

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院暨所屬相關部會

貳、案由：臺灣四面環海，政府相關主管機關長期以來卻「重陸輕海」，在國土規劃、機關權責整合、海洋策略性產業推展、漁港規劃利用、海洋科技投資、海洋資料庫建構及參與國際漁業組織預算之編列等方面，核有諸多違失與不當，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

案經調閱相關機關卷證，並綜整現場履勘座談及相關領域學術文獻等資料，分就「海洋產業」、「海洋環境保護」、「海洋與海岸管理」、「海岸工程技術」、「海洋科學研究」、「海洋觀光遊憩」、「海洋文化資產」、「海洋教育」等課題深入調查結果，行政院暨所屬相關部會核有以下違失與不當：

一、長期以來，相關主管機關欠缺「山、河、海」三位一體概念，因而於國土規劃中，並未納入藍色國土—海洋，更遑論有海洋事務專責機構，且迄今仍未有跨部會整合機制，致無法有效處理日趨複雜之海洋事務，核有未當：

聯合國研訂之「二十一世紀議程（Agenda 21）」將「海洋環境」定義為包含海洋、近海及海岸地區所構成之整體，同時特別指出海洋環境為地球維生系統不可分割之一部分，亦為人類永續發展機會所存之最珍貴資產。聯合國「拉姆薩國際重要溼地公約」

及水資源無數論壇中，皆一再強調流域整合管理之必要性。因此，從國際發展趨勢以觀，有關高山、河川迄海洋之整合規劃與管理，已成為永續發展主要新思潮。

依據土地法第一條：「本法所稱之土地，謂水陸及天然資源」易言之，國土應包含國家所有天然資源，海洋應視為藍色國土，其面積為我台灣土面積之四·七倍。然行政院之施政計畫、行政院經建會之國土綜合開發計畫等最上位之國土規劃中，長期以來竟未能將海洋納入，使得海洋課題長期受到漠視。

受到地球村與全球化之影響，國與國之關係日益密切，因而使得海洋事務日趨複雜，我國因欠缺海洋專責機構，使得權責分散於各機關，其情形如下：

- (一) 行政院農委會漁業署：海洋漁業發展、漁業資源維護、漁業巡護、漁事糾紛處理、遠洋漁業涉外事務輔導與交涉、協助取締非法捕魚、水土保持。
- (二) 行政院海巡署：執行海洋污染防治法、維護海洋秩序、保護海洋資源。
- (三) 經濟部水利署：海堤興建、海水淡化、海洋水利產業、海域災害防救、海岸地層下陷防治、近海水文監測。
- (四) 行政院環保署：海洋污染防治、海岸清潔維護。
- (五) 交通部：制定海運政策、港埠政策、發展航運與管理、外國船舶無害通過中華民國領海管理、海難救護、外國船舶停靠我國港灣管理、危險物品入港檢查與管理。
- (六) 交通部觀光局：海洋觀光。
- (七) 行政院文建會：海洋文化推廣。

- (八) 行政院國科會：推動海洋基礎科學研究。
- (九) 內政部營建署：負責臺灣沿海地區自然環境保護計畫、研訂海岸法、臺灣地區海岸管理計畫、海埔地開發管理。
- (十) 內政部地政司：負責海疆劃界，領海基線及外界線規劃與勘測、國家海域基礎資料庫建置與管理、海底電纜管道路線劃定之許可、海域地圖編印與審查。
- (十一) 教育部：海洋教育、海洋專業人才培育。
- (十二) 國防部：負責國家防衛、軍事作戰、海域探勘、水文蒐集、海圖製作。
- (十三) 外交部：負責與涉外海洋事務、經濟海域重疊協商。
- (十四) 財政部關稅總局：海關緝私。
- (十五) 財政部國有財產局：海洋國有土地管理。
- (十六) 經濟部礦業司：海砂開發、海礦資源管理。
- (十七) 經濟部國營會：國營事業利用海洋之管理。
- (十八) 經濟部能源會：海洋石油、天然氣、礦產等資源之探勘、利用及管理。
- (十九) 經濟部中央地質調查所：海洋地質調查。
- (二十) 經濟部加工出口區：設置倉儲轉運專區
- (二十一) 行政院陸委會：處理兩岸海洋事務。
- (二十二) 行政院經建會：涉及海洋經建計畫審議。

(二十三) 行政院新聞局：海洋政策與施政宣導。

由上開權責分工可知，山、河、海關係密切，在環境議題領域分屬上、中、下游層級，倘山區水土保持完善，森林充分涵養水源，家庭污水與工業廢水獲得妥善處理，則中游河川水質清淨，下游海水水質優良。惟山、河、海之管理權責分散於各機關，橫向聯繫不足，使得廣大海洋承受家庭污水、工業廢棄物等污染，不利海洋永續發展。因此，成立統籌海洋事務之專責機構有其必要，目前部分國家對海洋事務已設有專責機構，諸如：美國之「國家海洋及大氣總署 (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)」、加拿大之「漁業及海洋部 (Department of Fisheries and Oceans, DFO)」、韓國之「海洋水產部 (Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, MOMAF)」、印尼之「海洋事務及漁業部 (Ministry of Marine Affairs and Fisheries)」、馬來西亞之「國家海洋委員會 (National Maritime Council, NMC)」、菲律賓之「海洋事務委員會 (Cabinet Committee on Maritime and Ocean Affairs, CCMOA)」等。

面對世界各國紛紛成立海洋專責機構之際，我國相關主管機關卻長期欠缺「山、河、海」三位一體概念，因而於國土規劃中，並未納入藍色國土：海洋，更遑論有海洋事務專責機構，且迄今仍未有跨部會整合機制，致無法有效處理日趨複雜之海洋事務，核有未當。

二、國內策略性產業雖已推動多年，但迄今海洋策略性產業領域仍屬空白，造成海洋資源開發績效不彰，嚴重影響海洋策略性產業之推展，容有怠失：

按我國產業發展之軌跡，自六十年代起，勞力密集之輕工業雖為我國經濟發展奠下基礎，但因能源危機引發成本上揚，致經濟成長遇到瓶頸。政府當時體認該階段之經濟方向，應改變過去以勞力為主之經濟型態，而以引進新技術，發展高級及精密工業為主，並培養創新能力，使高級專門知識與技術密切合作，並以科技作為帶動建設之原動力，乃有籌設新竹科學工業園區之決策，並於六十九年十二月正式設立新竹科學工業園區。在獎勵高科技產業及研究發展之政策引導下，加上科學工業園區提供良好之投資環境，我國之高科技產業在歷經筆路藍縷之開創與成長後，不僅日後成為國內經濟發展之重心，且得以在全球之高科技產業發展中扮演重要角色。當時政府基於臺灣資源有限，無法全面性尋求發展，故選擇策略性產業做為發展重點之政策考量，亦為日後相關產業政策依循之模式。

依據行政院經建會與經濟部工業局相關資料，我國對於策略性重點產業之選定，隨經濟發展時期而有不同之調整。七十年代，以技術層次高、附加價值大、耗用能源少、污染程度低、市場潛力大，以及關聯效果大之工業，如機械、資訊、電子、汽車零組件及生物技術等產業，做為策略性產業。至八十年代，為避免因勞力密集產業之衰退造成產業空洞化，除加速推動傳統勞力密集產業升級外，並選擇十項新興高科技工業做為發展重點，分為：通訊、資訊、消費性電子、半導體、精密機械與自動化、航太、高級材料、特用化學及製藥、醫療保健及污染防治等十項。前揭各階段策略性產業選定暨發展，對於我國各階段產業瓶頸突破，協助產業改善經營體質及建構全球

運籌體系、拓展行銷通路並提升產業全球競爭力，均有重要之貢獻。九十年代起，政府於八十八年十二月三十一日修正促進產業升級條例更定現階段之產業政策，其中第八條明定：「為鼓勵對經濟發展具重大效益、風險性高且亟需扶植之新興重要策略性產業之創立或擴充；」之相關租稅減免獎勵措施。行政院農業委員會為獎勵農漁企業投資促進產業升級，依據前揭條例公布之「新興重要策略性產業屬於農業部分獎勵辦法」明定新興重要策略性產業之適用要件：規定投資計畫生產產品，應用無菌播種、組織或細胞培養、體細胞融合、基因工程等生物技術，培育、繁殖生產之植物種苗；應用遺傳工程技術選育、繁殖生產之種畜禽、畜禽種源；應用遺傳工程技術選育、繁殖生產之水產種苗。並實收資本額或增加實收資本額需達新臺幣五千萬元以上或投資計畫之全新機器、設備及溫室設施、畜禽舍、水產種苗生產房舍購置金額合計達新臺幣三千萬元以上。其產業才得認定為新興重要策略性產業適用相關優惠及減免稅賦之措施，合先敘明。

經查，海洋科技領域範圍極廣，舉凡基礎海洋科學研究、海象量測預報技術、水深調查、交通航行安全、漁業科技、海岸開發利用及博物館水族館產業等均屬之。如何利用海洋科技對於沿近海生物資源以生物技術培育魚種、魚苗，並營造良好的生態環境，及對臺灣海域之能源與資源建立前瞻性的規劃、推動，應為當務之急。此外離岸及沿岸之風力發電、深海水與海洋溫差發電、海域砂石資源與海水輕金屬開發技術均為尚待開發之處女地，有賴政府給予適當之協助。是則，海洋資源之開發利用係二

十一世紀重要之經濟產業，以海洋科學技術進行相關產業研發必將成為主流。惟核，首揭辦法範圍僅適用『應用遺傳工程技術選育、繁殖生產之水產種苗』等狹隘範圍，對於海洋科技與資源應用之廣大領域可謂掛一漏萬，顯未加以深入研究。對此，如何利用先進國家經驗如各種「遠見情景預測」(Foresight scenario)作為制訂關鍵技術和關鍵產業的政策依據便成為重要課題。

我國現階段海洋產業實務面臨海洋使用權缺乏法令保障、執法人員人力物力有限、溫室效應使地球生態環境巨變，加深海洋自然環境未知之風險（如土石流、沿岸污染、颱風、洋流、水溫等環境風險）且各產業規模小，散佈各地造成產業價值鏈體系無法建立，降低產業國際競爭力等。國立臺灣海洋大學研究之深層海水活用，除可利用深層海水低溫及富營養鹽特性藉以溫差發電外，亦得用以製造人工湧升流產生人工漁場（如計畫養殖鮪魚類、鮑魚、龍蝦以及發展培養大型藻類、無病毒蝦苗等）及生產飲用水及微鹹水，製造工業純水、高純水、食品、製藥、空調、冷凍及造冷等，對於利用該技術避免自然環境之風險，應有助益；又國立中山大學建請行政院於臺灣南部海域成立海洋園區，認為我國近十年來近海漁業產量劇減近半，產值減少近四分之一（約五十億元），由於臺灣南部海域包括嘉義縣、澎湖縣、臺南縣、臺南市、高雄縣、高雄市、屏東縣之沿海及臨近海域係臺灣海洋產業主要區域，其產值、產量、從業人口皆占整體臺灣之70%。緣此，亟需對臺灣漁業重鎮之南部海域有效進行海域環境與資源復育，與培植海洋產業。海洋園區的成立一方面可回復原來近海漁業產量

與產值，另一方面也可開展出新的海洋資源與海洋產業，雙管齊下達成振興臺灣海洋產業永續經營之海洋立國目標。

此外，國立海洋生物博物館有鑑於生物科技乃是二十一世紀科學研究之潮流趨勢，為利於研究與產業結合，該館有意於館內設立「國家海洋生物科技研發中心」，同時成為國家的海洋生物科技產業公司，以執行國家海洋生物科技產業的研發及生產，用企業化管理理念建立流通的研發人才體系，發展特有物種之海洋生物科技產品邁入國際市場，為臺灣經濟拓源。目標是在接受五年之國家型科學技術發展計畫投資後逐步完成自給自足的營運模式，並達成為臺灣賺取外匯的國際行銷體系。在作法上基於國家資源整合的原則，利用現有研究資源設施及研究人力的基礎，將可用最少的投資在最短內時間呈現成果，以發展臺灣海洋生物科技產業、提升產業結構及國家競爭力。

惟目前詢據行政院農委會漁業署關於重要策略性產業近況則表示，目前關於漁業項目（水產種苗），迄無人申請列入新興重要策略性產業；而前揭所提出之相關海洋產業，「海洋生物博物館」所提出之國家海洋生物科技研發中心亦未能從重要策略性產業認真納入並予以支持，而具有遠景的「海洋園區」（海洋牧場）政府迄未納入重要策略性產業領域，足見我國策略性產業雖已推動多年，但迄今海洋策略性產業發展，仍屬一大空白領域，容有怠失。

三、臺灣大小漁港計二三九處，平均每六公里即有一個港口，規劃設計未儘合理，致漁港

使用率偏低，行政院未能有效整合漁港、漁業、漁村等資源，以發揮漁港功能，確有違失：

目前大小漁港計二三九處，其中臺灣本島有一五〇處（占百分之六十二·七），澎湖、綠島及金、馬等離島為八十九處（占百分之三十七·二），如依行政區域分，臺灣省各縣市有二二〇處（占百分之九十二），高雄市十二處，福建省七處。漁港以澎湖縣六十九處最多，臺灣本島則以臺北縣三十四處最多，其次為屏東縣之二十五處，臺東縣之十六處，高雄市之十二處，加上商港、工業港、軍港，使得海岸平均每六公里即有一個港口，除改變原本自然海岸生態外，近年漁船之減少，亦使得部分漁港之使用率偏低。

另審計部九十一年審計報告書亦提及：「行政院農業委員會委託高雄縣政府代辦興達遠洋漁港興建工程計畫，總經費達七十億餘元，原規劃作為高雄市前鎮遠洋漁港之輔助港，以容納南區遠洋漁船；經查該漁港自民國八十六年十一月啟用迄今，尚無遠洋漁船進駐卸魚泊靠，影響使用效益：」、「興建興達遠洋漁港工程使用效益及營運績效偏低，亟待研謀改善」。經查，行政院農委會於七十八年投資七十億興建興達港之目的，係鑒於高雄市前鎮漁港已呈飽和，由於我國遠洋漁獲量於世界排名超前，該會為維護遠洋漁業優勢，乃將興達港定位為「前鎮漁港的支援輔助港」，惟完工後，受全球產業轉型影響，導致興達港原先預期之輔助功能未能發揮，加上漁港周邊配套設備不足及近海漁源亦面臨枯竭，該港鉅額投資亦落入閒置窘境。

往昔政府為便利漁民停靠漁船，乃持續興建漁港，當漁業興盛之際，漁港可發揮功能，惟目前漁船漸少，興建漁港服務漁民之階段性任務已完成，以目前大小漁港達二三九處，加上商港、工業港、軍港，使得海岸平均每六公里即有一個港口，這些漁港是否有建設必要，規劃設計是否有更佳方案，管理營運是否有追蹤考核，均有待檢討，加上近年因漁船減少及獎勵休漁計畫之推行，使得漁港使用率偏低，呈現漁港供過於求現象，然行政院卻未能有效整合漁港、漁業、漁村等資源，並全面評估漁港績效，任由漁港自生自滅，顯有違失。

四、我國缺乏專責之國家級海洋研究機構，海洋科學發展之經費遠低於其它科技發展之經費，相關主管機關對海洋科技投資顯有不足，核有未當：

海洋科技之範疇涵蓋深海探測、衛星遙測、精密電儀、生物技術、通訊科技、高速電腦運算、全方位聯繫運作等等，這些都是發展高科技的要素，也是國防科技的重點。海洋科學之研究學習對象從太空、海面延伸至海底，其田野調查地點多在海上，樣品取得、研究學習平台、設備儀器等之成本均高於其他領域，是以先進國家無論是否有設置海洋事務部，都有發展海洋科技之國家級單位，並以鉅資支助並導引海洋科技的發展。如日本於西元一九七一年設立海洋科學技術中心，該中心年度預算達三八七億日圓，員額達二四四人，並擁有目前全世界最大的海洋研究船（八千噸），並再建造一艘地質研究專用之新世代鑽井船。韓國於西元一九七三年設立海洋研究與發展研究院(KORDI)，該院為一財團法人，有職員四百名，擁有海洋研究船三五七噸及一

四二二噸級各一艘。

臺灣陸地面積和天然資源都有限，必須仰賴海洋的空間與資源，惟政府對海洋科技的投資遠遜於臨近的日本與韓國，且迄今尚無負責海洋研究之國家級專責機關，只有以計畫形式運作的國科會國家海洋科學研究中心。主要的海洋學術單位除該中心外，尚有臺大、海大、中山之海洋科學相關系所，專門用於海洋科學探測的研究船有三艘，即海研一、二、三號，一號噸位八〇〇噸（西元一九八四年建造，使用單位臺大），二、三號二五〇噸（西元一九九四年建造，使用單位海大及中山），總噸位一、三〇〇噸。主要之海洋科學研究經費相當有限，年平均經費約在二．六億元至二．八億元之間，且多年來均未增加。反觀國內科技發展經費，八十九至九十一年度已增加15%，其中海洋科學的總經費由八十九年之0.59%下降到九十一年度的0.52%，顯示海洋科學之發展經費遠低於其它科技。

我國海洋科技發展設備及經費亦遠遜於世界一流研究型大學，如日本東京大學海洋研究所有兩條研究船，總噸數為四、六八〇噸。美國史費普斯海洋研究院有四條研究船，總噸數約為八千噸。在經費方面，以西元一九九八至西元一九九九年為例，東京大學海洋研究所的經費相當於臺幣十一億元，史費普斯海洋研究院的經費為臺幣三十八億元。足見，我國對海洋科學的投資仍有許多加強之空間。

綜上，我國缺乏專責之國家級海洋研究機構，海洋科學發展之經費遠低於其它科技發展之經費，相關主管機關對海洋科技投資顯有不足，核有未當。

五、行政院迄未統籌建立海洋資料庫及資源共享機制，致海洋環境保護政策無法落實，確有怠失：

欲友善利用海洋、保育海洋，必須先瞭解海洋環境基本資料，建立海洋資料庫，此等資料庫之建立屬於跨學門之量測、調查及分析，其範圍包含海洋物理、化學、地質、水文及生態之海洋科學，係執行海洋資源之開發與利用及辦理海洋開發行為環境影響評估之重要基礎工作，亦為災害預防、海上救難、環境保護政策制定之重要資料。然因海洋環境資料龐雜，必須長期有系統整理、歸類，因此海洋環境調查與資料庫為科學化之資料保存系統，亦為高效率且可供全民共同分享之系統，對減少資料重覆或矛盾衝突，亦有助益。

我國海洋資料庫並無專責機構統籌建立，而係分散於行政院國科會、行政院農委會、內政部、交通部、國防部。因此，政府各部門難以共享資料庫，亦難以統籌掌握兩百海浬專屬經濟海域內之海洋生物資源、非生物資源、地形、地貌，致欠缺完整基礎資料與他國談判漁業相關問題，倘發生海洋污染求償事件，更乏請求損害賠償之基礎資料。

目前海岸環境資料庫欠缺跨部會之組織統籌，全賴開發單位進行各別研究，難以達到整合目的，尤其海洋環境屬於跨學門、多樣性之現場量測、調查及分析工作，包含海洋物理、化學、地質、漁業、生物及生態等相關之海洋科學，不論係海洋資源開發、研究、海岸空間利用、海洋環境變遷預測、抑或海洋環境影響評估、漁業談判、

海洋污染求償，皆需充分之海洋環境資料庫，然因海洋環境資料庫不為官方與學界重視，諸多海洋資源開發利用或海岸工程，皆仰賴經驗法則，致無法與海洋實質環境相容。

行政院迄未統籌建立海洋資料庫，建構政府各部門資源共享與學術分享之機制，致海洋環境難以掌控，不利海洋資源開發、海岸空間利用、海洋環境變遷預測及海洋環境保護政策等工作之落實，確有怠失。

六、行政院未能統籌相關單位，合理編列參與國際漁業組織預算，致我國漁民權益受損，影響我國遠洋漁業大國地位，顯有不當：

查我國漁業年產量約一三〇至一四〇萬噸間，占全球第十六或十七位，其中遠洋漁業約占總漁業生產量之百分之六十五，為世界六大公海捕魚國之一，另鮪、魷漁業實力亦位居全球第二、三位，圍網漁業之船隊及產量更為太平洋國家之首，大目鮪及長鰭鮪之產量則排名全球第二；因此，遠洋漁業為我國重要產業，對於我國經濟發展貢獻甚大，若能爭取以合理之地位參與國際漁業組織及決策運作過程，藉由良性交流與互動，隨時瞭解國際公約、國際法、科技、經驗等，將有助於維護我國遠洋漁撈作業、漁獲配額等權益。然因近年來公海漁業資源已納入國際漁業組織共管，且國際漁業組織為資源永續利用，陸續訂定相關行動計畫、管理措施，並以漁獲配額、貿易制裁為管制手段，該等制度均嚴重影響我國遠洋漁業之權益，如不能實質參與各國際漁業組織之決策運作過程，將無法維護或爭取我遠洋漁業之權益，勢必嚴重影響我國國

際形象、地位及業者作業之權益。

外交部鑒於行政院農委會漁業署配合推動外交成效可觀，惟相關經費不足，曾於九十年七月行文行政院農委會增編預算以利參加國際漁業組織，行政院農委會漁業署雖於九十二年編列「參與三大洋區域性國際漁業組織」經費七七八萬元，「參與各國國際漁業組織合作相關研究計畫」經費三九三萬元，「實施監測、管制與偵測」經費六七四萬元等經費，惟該年報請行政院核定之「十五項國際漁業組織會議出國計畫」，經行政院函復併入行政院農委會九十二年派員出國計畫辦理，因非屬專案核定，致受限於機關出國預算額度限制，當年辦理「十五項國際漁業組織會議出國計畫」之經費不足五九〇、八萬元。

我國外交長期遭受中共打壓，處境日益艱困，我國漁船誤入他國海域遭扣押及跨國漁業糾紛時常發生，為保障漁民權益並維護國家尊嚴，國際雙邊漁業合作與諮商日益重要，政府理應盡一切努力參與國際漁業組織，爭取國家與漁民生存空間，尤以當前國際漁業組織數量高於我國邦交國，且我國漁民每年為國家賺取大量外匯之際，參與國際漁業組織之工作實刻不容緩，然行政院卻未能統籌相關單位，合理編列參與國際漁業組織預算，致我國漁民權益受損事情時有所聞，將影響我國遠洋漁業大國地位，顯有不當。

綜上所述，政府相關主管機關長期以來「重陸輕海」，在國土規劃、機關權責整合、海洋策略性產業推展、漁港規劃利用、海洋科技投資、海洋資料庫建構及參與國際漁

業組織預算之編列等方面，核有諸多違失與不當，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院督同所屬確實檢討改善見復。

**提案委員：**

中 華 民 國 九 十 三 年 三 月

日

一五