安全會議於1999年3月18日提案成立「海岸巡防專責機構」，經行政院研議後，成立籌備委員會，由行政院前顧問姚高橋擔任召集人，2000年1月26日總統公布海巡五法，並於同年1月28日納編原執行海防業務的海岸巡防司令部、內政部警政署水上警察局、財政部關稅總局緝私單位，正式成立「行政院海岸巡防署」，專責海域及海岸巡防任務。海巡署之宗旨為「維護臺灣地區海域及海岸秩序，與資源之保護利用，確保國家安全，保護人民權益」²⁵。

²⁴ 1991年1月25日於研考會召開「研商擬訂我國海洋政策專案研究」座談會。

²⁵ 其執掌包括 1.海岸管制區之管制及安全維護事項；2.入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項；3.海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查他犯罪調查事項；4.海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項；5.走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項；6.海洋事務研究發展事項；7.執行事項：(1)海上交通秩序之管制及維護事項；(2)海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項；(3)漁業巡護

我國海域與海岸的執法工作，正式統合在一個專責機關下。

2000年2月1日海巡署正式成立以後，我國成為世界上少數擁有的部會級海域執法團隊之國家，對於整體國家安全的維護與提升，有著十分重大之意義。漁業巡護任務已成為海巡署海域執法首要工作，因應周邊海域情勢之發展，海巡署漁業巡護擴及專屬經濟海域，並配合漁業署執行北大西洋巡護任務，在海巡署積極執行下，已能有效維護海洋生態及保育海洋資源。此外，海巡署執行查緝槍、毒、農漁畜產品走私，以及防止非法入出國等，遏阻槍毒、杜絕疫病及黑心產品入侵，有效維護國家安全、社會治安、國人健康及經濟秩序；在海上意外事故發生時，執行災害救護、海難救助及其他海事服務任務，已使海巡署成為「海上護衛者」²⁶。對違法入侵我國之調查船、探測船進行驅離任務，對於中國大陸在東海海域進行之油氣田開發行為，亦定期派艦巡查及蒐證，以維護我國海洋權益²⁷。

二、民進黨執政時成立中央海洋事務專責機構的主張與建制

2000年3月，首次政黨輪替以後，當時的總統陳水扁首倡「海洋立國」的國家發展方向，隨之2001年出版首部「海洋政策白皮書」，主張21世紀是海洋文明的新世紀，海洋將成為台灣邁向國際化的重要介面，並強調「海洋臺灣」之主體意識及海洋對臺灣之重要性，冀望國人能重視海洋、發展海洋，使我國成為真正的海洋國家。為彰顯「海洋立國」，當時的政府組織改造芻議即提出將設立「海洋部」。

2002年3月30日「總統府政府改造委員會」決議的「行政院組織改造方案」中，即有「海洋事務部」的設立，行政院並納入《行政院組織法》修正草案中送交立法院審議。依《行政院組織法》修正草案第三條有關設立海洋事務部之說明，當時的「海洋事務部係整併行

及漁業資源之維護事項；4.海洋環境保護及保育事項；8.其他有關海岸巡防之事項。有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，並受國家安全局之指導、協調及支援。

²⁶ 參閱游乾賜（2007），〈海洋政策之執行及未來規劃〉，11月，海巡署任務報告。

²⁷ 同上。

政院海岸巡防署、行政院農業委員會之漁業署、水產試驗所、以及行政院環境保護署之海洋環境保護等業務。未來海洋事務部為國家整體海洋政策之制定與執行的專責機關，其職掌包含漁業、海洋科學研究、海洋環境保護與海域執行等事項。立法院於 2004 年 6 月 23 日公布《中央政府機關組織基準法》後，行政院受限於部會及所屬機關數限制，撤回原送立法院審議之《行政院組織法》修正草案，並擬重新調整各部會設置，將「海洋事務部」改為「行政院海洋事務委員會」。

2004 年行政院成立的「海洋事務推動委員會」，乃一過渡性任務編組，其成立主要是因為「海洋事務多元廣泛，為落實『海洋立國』之觀念」，並朝向推動海洋事務部的籌備與海洋事務的統合而設。由海巡署擔任幕僚作業機關，以協調各相關部會共同推動海洋資源開發、管理及永續利用，強化海域及海岸秩序維護，保護海洋生態環境，加強海洋科技研究發展等海洋事務，確保國家海洋權益，以實際行動及作為，同時擬定「生態、安全、繁榮」之發展目標，朝向「海洋國家」願景來推展。

海推會成立以來，先後訂定了「國家海洋政策綱領」、「海洋政策白皮書」、核定「海洋事務政策發展規劃方案」、「海洋教育政策白皮書」等作為政策推展方向，並辦理「海洋事務研討會」、設置「行政院大陸礁層調查小組」、辦理「台灣周邊海域研討會」、「2005 台灣海洋年系列活動及成果發表會」、審議設立「東沙環礁國家公園」，進行「行政院大陸礁層調查計畫」、以及涉外海洋事務、海洋人才、日本海洋政策、海域功能區劃等項研究，逐步建立海洋事務的管理架構及量能。

2005 年由於台日漁權的爭端以及「台灣海洋年」的政策宣示，設立海洋專責機關的倡議再度升高，立法委員在行政院組織法的修正條文提案中，有部分版本也主張設立「海洋事務部」，例如台聯黨團、立委呂學樟及翁金珠的版本。然而因海洋事務設部將衝擊傳統功能分工的部會職責，2008 年 2 月行政院送立院審查的版本以及台聯黨團的提案，都主張設立「海洋事務委員會」，希望透過委員會的方式，降低各界的阻力，並藉委原會的設計，強化跨部會的整合、協調各機關單位在海洋事務上的政策制訂與執行。

三、二次政黨輪替後成立中央海洋專責機構之提出與研議

2008年二次政黨輪替，新政府為落實馬蕭競選團隊在競選時期公佈的「海洋政策」，即強調將依據國際海洋法所賦予的一切權益義務，積極推動「藍色革命，海洋興國」，於執政之後，將致力統合海洋管理事權、提升國民海洋意識、加強海洋科技研發、明智利用海洋資源、永續發展海洋產業，以保護海洋環境，維繫豐澤健康的海洋，促進各行各業均衡發展等政策承諾。研考會於新的組織改造方案中，亦提出設立海洋部，2008年12月16日行政院組織改造推動小組召開第三次會議作成決議，將在行政院下設「海洋部」，以集中掌管海洋事權。

然而，由於整併的範圍涵蓋過廣，眾說紛紜，阻力甚大。2009年1月16日，研考會江宜樞主委向馬總統報告行政院組織改造方案，又改為設立「海洋委員會」，業務以海岸巡防署為主，不納入航政、漁業等其他部會的業務²⁸。此方案獲得馬總統的支持，2009年4月3日行政院海洋事務推動小組第二次會議上，基於政府組織改造部會間橫向統合、中央與地方間縱向協調、相關機關事權變動最小的考量、組織改造期間行政穩定度高等考量下，通過研考會所提的「海洋委員會」規劃。4月9日行政院會通過組織改造案，並於4月13日重送《行政院組織法》修正草案，撤回2月20日的修正草案。

唯4月3日行政院海洋事務推動小組第二次會議決議中亦「請研考會持續加強與各界溝通並納入委員意見，以凝聚海洋專責機關設立之共識」²⁹，似乎顯示有關海洋專責機關的設立，各界仍有相當爭議，而或許海洋委員會是各方爭辯的折衷方案，值得注意的是，當次會議雖由行政院副院長邱正雄親自主持，然而出席委員除研考會與海巡署外，其餘皆為學者專家委員，相關部會委員則請假未出席。會議後發

²⁸ 2009年1月20日行政院組織改造推動小組第四次小組會議敘明理由為：「社會各界對於要設立『海洋委員會』或『海洋部』一直有兩種不同的觀點，...組改小組成員普遍認為海洋相關業務牽動許多部會職掌，若整併為部，將使得許多部會得業務功能不完整。因此，組改小組通過成立『海洋委員會』，負責橫向聯繫海洋相關事務，未來將視業務發展需要再行升格為部」。

²⁹ 見行政院海洋事務推動小組第二次會議記錄。

<http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/NewsPrint.aspx?NewsID=150>。

布的新聞稿中，研考會主委江宜樺特別強調，「無論是『海洋部』或『海洋委員會』，重要的是政府決心設立一個海洋事務的專責機關，目前雖然是以委員會的型態規劃設置，但將來海洋委員會運作順暢後，可以再視海洋業務的需要，進行組織及管理面的檢討調整」³⁰。保留了未來走向海洋部的空間。

馬英九總統在 2009 年 4 月 24 日第二屆『海洋與臺灣』學術研討會開幕致辭時曾說，他個人自 1975 年起研究海洋法相關問題，在大學也教授相關課程，並提出了『藍色革命』的理念，也表示過成立『海洋委員會』，來扭轉臺灣『重陸輕海』的情形，大力發展臺灣海洋經濟。³¹對於海洋部的議題，馬總統建議應先從成立『海洋委員會』的角度入手，將來再針對執行情況再確定能否成立『海洋部』。³²

日前，總統於 6 月 7 日參加海巡署在高雄新光碼頭舉行的海安五號演習時，再次對外公開表明「成立海洋部是我的競選政見，未來將分兩階段實現，第一階段將先行成立海洋事務委員會，待上路發展成熟後再進一步成立海洋部」³³，同時，他也強調對海洋事務的重視，宣示要在民國 106 年前投入 250 億元經費，以強化海上警察的設備，這需要很多的配套措施，尤其是必須擴大現有的海上警察武力，積極添購二千噸以上的大型巡防艦艇³⁴。馬總統的二階段海洋部說，回應了外界對其政見轉彎的質疑，也確立現階段海洋專責機關的最適方案即是成立「海洋委員會」。

³⁰ 見行政院海洋事務推動小組第二次會議新聞稿。

<http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/NewsPrint.aspx?NewsID=149>。

³¹ 臺灣擬成立『海洋委員會』扭轉重陸輕海情形。<http://internal.dbw.cn/2009-04-2416:00:19>。

³² 馬總統認為，創立組織可以保持應有的彈性，能踏出這一步已非常不容易。畢竟這幾十年來臺灣對海洋事務的處理相對比較缺乏及保守，因此先成立『海洋委員會』，之後再從運作上檢討是否有窒礙難行、需要更進一步加強之處，未來在第二階段的組織改造中再作調整。

³³ 〈馬：二階段成立海洋部 統籌海洋及漁業事務〉，2009 年 6 月 8 日，新浪新聞網。<http://dailynews.sina.com/bg/tw/twpolitics/chinesedaily/20090608/0008333345.html>。

³⁴ 〈兩階段成立海洋部，擴大海上保安能量〉，青年日報，2009 年 6 月 8 日，第 1 版。

2009年5月，聯合國曾處理國與國間的大陸礁層爭議，在此之前國際間對於「藍色國土」的重視愈趨積極，亞洲的中、日、韓為了大陸礁層的調查，爆發邊界島嶼之爭，釣魚台列嶼的歸屬及日韓的竹島（獨島）主權爭議，都是鮮明的例子，然而由於我國尚未成立海洋事務專責機關，雖然該案在行政院海洋事務推動小組會議有所討論，但是各部會執行的力度仍顯不足。各界皆期盼2010年政府組織改造方案通過後，能夠由新的海洋事務專責機關加以因應。

第二節、成立中央海洋事務專責機關的理由

自2002年9月起，監察院主動展開「海洋與台灣相關課題總體檢」調查案，由黃煌雄、呂溪木、黃勤鎮、趙榮耀、黃守高、陳進利等六名監委聯合進行調查，經十八個月完成八大課題的總體檢，提出三十三點改進意見。

其中所列舉有關海洋管理體制的缺失，主要在於：我國至今仍未有一整合、總體的海洋政策，亦欠缺一個明確的海洋政策發展目標、方向及策略。也無一海洋專責機構，面對世界各國紛紛成立海洋專責機構之際，我國相關主管機關卻長期欠缺「山、河、海」三位一體的概念，因而於國土規劃中，並未納入藍色國土，更遑論有海洋事務專責機構，且海洋管理分散在23個主管機關，迄今仍未有跨部會整合機制，致無法有效處理日趨複雜之海洋事務，核有未當（監察院，2004：112-115）。

在海洋事務管理方面，有以下缺失：

- 1.管理分歧
- 2.海上救難機制不足
- 3.海域執法組織與能力不足
- 4.航政與港埠發展與管理，應變能力不足

5. 漁政面臨極大之困境
6. 不重視海洋科學研究
7. 海洋資料庫欠缺整合
8. 海洋資源開發欠缺支持

與其他機關業務之權責劃分與協調分工方面，也有三大缺失：

1. 海上運輸與觀光遊憩事業缺乏整體規劃。
2. 海洋環境保護如何與陸域環境保護串連。
3. 漁業談判如何與外交部互助合作。

因此，成立海洋事務專責機關主要係被寄望於解決上述問題。行政院組織改造推動小組決議成立海洋委員會之理由也提到：「我國為海洋國家，但因曾長期戒嚴，人民的海洋活動多所受限；加之，各級教育系統並未積極實施有關海洋知識的教育，故民眾對於海洋認知普遍貧乏，也缺乏海洋國家意識、海權觀念；海洋政策缺乏有系統的規劃；海洋科學、海洋文教與人才培育欠缺針對國家海權發展進行整體性的規劃與推動；海岸管理欠缺統籌規劃管理機制等皆待有效因應。成立海洋委員會，即是期許發揮縱向、橫向協調功能，加強海洋政策的規劃及落實推動，並有助於中央與地方政府齊一步伐，共同推動海洋事務」³⁵。

綜合學者的倡議與民、國兩黨執政時期擬成立海洋事務專責機關的理由加以分析，主要有以下幾個原因：

一、受國際發展的趨勢影響

早在 1970 年，聯合國第 25 屆大會通過第 2750 決議案，即主張海洋問題緊密相關，有必要將海洋事務視作一個整體來考量。1982 年聯合國為規範各國海洋權利義務，積極保護海洋環境，遂制訂「1982 年聯合國海洋法公約」，該公約於 1994 年生效，建構了海洋基本管理架

³⁵ 參考組織改造網站有關行政院海洋委員會成立理由
http://www.rdec.gov.tw/org_home/eyorg_17.htm#3。

構。該公約在前言即宣示，將海洋視為一個整體，並針對所有人類在海洋上之活動與使用，以及所有國家在海洋上所享權利與應盡義務加以規範。海洋法公約除規定締約國間海洋權利義務關係、爭端解決方式外，亦建立了 200 浬專屬經濟海域及大陸礁層管理的制度，國際間將之視為「海洋的憲章」，同時該公約為海洋事務整體管理建立新的法律體制，促使各國在海洋制度上紛紛進行變革，進行總體性的政策規劃與執行，以因應海洋發展的新紀元。

1992 年聯合國環境暨發展會議在巴西里約熱內盧召開，通過廿一世紀議程，該議程第 17 章第一節即宣示，海洋環境包括洋、海及鄰接之海岸地區，構成一個整體，是全球生物維生系統之基本要素及永續發展之資產。廿一世紀議程中還提出，「聯合國海洋法公約」提供一個海洋、海岸環境及其資源開發、保護和永續發展之國際規範，有賴各國、各區域及全球各階層，對海洋與海岸地區採取「整合性」的管理發展新措施。自此以降，國際海洋事務已經從過去「陸域為主體」的思維，轉向「海洋事務整體性思考」，許多國家都開始建立海洋事務專責統合的機制，以因應新趨勢，我國亦受到此一國際趨勢的影響。

二、我國優越的海洋戰略地位與海洋資源的優勢

台灣四面環海，不論就歷史、文化與人民生活方式，皆與海洋息息相關。在聯合國海洋法公約通過以後，我國的專屬經濟海域若以暫定執法線計算，則所轄海域面積約有 54 萬平方公里，為陸地面積的十五倍。在地緣位置上，台灣位於西太平洋第一島鏈中心，東臨太平洋，西接台灣海峽，北靠東海，南倚巴士海峽，在南海亦有東沙、南沙群島，戰略位置重要。對日本等東北亞國家而言，我國正位居其海洋運輸的重要航道上；對大陸而言，中共諸海域被第一島鏈緊緊包圍，若要跨入太平洋，就必須突破第一島鏈，台灣則是其走向太平洋最便捷之處。

在國際石油日趨緊峭的情形下，各國莫不開始探測與研究海底石油與天然氣，除此之外尚有許多未知的礦產尚待開發，在全球暖化、陸地糧食日益稀缺之際，海洋漁業水產的資源，也是未來解決人口增

加的糧食來源。台灣雖然外交處境特殊，但是無論在遠洋漁業、全球航運、遊艇製造等海洋資源之利用與產業的發展上，皆佔據相當重要的位置。然而政府對此缺乏整體的認識，長期「重陸輕海」的結果，各部會的架構、施政重點與資源分配，都以「陸域」為主體，海洋事務一直不是任何部會的主體業務，而屬各部會的「邊陲業務」，因而在週邊調查海底資源、搶佔藍色國土之時，卻缺乏政策的配套與管理體制的協調統合，論者皆盼望透過海洋事務專責機制的建立，能扭轉此一趨勢，促使政府重視海洋事務，善用我國海洋資源。

三、因應各類新興海上事件的問題解決

長期以來，海洋被視為取之不盡用之不竭的公共財，各類廢棄物傾棄、污染放流排放毫無節制地破壞海洋，漁獲資源缺乏永續保育的觀念，無效率、無節制地濫捕過度，或是將關係近岸生態與資源的重要漁場、溼地、海岸、島嶼，開發工業區或港口，以致於近年來海洋破壞的議題浮上檯面，包括氣候變遷、海水面上升、海岸線消失、資源枯竭等全球性的海洋問題，皆需要海洋、海岸的整體管理。

2001 年希臘籍油輪阿瑪斯號擱淺漏油，嚴重污染龍坑生態保護區、影響當地民眾生計，暴露出我國缺乏跨部會的海洋協調管理機制，以及緊急應付重大海洋污染的能力，同時在後續求償行動中，又因缺乏海洋基礎調查的資料，而索賠無門。2005 年漁業資源與環境保育更牽涉到國際空間與外交議題，我國遠洋捕鮪早已惡名昭彰，大西洋鮪魚保育國際委員會（ICCAT）將我國大西洋鮪魚撈捕配額大砍三分之二；接著，台日漁權爭議越演越烈，我國漁民至釣魚台海域，在暫定執法線附近捕魚遭到日本強勢驅離，引發護漁的要求。

我國週邊國家間，包括中日油田的開發爭議、日韓的竹島爭議，皆是為因應聯合國大陸礁層界限委員會「沿海國主張擁有 200 浬以外之大陸礁層，必須在 2009 年 5 月 12 日前向聯合國大陸礁層界限委員會提交大陸礁層相關科學與技術佐證資料」所定之時效限制，促使我國對大陸礁層與領海的資源開始重視。此外，我國國際商港貨運量遭遇大陸競爭之衝擊、船員人力缺乏、大陸漁工管理問題頻傳等，上述

重大而新興的海上事件，多半不是單一部會可以解決的問題，此亦促使學者與主政者開始思考建立海洋事務專責機制的重要性。

四、主政者的願景--從「海洋立國」到「海洋興國」

然而，即使有上述的理由，最重要的還是主政者的政策願景，誠如胡念祖教授所言：「台灣的海洋政策發展，並非經由國會通過、獲得民眾的支持，而是由執政者的核心價值驅動力使然」³⁶。早在 1996 年民進黨籍候選人彭明敏、謝長廷競選總統時，就提出「海洋國家，鯨神文明」的口號，只是當時並未著重在海洋政策。2000 年 5 月當時的副總統當選人呂秀蓮在新內閣座談時提出「海洋立國」，2002 年 5 月，呂秀蓮在龜山島發表「海洋立國宣言」，首次提出設立「國家海洋事務部」的設想（呂秀蓮，2004）。陳呂於 2004 年搭檔競選連任時，即主張「海洋立國」應成立「海洋事務部」的具體主張³⁷。

（一）海洋立國

海洋立國之論述，最具體的即是海推會通過的「國家海洋政策綱領」，其政策主張為：

1. 確認我國是海洋國家，海洋是我國的資產，體認我們國家的生存發展依賴海洋。
2. 享有與履行國際海洋法賦與國家在海洋上的權利與義務，並響應國際社會倡議之永續發展理念。
3. 重行認識國家發展中之海洋元素，尊重原住民族海洋經驗與智慧，並建立符合國家權益之海洋觀。
4. 調查國家海洋資產，瞭解社會對海洋之需求，掌握海洋活動本質，規劃國家海洋發展。
5. 採行永續海洋生態及世代正義的觀點，建立海洋環境保護、海

³⁶ 〈海洋立國願景 欠缺法律支持〉，環境資訊電子報，2007 年 5 月 16 日。
<http://e-info.org.tw/?q=node/22554>。

³⁷ 〈呂秀蓮:台灣應海洋立國 建立國家海洋事務部〉，大紀元電子報，2004 年 1 月 13 日。
<http://www.epochtimes.com/b5/4/1/13/n447972.htm>。

洋生物資源養護及合理利用海洋之海洋管理體制。

6.強化海洋執法量能，以創造穩定之海洋法律秩序與安全之海洋環境。

7.創造有利之政策與實務環境，實質鼓勵海洋事業發展。

8.推動以國家發展為導向之海洋科學研究，引導各級水產、海事、海洋教育發展，以利海洋人才之培育。

9.提供安全、穩定之海洋環境，鼓勵民眾親近海洋，培養海洋意識與文化。

表 9 我國海洋政策面向、目標及策略

面向	政策目標	策略
海洋策略	維護海洋權益確保國家發展	1.掌握國際發展趨勢 2.增進海洋國際合作 3.強化海洋政策法制 4.健全海洋行政體制
海域安全	強化海域執法維護海上安全	1.強化海域執法功能 2.健全海域交通秩序 3.提昇海事安全服務 4.充實海域維安能量
海洋資源	保護海洋環境厚植海域資源	1.提昇污染防治能量 2.健全保護自然海岸 3.永續經營海洋資源 4.加速推動復育工作
海洋產業	健全經營環境發展海洋產業	1.強化航港造船產業 2.推動永續海洋漁業 3.拓展海洋科技產業 4.擴大海洋觀光遊憩

<p>海洋文化</p>	<p>深耕海洋文化形塑民族特質</p>	<p>1.重建航海歷史圖像 2.打造海洋空間特色 3.保存傳揚海洋文化 4.形塑海洋生活意象</p>
<p>海洋科研</p>	<p>培育海洋人才深耕海洋科研</p>	<p>1.強化教育培育人才 2.提升科研整合資訊 3.建構安全永續環境 4.推動產業開發科技</p>

資料來源：本研究小組整理自國家海洋政策綱領。

海洋立國的政策主張，2008年民進黨總統候選人謝長廷予以繼續沿用，提出「台灣維新、海洋立國」，由於其在高雄市長任內，即以打造高雄為「海洋首都」為政見，任內並成立高雄市海洋局，也同樣主張成立海洋事務部，其「治理海洋、加值台灣」的政策包括：

- 1.掌握海權
- 2.兩海政策：一洋兩海三航線
- 3.擱置爭議、共享海洋權益
- 4.強化海上執法，維護海上安全
- 5.發展海洋產業
 - (1) 強化航港造船產業
 - (2) 推動永續海洋漁業
 - (3) 拓展海洋科技產業
 - (4) 擴大海洋觀光遊憩
- 6.保護海洋環境
- 7.深耕海洋文化

(二) 海洋興國

馬英九總統與 2008 年總統大選活動時，有所謂「藍色革命、海洋興國」的海洋政見，這是國民黨首度關注海洋，提出完整的海洋政策願景。其中特別提及要設立「海洋部」，以統籌海洋事務。其政策主張如下：

1. 藍海戰略

(1) 發展海洋戰略，走出冷戰鎖國思維，邁向海洋

發展「海洋戰略」，跳脫「重陸輕海」的大陸思維，走出島鏈的地緣定位和鎖國思想，勇敢面對海洋；重申我國對於南海、東海的固有領域與傳統漁場之主權和權益，確認「沒有主權就沒有漁權」之原則，持續與相關國家進行漁權談判；穩定兩岸關係，確保台海和平，參與全球保護海洋與漁業永續的規範，承擔共同責任；加強國際法理論述，與周邊國家共同開發，同享海洋利益。

(2) 開放南海，共同開發，促進亞太區域安定

確立「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」原則，對於東沙和南海各項資源與周邊國家之發展趨勢，應加強研究調查，同時適度開放南海，於東沙島建立「南海生態保育與人文資產國際研究中心」。於太平島、中洲與國際保育組織合作建立「南海和平公園」，加強國際合作與良性互動，保護生態和人文資產，以促進區域人民的共同福祉。

2. 專責機關：設立海洋部，統籌海洋事務

我國海洋事權至為分散，海洋事務一直不是任何部會的主體事務；因此我們認為「海洋國家」就應該有「海洋部」來統籌海洋事務。未來行政院組織法應該修正，設置能統籌政策、規劃、研發、管理和執法功能的「海洋部」，加強海空域執法能力，強化海洋環境保護、海上搜救、犯罪防制、資源調查保育與科技研究發展，以落實海洋政策和藍色國土的永續發展。

3.海洋產業：鼓勵發展海洋產業，5年內產值達到GDP的5%

海洋是國家資產，應該維護多元利用，保障各種合理的海洋使用權益。我們主張建立完整海洋產業供應鏈，培養本土專業人才，推動先進船舶技術在地化，以高價值海洋養殖紓解漁獲需求，並提升海洋休閒品質。檢討海洋產業相關政策、法令和分類統計方式，努力在5年內提升其產值達到GDP的5%。對於海能源、生技與礦產等新興產業，邀請國際與民間共投投資，以產學合作強化效益，使海洋產業注入新的生命。

4.海岸解嚴

(1) 鬆綁及增修相關法令，開放民眾親海活動

檢討與增修海洋觀光遊憩投資事業，以及船艇、浮具和水上飛行載具等活動相關法令，強化海域安全與基本措施，簡化民眾出入港、舟艇持有操作、海上開放近海管制，鼓勵親海性事業和舉辦公眾活動。

(2) 分區評選設立適宜基地，推動海洋生態旅遊

全國評選適宜地點，鼓勵郵輪停靠，同時結合地方漁村、漁市、漁業、濕地、紅樹林、沙丘、沙洲、潟湖、鹽灘、景觀等自然和人文資源或特色，分區設立海洋觀光遊憩基地，同時發展套裝行程，建立總量管制制度，以推動海洋生態旅遊，增加地方收益。

(3) 結合生態與親水休閒，打造高雄海洋新樂園

港灣發展已經不僅是貨運量的增加而已，主張在不影響港務營運前提下，應推動結合港區周邊整體資源環境（如空污防制、水質改善、生態保育、文史遺址、社區教育），制訂「永續港灣政策」，將高雄港、洲際貨櫃中心、南星計畫等周邊相關計畫整體規劃，並參考香港濕地公園、大阪生態港等案例，發展為結合生態、遊憩和教育綜合功能的「海洋新樂園」。

5.航運發展

(1) 設立航政局，提升航政績效

回歸憲法，設立「航政局」，制訂明確的國輪航運政策，推動港務機關法人化與國際化；釐清港市分工，明確定位各港口功能，避免重複浪費；尊重專業，港埠管理與全球接軌。同時建立實質鼓勵機制，讓高雄港和其他港埠止跌回升，恢復航商和從業人員的信心。

(2) 推動兩岸直航，促進雙方共同利益

在確保國家安全與台灣產業發展的前提下，規劃適宜港埠，開放兩岸直航，爭取亞太轉口貨運與航商進駐，促進兩岸互利共榮。

6. 永續漁業

(1) 保障生計漁業，嚴格取締大陸越界捕撈

降低沿近海小船總噸數，由政府編列專款收買老舊漁船，減少對大陸漁工的人力資源依賴；投資海洋高級養殖技術，減少遠洋捕撈總額；規劃漁區、規範漁法和禁漁期，對於越界之非法的毒、電、炸、拖等行為，強力取締。

(2) 依據國際規約，促進水產品貿易制度化

依據世界貿易組織（WTO）和聯合國糧農組織（FAO）等國際組織所訂規約框架下，促進水產品貿易制度化；檢討現有措施，加強兩岸漁區、漁工、檢疫、保育等問題的海事協商，以保護兩岸共享的漁業資源。同時，研究開放大陸水產品限量、限地、限時進口之可行性，透過兩岸協商與海上強力執法，消除大宗水產品走私交易，確保檢疫與國境安全。

(3) 繁榮漁村經濟，營造優質漁村社區

輔導改善漁民經營環境，合理合法補貼漁民，並維繫漁業競爭能力；鼓勵漁民及造船業積極研發海上作業節能科技，減少能源消耗。輔導鼓勵績效不彰漁港轉型利用，並培訓休閒產業人力。由「農村再生計畫」1,500億元基金和相關城鄉建設經費中，以專案獎勵更新的方式，改善公共設施與環境，營造富麗安樂的優質漁村。

7.生態保育

(1) 建立整合規劃與生態彌補機制，尋求開發保育均衡對策

海洋海岸發展以保育為原則。我們主張，必須結合權益關係人，推動「整合性海岸管理」，堅持自然海岸「零損失政策」，優先保護海域海岸境敏感地區，維護公共親水和通行權益，強化開發區位分析與環境評估，以保護和永續利用漁業與海洋資源。同時應建立「生態彌補」機制，推動劣化海岸復育計畫，以降低開發衝擊影響，追求相容與有秩序的發展。

(2) 審慎開發離島，維護特色與兼顧發展

政府應建立永續的離島政策，增修離島建設條例，對於攸關國家主權、生態保育、海洋文化的無人離島應以公有和保護為主；對於其他島嶼，則應考量其特殊限制，給予更為多元的發展機會，並維護當地自然特色。

8.研究發展

(1) 強化海洋教育，普及全民知海愛海意識

提高海洋科研經費，與國際研究和教學水準接軌，帶動相關產業投資。籌設「全國海洋教育資料庫」，強化海洋教育課程內涵，定期或經常舉辦學童與國民海上之旅，提升國民對於海洋的認知、關愛和價值感，吸引青年以海洋事業為職志；長期培養人才，配合國家考試和研究訓練船艦之建造運用，解決學生「教」、「考」、「用」之間的整合問題。同時鼓勵海洋文化、藝術創作和海洋教材之編撰，設置「台灣海洋保育貢獻獎」，讓台灣成為親海愛海、與海相生、永續發展的「海洋國家」。

(2) 分區成立海洋研究基地，並建造必要之研究訓練船艦

為強化海洋科技與事務研究績效，應整合各地的海洋研究機關與機構，強化資源探開、保育和開發能力，並於高雄、基隆和離島適當

地點，成立「國家海洋科技研究中心」地方分所，做為海洋部之技術後援機構和政策研究智庫。同時，應依據國家研發、教育訓練、資源探勘開發和產業發展之需要，汰除老舊船艦，有計畫地建造與整合運用軍事、產業、科研船艦，以及學生實習之訓練船艇。

(3) 順應氣候變化，預防海洋與海岸

對於氣候變化可能產生之衝擊，應加強研究和國際交流，並整合海陸空偵防能力，研擬順應氣候變遷和因應海洋災害之體系，以減少民眾和自然資源之損失。

(4) 培養涉外事務人才，積極參與國際組織

為爭取台灣在亞太地區及國際上的權益，必須加強參與海洋相關國際組織，培育涉外事務人才，鼓勵國際學術交流，主辦國際會議和參與國際研發合作，以汲取國外經驗，並爭取和維護我國海洋相關權益。

為落實馬總統的政見，行政院推動組織改造時，遂研擬設立海洋事務部，初步決議 2010 先設立海洋委員會，再視情況需要與運作的經驗基礎，進一步規劃籌設海洋部。

第三節、地方政府成立海洋事務相關機關的理由

目前我國地方政府的海洋事務以漁業為主，觀地方海洋事務相應機關的設置，即反應了這個狀態，從第二章第二節所述臨海縣市政府海洋事務行政組織的現況來看，有三個特殊的編制值得進一步審視。包括：基隆市海洋發展局改制成產業發展處海洋事務科、高雄市政府港務局演變成海洋局，以及宜蘭縣政府將漁業管理所從農業處獨立出來。本節將以這三個海洋事務行政機關的實際訪談作為基礎，再以各地方政府海洋事務的相關統計，發展出四大海洋事務指標，找出其客觀成立的條件與理由。

一、地方政府建置特殊海洋事務行政組織之理由

本研究小組根據實際訪談，歸納上述三個海洋事務相關機關成立的理由如下：

(一) 基隆市--從海洋發展局到產業發展處

基隆市於 2004 年底成立「海洋發展局」，許財利市長在其任內，大力推動「市港合一」，且為因應當時行政院組織改造預備成立「海洋部」，故而成立該局³⁸。

海洋發展局下設漁業行政、農林行政、漁農工程、海洋事務等四課，分別負責基隆是的漁業行政及農林行政管理與執行、漁港工程建設與管理、海洋事務管理與規劃等業務，並逐年推動各項農漁建設計畫³⁹。

在該局成立一年的年刊上，以「新海洋、新觀光」為主題，描繪了和平島、正濱漁港、八斗子漁港到碧沙漁港的「觀光休閒廊帶」；中央與地方政府合作開創的包含海洋大學、國立海洋科學博物館在內的「海洋教育休閒園區」計畫；魚貨直銷中心、外木山假日魚市等政績。

關於該局成立的緣由與改制的過程，曾任海洋發展局局長與產業發展處處長的張水源⁴⁰受訪時，作了如下的說明：

基隆有 70% 的經濟來源是依靠基隆港跟漁業經濟的，當時市長對海洋相當重視，所以一開始為了「港市合一」的政見而成立海洋發展局，希望將基隆港務局的業務地方化，由基隆市政府管理，海洋發展局是為了推動與因應市港合一，但最後市港合一在立法院沒有通過。基隆港的關稅稅收，一年有一千多億元，得上繳中央，對於地方的建設無太大的助益。以前中央還會回饋二十億左右給市政府運用，但現在因為加入 WTO 之後，不能再收港工捐，也因此基隆沒有再得

³⁸ 見基隆市政府訪談紀錄。

³⁹ 詳參基隆市政府海洋發展局年刊，頁 2-3。

⁴⁰ 張處長已退休，現任處長為原任交通旅遊處副處長的鄭念福先生。

到中央的回饋。若將來市港合一之後，港務稅收才有機會留在基隆市。

海洋發展局是因基隆為海洋城市，基於業務需要而於 2004 年 12 月 1 日成立，但是在 2008 年 1 月 1 日，各縣市政府組織調整，規定人口沒有達到 40 萬以上，最多只能設置 20 個局處，當時基隆市政府有 22 個局處，就把海洋發展局跟建設局合併，改名為產業發展處⁴¹。

將海洋發展局與建設局合併為產業發展處的目的，是因為「基隆地形百分之九十四為山坡地，因為地理環境特殊，各項產業活動常受到地形及氣候影響；海洋漁業雖然是基隆傳統重要產業，但也受到海洋整體環境及沿近海漁業資源變動，漁業經營日趨困難，如何突破基隆市各項產業發展困境，有效整合現有基隆市產業特性，達到拓展與提振之目的，仍為基隆當前產業發展的重要課題。有效整合基隆市各項產業特色，營造有利基隆市產業發展的投資環境，活絡產業經濟活動，基隆市政府遂配合地方制度法修正，重新調整市府組織架構，於 2008 年 1 月 1 日將原有建設局及海洋發展局合併成立產業發展處⁴²。該處下設工商、招商、市場管理、漁業行政、農林行政、漁農工程及海洋事務等七科，編制計有處長 1 人、副處長 1 人、技正 1 人、科長 7 人、正式編制人員 55 人及約聘僱、臨時工 59 人。

（二）高雄市--從港務局到海洋局

高雄市政府海洋局最初與其他縣市一樣，都是漁業行政組織，但高雄市漁業處原本係在建設局底下，而非一般縣市的農業局底下。其成立的名稱起初港務局，後來更名為海洋局。依據海洋局官方網站的描述，其組織沿革與成立理由是，「廿一世紀將是強調海洋的紀元，高雄市得天獨厚，海港天成，是軍、工、商、漁多元化的港灣大都市，

⁴¹ 參考基隆市政府訪談紀錄。

⁴² 參考基隆市政府產業發展處網站業務簡介：

<http://www.klcg.gov.tw/economy/home.jsp?mserno=200709080002&serno=200709080015&menudata=EconomicMenu&contlink=ap/intro.jsp&level3=N>

在各界的期望與支持下，高雄市議會第五屆通過修正『高雄市政府組織自治條例』，將原高雄市政府建設局所屬之「漁業處」提昇層級並擴編新設『高雄市政府港務局』。繼而為配合海洋事務整體發展目標，俾與交通部高雄港務局組織型態區隔，高雄市議會第六屆將『高雄市政府港務局』更名為『高雄市政府海洋局』，並於 2004 年 1 月 1 日起實施」⁴³。

根據孫志鵬局長的描述，該局成立亦與「市港合一」的政見有關，應是在 2002 年謝長廷市長任內推動的，由於著眼在高雄港，因此更名為高雄市港務局也有和交通部高雄港務局互別苗頭之意。

高雄海洋局成立到現在是第八年了，原本是漁業處沒有錯，當時是高雄市謝長廷市長任內成立的，是為了「港市合一」的目標，對整個都市發展建設的規劃。像最近我去日本橫濱建港 150 年的活動，橫濱市政府就有港務局，裡面還有港灣科，是都市發展成功的經驗。謝市長決定把漁業處升格，叫做高雄市港務局，很多民眾會把這個與交通部高雄港務局混在一起，公文發過來常常不知道送到哪裡去，高雄市港務局跟交通部又對不上話，一年後就改名為高雄市海洋局。...（主要是）為了彰顯海洋首都的特色，把海洋觀光休閒、藍色公路、休閒遊艇納入，同時保留原有漁業管理的功能，高雄市海洋局原本管 10 個漁港，後來因為紅毛港遷村剩下 8 個，作漁港管理，還有輔導漁會、漁民救助等，新加入的海洋事務，包括海洋文化、海洋教育、污染保護，這是新的一塊。⁴⁴

高雄市政府海洋局成立以後，其所思考的業務即跳脫漁業，擴大到海洋污染、海洋事務等其他的範圍，從其施政計畫的願景可以清楚看到，高雄市將海洋與城市發展結合的「海洋首都」圖像，海洋事務

⁴³ 高雄市政府海洋局網站組織簡介：

http://kcmb.kcg.gov.tw/homestyle.php?styl=01&strurl=home_a1.html。

⁴⁴ 參考高雄市政府海洋局訪談紀錄。

確實是完整統合的。其組織願景為⁴⁵：

為展現高雄市海洋施政願景，海洋局將以既有的漁業發展基礎來拓展海洋事務，輔導海洋產業及海洋休閒遊憩提昇競爭力，防治海洋污染及維護海洋生態以利永續發展，達成建設高雄市成為海洋首都之目標。

1.建置海洋污染應變中心及陸域、海域、空域三度空間聯合稽查小組，加強海洋環境之監測及保護，推動海洋災害污染防治與宣導，全面提升市轄海域水質，帶動海洋觀光產業發展。

2.加強海洋資源保育開發利用、養護與管理；賡續辦理本市沿海水域魚介類種苗放流，永續經營海洋資源。

3.配合東沙環礁國家公園設立，協助辦理海洋資源保育事宜。

4.推動環港觀光船及縣市間海上觀光航線，並擴大行銷旗津漁港為休閒觀光漁港，帶動本市海洋休閒觀光相關產業繁榮發展。

5.「規劃」設置遊艇專用下水碼頭及相關設施，辦理遊艇展示，促進本市遊艇製造及遊艇觀光產業發展。

6.籌設軍艦博物館、辦理「高雄海洋博覽會」，深耕海洋科技文化教育，推廣全民海洋意識，型塑海洋城市風貌。

7.積極促銷推廣本市超低溫鮪魚及大宗漁獲物，宣導民眾食用漁產品，增加漁產品供銷，拓展國內市場，提高漁民收益，並推動「安全衛生漁產品」。

8.推動責任制漁業，拓展本市遠洋漁船作業漁場及國際漁業合作，輔導遠洋漁業發展，維護漁船作業安全。

9.落實漁業管理，推動漁船收購及獎勵休漁計畫，紓緩漁業資源利用壓力，永續發展漁業。

⁴⁵ 參考高雄市政府網站施政願景：

http://kcmb.kcg.gov.tw/homestyle.php?styl=01&strurl=home_a3.html。

10.漁港景觀再造，加強漁船停泊秩序及清潔維護與管理；配合漁村建設發展，增設漁港休閒設施，落實漁港多元化利用。

11.以高雄港市建設合一委員會為窗口，加強協調市(漁)港土地及公共設施之規劃、建設。

12.執行補助動力漁船保險及漁業災害救助，增進漁民福利。

高雄市政府海洋局是海洋事務專責機關的一個典型案例，因為設置專責機關以後，領導人有此願景，就有一批專責的人員與預算，去規劃以前沒有關注的業務，開發出新的海洋事務的職能，加以統合，然而高雄市由於與高雄港緊密相連，其對於高雄港的規劃亦有其相當深刻的見解：

港口屬於中央，其實是不對的。港口發展沒有跟縣市政府的建設局、工務局結合起來，不符合現代港灣城市的發展。橫濱建港 150 年，港跟城市建設融為一體，港灣裡面很環保生態，輕軌沿著港灣走。別的不說，我民國 61 年到基隆港的時候，他們就有航站大廈了，高雄到現在還沒有自己的客運大廈，高雄市政府很急，但是使不上力，港區碼頭都不屬於地方。你假如有時間到 85 大樓頂樓去看，早上 10 點看整個高雄港，死氣沈沈，沒有船進出。橫濱到處都是渡輪碼頭，30 分鐘就有一班船繞港觀光。高雄市一堆人要去旗津，塞車塞在路上，好不容易高雄市政府找到一個碼頭，跟交通輪船公司簽約，開 20 噸小船航行旗津，結果港務局來公文，依法不准 20 噸以下的小船在港灣載客行駛，說會跟大船碰撞危險，結果現在又回歸渡輪。現在是有 3 家港內遊港船，但是遠不如橫濱，他們的船出去開一個多小時遊港，在船上用餐、消費，觀光效益很大。

高雄港以前靠 TEU 的量，現在掉下來了，應該要改走觀光休閒的碼頭建設。謝長廷當市長的時候，花了好大力氣要

海軍移開，才爭取到幾個觀光碼頭，大活動都在那裡辦。港務局應該放給地方政府管，城市發展才会有長遠規劃，捷運輕軌一定要連進港灣裡面，才有發展。高雄港 1-20 號碼頭，都是淺水散裝碼頭，現在國際趨勢都走向深水碼頭，貨運應該往外移，空出來做港灣都市規劃，像雪梨發展國際會議中心、會展中心，跟都市合起來作 30、50 年的長遠規劃，港務局現在把碼頭都圍起來，市政府也沒辦法去管。

航政管理很守舊，比如說遊艇產業，台灣產量這麼大，但是擁有者很少，所以就認為台灣沒有遊艇的風氣，其實是政府要主動提出發展的計畫，跟配套的環境，風氣就會起來。現在在龍洞、後壁湖、布袋有設遊艇港，但是都很鄉下，位置偏遠，高雄市其實最有條件來做，距離都會區很近，但是我們現在只能找漁港做，小里小氣的。沒有好的遊艇碼頭跟法令，民眾當然沒有風氣。澳洲神仙灣辦遊艇展來吸引民眾買氣，馬來西亞找 BOT 廠商來在港灣投資住宅區，前面就是遊艇碼頭，開發到一半，成本就已經回收，我們也可以吸引人家進來投資，不用政府投資。現在開遊艇要比照商船執照，其實應該超過 20 公尺的船再比照，小於 20 公尺的用筆試就好了，就跟機車考照一樣。政府訂出一個規定，遊艇業就會去定細則。港務局一直反對開放碼頭觀光，理由是貨物船、大船進出，行駛觀光小船危險。你看青島辦奧運，遊艇、帆船都進到港灣來活動，重要的是市政府要做，業者也很想，所有的水上活動都被港務局卡住，我們一直在原地踏步，很可惜⁴⁶。

著眼於港灣城市建設與海洋休閒觀光，這是高雄市與基隆市政府提出「市港合一」並設立海洋局的共同出發點，因之，兩者改制的時間也相當接近。本研究團隊在訪談台北縣政府時發現，其雖未有海洋事務專責機關之設立，但是其對於台北港的規劃，

⁴⁶ 孫志鵬局長之發言，見高雄市海洋局訪談紀錄。

同樣是以山、河、海一體，都市發展與觀光休閒的角度作為基礎⁴⁷，可以預見台北縣升格後，亦有可能朝此方向發展。

（三）宜蘭縣—從農業處漁業科獨立為漁業管理所

宜蘭縣政府於 2008 年 1 月 1 日成立漁業管理所，原為宜蘭縣政府農業處漁業科，依據縣長呂國華的訪談，漁業管理所的成立與地方議員希望提升漁業的位階，回應服務漁民的需求有關：

我們議會中漁民出身的議員，一直要求成立漁業局或是海洋局，由於局處數目有限制，另外，也想成立原住民族事務局，但宜蘭縣就只能成立 22 個局處，所以只能退而求其次，把漁業科改成漁業所，而把原住民族事務科改成原住民族事務所，分別成立一個獨立單位，基本上還是有它的功能存在。...因為局處數目受限，所以退而求其次，成立一個府外的二級獨立單位，與警察局與消防局一樣是府外的，差別在於漁業管理所是二級單位，而警察局等單位是一級單位。在過渡時期先暫時成立一個所，當局處數目能擴編時，再提升為漁業局或海洋局。

一些漁民出身的議員，想要成立漁業局，...議員也沒有說要解決什麼問題，因為他們代表人民，他們希望能成立一個獨立單位來為漁民服務。...但我認為如果只成立漁業局，功能會不會太窄？畢竟還有一些海上的休閒活動，以及海洋文化的相關事務，宜蘭有軍港、商港、漁港，擁有非常豐富的海洋文化⁴⁸。

關於未來漁業管理所有無可能也發展成為海洋局的問題，原為農業處漁業科科長，現任漁業管理所所長的林枝興認為，海洋局的業務將不僅止是漁業，而應將眼光放到海洋的多元利用上：

⁴⁷ 詳參台北縣政府訪談紀錄。

⁴⁸ 參考宜蘭縣政府訪談紀錄。

這個部分要從中央的定位看起，如果中央的定位不很明確的話，地方不知道要設置多少人員編制與預算來管理。我個人認為，現階段條件仍不足以成立海洋局。我站在反對的立場，如果一個局的業務不足以支撐一個局的話，為何要硬成立一個局？如果海洋局真的要成立的話，業務要擴張，成為完整統籌海洋政策、規劃與管理的一個單位。

漁業的產值一直在衰退中，但台灣這個海島，其觀光休閒的產值可以一下子就往上衝的。但是漁業仍舊不可棄，那是海洋文化的基本要素，但是要有所突破的話，要站在海洋多元利用的角度，會比較有發展性。...海域的利用會比陸域的利用更有前瞻性，海域多元利用的業務比較能支撐一個海洋局的架構。我是說現階段的業務不足以支撐海洋局的成立，但若包括相關的海上業務進來後，是可以考慮成立海洋局。

然而以宜蘭縣目前人口的減少，以及縣政府預算不充足的條件下，未來除非中央海洋事務專責機關成立後，有整體的計畫與專門預算的挹注，否則地方政府很難發展海洋專責機關。

二、各縣市海洋指標的排序

為了進一步瞭解我國各縣市政府的職能中海洋事務比重，釐清各縣市不同偏重的海洋事務發展策略，以及相應的海洋事務組織重點，並參酌排定訪談的縣市政府，擬定適當的訪談題目。因此，本研究遂參考胡念祖教授設計的「海洋發展指標架構」(胡念祖，2005)，以及行政院主計處、各縣市主計處、農委會漁業資料庫、生物多樣性資料庫、經濟部工業局、內政部營建屬國家公園等相關的統計資料，建立指標加以評比。

(一) 海洋事務指標建立

初步歸納出以四大類型的指標，以各項數據的縣市政府排名，再將數據乘以其領先縣市數量進行加權，綜合為該項之評比排序，以下

分別說明引用的數據，而其結果將於研究發現一節中詳細臚列：

1.航運相關評比

此項指標係著重在海洋航運交通類之海洋事務，目前可引用的數據包括：「船舶及其零件製造業戶數」、「海洋水運業戶數」、「進港船舶艘次」、「進港船舶總噸位」、「貨物裝卸量」、「貨櫃裝卸量」、「延日存倉量」等縣市別之資料。

2.環保生態評比

此項指標係著重在海洋環境保護與生態保育之海洋事務，目前可引用的數據包括：「漁業資源保育區數量」、「沿海保護區面積」、「重要野鳥棲地數量」、「濕地面積」、「國家公園及動物保護區面積」等縣市別之資料。

3.漁業產值評比

此項指標係著重在漁業生產之海洋事務，目前可引用的數據包括：「漁獲價值」、「漁船筏數」、「漁業從業人數」、「漁戶人口數」、「漁會會員數」、「相關漁業產量價值」、「第一、二類漁港泊地面積」等縣市別之資料。

4.海洋開發評比

此項指標係著重在海岸工業區、海岸工程等開發之海洋事務，目前可引用的數據包括：「濱海工業區面積」、「加工出口區面積」、「人工海岸占海岸線長度比」等縣市別之資料。

(二) 地方縣市政府海洋事務之重要性評比

本研究蒐集各縣市政府海洋事務相關數據，並加以分類排序後，四項評比與綜合評比的排序結果如附表。

表 10 縣市航運相關評比

欄1	船舶及其零件製造業(戶)	Rank	海洋水運業(戶)	Rank2	進港船舶艘次	Rank3	進港船舶總噸位(千噸)	RANK4	貨物裝卸量(千公噸)	RANK5	貨櫃裝卸量(TEU)	RANK6	延日存倉量(百噸/日)	RANK7	加權總和	RANK8
臺北縣	23	5	28	2	1851	5	12361	5	11685	5	0	23	0	7	467148	6
宜蘭縣	9	12	14	9	766	7	6141	7	6018	7	0	23	838	6	221341	7
桃園縣	5	13	0	15	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	50	15
新竹縣	0	19	0	16	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	20
苗栗縣	0	20	0	17	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	20
臺中縣	12	7	1	13	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	202	13
彰化縣	4	16	0	18	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	28	17
南投縣	3	17	0	19	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	18	19
雲林縣	3	18	0	20	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	15	18
嘉義縣	0	21	0	21	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	20
臺南縣	9	10	8	10	905	6	7131	6	7547	6	0	23	74227	3	1749672	4
高雄縣	58	2	42	1	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	2142	8
屏東縣	25	4	17	8	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	730	9
臺東縣	0	22	28	3	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	560	11
花蓮縣	0	23	27	4	2758	4	16014	4	19381	4	0	23	53532	5	1688996	5
澎湖縣	20	6	8	11	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	436	12
基隆市	53	3	18	7	8633	2	97836	2	97210	2	2215483	2	599907	2	63401791.8	3
新竹市	5	14	0	22	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	45	16
臺中市	5	15	5	12	5944	3	77525	3	90795	3	1247750	3	4510249	1	127665853	2
嘉義市	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	20
臺南市	9	9	1	14	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	135	14
臺北市	11	8	25	5	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	615	10
高雄市	158	1	24	6	18340	1	384267	1	384267	1	477622	1	1E+07	1	253473034	1

資料來源：本研究小組整理自各縣市政府統計資料。

表 11 縣市環保生態評比

欄1	漁業資源保 育區數量	RANK	沿海保護 區面積(公 頃)	RANK2	野鳥棲地 數量	RANK3	濕地面積 (公頃)	RANK4	國家公園及動 物保護區(公頃)	RANK5	天然海 岸線長 度(m)	Rank7	07-08海洋 污染案件	加權總和	RANK6
臺北縣	2	4	12027	8	4	3	347	9	0	23	148024	4	4	185381	9
宜蘭縣	2	4	21597	7	4	3	1052	8	0	23	114370	6	3	361450	7
桃園縣	0	23	0	23	3	8	0	23	307	5	46174	11	1	5571	15
新竹縣	0	23	0	23	0	23	1753	7	0	23	12501	19	0	28048	13
苗栗縣	1	7	0	23	1	14	5	11	0	23	52075	9	0	85	18
臺中縣	0	23	0	23	2	11	3933	3	3070	2	49024	10	0	143154	10
彰化縣	1	7	33100	3	3	8	3933	3	0	23	76951	7	0	740721	3
南投縣	0	23	0	23	2	11	0	23	0	23	0	20	0	24	19
雲林縣	0	23	33100	3	0	23	0	23	0	23	68029	8	0	662000	5
嘉義縣	1	7	33100	3	4	3	4678	2	0	23	43081	14	0	760334	2
臺南縣	0	23	2982	9	5	1	11788	1	300	6	45240	13	0	306294	8
高雄縣	1	7	0	23	5	1	1800	6	0	23	45608	12	0	30726	12
屏東縣	4	2	36043	1	2	11	1889	5	33269	1	173813	3	3	1558974	1
臺東縣	4	2	29600	6	4	3	50	10	0	23	246642	2	0	504014	6
花蓮縣	6	1	33300	2	3	8	0	23	0	23	120273	5	0	699477	4
澎湖縣	2	4	0	23	4	3	0	23	60	8	376930	1	1	1018	17
基隆市	1	7	0	23	0	23	0	23	266	7	19188	18	0	4272	16
新竹市	0	23	0	23	1	14	0	23	1600	3	24918	17	1	32009	11
臺中市	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	21	0	0	20
嘉義市	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	22	0	0	20
臺南市	0	23	0	23	0	23	0	23	515	4	25547	16	0	9785	14
臺北市	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	0	0	20
高雄市	0	23	0	23	0	23	0	23	0	23	37525	15	0	0	20

資料來源：本研究小組整理自各縣市政府統計資料。

表 12 縣市漁業產值評比

欄1	漁獲價值 (1000NTs)	Rank	漁船筏數	Rank2	2007 漁業 從業人數	Rank3	2007 漁戶 人口數	Rank4	2007 漁 會會員數	Rank5	1995-2005相關 漁業產量價值 (1000NTs)	Rank6	漁港泊地面 積(m ²)	Rank8	加權總和	RANK9
臺北縣	3027967	6	2353	1	338375	1	25717	7	38645	3	3151628	7	0	17	110581875	7
宜蘭縣	3919591	3	1789	3	34548	3	26447	5	28547	7	4158323	5	241480	6	159006332	5
桃園縣	91243	14	799	8	26553	7	7528	15	5338	15	603017	16	52600	13	6108067	16
新竹縣	15108	18	131	17	5410	16	569	20	0	20	73425	15	0	18	703303	19
苗栗縣	205819	12	709	10	779	21	12948	13	13454	13	229946	18	198900	8	6672034	15
臺中縣	79980	15	843	7	8961	14	4226	16	5039	16	318203	17	156000	10	4736050	17
彰化縣	57100	16	585	12	3733	19	13968	12	23386	8	2199455	12	39500	14	25475010	13
南投縣	0	19	0	18	14332	13	4148	17	4149	17	124645	20	0	19	567037	20
雲林縣	17376	17	1608	4	4210	17	28519	4	33924	4	2397460	10	10600	16	32587665	11
嘉義縣	126694	13	453	15	28154	6	20229	9	23241	9	4668761	3	144500	11	97466982	8
臺南縣	285029	10	770	9	17125	11	35837	2	44391	2	3089043	8	33853	15	52212914	10
高雄縣	3107797	5	539	14	31313	4	24831	8	30166	6	4210738	4	1790200	1	176813853	4
屏東縣	3434494	4	0	19	20171	8	28594	3	30307	5	8172860	1	501300	5	255501677	2
臺東縣	1110728	8	938	6	31156	5	10192	14	8212	14	759635	14	134200	12	25716225	12
花蓮縣	265025	11	560	13	6807	15	2418	19	3415	18	191132	19	0	20	4031631	18
澎湖縣	9221087	1	1924	2	3042	20	18988	10	17937	11	2309662	11	512800	4	240834676	3
基隆市	2847250	7	669	11	18400	10	3266	18	1761	19	3594381	6	526616	3	117463399	6
新竹市	988125	9	371	16	4200	18	15146	11	13827	12	2658029	9	233480	7	55139282	9
臺中市	0	21	0	21	14808	12	0	21	0	21	1745	21	0	21	166378	22
嘉義市	0	20	0	20	0	22	0	22	0	22	26	22	0	22	26	23
臺南市	0	22	0	22	0	23	25902	6	19401	10	1441067	13	166700	9	17437017	14
臺北市	0	23	0	23	19953	9	0	23	0	23	0	23	0	23	279342	21
高雄市	6516165	2	1100	5	44720	2	106233	1	45148	1	6971915	2	582460	2	299770642	1

資料來源：本研究小組整理自各縣市政府統計資料。

表 13 縣市海洋經濟開發

欄1	濱海工業區(公頃)	Rank	加工出口區(公頃)	Rank2	人工海岸占海洋長度百分	Rank4	加權總和	Rank3
臺北縣	0	23	0	23	60.4	12	664.4	16
宜蘭縣	556	6	0	23	39.4	15	9767.2	6
桃園縣	1090	4	0	23	52.6	14	21183.4	4
新竹縣	0	23	0	23	88.8	7	1420.8	11
苗栗縣	0	23	0	23	73.1	10	950.3	14
臺中縣	140	7	177	1	91.1	6	7682.7	7
彰化縣	3643	2	0	23	94.8	1	78588.6	1
南投縣	0	23	0	23	0	20	0	20
雲林縣	17203	1	0	23	94.6	3	380358	2
嘉義縣	0	23	0	23	94.8	1	2085.6	9
臺南縣	0	23	0	23	54.4	13	544	17
高雄縣	1650	3	68	3	94.5	4	36155.5	3
屏東縣	0	23	124	2	25.6	19	2706.4	8
臺東縣	0	23	0	23	30.6	17	183.6	18
花蓮縣	588	5	0	23	33.7	16	10819.9	5
澎湖縣	0	23	0	23	27.1	18	135.5	19
基隆市	0	23	0	23	84.6	8	1269	12
新竹市	0	23	0	23	93.6	5	1684.8	10
臺中市	0	23	0	23	0	20	0	20
嘉義市	0	23	0	23	0	20	0	20
臺南市	0	23	0	23	82	9	1148	13
臺北市	0	23	0	23	0	20	0	20
高雄市	0	23	0	23	70.3	11	843.6	15

資料來源：本研究小組整理自各縣市政府統計資料。

表 14 縣市總加權排序

欄1	航運相關加權總和	環保生態加權總和	漁業產值加權總和	海洋開發加權總和	總加權總和	Rank	總加權總和(無漁業產值)	Rank2
臺北縣	467148	185381	110581875	664.4	111235068.4	8	653193.4	10
宜蘭縣	221341	361450	159006332	9767.2	159598890.2	6	592558.2	11
桃園縣	50	5571	6108067	21183.4	6134871.4	18	26804.4	17
新竹縣	0	28048	703303	1420.8	732771.8	20	29468.8	16
苗栗縣	0	85	6672034	950.3	6673069.3	16	1035.3	20
臺中縣	202	143154	4736050	7682.7	4887088.7	19	151038.7	13
彰化縣	28	740721	25475010	78588.6	26294347.6	13	819337.6	8
南投縣	18	24	567037	0	567079	21	42	22
雲林縣	15	662000	32587665	380358	33630038	12	1042373	7
嘉義縣	0	760334	97466982	2085.6	98229401.6	9	762419.6	9
臺南縣	1749672	306294	52212914	544	54269424	11	2056510	5
高雄縣	2142	30726	176813853	36155.5	176882876.5	5	69023.5	14
屏東縣	730	1558974	255501677	2706.4	257064087.4	2	1562410.4	6
臺東縣	560	504014	25716225	183.6	26220982.6	14	504757.6	12
花蓮縣	1688996	699477	4031631	10819.9	6430923.9	17	2399292.9	4
澎湖縣	436	1018	240834676	135.5	240836265.5	3	1589.5	19
基隆市	63401791.75	4272	117463399	1269	180870731.8	4	63407332.75	3
新竹市	45	32009	55139282	1684.8	55173020.8	10	33738.8	15
臺中市	127665853	0	166378	0	127832231	7	127665853	2
嘉義市	0	0	26	0	26	23	0	23
臺南市	135	9785	17437017	1148	17448085	15	11068	18
臺北市	615	0	279342	0	279957	22	615	21
高雄市	253473034	0	299770642	843.6	553244519.6	1	253473877.6	1

資料來源：本研究小組自行整理。

在航運相關評比的前三名分別是，第一名高雄市、第二名台中市、第三名基隆市；在環保生態評比的前三名分別是，第一名屏東縣、第二名嘉義縣、第三名彰化縣；在漁業產值評比的前三名為，第一名高雄市、第二名屏東縣、第三名澎湖縣；在海洋開發評比的前三名為，第一名彰化縣、第二名雲林縣、第三名高雄縣。

至於在含漁業的綜合排序評比的前三名，第一名高雄市、第二名屏東縣、第三名澎湖縣，如不計離島，則為基隆市；不含漁業的綜合排序評比的前三名，第一名仍然是高雄市、第二名台中市、第三名基隆市。

倒數三名是嘉義市、南投縣、台北市，其主要原因是這三個縣市的行政區是不靠海的。

三、指標與訪談之綜合發現

（一）已成立海洋事務專責機關者，其海洋事務在市政建設中確實重要

縣市政府之所以成立海洋局，基本上與其轄區內海洋事務的重要程度相關。例如高雄市在航運相關、漁業產值，以及綜合排序等評比上，相對於其他縣市政府都高居第一。高雄市政府先將建設局所屬之「漁業處」提昇層級並擴編為「高雄市政府港務局」。繼而為配合該市海洋事務整體發展目標，俾與交通部高雄港務局組織型態區隔，又於 2004 年起更名為「高雄市政府海洋局」⁴⁹。顯然該市海洋專責機關的組織變遷與其海洋事務之優勢頗為相關。

（二）擁有國際商港且主政者爭取「市港合一」為設置海洋專責機關主因

縣市政府成立海洋局之政策背景，實與地方首長「市港合一」之競選承諾密切相關。基隆市政府成立海洋發展局，即是因為民選市長爭取「市港合一」，並為配合中央政府可能成立海洋事務部之趨勢，以及立法院推動「港務局設置通則」之「行政法人化」可能修法通過，市政府期待參與國際商港的發展，並分享港口稅捐，因而決定成立海洋發展局。基隆市於含漁業的總排序位居本島第三，不含漁業的總排序亦為第三，其海洋事務主要亦依賴漁業與航運兩大強項。

⁴⁹ 參考高雄市政府海洋局官方網站簡介：
http://kcmb.kcg.gov.tw/homestyle.php?styl=01&strurl=home_a1.html

(三) 回應民意代表的壓力，主要來自漁業

縣市政府依據其自治條例之權責，由議會同意成立新機關相對容易，甚至易受議員強力要求而設立新部門，以強化資源配置。然而，地方政府之組織編制與員額受限於人口數，因而，通常會優先整併、降低海洋事務的專責單位，如基隆市政府將海洋發展局與建設局合併為產業發展處，宜蘭縣政府原欲成立海洋漁業局，因機關數之限制，故僅成立漁業管理所。

(四) 縣市政府的海洋事務主要仍為漁業

目前地方政府的海洋事務實際上集中在漁業，蓋因其餘事務皆屬中央政府職權，地方政府無管理之權。故而除了海洋產值評比的排名與地方縣市政府有直接關連，其他包括航運相關、環保生態、海洋開發等評比的海洋事務，雖然各有領先的縣市，然而由於管轄權在中央，且地方政府亦缺少人力與財源管理相關事務，因此，除國際商港的基隆、高雄較為重視海洋之外，其餘縣市政府似乎較缺乏海洋事務之意識。

(五) 以縣市政府的行政區劃延伸至海洋管理，不符合海洋生態特性

在環保生態評比方面，海岸保護區以及溼地具有跨行政區劃之特性，於縣市排序的數值上估計較難精確，但也顯示海岸帶與海域的環境特性，實際上具有跨域的天然性質，並非人為可以區分。

第四節、小結

本節回顧了我國中央與地方政府成立海洋事務專責機關的過程與理由，雖然我國因地理條件與海洋緊密相關，且中央與地方政府同樣處在世界關注海洋的潮流下。但是海洋事務專責機關之所以能提上行政組織改造的議程，最終還是因主政者的政策意志主導。雖然近年來海上事件頻傳，提高了民間企盼政府回應海洋事務之需求，但是民意代表的要求，通常代表事件中特殊的利益相關者，並不具備完整海洋事務的視野，在地方政府層級尤其如此。然而，地方政府發展海洋休閒時，常受限於權能，無法落實政見，此時，地方政府亦成為催生中央層級海洋事務專責機關的需求和支持的來源，而在成立改組新的行政組織時，地方政府擁有比較大的自主權，唯編制、預算與人力的不足，則是其組織受限之所在。

增強傳統八部的核心職能，並因應新興業務需求，新增五部，強調健全「部」級單位的權責一致性⁵⁰；同時新的九個委員會，要強化其政策協調統合能力，在兼顧「專業」和「多元」的原則之下，達成跨領域的「統合與協調」⁵¹。

行政院新部會架構

13部	9會	其他機關
內政部	僑務委員會	行政院主計總處
外交部	國軍退除役官兵輔導委員會	行政院人事行政總處
國防部	國家科學委員會	中央銀行
財政部	國家發展委員會	國立故宮博物院
教育部	大陸委員會	中央選舉委員會
法務部	原住民族委員會	公平交易委員會
經濟部	客家委員會	國家通訊傳播委員會
交通及建設部	金融監督管理委員會	
衛生福利部	海洋委員會	
文化部		
勞動部		
農業部		
環境資源部		

圖 19 98.4.9 行政院會議通過行政院新部會架構

資料來源：本研究小組自行整理。

基於上述行政院組織改造的基本原則，本章將進一步分析我國中央與地方海洋事務行政組織，關於業務、法規、架構與資源配置的規劃。

⁵⁰ 部的優點在於：a.事權集中，責任明確；b.指揮靈敏，行動迅速，易於爭取時效；c.易於保守秘密；d.易於減少不必要的衝突與磨擦（吳定等，2007：123）。

⁵¹ 委員會的功能在於：a. 提出宏觀而長期施政的跨部會施政方向；b. 協調各部會相關之政策擬定、落實，以及資源配置；c. 納入各方立場互相激盪角力尋求共識及均衡（吳定等，2007：123）。

第一節、相關法規修訂的規劃

欲瞭解我國中央與地方海洋事務行政的組織與功能之規劃，必須先檢視現有中央與地方海洋事務行政相關法規的現況與修訂方向，以此作為觀察的基礎。

一、中央海洋事務相關法規的現況與修訂方向

中央海洋事務的法規，牽涉到整個中央行政機關的組織法規，以及海洋事務專責機關本身的組織法規，此外，海洋事務的相關法規亦會涉及主管機關之定位與權限，以下分就這三部份加以探討。

(一) 行政院組織法與中央行政機關組織基準法

設置海洋事務專責機構，關鍵在於行政院組織法的修訂。我國政府自 1987 年即開始推動政府組織再造，成立行政院組織法研究修正專案小組，並於 1988 年提出行政院組織法修正草案，然而尚未完成立法，即於 1990 年撤回，其後僅止於研究階段，未再提出修正草案，直至民進黨執政時期，組成政府改造委員會，並於 2002、2004、2005、2008 年四度提出行政院組織法修正草案送交立法院審議，但均未完成立法。2008 年政黨輪替後，國民黨政府撤回原提案，並於 2009 年 4 月重行提出行政院組織法修正草案送立法院審議。

2004 年立法院通過中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法），規定行政院最多得設立 13 個部、4 個委員會及 5 個相當二級機關之獨立機關⁵²，由於部會數的上限已遭固定，且因各部會本位主義加上政黨意識型態作祟，導致行政院組織法修正的壓力來自於機關內部甚於外部。為了化解壓力，並增加彈性，這次行政院於提出組織法修正草案時，同步提出基準法修正草案，刪除有關部會數目的規定，並於行政院組織法修正草案明列行政院所設之各部委員會，包括 13 個部與 9 個委員會，而影響最大的就是委員會的設置。

海洋事務專責機構的規劃始於民進黨執政時期，2002 年行政院提案擬增設海洋事務部，2004、2005、2008 年的提案則改設海洋委員會。國民黨再次

⁵² 參照中央行政機關組織基準法第 29 條、第 31 條、第 32 條。

執政後，為實現馬英九競選總統時所提出設立海洋部的政見，故原擬規劃設海洋事務部，然而因為海洋事務牽涉甚廣，反對者眾，為了逐步凝聚共識，馬英九宣示將兩階段成立海洋部，第一階段先成立海洋事務委員會，第二階段再成立海洋部，以統籌海洋事務⁵³。因此，2009年行政院提出的草案即規劃設立海洋委員會，其主要業務包括總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海洋巡防⁵⁴。

與過去行政院提出的版本相比，海岸巡防事務原本歸於內政部或內政與國土安全部，而最近這次修正草案則將之置於海洋委員會，依照基準法第 29 條、第 31 條的規定，部係擔任綜合性、統合性之政策業務執行機關，委員會之任務則係協助行政院為跨領域政策間之政策統合。從此次提出的草案可以看出，為了化解組織改造的反彈聲浪，行政院已不再堅持部與委員會之間應有本質的差異，換言之，即便是委員會也未必只能是單純的政策統合機關。

惟在在野黨的杯葛之下，截至立法院第七屆第二會期結束，包括基準法與行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例草案的修正仍未完成委員會審查，在野黨主張應俟行政法人法草案與中央政府機關總員額法草案一併送立法院後再進行審查。在第二會期結束前，行政院已將上開兩項草案送交立法院，將於第三會期繼續進行立法作業。

在已送交立法院審議的行政院組織法與基準法中，涉及海洋委員會未來之規劃、設計的相關法規包括：

- 1.強化委員會的政策協調統合能力（行政院組織法修正條文第三條）。
- 2.海洋委員會主要業務內容包括總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防（行政院組織法修正條文第三條）。
- 3.行政院基於政策統合需要得設委員會，各委員會業務單位以四處至六處為原則，各處以三科至六科為原則（中央行政機關組織基準法第 31 條）。
- 4.二級機關為處理技術性或專門性業務需要，得設附屬之機關署、局。

⁵³ 程啟峰，〈總統：2 階段成立海洋部 統籌海洋及漁業事務〉，中央社，2009 年 6 月 7 日。

⁵⁴ 參照 98 年行政院版行政院組織法修正草案第 3 條。

署、局之組織規模建制標準為，業務單位以四組至六組為原則，各組以三科至六科為原則（中央行政機關組織基準法第 33 條）。

5. 二級機關及三級機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關（中央行政機關組織基準法第 15 條）。
6. 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設附屬之實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構（中央行政機關組織基準法第 16 條）。

惟有關海巡署的機關屬性仍有爭議。基準法第二條規定：「本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交機關、警察機關組織、檢察機關及調查機關組織法律另有規定者，從其規定」。由於海巡署執行勤務的特性，其仍保有原先部隊或水上警察之特性，且受限於基準法第三十四條「各級機關的輔助單位不得超過六個處室」，該署難以比照警察機關，因此海巡署當局乃極力主張該署應當納入第二條排除的對象。然而這事牽涉海巡應被納入內政及國土安全部中警察的一環，或是納入海洋事務專責機關的爭辯。若是採前者，則海巡亦屬於警察機關組織，故無須修法；但若是後者，則三十四條須加入海巡機關組織⁵⁵。而另有一種看法，認為應藉組織改造之機會，將海巡署內部四種身份的人員整合，無須討論是否適用本條文。

（二）海洋事務專責機關組織法規

2008 年國民黨再次執政後，為落實馬英九競選總統時設立海洋部的政見，行政院所進行的組織改造遂以設立海洋部為規劃方向，並於 2008 年 12 月由行政院海岸巡防署完成「海洋部規劃報告草案」。根據草案內容，海洋部內設 8 個業務單位、⁵⁶6 個輔助單位、⁵⁷3 個任務編組⁵⁸及 6 個附屬機關。⁵⁹

⁵⁵ 魏靜芬教授主張前者，周成瑜教授主張後者，見第三次、第五次焦點會議記錄。

⁵⁶ 8 個業務單位為：綜合計畫司、國際合作司、海洋安全司、海洋保護司、海洋產業司、海洋文教司、海洋法政司、海洋科技司。

⁵⁷ 6 個輔助單位為：秘書處、人事處、會計處、統計處、政風處、資訊處。

⁵⁸ 3 個任務編組為：海洋政策諮詢委員會、海事復議小組、訴願審議委員會。

⁵⁹ 6 個附屬機關為：海巡署、漁業署、航政海事局、海洋科技局、中央氣象局、海洋人力發

由於移入業務涵蓋十餘個部會，且涉及若干部會的核心業務，各機關意見甚多，且因社會上對於設立海洋部尚無共識，引發不少反對聲浪，導致設立海洋部的規劃功敗垂成。最後，在各單位妥協下，乃改以設立海洋委員會為政策方向，機關任務仍以政策統合為主，但以海岸巡防署作為海洋委員會的主體。

行政院政策方向改變後，未來海洋委員會的組織執掌規劃即不再由海巡署規劃，而改由行政院研考會主導，有關業務單位、輔助單位、任組編組部分，掌理事項仍是海洋政策、海洋合作、海事安全與海域治安、海洋環境保護、海洋產業、海洋文教、海洋法制、海洋科技之規劃、推動、協調，此部分的變動不大。

然而，海岸巡防署納入海洋委員會之後的定位，目前仍未定案，關鍵在於若海巡署成為海洋委員會的附屬單位後，其位階將從原本的二級單位降為三級單位，而原本海洋巡防總局、海岸巡防總局將成為四級單位，各分局則成為五級單位，且依照基準法的規定，名稱亦將調整，如此一來，牽涉甚廣，恐將遭致內部的反彈。

因此，前述基準法的修法方向，海洋委員會可直接將海洋巡防總局、海岸巡防總局納編，兩者仍為三級單位，而海巡署本部之編制則融入海洋委員會的各處，俾避免因海巡署降級而遭致的反彈。而海洋巡防總局、海岸巡防總局之各分局可仍作為三級單位的分支機關，或成為海洋委員會直接設立分局的三級單位的其中一部份。

未來海洋委員會成立後，對於原海巡署主管的事項，可參酌「國家通訊傳播委員會組織法」第二條的規定，即「自本會成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及本會職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同」。在海洋委員會組織法規中採同樣模式，規定：「其職權原屬行政院海岸巡防署者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同」，俾變更主管機關及明定概括規範，以利指揮、監督並避免掛一漏萬。

展中心。

（三）海洋與海岸基本法規

為了因應及掌握全球永續經營海洋的趨勢，使我國未來海洋事務的發展具備國際的宏觀角度及國情發展需求，政府於 1998 年首先公布施行兩部海域基本立法，即「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」。1999 年公布我國第一批領海基線及領海、鄰接區之外界線，向國際社會宣示我國領海主權，以及專屬經濟海域內我國之主權權利，2000 年 11 月制定公布海洋污染防治法⁶⁰。2000 年 1 月 16 日通過「海巡五法」，同年 2 月 1 日我國海域執法專責機關—行政院海岸巡防署正式成立。

在公佈施行海域二法，並公告第一批領海基線及領海與鄰接區外界線以後，我國的海洋領土獲得法律的定位，所管轄的領海面積約為十七萬平方公里，是陸地面積的 4.72 倍。除「漁業法」、「海洋污染防治法」、「航業法」為專法之外，目前我國的海洋事務法令規章，主要是依據上述母法以辦法的位階出現，海巡五法則較偏重執行面，並與其他部會訂定協調聯繫辦法來進行任務。而被視為海岸基本法的「海岸法」草案，至今仍尚未通過，現有海洋事務基本法規，如「海域二法」並不足以支持未來海洋事務專責機關之設立與運作。

台灣地區四面環海，海岸線長達 1566 公里⁶¹，然而國人生態保育觀念不足，加以政府欠缺整體的規劃與管理，海岸人工化、土地濫用情形嚴重，為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞⁶²，行政院自 1991 年開始研訂海岸法草案，並於 1997 年、2000 年、2002 年三度送交立法院審議，惟因屆期不連續，並未完成立法程序。立法院第七屆就任後，行政院復於 2008 年 5 月再將該草案送交立法院審議。

海岸法草案內容包括 6 章 36 條，除總則、罰則、附則外，第二章為海岸地區之土地利用規劃，第三章為資源保護及海岸防護，第四章為海岸地區之利用管理。依據草案定義，海岸地區包括濱海陸地及近岸海域，由中央主管機關依環境特性及管理需要所劃定公告之土地、地下水域、水域及水域下之

⁶⁰ 游乾賜（2007），〈海洋政策之執行及未來規劃〉，11 月，海巡署任務報告。

⁶¹ 參照海岸法草案總說明。

⁶² 參照海岸法草案第 1 條立法宗旨。

海床及底土，另離島海岸地區，則由中央主管機關依上述原則予以劃設。海岸法之中央主管機關為內政部，但有關近岸海域之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理。

本草案經立法院會交付內政及民族委員會審查後，委員會曾於 2008 年 9 月召開審查會，然而面對此一重大政策性法案，相關部會列席人員層級過低，甚至有部會僅指派薦任文官列席，顯見各部會對此議題之輕忽，經詢答後，內政及民族委員會作成決議，要求國土三法⁶³應衡平考量、同步立法，並認為本草案內容空洞、欠缺周延，其中規定政策不明、權責不分，請內政部再邀集相關機關，就應否撤案或再作補強修正加以檢討⁶⁴。

綜觀世界主要海洋國家，其海洋事務專責機關之設立，通常是在國家的海洋總體戰略與上位政策確定後，才加以組建，例如日本的「總合海洋政策本部」，即是依據該國「海洋基本法」而成立。未來我國海洋委員會在並未整併其他部會相關業務的情況下，要能夠落實海洋政策的決策機關之角色，需有特別位階的法律，例如海洋基本法，作為其後盾，如同大陸委員會依據「兩岸人民關係條例」，而扮演大陸事務決策的把關者之角色，協調統合其他部會有關大陸事務禁止的許可與監督。

除了應訂定海洋基本法外，未來中央海洋事務專責機關成立以後，由於其業務內容包括海岸管理，故目前審議中的「海岸法」與其他海洋相關法規之主管機關，應明白規定為海洋委員會。藉由法律的授權以及規範，方能有效統合海洋事權，確立海洋委員會作為我國海洋事務最高行政機關的地位。

二、地方海洋事務行政相關法規

我國海域基本法規、法令並未明定主管機關，亦未涉及地方政府在海域

⁶³ 國土三法係指：海岸法、國土計畫法、國土復育條例三項法律。內政部營建署 2007 年曾將國土計畫法草案送行政院會審議，行政院要求再加研議，目前已完成國土計畫法草案，2009 年 6 月底送行政院審議，該草案首先確立國土計畫範圍涵蓋陸域、海岸及海域三部分，且在原草案所訂「國土保育地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」外，新增第四類國土功能分區，即「海洋資源地區」。而國土復育條例草案 2005 年 5 月由行政院核定送立法院審議後，被原住民立委批為「滅族條例」，在立法院程序委員會長期遭到擱置，始終未能排入議程討論，2008 年國民黨執政後，仍未就此案取得共識，行政院迄未完成草案的研擬，更遑論送交立法院審議。

⁶⁴ 《立法院公報》第 97 卷第 51 期，頁 44。

領土的分區與管轄權之界定。因此，欲規範地方政府設置海洋事務行政機關之依據、型態與組織功能，必須先釐清究竟地方政府是否擁有海洋事務的管轄權？其行政區域是否包含海域？亦即應先釐清地方政府對海洋事務的管理權限。以下先探討法令現況、行政現況，最後再據此提出建議方案。

(一) 中央與地方海洋事務的權限劃分

憲法第十章「中央與地方之權限」，第一百零八條第七項規定：航業與海洋漁業，由「中央立法並執行之，或交由省縣執行之」，另在第一百一十條「由縣立法並執行之」的事項中，第五項「縣農林、水利、漁牧及工程」提到漁業⁶⁵。沿近海漁業因為魚類生態性質，可能超越一縣的行政區域範圍，因而憲法亦規定「其中有涉及兩縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理」。這是憲法有關海洋事務權限劃分的僅有規定。

而黃異教授對此的解讀是⁶⁶：由中央立法的是海洋漁業，縣所管轄的漁牧可能為沿近海或近岸養殖，但是憲法是從中國大陸的國土範圍上考量，而實際上台灣現行管理漁業的各縣市政府農業局，比較像是由中央立法交地方執行的沿近海漁業，也就是在漁業法中明定中央與地方的主管機關，而非憲法精神所指的地方自治權限，必須是由地方自治團體自行立法並執行，因此現在漁業管理這種狀態可以說是違憲的。但是因為積習已久，而且台灣範圍較小，因此也很難因為進行新的組織改造，而去改變漁業的現況。

另外，包括姜皇池等海洋政策學者則主張⁶⁷，海洋事務為新興事務，應當依據憲法第一百一十一條中央與地方權限分配的原則，即「如有為列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，...，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之」，由於海洋事務包含涉外、故應為全國一致的性質。紀俊臣教授也認為⁶⁸，依照各界對海洋事務的內涵界定來看，應該屬於中央的權限，地方可以著力的地方不多⁶⁹。

⁶⁵ 憲法第一百零九條有關省的自治部份，依憲法增修條文第九條第一項規定不再適用。

⁶⁶ 參考第四次焦點座談會議紀錄。

⁶⁷ 參考第四次焦點座談會議紀錄。

⁶⁸ 參考第四次焦點座談會議紀錄。

⁶⁹ 參考台北、宜蘭縣政府訪談紀錄。

依據憲法第一百十八條及中華民國憲法增修條文第九條第一項所制定的「地方制度法」，確定「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」，而第十八到二十條所臚列的自治事項，並未明文列舉海洋事務，這是因為地方制度法主要依照傳統的功能區分，但是這些功能中仍然有可能解釋為包含涉海的事務，例如「環境保護」或可包含「海洋環境保護與污染防治」、「交通之規劃、營運及管理」或可包含「藍色公路的規劃」、「觀光事業」或可包含「海洋觀光活動與產業」等，且自治事項最後尚有「其他依法律賦予之事項」，保留該法未明文列舉而仍可適用的空間。

換言之，憲法與地方制度法乃是針對中央與地方權限劃分進行普遍性的規範，另外一些涉及海洋事務的專法，則對於特定海洋事務的主管機關亦有明文規定。最直接相關的即是「漁業法」，該法第二條規定「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」。「漁業法施行細則」第六、七、八條規範了地方政府的權限劃分，直轄市主管機關的是漁船總噸數在未滿一百噸，縣（市）主管機關為未滿二十噸之特定漁業及娛樂漁業以及作業水域在縣（市）轄區內之定置、區劃漁業權漁業管理。直轄市、縣（市）之漁業行政及漁業經營管理權限還包括外籍船員證核發、外籍船員僱用報備許可、漁船僱用大陸船員之核准、漁筏檢查、漁船船籍、漁船用油管理及漁業執照、船員手冊、船員經歷證明、購油手冊核發、漁船作業違規核處等業務，並負責執行中央交付之漁業政策，辦理獎勵休漁、漁船收購等計畫。除了海洋事務本身的權限劃分外，進一步亦牽涉到空間上海域管轄的劃分。

（二）中央與地方海域行政轄區的劃分

2000年公佈的「海洋污染防治法」明顯出現海域行政轄區不明的問題，該法第二條指出法的範圍「適用於中華民國管轄之潮間帶、內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層上覆水域」；第四條除規定「本法主管機關，中央為行政院環保署；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府」外，並明定「直轄市、縣（市）主管機關之管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會同內政部，於本法公告一

年內劃定完成」⁷⁰。

據此，2002年1月環保署及內政部會銜公告「海洋污染防治法直轄市、縣（市）主管機關管轄範圍，於內政部未劃定海域行政轄區前，以距岸三浬以內為其管轄範圍，並以海岸垂線法配合等距中線法劃定各直轄市、縣（市）間之管轄界線」⁷¹。距岸三浬以內僅是指海洋污染相關事務的地方政府管轄範圍，並非真正的海域行政轄區。依照內政部地政司於2005年5月24日公告的解釋：「我國海域非屬地方政府行政轄區，地方政府尚無行政管轄權」⁷²。由此可知，最大的爭議就在海域中海陸交界、中央與地方兼有的海岸管轄權的問題。

依照目前的「土地法」第十四條規定「劃設海岸一定限度內不得私有」，

⁷⁰ 海洋污染防治法施行細則，第二條與第三條分別規定中央與地方主管事項：
第二條，本法所定中央主管機關之主管事項如下：「一、全國性海洋污染防治政策與計畫之規劃、訂定、督導及執行事項。二、海洋污染防治法規之訂定、研議及釋示事項。三、全國性海洋環境品質之監測及檢驗事項。四、直轄市、縣（市）海洋污染防治業務之督導事項。五、涉及二直轄市、縣（市）以上海洋污染防治之協調或執行事項。六、涉及相關部會機關海洋污染防治之協調事項。七、海洋污染防治之研究發展事項。八、全國性海洋污染防治之國際合作、宣導及人員之訓練事項。九、其他有關全國性海洋污染防治事項」。
第三條，本法所定直轄市、縣（市）主管機關之主管事項如下：「一、直轄市、縣（市）海洋污染防治工作之規劃、協調及執行事項。二、直轄市、縣（市）海洋污染防治自治法規之訂定及釋示事項。三、直轄市、縣（市）海洋污染防治之監測及檢驗事項。四、直轄市、縣（市）海洋污染防治統計資料之製作及陳報事項。五、直轄市、縣（市）海洋污染防治之研究發展、宣導及人員之訓練事項。六、其他有關直轄市、縣（市）海洋污染防治事項。

⁷¹ 參考環保署網站：<http://ivy3.epa.gov.tw/epalaw/index.aspx?ctype=B&cid=epalaw&oid=www>。

⁷² 參考地政法規全球資訊網：

<http://www.land.moi.gov.tw/law/chhtml/newexplainedetail.asp?nid=695>。

地政司主張地方政府行政轄區不含海域，其理由有三：

一、依據省（市）縣（市）勘界辦法第二條：「省（市）縣（市）行政區域以山脈、道路、河川或地物為界線者，除有特殊情形者外，依左列標準定之。一、山脈之分水線。二、道路、河川之中心線。三、有永久性之關隘、堤塘、橋樑或其他堅固建築物可以為界線者。」現行有關省（市）縣（市）行政區界之規範並未及於海域，故省（市）縣（市）之行政區界不及於海域。

二、另查本部歷年編印之「內政統計年報」所載「台灣地區面積及海岸長度」表中及各縣市面積之計算皆以滿潮界為準，並未包含滿潮界以下的區域，亦即台灣地區 25 縣市共 36006 平方公里的面積並未含海域面積，故歷年來地方政府行政轄區亦未包含海域。

三、漁政機關為漁業權需要所設漁業功能性分界線，非屬地方政府行政轄區界線。

其劃設與清冊應由直轄市或縣（市）地政機關負責，即連刻正審議中的「原住民族土地及海域法草案」，亦規定「原住民族傳統海域之劃定，由直轄市、縣（市）主管機關報由中央主管機關會商有關機關同意後，報請行政院核定（第三十一條）」。⁷³目前正在立法院審議中的「海岸法」草案中，規定海岸的主管機關「在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府（第三條）」，而管轄範圍「中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍，並於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日；其變更或廢止時，亦同（第五條）」⁷³。

至今，由於內政部並未正式進行海域行政畫界⁷⁴，海岸法亦尚未通過，因此，地方政府的行政區界並未及於海域地區。因應直轄市升格而正審議中的「行政區劃法」，並未直接提到行政區域的海域區劃問題，僅在第六條行政區劃原則「應配合國土整體規劃，並考量下列因素」中的第十項列有「海岸及海域」，若依據地政司解釋理由，即「現行有關省（市）縣（市）行政區界之規範並未及於海域，故省（市）縣（市）之行政區界不及於海域」，則或許可延伸解釋，若未來行政區劃法通過後，地方政府的行政區域可能包含海域

⁷³ 所謂的海岸，在「海岸法」草案中的定義包括：「1.濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域為界所劃定之土地及地下水域。2.近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海六公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。3.離島海岸地區得視其環境特性及實際管理需要劃定，於不超過領海範圍內，不受前二目劃定原則之限制」。另依行政院經濟建設委員會 2005 年 1 月 19 日報經行政院第 2924 次院會通過之「國土復育策略方案暨行動計畫」。該復育方案對海岸地區定義為：「平均高潮線至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域，以及平均高潮線往海延伸至 30 公尺等深線，或平均高潮線向海 6 公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域及其海床與底土」。

⁷⁴ 內政部曾於 2001 年 1 月 16 日舉辦「研商海域行政區劃相關事宜」會議，會中達成四項共識：1.海域行政區劃界限，內政部應予明確化；2.海域部份確定後，目的是業主管機關應釐清中央與地方的權責；3.海域界線如何標定，內政部應予規劃研究；4.縣市執法能力及配合條件如何加強，應予研究。該次會議亦決議「海域行政區劃原則」有四：

- 一、以海岸最低低潮線為劃界基準；
- 二、近鄰管轄：海域需緊鄰主管縣市，以便於施政管理；
- 三、界線簡化、區塊完整：海域界線盡量取直線，同一縣市主管之海域盡可能不相隔離，避免轉折過多或畸零海域，以便於執法；
- 四、公平和諧：採數學公式劃分海域，避免主觀意識干擾。劃界草案應經關係縣市同意。

⁷⁵，惟這仍然是十分含糊的說法，也顯示我國海洋事務在專責機關未成立前，相關法案難以設想週延。

綜上所述，現行法規並未對地方政府海洋事務行政組織與功能給予足夠的支持，高雄市海洋局的設立與運作，僅是以地方自治團體的單行法規為基礎，其依據是「高雄市政府組織自治條例」，以及執行中央交付執行的海洋事務。未來若中央層級的海洋基本法規整合完善，且海洋事務專責機構設立以後，其與地方政府之間的縱向聯繫，以及權責劃分才可以進行進一步的釐清。

第二節、組織建構與功能整合的規劃

政府設立海洋委員會的政策方向確定以後，關於海洋委員會的組織建構與功能應該如何界定的問題，學者專家對此的意見相當分歧。黃錦堂等教授認為應該比照行政院永續發展委員會，做為行政院海洋決策方面的幕僚委員會⁷⁶；陳荔彤等學者主張應比照行政院大陸委員會，確立海洋事務的決策權，其他部會負責依據決策執行⁷⁷；游乾賜等學者則以強化執行的功能著眼，建議規劃為類似農業委員會具備準部機關規模的部會⁷⁸。海洋委員會的組織之建構，牽涉到對該委員會應處理的海洋事務的不同認知，另外對於行政院海巡署應否納入該委員會，也有不同的看法。

本研究係以行政院版最新「行政院組織法」草案修正條文第三條說明中所明定的「海洋委員會主要業務內容包括總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防」為準據，並以「海巡署為主體的海洋委員會」作為行政功能與組織的規劃基礎。

⁷⁵ 張晏瑄認為，「行政區劃法」草案所規範之行政區域的新設、廢止或調整，均指適用於傳統觀念中的陸域，海域是不相關的」（張晏瑄，2004：112）。甚而，「海洋事務之權限宜屬於中央，海域行政區劃亦無太大意義」（張晏瑄，2004：124）。本研究於訪談時，胡念祖教授主張，劃分海域的行政區劃時，不應採取傳統的行政區域之延伸，而應將海域本身的生態特性作為主體，加以分區管理。

⁷⁶ 見黃錦堂提供之書面意見。

⁷⁷ 見陳荔彤提供之書面意見。

⁷⁸ 見第二次焦點座談會會議紀錄

一、我國委員會制度的類型

行政院有許多以委員會名之的機關，依現行「行政院組織法」可分成三種主要類型：

- (一) 院本部的委員會：依行政院組織法第 14 條『行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會』之規定，設有北美事務協調委員會、法規委員會（目前視同院本部單位，並未獨立在外）。
- (二) 部會級的委員會：依行政院組織法第 6 條『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，設有大陸委員會、經濟建設委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、青年輔導委員會、國家科學委員會、研究發展考核委員會、農業委員會、文化建設委員會、勞工委員會、公共工程委員會、原住民族委員會、體育委員會、客家委員會、金融監督管理委員會。
- (三) 獨立機關的委員會：依法律設立獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關有：中央選舉委員會（公職人員選舉罷免法第 8 條）、公平交易委員會（依公平交易法第 25 條及 29 條）、國家通訊傳播委員會（依通訊傳播基本法第 3 條），以及金融監督管理委員會、原子能委員會（原子能法第 3 條）、消費者保護委員會（依消費者保護法第 40 條）、飛航安全調查委員會（依飛航事故調查法第 3 條）。

至於行政院永續發展委員會、海洋事務推動委員會等，此類型委員會係行政院為推動永續發展、海洋事務，個別訂定設置要點而設立的幕僚型委員會，這類委員會並不出現在院本部的組織架構圖上。

為使各界相關的討論聚焦，本研究以「具備協調功能與否」及「有無執行機關」兩大向度作為我國委員會類型化的依據。其中「具備協調功能」係以其設置條例中有關委員的規定，是否有相關部會代表兼任委員為判準，而除協調功能以外，其統合的能力再以其「決策對其他部會的約束力」再加以分類；至於「有無執行機關」，則檢視其組織架構來確定，有執行機關者分為兩種類型，一是設置附屬機關，另外則是在地區設置有分支機關，或地方政府設有對應機關，兩者皆置於「有無地區/地方機關」底下，至於無執行機關

者，通常只有會內單位，但是有些委員會雖無地方機關，但對地方具有監督、指示之責，亦值得加以區分。據此，本研究先行發展出以下之理想型，檢視現有行政院所有委員會之委員組成、組織架構與設置條例，再將各委員會分別歸到適合的類型，如下表所示。

表 15 行政院委員會制度之類型

		無協調功能	具協調功能 (有相關部會代表兼任委員)	
			決策對其他部會具統 合約束力	決策需請求其他部會協助 配合
有執行機關	附屬三級機關/ 事業單位	金融監督管理委員會 退除役官兵輔導委員會	大陸委員會	青年輔導委員會** 國家科學委員會 原子能委員會** 體育委員會**
	中央設置地區 分支機關/ 地方政府設有 主管機關	農業委員會*** 勞工委員會***	(海洋委員會)	文化建設委員會*** 原住民委員會 客家委員會
無執行機關	僅會本部單位	國家通訊傳播委員會 公平交易委員會 消費者保護委員會** 蒙藏委員會** 僑務委員會 飛航安全委員會**	經濟建設委員會* 研究考核委員會*	海洋事務推動委員會**** 北美事務協調委員會** 婦女權益促進委員會****
	有監督或輔導 地方政府相關 單位之責	中央選舉委員會	公共工程委員會**	永續發展委員會****

資料來源：本研究小組自行整理繪製。

說明：*行政院組織精簡後，合併為國家發展委員會

**行政院組織精簡後，裁併至其他部會

***行政院組織精簡後，升格為部

****行政院自行成立之院內委員會，未經立法院立法通過。

在上表中，「無協調功能」欄位中的委員會，大致是近似「部」的二級機關，其餘主要為獨立機關，也有少數由相關專業人士組成具仲裁性質的合議

制委員會。前者不但有直接附屬的三級機關，在地方亦設有分支機關，且地方政府也有機關與之對應；後者則可能有附屬三級機關或僅有會本部單位。前者如勞委會與農委會，在進行行政院組織改造後，也確定升格為部；後者若為獨立機關則繼續維持獨立機關的地位，比較特殊的是，中央選舉委員會還負有監督、輔導地方相關單位之責，若非獨立機關則比較容易被合併，而退輔會與僑委會之繼續存在，可說是各方角力的結果，為的是繼續服務特定群體。

「無協調功能」的委員會，顯然並非審議中的「中央行政機關組織基準法」中基於政策協調統合需要的性質。至於「具協調功能」欄位的委員會，也就是委員會的成員中有其他部會代表參與其中的，其政策統合的決策能力又有所不同，從部會委員是首長或副首長（甚至並未明定層級）即可判斷其政策統合的強度。「無執行機關」又屬「決策須請求其他部會協助」的幾個委員會，幾乎都是行政院內的幕僚、諮詢單位。有地方執行機關的具協調功能委員會，在組織改造後全都保留，其中文建會升格為部。「決策須請求其他部會協助」且無地方執行機關的，經組織改造後幾乎全部裁併，僅保留國科會。

最重要的是，「決策對其他部會具統合約束力」的欄位，也就是具「協調」同時有「統合」能力的委員會，無論有無執行機關，都是目前行政院的強勢政策主導委員會，包括經建會、研考會、公共工程會與陸委會，經組織改造後，經建會與研考會合併成為國家發展委員會，公共工程會併入交通部，陸委會仍維持現狀。

當局目前規劃的海洋委員會，職司我國總體海洋政策，應屬具有決策統合能力的二級機關，而其「海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調」之職能則需進行政策協調統合，故其委員之結構應由其他部會首長為當然委員，由此看來，對海洋委員會的定位應該是比較接近大陸委員會；至於其下之執行機關，目前以海巡署為主體，則該署之分支機關也一併納入，也就是除附屬之三級機關外，於地方還應設有執行機關，屬於本研究劃分的「決策對其他部會具統合約束力」且「於地方設置執行機關」的類型，也就是說，組織改造以後，決策對相關部會具有統合約束力的強勢政策主導委員會，除了陸委會、國發會還有海洋委員會。然而，海洋委員會相對於陸委會、國發會，其本身還具有直接執行的能力。

二、外國海洋委員會之類型

考察各國海洋委員會的實際運作情形，以及國內不同性質的委員會體制，可以發現，未來我國海洋委員會既可負責政策規劃，亦可負責執行，可以是實體功能型的委員會⁷⁹，用中國大陸學者的分類方式，可稱為「內閣級委員會」。也就是接近現行我國中央行政機關組織基準法中，委員會為二級機關或獨立機關，「協助行政院院長對於各部的政策事項和政府整體性管理事項，提供統合性的規劃、審議、協調和評估的功能。委員會不直接對民眾與地方政府的政策或計畫之執行」。

另外一種是「跨部門協調型委員會」，此種委員會係為跨部門的協調會議，其性質或型態在各國有所不同。何志忠曾經將各國海洋管理組織分為「海洋事務部」、「海洋事務委員會」、「海洋政策制定部」、「任務編組」等四種類型（何志忠，2005:24），其中除海洋事務部之外，其他三類型都可置於此種類型。關於實體功能型委員會與跨部門協調型委員會的差異，在於實體功能型委員會下設有次級分工單位，並有專責人員的編制，跨部門協調委員會主要由行政院院長或副院長出任召集人，跨部門的政府首長擔任委員，定期開會聯繫協調，而秘書作業則委由主要的業務部門負責。

本研究在比對七個主要國家的實際情形後，又可將中央海洋事務機關的第二個類型，分成四種不大相同的組織型態：

- （一）政策制定部門（部際間委員會）：綜合協調各部門政策之擬定，如日本綜合海洋政策本部。
- （二）顧問諮詢幕僚委員會：提供總統或行政院海洋政策之大政方針與戰略建議，如 2004 年布希在白宮設立特別辦公室，增設美國海洋政策委員會（U.S. Commission on Ocean Policy），由總統助理擔任主席，總統從國會提名候選人挑選並指定為委員。或如行政院永續委員會。
- （三）常設性任務編組：依據法令所設置之任務型編組，如行政院災害防救委員會；或具備過渡性任務，如行政院海洋事務推動小組。
- （四）非常設性任務編組：因應議題性質的不同，如漁權談判，涉及外交、

⁷⁹ 參閱邱文彥訪談紀錄與座談會紀錄。

漁業、護漁、領海國土等，組成因應小組。

再者，依據定位之不同，承擔行政事務的主要機關可能就會有所不同，舉例如下：

- (一) 跨部門政策制定：日本因為其國家海洋利益重在海上航線運輸的確保，因此由國土交通省負責。
- (二) 顧問諮詢幕僚委員會議：如層級為總統，作為國家戰略之建議，則由總統府辦公室層級負責；行政院永續委員會則由環保署負責。
- (三) 常設性任務編組：依據法令之規定，由負責之部門承擔秘書作業。
- (四) 非常設性任務編組：依據議題之性質，由不同的部門負責秘書作業；

而實務上，在一個國家的海洋事務機關設計上，第二類型的組織通常可以與其他三種類型並存。基本上行政院海洋事務推動小組（委員會）即屬於第二類型，而強調具有執行能力的內閣級實體功能委員會，也就是中央與地方海洋事務機關理想型第四類型的，在國際上則少有類似的建置。如欲達成研考會目前對海洋委員會所規劃的業務內容與組織功能，則實際上是接近於核心海洋事務部的類型。

綜上所析，未來我國海洋委員會從國內外的案例中所能吸取的經驗有限，而大陸委員會則可作為一個特殊的參考個案，雖能提供有關強化政策協調統合決策權的經驗，但關於海洋委員會之下負責執行的附屬機關來看，需從接近準部級實體功能的委員會來設想，而這類型的委員會就如同組織改造前的農委會、勞委會等，終究還是走上擴大為部的路徑。因此，長期來看，海洋委員會必須朝向核心海洋事務部發展，而這樣規劃，似也符合馬總統所主張二階段成立海洋部的願景。

第三節、資源配置的規劃

本節首先檢視現行的行政院海洋事務推動小組以及行政院海岸巡防署之設置，前者具有跨部會的海洋事務的協調分工；後者統合了海上的執法，並

兼有海事服務與海洋事務之業務功能，將作為海洋委員會的主體。檢討二者的組織架構與資源配置後，再整合學者對於海洋委員會的組織架構與資源配置之建議。

一、行政院海洋事務推動小組

根據行政院海洋事務推動小組的設置要點，海洋事務推動小組之成立，乃是「行政院為了要協調各相關部會共同推動海洋事務，推動海洋資源開發、管理及永續利用，強化海域及海岸秩序維護，保護海洋生態環境，加強海洋科技研究發展，完善海洋人才培育體系，促進海洋文化發展，確保國家海洋權益」。該小組的任務有三：

- (一) 關於海洋事務政策及重大措施之協調、諮詢、審議及規劃。
- (二) 關於海洋事務工作執行情形之督導。
- (三) 其他有關海洋事務之協調及推動事項。

從上述文字來看，與目前規劃中的海洋委員會的功能非常接近，而該小組之召集人，由行政院副院長兼任，副召集人由研究發展考核委員會主任委員兼任；委員組成十七人至十九人，包含：

- (一) 行政院秘書長。
- (二) 內政部部長。
- (三) 教育部部長。
- (四) 經濟部部長。
- (五) 交通部部長。
- (六) 行政院環境保護署署長。
- (七) 行政院海岸巡防署署長。
- (八) 行政院國家科學委員會主任委員。
- (九) 行政院農業委員會主任委員。
- (十) 行政院文化建設委員會主任委員。

(十一) 學者專家五人至七人。

該小組為執行任務，組成跨部會任務編組，設綜合規劃分組、海域安全分組、海洋資源分組及海洋文化分組，負責跨部會協調及分工等事宜。各工作分組置分組主持人，由召集人指派分組相關機關之副首長兼任。小組委員會議每六個月開會一次，必要時，得召開臨時會議（如下圖）。

從九個部會首長擔任委員，並由部會副首長兼任工作小組主持人觀之，該小組顯然具備跨部會之政策協調統合的功能，並且以行政院副院長的層級來提昇平台的決策位階。



圖 20 行政院海洋事務推動小組組織架構/工作分組

資料來源：

<http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/aioshow.aspx?path=425&guid=5984cdca-1f63-4caa-aede-fab000bf0574&lang=zh-tw>，2009年9月11日。

惟該小組實際的決策效力，以及各部會委員的參與程度，均有疑慮。依據曾任與現任海推會委員學者專家的觀察⁸⁰，以及該小組歷次會議紀錄上簽

⁸⁰ 參考焦點座談會會議紀錄。

到的出席人員來看，相關部會首長只有在委員會開始運作初期才親自參與，因為小組設置要點有如下規定：「會議由召集人為主席，召集人因故不能出席會議時，由副召集人代理之；由機關代表兼任之委員不克出席會議時，得指派代表出席」⁸¹，正好給予機關首長不出席的正當理由，爾後與會人員層級即漸次降低，而會議上提出的「很多事情各部會都說不是他們的業務，這些事情就應該在未來的海洋委員會來管理」⁸²，由此可見，在相關海洋事務仍分散各部會的情況下，強調政策統合的海洋委員會必須加強提高其運作的權威，而非僅止形式上委員組成的代表性。

由於行政院海洋事務推動小組本質上並非行政院組織法內規定的二級機關，因此其人力與資源配置皆屬任務編組性質。該小組的幕僚作業，由研考會負責。小組委員及工作人員均為無給職。所需經費，由研考會及相關機關編列預算支應。此處所指的預算僅供小組行政運作，業務執行的預算與人員都在各部會，海洋委員會實際無法追蹤與管控這些預算與人力的運用。

因此，曾經擔任海推會幕僚機關的海巡署就指出：「海推會為任務編組，本署雖負責幕僚作業，但日常業務推動，仍需跨機關的協力，由於海洋事務係分散各部會，分由各業管機關逕自規劃辦理，因此海洋政策僅看到需求面，未見政策整體規劃層面，似與當初政府規劃設立海推會，期能達到資源有效統合運用的目的，有所落差，因此始有成立海洋專責機關之芻議」。

海推會委員對於未來海洋委員會，亦有相同的擔憂與顧慮。

海洋事務推動委員會在院長下令之指示後，各部會都是陽奉陰違，會執行但是不會投入太大的心力。若沒有考評機制，協調性質的委員會要求各部會的執行項目，最後只會有表面性的執行報告上交而已，並沒有實質的執行效果。以前的海洋事務推動委員會還有院長監督，但未來的海洋委員會主委有能力管控嗎？將來可能變成：由其他部會執行政策，但是責任卻由海洋委員會承擔，造成海洋委員會有權無責的現象...，以之前海推會的經驗，每年推動的工作，幾乎每一項都得靠其他部會的資源才能運作。沒有野心跟遠見

⁸¹ 見行政院海洋事務推動小組設置要點。

⁸² 見第三次焦點座談會記錄。

的話，只是跟現在的海巡署做一樣的工作而已。...（擔心）未來的海洋委員會，（變成只是一個部會）功能甚至比海推會還小⁸³。

海推會委員認為，要避免海洋委員會重蹈海推會的覆轍，必須要給海洋委員會「棒子與胡蘿蔔」⁸⁴，一方面，海洋委員會的主委應比照日本綜合海洋政策本部由首相擔任大臣的模式，由行政院院長、副院長或資深政務委員兼任；另一方面，海洋委員會應編列充足的預算，掌握海洋事務預算分配的大權，同時其決策能力應具有類似大陸委員會就大陸事務的把關決策權。

二、行政院海岸巡防署

海巡署自 2000 年成立以來，已經運作九年，其在內部的軍、警、文職與關務人員的整合與海域執法的磨合上已漸趨成熟，同時由於海上執法涉及海域安全系統、海上交通管理、海難救助體系、海洋生物資源保育與管理、海洋環境保護、海洋合理使用等政策，海巡署目前已經與警察、消防、國防、財政、交通、農業、環保等主管機關訂有六個協調聯繫辦法，在中央各機關間的橫向聯繫機制已經初步建立，未來還將與科學研究、經濟、原子能等主管機關建立相互合作的機制⁸⁵。而如漁業管理、海洋污染防治、港口安檢等屬地方政府管轄權責的事務，該署亦與各地方業務主管機關建立了聯繫管道與合作機制，在海岸巡防、海域執法上可說統整的專責機關已然成形。

海巡署依「海岸巡防法」第四條掌理下列事項：

- （一）海岸管制區之管制及安全維護事項。
- （二）入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
- （三）海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
- （四）海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
- （五）走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。

⁸³ 見第四次焦點座談會會議紀錄。

⁸⁴ 見第三次焦點座談會會議紀錄。

⁸⁵ 見 2007 海巡白皮書，頁 42。

(六) 海洋事務研究發展事項。

(七) 執行事項：

1. 海上交通秩序之管制及維護事項。
2. 海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。
3. 漁業巡護及漁業資源之維護事項。
4. 海洋環境保護及保育事項。

(八) 其他有關海岸巡防之事項。

其中第五項有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，應受國家安全局之指導、協調及支援。第七項各款式海巡署執行分屬各部、會、署主管的相關事項。

事實上海巡署的任務不僅止是海域執法而已，其組織願景的自我定位是「將秉持『開放海洋』、『服務民眾』、『確保安全』之施政理念，以『海域執法』、『海事服務』、『海洋事務』為三大核心任務，並以『藍色國土的守護者，海域災害的救護者，海洋事務的推動者』自許，期在政府的海洋政策下，有效維護海上秩序，守護民眾生命財產安全，創造安全、秩序、美麗、純淨的海洋國土」⁸⁶。

海巡署的組織架構(如下圖)，置署長一人、政務副署長一人、常務副署長二人及主任秘書一人，內部單位為企劃處、巡防處、情報處、後勤處、通電資訊處、秘書室、人事處、會計處、政風處及勤務指揮中心。所屬機關為海岸巡防總局、海洋巡防總局。為處理業務需要，設教育訓練中心、海洋事務研究委員會、法規委員會、訴願委員會及國家賠償事件處理小組。

⁸⁶ 參考行政院海巡署網站 http://www.cga.gov.tw/about_cga/yuanjing.asp。

務人員任用法」等相關法令辦理。而為符合組織法規人員進用以文職為主的規定，每年依所屬機關職缺狀況請辦海巡特考，以及配合內政部警政署請辦警察特考（水上警察類科），另外管制職缺進用其他機關具有海洋事務之專業人才。由於其人員的組成與任務的特殊編制，未來納入海洋委員會以後，除署本部以外，洋巡總局與岸巡總局應維持原有編制平行移入海洋委員會下成為三級機關。

表 16 97 年度海岸巡防主管預算及現今執法艦艇一覽表

經常門	105 億 8,644 萬 3 千元				
資本門	17 億 6,525 萬 5 千元				
合計	123 億 5,169 萬 8 千元				
海域執法艦艇 155 艘					
和星、偉星艦 (1800)	福星、謀星艦 (900)	德星艦 (700)	基隆、台中、澎湖、 花蓮艦、(600)	台北、南投、金 門、連江艦 (500)	巡防艦 (100、60、 50、35、30、20)
海事服務船艇 12 艘					
巡護一號 (800)	巡護二、三號 (400)	巡護六號 (200)	巡護五號 (100)	救難艇 (自動扶正艇)、除污艇	

資料來源：行政院海岸巡防署。括弧內為艦艇之噸數。

海巡署的預算與艦艇配置如上表，另於 2009-2012 年規劃新建七艘一百噸級巡防救難艇，總經費達十五億一千三百萬元，目前已經發包建造，後續還將有「強化編裝發展方案」，逐年籌建大型艦艇、汰換老舊巡防艇。未來若要維護海洋權益，強化領海執法，還需要繼續充實執法能量，也因此，馬總統於今（98）年 6 月間，還宣示「要在民國 106 年前投入 250 億元經費，以強化海上警察的設備，這需要很多的配套措施，尤其是必須擴大現有的海上警察武力，積極添購二千噸以上的大型巡防艦艇」⁸⁷。當然，過去因為海洋

⁸⁷ 〈兩階段成立海洋部，擴大海上保安能量〉，青年日報，2009 年 6 月 8 日，第 1 版。

事務在各部會都屬邊陲，海域執法又亟需充實裝備，因而未來洋巡總局、岸巡總局平行移入海洋委員會，其預算仍應繼續維持甚而能夠擴編，以充實我國海上執法能量。

三、海洋委員會的組織架構與資源配置的相關版本

將來的海洋委員會，應當結合行政院海洋事務推動小組原有的政策協調功能，與職司政策執行的行政院海岸巡防署，也就是要在政策規劃與執行之間，強化其鏈結關係，達成美國公共行政學者賽蒙（H. A. Simon）所強調的「手段與目的的鏈鎖關係」。欲達到此種鏈鎖關係，並非單純只是將「大腦」與「手腳」連在一起而已，中間尚需要「軀幹」支撐與連結。而原先海推小組讓人詬病的協調統合能力之不足，也必須在成立部會級海洋委員會以後獲得加強，而海巡署「政策制定與執行權責分散於不同部會，嚴重影響海洋事務執行的成效」的檢討意見⁸⁸，也應當在海洋委員會成立以後予以重視和改善。

因而，海洋委員會的組織與功能設計十分重要，許多學者以及過去組織改造方案皆曾提出建議。其中，最早為胡念祖教授 1993 年提出的建議版本。他主張建構超部會的「海洋委員會」，統籌處理有關海洋事務，並依法要求各部會及各級地方政府將涉及海洋事務的計畫先送該委員會政策協調。此外，以委員會的組織形式，較易經由合議制之設計，使得各部會及民意的建議，可有進入決策機制的管道，而可擴大民主參與及達成海洋政策所要求的全面性、整體性（胡念祖，1993：192）。

⁸⁸ 參考海巡署訪談紀錄之書面附件。

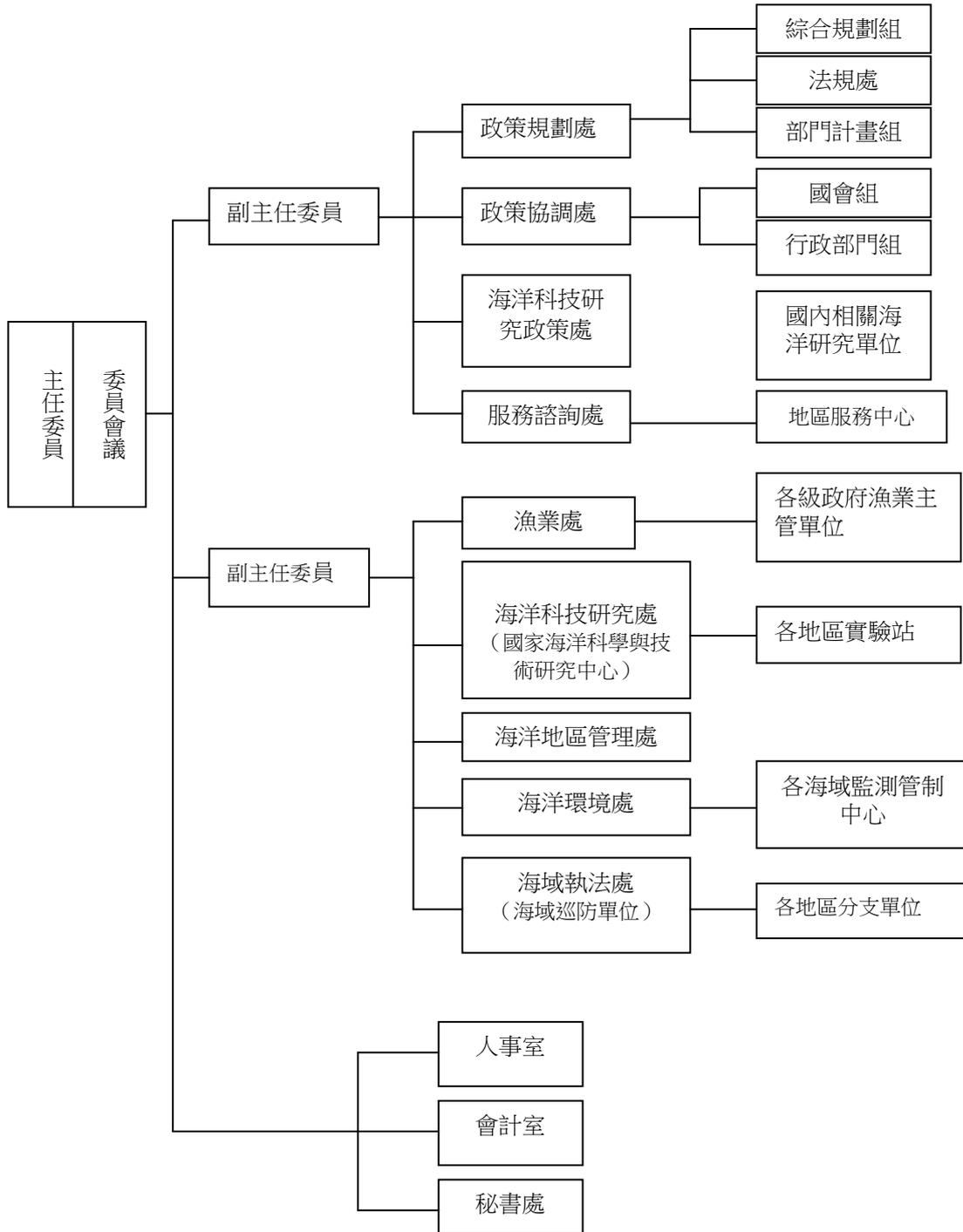


圖 22 海洋委員會組織圖

第四章、我國中央與地方海洋事務行政功能與組織的規劃

資料來源：胡念祖研究、主持，1993，《我國海洋事務專責機構之設計與定位》，台北：行政院研考會委託研究。

為此，胡念祖將在其內部組織設計上，將海洋委員會分為「政策規劃與協調」以及「功能與任務」兩大部份，政策規劃與協調部份為國家海洋政策行程之機制；功能與任務部門則為實際管理海洋事務的單位（如上圖）。

「政策規劃、協調」部門中設「政策規劃」、「政策協調」、「海洋科研政策」、「服務諮詢」等處。其中「政策規劃處」負責蒐集、吸收有關海洋事務之相關資訊或其他部會之政策建議方案，以及主動就國內、外法規進行分析後，進行國家總體海洋政策之分析與規劃。「政策規劃處」為達成此功能下設綜合計畫組，負責蒐集、分析一般海洋事務之資訊與建議；部門計畫組，負責蒐集、分析政府各部門在海洋上之活動與措施；法規組負責蒐集、分析國內、外海洋相關法規，提供立法上之研擬資訊。「政策協調處」負責與國會及其他各行政部門之間的政策協調工作，主動提供國會及其他各行政部門所需之海洋資訊，及說明國家海洋政策之綱領原則。因此，政策協調處下設國會組與行政部門組分別為國會及政府各部門服務。「海洋科技研究政策處」負責統一海洋科研政策之制定，以資助單位的地位，主導國內相關各海洋研究單位之研究方向。「服務諮詢處」是與社會民眾直接互動的單位，負責聽取、吸收一般民意、壓力團體的建議，並轉達至政策規劃處。同時，為加強服務，該處並於各地區設立服務中心。

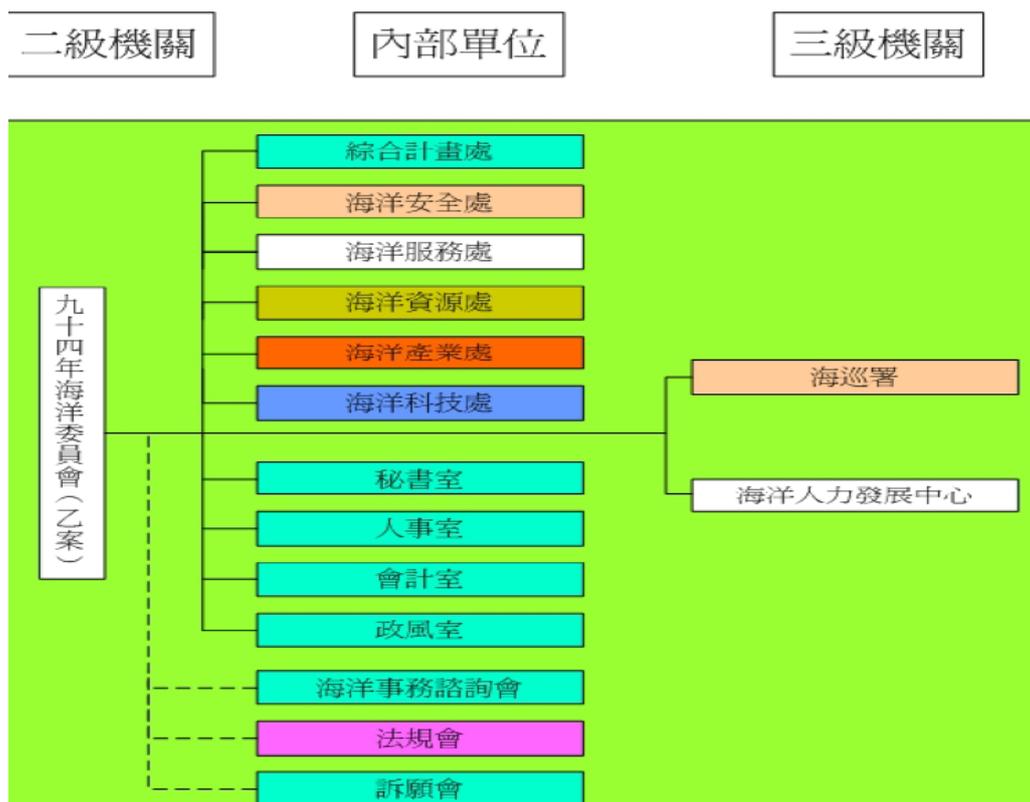
「功能、任務」部門中，重點在於重組一些既有的政府海洋事務與計畫，並增加一些可預見的海洋活動與功能。胡念祖主張將漁業、海洋科學研究、海洋環境、海域執法巡防等功能納入海洋委員會。也就是設立「漁業處」、「海洋科技研究處」（或即國家海洋科學與技術研究中心及所屬各地區實驗站）、海洋環境處（下設各海域監測管制中心）、海岸地區管理處、及海域執法處（或即海域巡防單位及所屬各地區分支單位）（胡念祖，1993：192-195）。

先從功能與任務部門來看⁸⁹，由於漁業、海洋科學研究、海洋環境皆涉

⁸⁹ 胡念祖於 2002 年的海洋事務部之組織建議，仍分兩大部份，政策規劃與協調部份，設置「政策規劃司」、「國際合作司」、「海洋資訊司」、「服務諮詢司」；功能與任務部份，設置「海

及其他部會原有業務，農委會、國科會、環保署等皆欲保留其組織與功能，僅餘海域執法功能可納入海洋委員會，海域執法在 2000 年已經單獨成為部會級的海巡署，因而不適合以會內單位的型態改組，因而上述之功能、任務部門在新的中央行政機關組織基準法中，將以三級機關、分支機關與附屬機構的型態存在。至於「政策規劃、協調」部門，其政策規劃與協調兩處之功能似可合併，服務諮詢的功能或可以各地分支機關為意見反映窗口即可，不需獨立設處，至於海洋科研政策處，其職司或可涵蓋未來業務內容的海洋文教推廣，主導計畫之補助，而可改為海洋文教處。

2005 年組織改造，將海洋部轉向海洋委員會規劃時，也曾經提出組織架構之設計藍圖（如下圖）。



洋環境司」、「海洋及海域管理司」、「漁業署」、「海巡署」、「中央氣象局」、「海洋測量司」、「水下文化遺產保護審議委員會」、「國家海洋科學技術研究中心」，以及秘書室、人事處、會計室及政風處等幕僚單位。

圖 23 2005 年海洋委員會組織架構圖

資料來源：楊海寧，「海巡署的過去現在及未來」，演講簡報，中央大學水文及海洋科學研究所，2008年6月17日。

這個版本很明顯地是將行政院海推會原先的六個工作分組，直接轉化成爲部會級海洋委員會的內部單位，亦即原「海洋策略組」轉為「綜合計畫處」，原「海洋安全組」變成「海洋安全處」；原「海洋產業組」成為「海洋產業處」，原「海洋資源組」改為「海洋資源處」，原「海洋科研組」轉為「海洋科研處」，只有原本的「海洋文化組」在新的組織架構中消失，取而代之的是「海洋服務處」，並新設「海洋事務諮詢會」。

上述組織安排的優點是，新的海洋委員會將可承繼海推會的政策協調分組架構的運作基礎，將相關各部會的政策協調直接轉化，而且成立海洋事務諮詢會議，可以採納各界專家學者對海洋政策的建言，但是其委員會本身的組織功能似乎稍嫌薄弱。而行政院海巡署在併入海洋委員會以後，變成三級機關，形同降級，恐將嚴重打擊現職人員的士氣，但如此的作法可以不去更動署本部運作行之有年的組織架構。至於新設的一個三級機關，即「海洋人力發展中心」，亦有助於培養海洋事務的新興人才，然而似乎欠缺職司研究的三級機關，來補強海洋政策的研擬與跟進最新國際海洋趨勢。此外，在國際合作的相關事務上，似乎沒有專門的單位負責。

由於當時組織改造的焦點置於「海陸大火拼」⁹⁰，也就是在大陸委員會與海洋事務委員會二擇一，進而牽涉藍綠、統獨的爭議，就組織架構本身的探討較少涉及。

第四節、小結

綜合以上三節，對行政院海推小組、海巡署、海洋事務委員會民間版本的綜合分析，加上歸納訪談與焦點座談會各界專家學者的意見⁹¹，以及最近

⁹⁰ <http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/1076/2797509.html>。

⁹¹ 詳參附錄，第二次、第三次、第五次焦點座談會議紀錄。

的組織改造賦予海洋委員會的業務內容，本研究小組認為，海洋委員會最好能比照大陸委員會的模式，以確實達到政策統合和行政協調之功能，而以海巡署作為海洋委員會的主體，可將署本部組織和功能移入海洋委員會的會本部單位，而原有洋巡總局與岸巡總局分別平行移入為海洋委員會的三級機關，如此組織變動最小，亦較能被原單位人員所接受，阻力可能最小。

新的海洋委員會的內部單位，建議應當包括：「綜合計劃處」負責總體海洋政策之研擬、「海域安全處」負責統籌洋巡局、岸巡局之海岸巡防與海域執法業務、「海洋法政處」負責完善海洋事務之法規系統、「國際合作處」負責對外進行海洋事務的交流、合作與參與國際組織之相關事務，「海洋科研與文教處」負責海洋文教與科研政策的規劃、推動與協調，「海洋資源處」則負責規劃利用與保育我國領海資源之相關事務，「海岸與海島管理處」負責統籌協調涉及海岸與海島使用的相關中央與地方機關之政策一致性。但如此一來，就超過基準法修正草案中，委員會的業務單位以四至六處為原則的設計，因此或可考慮將綜計處與法政處合為「政策法規計畫處」。

至於三級機關之設置，除了將現有之洋巡、岸巡總局平移納入外，分支機關可設置「北區管理局」、「中區管理局」、「南區管理局」、「東區管理局」，再視實際需要考慮是否設置「離島管理局」，這五個管理局，可與洋巡局和岸巡局轄下之北、中、南、東巡防局結合為一，或合署辦公。另設附屬機關除「海洋人力發展中心」外，建議設置「國家海洋戰略研究中心」，負責發展前瞻海洋戰略之研究，成立「國家海洋科技研究中心」，做為海洋委員會之技術後援機構和政策研究智庫。籌設「國家海洋教育資料庫」負責整合海洋資訊系統以及建立海洋相關統計，以累積海洋相關資訊的資料，作為政策規劃及海洋教育之參考。如下圖所示。

另外，設置海洋事務諮詢委員會議，聘請各領域海洋相關學者專家為委員，定期開會；亦可比照大陸委員會，與其他業務相關部會進行定期的協調會報，加強部會間之業務統合。

海洋委員會的組成委員，應包含相關部會首長、學者專家，主任委員應為具備政務委員層級威望與資歷的官員，副主任委員三名，其中一名為特任，負責襄理會務。

第四章、我國中央與地方海洋事務行政功能與組織的規劃

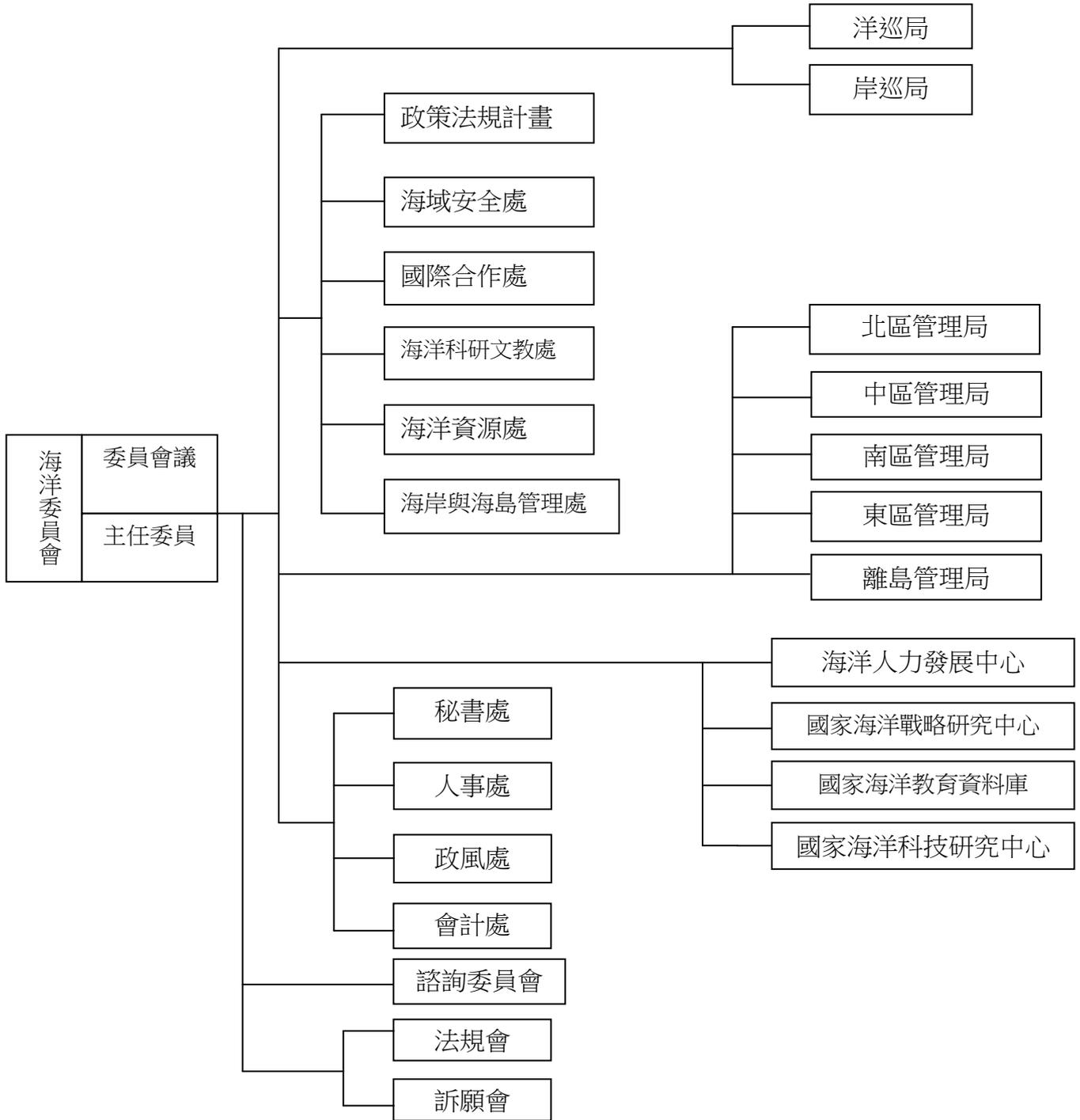


圖 24 海洋委員會組織架構建議方案

資料來源：本研究小組自行繪製

我國中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究

第五章、我國中央與地方設置海洋事務機關建議方案

延續第四章的討論，本章將進一步提出我國中央與地方設置海洋事務機關的建議方案。芻議中的現階段中央海洋事務專責機關為行政院海洋委員會，其功能將著重在政策統合與行政協調的能力，並以朝向成立海洋部為下一階段的目標。地方設置海洋事務機關，則分別有由地方政府設置機關和由中央在地區設置機關的兩種方案之探討。最後，為廣納建言且求得設計之週延，本研究並將評估可能的替代方案。

第一節、中央設置海洋專責機關的建議方案

未來海洋委員會要能充分發揮功能，除了健全組織的設計規劃外，同時也需要兼顧其政策統合與行政協調能力的配套方案。許多專家學者於受訪或參加座談時，都表達了類似的看法，擔心未能整併整體海洋事務的海洋委員會，其運作將會重蹈過去海推會的覆轍。對此，前海巡署政務副署長的游乾賜即有非常務實而中肯的分析：

經建會、農委會、勞委會、研考會，目前的運作狀況都還不錯。不錯的原因有幾個，一個是有胡蘿蔔，像經建會有很多胡蘿蔔，所以經建會開會，各部會官員都會來，且與會的官員層級都很高，因為層級越高、經費越多，越能受到重視，因此開會的效率很高，且開會狀況相當熱烈，就算是副主委主持，也是相當受到尊重，因此經建會可以運作得很順暢。

而農委會除了有胡蘿蔔之外，還有棒子，農林漁牧都有，很多組織，對於地方政府的相關單位有指示與監督之責。勞委會與農委會一樣，也是有紅蘿蔔跟棒子，像是勞保的退休金、失業的給付金，雖然現在看起來好像還是不太夠的樣子，但是也是有棒子可以用，

對於縣市政府的相關機關，也是有指示跟監督之責。再來是陸委會，雖然沒有紅蘿蔔跟棒子，但是有一把尚方寶劍，也就是高層支持，因此他還是可以運作，兩岸政策決定後，都是有層峰在支持的，因此這樣也能順利運作。所以這些委員會都有資源，或是背後有足夠的力量，讓相關部會的高層官員肯出席開會協調。

從委員會事務的性質分析，像研考會、勞委會、農委會，業務性質相對單純，而且是集中的，並未分散在各部會。而陸委會的事務單純，卻很分散，但是分散沒有關係，畢竟他管的只是一個「開口」，管理開放尺度而已。可是海洋委員會的事務分散於各個部會，現在成立了「專責海洋機關」，也只是管了一部份而已，許多事務仍分散於其他部會，而且其他部會的事務，說不定比海洋委員會所管理的事務還重要與繁雜。海洋委員會的業務性質不只分散且繁雜，因此相較於目前幾個已存在的委員會而言，運作的困難相對高，所以海洋委員會需要的胡蘿蔔跟棒子是更多的，或是要一把尚方寶劍，若都拿不到的話，很難預期它能運作得好⁹²。

由於上述的憂慮，許多學者會以大陸委員會的運作做為海洋委員會類比的對象⁹³，雖然也有學者認為陸委會是保守的把關，而海洋事務需要向外開拓，必須有更積極的決策權⁹⁴。但至少大家都期盼海洋委員會要能夠像陸委會一樣，即具備海洋事務政策的把關權，當其他部會之功能施政與陸委會的兩岸政策衝突時，陸委會的決策地位較高，比照陸委會，提升決策地位，海洋委員會方有可能統合分散在各部會的海洋事務。因此，本節即參考陸委會的組織模式，分別就其強化政策協調統合、貫徹政策執行的能力以及法律賦予的位階等三個特色，作出健全海洋委員會相關配套的建議⁹⁵。

⁹² 參考第二次焦點座談會議紀錄。

⁹³ 江大樹，〈海洋委員會的改造思維〉，中國時報時論廣場，2009年1月30日。

⁹⁴ 參考第四次焦點座談會議紀錄。

⁹⁵ 此處的配套部份參考游乾賜之套裝概念。詳參游乾賜，〈海洋興國 組織需套裝化〉，聯合報民意論壇，2009年3月18日，唯游文主張之套裝三單件為：一、海洋事務必然散置於數個部會，故於部會之上需要建立海洋事務協調及決策之機制。二，需有一個機關主導海洋政策發展，並負責政策執行。三，海洋事務涉及各種專業及科技，需有不同領域之政府與民間諮詢小組。

一、強化海洋委員會政策統合與行政協調能力之建議方案

大陸政策的特性是，有許多事務直接涉及國家安全，而海洋政策牽涉領海劃分與主權宣示、專屬經濟區之資源保護與開發等，因而亦具有類似的特性。依憲法規定，國家安全部分係屬總統的職權，其餘則悉由行政院及所屬機關負責推動。因此，政府大陸工作的體系包括總統、行政院及各相關部會（如下圖）。

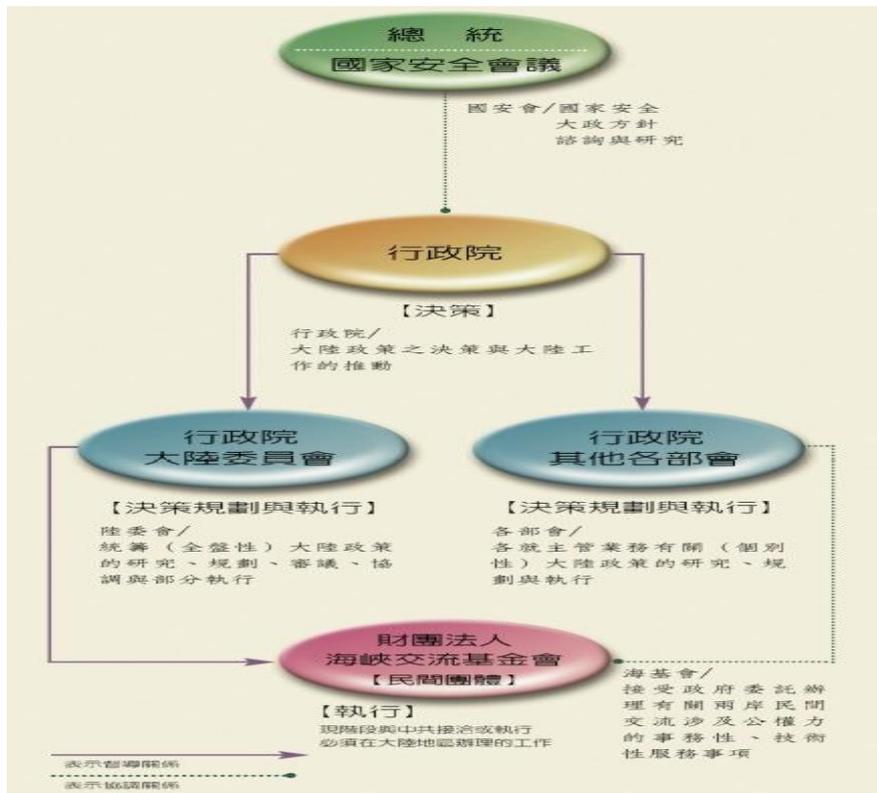


圖 25 大陸政策與工作體系及運作圖

資料來源：行政院大陸委員會全球資訊網

大陸政策與工作體系之分工與職掌分別為：

(一) 總統府

總統依法對重大之政策行使決策權，國安會承總統指示，負責有關國家安全重大政策之幕僚作業，另總統亦依職權，設置必要的政策諮詢機構。

(二) 一般政策之決策與執行體系

1. 行政院

行政院負責一般性大陸政策之決定與執行，在決策過程中，各機關依其職權承擔幕僚業務，由陸委會綜合協調、審議；經作成決策後，仍交由各部會執行。

2. 陸委會

負責全盤性大陸政策及大陸工作的研究、規劃、審議、協調及部分跨部會事項之執行工作。

3. 各部會

從事主管業務有關之大陸政策與大陸工作的研究、規劃與執行事項。

4. 海基會

接受政府委託，處理兩岸民間交流涉及公權力之相關服務事宜，並向政府提供實務上之建議，作為決策之參考。

其中，陸委會作為專責的大陸政策的部會級委員會，為落實政策協調統合，有以下幾種設計：

(一) 委員、顧問與諮詢委員

1. 主任委員／副主任委員

陸委會首長為主任委員，綜理會務；副主任委員 3 人（其中 1 人為特任）襄理會務。

2. 委員組成

委員 17 人至 27 人，由行政院院長派兼或聘兼之。目前委員包括行政院秘書長、政務委員及內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、中央銀行、新聞局、衛生署、海岸巡防署、經濟建設委員會、國家科學委員會、農業委員會、勞工委員會、體育委員會、國家安全局、金融監督管理委員會等機關首長。

3. 顧問／諮詢委員

陸委會因業務需要，得遴聘學者、專家為顧問或諮詢委員。目前遴聘之

顧問有 4 人，諮詢委員有 20 人。顧問列席本會委員會議；陸委會並每月召開諮詢委員會議。

（二）各種會報之設置及功能

1. 委員會議

陸委會委員會議每月召開一次，由主任委員召集，必要時得召開臨時會議。討論事項如下：（1）關於大陸政策工作計畫或方案之研議事項。（2）關於大陸工作法規制（修）訂之審議事項。（3）關於跨部會大陸工作之協調與聯繫事項。（4）其他有關大陸工作之事項。委員會議審議或決定的事項，並經簽陳行政院院長核定，其重要事項或研（修）訂的法規（草案）並須函報行政院及提院會。

2. 諮詢委員會議

以徵詢學者專家對本會推動大陸政策及大陸事務的意見為主，原則上每月召開一次。

3. 其他會報

陸委會為加強與相關機關間之工作溝通與協調，得設置各種協調會報就各機關業務相關事務進行協調研議。

政府大陸政策工作體系主要可分為三個層次，即國安會、陸委會、海基會：在總統府的層次，總統透過國安會決定大陸政策的戰略走向；在行政院的層次，陸委會涵蓋的相關各部會首長為當然委員，每月召開一次的會議，幾乎是小型行政院院會的規模，重要事項還可提到行政院會來討論，部份跨部會的業務，還有協調會報；在政策執行的層次，則由作為兩岸談判第一線的白手套組織—海基會負責執行。除此之外，行政院亦有「大陸工作小組」，之前是由蔡勳雄、朱雲鵬兩位政務委員主持，各相關部會，如教育部本部還設有「大陸工作小組」⁹⁶，專門職司執行有關大陸事務的文教業務，並與陸

⁹⁶ 教育部大陸工作小組辦理業務包括：

- 一、辦理大陸地區文教專業人士及學生申請來台從事文教活動專業資格審查事宜。
- 二、辦理大陸地區古物申請來台公開展覽審查事宜。
- 三、輔導大陸地區台商子弟學校設立及校務推展。

委會的文教處對口。

正是上述綿密的大陸政策工作體系的運作，確立了政府大陸政策的協調統合並貫徹政策的執行。因此，建議海洋委員會亦應有三層工作體系之設計：

(一) 總統\國安會層級

海洋事務牽涉總體國家海洋戰略、軍事、外交與兩岸政策，因而需提昇至國安層次的主導，國安會應重視海洋事務。歸納 2006、2008 年國家安全報告有關海洋事務的部份，國安層級應關注並主導的海洋事務包括：

1.融合我國的海洋戰略與外交戰略目標，使海洋成為支撐和平與民主的基石。

2.完善海洋法體系的立法及修法，特別是「海洋法」的立法，以便與國際規約接軌，充實海洋管理的法源。

3.海軍與海巡署加強協調與支援，以維護我國的海疆安全與確保海域主權權利及資源。

4.海域主權權利與海洋事務管理，複雜且多元，絕非單一部會所能解決，故應建立橫向連繫機制，提升決策層級，有效整合推動。

5.由於現代國家高度互賴、安全、經濟、環保等海洋事務，往往具備跨國特性，因此國際合作至為重要。在海洋研究、水文調查、資源探勘、海上安全、海洋氣候等議題，我國都應積極參與區域對話及國際合作。

6.政府應儘速整合並強化海洋探勘、海岸管理、船舶建造、航運獎勵、總體漁業策略等積極作為，並結合民間力量，使相關的開發計畫有完備的法令可資依循，以有效的吸引國內外投資，達到有效經營「藍色國土」的目標。

7.此外，如提升海上安全反恐作為，加強海事合作，落實海洋防污、強

四、辦理兩岸及港、澳文教交流經費補助事宜。

五、蒐集研究兩岸文教交流有關資訊。

六、辦理港澳地區演藝人員申請來台演出審核事宜。

七、協助辦理香港、澳門居民來台就學相關事宜。

八、輔導文教機構從事兩岸文教交流活動。

九、接待港、澳及大陸人士來訪相關事宜。

十、辦理其他有關兩岸及港、澳文教事務相關配合事項。

化海洋研究與災害管理及推廣海洋教育、深化海洋立國意識等皆為國安報告關注的重點。

(二) 行政院\海洋委員會層級

未來的海洋委員會，除本身直接負責的業務以外，還必須統合其他六個部的海洋事務：

- 1.交通及建設部掌理海洋資源之航政與港務業務。
- 2.環境資源部掌理海域環境保護及資源管理、海岸管理、國家公園管理。
- 3.農業部掌理漁政管理與振興業務。
- 4.經濟部掌理海洋非生物資源開發業務。
- 5.交通及建設部、文化部掌理海域觀光遊憩管理及海洋文化推動業務。
- 6.教育部掌理海洋教育及海洋運動業務。

因此，建議在行政院層級應有以下幾個配套方案，以使各部會配合執行，強化海洋委員會的政策統合能力：

1.主任委員的人選：由於海洋委員會與其他部皆為行政院下的二級機關，其主任委員與其他部會的首長平起平坐，因而主委要能夠召開各部會首長會議，最好是由行政院院長、副院長，或資深望重的政務委員兼任⁹⁷。

2.行政院設海洋政策工作小組：如若海洋委員會的主任委員要採專任部會首長的模式，則於行政院應設立由院長、副院長或政務委員負責召集的跨部會海洋政策工作小組。

3.委員會議：必須確立上述六個海洋相關業務部的首長為派兼委員，而非由副首長或派出代表兼任，其實即便如陸委會，其委員雖為各部會首長，但實際開會每每派出與會代表的層級越來越低。為提昇議事效率，除層級外，開會頻率應較為緊密，最好比照陸委會每月一次。

4.協調會報：各相關部會間應定期就特定海洋事務舉行橫向聯繫的協調

⁹⁷ 江大樹，〈海洋委員會的改造思維〉，中國時報時論廣場，2009年1月30日。江文中即採此一看法。

會報。

5.相關部會設立海洋事務工作小組：上述六個部必須成立海洋事務工作小組，由政務次長負責督導，以使海洋事務不再淪為各該部的邊陲業務，並與海洋委員會之會內相關單位負責對口。而未來海洋部確定成立時，即可將該工作小組相關業務與人員移撥海洋部。

6.海洋委員會應掌握相關業務職掌之預算分配權：此部份係比照經建會與公共工程委員會的概念，以國家重大海洋計畫編列預算，其分配由海洋委員會統籌。

(三) 執行\洋巡局、岸巡局(原海巡署轄下的兩個總局)

1.加強整合軍、警、文、關務四種身份的人員

2.以北、中、南、東分局加強岸海合一。

3.以海洋委員會之北、中、南、東區和離島管理局執行其他海洋業務，並統籌前項中的四個分局，加強與地方政府間的橫向協調聯繫。

二、海洋政策法規與人員配套的建議方案

(一) 法規的配套

陸委會的職權係憲法增修條文暨「兩岸人民關係條例」之賦予，我國海域與海岸管理相關立法未見健全，未來應確立由海洋委員會主導「海洋基本法」等相關法令的擬定與增修，以專門立法的方式統合海洋法規以及各部會政策的執行。

(二) 人員的配套

由於海洋事務的人才缺乏，因此初期可由各相關部會調任專才，長期而言，應強化人才的養成、培訓與考用合一等環節。

第二節、地方設置海洋事務機關的建議方案

如同第二章所述，目前已有部份縣市政府設立了海洋事務相關機關。未來中央海洋專責機關設立以後，既有地方政府海洋事務機關可能持續運行，也可能因而有所調整；另一方面，為肆應中央新成立的海洋委員會運作之需要，地方海洋事務機關可能有兩種不一樣的運作模式，以下分別說明之。

一、地方政府相繼成立海洋事務機關

如前所析，由有關法令的探討可知，海洋事務主要是屬「中央立法並執行之，或交由地方執行」的事務⁹⁸，然而，先前針對台北市政府健保費的爭議，大法官曾做出釋字第 550 號的解釋，強調中央立法之事項，地方自治團體仍有協力的義務，惟應與地方自治團體協商，以避免有片面決策可能造成不合理的情形。

另一方面，依據大法官會議釋字第 498 號解釋：「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重」。

對應本研究在第二章提出的地方層級海洋事務機關理想型，以及現行地方政府海洋事務相關機關的設置來看，後者應可分為「地方行政」類型（第三類型）與「地方自治」類型（第四類型），這也是未來地方政府設置海洋事

⁹⁸ 張晏瑄主張，凡 1. 涉及國家主權之行使；2. 具全國一致性，以及 3. 涉外之事務，均應由中央立法並執行之；在此三原則下，遠洋漁業證照之核發、漁船之檢丈、漁船船員與幹部之考照與資格認定、漁業海外基地之建設與對外入漁許可及合作、水產品國際貿易之管理、跨國之水產品或種苗的進、出口等事務均屬於中央職權；地方性漁港之經營管理，陸域或岸際漁業資源養護與棲地之保護，海岸地區管理與漁村社區之整合等事務即可由地方政府立法並執行（張晏瑄，2004：120-121）。

務機關的兩個主要型態。

(一) 縣(市)政府維持涉海部門地方行政的運作

本研究團隊訪談地方政府的結果，發現地方政府的海洋相關事務，大都以漁業為主體，其他則依照功能分散在各相關部門。基隆市政府前海洋發展局長、現任產業發展處處長張水源就直言：「就地方政府的立場而言，海洋事務基本上只注重漁業開發與地方發展，其他海洋事務在中央並無獨立的統籌之單位，因此在地方也就各自分散在不同的業務單位」⁹⁹。宜蘭縣長呂國華也認為：「地方政府涉及到海洋事務的地方不多，在縣轄海域內，多以漁業的角度在看事情，至於採礦、航行都非縣政府所管轄。...在地方政府手中的海洋事務，幾乎都在漁業領域，再加上海上休閒活動的管理，但是若涉及較高層次、大範圍的部分，地方上就幾乎無權了」¹⁰⁰。除此之外，在地方政府行政區域內的海岸地區，也分別屬於不同的機關分別管理（如下圖）。

⁹⁹ 參考基隆市政府訪談紀錄。

¹⁰⁰ 參考宜蘭縣政府訪談紀錄。

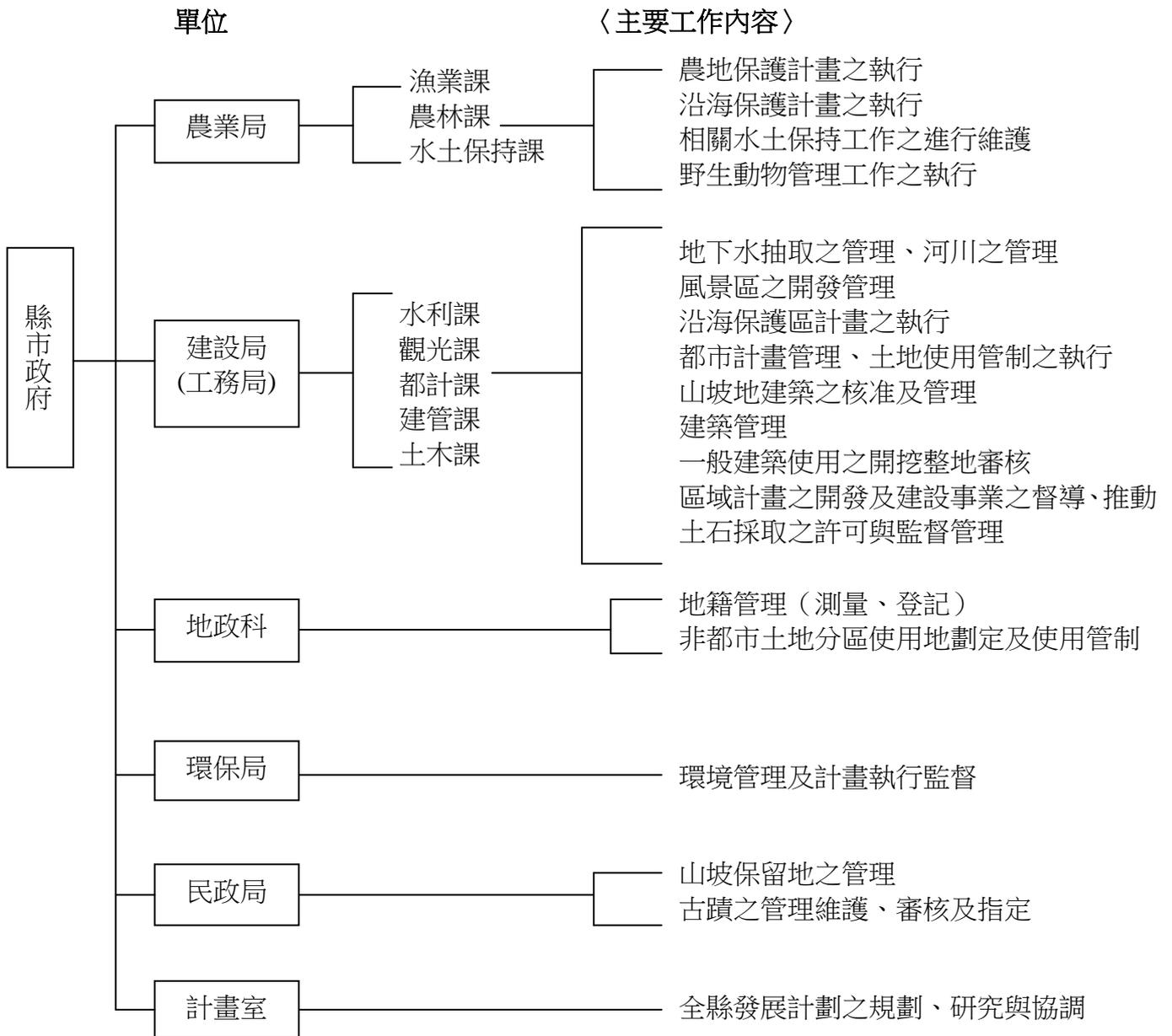


圖 26 現行海岸地區地方政府主管及業務機關

資料來源：台灣省政府交通處港灣技術研究所主辦，1998年5月7-8日，台灣海岸何去何從研討會—國際海洋年的沉思論文集。

再以宜蘭縣政府為例：根據縣長的施政遠景、縣政府綜合發展計畫「海洋海岸的保育與發展」以及「漁業法」所賦予的地方執行權限，宜蘭縣所屬各機關轄管的海洋事務與中央部會機關的對應關係如下：

表 17 宜蘭縣政府與中央部會海洋事務相關機關對照表

宜蘭縣政府機關	中央部會機關	主管業務
漁業管理所	行政院農委會	海洋漁業發展、漁船及船員管理、資源維護、漁業巡護、糾紛處理、協助取締非法捕魚
	行政院農委會、行政院陸委會	處理兩岸船員管理事務
	內政部入出國及移民署	外籍船員管理
環保局	行政院環保署	海洋污染防治、海岸清潔維護
工商處	交通部觀光局（東北角暨宜蘭沿岸國家風景區管理處）	海洋休閒觀光
文化局	行政院文建會	海洋文化推廣
教育處	教育部	海洋教育、海洋專業人才培育
新聞處	行政院新聞局	海洋政策與施政宣導

資料來源：宜蘭縣政府提供。

宜蘭縣政府亦有許多由跨機關共同處理的海洋事務，其與中央相關部會溝通協調的對應關係，亦是跨部會的，茲整理如下：

表 18 宜蘭縣跨部會海洋事務相關機關對照表

宜蘭縣政府機關	中央相關部會	辦理事務
漁業管理所、工商處、文化局、新聞處	行政院農委會、交通部觀光局	漁村文化推展（如鯖魚節）
漁業管理所、環保局、警察局	行政院農委會、行政院環保署、行政院海巡署	特殊危機事件（如吉尼號郵輪翻覆）、海洋污染防治、維護海洋秩序、保護海洋資源、緝私偷渡
計畫處、財政處、建設處、漁業管理所	行政院農委會、財政部國有財產局	生物科技園區開發、烏石漁港開發案
漁業管理所	行政院農委會、外交部	漁權、漁船越區捕魚交涉返還
漁業管理所、衛生局	行政院農委會、行政院衛生署	上市水產品檢驗、生產設施檢驗

資料來源：宜蘭縣政府提供。

除了上表所列的對應關係外，海洋休閒觀光在縣府施政中具有相當的重要性，台北縣政府都市發展局主任秘書陳耀東就表示：「其實縣政府不會談海洋事務，海洋事務在中央部會才有，但就地方來講，觀光與產業會與海洋事務相關」¹⁰¹。比較特殊的是，宜蘭縣政府與交通部觀光局東北角暨宜蘭國家風景區管理處建立了協調的會報，以解決涉及中央與地方轄管事務的協調工作：

東北角風景管理處跟宜蘭縣政府有一個協調會報，通常每個月開一次會，由風景區管理處的處長跟宜蘭縣副縣長主持，相關的一及主管都要列席參加，就一些需要協調的事項進行討論，比如說蜜

¹⁰¹ 參考台北縣政府訪談紀錄。

月灣那邊，風景區管理處希望規劃成衝浪、風帆專區，那我們就要規劃一塊區域出來給他們用，協調漁業的區域調整，或者漁港要做遊艇碼頭，我們就租一塊區域給他們。有些事項有法令規定，兩邊公務員都依法行事，不會不一致，比如說風景區管理處管轄從高潮線到山脊線，區內建築物高度有所限制，因此民眾如果要蓋房子，必須送兩邊許可，法律對於相關的容積率、建蔽率、高度都有規範，所以不需要協調，兩邊的審核都一樣。協調會報的層級很高，互動良好，基本上，東北角風景管理處先前跟台北縣那邊已經磨合過一段時間了，跟宜蘭縣政府就很順暢¹⁰²。

在訪談過程中研究小組也發現，地方政府在海洋事務上受限於人力與預算，現在的地方漁業機關，對預算都是叫苦連天：「漁港管理的經費，大部份都來自於中央，且預算不足，其中包括人事費用都要向中央討，不然中央都不給。而漁港管理的經費也不足，經常會造成漁民對我們漁港管理的不滿」¹⁰³。未來地方政府因應行政院海洋委員會的成立，而相繼成立海洋事務機關的先決條件是有錢也有人。換言之，必須得到中央的全力支持，否則在縣(市)政府層級成立海洋事務的機關，除了沒有足夠的權限亦無自足的人力與預算加以支撐。

(二) 未來直轄市可藉由成立海洋專責機關而落實地方自治

高雄市政府是目前台灣唯一設有海洋專責機關的地方政府，理由與基隆市政府當初成立海洋發展局相同，其主要目的就是爭取「市港合一」，擬將轄區內的國際商港納入地方建設的一環。「高雄市政府海洋局組織規程」第一條明確交待乃是「依高雄市政府組織自治條例第六條規定訂定之」，該局是在沒有中央主管機關的情況下，由市議會通過組織規程而設立，因此，該局應該可歸類於直轄市地方自治的類型。

值得注意的是，高雄市海洋局漁業方面的職掌，甚至還包括對外國的漁業合作，即「輔導漁業界參加對外漁業合作，並積極參與各國際漁業管理組

¹⁰² 宜蘭縣政府漁業管理所所長林枝興受訪時，強調中央與地方可以找到新的機制來解決海洋新事務的問題，詳參宜蘭縣政府訪談紀錄。

¹⁰³ 宜蘭縣政府農業處長陳福的談話，詳參宜蘭縣政府訪談紀錄。

織會議及活動，以確保我遠洋漁船作業漁場、公海捕魚配額，穩定遠洋漁業發展」¹⁰⁴。就此一議題而言，原本應該屬於中央的權限，但由於台灣的特殊國際地位，加以高雄市政府為回應漁民的壓力，遂將涉外漁業事務放在其海洋事務職掌中。

此外，本研究團隊在實地訪談的過程中也發現，行政轄區內擁有國際商港的大城市，都非常重視並亟欲爭取港口的管轄權。除了高雄市明確以國際港灣大城市作為典範，強調市港合一的建設發展外，即將升格為直轄市的台北縣，其業務主管也非常強調台北港的重要性：

航政事務牽扯到幾個問題，包括船的駕駛、船舶的管理、航線管理，尤其是航線管理，會牽涉到許多國際與外交的相關法規，事實上這幾個與海洋相關的事務，都是中央的權責。而航線是直接影響到港的發展方向，航線規劃的方向改變，整個港的未來的發展方向也會跟著改變。這些事務在中央主持之下，地方無法介入的現況，要看港務局設置通則的草案是否通過並落實，才有機會改變。如果法案通過，地方政府才能進入港務系統發聲，把聲音傳出去後，才能打造一個地方所要的港，是要建設成遊憩港、觀光港或是商港都可以，但前提就是，地方要有辦法參與決策。...港務局有項非常重要的收入就是港工捐，是國家非常重要的財政收入，一筆相當龐大的資金。而這筆錢都沒有拿出來給地方政府，都是港務局拿去建設自己的港口設施，而地方政府建設港灣都市只能靠自己的財源，最後港務局與地方政府各唱各的調，導致港灣建設難以統整規劃。但是當地方政府能夠進入管理委員會，介入港務政策時，地方政府就能影響港工捐的經費用途，提撥部分經費給地方建設所用。港工捐的收入公平分配之後，原先港口建設與都市建設的不平衡，也會因此拉近彼此差距。中央還是扮演原先管理船舶與航線的角色，而港灣的建設，由中央跟地方一起合作¹⁰⁵。

因而，未來在「港市合一」與「三個生活圈、五個直轄市、七個發展區

¹⁰⁴ 參考高雄市海洋局網站：

http://kcmb.kcg.gov.tw/homestyle.php?styl=04&strurl=home_e2.html。

¹⁰⁵ 台北縣政府交通局運輸規劃科科長林協同的談話，詳見台北縣政府訪談紀錄。

塊」的議題趨勢下¹⁰⁶，直轄市政府對於原屬於交通部的國際商港將會有強烈的整合需求，甚且海洋事務的整合¹⁰⁷，有可能以行政區域的空間特性、民選直轄市長的民意基礎等因素，而在直轄市的層級率先發展海洋專責機關。台北縣政府都市發展局主任秘書陳耀東就建議：「如果真的要推動海洋事務統整，台灣應分成四區塊，北部以臺北港為首、中部為台中港、南部為高雄港、東部為花蓮港，分別依各港口之優勢進行分工。如花蓮港負責東海岸，以海洋觀光遊憩產業為主的事務推動，臺北港則是北部兼具觀光與商業性質的多功能港灣，台中港的主要功能則為散裝貨物的卸載港口，以空間策略來看，台灣的港灣分工是可以切割的」¹⁰⁸。

高雄市海洋局亦已經開始準備因應高雄縣市合併的發展：

升格之後，人員不動，經費每年慢慢增加，但不是一開始就增加的，可是也不會增加很多。主要是規定中央不能給直轄市補助，即使參加評比得獎也沒有用。海巡署就是據此不補助市政府，漁業署委託高雄市代管的一級漁港，才會給經費，其他二級漁港就不會給。將來高雄縣市合併的話，原本高雄縣的 7-8 個漁港合併進來，中央就不補助了，那會很慘；另外像高雄縣的漁民老農津貼，中央出 2000，地方出 3000，將來納入高雄市，中央就不補助了，對市政府來說就是增加負擔。將來縣市合併後，人員會增加，職等也會提高，所以我也要求我們同仁開始去蒐集高雄縣的各處室相關業務資料，規劃把海洋局的格局做大，專門成立稽查局或處，將來稽查的

¹⁰⁶ 〈北中高 確定取得直轄市門票〉，中國時報，2009 年 6 月 24 日
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090624/4/1t1u.html>。

¹⁰⁷ 高雄市海洋局的願景即呈現海洋事務的整合格局：
http://kcmb.kcg.gov.tw/homestyle.php?styl=01&strurl=home_a3.html。

願景：建設高雄市為國際化的海洋首都

1. 推動創新海洋政策，順應海洋發展新時代。
2. 保護海洋環境資源，發展永續海洋新生命。
3. 輔導海洋產業發展，厚植海洋首都原動力。
4. 推廣海洋觀光休閒，開創海洋遊憩新領域。
5. 落實海洋文化教育，培育海洋子民新血輪。
6. 營造市港海洋景觀，開發水岸海洋新風采。
7. 締造創意藍海策略，建擘海洋事務新願景。

¹⁰⁸ 詳見台北縣政府訪談紀錄。

業務會大幅提昇，比如說高雄市 100 噸以下的漁船就要檢查，高雄縣是超過 100 噸才要檢查，將來合併後，100 噸以下的漁船都要檢查，船的數量是很多的。將來縣府漁業處、環保局裡面的海洋污染部分都會納入海洋局業務，內海河川的污染才歸環保局¹⁰⁹。

因應新的「行政區劃法」，台北、新北、台中、台南府、高雄五個直轄市各自擁有一個重要的港口，中央或許應當考慮港市合一之建設需求，而各直轄市可比照高雄市政府海洋局的模式，在符合地方制度法的人口比例、回應地方需求的情況下，設立海洋局俾落實地方自治。進而，以海區的概念形成「跨域治理」的跨縣市協調機制，以五個直轄市為核心，與中央海洋專責機關的北、中、南管理局相互協調。

二、中央於地方設置海洋事務機關

未來中央海洋事務專責機關出現以後，除了地方政府可能相繼成立海洋機關外，由中央直接在地方設置海洋機關是另一種可能。

根據本研究小組所歸納提出的理想型，大部分國家的海洋事務機關都會設立地區機關，以直接執行中央海洋事務，並由其肩負與地方政府協調的功能。在本研究小組於大陸訪談的過程中也發現，中共國家海洋局設立北海、東海、南海分局¹¹⁰，分區域進行海洋事務的治理，並已頗有成效。受訪的國內學者對於我國海域由中央分區治理也表贊同，邱文彥即表示：「海域就是國家的，就只有一個管理單位由中央管，中央怎麼管？就分區管理，由縣市政府管理是沒有意義的。未來海洋委員會就依照海巡署的分區，分為北、中、南、東與離島五個區域管理」¹¹¹。

由於海洋事務多為中央權限，且地方政府資源不足，未來行政院海洋委員會可以依據「中央行政機關組織基準法」修正草案第十五條：「二級機關及三級機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關」，依照海域特性與行政區域之需要分區設置分署、管理局、分局，除了綜合治理海洋事務，並作為中央與地方政府協調的分支

¹⁰⁹ 詳見高雄市海洋局訪談紀錄。

¹¹⁰ 詳見國家海洋局東海分局訪談紀錄。

¹¹¹ 參考邱文彥訪談紀錄。

機關。

目前行政院海巡署的海洋巡防總局（以下簡稱洋巡總局）與海岸巡防總局（以下簡稱岸巡總局），分別都在地方設有執行任務的分支機關，只是劃分區域的方式有所不同。參看洋巡總局的組織架構（如圖二十七）可知，局本部包括巡防組、海務組、船務組、後勤組、督察室、秘書室、人事室、會計室、人員研習中心、勤務指揮中心、偵防查緝隊、直屬船隊；在全台各地有：北部地區機動海巡隊、中部地區機動海巡隊、南部地區機動海巡隊、東部地區機動海巡隊，以及十六個海巡隊（基隆、淡水、台中、台南、高雄、花蓮、蘇澳、澎湖、金門、馬祖、特勤、新竹、布袋、恆春、台東、澳底。至於岸巡總局的組織架構（如圖二十八），其局本部包括：巡防組、後勤組、檢管組、情報組、通資組、秘書室、人事室、會計室、督察室、勤務指揮中心、人員研習中心、警衛大隊、通資作業大隊。在地方則有：北部地區巡防局、中部地區巡防局、南部地區巡防局、東部地區巡防局。

2005年7月起，行政院海巡署為有效統合岸、海勤務，強化組織功能，提昇勤務效能，分別成立宜蘭、北基、桃竹、馬祖、中彰、雲嘉、金門、台南、高雄、屏東、澎湖、花蓮、台東等十三個巡防區，負責統合地區內各岸、海勤務單位，共同執行巡防任務，以達到情資共享、勤務統合之目標。雖為臨時任務編組性質，但是已經具有岸海合一、分區治理的基礎（如圖二十九），未來海巡署成為海洋委員會的主體，洋巡總局與岸巡總局成為海洋委員會的三級機關，在此基礎上，其下四個地區巡防局，應可進一步成為常態設立的分局¹¹²，發展為中央派駐地方，具有橫向協調地方政府及縱向直接執行一條鞭政策的分支機關。

¹¹² 海巡署受訪時表示，「由於本署在台灣及離島地區均設有服務據點，未來海洋專責機關成立後，如可善用這些服務據點及基礎，加強與地方政府的夥伴關係，藉由協力互助的方式，將可收事半功倍之效」，參考海巡署訪談紀錄之書面回覆附件。

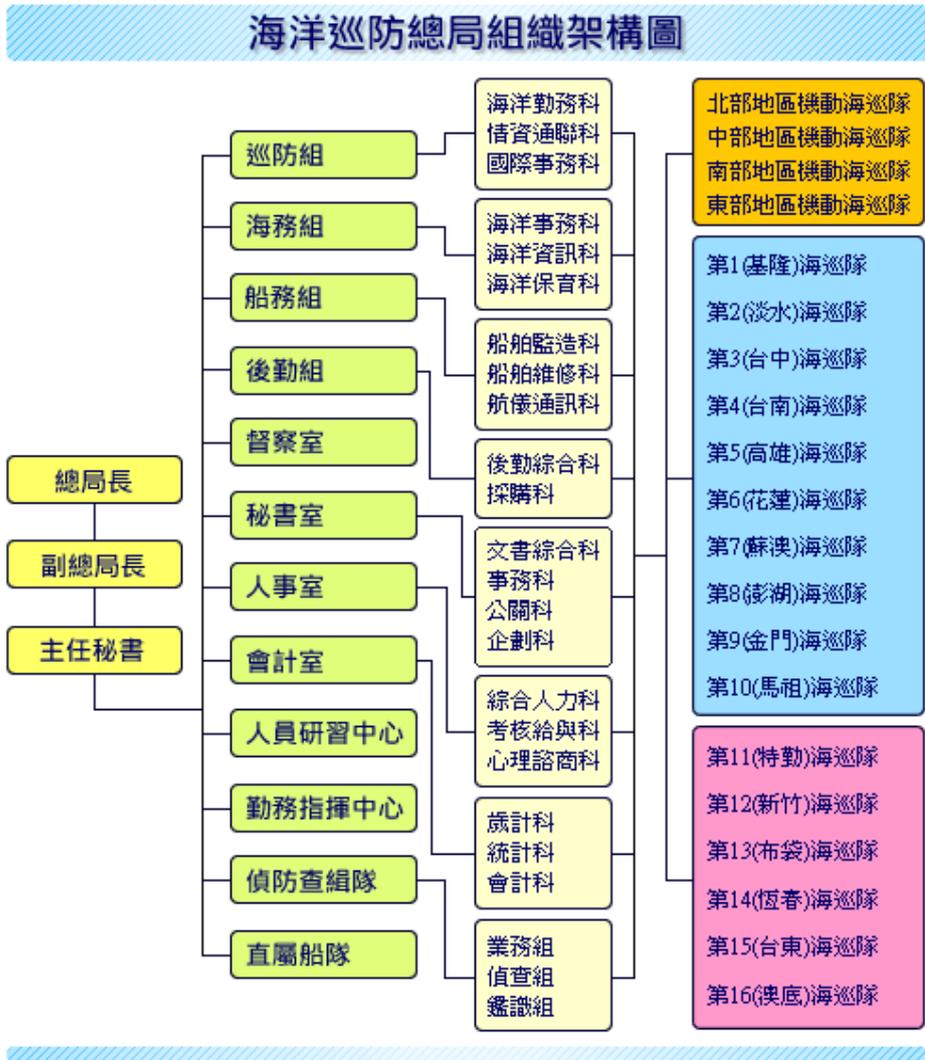


圖 27 海洋巡防總局組織架構圖

資料來源:<http://www.cga.gov.tw/sea/pages/p6.htm>

海岸巡防總局組織架構圖

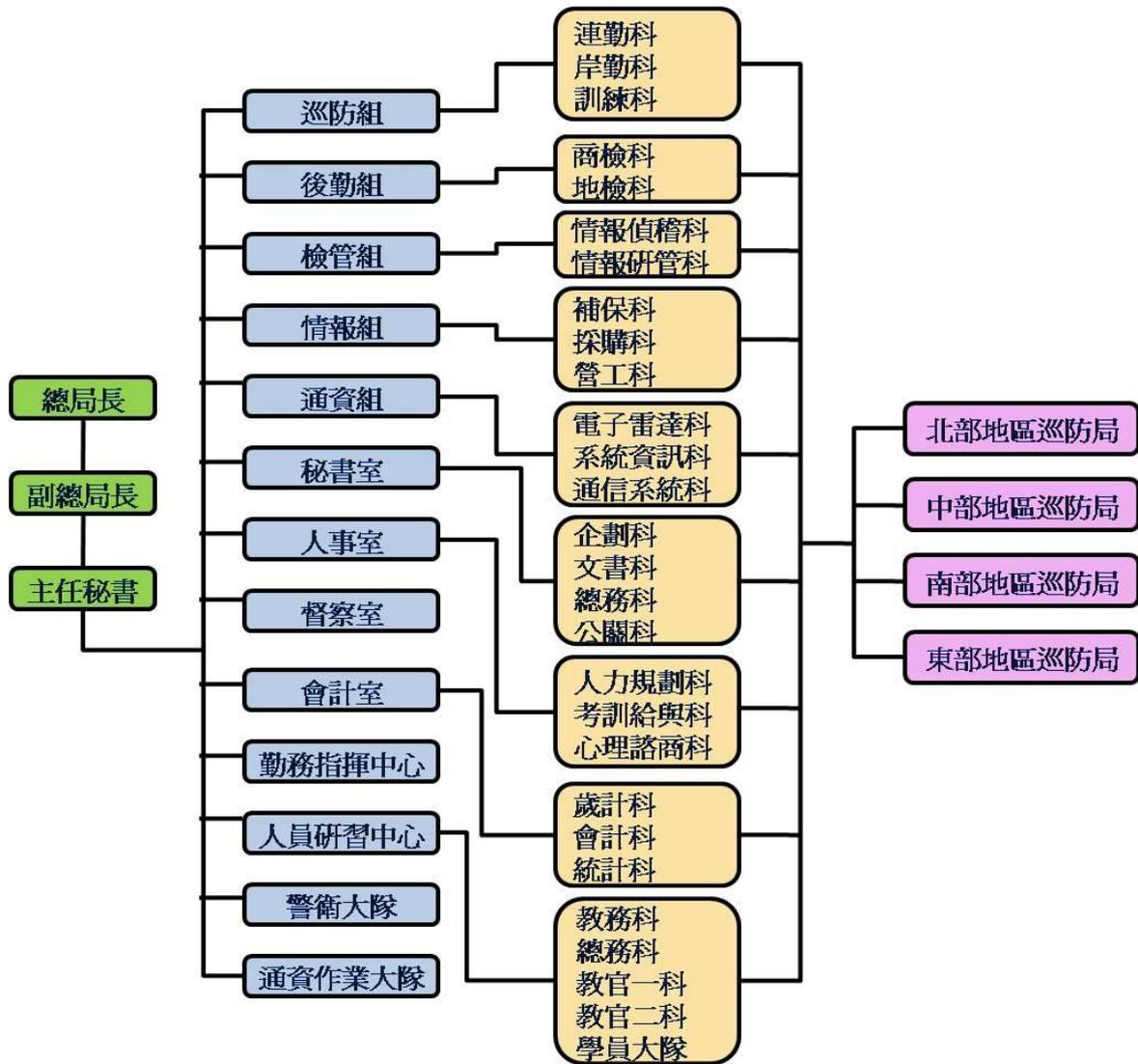
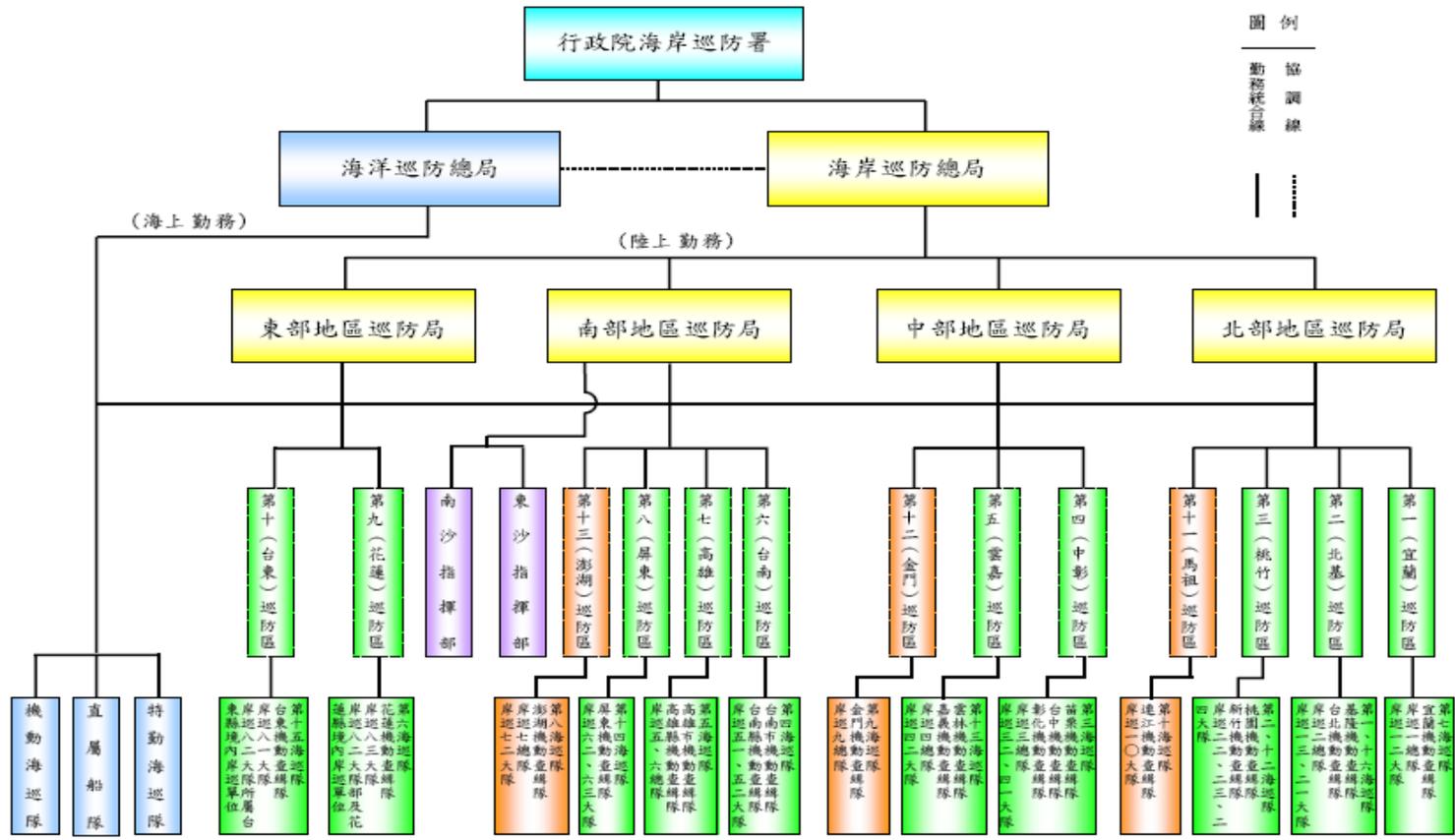


圖 28 海岸巡防總局組織架構圖

資料來源：本研究小組依據海岸巡防總局組織架構繪製。



圖例
 協調線
 勤務統台線
 |
 |
 |

圖 29 行政院海巡署分區責任制編組系統圖

資料來源：www.cga.gov.tw/about_cga/file/district_Organization.pdf

第三節、替代方案的評估

本研究小組於第二章中發展出各國中央層級海洋事務機關的理想型，本章之建議方案係採第四類型「實體功能型委員會」，以之為未來海洋委員會組織建構的建議方案，也就是建議未來的海洋委員會應從現行「涉海功能部門分工管理」的第一類型，走向第四類型。在本研究蒐集資料與訪談、座談的過程中，各界亦有建構第二類型「跨部門協調型委員會」與第三類型「核心海洋事務部」的主張，依據各主要國家的海洋事務組織發展來看，不同時期採用的機關類型的確也是會產生變遷的。本節將針對第二、第三類兩種類型之替代方案加以評估。

表 19 中央海洋事務機關理想型

理想型	名稱	內容描述
第一類	涉海功能部門分工管理，其中或設有狹義的海洋行政機關	海洋事務分散在現有 15 到 25 個涉海部會，各部會皆有制定其負責之政策與執行能力。改革方向，一般是強化上位海洋戰略的統合與協調政策之能力。
第二類	跨部門協調型海洋委員會或行政院協調小組、甚或總統府層級之顧問會議（又可分成「部際間海洋委員會」、「海洋政策制定與協調」及「任務編組」）	以行政最高主管擔任委員會召集人，出面統籌協調，各部會派出一級首長與會，進行日常的海洋事務協調與統一政令。有些在部長會議下還有次級官員會議。或者在總統層級任命專家學者組成委員會。
第三類	核心海洋事務部	局部整合相關部會之涉海業務，以業務較為單純、性質較為相近的業務整合為優先，如漁業與海洋、海洋與國土、海洋與交通等

	統合海洋部	幾乎統整所有與海洋相關的業務在一個部會底下，再以負責業務劃分次級單位；如海巡、漁業、環保、科研、文化、航運、海洋資源開發等
第四類	實體功能型海洋委員會，屬於組織基準法中所定義的二級機關之委員會性質（部會級委員會）	負責綜合政策研擬與海洋新生事務之執行與協調

資料來源：本研究小組自行整理

一、向核心海洋事務部發展之評估

綜觀各國海洋事務專責機關，其職權範圍涵蓋較廣、較具代表性的是前南韓海洋水產部與現今加拿大的漁業與海洋部，然而其指涉的海洋事務也只是相對集中，並未將所有涉海事務全部囊括，也就是說，世界上並不存在所謂的海洋「超級機關」(super agency)或是「統合海洋部」，事實上比較接近「核心海洋事務部」的概念¹¹³。

胡念祖教授曾整理聯合國秘書長每年向聯合國大會提出的「海洋及海洋法」(Oceans and the Law of the Sea)，主張海洋事務的內涵應包括以下各項(中山大學海洋政策研究中心，2002：74-75)：

1. 聯合國海洋法公約及其兩個履行協定的現況。
2. 各國在海域空間上的主張。
3. 海運及航行（包括人安、船安、航安、海上協助，及港口國管制）。
4. 海上犯罪（包括防止及壓制針對海運之恐怖主義活動、海盜與武裝搶

¹¹³ Jean-Pierre Levy 認為，一個在部之階層，集所有海洋活動責任於一身的組織，...建立一個中央級機構，以掌理所有海洋活動的想法，有可能被廣泛應用，卻頗值得懷疑。因為，海洋環境中所發生各種本質上完全不同的活動為數太多。在實務上，很難想像一個單一個行政單位可以擁有如此廣泛的授權與專業能力（胡念祖，1993：122。）

劫、人蛇、偷渡、違法毒品販運)。

- 5.海洋資源永續發展及水下文化資產(包括海洋生物資源之保育與管理,海洋非生物資源、小島開發中國家之永續發展、水下文化遺產)。
- 6.海洋環境(包括海洋環境之保護與保存,區域合作,特定海洋區域之保護,氣候變遷及海平面上升,二十一世紀議程履行之十年回顧)。
- 7.海洋科學與技術(包括海洋科技法律體制,聯合國系統中海洋科學及技術計畫,海洋科技中可辨識之需求)。
- 8.爭端解決(包括國際法院及海洋法國際法庭審理案件)。
- 9.綜合議題(包括能力建構,區域合作與協調,整合性海洋管理)。
- 10.國際合作及協調(包括國際合作現有計畫,國際協調機制,聯合國大會對海洋事務之檢討)。

胡教授認為,「這些海洋事務在國家或中央政府中的決策與處理即為『國家海洋政策』」(中山大學海洋政策研究中心,2002:75)。上述聯合國所關切的海洋事務,若落實至國家層次,尤其是考量我國的地理位置與基本國情而言,並依據我國的海洋政策白皮書,及行政院海洋事務推動小組之四大分工,則我國所謂海洋事務應至少包含「國家海洋整體執行策略」、「海域安全」、「海洋資源保育及產業環境保護」、「海洋文化與觀光、教育、科研等」。

主觀上,國家海洋事務如果能夠由一個專責部會統籌管理,或有助於海洋事務的整合度;然而客觀的形勢逼人,由於許多事務與陸域亦有關連,且既有組織的重組,涉及人力、資源之重新安排,職是之故,重組幅度越大,遭遇的阻力越大,這是主要海洋國家在落實聯合國海洋法公約等國際規範時,共同遇到的問題。

因此,核心海洋事務部門的局部整合,成為較為可行的選項。所謂的核心海洋事務,在中共稱為「海洋行政管理」,其內涵隨著歷次政府機構改革,而有所調整擴充。1983年中共國家海洋局被賦予組織協調全國海洋工作的任務,部門負責海洋調查、海洋科研、海洋管理和海洋公益服務四大工作。到了1998年中共國務院實行「三定方案」,國家海洋局的職能擴充為海洋立法、規劃和管理職能,而其負責的工作擴展為六大項目,即海域使用管理、海洋

環境保護、海洋科技、海洋國際合作、海洋減災防災、維護海洋權益等。

一般被歸類為海洋事權相對集中的加拿大，其海洋專責機關的名稱雖為「漁業與海洋部」，實際上該部負責的職掌，包括漁業生產管理、漁業資源和環境保護、海洋科學技術研究與開發、海洋調查、海圖繪製、海洋資料訊息服務等事務；先前被視為為超級機關的南韓海洋水產部，其雖名為海洋水產，但其實際職掌囊括了水產、運輸、海洋三大主要的海洋事務功能（如下圖）。

本研究所稱核心海洋事務，其實和一般所謂整體海洋事務，應該是類似同心圓的概念。整體海洋事務的範圍比較廣泛，而核心海洋事務是指在不同的國家，有不同的國家發展策略的考量，換言之，本諸國家的海洋發展戰略，方能明確定位核心海洋事務的範疇，以及應當緊密整合的相關涉海部門，而這些部門就應當整併，以發揮最大的協調一致性。

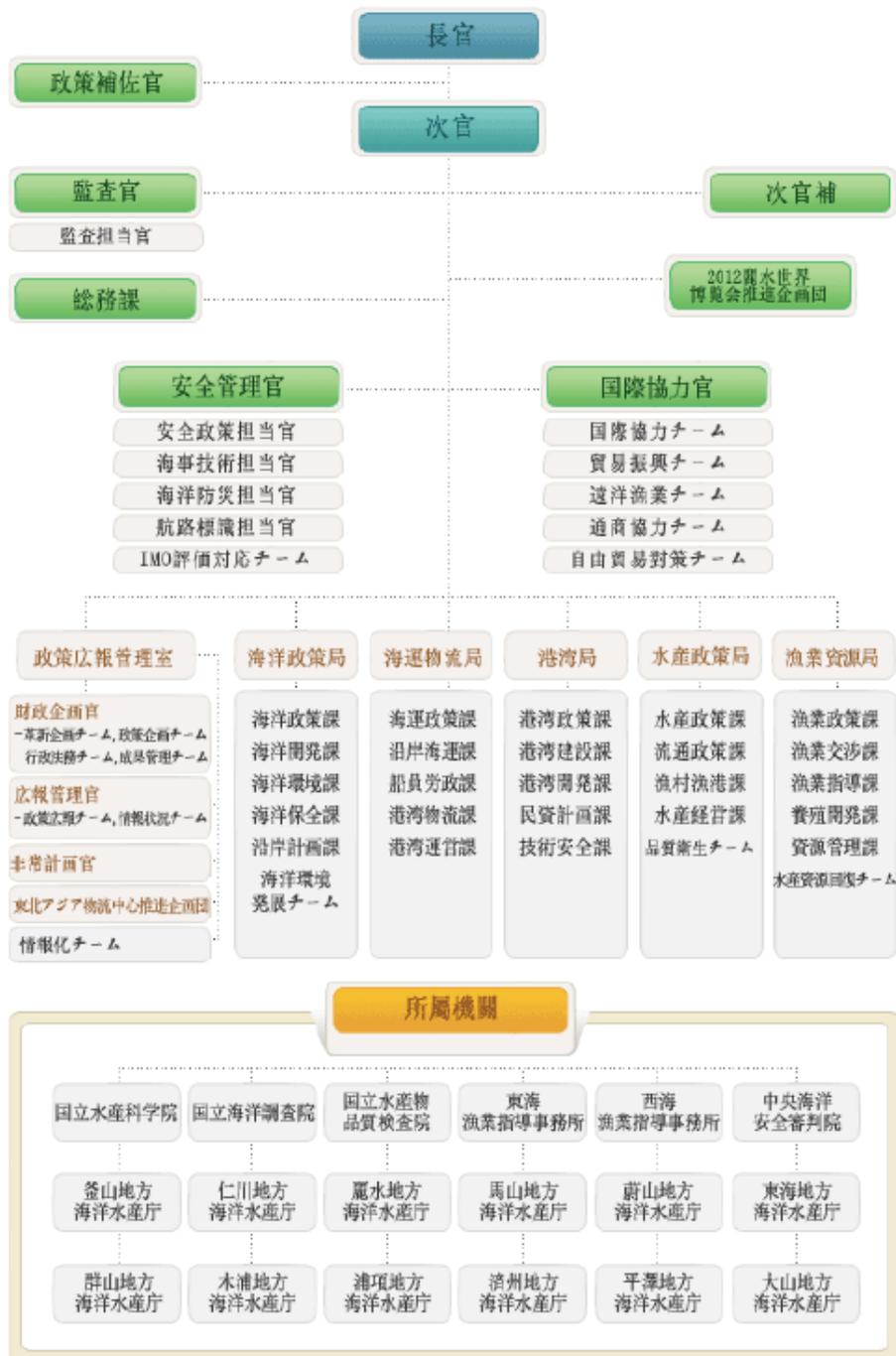


圖 30 南韓海洋水產部中央與地方組織架構圖

第五章、我國中央與地方政府設置海洋事務機關建議方案

資料來源：轉引自日本海洋政策研究財團，：《各国および国際社会の海洋政策の動向--海洋政策と海洋の持続可能な開発に関する調査研究－各国の海洋政策の調査研究報告書－》一書

此外，如下圖所示，各國的核心海洋事務，還包括了其他一般功能部門無法處理的，如海洋的基礎調查、政策擬訂、規劃立法與海域管理等。至於整體的海洋事務，或許不需也難以由單一部門來專其責，應可在國家戰略層次設有跨部門、由跨領域的專家、民間團體參與的統合和協調機制，方能有效處理龐雜的海洋事務。

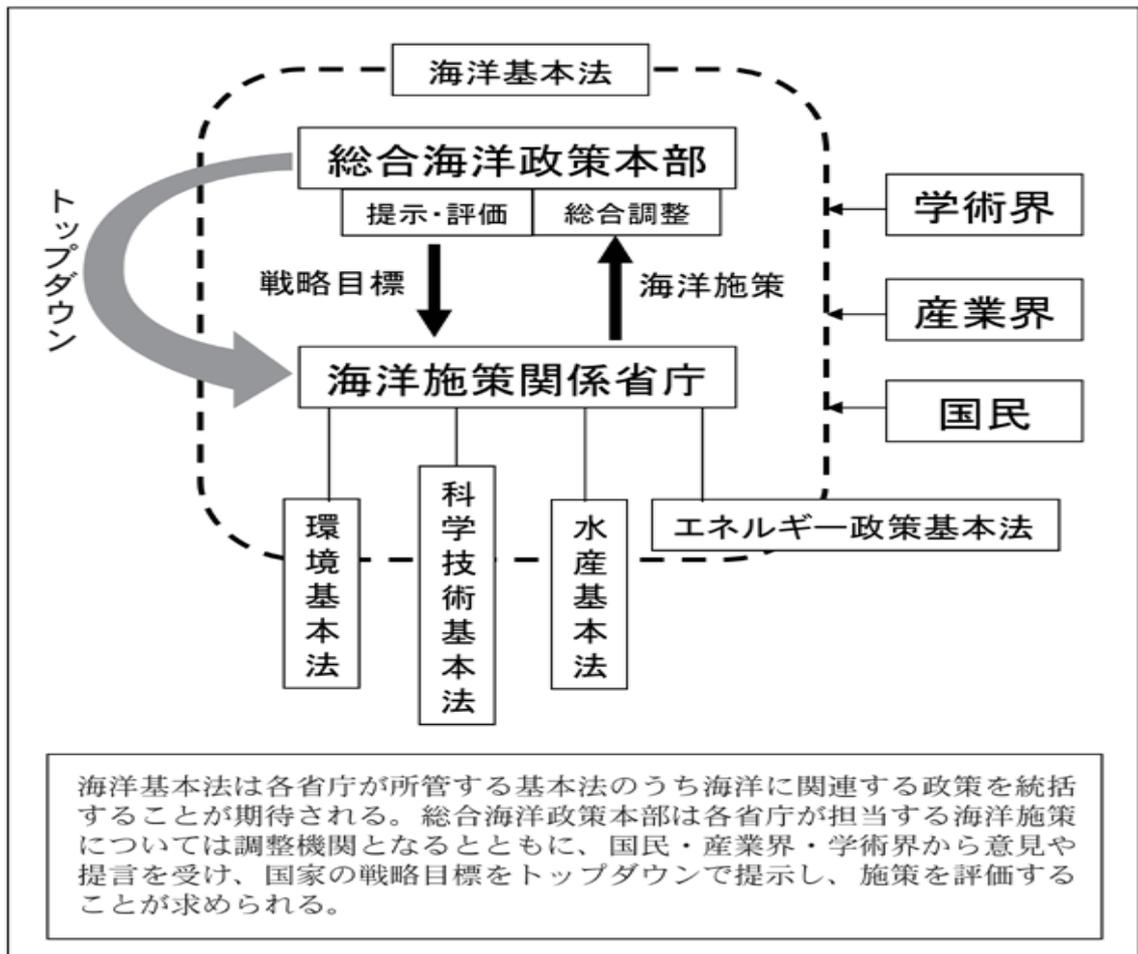


圖 31 綜合海洋政策本部與相關部會及社會人士的協調關係

資料來源：轉引自日本海洋政策研究財團，：《各国および国際社会の海洋政策の動向--海洋政策と海洋の持続可能な開発に関する調査研究－各国の海洋政策の調査研究報告書－》一書

鑑於馬英九總統已公開宣示分二階段朝向成立海洋部發展，且行政院研考會的組織改造推動小組也主張，先成立海洋委員會，俟檢討其實際運作之成效後，再進一步討論設部事宜。因此，本研究關於海洋委員會的建議方案，即置重於強調賦予其政策協調統合的能力，並因其以海巡署為主體而盼其兼具強大的執行能力。此一實體功能型海洋委員會，其與核心海洋事務部的不同僅在於海洋委員會成立後，在一段期間內將專注處理關於海洋的新生事物，也就是過去不被各部會認為是屬於本部門的業務。俟未來海洋委員會運行有成，累積了研究和處理海洋事務的人才與能量，方可考慮將原屬其他部門（如漁業署與航政司）的部份功能納入¹¹⁴，並轉變為核心海洋事務部，至於人員的增補，可以各部會海洋政策工作小組人員為基礎。

二、向跨部門協調型委員會發展

Jean-Pierre Levy 曾提出各國海洋事務機關可能的兩種模式，一為「超級機關」，一為「部際委員會」(interministerial committee)。前者即為統合海洋事務部，後者係本研究所指的「跨部門協調型委員會」。Levy 認為，即使將主要的責任交付給一個特別的部，仍然需要建立其他的機制或安排，以確保擁有海洋事務責任的各部之間的適當協調。這類安排應被置於最高的位階，以確保其有能力採行及主導一個統合一致的全面性國家海洋政策的執行，以引領國家走向海洋資源理性管理與發展之途（胡念祖，1993：123）。

為達成上述功能，部際委員會必須對進行中與潛在的海洋活動，以及這些活動間的互動關係，有總體的觀點。因此，部際委員會亦需要一個部門間(intersectoral)的機構以蒐集、彙整、分析來自各部門之資訊與數據。這個機構可定期出版「國家海洋政策說明」之類的藍皮書，提出國家在進行的各項海洋活動及發展的選擇。這些資訊與出版品可供部際委員會制定政策指定及確立優先順序，這些作為又可提供中央計畫單位發展總體的海洋事務計

¹¹⁴ 參考第三次焦點座談會紀錄，張淑淨委員之發言、第四次焦點座談會議紀錄，姜皇池委員發言。

畫。然後，各有關之部即有責任將已核定之計畫轉化成特定的方案或措施，並加以執行（胡念祖，1993：123）。

Levy 設想的部際委員會之組成與架構如下圖：

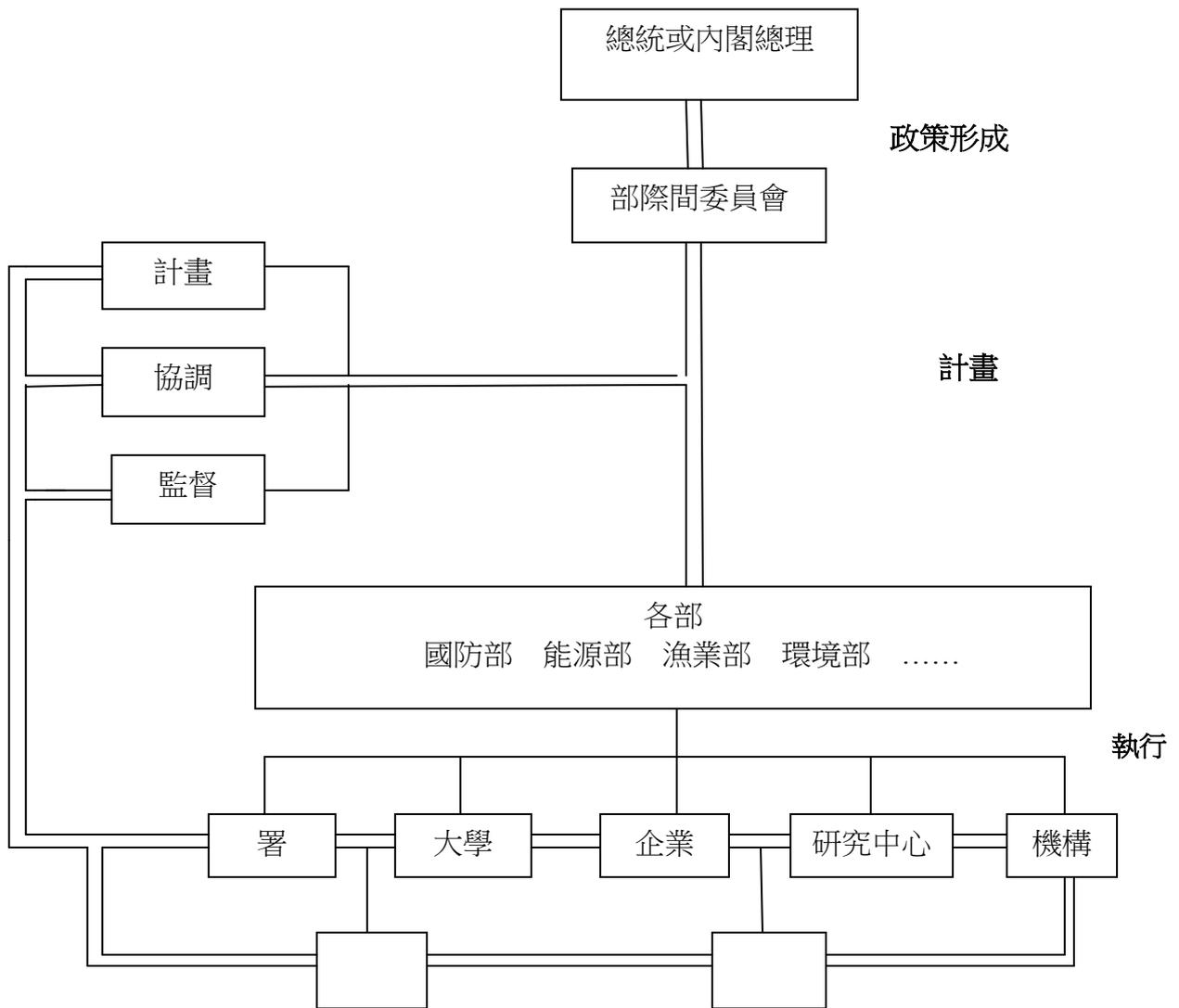


圖 32 Levy 建議之部際委員會組織圖

資料來源：胡念祖研究、主持，1993，《我國海洋事務專責機構之設計與定位》，台北：行政院研考會委託研究。

綜觀世界各主要國家的案例，此一類型的委員會確實存在，而且即使已設置海洋專責機關，其上仍有戰略層次更高的委員會。最常被提及的例子，即美國國家海洋暨大氣總署雖為海洋專責部門，但在其上，即白宮層次尚有國家海洋政策委員會（Committee on Ocean Policy）；南韓在 2002 年雖設有海洋水產部，但是其上還設有向總理直接負責的「海洋水產發展委員會」（日本海洋政策財團，2007）；日本綜合海洋政策本部又是另一例，原先海洋事務分散在各部會，2007 年實施「海洋基本法」之前，為了強化各「海洋關係省廳」的聯繫，而有兩種任務型的「局長級」「連絡會議」，施行海洋基本法之後，綜合海洋政策本部將過去局長級聯繫會報提升位階到以首相為本部長，副本部長為內閣官房長官，以及由國土交通省大臣兼任海洋政策擔當大臣，各相關省廳部長級官員組成本部員，也就是由首相召集的海洋政策委員會。

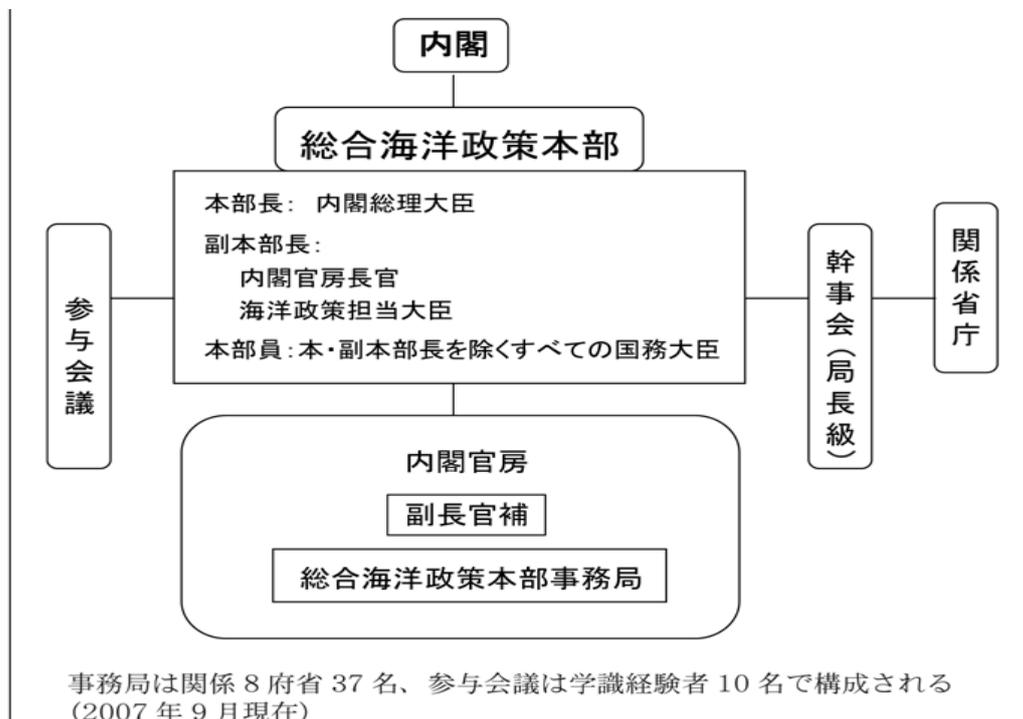


圖 33 日本總和海洋政策本部組織圖

第五章、我國中央與地方政府設置海洋事務機關建議方案

資料來源：轉引自「日本海洋政策研究財團」：《各国および国際社会の海洋政策の動向--海洋政策と海洋の持続可能な開発に関する調査研究－各国の海洋政策の調査研究報告書－》一書

另一個案例則是中共國家海洋局，因為其上缺乏較高層次的委員會而衍生問題，該局由原國務院直屬機構，改隸為國土資源部代管的副部級單位。然其雖作為國家海洋行政主管機關，但難以協調其他層級更高的部會，許多大陸學者指出海洋管理體制的問題：1.條塊分割，各成系統，家家通天；2.有些新任務因缺乏明確分工，有些爭奪管理權，有些誰都不管；3.執法機構和裝備重複建設（李國慶，1998：444）。職是，李國慶等學者建議，中央政府的海洋綜合管理機制，應該有三個層次（李國慶，1998：442-444）：1.最高層次是「國家海洋綜合管理協調組」：應當由國家涉海部門的主要負責人組成，主任由國務院分管海洋工作的部長以上職務的官員擔任，副主任由國家海洋局局長兼任，每年至少開一次會議，協商海洋立法、制定海洋政策、協調規劃等事宜，做出下一年度的工作重點和決議，屬非常設性質的，不增加人員編制；2.第二層次是「國家海洋局」，作為國家海洋綜合管理協調組的「辦事機構」，國家海洋局由國務院主管的海洋行政部門，負責處理協調組的日常工作；3.第三層次是「國家海洋綜合管理諮詢組」，成立一個由全國著名海洋專家和各方面代表組成的國家海洋綜合管理諮詢組，以便調動國家各個方面的海洋人才和智慧，為「國家海洋綜合管理協調組」的決策提供科學依據，諮詢組可由國家海洋局局長兼任主任。各級地方政府也該相應有這三層次的組織，而跨部門、跨行政區的沿海經濟區則可再成立跨區域的「海洋資源開發和保護協調組」。

總之，無論涉海部門是分散、統合或者是核心海洋事務部、實體功能型海洋委員會，其上都應設置一較高層次的戰略與協調型委員會。因此，論證究竟是設置核心海洋事務部或實體功能型海洋委員會時，配合設立屬於第二類型的幕僚與戰略研擬性質的委員會，亦相當重要，而這與其他三種組織類型並不衝突。

本研究提議行政院海洋委員會應配備三級架構，而以「國家安全會議」

來扮演最高層次的海洋戰略與協調功能¹¹⁵。亦有學者主張可保留現有的行政院海洋事務推動小組，作為院級的跨部門協調委員會，惟其未來的運作，則可參考現行我國運作較成熟的「行政院永續發展委員會」之模式¹¹⁶。

三、行政院永續發展委員會的個案

行政院永續發展委員會係行政院為回應 1992 年「里約宣言」、「廿一世紀議程」，和 1993 年「聯合國永續發展委員會」，先於 1994 年 8 月成立「行政院全球變遷政策指導小組」，由相關部會首長及專長學者組成，下設因應全球環境問題及永續發展等六個工作分組。1997 年 8 月 23 日行政院以台八十六環 33137 號函，核定將原「行政院全球變遷政策指導小組」提升擴大為「行政院國家永續發展委員會」（簡稱永續會），並指派行政院政務委員擔任主任委員，秘書幕僚作業由環保署兼辦。

1999 年 4 月，為提升委員會議決議事項的執行力，行政院將永續會主任委員提升由行政院副院長兼任；2002 年 5 月，復提升為由行政院院長親自兼任主任委員，以示政府對永續發展的重視。此外，增置執行長 1 人，由主任委員指定政府機關委員 1 人擔任，以強化協調部會間意見及督導業務推動；另置副執行長 5 人，由內政部、經濟部、教育部、農委會及環保署等 5 個部會副首長兼任。每四至六個月召開委員會議一次，必要時得召開臨時會議，由主任委員召集之。開會時，得邀請相關機關首長或社會人士列席。

永續會下設置八個工作分組，分別為「永續願景工作分組」（經建會召集）、「國土資源工作分組」（內政部召集）、「資源與產業工作分組」（經濟部召集）、「生物多樣性工作分組」（農委會召集）、「生活與生產工作分組」（經濟部召集）、「國際環保工作分組」（環保署召集）、「健康風險工作分組」（衛生署召集）、「永續教育工作分組」（教育部召集）；2005 年 1 月，為因應即將生效之京都議定書，再增置「氣候變遷暨京都議定書因應小組」（環保署召集）。每三個月召開工作會議一次，每半年提報一次工作成果。各工作分組得聘請顧問，並報執行長備查（如下圖）。

依據永續會秘書處 2002 年初所做之調查，於全球設有國家級永續推動委

¹¹⁵ 參考座談會記錄與邱文彥訪談記錄。

¹¹⁶ 參考行政院永續會網站：<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/ch/nsdn/HISTORY.HTM>。

員會（或組織）之 136 個國家中，由元首或閣揆主導者為 11 國，佔 8.1%，因此，在領導推動永續發展上，目前我國之架構係屬積極。

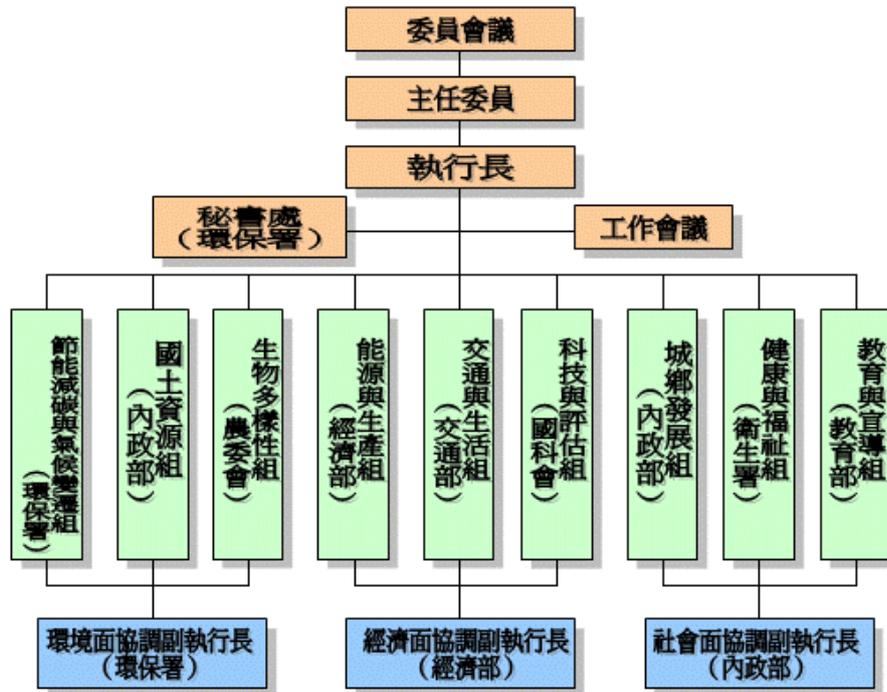


圖 34 行政院永續會組織架構/工作分組

資料來源：<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/ch/nsdn/organization.htm>

2002 年 11 月，立法院三讀通過「環境基本法」，同年 12 月總統頒布實施，該法第 29 條「行政院應設置國家永續發展委員會，負責國家永續發展相關業務之決策，並交由相關部會執行，委員會由政府部門、學者專家及社會團體各三分之一組成」賦予永續會法定位階，永續會由原任務編組提升為法定委員會。

依據其設置要點，行政院永續會的任務包括：

- (一) 研訂國家永續發展願景與策略，審議國家永續發展相關議案。
- (二) 協調推動水土資源永續利用、國土保安、永續城鄉建設及綠色生活，

促進國人活動與自然環境之融合共生。

- (三) 協調推動生物多樣性保育、健康風險管理與福祉，以確保國人健康與生態系平衡。
- (四) 協調推動節能減碳、永續科技、永續能源及永續產業，促成高環境品質及經濟發展之共享。
- (五) 推廣永續發展教育宣導，提昇政府與民間夥伴關係，落實永續發展工作。
- (六) 推動永續發展國際合作，積極參與國際永續發展事務，善盡地球村成員之責。

永續會成立後完成之主要永續發展文件包括：(1) 2000 年 5 月完成「廿一世紀議程－中華民國永續發展策略綱領」；(2) 2002 年 12 月完成「永續發展行動計畫」；(3) 2003 年 1 月完成「台灣永續發展宣言」；(4) 2003 年 6 月完成「台灣永續發展指標系統」；(5) 2003 年 11 月完成「台灣 21 世紀議程－國家永續發展願景與策略綱領」。其中「廿一世紀議程」第四章之主題即是「海洋保護」，現正持續修訂的「永續發展策略綱領」¹¹⁷，亦有完整的海洋永續發展專章，永續會還提出「永續海岸整體發展方案」¹¹⁸，作為各部會共同執行的天然海岸政策基礎。

最特殊的是，永續發展委員會不僅在行政院層級設立，地方縣市政府都比照設立，以高雄縣永續發展委員會為例，其設置要點：「高雄縣政府為加強環境保護、推廣社會公義、促進經濟發展，在全球及全國永續發展架構下，建設本縣成為生態文化博覽城，以締造優質生活，追求世代永續利用自然資源，特設本縣永續發展委員會並訂定本要點」。該會的任務如下：

- (一) 研議本縣永續發展願景與策略，審議本縣永續發展相關重大議案。
- (二) 推動參與全國永續發展會議，與有關永續發展事務之跨縣市合作，以善盡地球村成員責任。

¹¹⁷ 永續發展相關重要文件請參考行政院永續會網站：

<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/CH/PAPERS/nation.htm>。

¹¹⁸ 參考內政部營建署全球資訊網

http://www.cpami.gov.tw/web/index.php?option=com_content&task=view&id=112&Itemid=124。

- (三) 協調推動水土資源永續利用、永續城鄉建設及綠色生活，促進縣民活動與自然環境之融合共生。
- (四) 協調推動生物多樣性保育及健康風險管理，以確保縣民健康及生態平衡。
- (五) 協調推動綠色科技及永續產業，促成高環境品質及永續經濟發展之共享。
- (六) 推廣永續發展教育宣導，提昇政府與民間社區夥伴關係，以落實永續發展工作。
- (七) 其他相關事項。

該會主任委員由縣長兼任之；副主任委員一人至三人，由主任委員指派副縣長一人兼任之，並另邀請一位企業代表及一位社會團體代表擔任；置委員九人至十五人，由主任委員指派縣府相關單位主管，聘請相關專家及學者、產業界代表及環境保護相關團體代表組成，任期二年。每半年召開委員會議一次，必要時得召開臨時會議。

該會置執行長一人，由縣府主任秘書兼任之，依主任委員指示協調本會事務。副執行長由縣府計畫室主任兼任之，襄助執行長辦理有關事務。該會設秘書組，其業務由縣府計畫室指派相關人員兼辦，受執行長之指揮監督。依任務設工作分組（如下圖），由執行長召集，以推動及策定永續發展相關議題；各工作分組置執行秘書一人，由主辦單位主管擔任，以規劃委員會議之議案及協調辦理會議決議事項。

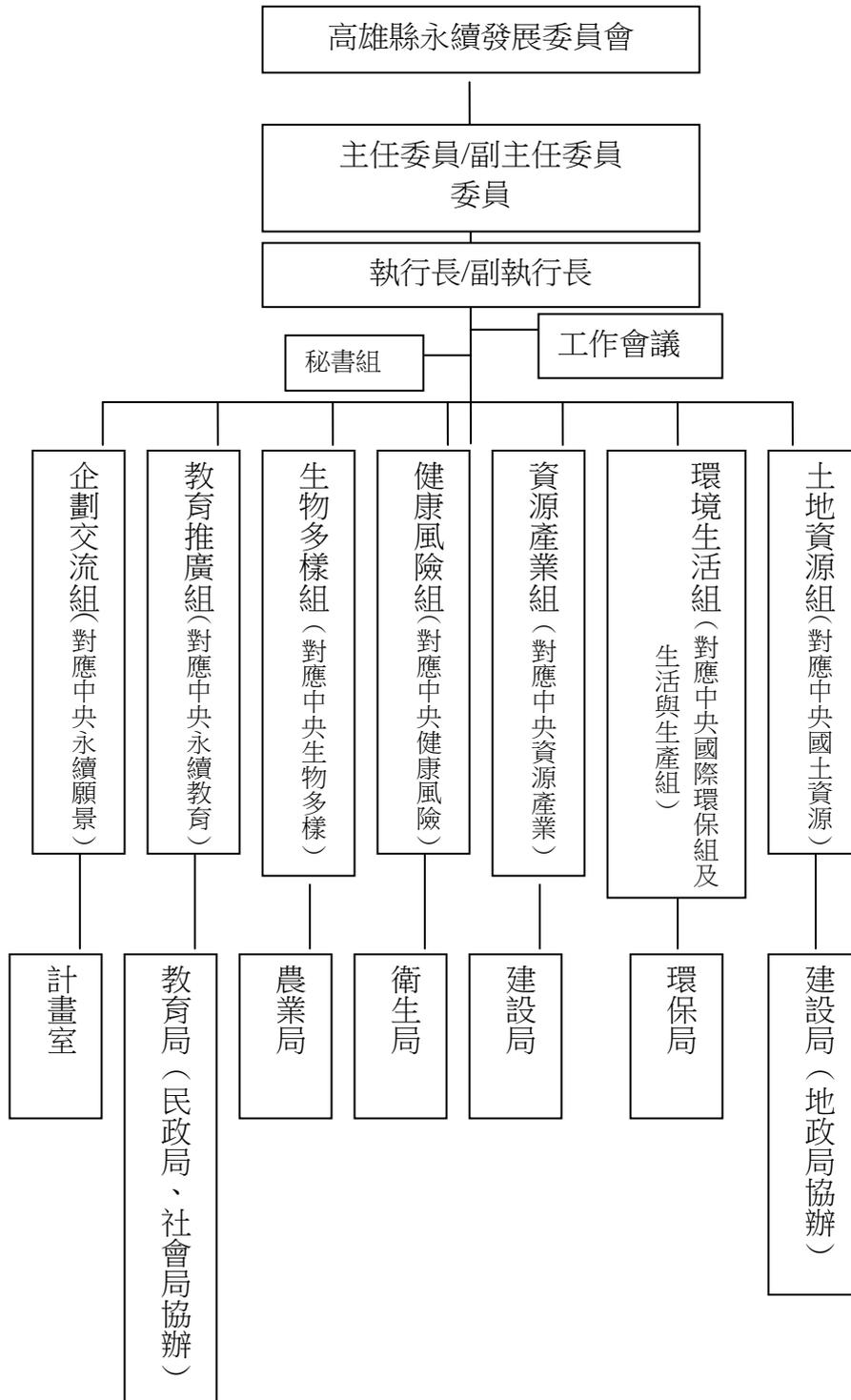


圖 35 高雄縣永續發展委員會組織圖

資料來源：本研究小組整理自高雄縣政府全球資訊網資料。

由上述永續會的實例可見，形成了從「聯合國永續發展委員會」經「行政院永續發展委員會」至「縣市政府永續發展委員會」，一套全球經國家到在地，層層對應的架構，該會既具有擬定國家永續發展戰略之功能，又可有效整合各部會永續發展政策的步調，在縣市政府各單位之間亦可協調統合，同時中央與地方亦有縱向對應關係，在中央與地方層級也都廣泛納入產官學界各領域的人士之意見，確保全國永續發展政策之一致性。

第四節、小結

本研究計畫進行之同時，有關行政院組織改造的研議亦正在進行，其中成立海洋事務部的部分，社會輿論分持兩端，或主張組織以精簡為重不應設部，或主張迎合海洋事務之國際潮流應當設部。類似的爭議也出現在南韓海洋水產部與國土海洋部變革之際，新任總統李明博與前任總統盧武鉉有不同的看法¹¹⁹，盧武鉉主張，「從物流角度來看，（海洋事務）有必要進行整合」¹²⁰，而李明博則從政府瘦身的觀點，堅持刪減包括統一部、海洋水產部等五個部會。最終李明博不顧國會與其他政黨之反對，貫徹了其政治理念。

馬英九總統的競選政見，明確主張「設立海洋部，統籌海洋事務」，其理由是「我國海洋事權至為分散，海洋事務一直不是任何部會的主體事務；因此，我們認為『海洋國家』就應該有『海洋部』來統籌海洋事務。未來行政院組織法應該修正，設置能統籌政策、規劃、研發、管理和執法功能的『海洋部』，加強海空域執法能力，強化海洋環境保護、海上搜救、犯罪防制、資源調查保育與科技研究發展，以落實海洋政策和藍色國土的永續發展」¹²¹。

¹¹⁹ 2008年1月24日，〈若國會通過 盧武鉉可能否決李明博政府改組方案〉，新華網，http://big5.china.com.cn/international/txt/2008-01/24/content_9578546.htm。

¹²⁰ 2008年2月18日，〈李明博當選韓國總統後第二次與盧武鉉舉行會晤〉，中國新聞網<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/43896>。

¹²¹ 參閱馬蕭競選政見網站：<http://2008.ma19.net/policy4you/oceans>。

在此訴求中，第一，明確點出現行海洋事權分散的問題，因而主張設立海洋部；第二，在其擔負的功能與任務之中，並未提及漁業與航運交通，已經具體匡住核心海洋事務的範疇，而且其業務並未與現有機關重疊，符合中央行政組織基準法修正草案之規定。

比對本研究初步建構之理想型與各國實際情況，我們發現，現在媒體上所謂的「海洋部」或「海洋委員會」之爭，嚴格來說，只是「核心海洋事務部」與「實體功能型海洋委員會」的選擇，兩者之間的差距其實不大；前者並非包山包海、把現有部會中與海洋有關的業務都納入，而後者也絕非僅具協調性質的政策平台，而是與部同屬行政院二級機關的委員會。如果海洋委員會仍以跨部門協調型委員會的型態運作，將難以對海洋、海岸綜合管理發揮實質功效。

第六章、結論與建議

本研究始自民國 97 年 10 月，先進行資料蒐集、閱讀、分析，經深入瞭解研究背景的內外環境後，研究小組再行推敲我國中央和地方成立海洋事務機關的緣由和過程。並據以挑定訪談的題目和焦點座談的大綱，隨後開始舉行焦點座談會，並訪談基隆市、台北縣、宜蘭縣的相關行政人員及國內研究海洋事務的學者專家。今(98)年一月上旬，研究計畫主持人曾藉登陸交流之便，在北京、上海、廈門蒐集資料，並於二月下旬專程至北京、青島、上海進行調研和訪談。由於經費有限，本研究小組未能如願至東京訪問海洋研究有關單位並蒐集資料，所幸日本海洋政策研究財團研究員羽田哲和美籍留學生柯瑞秋，協助分析處理網路上大量的文獻，克服了本研究英、日文參考資料不足的限制。而此一期間，中央原定成立海洋部的規劃發生了變化，本研究小組適時掌握了此一趨勢，除增加邀請公共行政學者出席焦點座談，聽取正反雙方的意見外，並將本研究報告第四章，關於我國中央成立海洋事務行政功能與組織規劃的方向，由海洋部轉向海洋委員會，並參酌各方意見提出期中報告。旋根據委託單位的審查意見，撰寫第五章我國中央與地方設置海洋事務機關的建議方案。

回顧上述過程，旨在說明本研究並非靜態的觀察、描述，而是一項動態的分析、討論。研究小組的見解也不時因受到外界影響而改變，直到最後階段，才形成了較為明確的主張。以下先歸納本研究的主要發現，繼而分別提出即時可行和中長期的建議。

第一節、研究的主要發現

依據本研究的預期目標並綜合前面各章節的分析，研究小組整理本研究的主要發現如下：

一、關於我國中央與地方海洋事務分工的現況與問題

(一) 我國中央海洋事務行政功能與組織的類型

依據本研究分類的理想型，我國中央海洋事務行政功能與組織屬於第一類「涉海功能部門分工管理」與第二類「跨部門協調型海洋委員會」並存的類型，海洋事務分散在十六個部會，2000年成立的行政院海岸巡防署，在海域執法與海事服務上是各部會有關海洋事務的執行單位，負責低階執行層次的協調與整合；而2004年成立的行政院海洋事務推動委員會，則具有跨部會海洋事務相關政策協調的功能，然由於與會部會代表層級漸次降低，決策無法交各部會加以執行，亦無預算的控制權，因此政策協調功能不彰。學者據此提出成立海洋事務專責機關，以統合各部會海洋政策，設立能夠事權統一、政策統合，並具有執行能力的二級部會。

(二) 我國地方海洋事務行政功能與組織的類型

在本研究分類的理想型中，我國地方海洋事務行政功能與組織屬於第一類「海域統一執法」、第三類「地方行政」與第四類「地方自治」並存的類型。前者是由行政院海岸巡防署下之三級機關「海洋巡防總局」與「海岸巡防總局」於全國各地分別設立分隊加以執行。至於後兩者，則是反映地方政府所屬機關的現況；各縣市政府「以漁業為主的地方海洋行政」，多為農業處漁業科之建置，比較特殊的是宜蘭縣漁業管理所。地方上除了漁業之外，其他涉海相關的事務較少涉及，即使有也是依照中央涉海功能分屬各部會的狀態，散落在不同功能的地方行政機關中。其中海洋事務特別突出的有基隆市產業發展處海洋事務科、台東縣公務處深層海水科、連江縣工務處的水力資源課，但層級都相當低。而屬「地方自治」類型的，目前只有高雄市海洋局，其在地方政府層次上統合了海難救援、海洋環境保護、海洋產業、海洋觀光、漁業與港務等功能，然而其與中央部會仍然對口於農委會漁業署，在高雄港仍屬中央所轄的情況下，高雄市海洋局的功能較難發揮。

(三) 我國中央與地方海洋事務分工的問題

中央與地方海洋事務的分工，可以分別從兩個方面來探討，一是海洋事務的權限，二是海域行政轄區。從海洋事務的權限劃分來說，我國憲法第一百零八條規定「由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」的僅有「航業與海洋漁業」，而「漁業法」中明定中央與地方的主管機關，在中央為農委會，

在地方應為縣市政府，亦即漁業應為「地方行政」事務。但是所謂海洋事務不僅止漁業，因此亦有學者主張，海洋事務為新興事務且具有全國一致性，因而未被列舉之事務應依憲法第一百十一條「其事務有全國一致之性質者屬於中央」，地方實無太多著力點。從海域行政轄區來看，「海洋污染防治法」雖定有「本法主管機關，中央為行政院環保署；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府.....直轄市、縣（市）主管機關之管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會同內政部，於本法公告一年內劃定完成」，然而 2002 年內政部公告的「距岸三浬以內為管轄範圍」是在內政部未劃定海域行政轄區之前，處理海洋污染相關事務的暫時劃分。職司我國行政區劃的內政部地政司於 2005 年公告解釋「我國海域非屬地方政府行政轄區，地方政府尚無行政管轄權」。故以目前的法令解釋來看，地方政府於管轄範圍與事務權限皆不具海洋事務的自治權限，海洋事務應屬中央主導的權限性質。

二、我國各級政府有關海洋事務的人力、經費與資源配置

（一）中央政府有關海洋事務的人力、經費、資源配置

由於現行海洋事務分散在各相關部會，其預算與人力較難整體評估，但若以專責海域執法與海事服務的行政院海巡署來看，海巡署每年的預算約在 123 億元左右¹²²，其中用在購買船艦等執法裝備的充實以及人事經費上，就佔去大宗¹²³。而海巡署本身的人員總人數約有 16,000 人，屬軍、警、文併用機關，海洋巡防總局是警、文併用機關、海岸巡防總局是軍、文併用機關，岸巡總隊、大隊及所屬單位都是軍職，所需人力都是以兵役人員充任。扣除岸巡部隊的軍士官、士兵等純軍職單位，到 2005 年底，海巡署與所屬機關實際員額為 3,538 人，其中警察出身（主要在洋巡總局）有 1,846 人、軍職 925 人，另外透過海巡特考及陸續晉用的文職人員有 574 人，海關 196 人（趙錦

¹²² 97 年度海巡署總預算為 123 億 5,169 萬 8 千元；2008 年立法院審查 98 年度海岸巡防署主管預算案，海巡署主管歲出預算原編列新台幣 122 億餘元，委員會小幅刪減 1350 萬元。

¹²³ 2005-2008 年執行「汰換新建（2 艘）中型巡防艦計畫」，新建巡防艦 500 噸級 2 艘，總經費為 10 億 3 千萬元；2007-2010 年執行「巡防艦汰換 4 年計畫」，新建 2000 噸級巡防艦 1 艘，總經費 14 億 7 千萬元；2007-2010 年執行「巡護船汰換 4 年計畫」，新建 1000 噸級巡護船 1 艘，總經費 10 億 6 千餘萬元；2009-2012 年規劃新建 7 艘 100 噸級巡防救難艇，總經費 15 億 1 千 3 百餘萬（行政院海岸巡防署，2009：125-127）。

貴，2007：114)。海巡組織法第 22 條規定：「本署軍職人員之任用，不得逾編制員額三分之二，並應逐年降低其配比；俟本法施行八年後，本署人員任用以文職人員為主，文職人員之任用，依公務人員任用法規定辦理」，顯見目前海巡人員的軍職比例過高以及岸海系統分立的問題存在。因應未來成立海洋委員會以及全募兵制之實施，海巡署納入海洋委員會後，應同時擴大文職人員的考用合一，降低軍職人員數額以及分區域整併岸海系統。

目前在海巡署的三大任務中，「海洋事務」相對「海域執法」與「海事服務」顯然是邊緣。海洋事務目前主要是由行政院海洋事務推動小組及其幕僚單位研考會主責。由於行政院海洋事務推動小組本質上並非行政院組織法內規定的二級機關，因此其人力與资源配置皆屬任務編組性質。該小組的幕僚作業，由研考會負責。小組委員及工作人員均為無給職。所需經費，由研考會及相關機關編列預算支應。

2005 年 4 月，行政院海洋事務推動委員會曾提出「海洋事務政策發展規劃方案」，以六大任務分組整合各相關部會的方案以及經費預算，以 94 到 100 年度為期，總經費達到 349 億元，其中海巡署僅佔 27%（詳如下表）。爾後未見經費執行追蹤檢討、成效評估，行政院海洋事務推動小組亦未提出新的海洋事務跨部會、跨年度計畫與經費編列。未來成立具有政策統合功能的海洋委員會，必須要有「棒子與胡蘿蔔」，一方面，應比照日本總合海洋政策本部以首相擔任大臣的模式，由行政院院長、副院長或資深政務委員兼任主任委員；另一方面，海洋委員會應編列充足的預算，掌握海洋事務預算分配的大權，同時其決策能力應具有類似大陸委員會對大陸事務的把關決策權。

進而，在人力運用上，除了充實海洋委員會本身的內部單位與三、四級機關之人員外，各部會也應成立「海洋事務工作小組」，由政務次長負責督導，以使海洋事務不再淪為邊陲業務，並與海洋委員會之相關單位對口。而下一階段成立海洋部時，即可將該工作小組相關業務與人員移撥該部。

表 20 海洋事務政策發展規劃方案經費概估統計表

單位：仟元

組別	主辦機關	方案數	經費額度概估	執行年度	備考
海洋策略組	研考會	2	2,000	94 年度	
	外交部	3	6,050	94-95 年度	
	海巡署	9	16,900	94-96 年度	
	內政部	3	3,500	94-95 年度	2 案(公務預算)
	教育部	1	0	94 年度	1 案(公務預算)
	人事行政局	2	0	94 年度	2 案(公務預算)
	合計	20	28,450		
海域安全組	內政部	1	33,000	94-97 年度	
	海巡署	9	9,115,197	94-100 年度	2 案(公務預算)
	交通部	8	281,000	94-95 年度	4 案(公務預算)
	合計	18	9,429,197		
海洋資源組	內政部	6	147,641	94-96 年度	2 案(公務預算)
	經濟部	2	455,500	94-97 年度	
	海巡署	1	321,284	94-97 年度	
	農委會	3	560,000	94-96 年度	
	交通部	1	600	94-97 年度	1 案(公務預算)
	環保署	3	4,433,700	94-97 年度	
	合計	16	5,918,725		
海洋產業組	農委會	7	12,445,400	94-97 年度	
	交通部	6	48,000	94-97 年度	5 案(公務預算)
	經濟部	4	307,400	94-97 年度	
	教育部	1	4,800	97 年度	
	合計	18	12,805,600		
海洋文化組	文建會	10	189,000	94-97 年度	
	教育部	2	513,000	94-98 年度	
	體委會	1	57,990	94-96 年度	
	原民會	1	2,700	94-97 年度	
	合計	14	762,690		
海洋科研組	內政部	1	864,600	94-98 年度	
	農委會	2	854,500	94-99 年度	
	國科會	9	4,304,515	94-99 年度	
	教育部	7	0	94-97 年度	7 案(公務預算)
	合計	19	6,023,615		
合計		105	34,968,277	94-100 年度	

資料來源：行政院海洋事務推動委員會，2005：8

(二) 地方政府有關海洋事務的人力、經費、資源配置

由本研究小組整理的各縣市政府海洋事務相關機關編制及資源配置表(詳頁 41-45)，可知地方涉及海洋事務相關的機關、包括漁業部門在內之經費加總，一般約佔縣市政府預算的 0.3% 左右，唯一成立海洋局的高雄市，其預算亦僅佔市政府預算的 0.28%；而離島與東部縣市可能因為總預算相對偏低，而比重較高，例如澎湖、台東、花蓮與台南縣甚至比例高達 0.5-0.7% 之間，此與海巡署佔中央政府總預算約為 0.7% 相比¹²⁴，縣市政府的海洋事務預算比例相對較低。至於人力編制，不少縣市政府並無細部的分工資料，僅能以農業處或漁業科為單位，無法具體顯示負責海洋事務的專責人員數量。但是通常一個負責漁業的科，人數約在 6-10 人左右。

以各縣市政府的海洋事務指標評比統計來看(詳頁 121-125)，其海洋事務的重要性與人力、經費與資源配置並無相關。例如以航運相關、環保生態、漁業產值與海洋開發等指標加權排序第一的高雄市，為唯一設有海洋事務專責機關的直轄市，其編制有五個科之多，但是在預算比例上並沒有特別高。這與海洋事務(除漁業外)主要為中央政府的權限有關，例如高雄港屬於交通部，雖然其航運價值相當高，但是預算編列在中央。此種對比間接證明了地方政府實際上在海洋事務可著力的地方不多。

(三) 縣市政府對於未來轄下成立海洋事務專責機關並不熱中

鑑於《地方行政機關組織準則》對於縣市政府設立一級單位(註：該準則第十五條從人口多少來限定設立局、室的數字)、一級機關、二級機關均有嚴格限制。因此，受訪的縣市政府主管均表示：除非將來新成立的海洋委員會給人(編制)、給錢(資源)，否則地方絕不會主動要設立海洋事務機關來和該會對口。一些受訪的縣市政府人員甚至明白指出¹²⁵，地方對於海洋事務是什麼並不清楚，也沒有興趣去瞭解。地方政府最關心的海洋事務主要就是漁業，因此，可以預見未來縣市政府仍將維持「地方行政」的海洋機關模式。

至於直轄市政府的部份，未來在「港市合一」與「三個生活圈、五個直轄市、七個發展區塊」的議題趨勢下，直轄市政府對於原屬於交通部的國際

¹²⁴ 以 94 年度中央政府總預算為 1 兆 6356 億元為準，資料來源：行政院主計處網站。

¹²⁵ 詳見台北縣、宜蘭縣政府訪談紀錄。

商港將會有強烈的整合需求，甚且海洋事務的整合，有可能以行政區域的空間特性、民選直轄市長的民意基礎等因素，而在直轄市的層級率先發展海洋專責機關。因應新的「行政區劃法」，台北、新北、台中、台南府、高雄五個直轄市各自擁有一個重要的港口，中央或許應當考慮港市合一之建設需求，而各直轄市可比照高雄市政府海洋局的模式，在符合地方制度法的人口比例、回應地方需求的情況下，設立海洋局俾落實地方自治。進而，以海區的概念形成「跨域治理」的跨縣市協調機制，以五個直轄市為核心，與中央海洋專責機關的北、中、南管理局相互協調。

由於海洋事務多為中央權限，且地方政府資源不足，故未來行政院海洋委員會可依據「中央行政機關組織基準法」修正草案第十五條：「二級機關及三級機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關」，依照海域特性與行政區域之需要分區設置分署、管理局、分局，由其綜合治理海洋事務，並作為中央協調地方政府的派出機關。未來海巡署成為海洋委員會的主體，洋巡總局與岸巡總局即成為海洋委員會的三級機關，在此基礎上，其下四個地區巡防局，應可進一步成為常態設立的分局，發展為中央派出，具有橫向協調地方政府及縱向直接執行一條鞭政策的分支機關。

三、主要國家中央與地方海洋事務的行政功能與組織類型

本研究分別檢視澳大利亞、紐西蘭、冰島、日本、加拿大、南韓、中共等七個海洋國家之中央與地方海洋事務行政的功能和組織，發現除了聯邦體制的紐西蘭外，當前各國管理海洋事務的共同特點：越來越集權於中央。這和海洋事務具有跨區域、全國一致的性質有關，也迎合了全球化的趨勢。根據本研究發展出來的理想型，將七個國家加以歸類之後（詳如下表），可以得出幾個主要的結論，茲分述如下：

表 21 主要國家海洋事務行政功能與組織分類表

中央 ／ 地方	第一類 涉海功能部門分 工管理	第二類 跨部門協調型海 洋委員會或行政 院協調小組、甚 或總統府層級之 顧問會議	第三類 核心海洋事務部 統合海洋部	第四類 實體功能型海洋 委員會，屬於組 織基準法中所定 義的二級機關之 委員會性質
第一類 海域統一執法與 中央直接派出， 進行分區管理	日本 澳洲 紐西蘭 冰島 中共	日本(總和海洋 政策本部) 澳洲(國家海洋 辦公室) 紐西蘭(海洋 政策小組) 冰島(部長磋商 會議)	南韓 加拿大	
第二類 地方政府跨域， 進行海洋事務之 管理與協調	澳洲(區域海洋 計畫) 紐西蘭(區域 議會) 中共(環渤海區 域治理計畫)		--	
第三類 地方依據中央地 方分權精神為政 策執行	日本 冰島	--	南韓	
第四類 地方政府整合相 關海洋事務之政 策、規劃與執行 管理	澳洲 紐西蘭 中共		加拿大	

註：打一號者為理想型上不存在的類型

資料來源：本研究小組自行整理

(一) 大部分國家的海洋事務組織相對分散，唯程度不一

一般涉海事務按照功能分散在各部門，唯分散程度不一，例如冰島的海洋事務分散在六個不同部門，日本分散在五個部門、澳大利亞分散在四個部門。即使是被歸類在設有海洋部的南韓，自李明博總統上任以後，也分散在兩個部門，而後者顯然是相對集中。

(二) 所謂的海洋部，實為核心海洋事務部的類型

涵括海洋事務範圍較廣、最具代表性的，是先前的南韓海洋水產部與加拿大的漁業與海洋部，其處理的海洋事務只是相對集中，並沒有真正把所有涉海事務全部囊括，換言之，世界上並不存在所謂的「超級機關」或是「統合海洋部」，比較接近「核心海洋事務部」的概念。

(三) 所謂的海洋委員會，主要可區分為實體功能型與跨部門協調型

在概念層次上，海洋委員會可分為實體功能型與跨部門協調型兩類，但是在實務的比對上，各國主要以強調政策統合的跨部門協調型委員會為主，通常這一類型委員會是海洋事務相對分散在各部會的國家加以採行，主要係為彌補海洋事務分散、政策不一致的的設計。至於實體功能型委員會比較接近核心海洋事務部的概念，只是被稱為委員會。由上表可知，已經設置海洋事務專責機關的國家，通常不會另行設置協調型委員會來進行政策統合，係採取直接在部長下設置協調辦公室的作法。而未來我國仍應藉由成立實體功能型委員會逐步過渡到核心海洋事務部類型，方為組織的常態。

(四) 聯邦制與國土面積大者，較偏向地方自治與跨域治理

澳大利亞、紐西蘭、加拿大為典型的地方自治類型，地方政府實際擁有海域的行政管轄權，與中央分享大陸礁層的資源，然而中央與地方共享的權力越大，越容易產生爭議。因此，通常會組織跨區域、跨部門的區域計畫，以海域特性為主，補強行政區域的褊狹，協調地方政府之間以及與中央的海洋政策，其中更加入了民間團體、利益代表等非政府治理的意見，如紐西蘭。而加拿大則因中央為海洋事務專責機構，若遇有爭議，由中央直接協調地方，故不存在區域型的協調機制。

(五) 無論涉海部門集中或分散、地方政府權力大小，皆由中央分區治理

本研究分析的七個國家都有中央直接進行分區治理的機制，並與地方行政或地方自治並存的現象。通常中央分區治理的業務主要是集中在中央的權限，例如執行海域執法與職司交通運輸的功能。至於加拿大更是由漁業海洋部將加拿大海域分六區治理，與省政府的漁業水產部各自分工、相互協調。

四、關於海洋委員會的組織、功能與資源配置之規劃

綜合各方面的意見，研究小組認為：統合大陸政策的行政院陸委會，可以作為未來海洋委員會運作的最佳範式。在大陸工作體系上層的部份，包括府院均有指導單位，在橫向部份，陸委會和各部會間也都有協調聯繫會報。兩者不同之處，在於：

1.陸委會於中、南部雖設有服務中心；但中心和地方政府沒有業務的連結。而海洋委員會將來若設立北、中、南、東和離島管理機關，派出機關除了執行上級交付的任務，並可居間協調地方政府的海洋事務機關。

2.陸委會已於香港、澳門設有派出機構，惟海洋委員會並無此必要。

本研究建議海洋委員會應比照大陸工作系統而有下述三層體系之設計：

(一) 總統\國安會層級

海洋事務牽涉總體國家海洋戰略、軍事、外交與兩岸政策，因而需提昇至國安層次。以 2006、2008 年國家安全報告有關海洋事務為例，國安層級應關注並主導的海洋事務包括：

1.融合我國的海洋戰略與外交戰略目標，使海洋成為支撐和平與民主的基石。

2.完善海洋法體系的立法及修法，特別是「海洋法」的立法，以便與國際規約接軌，充實海洋管理的法源。

3.海軍與海巡署加強協調與支援，以維護我國的海疆安全與確保海域主權權利及資源。

4.海域主權權利與海洋事務管理，複雜且多元，絕非單一部會所能解決，故應建立橫向連繫機制，提升決策層級，有效整合推動。

5.由於現代國家高度互賴、安全、經濟、環保等海洋事務，往往具備跨

國特性，因此國際合作至為重要。在海洋研究、水文調查、資源探勘、海上安全、海洋氣候等議題，我國都應積極參與區域對話及國際合作。

6.政府應儘速整合並強化海洋探勘、海岸管理、船舶建造、航運獎勵、總體漁業策略等積極作為，並結合民間力量，使相關的開發計畫有完備的法令可資依循，以有效的吸引國內外投資，達到有效經營「藍色國土」的目標。

7.此外，如提升海上安全反恐作為，加強海事合作，落實海洋防污、強化海洋研究與災害管理及推廣海洋教育、深化海洋立國意識等皆為國安報告關注的重點。

(二) 行政院\海洋委員會層級

依據《行政院組織法》修正條文第三條，海洋委員會主要業務內容包括總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防，換句話說，未來的海洋委員會，除本身直接負責的總體業務規劃以外，還必須統合其他六個部的海洋事務：

- 1.交通及建設部掌理海洋資源之航政與港務業務。
- 2.環境資源部掌理海域環境保護及資源管理、海岸管理、國家公園管理。
- 3.農業部掌理漁政管理與振興業務。
- 4.經濟部掌理海洋非生物資源開發業務。
- 5.交通及建設部、文化部掌理海域觀光遊憩管理及海洋文化推動業務。
- 6.教育部掌理海洋教育及海洋運動業務。

因此，建議在行政院層級應有以下幾個配套，強化海洋委員會的政策統合能力，以使各部會配合執行：

1.主任委員的人選：由於海洋委員會與其他部皆為行政院下的二級機關，要能夠有效召開由各部會首長兼任委員的委員會議，主委最好是由行政院院長、副院長，或資深望重的政務委員兼任¹²⁶。

¹²⁶ 江大樹，〈海洋委員會的改造思維〉，中國時報時論廣場，2009年1月30日。江文中即採此一看法。

2. 行政院設海洋政策工作小組：若第一案不可行，海洋委員會的主任委員採專任部會首長的模式，則應於行政院設立由院長、副院長或政務委員負責召集的跨部會海洋政策工作小組。

3. 委員會議：前述六個海洋相關業務部的首長應兼任委員，而非由副首長或派出代表兼任。另為提昇議事效率，除層級外，開會頻率應較為密集，最好比照陸委會每月一次。

4. 協調會報：各相關部會間應就特定海洋事務，定期舉行橫向聯繫的協調會報。

5. 相關部會設海洋事務工作小組：前述六個部必須成立海洋事務工作小組，由政務次長負責督導，以使海洋事務不再淪為各該部的邊陲業務，並與海洋委員會之會內相關單位對口。而未來進一步成立海洋部時，即可將該工作小組相關業務與人員移撥海洋部。

6. 海洋委員會應掌握相關業務職掌之預算分配權：此部份係比照經建會與公共工程委員會的概念，依國家重大海洋計畫編列預算，並由海洋委員會統籌分配。

（三）執行單位\洋巡局、岸巡局（原海巡署轄下的兩個總局）

由於海洋事務多為中央權限，且地方政府資源不足，未來行政院海洋委員會可以依照海域特性與行政區域之需要分區設置分署、管理局、分局，除了綜合治理海洋事務，並作為中央與地方政府協調的分支機關。現有洋巡總局與岸巡總局成為海洋委員會的三級機關，在此基礎上，其下四個地區巡防局，應可進一步成為常態設立的分局。

1. 加強整合軍、警、文職、關務四種身份的人員

2. 以北、中、南、東分局加強岸海合一。

3. 以海洋委員會之北、中、南、東區和離島管理局執行其他海洋業務，並統籌前項中的四個分局，加強與地方政府間的橫向協調聯繫。

五、各界對於成立海洋部或海洋委員會的爭議

接受研究小組深度訪問的學者專家和出席焦點座談的人士，對於我國成

立中央海洋事務專責機關雖初具共識，但對於選擇部或會，則存在甚多歧見。經馬總統宣示二階段設立海洋部後，各界的爭議似有暫告一段落的現象，惟仍需進一步觀察。以下整理受訪之專家、學者與政府官員的建言與意見，以圖表加以說明，並總結受訪人士的多數意見與特殊看法。

在受訪的 35 人中，過半數（54%）贊成中央成立海洋事務專責機關，約 20% 反對。支持者的理由，多半是因我國中央的海洋事務過度分散各部會，推動海洋政策時，經常出現多頭馬車、各自為政；此外，由於許多海洋事務，難以區分主管機關，或為各部會所忽略。因此需要一個新的機關，來統合理管理所有海洋事務，以改善目前海洋事務推動的困難。

反對者則以公共行政學者居多，認為行政院組織精簡，該走的方向應為整併，而非成立新的部會，疊床架屋；也有學者認為海洋事務應由將新成立之環境資源部管理，以便整合國家資源與國土規劃。

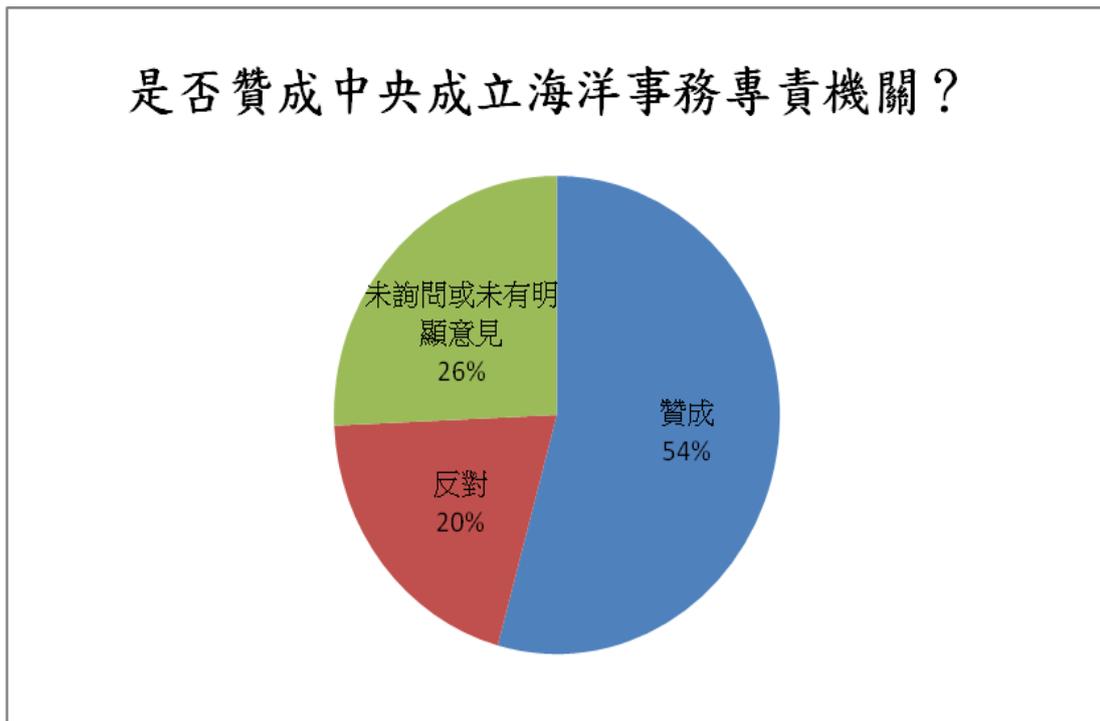


圖 36 贊成中央成立海洋事務機關的意見分佈圖

註：共計 35 位受訪者

資料來源：本研究小組統計整理

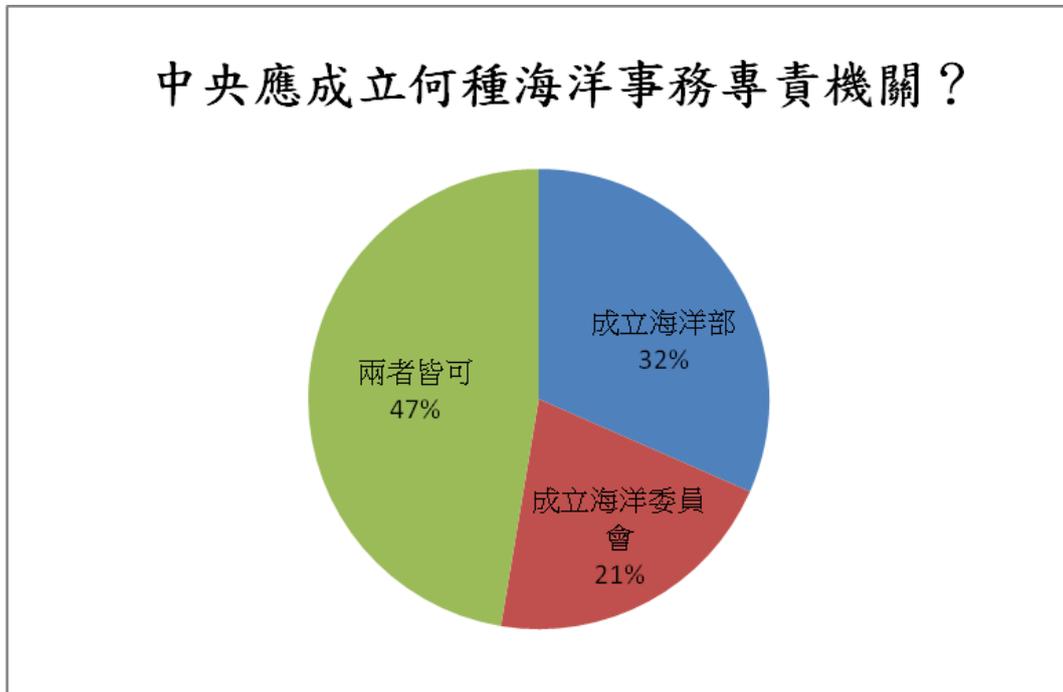


圖 37 成立海洋部或是海洋委員會的意見分佈圖

註：本統計僅統計「贊成中央成立海洋事務專責機關」之 19 位受訪者

資料來源：本研究小組統計整理

贊成中央成立海洋事務專責機關的受訪者中，主張成立「海洋部」，並廣納各相關機關，統籌海洋事務者，約佔 32%；而支持成立規模較小的「海洋委員會」，以協調各部會海洋事務者，約 21%；其餘 47%則認為成立「海洋部」或「海洋委員會」皆可，蓋先有個專責機關管理海洋事務比較重要。

支持成立「海洋部」的學者，認為「委員會」的位階低，無力要求各部會配合決策施政。此外，中央行政機關組織基準法，限制了委員會的組織規模，不可成立三級機關。過去所見的「大型委員會」，如：農業委員會、勞工委員會，在行政院組織再造後將不復見，僅留下以協調性質為主的小型委員會。因此這些學者認為，只有成立「海洋部」才有足夠的經費、夠大的組織編制、夠強的影響力，來掌理和推動海洋事務。

支持成立「海洋委員會」的專家，則強調中央行政機關組織基準法修正案，將放寬委員會組織編制的規定，俟立法院審議通過後，海洋委員會將可成立三級機關，並能併入海岸巡防署。除此之外，他們也認為，馬總統原先成立海洋部的構想，併入了農委會漁業署、交通部航政司等單位，變動過大，易招致相關部會反彈。成立「海洋委員會」，以變動最小的方式，成立專責機關統籌海洋事務，是比較務實的方法。

19 位贊成「中央成立海洋事務專責機關」的受訪者中，超過 70% 認同海巡署應納入海洋委員會運作，僅 20% 反對。反對者認為，海巡署應回歸警政安全體系，改回原先的水上警察編制，併入未來的國土安全部或是內政部，岸巡人員則改由警政署統一管理。贊成者則認為納入海巡署後，海洋委員會才有執行政策與執法的能力，單有協調各部會之功能，尚難以成事。

這 19 位學者中，贊成海洋委員會納入航政司與漁業署的只有一半。多數受訪者認為將航政司、漁業署分別移出交通部、農委會茲事體大，可能影響交通政策與農業政策的一致性，易招致兩部會之反對。僅移入海巡署幅度最小，反彈較小。贊成者則認為航政司與漁業署若不併入海洋委員會，形同將「海岸巡防署」的機關名稱改為「海洋委員會」而已，如此的組織改造並無實質效果，海洋事務恐怕仍難以統合。

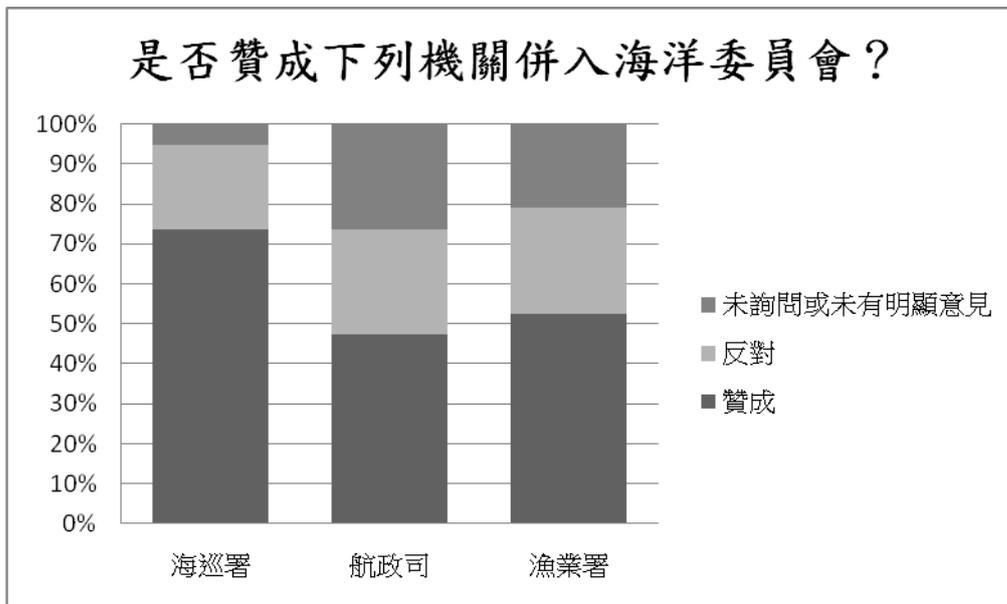


圖 38 哪些機關應該併入海洋委員會？

註：本統計僅統計「贊成中央成立海洋事務專責機關」之 19 位受訪者

資料來源：本研究小組統計整理

為了加強海洋委員會的決策能力，多位學者與專家建議：比照當初成立經濟建設委員會，由政務委員層級以上的官員來兼任海洋委員會的主任委員，以強化海洋委員會決策的權威性。此外，有部分學者同意，當局應參考訂定「兩岸人民關係條例」之模式，在成立海洋委員會後，即時訂定「海洋基本法」，賦予海洋委員會主管海洋政策之法律基礎。

海洋委員會之組織架構，除了一般行政機關必備的秘書室、人事室、會計室、政風室、法規會與訴願會外，眾學者認為海洋事務的國際合作，是未來海洋委員會最有發展潛力之業務。除了國際合作處之外，專家、學者們也提出了該會可成立之單位，包括：「綜合計劃處」、「海洋資源處」、「海域安全處」、「海岸管理處」、「海洋文教處」、「海洋服務處」、「海洋產業處」、「海洋科技處」、「海洋法政處」、「海洋人力發展中心」、「國家海洋科技研究中心」、「諮詢委員會」等單位。

中央成立海洋事務專責機關後，地方是否該跟進？許多學者與官員皆認為地方政府所能處理之海洋事務不多，且因經費、人員編制與法令等限制，使多數的地方政府沒有能力成立新機關，學者認為應尊重地方自治的原則，若地方政府有其業務需要，自然會成立新局處專責處理。

至於中央與地方在海洋事務上，如何分工與對接？大部分學者都認為地方政府能處理的海洋事務集中於漁業與漁港管理，其他如航政、港灣、海岸管理與巡防多為中央政府之職權。因此除了漁業外，其他海洋事務可由中央直接管理，地方配合中央的政策，有需要再溝通協調。此外，海洋委員會可採分區直接治理的模式，管理台灣的海洋事務。少部分學者認為應依縣市行政區界向外海延伸，以縣市界線作為區界，進行分區管理；也有學者則認為海洋的分區，必須重視生態系統與海洋環境，不能逕以行政區界為劃分標準，否則在海洋資源的管理上會出現問題。

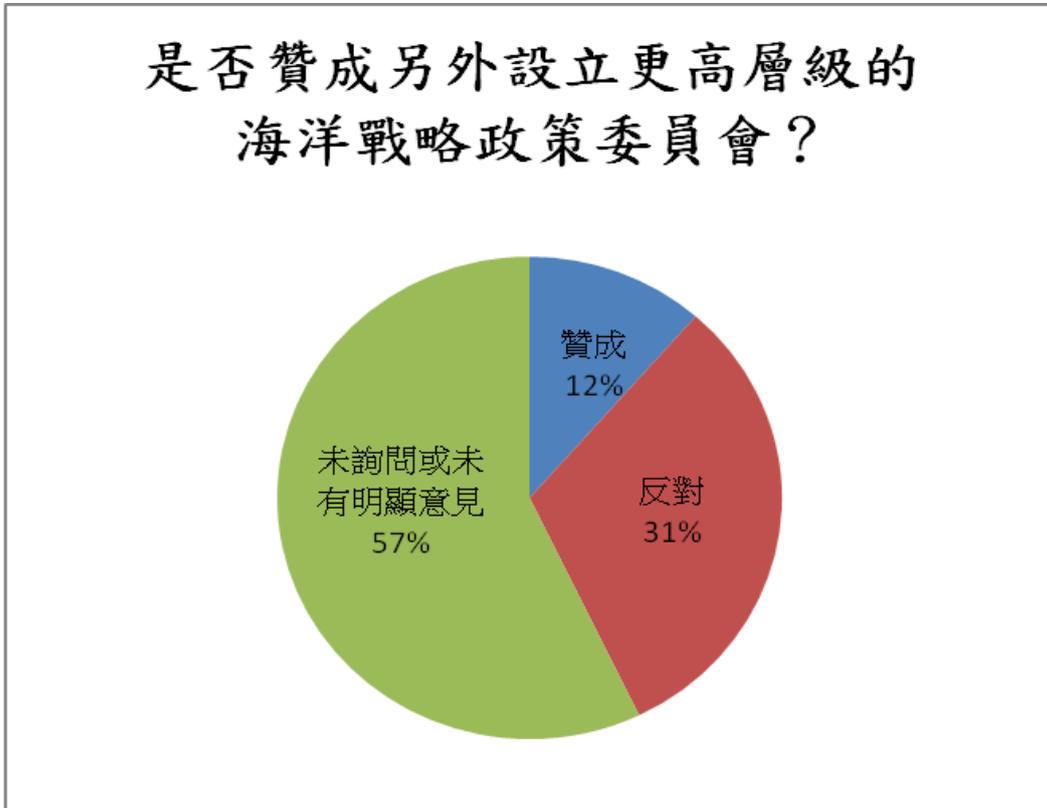


圖 39 設立高層海洋戰略委員會之意見分佈圖

註：共計 35 位受訪者

資料來源：本研究小組統計整理

雖有學者提出於總統府成立更高層次的「海洋戰略委員會」，但是多數的學者持反對看法，認為已有國安會，毋須另外成立新的海洋戰略委員會；此外，對海洋環境資源與海上國土總體規劃，也已有永續發展委員會毋須另外成立新單位。

有學者認為行政院海推小組於海洋委員會成立之後，即可功成身退。但也有部分學者認為，未來行政院海推小組可扮演類似大陸工作小組的角色，不必急於廢止。

學者專家對於「海洋委員會」或「海洋部」作為我國中央海洋事務專責機關意見或有分歧，惟多數學者專家均一致同意，應盡快成立一海洋事務專

責機關管理海洋事務；雖然目前政府組織改造計畫係以「海洋事務委員會」做為我國海洋事務專責機構，但並不排除將來若運作良好，亦有擴大成立「海洋部」之可能；此外，馬總統原先「海洋部」的規劃構想，乃是要併入農委會漁業署、交通部航政司等單位，由於變動過大恐遭致反彈，故採較為務實的方式，反而更能確保各界期待我國早日成立中央海洋事務專責機關之期盼。

第二節、立即可行的建議和中長期的建議

本研究的政策性建議分為以下兩部份：

一、立即可行的建議

(一) 將《中央行政機關組織基準法》、《行政院組織法》兩項修正草案，及《中央政府機關總員額法》草案已經列為優先法案，爭取於立法院 98 年 9 月新會期儘速通過。(行政院研考會、人事行政局)

因這三個法為行政院組織改造的根本大法，宜優先修訂通過，才能進行組織改造相關工作。

(二) 儘速完成《行政院功能業務與組織調整暫行條例》之立法。(行政院研考會)

關於法規整備不及時之變通措施、人員權益之保障等事項，雖已規劃於該條例，以為過渡時期相關措施之依據，但為順利進行行政院組織改造工程，減少抗力，行政院宜審度時勢，順應輿情，適時調整有關規定，俾完成立法程序。

(三) 儘速提出「海洋委員會規劃草案」。(行政院研考會)

本研究初步建議，新的海洋委員會的內部單位，應當包括：「政策法規計畫處」、「海域安全處」、「國際合作處」、「海洋科研與文教處」、「海洋資源處」、「海岸與海島管理處」。至於三級機關之設置，除了將現有之洋巡、岸巡總局平移納入外，分支機關可設置「北區管理局」、「中區管理局」、「南區管理局」、「東區管理局」，再視實際需要考慮是否設置「離島管理局」。至於附屬機關

除「海洋人力發展中心」外，建議設置「國家海洋戰略研究中心」、「國家海洋科技研究中心」、籌設「國家海洋教育資料庫」。

另外，設置海洋事務諮詢委員會議，聘請各領域海洋相關學者專家為委員，定期開會；亦可比照大陸委員會，與其他業務相關部會進行定期的協調會報，加強部會間之業務統合。海洋委員會的組成委員，應包含相關部會首長、學者專家，主任委員應為政務委員層級以上的官員，副主任委員三名，其中一名為特任，負責襄理會務。

97 年年底，海巡署曾提出「海洋部規劃報告草案」，彙整業務擬移入海洋部的各機關之意見，然而眾說紛紜。現在改設海洋委員會的方向既已明確，宜盡早由有關部門提出說帖，博採眾議，凝聚國人共識，俾有助於設立。

(四) 加強公務人員海洋知識之養成，儘早規劃公務人員考試海洋事務行政類科。(人事行政局、考試院)

在現有行政人員海洋知識之養成方面，應有計畫地開設海洋法政、人文與自然環境等相關講座、課程，分別針對中央與地方不同類型的海洋事務設計研習課程，納入公務人員終身學習的重點領域，促進海洋相關業務人員的專業度與對海洋之整體認知。

無論成立海洋部或海洋委員會，現在國內最缺乏的就是海洋事務行政的人才¹²⁷，現在公務人員考試中，僅有海岸巡防特種考試，未來應加強海洋事務、海洋管理等具有海洋總體政策規劃及研究能力的考試類科，以甄拔人才，引導學校強化教學、培育人才。如此，在中央或地方設置海洋事務機關，方能分發專業的公務員，發揮專業效用。

(五) 儘速研究五直轄市港市合一的可行性。(內政部)

行政院已核定民國 100 年成立新北市、台中市、台南府市等三個新直轄市案，中央是否同意港市合一，勢將牽動各直轄市設海洋局的意願。就此，政府應儘速研究定案，提出明確的政策方向。

(六) 儘速通過國土計畫法、海岸法，以釐清中央與地方海域管轄範圍。(內政部)

¹²⁷ 見宜蘭縣訪談記錄、邱文彥訪談記錄。

目前地方政府的海域管轄範圍與權限不明，僅以公告與解釋方式行之，效力不夠清楚，建議宜藉由國土計畫法與海岸法立法的時機，將海域納入考量，並釐清地方政府的海岸、海域管轄範圍。

二、中長期建議

(一) 制定總體國家海洋發展策略。(國安會、海洋事務主管機關)

民進黨執政期間，研考會曾發表兩部海洋政策白皮書，政府並通過「國家海洋政策綱領」，國安會亦曾於 2006 年國家安全報告中提及「維護海洋利益、經略藍色國土」之國家安全策略。政黨輪替後，新政府固應貫徹馬蕭海洋政策競選政見，積極推動「藍色革命、海洋興國」，除配合政府組織改造、設立海洋委員會外，應由行政院各相關部會該管海洋業務單位就其主管海洋業務範圍提出建議，並由海洋事務主管機關綜合整理歸納出海洋方針、政策與策略，其在牽涉軍事、外交與兩岸關係之海洋事務，宜由國安會制定具有前瞻性與整體性之總體國家海洋發展策略。

(二) 推動「海洋基本法」之立法工作。(海洋事務主管機關)

不論是過去的「海洋立國」，或現在的「海洋興國」，總之，未來我國的國家發展方向必然是邁向海洋，而「海洋基本法」的立法工程浩大，宜由海洋事務主管機關負責推動，結合產、官、學、民代等各界的力量，始克有功。

陸委會的職權係憲法增修條文暨「兩岸人民關係條例」之賦予，我國海域與海岸管理相關立法未見健全，未來應確立由海洋事務主管機關主導「海洋基本法」暨施行細則等相關法令規章的擬定與增修，賦予海洋事務主管機關統合協調權力之法律基礎，以專門立法的方式統合海洋法規以及各部會政策的執行。

初期可檢討現有海域法制，逐批修訂現有法制，以消除現有海域二法與其他海洋事務相關法令競合現象。長遠來看，為與國際海洋相關法規與原則接軌，應制訂「海洋基本法」，採抽象一般原則立法，作為行政與立法機關在解釋與適用海域管理相關法規之依循，而不對具體實質權利進行規定，更不

涉及人民有直接的實質請求權¹²⁸，而以海洋基本法之基本框架，繼續健全相關立法，方能完善我國海洋事務法制體系。

(三) 研擬和大陸協商兩岸共同保護和開發東海與南海資源的相關議題。(外交部、陸委會、經濟部、臺灣石油公司)

東海、南海風雲日亟，本研究小組在大陸訪談期間，曾多次接獲大陸人士反映，認為兩岸兩會既已恢復協商，應即將兩岸如何共同保護、開發東海與南海主權和資源的議題納入，以應付各國對我國海域的覬覦。

(四) 就海事安全、海污處理、海難救助等議題與大陸協商合作機制之建立(海洋事務主管機關、陸委會、交通部、環保署、漁業署)

隨著兩岸關係的改善，兩岸在海洋事務相關領域，包括海事安全、海污處理、海難救助等與人民權益相關之事務上，可優先展開協商，以建立合作之機制，所建立之互信與默契，未來更可擴及在海洋漁業、礦業資源，甚至加入國際海洋相關組織等議題上的協商與合作。

(五) 培養研究海洋政策的人才。(教育部)

97年教育部為積極推動大學院校的海洋教育，曾釋出寶貴員額供各校增聘研究海洋事務教師；惟一時之間無人應徵，說明海洋事務人才並非隨手可得，必須經一段時間培養。教育為百年大計，誠之謂也。

¹²⁸ 依據姜皇池主持「海洋事務統合法制之研究」計畫結論，海洋基本法之制訂實應配合海洋事務專責機關之設立(姜皇池，2009：581)。而其主張制訂海洋基本法有幾點理由：1.目前眾多國家以及國際社會發展出海洋管理抽象一般適用原則，且諸多海洋先進國家已將該等原則立法適用；2.我國目前海洋相關立法相當分散，個個立法間缺乏海洋利用基本之指導原則，大均直接針對具體實質條文規定，未來解釋適用若無一致依循基本法，容易產生齟齬；3.國際法與國內法既有規範有落差，藉由基本法可將此等核心概念導入，調和國際法與國內法間之落差；4.海域管理機關過於分散，個個機關縱使是處理海洋事務問題，難免有其本位考量，因此應該有一套完整抽象一般原則，使其涉及海洋事務時能有統一解釋標準與遵循方向；5.意識型態對峙嚴重，從2000年政黨輪替後，我國兩大政黨意識型態對峙嚴重，特別是有關海洋事務，兩黨雖然各自提倡，認為海洋事務有其特殊性與重要性，然當政策擬定時，難免相互攻訐與掣肘，因此若能通過基本法，將相關基本原則法制化，可避免因政黨輪替而將優越政策完全忽略之危險，對於基本海洋事務管理原則較易有安定性與明確性(姜皇池，2009：585-586)。

我國中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究

附 錄

附錄一：深度訪談題綱

壹、有關我國中央海洋事務機關的行政功能與組織

- 一、中央應否成立海洋事務專責機關？
- 二、海洋事務專責機關的型態：海洋部？海洋委員會？
- 三、哪些機關應該納入海洋事務專責機關？
- 四、海洋事務專責機關應具備哪些功能與單位？
- 五、如何加強中央海洋事務專責機關之功能？
- 六、海巡署之定位歸屬？
- 七、應否設立更高層級之海洋戰略委員會？

貳、有關我國地方海洋事務機關的行政功能與組織

- 一、地方政府應否設立海洋事務專責機關？
- 二、地方海洋相關機關與中央之互動關係？
- 三、是否贊成中央對海洋進行分區管理？
- 四、地方政府應有哪些海洋事務的權限？

參、其他建議

- 一、中央與地方強化海洋事務的配套措施，例如立法、預算等。
- 二、對未來海洋政策的相關建議。

附錄二：深度訪談機關對象說明

壹、A 機關

訪問對象：A 機關○○處處長、○○科科長等共兩人

訪問時間：98 年 1 月 5 日下午

貳、B 機關

訪問對象：B 機關○○、○○局秘書、○○局科長等共三人

訪問時間：98 年 2 月 3 日上午

參、C 機關

訪問對象：C 機關○○、○○處處長、○○所所長等共三人。

訪問時間：98 年 2 月 3 日下午

肆、D 機關

訪問對象：D 機關○○。

訪問時間：98 年 2 月 24 日下午

伍、E 機關

訪問對象：E 機關○○、○○處處長等共二人

訪問時間：98 年 3 月 24 日下午

陸、F 機關

訪問對象：F 機關○○中心主任。

訪問時間：98 年 5 月 25 日下午

柒、G 機關

訪問對象：G 機關○○、○○科科長、○○科科長、○○科科長等共四人

訪問時間：98 年 5 月 25 日下午

捌、H 機關

訪問對象：H 機關○○研究所所長。

訪問時間：98 年 6 月 3 日中午

玖、I 機關

訪問對象：I 機關○○局局長

訪問時間：98 年 6 月 3 日下午

拾、J 機關

訪問對象：J 機關前○○局局長

訪問時間：98 年 6 月 12 日下午

附錄三：深度訪談綜合摘要記錄

壹、我國中央海洋事務機關的行政功能與組織方面

有關未來中央海洋事物專責機構，至少宜包含漁業署與海巡署業務，另外在環保署下的海洋環境保護及海洋污染業務以及國科會的海洋石油、礦物等資源探勘業務等切出來，但海上運輸管理應該仍由交通部續管。依照中央與地方權限劃分，中央負責擬訂政策，地方負責執行。但目前許多中央的業務，也委託地方管理。目前有很多事務可以下放到地方，但是下放的同時，也要增加經費與擴大人員編制，把經費分配到地方政府，如此才合理。否則光是增加業務，員額跟經費沒有增加，地方政府也無法執行。中央跟地方的職限要劃分清楚，擴大地方海洋管理處的組織，並增加經費；而中央負責培養海洋事務管理的專業人才，再分配到各地去執行。政府以往都把重點放在漁業行政管理，海洋根本不被重視，並未培養海洋的管理人才。現在中央成立海推會，也只是個名稱而已，地方根本沒有得到好處，人員跟經費並未因此增加，只是找幾個委員開會而已。未來成立海洋部以後，高考應增加海洋事務考科，並連結中央與地方的海洋管理，否則現在科裡面只有幾個人而已，又都是漁業專業的，人手根本不夠。

剛見到本次的訪問大綱時，相當惶恐，因為提問的內容偏向於中央政策的内容，格局較大，在此只能就○○縣的未來可能的發展回答問題。目前○○縣定位為大河之縣，在題綱中似乎只有提到海岸而已，但事實上海岸跟河流有相當緊密的關係。由於○○縣只有 12% 是平地，38% 是山坡地，有 1/3 是河流與水體，所以「水」跟「綠」兩種元素，在○○縣的空間組成上是非常重要的。從國際的新視野與○○的新格局，來看○○縣未來的空間與產業上的競爭力，從這兩方面來切入，可能與題綱的命題比較相關。海岸相關的事務很多，可以談及漁業、海洋與國土規畫、觀光...等等，相當多的面向，周老師可以從您關心的面向提問。

升格為「準直轄市」，對於○○縣而言是種加分或加成的效果，縣政府將擁有更多的人力、更多的經費。從全球戰略與亞太區域的競合，以及北台灣縣市的合作模式來看，○○縣未來的發展願景與產業的發展策略，可以發現潛力很高。○○縣的「大河之縣」的施政方向，以○○港為對外聯絡點，以軌道系統帶動縣內的都會發展，對外則是兩岸三地的統整戰略佈局：○○都會區、○○港與松山、桃園兩機場，上海市、新洋山港與浦東、虹橋兩機場，香港、維多利亞港與赤刺角機場。如此彙整，○○縣的海洋格局將慢慢浮現。

全球 39 個都會區，有 24 個是港灣型都市，同時可以發現，台灣的地理位置，剛好位於第一大經濟體「美國」、第二的「中國大陸」、第三大的「日本」、第四大「印度」以及第五的「東協十國」之中心點，無論從航海的距離，或是從飛行的時間來看，台灣所在的位置都是非常重要的關鍵點。○○港的功能，未來將慢

慢被○○港取代，○○港將成為台灣北部的海上核心，並以軌道系統與道路建設串連，○○港特區將與新板特區新都心、新莊副都心並列為○○縣新的三都心。

其實縣政府不會談海洋事務，海洋事務在中央部會才有，但就地方來講，觀光與產業會與海洋事務相關。○○縣的海岸除了○○港以外，有淡水易遊網、東北角風景特定區，其中包含了皇冠海岸，有 280 萬年前的史前遺址，也有世界級的熔岩與硫磺地形景觀，此外淡水與八里是雙河海港、雙新市鎮十分獨特，總而言之，○○縣有世界級的山、海、河景觀。台灣的海洋從戒嚴走向開放，最開闊的策略就是觀光行銷，以地方政府而言，我們會以地方現有的資源進行城市行銷。

○○港特定計劃已送至行政院核定，預定於明年正式實施。我們參考橫濱未來港的設計理念來建設○○港。北北基桃有九百萬人口，在規畫○○縣時，應該將格局放大至北台四縣市，整合空港與海港，台灣的競爭力將因此慢慢提升。

○○縣目前的人口結構發生了重大轉變，25 歲到 44 歲的人口佔全縣 62%，大學學歷以上的人口佔 39%。除此之外，每個月有 3000 人搬進○○縣，同時○○市每月遷出約 2000 人，幾乎都是搬進○○縣，多為高學歷、高知識份子，已經不能用過去的刻板印象，形容○○縣是中南部的移民之鄉。在○○縣的移民史中，淡水河扮演了相當重要的角色。北部的聚落與南部不同，南部以散村為主，○○縣的聚落則是沿著淡水河帶狀分布，也因此，治水的工作相當重要。

而○○縣面對著三個海域：臺灣海峽、東海、太平洋，因此○○縣的發展，也與這廣大的水域息息相關。○○縣是環繞著○○市發展，是一個完整的都會圈，而人口數 700 萬是都會區的發展臨界點，因此我們支持馬總統的縣市合併政策。○○港目前已劃為○○港的輔助港，面積是○○港的七倍大，港深 1600 公尺，與橫濱港相當類似，因此在發展策略上，我們借鑑橫濱的發展經驗，未來希望○○港能以商港方式經營，成立自由貿易港區，以○○港的運輸功能，來支撐臺北的區域發展。未來傳統產業若移出○○縣，就不能再回縣內設廠。五股的空廠房，將讓數位產業進駐，進行產業升級。

針對題綱中的問題，交通局能回答的，應該是未來○○港在中央與地方政府政策中，角色扮演的問題。以○○港為中心，未來需要淡江大橋與淡水地區連結發展，繼續往北與皇冠海岸串連；往南則與桃園機場結合；往東南則連接○○縣市區。以航政機關而言，目前○○港仍屬於○○港務局的管轄範圍，從船員、船舶、航線等管理都是中央的權責，地方政府是無權介入的，但是港區的發展建設是地方政府能著墨之處。但是○○港若只是副港的功能，僅為貨運轉運港，那浪費了○○港這麼大的港區功能，及其所挾之地理優勢。故日前縣長極力向中央爭取，將○○港提升為國際商港。○○港定位為國際商港之後，除了貨運與觀光遊憩功能外，若引入目前最熱門的兩岸航線，將成為○○未來發展的重要新趨勢。

目前港務局設置通則正躺在立法院等待通過，希望能落實縣港合一。○○港

務局與○○市政府、○○港務局與○○市政府的港市合一政策，希望能成立管理委員會，讓地方政府介入港務的運作。但因管理委員會的成立未經立法程序，而遭監察院糾正，因此才想通過港務局設置通則，讓地方有介入港口事務的法源依據。其中管理委員會理事長為地方縣市首長，委員會設理事九人。臺北港的建設不單是港口的建設，更是○○縣都市發展的建設，希望港口跟○○縣能一起發展。更重要的是資金的分配、行政的管理與都市計畫的考量，這幾個方面都能思考到的話，臺北港與都市就能一體發展，如此才有整體的效能，不然地方政府在港務規劃上所扮演的角色十分微弱。

○○港特定區再擴大，與淡水、八里連在一起，並結合淡水的觀光資源，未來成為一個大的都市計劃區，○○縣形成複合型的都市。從臺灣的角度來看，到世界各地的距離，以及到中國大陸各地的距離，包括珠三角、長三角與環渤海地區，臺灣的地理位置相當有利。未來在北冰洋航線打通之後，航道將往北推，臺灣在東亞航道上所扮演的角色將更為重要。若臺北港不積極加入亞太航道營運的一環，將來臺灣會被亞太各個經濟體所排除在外。臺灣在過去幾年已經落後了，若 2010 年東協十加三，並與美、俄形成自由貿易區之後，臺灣將被孤立在外我們希望將○○港打造成自由貿易港，並與中國大陸的關係搞好，與各方簽訂單邊的貿易協定，如此臺灣才不會成為亞太的孤兒。○○縣農業局站在他們的立場，也有提了自己的意見（於書面資料）。

希望港口的發展，不是中央跟地方各搞各的，這樣會造成權責不分以及資源的浪費。所以在○○港的發展，希望是整體的都市計畫，而非港口的獨立計劃，在整體的發展策略來說，除了跟經濟產業結合之外，也與北部海岸的觀光休閒產業合作發展。所以希望○○港能成為一個大商港，讓大遊艇能開進來，遊客下船之後過了淡江大橋，就能到淡水從事觀光遊憩活動。同時也整建淡水的漁人碼頭，讓遊艇也能開進來，讓○○港與淡水海岸能一體發展。整體上的海洋政策發展是由中央管理規劃的，但從區域發展的角度上，港灣的都市規劃是地方的權責。針對題綱所提的問題，我提出一些個人的看法。未來中央的海洋事務專責機關的定位是什麼？未來的海洋事務與政策怎麼走？因為這會牽扯到將來的組織規劃。在此我要提出我的看法，這個機構應該是整合與決策平台，因為海洋事務牽扯到漁業、環保...等等很多事務，機關成立前要進行機能診斷、介面強化以及策略建議，才能清楚定位海洋專責機構的定位與走向，到底未來的海洋部要以環境為主，還是以產業為主？要加速開發○○港特定區，不管是港區建設或是都市計畫，在未來臺北形成國際都會區時，會讓臺灣的競爭力與前瞻性往上提升，同時空港、海港與都會間聯繫的道路與軌道系統要盡速興建。海洋部的成立應該是找出國家性的海洋前瞻性思維，而非單純的組織整合。

海域的利用會比陸域的利用更有前瞻性，海域多元利用的業務較能支撐一個海洋局的架構。我是說現階段的業務不足以支撐海洋局的成立，但若包括相關的海上業務進來後，是可以考慮成立海洋局。這個是沒有關係的。將來如果中央把

這塊分出去的話，那會有比較獨立的預算，這筆經費可能會比原來好一點。現在漁業管理所的經費來自農委會之下的小區塊。

馬總統不需要急著落實自己的政見，應該循序漸進，政見不可能兩、三個月內就落實，如李遠哲所述：「政見不見得要兌現」。目前中央的施政內容，在地方政府的眼裡看來目不暇給，但是都看不清楚在作什麼，沒有一套完整的政策。我認為總統任期有四年的時間，而關鍵是在第四年。在野黨檢驗政見是否落實，是很正常的現象，總統只需要站穩腳步，按照自己的計劃一步一步實現政見就可以了，要半年就改變台灣現狀是不可能的事。

成立海洋事務部是海洋學界長期以來的期望，我們對於現在決定成立海洋委員會的結果感到非常失望。先前我跟○○○到研考會去開會的時候，氣氛很不好，我們的感覺是，好像我們變成是利益團體似的，我們主張設立海洋事務部，被指稱是為了我們這一小撮人的利益，實際上他們根本不瞭解海洋事務是多功能的、而且是國際的趨勢。這些年來，我們看著教出來的學生四散，沒有發揮所長，心裡是很難過的。與此同時，你看看對岸大陸，他們是非常重視海洋的，做了很完整的海域調查跟海域功能區劃，我們最接近海，卻差人家很多。

問題是，你現在怎麼定位海洋委員會的角色？是協調整合的呢，像陸委會？還是作實體的，像農委會？如果是後者，農委會底下有農業試驗所、水產試驗所等很多機關，管理很龐大的農漁會，實際的權力跟資源是很大的。現在新的委員會不可能跟漁業署合併，漁業部門他們不願意過來。把海巡署放進來也還好，重點是在要怎麼擴充他的業務內容。目前的狀況，新成立的委員會可能會有兩種情況，一種是比較虛擬的，類似目前的海洋事務推動小組，把海推小組制度化，但是功能相當薄弱，那就沒有意義了。

將來我們會成立環境資源部，我們底下也要設立海洋署。如果將來的海洋委員會，功能就只是行政協調的話，那我們就架空它，我們就做我們自己的部分，海洋跟海岸的經營管理由我們負責。目前內政部的國土規劃管理，已經延伸到離海洋 12 海浬的地方，也是都市規劃的部分，所以有沒有海洋部，我們其實已經不在意了。好歹我們環保署也是個大單位，開會討論海洋部也沒有通知我們，都沒有尊重我們的意見，將來海洋委員會要負責什麼業務也沒跟我們說清楚，好像是高度機密，對我們閃閃躲躲的、搞得很神秘的樣子。將來環境資源部也可以比照南韓的國土海洋部或大陸的國土資源部的國家海洋局，我們環境資源部反正會納入內政部、營建署，下面成立海洋署來管理海洋，我們已經準備好了，如果他們將來設立的是像陸委會那樣，那就讓他們去弄，我們自己作海洋國土規劃，否則他們也搞不清楚，要怎麼繼續搞下去？

如果將來的海洋委員會是比較實體化的，像農委會這種，以海巡署為主體的話，要管理海洋事務，現在可能要做幾件事情，海巡現有的業務還要加上海洋政策的規劃，為什麼以前我會覺得他們沒有搞清楚，海洋事務不只是協調整合，他

們認為海洋的事務就只是巡海的任務而已，其實應該是綜合的管理與規劃，所以我們才會強調應該要成立一個部，從規劃到執行都是一體的。那現在他們認為有協調業務就好，然後把海巡署抓進來，認為這樣很好，海、陸、空的救援與救難就成一體了，但是海洋事務不只有救援、救難而已，還包括國土資源管理。所以在海巡署變成海洋委員會後，應該加上海洋政策的規劃，原來營建署在做海岸資源規劃的業務，以及環保署在做的海洋污染防治工作，都該交由他們管理，在加上海巡署原有的海上巡防工作。

我也同意您的觀點，未來海岸要分區管理，跟地方政府保持若即若離的關係，要跟地方掛勾，變成「一條鞭」體系是不可能的，像目前環保署的一條鞭制度其實沒太大的意義，因為人事權還是在地方政府的手中，地方環保局長只聽縣長的，不聽環保署的。目前海巡署的體制有個好處，因為海巡署有北、中、南、東等分區管理單位，將來各分區可直接設立研究單位，來從事研發與海洋政策規劃的工作。

還有個好處就是「岸」「海」合一，海岸與海洋的管理，目前都是由海巡署管，為什麼不能給地方政府管，因為地方政府沒有錢，因此很難管理，可以說毫無能力，目前地方政府有海洋局的只有○○市跟○○市，○○後來又取消了，變成產業發展處，而○○的海洋局則是管漁業的，剛開始成立時，是根據我們漁業海洋局的想法，不知道未來海洋委員會成立後會變怎麼樣，是要拆成兩半嗎？也許他們會維持，那未來要聽命於海洋委員會，還是聽命於農業部？我也不知道。所以地方政府這一塊，很難去管理，因為他們沒有權力，也沒有船，所以分區是合理的。而且海洋的本質是「公共財」，就是無法切割的，所以只能用公共財的方式管理。而內政部營建署在陸地上可以依縣市行政區界線來管理，但是到海面上就沒辦法處理。地政司講得很清楚，海岸不可私有，在沿岸的地方幾乎都是國有土地，但是海域部分，他們有一份解釋令，公文說得很清楚，海域不能劃歸地方政府。「海岸法」目前就遇到這個問題，各個縣市政府要管自己的海域部分，但是那個界線要怎麼畫出去？意思就是海域就是國家的，就只有一個管理單位由中央管，中央怎麼管？就分區管理，由縣市政府管理是沒有意義的。未來海洋委員會就依照海巡署的分區，分為北、中、南、東與離島五個區域管理，或成立離島分署。

至少沒有把海巡署切開，然後岸上事務歸岸上，海上事務歸海上，在世界上海岸跟海洋的事務是岸海一體的、整合的。如果將海巡署裁掉，有一部分業務跑到國土安全部去之後，那層級變得非常非常低，將來就編不到預算，沒有經費沒辦法買船，都是一些破船，怎麼救難啊？！海巡署目前至少是完整的，再加上政策規劃、研究單位等業務加以充實，還是大有可為的。海巡署直接變成一個委員會，是件很奇怪的事，所以組織一定要調整。未來岸巡、海巡直接掛牌變成兩個分署，不然他們原本是行政院底下的直屬機關，將來海洋委員會成立後連掉兩級，會招致反彈。別讓岸、海巡的位階過低，不然未來的預算經過層層剝削之後，

最後根本沒錢買船跟槍砲。船隻維修是很貴的，出海巡護一次，加油就需要上千萬，很花錢的。

海洋委員會可能還是需要，畢竟海洋委員會還是部會級的，所以像印尼海洋事務及漁業部的部會層級上面，在總統府還有一個海洋委員會。因此要跨部會協調的時候，上面勢必得有一個整合的單位，在台灣可能得在行政院或者總統府的高度設立一個單位。印尼是由總統直接督導海洋委員會，馬來西亞則是直接在內閣裡面設置委員會。

在臺灣，應由行政院來主導這項事務，甚至拉到總統府層級，由總統直接管理。例如釣魚台的主權爭議，牽扯到主權、海域維護，與國安會、外交部有業務相關，在行政院長層級仍不夠資格主導，因為國家安全政策，必須站在戰略面上思考，所以總統府有個委員會比較恰當，可叫做「海洋事務策略委員會」，或是「海洋策略小組」，像日本就是「海洋政策本部」。2000 年的時候，美國總統也曾設過任務性編組的國家海洋政策委員會，以編寫 21 世紀的海洋藍圖，2004 年因任務結束而解散。

冰島的部份我不清楚，但我知道挪威有「海岸事務與漁業部」，本來臺灣要成立與此類似的部門，但後來不了了之。而澳洲在總理之下設有海洋委員會，而中央政府相當尊重各州的管理政策。此外有個關於澳洲原住民的判例：原住民用海由原住民管理，但是國家基於永續發展、航政、航道或國家安全等原因，可以凌駕於其上管理，國家仍保有海洋管理的制高點。在昆士蘭州的海域有規定，3 海哩以外的區域由聯邦政府管，3 海哩以內由州政府管，但是大堡礁等重點區域，必由聯邦政府管理。

在警察、軍方、海官三方勢力的官職位階銜接上會有問題，彼此互看不順眼，或是出現勾心鬥角的狀況。但在運作的功能上並沒有什麼問題，海巡管海洋，岸巡管海岸，分工十分明確。最大的問題就是有手腳卻沒有腦袋，光有槍砲、執法權力，卻無綜合的政策規劃權責。除了署本部之外，還缺了「海洋戰略研究所」，以及「海監」的概念。在各分區成立「海洋研究中心」，從事研發以及海洋資料庫的建立，綜合規劃並管理海洋政策。

目前海巡署只有執法的業務，未來底下得有海洋管理或海岸管理的單位，叫做「綜合規劃組」或是「海域利用管理組」。此外還有國際合作事務，負責海域對外的公約業務。以原有的海域執法權力，加上綜合的海域管理概念，進行政策規劃與控管。將來得確立海洋事務高考的考科內容，培養海洋事務管理的公務員，並建立健全的人事升遷制度，學生才會源源不斷進入公部門，從事海洋事務管理工作，並分為陸上與海上管理兩類招考。

設立海洋委員會是確定的，但是政府這邊都還沒討論。上禮拜立法院的內政委員會，就在問是否成立海洋部。我們去年年底已送審○○○所擬的海洋部架構，

我覺得要成立什麼都好，但是要給個交代或解釋，不然馬英九的政策白皮書有血有肉地寫在那邊，就是要成立海洋部。上面的確有共識要成立海洋委員會，但是還是要經過行政院會討論，再送立法院同意。在上禮拜聯合報座談會結束後，○○○說，海洋專責機關的設計每一次轉折，他們都有向馬英九總統呈報與溝通，馬先生都是充分諒解。如果是這樣當然最好，但如果現在的走向真的是海洋委員會，那麼這個組織改造案，在立法院有這麼容易過關嗎？上禮拜在立法院的內政委員會，上台質詢的立委幾乎一面倒地說，為何要成立海洋委員會？像郭素春委員就問：「到底是要成立部，還是委員會？」她也說成立海洋部比較恰當，因為這樣才會有目的事業主管機關。

事實上，○○○也犯了一個格局上的錯誤，我們一直都是站在自己的立場上思考這個問題。○○○的三大核心任務是「海域執法」、「海事服務」、「海洋事務」，我們目前最大的任務還是「海域執法」，但是未來海洋部或海洋委員會成立後，他的功能應以「海洋事務」為優先，執法只是其中一小部分。我們海巡署也得站在對方的立場來考慮，當場○○○教授也有提到一個問題，他說他剛到研考會的時候，也不知道研考會底下有兩個局，國家檔案局跟出版局，算是目的事業主管機關，但是這兩個局卻是會內極小的業務，研考會最大的功能是統合行政院團隊。將來成立海洋部或海洋委員會後，說不定海巡署就如同研考會下的國家檔案局，因為海洋委員會同屬高統合性質的機關，造成海巡署的功能性大減。會後閒談有提及，若成立海洋委員會，要將層級拉高，須由政務委員或是副院長兼任主任委員，同陸委會。

如果同報章雜誌所講，將來海洋委員會將以海巡署為主幹，如此海巡署在海域執法方面將有充分的能量，那天座談後研考會所發的新聞稿是這樣寫的。但是在當時○○○所述，與刊載內容有出入。他說海洋委員會下面，不是只有一個海巡署。海洋委員會將是組織再造中變動最大的部分，但成立以海巡署為主幹的海洋委員會有什麼用？現在跟漁業署及航政司談不攏的時候，還是由政務委員出來斡旋，將來成立以海巡署為主的海洋委員會，仍會遇到相同問題。除非如同江主委所述，海洋委員會下面有很多目的事業主管機關，或者是它的統合作用可以無遠弗屆，橫向的聯繫很順暢，這樣才有意義。否則海洋委員會以海巡署為主幹，這樣等於「海洋事務」這一塊就空在那裡了。

我相當同意○○○的看法。我比較熟悉對岸的國家海洋局，他們的海洋局是副部級，我們海巡署的業務就只是他們的「海監」而已。除了海監之外，他們還有別的單位，業務就不只有海監一項。他們現在也想升為「部」，但是牽涉到海洋的東西實在太多了，跟環境部、農業部、交通部等部門業務有關，跟臺灣現在的狀況一樣，像是他們的農業部漁業局，也不願意與海洋局合併升為部。現狀就是困難重重，要成立部太難了，所以他們現在認為把份內的事情先做好，再從中央得到更多的授權，至於升格為部的事情，那是下一階段的事情。結果在十七大時，中共確立了三個分局為國家海洋局的派駐單位，當分局正式成為中央派駐單位

後，在法律上與政府機關中就有了地位。我知道，目前台灣爭取成立海洋部還是個問題，這只是一個方向，但是我一定是主張要成立海洋部的。而我為了堅持成立海洋部，被其他學者與官員圍剿，所有的法政學者皆認為，行政院要進行組織精簡，那為何還要成立海洋部？大部分人都是從組織精簡的角度來看這個議題。所以既然要以海巡署作為主幹，成立海洋委員會，我的構想是成立北、中、南、東與離島五個分局，或是直接分成東岸、西岸與離島三個分局派駐各地，至少在委員會下面，設有幾個分局機構，至於地方政府要不要成立海洋局無所謂，端看各個地方政府認為有無成立之必要性，畢竟地方政府受到總額限制，除非中央給經費與員額，不然各縣市難有海洋專責機構。

這次去上海，訪問東海分局，才知道原來他們兼為上海市政府的海洋局。我覺得很奇怪，為何中央的派駐機關，還兼為地方的局處？這個兼任的角色有矛盾，也因此從去年開始，東海分局結束兼管上海市海洋局的狀況。所以台灣有沒有可能，以現成海巡署分區管理的架構，將其分區業務擴大，加上海事服務、海洋事務等業務，成立地方分局，並與地方縣市政府脫鉤，直接聽命於中央政府，有問題再向當地縣市政府協調與聯繫。這樣的設計不知道可行不可行？

這牽涉到許多面向。第一個問題是中央行政機關組織基準法中，委員會底下是沒有機關的，法令得先鬆綁才能下轄機關。第二個是基準法中第二條的第一項但書中，明定所有行政機關的員額是依照基準法，但是我們海巡機關並未被排除在外，其他像調查、檢察與國防機關是不用受此限制的，海巡署現在也是希望能修法納入排除對象。等到這兩個限制法令鬆綁後，剛剛老師所說的才有可能做到。此外，就算這兩項修法都通過了，仍會牽涉到海巡署目前最大的問題，到底是要洋岸合一，或是同現狀一樣洋岸分離？目前洋岸是分得很清楚得。去年海岸總局要買巡邏艇，被審計部問岸上為何要用船？而洋總局對洋岸合一也有意見，所以目前海巡署是洋岸分開的。目前有一說，假如法律鬆綁之後，海洋委員會底下為海巡署，如同警政體系一樣，在各縣市設有分署，這更麻煩了，洋岸就會合一了，只要是分署，洋岸勢必得合在一起。

我們從未考慮過如何與地方政府協調，而且我們也不適用這種原則，因為彼此的業務不同。像是○○市海洋局的法定職掌，跟我們的業務差距太大。至於說全國要設幾個分局，不可能像老共一樣只設三、四個。我們的派駐單位是遍佈全國的，像是岸際安全所就有 356 個，這是很大的工程。所以我們寧可選最簡單的方法，海洋委員會下面有海巡署，然後海巡署維持現狀最好，洋岸分離。也可以在海洋委員會底下設有一個海岸署、一個海洋署，然後以下架構皆照舊。但一切得等到中央行政機關組織基準法鬆綁之後，才有可能辦到。若未來委員會底下不能設機關，難道海巡署要併入國土安全部？不管未來成立海洋委員會或是海洋部，海巡署都是降級的。

無論是成立海洋部或是委員會，各部會間的狀況如果仍與現在相同，並無成

立的必要性。在海洋事務上，一直以來都不是「由上往下看」，而是「由下往上看」，都得等到下層出了問題，上層才出面整合各機關的歧見。當我們跟漁業署意見相左時，政務委員會出面斡旋，然後摸摸頭就走人了。問題出在哪裡？因為高層對下面沒有一套完整的對策阿。海洋委員會成立後，除非同日本一樣訂定「海洋基本法」，將海洋專責機關的架構與職掌定得清清楚楚，不然將來出了事情，還是得由政務委員出面協調。我們現在得等上層確定設立海洋委員會，才能在委員會下方成立機關，接著再考慮是否要像警政系統一樣，洋岸合一在各地設立分局，如此一來較單純。

行政院目前組織精簡的工作，不僅海洋部有問題，其他部會整併也遇到很多阻力。好好拚經濟並不會惹出這麼多紛爭的，推動組織再造、縣市合併等意見分歧、阻力不小的政策，把自己搞得滿包，這樣到底有何意義？要不要成立海洋部跟我們海巡署有什麼關係？坦白說，全署上下包括署長都認為上面怎麼決定，我們就怎麼處理。反正現在我們也不是幕僚單位，既然海推小組已經移轉給研考會了，所以要成立海洋部還是海洋委員會也不關我們的事，那是研考會的問題了，我們絕對不堅持。成立海洋部會比較好嗎？坦白說，我認為現在成立海洋部變動太大，像是漁業署跟航政司兩單位就反對。就算他們同意，也要考慮海洋部或是海洋委員會「吃不吃得下來」，真的合併了，運作會順暢嗎？現在的海巡署，除了熟悉海洋執法業務外，對於其他的海洋事務都是外行。像是 2009 年 5 月之前要送出大陸礁層研究報告，我們都不見得能完成了。

你說的跟○○○說的很像，認為在行政院設海洋委員會還不夠，要在總統府成立一個任務編組的委員會作為配套，如同當初的國統會與陸委會的關係一樣。然後等到時機成熟後，再將海洋委員會改為海洋部。我們對此沒有意見，但這樣海巡署還是不知道要去哪裡。

海推小組已與海巡署無關了，去年五月就轉交研考會。當初中央要求我們擬定海洋部的組織草案，我們也是很努力在規劃，去年年底也送出了。但是中央在最近改來改去的，一下子說要成立海洋部，一下子說要成立海洋委員會。我們也明白研考會的顧慮，他們也不希望出問題的。要成立海洋委員會也好，但是要修改先中央行政機關組織基準法，才有後續的問題可談，不然海巡署真的不知該何去何從。至於○○○剛剛所談的，與地方政府分工的問題，目前海巡署仍未思考過，因為還沒到可以或需要處理這個問題的地步，未來的政策可能要跟地方結合也說不定，讓國家資源不要重複浪費，這也是一種看法。可以去問地方政府，他們大概跟我們一樣，不清楚什麼是「海洋事務」。最近同仁有提供意見，我覺得還不錯，說海洋事務就是聯合國秘書長每年提出的海洋政策跟海洋基本法。拿這個跟地方政府解釋，他們大概就聽得懂了。

無論如何，要先制定海洋基本法，大家才有辦法按圖索驥。當初我們規劃海洋部的時候是相當明確的，上層就是指定「籌設海洋部」、「統籌海洋事務」，白

紙黑字寫在那裡，我們並無討論成立委員會的空間。我們國家的海洋政策是什麼，我想沒人能回答。我認為研考會若要成立海洋委員會，要給國人一個交代，說清楚海洋委員會的功能性。「以海巡署為主幹的海洋委員會」，我到現在還是想不通這是什麼意思？除了海巡署被降級之外，這個委員會跟現狀有何不同？那天座談會，才得到由政務委員兼任海洋委員會主委的共識，但是新制的委員會硬是比「部」矮了一截，有哪個政務委員願意兼任？對於○○○及○○○教授而言，他們的思維很簡單，就是世界各國都只有那幾個部而已，絕對夠用了。行政院組織精簡真的會這麼順利嗎？光一個蒙藏委員會整併與否就可以吵翻天了。

在其他國家的例子當中，加拿大、南韓屬於漁業檢查部，印尼是海洋事務局。而農業與漁業之差異，農業是固定投入的種子產量，漁業是共同資源、共同市場，漁業型態是競爭的，所以本質上是不同的，漁業是需要有海洋基礎，陸上養殖業和農業相同，海洋養殖則不一樣。為何漁業官員不想劃入海洋部，因為漁業署於農業部已久，可以獲得行政資源，可是一旦進入海洋部，則不知道能不能夠獲得同樣的行政資源。

海洋部必須涉及漁業以及航業，而所存在的普遍問題，即是害怕無法分到行政資源，如果林務局、水土保護局未來劃到環境保護局，同樣的漁業及航業劃到海洋局，未來農委會的規模會很小。因此，農林漁牧合在一起僅僅是習慣的問題。研考會認為，過去是海空陸是合在一起的概念，如果打破現狀，海洋部成立後相關組織會割裂，不過，組織再造不就是要割裂，目的不就是在於要 gain more，因此，這僅僅是習慣（觀念）的問題，如同第 23 頁所提到的。因此，如果研考會以此理由反對成立海洋部，那組織再造就不用再做了。因為如果行動是割裂現狀，割裂的目的是要得到更多利益，所以重組是調整相關的業務。如果組織再造僅僅是將幾個部精簡起來，而不是為了要獲得更多的利益，如澳洲，資產部包括水資源、海洋、文化、保育把四個不太相關的領域擺進來，是一種 A 加 B 加 C 加 D 的一種形式，這樣就失去了其意義，因此，單看政府要如何規畫囉！

海巡署放進來委員會與其他委員會產生不一致的狀況，委員會若只剩一個海巡署很奇怪，而且海巡署並無政策性格（海上巡防），因為他僅僅是執行、協助的功能，必須依賴其他各部執行，海洋委員會若都落在海巡署，在公共行政學上是違反組織理論，違反理論及實務經驗的，而海洋委員會和經建會及研考會（純粹幕僚的機關）都不一樣。

委員會是政策協調，執行依賴各部執行。如環境資源部下設立大氣海洋署（有政策性格，可執行政策），請問這位署長的老闆是海洋委會的主委還是環境資源部的部長？這就是面臨到的問題。

因此，若要證明委員會的不可行，需要的證明的論點要好幾點：

第一、想一些學理上證明是錯誤的，實務上也不可行。

第二、學術理論上錯誤，實務上也不可行。

要證明這兩點。

過去海巡署業務要特別獨立出來，我本來持反對的意見，後來保留，過去我認為違憲，不過既然是既定的政策，因此，需要規制化。警消如上理由，消防當年獨立出警察時，當年因專業化符合國際主流市場，主張警消分離。目前又因一元化而要合併。不過，海巡和國土安全不一樣，實際業務上有其不同及困難。

委員會要做決策，上述的事務需要他做決策，不是自己下手作，委員會和部差別就是在於是否有執行權，範疇是不會變的。國外海洋事務涉及跨部會，也是分三層級跨層級會議協調。但在台灣並不是如此，並未形成此種體制，我國在決策體系上，並未像美國一樣形成跨部會協商，部長級會議、高官會議（司長層級以上）、科長級以上會議。開會可以，要分清楚，什麼會議哪層級的人士一定要到。例如陸委會雖然被罵但還有點權威，類似馬來西亞海洋委員會，若事務涉及某一機關的單獨事情，可以單獨解決就由機關自行解決，但只要事務跨到第二機關職權就需要一起散失職權，由委員會來解決。

因此，要成立海洋委員會可以，有兩點需注意：

第一、明定各層級首長，依職權範圍參加工作會議，有三層級的協調機制，並有法定明文規定。

第二、涉及兩個部會以上，業務跨過另一個部，兩部都自動喪失職權，送海洋委員會做最後決策，如果是這樣可以做。如經建會有點權力，是因為當初大家都不敢不去開會是因為蔣經國當行政院長，所以是小內閣，因人的因素。我國要做可以，但委員會的主管要具有權威性，部首長要來開會。

政策規劃、政策協調、法規研究、國際會議合作四大塊。以科學為基礎的決策模式及服務諮詢，公共參與等。中央政府會組織地方，地方與中央所牽涉的是資源的問題，也跟政治氣候的問題。根據地方制度法、憲法、法律等，分配地方與中央之間的權力，再加上實務權力來看，因此，地方與中央關係是夥伴關係不是上下隸屬關係。

海洋事務是多功能、多部門的，所以需要很多意見，須靠委員會機制廣納意見，但我認為需要執行權。因為中央行政組織機關基準法規定會只能協調不能設下屬機關。現在農委會不就違憲違法，那個法要重修。部跟會，依照中央行政組織基準法，這是觀念的錯誤，部是首長制（單一功能，功能明確），而會是合議制（綜合協調、多元來源意見），中國會比部還大，如此設計是對的，因為它要協調各項的業務。因此，要修中央行政組織基準法。部是單一功能、職掌明確首長決策。委員會是合議制，不同來源意見，機關內部跨部會，需要會的格局，每個月開委員會聽聽大家的意見。哪些事務需要外界意見，多些來源意見。另外，有實務界認為實在不行，不如立法時加日落與日出條款，先設海洋委員會，三年後改成海洋部，無學術邏輯，純屬政治技巧。107 頁海巡法規海巡機關，行政院海巡署組織法第 22 條對人員有落日，27 條對機關組織，都有幾年期限，可參考

看看。

倘若未來設立海洋部，主要有海軍、外交、國安三件事無統合到海洋部，涉及到國安，國安會就有一個機制，則需要協調，行政院因此只剩下海洋部、國防及外交部三部。因此，不會因為這幾個部之間的事情特別設立一個機制。為何會有這樣的想法，是因為參考到美國，美國是總統制，無行政院此層級，所以會設立很多協調機制來處理，它是 *internal* 的，而不是 *interagency* 的，所以這是美國和台灣憲政體制的不同。

海洋委員會是中央組織的單位，○○港僅是執行的單位，只有配合，○○港未來怎麼配置在這個新的機構下，只要在原有的機構功能上不能偏軌即可。○○港所屬的事務在海洋事務中為其中的一環，主要以水運運輸為主要的一環，即是轉運站（樞轉站）的功能，這部分的機能不能夠偏軌，○○港主要責任在於根據結果執行這些事務內的主要細節。關於政策這部分需要問交通部，○○港只是執行的機關，只要現行的執行不能夠受到干擾、○○做為轉運的功能和世界的接軌是不能夠停軌、貨物運輸進出口不能夠停擺，即是○○港最主要的訴求。○○港主要還是以交通部法令來執行。而○○有許多漁港散布在商港範圍內，管理漁業相關事務的是過去的漁業處，而且漁業部前一陣子叫做港務局，不過，很容易跟○○港務局產生混淆，因此根據市議會將港務局改為現今的○○海洋局（存在太多問題）。

海洋局是指原本的漁業處，主要還是為了表達不滿（港務局事務不給他管）而自行成立的。其業務職掌和過去的漁業處大致相似，不過，其中有加一部分的是海洋生態環保（海域、水汙染），但還是以漁業業務為大宗，因此和港務局（商港）所執行的業務完全不同。港務局管轄範圍很明確，即○○港所屬的港區範圍，只要在自我港區範圍內顧好就好，關於環保的部分，○○港負責的是非公權力的管理，如果○○港在事業範圍內若沒做好環保局就會介入監督，○○港即是一個事業範圍，管好自己事業項目。

港區範圍內的安全，當然由○○港管理，且港務局兼具航政單位以及港口管理單位。海巡仍會介入，海巡是管人的部分，海巡和港警專屬管理事務不同，每個單位有每個單位所管轄的範圍，有其法定職權，港警管港區跟介面之間安全事務，進出港口的安全是由海巡管。因此，彼此牽涉的範圍很廣。若發生海事案件，海巡會做成筆錄而呈報港務機關，在於轄區內，關於安檢的問題，海巡會依照所發報的查核證書，海巡有設安檢所（屬海岸巡防總局），○○港設有許多安檢站，設有相關人員負責安全，另一方面，海巡署負責船舶進來及國內航線旅客的安全，○○港所轄的水域範圍為 5 海浬，且跟海巡單位有簽署資源協定，若在外海有什麼事項，會請海巡單位進行協助。在綜合管理上，和市政府之間有一市港建設條例，關於港口發展及建設的部分，彼此之間是可以協調的，且在這之間也存有一市港建設委員小組委員會相互協調，主任委員是市長，希望彼此能夠達成共

識，但在協調的過程上並不會牽涉到有關經費的問題，僅牽涉到合理性的問題；因此，並沒有一個固有機制的成立，是一個協調的平台調節是港之間的問題。舉一個和○○縣之間的例子，○○港要擴建，和○○縣之間牽涉到遷村的問題，不過，遷村和建設有關，事實上是跟廠商的互動，跟縣政府尚無太大的關係（廠商設立場館等問題）。港區員工 1546 人，10 個一級單位，6 個附屬的機關，兩個配屬單位。海洋觀光非港務局內主要的事務，而屬於私人廠商的事務。遊港船由民間經營，航線由港批准。港務局是事業體，海洋觀光事宜是交由民間經營；○○港不大，港務局僅僅在於配合觀光事宜，無規劃，而港務局所屬業務僅僅是以人及貨物的運輸為主的業務，作為一海上交通的功能，主要業務是人及貨物的管運。而關於國際客輪而言，國際客輪來有一特殊的規制來處理，非常規，尚在規劃中。○○港很小，港區的存貨量不大，○○港已經存在飽和的狀態，在貨運運輸上，已經沒有太大的空間，倘若開放觀光建設的話，已無空間可容納，遊憩不應該在○○港的作業區之內，若在其他國家其港區作業區內，是被限制不能夠進去的，文化休閒應該在其它的地方。貨物才是○○港產業的窗口，不能夠偏廢。○○港內是做為貨物儲存使用，○○港的土地稀少性和其他內陸的稀少性是不同的，主要在於大船能夠走的水域，需要足夠深度，發展觀光遊憩不需要如此深的水域，因此可以在其他海岸沿線發展，因此，○○港則需要特別被保護。在整體規劃中，○○港還是做為樞紐的角色，是三通中貨物為主的一部分。是主航線布置的港口，而非副航線為主，未來在直航的規劃當中，還是需要以維持主要的地位為主。

海洋事務不等於海洋政策。應該先看這個國家需要什麼樣的海洋事務，再來制定海洋政策，然後才是依據海洋政策設計海洋的組織架構。我本身不贊成設置海洋部，因為實際的條件根本還不成熟。○○○一直主張要成立海洋部，但是第一步應該要問：「成立海洋部的目的是什麼？外在環境或需求達到什麼程度，條件才算充足，再去談成立或不成立比較好。成立海洋部要有智慧、要在各部會達成共識，而這些應該要由領導者來作，應該不需要學者來主張，學者的目的是要把學生教好，給學生正確的海洋政策的觀念。海洋部說穿了，台灣的選舉太多了，民進黨、國民黨都是在演戲，講講而已，最後立法院如果不過也不行。如果去看○○○十年前的海洋部的版本，根本就跟現在一樣，就是無法實行。馬英九從海洋部一下子轉過來變成成立海洋委員會，你知道為什麼嗎？應該是○○○做了很多研究，最後提出的報告是行不通。

那這些報告應該拿出來給大家檢驗，因為你原先說海洋部，現在變成委員會，學者會問為什麼，這些溝通不良，就會出現有人說有外人干政的問題。那現在研考會說的海洋委員會跟海洋推動委員會有什麼不同？○○○是漁業署的委員，他們不願意進來的理由，主要就是因為資源，如果到海洋委員會資源會比在農業部多，當然可以過來，但是就是會變少。○○○也是海巡署的委員，常常勸他們不要把航政司抓進來，理由是任何一個國家都有交通部，你把人家飯碗拿走了，說給他吃便當，他當然不幹。

我認為是不是應該先從海巡署內部的問題先解決好一後，再去談設置海洋部的問題。海巡署自己的方向是海域執法還是海洋事務？先確定這一點再去重組海巡署，要先瞭解海巡執行的任務是怎麼樣的，要再去加一個機關在他們上面，他們反彈會很大。現在海巡署其實是一個很大的單位，加拿大的海巡也沒有這麼龐大，人數、船隻都沒這麼多。

作自然科學的學者專家跟學公共政策的不一樣，自然科學的人是看到是真的才是真的。因此有些觀點可能會與海洋政策學者有些差異，但嚴格來說，從 EEZ 出現以後，這個就變得很熱；只是有一個部分值得大家來關注，就是各國專屬經濟區劃定以後，台灣的遠洋漁業就垮了，海洋保護區出現也是一樣，漁業影響是很大的，對台灣不一定是好得，也要考慮到對漁業的衝擊。

現在討論是要海洋部還是海洋委員會？或是將來地方政府是否要成立海洋局？加拿大的漁業與海洋部就是一個政治加上台以後，他決定要怎麼樣作，就這樣做了，根本就沒有什麼組織法的修改，透過修法方式反而可能綁手綁腳。我只知道以漁業來說，箱網養殖是屬於地方政府的，但是我們的漁業署卻覺得所有養殖都是他們中央主管的。馬政府上台對於成立海洋事物專責機關是積極的，但重點是成立海洋部的需要是不是很迫切？目前的重點，乃是海洋委員會的組織設計是否讓人可以接受。現在大家就是會把海洋委員會跟海洋事務推動委員會劃上等號，這是有所誤解的。不管成立部還是委員會，一個組織必須要先確定他有功能，假如只是一個任務而已，沒有政績考核，那就沒有必要設立一個組織，現在說海洋委員會要作海洋文化、教育，這些事情我覺得都相當重要，只是教育部也從事類似的工作，未來如何整合，將是重點。此外，有關生物多樣性、海洋保護區這些海洋治理的事情，海域執法當然也是很重要的事情，現在台灣最重要的是兩岸的海洋功能的事務，問題是要放在國內還是國外，國際合作也是要放在海洋事務裡面。

台灣現在海巡只有一個，就跟加拿大之前是一樣的。加拿大原本海巡是屬於交通部門的，定位是 *special task emergency*，也就是因應特殊狀況的處理，後來因為船隻維修要很多錢，所以 1995 年的時候就把他丟給漁業，變成漁業與海洋部。加拿大漁業部就是因為把海巡拉進來，經費就膨脹，要花更多錢維修船隻，原本是要精簡的，結果反而開支變多，老闆又不增加經費，所以要精簡其他開支，我也因此就沒有工作了。後來就是○○○找○○○回台灣開創了海洋事務研究。但這樣是不是對的，我不認為是不好的，加拿大當時的背景環境是因為有「漁戰」，為了保護漁業資源，所以需要海巡的力量，當時也是經過很多磨合，現在也穩定了。台灣的海巡現在其實作很多事情，幾乎是獨立的二級部會，所以一定要做好安排，否則反彈會很大。

像南韓設立海洋部結果失敗了，日本就不是設海洋部，用綜合海洋政策本部，是有特殊的任務的，國外的例子不一定適合台灣。加拿大的例子就是要把兩

個組織合併起來又要精簡，並不容易走通。合併的目的是為了統合，如果是為了精簡減少支出的話就不需要。

○○海洋局成立到現在是第八年了，原本是漁業處沒有錯，當時是○○市○○市長任內成立的，是為了「港市合一」的目標，對整個都市發展建設的規劃。像最近我去日本橫濱建港 150 年的活動，橫濱市政府就有港務局，裡面還有港灣科，是都市發展成功的經驗。○市長決定把漁業處升格，叫做○○市港務局，很多民眾會把這個與交通部○○港務局混在一起，公文發過來常常不知道送到哪裡去，○○市港務局跟交通部又對不上話，一年後就改名為○○市海洋局。

當時名稱的決定我並不清楚，大概是為了彰顯海洋首都的特色，把海洋觀光休閒、藍色公路、休閒遊艇納入，同時保留原有漁業管理的功能，我○○海洋局原本管 10 個漁港，後來因為紅毛港遷村剩下 8 個，作漁港管理，還有輔導漁會、漁民救助等，新加入的海洋事務，包括海洋文化、海洋教育、污染保護，這是新的一塊。

○○局的同仁們在過去這幾年有凸顯出成果來，比如發生在鳳頭港的海上、海港的污染，就跟中央切來，我們要負責，我們○○市港務繁忙，如果發生什麼事情，沒有及時處理，後果不堪設想。○○市的外海有 7 條污水放流管，水域跟海水浴場很接近，中油有 4 個輸油管線，8 萬噸的船在海上輸油，一定要即時處理，但我們編制只有 7 個人要管這麼大，管不來，所以我們就組織相關公部門的團隊來定期會報，把海軍、海巡、港務、中鋼、中油、台電、台船都納入平台，環保局加強稽查，我們連續兩年得第一，後來被○○縣追上。然後劃分責任區管理，第一時間不處理，災難就會擴大，建立 24 小時通報專線，海洋局全新的業務，變成各縣市政府學習的對象，我們每年都會舉辦海洋污染講習，海洋污染第一線的單位聯合起來演練，另外在稽查團隊的訓練上，結合空中、海上的稽查力量，夜間加強稽查，跟空中警察隊講好，一個月一次所有責任區查一遍，直昇機在空中飛讓所有港口的船都知道我們有在注意。海上的力量我們有兩艘快艇，只有 5 噸，是之前跟海關的單位要來的。

升格之後，人員不動，經費每年慢慢增加，但不是一開始就增加的，可是也不會增加很多。主要是規定中央不能給直轄市補助，即使參加評比得獎也沒有用。海巡署就是據此不補助市政府，漁業署委託○○市代管的一級漁港，才會給經費，其他二級漁港就不會給。將來○○縣市合併的話，原本○○縣的 7-8 個漁港合併進來，中央就不補助了，那會很慘；另外像○○縣的漁民老農津貼，中央出 2000，地方出 3000，將來納入○○市，中央就不補助了，對市政府來說就是增加負擔。

將來縣市合併後，人員會增加，職等也會提高，所以我也要求我們同仁開始去蒐集○○縣的各處室相關業務資料，規劃把海洋局的格局做大，專門成立稽查局或處，將來稽查的業務會大幅提昇，比如說○○市 100 噸以下的漁船就要檢查，

○○縣是超過 100 噸才要檢查，將來合併後，100 噸以下的漁船都要檢查，船的數量是很多的。將來縣府漁業處、環保局裡面的海洋污染部分都會納入海洋局業務，內海河川的污染才歸環保局。

總之，從過去的經驗教訓，海洋部一定要成立才會有助於解決第一線面臨到的問題。不然事權不統一，處處窒礙難行。以遊艇業來說，主管機關就很多，製造歸經濟部工業局，發照是交通部航政司，像○○市把遊艇、帆船列為旗艦產業，遊艇製造是亞洲第一，但是都是外銷，我們要推遊艇活動，有人說國內沒有這麼風氣，其實是因為沒有去推廣，出海要安檢，考照應該要交通部，但交通部不管。海洋局業務牽涉很多，海上休閒這部份遇到類似這些問題，就是沒有主管機關，很多事情窒礙難行。就是因為沒有事權統一，沒有協調對口的單位，沒有政策鼓勵，變成是放牛吃草。其實遊艇對國家發展是很重要的，○○市曾經爭取在愛河灣設立遊艇碼頭，結果○○港務局不願意開放港區，像流行音樂區那邊也是，港務局把港灣航行區都圍起來，不讓我們去利用，○○市應該要像橫濱港一樣，發展港區的建設。

另外漁業管理部份，分成海巡署、漁業署、縣市政府三個部份，漁業署管漁業政策、法規制定，海巡署負責執行取締，取締以後送到縣市政府開單罰錢，漁業罰款三萬塊起跳，送到縣市政府這邊要開罰的時候，就很頭痛。比如三海湮內禁止漁民拖網捕魚，這當然是應該要保護近海漁業資源，但是要有季節性的管理配套，不能完全禁止，漁民被取締就有民怨，要是有統整海洋事務的海洋部，就可以訂出比較細緻的政策，也比較可以反映實際的狀況。

還有像大陸漁工的問題，又跟陸委會有關，層級拉高到行政院，甚至要總統才能作決定，漁業署訂出來的有時候是惡法。大陸漁工的政策是「境外僱用作業、境內安置待業」，所以上岸以後通通送到岸置所，漁船一入港，漁工就去岸置不能出來，變成漁民要自己補網，這也很奇怪，明明僱用漁工就是要來幫忙的。以前開放境外，現在是開放沿近海僱用，雖說境外僱用，但都在 12 海浬以內作業，海巡跟船要送辦，就造成抗議，抗議都對著縣市政府，縣市政府要處理這個很頭痛，爭議太多就要漁業署辦公聽會來解決，結果漁業署公聽會居然結論說，那漁工如果遇到海巡取締，就統統站在船上不要動，這樣就沒有在作業，就不違法，這是鴛鴦心態。

現在都開放陸客來台了，大陸漁工還是要管制，顯然不合時宜了。應該要漁業署去跟對岸的國家海洋局談談看，怎麼樣合法的開放與管理。不然現在岸置所，漁業署出錢蓋了，交給縣市政府來管，裡面發生暴動，縣市政府很難管。船長每人一晚要交三百塊費用，然後海巡每晚去點名。其實全台灣那麼多岸置所，只有五個岸置所是合法的，○○市沒有合法岸置所，只有在旗津漁港設立臨時岸置所，臨時岸置所是給遠洋漁業用的，但是沿近海僱用也送到這邊來，沿近海跟遠洋的作業方式不一樣，出海跟入港的時間也不一樣，沿近海凌晨兩點出港，下

午四點回港，變成生活作息相衝突，大家都沒辦法休息。漁民很生氣要去圍港，海巡要去開勸導單，僵持不下，市政府只好跳出來協調。惡法定下去了，海巡要執法，執法遇到問題，漁業署不改，地方政府只好用權宜措施，把漁業署、海巡署都找來，訂定「自主管理辦法」，船長把漁工安置在船上，名單報給海巡的去點名，但是長期來說，應該設立「暫置碼頭區」，不然漁工不能上岸也是不人道，生病了還要找海巡去陪同就醫。處處堤防他們跑掉。

源頭應該是看大陸那邊能不能設立一個漁工派遣公司，他們有派遣名單作管理，然後比照外籍勞工的方式管理，雖然外籍勞工也有逃跑的，但是花太多人力在處理大陸漁工，實在沒有必要，變成是地方政府在收爛攤子。中央應該要事權集中，地方政府才好對口。

海巡署最近是有比較好，南巡局的座談我們就有反映很多。最麻煩的是那些兵，當 8-9 個月的兵，對漁業都搞不清楚，真正的 coast guard 要很專業，漁業跟海巡應該要合在一起，不然海巡沒有漁業背景，執法的時候就造成很多問題，比如漁船，漁業專業的人只要在進出港時看一看，就放漁船過去，海巡的不是，每艘漁船都要登船檢查，會造成很多民怨不便。之前海巡登船發現漁船上的魚，頭上都有一個洞，就發現船上有漁槍，是用漁槍打的，就說不行，要取締，送到我們這裡來，議員氣得跳腳，那漁槍是有合法登記的，為什麼不行？漁業署確實是有規定，漁槍是休閒漁業用，但是法令沒有宣導給漁民知道，漁民怎麼會瞭解。所以我們就轉給漁會，要漁會對漁民加以宣導，不然不教而殺是不對的嘛！漁民會說以前都可以，為什麼現在不行。

日本的檢查都沒有這麼嚴格，台灣是世界上最嚴的。其實海巡的船隻雷達系統跟漁業的漁管系統如果可以結合，光是看船的進出就可以管理，兩個系統要整合起來，就可以有效管理。我自己也是從漁業署出來的，我很瞭解漁業署的想法，他們不願意過來海洋部，是因為有養殖漁業，可是還是有海上的漁業，如果漁業跟海巡可以合併，就可以有效預防走私，國外漁業治安都是 coast guard 在管，現階段如果能把海巡跟漁業人員交流訓練，可以防止很多問題。

現在漁業管理，大家都著重資源保育，這是沒有錯的，要作資源保育，就是要作網目、網具兩大檢查，國外都做的很好，船要進出港的時候，就看你拿的執照是什麼，網目、網具是不是符合執照的規定，就可以放行，港口的源頭檢查做的好，根本不需要跟船出去檢查，現在是有裝 ums 船舶監控系統，但是沒人稽查船上有沒有打開。一般規定超過三海浬、超過一百噸以上的船才要裝，小船沒有要求，國際衛星很貴，不裝就變成白名單。現在是有規定船隻要裝全球海上遇險安全系統，遇到船難的時候，會自動浮上來傳出訊號到 RCC 通知海巡，海巡依照資訊打給船老闆，趕去救援。安裝這些系統漁民會不會用，是需要宣導的，國際海事組織就很強調一定要裝，地方政府給予補助去安裝。

現在只是消極執法，應該在源頭管理，可以在港口進出作管控，只有一些少

數不良的船隻，才出動海巡去跟蹤，不然很浪費資源，而且像現在大陸漁工船，海巡在旗津漁港還跟進來，引起抱怨實在不行。中央跟地方縣市政府之間應該要有定期的會報，不然像現在各作各的，環保署是還好，有定期的會報溝通。加拿大、美國、日本的 coast guard 跟漁業都有很好的聯繫，這塊做的很好。航政功能應該賦予海巡來作，這樣的話不必併入航政司。港口屬於中央，其實是不對的。港口發展沒有跟縣市政府的建設局、工務局結合起來，不符合現代港灣城市的發展。橫濱建港 150 年，港跟城市建設融為一體，港灣裡面很環保生態，輕軌沿著港灣走。別的不說，我民國 61 年到○○港的時候，他們就有航站大廈了，○○到現在還沒有自己的客運大廈，○○市政府很急，但是使不上力，港區碼頭都不屬於地方。你要有時間到 85 大樓頂樓去看，早上 10 點看整個○○港，死氣沈沈，沒有船進出。橫濱到處都是渡輪碼頭，30 分鐘就有一班船繞港觀光。○○市一堆人要去旗津，塞車塞在路上，好不容易○○市政府找到一個碼頭，跟交通輪船公司簽約，開 20 噸小船航行旗津，結果港務局來公文，依法不准 20 噸以下的小船在港灣載客行駛，說會跟大船碰撞危險，結果現在又回歸渡輪。現在是有 3 家港內遊港船，但是遠不如橫濱，他們的船出去開一個多小時遊港，在船上用餐、消費，觀光效益很大。

○○港以前靠 TEU 的量，現在掉下來了，應該要改走觀光休閒的碼頭建設。謝長廷當市長的時候，花了好大力氣要海軍移開，才爭取到幾個觀光碼頭，大活動都在那裡辦。港務局應該放給地方政府管，城市發展才有長遠規劃，捷運輕軌一定要連進港灣裡面，才有發展。○○港 1-20 號碼頭，都是淺水散裝碼頭，現在國際趨勢都走向深水碼頭，貨運應該往外移，空出來做港灣都市規劃，像雪梨發展國際會議中心、會展中心，跟都市合起來作 30、50 年的長遠規劃，港務局現在把碼頭都圍起來，市政府也沒辦法去管。

航政管理很守舊，比如說遊艇產業，台灣產量這麼大，但是擁有者很少，所以就認為台灣沒有遊艇的風氣，其實是政府要主動提出發展的計畫，跟配套的環境，風氣就會起來。現在在龍洞、後壁湖、布袋有設遊艇港，但是都很鄉下，位置偏遠，○○市其實最有條件來做，距離都會區很近，但是我們現在只能找漁港做，小里小氣的。沒有好的遊艇碼頭跟法令，民眾當然沒有風氣。澳洲神仙灣辦遊艇展來吸引民眾買氣，馬來西亞找 BOT 廠商來在港灣投資住宅區，前面就是遊艇碼頭，開發到一半，成本就已經回收，我們也可以吸引人家進來投資，不用政府投資。現在開遊艇要比照商船執照，其實應該超過 20 公尺的船再比照，小於 20 公尺的用筆試就好了，就跟機車考照一樣。政府要訂出一個規定，遊艇業就會去定細則。港務局一直反對開放碼頭觀光，理由是貨物船、大船進出，行駛觀光小船危險。你看青島辦奧運，遊艇、帆船都進到港灣來活動，重要的是市政府要做，業者也很想，所有的水上活動都被港務局卡住，我們一直在原地踏步，很可惜。

現在規劃遊艇製造確定是在南星計畫區，休閒的碼頭是在興達港，然後以○○

港為母港，比較近。○○港發展成 hub 的碼頭，大船進來，小船接駁。但是○○港現在連客運大廈都沒有，要吸引國際航線停靠○○，○○離香港、菲律賓、新加坡這些國際航線很近，我們要建航站大廈，讓遊輪的國際航線進來停靠，早上到，市區遊玩，經濟整個帶動起來，不然小港機場人很少，大家都去香港轉機，你到香港去，半夜人都還很多。○○港要發展成為 hub，基礎設施一定要有。我們那個會議中心，委外承租，結果廠商不交錢，只好打官司，廠商還繼續營業，一拖就 2-3 年，很頭痛。

總共兩億多，但裡面有一半都花在固定開支上，老漁津貼就去掉七千多萬，漁港建設五千多萬，來自擴大內需的經費，今年比較多。您提的問題，我有請業務單位書面回答。現在胡念祖也有成立一個民間團體海洋政策協會，漁業方面的很多人有參加，其實不管是海洋部還是海洋委員會，功能要界定清楚，這樣才可以相互說服。我自己是認為，應該以 coast guard 為主體，海巡已經 run 很久了，很穩定了，只要把海巡的勤務指揮中心跟漁業的船舶管理中心以及航政司的港口管理的 VTC 中心都納進來，資訊整合，海巡統一執法，就可以全部掌控。要是不願意納進來，也不用全部都整合啊，漁業署只要把部分業務，像船舶管理納入，航政的只要港口管理納入，全國 225 個漁港通通都有海巡，地方漁港管理站通通納入，就可以進行源頭管理。就是 hub target center 的概念。

今年夏天我們要辦海洋博覽會、休閒漁業產業的海洋論壇，強調海洋○○，主要是配合今年辦世運，7 月帆船賽、8 月研討會、展覽，8 月底海污的演習，我們把相關的海洋國家公園、東沙海洋國家公園、海事體系都納入一起來參與。還有海洋漁產品的展覽，今年主題是紅麴養生秋刀魚，○○海洋三寶是鮪魚、魷魚、秋刀魚。我常常在想，台灣魚貨量大，但為何大宗魚貨無法留在台灣？漁民捕到了就賣出去，缺少加工、加值的環節，賺得是少少的辛苦錢。現在○○這邊有生魚片加工冷凍產業。

橫濱開港 150 年，考慮到 200 年的發展，將來○○港灣如果能發展成住宅區，港務局可以發展客運，捷運也跑進去，讓民眾親水，讓國外人士來觀光，充分發揮○○的海權優勢，航運、漁業、流行音樂中心、海洋文化博物館、軍艦歷史博物館、海事博物館設在○○，讓民眾有個海洋文化教育的園地，輕軌沿著港灣，可以串連這些點，為了整個國家一百年的發展，要善用海島國家的優勢。整個 CIQS，包括海關、移民署、檢疫都整合在海巡的管理上，這樣才可以有效管理。不然你看光是遊艇，要跑四個單位蓋章，很麻煩。應該要整併成海洋部。不要重北輕南，○○港一做下去，○○港務局墨守成規，內憂外患，還有洋山港的競爭，○○就被邊緣化了，○○港務局應該放棄本位主義，跟○○市一起共同發展。我們之前還發現，○○港務局把海洋局做的遊艇活動放到他們的政績裡面去。其實 87、88 的時候，行政院就已經核定要做客運大廈，市政府都發局規劃，要求回饋 50% 給港務局，○○市政府當然不肯，像要做世貿會館中心，四次招標都流標，真是很傷腦筋。

我們應該看看對岸那個保稅港口做的多好，應該設法在○○設置，給予海關的便利，才有利於台灣產業的發展，不然我們台商都把魚貨全部銷往大陸，在大連加工，○○有一個雷祖剛，投資3、4億，魷魚加工，外銷國外，保稅港區退稅很多，但是一場金融風暴，也沒賺什麼了，只有成就對岸就業機會，如果留在○○多好。

海巡署將來要納入海洋委員會，可以將署本部打散重新編入海洋委員會的會內單位，至於洋巡總局與岸巡總局可以直接提升為海洋委員會下的兩個署，這樣變動比較小，海巡署就可以直接融入新的委員會。○○○構想於地方設立北、中、南、東四個分署，我覺得應該是可行的，可以參考現在岸巡總局設置的四個地區巡防局的架構，直接就地改組，過去我一直強調「岸海合一」，因此，可以將洋巡總局的四個地區機動海巡隊與十六個包括離島的海巡隊與四個地區巡防局的組織加以整合，這樣在海洋委員會分支機關的部份就很完整。當然，分區的部份可以再細緻地考慮，是否增加負責離島的分區，以及苗中彰部份是否要另外再分一個區，以在執行勤務上更為合理，這些是可以再討論。

貳、有關我國地方海洋事務機關的行政功能與組織

本研究訪談對象包含地方政府有關海洋事物專責單位，包括○○市政府、○○縣政府、○○縣政府、○○市政府等。相關訪談摘要，說明如下：

台灣是個海島，海島經濟得依靠海運、海域資源，例如日本等對海洋重視的國家，都會走上海洋立國的路線，因此設立海洋部有其必要性。就地方政府的立場而言，海洋事務基本上只注重漁業開發與地方發展，其他海洋事務在中央並無獨立的統籌單位，因此也就各自分散在不同的單位，像現在海上交通就歸交通部所管、海洋科研就歸國科會管理等等。○○市海洋發展局併入產業發展處之後，海洋事務並未偏廢，原來海洋發展局的業務全部併入，反而是產業發展處的業務擴大了，包括農、林、漁、牧、工商、礦、海洋事務。而原來海洋發展局業務只有農、漁、牧、林。目前產業發展處的業務以海洋相關事務佔最多數，處中的七個科中，有三科管理海洋相關業務，包括漁業行政科、海洋事務科與漁農工程科。其中漁業行政科為漁船、漁民、漁港等行政事務的管理單位；海洋事務科的業務包括資源開發、研究與海域遊憩開發；漁農工程科則主導漁港與漁村之建設，其中漁港建設就佔70-80%，因為○○三面環山、一面環海，有94%是山坡地，農耕面積小，農產品產值少，所以漁業為○○主要的產業。

因為擁有這種地理特性，過去○○的兩大經濟命脈全是依靠海洋的，○○的經濟發展是靠○○港的運輸所帶動。但是○○港隨著時代的變遷，貨櫃技術快速發展，進出口的量雖無明顯減少，但是運輸速度變快，貨櫃被卡車一下子就拉走，貨櫃運輸業的作業效率較以往高，卸貨工人的工作量變少、倉儲管理的人力需求也下

降，因此工作機會也逐漸減少，近年○○市的人口數也不再向上攀升。第二大命脈是漁業，過去○○是北部最大的漁產地。但現在由於生態環境改變、漁業資源減少、漁業用油價格提高、本地漁工工資不高、再加上引進大陸漁工，漁業越來越不景氣，經營成本大增，都是造成○○漁業逐漸沒落之因。於是○○的工作機會減少，吸引外地人移入的誘因已不如以往。否則○○是台灣最早開發的港都，只是受限於腹地不夠大，無法充分發展。

假如中央成立海洋部的話，地方當然會對應成立專責機關，站在專業化的立場，當然希望中央能成立海洋部，統籌所有海洋事務，不像現在各種海洋事務隸屬於不同的單位。對於海洋事務發展而言，有專責處理之部門較好。當初成立海洋發展局，是為了擴大組織編制與業務經費；海洋局成立前、成立後相比，經費預算增加、較受重視度，以重視度與經費而言，○○成立海洋局之後的確有擴大。至於地方跟中央的關係，以前仍為海洋發展局的時候，中央的對口單位是農委會，現在的趨勢是成立產業發展處。除了○○之外，像新竹是合併農業處跟城市建設局為產業發展處。局處的名稱與組織的功能其實都一樣，只是名稱跟著地方自治法改變，現在規定府內的叫做處，例如民政、社會；府外的叫做局，如警察、衛生。

產業發展處原名海洋發展局，各位桌上有紀念海洋發展局成立一週年的年刊〈海洋發展〉。各縣市政府有關漁業的業務不是放在農業局底下，就在建設局產業發展處下面，海洋發展局是因○○為海洋城市，基於業務需要而於 93 年 12 月 1 日成立，但是在 2008 年 1 月 1 日，各縣市政府組織調整，規定人口沒有達到 40 萬以上，最多只能設置 20 個局處，當時○○市政府有 22 個局處，就把海洋發展局跟建設局合併，改名為產業發展處。因此，目前各縣市政府有海洋局的只剩○○市，也是從建設局獨立出來而成立的。今天現場也請到我們海洋事務科科長來回答各位的問題，海洋事務科也是因為組織調整，局改稱處、課改為科。

○○有 70% 的經濟來源是依靠○○港跟漁業經濟的，當時市長對海洋相當重視，所以一開始為了「港市合一」的政見而成立海洋發展局，希望將○○港務局的業務地方化，由○○市政府管理，海洋發展局是為了推動與因應市港合一，但最後市港合一在立法院沒有通過。○○港的關稅稅收，一年有一千多億元，得上繳中央，對於地方的建設無太大的助益。以前中央還會回饋二十億左右給市政府運用，但現在因為加入 WTO 之後，不能再收港工捐，也因此○○沒有再得到中央的回饋。若將來市港合一之後，港務稅收才有機會留在○○市。交通部的「港務局設置通則」一直在推動「行政法人化」，但現在也沒有通過。

從海洋發展局到產業發展處，與海巡、港務單位的互動一直都很頻繁，與海巡單位的互動包括漁船管理事務、海洋資源保育與海事規範等，需要請海巡單位協助。至於○○港務局的部分，在地方建設與船務管理也得請港務局配合。

依據海洋污染防治法，海洋污染處理有清楚的分工，若漏油在○○港區內發

生，則由港務局處理；若在海岸地區發生，則由○○市環保局處理；若在漁港範圍內發生，則由○○市產業發展處處理。漁業事務有漁業署協調各縣市政府、海巡事務有海巡署協調、海洋污染由環保署協調。但縣市政府之間直接互動並沒有。海洋事務科只有○○市政府有，其他縣市都是漁業科，○○市的分工較細，但其他縣市漁業科的業務，就包含了○○市的海洋事務科與漁業行政科的業務。除了○○縣最近新設的獨立單位，特別將漁業管理所獨立出來之外，其他縣市的海洋事務都由漁業科管理。海洋對○○非常重要。至於「海洋」二字，其實有狹義跟廣義的解釋，狹義來說是漁業，但廣義而言，是海洋資源的整體開發。農委會的想法還是以前的大農業主義。以地方的立場來說，希望中央能有專責的機關，統籌海洋事務。若將來有海洋部長，可以直接做決策，但若海巡署與漁業署隸屬於不同單位，意見不同時只能協調，又不一定能取得共識，非常沒有效率，海洋事務的發展也會受到相當大的阻礙。

以○○市為例，當初成立海洋發展局，就是準備與中央即要成立之海洋部對口。未來各縣市可將漁業科擴大為海洋事務科，如此一來，所轄之業務就不僅限於漁業事務，而是納入所有海洋事務。擴大編組，以利與中央海洋部業務對口。

海洋事務各部門都有其專業，哪些應該納入海洋部，仍可以討論。但是海洋事務的管理，還是要有專責單位，才能加強不同業務間的橫向聯繫。若各項業務仍舊分散於各部會，由於各部會首長對於海洋事務的認知不同，不一定有一致的看法，會阻礙海洋事務的推動。還是整體發展較好，納入在海洋部底下設置專責的單位，至於沒有被納入的業務，還是得在海洋部底下成立一個新單位，專與之對口，以加強整合。

要看對海洋事務的重視程度。若成立新部有困難，直接跳脫行政院層級，由總統親自主持，成立府層級的委員會，也是可思考的方向。至於成立新的部，勢必要裁減其他部會，政府組織最後也不會過龐大。除非是姊妹市，不然地方政府不會與國外直接交流，地方政府不能直接跳脫中央與外國去開會。之前因為○○跟宮古島是姊妹市，曾進行交流，但也只是漁業課的交流。

我不清楚未來海洋部的實際權責，但記得之前交通部在推動成立航政局，在港務之下統整航政業務，航政事務牽扯到幾個問題，包括船的駕駛、船舶的管理、航線管理，尤其是航線管理，會牽涉到許多國際與外交的相關法規，事實上這幾個與海洋相關的事務，都是中央的權責。而航線是直接影響到港的發展方向，航線規劃的方向改變，整個港的未來的發展方向也會跟著改變。這些事務在中央主持之下，地方無法介入的現況，要看港務局設置通則的草案是否通過並落實，才有機會改變。如果法案通過，地方政府才能進入港務系統發聲，把聲音傳出去後，才能打造一個地方所要的港，是要建設成遊憩港、觀光港或是商港都可以，但前提是：地方要有辦法參與決策。因為這是第一次有人到地方政府談海洋事務，我敢打賭，幾乎所有的人都非常陌生。

至於為何會陌生，如果要和地方官員來談海洋事務，我們會認為：這不是港務局的事嗎？這不是海巡署的事嗎？因為台灣的港務與海巡系統太過封閉，才會出現這種本位主義的落差。如果真的要推動海洋事務統整，台灣應分成四區塊，北部以臺北港為首、中部為台中港、南部為高雄港、東部為花蓮港，分別依各港口之優勢進行分工。如花蓮港負責東海岸，以海洋觀光遊憩產業為主的事務推動，臺北港是北部兼具觀光與商業性質的多功能港灣，台中港的主要功能則為散裝貨物的卸載港口，以空間策略來看，台灣的港灣分工是可以切割的。台灣對於水域的認識是陌生的。以前在港邊拍照會被港務人員勸阻，但是現在連我們地方政府的官員要進去都很難。港務局有項非常重要的收入就是港工捐，是國家非常重要的財政收入，一筆相當龐大的資金。而中央政府這筆錢都沒有拿出來給地方政府，都是港務局用來建設港口設施，而地方政府建設港灣都市只能靠自己的財源，最後港務局與地方政府各唱各的調，導致港灣建設難以統整規劃。但是當地方政府能夠進入管理委員會，介入港務政策時，地方政府就能影響港工捐的經費用途，提撥部分經費給地方建設所用。港工捐的收入公平分配之後，原先港口建設與都市建設的不平衡，也會因此拉近彼此差距。中央還是扮演原先管理船舶與航線的角色，而港灣的建設，由中央跟地方一起合作。到目前為止，港務局對我仍是很封閉的機構，每次去日本，我都感覺他們的港口相當開放。

台灣的港務局真的要好好地整頓一下，真的是怪獸，就跟鐵路局一樣封閉的體制。台灣未來的競爭力在於觀光，○○縣有這麼多的觀光資源、那麼多的人口，如果能將觀光客導進來的話，以台灣的交通樞紐位置而言，前途不可限量。周老師問我們如果要成立海洋局，我們願不願意？我們當然樂意，你看我們充滿熱血，又那麼年輕，我們對工作都相當的熱情，要成立不會有太大的阻力。海洋事務在中央政府的權責分配，如果一直沒辦法切割出來的話，我相信地方政府沒有一個人會願意接手管理。像是○○的海洋局也只是管理漁業，他們無法動到港務。要地方成立一個海洋局也並非不能，講坦白一點，也只是管理漁港而已。最重要的是，港口要解放，中央的資源也要釋出。最近有到上海、杭州與煙台，發現那邊的海岸發展已經跟以前不太一樣了，我們台灣落後人家很多，但是台灣的 Know-how 還是比他們進步。

地方政府涉及到海洋事務的地方不多，在縣轄海域內，多以漁業的角度在看事情，至於採礦、航行都非縣政府所管轄。將來中央有專責機構之後，我認為有些權力得下放地方政府。而將來海巡署是否會併入專責機關，像警政系統的模式一樣，類似雙重領導，但這個我得先澄清一下，警政的中央與地方雙重領導只是一種形式，中央指定局長人事，地方政府不接受也不行，中央將警政的人事命令權抓得牢牢的，以前連人事異動都不事先告知，直到近年才比較尊重地方，會在3天前告知縣政府。近年警政預算改編列為地方政府預算，但是人事權從未下放過。在地方政府手中的海洋事務，幾乎都在漁業領域，再加上海上休閒活動的管理，但是若涉及較高層次、大範圍的部分，地方上就幾乎無權了。我們議會中漁

民出身的議員，一直要求成立漁業局或是海洋局，由於局處數目有限制，另外，也想成立原住民族事務局，但○○縣就只能成立 22 個局處，所以只能退而求其次，把漁業科改成漁業所，而把原住民族事務科改成原住民族事務所，分別成立一個獨立單位，基本上還是有它的功能存在。地方自治權中央綁這麼緊作什麼？要成立多少局處也要管，畢竟經費是地方政府自己編的，由地方議會同意審查即可。一些漁民出身的議員，想要成立漁業局，但我認為如果只成立漁業局，功能會不會太窄？畢竟還有一些海上的休閒活動，以及海洋文化的相關事務，○○有軍港、商港、漁港，擁有非常豐富的海洋文化。

有獨立的單位，當然能有比較大的影響力，像是原民所對應中央的就是原民會，他可能給你的預算就會比較多一點。○○的漁業總生產力是 2100 億，包括漁業加工、漁業本身的產值及觀光與餐飲等服務業，漁業本身的產值不高，但漁業相關的產業，其產值卻非常驚人。漁業為農委會漁業署，一年編列給我們的經費約有一億。海洋事務管理最令○○縣困擾的是外籍漁工的管理，尤其是大陸漁工，因為他們既不算外國人，也不算本國人。再來是漁船越界捕撈的問題。就協調啊，請立委找漁業署、農委會、海巡署來協調，不然中央通常都是以拖待變。因為大陸漁工不是每天出海，他們是可以出海的時候才能出海，不出海的時候就在岸邊休息，不能上岸，雇主很希望他們能夠出來幫忙，不然會出現修理機具變成都是雇主在修理，大陸漁工卻在休息的狀況，因為法令規定他們不能上岸。因為局處數目受限，所以退而求其次，成立一個府外的二級獨立單位，與警察局與消防局一樣是府外的，差別在於漁業管理所是二級單位，而警察局等單位是一級單位。在過渡時期先暫時成立一個所，當局處數目能擴編時，再提升為漁業局或海洋局。

這個部分要從中央的定位看起，如果中央的定位不明確的話，地方不知道要設置多少人員編制與預算來管理。我個人認為，現階段條件仍不足以成立海洋局。我站在反對的立場，如果一個局的業務不足以支撐一個局的話，為何要硬成立一個局？如果海洋局真的要成立的話，業務要擴張，成為完整統籌海洋政策、規劃與管理的一個單位。漁業的產值一直在衰退中，但台灣這個海島，其觀光休閒的產值可以迅速就往上衝的。但漁業仍不可棄，因為那是海洋文化的基本要素，但是要有所突破的話，得站在海洋多元利用的角度，比較有發展性。

海岸線的管理問題，像是海岸侵蝕的問題，目前屬於水利署河川局的業務，在縣政府屬於工務處的工作。如果要成立海洋局，應該納入海岸線的管理。海洋經濟的部分，在東北角風景處的海洋觀光資源也該納入，這部分屬於交通部觀光局的業務。如何去定義海洋事務？台灣四面環海，我們卻把海洋當作單純捕魚的場所而已，魚能抓就盡量抓，但是台灣各縣市應該好好利用海洋資源，尤其是觀光資源，發展海上遊憩事業。○○的海岸在台灣北部有時間上的優勢，從○○到墾丁一趟所花的時間，可以到頭城好幾次。台灣漁民捕魚無分魚的年紀大小，一網打盡，漁業資源也因此逐漸耗盡。而年輕人也不喜歡靠漁業維生，畢竟漁業活動壓力大、工作辛苦。所以才會引進外籍漁工，以補充短缺的漁業勞力。但是去峇

里島、馬來西亞的人，都是去玩水的，他們的海上資源是用來發展觀光業，但是台灣卻只把海洋定位為漁場。現在捕魚的工具越來越厲害，不分大小，能將所有的魚全部一網打盡，其實有一大部分是賣不出去的東西，一部分是小魚，也賣不了。現階段海洋資源的保育是最重要的。以前深澳的房地產一坪只要兩萬塊，現在不知道漲到哪裡去了，顯然台灣人對於海的親和力與接受度是越來越高。由於○○離○○很近，有山有水又靠海，北邊的蜜月灣不深，可以衝浪與玩帆船，觀光的發展潛力無窮。但是漁業管理所目前遇到了幾個問題：第一是漁港管理的經費，大部份來自於中央，且預算不足，連人事費用都得靠中央支援。此外，漁港管理的經費也不足，經常造成漁民對縣府的漁港管理不滿。第二個是大陸漁工的管理困難，現在政府沒人在管這個問題，他們沒有保險跟就業津貼，一出事情沒人能幫忙跟解決，他們的醫療以及生活需求也是有問題，也不像外勞有就業基金。第三個是養殖業的成本越來越高，但以目前的養殖場環境而言，要轉型為休閒養殖是非常困難的。養殖區的溝渠、小路太多，要改造成休閒景觀需要大量資金，同時漁池都很深，很難鋪設大型道路。另外，漁民本身也遭遇到不少問題，由於漁業資源日漸匱乏、漁撈活動成本逐漸提高，漁民的收入已不如以往，他們會開始怪罪港口有問題，或是政府輔導漁民不利，造成他們收入減少。基本上都會有對應，像農業處對應農委會，民政處對應內政部跟原民會。營建署的業務部分比較難界定，不知該放在交通部還是內政部。因為營建署負責道路工程，但道路是交通部所管轄。現況是都市計劃內的道路，由營建署管轄，但是都市計劃外，卻由交通部主管，有必要這樣分嗎？有時到中央辦理都市計畫相關事宜，必須跑到營建署洽詢，但有時牽涉到道路工程時，卻得跑交通部，相當麻煩。

○○縣境屬於水保局的○○分局所管轄，他們會在○○縣內進行水土保持工作，跟我們農業處的業務重複。這樣就變成中央有一個類似的小單位，再跟地方政府做同樣的事情。我們水土保持工作的經費是向水保局爭取，而非水保局○○分局。但是水保局○○分局進行水保工作，並不會通知○○縣政府，常常變成他們在做的事情，我們也在做，兩個橫向的單位聯繫得不是很好。他們在辦活動，我們也不知道，都直接向鄉鎮公所聯繫，跳過縣政府這邊。我去參加活動才知道，水保局○○分局以水土保持的名義，補助鄉公所辦活動。這就牽扯到中央到底要管什麼，管政策面還是執行面？政策跟執行都要管的話，那地方政府存在有何意義？其實如果有經費的話，直接撥給縣市政府，中央就只負責政策，讓地方來做就好，他們沒必要自己來做。這樣他們節省很多力氣。像農糧署也在做跟縣市政府一樣的工作。農糧署中區分署在花蓮，但是我們縣政府完全感覺不出跟他們有任何業務往來。但是我參加鄉鎮公所主辦的稻米大賽時，卻發現農糧署是贊助單位，縣政府只有在這種時候會跟他們有來往。他們的主要工作都跟我們一樣，都是辦理休耕、耕作的相關業務，與農會往來。但是一般而言，會報給縣政府處理。這些組織根本沒有功能，但還有一、二十人在那裡。在精省之後，還是有一大筆經費在這些單位上。雖然民國 87 年已經精省了，但是我們辦公還是得跑到台中，通過行政院中部辦公室再往上報，相當不便。其實向原民會與縣市政府的民政處是直

接對口的，並未再分區管理，行政效率高很多，未來中央的海洋專責機構成立後，可以仿照類似的模式運作。針對不同的業務，可能要用不同的管理方式。有些需要中央分區管理，但有些不必要。如果是跨區域性質的業務，應該由中央進行縣市間的協調。但如果只是單一縣市區域性的事務，中央應該下放權力，讓地方自行管理。東北角風景管理處跟○○縣政府有一個協調會報，通常每個月開一次會，由風景區管理處的處長與○○縣副縣長主持，相關的一級主管都要列席參加。例如風景區管理處希望規劃蜜月灣為衝浪、風帆專區，我們縣府就要規劃一塊區域給他們用，並調整漁業的作業區。又或者漁港要改為遊艇碼頭，我們就租一塊區域給他們。有些事項有法令規定，兩邊公務員都依法行事，因此不會不一致。風景區管理處管轄從高潮線到山脊線，區內的建築物高度有所限制，因此民眾如果要蓋房子，必須送兩邊許可，法律對於相關的容積率、建蔽率、高度都有規範，所以不需要協調，兩邊審核的標準都一樣。雙方的協調會報層級很高，互動良好，基本上，東北角風景管理處先前跟○○縣已經磨合過一段時間了，因此跟○○縣政府的互動就非常順暢。

因為其中牽涉到最多經費的就是漁港工程，農委會漁業署對於全省性漁港的維護工程、防波堤等，有一筆很龐大預算，將來這個區塊可能會跟著漁業署走。可是兩個要嚴格區分，將來還有個很大的問題，就是水產養殖漁業的管理，養殖分為淡水跟海水兩種，將來要如何切割處理也是問題。

站在地方政府的角度，我們沒有影響，都是縣政府的局處，都能配合得很好，像漁業管理所的漁業工程，也都是農業處在做，他們的預算也是編在農業處。像○○的產業發展處，有海洋事務科專門在處理漁港工程，從海洋發展局變成產業發展處，就是從農業處分出來。這都是編制與財政上的問題，會造成浪費的問題，如果漁業管理所又成立漁港工程科，每年也不一訂有固定的工程能進行，我們農業處這邊除了海港工程之外，也有農業工程。其實也能將漁港工程劃給我們，剛剛我們處長講得很清楚，要談組織的效率，要分散在兩個單位，搞不好主管也不是主修工程的，他也沒辦法跨領域管理。我們縣政府目前的作法，是有個工程課課長，專門在作農業工程、水土保持等工程，所有工程集中管理。

地方政府會依政治氣候自己會設立相關對應的機構，若地方政府無東西可以挖，他才不會理。中央跟地方的關係是一種夥伴關係。若以地方分區來說，應該以台灣生態做為分區的準則，即按海上的生態系統劃分，海巡署也會照其劃分，陸域的思維不可以套到海上，這還要處理區域的問題，以生態學角度來看，過去從地方縣市政府轄區劃分區域分為北中南東是不適當的。**Region** 應該是依海洋生態來劃分。是海洋的區域。做海洋就是要依照海洋的思維。

附錄四：第一場專家諮詢座談會摘要稿

- 壹、主辦單位：財團法人國家政策研究基金會
- 貳、委託單位：行政院研究發展考核委員會
- 參、時間：民國 97 年 12 月 25 日（四）15：00～17：00
- 肆、地點：台灣大學國家發展研究所 300 會議室
- 伍、主持人：周繼祥教授
- 陸、邀請與會來賓：（依姓氏筆劃順序排列）
 - 郭光雄（臺灣大學動物系教授、中華海洋事務交流協會理事長）
 - 陳荔彤（台灣海洋大學海洋法律研究所教授兼所長）
 - 陳國勝（中央警察大學水上警察學系系主任暨水上警察研究所系主任暨所長）
 - 趙國材（政治大學外交系教授）
 - 歐宇倫（律師）
- 柒、討論題綱：
 - 一、世界各國中央海洋事務行政的類型？
 - 二、澳洲、紐西蘭、冰島、日本、加拿大、中共等國中央與地方海洋事務行政的功能與組織及資源配置為何？
 - 三、目前我國中央與地方海洋事務行政的功能與組織，及資源配置為何？
 - 四、理想中的我國中央與地方海洋事務行政的功能與組織應如何設計？資源應如何配置？
- 捌、會議記錄摘要稿

第一位專家學者發言：

首先，澄清一下剛剛陳教授的簡報資料，南韓已經撤銷海洋水產部。再者，台灣不適合像加拿大、澳洲、中國那樣，在海洋事務上，實施中央與地方分權的制度，因為這樣會降低行政效率，地方再分權，中央根本就沒有生存權。對台灣而言，土地面積過小，不用跟中國大陸一樣，中國大陸的省有海洋漁業局，地方還有自己的船，台灣的總面積就相當於中國大陸的一個省，所以在台灣將海洋事務的管理權分為中央與地方兩段管理，似乎不太適合。臺灣不應該比照大國，應該跟香港、新加坡比，他們人員精簡，沒有好幾層的架構。再其次，海洋現在的問題不是成立部會就可以解決的。日本的海洋事務是內閣層級的官房長官負責協

調，美國是總統的層級，比其他部會位階要高，協調功能與力量就會比較大。若成立一個部，跟其他的部會一樣大，就無法指揮其他部會，而加拿大就是單一部會。臺灣的問題是高層次的海洋大政方針，現在僅一紙「海洋白皮書」，不管是誰執政，在海洋政策上都是說得多、做得少，沒有統一的海洋方針，這也是涉外部門低效率處理海洋事務的原因。比較台灣與美日兩國的政府架構，跨部會溝通困難，而且中央部會首長無整體、長期、統一的海洋政策，加上部會間的協調效率不彰，行政資源浪費、疊床架屋、部會首長「短命」，雖有長遠的計畫，卻無法長遠執行，造成海洋政策無連貫性，這都不是成立海洋部就能解決。海洋事務是需要綜合管理的，就算成立海洋部也只能是行政層面的，沒有海洋大政方針，也無法發揮協調的功能。更不用說中央、地方兩層架構間的關係，地方政府沒有中央補助根本動不了。此外，我認為最重要的是，總統府內要設置顧問，有專人提供總統政策方針，總統才有明確的政策方向，能以總統的高度發號施令，下面執行的官員才會一致的政策方向。

第二位專家學者發言：

由於所學之故，重點將放於執法與海巡機關，過去也主張建立大一統的超級機關。目前地方政府完全無執行能力，因財政差距大、分權難度高，故難以執行海洋事務管理，因此目前是由中央執行之。而現在過於強調地方自治，海洋管理也過度強調事件發生地的轄區，用行政區界定海域管理單位，造成管理效率降低與執法困難。魚難道的活動是不分行政區的，應以魚的生活特性來劃定管理區域，再找相關的管理單位來協調。臺灣現在是因為地方自治不彰，地方政府沒錢沒人，才會出現趙教授所述：地方分權執行上的困難。但從落實民主的角度來說，應該健全地方分權制度。至於中央是不是要成立海洋部，也不見得。但在制度設計上，未來海洋委員會應該要把地方政府納入。現在台灣的問題在於不夠重視海洋，對海洋投資的還不夠，故應該鼓勵政府投入更多。其中最好的方法，就是成立一個部會。目前成立海洋部的討論重點，只是要用什麼方法與架構，協調各部會與各級政府間的意見而已。

主持人：

研考會公布的行政院組織法草案已經明確提出設立海洋部，目前只是在徵詢各方對於成立海洋部之意見。所以中央設立海洋專責機關已是既定政策，未來不管名稱叫什麼，海洋部還是委員會，總之中央會有一個牽頭單位，我們現在正與地方政府訪談，瞭解地方權責中，現有的組織架構中，是否也有海洋事務的相關職權。海洋部成立之後，未來地方政府是否跟進設置對應的機關？本次座談的討論方向是：中央要成立何種形式的海洋事務管理機關？未來中央成立海洋部之後，地方政府是否跟進成立？本研究案借鑑他國案例，避免他國所遭遇之困境，在台灣重蹈覆轍，為什麼要參考冰島、紐西蘭，因為跟台灣一樣都是島國，海洋事務的特性相近。那麼像剛剛陳教授講的，海洋執法難分給地方自治，海巡該像警察，由中央一條鞭管理，但也得尊重地方首長。可是資源是中央的，不可能歸

地方主導。如同中央有警政署，在地方政府有警察局，而中央有海洋部，在地方則成立「海洋局」，專責處理海洋事務。

關於委員會的協調功能，我在 2005 年海巡署的座談會就講過，像是陸委會的例子，按理是協調各部會大陸事務，但開會的時候各部會首長都沒有空來，最後只有派課長來，甚至不來，能發揮的協調功能就相當有限，因此需要有專責機關，有專責機關才會更重視、才有更多資源投入，所以 2005 年的高度共識是，海洋專責機關最好是一個部。

第二位專家學者第二次發言：

可能不是設一個部就能解決一切的問題，成立海洋部只是解決問題的開始，成立海巡署即為一例，岸總跟洋總的整合也是內鬥不休，重點在於成立部以後，內部的組織架構如何安排，才能有效運作。

第三位專家學者發言：

眼光要放遠、放大，未來人類勢必要把重點移到海洋，海洋資源開發、污染處理、全球暖化都是重點，海洋問題是國對國的，各國的互動將會更緊密，我們有海洋資源，要有一個中央的專責單位來管理，目前台灣無一個海洋專責單位，能與國外對口處理相關事務。再者，中央專責單位需經立法院同意從能成立，但地方政府只要經過考試院同意即可成立，所以只要中央政府成立海洋部，地方要成立相對應機關並不困難。成立海洋部得經立法院同意，所以打鐵要趁熱，馬總統既然宣示要成立海洋部，就要趁勢促成。目前地方縣市政府爭取的是人事權與財政權，這些公務人員法、地方制度法與財政收支劃分法都有規定得很清楚，所以○○縣一直要升格直轄市，爭取更多人事權跟財政權。中央害怕給地方人、錢，中央就虛掉了。但目前中央部會有總員額法跟行政院組織基準法，必須打破藍綠惡鬥才能通過。現在既然有共識要改變，就要趁機把海洋部放進去。至於成立部或是委員會不是重點，看看「經建會」雖然是「會」，但是掌控預算與權力很大，比陸委會還大，所以名稱不是重點，重點是看誰來負責、授權到什麼程度。地方不是那麼重要，中央先做好，地方再有對應機關，是相對容易的。

第一位專家學者第二次發言：

日本的例子就很清楚，首相是海洋本部的大臣，官房長官是副大臣，位階很高，還有海洋基本法，決定海洋政策大政方針；目前我國籌設中的海洋部，只是執行機關，而非中央已有明確的海洋事務的統籌方針。

第三位專家學者第二次發言：

那就跟台灣現在的海推會一樣，行政院副院長兼召集人。現在講海洋事務，很多人想的是海峽兩岸問題，不是真正的海洋，眼光要放遠。現在國際的問題是強弱，大國政治，國家自己的切身利益最重要，如果只是兩岸問題，只要海巡署就夠了，都是走私、毒品、漁業的問題而已，而目前海巡署並未全面取締違法行為，這是因為目前獎勵制度的設計，只針對特定違法事項，造成海巡人員只抓特

定犯罪行為，非全面性地執法。海洋部的事情不要侷限在兩岸問題上。

主持人：

趙教授並不反對成立海洋部，而是認為中央政府處理海洋事務的層級要夠高。

第四位專家學者發言：

個人只提出一個問題，以遊艇港而言，像淡水的遊艇碼頭的設置，要能夠普及到各縣市是很困難的，因為要用現有的漁港來改，漁港是漁業署所管轄，那這些改建的遊艇港是由哪個單位所管理？若無專責單位，遊艇港開發易受各單位的本位主義所拖累。我贊成郭教授提的，中央先成立專責單位，再來作地方分權，劃分哪些事務歸地方。至於未來像是海洋石油的開發、領海畫界的涉外問題，應該在專責機關裡面，還是跨部會協調？未來成立海洋部之後，所轄之業務內容為何是關鍵。

第二位專家學者第三次發言：

有些事務納入海洋部，但是跟原先的功能無法切割，專責機關不能包山包海，一定要有所取捨。目前最大的問題，在於大家不重視海洋事務的重要性，所以要打強心針，成立專責機關，這是因為各部會都把海洋放在枝微末節不重要的地位。

第三位專家學者第三次發言：

漁業署業務併入海洋部是非常奇怪的政策，因為漁業、漁民與漁村目前已成一種獨特的文化，他們運作已經很完整，與海洋部的權責已不太相關，而且中國大陸與日本均未將海洋事務與漁業事務放於同單位管理。我一再說，要把眼光放遠，海洋部的主要業務，要做未來性的海洋人才教育、新資源的開發、減碳、海洋污染等問題，規劃如何永續開發海洋資源，因此現在大家要集中力量，在中央先有一個部會。

第五位專家學者發言：

海洋專責機關誠如剛剛周教授所講的，是行政院組織法修改的既定方向，即使未來是要設部，也要有協調的機制，怎麼作才會有用？

第一位專家學者第三次發言：

我比較好奇的是，郭教授為何不贊成併入漁業署，世界各國幾乎都是把海洋跟漁業併在一起。

第三位專家學者第四次發言：

道理很簡單，你看全世界抓魚很多的國家，漁業都沒有被放入海洋部裡面，因為漁業完全是靠抓魚維生，完全是資源利用沒有貢獻，跟海洋管理的觀念是不一樣的，漁業自成體系，漁業管抓，海洋部要去管理約束他，如果納入海洋部，

就管他們不動。

第二位專家學者第四次發言：

加拿大也是漁業大國，他們的海洋與水產部就是把漁業放在內，中國大陸的地方政府也是將海洋與漁業事務併在一起管理。

第一位專家學者第四次發言：

中國大陸有他們地方的特殊性，是歷史遺留下來的，那不一樣。

第三位專家學者第五次發言：

國際上的遠洋漁業，鯨魚跟鮪魚是最大宗，國際的漁業管理，鯨魚是算隻數、鮪魚是用網目大小，台灣沒有跟國際接軌，根本就沒有對海洋保護的觀念。

第一位專家學者第五次發言：

那外交呢？台灣的外交根本沒有幾個邦交國，成立海洋部以後，海洋方面的外交怎麼處理？有部會以後，反而走不出去，政府官員的身份，出去更不容易，去不了。

第三位專家學者第六次發言：

海洋的外交要用民間團體，台灣的外交地位是很悲哀，所以我們要對國際社會有海洋方面的貢獻，才有可能在國際海洋事務插進一腳。

主持人：

趙教授的問題很有意思，兩岸事務上也有類似的問題，像大陸就一套人馬、兩塊招牌，非常靈活。台灣有專責的海洋事務機關之後，是否會造成具有官方身分的海洋事務首長，難有國際交流的機會？未來海洋部會首長可能也需要有民間代表身分，以民間身分參與國際事務。

第三位專家學者第七次發言：

擔憂的事情很多，先成立海洋部，拿到行政資源以後，再來討論這個問題還不遲。

第一位專家學者第六次發言：

台灣缺乏二十年後的海洋整體規劃，差外國至少三十年，郭教授眼光很遠，你負責的民間社團可以來規劃未來二十年的大政方針，供政府參考。

第三位專家學者第八次發言：

台灣目前若不趕緊追上國際的海洋事務管理潮流，會越來越落後。

第五位專家學者書面意見：

2009年4月3日，行政院召開海洋事務推動小組會議，確立未來將設立「海洋委員會」以專責管理海洋事務，其目的係希望以政策統合協調者的型態，來幫

助各部會橫向整合及中央與地方間的縱向協調，且如此亦對相關機關事權變動調整幅度較少。此外，未來海洋委員會若運作順暢，將可再視海洋業務之需要，以調整組織。¹²⁹

從而，該委員會之業務職掌、功能及配置應如何設計？本文將說明如下。有關海洋事務管理機關之設立，在組織模式之實踐上，可區分為下列四種：

一、不設海洋事務專責機關

由相關部會依其「功能性」之職掌，分別負責業管之海洋事務政策及執行，而不設海洋事務專責機關。¹³⁰其代表國家有中國於 1964 年成立的「國家海洋局」，該局屬性偏重於事業性管理機關，而非統籌所有海洋事務之海洋政策管理機關，有關海洋事務的管理仍分散至漁業、礦業資源、環境、教育、科學及技術、安全、外交及海軍等部門。

二、設立跨部會協調聯繫機關

以事務功能分工為基礎，並以海洋為對象，設立一跨部會之海洋事務協調聯繫機關，參與個別海洋事務政策之釐訂，至於各項海洋政策之執行，仍由各相關部會負責辦理，換言之，僅於特定海洋事務涉及兩個以上之部會時，該協調聯繫機關始會介入處理。¹³¹該主張之學者有 Jean-Pierre Levy，他認為縱使將主要的海洋事務責任交付某一特別部會，仍然需要建立其他的機制或安排，以確保擁有海洋事務責任之各部會間的適當協調，此機制應被安排於部際的委員會，以確保其具有主導統合一致且全面性的國家海洋政策的決策執行能力，並引領國家走上海洋資源理性管理與發展之途¹³²。

於世界上，採用該組織類型之國家，例如有澳洲，澳洲聯邦政府之海洋政策操作係採合議制的協調機制模式。由環境暨資產部部長擔任主席，並由負責漁業、資源、海運、觀光、科學等事務之部長擔任委員，共同組成「國家海洋部長委員會」，成為澳洲國家海洋政策之諮詢與決策論壇，負責執行、發展、監督澳洲的海洋政策。¹³³

1999 年於環境暨資產部下設「國家海洋辦公室」為主要執行單位，其主要任務與功能除為提供國家部長委員會、國家海洋諮詢團及區域海洋規劃指導委員會所需之秘書及技術性支援外，並負有協調區域海洋計畫之發展，澳洲海洋政策執行與發展，協調聯邦、州與屬地間之海洋政策議題，提供資訊給海洋政策及區

¹²⁹ 「推動海洋事務 政院擬設海洋委員會」，yam 天空新聞，2009 年 4 月 3 日，<http://n.yam.com/cna/politics/200904/20090403698470.html>，查訪日期：2009 年 5 月 21 日。

¹³⁰ 游乾賜，「海洋事務部之成立與海岸巡防機關之發展」，第九屆水上警察學術研討會論文集，中央警察大學水上警察學系編（2002 年 7 月），頁 3。

¹³¹ 同上註，頁 3。

¹³² 胡念祖，*海洋政策理論與實務研究*（○○：五南圖書出版公司，1997 年 9 月，二版一刷），頁 121。

¹³³ 胡念祖，「海洋事務部之設立：理念與設計」，*國家政策季刊*，創刊號（2002 年 9 月），頁 69。

域海洋計畫之相關利益者，並提供相關海洋政策建議，及管理自然資產信託之海岸及海洋規劃計畫。¹³⁴

三、設立海洋事務超級機關

設立海洋事務專責機關，負責「所有海洋事務」之政策及執行。係將海洋視為特定資源，並以海洋資源為中心，設立海洋事務專責機關，負責全部海洋事務之政策及執行。¹³⁵

該組織模式，因於客觀上有難以實現的困難，故於現今似仍未有國家完全符合，所以不舉例說明。

四、設立核心海洋事務專責機關

設立海洋事務專責機關，負責「核心海洋事務」之政策及執行。即以海洋資源為中心之理念，設立海洋事務專責機關，負責核心海洋事務之政策及執行，至於核心海洋事務以外之海洋事務，仍由各功能別機關負責，但在處理有關海洋事務時，各功能別機關和核心海洋事務專責機關，應循制度化的機制，協商辦理。¹³⁶

採用該組織型態之大國眾多（如美國及加拿大），本文將以南韓為例。南韓處理海洋事務之專責機關，係於 1996 年成立之「海洋事務暨漁業部」，該部是一個全面性處理海洋事務的機關，除了海軍以外，此一機關之職掌涉及海洋政策、航運、港口、漁業政策及資源、海軍與漁業科研、魚產品檢查、漁業巡護船、海事調查及海洋警察等。¹³⁷

就海洋管理體系而言，我國目前的海洋事務管理組織係分散於政府的各個涉海部門，由各個部門分別就其本身業務權責，分別管理，沒有建立全國統一的海洋事務管理專責機構，也就是「不設海洋事務專責機關」，而依其各部門之功能性來劃分權限之類型。

與海洋管理事務有關之機構有：內政部（營建署及地政司）、交通部（航政司及觀光局）、經濟部（礦業司、國營會、能源會、中央地質調查所、加工出口區及水利署）、國防部、外交部、財政部（關稅總局及國有財產局）、教育部、環保署、農委會（漁業署）、陸委會、經建會、研考會、新聞局、海巡署、國科會、文建會等部門。¹³⁸由上可知，我國海洋事務管理機構呈現出多元化之架構，從而

¹³⁴ 陳榮宏，「我國海洋事務專責機關組織之研究」，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文（2005年1月），頁83-4。

¹³⁵ 游乾賜，前揭註，頁4。

¹³⁶ 同上註。

¹³⁷ 游乾賜，前揭註，頁10。

¹³⁸ 行政院海洋事務推動委員會編，*海洋政策白皮書*（臺北：行政院研究發展考核委員會，2006年4月，初版），頁39-40。

缺乏明確、有效率的協商與整合機制，且因各相關部門分工不明確，造成業務多所重疊，形成多頭馬車，亦或組織鬆弛，形成三不管地帶，而於事件發生時，則互相推諉，致事延宕，如此組織模式，不僅使國家權益喪失，且亦會影響國家整體海洋事務之推展。

從而，出現有設立海洋事務專責機關之構想及聲浪，惟對於設立「海洋事務部」、「海洋部」或「海洋委員會」，則引起產、官、學與研界許多爭論，最後行政院決定以「海洋委員會」之組織型態，來統合與協調我國海洋相關事務，換言之，就是上述組織類型的第二種「設立跨部會協調聯繫機關」，以海洋為對象，設立一跨部會之海洋事務協調聯繫機關，惟各事務之執行，仍由各涉海機關負責。

一、海洋委員會之業務職掌與功能

我國海洋事權至為分散，海洋政策一直不是任何部會之主體事務。有鑒於現有海洋事務管理體制無法因應時代需求，出現權責混淆與功能不彰之現象，不利海洋事務健全發展，行政院爰規劃設立「海洋委員會」，負責海洋政策規劃及執行過程中之協調、督導及執行成果之追蹤考核，另掌理屬於海洋基礎結構面事務的規劃及推動、海洋國際事務、海域及海岸安全、海洋文化與人才教育、海岸管理政策及法規之研擬等，期解決我國長期以來未有專責機關統籌規劃、協調海洋事務，致海洋政策系統性不足之問題。¹³⁹

據此，海洋委員會之業務內容，應將所有與海相關事物皆納入（如漁業、海洋非經濟資源開發利用、海洋科學研究、海洋環境保護與生態保育、海域執法、海岸管理、海洋科學研究、航政港務、海洋觀光、海事糾紛），是以各涉海部會署之主管皆為該委員會中之委員，且由行政院院長或副院長兼任主委一職，而其職權應比照「大陸委員會」（指其他部會機關只有「執行」之責，而無「決策」之權），成為行政院各部會處理涉及海洋事務的統合決策與行政協調機關，方能發揮全面推動「藍色革命、海洋興國」之政策願景。

另，依 2004 年 6 月立法院三讀通過的《中央行政機關組織基準法》，行政院應將現行 37 個部會精簡成 13 部 4 會 5 獨立機關¹⁴⁰，惟於 2009 年 4 月 9 日行政院會議通過「行政院組織新架構」，其行政院之組織架構為 13 部 9 會 7 其他機關（共 29 部會）¹⁴¹，並於同年 4 月 13 日，將該通過之《行政院組織法》修正草案函送立法院審議，其 9 委員會為：僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、國家科學委員會、國家發展委員會、大陸委員會、原住民族委員會、客家委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會。此外，行政院亦於同年 4 月 30 日會銜考試院將《中央行政機關組織基準法》部分條文草案函送立法院審議，於此併予說明。

¹³⁹ 問題與回答，「6. 為什麼設立海洋委員會？」，行政院研究發展考核委員會，2009 年 4 月 15 日，<http://www.rdec.gov.tw/content.asp?mp=14&CuItem=4158911>，查訪日期：2009 年 5 月 22 日。

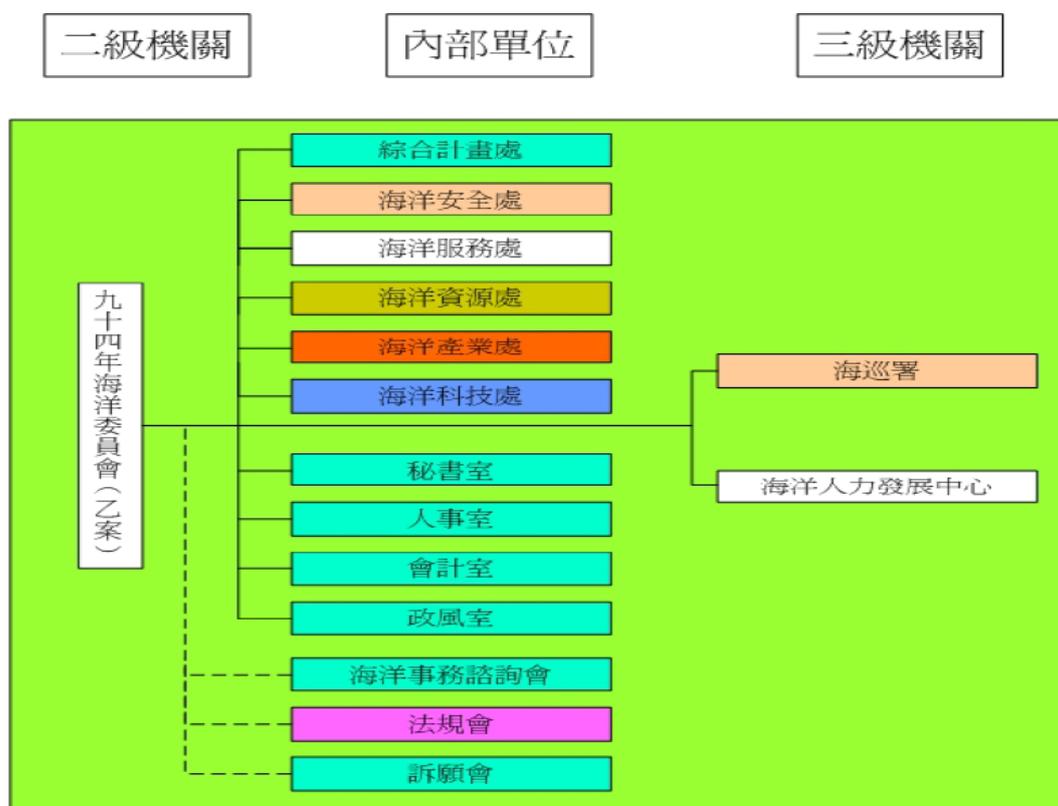
¹⁴⁰ 江大樹，「海洋委員會的改造思維」，財團法人國家政策研究基金會，2009 年 2 月 4 日，<http://www.npf.org.tw/post/1/5380>，查訪日期：2009 年 5 月 21 日。

¹⁴¹ 行政院組織改造，「行政院組織新架構」，行政院研究發展考核委員會，2009 年 4 月 9 日，<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4151901&ctNode=11593&mp=14>，查訪日期：2009 年 5 月 21 日。

二、海洋委員會之組織架構設計

行政院未來將設海洋委員會，為政策統合機關，將負責協調分屬各部的海域治安、海洋產業、海洋文化、海洋科技及海洋教育等業務之整體發展，進行跨政策領域之統籌協調與推動。以漁權衝突為例，將可由海洋委員會就未來農業部、外交部及僑務委員會等負責之漁權談判，內政部、國防部等負責之海域安全維護，進行政策協調統合，有效整合各相關專責機關事權與資源，以確保國家與民眾之最大利益。¹⁴²

以 2005 年所規劃之「海洋委員會」為藍圖（見下〔圖一〕），來架構未來之委員會。



〔圖一〕海洋委員會組織架構圖

資料來源：楊海寧，「海巡署的過去現在及未來」，演講簡報，中央大學水文及海洋科學研究所，2008 年 6 月 17 日。

三、海岸巡防署應否納入海洋委員會？

本文認為應將海岸巡防署（以下簡稱海巡署）納入海洋委員會中，因海巡署之機關組織定位係一海域執法機關，如此將能使海洋政策制定之機關，同時具有海域執法之能量，使之收如臂使指之效，且其併入後海巡署將成為該委員會下一

¹⁴²「催生海洋事務專責組織 亟待行政院組織法修正草案儘速通過實施」，行政院研究發展考核委員會，2005 年 6 月 29 日，<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=16388&ctNode=6848&mp=100>，查訪日期：2009 年 5 月 22 日。

級機關，其功能職掌將會面臨重大變化，惟不管其職掌如何演變，海巡署之定位仍是海洋及海岸相關法規之執法專責機關。

而現海巡署所執行之事項，因相關法規由不同部會訂定，致海域執法不能有效落實，然在海洋委員會成立後，如此困境將獲得解決。海巡署原是須與其他相關部會間訂定協調與聯繫辦法，但在納入海洋委員會後，這些相關業務將在同一機關中進行，故其情勢將轉變為內部協調溝通；因此，海巡署併入後，除可化解部會間協調不良之難題外，並更有利於海洋及海岸執法工作之推動與效能。

再，該署於成立 9 年來，在組織結構、人員任用管理、海洋與海岸管理機制、海上防衛與國家安全、海上治安維護與災難救護、涉外事務及海洋事務分散統合不易等各方面亦面臨著不同之困境，惟上述困境，也將因海巡署併入海洋委員會，而獲得解決或改善。且海洋委員會將海巡署全部業務予以納入後，可使海巡機關係執法機關之地位更加明確。

結論

海洋事務範圍廣泛繁雜而難以界定，故須有一套科學性與計畫性的管理機制，始能達到有效管理的目標。臺灣四面環海，目視所及皆與海相關，惟卻一直有著重陸輕海之觀念，以致相關海洋機關及法令無法有效管理海洋事務，而隨著國際趨勢發展，故有提出設立一海洋事務專責機構之思維出現，來解決現今因未設海洋事務專責機構所面臨之困境。

如今政府組織再造已確立設置「海洋委員會」，希冀未來該機關能發揮統籌政策與協調聯繫各部會之功能，並在中央與地方爭執上扮演溝通之角色，以使台灣能朝現代化海洋國家邁進。惟委員會設立之初首要任務仍在於確定國家海洋政策，海洋國家就應要有明確的海洋政策。

附錄五：第二場專家諮詢座談會摘要稿

壹、主辦單位：財團法人國家政策研究基金會

貳、委託單位：行政院研究發展考核委員會

參、時間：民國 98 年 5 月 26 日（二）15：00～17：00

肆、地點：台灣大學國家發展研究所 206 會議室

伍、主持人：周繼祥教授

陸、邀請與會來賓：（依姓氏筆劃順序排列）

張長義（台灣大學地理資源學系教授）

陳金貴（臺北大學公共行政暨政策學系教授）

陳荔彤（海洋大學海洋法律研究所教授兼所長）

游乾賜（海洋大學海洋事務與資源管理研究所教授、前海巡署副署長）

黃錦堂（台灣大學政治系教授）

蕭全政（台灣大學政治系教授）

柒、討論題綱：

一、海洋委員會之業務內容應包含哪些？與其他涉海事務之部會應如何協調、分工？

二、海洋委員會之組織功能設計、資源配置應如何安排？海巡署之組織應如何納入海洋委員會之設計？

三、因應海洋委員會制度設計，在法規層面（如中央行政機關組織基準法）有哪些需要相應做出修改？

四、海洋委員會之中央與地方海洋事務行政的功能與組織應如何設計？資源應如何配置？

五、行政院海洋委員會之上是否需要設置具備部會協調層次之海洋戰略政策委員會？應如何設置？

捌、會議記錄摘要稿

主持人：

本研究案主要研究中央政府成立海洋專責機關後，地方與中央之間，在海洋事務上該如何對接。先後拜訪過○○市政府、○○縣政府、○○縣政府，昨天更南下

拜訪○○港務局。未來中央將成立海洋委員會，但在地方的層級上，除了○○市有成立海洋局之外，其他的地方政府對於海洋事務，坦白講也都不清楚，不知何謂「海洋事務」。倘若中央成立海洋委員會後，地方政府似也無意成立相關單位與中央對接。所以我們認為，部跟委員會的差別就在這裡，如果成立「部」，資源一多，地方政府自然會想辦法對口，但委員會就不易了。

就目前的狀況而言，海洋事務成立委員會管理，可說是定案的事實了。因此本次的座談，將聚焦在確定成立海洋委員會之後，該如何設計組織架構與職掌哪些權責的問題。以下有幾個問題提綱，未來的海洋委員會該主管哪些業務？與其他涉海單位間，如何協調與分工？海巡署放進海洋委員會後，委員會的組織架構該如何安排？在海洋委員會成立時，中央組織基準法是否有彈性，放寬讓委員會能成立辦事之局室？考慮到與地方政府的互動，海洋委員會如何與地方政府對接？是否不要考慮地方政府，直接採分區管理的概念，讓海洋委員會直接管轄？是否需要在海洋委員會上方，在行政院院本部或總統府內，成立更高階層的海洋戰略研擬之委員會？不知各位有何想法？

第一位專家學者發言：

行政功能與組織架構是互相搭配的，因此先考慮海洋委員會未來有什麼行政功能，再來思考如何設計組織架構。而行政功能的政策執行部分，由海洋委員會負責，而司法之功能當然交由法院管轄，同時海洋委員會也要涵蓋立法部分，研擬海洋政策的相關法律配套。因此海洋委員會的功能，最重要的應該是法治面，立法完成之後，賦予海洋委員會哪些職權。再根據功能與職權，成立相關的配套組織。目前能爭取到成立專責之委員會已經相當不錯了，不可能一下子就成立「部」，現在的重點，是如何在委員會的架構下，如何將權責與管理業務擴大，至準「部」等級之機關。若海洋委員會能好好地規劃，是有機會管轄行政、立法、司法三方面的業務。可參考國科會、農委會之架構，再找出法源依據來支持委員會運作，而法源依據採參考聯合國的海洋法公約。管轄之業務可包含資源與海洋環境保護、海上執法、科學研究，再加上漁業及航路，一定得採半強迫方式，不然他們不願意被納入海洋委員會。至於加入委員會運作後，是否能適應會內之運作方式，還有待考量。

目前台灣較重要之海洋議題，當然是遠洋漁業，但是漁業署一定不願意進入海洋委員會，每年的產值與業績極高，必定不願意進入海洋委員會被管。海洋委員會成立後，漁業署若不納入，相當可惜。另外內政部管領土，代表三度空間中的海洋，也是由內政府管，但是 12 海浬外也是國家的主權權益，而內政部是否有辦法管理這個區塊，有無機關專門負責？好像也沒有。如此一來，12 海浬外的海域，像是歸內政部管，但又像是沒人管。至於跨國海域的部分也無主管機關，未來成立海洋委員會，就有很明確的主管機關，主張國家主權權力。內政部跟漁業署認為這些都不是他們的主管範圍，但外交部卻只主管談判，說不須觸碰這類議題，認為遠洋漁業的規劃是由漁業署負責。這兩項爭議且有急迫性的項目，是

需要納入海洋委員會來專責管理的。

在法治的行政功能上，有靜態與動態兩方面，動態的即為海上執法，在過去已相當有成就，靜態方面則為基礎性的海洋研究。台灣只有在東部海域是完整的，雖然礦物資源可能比較少，但是至少可開發海洋深層水，也可以調查深海的生態資源。未來海洋委員會要成立國際合作處，我國管理的海域常有涉外事務，就算在 12 海浬之內，也是有國外商船會進入，因此國際合作處是必定成立的。海巡署該如何放入海洋委員會，應該要整個署都納入才是。海洋污染方面，環保署已說他們沒做，因此這塊也該放入海洋委員會當中。海洋汙染與國家的海洋生態的永續發展，與漁業息息相關，這些都該是海上執法的重點與政策的主要內涵。此外，海洋委員會要重視海洋資源的調查，像是台灣西南海域有可燃冰，也是屬於化石燃料，與經濟部、國科會等單位有競合關係。至於中央與地方間的分工，剛剛主席提出的意見很好，以美國為例，3 海浬為界，內由州政府管理，外則為聯邦政府所管轄。但是 3 海浬界線的劃分基線，則有待商榷。地方政府一定要有一些管轄權，讓地方管轄漁港，有生計來源，地方才不至於有抗爭。

第二位專家學者發言：

海洋事務的組織，研考會委託了許多案之研究，而最近也可看到相關的會議也開了很多次，我想這是件好事，而且海洋事務應該會成立專責機構，並且具體成型為委員會。無論如何，我也同意陳所長之意見，這都是往前邁進的好事。未來成立之海洋委員會應為「專責海洋事務機關」，而非「海洋事務專責機關」。「海洋事務專責機關」應指這個機關，將來要把所有的海洋相關的事務都包進來，放再一起運作，無論是委員會等級或是部，都是個「超級部會」。我們最近也可發現很難，也幾乎不可行。至於「專責海洋事務機關」，專門負責海洋事務，但不是海洋相關的業務全包，只需要包含核心項目就好。因此看起來我們要成立的是後者，而且是以委員會的形式存在。

其次，我們既然要成立的是委員會，可以先看看國內的委員會有哪些，又是如何運作，我稍微做了整理，大概有兩個要點跟大家報告。第一，目前的經建會、農委會、勞委會、研考會，目前的運作狀況都還不錯。不錯的原因有幾個，一個是有胡蘿蔔，像經建會有很多胡蘿蔔，所以經建會開會，各部會官員都會來，且與會的官員層級都很高，因為層級越高、經費越多，越能受到重視，因此開會的效率很高，且開會狀況相當熱烈，就算是副主委主持，也是相當受到尊重，因此經建會可以運作得很順暢。

而農委會除了有胡蘿蔔之外，還有棒子，農林漁牧都有很多組織，對於地方政府的相關單位有指示與監督之責。勞委會與農委會一樣，也是有紅蘿蔔跟棒子，像是勞保的退休金、失業的給付金，雖然現在看起來好像還是不太夠的樣子，但是也是有棒子可以用，對於縣市政府的相關機關，也是有指示跟監督之責。再來是陸委會，雖然沒有紅蘿蔔跟棒子，但是有一把尚方寶劍，也就是高層支持，因此他還是可以運作，兩岸政策決定後，都是有層峰在支持的，因此這樣也能順

利運作。所以這些委員會都有資源，或是背後有足夠的力量，讓相關部會的高層官員肯出席開會協調。

第二個，是從委員會事務的性質分析，像研考會、勞委會、農委會，業務性質相對單純，而且是集中的，並未分散在各部會。而陸委會的事務單純，卻很分散，但是分散沒有關係，畢竟他管的只是一個「開口」，管理開放尺度而已。可是海洋委員會的事務分散於各個部會，現在成立了「專責海洋機關」，也只是管了一部份而已，許多事務仍分散於其他部會，而且其他部會的事務，說不定比海洋委員會所管理的事務還重要與繁雜。海洋委員會的業務性質不只分散且繁雜，因此相較於目前幾個已存在的委員會而言，運作的困難相對高，所以海洋委員會需要的胡蘿蔔跟棒子是更多的，或是要一把尚方寶劍，若都拿不到的話，很難預期它能運作得好。

因此行政院送到立法院的組織法草案已有配套，中央行政組織基準法中，委員會不得設立附屬機關的限制將廢除，所以我認為，海洋委員會可以當成部來設計與規劃。雖然「委員會」聽起來沒有「部」這麼厲害，但是農委會還是有很大的影響力，只要有足夠的吸引力，讓其他部會能認真參與，海洋委員會還是大有可為的，說不定未來「海洋部」就會因此慢慢成形了。

目前行政院重視的還是海洋委員會的「協調能力」，各單位願不願意進來海洋委員會，仍就得尊重各單位的意願，但是至少要納入海巡署，不然會更空。原先在行政院的規劃中，海洋委員會底下是不能有單位的，但我們署負責規劃時，認為如此設計，設立海洋委員會的意義不大，因此提的幾個規劃案，最低的底線就是要把海巡署納入，因為我們認為海洋委員會實際的業務運作，仍就須要海巡署，沒想到最後會是這個提案中選。

至於海洋委員會業務的劃分，剛才陳所長所提的幾點意見很重要，參考了幾次規畫的意見，基本上「綜合計劃處」是很需要的一個單位。因為海巡署納進來了，海洋安全是必然的業務之一。其他如海洋科技、國際合作，像國際合作部分，海巡署一直在爭取海巡人員駐外的機會，最近看起來快要成真了。而海洋法治的部分也必須納入，至少要包含這些業務單位，以下其他單位可作為參考：如設立海洋事務管理人員的培訓單位，需要成立海洋人力發展中心，此外中央氣象局的部分，可分設專責海洋氣象與海像觀測的單位。

另外在區域的部分，剛才主席所提議的部分，我認為是很好的概念。未來海巡署變成三級單位後該如何配置，它的四級機關可以設多一點，但是會不會因此變得太多太浮濫，需要審慎設計。而海巡署底下的四級機關，所設的分署其轄區最好與以縣市界線劃分，將來與地方政府的協調與互動上會比較容易。而地方政府一開始在海岸法草案規劃時，要求把自己的權限畫大一點，後來聽說都要自己管理，什麼資源都沒有，後來就不再爭取了。這是現實的問題，地方政府沒有能力管，所以未來還是以海巡署的海上執法來管理為主，地方政府若需要介入協調或合作時再參與即可。

個人認為中央組織基準法還可以再修正，因為法律限制了各機關的單位數，例如 34 條「各級機關的輔助單位不得超過六個處室」，而國防、警察、調查等機關不受此限，但是海巡卻受此限制，因此必要時也需要鬆綁對於海巡的限制。

另外是否在更高層級成立戰略研究單位，若未來海洋委員會運作能像經建會班順暢，那現有之國安會系統、行政院院會就可以達到所要的戰略研擬功能。由於海洋的事務相當分散，若現階段需要，可成立戰略性質的委員會，但只是臨時性質的，負責決議重大政策。像澳洲有環境與海洋部，但是上方有聯邦議會所成立委員會，在海洋政策上形成重大決議時，再交由各部會去執行。

未來海洋委員會開會時，經濟部、交通部、內政部等部會官員是否會出席會議，而海洋委員會所研擬的政策，各部會是否會遵行？因此我寧可將海洋委員會視作「部」級機關設計，如此才有實質之功能與效力，故成立海洋委員會或海洋部目前並無太大差別。

第三位專家學者發言：

我對組織跟行政是外行，但我曾經參加過海岸與海洋的相關會議，也參加過組織再造的會議，特別是環境資源部的會議。未來如果要成立較大型的海洋委員會，其職權勢必將與十三個部重疊，所以現在的問題是，海洋委員會是要「做大」還是「做小」？「做小」就是剛剛游教授所提到的，以海巡署為核心，再擴大或放大，將國際的事務吸納進來，如此一來，與海巡相關的業務可以在海洋委員會裡面淋漓盡致地發揮，相對容易。而「做大」的話將比較不容易，每個部會都得有單位跟海洋委員會對口，原先海巡署是要放在國土安全部中，但我也同意，若成立海洋委員會，海巡署也應該放在海洋委員會中。外交的部分，海洋與國際相關的事務也將重疊，而交通在航政部份也會有業務重疊。至於農業部分，則有漁業署，包括遠洋漁業及海洋的觀光資源會重疊。而文化部成立後，海洋文化、觀光及沉船考古等業務會重複。而最嚴重的業務重疊，將發生在環境資源部，依照當時的規劃，環境資源部將成立大氣與海洋署，底下還會設海洋分局與海岸分局，如此一來，其業務將會與海洋委員會的職權完全重疊。

如果海洋委員會要做大成接近「部」的等級，那麼就會與其他部會產生競合關係，要協調很困難。但若單純只以海巡的業務出發，做更深度的國際合作業務，將可淋漓盡致發揮。在最大跟最小的中間，有多少個替代方案，有多少組織將隸屬於海洋委員會之下，重點將會是最大跟最小的方案間要取哪個位置的替代方案，這是有關定位的問題，與組織業務有關。

若定位清楚以後，未來要制定海洋法，而海洋委員會將執行海洋法中的哪些法規？像是海洋汙染法規的部分，將來一定是由環境資源部所主管。必定要定位哪些海洋法規，將由海洋委員會所主管，關係到海洋委員會的組織業務問題。至於主席與游教授所提及之分區治理概念，我認為很重要。因為界線很明確，地理區界很清楚，每個海洋委員會或海巡的分署轄區將會很明確，如此一來，中央的行政將可以跟地方政府準確地配合。

最後在部會協調的問題，也不見得要成立戰略協調委員會，目前行政院有永續發展委員會，可以要求於永續發展委員會中成立海洋組。目前只有國土組，未來可以國土組含納海洋部分，或是並列成兩個組，這樣的話比較快。要另外成立一個海洋戰略的委員會困難度較高，但是若直接在現有的永續發展委員會架構下增設，只需在開會地的時候提案通過就能成立，是相對容易的。因此可以權宜地在永續會下面成立一個分組負責。

第四位專家學者發言：

對於海洋事務我是外行，但是過去這段時間，多多少少有參與相關之研討會。行政院目前的八部，除了法務部涉及較少之外，幾乎全部都與海洋事務相關。八部之外，八大委員會也都有牽涉海洋事務的部分。如果要成立海洋部的話，相當於半個行政院的規模，所以這個理念相當有問題，等於是國土分為兩個部分，一塊陸地、一塊海洋。海洋政策機構，就是跟海洋有相關的，就要併成為部。我說這是開玩笑，陸地有的海洋都要有，不就跟行政院一樣了嗎？因此改成海洋委員會之後，可行性就比較高一點，因為原來的太龐大，最後都攪和在一起，完全弄不清它的核心業務是什麼。成立委員會，不必然不能達到許多海洋學者原先所期待的組織功能。

海洋委員會的核心業務跟主要功能為何，是我們所關切的。它是一個政策單位，也是負責政策協調的單位，因此最好不要是執行單位。所以對於海巡署併入海洋委員會之中，我是持保留意見的。而要把海巡署放入海洋委員會，最主要考量到海洋委員會要管理海洋安全。若海巡署獨立於內政部的國土安全體系之外的話，將在台灣的國土安全上闖下大禍，公安體系將出現很大的缺口。可以這麼說，要不是因為「三都十五縣」，不然內政部可以關了，讓國土安全體系直接獨立成部，讓它統理維護海陸空三度空間的國土安全。目前威脅台灣的國土安全最大的問題，一個就是毒品、再來是人口、公共建設跟緊急救難的問題。像是槍枝與毒品、走私等問題，如果沒有從海陸空三個面向立體整合的話，將無法解決。但要立體整合，一定需要警政署、空中警察局，而海巡署能缺嗎？缺了海巡署將出現很大的漏洞。因此為了海域安全，當然應該放在海洋委員會，但是為了海域安全，將可能使中華民國陷入公共安全的危機。為了維護完整的公共安全體系，海巡署還是應該放在內政部，不該併入海洋委員會。

海洋委員會在送審的過程中，也提出該有幾個核心功能：海洋資源管理、海域安全、海岸管理、海洋文教以及海岸巡防的問題，但忽略了「國際合作」這一塊，我認為國際合作將是海洋委員會未來最重要的業務。國際合作包括了遠洋漁業相關業務、國際海洋法規等事項，甚至連禽流感都有關係。像東沙島可以不只是海洋公園而已，還可以進行很多的海洋研究，甚至包括候鳥遷移會途經東沙，就可以藉此觀察候鳥遷移途徑，當禽流感來襲之後，說不定就有更多的業務可以執行，這些都可以透過國際合作的方式進行。因此國際合作的內容可以非常地多元，不一定只限於漁業或海防，將來可以有更多層面，包括海洋文教、海底考古、

海洋觀光、國家公園與環境保護問題，有許多層面都可能與國際合作有關。因此海洋委員會的組織架構，也與大家剛才的意見相似，我認為要成立海洋資源處、海域安全處、海岸管理處、海洋文教處、國際合作處，這五個處都是海洋委員會的核心業務。

台灣目前進行組織的調整，以前也沒有經驗，國外的案例也不見得適用，如陳教授剛剛所提的美國以 3 海哩為界的管理方式，但就像教授所說的，台灣的地方政府授權管理海洋之後，它反而不要了，因為台灣的地方政府沒有能力去管理，那為何要給它？在考慮中央與地方政府間分權管理時，還要考慮其有效性。

第五位專家學者發言：

當初民進黨政府也有考慮要成立海洋部，但受限於部會總數限制，只好放棄，馬政府上台後，對於海洋事務情有獨鍾，為何後來又放棄海洋部，改設海洋委員會呢？因為沒有很多人幫「海洋部」講話，不然就會向僑委會一樣，本來要拿掉的，最後又敗部復活，因為華僑說：如果拿掉僑委會的話，就會倒戈到大陸那邊，因此政府不敢動。退輔會、客委會、原委會也是類似的原因，政府都不敢動。但是海洋委員會沒人幫他講話。馬先生個人很強調海洋的政策，因此決定用委員會的方式來管理海洋事務，我也為委員會的型式會比海洋部好，原因為何？就我所知，當初要成立海洋部時，是希望抓光其他部會與海洋相關的部門，若當時海洋部成立的話，內政部就消失了，農委會也要挖空一大半，因茲事體大，大家一看情況不對，又退回到原點。

現在採用海洋委員會，是比較瘦身的想法，政策走向是希望他不要執行太多東西，主要發揮政策協調上的功能，如此一來，牽涉較少的部會調動。原先在組織再造的時候，主要是兩個到三個部會整合為一個單位，但最後結果往往是越縮越大，部會從小變大，沒人要精簡。也因為有這個教訓，海洋委員會在此考量下不能做得太大。在目標上該朝向政策方向走，不能往包山包海的龐大部會走。如此範圍限縮了，各界的接受度變高，也不會搶其他部會的業務，在定位上比較明確後，在政治與其他方面，也比較有機會妥協。所以目前在定位上，應該放在政策角度上考量。

研考會所提的未來海洋委員會的主掌業務，包括海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教、海洋巡防及海域安全，所以海洋巡防放進去的話，海巡署就跑不掉了。我原先的意見，同蕭老師的看法，國家安全體系應該是一體的。但是我一想到美國的國家公園都有國家警察，美國的海岸巡防署也有海岸隊，如果海洋委員會沒有一個海洋執法單位，將難以維護海洋資源，因此協調海巡署來幫忙執法反而是項利多，因此當時的方向還是有它的執行效果。尤其反過頭來看，我們強調要海洋立國，要把海洋當做大事來看，可能不只是規劃政策而已，可能也要顧慮到執行層面的問題。

行政院最重要的委員會是經建會，開會時候要求各部會首長都要前來與會，

如果經建會的首長力量不夠大的話，其他部會才不用你，都指派次長參加。後來改由行政院副院長兼任，這樣才壓得住。同樣地如果說海洋委員會是政策性的考量，委員也都是由次長級的兼任，決策之後，有點像歐盟的部長級會議一樣，決策後帶回去做。如果可以達到這個目標的話，海洋委員會不見得不能完成當初預期的目標，可以在會議中要求各部會配合，即使部會間功能重疊，若行政院長或總統重視海洋委員會，那麼海洋委員會的主任委員，講話的聲音也會比較大。但如果只像青輔會一樣之一般部會的話，那聲音當然不大。因此並不只是在行政上的角色而已，再加上政治作用，有高層力挺的話，其實委員會不用太大，就能發揮它的功能。

至於業務內容的部分，各位剛才所提的，基本上我都同意，尤其是國際合作的部分，必定是無法避免的，像遠洋漁業的海上安全，需要透過國際協調處理。過去由外交部負責，但是做不好，因為外交部對於漁業與海洋不熟，不懂得如何操作海洋政策。因此未來的國際合作不僅是政經方面的合作，還包括漁船作業安全方面的合作。因此無海巡署的配合，海洋委員會也很難進行漁船的管理。至於海巡署要不要放進來？當然要納入海洋委員會之內，其區域的劃分還是要考慮的。

但是有一個問題，海巡署是管理海岸，那海岸的區域是包含哪些部分？走私在海岸上當然由海巡署查緝，到岸上多遠的地方才歸警察管？而防波堤該是由陸上管的？還是海洋委員會管的？與陸地交界處該如何劃分，是有必要作區隔的。與地方政府的對口，是相當大的問題，像青輔會與地方政府沒有對口單位，地方政府無法代為執行，必須靠青輔會親自處理。如果海洋委員會要有強大執行力，但地方政府無對口單位的話，因為現在有對口的多半為農委會之單位，要請人家做不難，只是要砸錢下去。海洋委員會是否要有對口單位？如果要有對口，就要有經費能支持其運作，或者要有案子專門讓它處理，這樣才會有人願意對口。否則就找個承辦人，幫你轉接業務給相關單位就好了，但不見得會認真處理。如果海洋委員會的編制與經費不高的話，執行效果就會不佳。如果海洋委員會只強調部會間協調功能的話，可以請各部會負責與地方政府對口，則無此問題。但是要有執行能力的話，就要想辦法自行對口。

至於是否要成立海洋戰略委員會，我想是不必了，現行之永續發展委員會增設海洋組的提議可以考慮，甚至在未來成立國家戰略委員會後，直接設計一個部門就好。單獨成立海洋戰略委員會，一定會因為疊床架屋而被罵死，可以直接於海洋委員會內設置諮詢委員即可。

第二位專家學者第二次發言：

海洋委員會設立諮詢委員是非常重要的，因為這個領域太廣了，甚至連諮詢委員都要分組，如此海洋委員會的路才會走得比較正確。第二個，在更高的層級要有協調機制，就如剛才張老師所提之，在更高的層級要有機關來負責決策，像由國安會現有之海域安全的部門來負責，也是可行，或者是利用張老師所提的永

續發展委員。未來恐怕有些重大的決議，得於更高的層級才能決議，如此組織比較周延與穩固。

第四位專家學者第二次發言：

台灣很小，真的有政策需要，可以靠國安會就能處理，設立海洋戰略委員會似乎有點多餘。而海洋委員會內已有設立綜合企畫處，已經有戰略研擬的單位了，雖然階層較低，可能不到國家層級，若在國家層級可以靠國安會或其他機制進行即可。海巡署不併入海洋委員會還有一個理由，就是用海巡署來鞏固海域安全很奇怪，海域安全涉及到海巡與海軍之間的分工，將來海洋委員會涉及海域安全的部分，可能要找海軍而非海巡署，像是前陣子發生的護漁問題，可能非海巡署所能解決的。海上安全託給海軍，會比海巡更加牢靠。

主持人：

目前國際上海域安全不由海軍負責是趨勢。海洋委員會的海域安全與國防層次的防衛是不一樣的事情。

第一位專家學者第二次發言：

海洋戰略委員會應該不是海洋委員會的職掌，那是國安會、國安局跟國防部的事，國防相關的事情不可能交由海洋委員會閉門造車的，而且位階很高，也不是一下子就能討論出來的東西。一般的海岸業務應該都歸海巡署所管，並配合其他部會共同管理，但目前集中於海岸犯罪的取締事項上，海岸的管理涉及較少。依趨勢海巡署併入海洋委員會是定案了，若海洋委員會與海巡署分開，只是諮詢的機構，就跟兩性平等委員會一樣，只是擺在那邊好看而已，一定要做事情，有準「部」等級之功能，才能達到總統所希望的功能。併入內政部我也不反對，但是海巡有牽涉到對外問題，就非單純之內政系統，就必須改名為國土安全部，從海陸空三個角度來設計其功能與組織。這是學美國的，但是美國的海岸巡防隊也並未併入國土安全部。參考國外案例時，應考量國內民情，再思考可否套用，或是進行修改再用之。

第三位專家學者第二次發言：

參考其他國家，國外的海岸管理並未轄於海巡之下，海岸管理應該是一個獨立的單位所負責，設立海岸管理局。而海岸管理局所管轄的業務，目前應該是內政部所管理的，若將來海岸要納入海洋委員會管理，可能會與環境資源部衝突。為了海洋立國的目標，而刻意把海岸納入海洋委員會管理，是否適合是值得商榷的。因為海岸的問題不只有海域安全而已，跟整個海岸的國土規劃是有密切的關係，因此這個部分我是持保留態度。海岸兼有海陸之特色，海岸管理非海巡署或海洋委員會所能處理的，畢竟與陸域相關的事務非其所主管。

第二位專家學者第三次發言：

海洋委員會未來要納入哪些機關，得考量目前政策的走向，看是國土安全的

威脅比較大，還是要朝海洋權益維護的方向邁進，都會影響海洋委員會的走向，而這些選項都是供國家領導人參考決策之用。當初海巡署成立時，有考慮到與相關機關的協調問題，因此有建立溝通介面。像是海巡署目前管理海域，而警察主管陸域，有明顯的界線劃分，但若是跨界問題，則由兩方協同處理。目前海巡署與農委會、環保署、財政部、國防部間的協調介面運作得都還不錯，無論未來海巡署何去何從，這個介面都會帶著走，而海巡署多年來的協調介面經驗，也是十足珍貴的。

第三位專家學者第三次發言：

因此海岸管理局的成立是非常必要的。如果單純只設海洋委員會的話，地方要成立對應單位較不易，部會內部要設立海岸管理局，地方才有明確的主管事業能成立對應單位，如此一來才能協調海岸管理事務，而海岸巡防署的業務之一就是協調的部分。

第五位專家學者書面意見：

海洋委員會似乎不是類如現今之客委會、原民會、陸委會等之組織，而只是類如行政院之下之永續發展委員會、婦女權益促進委員會。其從而係以院長為召集人，研議海洋事務之有關議案，然後交由各部會執行。我個人一度主張成立類如客委會之小部會規模之海洋事務部。理由為，有部才有政策力與執行力，才有持續性的部會級專門機關負責推動有關的政策—永續會、婦權會模式只是兩個月一次的開會，委員領兩千元出席費，無責、無權、無人（下屬專業幕僚）、無心。我國海洋政策的制訂與推行具有無比重要性，但實踐結果卻是可謂「千年暗室」，有待點一盞小小的「明燈」。至於海洋事務部是否將重疊並吃掉其他部會的權責，是否將妨礙海巡、警政、移民等之廣義內政或國土安全之指揮監督，非不得經由權責的適度劃分而防止。海洋事務部的權責得涵蓋如下：

一、海洋綜合發展之規劃（當然其必須合於台灣整體的國土規劃）與落實之推動（包括協調並督促各有關部會以及就非屬各有關部會者之自我執行）。

二、參考挪威漁業暨海岸事務部之權責，然後略作合於我國的調整：[fisheries industry](#), [aquaculture industry](#), [seafood safety](#), [fish health and welfare](#), [harbours](#), [water transport infrastructure and emergency preparedness for pollution incidents](#)。其下有五個單位：

- Political staff
- Communication unit
- Department of Aquaculture, Seafood and Markets
- Department of Coastal Affairs
- Department of Research and Innovation

- Department of Marine Resources and Environment

此外，其下尚設有研究機構與公營機構（**Subsidiaries**

Subordinate government agencies）：

- Institute of Marine Research
- Kystverket
- National Institute of Nutrition and Seafood Research
- Norwegian Directorate of Fisheries

Wholly owned limited companies

- Kyst og fisk
- Norwegian Seafood Export Council
- Secora

Partially owned limited companies

- Protevs （66.0%）
- Fiskeriforskning （49.0%）
- NORUT Gruppen （11.6%）
- Akvaforsk （5.0%）

三、斯里蘭卡也設有海岸事務部：下有如下（職掌與）單位：[Coastal Research and Design, Coastal Resources Development, Coastal Works, Monitoring and Evaluation, Coastal Zone Operations, Finance, Administration](http://www.coastal.gov.lk/divisions_ccd.htm)。
http://www.coastal.gov.lk/divisions_ccd.htm

四、印度設有水資源部，**Ministry of Water Resources**，其儘管係水資源發展與管制之相關法規之研擬與執行之最高機關，而不是海洋主管機關，但也顯示對某一重要的法益，得成立單獨的部會。

五、我國海洋事務部得參考如上的內容，不須將海巡署全部劃歸海洋事務部。

另有關海洋委員會之組織功能設計、資源配置應如何安排？海巡署之組織應如何納入海洋委員會之設計？得參考永續發展委員會、婦女權益促進委員會。海巡署有其法定的職掌與權限，而且係較為具體而下游；反之，海洋委員會則為上位的海洋政策的總政策或相關議題的草擬與審議，其中就各專業專責的海洋事務當然得聽取相關機關的意見，而海巡署為其中一個。所以，海巡署的組織談不上如何納入海洋委員會，最多只是，其為海洋委員會之一個常要互動或甚至常要借用資源（因為海洋委員會只有少許兵將）的一個專業行政部會。

海洋委員會之中央與地方海洋事務行政的功能與組織應如何設計？資源應

如何配置之問題，若海洋委員會維持如上行政院之下之永續會、女權會之模式，則相關事項由各有關部會依有關法律落實。在實質面而言，這些法律已經有中央-地方之權限劃分，歷來運作上尚難謂有重大問題，從而仍然可資遵循。至於這些法律的權限劃分也許在法條表現上不夠精密，但那是另外一個層次的問題。此外，有關行政院海洋委員會之上是否需要設置具備部會協調層次之海洋戰略政策委員會？應如何設置？，個人認為不宜在海洋委員會之上再設置海洋戰略政策委員會，容易疊床架屋，導致權責不明，並混亂監督與責任追究的體制。這事務因涉及戰爭、戰略，性質上為國防部的權責範圍，而海洋事務委員會有權為參與。

附錄六：第三場專家諮詢座談會摘要稿

1. 主辦單位：財團法人國家政策研究基金會
2. 委託單位：行政院研究發展考核委員會
3. 時間：民國 98 年 6 月 5 日（五）15：00～17：00
4. 地點：台灣大學國家發展研究所 206 會議室
5. 主持人：周繼祥教授
6. 邀請與會來賓：（依姓氏筆劃順序排列）
張淑淨（海洋大學航海系教授、行政院海推小組委員）
莊慶達（台灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所教授）
魏靜芬（警大水上警察系教授）
7. 討論題綱：
 - 一、海洋委員會之業務內容應包含哪些？與其他涉海事務之部會應如何協調、分工？
 - 二、海洋委員會之組織功能設計、資源配置應如何安排？海巡署之組織應如何納入海洋委員會之設計？
 - 三、因應海洋委員會制度設計，在法規層面（如中央行政機關組織基準法）有哪些需要相應做出修改？
 - 四、海洋委員會之中央與地方海洋事務行政的功能與組織應如何設計？資源應如何配置？
 - 五、行政院海洋委員會之上是否需要設置具備部會協調層次之海洋戰略政策委員會？應如何設置？
8. 會議記錄摘要稿

第一位專家學者發言：

談到海洋委員會的業務內容，一般會認為這是「總管海洋事務」的委員會，海洋事務只是一般用語，不是學術名詞。最完整的海洋事務，應該是規範在 1982 年聯合國海洋法公約裡，將海上發生的事項，以法令規章囊括了政府施政的事務。但這裡面就出現一個問題，如果用空間的概念把海洋事務通通納入，但是現在各國中央一級政府，都不是以空間而是以功能分工，那海洋事務以空間來切割，就會出現業務衝突、競合的問題，因此必須加以限縮。我認為應該是「專

屬海洋的事務」，也就是只有海上發生，而陸地上沒有的，才是專屬海上的事務，這樣才不會衝突。

在海洋委員會的組織功能、資源配置方面，日本強調綜合管理，所謂綜合管理就是協調解決綜合性的海洋事務，類似中國國家海洋局，進行政策擬定，以及中央、地方的資源分配，但層級稍嫌不夠。日本的總和海洋政策本部，掌握海洋事務的預算分配，由總理大臣親自掌理，才能抓到海洋事務的主導核心，才能掌握國家海洋政策推動的力量。

至於海洋委員會要不要設置業務執行機關？海巡署當然是希望納入海洋委員會，但是納進來層級就降低了。我自己是不贊成把執行單位納入，因為各部會已經在實施，海洋委員會只要主導政策推動，交給各部會去執行就好了，海洋委員會只要掌握海洋的預算，確立國家海洋政策的重點，決定資源的分配就可以了。海洋委員會裡面只要設政策研究單位。但是總統最好要在海洋委員會裡面，因為海洋事務很多牽涉到國家安全等。至於地方事務，依據地方自治的精神，因地制宜，交由地方去落實中央的政策，各地有所不同，中央只要掌握預算分配就可以了。

海巡是不是要納入？我自己是覺得警察系統最完整了，把海巡的納入警察系統，這樣中央到地方就很完整，以前海巡也是水上警察機關，如果把海巡納入海洋委員會，那就必須說服為什麼唯獨海巡納入部會，照此邏輯像森林警察就應該要納入林務局，鐵路警察就要納入鐵路局，當然也不是不能說服，像具有警察功能的憲兵，就屬於國防部，從國土安全的整體考量來看，不足以說明海巡納入海洋委員會的理由。

主持人：

剛剛聽起來，魏教授似乎不贊成分區治理的概念，認為地方負責執行就好，中央沒有必要分區，只要直接撥預算就好了。

第一位專家學者第二次發言：

我不知道您所說的分區治理是怎麼運作，分區如果只是協調地方，沒有資源也叫不動地方。

主持人：

分區治理是海洋委員會直接是老闆，分出去的手，直接代表中央跟地方作區域的協調，這個構想來自對岸，對岸有北海、東海、南海，我們也可以依照洋巡總局現在北、中、南、東，再加上離島，也不一定要五個區，這個可以再討論。海巡的人數很龐大，假如海洋委員會只是海巡署換個招牌，漁業署沒有進來，海巡署也很不服氣。

第二位專家學者發言：

海洋事務很多都是要跟國際接軌的，比如航運的國際海事組織就很重要，台

灣很多相關的法令都是 2、30 年前制訂的，交通部自己說航政沒有人力推動，漁業署也說因為台灣的國際地位，無力感，走不出去。過去在海推小組運作的過程，很多事情各部會都說不是他們的業務，這些事情就應該在未來的海洋委員會來管理。現在海巡署負責執行，他們有船，但是上面沒有權處理政策那一塊，這就牽涉到資源系統，預算在別的部會，他又沒辦法去爭取，比如海事的資通系統應當建立，海巡就沒辦法處理。

所以我認為海洋委員會的業務內容應該包括：對外國際事務、架構上跨部會的預算、法規的訂定、科技的支援，比如剛剛說的設立研究單位等，單純只是政策擬定，而沒有政策執行的話，我看是會很難順利推動政策，因為其他部會不會去執行。地方上的組織設計，我認為切割到太小，交給地方去作，地方根本沒有這方面的能力，因地制宜是對的，但是不宜切太小。像漁業署的業務，不只是陸上養殖，也包括海上的漁業，所以不能切開，但是漁港、漁船的管理就應該納入海洋委員會。

主持人：

張委員剛剛提到過去在海推小組，拋出來的議題但沒有辦法處理的，具體來說是哪些海洋事務？

第二位專家學者第二次發言：

第一個，比如航標系統，全世界的航標制度分成兩個系統，A 或 B，但是我國非 A 非 B，別國都是統一制度 70 年以上了，我國國家考試每年都考舊的，航標是進港判斷的重要依據，我國應該跟其他國家接軌，要決定是採用 A 還是 B，選一個。這件事照理是航政司負責的，交通部推說是財政部的，法規是民國 20 年定的，開了很多次會，兩個部會除了在海推會上面討論，兩邊又開了多次的會議，行政院才決定採 B 系統，國際上電子導航系統都已經更先進了，我國 70 年都沒有更新，各種系統都跟不上國際發展；第二個，沿岸船舶的自動識別系統 VTS，其他國家都歸交通部管，但對交通部來說，也說不是他們管的，這種船舶的輔助交通設施，因為是在沿岸，所以沒人管。

主持人：

剛剛顯然兩位教授都有共識，海洋委員會的業務國際事務的部分很重要，再來就是研究單位的設立。

第一位專家學者第三次發言：

因為我們現在沒辦法做大，只能把這些東西放進來。我認為，海洋委員會跟國安會性質其實很像，國安會背後有諮詢委員，層級是很高的。海洋委員會要是只是為了海洋部不成而成立的，但內容要作什麼不講清楚，缺少綜合管理這一塊，就差很多，但是這類事務國安會就可以做。

第二位專家學者第三次發言：

各部會是會負責海洋事務的一部份，但是海洋事務需要發生綜合的效果，這類有綜合性的事務就要由海洋委員會來做，海推會裡面的工作分組是有跨部會的性質，這種分類海洋委員會或許也可加以沿用，但是要有執行單位才會有效力。

第一位專家學者第四次發言：

我是認為國安會就可以處理，海洋戰略委員會是疊床架屋了。

第三位專家學者發言：

成立海洋委員會，要先問是為了要解決什麼問題？在我看來，海洋事務有兩個特點，「複雜性」與「涉外性」，目前在組織再造中，海洋具有這兩個特殊性，應該朝這兩方面來思考。從國外的經驗來看：美國為了解決海洋休閒的問題，有衝突解決的機制，柯林頓總統任內會主持兩年一次的跨 26 個部會的會議，只是這個資訊有點久了，現在不知道怎麼樣；南韓先前曾經合併成立海洋水產部，後來又分開了，他們合、分的原因，也是很好的例子，應該加以借鏡，畢竟台灣跟南韓的思維很接近；印尼第一屆的海洋會議，五月份剛剛開完，這次討論的主題是關於全球氣候變遷的因應，如果海洋委員會只是海巡署改名，根本無法處理像全球氣候變遷這類高層次的政策議題，沒辦法發揮功能。如果最後海洋委員會不能處理這些問題，成立就不大有意義。

海洋委員會的組織設計，可以參考海推會的六個工作分組，用來檢視未來的海洋委員會，看怎麼樣簡化放進來。我自己原本是學經濟的，現在做海洋資源，海洋資源包含能量資源、空間資源，特別是能量資源這一塊，近年來各國都很重視，未來海洋委員會應該思索怎麼處理這一塊，這是涉及到公共財的問題，海洋產業牽扯到許多問題，必須要事權統一才能處理，我剛剛說的複雜性與涉外性的事務。

未來中央與地方採取分區治理的方式，我覺得會有問題。如果中央有資源，直接給地方就可以執行。現在是地方人才不足，但是中央要去扶助地方，像○○就有產業發展處底下有個海洋事務科。

現在關於成立部還是會有很多討論，如果像剛剛魏教授說國安會可以 cover 的話，海洋委員會是否還需要設立，應該加以思考。像海洋產業是地方政府關心的，地方關心的海洋事務跟中央關心的不同。

主持人：

請教張委員，之前海推會的分組從六個變成四個是為什麼？

第二位專家學者第四次發言：

就我當時的認知，海推會的改組是為了要組織再造，確定要變成海洋委員會了，所以執行業務轉到研考會才改的，最初海巡署當執行單位的時候，很密集的開會。美國現在有跨部會的委員會，屬於航運的，另一個是統合民間的沿海委員會。最近正在定計畫，預計 2012 年要實現，其中有提到海洋污染防治。有關海

運的部分功能，在各國歸屬有所不同，希望能把海上安全的統合在一個組織之下，可以參考對岸的交通部的作法。

主持人：

三年前曾經去拜訪過對岸的國家海事局，他們那邊的問題也跟我們遇到的一樣，大家都不願意把海洋的業務切開。

第二位專家學者第五次發言：

大陸海事局掌管的業務，是台灣這邊比較沒有人管的，比如說航標、海事安全、航道測繪，航道測繪這件事交通部推給內政部，內政部推給海軍，這麼重要的事情，沒有人做。

第一位專家學者第五次發言：

每次跟交通部開會，交通部都說不是他們的事，照理航政司應該要定「海上交通安全法」，定到現在也還沒出來。船舶歸他管、法規也該由他們定，但是都沒做，他們認為執行是海巡署負責，但航政司都不做。現在的問題是沒有綜合管理，比如說我們水資源有三、四個單位在管，環保署也在管。現在最欠缺的是海洋政策的擬定，以及跨部會的上位機關的綜合管理，以前談成立海洋部，就是要放入跨部會的協調功能才能解決問題。中央欠缺海洋政策的擬定，比如剛剛莊教授說的海洋產業，中央有政策出來，地方可以去執行，又比如養殖漁業、港口等，中央訂政策，地方去執行就可以了。海洋委員會要解決的是「政策擬定」跟「綜合管理」，不是把別的單位拉進來，反而組織變得更大，就沒有精簡了。

主持人：

剛剛幾位教授對於海洋委員會的業務內容，都有具體的說明，但是要不要設執行單位這還要推敲，聽起來比較接近大陸委員會，陸委會負責把關，各部會負責執行。但是雖然委員是各部會首長，但開會的代表一開始是首長，再來是次長，最後來個課長、承辦人，如果委員會沒有被當局重視，協調功能就會垮掉。所以初步或許可以比照陸委會，在總統府層次有國安會，行政院層次是海洋委員會，這樣比較可以加強協調。

第三位專家學者第二次發言：

或許可以比照陸委會，在海洋委員會上面有設立諮詢委員，海洋現在欠缺海洋科技、教育、文化、海洋產業、海洋治理，這些都涉及各部會，比如說海洋污染，之所以會反應慢，就是因為涉及很多協調、治理的事情，馬總統說「海洋興國」，海洋產業才能帶動經濟，才能興國，「藍色革命」講的就是不要靠陸上糧食，國際上都主張未來海洋才能解決糧食問題。

第一位專家學者第六次發言：

海洋事務推動委員會之前應該說是個「黑單位」，主要是為了推廣海洋資源，

為了籌畫海洋部之前的前置作業。至於海洋委員會，我認為應該與國安會具有同等的重要性，當然也有人說就在國安會中增加海洋事務就好了，但是既然現在要設了，就要用國安會去思考，海洋委員會跟國安會一樣，涉及兩岸、對外、軍事，這些都是總統的職權，應該由總統主持，海洋委員會在海洋方便是比較專業的，外交部還是要負責執行，政策拍板要比各部會高才行，當然也包括內政，要能真正做到政策統合，層級非馬總統不行，至少也要院長主持。但是兩岸、外交、軍事屬總統職權，像日本的總合海洋政策本部也是總理大臣拍板。還要有研究單位，但是業務不可以搶到別人的，做海洋科學研究、海洋資源，這裡面涉及到戰略層次，海洋委員會的功能如果只是執行，別的機關也在執行，組織在造的目的是要精簡，包山包海不能說服別人。

主持人：

陸委會是有三層的架構，因為涉及國安，陸委會的指導單位是國安會，以前還有國統會，所以可以設想，今天陸委會碰到的問題，將來海洋委員會也會碰到，若是陸委會主委也跟其他部會一樣大，有人就會質疑，陸委會主委是否有參與大陸決策，很多時候總統直接交辦，表面上是主委要負政策責任，但實際上不能決策。另外關於預算編制，因為是委員會不可能編太大，雖然中央組織基準法有鬆綁，底下也可設置分支機關，各部會員額也是有規定。要如何說服其他部會，海洋委員會的重要性，我們是建議主委由行政院副院長兼任，像以前經建會主委是蔣經國擔任，所以經建會層級很高，這個主委人選很重要，最好是當過部長的人去，才有說服力。

第三位專家學者第三次發言：

委員會受限於人跟錢，要談分區治理都很困難，主席剛剛講的比較可行，就是歷練過各部會的人來擔任主委。至於分區治理究竟好不好？再多一層要發揮什麼功能？可能不會解決什麼問題，比如說發釣魚證，中央各部、地方也都不願意管，未來應該是地方政府收錢，中央政府規劃，才会有誘因，看起來台灣很小，應該是不需要。如果總統真的有藍色思維，而國安會沒有這種思維，缺乏這部份，海洋委員會就可以補。

主持人：

關鍵在未來海洋委員會，還是有執行單位海巡署納入，海巡有洋巡、岸巡，在各地都有分隊，海上發生問題，往往是跨縣市的，各地若有分區，可以就近協調指揮。

第一位專家學者第七次發言：

以海洋污染防治法為例，規定地方為執行機關，地方重新劃分區域，至今還沒有劃分出來，如果要改成分區，很多法令都要改，很多法令的執行機關都有清處的規定，要是變動海巡署現有的區，各海巡署的分區都要動，變動是很大的。大陸現在也面臨到這個問題，他們有所謂的「九龍鬧海」，海域管理分散在很多

單位，海巡署編進來怎麼處理，恐怕層級下降，底下的區也要變動，變動太大，會招致反彈，原則上應以不侵害其他單位的利益，才有可能被接受，這還會牽涉到公務人員升遷的問題。

第二位專家學者第六次發言：

其實海巡署的一貫說法就是，不管結果如何，部、會都會接受，有些人認為結果對他們是一種提升，還是正面的。海洋委員會跟陸委會不同，執行單位不能分散到各部會，都要集中在海上，其他部會沒有人、沒有船可以執行，因此綜合性的海上事務，要在海洋委員會處理。按照馬總統的意思，未來海洋委員會將來是推向成立海洋部的，要是跟陸委會，甚至之前的海推會一樣，最後將會消失。

主持人：

剛剛魏教授的提醒很重要，將來分區治理的話，對海巡署將會造成什麼影響，要去看一下海巡組織法。聽那麼多意見下來，最後還是要看總統怎麼做，要有全方位考量，至於到底要不要分區治理，要考量很多。

第一位專家學者第八次發言：

國安局很擔心南沙問題，直接找美國軍艦，南沙都是中央掌控了，治安的問題比較好解決，軍事、外交層級比較高。

第三位專家學者第四次發言：

看來總統對海洋很有興趣，應該找總統來主持海洋委員會，海域安全很重要，但我國的國際空間反而從海洋產業、科研來著手，會比較有利。你看其他國家都是以進行研究為名來行主權宣示，船是國土的延伸，台灣的漁業在國際上有一定的實力，才讓我國在國際有一定的地位。

附錄七：第四場專家諮詢座談會摘要稿

壹、主辦單位：財團法人國家政策研究基金會

貳、委託單位：行政院研究發展考核委員會

參、時間：民國 98 年 6 月 5 日（五）15：00～17：00

肆、地點：台灣大學國家發展研究所 206 會議室

伍、主持人：周繼祥教授

陸、邀請與會來賓：（依姓氏筆劃順序排列）

吳東明（警大水上警察系教授、行政院海推小組委員）

姜皇池（台灣大學法律系教授、前行政院海推會委員）

紀俊臣（東海大學政治學系教授）

許惠祐（前國家安全局局長）

郭介恆（文化大學法律系副教授）

陳文生（高雄大學政治法律系副教授）

黃異（中原大學財經法律系教授）

柒、討論題綱：

一、我國中央行政機關委員會制度之中央與地方組織、功能與資源配置之設計？

二、未來海洋委員會之業務，哪些屬於中央權限？哪些應歸地方自治？

三、未來海洋委員會之中央與地方海洋事務行政的功能與組織應如何設計？資源應如何配置？

四、為因應納入海巡署之組織架構，海洋委員會之制度設計在法規層面有哪些需要相應做出修改？

五、澳洲、紐西蘭、冰島、日本、加拿大、南韓、中共等國中央與地方海洋事務行政的功能與組織及資源配置安排可提供何種借鏡？

捌、會議記錄摘要稿

主持人：

未來成立海洋委員會後，將面臨幾個問題：海洋委員會內的組織架構如何設

計？在海洋委員會成立後，各縣市是否該成立對應之海洋局處或相關組織，專責處理海洋事務？因此研考會委託本研究案，參考澳洲、紐西蘭、冰島、日本、加拿大與中國大陸，是如何設計海洋事務管理機構。但目前所蒐得之資料相當有限，很多細節尚待釐清，例如海洋事務的定義為何？而原先預計成立海洋部，並納入航政司、漁業署與海巡署等單位統籌運作，但以目前之條件，似乎不可能，只能成立以海巡署為核心的海洋委員會，做為替代方案。而馬總統前陣子也提到，先從委員會開始運作，未來運作順利，在下一次組織再造與重整時，就有機會成立海洋部。

而當今以海洋委員會的架構下考量，地方政府是否願意成立對應的海洋事務專責機關？我們曾訪問過○○縣、○○市、○○縣與○○市的相關單位，詢問他們對此政策的看法。但我們也發現各縣市政府，對於什麼是「海洋事務」，也是處於不清楚的狀態，概念相當模糊。因此海洋委員會成立後，必定得花心力於海洋文化的推廣，推動民眾對於海洋文化的再認識工作。

所以我個人認為：地方政府要不要成立對應的單位並無所謂，先規劃出海洋委員會的架構比較重要。是否可以採取分區治理的方法，成立北、中、南、東與離島五個分署，來執行海洋委員會的職能。委員會成立後，在地方上可能需要經過一段時間的醞釀與磨合；等到未來海洋部成立，地方政府願意成立海洋專責機關再成立即可，初步可由各區分署，來分區治理海洋事務。

從現有的法律規章來看，憲法第 108 條第 1 項第 6 款提到「航業及遠洋漁業是可由中央立法及執行之，或交由省縣執行之。」將來海洋委員會的業務，可以透過委辦的方式，請地方政府幫忙執行。如何劃分中央與地方在海洋事務的職能，就現有資料看來，地方政府有財政能力，執行海洋事務管理的實例實在太少了，像日本的地方政府基本上是不管海洋事務。而澳大利亞的新南威爾斯州有海運停泊法案，基本上是為了管控船舶進港停靠後，會影響州政府的海洋資源開發，因此設了本法來管理停泊之船隻。其他國家的地方政府處理海洋事務的情況也很少見，可能與海洋的特性有關，因為很難劃分地方政府的海上管理範圍在哪裡。二月份我到青島參訪，當地人士提及奧運期間青島海面出現「浒害」，海藻佈滿海面，造成青島沿海一片紅。這算是哪個地方政府的職權可以處理，分佈範圍是跨行政區的，很難歸給哪個特定地方政府處理，因而最後動員軍隊處理，這都與海洋事務無法用行政區劃來畫分的特性有關，而地方政府能處理海洋事務的能力也有限。不知在場的各位意見如何？

第一位專家學者發言：

剛剛主持人提到了有關海洋事務管轄的問題，就台灣的情形，海洋雖為國家管轄範圍，但事實上有些海岸地區還是有固定的管轄範圍，例如台灣的港口部分：○○港、○○港或○○港等港口。未精省的時候，這些港口都由省地方政府所管轄，因此過去地方政府是有經驗的。但在海洋的部分就很複雜了，地方政府能介入的機會很少，除了南沙群島、釣魚台等有固定範圍的地方，才有可能管理。基

本上我認為海洋事務該由國家管理，由地方政府管理則會出現各地不同調的情況，而地方政府也無較好的船隻能管理海洋事務。在所有地方政府中，嚴格說來，只有澎湖縣的農漁局當作特別機關處理，其他縣市多半為縣府內部的農業處管理。未來要求地方政府成立海洋事務專責機關，我認為是不可能的事情，因為地方行政機關組織準則中，有規定局處數目限制，而各縣市幾乎都面臨縮編的情況，不可能擴編。

既然政策上要成立海洋委員會，未來甚至還可能會成立海洋部，因此要以行政院的二級機關性質來設計，將海岸部分的業務納進來管理。海巡署納進來之後業務量不小，但海巡署不進來，海洋委員會就不是業務機關，僅為政策性機關。當初在行政院調整組織時有個原則，就是委員會只有政策協調功能，部才有政策制定的功能，但現在似乎又鬆綁了。所以海洋委員會未來除了有政策協調功能以外，還有業務執行、業務政策制定功能，可以將台灣所轄之海域，做為其權力行使的範圍來設計，同時將海巡署的技術與功能全部搬過來。

目前海巡署有海岸與海洋管理兩個功能，還要加上海洋研究功能。海洋研究部分，可能是將來台灣能與國際競爭的重要項目，因為台灣有不少的海洋學術單位。其次是海洋觀光部分，要拚經濟，海洋觀光可能是一條可以走的路。未來海洋委員會可以執行海巡署業務，再加上海洋研究與觀光推展的業務。像目前○○港由港務機關管理，觀光功能稍嫌薄弱。

主持人：

因為交通部與農委會反對航政司與漁業署分出，所以目前只有海巡署併進來，成為海洋委員會的一部分，而海巡署是負責海上治安的。

第一位專家學者第二次發言：

我的意思是說，你的委託研究裡面可以強調這一點，這樣才能給海洋委員會一點發揮的空間。交通的業務很多，他不一定要管到這裡。

第二位專家學者發言：

現在被批評最多的是○○港，三十年過去了，連一幢客運大廈都沒有。搭船從○○港下船後，只能找倉庫休息，完全沒有觀光功能。我們造訪○○港，他們答覆○○港的主要功能是「運貨」。我們說這麼重要的港口，難免會想來參觀一下，但○○港觀光的業務很少。

第一位專家學者第三次發言：

觀光的收益多大，如果交通部管不好，就讓出來給其他的機關發揮。但是我認為地方政府設立海洋專責機關的機會越來越小，因為限制太多了。

第三位專家學者發言：

我們跟地方政府對談過，他們說要設也可以，但法律限制住局處數目。中央如果要他們成立專責機構，只要給他們員額跟財源，他們就會設。但以目前海洋

委員會的狀況，地方政府應該很難成立對應的機構。我們看了這幾個指定國家，他們地方政府有海洋事務職權的真的很少，除了北歐某國家的地方政府有漁業海洋部，其他就都沒有了。所以我想這跟海洋的特性有關，海域很難拉線分割行政區的，而汙染造成是全面的，不能切割，因此只能集權於中央。但中央不能直接指揮地方政府，故採用分區管理的制度，直接管理各區海洋事務。

第一位專家學者第四次發言：

這點我同意，但不須設分署，只要設辦事處就可以。

主持人：

因為目前海巡署的運作是分區的。且很快的，只要行政院組織法通過，海洋委員會就要掛牌運作，這個委託案則是給他們建議：將來如何運作、該有哪些職權，重點放在中央跟地方間的功能與組織研究。但我們可以參考的其實有限，唯一特別的是對岸國家海洋局，也是設北海、東海、南海三分局。我個人曾去過東海分局訪問，知道他們只是副部級單位，在國土資源部底下，雖然叫做「局」，但概念與台灣不同，比一般的廳局還高一點。但對岸的國家海洋局，之前面臨到發展的困難，他們無法完全主導海洋事務，權責分散在各部會，未來海洋委員會成立後也會出現同樣的問題，各部會對於整併都是抗拒的。因此馬總統前陣子講的也對，只要海洋委員會成立之後，運作效果還不錯，自然會有人支持成立海洋部。不然是要直接成立海洋部困然重重，各部會都互相掣肘。

第四位專家學者發言：

目前制度的調整，還是得從現有的制度上去考量，太理想化可能行不通。現行的台灣制度是不合理的，從目前的制度現況來看，根本不能在中央跟地方設立海洋事務的專責機關。目前海洋事務是由中央各部會來管理的，地方政府根本沒有權利管，而地方政府能夠管理漁業是一種「變態」，容我稍後說明。事實上海洋事務不管是交通、汙染、漁業都是由中央全部統包。而憲法中所明定的中央地方分權，根本就沒有落實，台灣制度並未遵照憲法所明定的走。憲法的意思是部分事項歸給中央，一些給地方，地方則設置地方自治團體管理。在憲法中，規定海洋漁業歸中央政府，因此立法院所制定的法律只能規範海洋漁業；而陸地的漁業就非中央法律所管理的，陸地的漁業包括了省漁業（精省後不存在）與縣漁業，並非中央權限，該由地方自治團體自行立法，並自行管理。但是目前台灣的漁業法是一套法律，適用於海洋與陸地兩種漁業，因此漁業法根本就違憲，如此一來，地方自治團體就沒有漁業法了，而漁業署成了執行全部漁業政策與法規的機關。但弔詭的是，漁業法中還規定了地方漁業的主管機關為地方縣市政府。中央能制定的法律，是管海洋漁業的；執行該法的是中央行政機關；地方行政團體非中央的隸屬機關，怎麼能執行該法呢？唯一說得通的地方，是將漁業看成中央給地方政府的委辦事項，但漁業也不算是委辦事項，委辦項目指的是「中央該執行的，請地方執行之」。但是現在的狀況是，把改由地方自治的法規都訂完了，再回過

頭來說是「委辦事項」，根本是無從解釋。

現在的問題是，台灣現存的行政法規與行政體制都是這種模式，問題是出在早期中華民國憲法出來時是單一國，當時有省縣制度，但並未明文規定省縣即地方自治團體。等到這套法律搬到台灣之後，台灣的地方自治是後來才推動的，當時訂定地方自治法，並未從憲法角度考量；以前在大陸時期制定的行政法規，是在沒有地方自治的情況下所完成，並未從地方自治的概念下制定。一邊推動自治團體，一方面卻未修訂行政法規的狀況下，造成目前一團亂的現象。因此現在要變革，去看中央跟地方的關係是沒有任何意義的，其他跟地方自治相關的法規都是這樣，不可能在漁業這方面獨善其身。只能在不合理的現況之上，彙整部分的職權給海洋委員會執行。

以前我是反對成立海洋委員會的，認為這是畫蛇添足，因為將海巡署的職權納入海洋委員會，那只是換單位名稱而已。如果將航政司、漁業署納進來，這有可能嗎？像是將交通部的交通管理納進來，那交通管理指的是什麼？目前有航路標示管理條例，主要業務為航路標示的設置、拆除與維護，其主管機關為交通部；第二部分則是影響航路標示的使用，這是犯罪行為，需要公權力進行查緝。如果本業務要移給海巡，主管機關就要跟著調整為海巡機關，海巡署得負責第一類的交通專業業務，為何要將交通專業交給海巡單位管理？但商港卻又由交通部管理，不是很奇怪？商港內部也是有航路與航線問題，如果交通管理全數移交海巡署，交通部可以關門了。所以當初有人說可以切出來給海巡署，但我說不可能切開的，勉強要切開將變成雙頭馬車，兩個組織有同樣職權。

但未來如果海巡署併入海洋委員會後，若要接收交通管理事務，可以讓海洋委員會主掌第二部分查緝的業務，因為目前海巡的主要業務，還是查緝海上的違法行為，如此切割是有可能的。漁業部分也一樣，如果海洋委員會主管漁業業務，依照漁業法規定，不只海洋部分，包括河川、湖泊、魚塢養殖都得由其主管。若海洋委員會僅管理海洋漁業，剩下的由漁業署管陸地漁業嗎？資源管理怎麼變成一條魚進入海洋由海洋委員會管，進入河川變成漁業署管？這是違反事物本質在進行職權的切割。若是可以解決的問題，即可以切割，但實際上並沒有一個解決得了。若海巡真的要併入海洋委員會，未來的職權可以朝向查緝的方向去尋找，因為海巡目前的業務還是以海上查緝為主，幾乎沒有海上管理的政策面功能。至於現行的地方自治團體的自治區域，我的解讀是不包含海域，只有陸地。但為何漁業法可以指定為地方自治機關？並不是地方自治法規定可以管理海域，而是漁業法規定地方縣市政府為漁業的主管機關。而農委會或漁業署，可以透過行政命令的方式，界定各縣市政府的海域管轄範圍，只是站在漁業法規定的立場，將縣市政府間的海域範圍劃分清楚而已，各縣市政府並非以地方自治團體的立場來管理漁業。因此不需要從地方自治團體的角度，解讀是否要讓地方管理海洋事務。那是否該由中央分區管理呢？目前的制度應該有的，例如各縣市都有國稅局，又例如交通部，在各國際商港設立航政局就解決了，他們都非地方機關。那麼海洋委員會是否該將海域分區管理呢？我想這是絕對要的，目前的海巡署也是走這套

系統的，設有洋總局跟岸總局，其下有更低階的分局，而地方政府並無任何介入的問題。

主持人：

根據黃老師的說法，地方自治團體是無涉於海洋事務的，參考幾個國家，的確是如此，地方政府能介入的海洋事務有限；而地方政府也沒有客觀條件容許它管理海洋事務，一方面沒權利，一方面沒錢。因此我們只能畫大餅，等未來海洋部成立之後，有更多的資源，可以釋出更多海洋事務，讓地方政府委辦，像是海洋文化推廣，或舉辦「海洋祭」之類的活動。在本研究案中「中央與地方於海洋事務的權責劃分」部分，已經接近尾聲，結論是中央可以不必顧忌地方政府會有意見，因為依照黃老師的說法，地方政府找不到法源依據來管理海洋事務。

第二位專家學者第二次發言：

憲法說海洋是中央政府的管轄範圍，因此地方政府所管轄的漁業範圍不包含海洋部分，一定是內陸的水域、魚塢，如果河川跨兩縣行政區域，則由省政府管理，與國道、縣道的管理機制一樣。

主持人：

法律規定水域跨兩縣者，由兩縣之相關機關共同辦理，但現行的制度似乎不是這麼一回事。

第五位專家學者發言：

海巡署納入海洋委員會，即把海巡署的整套制度搬進海洋委員會，是換湯不換藥。在交通管理部分，我認為不是海巡的業務，因為目前交通部負責航路標示等業務，並非海巡署主管。我的解讀為交通管理部分仍舊是交通部主管事項，但交通部可依行政程序法規定，就單一行為授權海巡機關執行，如海上標誌維護或破壞取締可委託海巡單位執行。儘管如此，上述所提及之海巡業務，皆與海洋政策面無關，無政策形成過程，僅查緝海上違法行為功能，而目前海巡的工作也的確只有如此。海巡署納入海洋委員會，只是換了名稱，不改職權而已。若將海上交通業務放入海洋委員會，交通部等於被掏空了。

我認為地方制度法可能與現行憲法牴觸，只是為了因應台灣目前的需求，所制定的一部法律，漁業法即為一個實例，所以需要釐清法條與權責。而目前的制度還是有可能符合憲法規定，根據地方自治法，地方政府擁有部分海洋相關的管理權，但這一切得先釐清法律規定才清楚。而地方機關主管部分的漁業業務，是根據漁業法「地方縣市政府為漁業的主管機關」辦理。在中央政府這邊，訂定了施行細則，將部分漁業業務劃給地方管理，包括了定置網漁業與養殖業區劃，但遠洋漁業與漁會的專用漁業權，仍舊由中央的漁業署管理。縣市政府的海洋局或漁業局，可能是因為這些中央所委託的業務，才成立局處管理。

先規劃海洋委員會未來的主管事務範圍，接著制定配套的作用法，再考慮地

方政府是否要成立對應機關，應該如此操作才對。但海洋委員會只是單純將海巡署納進來，就只有單純的非法查緝功能而已，並沒有管理的行為或是政策的制定功能。

主持人：

黃老師所說的，就是先對海洋事務下操作型定義，而我們也遇到同樣的問題，到底海洋事務指的到底是什麼？大家的講法都不一致。而海洋委員會所掌管的海洋事務內容，就遵照未來制定之作用法，所規定的業務範圍執行。因此在正式成立海洋委員會之前，得先取得各部會間的共識，在不影響各部會運作的前提下，定義「海洋事務」的範圍。

當初○○市海洋局成立，是市長為了突顯○○市特殊的港都地位，以顯現與其他城市（特別是○○市）不同之處。海洋局成立後，才慢慢摸索哪些是屬於自己的職權範圍，是逐步擴張局內的業務，並非成立之初，已規劃完整的管理業務範圍。海洋委員會即將成立，但本研究小組從一開始就在界定海洋事務的範圍，但至今仍難清楚定義「海洋事務」的內容。因此我們認為要先賦予「海洋事務」操作型定義，將「海洋事務」限定為未來海洋委員會的業務管轄範圍，與一般學者所認知的「海洋事務」內涵是不一致的。如此操作較為容易，不然海洋事務包山包海，為何海洋事務在海洋委員會成立後，仍舊留在各部會運作？海洋委員會在成立之時，就已經是殘缺的機關了。

第六位專家學者發言：

一開始海洋委員會的確要先界定職權範圍，我個人所認知的業務範圍比較廣。首先，我不認為目前地方政府，或未來海洋委員會管理漁業有違憲的可能，目前由漁業署管理遠洋漁業，在未來海洋委員會成立後，若將業務轉由海洋委員會負責，我看不出哪裡有違憲的危險處。第二個重點是，未來海洋委員會的業務內容為何？我目前也沒看到海洋委員會有授權地方政府執行業務的組織運作設計，比較像是早期的「海洋事務推動委員會」，只有協調功能。重點是給海洋委員會什麼行政權，執行什麼業務，如此才會跟陸委會一樣，不然就跟其他協調性質的委員會相同而已。

目前看來，各個部會有海洋事務者，並不會被海洋委員會影響，除了海巡署之外，整個署將併入海洋委員會。將來海洋委員會的職權，可能會被局限於海巡署的查緝功能，其他只能做協調工作。雖然各部會的海洋事務職權未交給海洋委員會，但是未來海洋委員會協調時，卻會碰到這些部分。我擔心，如此強碰的狀況下，海洋委員會在與其他部會協調時，會鬧得很不愉快。

以前在海洋事務推動委員會，是因為有院長主持，不會有問題；但現在單獨成立一個協調委員會，主政的主委等級，可能跟其他部會首長一樣大而已，不可能指揮得動其他部會。但是將各部會有關海洋的事務，全部收歸海洋委員會管理，如此一來，海洋委員會將變成一個「小行政院」，將成為一個非常龐大的組

織，但這也不可能辦得到，因為各部會與地方政府不願意將權限讓出來。

目前只是將海巡署改名為海洋委員會，再賦予它協調的工作而已，未來的業務還是只集中於海巡署的工作，因為這個部分才有執行權力。因此要將未來海洋委員會的業務定義清楚，不畫分清楚，未來將難以要求各部會配合。

海洋事務推動委員會在院長下令之指示後，各部會都是陽奉陰違，會執行但是不會投入太大的心力。若沒有考評機制，協調性質的委員會要求各部會的執行項目，最後只會有表面性的執行報告上交而已，並沒有實質的執行效果。以前的海洋事務推動委員會還有院長監督，但未來的海洋委員會主委有能力管控嗎？將來可能變成：由其他部會執行政策，但是責任卻由海洋委員會承擔，造成海洋委員會有權無責的現象，因此要將海洋委員會與各部會間的權限劃分清楚。

我並非地方自治的專家，我的研究集中於中央政府層級。但我不曉得哪件海洋事務是海洋委員會不該管的。若不管漁業，那麼未來的業務將集中於海巡署的業務，還是只有查緝走私、海上執法、有汙染再派船出去處理、漁民被抓了再跑去處理，而在主權糾紛上，海巡署只能當砲灰而已。

因此周老師在報告中，需要建議再擴張海洋委員會的權限，不能只拉海巡署進來，而目前所強調的「協調工作」，會造成責任由海洋委員會扛，但權力仍在各部會手中。此外要加上考核機制，以檢驗各部會執行之績效。

主持人：

簡單回應一下剛剛姜老師的建議，過去的海推會召集人為行政院長，因此我們在期中報告的內容，就已建議海洋委員會主任委員的層級，要比各部會首長高，最好由副院長兼任。如果跟目前的陸委會一樣，主委跟各部會首長一樣高，在第一次會議中，各部會首長會親自參加，給陸委會主委面子；到了第二次，改派副手與會；第三次可能就只有處長等級的官員參加了。陸委會之所以重要，是因為涉及國防、外交、兩岸，與總統職權相關，且一般來說，陸委會主委人選，總統較為重視，再加上陸委會負責守住兩岸開放的門檻，因此各部會都會對陸委會稍有顧忌。因為無總統的關愛，海洋委員會的地位可能不如陸委會，因此要靠拉高主委的階層，來加強海洋委員會的協調影響力。

第二，目前海洋委員會的設計，的確只是把海巡署換個招牌而已，這樣是不夠的。就像○○市海洋局一樣，運作越久會越了解海洋事務的內容，除了傳統的漁業管理之外，海洋局還是有發揮的空間，例如海洋國際組織的參與及互動、以及海洋研究。而海巡署現有的三大目標，除了海上執法最重要之外，還包括了海上服務與海洋事務，雖然新署長上任後，幾乎只著重於海上執法，但另外兩部分在海洋委員會成立後，也是可以具體化後再納入的。

最後在考核部分，新部會成立時一定也會建立相關機制，只是如何讓其他部會尊重海洋委員會的協調功能，還是最重要的問題，可能得從主委的層級與人選上著手。其次，有無必要在院的層級，成立一個功能性的海洋戰略小組，甚至拉

到總統府層級設置。但上次座談會的與會學者，多數認為疊床架屋，並無必要再成立另一個戰略性委員會運作，而且還有上頭還有國安會可以處理。

第六位專家學者第二次發言：

同意大家的想法，如果在更高的層級若設有海洋政策的委員會，就不會再成立部級的海洋委員會，這的確是疊床架屋。比較重要的是，海洋委員會是否會有自己的獨立研究機構？如同交通部有交通運輸研究所、漁業署有水產試驗所。不能期待民間學者幫忙研究，因為學者的事務繁忙，不可能專心於研究上，所以需要專責的研究人員負責。

第二位專家學者第三次發言：

補充一下，若海洋委員會如農業委員會同為行政院之隸屬獨立機關，職權上就不可能有協調功能。因此協調功能，在行政院內部就該進行，是否該另外設立協調單位？無論是任務型編組，還是常設性組織都可以，但若在總統府則不可能進行政策協調的工作，總統頂多只能設置諮詢單位而已。如果海洋委員會獨立機關，就別給他政策協調的功能，在法律上是不通的。真的要協調，還是可以成立海洋委員會，但在行政院內需要成立專責協調的任務小組，或是常設性組織。至於設立研究單位，是可以在組織法條文裡面加入，下設研究機關，這難度不高。若如姜老師剛才所言，將來海巡署的職權歸給海洋委員會的話，那麼未來的不是以管理與政策推動為主的機關，而是以海上執法為主軸的單位，比較不容易出現雙頭馬車的現象。但是為了避免雙頭馬車，要交通部與農委會移交交通與漁業管理的業務給海洋委員會。但得思考一個問題：海洋委員會主管漁業管理，那麼內陸漁業也得讓海洋委員會負責？其實，並無法單獨切割海洋漁業，讓海洋委員會管理的。

此外，海洋生態資源的保育，是否留在漁業署？要發出多少漁業證照，必定與資源保育工作有關，如此切割將造成雙頭馬車。那麼是否資源保育也得讓海巡單位負責？其餘的如漁船管理、船員管理、漁港管理、大陸與外籍漁工管理、對外漁業合作等，是否都由海巡署管理？因此要將漁業單獨分出，讓海洋委員會管理，我認為是講太快了，未思考清楚。單獨切割漁業管理給海洋委員會負責，做不做得得到，合理不合理，仍待考量。

主持人：

簡單回應黃老師，同時間中央機關組織基準法草案目前正在送審中，針對部與委員會的限制，正朝向鬆綁的目標修改，未來委員會可能有「部」的部分性質，並有部分的協調功能在，單看未來法律如何修訂。但我傾向設立類似陸委會的組織，而未來海洋委員會相較於陸委會，應具有更高的協調功能。第二個部分，照黃老師的說法，若海洋委員會成立後，行政院仍舊保留海推小組，在院的層級進行協調工作，且仍由院長兼任召集人，讓海洋委員會主委擔任執行長。如此一來，海洋委員會的主委夠不夠分量就無所謂了，因為上面有海推小組與院長幫他扛責

任。這是我可以接受的想法。

第六位專家學者第三次發言：

好像沒有一個國家是這麼做的。已成立海洋委員會的話，那麼多出來的海洋小組就會變成可有可無，原本的問題還是沒辦法解決。

第二位專家學者第四次發言：

補充一下，如果海洋委員會設置了，並為獨立機關，法制上也給固定的權責，那就會是決策機關，不可能是協調機關。在行政院內的協調機制，是在海洋事務牽涉到其他部會職權時才需要使用，協調出來後，最後決策還是由海洋委員會決定，因此協調委員會是不可能作決策的。

至於陸委會有它法定的職權，可以自行做決定，至於牽涉到其他部會的事務，也能獨斷決定放行與否。例如：是否開放公務員造訪大陸。行政院本來就得進行協調工作，可以在組織法中設立常有的協調機構，若受限於組織員額限制，也能以任務編組的方式進行。

第六位專家學者第四次發言：

許多協調工作，行政院院會就能處理，不需要另外設置海洋委員會負責。未來成立的海洋委員會會是空的，沒有事情讓它做。

主持人：

之前行政院的大陸事務，由陸委會主持，但是新政府上台後，由政務委員蔡動雄與朱雲鵬負責擔任召集人，大陸工作小組重新運作。海洋委員會成立的過程與陸委會很像，陸委會一開始是由行政院成立大陸工作會報，之後才成立大陸委員會，但在成立之後，認為在院本部仍舊需要協調單位，因此成立了大陸工作小組。因此我認為海洋委員會成立後，海推小組還是可以留下來。

第六位專家學者第五次發言：

我認為陸委會是屬於保守型的，為避免出現大差錯，才設立兩道機關負責。但海洋委員會是外擴的，需要很多資源運作，不可能只作協調工作。以之前海推會的經驗，每年推動的工作，幾乎每一項都得靠其他部會的資源才能運作。沒有野心跟遠見的話，只是跟現在的海巡署做一樣的工作而已。真的需要資源推動事務，得靠院長在行政院院會處理的。

第二位專家學者第五次發言：

照教授的講法還是有可行性，就設立海洋部，讓它管所有的海洋事務，部裡面就能協調海洋事務，但就等於成立一個「海洋行政院」了。部與部之間本來就該協調了，協調不成再進到行政院院會處理，但海洋委員會負責最後的決策。

第六位專家學者第六次發言：

目前在各部會的海洋事務是冷事務，沒什麼人在處理的；但是進到海洋部之

後，就會是極重要的業務，例如大陸棚的管理。目前黃老師等人所看到的海洋委員會功能十分有限，只是在做海巡署原本的業務而已。因為以前海洋事務各部會都不管理，才希望能成立海洋部來統一處理。

第二位專家學者第六次發言：

全部功能都要發揮的話，將業務集中於一個單位是有可能的，但異動會非常大。但是在目前的組織架構下，針對海洋事務進行擴編，給更多的預算，就算業務留在內政部等其他部會，還是能進行。

主持人：

報告中的政策建議，可能要增列配套措施，要求未納入海洋委員會的各部會業務下，設立海洋小組，以建立溝通平台。

第六位專家學者第七次發言：

這樣還是把海洋委員會做小了。舉例來說，當初想訓練海洋事務的專門司法人員，因此想成立專門的學院來訓練人才，這樣的業務會牽涉到教育部、銓敘部、內政部警政署與海巡署。當初各部會對於東海礦物探勘，都推託不是自己的業務，最後造成沒有主管機關負責。因此設立海推會，將所有相關部會全部找進來處理東海問題。但我認為未來的海洋委員會，功能甚至比海推會還小。

第二位專家學者第七次發言：

其實我希望裁撤海巡署，原單位回歸到內政部的海上警察隊，其實國外都是這樣，在過去的水上警察隊也是能執法。

第七位專家學者書面意見：

壹、依據聯合國秘書長所提出之海洋與海洋法報告書的目錄內容彙整，可見其所陳現事務項目，即可一窺國際社會或聯合國體系中所關切之海洋事務內涵為何。亦可知國際社會對海洋事務議題的關切事項。一、聯合國海洋法公約及其履行協定現況。二、各國在海域空間上的主張。三、根據聯合國海洋法公約建立的機構。四、國際海運活動方面的發展情況（海運經濟、航行安全、沈船移除、執行與 PSC 執法）。五、海事安全（海運及離岸設施之恐怖主義行為、船舶之海盜與武裝搶劫、麻醉藥品及精神調理物質之非法運輸）。六、海洋環境和永續發展（保護海洋環境免受陸基活動污染全球行動計畫之檢討、來自船舶污染、有害有機物及壓艙水中病原體控制、海洋噪音、船舶拆解回收報廢、區域合作、海洋保護區域）。七、海洋科學和技術（海洋觀測系統、早期預警系統、海洋技術儀器/調查/取得資料項目方法等近期發展）。八、爭端解決。九、海洋事務及海洋法處的能力建設活動。十、國際合作及協調。十一、氣候變遷（政府間氣候變遷小組、聯合國氣候變遷綱要公約與京都議定書、其他論壇之發展）。十二、海洋生物多樣性（物種內、物種間及生態系統的多樣性）。十三、海洋生物資源保全與管理

(永續漁業)。十四、海上人員(SOLAS、MLC、ISM、STCW、SAR、ICS)。十五、漁業資源保全與管理(海洋捕撈漁業治理)。十六、海洋基因資源(永續養護)。

貳、進一步彙整其主要內容項目為：一、聯合國際海洋法公約及其兩個履行協定的現況二、各國在海域空間上的主張。三、海運及航行(包括人安、船安、航安，海上協助，及港口國管制)。四、海上犯罪(包括防止及壓制針對海運的恐怖主義活動，海盜與武裝搶劫，人蛇，偷渡，違法毒品販運)。五、海洋資源永續發展及水下文化遺產(包括海洋生物資源的保育與管理，海洋非生物資源，小島開發中國家的永續發展，水下文化遺產)。六、海洋環境(包括海洋環境的保護與保存，區域合作，特定海洋區域的保護，氣候變遷及海平面上升，二十一世紀議程履行的十年回顧)。七、海洋科學及技術(包括海洋科技法律體制，聯合國系統中海洋科學及技術計畫，海洋科技中可辨識的需求)。八、爭端解決(包括國際法院及海洋法國際法庭審理案件)。九、綜合議題(包括能力建構，區域合作與協調、整合性海洋管理)。十、國際合作及協調(包括國際合作現有計畫，國際協調機制，聯合國大會對海洋事務的檢討)。即為國際社會對於海洋事務的一貫核心事項。

參、明顯地，其所討論事項均無法脫離人類對海洋及海岸地區之使用(包括對空間及資源的使用)，亦均屬海洋政策、法律、管理或治理、外交(談判)及執法等與海洋相關的社會科學領域，甚至項目標題明確屬於海洋理工範疇的海洋科學與技術，其內容亦在討論關於法政內涵的海洋科技法律體制，甚至應屬生命科學領域的海洋基因資源項目，其內容亦多討論國際法下海洋基因資源利用及科學研究等規範。因此海洋自然科學及理工應如何有效支援海洋社會科學及法政，相輔相成，達成政策目標或是另一重要議題。

肆、一個國家在海洋上的權益，應有賴其自身的爭取與保障，然而爭取與保障國家在海洋上權益的力量，就是一國的海權。至於國家海權涉及國家在海洋空間上的取得及縱深安全，在區域間的主體地位，及國家與人民在海洋上的經濟與產業發展等。因此其主要目標應涵括有控制海洋、利用海洋及保育海洋等三大方向，並且其各別政策內涵及目標等，簡述如后：

一、控制海洋：確保海上交通線、掌握海洋環境資訊、提振海洋科研實力、維護國家海域法律秩序、發揮海軍軍事及外交功能。

二、使用海洋：海洋空間利用、海洋生物資源利用、海洋礦物資源及海洋能源利用。

三、保育海洋：保護海洋生態與環境、保護海洋生物資源、增進社會海權意識及民眾參與。

伍、漁業暨海洋部為加拿大海洋事務與政策的主導機關，亦是唯一對海洋及其自然資源具有資源管理職責的機關。此外在西元一九九五年，加拿大海岸防

衛隊由交通部改隸漁業暨海洋部後，成為世界最大的文人海洋機關之一。部本部下轄六個部門，分別為海洋服務（即為 Canadian Coast Guard）、海洋科學研究、海洋環境保育管理、漁業資源管理、政策規畫協商聯繫、本部總務等。

陸、南韓海洋事務暨漁業部的設立目的在於使海洋政策具有優先重要地位，並且增進南韓海洋產業的競爭力，促使南韓成為一個海洋領導國家。該部係為一總體性海洋事務專責機關，其職掌包括政策規畫與管理，海洋環境與保育，海岸地區規畫與管理，海運政策與管理，港口政策與發展建設，漁業政策規畫與管理，漁業資源政策與管理，海域執法，海洋/漁業等研究機構。綜觀加韓各國海洋專責機關均有相當海洋企圖心，惟加拿大捨棄海運港口管理及海運產業，南韓割捨海洋科學研究及水文調查。因此我國未來設立海洋部組織或可有所借鏡，以目前研擬草案架構應可參考加韓兩國海洋部組織架構概念，均納入海域執法機制，以落實海洋管理績效，惟我國海洋部架構可能較為龐大，確有必須再行審慎研議協商為宜，以成全設部美好初衷。

柒、海洋係人類共同資產，以目前臺灣經濟發展條件，正是發展海洋事務，展現國家競爭能量，厚植國本的重要關鍵時刻，在全球化、資源逐漸匱乏、競爭更形激烈的廿一世紀，如何發展海洋，確保國家權益，勢將成為全球最受矚目的焦點議題。於是行政院在中華民國九十三年初成立「行政院海洋事務推動委員會」，由行政院長擔任召集人，海巡署長為執行長，將政府有關海洋事務的行政資源予以整合，制訂「國家海洋政策綱領」，並且注入民間活力，建置成為一個跨部會、跨領域、多面向及總體性的國家海洋事務整合推動平台。

捌、歷經行政院研考會、海巡署、環保署、農委會、文建會及國科會等各部會積極協調研議整合，業已初步完成跨部會的海洋策略、安全、資源、產業、文化及科技等六大方面之國家海洋事務分工計畫草案，藉以國家未來推動海洋事務的基本藍圖。並且於中華民國九十三年十二月廿五日舉辦「2004海洋事務研討會」，期望能在國人對海洋資源開發與安全保護的殷切企盼下，以確保海洋權益、強化海域執法、保護海洋環境、發展海洋產業、深耕海洋文化及培育海洋人才等，作為未來我國發展成為優質海洋國家的基礎。我國制定「國家海洋政策綱領」的終極願景即是「建構生態、安全、繁榮的海洋國家」。

玖、並且透過系統化綜合彙整，提具未來我國海洋政策的工作目標與策略等，概分述如后：1.維護海洋權益，確保國家發展 – 掌握國際發展趨勢，增進海洋國際合作，強化海洋政策法制，健全海洋行政體制。2.強化海域執法，維護海上安全 – 強化海域執法功壞，健全海域交通秩序，提昇海事安全服務，充實海域維安能量。3.保護海洋環境，厚植海域資源 – 提昇污染防治

能量，健全保護自然海岸，永續經營海洋資源，加速推動復育工作。4.健全經營環境，發展海洋產業 – 強化航港造船產業，推動永續海洋漁業，拓展海洋科技產業，擴大海洋觀光遊憩。5.深耕海洋文化，形塑民族特質 – 重建航海歷史圖像，打造海洋空間特色，保存傳統海洋文化，形塑海洋生活意象。6.培育海洋人才，深耕海洋科研 – 強化教育培育人才，提昇科研整合資訊，建構安全永續環境，推動產業開發科技。

拾、無論藍海戰略、專責機關、海洋產業、海岸解嚴、航運發展、永續漁業、生態保育及研究發展等重要議題，均有賴系統理論方法，進行全方位的系統分析研究，擬定機關專責法令、組織架構、作業辦法及典章制度等構想，此一階段任務工作有仰賴海洋社會科學及法政專長人力來承擔；至於將前述構想工作付諸實現，勢須進行系統工程的轉化處理，應用建置現今科技的硬體設備、資訊系統及基礎設施等，因此該階段層面工作即依靠海洋自然科學及理工專長人力來推展；最終計畫管控、風險管理、危機應變、可行性研究、工程管理、品質管制、績效評估、預算規畫及財務管理等工作，均系統管理專長人力來監管。惟欲具體實現「藍色革命海洋興國」的海洋政策，除應用系統分析（心法）審慎研訂周延的海事法制外，終究必須透過系統工程（工具）的海洋執法作業載具，方能達成立竿見影的實質績效。至於有關維護國家海權、施政績效管制、永續經營海洋、世代共享海洋等終極目標，均有賴國家海洋人力資源的系統化培育及訓練為基礎。

拾壹、舉美國海岸防衛隊例，說明我國海巡執法人力資源與執法裝備的研發規畫借鏡：應可學習美國海岸防衛隊準備邁入下一個新世紀時，重要組織目標策略決定不斷考驗著美國海岸防衛隊。因此美國海岸防衛隊二〇二〇年規劃書（USCG 2020 Prospectus）內容即提出一個未來發展願景及目標任務架構，並且策訂重要功能，必須保障美國海岸防衛隊足以隨時準備應付現今的任務及工作等，甚至面對未來的任務需求及執勤等仍可勝任無虞。事實上，美國海岸防衛隊 2020 年規劃書係為組織策略規劃及預算審核等作業基礎，同時直接引導美國海岸防衛隊重要需求計畫發展。總括而言，美國海岸防衛隊 2020 年規劃書主要內容均係以組織發展基本需求為重。並且美國海岸防衛隊 2020 年規劃書文件係以提供計畫基礎，以吸引、訓練、維持及激勵高技能隊員，同時提出需求、設計、維修現代船艦、飛機及系統等設備，此即是制式能量的裝備（Capabilities）及編制能力的人才（Competencies）。

一、制式能量裝備

面對美國 225 萬平方哩領海及更浩瀚專屬經濟區等海域的海洋執法任務需求，廿一世紀的美國海岸防衛隊必須廣泛應用資訊、情報及通訊等科技設備，以任務第一為基礎，努力提昇其執勤運作的高機動性及彈性應變能力等。於是美國海岸防衛隊計畫斥資 240 億美元，執行為期 25 年，最大

規模、具有創新概念的整合深水計畫（Integrated Deepwater Project），期使美國海岸防衛隊未來執勤更有效率及效能。廿一世紀的所有海巡應勤設備等均必須重新設計整合，以適當適切因應海洋任務需求，諸如 1.水下遠距遙控艇、2.水下作業潛艇、3.水上遙控監控艇、4.自動扶正救難艇、5.近岸巡邏艇、6.海洋環保調查及研究船、7.緊急消防拖曳船、8.遠洋漁護巡防艦（Waterborne Assets）、9.無人遙控飛行載具、10.旋翼航空器、11.定翼航空器（Airborne Asset）及 12.指管通情系統（C4ISR）等。

該整合深水計畫（IDP）係依序汰換現有中、高耐航力的海巡船艇、艦載航空器、應勤裝備及指揮管制系統等。「深水計畫」係為一應勤設備需求計畫，可提供廿一世紀執行海巡任務所需裝備能量，尤其適合離岸 50 哩外水域的執勤要求，同時強化海岸線上美國海岸防衛隊各駐地的執勤能力等。並且該海岸防衛隊整合深水計畫需求設備均完全可與美國國防軍事武力裝備能量相容，因此美國海岸防衛隊的所有海巡資產均可進行作更有效率及有效能等方式整合，明確精簡規畫設計籌獲執勤，以無懈精神面對未來海巡任務挑戰。現今沿岸小艇、舷內機救生艇及近岸巡邏艇等需求計畫，可預期在廿一世紀的前二十年內可悉數完成佈署，屆時可有效涵蓋所有海岸線及各島嶼等水域。衛星及訊號接收器可提供真時（Real Time）資訊及情報等，得以有效監控整個海域瞬息萬變狀況。在美國海岸防衛隊有效領導監控下，各式船艇與商港連絡網、指揮中心及通訊系統等海上交通管理系統設施，將對此一國際級水道管理具有極其重要貢獻。

「整體後勤支援系統」（Integrated Logistics Support System；ILSS）對於美國海岸防衛隊的所有海巡船艦、航空器及指管通情系統等資產均視為同等重要。該整體後勤支援系統係為新一代資訊管理系統，可連接執勤資產及其所需料配件生命壽期等使用資訊。「整體後勤支援系統」可謂為一創新制度，同時亦兼俱降低設備維保與修護、強化人力規劃與訓練、料配件庫存管理、財務成本控制及資源分享相互支援等功能。該「整體後勤支援系統」尤其重要功能係其可瞭解預測漸增需求趨勢。並且可預先指示其人事管理系統必須因應裝備即時反應能量需求，以提供經濟有效率的操作船艇、航空器、指管通情系統及駐地執法勤務等專業化學有專精人力資源。

二、編制能力人才

在仰首邁入廿一世紀之際，所有美國海岸防衛隊隊員均應接受良好海事專長教育，並且擁有應付任何天候及海象的海上執勤能力。美國海岸防衛隊人員擔負多功能責任且被賦予各種法定職權等，因此必須要求各編制人員應俱備足夠任務適應能力及彈性，以便隨時準備扮演多重任務角色（Multi-mission Role）。同時多功能的任務特色使得各編制人員俱備有多方面專業能力（Professional Competencies），亦是美國唯一國防武力可執行多樣化任務特質的軍種。美國海岸防衛隊的軍事化管理使得隊員擁有相當軍

事紀律管理，以致其可有效率及有效能順利完成所有國家託付任務。

現階段美國海岸防衛隊正積極精簡組織架構及整合組織功能，藉以提昇執行主要任務品質及降低執法成本（Cost Reduction）等。未來美國海岸防衛隊仍係為一世界級組織，將充份授權其隊員作重要任務決定。並且其隊員必須擅長於預測及因應各種海洋萬變任務狀況。

美國海岸防衛隊更瞭解與友軍合作的重要性，積極招募任用各種海巡專長隊員，並且提供社會大眾最佳服務。另進行編制隊員及義勇人員等編組訓練作業，以便經常能在各駐地順利完成海巡任務工作。美國海岸防衛隊積極強化內部各單位間互相協調合作，同時美國海岸防衛隊在各海巡基地間開放通訊連絡網路系統功能，亦與各友軍、社會公眾及情報單位等共同分享其公用資訊。

廿一世紀美國海岸防衛隊的最大行動力量係在於所有隊員專業能力及無我承諾等。尖端應用科技設備絕對不可能取代組織遠見及人員犧牲奉獻精神，因此此種精神將持續不斷領導美國海岸防衛隊通往成功目標。美國海岸防衛隊仍持續積極選擇、吸收、培養及維持來自各種管道的優良隊員，亦極力培育訓練所有隊員俱備優越領導能力及管理技巧等。

海岸防衛隊擁有符合人員利益及發展需求的高品質生涯計畫藍圖（Career Programs），並且涵括有人員深造及領導陞遷等機會的工作激勵制度。事實上，執行海巡任務的專業知識係極為重要的，因此必須持續不斷學習專業學識及提昇其專業能力等。未來執法在職訓練課程設計係針對個別需求、以科技應用為基礎、以工作地點所需求專長為主。

瞭解美國海岸防衛隊係為世界主要海上執法專業單位之後，勢將要求其所屬隊員更具有國際競爭能力。所有受尊重的隊員亦應深深瞭解只要將美國海岸防衛隊的傳統榮耀持續推展至未來，方能證明其為世界最優秀的海巡執法族群。因此面對廿一世紀的海巡任務挑戰，美國海岸防衛隊仍將以現役、後備、文職及義勇等人員（即為美國海岸防衛團隊），以專業技能及傳統榮耀精神為基礎再出發（即為海事專業及奉獻犧牲的美國精神）。

拾貳、建構海洋資訊服務系統

我國行政院海岸巡防署應積極建立海洋資訊服務系統，設置電腦區域網路（Local Area Network ; LAN）站台。惟今之計，考慮國家資源共享應用規畫，或可先行研究試辦海洋巡防總局網站與中央警察大學（水上警察學系暨研究所）網站連結，將來亦可與台灣警察專科學校海洋巡防科網站連結，以形成完整海岸巡防教育訓練機構（即為未來設立海岸巡防學院[Coast Guard Academy]的雛型）。另（水上警察研究所）成立海域執法實務、海巡應用科技及海巡事務規畫等三個研究室，以強化海域執法相關學術及實務等研究，進而培育我國海域巡防領導幹部人才，提昇我國海域巡防執

法相關學術研究水準。

有關海岸巡防署所轄資訊服務系統區域網路建構架設內容應可與立法院及行政院轄下各相關部會連結，諸如內政部警政署、財政部關稅總局、交通部航政司、農委會漁業署、環保署、衛生署及陸委會等，以即時取得相關法令規章及執法案例說明。並且必須與海巡業務相關研究機構網站連結，諸如海洋政策研究中心、中央氣象局海況中心、近海水文中心、海洋科技學院、海域執法實務研究室、海巡應用科技研究室、海巡事務規畫研究室、海洋研究所及港灣研究所等，以即時取得最新海巡研究新知及進行實務諮詢討論等。

有關海岸巡防署資訊服務系統建構架設內容應涵括資料庫模組及諮詢服務模組等功能。其中資料庫架構可根據組織編制巡防、海務、船務、研習中心及相關單位等為主，彙纂其相關業務資訊文件及法令規章等。諸如1.巡防組編整海域執法相關適用法令。2.海務組彙編廣義海洋事務相關法令規章、建立相關海洋環保、海難救護及海上交通業務等應用科技設備資訊檔案、架設相關國際專業研究及實務等機構支援網路、安裝統一格式電子海圖應用系統、整理各港口水文及天候海況等資料庫。3.船務組彙整現有船艇技術文件及設計圖樣資料庫、各式船艇維修記錄及定期檢驗等資料庫、各式船艇零組件後勤補給及庫存管理資料庫、新船型研發規畫、現有船型缺失診療及性能評鑑、船用設備廠商資料庫及船舶設計建造檢驗維修諮詢技術網路系統等。4.研習中心專責建立海域執法、海巡技術、海巡行政、海洋巡護、海巡通訊及海巡科技設備等各專業在職教育訓練相關機構網路系統、彙編各海巡專業科目教育訓練課程內容及教學績效評鑑、規畫構建海巡人員及領導幹部的基礎教育、深造教育及在職訓練等制度。

至於（水上警察研究所）設置三個研究室的主要功能分述如后：1.海域執法實務研究室：著重於海巡執法相關法理研究及實務應用討論，諸如小三通政策執法、海巡法規討論、國際海洋法研究、漁港安檢執法、海洋污染防治執法、海事案件偵辦移送、海上犯罪偵查討論及走私偷渡執法等。2.海巡應用科技研究室：著重相關應用科技設施研究及實務探討等，並且進行人員教育訓練及人力預算資源等規畫。至於相關應用科技設備涵括有航空、船舶、海洋、輪機、航海、通訊及資訊等應用科技方面，諸如定翼航空器（Fixed-Wing Aeroplane）、旋翼航空器（直昇機 Helicopter/Rotorcraft）、無人飛行載具（Unmanned Aerial Vehicles ; UAV）、直昇機母艦（Helicopter Carrier）、大型巡防艦（Large Patrol Vessel）、海洋研究船、消防環保船、巡邏快艇（Patrol Craft）、救難艦艇（Motor Life Boat/Search and Rescue Vessel）、近岸巡邏艇、沿岸軟缸橡皮快艇、潛水艇及無人水下載具（Remote Ocean Vehicles ; ROV）、海難搜索救護、海洋污染防治、海洋量測及相關研究設備、電子指管通情監蒐（C4ISR）等設施。3.海巡事務規畫研究室：專

責於海巡相關事務未來規畫及執行實務等研究發展工作。至於其研究發展工作範圍涵括有海上交通管理 (Vessel Traffic Management)、海難搜索救護 (Search and Rescue)、海洋污染防治、海洋資源保育、遠洋漁業巡護、海洋資訊服務、海上犯罪偵查、海事糾紛處理、海巡組織再造 (Organisation Re-Engineering)、海巡績效評估 (Performance Evaluation)、海巡設備規畫及海巡勤務規畫等。

拾參、我國應是典型海洋國家，設置海洋專責單位，綜理海洋相關業務，進行與國際社會接軌工作，確有其必要性及迫切性。惟在組織架構設計上，是否可能同時兼併漁業資源管理、海運發展、海洋科研及海洋文化教育等領域，或仍須審慎協調規畫。幾經審慎考量再三，與其僥倖設立海洋部，倒不如務實先行設置委員會，一者培植海洋事務人才資料，二者綜合協調相關海洋事務工作，待一切運作順利熟稔，再行設立海洋部，不失為兩全其美的折衷過渡方案。惟強烈建議可仿加拿大制度，將我海岸巡防署執法力量納入未來海洋專責單位轄下，以確保海洋相關業務的執法管制成效，進而逐步實現設立海洋部的理想願景。至於組織願景的法制作業完善後，必須依賴強而有力的執法作為以落實之，因此應用科技設備勢在必行，所謂「工欲善其事，必先利其器」，首當其衝者即是造船暨海洋工程產業發展，否則無法向海洋探討學習。隨後，相關海洋專業人員教育及訓練（設立海巡學院及專業人力訓練機構）等工作更須併行推展，進而教化民眾親水理念，蔚為風潮，生生不息。

拾肆、初期設立海洋委員會應在業務工作項目協調整合方面多下工夫，惟因其概為各主管部會邊緣業務，預算經費自然短缺，配合執行業務人力有限，或在未來設置委員會應特別關注督導執行績效，因此建議考量直轄現有海岸巡防署執法人力機關的必要性，以確保落實設置海洋專責機關的美意。並且給予若干海洋事務工作的政策參與空間，諸如海上交通安全、海上災難救護、海洋污染防治、海事犯罪保安、遠洋漁業巡護、海洋環境資源保育等，以收事前預防、事中應變、事後改善的系統管理之事半功倍效能。

附錄八：第五場專家諮詢座談會摘要稿

壹、主辦單位：財團法人國家政策研究基金會

貳、委託單位：行政院研究發展考核委員會

參、時間：民國 98 年 6 月 5 日（五）15：00～17：00

肆、地點：台灣大學國家發展研究所 206 會議室

伍、主持人：周繼祥教授

陸、邀請與會來賓：（依姓氏筆劃順序排列）

王冠雄（台灣師範大學政治系教授）

朱新民（政治大學外交學系教授）

江大樹（暨南大學公共行政系教授）

周成瑜（臺灣海洋大學海洋法律研究所教授）

許振民（臺灣金融研訓院院長）

許慶復（開南大學公共事務管理學系暨研究所教授）

柒、討論題綱：

- 一、海洋委員會之業務內容應包含哪些？與其他涉海事務之部會應如何協調、分工？海洋事務推動小組運作之成效有何可借鏡之處？
- 二、海洋委員會之組織功能設計、資源配置應如何安排？海巡署之組織應如何納入海洋委員會之設計？
- 三、因應海洋委員會制度設計，在法規層面（如中央行政機關組織基準法）有哪些需要相應做出修改？
- 四、海洋委員會之中央與地方海洋事務行政的功能與組織應如何設計？資源應如何配置？
- 五、行政院海洋委員會之上是否需要設置具備部會協調層次之海洋戰略政策委員會？應如何設置？

捌、會議記錄摘要稿

主持人：

將來海洋委員會成立後，會碰到許多問題。首先在中央政府層級，如何設計海洋委員會的組織架構？其次在地方政府，是否該成立相關機關與中央對接？我個人認為海洋委員會的管轄業務不要包山包海，對海洋事務的界定與海洋委員會的功能是兩回事，海洋委員會該以各部會所轄的業務之外、無人關心的事務為主要業務。

目前海洋委員會是以海巡署為主體，但在海巡署併入之後，將面臨二級機關被降為三級機關，位階下降的問題。為了解決降階可能帶來的衝擊，所以我認為將海巡署的框架拿掉後，海巡業務回到原本岸巡與洋巡的架構，在海洋委員會底下分別成立岸巡與海巡兩個局，再加上一般行政院部會該配備之處室後，如此一來，就不會有矮化海巡署的問題，海巡署官員才不會應此而反彈。

我們訪問過數個地方政府，發現目前地方政府對於海洋事務的定義，是相當不清楚的。至於要不要成立相關單位與海洋委員會對接，地方政府全都回答：「只要有財政支持與員額編列，就會成立。」我在想，台灣很小，海洋事務也有其整體性很難切割的，因此採用分區治理的方法，在北、中、南、東與離島各成立一個分局，管理各地海洋事務，如同海巡署目前分區管理的方式一樣。所以未來的海洋事務直接集權於中央政府，透過分區治理的方式，再與地方縣市政府進行協調工作。

此外，是否要在行政院以上的層級，設立一個戰略性質的委員會，來強化海洋委員會的功能？現行之海推小組，未來在海洋委員會成立後，是否仍須存在？海洋委員會的運作，目前最好的參考範本即為陸委會，因為大陸事務也是分散在各個部會。而行政院除了陸委會負責大陸工作外，院本部還設有大陸工作小組，由兩位政務委員負責。此外，在總統府層次，是否也該成立一個委員會來負責海洋戰略擬定？但大多數學者認為，目前的國安會就能運作，不必疊床架屋，但行政院的海推小組，其存廢問題仍舊有爭議。海洋委員會未來的主要任務，應該是主權與海權的維護、與國際組織在海洋事務上的合作、並負責海洋教育工作。

第一位專家學者發言：

海洋委員會的組織架構，在考試院已經有討論過，要求其他部會的海洋業務切割出來，再放入海洋委員會，他們一定不肯放，問題相當棘手。周老師目前的想法還算不錯，但是從考試院的角度來看，海洋委員會應定位為「全國海洋事務最高的行政機關」，同時專責政策規劃與研發，將實際的執行功能留給其他部會。銓敘部將會核准海洋委員會設置四到六個處，每處可設三至六個科。考試院對於海巡署的人事問題，一直都是相當困擾的，一個署有一般公務人員、軍職人員、警察人員與少數關務人員，十分複雜。這種人事雜亂的問題，應在海洋委員會成立之時一併解決，一次到位，一次整合。

我也同意海洋委員會未來採用分區方式治理，分別成立各區之管理局。會本部設處之後，下面宜設管理局。

主持人：

按照新送審的行政機關組織基準法，委員會與部之間的差別已經不存在。未來附屬機關可以設立很多單位。

第一位專家學者第二次發言：

新機關成立之後，要爭取設立多個附屬機關有個技巧，送審之組織編置要大一點。三級機關的名稱可為「署」或「局」，保留海岸巡防總局、海洋巡防總局，就無矮化海巡署之問題。

第二位專家學者發言：

參照聯合國海洋法公約，海洋事務需要協調的單位很多，包括消防署、國防部、財政部、交通部、環保署、漁業署、原子能委員會、國科會等。中央與地方分權問題，參照大陸的邊防管理局，是依照案件的大小，或案件具跨地域性質之有無，再決定由中央或地方來處理。

若未來海洋事務仍分散於各部會，而且目前的海洋相關法規十分鬆散，因此海洋委員會得強化自身的協調功能，補強目前法律之缺漏，必須訂定統一的協調辦法，整合各單位之資訊，並規範各部會與海洋委員會之間的聯絡方式，與區分權責。此外，分成北、中、南、東分局管理過於含糊，最好還是以各縣市之行政區界劃分，再設置分局管理為妥。而中央行政機關組織基準法之前已修訂，將國防、警察等機構，屏除於員額編制限制之外，但海巡是否被基準法所規範，得看海巡將自己視為警察與否而定。因此法令得為此修正，不然海巡之編組可能將受基準法之限制。

至於中央與地方海洋事務的行政功能與組織該如何設計？資源如何配置？應依照行為發生之海域與事件的嚴重性，再區分該由中央或地方所負責，由各地設置海事警察進行海上執法業務。可以廢除海岸巡防總局，讓岸上警察回歸陸上警政系統協調。此外要設置海監單位，且由中央政府直轄，全面性監控海面狀況。同時不需要在行政院以上設立戰略委員會，因為海洋委員會已經是最高的政策擬定機關了，且兼具協調功能。可以廢除海岸巡防總局，軍職單位根本就沒必要存在，且功能性不高，僅處理大陸漁工事務，這麼單純的事務，一般警察就能處理。

第三位專家學者發言：

不是岸巡的問題，而是整個制度上設計的問題。在大陸漁工管理問題上，海巡署有牙齒但沒有大腦，漁業署有大腦卻沒有牙齒；真正的主管機關是漁業署，但是海巡署卻是實際的執行機關，原先海洋委員會成立之後，是為了整合兩者之間不協調的問題。若將海巡署下的岸巡總局，併回警政署成為一般警察，將壓低位階，招來更多反彈聲浪。但如同周老師所言，岸巡與洋巡保留下來，平移至海洋委員會底下，位階不變的情形下，會有安定人心的作用，其反彈聲浪較小。第二個檢討岸巡的執行力，在哪個機構下的狀況較佳，是海巡署呢？還是警政署？如此一來，將岸巡併回警政署才比較有說服力。目前海巡署經過多年的磨

合，軍職、文職、警察與海關聯合運作，已出現初步的效果了。要拆的話，得有更強的說服力，否則只會製造出更多的困擾。

主持人：

○○市海洋局也是得依靠各種工作聯繫辦法，才有辦法運作。而海巡署也是一樣，也就是「有責無權」，得靠協調才能辦事。將來海洋委員會恐怕也得承襲這種狀態，與各部會之間得有聯繫辦法。

第四位專家學者發言：

首先有兩個先決議題，第一個是建議「之後任何對外文字，或意見表達時，迴避或淡化處理『落實馬總統政見精神』等字眼」。在海洋委員會與海洋部支持者間的爭端，往往都來自於馬總統當初所說的承諾。也是因此，馬總統才會有二階段成立海洋部的說法。同時強調海洋委員會的成立，是希望國內的海洋事務能更有效率或更有協調性的方式來處理或執行。另外，委員會若真的僅為過渡階段，未來將發展成海洋部的情形下，在目前定義委員會內容的時候，就得將部的精神納入，未來才有明顯的銜接性，不然會被攻擊只是說說而已。

接下來則是委員會定位的問題。我個人認為一定會涉及四個海洋事務：國防、資源利用、環境與生態的保護、以及交通秩序的維持。周老師剛才所提的，原先各部會所管轄的盡量不碰，我個人是贊成的。特別是國防的部份，根本就不可能碰觸，只能協調他們幫助海洋委員會而已。因此我希望在組織法修訂的時候，把海洋委員會的位階以及業務範圍畫出來。其業務包括政策擬定與科技研發、海巡署原有之海上執法，並參考澳洲、加拿大與中國大陸的國家海洋局的職責，把對外（外國）協調與合作的業務納入，處理涉外海洋事務。此外剛剛所提及的法規主管與協調以及海洋教育，以上六項為海洋委員會未來的主要業務。當初未訂定海底電纜鋪設的相關法規時，中華電信想從日本牽電纜線至台灣，一定得經過大陸礁層區，但是我們沒有大陸礁層的管理辦法，因此沒有主管機關，所以中華電信也不知道該如何拉電纜。最後發現領海的主管機關是內政部，故要求內政部得擬定大陸礁層管理的相關法規。但內政部相當迷惑，因為在聯合國海洋法公約的架構中，大陸礁層是屬於資源利用性質，這又非主權的概念，因此造成國內非常混亂的狀況。

未來海洋委員會至少要做到部會間協調的功能，而且協調的位階要往上拉，而且要拉到陸委會的高度，具有強勢主導的力量。行政院中只要牽涉到對岸事務的部份，陸委會都會有意見；未來海洋委員會成立後，牽涉到海洋事務的政策，海洋委員會就該有發言的分量。如此海洋委員會才不會只是個空盒子，未來形成部的時候，才有它基礎的能力。我個人贊成老師將海洋事務集權於中央的作法，在地方層級並非直接由地方自治，而是採用準地方階級的方式，分區治理。在加拿大中央，成立漁業及海洋部來統整海洋事務，將海岸防衛隊（coast guard）也納入其中統一管理，對外宣稱這是為了強調漁業及生態資源保護所採取的作

為。1995年西班牙漁船曾闖入加拿大海域捕撈比目魚，當時的漁業部長可以直接下令海岸防衛隊攻擊西班牙漁船。所以我們成立海洋委員會的主軸在哪裡？我們把海巡署放進來，相對也要給海巡署能力來維護我們的主軸。未來不只是併入海巡署而已，在海洋委員會進行部會間協調的過程中，要加大海巡署執法的功能。

主持人：

陸委會的位階這麼高，有兩個原因：在實務上，兩岸屬總統職責，因此陸委會有總統的加持，所以陸委會主委人選是總統決定的，非行政院長職權；其次在院本部仍舊存在大陸工作小組，由兩位政務委員主持，由他們代替陸委會協調各部會事務。因此陸委會的層級才會這麼高。

第五位專家學者發言：

所以未來海洋委員會該由政務委員來主導。「不影響其他部會的業務」，基本上還是得動，若對國家有利的話，還是要想辦法說服各部會，該走的還是得走下去，不然成立海洋委員會一點意義都沒有。

第四位專家學者第二次發言：

剛剛所提及的海洋委員會下轄機關，只有提到將海巡署的岸巡與海巡直接平移進海洋委員會，僅為了避免矮化的問題而已。但除了海巡署既有機關外，請問海洋委員會還需要設置哪些附屬機關？

主持人：

馬在競選政見中，所提及的幾個新單位都應該設立：國家海洋科技研究中心、於東砂島設立南海生態保育與人文資產國際研究中心、以及在太平島設置南海和平公園，這些都是將來的海洋委員會應有的附屬機構。航政司不願意進來，他們被罵慘了，只管貨不管人，以為把港口管好了就是大功一件，但對於客運卻是一點改善都沒有。但若劃入海洋委員會之後，他們的思維可能就不一樣了，不會以交通本位為主，思考的層面也會不一樣

第五位專家學者第二次發言：

大陸國家海洋局的主要職責共十一項，包括：承擔綜合協調、建立與完善海洋管理的相關制度、海洋經濟事務、管轄海洋秩序、承擔海島生態保護、保護海洋環境、推展海洋科技、海洋環境觀測與預報、對外國際交流、保護國家海洋權益、承辦國務院與國土資源部的承辦事項，由此看來國家海洋局擁有協調與部份決策的能力。未來我們要成立海洋委員會，至少也得擁有一樣的功能，不然就不需要成立了。日本在中央政府成立了海洋戰略的委員會，由首相所主導，一方面有協調功能，一方面又有象徵性人物來提升它的協調位階，我們也可以朝這個方向思考。

主持人：

目前最好的對照組是陸委會，而陸委會目前執行兩岸人民關係條例，所以海洋委員會成立後，要訂定海洋基本法，沒有基本法當後盾，海洋委員會的權威性不在。基本法擬定後，再訂定施行細則，委任海洋委員會立法，就如同陸委會與兩岸人民關係條例的狀況一樣，如此海洋委員會才會有權威性。

第三位專家學者第二次發言：

主席剛剛說的觀點非常好，非常有啟發性。用法律為基礎，作為海洋委員會的地位的確立，這是非常重要的。

第六位專家學者書面意見：

海洋委員會既為新增的部會，且為協調、統籌之「委員會」組織型態，理應包括所有涉海事務之政策規劃與整合。主要業務則包括：總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教等各政策之橫向聯繫。亦即，仍以現行海洋事務推動小組的組織型態為運作架構，減少各部會既有執行業務之移撥，以避免造成專業職能（包括：航政與港務、海域環境保護及資源管理、漁業及生物資源、海洋非生物資源、海域觀光遊憩、海洋文教等）之切割，影響各相關部會的業務推動。如前所述，海洋委員會既屬協調統合機關，是否宜將海巡署組織全部納入，應有審慎商榷之必要。如就組織專業分工而言，海巡署之海岸安全巡防業務，仍宜併入「內政與國土安全部」的整體國家安全體系運作為宜；而僅將海域安全之政策規劃單位與專業人員，部分移撥至海洋委員會即可。

現行中央行政機關組織基準法已就部、會組織性質加以釐清，並明訂部會組織數目之上限。在先前民進黨政府之組改草案中，曾將增設海洋委員會納入行政院組織架構中，故應暫不涉及修法問題。惟現階段如考量行政院其他委員會並未完全配合整併，則可能須修法調高行政院設委員會組織之數目上限，從 4 個委員會增加至 7-9 個委員會。海洋事務主要涉及國家安全、環境資源、生態保育等面向，大多屬於中央政府立法並執行之業務性質，地方政府似乎不宜也不必全面對應設置海洋專責組織。惟如有若干縣市之涉海業務（尤其是漁業與觀光文化）較多，則可尊重地方政府組織權限，可適當調整或增設專責單位。中央政府亦可透過專案計畫的經費補助，鼓勵地方政府投入更多的人力與資源，配合中央政府積極推動海洋政策之相關業務。

建議暫時應無必要也不宜增設海洋戰略政策委員會，以避免組織疊床架屋之批評。為求各相關部會橫向協調之有效落實，應由行政院副院長或資深政務委員兼任海洋委員會主委，並將相關部會之政務副首長聘為海洋委員會之委員，透過定期會議，作為共同決定國家海洋戰略及重大政策之組織運作機制。

附錄九：中國大陸海洋相關機構參訪報告

一、日期：2008年2月5日至2月15日

二、參訪人員：周繼祥教授、徐銘謙助理

三、參訪行程：

時間	參訪單位	參訪摘要
2月5日	飛抵北京	
2月6日	資料蒐集	
2月7日上午	國家海洋局海洋發展戰略研究所	瞭解該所對於世界各主要國家海洋專責機關的組織之研究情形，以及國家海洋局之職能及其與地方政府的關係。
2月8日	資料蒐集	
2月9日上午	國家海事局	瞭解國家海事局之職能變遷，以及其與國家海洋局各自負責的海洋事務之內涵，以及該機關與地方政府的關係。
2月10日	飛往青島	
2月11日上午	中國海洋大學海洋發展研究院	瞭解海洋發展研究院對於世界各主要國家海洋專責機關的組織之研究情況，以及其對於中國海洋綜合管理體制之規劃與對台灣成立海洋專責機關之建議。

2月11日下午	青島市海洋與漁業局	瞭解地級市政府的海洋事務之分工與運作情況，以及其與中央相關海洋機關的對應關係。
2月12日	飛往上海	
2月13日上午	國家海洋局東海分局 (原上海市海洋局)	瞭解其作為國家海洋局的派出機構，所職掌的海域分區管理範圍、運作情形，以及其代行上海市海洋局職能的緣由和過程。
2月13日下午	上海海洋大學	瞭解該校對於世界各主要國家海洋專責機關的組織研究情形，以及其對於兩岸各自的海洋管理體制的看法，探討未來兩岸可能合作的海洋事務。
2月14日下午	上海社會科學院	瞭解該院蒐集與研究世界各主要國家的海洋專責機關的情形，特別是針對日本海洋政策本部成立前後的比較分析。
2月15日	返台	

四、參訪報告與紀錄

(一) 中國國家海洋局海洋發展戰略所

受訪者：中國國家海洋局海洋發展戰略所海洋法研究室主任

時間：2009年02月07日上午

地點：北京市

內容：

1. **問：**說明訪問目的（略）。國家海洋局是否有世界各主要國家的海洋專責機關的組織研究資料？

答：我們做的比較多的是各國海洋政策與法規方面的研究，先提供日本、南韓的研究資料，我們有個同事有作幾個主要國家的海洋政策與組織的研究，最近將會集結成書，等出書以後，再給您寄過去。

2. **問：**此行我們將訪問上海海洋局，依據網站資訊，該機關原為東海分局一套人馬、兩塊招牌，現在改為與上海水務局合署辦公，但又強調不是合併，到底上海海洋局的組織如何？

答：上海海洋局是一個特例，當初因為上海海域面積小，所以由國家海洋局東海分局代管，與上海海洋局合署辦公，但是同為東海分局管轄的浙江、江蘇省海洋局就不服，因為上海要資源的時候，就以東海分局的身份多要一點，與浙江、江蘇海域發生爭執的時候，就以上海獨立的身份來維護自己利益。這種設計在全中國其他省市是沒有的。

3. **問：**現在中國的中央與地方海洋組織的對應關係如何？

答：中國的情形是這樣的，在中央，海洋、漁業、國土、環保等功能是分開的，但是在地方，是黏在一起的。大部分省市都是海洋與漁業局，比較特殊的是唐山市的國土海洋局。地方上海洋相關事務放在一起，主要是為了讓行政使用人方便，把窗口集中、辦公集中，以利審批改革。國家海洋局當初在爭取成立海洋部的時候，在中央層級海洋事務相關機關爭執不下，但是在地方上就沒有這樣的問題，因為在管轄海域內，相關事務為了處理方便，可以合併在一起。

4. **問：**現在中國為組織精簡所進行的「大部制」機構改革，對於國家海洋局的職能有何調整？

答：應該說對國家海洋局的職能是有所加強的。這一次的機構改革中，國家海洋局增加了「防災減災司」，在職能上，在綜合協調職能上有所強化，增加了「海洋經濟的運行與評價」。不過，因為現在國家海洋局還是副部級的層級，要協調別人比較困難。

5. **問：**目前國家海洋局與其他中央部會，以及與地方政府的互動如何？

答：國家海洋局在地方設有三個直屬分局，東海、北海、南海分局，一般來說，海域使用管理還是由地方政府海洋局負責，直接互動主要是行政審批，比如跨省市的大型圍填海，就需要報上來。比較特殊的是與廣東有簽訂相互支持協定。上海海洋局最近因為領導人比較看重，會找我們去開會討論海洋立法的事情。先前各地方政府海域畫界工作，現在已經差不多完成，問題不大。現在海洋管理最主要的問題，是在海域使用管理這一塊。主要爭議在養殖用海，「海域使用管理法」裡面規定海域使用管理的管理單位是國家海洋行政機關，也就是國家海洋局，但是「漁業法」裡面又規定農業部負責養殖證的發放，農業部認為漁業法裡面所謂「由本級人民政府核發養殖證，許可其使用該水域、灘塗從事養殖生產」的規定，就是可代替海域使用證，也就是說養殖業只需向農業部申請養殖證，就可以使用該水域，不需要另外申請海域使用證。但是國家海洋局認為，這個道理就像工商使用證一樣，海域使用權與目的事業主管機關的使用證是不一樣的，前一陣子，農業部跟海洋局就為了此事爭來爭去。但是這個對地方政府不是問題，因為農業部漁業管理機關讓他發養殖證、國家海洋局讓他發海域使用證，地方政府就統一窗口，甚至有變通辦法，比如說大面積養殖用海發海域使用證，裡面再區分小面積發給家戶養殖證，也不重複收費，就沒有問題了。所以這是制度上有衝突，但實際上沒有衝突，下面整合得很好。國家海洋局與地方的關係基本上都很好，因為只是提供服務，沒有利益上的衝突。地方上整合的最好的是廈門，廈門市海洋綜合管理體制是典範。

6. **問：**先前王曙光局長任內，提比較多海洋大國、要成立海洋部的主張，也一直提出海洋政策文件，似乎也形成一股風潮，現在好像比較少聽到，是不是已經放棄設立海洋專責機構的主張了？

答：王局長是比較積極，組織很多研究寫很多文章，但是孫局長也是很認真的，2008年公佈了一份「國家海洋事業發展規劃」作為海洋政策的綱領，孫局長比較是認真把海洋局的業務做好，因為他是縣委書記上來的，所以個性跟王局長不一樣。

(二) 國家海事局

受訪者：國家海事局副處長

時間：2009 年 02 月 09 日上午

地點：北京

內容：

副處長指出，海洋局和海事局的差別在於，前者置重於海洋資源的開發，後者以海上運輸和海上交通安全的保障為主。

海事局掛靠在交通部，是其直屬單位，實行垂直管理體制，其前身為船舶檢驗局及港務監督局，兩者合併組建而成。特別的是其有上海、天津、河北、江蘇、山東、浙江、福建、廣東、廣西、海南、深圳海事局等下屬單位，皆為正局級。以「上海海事局」為例，它和「上海地方海事局」是不同的概念，前者的人事、經費都是由中央負責，處理遠洋的海事；後者歸地方，即上海市交通運輸和港口管理局（原港口管理局）節制，處理內海的海事。兩者有時共同發佈通告。至於兩者是不是有雙重領導的問題，國家海事局應該會通過上海市政府將業務上的要求轉達給地方。是不是有工作重疊的問題，基本上是中央和地方各行其是，該配合時也就配合。

(三) 中國海洋大學海洋發展研究院

受訪者：中國海洋大學海洋發展研究院常務副院長、副院長等共兩位

時間：2009 年 02 月 11 日上午

地點：青島市

內容：

海洋發展研究院成立於 2004 年 12 月，2005 年 6 月成為教育部人文社會科學海洋發展的重點研究基地，同時也是國家「985 工程」（全國 38

所之一)的依託單位，論文發表一千多篇及 50 本專著。

2006 年 9 月起教育部和國家海洋局成立的「中國海洋發展研究中心」掛靠於海大相關研究院，主任為前國家海洋局長王曙光，經費來自海洋局和教育部，提供 800 萬人民幣/年經費，目前有 200 人左右，主要科研偏重於給國家提供關於海洋的資訊，近 4 年承擔國家項目 25 個，省部級 50 項，專著 50 部，論文 400 著，20 次國際研討會。

海大的研究特色主要有以下五方面：1.海洋區域經濟與生態經濟研究；2.海洋可持續開發的綜合保障機制研究；3.沿海區域人口與城市發展研究；4.海洋發展的法律保障體系研究；5.中國海洋政治發展戰略研究。海洋發展研究中心目前有以下幾個研究機構，海洋發展綜合研究室；海洋經濟研究所；海洋法學研究所；海洋管理研究所；海洋文化研究所；海洋政治研究所。

常務副院長認為：目前大陸海洋管理體制不合理，應該採取海洋綜合管理的理念，把管理的權限加大，不能多頭治理，目前大陸並未體現綜合管理，權力也不集中。在中央層級，條塊分割海洋局、環保部、農業部、交通等部皆管理部份海洋事務，去年國務院機構改革，改採大部制，險些取消海洋局，海大教授聯名上書才保住，現在則增加海洋局的職能了。

常務副院長認為：條塊分割不行，應為國家集中事權，垂直領導。目前如山東省海洋漁業局係歸山東省管，不歸國家海洋局管，不同級政府管不了下級海洋漁業局。

常務副院長認為：塊塊分割的邊界會有爭議（例山東和遼寧、山東和江蘇之間），希望國家海洋局提昇為部，集中管理、綜合管理。去年 7 月奧運前青島「浒苔」氾濫，山東省海洋局並無力量清除，最終由國務院出面，包括動員軍方方才解決問題。

此外，地方政府的海洋漁業局，主要還是以漁業為主，因為是經濟考量。

另一位副院長認為：大陸現在對於中國與周邊國家（韓日俄越菲印

尼)的海洋政策有所研究，建議台灣採取戰略考量，通過兩岸密切合作，解決海洋事務的問題。海洋委員會如果成立，可就新增加職能的部份先行合作。國家海洋局為了海洋的安全維護新成立防衛司。期許兩岸在東海、南海合作、戰略合作、對等交流。總之，從增量開始，循序漸進。

國際案例的研究上，建議台灣可按類型來分類。例如：冰島、紐西蘭、挪威，這一類是海島（半島）的國家，海洋戰略級別高，重點在其協調機制，創新體系的研究，至於綜合能力強的歸一類，例如美國、加拿大、南韓。

（四）青島市海洋與漁業局

受訪者：青島市海洋與漁業局副局長、海洋漁業處處長等共兩位

時間：2009年02月11日下午

地點：青島市

內容：

處長認為：目前中國有關海洋事務的法律完善，明確管理職責，省縣市各級分明。由國家統一領導，分級管理，不存在誰管誰不管的問題，法律上已規範職權，至於名稱則無關緊要。

現在大陸關於海洋事務管理還在改革過程，沒有最新的模式。

海洋事務統一到一個部門，執法事務也統一到同一部門，由國家海洋局領導。

分割式的管理，職責不清，有所謂九龍鬧海，海域不清，部門不清。

海洋管理應考量國家權益優先，海事的的管理可採垂直管理。

處長認為：青島是地級市無權整合，法律不修改，實際合併有困難。漁業、海洋、海事目前合併困難。海洋與漁業業務量不可比較。漁業著重於生產、漁政、科業管理，海洋則是重大工業、項目等，比重範圍大、難度大。下一步漁業逐漸少業務，轉型為旅遊，因為從事捕魚的少了。

海和漁可能是 9:1，兩者走向合併較適宜。

處長認為：省海洋漁業廳，管不到市海洋漁業局，青島市海洋漁業局歸市政府管理，人事、經營、法規由市政府主導。

處長認為：管理海洋事務應提昇為部級單位，提昇對海洋重視程度。

目前大陸維權與執法分開管理，國家海洋局管維權，海監管執法。

青島市海洋與漁業局，海和漁的業務各佔 50%，漁業成立早，後來將有漁業部門的地方加入海洋職能，成立海洋與漁業部門。

處長認為：局為副廳級單位，名稱不重要，和國家海洋局，省海加漁廳，並無隸屬關係，無直接領導關係。

處長認為：具體實施，人員關係融洽，支配任務可採取「關係」接洽，各地實施不一。

局長認為：成立海洋部現在有困難。

漁業已成為邊際產業，在農業部的地位差，不受重視，大陸漁業比重占農業比重不大，台灣則不同。

（五）國家海洋局東海分局

受訪者：國家海洋局東海分局副局長、環境保護處副處長、東海環境監測中心主任、辦公室主任等共四位

時間：2009 年 02 月 13 日上午

地點：上海浦東

內容：

副局長首先說明國家海洋局轄下三個分局各自的管轄範圍。東海分局的管轄範圍，北起江蘇連雲港、南至福建東山的內水、領海，和專屬經濟區、大陸架海域。包括上海、江蘇、浙江、福建四個省市。涵蓋長三角經濟區、海西經濟區，保護力度較大。2007 年赤潮發生率 85%，共 65 次。工作人員 1600 人。執行國家交付的具體工作，有預報中心、計

量中心，也有執法的支隊、船艦、飛機。

因為上海市的海域最小，朱鎔基當市長時，給中央打了報告，請求由東海分局代行上海市海洋局的職能，自 2004 年，每年給東海分局 2000 至 3000 萬人民幣。2008 年底上海市率先進行機構改革，上海市水務局和海洋局合署辦公。在海洋局下設有海域和海島管理處、環境保護處，人員共約 120 人，

東海分局的轄區內有 20 個地級市，全部都成了「海加漁」機構，即海洋與漁業局。人、財、物是地方管，業務歸海洋局管，北海、東海、南海各分局是海洋局的派出機構，集權於中央；海洋部門內部分塊就好，分局不宜多。因為海洋事務有區域性的問題，必須跨越縣市，劃分太小則編制經費都少，通常海洋局會把資源撥給地方。廈門市的海洋綜合管理之所以比較完善，是因為其成立海洋管理辦公室，副市長當主任，海加漁局長是副主任。

成立海洋事務專責機構的中國經驗在於：先行強化海洋局的既有職能，不要再考量如何整合各部會的海洋事務職能，海洋局升格為部是下一個階段的問題，三個分局就是代表國家執行海洋管理，省市都直接和北京發生關係，漁業另外和農業部漁業局有關，海洋權益又和外交部有關係。

（六）上海海洋大學

受訪者：上海海洋大學副校長、黨委組織部長等共兩位

時間：2009 年 02 月 13 日下午

地點：上海市臨港新城

內容：

副校長首先指出，校名由「水產」改為「海洋」，主要是考慮招生較具吸引力，學生就業也比較容易。

院系設置和海洋直接相關的是海洋科學學院，設有海洋法律與政策

研究所，傅崐成教授在該所兼職並指導博士生。

副校長曾經數次來台，交流的對象包括基隆海洋大學、高雄海洋技術學院等，他認為兩岸在海洋事務方面的合作有很大的空間。尤其在海洋綜合管理方面，雖然大陸學界對海洋政策的研究尚不多見，但大陸這些年累積了很多海洋管理方面的實務經驗。他贊成對海洋管理採分區治理的概念，以台灣為例，他認為分成北、中、南、東、離島等五個區塊就可以，如果把海洋管理的權限下放給地方縣市政府，則不止是統合不易，而且九龍鬧海的情況更加嚴重。台灣海域不能劃分得太狹窄，現在台灣海巡署也是採分區執法的作為，將來，把海巡署的幾個區塊擴大職能，就可以成為海洋事務專責機構（稱為海洋部或海洋委員會都好）的派出機關，由其負責協調當地縣市政府，共同處理海域使用、海洋環境保護、促進海洋經濟發展，尤其要重視海洋科研。國家海洋局在中國的分區也都設有研究所，這是推動海洋戰略很重要的一環，如果沒有專責的海洋機構，頂多只是做到執行，不會有戰略高度的考慮。

（七）上海社會科學院法學研究所海洋法研究中心

受訪者：上海社會科學院法學研究所海洋法研究中心主任

時間：2009年02月14日下午

地點：上海社會科學院

內容：

1. **問：**說明訪問目的（略）。先前您曾訪問過日本，對日本的海洋政策與組織有相當的研究，請問日本的中央與地方海洋組織設計為何？
答：日本新成立的「海洋政策本部」是國家級的，以首相為政策本部的部長，官房長官與海洋政策擔當大臣擔任副部長，將跟海洋事務相關省廳都納入成員。就我所知，日本在海洋政策本部成立以前，非常羨慕中國有國家海洋局，國家海洋局下面有三個分局，分別管理全國的海區，執法機構又有中國海監，同樣有北、東、南海三個分隊，每個省市又有海監總隊，各個涉海部門如漁政，也有自己的

執法隊伍，海域內執法有時候就會「九龍鬧海」。日本基本上是海上保安廳，全日本分十二個管區，中央管到底，地方不用管，跟中國是不一樣的。

2. **問：**就您在日本的觀察，海洋政策本部運作得如何？設立前後有什麼樣的不同？

答：日本海洋政策本部至今已經開了四次會議，最近一次是建議政府向聯合國大陸架界限委員會（CLCS）提出該國超過二百海里大陸礁層外部界限之海洋調查科學與技術資料，以進一步劃定大陸架之外部界線。之前三次會議，依據「海洋基本法」制定了「海洋政策本部運作辦法」、「海洋基本計畫」等等。從上述海洋政策立法制定的過程中，可以看出內閣各相關省廳委局參與協助，而實際業務由官房長官下令加以執行，也就是定位為決策機構，執行由各相關部門去作。

3. **問：**日本的地方政府在海洋事務上面，是否有與中央相對應的機構？尤其是海洋政策本部成立以後。

答：依照日本現在的設計，地方是不需要設立對應的部門的，因為執行全部都由既有的中央相關省廳，運用既有的系統去執行，地方層級並沒有因此有所改變，主要是藉此提高國家的海洋意識。南韓也是很重視海洋意識的國家，之前就設立海洋水產部，最近好像又廢了。

4. **問：**海洋政策本部如果沒有專職人員的編制，那麼該部門要如何執行政策研究的任務呢？

答：海洋政策本部委託民間的幾個機構進行研究，日本這方面非常強，主要從事海洋政策研究的智庫有好幾個，例如海洋政策研究財團，這個智庫的負責人事日本海上防衛廳的長官退休接任的，有官方的背景。海洋政策本部可以委託智庫提建議，政策本部負責整合這些建議。

5. **問：**中國學界還有哪些學者有進行其他國家海洋政策與組織設計的研究？

答：我推薦兩個人，你們可以與他們聯繫看看：

(1) 澳洲、新西蘭的，可以找中國社科院國際法中心的王翰靈
hwang@cass.org.cn

(2) 加拿大的，可以找中國海洋大學的薛桂芳
julixue@ouc.edu.cn

兩岸在海洋事務方面未來可以合作的有很多，比如說釣魚島巡航、漁業資源保護、東海問題、沖積鳥礁、海上救助、海洋科學探查、海洋環境保護、南海資源開採等等，將來台灣如果成立海洋專責機關，兩邊就可以多所合作。

五、參訪對本研究的作用

- (一) 有助於資料的蒐集，研究小組在大陸蒐集到中文翻譯的有關國家海洋事務文獻，以及相關機構提供有關主要國家的研究資料。
- (二) 有助於經驗的交流，包括瞭解中國海洋事務專責機關的設置、海域的區分管理，以及從中央與地方分權的角度，探討其海洋事務機關與地方政府之間的關係。
- (三) 瞭解大陸學者對其他主要海洋國家研究的情形。
- (四) 聽取大陸學者專家對我方成立海洋事務專責機關的建言，包括如何分區治理，中央和地方如何分配資源等。

附錄十：期中報告審查意見處理對照表

我國中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究 期中報告審查意見處理對照表

審查意見	處理狀況
本案研究重點包括，中央與地方政府海洋事務分工之現況與檢討，於資料蒐集方面，目前於主要國家地方海洋事務組織、功能、運作情形及其與中央政府權責劃分等資料較少，建請後續研究加強相關資料之蒐集及整理。	已依照審查意見加以補充 詳見第二章第三節
請就我國地方政府海洋事務行政組織架構、主管機關，及與中央是否設置海洋專責機構之關連等，進行比較分析，並表列我國臨海縣市之行政組織或負責單位之現況與分析。	已依照審查意見加以補充 詳見第二章第二節，表列如表一
本研究已依組織資源、政策規劃執行、事權集中程度、空間區劃等因素，研究歸納中央及地方海洋事務機關之理念型，惟各理念型之優劣及各國採行不同理念型態之考量等，建請加強相關分析論述，以求周全。	已依照審查意見加以補充 詳見第二章第三節、第四節
請就各國政府組織改造過程中，如何處理海洋專責機構或涉及海洋事務部門之合併機制等進行比較分析；另有關海洋委員會型態歸納區分為實體功能型及跨部門協調型，建議參考各國實務，就其主要負責規劃或執行政策領域、協調運作機制及面臨之問題與挑戰等，再加強資料蒐集與分析，俾供我國組織改造參考。	已依照審查意見加以補充 詳見第二章第三節與第五章第三節
本案提出主要國家海洋事務機關之各種類型分類，因屬政策輸出（policy output），惟十六種類型之政策輸入（policy input）、轉化過程（conversion process），包括政策決策過程等未見說明，例如，日本設立總合海洋政策本部之內部、外部政策輸入影響因素等為何，及其原	已依照審查意見加以補充 詳見第二章第三節

<p>設內閣相關部門如何因應等，建議補充供政策規劃參考。</p>	
<p>研究計畫初步建議設立實體功能海洋委員會，作為統籌海洋事務之專責機關一節，建議配合研究期程增加其組織架構、分工等分析及說明。</p>	<p>已依照審查意見加以補充 詳見第四章第二節</p>
<p>本研究規劃辦理五場次的焦點座談會。惟迄今僅辦理一場次，請加速辦理，並於辦理後將座談會紀錄列入研究報告附錄；另外，深度訪談部份，除已訪談中央與地方相關海洋行政機關代表外，依據委託契約書，請納入行政院海洋事務推動小組（含前行政院海洋事務委員會）之成員，並請考量納入公共行政與組織理論及關注設置海洋專責機關等相關學者專家。</p>	<p>已經完成五場次焦點座談 除中央與地方相關行政機關代表外，亦增加 海推會成員：邱文彥、張淑淨、吳東明、姜皇池、趙國材、許惠祐、胡念祖等 公共行政與組織學者：蕭全政、黃錦堂、紀俊臣、陳金貴、江大樹、許慶復等</p>
<p>有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關，並納入期末報告</p>	<p>已依照審查意見加以補充 請見第六章</p>

附錄十一：期末報告初審意見處理對照表

行政院研究發展考核委員會委託研究期末報告初審意見處理對照表

委託研究名稱：我國中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究	
研究主持人：周繼祥	
研究期程（以契約所定為標準）：97年10月1日至98年7月31日	
報告送會日期：98年7月31日	
<p>報告格式方面</p> <p>是否</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <input type="checkbox"/> 封面裡頁書明「研究主題」、「研究人員」、「本會委託研究」及「印製年月」等 ■ <input type="checkbox"/> 目次中各章名、附錄及參考書目等字樣均以黑體字打印 <input type="checkbox"/> ■ 有圖次、表次，其中之圖號、表號均以黑體字打印 ■ <input type="checkbox"/> 提要部分包括研究緣起、研究方法、主要發現或結論、建議事項及其主協辦機關 ■ <input type="checkbox"/> 各建議事項分為：<input type="checkbox"/>漸進性或中長程建議，<input type="checkbox"/>立即可行建議；並註明主、協辦機關 ■ <input type="checkbox"/> 註釋註記於行文引述之當頁或採夾註方式 <input type="checkbox"/> ■ 本文中之圖、表標題均以黑體字打印，並置於圖下方、表上方；其資料來源則置於下方 <input type="checkbox"/> ■ 參考書目或註釋之格式符合本會規定 ■ <input type="checkbox"/> 研究調查問卷、相關訪問紀錄、統計資料、法規及文件、座談會紀錄等，均分別列入附錄中 ■ <input type="checkbox"/> 本會完成之相關研究報告已列入參考書目內 	已依照研考會要求，修改完成
報告內容方面	
<p>研究架構 （研究範圍、理論基礎及架構層次、研究設計等）</p>	<p>本研究透過文獻蒐集，分析我國中央、地方及主要海洋國家海洋事務行政功能與組織之運作現況，並加以比較歸納其異同，另透過邀集中央與地方海洋事務單位人員進行深度訪談，再透過焦點座談進行跨部門、跨領域之整合性諮詢與交互討論，進而</p>

	整合分析後，提出對未來我國中央與地方海洋事務行政組織及功能之建議。	
資料蒐集 (資料來源或問卷設計抽樣母體、抽樣方法及過程、樣本代表性)	本研究首先透過文獻分析法，廣泛蒐集國內外海洋事務相關文獻，以及國內外有關海洋機關官方網站等資訊，參考國內外有關中央與地方海洋事務行政的組織功能的研究報告，以及國際主要海洋國家的相關論文。再輔以深度訪談法與焦點座談法，諮詢我國中央、地方海洋事務相關行政機關代表及公共行政、海洋政策等領域之專家學者，蒐集有關海洋事務專責機關設置之建議與方案。	
資料分析 (包括資料分析方法及其說明)	本研究為有效分析資料並進行國際的比較研究，研究小組建構出中央與地方海洋事務組織之「理想型」：在中央層級，採用「政策規劃」與「政策規劃兼及執行」之指標，再加上「資源重組、組織集中」與「資源與組織分散」的指標，發展出「涉海功能部門分工管理」、「跨部門協調型海洋委員會」、「核心海洋事務部」與「實體功能型海洋委員會」四種種類型；在地方層級，採用「中央集權」與「地方分權」之指標，再加上「海域區劃」和「行政區劃」之指標，區分為四種種類型，即「中央海域統一管理」、「跨域治理」、「地方行政」與「地方自治」。並以此架構貫穿比較研究，進行可行方案評估與建議。	
研究發現或結論 (是否具體、適切)	一、本研究共提出下列 4 項研究發現，建議宜再詳細說明內容，以具體說明現行中央與地方海洋事務行政組織及功能之現況：	一、已補充研究發現之主要內容，具體說明現行中央與地方海洋事務行政組織及功

	<p>(一) 各界對於成立海洋部或海洋委員會猶有爭議。</p> <p>(二) 縣市政府對於設立海洋事務機關的態度消極。</p> <p>(三) 主要海洋國家對海洋事務的管理大都集權在中央。</p> <p>(四) 陸委會是海洋委員會運作模式的最佳對照體。</p> <p>二、本研究透過 10 場次深度訪談及 5 次焦點團體座談的交互論證下，已就我國中央與地方海洋事務行政功能與組織提出相關值得參考意見，惟僅提供其中 6 場次深度訪談題綱，另部分討論重點(如地方海洋事務行政組織之運作功能、資源配置等)並未納入研究發現中，建議研究團隊補充說明之。</p> <p>三、研究團隊宜重新檢視所蒐集文獻、深度訪談及焦點座談之資料，歸納更具體之研究發現，以回應委託研究預期目標及成果(如釐清中央與地方海洋事務分工之現況與問題、檢討各級政府有關海洋事務的人力、經費等資源配置之情況)。</p>	<p>能之現況。詳見 201-212 頁。</p> <p>二、已整合深度訪談與焦點座談之意見，補充納入研究發現中，詳見頁 212-218。</p> <p>三、已依據委託研究預期目標，強化研究發現與結論之論述。詳見 201-212 頁。</p>
<p>建議事項 (是否具體可行、具參考價值等)</p>	<p>一、本研究分別就立即可行及中長期提出以下 9 項政策建議，惟研究團隊應針對未來中央與地方成立海洋事務行政組織，其功能、規劃運作及其分工、資源配置，加以綜合分析及建議，俾使未來中央與地方行政組織之協調運作發揮最大綜效。</p> <p>(一) 立即可行的建議</p>	<p>一、已補充說明未來中央與地方成立海洋事務行政組織，應如何落實其功能、規劃運作及分工、資源配置之相關事宜，並補充海洋委員會規劃之建議，詳頁 210-212、218-219。</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. 將《中央行政機關組織基準法》與《行政院組織法》兩項修正草案，列為優先法案，爭取於立法院 98 年 9 月新會期通過(院法規會)。 2. 儘速完成《行政院功能業務與組織調整暫行條例》之立法(院法規會)。 3. 儘速提出「海洋委員會規劃草案」(研考會)。 4. 儘早規劃公務人員考試海洋事務行政類科(考試院)。 5. 儘速研究五直轄市港市合一的可行性(研考會)。 <p>(二) 中長期建議</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 制定總體國家海洋發展策略(國安會)。 2. 推動「海洋基本法」之立法工作(海洋委員會)。 3. 研擬和大陸協商兩岸共同保護和開發南海的相關議題(外交部、陸委會)。 4. 培養研究海洋政策的人才(教育部)。 <p>二、本案研究建議為本研究重要部分，惟部分研究建議未能具體回應委託研究之預期成果及目標，或與預期目標無法聯結；請研究團隊再次檢視研究之預期目標，提出具體研究建議。</p>	<p>二、已增補研究建議，以回應委託研究之預期目標。詳見頁 218-220。</p>
<p>文字措辭 (包括措辭適切性、語意明確性及段落結構等)</p>	<p>一、文字語意尚屬明確，格式大體符合本會作業規定；惟文中仍有部分格式、排版及錯(漏)字等疏漏，仍請研究團隊審慎檢視後修正。</p>	<p>一、已依審查意見審慎校對完成修正。</p> <p>二、已依審查意見加</p>

	<p>二、 期末報告初稿圖表標題及資料來源，甚多未依規定書寫或列出，請研究團隊加以檢視後補正。</p>	<p>以修正。</p>
<p>其他</p>	<p>一、 文獻分析部分：研究團隊建構出 16 種中央與地方海洋事務機關的理想型(Ideal type)分類，並依各國運作方式歸納定位，惟可針對各類型之優劣加以分析探究。 二、 深度訪談及焦點座談部分：不需引用專家學者全部發言佐證之，請摘要說明重點意見即可。</p>	<p>一、 已針對各類型進行綜合分析。詳見頁 207-210。 二、 已依審查意見修改。</p>

附錄十二：期末報告座談會修改意見處理對照表

「我國中央與地方海洋事務行政功能與組織」委託研究
期末報告座談會修改意見對照表

座談會修改意見	處理狀況
<p>(一) 周教授秋隆 (中山大學海洋事務研究所):</p> <p>1、研究方法：本研究案蒐集著名國內外資料之外，並採用 5 次焦點座談、10 次深入訪談，以及參訪國外海洋組織機構，作為研究方法，廣泛徵求產官學研究意見納入報告中，此尚為稱職可貴。</p> <p>2、研究資料：訪談資料稍嫌缺乏完整，分析之資料建議採用雙軌資料蒐集，包括書面調查及確定訪談內容確實無誤，訪談內容中所提及之人物，應避免使用全名，並避免使用不適宜之語句。</p> <p>3、研究結論：</p> <p>(1)此研究關於我國中央與地方海洋事務分工的現況與問題，已做詳細之報告，但基於中央各級政府有關海洋事務的人力、經費、資源的配置，產生中央政府積極的推動成立海洋部，地方政府卻是興趣缺缺之現象。</p> <p>(2)地方政府對於未來轄內成立海洋事務專責機構並不熱衷，此乃說明中央與地方難以協調溝通的處境。這些有待成立海洋專責機構或海洋部之後，依據權責及法源，方能夠做確切之認定。此初步的結論，宜做更深入的調查研究。關於國外資料之參考沿用，礙於國情的不同，難以有良好的結果。</p>	<p>1、感謝委員肯定</p> <p>2、已依照委員意見加以修改，詳如附錄一至八，如 223-303 頁。</p> <p>3、感謝委員建議，已參酌納入報告中，如 127-128 頁、112-126 頁、93-94 頁。</p>

<p>(3)該計畫對於中央與地方海洋事務的分工、組織、功能與規劃問題做結論及發現，參考其他國家海洋事務組織類型，研判中央與地方分區治理做出說明，宜作為將來海洋委員會或海洋部成立初步之可靠依據及建議。</p> <p>4、研究建議是否具體可行：該研究宜做進一步研究探討「海洋委員會」成立之後所可能面對之問題。依據本報告之結論，仍舊是主張成立海洋部。該研究之主題包括中央與地方海洋事務，但是研究建議並無談及地方海洋事務，宜釐清中央對地方海洋事務之權責及法源，俾利將來海洋委員規劃地方海洋事務有利的進展。</p> <p>5、建議本研究應（可）修訂部分：建議可修訂部分如下：</p> <p>(1)第 46-54 頁，談及主要國家中央與地方海洋事務行政的功能與組織，第 52 頁，表 3..... 海洋事務權責對照，並無實質上之說明。</p> <p>(2)第 51-52 頁，第二段依憲法與法律。...內容含有個人意見，認為中央與地方權責重疊的情況相當嚴重等字句，宜做修改。</p> <p>(3)第 212 頁，行政院/海洋委員會層級，部分提及未來...還須統合其他 6 個部會的海洋事務，但這些部會(新、舊)隨海洋委員會作業功能調整，是否有效能夠統一整合，實質令人懷疑？</p> <p>(4)第 214 頁，宜清楚說明受訪的 35 人，其背景及他其所屬機構。</p> <p>(5)第 215 頁，宜清楚說明受訪的 19 人，「贊成中央成立海洋事務專責機關」，其背景機構，以利於判別資料圖 36、37、38 之說明瞭解，成立海洋委員會之重要性。</p> <p>(6)第 216 頁，第 1 段所提資料來源出處？</p> <p>(7)第 219 頁，立即可行的建議:資料似乎已經過期，宜引用新的資料。</p>	<p>4、已參酌委員意見，納入報告中。如 142-146 頁、174-183 頁。</p> <p>5、</p> <p>(1) 已依照委員意見補充說明，如 51 頁。</p> <p>(2) 已依照委員意見補充說明，如 51 頁。</p> <p>(3) 此段係引研討會 2009 年 4 月「行政院組織法修正草案說明」內容，並以此推論合適的委員會類型應採借陸委會。</p> <p>(4) 委員之意見係認為應當隱去受訪者職稱與姓名，本研究僅以其領域背景說明。如 224、251、261、273、280、298 頁。</p> <p>(5) 委員之意見係認為應當隱去受訪者職稱與姓名，本研究僅以其領域背景說明。如 212-213、214-215</p>
---	---

<p>(8)第 220 頁中長期建議有關:制定總體國家海洋發展策略部分，因目前已經有「海洋政策白皮書」及「國家海洋政策綱領」該項說明並無必要。</p> <p>(9)第 221 頁推動「海洋基本法」之立法工作部分，在沒有成立海洋部之前，此案困難重重，另建議採「陸委會」模式增修條文，則有待海洋委員會成立之後做初步規劃，但並不可能以專門方法的方式統合海洋法規以及各部會政策的執行，因加拿大漁業暨海洋部之海洋法(Oceans Acts)是經過 10 幾年之後才制定統合的海洋法規。</p> <p>(10)第 219-221 頁，計畫主持人宜對 13 個部會所牽涉之海洋事務做更詳盡之建議及說明。希望上述建議增修改部分，能使此重要研究報告更為完整。</p>	<p>頁。</p> <p>(6) 說明詳如附錄。如 230、231、233-235、265 頁。</p> <p>(7) 已依照委員意見修改，如 218 頁。</p> <p>(8) 已參酌委員意見，補充說明，如 220 頁。</p> <p>(9) 已參酌委員意見加以補充說明，如 220-221 頁。</p> <p>(10) 已參酌委員意見補充說明。如 218-221 頁。</p>
<p>(二) 趙教授國材 (政治大學外交學系):</p> <p>1、研究方法：深入訪談及焦點座談部分均可直接消化第一手資訊，惟需要顧及整體性。</p> <p>2、研究資料：官方資料及當事人訪談，以及焦點座談對第一手資料及轉手資料之運用堪稱洽當。</p> <p>3、研究結論：宜對海洋事務委員會工作權限參考或仿照經建會作業業務規劃。</p> <p>4、研究建議是否具體、可行：建議國安會制定總體國家海洋發展策略，恐不易落實，因其缺少海洋事務專業人員，必須由行政院各相關部會該管海洋業務單位就其主管海洋業務範圍提出建議，並綜合整理歸納出海洋方針、政策與策略。</p> <p>5、建議本研究應 (可) 修訂部分： (1)建議須分短、中、期程，務必具體可行。</p>	<p>1、感謝委員意見</p> <p>2、感謝委員肯定</p> <p>3、於第四章第二節進行過現有委員會類型與功能之比較分析。</p> <p>4、已參酌委員意見補充修改，如 220 頁。</p> <p>5、(1) 已參酌委員意見修改並依照研考會規定區分</p>

<p>(2)「海洋基本法」立法不切實際，難以通過立法院。</p> <p>(3)兩岸共同保護和開發東海與南海環境資源，須列入台灣石油公司。</p> <p>(4)現任政府部門主管海洋業務官員應予調訓，俾便加強海洋專業知識。</p> <p>(5)中央督導地方政府之海污演練，海巡與海事安全與主管單位應就海巡及海安事務與對岸協調。</p>	<p>為立即可行建議與中長期建議，如 218-221 頁。</p> <p>(2) 已參酌委員意見加以補充說明，如 220-221 頁。</p> <p>(3) 已依照委員意見補充修改，如 221 頁。</p> <p>(4) 已依照委員意見補充修改，如 219 頁。</p> <p>(5) 已依照委員意見補充修改，如 221 頁。</p>
<p>(三) 魏教授靜芬 (國防大學法律學系)：</p> <p>1、研究方法：應加入從「地方自治」角度與行政組織學方面分析，避免導致地方海洋事務不明確及背離組織精減原則。</p> <p>2、研究資料：研究資料包括學者、機關的訪談，具有實效性。如果整合、分類、歸納容易明白機關與學者之看法傾向所偏重者。</p> <p>3、研究結論：本案所建議關於海洋委員會之組織、功能與資源分配規劃，應對於各界提出之爭議(第 213 頁)予以說明回應，以俾未來推動。</p> <p>4、研究建議是否具體、可行：</p> <p>(1)中央與地方對於海洋事務、行政功能上如何分工、分權未能提出建議，宜予補充。</p> <p>(2)海洋委員會制定海洋相關法規(第 221 頁、137 頁)是否與環保署、漁業署、交通部等機關有疊床架屋權責不明之情形發生，宜再評估。</p> <p>5、建議本研究應(可)修訂部分：</p> <p>(1)海洋委員會所掌「海洋事務」為何，應具體定義。</p> <p>(2)中央與地方分權關係(第 172 頁)應補充</p>	<p>1、已參酌委員意見納入報告。如 8-15、171-183 頁。</p> <p>2、已參酌委員意見納入報告，如 213-221 頁。</p> <p>3、已於中央與地方建議方案中採納、回應各界之爭議，而設計可行之方案，如 163-183、199-200 頁。</p> <p>4、</p> <p>(1) 已參酌委員意見補充說明，如 136-141、171-183、206-207、219 頁。</p> <p>(2) 已參酌委員意見補充說明，如 220-221 頁。有關法規競合，研考會有另案委託姜皇池教授進行深入研究。</p> <p>5、</p> <p>(1) 已參酌委員意見補充說明業務內容，如 199-200、211 頁。</p>

說明。	(2) 已參酌委員意見補充說明，詳如 206-207 頁。
<p>(四) 楊專門委員海寧 (行政院海岸巡防署，相關發言僅代表個人意見)：</p> <p>1、研究方法：研究訪談對象對海洋事務是否嫻熟及了解？另研究分析是否適宜，訪談對象是否具足夠可代表全國各界意見。</p> <p>2、建議可選擇某些議題套上研究建議，以了解成立海洋委員會後，相關事務是否可順利運作，海洋事務委員會可以做何種決定，成立委員會能否處理或解決相當海洋事務問題。</p> <p>3、研究未能顯現地方政府海洋事務的相關預算，如環保署曾辦理海洋污染演練，部分縣市政府皆相關當重視，不能說地方政府不重視海洋事務。</p> <p>4、此外，在海事安全、漁業巡護及海洋環境保護業務方面，海洋委員會不能做什麼事？海巡署要協助農業部漁業署漁業巡護、要協助環境資源部做海洋環境保護，需隔好幾層的行政層級，海巡署不負責各業務前端業務，但要負責後端的業務是否適宜。</p>	<p>1、本研究僅採取深度訪談與焦點座談，並未採普查問卷方式，詳見 17 頁。</p> <p>2、本計畫採取之研究方法，並非議題模擬，且海洋委員會尚未定案，研究建議乃是規劃方向，與議題處理無涉。</p> <p>3、地方政府海洋預算以及佔地方政府總預算比例，詳見 41-45 頁。</p> <p>4、海洋委員會負責政策統合與協調，海巡署負責政策執行，將海巡署納入海洋委員會以後，可以初步解決委員所述目前前端業務與執行銜接的關係，此為眾多方案中較佳選擇。詳如第五章說明。</p>
<p>(五) 陳視察杏莉 (內政部地政司)：</p> <p>1、內政部贊同剛趙老師所提的部分想法，海洋事務權責目前散於各機關，海洋事務委員會將來所能落實的協調功能，建議研究團隊加強補充未來海洋事務委員會成立後所能發揮的職能。</p> <p>2、「行政區劃法」已於 10 月 7 日送至立法院，其定位是程序法，並非可實質規劃行政區劃應如何劃分。海域行政轄區區劃與地方</p>	<p>1、已參酌委員意見補充說明，如 212 頁。</p> <p>2、已依照委員意見加以修改，如 135-141、218-220 頁。</p>

<p>政府海洋事務機關的權責有直接的關係，地方政府要成立海洋事務專責機關尚有許多問題，中央哪些海洋事務可下放至地方，或者地方政府可執行至何程度，兩者是相互連結的。現行中央雖無把地方行政轄區明確規範出，但在各功能法規，如海洋污染防治法或國土計畫法，依其事務權限已授權地方政府執行，建議研究團隊可從此些層面去考量。</p> <p>3、有關「海洋基本法」部分，現行已有兩部海域法，海域法主管機關包含各相關部會，故其與「海洋基本法」之關係、又與現行法規如何串連，是另一可思考的問題。</p> <p>4、現有行政人員海洋知識之養成，應於短期方面予以加強。</p> <p>5、於第 24 頁僅提及內政部主管「研修都市及區域計畫法相關子法」部分，但尚包括國土三法(現已改為「國土計畫法」)及「海岸法」。另東沙海洋公園亦已成立，部分資料應更新至最新情形。</p>	<p>3、已參酌委員意見加以補充說明，如 220-221 頁。</p> <p>4、已依照委員意見加以修改，如 219 頁。</p> <p>5、已依照委員意見加以修改，如 23-24 頁。</p>
<p>(六) 賴技正英杰 (交通部航政司):</p> <p>1、海巡署的職責於「海岸巡防法」及海巡署組織法等法規已有明定，負責海上安全及海上污染。本研究係研究中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究，則應對海洋事務相關法規有深入研究，以避免將來規劃時各部會業務有所遺漏、不足或衝突。</p> <p>2、研究計畫中訪談對象如為特殊族群則無法完全表現出所有的意見，另如未訪談到各相關部會，也會缺少不同的意見，建議訪談的對象應更全面性，擴及各相關部會。</p> <p>3、地方政府不同局處的業務本就有不同部會主管，如漁業歸屬農委會，但牽涉勞工安全則</p>	<p>1、海岸巡防相關法規已經處理與各部會間之協調分工關係，本計畫於第四章第一節對此有詳細分析，如 133-136 頁。</p> <p>2、謝謝委員建議。本計畫確曾嘗試要求訪談相關部會首長，唯因故僅能訪談到同意受訪的部會。</p> <p>3、謝謝委員建議。本計畫訪談對象包含中央與地方</p>

<p>回歸勞工局，若是因為地方政府成立海洋局，中央就必需成立海洋部，此種論述會有問題。</p> <p>4、中央與地方政府業務權責的劃分，有些政策不能以地方政府角度來看，有些必需以全國性的角度來看。</p> <p>5、有關從事中央與地方組織變革的研究，研究團隊應對相關法規及組織權責深入了解，以了解其是否會造成業務間的衝突。</p>	<p>政府，此種論述係出自訪談，如 240 頁，非本計畫意見。</p> <p>4、謝謝委員建議。本計畫訪談對象包含中央與地方政府，分析亦兼顧全國性與地方。</p> <p>5、有關法規之競合與衝突，研考會有另案委託姜皇池教授進行深入研究。</p>
<p>(七) 葉副研究員宗鑫 (研考會綜合計畫處)：</p> <p>1、民國 38 年至 76 年，因為兩岸對立因素，海洋事務係屬於管制的，相關權責屬於國軍，惟一的例外則是從事經濟活動，如漁業及貨物加工出口。民國 76 年解嚴後，仍是關注在海洋安全的議題，相關權責則屬於警政單位，如保七總隊的聯合緝私。也影響 89 年海巡署的成立，辦理同心專案。之後因台灣本土意識高漲、兩大政黨的重視及相關政策議題的興起，海洋事務機關方引起重視。</p> <p>2、海洋事務範圍廣大，與各部會業務均有關，運作上或可如研究團隊所提及的參考陸委會運作模式，扮演政策協調的角色；至於政策執行面，如海洋事務兩大部分—要命的(海洋救難)及要害的(海洋污染)，是否劃歸海洋委員會及如何詳細切割劃分則是我們所關切的。</p>	<p>1、謝謝委員之建議。</p> <p>2、已參酌委員之意見，如 199-200、211 頁。</p>
<p>(八) 本會意見：</p> <p>1、研究建議中，將「中央行政機關組織基準法」及「行政院組織法」兩項修正草案及「中央政府機關總員額法」草案列為優先法案，查上開法條草案已列為立法院優先法案，研究建議宜修正為儘速通過，另「中央行政機關</p>	<p>1、已依照委員意見加以修改，如 218 頁。</p>

<p>組織基準法」及「行政院組織法」兩項修正草案之主辦機關應改列行政院研考會、「中央政府機關總員額法」草案主辦機關則為行政院人事行政局。</p> <p>2、文獻分析部分：第二章部分，研究團隊建構出 16 種中央與地方海洋事務機關的理想型 (Ideal type) 分類，並歸納主要國家之運作方式予以分類，惟建議可於章節末針對各類型或各國家類型之優劣加以小結說明。</p> <p>3、部分格式如排版、錯(漏)字等疏漏、頁碼應與頁眉同側錯誤，請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。</p>	<p>2、已依照委員意見加以補充說明，如 93-94 頁。</p> <p>3、已依照委員意見加以修改</p>
--	--

參考書目

一、專書、論文

- Acharya, A (2001) *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and The Problem of Regional Order*, London : Routledge.
- Biliana ,Cicin-Sain and R.W. Knecht (2000) *The future of U.S. Ocean Policy : choices for the new century*, Washington, D.C. : Island Press.
- Borgese, E.M (1987) *The Future of the Oceans* , Montreal: Harvest House.
- C. Richard Tindal, Susan Nobes Tindal , 2005 ,《加拿大地方政府》,北京:北京大學出版社。
- Carter, N (2001) *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Connelly, J and G. Smith (2002) *Politics and the Environment*, London : Routledge.
- Dasgupta, P.S and G. M. Heal (1979) *Theory and Exhaustible Resources* , Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunn, W.N (1994) *Public Policy Analysis* (2th ed), New York: Prentice Hall.
- Dye, T.R (2002) *Understanding Public Policy* (10th ed), New York: Prentice Hall.
- Erik Albak, Lawrence E. Rose, Lars Stromberg, Krister Stahlberg , 常志齊、張志強譯, 2005 ,《北歐地方政府: 戰後發展趨勢與改革》,北京:北京大學出版社。
- Fischer, F (1995) *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson-Hall.
- Gary Dessler 著, 余朝權等譯, 1983 ,《組織理論: 整合結構與行為》,台北:

聯經出版社。

Giarini, O (1980) *Dialogue on Wealth and welfare: An Alternative view of World Capital Formation*, New York: Pergamon Press.

Hill, Michael J. (2005) *The Public Policy Process*, England: Pearson Education Limited.

Jones, Gareth R. (2007) *Organizational Theory, Design, and Change*, England: Pearson Education Limited.

Mahan, A.T. *The influence of sea power upon history 1660-1783*, London : Sampson Low.

Moffatt, I (1995) *Sustainable Development-Principles, Analysis and Policies*, London: Parthenon.

Naess, A (1989) *Ecology, Community and Lifestyle*, Cambridge: Cambridge University Press.

Philippe Sebillé-Lopez, 潘革平譯, 2008, 《石油地緣政治》, 北京: 社會科學文獻出版社。

Prescott, J.R.V (1975) *The Political Geography of the Oceans*, Newton Abbot : David & Charles.

Richard L. Daft 著, 李再長編譯, 2006, 《組織理論與設計》, 台北: 華泰文化。

Robert B. Denhardt 原著、張世杰等, 1993, 《公共組織理論》, 臺北: 五南出版社。

Sanger, C. (1987) *Ordering the Oceans: The making of the law of the Sea*, Toronto: University of Toronto Press.

Vincent Ostrom, Robert Bish, Elinor Ostrom, 井敏、陳幽泓譯, 2004, 《美國地方政府》, 北京: 北京大學出版社。

《中國海洋志》編纂委員彙編著, 2003, 《中國海洋志》, 鄭州: 大象出版社。

- Michael G. Roskin, 鄭又平等譯, 2003, 《最新各國政府與政治：比較的觀點》, 台北：韋伯文化國際出版公司。
- Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, 侍建宇譯, 2001, 《比較政府與政治》, 台北：五南出版社。
- 于大江主編, 2000, 《近海資源保護與可持續利用》, 北京：海洋出版社。
- 于連濤、李曉鵬主編, 2003, 《涉外保安》, 北京：高等教育出版社。
- 中山大學海洋政策研究中心彙編, 〈海域管理研討會實錄〉, 2002年10月29-30日。
- 中山大學海洋政策研究中心彙編, 〈海域管理研討會實錄〉, 2003年8月28-29日。
- 中國國民黨中央委員會政策研究工作會編印, 1995, 《彰顯海洋國家—加速對領海的立法與教育》, 台北：台苑印刷。
- 中國國家海洋局, 1998, 《中國海洋政策》, 北京：海洋出版社。
- 內政部編, 1997, 《海洋政策與法規論叢》, 台北：鼎易印刷。
- 日本海洋政策研究財團主辦, 2007年11月29日, 日台週邊海域海岸巡防論壇會議資料。
- 日本海洋政策研究財團, 2008, 《各国および国際社会の海洋政策の動向--海洋政策と海洋の持続可能な開発に関する調査研究—各国の海洋政策の調査研究報告書—》, 東京：財團法人海洋政策研究財團。
- 台灣省政府交通處港灣技術研究所主辦, 1998年5月7-8日, 台灣海岸何去何從研討會—國際海洋年的沉思論文集。
- 王生榮, 2009, 《海權對大國興衰的歷史影響》, 北京：海潮出版社。
- 王志遠等主編, 2003, 《渤海黃海區域海洋管理》, 北京：海洋出版社。
- 王恩涌, 2004, 《中國政治地理》, 北京：科學出版社。
- 王振清主編, 2008, 《海洋行政執法研究》, 北京：海洋出版社。

- 王鐵民，2000，《海洋開發與管理文選》，北京：海洋出版社。
- 丘昌泰，1995，《公共政策—當代政策科學理論之研究》，台北：巨流出版社。
- 交通部運輸研究所，1995，《出席「第九屆國際海岸與海洋管理會議（海岸帶'95）」報告》，台北：萬達印刷。
- 曲金良，2003，《海洋文化與社會》，青島：中國海洋大學出版社。
- 朱堅真主編，2008，《海洋區劃與規劃》，北京：海洋出版社。
- 朱鎮明，2005，〈公務夥伴的整合之道—論政策網絡的管理〉，收錄於《研考雙月刊》29卷3期，頁95-108。
- 艾爾蒙等著，龔文岸等譯，1995，《當代比較政治與政府》，台北：風雲論壇出版社。
- 行政院海岸巡防署，〈2007 台灣海洋事務及海洋法律國際學術研討會結案報告〉，2007年5月10-116日。
- 行政院海岸巡防署，〈2007 台灣海洋事務及海洋法律國際學術研討會會議手冊論文集〉，2007年5月10-116日。
- 行政院海岸巡防署，1997，《海洋政策與法規論叢》，臺北：內政部。
- 行政院海洋事務推動委員會，2006，《海洋政策白皮書 2006》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院海洋事務推動委員會等，2007，《2007 台灣海洋事務及海洋法律國際學術研討會論文集》，5月10至11日，臺北市：臺北公務人力發展中心。
- 行政院經濟建設委員會，〈國家發展重點計畫全體研討會會議資料〉，2002年7月18-19日。
- 何志忠、葉宗鑫，2005，〈海洋管理組織架構之探討〉，收錄於《研考雙月刊》248期，頁22-32。
- 何昭群，2006，《全球化下中共海洋政策之研究》，台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 吳士存、朱華友主編，2009，《聚焦南海—地緣政治、資源、航道》，北京：

- 中國經濟出版社。
- 吳大英、沈蘊芳，1995，《西方國家政府制度比較研究》，北京：社會科學文獻出版社。
- 吳定等，2007，《行政學（上）》，空大：台北縣。
- 吳松林，2002，〈變遷中的中央與地方關係〉，收錄於《研考雙月刊》26卷3期，頁66-74。
- 吳松林，2008，〈台灣跨域治理發展前瞻探討：全球在地化契機〉，收錄於《研考雙月刊》32卷5期，頁16-25。
- 吳茂崑、唐存勇，2005，〈國際海洋科學研究趨勢暨國內人力資源現況與展望〉，收錄於《研考雙月刊》29卷4期，頁65-75。
- 吳家昌，2002，〈國土綜合開發計畫與地方發展〉，收錄於《研考雙月刊》26卷3期，頁12-19。
- 吳挽瀾，1976，《行政組織與管理》，台北：文景出版社。
- 呂淑梅，1999，《陸島網絡》，南昌：江西高校出版社。
- 宋云霞，2009，《國家海上管轄權理論與實踐》，北京：海洋出版社。
- 宋燕輝，2007，《「日本海洋政策發展與對策」政策建議書》，台北：行政院研考會委託研究。
- 宋餘俠，2006，〈重組行政組織及資訊系統提供整合服務〉，收錄於《研考雙月刊》30卷6期，頁35-43。
- 宋餘俠等，2008年9月30日，「設置海洋專責機構之可行性與必要性」專題研討，第15屆水上警察學術研討會
- 李台京，2008，《臺灣地方政府》，台北：三民書局。
- 李成智，2000，《公共政策》，北京：團結出版社。
- 李明春著，2004，《海權論衡》，北京：海洋出版社。
- 李長晏，2004，〈全球化治理：地方政府跨區域合作分析〉，收錄於《研考雙月刊》28卷5期，頁55-65。

- 李長晏，2008，〈英國跨域治理的制度發展〉，收錄於《研考雙月刊》32卷5期，頁34-45。
- 李鈴等編著，1999，《國土資源管理概論》，北京：中國人民大學出版社。
- 汪明生、馬群傑，2004，〈高雄地方發展課題之分析與比較〉，收錄於《研考雙月刊》28卷5期，頁76-88。
- 貝恩得 霍林格、尼可 勞克斯曼，石慧芳譯，2005，〈德國行政部門的變革〉，收錄於《研考雙月刊》29卷5期，頁33-52。
- 周繼祥、徐銘謙，2007，〈兩岸海洋政策之比較〉，發表在《兩岸開放20週年之回顧與展望》，台北：遠景基金會專書。
- 林慈玲，2008，〈日本的廣域行政〉，收錄於《研考雙月刊》32卷5期，頁46-57。
- 林嘉誠，2002，〈加強夥伴關係、推動地方再造〉，收錄於《研考雙月刊》26卷3期，頁3-9。
- 邱文彥，2000，《海岸管理：理論與實務》，台北：五南出版社。
- 邱文彥，2005，〈海岸管理的體制、挑戰與對策〉，收錄於《研考雙月刊》29卷4期，頁33-42。
- 邱文彥研究、主持，2007，《海洋人才培育與運用策略研究》，台北：行政院研考會委託研究。
- 姜皇池主持，2009，《海洋事務統合法制之研究》，台北：行政院研考會委託研究。
- 紀俊臣，2004，〈地方自治團體跨區域事務合作〉，收錄於《研考雙月刊》28卷5期，頁25-38。
- 紀俊臣，2008，〈論台灣跨域治理的法制及策略〉，收錄於《研考雙月刊》32卷5期，頁26-33。
- 約翰·R·克拉克，2000，《海岸帶管理手冊》，北京：海洋出版社。
- 胡念祖，1997，《海洋政策》，台北：五南出版社。
- 胡念祖，2005，《我國海洋事發展指標架構之建立》，台北：行政院研考會委

- 託研究。
- 胡念祖、魏兆歆，1990，《我國總體國家海洋政策研究》，高雄：建翔圖書。
- 胡念祖研究、主持，1993，《我國海洋事務專責機構之設計與定位》，台北：行政院研考會委託研究。
- 胡啟生著，2003，《海洋秩序與民族國家》，哈爾濱：黑龍江人民出版社。
- 韋柏原著、羅理平等譯，1983，《組織理論與管理》，臺北：桂冠出版社。
- 孫吉亭等著，2008，《海洋經濟理論與實務研究》，北京：海洋出版社。
- 孫志鴻、余政達，2002，〈地方永續發展推動機制之研議〉，收錄於《研考雙月刊》26卷3期，頁20-33。
- 徐志良等編著，2008，《中國「新東部」--海陸區劃統籌構想》，北京：海洋出版社。
- 徐質斌，2008，《海洋國土論》，北京：人民出版社。
- 馬英九，1986，《從新海洋法論釣魚台列嶼與東海劃界問題》，台北：正中書局。
- 高之國、張海文主編，2007，《海洋國策研究文集》，北京：海洋出版社。
- 高雄市海洋局編，2007，《海洋傳誌—海洋文化紀實》，高雄：高雄海洋局。
- 高豔，2008，《海洋綜合管理的經濟學基礎研究》，北京：海洋出版社。
- 國土資源部、中共中央文獻研究室編，2003，《國土資源保護與利用文獻選編》，北京：中央文獻出版社。
- 國家海洋局編，1996，《中國海洋二十一世紀議程》，北京：海洋出版社。
- 基隆市政府海洋發展局，2006，《海洋發展局年刊創刊號》，基隆：基隆市海洋發展局。
- 張文本，2004，《世界地緣政治中的中國國家安全利益分析》，濟南：山東人民出版社。
- 張世賢、陳恆鈞，2006，《比較政府》，台北：五南出版社。

- 張玉生，1992，《美國海洋政策》，台北市：黎明文化。
- 張玉坤、張慧編著，2003，《戍海固邊》，北京：海潮出版社。
- 張志紅，2005，《當代中國政府間縱向關係研究》，天津：天津人民出版社。
- 張晏瑄，2004，〈由海洋事務內涵析論中央與地方權限劃分〉，收錄於《輔仁法學》第27期，頁80-126。
- 張彬村等主編，1993，《中國海洋發展史論文集1-5》，台北：中研院中山社科所。
- 張煒主編，2008，《國家海上安全》，北京：海潮出版社。
- 曹俊漢，1992，《公共政策》，台北：三民書局。
- 莊慶達編，2008，《海洋資源管理理論與實務》，台北：五南圖書。
- 許文聖，2005，〈我國海洋觀光遊憩發展現況與展望〉，收錄於《研考雙月刊》29卷4期，頁56-64。
- 許惠祐，2005，《台灣海洋》，行政院海岸巡防署。
- 許惠祐主編，2005，《台灣週邊海域情勢及對策研討會論文集暨會議實錄》，台北：全凱數位印刷。
- 郭俊次，1983，《組織設計學》，臺北：臺灣商務。
- 陳乃菁、林修卉，2004，〈許惠祐：告別鎖國時代讓人民親近海洋〉，《新台灣週刊》第436期。
- 陳光雄，2005，〈民眾參與海洋資源保育行動策略〉，收錄於《研考雙月刊》29卷4期，頁43-55。
- 陳在正，2001，《臺灣海疆史研究》，廈門：廈大出版社。
- 陳哲聰主編，2004，《人文海洋—二零零四海洋人文藝術與社會研討會會後論文集》，台北：華立圖書。
- 陳哲聰主編，2005，《人文海洋—二零零五國際海洋文化研討會會後論文集》，台北：華立圖書。

- 陳榮發，2001，《擁有海洋》，北京：海洋出版社。
- 陳鳳櫻，1991，《行政組織變遷與策略之研究》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 傅崑成，2004，《海洋法專題研究》，廈門：廈大出版社。
- 傅崑成，2005，《海洋法相關公約及中英文索引》，廈門：廈門大學出版社。
- 彭文賢，1980，《系統研究法的組織理論之分析》，台北：聯經出版社。
- 彭文賢，1983，《組織原理》，台北：三民書局。
- 彭光輝，2005，〈英國地方永續發展推動策略機制與現況〉，收錄於《研考雙月刊》29卷5期，頁53-65。
- 曾建元主編，2007，《台灣與東亞：制度與經驗比較-第二屆「地方政府與公共管理」國際學術研討會論文集》，台北：唐山出版社。
- 曾淑娟，2008，〈北臺與高高屏區域合作機制比較〉，收錄於《研考雙月刊》32卷5期，頁69-84。
- 黃榮志、陳亮吟，2005，〈中央行政機關輔助單位整併之研析〉，收錄於《研考雙月刊》29卷6期，頁76-88。
- 楊文鶴等編著，2003，《二十世紀中國海洋要事》，北京：海洋出版社。
- 楊建文、陸軍榮著，2008，《中國保稅港區：創新與發展》，上海：上海社會科學院出版社。
- 葉俊榮，2004，〈政府再造與區域治理〉，收錄於《研考雙月刊》28卷5期，頁13-24。
- 葉俊榮，2005，〈台灣21世紀議程—國家永續發展願景與策略綱領〉，收錄於《研考雙月刊》29卷5期，頁6-18。
- 葉俊榮，2005，〈建構海洋台灣發展藍圖〉，收錄於《研考雙月刊》29卷4期，頁8-21。
- 鄒克萬，2002，〈縣市綜合發展規劃機制之設計〉，收錄於《研考雙月刊》26卷3期，頁34-45。

- 監察院，2004，《海洋與台灣相關課題總體檢調查報告彙編》。
- 綠色陣線協會，〈第五屆海洋環境大會—2001 打造海洋新故鄉台西研討會論文集〉，2001 年 12 月 15-16 日。
- 綠色陣線協會，〈第五屆海洋環境大會—2001 西海岸永續發展研討會論文集〉，2001 年 2 月 9-11 日。
- 綠色陣線協會，〈第五屆海洋環境大會—2001 東北海岸永續發展研討會論文集〉，2001 年 8 月 10-12 日。
- 趙永茂，2008，〈地方與區域治理發展的趨勢與挑戰〉，收錄於《研考雙月刊》32 卷 5 期，頁 3-15。
- 趙錦貴，2007，《我國海洋事務組織之研究—以海岸巡防署為中心》，台北：中正大學法律學研究所碩士學位論文。
- 劉坤億，2007，〈全球化在地化：政府治理角色的轉變〉，收錄於《研考雙月刊》31 卷 5 期，頁 63-73。
- 劉振東，2008，〈加拿大海洋管理理論和實踐的啟示與借鑒〉，《海洋開發與管理》，2008 年 3 期，頁 73-75。
- 蔣鐵民，2008，《海洋經濟探索與實踐》，北京：海洋出版社。
- 鮑基斯, E.M，1996，《海洋管理與聯合國》，北京：海洋出版社。
- 戴思樂原著、余朝權等譯，1983，《組織理論：整合結構與行為》，台北：聯經出版社。
- 薛桂芳、胡增祥編著，2009，《海洋法理論與實踐》，北京：海洋出版社。
- 謝明，2001，《公共政策導論》，北京：人民大學出版社。
- 謝雲嬌，2005，〈高雄市永續發展策略與行動〉，收錄於《研考雙月刊》29 卷 5 期，頁 120-132。
- 韓京云主編，2008，《南韓海洋執法體制、制度及管理力量》，北京：海洋出版社。
- 韓鋒、劉樊德主編，2005，《當代澳大利亞—社會變遷與政治經濟的新發展》，

北京：世界知識出版社。

樂維新等著，2004，《海洋一體化建設研究》，北京：海洋出版社。

二、參考網站

加拿大

Transport Canada

<http://www.tc.gc.ca/en/menu.htm>

Office of Boating Safety

<http://www.tc.gc.ca/marinesafety/debs/obs/menu.htm>

Environment Canada

<http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En>

Environmental Protection Review Canada

http://www.eprc-rpec.gc.ca/epic/site/eprc-eprec.nsf/en/h_eo00039e.html

Fisheries and Oceans Canada

<http://www.dfo-mpo.gc.ca/index-eng.htm>

Canadian Coast Guard

<http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Home>

Parks Canada

http://www.pc.gc.ca/index_e.asp

Canada Border Services Agency (including customs)

<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/menu-eng.html>

澳洲

Department of Agriculture, Fisheries and Forestry (DAFF)

<http://www.daff.gov.au>

Australian Fisheries Management Authority (AFMA)

<http://www.afma.gov.au>

Australian Quarantine and Inspection Service (AQIS)

<http://www.daffa.gov.au/aqis>

Fisheries Research and Development Corporation (FRDC)

<http://www.frdc.com.au/>

Quarantine and Biosecurity Review

<http://www.quarantinebiosecurityreview.gov.au/>

Torres Strait Protected Zone Joint Authority (PZJA)

<http://www.pzja.gov.au/>

Attorney-General's Department (AG's)

<http://www.ag.gov.au>

Australian Customs Service (ACS)

<http://www.customs.gov.au/site/page.cfm>

Border Protection Command

<http://www.bpc.gov.au/site/page.cfm?u=5765>

Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts

<http://www.environment.gov.au>

Australia's Oceans Policy

<http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/index.html>

Oceans Policy Governance

<http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/obom-noag.html>

Environment Protection and Heritage Council (EHPC)

<http://www.ephc.gov.au>

Great Barrier Reef Marine Park Authority (GBRMPA)

<http://www.gbrmpa.gov.au>

National Land and Water Resources Audit (NLWRA)

<http://www.nlwra.gov.au>

Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Local Government

<http://www.infrastructure.gov.au>

Australian Maritime Safety Authority (AMSA)

<http://www.amsa.gov.au>

National Marine Safety Committee (NMSC)

<http://www.nmsc.gov.au>

紐西蘭

Ministry for the Environment

<http://www.mfe.govt.nz>

Department of Conservation

<http://www.doc.govt.nz>

Ministry of Fisheries

<http://www.fish.govt.nz/en-nz/default.htm>

Ministry of Transport

<http://www.transport.govt.nz/home>

Maritime New Zealand

<http://www.maritimenz.govt.nz/>

New Zealand Customs Service

<http://www.customs.govt.nz/default.htm>

New Zealand Police

<http://www.police.govt.nz/service/maritime>

Auckland Maritime Unit

<http://www.police.govt.nz/service/maritime/auckland.html>

Wellington Maritime Unit

<http://www.police.govt.nz/service/maritime/wellington.html>

冰島

Ministry of Communications

<http://eng.samgonguraduneyti.is>

Icelandic Maritime Administration

<http://www.sigling.is/English>

Marine Accident Investigation Committee

http://www.rns.is/Frettir.php?frett_flokkur_nr=6

Ministry for the Environment

<http://eng.umhverfisraduneyti.is/agencies/>

The Environment Agency of Iceland

<http://english.ust.is/>

Ministry of Finance

<http://eng.fjarmalaraduneyti.is/ministry>

Taxation and Legal Affairs Department

<http://eng.fjarmalaraduneyti.is/ministry/departments/nr/921>

Ministry of Fisheries and Agriculture

<http://eng.sjavarutvegsraduneyti.is>

Ministry for Foreign Affairs of Iceland

<http://www.mfa.is/ministry>

UNU Fisheries Training Programme

<http://www.unu.edu/iceland/fisheries/fisheries.html>

The Ministry of Justice and Ecclesiastical Affairs

<http://eng.domsmalaraduneyti.is/ministry>

The Icelandic Coast Guard

<http://www.lhg.is>

日本

海洋基本法（日文）

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>

総合海洋政策本部令（日文）

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>

財務省

<http://www.mof.go.jp/>

税關局

<http://www.customs.go.jp/>

外務省

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>

外務本省-經濟局

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/keizai.html>

海洋室

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo.html>

海洋に関する外交政策本部の設置について

漁業室

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fishery/index.html>

農林水産省

<http://www.maff.go.jp/>

水産廳

<http://www.maff.go.jp/j/org/outline/dial/suisan.html>

國土交通省

<http://www.mlit.go.jp>

本省海事局

<http://www.mlit.go.jp/about/file000081.html>

本省港灣局

<http://www.mlit.go.jp/about/file000082.html>

外局海上保安廳

<http://www.kaiho.mlit.go.jp/>

環境省

<http://www.env.go.jp/>

水與大氣環境局

<http://www.env.go.jp/water/index.html>

自然環境局（含自然公園）

<http://www.env.go.jp/nature/index.html>

東京都政府組織架構

<http://www.metro.tokyo.jp/ANNAI/KYOKU/link0.htm>

北海道廳組織架構

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/soshiki/index.html>

我國中央與地方海洋事務行政功能與組織之研究

南韓

企劃財政部

<http://english.mofe.go.kr/>

關稅廳

<http://english.customs.go.kr/>

農林水產食品部

<http://english.mifaff.go.kr/main.tdf>

國土海洋部

<http://web2.moct.go.kr/EngHome/about/ab0501.jsp>

海洋警察廳

<http://coast.kcg.go.kr/english/>

中國

國土資源部國家海洋局

<http://www.soa.gov.cn/hyjww/index.htm>

國家海洋局分支機構

http://www.soa.gov.cn/hyjww/jggk/jsdw/A020104index_1.htm

各省市府海洋單位

http://www.soa.gov.cn/hyjww/jggk/A0201index_1.htm

中國海事局

<http://www.msa.gov.cn/>

中國環境保護部污染防治司海洋污染防治處

http://www.mep.gov.cn/dept/jgzn/gszn/200810/t20081031_130727.htm

中國農業部漁業局

http://www.agri.gov.cn/nyb/jgzz/t20040528_207683.htm