

A Preliminary Study on Marine Culture and Policy Issues

Wen-Yan Chiau ^{1*} Singhwa Hu ² Yu-Cheng Wang ³ Shih-Chang Lin ⁴
Chiung-Hui Fu ⁵

¹*Chair Professor, National Taiwan Ocean University & National Sun Yat-sen University*

²*Chair Professor, National Taiwan Ocean University.*

³*Research Fellow and Acting Director, Marine Policy and Cultural Center, National Academy of Marine Research.*

⁴*Associate Research Fellow, National Academy of Marine Research.*

⁵*Assistant Research Fellow, Marine Policy and Cultural Center, National Academy of Marine Research.*

ABSTRACT

The concepts, connotations or types of marine culture are broad, and the views of different countries, regions, ethnic groups and fields vary. Although marine culture is a familiar term, few countries in the world formulated their national policies exclusively on marine culture. In order to expand participation, it is necessary to engage all stakeholders, to adopt a "bottom-up approach" in accordance with the process of public policy, and to explore the definition, spirit, purpose, key issues, policy tools or related strategies as a reference for setting the issues when formulating Taiwan's marine culture policy.

Keywords: Marine culture, policy, issues, Taiwan.

* Corresponding author, E mail: chiau0717@gmail.com

海洋文化與政策議題之初探

邱文彥^{1*} 胡興華² 王毓正³ 林世昌⁴ 傅瓊慧⁵

¹國立臺灣大學、國立中山大學 榮譽講座教授

²國立臺灣海洋大學 榮譽講座教授

³國家海洋研究院海洋政策及文化研究中心 研究員兼代理主任

⁴國家海洋研究院 副研究員

⁵國家海洋研究院海洋政策與文化研究中心 助理研究員

摘要

海洋文化概念、內涵或類型包羅甚廣，各個國家、地域、族群和領域看法也多有不同。雖然海洋文化是耳熟的名詞，但國際上幾無國家特別針對海洋文化單獨制定政策者；除參考相關倡議或論述外，為擴大參與，融合各方意見，允宜依循公共政策的過程，採取「由下而上方法」(bottom-up approach)，彙集社會各界意見，以探索可供參考的定義、精神、宗旨、重要議題、政策工具或相關策略，作為臺灣制定海洋文化政策時界定議題之參考。

關鍵詞：海洋文化、政策、議題、臺灣

* 通訊作者 E mail: chiau0717@gmail.com

一、前言

文化是千年之事，教育則是百年之基。1980 年代末期，《我們共同的未來》(Our Common Future or Brundtland Report) 雖建立了環境永續、經濟繁榮、社會公平三個面向的模式，但卻不足以涵括複雜的人類活動；因此包括聯合國教育、科學及文化組織(UNESCO)和許多研究者均建議，應將文化納入永續發展的模式中，因為文化最終將形塑人們的發展，並決定人類在世界上如何活動。有鑒於此，2002 年「地球高峰會議」(Earth Summit)遂將「文化」〈或文化多樣性〉納為「人類永續發展的第四根支柱」(The Fourth Pillar of Sustainable Development)，倡議各國應加重視與保存。

「海洋文化」包含海權思想、國際貿易、自由經濟、民主政治與文學藝術，具有流動性、開放性、多元性、包容性等特質。臺灣海洋文化可追溯至數千年之南島文化，並隨著統治者更迭的過程中而融入各種不同文化，呈現出悠久與多元的海洋文化底蘊。然而，直至今日，我國仍欠缺海洋文化之總體論述與共識形成。為利於以全民共識為基礎完成海洋文化總體論述、擘劃海洋文化政策，以及推動及開展後續相關事項，如何透過社會多層次意見之匯集與由下而上之共識形成，從而依循公共政策的過程「議題界定與議程建構」(issues identification and agenda building)，十分重要，此為本文之目的。

二、公共政策形成的過程

「政策」(Policy)是引導未來行動的方針。依據朗文(Longman)字典，政策是指「處理特定事項或情況的行動過程，特別是由政黨、政府、商業公司等選擇的行動。」韋氏(Merriam-Webster)字典，則將政策定義為「從備選方案中挑選的明確路線或行動方法，並結合特定條件，以指導和決定現在和將來的決策。」或是「特別指政府機關的一項高階的總體計畫，包括總體目標和可接受的程序。」所以，政策可說是為解決某一特定事務或議題，所採行動的方向或方法；亦即是一個導引性的理念或作為。

「公共政策」(Public Policy)是政府的一項基本職能，也是上至總統、下至地方政府為因應社會挑戰的工具，這些政策通常是針對提交給決策者的問題而擬定，並經由許多人一起努力解決共同問題的結果。嚴謹的公共政策常是法令或具有法律約束力的文件。公共政策的制定，也有一定的週期循環過程(參見圖 1)，包括議程設定、政策形成、政策採納、政策執行和政策評估。此外，亦有更詳細的決策過程，包括：議題界定與議程建構(Issue Identification and Agenda Building)，政策形成(Policy Formation)，政策合法性(Policy Legitimation)，政策實施(Policy Implementation)，政策評估(Policy Evaluation)，政策維護、繼承或終止(Policy Maintenance, Succession or Termination)。

至於甚麼是「海洋政策」(Marine Policy or Ocean Policy)? 胡(1997)將之予一簡明定義：「『海洋政策』是處理國家使用海洋之有關事務的公共政策或國家政策；『海洋政策學』則是一門從公共政策或國家政策角度出發，探討與研究一切與人類使用海洋有關之問題的社會科學。」例如，印尼的海洋政策包含了與海相關的七大內容或事務，即：(1) 海洋資源的管理和人力資源開發；(2) 海上保安、執法和海域安全；(3) 海洋治理與體制；(4) 海洋部門經濟與基礎設施及促進繁榮；(5) 海洋空間管理與海洋環境保護；(6) 海洋文化；(7) 海洋外交。由此觀之，海洋政策係指由政府制訂，統合國家相關機關對於海洋規劃、治理、利用、執法、保育、產業、文化、教育和科技等整體性決策準據，也包括國家主權和外交的基本立場。但以印尼為例，海洋文化以專章納入國家海洋政策，堪稱完整而周延。由於海洋政策也是公共政策的一環，自應依循上述公共政策的決策過程，逐步推動；本文關注於政策決定之初的議題設定(Issue Identification and Agenda Building)階段。

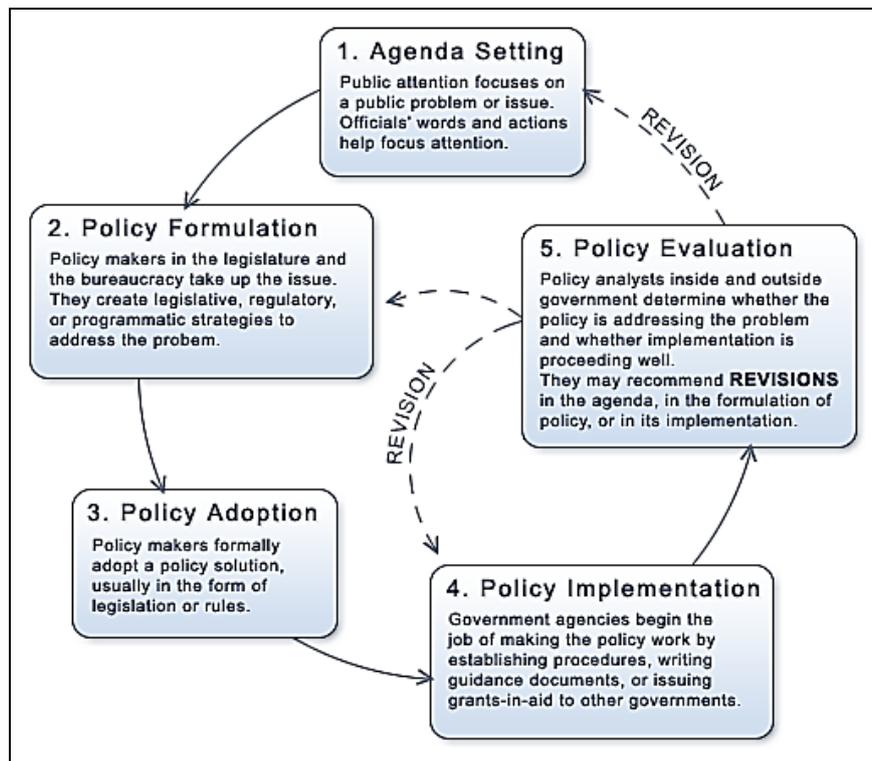


圖 1 政策決定與執行的循環過程

資料來源：The Texas Politics Project(n.d.), “Policy Making and Policy Implementation”

三、國內學界對於海洋文化的定義

海洋文化的內涵或類型十分多元。國內學者對於海洋文化的概念或定義容有不同，但大體認同海洋文化是人與海互動所形成的生活方式、典章制度或價值理念(參見表1)。例如，黃 (2008)認為：「所謂『海洋文化』即指與『海洋』此一地表空間有關之所有文化的現象與內涵，它至少包含了與『海洋』有關之日常生活、產業經貿、科技發明、人口遷移、社群組織、治理系統、文教活動、與價值信念等各個層面的人文活動，及其源流、演變、發展、乃至於相互關聯的脈絡與樣態。」它至少包含：人對海洋的意識、人與海洋互動的空間格局、跨海移動的人文特性、依海營生的人地關係和生活世界，以及因應人海互動的理性活動和科技發明等五大內涵。由於認知、主題或內涵不一，國家制定海洋文化政策時，允宜瞭解國民對於海洋文化的意念，參酌國外實例，並呈現共識形成的政策「過程」或「決策正義」，才能均衡而周延地保存人類多樣而豐富的文化資產。

表 1 臺灣學界對於海洋文化的定義

學者	定義
莊萬壽(1997)	從歷史觀點探討臺灣海洋文化，指出臺灣在荷據、明鄭時期海洋文化已然發軔，而各式各樣與海洋有關的神話與信仰的建構，不斷的豐富臺灣 海洋文化的內容。 海洋文化基本是隨人類海洋活動的能力，如利用船舶航海、探險、捕魚、戰爭...諸質量的提升而形成。
李亦園(1997)	海洋的子民為了適應海洋環境所發展出來的生活方式，海洋文化的特色 就像海洋一樣是流動性、多元性、深具包涵性。
黃聲威(2000)	從經濟面向(漁業文化、食魚文化)、航運面向(航海文化、船舶文化)、政治面向(海權文化)、精神面向四個面向探討海洋文化的內涵。
葉連鵬(2001)	人類創造和使用與海洋有關的象徵器物，以自然活動為基礎，並以精神 活動為其最高形式，包括行為舉止、服飾禮儀、風俗習慣、價值規範、信仰系統等。
戴昌鳳(2003)	海洋文化是在人類長期與海洋互動的過程中，逐漸發展出來的各種精神的、物質的、行為的和社會的生活內涵。
戴寶村(2004)	從海洋史的角度出發，有關海洋文化的課題包含國家海洋政策、海洋貿易、海外國家的往來、海洋思想與文化...等。
潘朝陽(2005)	文化擴散的觀點指出漢人在臺灣的移墾與開發，即是中國文化的擴散 史，這個歷史與海洋的關係密切相連，不可分割。
王韶君(2005)	融合「地理」、「歷史」和「人民」與「生活」等各項要素於「文化」中加諸於人民「生活」中所產生的各式效應。
李東華(2005)	從海洋發展史的觀點認為海洋文化的內涵包括：(一)海洋觀的問題；(二)沿海地區或島嶼之社會、經濟與文化發展；(三)航海活動的相關問題是海洋文化的核心課題；(四)海外拓殖的相關問題；(五)華僑、華人與華裔的相關問題；(六)外來文化的移入到被殖民統治的相關問題。
陳國棟(2007)	「文化」的角度提出「海洋文化」乃人類與海洋互動所產生的生活內容，包含心靈對海洋的想望、記憶與描述。
黃麗生(2008)	「海洋文化」係指與「海洋」此一地表空間有關之所有文化的現象與內涵，

	它至少包含了與「海洋」有關之日常生活、科學技術、產業經貿、社群組織、治理系統、文教活動、價值信念的各個層面及其源流、演變、發展、乃至於相互關聯的歷史脈絡與樣態。
張高評(2008)	從研究的範疇將海洋文化分為：(1)狹義的海洋文化，包括涉及海洋的神話、信仰、宗教、戲劇、節慶、文學和藝術等人文活動。(2)廣義的海洋文化，除前述的活動外，還加上海洋經濟、海洋社會等面。
戴寶村(2011)	人類與海洋互動所形成的生活方式；長期的生活方式建構了族群所具有的海洋文化特質。
張繼平、李強華等(2012)	以人「主體」在面對海洋這一特殊的「客體」所產生的實踐和生活方式會使海洋呈現出「原生的海洋」、「感知的海洋」和「人化的海洋」等三種形式面貌。
林谷蓉(2015)	文化既然是人類生活方式的一種表徵，因此與海洋相關的生活方式都可稱為之為『海洋文化』，包含依靠海洋所從事的政治，經濟，軍事，航運，習俗和藝能等活動均可納入其範疇。
資料來源表列於參考文獻	

3.1 公民論壇的意見徵詢

依循圖 1 之公共政策的過程，議題或議程設定，係針對公眾關注的共同問題或議題(Public attention focuses on a public problem or issue)，其為政策形成的初始基礎。因此，本研究由資訊提供和公民參與的角度，徵集公民對於海洋文化的意見，以期未來「由下而上」(bottom-up)形成未來海洋文化政策之議題和內涵。2019 年 5 月至 6 月間，國家海洋研究院委託中華民國海洋事務與政策協會進行《海洋文化政策概念形成研究》，於高雄市、基隆市、台東市、桃園市新屋區、新北市金山區、澎湖縣馬公市、台北市等地舉辦七場地區說明會後，另舉辦一場公民論壇，以綜整各方意見。各場次除現場參與者討論外，均進行網路直播，以及進行逐字紀錄，納入最終報告，以昭公信。

其中，公民論壇的目的，在邀集各領域或關心議題的公民群體，進一步探討海洋文化相關議題，除瞭解各界對於海洋文化的概念或看法外，亦期待蒐集民眾關切的議題，作為國家政策納入海洋文化內涵與思維之參考。爰參酌國內專家學者對於海洋文化之內涵，於 2019 年 8 月 24 日假行政院人事行政總處公務人力發展學院前瞻廳舉辦「2019 海洋文化政策概念形成公民論壇」，設定五大主題及講者如下：(1)海洋文化的基本概念(黃麗生教授主講、安嘉芳教授與談)；(2)漁業文化(胡興華教授主講、張政亮教授與談)；(3)南島文化(作家夏曼 藍波安主講、蔣斌主任與談)；(4)臺灣海神信仰與民俗(林茂賢教授主講)；(5)海客文化、海洋文學與地方創生(葉玉珍執行秘書、顏智英教授及呂華苑理事長主講)。會議情形參見圖 2。



圖 2 公民論壇主講人與籌辦協會(IMAP)幹部
 圖片提供：邱文彥、陸曉筠

為徵求各方對於海洋文化的概念與看法，本研究設計 Google 網路報名表時，同時附上簡要問題，供報名者填具。題目包括：(1)您認為「海洋文化」是什麼？(2)您最關切的海洋文化的問題或議題是什麼？或是，您認為「海洋文化政策」應包含的哪些重要議題？(3)您對於新設立的「海洋委員會」或「國家海洋研究院」有什麼建議？(4)其他。此外，並於與會者名牌背面印加 QR Cord，供其現場提問(參見圖 3)。公民論壇之意見回覆如附表，並綜整分析如下。

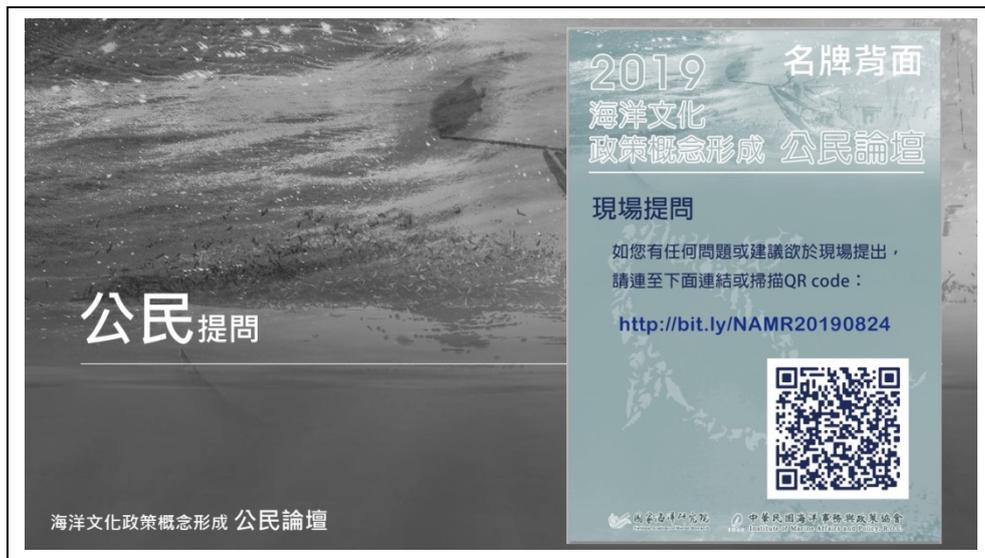


圖3 公民論壇與會者名牌
製圖：陸曉筠

3.1.1 海洋文化的概念或認知

誠如國內學者之定義，海洋文化是人類與海互動所產生的所有文化現象與內涵。在參與公民論壇的回應中，對於海洋文化的概念或認知(參見圖4)，45%參與者認同是人與海相關的生活方式；28%的參與者關切生態環境的保護；其他參與者認知之內涵或議題依序為：海洋開放包容精神(10%)、宗教習俗(8%)、生命開端或起源(5%)、科技與藝術(2%)。簡言之，海洋文化與生活不能脫節，殆無疑義。

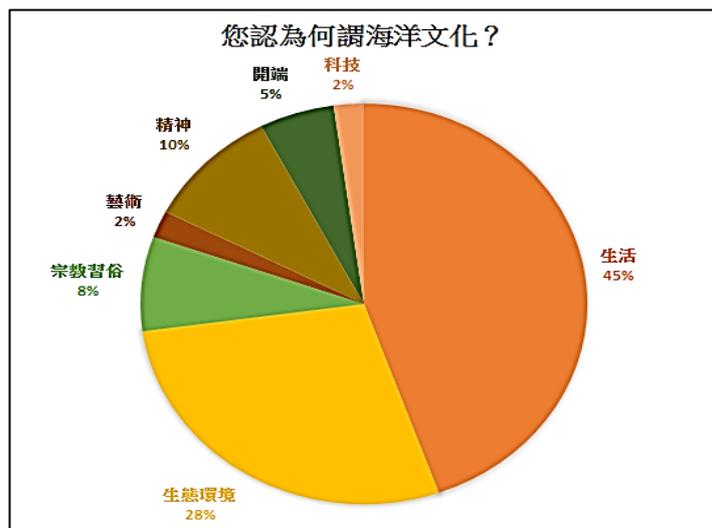


圖4 海洋文化的概念或認知分析圖
製圖：簡林倫

3.1.2 海洋文化政策的重要議題

雖然海洋文化被認同與生活息息相關，但與會者對於海洋的健康和保護十分重視。尤其，對於海洋污染、廢棄物問題頗為關切，顯示生活依存的海洋環境一旦破壞，海洋文化也難以延續。針對與會者最關切的海洋文化的問題或議題或「海洋文化政策」應包含的重要議題部分，與會者的回應如下(參見圖 5)：生態環境(50%)；教育(17%)；經濟(12%)；文化永續(5%)；宗教習俗、文化互動、生活方式、公民參與(3%)；科技、藝術(2%)；水下文化資產(1%)。

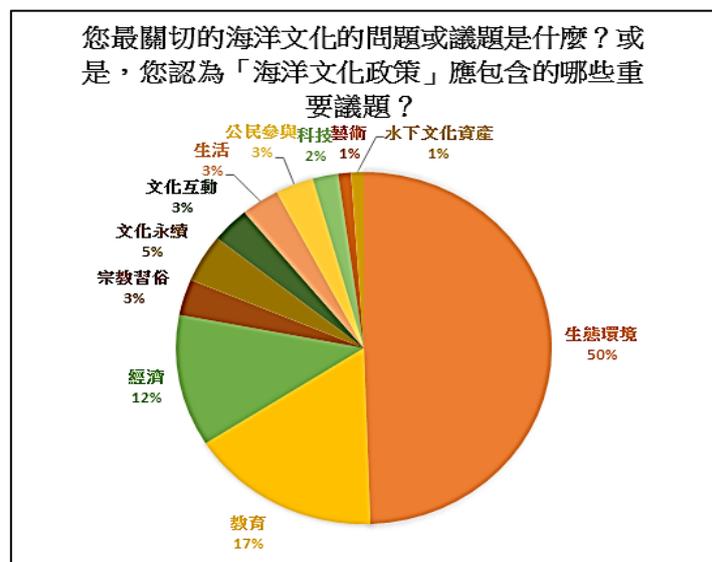


圖 5 海洋文化政策的重要議題

製圖：簡林倫

3.1.3 對於海洋委員會或國家海洋研究院之建議

我國海洋委員會於民國 107 年 4 月 28 日於高雄市成立，主要為統合海洋事務與海洋政策之規劃及推動落實，也是第一個設立於南部地區的中央二級機關。國家海洋研究院則於民國國家海洋研究院於 108 年 4 月 24 日正式成立，是海洋委員會的所屬機構，組設五個一級業務單位(綜合規劃及人力培訓中心、海洋政策及文化研究中心、海洋科學及資訊研究中心、海洋生態及保育研究中心、海洋產業及工程研究中心)及三個輔助單位，協助海洋委員會辦理海洋政策規劃、海洋資源調查、海洋科學研究、海洋產業及人力培育發展業務，以整合國家海洋研究量能、提昇國家海洋科研實力、發揮海洋研究群聚效益，提升海洋產業競爭優勢，促進國家經濟永續發展，故定位為國家海洋智庫。

由於海洋委員會為新成立之部會級機關，國家海洋研究院為國家級海洋研究智庫，十分重要，但許多國人恐知曉不多。因此，本議題的設計，一方面宣導周知，另一方面徵詢國人之建議與期待。與會者對於新設立的「海洋委員會」或「國家海洋研究院」之關注議題如下(參見圖 6)：生態環境保護(26%)；落實政策(16%)；政策規劃(14%)；公民參與(11%)；人才培育(10%)；主權維護(5%)；科技發展、文化永續(2%)。值得關注的是，與會者對於新機關政策之規劃、落時、公民參與非常重視，全然符合公共政策制定和評估的基本理念。此外，新機關人才培育的議題，無論是海洋或文化領域，都是建議應加強和關注的環節。

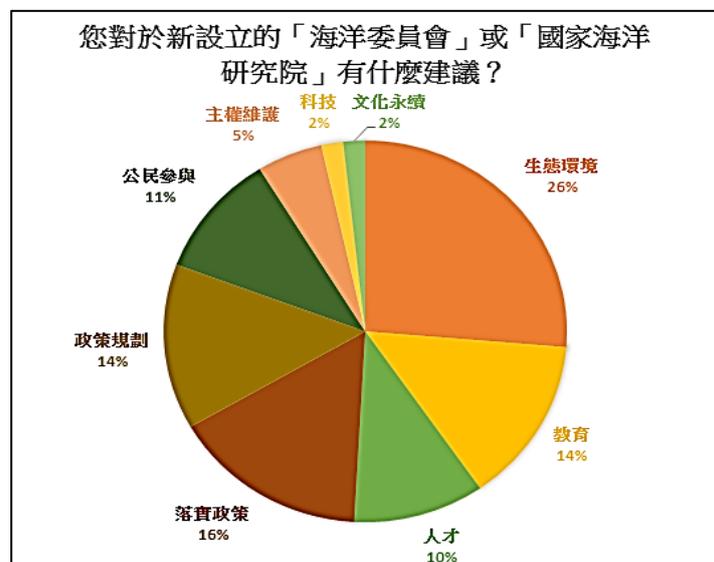


圖 6 對於海洋委員會或國家海洋研究院之建議
製圖：簡林倫

3.1.4 現場提問

為使與會者充分表達意見，本次公民論壇亦設計現場公民提問機制；與會者可以掃描名牌背後之 QR Code，現場提出問題。依據當天所提議題，比重分析如下(參見圖 7)：漁業文化(主題二)、南島文化(主題三)(各 5 題，佔 26.3%)；海洋文化的基本概念(主題一)，以及海客文化、海洋文學與地方創生(主題五)(各 4 題，佔 21.1%)；臺灣海神信仰與民俗(主題四)(三題，佔 15.8%)；其他議題(二題，佔 10.5%)。

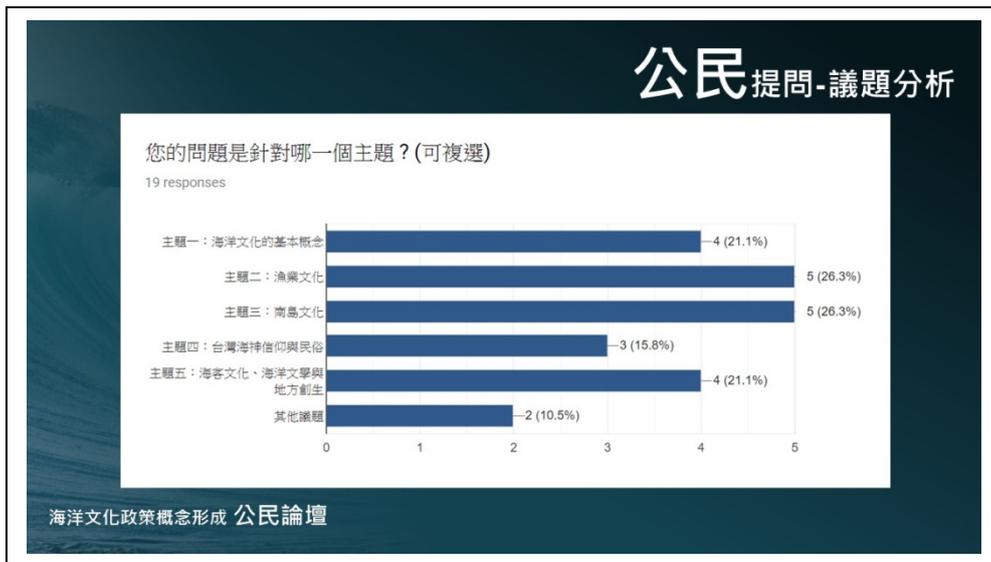


圖 7 公民論壇現場提問議題分析
製圖：陸曉筠

四、結論與建議

由上述公民論壇之回應分析，與會者與國內專家學者對於海洋文化的看法大致相同，即認同是人與海互動的生活方式、開放包容的精神，亦包括宗教習俗、科技、藝術等。但海洋(文化)政策應含括的重要議題中，民眾對於生態環境保護議題如生態保育、海洋廢棄物、永續經營，明顯關切；亦即，如果生態環境破壞，人類依存海洋、產生文化的基盤即將消逝。此外，教育宣導和人才培育，咸認為是長遠根本之計。

呼應圖 1 的政策循環過程，報名者亦期待政策是可以落實和參與的，因此政策規劃與落實、人才培育和公民參與勢必是未來政策評估和循環的驅動力。若干新興議題如水下文化資產，一般民眾了解有限，關心較少，正符合《水下文化資產保存法》第 12 條意旨：「主管機關應推廣各級學校水下文化資產保存之教育」。討論過程或意見徵詢中，也可以理解民眾對於海洋委員會在海洋文化領域有所作為的高度期待，海洋委員會、國家海洋研究院和文化部之間，建議有充分之溝通和分工協作。

上述分析，大致呈現了國人認知海洋文化的重要內涵或議題，超乎傳統的宗教民俗範疇，未來制定政策時，應考量納入更周延的議題與內容。顯見，漁業文化是海洋文化重要部分；臺灣獨特的南島文化，應加強關注、尊重和保存。而海客文化、海洋文學與地方創生等文化資產傳承活化議題，也須強化研究與支持。

參考文獻

- [1] Longman Group UK Limited (1992), Longman Dictionary of English Language and Culture, pp. 1017, Essex, England.
- [2] Lumen (2020), Boundless Political Science -- Policy-making process.
- [3] Merriam-Webster (2020), Policy: a: definite course or method of action selected from among alternatives and in light of given conditions to guide and determine present and future decisions; b: a high-level overall plan embracing the general goals and acceptable procedures especially of a governmental body.
- [4] Point Park University & Middle States Commission on Higher Education (2017), An Introduction to the Public Policy-Making Cycle.
- [5] Policy: A course of actions for dealing with a particular matter or situation, esp. as chosen by a political party, government, business company, etc. See Longman Group UK Limited (1992), Longman Dictionary of English Language and Culture, pp. 1017, Essex, England.
- [6] Policy: A course of actions for dealing with a particular matter or situation, esp. as chosen by a political party, government, business company, etc. See Longman Group UK Limited (1992), Longman Dictionary of English Language and Culture, pp. 1017, Essex, England.
- [7] The Texas Politics Project (2020), Policy Making and Policy Implementation.
- [8] Tukul Rameyo Adi (2018), Maritime Culture Empowerment under Indonesian Ocean Policy, Journal of Ocean & Culture 1, pp. 102-117.
- [9] United Cities and Local Governments (2010), Culture: Fourth Pillar of Sustainable Development.
- [10] 林谷蓉(2015),《海洋文化與海洋觀光：臺灣經驗之分析》，臺北：鼎茂，頁 16-20。
- [11] 盧胡彬 (2019),〈海洋文化與海洋教育〉。
- [12] 國家海洋研究院 (2019),《海洋文化政策概念形成研究》，委託中華民國海洋事務與政策協會邱文彥、胡興華等研究，報告編號：NAMR-108-007，高雄市。
- [13] 黃麗生 (2008),〈主題研究計畫 -- 人與海洋：文化的現象與詮釋〉,《海洋人文-人文社科領域專題教學研究社群發展計畫》，基隆：國立臺灣海洋大學，頁 10-16。
- [14] 余德成、黃盈慈(2016),〈建立臺灣海洋文化分析架構〉,《國立高雄海洋科技大學學報》第 30 期，頁 69-96。