

2025 世界海洋日：臺灣海洋治理的結構性問題

胡念祖

國立中山大學海洋政策研究中心主任

臺灣海洋法政與治理學會理事長

2025 年聯合國世界海洋日的主題是「奇妙——維護那支持我們生存的存在」。聯合國秘書長在其錄影致詞中首先描述了海洋的奇妙：「海洋覆蓋了我們星球的大部分，並支持著它的一切。我們的海洋不僅形塑了不同時代的文化，激發了人們的想像力，啟發了人們的好奇心，還提供了我們所呼吸的空氣、所吃的食物、所需的工作以及所依賴的氣候。」

然後，秘書長立刻轉而解釋今年世界海洋日主題的宗旨：「但今天，海洋需要我們的幫助。求救訊號非常明顯——從充滿塑膠的水域到崩潰中的魚群數量及海洋生態系的喪失，從氣溫上升到海平面上升。我們必須維護那支持我們生存的存在。」

他繼而提出了三個「必須」：**「我們必須結束對海洋可以吸收無限量之排放與廢棄物的幻想，我們必須大規模地投資科學、保育及永續藍色經濟，我們必須保護海洋生物多樣性、摒棄造成不可逆損害的做法、實現『國家管轄外生物多樣性協定』的承諾。」**最後，他敦促各國政府及夥伴們以雄心、資源與決心兌現承諾。

做為國際社會的一員，加以本身就是一個四面環海的海洋國家，臺灣理應善體 2025 年聯合國世界海洋日所接襲之年度主題與精神，努力達成聯合國秘書長所提出的三個「必須」；但是，在實踐的過程中，吾人必須面對及克服下述兩項結構性的問題。

第一項結構性的問題是一個國民根本的心理因素：「眼不見、心不煩」。海洋環境及其自然資源，以及海基產業（海運、漁業等）的活動，基本上存在於吾人陸域的眼界之外，並非吾人日常所關注與經驗者。因此，對海洋環境之保護、海洋生物或生物多樣性之保育，甚至對海上工作人員（船員或漁工）工作條件及勞動人權的保障，全體國民、乃至執政者，能給予理解、關注者能有多少？

我們對珊瑚及鯨豚的保育或許比較容易做到，因為尚有美麗的圖

像可以呈現，但是對離岸小島上海鳥棲地的保育以及外籍漁工的保護就很難做到，若要論及需要更抽象的法制建設的「海洋保護區劃設與管理」及「海洋環境影響評估」專門立法，就更為困難。

第二項結構性的問題是臺灣政府根本的體制因素：「政策統合失靈」。2000 至 2005 年時，行政院組織重組的政策理念訴求是，委員會是頂層結構的橫樑，而部則是會下的功能支柱。但是，在傳統觀念中，委員會若改制為部是「升格」。所以，「部比會高」的傳統觀念一直不能被打破，委員會喪失了「統合」數個相關「功能部」之職權或權威。

海洋事務涉及海洋產業與經濟（海運、漁業、海洋勞動力等等，時髦詞彙稱為「藍色經濟」、海洋法政與外交國安、海洋科研與教育、海洋文化與歷史、海洋保護與保育等，這些事務多多少少有著「功能分工」下的目的事業主管機關（或部）在管理，但應該屬於頂層結構的海洋委員會，名義上及組織法上雖有「政策統合」之職權，但在實際運作時，其他機關會在海委會此一政策統合平台上，進行必要的政策協調，並採行「統合一致」（coherent and concerted）之作為嗎？

臺灣要成為一個真正的海洋國家，必須強化全民的海洋素養，使國民的視界能超越地平線，理解並關心海洋與我們的互動關係，也必須改變傳統「功能設部」的狹隘心態與作法，改以「環境與資源」為標的，進行政策協調與統合。（完）