

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

行政院海岸巡防署自民國八十九年成立迄今，已歷四年。這段期間，海岸巡防署作為我國海洋之專責執法機關，為國家社會所作的貢獻可謂良多。與過去缺乏相關主管機關的時代相比，海岸巡防署的成立，確實為我國岸際治安提供了多一層的保障。特別是在反制非法入出境方面，更是得到了社會大眾的肯定。海岸巡防署的存在，確實是維護台灣地區海洋治安、協助海洋事務發展不可或缺的一大力量。

海岸巡防署目前直接隸屬於行政院，屬第二級的行政部會，署長視同為內閣閣員，在國家海洋政策的執行上，海巡署具有無可取代的地位。而我國海洋政策的正確落實以及海巡相關業務的推動，均有賴於海巡署人員的專業能力與有效運作。而我國海岸地區公權力之伸張與否，更全賴海岸巡防署既有能量的正常發揮與運作。海岸巡防署存在的重要性與特殊性，無庸置疑。

隨著近三十年來國際上所掀起的一股政府改革風潮，行政組織再造的重要性逐漸為有識之士所認同，也促進了我國政府推動組織再造工程的決心。然而，政府改造工作在過去的一、二十年以來，似乎呈現出牛步化的傾向。雖然台灣政府在民眾服務品質與行政效率的提升上確實讓人民感受到改革的決心，但是這些並不代表政府改造工作是成功且不需再予以提升的。況且就行政組織的架構來看，所謂的「組織扁平化」是近幾年來才開始進行實

際的推動，我國行政組織的精簡化與外國相比，恐怕只能算是處於剛起步的階段。

由於海巡署在所有的二級部會中還算是「年輕」的行政單位，因此其行政組織應該沒有一般部會沉重的人事行政壓力或是「組織肥大症」，對於政府的再造工程而言應該不會造成太大的負擔。事實則不然；海巡署成立之初，雖然是以一個「嶄新」的面貌問世，然而其組織當中的成員卻都是傳統的行政組織。由於海巡署旗下各所屬單位的來源都是透過其他各單位的移轉，因此一般行政機關所具有的問題，其實都可能存在於海巡單位之中。尤其根據「海岸巡防署組織法」的規定，自海巡署設立之時，必須逐年針對任務需要重新檢討組織與編裝，<sup>1</sup> 同時軍職人員的員額不得超過總員額之三分之二，並且須逐年調降其比例等規定，<sup>2</sup> 以及目前海巡署進行的「岸海合一」計畫和伴隨而來沿岸哨所的大量裁撤等等，著實對海巡署的組織重整投下了許多不確定因子。因此，對於海巡署來說，順應目前所進行的政府改造工作以及內部任務的需要來進行組織再造工作，並不是一件容易的事。

台灣近期推動的重大政府再造工程，肇始於民國八十七年行政院通過的「政府再造綱領」，並且在九十二年四月由行政院擬定的「行政院組織法修正草案」中，正式將改造項目具體化。這項「重大工程」計畫，於焉展開。而此一改造工作對海巡機關的衝擊就屬「海洋事務部」的設立最為重大。

為因應我國所宣示之「海洋立國」政策，設立一總理海洋事

---

<sup>1</sup> 依據「行政院海岸巡防署組織法」第二十七條之規定。

<sup>2</sup> 依據「行政院海岸巡防署組織法」第二十二條之規定。

務之專責機構成為當前執政黨施政方針中的一項重要決策。這項決策背後所代表的意義不僅是我國政府對於海洋事務的真正重視，它也意味著海巡署在海洋總體政策中將背負更重大的海洋執法責任。同時，本年元月二日「海洋事務推動委員會」的成立，也說明了無論未來行政院組織法修正草案通過與否，在現今狀態下海洋事務部的成立乃是我國之既定政策。由此可知，我國海洋政策的推動以及海洋事務的前瞻規劃，已是目前國家政策的重要環節。而海巡署在進行組織重整時所應考量的因素，理應包含未來海洋事務部的成立以及對此的因應作為。

此外，對於政府各機關而言，政府再造工程並不是單純的進行行政組織以及人事的精簡。例如就「法制改造小組」的改造工作而論，行政委託的合法化與推動便屬於另一個不同的範疇。而行政委託的執行，在海巡署當中並不多見，現今狀況下有持續在對外進行的，似乎僅有委外研究計畫與海巡志工隊。與其他行政機關相比，海巡機關在運用民間資源上應該有進一步擴充的空間。而如何在內在及外在條件均極為嚴苛的情形下，順利推進海巡機關組織的再造或精簡，是一個值得深思的議題。

這個思維方向，是本研究進行之初就已經具備的基本思路，也是引導本文研究方向的指引。但是，本研究的目的，並不是為了要針對上述問題提出整體性的最終解決方案，而是在認識到海巡機關組織重整的困難度之後，試圖在現有的框架之中，尋求較不為人所注意，但卻是可行的輔助方式，來間接提昇海巡工作的能量、增進海巡機關的運作效率。而這些方式，並不是出於對於一般行政組織的分析或改造，而是以借助民間力量與資源的方式來達成，並同時能與當前的政府再造工程相輔相成。關於這一點，在下一節中將會給予更為清晰的說明。

## 第二節 研究動機與目的

基於上一節中對於海巡署現狀暨政府改革要求的概述，可以認識到，海巡機關所要進行的改革工作，較於一般行政機關而言是更具困難度的。而本文所主張的研究方向，乃是試圖從行政委託的角度著手，尋找符合現有條件的可行方案，以提升海巡機關的作業能量。

所謂的行政委託，乃是指原機關將其一部份業務移轉至另一個單位代為執行謂之。這樣的做法在我國已行之有年，是當行政機關在面臨人事以及財政壓力、或是為尋求更有效率之處置方式時的可能做法。這樣的委託方式，還可分為行政機關對行政機關、以及行政機關對民間機構兩種型態。而本研究的訴求對象，乃是後者。在台灣，許多政府機關透過所謂的「財團法人」或其他「非營利組織」或甚至是一般的營利組織進行相關業務的委託，藉此減輕政府的行政負擔或是將相關行政工作交由更適合的單位來執行，已經是個極為普遍的現象。甚至就美國海岸巡防隊而言，也有其所屬的海岸巡防基金會(Coast Guard Foundation)可執行政府所委託的相關業務，或協助爭取海岸巡防隊員的福利。與此相較，海岸巡防署在利用民間資源方面，顯然不夠積極。

因此，本研究試圖在現有條件下，分析海巡機關是否具有委託民間辦理行政業務的需求、是否有允許設立或輔導設立相關基金會的可能、以及相關法規是否允許等議題。其目的即是為了能夠在海巡署的行政改革過程中，提供一種既能提升海巡工作效率，又能協助海巡機關進行人事與組織精簡的輔助方案。

然而，在眾多的海巡相關業務中，何者需要進行行政委託乃是一個需要探討的項目。因為，就行政機關而言，並非所有的業務都有委託其他機構辦理的必要。同樣的，受託機關本身的性質與運作方式也是需要加以考量的重要因素。因為，並非所有可執行相關業務的民間機關都是值得被委託授權的。因此，在這些考量中，便衍生出了兩個重要問題：那些業務是需要被委託執行的？應委託那個單位進行？

針對上述第一個問題，本文試圖從現今海洋油污染的防治工作進行切入，以論證在海洋油污染防治方面，有一部分的工作存在著行政委託的必要。之所以採取這個途徑，主要原因如下：一、油污染防治工作需要高度專業，一般的訓練並無法滿足油污染防治的需要；二、現今油污染處理在運作上仍有瑕疵，尚有補強的空間。因此本研究從海洋油污染的角度出發，試圖對現今海洋油污染之處理概況進行分析，說明現今海洋油污染處理在運作上的不足之處，特別是關於專業人員訓練方面。這樣的分析，最後將指出，透過行政委託的方式反而是提升油污染處理能力的極佳策略。而這樣的策略，也為許多先進國家所採用。

針對海洋油污染防治進行分析，是一種「投石問路」的做法。因為針對許多可能進行行政委託的業務中，必須先預先尋找出適合委託民間單位代辦的業務項目，如此才能證明行政委託的需求性。但是，這樣的分析不應當被誤解為行政委託的代辦事項僅限於海洋油污染處理。因為對於未來政府鼓勵民間行政委託的政策來說，這只是個開端，特別是對於海巡機關而言更是如此。

另外一個重要問題是，海巡機關應委託何種單位進行委託代辦。由於可接受政府進行委託代辦的民間機構幾乎沒有限制，只

要委託人在法律上享有委託行政的授權，即可針對任何民間單位以行政契約的方式建立委託關係。因此，如何挑選適當的民間單位也是一個重要的課題。然而本研究主張，該受託單位必須以財政、人事獨立、具有相當的彈性運作空間、與海巡機關間互動良好的單位為之，因此假定尚未設立的「海巡專責基金會」作為委託行政的執行對象。在研究中設定該基金會是以民間出資、延攬海洋事務之專業人才為主的專業團隊，以作為提升海巡工作能量的保證。這樣的預設，不僅考量到海巡工作能量的提升，亦顧及未來海洋事務之推展。畢竟，在我國海洋總體政策之指導下，海洋事務部的成立已呼之欲出。為因應未來海巡署與海洋事務部的需求，以專業的財團法人作為海巡機關在民間的主要推手，是一個具有永續發展遠景的做法。因此，有必要針對所謂的財團法人或「非營利組織」進行說明，認識目前財團法人的發展概況，以進一步掌握行政委託之契機，乃至於未來海洋事務發展的推動。

綜合以上所言，本文所論及的層面相對而言較為廣闊，但仍然可以區分為三大主要部分：一、非營利組織；二、行政委託；三、海洋油污染處理。此三大部分的討論，構成本文的主要內容。而論述的主軸，主要是為了因應未來海洋事務的健全發展以及海巡工作能量之提升。並試圖從中找出不同於一般行政內部改革的做法。

因此，如何能夠在現有體制下因應未來政府改革之路線，運用民間力量提升海巡工作、特別是油污染處理的效率。正是為了回答這個問題，筆者進行了此一研究。

## 第三節 研究方法與流程

為因應現今油污染防治工作之需求，並考量當前體制之良莠，本研究擬針對如何提昇海巡署油污染防治工作之效率問題進行研討，並尋求透過民間力量以增進油污染處理能力之方法。依本研究之需要，本文所採用之研究方法有三，茲述如下：

### 壹、文獻探討法

此法乃是針對既有之文獻進行內容之分析，以掌握研究主題之相關資訊以及當前之研究成果，以期在現有的研究水平之上擴充研究議題的學術成果。本研究於文獻探討方面，將針對以下幾個部分進行蒐集與分析：

第一部份：討論非營利組織之角色與功能、財團法人相關法令規範、行政委託理論與案例，並研討如何透過委託行政以提昇政府之行政效率與其合理性。

第二部份：針對海巡署組織現況及現今台灣油污染概況進行研究。檢討相關政府部門在我國海洋油污染防治政策之執行成效。由於海洋污染工作之執行涉及航政、港務、環保以及海岸巡防等各個層面，因此，透過個別分析與比較來掌握現今油污染工作現況有其必要。本文除了將針對海巡署之防治能量與成效進行討論外，也將從較為廣泛的角度進行跨部門的研討，透過相關資料的蒐集與比較，突顯現今台灣地區海洋油污染防治工作之現況及其所面臨之問題。

第三部份：透過對於相關文獻的處理與分析，本文將在文獻檢討的最後，綜合在油污染防治以及非營利組織方面相關文獻所提出的建議與缺失檢討，評估透過民間基金會之力量提昇海巡署海洋油污染處理能力之可行性。

本文所採用之文獻來源，可約略區分為四大種類：第一、學術性質之專業論文(含學位論文)以及相關專業書籍；第二、報章期刊與一般性書籍；第三、相關法令；第四、政府公文及內部研究資料。除了以上之相關文獻來源外，鑒於現今網路世界之蓬勃發展，本研究亦將透過網路媒體以獲得相關之必要資訊，以補充本研究所需文獻之不足。

## 貳、比較研究法(Comparative Research)

由於本文之研究主題涉及諸多國際慣例與公約規章，各國對此均有相對的因應方式，因此將比較我國與歐美各先進國家間在油污染工作上之異同，透過此「他山之石」以提供我油污染政策執行上之參考。在方法論上，本研究將採用「比較研究法」<sup>3</sup>來比較世界各國的油污染政策與運作組織，掌握其執行特色與發展歷程。在採用比較研究法時，本文將從以下兩種向度進行內容分析：

橫向研究：以各國油污防治政策、相關權責機構、執行人員

---

<sup>3</sup> 關於方法論上的說明，可參閱：蔡振昆，《傳統教學與網路教學之比較研究》，〈碩士論文〉，民 90，頁 11-12。



訓練與認證為重心，分別單就各國行政組織與公共政策進行分析，以掌握各國體制之特色。

縱向研究：以油污染防治作為主題，切入各國油污染防治工作之運作與組織，以比較各國防治政策上之異同，藉此掌握各國在油污染防治工作上之優缺。

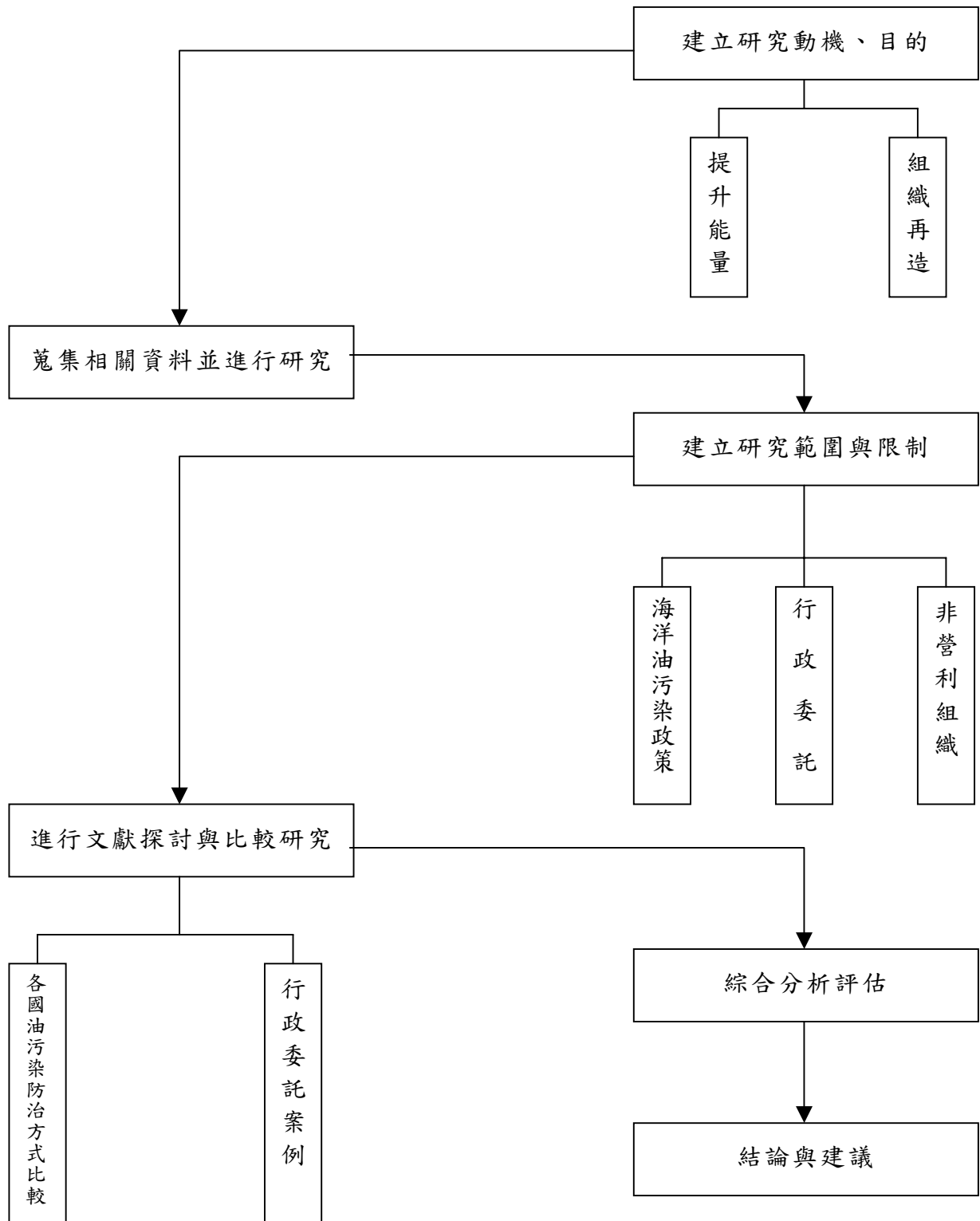
在研究順序方面，本文以橫向研究為先，以認識不同國家在因應國際環保趨勢以及國內需求時所採取的防治體系，此外，橫向研究研究亦可提供縱向研究必要的基本資訊，以利後續研討；縱向研究則是直接以油污染作為主題，實際比較各國與我國的做法，以從中綜合出可供借鏡之資訊。

## 參、案例研究(Case Study)

由於透過與民間力量合作的方式以提昇行政效率已成為政府組織精簡的一種利器。本研究亦將討論相關的成功案例，以提出例證的方式說明透過民間力量成功提昇政府效能的案例。在案例的挑選上，將依照需求挑選與本文研究主題較為類似的案例，以供研討。

首先，本文在介紹了研究動機、目的、範圍與方法之後，將進行文獻探討之部分。該部分將探析我國在海洋油污染防治上的概況及成效。隨後，擬進行針對各國對海洋污染防治政策與組織之比較研究。最後則是依照上述的諸多研究結果，提出可供選擇的結論與建議，以利我國油污染防治工作之進行。以下的圖表，可概略表示本研究之流程：

圖 1-1 研究流程



資料來源：自行整理

## 第四節 研究範圍與限制

本節將從「研究資料」、「研究內容」、「研究範圍」、等三方面，來分別討論本研究在不同方面的限制。這些限制，筆者認為，並不全然是一種負面的、消極的對於研究的束縛，它同時也是為了突顯出研究主題以及適用範圍的一種「定位」(focusing)或既有「框架」(framework)。茲敘如下：

### 壹、研究資料限制

由於國內長久以來對於油污染處理工作的忽視，所以在這一方面的研究工作與成果可謂鳳毛麟角。特別是海洋油污染處理需要較為專精的技術支援以及昂貴的油污防治設備，才得以達到較為理想的程度；可是，目前政府與民間單位對於這些條件上的獲得猶顯不足，因而不容易從中汲取使用以及適用上的心得。現今，少量的相關研究報告偏向在學術單位所發表的論文以及某些特定的專業期刊上。至於有關油污染處理的中文專業書籍，坊間甚難獲得，只能透過某些環境保護以及環境工程的專業書籍來獲得相關資訊。

因此，本研究在進行時，在資料蒐集上遭遇不少困難。尤其是我國的油污防治政策一直要到阿瑪斯號貨輪發生船難前後才正式上路，但確偏偏遇上政策執行能力不足的問題，導致該事件演變成難以收拾的場面。而輿論與專家學者雖均對此大加撻闕，然而針對此單一事件的反省是否足以作為未來油污防治政策的參考，還需要時間的證明。

此外，海巡署成立迄今已滿四年，在統計資料上的整理雖漸臻完備，但由於其歷時尚短，部分資訊並無法以長時間的尺度進行分析，或須與其他單位合併相關資料以進行研究，此誠為研究資料上的先天限制。

## 貳、研究內容限制

在進行文獻探討以及比較內容時，由於研究人員的研究取向以及篇幅限制的影響下，本研究勢必被迫放棄部分研究面向，因此可能導致對於這些研究面向的排擠效應。另外，採用不同的研究方法，也可能呈現出現況的其他真實面，乃至於得出與本研究相對立的結論，對此，本研究不能否認其可能性。

本文以目前海洋油污染政策作為研究之主軸，特別是我國現今處理油污染事件的能力與問題方面，透過非營利組織與行政委託為途徑，評估改良海巡署政策推動之可行性，以供我國油污染政策以及海巡機關提昇處理油污能力之參考。至於本文之研究結論與成果是否適用於其他範圍的研究參考，端視參考者與參考角度而定。

## 參、研究範圍限制

本研究之主要研究範圍為海巡署，也就是現今依法成立之「海岸巡防機關」，其下轄之海岸巡防總局以及海洋巡防總局，包括各局所署海巡工作人員，均屬本研究之主要研究範圍。但是，油污

染處理工作的進行，並不僅止於海巡機關，實際上還包含其他的政府機關與民間單位。文中雖略為論及其他單位之現況，然而基於本文之研究取向，除海巡署之外，其他機關並不全然適用本文之研究結果。

此外，在文獻檢討以及比較研究方面，研究範圍將予以擴大，將包含世界主要各國在油污染防治上的政策與執行。然而，此一全球性的區域範圍並非毫無限制，本文仍盡可能的將焦點集中在油污染防治工作上，對其之組織編裝與其他任務功能未予過多陳述。

針對以上各種限制，除了研究內容與研究範圍兩者為本文之先天限制之外，對於文獻資料之不易獲得，本研究將盡可能利用海巡署公開之內部研究資料進行彌補，以突破資訊不足之限制。



## 第二章 文獻探討

### 第一節 海洋資源管理與海洋油污染事件

在進入廿一世紀的今天，科技的進步、資訊發達，促使國與國之間的界線漸趨模糊，而地球村的觀念就慢慢的成形。所以全球的脈動也因此與我們緊密的結合，如何確保與擁有舒適的生存環境，就是你、我共同的目標。人類大量的使用石油資源，卻因開採、運輸、提煉及使用過程中不當的操作或浪費而導致油品污染，尤其是海洋中的污染，導致人類生存環境品質重大威脅。海洋油污染的來源雖然眾多，但是卻以油輪的船難所造成的污染最受人們矚目，原因無它，主要是因為油污染的濃度集中，影響面積廣大，對於事發海域生態衝擊非常的大，甚至可能導致油污染附近的生態大浩劫<sup>4</sup>；為了避免不幸事件發生，政府對於海洋資源管理與保護以及油污染事件的有效處理，必須是同時兼顧的兩個重要決策面向。就研究核心來區分，海洋資源管理與油污染處理雖各有其研究領域，但就實際面而言，為了奠定一個優質的海洋國家，必須關切這個一體兩面的議題，因此，有必要針對這兩個部份進行說明，以突顯出海洋油污染的嚴重性與處理上的重要性。

#### 壹、海洋資源管理

---

<sup>4</sup> 徐明藤，〈海洋石油污染及處理方式之探討〉，《宜蘭技術學報》，第8期，民91，頁129。

「海洋保護區」是一個專有名詞的總稱，也是一個整體的概念和多元化用途的組合。不同的國家依其需求與特色，可以「海洋公園」、「國家公園」、「海洋保育區」、「漁業資源保育區」等形式表現。目前大部分國家的保護區的面積，大致低於該國面積的百分之十，甚至有五分之一的國家，僅有百分之一的國土面積受到保護。因此，儘可能劃設保護區已經成為保育界的共識。一九九八年「國際海洋年」間，近二千位海洋科學家在「惡水：行動的呼籲（Trouble Waters：A Call for Actions）」研討會中，一致呼籲各國應該在二〇二〇年前將至少百分之二十的經濟海域範圍，劃為海洋保護區。這項呼籲，代表了海洋環境保護從生態、棲地面向出發的新作為。

台灣的地理位置優越，加上地質、地形、洋流與水溫等生態因子，更突顯出台灣海洋生物的多樣性。台灣周遭海域的海洋資源非常豐富，海洋生物的種類之多，竟高達全球物種的十分之一。海域特有的現象，諸如海底熱泉、珊瑚礁地形、蘊涵豐富的漁業資源、特殊生態景觀地形等等。且台灣的領海面積大約為陸域領土面積的五倍，更應妥為的規劃俾利永續的利用。九十年三月我國發表了海洋白皮書，為我國在海洋政策的作為上開創了一新的開端，在以海洋為重要資產的發展前題下，設置海洋保護區（Marine Protected Area, MPA），無疑是當前重要的課題。<sup>5</sup>

我國政府為保全豐富資源，近年來也和民間團體、學術研究機構等共同合力維護資源的保育，推動了各式各樣的保護區。政府並於民國六十一年頒佈了「國家公園法」、七十一年公布「文化資產保存法」、七十八年公布「野生動物保育法」、八十九年公布

---

<sup>5</sup> 邱文彥、施義哲，〈海洋資源管理－海洋保護區之探討〉，第九屆水上警察學術研討會，《由海巡署、警察學術基金會、中央警察大學共同主辦》，民 91，頁 2。



「海岸巡防法」，為台灣自然資源保育與海洋資源的維護，提供執行的後盾（如表 2-1）。<sup>6</sup>

表 2-1 台灣地區保育管理法規與行政事權分析

名稱	公佈年期	主管機關	管轄地區	管理機關
野生動物保育法	1989	行政院農委會	野生動物保護區、野生動物重要棲地	土地管轄機關
文化資產保存法	1982	文化建設委員會農委會	重要文化資產、自然保留區、經指定之珍貴稀有動植物	土地管轄機關
國家公園法	1972	內政部	國家公園	國家公園管理處
發展觀光條例	1969	文通部	國家風景、一般風景	國家風景管理處地方政府
森林法	1932	農委會	國有林自然保護區、林林遊樂區	林區管理處
海岸巡防法	2000	行政院海岸巡防署	海洋環境及資源保育、漁業資源維護	海洋巡防總局、海岸巡防總局

資料來源：邱文彥、施義哲，海洋資源管理－海洋保護區之探討，第九屆水上警察學術研究會。

海洋是生命之母，台灣四周環海，依海維生，雖說海洋資源浩瀚，取之不盡，用之不竭，但是，若無妥善的規劃與管理，海

<sup>6</sup> 同上註，頁 4-5。

洋資源終將有枯竭殆盡之時。<sup>7</sup>

海洋保護區在國際上正值發展階段，先進各國皆為其海域與海洋資源的保育與保護投入心力。我國對於海洋事務（諸如，查緝走私、防制偷渡、漁權維護、海難搜救、航運管理、海岸管理、海洋科學技術與研究、漁業發展等等）與海洋環境保護（防止海洋污染、海洋資源保護、整合海岸管理等）潮流，若能積極配合參與，一來可維繫我國海洋資源的永續利用，二來在海洋保護區的研究發展上與管理模式上貢獻經驗與交流等，更能因此在此領域上拓展至國際舞台。<sup>8</sup>

## 貳、海洋油污染事件

海洋的面積約佔了整個地球面積四分之三，海水的體積更高達有約 14 億立方公里，相當於有 35 億個台北翡翠水庫的容量（～0.4 立方公里）那麼大，根據過去統計每年大約有 7 億公升（～0.0007 立方公里）的石油會被排放至海洋中，此數值看起來似乎相當驚人，但是若將之與全部海水體積相比，則簡直微不足道，感覺好像將一顆水珠滴進 2 個翡翠水庫一般「船過水無痕」。也因此過去人們始終認為海洋應該擁有巨大的稀釋與自淨能力，可以將我們製造出的污染物「消失於無形」，然而經驗卻告訴我們此觀念是完全錯誤的，要不然全世界各地也不會陸續有沿海污染事件

---

<sup>7</sup> 郭金泉譯，《搖盪的漁船：漁業保育和工作保障》。台北：看守台灣研究中心，民 88，頁 33。

<sup>8</sup> 洪伯昇，〈從國際法論我國海洋環境保護之相關法制〉，碩士論文，中央警察大學水警研究所，民 89，頁 186。

發生，甚至連人類的身體健康都受到危害。<sup>9</sup>

我們素有美麗之島「福爾摩沙」之稱的台灣，四面環海，緊鄰的海水體積少說也有全海洋海水體積的一半以上，然而我們亦曾誤以為海水擁有絕大的自淨能力，過去幾十年來在經濟快速的發展之下，完全忽略了保護海洋環境的重要性，任由人為與工業等廢棄物未經處理進入海洋，如今大半的沿海幾已達令人「望之卻步」的狀況，沿海的海洋污染事件層出不窮，如過去已發生在南台灣的二仁溪「綠牡蠣」、墾丁南灣的「珊瑚白化」、台塑的汞污泥等等破壞生態之事件，均已使得我們位處於亞熱帶擁有最為多樣性海洋生物資源的島國，瀕臨物種滅絕甚至於整個生態瓦解的地步。<sup>10</sup> 另外，台灣海域是船舶往來的東南亞、東北亞的重要水道之一，相對的也由於台灣海域船舶之密集，也使得船舶的風險事故率相對的提高。<sup>11</sup> 在這些風險事故中，包括了氣候、擱淺、觸礁、碰撞或失火、爆炸等因素。

所以，當發生船難或事故時，船上所攜帶的原油或燃油，非常容易流入海中造成海洋的污染。世界各地每年平均都有數起船難發生，而常造成重大海洋生態污染事件，往往是油輪的事故。一艘普通油輪可攜帶約 10~20 萬噸的原油，而油輪發生意外的地點，通常以離海岸 50 哩內的海域最為頻繁。若以油輪的漏油比例在全部油污染總量中其實並不算高，不過因為其漏油量集中，又離海岸不遠，所以當這麼大量的原油漏出時，若無法即時處理，

---

<sup>9</sup> 最駭人聽聞的例子就如 1985 年代發生於日本熊本縣水俣灣的水俣病（Minamata disease），因為甲基汞污染海水經由食物鏈傳遞，當地民眾因長期食用有毒之水產品，導致至少有上千以上的民眾出現四肢刺痛麻痺、神經系統萎縮退化等等症狀，最後甚至昏迷不醒死亡。

<sup>10</sup> 龔國慶，〈海洋（岸）污染的研判與採証技術訓練〉，《國立台灣海洋大學海洋科學系，國科會國家海洋科學研究中心共同主辦》，民 90。

<sup>11</sup> 陳彥宏、張春水、翁吉村，〈攔油索、汲油器及吸油材等海上油污染清理設備之分析〉，《航運季刊》，第 10 卷，第 2 期，民 90，頁 2。

對於沿海的生態系會有毀滅性的影響。茲將幾次油輪重大污染加以整理（如表 2-2）。<sup>12</sup>

表 2-2 海洋重大污染事件回顧

事件名稱	發生時間	油污染及種類	污染地點	污染方式	對生態影響	備註
托雷、峽谷 Terrey Canyon	1967.3.18	12 萬噸石油	英國蘭斯角外海觸礁	外漏八萬噸，投下十萬噸分散劑及燃燒 4 萬噸石油	污染 200 公里英國海岸線及法國 65 公里海岸線	使用不當的石油處理劑，使岩礁生物滅絕，十年後才復原
布拉格 Borag	1977.2.7	1.5 萬噸原油	台灣北部野柳外海觸礁	機械抽取及人工收集	一個月內浮游生物明顯減少，潮間帶生物亦明顯劇降	經過四個月之後，適逢大颱風，而將整個海域污染沖淡掉
艾克森維爾達茲號 Exxon	1989.3.24	4160 萬公升石油	美國阿拉斯加威廉王子海灣	分散劑及蒸氣熱水洗滌	污染阿拉斯加灣 1600 公里海岸線	在污染的沙灘及石礫添加氮

<sup>12</sup> 同註 4，頁 132。

Vadez						與磷加速細菌分解
波灣戰爭重油流溢	1911.1.25	超過 50 萬噸原油	波斯灣沿岸		戰爭結束到現在，油污依然污染著波灣的部分海域	附近國家無能力處理
阿瑪斯號 Amorgos	2001.1.14	1100 噸燃油	墾丁龍坑自然保護區	機械抽油及人工收集礁石浮油，並以高壓水柱清洗	污染海面約 20 公頃海岸線約 1 公里	利用高壓水柱沖洗礁石恐怕造成生態復原延遲

資料來源：徐明藤，海洋石油污染及處理方式之探討，宜蘭技術學報。

從上表中可明白看到，自 1967 年起迄今，近四十年來，國際間海洋重大污染事件當中，在台灣海域就發生了兩起事故，這個事實除了帶給國人驚恐憂心之外，是否也給我國政府一些啟示呢？

台灣，一個四面環海，經濟、貿易、工業發展資源莫不仰賴海運為命脈的海洋國家，平均每年經由各國國際港進口的原油量約高達三千五百四十萬公噸。根據陳彥宏、翁吉村以九十年度統計數據觀之，計有 72713 艘次，總噸位 1058781 千噸之船舶進出我

國六大國際港。以此高運量實難低估台灣的海洋污染風險。<sup>13</sup>

包括油輪污染事件在內，我國自八十九年十一月至九十年在台灣附近海域擱淺或發生問題的船難事件<sup>14</sup>，總計十五件。(如表 2-3)。

表 2-3 台灣附近海域擱淺或發生問題的船難事件

	船名	時間	地點
1	洋福	89.11 初	基隆和平函外海
2	閩晉漁 5303 號	89.12.25	澎湖吉貝村後山海域
3	阿瑪斯號	90.1.14	屏東鵝鸞鼻外海一哩
4	金財吉號	90.2.10	台南七股外海沙洲
5	新龜山島二號	90.2.8 90.2.13	蘇澳外海沈沒漂至基隆望海巷海邊
6	大武號	90.3.7	彰濱海域
7	漁發二十二號	90.3.18	龜山島附近海域
8	金瀧號	90.3.28	花蓮港外南濱沿岸
9	合吉祥一二六號	90.4.2	棉花嶼西方海域
10	Rising Star 6	90.4.13	台東外海 130 哩 (成功外海 115 哩)
11	良台三號	90.4.13	小琉球本福村靈山寺岸邊
12	福瑞祥號	90.4.13 90.4.14	深澳外海三哩起火 擱淺於野柳岬
13	中正艦及金化學	90.6.28	高雄港外海

<sup>13</sup> 陳彥宏、翁吉村，〈台灣海洋油污染應能量之研究〉，《海峽兩岸海上污染防治應變計畫研討會發表》，台北：公務人力發展中心，民 91。

<sup>14</sup> 同註 10，頁 85-88。

	輪		
14	福順一號	90.7.24	富貴角外海三哩
15	百發一號	90.8.4	基隆八斗子漁港內

資料來源：龔國慶，海洋（岸）污染的研判與採証技術訓練，台北：海岸巡防署。

## 參、對我國海洋油污染事件應急能量之檢視

民國八十九年十一月一日，我國公布了「海洋污染防治法」。隔年一月十四日，當整個法規細則，應急計劃與體系都還在建構的同時，很不幸地，一艘三萬五千噸的希臘籍「阿瑪斯號貨輪（M.V.AMOROGOS）」在台灣南端巴士海峽東部海域，因引擎失去動力，漂流至屏東縣鵝鑾鼻海域東北方擱淺，約一千一百噸的燃油溢漏入海，墾丁國家公園龍坑保護區長達一公里半的裙板狀珊瑚礁，遭受到莫大的生態浩劫。<sup>15</sup> 有關該事件的通報及處理經過，如表 2-4。

表 2-4 阿瑪斯號貨輪洩油事件處理經過

日期	時間	通報單位	受報單位	協調（建議）事項	處理事項
90.1.14	2105   2225	行政院國家搜救指揮中心	海岸巡防署	執行海難救助任務	二十五名外籍船員全數救回

<sup>15</sup> 同註 13，頁 1。

90.1.15	0905	海岸巡防署	花蓮港務局、墾丁國家公園管理處	為防止海域污染，協請依法處理	通報及監控
90.1.18	1930	海岸巡防署	行政院國家搜救指揮中心	採取海上除油，攔油等作為，以保護龍坑海洋自然生態保護區	派員採樣、蒐證、製作調查筆錄、錄影拍照存證
90.1.20		海岸巡防署	花蓮港務局、屏東縣環保局	函請相關單位依法處理	持續監控與通報
90.2.8		海岸巡防署	台灣屏東地方法院檢察署	主動報請偵辦	持續監控蒐證與通報
90.2.6   90.2.8		中央組成跨部會緊急應變小組	各部會相關單位	研商漏油污染海域後續處理及確定任務分工	持續監控蒐證與協調

資料來源：本研究自行整理

發生在國家公園的「阿瑪斯號洩油事件」，因其區域的敏感性引起了全國的高度關切，同時也是國內近二十八年來最大的海洋油污染事件，它驚醒了全國民眾與中央政府機構，全國民眾看著驚慌失措、處理緩慢的相關部會，對事件處理時間的延誤與疏失，不僅加深了油污事件處理的難度，也明顯暴露出我國在海洋污染



應變體系方面的缺失。<sup>16</sup> 從上表分析中可以推論並歸納三點關鍵的原因：

- 一、各部會協調聯繫不足，未能積極反映通報。
- 二、處理油污染事件的技術與人力嚴重不足。
- 三、缺乏防制污染的器材、裝備及除污船舶。

事實上，這些原因的背後隱藏了許多令人模糊的分界。根據學者陳彥宏、張春木與翁吉村的研究，我國有關環境保護之事項雖為行政院環境保護署之職責，但從「阿瑪斯號」貨輪擱淺油污外洩事件中，凸顯出了國內油污處理設備之嚴重不足，就連負責全國環境保護之中央級機構「行政院環境保護署」都沒有充裕的設備，更遑論各地區之縣市政府。就目前的油污清理設備而言，依據「中華民國海難救護委員會」之統計資料顯示，主要之設備均集中於各港務局以及中油公司，至於執行或協助清理的海巡署似乎仍尚未購置該類之設備。<sup>17</sup>

此外，學者林清發亦持大致相同的看法並對事件發生做了以下合理的解釋。我國原處理油污事件為交通部，交通部設立中華民國海難救護委員會，依海難發生時，對人員、船舶救助、油污處理及搜救通訊等所需四項任務，分別設置搜救協調，船舶救助、災害處理及任務管制等四個中心。其中除油污之災害處理中心，從北而南，分別由基隆、台中、高雄、花蓮港務局負責。因油污設備撈油船、攬油索、吸油機等，皆非常昂貴，所以各港每年皆花鉅額經費購買，編列通報及作業手冊，並定期結合中油、民間

---

<sup>16</sup> 同註 11，頁 1。

<sup>17</sup> 同上註，頁 12。「阿瑪斯號洩油事件」發生，就連國內專營油品事業的中國石油公司亦宣稱他們沒有辦法處理如此海外油污染事故，而國內對於這方面之研究亦非常欠缺。

機構演習，是我國唯一有能力處理海洋油污之機構。然而在阿瑪斯號油污染事件中，因湊巧環保署於事發前二個月，八十九年十一月六日公布實施「海洋污染防治法」，而使新上任的執政黨內閣，認定海洋污染防治的主管單位就是環保署，而使環保署成為怠忽職守交通部的代罪羔羊。事實上交通部除依「海難救護機構組織及作業辦法」，負有絕對責任外；另依「災害防救法」，交通部也是海空難之主管。

阿瑪斯號事件後之我國油污處理新制，行政院將海洋污染事件分成重大、港內外等三級，重大事件由院級環保署主導之「重大海洋污染事件小組」負責，港內外則分別由發生地之縣市政府及港務局負責。形成世界上最奇特的油污處理組織方式，所以很多人就質疑，握有所有資源之「中華民國海難救護委員會」，都做不好？對於海洋污染認知完全沒有，而且沒船、沒人、沒設備之「航政外行旱鴨子單位」「環保署」「縣市政府」，是否有能力執行呢？

所謂海洋油污處理，依聯合國公約，指的是海上油污而非陸上，是航政之一環。若海上油污染未有效控制，而污染了陸岸，一般國家皆列為「國家臨時緊急重大災害」(如九二一地震)方式處理，並由國軍出面協助。所以我國新制「海洋油污處理單位」，若以海上油污直接有關之陸上環保單位「環保署」、「縣市政府」，及事業盈利單位「港務局」負責，此種從「陸權」觀念出發之設計，根本上就是完全錯誤。

總之，海難發生後，人員、船舶、油污通訊等四項工作，其關聯性缺一不可的，可是現將油污處理單獨出來，由身無寸鐵之「環保署」及「縣市政府」負責，不但疊床架屋，而且可以預見

下一次港外海難油污，又是一場官場爭功諉過的戰爭！倒霉的，又是全國老百姓？為未雨綢繆，相關單位似應立刻修法，將「海難救護委員會」所有職能，改由海岸巡防署負責，使海岸巡防署成為我國海上事務的唯一執法單位，如此才是與世界同軌應有的做法。<sup>18</sup>

至此，筆者亦認為我國現有的「海洋污染防治法」中，雖已律定了各機關的執掌與權責；然而我們要問，若下次海難洩油事件無論發生地點在港內或海上，依現有體制是否會很快處理完成？針對海洋油污染處理這個議題與實務上，以海巡署在施行過程的經驗法則與認知裡，似乎仍感受到法制上存在著一些模糊與不合時宜，足以影響政府整體行政上的效率，尤其當面對未來組織變革與如何提昇海洋油污染處理能力的部分，應有更為深入的探析。故筆者試從海洋油污染處理的面向為出發點，以非營利組織與行政委託為途徑，提倡海巡署開放設立「海巡專責基金會」。相關的論述在本文第三章中將有較為詳細的說明。

---

<sup>18</sup> 林清發，〈健全海上執法機構，以杜絕海洋污染事件〉，《海運月刊》，第十一期，民 91，頁 27-28。

## 第二節 非營利組織

本節的目的旨在透過文獻探討的方式，討論非營利組織(NPO, Non-profit Organization)的功能、特性、在台發展現況以及與其他部門間的互動關聯。由於近數十年來非營利組織在台灣的蓬勃發展，連帶使得許多研究單位與學者對此投入心血，而非營利組織的相關研究亦不斷推陳出新。透過對於這些相關文獻的綜合與分析，相信應該能夠給出一個台灣現狀下的非營利組織圖像。同時，透過對於非營利組織的功能與角色的界定，也能夠突顯目前海巡相關工作與民間資源結合上的可行性。在討論過程中，為符合研究之需求，會把研究的焦點集中在基金會或財團法人方面。

### 壹、非營利組織的角色定位

非營利組織的興起，原因是在環境快速變遷，社會價值多元化以後，社會產生了或意識到一些需要，而這些需要無法經由商業體系中的企業來完成，也無法由政府機構來完成。因此有志之士乃組成團體，解決社會的問題，達成本身的理想<sup>19</sup>。在傳統想法上，非營利組織是政府公共政策的被動接受者，一方面配合政府政策從事公益活動，一方面極力爭取政府預算的補助，一方面也要時時注意本身的角色會不會被政府所替代。然而時至今日，非營利組織顯然應採取更積極主動的態度來面對公共的議題，因為社會變化太快，政府公共政策制定者未必能夠全面關照<sup>20</sup>。

---

<sup>19</sup> 司徒達賢，《非營利組織的經營管理》。台北：天下遠見，民92，頁2。

<sup>20</sup> 同上註。頁8。

在台灣，諸如「財團法人」、「基金會」等名稱時常出現於大眾的生活當中，但是，對於這些詞彙的正確理解或定義，不少人卻是模糊的。看到「財團法人」中的「財團」一詞，很容易讓人聯想到某個具有相當財力的集團，或是諸如商場上的某營利機構，然而事實上，「財團法人」所指的，乃是某個透過資金的募集、同時又不以營利為目的的組織，其經營目標通常具有公益性質。然而，若要嚴格追究下來，類似「財團法人」或「非營利組織」等等的組織型態與定義，其真正意涵亦非字面般地容易掌握。因此，在引介台灣諸多林立的「財團法人」或「基金會」之前，有必要先針對這個詞彙進行詳盡的說明。

「財團法人」、「非營利組織」、「非政府組織」(NGO, Non-government Organization)以及「第三部門」(Third Sector)等，皆是用來稱呼某種特定型態組織的用語，但是彼此之間還是存在著一些分野。若從我國現行法律的角度切入，可發現，我國將法人區分為「公法人」<sup>21</sup> 以及「私法人」，而「私法人」的範圍裏即包含「社團法人」以及「財團法人」兩者。社團法人包含了一般的營利性社團以及非營利性社團，而財團法人則是包含所謂的基金會、學校、醫院等等。根據官有垣的觀點，上述的兩種類分中，只有非營利性的社團法人以及財團法人可以被泛稱作「非營

---

<sup>21</sup> 李惠宗教授在《行政法要義》一書中說明，「公法人」(juristische Personen des öffentlichen Rechts)乃是作為行政主體的國家所派生出之具獨立法人格的「衍生行政主體」(derivativer Verwaltungsträger)，其存在目的在於分擔國家行政事務。在德國，公法人在類型上尚可區分為三類：「公法社團」、「公法營造物」以及「公法財團」。「公法社團」包含縣市自治團體、各種職業工會等組織，在台灣，一般的職業工會並無公法人格。「公法營造物」則包含機場、港口、醫院、公立學校、圖書館等，在台灣公法人多以此類型態出現。最後，「公法財團」則是指「國家為特定目的、依法律或行政處分而設立，受國家監督、具有法律人格、得行使公權力的財產集合。」下文中所指第三類型之特許財團法人便具有此相關特質。

利組織」<sup>22</sup>，具有營利性質的社團法人，顯然不在此一範圍之內，而由政府資助成立的財團法人是否同屬於「非營利組織」則尚有爭論。<sup>23</sup>

根據民法的規定，財團法人的成立需要一筆相當數額的捐助財產，並透過董事會的運作來管理這筆財產，使該筆財產具有獨立的特質以成為能夠享受權利、負擔義務之主體，且不由於人事的變遷而影響該財產對於其目的的行使，俾使所經營之事業能夠長期為其目標而服務。

其次，由於財團法人是順應社會的不同需要而成立，因此在類型上可謂繁多。如果從業務上來劃分，舉凡文化教育、社會慈善、環境保護、醫療保健、經濟事務、國際事務、社會服務等依法設立的團體，皆屬財團法人之範疇。此外，若從其所依循的法律規定來看，則可將財團法人劃分為三種型態：

一、單純依照民法而設置者：根據民法第五十九條的規定：「財團於設立前、應得主管機關之許可。」此乃說明基金會的設置，需事先徵得主管機關之許可，始能進行登記，乃屬許可主義。坊間所見的文教或慈善基金會，多屬此類。

二、依照特別法而設立者：此類財團法人的性質與目的特殊，

---

<sup>22</sup> 學者蕭新煌亦抱持相同觀點。其主張台灣的 NPO 可以分為兩大類：其一、為以會員為基礎的協會或社團組織；其二、則是以基金運用於公益慈善事業的基金會。請閱蕭新煌，《非營利部門組織與運作》。台北：巨流，民 87，頁 13。

<sup>23</sup> 政府所出資成立的財團法人(亦即依特殊條例而設置者)，通常是基於政府單位無法有效執行相關業務，因此將該業務移轉至財團法人而成立，其具有強烈之公部門色彩。政府對該類財團法人通常具有較為嚴格的監督關係。關於這個部分的相關細節，我們將留待第二節予以討論。

因此需透過特別法的規定加以規範。此類財團法人，通常與社會公益或人民生活有重大關聯，例如私立學校或醫療院所。而這些財團法人所依循的特別法，則包含：私立學校法、醫療法、各類福利法等等。透過這些法令，目的事業主管機關可以有效監督、鼓勵此類財團法人。

三、依照特殊設置條例而設立者：此為財團法人中型態最為特殊者，屬於特許主義。此類財團法人，其設立具有特殊目的，需依循政府所訂定的特殊法律或條例而設置。其設立之核准、捐助章程之制定、經費來源、主管機關、董事與監察人之組成，皆須遵照特殊條例之規定進行。該類財團法人與出資的政府單位在關係上較為緊密，同時該單位也對此類財團法人享有較高的介入權力與監督力量。因此，透過特殊條例設置的財團法人又可被稱為「公設財團法人」。現今較為人所知的例子有：工業技術研究院<sup>24</sup>、中華經濟研究院<sup>25</sup>、國家文藝基金會<sup>26</sup>等。不少政府部門，皆出資捐助與其目的事業相關的研究機構，以透過後者的力量進行研究與發展。<sup>27</sup>

財團法人在類型上可以透過上述之說明得到進一步釐清，至於功能方面是否所有的財團法人或非營利組織都必須具有公益的性質呢？也就是說，是否財團法人一定要是公益事業？根據劉承愚之主張非營利組織不必然具有公益特性。理由在於：非營利組

---

<sup>24</sup> 根據「工業技術研究院設置條例」第3條規定，該院由中央政府捐助新台幣一百萬元，為創立基金，並以經濟部所屬聯合工業研究所、聯合礦業研究所、金屬工業研究所之全部資產，依法定預算程序捐贈設置之。

<sup>25</sup> 依據「中華經濟研究院設置條例」設置。

<sup>26</sup> 依循「國家文化藝術基金會設置條例設置」。又該條例之法源依據乃為文化藝術獎助條例第19條。

<sup>27</sup> 參閱劉承愚，《非營利組織法律的定位》，<http://www.is-law.com>，民91.12.26。

織在現行規定上，只限制其盈餘不得分配予成員或董監事，並沒有將其經營業務限制在公益事業之範圍內。在西方學者中，Hansmann 亦強調此一面向。他認為，非營利組織若有盈餘，不應分配給成員，而應將此盈餘持續運用於組織的目的業務之上。<sup>28</sup> 此外，著名的管理學大師彼得·杜拉克也表示，非營利組織並非受到「營利」目的的驅使，而是身負著某種「使命」(mission)。<sup>29</sup>

因此，「非營利組織」的真正意涵並不是在於「不營利」，而是其目的不在於營利之上。其真正目的乃是進行一個被社會或政府所認同與支持的事業。在經營過程中，並沒有限制非營利組織不得進行營利行為，唯營利行為後所致之盈餘不得進行分配。根據法務部在民國八十年的解釋函號所示：「…查財團法人固以遂行公益事業為目的，不得以營利為目的…故苟投資於營利事業，但仍將所得利益用於公益事業者，似尚不失為公益法人，其與目的似尚無牴觸。」<sup>30</sup> 非營利事業的盈餘不得分配予成員或其他自然人，是其與營利組織最大的分野所在。但是，其使命是否必然為從事公益，則端賴組織特性與服務目的之不同而定。當然，大部分的非營利事業都具有顯著的公益色彩。但是在上述三種型態分類中，第三類財團法人(依特殊條例設置者)的存在顯然並不具有公益性質。

至此，我們可引述江明修教授的一段話來界定非營利組織所具有的綜合特質。即具備法人資格，以公共服務為使命，享有免稅優惠，不以營利為目的。組織盈餘不分配給內部成員，並具有

---

<sup>28</sup> 同上註，頁 7。

<sup>29</sup> 杜拉克，《杜拉克談未來管理》。台北：時報出版，民 92。

<sup>30</sup> 司法行政部 8-8-1969，台五二函民字第 4512 號函。



民間獨立性質之組織。這段話大致說明了現今台灣財團法人以及社團法人所具有的一般性性質、其所背負的使命以及主要運作方式。不過，這些特質是「綜合性的」，並不意味著只要是非營利團體就必然具有這些特質，因為它們所代表的乃是一種普遍狀況。

31

非營利組織的產生，有其時代背景下的條件。除了私人企業以及國家行政組織之外，何以會有一個「第三部門」的產生，是一個相當令人玩味的問題。在台灣，動員戡亂時期的終止，可以視做我國 NPO 發展的一個重要分水嶺。特別是解嚴後 NPO 如雨後春筍般設立，大量吸收民間資源並提供公益服務，更是證明了其存在價值。然而，財團法人發展至今，卻也衍生出許多的問題。原本應該得到人民信任的公益團體，反倒是成為政治、私人利益以及募款倫理相互鏖戰的試驗場。在相關法律及主管機關管理紊亂的情況下，如何健全其發展，乃是現狀下另一個重大課題。以下，本文擬將研究重心移至我國非營利組織的發展經過以及現有概況，以掌握當前非營利組織在台灣的發展脈絡與潛在問題。在討論的內容上，將區分為「發展背景」以及「經營問題」兩部分進行討論。

## 貳、台灣當前非營利組織發展概況

### 一、發展背景

自從國民政府轉進台灣，台灣社會在集會結社的自由度上一

---

<sup>31</sup> 江明修，《非營利組織領導行為之研究》。台北：國科會專題研究計劃，民 83，頁 13。

直受到極大的壓抑。直到政府宣佈解嚴並且修正「人民團體法」，並伴隨著諸多限制的解除以及民智的開放後，非營利組織的發展才漸露曙光。因此，非營利組織在台灣的發展過程中，戒嚴時期的終結同時也意味著非營利組織的迅速發展。無論是社團法人或財團法人，在八十年代皆進入了高度成長的階段。

在數量分析上，根據內政部統計資料顯示，民國七十七年台灣地區全國性社團總數為 821，直到民國八十九年已成長到 3729，成長幅度高達 454%。其中以學術文化、社會服務與慈善團體、經濟業務三者為最主要的社團型態，合計約佔總數百分之六十四，為我國諸多社團法人中的主要結構。此統計結果亦充分說明社團法人在八十年代之後的蓬勃發展趨勢。

表 2-5 全國性社團法人發展概況

組織類型	民國七十七年	民國八十九年	成長幅度
學術文化	227	924	4.07
醫療衛生	106	343	3.23
宗教團體	17	304	17.88
體育團體	72	378	5.25
社會服務及慈善團體	82	712	8.68
國際團體	103	127	1.23
經濟業務	169	754	4.46
聯誼團體	35	77	2.20
其他	10	110	11.0
合計	821	3729	4.54

資料來源：內政部

此外，在財團法人方面，根據官有垣的研究指出，截至 2000 年為止，台灣的財團法人總數保守估計約有五千家上下，其中又以文教基金會所佔比例最高。其中有登記立案的，根據喜馬拉雅研究發展基金會的統計，為 1595 家。<sup>32</sup> 而這些基金會當中，成立於 1950 年至 1986 年間的約佔三成，而於 1986 年以後成立的約佔六成三。<sup>33</sup> 因此財團法人在其發展過程中，亦是以台灣解嚴的年代作為發展的重要轉折點。這點，從八十年代之後大幅成長的佔有比率可以看出。

然而，台灣乃至於世界其他各國在非營利組織上的成長數目說明了怎樣的事實？為何在當代先進社會中，會需要這些獨立於政府部門以及私人企業之外的組織？台灣除了政治面的解禁之外，又有哪些因素促成了社會對於非營利組織的需求？

國內外不少學者都試圖為上述問題提供解答。如果從較為普遍且為一般人所能理解的觀點來考量，筆者認為，社會結構的變遷乃是造成非營利組織蓬勃發展的主因。當我們稱呼此類非營利組織為「第三部門」時，就是說明了其立足點並不是從一般民間團體的「私領域」出發，同時也不是基於公共部門的「公領域」概念，而是「市民社會」這個主體的「公共性」。從非營利組織大量針對公共福利性質事業投入人、物力的情況來看，市民社會對於社會公益的日漸需要與重視是造成第三部門之所以屹立不搖的原因。

根據西方學者的觀點，非營利組織的崛起，有所謂的「政府

---

<sup>32</sup> 官有垣著，〈非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範〉，《中國行政評論》第 10 卷，民 89，頁 87。

<sup>33</sup> 同註 7，頁 8。

失靈」(Government Failure)理論一說。主張該理論的 B. A. Weisbrod 認為，政府在運作上無法滿足人民的需要，是造成非營利組織發展的主要原因。該理論是以經濟學的供需概念為基礎，試圖分析「公部門」在運作上是否使得公共事務得以在市場上滿足需求，然而公部門的「政府失靈」現象就好比凱因斯學派所認為的「市場失靈」現象一般，由於政府或市場的機制無法造就穩定的供需平衡，因而需要以另一種不同型態的機制或組織來達成供需平衡的態勢，所以在政府無法提供公益服務的時刻，非營利組織便應蘊而生。

因此，社會對於公益性質事務的需求，是造成非營利組織興起的主因。這股需求，在上述理論架構中，被認定是無法由「私部門」以及「公部門」方面獲得滿足的。當然，台灣數十年來經濟奇蹟所帶來經濟成長，以及人民價值觀的迅速改變等等，皆是造成這股需求的遠因。也因此，社會結構的變遷所導致的市民社會對於公益服務的需求，造成非營利組織作為公共服務供給者的角色的誕生。

## 二、經營問題

近二十年來台灣非營利部門的持續成長與發展，也伴隨著某些管理以及營運上的隱憂。這些問題基本上可以分為「外部」以及「內部」兩方面來討論。在基金會的內部營運上，除了基金會本身在籌募資金以及社會支持度不足之外，對外透明度不佳並因而無法讓社會大眾窺其全貌乃是目前內部營運的主要弊病。外部方面，缺乏妥善的管理規範及監督辦法，是非營利組織發展上所面臨的最大外來阻礙。以下擬針對這些阻礙分別說明之。

## (一) 財源問題

根據陳煥昌與吳成豐的〈非營利組織倫理之探討：以各類基金會為研究對象〉研究報告中指出，一般基金會認為所面臨的主要經營問題，依序為：1.社會各界的贊助態度與反應不熱烈；2.政府規定或限制過繁；3.員工普遍缺乏使命感；4.贊助單位或捐助人提出要求或條件；以及5.所舉辦的活動成分過於政治化。這些問題中，有兩個是與基金會在資金運作上息息相關。分別為贊助情況不熱烈以及贊助單位提出條件等兩項。<sup>34</sup>

這兩個問題，說明了一般基金會，特別是「捐助型」<sup>35</sup>基金會在營運上可能會遭遇的經費來源窘困以及內部營運被迫受捐助人介入的捐助倫理問題。經費短缺這個現象隨著近年來世界經濟的萎縮似乎有加重的趨勢，而各種「聯合勸募」的活動也逐漸成為不少基金會籌募資金的另一種型態，可為基金會的營運資金提供挹注。然而，捐助倫理反而是一種非常態且可能涉及私人利益輸送的議題。從根本上來說，「捐助」不同於「出資」，捐助者對於已捐助的資金或資產並不具有支配權或所有權。而已捐助的財產應該是由被捐助者依照相關規定經營之，不應當再由捐助者干預或支配，或是以其他運作形式取得回饋。因為如此一來，不僅違反道德倫理，也違反了非營利組織為提昇公共福祉的使命。

## (二) 透明度問題

---

<sup>34</sup> 陳煥昌、吳成豐，〈非營利組織倫理之探討：以各類基金會為研究對象〉，《全球企業》，第10期，頁89，頁4。

<sup>35</sup> 基金會的型態，大致上可被區分為「捐助型」與「營運型」兩種。前者主要以來自社會大眾的捐款作為其營運的資金；後者則是透過自身的運作或投資來籌措所需的經費。

財團法人基金會運作的公開性，乃是一般大眾得以對其進行監督的要素。尤其是財務資訊方面，在現有狀況下並不充分。這使得基金會所編制的報告無法如實地呈現其運作及資金流向，甚至背後還可能隱藏責任履行上的不實，或是逃避稅捐或政治酬庸等違法行為。因此，如何提昇基金會資料的透明度，是一個需要人民與政府共同重視的問題。<sup>36</sup>

根據政治大學許崇源教授的分析顯示，國內基金會的相關資訊在透明度上非常不足，亟須設法提昇。在現行制度下，財團法人有義務向主管機關或監督機關提供報告，但是對於社會大眾而言卻缺乏公開性。而且，無論是財務或經營上，都普遍欠缺充分的資訊。這造成非營利組織在運作上成為只受政府管理而民眾無從監督的單位，就非營利組織的成立使命而言，這似乎過於弔詭。

適當地公開經營的相關資訊，乃是使得非營利組織的運作得以更透明化與正常化的最有利方式。如何提供必要的報告予社會大眾，並且在會計原則上應制定不同的規範，乃是提昇非營利組織透明度的考量方向。<sup>37</sup>

### (三) 管理規範問題

我國非營利組織歷經數十年來的蓬勃發展，在外部法令以及

---

<sup>36</sup> 近來某些基金會的運作方式受到相當大的質疑，並引起社會的廣泛討論。根據中時電子報(李祖舜／台北／2003·10·07)的報導指出：不少由政府出資的基金會都淪落成為政府退休高官坐領高薪的「養老庇護所」，在國會質詢時，立委羅文嘉亦大力抨擊相關基金會不公佈董事與主管人員的薪資報告，造成基金會人員薪資透明度嚴重不足的問題。這些現象說明了基金會內部透明度不足的問題已逐漸浮現檯面，還可能與政府財政赤字有所關聯。

<sup>37</sup> 許崇源，〈我國非營利組織責任及透明度提昇之研究：德爾菲法之應用〉，《中山管理評論 2001 年冬季號》第 9 卷，第 4 期，頁 561，民 90。

監督上，卻還缺乏一套根本的、專業的法令規範以及專門負責監督的政府機關。<sup>38</sup> 在法令以及相關管理上仍然有混亂的地方。

在法務部所擬定的「財團法人法」未三讀通過前，唯一可作為財團法人設置與規定的基本通則法規，只有民法。根據民法的規定，我國財團法人的設置採用登記與許可二元制。也就是財團法人的設立，除了要向主管機關申請許可之外，還需要向法院登記，始得正式成立。而行政院下所屬各級部會也制定了個別的「財團法人設立許可及監督準則」，以供依循。在這些規定中，對於基金會成立的最低基金額度、董事會成員名額、每年召開董事會的次數、董事獲聘與連任之資格要件等等，都沒有一致的規範或甚至沒有規範。這些相關事務中哪些是需要規範、哪些不需要規範、以何種方式進行規範等等都是需要進一步加以研討的課題。<sup>39</sup>

綜合以上的討論，可以發現，雖然我國非營利組織近年來迅速成長，但是隨之而來的問題，無論在管理監督或是經營運作上，都已經危害到財團法人的常態發展。因此，進一步健全相關法令以及責任監督體制、提昇基金會對外透明度等，勢必成為未來基金會內外管理上的重要議題和挑戰。

## 參、財團法人的相關法令規範

健全的法律規範，乃是促進非營利組織正常發展的有效做法。在當前台灣的法律現狀下，對於非營利組織的規定除了民法

---

<sup>38</sup> 同註 17，頁 92-99。

<sup>39</sup> 美國在這個議題的做法上，傾向於不干涉主義。亦即盡可能留給財團法人較大的自由空間與運作範圍。關於董事及董事會的相關規定，根據官有垣(1998：33-34)教授的建議，亦傾向於將此相關規定留予基金會內部自行運作。

之外，尚包含各種特別法、設置辦法與特殊設置條例，其中，各行政部會所各自制定的設置辦法內容參差不齊，缺乏一致的通則性規範，乃是現今法令規範中需要改進之處。

在社團法人方面，除了民法，乃以「人民團體法」作為其設置的基本規範，與之相關的配套法規則包含「社會團體許可立案作業規定」等等。反觀財團法人，一般而言，除了民法之外，就以私立學校法、醫療法、兒童福利法、老人福利法等作為主要依循的特別法，最後，就是行政院下各目的事業主管機關所制定的「財團法人設立許可及監督準則」以及少數特許條例。

就目前規範財團法人的法令而言，仍舊以民法作為規定上的基本原則。根據民法的規定，我國現行財團法人的設立乃採許可登記二元制。也就是財團法人的設立除了須通過主管機關的許可之外，還必須申請登記，財團法人的設立條件才算完備。<sup>40</sup> 在申請上述主管機關的許可時，即需遵循各部會制定之「設立許可及監督準則」辦理。

至民國八十九年為止，共有十九個部會制定所屬之「設立許可及監督準則」。然而，由於法律並沒有賦予相關部會制定此相關規定之權限，因此基於法律保留原則，這些準則將面臨失效或被廢止的命運。起初，各目的事業主管機關依其事業特性之不同，制定符合專業要求的設置規定，乃誠屬美意。然而，究竟哪些規定應屬於通則性的規定，哪些規定則屬於專業性的規定，從這些設置辦法中卻難以見出端倪。尤其是通則性規定在這些設置辦法

---

<sup>40</sup> 民法第五十九條規定：「財團於登記前，應得主管機關之許可。」此外，根據民法第六十一條第二項規定：「財團之登記，由董事向其主事務處即分事務處所在地之主管機關行之。並應附具捐助章程或遺囑備案。」



差異極大，就通則性規定應具有一體適用的本質而言，這些差異正證明了通則性規定的缺失。而通則性規定的缺乏，正是導致準則制定紊亂的成因之一。

關於財團法人設立的通則性規定，應包含董事會成員人數限制、設立所需最低資本、董事獲聘資格之限制、董事任期與連任限制、董事會開會次數、捐助章程之內容、主管機關等等。當然，這些普遍性的規定並不需要完全透過立法方式加以設限，將某些規定之設置權限賦予財團法人自行裁量亦是可行的做法。至於應該如何依現狀需要做出適當的規範，則還有賴專家學者的評估。

從上述各機關所規定的設置辦法中可發現，所有的設置辦法皆或多或少明定通則性規定，也因此形成各相關規定間的極大差異。例如，在基金會的設立資本額度方面，不同規定間便呈現出極大的落差。其中「體育財團法人」的規定全國性基金會最低額度新台幣五千萬元為最高<sup>41</sup>，而「原子能財團法人」則僅需新台幣一百萬元<sup>42</sup>。此外，有些設置規定甚至沒有成立額度的規定，例如農業、經濟、大眾傳播等。這些規定的差異性，雖然顯示出了各主管機關在最低成立額度規定上的不同理解，但也使得原本應具有一致性的通則變成了各自為政的狀態。這種狀態可能衍生出的一種弊病在於：由於資金籌措的困難，有些基金會可能會選擇所需額度較低的財團法人型態，而放棄原本所應屬的財團法

---

<sup>41</sup> 依據「體育財團法人設立許可及監督準則」第十五條之規定。(該準則已於民國九十一年四月廢止)

<sup>42</sup> 依據「原子能業務財團法人設立許可及監督準則」第五條之規定。(該準則已於民國九十年四月廢止)

人。<sup>43</sup>

在法律規範上，另外值得注目的是依特殊設置條例而設置的財團法人。在本章第一節有提到，該種型態的財團法人是否屬於非營利組織的一環，還是個有所爭議的議題。也由於該類財團法人所負的任務通常屬於研究發展或其他公共事務，因此與一般的財團法人相比，在公益性質上並不突出。而依循特殊設置條例而成立的特點，亦使得這類財團法人具有濃厚的特許色彩。

因此，如何為這類財團法人尋求正確的定位，並據此制定合適的規範法令，一直是許多人的關注焦點。在未來即將通過的財團法人相關法案中，便以「財團法人法」草案以及「行政法人法」草案與此議題最具直接相關性。由政府出資設立之財團法人實質上與行政法人的間的定位難以區分，因此在討論財團法人時，也需一併討論行政法人的部分。同時，由於「財團法人法」草案也是未來規範財團法人的通則性法規，其對於財團法人的影響性自不在話下，以下便針對此二草案以及相關議題進行討論。<sup>44</sup>

「財團法人法」草案中，共分「通則」、「設立程序」、「財團法人之機關」、「財產之運用」、「資訊公開」、「主管機關之監督」、「解散清算及賸餘財產之歸屬」、「合併」、及「附則」等九章。草案說明中指稱「為期行政機關對財團法人之設立許可及各項行政監督落實依法行政原則，制定專法以作為其設立許可、營運及監督管理之共通性法律，使各級政府機關更能有效執行對其監督與

---

<sup>43</sup> 同註 17。根據官有垣的分析指出，民國八十八年前文教基金會之所以占財團法人總數六成以上，很可能就是因為文教基金會成立額度較低且業務範圍較具彈性的緣故。而法令規範對於財團法人發展的嚴重影響，由此可見一斑。

<sup>44</sup> 以下所討論的「財團法人法」草案，以已進入立院審查之「法務部版」為準。

管理，並促進其健全發展，以確實達成鼓勵此類公益法人積極從事社會公益，進而增進民眾福祉之目標，乃現行實務運作所迫切需要。」其大意就在於：財團法人法的立法目標乃是透過一共通性的法律準則來健全公益組織之發展。而其中所規定的要項，大多為立法狀態紊亂的通則性規定，該草案之擬定試圖透過具有基本法地位的財團法人法來統合這些相關規定，以期法令規範之一致。

值得注意的是，該法案引進了「公設財團法人」這個概念。與一般的「民間財團法人」相比，兩者最大的不同點在於政府出資額度以及監督密度。政府出資額度若是超過成立資本的百分之五十，則該財團法人即被歸類為「公設財團法人」。而公設財團法人根據草案說明，為避免董事過度老化以及提供退休人員酬庸等弊病，在董事年齡、任期與聘任限制等規定上提高門檻，同時規定董事與監察人均為無給職。

在角色定位上，公設財團法人在該草案的規定下，仍舊屬於私法人的型態，但是卻需要接受政府高密度的監督。一個具有私法人格的組織為何需要接受如此高密度的監督，這樣的監督會不會反而造成該組織發展的限制，筆者認為，這是個具爭議性且尚有討論空間的議題。畢竟，由政府出資捐助的財團法人，其任務即在於延續政府某些事務的運行，這與所謂的「行政法人」的任務是相一致的。同時，根據民法的規定，財團法人的運行需依照「捐助章程」行事，這也就是說，即便財團法人由政府出資，其出資型態仍屬「捐助行為」，既是捐助行為，捐助人便不應干涉財團法人的運作，亦不應透過其他方式限制之。「財團法人法」草案中明定的各種針對公設財團法人的限制，已然曲解了捐助行為的真正意涵。

因此，若要回歸公設財團法人的真正定位，必然要從「行政法人」的角度進行探討。而「行政法人」係「公法人」之一環，與「私法人」的不同處在於後者乃是依照私法所設立，而「公法人」則是依據法律的公法行為所創設之權利主體。從所依循的法律角度來看，兩者的差別即在於此。在設置目的上，私法人乃是出於市民社會的需求及自發，但是公法人的設置卻是基於國家的行政目的。

參考德國現行制度，其「公法財團」(Stiftungen des öffentlichen Rechts)即類似於我國「行政法人法」中的行政法人型態。德國「公法財團」與日本近年來所推行的「獨立行政法人」，皆可被視做為行政改革的一種做法。可以將不適合或非必要由政府機關執行的任務，交由以財產集合為基礎的權利主體來執行，比如研究發展、推廣文化藝術等事務<sup>45</sup>。

與一般民間財團法人比較下，此類行政法人須接受政府較多的監督。除了因為其財產主要透過政府出資而取得外，其任務為行政目的之延伸乃為高密度監督之主要原因。反觀我國，在現今的立法狀態下，多數由政府出資成立的財團法人，均遁入私法規範之範圍，並沒有受到應有之監督。而未來可能通過的「財團法人法」卻又設立概念模糊「公設財團法人」，其應有之監督雖有所規範，但「財團法人」本質上所具有的自主性與發展性卻受到分裂。因此，「財團法人法」的通過實應考量「行政法人法」草案的相關規定，將「公設財團法人」轉換為「行政法人」，回歸「行政

---

<sup>45</sup> 我國的「財團法人國家文化藝術基金會」就是一個例子，但是其設立乃是依照「國家文化藝術基金會設置條例」，屬於特別許可下的財團法人型態。根據該條例第四條規定，其設立預算共二十億，皆由各級機關編列預算捐助之。

法人」應有之面貌與定位，使其具應有之公法人格與公法效果，以避免阻礙我國財團法人與非營利組織的正常發展。<sup>46</sup>

### 第三節 行政委託

本節將討論在現今政府組織再造計劃中，行政委託所扮演的角色及其與行政效率的關係。藉由行政委託，政府部門可以透過行政契約或一般私法契約委託民間單位行使公權力或代辦行政業務，可作為組織精簡下節省人事、資金的一種有效做法。由於本文擬探討如何提昇海巡署之油污染處理能力，而行政委託恰可作為海巡署尋求與民間力量合作之契機，因此筆者將在本節中進一步說明行政委託之特色與功能。最後，本節將進行案例研究，亦即列舉出接受政府行政委託且運作成功的基金會進行剖析，以證明在現今條件下委託民間單位行使公權力的可行性，並藉此指出未來海巡專責基金會可能的運作模式與走向。

#### 壹、行政委託之理論基礎

根據當前之非營利組織研究可知，非營利組織結合行政委託可將政府行政效能予以強化。亦即透過政府內部行政資源與民間資源的有效結合，提升政府行政效率，以作為行政革新的一種可行做法。這樣的觀點，在「美國國家公共行政研究院」(NAPA)面對二十一世紀的未來發展時所提出的「治理轉化」(the Transformation of Governance)中已然揭示。而所謂的「民營化」

---

<sup>46</sup> 李建良著，〈論公法人在行政組織建制上的地位與功能：以德國公法人概念與法制為借鏡〉，《月旦法學》第84期，民91.5，頁8-16。

觀點，則是早在 1969 年即由管理學大師杜拉克所提出，事後更成為英國進行大幅度推動政府委外經營與行政委託的主要核心觀念。

根據本文之研究主題所設定之方向，組織再造乃是本文之所以針對非營利組織與行政效能進行研討的動機。而組織再造所可能採行的措施之一，就是透過「行政委託」將政府所屬業務委託民間單位代為執行，以充分節省政府的人事行政等費用，並進一步邁向組織縮減與扁平化，有效達成當前我國政府進行組織再造工程之目的。

在理論基礎上，至少有兩種不同的理論可以為這樣的做法提供充足的理由，分別為：「公共選擇理論」及「委託人代理人理論」。<sup>47</sup> 此二者，皆屬於作為行政改革理論平台的「制度經濟學」的重要分支。以下，將針對這兩種理論基礎進行扼要的說明。首先就「公共選擇理論」而言，該理論的主要論點，在於主張私部門機制能夠使運作成本下降、效率提升，相較於公部門的獨占方式所導致的過度供應及缺乏效率而言，私部門應是有助於提升公部門行政效能的有利工具。而公部門之所以缺乏運作效率，在於傳統官僚體制的缺乏彈性、缺乏競爭、維護私利所導致的預算極大化現象。而這個現象在充分競爭中的私部門裡是不會存在的。

其次，「委託人代理人理論」則是要解釋委託人與代理人間的相互關係。透過委託契約的建立，委託人得以激勵其職務行使人（亦即代理人）以最佳效率方式執行委託人之委託業務，這是基於代理人可以獲得較多資訊的「不對稱關係」。雖然委託人可以透過

---

<sup>47</sup> 本部分的相關理論說明，參考李宗勳，《政府業務委外經營理論與實務》。台北：智勝文化，頁 91，頁 120-128。

契約方式鼓勵代理人針對特定事宜發揮其所長，但是委託人也會面臨必須承擔代理人執行任務上的風險。

因此，以上的說明支撐著政府進行委外業務的理論基礎。一方面，由於民間單位屬於私部門之一環，因此在商場競爭上遠較具獨占性質的公部門來的劇烈，也因此，民間單位為求生存，勢必儘可能節省單位成本以因應其他民間單位的競爭。反之，由於政府部門缺乏競爭的緣故，在單位成本的節省上可謂付之闕如，因此業務的執行成本與私部門相較勢必大幅增加。而為因應當前「小而美」的功能型政府政策，與具有效率的私部門相互合作，乃是提升政府效能的必要選擇。同時，為了使行政委託順利進行，委託關係的有效建立以及代理人或受託人的選擇也是行政革新工作的要項。若是因為代理人的選擇錯誤，造成委託業務執行上的成本與風險過高，則算是失敗的行政委託。因此政府在進行委託事宜時亦不可不慎。

因此，本文結合行政改革、組織再造、非營利組織、行政委託、海洋油污染處理等多項議題進行討論，試圖舉出當前客觀條件下，透過委託民間代辦業務以提升我國油污染處理能力的可能做法，以配合當前政府行政革新之作為，並與國際之政府再造運動接軌。本研究所依據之理論基礎，在於透過行政委託以降低政府行政支出，以間接達成行政效能提升。在實際層面上，則是以現今油污染處理現況作為案例進行討論，以證明在油污染處理方面亦有行政委託之適用層面，更可藉此提升海巡單位的油污處理能力。

## 貳、我國政府執行行政委託概況

台灣在歷經動員戡亂的終止、冷戰結束等衝擊下，無論是政治、經濟與社會皆經歷重大改變，而行政官僚體制也面臨著人民要求革新的壓力。與此同時，國際上掀起了一股政府改革的浪潮，例如美國的「新政府運動」、英國的「續階改革」、日本大幅調整中央省廳與施行獨立行政法人制度等。其中，「企業家精神」的引入，是諸多國家進行政府再造工程的重點。蕭全政教授曾藉由熊彼得(J. A. Schumpeter)的觀點探討企業家精神在政府再造運動中應扮演的角色，他指出，熊彼得式的企業家精神的核心，乃在於「創新」(Innovation)以及「冒險」(Risk-taking)。同時，強調企業精神不能脫離社會現象與歷史事實。因此，政府再造除了引進企業家精神之外，還需要審視政府部門在其獨有的歷史與社會背景下所應扮演的角色，如此一來，才能再造一個符合社會需求的行政結構。就這層意義上而言，政府的運作型態與社經背景密切相關，而政府改造所面聯的課題，便不在於「應該做什麼」，而是「如何運作」這個根本問題。<sup>48</sup>

近年來我國所推行的政府改造運動，是以一九九八年元月行政院院會通過的《政府再造綱領》為依歸進行。該綱領強調政府再造之目標在於「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力」。<sup>49</sup>而政府為了進一步施行相關再造工作，乃依照《政府再造綱領》的規定成立「政府再造推動委員會」，以作為推動政府執行相關改造工作之單位。在「政府再造推動委員會」底下另設有三個工作小組，分別為「組織再造小組」、「人力及服務再造小組」以及「法制改造小組」。「組織

---

<sup>48</sup> 蕭全政，〈企業家精神對文官體系之啟示〉，考試院主辦「文官制度與國家發展」研討會，台北：世貿國際會議中心，民 87。

<sup>49</sup> 政府再造推動委員會，《政府再造推動計劃》。台北：研考會，民 87，頁 33。



再造小組」的主要工作項目為：一、制定「中央機關組織基準法」以及「中央政府機關總員額法」；二、調整中央行政機關組織；三、調整台灣省政府及台灣省議會組織；四、調整地方政府組織；五、建立組織及員額的績效評鑑制度。<sup>50</sup>「人力與服務再造小組」的主要工作為「以人事制度全面改造及修正簡併鬆綁人事法規為主軸，輔以推動全國行政單一窗口化運動、建立電子化政府及全面提升服務品質三個為民服務項目」。<sup>51</sup>至於「法制再造小組」所推行的工作內容為：一、從加強民營化、促進民間參與公共建設，及委託民間辦理方面調整政府角色；二、從修正圖利罪、推動行政程序法、健全財務制度、檢討土地利用變更制度等方面，改革重大業務制度；三、從法規鬆綁、管制方式合理化及簡化行政程序上檢討政府管制方式。<sup>52</sup>

在以上這些工作內容中，「法制再造小組」的工作性質與行政委託最具有相關性。透過委託民間單位辦理的方式，將可大大減少政府的行政支出，甚至於裁撤或移轉不必要的行政部門，以達到組織精簡的目標。而法制再造的部分，主要是由行政院經建會協調各部會，制定促進或委託民間參與政府業務之作業手冊與相關法令。根據該會於「政府業務委託民間辦理作業手冊」中的說明，由於我國尚未制定委託行政業務之相關基本法，因此唯有遵循現階段相關法律中的適用規定來依法辦理。<sup>53</sup>

「政府業務委託民間辦理作業手冊」中針對目前各機關政府所進行的諸多委託業務進行綜合，並將這些被採用的委託型態區

---

<sup>50</sup> 行政院研考會，〈摘要簡報〉，《組織再造推動計劃簡報》。台北：研考會，民 87，頁 3。

<sup>51</sup> 魏啟林，〈簡報〉，《人力及服務再造推動計劃(草案)》，台北：人事行政局，民 87，頁 2。

<sup>52</sup> 行政院經建會，〈摘要簡報〉，《法制再造推動計劃》。台北：經建會，民 87，頁 1。

<sup>53</sup> 行政院經建會，《政府業務委託民間辦理作業手冊》。台北：經建會，民 87，頁 1。

分為兩大類：一、政府機關對外事務委託；二、機關內部事務委託。其中，第一類尚可再區分為：「委託民間協助執行管制」、「委託民間提供服務」兩大項；而第二類則可再細分為：「機關內部設施委託」以及「機關內部業務委託」。對於「委託民間協助執行管制」事項，其主要業務在於委託民間執行管制業務，例如檢驗、檢查等；「委託民間提供服務」所涉及的委託事項，則是關於委託民間管理資產或經營業務，例如醫院、社會福利設施等；「機關內部設施委託」則包含一般行政機關內部委託民間經營的餐廳、警衛等；至於「機關內部業務委託」，即是民間受託對機關提供服務，例如資訊服務、輔導、專業訓練等等。<sup>54</sup>

在這些分類中，除了「機關內部設施委託」未納入統計外，總計有一百九十種業務是屬於現行狀態下已委託民間辦理之項目。並且，在未來將另外擴充八十二種業務項目委託民間辦理。然而，在相關法令尚未完備之前，各項委託業務僅能依據現行規定辦理。而且，這些相關規定在現行法律中並不多見，因此未來法制改造小組的任務十分重大。為使我國政府在行政委託事務上能符合「依法行政」與「法律保留原則」，並考量未來政府組織重整後之需要，制定可供諸多不同種類行政委託事務依循的法律，乃是當前要務。尤其是當政府委託民間辦理之業務涉及行政權之行使時，委託人與受託人進行委託行為時更應當有法律上或行政命令上之合法授權依據，以免發生越權或造成侵權時責任難以劃分的情形。

在「政府業務委託民間辦理作業手冊」所做的各項分類中，與本文所擬定之「海巡專責基金會」較具關聯的，便屬對外事務

---

<sup>54</sup> 同註 38，頁 5。

委託中的「委託民間協助執行管制」以及對內事務委託的「機關內部業務委託」兩大類。蓋依照本文之研究顯示，海巡署在油污染處理方面可透過行政委託方式提昇能量，而其中可委託民間機關或財團法人執行的工作包含油污染之相關認證與專業訓練等等。相關認證部分即是屬於「委託民間協助執行管制」部分；而專業訓練則是「機關內部業務委託」的所屬範圍。至於法律部分，根據海洋污染防治法第七條之規定：「各級主管機關及執行機關得指定或委託相關機關、機構或團體，辦理海洋污染防治、海洋污染監控、海洋污染處理、海洋環境保護及其研究訓練之有關事項。」該條條文中之「執行機關」即是行政院海岸巡防署，因此，海岸巡防署在委託民間辦理海洋油污染之相關業務上，已有正當之法律授權，關於執行相關業務之法律依據，應無疑義。

透過行政委託的方式，可透過與民間單位的合作，取得符合國際認證的能量裝備以及人員專業訓練。以藉此確實提昇我國海洋油污染處理的軟硬體設備。同時，取得專業認證之人員亦可作為將來訓練內部人員的種子教官，全面提昇海巡人員的專業能力。在現今狀況下，油污染處理的相關訓練，大多由環保署環訓所辦理，受訓人員之所需費用仍舊由海巡署提列並支出。再加上我國此類的「專業訓練」大多是邀集國內外學者進行為期數日的「講習課程」，能否符合現今海洋油污染處理的需求，令人質疑。而國內真正受到國外的專業課程訓練並取得相關證書或認證的人士，又寥寥可數。因此海巡署作為海洋環境保護之執行機關，應確實提昇自身之專業能力，進一步與民間單位合作，擴充現有專業人員的素質與數量。

## 參、行政委託案例研究

經過以上對於非營利組織以及行政委託的討論，以下將針對個別案例進行分析。之所以採取案例分析，是為了指出相關做法早已經為部分行政機關與財團法人所採用，並且在運作上功效卓著，實可作為未來進行行政委託時的參考。由於目前我國實行行政委託之業務項目繁多，且各種接受行政委託之民間機構亦相當複雜，因此在挑選案例上亦存在著某種困難度。然而，為了將目前委託行政的實際層面於本研究中呈現，筆者仍然儘可能找出符合本研究宗旨與研究脈絡的案例來討論。

首先要討論的案例，是內政部消防署的「財團法人防焰基金會」。該會的成立宗旨，在於「促進火災預防，抑制火災發生或擴大，確保國人生命財產安全，維護公共安全」。在組織性質上，防焰基金會屬於民間籌資成立的財團法人。這一點，與本研究所設定的海巡專責基金會是相同的。至於在業務項目上，該基金會所受託執行的業務有：

- 一、防焰物品或其材料之防焰性能之檢驗與評定；
- 二、防焰加工從業人員之講習訓練；
- 三、有關防焰技術之研發及相關法規標準之研討；
- 四、有關防焰期刊雜誌等刊物發行事項；
- 五、參與國際相關團體及促進國際合作交流事項；
- 六、其他防焰調查研究發展事項；
- 七、接受政府機關指導辦理事項；
- 八、其他有關達成本會宗旨之必要事項。

上述八大事項完整包含了防焰基金會的業務項目，這些業務項目原則上相當多樣化，包含了各種關於防焰物品與相關人員在

各種層面上的運作，乃至於研究發展等，皆屬其業務範圍。這些業務的執行，多半是由行政院消防署委託代辦的。而這些行政委託的項目，皆是以行政契約為依據，舉例如下：

一、防焰物品認證方面，九十年度的行政契約為：內政部消防署九十年一月三十日標的物「內政部消防署防焰性能認證計畫委託代辦契約」案號：A9001-001；

二、防焰人員訓練講習方面，九十一年度所依據之代辦契約為：內政部消防署九十一年六月五日標的物「防焰處理技術人員講習班」案號：A9105-035。

由以上的兩項契約中可看出，只要是屬於政府的行政業務，若是要授權民間機關辦理，就必須經過一定的授權程序。例如上述兩項業務，原屬於內政部消防署的工作範圍，一但有需要民間力量執行的時候，則必須以行政契約的方式進行委託。反過來說，在沒有行政委託的前提下，民間單位並沒有權力進行公權力之行使。

防焰基金會的設置目的，主要是協助消防署進行相關物品在消防能力上的認證，以確認該相關物品具有一定的防焰能力，維護人民的生命財產安全。而消防署之所以將該項業務委託其他單位辦理，自有其一定的道理。且目前許多行政機關均將檢測或認證工作交由民間機關辦理，以縮減原有行政機關之人力與物力支出。就此優勢觀之，並無有礙行政組織精簡之處。

況且，目前政府積極鼓勵相關行政機關進行認證工作的委託代辦事項，使得民間進行相關認證工作成為一種趨勢，例如「汽

機車廢氣排放標準檢測」就是一項與社會大眾息息相關的委託代辦業務。此外，環保署委託民間單位進行污染檢測工作也是極為普及。這些檢測或認證工作，就行政機關而言，需耗費相當大的行政資源，但是由於業務性質上比較具有規則性，輔導民間機構執行的可行性高，也因此成為委託代辦的一股潮流。

第二個要舉出的例子，是「財團法人環境資源研究發展基金會」。該基金會是由環保署資助成立，作為提供環境保護之相關諮詢服務與研究的單位，並且接受政府機關或其他團體的委託代辦事宜。該基金會近年來進行的受託事項，主要以研究計畫為主。至九十二年度為止，該基金會接受行政院環保署及其他民間機構所委託之研究計畫案共計十三項。茲列舉其中對於國家政策或社會大眾較具影響力的研究案：

一、「修正廢棄物清理法施行細則」：計畫編號

EPA-90-H101-02-225，由於我國針對廢棄物清理法進行大幅度修正，因此有必要針對該法修正施行細則，此研究案的研究目的即在於提供環保署一個可因應新通過之廢棄物清理法的施行細則草案。

二、「九十一年度推動國家環境保護計畫及地方環境保護計畫」：

計畫編號 EPA-91-E102-02-203。該計畫的主要目標，在於評估環境保護計畫在國家與地方的達成率。

環境資源研究發展基金會最主要是以作為環保單位的諮詢單位而存在，因此主要的業務項目是以接受與環保議題相關的研究計畫為主。在運作上，仍然是一個接受政府行政委託的財團法人。與上述防焰基金會的不同點在於後者是由政府出資，因此在運作

上可能會受到政府較多的介入。

綜合以上的說明，可知在現今狀態下已經有財團法人以行政委託方式進行運作，其運作型態上與本文所設定的「海巡專責基金會」是相類似的。此外，值得注意的是，不同的財團法人會有不同的運作傾向。就本文所設定的「海巡專責基金會」而言，其業務項目應該集中於海洋。

## 第三章 海巡現況與海洋油污染防治

基於前兩章已個別勾勒出非營利組織與行政委託對於政府組織再造之工程皆具有相當程度的影響，本章主要目的為尋求海巡署透過非營利組織與行政委託的方式，以有效進行在現有體制下因應未來政府改革的路線與國際之政府再造運動接軌以及提升我國油污染處理效率的假設並予以推証，以下將針對海巡署現況與相關單位在執行海洋油污染防治時所採行的做法以及缺失與窒礙問題進行說明。

### 第一節 海巡署現狀概述

#### 壹、沿革

海巡工作的執行，並非是從海巡署的設立而開始。長久以來，海巡相關業務一直都由某些機關負責執行，直至民國八十九年元月才劃歸海巡署之執掌範圍。

首先就警政系統來看，民國五十八年三月，當時的台灣省政府警務處設立「淡水水上警察巡邏隊」，可算是具備水上警察功能的保安警察單位。俟民國七十九年元月「保安警察第七總隊」成立，我國始真正具有合乎需求的水上警察系統，真正負起保衛沿海安全的責任。之後，「保安警察第七總隊」又編入警政署水上警察局，成為合乎警察法規範的水上警察單位。直到海巡署成立，水上警察局依據海岸巡防法與相關組織條例的規定，編入海岸巡



防署「海洋巡防總局」，正式成為海巡執法的一員。此外，另一個海巡署的主要成員，乃是自國防部移轉的海岸巡防司令部。其屬軍事體系下移轉之單位，納編後，成為海岸巡防署「海岸巡防總局」，為負責岸際執法與安全檢查的一大力量。

因此，在不擴大原有編制的前提下，海巡署主要是透過其他相關單位的移轉與納編而成立。因此，就政府總體編制而言，並未有額外的增加。然而除了水上警察局以及海岸巡防部之外，海巡署還包含了原有財政部的關稅總局以及不同性質的政府文職人員，且由於各納編單位不同屬於相同部門，因此形成組織文化落差的情形。<sup>56</sup> 然而，為順應「海洋立國」以及「政府改造」之總體國家政策，政府仍於民國八十九年元月十六日經立法院通過「海巡五法」，並於同年元月二十八日正式設立「行政院海岸巡防署」，我國海岸巡防專責機構於焉成立。

因此，在國家既定政策之下，海巡署所包含的成員角色，包含警、軍、文三大種類。就現今行政院轄屬的二級行政機關而言，可謂絕無僅有。同時，在「海洋事務部」即將設立之前提下，未來海巡署之角色與功能將如何轉變，會是值得探討的議題。

## 貳、組織與功能

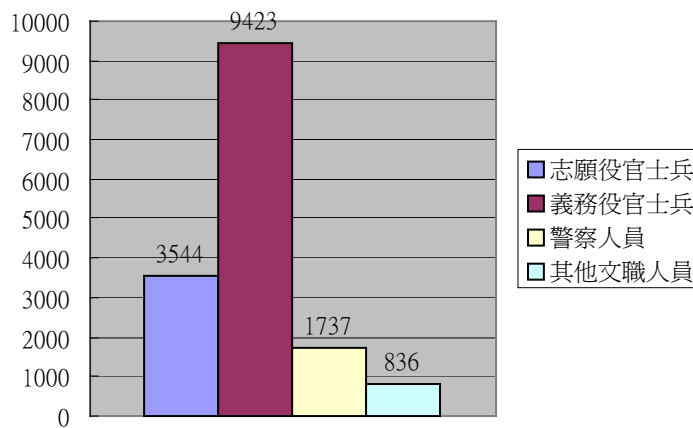
至民國九十一年年底為止，海巡署共計有人員總數 15550 人，其中包含軍職人員 12977 人。軍職人員中義務役官士兵為 9423

---

<sup>56</sup> 彭塞雲，〈從組織文化論海巡署成立後之組織變革問題〉，《警學叢刊》第 31 卷，第 2 期，頁 297-314。

人。<sup>57</sup>(參閱下圖) 海巡署下轄海洋巡防總局以及海岸巡防總局，前者以舊有的水上警察局為主要的納編來源，後者則是以國防部海岸巡防司令部為主。其中，海洋巡防總局佔總人數的 15.4%，海岸巡防總局則佔 82.71%。

圖 3-1 海巡署員額分配圖



資料來源：海巡統計年報

在定位上，行政院海岸巡防署為海洋執法的專責機關。顧名思義，海巡署乃是負責於岸際與海洋區域執行政府公權力的行政單位。然而，就現有的規定與實際狀況而言，海巡署所扮演的角色已不同於當初所設想般的「純粹」。就現今海巡署所執行的工作來看，海巡署除了作為一個海洋執法的專責機構外，依據海岸巡防法的規定，其業務執掌尚包含：涉外事務協調、海洋事務研究發展、海上交通秩序管制與維護、海上救難、海洋災害救護、漁業巡護、海洋環境保護及保育等事項。<sup>58</sup> 諸如此類之多樣化海洋

<sup>57</sup> 海岸巡防署，《海巡統計年報》，台北：海巡署，民 92.6，頁 130-131。

<sup>58</sup> 依據海岸巡防法第四條諸項之規定。

事務，已非單純的「執法單位」所應涵蓋。

且從「行政院海岸巡防署組織法」視之，海巡署於海岸巡防政策上實具有策劃、擬定、推動、監督之職權，並非單純地集中在「執行」方面。因此，海巡署在其執掌上，已享有如同其他中央部會機關一般「政策發動」之權。<sup>59</sup>職是之故，海巡署在現今的定位上，已經不再侷限於過往「海岸巡防專責機關」的框架，而是具有未來「海洋事務部」綜合海洋事務功能之雛形。雖然在設部之後，海巡署的執掌應該會簡化為單純進行海域執法的專責機關，然而就現今狀況而言，海巡署已有總攬海洋事務與制定海洋執法政策的走向。雖然一般社會對於海巡署之工作執掌多半認定宥於走私偷渡之取締，然而其實際職掌範圍並非僅限於此。

最後，關於海巡署在組織架構以及各項主要工作的說明，由於國內相關研究報告已相當充分，本文在此不在贅述。<sup>60</sup>

## 參、未來發展

為突顯我國「海洋立國」之精神，政府改造委員會於民國九十一年三月二十四日的幕僚會議中，初步決定設立「海洋事務部」，並於三月三十日由陳水扁總統主持之政府改造委員會第三次委員會議中，確定成立。

---

<sup>59</sup> 胡念祖，〈海洋設部後的海巡署：海巡署功能與組織的調整〉，第9屆水上警察學術研討會(由海巡署、警察學術基金會以及中央警察大學共同主辦)，民91，頁5。

<sup>60</sup> 相關討論可參閱：黃啟賓，海岸巡防署〈海巡勤務〉，《海巡法規》，民90，頁23-40，黃啟賓著，《海巡工作與民眾互動情形之研究》。行政院海巡署委託研究(CGA91025CE)，民91.12，頁16-18。

民國九十一年四月二十四日，行政院院會通過「行政院組織法修正草案」，該草案第三條第一項規定，行政院設立「海洋事務部」，以作為我國海洋事務之專責機關。而「海洋事務部」的成立與否，最後就取決於該法案能否在立法院三讀通過。如果通過，則未來海巡署的角色又將面臨某種程度的修正。除了海巡署將成為單純的執法機關外，其他海洋相關事務應當會移轉至海洋事務部，而主導海洋政策的權力，也將一併喪失。海巡署也會成為海巡事務部下的所屬單位，成為行政院的三級部會。海洋事務部的成立，雖然彰顯了我國海洋政策的新紀元，但也將對許多政府部門造成衝擊。而海巡署在組織調整上也將面臨另一番的重整與變動。

除了未來的海洋事務部，海巡署長久以來所推行的「岸海合一」，也是一個重要的組織再造計劃。海岸巡防總局與海洋巡防總局的計畫合併，意味軍警兩大系統正式步入整合的階段。透過組織的合併，海巡署期待能夠將傳統岸、海分離的兩套系統予以統合，以達到組織與人力精簡之目的，並藉此提高執行效能。同時也符合海岸巡防署組織法第二十七條之規定：「本法施行後，應就本署暨所屬機關之編裝、組織重新檢討調整，俾符合優先發展海域巡防之原則，並以三年為期限，必要時得延長一年。」

除了透過結構上的重整，人事制度的統一也是促進組織改革的有效做法。然而，這對於現今海巡單位的現況而言卻有其難處。根據海岸巡防署組織法第二十二條、海岸巡防總局組織條例第十一條以及海岸巡防總局各地區巡防局組織條例第十一條之規定，於民國九十七年之後，海巡署署本部、海岸總局以及所轄各地區局的人員任用將以文職人員為主。換言之，在民國九十七年之後，這些單位將不再任用軍職人員。雖然在這段期間內，軍職人員仍

會是海巡署的一大主流，並持續擔負海岸巡防的工作。因此，至民國九十七年為止，軍文並存的態勢不會改變，而組織文化的落差可能將持續到上述單位全面任用文職人員為止。<sup>61</sup>

綜合以上所述，海巡署起初的定位雖然是海洋事務的「執法機關」，但是就目前現狀視之，其實已有總攬海洋事務之雛形。隨著未來海洋事務部的成立，海域執法以外的業務項目，應當會上移至海洋事務部進行運作。而將來海巡署的成員，也將以文職人員與警察人員為主。

最後，在我國海洋油污染防治政策上，海岸巡防署依海水污染防治法規定為一「執行機關」，負責取締、蒐證、移送等工作。並依據緊急應變計劃，為重大油污染事件發生時，負責進行海域監控、緊急應變以及事後處理的重要機關。因此在我國油污染防治工作上，海巡署實為重要的環節。

## 第二節 臺灣地區沿岸與港灣之油污染現況

### 壹、概說

臺灣的經濟發展、生態演化、乃至於人文特色，皆與臺灣所處之地理位置有極其密切的關連性。由於臺灣適處東南亞及美中航線之樞紐，海運及空運成為維繫臺灣生存命脈的一項主要依

---

<sup>61</sup> 這還涉及未來志願役軍士官的去留與工作士氣的問題，同時，文人機關包含軍人的狀況可能已經有違憲之疑慮。由於此問題過於龐大且非關本文之主旨，於本研究中不予探討。進一步的說明可參閱：同註 44，頁 7-11。

託。而臺灣也透過此一地理優勢，逐漸開展出成就輝煌的經濟奇蹟。

然而，在海空運輸的頻繁以及工商業的蓬勃發展背後，卻存在著環境污染的隱憂。除了時常被大眾媒體所報導的空氣污染、水污染、生態浩劫等之外，油污染亦是一項嚴重影響人類生存環境的存在威脅。一般而言，造成臺灣地區海洋油污染的原因，不外乎以下幾點：

- 一、海難事故造成之油料洩漏；
- 二、船隻隨意排放廢棄油料；
- 三、船塢將未經處理之維修用油直接排放入海；
- 四、都市或陸上工廠洩漏油料經雨水沖刷或排放至河川入海；
- 五、海底或沿岸輸油管線破裂。

近二、三十年來，臺灣地區所遭逢的重大油污染事件，皆可包括在以上幾個範疇之中。就海難事件而論，民國六十六年科威特籍布拉哥號油輪及民國九十年希臘籍阿瑪斯號貨輪所造成的兩次事故，對我國臺灣地區之沿岸環境與生態造成之影響，可謂最為嚴重。

布拉哥號油輪在當時裝載約三萬噸原油自波斯灣出發，預定前往深澳油港卸油，然而卻於二月七日在基隆野柳附近觸礁沉沒。當時，約有一萬五千公噸的油料外洩至事發地點海域。雖然中油公司於當時擔負起減少油污擴散與清除的工作，但是該事故對於沿海地區的環境破壞卻是難以回復。<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> 洪楚璋，〈油污污染對海域生態之結構之長期影響：布拉哥油災調查小組報告(張崑雄)〉，《中央研究院動物所專刊》第5期，民78，頁153-85。

二十六年之後，類似的慘劇再度上演。阿瑪斯號貨輪於鵝鑾鼻東北方海岸擱淺，約一千一百公噸的燃油外洩，嚴重影響當地生態環境以及龍坑生態保護區內的珍貴資源。在經過布拉哥號油輪事件後，我國政府似乎並沒有從中汲取應有的教訓，反倒是在阿瑪斯號貨輪事件中徹底曝露出在處理油污染事件能力上的不足。當阿瑪斯號於九十年元月十四號擱淺後，國立中央大學太空及遙測中心已透過衛星照片分析得知，該貨輪所外洩之燃油將擴散至龍坑生態保護區。<sup>63</sup> 但是，我國政府之相關部會並沒有採取應有的防制作為，而讓油污持續地擴大，最後造成難以估計的損失。這說明了當時相關當局在海洋油污染防治上確實存在著重大瑕疵。

透過這兩次的嚴重海洋油污染事件，可知臺灣當局在處理海洋油污染事件上的應變能力相當不足。由於輿論的躡伐以及來自民眾的普遍要求，事後催生了「海洋污染防治法」的通過以及跨部會之緊急應變中心的非常態設置，以因應未來可能再次發生的類似事件。

除此之外，民國八十四年及八十五年中油公司分別位於後龍溪後龍橋以及大林廠的輸油管線破裂，造成油污污染近岸地區及周圍農地的兩次事件，皆屬油污污染造成環境生態與人民財產損失的明顯例證。除了以上所述的重大油污污染事件外，在臺灣沿海與港灣地區，一般油污污染事件的發生亦頗為頻繁。特別是在港區，多重的污染源讓污染物——當然也包括油料——集中至範圍較為狹小的區域中，加上海水循環的不良，造成油污集中及污染物不易分解擴散的情況，使得被污染的港灣，成為海岸地區中較為

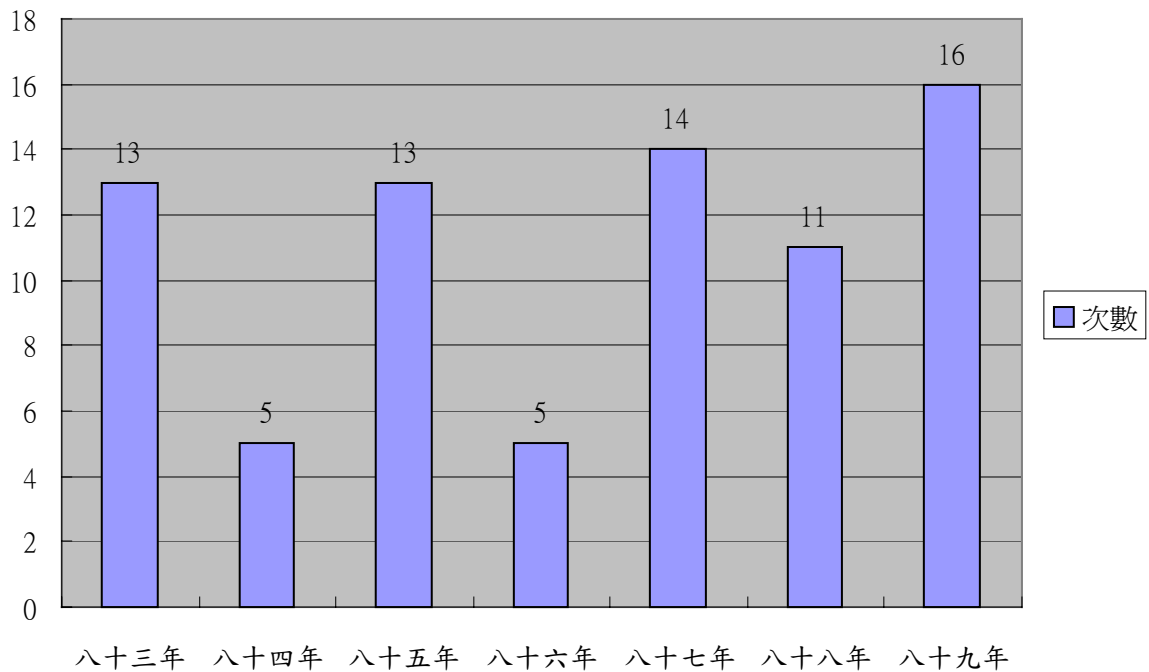
---

<sup>63</sup> 劉康克、溫良碩合《燃油污染，海洋(岸)污染的研判與採證技術訓練》，海岸巡防署，民國90，頁20。

嚴重的區域。



圖 3-2 歷年船舶油污外洩統計



資料來源：環保署

除了兩次重大油污外洩以及輸油管破裂外，根據統計，截至民國八十九年為止，台灣平均每年約有十起因船舶事故所造成的油污外洩事件(如圖所示)。這些由船舶意外事故所引起的油污染，其污染程度與範圍雖不及先前的布拉哥號與阿瑪斯號，但是在造成海岸與海域的污染上卻不容忽視，因此也是油污染防治工作應留意之處。

## 貳、油污染的一般特性與處理方式

造成油污染的可能油料種類，依照其沸點可被區分為以下幾

大類：

表 3-1 油料種類表

名稱	汽油與石油醚	揮發油	煤油	柴油	燃油與瀝青
沸點	30-140°C	120-175°C	165-200°C	175-365°C	350°C

資料來源：行政院海巡署

油料經洩漏或傾洩入海後，會產生一連串的物理與化學變化。一般而言，除了風浪與天候對於油料所產生的擴散作用外，油污與海水本身所形成的各種化學反應，亦是面對油污處理時不可不留意的重要現象。油料於大海中所可能形成的反應與作用，主要有以下八大項：擴展(spreading)、蒸發(evaporation)、趨散(dispersion)、乳化(emulsification)溶解(dissolution)、氧化(oxidation)、沉澱(sedimentation)、生物分解(biodegradation)。油污的擴散方式與速度，通常不會有固定或統一的模式，端賴當時的條件而定。<sup>64</sup> 這些條件，通常包括油料本身的密度與黏度、海水的溫度與水流狀況、風力、天候等因素。油料一經洩漏，勢將嚴重影響當地環境及資源。因此，有效的控制油污染的擴散，並使之迅速地與海水或除油藥劑相混合，將有助於油污的加速分解與稀釋，以降低對環境的危害。

面對油料外洩事件，首要之務，是即時的快速應變。於事發當時迅速地掌握污染狀況，並調用充足的人力與物力進行防治，避免延誤時期，乃是污染發生初期必須採取的手段。除此之外，

<sup>64</sup> 海岸巡防署，《海洋污染防治作業手冊》，民 91，頁 16-20。

運用恰當的防治方法與技術，亦能夠使除油工作達到事半功倍的成效。一般而言，對於海洋及岸際油污的處置方式，約略有以下幾種：

- 一、圍堵與回收：利用攔油索或其他工具將外洩油料包圍，再使用回收工具予以回收。
- 二、吸附劑：運用木屑、海棉、稻草等物具吸附油污。
- 三、分解劑：利用化學藥劑，將油污分解為微滴狀態，以利後續的分解。
- 四、燃燒：是極有效率的處理方式，但是會帶來額外的空氣污染。
- 五、生物分解：利用嗜油菌來分解油污。
- 六、岸際清除：於岸邊進行人工清除，不需要專業技術。
- 七、自然力分解：透過自然界中的陽光、海水或生物加以分解。

65

在上述七種油污染處置方式中，第一種方式即是在油污染發生初期常被採取的應變方式，其目的乃在於防止外洩油料的進一步擴散。之後，在油污的清除方面要採取那一種方式，則端賴油污的污染方式與污染狀況而定。<sup>66</sup>

## 參、我國港灣地區油污染概況

我國當前的港灣或港埠污染狀況相當複雜。除了污染防治方面的法令規定、實施方式與權責機構須要予以說明之外，港灣地

---

<sup>65</sup> 蔡嘉一《海洋與港口重大污染及災害緊急應變措施》，90年度海洋污染防治講習班講義，行政院環保署，民90，頁1-2。

<sup>66</sup> 同上註，頁15-55。

區污染源的多樣性以及防治工作上的專業分工程度，亦是造成港灣污染防治工作困難度提高之原因所在。

一般而言，港區的污染源可以劃分為以下幾大項：

- 一、流入港區之河川與排水溝；
- 二、港區附近之工廠或發電廠；
- 三、港區內建造、保養、拆解船舶之船塢；
- 四、停泊於港口之船舶所帶來的污染。

這些污染源所帶來的污染物，包括了空氣污染、水污染、化學廢棄物污染以及油污染等類型。由於本文所探討之研究主題在於油污染處理，而港區內的主要油污來源之一又是來自於船舶，因此，以下將針對上述第四項的污染狀況進行討論。

船舶作為港灣的污染物來源，基本上，是屬於一種「移動性污染源」。而其自身的污染形態又可就船舶特性的不同，區分為兩大類，分別為：一般性船舶污染以及油輪污染。就第一類的一般性船舶污染而言，是屬於所有船隻都可能會有造成的污染；而油輪污染，則是指油輪在航行與清潔時產生的大量壓艙水(balast water)與洗艙水(tank water)經排放所造成的污染。

一般的船舶所產生的油污或污水基本上有四種，分別為：底艙水(bilge water)、廢油(waste oil)、污水(waste water)、化學廢棄物(chemical wastes)。所謂的底艙水，指的是遺留在船艙的油水混合物。而廢油則是經油水分離之後所殘餘之廢油、引擎潤滑油、主副機產生之油性混合物等。污水則包含船隻所產生之生活污水以及衛生用水等兩類。至於化學廢棄物則是指船舶於載運化學物

品後，用以清洗船艙後所產生之包含化學物品的廢水。<sup>67</sup> 在這些油污水中，以底艙水及化學廢棄物最具污染性，隨意排放將造成環境的嚴重污染。

由於船舶本身並不具備處理這些油污與汗水的設備與能力，因此一般的處理方式是於船舶航行途中，先將該類污染物儲存於船艙中，再於靠岸時透過岸上的油污水收受裝備予以回收處理。且船舶周遊於世界各地，船舶污染物的處理亦屬國際事務之範圍。根據國際海事組織(IMO)於 1973 年訂定之「防止船舶污染國際公約」(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships)以及 1978 年議定書 (Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973/1978 年的公約與議定書，以下簡稱為 MARPOL 公約)之規定，各締約國應該在港口設置適當之油污及汗水回收設備，以應船舶之排放須要。此外，亦限制船舶不得在港區內任意地排放底艙水與汗水，除非該港不具備適當之回收裝備。

至於我國港區船舶污染物排放的相關限制法令，則是規定在六十九年頒布實行的「商港法」以及八十九年的「海洋污染防治法」當中。<sup>68</sup> 此二者皆規定船舶於港區不得私下排放油污廢水，並且在「海洋污染防治法」中規定了各級主管機關以及負責執行取締的機構，在法律規定上漸臻完備。但是，在執行方面卻還存在著美中不足之處。依據商港法第三十五條及海洋污染防治法第二十九條的規定，「船舶在商港區域內應將有毒物質、污水、廢油或垃圾置於自備容器內，防止滲漏、散發腥臭氣味，或予以適當

---

<sup>67</sup> 楊磊，《港灣(埠)污染防治技術》，(出自九十年度海洋污染防治講習班講義)，行政院環保署，民 90，頁 11。

<sup>68</sup> 關於國內海洋污染防治相關法令的進一步討論，請參考本章第三節。

之處理或排洩於商港管理機關所設置之收受設備內」，同時「各類港口管理機關應設置前項污染物之收受設施，並得收取必要之處理費用」。這些相關規定，已體現 MARPOL 於限制船舶於港區排放油污水的精神。目前我國各大商港均依法設置適當且具足夠容量的廢油收受設備，並提供垃圾或汙水的處理。然而，根據本研究在台中港所進行的實際訪談結果，油污回收設備的使用率並不高，許多船舶仍然選擇航行至外海私自排放。如此一來，還是沒有根除船舶油污染的基本問題，雖然船舶不會對於港區及近海造成立即且顯著的環境危害，但是對於海洋整體環境的傷害依然持續。此一缺失，突顯出我國在宣導油污染防治工作上的不足。

港灣的污染防治技術，除了針對船舶產生的污染物進行回收之外，船舶因意外事件或任意排放所造成的油污染，亦是港灣污染防治的重點。再加上港灣地區乃是發生船舶污染機率最高的地方，因此在應變上的作為以及設備的加強均有其必要。至於在油污處理方式上，港區油污染同樣可依照先前所提到的除油方式加以清除。

表 3-2 各國平均除油成本比較

成本金額	國家	
	美國	香港、日本、新加坡
平均除油成本	26000 美元	27000 美元
我國預計每年除油成本	一千萬美元 (折合新台幣約三億四千萬元)	

資料來源：作者蒐集航運季刊資料自製

油污染在清除與回收上均須耗費大量的人力物力。根據統計，在美國，海上油污清理費用之平均成本為每噸 26000 美元，

而香港、日本、新加坡等國家則為 27000 美元，若是以台灣現有之平均漏油程度計算之，則平均年度海上油污清理費用為一千萬美元，折合台幣為三億四千五百萬元。<sup>69</sup> 而且，油污染通常對環境造成難以彌補的損害，令社會徒增環境回復與保育上的成本，可謂得不償失。因此，在油污染的防治上，應該確實透過政策上的制定與執行，來減少污染成本的支出。而如何正確的制定油污染防治政策，並且在執行上與有限之能量相互結合，是值得研究的課題。

### 第三節 海洋油污防治政策與措施

在歷經幾次的重大海洋油污污染事件後，我國在污染防治的政策上已有諸多改進作為，以因應將來任何可能發生的污染情事。針對不同的污染事件，在處理上可區分為一般海洋油污污染與重大海洋油污污染兩種型態。兩種型態的處理與應變方式，乃至於業務主管機關，在民國八十九年制定的海洋污染防治法中均有所規範。

海洋污染防治法中所規定的主管機關，在中央為行政院環保署，在地方則為直轄市與縣市政府環保局，其執行機關則為海巡署。而重大海洋油污污染與一般海洋油污污染的差別，則在於污染物的多寡。其判別標準，則是依照行政院「重大海洋油污污染緊急應變計畫」的「處理措施」一節之規定，首先由環保署判定污染事件是否屬於重大油污污染事件，若屬之，則進一步研判該重大油污污染應屬那一層級。污染層級在劃分上分為三個層級，第一級為最輕微的重大油污污染災害，外洩或有外洩之虞的油污總量未達一百

---

<sup>69</sup> 陳彥宏，〈電腦化海事資料庫之建立研究〉，《航運季刊》，第 10 卷，頁 17-29。

公噸者屬之，由海岸管理機關或地方政府負責應變；第二級屬於外洩總量介於一百至七百公噸者，其應變層級提升至交通部、農委會、經濟部、內政部、環保署以及海巡署；第三級為外洩油料逾七百公噸者，由國家級緊急應變中心處理之。由此可知，就層級分析來說，我國在面對污染情事時，基本上是根據不同的嚴重程度來採取不同的防治手段。

至於對於一般海洋污染的相關規定，則分別散諸於「船舶法」、「商港法」、「水污染防治法」、「海洋污染防治法」、「海水污染管理規則」、「廢棄物清理法」等諸多法規中。其中，以最新公佈的「海洋污染防治法」最能夠整合並補充他法的不足之處。該法的公佈使得防治污染——特別是海洋污染——的相關規定更為完備，以下我們擬針對海洋污染防治法以及相關法令的立法精神與要旨進行說明。

由於海洋污染幾乎是所有臨海國家不得不面對的課題，因此在國際上早已針對此一問題制定出共同的解決方案。就現行的國際公約 MARPOL 而言，我國雖非聯合國之一員，亦非該公約之締約國，然而在面對此一國際事務上，我國亦表現出相當的合作態度，盡可能於海洋油污染防治上配合國際做法。因此該公約所採取的諸多規定亦為我國所採用，例如禁止船舶隨意排放廢水油污、相關證書的驗證、防污設施的設置等。就國際上所被接受的公約或慣例而言，在我國國內法上皆有相同或類似的規範可供依循。

因此從國際公約與我國國內法兩者之制定精神上而言，基於我國政府對於國際事務的認同以及國際規定的國內法化，可謂已承襲了國際上應有之共識並積極地參與相關事務。因此，海洋污



染法的諸多立法精神與要旨，莫不與國際上的相關約定與慣例有契合之處。一般而言，與船舶污染產生直接關係的國際法規，除了 MARPOL 公約之外，尚包括了聯合國於西元 1954 年所簽定的「防止海洋油污染國際公約」(The International; Conventions for the Prevention of Pollutions of the Sea by Oil, 以下簡稱 OILPOL)、1982 年制定的聯合國海洋法公約(United Nations Conventions for the Law of Sea, 以下簡稱 LOS)。這些公約的主要精神，皆可在我國相關的國內法中看出。

## 壹、船舶檢查

根據以上國際法的約定，船舶船旗國除了有權利針對該國船隻進行檢查外，也能夠針對停泊於該國港口的船隻進行檢查。港口國得登臨船舶檢查該船之「油記錄簿、禁止油污污染證書、攜帶散裝有毒液體防止污染證書、以及禁止垃圾污染證書」(MARPOL, Annex I)，以確認該船是否具適當且有效之證明文件。如果有明顯理由相信該船的實施狀況與相關文件上所登錄的不符，則港口國有權進行進一步的檢查。

因此海洋污染的實施執行過程，原則上可分為四大階段：

第一階段：要求提供資訊；

第二階段：直接登臨船舶進行時實際檢查(Physical Investigation)；

第三階段：對檢查結果進行評估後提起追訴程序；

第四階段：進行裁判。

此四階段，是港口國或船旗國在避免船舶造成可能污染時有

權採取之作為。透過主動的檢查，可以預先防範船舶可能造成的污染，並藉此掌握船舶的污染防治狀況。在防止海洋油污染工作中，實屬一必要環節。與這些預防作為相呼應的國內法，見諸如下：

海洋污染防治法第六條：「各級主管機關、執行機關或協助執行機關，得派員攜帶證明文件，進入港口、其他場所或登臨船舶、海洋設施，檢查或鑑定海洋污染事項，並命令提供有關資料。」

海洋污染防治法第二十七條：「船舶對海洋環境有造成污染之虞者，港口管理機關得禁止其航行或開航。」

海洋污染防治法第二十八條：「港口管理機關或執行機關於必要時，得會同中央主管機關查驗我國及外國船舶之海洋污染防止證明書或證明文件、操作手冊、油、或紀錄簿及其他經指定之文件。」

海洋污染防治法施行細則第十九條：「本法第二十六條有關設置船舶防止污染設備、第二十七條有關船舶對海洋資源有造成污染之於者之認定、第二十九條有關船舶之排洩及第三十條所稱船舶之適當防治排洩措施、依船舶法、商港法及航政主管機關之相關規定與國際公約或慣例辦理。」<sup>70</sup>

這些相關規定，大致上規範了在檢查文件與登臨船舶檢驗時所應有的程序以及負責機關。然而在海洋污染防治法中的罰責部分，並沒有規定當船舶的實際狀況與文件登錄相違背時，我國航

---

<sup>70</sup> 魏靜芬，〈海洋環境污染稽查、蒐證〉，90年度海洋污染防治講習班講義，行政院環保署，民90，頁2-3。

政當局或主管機關能夠依法對船主或船舶負責人提起何種法律追訴程序，而僅能夠依照第二十七條的規定限制其航行或開航。因此，由於罰責的缺乏，在執行主動稽查上可能較不具有嚇阻作用。

## 貳、船舶油污水排放限制

由於船舶所導致的污染是海洋污染的一大來源，因此有效限制船舶在油污及廢水方面的排放，亦屬必要。在上一節中有談到，我國在商港法以及海洋污染防治法中皆分別針對船舶排放油污水的情形進行規範。茲將相關法令暨罰責統整如下：

商港法第十八條：「在商港內不得為左列情形：一、在海底電纜及海底管線通過區域錨泊；二、採捕水產動、植物；三、養殖牡蠣及其他水產物；四、其他妨害港區安全及污染港區之行為。」

商港法第四十六條：「違反第十七條、第十八條、第十九條或第二十三條之一規定者，處負責人或行為人新台幣九萬以上九十萬元以下罰鍰……。」

商港法第三十五條之一：「船舶排洩有害物質之限制、油輪操作手冊、船舶油貨紀錄簿、船舶污油水收受設備等防止船舶污染海水及商港區域內污染事故之處理等事項之管理規則，由交通部會商有關機關定之。」

海洋污染防治法第二十六條：「船舶應設置防止污染設備，並不得污染海洋。」

海洋污染防治法第二十九條：「船舶之廢(污)水、油、廢棄物或其他污染物質，除依規定得排洩於海洋者外，應留存船上貨排洩於岸上收受設施。」

海洋污染防治法第五十三條：「違反第二十九條第一項規定者，處新台幣三十萬以上一百五十萬元以下罰鍰，並得限期令其改善，屆期未改善者，得按日連續處罰。」

海洋污染防治法第五十六條：「依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期未繳納者，移送法院強制執行。」

在海洋污染防制法中，限制了船舶在油污及廢水上的排放，並且規定船舶在航行過程需將廢棄物積存於船舶之上，不得任意予以排放，且排放的污染物種類與排放區域都需要受到相關單位的規範。

然而法律的貫徹必須伴隨著適當的配套措施，否則在施行上難免事倍功半。在先前針對港灣油污污染現狀的分析中，已指出目前的各主要港口回收設備使用率偏低，更遑論屬於第三、四級港口的一般漁港，其船隻的廢污水究竟何去何從，著實令人難以想像。

因此，若想要消除我國沿岸地區與港灣眾多之移動污染源，光是透過上述法令的執行似乎不足以達到有效防制的目的。就船舶使用人或船主之立場予以考量，船舶之油污水既基於相關罰責而不能在港區或近海排放，同時不願利用港口管理機關設置之回收設備，因此船舶使用人勢必改採私自排放的方式。如此一來，海洋污染的防治工作便難以獲得其應有的成效。

## 參、海洋水質定期檢測

除了透過積極的船舶檢查以及消極的行政罰鍰之外，為求海洋污染狀況的有效監控，定期地對於海水狀況予以偵測，以了解海域之污染狀況與變動情形，亦是防治海洋污染的有效做法。

根據海洋污染防治法施行細則規定，中央主管機關以及地方主管機關均有責任針對其所屬海域進行水質檢驗與監測。並依海洋環境區域之類分，分別設置海域環境監測站。而各主管機關應於每年四月十五日前，公佈前一年之監測資料。此外各主管機關與執行機關(海岸巡防單位)得視海洋污染狀況，共同或分別組成聯合稽查小組，執行海洋污染事項之檢查、鑑定或取締、蒐證等。

事實上，關於水質監測的相關工作，早在民國六十四年公佈的水污染防治法施行細則中即有所規範。並依照該法設立了「水體水質監測站設置及監測準則」，以標準化相關機關在從事監測工作上的做法，並賦予相關單位可委託水質檢測機構代為檢測的權力。至於在現行的規範中，則是要求更積極地針對「海域環境」進行監測與檢驗，以進一步地掌握海域的污染狀況，以採取適當的防制措施，並依此修正或改進現有的污染防治政策。

## 肆、重大油污染緊急應變計畫

除了以上幾種針對一般海洋污染的防治作為外，面對突發的海洋污染事件，我國政府亦擬定了一套相關的應變計畫，以作為

處理重大海洋油污染事件的處置方針。<sup>71</sup> 重大油污染事件通常發生在油輪的意外事故上，此類事故通常伴隨巨量的外洩油料，因此在應變層級上需要跨部會間的合作，以求油污外洩的有效防制。基於此類污染事件的嚴重性，緊急應變中心需要整合環保署、海巡署、經濟部、農委會、交通部、國科會以及其他財團法人或民間機構的力量，以獲得足夠的人力與物力來面對重大油污染事件的處置。

根據應變計畫的內容，重大油污染事件包含之範圍如下：

- 一、油輪發生之事故；
- 二、船舶發生海難或其他意外事故、造成船舶載運物資或油料外洩，致有危害人體健康、嚴重污染環境之虞者；
- 三、因油料污染，造成嚴重海洋環境污染者。

以上三類的範圍，原則上涵蓋了海洋污染之所以發生的主要肇因。也是緊急應變所要面對的課題。當油污染事件經確認為重大油污染事件後，除了在中央成立緊急應變中心外，在事發現場還必須由當地權責機構成立現場應變中心。例如在海上部份，由海巡署負責；商港區域則由交通部所屬港務局負責；而漁港區域則由農委會漁業署負責成立現場應變中心，以依照當時的情況及時應變，採取最有利的防制手段。

綜合以上的各種防制措施，可以初步了解我國在防治海洋污染時所採取的各項做法。這些做法中，包含了透過積極、主動的

---

<sup>71</sup> 此一應變計畫，即民國九十年公佈施行的「重大海洋油污染緊急應變計畫」。此外，海巡署亦有「行政院海岸巡防署海岸巡防總局執行港口、海岸地區重大油污染事件作業程序」可提供應變之指導方針。

船舶臨檢檢查，以及被動的處罰與監測等方式。然而，這諸多做法並非能夠完美地解決我國海洋油污染的問題，而且在人力與物力的調配上亦有需要改正之處。因此，在下一節中，本文將試圖剖析環保署與海巡署在海洋油污染工作防治之流程與現況，以掌握防治工作在施行上所可能遭遇的問題。

## 第四節 海巡署海污防治之權責

根據海洋污染防治法的規定，海洋污染防治工作的主管機關在中央為環保署，在地方則為各直轄市與縣市政府，其執行機關則為海岸巡防機關，也就是現今的海岸巡防署。<sup>72</sup> 中央主管機關的執掌業務，大致包含：全國性海洋污染防治政策之制定、相關法規之制定、研議、解釋等、全國性海洋環境品質之監測與檢驗、地方主管機關業務督導、海洋污染防治之研究發展、國際合作、宣導等事務。<sup>73</sup> 至於地方主管機關，則是負責以下事務：直轄市與縣市政府海洋污染防治工作之規劃、協調與執行、自治法規之制定與解釋、海洋污染防治之監測及檢驗、相關統計資料之製作、研究發展等事務。此外，海岸巡防機關作為一「執行機關」，則是負責取締、蒐證、移送等事項。此外，根據海岸巡防法第四條的規定，有關於海洋環境保護與保育之相關執行事項亦屬海巡機關之掌理職責。

因此就法律上的規範而言，環保署與海巡署在職務上的劃分乃在於後者所扮演的角色乃屬一「執行機關」。而其所「執行」的

---

<sup>72</sup> 依據海洋污染防治法第五條之規定。

<sup>73</sup> 參閱海洋污染防治法施行細則第二條。

事項，就在於處理違反海洋環境與保育規定時所進行的取締、蒐證及移送。因此，就海洋油污染防治工作而言，海巡署的定位為一執法單位，當有違反相關法令之情事產生時便進行公權力之伸張，依法採取相關的因應步驟或使之進入司法程序。此乃海洋污染防治政策上必要的強制執行作為。

就細部而言，海洋污染防治政策的業務劃分與執行，並非如同依循法規所見如此單純。首先，我們可以就「海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法」(以下簡稱「聯繫辦法」)進行討論。根據該法，執行機關所執行的範圍，包括中華民國管轄之潮間帶、內水、領海、鄰接區、大陸礁層水域以及專屬經濟區。<sup>74</sup> 此外，為有利執法工作之進行，環保機關應定期提供海洋監測資料以及海域突發狀況之檢測結果予海巡機關，且兩者間需相互提供必要之犯罪情資與資料。而且，為因應一般之海洋污染事件，得由環保署設置海洋污染事件處理小組，並由海巡機關協助執行相關任務。最後，海巡機關得委託環保機關，代辦海巡人員污染防治、海域環境監測、污染處理、環保相關專長教育訓練等事項。

由於海岸巡防勤務的要求，海巡機關人員最有機會遭遇到海上油污染事件。尤其海巡機關又是一個處理海洋事務之專責機構，透過海岸巡防法與海洋污染防治法被賦予執法之權利，因此在扮演執行海洋油污染防治工作的角色上，其重要性不容忽視。基於相關法令與上述聯繫辦法的規定，我國海巡署的主要職責在

---

<sup>74</sup> 此聯繫辦法中對於海岸巡防機關管轄區域的定義似有予以擴大。根據海岸巡防法之規定，海岸巡防機關之正常管轄範圍僅止於「台灣地區」的「海岸」與「海域」。海岸即是潮間帶，而海域則是領海、鄰接區、大陸礁層與專屬經濟區等相關法規所定義之海域範圍，其中並不包含「內水」一項。而且「內水」的主權地位接近於「領土」，其是否適用於對「海域」的規定，似有爭議。



於取締、蒐證及移送上。為了解其中的詳細過程，在此先將討論的焦點轉移到海巡署所制定的「海岸巡防總局執行港口、海岸地區海洋污染案件作業行動準據」。該行動準據中，在遭遇岸際或海岸的油污染事件時，其處置作為不外乎有三：

- 一、回報上級單位、環保署及相關業管機關；
- 二、運用現有蒐證、採證器材，實施初步蒐證及採樣工作，蒐證時應包括人、事、時、地、物；
- 三、監控污染情形並派員管制現場。

此三項應變作為是面臨岸際或海上油污染事件時所應採取的標準程序。在第二項處置作為中，對於油污染事件的蒐證以及採樣需要較為技術化的作業，同時亦是油污染處理流程中的重要環節，關聯到整個取締過程的成敗以及求償上的問題。而持續地針對現場狀況予以掌握與監控，誠乃因應海洋污染事件之必要作為。

透過以上的初步分析可以得知，我國環保署與地方政府之環保局，其自身並沒有足以執行法令的機制，而必須透過另外一個「執行機關」以作為其執法後盾與武力；從另外一個角度來看，海岸巡防機關本身也不是一個具有環境保護專業人才與技術的單位，而必須透過環保機關提供專業的諮詢與訓練，始能健全其執法機關之功能。單就「海岸巡防總局執行港口、海岸地區海洋污染案件作業行動準據」中的規定便可發現，對於海洋油污染的應變作為中，關於如何判斷油污的種類、擴散狀況、恰當的處置方式、乃至於事後的處置等專業知識與人才部分，海巡執法機關都需要透過與其他政府部門間的合作始可能獲致。因此在專業技術上，除了透過與環保機關之學習外，海岸巡防單位自身亦應針對海洋環保議題建立自身的專業體制與應變能力。

因此，「聯繫辦法」的存在，恰好證明了環保機關與海巡機關兩者對於彼此的需求，而這樣的需求皆說明了兩者在某方面的欠缺與不足。而「聯繫」的做法畢竟是現今組織限制下的一種折衷。乍看之下，這似乎是促進政府間資源共享，增進不同部門間互動的適當方式，然而，對於實際上的油污染事件應變能力上，卻是較為不具效率的做法。因為一方面，權責的區分並沒有獲得較佳的安排；另一方面，在人、物力的使用上也是相互分散，缺乏統一調節的機制。

關於這一點，或許可以從「聯繫辦法」第六條中尋求解決。根據該項條文規定：「為處理一般海洋油污染事件，環保署得設海洋污染事件處理工作小組，海巡屬應協助執行相關任務。」從其規定可知，環保機關與海巡機關在合作上，仍是以環保機關作為主管單位，而以海巡機關負責從旁協助執行。但是，該項規定僅將主管機關定義為「環保署」，而不是海洋污染防治法中所廣泛規定的「主管機關」，此點甚有疑義。蓋一般油污染事件的發生區域不會是「中央」，而是在直轄市或縣市政府的管轄區域裡，因此其業務主管單位實為地方政府的環保局，何以為環保署？唯有發生重大油污染事件，才適用「重大海洋油污染緊急應變計劃」中的相關規定。因此海巡單位的執法應與當地主管機關相配合，才能獲致較大成效。但是這一點，在法令的規範上面似乎有所漏失。

此外，就造成油污染的污染源來談，一般的污染源可以被區分為陸上以及海上。就海洋污染防治法的規定，則可以將其區分為海岸與海域兩大部分。換言之，無論其污染源所自為何，均需受到環保機關之管轄。但是，在海岸的部分還包含商港、工業港與漁港，其中央主管機關分別為交通部、經濟部以及農委會，在

地方則由各地方政府另設管理機關。就實際執法狀況而言，海巡單位在執行海洋油污染取締工作時，亦應與各地主管機關相配合。因此，海巡單位在扮演執法機關的角色上，還需要與眾多的政府機關相互提供資訊及合作，並不止於中央的環保署或各地環保局。

就海上的污染源而言，最主要的污染來源即是船舶，而管理船舶的主要機關並非是環保署與海巡署，而是交通部航政司與各航政機關。船舶的建造以及相關證照的核放，都必須接受交通部的監督，並遵照船舶法、船舶登記法、海水污染管理規則、海洋污染防治法等規定進行。因此就船舶本身而言，船舶除了本身需依循交通部的規定進行登記與檢驗外，在航行到不同的區域時，也需遵守該區域的法律規範。除了因為海難或不可抗力之事故所造成之海洋油污染事件之外，船舶最常造成的油污染型態乃在於油污廢水的排放。而海巡機關依照海洋污染防治法以及商港法等相關規定，均有權針對該類事件進行取締與蒐證。但是，關於船舶本身的防污能力的判定、專業證書的檢驗、有效的追蹤調查與相關資料庫的建立等等，對於海巡單位而言皆付之闕如，需要謀求其他單位之協助。

從另外一個角度來剖析，海巡署在海洋環境保護的事務中，並不是作為一個「專責機構」，而僅止於一個協助各環保機關或目的事業主管機關貫徹法令的「執行單位」。其職能僅止於相關法令的執行、針對違法行為的取締、蒐證等。等到污染事件不幸發生，在透過各單位間的「協調」，組成共同的「事件處理小組」或「聯合稽查小組」，以統籌相關人力、物力的運作。但是，卻又規定事

件發生時，海巡機關得視狀況需要，採取必要防治手段。<sup>75</sup> 並依照主管機關之請求，運用現有裝備進行油污的防堵、減輕外洩、乃至於清除等工作。因此就實際狀況而言，海巡機關在面對油污污染事件上，除了需接受主管機關之指示外，舉凡油污種類的判明、污染過程與來源的監控、防止油污擴大、進行事後除污工作等，皆需要海巡單位投注相當之人員與設備進行處置。因此，海岸巡防機關在面對一般油污染事件時，並非如同「聯繫辦法」中所規定般單純，而是幾乎包含關於油污染處理的總體面向。但是，除了執行取締、蒐證以及移送之外，連手續最為單純的油污染採樣程序，都需要具備基本的專業認識才能有效進行，特別是涉及法律訴訟時更為需要，遑論其他部分之專業技能均需仰賴環保單位之奧援，在處理一般油污染事件方面海巡單位仍需加強能量與專業技術。

因此，就海巡署現有的人力、物力，以及可能從環保機關或航政機關所能獲致的資源來考量，其專業技術與設備能否符合現今作業的要求，是一個值得深入研究的議題。以海巡署當初設立之宗旨以及我國政府欲成立「海洋事務部」的政策來衡量，盡可能於海洋油污染與其他相關工作上整合現有政府資源，建立起一致性的「標準作業流程」，避免無謂的協調，造成防治時機的延誤以及資源的閒置與浪費，是擁有廣大海洋資源的台灣政府責無旁貸的工作。而海巡機關作為海洋事務之專責機構，更應該積極建立起海洋油污染防治機制，以主動稽查與檢驗的方式降低污染事件的發生或然率，以彌補被動取締的不足，應是現今海洋污染防治工作努力之目標。

---

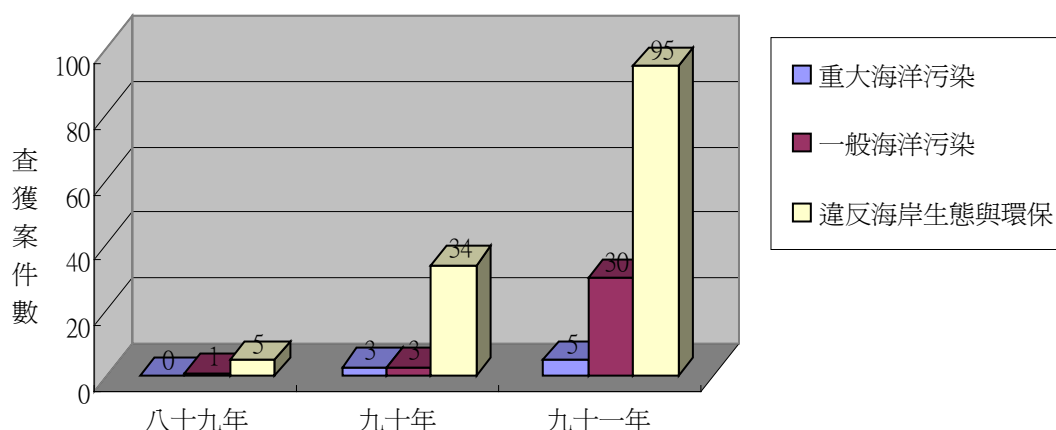
<sup>75</sup> 同註 56。

## 第五節 海巡署海污防治績效與問題

對於現今油污染防治工作的評估，本節將從兩個角度進行探討。首先，本文將針對海巡單位在海洋油污染上的工作進行討論，試圖指出其工作之進行成效以及可能遇到的困難。其次、由於海巡署需要跟其他許多機關進行合作與協調，特別是環保機關與航政、港務管理機關，而後者在許多法規的規範下，也要對海洋污染防治業務負責，因此在第二部分將一併討論其他部門在現行狀況下，於海洋污染防治工作上所達之成效。

根據民國九十二年海巡統計年報顯示，八十九至九十一年度海巡機關於查獲海洋污染事件上的成果如下：

圖 3-3 海洋污染事件查獲統計



資料來源：九十二年海巡統計年報

以上圖表所示之違法案件中，「重大海洋污染」之部分係指適

用於「重大海洋油污染應變計劃」中的海洋污染事件；而「一般海洋污染」下的案件，主要是指違反了「海洋污染防治法」且不屬於重大海洋污染的部分；而「違反海岸生態與環保」則是指違反了「水土保持法」、「森林法」等破壞海岸自然環境生態之案件。

76

該統計資料中，所有的重大及一般海洋污染案件皆是由海巡機關單獨辦理，意即海巡機關從情資蒐集、查獲、移送等皆是由該部會獨立完成，其作業流程中並沒有其他單位的協助。<sup>77</sup>此外，透過該圖表可知，自海巡署成立以來，歷年所查緝的污染事件乃成等比級數上升，唯有重大海洋污染之件數維持不變。對於此一現象，可從兩方面加以解讀。其一、一般海洋污染事件迅速攀升的成長率(根據計算，九十年的成長率為 200%，九十一年成長率為 567%)，可能是肇因於海巡署成立時間過短，其人員與設備在運作上尚未臻熟練，以致在最初兩年的破獲率並不高，而背後其實還隱藏著許多非法活動，只因後來打擊能量的提昇進而提高了防治成效；其二、假設我海巡署之防治海洋污染的能力業已充實，其圖表所反映的，乃實際成長的海洋污染案件，那麼，所代表的意涵即是我國海洋污染的狀態每況愈下，國人並不重視海洋環境之維護，造成違法案件的逐年增加。當然，上述兩種因素也可能同時存在，使得圖表解讀的困難度提昇。然而，一般海洋污染事件的成長率乃是事實，對於此一事實，我海巡機關在規劃海洋污染防治工作時應有所認知。無論造成海洋污染事件成長之真正原因為何，基本上都要求我海巡署加強相關人員與硬體設備的擴充與運作成效，以提高查緝海洋油污染事件所需的能量。

油污染防治的進行，原則上可以劃分為陸域以及海域兩大部

---

<sup>76</sup> 同註 49，頁 191。

<sup>77</sup> 同上註，頁 79.193。

分，後者尚包含沿海的海岸線或潮間帶區域。根據海岸巡防法，海岸巡防機關的管轄範圍乃包含台灣地區海域以及海岸一帶範圍，其執法範圍正好與海洋污染防治法中的適用區域相重疊，其執行海洋污染防治工作之基本法源基礎蓋無疑義。

然而油污染防治工作之層面牽涉甚廣，舉凡航政、港務、環保、工程等皆與油污染防治有密不可分之關係。就先前的討論中可發現，關於防治油污染之相關法令中，較為重要者乃為海洋污染防治法以及海洋污水管理規則。其中，又以作為移動污染源的船舶最具污染性。而管理船舶的主管機關，乃是交通部以及所轄之各港務管理單位，因此無論在執法上或是相關業務的協調上，執法單位都必須緊密的與之保持聯繫，並舉辦相關的講習活動，以補充執法單位在相關專業知識上的不足。就船舶污染防治角度而言，海巡機關本身並不具備相關的專業知識，而且，船舶污染防治的相關知識，又具有相當程度的專業性與困難度，舉凡船舶污染證書與相關文件的判定、相關法令對於船舶防污設備的要求、船舶設備的認識等等，皆具有相當程度的專業性，絕非僅具一般海洋污染知識的執法人員所能勝任。因此，若要在查緝船舶污染上進一步的提昇成效，有系統且一貫的教學與講習必然是不可或缺的。

其次，海洋油污染防治工作除了針對船舶進行查核，對於可能造成海岸或潮間帶污染的違法事件或事故，亦屬海巡機關的管轄範圍。諸如在海岸線附近的工廠所排放的油水、在生態區造成的油污污染、船舶修繕或建造時產生的油污等等，都必須接受目的事業主管機關的監督，並在產生違法情事時由執法機關直接進行取締與蒐證。

在防治海洋油污染的工作上，有一點對於海巡機關是極為不利的，即油污染防治設備上的不足。當油污染事件發生時，首先需要用到攔油索等防止油污擴散的器材，並進一步使用汲油器或吸油棉減少油污留存於海面，抑或使用化學或生物藥劑分解油污，乃至於評估是否使用燃燒的方式使油料直接燃燒殆盡。其所採用的設備會因步驟的不同而有所差異。油污防治設備由於所費不貲，大多由港務機關或是中國石油公司編列預算購買，因此所有權也屬於這些單位，並且在有重大油污染事件發生時，由緊急處理中心調配使用。在一般情況下，根據規定必須定期由環保署招集進行演練，已備不時之需。而海巡機關在面臨一般油污染事件時，除了提供人力，在設備上便顯得捉襟見肘，部分單位僅具有攔油索、吸油棉以及個人防護裝備。<sup>78</sup> 而且除了在情況危急時可自行判斷進行防治工作外，在一般情況下尚需接受環保單位的指導以及相關設備的支援，在事權的集中以及防污設備的運作上顯然較為不利。因此一來，可想而知，無論是在緊急應變或是日常演練上，都缺乏足夠的能量供海巡單位運用。

除了硬體上的不足，在軟體上亦不甚理想。根據海洋污染防治法的規定，各主管機關與執行機關得指定或委託相關機構或團體辦理海洋污染防治等研究訓練事項。<sup>89</sup> 但以往的情形是，我國根本沒有進行所謂的研究或訓練，充其量只有在中油或港務機關於購置設備時順便透過廠商學習該項設備的操作，在正式且一貫的訓練課程上可謂一片空白。<sup>80</sup> 直到海洋污染防治法的施行以及阿瑪斯號貨輪事件的發生，政府機關始重視海洋污染防治訓練的

---

<sup>78</sup> 資料出處：海岸巡防署內部資料。

<sup>89</sup> 海洋污染防治法第七條。

<sup>80</sup> 陳彥宏、翁吉村〈台灣海洋油污染應急能量之研究〉，海峽兩岸海上污染防治應變計劃研討會發表(台北市公務人力發展中心)，民 91，台北市公務人力發展中心，頁 18。



重要性，並於環保署環訓所設置相關講習課程。但是，與國際上對於海洋污染的防治訓練相較，我國在積極培訓專業人員以及進行國際海事組織所核可的專業訓練課程上，仍需儘快加緊腳步，以達到當今國際社會於海洋污染防治之水平。

我國關於相關訓練課程的進行，大多由環保署主辦，邀集國內外相關專業人士進行講習或研究課程，其教學對象通常是國內與海洋污染有關之公民營機構，例如各縣市政府環保局、農委會、海巡署、航商等相關人員。根據國內學者之研究，這樣的軟體措施對於以海立國的台灣而言，是相當不充足的。如果要達到符合目前需求的軟體措施，還必須加強相關課程的進行以及國內師資的培訓。

就海巡署而言，現今的教學能量亦不充分。自海巡署成立以來，大多將人力、物力投入在打擊偷渡與走私之上，海洋污染防治工作似乎較不為其所重視。然而，根據相關法令的規定，無論是面臨一般海洋污染或是重大海洋污染，海巡署在動員以及事後處理上，都扮演著重要的角色。但是在相關人員的培訓上，卻僅止於配合法令或環保署的教育訓練。很明顯，這是不足夠的。如何在相關專業知識上有所增長並培養教育師資，乃是我海巡單位在面臨擴充海洋污染防治能量時不得不思考的問題。

最後，就港務機關而論。在第一節中本文業已說明，我國國際商港的油污收受設備使用率上不如預期，諸多船舶仍然選擇在外海排放廢污水，這對於我國環境生態而言，仍舊是一種威脅。因此，在查緝上亦需要海巡單位之空中偵巡隊以及國科會之衛星遙測系統持續監控，以避免海上不法排洩油污水等情事。此外，港務機關所即將採用的「港口國管制系統」，也是港檢人員需密切

注意的新型港區污染防治系統。該系統可提供若干鄰近國家進出港船舶的資料，包括船舶防污的相關訊息，以協助港口國監控「有案在底」的可疑船舶。對於防治船舶油污染而言，是相當有利的系統。

## 第六節 各先進國家海污染防治方式之比較

海洋油污染問題長久以來即為世界各國所重視。特別是在環保意識抬頭的今日，如何對治各種可能對海洋造成油污染的污染來源、並於事後採取有效率的應變處理，乃是世界各先進國家在防治工作上的核心。然而，在這點上我國起步甚晚，直到阿瑪斯號貨輪事故發生後，我國才在行政程序與處理能力上有顯著的提昇。由於不同的行政組織與海洋政策使然，世界各國在油污染處理方式上多少有所差異。我國現今在油污染處理工作上雖已取得初步成果，但是與先進國家成熟的防治制度相比，仍相形見絀。因此，深入比較各國不同的處置方式以及與我國間的差異，相信可以為我國油污染處理工作提供有利的參考。<sup>81</sup>

因此，參考各國之海洋油污染防治政策與作為，是進一步提昇我國油污染處理效率並彌補執行缺失的有利做法。以下將針對世界各先進國家的油污染處理政策進行說明與比較。

### 壹、荷蘭之海洋油污染防治作為

---

<sup>81</sup> 關於以下各國的海洋油污染防治政策與處理方式，大部分的資料來源，取自於海岸巡防署針對外國進行考察之相關報告書。在說明方式上，會針對海岸防衛組織之組織特性、油污染處理單位、器材與人員訓練等重點進行論述。

荷蘭海岸巡防組織(Coastguard)為一協調運作機制，其自身並不具有執行相關業務之專屬設施與人力，而是透過國防部、法務部、財政部、內政部、農業自然管理與漁業部等單位調派人力共同組成。在硬體上，荷蘭海岸巡防組織僅具有一個協調中心。其主要執掌，在於以現有的行政資源為基礎，進行海洋相關事務之協調。此設立型態乃為求避免行政資源之重複投入，有效運用既有之人、物力。其負責執行的業務項目則可區分為「海事服務」(Marine Service)與「海洋執法」(Maritime Law Enforcement)兩大部分。

在海事服務的業務範圍中，荷蘭政府乃希望透過與民間組織合作的方式提供相關服務。其主要的合作對象，為「荷蘭皇家救生艇協會」(KNRM)以及「荷蘭 SMIT 國際公司」。基於本文之研究需要，以下針對 SMIT 的部分進行說明。

荷蘭政府以五年一期的方式與 SMIT 公司訂定油污清除合約，後者依據合約內容提供拖帶、緊急應變、沉船打撈、環境保護、海上救災等服務。在荷蘭海域發生油污染事件時，污染者通常有一天的時間可以自行或請求其他單位協助進行油污清除作業，若逾期未採取應有措施，則政府可以直接介入，或委託 SMIT 國際公司進行油污清除作業。SMIT 國際公司屬於一專業海事服務單位，其服務對象與範圍並不限於荷蘭或歐洲，甚至英國、美國之海岸巡防機關皆有與之訂立不同的海事服務契約。<sup>82</sup>

因此就荷蘭的情況來說，當局並沒有一個專責的海岸防衛機

---

<sup>82</sup> 游乾賜、楊麗川、劉建國與歐凌嘉，《考察荷蘭、法國、英國海岸巡防組織報告書》。台北：行政院海岸巡防署，民 90.12，頁 10-14。

關來執行海域執法或海事服務等工作，而是透過一個協調中心來負責各相關機構間的協調事宜。同時，由於荷蘭海岸巡防組織本身並沒有處理油污染的專業人士與裝備，因此採透過與民間單位訂立契約的方式來進行海洋油污染處理。

## 貳、加拿大之海洋油污染防治作為

加拿大海岸防衛隊為加拿大之海事服務之專責機關<sup>83</sup>，為一全文職單位，1996年之後隸屬於海洋漁業部。其業務執掌包含：海洋搜索與救難、海洋污染應變、海事服務、海事助航設施維護、破冰、提供海事訓練等相關任務。其任務目標在於確保加拿大水域內海上航行安全、確保海上人民生命及財產安全。

針對海洋油污染問題，加拿大海岸防衛隊有完整的應變計劃以及人員訓練課程，可提供海洋油污染事前預防與事後處理的軟硬體需求。在油污染防治政策上，可區分為空中監督計劃以及國家環境應變計劃兩部分。空中監督計劃乃是針對海洋油污染所採取的預防措施，也就是透過有效的監控系統提供事前預警與防範的作用，以減少海洋油污染的發生機率。

其次，加拿大的「國家環境應變計劃」則是海岸防衛隊處理油污染的主要依據。海岸防衛隊依狀況適時提供油污染處理與報告，並於平時維持油污染處理能力。當油污染事件發生時，加國規定污染者須採取適當作為以防止油污擴散，並負擔事後的清除

---

<sup>83</sup> 加拿大海岸防衛隊並非是一個海域執法機關。其海域執法工作主要是由海洋漁業部所屬的相關單位與海關負責。

工作。如果污染者未依規定採取必要防治措施，則由海岸防衛隊介入予以清除或委託民間公司處理之。

在研發方面，加拿大當局為避免資源的浪費，設置國家諮詢委員會，由海岸防衛隊代表擔任主席，並以民間油污清除公司代表擔任部分委員，進行海岸防衛隊現有應變制度之檢討以及研發成果之交流，以保障海岸防衛隊的油污染防治能力以及高標準的無污染海洋環境。在訓練方面，加拿大海岸防衛隊自行進行海洋油污染的專業訓練，訓練過程中模擬油污染處理應有之應變作為。並設有「海岸防衛學院」(Coast Guard Collage)提供海岸防衛隊幹部航海、搜救、污染防治、符合「航海人員訓練、當值與發證國際公約」(STCW)之海員訓練、海岸防衛訓練等課程。

## 參、美國之海洋油污染防治作為

美國的油污染防治工作主要由美國海岸防衛隊(U.S. Coast Guard)負責。其執掌範圍甚廣，主要包含：海洋搜索與救難、查緝非法走私與入出境、海洋環境保護、助航、破冰、航道管理、防衛作戰等。針對海洋油污染防治工作，美國海岸防衛隊總共編制三支應變團隊，分布於美東、美西、以及加勒比海三處，負責處理水道或海域的各種污染。

在訓練方面，美國海岸防衛隊具備三個主要的訓練系統。其一、為美國海岸防衛官校，負責訓練海岸防衛隊所需幹部；其二、為海岸防衛總部國際訓練中心，負責提供美國海岸防衛隊最新技術與裝備使用資訊，培養學員應有之執法認知與技能；其三，為訓練隊，提供在職訓練。就以上三個系統而言，國際訓練中心對

於油污染處理而言顯得較為重要。該國際訓練中心內部設有海域執法、搜救、環境應變、多功能救生艇、港口安全與警戒、雷達等學校，可提供各種海岸防衛與海事服務所需之各種專業訓練。其中，環境應變學校提供油污染與危險物品外洩之應變與處理，可培養學員應有之應變能力。<sup>84</sup>

透過以上的說明，可發現各國在油污染防治政策與處理方式上皆有差異與雷同之處。以下透過圖表的方式說明彼此的異同，並加入與我國現狀之比較。

表 3-3 各國海洋油污染處理方式比較

類別 \ 國家	荷蘭	加拿大	美國	中華民國
海洋事務專責機構	無	有	有	有
主要油污染清除方式	委外處理	自行清除（海岸防衛隊介入或委託民間公司處理）	自行清除	自行清除
海洋油污染應變計劃	有	有	有	有
油污染處理訓練機構	無 （與民間專業組織合作訂立海事服務契約）	有 （海岸防衛學院）	有 （海岸防衛總部國際訓練中心）	無 （環保署代訓）

<sup>84</sup> 游乾賜、林俊熙、劉建國與歐凌嘉，《考察加拿大與美國海岸巡防組織報告書》。台北：行政院海岸巡防署，民 90.6，頁 12-34。

油污處理指揮型態	契約合作型	垂直型、契約型	垂直型	水平型
執行人力輸入	民間專業人力	海岸防衛隊及民間專業人力	海岸防衛隊（環境應變學校）	海巡署及民間志工組織
責任型態	協調專責性	協調專責性	專責性	分責性
國際支援能力	有	有	有	無

資料來源：本研究自行整理

依上表所示，除了荷蘭，各國均設有海洋之專責機關，負責海域執法或海事服務等工作。其中需要予以細分的是，加拿大的海岸巡防組織與美、中兩者的性質較為不同，前者的執行業務以海事服務為主，並不包含海域執法。然而對於油污染處理或海洋環境保護而言，則皆為各國海洋事務專責機關之業務範圍。

在油污染的處理方式上，原則上可區分為委託非政府機關代為執行，或是由政府機關提供專業人員與設備逕行處理兩種型態。一般而言，各國在油污染處理上多半混合這兩種型態進行，上表所指出的乃是兩種型態間比重的差異。例如就我國而言，雖然海巡署與港務機關皆設有相當之除油裝備與人員，然而，也可能委託其他民間公司、義工團體或中國石油公司代為處理。其中，有些國際性的海洋污染應變公司，例如 SMIT、英國的 OSRL、新加坡的 EARL 等，皆具有高水準之污染處理能力，同時也提供專業訓練與認證，是我國面對危機處理或培養專業人才時可相互合作的對象。

最後，在油污染訓練方面，由上表可知我國在這方面表現並

不理想。特別是我國屬於具有油污染處理執行機關並且由政府介入進行油污清理的國家，在專業人員的訓練以及技術的學習上應當建立起一套完整的系統與機制，然而現今依舊付之闕如。在油污染防治政策的執行上，似乎是個亟需彌補的漏洞。另就組織專責性而言，相較於美國及加拿大海岸防衛隊分別設立「海岸防衛總部國際訓練中心」和「海岸防衛學院」，其目的在於培訓專業化的科技鑑識與油污處理人員，實際呈現出的功能則反映在組織靈活度及垂直性的指揮體系運用上，相對地，我國與他國的步調與作法、具有極明顯的差異。準此，我們應當說明不同國家與其機關當然具有不同的國情及不同類型的組織與風格，觀視我國海巡機關為應因國情體制需要，亟於塑身量訂限縮組織肥大之際，自不能斷然冒進效仿而與組織改造的意涵背道而馳，其理由關鍵在於：敏銳的掌握「變化」以型塑一個更清晰完備的平台，而這個新穎的平台係足以提昇專責地位及符合組織精簡的目的，此刻正期待決策者賦予它一個新的命名，也就是本研究所探討設定「海巡專責基金會」的誕生，以符創新的意涵。



## 第四章 設立海巡專責基金會之評估

### 第一節 海巡專責基金會之角色定位與發展

本研究假定之「海巡專責基金會」，在法律定位上，是指通過民法規定之登記程序而設立，從而具有私法人格之「財團法人」。透過取得私法人格的做法，可以使得「海巡專責基金會」在協助海巡署執行相關業務上具有更大的彈性空間，並且實際達到人、物力的精簡。而基金會與海巡署兩者的關係，則是屬於「行政委託」的一種。亦即海巡署將適合由民間單位執行之業務事項，委託專責基金會代為執行或協助執行。

「海巡專責基金會」的「專責」一詞，意在指出基金會執行業務上的限制。由於該基金會的設立目的乃在於海洋事務之研究與推廣，並接受政府機關之委託以執行之。因此，其執行業務的範圍將限制在海洋事務之上。我國「海洋事務部」雖尚未成立，然而現今海巡署的功能與執掌，卻已超出單純執法機關的範圍，業已涵蓋諸多海洋事務。因此，「海巡專責基金會」將依現行「海巡工作」之需求，透過「行政委託」的方式協助海巡署執行相關業務。基金會的資金運用，亦理所當然完全透入在海洋相關事務的協助上。此點，應透過財團法人之「捐助章程」予以明文規定之。以下，擬針對「行政委託」以及「財團法人」兩個角度切入進行說明，以進一步釐清「海巡專責基金會」所扮演之角色。

#### 壹、行政委託部分

「行政委託」或「委託行政」，指行政機關將一部分業務委託民間之自然人、法人、或甚至其他行政機關辦理謂之。<sup>85</sup> 行政機關為求組織精簡或業務執行效能之提升，可依法將相關業務以行政契約或私法契約的方式委託其他單位辦理。透過這種方式，相關業務在執行上可以較不受到行政機關在組織、人事以及財政上的箝制，乃是有利於政府公務運作與組織精簡的可行做法。

根據吳庚，在型態上，委託私人團體或公法財團辦理行政業務尚可區分為「委託行使公權力」(Beleihung)以及「單純辦理委託業務」兩種類型。<sup>86</sup> 這兩種類型的行政委託長久以來就已經被我國行政機關所採用。例如國貿局委託財團法人中華民國紡織品外銷拓展協會辦理外銷紡織品配額分配便是「委託行使公權力」之一例。而近年來盛行的證照審查業務與核發亦屬之。<sup>87</sup> 行政機關委託民間單位辦理的行政業務中，有很大一部分並沒有涉及公權力的行使，而僅是就協助或輔助行政的角色執行行政業務。此類型態的受託人在學理上稱為「行政輔助人」(Verwaltungshelfer)。舉凡協助警察執行業務的義警、義消、民間拖吊業者、委託民間團體進行專長訓練、拆除違章建築等等，皆屬此類。例如拖吊公司受警察機關委託拖吊違規車輛，拖吊公司

---

<sup>85</sup> 城仲謨編，《行政法之一般法律原則》。台北：三民書局，民 83，頁 296。

<sup>86</sup> 城仲模在〈行政法之基礎理論〉中乃將委託民間執行之行政業務區分為四類，此四類亦可套用於吳庚所採用的分類模式，兩者並無衝突。請閱：城仲模，1994：297。此外，吳庚所指「單純辦理委託業務」與行政組織法下的「行政輔助」兩者是否等同、抑或相似、抑或包含另一者？於文中並未說明。

<sup>87</sup> 需要留意的是，專業簽證或認證的審查與發放之業務並不全然屬於「委託行使公權力」之一環，需視行政委託機關是否委託受託人行使「直接核放」之權力而定。例如中央標準局委託專利案件之審查、國家標準之起草等，最後須由中央標準局決定並以行政主體名義通知當事人始得生效，因此受託人並不具有行使公權力之能力。因此此類委託業務自然不屬於「委託行使公權力」之範圍。

在職權範圍內僅受警察人員指示進行違規車輛之拖吊，但不具有獨立拖吊之權力。

「委託行使公權力」以及「單純辦理委託業務」兩種行政委託型態間的差異，是出於委託契約的不同。前者須透過法律、行政命令或行政契約<sup>88</sup>作成，而後者乃藉由行政機關與受託人之私法契約而成立。而國家賠償法第四條乃規定：受委託行使公權力之團體或個人，其執行職務之人於行使公權力時，視為委託機關之公務員。此外，根據大法官釋字第二六九號解釋：「依法受委託行使公權力者，就行使該權力所為之行政處分，有行政訴訟之被告當事人能力。」因此受託人執行公權力時，視同為公務人員。若於執行受託業務時產生侵權行為，則當事人可就特定事項提起行政救濟。而「單純辦理委託業務」則不涉及公權力的行使，若有侵害權利之情形，應就私法契約之內容進行民事訴訟。

就「海巡專責基金會」而言，若其業務項目中包含海洋污染處理認證之直接審查與發放，則該項業務便屬於「行政委託」之一種。反之，若業務項目僅包含認證之審查，最終之核准仍需海巡機關或環保署決定，則業務範圍僅止於「行政輔助」。

由於「行政委託」涉及公權力之委託行使，因此針對行政機關行使行政委託應具有某種程度的規範。一般通說認為，包含公權力行使之行政委託，應以法律或命令為依據，方可進行。<sup>89</sup> 蓋

---

<sup>88</sup> 根據黃默夫，《行政程序法釋義》，台北：三民書局，民 88，頁 143-144。我國並沒有對行政契約進行明文規定，然而在實務上已承認其存在。較為普遍的幾種行政契約可略分為：委託行使公權力之協議、行政法上之僱傭關係、環保行政上行政機關與私人之協議、教育領域中之行政契約、補償或賠償之協議、行政主體間有關營造物或公務之協議、訴訟法之保證關係、公法上之抵銷關係等。

<sup>89</sup> 城仲模等多位學者對此皆抱持相同觀點。請參閱：同註 70，頁 296，同註 71，頁 149。

涉及國家事務之執行者，對社會與人民生活均有重大之影響，必須受到議會或人民的有效監督並依法行政，始符合民主法治國家之原則。因此，「海巡專責基金會」以行政契約方式受託執行相關業務前，應有行政委託之合法法源依據或行政命令，始屬妥當。另以「財團法人防焰基金會」為例，該基金會於執行消防署所委託之代辦業務時，均依循相關規定辦理。其所依據的相關規定分別有：內政部消防署 87.9.11 八十七消署預字第 87E0880 號函(擇由貴基金會代辦防焰性能認證相關作業)、內政部消防署 88.11.2 標的物「內政部消防署防焰性能認證計劃委託代辦契約」(案號：A8809-011)、內政部消防署 87.10.29 八十七消署預字第 87E1975 號函(貴基金會擬從事辦理防焰性能試驗，經本署審查符合規定，自即日起得受理防焰性能試驗作業)等相關命令。<sup>90</sup> 因此就「財團法人防焰基金會」所執行之各項防焰物品認證業務而言，皆有其行政命令之依歸。

綜合以上所述，行政機關委託民間單位執行行政業務時，應先注意委託業務是否涉及公權力之行使，以確定委託人、受託人與第三者間的權利義務關係以及適用法律。而本研究所研議之「海巡專責基金會」亦須遵循此一原則。在先前的討論中，本研究已指出我國在執行油污染防治工作上的不足與缺失，因此，委託此專業機構代辦油污處理能力之訓練與認證，是能夠提升油污染防治效率之做法。而就可能之委託事項而言，「訓練部分」僅屬於於一般的行政輔助範圍，而「認證部分」則涉及公權力之行使，應依行政程序法之規定下辦理之，不可不辨。

---

<sup>90</sup> 詳細規定請閱財團法人防焰基金會網站：<http://www.fire-retardant.com.tw/company.htm>。

## 貳、財團法人部分

一般的財團法人型態，從出資形態上可區分為由民間自行出資以及由政府出資兩大類，兩者皆屬於依民法登記而設立之具私法人格之權利義務主體。這兩者在法律地位以及政府監督密度上向來有所爭議，此點已於前開討論中詳述。<sup>91</sup> 由於「海巡專責基金會」屬民間出資之財團法人型態，並無涉及政府出資以及行政法人之疑慮，因此在法律定位上應無疑義。

由於行政委託可減少政府部門組織、人事等固定經費支出，且受託者多半無須受到行政組織條例、人事以及審計法規上的限制，就行政效率而言有其存在之合理性。也因此，行政委託成為近年來政府精簡政策下一項有效做法。行政委託的委託對象並不一定限制在法人或自然人身上，即使是公法人也可以是行政委託的受託人。財團法人作為行政委託的受託人除了具有上述的優點外，財團法人本身所具有的非營利性質以及專業能力也是進行行政委託時應予以考量的條件。非營利組織的特點在於其組織所特有的「使命」，以及透過對特定資金的管理以完成使命的運作模式。因此，財團法人在協助政府行政上不失為一個適當的選擇。特別是「海巡專責基金會」之成立宗旨即在於協助海洋事務與海巡工作之推展，對於節省海巡機關與環保機關的資源上勢必有所幫助。

透過以上兩部分的討論，「海巡專責基金會」在法律定位與功能上應可以得到進一步的說明與釐清。其作為私法之財團法人型

---

<sup>91</sup> 參閱第三章第三節。

態，在運作效率上將更勝於單純的政府行政部門；而透過行政委託的方式，也能夠在符合行政程序下接受行政業務的委託或輔助，相對提高政府行政業務之彈性空間並節省資源。

## 第二節 設立專責基金會之可行性評估

本節之主旨，在於說明海巡專責基金會可能進行的業務項目以及順應海洋事務部成立後的發展方向。

海巡專屬基金會作為一個財團法人，所受託執行的業務項目，只要在不涉及公權力行使之狀況下，基本上具有相當大的彈性空間。而海巡機關與專責基金會兩方的合作關係，在此乃是奠定在一般的私法契約上。然而，若是執行業務涉及公權力之行使，則需要有合法的授權行為，方可執行。而可執行的業務項目，也因此需受到相關法律或命令的限制。

因此，根據海洋污染防治法、行政院所屬各機關委託研究管理辦法等法令、以及現行一般單純業務委託的慣例，海巡專責基金會可以執行的業務項目種類相當繁多，視海巡署之需求得委託民間機構辦理之。由於可執行代辦之業務項目種類繁多，因此有必要著眼於目前海巡署之運作現狀以及當前政府再造計劃，以尋找出較為需要進行行政委託之業務項目。而本研究之所以針對海洋油污染防治工作進行分析，用意即在於此。

根據之前的討論指出，雖然我國在阿瑪斯號事件之後，油污處理能力已漸上軌道，同時，由於「重大海洋油污污染緊急應變計劃」的實施，對於重大油污污染事件的應變能力亦有所提昇。而

每年各主管機關定期舉辦的油污染防治演練，也為主管機關與執行單位的人員與裝備提供了模擬運作的機會，以確保我國海洋油污染之處理能力。但是，這些並不意味著政府在執行油污染防治上已經達到了完美無暇的程度。例如就當前海巡單位的人員訓練狀況而言，並沒有普遍達到符合國際水平的標準，而且內部人員訓練機制的建立方面亦屬貧乏。這兩個問題，其實是一體的兩面，因為如果內部訓練有素的專業人員不足，那麼要透過這些有限的人力資源來進行對其他人員的培訓，在先天上已然不具備有利的條件。

因此，另外尋求可行的管道以解決眼前的困擾，是必然的。本研究主張，透過行政委託的方式委託其他機關或機構代為執行相關人員訓練，或是相關裝備器材的檢驗，是可行的做法。然而，為求行政委託能夠更有效的執行，透過海巡專責基金會代為執行相關業務，將是更具效率的策略。原因有二：一、海巡專責基金會屬於財團法人型態，在運作上的靈活度更勝於一般行政機關。例如在尋求人員訓練師資上，便可直接與國外著名之油污染防治機構進行合作計劃，制定整體性的人員訓練機制；二、海巡專責基金會在設定上乃是一個推廣海洋事務發展的機構，在設立過程應延攬相關專業人才，並可透過海巡署輔導設立之。因此在性質上，海巡專責基金會屬於具備海巡工作相關知識的專業團隊。基於上述的兩點理由，海巡專屬基金會的存在便有其正當性與合理性。

由於本研究只將研究範圍限制在海洋油污染層面，因此單就此一議題而言，可委託海巡專責基金會代為執行的業務包括：

一、協助訓練海洋油污染處理專業人員；

- 二、協助專業人員取得國外機構之認證；
- 三、油污染相關設備之品質檢驗；
- 四、海洋油污染防治之研究；
- 五、其他接受行政機關委託辦理事項。

以上這些業務項目，原則上乃因應當前海洋油污染執行方面的不足之處而設立。但是，這並不代表海巡專責基金會的成立是出於這些業務項目，而是放眼於當前政府所進行的組織精簡以及政府再造工程。未來，海巡專責基金會將在業務的擴充上並無限制，只要行政委託事項適合由民間代辦或是不適宜由行政機關執行者，皆可透過合法程序委託專責基金會辦理。

此外，由於海巡署目前面臨人員縮編以及軍職人員轉任文職的問題，在人事上面臨著多重的壓力。未來專責基金會成立後，當可網羅原海巡署之優秀員工，繼續為提供海洋事務之發展貢獻心力，在減少人事壓力方面，或許可為當前問題提供緩衝的空間；有關這部分思考的說明正可援引司徒達賢教授對組織成長的考量做為闡釋：

「服務創新，服務項目多元化、對象多元化、地區多元化、垂直整合，以及多角化經營等都是組織成長的途徑，它們可以同時進行，而實務上，許多組織常常是各種策略方向齊頭並進的。

考慮組織應否採取成長策略時，首先應分析此一成長是否為組織帶來經營上的規模經濟。例如充分利用現有的設備與人力、規模擴大可以提高知名度，可以聘請更多的人才，這些都是成長可能創造的規模經濟。



除了規模經濟外，還應考慮此一成長方向，是否能發揮組織原有的特殊能力或條件，以及與原有業務的形象是否相輔相成。如果新的業務領域在使命或專長上與原有組織關係不大，或缺乏可轉移的特殊能力或條件，則此一成長策略上意義有限，不值得追求。

如果要經由多角化或垂直整合追求成長，組織必須及早從事人才的羅致與培養。也就是說，在實施這些策略之前一段時間。就需要開始網羅人才，建立未來的經營團隊，並對未來經營的策略與架構詳細規劃。唯有如此才能降低進入新領域的風險，提高勝算。因此實務上，策略必須高瞻遠矚，及早儲備人才，在時機來到時，才能順勢而為，有所成就。

組織成長以後，對組織作業的複雜度衝擊甚大。管理當局及同仁是否有足夠能力面對這方面的挑戰，也是追求成長前必須思考的。」<sup>92</sup>

未來海洋事務部成立後，海巡署的角色與功能可能將面臨另一番變革，而海巡署在海洋環境保護以及海洋研究發展方面的工作，可能會面臨移轉，並且朝向性質單純的「海域執法」機關發展。同時，海巡署作為海洋事務部下的直屬機關，也將有更多的機會與同屬海洋事務部下的行政單位產生聯繫。對此，海巡專責基金會的功能亦應予以擴充，以達到推展「海洋事務發展」的多元化目標。

---

<sup>92</sup> 同註 19，頁 72。



## 第五章 結論與建議

### 第一節 研究發現

本文之最終研究目的，可說是為海巡機關提供一個嘗試性的突破。無論是在人事或行政上，本研究所建議的做法，皆可為兩者提供另一種行政體制外的替代方案或是相關的配套措施。可謂是既滿足當前政府組織之再造精神，兼可提升海巡工作能量與效率的積極作為。

本研究所倡導之「海巡專責基金會」能夠符合當前需求，又可以兼顧政府再造以及海洋事務部成立後海巡署之發展方向。尤其在現今行政資源普遍缺乏、多數行政機關施行組織與人事精簡、加上全球化潮流的衝擊下，組織運作如何有效因應嚴苛的外在條件，並順應人民與社會的需求與期望，實乃政府當局與機關領導人不可不深思的課題。加以海巡機關功能與角色特殊，無論是在執行反走私、偷渡等勤務，或是軍文合署的政策上，在所有二級行政機關中均是無可比擬與替代的。因此，海巡署自籌立以來的內部改革工程一直是我國政府的主要課題，如何打造一個符合我國海洋政策目標、並兼顧行政組織精簡原則的「海洋執法機關」，一直是官方與學界相當關注的焦點。然而，海巡署的組織重整計畫在當前已是個相當棘手的問題，畢竟台灣地區對於大陸所產生的「磁吸效應」不斷在加大，進而造成兩岸間走私偷渡活動日益猖獗，加上「岸海合一」政策的施行、軍職人員去留等先天內部問題的逐日浮現，使得海巡署的改革壓力異常沉重。

「海巡專責基金會」的設立，並不是為了解決上述問題。但是，就其可能產生的功用而論，確實可為海巡工作提供助益，進而減緩海巡署當前所面臨的諸多壓力。例如，本研究針對油污染防治工作的評估，便突顯出海巡專責基金會在進行專業人員訓練以及對外合作上的優勢，並進而以此為基礎，接受更多業務項目的委託執行。本文以為，除了協助進行海洋油污染處理之專業人員訓練之外，尚有許多的業務項目將有可能委託其他民間機構或NPO代為執行。這是因為，一方面政府再造工程中即鼓勵行政機關執行行政委託，另一方面，行政機關面臨實際的人事與行政壓力時，這種做法確實可替行政機關減少資源的消耗與非有效使用。

除此之外，海巡專責基金會本身的組織特性，亦有益於上述業務的執行。這是因為，海巡專責基金會本身屬於財團法人型態，因為屬於財團法人型態，所以在人事與財政上享有相當大的自主權，不需要受到人事與預算上的限制。這與一般行政機關的科層組織相比，具有相當大的彈性與獨立運作能力。因此就相同事務而言，相較於政府機關，一般財團法人或民間機構可以獲得更好的執行效率。這也就是為什麼透過行政委託可以間接提升政府行政效率的原因所在。因此，由於財團法人的組織彈性，加上針對海洋事務發展所網羅的專業人才，本研究認為，海巡專責基金會作為一個專業團隊，確實可以為海巡署甚至海洋事務部提供業務執行上的有效輔助。

由於本文在研究內容上偏重於海洋油污染防治的分析，因此不免給予讀者海巡專責基金會是為油污染防治而設立的印象。然而，對於油污染防治的分析，背後還存在著另一個目的，就是開拓行政委託業務的可能空間。本研究針對油污染防治所做的引介與討論，乃是一個序曲，事實上就海洋事務的廣大範疇而言，還

有許許多多的業務都有可能透過行政委託的方式交由民間單位代為執行，無論這些業務涉及公權力的執行與否。因此，本文雖然針對油污染處理進行分析，但是並沒有將海巡專責基金會定位成專為協助海洋油污染處理的單位。

由於海巡署進行委託代辦的事項較其他機關而言顯得少量，因此在業務的範圍上相對顯得較為寬闊。但是就目前狀況而言，走出突破現狀的第一步是極為重要的，因為這將會是海巡工作中另一個契機的開端。同時，行政委託也將成為行政機關尋求提升行政效率的重要管道，在未來講求專精、效率以及創新的「企業型行政機關」理念下，這將會是必然被採取的普遍做法。而過去所謂的「大有為」政府也必然遭到揚棄。未來的政府行政革新路線，將會以符合世界潮流的方向前進，也就是以提高效能與資源使用效率的訴求邁進。而過於龐雜、缺乏效率、過度耗費人力、物力的行政組織型態都將面臨淘汰的命運。這一點，對於行政機關的管理者來說，非常重要。

既然委託民間辦理政府行政業務已是政府改革的趨勢，評估海巡單位是否有進行行政委託的需要便有其存在上的必要性。而本研究的成果，即在於說明這樣的需求在現狀下是可以被滿足的。因為，無論是在法令規範，或是相關業務的移轉上都是可被允許的，而關鍵點只在於管理者能否重視政府再造的工作以及海巡機關的革新。因此，本文主張，海巡署應重視此一課題，並深入探討其成立的可行性。

## 第二節 研究建議

以下，將依據本文之研究成果，逐條說明未來海巡署設立專責基金會之實際作法與建議，以做為未來計畫實行之主要參考：

- 一、參考「法務部版」提送立法院審查之「財團法人法」草案內容和規範並酌參內政部消防署所訂之財團法人「設立許可及監督準則」，做為海巡署研擬開放設立「海巡專責基金會」之法源依據與經驗借鏡。
- 二、「海巡專責基金會」以私法之財團法人型態，即由民間出資之營運型方式成立。與海巡署之合作連結，係奠定在行政委託關係上。
- 三、「海巡專責基金會」依海巡工作之需求，其業務項目集中於海洋相關事務之推廣，海巡署透過行政委託方式，提升行政效率。
- 四、透過海巡署內部之「海洋事務研究委員會之各組議題研究分組」，檢討適合「委託行使公權力」及「單純處理委託業務」之具體工作區分，提供做為行政委託之業務項目。
- 五、代辦執行業務若涉及公權力之行使，則須有合法的授權方可執行；而可執行的業務項目，亦須受相關法令或命令之限制。
- 六、就海洋污染此單一議題，可委託基金會代為執行的業務有：
  - (一)協助網羅海洋油污染處理之專業人才；
  - (二)海洋油污染防治人員之講習訓練；

- (三)協助專業人員取得國際機構之認證；
- (四)油污染相關器材設備之品質檢測與評定；
- (五)海洋油污染防治、調查研究發展事項；
- (六)有關海洋油污染防治期刊雜誌等刊物發行事項；
- (七)參與國際相關團體及促進國際合作交流事項；
- (八)接受政府機關行政委託之代辦事項；
- (九)有關防污技術之研發及相關法規標準之研討；
- (十)接受政府機關指導辦理事項。

最後，本文需要補充說明的是，本研究中所設定之「海巡專責基金會」是以一個初步的型態被提出，關於「海巡專責基金會」是否需要海巡署輔導成立、設立資金的來源是否包含政府資金、董監事的配置、工作人員的招募、業務項目、甚至名稱等等細節，都是可以被進一步討論的。而本文所建議的業務項目，在未來進行委託執行之前，機關內部還需進行「成本效益分析」，以確認該項業務在民間單位或非營利組織的執行下會更有效率。





# 附錄一、「海洋污染防治法」

中華民國八十九年十一月一日

總統(八九)華總一義字第八九〇〇二六〇四一〇號令制定公布全文六十一條

## 海洋污染防治法

中華民國八十九年十一月一日

總統華總一義字第八九〇〇二六〇四一〇號令制定公布全文六十一條

### 第一章 總則

第一條 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。本法未規定者，適用其他法律之規定。

第二條 本法適用於中華民國管轄之潮間帶，內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層上覆水域。

第三條 本法專用名詞定義如下：

- 一、有害物質：指依聯合國國際海事組織所定國際海運危險品準則所指定之物質。
- 二、海洋環境品質標準：指基於國家整體海洋環境保護目的所定之目標值。
- 三、海洋環境管制標準：指為達成海洋環境品質標準

所定分區、分階段之目標值。

- 四、海域工程：指在前條第一項所定範圍內，從事之探勘、開採、輸送、興建、敷設、修繕、抽砂、浚渫、打撈、掩埋、填土、發電或其他工程。
- 五、油：指原油、重油、潤滑油、輕油、煤油、揮發油或其他經中央主管機關公告之油及含油之混合物。
- 六、排洩：指排放、溢出、洩漏廢（污）水、油、廢棄物、有害物質或其他經中央主管機關公告之物質。
- 七、海洋棄置：指海洋實驗之投棄或利用船舶、航空器、海洋設施或其他設施，運送物質至海上傾倒、排洩或處置。
- 八、海洋設施：指海域工程所設置之固定人工結構物。
- 九、海上焚化：指利用船舶或海洋設施焚化油或其他物質。
- 十、污染行為：指直接或間接將物質或能量引入海洋環境，致造成或可能造成人體、財產、天然資源或自然生態損害之行為。
- 十一、污染行為人：指造成污染行為之自然人、公私場所之負責人、管理人及代表人；於船舶及航空器時為所有權人、承租人、經理人及營運人等。

第四條 本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

直轄市、縣（市）主管機關之管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會同內政部，於本法公布一年內劃定完成。

第五條 依本法執行取締、蒐證、利送等事項，由海岸巡防機關辦理。主管機關及海岸巡防機關就前項所定事項，得要求軍事、海關或其他機關協助辦理。

第六條 各級主管機關、執行機關或協助執行機關，得派員攜帶證明文件，進入港口、其他場所或登臨船舶、海洋設施，檢查或鑑定海洋污染事項，並命令提供有關資料。

各級主管機關、執行機關或協助執行機關，依前項規定命提供資料時，其涉及軍事機密者，應會同當地軍事機關為之。對前二項之檢查，鑑定及命令，不得規避、妨礙或拒絕。涉及軍事事務之檢查鑑定辦法，由中央主管機關會同國防部定之。

第七條 各級主管機關及執行機關得指定或委託相關機關、機構或團體，辦理海洋污染防治、海洋污染監測、海洋污染處理、海洋環境及其研究訓練之有關事項。

## 第二章 基本措施

第八條 中央主管機關應視海域狀況，訂定海域環境分類及海洋環境品質標準。為維護海洋環境或應目的事業主管機關對特殊海域環境之需求，中央主管機關得依海域環境分類、海洋環境品質標準及海域環境特質，劃定海洋管制區，訂定海洋環境管制標準，並據以訂定分區執行計劃及污染管制措施後，公告實施。

前項污染管制措施，包括污染排放、使用毒品、藥品捕殺水生物及其他中央主管機關公告禁止使海域污染之行為。

第九條 各級主管機關應依海域環境分類，就其所轄海域設置海

域環境監測站或設施，定期公布監測結果，並採取適當防治措施；必要時，各目的事業主管機關並得限制海域之使用。

對各級主管機關依前項設置之監測站或設施，不得干擾或毀損。第一項海域環境監測辦法、環境監測站設置標準及採樣分析方法，由中央主管機關定之。

第十條 為處理重大海洋污染事件。行政院得設重大海洋污染事件處理專案小組；為處理一般海洋污染事件，中央主管機關得設海洋污染事件處理工作小組。

為處理重大海洋油污染緊急事件，中央主管機關應擬訂海洋油污染緊急應變計畫，報請行政院核定之。

前項緊急應變計畫，應包含分工、通報系統、監測系統、訓練、設施、處理措施及其他相關事項。

第十一條 各類港口管理機關應依本法及其他相關規定採取措施，以防止、排除或減輕所轄港區之污染。

各類港口目的事業主管機關，應輔導所轄港區之污染改善。

第十二條 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。

第十三條 中央主管機關指定之公私場所從事油輸送、海域工程、海洋棄置、海上焚化或其他污染行為之虞者，應先提出足以預防及處理海洋污染之緊急應變計畫及賠

償污染損周之財務保證書或責任保險單，經中央主管機關核准後，始得為之。

前項緊急應變計畫之內容及格式，由中央主管機關定之。第一項財務保證書之保證額度或責任保險單之賠償責任限額，由中央主管機關會商財政部定之。

各級主管機關於海洋發生緊急污染事件時，得要求第一項之公私場所或其他海洋相關事業，提供污染處理設備、專業技術人員協助處理，所需費用由海洋污染行為人負擔；必要時，得由前條第一項之基金代為支應，再向海洋污染行為人求償。

第十四條 因下列各款情形之一致造成污染者，不予處罰：

- 一、為緊急避難或確保船舶、航空器、海堤或其他重大工程設施安全者。
  - 二、為維護國防安全或因天然災害、戰爭或依法令之行為者。
  - 三、為防止、排除、減輕污染、保護環境或為特殊研究需要，經中央主管機關許可者。
- 海洋環境污染，應由海洋污染行為人負責清除之。目的事業主管機關或主管機關得先行採取緊急措施，必要時，並得代為清除處理；其因緊急措施或清除處理所生費用，由海洋污染行為人負擔。前項清除處理辦法，由中央主管機關定之。

### 第三章 防止陸上污染源污染

第十五條 公私場所非經中央主管機關許可，不得排放廢（污）水於海域或與海域相鄰接之下列區域：

- 一、自然保留區、生態保育區。

二、國家公園之生態保護區、特別景觀區、遊憩區。

三、野生動物保護區。

四、水產資源保育區。

五、其他經中央主管機關公告需特別加以保護之區域。

前項廢（污）水排放之申請、條件、審查程序、廢止及其他應遵行事項之許可辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。

第十六條 公私場所因海洋放流管、海岸放流口、廢棄物堆置或處理場，發生嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知各級主管機關及目的事業主管機關。

前項情形，地方主管機關應先採取必要之應變措施，必要時，中央主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該公私場所負擔。

## 第四章 防止海域工程污染

第十七條 公私場所利用海洋設施從事探採油礦、輸送油及化學物質或排放廢（污）水者，應先檢具海洋污染防治計畫，載明海洋污染防治作業內容、海洋監測與緊急應變措施及其他中央主管機關指定之事項，報經中央主管機關核准後，始得為之。

前項公私場所應持續執行海洋監測，並定期向主管機關申報監測紀錄。

公私場所利用海洋設施探採油礦或輸送油者，應製作探採或輸送紀錄。

第十八條 公私場所不得排放、溢出、洩漏、傾倒廢（污）水、

油、廢棄物、有害物質或其他經中央主管機關指定公告之污染物質於海洋。但經中央主管機關許可者，得將油、廢（污）水排放於海洋；其排放並應製作排放紀錄。

前條第三項及前項紀錄，應依中央主管機關規定製作、申報並至少保存十年。

第一項但書排放油、廢（污）水入海洋之申請、條件、審查程序、廢止及其他應遵行事項之許可辦法，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。

第十九條 公私場從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知主管機關及目的事業主管機關。

前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該公私場所負擔。

## 第五章 防止海上處理廢棄物污染

第二十條 公私場所以船舶、航空器或海洋設施及其他方法，從事海洋棄置或海上焚化者，應向中央主管機關申請許可。

前項許可事項之申請、審查、廢止、實施海洋棄置、海上焚化作業程序及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。

第二十一條 實施海洋棄置或海上焚化作業，應於中央主管機關指定之區域為之。

前項海洋棄置或焚化作業區域，由中央主管機關依

海域環境分類、海洋環境品質標準及海域水質狀況，劃定公告之。

第二十二條 中央主管機關應依物質棄置於海洋對海洋環境之影響，公告為甲類、乙類或丙類。

甲類物質，不得棄置於海洋；乙類物質，每次棄置均應取得中央主管機關許可；丙類物質，於中央主管機關許可之期間及總量範圍內，始得棄置。

第二十三條 實施海洋棄置及海上焚化之船舶、航空器或海洋設施之管理人，應製作執行海洋棄置及海上焚化作業之紀錄，並定期將紀錄向中央主管機關申報及接受查核。

第二十四條 公私場所因海洋棄置、海上焚化作業，致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知主管機關及目的事業主管機關。

前項情形，主管機關專命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該公私場所負擔。

第二十五條 棄置船舶、航空器、海洋設施或其他人工構造物於海洋，準用本章之規定。

為漁業需要，得投設人工魚礁或其他漁業設施；其申請、投設、審查，廢止及其他應遵行事項之許可辦法，由中央主管機關會同中央漁業、保育主管機關及中央主管機關定之。

## 第六章 防止船舶對海洋污染



- 第二十六條 船舶應設置防止污染設備，並不得污染海洋。
- 第二十七條 船舶對海洋環境有造成污染之虞者，港口管理機關專禁止其航行或開航。
- 第二十八條 港口管理機關或執行機關於必要時，得會同中央主管機關查驗我國及外國船舶之海洋污染防治證明書或證明文件、操作手冊、油、貨紀錄簿及其他經指定之文件。
- 第二十九條 船舶之廢（污）水、油、廢棄物或其他污染物質，除依規定得排洩於海洋者外，應留存船上或排洩於岸上收受設施。  
各類港口管理機關應設置前項污染物之收受設施，並得收取必要之處理費用。  
前項處理費用之收取標準，由港口管理機關擬訂，報請目的事業主管機關核定之。
- 第三十條 船舶裝卸、載運油、化學品及其他可能造成海水污染之貨物，應採取適當防制排洩措施。
- 第三十一條 船舶之建造、修理、拆解、打撈及清艙，致污染海域或有污染之虞者，應採取上列措施，並清除污染物質：  
一、於施工區域周圍水面，設置適當之攔除浮油設備。  
二、於施工區內，備置適當廢油，廢（污）水、廢棄物及有害物質收受設施。  
三、防止油、廢（污）水、廢棄物、列餘物及有害物質排洩入海。  
四、其他經中央主管機關指定之措施。
- 第三十二條 船舶發生海難或因其他意外事件，致污染海域或有污染之虞時，船長及船舶所有人應即採取措施以防

止、排除或減輕污染，並即通知當地航政主管機關、港口管理機關及地方主管機關。

前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該船舶所有人負擔。

## 第七章 損害賠償責任

第三十三條 船舶對海域污染產生之損害，船舶所有人應負賠償責任。

船舶總噸位四百噸以上之一船舶及總噸位一百五十噸以上之油輪或化學品船，其船舶所有人應依船舶總噸位，投保責任保險或提供擔保，並不得停止或終止保險契約或提供擔保。

前項責任保險或擔保之額度，由中央主管機關會商財政部定之。

前條及第一項所定船舶所有人，包括船舶所有權人、船舶承租人、經理人及營運人。

第三十四條 污染損害之賠償請求權人，得直接向責任保險人請求賠償或就擔保求償之。

第三十五條 外國船舶因違反本法所生之損害賠償責任，於未履行前或有不履行之虞者，港口管理機關得限制船舶及相關船員離境。但經提供擔保者，不在此限。

## 第八章 罰則

- 第三十六條 棄置依第二十二條第一項公告之甲類物質於海洋，致嚴重污染海域者，處十年以下有期徒刑，得併科新臺幣二千萬元以上一億元以下罰金。前項之未遂犯罰之。
- 第三十七條 公私場所違反第十五條第一項規定者，處負責人三年以下有期徒刑、拘役或併科新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金。
- 第三十八條 依本法規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑，拘役或併科新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金。
- 第三十九條 有下列情形之一者，處公私場所負責人三年以下有期徒刑、拘役或科或併新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金：  
一、違反第十七條第一項規定者。  
二、違反第二十條第一項規定者。  
三、違反第二十條第二項管理辦法之規定，致嚴重污染海域者。
- 第四十條 不遵行主管機關依本法所為停工之命令者，處負責人、行為人、船舶所有人一年以下有期徒刑立拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。
- 第四十一條 拒絕、規避或妨礙依第六條第一項、第二項、第二十三條或第二十八條規定所為之檢查、鑑定、命令、查核或查驗者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得按日處罰及強制執行檢查、鑑定、查核或查驗。
- 第四十二條 違反中央主管機關依第八條第二項所定之污染管制

措施或第十八條第一項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰。

第四十四條 未依第十二條第二項所定收費辦法，於限期內繳納費用者，應依繳納期限當日郵政儲金匯業局一年定期存款固定利率按日加計利息，一併繳納；逾期九十日仍未繳納者，除移送法院強制執行外，處新臺幣一千五百元以上六萬元以下罰鍰。

第四十五條 違反第十三條第一項規定者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。  
未依第十三條第四項規定協助處理緊急污染事件者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰；情節重大者，並得按次連續處罰。

第四十六條 未依第十四條第二項規定清除污染者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

第四十七條 有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並限期令其改善；屆期未改善者，按日連續處罰；情節重大者，得令其停工；  
一、違反依第十四條第三項所定之辦法者。  
二、違反依第十五條第二項所定之辦法者。  
三、違反依第十八條第三項所定之辦法者。  
四、違反依第二十五條第二項所定之辦法者。

第四十八條 未依第十六條第一項、第十九條第一項、第二十四條第一項或第三十二條第一項規定為通知者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

第四十九條 未依第十六條第一項、第十九條、第二十四條或第三十二條規定採取防止、排除或減輕污染措施或未依主管機關命令採取措施者，處新臺幣三十萬元以

上一百五十萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰；情節重大者，得令其停工。

第五十條 有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰；

一、未依第十七條第二項規定監測、申報者。

二、未依第十七條第三項、第十八條第二項規定製作、申報者。

三、未依第二十三條規定記錄、申報者。

第五十一條 違反依第二十條第二項所定之管理辦法者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

第五十二條 違反二十一條第一項或第三十三條第二項規定者，處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰。

第五十三條 違反第二十九條第一項規定者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並一得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰。

第五十四條 違反第三十條或第三十一條規定者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並專限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰；情節重大者，得命其停工。

第五十五條 未法所定之處罰，除另有規定外，在中央由行政環境保護署為之；在直轄市由直轄市政府為之；在縣（市）由縣（市）政府為之。

第五十六條 依未法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期未繳納者，移送法院強制執行。

## 第九章 附則

第五十七條 主管機關依本法受理各項申請之審查、許可及核發許可證，應收取審查費及證明書等規費；其收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

第五十八條 本法施行前已從事海洋放流、海岸放流、廢棄物堆置處理、海域工程、海洋棄置、海上焚化之公私場所或航行之船舶，其有不合本法規定者，應自本法施行之日起半年內，申請核定改善期限；改善期限未屆滿前，免予處罰。

但對造成之污染損害，仍應負賠償責任。

依前項核定之改善期限，不得超過一年。

第五十九條 公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令需主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對海洋污染防治有具體貢獻之原告。

第一項之書面告知格式，由中央主管機關定之。

第六十條 本法施行細則，由中央主管機關定之。

第六十一條 本法自公布日施行。

## 附錄二、「海岸巡防法」

中華民國八十九年一月二十六日

總統（八九）華總一義字第八九〇〇〇一八四九〇號令制定公布  
全文一十五條

### 海岸巡防法

中華民國八十九年一月二十六日總統令制定公布全文一十五條

第一條 為維護台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，特制定本法。

第二條 本法用詞定義如下：

- 一、台灣地區：指台灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。
- 二、海域：指中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法規定之領海、鄰接區及專屬經濟海域。
- 三、海岸：指台灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺已內之岸際地區及近海沙洲。
- 四、海岸管制區：指由國防部會同海岸巡防機關、內政部根據海防實際需要，就台灣地區海岸範圍內劃定公告之地區。

第三條 行政院設海岸巡防機關（以下簡稱巡防機關），綜理本法所定事項；其組織以法律定之。

第四條 巡防機關掌理下列事項：

- 一、海岸管制區之管制及安全維護事項。
- 二、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
- 三、海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
- 四、海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
- 五、走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理。
- 六、海洋事務研究發展事項。
- 七、執行事項：
  - 海上交通秩序之管制及維護事項。
  - 海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。
  - 漁業巡護及漁業資源之維護事項。
  - 海洋環境保護及保育事項。
- 八、其他有關海岸巡防之事項。
  - 前項第五款有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，應受國家安全局之指導、協調及支援。

第五條 巡防機關人員執行前條事項、得行使下列職權：

- 一、對進出通商口岸之人員、船舶、車輛或其他運輸工具及載運物品，有正當理由，認有違反安全法令之虞時，得依法實施安全檢查。
- 二、對進出海域、海岸、河口、非通商口岸及航行領海內之船舶或其他水上運輸工具及其載運人員、物品，有正當理由，認有違法之虞時，得依法實施檢查。
- 三、對航行海域內之船舶，有正當理由，認有違法之虞時，得命船舶出示船舶文書、航海紀錄及其他有關航海事項之資料。
- 四、對航行海域內之船舶、其他水上運輸工具，根據船



船外觀、國籍旗幟、航行態樣、乘載人員及其他異常舉動，有正當理由，認有違法之虞時，得命船舶或其他水上運輸工具停止航行、回航，期抗不遵照者，得以武力令其配合，但武力之行使，以阻止繼續行駛為目的。

五、對航行海域內之船舶或其他水上運輸工具，如有損害中華民國海域之利益及危害海域秩序行為或影響安全之虞者，得進行緊追、登臨、檢查、驅離；必要時，得予逮補、扣押或留置。

巡防機關人員執行前項職權，若有緊急需要，得要求附近船舶及人員提供協助。

第六條 巡防機關人員行駛前條所定職權，有正當理由認其有身帶物件，且有違法之虞時，得令其交驗該項物件，如經拒絕，得搜索其身體。搜索其身體時，應有巡防機關人員二人以上或巡防機關人員以外之第三人在場。

搜索婦女之身體，應命婦女行之。

第七條 巡防機關人員執行第四條所定查緝走私、非法入出國事項，必要時得於最靠近進出海岸之交通道路，實施檢查。

第八條 巡防機關人員執行第四條所定查緝走私、非法入出國事項，遇有急迫情形時，得於管轄區域外，逕行調查犯罪嫌疑人之犯罪情形及蒐集證據，並應立即知會有關機關。

第九條 巡防機關人員執行第四條所定查緝走私，應將查緝結果，連同緝獲私貨，移送海關處理。

巡防機關人員執行第四條所定查緝走私及防止非法入出國，因而發犯罪嫌疑者，應依法移送主管機關辦理。

第十條 巡防機關主管業務之簡任職、上校、警監、關務監以上人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百二十九條之司法警察官。

前項以外巡防機關主管業務之薦任職、上尉、警正、高級關務員以上人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十條之司法警察官。

巡防機關前二項以外之人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。

前三項人員，除原具司法警察身分者外，須經司法警察專長訓練，始得服勤執法；其辦法由行政院定之。

第十一條 巡防機關與國防、警察、海關及其他相關機關應密切協調、聯繫；關於協助執行事項，並應通有關主管機關會同處理。

第十二條 巡防機關執行第四條所定事項，應配置設備及性能適合執行任務之艦艇、航空器、車輛、武器、彈藥、高科技監控系統及其他必要之器械。

前項艦艇、航空器、車輛、武器、彈藥、監控系統等，應予編號，並附加專用標誌，其制式，由巡防機關定之。

第十三條 巡防機關人員，執行第四條所定事項，得使用武器及其他必要之器械；其使用辦法，以法律定之，在未完成立之前，除適用警械使用條例之規定外，由巡防機關另定之。

第十四條 巡防關人員執行職務時，應穿著制服或出示證明文件。前項制服、證明文件之制式，由巡防機關定之。

第十五條 本法自公布日施行。

# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

- 司徒達賢，《非營利組織的經營管理》。台北：天下遠見出版社，民 92。
- 江明修，《非營利組織領導行為之研究》。台北：國科會，民 83。
- 行政院經建會，《政府業務委託民間辦理作業手冊》。台北：經建會，民 87。
- 杜拉克著，《杜拉克談未來管理》。台北：時報出版，民 92。
- 李宗勳，〈制度經濟理論〉，《政府業務委外經營理論與實務》。台北：智勝文化，民 91。
- 李惠宗，《行政法要義》。台北：五南圖書，民 79。
- 吳庚，《行政法之理論與實務》。台北：三民書局，民 87。
- 政府再造推動委員會，《政府再造推動計劃》。台北：研考會，民 87。
- 城仲謨編，《行政法之一般法律原則》。台北：三民書局，民 83。
- 海岸巡防署〈海巡勤務〉，《海巡法規》，民 90。
- 海岸巡防署，《海洋污染防治作業手冊》，民 91。
- 海岸巡防署，《海巡統計年報》，民 92.6。
- 郭金泉譯，《搖盪的漁船：漁業保育和工作保障》。台北：看守台灣研究中心。民 88。
- 陳國勝，《海域執法之理論與實務》。台北：中央警察大學，民 89。

- 陳國勝，《海岸巡防法逐條釋義》。台北：中央警察大學，民 90。
- 黃啟賓，《海巡工作與民眾互動情形之研究》。行政院海巡署委託研究(CGA91025CE)，民 91.12。
- 黃默夫，《行政程序法釋義》。台北：三民書局，民 88。
- 游乾賜、楊麗川、劉建國與歐凌嘉，《考察荷蘭、法國、英國海岸巡防組織報告書》。台北：行政院海岸巡防署，民 90.12。
- 游乾賜、林俊熙、劉建國與歐凌嘉，《考察加拿大與美國海岸巡防組織報告書》。台北：行政院海岸巡防署，民 90.6。
- 劉康克、溫良碩，《燃油污染，海洋(岸)污染的研判與採證技術訓練》。海岸巡防署，民 90。
- 蕭全政，〈行政院組織法變革與修訂〉，出錄於《台灣新思維：國民主義》。台北：時英出版社，民 84。
- 蕭新煌，《非營利部門組織與運作》。台北：巨流，民 89。

## 二、期刊

- 李建良，〈論公法人在行政組織建制上的地位與功能：以德國公法人概念與法制為借鏡〉，《月旦法學》，第 84 期，民 91.5，頁 8-16。
- 官有垣，〈非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範〉，《中國行政評論》，第 10 卷，民 89，頁 55-110。
- 陳彥宏、張春水、翁吉村，〈攔油索、汲油器及吸油材等海上油污染清理設備之分析〉，《航運季刊》，第 10 卷，第 2 期，民 90，頁 2-10。
- 陳彥宏，〈電腦化海事資料庫之建立研究〉，《航運季刊》，第 10 卷，民 90，頁 17-29。
- 洪楚璋，〈油污染對海域生態之結構之長期影響：布拉哥油災調查

小組報告(張崑雄)〉，《中央研究院動物所專刊》，第5期，民78，頁66-80。

徐明藤，〈海洋石油污染及處理方式之探討〉，《宜蘭技術學報》，第8期，民91，頁129-135。

許崇源，〈我國非營利組織責任及透明度提昇之研究：德爾菲法之應用〉，《中山管理評論2001年冬季號》，第9卷，第4期，民90，頁540-566。

陳煥昌、吳成豐，〈非營利組織論理之探討：以各類基金會為研究對象〉，《全球企業》，第10期，民89，頁4-15。

彭塞雲，〈從組織文化論海巡署成立後之組織變革問題〉，《警學叢刊》，第31卷，第2期，民89.9，頁297-314。

### 三、論文

邱文彥、施義哲，〈海洋資源管理—海洋保護區之探討〉，「第九屆水上警察學術研討會」，由海巡署、警察學術基金會、中央警察大學共同主辦，民91。

洪伯昇，〈從國際法論我國海洋環境保護之相關法制〉，碩士論文，中央警察大學水警研究所，民89。

胡念祖，〈海洋設部後的海巡署：海巡署功能與組織的調整〉，「第九屆水上警察學術研討會」，由海巡署、警察學術基金會中央警察大學共同主辦，民91。

蔡振昆，〈傳統教學與網路教學之比較研究〉，碩士論文，國立中山大學資訊管理學系研究所，民90。

蔡嘉一〈海洋與港口重大污染及災害緊急應變措施〉，《90年度海洋污染防治講習班講義》，行政院環保署，民90。

陳彥宏、翁吉村，〈台灣海洋油污染應能量之研究〉，《海峽兩岸海

上污染防治應變計畫研討會發表》，台北：公務人力發展中心，民 91。

楊磊，〈港灣(埠)污染防治技術〉，《出自九十年度海洋污染防治講習班講義》，行政院環保署，民 90。

蕭全政，〈企業家精神對文官體系之啟示〉，《考試院主辦「文官制度與國家發展」研討會》，民 87。

魏靜芬，〈海洋環境污染稽查、蒐證〉，《90 年度海洋污染防治講習班講義》，行政院環保署，民 90。

龔國慶，〈海洋(岸)污染的研判與採証技術訓練〉，《國立台灣海洋大學海洋科學系，國科會國家海洋科學研究中心共同主辦》，民 90。

#### 四、網站

消防署「財團法人防焰基金會」，

<http://www.fire-retardant.com.tw/>，民 84.05.11。

環保署「財團法人環境資源研究發展基金會」

<http://www.ier.org.tw/modules/news/>，民 87.11.14。

劉承愚，〈非營利組織法律的定位〉，益思科技法律事務所，

<http://www.is-law.com>，民 90.12.26。

#### 五、文件

司法行政部 8-8-1969，台五二函民字第 4512 號函。

行政院研考會，〈摘要簡報〉，《組織再造推動計劃簡報》。台北：研考會，民 87。

行政院經建會，〈摘要簡報〉，《法制再造推動計劃》。台北：經建會，民 87。

魏啟林，〈簡報〉，《人力及服務再造推動計劃(草案)》，台北：人事行政局，民 87。

## 貳、西文部分

### (I) Books

Schumpeter, J. A, *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York : Harper & Row, 1962.

Schumpeter, J. A, *Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycle, and the Evolution of Capitalism*, R.V. Clemence. New Brunswick, 1989.

Winnick, Louis, *Is Reinventing Government Enough?* New York : Institute of Public Administration, 1995.

### (II) Periodicals

Hansmann, Henry B, “The Role of Non-profit Enterprise,” *The Yale Law Journal*, Vol.89, No.5, 1980, pp.835-901.

Watt, D. C, “An Integrated Marine Policy: A Meaningful Concept,” *Marine Policy*, Vol.14, No.2, 1990, pp. 24-28.