

對海洋設部之總體觀

胡念祖*

- 壹、國際思潮與實踐
- 貳、國內需求與作法
- 參、海洋事務之內涵與範疇
- 肆、海洋設部的必要性
- 伍、行政院組織改造評析
- 陸、對行政院研考會偏狹認識的指正
- 柒、對海洋部職掌與結構的建議
- 捌、結語

摘要

民進黨政府在「海洋立國」的口號下推動海洋事務部之設立，後因中央行政機關組織基準法設下十三部數字之限制，使得民進黨政府時期的行政院研考會改弦更張，放棄海洋事務部之議，改為力推海洋委員會之設立。同樣的情況亦出現於上台將近一年的馬英九政府。馬總統在其競選期間以「藍色革命、海洋興國」為其海洋政策主軸，並明文主張設立海洋部，但在研考會之操作下，又有放棄海洋部，並力推海洋委員會之作為。

究其原因，或因政府內部及部分學界人士對海洋事務內涵與對涉及海洋事務相關政府機關現有業務所出現問題的不瞭解。本文目的在於回應各方對海洋設部之質疑，並對研考會目前之作為與偏狹認識提出評析。

關鍵字：海洋事務、海洋政策、海洋部、海洋委員會、組織改造

民國九十一年三月二十四日，民進黨主政時期之政府改造委員會在其第七次幕僚會議中，為矯正既存破碎分立的海洋事務決策模式，原則決定設立「海洋事務部」。隨後在同年三月三十日由陳水扁前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。

當時，推動政府組織改造的行政院研究發展考核委員會曾於民國九十一年四月中旬進行全國性的民調顯示，贊成設立海洋事務部的民眾高達 57.3%；九十一年八月至九月以問卷調查行政院所屬各部會公務人員，贊成設海洋事務部者亦高達 52.3%。可見在中央政府主動倡議下，無論是一般民眾或政府行政體系內部人員對海洋設部的接受度是沒有問題的。但是，七年下來，社會中似乎仍然對海洋設部的可行性

與必要性有所質疑，本文即在回應此一質疑。

此外，馬總統競選政見中明文表示將統一海洋事權，設立海洋部，此一政見獲得漁業、海運、造船等海洋產業界人士及海洋學術界之歡迎與支持。但馬總統執政下的行政團隊，特別是負責行政院組織再造任務的行政院研究發展考核委員會及「行政院組織改造推動小組」卻因欠缺對海洋事務專業理解與認識，及未能深體馬總統「藍色革命、海洋興國」之理念與價值，放棄海洋設部之政策方向，改而欲設立一只具政策協調功能之海洋委員會。本文對此亦提出評析。

壹、國際思潮與實踐

聯合國第二十五屆大會於一九七〇年十二月十七日通過第二七五〇號決議案（A/RES/25/2750），決議案前言中指陳「意識到海洋空間之問題是緊密相關，有必要以一個整體來加以考慮」（Conscious that the problems of ocean space are closely interrelated and

* 作者胡念祖博士為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、中華民國海洋事務與政策協會理事長。

need to be considered as a whole)，並在該決議案中決定於一九七三年召開海洋法會議，此一會議即為「第三屆聯合國海洋法會議」。該會議秉持並貫徹上述理念，在經九年多的努力後，於一九八二年四月三十日投票通過制定一九八二年聯合國海洋法公約（1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS），與一九七〇年聯大決議案同樣之文字重述於該公約前言第三段。

一九八二年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，及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，不僅為世界海洋創造了一個新的法律體制（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省思，亦促使所有海洋國家將海洋視為一個整體，來探討其立法與行政體系。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以及國家海洋權益，進行總體性的政策規劃。

十年後，一九九二年六月在巴西里約熱內盧召開之「聯合國環境暨發展會議」（United Nations Conference on Environment and Development, UNCED，又稱之為「地球高峰會議」（Earth Summit））中通過了多項國際文件（international instruments），其中包括 21 世紀議程（Agenda 21），是一本性質屬於不具法律約束力之「軟法」的「總體性行動計畫」。21 世紀議程中最長的一章即為第十七章「保護洋和各種海，包括封閉和半封閉海以及海岸地區，並保護、合理利用和開發其生物資源」，第一節開宗明義表示：「海洋環境，包括洋和各種海以及鄰接的海岸地區，構成一個整體，是全球生命支持系統的一個基本組成部分，及為永續發展提供機會的一項正面資產。21 世紀議程本章所提到的『聯合國海洋法公約』各項條款所反映的國際法規定了各國的權利和義務，並提供了一個國際基礎，藉以對海洋和海岸環境及其資源追求保護和永續發展。這需要在國家、次區域、區域和全球各階層對海洋與海岸地區的管理和發展採取新的途徑。該途徑在內容上是整合性的，在範圍上是審慎和預防的（...approaches that are integrated in content and are precautionary and anticipatory in ambit, ...）」。

由上述國際文件及其內涵可見，一九八二年聯合國海洋法公約係處理正常基線（各國官方大比例尺海圖所標示之低潮線）向海一側之海洋空間內的總體海洋事務；到一九九二年聯合國環境暨發展會議時，已

意識到「海洋」與「海岸地區」是「一個整體」，希望國家對海洋與海岸地區的管理和發展採取新的途徑，該途徑的內容要求是「整合性的」，且要以審慎、預防性的作為避免海洋及海岸地區環境與資源的不永續。換言之，將海洋與海岸地區視為「一個整體」已是國際社會中存在長達十五年以上的觀念與思潮，為避免海洋及海岸地區環境與資源的不永續，吾人必須採行審慎、預防性的總體作為。今日吾人在探討國家海域管理體制時，必須將其地理範圍擴大到「海洋及海岸地區」，在典章制度設計上，亦必須採行總體性的規劃，並納入審慎與預防性之作為。

一九八二年聯合國海洋法公約已於一九九四年十一月十六日生效。如果我們放眼東亞各國，可以發現，除北韓之外，其他所有國家，從日、韓、中共、東協各國，到南半球的紐、澳均已先後批准或加入這部具「世界海洋憲法」地位的多邊國際公約，並為因應該公約所建立的世界海洋法律新秩序及對各沿海國家所賦與之權利與義務，而採行各種不同的作為。

譬如韓國於一九九六年八月八日設立「海洋事務暨漁業部」¹，並於二〇〇二年發布名為「藍色革命」的韓國海洋政策白皮書，宣示「二十一世紀是藍色革命的時代，一個海洋強權領導著全世界」的願景與企圖。中共於一九九六年由其國家海洋局發布「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」（一套兩冊）。印尼於一九九九年設立了「海洋開發暨漁業部」，二〇〇〇年時更名為「海洋事務暨漁業部」，其目的不僅在增強印尼的國家建設基礎，並在使國家準備進入全球化的時代，今（2009）年印尼海洋部將於五月中旬召開「世界海洋會議」（World Ocean Conference），可見其企圖與能力。澳洲政府於一九九八年（聯合國所宣布之國際海洋年）十二月由其總理 John Howard 發布「澳洲海洋政策」（一

¹ 韓國新任 CEO 出身之大統領李明博在就職之際主張廢除海洋事務暨漁業部，為將私人企業化理念注入政府體制，故進行多部業務之整併。當時李明博所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之強烈反對，引發重大政治對立，但最終在政治協商下，韓國的海洋事務於 2008 年 3 月改組納入「國土、交通及海洋事務部」（Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs），漁業則納入「糧食、農業、林業及漁業部」（Ministry for Food, Agriculture, Forestry, and Fisheries）。可見李明博廢部之議乃係一己之執著偏見，並非韓國社會不認為海洋專責機關係可有可無之機關。但此種合併多個部級功能於一部的超級大部真的就會增進政府行政效能嗎，恐令人質疑。

套兩冊)，宣布澳洲的海洋政策願景為「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」，並在聯邦政府中設立合議制的協調機制「國家海洋部長委員會」，負責執行、發展、監督澳洲的海洋政策，一九九九年十二月二十日於環境暨資產部下設「國家海洋辦公室」，成為海洋事務之執行單位。日本於二〇〇七年七月二十日施行「海洋基本法」，於內閣官房設立「綜合海洋政策本部」，由首相親自主持，並派任海洋擔當大臣。歐盟於二〇〇七年十月十日發布「歐盟整合性海洋政策」(An Integrated Maritime Policy for the European Union)，歐盟執委會(European Commission)一位委員 Joe Borg 主管「海洋事務暨漁業」(Maritime Affairs and Fisheries)，相當於歐盟的海洋部長，又於同年十月二十二日於葡萄牙里斯本召開「歐盟整合性海洋政策部長會議」，在在均表現出對國家及歐盟總體海洋政策之重視。當歐盟國家甚至可就其海洋產業之就業機會與規模提出細膩到個位數數據之際，我國卻連海洋產業之定義、內涵、對國家生產毛額貢獻與就業人口等統計數據均無法提出。

以上這些國家的作為難道不足以使我國覺醒，我們是不是對海洋及海洋事務少了不只一分的關心，甚至少了一些外在機會或威脅的敏感度？由我國內部對海洋之重要與前景長期欠缺瞭解與共識，亦可見我國脫離國際社會主流思潮與實踐之遠。

貳、國內需求與作法

在行政組織上，我國不是沒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。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及其下之海洋巡防總局），有些機關則對其可能涉及之海洋事務認識不深（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）。對大部分現行中央機關而言，海洋事務多屬其「邊陲業務」（譬如內政部營建署下之海岸地區管理、海洋國家公園管理，交通部所轄之航政事務等），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。

在欠缺海洋事務專責機關的情況下，許多涉及國

家重大權益與發展的政務都無主辦機關可以歸責。三十多年前曾被國民黨政府堅持的「國輪國造、國艦國造、國貨國運」政策，經濟部、交通部、國防部今日都不願主政推動。海洋環境基本資料庫之建制，內政部（地政司）、經濟部（中央地質調查所）、國科會均自認不宜或不能主政。官方大比例尺海圖製作發布與海道水文測量涉及國家主權與國際義務之行使，但幾十年來都是由一再被降階縮編的國防部海軍總部海軍大氣海洋局所從事；若海圖出現錯誤，外國擱淺受難船隻是要告國防部、內政部（主管國家圖輿）、還是交通部（航政司）呢？海洋觀光遊憩活動與產業的推展與管理又應是內政部（國家公園、風景區）、經濟部、交通部（觀光局）、還是海巡署（港口安檢、海難救護）的責任呢？類似此種窘境，又有多少學者或輿論媒體真正瞭解？

無論是民進黨政府擬設立海洋事務部或馬英九總統明文主張設立海洋部，其實都只是矯正過去數十年來政府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，事實上，將海洋事務由現行各行政機關抽離並集中於海洋部後，又怎麼會發生「疊床架屋」之情事？再者，甚有部分官員或學者認為，將散布於各部會機關涉及海洋事務之相關單位或業務整併至海洋部，將會產生割裂現行機關職掌之情形。但是，「組織重組」本質上就是「重組」現有既存機關之業務職掌，亦方有機會獲得組織改造之利益。因此，設立海洋部當然就必須重組調整現有部會機關之職掌與任務，其目的則是在整合出一個更具決策效能及價值統一的海洋部，並因此而使國家在海洋上更有作為。

參、海洋事務之內涵與範疇

包括部分反對設立海洋部之學者或政府高層官員在內，社會中許多人不瞭解「海洋事務」之內涵為何，即大肆抨擊海洋（事務）部之設立為「非功能取向」、「以地域為基礎」、「不知所為何事」，甚至還有人譏諷地說道，「如果海洋的事都歸海洋（事務）部管，那麼行政院下就只要設陸地部與海洋部兩部即可」。事實上，在學理上、實務上或在國際社會中，對「海洋事務」之內涵是有一定認知與共識的。

聯合國在一九八二年通過聯合國海洋法公約後，各會員國一直對全球海洋事務與議題十分關切，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就全球海洋法之發展提出年度回顧報告，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「聯合國此一機構及聯合國系統整體」在「海洋事務領域」中的工作報告（...reports on the work of the Organization, and of the United Nations systems as a whole, in the field of ocean affairs）。因此，由聯合國秘書長每年向聯合國大會所提出之「海洋與海洋法」（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。有學者認為，聯合國秘書長報告書的層次與國內海洋事務層次不同，所以該報告書不具參考價值。但大家不要忘記，聯合國秘書長報告書之提出就是聯合國各會員國藉聯大決議案所作出之要求，該報告書之內容就是聯合國各會員國所關切的海洋事務，此種具全球高度及各國關切之權威性報告書的內容還不足以反映「海洋事務」之內涵，吾人又應在何處為「海洋事務」尋到更權威的定義？更不必說聯合國官方網頁早已將該報告書定性為「海洋事務領域」中的報告書。

在聯合國秘書長歷年的報告書中，有許多主題項目是經常性、固定性地出現，這些主要核心項目包括：²

- （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）；

- （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）。

「海洋事務」之內涵在學術上並無定義，並卻有著「全球實踐」下的內涵與範疇。由已被聯大決議認定為聯合國體系在「海洋事務領域」中之報告書的聯合國秘書長「海洋與海洋法」年度報告書所涵蓋內容，即可得知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之海域與實踐、海運及航行、海上犯罪、海洋資源永續發展與水下文化遺產、海洋環境之保護與保存、海洋科技發展、國際爭端解決、國際或區域合作與整合性海洋與海岸管理等事務。這些事務目前在我國分屬十多個部會機關的部分或邊陲職掌，不僅無法整合出一套總體性的國家海洋政策，且造成太多內部溝通協調，甚至爭議的行政成本。將這些事務納在一個具政策整合、制定與執行職能的「海洋部」內，不正是公共行政學界同仁所企求達成之「組織精簡」與「決策效能提升」的目標嗎？

國際社會所關切的海洋事務內涵與範疇之深度與廣度遠超過目前國內一般對海洋事務之認知。故為使我國未來在海洋事務之處理上與國際認知及實踐接軌，國內各界似乎應調整目前對海洋事務內涵之狹隘理解。

簡言之，聯合國秘書長每年向聯合國大會所提出之「海洋與海洋法」報告書具全球性之權威地位，且其內涵全面性地涵蓋全球所關注之海洋事務，因此該報告所涵蓋之主題事務（subject matters）實可作為「海洋事務」此一名詞所代表或反映之學術與政策實務的內涵與範疇。政府在設立海洋部時對其功能職掌之設計，亦有一可資參考或遵守的內涵與範疇。

² 胡念祖，「海洋事務之內涵與範疇」，海洋及水下科技季刊，第17卷第3期，民國96年10月，頁3-20。

肆、海洋設部的必要性

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；當我國周邊海域寬度不足以滿足完整之海域主張，並不可避免地與相向隣國（日本、菲律賓、中共、及南海周邊國家）發生海域主張重疊之際；當國家需要海洋生物與礦物資源以及海洋能源之合理利用與開發，社會開始關切海域生物資源保育、海洋環境保護之際；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，我政府勢必得設立海洋部，用以確保國家在此面積十倍餘台灣陸地領土之海域中國家所主張之主權、主權權利與管轄權之權益，以及處裡海洋空間與資源利用、海洋環境與資源保護、海域執法與海洋救難等相關事務。

再者，我國許多中央行政機關是在一紙作用法規定下即行設立，譬如因海岸巡防法而設行政院海岸巡防署，因公平交易法而設行政院公平交易委員會，因原子能法而設行政院原子能委員會等，為何事關國家在海洋上之主權、主權權利與管轄權的兩部海域立法及許多涉及海洋事務之現有及未來必須制（訂）定之相關法令卻未有海洋事務專責機關加以推動與執行？

然而，在民進黨執政期間，海洋事務部設立之議自開始就因為民進黨倡議「海洋立國」而被賦與太多、太重的政治色彩。許多負面的質疑常是針對「立國」兩字而來，將設立一個海洋事務專責機關莫名其妙地與「台獨、建國」掛鉤，反而使一些人在不瞭解「海洋事務」之內涵及其對國家權益之重要下，就以「意識形態」一語加以抨擊。迄今，農委會主委辦公室內仍懸有「農為國本」四個大字，難道是另外一種意識形態嗎？無論是「海洋立國」或「農為國本」，無非只是表示對海洋事務或農業的重視而已。

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，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」，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。大家不要忘記，海洋還是藍色的！

上述「政治性」的質疑與反對，在國民黨重行執政後，應可以消弭於無形，特別是馬總統在海洋政策領域中提出了「藍色革命、海洋興國」的口號與願景。「藍色革命」一詞來自韓國海洋事務暨漁業部於二〇〇二年四月主辦 APEC 第一屆海洋相關部長會議之後所提出之海洋政策願景，原文為「二十一世紀，藍色革命的時代，一個海洋強國領導著全世界」，此一願景充分顯現韓國在全球海洋上的強烈企圖心，除令人心嚮往之，見賢思齊外，亦符合國民黨在海洋政策上之調性。馬先生在競選時期的內部會議中明白表示，「藍色」不是因為國民黨是藍色的，是因為海洋是藍的，我們在海洋上要有革命性之作為，所以引用此語。「海洋興國」一詞則係回應民進黨「海洋立國」之政策口號，該口號歷經將近八年的實踐，只見願景口號式的表述，未見太多福國利民的實際作為，連陳水扁總統於民國 91 年 3 月 30 日親自主持政府改造委員會第三次委員會議中拍板定案設立「海洋事務部」之決定，都在研考會操作下修正為海洋委員會，再加上全盤式的行政院組織再造的失敗，遂導致「鏡花水月」的一場空，所以馬先生乃決定用「海洋興國」一語，用以表達「藉海洋上之作為以提振國家總體發展」的政策思維。

海洋部之設立可「更有效地制定國家總體海洋政策、振作海洋產業、保障國家海洋權益、加強國民海洋意識」，此一效益應是不分黨派、不分政治立場，所可同意的共同價值。

伍、行政院組織改造評析

行政院研考會為推動行政院組織改造，今（民 98）年 3 月 13 日以「傾聽人民的聲音」為由，在平面媒體刊登半版之廣告，並於三月中旬開始在台灣本島分中、北、南、東四區，在大學校園委託辦理公開座談會。此種操作手法之動機、目的與效果在以下五點上均令人質疑。

一、政令宣導？

關切行政院組織改造案進程者都注意到，媒體中已不只一次報導「行政院規劃版本二月底已出爐」，行政院下設 13 部、8 委員會、3 獨立機關，研考會

主委甚至於一月十六日上午即已向馬總統報告該方案，並獲馬總統支持，要求盡快落實。如果這些報導均屬實，則這四場「傾聽人民的聲音」的公開座談會之實質目的豈不是「政令宣導」嗎？表面上「知會」少數「民眾」，以達「公民參與」之假象，民眾真有實質建議又豈能撼動行政院及總統之意志？

二、願景何在？

今（民 98）年二月二十三日下午行政院組織改造推動小組召集人邱正雄副院長在該小組第 5 次會議中代表行政院表示，將在立法院第 7 屆第 3 會期內全力推動組改三法，並期能在民國 100 年落實行政院新組織架構，但第二天新聞媒體大標題所強調的只有「行政院組織精簡，擬裁 25 政務官」，及機關數字之變化，根本看不到行政院高層宣示行政院組織改造所追求之國家政策願景與藍圖為何。中央行政機關之布局正足以展現一個國家的政策企圖及國家長程發展的重心，實不知馬政府此次的行政院組織改造追求的國家願景為何？

三、重蹈覆轍？

扁政府時代，國民黨主導之立法院在「中央行政機關組織基準法」中加入了部會機關的上限數字，迫使扁政府修正其原先提出之 15 部格局為 13 部，使得「海洋事務部」被迫改為「海洋委員會」。國民黨上台後，今（民 98）年一月中一度傳出行政院研考會有意推動修法，解決此一「作法自斃」、「搬磚頭砸到自己腳」的限制。但迄今觀之，在換政府後，國民黨仍然在 13 部的限制內打轉，連馬總統明白宣示設立海洋部的競選主張與承諾亦放棄了，回到民進黨執政末期研考會所提出之「海洋委員會」版本。馬政府難道沒有自己的定見嗎？

四、外行論政？

行政院組織改造推動小組迄今只會用「精簡、彈性、效能」等一些公共行政學或組織理論中 ABC 基本原則的名詞口號來說明各機關組織再造的理由，完全看不到各政策領域之基本價值與所需執行功能的探討與辯證。此種公行基本原則的口號並不足以治國。當各機關各稟現有業務專長抗拒研考會所設計之組織調整時，研考會只會記錄「困難」之所在，而無說服各機關之上位理念與實務理解，遑論有為各部會機關解決這些困難的專業能力，更可見許多推動小組之成員對各機關之實質業務並不內行。

五、欺上瞞下？

研考會在列管各機關落實馬總統政見時，各機關會不時提報一些「困難」或「窒礙難行」之處，研考會似乎欠缺為各部會機關解決這些困難的專業能力，就只好上報總統，要求總統就政見跳票而「背書」。隨後，再以總統已然支持研考會的報告來作為其無法作為的理由，海洋設部之退卻即為其中一例。研考會理應作為各機關貫徹馬總統政見的表率，現在卻在其所主持的行政院組織改造上首先跳票，其他機關還有力求實踐之必要嗎？

一個總統自己提出的願景與作為，都能在決策過程中如此反覆，實令人懷疑到底問題出在那裡？

陸、對行政院研考會偏狹認識的指正

行政院研考會為「應付」筆者 98 年 1 月 20 日於中國時報公開為文之質疑³，於今（民 98）年 2 月 10 日下午假研考會召開了「行政院海洋專責機關座談會」。筆者與會時首先指出，會議之議題設定即有錯誤，座談會不應再討論「行政院海洋專責機關宜採何種方式設立」，因為此一議題在馬英九競選時期的內部會議中，已在馬先生親自拍板定案下，決定設立「海洋部」，研考會現在所應為之事應是探討如何落實馬總統海洋設部之主張，若其中有所困難，又應如何解決，反對設立海洋部之人士應提出其所關切之困難，並負舉證之責任，證明這些困難是無法克服者，而不是要主張設立海洋部之人士去討論海洋部或海洋委員會二擇一的議題。否則，若馬總統的每一項政策主張都可以就此推翻，吾人是否亦應請馬總統親自來辯護其政策主張或承諾呢？

研考會在其所準備之會議資料中列出設立海洋部及海洋委員會之優缺點。在設部之優點中居然是「彰顯『海洋立國』之國家發展藍圖」，其令人有「不知今夕是何夕」之感，研考會迄今仍在貫徹民進黨「海洋立國」之主張嗎？在其缺點中則認為「海洋部成立後，行政院部的設計和部的主管內涵必須重新設計，相關領域事務亦恐有割裂情形」。本文前面已然指出，行政組織重組在其本質上就是重行調整既有機關之業務職掌與隸屬關係，必然發生割裂現有既存機關之業務職掌，亦才有機會獲得組織重組之利益與達成政策上的新願景。如果研考會以此一理由反對設立海洋部，那整個組織改造就都不必做了，因為任一組織變動，必然會割裂現有部會之主管內涵，不是嗎？

³ 胡念祖，「欠缺中心理念的海洋國家」，中國時報，2009 年 01 月 20 日，第 A12 版時論廣場。

研考會並提出諸多所謂事權割裂之困難，這些「困難」無論在學理或事理上不僅不構成困難，且甚至是海洋設部所欲見其發生之改變或所欲追求之良善政策目標。由這些研考會所提出之論點更可見研考會及相關人士對海洋價值與事務內涵的偏狹認識，甚或無知。以下即針對研考會所為之論點提出筆者之針砭。

(一)海巡業務若由海洋部掌理，則「海域安全巡護、陸上治安救災及空中勤務救護之國土安全事務完整性即不易維持」。

研考會似乎忘記目前行政院海岸巡防署在海巡法下本來就只負責岸際及海域之執法與救難，陸上警消與救難本來就另有體系，何來維持「國土安全事務完整性」之考慮。且國土安全是 security 的觀念，海巡或陸上警消救難是 safety 的概念，可見研考會對此二者分際並無理解與掌握。

(二)「航政、港務歸該部掌理，即割裂陸海空交通行政的一體規劃管理」。

陸海空一體是一習慣，習慣不是不可打破，且海運是在國際海事組織(IMO)之諸多國際規範下操作，其中航政依憲法屬中央立法並執行之事項，即因其具高度主權意涵及高度涉外性，而港務則必須走向公法人操作模式，這些本質上海運與陸運間的巨大差異，研考會有必要加以瞭解。再者，在交通行政一體規劃管理下，吾人只見國際港埠（含工業專用港）的不斷增建，造成我國國際港埠之間內部的競爭，又無法與國內港及漁港建立共同的管理體系與價值，乃造成國內港發展遲緩，「藍色公路」迄今無法建構，更出現小漁船在國際商港內進出，甚至下網作業及切越國際航道的怪異景象。這些問題研考會有瞭解嗎？

(三)「海洋污染業務歸由該部掌理，則水污染防治從環境資源業務中一分為二，不利於總體掌握」。

聯合國秘書長報告書及其他各種國際文件或學術文獻都一再指出，海洋污染百分之八十至九十是來自陸源之污染，換言之，只要陸上環保工作做的好，海洋就乾淨了百分之八十至九十。現今海洋污染防治業務只是環保署水保處下之邊陲業務，且真正在海洋上有作為力量（譬如佈放攔油索等）的機關是海巡署，故若將海洋污染防治業務由環保署水保處移至海洋部，且海巡署亦為海洋部之下級機關，航政及船舶管理業務亦由交通部移至海洋部，如此，海洋污染防

治、船舶污染排放等均可在海洋部一部之下受到統一的管理。陸源污染則交由未來的環境與資源部處理，亦可明確劃分權屬與職責。

(四)漁業署若移轉至海洋部會使「農業部的全國農、林、漁、牧及糧食行政事務職掌即不具完整性」。

「農林漁牧」一體似乎是承襲日本的體制，在事務本質上，漁業與農、林、牧完全不同。農、林、牧之運作基礎均在國（公）有或私有土地之上，所投入之成本與產出之質或量均係在操作者控制之下（台灣在禁止伐木後，已無「林業」可言）；漁業所獲取之資源則屬於共同財產(common property)之性質，並非操作者之私人財產。換言之，漁業業者固然投入私人成本，但其獲利之標的卻是吾人所共有之資源；且漁業活動除了成本之投入外，更有著漁捕機會之風險、生物資源之永續保育及涉外等因素（特別是海洋漁業）。漁業中大概只有陸上養殖之本質不屬於漁業，其與陸上之牧業一般。在本質上，陸上養殖是一種「將本求利」的造產農、商業行為，其他沿近海或遠洋漁業所共有的「共同財產」特性並不存在於養殖漁業中，業者之間並不發生競逐「共同財產」（即魚類資源）的情形，且生產工具多為可界定之土地（用以形成魚塢）。故在釐清漁業之本質後，吾人即可得知，漁業署應該納入海洋部之下，以收海洋價值統一（特別是海洋環境保護與海洋物資源保育）之效，並將陸上養殖留給農、林、牧的區塊。目前農委會反對漁業署脫離農委會的理由之一是馬總統之政見中亦同時主張設立農林漁牧一體的農業部。此種矛盾式政策主張的責任應歸諸於當時替馬總統統籌彙整政見的幕僚身上，而非以此作為抗拒海洋部設立或抗拒漁業署納入海洋部的理由。

(五)「礦物資源分為陸上礦產及海洋礦產兩部分，將分屬經濟部及海洋部兩個不同機關辦理，增加未來行政協調成本」。

海洋油氣或其他礦物資源與能源（包括洋流、潮汐、溫差及海上風車發電）或物質（譬如海洋深層水）之探勘、開發所需之技術、資金與面臨的困難（水壓、塩度侵蝕）均與陸上礦物資源利用不同，所涉及之海洋排他性使用與海洋環境潛在污染等亦與陸上不同。目前經濟部礦業司並不主導我國海域石油探勘開發之政策。故將海洋能礦資源業務交由海洋部，將可與海洋科技開發、海洋水文地質調查、海洋環境保護等業務在統一的價值與政策下，求得協力一致的努力

(concerted effort)，不是比現狀更好嗎？

(六)「海域、海岸地區涉及土地使用及建築管理之審議許可部分如改由該部辦理，則國土規劃、土地使用管理將分由內政部及海洋部辦理」。

如前所述，海岸地區在本質上即是海洋環境不可分割的一部分，海岸地區包括海域及一小部分受海洋環境影響之沿海陸域（特別是潮間帶），故海岸地區不應、不可、亦無法將內陸陸域國土規劃、土地使用管理之概念與作法直接適用管理之。目前海岸地區管理是內政部營建署內的一個科，不僅是邊陲業務，在學理與事理上更有組織錯置之感。海岸地區管理所強調的是敏感生態環境與高生產力地區之保育、人類多重使用衝突之調和，與公共通行權之確保，這些均非陸域土地使用及建築管理之核心理念，現在內政部欲將區域計畫法擴張適用至海岸及海域更是背離國際主流思潮與作為之荒謬舉措。將海岸地區管理納入海洋部，將可收價值統一、作為一貫之效。

(七)「與國科會主要業務『推動全國整體科技發』是否衝突，亦待考量」。

目前我國因國家政務需要而執行之海洋調查研究均非國科會之職掌。譬如為因應我周邊鄰國於二〇〇九年五月十三日之前向聯合國大陸礁層界限委員會(Commission on the Limits of the Continental Shelf)提交延伸大陸礁層主張而損及我國海洋權益，我政府正以數億經費執行之「大陸礁層調查計畫」係由內政部地政司方域科主管；天然氣水合物（可燃冰）資源調查則由經濟部中央地質調查所執行。國科會支持海洋科研經費在國科會總預算中比例甚低，且其執行目的亦不在於支持國家海洋權益與政務需求。故若由海洋部統一建立海洋觀測、調查、研究及提供基礎數據與資訊之能量，將比目前分散由多個機關各自進行海洋科研調查為佳。

除了上述研考會在錯誤認識或智識不足下所提出之海洋設部諸缺點外，研考會亦提出了設立海洋委員會的兩個缺點。其一是就海洋政策的整體性而言，「不若單一機關同時負責規劃、執行及評估為佳」，這不就是海洋設部的優點與訴求嗎？其二，「『海洋委員會』的提案可能會於立法院審議時部分立法委員表示反對，行政院組織法修正草案之推動可能受阻」，此一缺點根本就是一個「致命」的缺點。研考會若明知不設海洋部之行政院組織法修正草案可能會因此在國會中受到挑戰甚至全盤盡墨，為何還要提出此

案？是欠缺政治智慧與敏感度，還是不把府、院威信及國家海洋前景放在心上，寧願因此「自取其辱」也要「千山我獨行」？

柒、對海洋部職掌與結構的建議

筆者個人過去曾主張設立一跨部會且具實質執行功能之海洋委員會，即著眼於我國海洋事務職掌分割破裂，涉及之部會機關多達十多個，在各自為政下，實難出現總體之國家海洋政策，故應統整海洋事務於一海洋專責機關，並藉委員會委員之聘任與參與，得到海洋事務界內與界外人士之意見投入。但現今行政院研考會所設想之海洋委員會只是一個政策協調機關，此種機關若欲達成其政策統合之目的，則其基礎或前提是建立在該委員會必須有像陸委會一般的決策權威，使得任何涉及海洋之事務，其他部會機關都只有「執行」之責，而無「決策」之權。譬如在大陸政策領域中，財政部無權決定國內銀行是否可至大陸設分行，交通部無權決定航空器、船舶是否可以直航於兩岸之間，教育部無權決定大陸學歷是否可以承認等，陸委會在大陸政策領域中享有協調與決策之權威，行政院研考會現在設想中的海洋委員會可具有此種決策地位與權威嗎？

但在二十年觀察及參與我國行政組織之運作後，筆者實難相信，在中華民國政府裡，一個協調、合議制的機關能有多大建設性的作為。現行之行政院海洋事務推動小組（前身為「海洋事務推動委員會」）設置要點所明文訂定之職掌即有此功能，但實際上是無法在功能層面上有所發揮。又，陸委會長久被認為是兩岸關係發展之阻力，而非助力，亦是如此。因此，似乎唯有採首長制的「部」才能發揮制定政策、起草法規、落實政策的功能，國家才能真正走向「海洋國家」之途。

至於海洋部之內部結構，可參酌聯合國秘書長海洋與海洋法報告書之內涵，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（附圖）。

在海洋部內部組織設計上，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。

海洋部在政策規劃、協調部分中設政策規劃協調、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，處理雙邊合作、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，藉此擴大意見進入決策管道之機會。服務諮詢司主動傳播、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部或海洋部應包括那些功能，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，最主要者為海軍之於國防部，原因為國防軍事與文人民用業務間之分際不應打破。

二、可合理轉隸之部門或計畫，則移轉至海洋部。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之「國家海洋科學研究中心」、海軍大氣海洋局（原稱海軍海洋測量局）民用部分、交通部中央氣象局、交通部運輸研究所港灣技術研究中心、環保署各處中有關海洋之業務等，均可改隸於海洋部。

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，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有所凸顯。至於港務政策因涉及港口建設、海岸地區利用之通盤考量，以及為避免國內各港間因相互競爭所產生之過度投資等因素，可將航政及港務部分納入海洋部，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或海洋部下的一個研究單位。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」，或納入海洋法政社經研究而稱為「海洋研究中心」。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本部，譬如海洋產業之發展與管理、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，以及對海岸地區之保護與利用所需建立之管理機制，亦宜隸屬於海洋部。

海洋產業內涵甚廣，從傳統之漁業、海運、造船

到新興之海洋觀光遊憩、海洋工藝技術、海洋生物製藥等。海洋產業之發展與茁壯將可實質貢獻國家之經濟與民生福祉，並可因從事海洋產業人口之增加而使得社會中國民海洋意識為之提升。

海軍大氣海洋局目前屬軍事單位，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部不僅符合「21世紀議程」中所反映之國際思潮，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、任務改隸於海洋部，可使其立刻獲取必要的支持。

捌、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後，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。海洋部的設立只是矯正過去錯誤的一個起始而已。

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與作為的改變，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，韓國於一九九六年、印尼於二千年分別設立了海洋部，日

本、歐盟亦朝整合性海洋政策之途邁進，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。

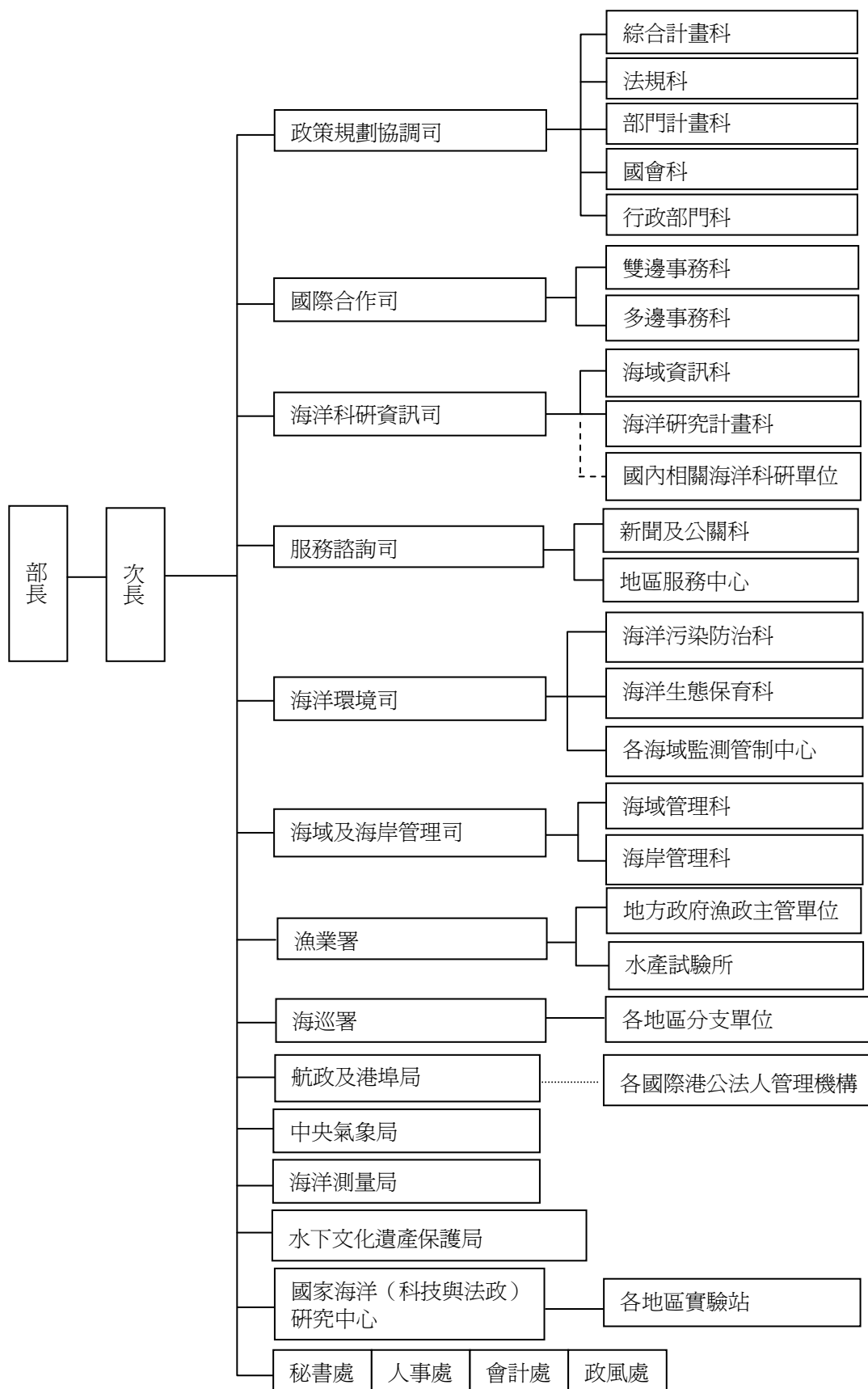
二十年前，「海洋政策」一詞在國內幾乎不存在，但自公元二千年總統大選以來，各主要總統候選人均已提出「海洋政策白皮書」。所以，無論是朝野政黨今天都不應該批評海洋部之設立是「意識形態」之舉。換言之，當社會面對新價值的浮現，並期在行政組織之上有所因應之際，吾人實應更虛心、更用心地體察此一新價值的內涵，而不是以「政治語言」輕率地批判國家在新價值下所做的努力。

研考會在處理政府組織改造方案時，對「海洋設部」欠缺中心理念，方才有農委會漁業署及交通部航政、港務是否應該納入的疑惑，亦才會誤以海巡署為海洋委員會的主體。漁業及海運是人類使用海洋最長久的方式，漁業及航港決策與管理不納入海洋部，海洋部豈不缺了一大塊。海巡署目前已是一個部級機關，功能在海域執法，而非海洋事務決策，以海巡署為主體改造為一個政策協調之機關，恐有其能力不宜、心態不適之考慮。不當之組織改造徒然造成價值混亂。過去亦曾傳出，若以海巡署為主體組建海洋部，其他機關心生被海巡署併吞之畏懼。然，此種畏懼本身亦是一種誤解。因為若海巡署成為海洋部之下級機關，海洋部本部豈會有被下級機關併吞之可能。試問，內政部本部那個人會因為警政署下轄七、八萬警察大軍而有被併吞之感？

海洋部應是一個滙集海洋事務功能之部，而不是一個有缺陷或某部分肥大之「怪胎」。台灣是否有機會成為馬總統心目中的海洋國家，端視馬總統的魄力與行政團隊的知見了。

我國長期以來在海洋上一些點狀、片段的努力雖然存在，但離全面建立一個「海洋國家」的目標還有很大一段距離。台灣雖是一個海島形態的國家，人民亦都具有跨海移民的歷史根源，但無論是在人民思維意識上或政府典章制度上，均缺乏海洋國家應有的要素。這些欠缺尚有待政府及全民共同的努力。

如果台灣要成為一個真正的海洋國家，必然需要一個國會及全體社會所支持之立法基礎，以及一個具政策制定、法規起草、功能執行的專責機關（海洋部），該機關必須擁有所需的能量與職權來落實其職掌與任務，方可將國家帶往海洋興國之途。



附圖 中華民國海洋部組織建議圖（胡念祖設計）