

**University of Taipei**

**Computer Science**

**台灣海洋政策**

**治理之發展與困境**

**Student ID: U10916024**

**Student: Cheng-Hao, Zhang**

**張呈顥**

**January 2023**

# 目錄

第一章 緒論.....	1
第二章 法律及政策制定.....	1
第一節 國內法與政策.....	1
壹、 海洋行政組織.....	1
貳、 海洋基本法.....	3
參、 國家海洋政策綱領.....	5
肆、 2020 國家海洋政策白皮書.....	6
第二節 世界其他主要國家海洋政策簡介.....	7
壹、 澳大利亞.....	7
貳、 美國.....	10
參、 日本.....	11
第三章 國防安全與海洋爭端.....	12
第四章 藍色海洋經濟與科學研究.....	14
第五章 結論.....	17
第六章 參考文獻.....	18

# 第一章 緒論

本文認為就台灣本國立場而言，最急需解決與討論之海洋議題乃是台灣之**海洋政策與治理**；不論是各式各樣的海洋科技抑或海洋保育，遠至海洋與海域的國家領土安全，都是需要國家中央進行政策的制定來領導這些事務的發展的。因此必須讓台灣中央、地方政府各部門、企業及民營海洋研究單位進行其業務時不至於失所附麗，並且，制定研究或事務執行計畫時有效率且有依據。

令人欣喜的是，台灣各方單位對於海洋發展政策與治理已經有了相當程度的關切，並且有許多產出，例如：行政院海洋委員會《國家海洋政策白皮書》、《海洋基本法》以及有「海洋四法<sup>1</sup>」之稱的《海洋委員會組織法》、《海洋委員會海洋保育署組織法》、《海洋委員會海巡署組織法》、《國家海洋研究院組織法》。

惟此，台灣海洋政策與相關治理策略已有所萌芽，但相對於其他海洋大國，其仍然有不少的進步空間，透過本文，將試圖探尋從海洋政策的各種層面上是否有可以改進之處抑或是有窒礙難行之處。

## 第二章 法律及政策制定

### 第一節 國內法與政策

#### 壹、海洋行政組織

海洋事務之推動賴於有效率的組織及健全之制度，海洋事務龐雜，涉及眾多主管機關權責，如何經由有效的協調與整合，將行政效能最大化，是為政府之一大課題。

---

<sup>1</sup> 台灣環境資訊協會、荒野保護協會、海龍王愛地球協會、媽祖魚保育聯盟發表共同聲明，表示雖無法成立「海洋部」，但仍對「海洋保育署」進入行政組織給予肯定。（吳象元, 2015）

前章提到，海洋四法已然三讀通過，並業經公告施行；組織法公布後，歷經多次跨部會協商，海洋委員會及海洋保育署於 2018 年 4 月 28 日在高雄成立，原行政院海岸巡防署移為海洋委員會下轄之海巡署，國家海洋研究院則併同海洋委員會成立，設立籌備處，並於 2019 年 4 月 24 日正式成立。

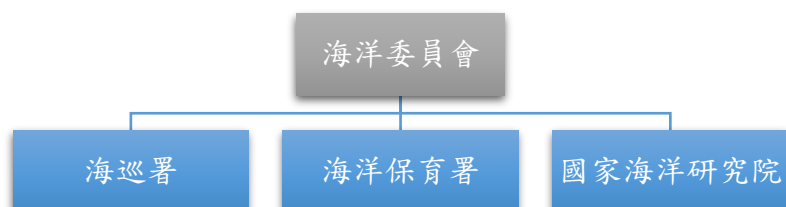


Figure 1, 海洋委員會組織架構圖

Table 1, 海洋事務相關主管機關業務區塊移撥海洋委員會（含所屬機關）一覽表

原主管機關	海洋相關業務區塊	移撥依據
行政院農業委員會漁業署	野生動物保育法中涉海洋野生動物保育業務	1. 2017年10月12日行政院召開「海洋委員會籌備小組第2次會議」決議。 2. 依2018年10月30日海洋委員會「海洋業務區塊劃分移撥」研商會議及2018年12月27日行政院人事行政總處「研商國家海洋研究院業務移撥區塊、『國家海洋研究院處務規程及編制表』草案會議」決議調整。
行政院農業委員會林務局		
經濟部水利署	深層海水資源開發技術及產業輔導推動及取水工程業務	
經濟部礦務局	海底非生物資源研究及調查業務	
科技部	在中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法從事海洋科學研究許可辦法業務	
行政院環境保護署	海洋污染防治業務	
行政院海岸巡防署	海洋事務相關業務	
行政院農業委員會林務局	文化資產保存法中涉海域自然風景、自然紀念物業務	由海洋委員會及行政院農業委員會研商業務移交。
行政院農業委員會漁業署	海洋保護區整合規劃及協調	行政院農業委員會中華民國108年4月15日農漁字第1081333581號函。
行政院農業委員會 行政院環境保護署	亞太經濟合作會議（APEC）海洋及漁業工作小組（OFWG）主政窗口	海洋委員會中華民國108年5月6日海國組字第1080004311號函。

行政院農業委員會	我們的海洋大會（Our Ocean Conference）主政窗口	海洋委員會中華民國107年12月21日海國組字第10700059671函。
----------	-----------------------------------	---------------------------------------

海洋委員會成立後，除部分業務自經濟部、行政院農業委員會、行政院環境保護署及科技部，移由該會及所轄海洋保育署主管外，其主要意義在於建構統合海洋政策的專責機關，將原本分散、各自獨立的海洋政策，做系統性地梳理，規劃階段性目標與任務，以扣合國家發展規劃，促進海洋的整體發展，並發揮海洋事務協調平臺功能，針對跨部會或中央與地方間須協調或共同推動之海洋議題，提出討論，形成政策，並藉由所轄之海巡署、海洋保育署及國家海洋研究院，使海洋政策從研展、規劃到執行，能有一致之步調。

## 貳、海洋基本法

台灣在民國 108 年 11 月就制定了《海洋基本法》，根據第 1 條：「為打造生態、安全、繁榮之優質海洋國家，維護國家海洋權益，提升國民海洋科學知識，深化多元海洋文化，創造健康海洋環境與促進資源永續，健全海洋產業發展，推動區域及國際海洋事務合作，特制定本法。」根據立法理由，由於海洋事務涉及眾多領域，且彼此之間相關密切，有整體規劃之必要；為維護國家海洋權益、海上安全並提升國民海洋科學知識與文化，乃至因應氣候變遷，維護健康之海洋環境、落實聯合國永續發展目標第十四項目標<sup>2</sup>，健全海洋產業發展，整合協調海洋事權，並推動區域及國際海洋事務合作，俾利達成打造生態、安全、繁榮之優質海洋國家之目的，海洋基本法有制定之必要

---

<sup>2</sup> 保育與永續利用海洋及海洋資源以確保永續發展(Sustainable Development Goal14：Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development, SDG 14)



Figure 22, SDG 14 (<https://sdgs.un.org/goals/goal14>, 2022/12/29)

行政院於其《海洋基本法總說明》中道出，海洋事務龐雜多元，惟依憲法第 107 條第五款及第 108 條第一項第六款規定，得由中央立法並執行者，僅有航政、航業及海洋漁業，規範顯有不足；又海洋事務之規範散見於多部法律，致事權分散且**無明確之國家海洋政策與願景**，實有必要制定具有政策指導、規範政府義務與授權立法性質之海洋基本法，以收政策統合及事務協調之效，進而達到打造優質海洋國家之目的。

《聯合國海洋法公約》<sup>3</sup>前言指出：「通過本公約，在妥為顧及所有國家主權之情形下，為海洋建立一種法律秩序，以便利國際交通和促進海洋之和平用途，海洋資源之公平而有效之利用，海洋生物資源之養護及研究、保護和保全海洋環境」，經此引導海洋國家對其海上活動、利用及其相關國家海洋權益進行政策規劃、法律制定與組織建構。台灣雖未簽署聯合國海洋法公約並成為其締約國，但作為一個四面環海的海洋國家，為與國際社會重要之海洋規範公約接軌，正視並改善我國海洋事務政策面臨之困境，以認識與保障海洋權益，並確立我國海洋政策之基本原則與方向；行政經參考多項國內外法例<sup>4</sup>與我國《國家海洋政策綱領》及《海洋政策白皮書》等，爰制定本法。（行政院海洋委員會，海洋基本法總說明與逐條說明，2019）

---

<sup>3</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea

<sup>4</sup> 聯合國生物多樣性公約 (Convention on Biological Diversity)、水下文化遺產保護公約 (Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage)、聯合國永續發展目標 (Sustainable Development Goals)

## 參、 國家海洋政策綱領

### “生態、安全、繁榮的海洋國家”

（行政院海洋事務推動委員會，2005）

由於台灣四面環海，東接世界大洋太平洋，為海上東西南北往來交通樞紐。作為一海洋國家，其生態、歷史、文化、政治及經濟都與大洋習習相關；因此自當喚起國民的海洋意識，提升並保障海洋相關權益，積極保護環境與生態，打造一個永續的藍色家園應為己任。政府為創造健康的海洋環境、安全的海洋活動與繁榮的海洋產業，進而邁向優質海洋國家，訂定了《國家海洋政策綱領》，作為施政根基。

政策主張：

- 一、確認我國是海洋國家，海洋是我國的資產，體認我們國家的生存發展依賴海洋。
- 二、享有與履行國際海洋法賦予國家在海洋上的權利與義務，並響應國際社會倡議之永續發展理念。
- 三、重行認識國家發展中之海洋元素，尊重原住民族海洋經驗與智慧，並建立符合國家權益之海洋觀。
- 四、調查國家海洋資產，瞭解社會對海洋之需求，掌握海洋活動本質，規劃國家海洋發展。
- 五、採行永續海洋生態及世代正義的觀點，建立海洋環境保護、海洋生物資源養護及合理利用海洋之海洋管理體制。
- 六、強化海洋執法量能，以創造穩定之海洋法律秩序與安全之海洋環境。
- 七、創造有利之政策與實務環境，實質鼓勵海洋事業發展。

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

九、提供安全、穩定之海洋環境，鼓勵民眾親近海洋，培養海洋意識與文化。

此綱領訂定了六大目標與策略：

- 一、 **【國際政治】**護海洋權益，確保國家發展
- 二、 **【國防安全】**強化海上執法，維護海上安全
- 三、 **【生態環境】**保護海洋環境，厚植海域資源
- 四、 **【經濟產業】**健全經營環境，發展海洋產業
- 五、 **【民族文化】**深耕海洋文化，型塑民族特質
- 六、 **【教育研究】**培育海洋人才，深耕海洋科研

此綱領之上開六大策略目標為政府相關政策制定之依歸，《國家海洋政策白皮書》與《海洋基本法》之章節內容之制定也是基於此六點進行目的性擴張。本綱領是繼《海洋基本法》與《國家海洋政策白皮書》後誕生之相關策略文書，其內容乃牽動著未來 10 年國家海洋科技中長程發展<sup>5</sup>。

## 肆、 2020 國家海洋政策白皮書

於〈導論〉中提到，本版與過往之最大差異在於，前兩版海洋政策白皮書出版時，我國尚未設立中央海洋事務專責機構，故其內容主要包含及反映各個海洋相關機

---

<sup>5</sup> 為落實總統蔡英文「立足台灣、航向海洋」的重大宣示，國家海洋研究院繼海洋基本法與國家海洋政策白皮書後，耗費 10 個月的心力，召開 5 場跨區域策略共識會議、逾 30 場推動小組工作會議、訪談諮詢學者專家 87 人次，收整 172 項產官學研建議，終於擬定「海洋科技政策綱領」，為「海洋國家」立下全新里程碑。（最後閱讀 2022-12-30 /記者洪定宏/高雄報導 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breaking-news/3690211>）



構之政策作為；惟本版係由作為國家海洋政策**統合**機構的海洋委員會所撰擬，且《海洋委員會組織法》第一條明文規定其主要職掌在於「**統合海洋相關政策規劃、協調與推動**」，協調與推動各海洋機關其法定職掌，雖各自為不同功能之作為，卻能一致地朝著共同的國家海洋政策目標努力。

本書針對不同面向，有六大政策目標如下：

- 一、 建構區域戰略思維，保衛海域主權權益
- 二、 落實海域執法作為，促進區域安全合作
- 三、 維護海洋生態健康，優化海洋環境品質
- 四、 確立產業發展目標，促進藍色產業升級
- 五、 形塑全民親海風氣，培養海洋國家思維
- 六、 孕育科學發展動能，厚植學術研究能量

上開各種策略與各種政策綱領互相襯映，並展現了海洋委員會之職掌<sup>6</sup>所在。

## 第二節 世界其他主要國家海洋政策簡介

本章節參照《我國海洋政策白皮書規劃之研究》（許德惇，唐存勇，魏教授慶琳，2010），因篇幅所致，本文僅選擇澳大利亞、美國、日本三個國家的國家海洋政策為例，就其內容簡介如下：

### 壹、 澳大利亞

---

<sup>6</sup> 海洋委員會作為統合海洋相關政策規劃、協調及推動之機關，戮力實踐各願景、目標、策略方針與措施，以符蔡英文總統「立足臺灣、航向海洋」之期勉，讓我國的海洋事務蒸蒸日上，實踐生態、安全、繁榮之優質海洋國家願景。（行政院海洋委員會，2020 國家海洋政策白皮書，2020）

澳大利亞的海洋政策制定的主要目的是針對該國管轄之海域，從生態系統規劃之角度出發，擬定一整合性的系統管理架構。其海洋政策主要依循聯合國海洋國家公約的規範，為該國對其領海及專屬海域的最高政策指導綱領。

由於澳洲擁有許多當地獨有之物種，並具有高度的生物多樣性。因此，國家海洋政策中特別強調，應珍惜保育這得天獨厚的自然資產。

另外，雖然其管轄海域受文明衝擊的程度，遠較北半球海洋來得輕微，但海洋政策中仍指出其海洋生態，正遭受各種環境壓力的威脅。此外，由於造船、海域油氣田、漁業養殖、觀光休憩等海洋相關產業，對澳洲的國家整體經濟貢獻日趨重要，該國政府也期許，在聯合國的有效規範下，能與國際各國共同合作，為海洋的「永續經營」而努力。最後，該海洋政策也強調，必需重視該國原住民的海洋傳統文化，以及對如何保護南極海域，為求防患未然（如全球暖化所導致的南極冰原逐漸融蝕和崩解），在國際矚目下，政府所應擔當的角色。

由於政策目標為有效保護海洋生態環境，政府之決策應當依賴現今進步的科學知識與方法，來增進對海洋知識之了解。例如透過「區域海洋規劃案」之規劃，強化政府內各級與海洋事務相關單位之連結運作，整合各方資源，制定出良好的管理制度。此「區域海洋規劃案」，由政府組成指導委員會予以審議並監督其進度和成效。

澳洲海洋政策之落實是藉由以下各種委員會之組成與運作，方能落實其目標。各委員會的組成以澳大利亞的六州和二領地的參與為主，經由「區域海洋規劃案」，由澳洲、紐西蘭環境保護聯合會（the Australian and New Zealand Environment and Conservation Council），來促成彼此間之合作和協調。各委員會如下：

- 一、 國家海洋部長級委員會
- 二、 國家海洋顧問團隊
- 三、 區域海洋規劃指導委員會

#### 四、 國家海洋辦事處

此份國家海洋政策之願景和目標，乃是依1992年的「國家生態永續發展策略（the National Strategy for Ecologically Sustainable Development）」、1996 年的「澳洲生物多樣性國家保護策略（the National Strategy for the Conservation of Australia's Biological Diversity）」及1998 年的「政府間之環境角色扮演及責任承擔協議（the Intergovernmental Agreement on the Environment on Roles and Responsibilities）」三個，和國家環境保護發展策略相關的主要精神而擬定。

基於永續經營海洋的目的，此策略指出海洋資源開發的八項原則：

- 一、 維護一個健康而豐富的海洋生態資源，是經營海陸環境的必要基礎。
- 二、 海洋生態資源的利益與維護海洋的責任，應由所有澳洲國人共享與承擔。
- 三、 澳洲的生存和發展，仰賴可永續經營的海洋產業，進而保障澳洲在國際上的競爭力。
- 四、 海洋資源的整合管理，必須考量經濟、環境、社會與文化等各項因素。
- 五、 為了評估人類活動對海洋的影響，應持續增進對海洋生物與非生物資源及其作用之研究和瞭解。
- 六、 海洋規劃與管理的政策訂立，應建立在**堅實的科學基礎上**。
- 七、 當海洋開發造成潛在衝擊時，應以保有健康而完整的海洋為優先考量。
- 八、 政府不得以資訊不足為由，延宕推脫各種人為開發活動，可能對海洋生態造成不可逆破壞，所應負起的責任和建立必要的預警機制。

此份國家海洋政策以一整節的篇幅，用來強調海洋科學、技術對海洋產業發展的重要及其相互間之關係。其中尤以「海洋科學與技術計畫（The Marine Science and Technology Plan）」和「海洋產業發展策略（Marine Industry Development Strategy）」兩項規劃，最

為迫切。例如「海洋科學與技術計畫」中所揭示的（1）各種海洋科學、技術、與工程領域計畫、（2）用科技方法增進對澳洲海域的瞭解及（3）提升海洋產業的開發與利用，做為未來執行時的三大工作重點要項。

## 貳、 美國

於 2007 年美國提出以 2004 美國 21 世紀海洋藍圖為基礎的國家海洋政策 (National Ocean Policy)，其中主要強調三大訴求：

- 一、 改善海洋政策的決策模式和品質
- 二、 促進各行政部門間之有效整合
- 三、 由傳統海洋管理之舊思維改以生態系統為導向的管理機制

整份報告從海洋及海岸帶對國家貿易、航運、經濟、國防安全、民生育樂及休憩觀光的重要性切入，說明由於人類活動及工業污染導致各種海域生態的危害，提出展望 21 世紀及未來，美國做為一個全球負責任的國家，對海洋政策的制訂和執行，應有的作為和策略。

對於如何落實此一嶄新的「國家海洋政策」，該白皮書也提出以下兩項立竿見影的執行方案和說明：增加政府投資（第一年新增 15 億美元，往後每年增加 39 億美元）；以及，就長期而言，政府應設立「海洋基金（the Ocean Policy Trust Fund）」，其經費來源主要來自與海洋相關產業之營收。

2009 年歐巴馬總統又以備忘錄之形式，要求國務院各部會由白宮環境品質委員會主導，成立跨部會之國家海洋政策任務小組。其主要任務為向總統建議能確保美國四周鄰近海域（含五大湖區）之健康、安全和永續經營的「國家海洋政策」。為有效執行並達成此一策略目標，此小組亦需提供更有效且合乎環保和經濟效益的跨部門運作架構。在備忘錄中，歐巴馬總統再三強調：「基於海域空間之使用和民眾生活汲汲相關，且在國家航運、經濟、貿易和國防安全上的重要性，政府必需竭盡所能、善盡職責，

為國人及未來子孫後代，維護並保有一個健康、有活力並能永續經營的海域空間環境（含海岸帶）及其所衍生的各項資源」。

## 參、日本

環海的日本，深切認知海洋對其國家發展和生存的重要性。作為一海洋導向的國家，須在海洋和平發展利用與海洋環境保護上取得合諧，並與國際合作，遵循聯合國及其他國際公約規章。依此目的，制定出包括對各種不同海洋議題等基本事務與其他相關事務的規定，以釐清地方與中央政府，經營者與公眾成員間之責任。同時，建立「海洋政策總署」，權衡海洋的推廣步驟與運作方式，以期有益於健全的經濟發展與人民生活之安定，讓海洋與人類和平永續共存。

政府應制訂「基本計劃」，以提升海洋全方位與系統化之海洋相關措施；海洋「基本計畫」應涵括：

- 一、與海洋我國海洋政策白皮書之規劃研究 20 相關的基本議題
- 二、政府對海洋相關議題，應提出全方位與系統化的方法
- 三、任何其他海洋相關議題

首相應尋求內閣，對海洋「基本計畫」草案之核准；經內閣同意與授權後，首相宜付諸實行不得延誤；政府每五年應複審「基本計畫」一次，並予以必要之修正；海洋「基本計畫」若有任何必要之更迭，須得首相及內閣同意；政府須確保海洋「基本計畫」之順利推動和運作，例如充足財務保障及年度計畫預算之通過。

由於基本計畫條文雜多，因為篇幅之因素就不一一臚列，下列節錄幾點介紹：

- ◆ **海岸區域的整合管理**：為確保享用海岸區域與持續維護天然環境，政府必須要對海岸與陸地，做有效的整合；面對嚴苛的天然環境變化，例如海嘯巨浪或與因板塊移動造成的海水，對動植物生長與其棲息地，及獨特天然景觀之

衝擊，政府宜制定相關保護條款。

- ◆ **推廣海洋工業並強化其國際競爭力**：提昇先進研究與發展，改善技術，訓練招募海洋人才，強化實務基礎，發展新興海洋事業。
- ◆ **海岸區域的整合管理**：為確保享用海岸區域與持續維護天然環境，政府必須要對海岸與陸地，做有效的整合；面對嚴苛的天然環境變化，例如海嘯巨浪或與因板塊移動造成的海水，對動植物生長與其棲息地，及獨特天然景觀之衝擊，政府宜制定相關保護條款。
- ◆ **保存獨立島嶼**：獨立島嶼對保護日本領海、專屬經濟區及海運安全非常重要，故對獨立島嶼的海洋環境資源開發，海洋生物棲息地維護，政府宜加以維護。
- ◆ **促進國際合作**：政府宜主動與國際盟友簽立海洋協定；為使日本成為國際社會海洋事務的一員，政府應參與海洋有關的資源、環境、調查、科技，防止海上犯罪與災難救助，或其他事件等國際合作。
- ◆ **推廣大眾對海洋的認識**：為確保大眾對海洋的进一步了解與興趣，政府宜推動學校及公眾教育，使其認知聯合國的海洋公約和其他國際協定，並普及海洋休閒娛樂活動；推動大學或其他機構跨學科的海洋教育。

### 第三章 國防安全與海洋爭端

國際局勢瞬息萬變，各國都有著各自的利益與考量，於海洋上亦不例外。台灣北方與日本相鄰，西邊連接中國大陸，中間隔著台灣海峽及澎湖水道；三國早有釣魚台（魚釣島）相關爭議，相關論述可參見作業一《[從國際法淺談釣魚臺之領土問題及其國家利益](#)》（張呈顯, 2022）；南方除了與菲律賓就海域劃分已有爭端外，又涉足南海爭端，牽連國家甚廣，錯綜複雜。更重要的是，我國漁、商船航行往來頻繁，位處交通重要要道，不免要與國際社會其他成員有所接觸，亦難免有所衝突；此類各式衝突與

爭端是需要仔細研討緩和或解決方法的，以免影響了相關的海洋權益及國防安全，以策海疆安全和平。

當全球因為「海洋法公約」的訂定而逐步落實海洋治理時，臺灣受限於外交困境，無法與國際就海洋資訊進行交流，更無法透過內國法化程序將國際海洋規範與國內法有效連結。若兩者管制事項的程序保障不同，將形成適用上的嚴重衝突。而儘管臺灣被排除參與國際海洋規範的制定，但是仍必須遵守國際海洋規範而受到制裁。最後，則是由於臺灣是非締約國，連國際海洋組織內建的糾紛解決途徑也無法救濟，形成國際管制上缺乏程序保障的現象(葉俊榮，1999：336-41)。

儘管如此，台灣依舊努力以各種可行之名義，參與各種國際海洋事務之組織與活動（台灣各種國際參與皆是以此型態進行）。因應國際海洋規範之變遷，調整海洋事務管理之觀念與做法，政府也展開參與區域漁業組織之活動。參與各式組織擴大了台灣在國際海洋議題上的空間與曝光，更促成國際海洋之研究與發展，以保障台灣位於海洋領域的相關權益。

海洋安全牽動著國家安全，國家安全是海洋政策的優先領域。臺灣位於南海到東北亞海域交通要衝；同時控制中國進出太平洋的門戶，還有日本南向的戰略要道。面對複雜的區域政治局勢，海洋政策應該朝向確定海洋戰略指導、建立區域性海上防衛力量以及充實海域維安量能三個面向出發，維護臺灣鄰近海域的秩序。在確立海洋戰略指導部分，《國家海洋政策綱領》強調結合國家力量，確保臺灣海上交通線順暢，並透過健全立法來維持海域法律秩序。未來更要連結太平洋區域民主國家，建構合作機制與對話平台。在建立區域性海上防衛力量部分，結合國防、海巡、交通等海域偵察及船舶交通服務系統，強化海域管理效能。在充實海域維安量能方面，政府應該整合海域安全情報資料與情資處理，並進而落實各種港口的防護機制，同時加強海域、海岸重要民生經建設施安全管理及維護機制。

再者，海上治安維護與災害預防、急救則是另一個海域安全的議題，包含走私、

傳染病入侵、漁權歸屬、海上糾紛及海上救難等問題。由於海洋事務繁雜，且各具專業，不論在岸、海執法、海難搜救、海洋環境保護與資源保育、海上交通安全維護等，都需要相當專業的人才及設備才能更成功。

海巡署經由海洋四法之立法施行以及行政組織改組，編制於海洋委員會轄下，正式實現了海洋政策一體化。根據《海洋委員會海巡署組織法》第 1 條：「海洋委員會為辦理海域及海岸巡防業務，特設海巡署。」及第 2 條所示，海巡署執掌為下列十點：

- 一、 海洋權益維護之規劃、督導及執行。
- 二、 海事安全維護之規劃、督導及執行。
- 三、 入出港船舶或其他水上運輸工具及通商口岸人員之安全檢查。
- 四、 海域至海岸、河口、非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國及其他犯罪調查。
- 五、 公海上對中華民國船舶或依國際協定得登檢之外國船舶之登臨、檢查及犯罪調查。
- 六、 海域與海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理。
- 七、 海域及海岸之安全調查。
- 八、 海岸管制區之安全維護。
- 九、 海巡人員教育訓練之督導、協調及推動。
- 一〇、 其他海岸巡防事項。

並且又制定《海岸巡防法》，為維護臺灣地區海域及海岸秩序，與資源之保護利用，確保國家安全，保障人民權益。

## 第四章 藍色海洋經濟與科學研究



21 世紀「藍色經濟」(Blue Economy)興起，「藍色成長」(Blue Growth)被視為海洋與海事永續成長的機會，經濟成長的新動能，可以創造就業機會與總體經濟附加價值。聯合國永續發展目標第 14 項目標亦設定 2030 年前，透過永續利用海洋資源來提升經濟效益。

臺灣四面環海，擁有廣大藍色國土及豐富海洋資源，長期以來我國海洋相關產業的發展已相當蓬勃，可再強化前瞻性及符合永續海洋之藍色經濟產業，強調人類活動與海洋之調和及互利共生，達成蔡英文總統「海洋臺灣、產業領航」之施政方針，並與「大南方、大發展」的「聚落、交通、產業、觀光」四大策略相互結合。(行政院海洋委員會, 2020 國家海洋政策白皮書, 2020)

白皮書中提到，政府應當對於逐漸失去競爭力的海洋運輸、海洋漁業給予重視，制定得以永續發展、具有前瞻性且長遠的政策；另外對於新興海上產業的發展，是目前許多國家都致力研發的目標。惟許多資源都位處於水下或水濱，因此開採的技術、安全性、經濟效益以及海洋環境保護等項目都必須兼備，應以維護海洋生態環境且符合永續環境原則之前提下，有效地利用海洋產業資源。新興產業類別主要包含：海洋生物科技、離岸風力發電、洋流發電、波浪能、海底電纜、深層海水及海洋環境保護產業。

面對海洋議題的急迫性，臺灣能夠建構完整的海洋政策，需要政府對於全球以及區域海洋環境及資源特性的瞭解。但海洋事務範圍廣大，政策規劃需要對於海洋環境與資源開發潛能的認知，這樣的認知又建築在堅實的科技研發以及調查研究基礎上。所以，海洋科學研究是理性決策的重要基礎，也是臺灣形塑海洋政策的基石。

回顧臺灣在海洋科研的進展，臺灣現行對周圍海域調查研究相當不足。臺灣遭遇強大的外交困境，這些研究是臺灣據以向國際主張海洋主權的基礎，其重要性不可小覷。除此之外，海洋在氣候與環境變遷所扮演的角色，對於全球自然與社經發展均有關鍵影響，關聯到臺灣面臨日益頻繁的天災，唯有國際間進行合作研究，進行科技研

發才能有助於永續發展。同時，海洋文化建構也需要人文素養，因應當前世界思潮所重視的環境與資源之利用永續，以及隨著《海洋法公約》通過與生效後所建構的國際海洋法律體制，法政層面研究重要性提高。

如何促進海洋法政層面的研究發展，以強化國家整體海洋治理的制度量能，提振海洋人文的發展，成為海洋政策的核心議題。現行臺灣研究有幾項重大的問題，包括未能統整海洋資料庫及資源共享機制；海洋科技投資嚴重不足；以及缺乏海洋科學研發相關配套立法，海洋專業知識在政府的決策中無法落實。

隨著**國家海洋研究院**正式編入海洋委員會，有了明確的組織架構與職掌，海洋科學研究可期待的是有個整體的決策領導機制，跨領域的整合聯繫與合作，並釐清、規劃整體的海洋科研清晰的重點與方向。

海洋保育不能僅依賴政府，必須全民共同擔負護衛海洋的責任，因此提升國民海洋意識是海洋國家最根本的工作。另一方面，海洋國家發展和海洋產業的興盛，必須依賴海洋專業人才；然而由最近國內海洋相關系所（如造船系）逐漸更名、海洋院校學生就業情形不佳、大專畢業生升學轉入其他非海洋系所而逐漸流失、實習船不敷需求、商船上多為外籍船員，以及公務船船員年齡過大等情況而言，我國海洋人才業已出現明顯的斷層，使海洋實力的推進面臨巨大挑戰。（邱文彥, 2016）

另外，對於海洋專業人才之培育，國內海洋院校如國立臺灣海洋大學等，可以增強相關產學合作或是學界各自整合、截長補短，以提升我國海洋高等教育之素質，培養相關人才。除此之外，海洋事務極為國際性，我國對於涉外事務的人才培育，也應特予關注，加強培養。

## 第五章 結論

國際情勢詭譎多變，各國都各懷鬼胎、有著各自的利益；台灣四面環海，位處海上交通要點以及戰略樞紐，因此台灣政府相關之海洋政策甚是重要；退萬步言，海洋事務涉及領域廣闊，相關政策勢必要有系統性、有架構地整合，以利行政效能效率之提升。單從海域安全而論，其涉及國防與外交，又涉及漁業漁船之安全，連帶影響相關經濟發展，由此可知海洋事務必須整合是亟待處理。

誠如上開所言，海洋事務是需要被政府整合處理的，而國家政府依法行政，根據法律保留原則<sup>7</sup>需要有相關法律或法律明確授權之法規命令而為行為；因此，立法機關占有十分重要的一席之地，應當盡速參照、斟酌學習外國相關法例，並依照我國現實國情制定或修正相關法律，使行政機關有法可依。

我國雖已然於行政院下轄設立海洋事務獨立統合機關之海洋委員會，相關組織、政策也陸續制定。惟依現實狀況而論，政策制定出來是得被落實、正確且有效率地執行的，行事作為不宜過為官僚、為了績效而做出績效；海洋事務以科學為基礎，當以科學方法治之，亦不悖社會人文及民眾情感，惟數據應為較高地位。

本章節所臚列的皆為海洋事務極為重要且急迫處理之事項，但本文認為更為重要的是**海洋事務、科學相關人才之培育**。政策或是實驗研究之執行都需要相關領域之專業人才來執行其專業，而專業之養成並非一朝一日得以完成的，相關機構應當特別注重海洋教育及文化之規劃；除了深植海洋文化於居住在四面環海的台灣人們，更要傳授正確之海洋相關知識，並招攬人才培育之。提升我國海洋人才素質才能提升海洋事務處理成效，讓擁有大片藍色國土的台灣，有效率且有系統地善用這片得天獨厚的自然資產，並保衛台灣之領土安全。

---

<sup>7</sup> 特定領域的國家事務，應保留立法者用法律來加以規定，行政機關只能依照法律或法律明確授權的法規命令為行為。例如：稅捐稽徵機關不得對人民課徵非法律所規定稅目的稅捐，否則是違反法律保留原則。（資料來源：<https://terms.judicial.gov.tw/TermContent.aspx?TRMTERM=%E6%B3%95%E5%BE%8B%E4%BF%9D%E7%95%99%E5%8E%9F%E5%89%87&SYS=A>）

## 第六章 參考文獻

《國家地理》雜誌中文版. (2015 年 07 月 05 日). 台灣海洋政策與管理：

如何讓「海洋立國」不只是響亮的口號？.

擷取自 關鍵評論: <https://www.thenewslens.com/article/18322>

許德惇, 唐存勇, 魏教授慶琳. (2010). 我國海洋政策白皮書之規劃研究.

行政院研究發展考核委員會.

行政院海洋委員會. (2019). 海洋基本法總說明與逐條說明. 臺北市: 行政院.

行政院海洋委員會. (2020). 2020 國家海洋政策白皮書. 高雄市: 行政院海洋委員會.

行政院海洋事務推動委員會. (2005). 國家海洋政策綱領. 臺北市: 李家維.

張呈顯. (2022). 從國際法淺談釣魚臺之領土問題及其國家利益. 臺北市: 張呈顯.

葉俊榮. (2005). 建構海洋台灣發展藍圖. 研考雙月刊, 8-21.

姜皇池. (1998). 論海洋爭端和平解決之機制. 警學叢刊, 1-30.

邱文彥. (2016). 海洋立法與海洋治理的挑戰. 航運季刊, 1-5.

吳象元. (2015 年 06 月 17 日). 『朝海洋國家邁進！「海洋四法」通過，

環團表示肯定』. 擷取自 關鍵評論: <https://www.thenewslens.com/article/18755>