

海洋事務部之設立：理念與設計

胡念祖*

摘要

民國九十一年三月三十日總統府政府改造委員會議決行政院組織改造方案，在該方案中擬設立海洋事務部，並已納入行政院組織法修正草案，送交立法院審議。如獲得立法院過半數之支持，則海洋事務部及新的行政院組織將於二〇〇四年五月二十日正式設立。

本文首先呈現組織重組之學術理解及組織重組之目的與可能遭遇之困難。本文並呈現近年來國際海洋法政環境之發展，由聯合國秘書長每年度向聯合國大會提出之「海洋及海洋法報告書」所包含之內容來界定「海洋事務」之意義，並以此作為海洋事務部所應關切的範疇。再進而檢視美國、加拿大、澳洲、韓國、庫克群島、印尼、中共等國設立海洋事務專責機關之經驗與架構，以供我國參酌。

最後，作者就我國海洋事務部未來之可能組織結構提出設計建議。

關鍵字：海洋事務、海洋事務部、組織重組、一九八二年聯合國海洋法公約、21世紀議程

The Establishment of Ministry of Marine Affairs: Its Rationale and Design

Prof. Nien-Tsu Alfred HU, Ph.D.

Abstract

The Committee on Governmental Reconstruction of the President's Office approved on 30 March 2002 the Reorganizational Plan for the Executive Yuan. In this Plan, the establishment of a Ministry of Marine Affairs was proposed and then included in the Draft Amended Law on the Organization of the Executive Yuan that was later delivered to the Legislative Yuan for its review and approval. The Ministry of Marine Affairs, along with a new organization of the Executive Yuan, is expected to be put in place by 20 May 2004 if the Draft Amended Law is to be supported by a majority of the legislators.

This paper offers academic understanding on governmental reorganization and the purposes and potential difficulties that reorganization may encounter. Then, this paper presents the contemporary development of a new international legal-political regime and defines the meaning of “marine affairs” through the contents of the annual report of the United Nations Secretary-General on “Oceans and the Law of the Sea” submitted to the UN General Assembly and, with such a definition, to delineate the scope with which the Ministry of Marine Affairs shall have concern.

This paper further examines the relevant specialized agencies on marine affairs in countries like the United States, Canada, Australia, Korea, Indonesia, Cook Islands, and the People's Republic of China for their experiences and structures so as to provide references for our consideration.

Finally, the author proposes his own recommendations with respect to the potential structural design for the Ministry of Marine Affairs.

Keywords : Ocean Affairs or Marine Affairs 、Ministry of Marine Affairs 、reorganization 、1982 United Nations Convention on the Law of the Sea 、Agenda 21

* 國立中山大學海洋政策研究中心主任、社會科學院教授。

壹、前言

民國九十一年三月二十四日，政府改造委員會¹在其第七次幕僚會議中，為矯正現有破碎分立（fragmented）的海洋事務決策模式，原則決定設立「海洋事務部」，其設立之理由顯示此一決定所涉及的國內與國際環境背景因素（domestic and international context）：「為因應台灣作為一個海洋國家，善用我國在開發與保護海洋生物與資源，有效發展我國海洋漁業，並與國際海洋法制體系充分接軌，需有一專責部會加以處理」²。隨後在同年三月三十日由陳水扁總統親自主持之政府改造委員會第三次委員會議中，確定成立海洋事務部³。行政院目前業已將「行政院組織法修正草案」、「中央政府機關總員額法草案」、「中央政府機關組織基準法草案」等三法案送請立法院審議，待立法院支持並順利完成三讀程序後，我國在海洋事務上終將有一專責之管理機關。

行政院組織再造方案業已在行政體系內定案，後續的工作及海洋事務部是否終能得以設立，則有賴獲取社會輿論與國會立法部門的多數支持。政府組織再造其實涉及到社會「價值」的調整與呈現，在民主多元化社會中，欲追求國人習慣所稱之所謂「共識」（其實是一致

的同意或看法）幾乎是不可能的。因此，推動此案的行政部門應務實地尋求立法部門過半數以上的支持，為此，有些「迷思」必須打破，有些「價值」必須更清楚地加以說明。

政府組織再造的一項迷思在於「政府瘦身」。於是，有論者以部會機關數字的減少與否來檢視再造方案之成敗或效果。事實上，隨著社會分工專業日趨複雜，政府所必須處理的專業政策領域（policy domains）亦日漸增加，欲求政府機關數字大幅減少，根本就是背離現實的思維。某些國家藉組織重組，表面上是減少了部會層級機關的數目，但重組後的機關卻成為集許多本質不同、價值取向不同之政策領域於一身的怪異「超級部」。譬如，人口與領土面積與我國相似之荷蘭⁴的中央政府只有十四個部，但其中卻包括「交通、公共工程暨水管理部」、「健康、福祉暨體育部」、「住宅、空間規劃暨環境部」等具實權的部，以及附屬於外交部之下無自己所屬部（相當於我國政務委員，或稱之為不管部部長）的「發展合作部長」。為減少部長的「監督幅度」（span of control）及對專業政策領域「不瞭解」而發生的「政策誤判」，乃必須設置多個政治任命的副部長與助理部長，或提高常任文官

長參與決策的地位。我國不是不可以仿效為之，但必須接受政治任命人數與層級必須大幅擴增的後果，或必須尊重常務次長參與決策之地位及決行之權。

事實上，部會層級機關數字的減少，亦並非毫無意義，其最大的效益在於減少「管理公務人員的公務人員」的數字與比例。依照我國行政政治體制之習慣，任何一個獨立行文的行政機關均配置人事、會計、政風，以及管制、考核之研考、秘書等幕僚單位，使得這些管理公務人員的公務人員人數高達公務人員總數的三成多。當政府機關數字降低後，這些公務人員的數字與比例亦將有機會調降。

此外，政府行政機關組織重組是一個「動態的過程」，是為了反映當時代之思潮、價值與需求。譬如，民國七十六年以前，我國環保事務是由當時行政院衛生署環境保護局所從事，由機關之編制隸屬可見當時之價值重點在於民眾身體健康的維護。七十六年八月衛生署環保局升格改制為行政院環保署，不到二十年的今天，社會思潮已認為消極的污染防治已不足以因應吾人對環境的關切，乃有以總體環境與資源為政策標的而設立環境資源部之議，並反映於此次行政院組織法之修正。

同理，當被稱為「世界海洋憲法」之一九八二年聯合國海洋法公約於一九九四年十一月十六日正式生效，當我國於一九九八年一月二十一日經總統明令公布施行「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」，並依此兩部國家基本海域立法正式公告領海基線，建立十二海里領海、二十四海里鄰接區、二百海里專屬經濟區、及陸地領土自然延伸之大陸礁層，當社會民眾開始要求享有海上活動之便利及相對應之政府海上救難能力之際，我政府勢必得有處理面積十倍餘台灣陸地領土，且在其中享有國家主權與主權權利之海域中與海洋空間與資源利用、海洋環境與資源保護相關事務的行政機關。藉海洋事務部之設立而得以更有效地制訂國家總體海洋政策，振作海洋產業，保障國家海洋權益，並加強國民海洋意識，應是不分黨派、不分政治立場所可同意的共同價值。

十多年前，「海洋政策」一詞在國內幾乎不存在，但兩年前總統大選之時，各主要總統候選人均已提出「海洋政策白皮書」。所以，無論是朝野政黨今天都不應該批評海洋事務部之設立是「意識形態」之舉。換言之，當社會面對新價值的浮現，並期在行政組織之上有所因應之際，吾人實應更虛心、更用心地體察此一新價值的內涵，而不是以「政治語言」輕率地批判社會在新價值下所做的努力。

本文的目的即在於介紹政府組織之重組意義與目的，呈現當代國際海洋法政環境之發展以及海洋事務的內容，檢視他國在海洋事務組織上的經驗，並提出未來我國海洋事務部之建構模式。

貳、組織重組的理念與目的

1 有關本會之設置要點及組織架構請參見總統府網站www.president.gov.tw/2_special/innovation/t5.html。

2 總統府新聞稿，民國91年3月23日。參見總統府網站www.president.gov.tw/php-bin/docset/shownews.php4?_section=3&_rid=6744。

3 聯合報，「政府改造後年520生效」，民國91年3月31日，第2版。

4 荷蘭之人口統計至2002年1月為約1,611萬人，領土面積為4萬1,526平方公里，請參見網址www.ntio.org.tw/profile/index.htm。

組織重組（reorganization）係指政府在處理特定公共事務的過程中，基於對該事務之定義、處理方式及範圍，與組織任務的重新釐訂，而有計畫地進行組織的整合及功能任務的改組。機關重組的方式可能僅就現存制度作協調性的整合，也可能以重組設置新機關的方式為之。事實上，政府組織重組是每隔一段時間就會發生的，其主要目的在於配合環境的需要⁵及政策制定與執行的連貫性⁶。

就公共行政學而言，重組的意義包含了：一、大規模地設立一個新的行政組織；二、重新組合舊的單位；三、終止過時的單位，並將其功能重新分配給其他單位；四、改變既存機關所有之自治程度；及五、其他類似之結構轉換⁷。

政府機關組織重組是一種高度目的性及計畫性的改革行為，其發生的原因可概括歸納如下⁸：

- 一、機關所服務之人口、面積、群體對象、或顧客群發生變化；
- 二、機關因面臨新問題而改變其功能；
- 三、政府施政方案或計畫的基本哲學理念或思維發生變化；

- 四、新技術、新設備、及新知識帶來之結果引發變化；
- 五、人員素質的變化；
- 六、因上級機關之作爲而不得不爲之改變。

此六項重組發生之原因，正可與各國設立其海洋事務專責機關的經驗相互印證。就中共而言，其國家海洋局的設立起因於一群海洋專家的呼籲。從一九四九年到一九六三年，海洋科學技術研究群的建立、海洋普查的展開，帶來許多新的海洋相關知識，海洋專家們於是認為海洋工作必須再加強，此即新科技、新設備、以及進步的知識所帶來的結果。同時政府計畫思維也有所改變，其領導單位基於國防與國民經濟的需求，已體認出海洋工作的重要性，但因當時的行政組織卻無法因應，於是產生了國家海洋局的重組。印度海洋發展部之設立則可歸因於政府計畫思維的改變與環境的變遷。早期印度並不明瞭海洋是個富饒的寶藏，直到偶然間發現水產品是高經濟價值的產品之後，才致力於海洋的發展。此即環境與思維變遷使政府對海洋事務產生關注，海洋發展部因此誕生。法國海洋部的成立則是顧客

需求改變下的產物。一九八〇年夏天的漁民示威行動迫使法國政府正視海洋問題，雖然其漁民僅佔人口比例的少數，但是面對此種單一議題利益團體的強大壓力，終於迫使政府不得不採取海洋事務機關重組的行為。加拿大的漁業暨海洋部則是在其靠海維生的歷史傳統下，其服務的顧客人口佔其總人口很大的比例，並且有一定的範圍，所以該部的設立乃是必然的。美國商務部海洋暨大氣總署的成立，則主要歸因於追求海洋科學技術之成長及政府計畫思維的改變⁹。

行政組織重組目的不一，學者有不同之分類或見解。Harvey Mansfield曾經提出九個不同之重組目標；Harold Seidman則提出另外的十一個；Rufus Miles也提出八個。由於組織重組目的可有那麼多種，爲了分析之方便清楚起見，Lester M. Salaman 將重組的目的分成三大類：一、追求經濟和效率；二、追求政策的效能；及三、追求策略性的政治優勢¹⁰。

Peter Szanton則認為所有主要的組織重組提議，其目的是在尋求：一、藉組織之重整，以顯示新主管的決斷力或個人影響力；二、簡化組織，或使其更有效率；三、藉由減少重疊和重複以達成管理上的經濟規模及效率；四、凸顯國家公共政策之優先次序；五、藉由將個

別分離，但邏輯上相關之計畫聚集在一個更統一的方向之下，以增進該計畫之效能(effectiveness)；六、藉由把相互競爭或相互衝突之利益，安置於單一機關或單位之中，或將這些衝突與競爭的利益納入一個協調的過程中，以促進政策之整合¹¹。

基於上述學理觀察，吾人可將行政組織重組的「功能」與「目的」再予濃縮簡化為：

- 一、凸顯政府處理新事務的意志：行政機關的重組乃是政府處理新事務意志的具體作為，也可顯示出該新事務在國家政策層面上的重要性及優先性。
- 二、使組織合理化並促進指揮與管理的效能：行政機關的組織重組意謂著新事務的錯綜複雜，需要藉著重組來裁併現存但分散之不同功能目的的機關，或增進其功能與任務，以求在組織上、功能上、及管理上，提升處理新事務的效能。
- 三、加強政策的一致性及改善政策執行的協調：行政機關的組織重組可以加強政策制定的一致，增進政策之間協調及掌握事務處理之優先順序。換言之，機關組織重組其主旨在於

5 Richard J. Stillman, II, ed., Public Administration: Concepts and Cases, 3rd ed., (Boston: Houghton Mifflin Company, 1984), pp. 351-352.

6 Fritz W. Schorpf, “Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy”, in Elmer H. Burack and Anant R. Negandhi, eds., Organization Design: Theoretical Perspectives and Empirical Findings, (Kent, Ohio: Comparative Administration Research Institute, Kent State University, 1977), pp. 149-167.

7 Herbert Kaufman, “Reflections on Administrative Reorganization,” in Richard J. Stillman, II, Public Administration: Concepts and Cases, 3rd ed., (Boston: Houghton Mifflin Company, 1984), p. 353.

8 Richard J. Stillman, II, ed., Public Administration: Concepts and Cases, 3rd ed., 1984, p. 352或胡念祖，我國海洋事務專責機構之設計與定位，（台北市：行政院研究發展考核委員會編印，民國82年2月），頁76。

9 胡念祖，我國海洋事務專責機構之設計與定位，頁77。

10 Lester M. Salamon, “The Question of Goals,” in Peter Szanton, ed., Federal Reorganization: What Have We Learned?, (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1981), p. 63.

11 Peter Szanton, “So You Want to Reorganize the Government,” in Peter Szanton, ed., Federal Reorganization: What Have We Learned?, (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1981), pp. 2-7.

藉組織之調整而增強制訂與執行政策的功能。

世界各國政府都一直在尋求，或從事行政部門重組的工作。誠如Herbert Emmerich所言，重組在本質上是一個連續不斷的過程。而組織重組所以持續進行，主要是行政部門面臨內在、外在壓力的結果。由於政治、文化、經濟、和法律之發展，政府組織結構之改變是不斷的，而政府的確需要不斷地調整，以應付範圍不斷擴張和愈形複雜的各種活動¹²。不管政府組織重組主要目的是在處理一些特殊問題（譬如住宅、交通、能源等）、在增進行政效率或減少浪費、或由既存官僚體系中收回某些權力，這些重組的提議都是根據下列三個大的基本假設：一、行政組織應該根據類似的功能和目的去建構；二、重疊的功能應該儘可能地減少；三、指揮控制應該統一¹³。為達到此三項基礎原則，重組之提議往往傾向於設立一個較大的內閣級部門，以便統一管轄及強化權威。但是，因為中央機關的重組常伴隨著相當的代價，所以重大的改變並不常發生，除非政府在面臨達成重要國家目標上，出現了明顯的政策斷層或功能障礙¹⁴。此次中央政府行政院部會機關大幅度之重組，

即係在累積數十年小幅度變革所產生眾多部會功能職權零碎分立之問題，及面對社會價值演進所帶來的新期望而有的大動作，政黨輪替則開啓了發動此一大幅度組織重組的「機會之窗」（window of opportunity）。

行政組織之重組，並非沒有困難或阻礙。大體上，重組可能遭遇到之主要障礙包括以下七種：一、立法部門對主要的行政改革措施採取一種負面、保守的態度；二、既存官僚體系對行政組織之改組持反對態度；三、高度之政治風險可能介入重整提議之中；四、憲法或法律上對重組有所限制；五、對重組目的與過程缺乏正確的知識和瞭解；六、因重組而利益可能遭受影響之顧客群（clientele group）的反對；七、資源之限制¹⁵。

上述這些困難在海洋事務部之設立上，或整個行政院暨所屬部會局署之組織重組過程中均將面臨。對行政部門所提出之構想，立法院中是否有過半數的支持，是否會因個別立法委員的不同意見或堅持，而打亂行政部門原始之設計構想，或立法委員是否會對特定議題或特定機關採取負面理解與態度，均關係到海洋事務部或整個行政院組織重組的

成敗。除了國會的態度外，現有行政院所屬部會局署內部基於機關「自我防衛」的本能，對任何組織或職掌上的變革，多少會出現不同程度的抗拒，此種抗拒有基於對舊有機關之情感者，亦有基於對高層政策有不同理解者。這些問題有賴行政體系內部進一步的溝通，甚至某種必要的制約。

我國中央政府多年來少有重大的組織重組與變革。陳水扁政府所發動的組織重組自然會引發一些不可預見的政治風險。必要的大幅度修法或制訂新法律，甚至修憲，均將引起不同機制及利益方的不同反應。但由學理觀察可知，任何一個政府都無法避免在不同的時空環境與社會價值下，採取組織重組之作爲，以因應外在環境的變化。在政黨輪替所反應的環境變化下，並爲逐步解決累積多年的問題，行政部門即必須面對一些政治風險而採行一些謹慎但卻必要的組織重組作爲。

在海洋事務部的設立，或整個中央政府的組織重組上，其重組之目的與過程事實上無法爲社會中每一分子所理解，甚至專研公共政策或公共行政的學者亦不可能對每一個政策領域所涉及之事務本質有深刻的瞭解與認識。爲此，乃有必要對整個組織重組的內涵多加說明，以期獲取理解下的認同與支持。

在組織重組過程中，所將影響到的不只是公務人員及其業務的可能移動或增減，亦將涉及與既存機關間已發展出

「共生關係」的利益集團或顧客群。他們因爲必須適應另外一個新的決策機關及決策機制或程序，或因爲組織重組而影響其現有利益，自然就會藉由其政治人脈與管道試圖影響組織重組的可能形貌與安排。在民主體制下，此種行政體系外來的影響因素，必須加以理解與回應。當然，爲因應行政體系內、外之各種反對或負面因素，就必須擁有排解的資源。此種有形或無形的資源若不能充分擁有，就會影響到組織重組的過程與結果。

由上述的討論中，吾人可得到幾項認識¹⁶：

- 一、對一行政機關之組織及職權的法律規範，應謹慎設計，因爲立法草案內容之嚴謹與合理不僅涉及立法院之接受程度，亦將決定該機關未來職掌及作爲能力。
- 二、行政機關設計應注意其未來所服務的對象（clientele groups），若能獲取重要或多數民意的支持，則該機關將具作爲實力。
- 三、新機關的重組設置，必然由現存機關中獲取某些職掌及計畫。在設計新機關之際，必須維持其與既存機關及其他重組後之新機關間的平衡，不可因爲由某一現存機關中剝奪過多的職掌，以致於遭受該既存機關及其他重組後之新機關之反抗，同時新機關亦需獲有足夠的職掌與計畫，如此該新機關方能卓然

12 Herbert Emmerich, Essays on Federal Reorganization, (Alabama: Univ. of Alabama Press, 1950), pp. 1-32.

13 U. S. Department of Commerce, U.S. Ocean Policy in the 1970s: Status and Issues, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, October 1978), p. IX-2.

14 James W. Curlin, "Organizing the National Ocean Effort," in Reorganizing the Federal Effort in Oceanic and Atmospheric Affairs, A Special Report to the President and the Congress, Vol. II Background, by National Advisory Committee on Oceans and Atmosphere, March 1979, p. 17.

15 James L. Garnett and Charles H. Levine, "State Executive Branch Reorganization: Patterns and Perspectives," Administration and Society, Vol. 12, No. 3. November 1980, p. 231.

16 胡念祖，我國海洋事務專責機構之設計與定位，頁83。

而立，有效地運作。

四、機關間與機關內各單位的競爭是必然存在的，若能將此競爭引導向健康的發展方向，則有助於機關之成長與運作。然在設計一機關組織時，亦應避免在職掌、分工上，與其他既存機關發生巨大的重疊與競爭。

參、國際海洋法政環境發展與海洋事務之內涵

一九八二年聯合國海洋法公約的制定，其過程本身除有其人類文明史上的一定意義外，此公約本身的總體性(comprehensiveness)更具有特殊的意義。聯合國海洋法公約是由全球一百六十四個國家經由九年時間（一九七三年十二月至一九八二年十二月）的長期努力，在大致平衡各國各種各類之利益下，所形成的國際成文立法。聯合國海洋法公約將海洋視為一個整體，並針對所有人類在海洋上的活動與使用，而對所有國家在海洋上所享之權利與應盡之義務加以規範。聯合國海洋法公約的出現，不僅創造了世界海洋上新的法律體制(legal regime)，並促使所有海洋國家重新對其在海洋上的活動與利用加以檢視，亦促使所有海洋國家將海洋視為一個整體，來探討並整建其立法與行政體系。換言之，一部總體性的國際海洋法，勢將引導海洋國家對其海洋活動與利用，進行總體性的政策規劃，而為求總體性國家海洋政策之制訂，即必須在中央政府內

存在有一海洋事務專責機關，或具有制訂總體國家海洋政策之機制。

就人類使用而言，海洋環境是一個「多功能」與「多目的」的地區，人類在海洋上有多種多樣類型的使用。然而，在人類的組織經驗上，政府傳統上是由功能或部門(sectoral) 的組織與切割方式，來管理各種不同的海洋活動。但因海洋環境本身的整體性，以及海洋事務的潛在複雜與互動性(interactiveness)，傳統的組織安排已無法排除或解決海洋活動與利用之間的衝突，亦無法獲致最大的總體利益。所以，在觀念上，追求總體的海洋政策思維與法律架構；在行政組織上，建構單一海洋事務專責機關，已成為現代海洋國家所必須思考並追求的目標。

二十年前第三屆聯合國海洋法會議於一九八二年四月三十日以投票通過了被稱之為「世界海洋憲法」的「一九八二年聯合國海洋法公約」，該公約業於一九九四年十一月十六日在第六十個國家存放批准書後一年正式生效，迄今已有一百五十七個國家或實體簽署，一百三十八個國家批准或加入此一公約¹⁷，整個東亞各鄰國（除北韓外）均已批准加入。為因應此一公約所帶來的世界海洋法律新秩序，及國際海洋政治新時代的來臨，韓國政府於一九九六年八月八日設立了「海洋事務暨漁業部」(Ministry of Maritime Affairs and Fisheries，漢文寫為海洋水產部)，印尼亦於公元二千年設

立了「海洋事務暨漁業部」(Ministry of Marine Affairs and Fisheries)。

在一九八二年聯合國海洋法公約的引導下，一九九〇年代人類在海洋領域中之思潮澎湃發展。一九九二年在巴西里約熱內盧所召開之聯合國環境與發展會議(UN Conference on Environment and Development，又稱之為地球高峰會議)通過了一系列具國際法約束力，或雖不具國際法約束力但卻具哲理思維指導作用之國際文件，前者包括聯合國氣候變遷架構公約(UN Framework Convention on Climate Changes)及生物多樣性公約(Convention on Biological Diversity)，後者包括里約宣言(Rio Declaration)、21世紀議程(Agenda 21)、及森林原則宣言(Statement of Forest Principles)。

上述這些國際文件將「永續發展」的觀念具象化至各個人類活動及國家政策領域。這些國際文件所反映及匯聚(crystallize)之國際思潮使得中共於一九九六年發布了「中國海洋二十一世紀議程」及「中國海洋二十一世紀議程行動計畫」；澳洲聯邦政府於一九九八年發布「澳洲的海洋政策」(Australia's Oceans Policy)，提出澳洲在海洋上的願景與目標，在環境暨資產部下設「國家海洋辦公室」(National Oceans Office)，並在聯邦政府中設立「國家海洋部長委員會」(National Oceans Ministerial Board)成為海洋事務決策機構。這些都是面向

二十一世紀海洋而作的努力。我國在民國九十年三月正式發布「海洋白皮書」¹⁸。今(民國九十一年)年正逢里約地球高峰會議滿十年，一九八二年聯合國海洋法公約通過滿二十年，聯合國乃決定於南非約翰尼斯堡召開「里約十年後」(Rio+10)的「2002年永續發展高峰會」(World Summit on Sustainable Development, WSSD)，以檢視回顧過去的作為，並展望未來人類的努力方向。

「廿一世紀議程」的第十七章即針對海洋與海岸環境之保護，及其中自然資源之保護、理性使用與發展，揭示各海洋沿岸國家均應採行之政策目標與措施。隨後的兩、三年間，聯合國體系更在公海漁業資源養護領域制訂、通過了一系列的國際協定，這些協定內容甚至打破或實質修正了國際法中幾項重大的原則與習慣，譬如「公海漁捕自由」、「條約效力不及於第三國」等。

一九九三年十一月二十四日聯合國糧農組織大會通過具法律約束力之「促進公海漁船遵守國際養護與管理措施協定」，以及一九九五年十月二十五日通過不具法律約束力之「責任漁業行為規約」，加上聯合國跨界魚群與高度洄游魚群會議於一九九五年八月四日以共識決所通過具法律約束力之「履行一九八二年十二月十日聯合國海洋法公約關於跨界魚群及高度洄游魚群養護與管理條款之協定」(簡稱聯合國魚群協定，UN

17 請參見網址www.un.org/Depts/los/reference_files/status2002.pdf。

18 行政院研究發展考核委員會，海洋白皮書，民國九十年三月，共116頁。

Fish Stocks Agreement, 本協定已於二〇〇一年十二月十一日正式生效)等國際文件,均係一九九〇年代中,國際社會對海洋(漁業)資源與活動所建構發展之國際(漁業)法律體制中,具重大規範意義的國際文件。國際上的海洋法政體制之發展已然開始衝擊我國國內之海洋事務管理觀念與作為¹⁹,亦打開了我國在政府間區域漁業組織中正式參與及加入的機會²⁰。

聯合國秘書長在聯合國大會決議案要求下,自一九八四年起每年向聯合國大會提出海洋法相關發展之總體回顧年度報告。一九九六年起,聯合國大會決議更要求擴大此一年度報告之內容,使之成為聯合國整體在海洋事務領域中的報告(...reports on the work of the Organization, and of the United Nation system as a whole, in the field of ocean affairs)²¹。因此,由聯合國秘書長每年向聯合國大會所提出之「海洋及海洋法」(Oceans and the Law of the Sea)年度報告之內容即可看出「海洋事務」之內涵為何。

由聯合國秘書長此種全球性權威報告的觀點出發,海洋事務的內涵包括：

- 一、聯合國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之恐怖主義活動，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）；
- 六、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）；
- 七、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）；
- 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之檢討）²²。

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」。由聯合國秘書長向聯合國大會所提出之年度報告的內容，即可得知國際社會所關切的海洋事務之範疇與內容，吾人可藉此報告之範疇與內容來檢視我國在海洋事務關切上的視野與深度。事實上，吾人亦可藉此來界定海洋事務部未來所應關切與處理的海洋事務。

肆、他國海洋事務專責機關之組織模式

世界各國海洋事務專責機關設置與否，以及其組織結構與功能的設計，均受其憲政體制之國內政治因素及設置時之時代背景與思維方式而有所不同，當然亦與其所處之地理環境與地緣政治有關。

本節特別介紹幾個具代表性的海洋事務機關，並特別著重於其功能職掌及特色，至於所選國家之理由如下。

美國是海洋政策發展的先驅國家，亦是世界主要海權大國；加拿大的人口與我國相當，卻是世界海洋法律體制發展的領導國家，對海洋環境保護與資源保育更是用心，故此二國海洋事務專責機關之設計值得吾人的參考。澳洲是一

個大島型的海洋國家，外在威脅較少，但由於對海洋環境與資源的敏感，於一九九八年底發布其海洋政策，並建立協調性的海洋政策決策機制。韓國是東亞新興國家，所處外在威脅與我國類似，其回應國際海洋局勢發展與設立海洋專責機關的企圖心與經驗亦值得我國參考。印尼是標準的大型群島國家，於近年設立海洋部；庫克群島則是中南太平洋開發中小島國家，海洋資源是其唯一可憑藉掌握的自然資源，在人力資源不豐沛的情況下亦設立有海洋資源部。中共早在一九六四年即設有國家海洋局，對海洋管理有深度的思維，近年來更有意識、有計畫地朝海洋經濟發展。在現行兩岸關係下，中共在海洋上的發展必然帶給我國競爭與威脅，故本節末亦將較詳細地介紹中共的海洋事務機關。

一、美國：商務部國家海洋暨大氣總署（National Ocean & Atmospheric Administration of the Department of Commerce）

美國海洋暨大氣總署之設立係基於一九六六年「海洋資源及工程發展法」所設立之學者專家小組「海洋科學、工程與資源委員會」（通稱為「史翠頓委員會」，Stratton Commission）所為之建議²³，原先之構想係為直屬總統之部級機關，但在經過國會立法討論後，被置於

19 我國近年來在海域立法之制定施行、漁業法修正草案之提出，以及海洋事務部設立的努力，均可謂係國際海洋法政體制發展對國內影響的結果。

20 公元二千年九月四日，我國在經三年多的努力下，終於成功地以「漁捕實體」之身分，參與制定了「中西太平洋高度洄游魚群養護與管理公約」，並將在公約正式生效並建立「中西太平洋高度洄游魚群養護與管理委員會」後，成為此一中西太平洋地區之多邊政府間區域漁業管理組織之正式會員。

21 請參見有關聯合國秘書長報告書之簡介說明，www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_reports.htm, at page 3, paragraphs 1&2, last visited 3 July 2002。

22 請參見聯合國秘書長2002年對第57屆聯合國大會所作之海洋及海洋法報告書（A/57/57）目錄，網址為www.un.org/Depts/los/general_assembly/documents/a57_57e.pdf，2002年7月5日上網所得。其中第四項中有關反恐議題為今年新增，第七項中「海洋科技法律體制」及「可辨識之需求」今年的報告中無此項目，但去年則有。

23 有關該法及史翠頓委員會之建議請參見胡念祖，[海洋政策：理論與實務研究](#)，頁1至頁5。

商務部（Department of Commerce）之下。該署之設立背景既基於「海洋資源及工程發展法」，故其組織結構中明顯出現為促進對海洋資源之瞭解與利用及對海洋工程及科學發展的功能配置。換言之，該署擁有強烈的科學研究與科學資訊應用的色彩，且經過三十多年來的運作，仍然保有此一特色。

由該署組織結構觀之（如圖一），其署本部幕僚單位（staff units）之功能在於政策規劃與協調，關切與國內民眾、國會、及國際事務間的互動關係。其下屬業務單位（line units）則包括海洋漁業、海岸區管理、海洋與大氣之觀測、研究與預測，換言之，該署並非集所有國家海洋事務於一身之專責機關，但對海洋、大氣與有關的環境、科學資訊所涉及之國內與國際事務擁有向總統及其他聯邦機關提出決策建議之權。

海洋暨大氣總署之下，除了海洋漁業局具明顯之政策制定及管制權力外，其他海洋、氣象、環境衛星等三局，以及總署內部之海洋與大氣研究部門均以科研發展任務為主，使美國聯邦政府在海洋、海岸、大氣之科研上擁有極高之實力。

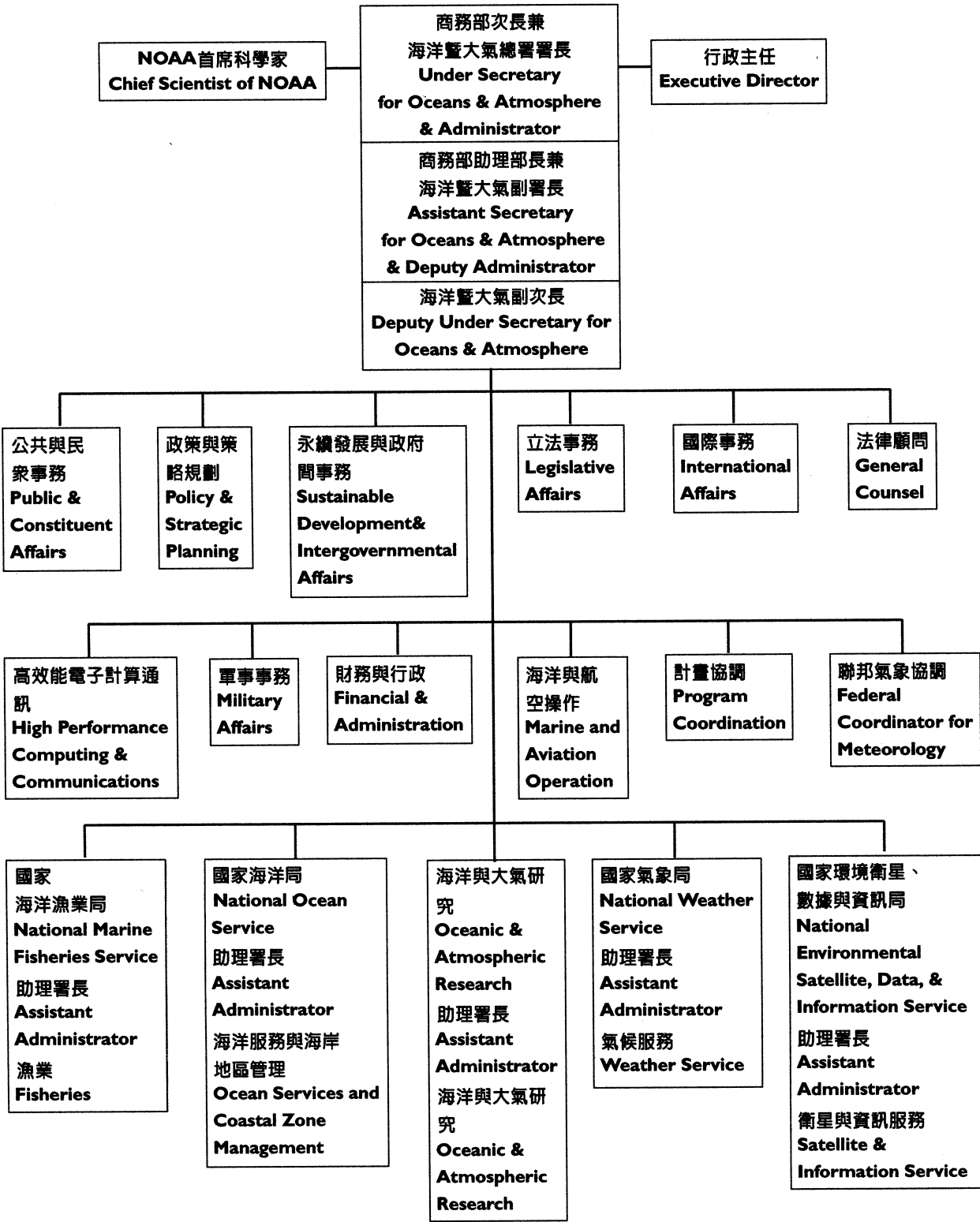
美國國家海洋暨大氣總署之業務單位職掌為：（一）國家海洋漁業局，負責資源保育、永續漁業、棲地保育、漁業科技；（二）國家海洋局，任務包括海岸觀測、航空製圖、國家大地測量、

海洋資源保育與評估、海洋與海岸資源管理、海岸計畫；（三）海洋與大氣研究，NOAA水下研究計畫、大學海洋補助計畫、全球性議題計畫、環境研究實驗室；（四）國家氣象局，氣象學、水文學、系統管理、系統開發、國家環境預測中心、國家氣象局訓練中心、國家浮標數據中心；（五）國家環境衛星、數據與資訊局，衛星操控、衛星數據處理與傳輸、研究與應用、系統開發，下並設國家氣候數據中心、國家海洋數據中心、地球物理數據中心。至於美國海岸防衛隊，則隸屬於交通部，與該總署無直接之關係。

另外值得吾人注意的是其人事制度的安排。該署之領導階層（總署長、副總署長）均同時具有商務部內的領導階級（次長及助理部長），署下各局之局長則同時擁有署內領導階級（助理署長）的地位，使得署、局與各該單位所屬上級機關的決策體系間建立適當的管道，此點頗值得我國的參酌採用。

二、 加 拿 大： 漁 業 暨 海 洋 部（Department of Fisheries and Oceans, DFO）

加拿大漁業暨海洋部於一九七九年在「政府組織法」（Government Organization Act）之規定下，成為加拿大聯邦機關中對海洋政策與計畫的主導機關（the lead federal department with respect to oceans policies and programs）²⁴



圖一 美國國家海洋暨大氣總署組織圖

24 The Role of the Federal Government in the Oceans Sector, published by Communications Directorate, Fisheries and Oceans Canada, 1997, p. 5; 或由加拿大海洋部網站www.oceanscanada.com/english/policy.htm進入可見此一出版品。

資料來源：www. strategic. noaa. gov/ strategic3. pdf, p.4，2002年7月6日上網所得。

此一職權在一九九六年十二月十八日所制定並於一九九七年一月三十一日正式生效之「海洋法」(Oceans Act)²⁵第三部分(Part III)第四十條有關部長之職權規定中再次加以確認。該條規定(一)作為負責海洋之部長，其權力、責任與功能延伸至並包括未經法律授權賦與至其他任何加拿大政府部會或署之所有與加拿大政府在海洋上之政策與計畫相關且國會擁有管轄權之事務，藉各階層的伙伴關係作為國家在海岸及海岸照顧管理(stewardship)上的主要倡議者，支持及提供為平衡國家海岸資源與社區之環境與經濟福祉所需之科學、資訊、管理及領導角色。(二)為第(1)款之目的，部長應鼓勵促進對海洋及海洋資源之瞭解、管理與永續發展的必須活動，並與加拿大政府其他部會合作，提供海岸防衛及水文服務，以確保海洋貿易、商務與安全的增進。

海洋法第四十一條亦明定漁業暨海洋部部長在海岸防衛服務(Coast Guard Services)上的職權，四十二條再次依「漁業暨海洋部法」(Department of Fisheries and Oceans Act)中(1)(c)項之規定，明定部長在海洋科學上的職權。海洋法第四十五條明定部長在水文調查上的職權，第四十七條明定部長徵

收費用之權。

漁業暨海洋部雖是加拿大海洋事務與政策的主導機關，但加拿大聯邦政府中仍有其他二十二個機關的業務或職掌涉及海洋事務，譬如，外交與國際貿易部涉及海域糾紛或海洋法之國家主權相關涉外事務，國防部亦涉及海洋上之國家主權防衛等²⁶。然而，漁業暨海洋部是唯一對海洋及其自然資源具有資源管理職責的機關²⁷。此外，在一九九五年四月一日，加拿大海岸防衛隊(Canadian Coast Guard)由交通部轉隸漁業暨海洋部後，該部成為世界最大的文人海洋機關之一²⁸。

漁業暨海洋部置部長一人，副部長(Deputy Minister)一人，協同副部長(Associate Deputy Minister, ADM)一人。部本部在高階主官之下，由六個協同副部長分別主管六個部門。此六個部門之職掌如下：

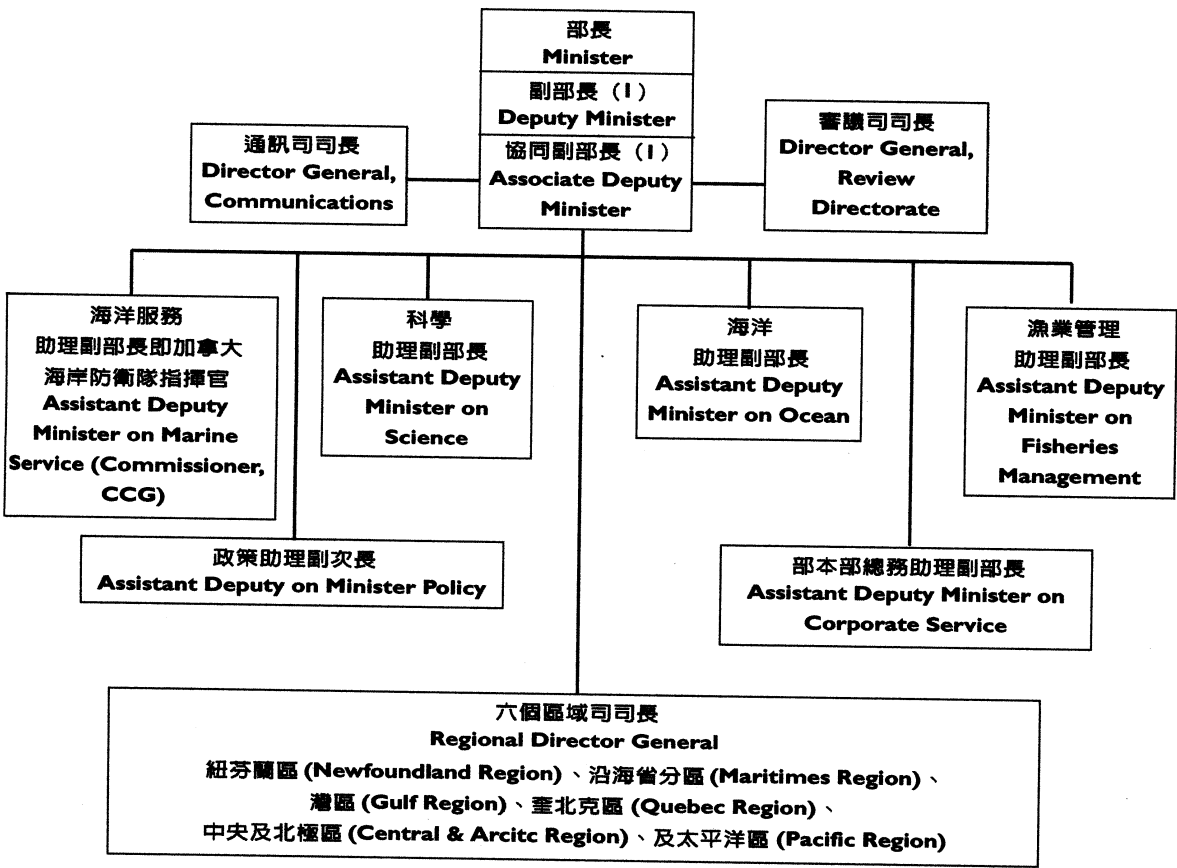
- (一) 海洋服務協同副部長 (ADM on Marine Services)：即為加拿大海岸防衛隊指揮官(Canadian Coast Guard Commissioner)。
- (二) 科學協同副部長 (ADM on Science)：負責漁業與海洋科學水文調查等。
- (三) 海洋協同副部長 (ADM on

Oceans)：負責棲地管理與環境服務、海洋生態系與保育、海洋政策與整合性管理、生態系與海洋管理等。

- (四) 漁業管理協同副部長 (ADM on Fisheries Management)：主管保育與保護、原住民事務、國際事務與漁業資源管理等。
- (五) 政策協同副部長 (ADM on Policy)：負責經濟與政策分析、策略優先次序與規劃、政策協商與對外聯繫，包括立法與法規事務、策略方向及內閣與國會事務。
- (六) 部本部總務協同副部長 (ADM

Corporate Service)：主管財務與管理、資訊管理與技術服務、人力資源、小船港口、不動產管理、策略議題、國家計畫管理、環境協調、資訊及隱私權法(Access to Information and Privacy, ATIP)等。

此外，尚有法律顧問、計畫審議等幕僚單位。因加拿大地理幅員廣大，故在全國分設六個區，各置司長(Director General)一人，分別領導各區域辦公室。依據最新官方網站資訊，加拿大漁業暨海洋部的組織結構圖如圖二。



圖二 加拿大漁業暨海洋部組織圖

資料來源：加拿大漁業暨海洋部於2001年提供國立中山大學海洋政策研究中心有關該部簡介資料彙整所得。

25 「海洋法」是加拿大所制定統一海洋事務管理之法，該法分三個部分，第一部分「加拿大之海域」建立加拿大之領海、鄰接區、專屬經濟區、及大陸架，並明定加拿大的權利，第二部分「海洋管理策略」揭示加拿大海洋政策之原則與部長應有之施政方針與職權作為，第三部分「部長之權力、職責與功能」則明定漁業暨海洋部部長之職能。

26 請參見The Role of the Federal Government in the Oceans Sector, 頁5。

27 同上註，頁7。

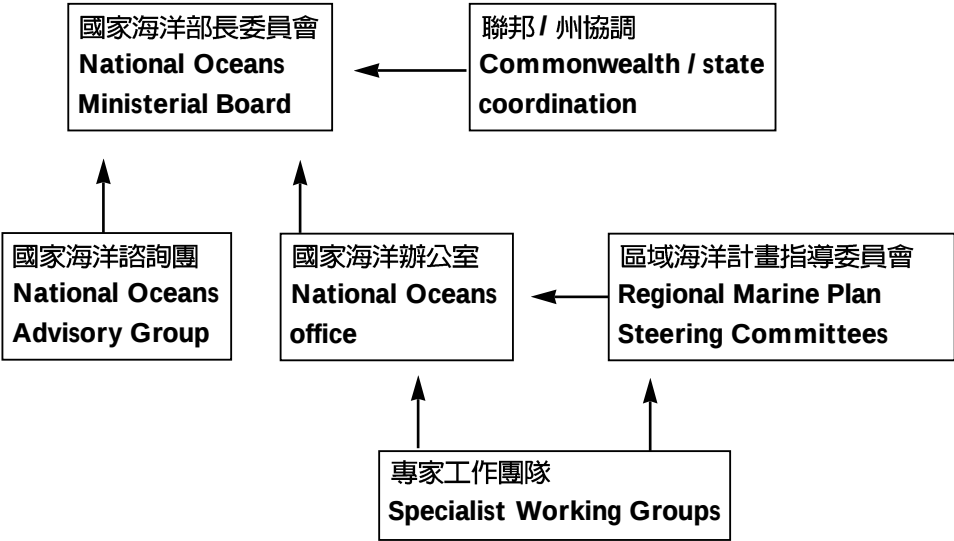
28 同上註。

三、澳洲：國家海洋部長委員會 (National Oceans Ministerial Board) 及國家海洋辦公室 (National Oceans Office)

「澳洲海洋政策」提出於一九九八年 (國際海洋年) 十二月，澳洲總理John Howard在提出此一政策白皮書時指出「在確保一個長期健康的海洋上，我們有一份責任」。澳洲在海洋上的願景為：「健康的海洋：為現在及未來所有人們的利益，照顧、瞭解以及智慧地使用。」²⁹

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 (Department of Environment and Heritage) 部長擔任主席，由負責漁業、資源、海運、觀光、科學等事務之部長擔任委員 (目前之委員為工業、觀光暨資源部部長，科學部部長，交通暨區域服務部部長，及森林暨保育部部長為委員，國防、外交等部長則視議題出席)，共同組成「國家海洋部長委員會」 (National Oceans Ministerial Board)，成為澳洲國家海洋政策之諮詢與決策論壇 (consultative and decision-making forum)，負責執行、發展、監督澳洲的海洋政策³⁰ (請參見圖三)。



圖三 澳洲海洋政策運作結構圖

資料來源：www.oceans.gov.au/annual_report_2001/annualreport2001.pdf, p.8，2002年7月6日上網所得。

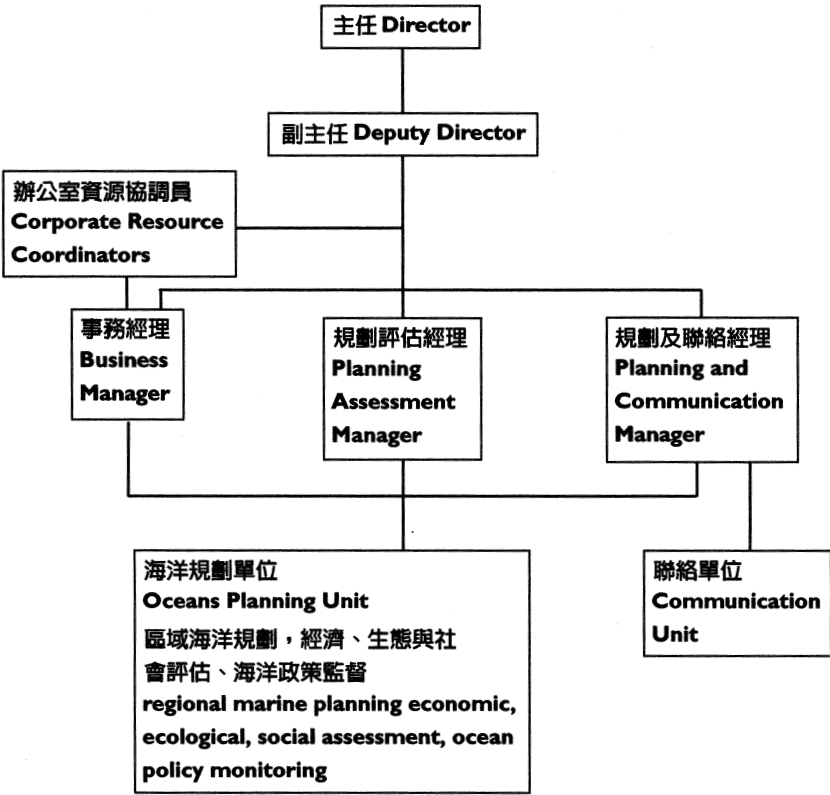
29 National Oceans Office, Annual Report 2000-2001, p.7, seen on www.oceans.gov.au/annual_report_2001/annualreport2001.pdf; Australia's Oceans Policy, 1998, "A Message from the Prime Minister", p.1 and "A Vision for Australia's Ocean", p. 4.

30 National Oceans Ministerial Board, at www.oceans.gov.au/national_oceans-ministerial_board.jsp, 6 July 2002, 與2001年3月2日之網站資料相比，有些部已經經過組織重組而有巨大變化，譬如科學由工業、科學暨資源部移出單獨成部，原來的工業、科學暨資源部則改為工業、觀光暨資源部，原來的農、漁暨森林部改為森林暨保育部，可見英制國家組織變革之動態。

一九九九年十二月二十日，環境暨資產部部長宣布在該部之下設國家海洋辦公室 (National Oceans Office)，並於同月二十二日經總督正式發布命令依一九九九年公共服務法 (Public Service Act 1999) 第六十五節設立該辦公室，為環境部下之執行機關 (an executive agency)³¹。該辦公室置主任一名，經環境暨資產部部長向國家海洋部長委員會報告³²。

海洋政策辦公室內設事務、計畫評估及計畫與協調三個業務單位，主管稱為經理 (manager) (請參見圖四)。海洋

政策辦公室之主要任務與功能除提供國家海洋部長委員會、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域海洋計畫之相關利益者，提供與澳洲海洋政策相關之海洋建議，及管理自然資產信託 (Natural Heritage Trust) 之海岸及海洋規劃計畫³³。



圖四 澳洲國家海洋辦公室組織圖

資料來源：www.oceans.gov.au/annual_report_2001/annualreport2001.pdf, p. 8，2002年7月6日上網所得。

31 National Oceans Office, Report for the Period 22 December 1999 to 30 June 2000, p. 11。
32 主任Veronica Sakell女士於公元二千年四月十三日被任命時，為該辦公室唯一職員。同上註，頁2。迄二〇〇一年六月三十日，已有專職人員十四人，見National Oceans Office Annual Report 2000-2001, p.21。
33 請參見網址：www.oceans.gov.au/annual_report_2001/annual report 2001.pdf, p. 7, 2002年7月6日上網所得。

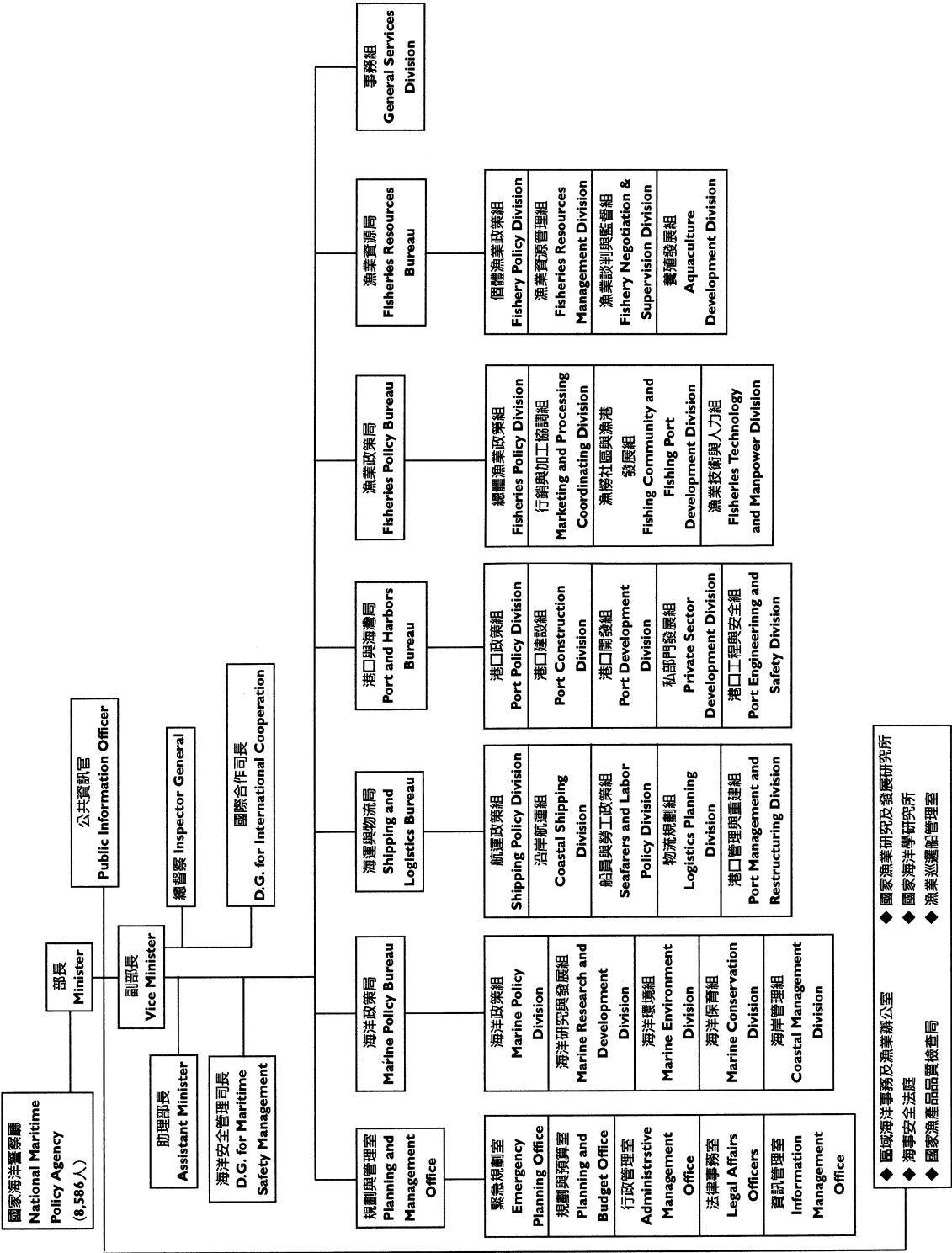
四、韓國：海洋事務暨漁業部（Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, 漢字書寫為海洋水產部）

韓國海洋事務暨漁業部（Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, MOMAF）成立於1996年8月8日，合併其他十三個部會與政府單位行之有年的許多職掌（包括海洋警察廳Maritime Police）。這個作為目的在於使海洋政策具有優先重要地位，並增進韓國海洋產業之競爭力，而使韓國成為一個海洋領導國家³⁴。

在組織架構方面，海洋事務暨漁業部目前共有人員3,896人（總部478人及附屬機關3,417人）³⁵，該部置部長一人，部長下置副部長（Vice Minister）與助理副部長（Assistant Minister）各一人³⁶。由韓國海洋事務暨漁業部之組織可見（請參見圖五），此部係一總體性海洋事務專責機關，其職掌包括政策規劃與管理，海洋環境與保育，海岸地區規劃與管理，海運政策與管理，港口政策與發展建設，漁業政策規劃與管理，漁業資源政策與管理，以及海域執法（依組織圖所示，其國家海洋警察廳之首長向部長直接報告）。此外，該部之下並設有地區辦公室及多個研究機構。若將海洋警察廳之人數納入一併計算，該部之人員編制高達一萬二千四百八十二人，規模

甚至大於加拿大的漁業暨海洋部。

韓國海洋事務暨漁業部目前正努力貫徹六大目標，分別是（一）海洋資源永續發展及海洋環境保育，（二）整合性海岸管理，（三）加強海運產業之競爭力及海事安全與防止海洋污染，（四）以成為東北亞之物流中心為目標建立轉口港口，（五）建造漁業資源及提供穩定之漁產品，（六）加強國際合作³⁷。這六大目標的前兩項為海洋與海岸環境及資源的管理，三、四兩項則分別為提振海洋運輸產業企圖心的展現，第五項為穩定漁業資源環境及以糧食安全為理念建立漁業的基礎，第六項則為走向國際社會加強合作。這些目標不僅充分反映了該部於一九九八年成立之時，大統領講話中宣示要將海洋產業成為帶動韓國發展的火車頭的政策決心，亦反映出「二十一世紀藍色革命」的強烈企圖心。事實上，在韓國海洋部最新發布的「韓國海洋政策願景：二十一世紀藍色革命」一書中，韓國政府宣示「在符合新的海洋秩序下，政府將貢獻於全人類之共同富裕繁榮」³⁸並期許「二十一世紀，一個藍色革命的世代：一個海洋強權帶領著全世界」。今（民國九十一）年四月，韓國在首都漢城主辦了亞太經濟合作（APEC）第一屆的「海洋相關部長會



圖五 韓國海洋事務暨漁業部組織圖

34 請參見網址：www.momaf.go.kr/momaf_eng/news/faq/view.asp?tablename=ENG_FAQ&page=1&l=10...，2002年7月6日上網所得。

35 請參見網址：www.momaf.go.kr/momaf_eng/21momaf.pdf，2002年7月6日上網所得。

36 請參見MOMAF網站：http://www.momaf.go.kr/momaf_eng/momaf/organization.asp。

37 Ministry of Maritime Affairs & Fisheries, ROK, *Vision for Marine Policy of Korea: Blue Revolution for the 21st Century*, p. 3, 可見於www.momaf.go.kr/momaf_eng/img/21momaf.pdf, 2002年7月6日上網所得。

38 同上註，頁4。

議」，並將於二〇一〇年五月至十月於 Yeosu 港市以「人類與海洋和諧共存」為主軸舉辦世界博覽會。韓國所展現出來的旺盛海洋企圖心，值得吾人的關注。

五、印尼：海洋事務暨漁業部 (Department of Marine Affairs and Fisheries)

爲了發展印尼的海洋經濟與漁業，印尼於一九九九年成立了海洋開發暨漁業部 (Department of Sea Exploration and Fisheries)。2000 年時，該部更名為海洋事務暨漁業部 (Department of Marine Affairs and Fisheries)。海洋事務暨漁業

部之設立被印尼視為重大策略上的努力，旨在增強印尼的國家經濟基礎，以解決國家的危機，並使國家準備進入全球化的時代³⁹。

海洋事務暨漁業部置有部長一職，下設秘書處 (Secretariat General)，檢查處 (Inspectorate General)，海洋研究與探勘司，漁業司，能力建構與制度發展司 (包括執法功能)，海洋執法與保護司 (以漁業管理為主)，海岸、沙灘與小島事務司，專業幕僚 (Expert Staff)，以及數個訓練與資訊中心。其組織結構詳如圖六所示。



圖六 印尼海洋事務暨漁業部組織結構圖

資料來源：www.dkp.go.id/english, 2002 年 7 月 6 日上網所得。

印尼海洋事務暨漁業部成立迄今，其施政計畫均依國家指導方針 (National Guidelines) 而設計，主要在促進漁業與其他海洋活動之經濟發展。其主要政策如下：

- (一) 海洋資源與服務進行最適化、最有效與永續的利用，特別是在加速漁業出口方面。
- (二) 恢復已受損的海岸與海洋生態系，並建立海岸地區之空間規劃。
- (三) 發展與強化海洋產品與服務之行銷網路。
- (四) 發展與強化資訊系統。
- (五) 應用科學與技術進行專業管理。
- (六) 財務與金融上的支援。
- (七) 改善海岸社區之社經福利。
- (八) 藉由法律與法制機制管理海洋發展。

六、庫克群島⁴⁰：海洋資源部 (Ministry of Marine Resources)

庫克群島政府認知到，由於海洋擁有廣泛及大多數未開發之資源，故海洋資源對庫克群島所有島嶼之經濟發展至爲重要。再者，海洋被認為擁有該國最主要之可開發自然資源，並因此提供庫克群島實質之經濟利益，故庫克群島於

1984 年設立海洋資源部以管理此一部門 (sector)⁴¹。

庫克群島海洋資源部之宗旨爲「爲人民之利益，確保庫克群島海洋資源之永續發展」，該部之指導哲理則爲「服務人民，並與政府和非政府組織合作，共同努力改善國家之經濟、社會、文化和環境品質」⁴²。

海洋資源部約有 40 名人力⁴³，分佈於七個島嶼 (Rarotonga, Manihiki, Palmerston, Penrhyn, Pukapuka, Rakahanga and Aitutaki)，並在不同地點設有珍珠養殖場、海洋實驗站及水質實驗室等。該部下分三個處 (section)：經濟發展處 (Section of Economic Development)、研究處 (Section of Research)、政策與資源管理處 (Section of Policy and Resource Management)。各處之職掌如下⁴⁴：

- (一) 經濟發展處：1．在家庭與政府層面上，增加從海洋而來之食物與蛋白質生產的自給自足，且在可負擔之價格；2．在能夠提供進口替代及外匯賺取上具最大潛力之領域中，極大化其發展；3．執行適當海洋資源保育之措施，以確保該產業之永續發展。

40 庫克群島於 1965 年 8 月 4 日經公民投票決定脫離紐西蘭，建立自治 (self-governing) 政府，但仍與紐西蘭維持自由聯繫 (free association) 關係，對內事務有完全的自主權，對外事務則仍由紐西蘭負責。請參見網址：

www.cia.gov/cia/publications/factbook/goes/cw.htm, 2002 年 7 月 6 日上網所得。

41 請參見網址：www.cook-islands.gov.ck/Ministries/marine.htm, 2002 年 3 月 2 日上網所得。

42 同上註。

43 若依庫克群島現有人口 18,000 人而言，則該部之規模亦稱適當。請參見網址：www.ck/people.htm, 2002 年 7 月 6 日上網所得。

44 請參見網址：www.spc.org.nc/coastifish/countries/CookIslands/MMR2/MMR.htm, 2002 年 7 月 5 日上網所得。

39 請參見印尼海洋事務暨漁業部網站首頁 www.dkp.go.id/english。

- (二) 研究處：為發展與執行研究計畫並著重於負責及永續的海洋資源管理，主要之研究有潟湖監控計畫、海洋保護區計畫等。
- (三) 政策與資源管理：制訂海洋部門之政策方針。

因地理環境因素（擁有15個島嶼，但幾乎無陸上資源可言）之故，保護及利用海洋生物資源成為該國重大利益之所在，故其海洋事務之重點即表現在海洋資源部之運作，以及活躍參與太平洋地區（SPC、FFA、MHLC）及全球漁業相關組織（FAO）。

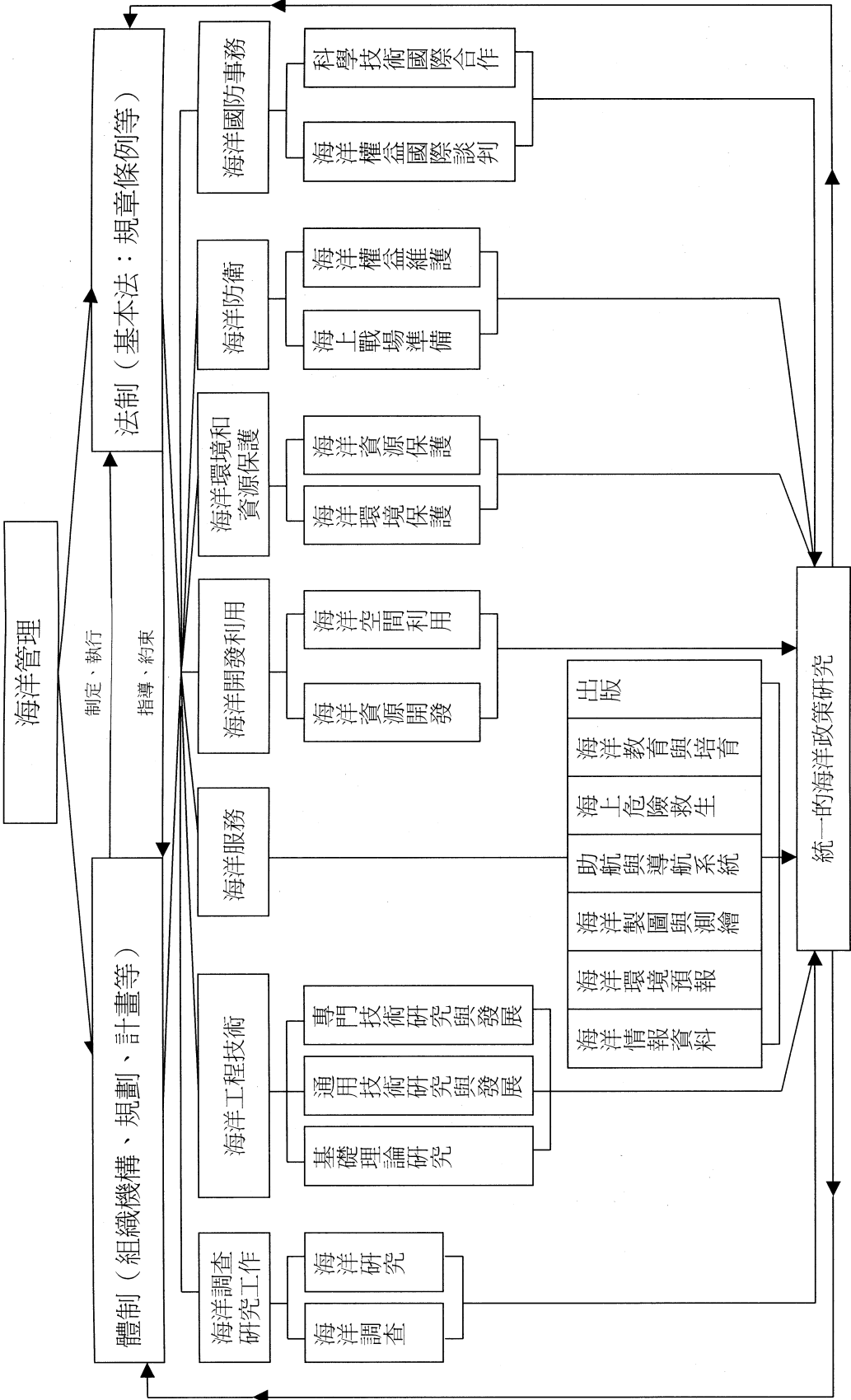
七、中共：國土資源部國家海洋局

中共早在一九六四年七月二十二日經第三屆全國人民代表大會第一百二十四次會議批准，設立了直屬國務院的國家海洋局，定位為「中華人民共和國管理海洋的職能部門」⁴⁵，其局長則係屬「副部長級」的職等。當時，國家海洋局的主要任務是「負責海洋調查研究、海洋資料情報、海洋預報服務、海洋儀器的研製、生產與分配、管理調查船隻、和沿海水文站等」⁴⁶，因此是屬於事業性的管理機關，而不是一個海洋政策規劃、制訂的機關。儘管中共曾經勾劃出一套相當完整的國家海洋管理體系（請參見圖七），但在組織職掌上，國家海洋

局並非統籌「所有」海洋事務的專責機關。海洋管理之責任仍然分散於與海洋相關的不同政府單位，譬如，漁業、礦業資源、環境、教育、科學和技術、安全、外交事務、和海軍等。

一九八七年十一月，經過國家科學和技術委員會之批准，國家海洋局成立了一個直屬事業單位「海洋發展戰略研究所」(The China Institute for Marine Development Strategy)⁴⁷。這個研究所設有海洋法研究室、海洋政策研究室、海洋經濟研究室、和海洋環境研究室等部門。其主要目的是進行國家海洋政策和立法之研究，同時並研究世界各國之海洋政策與法律，海域劃界之理論與實踐。以及海洋法、海洋經濟、和海洋環境之研究。研究成果提供給中共國家決策單位作參考⁴⁸。

一九八九年，中共曾對國家的政府機構作了一番改革。做為國務院管理海洋的行政主管部門，國家海洋局除原有職責外，又增加了行政管理職能：「綜合管理中國管轄海域、實施海洋監測監視、維護國家海洋權益、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暨其基礎設施⁴⁹。」除此之外，近些年來，中共「沿海省、自治區和直轄市，又都先後成



圖七 中共總體海洋管理圖

資料來源：羅鈺如，曾呈奎編，當代中國的海洋事業，（北京：中國社會科學出版社，1985），440頁後之插頁。

45 中華人民共和國國家海洋局簡介，一九八五年七月第一版一刷。
46 根據中共海洋法學會理事趙恩波先生一九九一年六月七日來信，對中共國家海洋局之介紹。
47 CIMDS, "Organization: China Institute for Marine Development Strategy", *Marine Policy*, Vol. 4, No. 5, September 1980, p. 455.
48 同上註。
49 趙恩波先生函，同註46。

立了地方人民政府管理海洋的機構。在業務上接受國家海洋局的指導。少數省市還在其行政區域內的縣級地方政府設立了海洋管理機構⁵⁰。」然就實務觀之，中共國家海洋局主要是負責一般性海洋政策之協調、綜合、合作等工作，一些比較專業的海洋事務（譬如漁業、航運、海軍等），仍然交由其他政府機關負責。但是，中共仍然努力於設立一個合適的機構，並以合理、整合之海洋政策和管理為其目標。換言之，中共國家海洋局的發展有逐漸綜理所有海洋事務之趨勢，但傳統之海洋活動（漁業、海軍等）仍留存在傳統之部會下管理。

（一）組織重組：國家海洋局納編至國土資源部⁵¹

一九九八年三月十日下午，中共第九屆全國人大第一次會議通過了國務院機構改革方案，成立國土資源部，根據這個方案，原來直接隸屬國務院副部級之國家海洋局成為新組建之國土資源部的部管國家海洋局。

新成立的國土資源部係由原地質礦產部、國家土地管理局、國家海洋局、國家測量局共同組建。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。

中國海洋報（國家海洋局主辦一週

出版兩次之報紙）報導指稱：「這次國務院機構改革的目標是建立辦事高效、運轉協調、行為規範的政府行政管理體系，完善國家公務員制度，建設高素質的現代化行政管理隊伍，逐步建立適應社會主義市場經濟體制，具有中國特色的政府行政管理體制」。國土資源部遂後於一九九八年四月八日正式掛牌成立⁵²。

（二）國家海洋局組織職掌⁵³

「國家海洋局職能配置、內設機構和人員編制規定」（或稱之為「三定方案」）於一九九八年六月經國務院批准，此「規定」明文規定國家海洋局是國土資源部管理的監督管理海域使用和海洋環境保護、依法維護海洋權益和組織海洋科技研究的行政機構。

依據中國海洋報之報導，國家海洋局的主要職掌是：

- 1．擬定我國⁵⁴海岸帶、海島、內海、領海、毗連區、大陸架、專屬經濟區及其他管轄海域的海洋基本法律、法規和政策。組織擬定海洋功能區劃、海洋發展規則、海洋科技規劃和科技興海戰略⁵⁵。管理國家海洋基礎數據，承擔海洋經濟與社會發展的統計工作。

- 2．監督管理海域（包括海岸帶）使用，頒發海域使用許可證，按規定實施海域有償使用制度、管理海底電纜和管道的鋪設，承擔組織海域勘界。

- 3．組織擬定海洋環境保護與整治規劃、標準和規範，擬定污染物排海標準和總量控制制度。按照國家標準，監督陸源污染物排入海洋，主管防止海洋石油探勘開發、海洋傾廢、海洋工程造成污染損害的環境保護；管理海洋環境的調查、監測、監視和評價⁵⁶，監督海洋生物多樣性和海洋生態環境保護，監督管理海洋自然保護區和特別保護區。核准新建、改建、擴建海岸和海洋工程項目的環境影響報告書。

- 4．監督管理涉外海洋科學調查研究活動，依法監督涉外的海洋設施建造、海底工程和其他開發活動。組織研究維護海洋權益的政策、措施，研究提出與周邊國家海域劃界及有歸屬爭議島嶼的對策建議；維護公海、國際海底中屬於我國的資源權益；組織履行有關的國際海洋公

約、條約。組織對外合作與交流。

- 5．管理「中國海監」隊伍，依法實施巡航監視、監督管理，查處違法活動。

- 6．組織海洋基礎與綜合調查、海洋重大科技攻關⁵⁷和高新技術研究。管理海洋觀測監測、災害預報警報、綜合訊息、標準計量等公益服務系統。負責發布海洋災害預報警報和海洋環境預報（不含天氣預報警報）。管理極地和大洋考察工作。

- 7．承辦國務院和國土資源部交辦的其他事項。

根據上述職掌，國家海洋局設辦公室（財務司）、海域管理司、海洋環境保護司、科學技術司、國際合作司、人事司六個職能司（室），各司（室）下則分設各處（請參見圖八）。

由中共國家海洋局法定職掌內容觀之，該局已可被視為中共海洋事務之專責主管機關，除了傳統海洋使用的漁業、海運、海軍的三種事務或政策領域仍然留存於原依有功能劃分下之其他部級機關之內外，該局主要負責：

- 1．海域及海岸地區相關法規與管理政策之釐訂；
- 2．「有償使用」制度下，實際進行海域及海岸地區之

50 同上註。

51 中國海洋報，一九九八年三月三十一日，第639期，第1版。

52 中國海洋報，一九九八年四月十日，第701期，第1版。

53 中國海洋報，一九九八年六月二十三日，第722期，第1版。

54 此處「我國」係指中華人民共和國。

55 中國大陸文字所稱「戰略」實際上就是台灣所習稱之「政策」。

56 大陸所謂「評價」，英文似為assessment，台灣一般稱為「評估」。

57 台灣一般會說「重大科技之突破」，近來我國教育部提出之「卓越計畫」即屬此類努力。



圖八 中共國土資源部部管國家海洋局組織圖

資料來源：依據www.soa.gov.cn/jigou/1/index.html, 2002年7月31日上網資料彙整而成。

- 綜合管理；
- 3 · 海洋環境及生態之保護及海洋或海岸環境影響評估報告書之核准；
 - 4 · 涉外之海洋（科研）及其他開發活動之管理，釐訂海域劃界、海洋研究、國際合作之政策；
 - 5 · 執行海域執法工作；
 - 6 · 進行海洋基礎調查、監測，並提供相關資訊以為服務。

中共國家海洋局的組織布局中值得吾人注意的有二：

- 1 · 國家海洋局在一九九八年的政府組織重組中雖然由國務院下獨立機關轉隸國土資源部，但在中共中央之決策機制中，其決策地位並未真正降低。依據國家海洋局下屬之研究智庫「海洋戰略研究所」所長高之國博士親口告知筆者，國家海洋局上陳國務院的公文在經過國土資源部本部時，是「一路開綠燈」。換言之，中共政府是藉由行政程序之「虛級化」來維持國家海洋局原來直屬國務院副部級之決策地位。
- 2 · 國家海洋局除了局本部之各單位外，在全國沿海劃

分三個分局轄區，每一轄區管轄三省一直轄市。此外，國家海洋局下並設有多個研究單位與智庫，甚至包括海洋出版社，並有中國海洋報之發行。中共海洋科研單位並統領大型研究船隊，執行全球性的海洋科研計畫（包括極地研究），其海洋科研實力不容小覷。

八、他國海洋設部之組織經驗

由上述七個擁有海洋事務專責機關之國家的組織經驗，筆者可作如下之觀察：

- (一) 各國海洋事務專責機關所關切的功能或業務與各國發展程度之間有關。經濟發展較落後的國家或在經濟發展較落後的階段，其設立海洋事務專責機關的動機、動力、及組織功能重點較偏重海洋資源之開發，反之則較著重於海洋環境資訊之掌握、資源之保育、及政策之協調。我國目前已屬已開發國家之列，自當「迎頭趕上」，著重於總體國家海洋政策之制定與協調，以及在符合國際思潮下，善用及保育海洋環境與資源。
- (二) 各國海洋事務專責機關不論其規模大小或功能重點為何，多同時具有海洋政策制定、協調與海洋事務管理之功能，亦多在意或依循國際海洋法政體制之發展，我國的海洋事

務部亦將不脫此種取向。

(三) 近年來，加拿大與韓國先後將其海域執法機關轉隸於海洋部，此種改變應非偶然，而應視為一種經過思維之後，有意識之組織重組作為，亦可被視為一種趨勢。我國是世界上少數具有完整海域執法機制與力量的國家，採行相同的作為亦屬自然。

伍、我國海洋事務部的設立

就我國所處的環境觀之，我國是一個海洋國家，特別是近四、五十年來的經驗更顯示，「我們的生存發展依賴海洋，我們的安全威脅來自海洋」，但是我們整個社會卻普遍欠缺海洋意識，並欠缺有意識的海洋作為。近一、二十年來，海洋產業未能有更大之發展、海洋環境保護及海洋資源保育不足、海岸地區地層下陷嚴重、海域劃界問題無解，均一再顯示政府在海洋事務上決策品質低落，亦凸顯總體海洋政策理念不存所帶來的後果。

我國並未設有處理或涉及海洋事務之機關，只是整個海洋事務是採傳統功能分工的模式，零碎分布在十多個部會局署機關之中⁵⁸，有些機關因法定職掌之故，而有較清楚的海洋取向（譬如行政院海岸巡防署之海洋巡防總局），有些機

關則對其可能涉及之海洋事務無所認識（譬如經濟部礦業司對海洋礦產資源探勘與開發，行政院文化建設委員會對水下文化遺產保護與管理）。大體而言，對大部分現行中央機關，海洋事務多屬其邊陲業務，在各該機關中，不僅不享有政策及預算上的優先地位，甚至連主官或主管亦無所認識或重視。此種現狀，使得我國中央政府無法建構一個整體的國家海洋政策，亦因而使得我國在海洋上無法產生有意識的作為。

此次在中央政府組織重組計畫中擬設立海洋事務部，只是矯正過去數十年來忽視海洋事務與政策的疏失與錯誤而已。再者，海洋事務部之設立不應被視為部級機關的新增，而應被視為將目前散佈於十多個機關的海洋事務相關業務加以整編，將原屬各機關的邊陲職掌加以重新定位，並藉組織重組使其匯整成一具政策焦點的專責機關而已。

或有人謂，設立海洋事務部是「疊床架屋」之舉⁵⁹或「意識形態」之見⁶⁰，事實上，將海洋事務由現行各行政機關抽離並集中於海洋事務部後，又怎麼會發生「疊床架屋」之情事？再者，不論由我國現在所處的地理環境或地緣政治觀之，我國都是一個標準的海島、海洋國家，在此種環境與條件下，再固守傳統大陸黃土心態，而不能面向海洋，向

海洋求發展，恐怕才是流於意識形態。

在行政院送請立法院審議之「行政院組織法修正草案」第三條第一項第十五款明定於行政院下設「海洋事務部」，對海洋事務部之內涵的說明文字則為：

「海洋事務部係整併行政院海岸巡防署、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，

表一 擬議設立之海洋事務部的主要業務與來源機關

部會署	業 務
內政部	國家海域基礎資料庫建置與管理、海底電纜管道路線劃定之許可（地政司移入）；海岸地區開發與管理、沿海地區自然環境保護、海埔地開發管理（營建署移入）。
經濟部	海洋非生物資源開發與管理（礦業司移入）。
交通部	航運及港埠的發展與管理（航政司、港務局移入）；海事糾紛仲裁（海事評議委員會移入）。
農委會	漁業及海洋生物資源保育利用（漁業署移入）。
海巡署	海域及海岸秩序維護、海上犯罪偵防。
環保署	海洋污染防治（水保處移入）。
國科會	海洋研究發展。
新 增	海洋政策諮詢，海洋國際事務諮商、談判、與協調。

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」。

依目前所能得知之資訊，未來海洋事務部之主要業務包括由現行部會署所移入之業務及新增業務如表一所示。由目前所知的業務規劃可知，未來海洋事務部將是一個類似韓國於一九九六年八月八日所設立之海洋事務暨漁業部的全面性海洋事務專責機關，其功能職掌包含海洋科研發展與海域資訊建構，海岸地區管理，海洋生物之開發利用與保育，海洋礦產資源之探勘、開發與管理，海洋污染防治，航政及港埠管理，海域及海岸法律秩序維護，海洋國際事務諮商、談判等等。但如果與聯合國秘書長所提出之「海洋與海洋法」年度報

告中所述及之海洋事務範疇相較，吾人可以發現仍有一些海洋事務並未被完整納入，譬如水下文化遺產保護與管理。

一、設立海洋事務部之理念

就常理而言，一個四面環海的海島國家，在中央政府中，豈會沒有處理海洋事務的專責機關。

就事理而言，「我們國家的生存發展依賴海洋，我們國家的安全威脅亦來自海洋」，中央政府當然應該有一個具海洋思維，有專業能力的海洋專責機關，以成為海洋事務決策的焦點及政策協調的機制，並進而確保總體國家海洋政策的制定與落實。

海洋事務部的設立除具有高度政策

58 請參見我國政府發布之海洋白皮書附錄四「我國海洋管理體制分工表」，頁112-113。
59 中國時報，「朝野立委同聲批評：精簡未落實，政治考量多，黃德福批組織疊床架屋且功能業務混淆，林濁水也質疑看不出前瞻意義」，民國91年3月31日，第2版。
60 中時晚報，社評「海洋立國的迷思」，民國91年3月27日，第2版，該文中言到「以海洋事務部去凸顯海洋立國的精神，唯一的功用就是當作國家統獨選擇的標竿。」；中國時報，「沈富雄：意識形態式政府改造引以為恥」。民國91年3月29日，第6版。

意涵，可以凸顯執政黨對「海洋台灣」的具體實踐外，並可匯聚海洋人口，發展真正屬於資本密集、技術密集的海洋產業，增進海洋產業在國際上的競爭力。此外，海洋產業本身的茁壯，海洋產業人口與資源的增加，更可促使政府與人民重視國家海洋權益的確保。此種正面的循環將可為國家發展開啓另外一片天地。

就學理而言，唯有藉海洋事務專責機關的設立，方可追求並制訂一套整合性的國家海洋政策，並進而達到全面性的海洋資源開發，促進國家安全、社經發展，以及戰略上的獨立自主。同時，亦可藉海洋部的運作以：

- (一) 減少海洋空間與資源使用時必然發生的多重使用與利益間的衝突；
- (二) 協調各個不同海洋經濟部門的努力，並求取最佳的社經長程發展；
- (三) 將海洋相關科研活動導向於回應政府政策與管理方面的需要，以使海洋科研計畫成果能直接貢獻於國家的海洋建設與發展；
- (四) 有效地依自然環境之承載能力 (carrying capacity)、利用需求強

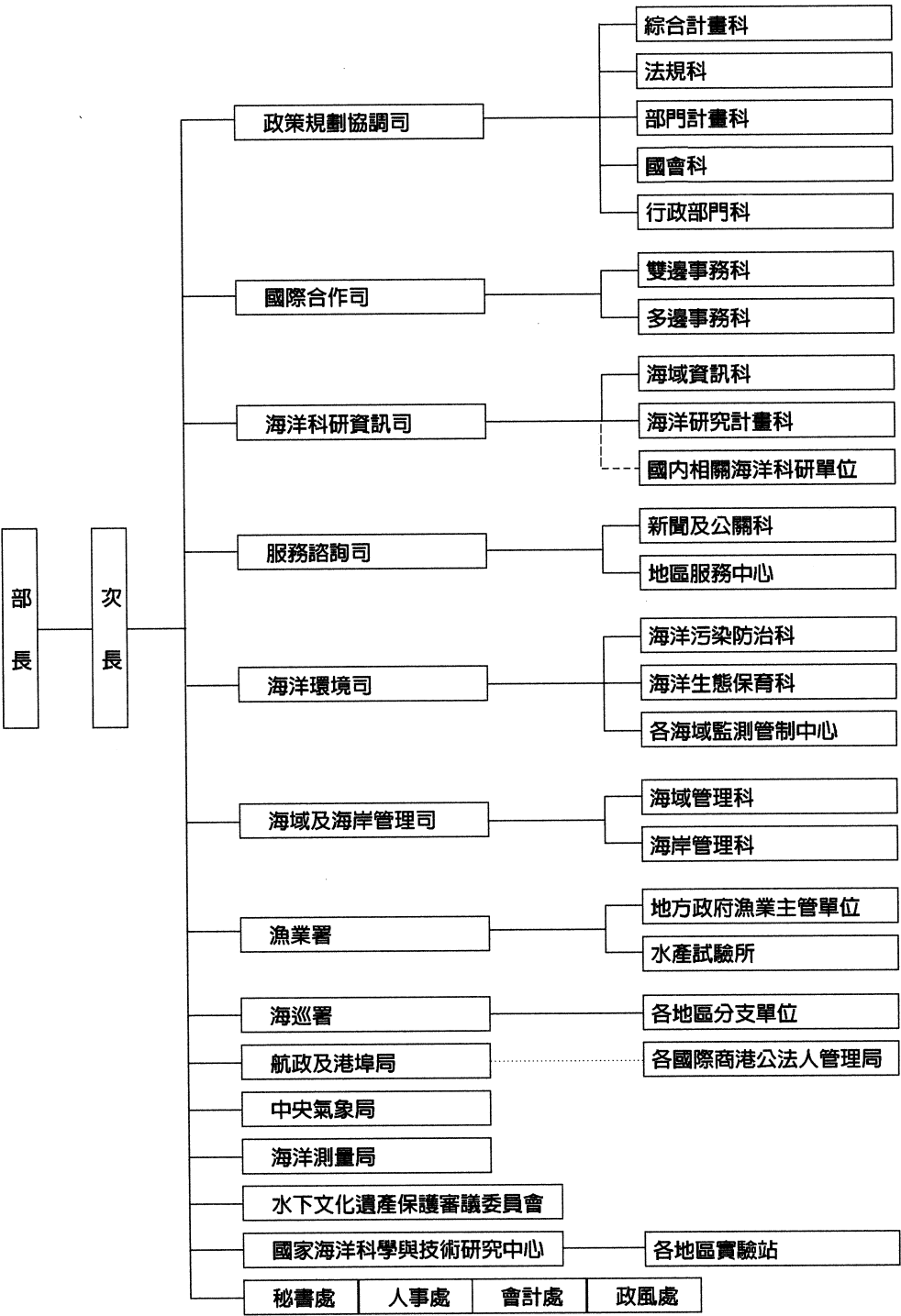
度與績效標準，將稀少資源與空間分配給各類海洋與海岸的使用者；
(五) 使國家管轄權下之海域資源達到永續發展之途。

就法理而言，依「中央政府機關組織基準法草案」第7條之「規劃」，院下二級機關用部、總署為名；由首長就其職權、職掌範圍內，制訂政策、研提計畫、訂定法規、編製預算並予以執行之機關定名為「部」。海洋事務在本質上雖具跨部會性質，筆者雖長期主張應設立採合議制且具跨部會性質與地位之海洋事務委員會，但在「中央政府機關組織基準法草案」的設計下，仍宜以部為名，稱之為海洋事務部。

二、對海洋事務部職掌與結構的建議

至於海洋事務部內部結構，可參酌其他國家既有海洋部之組織與運作經驗，以及我國行政組織建制習慣，設計如建議圖（圖九）。在內部組織設計上，筆者認為應包括及劃分為「政策規劃與協調」及「功能與任務」兩大部分。政策規劃與協調部分為國家海洋政策形成之機制；功能與任務部分則為實際管理海洋事務的單位⁶¹。

海洋事務部在政策規劃、協調部分



圖九 中華民國海洋事務部組織建議圖（胡念祖設計）

61 有關海洋事務部內部組織之設計，或各司、科、局、署之安排旨在呈現筆者對海洋事務部之期許與理念，或有不完全符合中央機關內部組織安排之習慣，譬如一個司下只有兩個科等，此點有賴更進細微之設計。

中設政策規劃協調、國際合作、海洋科研資訊、服務諮詢等司。政策規劃協調司負責蒐集、吸收有關海洋事務之相關資訊或其他部會之政策建議與方案，以及主動就國、內外法規加以分析後，進行國家總體海洋政策之分析與規劃。政策規劃協調司為達成此功能，下設綜合計畫科負責蒐集、分析一般海洋事務之資訊與建議；部門計畫科，負責蒐集、分析政府其他各部門在海洋上之活動與措施；法規科負責蒐集、分析國內、外海洋相關法規，提供立法上之研擬資訊；本司並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。為此，本司下設國會科與行政部門科，分別為國會及政府各行政部門服務。

國際合作是海洋政策領域中不可或缺的一環，無論是平時各項海洋事務資訊之交換與研究合作、國際組織之參與加入，或爭端時必要之談判，均需加以處理。國際合作司下分雙邊與多邊事務兩科，處理多邊合作、談判（包括執法情報及外事事務）及多邊之國際合作與談判。

一切的政策分析、規劃均有賴對海洋環境及事務的正確認識。海洋科學與技術研究提供這種認識所必須的知識基

礎。國家資源有限，所有海洋科技研究應儘可能地求其不重複，且研究計畫之目標應符合國家在海洋上的需要，所以國家應有統一規劃之海洋科技研究政策。為此，於政策規劃、協調的部分中，設海洋科研資訊司，負責統一之海洋科研政策之制訂及海研資訊之蒐集、匯整與分析。國內各相關海洋研究單位之研究方向及補助，均直接或間地接受此政策的主導。換言之，海洋科研資訊司以資助單位(funding agency) 的地位，主導國內海洋研究的方向。

服務諮詢司則係與社會民眾（即公共政策學中的顧客群或選民）直接互動之單位，負責聽取、吸收一般民意或壓力團體之建議，並轉達至政策規劃協調司，藉此擴大大意見進入決策管道之機會。服務諮詢司則主動傳播、散布與海洋相關之知識與訊息，以提振國人對海洋之熱愛與對國家海權之重視；同時，為成為一真正的服務單位，本司並於各地區設服務中心。

在功能、任務部分的設計中，重點在於重組一些既有的政府海洋事務與計畫，並增添一些可預見的海洋活動與功能。在重組過程與選擇中，將以減少政治阻力，及增大海洋事務部之民意基礎為念。

至於現有機關是否納編轉隸海洋事務部或海洋事務部應包括那些功能，考慮原則可有：

- (一) 傳統上不易由其他部會轉隸之部門或計畫，仍然保留於其傳統部會，譬如海軍之於國防部。原因有二，一係避免使該傳統部會之職權發生偏頗，二係為避免政治上強大的阻力⁶²。
- (二) 可合理轉隸之部門或計畫，則移轉至海洋事務部。譬如，農委會之漁業署及水產試驗所、國科會之海洋科學研究計畫審議以及國科會所支持設立於台大之「國家海洋科學研究中心」、海軍海洋測量局、交通部中央氣象局、環保署各處中有關海洋之業務等，均可改隸於海洋事務部。依憲法第一〇七條第五款之規定，航政屬中央立法並執行之事項，但我國迄今仍未在中央政府設有航政局⁶³，僅在各國際商港之港務局下設航政組，使涉及國家主權行使之航政事務未能依憲法、依學理而

在中央政府中行使。至於港務政策因涉及港口建設、海岸地區利用之通盤考量，以及國內各港間因相互競爭所產生之過度投資等因素，亦可納入海洋事務部，在統一的海洋政策下加以決策，為此可設置航政及港埠局。漁業署改隸於海洋部之阻力應不會太大，因為漁業就其本質與實務，完全不同於農、林、牧之所謂「農業」，且漁業界人士、學者、民意代表亦早有呼籲，建請將漁業獨立，脫離現有之農業體系。原省農林廳水產試驗所現升格為農委會下二級單位，實宜轉隸漁業署，成為該署直轄之研究單位。海洋科學研究單位及計畫的改隸，亦無政治阻力，並可落實一九八二年聯合國海洋法公約第275條之要求，設立國家級之「海洋科學與技術研究中心」。海洋環境保護目前係環保署涉及不深的業務，改隸亦無太大問題。

- (三) 除了將航政、港務、漁業、海洋科

62 筆者原認為航政與港務部分宜仍留在交通部，以免造成交通部只管陸、空運輸政策及產業，卻不及於海運政策與產業，似乎有偏頗之虞（請參見胡念祖，海洋政策：理論與實務研究，頁131）。但鑒於國際海運對我國經濟發展之重要，港口建設對海岸地區總體規劃之可能衝擊，將航政與港務單獨由交通部抽出，並置於海洋價值體系之下加以思考，亦非不可。

63 雖然民國十九年國民政府即有制定，並於民國二十四年修正公布之「交通部航政局組織法」，近日行政院則將「交通部航政局組織法修正草案」送立法院審議。

學研究、海洋環境等功能置於海洋部外，其他可預見之海洋活動與功能亦應隸屬於海洋事務部，譬如海洋水文調查與海圖之出版，海域執法（加拿大、韓國之海洋部亦均將海域執法機關納入），水下文化遺產保護與管理⁶⁴，以及依「海岸法草案」之文字與精神，對海岸地區之保護與利用所需建立之管理機制，亦宜隸屬於海洋事務部。

海軍海洋測量局目前屬軍事單位，但卻是我國海洋水文、海道之測繪及海圖製作發布單位。這些業務與海運發展及航安有密切關係，故實宜將非軍事考慮之部分業務移出至海洋事務部，並因此可使其中專業人士得以在文人機關中服務，延長專業人才之留用時間。

（四）海巡署納入海洋事務部不僅可使政策執行與海域及岸際執法置於同一機關，使之收「如臂使指」之效能，以確保我國海域及海岸法律秩序之穩定與海域立法之尊嚴，達到「岸海合一」的政策目標，更能在同一部長的指揮之下，化解當前漁政機關與海巡機關之間對法律執行

不同認知與見解所產生的嫌隙與衝突。海岸地區管理納入海洋事務部不僅符合「21世紀議程」中所反應之國際思潮，並可收海洋、海岸一體整合管理之效。

（五）重組改隸之功能與任務領域均有清楚可辨認之顧客群或支持民眾。故將這些功能、任務改隸於海洋事務部，可使其立刻獲取必要的支持。

陸、結語

海洋的空間與資源甚大，吾人不應自限於狹小、擁擠的陸地。如何提振國人向海發展的企圖心與國家在海洋上的實力，是國家海洋政策的中心理念。在邁入二十一世紀之際，吾人應放棄傳統海權思想中「制海」的觀念，轉而追求「利用海洋、保育海洋」並重的平衡、永續目標。享受吾人在海洋上應有之權益，同時並努力負起在海洋上應負之責任，應是一個海洋國家的基本理念與作為。

猶記一九八〇年代，中國大陸出了一部「河殤」的作品，深刻反省黃土大陸思維帶給中國人的悲苦，並倡議中國人應面向蔚藍的海洋，打造如海洋般的寬廣新天地。台灣社會是一個移民的社

會，本應存有向海討生存的勇氣與企圖，但過去數十年間政府一直未能帶給社會一個藍色的海洋文化。海洋事務部的設立只是矯正過去錯誤的一個起始而已。

一九九二年聯合國環境與發展會議（又稱地球高峰會議）通過了「二十一世紀議程」，其中最具特色的第十七章就是海洋與海岸地區環境與資源的永續發展與保育。一九九〇年代可被後世記載的大概就是人類對海洋環境與資源思維的改變，以及國際法政體制在此層面上的演進。為因應此波國際思潮，韓國遂於一九九六年、印尼於二千年分別設立了海洋部，中國大陸更早在一九六四年就有國家海洋局的設立。論視野、論前瞻，我社會恐怕應再多所自我省思，否則豈不又落入泛政治化的思維中。

筆者衷心期盼真如陳水扁總統在政府改造委員會中所言，海洋事務部的設立是我國「努力與國際海洋法制體系接軌，向全世界宣告，台灣將成為一個熱愛海洋、善待海洋、善用海洋的國家」⁶⁵的一個契機與起點。

參考書目

胡念祖，海洋政策：理論與實務研究，

（台北市：五南圖書出版有限公司，民國86年9月，二版一刷）。

胡念祖，我國海洋事務專責機構之設計與定位，（台北市：行政院研究發展考核委員會編印，民國82年2月）。

羅鈺如，曾呈奎編，當代中國的海洋事業，（北京：中國社會科學出版社，1985）。

行政院研究發展考核委員會，海洋白皮書，民國九十年三月。

中共國家海洋局，中華人民共和國國家海洋局簡介，一九八五年，七月第一版一刷。

中國海洋報，一九九八年三月三十一日，第639期，第1版。

中國海洋報，一九九八年四月十日，第701期，第1版。

中國海洋報，一九九八年六月二十三日，第722期，第1版。

中時晚報，社評「海洋立國的迷思」，民國91年3月27日，第2版。

中國時報，「沈富雄：意識形態式政府改造引以為恥」。民國91年3月29日，第6版。

中國時報，「朝野立委同聲批評：精簡

64 中國時報，「總統籲政院續廣納輿革意見，指增設海洋部旨在與國際海洋法制體系接軌」，民國91年3月31日，第2版。

65 中國時報，「總統籲政院續廣納輿革意見，指增設海洋部旨在與國際海洋法制體系接軌」，民國91年3月31日，第2版。

未落實，政治考量多，黃德福批組織疊床架屋且功能業務混淆，林濁水也質疑看不出前瞻意義」，民國91年3月31日，第2版。

中國時報，「總統籲政院續廣納興革意見，指增設海洋部旨在與國際海洋法制體系接軌」，民國91年3月31日，第2版。

聯合報，「政府改造後年520生效」，民國91年3月31日，第2版。

Curlin, James W., “Organizing the National Ocean Effort,” in Reorganizing the Federal Effort in Oceanic and Atmospheric Affairs, A Special Report to the President and the Congress, Vol. II Background, by National Advisory Committee on Oceans and Atmosphere, March 1979.

CIMDS, “Organization: China Institute for Marine Development Strategy”, Marine Policy, Vol. 4, No. 5, September 1980, p. 455.

Emmerich, Herbert, Essays on Federal Reorganization, (Alabama: Univ. of Alabama Press, 1950).

Kaufman, Herbert, “Reflections on Administrative Reorganization,” in Richard J. Stillman, II, Public

Administration: Concepts and Cases Houghton Mifflin Company, 1984).

Garnett, James L. and Levine, Charles H., “State Executive Branch Reorganization: Patterns and Perspectives,” Administration and Society, Vol. 12, No. 3., November 1980, p231.

Salamon, Lester M., “The Question of Goals,” in Peter Szanton, ed., Federal Reorganization: What Have We Learned?, (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1981).

Schorpf, Fritz W., “Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy”, in Elmer H. Burack and Anant R. Negandhi, eds., Organization Design: Theoretical Perspectives and Empirical Findings, (Kent, Ohio: Comparative Administration Research Institute, Kent State University, 1977).

Stillman, Richard J., II, ed., Public Administration: Concepts and Cases, 3rd ed., (Boston: Houghton Mifflin Company, 1984)

Szanton, Peter, “So You Want to

Reorganize the Government,” in Peter Szanton, ed., Federal Reorganization: What Have We Learned?, (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1981).

The Role of the Federal Government in the Oceans Sector, published by Communications Directorate, Fisheries and Oceans Canada, 1997.

U.S. Department of Commerce, U.S. Ocean Policy in the 1970s: Status and Issues, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, October 1978)