

海洋日的3件海洋事：談海洋專責機關之必要



Share



g+1

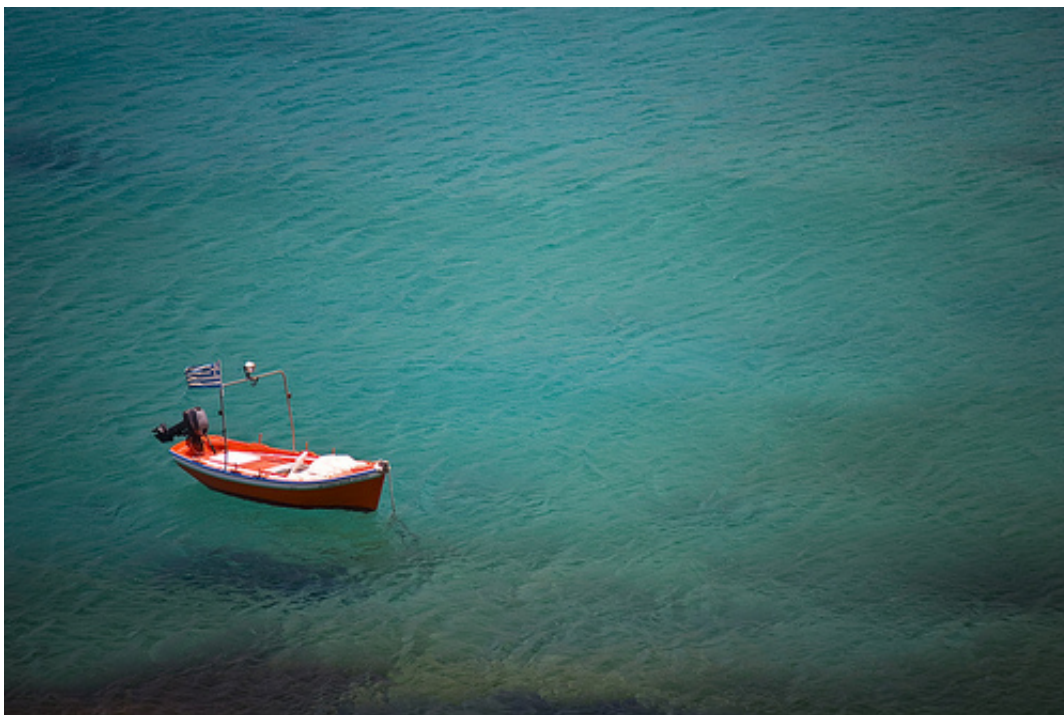
3

Like

162

文字大小

作者：孫介珩（國立中山大學海洋政策研究中心專任研究助理）



6月8日是一年一度的世界海洋日（World Oceans Day），今年聯合國所指定的主題為「海洋永續」（Ocean Sustainability）。回顧過去這一年，台灣因公民社會的進步，愈來愈多人關心、參與，使得諸多爭議許久的海洋議題有了轉機，朝「海洋永續」的目標邁進了一步。然而，許多議題卻也凸顯了我們政府步履蹣跚，針對海洋事務的評估、執行與管理仍有不足。

美麗灣爭議 凸顯評估能力不足

2013年10月，爭議延宕多年的美麗灣度假村開發案，終於經最高行政法院判決確定其環評、開發違法，台東杉原海岸豐富的自然生態終於得到暫時的歇息。

回顧美麗灣爭議，始於開發單位在地方政府刻意包庇，以及環保署未能清楚認知當地海洋環境特殊性的狀況下，利用環評法漏洞，規避環境影響評估。雖此案目前暫告一段落，然而，整個東海岸仍有十數個大型海岸開發案，亦面臨變更地目、環評爭議。若每件開發案皆如美麗灣一般纏訟多年才得到解決，不僅對自然生態造成損害，對社會資源亦是一種浪費。

此事件其實凸顯了一件事：政府對海洋事務的評估能力不足。

目前包括海岸地區的開發、設立海洋國家公園等評估事權，均散落在環保署、營建署等政府機關間，這些機關在評估過程中，固然會邀請專家學者針對個案進行討論，但對於我國海岸利用、保護區設置等事宜，卻缺乏整體規劃與整合能力，導致每一項評估爭議都必須藉由司法途徑個別解決。然而，行政部門不應讓司法資源作為彌補行政疏忽之工具，政府評估海洋事務，應由層級更高且更具專業之政府機關參與、甚至主導。



海域面積大、地方執法難 凸顯執行能力不足

同樣是在**2013年10月**，內政部終於公告「直轄市縣（市）海域管轄範圍」，過去地方與中央政府間曖昧不明的海域管轄範圍終於得到釐清，各縣市地方政府與海巡單位在海域管轄上終於能有一個明確的依據。然而，根據內政部之劃設原則，各縣市所轄海域「自陸地界線之濱海端點起向海延伸，至領海（**12海里**）外界止」，以基隆市為例，所轄海域超過**3,500**平方公里，為其陸域管轄面積之**27**倍，造成地方政府執法上的困難。

此事凸顯的則是：政府執行海洋事務的能力不足。

雖然目前我國海域執法為海巡署的業務職掌，但若地方政府有心整頓轄內海域之非法漁捕亂象，加強自身執法力度，又怎會有餘力在一個比陸域大十數倍的海洋疆域上，有效地執行各種漁業養護與管理措施呢？

除了查緝非法漁業，汙染、越界、海況的監測等，都需投注龐大且專業行政資源才得以執行，而這部份地方政府力有未逮，需要一個能夠整合、重新分配全國海洋相關行政資源的政府機關進行主導。

黑鮪季風光不再 凸顯管理能力不足、效率低落

2014年5月，東港黑鮪魚季邁入第十四年，屏東縣政府近幾年力圖轉型，推廣櫻花蝦等其他東港特色海產。政府開始推廣透過有效管理且使用永續漁法所捕撈的櫻花蝦，對業者與消費者雖是好事，但進一步去探究，促使地方政府產銷活動的轉型，其實有著不得不為之的原因，那就是：黑鮪魚季已經沒有黑鮪魚了，今年捕獲數仍未突破**300**尾（**5**月底止），較捕撈「全盛時期」跌幅超過**98%**。

此事件凸顯了政府對海洋事務管理能力不足且效率低落。



黑鮪魚僅是單一物種，漁業署居然可以眼睜睜看著此物種捕獲量十幾年來年年衰退至此而束手無策，試問台灣周邊海域上千種經濟物種，漁業署又怎能有效管理？

檢視漁業署的功能與其存在的核心價值，畢竟為特定產業之管理機關，其部門本位考量為該產業從業者的權益，在長期錯誤的管理觀念下，「永續海洋」的目標終將只是天方夜譚。

我國應有一職司海洋管理且位階高於漁業署之政府機關，站在國家整體海洋使用狀況的制高點，找出開發與利用的平衡，對外與他國談判交涉，保障洄游性物種能被各國永續利用，對內監督漁政機關並約束業者，確保沿近海資源被適當利用，而非作為交換選票或其他利益的籌碼。

海洋諸事誰來管？ 海洋部 VS 海委會

由上述三事觀之，一個高位階的海洋專責機關不但具有管理海洋的專業背景，且可以橫向整合政府資源，縱向制定政策方向與期程並下達指令，似乎可以解決上述我們所遭遇海洋事務在評估、執行與管理上的不足與缺漏。

但是，問題來了，這個專責機關的名稱究竟應該是叫做聽起來比較大、比較有權力的海洋「部」？還是聽起來就沒什麼實權的海洋「委員會」？

首先必須先釐清，扁政府時期所規劃的海洋部，與現今馬政府所推動並已正式納入行政院組織法的海洋委員會在政府層級上，皆屬於行政院直轄之二級機關（行政院為一級機關）。換言之，「委員會」之名並不會限縮該機關之既有權力，如「大陸委員會」雖為委員會，卻主導我國對中國一切政策之擬定，其他部會機關都只有「執行」之責，而無「決策」之權，又如「行政院農業委員會」雖為委員會，但下轄23個直屬機關，直接掌理全國農林漁牧之政策制定與執行。（註1）

反之，即使將其命名為「海洋部」，但卻不授與必要的事權與行政資源，如海洋保育、漁業、水下文化遺產、海洋探勘、港務等重大海洋事務之管轄權，而是讓上述這些業務繼續零碎的分

散在十多個部會局署機關之中，那這個海洋專責機關在運作上必然左支右絀，終將淪為空殼機關。

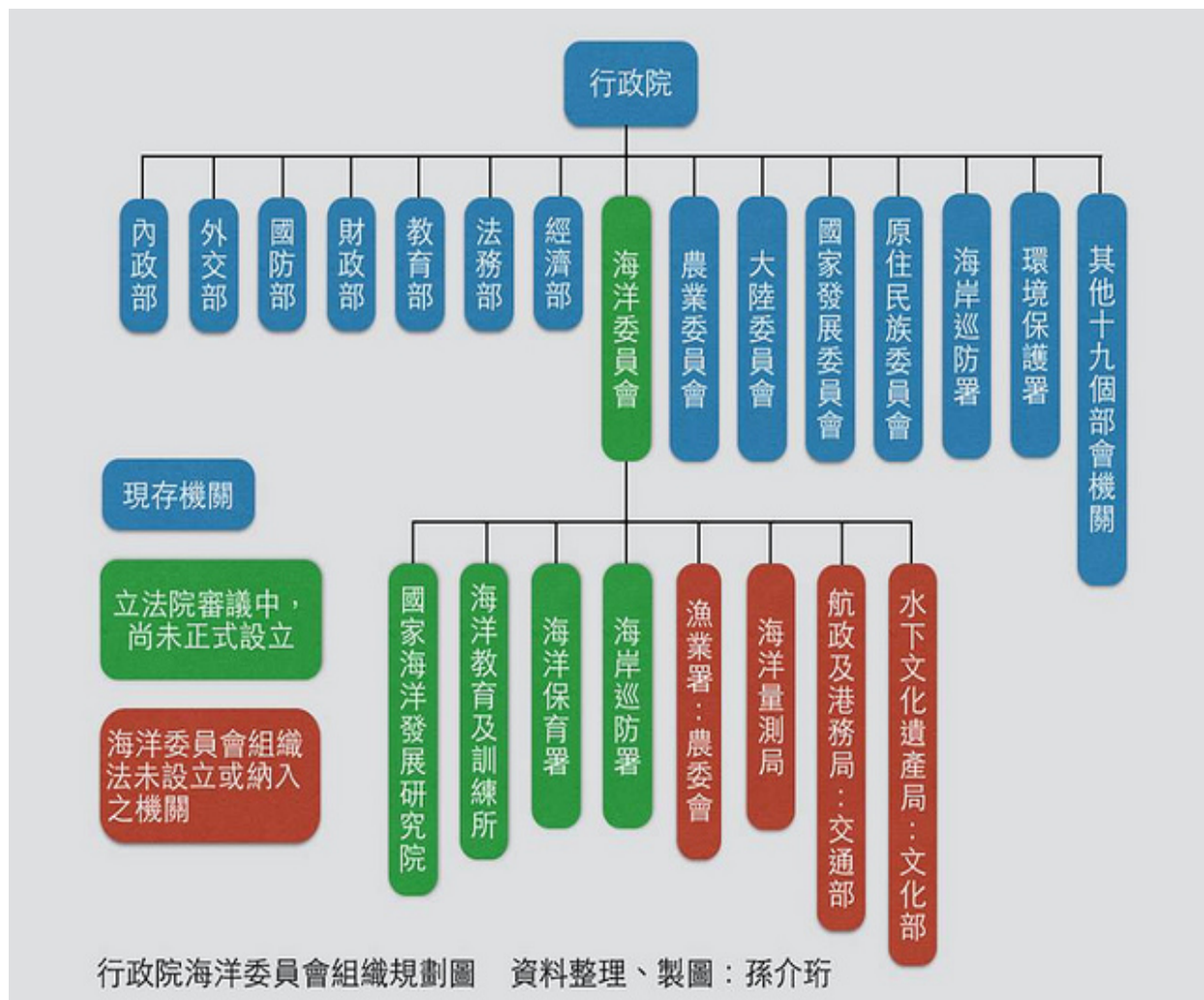


實踐海洋興國 須給專責機關充足權力、資源

由此可見，「名稱」並非決定機關管轄權力（**power**）與能力（**ability**）的來源；機關設立的那一刻，被法律明確賦予了那些海洋事務的決策、主導權與行政資源，才是吾人應當關切的核心議題。

目前海洋委員會尚未正式設立，最新版本的海洋委員會組織法草案仍在政黨協商階段。在最初的海洋委員會組織法版本中，僅下轄海巡署一個直屬機關，然在社會各界與立委諸公的努力下，最新版本多了海洋保育署、海洋教育及訓練所以及國家海洋發展研究院。但其他前述與海洋相關之重大業務，包括漁業、水下文化遺產、海洋探勘、港務仍未能納入組織法受海委會管轄，這樣的制度設計在日後勢必衍生諸多問題。

舉例來說，若海洋委員會未能享有漁業政策之主導權，僅片面由下轄海洋保育署訂定保育政策，當漁業與保育政策兩相扞格時，勢必引發農委會漁業署與海委會海保署兩個政府平行部門之間的衝突。眾所皆知，當欲解決事項涉及不同部會之職掌時，各機關間或為互踢皮球，或基於部門本位主義，使得最終政策的產出，往往是不同利益交錯妥協後的結果，造成各別利益凌駕國家總體利益之上，如此行之，將偏離海洋委員會「制定國家總體海洋政策」之設立目的，甚為可惜。



公民海洋意識的覺醒與蓬發在過去一年收到了成果，促使政府在海洋議題上表現較為主動、積極，但「工欲善其事，必先利其器」，無論是「藍色革命」還是「海洋興國」，再多口號，也比不上設立一個具有實權的海洋專責機關來得有幫助。

明天就是世界海洋日，我們一同期許社會各界繼續努力，讓「海洋永續」成為可能，讓一個強而有力的海洋專責機關付諸實現，讓台灣成為一個真正的海洋國家。

註1：

我們有時會閱讀到關於行政院海洋事務推動委員會（現為海洋事務推動小組）的資訊，該單位屬於行政院院本部之內部單位，其功能為辦理監理、覆議及諮詢等業務所設臨時性之任務編組，與文中所討論之海洋部、海洋委員會等直屬行政院的行政機關不同。相關比較可參考下表。

海洋專責機關比較表

名稱	海洋委員會 (立法院審議中)	海洋部 (目前無法源依據)	海洋事務推動委員會 (現為海洋事務推動小組)
層級	二級機關	二級機關	行政院內部任務編組
設立法源	行政院組織法	行政院組織法	毋需訂組織法規，以行政規則方式頒行即可
功能	海洋事務之政策、規劃、審議、協調及推動	海洋事務之政策、規劃、審議、協調及推動	諮詢、跨部會協作
決策模式	合議制	首長制	合議制
現況	目前海洋委員會組織法草案於立法院逕赴二讀，正在政黨協商階段	並未納入行政院組織法	未來海洋專責機關正式設立後，此任務編組將完成階段性任務並解散

資料整理、製表：孫介珩