



海洋委員會組織人力案

調查委員：田秋堃、趙永清、仇桂美

日期：109年4月21日

調查緣起



- 海洋委員會暨所屬海洋保育署於107年4月28日成立，審計部對於海洋委員會於各項業務上，與行政院農業委員會、經濟部等相關機關單位就業務、人員移撥之協商過程，以及該會海洋保育署人員進用、預算經費無法及時到位等情，提出審核通知並函報本院，經本院內政及少數民族委員會（109年1月10日更名為內政及族群委員會）第5屆第51次會議決議推派調查。



調查結果

調查意見一



我國四面環海，領海「藍色國土」面積為陸地之2.97倍，卻長期忽略海洋事務之發展與管理，因此各界二十多年來不斷推動成立海洋部或海洋委員會。107年海洋委員會成立後，除推動制定「海洋基本法」並已公布施行外，亦積極推動「海域管理法」、「海洋保育法」及「海洋產業發展條例」之立法，惟該委員會職掌業務與行政院各部會機關原有業務多所重疊，經費及人員均無法及時到位，海洋委員會難以推動業務，行政院應定期或不定期召開跨部會協商，以利我國海洋事務順利推動。



- 中華民國領海及鄰接區法第2條規定：「中華民國主權及於領海、領海之上空、海床及其底土。」
- 中華民國領海及鄰接區法第3條規定：「中華民國領海為自基線起至其外側12浬間之海域。」
- 中華民國領海及鄰接區法第14條規定：「中華民國鄰接區為鄰接其領海外側至距離基線24浬間之海域；其外界線由行政院訂定，並得分批公告之。」



- 行政院88年公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，有關內水、領海、鄰接區內之面積約106,804平方公里（未含金、馬及南沙群島），約領土之2.97倍，由最北基點「釣魚台列嶼」向北200浬，專屬經濟海域可達北緯29度18分，向東200浬至東經128度20分，若以暫定執法線計算，面積約達548,898平方公里，則為領土的15.26倍。



- 我國四面環海，惟以往民眾海洋活動多所受限，加以各級教育系統並未積極實施有關海洋知識之教育，民眾對於海洋認知普遍缺乏，以致我國雖自詡海洋國家，然國民大多只具「海鮮文化」難有「海洋文化」，對於海洋意識、海權觀念更是付諸闕如，另我國海洋政策長期缺乏有系統之規劃、海洋文教欠缺針對國家海權發展進行整體性之規劃與推動等，對此，行政院成立海洋委員會，積極推動我國海洋事務之完整性。



- 海洋委員會於107年4月28日成立後，先推動「**海洋基本法**」之立法，故立法院已於108年11月1日三讀通過，總統於**108年11月20日公布施行**。
- 「海洋基本法」施行後，海洋委員會繼續推動「**海域管理法**」、「**海洋保育法**」及「**海洋產業發展條例**」之立法，有關三個作用法之研訂情形，詳見調查報告第25頁至第27頁。



- 但是有關海洋委員會、海洋保育署、國家海洋研究院等所屬單位之業務，與行政院各部會多次召開協商會議，如經濟部、科技部、農委會、環保署等，多所涉及各部會機關原有常年編列之預算經費以及既有人力，該會欲推動業務，在人力、經費不足情形下，無法即時順利推展。
- 故行政院應定期或不定期召開跨部會協商，以利我國海洋事務之推動。

調查意見二



真正了解海洋，方知如何「向海致敬」，然我國對經濟海域並無長期、有系統的全面完整調查與了解。海洋委員會成立後，國家海洋研究院依法需長期、有系統且全面完整調查我國經濟海域之水文資料、海岸線變遷、海底地形等全般海洋基礎資料，宜儘速向行政院提出「興建海洋基礎資料調查研究船」中長程個案計畫，此與科技部所屬供國內學者個人或學術單位短期性學術研究之研究船有別，以建立我海洋國家對臺灣周遭「藍色國土」之全面基礎資料。



- 90年，政府首次公布「**海洋白皮書**」，宣示我國為海洋國家，以海洋立國。
- 93年，為因應海洋發展的總體目標需求，行政院設立「**海洋事務推動委員會**」，作為跨部會、跨領域、多面向及總體性之海洋政策推動平臺；同年發布「**國家海洋政策綱領**」，作為我國海洋政策指導文件與方針，引導我國邁向生態、安全、繁榮的海洋國家境界。
- 95年，為貫徹綱領精神及目標策略，發布「**海洋政策白皮書**」，以整體海洋臺灣為思考基礎，透過各項政策之規劃，全面推動海洋發展。
- 97年，「行政院海洋事務推動委員會」更名為「**行政院海洋事務推動小組**」，持續作為推動海洋事務及跨部會協調機制平臺，俾利國家海洋事務之落實執行。



- 104年7月1日，總統公布「海洋委員會組織法」、「海洋委員會海洋保育署組織法」（施行日期，由行政院以命令定之），未來可望設立我國海洋相關政策之統合規劃、審議、協調及推動的專責機關。海洋委員會下將設立海巡署、海洋保育署、國家海洋研究院三個機關，以更具體地執行相關海洋事務。
- 107年4月25日，行政院令：「海洋委員會組織法、海洋委員會海洋保育署組織法，本院自107年4月28日施行。」
- 107年4月28日，海洋委員會、海洋保育署成立。
- 108年4月24日，國家海洋研究院成立。



➤ 我國現有海洋研究船：

1. 新海研一號（1000噸級、臺灣大學管理）
2. 新海研二號（500噸級、海洋大學管理）
3. 新海研三號（500噸級、中山大學管理）
4. 107年5月啟用的勵進號（2629噸、科技部管理）

➤ 上開海洋研究船皆供國內各大專院校研究學者申請使用，排定船期尚顯不足仍需協調，以現有研究船數量，顯然無法提供海洋委員會國家海洋研究院執行長期、有系統且全面完整調查我國經濟海域水文資料、海岸線變遷、海底地形等全般海洋基礎資料所需之能量。



- 108年11月27日，科技部於本院約詢時亦表示：「科技部主要是以**學術**為基礎，提供經費給學校……研究船的營運單位是大學，科技部負責學門的計畫統合協調，在年度船期運用上，溝通協調整合。」是日會議與會代表亦表示「在**敏感水域裡進行科研計畫作業，由大學營運的研究船較無公務船之爭議。**」
- **國家海洋研究院職掌海洋資源調查，為國家海洋研究院組織法第1條所明定**，該院未來進行領土海域全面性的調查與探測，包括地形地物、水文水質、海洋礦物與非礦物資源、海洋生態環境調查、海中聲納分析等等，勢必須有長期性的任務調查與探測，故國家海洋研究院**有必要擁有本身海洋基礎資料調查研究船**，此乃**專**為我國領海全般基礎調查資料而設。



➤ 海洋污染前例：

1. 希臘籍3萬5千噸**阿瑪斯號**貨輪，90年1月14日於墾丁海域擱淺，附近受污染的龍坑生態保護區多為**珊瑚礁地形**、**油污遍布礁石及岩縫**，**海岸油污逾千公噸**，環保署除油污清除部分與船東達成協調外，**在生態賠償部分，跨海向挪威法院提出賠償3億5千萬元之訴訟**，然因我國並無**長期全面之海域生態調查資料可供比對污染前後之受害對照**，在我國提出之生態基礎資料過於薄弱情形下，94年1月挪威法院僅判決船東須賠953萬元之生態監測費，我國政府尚須分攤1687萬元之訴訟費用，並且**駁回有關珊瑚復育、漁業復育、觀光及稅收損失之求償**，此為我國首宗跨國訴訟的油污事件，由於結果令人憤慨，國人譁然，各界交相指責，重創政府威信。



➤ 海洋污染前例：

2. 之後97年11月巴拿馬籍「**晨曦號**」、98年6月非洲葛摩聯盟（COMOROS）籍可倫坡「**皇后號**」、98年12月菲律賓籍「**喜鵲號**」油輪、100年8月巴拿馬籍「**奮進3號**」化學輪船、100年10月巴拿馬籍「**瑞興號**」、103年7月貝里斯籍「**盛昌輪**」貨輪、103年8月中國籍「**永裕達7號**」貨輪、103年9月蒙古籍貨輪「**永順輪**」、104年4月菲律賓籍渡輪「**華蓋7號**」、105年2月紐埃籍（位於太平洋中南部島國）「**耘海號**」貨輪、105年3月我國籍**德翔臺北**貨輪等等，分別**擱淺**在新北市石門、雲林麥寮、台南七股、高雄旗津、金門北碇、屏東滿州、新竹、澎湖、及基隆等**臺灣周邊海域**，**漏油事件**屢屢重創我國周遭海域之生態，造成我國重大損失，然**訴訟過程**我方政府皆一再重演「**阿瑪斯號**」事件因**提不出完整生態資料而無法獲得合理賠償之相同困境**，長此以往我國恐成各國船隻「**安全出險**」之地。



- **海洋基本法**於108年11月1日立法院三讀通過、108年11月20日公布施行，該法**第12條**規定：「政府應……建立海洋研究資源運用……**進行長期性、應用性、基礎性之調查研究**，並建立國家海洋資訊系統及共享平台。」同法第14條第1項規定：「**政府應寬列海洋事務預算**，採取必要措施，確保預算經費符合推行政策所需。」
- 我國歷來海洋研究船出海進行科學研究，皆屬計畫型學術研究，乃學者發表期刊、論文等所需，並**無**對於我國領海進行長期全面性、基礎性的調查，此職掌於海洋委員會國家海洋研究院成立後，責無旁貸應予執行。



- 行政院院長於108年11月7日院會表示，行政院將推動「**向海致敬**」政策，**善用海洋資源培養國力與競爭力**。院長並表示，臺灣是一個海洋國家，若善於運用海洋，國家就加倍大，若不懂海，則被海所限制。以臺灣今日的國力，國人應尊敬海洋，更應瞭解海洋，運用海洋資源，這不是一日可成，國力的培養需長年累月，國家要有決心，從體制、政策及運作方面，好好發展，「**深耕海洋研究不僅有助於國土環境與資源的掌握，也與民生經濟息息相關，更是國力展現與國家安全的重要指標。**」



➤ 故真正了解海洋，方知如何「**向海致敬**」，然我國對經濟海域並無**長期、有系統的全面完整調查與了解**。海洋委員會成立後，國家海洋研究院依法需**長期、有系統且全面完整調查我國經濟海域之水文資料、海岸線變遷、海底地形等全般海洋基礎資料**，宜儘速向行政院提出「興建海洋基礎資料調查研究船」中長程個案計畫，此與科技部所屬供國內學者個人或學術單位短期性學術研究之研究船有別，以建立我海洋國家對臺灣周遭「**藍色國土**」之全面基礎資料。

調查意見三



行政院應責由所屬主計總處、環境保護署及海洋委員會，依據海洋污染防治法規定，儘速研議成立海洋污染防治基金，以收納海洋棄置費等用於保護海洋環境生態之專戶，並於基金成立之前，該等費用應循例由水污染防治基金代收後，再交由海洋委員會海洋保育署專用於海洋污染防治相關業務，始符法制。



- 海洋污染防治法第1條規定：「為防治海洋污染，**保護海洋環境，維護海洋生態**，確保國民健康及永續利用海洋資源，特制定本法。」
- 海洋污染防治法第12條規定：「經中央主管機關核准以海洋為最終處置場所者，應依棄置物質之種類及數量，**徵收海洋棄置費**，**納入中央主管機關特種基金管理運用**，以供**海洋污染防治、海洋污染監測、海洋污染處理、海洋生態復育、其他海洋環境保護及其研究訓練之有關事項使用**。海洋棄置費之徵收、計算、繳費方式、繳納期限及其他應遵行事項之收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」



- 環保署於105年5月19日修正發布「海洋棄置費收費辦法」，並自105年7月1日施行後，開始徵收海洋棄置費，因**海洋污染防治基金尚未成立**，故海洋棄置費納入**環保署特種基金—污染防治基金**管理運用。
- 海保署表示，108年度開始，海洋棄置費由該署收取，但不論是海洋委員會或海洋保育署，迄今**未能成立海洋污染防治基金**，故108年度起所收取之海洋棄置費，**僅能繳回國庫**，**無法依法專款專用於海洋污染監測、海洋污染處理、海洋生態復育……等海洋污染防治相關業務**。



- 臺灣四面環海，海洋蘊藏豐富的生物及非生物資源，守護海洋與利用海洋是臺灣未來發展的重要方向，**海洋包含多樣的生態系統，如珊瑚礁、藻礁、海草床、河口、紅樹林、沙灘、瀉湖、岩岸等生態系，為海洋生物及海洋植物提供了生存環境，及維繫地球上生命，提供了不可缺少的生存條件。**
- 然而，近幾十年來，**受到過度開發、陸域污染物進入海洋、過度漁撈等因素影響，海洋環境、海洋生物和海洋棲地都面臨重大威脅**，故政府特於107年成立海洋保育署，專責海洋保育相關事務，希望為臺灣周遭海域生物留下健康的棲地，並維護及增加我國海洋生物多樣性，此等實際作為皆需投入預算，**故上開法源授權收取之海洋棄置費繳回國庫，而無法專用於海洋污染防治業務上，顯有未洽。**



- 故行政院應責由所屬主計總處、環境保護署及海洋委員會，**依據海洋污染防治法規定，儘速研議成立海洋污染防治基金**，以收納海洋棄置費等用於保護海洋環境生態之專戶，並於**基金成立之前，該等費用應循例由水污染防治基金代收後，再交由海洋委員會海洋保育署專用於海洋污染防治相關業務**，始符法制。

調查意見四



海洋委員會海洋保育署現有編制員額103人、預算員額僅81人，為執行海洋保育、海洋廢棄物清理、提升海洋污染應變及行政院推行「向海致敬」政策等業務，允宜備妥相關佐證文件，積極向行政院人事行政總處申請核增剩餘22名編制員額之預算，以強化我國在海洋生態保育業務之遂行。



- 海洋保育署於107年4月28日，該署編制表之總員額為103人，在成立初期，行政院核定預算員額為57人。
- 行政院於108年6月19日同意增給預算員額24人，目前總計預算員額為81人，其中包含人事、主計、政風人員共6人，該署目前編制員額與預算員額尚有22人之差距。



- 本院108年11月27日約詢海洋委員會李仲威主委及海洋保育署黃向文署長等表示，現今海洋保育面臨多重困境，包括海洋保育議題從事研究與擬定嚴謹政策的資源不足，加上民眾參與不足，缺乏深入且有效的雙向溝通，致政策推行不易，海保署希望藉由調查海域水質環境及生態系、調查並擬定保育類物種保育及復育計畫、加強公私部門合作，以及利害相關者之參與，落實實踐海洋生物保育及海洋污染防治工作，而且海洋保育署現行預算員額就現階段協商應執行之業務仍嚴重不足，以現有人力推動海洋保育與海洋污染防治及迅速回應各方議題與衍生業務確實極為沉重，確需增加配置足夠員額方能全面性規劃及深入執行相關海洋保育與管理工作，以符合國人之期待。



➤ 海洋保育署未來尚需擴展之**新業務**為：

1. 配合行政院推行「**向海致敬**」政策中海洋廢棄物清除治理、提升海洋污染應變能力等工作項目。
2. 海洋保育法公告施行及海洋污染防治法公告後，相關配合事項；另將針對中華白海豚等保育物種訂定保育及復育計畫，並輔導各級政府據以實行。
3. 加強國際交流、合作，與國際間推行海洋保育工作有成效之國家進行交流，學習海洋保護區、海洋廢棄物治理及海洋生物保育等工作推行。
4. 該會農委會林務局承接文化資產保存法相關業務後，規劃其中海洋自然地景、海洋自然紀念物之業務由該會海洋保育署承接。



- 故海洋委員會**海洋保育署**現有編制員額103人、預算員額僅**81人**，為執行海洋保育、海洋廢棄物清理、提升海洋污染應變及行政院推行「**向海致敬**」政策等業務，允宜備妥相關佐證文件，積極向行政院人事行政總處申請核增剩餘22名編制員額之預算，以強化我國在海洋生態保育業務之遂行。

調查意見五



考選部於108年1月18日邀請農委會、經濟部等相關機關單位，就高普考試職系類科欲修正刪除等召開研商會議，惟未通知海洋委員會（海洋保育署、國家海洋研究院）到場開會或函請表示意見，即逕予刪除「海洋資源」、「生物多樣性」等與其相關之考試類科，顯欠周妥；另因上開二類科於109年1月16日新施行之職組職系類科一覽表遭刪除後，相近類科僅餘「自然保育」，海洋委員會宜就108年5月23日函請行政院人事行政總處核轉考選部，有關請增「海洋行政」、「海洋技術」類科部分，重新彙整相關佐證文件，並依「公務人員考試設置新增類科處理要點」規定儘速辦理，以全面吸納海洋相關人才為國服務。



- 考試院於106年5月25日第12屆第138次會議暨後續數次全院審查會，決議高考三級暨普通考試之應試科目應**以簡併為基礎**，併同職組職系整併結果，賡續檢討調整考試類科，逐步推動改革，故「通盤檢討整併職組職系」乃考試院第12屆所定之施政綱領。銓敘部依該政策方向。
- **考試院**續於107年11月**請考選部**就整併幅度較大之職系，其考試類科及考試科目，**徵詢用人機關意見**。



- 考選部遂於108年1月18日，邀請行政院人事行政總處、行政院農業委員會、該會水產試驗所、該會漁業署、該會畜產試驗所、經濟部中央地質調查所、該部礦務局、該部智慧財產局等相關機關單位，召開「高考三級暨普通考試自然保育、水產技術、動物技術、地質礦冶、技藝職系考試類科設置相關事宜研商會議」，決議將自然保育職系下之「生物多樣性」類科，以及水產技術職系下之「海洋資源」類科刪除，並自109年1月16日起適用。
- 惟上開會議未邀請海洋委員會、海洋保育署等涉及海洋權責機關與會，或發文請該會或該署表示意見，顯欠周妥。



- 考選部於本院約詢時表示，高考三級刪除類科中，自然保育職系下之「生物多樣性」類科，近5年用人需求僅2人；水產技術職系下之「海洋資源」類科，近5年用人需求僅3人。另普通考試刪除類科中，水產技術職系下之「海洋資源」類科，近5年用人需求僅1人，考量該2類近年用人需求甚少，爰於前開二項考試規則修正草案建議刪除。
- 但海洋委員會則表示，考選部原設置「生物多樣性」、「海洋資源」考試類科，依該二類科職能分析、職務內涵目的及工作項目內容，**符合該會、該會海洋保育署及國家海洋研究院之成立宗旨。**



- 另海洋委員會曾於108年5月23日檢附相關文件，函行政院人事行政總處核轉考選部，**建議新增「海洋行政」、「海洋技術」考試類科**，俾利該會全面推展海洋相關事務。
- 經回覆：依據「**公務人員考試設置新增類科處理要點**」相關規定，新增類科需與原有類科專業科目差異達三分之二以上，且無相關類科因應，以及預估未來5年職務出缺數合計達15人以上，該會建議新增「海洋技術」類科與「海洋資源」類科，**不符差異達三分之二以上規定**等語。
- 但109年1月16日新施行之職組、職系、類科，已將「生物多樣性」、「海洋資源」類科刪除，與海洋相關之類科，僅餘自然保育職系下之「自然保育」類科，經本院請海洋委員會再次比較分析其所建議之「海洋技術」類科與「自然保育」類科之專業科目，6科之專業科目均不同，**已無上述「不符差異達三分之二以上」問題**。



- 所以海洋委員會宜就108年5月23日函請行政院人事行政總處核轉考選部，有關請增「海洋行政」、「海洋技術」類科部分，**重新彙整相關佐證文件，並依「公務人員考試設置新增類科處理要點」規定儘速辦理**，以全面吸納海洋相關人才為國服務。

處理辦法



- 一. 調查意見一，函請行政院確實檢討見復。
- 二. 調查意見二，函請行政院轉飭海洋委員會確實檢討見復。
- 三. 調查意見三，函請行政院轉飭所屬主計總處、環境保護署、海洋委員會研處見復。
- 四. 調查意見四、五，函請行政院人事行政總處參處見復。
- 五. 調查意見四、五，函請海洋委員會確實檢討見復。
- 六. 調查意見五，函請考選部確實檢討見復。
- 七. 調查意見一至五，函復審計部。



簡報結束
敬請指正