

# 海洋事務的推動與展望

邱文彥

美國賓夕法尼亞大學都市與區域規劃哲學博士

行政院環境保護署政務副署長

國立台灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所教授、前所長

Email: chiau@mail.ntou.edu.tw

胡念祖

美國德拉威爾大學海洋政策哲學博士

國立中山大學海洋政策研究中心主任、社會科學院教授

國立成功大學海洋科技與事務研究所合聘教授

E-mail: omps@faculty.nsysu.edu.tw

## 中文摘要

海洋提供多方面的功能和利益，是攸關人類永續發展最重要的資產。台灣在過去十年間，對於海洋事務逐漸關心，行政院設置「海洋事務推動小組」，並先後公布《海洋政策白皮書》及《海洋教育白皮書》；馬英九總統競選時也提出了《藍色革命、海洋興國》的海洋政策；國內學術機構，包括海洋大學、中山大學和成功大學等，則陸續設立海洋事務的研究所。然而，國際上的一些發展或趨勢，引起高度的關注。例如，氣候暖化，海平面上升，使海岸地區面臨嚴重威脅。俄羅斯派出潛艇在北冰洋下插旗宣示主權，引發周邊國家的憂慮。最近，日本和菲律賓對於海域主權及專屬經濟海域的主張，已經嚴重影響我國的權益。行政院原擬設立「海洋部」，最後卻提出「海洋委員會」的規劃，引發質疑和爭辯。在全球積極爭奪海洋權益、索馬利亞海盜橫行之際，「大海洋時代」似乎隱隱然形成。因應新局，台灣勢需有更為強力的作為，並凝聚更多的共識，爰建議強化海洋事務推動的策略，包括：加強跨領域之對話、普及全民海洋教育、持續推動整合機制、進行海洋空間規劃、強化海域執法能量、深植海洋文化內涵、懷抱國際海洋視野和展現執政團隊魄力等。期藉整合的配套，讓台灣朝向「海洋國家」的理想大步邁進。

關鍵詞：海洋事務、海洋政策、台灣、海洋部、海洋委員會

# Promotion Strategies and Perspectives of Marine Affairs

Wen-Yan Chiau

Ph.D. in City and Regional Planning, University of Pennsylvania, USA

Deputy Minister, Environment Protection Administration, Taiwan

Professor and former Director, Institute of Marine Affairs and Resources

National Taiwan Ocean University

Email: chiau@mail.ntou.edu.tw

Nien-Tsu A. Hu

Ph.D. in Marine Policy, University of Delaware, USA

Director, the Center for Marine Policy Studies, NSYSU

Joint Appointment Professor, National Cheng Kung University

E-mail: omps@faculty.nsysu.edu.tw

## Abstract

The numerous functions and benefits make the ocean the most important asset related to our sustainable development. In the past decade, the government of Taiwan has been paying greater attention to marine affairs. The Executive Yuan first established a “Task Force on Promotion of Marine Affairs” and then promulgated the “*Ocean Policy White Paper*” and “*White Paper of Marine Education*”. President Ma Ying-jeou also announced his ocean policy during his presidential campaign. In addition, some major universities in Taiwan have also established their institutes of marine affairs. However, some of the recent development of ocean-related issues has raised concerns world-wide. These include the increasing risks of climate change and sea level rise, Russia’s claim of sovereignty of the North Pole, Japan’s claim of the Okinotorishima reefs, and the Philippines’ claim of some reefs and islands in the South China Sea. Controversy also rose when the originally intended “Ministry of Ocean” was scuttled and switched to the establishment of the “Ocean Council” in Taiwan. In response to the new era of international marine affairs including the incidents of Somalia piracy, Taiwan needs more consensus and effective actions to handle marine affairs. The strategies recommended for this oceanic country are as follows: strengthening the interdisciplinary dialogue, promoting marine education, integrating related mechanisms, conducting ocean spatial zoning, improving law enforcement, preserving marine culture, facilitating international cooperation, and taking vigorous actions.

**Keywords:** marine affairs, marine policy, Taiwan, Ministry of Ocean, Ocean Council.

## 壹、前言

海洋對於氣候調節、水文循環、以及生態系統的運作輔育，發揮著重要的功能；目前全世界有超過一半的人口聚集在海岸地區，海洋維繫了濱海陸域多數人們的生計，對於文明演進、社經發展，自古以來即扮演了關鍵的角色。海洋也被稱為「人類共同的資產(common property)」，是無數生物棲息的場所，也是眾多礦產和物質蘊藏的寶庫，更是世代人類存續的命脈。1992 年聯合國在巴西里約召開的地球高峰會議，提出了「二十一世紀議程(Agenda 21)」，作為人類二十一世紀最重要的發展策略。依據這項議程，包括所有大洋、近海和海岸地區所構成的「海洋環境(marine environment)」，因為其生產力高、資源豐富和功能無數，被形容為「地球維生系統不可分割的一部份，也是人類永續發展機會所在的重要資產。」<sup>1</sup>有鑑於此，包括海洋與海岸必須有良好的規劃與管理，才能維護海洋環境健康的品質，從而發揮其無盡的功能，確保永續發展。

在陸域資源逐漸枯竭，污染破壞日增，以及人口持續增加的壓力下，近年來海洋相關的研究不但成為熱門的學術領域，海洋所蘊藏的奧祕，也成為開啟地球千古變遷的重要鎖鑰。尤其，海洋豐富而多樣的資源，以及無窮的發展潛力，已然是舉世關注、積極獲取的「新疆域」或「藍色國土」，「海洋經濟」也隱隱然成為許多海洋國家經社發展計畫的新興領域。<sup>2</sup>以澳洲為例，近年來其「海洋產業(Ocean Industries)」包括：觀光遊憩、航運、造船、漁業、石油等，每年產值達 33 億澳幣，約為全國國內產毛額的 8%；此一產值且以 8% 每年成長，估計在公元 2020 年時產值將達 500 至 850 億澳幣，對於該國經濟發展極有助益。<sup>3</sup>另根據中國海洋規劃和統計，大陸沿海地區海洋經濟產值已占其 GDP10% 以上，上個世紀 90 年代，中國海洋經濟每年以 20% 以上的增長速度快速發展。估計今後 20 年年增長率為 8%-10%，2010 年總產值可望達 1.4 兆人民幣，2020 年達到 3 兆元人民幣，屆時海洋產業增值將占全國國內生產總值的 5%-9%。<sup>4</sup>海洋事務不單是主權或行政問題，隨著世界經濟情況轉變，海洋產業或海洋經濟的議題勢必會越來越受到重視。

但是人們對於海洋的觀念，也左右了海洋的命運。有關海洋的屬性，國際間爭議頗多。過去很多人認為，海洋資源是「無主物」，可任令有能力者予取予求，這種傳統海洋自由的觀念，造成了海洋資源的危機，促使各國逐漸明瞭「海洋資源永不耗竭」的觀念已不符實際。當今主流的思潮，則認為海洋應該是「公有物」或「共同資產」，需要全人類妥善地予以保護和管理。由過去的歷史知悉，

---

<sup>1</sup> United Nations, *Agenda 21*,

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21chapter17.htm> , 2008/5/20.

<sup>2</sup> 中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要，2006。

<sup>3</sup> 邱文彥（2003），「海岸管理：理論與實務」，台北：五南圖書公司。

<sup>4</sup> 楊鴻璽（2004），「經略海洋、復興中華」，

<http://www.wyzxsx.com/Article/Class20/200804/36511.html>（2009/4/23）。

大凡一個有能力利用海洋，拓展海權實力的國家，都有左右全球或區域局勢的力量。從過去的西班牙、葡萄牙、英國、法國殖民時代，到美俄冷戰強權時代，以及今天加拿大、澳洲、日本與中國等積極研發海洋科技，拓展實力的藍色新世紀，都可清楚看出此明確趨勢。美國海洋戰略學家馬漢（Alfred T. Mahan）認為：「海權(Sea Power)對於一個國家的發展，繁榮和安全至關緊要。任何一個國家或聯盟，其力量如果足以控制海洋，就能控制世界的財富，從而統治全世界。」由此觀之，過去海權的遂行，重點源於「控制海洋」和「利用海洋」，以達成國家發展的目標。然而，隨著海洋環境破壞成為全球普遍之問題，以及「聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea)」於 1994 年底生效後，海洋利用觀念也有所改變；特別是該公約第十二部分「海洋環境」，呼籲各國除了享有海洋利用的權益外，對於海洋資源與環境也應負起保護管理的義務。<sup>5</sup> 從此，海洋的利用管理，不僅是「控制海洋」、「利用海洋」而已；海權或海洋發展策略的概念，已經延伸到「保育海洋」或「海洋環境永續性」的範疇。<sup>6</sup>

## 貳、回顧：邁向海洋之路

台灣在過去近半世紀內，曾被稱為「拆船王國」、「遊艇王國」、「航運大國」和世界重要的「漁捕實體（Fishing Entity）」，至今部分海洋產業仍具相當優勢，海洋對於台灣經貿因而扮演至為重要角色。但 2005 年底，「大西洋鮪魚保育委員會（ICCAT）」對於台灣「權宜船（Flag of Convenience）」和「洗魚（Fish Laundry）」的不當捕撈行為進行制裁後，未來遠洋漁業的發展勢必動見觀瞻。可以預料地，在近海漁源枯竭、勞力短缺、污染嚴重、棲地破壞和國際激烈競爭下，台灣無論是漁業、航運、環境和生態等議題都將面臨嚴峻困境。因此，海洋資源及環境如何合理開發和永續利用，密切關係著國家未來發展和人民的福祉。

2002 年 9 月，監察院黃煌雄委員策劃第一屆「海洋與臺灣學術研討會」，該次會議在高雄市召開。會後出版「海洋與臺灣」系列叢書四冊之外，並發表了「高雄海洋宣言」；監察院黃煌雄委員也在全臺巡迴訪視後，完成「海洋與臺灣相關課題總體檢調查報告彙編」，對於我國海洋事務之發展發揮了重要之前導功能。因此，行政院在 2004 年成立「海洋事務推動委員會」、2006 年公佈「海洋政策白皮書」<sup>7</sup>、2007 年教育部也公佈了「海洋教育白皮書」<sup>8</sup>；國內學術機構，包括海洋大學、中山大學和成功大學等<sup>9</sup>，也陸續設立了海洋事務的研究所，使臺灣

<sup>5</sup> United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (2009), *United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*.  
[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm) (2009/4/23).

<sup>6</sup> 同註 3。

<sup>7</sup> 行政院海洋事務推動委員會編印（2006），「海洋政策白皮書」，台北。

<sup>8</sup> 教育部（2007），「海洋教育白皮書」，台北。

<sup>9</sup> 參見三校海洋事務研究所網頁如下：海洋大學

逐步邁向「海洋國家」之路。

2008 年總統、副總統競選時，藍綠雙方都提出「海洋政策」，顯示海洋保護和管理已獲得政治上的重視。其中，馬英九總統、蕭萬長副總統「藍色革命、海洋興國」的海洋政策提到：<sup>10</sup>

「二十一世紀的海洋，是機會，也是責任；是風險的來源，卻也是新經濟的資產。我們要徹底翻轉陸權支配的思維，讓台灣成為海陸文明薈萃之地。」

執政之後，「將致力於統合海洋管理事權、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，讓台灣世代子民永遠享用海洋。」

當時，政見中提出了「藍海戰略」，希望能走出島鏈的地緣定位和鎖國思想，勇敢地面對海洋；重申我國對於南海、東海的固有島礁領土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；要穩定兩岸關係，確保台海和平，但也要嚴格防制跨界的濫捕濫撈。在南海方面，要確立「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」原則，適度開放南海。未來在東沙島可建立「南海生態保育與文化資產國際研究中心」；在太平島、中洲，可考慮與國際保育組織合作建立「南海和平公園」，降低與周邊國家的緊張關係，加強國際合作與良性互動，來保護海洋生態和文化資產，並且促進區域人民的共同福祉。這項政策，對於台灣海峽、東海和南海政策有較明確的定位。

在組織方面，馬蕭政見主張「設立海洋部，統籌海洋事務」；產業經濟部分，則鼓勵漁業、造船、航運、觀光、能源等「海洋產業（Ocean Industries）」，期盼在五年內將其產值達到 GDP 的 5%，期能使台灣快速發展為一個重要的「海洋經濟體」。對於海洋能源、生物科技、醫藥與礦產等新興產業，將邀請國際與民間共投投資，以產學合作方式強化效益，使海洋產業注入新的生命。該一藍色政策中也倡議「海岸解嚴」，希望檢討增修海洋觀光遊憩相關法令，整合規劃親水設施，強化海域安全，並且簡化民眾出入港、操舟等手續，希望增加國人親海機會和權益。

最近經濟蕭條，失業者眾，海濱垂釣人數快速增加。大家逐漸體認，海洋其實是供養人們的大冰箱，也是帶動旅遊、經濟和解決失業困境的良方。馬總統政見希望「海岸解嚴」，但人跟海如何親近，人海新倫理如何建構，這是台灣海洋文化深耕的關鍵議題。這些的理念，目前由各部會提出具體方案予以落實。然而，「藍色革命、海洋興國」的目標能否落實，還需要觀察和各方努力。海洋政策是全面和綜合的，也是國家有目標、有規劃和必須有行動力的導引性、前瞻性作為，

---

<http://imarm.ntou.edu.tw/~imarm/modules/news/article.php?storyid=98>; 中山大學

<http://www.ima.nsysu.edu.tw/>; 成功大學 <http://www.ncku.edu.tw/~iotma/> (2009/4/23).

<sup>10</sup> 馬英九、蕭萬長海洋政策「藍色革命 海洋興國」，

<http://2008.ma19.net/files/ma-policy4you/pdf/oceans.pdf> (2009/4/23).

不是一蹴可幾。對照「第一屆海洋與台灣學術研討會」所發表的「高雄海洋宣言」，台灣邁向海洋之路，起起伏伏，雖然逐步為國人或政治人物所瞭解或接納，但近十年來的發展，台灣邁向海洋之路仍顯得氣魄不夠，進展仍然有限，仍有待各方繼續努力。

## 參、國際海洋事務新發展

最近，國際上的一些海洋事務的新發展或趨勢，業已引起各國高度的關注。例如，氣候暖化，海平面上升，海岸地區可能面臨更為嚴重的威脅。美國總統布希臨去秋波，下台前宣佈設立全球最大、面積有台灣 14 倍的「馬里亞納海洋國家紀念區」，以保護數百種獨特的生物和罕見的海溝與硫磺泉地質特色。<sup>11</sup> 北極冰層溶解，出現「西北通道」，關係到未來全球航運的重大利益。<sup>12</sup> 俄羅斯派出潛艇在北冰洋下插旗宣示主權，引發周邊國家的憂慮。<sup>13</sup> 日本通過「海洋基本法」，在內閣成立「綜合海洋事務本部」，高度重視海洋權益；但日本以「沖之鳥礁」主張 200 海里專屬經濟區及超過 200 海里之大陸礁層<sup>14</sup>，嚴重影響我國在西太平洋捕魚的權益；尤其，2008 年 6 月 10 日，釣魚台海域因為我國「聯合號」海釣船遭到撞沈事件，曾經一度引發台日之間的緊張關係。<sup>15</sup>

2008 年 5 月 23 日，新加坡與馬來西亞爭議近 30 年後，為了「白礁」主權問題，在國際法院爭訟進三十年，最後才獲得結果；<sup>16</sup> 不久前，菲律賓以其群島基線法將我國南海固有領土的中沙「黃岩島」和包括太平島在內之南沙部分島礁納入其主權與管轄權之下，明顯地侵害我國國家主權，我國除了嚴正聲明和抗議外，南海的主權爭端和未來如何開發合作，勢必是區域間持續發生的問題。<sup>17</sup>

<sup>11</sup> 聯合報，「美新海洋生態保護區 14 個台灣大」，2009 年 1 月 7 日。

<sup>12</sup> 聯合報，「暖化融冰 北極西北通道貫通」，2007 年 9 月 16 日，<http://www.epochtimes.com/b5/7/9/16/n1835439.htm>；BBC 中文網，「冰封融化西北通道首次全面通航」，[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_6990000/newsid\\_6996000/6996079.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6990000/newsid_6996000/6996079.stm) (2009/4/23)。

<sup>13</sup> Blomfield, A. (2007), "Russia claims North Pole with Arctic flag stunt", Telegraph.co.uk, August 3, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1559165/Russia-claims-North-Pole-with-Arctic-flag-stunt.html>; Zarakovich, Y. (2007), Russia Claims the North Pole. Time, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1642905,00.html> (2009/4/23)。

<sup>14</sup> 木子網，「日本正式提出大陸架劃界、各方均關注中國的反應」，2008 年 12 月 18 日，<http://news.muzi.com/news/ll/fanti/1538529.shtml?cc=28507>；「覬覦海洋資源：日本加緊人工造島擴大『國土』」，2007 年 6 月 22 日，<http://news.muzi.com/news/ll/fanti/1471012.shtml?cc=28507&ccr=□> (2009/4/23)。

<sup>15</sup> 自由時報，「海釣船被日艦撞沉事件」，2008 年 6 月 12 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/12/today-p5.htm> (2009/4/23)。

<sup>16</sup> 光明日報，「白礁島歸新加坡，中岩礁、南礁屬大馬」，<http://www.guangming.com.my/node/27190> (2009/4/23)。

<sup>17</sup> 中央社，「菲總統簽署海洋基線法案、視南沙為所屬島嶼」，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?q=%e4%b8%ad%e6%b2%99%e7%be%a4%e5%b3%b6&id=200903110326>；「菲視南沙為所屬島嶼 外交部召菲代表抗議」，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?q=%e4%b8%ad%e6%b2%99%e7%be%a4%e5%b>

今（2009）年 5 月 12 日前，沿海國必須向聯合國提出大陸礁層自然延伸外界限的科學調查證據，才能主張 200 海里以外的延伸大陸礁層，目前各沿海國莫不卯盡全力，積極調查。<sup>18</sup> 今年 5 月中，印尼將主辦「世界海洋會議（World Ocean Conference）」，在聯合國框架下，未來可能發展為「世界海洋論壇（World Ocean Forum）」，成為一個新興的海洋論壇或組織，值得繼續觀察。<sup>19</sup>

這些新近的趨勢和事件，可以瞭解，海洋的重要性不但關係國家權益、生態保育和經濟發展，即便是蕞爾小島，亦可提供國家龐大的海洋權益，使海洋事務成為牽連多元、影響深遠的國家大事。

## 肆、海洋事務的重要論戰

在 2002 年「第一屆海洋與台灣學術研討會」之後，六年來有關台灣海洋事務的發展，出現幾項重要爭論，要述如下：

### 一、「海岸法」立法的困頓

草擬了近二十年、四進四出立法院的「海岸法」，最近在一次溝通會中，仍遭漁民「一致反對」。該一草案擬將「漁業資源地區」劃設為「海岸保護區」，使漁民憂慮將剝奪其捕魚權利，嚴重影響生計。事實上，這類保護區應只針對珊瑚礁、海草床、潟湖、河口等生態敏感地區，也就是「漁業資源『培育』地區」進行劃設；其積極的意義反而是保護仔稚魚苗和重要棲地，「培育」更多漁業資源，讓世代漁民永遠有魚可捕。除海岸法之外，內政部早已完成施行細則、整體海岸管理計畫、海埔地開發許可制度、海洋功能區劃和七十五處國家重要濕地劃設，配套堪稱完整，但未為外界瞭解，立法的溝通有待強化。事實上，海岸法並非要取代或排擠其他法律，該法的宗旨在推動近岸海域與濱海陸地作有秩序、更永續的利用管理。如果漁民和立委無法瞭解其立法意涵，短期內海岸法恐仍難以從泥沼中脫身。

### 二、海岸持續開發的威脅

多年來，大規模開發計畫仍寸寸進逼海岸，目前最受爭議的是東北角深澳火力電廠和彰化大城濁水溪口的國光石化開發計畫。

東北角深澳火力電廠更新擴廠一案，據報導，台灣電力公司委託三所大學專

---

3%b6&id=200903130226；「中華民國聲明擁有南沙群島主權」，  
<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?q=%e4%b8%ad%e6%b2%99%e7%be%a4%e5%b3%b6&id=200903060239> (2009/4/23)。

<sup>18</sup> 「大陸礁層調查計畫緣起」，<http://www.land.moi.gov.tw/filelink/uploadlink-371.doc> (2009/4/23)。

<sup>19</sup> World Ocean Conference, <http://www.woc2009.org/home.php> (2009/4/23)。

業團隊進行研究，所找出的「替代方案」，還是「無可替代」地在蕃仔澳原地築堤建港的老方案。如果此案通過，蕃仔澳和潮境公園的自然美景裡將出現近九十層樓高的煙囪、七八座幾十公尺高的儲煤塔，以及高出水面十米、超過兩公里長的堤防，會是何等景觀？也許，海洋工程有其一定的看法，但東北角的燈火漁業極為重要，海底人工魚礁十分成功，山海景觀的自然價值和當地永續發展的願景是無可替代的，工程的角度應該不是唯一衡量的準繩；此外，台電有無數電廠可以整體規劃，深澳不盡然有非擴廠、繼續燃煤不可的理由，東北角的未來應該由當地居民更多的參與，國家也應有更高、更遠的眼光與智慧來評斷，我們期望看到從基隆到金瓜石、九份沿海有整體規劃，形成「基隆海洋科技與休閒園區」，同時成為台灣重要的海洋的門戶之一。

國光石化開發計畫原本在雲林離島工業區，且已進入第二階段環境影響評估，但因與台塑五期計畫競爭離島工業區最後的排放額度後，轉移至彰化大城海岸之濁水溪口北岸。該一海岸為嚴重地層下陷地區，台灣重要泥質灘地，且可能為稀有鳥類大杓鷸最後一處棲地。過去「一府、二鹿、三艋舺」是繁華港都，船舶無數，但歷年來對於彰化海岸缺乏深入的生態和人文資產的調查。例如，該一海岸有無重要的水下文化資產（沈船）並沒有研究，彰濱工業區已經完成大部分。國光石化一案應該認真地考慮台灣未來是否繼續擴大發展石化產業，以及節能減碳的問題。萬一沒有其他替代地點，這些生態和人文資產應該有審慎的調查研究，也必須有具體的彌補措施（如毗鄰地區劃設國家濕地公園、成立濕地保育基金或工程設計能嚴防地層下陷與氣候變異之衝擊等），不宜在沒有大多數共識和永續之任考慮下，強渡關山，匆匆決定其開發時程。

### （三）自然海岸「零損失」的掙扎

台灣漁港綿密，過去有其時空背景，但未來如何轉型利用，釋出漁港如作為觀光遊憩、海洋教育或生態復育，是否改隸其他機關等，都可以充分討論。目前全台自然海岸線僅剩 45%，一半以上的海岸早已人工化了。行政院國家永續發展委員會曾將「自然海岸線長度」列為國家永續發展的指標之一。行政院於 2006 年更核定了「永續海岸整體發展方案」，以追求「自然海岸零損失」為近程最高指導原則。然而，多年以來，台灣的海岸仍被視為廢污棄置、開發填埋「等而下之」的地方，各種各樣的海岸開發計畫依然層出不窮，如果日後「國家重大建設計畫」一一突破該一方案的約制，台灣海岸保育、自然海岸「零損失」的政策豈非煙消雲散？國家政策的延續性何在？台灣要以「海洋興國」，就必須正視長久以來海岸不當或過度開發的問題；敏感或自然海岸即便非開發不可，也必須要有具體的海岸生態環境「補償（Mitigation）」的措施，但這些配套仍付之闕如。

### （四）氣候變遷調適的新思維

全球氣候極端的變異和南亞海嘯事件給世人不少教訓和新思維。例如，研究發現紅樹林對於穩定海岸、保護沿海村莊具有不可忽視的貢獻，因此泰國、印度、



孟加拉等低窪的國度紛紛重植紅樹林，以期保家衛民。美國紐奧良曾毀於颶風，台灣在 2008 年幾次颱風也造成山區和海岸嚴重災情，在全球氣候變遷中，颱風、暴雨、洪水可能更見極端，人們不但要慎重思考如何「調適」詭異的氣候，海岸災害也勢必是國土規劃的重大課題。從山到海，流域如何與海岸整合管理，應該有統籌的規劃與機制，沿海低窪地區必須未雨綢繆，通盤規劃滯洪池、退縮建築，甚至一樓挑空或浮動建築，俾與洪水溢淹共生。行政院將在雲林植梧、嘉義東石和布袋新塭等地研擬三個海岸示範計畫，採取流域管理和滯洪池濕地等方式因應海岸災害，方向正確。然而在示範計畫外，海洋總體治理應有哪些新思維和統籌機制？目前研擬中的「國土計畫法」被評為「重陸輕海」，對於「藍色國土」還是欠缺周延思考。

### （五）海洋主管機關的論戰

1996 年間加拿大設立了「漁業暨海洋部」，豎立了海洋治理的新模式，韓國、印尼隨之效法，將漁業與海洋統合管理，並以「養護」和「永續」為最高目標，設立其海洋主管機關。台灣政府組織再造工程，馬蕭政見中稱要設立「海洋部」，原擬將漁業和海巡整合，旋即分家，嗣後忽而政策轉彎，由行政院研考會提出「海洋委員會」的方案，由海巡署單獨轉型。很多人還是認為，海洋事務只是「整合協調」一些邊陲業務而已，卻忽略了整合性規劃治理的主題事務。因此，重點在於：政府組織再造的主軸理念是什麼？台灣應該如何看待海洋？漁業能否升格與海洋統整？如果能發掘台灣海洋發展的利基，同時深刻體認海洋的價值與主體性，對於「海洋部」的建構才有清晰輪廓，明確的論述，未來也才能欣然接受。

有關於海洋專責主管機關的問題，海洋界的確十分關心，最近也有許多的討論。在馬蕭政見中，的確曾提出「設立海洋部，統籌海洋事務」的構想。主要原因是，我國海洋事權一向極為分散，海洋事務一直不是任何部會的主體事務，因此認為「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。

「海洋事務」的內涵雖然在學術上還沒有共識的定義，但卻有著「全球實踐」下的內涵與範疇。從聯合國秘書長「海洋與海洋法」年度報告書所涵蓋的內容，就可以知道「海洋部」所應主管事務不包括海軍，但包括國家在「聯合國海洋法公約」下可主張權益的維護、海運及航行、海上犯罪、海洋資源永續發展與水下文化遺產、海洋環境的保護與保存、海洋科技發展、國際爭端解決、國際或區域合作，以及整合性海洋與海岸管理等事務。

目前海洋相關事務在我國分屬十多個部會機關，但多為各機關的「邊陲業務」。譬如海岸地區管理係在內政部營建署綜合計畫組下的一個科，海域疆界業務屬內政部地政司下十三個科中「方域科」的部分職掌，官方海圖之製作係國防

部下之「海軍大氣海洋局」的部分業務，水下文化遺產事務這一兩年才開始在文建會「文化資產總管理處籌備處」內處理，海洋保護區還沒有單一主管機關的存在，即便是海底垃圾的清除，至今還是權責不明。這樣分散的業務，不僅無法整合出一套總體性的國家海洋政策，也造成太多內部溝通協調，甚至爭議的行政成本。因此，許多海洋界的先進都主張，台灣的政府再造，應該一新耳目，成立具有政策整合、制定與執行職能的「海洋部」。

在另一方面，也有人主張成立「大部會」的概念，像是韓國的「國土、交通及海洋事務部（Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs）」。**CEO** 出身的韓國大總統李明博在就職之際，主張廢除海洋事務暨漁業部，並將私人企業化理念注入政府體制，因而進行多部會業務的精簡整併。但當時主張廢除「海洋事務暨漁業部」之議，曾受到反對黨及多位國會議員強烈反對，引發了重大的政治對立。最終在政治協商下，才改組納入「國土、交通及海洋事務部」，漁業則轉歸「糧食、農業、林業及漁業部（Ministry for Food, Agriculture, Forestry, and Fisheries）」。**可見韓國原先廢除「海洋事務及漁業部」之議，可說是李明博個人一個執著的看法，應該不是韓國社會認為：「海洋專責機關是可有可無的機關。」**

雖然成立「海洋部」是很多人共同的期待，但是根據研考會最近完成的行政院組織再造計畫，將來仍會以成立「海洋委員會」為目標。這個委員會以海巡署為主體，而且不會納入漁業署。這項發展確實與我們競選時提出成立「海洋部」的承諾有所落差，引起學者在報章雜誌上為文辯論，甚至質疑決策過程反覆，欠缺做為海洋國家的中心理念。

根據研考會或公共行政學者的說法，這波行政院組織改造的基本原則，是「精簡、彈性與效能」，這是全球政府再造的共通原則。根據民國 93 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 個部會精簡成十三部四會五獨立機關。因此，除傳統八部外，未來預定增設農業部、勞動部、衛生與社會福利部、環境資源部、文化部等「新設之部」，目前都以委員會或署的組織型態運作多年，業務內涵朝野已有相當共識。由於過去國家施政「重陸輕海」，國人對於海洋事務瞭解和關注較少，海洋政策和事務是否適宜直接統合為部，相較於前述五部，時機恐怕尚未成熟。

研考會在進行組織再造時，也希望「團進團出」的角度，避免相關機關業務和人員過度撕裂，造成高度的抗拒和反彈。尤其，海洋事務主要包括：總體海洋政策、海洋國際事務、海洋資源科技、海洋人才培育、海岸安全巡防等諸多面向，目前分散在外交部、國科會、農委會、海巡署等不同部會。如果將農委會轄下的漁業署併入，做為海洋部的核心之一，農業部就缺了一大塊，而遠洋、近海、沿岸、河流與養殖等多面向的漁業問題，與海洋部之間究竟整盤納入，或者部分移撥，都須審慎研議。因此，研考會才決定以「循序漸進」的方式，比照陸委會整合協調機制的先例，先成立「海洋委員會」。

但是，海洋界還是有些人對於先行設立海洋委員會，未來再視業務發展需要「升格」為部的循序漸進方式不以為然。部分學者指出，無法「一步到位」的理由，恐怕過於牽強。如果依照一般看法，「會」的位階比「部」低，海洋委員會又如何有權去協調位階較高的部？如果一個合議制的海洋委員會像今天的農委會一般，下轄 23 個所屬機關，具完整政策制定與執行得功能時，那為何不能「一步到位」直接設部即可，以免重蹈覆轍，要花費二、三十年的組織改造時間，才能將農委會與環保署分別升格改制為農業部、環境資源部。海洋委員會的成立是否應設定「落日條款」，不無思考空間。

這些議題，都值得在研討會中繼續研議，來提供政府最後決策的參考。

## 伍、海洋事務推動的策略

無論是「海洋立國」或「海洋興國」的口號或論述，多年來有識之士追求台灣成為「海洋國家」的理念，始終沒有改變。此一主張不應賦予過多的藍綠或統獨色彩，而應該是回歸台灣「四面環海」的事實，必須發展一套「依海為生、與海共存」的國計民生存續拓展的基本策略。回顧過往追求海洋之路，綜觀新近國內論戰和國際趨勢，以及呼應本次研討主題，將來台灣繼續推動海洋事務，建議採納之策略和重點工作如下：

### 一、加強跨領域之對話

海洋環境與事務牽涉甚廣，是非常專業又綜合的領域。以海氣象交互作用而言，氣象、氣候變遷和海岸保育災害防護之間關係極為密切，颱風與海洋的相互作用就是一例。美國幅員如此之大，仍關切海氣象的互動，因此四十年前，亦即 1969 年美國「史崔頓委員會」研擬的「我們的國家與海洋：國家行動計畫（Our Nation and the Sea: A Plan for National Action）」報告中，就提出成立「海洋及大氣總署（National Atmospheric and Oceanic Administration, NOAA）」的整合概念。<sup>20</sup>我國最近政府組織再造，卻將海洋與大氣分屬於「海洋委員會」和「環境資源部」，不但完全不瞭解海氣象的交互作用，也忽視了氣象局已經擁有「海氣象測報中心」的機制，將來不隸屬海洋專責機關，相信不是一件明智的安排。由近十餘年來，台灣是否成立海洋主管機關的論戰過程，以及海岸法、國土計畫法的立法困頓來看，包括海洋資源、漁業、航運、海巡等各種海洋專業，以及工程、法律、經濟、管理、公共行政和國土規劃等跨專業領域間的對話（Interdisciplinary dialogue），是非常必要的。「自古文人相輕」，以往的研討或會議，跨領域的邀請和參與畢竟還是十分有限；由於本位的思維、權益的維護，或是專業的偏執，甚至謬誤，常使專業領域的一些前瞻理念不易獲得支持或共識。海洋事務可說是一項新興的事務，很多人對於這項專業還是認知有限，但過去海洋界對於理念的追求和堅持，

---

<sup>20</sup> United States Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969), *Our Nation and the Sea: A Plan for National Action*. Washington, D.C., United States Government Printing Office.

可惜是零星和散漫的。從專業領域的推展而言，將來如何能加強跨領域公共事務的交流與對話，應該建立更為普遍的機制，共識凝聚和政策形成也應該有更多參與和更為具體的作為，這想根本性的機制必須能獲得海洋界的關注。

## 二、 普及全民海洋教育

除了專業領域之外，推動普及性的海洋教育也是十分關鍵的工作和策略，只有國民深切瞭解海洋，國家才可能有海洋的特質。「澳洲的海洋白皮書(Australian Oceans' Policy)」，開宗明義就揭示了「關心海洋、瞭解海洋、明智利用海洋(caring, understanding, using wisely)」的基本願景。<sup>21</sup>□為了推展海洋教育，澳紐也成立了「澳大利西亞海洋教育學會(Marine Education Society of Australasia, MESA)」，提供豐富的教育素材，可資參考。<sup>22</sup>□日本對於國民的海洋教育也十分重視，強調「海洋的價值」的灌輸。<sup>23</sup>□尤其，日本財團所提出的「海洋白書」甚受日本政府的重視，對於國家政策的訂定很有影響力。為了推動海洋國家，在普及海洋教育方面，該一財團也編印「認識海洋」的書籍，同時辦理國小教師的研習活動，利用各地的種子教師，鼓勵兒童未來投入海洋相關之事業。<sup>24</sup>□我國教育部在2007年出版了「海洋教育白皮書」，值得嘉許，但未來還須繼續落實，才能普及海洋意識、知識和技能，為海洋台灣營造更堅實基礎。

## 三、 持續推動整合機制

2008年10月7日，印尼籍平台船 *MARIAM 2* 擱淺於台東縣蘭嶼鄉朗島海岸。當時環保署、海巡署都已待命，並安排拖吊船舶抵達現場，但因沒有油污，其權責歸屬花蓮港務局。港務機關囿於相關法令，無法或不願及時作為，因而延宕時機，終至平台船擱淺斷裂，最後船上16台砂石車、9台怪手等機具沈沒於朗島國小前淺海域。小小一件事，卻引起軒然大波，地方人士，甚至小學生，不斷批評政府無能。<sup>25</sup>□同(2008)年11月10日，台北縣石門鄉外海，核一廠與聖安宮之間，也發生巴拿馬籍貨輪「晨曦號(*MORNING SUN*)」擱淺意外。當時基隆港務局、海巡署和海軍同時都有監控系統運作，但終究擱淺。不遠之處，有富貴角雷達站，以及海巡署21大隊雷達站。由貨輪航跡圖發現，事件之前確有雷達監控死角，但過程中如何通聯應變，監控系統有無整合可能，以及將來敏感

---

<sup>21</sup> Australian Oceans' Policy,

<http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/publications/pubs/policyv1.pdf> (2009/4/19).

<sup>22</sup> Marine Education Society of Australasia, <http://www.mesa.edu.au/> (2009/4/19).

<sup>23</sup> 邱文彥(2008)，「海洋國家的願景：海洋教育與永續發展」，

<http://www.mcu.edu.tw/department/educlass/knowhow/journal/file/sea/%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E7%9A%84%E9%A1%98%E6%99%AF%E7%BC%9A%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%95%99%E8%82%B2%E8%88%87%E6%B0%B8%E7%BA%8C%E7%99%BC%E5%B1%95.swf> (2009/4/19).

<sup>24</sup> 陳哲聰、周照仁副校長、俞克維主任(2007)，「國立高雄海洋科技大學日本參訪工作報告」，[http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show\\_file.jsp?sysId=C09702469&fileNo=001](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09702469&fileNo=001) (2009/4/19)。

<sup>25</sup> 搶救蘭嶼：朗島海岸面臨生態浩劫，公民新聞平台，

<http://www.peopo.org/portal.php?op=viewPost&articleId=24737> (2009-04-19).

地區是否規劃航行佈告圖預為避險等，都還有整合改善的空間。2009 年 4 月 3 日，行政院海洋事務推動小組第二次會議，曾就「加強推動台灣沿岸建置船舶自動辨識系統（AIS）及漁船回報系統（VMS），強化船舶交通服務中心（VTS）設備與功能」進行討論，過程中爭論甚久，最後決定「因涉及交通部、農委會及海巡署權責，請研考會邀集相關機關協調確認主、協辦機關，並請交通部、農委會先列主辦機關，海巡署暫列協辦機關。」<sup>26</sup>□ 由此顯示，權責不清的海洋事務，沒有專責主管機關，整合協調談何容易？

#### 四、 推動海洋空間規劃

「海洋空間規劃（Ocean Spatial Zoning）」是海洋資源分區利用的重要依據，許多國家都積極推動中。<sup>27</sup> 尤其，最近十餘年間，中國大陸公布「海域利用管理法」，並推展「海洋功能區劃」，十分積極。例如，2002 年 9 月 10 日，中國國家海洋局發佈《全國海洋功能區劃》，範圍包括「中國管轄的內水、領海、毗連區、專屬經濟區、大陸架及其他領域」，將中國管轄海域劃定了港口航運區、漁業資源利用與養護區、旅遊區、海水資源利用區、工程用海區、海洋保護區、特殊利用區、保留區等十種主要海洋功能區，並提出了每種海洋功能區的開發保護重點和管理要求，用「以控制、引導海域的使用方向，保護、改善海洋生態環境，促進海域的合理開發和海洋經濟的可持續發展。」<sup>28</sup> 針對台灣海洋國土之實質規劃，筆者曾建議，在兼顧法源依據、政治現實、執法可行性、海洋資源保育和海域多功能利用整體規劃等多方考量後，未來國土計畫中「海洋國土」之規劃範圍，在專屬經濟海域爭端未解決前，有公布領海範圍者，建議從陸延伸至 12 海里之「領海外界線」為規劃範圍，一方面有足夠法源基礎、執法可行性，另方面也能包括最重要的產業及社經活動海域；至於我國控制之內大陸沿岸諸外島，以及南沙（太平島、中洲）海域，則以務實態度，暫以國防部公告之禁止、限制水域為規劃範圍，以避免國際紛爭。<sup>29</sup>□內政部營建署於 2008 年間，也著手相關研究，並已完成「海域功能區劃與管理工作成果報告」；但這項工作尚屬

---

<sup>26</sup> 參見 98 年 4 月 16 日，行政院海洋事務推動小組，海推字第 0986160004 號書函。

<sup>27</sup> 參見 Ecology Action Center, *Ocean Zoning and Marine Planning*, <http://www.ecologyaction.ca/content/ocean-zoning-and-marine-planning>. 另參見 Courtney, F. and Wiggin, F. (2003), *Ocean Zoning for the Gulf of Maine: A Background Paper*. A program supported in full by the Gulf of Maine Council on the Marine Environment and the National Oceanic and Atmospheric Administration Award #NA16RP2674. <http://www.mass.gov/czm/oceanzoningreport.pdf> (2009/4/19).

<sup>28</sup> 新華網（2009），「我國海洋功能區劃」，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-04/20/content\\_1430210.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-04/20/content_1430210.htm) (2009/4/19).

<sup>29</sup> 邱文彥（2007），海洋國土的規劃：願景、範圍與主要議題。「都市與計畫」，第 34 卷，第三期，9 月，頁 241-272。

起步階段，仍須持續進行調查、補充、修正和進一步的規範研究，才能促成海域多目標的永續利用。<sup>30</sup>

## 五、 強化海域執法能量

保護海洋、發展海洋和管理海洋，必須有足夠的執法能力。2001 年 1 月 14 日墾丁國家公園龍坑保護區發生貨輪「阿瑪斯號 (AMORGOS)」擱淺漏油事件，筆者當時曾建議即便有「海洋污染防治法」，但「徒法不足以自行」，政府應該重視海巡署、環保署的人員培訓和設備增添。<sup>31</sup>□根據現在海巡署船艦的能量，在執法上仍然不足。無論是東沙直徑約 25 公里環礁周邊領海的執法，抑或東海釣魚台海域與日本海上保安廳船艦的對峙，以及針對南海之中國海洋探測船（如 2500 噸的「探寶號」）的驅離<sup>32</sup>，我方都顯得力量單薄。海洋事務是花錢的事務。日本在海洋研究上的投入很多，海上保安廳每年經費達到五百億元，我國海巡署的經費卻只有其十分之一，還需負擔大筆人事開銷。將來台灣成立海洋主管機關後，政府必須更加重視海巡機關的船艦設備和執法能量，以及定期的更新維護，否則不足以護漁和應付瞬息萬變的海洋新情勢。換言之，未來應該在船艦數量和噸數方面予以升級；然而，根本之道在於海洋主管機關的經費應該給予充裕和穩定之支持。

## 六、 深植海洋文化內涵

某一民族或人群對於海洋的看法，應該就是海洋文化的內涵。某些習於海洋生活的民族，他們親近海洋，視海洋為必要的生活環境；但是某些民族，他們雖然也鄰近海洋，但他們「畏懼」海洋，視海洋為「海疆」，自然阻礙了他們向海發展的趨向。<sup>33</sup>□對於海洋的態度、倫理、觀念、意識或生活方式，都可以說是「海洋文化」的內涵，海洋文化可以呈現在文學、藝術、科技和產業經濟上，是一種深入人心的「素養」。國家海洋權益和海洋保護的觀念，如果不能深入每個人的腦袋和心中，無法產生認同或感動，台灣要成為一個「海洋國家」，恐怕還是遙不可及。國家不但要普及海洋教育，更要獎勵和保存具有特色的海洋文化。

## 七、 懷抱國際海洋視野

海洋是三度空間，甚至加上時間，是四度空間的領域。某一地區的污染或開發行為，其衝擊可能跨越區域、國家、省分或縣市界線。許多海洋魚類或其他生

---

<sup>30</sup> 內政部營建署（2008），「海域功能區劃與管理工作成果報告」，委託中華民國海洋及水下技術協會執行。

<sup>31</sup> 邱文彥（2001），「油污浩劫、海污法徒法難自行」，聯合報，民意論壇，第15版，1月30日。

<sup>32</sup> 「大陸海測船 出沒屏東外海」，中國時報，C4/南部都會版，2005年4月30日。「探寶號」隸屬於大陸國土資源部廣州海洋地質查局，是1994年從國外所購進的一艘地球物理綜合調查船，長87公尺、寬14公尺，滿載排水量2,500噸，之前曾執行過二千米以下的聲波地質資料圈、南太平洋深海油氣勘察、單船長電纜大容量震源地震採集參數和相應配套技術等任務。

<sup>33</sup> 李東華（2005），「從海洋發展史的觀點看『海洋文化』的內涵」，海洋文化學刊，創刊號，頁265-268。

物，也可能展開長途遷徙，跨越許多行政疆域，衍生諸多衝突。1995 年 3 月，西班牙漁船在加拿大 200 海里專屬經濟海域的外界線，捕撈游過加國疆界，且受其保育的大比目魚，加國派遣海巡署艦艇扣押漁船，隨後交涉不順，雙方幾乎釀成軍事衝突。<sup>34</sup>□ 因此，海洋事務必須具有區域性範疇和國際的視野。在亞太地區，海洋的跨國性組織，包括總部在泰國的「東南亞海洋法、政策與管理計畫（Southeast Asian Programme in Ocean Law, Policy and Management, SEAPOL）」；<sup>35</sup>□ 聯合國架構下的「東亞海洋環境管理夥伴關係（Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia, PEMSEA）」；<sup>36</sup>□ 2009 年 5 月，印尼將舉辦「世界海洋會議（World Ocean Conference）」，未來可能轉變為「世界海洋論壇（World Ocean Forum）」。這些組織，都呈現出海洋事務之跨域性和跨國性的特質。因此，「全球的思考、在地的行動」，未來台灣自不能故步自封，或侷限一隅，應該懷抱國際觀，積極與國際連結。

## 八、展現執政團隊魄力

魄力，也是勇氣、行動力和解決問題的能力，蘊含一種恢弘的氣勢。從 2000 年至今，海洋事務的推動，忽然石破天驚，卻又終於消彌失落。2005 年應筆者建議，海巡署曾經推動過「台灣海洋年」活動，全年數百項活動如火如荼推展；但 2009 年起，行政院「海洋事務推動委員會」改為「海洋事務推動小組」，幕僚機關由海巡署更為研考會，似乎原先氣勢就沈寂下來了。2007 年 6 月，行政院國家永續發展委員會也曾經積極推動「永續發展行動計畫」，當年集全國一時之選所規劃的工作項目，迄今仍為各機關依循推動。<sup>37</sup>□ 2008 年馬英九總統、蕭萬長副總統競選時提出「藍色革命、海洋興國」的政見，目前由各部會分項執行中，卻呈現零散疲軟的現象。這些政見，是一種政治「承諾（Commitment）」，很多人當年投下神聖一票，就是認同這些政見。如果一一跳票，當非所宜。因此，我們至盼，相關機關能展現魄力，逐一落實原先提出的理念。對於追求一個強而又力海洋主管機關的理想和承諾，不應放棄。將來如果立法院或全國各界有更高

<sup>34</sup> Sneyd, E. (2005), Fighting over fish: A look at the 1995 Canada-Spain Turbot War.

<http://www.cda-cdai.ca/symposia/2005/Sneyd.pdf>；另參見七彩雲南保護行動網，

[http://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=zh-CN&u=http://www.ynepb.gov.cn/color/DisplayPages/ContentDisplay\\_39.aspx%3Fcontentid%3D8991&ei=ATPrScvPEsSUKAXB672pCA&sa=X&oi=translate&resnum=1&ct=result&prev=/search%3Fq%3D%25E8%25A5%25BF%25E7%258F%25AD%25E7%2589%2599%25E5%258A%25A0%25E6%258B%25BF%25E5%25A4%25A7%25E5%25A4%25A7%25E6%25AF%2594%25E7%259B%25AE%25E9%25AD%259A%26hl%3Dzh-TW\(2009/4/19\).](http://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=zh-CN&u=http://www.ynepb.gov.cn/color/DisplayPages/ContentDisplay_39.aspx%3Fcontentid%3D8991&ei=ATPrScvPEsSUKAXB672pCA&sa=X&oi=translate&resnum=1&ct=result&prev=/search%3Fq%3D%25E8%25A5%25BF%25E7%258F%25AD%25E7%2589%2599%25E5%258A%25A0%25E6%258B%25BF%25E5%25A4%25A7%25E5%25A4%25A7%25E6%25AF%2594%25E7%259B%25AE%25E9%25AD%259A%26hl%3Dzh-TW(2009/4/19).)

<sup>35</sup> Southeast Asian Programme in Ocean Law, Policy and Management, <http://www.seapol.net/> (2009/4/19).

<sup>36</sup> <http://www.pemsea.org/> (2009/4/19).

<sup>37</sup> 行政院國家永續發展委員會（2007），「永續發展行動計畫情形一覽表」，

<http://sta.epa.gov.tw/nsdn/CH/STATUS/96021.htm> (2009/4/19).

的共識，調整方向成立「海洋部」應該給予迴旋空間，順勢而為，展現一新耳目的魄力和作為。

## 陸、 展望：「大海洋時代」的來臨

人類的歷史從古代直到 15 世紀，對海洋的認識仍然粗淺。那時主導的宇宙觀是「地球中心學說」，或稱「地心說」，認為地球是靜止不動的，天體圍繞地球而運動，直到 15 世紀以後人類的海洋觀念才產生飛躍。由於 15 世紀歐洲的貨幣實行金本位制，黃金在人們心目中有至高無上的地位。但隨著歐洲生產的黃金逐漸減少，與東方的貿易又使大量黃金白銀外流，當時通過中亞、中東的海陸路貿易又要被中間商層層盤剝甚至壟斷。因此，白人踏上新大陸的主要動機，葡萄牙人遠渡非洲、印度和遠東，以及西班牙人橫渡大西洋到美洲，目的都在尋找黃金。在另一方面，15 世紀時的歐洲已能製造快速的大型帆船，中國傳去的羅盤針被廣泛應用，占星儀的應用使海上能測定船位。與此同時，海圖的繪製也日趨精確，在天文學和地理學方面也有了顯著進步。許多學者和航海家斷定，從歐洲西航必可直達東方的亞洲。這些主客觀條件的結合，催喚了世界「大航海時代」或「地理大發現」的到來。<sup>38</sup>

1982 年制訂、1994 年生效的「聯合國海洋法公約」，促使沿海國高度重視其海洋權益，紛紛投入研議，並建立機制，以維護其在海域之主權和管轄權益，可說是人類進入第二波的海權運動。2009 年 5 月 12 日前，沿海國必須向聯合國提出大陸礁層自然延伸外界限的科學調查證據，才能主張 200 海里以外的延伸大陸礁層，目前各沿海國莫不卯盡全力，積極調查，再度促使各沿海國更加重視海域權利。2007 年間，俄羅斯在北冰洋海下插旗宣示主權，引發周邊國家競逐北極冰原利益。<sup>39</sup>□近年來，日本在「沖之鳥礁」的擴張行為，也都是這一波新的海洋爭霸戰的啟動行為。<sup>40</sup>

在另一方面，海洋的國際關連性和新近事件發展，的確已經超脫了單一個國家在海域主權管轄權的範圍。例如，國際組織間對於海洋的保育（如底拖、捕鯨

---

<sup>38</sup> 呂勝祖、申長敬、吳林（2004），「人類海洋觀念的發展演變」，<http://www.soa.gov.cn/zhanlue/hh/4.htm> (2006/10/5)。

<sup>39</sup> □「海床插旗 俄宣示北極主權」，中國時報，2007 年 8 月 3 日；「爭勘採油權 北冰洋 5 國頻較勁」，中國時報，2008 年 8 月 28 日。

<sup>40</sup> 邱文彥（2007），「海洋爭霸、就在台灣旁邊」，中國時報，8 月 13 日，A15 版。



限制和設立海洋保護區)，都遠遠地跨越一國的領域，邁向公海。<sup>41</sup>□ 2008 年 11 月 16 日，沙烏地阿拉伯一艘超級油輪「天狼星號」(Sirius Star)，遭索馬利亞海盜劫持，該輪全長 330 公尺，面積相當於三個足球場大，造價約 1 億 5,000 萬美元(約台幣 49.6 億元)，並載有二百萬桶、價值達 1 億美元(約台幣 33.3 億元)的原油，震驚國際。海盜十分囂張，我國高雄籍遠洋漁船「穩發 161 號」，也遭索馬利亞海盜劫持。<sup>42</sup>□索馬利亞海盜事件頻傳，促使許多海洋國家紛紛派遣軍艦，以維護其船舶航行安全。這些事件或發展，明確地告訴我們，海洋事務跨出國界，必須以更寬廣的視野來思考，海洋事務已經不單純是國內事務，必須整合一國所有力量，結合經濟、外交、軍事和國際合作的力量。換言之，一個「大海洋時代」已經來臨！

在轉入新的時代之際，台灣應該有更強力的海洋作為。除了繼續加強海洋教育，統合各方對於海洋的意識，大力推展海洋經濟和落實海洋政策之外，海洋主管機關的強化還是當務之急。無論台灣將來是成立「海洋委員會」，或是直接設立「海洋部」，此一海洋主管機關在海洋資源、海洋環境和海域安全、海洋與海岸整合管理等主要內涵外，應該還要考量和強化下面幾項功能：

(一) 提升統籌機制，因應大海洋時代。

以「聯合號」海釣船事件為例。釣魚台列嶼為我國固有領土，1999 年行政院即公告其領海基線與外界線，且對其主權的主張從未改變。該一事件我國第一時間的反應，以及相關機關之間的協調整合，事後檢討確有改善的空間。未來，海洋事務涉外人員對於國際海洋法，尤其主權議題，必須要有基本認知和教育，主權問題和一貫的論述不容模糊，以避免社會大眾，尤其漁民，懷疑政府的立場和能力。類似的情況，還包括前述港務機關、海巡機關和漁政機關監控系統之間的整合，以及海岸敏感地區的規劃保護等等，都還有努力整合的空間。成立海洋主管機關最重要的目的，就是將分散的機能統整強化，因此「總體」與「統合」

---

<sup>41</sup> Gianni, M. (2004), *High Seas Bottom Trawl Fisheries and their Impacts on the Biodiversity of Vulnerable Deep-Sea Ecosystems: Options for International Action*. IUCN, <http://www.savethehighseas.org/publicdocs/GianniMExecSumIUCNOct04.pdf> ; Gjerde, K. M. and Breide, C. ed. (2003), *Towards a Strategy for High Seas Marine Protected Areas. Proceedings of the IUCN, WCPA and WWF Experts Workshop on High Seas Marine Protected Areas*, 15-17 January 2003, Malaga, Spain. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/towards\\_a\\_strategy\\_for\\_hsmpas.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/towards_a_strategy_for_hsmpas.pdf) (2009/4/20).

<sup>42</sup> 自由時報，「索馬利亞海盜、劫持超級油輪」，  
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/19/today-int1.htm>；台灣英文新聞，「今年以來索馬利亞海盜劫船事件表」，  
[http://www.etaiwannews.com/etn/news\\_content.php?id=918787&lang=tc\\_news&cate\\_img=262.jpg&cate\\_rss=JD,LD,TD,LG](http://www.etaiwannews.com/etn/news_content.php?id=918787&lang=tc_news&cate_img=262.jpg&cate_rss=JD,LD,TD,LG)；  
新浪網，「索馬利亞海盜兩天內 再劫四船 60 餘人質」，  
<http://news.sina.com.tw/article/20090415/1609566.html> (2009/4/19).

的觀點最為重要。然而，因應「大海洋時代」的來臨，即便是成立海洋主管部會，未來如有必要時，也不排除應建立類似美國、日本、澳洲等國家，在行政院或更高的層級，成立更高階之決策與協調機制，使國家總體海洋政策中可有更統合的外交、國防與國安思維。

## （二）建立智庫機構，支撐策略與科技決策。

日本在最近幾年，除了設立由首相親自主持的「綜合海洋政策本部」進行統合外，任命海洋擔當大臣，日本財團、日本海洋政策研究財團等「智庫」扮演了重要的協力角色。中國大陸的「國家海洋局」，除了各地的研究機構外，也有「海洋戰略發展研究所」的設立。韓國「國土、交通及海洋事務部」(Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs) 外圍之「海洋研究發展所 (KORDI)」及「韓國海洋研究所」(Korea Maritime Institute) 是兩個重要的科技研發及政策規劃的法人機構，這些都是政策規劃和科技發展智庫案例。我們將來成立海洋主管機關，不應該只是一個被動依賴其他機關、「扁平的」整合協調性質的委員會；像是交通部港灣研究中心、氣象局的海氣象測報中心和國內海洋研究機構等海洋相關的「科技研發」與「政策研究」智庫機構也應該考慮納入，使這個新機關有「實體性的」政策、研發、規劃、管理和執行的下屬機關支撐，才能邁向真正「有思維、有行動」的大有為的新境界。

## （三）推動岸海合一，才能確保海洋環境品質。

海岸管理是海洋事務中非常重要的一環。然而，海岸地區是使用複雜、衝突迭生，但生態環境上卻最為敏感的區域。海岸沒有管理妥當，不但陸源性污染難以減緩、走私偷渡不易防範、濫捕濫墾或毒魚炸魚也難以杜絕。在氣候變遷的威脅下，海岸地區如何調適，避免生命財產的重大損失，將會是國土規劃重要的一環。目前，中國大陸、美國、加拿大、韓國等國家，都將「海岸管理」納入海洋部的主管職掌，以強化海洋的保護。目前海巡署分為「海洋巡防總局」和「海岸巡防總局」兩大體系，未來「岸海合一」的體制仍應保留為海洋主管機關之執法單位，否則海洋環境品質難以維繫。但海岸的整合規劃與管理，也必須有更多的研究、人力和資源的注入。

## （四）參照國際趨勢，確立以海洋和漁業永續發展之主軸思想。

從一九九五年起，加拿大、挪威、和印尼等國設立了「海洋暨漁業部」，所有海洋國家也都關注「海洋產業」的發展，致力於「海洋經濟」的推動。由近十年來的趨勢可見，海洋管理已經朝向生態基礎、資源保育、永續漁業和整合管理的大方向邁進。換句話說，海洋主管機關的設立，應該有其「中心思想」，強調海洋資源環境的保育，以及海洋相關產業均衡永續的發展，同時建立全國性、公私協力的夥伴關係，才能共同打造「整合管理」、「海洋國家」、「永續發展」的理想境界。

(五) 建立定常論壇，凝聚各方對於海洋事務之共識。

海洋事務的推動，必須凝聚相當的共識。我們至盼，「海洋與台灣學術研討會」將來可以成為國內海洋事務最重要的論壇，透過經常性的交流研討，為國家海洋發展建立美麗、多元和永續的願景，以及具體可行的策略，讓台灣朝向「海洋興國」的理想大步邁進。

## 柒、結語

海洋事務是多元、廣泛和綜合的國家事務，雖然在國際上尚無共同的定義，卻有相當共識的實踐內涵。在「聯合國海洋法公約」生效後，各國對於大陸礁層的調查、島嶼爭端和主權的聲索，表現得更為積極。尤其，隨著氣候變遷，北極溶出「西北通道」，俄羅斯插旗宣示主權，掀起極地主權爭端；國際經濟金融海嘯的威脅，使區域結盟有快速進展；加上和索馬利亞海盜猖獗，威脅國際航道等事件，早年軍事上「控制海洋」的海權思維，轉入大肆開發以「利用海洋」，在驚覺海洋遭受破壞後，再轉入「保護海洋」的時代；如今情勢巨變，局勢益趨複雜後，隱隱然一個綜合多方事務，含括外交、經濟、軍事和戰略的「大海洋時代」逐漸形成。海洋事務勢必需要有新的思維和全盤的規劃。

在回顧近年來海洋事務的推展過程，以及因應新局之際，我們切盼：台灣必須從思想上掙脫「陸封」的窠臼，體認與重申海洋的價值，並從速建構強而有力的海洋主管機關，推動「永續海洋」的治理規劃，否則難以掙脫與海漸行漸遠、海岸不斷沈淪的重重枷鎖。現階段最需要的是「海洋界的共識」、「執政者的魄力」和「國民的信心」。追求「海洋大國」和「海洋部」，不是「迷思」，而是兼顧台灣環海事實的「願景」和長久堅持的「理念」！

## 參考文獻

七彩雲南保護行動網，

[http://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=zh-CN&u=http://www.ynepb.gov.cn/color/DisplayPages/ContentDisplay\\_39.aspx%3Fcontentid%3D8991&ei=ATPrScvPEsSUKAXB672pCA&sa=X&oi=translate&resnum=1&ct=result&prev=/search%3Fq%3D%25E8%25A5%25BF%25E7%258F%25AD%25E7%2589%2599%25E5%258A%25A0%25E6%258B%25BF%25E5%25A4%25A7%25E5%25A4%25A7%25E6%25AF%2594%25E7%259B%25AE%25E9%25AD%259A%26hl%3Dzh-TW\(2009/4/19\).](http://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=zh-CN&u=http://www.ynepb.gov.cn/color/DisplayPages/ContentDisplay_39.aspx%3Fcontentid%3D8991&ei=ATPrScvPEsSUKAXB672pCA&sa=X&oi=translate&resnum=1&ct=result&prev=/search%3Fq%3D%25E8%25A5%25BF%25E7%258F%25AD%25E7%2589%2599%25E5%258A%25A0%25E6%258B%25BF%25E5%25A4%25A7%25E5%25A4%25A7%25E6%25AF%2594%25E7%259B%25AE%25E9%25AD%259A%26hl%3Dzh-TW(2009/4/19).)

「大陸礁層調查計畫緣起」，<http://www.land.moi.gov.tw/filelink/uploadlink-371.doc> (2009/4/23).

中央社，「菲總統簽署海洋基線法案、視南沙為所屬島嶼」，

<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?q=%e4%b8%ad%e6%b2%99%e7%be%a4%e5%b3%b6&id=200903110326>；「菲視南沙為所屬島嶼 外交部召菲代表抗議」，

<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?q=%e4%b8%ad%e6%b2%99%e7%be%a4%e5%b3%b6&id=200903130226>；「中華民國聲明擁有南沙群島主權」，

<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?q=%e4%b8%ad%e6%b2%99%e7%be%a4%e5%b3%b6&id=200903060239> (2009/4/23)。

中國時報，「爭勘採油權 北冰洋 5 國頻較勁」，2008 年 8 月 28 日。

中國時報，「海床插旗 俄宣示北極主權」，2007 年 8 月 3 日。

中國時報，「大陸海測船 出沒屏東外海」，C4/南部都會版，2005 年 4 月 30 日。

中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要，2006。

木子網，「日本正式提出大陸架劃界、各方均關注中國的反應」，2008 年 12 月 18 日，<http://news.muzi.com/news/ll/fanti/1538529.shtml?cc=28507> (2009/4/23)。

木子網，「覬覦海洋資源：日本加緊人工造島擴大『國土』」，2007 年 6 月 22 日，<http://news.muzi.com/news/ll/fanti/1471012.shtml?cc=28507&ccr=> (2009/4/23)。

公民新聞平台，搶救蘭嶼：朗島海岸面臨生態浩劫，

<http://www.peopo.org/portal.php?op=viewPost&articleId=24737> (2009-04-19)。

內政部營建署 (2008)，「海域功能區劃與管理工作成果報告」，委託中華民國海洋及水下技術協會執行。

台灣英文新聞，「今年以來索馬利亞海盜劫船事件表」，

[http://www.etaiwannews.com/etn/news\\_content.php?id=918787&lang=tc\\_news&cate\\_img=262.jpg&cate\\_rss=JD,LD,TD,LG](http://www.etaiwannews.com/etn/news_content.php?id=918787&lang=tc_news&cate_img=262.jpg&cate_rss=JD,LD,TD,LG) (2009/4/19)。

行政院海洋事務推動小組 (2009)，4 月 16 日，海推字第 0986160004 號書函。

行政院海洋事務推動委員會編印 (2006)，「海洋政策白皮書」，台北。

行政院國家永續發展委員會 (2007)，「永續發展行動計畫情形一覽表」，

<http://sta.epa.gov.tw/nsdn/CH/STATUS/96021.htm> (2009/4/19)。

自由時報，「索馬利亞海盜、劫持超級油輪」，

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/19/today-int1.htm> (2009/4/20)。

自由時報，「海釣船被日艦撞沉事件」，2008 年 6 月 12 日，

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/12/today-p5.htm> (2009/4/23)。

光明日報，「白礁島歸新加坡，中岩礁、南礁屬大馬」，

<http://www.guangming.com.my/node/27190> (2009/4/23)。

李東華 (2005)，「從海洋發展史的觀點看『海洋文化』的內涵」，海洋文化學刊，創刊號，頁 265-268。

呂勝祖、申長敬、吳林 (2004)，「人類海洋觀念的發展演變」，

<http://www.soa.gov.cn/zhanlue/hh/4.htm> (2006/10/5)。

邱文彥 (2008)，「海洋國家的願景：海洋教育與永續發展」，

<http://www.mcu.edu.tw/departments/educlass/knowhow/journal/file/sea/%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E7%9A%84%E9%A1%98%E6%99%AF%E7%BC%9A%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%95%99%E8%82%B2%E8%88%87%E6%B0%B8%E7%BA%8C%E7%99%BC%E5%B1%95.s wf> (2009/4/19)。

- 邱文彥 (2007), 海洋國土的規劃：願景、範圍與主要議題。「都市與計畫」, 第 34 卷, 第三期, 9 月, 頁 241-272。
- 邱文彥 (2007), 「海洋爭霸、就在台灣旁邊」, 中國時報, 8 月 13 日, A15 版。
- 邱文彥 (2003), 「海岸管理：理論與實務」, 台北：五南圖書公司。
- 邱文彥 (2001), 「油污浩劫、海污法徒法難自行」, 聯合報, 民意論壇, 第 15 版, 1 月 30 日。
- 馬英九、蕭萬長海洋政策「藍色革命 海洋興國」,  
<http://2008.ma19.net/files/ma-policy4you/pdf/oceans.pdf> (2009/4/23).
- 教育部 (2007), 「海洋教育白皮書」, 台北。
- 陳哲聰、周照仁副校長、俞克維主任 (2007), 「國立高雄海洋科技大學日本參訪工作報告」,  
[http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show\\_file.jsp?sysId=C09702469&fileNo=001](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09702469&fileNo=001) (2009/4/19).
- 新浪網, 「索馬利亞海盜兩天內 再劫四船 60 餘人質」,  
<http://news.sina.com.tw/article/20090415/1609566.html> (2009/4/19).
- 新華網 (2009), 「我國海洋功能區劃」,  
[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-04/20/content\\_1430210.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-04/20/content_1430210.htm) (2009/4/19).
- 楊鴻璽 (2004), 「經略海洋、復興中華」,  
<http://www.wyzxsx.com/Article/Class20/200804/36511.html> (2009/4/23) .
- 聯合報, 「美新海洋生態保護區 14 個台灣大」, 2009 年 1 月 7 日。
- 聯合報, 「暖化融冰 北極西北通道貫通」, 2007 年 9 月 16 日,  
<http://www.epochtimes.com/b5/7/9/16/n1835439.htm> (2009/4/23).
- Australian Oceans' Policy*,  
<http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/publications/pubs/policyv1.pdf> (2009/4/19).
- BBC 中文網, 「冰封融化西北通道首次全面通航」,  
[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_6990000/newsid\\_6996000/6996079.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6990000/newsid_6996000/6996079.stm) (2009/4/23).
- Blomfield, A. (2007), "Russia claims North Pole with Arctic flag stunt",  
Telegraph.co.uk, August 3,  
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1559165/Russia-claims-North-Pole-with-Arctic-flag-stunt.html> (2009/4/23).
- Courtney, F. and Wiggin, F. (2003), *Ocean Zoning for the Gulf of Maine: A Background Paper*. A program supported in full by the Gulf of Maine Council on the Marine Environment and the National Oceanic and Atmospheric Administration Award #NA16RP2674.  
<http://www.mass.gov/czm/oceanzoningreport.pdf> (2009/4/19).
- Ecology Action Center, *Ocean Zoning and Marine Planning*,  
<http://www.ecologyaction.ca/content/ocean-zoning-and-marine-planning> (2009/4/19).
- Gianni, M. (2004), *High Seas Bottom Trawl Fisheries and their Impacts on the Biodiversity of Vulnerable Deep-Sea Ecosystems: Options for International Action*. IUCN,  
<http://www.savethehighseas.org/publicdocs/GianniMExecSumIUCNOct04.pdf> (2009/4/19).
- Gjerde, K. M. and Breide, C. ed. (2003), *Towards a Strategy for High Seas Marine*

*Protected Areas. Proceedings of the IUCN, WCPA and WWF Experts Workshop on High Seas Marine Protected Areas*, 15-17 January 2003, Malaga, Spain.

[http://cmsdata.iucn.org/downloads/towards\\_a\\_strategy\\_for\\_hsmipas.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/towards_a_strategy_for_hsmipas.pdf)  
(2009/4/20).

Marine Education Society of Australasia, <http://www.mesa.edu.au/> (2009/4/19).

PEMSEA, <http://www.pemsea.org/> (2009/4/19).

Sneyd, E. (2005), *Fighting over fish: A look at the 1995 Canada-Spain Turbot War*.  
<http://www.cda-cdai.ca/symposia/2005/Sneyd.pdf> (2009/4/19).

Southeast Asian Programme in Ocean Law, Policy and Management,  
<http://www.seapol.net/> (2009/4/19).

United Nations, *Agenda 21*,  
<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21chapter17.htm> , 2008/5/20.

United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (2009), *United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*.  
[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm) (2009/4/23).

United States Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969),  
*Our Nation and the Sea: A Plan for National Action*. Washington, D.C., United States Government Printing Office.

World Ocean Conference, <http://www.woc2009.org/home.php> (2009/4/23).

Zarakhovich, Y. (2007), *Russia Claims the North Pole*. Time,  
<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1642905,00.html> (2009/4/23).