

海洋立法與海洋治理的挑戰

Marine Legislation and Challenges of Ocean Governance

邱文彥 (Wen-Yan Chiau)*

摘要

《1982 年聯合國海洋法公約》生效後，許多海洋國家鑑於海洋無窮的功
能和利益，莫不紛紛建立管理機制、採行具體行動，積極保護與發展
海洋。過去臺灣對於「建立海洋專責機關」、「加強生態環境保護」、「致力海
洋相關研究」和「推動海洋產業永續發展」等倡議從未間斷，但直到最近立法
院陸續通過「國土三法」，以及行政院組織改造中被譽為最具亮點的「海洋委
員會」組織四法後，海洋事務的進展始見曙光。雖然未來海洋政策與事務可
望逐步統合，促使臺灣大步邁向海洋，但相關整合工作的進度、主管機關的
遠見和魄力、尚未完成法令的推動和海洋意識的普及，對於海洋國家願景的
落實，不但必要，也將是嚴峻的挑戰。

關鍵字：臺灣、海洋立法、海洋治理、永續發展

Abstract

Considering numerous functions and benefits provided by oceans, many
maritime nations have been very active in establishing management mechanisms
and in taking concrete actions to protect and to develop oceans. This is particularly
true after the enforcement of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea.
Although initiatives, such as “establishing the lead agency”, “strengthening the
protection of marine ecosystem and environment”, “facilitating ocean-related
research” and “promoting the sustainable development of ocean industries”

* 國立臺灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所教授、立法院第八屆全國不分區立法委員；聯
絡地址：20224 基隆市北寧路 2 號；Email: chiau@mail.ntou.edu.tw。

have been proposed in the past decades, progress related with marine affairs is still limited. Thus, recent passage of the “three national land use laws” and the “four ocean-related organic laws” by the Legislative Yuan (Parliament) marks a milestone for Taiwan’s marine development. Nevertheless, this paper concludes that it is essential to have further integration of marine affairs, vision and determination of the lead agency, related bylaws and implementation mechanisms, and promotion of public awareness, which also become daunting challenges faced by Taiwan as it marches toward the path of a strong maritime nation.

Keywords: Taiwan, Marine legislation, Ocean governance, Sustainable development

壹、前言

海洋對於氣候調節、生物繁衍、形塑文化、經濟發展、航運交通、觀光休閒及教育研究等都十分重要，海洋資源帶給人類無窮的功能和利益，也是臺灣世代子民生存發展的重要資產。《1982 年聯合國海洋法公約》生效後，許多海洋國家莫不紛紛公布海洋政策、建立統籌管理機制，並採行具體行動，以積極保護和發展海洋；這些機制和作為，值得我國借鏡。

臺灣四面環海，為了維護國家海洋權益、保育生物多樣性和發展民生經濟，有志之士對於「建立海洋專責機關」、「加強生態環境保護」、「致力海洋相關研究」和「推動海洋產業永續發展」等倡議，數十年來從未間斷。其中，海洋學界、民間團體和政黨候選人都曾舉辦各種研討會議，或提出「海洋立國」、「海洋興國」等諸多倡議。然而，我國的法政體制卻與

海若即若離，國家發展和國際趨勢難以同步同軌。例如，發展「藍色經濟 (Blue Economy)」已為亞太經濟合作組織 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 和許多海洋大國國家中長期發展計畫的重點，海洋產業界莫不引頸切盼；惟最近財團法人船舶暨海洋產業研發中心結合相關業者，成立了「海洋系統海下技術產業聯誼會」，為了推動與建立海上風場的產業鏈，業者卻普遍反映主管機關權責不明或消極任事；以海上風場的選址為例，相關機關既未能進行「藍色國土」的先期和整體規劃，反要求業者自行尋覓場址，如此作為如何能發展資本和技術密集、規模與風險不小的海洋產業？我們更無法想像，沒有通盤的整合與規劃，藍色經濟如何大步開展？

其次，海洋事務主管權責分散。目前，行政院海岸巡防署係以防範走私偷渡、海上救難等海域「執法 (enforcement)」

為主要職能；行政院環境保護署以環境污染管制為主，雖然制定了「海洋污染防治法」，但人船俱缺，海污清理仍賴海巡署的協助；農業委員會漁業署則以協助漁民、發展漁業為主，且以商業捕撈之種群為主要管理範疇，有關桃園藻礁與白海豚的海洋保育問題，近年來與相關團體爭議不斷，使得海洋保護區劃設和管理顯得左支右絀。

其三，海洋相關的組織改造無法回應國際與國內情勢。國內產官學民各界，在2002年、2009年及2014年，共召開了三次「海洋與臺灣研討會」，相繼發表宣言和行動計畫，呼籲整合規劃、管理、研究與執法，建構功能完整的海洋主管機關。事實上，1996年彭明敏先生競選總統時，曾引筆者文，提出「海洋國家的願景」作為競選主軸；2000年之後，陳水扁總統也參考筆者「海洋事務部籌設構想書」，提出海洋事務部的籌設架構；2008年馬英九總統初選時，筆者也曾起草提出「藍色革命、海洋興國」的政策，希望能統籌海洋事務，設立「海洋部」。但長久以來國人海洋意識欠缺，相關機關對於浩瀚大海裹足不前，或推託權責，或漠然無感，即便是後來行政院提出組織改造時，也僅具備《海洋委員會組織法》和《海巡署組織法》的單薄架構。所幸，近四分之一世紀海洋界的呼籲和奮鬥，以及立法院第八屆委員的催生下，終於促成了幾個重大海洋立法的通過。本文將由國際情勢發展、國內政策

倡議為基礎，論述我國海洋立法的歷程與要旨，進而探討未來海洋治理的前景與挑戰，期能作為臺灣邁向海洋、發展海洋的參考。

貳、國際海洋情勢與相關作為

海洋提供無數的資源、功能、利益和機會，對於民生經濟、文化孕育和國家發展都扮演重要角色，因此海洋國家紛紛以法理和行動，爭取和維護其國家最高利益。由於海洋是流動的、功能多樣化和資源分布不均勻的，各國海洋發展的理念、發展和能量也有所不同，因此國與國的為爭取海洋利益而相互衝突的情事屢見不鮮。大凡國家事務能產生變革，多基於下列五大因素的交互作用：(1) 國際局勢帶動思潮，如1992年聯合國主辦里約地球高峰會議 (Earth Summit)，倡導「永續發展 (Sustainable Development)」的理念，掀起全球保育與開發兼籌並顧的新觀念 (United Nations, 1997)；又如1998「國際海洋年」，也促使澳洲推出其海洋政策 (CDIAC, 1998; Parliament of Australia, 1998)；(2) 因應國家發展需求，如韓國、日本、印尼等國家為發展海洋，陸續宣布海洋政策和建立主管部會，近年來南海周邊國家為爭取其發展權益，也展現強勢的主權申索作為；(3) 社會氛圍的醞釀，如臺灣漁船在釣魚臺與菲律賓海域遭受脅迫或槍擊事件

後，輿論譁然，社會上群情激憤，遂促成了政府強硬作為，採取強勢制裁和最終的兩國漁業協定；(4) 先知先覺的推動，如革命、建制或立法，總須有遠見、剛毅不阿的先行者，否則難以克服因循苟且、怯於任事的官僚體系或委身於既得利益的勢力集團；(5) 專業團體的襄助，如過去海洋產、學兩界對於海洋事務的呼籲與協助，甚至環保與國會公正團體的監督，對於施政和立法都有導引聽聞、加諸壓力的效果。本文爰依上述五項因素，針對我國海洋立法的背景、倡議、內涵、爭點和挑戰，進行論述。

2.1 國際海洋爭端日趨激烈

近年來，國際新近的發展或趨勢，不但引起各方高度的關注，也醞釀了海洋國家建立新的法政制度與具體作為的動能。舉例而言，全球氣候暖化，海平面上升，海岸地區可能面臨更為嚴重的威脅，因此國際上高度關注《聯合國氣候變化綱要公約 (UN Framework Convention on Climate Change)》和 2015 年《巴黎協定 (Paris Agreement)》的新進展，減排、控溫、再生能源成了未來產業和國家發展的重大與關鍵議題，除了「綠色氣候基金」外，海洋面臨暖化、酸化、漁場改變、生物變異的議題，以及其所扮演的碳匯功能，勢必激發國際上更多的管制和研究 (United Nations, 2015)。北極冰層崩解，「西北通

道」有通航之可能，關係到未來全球航運的重大利益和國際布局。因此，2007 年俄羅斯派遣小型潛艇在北冰洋海床插旗宣示主權，立即引發周邊國家的關切 (Guardian News and Media Limited, 2007)。另一方面，中國大陸在南極設立四座研究站，與澳洲簽署運補合作協議，勢必也為將來兩極的資源和海域爭議增添變數。

日本將釣魚臺列嶼「國有化」，不但侵害我國主權，造成東海情勢緊張，也引發中、日、臺、美之間微妙的互動。此外，日本以「沖之鳥礁」主張 200 浬專屬經濟區及超過 200 浬之大陸礁層，嚴重影響我國在西太平洋的權益，由此一趨勢可見，國際間對於島、礁的爭論將益形激烈。尤其，最近中國在南海諸島填海造島，積極建設，引起美國、日本、澳洲、菲律賓、越南等國的對應行動，使南海衝突一觸即發；中菲在海牙國際海洋法庭的爭訴對於我國主張 U 型線海域固有疆域的立論和南海權益，恐將造成不利之影響。而菲律賓以「群島基線法」將我國南海固有領土中沙群島的「黃岩島」和南沙群島的部分島礁納入其主權範圍，則明顯地侵害我國國家主權。「廣大興 28 號」漁船船員遭菲國海事官員射殺事件，引發國人眾怒，我國除嚴正抗議和祭出制裁外，也瞭解到海域主權爭端和如何合作開發，勢必是國際上持續關注的議題。

上述這些發展使我們深刻體認，海洋事務不但跨越國界，攸關國家權益、生態

保育和經濟發展，更是牽連多元、影響深遠的國家大事。因此，持續研討海洋事務相關議題，因應時勢，研擬適當對策，並建立可長可久的管理體制，無庸置疑是臺灣邁向海洋、永續發展最重要的一環。

2.2 國家海洋法政紛紛宣告

為因應國際情勢轉變和國家發展需求，先進的海洋國家在政策制定和管理體制上，展現其遠見與企圖心。

從國家海洋政策而言，1992年「地球高峰會議」之後，促使中國於1996年公布了《中國海洋21世紀議程》，闡明海洋永續發展的戰略對策和主要行動領域（華夏經緯網，2016）；1998「國際海洋年」，除了澳洲以「關心、瞭解和明智利用海洋」為主軸，公布其海洋政策外，中國也公布其《中國海洋事業的發展》，以為呼應（中國政府網，1998）；加拿大在1996年公布《海洋法（Oceans Act）》，2002年復公布《加拿大海洋策略（Canada's Oceans Strategy）》（Canadian Ministry of Justice, 1996; Fisheries and Oceans Canada, 2002）；美國也於2000年制定《海洋法（Oceans Act）》，並成立「海洋委員會」，主旨是在2004年公布其厚達600餘頁的海洋政策巨著《21世紀海洋的藍圖（An Ocean Blueprint for the 21st Century）》（U.S. Commission on Ocean Policy, 2003; 2004）；日本則為維護其海洋權益，推動海洋政策

一元化，2007年通過《海洋基本法》和《海洋構造物安全海域設定法》，並在內閣成立「綜合海洋事務本部」，高度重視海洋權益（行政院海洋事務推動小組，2007）；這項作為，也激發中國制定《海洋基本法》的企圖心（國家海洋局，2014）。可以說，各國海洋事務與相關作為，實際上是互動不斷、交相刺激的。

雖然國際情勢詭譎多變，海洋保育卻有些可喜的進展。例如，美國總統歐巴馬日前宣布，擬將「太平洋偏遠島嶼國家海洋保護區（Pacific Remote Islands Marine National Monument）」的面積擴大近10倍，由目前面積22萬272平方公里，變成200萬492平方公里，使之成為全球最大的海洋保護區，美國國會也將針對永續漁業、海洋酸化和海洋污染進行研討；英國則規劃在南太平洋的「比特凱恩群島（Pitcairn Islands）」周邊海域劃設保育區，面積達到83萬4,334平方公里，並運用遙測技術進行廣大海域的管理；太平洋島國吉里巴斯也宣布，將其劃設面積達40萬8,250平方公里的「鳳凰群島海洋保護區（Phoenix Islands Protected Area）」，自2015年禁止商業捕撈（中時電子報，2014；中國廣播公司，2015；吉里巴斯觀光局經貿代表處，2015；行政院農委會漁業署，2015）。顯見國際社會對於海洋保育的意識快速覺醒，相關行動更加積極，值得我國關注與學習。

2.3 海洋主管機關逐漸統合

繼國家海洋政策之後，從國際實踐而言，強化主管機關功能，建構完善管理機制也在許多海洋國家一一實現。例如，加拿大的「漁業及海洋部 (Department of Fisheries and Oceans)」、韓國的「海洋水產部 (Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, 2008 年後整併入 Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, 2013 年再獨立為 Ministry of Oceans and Fisheries)」、印尼的「海洋事務與漁業部 (Ministry of Marine Affairs and Fisheries)」、希臘的「海洋事務與漁業部 (Ministry of Maritime Affairs and Fisheries)」和挪威的「漁業及海岸事務部 (Ministry of Fisheries and Coastal Affairs)」等，都是先進國家整合海洋及漁業相關事務，設置海洋專責主管部會，促使國家邁向「永續海洋」的實例。美國的「國家海洋及大氣署 (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)」及中國的「國家海洋局」，雖未稱為「部」，但仍賦予國家級海洋主管機關的實質權責。

近二十餘年來，臺灣海洋界人士持續提出我國應設置海洋主管機關的倡議，主要係回歸臺灣四面環海、世代依賴海洋生存發展的事實，整合海洋事務，強化保育機制，提升海洋意識，進而維護國家海洋權益，但進展遲緩，不利我國海洋治理體制的健全化。

參、我國海洋政策與新近立法

上述國際海洋事務的推展，可說「政策」、「機關」和「立法」三者環環相扣，缺一不可。國外無論相關政策、倡議、法制或成立主管部會，對於我國海洋事務都產生許多正面的影響，其要旨也常被納入我國重要的海洋政策中，對於立法和機關設立，不無激勵的效果。本節將要述我國海洋重要的政策、倡議和重要立法，從而在下節討論未來海洋治理的挑戰。

3.1 由政策倡議到付諸立法的過程

政策 (Policy)，是導引決策和達到理性結果的系統性指導原則；政策可表徵在政治、管理、財務和行政機制上，也可應用在政府、私部門或團體。政策與法令不同，法令可以約束人民，但政策則在指引行動，邁向預期結果。海洋治理的研究範疇，則包括國際、區域和國家政策等三個層次，以及海洋活動（如漁業與航運、衝突解決、海洋環境與污染、海洋資源的保育與利用）的管理體制與法令規範。換言之，政策是方向與綱領，管理體制則是落實政策理念的具體組織和運作方式。

近十餘年來，我國政府形之於文字、正式公布的海洋政策，主要包括：由行政院研究發展考核委員會於 2001 年出版的

《海洋白皮書》和 2006 年出版的《海洋政策白皮書》，以及由教育部於 2007 年出版的《海洋教育政策白皮書》(行政院研究發展考核委員會，2001；2006；教育部，2007)。這些政策理念，對於海洋立法與相關建制，相當程度上都扮演了啟發或導引的角色。例如，《海洋白皮書》在第三篇「永續經營海洋資源」中，擬定了「恢復沿、近海物種多樣性，穩定海洋生態系統」和「參與遠洋國際漁業合作，促進共同養護管理與合理利用資源」的政策目標；後者在第四章第三節「永續經營海洋資源」，就永續漁業、自然海岸與生物棲地、減緩開發衝擊和進行復育工作等，也提出許多政策目標。這些保育理念，對於後來立法院制定相關法律時，都有直接關係。

至於教育部 2007 年《海洋教育政策白皮書》，敘述了我國海洋教育推動困境，包括海洋人才出路有限，「教、考、用」欠缺整合，以致海洋人才業已出現明顯的斷層，促使立法院於 2014 至 2015 年間協商海洋委員會相關組織法案時，從優考慮未來海洋人才的出路問題。

此外，產官學民在過去二十餘年許多倡議中，對於海洋法政和主管機關也多所著墨。其中，由黃煌雄、邱文彥邀集全圖各大海洋院校與相關部會籌辦之「海洋與臺灣學術研討會」，扮演重要的政策建言角色。例如，2002 年第一屆「海洋與臺灣學術研討會」發表之《高雄海洋宣言》，呼

籲，臺灣應「籌建完整有效之『海洋事務部』，大步邁向『海洋國家』之路。」(邱文彥，2003a；2003b；2003c；2003d)。

2009 年「第二屆海洋與臺灣學術研討會」特別規劃「氣候變遷與衝擊適應」、「海洋保護與資源復育」、「航運貿易與港灣再造」、「海洋科技與創新發展」、「海洋產業與策略選擇」、「海洋教育與人才培訓」、「水下考古與文化資產」及「海洋法政與主管機關」等八大議題，進行研討，並發表《台北海洋宣言》，倡議「建構完整、宏觀、強而有力的海洋專責部會，並清楚定位其以海洋保育和產業發展為主軸之職能屬性，結合『政策研擬』和『科技研發』的智庫機構，以支撐海洋相關施政」，突顯了海洋政策之研擬和海洋科技的發展，應為國家層次的議題，未來也應將二者納入海洋主管機關內，使成其重要職能 (邱文彥，2009a；2009b；2009c)。

「第三屆海洋與臺灣學術研討會」於 2014 年召開，通過了《2014 海洋臺灣行動綱領》，期盼群策群力，開創臺灣藍海新機運、再造人海新倫理。有關「海洋治理」部分，該一綱領呼籲政府應：「明確定位『海洋委員會』以海洋保育、產業永續和海域執法為主軸之職能屬性，並逐步強化其組織架構，『海洋委員會』應跳脫僅為執法機關的角色，增設『海洋保育署』、『海洋發展研究院』及『海洋教育及訓練所』，使其在「海洋部」尚未設立前，成為功能完整的海洋主管機關 (邱文彥、黃

向文，2014a；2014b；2014c)。」閻鐵毅(2016)也持相同看法，亦即，完善的海洋立法應在區分海洋管理體制和海洋執法體制的基礎上開展。所幸，上述倡議的精神與內涵，均一一呈現在 2015 年立法院通過的海洋委員會相關組織四法中。

2000 年起，陳水扁總統執政初期，曾提出行政院設立「海洋事務部」的構想，但無疾而終。2008 年馬英九、蕭萬長先生競選總統、副總統時，提出《藍色革命、海洋興國》的政黨海洋政策，也企圖整合相關管理機制，設立「海洋部」，然倏忽近八年過去，此一目標仍未凝成共識，最終行政院均以「海洋委員會」的組織定位暫告段落。

回顧我國的海洋政策和組織建制，可說從宣言、策略、政策或倡議無一不缺，且一脈相承；但臨門一腳所迫切需要的，卻是最終能否付諸立法的具體「行動」。我們認為，政策理念與機關設立，如果沒有相關立法，是無法落實的。筆者有幸參與立法院第八屆立法工作，在跨黨派的合作下，順利通過「國土三法」(即《濕地保育法》、《海岸管理法》、《國土計畫法》)和「海洋四法」(即《海洋委員會組織法》、《海洋委員會海巡署組織法》、《海洋委員會海洋保育署組織法》、《國家海洋研究院組織法》等海洋委員會相關組織四法)，建立了我國海洋治理的基礎架構。茲將立法精神和重要內涵要述如下。

3.2 制定《濕地保育法》

濕地具調節氣候、涵養水源、減洪、滯洪、防災及水質淨化等功能，素有「大地之腎」美稱；此外，濕地亦可提供灌溉用水及漁業資源孕育之地，堪稱「人類糧倉」，自古以來河川濕地因而孕育了人類重要的古文明。濕地在調洪、蓄水功能顯著，在因應現今氣候變遷、災害防救上，也具有重要意義及角色。因此，1971 年聯合國《拉姆薩公約 (Ramsar Convention)》特別強調濕地不僅是經濟、文化、科學和遊憩的寶貴資源，濕地的破壞也將是人類無可挽回的損失(邱文彥等人，2013a；立法院，2013；United Nations, 1971)。

臺灣得天獨厚，富有沙洲、潟湖、沼澤及海埔地等海岸濕地，以及為數眾多內陸濕地，如何明智利用豐富的濕地資源，穩定生態與維護生物多樣性、確保糧食及漁業供給，實為我國國土規劃、生態保護及海岸再生之重要課題。然而，現行濕地資源管理，因尚未充分整合、缺乏整體管理計畫、及人民保育觀念不足等問題，導致濕地快速流失、生態遭受破壞，為使濕地之規劃、保育利用及經營管理更臻明確，筆者等 26 人爰參酌《拉姆薩公約》、韓國《濕地保全法》及歐盟、美國、英國等濕地管理制度，擬具「濕地保育法」草案。此外，相關版本尚包括行政院、委員林淑芬等 33 人、親民黨黨團及委員李

俊侶等 22 人擬具之草案版本 (立法院, 2013)。

回顧 1995 年筆者起草的民間《搶救濕地宣言》，在宣言的最後一段，呼籲政府應該建立完善的法規與制度，以永續發展為主軸，尊重濕地與自然的過程，合理調整資源的保育及利用，讓濕地與生態敏感地區獲得優先之劃定與保護。歷經 18 年各方不斷的奮鬥，《濕地保育法》終於 2013 年 6 月 18 日在立法院三讀通過，臺灣不僅與世界接軌，上述呼籲和理念也一一入法。本法經總統於 7 月 3 日明令公布，並擇定 2014 年 2 月 2 日「世界濕地日 (World Wetlands Day)」正式實施，格外具有意義 (臺灣環境資訊中心, 2013; 中華民國總統府, 2013; 立法院, 2014a)。

《濕地保育法》不但植基於拉姆薩公約「明智利用 (Wise use)」和「零損失政策 (No loss policy)」的理念，同時依據該一公約，將濕地定義含括了「水深在最低低潮時不超過 6 公尺的海域」，對於海岸地區重要的生態體系勢必能發揮管制保護的功能，因而屬於國土及海洋保育重要的立法。中央主管機關應訂定國家濕地保育綱領，總體規劃與推動濕地之保育策略與機制，重要濕地也應擬保育利用計畫；本法並對重要濕地賦予法律定位，「重要濕地」分為國際級、國家級及地方級三類的分級管理制度，以及迴避、減輕、異地補償和生態補償的原則。因此，未來全國性濕地的科學性普查十分重要；濕地法的政

策意涵，也鼓勵濕地的研究和人工濕地的闢建。依據本法，重要濕地除採取嚴格的排水、污染、破壞地形和棲息環境等管制措施外，也充分尊重農業、漁業、鹽業等原來之使用，藉以保障人民的權利，減少執行時的糾紛。本法並依據使用者付費和鼓勵參與保育的理念，建立了濕地標章、濕地基金和相關表揚獎勵制度，使濕地保育工作可長可久。至盼本法的通過，可為臺灣濕地留下無限的生機，讓世代子民長續享用豐裕的濕地資源，更期待海岸生態能夠生生不息。

3.3 制定《海岸管理法》

臺灣四面環海，海岸地帶向為生態豐富、漁業生產、航運貿易、觀光休閒和人文薈萃之地，也是世代子民生存發展依賴之重要資產。由國際無數文獻觀之，海岸地區被認為是地球上生態環境最為敏感地區，一經破壞甚難恢復，同時也是開發利用多元，極易衝突之區帶。因此，國際間強調應推動「海岸地區整合管理 (Integrated Coastal Management)」，其理在此 (European Commission, 2015)。

最近數十年來，尤其解嚴之後，臺灣的海岸地區從軍事管制和農漁使用，逐步邁向工商、住宅、電力、休閒等多元化的開發利用，由於缺乏整合管理之法制，開發衝突和資源破壞情況層出不窮，反而影響了農漁生產和資源的永續利用；隨著全球氣候變遷和極端氣候的衝擊日益加劇，

海岸地區也經常成為海平面上升、嚴重侵蝕和洪泛暴潮溢淹的地區，使民眾生命財產遭受嚴重損害，亟需保護。過去政府雖曾嘗試制定「海岸法」，但因漁民疑慮及諸多因素而未能通過，故筆者參考美國《海岸地區管理法 (Coastal Zone Management Act)》及國際相關文獻，重新檢視及回應國家永續發展和海洋保育之呼籲，認為導引海岸地區有秩序、永續和多目標之發展，培育和保護海岸生態、經濟與人文等資源，以及保護人民的生命財產，建立海岸地區整合管理機制已刻不容緩，爰擬定了《海岸管理法》草案。此外，尚有行政院及林淑芬委員版本併同審查。《海岸管理法》於 104 年 2 月 4 日由總統明令公布，同日實施。本法第一條宗旨，明定：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」(邱文彥等人，2013b；立法院，2014b)。

《海岸管理法》審議過程中，除立法委員外，相關機關、全國漁會代表及參加公聽會之學者專家們也給予協助。本法在初審階段，不但辦理公聽會，也利用委員會之外所有可能的時間，邀請各方代表，預先進行版本整合，俟有共識後再提送委員會逐條審議，以節約審議時間，並回應社會期待。此一審議模式，在立法院尚屬首創，嗣後應用在《國土計畫法》、《海域

管理法》及《景觀法》等法審議時，對於凝聚各方共識甚具成效。

《海岸管理法》是透過劃定「海岸地區」和擬定「整體海岸管理計畫」，實踐保護海岸、防護災害和建立永續利用新秩序的三大目標。不但回應了齊柏林先生在「看見臺灣」影片中所發現的問題，以及國人對於美麗灣、蜜月灣、藻礁等海岸破壞的關切，也將國際上海岸管理的理念入法。例如，本法第七條明定海岸地區之規劃管理原則如下：(一) 優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡；(二) 保護海岸自然與文化資產，保全海岸景觀與視域，並規劃功能調和之土地使用；(三) 保育珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、潟湖、沙洲、沙丘、沙灘、泥灘、崖岸、岬頭、紅樹林、海岸林等及其他敏感地區，維護其棲地與環境完整性，並規範人為活動，以兼顧生態保育及維護海岸地形；(四) 因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用；(五) 海岸地區應避免新建廢棄物掩埋場，原有場址應納入整體海岸管理計畫檢討，必要時應編列預算逐年移除或採行其他改善措施，以維護公共安全與海岸環境品質；(六) 海岸地區應維護公共通行與公共使用之權益，避免獨占性之使用，並應兼顧原合法權益之保障；(七) 海岸地區之建設應整體考量毗鄰地區之衝擊與發展，以降低其對海岸地區之破壞；(八) 保存原住民族傳統智慧，保護濱海陸地傳

統聚落紋理、文化遺址及慶典儀式等活動空間，以永續利用資源與保存人文資產；(九) 建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。上述原則，不但尊崇自然、保護自然棲地與人文資產、保全景觀視域、防護海岸災害、維護公共通行和公共使用，對於保存原住民族傳統聚落與文化，可說是國內法中考慮最為周全的根本大法。

海岸法第十二條，對於重要水產資源保育地區、珍貴稀有動植物重要棲地及生態廊道、特殊景觀資源及休憩地區、重要濱海陸地或水下文化資產地區、特殊自然地形地貌地區、生物多樣性資源豐富地區、地下水補注區、重要濕地及其他重要之海岸生態系統，均將劃設為一級海岸保護區，加強保護。本法第十七條，有海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷和其他潛在災害之地區，也將劃設為防護區，以保全民眾身命財產安全。

雖然《景觀法》在立法院第八屆第八會期未能通過，但海岸法第十一條規定，「依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素。」是以，本條規定如能與第十二條聯合運用得宜，對於臺灣海岸地區的重要景觀也應可發揮保護功效。此外，本法建置了「海岸管理基金」，旨在鼓勵和補助未來海岸之研究、調查、勘定、規劃、監測、清理維護、保育及復育、海岸環境教

育、解說、創作、推廣和國際交流合作。在經費充裕情況下，對於海洋界將有諸多鼓舞作用。

制定《海岸管理法》，可說是繼《濕地保育法》之後，「國土三法」的第二塊拼圖。本法首度開啟了「藍色國土」的新視野，並將銜接未來海域立法和《國土計畫法》的制定，使臺灣逐步建立完善的「海陸共治」體制，並落實歷屆海洋與臺灣研討會所提出的呼籲。

3.4 制定《國土計畫法》

我國土地法第一條，開宗明義揭示：「本法所稱土地，謂水陸及天然富源。」(全國法規資料庫，2015) 雖然學界對於土地法立法的時代背景及土地是否包括海域，容或有不同看法，但中國近年來對於保護海洋權益不遺餘力，「藍色國土」的口號叫得震天價響(中國海洋報，2015)。從國家總體資源來說，國家管轄的領域當然包括「海洋」，國家疆域稱為「藍色國土」，從而強化海洋意識，整合國土管理，並無不當。

在《濕地保育法》和《海岸管理法》陸續通過後，國家管轄領域之一的海洋，是否應納入《國土計畫法》中，國內專家學者曾集會研議。有謂得納入國土計畫，以收「海陸共治」之成效者；亦有謂，海軍、陸軍思維不同，海域應有專責機關處理，不宜納入國土計畫法中由主管陸域土地開發建設的內政部主政(中國時報，

2015)。因此，《國土計畫法》立法之初，最重要的疑慮是其定位問題，亦即，它是各部會共同遵循的「基本法」或單一部會的「作用法」？

無論將來海洋事務設「部」或設「委員會」，在當前政府組織再造規劃中，與國土規劃管理相關的機關，尚有負責都市計畫和區域計畫的「內政部」，統整七、八個部會水土林、野生動物和國家公園的「環境資源部」，以及原屬行政院經濟建設委員會國土規劃團隊的「國家發展委員會」。試問：未來海洋的規劃管理，是海洋委員會（未來海洋部）主導？還是掌理全國水土資源的環境資源部？抑或文義上，當屬國家永續發展領頭的國家發展委員會？在四個平行機關中，為何海域空間規劃和國土計畫的主管機關，卻是內政部？內政部莫非高於其他部會之上？而將來海域事務的決策不在海洋主管機關，而須受制於內政部嗎？眾所皆知，內政部既無船舶可資執法，復缺乏海洋專業與實務經驗，國土規劃海域部分的處理豈能因循苟且，抄襲《海洋污染防治法》、《漁港法》和《商港法》，各主管機關盡情立法，海域執法卻端賴海洋委員會？

如依《土地法》第一條概念延伸，國土規劃自應包含陸域（黃色國土）和海域（藍色國土），那麼未來海洋空間規劃應該納入哪個法律體系？立法過程中曾思考之方案有二。其一，參考日本或其他國家案例，制定《海洋基本法》，抑或參照《環境

基本法》之體例，調升為《國土基本法》，由各部會各盡職掌，共同護衛海洋，但此一方案恐曠日廢時，且行政院並無版本，立法難度甚高。其二，納入國土立法中，但增列海域規劃管理之相關規定，或併立《海域管理法》，將海洋作為多功能利用之空間規劃納入規範。最終因第八屆委員會期有限，為避免徒增紛擾，遂依行政院版本《國土計畫法》，將海域納為「海洋資源地區」續審。

《國土計畫法》制定的緣起，係鑒於全球氣候變遷加劇，極端氣候引發損害日漸嚴重；九二一地震、莫拉克颱風等重大天災，以及高雄氣爆事件，都造成生命財產巨大損失，充分暴露國土脆弱體質、大自然反撲警訊和韌性城鄉建構之必要性；臺灣四面環海，但長期以來卻欠缺對海洋整合規劃與管理之思維；又我國致力洽簽自由貿易協定，面對全球化與國際競爭，國土利用如何兼顧糧食安全、生態保育與經濟發展等各方面之需求，業成國家永續發展重大課題；此外，原住民傳統領域及文化，與山林保育關係密切，山、河、海或水、土、林如何整合，關係國土保育成效至鉅；高速鐵路、科學工業園區及航空城等重大建設，將改變了國土空間結構，必須建立成長管理之城鄉發展模式，以引導土地有秩序使用。換言之，國土空間面臨之重要議題，涉及國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、文化保存、經濟發展及城鄉管理等不同面向，應由整合

性的思維，建立完善法制體系，整合中央、地方和相關機關，並統籌國土空間規劃。筆者爰參考日本、韓國、荷蘭等國家之經驗和制度，擬具《國土計畫法》草案。除筆者之版本外，《國土計畫法》另有行政院及林淑芬委員版本於立法院併審。本法最終於 2015 年 12 月 18 日第八屆第八會期最後一天深夜十時許通過，總統並訂於 2016 年 1 月 6 日公布(邱文彥等人，2015a；立法院，2014c；林淑芬等人，2012)。

未來《國土計畫法》將建立國土保育、城鄉發展、農業發展和海洋資源等四大功能分區，並因應氣候變遷，以確保國土安全，保育自然與人文資產，促進產業合理配置，強化國土整合管理，並復育國土破壞地區，追求「適地適用」和國家「永續發展」的目標。本法除建立環境敏感資訊、統籌國土規劃機構、促進國土復育等工作外，並充分尊重與保障原住民族的智慧和權益，堪稱進步且務實。

3.5 制定「海洋四法」

「海洋四法」是指《海洋委員會組織法》、《海洋委員會海巡署組織法》、《海洋委員會海洋保育署組織法》和《國家海洋研究院組織法》等四個組織法，業經立法院於 2015 年 6 月 16 日通過，並經總統於 7 月 1 日明令公布(立法院，2015b；中華民國總統府，2015)。

鑑於海洋大國的經驗與我國海洋權益保障之需要，筆者一貫主張我國應設立「海洋事務部」或「海洋部」，並協助馬英九總統於競選時起草《藍色革命、海洋興國》政策，同時在立法院提出《漁業及海洋部組織法》草案，但始終未獲行政院同意(邱文彥等人，2013c)。

由於無法一步到位設「部」，筆者囿於立法情勢，不得不改弦易轍，另為主張。亦即，在行政院版「海洋委員會」與「海巡署」組織架構外(參見圖 1)，增列「海洋保育署」和「國家海洋研究院」兩個新單位，使成「功能完整、小而美」的海洋主管機關，其組織架構建議如圖 2；原擬《海洋委員會教育及訓練所組織法》因其職能併入研究院而撤案(邱文彥等人，2013d；2013e；2013f；2013g；2013h)。其理由是，依據現行政府的組織架構，海洋治理權責分散，行政院海岸巡防署僅負責走私、偷渡和查緝等執法項目；海洋污染雖由環保署立法，但該署專責人員有限，復無船艇，因此海域執法仍賴海巡署協助；海岸管理雖已通過立法，由內政部負責，但海域資料與執法窘境一如環保署；瀕危或珍稀海洋生物如白海豚之保護，則在農委會、漁民與環保團體之間拔河；海洋保護區關涉保育成效至鉅，但農委會僅一位兼職人員負責。有鑑於此，我國應強化海洋委員會功能執掌，以追求海洋事務權責之統整，打造海洋國家為目標。其後在立法院歷經年餘艱辛協商過

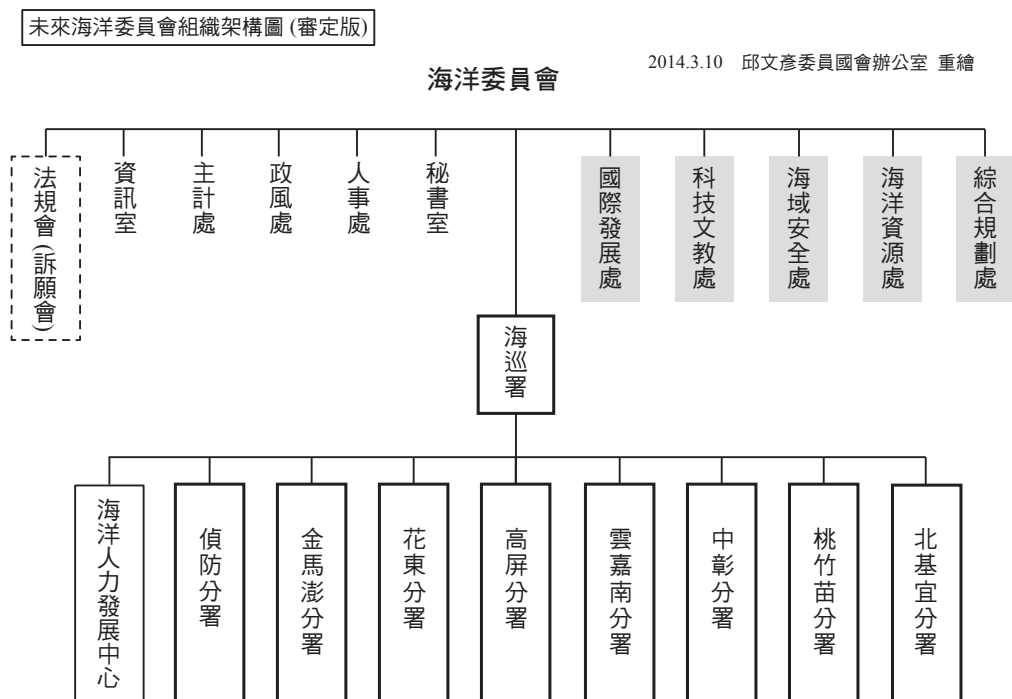


圖 1 行政院版海洋委員會組織架構

程，在野黨委員、專家、學者和民間環保人士等全力支持下，經過驚濤駭浪和無數險阻，才獲得立法通過。

依據立法院三讀通過、經總統公布之《海洋委員會組織法》，行政院將設立「海洋委員會」，這是政府組織改造唯一全新的機關，其下將設三級機關「海巡署」與「海洋保育署」，以及三級研究機構「國家海洋發展研究院」，成為海洋事務職能統合的主管機關。上開組織法也指出，「海洋委員會」負責海洋總體政策與基本法令、海洋產業發展、海洋環境保護、海洋資源管理、海洋生物多樣性保育、海域與海岸安全、海洋文化與教育、海洋科學

研究與技術發展、海洋國際事務，以及海洋研究與人力發展機構之統合規劃、協調及推動。

根據新公布的《海洋委員會海洋保育署組織法》，「海洋保育署」的職掌，包括：海洋生態環境保護、海洋生物多樣性保育與復育、海洋保護區域、海洋非漁業資源保育、海洋污染防治、海岸與海域管理、海洋保育教育推廣與資訊等保育相關事務之統合規劃、協調、配合及執行，其架構建議如圖 3。綜言之，海保署除了解決海洋事務過去幾十年來多頭馬車的問題，更將「海洋保育」觀念帶入政府，使海洋保育成為專責事務，以推動保育相關

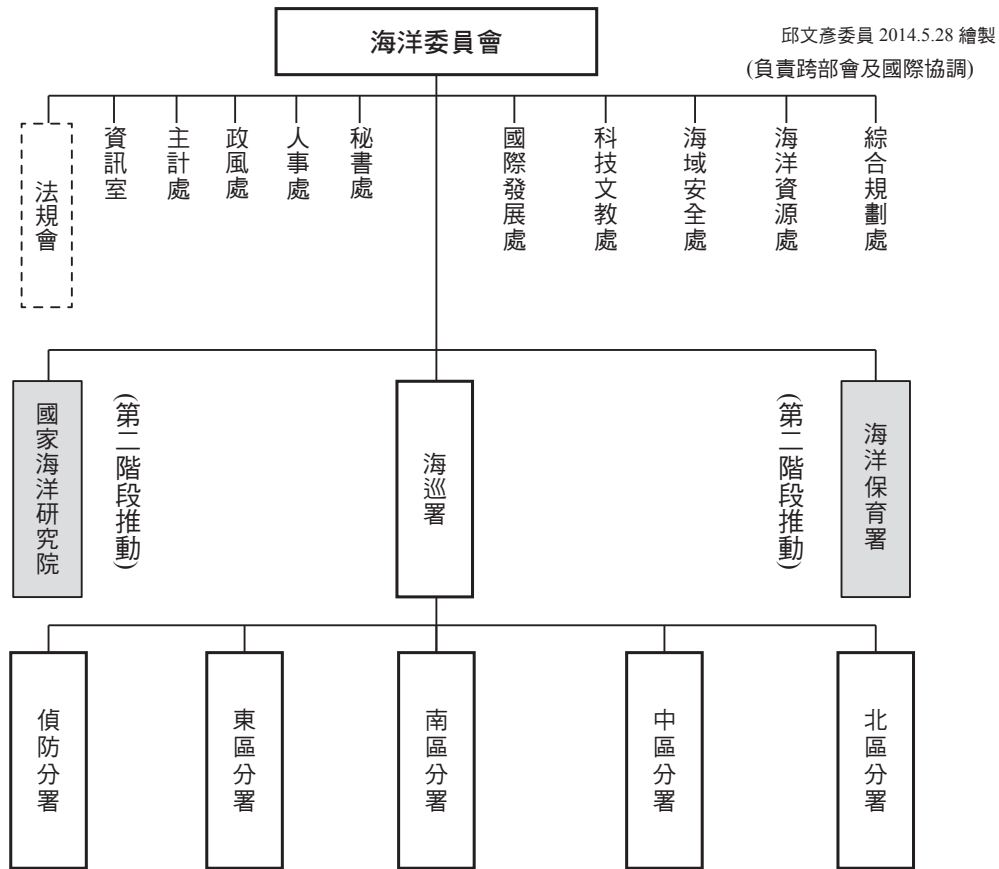


圖 2 邱文彥委員版海洋委員會組織架構建議

專業的規劃、執行、巡護與永續管理的工作。

依據前述規劃，未來海洋生物多樣性與非漁業資源的保育工作，將由海洋保育署負責，漁業資源的保育工作仍由漁業署負責。至於海岸管理的部分，將來由內政部為主、海洋保育署協助與配合，但未來俟時機成熟，可進一步整併。海洋污染防治業務，則整個從環保署移撥過來海洋保育署。海保署與海巡署的分際，則是海保署統籌規劃，海巡署協助執法事項。

此外，「國家海洋研究院」將成為我國調查、研究、發展與產出海洋相關資訊技術的重要機構，也扮演國家海洋政策研擬海洋人才教育訓練的角色，其組織架構建議如圖 4。依據《國家海洋研究院組織法》，該研究院將辦理海洋政策規劃、海洋資源調查、海洋科學研究、海洋產業及人力培育發展業務，其掌理事項如下：海洋政策之研究、海洋研究與發展計畫之研擬及執行、海洋研究與發展成果及技術之推廣、海洋研究與發展之資訊蒐集、人才

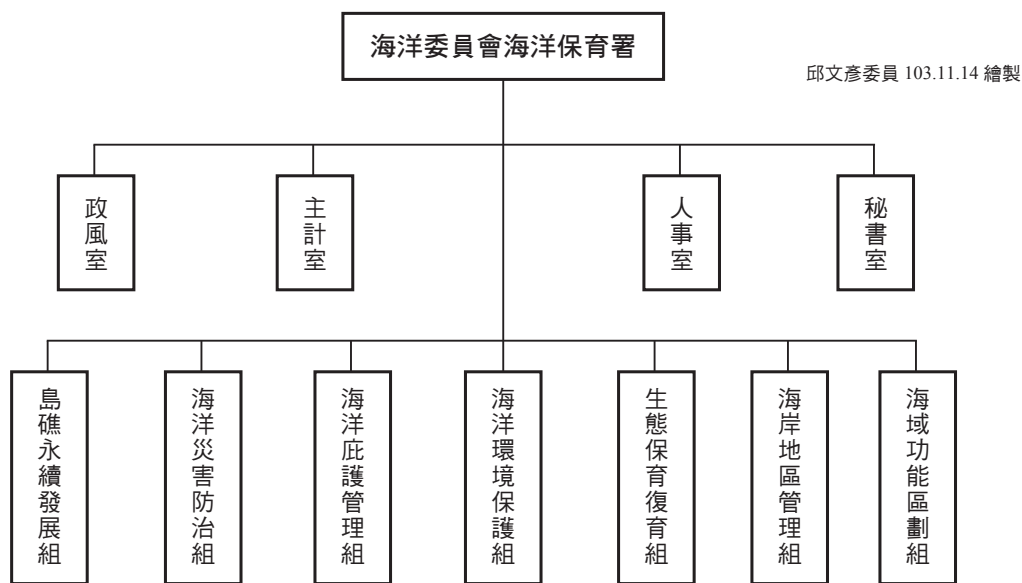


圖 3 邱文彥委員版海洋委員會海洋保育署組織架構建議

培育引進及國際合作、海洋保育與海巡執法人員之教育、訓練、認證及管理，以及其他有關海洋政策、研究及人力發展事項。

長久以來，行政院海岸巡防署之組織，以及最近協商海洋委員會組織四法時，軍警文是否得以併用，是否有違中華民國憲法第一四〇條明文「現役軍人不得兼任文官」之規定，曾衍生爭議。幾經研酌，在兼顧現行體制，以及邱文彥、田秋堇、葉津鈴等跨黨派委員和銓敘部對於「維護文官體制」的堅持下，三讀通過條文規定，「海洋委員會」的編制得在不超過編制員額二分之一範圍內，讓官階相當的警察、軍職人員及民國八十九年隨業務移撥的關務人員充任；「海巡署」仍維持其軍、警及關務和兵役人員之制度；「海洋

保育署」則以文職官員為主，但得視任務需要，允許少數薦任以下的官職等，得由警察、關務人員或軍職人員派充之。至於「國家海洋研究院」因屬研究機構，採取絕對的純文職機構編制，沒有軍警之職。經過此一折衝，未來海洋委員會可望軍警文各司其職，相輔相成；其結果或未盡滿意，卻兼顧現實，文職化相關問題，俟海洋委員會建制成熟後，再行協調處理。

「海洋委員會」組織四法的通過，未來海洋學子的出路將十分寬廣，可以通過特考、高普考，到海巡署、海洋保育署，甚至地方政府服務，或是到國家海洋研究院，從事法政、科研或教育訓練等研究工作。從今而後，臺灣將可大步邁向海洋國家的新紀元。

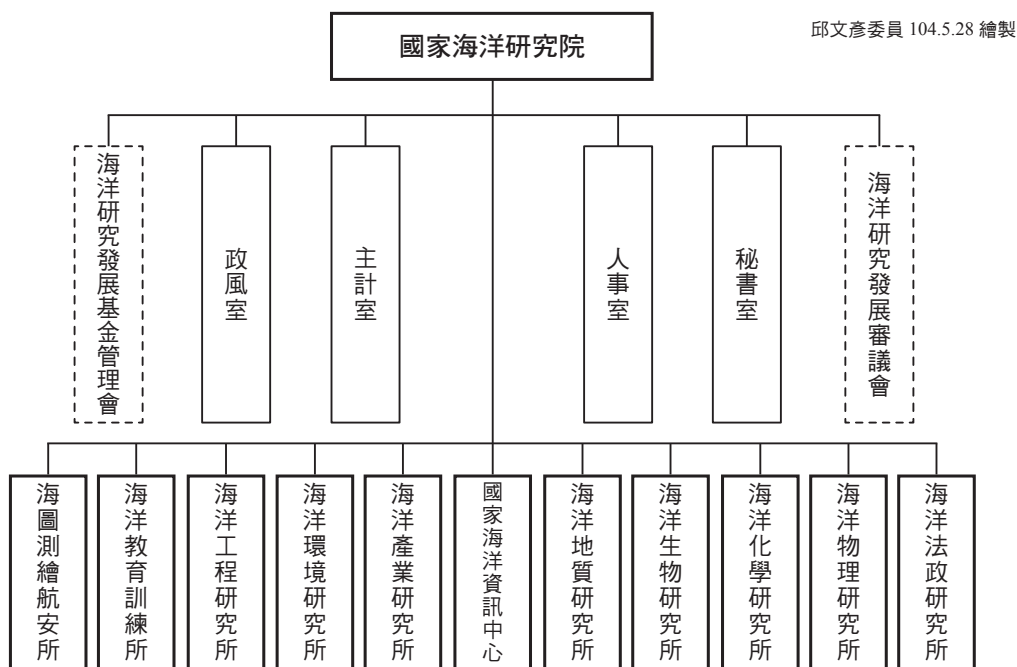


圖 4 邱文彥委員版國家海洋研究院組織架構建議

3.6 功虧一簣的《海域管理法》(草案)

許多海洋國家對於「藍色國土」完整之規劃管理十分重視，例如，中國制定了《海域使用管理法》(國家海洋局，2008)，紐西蘭也制定《海洋與海岸地區法 (Marine and Coastal Area “Takutai Moana” Act 2011)》，都是重要實例 (New Zealand Ministry of Justice, 2011)。其中，紐西蘭的《海洋與海岸地區法》將最高高潮線至 12 哩的海域，針對公共通行權、傳統領域及現有使用者權益保障，以及港口、養殖等重要基礎設施進行規劃管理，頗值得參考。

2015 年年 2 月 4 日，我國公布與實施《海岸管理法》。然而，該法僅規範水

深 30 公尺或 3 哩的「近岸海域」，但因近岸海域範圍過於狹窄，無法含括國家管轄的完整海域，諸多海域使用或無法可管，或可能相互衝突，欠缺通盤規劃。尤其是，近年來政府擬推動「海陸風機千架」的國家願景，積極建立外海風機時，引發了大陸工作船是否影響國家安全，以及經濟部能源局提出 36 處具潛力風場的規劃是否完善的疑慮。有鑒於此，筆者針對「近岸海域」至 12 哩「領海」外界線之間、缺乏規範之國家海域，為了保障我國國家利益、合理規劃藍色國土、保護海洋環境、培育漁業資源、確保公眾親海通行權益、降低不同使用間的衝突、尊重原住民傳統、維護現有使用者權益、防護海岸

與海域災害，並促進海域與海地區的永續發展，爰參酌國內外法例，擬具《海域管理法》。換言之，本法案的源起，是補足現行法律對於「海洋國土」規劃管理制度的不足，同時也呼應《國土計畫法》劃設「海洋資源地區」鏈結整合的需要。筆者除提出了《海域管理法》草案外，並安排委員會及專案小組之審議，惟質疑頗多、過程艱辛，顯見國人對於海洋的疏離、短視和怯懼，我們缺乏遠見和恢弘的格局（邱文彥等人，2015b；立法院，2015a）。

《海域管理法》如能通過，本法將開展臺灣海洋基礎資料的長期調查，依據區劃原則，以及海洋屬性和國家需要，進行「海域功能區劃」，主管機關也將擬定「海域管理白皮書」及「全國海域管理計畫」，使海域使用經由許可和管理，邁向有秩序和永續的發展。

雖然本法審議過程艱辛，但經過多次朝野協商，以及各部會代表充分討論，漁會、漁民已無疑慮，原住民族代表對於其傳統海域部分之處理亦能贊同，2015 年 12 月 18 日立法院第八屆最後一天下午的院會前，其他各黨團都已同意且簽署完畢，但臺灣團結聯盟黨團以未獲授權而拒簽，使得本法之制定功虧一簣，殊為可惜。由於本法未能通過，也將使我國制定《海岸管理法》、《國土計畫法》之後，國家三大管轄領域（陸域、海岸到海域）統整為完整「海陸共治」的完美體制受阻，徒留將來 3 至 12 哩藍色國土規劃管理的

空白，讓海洋國家建構的理想受到莫大阻滯。

肆、未來海洋治理的挑戰

立法院在多方疑懼、杯葛或掣肘下，最後能夠透過協商與整合，順利通過「國土三法」和「海洋委員會」組織四法，過程可說十分艱辛。在歡喜收割之後，未來臺灣海洋治理大業，還有諸多挑戰必須一一克服。

4.1 海洋事務有待整合與落實

「海洋委員會」組織四法的通過，代表臺灣將邁向海洋國家的新紀元，但後續工作還須繼續努力。根據立法院黨團協商，海洋委員會成立後，將立刻組成「海洋保育署」與「國家海洋研究院」的籌備處，並將於十二個月內整合移撥事宜、正式成立。因此，我們至盼行政院能夠給予新機關充裕的經費和人力，並加速整併工作。行政院也應儘速就「海洋保育署」相關業務如海洋保育、海洋污染、海岸管理、海域規劃等原歸屬其他部會之執掌與人員部分，優先進行磋商，以利未來人員與經費之移撥、業務之整合和施政之落實。

又如，《國家海洋研究院組織法》擁有其智庫與人員訓練能量，堪稱是一項正面的安排與發展，顯示對海洋委員會核心

職能支撐之重視。但在同時，如何整合目前分屬其他各部會機關之海洋水產、航港、科研等研究與試驗機構於此一新機構下，將是另一值得努力的目標（胡念祖，2015）。

4.2 主管機關需要遠見與魄力

經過十餘年來各方共同的奮鬥，海洋事務逐漸獲得政府重視，臺灣終將成立海洋專責機關。從前述 2002 年的《高雄海洋宣言》，到 2009 年的《台北海洋宣言》，均揭櫫「海洋臺灣、永續發展」的願景；至盼將來主管機關領導人應能「重新認識臺灣，瞭解海洋；保護重要海洋資源，整合海洋管理體制，積極發展海洋科技，輔導海洋產業發展，並在根本上推動『人海新倫理』的重新建構。」但回顧過去政府相關作為，仍需主政者的遠見和魄力，且更需要具體的行動。

我們也寄望，海洋的永續發展是保育和發展兼籌並顧，換言之，政府應納入「藍色經濟 (Blue Economy)」的思維，振興臺灣海洋產業。2008 年我國馬英九總統、蕭萬長副總統競選時提出「藍色革命、海洋興國」的海洋政策，期望以創新的技術、視野和制度，大力促成海洋產業的興盛發展。近年來，全球面臨氣候急遽變遷，已對人類社會和諸多產業產生相當程度的衝擊，為避免不可逆的氣候變遷危機，抑制碳排放量和發展再生能源被視為未來產業發展的要件。2012 年聯合國在巴

西里約的永續發展高峰會議 (Rio+20) 倡議「綠色經濟 (Green Economy)」，呼籲各國追求環境與經濟的永續性。相較於綠色經濟以市場為導向、以傳統產業經濟為基礎的經濟模式，「藍色經濟」，則為更重視保育、關心再生，以有限資源循環利用、創造更優質社會的經濟模式，其目的在保護海岸與海洋，強化永續發展，增進人類福祉，降低環境危機及生態稀少性。未來我國推動海洋產業的發展，不應污染海洋、竭澤而漁，必須兼顧海洋環境和產業發展的永續性。海洋產業的發展，也應務實可行，並擬定具體計畫，由產官學民反覆追蹤考核，才不致重蹈過去諸多海洋園區或科技中心失敗的覆轍。至於，未來臺灣應該發展那些具有潛力和關鍵性的海洋產業，也應有深入探討和詳實規劃。

4.3 法令不足與各界關切

法令不足，係指現有立法在協商折衷或研擬制定過程中有其缺陷，或相關子法與行政配套尚需研擬；法律公布後，各方關切則來自一般民眾對於新法陌生或主管機關對於權益關係人說明不足，因而產生疑慮，故須儘速溝通。

舉例而言，胡念祖 (2015) 認為，《海洋委員會組織法》賦予該會的職掌主要在於海洋相關事務的「統合規劃、審議、協調及推動」之權，其中審議權之賦予是海委會統合其他各部會機關涉海事務政策的核心職權，可使海委會可在這些事務之政

策形塑與訂定之際，即因審議權而得以實質介入。惟：(一) 這些海洋事務中少了漁業及海運兩項人類傳統用海活動，此二事務係國家海權建設的核心要素，亦是最有可能影響海洋經濟發展及海洋生態環境的兩項活動；(二) 對海洋產業發展、海洋文化與教育等事務，反而缺少審議之權。如此，對涉及海洋經濟發展或可能損及海洋環境與生態的海洋產業活動，或提振國人對海洋理解與關懷的海洋文教事務，海委會少了審議政策釐定的直接介入。其次，海委會組織法保留了軍職人員得占用「不逾編制員額二分之一」的「違憲」狀態，在實務運作上可能會發生現行海巡署軍職人員占有海委會本部二分之一以上員額之情事。此一問題未能合憲解決前，端賴未來主任委員的政策把關了。另外，《海洋保育署組織法》賦予該署海洋生態保育與海洋資源永續管理相關事務「規劃、協調及執行」之權，值得注意的是「海洋漁業資源」保育與管理的工作被劃出，似乎仍屬漁業署專責之事務。但吾人均知，保育根本不存在於漁業署的政策心態與目標之中，但漁捕卻是最會破壞海洋生態與生物資源之活動。換言之，海洋保育署或海委會如何在決策過程中，使漁業署能配合海洋生態之保育保護，將成為未來政策統合的挑戰。除此之外，《海巡署組織法》賦予該署之職掌與現行海巡法賦予「巡防機關」之掌理事項間有極大出入。其進步之處，在於新納入海洋權益與海事安全維護

之規劃、督導及執行及公海登檢；但退步之處，則在於刪除原執行事項，使得海上救難、海洋災害救護、海上糾紛處理、漁業巡護及漁業資源維護、海洋環境保護及保育等事務，未來是否仍由海巡署負責處理，留下疑義。

另一方面，《海岸管理法》實施後，如臺東縣等若干地方政府對於該法劃定海岸地區範圍未能即時溝通，以及對於未來的禁限制管制措施或內容有所疑慮，而產生抗爭與不合作情事，都需要有更多的宣導，才能順利推動海岸管理事務(劉致昕，2016)。

4.4 海洋意識與人才培育

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。因此，2007年教育部出版之《海洋教育政策白皮書》應該儘速檢討修正，始能作為未來國民海洋意識提升及專業海洋人才培訓之依據。

大學整合不能為整合而整合。尤其，

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或可再為考慮和其他海洋專科學校及高雄、臺北、澎湖等海洋科技大學整合，建立「臺灣海洋聯合大學體系」，並與警察大學水上警察系建構策略聯盟，以鏈結培育我國海洋管理的專業人才。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。

伍、結論

二十一世紀的海洋，不是藩籬、阻礙或足跡的終點，而是無限機會和文明發展的基盤。雖然經過十餘年的奮鬥，海洋界聽到了勝利的號角響起，但我們更期待，臺灣能大步邁向海洋。然而，海洋事務是長期工作，短期氛圍或作為不足為恃，必須建立長效機制；因此，擬定政策、建立機關和制定法律，環環相扣，可說是海洋治理最為關鍵的工作。過去二十年來，國內舉辦歷次的海洋會議所發表的論文、宣言、行動綱領或會議結論等，都直接間接催生了我國的海洋體制。立法院在第八屆期內能完成「國土三法」和「海洋四法」，殊為不易。我們至盼這些法律能一一落實；而新成立的「海洋委員會」也應擔起更多國際和國內海洋事務的「龍頭」角色，讓政策倡議轉化為劍及履及的措施，從「坐而言」的政策論點，化作「起而行」

的海洋治理成果，促使臺灣成為「安全的、生態的、繁榮的、永續的」海洋大國。

參考文獻

中央廣播公司，2015，英擬建全球最大海洋自然保護區，<http://www.rti.org.tw/m/news/detail/?recordId=179054>，2015年12月10日。

中時電子報，2014，美海洋保護區、擴大十倍，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140618000535-260108>，2015年12月10日。

中國政府網，1998，中國海洋事業的發展，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/26/content_1072.htm，2015年12月12日。

中國時報，2015，催生國土計畫法，中國時報，2015年10月6日。

中國海洋報，2015，守護藍色國土、建設海洋強國——國家海洋環境監測中心發展回眸，<http://www.oceanol.com/zhuantisjsdr11/toutiao11111/2015-04-21/43657.html>，2015年12月12日。

中華民國總統府，2013，制定濕地保育法，總統府公報，第7093期，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&lctl=view&itemid=9948&ctid=96&q=%E6%BF%95%E5%9C%B0%E4%BF%9D%E8%82%B2%E6%B3%95>，2015年12月10日。

中華民國總統府，2015，制定國家海洋研

究院組織法、制定海洋委員會組織法、制定海洋委員會海洋保育署組織法、制定海洋委員會海巡署組織法，總統府公報，第 7200 期，<http://www.president.gov.tw/Portals/0/Bulletins/paper/pdf/7200.pdf>，2015 年 12 月 10 日。

立法院，2013，本院內政委員會報告併案審查行政院函請審議「濕地法草案」、委員林淑芬等 33 人、親民黨黨團、委員邱文彥等 26 人分別擬具「濕地保育法草案」及委員李俊侶等 22 人擬具「濕地法草案」案，立法院公報，102(46)，院會紀錄，頁 97-396，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?10204601;0124;0347>，2015 年 12 月 10 日。

立法院，2014b，本院內政委員會報告併案審查行政院函請審議「海岸法草案」、委員邱文彥等 67 人擬具「海岸管理法草案」及委員林淑芬等 18 人擬具「海岸法草案」案，立法院公報，104(9)，院會紀錄，頁 34-166，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?10400904;0034;0166>，2015 年 12 月 10 日。

立法院，2015b，處理討論事項第八十三案「海洋委員會組織法草案」等 5 案，立法院公報，104(54)，院會紀錄，頁 263-278，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?10405412;0263;0278>，2015 年 12 月 12 日。

立法院，2014a，行政院函，為 102 年 7 月 3 日公布之「濕地保育法」，定自 104 年 2 月 2 日施行，請查照案，立法院議案關係文書，院總第 1053 號，政府提案第 14332 號之 81，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmmeetimage?cfc7cfc9cfc6c8c9c5cecdc9cad2cecdc>

9c9，2015 年 12 月 10 日。

立法院，2014c，行政院函請審議「國土計畫法草案」案，立法院議案關係文書，院總第 336 號，政府提案第 15046 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfc9cfc6c8ccc5cec7ced2cdcfcb>，2015 年 12 月 10 日。

立法院，2015a，接續處理海域管理法草案，立法院公報，104(88)，委員會紀錄，頁 82-87，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?10408801;0082;0087>，2015 年 12 月 10 日。

全國法規資料庫，2015，土地法，<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E6%B3%95>，2015 年 12 月 12 日。

吉里巴斯觀光局經貿代表處，2014，鳳凰島保護區 PIPA，<http://www.kiribati.org.tw/pipa.html>，2015 年 12 月 9 日。

行政院研究發展考核委員會，2001，海洋白皮書，臺北市。

行政院研究發展考核委員會，2006，海洋政策白皮書，臺北市。

行政院海洋事務推動小組，2007，日本海洋基本法正式生效，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=69484&ctNode=7504&mp=cmaa>，2015 年 12 月 12 日。

行政院農委會漁業署，2015，吉里巴斯海洋保護區全面禁止商業漁撈，<http://www.ofdc.org.tw/webs/fishinfoDetail.aspx?sn=31078>，2015 年 12 月 9 日。

林淑芬、邱志偉、鄭麗君、陳亭妃、楊

曜，2012，委員林淑芬等 20 人擬具「國土計畫法」草案，立法院議案關係文書，院總第 336 號，委員提案第 13864 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcdfcfcfc5cec8c6d2cdcfc9>，2015 年 12 月 10 日。

邱文彥，2003a，*海洋與臺灣：海洋文化與歷史*，胡氏出版社，臺北市。

邱文彥，2003b，*海洋與臺灣：海洋產業發展*，胡氏出版社，臺北市。

邱文彥，2003c，*海洋與臺灣：航運貿易新趨勢*，胡氏出版社，臺北市。

邱文彥，2003d，*海洋與臺灣：海洋永續經營*，胡氏出版社，臺北市。

邱文彥，2009a，*海洋臺灣，永續發展：氣候變遷與海洋保護*，國立臺灣海洋大學，基隆市，臺灣研究基金會，新北市。

邱文彥，2009b，*海洋臺灣，永續發展：海洋產業與科技創新*，國立臺灣海洋大學，基隆市，臺灣研究基金會，新北市。

邱文彥，2009c，*海洋臺灣，永續發展：教育文化與海洋法政*，國立臺灣海洋大學，基隆市，臺灣研究基金會，新北市。

邱文彥、陳鎮湘、陳碧涵，2013a，委員邱文彥等 26 人擬具「濕地法保育法草案」，立法院議案關係文書，院總第 310 號，委員提案第 14588 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcdfcfcfc5cdcdcb d2cdccc6>，2015 年 12 月 10 日。

邱文彥、陳鎮湘、陳碧涵，2013b，委員邱文彥等 67 人擬具「海岸管理法草案」，立

法院議案關係文書，院總第 310 號，委員提案第 15362 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcdfcfcfc5cdcac8d2cdc8cc>，2015 年 12 月 12 日。

邱文彥、陳鎮湘、陳碧涵，2013c，委員邱文彥等 30 人擬具「漁業及海洋部組織法草案」，立法院議案關係文書，院總第 1603 號，委員提案第 14628 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcdfcfcfc5cec7c7d2cec6c9>，2015 年 12 月 8 日。

邱文彥、陳鎮湘、陳碧涵，2013d，委員邱文彥等 34 人擬具「行政院海洋委員會組織法草案」，立法院議案關係文書，院總第 1603 號，委員提案第 16000 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcdfcfcfc5ccc8ccd2ccc8c9>，2015 年 12 月 12 日。

邱文彥、陳鎮湘、陳碧涵，2013e，委員邱文彥等 18 人擬具「海洋委員會海巡署組織法草案」，立法院議案關係文書，院總第 1603 號，委員提案第 16001 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcdfcfcfc5ccc8c8d2ccc7ce>，2015 年 12 月 12 日。

邱文彥、陳鎮湘、陳碧涵，2013f，委員邱文彥等 34 人擬具「海洋委員會海洋保育署組織法草案」，立法院議案關係文書，院總第 1603 號，委員提案第 16002 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcdfcfcfc5ccc7ccd2ccc7c9>，2015 年 12 月 12 日。

邱文彥、陳鎮湘、陳碧涵，2013g，委員邱文彥等 35 人擬具「國家海洋發展研究院組織法草案」，立法院議案關係文書，院總

第 1603 號，委員提案第 16003 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcbbcec9cfcec5ccc6ced2ccc6cc>，2015 年 12 月 12 日。

邱文彥、陳鎮湘、陳碧涵，2013h，邱文彥等 34 人擬具「海洋委員會教育及訓練所組織法草案」，立法院議案關係文書，院總第 1603 號，委員提案第 16004 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfcbbcec9cfcec5ccc7c8d2ccc7c6>，2015 年 12 月 12 日。

邱文彥、黃向文，2014a，*海洋臺灣，永續發展：海洋戰略與海域治理*，國立臺灣海洋大學，基隆市，臺灣研究基金會，新北市。

邱文彥、黃向文，2014b，*海洋臺灣，永續發展：藍色產業與環境保育*，國立臺灣海洋大學，基隆市，臺灣研究基金會，新北市。

邱文彥、黃向文，2014c，*海洋臺灣，永續發展：科研教育與海洋文化*，國立臺灣海洋大學，基隆市，臺灣研究基金會，新北市。

邱文彥、徐欣瑩、楊玉欣、李慶華、王惠美、王廷升、詹凱臣、盧秀燕、謝國樑、廖正井，2015a，委員邱文彥等 44 人擬具「國土計畫法」草案，立法院議案關係文書，院總第 336 號，委員提案第 17715 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfc8cecec8cdc5cec6c6d2cdc7>，2015 年 12 月 12 日。

邱文彥、徐欣瑩、楊玉欣、李慶華、王惠美、王廷升、詹凱臣、盧秀燕、謝國樑、

廖正井，2015b，委員邱文彥等 44 人擬具「海域管理法」草案，立法院議案關係文書，院總第 310 號，委員提案第 17633 號，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc7cfc8cfc6c8cdc5c7c8d2cecfcf>，2015 年 12 月 10 日。

胡念祖，2015，海洋四法、保育破網待補，*中國時報*，2015 年 6 月 23 日。

國家海洋局，2008，中華人民共和國海域使用管理法，http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/shfl/201211/t20121105_5210.html，2015 年 12 月 12 日。

國家海洋局，2014，國家海洋局召開海洋基本法立法座談會，http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201412/t20141226_34764.html，2015 年 12 月 12 日。

教育部，2007，*海洋教育政策白皮書*，臺北市。

華夏經緯網，2016，中國海洋 21 世紀議程，<http://big5.huaxia.com/hxhy/hyqy/2011/06/2453534.html>，2015 年 12 月 10 日。

臺灣環境資訊中心，2013，強調明智利用、零損失，濕地法三讀通過，<http://e-info.org.tw/node/86664>，2015 年 12 月 12 日。

劉致昕，2016，海岸法阻礙地方發展？臺東府會聯手反撲，<https://www.twreporter.org/a/taitung-protect-coast>，2016 年 1 月 4 日。

閻鐵毅，2016，海洋立法應注意區分海洋管理體制和海洋執法體制，<http://m.news.sina.com.hk/news/article/>

4661110/9/20160103，2016年1月4日。

Canadian Ministry of Justice, 1996. Oceans Act. Available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/O-2.4.pdf> (accessed 10 December, 2015)

Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC), 1998. The International Year of the Ocean. Available at: <http://cdiac.ornl.gov/newsletr/fall98/yoto.htm> (accessed 10 December, 2015)

European Commission, 2015. Integrated Coastal Management. Available at: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm> (accessed 10 December, 2015)

Fisheries and Oceans Canada, 2002. Canada's Oceans Strategy. Available at: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/cos-soc/pdf/cos-soc-eng.pdf> (accessed 10 December, 2015)

Guardian News and Media Limited, 2007. Russia plants flag on North Pole seabed. Available at: <http://www.theguardian.com/world/2007/aug/02/russia.arctic> (accessed 10 December, 2015)

New Zealand Ministry of Justice, 2011. Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Act 2011. Available at: <http://www.justice.govt.nz/treaty-settlements/office-of-treaty-settlements/marine-and-coastal-area-takutai-moana> (accessed 13 December, 2015)

Parliament of Australia, 1998. International Year of the Oceans – 1998 Australia's policies, programs and legislation. Available at:

http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9899/99RP06 (accessed 12 December, 2015)

U.S. Commission on Ocean Policy, 2003. Information on the Oceans Act of 2000. Available at: <http://govinfo.library.unt.edu/oceancommission/documents/oceanact.html> (accessed 11 December, 2015)

U.S. Commission on Ocean Policy, 2004. An Ocean Blueprint for the 21st Century. Available at: http://www.opc.ca.gov/webmaster/ftp/pdf/docs/Documents_Page/Reports/U.S.%20Ocean%20Comm%20Report/FinalReport.pdf (accessed 12 December, 2015)

United Nations, 1971. Conventions on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat. Available at: http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/scan_certified_e.pdf (accessed 10 December, 2015)

United Nations, 1997. UN Conference on Environment and Development 1992. Available at: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (accessed 10 December, 2015)

United Nations, 2015. United Nations Climate Change Conference. Available at: <http://www.cop21.gouv.fr/en/> (accessed 15 December, 2015)

