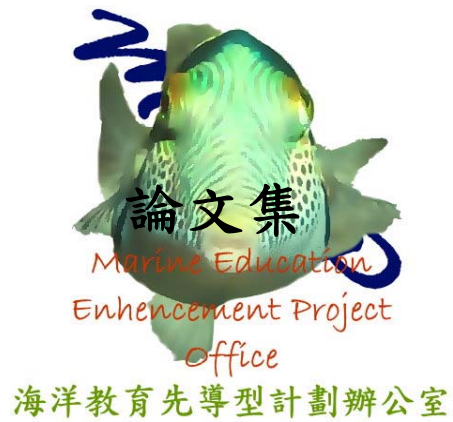


教育部 96 年 海洋教育先導型計畫  
海洋事務學程一期末成果發表會



主辦單位：國立中山大學海洋事務研究所

活動時間：2008 年 5 月 26 日

活動地點：中山大學海洋科學研究院演講



# PROCEEDINGS OF THE 2008 SYMPOSIUM OF MARINE AFFAIRS STUDIES



DATE : MAY 26, 2008

LOCATION : NO.70, LIAN-HAI Rd., GUSHAN DISTRICT, KAOHSIUNG CITY,  
AUDITORIUM OF COLLEGE OF MARINE AFFAIRS

INSTITUTE OF MARINE AFFAIRS, NSYSU

CO-SPONSORED BY

COLLEGE OF LAW, NTU & INSTITUTE OF THE LAW OF THE SEA, NTU

FOUDING DEPARTMENT : EDUCATION MINISTRY

## 議 程 表

時 間	活 動	主持人/發表人	備 註
9:00-9:20	報 到		
9:20-9:30	中山大學「海洋事務學程」執行現況與發展	主持人 周秋隆 教授	
9:30-10:55	專題討論(一): 台灣的海洋法與海洋政策	主持人 姜皇池 教授 發表人 林香吟 發表人 呂彥增 發表人 魏正杰 發表人 楊凱甯	主持人介紹該專題五分鐘，學生上台簡報各十分鐘，討論各十分鐘。
10:55-11:10	茶 敘 時 間		
11:10-12:35	專題討論(二): 海洋事務之管理與制度	主持人 陳荔彤 教授 發表人 陳威志 發表人 許震宇 發表人 翁乃方 發表人 張森瑜	主持人介紹該專題五分鐘，學生上台簡報各十分鐘，討論各十分鐘。
12:35-13:45	午 餐 時 間		
13:45-13:55	海洋教育先導型計畫 總計劃主持人致詞	蔡錦玲 教授	
13:55-15:20	專題討論(三): 海洋環境與資源保育議題	主持人 周秋隆 教授 發表人 林佩蓉 發表人 周志育 發表人 洪慧芳 發表人 聖 迪	主持人介紹該專題五分鐘，學生上台簡報各十分鐘，討論各十分鐘。
15:20-15:50	茶 敘 時 間		
15:50-16:00	成果發表會閉幕致詞	周秋隆 教授	
16:00-16:20	準 備 時 間		
16:20-17:30	高雄市區遊覽		
17:30-19:30	晚 餐 時 間		
19:30-20:00	前往左營高鐵站		
<p>「海洋事務學程一期末成果發表會」</p> <p>謝謝各位的參與 歡迎指教</p>			

# 國立中山大學九十六學年度「海洋事務學程」執行成果

## 壹、教育部顧問室「海洋教育先導型計畫」

台灣是個海洋國家，生存發展與海洋息息相關，無論是對外的經貿活動、資源的來源，甚至於國家安全的確保等，都與海洋相關。隨著科技的進步，海洋資源的開發與利用日益增加，在經濟效益增長的同時，人類也造成海洋環境嚴重的衝擊與影響。海洋是無國界的，也是人類共同的財產，相對於這些使用海洋所產生的海洋事務，是每個國家都必須正視的國際性議題。

教育部顧問室秉持著海洋教育、美與科技的領悟、培育"海洋科技新貴"，以及型塑擁抱變化的海洋教育之精神，建立「彈性教育機制」、「整合全國師資」、「產、官、學」合作培育實務性人才、「以台灣為本的國際視野」之原則，創立海洋教育先導型計畫。國立台灣大學法律學系、國立台灣海洋大學海洋法律研究所、國立中山大學海洋事務研究所有榮幸承辦此先導型計畫，培育台灣海洋教育人才。

## 貳、中山大學海洋事務研究所「海洋事務學程」之執行現況

國立中山大學海洋事務研究所於執行九十六學年度海洋教育先導型計畫，創設海洋事務學程，目的在補足目前台灣對海洋社會科學領域之不足，啟發學生對海洋事務之認識，並強化海洋事務整合之知識和能力、思考海洋相關議題，使不同領域之學生在原有的教育基礎上，激發出新的觀念與思維，貢獻於海洋事務領域。

海洋事務學程結合中山大學海洋科學、社會科學、管理學院和通識教育中心之課程，設計出一套完整而有系統的學習課程。本學程以海洋法和海洋政策為核心課程，另有海洋法律與政策、海洋環境與科技、海洋資源與漁業等三大主題課程作為選修課程。在整體規劃上，適時安排產、官、學界人士演講，使學生明白理論與實務之結合，且透過戶外教學和實習課安排，讓學生更深入了解海洋事務的本質和對國家發展的重要性。本學程設立之目的希望學生修習完畢後能夠充分

了解海洋事務的全貌、順利從事相關工作或出國深造，對台灣海洋環境和國際地位盡一份心力。

## 一、 海洋法

海洋法設計為上下學期之課程，分別是海洋法（一）和海洋法（二）。海洋法（一）專門介紹國際海洋法，包括導言與海洋法之法源、國際海洋法發展之歷史與背景、國際海洋法與聯合國海洋法公約、內水與領海及鄰接區、國際海峽與群島制度、專屬經濟區、漁業大陸礁層與深海床採礦、公海、航運、海洋環境保護、海洋科學研究、海洋的軍事使用與爭端解決，以及海域劃界。

下學期的海洋法（二）則著重在台灣海洋立法的基礎和發展，包括台灣的海洋基本立法、台灣的漁業法、台灣的海上交通法規、台灣的海洋環境與資源保育法、台灣的海洋科技法規、台灣的海岸法，以及台灣的海域安全法。

海洋法課程秉持教育部海洋教育先導型計畫「整合師資團隊」之精神，除了本所計畫主持人周秋隆教授開課，更聘請宋燕輝、趙國材、陳荔彤、姜皇池、張志清、魏靜芬、倪貴榮等國內知名海洋法學者，為學生講授各項專業主題。同時，也於學期課程間邀請產、官、學界人士演講，期使學生對國際海洋法和台灣海洋立法的發展有更深入的了解。

## 二、 海洋政策

海洋政策為九十六年下學期的核心課程，課程設計概括台灣海洋事務相關政策，包含國家海洋政策之定義、研究範圍、及分析架構；整合性海洋政策與專責海洋機構；台灣的海洋政策、組織架構、及決策過程；主要國家的海洋政策、組織架構、及決策過程；海洋政策與國際參與、海洋文化政策、漁業資源與管理政策、航運政策、海洋能源科技產業發展政策、海洋生物科研與產業發展政策、海洋環境保護政策、海洋防災、海上救難、海域執法、海岸管理與開發利用政策、海洋休閒遊憩觀光政策。

海洋政策也是以師資團隊為教學特色，除本所周秋隆教授之外，聘請胡念祖、王冠雄、姜皇池、李健全、張志清、李昭興、蔡錦玲、陳國勝、邱文彥等台灣海洋事務專家學者，共同講授。海洋政策之課程設計使學生在國際海洋法的基礎上，探討台灣海洋政策的發展與趨勢，培養決策思維與能力。

### 三、 海洋事務實習

海洋事務實習課程使學生在專業課程進修之外，能進一步接觸海洋事務於政府或產業界的實際運作，透過參訪政府機關、實地走訪海洋產業、參與及了解海上科學研究船和設備、親自接觸海洋生態環境，使學生能更深刻體認到海洋事務的應用和重要性。

實習課程安排四至八小時的課程授與，以及四至六次的實務實習，由本所三位老師分次帶領學生參訪政府機關，例如高雄市海洋局、交通部港務局、農委會漁業署、海巡署，或實地體驗海洋產業的運作情形，例如走訪漁港、漁市場、箱網養殖現場等等。透過實地走訪，了解台灣海洋事務相關機關之運作；由戶外教學使學生認識海洋各種產業；由海上實習讓學生更加親近海洋、了解海洋；經由機關的介紹和參觀，提供同學未來發展方向之參考；深入了解海洋事務，使學術和實務聯結並應用。學生需於參訪後撰寫心得報告，分享所見。

### 參、 中山大學海洋事務研究所「海洋事務學程」之發展趨勢

承接九十六年教育部海洋教育先導型計畫，九十七學年度中山大學海事所更配合「教育部辦理補助大學校院開設海洋主題導向專業課程計畫」提出海洋法與海洋事務總論之課程規劃。

#### 一、 海洋法

有別於試辦計畫的海洋法（一）、（二），九十七學年度將海洋法一學期的課擴大為一學年的課程，每個課程主題教授四個小時，使授課老師有更充分的時間

向學生解釋法條、公約和相關國際會議等。

海洋法上學期的課程著重在培養學生案例分析的能力，學生在授課老師的協助下分組討論，從每周上課小組討論的主題中，找一個自己有興趣的題目深入研究其案例，透過小組討論和案例分析，學生對法條和時事的敏感度及觀察力，以及實際案例中的運作方式、國家立場、處理態度、外交手段等都有更深入的了解。

海洋法下學期的課程在於法律辯論思維的培養，除每周授課老師帶學生作案例討論外，將由教師列出較具代表性的幾個案例，分派正反方，在期末進行辯論比賽。透過賽前小組討論和資料蒐集等準備，辯論比賽讓學生親身體會作為一個台灣海洋法律規劃者所面對的挑戰、優劣、及未來發展性。

## 二、 海洋事務總論

海洋事務總論之課程規劃在使學生了解台灣海洋法政、政府相關組織、海岸管理、漁業規範、環境保護、污染防治、海洋生物多樣性、海洋觀光、產業經濟、海域執法、台海安全等整體海洋事務，透過對海洋事務各層面和多方向的廣泛認識與課程講授，讓學生對海洋事務有全盤的概念和了解。

本課程同樣以團隊聯合授課的方式，發揮授課教師在各領域之專長，帶給學生不同於以往的上課方式。同時，「海洋事務總論」也將廣邀產、官、學界相關知名人物演講，分享國際上海洋大國在海洋事務上的發展趨勢，使學生了解理論架構之後，更有機會吸取實務運作的經驗，充分了解台灣整體海洋事務的概況，以及未來前瞻性。修習本課程之學生，必需自行邀請一位海洋事務相關參與者，不限產、官、學界專家、服務業者、漁民等，進行實際訪談，以口述問答的方式，整理一份訪談報告，於上課開始十分鐘做一簡短報告，並在課程結束前十分鐘再由老師針對學生報告和上課內容帶領學生進行綜合討論。修課學生將於期末繳交報告，將其訪談報告內容和綜合討論彙整成一份完整的資料。透過實際訪談後彙整報告，學生對海洋事務各層面的運作方式有更深入的了解，也能親身體會作為一個海洋事務參與者所面對的挑戰、優劣、及未來發展性。

## 肆、中山大學海洋事務研究所「海洋事務學程」之未來展望

海洋事務研究所於九十六學年度承辦教育部海洋教育先導型計畫，各系所學生、在職生、社會人士爭相詢問，並透過選課、推廣教育中心等方式，前來上課。多元的課程內容和教學師資團隊能發揮各教師的專長，讓學生收穫豐富。

中山大學海事所未來將把海洋法政課程列為發展重點項目之一，盼未來教育部能繼續鼓勵海洋法政與事務的教育與發展，培育台灣海洋事務人才。



**蔡錦玲(Ching-Lin, Tsai)**  
**教授**

**學歷**

Ph. D. , 日本國立大阪大學醫學部

**現職**

中山大學海洋生物科技暨資源學系教授

**專長/研究主題**

神經內分泌學、分子神經生物學、神經發育學、神經生理學



**專書及專書論文**

1. 蔡錦玲,『魚兒魚兒水中游—魚類的神經系統』, 國立海洋生物博物館籌備處, 108 頁, 民國八十四年六月。
2. 蔡錦玲,「海洋與台灣—過去現在未來系列」,「海洋產業發展」一書中,「海洋資源產業與開發」一章, 第 227 頁-第 238 頁, 胡氏圖書出版社, 2003 年 6 月出版。
3. 蔡錦玲,「台灣海洋教育藍圖」, 教育資料與研究, 第 70 期, 第 1 頁-第 10 頁, 國立教育資料館, 2006 年 6 月出版。
4. 蔡錦玲,「台灣海洋生物生命科學及相關科技產業人才培育」, 教育資料與研究, 第 70 期, 第 117 頁-第 124 頁, 國立教育資料館, 2006 年 6 月出版。
5. 蔡錦玲,「海洋台灣」, 海洋傳誌, 第 84-91 頁, 高雄市政府海洋局, 2007 年 12 月出版。
6. 蔡錦玲,「台灣的海洋教育: 推動海洋科技教育與產業的連結」, 海洋教育國際研討會論文集, 第 103-134 頁, 教育部顧問室海洋教育先導型計畫辦公室, 2007 年 10 月出版。
7. 蔡錦玲,「海洋生物科技」, 科學發展月刊, 第 421 期, 第 42-46 頁, 行政院國家科學委員會, 2008 年 1 月出版。

## 方力行(Lee-Shing, Fang) 教授

### 學歷

美國加州大學聖地牙哥校區

海洋研究院海洋生物化學 博士

### 現職

國立中山大學海洋生物科技暨資源學  
系 教授



### 專長/研究主題

珊瑚學、海洋生態學、海洋生物生理化學、生態與環境(海洋及河川)

### 專書及專書論文

1. 方力行等 2002。海洋生物博物館導覽。聯經出版事業股份有限公司出版。126 頁。
2. Chen, I. S., J. H. Wu, L. S. Fang 2002. The inland-water fishes of Kinmen, Fujuan province. Kinmen National Park Press. Kinmen. 164pp. 中華民國
3. Chen, I. S., L. S. Fang 2001. The inlandwater fishes of Taitung, Taiwan. Taitung County Government Press. Taitung. 200pp. 中華民國
4. Chen, I. S., L. S. Fang 1999. Freshwater and estuary fishes of Taiwan. National Museum of Marine Biology & Aquarium press. 288 pp. 中華民國

## 王冠雄(Kuan-Hsiung, Wang) 教授

### 學歷

英國布里斯托大學哲學博士

### 現職

國立台灣海洋大學海洋法律研究所

副教授

### 專長/研究主題

海洋政策、國際組織、國際法

### 專書及專書論文

1. 王冠雄，2004，防制海盜行為之探討：國際法規範與國際實踐觀點，中華航運協會年會暨學術研討會，台北。
2. 王冠雄，2004，海峽兩岸成立漁業資源管理機制之探討：永續發展的觀點，海南南海研究中心主辦「南海資源與兩岸合作研討會」，博鰲，海南島。
3. 王冠雄，2003，我國南海區域合作政策之探討，政大國際關係研究中心與亞太安全合作理事會共同主辦「南海政策回顧與展望研討會」，台北。
4. 王冠雄，2004，公海生物資源永續利用：我國遠洋漁業之法政研究(III)，國科會。
5. 王冠雄，2003，公海生物資源永續利用：我國遠洋漁業之法政研究(II)，國科會。
6. 王冠雄，2003，加入國際漁業組織後我國漁業部門因應工作之研析：以 IATTC 為例，農委會漁業署委託研究計畫。



## 王維賢(Wei-Hsien, Wang)

### 教授

#### 學歷

Ph. D. (1984), University of California,  
San Diego

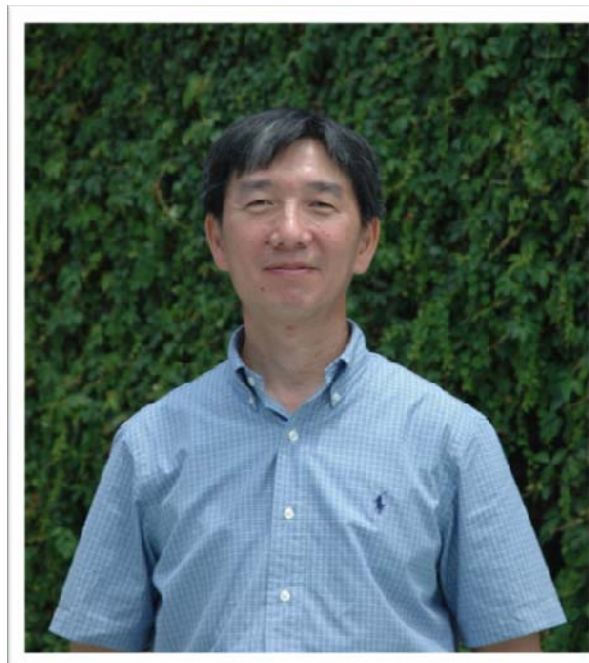
#### 現職

中山大學海洋生物科技暨資源學系 教授

#### 專長/研究主題

海洋有機化學、海洋化學、海洋污染

#### 專書及專書論文



1. 王維賢、陳一鳴、曾若玄、翁蓮、陳孟仙，八十二年六月，國立海洋生物博物館附近海域環境調查監測。
2. 李玉玲、吳重坤、陳宏遠、王維賢、許志宏，八十二年六月，高雄左營及大林蒲廢水海洋放流海域環境監測與相關研究。
3. 曾若玄、王維賢，八十三年六月，國立海洋生物博物館附近海域海潮流及水質調查監測。
4. 方力行、王維賢、張文，八十三年五月，中國鋼鐵公司第四期擴建工程海域環境初步調查計畫。
5. 王維賢、陳一鳴、曾若玄，八十三年六月，國立海洋生物博物館附近海域環境調查監測。
6. 方力行、王維賢，八十四年十一月，屏東縣南灣海域珊瑚及水質監測。
7. 王維賢、李玉玲、吳重坤、許志宏、陳宏遠，八十五年六月，高雄大林蒲工業廢水海洋放流海域還境監測與相關研究(IV)。
8. 陳一鳴、王維賢、李慶玲，八十五年十一月，養殖池水質處理劑之開發研究-BKC部份，農委會漁業特刊第五十人號，pp. 275-285。
9. 王維賢，八十六年，海水中的化學資源，p. 145-158。
10. 王維賢、陳一鳴、徐新，八十六年十二月，興達港區內海水質調查工作。

**宋燕輝(Yann-Huei, Song)**  
**教授**

**學歷**

美國加州大學柏克萊分校法律博士

**現職**

中央研究院歐美研究所研究員

**專長/研究主題**

國家海洋政策、國際海洋法、國際海事安全

**專書及專書論文**



1. Yann-huei Song (2007). Should the United States Accede to the 1982 UNCLOS?—A Subjective Study by Applying Q Methodology. Paper presented at the International Symposium on Marine Affairs and the Law of the Sea. Taipei, Taiwan. May 10-11, 2007.
2. 宋燕輝 (2006)。〈南海油氣資源共同開發〉論文發表於「2006年海峽兩岸南海問題學術研討會」。中國海南省海口市。2006年11月27日至11月28日。
3. Yann-huei Song (2006). Okinotorishima: A “Rock” or an “Island” ? Recent Maritime Boundary Controversy between Japan and Taiwan/China. Paper presented at the International Conference : Towards a Framework for the New Order of the Sea. Korea. UNHA University, Korea, Law of the Sea Institute, UC Berkeley, USA. October 24-25, 2006.
4. Yann-huei Song (2006). Energy and Resources Competition among China, Japan and the United States. Paper presented at the Conference on the Asia Pacific Security: A Strategic Outlook. Philippines. Institute for National Policy Research (Taiwan). September 4-5, 2006.

## 周秋隆(Chiu-Long, Chou)

### 教授

#### 學歷

加拿大 DALHOUSIE 大學分析化學博士

#### 現職

中山大學海洋事務研究所 教授

#### 專長/研究主題

海洋事務、海洋環境品質與保護區政策  
治理、海洋環境指標、環境資源及保育、  
海洋污染偵測、環境影響評估、海洋環  
境保護法規



#### 專書及專書論文

1. 周秋隆 “Approaches for the Ocean Governance: Canadian Ocean Act” ，發表於台灣大學法律學系主辦「海洋法政學程成果發表會」，台北，民國 97 年 1 月 31 日。
2. Chou, C. L. (2007) ”The Selection of Bioindicators for Monitoring the Marine Environmental Quality.” Paper presented at “2007 Workshop on Monitoring Techniques for Marine Environment”, held by National Kaohsiung Marine University, Nov 21, 2007.
3. Chou, C. L. (2007) ”The environmental impacts of cobia aquaculture’s wastes and chemicals” Paper presented at “The Second International Workshop on the Conservation and Research Needs of the Indo-Pacific Humpback Dolphins, *Sousa chinensis*, in the waters of western Taiwan”, held by National Museum of Marine Biology and Aquarium, Sep 4~7, 2007.
4. Dr. Chou L. Chou “Assessment of Environmental Capacity and Development of Risk Assessment Methodologies and Guideline for Use in Marine Aquaculture in APEC region: a Pilot Study in Taiwan”, Paper presented at “The 7<sup>th</sup> APEC Roundtable Meeting on the Involvement of the Business/Private Sector in Sustainability of the Marine Environment”, Held by Civil Service Development Institute, Taipei City, CHINESE TAIPEI, April 18-20, 2007.
5. Chou, C. L. (2007) . A time series of mercury accumulation and improvement of dietary feed in net caged salmon. *Marine Pollution Bulletin* 54: 720-725. [SCI]
6. 教育部「海洋教育先導型計畫」海洋法政學程教材編纂

## 邱文彥(Wun-Yen, Cioa) 教授

### 學歷

美國賓夕法尼亞大學都市與區域規劃研究博士

### 現職

國立海洋大學海洋資源管理研究所教授  
兼所長

### 專長/研究主題

海洋政策、海洋治理、海岸管理、濕地保育、環境法、環境規劃與管理、海洋文化資產、亞太經濟合作組織海洋資源保育事務

### 專書或專書論文

1. 邱文彥（1999），「海洋與海岸管理」，台北：國立編譯館
2. 邱文彥（2003），「海岸管理：理論與實務」，台北：國立編譯館主編，五南圖書出版公司印行，二版一刷。
3. 邱文彥編著（2003），「海洋與台灣：海洋文化與歷史」，台北：胡氏出版社。
4. 邱文彥編著（2003），「海洋與台灣：海洋產業發展」，台北：胡氏出版社。
5. 邱文彥編著（2003），「海洋與台灣：航運貿易新趨勢」，台北：胡氏出版社。
6. 邱文彥編著（2003），「海洋與台灣：海洋永續經營」，台北：胡氏出版社。
7. 邱文彥（2004），「迎戰全球化、台灣向前走—生態環保」，第六章海岸規劃與管理，149-173 頁，台北：財團法人國家展望文教基金會、台灣心會出版。



## 胡念祖(Nien-Tsu, Hu)

### 教授

#### 學歷

美國德拉威爾大學海洋政策博士

#### 現職

中山大學海洋政策研究中心主任

中山大學社會科學院教授



#### 專長/研究主題

海洋政策、國際海洋法、漁業政策、海軍政策

#### 專書及專書論文

1. 胡念祖、魏兆歆，民國七十九年五月初版，我國總體國家海洋政策研究，高雄市，113面，ISBN 957-97000-8-7(精裝) ISBN957-97000-9-5(平裝)國立中央圖書館編碼：579.142。
2. 行政院研究發展考核委員會發行，胡念祖研究主持，民國八十二年，我國海洋事務專責機構之設計與定位，台北市，243面，ISBN 957-00-1853-4(精裝) ISBN 957-00-1854-2(平裝)國立中央圖書館編碼：553.33。
3. 民國八十三年一月，海洋政策學總論，(初版一刷)基隆市:水產出版社，225面，ISBN:957-8596-12-X(平裝)，國立中央圖書館編碼：579.14。本書經國科會審查通過，榮獲八十三年年度年研究獎勵代表作社會科學甲等獎。
4. 民國八十四年一月，海洋政策學總論，(增修版)高雄市:胡念祖，259面，ISBN:957-97097-5-0(平裝)，國立中央圖書館編碼:579.14。
5. 民國八十五年二月，海洋政策:理論與實務研究·(初版一刷)台北市:五南圖書出版有限公司，285面，ISBN:957-11-1123-6(精裝)，ISBN:957-11-1124-4(平裝)，國立中央圖書館編碼:579.14。
6. 民國八十六年九月，海洋政策:理論與實務研究，(二版一刷)台北市，五南圖書出版有限公司，349面，ISBN:957-11-1392-11(平裝)，國立中央圖書館編碼:579.14。



## 姜皇池 (Huang-Zhi, Jiang) 教授

### 學歷

英國倫敦大學瑪莉皇后學院國際法法  
學博士

### 現職

國立台灣大學法律學系 副教授



### 專長/研究主題

國際公法、國際海洋法、國際海洋法爭端解決、漁業政策

### 專書及專書論文

1. 國際海洋法文獻選編（下冊），農委會漁業署 2007
2. 國際海洋法文獻選編（上冊），農委會漁業署 2007
3. 民主、和平與人權，陳隆志教授古稀祝壽論文集，元照，2006.12
4. 國際公法導論，新學林，2006
5. 國際海洋法（下冊），學林文化事業有限公司，2004
6. 國際海洋法（上冊），學林文化事業有限公司，2004
7. 論海洋軍事利用-當代公法新論:翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，元照，2002
8. 國際海洋法法庭簡介-國際法論集：丘宏達教授六秩晉五華誕祝壽論文集，三民書局 2001
9. 國際海洋法總論，學林文化事業有限公司，2001
10. 國際法與台灣：歷史考察與法律評估，學林文化事業有限公司，2000
11. 台灣國家定位與相關國際法問題-兩國論與台灣國家定位，黃昭元主編：學林文化事業有限公司，2000.05

## 柯澤東(Tse-Tung, Ko) 教授



### 學歷

法國巴黎大學法學博士

### 現職

國立台灣大學法律學系 兼任教授

### 專長/研究主題

海商法、保險法、環境法、國際私法、國際貿易習慣法、國際商務仲裁

### 專書及專書論文

1. 國際法，1981年初版；1983年2版，台北。
2. 海商法論，1989年11月初版，共451頁，台北。台大法學叢書〈46〉；1992年2版。
3. 環境法論，1993年3月，共386頁，台大法學叢書〈53〉，2版，台北。
4. 環境法論〈二〉，1995年6月初版，台大法學叢書〈83〉，台北。
5. 千禧年跨世紀法學之演進，柯澤東教授論文集，2000年8月初版，共528頁，台北。
6. 海商法修訂新論，2000年11月初版，共318頁，台大法學叢書〈125〉，台北。
7. 最新海商法---海上貨物運送責任篇，民88年11月初版，共275頁，台大法學叢書〈118〉，2001年1月修訂，台北。
8. 商事法精論，〈合著〉---海商法篇，1998年1月初版，291-519頁，共228頁，台北。2001年10月修訂版，291-528頁，共237頁，台北。
9. 國際私法，民88年10月初版，共285頁，台大法學叢書〈55〉，2001年1月修訂再刷，2002年1月修訂三刷，台北。2002年8月2版，2004年2版3刷。2006年7月，3版。
10. 海商法---新世紀幾何觀海商法學---，世新大學法學院法學叢書〈三〉，2006年6月初版，元照初版，台北，共360頁。
11. 國際私法新境界—國際私法專論，台大法學叢書(157)，2006年8月初版，台北。

**張志清(Chih-Ching, Chang)**  
**教授**

**學歷**

英國布里斯托大學 海商法 博士

**現職**

國立台灣海洋大學航運管理學系 教授

**專長/研究主題**

海商法、航政法規、國際海事公約、航運契約法、航業經營與管理



**專書及專書論文**

1. Ding-Hsun Hsiao, Chih-Ching Chang, Kuang Lin, (2007) Keelung Port's Strategies in Coping with Taipei Port's Competition in Container Terminal Operation, The Journal of shipping and Logistics, Vol: 53, pp. 147-164.
2. 蕭丁訓、張志清、林光、陳基國，2007，臺灣港埠發展加值型服務港埠之啟思，航運季刊，36(4): (in press)
3. 鍾政棋、張雅涵、張志清，2006，我國船舶設籍問題與因應對策之研擬，航運季刊，15(3):41-62。
4. Chih-Ching Chang, Kaung Lin, and Jya-Yuan Bao, 2006, Developing Direct Shipping across the Taiwan Straits, Marine Policy, 30(2):392-399. (SSCI)
5. 張志清、林財生、陳福照、連義堂，2006，國際海商立法多元化趨勢下對複合運送提單條款之建議，航運季刊，15(4):1-22。
6. 包嘉源、張志清、林光，2005，兩岸海運通航談判之結構分析，航運季刊，14(2)：41-45。

**許春鎮(Chun-Jen, Hsu)**  
**教授**

**學歷**

德國海德堡大學法學博士

**現職**

國立台灣海洋大學海洋法律研究所專  
任助理教授



**專長/研究主題**

憲法、行政法、地方自治法、職業團體自治法、農漁水利團體自治法

**專書及專書論文**

1. 許春鎮，2004，論公法社團之概念及其類型，東吳法律學報，第十六卷第二期，93-158 頁。《TSSCI》
2. 許春鎮，2005，論國家對地方自治團體之監督，玄奘法律學報，第四期，231-286 頁。
3. 許春鎮，2006，論自治行政之概念及其類型，台北大學法學論叢，第 59 期，1-57 頁。《TSSCI》。
4. 許春鎮，2006，論地方自治團體之內部組織及其爭議解決機制，台灣海洋法學報，第五卷第二期，131-179 頁。

陳荔彤(Li-Tung, Chen)  
教授

學歷

英國威爾斯大學法學博士

現職

國立台灣海洋大學海洋法律研究所教授  
兼所長

專長/研究主題

國際公法、國際海洋法、國際刑法

專書及專書論文

1. 陳荔彤，2003，國際刑事法院誕生與美國主張豁免管轄的國際法實踐，月旦法學，92：92-100，中華民國。
2. 陳荔彤，2004，美國最高法院同性性行為除罪化與同性婚姻合法化的憲法發展，月旦法學，104：204-224，中華民國。
3. 陳荔彤，2003，臺灣在國際法院的適格性探討，臺灣在國際法院的適格性研討會，中華民國，7-38。



## 陳國勝(kuo-Sheng, Chen) 教授

### 學歷

中央警官學校警政研究所碩士

### 現職

中央警察大學水上警察學系 系主任

中央警察大學水上警察研究所 所長



### 專長/研究主題

海洋行政法、海巡法規

### 專書及專書論文

1. 陳國勝，〈處理『閩晉漁五六三八號事件』之法學思考〉，《警學叢刊》，第32卷第1期，頁39-54。
2. 陳國勝，〈淺論金門馬祖地區之領海〉，《律師雜誌》，第306期，頁33-41。
3. 陳國勝，〈海域執法與國家責任的省思〉，《警學叢刊》，第31卷1期，民國89年7月，頁321~335。

## 莊慶達(Ching-ta, Chuang) 教授

### 學歷

美國北卡羅萊納州立大學經濟學博士

### 現職

國立臺灣海洋大學海洋資源管理研究所  
教授兼所長

### 專長/研究主題

漁業經濟、海洋政策、海洋休閒與社區發展、WTO 與漁業管理



### 專書及專書論文

1. 莊慶達、單碧玲，2004，豐收的季節，行政院農業委員會漁業署補助，臺灣漁業經濟發展協會編印。
2. 胡興華、莊慶達等，2005，漁村新風貌，台灣農家要覽，行政院農業委員會。
3. 莊慶達，2007，臺灣農業推廣學會 95 年度優秀農業推廣教育人員獲獎感言，漁業推廣，245: 22-23。
4. 莊慶達、華健，2007，從國外博物館船看海功號的出路，漁業推廣，246: 46-48。
5. 莊慶達，2007，日本推動振興漁業及活化漁村的作法-松島行之我見，漁業推廣，247: 36-37。
6. 華健、莊慶達，2007，從開拓海洋、駕馭海洋到與海美麗共生，漁業推廣，第 248 期，頁 28-33。
7. 莊慶達、吳晨瑜、洪莉雯、許齡文，2007，從忠僕號看民間美術號的未來，漁業推廣，第 249 期，頁 40-42。
8. 莊慶達，2007，日本推動振興漁業及活化漁村的作法-福岡行之我見，漁業推廣，第 250 期，頁 32-34。
9. 莊慶達，2007，海洋觀光與休閒漁業的發展，漁業推廣，第 254 期，頁 21-25。

國立中山大學 海洋事務研究所

「海洋事務學程期末成果發表會」

請尊重智  
慧財產權  
請勿任意  
引用內文



# 論文目錄

## 壹、台灣的海洋法與海洋政策

此消彼長的南海政策？

兩岸南海事務管理機制之分析

林香吟 / 台灣大學法律學系研究助理…………… 1

台灣領海制度的國際法思考

呂彥增 / 台灣大學法律研究所…………… 27

我國內水制度之研究與評析

魏正杰 / 台灣大學法律研究所…………… 55

我國海域執法機關架構之探討

楊凱甯 / 海洋大學海洋法律研究所…………… 81

## 貳、海洋事務之管理與制度

- Coastal Zone Management in China:  
An Analysis or Reform and Impact in Political Process  
陳威志 / 台灣大學法律研究所…………… 103
- 我可以加入王下七武海嗎？  
—論海盜與國際海上恐怖主義之法律問題  
許震宇 / 中山大學中山學術研究所…………… 137
- 台灣，「漁業實體」，前進抑或後退？  
—論我國的漁業政策與遠景  
翁乃方 / 台灣大學法律研究所…………… 155
- 我國健全造船環境政策目標下所應注意之國際情勢：  
全球造船業現況與 OECD 造船談判之趨勢  
—以補貼問題為中心  
張森瑜 / 海洋大學海洋法律研究所…………… 175

## 參、海洋環境與資源保育議題

南台灣海洋保護區之研究

林佩蓉 / 中山大學海洋事務研究所..... 193

從東沙環礁國家公園之成立論我國海洋保護區法制

周志育 / 海洋大學海洋法律研究所..... 217

澎湖箱網養殖管理現況之案例分析

洪慧芳 / 中山大學海洋事務研究所..... 237

The End of Whaling ?

The Limits of the Law

聖 迪 / 台灣大學法律研究所..... 255

## 肆、其他優秀著作

論返聯、入聯公投對釣魚台主權政策論述之意義

林聖凱 / 中山大學中山學術研究所…………… 271

搶救海洋珊瑚礁生態

蔡欣樺 / 海洋大學海洋法律研究所…………… 285

論海洋資源保育國際習慣法原則

一 以東沙環礁國家公園為例

林熾琦 / 海洋大學海洋法律研究所…………… 305

# 壹、台灣的海洋法與海洋政策

# 此消彼長的南海政策？ 兩岸南海事務管理機制之分析

林香吟

國立台灣大學政治學研究所畢

國立台灣大學法律學系研究助理

## 摘要

南海在航運、經濟及軍事上，皆具有相當之重要性，近年來南海的情勢更加詭譎多變，亦成為南海聲索國兵家必爭之地。兩岸從 1949 年隔海分治以來，在南海政策上各自有所主張與發展，本文首先針對兩岸南海政策發展分別進行檢視，接著再就兩岸現今南海事務管理機制進行比較，從中可以發現，兩岸南海政策在「主權屬我」、「歷史性主張」、「擱置爭議、共同開發」、「和平解決」、「海洋立法」五個面向的發展大同小異，但在南海事務管理機制方面，無論在地方行政管轄亦或專責管轄機制，中國大陸主動且積極的南海管理機制，對照出台灣的被動且消極。本文最後並試圖提出我國南海政策及南海事務管理機制改善之道。

**關鍵詞：**南海、南沙群島、海洋法公約、U 形線、南海政策綱領

## 壹、南海的爭端

「南海」(或者又稱為「南中國海」)是太平洋的一個「半封閉海」<sup>1</sup>，關於南海的海域範圍有不同的說法及統計數據。根據國際水文局的定義，南海為東北—西南走向，其南部邊界在南緯 3 度，位於南蘇門達臘和加里曼丹之間，北邊及東北至廣東、廣西、福建和台灣及台灣海峽，東邊至菲律賓群島，西南至越南與馬來半島，通過巴士海峽、蘇祿海和馬六甲海峽連接太平洋和印度洋，南海海域面積約為三百五十萬平方公里。<sup>2</sup>而「南海諸島」則包括東沙群島、西沙群島、

<sup>1</sup> Article 122 of UNCLOS reads: "For the purposes of this Convention, "enclosed or semi-enclosed sea" means a gulf, basin or sea surrounded by two or more States and connected to another sea or the ocean by a narrow outlet or consisting entirely or primarily of the territorial seas and exclusive economic zones of two or more coastal States."

<sup>2</sup> 〈南海〉，《維基百科》，〈<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B5%B7>〉。事實上，學

中沙群島及南沙群島。

兩岸皆以所謂「U 型線」<sup>3</sup>主張包括東沙、西沙、中沙及南沙群島在內的所有南海諸島，但其它東南亞國家則否認兩岸所主張在南海的主權，除兩岸外，越南、馬來西亞、菲律賓與汶萊同樣分別主張各自擁有部分或全部南海島嶼或礁石，<sup>4</sup>除汶萊外，所有主張國家均派遣軍隊佔領部份島礁主張主權。<sup>5</sup>目前南海的情勢是：東沙群島在中華民國實際控制下；倘若將黃岩島視為中沙群島的一部分<sup>6</sup>，黃岩島實際上在菲律賓控制下，菲律賓並進一步主張中沙群島；<sup>7</sup>西沙群島目

---

者對於「南海」的範圍界定有著不同的描述，筆者在此引用《維基百科》的資料，關於不同學者對南海不同的描述便不再一一贅述，而關於南海的海域面積亦有著不同的數據，有三千五百萬平方公里的數據，參閱：陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》（台北：幼獅，1997年），頁1。有約四百六十三萬平方公里（一百三十五萬平方海里）的數據，參閱：高健軍，〈中國的海洋劃界問題〉，周忠海主編，《中國的和平發展與國際法》（北京：中國政法大學出版社，2006年），頁206。有三百五十萬平方公里的數據，參閱：李金明，《中國南海疆域研究》（福建：福建人民出版社，1999年），頁1。袁古潔，《國際海洋劃界的理論與實踐》（北京：法律出版社，2001年），頁220。有約三百三十萬平方公里的數據，參閱：周忠海，〈論南中國海共同開發的法律問題〉，周忠海主編，《中國的和平發展與國際法》（北京：中國政法大學出版社，2006年），頁179。也有約兩百六十萬平方公里的數據。參閱：Hal Olson, "Marine Traffic in the South China Sea," in Elisabeth Mann Borgese, Norton Ginsburg & Joseph R. Morgan ed., *Ocean Yearbook 12* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1996), pp. 137-138. 有約兩百三十二萬平方公里的數據，參閱：傅崐成，《南海的主權與礦藏—歷史與法律》（台北：幼獅文化事業公司，1981年），頁1-2。也有約兩百二十二萬平方公里（六十四萬八千平方海里）的數據，參閱：J. R. V. Prescott, *The Maritime Political Boundaries of the World* (London; New York: Methuen, 1985), p. 209.

<sup>3</sup> 台灣所主張 U 形線與中國之 U 形線略有差異，台灣所主張者由十一個線段組成，是 1947 年國民政府時期即已確定；中國大陸則主張由九個線段組成，之所以將最後兩個線段進行刪減，主要是五〇年代與越南雙邊關係之考量，當時為表示與越南政府友好，乃將國民政府時期公布的十一條虛線，在與越南鄰近的北部灣部份兩段虛線予以刪除，從 1953 年後，中華人民共和國所出版地圖即僅有九段線。請參考：Li Jinming & Li Dexia, "The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note," *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, No. 3-4, July-December 2003, p. 290. 中國大陸從未公開表示刪除鄰近北部灣兩段虛線之原因，但很可能是為了將北部灣中白龍尾島的主權由中國移轉給越南所致。Keyuan Zou, "The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spratly Islands," *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 14, No. 1, January-March 1999, p. 35. 不過高健軍認為：「這條線最早出現在 1947 年 12 月由國民政府內政部分域司編繪...當時包括十一條條斷續線...1948 年 2 月內政部公開發行的中華民國行政區域圖中第一次標明了這條線的位置。後來，北部灣的兩條線被去掉，遂成了現在的『九段線』。1949 新中國出版的地圖上，『九斷線』被完整的保留下來」。參見：高健軍，〈中國的海洋劃界問題〉，周忠海主編，《中國的和平發展與國際法》（北京：中國政法大學出版社，2006年），頁206。另見：高健軍，《中國與國際海洋法：紀念〈聯合國海洋法公約〉生效 10 週年》（北京：海洋出版社，2004年），頁136-137。

<sup>4</sup> Alex G. Oude Elferink, "The Islands in the South China Sea: How Does Their Presence Limit the Extent of the High Seas and the Area and the Maritime Zones of the Mainland Coasts?" *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, April-June 2001, pp. 171-172.

<sup>5</sup> Noel Ludwig, "Swords into Timeshares: An International Marine Park in the Spratly Islands?" in Elisabeth Mann Borgese, Aldo Chircop & Moira McConnell ed., *Ocean Yearbook 15* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2001), p. 10. Clive H. Schofield & William G. Stormont, "An Arms Race in the South China Sea?" in Elisabeth Mann Borgese, Norton Ginsburg & Joseph R. Morgan ed., *Ocean Yearbook 12* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1996), p. 286.

<sup>6</sup> 黃岩島是否屬於中沙群島的一部分，似乎仍有些爭議，台灣與中國大陸皆主張黃岩島的主權，即是奠基於對中沙群島的主張上，然而，有國外學者卻在字裡行間區分了中沙群島和黃岩島，這

前則在中華人民共和國控制下；南沙群島是最複雜的，中華民國占有太平島及中洲礁，中華人民共和國占領包括永暑礁在內七個島礁，越南佔領包含南威島在內二十九個島礁，菲律賓占領包含中業島在內八個島礁，馬來西亞占據包含彈丸礁在內五個島礁。<sup>8</sup> 印尼和汶萊兩國雖沒有直接佔據南沙群島島礁，但印尼宣佈的專屬經濟海域產生劃界問題，汶萊則對南沙群島的南通礁提出領土要求。除了印尼以外的所有南海沿海國皆對南沙群島中一個或多個島礁有所主張，這些國家並透過建立兩百海里專屬經濟海域和大陸礁層制度，將其主張的海域範圍覆蓋了南海大部分海域且彼此重疊，領土主權及海域主張使得南海問題更加複雜。

南海問題成為亞太地區的「熱點」並非一朝一夕，甚至在九一一事件後國際情勢的轉變更影響南海局勢的發展。<sup>9</sup> 南海引起關注的原因不外乎島嶼主權爭議、海域紛爭、海底資源探勘問題、自由航行及航行安全問題等等。追根究柢，南海問題最核心的分歧與爭端有兩個：一是南海諸島的主權歸屬，也就是國家領土爭議；二是領海、大陸礁層和專屬經濟海域的劃分，也就是海洋資源開發爭議。目前中國大陸、台灣、越南、汶萊、馬來西亞及菲律賓都對南沙群島全部或部分進行主張，而涉及海域劃界問題的更包括印尼。因此，南海問題，不光是南沙群島的主權和領土爭端，還有著中國與南海周邊國家海洋管轄區域的劃分問題。尤其是各國根據《海洋法公約》，相繼擴張其領海、鄰接區、專屬經濟海域，並將大陸礁層延伸至大陸礁層外緣為止。《聯合國海洋法公約》誕生後，南海問題更加複雜化，這與《公約》公約本身的不足和南海問題的複雜性有很大關係，具體表現在以下兩個方面：一是南海島嶼的主權爭端和島嶼制度與劃界制度的問題，把南海問題複雜化；二是南海本身地理位置的重要性和豐富的資源，將南海爭端白熱化。

---

使得黃岩島的主權爭議更加複雜。Jeanette Greenfield, *China's Practice in the Law of the Sea* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 165-166.

<sup>7</sup> Keyuan Zou, "The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spratly Islands," p. 30.

<sup>8</sup> 〈南沙群島〉，《維基百科》，

< <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B2%99%E7%BE%A4%E5%B2%9B> >

<sup>9</sup> 宋燕輝將九一一事件作為其國際關係結構因素的解釋項進行南海研究，他認為九一一之後有五個發展影響了南海情勢：一、印度軍事力量從印度揚到南中國海的出現；二、日本開始促進南中國海威脅貨運及航行安全等海洋安全議題之合作；三、南中國海聲索國單邊、雙邊、多邊的軍事活動之增加；四、南中國海聲索國尤其是中國與東協之間外交關係之增進；五、布希作為柯林頓之次任總統對中國政策之轉向。Yann-Huei Song, "The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium: Before and After the September 11 Terrorist Attacks," *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, No. 3/4, July-December, 2003, p. 229.



## 一、島嶼爭端與海域劃界

《海洋法公約》第一百二十一條「島嶼制度」闡明了構成島嶼的定義，島嶼所享有之海域空間，以及不具有大陸礁層和專屬經濟海域的岩礁之規定。<sup>10</sup>「島嶼制度」提供了辨別島嶼以及確定島嶼所享有海域空間的法律意涵<sup>11</sup>，但關於島嶼構成的複雜性及其所享之應得權利問題尚未因此條款而終結。<sup>12</sup>從國際海洋法的觀點來看，如果南海的島嶼不符合《公約》第一百二十一條的規定，則不享有專屬經濟海域及大陸礁層，由此可知，南海爭端國為了擴展南海水域及資源的專屬管轄權利，主張島嶼主權並進而作為基點、劃定基線是很重要的。<sup>13</sup>

南海諸島，尤其是南沙群島最大的爭議即在於該島礁是否具享有專屬經濟海域和大陸礁層的能力，如果它們不享有此等海域，則南海大部分將依照大陸沿岸及近岸島嶼的距離劃定，且南海中間將可維持為公海之海域，但如果島嶼具享有專屬經濟海域和大陸礁層之權利，則公海將會消失或大幅減少。<sup>14</sup>關於南沙群

---

<sup>10</sup> Article 121 of UNCLOS reads: “1. An island is a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide. 2. Except as provided for in paragraph 3, the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf of an island are determined in accordance with the provisions of this Convention applicable to other land territory. 3. Rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own shall have no exclusive economic zone or continental shelf.”

<sup>11</sup> 欲見法律意涵詳細分析，請參考：Jonathan I. Charney, “Rocks that Cannot Sustain Human Habitation,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 4, October-December 1999, pp. 871-873.

<sup>12</sup> 關於島嶼制度或南海島嶼的討論，請參考：Jonathan I. Charney, *op. cit.*, pp. 863-878. Jon M. Van Dyke & Robert A. Brooks, “Uninhabited Islands: Their Impact on the Ownership of the Oceans’ Resources,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 12, No. 3/4, July-December 1983, pp. 44-69. Dr. Barry Hart Dubner, “The Spratly ‘Rocks’ Dispute – A ‘Rockapelago’ Defies norms of International Law,” *Temple International and Comparative Law Journal*, No. 9, September 1995, pp. 291-331. Jon M. Van Dyke & Dale L. Bennett, “Islands and the Delimitation of Ocean Space in the South China Sea,” in Elisabeth Mann Borgese, Norton Ginsburg & Joseph R. Morgan ed., *Ocean Yearbook 10* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1993), pp. 54-89. Marius Gjetnes, “The Spratlys: Are They Rocks or Islands?” *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, April-June 2001, pp. 191-204. Myron H. Nordquist ed., *United Nations Convention on The Law of The Sea 1982: A Commentary III* (The Hague/ London/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1995). Hiran W. Jayewardene, *The Regime of Islands in International Law* (Dordrecht/ Boston/ London: Martinus Nijhoff Publishers, 1990). Clive R. Symmons, *The maritime Zones of Islands in International Law* (The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1979). 宋燕輝，〈由國際法觀點論沖鳥礁法律地位暨我國籍漁船『龍榮二號』在沖鳥礁日本所主張 EEZ 被扣罰款事件之適法性問題〉，陳隆志教授古稀祝壽論文集編輯委員會編，《民主、和平與人權：陳隆志教授古稀祝壽論文集》（台北：台灣國際法學會出版，元照經銷商，2006年），頁 55-105。姜皇池，〈論島嶼制度〉，陳隆志教授古稀祝壽論文集編輯委員會編，《民主、和平與人權：陳隆志教授古稀祝壽論文集》（台北：台灣國際法學會出版，元照經銷商，2006年），頁 107-137。

<sup>13</sup> Yann-Huei Song, *Managing Potential Conflicts in the South China Sea: Taiwan's Perspective* (Singapore: Singapore University Press, 1999), p. 3.

<sup>14</sup> Marius Gjetnes, “The Spratlys: Are They Rocks or Islands?” *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, April-June 2001, p. 192.

島，目前似乎沒有任何一個島礁可以說是被證實具有維護人類居住或其本身經濟生活的能力，<sup>15</sup>然而，不能維持人民居住或本身經濟生活之礁岩雖不得與島嶼一樣享有專屬經濟海域及大陸礁層，但也可以享有領海及鄰接區，並可供作為領海基線之基點。

對於南海周邊國家來說，當然都希望其聲稱的島礁能擁有專屬經濟海域，但倘若如此，南海就不可能留下什麼公海，且這些島礁的專屬經濟海域也將與南海周邊大陸海岸的專屬經濟海域重疊。如東沙島的專屬經濟海域將與菲律賓的專屬經濟海域重疊，西沙群島的專屬經濟海域將與中國海南島和越南大陸海岸的專屬經濟海域重疊，黃岩島正好位於菲律賓的專屬經濟海域之內，整個南沙群島的專屬經濟海域將與南海周邊國家的邊界重疊，於是使南海的主權與海域爭議更加複雜化。事實上，即使這些島礁的部分或全部都不在海洋法公約第一百二十一條第三項規定的範圍之內，均有權擁有專屬經濟海域和大陸礁層，但這些海區的實際寬度亦只能等待南海周邊大陸海岸的專屬經濟海域和大陸礁層劃界之後才能確定，而在這種劃界中島嶼可得到的份量很有限。<sup>16</sup>在這種複雜的情況下，南海的情勢便可視為：島嶼主權的爭奪與海域之瓜分，進而衍生更多問題如海域與大陸礁層劃界等。

## 二、豐富的資源及航運的重要性

南海諸島所涵蓋海域蘊藏豐富的生物與非生物性資源，自古以來就是重要的漁業基地，將來亦有希望成為世界重要石油及天然氣產地。漁業資源是南海重要的生物資源，更是南海周邊國家經濟活動的一環。然而，南海的碳氫化合物資源，尤其是石油，才是引起各方關切的重要焦點，那麼，南海區域究竟有多少石油及天然氣呢？此等數據眾說紛紜，但根據美國能源部能源資訊署（Energy Information Administration, Department of Energy）的資料指出，中國大陸估計潛在的石油資源高達兩千一百三十億桶原油，而美國地質調查局（U.S. Geological Survey）在 1993、1994 年的調查中估計南海海盆已發現蘊藏量及尚未發現之資源總共約為兩百八十億桶原油。中國大陸一項近期的調查指出，南沙及西沙群島

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 199-201.

<sup>16</sup> Alex G. Oude Elferink, "The Islands in the South China Sea: How Does Their Presence Limit the Extent of the High Seas and the Area and the Maritime Zones of the Mainland Coasts?" *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, April-June 2001, pp. 171-172.

蘊藏的石油資源高達一千零五十億桶的原油，但該數據因尚未開發而無法得以證實。事實上，天然氣可能才是南海最豐富的碳氫化合物資源，目前南海周邊國家多數所開發的是天然氣而非石油，美國地質調查局指出南海地區之碳氫化合物資源約百分之六、七十為天然氣，倘若屬實，則總共可能約有九百兆立方英尺（Trillion Cubic Feet, TCF）的天然氣。2006年4月，與中國海洋石油公司合作的赫斯基能源公司（Husky Energy）證實，南沙群島周圍的天然氣資源將近四到六兆立方英尺。<sup>17</sup>

表 1<sup>18</sup>

南海區域各國石油及天然氣資料				
國家	石油蘊藏量 (單位： 十億桶)	天然氣蘊藏量 (單位： 兆立方英尺)	石油生產量 (單位： 千桶/日)	天然氣生產量 (單位： 十億立方英尺/日)
汶萊	1.1	13.8	203.5	366
柬埔寨	0	0	0	0
中國	16	80	3,684.4	1,960
印尼	4.37	93.9	892.5	2,613
馬來西亞	4.0	83.0	750.8	2,218
菲律賓	0.14	3.5	15.2	88
新加坡	0	0	0	0
台灣	<0.01	.22	1.0	28
泰國	0.5	11.7	186.9	858
越南	0.6	6.8	344.6	162
<b>總計</b>	<b>26.7</b>	<b>279.1</b>	<b>6,078.9</b>	<b>8,293</b>
南沙和西沙群島的蘊藏量尚未得到證實，統計日期為 2008 年 1 月 1 日。 石油生產量是 2006 年平均生產量，天然氣生產量為 2006 年計畫生產量。				

南海諸島位於太平洋和印度洋中間，是聯絡東南亞與東北亞之孔道。事實

<sup>17</sup> Energy Information Administration: Official Energy Statistics from the U.S. Government  
<[http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South\\_China\\_Sea/OilNaturalGas.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/OilNaturalGas.html)>

<sup>18</sup> 資料來源：Energy Information Administration: Official Energy Statistics from the U.S. Government  
<[http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South\\_China\\_Sea/TablesMaps.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/TablesMaps.html)>

上，南海諸島所具有的價值遠大於它的面積大小，因為南海有世界最重要的戰略航運線，且東南亞有包括麻六甲海峽在內數個重要的海峽。南海對於中共、日本、美國和東亞新興國家及東南亞國家本身具有極重要的海線戰略地位及極大的經濟價值，也是這些國家的經濟和戰略生命線。<sup>19</sup>南海的航線約占世界航運的百分之二十五，包括載運台灣、日本、南韓石油運輸的超大型油輪。南海最重要的航線大致包括「新加坡—上海」、「新加坡—香港」及「新加坡—日本」。<sup>20</sup>在航運方面，僅就萬噸以上船舶而言，每年即有一萬艘以上船次從南向上，其中約八千艘從北向南。<sup>21</sup>也因此，南海的航行利益引起各方關切。

南海的航道利益主要可分為兩個層次：第一個問題在於，南海會不會成為「事實上的中國內湖」(de facto Chinese lake)<sup>22</sup>，並進一步影響自由航行？而第二個問題在於，控制島嶼主權即可主張海域，若擁有主權即意味領海及兩百海里經濟海域被囊括，則南海幾乎沒有公海。控制島嶼不僅可以具有海洋戰略地位，更可以在海道航運中取得優勢地位。中國與東盟在 2002 年 11 月簽署《南中國海各方行為宣言》，「各方重申尊重並承諾，包括 1982 年《聯合國海洋法公約》在內的公認的國際法原則所規定的在南海的航行及飛越自由」<sup>23</sup>，南海各國在面對主權及海域糾紛時，願尊重南海的航行及飛越自由，亦願確保南海地區航行自由與穩定。該《宣言》突顯出南海的航行自由及航運利益實為各國關注的焦點。

南海海域豐富的石油、天然氣資源，以及重要的航道利益，是催化南海島嶼主權爭奪的誘因，各國對島礁的占據，是行使探勘開發之主權權利以及掌握航運航道之優勢地位的墊腳石，也是主導共同開發以及航運利益之談判籌碼的試金

---

<sup>19</sup> 南海戰略重要性的詳細分析，請參閱：陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》，頁 7-10。

<sup>20</sup> Michael G. Gallagher, "China's Illusory Threat to the South China Sea," *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, p. 171.

<sup>21</sup> Hal Olson, *op. cit.*, pp. 137, 140-141.

<sup>22</sup> "Thus far, the U.S. response to the Chinese challenge has been to remain neutral on the competing maritime border claims and to avoid criticism of China. Other countries in the region have made attempts to defuse the problem, such as Indonesia's informal conferences in the 1990s, but Beijing has refused multilateral solutions that do not recognize Chinese sovereignty. If Washington continues to allow Beijing's willful misinterpretation of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) to remain unchallenged, the South China Sea will become a de facto Chinese lake, the countries of Southeast Asia will be subject to Beijing's interpretations of international law and sovereignty, and the American Navy will have to ask permission from China to transit this vital international waterway." mentioned by Dana Robert Dillon, the Senior Policy Analyst of Asia Studies Center at The Heritage Foundation. See: Dana Robert Dillon, "How the Bush Administration Should Handle China and South China Sea Maritime Territorial Disputes," *The Heritage Foundation*, September 5, 2001, <<http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/BG1470.cfm>>.

<sup>23</sup> 原文為："The Parties reaffirm their respect for and commitment to the freedom of navigation in and over flight above the South China Sea as provided for by the universally recognized principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea."

石。

## 貳、兩岸南海政策的發展與比較

在討論兩岸「南海政策」之前，必須先了解「南海政策」所指涉的內容為何，而要了解「南海政策」之前，則必須先定義「海洋政策」的內涵。國內有學者界定海洋政策為「政府為使用、開發和瞭解海洋所採取行動與措施的過程」<sup>24</sup>，亦有學者定義海洋政策為「處理國家使用海洋之有關事務的公共政策或國家政策」<sup>25</sup>。綜合上述定義，筆者認為海洋政策為「國家針對海洋事務所制定並採取的行動、方針、措施及政策」，因此，當吾人討論「南海政策」之時，南海政策應為國家針對「南海事務」所制定並採取的行動、方針、措施及政策。在此，筆者試圖分析兩岸從隔海分治以來南海政策的發展與演變，並就「主權屬我」、「歷史性主張」、「擱置爭議、共同開發」、「和平解決」、「海洋立法」五個面向進行比較。

### 一、主權屬我

先就兩岸在南海的主權伸張來看，基於歷史原因，中國大陸和台灣政府皆主張擁有南海諸島的主權，兩岸在 1950 年之前對於中國擁有南海諸島主權的史實與法理，持有顯著的共識。<sup>26</sup>1950 年以後，兩岸則分別在外交和國內立法方面皆多次重申其對南海諸島之主權及其附近海域之權益。

1951 年 8 月 15 日，中共外長周恩來在舊金山對日和約召開之前，發表聲明指出「在南沙群島及西沙群島具有不可侵犯的主權」。<sup>27</sup>1958 年 9 月 4 日，中共於「領海宣言」中強調東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島屬於中國，十

<sup>24</sup> 該定義為宋燕輝綜合馬漢 (Alfred Mahan)、渥希 (Don Walsh)、甘勃爾 (John K. Gamble, Jr.)、蘇利文 (William L. Sullivan, Jr.) 等人看法所提出。宋燕輝，〈一九八九年中美有關北太平洋公海漁捕互動之分析〉，林正義主編，《中美關係報告：1988-1989》(台北：中研院歐美所，1989 年)，頁 100。

<sup>25</sup> 胡念祖，《海洋政策》(台北：五南，1997 年)，頁 14。

<sup>26</sup> 俞寬賜認為兩岸的共識包括：一、南海諸島原為無主地，中國最早發現及捕魚；二、中國對南海諸島先占並自十三世紀起即已展現國家管轄；三、二戰後日本向中華民國投降，恢復南海領土主權；四、戰後採取一連串政策性措施，並先後併入「廣東省東西南沙群島行政區」及「南海特別行政區」管轄。參閱：俞寬賜，《南海諸島領土爭端之經緯與法理》(台北：編譯館，2000 年)，頁 130-131。

<sup>27</sup> 聲明為「中華人民共和國在南威島和西沙群島不可侵犯的主權，不論英美對日和約有無規定及如何規定，均不受影響」。傅崐成認為中共顯然誤將英美所稱的 Spratly Islands 南沙群島誤為 Spratly Island 南威島。參閱：傅崐成，《南海的主權與礦藏—歷史與法律》，頁 57。

二海里領海寬度及直線基線法同樣適用於南海諸島。其後，中共多次發表聲明強調南海諸島為中國領土，中國具有無可爭辯的合法主權。1992年2月25日中共通過《領海及毗連區法》，並於第二條中規定：

中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及其沿海島嶼、台灣及其包括釣魚島在內的附屬各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼。

1996年5月15日批准《聯合國海洋法公約》，並重申了對上述《領海及毗連區法》第二條所列各群島及島嶼的主權。同日，並公佈了中國大陸領海的部分基線和西沙群島的領海基線。將南海諸島中在中共實際控制之下的西沙群島的主權權利法律化。

中華民國方面則於1952年4月28日簽訂《中日和約》，其中第二條規定：「日本國業已放棄對台灣及澎湖群島以及南沙群島及西沙群島之一切權利、權利名義及要求」<sup>28</sup>。中華民國外交部亦多次發表聲明，表示其為中華民國領土。<sup>29</sup>

中華民國行政院於1992年8月5日正式核准成立「南海小組」<sup>30</sup>，隨即召開第一次會議，訂定《南海政策綱領》，並於1993年4月13日由行政院核准通過<sup>31</sup>。《南海政策綱領》前言中提及：

南沙群島、西沙群島、中沙群島及東沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，向為我國固有領土之一部份，其主權屬於我國。

南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益。我國政府願在和平理性的基礎上，及維護我國主權原則下，開發此一海域，並願依國際法及聯合國憲章和平解決爭端。

<sup>28</sup> 周恩來1951年的聲明與1952年《中日和約》中僅提及「西沙群島及南沙群島」，是因為日本於1939年將「新南諸島」（日本為西沙、南沙所取之新名）併入台灣府高雄州高雄市管轄，而戰後須「無條件歸還中國領土」時，兩岸雙方皆主張該群島為其領土。

<sup>29</sup> 詳細內容請參閱：傅崐成，《南海的主權與礦藏—歷史與法律》，頁53-76。

<sup>30</sup> 民國八十一年八月五日行政院以台八十一研綜字第三八四六號函核定。胡念祖，〈南海島嶼主權維護〉，發表於「南海政策回顧與展望」研討會，（台北：亞太安全合作理事會中華民國委員會，1993年3月29日），頁36。

<sup>31</sup> 中華民國八十二年四月十三日行政院台八十二內字第○九六九二號函核定。

1995 年針對美國政府發表南海政策，中華民國外交部就南海問題重申其「基本立場」<sup>32</sup>，其中包括堅持絕不改變在我國歷史性水域（所謂 U 形線）主權立場。1999 年 2 月 10 日台灣公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」<sup>33</sup>，涵蓋台灣本島及附屬島嶼（包括釣魚台列嶼）、東沙群島、中沙群島，至於南沙群島部分是以文字宣告方式處理，西沙群島及金、馬地區則未公布。東沙由兩條直線基線與兩條正常基線建構全部基線，中沙群島則採正常基線，南沙群島則以文字宣告「在我國傳統 U 形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土，其領海基線採直線基線及正常基線混合法劃定，有關基點名稱、地理座標及海圖另案公告」。

## 二、歷史性主張

兩岸對南海歷史性主張的依據是 U 形線，出現在 1947 年中國官方繪制的《南海諸島位置圖》中<sup>34</sup>，該斷續國界線台灣習稱之「U 形線」，中國大陸也稱其為「九斷線」或「傳統海域疆界線」。過去兩岸雙方強調 U 形線為南海諸島的海域疆界線，並主張其內所有島嶼、環礁、甚至水下淺灘，換句話說，兩岸均認定在傳統 U 形線內之南海諸島為其領土。

台灣在 1993 年發布《南海政策綱領》時賦予 U 形線「歷史性水域界線」的地位，南海歷史性水域界線內之水域是「中華民國」管轄下的海洋區域，「中華民國」在這裡擁有所有的權利和利益，然而，國內學者對於「歷史性水域」的主張見解不一<sup>35</sup>。此外，行政院所提《領海及鄰接區法草案》雖曾經將「歷史性水

<sup>32</sup> 我國基本立場包括：一、對於南沙群島問題，在牽涉我國水域（所謂 U 型線）之內，我國堅持主權的立場絕不改變；二、對區域內以和平方式解決爭端的作法表示支持；三、對任何足以引發新爭端之挑釁行為表示反對；四、目前「擱置主權爭議、共同開發資源」之觀點，已在各南海周邊國家漸獲共識，我政府對此表示支持；五、我將繼續積極參加「南海潛在衝突管理研討會」之相關國際會議，並與南海周邊國家充分合作，避免引發潛在衝突。中華民國外交部編，《外交部聲明及公報彙編》（台北：外交部，1996 年），頁 41-42。

<sup>33</sup> 行政院八十八年二月十日台八十八內字第〇六一六一號令。

<sup>34</sup> 1935 年 4 月「水陸地圖審查委員會」出版中國官方第一個南海地圖：「中國南海各島嶼圖」。1947 年 12 月 1 日，內政部重新審訂南海諸島的名稱，並公布地圖，以 U 形線畫出我國南海疆界圖。

<sup>35</sup> 當年在政治大學所舉辦關於南海歷史性水域法律制度的學術座談會中，與會學者見解分歧，主張者包括傅崐成及陳鴻瑜教授在內，傅崐成教授認為 U 形線是歷史性水域外界線，且應該是一個非內水的特殊化水域；陳鴻瑜教授亦認為將南海視為歷史性水域的提法有實現的可能性。然而該主張的反對聲浪不小，丘宏達教授認為主張南海是我國歷史性的水域有很大的困難；俞寬賜教授認為 U 形線內的水域不是歷史性水域，但 U 形線為南海島嶼歸屬線；王人傑教授亦認同南海 U 形線僅有領土主權的主張，而無對水域的主權主張；李子文教授更認為我們只是想用創造性學說來解釋而得到認同。而宋燕輝教授亦提出折衷意見，我國不能將南海歷史性水域定位為內水或領海，但應可主張為「歷史性群島水域」或「歷史性特殊水域」。本中心國關組，〈我國南海

域」列入<sup>36</sup>，但最後還是予以刪除，故在 1998 年公佈的《領海及鄰接區法》中沒有歷史性水域的規定。然而，1999 年行政院在中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線公告中，又於其基線表中規定：「在我國傳統 U 形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土」。

1998 年中國大陸通過並頒佈《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》，其中第十四條規定：「本法的規定不影響中華人民共和國享有的歷史性權利」。這意謂著中共不因專屬經濟海域、大陸礁層等海洋區域制度的建立，而放棄中國在周邊海域可能享有的「歷史性權利」。然而，中共並沒有解釋為何會有第十四條歷史性權利，其歷史性主張相當模稜兩可，不過，儘管該法並沒有進一步明確歷史性權利的具體含義，但也為主張歷史性權利留下了適當空間。

南海「U 形線」的定位為何？U 形線內海域是否為「歷史性水域」？U 形線之內容與目的有諸多尚待探討者<sup>37</sup>，歷史性水域之定位及權利亦有待釐清。兩岸於此意見亦頗為分歧，台灣過去傾向持肯定「歷史性水域」之立場，但該主張現在則較為模糊，中國大陸則是主張「歷史性權利」，但內部近年來亦認為南海的 U 形線水域是中國歷史性權利的水域，<sup>38</sup>更有甚者，並進一步強調 U 形線不僅是南海諸島主權歸屬線，更是南海傳統海域疆界線。<sup>39</sup>

### 三、擱置爭議、共同開發

---

歷史性水域之法律制度—學術座談會紀要》，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期，1993 年 8 月，頁 1-16。宋燕輝，〈歷史性水域之法律制度的探討〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期，1993 年 8 月，頁 41-42。此外，趙國材教授則認為 U 形線為我國「傳統海疆線」，且不能以現行國際法作為衡量「歷史性水域」的標準。趙國材，〈從現行海洋法分析南沙群島的主權爭端〉，《亞洲評論》，第 9 期，1999 年春夏號，頁 22-23。

<sup>36</sup> 內政部工作小組將「歷史性水域」定位為「經由歷史證據顯示，為我國最早發現與命名、最早開發與經營、最早管轄與行使主權之固有水域」。內政部編，《海域二法制定實錄》（台北：內政部，2002 年），頁 10-11、70、81、87、93、190。

<sup>37</sup> 有關 U 形線探討文獻相當多，較完整者英文文獻請參考：Li Jinming & Li Dexia, *op. cit.*, pp. 287-295. Keyuan Zou, "The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spratly Islands," pp. 27-55. 至於中文文獻，可參考：傅崑成，〈南（中國）海法律地位之研究〉（台北：一二三資訊有限公司，1995 年），頁 201-210；俞寬賜，前揭書，頁 59-79。

<sup>38</sup> 中共專屬經濟區法關於歷史性權利的規定有三種說法：第一、此等海域具有與海洋法公約專屬經濟區或大陸架相等之法律地位；第二、超出兩百海里界線的歷史性權利之海域；第三、在兩百海里內的歷史性權利之適用，但受到不同於專屬經濟區制度的另一種國家制度管理，第三種海域可視為「準領海」、「修正的歷史性水域」或「調和的歷史性水域」。Zou Keyuan, "Historical Rights in International Law and in China's Practice," *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, April-June 2001, p. 162.

<sup>39</sup> Li Jinming & Li Dexia, *op. cit.*, p. 294.



為避免主權爭議阻礙整個南海問題的解決，中共總理、外長、國家主席及專家學者皆數度表示願意擱置主權爭議、共同開發南海資源，可見「擱置爭議、共同開發」為中共南海政策的指導方針。<sup>40</sup>然而，中共解決南海問題的實際政策其實是「主權屬我、擱置爭議、共同開發」，這說明所有解決方案包括共同開發的大前提是「南海主權屬於中國」，惟特別值得注意的是，中共並未提出明確的共同開發之範圍，或共同開發之區域、形式、具體內容及治理機制。<sup>41</sup>中國大陸學者指出，二十世紀九〇年代以來，「擱置爭議、友好協商、雙邊談判、推動合作」成為中國南海政策的實際指標。<sup>42</sup>

而中華民國在 1993 年所公布的《南海政策綱領》中亦隱然具有「擱置爭議、共同開發」的態度，包括在目標中設定「加強南海開發管理、積極促進南海合作」，以及在實施綱要中就資源開發設定「探勘及開發可利用之資源、探討合作開發之可行性」。中華民國內政部長及總統也皆曾公開發表過共同開發的構想，惟仍停留於意願的宣告，並未提出任何執行細節。<sup>43</sup>2002 年 11 月 5 日中華民國外交部針對《南海各方行為宣言》之簽署發表聲明，重申支持以「擱置主權爭議、共同開發資源」方式，透過協商對話，和平解決爭端。<sup>44</sup>中華民國自 2004 年開始進行大陸礁層計畫，該計畫以「擱置主權爭議、共同開發」之立場，先規劃進行我國大陸礁層調查五年計劃，在過去已建立之科學研究及工業探勘基礎上，繼續彙整相關資訊，並補充調查東海大陸礁層、東沙海域、台灣東部及南部海域，以及南沙、中沙海域之基礎資料與海洋資源。<sup>45</sup>

兩岸皆積極主張「擱置爭議、共同開發」，但事實上，都仍停留在口頭宣示的階段，對於共同開發相關內容，包括：合作地點，即合作區的地理界定；合作

<sup>40</sup> 王冠雄，《南海諸島爭端與漁業共同合作》（台北：秀威資訊科技，2002），頁 36-38。

<sup>41</sup> Nguyen Hong Thao, "Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea," *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, April-June 2001, p. 110.

<sup>42</sup> 岳德明，〈中國南海政策芻議〉，《戰略與管理》，2002 年第 3 期，頁 60。

<sup>43</sup> 王冠雄，前揭書，頁 39-42。

<sup>44</sup> 聲明包括：一、中華民國政府茲重申擁有南海四沙群島領土主權，並依據公認之國際法原則享有一切應有之權益。二、中華民國政府一向主張支持以「擱置主權爭議、共同開發資源」方式，透過協商對話，和平解決爭端。但對於東協國家政府與中華人民共和國雙方簽署此一涉及我國領土主張與國際法應享有權益之「南海各方行為宣言」，而未邀請中華民國政府代表參加，完全漠視我國權益，我政府對此深表遺憾、抗議與不滿。三、中華民國作為南海地區國家之一員，基於主權獨立及相互尊重，願意積極促進南海合作、和平處理南海爭端及維護南海生態環境，並繼續尋求與南海周邊國家進行合作，共同維護南海地區之和平與穩定。四、中華民國自二〇〇〇年起已在東沙群島及南沙太平島，採取一連串信心建立措施，包括由海岸巡防署進駐執法，爰呼籲南海各方本此精神，共同促進該地區之和平與發展。（外交部聲明），《中華民國外交部》，<<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=2289&ctNode=1097&mp=1>>

<sup>45</sup> 行政院研究發展考核委員會編，《海洋政策白皮書》（台北：行政院研考會，2006 年），頁 34。

範圍，即是漁業資源、石油天然氣、海洋科學研究、環境保護及其他或者是所有各個方面；合作方，即確定在這個共同開發區或合作區的參加者；合作方式，即確認詳細的合作模式或途徑等等，兩岸皆未曾進一步提及。

#### 四、和平解決

國際爭端的和平解決是絕對法（*jus cogens*）義務，這規定在《聯合國憲章》第 2 條與第 33 條，以及聯合國大會 1970 年第 2625 號決議案中，亦規定在《海洋法公約》第 279 條中，此項義務已經由條約及國際習慣法得到確認。<sup>46</sup>中共與東協所簽署的《南海各方行為宣言》中提及：「有關各方承諾根據公認的國際法原則，包括 1982 年《聯合國海洋法公約》，由直接有關的主權國家通過友好磋商和談判，以和平方式解決它們的領土和管轄權爭議，而不訴諸武力或以武力相威脅」。而中華民國早在《南海政策綱領》中即明確指出：「南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益。我國政府願在和平理性之基礎上，及維護我國主權原則上，開發此一海域，並願依國際法及《聯合國憲章》和平解決爭端」。陳水扁總統於今年所提出的《南沙倡議》中亦提及：「台灣接受《南海各方行為宣言》所揭櫫的精神與原則，堅持以和平方式解決領土與管轄的爭議」。

#### 五、海洋立法

1982 年《聯合國海洋法公約》於 1994 年 11 月 16 日正式生效，在《海洋法公約》的影響下，南海情勢已然產生質變：爭端國強化島嶼主權之動作增加；爭端國國內海洋立法之速度加快；爭端國在南海所進行之海洋資源勘探與開發活動增加；爭端國與區域內、外的國家就海洋法之適用所引發之磨擦可能性增加；亞太地區強權，尤其是美國與日本對南沙島嶼主權爭議之關切與介入程度提高；東協國家推動南海區域安全所作之努力會更積極。中共於 1992 年 2 月 25 日通過《中華人民共和國領海及毗連區法》<sup>47</sup>，1996 年 5 月 15 日通過《關於批准『公約』

<sup>46</sup> Nguyen Hong Thao, "Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea," p. 116.

<sup>47</sup> 1992 年 2 月 25 日第七屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過，1992 年 2 月 25 日中華人民共和國主席令第 55 號公佈自公佈之日起實施。

的決定》<sup>48</sup>，1998年6月26日通過《中華人民共和國專屬經濟海域和大陸礁層法》<sup>49</sup>，以國內立法的形式確定了《海洋法公約》的規定。由於兩岸特殊情勢，台灣是目前極少數未加入聯合國的國家，但是已於1998年1月21日通過《中華民國領海及鄰接區法》<sup>50</sup>及《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》<sup>51</sup>，向國際社會宣示，台灣實質上已加入國際海洋法的潮流。《海洋法公約》對兩岸所造成的影響是，兩岸紛紛制定海洋政策、完善海洋立法，兩岸皆主張擁有南海諸島的主權，因此，國內海洋法亦適用於南海諸島及其水域，而國內立法則可在海洋權益爭奪與管理中「依法行政」，獲得積極且有利的地位。兩岸的海洋法實際上僅適用於其有效管轄範圍，但值得注意的是，兩岸的海洋立法皆採取同樣的立場，尤其是在東海及南海的海域劃界及領土主張上。<sup>52</sup>

## 參、兩岸南海事務管理機制之評析

### 一、中華民國

#### (1) 地方行政管轄

第二次世界大戰結束後，1947年3月15日中華民國內政部將西沙、南沙暫交由海軍管理<sup>53</sup>，1947年9月4日中華民國政府將南海諸島劃歸「廣東省」管轄<sup>54</sup>，後又於1949年4月1日成立「海南特別行政區」並將其劃歸行政管轄，但仍由海軍代管。1949年10月中華民國政府退居台灣，兩岸隔海分治。1956年6

<sup>48</sup> 1996年5月15日第八屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議通過《關於批准〈公約〉的決定》，並聲明：一、按照《聯合國海洋法公約》的規定，中華人民共和國享有兩百海里專屬經濟海域和大陸礁層的主權權利和管轄權。二、中華人民共和國將與海岸相向或相鄰的國家，通過協商，在國際法基礎上，按照公平原則劃定各自海洋管轄權界限。三、中華人民共和國重申對1992年2月25日頒佈的《中華人民共和國領海及毗連區法》第二條所列各群島及島嶼的主權。四、中華人民共和國重申：《聯合國海洋法公約》有關領海內無害通過的規定，不妨礙沿海國按其法律規章要求外國軍艦通過領海必須事先得到該國許可或通知該國的權利。

<sup>49</sup> 1998年6月26日第九屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過，1998年6月26日中華人民共和國主席令第6號公佈自公佈之日起施行。

<sup>50</sup> 中華民國八十七年一月二十一日華總（一）義字第八七〇〇〇—一〇三四〇號令公布

<sup>51</sup> 中華民國八十七年一月二十一日華總（一）義字第八七〇〇〇—一〇三五〇號令公布

<sup>52</sup> Yann-Huei Song & Zou Keyuan, "Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States," *Ocean Development and International Law*, Vol. 31, No.4, October-December, 2000, pp. 333-334.

<sup>53</sup> 中華民國內政部處字第四四二號令。傅崐成，《南海的主權與礦藏—歷史與法律》，頁55-56。

<sup>54</sup> 中華民國內方一字第〇八八〇號令。傅崐成，《南海的主權與礦藏—歷史與法律》，頁55-56。

月中華民國改設「東沙守備區」及「南沙守備區」，後又於 1990 年由「高雄市政府」代管東沙島與南沙（太平島）<sup>55</sup>，辦理東沙島及南沙（太平島）工作內容，包括宣示東、南沙主權及確保東、南沙生態保育，加強服務東、南沙海域作業漁民。東沙島及南沙太平島行政上皆由高雄市旗津區中興里管轄。目前高雄市旗津區中興里設有里長及里幹事一名，位於高雄市旗津區敦和街二巷 122 號。<sup>56</sup>

台灣 2006 年《海洋政策白皮書》提到：「為鞏固我國對南海之主張，政府正積極推動在東沙群島設立海洋型國家公園，以及中沙群島、南沙群島（太平島、中洲礁）海洋環境之基礎調查與保育工作，並將持續在符合國家海洋權益下，參與或推動相關之國際合作計畫或安排」。<sup>57</sup>2006 年 12 月 19 日行政院核定內政部所報「東沙環礁國家公園計畫（草案）」，2007 年 1 月 17 日內政部正式公告「東沙環礁國家公園計畫書、圖」，東沙環礁國家公園為我國第七座國家公園，也是目前台灣總面積最大的國家公園，隸屬中華民國內政部營建署，2007 年 10 月 4 日成立海洋國家公園管理處管理之。<sup>58</sup>目前東沙島為高雄市旗津區管轄，國家公園管理處位於高雄市楠梓區。

## (2) 專責管轄機制

由於我國尚未成立海洋事務專責機構，針對南海事務，內政部於 1992 年設立「南海小組」，負責制定與檢討南海政策，1995 年內政部又提出「南海突發事件緊急處理小組」構想，層級高於「南海小組」，作為處理南海問題最高指導單位。這兩個小組均由內政部部长擔任召集人，「南海小組」由相關各部會次長層級組成，「南海突發事件緊急處理小組」則由外交部、國防部、陸委會首長及行政院秘書長組成。<sup>59</sup>原本專責南海政策的「南海小組」，於 2005 年時由國安會「週

<sup>55</sup> 高雄市政府代管東沙島及南沙（太平島）法令依據：行政院七十九年二月十六日台七十九內字第三〇五八號函；內政部七十九年二月二十四日台內地字第七八〇二九七號函。參見：《高雄市政府海洋局》，<[http://kcmb.kbj.com.tw/main.php?po=about3&op=web\\_1](http://kcmb.kbj.com.tw/main.php?po=about3&op=web_1)>。筆者在研究期間發覺許多不同的說法，似乎國內對於南海相關資訊的整理尚有待加強。有「1980 年 12 月將南海諸島交由高雄市政府代管」之說，參見：俞寬賜，前揭書，頁 132。陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》，頁 107。另外，我國行政院海巡署網頁上的資料則為「民國七十一年（1982 年）行政院委託高雄市政府代管東沙島」、「民國八十八年（1999 年）五月東沙島正式隸屬高雄市旗津區」，參見：《行政院海岸巡防署》，<<http://www.cga.gov.tw/south/dongsha/history.asp>>。

<sup>56</sup> 《高雄市旗津區公所》，<<http://ccdo.kcg.gov.tw/index.php?url=30-10>>。

<sup>57</sup> 行政院研究發展考核委員會編，《海洋政策白皮書》，頁 30、32。

<sup>58</sup> 《東沙環礁國家公園》，<<http://dongsha.cpami.gov.tw/cp/main1.aspx>>

<sup>59</sup> 「南海小組」設召集人一人，由內政部部长兼任，副召集人一人，由內政部政務次長兼任。外交、國防、經濟、交通、行政院農委會、衛生署、環保署、大陸委員會、國科會之次長或副首

邊海域情勢會報」取代，作為處理台灣週遭爭議海域的主管機制。

目前東沙群及南沙太平島為中華民國政府實際控制，以往由國防部海軍代管，1999 年內政部成立海岸巡防署後，由海巡署派員接替島上海軍陸戰隊，但仍保留一部份海空軍人員作為象徵。「海巡署南部地區巡防局」針對東南沙巡防，若衝突狀況持續擴大，有武裝衝突或有登陸我島嶼之虞時，海巡署即陳請行政院及國安會「海域情勢會報」研判，並依政策指示辦理後續事宜。<sup>60</sup>

## 二、中華人民共和國

### (1) 地方行政管轄

1959 年 3 月，廣東省海南行政區在西沙群島永興島設立了「西、南、中沙群島辦事處」，負責行使西沙群島、南沙群島、中沙群島及其周圍海域的主權與管轄權。1969 年 3 月，該辦事處改稱為「廣東省西、南、中沙群島革命委員會」，1981 年 10 月又恢復為「廣東省西、南、中沙群島辦事處」(縣級)。為突出中國對南沙諸島的主權並加強行政管轄，中華人民共和國於 1988 年改設「海南省」，將西沙群島、南沙群島、中沙群島的島礁及附近海域納入其管轄範圍。<sup>61</sup>2007 年 11 月傳出中國有意在南海設置「三沙市」，並獲得中國國務院批准，「三沙市」定位為海南省的縣級市，直接管轄西沙、南沙及中沙三個群島。

### (2) 專責管轄機制

1964 年 2 月 11 日，中共中央正式批准在國務院下成立國家海洋局。1964 年 7 月 22 日，第二屆全國人民代表大會第一百二十四次常委會議，批准在國務院下設立國家海洋局，直屬國務院的國家海洋局，定位為「中華人民共和國管理海洋的職能部門」。國家海洋南海分局成立於 1965 年 3 月 18 日，是國家海洋局在廣州設立的南海區海洋行政管理機構，並對中國海監南海總隊實施管理。國家海洋局南海分局主要任務是按照國家有關法規、規定，代表國家海洋局履行在南海

---

長及高雄市長為委員。事實上，「南海小組」成立以來開過七次會議，分別在 1992 年 12 月、1993 年 5 月、1994 年 3 月、1994 年 11 月、1997 年 12 月、1999 年 6 月、2003 年 10 月舉行，而「南海突發事件緊急處理小組」則從未召開會議。

<sup>60</sup> 《行政院海岸巡防署》，<[http://www.cga.gov.tw/Q\\_A/](http://www.cga.gov.tw/Q_A/)>。

<sup>61</sup> 〈海南省〉，《維基百科》，<<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B5%B7%E5%8D%97%E7%9C%81>>

區的海洋行政管理職能，在海區組織開展海洋行政管理、執法監督和公益服務等項工作。<sup>62</sup>

根據國務院賦予國家海洋局「負責組建管理中國海監隊伍，依法實施巡航監視、監督管理、查處違法活動」的職責，1998年10月19日，中央機構編制委員會辦公室正式批准成立「中國海監總隊」。中國海監總隊將依照法律、法規和國務院的規定，對中國大陸內水、領海、鄰接區、大陸礁層及專屬經濟海域實施巡航監視和監督管理。「中國海監南海總隊」1999年8月成立，2000年4月26日在廣州正式舉行了掛牌儀式。中國海監南海總隊實行國家海洋局南海分局和中國海監總隊雙重領導，以分局領導為主，建立一支與國際海洋新秩序相適應的海上巡航執法監察隊伍；建立海空、海陸、部門之間的資訊網路傳輸系統以及海洋違法違規事件舉報系統，為中央和地方政府部門實施海洋管理和執法監察提供依據；掌握我國海域的資源開發活動和環境狀況，對海洋實施科學的動態管理。<sup>63</sup>

### 三、兩岸南海事務管理機制之評析

有學者批評，就行政體系而言，東沙及南沙的行政安排並不符合行政層級化原理。高雄市政府應該有一個派出機關駐守在東沙島及太平島，它無須成為高雄市政府的「里」，而應該是「高雄市政府駐東沙（太平）特別區」，設有「區長」，而該「區長」應是東沙島的行政主管。此外，該兩小島找不到居民，勉強設為「里」，反而帶來困擾，如改為派兼的「特別區區長」，可避免該種行政層級安排上的缺失。因此，要將該兩島納入行政管轄體系，就必須在兩島設立行政主官。至於其權責，則可以由高雄市政府以命令授權方式處理。<sup>64</sup>

我國雖主張東沙、西沙、中沙及南沙等南海諸島，惟實際管轄範圍僅限於東沙島及南沙太平島及中洲礁，故將其列為高雄市政府管轄。然而，黃岩島是中沙群島中唯一露出海面的島礁，我國亦主張主權，並將其列入我國公告之第一批領海基線。而我國「大陸礁層計畫」亦著手調查東沙海域、及南沙、中沙海域之基礎資料與海洋資源。但實際上，黃岩島卻不在中華民國「行政管轄體系」中，筆者認為該項行政闕漏可能損及現有主權主張。的確，或許會有人反問，倘若中沙

<sup>62</sup> 《國家海洋局》，<<http://www.soa.gov.cn/hyjww/jggk/jsdw/2007/03/20/1174354271431636.htm>>

<sup>63</sup> 《南海海洋網》，<<http://www.scssinfo.com/hyj/jg-0002.htm>>

<sup>64</sup> 陳鴻瑜，〈南海兩沙的行政管轄機制之探討〉，發表於「南海政策回顧與展望」研討會，（台北：亞太安全合作理事會中華民國委員會，1993年3月29日），頁145。

黃岩島應列為我國行政區域中管轄，那麼，南沙群島中其它不在我國實際管轄下之島嶼又當如何？在此，筆者無法否認這的確是兩難的窘境，然而，倘若以釣魚台群島作為借鏡，則又可發現釣魚台群島亦不在我國有效統治下，但卻也劃歸宜蘭縣政府管轄，則又該當何解？我國目前雖尚未能對釣魚台列嶼進行有效統治，但仍持續主張，除劃歸宜蘭縣管轄外，並明確公布該地區之基線，以彰顯此項主張。筆者認為，我國海洋政策「重東海而輕南海」著實有其時代背景及迫切程度的考量，但相較於中共的積極作為，卻反映出我國的停滯，筆者並非不願意將中沙黃岩島與南沙群島一併論述，但事實上，中沙黃岩島已在我國 1999 年所公告第一批領海基線中採正常基線劃定，黃岩島即為其基點，而南沙群島則宣示以直線基線及正常基線混合基線法劃定，但尚未公告有關基點名稱、地理座標及海圖，在此對比下，更凸顯出黃岩島尚未劃入我國任一行政區之尷尬處境。

兩岸分治後，先是受限於反攻大陸的政策主張，後受到退出聯合國的影響，對中華民國政府而言，台灣本島與南海諸島距離遙遠，南海並非迫切性議題，一直到 1990 年之後我國才將目光投向南海，無論是地方行政管轄，亦或專責管轄機制，一連串積極與主動的作為多在該階段發生，然而，所謂的積極與主動有如曇花一現。對比中共在 1960 年後之積極作為，不僅加強行政管轄，亦成立「國家海洋局」逐漸綜合管理海洋事務，並設立「國家海洋局南海分局」代表國家海洋局履行在南海區的海洋行政管理職能，更建立「中國海監南海總隊」實施巡航監視和監督管理。我國「南海小組」現已停止，南海事務移交由國安會「週邊海域情勢會報」作為處理台灣週遭爭議海域的主管機制，改由國安會主導南海決策立意良好，惟國安會的海域處理機制猶如「黑箱」，筆者無法進一步了解，而經筆者多方徵詢，國安會「週邊海域情勢會報」與會人員為何？是否曾開過會？似乎皆無沒有明確答案。此外，雖然我國目前有海巡署駐守及巡防東沙島與太平島，但在維護海洋權益之作為卻顯得相當消極，這顯示出我國南海政策制定及南海事務管理的消極與被動。

## 肆、結論

南海爭端是領域的爭議，包括島嶼主權以及海域劃界爭端，但事實上，南海主權爭議不僅是資源爭奪，更包括了戰略地位及國家安全的考量，且主權爭議已

經激起強烈的民族主義情感。實際上，唯有解決島礁主權爭議時，南海問題才能解決，然而以目前南海的情勢來看，領土糾紛仍為僵局，因此筆者關切的焦點在於領土爭端解決之前，兩岸南海政策的主張及南海管理機制的運作。

雖然在 2000 年民進黨政府上台後，《南海政策綱領》失去了其南海政策最高指導原則的作用，變成一紙空文，但對照於《國統綱領》在 2006 年由陳水扁總統宣布「終止適用」，《南海政策綱領》目前雖失去其指導方針之效，但仍實際存在而未「廢除」，因此，在討論我國南海政策的發展時，筆者仍留意於《南海政策綱領》的內容，以及我國針對「南海事務」所制定並採取的行動、方針、措施及政策。首先在兩岸南海政策「主權屬我」、「歷史性主張」、「擱置爭議、共同開發」、「和平解決」、「海洋立法」五個面向的比較中，筆者認為兩岸政策主張其實是大同小異，僅在「歷史性主張」上有顯著出入。「U 形線」雖提供了兩岸主張南海諸島島嶼歸屬之基礎，但兩岸卻在歷史性水域主張上有所出入，兩岸想要在南海尋求某種「歷史性特權」的立場很明顯，但是這種權利的內容為何？兩岸卻都沒有進一步的說明。筆者認為無論是中國大陸或台灣都不常在此區域內行使有效控制，有時候行使的焦點在島嶼而非水域上，因此，兩岸可在南海主張「歷史性漁權」是最具有說服力也最不易引起爭議的，至於「歷史性權利」或「歷史性水域」則視兩岸能否對外做出較清楚的聲明而定。筆者認為，兩岸南海政策要異中求同才能成其大，台灣南海政策要同中求異才能竟其功。

其次就兩岸南海事務管理機制之評析，在行政區域管轄上，中國大陸目前正積極以「三沙市」直接管轄西沙、中沙及南沙群島，台灣目前則將東沙島及南沙太平島由高雄市政府代管，這樣的行政安排是否妥當？未來是否有更適當的行政安排？「維持現狀」當然也是選項之一，但在我國對南海諸島主權主張不變的前提下，為防患於未然，筆者認為或許可進一步研擬設立高雄市政府代管之「東沙、中沙及南沙特別區」，將有效統治的島嶼及不在統治下的島嶼一併列入「特別區」管轄。從國際政治的角力來看，如果台灣能在南海採取強勢的片面作為，或多或少可以引起南海聲索國的關注，在「被邊緣化」的不利地位中爭取發言權及談判籌碼，像台灣去年成立東沙國家公園，今年於南沙太平島興建飛機跑道，都是很好的政策作為，而台灣若設立「東沙、中沙及南沙特別區」，不僅可以與中國大陸的「三沙市」作出明顯區隔，更可以引起其他南海聲索國的注意。中國大陸設立「三沙市」直接管轄西沙、中沙及南沙群島，菲律賓希望通過「制定菲律賓領海基線的法案」，把南沙群島和黃岩島列入菲律賓領海基線範圍之內，都是希望



強化領土主權而在南海政治的角力中取得一席之地，筆者認為台灣不宜再「維持現狀」。

再論及兩岸南海事務專責管轄機制，台灣過去長期忽略南海事務，近年來以國安會「週邊海域情勢會報」作為南海事務決策機制，派遣「海巡署」巡防東南沙，立意雖好，但相較於中國大陸早期設立「國家海洋局」及「國家海洋南海分局」，近年成立「中國海監總隊」及「中國海監南海總隊」，兩岸在南海事務的經營與管理上呈現「此消彼長」的情況。新總統馬英九先生承諾執政後將成立「海洋部」，統籌一切海洋事務，但筆者認為「海洋部」並非萬靈丹，尤其是在南海事務管轄上，過度期待成立海洋部專責處理海洋事務，在短期內反而更可能延宕南海事務管轄，因此，以現實面來看，筆者認為國安會「週邊海域情勢會報」與行政院海巡署皆應採取積極作為，主動處理南海事務並確立我國執法管轄權的權威，未來政府應重新檢討《南海政策綱領》，或制定《新南海政策綱領》，並在南海事務專責管轄機關的主導下，有效開發、管理與經營南海，最終，筆者仍是希望我國能走向海洋事務整合之路，以「海洋部」專責處理海洋事務。

## 參考文獻

### 一、中文部分

#### 專書

- 中華民國外交部編，1996。《外交部聲明及公報彙編》。台北：外交部。
- 內政部編，2002。《海域二法制定實錄》。台北：內政部。
- 王冠雄，2002。《南海諸島爭端與漁業共同合作》。台北：秀威資訊科技。
- 行政院研究發展考核委員會編，2006。《海洋政策白皮書》。台北：行政院研考會。
- 李金明，1999。《中國南海疆域研究》。福建：福建人民出版社。
- 胡念祖，1997。《海洋政策》。台北：五南。
- 俞寬賜，2000。《南海諸島領土爭端之經緯與法理：兼論東海釣魚台列嶼之主權問題》。台北：編譯館。
- 高健軍，2004。《中國與國際海洋法：紀念〈聯合國海洋法公約〉生效 10 週年》。北京：海洋出版社。
- 袁古潔，2001。《國際海洋劃界的理論與實踐》。北京：法律出版社。
- 陳鴻瑜，1997。《南海諸島主權與國際衝突》。台北：幼獅文化事業公司。
- 傅崐成，1981。《南海的主權與礦藏—歷史與法律》。台北：幼獅文化事業公司。
- 傅崐成，1995。《南（中國）海法律地位之研究》。台北：一二三資訊出版。

#### 專書論文

- 宋燕輝，1989。〈一九八九年中美有關北太平洋公海漁捕互動之分析〉，林正義主編，《中美關係報告：1988-1989》。台北：中研院歐美所。頁 99-133。
- 宋燕輝，2006。〈由國際法觀點論沖鳥礁法律地位暨我國籍漁船『龍榮二號』在沖鳥礁日本所主張 EEZ 被扣罰款事件之適法性問題〉，陳隆志教授古稀祝壽論文集編輯委員會編，《民主、和平與人權：陳隆志教授古稀祝壽論文集》。台北：台灣國際法學會出版，元照經銷商。頁 55-105。
- 周忠海，2006。〈論南中國海共同開發的法律問題〉，周忠海主編，《中國的和平發展與國際法》。北京：中國政法大學出版社。頁 178-193。
- 姜皇池，2006。〈論島嶼制度〉，陳隆志教授古稀祝壽論文集編輯委員會編，《民主、和平與人權：陳隆志教授古稀祝壽論文集》。台北：台灣國際法學會出版，元照經銷商。頁 107-137。

高健軍，2006。〈中國的海洋劃界問題〉，周忠海主編，《中國的和平發展與國際法》。北京：中國政法大學出版社。頁 194-208。

### 期刊論文

丘宏達，1993/8。〈我國南海歷史性水域之法律制度〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期，頁 17-23。

本中心國關組，1993/8。〈我國南海歷史性水域之法律制度—學術座談會紀要〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期，頁 1-16。

宋燕輝，1993/8。〈歷史性水域之法律制度的探討〉，《問題與研究》，第 32 卷第 8 期，頁 25-42。

岳德明，2002/3。〈中國南海政策芻議〉，《戰略與管理》，2002 年第 3 期，頁 55-62。

趙國材，1999/summer。〈從現行海洋法分析南沙群島的主權爭端〉，《亞洲評論》，總第 9 期，頁 17-48。

### 研討會論文

胡念祖，1993/3/29。〈南海島嶼主權維護〉，「南海政策回顧與展望」研討會。台北：亞太安全合作理事會中華民國委員會。頁 34-50。

陳鴻瑜，1993/3/29。〈南海兩沙的行政管轄機制之探討〉，「南海政策回顧與展望」研討會。台北：亞太安全合作理事會中華民國委員會。頁 140-145。

### 網際網路

〈南海〉，《維基百科》，  
<<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B5%B7>>

〈南沙群島〉，《維基百科》，  
<<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B2%99%E7%BE%A4%E5%B2%9B>>

〈海南省〉，《維基百科》，  
<<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B5%B7%E5%8D%97%E7%9C%81>>

〈外交部聲明〉，《中華民國外交部》，  
<<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=2289&ctNode=1097&mp=1>>

《國家海洋局》，  
<<http://www.soa.gov.cn/hyjww/jggk/jsdw/2007/03/20/1174354271431636.htm>>

《南海海洋網》，<<http://www.scssinfo.com/hyjg/jg-0002.htm>>  
《高雄市政府海洋局》，<[http://kcmb.kbj.com.tw/main.php?po=about3&op=web\\_1](http://kcmb.kbj.com.tw/main.php?po=about3&op=web_1)>  
《行政院海岸巡防署》，<<http://www.cga.gov.tw/south/dongsha/history.asp>>。  
《行政院海岸巡防署》，<[http://www.cga.gov.tw/Q\\_A/](http://www.cga.gov.tw/Q_A/)>。  
《高雄市旗津區公所》，<<http://ccdo.kcg.gov.tw/index.php?url=30-10>>  
《東沙環礁國家公園》，<<http://dongsha.cpami.gov.tw/cp/main1.aspx>>

## 二、英文部分

### 專書

- Greenfield, Jeanette, 1992. *China's Practice in the Law of the Sea*. Oxford: Clarendon Press.
- Lo, Chi-kin, 1989. *China's Policy towards Territorial Disputes: the Case of the South China Sea Islands*. London; New York: Routledge.
- Jayewardene, Hiran W., 1990. *The Regime of Islands in International Law*. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Nordquist, Myron H. ed., 1995. *United Nations Convention on The Law of The Sea 1982: A Commentary III*. The Hague; London; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Prescott, J. R. V., 1985. *The Maritime Political Boundaries of the World*. London; New York: Methuen.
- Samuels, Marwyn S., 2005. *Contest for the South China Sea*. London; New York: Routledge
- Song, Yann-Huei, 1999. *Managing Potential Conflicts in the South China Sea: Taiwan's Perspective*. Singapore: Singapore University Press.
- Symmons, Clive R., 1979. *The maritime Zones of Islands in International Law*. The Hague; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers
- Valencia, Mark J., 1995. *China and the South China Sea Disputes*. Oxford; New York: Oxford University Press.

### 專書論文

- Ludwig, Noel, 2001. "Swords into Timeshares: An International Marine Park in the Spratly Islands?" in Elisabeth Mann Borgese, Aldo Chircop & Moira McConnell ed., *Ocean Yearbook 15*. Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 7-36.
- Olson, Hal, 1996. "Marine Traffic in the South China Sea," in Elisabeth Mann Borgese, Norton Ginsburg & Joseph R. Morgan ed., *Ocean Yearbook 12*. Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 137-153.
- Schofield, Clive H. & William G. Stormont, 1996. "An Arms Race in the South China Sea?" in Elisabeth Mann Borgese, Norton Ginsburg & Joseph R. Morgan ed., *Ocean Yearbook 12*. Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 286-305.
- Van Dyke, Jon M. & Dale L. Bennett, 1993. "Islands and the Delimitation of Ocean Space in the South China Sea," in Elisabeth Mann Borgese, Norton Ginsburg & Joseph R. Morgan ed., *Ocean Yearbook 10*. Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 54-89.

#### 期刊論文

- Charney, Jonathan I., 1999/10-12. "Rocks that Cannot Sustain Human Habitation," *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 4, pp. 863-878.
- Dubner, Dr. Barry Hart, 1995/9. "The Spratly "Rocks" Dispute – A "Rockapelago" Defies norms of International Law," *Temple International and Comparative Law Journal*, No. 9, pp. 291-331.
- Elferink, Alex G. Oude, 2001/4-6. "The Islands in the South China Sea: How Does Their Presence Limit the Extent of the High Seas and the Area and the Maritime Zones of the Mainland Coasts?" *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, pp. 169-190.
- Gallagher, Michael G., Summer 1994. "China's Illusory Threat to the South China Sea," *International Security*, Vol. 19, No. 1, pp. 169-194
- Gjetnes, Marius, 2001/4-6. "The Spratlys: Are They Rocks or Islands?" *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, pp. 191-204.
- Joyner, C.C., 1998/4-6. "The Spratly Islands Dispute: Rethinking the Interplay of Law,

- Diplomacy, and Geo-politics in the South China Sea,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 13, No. 2, pp. 193-236.
- Li, Jinming & Li Dexia, 2003/7-12. “The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 3/4, No. 3/4, pp. 287-295.
- Song, Yann-Huei, 2003/7-12. “The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium: Before and After the September 11 Terrorist Attacks,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, No. 3/4, pp. 229-277.
- Song, Yann-Huei & Zou Keyuan, 2000/10-12. “Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 31, No.4, pp. 303-345.
- Sun, Kuan-Ming, 1995/9-10. “Policy of the Republic of China towards the South China Sea: Recent Developments,” *Marine Policy*, Vol. 19, No. 5, pp. 401-409.
- Thao, Nguyen Hong, 2003/7-12. “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, No. 3/4, pp. 279-285.
- Thao, Nguyen Hong, 2001/4-6. “Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, pp. 105-130.
- Van Dyke, Jon M. & Robert A. Brooks, 1983/7-12. “Uninhabited Islands: Their Impact on the Ownership of the Oceans’ Resources,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 12, No. 3/4, pp. 44-69
- Zou, Keyuan, 2001/4-6. “Historic Rights in International Law and in China's Practice,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, pp. 149-168.
- Zou, Keyuan, 1999/1-3. “The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spratly Islands,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 14, No. 1, pp. 27-55.

## 網際網路

Dillon, Dana Robert, 2001/09/05. "How the Bush Administration Should Handle China and South China Sea Maritime Territorial Disputes," *The Heritage Foundation*, <<http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/BG1470.cfm>>

*Energy Information Administration: Official Energy Statistics from the U.S. Government* <[http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South\\_China\\_Sea/TablesMaps.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/TablesMaps.html)>

*Energy Information Administration: Official Energy Statistics from the U.S. Government* < [http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South\\_China\\_Sea/OilNaturalGas.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/OilNaturalGas.html) >

# 臺灣領海制度的國際法思考

\*呂彥增

國立台灣大學法律學研究所

## 摘要

「領海」雖為「海洋」一部分，但為沿海國主權所及，性質與其他海域不同，1958年《領海及鄰接區公約》(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)和1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)對於領海制度、無害通過權、沿海國規範管轄權、執行管轄權亦作出具體規範。

我國的領海制度，除見於《中華民國領海及鄰接區法》之外，散見於其他各法律、規章，如《海洋污染防治法》、《文化資產保存法》、《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》等等共20餘種。本文試圖分析我國領海之規範管轄權、執行管轄權與無害通過權，並與《聯合國海洋法公約》之規定進行比較和研究。另外，2005年美國國務院針對「臺灣之海洋主張」發表聲明(Limits in the Seas No. 127 Taiwan Maritime Claims)，該聲明中有關於領海部分，本文亦試圖檢視其是否合於國際海洋法和我國相關規定。

關鍵字：海洋法公約、沿海國、領海、領海基線、無害通過權、規範管轄權、海洋污染、文化資產保存法。

## 壹、領海制度

### 一、國際法上領海制度

所謂「領海」(territorial sea, TS)，指一條與海岸線平行，且延伸到離海岸一定距離之海水帶<sup>1</sup>。20世紀後，領海的法律地位已逐漸確立，主權說

\* 國立台灣大學法律研究所國際法組；電子信箱：[j31712@hotmail.com](mailto:j31712@hotmail.com)。

<sup>1</sup> 姜皇池(著)，國際海洋法(上冊)，臺北市：學林文化，2004年，頁275；1958年《領海及鄰接區公約》(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)稱領海為「鄰接海岸的一段海域」(a belt of sea adjacent to its coast)；1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)則定義為「鄰接的一段海域」(an adjacent belt of sea)。



(Sovereignty Theory) 被認為具有習慣國際法的地位<sup>2</sup>，並被大多數國家所接受<sup>3</sup>。《聯合國海洋法公約》第 2 條第 2 項規定，領海的海域、領海上空、領海下之海床、底土均受到沿海國主權支配，但沿海國須忍受其他國家船舶的無害通過權。

## 二、領海內沿海國的權利

由於領海的海域、上空、海床、底土均受到沿海國主權支配，除非受條約或其他國際法規則約束，沿海國對於領海有完整的主權，諸如：沿岸貿易、漁業<sup>4</sup>、海關、財政、移民、衛生等一切事務，均由沿海國管轄。

### 1. 沿海國的規範管轄權

國家在其領域內，對特定事項有立法的權力，稱為「規範管轄權」<sup>5</sup>。根據《海洋法公約》第 24 條和第 26 條規定，沿海國不能立法妨礙任何外國船舶無害通過或對無害通過徵收任何費用。除此之外，《海洋法公約》對沿海國的「規範管轄權」並無其他限制。是故，只要不妨礙外國船舶的無害通過權，沿海國得對領海內的任何事項立法加以管轄<sup>6</sup>。沿海國得參考《海洋法公約》第 21 條例示之事項，訂立管理領海及「無害通過」的法規：

- ( a ) 航行安全及海上交通管理；
- ( b ) 保護助航設備和設施以及其他設施或設備；
- ( c ) 保護電纜和管道；
- ( d ) 養護海洋生物資源；
- ( e ) 防止違犯沿海國的漁業法律和規章；
- ( f ) 保全沿海國的環境，並防止、減少和控制該環境受污染；
- ( g ) 海洋科學研究和水文測量；
- ( h ) 防止違犯沿海國的海關、財政、移民或衛生的法律和規章。

### 2. 沿海國的執管管轄權

沿海國基於主權，對於領海的一切人事物原具有管轄權<sup>7</sup>，但是基於國

<sup>2</sup> LOUIS B. SOHN & KRISTEN GUSTAFSON, THE LAW OF THE SEA IN A NUTSHELL 94 (1984).

<sup>3</sup> ID.P. O'CONNELL, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 78-79 (Ian Shearer ed. 1982) ; Jesse S. Reeves, *The Codification of the Law of Territorial Waters*, 24(3) AM. J. INT'L L 486, 488-490 (1930).

<sup>4</sup> 黃剛(著)，中華民國的領海及其相關制度，臺北市:臺灣商務，民國 62 年 5 月，頁 87、90。

<sup>5</sup> MALCOLM N. SHAW, INTERNATIONAL LAW 576 (5th ed. 2003).

<sup>6</sup> 姜皇池(著)，論國家海域管轄權(上)，中央警察大學警學叢刊，第 33 卷第 1 期，民國 91 年 7 月，頁 192。

<sup>7</sup> ID.P. O'CONNELL, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 78-79 (Ian Shearer ed. 1982)

際禮讓(Comity)和平衡船旗國的利益，外國船舶的內部事務如不逾越船舶的物理範圍、不損害沿海國的和平、良好秩序或安全時，由船旗國加以管轄。<sup>8</sup>沿海國在外國船舶實行無害通行時，不應對其行使執行管轄權。

同時，《海洋法公約》第 21 條，沿海國有權訂立法律解釋「無害通過」<sup>9</sup>。換言之，外國船舶的行為，是否危害沿海國的和平、良好秩序或安全，仍由沿海國加以認定。而外國船舶享有無害通過權時並非完全不受沿海國管轄，《海洋法公約》第 25 條規定，沿海國有權採取必要的措施，防止外國船舶非無害的通過<sup>10</sup>。

外國船舶如違反《海洋法公約》第 19 條規定，及非為無害，而屬有害的通過，沿海國自得對該外國船舶行使管轄權。在某些情況下，外國船舶違反者不屬於《海洋法公約》第 19 條或沿海國依《海洋法公約》第 21 條制定有關無害通過之規範，而違反沿海國本國規章時，沿海國雖不得視為有害通過，得對該外國船舶執行行政程序，包括命其停船、受檢或將其逐出領海，也得對其採取司法程序<sup>11</sup>。

另外，有學者認為，《海洋法公約》第 27 和第 28 條規定，不應(should not)對無害通過其領海其行使刑事或民事執行管轄權<sup>12</sup>，使用不應(should not)二字，其實正表示沿海國本有法律上的權力對任何通過其領海的船舶行使完全管轄權，只是基於國際禮讓(Comity)，對無害通過領海的外國船舶，不行使刑事或民事執行管轄權<sup>13</sup>。

### (1) 刑事管轄之執行管轄權

根據《領海及鄰接區公約》第 19 條和《海洋法公約》第 27 條規定，將外國船舶分為內進船舶<sup>14</sup>、外出船舶和附隨通過船舶。沿海國對內進船舶和外出船舶在領海內發生的刑事犯罪具有管轄權。外國船舶如果僅係單純通過領海，在領海內發生刑事犯罪，屬於該船舶之內部事務，沿海國不應管轄

<sup>8</sup> R. R. CHURCHILL & A. V. LOWE, THE LAW OF THE SEA 97 (3rd ed. 1999).

<sup>9</sup> LOUIS B. SOHN & JOHN E. NOYES, CASES AND MATERIALS ON THE LAW OF THE SEA 429 (2004).

<sup>10</sup> LOUIS B. SOHN & JOHN E. NOYES, CASES AND MATERIALS ON THE LAW OF THE SEA 429(2004).

<sup>11</sup> 姜皇池(著)，論國家海域管轄權(上)，中央警察大學警學叢刊，第 33 卷第 1 期，民國 91 年 7 月，頁 199。

<sup>12</sup> R. R. CHURCHILL & A. V. LOWE, THE LAW OF THE SEA 97 (3rd ed. 1999).

<sup>13</sup> LOUIS B. SOHN & JOHN E. NOYES, CASES AND MATERIALS ON THE LAW OF THE SEA 429 (2004).

<sup>14</sup> 《海洋法公約》第 27 條第 5 款：「如果來自外國港口的外國船舶僅通過領海而不駛入內水」。反面解釋為「外國船舶從公海通過領海而駛入內水」，對於該船舶發生在沿海國領海內的刑事犯罪，沿海國具有管轄權。惟實際上，外國船舶究竟是「通過領海駛入內水」或僅僅「通過領海」殊難分辨。參見姜皇池(著)，國際海洋法(上冊)，臺北市：學林文化，2004 年，頁 329，註 94。

加以，除非犯罪後果及於沿海國或擾亂沿海國安寧或影響領海良好秩序，屬於有害通過，沿海國方得行使管轄權。

但實際上，外國船舶是否擾亂沿海國安寧或影響領海良好秩序，在缺乏統一司法機構的國際法體系之下，仍由沿海國加以認定<sup>15</sup>，由沿海國依《海洋法公約》第 21 條和第 25 條決定是否行使刑事管轄之執行管轄權。<sup>16</sup>

## (2) 民事執行管轄權

《海洋法公約》第 28 條規定的民事管轄之執行管轄權仿照第 27 條規定，對於從沿海國內水往外行駛、從公海經領海進入沿海內水(或港口)之船舶、停泊在沿海國領海(非屬無害通過)，沿海國均得對其發動民事執行管轄權。<sup>17</sup>外國船舶如果僅係單純通過領海，沿海國不得為任何民事訴訟的目的，對船舶從事執行或加以逮捕，除非該責任是因為該航行目的而生或是在通過沿海國領海產生。

# 三、我國的領海制度

## 1. 我國領海的規範管轄權

我國的領海制度除規定於《中華民國領海及鄰接區法》之外，散見於其他各法律共 20 餘種，但對「領海」應有一更完善之定義<sup>18</sup>。我國同時採納《領海及鄰接區公約》和《海洋法公約》之規定，明定我國主權及於領海、領海上空、海床、底土。

領海既為我國主權所及，我國自得立法加以管轄，《海洋法公約》對於各國之「規範管轄權」不加限制，但賦予沿海國義務：不得妨礙外國船舶實行無害通過權<sup>19</sup>。我國雖沒有立法限制外國船舶之無害通過，但我國「外國船舶之無害通過」之規定與《海洋法公約》相較，似乎有所不同。

首先，國際法上的「無害通過權」並不包含互惠的條件<sup>20</sup>。《海洋法公約》

<sup>15</sup> 姜皇池(著)，論國家海域管轄權(上)，中央警察大學警學叢刊，第 33 卷第 1 期，民國 91 年 7 月，頁 194。

<sup>16</sup> LOUIS B. SOHN & JOHN E. NOYES, CASES AND MATERIALS ON THE LAW OF THE SEA 429 (2004).

<sup>17</sup> 姜皇池(著)，國際海洋法(上冊)，臺北市:學林文化，2004 年，頁 331。

<sup>18</sup> 中華人民共和國參照《聯合國海洋法公約》將領海定義為：「鄰接陸地領土和內水的一帶海域」；加拿大、紐西蘭則將領海作類似定義：「The territorial sea of New Zealand comprises those areas of the sea having, as their inner limits, the baseline described in sections 5 and 6 of this Act and, as their outer limits, a line measured seaward from that baseline, every point of which line is distant 12 nautical miles from the nearest point of the baseline」。

<sup>19</sup> UNITED NATIONS, THE LAW OF THE SEA: OBLIGATIONS OF STATES PARTIES UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA AND COMPLEMENTARY INSTRUMENTS 4 (2004).

<sup>20</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.127 TAIWAN'S MARITIME CLAIMS 4 (2005).

第 17 條規定，所有國家，不論為沿海國或內陸國，其船舶均享有無害通過領海的權利。《中華民國領海及鄰接區法》第 7 條第 1 項則規定，須經由互惠原則，外國船舶才能無害通過我國領海，與《海洋法公約》之規定不一致。惟我國法律和實務上，對何謂「互惠」並無定義，也沒有增設「無害通過」的條件，不影響外國船舶在我領海的無害通過權。

其次，我國《中華民國領海及鄰接區法》第 8 條第 2 款所例示外國船舶「非無害通過」的情形，較《海洋法公約》第 18 條第 2 款規定者廣泛<sup>21</sup>。惟本問題可由《海洋法公約》第 18 條第 2 款最後一項「與通過沒有直接關係的任何其他活動」之概括規定加以解決<sup>22</sup>。換言之，各國乃至於我國，對於領海內外國船舶何種行為屬於「非無害通過」的定義，實有非常充分的「規範管轄權」。

除此之外，我國《中華民國領海及鄰接區法》尚有外國軍用或公務船舶通過中華民國領海應先行告知的規定，《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》第 14 條和第 15 條更進一步規定告知內容<sup>23</sup>，尤其外國軍用船舶通過中華民國領海，國防部將全程監控，明顯與《海洋法公約》有關軍艦和公務船舶之規定不同。惟依《海洋法公約》第 21 條，沿海國得參考《海洋法公約》第 21 條例示之事項，訂立管理領海及「無害通過」的法規，各國欲訂立何種內容的法規，應屬各國「規範管轄權」。

## 2. 我國領海其他相關法律

我國的領海制度除規定於《中華民國領海及鄰接區法》之外，散見於其他各法律、規章、函示共 20 餘種<sup>24</sup>，《中華民國領海及鄰接區法》第 1 條規

<sup>21</sup> 《中華民國領海及鄰接區法》第 8 條第 2 款第 5 項則規定，船舶在我國領海起落各種飛行器或接載航行裝備，視為非無害通過，《海洋法公約》則沒有列舉船舶接載航行裝備屬於非無害通過；第 7 項規定，船舶裝卸或上下違反中華民國海關、財政、貿易、檢驗、移民、衛生或環保法令之商品、貨幣或人員，視為非無害通過，《海洋法公約》則沒有列舉貿易、檢驗和環境保護等事項；第 8 項規定，船舶若有嚴重之污染行為，視為非無害通過，《海洋法公約》則認為船舶須有違反本公約規定「故意」和「嚴重」之污染行為，始為非無害通過。

<sup>22</sup> 姜皇池(著)，國際海洋法(上冊)，臺北市：學林文化，2004 年，頁 305。

<sup>23</sup> 《中華民國領海及鄰接區法》第 7 條第 3 款：「外國軍用或公務船舶通過中華民國領海應先行告知」；《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》第 14 條：「外國字用船舶欲通過中華民國領海時，應將下列事項，由所屬國政府、駐華使領館或代表機構，於抵達之十日前，送達外交部轉知國防部：一、船名及國籍。二、船型。三、編號。四、噸位。五、呼號。六、敵我識別型碼。七、通訊方法。八、通訊頻率。九、船長姓名。一〇、船載人數。一一、是否配載飛機。一二、預計抵達及離開之時間。一三、航行路線」。

<sup>24</sup> 我國法律與領海制度相關者，除《中華民國領海及鄰接區法》外，更有《中華民國專屬經濟海域或大陸礁層建造使用改變拆除人工島嶼設施或結構許可辦法》、《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》、《內政部處務規程》、《警察法》、《海岸巡防法》、《海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局中部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局東部地區巡防局辦事細則》。

定：「本法未規定者，適用其他有關法律之規定」。

### (1) 我國有關領海內歷史文物或遺跡之法律規定

關於我國領海內歷史文物、遺跡，我國《文化資產保存法》首先規定，外國人不得在我國領海範圍內調查及發掘遺址<sup>25</sup>。所謂發掘遺址，包含遺址的發掘、調查、試掘以及探勘<sup>26</sup>。《中華民國領海及鄰接區法》第16條更進一步規定，於中華民國領海發現之歷史文物或遺跡等，屬於中華民國所有，並得依中華民國相關法令處置。由此可見，我國擁有批准和管理領海內水下文化遺產的活動的專屬權利，與《聯合國保護水下文化遺產公約》規定相同。<sup>27</sup>

惟《海洋法公約》第303條規定，對於在海洋發現的考古和歷史文物，規定不影響可辨認物主的權利(the rights of identifiable owners)<sup>28</sup>、打撈法(the law of salvage)<sup>29</sup>或其他海事法規則，與我國規定「屬於中華民國所有」似乎有所不同。

若按照《海洋法公約》第303條規定，在我國領海內發現之歷史文物或遺跡，若不能辨識物主，則可依《中華民國領海及鄰接區法》歸屬中華民國所有，如可以辨識物主，如沈沒之外國軍艦及軍機，仍屬外國政府所有<sup>30</sup>。

但是觀察《海洋法公約》第303條，其對於「可辨認物主的權利」規定不明，與其他專門公約，如《聯合國保護水下文化遺產公約》等的規範又有所抵觸，其規範是否周延，值得懷疑。觀察《海洋法公約》第303條條文本身，是以「海洋」作為規範範圍，「領海」雖為「海洋」一部分，但性質與其他海域

---

則》、《關稅法施行細則》、《文化資產保存法》、《遺址發掘資格條件審查辦法》、《礦業法施行細則》、《電信法》、《在中華民國大陸礁層鋪設維護變更海底電纜或管道之路線劃定許可辦法》、《海商法》、《海洋污染防治法》、《海水污染管理規則》、《海域環境分類及海洋環境品質標準》20餘種。原《外國軍艦駛入中華民國領海港口管制辦法》已於民國90年10月24日廢止。

<sup>25</sup>《文化資產保存法》第46條：「外國人不得在我國領土及領海範圍內調查及發掘遺址。但與國內學術或專業機構合作，經中央主管機關許可者，不在此限。」

<sup>26</sup>《遺址發掘資格條件審查辦法》第2條：「本辦法適用於中華民國領土及領海之遺址發掘。前項遺址發掘，包含遺址發掘之調查、試掘及探勘。」

<sup>27</sup>《聯合國保護水下文化遺產公約》第7條第1項：「締約國在行使其主權時，擁有管理和批准開發其內水、群島水域和領海中的水下文化遺產的活動的專屬權利。」

<sup>28</sup>就「可辨識物主的權利」的權利內涵而言，中國學者趙紅野認為「可辨識物主的權利」是指「原物主所有權」，此應該如何辨識和確定原物主，原物主的權利是否已經喪失，原物主若喪失或放棄所有權之主張時，該物之權利應該如何歸屬，《海洋法公約》和《聯合國保護水下文化遺產公約》均未規定。參見胡念祖(著)，聯合國教科文組織保護水下文化遺產公約與我國國內相關立法，中華國際法與超國界法評論，民國92年12月，頁367,368。

<sup>29</sup>《聯合國保護水下文化遺產公約》第4條第1項：「打撈法和打撈物法不適用於開發本公約所指的水下文化遺產的活動」。

<sup>30</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS, NO.127, TAIWAN'S MARITIME CLAIMS 6, Nov. 15, 2005; 參見鄭敦宇(著)，沈沒軍艦之國際法規範，海軍學術月刊，92年1月，頁95。

不同，為沿海國主權之所及，沿海國有制定國內法管理領海內水下文化遺產的專屬權利<sup>31</sup>，國內法如《中華民國領海及鄰接區法》和《文化資產保存法》自得規範該文物之所有權，即便將其收歸國有，似亦無不可<sup>32</sup>。

## (2)我國領海內有關漁業之法律規章

領海內的捕魚權，除非條約或其他國際法別有規定之外，通常為沿海國所獨享<sup>33</sup>，我國亦採如是之規定。我國迄今未曾同意外國人入我領海從事漁業，亦未曾訂定外國人申請入漁的相關法規，故目前外國人無可能在我國領海內從事合法的捕撈。<sup>34</sup>有關外國船舶在我領海非法捕撈之查察及取締，由海岸巡防機關執行，必要時，得會同漁業主管機關執行<sup>35</sup>。

關於通過我國領海的船舶，《海洋法公約》第19條規定，如果外國船舶在領海內從事任何捕魚活動（any fishing activities），即視為損害沿海國的和平、良好秩序或安全，非屬無害通過。

《中華民國領海及鄰接區法》第8條並規定，外國船舶通過中華民國領海，若有捕撈生物之活動（any activity concerning catching living beings），非屬無害通過。《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》對此作更詳細規定，除不得採捕水中動植物外，應將漁具妥為收藏，不得置入水中。

首先，我國兩部法律的法規略有不同，在《中華民國領海及鄰接區法》為「不得捕撈生物之活動」（any activity concerning catching living beings），在《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》為「不得採捕水中動植物」，兩者是否一致，似乎有討論的空間。再者，不論我國採取何種定義，似乎與《海洋法公約》規定「不得從事任何捕魚活動（any fishing activities）」有所不同。

## (3)領海內防治污染相關法規

《海洋法公約》第220條規定，沿海國在其領海內行使主權，可制定法律和規章，以防止、減少和控制外國船隻對海洋的污染，包括在行使無害通過權的船隻。

<sup>31</sup> 《聯合國保護水下文化遺產公約》第7條重申沿海國對於領海的權利。

<sup>32</sup> 胡念祖(著)，聯合國教科文組織保護水下文化遺產公約與我國國內相關立法，中華國際法與超國界法評論，民國92年12月，頁368。

<sup>33</sup> 黃剛(著)，中華民國的領海及其相關制度，臺北市：臺灣商務，民國62年5月，頁91

<sup>34</sup> 王崇義(著)，海域二法與漁業法規之適用，臺灣水產，2007年8月，頁71。

<sup>35</sup> 根據《漁業法》第二條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」。

我國為加強對領海之環境保護，根據《海水污染管理規則》第4條規定，外國船舶，進入中華民國領海時，商港管理機關得會同海巡機關登臨船舶施行檢查，並查驗其油料或船貨紀錄簿、操作手冊及其他有關船舶防止污染證書，防止其污染我國領海。

如外國船舶污染我國領海時，得適用《海洋污染防治法》，適用範圍包括中華民國領海<sup>36</sup>，本法第6章並設有防止船舶對海洋污染專章，有關反環境保護由海巡署依本法取締、蒐證、移送<sup>37</sup>，得要求軍事、海關或其他機關協助辦理。外國船舶在我國領海有污染海域情事者，依我國《海洋污染防治法》加以處罰和執行。

《中華民國領海及鄰接區法》第8條同時規定，外國船舶通過中華民國領海，若有嚴重之污染行為，屬非無害通過。《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》更進一步規定，外國船舶通過中華民國領海時，應遵守中華民國《海洋污染防治法》及其相關規定<sup>38</sup>，並應設置防止污染設備，避免造成污染，並應備置海洋污染防止證明書<sup>39</sup>。由於以上內容規定在《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》第5條和第6條，故可推測，外國船舶如不遵守中華民國《海洋污染防治法》及其相關規定，即屬非無害通過。

結合《中華民國領海及鄰接區法》和《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》規定，外國船舶通過中華民國領海，如不遵守中華民國《海洋污染防治法》及其相關規定且有嚴重之污染行為，屬於非無害通過，我國對該外國船舶可行使管轄權；

有論者認為，《中華民國領海及鄰接區法》第8條僅規定，有嚴重之污染行為，屬非無害通過，而《海洋法公約》第18條僅認為船舶須有「違反本公約」規定「故意」和「嚴重」之污染行為，始為非無害通過。《中華民國領海及鄰接區法》的規定較寬鬆<sup>40</sup>，外國船舶在我國領海內較易構成非無害通過。

<sup>36</sup> 《海洋污染防治法》第2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。於前項所定範圍外海域排放有害物質，致造成前項範圍內污染者，亦適用本法之規定」。

<sup>37</sup> 《海洋污染防治法》第5條：「依本法執行取締、蒐證、移送等事項，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」；《海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法》第4條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，有關違反環境保護及保育相關規定之取締、蒐證及移送等事項，由海岸巡防機關辦理。」

<sup>38</sup> 《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》第5條。

<sup>39</sup> 《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》第6條。

<sup>40</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS, NO.127, TAIWAN'S MARITIME CLAIMS 4 (2005).

觀察《海洋法公約》第 18 條第 2 項第 H 款，何謂「違反公約」規定並不清楚，而外國船舶在我國領海不遵守中華民國《海洋污染防治法》及其相關規定且有嚴重之污染行為，似乎可認為也認為屬於「故意」和「嚴重」之污染行為，合於《海洋法公約》第 18 條規定。

其次，「無害通過」之目的，是使單純通過一國領海之船舶，不受沿海國管轄權所及。我國《中華民國領海及鄰接區法》第 8 條擴大「非無害通過」之範圍，猜測是為了擴大對我國領海環境保護，擴大我國管轄權。但依據《海洋法公約》220 條，藉由我國《海水污染管理規則》和《海洋污染防治法》，我國似乎已有足夠的立法管轄權和行政管轄權防治、控制外國船舶在領海內污染之問題。

## 2. 我國領海之執行管轄權

1994 年《聯合國海洋法公約》生效後，各國日益重視所轄海域之權利與海域安全<sup>41</sup>，我國遂於民國 89 年 1 月 26 日公布《海岸巡防法》<sup>42</sup>，作為我國海域執法之基本法律，並於民國 89 年 1 月 28 日成立行政院海岸巡防署<sup>43</sup>。

### (1) 我國領海內執行管轄權機關

民國 87 年 1 月 21 日公布《中華民國領海及鄰接區法》<sup>44</sup>。其中第 17 條規定，中華民國之國防、警察、海關或其他有關機關人員，對於在領海內之人或物，認為有違犯中華民國相關法令之虞，得進行緊追、登臨、檢查，必要時，得予扣留、逮捕或留置。在我國領海內，不論外國船舶或本國船舶，有違犯我國法令之虞者，我國國防、警察、海關及有關單位均有權加以管轄。

我國《警察法》第 5 條規定，關於「警衛領海」之水上警察業務，由內政部設警政署(司)掌理，本條文係民國 42 年 6 月 2 日制定《警察法》時制定<sup>45</sup>，在我國領海仍屬警政署保安警察第七總隊和水上警察局管轄時<sup>46</sup>，本條文自得加以適用。

惟我國於民國 89 年 1 月 26 日公布《海岸巡防法》，作為我國海域執法基

<sup>41</sup> 游乾賜(著)，我國海岸巡防體制之挑戰與變革，臺灣海洋法學報，第 6 卷第 1 期，頁 220。

<sup>42</sup> 總統華總(一)義字第 8900018490 號令，參見總統府，總統府公報，第 6319 期，頁 35-37。同日公布者尚有《行政院海岸巡防署組織法》、《行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則》，合稱「海巡五法」。

<sup>43</sup> 臺 89 內字第 03788 號，中華民國 89 年 2 月 9 日(補登)，載於行政院公報，第 6 卷第 7 期，頁 4。

<sup>44</sup> 總統(87)華總(一)義字第 8700010340 號令，參見總統府公報，第 6200 期，頁 22。

<sup>45</sup> 總統府，總統府公報，第 0404 期，民國 42 年 6 月 23 日，頁 1。

<sup>46</sup> 張鎮圻(著)，臺灣海域巡防機構變遷之研究(1945-2000)，高市文獻，民國 96 年 3 月，頁 186-87。



礎法，並於民國 89 年 1 月 28 日成立行政院海岸巡防署。我國《海岸巡防法》，並未就「領海」執法做特別的規定，而是將「領海」定義為我國海域之一部<sup>47</sup>，由行政院海岸巡防署管轄。

《海岸巡防法》第 4 條明文規定，海巡署主管「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」以及「走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項」。是故，海巡署對於我國領海內的走私查緝(海關)、非法入出境(移民)、安全、犯罪調查有主管之責。

另外，「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」雖另有主管機關，但海巡署對以上事項依《海岸巡防法》第 4 條第 7 項應加以執行<sup>48</sup>。惟「海上」並未如同「海域」<sup>49</sup>，有其明確定義，「海上」是否包含領海，相關法條並無規定，但從實務上來看，「海上」應包含我國領海，故有關我國領海交通秩序、災害救護、環境保護、漁業資源等法律，應由海巡署加以執行。故行政院海巡署可謂我國領海內執法之專責機關。

海巡署既然對我國領海內的走私查緝(海關)、非法入出境(移民)、安全、犯罪調查有主管之責，則《警察法》第 5 條和《中華民國領海及鄰接區法》第 17 條之規定，應依後法優先於前法原則不加適用。

## (2)我國領海內執行管轄權

海巡署雖為我國海域執法機關，然其性質是否屬於警察機關，其執法是否違憲，學者間多有批評<sup>50</sup>，本文僅就我國領海內的執行管轄權與國際法上沿海國對於領海內的執行管轄權相比較。

《中華民國領海及鄰接區法》第 17 條規定，對於在領海內之人或物，只要「認為有違犯中華民國相關法令之虞」，即可予以登臨、檢查、緊追，必要時得予扣留、逮捕或留置；我國《海岸巡防法》則賦予海巡署更大空間，對進出我國領海、或在領海內航行之船舶，只要認為有違反我國法律之虞，或「有損我國海域利益、危害海域秩序行為、影響安全之虞者」，得進行緊追、登臨、

<sup>47</sup> 《海岸巡防法》第 2 條第 2 項：「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」。

<sup>48</sup> 尹章華(編著)，國家主權與海域執法，臺北市:文笙，2003 年，頁 3-12。

<sup>49</sup> 蔡聰明(著)，海上行政檢查與刑事搜索，臺灣海洋法學報，第 1 卷第 2 期，民國 91 年 12 月，頁 101。

<sup>50</sup> 參見陳國勝(著)，海域執法機關在組織問題上之探討：海巡機關軍職人員執法問題。

檢查、驅離，必要時，得予以逮捕、扣押或留置<sup>51</sup>。即在我國領海內，海巡署只要有合理懷疑，即可對船舶實行行政檢查<sup>52</sup>甚至加以驅離，必要時並得使用武力。<sup>53</sup>而所謂的「正當理由」、「合理懷疑」，是由海巡署人員「客觀、合理」<sup>54</sup>依船舶外觀、國籍旗幟、航行態樣、乘載人員及有無其他異常舉動加以判斷，其技術性、細節性事項則由和「海岸巡防機關海域執法作業規範<sup>55</sup>」和「海岸巡防機關實施檢查注意要點<sup>56</sup>」規範，係參照大法官釋字第 535 號對臨檢之解釋而設。<sup>57</sup>

惟此係我國國內法之探討，《海洋法公約》第 25 條僅規定，沿海國有權採取必要的措施，防止外國船舶損害沿海國的和平、良好秩序或安全。何謂「必要措施」，則交由沿海國決定。領海既為我國主權所及，我國領海執法機關自得在我國領海內實行政治檢查，事先預防危害發生，並確保外國船舶遵守我國法律。

### (3)我國領海內的司法管轄權

《海洋法公約》第 27 條雖規定，外國船舶如果僅係單純通過領海，在領海內發生刑事犯罪，屬於該船舶之內部事務，沿海國不應加以管轄，除非犯罪後果及於沿海國或擾亂沿海國安寧或影響領海良好秩序，屬於有害通過，沿海國方得行使管轄權。

但外國船舶是否擾亂沿海國安寧或影響領海良好秩序，實際上仍由沿海國加以認定，根據我國《海岸巡防法》第 4 條，海巡署對領海內之犯罪調查有主管之責，海巡署人員於執行第 4 條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟

<sup>51</sup> 《海岸巡防法》第 5 條第 5 項：「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，得予以逮捕、扣押或留置」。

<sup>52</sup> 蔡聰明(著)，海上行政檢查與刑事搜索，臺灣海洋法學報，第 1 卷第 2 期，民國 91 年 12 月，頁 114。

<sup>53</sup> 《海岸巡防法》第 5 條第 4 項：「對航行海域內之船舶、其他水上運輸工具，根據船舶外觀、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，其抗不遵照者，得以武力令其配合。但武力之行使，以阻止繼續行駛為目的。」

<sup>54</sup> 曾昭牟(著)，海上行政檢查(搜索)之評釋，臺灣海洋法學報，第 2 卷，民國 92 年 12 月，頁 301。

<sup>55</sup> 中華民國 91 年 2 月 7 日 (91) 署巡海字第 0910000085 號函訂定發布，中華民國 92 年 10 月 15 日署巡海字第 0920015324 號函修正發布。

<sup>56</sup> 中華民國 90 年 12 月 21 日 (90) 署巡岸字第 090001751 號函訂定發布。

<sup>57</sup> 司院大法官於民國 90 年 12 月 14 日作成釋字第 535 號解釋，將臨檢區分為對人的臨檢與對場所的臨檢。對人的臨檢則須有「相當理由」足認其行為已構成或即將發生危害者為限，且應遵守比例原則，不得逾越必要程度；場所之臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所。船舶屬於交通工具，故對船舶之臨檢須依客觀、合理判斷其易生危害。

法之司法警察<sup>58</sup>，具有警察之身分，發現犯罪嫌疑者，應依法移送主管機關辦理<sup>59</sup>。

換言之，《海洋法公約》第 25 條和第 27 條對沿海國的行政管轄權和司法管轄權不加規範，由沿海國判定是否損害沿海國的和平、良好秩序或安全，我國亦採取如是規定。我國領海內，我國領海執法機關有充分的行政檢查和刑事調查之權。

## 貳、領海寬度

### 一、國際法上領海寬度

領海寬度 3 浬(nautical miles)<sup>60</sup>源於沿海國「大砲的射程範圍」<sup>61</sup>，但不足以確實反應國家對海域的統治實力，20 世紀初已有部分國家逐漸挑戰該制度<sup>62</sup>，1958 和 1960 年 2 次海洋法會議對「領海寬度」均未達成共識<sup>63</sup>，直至 1982《海洋法公約》第 3 條才明定領海寬度，規定自基線量起不得超過 12 海里。

### 二、我國領海寬度

民國 20 年初，行政院 21 次國務會議決議：「領海範圍定為三海里」，民國 20 年 4 月 20 日交通部以第 1612 號訓令將「領海範圍定為三海里」命令通知各航業公會<sup>64</sup>。此為我國明定領海寬度之始。當時雖未公布領海起算之基線，但依據民國 23 年 6 月 19 日訂立的《海關緝私條例》，我國海關緝私係以「中國沿海 12 海里」為界，以「沿海」為基準<sup>65</sup>。

1974 年 12 月聯合國第三次海洋法會議在委內瑞拉召開，為維護我國主權，自民國 65 年起，內政部乃邀集外交、國防、經濟、交通、司法、行政

<sup>58</sup> 《海岸巡防法》第 10 條；刑事訴訟法第 229、230、231 條，司法警察知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並將調查之情形報告該管檢察官及司法警察官。實施前項調查有必要時，得封鎖犯罪現場，並為即時之勘察。

<sup>59</sup> 《海岸巡防法》第 9 條第 2 項：「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，因而發現犯罪嫌疑者，應依法移送主管機關辦理」。

<sup>60</sup> 1 浬=1.825 公里，1 公里=0.54 浬。

<sup>61</sup> D.P. O'CONNELL, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 129,130 (Ian. Shearer ed. 1982)

<sup>62</sup> 姜皇池(著)，國際海洋法(上冊)，臺北市：學林文化，2004 年，頁 281。

<sup>63</sup> LOUIS B. SOHN & KRISTEN GUSTAFSON, THE LAW OF THE SEA 95,96 (1984).

<sup>64</sup> 黃剛(著)，中華民國的領海及其相關制度，臺北市：臺灣商務，民國 62 年 5 月，頁 52。我國於何時發布訓令公布「領海範圍三海里」學者間有不同說法，有稱民國 24 年 4 月 28 日第 01975 號訓令者，有稱民國 20 年 6 月 23 日第 2008 號訓令者。黃剛先生係引自包遵瀄(著)，中國海軍史，頁 535-38。

<sup>65</sup> 民國 23 年 6 月 19 日訂立的《海關緝私條例》第 10 條：「船舶在中國沿海十二海里界內，經海關巡輪以鳴放空槍或空砲為信號，令其停駛，而抗不遵照者，得射擊之」。本條例已於民國 62 年 8 月 27 日全文修正公布。參見立法院公報，委員會紀錄，第 62 卷第 30 期，頁 31。

等部組成臨時性之領海專案小組，提報行政院第 1647 次院會通過<sup>66</sup>，民國 68 年 10 月 8 日以總統令<sup>67</sup>宣告：「中華民國之領海為自基線起至其外側十二海里之海域」，我國的領海寬度自 3 海里拓展至 12 海里，但並未公告相關基點基線。

### 1. 第一批基點公布前我國領海基線

我國政府在公布第一批領海基點之前，未就領海基點和基線加以規定，雖無從劃定我國領海的範圍，但依據《海關緝私條例》第 6 條和《運輸工具進出口通關管理辦法》第 54 條可知，實務上我國海關緝私或登船檢查船舶，一直以「沿海」為基準<sup>68</sup>，有學者認為，在我國公布領海基點基線和基線劃定原則之前，我國是以「沿岸低潮線」（正常基線）起算 12 海里作為我國的領海範圍，行使立法、行政、司法等管轄權<sup>69</sup>。

### 2. 第一批基點公布後我國領海制度

民國 87 年 1 月 21 日，總統公布《中華民國領海及鄰接區法》共 18 條。<sup>70</sup>該法第 5 條規定：「中華民國領海之基線及領海外界線，由行政院訂定，並得分批公告之」。行政院遂於民國 88 年 2 月 10 日公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」<sup>71</sup>，公布臺灣本島及附屬島嶼、東沙群島、中沙群島等 26 個基點<sup>72</sup>。此 26 個基點連接成基線後，向外推 12 海里為我國的領海範圍。我國領海範圍自始則有較為明確的界定。

除釣魚台和中沙群島（黃岩島）採取正常基線外，我國公布的 26 個領海基點中，共有 20 個領海基點採取直線基線，6 個領海基點採取正常基線，可見我國領海基線劃定是採用混合基線法，以直線基線為原則，正常基線為例外。

<sup>66</sup> 內政部(編)，海域二法制定實錄：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，臺北市：內政部，民國 91 年 12 月，頁 1。

<sup>67</sup> 中華民國公布領海為十二海里及經濟海域為二百海里命令，(六十八)臺統(一)義字第 5046 號，民國 68 年 10 月 8 日總統令，參見台灣省政府公報 68 年冬字第 25 期，頁 2。

<sup>68</sup> 《海關緝私條例》第 6 條：「海關緝私，應在中華民國通商口岸，沿海二十四海里以內之水域，及依本條例或其他法律得為查緝之區域或場所為之」；《運輸工具進出口通關管理辦法》第 54 條：「船舶在中華民國沿海二十四海里以內之水域時，海關得隨時派員登船檢查」。《海關緝私條例》民國 23 年 06 月 19 日公佈時，緝私範圍原為「中國沿海 12 海里」，民國 72 年 12 月 28 日修正時，考量我國已宣告領海範圍為 12 海里，以及 1982 年《海洋法公約》鄰接區範圍為 24 海里，修正為「沿海 24 海里以內之水域」。

<sup>69</sup> 陳國勝(著)，「有關第 58 號正丸號事件的法學思考」，海域執法之理論與實務，桃園縣：中央警察大學出版社，民國 89 年 3 月，頁 127。

<sup>70</sup> 總統 (87) 華總 (一) 義字第 8700010340 號令，參見總統府公報，第 6200 期，頁 22。

<sup>71</sup> 行政院台 88 內字第 06161 號令，參見行政院公報，第五卷第六期，民國 88 年 2 月 10 日，頁 36-37。

<sup>72</sup> 其餘金門、馬祖、烏坵、東引等地區，國防部另於民國 81 年 10 月 7 日，以昭陽字第 4217 號公告禁止及限制水域；參見黃異(著)，限制海域及禁止海域的意義，海軍學術月刊第 34 卷第 5 期，民國 89 年 5 月 10 日，頁 13。

## 參、領海基線

### 一、國際法上領海基線之劃定方法

基線(baselines)作為測算國家海域管轄權之基準線，以何種方式劃定基線，自有其重要性。《領海及鄰接區公約》第3條和《海洋法公約》第5條均規定，以沿岸低潮線作為測算領海寬度的正常基線<sup>74</sup>。然而，考量到各國地理條件大不相同，低潮線作為正常基線在國家實踐上恐難以適用<sup>75</sup>，《海洋法公約》第7條即規定，沿海國如海岸線極為曲折的地方(deeply indented and cut into)，或者緊接海岸有一系列島嶼(fringe of islands along the coast in its immediate vicinity)得適用直線基線，但須注意不應在任何明顯的程度上偏離海岸的一般方向(must not depart to any appreciable extent from the general direction of the coast)<sup>76</sup>。《海洋法公約》第14條並規定：「沿海國為適應不同情況，可交替使用以上各條規定的任何方法以確定基線」，是為混合基線，與我國規定相同。

#### 1. 海岸線極為曲折(deeply indented and cut into)

沿海國如海岸線極為曲折，得以直線基線劃定領海基線。何種海岸線足堪認定為極為曲折的海岸線，有各種不同解釋，有認為直線基線係一般原則的例外，應嚴格加以認定<sup>77</sup>，且須考量到《英挪漁業案》中挪威東芬馬克(Eastern Finnmark)的地形<sup>78</sup>；有認為海岸線是否極為曲折，應從絕對意義和相對意義加以觀察<sup>79</sup>，惟何謂「極為曲折」，仍屬主觀上之概念。在國家實踐上，依直線基線畫出的領海基線較為平整，有利沿海國劃定基線和執行管轄權，並能擴大沿海國海域管轄範圍，故即使海岸線平直的國家，

<sup>73</sup> 《中華民國領海及鄰接區法》第4條：「中華民國領海基線之劃定，採用以直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法」。

<sup>74</sup> 《領海及鄰接區公約》第3條和《海洋法公約》第5條：「本公約另有規定外，測算領海寬度的正常基線是沿海國官方承認的大比例尺海圖所標明的沿岸低潮線。」

<sup>75</sup> R.R. CHURCHILL & A.V. LOWE, THE LAW OF THE SEA 33 (3rd ed. 1999).

<sup>76</sup> 《英挪漁業案》中，國際法院認為，領海的劃定不能離開海岸的一般方向，但國際法院對於「海岸的一般方向」缺乏具體定義，並指出沒有明確的數學數據，1958年《領海及鄰接區公約》和1982年《聯合國海洋法公約》對何謂「海岸的一般方向」也沒有具體定義。參見 Anglo-Norwegian Fisheries (UK v. Nor.), 1951 I.C.J.129, 142 (Dec.18).

<sup>77</sup> Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions (Qatar v. Bahrain), 2001 I.C.J.103 (Mar. 16).

<sup>78</sup> Anglo-Norwegian Fisheries (UK v. Nor.), 1951 I.C.J.129, 130 (Dec.18).

<sup>79</sup> OFFICE FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA (UNITED NATIONS), THE LAW OF THE SEA : BASELINES : AN EXAMINATIONS OF THE RELEVANT PROVISIONS OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA viii 20, U.N. Sales No.E.88.V.5 (1989).

如西班牙、阿爾巴尼亞、塞內加爾、肯亞、古巴，仍有適用直線基線法者<sup>80</sup>。

## 2. 緊接海岸有一系列島嶼(there is a fringe of islands along the coast in its immediate vicinity)

在緊接海岸有一系列島嶼的情形下，沿海國亦可適用直線基線劃定領海基線。關於本要件須考慮四個問題：(1)何謂「一系列島嶼」?(2)沿海國海岸須有多少島嶼才符合「一系列島嶼」的規定?<sup>81</sup>(3)緊接海岸有一系列「岩礁」，可否適用直線基線?(4)一系列島嶼與海岸間距離為何才符合「緊接」的要件?

何謂「一系列島嶼」，聯合國秘書處海洋事務與海洋法辦公室指出兩種可能符合本要件的情形：島嶼構成大陸領土一部分；島嶼離海岸有段距離，但形成一直線網狀。但同時承認何謂「一系列島嶼」缺乏客觀標準，仍有其他情形可能符合本要件<sup>82</sup>。

至於要有多少個島嶼才能算是「一系列島嶼」，較嚴格的標準認為，島嶼數量必須相當高，高到近似挪威海岸的島嶼數目<sup>83</sup>，不得少於巴林東方海岸島嶼的數量，但目前學說之間仍無定論。聯合國秘書處表示，此問題甚難回答，但僅有分散獨立之幾個小島並不足以構成「一系列」<sup>84</sup>，但具體標準為何，仍未加以說明。

另外，《海洋法公約》第121條第1項承襲《領海及鄰接區公約》第10條的規定，將「島嶼」定義為四面環水、永久高於海平面，自然形成的陸地區域，並未依島嶼大小分類，也未將不能維持人類居住和經濟活動之島嶼排除，故岩礁仍屬於島嶼制度之一環<sup>85</sup>，岩礁只有在劃定專屬經濟區和大陸架層時，才具有較差地位。《英挪漁業案》中，國際法院亦容許挪威以岩

<sup>80</sup> Edwin Egede, *The Outer Limits of the Continental Shelf: African States and the 1982 Law of the Sea Convention*, 35(1) OCEAN DEV. & INT'L L. 157,164(2004); R.R. CHURCHILL & A.V. LOWE, *THE LAW OF THE SEA* 39 (3rd ed. 1999).

<sup>81</sup> 宋燕輝(著)，領海直線基線劃定之爭議--United States v. Alaska 一案判決之解析，歐美研究，第33卷第3期，民國92年9月，頁661。

<sup>82</sup> OFFICE FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA(UNITED NATIONS), *THE LAW OF THE SEA : BASELINES : AN EXAMINATIONS OF THE RELEVANT PROVISIONS OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA* viii 20, U.N. Sales No.E.88.V.5 (1989).

<sup>83</sup> 宋燕輝(著)，領海直線基線劃定之爭議--United States v. Alaska 一案判決之解析，歐美研究，第33卷第3期，民國92年9月，頁661。

<sup>84</sup> OFFICE FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA(UNITED NATIONS), *THE LAW OF THE SEA : BASELINES : AN EXAMINATIONS OF THE RELEVANT PROVISIONS OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA* viii 20, U.N. Sales No.E.88.V.5 (1989).

<sup>85</sup> Jonathan I. Charney, *Rocks that Cannot Sustain Human Habitation*, 93(4) AM. SOC 'Y INT'L L 863,864(1999).

礁甚至低潮高地<sup>86</sup>作為直線基線基點。是故，沿海國如有「一系列岩礁」，「緊接海岸」，應可適用直線基線法劃定領海基線。

島嶼是否「緊接海岸」，因為有些島嶼面積較大，應以島嶼內緣與海岸之間的距離為準<sup>87</sup>。聯合國秘書處認為，在 12 浬作為領海寬度上限的情形下，離岸 24 浬的島嶼應可該當「緊接海岸」的要求<sup>88</sup>。但在國家實踐上，部分以島嶼作為直線基線基點的國家，如義大利<sup>89</sup>、泰國、越南、日本、韓國<sup>90</sup>，其島嶼離海岸遠超過 24 浬。

## 二、我國的領海基線

民國 68 年，總統令宣告領海擴充為 12 浬後，我國即展開領海基線的研訂工作，內政部於 69 年 10 月已完成第一期「中華民國臺灣地區暨東沙群島領海基點基線研訂案」，惟行政院 70 年 5 月 23 日函示：「呈奉總統批示：暫緩公布」。直至民國 78 年，始研議我國大陸地區(沿海)、中沙、西沙、南沙領海基點基線<sup>91</sup>。之後，行政院於民國 88 年 2 月 10 日公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」<sup>92</sup>，分臺灣本島及附屬島嶼、東沙群島、中沙群島及南沙群島四個區域公布，惟南沙群島迄今僅宣告在我國傳統 U 形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土，並未公告基點名稱、地理坐標及海圖。

### 1. 臺灣本島及附屬島嶼之領海基線

臺灣週遭附屬島嶼多達 85 座<sup>93</sup>，較大的島嶼，北有彭佳嶼、棉花嶼、花瓶嶼及基隆嶼；東部則有龜山島、綠島以及蘭嶼；西部海域 25 浬處有澎湖群島；南部則有琉球嶼和七星岩。以上島嶼除花瓶嶼和基隆嶼外，均作為我國直線基線的基點。另外，距基隆東北方 98 浬處<sup>94</sup>，則有釣魚台列嶼，我國

<sup>86</sup> Anglo-Norwegian Fisheries (UK v. Nor.), 1951 I.C.J.140 (Dec.18).

<sup>87</sup> 姜皇池(著)，國際海洋法(上冊)，臺北市：學林文化，2004 年，頁 156。

<sup>88</sup> OFFICE FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA(UNITED NATIONS),THE LAW OF THE SEA : BASELINES : AN EXAMINATIONS OF THE RELEVANT PROVISIONS OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA viii 22, U.N. Sales No.E.88.V.5 (1989).

<sup>89</sup> FARAJ AHNISH,THE INTERNATIONAL LAW OF MARITIME BOUNDARIES AND THE PRACTICE OF STATES IN THE MEDITERRANEAN SEA 171, 172(1993).

<sup>90</sup> J.A. Roach & R. W. Smith, *Straight Baselines: The Need for a Universally Applied Norm*, 31(1) OCEAN DEV. & INT'L L. 47, 56-64 (2000).

<sup>91</sup> 內政部(編)，海域二法制定實錄：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，臺北市：內政部，民國 91 年 12 月，頁 1-4。

<sup>92</sup> 行政院台 88 內字第 06161 號令，參見行政院公報，第五卷第六期，民國 88 年 2 月 10 日，頁 36-37。

<sup>93</sup> 行政院研究發展考核委員會(編)，海洋政策白皮書，臺北市：行政院研考會，民國 95 年，頁 20。

<sup>94</sup> 許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 49。

和日本、中國同時主張主權，我國採取正常基線。

臺灣北部海域中，彭佳嶼、棉花嶼、花瓶嶼<sup>95</sup>均為琉球火山弧所噴發之火山島，由橄欖石玄武岩、輝石安山岩<sup>96</sup>等火成岩構成，可證明北方三島內部所含礦物成分相同，且彭佳嶼(T4、T5)、棉花嶼(T2、T3)相距僅 8.6 哩<sup>97</sup>，附近更有花瓶嶼等岩礁，難謂其非屬「一系列島嶼」。由於《海洋法公約》沒有賦予「緊接海岸」明確定義；國家實踐上，泰國 Ko Tao、Hin Bai 距泰國海岸均為 40 哩<sup>98</sup>、義大利 Scoglio d' Africa 島距托斯卡納海岸亦為 40 哩<sup>99</sup>，而棉花嶼距臺灣僅 23 哩，彭佳嶼距臺灣僅 30.4 哩<sup>100</sup>，似符合「緊接海岸」之要件。棉花嶼(T2、T3)、彭佳嶼(T4、T5)既為「緊接海岸之一系列島嶼」，宜蘭三貂角(T1)至棉花嶼(T2)、彭佳嶼(T4)至麟山鼻(T6)適用直線基線，似無不妥。

T6 至 T7 線段，亦採直線基線，連接台北縣麟山鼻(T6)和桃園縣大堀溪(T7)。臺灣北部海岸均為沉降海岸，多岬灣，麟山鼻以西則多為沙岸，海岸線平緩，跨越淡水河口至桃園縣大堀溪，多礫灘、沙洲<sup>101</sup>，海岸線雖向內微凹，難謂其「極為曲折」，加上此線段附近並無島嶼，如按《海洋法公約》規定，似應採取低潮線。

T7 至 T8 線段，連接大堀溪(T7)至桃園縣新屋鄉大牛欄西岸(T8)，兩基點均在桃園縣境內，相距 5.7 哩，海岸線平直，又無島嶼，似應採取正常基線。

T8 至 T9 線段，連接大牛欄西岸(T8)至澎湖群島北方，目斗嶼東南方之翁公石(T9)，長約 109 哩。澎湖群島位於臺灣西部海域，為中國南海擴張帶

<sup>95</sup> 彭佳嶼、棉花嶼與花瓶嶼，合稱北方三島，彭佳嶼(T4、T5)，與臺灣本島最近距離約 30.4 哩，面積 1.14 平方公里，是北方三島中面積最大者，得維持人類居住並設有彭佳嶼燈塔；棉花嶼(T2、T3)，距臺灣最近距離約 23 哩，面積約 0.13 平方公里，島上曾有人居並開設定期船班，其上東北角(T2)與東南角(T3)為我國領海基點；花瓶嶼與臺灣本島最近距離約 17 哩。參見許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年。

<sup>96</sup> 倪進誠(著)，臺灣的離島，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年，頁 30，66-68。

<sup>97</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.127 TAIWAN'S MARITIME CLAIMS 13(2005)；內政部(編)，海域二法制定實錄：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，臺北市：內政部，民國 91 年 12 月，頁 63。

<sup>98</sup> Ko Tao、Hin Bai 為泰國 Area 2 的第 7、第 8 基點，距泰國海岸約 40 哩，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO. 122 STRAIGHT BASELINE CLAIMS：THAILAND 5 (2000)。

<sup>99</sup> FARAJ AHNISH, THE INTERNATIONAL LAW OF MARITIME BOUNDARIES AND THE PRACTICE OF STATES IN THE MEDITERRANEAN SEA 172, 173(1993)。

<sup>100</sup> 美國國務院謂彭佳嶼距臺灣本島約 33 海里，惟我國海巡署資料，彭佳嶼距臺灣本島最近距離實為 30.4(約 56.22)公里。參見許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 39；倪進誠(著)，臺灣的離島，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年，頁 68。

<sup>101</sup> 王鑫(審定)、李素芳(編著)，臺灣的海岸，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年，頁 48、80。



海底火山洪流噴發而成之一系列島嶼<sup>102</sup>，距嘉義縣東石鄉約 25 哩<sup>103</sup>，平均潮時露出海面的島嶼數目約為 90 座<sup>104</sup>，故可視為《海洋法公約》第 7 條第 1 項「緊接海岸之一系列島嶼」，適用直線基線。我國則以環繞澎湖群島附近小島：翁公石(T9)、花嶼(T10、T11)、貓嶼(T12)以及七美嶼(T13)作為直線基線基點。

2005 年，澎湖縣政府進行「澎湖群島島嶼數量委託清查計畫」，列出平均潮時露出海面的島嶼數目共 90 座，其中並未包括翁公石(T9)<sup>105</sup>，目斗嶼附近島嶼除翁公石(T9)和道爺礁之外，均列入該表。如翁公石(T9)於平均潮時不露出海面，其上又無永久高於海平面的燈塔或類似設施，則須獲得國際一般承認，始得作為直線基線基點。

另外，澎湖群島主要島嶼：馬公島距臺灣僅 25 哩，翁公石(T9)距花嶼(T10、T11)<sup>106</sup>25 哩、花嶼(T10、T11)距貓嶼(T12) 4.7 哩<sup>107</sup>、貓嶼(T12)距七美嶼(T13)<sup>108</sup>9.5 哩，澎湖群島應合於「緊接海岸之一系列島嶼」規定。惟有論者認為，七美嶼(T13)距台南市安平港之距離約為 47 哩，其餘花嶼(T10、T11)、貓嶼(T12)與台灣本島距離當超過 47 哩。由於《海洋法公約》對於「緊接海岸」沒有明確定義，相較於其他以島嶼為基點的國家，越南

<sup>102</sup> 澎湖群島除花嶼外，均為 1000 萬年前，受中國南海擴張帶作用之海底火山溢流而成，由黑色玄武岩構成；唯有最西邊的花嶼，屬於大陸沿海的島岩區，為 6000 萬年前中生代白堊記的產物，由酸性安山岩構成。參見倪進誠(著)，臺灣的離島，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年；陳培源、張鵬生(著)，澎湖群島之地質與地史，澎湖縣馬公市：澎湖縣立文化中心，民國 84 年。

<sup>103</sup> 許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 78。

<sup>104</sup> 2005 年，澎湖縣政府進行「澎湖群島島嶼數量委託清查計畫」，委託高雄應用科技大學李良輝教授，統計出平均潮時露出海面的島嶼數目為 90 座，與《海洋法公約》第 121 條第 1 項「高潮時高於水面」略有不同，故合於《海洋法公約》的島嶼數量應較 90 座為少。參見 <http://www.penghu.gov.tw/chinese/01intro/01geography.asp>。

<sup>105</sup> 翁公石(T9)隸屬澎湖縣白沙鄉，位於目斗嶼的東南方、過嶼的西方，前述「澎湖群島島嶼數量委託清查計畫」中平均潮時露出海面的島嶼名單中，並未包括翁公石(T9)，目斗嶼附近，如：大礮嶼、二礮嶼、目斗嶼、過嶼、小列嶼均列入，故翁公石是否屬於低潮高地或屬水下暗礁，仍待進一步釐清。參見 <http://etcmis.googlepages.com/penghuislands>。

<sup>106</sup> 花嶼(T10、T11)隸屬澎湖縣望安鄉，東距望安島約 11 哩，為臺灣的最西點，面積約 1.47 平方公里，島上有燈塔並有居民居住，島上西北角(T10)與西南角(T11)分別我國領海基點。參見許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 88。

<sup>107</sup> 貓嶼(T12)隸屬澎湖縣望安鄉，民國 80 年經行政院農業委員會核定公告「澎湖縣貓嶼海鳥保護區」，保護區範圍包含大貓嶼、小貓嶼陸地部份及其向外延伸 100 公尺海域，保護區中的玄燕鷗 (*Anous stolidus*)和白眉燕鷗 (*Sterna anaetheta*)尤為珍稀；參見行政院農委會，[http://ngis.zo.ntu.edu.tw/wr/wr01\\_mao.htm](http://ngis.zo.ntu.edu.tw/wr/wr01_mao.htm)。

<sup>108</sup> 七美嶼(T13)隸屬於澎湖縣七美鄉，距臺灣台南市安平港之距離約為 47 哩(88 公里)，面積為 6.98 平方公里，其上有燈塔及居民居住。參見許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 88。

Con Dao 群島(A3、A4、A5)、Phu Quy(Catwick Islands)群島(A6)距越南海岸超過 50 哩<sup>109</sup>、南韓 Souhuksan-do、Souhukhul-do 距海岸也超過 50 哩<sup>110</sup>，澎湖群島主要島嶼：馬公島距臺灣僅 25 哩，應合乎「緊接海岸」要件，T8 至 T13 線段，應得適用直線基線。

T13 至 T14 線段，為七美嶼(T13)連接屏東縣琉球嶼(T14)<sup>111</sup>。琉球嶼(T14)，距屏東縣東港約 8 哩，符合《海洋法公約》第 7 條「緊接海岸」的要件，惟其獨懸於臺灣西南外海<sup>112</sup>，附近並無其他島嶼或礁石，是否符合「一系列島嶼」的要件，採取直線基線，不無疑問。

T14 至 T15 線段，連接琉球嶼(T14)和屏東縣七星岩(T15)<sup>113</sup>，長度約為 42.4 哩。屏東東港至楓港的弧形海岸，海岸尚稱平直，楓港以南之恆春半島海岸屬於珊瑚礁海岸，且有中央山脈的延續餘脈地形，海岸略為彎曲<sup>114</sup>，然均難認為「海岸線極為曲折」。七星岩(T15)，由 7 個岩礁合組而成，不能維持人類居住，距鵝鸞鼻約 7.5 哩，屬於「緊接海岸之一系列岩礁」。由於《海洋法公約》第 121 條並未將岩礁獨立於島嶼制度之外<sup>115</sup>，似可認為七星岩(T15)合於「緊接海岸之一系列島嶼」，得適用直線基線。

T15 至 T16 線段，連接七星岩(T15)和小蘭嶼(T16，T17)<sup>116</sup>。恆春半島東部的珊瑚礁海岸，小部分屬於珊瑚礁石灰岩地形，屏東風吹沙以北至旭海則

<sup>109</sup> 越南 Con Dao 為一群島，其上有 A3、A4、A5 三個基點；Phu Quy 亦為一群島(Catwick Islands)，越南舊地圖稱 Phu Qui，其上基點 A6，其距越南海岸均有 50 哩以上。參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO. 99 STRAIGHT BASELINE CLAIMS: VIETNAM 12(2000)；J.A. Roach & R. W. Smith, *Straight Baselines: The Need for a Universally Applied Norm*, 31(1) OCEAN DEV. & INT'L L. 47, 60(2000).

<sup>110</sup> Souhuksan-do、Souhukhul-do 是南韓第 15、16 號直線基點，距海岸超過 50 哩。參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.121 STRAIGHT BASELINE AND TERRITORIAL SEA CLAIMS: SOUTH KOREA 22(1998).

<sup>111</sup> 琉球嶼(T14)隸屬屏東縣琉球鄉，為臺灣週邊海域唯一之珊瑚礁島嶼，距屏東縣東港約 8 哩，面積 6.8 平方公里，其上有兩座燈塔並有居民居住。參見倪進誠(著)，臺灣的離島，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年，頁 140。

<sup>112</sup> 許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 93。

<sup>113</sup> 七星岩(T15)隸屬於屏東縣恆春鎮，距鵝鸞鼻約 7.5 哩，由 7 個礁石合組而成，不能維持人類居住，為臺灣最南之點。參見許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 94-95。

<sup>114</sup> 王鑫(審定)、李素芳(編著)，臺灣的海岸，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年，頁 102，114。

<sup>115</sup> Jonathan I. Charney, *Rocks that Cannot Sustain Human Habitation*, 93(4) AM. SOC'Y INT'L L. 863,864(1999).

<sup>116</sup> 小蘭嶼(T16、T17)隸屬於台東縣蘭嶼鄉，距臺灣本島約 40 哩，與蘭嶼相距約 2.97 哩(5.5 公里)，與蘭嶼均為呂宋火山弧所噴發之火山島，面積為 1.6 平方公里，其上無人居住，但地表植被蒼翠，難謂其不能維持人類居住。島上東北角(T16)和東南角(T17)分別我國領海基點。參見倪進誠(著)，臺灣的離島，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年，頁 116。

為沙丘海岸<sup>117</sup>，海岸均平直。小蘭嶼(T16, T17)與蘭嶼相距 2.97 哩<sup>118</sup>，均為呂宋火山弧噴發之火山島，蘭嶼東方另有一軍艦岩，距蘭嶼約 0.5 哩，此三島難謂其非屬「一系列島嶼」。由於《海洋法公約》對於「緊接海岸」，沒有具體標準；在國家實踐上，義大利 Scogliod' Africa 島距托斯卡納海岸亦為 40 哩<sup>119</sup>，南韓 Souhuksan-do、Souhukhul-do 距海岸均超過 50 哩<sup>120</sup>，小蘭嶼(T16, T17)距臺灣本島僅 40 哩<sup>121</sup>，應可認其合於「緊接海岸」的要件，得採取直線基線。

T17 至 T18 線段，連接小蘭嶼(T16, T17)和飛岩(T18)<sup>122</sup>。屏東旭海北上至台東市，屬大武斷層海岸，10 公里內山脈陡降 1000 多公尺，斷層地形明顯，惟海岸仍屬平直<sup>123</sup>。飛岩(T18)為一岩礁，面積不詳，附近不到 1 哩處有綠島、樓門岩、青魚嶼<sup>124</sup>和諸多岩礁，岩礁高度均在十數公尺之上，由於《海洋法公約》第 121 條第 1 項中「島嶼」之定義包含岩礁在內，故可認為飛岩、綠島、樓門岩、青魚嶼等構成「一系列島嶼」，此一系列島嶼距臺灣本島約 16 哩<sup>125</sup>，可謂「緊接海岸」，當無疑義。

T18 至 T19 線段，連接飛岩(T18)與花蓮縣豐濱鄉石梯鼻(T19)。台東市北上至花蓮縣石梯坪，屬於花東斷層海岸之一部，多隆起珊瑚礁，經侵蝕作用，地形奇特，但海岸大體仍平直<sup>126</sup>。由於飛岩、綠島、樓門岩、青魚嶼等構成「緊接海岸一系列島嶼」，本線段得適用直線基線。

T19 至 T20 線段，亦採直線基線，連接石梯鼻(T19)與宜蘭縣蘇澳鎮烏石鼻(T20)。石梯鼻至花蓮溪口為花東斷層海岸，海岸階地由礫石層覆蓋，

<sup>117</sup> 王鑫(審定)、李素芳(編著)，臺灣的海岸，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年，頁 134。

<sup>118</sup> 許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 64。

<sup>119</sup> FARAJ AHNISH, THE INTERNATIONAL LAW OF MARITIME BOUNDARIES AND THE PRACTICE OF STATES IN THE MEDITERRANEAN SEA 172, 173(1993).

<sup>120</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.121 STRAIGHT BASELINE AND TERRITORIAL SEA CLAIMS: SOUTH KOREA 22(1998).

<sup>121</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.127 TAIWAN'S MARITIME CLAIMS 13(2005).

<sup>122</sup> 飛岩(T18)隸屬於台東縣綠島鄉，位於綠島東北方約 1 哩(1.8 公里)處，與台東市相對，距臺灣本島約 16 哩，面積不詳，附近有綠島、樓門岩、青魚嶼和諸多岩礁。根據綠島鄉地圖顯示，綠島東北方各有 4 座島嶼或岩礁，其一為青魚嶼，面積最大，其一為樓門嶼，另有兩座未標明名稱，不知其是否為飛岩，有賴相關單位查證。參見 <http://green.taitung.gov.tw/web/>、<http://green.taitung.gov.tw/index.asp>。

<sup>123</sup> 王鑫(審定)、李素芳(編著)，臺灣的海岸，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年，頁 172。

<sup>124</sup> 許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 60。

<sup>125</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.127 TAIWAN'S MARITIME CLAIMS 13(2005).

<sup>126</sup> 王鑫(審定)、李素芳(編著)，臺灣的海岸，臺北縣新店市：遠足文化，民國 92 年，頁 156、161。

花蓮溪口北上至蘇澳鎮烏石鼻則為蘇花斷層海岸，中央山脈直逼海岸線<sup>127</sup>，然難謂「海岸線極為曲折」，又無島嶼或礁石，似應採取低潮線為領海基線，本線段約圈入 150 平方哩之海域成為我國內水<sup>128</sup>。

T20至T21線段，長約7.6哩，連接烏石鼻(T20)與米島(T21)。烏石鼻北至蘇澳港仍為蘇花斷層海岸，有東澳和蘇澳港兩處凹陷。米島(T21)為一岩礁，高12公尺，位於蘇澳三仙臨礁區最東端，西邊礁岩遍布，最高岩礁可達30公尺<sup>129</sup>，該礁區距蘇澳港東方約1哩，似可認其合於「緊接海岸一系列島嶼」之規定。

T21至T22線段，仍採取直線基線，長約14哩，連接米島(T21)至龜山島龜頭岸(T22)<sup>130</sup>。頭城以南蘇澳以北，為宜蘭沖積平原，海岸線十分平滑<sup>131</sup>。惟觀察龜山島左近，除相距2哩之龜卵島外，似無其他島嶼、礁石，而龜卵島並非永久高於海平面，不符合《海洋法公約》第121條第1項「島嶼」的定義，難謂其與龜山島構成「一系列島嶼」。但如在龜山島附近有其他島嶼、礁石，龜山島距頭城約18哩，即為「緊接海岸一系列島嶼」，得適用直線基線。

T22至T1線段，從龜頭岸(T22)連回三貂角(T1)，長約11哩。宜蘭頭城至三貂角，為礁溪斷層海岸，多海蝕地形，海岸無明顯彎曲<sup>132</sup>。如龜山島附近24哩有其他島嶼、礁石，則應符合「一系列島嶼」的要件，自得採取直線基線。

釣魚台列嶼(Senkaku Island)<sup>133</sup>，由釣魚台、北小島、南小島、沖北岩、沖南岩、赤尾嶼、黃尾嶼、飛瀨8座島嶼、岩礁組成，距基隆約98哩，民

<sup>127</sup> 王鑫(審定)、李素芳(編著)，臺灣的海岸，臺北縣新店市：遠足文化，民國92年，頁150、156。

<sup>128</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.127 TAIWAN'S MARITIME CLAIMS 13(2005).

<sup>129</sup> 周和平(主持)，臺灣海域海上交通管理之研究，民國95年12月，頁150。

<sup>130</sup> 龜山島隸屬於宜蘭縣頭城鎮，為琉球火山弧所噴發之火山島，面積約2.85平方公里，距宜蘭頭城約18哩，可維持人類居住和本身經濟生活，分龜首、龜甲、龜尾三部分，龜頭岸(T22)位於龜山島最東側，為我國領海基點。龜山島西南方約2.2哩處，有一龜卵嶼，只在初一、十五潮差較大時浮出海面。參見許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005年，頁56。

<sup>131</sup> 王鑫(審定)、李素芳(編著)，臺灣的海岸，臺北縣新店市：遠足文化，民國92年，頁149。

<sup>132</sup> 王鑫(審定)、李素芳(編著)，臺灣的海岸，臺北縣新店市：遠足文化，民國92年，頁144。

<sup>133</sup> 釣魚台列嶼(Senkaku Island)隸屬於宜蘭縣頭城鎮，由釣魚台、北小島、南小島、沖北岩、沖南岩、赤尾嶼、黃尾嶼、飛瀨8座島嶼、岩礁組成，釣魚嶼面積最大，總面積約4.32平方公里，距臺灣基隆約98哩；為表彰我國主權，民國92年，宜蘭縣政府依土地法第50條規定公布釣魚台、黃尾嶼、赤尾嶼、北小島、南小島等五島嶼之地籍圖，隔年1月，宜蘭縣地政事務所完成上述島嶼61筆土地，面積612公頃之土地登記作業。參見 <http://www.land.moi.gov.tw/CHHTML/newpage.asp?cid=700>。

國 80 年 6 月 25 日，專案小組會議本規劃採取直線基線，以釣魚台、南小島、赤尾嶼、黃尾嶼為直線基點<sup>134</sup>，後改採正常基線。為了向日本、中國表彰我國主權，於民國 88 年公告第一批領海基線時，一併公告之。

## 2. 東沙群島

東沙群島包括 3 個環礁，北衛灘、南衛灘、東沙環礁。東沙島為本區唯一的島嶼，位於東沙環礁西邊，距高雄約 236 哩，距澎湖約 227 哩<sup>135</sup>，東沙主權爭議不大，我國於 69 年 10 月即劃定東沙領海基線，D1 至 D2、D3 至 D4 為直線基線，連接東沙島和東沙環礁，D2 至 D3 則經東沙島西邊，為正常基線。

## 3. 中沙群島(Macclesfield Bank)

中沙群島位於東沙群島西南方，約 280 哩，大部分為水面下之珊瑚礁石，因其位於南海中間，油氣資源豐富，菲律賓、越南、中國、我國均主張惟其領土<sup>136</sup>。黃岩島(民主礁)是中沙群島中唯一露出海面的島礁，然而高潮時候會被海水淹沒<sup>137</sup>，我國於民國 88 年公告第一批領海基線時，一併公告之。

根據上述行政院公告之「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，向外推 12 哩，即為我國的領海範圍，共 17 萬平方公里，約為我國陸地領土之 4.72 倍<sup>138</sup>。

## 二、建議代結論

我國第一批領海基線，除釣魚台列嶼、黃岩島距臺灣過遠，採取正常基線之外，其餘 26 條領海基線，幾乎為直線基線，正常基線共 6 條，除 D4-D1 線段環繞整個東沙環礁之外，其餘只佔棉花嶼(T2-T3)、彭佳嶼(T4-T5)、花嶼(T10-T11)、小蘭嶼(T16-T17)、東沙島(D2-D3)海岸線之一小部分。我國領海幾乎全由直線基線勾勒而成。

我國海岸線非屬極度曲折，故我國若欲主張直線基線，宜以《海洋法

<sup>134</sup>內政部(編)，海域二法制定實錄：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，臺北市：內政部，民國 91 年 12 月，頁 13。

<sup>135</sup>東沙群島(D1、D2、D3、D4)民國 79 年起由高雄市代管，隸屬旗津區。東沙環礁直徑約 20 公里，礁內水域面積約 300 平方公里，南衛灘及北衛灘均為沈入水中之連續淺灘。東沙島為本群島中唯一露出水面之島嶼，面積 2.38 平方公里。參見許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 96-97。

<sup>136</sup>許惠祐(主編)，臺灣海洋，臺北市：行政院海巡署，2005 年，頁 99。

<sup>137</sup>U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.127 TAIWAN'S MARITIME CLAIMS 13(2005).

<sup>138</sup>行政院研究發展考核委員會(編)，海洋政策白皮書，臺北市：行政院研考會，民國 95 年，頁 20。

公約》第 7 條第 1 項後段「緊接海岸有一系列島嶼」加以主張。以臺灣及其附屬島嶼為例，彭佳嶼、棉花嶼、澎湖群島、琉球嶼、七星岩、小蘭嶼、飛岩、米島、龜山島等應可主張或設法主張為「緊接海岸之一系列島嶼」，劃定直線基線，總結前面之觀察，並試作以下思考：

1. 臺灣本島及附屬島嶼共有 15 個島嶼基點，約可歸類為 8 個「一系列島嶼」：北方三島、澎湖群島、琉球嶼、七星岩、小蘭嶼、飛岩、米島、龜山島，其中米島距臺灣 1 哩、七星岩距臺灣 7.5 哩、琉球嶼距臺灣 8 哩、飛岩距臺灣 16 哩、龜山島距臺灣 18 哩，均在 24 哩內，不論聯合國秘書處或美國政府<sup>139</sup>，依距離而論，均應認其為「緊接海岸」；惟北方三島中的彭佳嶼距臺灣約 30.4 哩、蘭嶼距臺灣約 40 哩、澎湖群島之附屬島嶼距臺灣本島則超過 50 哩，其是否仍能構成「緊接海岸」，則為我國應處理之問題。

《海洋法公約》第 7 條第 1 項對「緊接海岸」並沒有明確定義，在缺乏條約作為法源的情形下，尤其對未簽署《海洋法公約》的國家，如：我國和美國，若欲以「離岸 24 哩內」作為解釋「緊接海岸」的國際法依據，而拘束我國，「離岸 24 哩」須具有習慣國際法地位。

「離岸 24 哩」是否具有習慣國際法之地位，須以世界各國國家實踐的持續性、普遍性、一致性，作為客觀條件加以檢視。義大利以 Scoglio d' Africa 島作為直線基點，其距托斯卡納海岸即為 40 哩；泰國以 Ko Tao、Hin Bai 作為直線基點，其距泰國海岸亦超過 40 哩；南韓更進一步以 Souhuksan-do、Souhukhul-do 作為直線基點，其距海岸則均超過 50 哩，越南以 Con Dao 群島、Phu Quy 群島為直線基點，其距越南海岸亦超過 50 哩。在此情形下，除美國外，大部分國家對類似國家的行為並未嚴重抗議，似乎可以認定，「離岸 24 哩」作為「緊接海岸」的解釋並不具有習慣國際法地位。我國將彭佳嶼、小蘭嶼、澎湖群島，作為「緊接海岸之一系列島嶼」，應不違反國際法。

2. 臺灣本島及附屬島嶼既可歸類為 8 個「一系列島嶼」，則須檢視其

<sup>139</sup> 美國政府認為，「緊接海岸有一系列島嶼」應符合 3 個要件。島嶼離岸不應超過 24 哩；劃定直間線的兩個島嶼間不得超過 24 哩；島嶼必須分布超過該段海岸線之百分之五十。參見 J.A. Roach & R. W. Smith, *Straight Baselines: The Need for a Universally Applied Norm*, 31(1) OCEAN DEV. & INT'L L. 47, 50(2000).

是否合於《海洋法公約》中「一系列島嶼」之規定。《海洋法公約》第7條第1項對何謂「一系列島嶼」並無具體規範，姑且不論聯合國秘書處錯綜複雜之定義，單從《海洋法公約》文意解釋，應至少有二個以上的島嶼始能構成「一系列島嶼」。《海洋法公約》第121條第1項規定，「島嶼」為四面環水，高潮時高於水面，自然形成的陸地區域以足，並不對島嶼大小、能否維持人類居住、維持本身的經濟生活加以區分。故我國北方三島、澎湖群島、七星岩、小蘭嶼、飛岩、米島，均可視為具有2個以上島嶼，可構成最低限度之「一系列島嶼」。惟龜山島和琉球嶼，獨懸於海面上，龜山島西南方雖有龜卵嶼，然不屬於《海洋法公約》定義下之「島嶼」。惟龜山島位於宜蘭頭城外海，北上至北關為礁溪斷層海岸，約11哩處即為三貂角，多岩礁；南下14哩則有蘇澳三仙臨礁區，蘇花斷層海岸亦多險礁<sup>140</sup>，如在龜山島附近24哩內有其他島嶼、岩礁，則可謂其與龜山島為「緊接海岸之一系列島嶼」，T21至T22線段、T22至T1線段仍得適用直線基線。

3. 綜上所述，我國澎湖群島為「緊接海岸有一系列島嶼」，得適用直線基線，然澎湖群島究竟有多少島嶼於高潮時露出海面，合於《海洋法公約》「島嶼」之定義，至今仍缺乏統計資料。依2005年澎湖縣政府所作之島嶼清查計畫，翁公石(T9)於平均潮時亦未露出海平面，其是否為《海洋法公約》第13條第1項之「低潮高地」<sup>141</sup>，或者受侵蝕作用已成為水下暗礁，仍有待查證。即便其為「低潮高地」，其上並無永久高於海平面的燈塔或類似設施，依《海洋法公約》第7條第4項，不得作為直線基線基點，除非獲得國際一般承認。

為今之計，似應以高潮線為基準，清查澎湖群島島嶼數目，釐清翁公石(T9)地位，如係誤植<sup>142</sup>，翁公石(T9)仍為《海洋法公約》121第一項之「島嶼」，其作為我國直線基線基點，自無疑義；如為《海洋法公約》第13條第1項之「低潮高地」，或在其上建築永久高於海平面的燈塔或類似設施，或者繼續作為我國直線基線基點，亦無不可；惟如翁公石(T9)已成為水下暗礁，則應另擇其他島嶼作為直線基點，較為妥當。

<sup>140</sup> 王鑫(審定)、李素芳(編著)，臺灣的海岸，臺北縣新店市：遠足文化，民國92年，頁146、151。

<sup>141</sup> 《海洋法公約》第13條第1項：「低潮高地是在低潮時四面環水並高於水面但在高潮時沒入水中的自然形成的陸地」。

<sup>142</sup> 有論者參照聯勤總部地圖，認為澎湖群島共有97島嶼，包含翁公石(T9)在內，惟不知聯勤總部地圖繪製之時間點，故仍以2005年「澎湖群島島嶼數量委託清查計畫」之表列為依據。

4. 如海岸線非屬極為曲折，亦無一系列島嶼緊接海岸，得否採行直線基線？如我國北部麟山鼻(T6)和至大堀溪(T7)線段，以及東部之石梯鼻(T19)與烏石鼻(T20)線段，海岸線只向內微凹，並不曲折，並不符合《海洋法公約》第7條適用直線基線之規定。

惟是否必須符合《海洋法公約》第7條第1項之要件，始得採行直線基線？觀諸世界各國之國家實踐，似乎不無疑問。

即使海岸線平直的國家，如西班牙、阿爾巴尼亞、塞內加爾、肯亞、古巴，亦有適用直線基線法者<sup>143</sup>。其他如：義大利、法國、西班牙，其海岸線如有些微凹陷，則一律採取封口線<sup>144</sup>，尤以法國的科西嘉島(Sector 5)和義大利的西西里島為明顯的例子。以上諸國作為《海洋法公約》簽署國，尚且如此，我國並未加入《海洋法公約》，《海洋法公約》對我國缺乏條約拘束力；即便適用直線基線之要件，可能衍生具有習慣國際法地位，亦會因西班牙、阿爾巴尼亞、塞內加爾、肯亞、古巴、義大利、法國、西班牙等國之作為，削弱其作為國際法法源之效力，而不拘束我國。

是故，我國仍得依據我國主權，劃定直線基線，在我國領海內實行立法管轄權，並加以執行。

#### 英文書籍

1. SOHN, LOUIS B. & KRISTEN GISTAFSON, THE LAW OF THE SEA IN A NUTSHELL 94(1984).
2. ID.P. O'CONNELL, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 78-79 (Ian Shearer ed. 1982)
3. MALCOLM N. Shaw, INTERNATIONAL LAW 576 (5th ed. 2003).
4. R. R. CHURCHILL & A. V. LOWE, THE LAW OF THE SEA 97 (3rd ed. 1999).
5. LOUIS B. SOHN & JOHN E. NOYES, CASES AND MATERIALS ON THE LAW OF THE SEA 429 (2004).
6. Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea (United Nations), The Law of the

<sup>143</sup> Edwin Egede, *The Outer Limits of the Continental Shelf: African States and the 1982 Law of the Sea Convention*, 35(1) OCEAN DEV. & INT'L L. 157, 164 (2004); R. R. CHURCHILL & A. V. LOWE, THE LAW OF THE SEA 39 (3rd ed. 1999).

<sup>144</sup> FARAJ AHNISH, THE INTERNATIONAL LAW OF MARITIME BOUNDARIES AND THE PRACTICE OF STATES IN THE MEDITERRANEAN SEA 170, 171, 173 (1993).



Sea: BASELINES: AN EXAMINATIONS OF THE RELEVANT PROVISIONS OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA viii 20, U.N. Sales No.E.88.V.5 (1989).

7. FARAJ AHNISH, THE INTERNATIONAL LAW OF MARITIME BOUNDARIES AND THE PRACTICE OF STATES IN THE MEDITERRANEAN SEA 171, 172(1993).

#### 中文書籍

1. 黃剛(著), 中華民國的領海及其相關制度, 臺北市:臺灣商務, 民國 62 年 5 月。
2. 尹章華(編著), 國家主權與海域執法, 臺北市:文笙, 2003 年。
3. 姜皇池(著), 國際海洋法(上冊), 臺北市:學林文化, 2004 年。
4. 內政部(編), 海域二法制定實錄: 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, 臺北市: 內政部, 民國 91 年 12 月。
5. 陳國勝(著), 「有關第 58 號正九號事件的法學思考」, 海域執法之理論與實務, 桃園縣:中央警察大學出版社, 民國 89 年 3 月。
6. 行政院研究發展考核委員會(編), 海洋政策白皮書, 臺北市: 行政院研考會, 民國 95 年, 頁 20。
7. 許惠祐(編), 臺灣海洋, 臺北市: 行政院海巡署, 2005 年, 頁 49。
8. 倪進誠(著), 臺灣的離島, 臺北縣新店市: 遠足文化, 民國 92 年。
8. 王鑫(審定)、李素芳(編著), 臺灣的海岸, 臺北縣新店市: 遠足文化, 民國 92 年。
9. 陳培源、張卯生(著), 澎湖群島之地質與地史, 澎湖縣馬公市: 澎湖縣立文化中心, 民國 84 年。
10. 周和平(主持), 臺灣海域海上交通管理之研究, 民國 95 年 12 月, 頁 150。

## 參考資料

### 英文文章

1. Jesse S. Reeves, *The Codification of the Law of Territorial Waters*, 24(3) AM. J. INT'L L 486, (1930).
2. U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.127 TAIWAN'S MARITIME CLAIMS (2005)
3. Edwin Egede, *The Outer Limits of the Continental Shelf: African States and the 1982 Law of the Sea Convention*, 35(1) OCEAN DEV. & INT'L L. 157 (2004)
4. Jonathan I. Charney, *Rocks that Cannot Sustain Human Habitation*, 93(4) AM. SOC 'Y INT'L L 863 (1999).
5. J.A. Roach & R. w. Smith, *Straight Baselines: The Need for a Universally Applied Norm*, 31(1) OCEAN DEV. & INT'L L. 47 (2000).
6. U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS [NO. 122 STRAIGHT BASELINE CLAIMS : THAILAND](#) (2000).
7. U.S. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS [NO. 99 STRAIGHT BASELINE CLAIMS : VIETNAM](#) (2000).
8. DEPARTMENT OF STATE, LIMITS IN THE SEAS NO.121 [STRAIGHT BASELINE AND TERRITORIAL SEA CLAIMS: SOUTH KOREA](#) (1998).

### 國際法院案例

1. Anglo-Norwegian Fisheries (UK v. Nor.), 1951 I.C.J.129, 142 (Dec.18).
2. Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions (Qatar v. Bahrain), 2001 I.C.J.103 (Mar. 16).

### 中文文章

1. 姜皇池(著)，論國家海域管轄權(上)，中央警察大學警學叢刊，第33卷第1期，民國91年7月。
2. 胡念祖(著)，聯合國教科文組織保護水下文化遺產公約與我國國內相關立法，中華國際法與超國界法評論，民國92年12月。

3. 王崇義(著)，海域二法與漁業法規之適用，臺灣水產，2007年8月。
4. 游乾賜(著)，我國海岸巡防體制之挑戰與變革，臺灣海洋法學報，第6卷第1期。
5. 張鎮焯(著)，臺灣海域巡防機構變遷之研究(1945-2000)，高市文獻，民國96年3月。
6. 蔡聰明(著)，海上行政檢查與刑事搜索，臺灣海洋法學報，第1卷第2期，民國91年12月，頁101。
7. 陳國勝(著)，海域執法機關在組織問題上之探討：海巡機關軍職人員執法問題。
8. 曾昭牟(著)，海上行政檢查(搜索)之評釋，臺灣海洋法學報，第2卷，民國92年12月，頁301。
9. 黃異(著)，限制海域及禁止海域的意義，海軍學術月刊第34卷第5期，民國89年5月10日，頁13。

# 我國內水制度之研究與評析

魏正杰\*

國立台灣大學法律學院法律學研究所國際法學組

## 摘要

內水於《海洋法公約》規定為「領海基線向陸一面的水域構成國家內水的一部分」，其包括：海灣、河口灣、港口、直線基線圍繞起來之水域、潮間帶、內國江河、內國湖泊，並完全置於國家主權下；第三國船舶原則上於沿岸國內水中並未享有無害通過之權利。

我國《中華民國領海及鄰接區法》及第一批基點基線公佈後，將大遍水域圍入成為內水，尤其是包含澎湖水道之廣泛水域。然，我國相關法律並未對內水作一明確定義，又各法律規章中之內水概念均有所出入。此外，海域執法中，《海岸巡防法》遺漏對於內水執法之授權基礎。而澎湖水道之航行制度，我國法律亦未有所著墨，以明文訂定。除探討上述問題外，並簡述我國港口制度之相關法規，以對我國內水制度作一較為整體之研究。

關鍵字：國際海洋法、內水、中華民國領海及鄰接區法、海岸巡防法、海域執法、航行制度、澎湖水道、無害通過制度、過境通行制度、港口制度。

## 壹、前言

於上世紀末《中華民國領海及鄰接區法》與「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」公告後，與我國陸地領土接壤的一片水域非為領海，而是島嶼陸地由廣大「內水」所包圍。其廣大水域不僅鄰接我國陸地領土，我國對其亦享有完全主權。因此，「內水」為海洋權益維護不可輕易忽略之重要成分，重要性自然不言可喻。

然，我國內國法卻未針對內水水域應有之規範，作出相應之立法配套，反而遺留一塊法規真空，對我國國家權益之保障造成嚴重漏洞。經由本文，分析我國「內水」制度，包括：我國法中「內水」概念之審視、相關立法之檢討、澎湖

水道航行制度之選擇困境、港口制度之簡析，並於文中提供可能之修法建議與方向，以期待完善我國「內水」制度之立法。

## 貳、 我國內水制度立法

### 一、 國際法上內水制度簡介

1958年《領海及鄰接區公約》(The Geneva Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)與1982年《海洋法公約》(The United Nations Convention on the Law of the Sea)就「內水」(internal waters)採取相同之定義。《海洋法公約》第8條第1款規定：「除第四部份另有規定外，領海基線向陸一面的水域構成國家內水的一部分」，與《領海及鄰接區公約》相較，僅就群島國制度而有特別之規定<sup>1</sup>。

「內水」大多包括：海灣、河口灣、港口、直線基線圍繞起來之水域<sup>2</sup>、潮間帶、內河、內國湖泊。「內水」又可再分為廣、狹兩義，廣義之內水包括領海基線向陸一面之所有水域（包括淡水與海水）；而狹義之內水則僅限於領海基線向陸一面之海水水域，即限於鹹水水域<sup>3</sup>。

關於「內水」之法律地位，內水在法律上與國家陸地領土相同，完全置於國家領土主權之下<sup>4</sup>。因此，如同國家原則上可自由處理其領土，其亦應可選擇自由處理其內水。基此理由，《海洋法公約》並未就內水制定詳盡的規則。沿海國就其內水享有完全之領土主權，因此內水中並不存有領海中之無害通過權。此原則於《領海及鄰接區公約》與《海洋法公約》中僅有一例外，《海洋法公約》第8條第2款規定：「如果按照第7條所規定的方法確定直線基線的效果始原來並未認為是內水的區域被包圍在內成為內水，則在此種水域內應有本公約所規定的

<sup>1</sup> 1 E.D. BROWN, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA: INTRODUCTORY MANUAL 22 (1994).

<sup>2</sup> R.R. CHURCHILL & A.V. LOWE, THE LAW OF THE SEA 60 (3rd ed. 1999).

<sup>3</sup> 姜皇池（著），《國際海洋法上冊》，頁二三一（臺北：學林文化；民國九十三年）。

<sup>4</sup> 1 ROBERT JENNINGS & ARTHUR WATTS, OPPENHEIM'S INTERNATIONAL LAW 572 (9th ed. 1992).

無害通過權」<sup>5</sup>。

## 二、 我國內水之定義與範圍

### 1. 我國內水定義

我國法律未就「內水」一詞定義<sup>6</sup>，並未經立法制定明確其意涵。相異於中華人民共和國，其已明白定義其內水為「領海基線向陸地一側的水域」<sup>7</sup>，此規定與《海洋法公約》幾乎相同，亦未區別廣、狹義之內水。另除中華人民共和國外，國際上亦有國家於其相關海洋立法中，明確定義其內水之範圍與要件<sup>8</sup>。由

---

<sup>5</sup> R.R. CHURCHILL & A.V. LOWE, *supra* note 2, at 61.

<sup>6</sup> 尹章華（著），《領海及鄰接區法逐條釋義》，頁 2-2（臺北：文笙書局；民國八十七年三月）。

<sup>7</sup> 《中華人民共和國領海及毗連區法》第 2 條：「中華人民共和國領海為鄰接中華人民共和國陸地領土和內水的一帶海域。中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及其沿海島嶼、臺灣及其包括釣魚島在內的附屬各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼。中華人民共和國領海基線向陸地一側的水域為中華人民共和國的內水。」

<sup>8</sup> 譬如：

Canada，《Oceans Act》Art. 6、7、8、9，（<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/O-2.4///en>）；

New Zealand，《Territorial Sea and Exclusive Economic Zone Act 1977》Art. 4，

（[http://www.ofdc.org.tw/regulation/fishlaw/rulepage/law/oceania/E\\_NZ01.pdf](http://www.ofdc.org.tw/regulation/fishlaw/rulepage/law/oceania/E_NZ01.pdf)）；

Sri Lanka，《Maritime Zones Law No. 22 of 1 September 1976》Art. 2，

（[http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/LKA\\_1976\\_Law.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/LKA_1976_Law.pdf)）；

Oman，《Royal Decree concerning the territorial sea, continental shelf and exclusive economic zone, 10 February 1981》Art. 3，

（[http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/OMN\\_1981\\_Decree.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/OMN_1981_Decree.pdf)）；

Pakistan，《Territorial Waters and Maritime Zones Act, 1976》Art. 2(3)，

（[http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/PAK\\_1976\\_Act.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/PAK_1976_Act.pdf)）；

Yemen，《Act No. 45 of 1977 concerning the Territorial Sea, Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and other Marine Areas》Art. 4，

（[http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/YEM\\_1977\\_Act.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/YEM_1977_Act.pdf)）；

Colombia，《Act No. 10 of 4 August 1978 establishing rules concerning the Territorial Sea, the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf and regulating other matters》Art. 1、4、5，

此似可見，由立法清楚區分國際法上各水域，以確定其各自之地理範圍，得為可選擇之規範方式。

我國法律雖未明確定義「內水」，但仍有部分法律，於條文中直接提及「內水」一詞，此包括：《海商法》、《海洋污染防治法》、《船舶法》。同時，亦有其他行政命令，於其中提及「內水」，如：《船舶載重線勘劃規則》、《客船管理規則》、《客船艙區劃分規則》、《船舶標誌設置規則》、《船舶設備規則》、《水翼船管理規則》、《氣墊船管理規則》、《船舶防火構造規則》、《小船檢查規則》、《海岸巡防機關執法作業規範》、《海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局中部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局東部地區巡防局辦事細則》。值得注意的是，此些行政命令中，《海岸巡防機關執法作業規範》第 11 條直接將「內水」定義為「領海基線向陸一面的水域構成國家內水的一部分」，而與《海洋法公約》第 8 條相同，亦未區分廣、狹義之內水。然，此定義乃由行政命令為之，法位階低於法律；又此定義與下述各法律中「內水」所指涉之範圍有所抵觸。因此，雖此一條文合於國際公約，但對我國「內水」定義之釐清，幫助仍相當有限。

《海商法》第 100 條規定：「船舶在中華民國領海『內水』港口河道內碰撞者，法院對於加害之船舶，得扣押之。碰撞不在中華民國領海『內水』港口河道內，而受害者為中華民國船舶或國民，法院於加害之船舶進入中華民國領海後，得扣押之。前兩項被扣押船舶得提供擔保，請求放行。前項擔保，得由適當之銀行或保險人出具書面保證代之。」若由此條文探求我國「內水」之意涵，則由於

---

([http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/COL\\_1978\\_Act.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/COL_1978_Act.pdf))；

Vietnam，〈Statement of 12 November 1982 by the Government of the Socialist Republic of Viet Nam on the Territorial Sea Baseline of Viet Nam〉 para.(5)，

([http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/VNM\\_1982\\_Statement.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/VNM_1982_Statement.pdf))。

該條文採取內水、河道、港口分別列舉之立法方式，似可推出此條文中之「內水」，除僅指狹義之內水外，又排除鹹水水域之港口，而再為限縮。

《海洋污染防治法》第2條則規定：「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。於前項所定範圍外海域排放有害物質，致造成前項範圍內污染者，亦適用本法之規定。」綜合條文之敘述及此立法欲規範之水域範圍為海洋，該條文中之「內水」，應亦指狹義之內水，又該條文將潮間帶及內水分別敘述，似也使此狹義內水之範圍再為限縮，而為領海基線向陸一面至低潮線之間之鹹水水域。

《船舶法》中之「內水」，出現於船舶「內水載重線」之規範中，此需與《船舶載重線勘劃規則》、《客船管理規則》、《客船艙區劃分規則》、《船舶標誌設置規則》、《船舶設備規則》、《水翼船管理規則》、《氣墊船管理規則》、《船舶防火構造規則》、《小船檢查規則》等行政命令中之「內水」一併理解，尚可推敲出其意涵<sup>9</sup>。此些法令中之「內水」，均與「沿海」、「外海」並列，分別規範；又此些法令中之「內水」航線，乃指本國江河湖泊以及其他內陸水道或港區內之航線，而「沿海」航線則指本國沿海或附屬島嶼間之航線距離海岸不逾三十哩者<sup>10</sup>。依此，可推知此些法規命令中之「內水」，似專指內陸水域而言，而為廣義內水扣除狹義內水後之部分，不包含領海基線向陸一面之鹹水水域。此與上述《海商法》與《海洋污染防治法》之「內水」意涵，差別甚大。

綜合觀之，上述數法律及行政命令條文中之「內水」，《海商法》與《海洋污染防治法》均似指狹義之內水，即領海基線向陸地一側的鹹水水域，但再限縮之

<sup>9</sup> 《船舶法》第43條、第49條之1；《船舶載重線勘劃規則》第4、15、44、46、47、56、58、68、69、71、164、174、175、176、190、191、192、193條；《客船管理規則》第8、11、12、13、22、37、38、54、55、84、85、89、172條；《客船艙區劃分規則》第3、82、83、85、86、88條；《船舶標誌設置規則》第4條；《船舶設備規則》第3、5、34、42、51、54、76、90、143、155、166、288條；《水翼船管理規則》第5、49、50、51、75條；《氣墊船管理規則》第59、61、62條；《船舶防火構造規則》第5、6條；《小船檢查規則》第5、13、15、28、33條。

<sup>10</sup> 《客船管理規則》第10、11條；《船舶設備規則》第5條；《船舶防火構造規則》第5條。



範圍則各有不同，造成所指涉之範圍並不一致；而《船舶法》等相關法令則似專指內陸之水域；又《海岸巡防機關執法作業規範》中之定義，雖與《海洋法公約》相同，未區分廣、狹義，但法位階卻最低。因此，尚無法由各法令條文中，推出我國對「內水」概念之一貫解釋與意涵。此立法疏漏實應需由立法修正補足，明確規範，以釐清我國「內水」之模糊、矛盾、甚至空白之定義<sup>11</sup>。

## 2. 第一批基點公佈前之我國內水地理範圍

依據《領海及鄰接區公約》與《海洋法公約》規定，「內水」乃是領海基線向陸一面的水域所構成。因此，欲界定地理上之內水範圍，須先確定領海基點基線之所在。

我國早於民國 68 年 10 月 8 日總統令宣布：「中華民國之領海為自基線起至外側 12 浬之海域」，但並未同時公佈相關基線與領海外界線。同年起，內政部依據行政院函示，邀請有關機關辦理領海基點基線事宜。第一期「臺灣區暨東沙群島基點基線之研討」工作於民國 69 年 10 月辦理完成，不過，行政院於民國 70 年 5 月函示：「呈奉總統批示：暫緩宣佈。」而後，第二期「我國大陸沿海，中、西、南沙群島及釣魚台列嶼基點基線之研討」工作，內政部自民國 70 年起著手收集資料並委外研究。經數年研究完成後，內政部於民國 79 年成立「研訂我國領海基點基線、經濟海域暨領海法相關工作計畫」工作小組，負責確定領海基點基線、繪製相關海圖及界限圖、研擬領海法等草案<sup>12</sup>。

雖經上述多年之努力，我國仍舊未公告相關之基點基線為何，故我國領海並無確實之範圍與界限。因此，即使我國早已宣佈領海寬度為 12 浬，在未有基點

---

<sup>11</sup> 《海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局中部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局東部地區巡防局辦事細則》中之「內水」檢討，詳見後述。

<sup>12</sup> 胡念祖、魏兆歆（著），《我國總體國家海洋政策研究》，頁一四（高雄：作者自印；民國七十九年）。

基線配套措施之情況下，根本無從知悉我國領海範圍，更進而確定我國領海外界限及「內水」之地理範圍。然，若認我國於此長時期中，慣例以相當於正常基線之「沿岸低潮線」起算 12 浬作為我國領海範圍<sup>13</sup>，則或許可推測我國「內水」地理範圍為我國各江河湖泊之內陸水域、各港口之鹹水水域與潮間帶<sup>14</sup>。又，上述我國領海寬度之命令，係依據《動員戡亂時期臨時條款》第 4 項<sup>15</sup>，交由國家安全會議第 44 次會議研議後，以行政命令之方式公佈。故民國 80 年 5 月 1 日動員戡亂終止後，此行政命令即失存立基礎<sup>16</sup>。因而，於動員戡亂終止後至《中華民國領海及鄰接區法》公佈施行前，我國對於海洋權益之立法、主張與維護，似存在嚴重空窗。

### 3. 第一批基點公佈後之我國內水範圍

遲至民國 87 年 1 月 2 日，第三屆立法院通過《中華民國領海及鄰接區法》<sup>17</sup>。該法第 5 條規定：「中華民國領海之基線及領海外界線，由行政院訂定，並得分批公告之。」而我國首批基點基線，於民國 88 年 2 月 10 日由行政院以台 88 內字第 06161 號令公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，範圍含臺灣本島及附屬島嶼、東沙群島<sup>18</sup>。自此，我國對於海洋之主張始有明確之執

---

<sup>13</sup> 陳國勝（著），《海域執法之理論與實務》，頁二二七（桃園縣：中央警察大學出版社；民國八十九年三月）；周成瑜（著），《海上犯罪與國際刑法》，頁八（臺北：五南圖書；民國九十六年九月）。

<sup>14</sup> 此「內水」指《海洋法公約》定義下「內水」。

<sup>15</sup> 《動員戡亂時期臨時條款》第 4 項：「動員戡亂時期，本憲政體制授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務」。

<sup>16</sup> 黃忠成（著），「臺灣海峽之航行制度」，《軍法專刊》，頁四一（第四十八卷第十期；民國九十一年十月）。

<sup>17</sup> 王人傑（著），「*「中華民國專屬經濟區海域及大陸礁層法」暨「中華民國領海及鄰接區法」評述*」，《法令月刊》，頁三（第四十九卷第三期；民國八十七年三月）。

<sup>18</sup> 許惠祐（主編），《台灣海洋》，頁二二（臺北：行政院海岸巡防署；民國九十四年）。

法依據與範圍<sup>19</sup>。雖我國仍舊未明確定義「內水」，但至少已可依我國首批領海基點基線及《海洋法公約》之「內水」定義，推測目前我國於《海洋法公約》下「內水」概念之地理範圍。

根據行政院海岸巡防署發行之《台灣海洋》，我國不含金門、馬祖及南沙群島之內水總面積，約為 23,114 平方公里。其中，臺灣、澎湖及近岸屬島內水面積為 22,533 平方公里；東沙群島內水面積為 380 平方公里；中沙群島黃岩島內水面積為 201 平方公里<sup>20</sup>。然其數據並未指明，其為僅指鹹水水域之狹義內水，抑或是包括淡水水域之廣義內水。

---

<sup>19</sup> 黃忠成（著），前揭註 16，頁四一。

<sup>20</sup> 許惠祐（主編），前揭註 18，頁一八、二四。

我國領海基線與內水圖<sup>21</sup>



<sup>21</sup> 許惠祐 (主編), 前揭註 18, 頁二〇。

### 三、 我國內水執法與其他內水相關法律

#### 1. 我國其他內水相關法律

除上述三法律直接提及「內水」外，我國尚有其他海洋相關法律，用語上提及構成「內水」之一部分或全部，並因此適用於「內水」之一部分或全部。這些法律包括有《漁業法》之《漁業法施行細則》<sup>22</sup>、《商港法》<sup>23</sup>、《漁港法》<sup>24</sup>、《海岸巡防法》。

此外，我國為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，目前尚有審議中之《海岸法草案》<sup>25</sup>。而此草案中亦有條文提及構成「內水」之一部分，而使其「內水」之一部分納入此草案之規範範圍，亦值得注意<sup>26</sup>。

#### 2. 我國內水執法

關係我國海域執法基礎之《海岸巡防法》，於民國 89 年 1 月 26 日公佈施行，其第 2 條用詞定義規定為：「二、海域：指中華民國領海及鄰接區法、中華民國

---

<sup>22</sup> 《漁業法施行細則》第 3 條：「本法第六條所稱公共水域係指河川、天然湖沼、潮間帶及海洋；所稱與公共水域相連之非公共水域，係指與公共水域連成一體之池、埤、水庫等。」

<sup>23</sup> 《商港法》第 2 條：「本法所用名詞，定義如左：四、商港區域：指劃定商港界限以內之水域與為商港建設、開發及營運所必需之陸上地區。」

<sup>24</sup> 《漁港法》第 3 條：「本法用詞，定義如下：二、漁港區域：指依第五條所劃定漁港範圍內之水域及漁港建設、開發與漁港設施所需之陸上地區。」

<sup>25</sup> 《海岸法草案》第 1 條。( <http://w3.cpami.gov.tw/law/law/lawa-22.htm> )

<sup>26</sup> 《海岸法草案》第 4 條：

「中央主管機關應依環境特性及管理需要，會同直轄市、縣(市)政府及有關機關劃定海岸地區，並於當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告三十日；其變更或廢止時，亦同。前項海岸地區，包括濱海陸地及近岸海域，其劃定原則如下：

一、濱海陸地：以平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界線明確之處為界。

二、近岸海域：以平均海水面至等深線三十公尺，或平均海面向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。」

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：指臺灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之岸際地區及近海沙洲。」該法條之目的，乃為明確律定海域及海岸巡防事務之勤務範圍，以利海岸巡防機關據以明確執行之範圍<sup>27</sup>。

然，該法條之海域範圍並未包括《海洋法公約》下之「內水」全部範圍，法條中之「海岸」，僅包括「內水」之潮間帶部分。因此，遺漏了領海基線向陸一面與低潮線間之水域。如此，可能致使我國領海混和基線所圍出的廣大內水水域，尤其是臺灣島以及澎湖列島間之水域，於執法單位之海岸巡防署依該法執行職務時，由於該法並未賦予於全部內水之執法範圍，使其執法未有法律基礎，並無法可資適用<sup>28</sup>。此漏洞將造成我國海洋權益維護之重大危害，實應立法檢討修正。海岸巡防署對此漏洞亦曾表示，基於法令、政治、經濟、心理、任務等層面觀之：「該法雖未賦予本署有關內水之執法權責，但綜觀政府所屬各機關（除海軍外），目前僅本署具有執行海域及海岸巡防之能力，故實無法置身事外」<sup>29</sup>。

其後於民國 91 年 4 月 22 號，海岸巡防署令表示：「海岸巡防機關人員依《海岸巡防法》第 10 條第 1 項至第 3 項規定，執行本法第 4 條所訂犯罪調查職務，其範圍包含內水及公海之執行犯罪調查<sup>30</sup>。」海岸巡防署擴張管轄權範圍之法律

---

<sup>27</sup> 陳國勝（著），《海岸巡防法逐條釋義》，頁三一（桃園縣：中央警察大學出版社；民國九十二年一月）。

<sup>28</sup> 魏靜芬、徐克銘（著），《國際海洋法與海域執法》，頁三至一二（臺北：神州圖書出版；民國九十一年）。

<sup>29</sup> 「行政院海岸巡防署對『內水』、『大陸礁層』、『公海』管轄權研析意見」，發文單位：行政院海岸巡防署，中華民國八十九年九月二十五日，（八九）署巡海字第○八九○○○八五○○號（[http://www.cga.gov.tw/coast/left\\_06/data/law\\_03/SafeDecree/laws/P1-24至P1-41.doc](http://www.cga.gov.tw/coast/left_06/data/law_03/SafeDecree/laws/P1-24至P1-41.doc)）。

<sup>30</sup> 「海岸巡防機關人員執行犯罪調查職務之範圍」，行政院海岸巡防署令，中華民國九十一年四月二十二日，（九一）署巡海字第○九一○○○五四六四號（[http://www.cga.gov.tw/law/law\\_11/海岸巡防機關人員犯罪調查職務範圍釋示令.pdf](http://www.cga.gov.tw/law/law_11/海岸巡防機關人員犯罪調查職務範圍釋示令.pdf)）；

《海岸巡防法》第 4 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。

理由，約略為：第一，《海岸巡防法》第 2 條第 2 款為「說明性條款」，僅用於說明海域區分，並不同時賦予法律效果。是以，巡防機關執行權限之範圍應以該法第 4 條第 1 項各款加以判斷。第二，上述令中之「執行第 4 條所定犯罪調查職務」，乃指該法第 4 條第 1 項第 3 款之規定。第三，衡諸該法立法目的後，該法第 4 條第 1 項第 3 款後段之「犯罪調查事項」，應包括執行同條項其他各款職務時發覺犯罪之調查事項、及海岸、領海、鄰接區、專屬經濟海域之犯罪案件。第四，「海岸及領海間之內水水域」之犯罪調查事項，雖該法第 4 條第 1 項第 3 款前段僅將海岸及海域納入規範範圍，惟考量該法設置專責海岸巡防機關，係為統籌掌理整體海域、海岸巡防任務之立法意旨，則存在於海岸及領海間之內水水域自無排除於本法管理範圍<sup>31</sup>。

然仍須注意的是，《海岸巡防法》第 4 條之巡防機關掌理事項，並非僅止於犯罪調查事項；且僅由行政命令即擴張管轄範圍，妥適與否尚有疑義，此似應由法律加以明定而不宜僅以行政命令作權宜性質的解釋；同時目前實務上，的確由

---

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事項。

六、海洋事務研究發展事項。

七、執行事項：

(一) 海上交通秩序之管制及維護事項。

(二) 海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。

(三) 漁業巡護及漁業資源之維護事項。

(四) 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。」

<sup>31</sup>「檢送本署發布海岸巡防機關人員依海岸巡防法第十條第一項至第三項規定」，行政院海岸巡防署令，中華民國九十一年四月二十二日，(九一)署巡海字第○九一○○○五八八七號。

海巡機關負責執法，此在法治國要求法律應符合明確性原則上有其不妥之處<sup>32</sup>。此外，民國 91 年 2 月 7 日公佈之《海岸巡防機關執法作業規範》，其適用範圍依第 2 條亦適用於內水，似有同樣以行政命令擴張管轄範圍之意涵，亦應一併檢討是否妥當。

關於內水之污染，依《海洋污染防治法》第 4 條，領海海域範圍內之行政轄區，由直轄市、縣（市）為主管機關；同法第 5 條，則授權海岸巡防機關依本法執行取締、蒐證、移送等事項。此外，另尚有《海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法》與《行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局中部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局東部地區巡防局辦事細則》等行政命令，與海岸巡防署對內水污染之職權相關<sup>33</sup>。綜合上述法令一併觀察，應可為如下理解：第一，此些行政命令所指之「內水」意涵，與《海洋污染防治法》第 2 條之「內水」相同，應為上述之領海基線向陸一面至低潮線之間之鹹水水域；第二，海洋污染之取締、蒐證、移送為《海洋污染防治法》第 5 條所明文授權，而於該法公佈生效後，海岸巡防機關針對污染之執法範圍可及於領海基線向陸一面至低潮線之間之鹹水水域，正好是《海岸巡防法》所遺漏之部分，並非如上開海岸巡防署令以行政命令擴張管轄範圍，而此或可為《海岸巡防法》修正之努力方向。

---

<sup>32</sup> 魏靜芬（著），「*海域二法修法建議*」，《海域管理研討會實錄》，頁 IV-24（國立中山大學海洋政策研究中心；民國九十二年）；陳國勝（著），前揭註 27，頁四〇。

<sup>33</sup> 《海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法》第 4 條規定：「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，有關違反環境保護及保育相關規定之取締、蒐證及移送等事項，由海岸巡防機關辦理。」；《行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局中部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局辦事細則》、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局東部地區巡防局辦事細則》第 18 條均規定：「機動查緝隊掌理事項如下：六、關於行政管轄區內領海海域及海洋資源、內水、潮間帶海洋環境污染案件之蒐證、取締、移送事項。」



#### 四、 修法建議

我國對「內水」未為明確之定義，且提及「內水」之法令對其之指涉範圍又有所出入、甚至矛盾，進而造成無法確定我國「內水」地理上之範圍為何，以及產生國際法之「內水」概念與我國內國法不相符合之情況。同時，我國對「內水」執法之法律授權基礎，亦有所疏漏，使我國海洋權益之保障，產生巨大瑕疵。上述兩點，實應經立法修正，統一各法律中之用語，以明確並一貫我國「內水」之法律定義，以與國際法接軌而維護我國海洋權益。譬如：第一，可於《中華民國領海及鄰接區法》中增訂「內水」之定義；第二，可將《海商法》、《海洋污染防治法》、《海岸巡防法》法條中之港口、河道、潮間帶、海岸等用語刪除，以將此些水域涵蓋入「內水」概念中，符合國際概念；第三，《船舶法》與相關行政命令中僅指涉內陸水域之「內水」用語，應予變更；第四，《海岸巡防法》第 2 條應增列「內水」，或「其他應執法之水域」<sup>34</sup>，以完善其執法授權範圍。

### 參、 澎湖水道之航行制度

#### 一、 澎湖水道地理概況與我國法律定位

澎湖水道，位於臺灣島與海峽中央唯一的群島「澎湖列島」之間，稍深達 177 公尺。此海峽南端開口中間有一「臺灣淺灘」，水深在 25 公尺左右<sup>35</sup>。

臺灣本島與西側澎湖列島間之澎湖水道，經我國行政院公告第一批領海基點基線後，已使該水域成為我國內水。而就澎湖水道之航行制度，我國法律未如同臺灣海峽於《中華民國領海及鄰接區法》第 13 條中特別進行規範，明言適用其之航行制度為何。然，根據行政院海岸巡防署發行之《台灣海洋》表示：「惟我

<sup>34</sup> 陳國勝（著），前揭註 27，頁三九。

<sup>35</sup> 傅崐成（著），「臺灣海峽水域之法律定位」，《臺大法學論叢》，頁一八一（第二十四卷第二期；民國八十四年六月）。

國澎湖內水，因採直線基線的效果，使原非屬內水區域劃入內水，故依國際法仍賦予外國船舶享有無害通過權<sup>36</sup>。」因此，第三國船舶若航行於澎湖水道，將受《中華民國領海及鄰接區法》第7條至第12條有關無害通過制度之規範。而此適用無害通過制度之主張，於學者間有不同意見。

## 二、 立法評釋

### 1. 澎湖水道航行制度

澎湖水道之航行制度，行政院海岸巡防署主張之無害通過制度，乃依據《海洋法公約》第8條第2款而來。由於我國《中華民國領海及鄰接區法》第4條對於基線之主張為：「中華民國領海基線之劃定，採用以直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法」，因此應適用公約之規定：「如果按照第7條所規定的方法確定直線基線的效果始原來並未認為是內水的區域被包圍在內成為內水，則在此種水域內應有本公約所規定的無害通過權」，而必須給予第三國船舶無害通過之權利。此一見解有為論者所接受者<sup>37</sup>，並認為：「依照公約規定，似應給予外國船舶無害通過的權利。只是，過去外國飛機企圖主張在澎湖與臺灣間之『供國際航行之海峽』飛越之權利，將可以合法地剝奪。這對於臺灣海峽的航空管制、安全防護、污染管理，均有助益」<sup>38</sup>。

然另有論者謂，上述觀點乃忽略澎湖水道作為「用於國際航行海峽」之本質。根據《海洋法公約》第35條第1款(a)項規定：「本部分(第三部分)的任何規定不影響：海峽內任何內水區域，但按照第七條所規定的方法確定直線基線的效果使原來並未認為是內水的區域被包圍在內成為內水的情況除外。」因此若系爭國際海峽先前並非海峽沿岸國之內水，而是根據公約第7條採行直線基線而將

<sup>36</sup> 許惠祐(主編)，前揭註18，頁一八。

<sup>37</sup> 傅崐成(著)，前揭註35，頁一八五至一八六；魏靜芬(著)，前揭註32，頁IV-20。；陳國勝(著)，前揭註27，頁三六。

<sup>38</sup> 傅崐成(著)，前揭註35，頁一八五至一八六。

之內水化，則該海峽水域內之新劃入內水，仍受到公約第三部分之影響，亦即仍需適用第三部分之過境通行權<sup>39</sup>。因此，基於此看法，將澎湖水道劃歸我國內水後，仍有義務容忍第三國船舶航空器之過境通行權利，如此我國於澎湖水道所需忍受之過境通行制度，反較於臺灣海峽領海水所需忍受之無害通過制度，受到更大之限制。

若認澎湖水道為「用於國際航行海峽」而應適用過境通行制度，則有論者主張將《中華民國領海及鄰接區法》第 13 條第 1 項所稱之「用於國際航行的臺灣海峽非領海海域部分」與澎湖水道作連結<sup>40</sup>。然該條文之規範水域是否即指已成為我國內水之過境通行制度，並不得而知。若此假設為肯定，則此令學者詬病之條文規範，將合於《海洋法公約》第 35 條第 1 款 (a) 項之規定，而於澎湖水道適用過境通行制度。然欲將「用於國際航行的臺灣海峽非領海海域部分」指涉為澎湖水道，不可避免地將有疑義產生：第一，就立法規範之海域範圍而言，《中華民國領海及鄰接區法》欲規範者為我國領海及鄰接區，而雖此條「用於國際航行的臺灣海峽非領海海域部分」之規範部分，似指與專屬經濟區重疊之鄰接區及其他專屬經濟海域部分，而超越本法立法目的之海域範圍，尚應檢討是否合宜<sup>41</sup>，但應非為僅指我國內水，或兼指我國內水、鄰接區、專屬經濟海域部分。第二，即使認為「用於國際航行的臺灣海峽非領海海域部分」在解釋上包含我國內水，然根本上，澎湖水道在採用直線基線劃入我國內水之前，是否為我國內水仍有疑問，我國之前只是未確定領海基線而已。不過，關於此點，亦應綜合考量

<sup>39</sup> 姜皇池（著），「由國際海峽制度論臺灣海峽與澎湖水道法律地位問題－基線劃定之可能與影響」，*問論「領海法」相關條文*，《臺大法學論叢》，頁一五〇（第二十八卷第二期；民國八十八年四月）。相同見解：黃忠成（著），前揭註 10，頁四〇，四二。

<sup>40</sup> 《中華民國領海及鄰接區法》第 13 條之過境通行制度規定：「在用於國際航行的臺灣海峽非領海海域部份，中華民國政府可就下列各項或任何一項，制定關於管理外國船舶和航空器過境通行之法令：一、維護航行安全及管理海上交通。二、防止、減少和控制環境可能受到之污染。三、禁止捕魚。四、防止及處罰違犯中華民國海關、財政、移民或衛生法令，上下任何商品、貨幣或人員之行爲。前項關於海峽過境通行之法令，由行政院公告之。」

<sup>41</sup> 尹章華（編），前揭註 6，頁 2-17。

某些事實，即我國過去長時期一直容忍外國船舶船隻自由穿越澎湖水道，並未事先取得我國政府之許可；又並無其他資料佐證澎湖水道我國原來即認為內水水域<sup>42</sup>。因此，若主張採用直線基線前之澎湖水道為我國內水，恐將明顯違背於事實與我國實踐。

### 三、 修法建議

澎湖水道之航行制度，於我國法並無明定。雖無害通過制度於此之適用，有將造成我國違反《海洋法公約》違反之虞，但與過境通行制度相較，較能保護我國於澎湖水道之權利。反之，於此適用過境通行制度，雖較符合澎湖水道作為國際海峽之本質，但將造成我國於此之權利與臺灣海峽領海部分相較，有更嚴格之限制；並造成於距臺灣本島較遠之臺灣海峽領海部分適用無害通過制度，而較近之澎湖水道適用過境通行制度，此一沿海國權利大小錯置之詭異現象。因此，修法明定澎湖水道之航行制度，兩航行制度之選擇均有難處存在；若僅就國家安全利益而言，似選擇無害通過為優，以使第三國軍艦無法任意穿越，但亦可能面臨第三國基於《海洋法公約》之挑戰與譴責。故欲完全解決此一窘困局面，似乎對我國基點基線選擇之重新審視，才是釜底抽薪之道<sup>43</sup>。

## 肆、 港口制度<sup>44</sup>

### 一、 我國港口與港口制度相關法律概況

---

<sup>42</sup> 黃忠成（著），前揭註 16，頁四〇至四一、四二、四三、四四。

<sup>43</sup> 此方面之論述，可參考：傅崐成（著），前揭註 35，頁一八九、一九九；姜皇池（著），前揭註 39，頁一四四至一五三。

<sup>44</sup> 此部分架構參考：高健軍（著），《中國與國際海洋法—紀念『聯合國海洋法公約』生效 10 週年》，頁二一至二五（北京：海洋出版社；2004）。

我國之港口，依《商港法》<sup>45</sup>及《漁港法》而區分為商港及漁港。依《商港法》第 2 條，商港指通商船舶出入之港；依《漁港法》第 3 條，漁港指主要供漁船使用之港。依該法同條規定，商港可再分為國際商港與國內商港，前者指准許中華民國以外及外國通商船舶出入之港，後者指非中華民國船舶，除經中華民國政府特許或避難得准其出入外，僅准許中華民國船舶出入之港。目前我國國際商港共有基隆、高雄、臺中、花蓮、蘇澳、安平、臺北等 7 個，而國內商港則有馬公布袋、福澳、金門等四個<sup>45</sup>。漁港則依「漁港法」第 4 條可分為第一類漁港及第二類漁港，各分別由中央主管機關農委會及各地直轄市、縣（市）主管機關管理。目前我國第一類漁港共 8 個，第二類漁港總數高達 223 個<sup>46</sup>。我國目前涉及港口制度之規定，散見於眾多法令規章中，包括《商港法》、《漁港法》、《船舶法》、《船員法》、《海商法》、《海洋污染防治法》以及其他眾多航政規則。此外，對於商港事項涉及國際事務者，《商港法》授權交通部參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式，採用施行<sup>47</sup>。

## 二、 入、出港規則

船舶於入、出商港前，應獲得商港管理機關之許可，依《商港法》第 24 條及第 26 條與《商港港務管理規則》第 4 條第 1 項的規定，船舶入港時應於到達 24 小時前，及出港時應於發航 12 小時前，由船舶所有人或其代理人，據實填具船舶或出港預報表，載明來自何處、預定到達時間、吃水、船長、貨運種類、數量、船員與旅客人數、到達次一港及目的港；並應依有關法令之規定辦理海關、衛生、移民及安全等之申報及檢查事項。此外，依《商港港務管理規則》第 4

---

<sup>45</sup> 請參見：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=19889&ctNode=2844>；

<http://www.motc.gov.tw/motchypage/view95/d10110.xls>。

<sup>46</sup> 詳細港名，請參見：[http://ngis.zo.ntu.edu.tw/fishing\\_harbor/index\\_class1.asp](http://ngis.zo.ntu.edu.tw/fishing_harbor/index_class1.asp)，

[http://ngis.zo.ntu.edu.tw/fishing\\_harbor/index\\_class2.asp](http://ngis.zo.ntu.edu.tw/fishing_harbor/index_class2.asp)。

<sup>47</sup> 《商港法》第 50 條。

條第 3 款及《船舶法》第 9 條，應備齊船舶文書以供查驗。倘若欲入港之船舶裝運有爆炸物品、劇毒物品、放射性物品以及其他種類的危險貨物，另應依循《商港法》第 25 條及《船舶危險品裝載規則》中相關規定，始可進出港口或裝卸。此外，關於核子船舶或裝載核子物料之船舶，依《商港法》第 29 條，非經原子能主管機關核准，不得入港。

出港時，上述許可應依《商港港務管理規則》第 8 條查驗，於查驗後應立即出港，不得無故停滯港內。又若應繳之商港服務費、商港設施使用、管理與其他服務費及應償還破壞港埠用地或損壞商港設施修復費，經限期繳納，屆期不繳納者，或外國船舶違法雇用中華民國船員時，得禁止其出港<sup>48</sup>。

於海洋污染相關之入、出港規定方面，則依《海洋污染防治法》規範。首先，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。第二，若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，必要時主管機關得逕行採取處理措施，並由船舶所有人負擔所生費用；而船舶對海域污染產生之損害，船舶所有人應負賠償責任。外國船舶對《海洋污染防治法》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<sup>49</sup>。實務上，2001 年希臘籍貨輪阿瑪斯號（Amorgos）於我國墾丁內水海域擱淺漏油造成污染後，行政院環保署即請花蓮港務局依據《海洋污染防治法》第 35 條發函內政部入出境管理局，限制該船相關船員離境，以促使船東出面處理油污及負擔損害賠償責任<sup>50</sup>。

按照我國《船舶法》第 5 條及《商港港務管理規則》第 42 條至 45 條之規定，

---

<sup>48</sup> 《船舶法》第 48 條、《船員法》第 85 條。

<sup>49</sup> 《海洋污染防治法》第 28、32、33、35 條。

<sup>50</sup> 「希臘籍貨輪阿瑪斯號在屏東鵝鑾鼻東岸外海擱淺環保署處理原則」，請見：

<http://ivy1.epa.gov.tw/wgp/Amorgos/news/newsfile/900202.htm>；

另請參考：<http://210.69.101.9/ch/SitePath.aspx?busin=235&path=3428&list=3428>、

[http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform\\_search\\_result\\_detail.asp?search1=%E4%BA%A4%E6%8E%A5&id=1660](http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_search_result_detail.asp?search1=%E4%BA%A4%E6%8E%A5&id=1660)。

船舶因遇難或避難時，得經商港管理機關之許可，進入商港；此時非中華民國船舶得例外進入我國國內商港停泊。大陸地區船舶原則上不得進出我國商港，但若大陸地區船舶遇難或避難時可否進出港口，法無明文規定，但商港管理機關應得基於行政權，同意其進出港口<sup>51</sup>。

至於外國軍艦停靠港口之問題，我國目前沒有專門公佈之法律規則。國際法並不要求國家必須制定某種允許軍艦出入其港之規範，對外國軍艦進入港口的問題，乃是沿海國之專屬權限；就國際實踐而言，一般是規定採取許可制度<sup>52</sup>。我國先前之《外國軍艦駛入中華民國領海港口管制辦法》，已於民國 90 年 10 月 24 日廢止，又《中華民國領海及鄰接區法》第 7 條，僅要求外國軍用或公務船舶無害通過通過中華民國領海時，規定應先告知。因此，目前就外國軍艦入港，尚無專門法規可循，不清楚是否比照一般商輪申請入出港即可，但依其性質，似不應如此簡易<sup>53</sup>。

### 三、 港內規則

船舶抵達我國商港後，依《商港港務管理規則》第 7 條之規定，由船舶所有人或其代理人，應於 24 小時內填具入港報告單，檢送商港管理機關。當然，關於船入港目的及船況，應具實申報，不得隱瞞。入港後至出港時，依《商港法》第 25 條，應懸掛中華民國國旗、船籍國國旗及船舶電臺呼號旗。船舶在港內，除非發生失火或緊急事故時，非經商港管理機關許可，不得施放信號彈、煙火或其他爆發物，並且除為遵守航行避碰規定、警告危險或其他告急時所必需者外，不得任意鳴放音響或信號。此外，船舶應緩輪慢行，並不得於狹窄之航道追越他

---

<sup>51</sup> 黃異（著），「海域入出境管制的法律制度」，《中正法學叢刊》，頁八（第 3 期；民國八十九年七月）。

<sup>52</sup> 高健軍（著），前揭註 42，頁二三。

<sup>53</sup> 「基隆港船舶交通服務指南」（<http://www.klhb.gov.tw/Html/H12/H12010301.aspx>）對軍艦進、出港，為比照一般商輪申請，但並未指明區分我國及外國軍艦。

船或妨礙他船航行；不管停泊或航行之船舶，均應依循避碰規定<sup>54</sup>。

當船舶在商港內或附近水域發生海難或其他意外事故時，船長應立即採取防止危險之緊急措施，並應以優先方法報告商港管理機關，以便施救；而商港管理機關應命令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶及所裝載貨物<sup>55</sup>。船長於認為船舶、乘客、船員、貨物有受損之虞時，得於海事發生之後，或船舶、船長到港後七日內，依法作出「海事報告」，送請航政機關簽證。該航政機關簽證後，即應針對該海事案件之實際情形予以調查評議，為適當之處理<sup>56</sup>。

#### 四、 對港口內外籍私船舶之刑事管轄權

港口為「內水」之部分，置於國家主權之下，故《海洋法公約》未對其制定詳盡之規範，包括內水刑事管轄權在內，均未明文規範。原則上，國家得對其內水行使完整刑事管轄權，即依屬地原則，對發生於其主權範圍內的犯罪行為，不論行為人與被害人是本國人或外國人，國家均有管轄權。當船舶一進港，除非船旗國與港口國另訂有雙邊條約，即需接受港口國之刑事管轄；但仍須注意，船旗國之管轄權並未因此喪失，故將造成管轄權之競合。然於內水行使刑事管轄並不如同陸地領土一般，管轄對象為有其特殊性之船舶，因此港口國對內水刑事管轄權行使之實踐上，與領土相較未必盡同。儘管各國實踐分歧，然均多基於「國際睦誼」或其他政策考量，對刑事管轄權自我設限，從寬執行，即對船舶之「內部事務」不影響港口國公序良俗者，多不進行管轄，而由船旗國自行處理。不過，港口國對是否為「內部事務」或是否影響公序良俗之決定，擁有裁量權。換言之，即儘管港口國多願意放寬內水刑事管轄權，然外國私船進港後即至於港口國完全

---

<sup>54</sup> 《商港法》第 37、38、40、42 條。

<sup>55</sup> 《商港法》第 16 條之 2、第 32 條。

<sup>56</sup> 《海事報告規則》第 8、10 條。



管轄權下，故當港口國欲對「內部事務」進行管轄時，仍無脫逸於其管轄之權<sup>57</sup>。

於我國司法實務上，法院判決亦表達肯認港口為我國領域，於而其內發生在外國私船上發生之刑事案件，依《中華民國刑法》第 3 條我國享有刑事管轄權：「按依國際法上領域管轄原則，國家對在其領域內之人、物或發生之事件，除國際法或條約另有規定外，原則上享有排他的管轄權，而刑法第 3 條所稱中華民國之領域，依國際法上之觀念，固有其真實的領域及想像的（即擬制的）領域之分，前者如我國之領土、領海、領空等是...是以外國船舶停泊於我國港口後，我國對其上發生之犯罪行為，享有刑事管轄權，殆屬無可置疑。本案案發地係在青明輪上，該青明輪屬賴比瑞亞國籍...惟該青明輪於本案案發時，係停泊於高雄港第 70 號碼頭內，屬中華民國領域內，故我國對在該船舶上發生之犯罪行為有刑事管轄權...」<sup>58</sup>。

然與國際實踐相同，因船籍國管轄權競合問題，在外國船內的刑事案件，仍視行為結果有無妨害港口秩序、犯罪情節是否重大、受害者是否為我國國民或經船旗國請求協助等情況，我國才行使此種管轄<sup>59</sup>。此外，我國亦有經由與他國簽訂雙邊條約，明文化上述國際實踐而限縮管轄權者，此包括《中國波蘭友好通商航海條約附加議定書》第 18 條及《中華民國政府與大韓民國政府海運協會》第 7 條<sup>60</sup>。而我國對「內部事務」之意涵，外交部意見表示其應為：「他方之船舶之

---

<sup>57</sup> 相關論述，請參考：姜皇池（著），「論國家海域管轄權（上）」，《警學叢刊》，頁一八〇至一八四（第三十三卷第一期；民國九十一年七月）；姜皇池（著），前揭註 3，頁二四六至二五一；黃異（著），《國際法上船舶國籍制度之研究》，頁一三七至一三八（臺北：文笙書局；民國七十四年）。

<sup>58</sup> 臺灣高雄地方法院刑事判決 93 年度簡上字第 209 號；《中華民國刑法》第三條：「本法於在中華民國領域內犯罪者，適用之。在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內犯罪者，以在中華民國領域內犯罪論。」

<sup>59</sup> 周成瑜（著），前揭註 13，頁九；邊子光（著），「國際海洋法制度下之海域執法」，《海洋政策與法規論叢》，頁二一〇至二一二（內政部編印；地政叢書第三十六輯；民國八十六年六月）。

<sup>60</sup> 《中華民國政府與大韓民國政府海運協會》第 7 條：「締約國一方之船舶及船員，於停留在締約國他方之領域，包括領海、內水及港口之期間，應遵守該國有關法律規章之規定。締約國之一

內部紀律及管理事項，以及在此等船舶上發生而僅涉及該船舶或其人員之行為」<sup>61</sup>。

## 五、 修法建議

由上述可知，我國關於港口制度之規範眾多、分佈遼闊，且某些法規於數法重複規範，造成條文眾多而適用複雜。此外，關於特定國際規範或國際證書，我國法僅藉由《商港法》第 50 條與《船舶法》第 87 條之 1<sup>62</sup>，授權交通部以行政命令採用或公告定之，然此概括授權恐對某些限制人民權利之規範，產生違反法治國要求之授權明確性與法律保留原則之虞。針對上述立法缺失，實應綜合檢討各法規，統一規範，並適當立法明文重要國際規範。此外，關於外國軍艦進入我國內水及入、出港規範，與港口內外國私船舶行使刑事管轄權之自我設限，也可考慮經由立法明文定之。

---

方有關機關，對於在其港口內之締約國他方船舶之內部事務不得行使管轄權或予以干涉，但有下列情形之一者，不在此限：(一) 經外交或領事機關之請求或同意。(二) 當和平、公共秩序或公共安全全遭受侵害，或當事件在其他方面影響船舶停留國家利益時。(三) 當涉及事件之人員並非均屬該船舶之船員時。」；《中國波蘭友好通商航海條約附加議定書》第 18 條：「締約雙方互相約定，此締約國地方官廳對於在彼締約國船隻上所發生之事項，必須經彼締約國領事或該船船主之請求，方可干涉。惟遇有必須干涉而其遲延勢將釀成重大結果者，或遇有非船上人員牽涉於船上所發生之騷擾時，可無待上述請求，逕行干涉。但干涉官廳應立即將事實通知最近之彼締約國領事。」

<sup>61</sup> “外交部對中韓海運協定第七條有關「他方船舶之內部事務不得行使管轄權」規定之意見”，《中國國際法與國際事務年報》，頁四四七至四四九（第一卷；民國七十六年一月）

<sup>62</sup> 《船舶法》第 87 條之 1：「交通部因業務上需要，得委託驗船機構辦理有關海上人命安全國際公約規定之船舶檢驗及發給公約規定之證書，並應將委託事項公告之。小船之檢查、丈量，亦得委託驗船機構辦理。受委託驗船機構之資格條件與其檢驗之認可、撤銷、廢止、監督、國際公約證書之簽發、驗船師資格與執業證書之核發、註銷及驗船費之收取等事項之辦法，由交通部定之。」

## 伍、 結論

我國「內水」之相關立法，仍有許多應改善之空間；在未為全面之修法前，可謂充斥著立法不足或疏漏。又我國有眾多法律，其用語或適用範圍均牽涉到「內水」此一概念，因此，於修法上必須有著綜合、全盤之考量。

就「內水」概念而言，我國目前應致力於以立法明確其定義，進而確定其地理範圍；同時，針對各法律規章，統一規範「內水」之內涵；此外，尚須補足「內水」執法之授權疏漏。如此以合於國際海洋法，並完善我國海洋權益之維護。關於澎湖水道之航行制度，無論是無害通過制度或過境通行制度，在明文法制之選擇上，於我國均存有不利。然與其陷入兩擇一之「兩害相權取其輕」困境，不如跳脫而重新審視我國之基點基線，應為亦可考量之解決方案。而針對港口制度之規範，則應透過通盤檢討各法規，解決法規零散與重複規範之缺失；並應將重要國際規範進行立法以符合法治國之授權明確性與法律保留要求。此外，有關外國軍艦進入我國內水及入、出港規範，及除以雙邊條約限縮對港口內外國私船舶行使刑事管轄權外，均可採取由內國法明文之立法方式。

綜上所述，我國海洋立法仍處於摸索與前進之階段，經由逐步漸進之修法與完善，致力於與國際立法接軌，並維護我國重要之海洋權益，應為我國海洋立法之重要目標。於享有主權權利之專屬經濟海域與大陸礁層外，對享有完全主權之「內水」，國家更不應忽視，尤其是我國選擇混合基線而圍成遼闊內水水域後。對「內水」法令規範之完善，不僅是國家從陸地出發維護海洋權益的第一步，也是從海洋出發維護海洋權益的最後防線。

## 參考資料

### 一、 中文部分

#### (一) 書籍

- 丘宏達，現代國際法，三民書局，民國九十一年。
- 尹章華，領海及鄰接區法逐條釋義，文笙書局，民國八十七年三月。
- 周成瑜，海上犯罪與國際刑法，五南圖書，民國九十六年九月。
- 胡念祖、魏兆歆，我國總體國家海洋政策研究，作者自印，民國七十九年。
- 姜皇池，國際海洋法上冊，學林文化，民國九十三年。
- 高健軍，中國與國際海洋法—紀念『聯合國海洋法公約』生效 10 週年，海洋出版社，2004。
- 許惠祐，台灣海洋，行政院海岸巡防署，民國九十四年。
- 陳國勝，海岸巡防法逐條釋義，中央警察大學出版社，民國九十二年一月。
- 陳國勝，海域執法之理論與實務，中央警察大學出版社，民國八十九年三月。
- 黃異，國際法上船舶國籍制度之研究，文笙書局，民國七十四年。
- 魏靜芬、徐克銘，國際海洋法與海域執法，神州圖書出版，民國九十一年。

#### (二) 期刊

- 王人傑，「中華民國專屬經濟區海域及大陸礁層法」暨「中華民國領海及鄰接區法」評述，刊：法令月刊第四十九卷第三期，民國八十七年三月。
- 外交部對中韓海運協定第七條有關「他方船舶之內部事務不得行使管轄權」規定之意見，刊：中國國際法與國際事務年報第一卷，民國七十六年一月。
- 姜皇池，由國際海峽制度論臺灣海峽與澎湖水道法律地位問題—基線劃定之可能與影響—間論「領海法」相關條文，刊：臺大法學論叢第二十八卷第二期，民國八十八年四月。
- 姜皇池，論國家海域管轄權（上），刊：警學叢刊第三十三卷第一期，民國九十一年七月。
- 傅崑成，臺灣海峽水域之法律定位，刊：臺大法學論叢第二十四卷第二期，民國八十四年六月。
- 黃忠成，臺灣海峽之航行制度，刊：軍法專刊第四十八卷第十期，民國九十一年

十月。

黃異，海域入出境管制的法律制度，刊：中正法學叢刊第三期，民國八十九年七月。

魏靜芬，海域二法修法建議，刊：海域管理研討會實錄，國立中山大學海洋政策研究中心，民國九十二年。

邊子光，國際海洋法制度下之海域執法，刊：海洋政策與法規論叢，地政叢書第三十六輯，民國八十六年六月。

## 二、 外文書籍

E. D. BROWN, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA: INTRODUCTORY MANUAL, DARTMOUTH, 1994.

JEANETTE GREENFIELD, CHINA' S PRACTICE IN THE LAW OF THE SEA, OXFORD: CLARENDON, 1992.

MALCOLM N. SHAW, INTERNATIONAL LAW, CAMBRIDGE, 5th ed., 2003.

R. R. CHURCHILL & A. V. LOWE, THE LAW OF THE SEA, MANCHESTER, 3rd ed., 1999.

ROBERT JENNINGS & ARTHUR WATTS, OPPENHEIM' S INTERNATIONAL LAW, LONGMAN, 9th ed., 1992.

# 我國海域執法機關架構之探討

楊凱甯

國立臺灣海洋大學海洋法律研究所

## 摘要

「海權(sea power)」象徵著一個國家控制及運用海洋的能力，同時也是規劃海洋戰略的核心。以我國的現況來看，我們與周邊國家分別有著專屬經濟海域的重疊，以及若干島嶼主權歸屬的爭議；這使得我國海洋權益的確保，變得異常複雜與困難。

海域管轄是海洋國家主權的象徵，海域執法是海域管轄的具體實踐。我國海域執法機關目前的狀況與條件，是否足以因應遼闊的海域與複雜的環境？我國海域巡防工作，原由各部會分別執行其主管之事務，於同一海域內，各自執行其主管事務之結果，難免各行其是。為維護海域、海岸秩序、安全及資源之保護利用，確保國家安全與社會安定，於2000年1月間制定海岸巡防法、行政院海岸巡防署組織法等法律，並於2000年1月28日成立行政院海岸巡防署，依海岸巡防法第四條之規定，海岸巡防署可謂係集我國海域執法權責於一身之海域專責執法機關，然其掌理及執行之事務繁多，加上海岸巡防署係由多個機關合併而成立，留下許多的問題，均有待進一步釐清。本文將就海巡署成立沿革及管轄範圍等方面，研析、釐清並確立我國海域執法機關架構及執法核心之所在。

關鍵詞：海岸巡防署、海域巡防、海域管轄、海域執法、海洋政策

## 第一章 緒論

自一九九四年十一月十六日聯合國海洋法公約（以下簡稱海洋法公約）正式生效後，各國逐漸重視海洋資源開發與管理，沿海國管轄權向外擴張至二〇〇浬專屬經濟海域，更隨著經濟的發展，海上交通安全、海上救難、漁業資源管理、非生物資源開發、海洋環境維護、查緝走私槍毒與偷渡、打擊海盜及反恐等問題均成為各國海洋政策的工作重點。我國海域巡防工作，原由各部會分別執行其主管之事務，於同一海域內，各自執行其主管事務之結果，難免各行其是。為維護

海域、海岸秩序、安全及資源之保護利用，確保國家安全與社會安定，於 2000 年 1 月間制定海岸巡防法、行政院海岸巡防署組織法<sup>1</sup>等法律，並於 2000 年 1 月 28 日成立行政院海岸巡防署，依海岸巡防法第四條之規定<sup>2</sup>，海岸巡防署掌理安全維護與管制、船舶及水上運輸工具、人員之安全檢查、查緝走私、防非法入出境；滲透及安全情報蒐集、犯罪調查，並執行海上交通秩序之管制與維護、救難、救災、糾紛處理、漁業巡護與資源維護，環境保護與保育等事務。因此海岸巡防署可謂係集我國海域執法權責於一身之海域專責執法機關，然其掌理及執行之事務繁多，加上海岸巡防署係由多個機關合併而成立，留下許多的問題，例如海岸巡防署之組織、成員及性質為何，海岸巡防機關之事務管轄事項與現行警察、海關及海軍等機關其相互間權責範圍為何？海岸巡防署成立後實質功能及成效為何？均有待進一步釐清。本文將就海巡署成立沿革及功能成效等方面，研析、釐清並確立我國海域執法機關架構及執法核心之所在。

## 第二章 行政院海岸巡防署之成立及其組織

### 第一節 組織沿革

我國海上執法機關原為為內政部警政署水上警察局，時至今日之海上執法機關則為「海岸巡防署」，海岸巡防署係由國防部海岸巡防司令部、財政部關稅總局及內政部警政署水上警察局等三個機關混編而成立。其成立之過程為國家安全會議於民國八十八年三月十八日，建議成立海岸巡防專責機構，以統一我國岸、海勤務之事權，發揮海防執法上之效能。之後經行政院將國防部海岸巡防司令部、內政部警政署水上警察局以及財政部關稅總局緝私艦艇等機關，在不增加員

<sup>1</sup> 「海岸巡防法、行政院海岸巡防署組織法、行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例、行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例、行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織條例」等合稱海巡五法，總統令，中華民國 89 年 1 月。

<sup>2</sup> 《海岸巡防法第四條》

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事項。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。

額之情況下，合併成立「行政院海岸巡防總署」，以期能以一元化之指揮調度，解決海防多頭馬車之問題。立法院並於民國八十九年元月十五日完成海岸巡防法等五項法案之立法程序，並經總統於民國八十九年元月二十六日公布施行後，於民國八十九年二月一日正式成立「行政院海岸巡防署」，專責我國海岸巡防及海域執法等工作<sup>3</sup>。

### 一、國防部海岸巡防司令部

國防部海岸巡防司令部原為海岸防衛司令部，其中一部分辦理軍管區業務，並直屬參謀本部，不足之兵力則由陸軍部隊整編撥交。而改組後的「海岸防衛司令部」成為「海岸巡防司令部」，雖職司海防，但其與情治機關的協調、聯絡，仍不可免；事實上，海巡部自成立迄今，仍繼續執行原警備總部的監聽與社情調查等工作，不過可以確定的是，其將不復為以往之「全國最高治安機關」。

### 二、財政部關稅總局<sup>4</sup>

財政部關稅總局原名「海關總稅務司署」，一八五四年成立，早期除徵收關稅外，引進西方的新觀念與新制度，並參與中國許多自強運動，諸如籌建海軍、港務、郵政、助航設備、氣象、教育、外交等。其中港務、郵政曾由海關代辦，後來港務局、郵政總局成立，始分別移交其接管，惟助航設備仍由海關負責管理。民國成立以後，其組織制度，一直沿襲下來，直到「財政部關稅局組織條例」經立法院三讀通過，總統於八十年二月一日明令公布後，正式改名為「財政部關稅總局」。總局為我國關務之執行機關隸屬財政部，關政司為財政部內部幕僚單位，承部長之命，研擬關務政策及法令。

### 三、內政部警政署水上警察局

內政部水上警察局之前身，為保安警察第七總隊，係民國七十九年元月警政署依「內政部警政署保安警察組織通則」而成立，並編組巡護中隊。民國八十七年六月十五日依警察法第五條第五款：「關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務」，將保安警察改制為水上警察局，專責海上犯罪偵防及警衛、警戒

<sup>3</sup> 曾煥昇，「海巡機關暨海域管轄之研究」，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，民國九十三年，頁12。

<sup>4</sup> 網站：財政部關稅總局，<http://web.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=21537&CtNode=4288>。



等執法事項，並依法協助執行各項海上任務<sup>5</sup>。惟八十九年元月二十八日「內政部警政署水上警察局」改制為「行政院海岸巡防署海洋巡防總局」，並於該年元月二十六日制定公布「行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例」。

## 第二節 組織編制及成員

### 第一項 組織架構（如圖2-1）

行政院海岸巡防署依現行組織架構區分海洋及海岸兩大執法主體，並依法定職掌分別執行各項岸、海勤務，然在岸、海分立之運作模式下，海岸巡防總局負責所屬單位勤務統合、管制與運用；海洋巡防總局負責特勤海巡隊、直屬船隊及機動海巡隊勤務指揮、統合、管制與運用，並對各海巡隊負勤務督導之責；各地區巡防局負責各巡防區海域、海岸巡防勤務統合、協調、指導與管制。其編制架構如下：

#### （一）署本部<sup>6</sup>

署本部設企劃處、巡防處、情報處、後勤處、通電資訊處、政風處、勤務指揮中心等七個業務單位及人事處、會計處、秘書室等三個輔助單位，另外尚有編設空中偵巡隊、法規委員會、訴願委員會、國家賠償委員會、海洋事務研究委員會及教育訓練中心。

#### （二）海洋巡防總局<sup>7</sup>（如圖2-2）

海洋巡防總局之編制，係由原水上警察局及海關八艘緝私艦之人員、艦艇編成，局本部設巡防組、海務組、船務組、後勤組、勤務指揮中心、督察室等六個業務單位，及人事室、會計室、秘書室等三個輔助單位與人員研習中心、直屬船隊、偵防查緝隊三個直屬單位，下轄十六個海巡隊及四個地區機動海巡隊，分別於北部部署六個海巡隊及一個機動海巡隊；中部部署二個海巡隊及一個機動海

<sup>5</sup> 蔡崇謀，「海岸巡防組織機制建立之研究」，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，民國八十九年，頁25。

<sup>6</sup> 網站：行政院海岸巡防署，[http://www.cga.gov.tw/about\\_cga/Organize.asp](http://www.cga.gov.tw/about_cga/Organize.asp)。

<sup>7</sup> 網站：海洋巡防總局，[http://www.cga.gov.tw/sea/pages/p3\\_1.htm#302](http://www.cga.gov.tw/sea/pages/p3_1.htm#302)。

巡隊；南部部署四個海巡隊及一個機動海巡隊；東部部署二個海巡隊及一個機動海巡隊；金門部署一個海巡隊；馬祖部署一個海巡隊。

### (三)海岸巡防總局<sup>8</sup> (如圖2-3)

海岸巡防總局以下為局本部、巡防組、檢管組、情報組、後勤組、通資組、秘書室、人事室、會計室、督察室、勤務指揮中心、人員研習中心、警衛大隊、通資作業大隊、北部地區巡防局、中部地區巡防局、南部地區巡防局、東部地區巡防局。

## 第二項 人員編制<sup>9</sup>

海岸巡防署及其所屬機關人員，係由原隸屬於國防部、內政部警政署水上警察局及財政部海關緝私艦等相關人員納編，並陸續進用一般文職人員而組成。是以海岸巡防機關所屬人員包括職業軍職人員、義務役軍士官兵、警職人員及一般文職人員等不同專業領域人員。審其各級組織法，署本部係採軍、警、文併用；海洋巡防總局採警、文併用，以警職人員佔大多數；海岸巡防總局及各地區巡防局採軍、文併用，總隊以下則純採軍職之編制。海岸巡防署組織法及海岸巡防總局組織條例，對於軍、文人員之比例，訂有上限規定，各級海岸巡防機關組織法並明定於各該組織法律施行八年後，各機關人員之任用，均應以文職人員為主。各級海岸巡防機關所屬人員，其原任用及管理所適用之人事相關法令各異，納編於海岸巡防機關後，為解決此一過渡時期之窘況，行政院海岸巡防署組織法第二十三條明定：「本署及所屬機關人員之任用及管理，另以法律定之。」「前項人員任用及管理法律未施行前，本署及所屬機關新進人員之任用及管理，仍依其原各相關法令辦理。」，即海岸巡防機關在其專屬之人員管理條例施行前，係呈現一機關多種身分人員併存之特殊現象。且各納編人員之權利義務，依前揭組織法第二十一條之規定，除該法有特別規定外，係依各該人員身分之相關法律規定辦理。

<sup>8</sup> 網站：海岸巡防總局，[http://www.cga.gov.tw/coast/left\\_01/coast\\_03.asp](http://www.cga.gov.tw/coast/left_01/coast_03.asp)。

<sup>9</sup> 曾煥昇，「海巡機關暨海域管轄之研究」，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，民國九十三年，頁12。

### 第三項 人員編制之檢討

#### 一、「文官體制」之落實

「文武分治」為現代憲政國家之基本政策，民主法治國家均採「文武分治」之基本政策<sup>10</sup>。海岸巡防署成立之際，在不增加總員額之情形下，納編內政部警政署水上警察局之警察人員、財政部關稅總局之關務人員及國防部海岸巡防司令部之軍職人員，乃暫時採用「軍文併用」之體制，無論是警察人員、關務人員或是文職人員，均係經考試院舉辦國家考試通過之人員，尚符合我國文官制度。未具司法警察的中特別含有「現職軍人」身分之原海岸巡防司令部軍職人員，依據海岸巡防法第十條之規定成為海域執法的人員，此種特殊之軍文併用制，雖非獨創，亦有先例，唯此種特殊機關大多涉及國家安全或國防事務，例如國家安全會議、國家安全局或國防部等，在特殊之政治時空背景，欲成立新機關之際，尤其台灣與大陸之間關係敏感，以及台灣在國際地位特殊，因此，可能涉及兩岸問題以及外交事務之海域執法機關，更應避免此種特殊之軍文併用制為宜。海岸巡防署之本質上雖為海域執法機關，但現役軍人同時為執法人員，尤其二萬一千四百五十三總員額中，文職人員（含警察人員及關務人員）約有三千人，其餘之軍職人員則約有一萬八千人，其中最基層之岸巡總隊以下編制則均為軍職人員，就執法身分之合適性及正當性有待商榷，此種軍文併用之立法政策是否符合現代之軍文分治原則，亦有相當爭議。

#### 二、海巡人員之整合

海巡機關納編重整三個原互不隸屬的行政機關人員而成立的新機關，其中整編機關之人員包含內政部警政署水上警察局之警察人員、財政部關稅總局之關務人員及國防部海岸巡防司令部之軍職人員，因此主要有警察人員、關稅總局之關務人員、軍職人員等三種身分，如再加上其他行政機關轉（調）任或經過考試院舉辦之海巡特考之文職人員，共有四種身分人員，此四種身分所組成之機關人員進用資格不同、文化不同、背景不同、屬性不同如何溶為一體，可能產生之文化衝突，實令人擔憂。

<sup>10</sup> 胡念祖，*海洋政策理論與實務研究*，五南圖書出版有限公司，民國八十六年九月出版，頁 172。

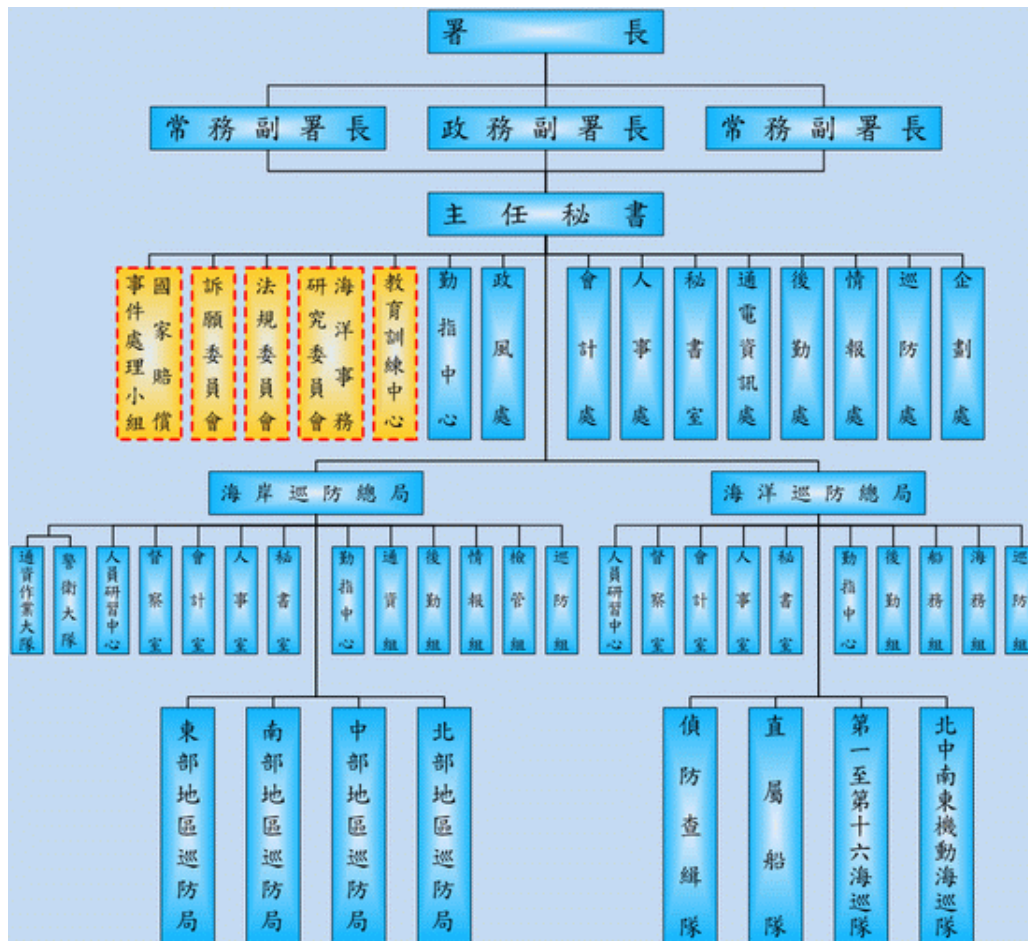


圖2-1 海巡署組織架構圖

資料來源：海巡署網頁 [http://www.cga.gov.tw/about\\_cga/Organize.asp](http://www.cga.gov.tw/about_cga/Organize.asp)

## 海洋巡防總局組織架構圖

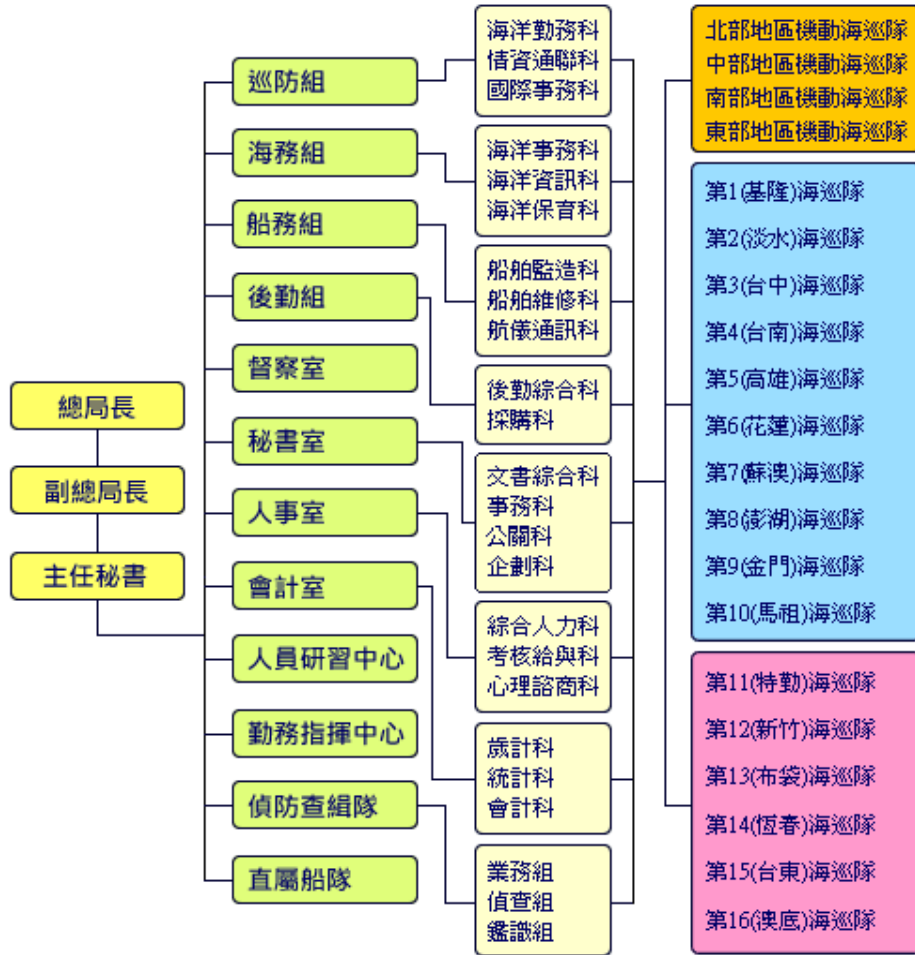


圖2-2 海洋巡防總局組織架構圖

資料來源：海巡署<http://www.cga.gov.tw/sea/pages/p6.htm>

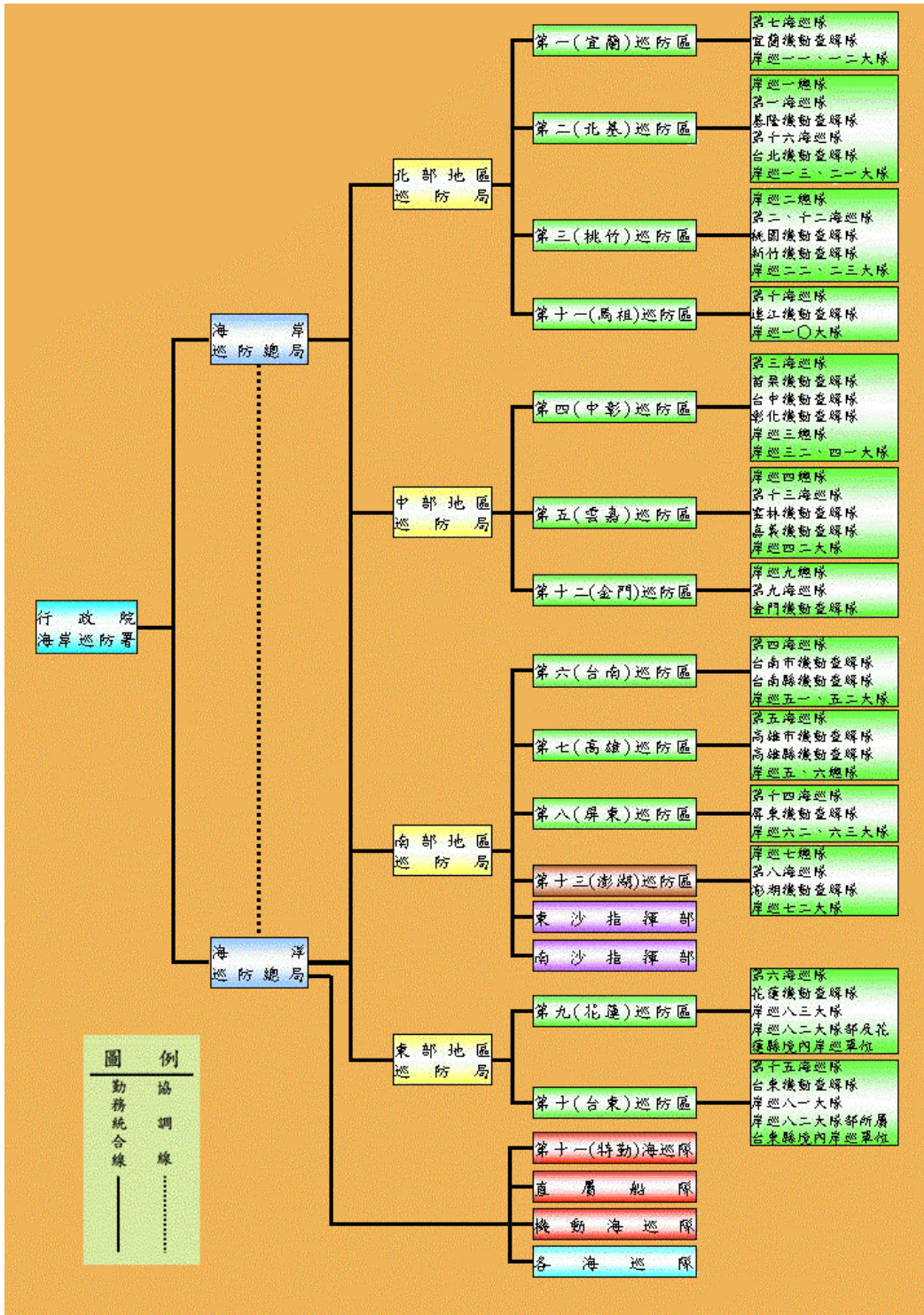


圖2-3 海巡署巡防區組織架構圖

資料來源：海巡署[http://www.cga.gov.tw/about\\_cga/district\\_Organization.asp](http://www.cga.gov.tw/about_cga/district_Organization.asp)

### 第三章 行政院海岸巡防署之功能

世界各國海巡機關的海域執法任務工作範圍，均直接受到世界變動、經濟發展、人口膨漲、裝備老化、有限資源及海洋環境隱憂等因素影響，詳分述如后：

11

- 一、世界變動：國際政治、軍事及經濟等狀況不斷持續改變，尤其在國際冷戰時期結束後，除臺灣海峽及波斯灣等特定區域外，大規模戰爭發生可能性業已逐漸降低，因此各國政府施政重點亦逐漸調整，由軍事對抗轉向經貿合作關係，隨著經濟及安全體系合作型態漸次形成建立，國家政策（National Policy）亦不再侷限於國內，均以區域性及全球性等考量為基礎。
- 二、經濟發展：有效率的海上運輸系統勢將直接影響國家經濟發展及國際競爭能力，此外，原油、危險物品及民生用品等加工物品輸入或輸出，將大幅活絡海上運輸事業，當然亦勢必帶來相當嚴格海洋環境及國家安全等非法活動衝擊，各種海上經濟貿易與休閒活動等皆顯示海上交通安全系統的重要性，惟有積極結合海、陸及空等各項海洋執法能量，才能提供安全可靠舒適潔淨的海洋活動環境。
- 三、人口膨脹：世界人口持續增加，民生用品需求量亦將擴增因應，各種生物或非生物資源必須積極持續開發，各國海洋運輸進出口貿易量及海上交通運輸航道數量亦必然大幅提昇，加上老人死亡率漸次降低，將形成勞動人口組成結構改變，就業人口改變趨勢導致雇主調整新工作時間，彈性工作時間型態將使哺育下一代更為容易照顧，有效提升整體生活品質。
- 四、裝備老化：海巡機關須具備現代科技應用配備及裝備料配件，否則徒增海巡船艦維修困難程度，使用逐漸老舊的海巡艦艇、航空器及過時應用科技設備等，不但危及海巡人員自身生命安全，更無法有限服務及保障人民生命財產。
- 五、有限資源及海洋環境隱憂：世界各國對於海洋生物或非生物資源

---

<sup>11</sup> 吳東明，歐凌嘉，「由美國海岸防衛隊廿一世紀任務願景觀我國海岸巡防組織功能的前瞻發展規劃研析」，*中央警察大學警學叢刊*，第32卷（2002年5月），頁230-233。

的過度撈捕及開發等活動，勢將導致全球性資源枯竭問題提前發生，不僅造成全球各水域總漁獲量逐漸減少，甚至造成海洋生物種類面臨滅絕危機，放眼未來，海巡機關仍需透過國際漁業合作(International Cooperation)及區域共同合作(Region Collaboration)等方式，加強保育公海高度迴游性魚種(Highly Migratory Species)，以確保捕撈魚種數量可有效維持或恢復至能夠生產最高持續產量(Maximum Continuous Yields)水準，於是先進國家開始分別自行設立禁捕區(Marine Sanctuaries)漁捕區等，並且應用科技統計數據來預估算每年可供捕獲漁產量及環境污染容許量(Environmental Pollution Allowance)等。

行政院海岸巡防署之設立目的，係為維護臺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<sup>12</sup>，並依法負責掌理下列事項：<sup>13</sup>

一、海岸管制區之管制及安全維護事項。<sup>14</sup>

二、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> 《海岸巡防法第一條》

為維護臺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。本法未規定者，適用有關法律之規定。陳國勝，*海岸巡防法析論*。

<sup>13</sup> 《海岸巡防法第四條》

<sup>14</sup> 依「行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法」第四條規定「海岸管制區之劃定、公告事宜，由國防部會同海巡署、內政部根據海防及軍事安全實際需要，就台灣地區海岸範圍內劃定公告之。前項管制區(不含管制區內之軍事設施)之入出申請許可、管制及安全維護，由海巡署所屬巡防機構辦理;設於管制區內之軍事設施，則由作戰區辦理。人民入出海岸管制區作業規定，由國防部會同海巡署、內政部定之」，有關海岸管制區事涉國防、內政事宜，執行相關海岸管制係由海岸巡防機關進行，因此，海岸管制區之設置，則由國防部、內政部及海岸巡防機關共同為之，至於海岸管制區設置的發動權則屬於國防部。陳國勝，*海岸巡防法析論*。

<sup>15</sup> 承襲國家安全法上安全檢查的意義，則海岸巡防第四條第一項第二款所謂安全檢查應是針對於所有海域水上運輸工具，而不論其航行目的為何。其次，安全檢查所涉水域應包括內水及領海，而不是僅限於港口。此外，安全檢查之水域僅限於國際法上享有領土主權之領海內水域，因此，專屬經濟區及鄰接區以外之水域不屬於安全檢查之範圍。陳國勝，*海岸巡防法析論*。



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<sup>16</sup>、

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事項<sup>17</sup>。

六、海洋事務研究發展事項。

七、執行事項：

(一)海上交通秩序之管制及維護事項。

(二)海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。

(三)漁業巡護及漁業資源之維護事項。

(四)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。

行政院海岸巡防署主要係由海洋與海岸兩巡防總局組成，其中海洋巡防總局之前身為內政部警政署水上警察局，而海岸巡防總局之前身則為國防部海岸巡防司令部，其傳統任務可歸納為「反走私、反偷渡、反滲透」三大項，故海岸巡防署成立初期係以海域治安為主要任務。惟海洋法公約生效後，各國莫不調整組織，發展海洋事務。行政院亦在民國2004年初成立海洋事務推動委員會，以整合推動我國之海洋事務，由海巡署擔任幕僚機構，海巡署自不能以12 裡自限，乃積極推動轉行為海洋專責機構，以「海域執法」、「海事服務」、「海洋事務」為三項核心任務。<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> 防止非法入出國，屬海岸巡防機關之事務。無論本國人民、外國人或大陸人民，凡入出我國國境或入出台灣領域，均須依照一定程序辦理入出國境或入出台灣或大陸地區，以管理人民之入出國事宜，確保國家安全。對於規範本國人民及外國人民，其適用之法規係入出國及移民法及其相關法規；至於台灣人民及大陸人民，因應台灣與大陸之特殊情勢，對於台灣人民或大陸人民入出台灣地區或大陸地區，均適用台灣地區與大陸地區人民關係條例及其相關法規，而非入出國及移民法。陳國勝，*海岸巡防法逐條釋義*。

<sup>17</sup> 行政院海岸巡防署下設情報處負責蒐集的情報計有下列三種：有關(1)國家安全情報：滲透及安全情報、(2)治安情報：走私、非法入出國及其他犯罪情報(3)一般情報(資訊)：水文、海象、漁汛等資料。上述情報的目的不同，對於蒐集情報手段的許可及應受管制自當有所不同。陳國勝，*海岸巡防法逐條釋義*。

<sup>18</sup> 許惠祐主編，*海巡艦艇誌*，（台北：行政院海岸巡防署，2005年12月）頁15-16。

## 第四章 施政目標與成效

### 第一節 九十六年度施政目標與重點<sup>19</sup>

#### 一、提升海洋事務處理能量，強化海洋資源保護利用：

- (一)密切注意週邊海域爭端情勢，強化東沙等離島建設，擴大巡護範圍，維護國家海洋權益。
- (二)加強領海及專屬經濟海域巡護密度，賡續執行淨海工作，取締違法越界捕撈，維護海上交通秩序。
- (三)健全海上防災緊急應變體系，提升海洋污染處理能力，保護海洋環境，永續海洋生態。
- (四)提升海上救難能量，結合民間團體救難資源，建立區域搜救網絡，完善海上災難救援機制。
- (五)運用公民營訓練資源，推動核心職能訓練，厚植海事專業知能，培育海洋事務專業人才。
- (六)配合政府開放海洋政策，推動全面開放海岸管制區，營造民眾親海環境。
- (七)強化海洋事務研究發展，加強國際合作交流，宣導國家海洋政策。

#### 二、充實巡防能量，維護臺灣地區海域及海岸秩序：

- (一)整體規劃購建各式巡防艦艇及執法裝備，充實岸海巡護能量，有效發揮聯合勤務效能。
- (二)籌建海巡母港基地，規劃整建老舊廳舍，改善基礎生活設施，提升執勤環境品質。
- (三)持續推動「安海專案」、「晴空專案」等專案工作，擴大查緝槍、毒及活(屠)體走私與偷渡犯罪，維護社會治安及防疫安全。
- (四)加強重大組織性、集團性犯罪案件偵辦，促進國際執法及情報交流合作，拓展國際及兩岸共同打擊海上犯罪機制。
- (五)強化風險管理及危機處理，貫徹公權力執行，達成「保障合法、打擊非法」目標。
- (六)賡續協調內政部空中勤務總隊增加偵巡架次，強化海上巡緝效能。

<sup>19</sup> 網站：行政院海岸巡防署，[http://www.cga.gov.tw/about\\_cga/PP.asp](http://www.cga.gov.tw/about_cga/PP.asp)。

- (七)掌握反恐危安情資，提升海巡特勤能量，防範海上不法危害，安定社會民心。  
辦理海安聯合演訓，強化海上反恐應變能力。
- (八)賡續維護及精進指管通資情監偵系統，整合三度空間通聯機制，提升海域執法能量。

### 三、提升行政效能，加強為民服務，保障人民權益：

- (一)配合政府再造政策，調整機關組織，提升行政效能。
- (二)落實安檢作業資訊化管理，精進漁港安檢效能，兼顧安全及便民。
- (三)強化118專線效能，加強海巡服務宣導，建立優質形象，爭取民眾認同。
- (四)賡續推動網路申辦服務，落實政府e化政策。
- (五)結合民間資源，協力推動海巡治安社區化工作，擴大海巡服務範圍。
- (六)持續辦理民意調查，掌握民意趨向，提供政策制定參考。
- (七)強化海巡法規資訊系統規劃管理，健全法制業務，落實依法行政。

## 第二節 機關首長之帶領<sup>20</sup>

海巡署成立後，其主要政策及施政理念，在歷任署長推動下亦展現出不同以往之大格局，如第二任署長王郡先生<sup>21</sup>係以「開放海洋、服務民眾、確保安全」為工作主軸，每年配合「全民海巡、活力海洋」之活動，將我海巡機關海域執法之嚴肅工作，轉化成柔性的、具服務性的民眾夥伴關係；而第三任署長許惠佑先生<sup>22</sup>任內則明定「海域執法、海事服務、海洋事務」為海巡署三大核心任務，將

<sup>20</sup> 鄭裕民，「我國海岸巡防機關漁業執法界限之研究」，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，民國九十六年，頁22。

<sup>21</sup> 前任署長王郡先生於 2000 年 5 月 21 日擔任海巡署署長。

<sup>22</sup> 前任署長許惠佑先生**主要經歷**

1981.07-1984.08 台南地方法院法官

1984.08-1990.05 台北地方法院士林分院法官

1990.05-1991.03 台北地方法院法官 國防管理學院、中央警察大學兼任副教授

1991.03-1993.05 財團法人海峽交流基金會法律服務處處長

1993.05-1996.06 財團法人海峽交流基金會副秘書長

1996.06-1997.06 行政院大陸委員會副主任委員

「經略海洋」視為未來向海洋發展之前瞻思維，除持續展現海巡機關守護海洋、保障國民海上活動之決心外，對海洋涉外事務及我國周邊情事之發展，亦表達強烈企圖與主導作為<sup>23</sup>；至於現任署長王進旺先生<sup>24</sup>，則強調「海域執法」之本務工作，一切以「治安」為考量、「民眾福祉」為依歸，其冀望海巡署同仁在本務工作上求精求實，善盡海域及入出國境之「藍色守護神」角色。

## 第二節 施政整體成效

行政院海岸巡防署成立以來，在「海域執法」方面：完成整合岸、海、空巡防勤務，以確保海上秩序安全；在執行「淨海工作」<sup>25</sup>、「鎮海專案」<sup>26</sup>、「獵蛇

1997.12-1998.02 中國國民黨中央秘書處主任

1998.02-2004.05 海基會副董事長兼秘書長，東華、淡江、文化大學大陸研究所、中正大學法律研究所兼任副教授

2004.05-2006.01 行政院海岸巡防署署長

2006.01-2007.02 國家安全局副局長

2007.02 國家安全局局長

<sup>23</sup> 「台海巡署長出海巡視護漁 放出豪言稱：寧願戰死也不願氣死」

中新網 2005 年 6 月 19 日電：據香港媒體報道，台海巡署備受漁民批評護漁不力，署長許惠佑昨天特別為此乘搭海巡署“和星艦”前往外海巡邏，以宣示護漁的決心，許惠佑在巡視時放出豪言“寧戰死也不願氣死”，受到漁民擊掌認同。

<sup>24</sup> 現任署長王進旺先生於 2006 年 1 月 25 日上任。

<sup>25</sup> 針對大陸每年 6 至 8 月休漁期間，大陸漁船越界進入我國海域捕撈漁獲情事，成立「淨海工作」執行取締，對非法越界之大陸漁船，依法沒入漁貨、漁具，嚴重者實施留置人員或查扣漁船處分，持續強化查緝作為以維護執法權威，並確保本國漁民利益。

<sup>26</sup> 為防杜不法集團藉民間節慶期間蠢動，採岸海空聯合勤務作為，以預防嚇阻與威力查緝並重方式，推動「鎮海專案」執行以來績效卓著，有效嚇阻非法偷渡走私。

專案」<sup>27</sup>、「靖海專案」<sup>28</sup>、「防逃專案」<sup>29</sup>等各項專案工作上，維護國家海域及岸際安全；賡續加強反恐及災害防救應變，安定社會民心；加強國際暨兩岸交流，拓展情報合作。在「海事服務」方面：加強遠程巡邏、漁業巡護，樹立海域執法權威；精進海洋污染處理能力，永續海洋生態與資源；擴大海巡服務領域，提高為民服務品質。在「海洋事務」方面：推動海洋事務研究發展，提升海洋政策規劃能力；強化海洋事務處理能量，打造優質海洋國家；推動國家海洋政策綱領宣導，實現海洋立國願景；推動「2005 臺灣海洋年」活動<sup>30</sup>，喚起全民海洋意識。未來應配合海洋事務發展，落實海洋立國理念，因應海域執法環境變遷，培養「文武兼備、水陸兩棲、紀律嚴明」的海巡新團隊，形塑優質的海巡新文化，並以海域執法、海事服務、海洋事務為主軸<sup>31</sup>，在藍色國土的範疇內，維護海上秩序，守護民眾生命財產安全，推廣全民海洋意識，形塑海洋生活意象，營造健康的海洋環境、安全的海洋活動與繁榮的海洋產業，以面對新世紀的挑戰，邁向優質海洋國家。

## 第五章 檢討與改進

各海洋強權國家，不論是美、日、加或韓國，在其海洋事務專責機關下多轄有海域執法機關(構)，如美國之海岸防衛隊、日本之海上保安廳及水產廳、韓國

---

<sup>27</sup> 鑑於大陸人民偷渡來臺情形日益嚴重，除造成收容管理困難、增加財政負擔及形成疫病管制漏洞外，更衍治安管理死角問題，特於2003年11月1日迄2004年4月30日止成立跨部會的「查緝偷渡犯罪組織專案」，協調相關部會針對偷渡問題採取有效防制措施，確實發揮聯合編組功能。

<sup>28</sup> 為持續有效肅清潛藏於國內之大陸偷渡犯，遏止偷渡集團仲介大陸地區人民來台等不法情事，納編警政署、調查局等情治單位成立「靖海專案」，以「斷源於對岸為首要」，「全力瓦解犯罪」及「全面查緝、嚇阻不法」等策略，採取有效防制措施，以杜絕偷渡犯罪不法活動，迄2005年3月24日止已會同有關機關實施兩次全國擴大威力掃蕩勤務，緝獲偷渡案件237案、嫌犯316人。

<sup>29</sup> 為防範政府公告之通緝要犯偷渡出境，特成立「防逃專案」，加強海上巡邏勤務密度、雷達偵蒐，全面嚴格安檢，嚴密計畫、部署，並依各處海岸線、漁港等地形特性分別規劃查緝圍捕點，加強防範與演練，以消弭嚴重危害社會治安之不法事件。2004年7月10日海巡署在屏東縣東港外海緝獲擄人勒贖、殺警要犯張富順，有效遏止要犯外逃。

<sup>30</sup> 2004年底「海洋事務研討會」後達成共識，將2005年定為「臺灣海洋年」，冀望藉海洋年工作推動，展現海洋事務團隊合作成效，並結合行政院院長「健康臺灣」理念，以「文化海洋」、「生態海洋」、「活力海洋」、「科技海洋」、「安全海洋」、「全民海洋」為活動主軸，規劃辦理海洋年系列活動，期藉推動海洋之活動，營造共生共存之海洋環境。

<sup>31</sup> 許惠祐主編，*海巡艦艇誌*，（台北：行政院海岸巡防署，2005年12月）頁16。

之海洋警察廳等，來遂行其海上安全維護、災害救護及海事交通事宜。這些海域執法團隊，能否有效負擔起國家海域治安維護或海上安全維護力量，端視其船艦噸位是否夠大、是否具岸海空三度空間執法量能及是否有國際公法上海域執法之專業裝備與人才。

這樣的目標一直是我國海域執法機關期望獲得的，但基於政治現實，我國雖成立了海岸巡防署，其功能卻未能有效彰顯。按海巡署係由軍、警、文、關稅四種職務人員組成，官規官制並不統一，岸際與海域執法力量雖形式上整合，但實質功能上仍然分立並有區別，此外，人員組織之多元，造成薪資結構不一，升遷發展依各類人員法律規定，致「同工不同酬」、「軍職人員發展受限」等雜音不斷<sup>32</sup>，使得徒有統合之海域執法專責機關之名，卻未能展現實質海域執法力度。另由於海洋事務分散在各部會統合不易，造成權責重疊、不清的紊亂現象，並出現政策規劃與實際執行之機關不同調或執行經驗無法即時回饋主管機關之缺失<sup>33</sup>，加以各部會之思維及施政仍偏重該部會核心功能事項，未能從國家整體觀點來處理海洋事務，導致具體推動成效不彰，甚或影響民眾及國家的權益等問題<sup>34</sup>。

在行政院組織調整規劃案中，海巡署將回歸「內政部及國土安全部」，並與警政署、消防署等執法機關同為三級機關<sup>35</sup>。這樣的規劃雖將造成未來海域執法國內化，未必符合多數海巡人員之期望，但仍不失為行政組織機關運作中較務實之作法，綜觀世界各海域執法機關亦是如此，但應強調的是，未來海巡署應是朝一個小而美、小而精、小而強的海域執法機關之目標前進。因為廣大的藍色國土及多元繁雜之海洋事務，如果仍用目前海巡署冗長的組織鍊、過時之裝備與混雜之組織成員來遂行任務，不但海洋國家的理想是空談，國家海洋事務欲振作推動，亦是遙不可及的夢想。

我國現階段之國家海洋政策目標為建立「海洋國家」，然除政府必須在典章制度上努力創造條件加以實現外，人民在意識思維上也應全面引入海洋要素，同時不僅政府內部組織應建立海洋文化，並應促成人民之海洋文化思維方式，由全面喚起國民海洋意識，振作國家海

---

<sup>32</sup> 游乾賜，「我國海岸巡防機關組織變革之研究」，國立台灣大學政治學系研究所碩士論文，民國九十三年，頁 75-77。

<sup>33</sup> 行政院海洋事務推動委員會，*海洋政策白皮書*，（台北：行政院研究發展考核委員會，2006 年 4 月，初版），頁 40-42。

<sup>34</sup> 胡念祖，「海巡署涉外事務發展策略之研究」，行政院海岸巡防署委託研究報告（2004 年 12 月），頁 67。

<sup>35</sup> 鄭裕民，「我國海岸巡防機關漁業執法界限之研究」，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，民國九十六年，頁 39。

洋權益，創造健康的海洋環境、安全的海洋活動與繁榮的海洋產業，並進而邁向一個優質的海洋國家，應是當今政府施政重大目標，亦是全體臺灣人民的共同任務與挑戰。

## 參考文獻

### (一)書籍

行政院研究發展考核委員會，海洋白皮書，

(台北：佳新文化傳播事業，2001年3月，初版)。

行政院海洋事務推動委員會，海洋事務政策發展規劃方案—核定本，(台北：行政院海洋事務推動委員會，2005年4月25日)。

行政院海洋事務推動委員會，海洋政策白皮書—修訂本，

(台北：行政院海洋事務推動委員會，預計2006年5月出版)。

胡念祖，海洋政策：理論與實務研究，(台北：五南圖書出版有限公司，1997年9月，二版一刷)。

海巡勤務，行政院海岸巡防署編印，民國九十初版。

海域二法制定實錄，行政院海岸巡防署編印，民國九十一年十二月一日。

許惠祐，台灣海洋，

(台北：行政院海岸巡防署，2005年8月10日)。

許惠祐主編，海巡艦艇誌，

(台北：行政院海岸巡防署，2005年12月)。

陳國勝，海岸巡防法析論，中央警察大學，民國九十二年一月初版。

陳國勝，海岸巡防法逐條釋義，中央警察大學，民國九十二年十月。

陳國勝，海域執法之理論與實務，中央警察大學，民國八十九年三月。

黃異，海域管理與行政法，神州圖書出版有限公司，民國九十二年六月。

黃異，國際海洋法，渤海堂文化，民國八十一年初版。

魏靜芬、徐克銘，國際海洋法與海域執法，神州圖書出版有限公司，民國九十一年三月一日二版。

### (二)期刊

吳東明，「借鏡美日韓各國、探討我國海巡署發展策略之研究」，行政院海岸巡防署委託研究(2004年12月)。

吳東明，歐凌嘉，「由美國海岸防衛隊廿一世紀任務願景觀我國海岸巡防組織功



能的前瞻發展規劃研析」，中央警察大學警學叢刊，第32卷（2002年5月）。

胡念祖，「行政院海岸巡防署組織再造研究案」，行政院海岸巡防署合作研究（2001年12月）。

胡念祖，「海巡署涉外事務發展策略之研究」，行政院海岸海巡署委託研究報告（2004年12月）。

黃異，「海岸巡防機關在行政組織法上的問題」，輔仁法學第二十一，民國九十年六月。

游乾賜，「釋字第五三五號解釋對岸海臨檢勤務之影響」，中央警察大學警學叢刊第三十三卷第四期，民國九十二年一月。

### （三）學位論文

游乾賜，「我國海岸巡防機關組織變革之研究」，國立台灣大學政治學系碩士論文，（2004年1月）。

曾煥昇，海巡機關事務暨海域管轄之研究，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，民國九十三年七月。

蔡崇謀，「海岸巡防組織機制建立之研究」，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，民國八十九年。

鄭裕民，「我國海岸巡防機關漁業執法界限之研究」，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，民國九十六年，頁22。

### （三）研討會論文集

胡念祖，海洋設部後的海巡署：海巡署功能與組織之調整，中央警察大學水上警察學系，第九屆水上警察學術研討會，民國九十一年五月十六日。

### （四）其他資料

行政院海岸巡防署，動態資訊，海巡署「安海專案」再傳捷報，查獲58名偷渡大陸漁工，

[http://www.cga.gov.tw/Web\\_News/Doc\\_Detail.asp?FID=269946](http://www.cga.gov.tw/Web_News/Doc_Detail.asp?FID=269946)

行政院海岸巡防署，關於海巡署【沿革】，

[http://www.cga.gov.tw/about\\_cga/](http://www.cga.gov.tw/about_cga/)

行政院海岸巡防署，關於海巡署【海巡署組織架構】，

[http://www.cga.gov.tw/about\\_cga/Organize.asp](http://www.cga.gov.tw/about_cga/Organize.asp)

行政院海岸巡防署，

[http://www.cga.gov.tw/about\\_cga/PP.asp](http://www.cga.gov.tw/about_cga/PP.asp)。

財政部關稅總局，

<http://web.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=21537&CtNode=4288>

海洋巡防總局，

[http://www.cga.gov.tw/sea/pages/p3\\_1.htm#302](http://www.cga.gov.tw/sea/pages/p3_1.htm#302)。

海岸巡防總局，[http://www.cga.gov.tw/coast/left\\_01/coast\\_03.asp](http://www.cga.gov.tw/coast/left_01/coast_03.asp)。

## 貳、海洋事務之管理與制度

# **COAST ZONE MANAGEMENT IN CHINA: AN ANALYSIS OF REFORM AND IMPACT IN POLITICAL PROCESS**

**WEI-CHIH CHEN\***

DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE

NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

## **ABSTRACT**

Integrated Coastal Zone Management (ICZM) as a research project has been in the field of marine policy for years. Coastal areas are among the most developed and exploited in most regions of the world. Human populations in these areas use the resources from the sea, modify the landscape and produce large amounts of waste and chemical substances which are released into the marine environment. This extensive use of goods and services from the sea is an indicator of its large contribution to the wealth of human societies. This contribution can be measured in terms of availability of fish, clean water, space, etc., and of desirable services such as recreation, waste disposal and production of food. Production of goods and services in the marine environment is to a large extent based on the large diversity of species of animals and plants and their associated ecological processes.

China as a growing power in the international society tends to draw attention from its resplendent semblance of economic relations with the world. This essay aims at introducing how China responds to the prior issue of the management of coastal zones and also presenting the process and issues led by government organs and their reforms.

**KEYWORDS:** ICZM, political process, State Oceanic Administration.

---

\* M.A. student

## I) Introduction

Integrated Coastal Zone Management (ICZM) aims to solve worldwide perceived problems of the coastal zone. Especially population growth and urbanization trends pose a long-term threat to a sustainable development in the region. The People's Republic of China (PRC, China hereafter) currently has a population of 1.3 billion, the world's largest population of a country. Furthermore, for twenty years the country has experienced immense economic growth (Gill, 2007). Both, demographic and economic development is the strongest in the coastal provinces.

The Chinese continental coastline consists of 18,000 km<sup>1</sup>. Since economic reforms initiated by Deng Xiaoping in 1979, five Special Economic Zones (SEZ) were established along the coast. Some national surveys on the ocean's resources and ways of profitable exploitation followed. The area still gains in economic importance. Furthermore, the coastal zone represents the country's most wealthy and socially diverse part of the country. Social classes range from the new superrich entrepreneurs to a newly formed middle class and to a growing group of poor peasants migrating to the coast in search of labor. Politically, parts of the coastal zone were the first to achieve substantial autonomy in economic matters and utilized proposed political decentralization to follow local needs and interests. In this manner, some of the wealthiest areas, such as the Shanghai Municipality, gained a significant political influence over their area's development.

As the development of the coastal zone progresses and the national and local interest in coastal and marine resources rise, the coastal zone needs to be managed sustainably. Generally, the concept of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) provides an approach to help preserve the natural ecosystem and at the same time develop economic growth. This way a holistic view is taken and even social and political conflicts that arise can be addressed. However, ICZM's first task is to combine economic and ecological needs to guarantee sustainability. The problems addressed range from multi-use conflicts of different economic sectors-mostly regarding spatial and resource allocation-to the avoidance of man-made ecological disasters and the negative impacts of development

---

<sup>1</sup> Adding the length of coast of around 6,500 islands the PRC claims sovereignty over, it even extends to 32,000 km. Regarding the issue of definition of the coastal zone, see II.2.

projects, such as erosion, oil spills, salination of ground water and soil, or uncontrollable inundation of coastal areas.

Indeed, the threat of sea-level rise due to global warming is a very important problem for such vast coastal areas as China's. Scientists have paid attention to this development since the 1980s (Du, 1993). Strikingly, the problem has not been explicitly addressed by the Chinese government as a task within ICZM. The issue is increasingly addressed by the media, though, and such the river deltas of China and especially the big cities located within them are acknowledged as the most threatened places by sea-level rise (China Daily, 2001). Due to their smaller economic importance some other low-lying areas along the coast are not particularly mentioned to be in danger. However, global studies on the effects of sea-level rise predict significant impacts (Nicholls and Leatherman, 1995). On a regional scale aspects such as land subsidence and crustal vertical movement are also determining (Du, 1993). Adaptation methods considered in China still emphasize hard structures, widely reject negative impacts on the coastal ecosystem and thus even complicate the matter<sup>2</sup>.

ICZM has been built on a few general conditions to be met by countries using the concept. These presuppositions are a functioning legislative system, at best an independent coordinating agency and a high degree of public participation. In the case of the PRC, hardly any of these aspects have been fully achieved. Nonetheless, the Chinese government decided to implement ICZM and made substantial progress during the last decade to meet these objectives, as far as China's political system allows.

This paper takes a theoretical political science approach. It analyzes the existing Coastal Zone Management (CZM) system in the PRC and compares it to an integrated framework proposed by international organizations.

## **II) The Chinese Coast**

### **II.1) Geoscientific conditions**

The Chinese coast stretches across three climatical zones: the temperate,

---

<sup>2</sup> This study forms the basic part of a forthcoming study on socioeconomic and decision-making aspects of adaptation methods to sea-level rise in China.

sub-tropical and tropical zones. It therefore holds a huge variety of species in a number of different ecosystems. These range in the coastal zone from tidal flatlands to river-delta ecosystems, include marine natural systems, and even encompass mangroves and coral reefs. Morphologically, the coast varies from bedrock to sandy beaches; some parts are subject to significant erosion<sup>3</sup>.

## **II.2) Economic and demographic conditions**

A comprehensive and up-to-date estimation of the economic importance and of population data for the coastal region is difficult, as there are many contradicting data and diverse definitions for the ‘coastal zone’ in the literature<sup>4</sup>.

The official Chinese account (Zhong, 2000) gives a coastline length of 18,000 km of mainland coast plus 14,000 km of shore length for coastal islands<sup>5</sup>. The estimated number of islands taken into account differs from 5000 to 6500.<sup>7</sup>

In the following I refer to a mainland coastline of 18,000 km relying on the exactness of data derived from Chinese coastal surveys undertaken in the 1980s and 1990s. It must, however, be understood that some important areas of the Chinese coast (e.g. Hainan and Chongming/Shanghai) are islands not included in this number.

The definition of the coastal zone differs between studies. Early accounts apparently use the administrative delimitation of provinces for the inland direction (Zhang, 1993). Wang (1992) writes that the coastal zone would encompass the area from 10 km landwards from the sea shore and 15-20 m bathymetric contours seawards. The SOA Shanghai branch defines it as the area 5-10 km landwards and 20 m isobath.

Wang (1995) further states that China has a total land area on the coast of 350,000 km<sup>2</sup>, whereas Xinhuanet (2008) states a coastal area of 280,000 km<sup>2</sup> of which 20,800 km<sup>2</sup> are considered ‘seabeach’ area. Apparently the well-known problem of numbers given without exact definitions of the region applied to is responsible for such diverse accounts. Other definitions emphasize the water – or marine – part of the coast and focus on the

---

<sup>3</sup> Information on geophysical conditions can be drawn from Zhao (1986) and Ren (1986).

<sup>4</sup> There are either data given without proper definition on the region it is applied to, or definitions from different fields of science exist for the area but are not further filled in with numbers.

<sup>5</sup> The CIA world factbook (29) claims to include islands with citing a total coastal length of 14,500 km. The World Resources Institute (WRI) (30) states a coastline of 30,017 km length including non-overseas islands.

differences between China's territorial waters (12 nautical miles from the low-tide line), its contiguous zone (24 nm from the low-tide line), and the Exclusive Economic Zone (EEZ) of 200 nm from the coast (as defined by UNCLOS – United Nations Convention on the Laws of the Sea - in 1982)<sup>6</sup>.

Strikingly, although the State Oceanic Administration (SOA) is the agency in charge of CZM in China and defines the Coastal Zone as 5-10 km inland and 20 m isobath, with regard to its functions, it refers more to the marine zone and much less to the adjacent coastal area. Thus the difference between coastal zone and marine zone defines a major contradiction in China's CZM approach.

Similar to a consistent definition of the coastal zone another definition problem occurs for population numbers within the area. Citing Wang (1995) the coastal zone would enclose 41% of China's population. The World Resources Institute (WRI, 2008) comes up with 24% of the population living in a 100 km belt of the coast, referring to population estimates of 1995<sup>7</sup>.

Population numbers for the coastal zone can also be derived along administrative borders. In this case the total province population is taken. Using this method, more than 50% of China's total population lives in coastal provinces<sup>8</sup>.

Nicholls and Small (2002) state that although "the term coastal population is widely used, a single consistent definition [...] does not seem to exist". They use a 100 m (of the sea-level)/ 100 km (of the shoreline) grid and come to the conclusion that "most of the near-shore population does not live in large cities"<sup>9</sup>. Despite this, Hinrichsen (1995) found that "the greatest increases in population in most regions have been registered in urban areas along the coastline". He adds that mostly this is a result of extended migration from

---

<sup>6</sup> The contiguous zone enables a country to protect the rights of its territorial waters, e.g. for customs. The EEZ is the zone in which a country is allowed to exploit all natural resources.

<sup>7</sup> The WRI uses GIS and a dataset distribution of population along administration units and percentage calculation from UN population division totals from 1995.

<sup>8</sup> Compare Hinrichsen (1995) and own estimations on the basis of population data from 2000. The number of total population is stated with 1,295 billion for the census of 2007 (China Population Information and Research Center). This counting is rather disadvantageous as it does not exactly cover the 100 km zone from the shore, which is used in global estimations, e.g. Guanxi AR, and some have a significantly large population outside the 100 km belt as many larger cities are situated there, e.g. Shangdong. Another possibility is the province being narrower than the 100 km zone and thus to use the definition correctly population parts of neighboring inland provinces should be included, e.g. Jiangsu and consequently parts of Anhui. Therefore in the future the estimation on total coastal population in China is planned on the basis of total county population to be derived directly from provincial statistical bureaus.

<sup>9</sup> Wang (1995) states that 70% of the country's urban areas are situated in the coastal zone.



the countryside, rather than natural growth. Whereas the latter argument is true for China<sup>10</sup> reliable urban population numbers are difficult to estimate. A reason is the unique definition of rural/urban population in official Chinese statistics. This way the complex administrative system restricts the scientific use of such numbers<sup>11</sup>.

An assessment of the economic importance of the coastal zone is equally challenging, as again the coastal zone needs to be properly defined and criteria have to be set. According to Wang (1992) the coastal zone accounts for over 66% of the national GDP.

### **II.3) Economic interests**

The preceding chapter already indicated the economic importance of the coastal zone in China. The Chinese government expects outstanding development regarding the so-called marine economy. This branch encompasses every ocean related source of income: from the primary kind like fishery, aquaculture, and marine mineral resources (offshore oil and gas resources as well as minerals in the ground) to secondary kinds such as tourism, coastal shipbuilding, and maritime transport even to more traditional kinds such as sea salt production and marine medicine. Recently, the branch has been subject to particular support from the government, starting with *China's Ocean Agenda* (State Oceanic Administration, 1996) in 1996, followed by the *White Paper on the Development of China's Marine Program*<sup>12</sup> (State Council of the PRC, 1998) in 1998<sup>13</sup> and culminating in the fact that marine development became an important part of the Ninth Five-year-plan (1996-2000) (China Daily, 2000).

According to official accounts, the marine industry had a total output of 1698.7

---

<sup>10</sup> In the PRC, and estimated of 100 million so-called floating population exists and clearly the majority moves towards the coast (2002).

<sup>11</sup> Generally, Chinese official statistics divide the total population per region into two different classifications: rural/urban and agricultural/non-agricultural. Both Classifications are based on the national Hukou system, the Chinese household registration system. For further information, see <http://csde.washington.edu/pubs/wps/98-13.pdf>, [www.prc.utexas.edu/workingpapers/98-99-06.pdf](http://www.prc.utexas.edu/workingpapers/98-99-06.pdf), [www.iiasa.ac.at](http://www.iiasa.ac.at), [www.china-labour.org.hk](http://www.china-labour.org.hk), and [www.nus.edu.sg](http://www.nus.edu.sg).

<sup>12</sup> White papers are domestically a planning tool for specific topics - and often cover a longer time span than the usual 5 years, in this case a period until 2010. Internationally they are a means of propaganda, so the government will dedicate a white paper to every potentially disputed issue, e.g. the Chinese Tibet policy, clarifying its intentions. It must be understood though, that positive results of preceding efforts will dominate the contents.

<sup>13</sup> 1998 was the world ocean year.

billion Yuan (RMB) in 2005 (Ministry of Land and Resources, 2005). For China an assumed increase of outcome by 7% a year is also accompanied by strengthened food security in the near future. However, regionally the marine industries' importance differs. Most successful are Guangdong, Shandong, Shanghai, Fujian, Zhejiang and Liaoning (Ocean Information Network, 2000).

Taking into account the status the coastal zone takes with regards to economic power, its importance for the whole country's development becomes apparent. For China's future development it is vital to embed economic and demographic growth into a sustainable strategy. This includes the aspect of environmental protection as well as planned and controlled economic growth. Sustainable development is also the major objective of Integrated Coastal Zone Management – a general approach to mitigate the problems of the global coastal zone. Generalization usually aims at a high possibility that a country can adopt the concept, with only minor modifications. In the case of China, this will hardly be the case. Political and cultural realities prevent a mere adoption of the ICZM concept. In the following the general idea of ICZM will be introduced along with the Chinese interpretation.

### **III) Integrated Coastal Zone Management**

#### **III.1) ICZM – general assumptions**

In terms of different perspectives taken towards the issue of CZM, the literature is quite complex. Some focus on the requirements to be met and instruments to be used, others study the contents of the different programs and aim at a possible generalization.

The World Coast Conference in 1993 (WCC 1993) brought numerous scientists and responsible politicians of more than 90 nations, 20 international and 23 non-governmental organizations together. One of their main recommendations is to implement integrated approaches of CZM. In contrast to sectoral approaches, these aim at coordination of general needs and cooperation between responsible agencies. It is disputed, though, in which stage integrated CZM begins. Is it enough to formulate a CZM program or is the existence of a CZM plan a necessary precondition?<sup>14</sup> Similarly, is it

---

<sup>14</sup> For the issue of CZM plans and programs in connection with a country's legislation, see III.2.a.

enough to name an implementing agency and generate the establishment of sub-divisions down to local governmental level, or are stakeholder and public participation a vital aspect of successful CZM?

It soon becomes clear, that due to its political system, China has a basic problem with a proper ICZM implementation, as suggested by the WCC 1993. In this context, for China, recommendations instead of binding guidelines are advantageous. However, it is also a problem to clearly place China into a certain stage of ICZM. Therefore, on this basis, it is hardly assessable whether CZM in China is of the integrated kind and whether it is functioning or not.

The development stages of CZM have been extensively explained by Winsemius<sup>15</sup>(1993). As long as no CZM program is implemented, the government is restricted to reactive policy. This includes every uncoordinated action taking place as soon as, e.g. an oil spill disaster happens<sup>16</sup>.

The moment CZM is pursued, the CZM policy makers are striving for internal integration, which means “aligning all government units with a direct coastal zone responsibility at a national, regional, or local level” (Winsemius, p. 417). Winsemius already includes sectoral agencies into this stage and leaves the integration of affiliated public sectors (bound to get orders from the CZM policy makers) and private economic stakeholders to the next stage. Regarding the situation in China, the most important aspect is that the governmental and private responsibilities within the different economic sectors can hardly be distinguished. That is one reason for me to interpret this stage as the administrative integration of the various levels into the program implemented by the annotated CZM policy makers<sup>17</sup>.

The following stage is achieved through external integration of the so-called linking

---

<sup>15</sup> In the following I interpret his approach, but changed terminology from sectoral to administrative level integration and from topical to sectoral level integration. In order to create a consistent terminology throughout the paper, I intended to harmonize the general structural explanations with the Chinese political and administrative set-up. I believe to stay in consensus with Winsemius’ intention. Errors are entirely my responsibility.

<sup>16</sup> In the case of oil spills, this seems to be the reality, regardless if CZM is pursued or not. The environmental pollutions caused by the Exxon Valdez, or more recently the sinking of the Prestige close to the North Spanish coast are good examples.

<sup>17</sup> Another reason is that a major (upcoming) point of critical comment is the lack of clear jurisdiction for CZM related agencies in the sectoral government. So, if I would apply the original CZM development stages structure by Winsemius to the PRC, China would not even have been arrived at this stage. However, such an evaluation would hardly be fair, taking the efforts the Chinese government is undertaking and the unique political situation of the country into account.

groups. As already mentioned, this stage is aiming at an integration of “other government departments (industry, transportation, housing, urbanization, education, and tourism) each with its own sector-specific goals” and a close interaction with their target groups - private enterprises or entities (Winsemius, p. 417). To some extent this illustrates classical stakeholder participation, which in China is represented by the various coastal zone related sectors.

The final stage of CZM development is the internalization of the target groups, which leads to a fully comprehensive policy. In both cases - Winsemius’ perspective and the application to China - target groups encompass all affected groups and public participation is achieved.

Winsemius further emphasizes that these target groups should identify themselves with the objectives of CZM. Again, for the situation in China, interpretation is more detailed. For example, identification is equally welcome in China whereas active participation is less seen as a means of achieving successful CZM outcome<sup>18</sup>.

#### **a) Issues**

Vallega (1999, p. 148) illustrates that the problems that are to be solved influence the way the coastal zone is perceived, and therefore the tasks considered most important, are different from program to program. Thus, for example, the Lingayen Gulf (林加延灣) Coastal Area Management Plan from 1992 emphasizes fisheries and aquaculture in search for alternatives and to “achieve sustainable development of biological resources vis-à-vis the increasing human pressure on the coastal area”.

In contrast, the UNEP (United Nations Environment Programme) approach from 1995 is more generally considering the unique characteristics of coastal areas being subject to, among others, “economically diversified regional organization” (Vallega 1999, p.148), e.g. agricultural land, forestry, mining, industrial use, and so on.

Whereas the first example is a locally and problem-oriented approach, putting sustainable development in the center of interest, the second example aims at a universal approach and focuses already on a way of generally categorizing the various parts of the

---

<sup>18</sup> Compare III.2.b.

coastal zone<sup>19</sup>.

Similar to the number of approaches, the topics of CZM are also quite numerous. They can be organized into the following categories:

- Environmental protection
- Multi-use conflicts
- Resource allocation
- Disaster prevention

The overall objective is always a sustainable coastal development.

The concept of sustainability entered the political agenda only quite recently, in the late 1980s, and is widely understood as the “foundation of Agenda 21 and of the Rio Declaration on Environment and Development” (Abaza, Hussein and Andrea Baranzini 2002, p.1). Despite its origin in different fields of science, the environmental, social and economic components’ interaction is the core point of interest.

The concept of sustainability is supported by a truly holistic perspective. Only if the coastal zone is seen as one picture, sustainability is possible (French, 1997). This emphasizes ICZM strategies, “that take account of population growth and distribution, urbanization trends, consumption patterns, generation of wastes and the use (and abuse) of available resources” (Hinrichsen, 1995). In a way the concept of sustainability strengthens the interdisciplinary character of CZM whereas the specifically holistic viewpoint emphasizes the practical details of the concept.

## **b) Tools**

Apart from the difficulty of integrating every possible problem and development, the questions of planning and implementation tools are the most important. Theoretical studies tend to categorize, and this way the concept of functional zoning as a means of planning is the basis for all practical attempts to pursue CZM. Functional zoning divides the coastal zone into units of different use. If more than one use is applied to a unit, the activities need to be compatible (Intergovernmental Oceanographic Commission, 1997).

---

<sup>19</sup> This is already indicating the implementation tool of functional zoning to be discussed in III.1.b.

The emphasis of the functional zoning can differ, either regarding its various uses (economic focus) or along its environmental value (ecological focus)<sup>20</sup> (Awosika et al, 1993, p.110, 122). The former takes as a fact, that a use will be applied; therefore it can be regarded more as a tool of preventing e.g. multi-use conflicts, and at the same time always being dedicated to the objective of sustainable development. In contrast, the latter indicates which sort of use, if any, may be applied<sup>21</sup>. In this case the environmental aspect seems to be more important. The Chinese program takes the latter approach, while categorizing at least the marine part of the coastal zone into zones ranging from no use to extended use<sup>22</sup>. Nonetheless this ecologically focused attempt at zonation is by far a guarantee in favor of environmental interests and in opposition to economic planning.

The determining aspect is, who makes the decisions about the way to categorize and who undertakes the categorization and is responsible for its implementation. This is subject of the organization of CZM. In the following the general requirements of CZM and their reality in China are discussed.

### **III.2) Formal CZM requirements and the situation in China**

General CZM requirements are a functioning legislation, an implementing agency and public participation. Additionally to this, the CZM process is often explicitly said to be a framework in flux, and therefore the mentioned requirements are not necessarily set in all development stages. The program should remain able to react to conditional changes, such as new coastal uses or CZM goals or even a basic change in political conditions. (Intergovernmental Oceanographic Commission, 1997)

#### **a) Legislation**

The legislation is mainly covered by a so-called CZM plan or act. Usually a management plan is the planning tool and should be preceding a management program,

---

<sup>20</sup> A basis for this are attempts to categorize the coastal resources and identify possible CZM issues.

<sup>21</sup> In the case of no use, total natural protection is achieved.

<sup>22</sup> China's seas are divided into five kinds of zones: (1) utilization and development, (2) treatment and protection, (3) nature reserves, (4) special functions, and (5) reserved zones. Citing Li (1991) after UNESCAP (Vallega 1999, p.38). The program on functional zoning was undertaken 1989-1992 (Zhang, 1993), respectively 1989-1995 (Zhong, 1999). A similar division is provided by Wang (1995).

which is already part of the implementing procedure (Awosika et al, 1993, p.120).<sup>23</sup> Following this argumentation, *China's Ocean Agenda 21* and its *Marine Development Program* could count as a management framework. Apart from that, the contents of these documents emphasize general CZM topics and only very superficially provide guidelines for future management. Generally, a CZM act or plan should have a constitutional function for the coastal zone, meaning that a leading agency is clearly appointed and the jurisdictions of all participating organs are defined (either directly or by existing legislation)<sup>24</sup>. This is not the case with the above mentioned Chinese documents.

A CZM plan is supported by any law or regulation regarding the coastal zone. For China these are, for example, the *Law of the PRC on the Territorial Sea and the Contiguous Zone* (1992) , the *Law of the Exclusive Economic Zone and Continental Shelf of the PRC* (1998) , and the *Law of the PRC on the Use and Management of Sea Areas* (2002) <sup>25</sup>. Furthermore, there are amended versions of laws that deal with the coastal zone or coastal related sectors, e.g. the *Fisheries Law* from 1986 (amended 2002) and the *Marine Environmental Protection Law* from 1982 (amended 1999). The legislation of CZM in China can be considered as still preparatory.

## **b) Public participation**

The considerations that general CZM approaches take in this regard have already been mentioned in the context of CZM development stages. Altogether, in democratic countries and international accounts, stakeholders as well as public participation are considered to be of high importance. These features even explicitly get mentioned in the formulation recommendations for CZM plans, requiring a plan of their own (Intergovernmental Oceanographic Commission, 1997).

---

<sup>23</sup> Again, the interpretations are diverse. Whereas Awosika et.al. (1993, p.107) do not at all connect the CZM plan to the legislation of a country, French (1997, p. 204)]criticizes CZM plans to be too much of a decree. He addresses the problem of a top-down applied plan as generating users opposition, while they reject to become dictated what they should do. We should keep in mind, however, that in China this is not the main constraint in implementing CZM.

<sup>24</sup> This is for example the case in the State of Victoria, Australia. Apparently in China also a local level CZM plan exists for Jiangsu province. Unfortunately it was not accessible to me within in time of writing. Nonetheless there is no Chinese CZM act for the national level taking the aspect of jurisdiction into account.

<sup>25</sup> Other related laws are regulations regarding navigation and safety of construction in navigable waters, international marine transport, prevention on pollution, exploitation of offshore oil and so on.

In contrast, public participation concentrates on awareness raising and educational activities in China. These are clearly basic objectives also included in general definition. Furthermore, it is a challenging aspect to raise awareness in a population that for decades was made to believe that environmental problems were a feature of the Western world. But educational programs already encompass all school levels and higher learning institutions as well as holiday activities for children and of course special training courses for administrators' active in the field (Peng, 2006). It should be mentioned, though, that some of the special activities, such as the summer university in Xiamen, are being generated by the local level administration and are not part of a national plan.

Stakeholder participation is by definition understood quite similar to the Western notion. The only difference lies in the focus on larger businesses that become involved and are not a part of political-economic networking. Politicians are often openly entangled in business matters. This in return means that the small entrepreneurs, such as single fishermen, are not explicitly considered important stakeholders. Although, officially they would have their share of influence as well, in reality even the unions in China are no organizations independent of the government.

### **c) CZM agency**

Another general requirement focuses on the implementing CZM agency. Usually it is emphasized that this agency can either be newly established and thus bundle various economic sector objectives under one CZM umbrella; such a solution is often referred to as an independent commission. Or, on the other hand, the responsible agency already exists and is allocated additional jurisdiction. Another possibility is the new formation of such an agency within an established and powerful ministry. All of these proposed kinds of organization emphasize the need for highest political status and clearly defined leadership (Intergovernmental Oceanographic Commission, 1997).

The Chinese coastline consists of eleven administrative units - eight provinces, one autonomous region and two municipalities. These units are from north to south: Liaoning, Hebei, Tianjin Municipality, Shandong, Jiangsu, Shanghai Municipality, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Guangxi Zhuang Autonomous Region, Hainan<sup>26</sup>. These form the local level

---

<sup>26</sup> Hong Kong Special Administrative Region and Macao Special Administrative Region are not included



on which the CZM agency must be represented as well.

In China, the SOA is responsible for CZM. Since its establishment over 40 years ago, it has been subject to major changes in terms of the reshuffling of responsibilities, the definition of major tasks, and sub-ordination to higher level organs. These developments in power distribution are discussed in more detail in the section V.1.

The SOA is subordinated to the Ministry of Land and Resources (MLR) as a managed unit<sup>27</sup> and consists of six departments, of which the Department of Marine Environmental Protection, the Department of International Cooperation, the Department of Sea Area Management and the Department of Science and Technology are the most important<sup>28</sup>.

Furthermore, the SOA supervises at least 23 sub-units, ranging from various research and development institutes (e.g. for oceanography or desalination), monitoring and forecast centers to affiliated media organizations as well as training and other service institutions (e.g. the marine data and information center)<sup>29</sup> (Oceanic Information Network). Among these are also three SOA branches responsible for different sea areas, i.e. the Northern Sea, the East China Sea and the South China Sea. They resemble regional branches.

At the local level - in the coastal provinces, some Special Economic Zones and selected Open Coastal Cities<sup>30</sup> - exist 15 offices or administrations. These local offices are either an Oceanic Administration, or a Department of Marine Affairs and Fisheries or a compatible bureau within each provincial level unit. In the cities of Dalian, Qingdao, Ningbo and Xiamen there are additional offices.

The latter is the only agency holding the term of management in its name (廈門市政府海洋管理辦公室). This obviously comes from the fact, that Xiamen was the first demonstration site established for the purpose of CZM. Apart from the Bohai Sea Project, which is of inter-provincial nature, and a project on biodiversity protection in the north of the South China Sea, Xiamen remains the only city with an own CZM project<sup>31</sup>.

---

into the CZM management structure.

<sup>27</sup> On behalf of the State Council the SOA is managed by the MLR.

<sup>28</sup> The Administrative Office and the Department of Personnel are not directly involved in management activities.

<sup>29</sup> For details compare table in the appendix.

<sup>30</sup> For further information on the status of these economic areas, see section IV.3.

<sup>31</sup> See also III.2.d.

The more units within one province exist, the more difficult it is to assess how these are related in terms of power and coordination. For instance, in the province of Shandong there are four different units. These comprise of the provincial Department of Marine Affairs and Fisheries in the province capital of Jinan, the Department of Marine and Aquatic Products in Qingdao, the SOA branch for the North China Sea (Qingdao) and the First Institute of Oceanography (Qingdao). The latter, as a research institute, is the only clearly sub-ordinated unit.

#### **d) Scientific and policy projects**

In the 1980s, scientific surveys on the coastal zone and the tidal flats introduced the beginning of a new era that coincided with economic and administrative reforms discussed below. The survey on the coastal zone took place from 1980-1986, followed by a compatible survey on sea islands from 1988-1993 (Zhang 1993; Wang 1992 and 1995). The year 1993 constitutes a major change from research to management issues. Despite this, the SOA was gradually annotated to new responsibilities.

For example, in 1989, the agency was allocated the competence for the establishment and management of marine nature reserves and marine protected areas. This does not mean that the jurisdiction for marine or coastal reserves is always clear.

First of all, there is no exact defining terminology in Chinese to settle the difference between nature reserves and protected areas. The term generally used is huanjing baohu qu (環境保護區), which is not indicating the status of possible use, for example, if human settlement is allowed or not<sup>32</sup>.

Generally, during the 1990s many international cooperation projects have been proposed on issues regarding the coastal zone and its management. Regardless of the high number of proposals and project descriptions found in information on various international agents or Chinese sources on CZM international cooperation, the number of successfully implemented projects seems to be quite small. However, the quality of cooperation in fields of natural science, building the foundation for the already mentioned scientific surveys, is better than that regarding management issues. This is true, in terms

---

<sup>32</sup> According to Simard (1995), also in China marine protected areas are classified into several groups. Nonetheless the Chinese terminology is only loosely adopting these classifications.

of successful completion and usability of the derived data<sup>33</sup>.

As already indicated, many projects' proposals were not realized or results and information were never distributed or published. Despite the low number of reliable project reports, there is another possible reason for less information on projects. Some projects were initiated and funded to a great extent by international agencies. It is not impossible, that some of these funding were misused by local governments for other than the proposed tasks.

Not only institutional set-up, but also national and local level power distribution defines CZM in China. In order to evaluate the impacts of political and cultural aspects on decision-making processes, these features have to be specified. In the following, the unique aspects of the Chinese political system will be introduced.

#### **IV) Chinese political system**

Most decisive power structures in Chinese politics derive from the political system and the political culture. These factors can be divided into formal aspects of the institutional set-up and informal aspects, such as unique cultural characteristics.

##### **IV.1) Informal power aspects – cultural features**

The main cultural aspect of Chinese politics is found in relation-networks, the so-called Guanxi (關係) system. Politically, these are patronage relations; a political career is only possible with protection of an elder official. Socially, Guanxi denote many kinds of personal and social networks. For instance, networks of former fellow students (compatible to alumni in parts of the Western world) build an education-based Guanxi. Social or personal groups can, among others, range from the army, interest groups, family or clan. Every Guanxi-relation is based on mutual benefit.

Most scientists working on this field of informal power aspects, emphasize that

---

<sup>33</sup> In various sources I found information on 21 projects since the beginning of the 1990s. Two of which were completed (proved by final reports), six were assumed completed (restricted time span given, no final reports found; mostly natural scientific surveys), two are ongoing and four are assumed ongoing (mainly management projects with only vague information accessible). For the remaining no estimation of status was possible.

Guanxi often generate a corrupt environment. This way they clearly obstruct the effectiveness of the state<sup>34</sup>. On the other hand, in a case of deterioration of state structures or functions (e.g. due to war or the economic collapse of a system), Guanxi can uphold some of the inevitable functions by exchanging the state structures with social network structures.

It should also be mentioned that Guanxi are not entirely unique to the Chinese society, but in China they clearly take up a more important position, than e.g. in Europe. This way, rather traditional notions become supported by a political system generating such networks.

## **IV.2) Formal power aspects**

### **a) Party-State relations**

The formal aspects are typical for a Leninist state structure. These are the lack of separation of powers – legislative, judicative and executive are all held by one agent, in China this is the Chinese Communist Party (CCP). This way, also the lack of distinction between the party and the government is reflected. The situation is still held up by the Nomenklatura system. Despite some reforms, every leading administrative and political official is still appointed by one level above in the structural hierarchy<sup>35</sup>. Generally, the authority in such a political system is organized in a strict hierarchy and has influence on every level of government activity.

### **b) Governmental - institutional power potential**

Additionally, a similarly parallel system of institutions exists. In order to explain constraints in decision-making processes regarding environmental policy, Lieberthal

---

<sup>34</sup> The complexity of government generated network systems (such as the Nomenklatura system to be explained further down) and their intermingling with society-based systems – as the Guanxi-system – leads to a variety of terms used. Thus corruption becomes largely related to political patronage-networks and general rent-seeking activities (Fleron, Frederic J., Erik P. Hoffmann ed., 1993.), whereas in administrative studies corruption and reciprocity both become features of ineffectiveness and are described as ‘social norms’ (Chow, 1993).

<sup>35</sup> On the Nomenklatura-System see Burns (1989).

(1997) illustrates the (im)balance of vertical and horizontal power structures; this scheme is also called the Tiao/Kuai system(條塊系統). Most important is that ministries hold the same power position as local governments. This way the ministries are not in a position to give direct orders to the local level, unless they take the ‘detour’ of their own institutional branches on the various governmental levels. As these institutional branches are situated slightly lower than the local government of the same level, a small bias exists in favor of the local power.

I adopted Lieberthal’s concept for agencies of the Ministry of Land and Resources in Shanghai<sup>36</sup>. Whereas the vertical Tiao-relations still show a one-directional power distribution, to be interpreted mostly as binding orders, the horizontal Kuai-relation is much more open to negotiation and therefore can be considered effective in both directions. Consequently, the power of institutions on the local level is much depending on power relation of the local government to the center or its independence from it. The more own political power a local government has, e.g. because of successful economic decentralization, the more the significant Tiao-relation is exercised by the institutional influence of the center. This way Tiao-relations less determines power relations than Kuai-relations do. In turn, a weak local government still more depends on Tiao-relations and institutional influence is guaranteed at the local Kuai-level.

### **c) Central - local power distribution**

Power distribution within the administrative set-up in China is either focused on the central-local relations, which mostly carry a hierarchical dimension, or the relation between local levels, which increasingly reflect a situation of competition. Since the economic and administrative reforms of 1979, discussed in more detail below, the central power has been extensively transferred to the local level. Recent changes in the Tiao/Kuai relations have already reflected a major transfer. Special status areas make an assessment of power structures at the local level even more complicated. The following section is aiming at giving an overview of potential agents within the administration in China.

### **IV.3) Administrative organization**

---

<sup>36</sup> I refer to his chart 2 in Lieberthal (1997).

In order to be able to estimate local governmental power with regards to decision-making processes, the administrative organization of this governmental level should be subject of investigation. Generally, Chinese governmental organization is divided into central, provincial, prefecture, county and township levels. However, even more modes of division exist, such as urban/rural and also direct/indirect control measures are important.

The provincial level (shengji ; 省級) encompasses all provinces, municipalities directly under the State Council (Beijing, Tianjin, Shanghai and Chongqing) and autonomous regions (Inner Mongolia, Xinjiang, Ningxia, Tibet and Guangxi). The Hong Kong SAR (Special Administrative Region; tebie xingzhengqu ; 特別行政區) and the Macao SAR are not included in this system of centralized control<sup>37</sup>.

During the reform period the prefecture level (diji ; 地級) - inserted between the province and county level gained importance. It divides into prefecture-level cities with districts and so-called autonomous prefectures. The prefecture level was established as an “official local state administrative organ between the province and counties” which requires “dual functions of administering both rural and urban areas” (China Internet Information Center). Thus prefecture-level cities function as newly developed regional centers<sup>38</sup>.

Overall the prefecture level is more significant for administration than for local power. This position is taken by the sub-provincial cities, which are also located between the province and county levels, but are much more independent than the prefecture-level cities. For example they have their own economic plans and are not subject to administrative control by the provincial level. Seven of the fifteen cities with this status are located on or near the coast<sup>39</sup>. Prefectural-level cities function as an indicator for

---

<sup>37</sup> After their return under Chinese sovereignty – 1997 and 1999 respectively – these two territories fell under the arrangement of so-called ‘one country, two systems’ and still have a position of extended domestic autonomy based on international contracts.

<sup>38</sup> The determining indicators for a prefectural level city are: - large or medium sized, - more than 250,000 non-agricultural population (total), - ‘city seats’ have a non-agricultural population of over 200,000, - industrial production value is exceeding 2 billion Yuan, - tertiary sector is larger than first sector and makes up more than 35% of the cities GDP, - revenue in local budget is beyond 200 million Yuan, - aspect of a regional center for a number of cities or counties.

<sup>39</sup> The sub-provincial cities along the coast are: Dalian, Qingdao, Ningbo, Hangzhou (located between Shanghai and Ningbo), Xiamen, Guangzhou and Shenzhen.

rapid urbanization, but not the growth of local independency, whereas the sub-provincial cities are established regional centers with enormous economic power, which are gaining significant political independence.

#### **IV.4) Economic and administrative reform**

Economic and administrative reforms were initiated after the destructive experience of the Cultural Revolution, which left the Chinese nation in a state of economical, organizational as well as social vacuum. The death of Mao Zedong, founder of the PRC, eventually cleared the path for the return of Deng Xiaoping. Under his leadership the CCP realized the need for economic development in order to politically and socially stabilize the country. The decision to open China to the world – sometimes referred to as the ‘open-door policy’ (Galbraith, James K., Jiaqing Lu, 2000) - was taken in 1978 and was formally initiated during the Third Plenum of the Eleventh Congress of the CCP one year later.

The main objective of reform was to restructure the economy from the strictly centrally planned soviet-oriented model towards a more market-oriented system. Parallel to this the administrative reform was coupled to a decentralization of major power structures, serving the purpose of encouraging economic self-reliance in the regions.

Encouragement of foreign investment formed a main task of the economic reform. In order to generate this, since 1980 the central government founded five Special Economic Zones (SEZ) – Shenzhen, Zhuhai, Xiamen and Shantou<sup>40</sup> as well as the whole province of Hainan, which was established much later in 1988<sup>41</sup>. In general the SEZs stand for “export-oriented economic structures” with a “massive growth of export-led foreign exchange earnings” (Yeung, Yue-man and Xu-wei Hu, 1992, p. 307) . The development of Shenzhen and Zhuhai took advantage of their vicinity to Hong Kong, whereas Xiamen and Shantou capitalize on their close historical ties to Taiwan and overseas Chinese in Southeast Asia.

1984 followed the designation of 14 Open Coastal Cities whose “policy was

---

<sup>40</sup> These are all located within Guangdong and Fujian provinces.

<sup>41</sup> Hainan was under the jurisdiction of Guangdong until it became an autonomous district in 1984 and eventually formed a province of its own in 1988.

explicitly formulated to favor investors from overseas and the territories of Hong Kong, Macao, and Taiwan over domestic interests” (Yeung, Yue-man and Xu-wei Hu, 1992 p.309). Except Guangzhou, these special status cities were well distributed in areas along the coast that have not been subject to special development treatment so far.

After the crackdown of the ‘Pro-democracy demonstrations’<sup>42</sup> and the following economic sanctions against China, the Chinese government took further measures of its open policy to signal persisting favorable climate for foreign investments. In 1992 it began to establish Free Trade Zones, Economic and Technological Development Zones as well as New and High-tech Industrial Development Zones, which were mainly located in the Coastal Open Cities or SEZs<sup>43</sup>.

Meanwhile seven economic regions within the coastal belt have emerged: The Yangtze River Delta (Shanghai and parts of Jiangsu and Zhejiang), the Pearl River Delta (also called the Guangdong Province SEZ, including Guangzhou, Zhuhai, Shenzhen, Macao SAR and Hong Kong SAR), the Xiamen-Quanzhou-Zhangzhou-Triangle (also called Fujian Province SEZ), the Shandong Peninsula, the Liaodong Peninsula (Liaoning province), Hebei (including Tianjin) and Guangxi (especially the Open Coastal City of Beihai).

For the administrative context the reforms were started slightly after their economic counterparts. Although Deng Xiaoping and his Premier Zhao Ziyang tried to initiate them as early as 1980, they failed due to inner-ministerial opposition.

The second attempt of 1982 was more successful and generally counts as the first of four major structural reforms of the State Council (國務院機構改革), that were undertaken in 1988, 1993 and 1998. Since then only minor changes have taken place in 2001. There are plans for even further reforms – especially in the administration set-up of economic state organs – beginning in 2003<sup>44</sup>.

In general, the structural reforms of the administration aimed at a reduction of government agencies as well as their personnel and making the set-up more efficient. The 1982 reforms are distinguished by three phases according to the different branches that were restructured<sup>45</sup>. The reforms of 1988 saw a redistribution of competence, and are

---

<sup>42</sup> This is the so-called Tiananmen-incident on the 4. June 1989.

<sup>43</sup> See [www.china.org.cn/e-china/openingup/sez.htm](http://www.china.org.cn/e-china/openingup/sez.htm).

<sup>44</sup> These reforms are probably not affecting CZM agencies.

<sup>45</sup> These are economic sectoral ministries, agencies directly under the State Council, and military industry



largely understood as weakening the economic reform attempts of the preceding years. The 1993 reforms showed a reversal of some decisions taken in 1988 and emphasize some specific industrial branches<sup>46</sup>.

During this reform period the General Office of the State Council, whose task is to keep contact to and control over the regions, became upgraded to a state organ. This action either indicates a means to approach the need for more interaction between the central and local level or even a return to more centralized control. Either way this change could avoid the threat of regions becoming politically too independent through gained economic power.

The major reform of 1998 was the most radical so far. Five 'super-ministries' were established either through upgrading in status and extension of responsibilities<sup>47</sup> or the merging of existing ministries and other organs, administrations and institutions directly under the State Council (Ministry for Information Industry and Ministry for Land and Resources). Particularly the merged ministries gained significant power while embracing departments of different economic sectors. This is also the reason for associating them with extensive economic regulating power .

## **V) Impacts of the Chinese political system**

### **V.1) CZM and administrative reforms**

Within the context of coastal zone management significant changes of responsible and affiliated agencies have taken place, which will be described in the following. Regarding the estimation of political power it should be noted, that the terms 'ministry' and 'commission' do not indicate a hierarchy or difference of responsibilities anymore<sup>48</sup>.

The leading agency for coastal zone management is the State Oceanic Administration (SOA), which was formerly named National Bureau of Oceanography. Until 1993 its status was directly under the State Council. This was the status giving the

---

and media.

<sup>46</sup> These are electricity, electronics and coal.

<sup>47</sup> These are the State Commission for Economy and Trade, the Ministry for Labor and Social Security, and the State Commission of Defense for Science, Technology and Industry.

<sup>48</sup> The term 'commission' is only still used out of traditional motives and will be subject to gradual abolishment..

agency the most possible independence and administrative strength. At the same time the agencies responsibilities had been already extended from predominantly research to coastal zone management activities. For example in 1989 it was given the responsibility over the establishment, administration and management of Marine Protected Areas and Marine Nature Reserves<sup>49</sup>. In 1993 the SOA became incorporated into the Commission of Science and Technology (Buen 2002, p.110). This way it experienced an administrative downgrading, while its responsibilities grew, i.e. one year later in Xiamen the first demonstration site was being established under the co-operation of SOA and international groups such as GEF, UNDP and IMO.

In 1998 another re-organization of the administrative structure and responsibilities took place. Thus, during the fourth administrative reform, the SOA was incorporated into the newly established Ministry of Land and Resources (Buen 2002). This time the re-organization reflected a slight upgrading, as the SOA now became compatible to a 'managed unit' of the Ministry of Land and Resources, instead of being completely controlled by it or the Commission of Science and Technology respectively. An important difference is that the MLR is not involved in the SOA's finances.

At the same time the Commission of Science and Technology was turned into a ministry without a major change of responsibility. It is still marginally important to the work of the SOA as this ministry is initiating and supervising research also in marine areas<sup>50</sup>. Of comparable importance is the cooperation with the State Environmental Protection Administration (SEPA) in terms of natural protection areas in the coastal zone, that are not managed by the SOA or by the National Bureau of Forestry (that is responsible for e.g. mangroves)<sup>51</sup>. Another important agent concerning issues on coastal zone is the Ministry of Agriculture with its Department of Fishery and therefore significant regional interest in the coastal zone would be resource allocation<sup>52</sup>.

Since 1998 the objectives of the SOA have become more numerous and its responsibilities now extend to management and institutional coordination. However, this

---

<sup>49</sup> Zhang (1993) refers to the year 1988. Many Marine Nature Reserves were established in the beginning of the 1990s.

<sup>50</sup> In this context also compare the SOA set-up with its own Department of Science and Technology in the appendix.

<sup>51</sup> The National Bureau of Forestry derived from the Ministry of Forestry, contains a Department of Wildlife Protection, and was uncoupled of the Ministry of Agriculture in 1982.

<sup>52</sup> The Ministry of Agriculture had been renamed and restructured until 1988.

can be interpreted on three levels. First, the internal responsibilities encompass the management of all institutions and offices involved - ranging from planning and management of the seas to various institutes of oceanography and other research units as far as media agencies (e.g. the journals of China Ocean Press in Beijing). Secondly, the external responsibilities are an attempt to coordinate all institutions involved in coastal zone management, which would be the task of SOA's Department of Sea Area Management. Thirdly, it may suggest international cooperation, which is taken care of by SOA's Department of International Cooperation<sup>53</sup>.

The conditions of the first version can be verified by a look into media presentations of the SOA. In this case the SOA's leading responsibility is undisputed. This is also true for the third option of international cooperation, which is organized directly by the SOA.

However, the role the SOA plays in the coordination of various governmental agencies involved in CZM remains unclear. In the following the SOA's perception of its objectives will be discussed. Furthermore the cooperation with other agencies for some of these tasks will be clarified and overlapping responsibilities illustrated and evaluated.

## **V.2) CZM issues (SOA)**

The SOA itself emphasizes its objectives in safeguarding marine rights and interests in managing the sea area use, coordinating the utilization of and development of marine resources, protecting the marine environment, and mitigating natural disasters. Apart from sea area use this does not indicate an overall coordination objective for CZM. The rather fuzzy expression of marine rights and interests includes policy, law and regulation formulation, but also emphasizes the protection of Chinese sovereignty in the oceans. Functional zoning of the marine area is largely considered a means of CZM, however, in China the stress is put on ocean development plans, marine industry and marginally on marine protection areas (Zhang 1993).

### **a) Jurisdiction overlap**

The SOA admits the need to co-operate with certain other governmental agencies in order

---

<sup>53</sup> As every governmental institution in China the SOA, too, has an office for international relations.

to pursue its tasks. Explicitly mentioned are:

- the Ministry of Science and Technology (MST; pre-1998 it was ranked a commission)<sup>54</sup>
- the Chinese Academy of Sciences (CAS)<sup>55</sup>
- the Ministry of Land and Resources (MLR; by whom the SOA is managed)<sup>56</sup>
- the State Environmental Protection Administration (SEPA; former NEPA)<sup>57</sup>
- the National Bureau of Forestry (NBF)<sup>58</sup>
- the Ministry of Agriculture (MOA) with its Fishery Department<sup>59</sup>

As these agencies cover either scientific, zonation-related, or environment and resource oriented issues a significant overlapping of functions is likely. In order to investigate the nature and contents of these overlaps, they should be categorized according to their co-operation status. The official SOA tasks according to the SOA's program are put into a matrix with CZM related agencies. The left section encompasses the agencies the SOA says to have co-operation with, the right (italic) section contains selected agencies likely to be involved in CZM. Here the following organs are included: the Ministry of Water Resources (MWR), the Ministry of Construction (MOC), the National Tourism Administration (NTA), the Economic and Trade Commission (ETC), the Development Planning Commission (DPC), and the Maritime Safety Administration (MSA) subordinated to the Ministry of Communication. There are three categories illustrating relation conditions, ranging from (1) clear jurisdictional overlap<sup>60</sup>, to (2) assumed co-operation, and (3) potential conflicts in the coastal zone.

Most of the clear overlaps occur with powerful agencies like the Ministry of Agriculture and the Ministry of Land and Resources that the SOA is sub-ordinated to.

---

<sup>54</sup> [www.most.gov.cn](http://www.most.gov.cn)

<sup>55</sup> [www.cas.ac.cn](http://www.cas.ac.cn)

<sup>56</sup> [www.mlr.gov.cn](http://www.mlr.gov.cn)

<sup>57</sup> [www.sepa.gov.cn](http://www.sepa.gov.cn)

<sup>58</sup> [www.forestry.gov.cn](http://www.forestry.gov.cn)

<sup>59</sup> [www.agri.gov.cn](http://www.agri.gov.cn)

<sup>60</sup> These are proved overlaps, either taken from the agencies' programs (to be found on Chinese and partly also English website presentations of the agencies; see reference section) or from case studies illustrating these; e.g. Buen (2002). Additional information on ministries and commissions can be gained at [www.chinaonline.com](http://www.chinaonline.com).

The scientific institutions are more likely to co-operate with the SOA. With organs like the National Bureau of Forestry and the State Environmental Protection Agency only a few formal overlaps occur. For the latter the institutions' internal power structures will be most important in defining which institution is able to hold the jurisdiction. Hence, personnel structure and the leading officials' commitment will be decisive.

Potential conflicts are most likely to occur with agencies the SOA is not explicitly claiming to undertake co-operation with. It should be kept in mind, however, that some of the italic section agencies are established governmental organs, partly defending growing economic interests within the coastal zone and are to be considered as comparably powerful.

The SOA's objective of responsibility over marine resources is one of the most disputed. Although the SOA is emphasizing to be in charge of the planning process, also the terms of co-ordination of utilization of the resources is explicitly mentioned in some SOA publications. However, the Ministry of Land and Resources also explicitly claims jurisdiction over all activities affiliated with marine resource exploitation (including offshore oil and gas as well as mineral resources). In the most positive constellation, this would leave a scientific, but not managerial, planning task for the SOA. A similar situation occurs for the fisheries and aquaculture resources. These are taken care of by the Fishery Department of the Ministry of Agriculture, a condition agreed to by the SOA. In respect of marine resources this does not leave much scope for marine resource activities by the SOA. As all affected ministries claim responsibility in their programs, a clear overlap of jurisdiction can be detected.

Wherever an overlap is not clearly detectable within the ministries' programs, co-operation should be assumed. Though this does not mean that co-operation is also achieved in practice. Within the context of environmental protection and marine zoning, a co-operation with the State Environmental Protection Administration (SEPA) is most likely. Nonetheless, jurisdictional overlap is also likely, as the SOA is responsible for the marine zoning and every protection area within this zone. SEPA in return is responsible for land-based protected areas. All reserves established within the transition zone between marine and terrestrial would be theoretically disputed. It seems that in practice also protected areas or reserves situated in the coastal zone are being managed to high degree by the SOA, at least if they have a national, provincial or even international status, such

as Ramsar sites<sup>61</sup>. Still unclear is, for instance, the jurisdiction over mangrove protected areas. On a local scale they are mainly managed by the National Bureau of Forestry, and as Ramsar sites they are included into the SOA management system. It is almost impossible to judge, whether there is still a co-operation taking place after a change in status. But as marine zoning is also undertaken on a smaller than provincial scale at least here co-operation may be assumed.

Most strikingly the Maritime Safety Administration is not mentioned by the SOA as a potential co-operating partner. As this agency is responsible for marine transport especially within the subject of disaster mitigation jurisdictional overlap exists (Buen 2002). The relations of the other agencies to the SOA have potential conflict. For example, the Ministry of Construction, which is responsible for the building of dikes, bridges and dams in the marine zone. Additionally to that, major construction projects within the coastal zone are also undertaken by them. Especially some negative impacts construction projects may have on the marine ecosystem, e.g. changing of marine currents and thus influence on biodiversity and possible degradation of resources and economic loss, will hold a significant conflict potential between the SOA and the MOC.

Looking at the jurisdictional overlaps, it becomes clear that the emphasis of the SOA's jurisdiction on the marine zone, while leaving the land-based jurisdiction to other agencies, does not mitigate the problems of the management in the coastal zone. Therefore, all jurisdiction needs to be defined much clearer and in more detail. The creation of two separate zones, instead of one coastal zone reflecting the transitional nature of the area, does not seem reasonable.

## **VII) Conclusion – Is Chinese CZM functioning?**

The concept of integrated CZM is very broadly defined in order to be applicable to most regions and countries. Due to China's political system and socio-economic situation, determining factors of CZM policy and implementing structures need to be redefined according to the political reality. Thus the Chinese notion of CZM, for instance, largely

---

<sup>61</sup> Ramsar denotes the Convention on Wetlands in Ramsar, Iran 1971. Ramsar sites fulfill the criteria for wetlands of international importance. The organization assists governments with guidelines for development and conservation of the sites, see [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org).

ignores public participation as an important factor of CZM and redefines its status within the whole structure.

Even with an own national concept, the institutional organization of the implementing agency has an important impact on the way decisions are made and programs are implemented. The co-ordination of affected agencies is a big challenge, not only for China, but a clearly defined jurisdiction seems to be necessary. Overlapping responsibilities often obstruct development and therefore need a better solution.

Generally, the SOA's responsibilities should be extended towards the coastal zone, instead of the marine area only. This clarification of SOA's jurisdiction is the objective of the legislation. An early formulation of a CZM act can be a possible means to strengthen the SOA's power. Another possibility is a consistent status upgrading of the agency by the central government.

The question whether Chinese CZM functions is still very difficult to answer. China came up with its own structural approach and a certain bias in the direction of the marine sector. This study is limited to a theoretical scientific perspective to describe this Chinese CZM structure within its political organization. Research on China to a large part depends on background knowledge, official information and personal contacts. Mostly it is restricted by controlled media coverage and bureaucracy. Therefore it is still very difficult to gain information on examples of planned and implemented projects or reaction to unexpected development or disasters that could be used to determine the success of CZM and the decision-making processes involved.

Nevertheless there is a need for extended research with such case studies to assess the effectiveness of Chinese CZM, e.g. on prevention of loss due to storm surges or the management of conflicts in the coastal zone, to fill in the theoretical framework.

## Appendix: SOA - Structural Set-up<sup>62</sup>

### State Oceanic Administration (SOA) – Departments

- Department of General Affairs (辦公室) including the Financial Department (財務司)
- Department of Marine Environmental Protection (海洋環境保護司)
- Department of International Cooperation (國際合作司)
- Department of Sea Area Management (海域管理司)
- Department of Science and Technology (科學技術司)
- Department of Personnel (人事司)

#### Additional Departments

Political Department (機關黨委)

Supervision Commissioner (機委監督專員辦公室)

Auditing Bureau (審計辦公室)

### SOA – Subordinated units

- Northern Seas Branch – Qingdao (北海分局)
- East China Seas Branch – Shanghai (東海分局)
- South China Seas Branch – Guangzhou (南海分局)
- First Institute of Oceanography – Qingdao (第一海洋研究所)
- Second Institute of Oceanography – Hangzhou (第二海洋研究所)
- Third Institute of Oceanography – Xiamen (第三海洋研究所)
- Institute of Polar Research – Shanghai (極地研究所)
- Office of Polar Expedition – Beijing (極地考察辦公室)
- Institute for Ocean Development Strategy – Beijing (海洋發展戰略研究所)
- Institute for Ocean Technology – Tianjin (海洋技術中心)
- Office of China Ocean Mineral Resources Research and Development Association – Beijing (大洋礦產資源研究開發協會辦公室)
- Institute of Sea Water Desalination and Multipurpose Utilization – Tianjin (海水淡化

<sup>62</sup> See [http://www.soa.gov.cn/hyjww/jggk/A0201index\\_1.htm](http://www.soa.gov.cn/hyjww/jggk/A0201index_1.htm)



與綜合利用研究所)

- Marine Environmental Forecasting Center – Beijing (海洋環境預報中心)
- Marine Environmental Monitoring Center – Dalian (海洋環境監測中心)
- Center of Oceanographic Standards and Metrology – Tianjin (海洋標準計量中心)
- Center for Satellite Application in the Oceans – Beijing (衛星海洋應用中心)
- Marine Surveillance Headquarters – Beijing (海疆中隊)
- Marine Data and Information Service – Tianjin (海洋信息中心)
- Training and Education Center – Beijing (教育培訓中心)
- Secretariat of Chinese Marine-related Societies – Beijing (學會秘書)
- China Ocean Press – Beijing (海洋出版社)
- China Ocean News – Beijing (海洋報社)

#### Additional units

- Ningbo Ocean School – Ningbo (寧波海洋學校)
- Underwater Technology Institute – Shanghai (海洋水下工程科學研究院)
- International Ocean Institute China Operational Center – Tianjin (國際海洋學院中國業務中心)
- Ocean Information Association – Tianjin (信息協會海洋分會)
- Center for Aquaculture Breeding Disease Prevention Technology Development – Tianjin (水產養殖病害防治技術開發中心)
- National Laboratory for Seacoast and Coastal Island Development – Nanjing University (南京大學海岸暨海島開發實驗室)
- Special Committee on Ocean Geography – National Geographical Society (中國地理學會海洋地理專業委員會)
- South China Sea Research Unit of the Chinese Academy of Sciences (中國科學院南海海洋研究所)

#### SOA – Local Offices (per administrative unit from North to South)

- Liaoning : Marine and Fisheries Department (海洋與漁業廳)
- Dalian : Marine Department (海洋局)
- Hebei : Marine Department (海洋局)
- Tianjin : Marine Department (海洋局)

- Shandong : Marine and Fisheries Department (海洋與漁業廳)
- Qingdao : Marine and Aquatic Products Department(海洋與水產局)
- Jiangsu : Marine and Fisheries Department (海洋與漁業局)
- Shanghai : Marine Department (海洋局)
- Zhejiang : Marine and Fisheries Department (海洋與漁業局)
- Ningbo : Marine and Aquatic Products Department (海洋與水產局)
- Fujian : Marine and Fisheries Department (海洋與漁業局)
- Xiamen : Bureau for Ocean Management (海洋管理辦公室)
- Guangdong : Marine and Fisheries Department (海洋與漁業局)
- Guangxi : Marine Department (海洋局)
- Hainan : Marine and Fisheries Department (海洋與漁業廳)

\* No distinction is made between ju (局) and ting (廳) as departments, whereas bangongshi (辦公室) is translated as bureau.

## References

- Abaza, Hussein and Andrea Baranzini ed, 2002. *Implementing sustainable development : integrated assessment and participatory decision-making processes* (Cheltenham, UK ; Northampton, MA : E. Elgar)
- Awosika, L., S. Boromthanasat, R. Comforth, M. Hendry, R. Koudstall, M. Ridgley, S. Sorenson, L. De Vrees, and S. Westmacott, 1993. "Management Arrangements for the Development and Implementation of Coastal Zone Management Programmes," World Coast Conference Organising Committee. International Conference on Coastal Zone Management, The Netherlands, 1-5 November 1993.
- Buen, Jørund, 2002. "Beyond nuts and bolts: How organisational factors influence the implementation of environmental technology projects in China," *FNI Report*, <http://www.fni.no/doc&pdf/rapp0204.pdf>.
- Burns, John, 1989. *The Chinese Communist Party's Nomenklatura System* (Armonk, NY: M. E. Sharpe), Introduction
- China Daily, 2000. "Exploit Chinese Marine Resources,"

- [www.china.org.cn/e-15/15-3-o/15-3-o-7.htm](http://www.china.org.cn/e-15/15-3-o/15-3-o-7.htm) (last viewed: 20 April, 2008).
- China Daily, 2001. "Rising Sea Levels Cause Concern."  
[www.china.org.cn/english/2001/Apr/11050.htm](http://www.china.org.cn/english/2001/Apr/11050.htm) (last viewed: 20 April, 2008).
- China Internet Information Center. [www.china.org.cn/english/28842.htm](http://www.china.org.cn/english/28842.htm) (last viewed: 20 April, 2008).
- China Population Information and Research Center. [www.cpirc.org.cn](http://www.cpirc.org.cn) (last viewed: 20 April, 2008).
- Chow KW, 1993. "Conceptualizing Administrative Organization in China," In Miriam K. Mills & Stuart S. Nagel ed., *Public Administration in China* (Westport, Conn.: Greenwood Press)
- Du, Bilan, 1993. "Preliminary Vulnerability Assessment of Chinese Coastal Zone due to Sea Level Rise." In *World Coast Conference 1993: Proceedings*, Volume II (CZM-Centre Publication No.4. Den Haag) p. 569-575.
- Fleron, Frederic J., Erik P. Hoffmann ed., 1993. *Post-Communist studies and political science : methodology and empirical theory in Sovietology* , Chapter 2(Boulder: Westview Press)
- French, Peter, 1997. *Coastal and estuarine management* (London ; New York : Routledge)
- Galbraith, James K., Jiaqing Lu, 2000. "Sustainable Development and the Open-Door Policy in China," [http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip\\_16.pdf](http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip_16.pdf) (last viewed: 20 April, 2008).
- Gill, Bates, 2007. *Rising star: China's new security diplomacy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press)
- Hinrichsen, Don, 1995. "Coasts in crisis,"  
[www.aaas.org/international/ehn/fisheries/hinrichs.htm](http://www.aaas.org/international/ehn/fisheries/hinrichs.htm) (last viewed: 20 April, 2008).
- Intergovernmental Oceanographic Commission, 1997. "Methodological Guide to Integrated Coastal Zone Management,"  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001212/121249eo.pdf> (last viewed: 20 April, 2008)
- Lieberthal, Kenneth, 1997. "China's Governing System and its Impact on Environmental Policy Implementation." *China Environment Series*, Woodrow Wilson International Center,<http://www.ecsp.si.edu>.

Ministry of Land and Resources, 2005.

[http://www.mlr.gov.cn/mlrenglish/magazine/2005/200710/t20071011\\_86291.html](http://www.mlr.gov.cn/mlrenglish/magazine/2005/200710/t20071011_86291.html) (last viewed: 20 April, 2008)

Nicholls, RJ, Leatherman, SP, 1995. "Sea Level Rise and Coastal Management." In Thompson D, editors. *Geomorphology and Land Management in a Changing Environment*. (Chichester: John Wiley and Sons) p. 229-244.

Nicholls, RJ, Small C, 2002. "New Estimates of 'Near-Coastal' Population: Implication for Hazard Exposure and Mitigation". Paper submitted to EOS TRANSACTIONS. American geophysical Union, 2002.

Oceanic Information Network. [www.coi.gov.cn](http://www.coi.gov.cn) (last viewed: 20 April, 2008).

Ocean Information Network, 2000. "Condition of China's Marine Economic Development in 2000," [www.coi.gov.cn/economic/2000/2000.htm](http://www.coi.gov.cn/economic/2000/2000.htm) (last viewed: 20 April, 2008).

Peng, Benrong, Huasheng Hong, Xiongzhi Xue and Di Jin, 2006. "On the measurement of socioeconomic benefits of integrated coastal management (ICM): Application to Xiamen, China," *Ocean & Coastal Management*, Volume 49, Issues 3-4, 93-109.

Ren, Mei-e, 1986. *Modern sedimentation in the coastal and Nearshore zones of China* (Beijing : China Ocean Press ; Berlin : Springer-Verlag)

Simard, F. 1995. "Marine Region 16: Northwest Pacific," In Kelleher, G. Bleakley, C. Wells, S. Eds. *A Global Representative System of Marine Protected Areas*. Vol. 4. South Pacific, Northeast Pacific, Northwest Pacific, Southeast Pacific and Australia/New Zealand (World Bank, Washington, DC.) 107-130.

State Council of the PRC, 1998. "Development of China's Marine Programs," [www.lib.noaa.gov/china/programs.htm](http://www.lib.noaa.gov/china/programs.htm) (last viewed: 20 April, 2008).

State Oceanic Administration, 1996. *China Ocean Agenda 21* (Beijing: China Ocean Press)

Vallega, Adalberto, 1999. *Fundamentals of integrated coastal management* (Dordrecht, Netherlands ; Boston, MA : Kluwer Academic Publishers)

Wang Y., 1992. "Coastal Management in China,." In Fabbri P, ed. *Ocean Management in Global Change* (London: Elsevier Applied Science) p. 460-469.

Wang Y., 1995. "China," In Hotta K, Dutton IM. *Coastal Management in the Asia-Pacific Region: Issues and Approaches* (Tokyo: Japan International Marine Science and

- Technology Federation) p. 177-186.
- Winsemius P., 1993. "Integration is necessary for Coastal Zone Management," In *World Coast Conference 1993: Proceedings*, Volumes 1 (CZM-Centre Publication No.4. Den Haag) p. 417-423.
- World Resources Institute.  
[http://earthtrends.wri.org/pdf\\_library/country\\_profiles/Coa\\_cou\\_156.pdf](http://earthtrends.wri.org/pdf_library/country_profiles/Coa_cou_156.pdf) (last viewed 20 April, 2008).
- Xinhuanet, 1-3 Natural Resources. <http://202.84.17.11/english/statis/141541461.htm> (last viewed 20 April, 2008).
- Xinhuanet, 1-3 Natural Resources. <http://202.84.17.11/english/statis/141541462.htm> (last viewed 20 April, 2008).
- Yeung, Yue-man and Xu-wei Hu, 1992. "Conclusions" and "Synthesis", in Yeung Y, Hu X, editors. *China's Coastal Cities: Catalysts for Modernization* (Honolulu: University of Hawaii Press).
- Zhang, GC, 1993. "Coastal Zone Management in China," In *World Coast Conference 1993: Proceedings*, Volume II. ( CZM-Centre Publication No.4. Den Haag) p.733-740.
- Zhang, Li, 2002. "Spatiality and Urban Citizenship in Late Socialist China," *Public Culture*, Volume 14, Number 2, Spring, pp. 311-334
- Zhao, Songqiao, 1986. *Physical geography of China* (Beijing, China: Science Press; New York, N.Y.: Wiley)
- Zhong, Zhaozhan, 2000, "Feature and Evaluation of Natural Disasters and Environment in the Coastal Zones of China," *Progress in Geography*, Vol. 25, No. 5.
- Zhong, Ziran, 1999. "Natural resources planning, management, and sustainable use in China," *Resources Policy*, Vol. 25: 211-220.

# 我可以加入王下七武海嗎？ ——論海盜與國際海上恐怖主義之法律問題

許震宇\*

國立中山大學中山學術研究所

## 摘要

海盜是一種古老的海上犯罪行為。在全球化的時代當中，他們逐漸與國際恐怖組織合流互助，藉著有預謀、大規模與先進手段的襲擊方式，嚴重的威脅海上航行安全；除了搶劫財物，他們亦挑戰政府、製造混亂，對輪船、軍艦、碼頭、港口、旅遊勝地，乃至周邊居民皆加以攻掠。因此，國際海事組織等機構積極呼籲世界各國與地區，共同打擊海盜與國際海上恐怖主義。我國以海洋國家自詡，依賴著海洋生存，進行大宗的國際貿易行為，亦不可置外於打擊海盜與國際海上恐怖主義，而應加入維護國際海上航運安全的行列之中。本文於是由此課題著手，從海盜與國際海上恐怖主義的概念闡釋開展，進而分析其基本法律問題，透過對各國間的相關立法與超國界公約之研究，提出我國針對此課題之概略對策；殷望對海盜與國際海上恐怖主義問題之認識與法律保護有所助益。

**關鍵詞：**海盜、國際海上恐怖主義、法規範、超國界法律、國際公約、國際海事組織、聯合國海洋公約

## 壹、前言

隨著時代與科技的進步及發展，近年來，海盜行為又成為國際社會所矚目的焦點之一。相較於傳統海盜，現代海盜之裝備更為先進，作案手法亦更加「高明」，甚而走上集團化、組織化的方式，並與海上恐怖組織勾結，發動海盜式的跨國海上恐怖襲擊。對世界各國而言，這是一個相當棘手的重要考驗，也是對海上安全的最大威脅。

國際海事組織（International Maritime Organization, 簡稱 IMO）對此則表明立場：「目前海盜活動日益猖獗，需要各國聯合起來共同打擊。而海盜與國際恐怖

---

\* 國立中山大學中山學術研究所法政組博士生 [d956010004@student.nsysu.edu.tw](mailto:d956010004@student.nsysu.edu.tw)

組織的勾結，將使有預謀、規模龐大、手段先進的恐怖主義襲擊成為更嚴重的海事威脅。」<sup>1</sup>有鑑於海盜與新近發展之國際海上恐怖主義的危害性極其嚴重，而當前圍繞海洋問題國際合作的一個重要領域就是打擊海盜和海上恐怖主義，因此本文擬就其基本法律問題、國際間立法的新發展及我國對策進行探討，並結合國際海事刑法及其他有關之法理論述進行分析，殷望對目前海盜及海上恐怖主義之研究，提出些許建議。

## 貳、海盜與國際海上恐怖主義對法規範之挑戰

當世界各國在海洋領域持續謀求傳統安全並使國際海權的爭奪呈現新特點之際，來自海洋領域的海盜與國際海上恐怖主義問題，亦逐漸進入國際關係領域，並對世界政治產生重要影響。然而，目前國內關於海盜及海上恐怖主義之論述仍嫌稀少，尤其是從法規範面討論者，更是鳳毛麟角，故以下即擬自法規範層次，先界定海盜與國際海上恐怖主義之概念，次而分析傳統海盜罪行為，並提出對國際海上恐怖主義的立法規範必要性。

### 一、海盜與國際海上恐怖主義之概念界定

傳統海盜的目的僅為搶劫財物，而現代恐怖分子之目的在於對抗政府、製造混亂；且恐怖分子之目標亦不再限於油輪與商船——軍艦、碼頭、港口、旅遊勝地，乃至居民聚集區，皆可成為襲擊對象。<sup>2</sup>對所有主要的反恐戰術而言，一般認為，國際海上恐怖襲擊係屬最難對付。<sup>3</sup>由於我國為海洋國家，我國船隻遭受海盜和國際海上恐怖分子攻擊的事件迭有發生，隨著海盜及國際海上恐怖主義對海事安全之威脅的檯面化，我國的海上安全與經濟發展亦面著巨大隱憂。

#### （一）海盜行為的概念界定

「海盜」係伴隨人類在征服海洋過程中所產生的概念。自從有了海上貿易，即出現以此為生的海盜。各國對海盜的認知及定義，大多是在漫長的歷史歲月中，根據海盜對其本國利益所造成之實際威脅程度，而幾經反復確立；這些定義

<sup>1</sup> 許震宇，「當前國際海運反恐法之研究」，2007 國際海洋文化研討會——海洋人的生活及產業文化，高雄市國立高雄海洋科技大學，2007 年 10 月 18-19 日，頁 1-30。

<sup>2</sup> 王逸舟，恐怖主義溯源，（北京：社會科學文獻出版社，初版，2002 年），頁 8。

<sup>3</sup> 「『現代海盜』猖獗 全球有五大『恐怖水域』」，東方新聞，2002 年 11 月 16 日。網址參照：<http://news.eastday.com/epublish/gb/paper148/20021118/class014800004/hwz822164.HTM> (2005/5/11)

迄今仍為各國延用。

據文字記載，海盜的出現大概已有 3000 年左右的歷史。最早對海盜進行文字描述大概是在古羅馬之前。西元 100 年左右，古希臘歷史學家普盧塔克古首次對海盜作出了清晰的定義，即「海盜為非法對船隻和海上城市進行攻擊的人」。<sup>4</sup> 此後多年，對於海盜也就沒有新的定義或概念出現。西元 9—11 世紀時，人們通常稱海盜為「維京人」(The Vikings)。中世紀時，歐洲對海盜比較貼切的稱謂，則是英國所稱的「海上盜賊」。這是最接近現代意義的對海盜的定義，亦即：「非法的、兇殘的在海上進行連平民等非戰鬥人士都殺害的行為。」在當時，歐洲一些國家的政府為在對敵戰爭中取得勝利，甚至授權海盜攻擊對方，即通過頒發私掠許可證件僱傭一些海盜攻擊對方的商船隊或海軍。這給 18-19 世紀海盜的猖獗與氾濫創造出有利條件。<sup>5</sup>

1664 年，英國學者首次提出「海盜是全人類公敵」的概念。雖然國際社會普遍承認制止海盜行為是為了保護全人類的利益，但對於海盜的定義，在很長一段時間內，國際社會的意見並不一致。在不同情況下，因其使用目的不同，其含義也不相同。國際習慣法上將海盜作為國際問題處理而對海盜行為下定義始於 17 世紀：「指一艘私有船舶在公海上以劫奪的意圖對另一艘船舶所作的任何未經授權的暴力行為。」<sup>6</sup> 然而，這一見解並沒有被廣泛接受。1937 年英、法等一些歐洲國家簽訂的尼翁協定中，將潛水艇指揮員和其他官兵聽從上級命令在公海上所作的殘暴的非法行為視為海盜行為，<sup>7</sup> 擴大了原來只是將私人在公海上所做的劫掠行為視做海盜行為的海盜概念，並獲得到一些國家的支持。

為解決海盜行為的定義問題，1958 年第一次聯合國海洋法會議通過的《公海公約》(Convention on the High Seas) 將包括海盜的定義在內的相關問題做了明確規定。隨後，在 1982 年第三次聯合國海洋法會議上通過的《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea) 幾乎延用了《公海公約》中有關海盜罪的規定事項。根據《聯合國海洋法公約》，海盜罪可以簡單表述為：私人船舶或飛機船員，機組人員或乘客為私人目的，在公海或無管轄區對另一船

---

<sup>4</sup> 賈凱傑，「海盜」，東吳大學賈老師的部落格，2006 年 8 月 12 日。網址參照：  
<http://blog.sina.com.tw/10843/article.php?pbgid=10843&entryid=95741> (2008/5/11)

<sup>5</sup> 同前註。

<sup>6</sup> 詹寧斯·瓦茨修訂，奧本海國際法第一卷第二分冊(北京：中國大百科全書出版社，初版，1998 年)，頁 174。

<sup>7</sup> 簡基松，「關於恐怖主義犯罪的定義」，政法論叢，2002 年第 3 期，(2002 年 6 月)，頁 1-4。



舶或飛機以及其上的人或財物實施的暴力、扣留或其他掠奪等行為。<sup>8</sup>至此，由於目前在世界範圍內並沒有一個懲治與規範海盜罪的國際公約，故 1958 年的《公海公約》與 1982 年的《聯合國海洋法公約》就成為認定海盜罪的最重要的國際法律文件。本文也將結合兩公約來闡述國際法上對海盜行為的規定。

## （二）國際海上恐怖主義的概念界定

對於國際海上恐怖主義的定義明晰，是區分及打擊國際海上恐怖主義的前提與基礎。若未對國際海上恐怖主義概念作必要且準確的界定，便無法對國際海上恐怖主義進行有效的打擊。正如學者所言：「給『國際海上恐怖主義』下定義，是動員國際社會支持反對海上恐怖主義的一個必要前提，可以看作是一個高尚的舉動，旨在擴展國際政治——在歷史上已有過國際反海盜行徑的前例——同時也是戰爭公約的延伸。」<sup>9</sup>

2004 年 2 月亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in The Asia Pacific, 簡稱 CSCAP）對「海上恐怖主義」作出了如下定義：「海上恐怖主義是在海事環境的範圍內，所採取的恐怖主義行動或作為：對付船隻或港口的固定平臺，或是對付船上任何乘客或人員；或是對付沿岸的設備或是居住地，包括了旅客度假區、港口區及港口城市或港口鄉鎮。」<sup>10</sup>此定義不完善的地方在於，並未明確定義何為海上恐怖主義行動或作為，以及所謂的海事環境包括哪些地方。

此外，根據《1988 年制止危及海上航行安全非法行為公約》（CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL ACTS AGAINST THE SAFETY OF MARITIME NAVIGATION, 1988）對海盜及其以外的其他海上暴力行為的規定，危害海上航行安全罪可以概括為：故意地非法從事暴力、暴力威脅或其他恐怖活動，危害國際民用船舶航行安全，破壞海上航行秩序的行為。<sup>11</sup>該公約亦規定對此類行為的管轄權、「或引渡或起訴」的追訴原則，以及國際間的司法協助措施等問題。<sup>12</sup>惟迄今為止，國際上對於海上恐怖主義的定義並沒有統一明確的外延和內涵。<sup>13</sup>因此，本文認為，我們在實際運用中，可具體參照該公約規定，這對吾人有效打擊海上恐怖主義和海上暴力活動亦提供重要的法律依據。

<sup>8</sup> 網址參照：[http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter\\_17926.htm](http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter_17926.htm)（2008/5/11）

<sup>9</sup> 伊恩·萊嘉等著，程克維譯，反新恐怖主義（北京：新華出版社，初版，2002 年），頁 6。

<sup>10</sup> 網址參照：<http://www.aec.gov.tw/www/policy/cooperation/files/cscap-2007.pdf>（2005/5/11）

<sup>11</sup> 網址參照：[http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter\\_18763\\_3.htm](http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter_18763_3.htm)（2005/5/11）

<sup>12</sup> 網址參照：[http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter\\_18763.htm](http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter_18763.htm)（2005/5/11）

<sup>13</sup> 許震宇，前引文。

## 二、法律視角下對海盜罪的傳統法理分析

1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea)規定，凡私人船舶或飛機的船員、機組成員或乘客，為私人目的，對公海上或任何國家管轄範圍以外地方之另一船舶、飛機，或對另一船舶或飛機上的人或財物所從事之任何非法的暴力或扣留行為，或任何掠奪行為，皆可被認定為海盜。明知船舶或飛機成為海盜船舶或飛機的事實，而自願參加其活動的任何行為，以及教唆或故意便利上述行為的任何行為，亦構成海盜行為。由此，海盜罪的犯罪構成要件可分述如下：

### (一) 犯罪主體

本罪的主體是私人船舶或飛機的機組人員或乘客。所謂私人船舶或飛機，是指軍艦、軍用飛機和警察、海關執行政府公務的船舶飛機之外的民用船舶、飛機。軍艦、政府船舶、政府飛機違反國際法，對其他船舶、飛機實施暴力、扣留或掠奪行為，不構成海盜罪，只能要求依其國內法對有關人員進行懲處。惟若軍艦、政府飛機由於其船員或機組人員發生叛變並控制該船舶或飛機而從事海盜活動的，應以私人船舶從事海盜活動論，其船員或機組人員即構成本罪主體。另外，不在船舶、飛機內之人員不能成為海盜罪的實行犯，只能構成教唆犯和幫助犯。

### (二) 犯罪客體

犯罪客體是海上的正常秩序及貿易、船舶航行和人身安全。本罪侵犯的對象是另一船舶或飛機，或另一船舶或飛機上的人或物，不包括自己乘坐的船舶、飛機及其所載人或物所實施的暴行。

### (三) 主觀不法構成要件

本罪在主觀方面是出自故意，犯罪目的則係私人目的，如為獲利或其他個人目的。若是出自政治目的，如依照某一團體或政府的命令，在公海上對船舶飛機及其所載人員或財物實施暴力、扣留或掠奪，則不構成海盜罪。

### (四) 客觀不法構成要件

本罪表現在公海上或者其他不屬於任何國家管轄之處對另一船舶、飛機及其所載的人或財物實施非法的暴力、扣留或掠奪行為。所謂「公海上或者其他不屬於任何國家管轄之處」，是指海盜罪發生的特定地點。海盜罪不能在一國管轄範圍之內發生。按照《聯合國海洋法公約》規定，公海不包括國家的專屬經濟區、領海或內水或群島國的群島水域內的全部海域。所謂「對另一船舶、飛機及其所載的人或財物」，是指海盜罪犯所乘的本船舶、飛機以外的船舶、飛機及其所載

的人或財物。所謂「實施非法的」行為，是指對另一船舶、飛機及其所載的人與財物實施的暴力、扣留和掠奪行為，未得到法律授權，也不屬於正當防衛、緊急避難或者其他正當理由。所謂「實施暴力、扣留或掠奪行為」，是指對船舶、飛機進行破壞或對他人進行捆綁、毆打、殺害或傷害；對船舶、飛機及其所載人與財物強行留住不放；採用暴力、威脅手段掠取船舶、飛機上所載他人財物。海洋法公約第 101 條關於海盜行為的規定中，除了包含海盜的實行行為外，還包括事先無通謀的海盜共犯和海盜教唆行為與海盜幫助行為。第 101 條第 2 項規定的「明知船舶或飛機成為海盜船舶或飛機的事實，而自願參加其活動的任何行為」，就是事先無通謀的海盜共犯。所謂「海盜船舶或飛機」，按第 103 條明確解釋是指，處於主要控制地位的人員意圖利用船舶或飛機從事海盜行為，該船舶或飛機就被視為海盜船舶或飛機。第 101 條第 3 項規定的「教唆或故意便利上述行為的任何行為」，所謂「故意便利」，就是指有意給海盜活動提供便利條件，是海盜幫助行為。教唆、幫助他人從事海盜活動，不論是在公海上或其他不受任何國家管轄之地區，以及在一國領域內，均構成海盜罪的教唆犯或幫助犯。

### 三、對國際海上恐怖主義立法規範之必要

據《蘭德公司國際恐怖活動大事記》記載，在過去的 30 年中，只有 2% 的恐怖事件是在沿海或海上發動襲擊。<sup>14</sup>但近年來海上恐怖事件卻不斷上升，海盜與國際海上恐怖主義勢力氾濫，成為威脅全球安全的國際公害。他們的現代裝備更加先進。與古代海盜打著「骷髏旗」，明火執仗的公然搶劫相比，今日海盜的設備更先進，還走上了現代化、國際化的道路。如今，印尼群島一帶仍是海盜最猖獗的水域，海盜幾乎通行無阻，他們把數百個島嶼和海灣當作基地和避難所，不斷襲擊過往船隻和乘客。亞齊的海盜甚至向索馬里亞海盜看齊，瘋狂綁架人質以換取贖金。

海洋領域的海盜及國際海上恐怖主義問題日益模糊傳統的「國內政治」與「國際政治」的界限，而深化世界的全球化趨勢。伴隨來自海洋領域的海盜及海上恐怖主義威脅的增加，海洋政治的主題已經超越單純對制海權的控制與爭奪，也遠遠超出政治和軍事的傳統範疇，並在海洋國家對海洋安全的認知和政策層面，體現出海洋安全內容更加豐富、範圍日益擴大、領域不斷拓寬、地位不斷提高的發

---

<sup>14</sup> 劉中民，「海洋非傳統安全威脅挑戰人類」，中國國際關係研究網，2006 年 5 月 25 日。網址參照：<http://www.sinoir.com/security/fc/qt/200605/1550.html>（2008/5/11）

展趨勢；國內與國際的分野也因此日趨模糊。

在地區和全球層面不斷催生國際制度與多邊合作的健全與完善，同時也因為各種涉海權益矛盾的日趨尖銳而導致國際鬥爭的日趨複雜化。因此這就需要國際公約甚至國內立法來進行調整，而國際海事組織也積極做出回應，推出保障海上安全的一系列舉措，包括制定修改國際公約、推出模範國內法，國際海事立法活躍。海盜和國際海上恐怖主義已經對經濟犯社會安全構成挑戰，其發展的多樣性、威脅的廣泛性使其產生的危害結果相當巨大。隨著世界經濟的繁榮，國際貿易開始飛速發展，各國間的經貿往來日益密切，這些都直接促使現代海盜的再度興起和猖獗，使其再次成為社會關注的焦點問題。

冷戰結束後，美國和前蘇聯遺留的大量武器裝備和軍用物資由於被閒置而通過各種管道流入到黑市。這些先進的武器和通訊設備增強了犯罪分子實施暴力攻擊的能力。部分國家不合作的態度也是重要原因。有些國家不願進行國際合作，即使是對旨在消滅海上不法行為根源的貧困援助也不願接受，更不願承認本國的一些海域為不法分子出沒的危險海域。還有主權等問題也大大限制跨境追蹤和打擊。如麻六甲海峽與新加坡海峽以及南海某些區域的疆界劃分中的矛盾，導致了管轄權上的爭議。

金融危機亦促使海上不法行為的猖獗。經濟衰退所帶來的持續貧困，增加貧困人口參與犯罪活動的動機和興趣。貨幣貶值和防務開支大幅削減也導致海上巡邏減少，海上安全力量薄弱，進而對海上不法分子的遏制作用衰退。最明顯的是印尼在金融危機後，整個國家法治體制分崩離析，全國約有一半以上的人口生活在貧困之中。許多印尼人挺而走險從事海盜活動，使印尼附近海域海盜事件大幅度上升。國際海事組織海事安全報告顯示，自廿世紀 90 年代，特別是亞洲金融風暴以後，東南亞水域已經成了全球海盜及海上恐怖活動最猖獗的地方；<sup>15</sup>經濟蕭條，貧困人口和失業率陡增，各國政府無暇也無力顧及維護海上航道安全問題。

## 參、海盜與國際海上恐怖主義超國界立法概況

關於海盜與國際海上恐怖主義之立法概況，以下擬先介紹他國之立法例，次而列出海事組織之模範立法，最後再以宏觀之超國界公約作為歸納分析。

---

<sup>15</sup> 同前註。

## 一、 當前世界各國之立法概況

由於各國法律制度不同，法律體系也存有差異，從而對於海盜行為所採取的規定也不盡相同。各國國內法一般皆涉及對海盜行為的規定，只不過立法形式有所不同。有的是在刑法典中規定，有的是在特別法中規定；有的把海盜的範圍定的很寬，有的則把海盜限制在較窄的範圍內；有的把國際法上的海盜和國內法上的海盜分開來規定（如加拿大刑法），多數國家則是籠統的規定為海盜行為。

《加拿大刑法典》第 74 條專門規定了國際法上的海盜行為：(1)依國際法，任何人為海盜行為，為海盜罪。(2)任何人，於加拿大境內外期間，犯有海盜罪，構成可訴罪，處終身監禁。第 75 條規定了何為海盜行為：在加拿大境內外為下列行為者，構成可訴罪，處 14 年以下監禁：(a)偷盜加拿大船舶；(b)偷盜或未經許可，從船上扔下，毀損或破壞加拿大船舶上之貨物、補給或設備；(c)在加拿大船舶上，為或意圖為反叛之行為；(d)唆使他人為本條 (a)，(b)，(c) 款之行為。<sup>16</sup>

《西班牙刑法典》第 138 條規定：「1、危害西班牙人民或其他非西班牙交戰國之人民而觸犯海盜罪者，應處以長期監牢；2、當海盜行為危害非西班牙交戰國之非交戰國體之人民者，則應處以長期苦役。3、如果俘獲若干船隻，使其相撞或縱火燒之；如果並犯謀殺罪或殺人罪；如果並犯任何侵犯個人貞操之罪；如果海盜丟棄若干人使其無法拯救者，則應處以長期監牢或死刑。4、在所有案件中，首領、船長或船主應負主要責任。」<sup>17</sup>

《俄羅斯聯邦刑法典》第 227 條規定：「海盜行為：(1) 為了攫取他人的財產，使用暴力或以使用暴力相威脅襲擊海洋船舶或內河船舶的，處 5 年以上 10 年以下的剝奪自由。(2) 多次實施或使用武器或使用其他物品作為武器實施上述行為的，處 8 年以上 12 年以下的剝奪自由，並處沒收財產。(3) 本條第 1 款或第 2 款規定的行為，如果有組織的集團實施或過失致人死亡或造成其他嚴重後果，處 10 年以上 15 年以下剝奪自由，並處沒收財產。」<sup>18</sup>

對於海盜行為的定義各國之間不盡相同，一些國家甚至沒有海盜的定義，這種現象非常不利於在我國海域實施反海盜法。與西方國家相比，我國海域周邊國家之反海盜法仍不很發達，僅有菲律賓在刑法中對海盜行為有專門規定，根據其

<sup>16</sup> 卞建林等譯，加拿大刑事法典，(北京：中國政法大學出版社，初版，1999 年)，頁 44-45。

<sup>17</sup> 潘燈等譯，西班牙刑法，(北京：中國政法大學出版社，初版，2004 年)頁，66。

<sup>18</sup> 斯庫拉托夫、列別捷夫主編，黃道秀等譯，俄羅斯聯邦刑法典釋義 (下)，(北京：中國政法大學出版社，初版，2000 年)，頁 612。

刑法，海盜犯可以被判處死刑。其他國家的刑法尚無針對海盜行為的專門規定，但可以根據其他相關法律法規對海盜行為進行打擊和懲罰。我國法律對海盜行為之規定仍尚不成熟，主要是規定在刑法典中，其內容於後詳述。

## 二、 國際海事組織的模範立法

國際海事委員會(Committee Maritime International,CMI)執行委員會1997年11月的會議上，通過美國海商法協會的提議，決定建立一個工作組負責起草關於海盜的模範法(Model Law)。然後，國際海事委員會即積極與有關國際組織聯繫準備建立工作組，最終在執行委員會1998年5月的會議上批准建立一個國際聯合工作組，成員由波羅的海國際航運公會(BIMCO)、國際航運公會(ICS)、國際刑警組織(INTERPOL)、國際保陪協會集團(IGP&I)、國際商會國際海事局(ICC-IMB)、國際海事組織(IMO)、國際運輸工人聯合會(ITF)、國際海上保險商聯合會(IUMI)和聯合國法律事務辦公室海洋事務和海洋法部(UNOLA/DOALOS)的代表所組成。聯合工作組經過細密之商討研究，制定出《關於海盜和海上暴力行為的模範國內法》(以下簡稱模範法)。<sup>19</sup>

制定示範法主要有四個目的。第一個目的，保證沒有海盜或海上暴力行為是在受到影響國家的管轄之外，保證對這些犯罪行為提起公訴並進行懲罰，或者將有關罪犯引渡到其他國家，在其他國家對其提起公訴並進行懲罰；第二個目的，使《1982年聯合國海洋法公約》中有關海盜的條款發揮更大效用，使《1988年制止危及海上航行安全非法行為公約》(SUA公約)在批准或接受該公約(不管有沒有加入1988年SUA議定書)的國家發揮更大的作用；第三個目的，使SUA公約(或其議定書)之條款統一涵攝為國內法，並適用於那些頒佈模範法，但既非該公約，又非議定書的締約方國家；第四個目的，保證將屬於模範法中，海盜和海上暴力犯罪定義的事件，報告給有關國家當局，並且將這個資訊依次報告給有關國際組織。

該模範法共分四章。第一章定義；第二章管轄權和引渡；第三章公訴、處罰、沒收和歸還；第四章事故的報告。

第一章主要是定義「海盜」和「海上暴力」。該模範法並未對海盜直接下定義，而是借助其他公約、法律的規定列舉下列行為：(1)從事《1958年公海公約》

<sup>19</sup> 編輯委員會，「《關於海盜和海上暴力行為的示範國內法》簡介」，中國遠洋航務，2001年05期。網址參照：<http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotal-YYHW200105020.htm> (2008/5/11)

第15條所定義的海盜行為；(2) 從事《1982年海洋法公約》第101條所定義的海盜行為；(3) 從事根據(某一制定國)刑法典規定構成海盜的行為；(4) 從事先前被(某一制定國的最高法院)認為是構成海盜的行為；(5) 從事根據國際慣例法被認為是具有海盜性質的行為。該法規定，任何人為了非法目的，有意的或輕率的從事上述行為就被認為是海盜。而海上暴力是指當任何人或人們，為了任何非法目的，有意的或輕率的：(1) 與犯下或試圖犯下與下面(2)－(11)提出的任何罪行相聯繫的，傷害或殺害任何人或人們；(2) 進行針對在船上的人或人們的暴力行為；(3) 用武力或其他恐嚇方式捕獲或控制船舶或在船上的人或人們；(4) 摧毀或損壞船舶或船載貨物、近岸設施、或助航設施；(5) 使用任何可能摧毀或損壞船舶、船上的設備或貨物、或助航設施的裝置或物質；(6) 摧毀或損壞海上航行設施，或妨礙它們的操作，如果這種行為將可能危及船舶的安全航行；(7) 從事涉及妨礙航行、生命支援應急反應或其他安全裝置的行為，如果這種行為將可能危及船舶的安全操作或航行或船上的人或人們；(8) 傳播錯誤資訊，危及或可能危及船舶的安全操作或航行；(9) 從事根據《1988年制止危及海上航行安全非法行為公約》的第3條規定構成犯罪的行為；(10) 從事根據《1988年制止危及大陸架固定平臺安全非法行為議定書》的第2條規定構成犯罪的行為；(11) 從事上述(1)－(9)描述的任何行為，就其適用範圍而言，這些行為涉及近岸設施或影響近岸設施上的人或人們。海上暴力也是指當任何人或人們，為了非法目的，有意的或輕率的危及或損壞海洋環境、或海岸線、海上設施或相關國家的利益。此外，規定了有些合理的行為不構成海盜和海上暴力。另外還對「船舶」和「人」的範圍作了規定。

第二章主要規定對海盜提起公訴的管轄權和對罪犯的引渡問題。一國享有提起公訴管轄權的情況有：(1) 海盜和海上暴力罪行是在該國的領土、內水或領海犯下的；(2) 海盜和海上暴力行為是在懸掛該國旗幟的船上或在屬於該國或在該國登記的近岸設施上犯下的；(3) 犯有海盜和海上暴力行為罪行的人是該國的公民或是在該國居住的外國人、無國籍人；(4) 如果海盜和海上暴力罪行是對船員、旅客或船舶所有人犯下的，而這些人是該國的公民或居住於該國的外國人。對引渡的規定是，當某一國家對海盜和海上暴力罪行有管轄權時，該國可以要求引渡罪犯。在有些情況下，一國享有司法管轄權並不排除其他國家對被指控的罪犯的引渡權。另外還規定如果一國的法律許可，可以對罪犯進行缺席判決。

第三章主要規定對於犯有海盜罪和海上暴力行為罪的個人和有法律人格的

實體的懲罰措施。對個人的懲罰措施有歸還和沒收財產、有期徒刑和罰金、其他可能施加的懲罰，對實體的懲罰措施有沒收和歸還財產、罰金、其他可能施加的懲罰。但是模範法沒有規定具體的監禁時間和罰金數額。模範法還規定當有人員受傷和死亡時，犯罪人還應承擔因人員受傷或死亡而導致的任何刑罰：當有財產滅失或損壞時，犯罪人還應承擔相應的刑罰。本章也對引渡作出規定，即如果罪犯尚未被審判，那麼其他有管轄權的國家可以要求引渡。另外還規定，對海盜和海上暴力行為中所涉及的財產原則上國家應予以沒收，但如果財產是偷竊所得，那麼所有權人有權要求返還。

第四章主要介紹事件報告的問題。該章規定，事件發生後，應由以下各方報告：(1) 船長，(2) 船舶所有人或經營人，(3) 船員代表，(4) 貨物的代理人，(5) 保險人，(6) 官方調查機構，(7) 其他瞭解事故情況的人。有關人員應在得知事故發生後立即報告，報告應按照規定的格式遞交給國家有關機構。國家有關機構在收到報告後應毫無遲延地按照要求的格式將事故報告給國際海事組織(IMO)和國際刑警組織(INTERPOL)。原則上所遞交的報告應向公眾公開，但是，有「機密」標誌且包含有敏感的經營性資訊的附屬檔則不應公開。

### 三、 超國界公約之制定與修訂

從現有超國界法律的視角來看，旨在預防、禁止和懲治海盜及海上恐怖主義的國際公約主要有以下幾個：

- (一) 1958年4月29日簽訂於日內瓦的《公海公約》，其內容主要涉及公海範圍、使用及安全航行。這是首次將海盜及其它海上犯罪的性質、構成和制裁措施，明確規定於成文國際法的國際公約。<sup>20</sup>
- (二) 1982年10月10日簽訂於蒙特哥灣的《聯合國海洋法公約》，其內容主要包括海盜行為的定義、管轄、懲治和國際合作義務等，這是當前懲治海盜罪行的主要國際法依據。<sup>21</sup>
- (三) 1988年3月10日簽訂於羅馬的《制止危及海上航行安全非法行為公約》，其內容主要包括危害海上航行安全罪的構成要件，刑事管轄權的劃分，「或起訴或引渡」的原則及國際司法協助措施。這是第一個

<sup>20</sup> 網址參照：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AC%E6%B5%B7%E5%85%AC%E7%B4%84> (2008/5/11)

<sup>21</sup> 網址參照：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%B3%95%E5%85%AC%E7%B4%84> (2008/5/11)



專門懲治危及海上航行安全犯罪的國際公約。

- (四) 為了阻止海上犯罪，國際海事組織於 1988 年 3 月 10 日同時主持制定《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)，其目的是為了保障設於大陸架上的固定平臺，使之免受恐怖活動危害。

懲治海盜及海上恐怖主義的現行公約為吾人認定、懲治海盜及海上恐怖主義提供法律依據，但其亦存在著一些不足，以至在國際司法實踐中的有效懲治程度遠未達到國際社會所滿意的程度。這主要表現為如下三個方面：首先，鑑於對公約的可執行性、可接受性和有效性的考慮，公約對海盜及海上恐怖主義犯罪的定罪量刑沒有進行明確的規定，具體的刑罰種類、刑罰幅度以及執行方式留給了各國的國內法去規定。但由於各國政治制度、法律思想、立法水準方面的巨大差異，有的國內法與國際公約銜接得很好，有的國內法則銜接得較差。有的甚至未與國際公約進行銜接，以至於不同國家對該犯罪行為的罪名及處罰的規定大為不同；同時，由於各國意識形態的不同、利益關係的衝突、法律制度的差異，特別是涉及主權等敏感的政治性因素，使得「或起訴或引渡」的原則在國際司法實踐中的適用受到很大限制；再加上各國有關早釋、假釋，減刑、監外執行等具體刑罰制度的差異，同一嚴重程度的犯罪在不同國家就可能受到不同程度的懲罰，這遠遠與現代民主法治精神所確認的同罪同罰、罪刑相適應的原則背道而馳。

其次，因為海盜及海上恐怖主義犯罪是對整個國際社會和平與安全的嚴重侵害。因此，現行相關公約建立了多種管轄權原則並存的管轄體制。在當前的國際現實下，為有效制裁此類犯罪，這不失為一種切實可行的辦法，但多種刑事管轄權的並存，也不可避免地加劇各國主權間的碰撞，給對海盜及海上恐怖主義犯罪的懲治帶來了某些消極影響，增加一些不必要的麻煩。

此外，由於國際司法合作的開展涉及到國家主權原則，不僅受到各國國體和政體的總體制約，也受到各國意識形態、價值觀念、方針路線、外交政策的影響，而不同國家間在上述各方面均存在著巨大差異。鑑於這種現實情況，現行公約對預防、懲治此類犯罪所必需的國際刑事司法合作措施、程序未作任何規定。但國際社會面臨的最大問題恰恰是：由於海盜及海上恐怖主義的犯罪行為發生於公海上或無管轄區內，沒有哪一個國家能行使其專屬管轄權，兼之犯罪集團武器裝備日益先進，反偵查、反緝捕能力不斷提高，集團化、智慧化、國際化趨勢日益強

化，單靠一國或某幾國的力量也無法有效地遏制這種國際罪行。

綜上所述，考慮到現行公約懲治規則的上述缺陷，從維護國際社會的安全、穩定和各國共同政治、經濟利益的客觀現實需要出發，國際社會仍需繼續努力，加強有關懲治海盜及海上恐怖主義犯罪的國際性法律的立法，以專門對付這種犯罪的挑戰。

## 肆、我國對於海盜與國際海上恐怖主義之因應

### 一、我國立法現狀之評析

如前所述，我國法律對於海盜行為之法律訂定仍尚不成熟，其主要是規定在刑法典中。《中華民國刑法》第 331 條第 1 項規定（海盜罪）：「未受交戰國之允准或不屬於各國之海軍，而駕駛船艦，意圖施強暴、脅迫於他船或他船之人或物者，為海盜罪，處死刑、無期徒刑或七年以上有期徒刑。」《中華民國刑法》第 331 條第 2 項則規定（準海盜罪）：「船員或乘客意圖掠奪財物，施強暴、脅迫於其他船員或乘客，而駕駛或指揮船艦者，以海盜論。」第 331 條第 3 項的加重結果條件：「因而致人於死者，處死刑、無期徒刑或十二年以上有期徒刑；致重傷者，處死刑、無期徒刑或十年以上有期徒刑。」第 334 條則是結合其他重大暴行而成之結合犯：「（第一項）犯海盜罪而故意殺人者，處死刑或無期徒刑。（第二項）犯海盜罪而有下列行為之一，處死刑、無期徒刑或十二年以上有期徒刑：一、放火者。二、強制性交者。三、擄人勒贖者。四、使人受重傷者。」海盜罪，我國是視同搶劫和殺人罪之刑度處以重刑，這在世界範圍內是對海盜行為之懲罰屬最為嚴厲。

至於國際海上恐怖主義之處罰則付諸闕如，有論者以準海盜罪或海盜結合罪論處，惟如前所述，海盜與國際海上恐怖主義之本質不盡相類，如此比附援引，有否違反罪刑法定原則，有待商榷。

### 二、我國立法銜接之完善

內國立法與國際立法相銜接為我國遵守「約定必須遵守」此國際法原則之表現，亦可藉之樹立良好的國際形象。《聯合國憲章》和《維也納條約法公約》對這一原則曾進行確認。<sup>22</sup>我國國際地位雖然艱困，但為維護世界和平任務，仍有

<sup>22</sup> 《聯合國憲章》第 2 條宣佈：「各會員國應一秉善意，履行其依本憲章所擔負的義務。」。《維

義務履行國際懲治海盜及海上恐怖主義的公約的規定。而將我國立法與國際立法相銜接正是我國履行國際義務的體現。

為了保障船舶、船員和港口安全的有效措施，確定和實施有效的反恐措施，共同努力減少恐怖事件造成經濟下降的影響，確保貿易、投資穩定的環境，確保航運業不受海盜和國際恐怖主義的干擾，研究國際海事組織制定的打擊海盜及海上恐怖主義的新要求，增強協調機制的預案和程序性，通過一系列清晰明確的規範（包括立法），借鑑其他國家的《緊急狀態法》等法律命令，作好與國際公約的銜接工作，彌補我國關於海盜及海上恐怖主義立法的真空，制定專門的法規或專門的條款已是大勢所趨。借助於《關於海盜和海上暴力行為的示範國內法》的內容，吾人呼籲應儘快將其轉化為國內法，確保對這些犯罪行為提起公訴並進行懲罰，或者將有關罪犯引渡到其他國家，在其他國家對其提起公訴並進行懲罰。

### 三、我國立法實踐之加強

現在我國針對海盜及國際海上恐怖主義犯罪的法律、法規基本上還是空白，只是在刑法裡以不甚清楚的方式列出傳統海盜罪之相關罰則。然我國加對有關國際公約之內化卻付諸闕如。因此，吾人應研究與借鑑模範法之相關規定，及早制定出我國的反海盜及國際海上恐怖主義之法律體系，以打擊漸增猖獗的海盜行為。

首先，《制止危及海上航行安全非法行為公約》所規定的之危及航海安全的行為，在我國現行刑法中沒有得到充分的體現。這些行為包括：對正在航行中的船舶上的人員使用暴力而危及船舶航行安全的行為、對船舶上的貨物進行有可能危及船舶航行安全的損壞的行為、將某種有可能毀壞船舶或對船舶或其貨物造成損壞，而危及或可能危及船舶航行安全的裝置，或物質放置於船上的行為。根據我國現行刑法對這些行為之規定僅僅是「空白刑法」之「空白構成要件」，實際上則屬構成要件之不明確，且亦與社會一般大眾之法感不相符合。<sup>23</sup>此外，關於該犯罪行為尤有一不可或缺之組成部分——是否危及或可能危及船舶航行安全；亦即這些行為所侵害之客體是航海安全，而非人身權利和財產權利。<sup>24</sup>一個行為如果僅僅侵犯了他人的人身權利和財產權利而沒有危及船舶航行安全，那麼

---

也納條約法公約》第 26 條規定：「凡有效之條約對其各當事國有約束力，必須由各該國善意履行。」

<sup>23</sup> 林山田，刑法各罪論（上）（台北：作者自版，修訂三版，2002 年），頁 373。

<sup>24</sup> 黃榮堅，刑法問題與利益思考（台北：元照出版有限公司，初版，1995 年），頁 226 頁以下。

這個行為就不是公約所規定之「危及海上航行安全」行為；惟有當此行為同時亦危及到船舶航行安全的時候，該行為始為公約所明確制止的行為。依照我國現行刑法，對上述危及航海安全的行為按照一般的侵犯他人的人身權利和財產權利的行為定罪處罰，這種做法顯然與公約的要求不相符合，而且也不能體現出我國對航海安全的特別保護。

其次，雖然我國現行刑法有很多危及航海安全方面的規定，但這些規定散見於海盜罪、公共危險罪等罪章之中。這種分散的規定雖是強調各種危及航海安全行為之不同態樣，但其卻忽略這些行為皆具有共同實質，即它們都是危及航海安全的行為。我國刑法對這些具有同一性質的行為，確定不同的罪名，可能帶來體系混亂與刑罰不當之虞。解決上述兩個問題的辦法就是在我國刑法中增設危及海上航行安全罪。通過增設該罪，既可以將上述在《制止危及海上航行安全非法行為公約》中所規定的而在我國刑法中沒有充分體現的三種行為補充進來，又可以將劫持船隻、毀壞船舶和傳遞虛假情報危及船舶的航行安全這三種已經為我國刑法規定的行為與其他危及航海安全的行為綜合到一起，實現定罪量刑的統一化，從而促成我國刑法在航海領域與國際反恐公約的進一步接軌。<sup>25</sup>

## 伍、結語

海盜及國際海上恐怖主義問題，業已引起國際社會關注；它關係到全球海洋之和平與安寧，以及各國的共同航行利益。透過對該問題之產生與發展、法律規定和具體措施等各方面的分析，在當前情勢下，吾人應認真且深入的研究國際公約所規定之諸項原則，與制度在現實中的實現及其障礙，藉以逐步完善我國該部門之法律體系，利與公約作出銜接。同時，在國際公約的導引下，我國的國內立法則須加強對海盜及國際海上恐怖主義問題的解決力道。我國的確需要一部專門且具系統性的海上反恐法律——規範海上反恐行動、調動各方力量、明確海上反恐職責等內容，以有力打擊海盜及國際海上恐怖主義犯罪。我國自詡海洋國家，同時亦憑藉著港口優勢而成為貿易知名國家。因此，國際海運能否永續、健全的發展，直接影響著我國國民經濟與社會安全之穩定。此外，在制定我國海上反恐法之際，則當遵循相關國際公約與決議之要求，履行相應的反恐義務與承諾。《聯合國憲章》及其所宣導的基本原則，對海上反恐立法自具有某程度的指導意義，我國在進行立法時亦應予以參考、遵循。海盜及國際海上恐怖主義是嚴重的刑事

<sup>25</sup> 陳荔彤，「論萬國公罪海盜罪之修法研議」，臺灣海洋法學報，4卷1期，頁1-38。

犯罪，預防和打擊海盜及國際海上恐怖主義則必須依靠強而有力的法律依據，這也是刑法罪刑法定原則的具體體現。在今後我國的海上反恐立法行動中，管見以為應圍繞以下幾個方面：對海盜及海上恐怖主義的界定、打擊海盜及海上恐怖主義應遵循的原則、防範和打擊海盜及海上恐怖襲擊的具體措施、懲治恐怖分子的司法程序、加強反恐執法和司法的力道等。唯有從實現法律正義價值、提高司法效率的角度出發，結合各國的具體國情，不斷健全和完善與之相關的法律、命令、政策等，始能達到制止海盜及國際海上恐怖主義的標本兼治的目標；促進世界航運事業的健康穩定發展，仍是當前我國與世界其他國家所須同心協力共同克服的難題。

## 參考資料

### 中文資料

1. 許震宇，「當前國際海運反恐法之研究」，2007 國際海洋文化研討會——海洋人的生活及產業文化，高雄市國立高雄海洋科技大學
2. 王逸舟，恐怖主義溯源，（北京：社會科學文獻出版社）
3. 詹寧斯·瓦茨修訂，奧本海國際法第一卷第二分冊（北京：中國大百科全書出版社，）
4. 簡基松，「關於恐怖主義犯罪的定義」，政法論叢，2002 年第 3 期
5. 黃榮堅，刑法問題與利益思考，（台北：元照出版有限公司）
6. 林山田，刑法各罪論（上）
7. 伊恩·萊嘉等著，程克維譯，反新恐怖主義（北京：新華出版社）
8. 卞建林等譯，加拿大刑事法典，（北京：中國政法大學出版社）
9. 潘燈等譯，西班牙刑法，（北京：中國政法大學出版社）
10. 斯庫拉托夫、列別捷夫主編，黃道秀等譯，俄羅斯聯邦刑法典釋義（下），（北京：中國政法大學出版社）
11. 《聯合國憲章》
12. 陳荔彤，「論萬國公罪海盜罪之修法研議」，臺灣海洋法學報

### 網路資源

1. 「『現代海盜』猖獗 全球有五大『恐怖水域』」，東方新聞，2002 年 11 月 16 日。網址參照：  
<http://news.eastday.com/epublish/gb/paper148/20021118/class014800004/hwz822164.HTM>
2. 賈凱傑，「海盜」，東吳大學賈老師的部落格，2006 年 8 月 12 日。網址參照：  
<http://www.aec.gov.tw/www/policy/cooperation/files/cscap-2007.pdf>
3. [http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter\\_18763\\_3.htm](http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter_18763_3.htm)
4. [http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter\\_18763.htm](http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter_18763.htm)
5. 劉中民，「海洋非傳統安全威脅挑戰人類」，中國國際關係研究網，2006 年 5

- 月 25 日。網址參照：<http://www.sinoir.com/security/fc/qt/200605/1550.html>
6. 編輯委員會，「《關於海盜和海上暴力行為的示範國內法》簡介」，中國遠洋航務，2001 年 05 期。網址參照：  
<http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotol-YYHW200105020.htm>
  7. <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AC%E6%B5%B7%E5%85%AC%E7%B4%84>
  8. <http://blog.sina.com.tw/10843/article.php?pbid=10843&entryid=95741>
  9. [http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter\\_17926.htm](http://www.chnlaw.net/inter/HTML/inter_17926.htm)
  10. <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%B3%95%E5%85%AC%E7%B4%84>

# 台灣，「漁業實體」，前進抑或後退？ ——論我國的漁業政策與遠景

翁乃方<sup>1</sup>

台灣大學法律研究所國際法學組

## 摘要

自 1995 年《跨界魚類種群協定 (UNFSA)》中創設了「捕魚實體 (Fishing Entity)」一詞，對「捕魚實體」的法律地位上有了新的詮釋，幫助我國在國際漁業法上獲得了一個新的地位。由於我國並非聯合國海洋法公約的締約國，使我國並無法正式參加許多區域性漁業組織，成為會員國。而「捕魚實體」的法律地位詮釋，讓我國更能夠順利的參與部分的區域性組織。

現我國加入之區域漁業組織計有北太平洋鮪類國際科學委員會 (ISC)、美洲熱帶鮪類委員會 (IATTC)、中西太平洋漁業委員會 (WCPFC) 南方黑鮪保育委員會 (CCSBT)、大西洋鮪類資源保育委員會 (ICCAT)、印度洋鮪類保育委員會 (IOTC) 等。上述組織中，我國有以會員、「合作非會員／捕魚實體」(Non-Cooperating Party / Fishing Entity) 身分參與，甚或以中華台北 (Chinese Taipei) 名稱及「捕魚實體」身分參與成為委員會成員者。

本文將由國際海洋法上的漁業規範開展，循著國際海洋法漁業規範的發展脈絡，帶出我國參與區域漁業組織之現況，究竟以「捕魚實體」身分參加區域漁業組織時，法律地位為何？筆者將透過現今我國加入的區域性組織對於「捕魚實體」的琢磨進行討論，來探討與歸納上述問題。並希冀從中將得見我國之最大利益，及我國未來漁業政策與遠景。

關鍵字：漁業實體、國際法主體、實體

---

<sup>1</sup> 台灣大學法律研究所國際法學組二年級。



## 第一章：前言

魚類為可再生資源，傳統觀念下，該資源乃是「取之不盡，用之不竭」。在海洋自由原則之下，隨現代科技的進步，捕魚工具的日益精進，使得海洋使用的態樣也更加多元化，海洋自由原則就不可以無限上綱的加以主張，各國都應該加以自我約束及相互監督。海洋的使用必須適當的尊重他國之權利，1958年《公海公約》及1982年的《聯合國海洋法公約》成為了對各國自海洋由與拘束的最佳典範。在海洋的利用當中，漁業乃是最重要也是發展相當早的海洋活動之一，我國海岸線綿長且漁業源遠流長，不論是沿海漁業或遠洋漁業，我國皆是國際上重要之一員。但我國礙於中國之打壓與國際社會不積極表態處理問題之態度下，如何保障我國權益就成為一門相當之學問。本文將從傳統國際法之主體推進，依次討論我國，「漁業實體」，此一特殊的實體。

## 第二章：從國際法下主體看國際海洋法的漁業規範下之實體

從法律面觀之，作為主體者，其個體須為能負義務、主張權利及可與其它個體發生法律關係者。<sup>2</sup>國際法的主體（subjects of international law）是只被賦予國際人格（international personality）的實體（entity），而它有能力承擔國際法下之權利及義務。「國際法主體」可以指：

- (1) 國際法下權利、義務之負擔者。
- (2) 在國際間法庭享有主張權利，提起訴訟程序權利者。
- (3) 國際法條文規定下之受益者。
- (4) 與國家或國際組織締結條約之能力。<sup>3</sup>

在討論是否為國際法之主體時，上述四者將作為基礎之要件檢驗，但在個人或非國家之實體是否可成為國際法主體之文獻中，上述四者並未嚴格區分。

### 第一節：傳統國際法下之主體

在十九世紀時，國家是國際法上唯一具有國際法人格者<sup>4</sup>。依古典或傳統之

<sup>2</sup> 丘宏達著，「現代國際法」，頁249-50，三民書局，2007年9月。

<sup>3</sup> 姜皇池，「台灣參與國際漁業組織：國家地位與實際利益間之衡量」，台灣國際法季刊，第2卷第1期，2005年3月，頁82。I.A. SHEAR, STARKE'S INTERNATIONAL LAW 51, n.2 (11<sup>th</sup> ed. 1994).

<sup>4</sup> MICHAEL AKEHURST, A MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW 70 (6th ed. 1992).

觀點，國際法僅是用於規範國家與相關實體之行為和之間關係所組成之法規範。在此之下，國家成為國際法下主要之主體<sup>5</sup>。國際法僅直接適用於某些實體，主要是國家。而個人及公司等，皆是需要透過其他的實體做為其之間的媒介，而藉由對其他實體可與義務或授予某些權利或授權而達到適用。

## 第二節：近代國際法下之主體

傳統的國際法學者限於國家才能成為國際法上之主體，但是面對國際社會中各種型態的交互影響與合作中，晚近發展對於上述學說持否定的看法。近代學者認為國家固然是國際法上之當然主體，具有完整的法人格，但它並不是絕對、單一的主體。從二十世紀以降，情勢已有所轉變，國際組織、個人與公司也取得了某程度的國際法人格。<sup>6</sup>國際組織通常用來指涉及兩國以上國家締結條約建立之組織；其與由民間個人或團體所建立之非政府間組織並不同，儘管其可能受國家委託執行某些功能<sup>7</sup>。

在國際法下，法律主體在性質及權利範圍之下並不一定完全相同，則完全取決於其實際需求。在此脈絡之下，特定的國際法人將不必然需要具有一般國家所具有之全部的國際法權利及義務。有些國家或實體僅享有特定的權利及義務，在此特定權利義務範圍中為國際法主體，僅具有「有限之國際法人格」(limited international personality)，國與國在建立一國際性組織時，因其係基於一定之理由目的成立，故在一定目的中賦予其權力，故其國際法人格乃是相對而非絕對的。在國際法下國際組織中具有法人格最顯著者為聯合國(United Nation)。故可知，在其特定目的下，具有此種有限國際法人格者，仍是國際法主體。十九世紀時，國家是國際法上唯一具有法人格者；國際法看待個人的方式相當程度類似於國內法看待動物的方式。但從上一個世紀以來，情勢已有所轉變，國際組織、個人與公司也取得了某程度的國際法上人格。然而當我們試圖精確地定義這種國際法人格時，同時也陷入一個爭議性十足的法律範疇。<sup>8</sup>

總而言之，我們必須注意的是，國際組織、個人與公司的國際法人格仍然是比較少見且受限制的。就其法人格只能由國家賦予的情形來看，甚至可以說其法人格是衍生的 (derivative)。畢竟國際組織是由多個國家所共同建立、由國家所

<sup>5</sup> WOLFGANG FRIEDMANN, THE CHANGING STRUCTURE OF INTERNATIONAL LAW 213, (1964)

<sup>6</sup> MICHAEL AKEHURST, *supra* note 4.

<sup>7</sup> 如：紅十字會(International Committee Of The Red-Cross)。

<sup>8</sup> MICHAEL AKEHURST, *supra* note 4.

締結的條約或是適用的習慣法規則來賦予個人或公司國際法上權利；也只有國家（或是由國家建立的國際組織）能夠與個人或公司簽訂應適用國際法的契約。<sup>9</sup>

### 第三節：國際海洋法下之實體

當國際法學者在提到有關「實體」時，多是以形容非國家或非國際組織之政治團體。但並未明確指出「實體」之定義。在國際法下被稱為實體者很多，如：國家、國際組織、託管地(trust territories)、委任統治地(mandatory territories)、非自治領土(non-self-governing territories)、自治聯繫國(self-governing associated status)等。而「漁業實體」就可能是以上述的任一種形式出現，也可能非為上述之任何一項。實體與漁業實體之關連，在國際法下也相當不明確。

#### 第一項：《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）

《聯合國海洋法公約》第 305 條<sup>10</sup>及第 307 條<sup>11</sup>對於何者才能簽屬加入海洋法公約之資格加以限制，限於下列，方能簽署及加入：

- (a) 所有國家；
- (c) 經聯合國按照其大會第1514(XV)號決議監督並核准的自決行動中選擇了自治地位(self-governing status)，並對本公約所規定的事項具有許可權，其中包括就該等事項締結條約的許可權的一切自治聯繫國(self-governing associated status)；
- (e) 凡享有經聯合國所承認的充分內部自治(internal self-government),但尚未按照大會第1514(XV)號決議取得完全獨立的一切領土，這種領土須對本公約所規定的事項具有權限，其中包括就該等事項締結條約之權限；

<sup>9</sup> MICHAEL AKEHURST, *supra* note 4, at 75.

<sup>10</sup> UNCLOS Art. 305(1)(Signature)：「This Convention shall be open for signature by:

(a) all States;

(c) all self-governing associated States which have chosen that status in an act of self-determination supervised and approved by the United Nations in accordance with General Assembly resolution 1514 (XV) and which have competence over the matters governed by this Convention, including the competence to enter into treaties in respect of those matters;

(e) all territories which enjoy full internal self-government, recognized as such by the United Nations, but have not attained full independence in accordance with General Assembly resolution 1514 (XV) and which have competence over the matters governed by this Convention, including the competence to enter into treaties in respect of those matters;

(f) international organizations, in accordance with Annex IX.」

<sup>11</sup> UNCLOS, Art. 307(Accession)：「This Convention shall remain open for accession by States and the other entities referred to in article 305. Accession by the entities referred to in article 305, paragraph 1 (f), shall be in accordance with Annex IX. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.」(hereinafter UNCLOS)

(f) 國際組織(international organizations)，按照附件九。

由條文中可知，若締約方非為國家、自治聯繫國(self-governing associated status)、也非為一國際組織等時，將不能成為國際海洋法公約之締約國。而我國已非為聯合國的會員國，故我國對由聯合國專門機構(Special Agency of the UN)所制定的條約，並無法進行簽署(signature)、批准(ratification)、加入(accession)等程序，僅得單方面表示自願配合遵守公約規範，隨著我國退出聯合國，非為聯合國會員，以致無法成為1982年《聯合國海洋法公約》的締約方，使得我國在面對海洋使用相關議題時，無法與其他公約締約方或聯合國會員國有著相同的立足點。

**第二項：聯合國一九九五年《跨界及高度迴游魚種種群協定》(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks；hereinafter UNFSA<sup>12</sup>)**

於1995年所通過的《跨界及高度迴游魚種種群協定》是公海捕魚最完整之國際條約，雖然該條約集中在高度迴游魚種與跨界迴游魚種的養護和管理措施，但由於其所牽涉的利益之重，各國無不對該條約之規定，有某程度上不同的解讀與堅持。1995年《跨界及高度迴游魚種種群協定》就考量現今國際社會上許多「實體」，雖未被國際社會上普遍承認具有國家之國際法主體地位，但是對於條約中所規定之事項仍具有相當之影響力<sup>13</sup>，如未加以規範，則形成規範上之漏洞，於1995年《跨界及高度迴游魚種種群協定》第一條第三款<sup>14</sup>規定「本協定準用於有船隻在公海捕魚之其他捕魚實體。」對於此條文中所創設之捕魚實體

<sup>12</sup> United Nations Conference On Straddling Fish Stocks And Highly Migratory Fish Stocks, July 24 - August 4, 1995, Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, U.N. Doc A/CONF.164/37 (September 8, 1995). (Hereinafter UNFSA). 此條約共計十三部份，五十條條文，二個附註。聯合國秘書長指出，此協定乃是一九八二年《聯合國海洋法公約》第九部分公海規定之補充，詳請參閱 The Secretary-General, *Law Of The Sea; Report of the Secretary-General*, ¶152, U.N. Doc. A/51/645 (Nov. 1, 1996).

<sup>13</sup> 如我國，雖尚未被廣大國際社會及國家所承認，但在遠洋漁業中，我國仍佔有舉足輕重之地位。但我國在區域組織仍有許多困境待突破，如我國僅能以觀察員身分加入 IATTC、ICCAT、IOTC 等組織中，但由於政治因素，我國仍無法加入會員。可參見 Andrew Serdy, *Bring Taiwan Into The International Fisheries Fold: The Legal Personality Of The Fishing Entity*, 75 BRIT. TB. INT'L L. 183 (2004).

<sup>14</sup> UN Fish Stocks Agreement Art. 1 (3): 「 This Agreement applies mutatis mutandis to other fishing entities whose vessels fish on the high seas. 」

(Fishing Entity)，乃是考量到台灣之問題<sup>15</sup>。但單從條文加以解讀，該條之漁業實體排除第一、二款中所提及之國家、國際組織及海洋法公約中所提之自治聯繫國 (self-governing associated status) 等。可推之，該漁業實體乃可能是指一特殊實體，是為因應 1995 年《跨界及高度迴游魚種種群協定》之特殊需求所定，非可類比一般之政治實體如此廣泛稱呼。其意義如何，應探求其特殊之需求加以定位之。唯一可加以肯定的是，該漁業實體為非國家的一實體，且該實體具有相當重要性，須在本公約中加以規範。總的來看，實體的定義不明，容易在不知不覺中就損及該實體在國際法中的定位。在肯定的是，在運用此不明確之名稱，使許多尚未達到國家之實體也可以在此特別之制度中，參與並且表達其聲音及保護其利益。

### 第三章：《跨界及高度迴游魚種種群協定》創立「捕魚實體」後，我國以「捕魚實體」加入而言

當前的海洋已經大致被不同的國際、區域性漁業組織所涵蓋，這些海域包含著公海、各國專屬經濟區。各國在其國際漁業組織、區域國際組織中進行內部的資源分配及重整、養護的保育、爭端解決、甚至是對於不遵守者的懲處。在此之中，交互影響、拘束，進而形成國際性的習慣及規範，因此，對於遠洋漁業大國的我國而言，加入與參與國際及區域性漁業組織已成為刻不容緩的事情，期在談判及各國際會議中，尋求我國最大的漁業利益。

#### 第一節：捕魚實體的法律地位

如前述，在傳統及現代國際法下，雖對於國際法下的主體已放鬆許多，但一個實體(Entity)應如何在國際法下加入國際組織，仍須多加琢磨。實體(Entity)，乃是國際法中常見之單位。當國際法上稱某實體是法律上之「人」亦或法律上之主體時，意思是指該實體具有成立法律關係之能力，可以主張法律上之權利及負法律上之義務。由上推之，實體似乎僅是指在某種領域中為了完成特定目標之組織及團體，其並不觸及任何國際政治及法律地位。1995 年《跨界及高度迴游魚種種群協定》於第一條就考量現今國際社會上許多「實體」，雖未被國際社會上普遍承認具有國家之國際法主體地位，但是對於條約中所規定之事項具有相當之

<sup>15</sup> D. H. Anderson, *The Straddling Stocks Agreement of 1995-an Initial Assessment*, 45:2 INT'L & COMP. L. Q. 463, 468 (1996).

影響力，如未加以規範，則形成規範上之漏洞。於 1995 年《跨界及高度迴游魚種種群協定》第一條第三款<sup>16</sup>規定「本協定準用於有船隻在公海捕魚之其他捕魚實體。」對於此條文中所創設之捕魚實體(Fishing Entity)，並未對該詞彙再加以定義。斟酌條文中準用(applies mutatis mutandis to)所指為何，我國雖非該條約之會員國，但仍受該條約拘束，我國而言，對於該條約之適用之利與弊，首應衡量之。對於捕魚實體之規定及定義，則散見於各區域性組織之公約中，尚待各區域性漁業組織加以規範及定義。但是在目前國際實踐上，漁業實體多是指我國之情形。

於美洲熱帶鮪類委員會(IATTC)會議中，對於實體及捕魚實體法律地位有了進一步的討論。1999年十月召開的第三次工作小組會議，主席 Jean-Francois Pulvenis 加入了一份「單一談判文本」(Single Negotiation Text)列入新條約之討論。在此份文件中，先對締約方(Parties)作了定義<sup>17</sup>：「締約方」乃是指願受本公約拘束及執行之國家(The States)、區域性經濟整合組織(Regional Economic Integration Organizations)和個別關稅領域(Separate Customs Territories)。此脈絡下，台灣仍可能有以個別關稅領域加入之可能性，尚不需以捕魚實體加入之。在會員與非會員之別中，似阻斷了1995年《跨界及高度迴游魚種種群協定》創立「漁業實體」的發展可能性。於2000年9月第五次修約工作小組會議中，主席Pulvenis準備了一份主要待決議之文件(Main Pending Issue)，又對於「締約方」一詞提出四種可能之選項<sup>18</sup>：

選項A：

1. 刪除類別，考慮下列實體也可成為締約方。
2. 同意上述實體為：個別關稅領域(Different (Should Be Separate) Customs Territories)/實體；漁業實體；實體/漁業實體(Entities； Fishing Entities； Entities/Fishing Entities)。

選項B：

1. 根據中西太平洋公約草案，採用區分締約方和委員會會員之方法。
2. 制定新的條文，如下：「委員會之成員」為公約之締約方及明確表達願意接

---

<sup>16</sup> UN Fish Stocks Agreement Art. 1 (3): 「 This Agreement applies mutatis mutandis to other fishing entities whose vessels fish on the high seas. 」

<sup>17</sup> Dustin Kung-Hsiung Wang, *Taiwan's Participation in Regional Fisheries Management Organizations and the Conceptual Revolution on Fishing Entity: The Case of the IATTC*, 37 OCEAN DEV. & INT'L L. 209, 211 (2006).

<sup>18</sup> Dustin Kung-Hsiung Wang, *supra* note 17, at 212-13.

受本公約所建立之制度之實體；漁業實體；實體/漁業實體。

3. 考量到增補之可能，在條文最後應加入下列內容：委員會成員之地位並非是對該實體；漁業實體；實體/漁業實體法律上及政治上之歧視。

選項C：

1. 對ICCAT中已存在之「非締約國；實體；合作漁業實體」，加入下列內容於其中：「非締約國；實體；合作漁業實體」為明確表達願意接受本公約所建立之制度及願與委員會積極合作之國家或實體；漁業實體；實體/漁業實體。

2. 應對該公約做適當之調整，特別是觀察員之條文。

選項D：

刪除類別，不制定特別條款，使其受國際法及委員會採行決議規範。

綜觀上述，A與B選項均列入締約方之選項，使捕魚實體與國家同列於締約方之資格中，A選項中之締約方廣泛的列出可為締約方之實體。B選項中雖將締約方及委員會成員加以區分，但實際上，許多決議及行動決定皆是掌握在各委員會手中，不論在表達意見或是決議事務上，具有實質上之幫助。C選項中雖列出有關接受公約建立之制度及表達願配合委員會意願之條件，但仍無損於已將漁業實體考量作為公約中之締約方或加入委員會。而於D選項中，是最不利於非「國家」之實體及漁業實體，因其受國際法之拘束，在國家承認之部分，對於外交劣勢但已具備國際法上國家要件之「國家」，極為不利。

於中西太平洋漁業委員會（Western And Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC）之公約附件一第1條<sup>19</sup>指出：「自本公約生效後，在公約區域內捕撈高度迴游魚類種群之補魚實體之漁船，得像保管機關遞交書面文書，同意接受本公約所建立之機制之約束。」本處所提及之「捕魚實體」，乃是「其漁船在公約區域中捕撈高度迴游魚類種群之漁業實體」，雖與1995年《跨界及高度迴游魚種種群協定》中的「在公海捕魚之捕魚實體之漁船」所規定之作業性質稍有不同，但也可從我國身為該區域相當重要之實體之現實層面，看出一些公約賦予捕魚實體法律地位之端倪。

---

<sup>19</sup> Convention On The Conservation And Management Of Highly Migratory Fish Stocks In The Western And Central Pacific Ocean, ANNEX I, Art. 1: 「After the entry into force of this Convention, any fishing entity whose vessels fish for highly migratory fish stocks in the Convention Area, may, by a written instrument delivered to the depositary, agree to be bound by the regime established by this Convention. Such agreement shall become effective thirty days following the delivery of the instrument. Any such fishing entity may withdraw such agreement by written notification addressed to the depositary. The withdrawal shall take effect one year after the date of receipt of the notification, unless the notification specifies a later date.」 (hereinafter WCPFC Convention).

## 第二節：我國以捕魚實體加入組織的權利與義務

1995年《跨界及高度迴游魚種種群協定》，難以忽略我國捕魚實力，期能規範台灣漁船在公海之漁撈活動；但另一方面，又考量到現實情況，不能使台灣成為《跨界及高度迴游魚種種群協定》之締約方。為達規範之目的，乃在第一條第三款創設出「捕魚實體」，使該協定準用於台灣<sup>20</sup>。以下將簡介台灣以「捕魚實體」身分加入大西洋鮪類資源保育委員會、美洲熱帶鮪類委員會、南方黑鮪保育委員會此三委員會之權利與義務，藉此觀察我國以「漁業實體」身分加入之利弊。

組織名稱	參與身份	參與名稱	其他會員國	條約依據	我國加入年份
大西洋鮪類資源保育委員會 (ICCAT)	合作非締約方-實體-捕魚實體 (cooperative non-contracting party-entities-fishing entities)	中華台北 (Chinese Taipei)	46 個締約方及捕魚實體。 3 個合作非締約方。 <sup>21</sup>	The International Convention For The Conservation Of Atlantic Tunas	1972
美洲熱帶鮪類委員會	合作之捕魚實體 (Cooperating)	中華台北 (Chinese Taipei)	16 個會員國。 6 個合作非	1949 IATTC Convention 、 Antigua	1998 <sup>23</sup>

<sup>20</sup> 姜皇池，「論聯合國《跨界魚類種群協定》—臺灣參與國際漁業組織之突破？或困境之加深？」，臺大法學論叢，第31卷第6期，頁98，2002年11月。

<sup>21</sup> 締約方計有：美國、日本、南非、迦納、加拿大、法國、巴西、安哥拉、維德角群島、中國、歐盟、象牙海岸、克羅埃西亞、加彭、赤道幾內亞、幾內亞共和國、韓國、利比亞、摩洛哥、俄羅斯、聖多美普林斯、突尼西亞、英國、烏拉圭、委內瑞拉、納米比亞、巴拿馬、千里達及托貝哥、巴貝多、宏都拉斯、阿爾及利亞、墨西哥、萬那度、冰島、土耳其、菲律賓、挪威、尼加拉瓜、瓜地馬拉、塞內加爾、貝里斯、敘利亞、聖文森等。合作非締約方有：蓋亞納、荷屬安地斯、中華台北。ICCAT官網：<http://www.iccat.int/>，（最後瀏覽日期：2008年5月6日）。

<sup>22</sup> 會員國：哥倫比亞、法國、尼加拉瓜、哥斯大黎加、日本、西班牙、墨西哥、瓜地馬拉、巴拿馬、美國、厄瓜多爾、秘魯、萬那杜、北韓、薩爾瓦多、委內瑞拉。

合作非締約方及合作捕魚實體：加拿大、中國、歐盟、貝里斯、庫克群島、中華台北(Chinese



(IATTC)	Fishing Entities)		締約方及合作捕魚實體。 <sup>22</sup>	Convention	
中西太平洋漁業委員會 (WCPFC)	捕魚實體 (fishing entity)	中華台北 (Chinese Taipei)	18 個會員國。2 個合作非會員國 (Cooperating Non-member(s)) <sup>24</sup> 。 <sup>25</sup>	Convention On The Conservation And Management Of Highly Migratory Fish Stocks In The Western And Central Pacific Ocean	2004 /12/02
南方黑鮪保育委員會 (CCSBT)	<u>捕魚實體</u> (Fishing Entity of Taiwan)	台灣捕魚實體 (Fishing Entity of Taiwan)	澳大利亞；日本；紐西蘭； <u>台灣捕魚實體</u> (Fishing Entity of Taiwan)等。	Convention For The Conservation Of Southern Bluefin Tuna	1993 <sup>27</sup>
印度洋鮪類保育委	專家學者 (invited)	NON <sup>28</sup>	27 個會員國。3 個合	Agreement For The	2001

Taipei)。IATTC 官網：<http://www.iattc.org/>，(最後瀏覽日期：2008 年 5 月 6 日)。

<sup>23</sup> 此為現在狀態，我國本以臺灣(Taiwan)身分加入，但在《安地瓜公約》生效後，我國將以漁業實體之身分，以中華台北(Chinese Taipei)名稱成為該公約設立委員會之委員。

<sup>24</sup> 此處將 **Cooperating Non-member(s)**翻譯為合作非會員國，乃是為與上述 **Cooperative Non-Contracting Party** 譯為合作非締約方做出區別。

<sup>25</sup> 會員國：澳大利亞、中國、加拿大、美國、歐洲共同體、法國、日本、紐西蘭、菲律賓、中華台北(**Chinese Taipei**)、庫克群島、密克羅尼西亞、斐濟、吉里巴斯共和國、諾魯、馬紹爾群島、所羅門群島等。合作非會員國(Cooperating Non-member(s))：貝里斯、印尼。WCPFC 官網：<http://www.wcpfc.int/>，(最後瀏覽日期：2008 年 5 月 6 日)。

<sup>26</sup> 我國加入南方黑鮪保育委員會延伸委員會 (Extended Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna)乃是於 2002 年。

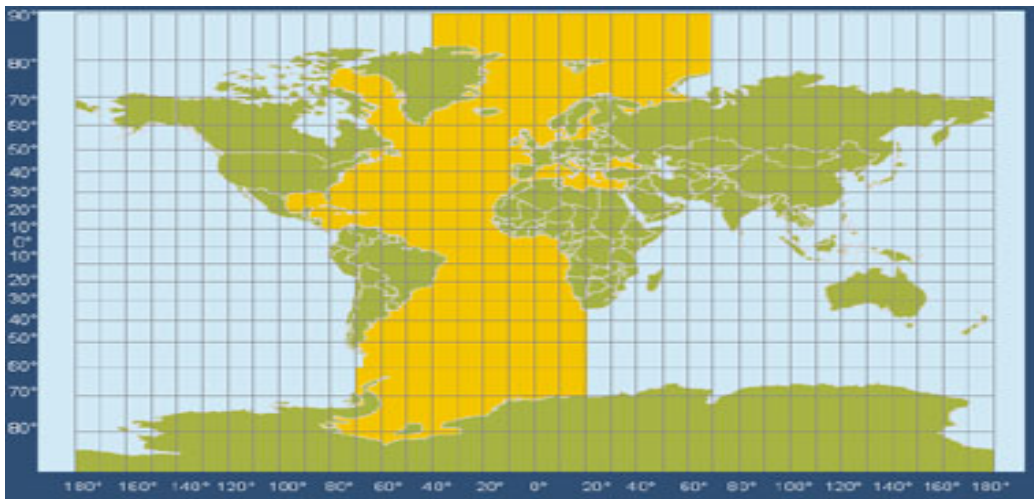
<sup>27</sup> 我國加入之始，乃是以觀察員身分加入。遲至 2002 年之後，才成為延伸委員會會員。

<sup>28</sup> 出席者為受邀專家，無此處之名稱，故維持之。

員 會 (IOTC)	experts)		作非締約 方。 <sup>29</sup>	Establishment Of The Indian Ocean Tuna Commission	
---------------	----------	--	--------------------------	--	--

我國目前參與區域性漁業組織之簡表<sup>30</sup>

**第一項：大西洋鮪類資源保育委員會 (International Commission For The Conservation Of Atlantic Tunas, ICCAT)**



公約 (The International Convention For The Conservation Of Atlantic Tunas) 適用區域<sup>31</sup>

本公約對於會員國資格相當嚴格，在第 14 條第 1 項<sup>32</sup>中：「本公約應開放給聯合國會員國或聯合國所屬機構之會員國政府簽署。未簽署本公約之政府得在任一時間加入本公約。」由上述條文看來，只有下列方有資格成為該公約之會員國：

1. 聯合國之會員國。

<sup>29</sup> 會員國：澳大利亞、貝里斯、中國、科摩洛、厄立特里亞、歐洲共同體、法國、幾內亞、印度、印尼、伊朗、日本、肯亞、北韓、馬達加斯加、馬來西亞、模里西斯、阿曼、巴基斯坦、菲律賓、塞席爾群島、斯里蘭卡、蘇丹、坦尚尼亞、泰國、大英聯合王國、萬那杜。合作非締約方：塞內加爾、南非、烏拉圭。IOTC 官網：<http://www.iotc.org/English/index.php>，(最後瀏覽日期：2008 年 5 月 6 日)。

<sup>30</sup> 參照姜皇池，前揭註 3，頁 19。本圖表乃參照姜皇池教授之圖表及自行整理而成。

<sup>31</sup> 公約 (The International Convention For The Conservation Of Atlantic Tunas) 適用區域，本圖乃是取自於聯合國國際農糧組織之網站連結，<http://www.fao.org/fishery/rfb/iccat/1>，(最後瀏覽日期：2008 年 5 月 6 日)。

<sup>32</sup> ICCAT Convention Art. 14(1): 「 This Convention shall be open for signature by the Government of any State which is a Member of the United Nations or of any Specialized Agency of the United Nations. Any such Government which does not sign this Convention may adhere to it at any time. 」

2. 聯合國所屬專業機構之成員國政府。
3. 願在本公約所轄之事務中移轉一定權限之跨政府經濟整合機構。

上述之限制，具有相對照之性質，聯合國之專業機構之成員定為聯合國之會員。其區別之實益並不大。我國非為聯合國之會員，必定也非為其下專屬機構之成員，故我國並不符合上述成為會員國之資格，僅能以觀察員加入之。

關於該組織漁業實體之規定，多散見於決議之中，如 1997 年第 15 屆年會中第 97-17 號<sup>33</sup>決議及 2001 年 01-17 號決議<sup>34</sup>等。

上述決議使身為捕魚實體的我國在大西洋鮪類資源保育委員會中僅為合作非締約方 (cooperative non-contracting party) 地位的觀察員，在該組織上之權利，相較會員國國家，觀察員資格難以全部主張，均須視議事規則是否有賦予我國該等權益，我國不得逕行主張。

在該組織中，加諸捕魚實體應盡之義務，在 2003 年於都柏林召開之年會中通過「關於船旗締約方、合作非締約方、實體或捕魚實體對於在公約水域中作業之漁船責任建議案 (Recommendation by ICCAT concerning the Duties of Contracting Parties and Cooperating Non-Contracting Parties, Entities or Fishing Entities in Relation to their Vessel Fishing in the ICCAT Convention Area)<sup>35</sup>」，加諸組織中捕魚實體所應盡之義務。計有下列三點：

1. 船旗締約方、合作非締約方、實體或捕魚實體為監控懸掛其旗幟並核准在公約水域內捕撈本組織養護、管理魚種的漁船應制定措施，使其所屬漁船遵守本組織之養護管理措施並不減損其效力。藉由核發捕魚授權證、執照或許可證，授權所屬漁船在本組織海域內作業。透過和相關之沿岸國合作，以及船旗締約方、合作非締約方、實體或捕魚實體可利用其他方式，確保其所屬漁船在他會員國所轄水域內不得進行未經許可的漁捕行為。要求在公海作業的所屬漁船，必須攜帶捕

---

<sup>33</sup> Resolution By ICCAT On Becoming A Cooperating Party, Entity Or Fishing Entity : <http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/1997-17-e.pdf> (最後瀏覽日期：2008年5月6日)。

<sup>34</sup> Resolution by ICCAT on Becoming a Cooperating Party, Entity or Fishing Entity : <http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2001-17-e.pdf> (最後瀏覽日期：2008年5月6日)。

<sup>35</sup> Recommendation By ICCAT Concerning The Duties Of Contracting Parties And Cooperating Non-Contracting Parties, Entities, Or Fishing Entities In Relation To Their Vessels Fishing In The ICCAT Convention Area : <http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2003-12-e.pdf> (最後瀏覽日期：2008年5月6日)。

魚執照、授權書、許可證等證明文件。當遇到有受本組織充分授權的人員登船臨檢時，必須出示該等證明文件以示其漁捕行為合法。對其遭檢舉懷疑有違反組織養護管理措施情事之漁船，必須對該漁船進行調查且追蹤後續，並報告其調查結果及其相對應的處理措施。

2. 各船旗締約方、合作非締約方、實體或捕魚實體應建立並保存經核准在公約水域內捕撈本組織養護管理魚種船隻之最新名冊，該名冊應包含租賃船隻方式而被授權作業之懸掛其他船旗船隻。

3. 每一船旗締約方、合作非締約方、實體或捕魚實體應確保經核准在公約水域內捕撈本組織養護管理魚種之所屬漁船及漁具，可依照一般公認標準方式作出可供快速辨認的標誌記號。<sup>36</sup>

從上述可知，相對於我國以捕魚實體之身分加入應盡之義務，捕魚實體之權利並未如義務之加重而增加，在權利方面，要申請程序相當之困難，但應盡義務及失去資格卻相對容易，這也反映出在該組織中對於會員之管理，仍存在著保護觀念，牢不可破。

## 第二項：美洲熱帶鮪類委員會（Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC）



<sup>36</sup> 李宗龍，從各區域性漁業管理組織的實踐看捕魚實體在國際漁業法上的法律地位，東吳大學法律學系碩士班國際法組，研究所碩士論文，民國九十六年七月，頁88-89。

### 1949 IATTC 公約適用區域<sup>37</sup>

2006年6月通過了《安地瓜公約（Inter-American Tropical Tuna Commission Convention For The Strengthening Of The Inter-American Tropical Tuna Commission Established By The 1949 Convention Between The United States Of America And The Republic Of Costa Rica (Hereinafter “Antigua Convention”))》，其大量採用了1995年《跨界及高度迴游魚種種群協定》中捕魚實體之概念，更將締約方和委員會成員做了一個區別，規定委員會會員包括該公約之締約方及承諾願意遵守公約條款之捕魚實體，實為一大進步。

在此公約中，「捕魚實體」有下述權利：

1. 第9條第2款規定：所有委員會委員對於所提議案議題，均有充分表達意見之權利，且此等意見將成為地約方做成最後決議之考量。
2. 第9條第3款規定委員會預算之通過及修正，決定會員分攤方式和比例、有關本公約於制定標準和決定分配總可捕獲量或包括裝載之總許可漁捕能力或漁獲努力量（efforts）水準等相關議題時，應由委員會委員以共識決議之。
3. 第28條第1款a項規定：以捕魚實體身份簽署依據決議案賦予效力之文件加入本組織成為委員會委員者，擁有決議權。
4. 第35條第2款規定：委員會會員在委員會會議召開最少六十天前，得向秘書長提交提議附件修正案。
5. 第36條第2款規定：捕魚實體比照締約方，向保存機構送交退出本公約的書面通知<sup>38</sup>，保存機構在收到通知後三十天內通知其他締約方；退出的正式生效日期為保存機構接獲退出通知的六個月。<sup>39</sup>

在義務方面，均規定《安地瓜公約》第19條：「本公約第18條準用於委員會會員之捕魚實體」、第21條：「本公約第20條準用於委員會會員之捕魚實體」以及附件一，計有下列：

1. 應制定必要的法律和規定，以確保履行及遵守本公約通過之養護管理措施。
2. 提供下列數種資訊或資料：提供統計及生物資訊、有關其所屬船隻在公約水域內進行漁捕活動之資訊、關於履行本公約通過措施所採取行動之資訊、在保密原則規範下，授權使用及釋出委員會或國家計畫之海上觀察員的記錄資料。

<sup>37</sup> 1949 IATTC 公約適用區域，本圖乃是取自於聯合國國際農糧組織之網站連結，[http://www.fao.org/fishery/org/iattc\\_inst/1](http://www.fao.org/fishery/org/iattc_inst/1)，（最後瀏覽日期：2008年5月6日）。

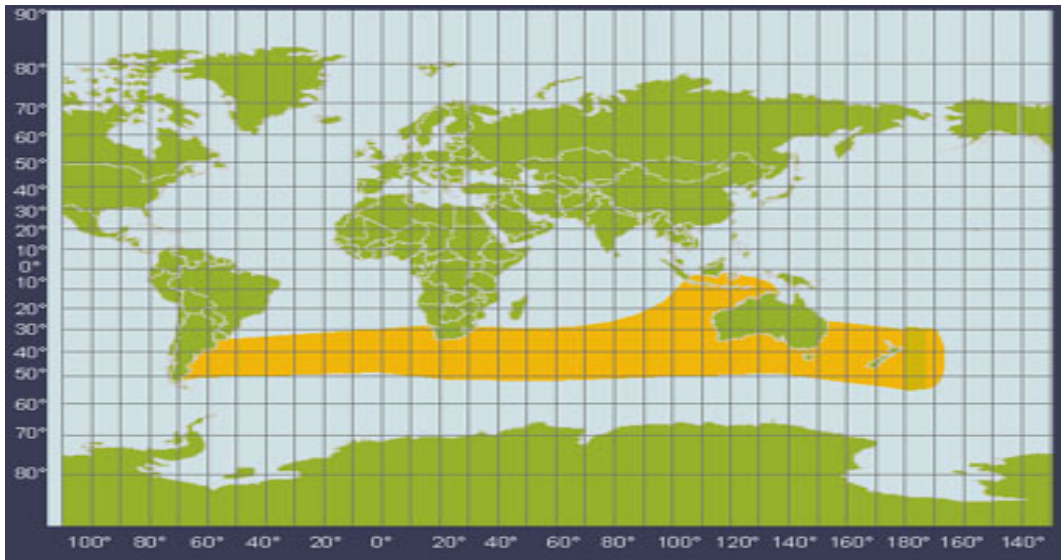
<sup>38</sup> 在本公約對其生效十二個月後任何時間中得為之。

<sup>39</sup> 李宗龍，前揭註36，頁102-03。

3. 通知或提供委員會所通過措施旅行審查次委員會所需資料。<sup>40</sup>
4. 應採取嚴格措施及透過合作，確保在其管轄水域內作業之船隻遵守本公約及其所制定的養護管理措施，若有船隻損及養護管理措施應重視並徹底調查，且視情節，拒絕中止或撤銷捕撈許可。
5. 除有該國相關主管機構核發之執照、許可或授權，應採取必要的措施，以確保懸掛其旗幟之船隻不在公約水域內任何其他國家主權或管轄水域內實施漁捕行為。<sup>41</sup>

《安地瓜公約》明定捕魚實體具有委員會會員資格，幾乎取得所有與締約方相同的權利，但是捕魚實體對於：委員會主席、副主席、新會員加入、公約修正案等四個項目仍舊沒有取得權利，此部份的權利不完整與在中西太平洋漁業委員會(WCPFC)相同。由於安地瓜公約締約過程中，我國一直持續參與，且參照中西太平洋漁業委員會的經驗，故吾人可以發現當安地瓜公約生效後，我國具有會員身份，故如同在中西太平洋漁業委員會一般，擁有最接近締約方會員的權利。

### 第三項：南方黑鮪保育委員會 (Commission For The Conservation Of Southern Bluefin Tuna, CCSBT)



南方黑鮪養護公約海域<sup>42</sup>

由於我國並非以會員身份參與本組織，而是透過延伸委員會參加組織活動。

<sup>40</sup> 如：可適用於委員會之管理與養護的行政規定及法律，包括違規制裁之規定、個案分析整理和最終決議。

<sup>41</sup> 李宗龍，前揭註 36，頁 103-04。

<sup>42</sup> 南方黑鮪養護公約海域，本圖乃是取自於聯合國國際農糧組織之網站，<http://www.fao.org/fishery/rfb/ccsbt/1>，(最後瀏覽日期：2008年5月6日)。

而本組織所通過之決議，並不是由本組織的年會直接所通過，事實上延伸委員會討論決議後，再送本組織大會討論議決、通過執行。由於在延伸委員會中，我國所享有的權利義務與其他會員國相同，而在本組織中與我國權利義務相關的組織決議及延伸委員會的議事規則共計如下：

1. 決議第1 點：延伸委員會包含締約方、任何實體或捕魚實體，可於三年登記期間內捕捉南方黑鮪。
2. 決議第2 點：所有延伸委員會的會員，均享有平等的投票權。
3. 決議第6 點：任何實體和捕魚實體有意願成為延伸委員會會員者，可向本組織執行秘書提出申請。
4. 決議第8 點：延伸委員會會員有權指派代表、專家和顧問參與大會或其附屬組織（如科學委員會）的觀察員，被指派的代表因此擁有出席權以及發言權。
5. 規則2：除南方黑鮪保育委員會議事規則（Rule of Procedure of the Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna）的規則4(3)和規則9 之外，其他規則將準用於延伸委員會的其他議題上<sup>43</sup>。
6. 規則3：延伸委員會可決定限制合作非會員在某個特別議題上的參與。

綜上所述，不難發現，我國在南方黑鮪保育委員會的延伸委員會中有擁有的權利計有：漁獲捕撈權、決議權、對組織大會的出席權與發言權、人民有被選為主席或副主席的權利。

## 第四章：台灣漁業政策與遠景

1982 年後『聯合國海洋法公約』所建立之漁業資源體系，主要是藉由建立專屬經濟區，將原先領海範圍較小的國家管轄海域，擴展到龐大的公海區域。也由於無論一國的漁業規模如何，對於漁業資源的養護和管理皆是長期的。對於加入國際或區域漁業組織中也愈顯重要而加入國際組織中的資格，也成為極為重要的事。本文由傳統及現代國際法中對於主體的定義中探討何謂「實體」，進次推展在國際法上「捕魚實體」的法律地位為何，檢視我國以「捕魚實體」加入區域漁業組織時的權利及義務，想藉此來比較利弊得失。綜上觀之，有以下結論及建議：

1. 「捕魚實體」的名稱，首先出現在 1992 年的《北太平洋溯河性魚類種

---

<sup>43</sup> 意即排除建立秘書處以及成為秘書處的人員。因此南方黑鮪保育委員會議事規則 4，捕魚實體可被選舉擔任延伸委員會主席和副主席的權利。

群養護公約》中；但是 1995 年的《跨界及高度迴游魚種種群協定》確立了「捕魚實體」地位及權利義務，也使我國有了加入的明確名稱。但是迄今，何謂「捕魚實體」，並未出現正式的國際法上的解釋，學者僅能從條文刪除不包括的選項中(國家、國際組織等)找出其所指，雖有其推理過程，但對於不同的區域性組織來說，所指之「漁業實體」仍有不同。是否在無統一解釋時，應字面上之解釋一體適用，有待商榷。

2. 在加入區域性國際組織時，因我國非為聯合國之會員國，在現今國際社會下，多主張「一個中國」，我國已退出聯合國，且在政治現實下，當事務涉及「國家」議題時，我國則會較顯弱勢。例如我國加入 IOTC，該公約由於係由聯合國糧農組織所主導，故對於聯合國糧農組織的會員與準會員均給予相當的便宜。身為觀察員的我國，可能要繳交相當於會員之會費，提供我國漁業之資訊及相關科學報告，但卻不能與會員享受相同的權利（如投票權、議事權等），對於我國而言，在尚未取得「國家」身分時，確有諸多不便。
3. 「捕魚實體」在法律意涵中，尚未有一個定調的地位與解釋，但區隔於「國家」之外，確是相當明確的。實體中有相當多之解釋空間，而我國在中國之打壓下，以「捕魚實體」稱之，是否會造成國際社會之混淆，造成「一個中國」的印象加深，假以時日，若台灣欲以台灣之名獨立，雖無礙於我國之自我認定，但國際上對台灣印象之建立，是不是會有所影響，仍須深思之。
4. 從上述資料之分析，若我國不以便宜方式行之，恐將難以參與國際及區域性組織。若為了國家之定位而犧牲我國漁民之利益，實為不智。而以現金既存之國際協定或公約，我國參加之可能性甚小。但在 1995 年的《跨界及高度迴游魚種種群協定》之後所制定之協定或養護公約，都顯然允許「漁業實體」加入，成為觀察員。我國若能利用此一優勢，加入各該委員會，對於我國利益之主張，也未嘗不是一個相當不錯的方案。

## 第五章：結論

在諸多場合中，國際社會間多以政治實體來指稱臺灣，特別是就台灣法律地位定位時，偏向以實體、特殊實體、政治實體稱臺灣，以避免無謂的紛爭。即使是在經濟事務，如捕魚事務方面，也將台灣定位在一個無色彩及立場的「漁業實



體」上。假以時日，會有更多的「實體」為台灣所創設。但細想之，雖然 1995 年的《跨界及高度迴游魚種種群協定》是聯合國大會決議所授權，經國際會議通過之協定，但其本質上仍為國際條約，我國既非締約方，對於其所設之框架：「漁業實體」，必不受到其拘束。對於上述有可能涉及他國貶抑我國國際地位之用詞，若無損於我國自我認知且有利於我國漁業，對於用詞遣詞上，並無須多做爭執。

危機與轉機往往只有一線之隔，趁此機會將臺灣的地位問題推向國際舞台，讓我國在國際社會中的能見度放大，使國際社會中的成員了解到我國與中國之不同，及我國在經濟各方面對國際社會上所具有相當之影響力，漸次推進，將我國送上國際大舞台。但現今以實體加入國際及區域組織之政策，實為刀之雙刃，欲如何利用，實應深思之。

## 參考文獻

### 中文：

- 丘宏達，「現代國際法」，三民書局，2007年9月。
- 姜皇池，「國際海洋法(下冊)」，學林文化，2004年9月。
- 姜皇池，「台灣參與國際漁業組織：國家地位與實際利益間之衡量」，台灣國際法季刊，第2卷第1期，2005年3月。
- 姜皇池，「論聯合國《跨界魚類種群協定》—臺灣參與國際漁業組織之突破？或困境之加深？」，臺大法學論叢第31卷第6期，2002年11月。
- 李宗龍，從各區域性漁業管理組織的實踐看捕魚實體在國際漁業法上的法律地位，東吳大學法律學系碩士班國際法組，研究所碩士論文，民國96年7月。

### 英文：

- SHEAER, I.A. (1994), STARKE'S INTERNATIONAL LAW, n.2 (11<sup>th</sup> ed.).
- AKEHURST, MICHAEL (1992), A MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW (6th ed.).
- FRIEDMANN, WOLFGANG(1964), THE CHANGING STRUCTURE OF INTERNATIONAL LAW.
- Serdy, Andrew (2004), *Bring Taiwan Into The International Fisheries Fold: The Legal Personality Of The Fishing Entity*, 75 BRIT. TB. INT'L. L. 183.
- Anderson, D. H. (1996), *The Straddling Stocks Agreement of 1995-an Initial Assessment*, 45:2 INT'L & COMP. L. Q. 463.
- Wang, Dustin Kung-Hsiung (2006), *Taiwan's Participation in Regional Fisheries Management Organizations and the Conceptual Revolution on Fishing Entity: The Case of the IATTC*, 37 OCEAN DEV. & INT'L L. 209.
- United Nations Conference On Straddling Fish Stocks And Highly Migratory Fish Stocks, July 24 - August 4, 1995, Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, U.N. Doc A/CONF.164/37 (September 8, 1995).
- The Secretary- General, *Law Of The Sea; Report of the Secretary- General*, ¶152,

U.N. Doc. A/51/645 (Nov. 1, 1996).

網路資料：

ICCAT 官網：<http://www.iccat.int/>

IATTC 官網：<http://www.iattc.org/>

WCPFC 官網：<http://www.wcpfc.int/>

IOTC 官網：<http://www.iotc.org/English/index.php>

The International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas,  
<http://www.fao.org/fishery/rfb/iccat/1>

Resolution By ICCAT On Becoming A Cooperating Party, Entity Or Fishing Entity :  
<http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/1997-17-e.pdf>

Resolution by ICCAT on Becoming a Cooperating Party, Entity or Fishing Entity :  
<http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2001-17-e.pdf>

Recommendation By ICCAT Concerning The Duties Of Contracting Parties And  
Cooperating Non-Contracting Parties, Entities, Or Fishing Entities In Relation  
To Their Vessels Fishing In The ICCAT Convention Area :  
<http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2003-12-e.pdf>

# 我國健全造船環境政策目標下所應注意之國際情勢： 全球造船業現況與 OECD 造船談判之趨勢 ——以補貼問題為中心

張森瑜

國立台灣海洋大學海洋法律研究所

## 摘要

發展造船工業為行政院所提出之 2006 年海洋白皮書內之政策目標。任何產業發展除了國家本身之政策目標需求外，國際社會之現況亦不可不加以考慮，特別是造船工業此種具全球單一市場性質之產業，其發展更須具備高度之國際觀。國際造船市場長久以來存在可能的不完全符合自由市場競爭制序之狀態，特別是政府補貼所造成的扭曲現象，為此全球造船工業領先國家間已發生多次衝突，幾經協商後其試圖在 OECD 之架構下建立起關於造船工業補貼問題之規範，雖其草案尚未通過，但補貼之全面禁止與例外許可之規範架構已近確立。

關鍵字：造船、OECD、新造船協定、補貼、供需小組會議、造船工業小組會議、OECD 造船特別諮詢小組、

## 前言

我國為一四面環海之島嶼國家，於陸地面積不大與自然資源不豐之情況下<sup>1</sup>，海洋之利用與我國之國家發展間實存在高度關聯性<sup>2</sup>。而與海洋相涉之事務上，無論是海運、漁業、國防或其它自然資源之利用及環境之維護等，各類型之船舶可謂不可或缺之工具，於此前題下，發展造船工業初步而言應能與上述之海洋利用間相輔相成。在政府海洋國家之政策思維下<sup>3</sup>，行政院所提出之 2006 年海

<sup>1</sup>行政院國家永續發展全球資訊網，「永續發展行動計畫」，

<http://ivy3.epa.gov.tw/NSDN/CH/plan/index.htm>，查訪日期：2007 年 11 月 20 日。

<sup>2</sup>我國進出口貿易額於 2006 與 2007 年均超過 4000 億美元，中華民國經濟部經貿統計，我國對外貿易統計，<http://2k3dmz2.moea.gov.tw/GNWEB/Indicator/Indicator01.aspx?rptcod=C01>，查訪日期：2007 年 12 月 3 日。

<sup>3</sup>行政院研發考核委員會，*海洋政策白皮書*，（台北：行政院研發考核委員會，2006 年 4 月初版），頁 23。

洋政策白皮書亦以健全優良造船環境為施政策略與工作項目<sup>4</sup>，由政策目標設定之合理性觀之極為妥適。然做為國際社會之一份子，任何產業發展除了國家本身之政策目標需求外，國際社會之現況亦不可不加以考慮。現今全球造船工業之重心高度集中於東亞及歐洲<sup>5</sup>，而東亞各國中又以南韓之造船業發展近年來最為蓬勃<sup>6</sup>。然該項數據其背後所隱含的往往不僅是一國在造船工業上之工程技術與價格、原料等層面之市場經濟問題，政府之支持度高低對於該產業之發展可能具有決定性之影響<sup>7</sup>，而所謂政府之支持與否，不單僅是如我國海洋政策白皮書所提及之設立評鑑小組審查機制，編列造船業研究發展經費等，而是政府提供該產業高額的補貼措施，關於此一論證，由全球造船業之兩大陣營：歐盟與南韓間就政府之補貼此一議題上衝突頻生，以至於乃有 OECD 架構下造船談判之產生可見端倪。然而 OECD 下之造船談判所草擬之新造船協定草案因各方見解仍分歧，該談判至今仍持續進行中<sup>8</sup>。據此，與健全與發展造船業之我國政策目標相結合，本文乃就全球造船業之現況，與此一造船業強權國家間之 OECD 造船談判產生之背景與談判重心之一的補貼問題及其趨勢加以介紹並為一簡要之分析，以期對造船工業之國際情勢能有初步之認識。

## 壹、全球造船業現況

### 一、分析分向

近年來全球的造船業的發展極為蓬勃，1991 年至 2002 年間原本以較為平緩的速度成長的造船訂單數量，自 2003 年起開始轉為大幅度的成長並持續至今<sup>9</sup>。以 2006 年為例，全球造船訂單總額達 1055 億美元，較 2005 年新造船訂單總額相比成長 37%，與 2004 年新造船訂單總額 763 億美元相比則成長了 76.3%<sup>10</sup>。

<sup>4</sup> 同前註，頁 118。

<sup>5</sup> 香港大公報，中國造船訂單連續 4 月首位，2007 年 5 月 25 日，  
<http://www.takungpao.com:82/news/07/05/25/KE-741491.htm>，查訪日期：2007 年 12 月 10 日。

<sup>6</sup> 大紀元電子報，南韓造船業第四年稱霸，中國榜上有名，2007 年 2 月 18 日，  
<http://www.epochtimes.com/b5/7/2/18/n1625974.htm>，查訪日期：2007 年 12 月 10 日。

<sup>7</sup> 沈康生，「南韓與歐洲間造船工業的爭議」，*中船季刊*，22 卷 2 期（2000 年 8 月），頁 11。

<sup>8</sup> 公務出國報告，我國出席「OECD 造船工作小組第 104 次會議會議情形」出國報告書，頁 3，見政府出版品資料回應網，  
[http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report\\_detail.jsp?sysId=C09601425](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09601425)。

<sup>9</sup> ISL，"World Shipbuilding and Maritime Casualties"，  
[www.isl.org/infoline/index.php?name=UpDownload&req=getit&lid=413](http://www.isl.org/infoline/index.php?name=UpDownload&req=getit&lid=413)。

<sup>10</sup> 經濟部國貿局經貿資訊網，2006 年全球新船訂單創新高達 1055 億美元，韓、日、中居前三名，2007 年 3 月 19 日，  
[http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/web/report\\_detail.jsp?data\\_base\\_id=DB009&category\\_id=CAT1816&report\\_id=128139](http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1816&report_id=128139)，查訪日期：2007 年 12 月 10 日。

在此呈現一片榮景之造船業大趨勢之下，以下乃就全球新造船訂單之船種與主要造船國家之市場重要性此二方面之概況加以分析介紹，因其分別代表了市場之需求與全球造船業發展版圖之分佈情形。

## 二、全球新造船訂單之船舶種類

首先，油輪市場為 2006 年船舶市場上佔有率最高之產品，在全年總計為 1055 億美元的新船訂單額裡，油輪訂單即佔 492 億美元<sup>11</sup>，其成長幅度之大為三十年來前所未有，舉例而言：依據德國研究機構 ISL 之統計<sup>12</sup>，截至 2006 年 7 月 1 日為止，全球接獲之油輪訂單共有 2,061 艘，合計有 136.9 百萬 dwt<sup>13</sup>，這與 2005 年同期相較成長了 37%。甚至光是 2006 年 4 月至 6 月這 3 個月所接獲的訂單數量，即已是 20 年前之當年度所接獲訂單數量總合。而在 136.9 百萬 dwt 的油輪裡，有 116 百萬 dwt 是原油、石油產品與石油化學混合輪，這樣的訂單數量，造船廠可能必須花五年才能消化完畢。而在新興船種：天然氣運輸輪則有 17 百萬 dwt，其種類可細分為液化石油氣船（LPG）與液態天然氣船（LNG）兩種。

其次，貨櫃輪之成長與訂單數量排名第二，至於散裝貨輪的市場成長並未如油輪與貨櫃輪般突出，但其仍為第三大之船種訂單來源。而在未列入上述分類之其它種類船舶也成長了 63%，包含了一般貨船、特殊種類的貨船、冷凍船、長程客輪、汽車渡輪與其它種類的客船。總體而言，在 2006 年新造船訂單之船種方面，油輪所佔之市場比例是最大的，但是這個數值包含了所有液體運輸輪，若將油輪市場做進一步的切割細分為前述之液態天然氣船、原油運輸輪等…，則貨櫃輪的訂單數量為單一船種裡最大的，散裝貨輪則再次之，在新型船舶如液化天然氣運輸船方面，其所佔比例不高但仍持續成長<sup>14</sup>。此與 2005 年之三大熱門船種：油輪、貨櫃輪與散裝貨輪之趨勢大至相當<sup>15</sup>。但應注意者油輪市場之成長或許與防污公約將於 2010 年起禁止單殼油輪進行原油輸運有關<sup>16</sup>。

---

<sup>11</sup> 同前註。

<sup>12</sup> ISL，同前註 9。

<sup>13</sup> dwt 乃載重噸位，在一定的水域和季節裡，船舶所能裝載的最大限度的重量，稱為最大載重量。見台灣國際造船網頁，<http://www.csbcnet.com.tw/csbc/Ship/Ship04-2.aspx>，查訪日期：2007 年 12 月 18 日。

<sup>14</sup> ISL，同前註 9。

<sup>15</sup> 鄭映光，「2005 年全球造船市場整體回顧」，*中國造船暨輪機工程師學會會刊*，第五十三期（2005 年 12 月），頁 12-13。

<sup>16</sup> 翁鳳英，「保護海洋生態-從檢討海上油污染做起」，*能源報導*，2006 年 4 月，頁 27。

### 三、全球主要造船工業國家

世界主要造船國家間之龍頭之爭可謂極為激烈，特別於東亞之三大造船國家：南韓、日本與中國間之競爭更趨近於白熱化。原本領先的日本<sup>17</sup>在近年來被南韓所超越，在十年前仍遠落在後之中國亦於某些指標上已超過日本<sup>18</sup>，而日本面臨此一挑戰亦力挽狂瀾。以 2006 年為例，全球造船訂單總額達 1055 億美元，其中南韓所接獲之新造船訂單額即占全世界新造船訂單總額的 50%，可謂穩居世界造船業龍頭，日本方面在造船艘數與總噸數方面亦較 2005 年成長近 90%，並於該項二指標上居全球第二，中國大陸則緊追在後，居於世界第三之位置<sup>19</sup>。進入 2007 年後，競爭更為激烈，截至 2007 年 4 月底止，中國之造船訂單量以修正總噸計算已超越南韓，並連續四個月於該項指標上位居全球第一，南韓居次，日本則較去年同時大幅期下降 71%，甚至低於歐盟而跌落為世界第四位<sup>20</sup>。但自同年五月起，南韓之訂單量即開始大幅增加，於隨後的數月中從落後、追平到超越中國，並逐漸拉開領先之差距<sup>21</sup>。從上述之數據可見競爭之嚴峻。

而造國別與船種間之連結關係上，南韓的主要市場在油輪與貨櫃輪，日本則取得了大多數的散裝貨輪市場，歐洲則在郵輪上居於領先<sup>22</sup>。

### 四、小結

綜上所言，近年來全球造船市場上，以油輪、貨櫃輪與散裝貨輪之需求為最大，新船種如液化天然氣船等船舶的市場規模雖不大但仍處於成長之態勢。至於全球造船業之版圖主要分佈於東亞之韓日中三國與歐洲地區，且高度集中於排名前端之國家<sup>23</sup>，其總體排名與某些特別單項指標時有消長，可見其競爭之激烈，似乎也預示著爭端存在之可能性。而在將船種產量與國別產量二者資料相結合後，或許並不能排除南韓之所以做大與當今市場之需求間有著一定程度的關聯，在某種程度上能說明政策制定的前瞻性之重要。

<sup>17</sup> 刊欣，「十年追韓趕日中國搶進造船業龍頭」，*商業週刊*，第 828 期（2003 年 10 月 6 日），頁 186。

<sup>18</sup> 香港大公報，同前註 5。

<sup>19</sup> 經濟部國貿局經貿資訊網，同前註 10。

<sup>20</sup> 香港大公報，同前註 5。

<sup>21</sup> 星島環球網，南韓造船業訂單大增 逐步與中國拉開差距，2007 年 9 月 27 日，[http://www.stnn.cc:82/finnace\\_news/200709/t20070927\\_625730.html](http://www.stnn.cc:82/finnace_news/200709/t20070927_625730.html) 查訪日期：2007 年 12 月 10 日。

<sup>22</sup> ISL，同前註 9，頁 5。

<sup>23</sup> 以 2005 年為例，台灣之新船訂單數量雖為全球排名第五，但所佔比率尚不及全球的百分之一，與歐洲地區近百分之三十，韓國的百分之二十五，中國的百分之二十與日本的百分之十五存在相當之落差，見前註 15，頁 12。

## 貳、OECD 造船談判

### 一、產生背景

造船業作為一個國家持續工業化的主要關鍵工業而備受全球工業先進或發展中國家所關注。然面對西歐國家經驗與技術兼具的造船工業，後起之國除了工資低廉之優勢外，往往以必需使用特殊之競爭手段方能與其抗衡，比如：政府補貼。而在面對補貼與低廉工資所造成之低價競爭，工業先進國家亦以補貼反制之，此種局面早在 1970 年與 1980 年代即已開始：南韓為了發展造船工業而投入了數十億美元的經費；日本為了其造船業之生存實行了某些保護措施；美國則藉著龐大的軍艦建造計畫讓其造船業者進入軍艦業務；歐洲甚至經由高達 28% 的造船津貼來支持造船工業<sup>24</sup>。在此種背離市場機制的操作下，國際造船市場因此而扭曲。為對此種現象加以規範，世界主要造船國家乃在 OECD 會議中協商相關國際協定，並於 1994 年 12 月 21 日議定造船協定<sup>25</sup>。然因未獲國際影響力強大之美國批准而未生效並實施。

時間來到 1998 年，全球造船工業於當年開始出現產能過剩並因此而造成船價下跌，為此全球兩大造船集團歐盟與韓國間乃互相指責對方以政府非法補貼之方式造成不公平競爭方導致市場秩序失調，歐盟並於 2002 年 10 月間於 WTO 架構下控告南韓對其造船工業進行不當的「政府支持」，韓方亦反控歐盟補貼。為此 OECD 鑑於會員國家之貿易摩擦，理事會遂於 2002 年月成立「OECD 造船特別諮詢小組」(Special Negotiating Group, 簡稱 SNG)，討論政府措施所致之貿易扭曲，尋求訂立有別於原先於 1994 年所議定之造船協定之新造船協定 (new shipbuilding agreement)，以規範相關措施，並解決因市場扭曲所至之產能過剩的問題<sup>26</sup>。

### 二、會議時程與進展狀況

SNG 於 2002 年 10 月成立，依原先之預定目標，乃是希望於 2005 年底完成新造船協定之談判。其歷次談判時程見表一。經過數次談判後，於 2005 年 5 月間 SNG 所召開之第十次會議中非正式起草了新造船協定，然而隨後於同年 9 月之第十二次會議因會員國之部分意見分歧，特別是歐盟與韓國間對於價格規範

<sup>24</sup>沈康生，同前註 7，頁 20。

<sup>25</sup>同前註。

<sup>26</sup>公務出國報告，出席「OECD 造船工業特別諮詢小組」第 7 次會議出國報告，頁 1，見政府出版品資料回應網，[http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report\\_detail.jsp?sysId=C09303608](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09303608)。



之部分雙方無法妥協，新造船協定之談判因此宣告破裂，SNG 會議亦暫停<sup>27</sup>。

表一 OECD 造船特別諮詢小組會議歷次時程

SNG 會議	舉行時間	備註
第一次	2002 年 12 月	
第二次	2003 年 4 月	討論草案方針與價格措施等...是否列入規範
第三次	2003 年 7 月	
第四次	2003 年 12 月	
第五次	2004 年 3 月	
第六次	2004 年 5 月	
第七次	2004 年 9 月	祕書處草案建議 ASCM 與 WTO plus 間折衷
第八次	2004 年 11 月	各國對採取 ASCM 與 WTO plus 立場趨明朗
第九次	2005 年 2 月	
第十次	2005 年 5 月	新造船協定起草會議（非正式起草）
第十一次	2005 年 7 月	
第十二次	2005 年 12 月	主因價格規範問題談判破裂，會議暫停

資料來源：筆者自行整理

而除上述之造船特別諮詢小組會議外，OECD 仍有數個會議對有關造船規範之議題進行討論，如供需小組會議（Supply and Demand Group, 簡稱 S&D）與造船工作小組會議（Council Working Party on Shipbuilding, 簡稱 WP6）等。其中 S&D 會議乃於 SNG 會議之期間舉行，其任務乃於討論世界造船市場供需情形與價格趨勢，以提供相關資料予 SNG 參考<sup>28</sup>。而 WP6 乃直屬於 OECD 理事會，其位階相當於委員會層級，係 OECD 現存以單一產業為探討主題的兩個委員會之一（另一則為鋼鐵委員會），其當初之成立乃在探討造船產業政策與造船市場供需等問題，SNG 即是在 WP6 之決議下所成立。在 SNG 會議暫停後，WP6 取代其部分角色，持續討論新造船協定草案之相關事宜，其最近一次舉行之 2007 年 7 月間之第 104 次會議間即對於新造船協定之內容有所討論，並同時探討是否在不討論前述導致 SNG 會議談判破裂之價格規範的前提下重啟談判<sup>29</sup>。

<sup>27</sup>公務出國報告，參加 OECD SNG 造船談判高階官員暨第十二次會議出國報告書，頁 3，見政府出版品資料回應網，[http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report\\_detail.jsp?sysId=C09404003](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09404003)。

<sup>28</sup>沈康生，「全球造船產業與 OECD 造船談判」，*中船季刊*，131 期（2005 年 9 月），頁 138。

<sup>29</sup>公務出國報告，同前註 8。

### 三、小結

由 OECD 關於造船之談判來看，補貼問題一直是討論的焦點，SNG 亦是因應南韓與歐盟間關於補貼之爭端而成立，可謂一再說明補貼議題的確為各國發展造船工業時應予以關注之焦點。SNG 雖已因會員國間意見分歧而暫停召開，然相關之討論仍移至 WP6 繼續進行，故相關規範之形成並未因此會議暫停而陷入全然之停頓。不過草案之制定與施行若欲有重大進展恐怕仍有待 SNG 會議重新召開。

## 參、國際補貼規範與 OECD 造船談判中有關補貼問題之探討

### 一、國際補貼規範與造船工業之關係

補貼議題與造船工業間之關係已如前述，然造船工業亦為國際貿易之一環，仍不免受國際貿易相關規則所規範，故以下乃先論述有關補貼之國際貿易規範，並以之為基礎對 OECD 新造船協定草案談判過程中所涉及之補貼問題之特殊性及其趨勢加以討論。

### 二、補貼於國際貿易規範中之定義

補貼總括而言係一國對其產業所賦予之利益，其並非典型的貿易措施；許多國家以此作為發展產業之措施，亦為扶植產業之重要政策工具。但在政府之力量介入後，受補貼之產業或企業可能獲得某種利益，進而使整體營運成本降低，並於最後反應於提供之商品或服務之上，亦即價格之降低。如此對於未受補貼之國外產品在市場競爭下可能居於相對不利之位置，也可能形成不公平競爭，故長久以來補貼問題即為國際貿易之重要議題並且不斷試圖加以規範。

國際間對於補貼之規範最早出現在 1947 年所制定之 GATT 原始協定，其第十六條第一項規定：「若任何締約國授予或維持補貼，包括任何形式之收入或價格支持，且若其直接或間接造成增加由其領域出口產品，或減少任何產品進口至該領域，則其應將補貼之程度及其性質、補貼對進口至該領域或由該領域出口之產品數量之估計效果、以及其所以必須實施補貼之實際情形，以書面告知締約國。在任何情形下，倘若被認定此種補貼造成

任何其他締約國之嚴重危害，或有此危害之虞者，授予補貼之締約國應於受要求時，與其他相關之其他締約國，或締約國整體，討論限制此種補貼之可能性。」<sup>30</sup>由此觀之當時對於補貼之規範並無任何違反效果之規定，故較接近宣示性質之條款。而後於 1955 年增加了第十六條第二項至第五項，就會員國之出口補貼部分，其先將出口之產品分為初級產品<sup>31</sup>與非初級產品，並對非初級產品之補貼有了較嚴格的規範。接著於 1973 年至 1979 年間所舉行之 GATT 東京回合談判制定了「GATT 第六條、第十六條及第二十三條之解釋及適用協定」(Agreement on Interpretations and Applications of Article VI, XVI, and XXIII of the General agreement) 該協定承認補貼是各國政府用以提升經濟之重要政策工具，且重申禁止對初級產品以外之產品實施出口補貼，其更例示禁止性出口態樣之清單<sup>32</sup>，而該清單對於補貼問題之界定有相當程度之助益，並於稍後 WTO 的相關協定中予以延用，然因其並非多邊協定，故生效需由締約國另行簽署，又因簽署該協定之國家不多，故對 GATT 締約國之拘束力仍有限。

前此 GATT 所制定之關於補貼之各項規定因前述原因而效果有限，然自 1986 年至 1994 年之 WTO 烏拉圭回合談判制定補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measure, 簡稱 ASCM 或補貼協定) 後，關於補貼之規範可謂有了重大的進展。首先，由於 WTO 將其下之眾多協定整合為單一承諾之架構，使會員國原則上均必須接受該組織下所有多邊協議的規範，而 ASCM 乃一多邊協定，故會員國均必需遵守，因此不會有東京回合協定因簽署國過少而拘束力不足之缺失。其次，ASCM 對於何謂補貼首次立下了明確的定義性要件。ASCM 對補貼之定義如下：補貼係指政府或公立機構對企業或產業提供財務補助，致該企業或產業獲得利益，且該財務補助具有特定性<sup>33</sup>。而上述補貼之定義性規定又可進一步分析如下：

- 1、財務補助可分為：(1) 資金或貸款保證。(2) 免除應繳納之政府稅收。
- (3) 提供一般基本設施以外之商品或服務，或商品收購。(4) 政府付

<sup>30</sup> 羅昌發，*國際貿易法*，(台北：元照出版有限公司，2004 年 9 月，初版)，頁 398。

<sup>31</sup> 初級產品係指在原來之自然型態，或僅僅為國際貿易大量行銷之需要而經過通常慣例上所必要之初步加工之農林魚產品以及礦產品。見同前註，頁 400。

<sup>32</sup> 張南薰，「從 WTO 爭端解決案例探討出口授信補貼之合法性」，*月旦法學雜誌*，第 131 期(2006 年 4 月)，頁 79。

<sup>33</sup> 江文若，「WTO 補貼暨平衡措施協定簡介」，*工業簡訊*，29 卷 10 期(1999 年 10 月)，頁 3。

款予資金募集機構指示民營機構從事前述各項行為。

2、特定性係指下列情形之一者：(1) 對境內單一企業、產業或一群企業或產業所提供之補貼。(2) 政府立法明確規定補貼措施僅適用於特定產業。(3) 政府之補貼規定雖未限於特定企業，惟若審查標準不客觀，企業所獲補貼並非自動取得，亦即政府對補貼之適用對象有裁量權者，亦屬特定性補貼。(4) 政府之補貼措施在法律上不具特定性，政府對此亦無裁量權，惟在事實上卻不成比例的集中於某特定產業<sup>34</sup>。

3、企業獲得利益：政府提供利益，企業未必即受到利益，ASCM認為，必需一方面政府提供資金，另一方面必須因此而提供利益給企業，使得構成補貼。

### 三、補貼之種類—以對國際貿易之扭曲程度區分

關於補貼之種類，依其切入角度之不同而有相異之分類方式，如：以補貼之效果是否直接及於被補貼之對象可分為直接補貼與間接補貼；若以補貼之對象是具否特定性可區分為特定性補貼與不特定性補貼；甚或直接以補貼之標的命名者，如：研發補貼、運輸補貼、環保補貼等…，然許多文章於談及補貼之分類時往往僅直接言：補貼之分類為禁止性補貼、可控訴補貼與不可控訴補貼三類<sup>35</sup>，如此之論述雖不能稱之有誤，然似可更加精確。蓋各種學術上與實務上之分類之所以存在，乃因其有一定之區別實益，既言區別，則必需有標準，若能對於標準有所理解，方能掌握此分類之核心概念。

補貼之所以需列入國際貿易規範中，乃是其有可能對貿易產生扭區的效果，進而可能產生不經濟與無效率等長遠看來對經濟發展不利之影響，例如：1980與90年代因各國政府補貼過剩導致船價低迷，造船業因而獲利偏低，使得整個產業變得缺乏遠景。然而，在某種程度上補貼對經濟發展有著十分重要的角色，在體現補貼具有此種雙面性之立場上，ASCM希望能在二者間取得一平衡點<sup>36</sup>，故ASCM大體上乃依據對貿易的扭區程度為分類標準，再參酌部分特殊目的性之考量，將補貼分為：禁止性補貼、可控訴補貼與不可控訴補貼三類，茲分述如下<sup>37</sup>：

#### 1、禁止性補貼 (prohibited subsidies)：

<sup>34</sup> 同前註，頁3-4。

<sup>35</sup> 例可見如王騰坤，「WTO有關補貼條款對世界貿易之衝擊及影響」，*台灣經濟金融月刊*，第456期（2003年1月），頁117；及江文若，同前註33，頁4。

<sup>36</sup> 陳良潮，「WTO補貼議題談判立場之研究」，經濟部國際貿易局，2003年1月，頁6。

<sup>37</sup> 同註30，頁412-440。

由於該補貼被認定為對貿易扭曲之程度最大，故 ASCM 第三條明文禁止該類補貼，而其內容有出口補貼與以購買國內產品為條件之補貼（或稱進口替代補貼<sup>38</sup>）二者。而 ASCM 附件 I 大致上依循東京回合補貼協定所列出口補貼之例示清單，其雖僅為例示，但包含了出口補貼之最主要態樣，計有：直接補貼、通匯獎勵、運輸補貼、貨品或服務之優惠提供、直接稅責任減少、間接稅減免、進口稅之減輕或退還、出口信用保證與出口信用保險、出口授信、及最後的概括性規定：任何構成政府負擔而符合 GATT1994 第十六條定義下之出口補貼。至於所謂以購買國內產品為條件之補貼，乃一國政府規定，購買國內產品之廠商，得獲得稅捐減免之優惠，而購買進口產品之廠商，則無法獲得相同之優惠。上述二種情況可能使產品之進口國國內廠商之產品居於不利地位，亦可能使外國產品在出口國國內處於不利之地位，故對貿易之扭曲可謂嚴重，故 ASCM 將之列為禁止性補貼。

## 2、不可控訴補貼（non-actionable subsidies）：

此種措施在 WTO 之多邊架構之下為不可控訴者，且不會成為採取平衡措施之對象。蓋，依前述對補貼之分類標準，被歸納為此類之補貼因對貿易極不可能造成負面影響，或因具有特殊價值目的考量，因而不予以限制。其內容有為三：（1）對工業研究及競爭前發展活動之補貼；（2）對貧瘠地區之補貼；（3）對新環保設施之補貼。

然部分開發中國家認為研發與環保補貼乃是已開發國家常見之補貼，將之列為不可控訴補貼對開發中國家有所不公<sup>39</sup>。依筆者個人看法，嚴格而論，該三項補貼對貿易難免會有一定程度之扭曲，其中環保補貼與貧瘠地區之補貼可謂基於特殊之社會現實：照顧弱勢及生態與環境之可持續性發展而使其為不可控訴，觀諸國家有照顧國民之義務與全球環境問題之急迫性，其手段與目的之追求間尚難稱有失當。較有疑義者乃第一項之對工業研究及競爭前發展活動之補貼，部分開發中國家所持之論點不可謂無道理，然與進入競爭階段相較，此階段能對貿易產商之扭曲尚小，待其進入競爭階段則轉換為可控訴補貼，此時尚可對之為一定之救濟，且目前 ASCM 對研發補貼之額度亦定有上限，即：所彌補之工業

<sup>38</sup> 江文若，同前註 33，頁 4。

<sup>39</sup> 同前註，頁 6。

研究成本不得超過 75%，或彌補不超過 50% 之競爭前之發展階段活動成本（ASCM 第 8.2 條 a），該數據之訂定或許為已開發國家深思熟且精密計算之結果，但目前看來尚受控制，其確實之影響仍有待更多的運作後方能確知。

### 3、可控訴補貼（actionable subsidies）：

指不屬於前兩項措施之其他特定性補貼。當一會員採取特定補貼措施致對其他會員之特定產業造成損害，或嚴重侵害其在 GATT1994 下之權益時，受不利影響之會員得採課徵平衡稅之措施，或向 WTO 爭端解決機制提出控訴以求救濟。和不可控訴補貼不同者乃在於前者無論實際上對於其它會員國有無不利之影響皆屬不可控訴，而後者則限於該補貼對其它會員國有不利之影響則為可控訴，換言之，即以是否對其它會員國有不利之影響為控訴之條件。至於何謂不利之影響，ASCM 第五條乃規定如下：（1）對其它會員國國內產業造成損害。（2）對其它會員在 GATT1994 之下直接或間接可獲得之利益造成剝奪或減損。（3）嚴重危害國家利益。

## 四、OECD 造船談判對於補貼之規範

SNG 在歷次會議中皆將補貼問題列為談判重點，在已有 ASCM 之補貼規範下，所討論者往往為補貼之規範是否要如同 ASCM。如：SNG 第七次會議中，中國提出以 ASCM 為架構之補貼規範，另外部分國家則主張建立補貼應全面禁止，僅例外允許之異於 ASCM 之方案，在該次會議中為了衡平上述二方案，秘書處草案建議不採全面禁止之，而是以共識決方式另以附表詳列禁止性、可控訴與不可控訴三類補貼。如：在 ASCM 所列之禁止各項補貼外，增列生產協助、對造船業營運損失補貼、直接債務免除、為降低成本、提升生產力或產品品質或符合現行環保標準等之採購、現代化、設備升級或轉換所給予之補貼此四項為禁止性補貼。而在可控訴補貼方面則參照 ASCM 第 3 條與第 5 條之除為不可控訴補貼外，其它補貼均屬之，至於不可控訴補貼該秘書處草案則建議對清單之內容予以持續討論<sup>40</sup>。

而其最新趨勢，在 SNG 會議暫停前，新造船協定草案關於補貼之核心架構乃採取較 WTO 規範更嚴格的補貼限制，亦即並未採取中國方面在第七次 SNG 會議中所提之以 ASCM 為架構之模式，而系採取所謂 WTO plus 之方式，即：原則上政府

<sup>40</sup> 公務出國報告書，同前註 26，頁 3。

補貼都是被禁止的，僅有少數例外被允許。之所以採用有別於 ASCM 之 WTO plus 架構，依 SNG 看法乃是因造船工業與有下列之特殊性<sup>41</sup>，而在該特殊性下 ASCM 之規範有所不足：

- 1、造船市場是個單一而無區隔的市場，即其生產、銷售與購買都在以全球為範圍的單一市場內進行。
- 2、單一筆的交易可能會影響同一種類船舶之其它交易；船舶的交易價格可能會成為未來許多交易之參考。
- 3、船東能夠選擇註冊其船籍之國家。
- 4、船舶往往是依據單一訂單上買方的特別需求而生產，所以難以被一系列的生產。
- 5、船舶很少為了銷售而被進口，且一般而言乃直接由終端使用者購買，不像其它產品存有為了銷售而進口之元素。

目前草案對有關補貼之規範仍然採取 ASCM 之禁止性補貼、可控訴補貼與不可控訴補貼之分類方式，而現階段而言其內容與 ASCM 有所不同之部分如下<sup>42</sup>：

#### 1、禁止性補貼：

依草案第三條禁止性補貼之項目包括 ASCM 中所禁止者以及各項直接或間接給予造船業者的補貼，其實質內容遠較第七次 SNG 會議秘書處草案所提之禁止範圍為廣，如：前述之生產補貼等外，尚增加了重整或持續營運補貼、投資或擴廠補貼、給船東或第三者的補貼讓國內船廠間接受益、SCM 中原先允許的補貼但超過某一百分比，以及不可控訴補貼中當條件不符合時的補貼等等…，此規範顯然已遠超出 SCM 協定所列之競爭性補貼之範疇，可見目前新造船協定草案中採取 WTO plus 之模式。

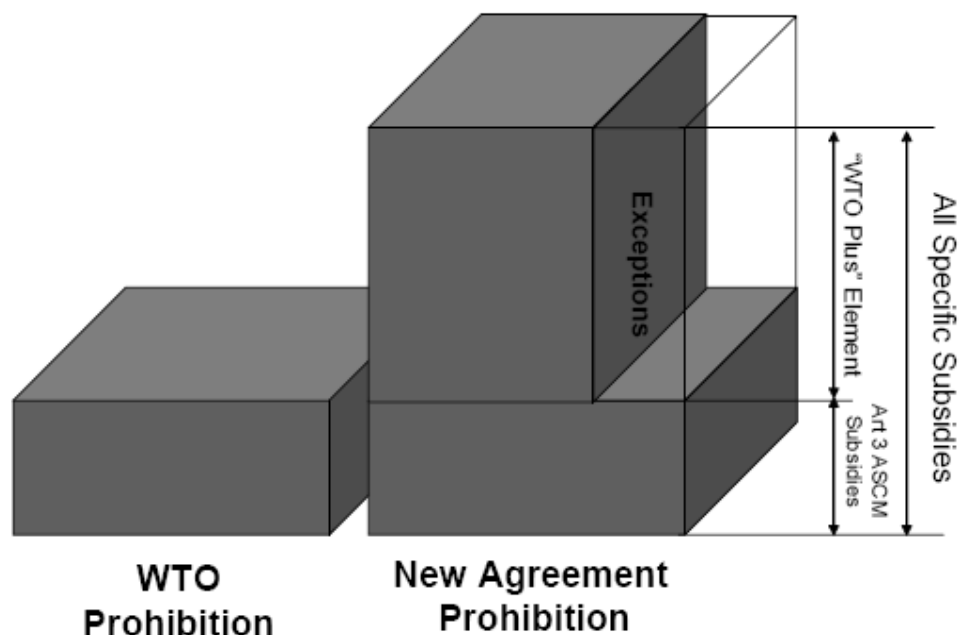
#### 2、不可控訴補貼：

草案第六條將永久關廠及研發兩類補貼列於其中，且對此部分已有初步之共識，但對實施的內容及條件有較為嚴格之限制，其目的乃不容許假借其名義行補貼之實。至於其它列於不可控訴補貼之項目各會員國間仍有歧見。

<sup>41</sup> Special Negotiation Group, "The subsidy discipline of the new shipbuilding agreement and the concept of WTO plus", C/WP6/SNG(2004)2, [http://taiwan.wto.org.tw/www/readdoc\\_ee.asp?documentid=34619](http://taiwan.wto.org.tw/www/readdoc_ee.asp?documentid=34619).

<sup>42</sup> 同註 28，頁 138-141。

圖一可大略說明新造船協定草案之 WTO plus 架構，其與 ASCM 下之禁止性補貼之規範範圍內並不衝突，但幾乎只要具特定性之補貼皆為不被允許的，深具全面禁止，例外允許之特色。



圖一：ASCM 與新造船協定草案禁止性補貼範圍之比較

資料來源：Special Negotiation Group, “The subsidy discipline of the new shipbuilding agreement and the concept of ‘WTO plus’”, C/WP6/SNG(2004)2.

## 五、小結

基於造船工業之特殊性，SNG 會議所擬之新造船協定草案採取與 ASCM 規範方式不同之 WTO plus 架構，雖然新造船協定草案尚於研議中，然此一架構已近底定，國際規範上就政府對造船工業之補貼之限制與禁止將可能日漸嚴格，因此對於各國就新造船協定草案之不可控訴補貼之未達成協議之部分，其通過而為草案所正式接納之可能性不高，各國對此不應過於期待。



## 結論

造船工業為一國工業化過程中極為重要的一項產業，為此戮力於工業化之國家莫不傾力發展，意圖於國際造船市場中爭得一席之地。然長久以來的激烈競爭，已引發各種問題，特別是對政府補貼之爭議，雖然 WTO 架構下之 ASCM 已對補貼問題有所規範，然基於造船產業之特殊性，OECD 各會員國經過 SNG 會議與其它有關會議之多次討論，多已認同造船工業之補貼問題需要不同於 ASCM 之規範，WTO plus 所謂的全面禁止，例外允許之架構也因此產生，此種造船補貼規範之特殊性實應加以注意。在為國際造船業之長遠發展建立一穩定之制序與規則之角度，此規範可謂合理且妥當。然觀諸目前造船工業領先國家之產業發展歷程，如日、韓等國，莫不是以政府補貼之方式提高其造船業之競爭力，待其已因政府補貼而獲利使其國內該產業居於市場優勢競爭地位後，即順勢將禁止性補貼之範圍擴大，阻止其它後進國家（如：中國）藉由其當年之模式與之競爭，此種模式在道德上或許可予以非難，然實為講求實力之國際社會間不得不接受之現象。由數次 SNG 會議裡，日、韓等國均表示支持全面禁止補貼之態度與其造船產業在國際間所占之比重看來，置於市場機制下，其他國家恐怕難有與其爭鋒之力。然所有的混亂終要有被平息的一日，此僅為時間點的問題，若正面看待此一國際趨勢下，我國之造船產業若是體質健全，則面對此一遵循市場制序之規範，反而更有發展茁壯之機。

## 參考文獻

### 一、 中文

#### (一) 書籍

羅昌發，*國際貿易法*，台北：元照出版有限公司，2004年9月，初版。

#### (二) 研究報告

陳良潮，「WTO 補貼議題談判立場之研究」，經濟部國際貿易局，2003年1月。

#### (三) 政府出版品

公務出國報告，出席「OECD 造船工業特別諮商小組」第7次會議出國報告，政府出版品資料回應網，

[http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report\\_detail.jsp?sysId=C09303608](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09303608)。

公務出國報告，參加 OECD SNG 造船談判高階官員暨第十二次會議出國報告書，政府出版品資料回應網，

[http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report\\_detail.jsp?sysId=C09404003](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09404003)。

公務出國報告，我國出席「OECD 造船工作小組第104次會議會議情形」出國報告書，政府出版品資料回應網，

[http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report\\_detail.jsp?sysId=C09601425](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09601425)。

#### (四) 期刊

王騰坤，「WTO 有關補貼條款對世界貿易之衝擊及影響」，*台灣經濟金融月刊*，第456期（2003年1月）。

江文若，「WTO 補貼暨平衡措施協定簡介」，*工業簡訊*，29卷10期（1999年10月）。

刊欣，「十年追韓趕日中國搶進造船業龍頭」，*商業週刊*，第828期（2003年10月6日）。

沈康生，「南韓與歐洲間造船工業的爭議」，*中船季刊*，22卷2期（2000年8月）。

，「全球造船產業與 OECD 造船談判」，*中船季刊*，131期（2005年9

月)。

翁鳳英，「保護海洋生態-從檢討海上油污染做起」，*能源報導*，2006年4月。

張南薰，「從WTO爭端解決案例探討出口授信補貼之合法性」，*月旦法學雜誌*，第131期（2006年4月）。

鄭映光，「2005年全球造船市場整體回顧」，*中國造船暨輪機工程師學會會刊*，第五十三期（2005年12月）。

#### （五）網路資料

大紀元電子報，南韓造船業第四年稱霸，中國榜上有名，2007年2月18日，<http://www.epochtimes.com/b5/7/2/18/n1625974.htm>，查訪日期：2007年12月10日。

中華民國經濟部經貿統計，我國對外貿易統計，

<http://2k3dmz2.moea.gov.tw/GNWEB/Indicator/Indicator01.aspx?rptcode=C01>，查訪日期：2007年12月3日。

行政院國家永續發展全球資訊網，「永續發展行動計畫」

<http://ivy3.epa.gov.tw/NSDN/CH/plan/index.htm>，查訪日期：2007年11月20日。

台灣國際造船網頁，

<http://www.csbcnet.com.tw/csbc/Ship/Ship04-2.aspx>，2007年12月18日。

星島環球網，南韓造船業訂單大增 逐步與中國拉開差距，2007年9月27日，

[http://www.stnn.cc:82/finnace\\_news/200709/t20070927\\_625730.html](http://www.stnn.cc:82/finnace_news/200709/t20070927_625730.html)，查訪日期：2007年12月10日。

香港大公報，中國造船訂單連續4月首位，2007年5月25日，

<http://www.takungpao.com:82/news/07/05/25/KE-741491.htm>。查訪日期：2007年12月10日

經濟部國貿局經貿資訊網，2006年全球新船訂單創新高達1055億美元，韓、日、中居前三名，2007年3月19日，

[http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/web/report\\_detail.jsp?data\\_base\\_id=DB009&category\\_id=CAT1816&report\\_id=128139](http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1816&report_id=128139)，查訪

日期：2007 年 12 月 10 日。

## 二、 英文

ISL , "World Shipbuilding and Maritime Casualties" ,

[www.isl.org/infoline/index.php?name=UpDownload&req=getit&lid=413](http://www.isl.org/infoline/index.php?name=UpDownload&req=getit&lid=413).

Special Negotiation Group , "The subsidy discipline of the new

shipbuilding agreement and the concept of WTO plus",

C/WP6/SNG(2004)2,

[http://taiwan.wtocenter.org.tw/www/readdoc\\_ee.asp?documentid=34619](http://taiwan.wtocenter.org.tw/www/readdoc_ee.asp?documentid=34619) .

## 參、海洋環境與資源保育議題

# 南臺灣海洋保護區之研究

林佩蓉、周秋隆

國立中山大學海洋事務研究所

## 摘要

本文主要介紹南台灣兩處海洋保護區-於墾丁國家公園內的後壁湖海洋資源保護示範區與尖山沿海保護區。並探討其成立緣由、法律與組織情形、執法與民眾參與情形。後壁湖海洋資源保護區是台灣一個相當值得學習的保護區案例。此保護區的源起是因為要保護野放的海膽，當地國家公園警察隊在海膽保護的任務之後，希望將其擴展為完全落實執法的區域。在後壁湖警察隊多年主動與當地業者溝通後，當地業者越來越能了解環境保護對穩固當地經濟的重要。為了讓業者間更能交流與討論意見，並與墾丁國家公園管理處溝通配合，民間業者組織化。並介紹尖山沿海保護區的位置、保護計畫、權責機關與相關法令，以及近幾年為保護當地所實施的政策。藉由此兩處海洋保護區，了解南台灣海洋保護區之策略與現況。

關鍵字：海洋保護區、尖山、後壁湖

## 一、前言

南台灣得天獨厚的地理環境，擁有豐富的海洋資源與特殊優美的景觀。我國政府在南台灣設置許多海洋保護區，例如尖山、九棚與墾丁沿海保護區，更將墾丁沿海保護區依國家公園法納入墾丁國家公園計畫。近年來民眾保育意識越來越強烈，深知在享受海洋遊憩與漁業等多樣資源的同時，人類的各式活動也對海洋環境帶來威脅。如何永續享受海洋環境帶來的多種價值，並在保育與利益間取得平衡，在世界各國一直是反覆被探討的課題。也是擁有豐富海洋資源的台灣面對的課題。本文介紹南台灣後壁湖海洋資源保護示範區與尖山沿海保護區之相關成立緣由、法律與組織情形、執法與民眾參與情形，並歸納值得學習之相關要點。

## 二、海洋保護區緒論

世界各國對於海洋保護區的定義不盡相同，但是保護的精神與目的大致是一

樣的，利用法律或是任何有效方法保護特定環境或物種。海洋保護區的概念在台灣很早就被應用，依保護對象與利用方式不同有不同名稱。1984年內政部成立的墾丁國家公園、1987年內政部營建署公告的12個沿海保護區、自1978年起行政院農委會漁業局陸續在全國12縣市設置26處沿岸漁業資源保育區、2007年成立的東沙環礁國家公園與劃設範圍包含部分海域為了保護特殊海域景觀的風景管理區，都是海洋保護區的應用方式，這些區域也都是在國家法令下受到保護的海洋保護區。

第四屆在委內瑞拉舉行的世界公園會議，委內瑞拉行動計畫列出了數個目標與優先行動，供世界海洋保護區參考。從1992年起逐漸受重視的近代海洋保護區經營趨勢如下（Guideline for Marine Protected Area，IUCN—The world Conservation Union 1999）：

#### 1. 生物區域計畫（Bioregional planning）

是一種整合管理的概念，將海洋保護區的管理與海洋保護區外圍景觀內，水與陸地的使用做連結。這個概念有點類似整合的海岸管理，並應強調陸域與海域環境的連結。

#### 2. 統合管理（Co-management）

鼓勵讓區域的管理與計劃和地方社群與社群的活動緊密合作，這是將海洋保護區的管理與漁業等其他權益關係人相合作的概念。

#### 3. 管理結構（The structure of management）

管理結構的改變趨勢是保護區管理和私部門、地方群體、原住民與非政府組織的關係越來越緊密，這樣政府的功能轉移有點類似部分民主化。不像陸域已經有一定程度的發展，海域正開始發展。

#### 4. 財務永續（Financial sustainability）

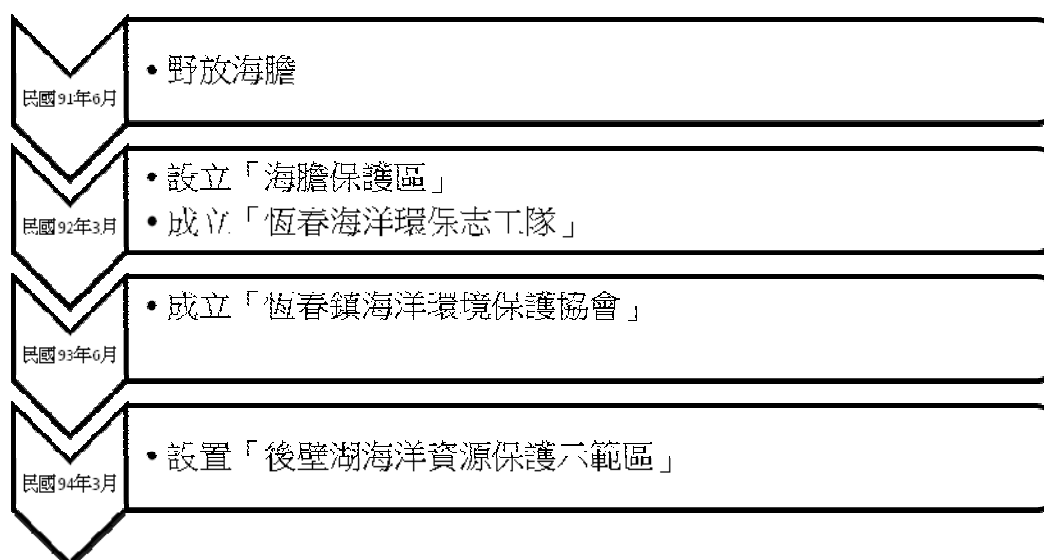
海洋保護區需要經濟更能夠更能自給自足，在經濟來源不再只是依賴政府預算，還能有收入以供海洋保護區永續經營。這還需要政府允許海洋保護區的管理者將收入保留，但現實上，這常會受經濟部門的反對。

5. 由於需要兼顧人民的生存與工作，導致海洋保護區的使用類型，越來越以結合生物多樣性的保護與當地生計與服務的永續為主要目的。永續性的保護區歸屬於國際自然及自然資源保育組織保護區的類型五（地貌/海景保育與遊憩區）與類型六（自然生態係永續利用區），致使目前的這兩類的海洋保護區越來越多。

### 三、 後壁湖海洋資源保護示範區

後壁湖海洋資源保護示範區緣起於民國91年6月，農委會委託中山大學宋克義教授、國立自然科學博物館趙世民博士與東港水產試驗所鄭金華博士等人，於核三廠進水口海域野放人工繁殖的馬糞海膽。墾管處藉由此次的野放活動，宣傳海洋生態保育的概念，並於92年三月在後壁湖設立「海膽保護區」（如表1）。因為海膽保護有成，墾丁國家公園警察隊後壁湖小隊也希望藉此機會將後壁湖海域執法落實，擴大保護對象。由國家公園警察隊後壁湖小隊的小隊長蕭再泉推動下，號召當地水上遊憩業者成立「恆春海洋環保志工隊」。民國93年6月15日在恆春鎮鎮長林金源號召下，以「恆春海洋環保志工隊」為基礎，進而成立「恆春鎮海洋環境保護協會」。在恆春鎮海洋環境保護協會、墾管處與墾警隊共同勘查保護示範區的劃設範圍後，墾丁國家公園管理處於94年3月，基於海洋生態與資源維護的觀念，設置「後壁湖海洋資源保護示範區」。

表1：後壁湖海洋資源保護示範區紀事表





「後壁湖海洋資源保護示範區」位於墾丁國家公園南灣與貓鼻頭兩地之間的巴士海峽內（圖 1b），是恆春半島沿海珊瑚礁生長最稠密的地區，有珊瑚礁潟湖地形，富有各種珊瑚礁及魚類。後壁湖海洋資源保護示範區範圍（圖 1a）大致上由後壁湖航道西側延伸至核三廠出水口以東至細礁、大啗鼓石再伸延至北核三進水口以西等，範圍內含海底公園及一般管制區，海域面積約 176 公頃<sup>12</sup>。

後壁湖海洋資源保護示範區設置的目的是為保護海洋生物及其生育環境、維護生物多樣性並提供學術研究及民眾觀賞海底景觀。（陳，墾丁後壁湖海洋資源保護示範區紀實）該處主要遭受的破壞來自潮間帶及非法漁類捕撈等活動行為。在海浪退潮時，民眾進入長潮無法到達之處，從事採拾螺貝類、海菜及賞景等行為均會踐踏破壞潮間帶棲地；此區也經常有遊客潛水或於淺水區域踐踏珊瑚礁，造成珊瑚礁的破壞。帶隊教練選擇的路線是遊客是否踐踏礁石的重要因素；水肺潛水時，部分人士從事捕捉魚類及盜挖珊瑚螺貝類等破壞性非法行為；非法漁撈（流刺網）行為為對該海域生態破壞最為嚴重之行為，本國家公園內海域非法作業流刺網所經之處產生魚類過度捕撈，另破損漁網覆蓋之珊瑚及螺貝類無所幸免，破壞之嚴重影響深遠，是造成海域生態浩劫最大禍首（資料來源同註腳 2）。

「後壁湖海洋資源保護示範區」之保護對象為範圍內所有海洋生物，由於此區海域珊瑚及魚類物種豐富，是恆春半島沿岸珊瑚生長最稠密的地區，尤其潟湖附近幾乎全為大型的軟珊瑚群落所覆蓋，構成美麗壯觀的軟珊瑚林。大型軟珊瑚群落可達數公尺，熱帶魚之美更是讓人流連忘懷，因此特別吸引無數遊客前來此處從事潛水、浮潛。（資料來源同註腳 2）

後壁湖海洋資源保護示範區位於墾丁國家公園內受到墾丁國家公園法、墾丁國家公園相關規範與其他相關法令共同保護（如表 2 及圖 3）。隸屬於墾丁國家公園的後壁湖海洋資源保護示範區的設立是根據國家公園法第十三條第二款，國家公園區域內禁止狩獵動物或捕捉魚類，與漁業法第四十八條採捕水產動植物，不得以左列方法為之：使用毒物、使用炸藥或其他爆裂物、使用電氣或其他麻醉物。（如圖 4）（設立法源資料來源同註腳 2）

此區主要由墾丁國家公園管理處、海巡署第十四海巡隊與岸巡六三大隊、墾丁國家公園警察隊後壁湖小隊以及由當地相關業者與居民組成的恆春鎮環境保護協會共同維護（如圖 5）。恆春鎮海洋環境保護協會，前身為恆春海洋環保志

<sup>1</sup>墾丁國家公園後壁湖海洋資源保護示範區計畫草案劃設範圍 150 公頃，後因學者提出後壁湖海域雙峰藍洞處亦具有保護價值（如圖 1b），後其範圍增至 176 公頃

<sup>2</sup> 資料來源為墾丁國家公園後壁湖海洋資源保護示範區草案

工隊，由當地水上業者、飯店、海產店業者組成（如圖 6），成員大約有四十多人。民國 93 年 6 月成立至今已三年多。主要成立宗旨是保護海洋、促進觀光發展。並定期會有淨灘、淨海、不定時移植海膽與潛水周等活動，協會約每三個月會開會討論一些議題，每年開一次會員大會，並會邀請墾管處代表一同參與並討論相關議題。墾丁國家公園警察隊隸屬於內政部警政廳，因協助墾丁國家公園管理處，故也受墾丁國家公園管理處監督。目前有警員 31 人，分有墾丁小隊、後壁湖小隊、九朋小隊，外加一個隊本部。而後壁湖小隊約 8 人，管轄範圍大致沿著海洋生物博物館經恆春至南灣此線的西邊（如圖 7）。負責此範圍內陸域與海域的警察工作。

保護示範區內執行的方式是結合上述單位共同保護與宣導。在墾警隊落實執法於墾丁國家公園海域告發取締案件，同時由「恆春鎮海洋環境保護協會」成員配合協助。「恆春鎮海洋環境保護協會」組成成員大多是當地水上遊憩業者，並家住附近，常常利用工作與空閒時幫忙巡邏、看顧海洋環境、口頭勸說不法行為，或是通知墾警隊前來取締違規。墾丁國家公園後壁湖海洋資源保護示範區計劃主要策略有四點：（資料來源同註腳 2）

1. 組成聯合巡查小組：由墾丁國家公園管理處、國家公園警察大隊墾丁警察隊、第十四海巡隊、岸巡六三大隊及搭配恆春海洋環境保護協會志工，共同組成聯合巡查小組，加強非法行為之取締巡查工作。
2. 定期辦理淨海活動：四至十月份屬旅遊旺季時，以每二個月視天候狀況進行淨海撿拾垃圾及拆除魚網，並結合當地業者同時進行環境清潔工作。
3. 加強宣導：於海面設置範圍標示及於岸邊告示各項禁止行為。製作保育宣傳單，分發給各相關單位及在此海域經營遊憩活動之業者，並透過各大媒體及墾管處網頁加強宣導。並請恆春區漁會、恆春鎮公所等協助向漁民及里宣導。
4. 海域資源監測：由海洋生物博物館、自然科學博物館協助進行此區海洋資源監測，以了解計畫實施之成效。

目前後壁湖海洋資源保護區的主要成效為馬糞海膽重燃生機、魚群變多、珊

瑚復育有成。今後希望能增加當地的學術研究生態保育與觀光發展。後壁湖海洋資源保護區是台灣一個相當值得學習的保護區案例。此保護區的源起是為了要保護野放的海膽，當地國家公園警察隊在海膽保護的任務之後，希望將其擴展為完全落實執法的區域。在後壁湖警察隊多年主動與當地業者溝通後，當地業者越來越能了解環境保護對穩固當地經濟的重要。為了讓業者間更能交流與討論意見，並與墾丁國家公園管理處溝通配合，民間業者更組織化。而此區能成功主要有四項要素：1. 主管機關支持 2. 當地民眾配合 3. 執法機關落實執行 4. 洋保育意識提升。

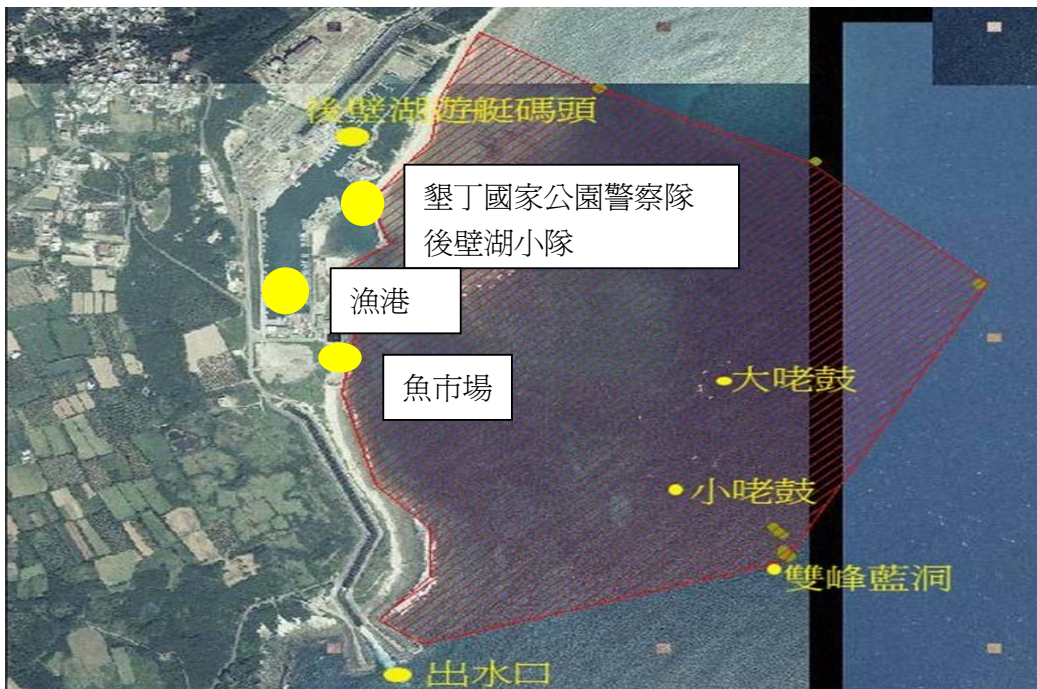


圖 1a：後壁湖海洋資源保護示範區。由上而下依序為後壁湖遊艇碼頭、墾丁國家公園警察隊後壁湖小隊所在地、後壁湖漁港與魚市場，最下方為核三廠出水口，右側為後壁湖海洋資源保護區界定邊界之重要地點

# 墾丁國家公園計畫圖 (第二次通盤檢討)

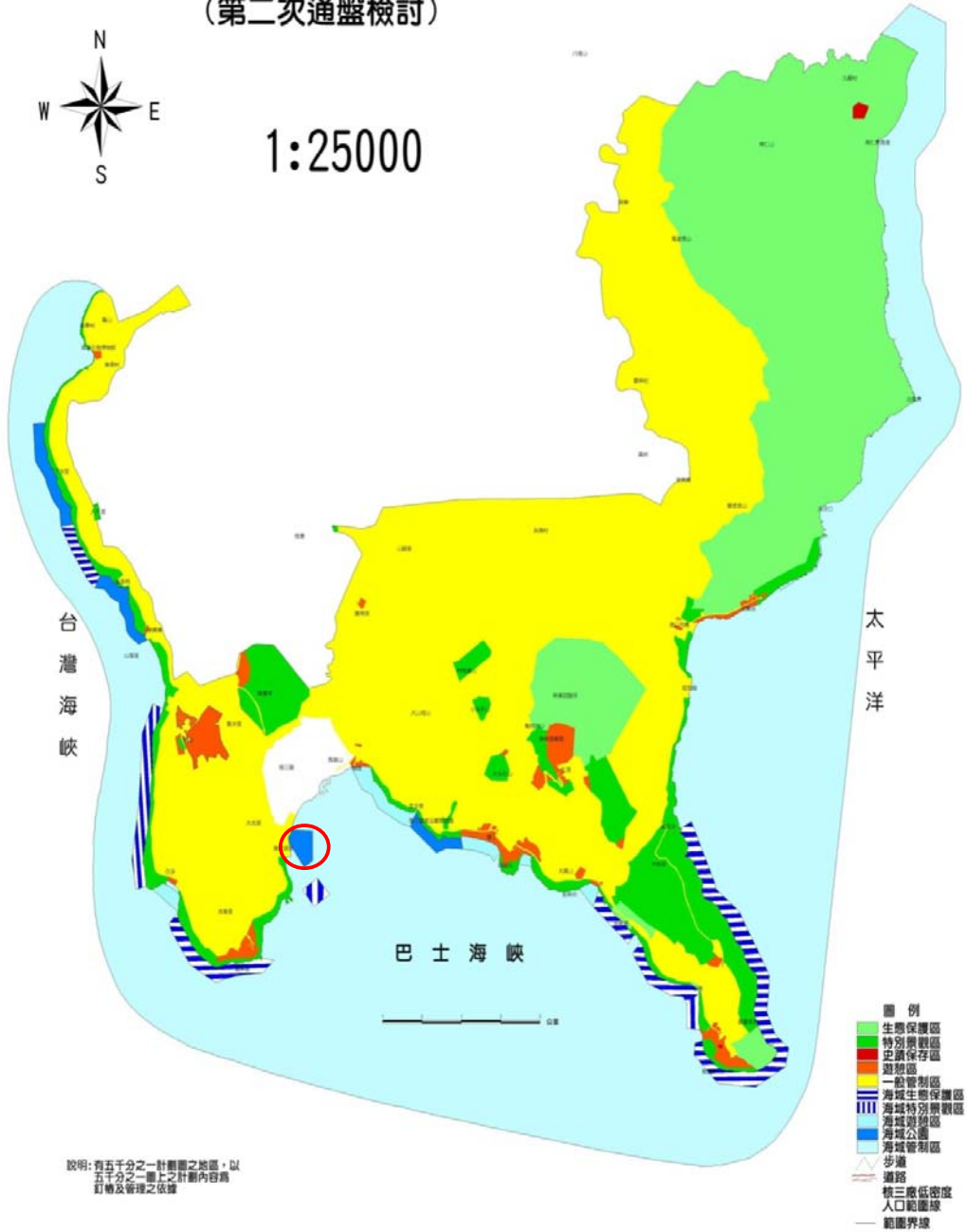


圖 1b：墾丁國家公園內後壁湖海洋保護區位置圖，位於圖中圈起處。

表 2：墾丁國家公園相關（法令資料來源：

<http://www.ktnp.gov.tw/manager/pageeditor/stations/cp/10078/laws.aspx>）

法令	相關規範
國家公園法	<p>國家公園法實施細則</p> <p>墾丁國家公園保護利用管制原則</p> <p>國家公園建物設計規範</p> <p>墾丁國家公園計畫各種分區、用地別容許使用項目表</p> <p>墾丁國家公園海域遊憩活動發展方案</p> <p>墾丁國家公園特別景觀區內原有建築物之修繕改建或遷建審查要點</p> <p>國家公園建築物設計規範</p> <p>墾丁國家公園一般管制區鄉村建築用地容許設置旅館審核原則</p> <p>墾丁國家公園後壁湖遊艇港港區及其活動水域之禁止及須經許可事項</p> <p>違反國家公園法案件裁處罰鍰數額表</p> <p>內政部營建署墾丁國家公園管理處後壁湖遊艇港活動經營管理要點</p> <p>墾丁國家公園小灣遊客服務區經營管理要點</p> <p>墾丁國家公園區內之禁止事項</p> <p>墾丁國家公園南仁山龍坑生態保護區學術研究及環境教育活動實施要點</p>
野生動物保育法	<p>野生動物保育法實施細則</p> <p>營利性野生動物飼養繁殖管理辦法</p> <p>保育類或具危險性野生動物飼養繁殖管理辦法</p> <p>公告適用野生動物保育法之人工飼養繁殖野生動物種類</p>
動物保護法	動物保護法施行細則
水土保持法	官方網站上無公告相關施行細則
漁業法	官方網站上無公告相關施行細則

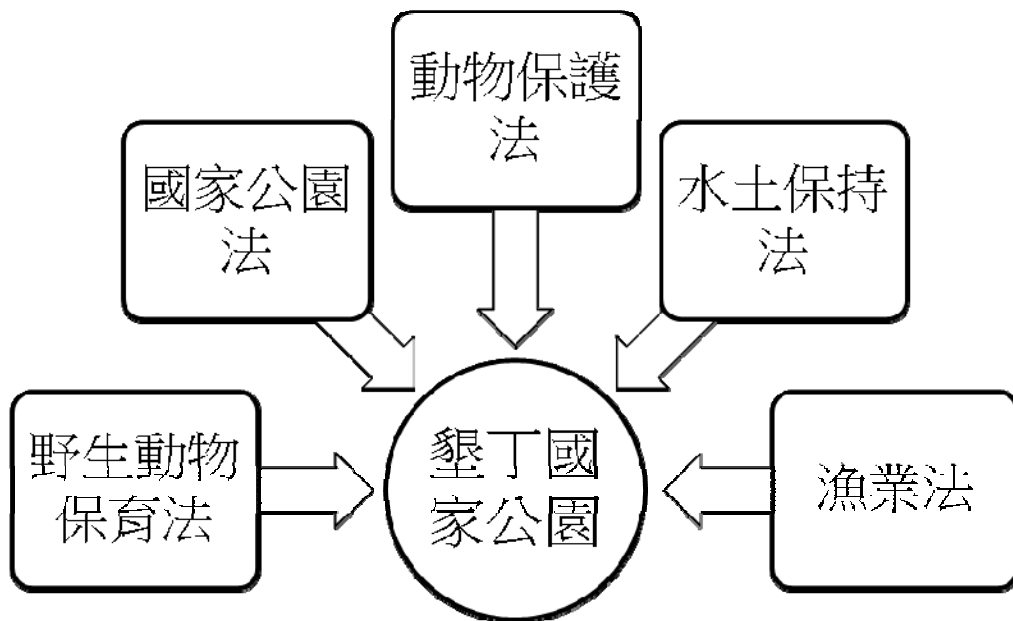


圖 3：墾丁國家公園由各相關法令共同維護

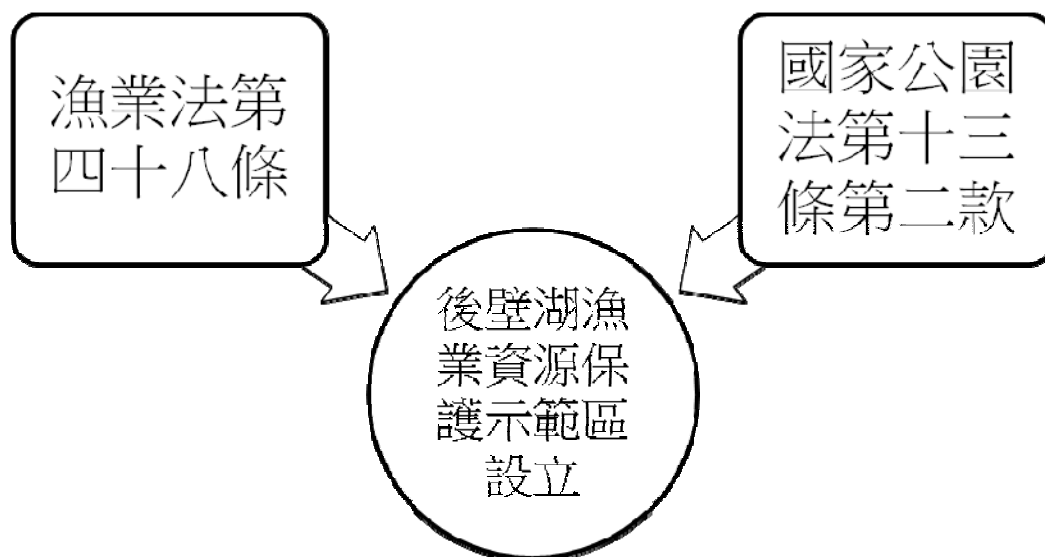


圖 4：後壁湖海洋資源保護示範區設立之法源

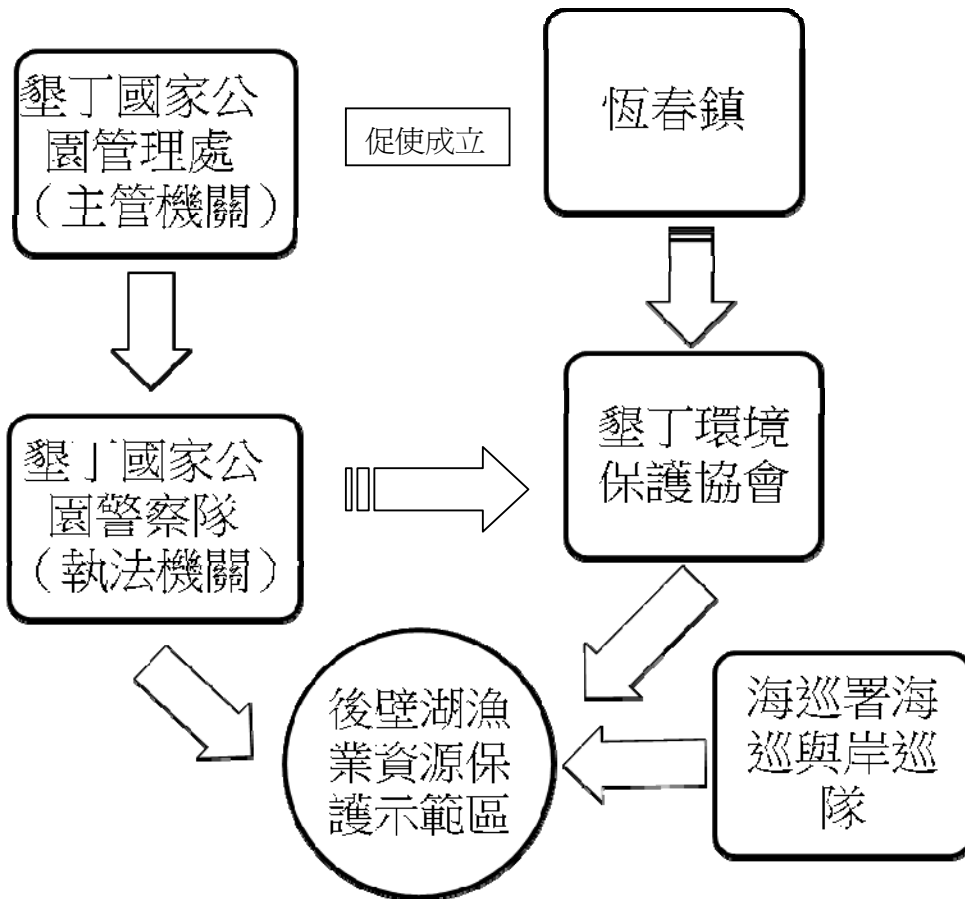


圖 5：後壁湖海洋資源保護示範區建立組織關係圖，其中虛線箭頭表示由恆春鎮長與墾丁國家公園警察隊促使墾丁環境保護協會成立。

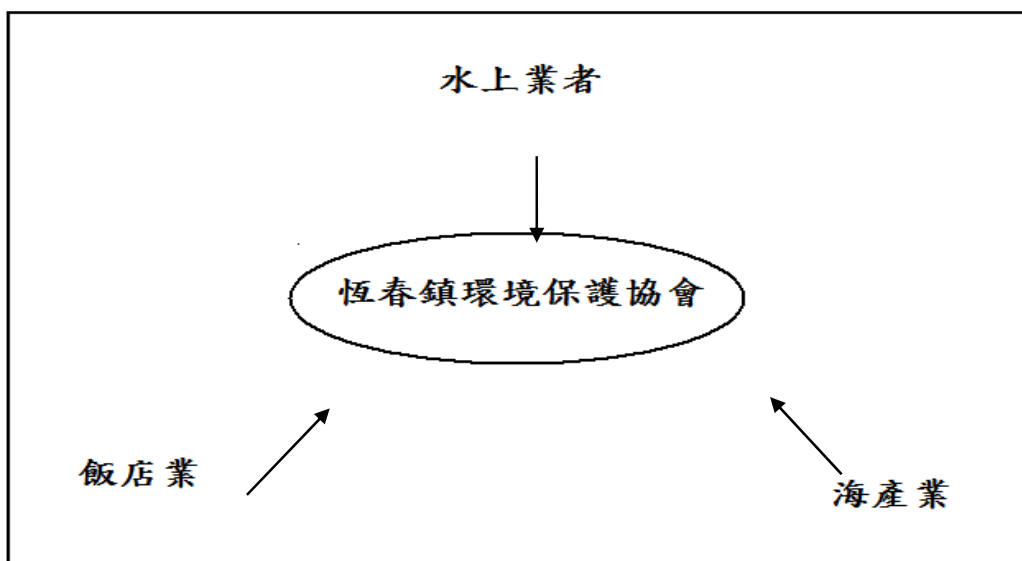


圖 6：恆春鎮環境保護協會之組成



圖 7：虛線左方為墾丁國家公園警察隊後壁湖小隊的勤務範圍，後壁湖小隊共八人。

#### 四、 尖山沿海保護區

臺灣沿海地區擁有豐富的自然資源。內政部營建署有鑑於沿海資源的急遽消失，於民國 70 年及 74 年，邀集相關單位與專家學者，進行了兩次「台灣沿海地區自然環境保護計畫」，至 76 年為止，由行政院公告劃設了十二處沿海保護區(如圖 8)，並依其資源特性分為一般保護區及自然保護區。自然保護區禁止任何改變現有生態特色及自然景觀之行為，並加強區自然資源之保護；而一般保護區的保護政策則是在不影響環境生態特色及自然景觀下，維持現有之資源利用型態。總面積約 22 萬公頃。其中自然保護區有 23 處計 8,600 公頃，其餘為一般保護區。

尖山沿海保護區成立於民國 76 年 1 月 23 日，面積約為 2,285 公頃。位於屏東縣車城鄉，範圍北起竹坑附近之里龍山脈之支稜線，南接墾丁國家公園邊界；東界里龍山脈主稜線，並南伸經蚊罩山、海口山及海口村北側，西至二十公尺等深線(如圖 9)。其自然保護區範圍於海口附近沙丘分布地與珊瑚礁岩帶，以及



尖山至海口附近海域。保護對象為區內之生物與景觀，包括其地形景觀、海岸動物與海洋生物。地形景觀方面，尖山為此區之獨立山峰，為此區之地景標誌。河川由於陸地隆升，下切劇烈，河川帶來的沖積物在谷口堆積成沖積扇。海口西側海岸為裙狀珊瑚礁。海岸動物方面，本區鳥類較特殊，有臺灣特有種烏頭翁、局部分布的棕耳鸕、少見的蒼燕鷗等。海洋生物方面，尖山沿海近岸海底岩礁林立，礁石以火成岩為主，與鄰近區域之石灰岩珊瑚礁有很大差別。冬春之際，馬尾藻叢生礁上，藻床繁茂，形成特殊景觀。魚類以雀鯛、天竺鯛、擬金眼鯛與隆頭魚居多，尤以黃尾新雀鯛數量最多。海口附近海域為珊瑚礁生態系；海口沿岸珊瑚礁海域內礁溝四佈，但珊瑚礁分布範圍並不廣；此外，此海域中之魚類、無脊椎動物和藻類等都相當豐富。(沿海保護區)

尖山沿海保護區之相關法律、組織與保護項目如表 3。尖山保護區之保護相關法令設置的方式屬於傘型條例 (Umbrella Legislation)，利用各個舊有的相關法令共同規範此保護區 (如圖 10)。保護項目責任歸屬於屏東縣政府、台灣省政府、台灣省林務局、漁業局與公路局等不同機關 (如圖 11)。廢省後省政府相關工作歸屬於中央主管機關，例如台灣省漁業局責任歸屬於農委會漁業署。

由於沿海保護區設置的年代在台灣發展的早期，政策的推動是由中央主管機關邀請需多專家與學者，由上而下直接推動。由此可知當時中央主管機關對於海岸保護的重視。但沿海保護區的設置只是行政命令，權責機關較分散，無詳細公告違規事項與罰鍰，也無設置警察機關以取締違法等執法事項，僅列出幾項保護目標供各政府機關共同維護，當地居民也無組織來維護當地環境，保護能量相對薄弱許多。後期部分保護區經各目的事業主管機關劃為法定保護區或納入經營管理範疇後較具有規劃外 (如下敘述區域) 其於地區保護能量與策略的推動都相對稀少，尖山沿海保護區亦是如此。劃為法定保護區有劃為自然保留區的竹圍紅樹林、挖子尾紅樹林、關渡草澤 (淡水河口保護區)、烏石鼻海岸 (觀音海岸保護區)；劃為野生動物保護區的蘭陽溪口 (蘭陽海岸保護區)；劃為野生動物重要棲息環境的觀音海岸 (觀音海岸保護區)、水璉、璣崎間海岸 (花東海岸保護區)。納入經營管理範疇的有東北角海岸國家風景區 (東北角沿海保護區)；北觀國家風景區富貴角與麟山鼻之沙丘與風稜石分布地區、野柳海岬東西兩岬角間之海岸線與等深線 20 公尺所涵蓋之水域 (北海岸沿海保護區)；雲嘉南濱海國家風景區六腳大排水以南、朴子溪口以北之紅樹林生育地 (彰雲嘉沿海保護區)；墾丁國家公園 (墾丁沿海保護區)；花東海岸風景區花蓮溪口附近、水璉、璣崎間海岸、

石門、靜埔間海岸及石梯坪附近海域、石雨傘海岸、三仙台海岸及其附近海域(花東海岸保護區)<sup>3</sup>。

自民國 76 年至今，經過了 20 年，期間僅彰雲嘉沿海保護區於民國 91 年辦理過個案變更外，其他沿海保護區均未檢討，所幸近年來營建署意識到此問題，為落實沿海地區整體規劃及資源永續管理，及落實行政院國家永續發展委員會「生物多樣性推動方案」，自 91 年起分 3 個階段進行通盤檢討工作。利用蒐集生態與土地適宜資料，加以做疊圖分析，找出需要劃為保護區的區域，再劃分為海岸自然保護區與海岸一般保護區。經過會縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所、民意代表、區漁會、民間團體會談與縣(市)資源勘查及研商會議，96 年底所完成的海岸保護區草案，共劃設 20 處海岸保護區，其中海岸自然保護區有 53 處，其餘為海岸一般保護區。預計今年 8-9 月辦理部會協調研商，年底完成草案修正，並循程序報行政院核定。劃為海岸保護區後，會將「海岸自然保護區」納入各區域計畫，並劃為「限制發展地區」。(資料來源同注腳 3) 後期的台灣海岸保護區計劃是希望將重要的海岸/沿海保護區劃入區域計畫法中，因為區域計畫法的法定效能雖低於國土計畫，但和都市或非都市計畫相較，更具有法律執行力。

尖山沿海保護區方面，營建署建議農委會或是屏東縣政府能依森林法或野生動物保育法，將海口海岸自然保護區劃為法定保護區，海口海岸自然保護區北起社皆坑溪口(或北緯 22°07'55")，南接保力溪口及墾丁國家公園邊界；西至平行海岸 2 公里處，東至台 24 省道。

---

<sup>3</sup> 資料來源為營建署「台灣海岸保護區規劃綜覽摘要草案」

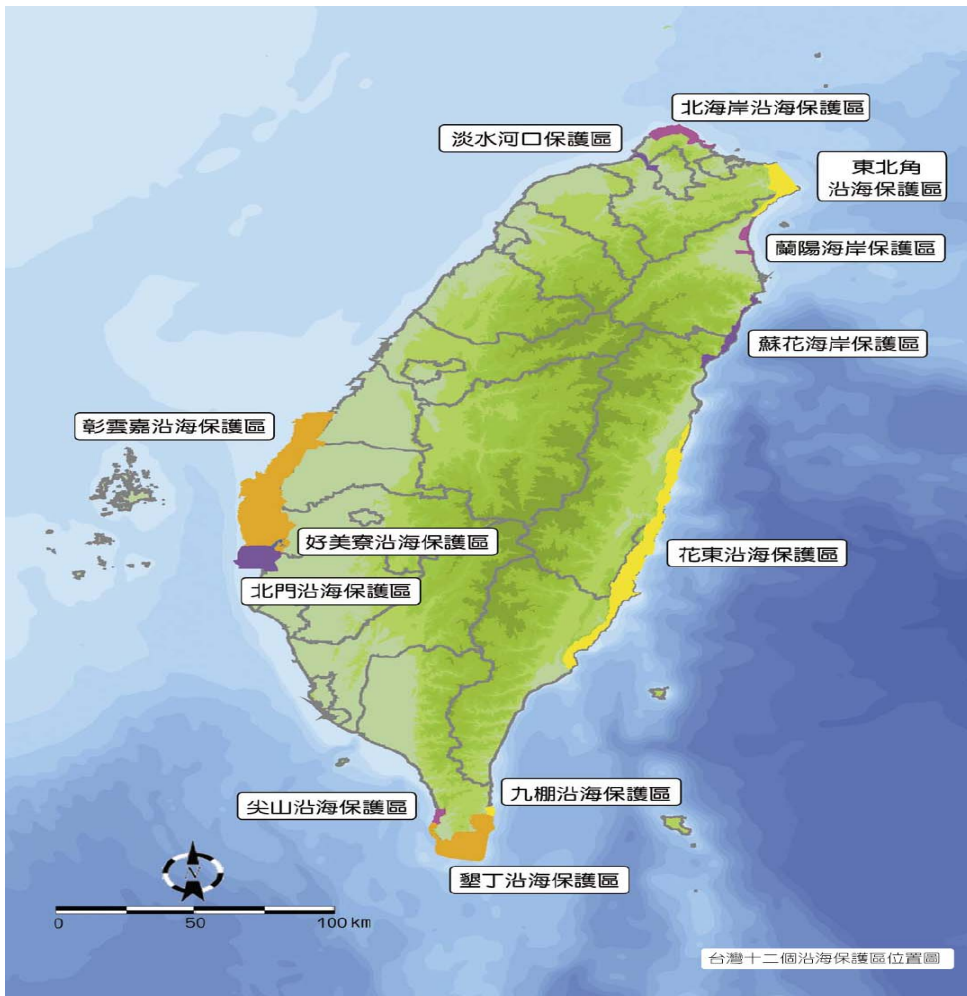


圖 8：12 處沿海保護區分佈圖

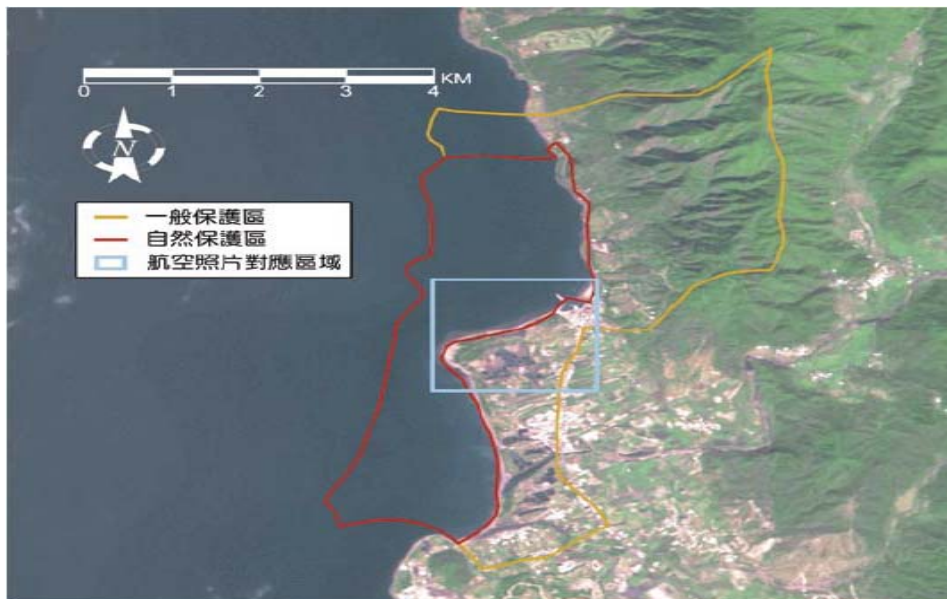


圖 9：尖山沿海保護區

表 3：尖山沿海保護區責任所屬機關與執法依據（內政部營建署網站  
[http://www.cpami.gov.tw/pwi/rp/rp\\_7.php](http://www.cpami.gov.tw/pwi/rp/rp_7.php)）

尖山沿海保護區計畫		
保護項目	執行機關	主要法令依據
1.非經依法核准，不得有改變原地形、地貌。(自然保護區)	屏東縣政府	水利法 礦業法 土石採取規則
2.禁止踐踏或破壞沙丘及其植被。(自然保護區)	屏東縣政府 台灣省林務局	森林法 核定本計畫之院函
3.禁止敲打或破壞礁岩及其植被。(自然保護區)	屏東縣政府 台灣省林務局	森林法 核定本計畫之院函
4.台二十四號公路兩側禁止任意堆置廢棄物。(全區)	屏東縣政府 台灣省公路局	廢棄物清理法 公路法 核定本計畫之院函
5.台二十四號公路沿線公有山坡地不放租、不放領。(全區)	屏東縣政府 台灣省政府	山坡地保育利用條例 國有財產法
6.禁止污水、廢油及廢棄物直接傾倒排入海域。(全區)	屏東縣政府	水污染防治法 廢棄物清理法
7.風景區之規劃需配合當地景觀及生態特色，避免過多之人為設施。(全區)	屏東縣政府	核定本計畫之院函
8.水產資源之保育經營，應依漁業法相關規定嚴予管理。(全區)	屏東縣政府 台灣省漁業局	漁業法

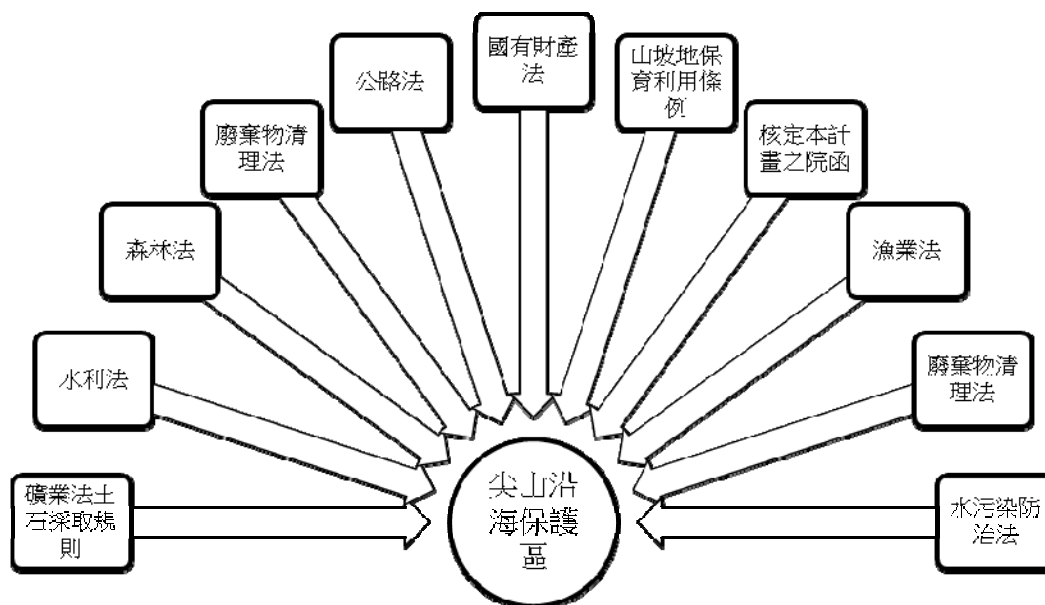


圖 10：尖山沿海保護區所涉及的相關法令

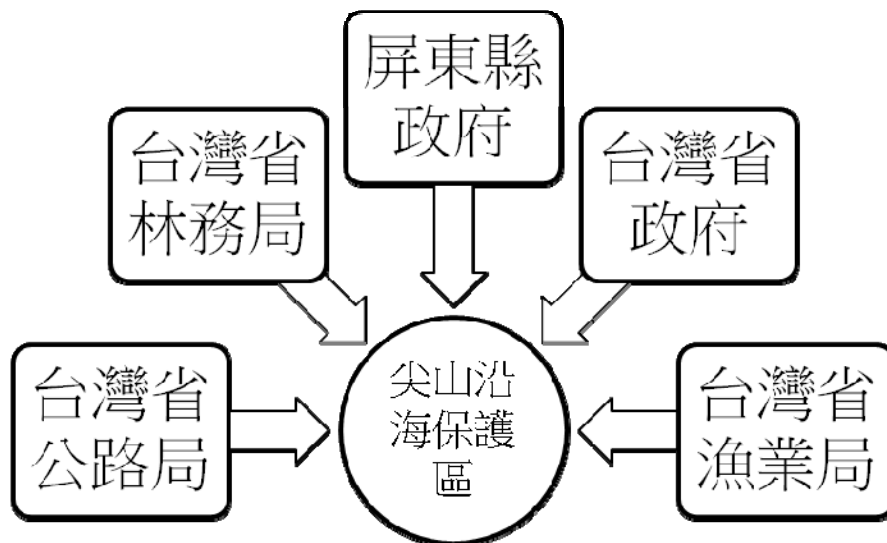


圖 11：尖山沿海保護區相關組織圖

## 五、 案例分析與學習

墾丁區域和尖山區域都屬於台灣的沿海保護區中的一部分，但民國 73 年與民國 76 年沿海保護區的設置是依據行政命令，若各沿海保護區的責任主管機關（如圖 11 所述）沒有依法將之公告為法定保護區（如自然保留區、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境）或是納入經營事業（如國家風景區或國公園），對於沿海保護區的保護就較薄弱。墾丁沿海保護區依國公園法設立國公園，使得當地保育工作能有較多的人力、資源與金錢的投入，假使能夠對其環境與資源做更有效的規劃。設有墾丁國公園管理處與國公園警察隊，能更有效落實與達成國公園的保護目標。後壁湖海洋資源保護示範區位於墾丁國公園內，由於近年來後壁湖警察隊落實執法與民眾對於保育的認知轉變，確認保育是永續經濟的基礎，這樣的決策促使後壁湖海洋資源保護示範區的成立。而後跳石區域的民眾與業者也被確認具有相同潛質，成立海洋資源保護示範區，墾管處預計於 2008 年 5 月 2 日成立跳石海洋資源保護示範區。尖山沿海保護區於 1987 年成立，隸屬於台灣 12 處沿海保護區其中之一。法律與組織方面，保護墾丁國公園內後壁湖海洋資源保護示範區的相關法令，是國公園法、其他相關法令與墾丁國公園公告的管理規則。尖山沿海保護區則是依各式相關法令來共同規範，僅只有依法定出保護目標，沒有依法劃為法定保護區，也無制定違反規定的罰款與細則與執法機構（墾丁國公園罰鍰請見附錄一），致使保護稍嫌薄弱。墾丁國公園的規範則是依國公園法來制定公告管理原則。雖然海洋保護區的法律規劃因應其當地的各式背景情況而異，它必須要具有完善的保育，適合當地的法令或條例。尖山沿海保護區的保護法令分散於各相關法令中，需要有更加詳細規劃適合當地的法令與執法依據。尖山沿海保護區權責機關繁多，一個保護項目分散於不同的權責機關，例如在自然保護區中禁止踐踏或破壞沙丘及其植被，需要由屏東縣政府與台灣省林務局依森林法與行政命令來共同執行，目標的達成更需要組織間的協調與合作。後壁湖海洋資源保護示範區具有單一管理單位—墾丁國公園管理處，該處保育工作的責任歸屬明確。執法與民眾參與部分，後壁湖有民間組織及民眾的幫助為保護區努力，一來政府的推行政策可以更符合當地情形，二來政策推動遇到的阻力也會較小。執法方面後壁湖海洋資源保護示範區因位於墾丁國公園內，有國公園警察負責執法，相較於其他區域，對於法律的落實更具有優勢。尖山沿海保護區內海口區域也有水上活動，將來該地保護區的推動也

可以取得當地民眾的認同共同合作。尖山沿海保護區沒有警察隊的設置，可以藉著喚醒當地民眾的保育意識共同保護。此兩處海洋保護區案例值得學習的做法條列如下：

- 1.促使建立民間組織：取得民眾的認同相當重要，後壁湖海洋資源保護示範區有民間組織成立，過去民眾對於劃設保護區不是很贊成，因為認為劃設保護區與其利用環境資源的立場是無法相符合的。能夠透過溝通與協調與民眾取得共識，將會是化阻力為助力的良好方法。進一步能促使成立組織更是有效的做法之一。
- 2.與民眾建立互信的關係：能夠傾聽當地民眾的意見可使政策的制定更適合當地的需求，當地居民對其周遭環境的了解更為詳細，是政策制定的最佳顧問。
- 3.落實執法：對於海洋保護區來說，具有法律規範、區劃計畫與保護目標是第一階段的步驟，接著要能落實執法並達成保護目標，故執法的落實是相當重要的，後壁湖海洋資源保護示範區內後壁湖小隊相當值得學習。
- 4.溝通與協調：墾丁國家公園警察隊後壁湖小隊，不畏辛勞，為了落實海洋保護主動與業者協調的精神值得學習。
- 5.設為法定保護區或經營管理事業：台灣的沿海保護區尚有許多地方還只是行政命令，若是能依法將其自然保護區公告為自然保留區野生、動物保護區等法定保護區將能具有更大的保護能量。
- 6.檢討與修正：營建署近期對於環境重新調查與檢討是值得學習的，因為環境的變遷是持續變動的，相對保護計畫也要適時因應，以確保國家投入保護工作的資源是應用在適合的地方。墾丁國家公園也會定期舉辦環境與策略的檢討會議，並持續有環境研究計畫。

## 六、 結論與建議

墾丁後壁湖海洋資源保護示範區可以使民間組織、墾丁國家公園管理處與地方政府間的合作與溝通更為頻繁，將恆春鎮環境保護協會視為主管機關與當地民眾溝通的良好平台，讓海洋保護區的推動不再只是政府單方面的努力。策略的制定可以藉著民間組織的幫助，更符合當地的需求。加強國家公園警察隊的海上執法能量，增加警力或是海上巡邏艇，並與海巡機關合作。後壁湖海洋資源保護區與墾丁國家公園區域的規範，可參考澳洲對當地活動做詳細調查之後，公告出各

區可為與不可為的活動，藉著方便民眾與遊客依循並減少執法的衝突。尖山沿海保護區的自然保護區部分今後若能劃為法定保護區，就能做更完善的管理規劃。對海洋保護區來說，若情況不允許有警察執法機構維護，建立其對當地環境的認同與維護的共識，共同合作甚至組成保護組織，也是相當值得參考的做法。讓民眾體認到環境保護的重要也是關鍵的一環。尖山沿海保護區中海口一帶，也有水上遊憩業者、飯店業者、與依海為生的漁民，這些都是此處海洋保護區重要的權益關係人（Stakeholders）。海洋保護區亦是海洋研究的良好環境，可供科學家研究之用，及供民眾生態教育。當地生態環境需要定期的監測與研究，以期能反覆檢討與改進，制定出永續環境的保護策略，並對環境的破壞做出及時的補強。這些必須仰賴：

- 1.法律規劃要考慮到執行面與落實能力，執法能量也相當重要：保護區的設置須要法律依據，詳細規劃法律並且公告相當重要，若保護區不是完全禁止進入，要積極達到保護區的保護目標，可以設定禁止、許可事項與違規罰鍰。為了落實執法，執法機關、人員與設備的投入也是需要的。若保護區是禁止進入，則需要有適當的人力維護，以確保保護目標的達成。
- 2.加強合作與溝通協調：政府組織間的協調合作是相當重要的，例如，尖山沿海保護區跨政府部門間與墾丁國家公園管理處與其國家公園警察隊間的溝通與協調。政府組織與民眾的合作需要更多的溝通，例如，後壁湖海洋資源保護示範區的建立
- 3.尋求海巡單位的合作與協助，可加強海上執法：保護區的海域執法常礙於設備的關係，例如，巡邏船，使得執法心有餘而力不足。但可以尋求海巡單位的協助。海岸巡防法第四條第七款中，執行事項第三、四項為漁業巡護及漁業資源維護事項與海洋環境保護與保育事項。
- 4.制定短中長期策略，策略的制定須要有長期的規劃與考量：在對環境做更深入的調查與了解的同時可以制定短中長期的計畫，短期計畫是為了提供環境及時的保護，而長期的計畫則針對保護的規則做妥善的規劃，避免規則變更太頻繁，使保護區可以有長時間來適應保護策略並驗證保護區計畫的成效。
- 5.增加環境調查與科學研究累積環境資料：環境調查與科學研究是支持環境保護策略的基礎，它也是維護經濟與生活品質的基礎，此外還必須能夠提供更多知識與教育的功能。使海洋保護區內成更為良好科學研究的場域。
- 6.透過溝通協調建立與當地民眾的共識，甚至形成民間組織，並以信任深化合作



關係：尖山沿海保護區中海口區域也有水上遊憩業者、飯店業者、與依海為生的漁民，這些都是此處海洋保護區重要的權益關係人。今後尖山沿海保護區與台灣其他海洋保護區都可以參考成立民間組織的做法，若情況不允許，加強與民眾的溝通也是相當重要。

## 七、 參考文獻

Graeme Kelleher,(1999)Guidelines for Marine Protected Area.World Commission on Protected Areas Best Practice Protected Area Guidelines Series No.3.IUCN.

Kelleher, G. & Kenchington, R.,(1991) Guidelines for Establishing Marine Protected Areas. A Marine Conservation and Development Report. IUCN, Gland,Switzerland.

Jon C.Day, (2002) Zoning-lessons from the Great Barrier Reef marine Park.Ocean & Coastal Management 45,pp.139-156.

Paul Boyd and Bruce Smith, Working Together to Conserve and Protect a Unique Ecosystem:Basin Head,Prince Edward Island.

吳全安 (2007)，海岸資源管理，台北：五南圖書出版公司。

陳邦欽 (2006)，墾丁後壁湖海洋資源保護示範區紀實。

陳邦欽 (2005)，海洋資源保護之瑰寶。

內政部營建署 (2008)，台灣海岸保護區規劃綜覽 (摘要草案)

內政部營建署 (2007)，尖山、墾丁與九棚海岸保護區範圍、資源勘查及縣政府研商會議 會議資料。

墾丁國家公園，墾丁國家公園後壁湖海洋資源保護示範區計畫 (草案)

[http://www.cpami.gov.tw/pwi/rp/rp\\_7.php](http://www.cpami.gov.tw/pwi/rp/rp_7.php)

<http://www.ktnp.gov.tw/manager/pageeditor/stations/cp/10078/laws.aspx>

<http://www.ktnp.gov.tw/manager/pageeditor/stations/cp/10078/managerpunish.aspx>

[http://www.gbrmpa.gov.au/corp\\_site/management/zoning/guide\\_to\\_recreational\\_fishing\\_and\\_boating](http://www.gbrmpa.gov.au/corp_site/management/zoning/guide_to_recreational_fishing_and_boating)

附錄一

內政部營建署國家公園管理處

違反國家公園法案件裁處罰鍰數額表

處分事由	罰款金額(新台幣)		
	第一次	第二次	第三次以上
壹、違反國家公園法第十三條第二款至第八款之規定者：			
第二款：狩獵動物或捕捉魚類。	3000	9000	15000
第三款：污染水質或空氣。	3000	9000	15000
第四款：採折花木。	1500	3000	15000
第五款：於樹木、岩石及標示牌加刻 文字或圖形。	1500	3000	15000
第六款：任意拋棄果皮、紙屑或其他 污物。	1500	3000	15000
第七款：-將車輛開進規定以外之地 區。	1500	3000	15000
第八款：其他經國家公園主管機關禁 止之行為。	事項不盡相同，由各國家公園管理處依權責自行核處。		
貳、違反國家公園法第十四條第一款至第十款之規定者：			
第一款：公私建物或道路、橋樑之建 設或拆除。	9000	15000	
第二款：水面、水道之填塞、改道或 擴展。	3000	9000	15000
第三款：礦物或土石之勘採。	9000	15000	
第四款：土地之開墾或變更使用。	9000	15000	
第五款：垂釣魚類或放牧牲畜。	3000	9000	15000
第六款：纜車等機械化運輸設備之興 建。	3000	9000	15000

第七款：溫泉水源之利用。	3000	9000	15000
第八款：廣告、招牌或其他類似物之設置。	3000	9000	15000
第九款：原有工場之設備需要擴充、增加或變更使用。	3000	9000	15000
第十款：其他須經主管機關許可事項。	3000	9000	15000
參：違反國家公園法第十六條至第十九條規定者。	3000	9000	15000

備註：

本表業依行政院 72 年 8 月 27 日台 72 規字第 15822 號函暨行政院 87 年 7 月 16 日台 87 規字第 35582 號函規定將罰金及罰鍰數額提高 5 倍。

#### 內政部營建署墾丁國家公園管理處

#### 執行違反國家公園法第十三條第八款禁止行為案件裁處罰鍰數額表

處分事由	罰款金額 (新台幣)		
	第一次	第二次	第三次以上
一、 禁止販賣，陳列依國家公園法及有關法令規定所禁止捕獵採取之動植物及其標本。	3000	9000	15000
二、 禁止採取、販賣、陳列石筍、鐘乳石、古生物化石、貝殼沙、珊瑚礁石及其它奇異岩石等標本與其加工製品。	3000	9000	15000
三、 禁止於國家公園遊憩區內所指定之商店攤販區以外之地區設立攤位或流動兜售、販賣貨物。	1500	3000	15000
四、 禁止於國家公園一般管制區以外之地區或主要道路旁二十公尺內放牧牲畜。	1500	3000	15000

五、禁止違規放置貨櫃、車體活動房屋、3000 攤架等類似構造物，嚴重妨礙園區內景觀。	9000	15000
六、禁止從事砂灘車、滑砂、陸上遊艇 之活動行為。	3000	9000
七、禁止於本國家公園區內之大尖山、 青蛙石、船帆石從事攀爬之行為。	3000	3000
八、禁止於本國家公園區內從事燃放爆 竹煙火之行為（農曆過年之除夕、初一至 初五、元宵節、清明節、端午節、中元節、 中秋節等節日居民祭祀之燃放與地方性 民俗禮儀及宗教祭典之燃放除外）。	3000	3000
九、禁止於本國家公園區內出火特別景觀 區從事燒烤及跨越火源處欄杆之行為。	3000	9000
十、違反「墾丁國家公園海域遊憩活動 發展方案」及各階段執行計畫相關規定。 備註：公告實施日期 89 年 10 月 20 日起		

墾丁國家公園管理處

<http://www.ktnp.gov.tw/manager/pageeditor/stations/cp/10078/managerpunish.aspx>

# 從東沙環礁國家公園之成立 論我國海洋保護區法制

周志育、陳荔彤

國立台灣海洋大學海洋法律研究所

## 摘要

海洋是地球的母親，隨著近年來氣候異變與人類生活環境惡化，海洋環境保護與生態資源保育越來越受到國際重視。東沙群島為台灣海域發育最完整的珊瑚環礁，特殊的海洋生態環境加上高生物多樣性，是維繫南海和台灣海洋資源的重要棲地，經過長期評估，我國決定於東沙環礁設立第一座海洋型國家公園。

我國雖已有大大小小各式「海洋保護區」，然而相關法律之性質、法制體系、執法與管理機關之複雜與混亂，造成我國海洋保護政策常常淪為文宣口號，海洋保護區法制之增修，乃是執行海洋生態環境保護與管理海洋保護區最直接有效的方式，有了完善法制方能期盼確實執法，達到生態保育永續經營之目標。

關鍵字：海洋資源保育、永續發展、東沙環礁國家公園。

## 壹、東沙環礁國家公園之成立

隨著近年來氣候異變與人類生活環境惡化，海洋環境污染與生態保育越來越受到國際間的重視。東沙群島為台灣海域發育最完整的珊瑚環礁，特殊的海洋生態環境加上高生物多樣性，是維繫南海和台灣海洋資源的重要棲地。然而過去東沙島的開發建設多以軍事戰略地位為主，加上島嶼面積狹小、島上資源缺乏、距離城市遙遠補給困難等環境因素，致使海洋資源保育難有突破性發展。此外由於周邊國家放任所屬漁船於東沙環礁內使用毒物、炸藥捕魚，加上近年氣候異變的影響，環礁海域資源以遭受嚴重破壞，世界級之海洋資產正面臨著空前浩劫。因此經過長期評估，我國決定於東沙環礁設立第一座海洋型國家公園，除可獲得國際認同，宣示我國南海主權，保育南海海洋資源外，對於東沙古沉船史蹟的研究保存、海洋環境教育與育樂等均有所幫助。

## 一、成立經過與規劃

國家公園的設立過程相當不易，計畫初期必須不斷進行調查與規劃，成立之後更必須費心維護及保育。東沙環礁國家公園總面積約 353,667.95 公頃，是南中國海發展最大且完整的珊瑚環礁生態系，如此大的範圍，基礎調查工作繁浩，極需足夠的人力、物力與財力支持，「有系統的生態系統調查」則是最重要的工作。從 2003 年起，行政院即指示內政部營建署國家公園組著手東沙島設置國家公園可能性評估及相關基礎研究。2004 年，國家公園組開始進行並與包括高雄市政府、海巡署、漁業署等相關機關協商，認為東沙群島兼具生態、景觀和文史之特性，並涉及國家主權和國際觀瞻，為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究，將沙群島規劃為第七座國家公園。

行政院同意國家公園組所提出的初步報告「東沙國家公園可行性評估及範圍劃設說明書」後，國家公園組便展開基礎生物調查程序。過去的基礎調查多著重在東沙島幾個觀測點，但國家公園成立規劃之初，全面性的基礎生物調查乃不可缺少的重要基礎，不但與國家公園計畫書的擬定有關，更涉及未來整體的規劃管理。依照基礎生物資料完成完整的國家公園計畫書後，便將計畫提報國家公園計畫委員會，進行全面評估與了解。之後，再陸續提報內政部、行政院，成立「東沙國家公園籌備處」。最後即是成立「東沙國家公園管理處」，才算完成國家公園的設置。<sup>1</sup>行政院經建會 2006 年 11 月 13 日審議通過內政部營建署所提之《東沙環礁國家公園計畫(草案)》；該年 12 月 19 日經行政院核定；2007 年 1 月 17 日，內政部正式公告設立；<sup>2</sup>同年 10 月 4 日，東沙島納入高雄市新成立的「海洋國家公園管理處」管轄。內政部於 96 年 1 月 17 日正式公告「東沙環礁國家公園計畫書、圖」，劃設東沙環礁為國家公園。

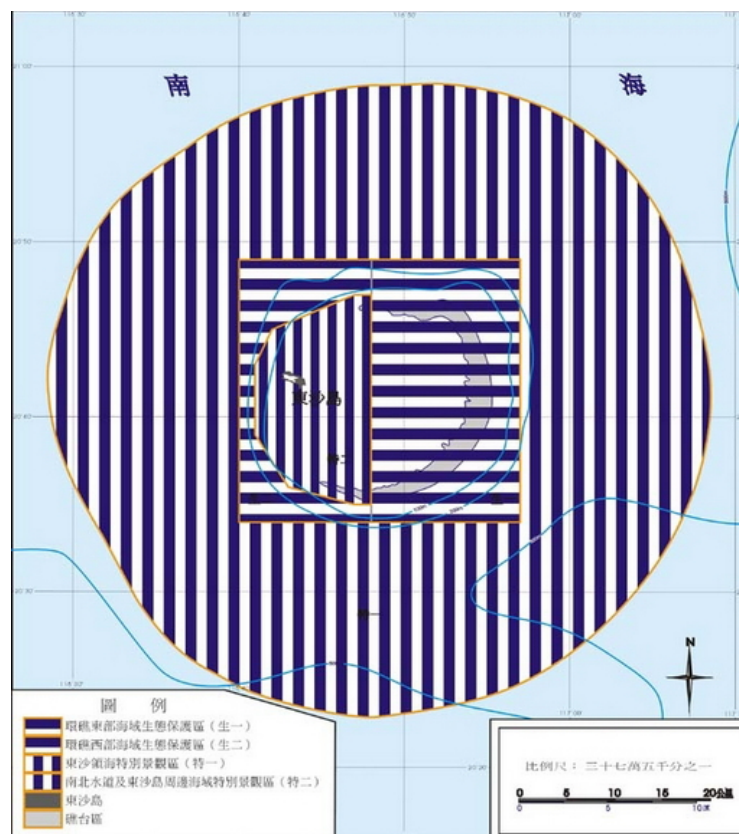
而分區管制措施為環境生態保育最直接有效之方式，不但可促使保護區之多元化用途，在使用中又不會被干擾或衝突到另一區域的保護，進而達到永續的使用。我國東沙國家公園之分區劃設，係依照海域資源整體調查研究成果，及參考世界自然保育聯盟訂定之海洋保護區分區劃設原則及國際海洋保護區規劃先例，加入東沙海域的環境及條件，以維護東沙環礁、海域生態的自然狀態及完整性為優先考量，兼顧管理單位或海岸巡防署對海域資源保護執法的方便性與安全性，決定以東沙環礁周圍 100 浬等深線為基準，向主環礁方向包含東沙島本身的

<sup>1</sup> 陳佳聖，「臺灣自然保護區面面觀：一座國家公園如何成立誕生？」，<<http://e-info.org.tw/column/cpaminp/2004/cp04111701.htm>>（2007 年 8 月 31 日）。

<sup>2</sup> 「東沙環礁將設首座國家海洋公園」，*中國時報*（2006 年 11 月 14 日）。

陸地部分，劃設為「核心生態保育區」，面積約 78,00 公頃；而考量海洋為一開放生態系，涉及之鄰近區域和迴游物種都需考量，由 100 浬等深線延伸至外圍 12 浬部分劃設為「緩衝區」，面積約 285,700 公頃，為特別景觀區範圍，區內的地形包含有礁台、潟湖、沙洲、淺灘、水道及島嶼等特殊自然地形。東沙環礁國家公園總面積大約為 353,667.95 公頃，比現有的 6 座國家公園加起來還大，相當於臺灣本島的十分之一。

目前東沙環礁國家公園區域劃分為生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區、一般管制區四區管制，且因初期珊瑚礁尚須復育，成立後接下來要先花 5 年復育生態，故目前並不規劃遊憩區，預估最快至少還要 10 年才考慮開放一般民眾前往。東沙環礁國家公園得成立，乃是我國海洋環境保護及資源保育的一大進展，但未來如何達到資源保育及永續發展的目標，則需要我國相關單位及國人更多的努力。



圖一：東沙群島領海基線圖與東沙環礁國家公園計畫海域部分示意圖

圖片來源：內政部地政司全球資訊網及東沙環礁國家公園網站



## 二、展望

東沙環礁國家公園因位置距離較遠，投入經費相對較高，從投資報酬角度而言，應屬不易回收之重大投資，短期需投入大量資金、人力方能有效推動；但長期來看，對主權維護、國土保安、資源、保育、生物多樣性保護、珍貴自然景觀管理維護、人文史蹟維護、發展觀光等之工作，均能有具體可期之整體成效與貢獻，其附加之海洋產業價值，不論生物或非生物均對國家整體經濟具正面效益，並可強化非政府組織間之交流，提升台灣保育之國際形象，設立國家公園之效益，將是國家最有利之投資與國土最高層次之使用。

## 三、相關法制

國家公園之選定劃設依《國家公園法》及其施行細則，須經由詳細資源調查、環境評估、勘定範圍、研擬計畫，並經國家公園計畫委員會審議通過後，由內政部報請行政院核定公告，其法律地位甚為完備。為達資源保育及永續發展的目標，依《國家公園法》第 12 條規定，園區土地按現況與資源特性，可劃分為生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區、遊憩區與一般管制區。上述五種分區管制措施程度各不相同，對資源、保護或開發均有妥善規劃維護。土地使用管制機制周延，可保資源永續經營。有鑑於東沙群島兼具生態、景觀和文史之特性，攸關國家主權和國際觀瞻，依據《國家公園法》第 1 條規定：「為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟，並供國民之育樂及研究」，以及同法第 6 條劃設標準，<sup>3</sup>而將東沙環礁劃設為國家公園。

## 四、成立東沙環礁國家公園對我國海洋保護區法制之影響

我國過去雖亦設有各式各樣的海洋保護區，類型繁多且依據亦各有不同。以國家公園與海洋型動物保護區為例，在成立東沙環礁國家公園之前，設立於 1984 年的墾丁國家公園是唯一包含海域之國家公園，總面積 32,631 公頃中，海域佔了將近一半的 14,900 公頃。但眾所皆知的是，墾丁國家公園對於海域管理維護方面，尤其是水上摩托車、水土保持所造成的陸源性污染和毒魚炸魚等，一直面

<sup>3</sup> 參照《國家公園法》第 6 條，國家公園之選定標準如下：

- 一、具有特殊自然景觀、地形、地物、化石及未經人工培育自然演進生長之野生或子遺動物，足以代表國家自然遺產者。
- 二、具有重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。
- 三、具有天賦育樂資源，風景特異，交通便利，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。

臨著重大困難。主因在於國家公園法罰則較輕，且無法強制執行。而目前依據野生動物保育法劃定可歸屬於海洋型的野生動物保護區，<sup>4</sup>例如澎湖縣望安島綠攜龜產卵保護區、大肚溪口野生動物保護區、蘭陽溪口水鳥保護區等，這些保護區面臨較重大的問題，屬於管理方面，尤其在地方人力、經費有限的情形下，管理績效容易打折扣。

完善的法制與有效執法，才能真正達成海洋資源保育目標，成立東沙環礁國家公園後，最直接面對的問題也在於以上兩點，未來可以預見的是海洋型保護區的增加速度必定凌駕於陸域行保護區之上，相關單位如何修法、執法，均會直接影響其保育結果。

## 貳、我國海洋保護區之發展

自從 1962 年「世界自然保育聯盟」(IUCN) 舉辦的「第一屆世界國家公園大會」(the First World Conference on National Parks) 首次提出設立「海洋保護區」(MPA) 觀念，立刻便獲得許多國家的熱烈響應，陸續設立海洋保護區或海洋國家公園。我國目前並無海洋保護區之專法，但國家公園和國家風景區均有包含海域部分之海洋型國家公園及保護區，漁業法中亦有提及設立水產動植物培育區，以及野生動物保育法可劃設重要棲息環境與野生動物保護區之相關法規，但大多數法律仍為陸域之保護範圍。

### 一、海洋生態保護之意義

「海洋保護區 (Marine Protected Areas, MPA)」可說是一個總體性的概念，亦是一種專有名詞的總稱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」、「海洋庇護區」、「海洋保育區」、「漁業資源保育區」等形式來表示。就廣義解釋而言，「所有海洋及海岸地區之範圍設立之保護區皆可稱之為海洋保護區」，實際上海洋與海岸間也是密不可分的，目前世界上絕大多數的海洋保護區仍是位在海岸地帶，沿岸河口、沙洲、海埔地、潟湖、紅樹林、珊瑚礁、溼地等等，都蘊含了豐富的生命力與高度生產力，和充滿生物的多樣性。

---

<sup>4</sup> 11 個野生動物保護區中可歸屬於海洋保護區的，包括澎湖縣嶼貓海鳥保護區、無尾港水鳥保護區、台北市野雁保護區、澎湖縣望安島綠攜龜產卵保護區、大肚溪口野生動物保護區、棉花嶼、花瓶嶼野生動物保護區、蘭陽溪口水鳥保護區等。

海洋保護區設置的主要目的，就是幫助保存這些系統的海洋生物多樣性、生態的結構及其功能。<sup>5</sup>

2003 年在南非共和國德班（Durban）舉行之「第 5 屆世界保護區大會」（the 5th IUCN World Parks Congress），大會代表提議表示，全球海洋保護區比起受保護的陸地，相對而言比例上非常少，因而有部分代表希望能將更多的海岸及海洋地區列入保護，海洋保護區的設立已逐漸形成國際共識。

## 二、我國海洋保護政策

我國雖稱為「海洋國家」，卻多以大陸國家思維規劃國家制度發展，由於臺灣過去實施戒嚴致使人民親海活動受限，加上海洋教育未受重視，海洋政策亦缺乏整體規劃，長期欠缺有效的海洋政策。2001 年 3 月，行政院出版了第一本「海洋白皮書」，做為政府對於海洋事務的經營管理政策之宣示和政策依據。<sup>6</sup>重點內容如下：對於海洋資源的保育，應以維繫海洋生物多樣性與資源永續利用為目標，未來漁業養護之主要策略將為：「維持沿、近海域物種多樣性，穩定海洋生態系統」、「參與國際漁業合作，促進共同養護管理與合理利用資源」，而非生物資源部分將以「加強研發科技能力」、「兼顧開發利用與生態保育」、「提升海域石油、天然氣產能」為主。未來對應各項政策目標之具體工作要項，儘速完成海岸、海洋的「藍色國土」之規劃，將重要的海岸濕地、沙丘地形列入管制與保護，禁止及限制不當之開發行為。近期內，台灣周遭沿岸應有 5% 水域，包括珊瑚礁、潟湖、河口、沙灘及岩礁等均有代表區域被劃入海洋保護區，受到妥善的管理與維護；並應於民國 99 年時達 10%，民國 109 年時達 20% 的水域被劃入海洋保護區，與全球目標同步。

鑑於海洋事務範圍廣闊，涉及機關眾多，行政院為使國家海洋事務在專責機關設立前，能有一個協調、規劃的機制存在，遂於 2004 年 1 月 7 日核定「行政院海洋事務推動委員會設置要點」，正式設立行政院海洋事務推動委員會，整合協調跨部會、跨領域推動海洋事務的機制，由海巡署擔任幕僚作業機關，邀請產官學界菁英出任委員，並由行政院院長親自召集。該會任務主要為：1、關於海洋事務政策及重大措施之協調、諮詢、審議及規劃事項；2、關於海洋事務工作執行情形之督導事項；3、其他有關海洋事務之協調及推動事項。委員會之

<sup>5</sup>我國海洋保護區政策—其必要性與加拿大海洋法相關規定之比較研究，國立中山大學海洋環境及工程學系研究所，施義哲，中華民國 91 年 7 月。

<sup>6</sup>目前最新版本為：行政院研究發展考核委員會，*海洋政策白皮書二〇〇六*（2006 年 5 月 4 日）。

下，並設：海洋策略、海域安全、海洋資源、海洋產業、海洋科研、海洋文化等六個工作分組，分別研訂其分工事項。東沙群礁設立國家海洋公園即是在 2006 年 8 月 30 日第 5 次委員會議中討論決定設立。<sup>7</sup>

### 三、我國海洋保護區種類

海洋保護區專法的制訂，乃是執行海洋生態環境保護與管理海洋保護區最直接有效的方式，但我國目前尚無專法，多是爰用既有的相關法規，如國家公園法、漁業法、野生動物保育法、文化資產保存法、發展觀光條例等法律規範，劃設我國各式各樣的海洋保護區，其所衍生之類型繁多，依據亦各有不同。

為保護生態資源及自然環境，政府與民間團體、學術研究機構等合作推動各式各樣的保護區。並於 1930 年頒佈《漁業法》、1969 年頒佈《發展觀光條例》、1972 年頒佈了《國家公園法》、1982 年頒佈《文化資產保存法》、1994 年頒佈《野生動物保育法》，提供海洋保護區設立之法律基礎，並於 2000 年頒佈海岸巡防法，為台灣自然資源保育與海洋資源的維護，提供執行的後盾，相關法規及主管機關。

而依上述法規所設立之海洋保護區種類，系統與範圍並不相同，例如：依《國家公園法》劃設之國家公園；依《漁業法》劃設之水產動植物繁殖保育區；依《野生動物保育法》劃設之野生動物保護區；依《文化資產保存法》規劃的古蹟園區、生態保育區或自然保留區及依《發展觀光條例》所劃設之國家風景區等等，規劃之後對動植物環境的復育與監測，更是永續經營的重點工作。

## 參、我國海洋保護區主要相關法制

### 一、《國家公園法》

《國家公園法》乃國內現今延用最久的自然保育法律<sup>8</sup>，自 1972 年 6 月發佈施行。國家公園代表一個國家位階最高的保護區，也最有國家和主權意義，並

<sup>7</sup> 「看見進步台灣－總統施政與願景，營造「生態、安全、繁榮」的海洋國家發展願景（海岸巡防篇）」，總統府，〈[http://www.president.gov.tw/1\\_president/achieve/subject26.html](http://www.president.gov.tw/1_president/achieve/subject26.html)〉（2007 年 9 月 12 日）。

<sup>8</sup> 《國家公園法》於 1978 年 6 月 13 日公佈施行。

包含保護與利用之雙重功能，除了保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟以外，亦可提供國民之育樂及研究。內政部為主管機關，並設國家公園管理處管理國家公園。依《國家公園法》第6條之選定標準：「國家公園之選定標準如下：一、具有特殊自然景觀、地形、地物、化石及未經人工培育自然演進生長之野生或孑遺動植物，足以代表國家自然遺產者。二、具有重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。三、具有天賦育樂資源，風景特異，交通便利，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。」，<sup>9</sup>可知法律適用範圍並未限制於陸域，且區域計畫法施行細則第13條第8款規定，非都市土地得劃定國家公園區使用，可知在管轄主權範圍內之海域，亦得設立國家公園，過去墾丁國家公園海域面積即將近佔總面積之二分之一。故依照《國家公園法》規定設立海上型之東沙環礁國家公園並無問題。依照國家公園法之立法目的，原則上國家公園法應優先於漁業法適用。

條文並規範「可供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境」為生態保護區，進入前應得國家公園管理處之許可<sup>10</sup>，並且禁止採集標本、使用農藥及興建一切人工設施。分區內容項目包涵一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區<sup>11</sup>，完善的分區保護管制制度，使其完整性雖較其他法令佳，但法規整體規範仍以陸域為主，目前我國國家公園除了墾丁國家公園、玉山國家公園、陽明山國家公園、太魯閣國家公園、雪霸國家公園與金門國家公園等六座外，新成立之東沙環礁國家公園乃是我國第一個海上國家公園。

## 二、《漁業法》

全文49條的《漁業法》制定已久，自1930年7月1日施行後，最近一次增修於2002年12月進行。<sup>12</sup>本法主要目的在「保育、合理利用水產資源，提高漁業生產力，促進漁業健全發展，輔導娛樂漁業，維持漁業秩序，改進漁民生活」。所謂水產資源的保育，係指水產資源的積極保存與消極培育兩方面而言，此乃為漁業管理的前提環節，亦即在保育的前提下進行各種漁業經營活動，而漁業法規為針對漁業資源配合漁業經營所為的水產資源保育。<sup>13</sup>因此，為了「水產資源之

<sup>9</sup>參照《國家公園法》第6條。

<sup>10</sup>參照《國家公園法》第19條。

<sup>11</sup>參照《國家公園法》第12條。

<sup>12</sup>《漁業法》於2002年12月18日，總統華總一義字第09100243580號令公布增訂第7條之1及第53條之1，並修正第8條條文。

<sup>13</sup>黃異，*漁業法規*，渤海堂文化公司，1999年，頁105。

保育」，或「環境保護之需要」，漁業法對於作業之船數、船隻噸數、漁具漁法、作業海域及時間等等都有所限制；並配合國際漁業協定，或對外漁業合作條件，以支持全球海洋保育之風潮，並確保海洋漁業資源的永續利用與發展。

主管機關依本法第 45 條第 2 項規定，在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。同條第 1 項規定為保育水產資源，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。<sup>14</sup>水產動植物繁殖保育區之設置，由直轄市主管機關核定，或由縣（市）主管機關提具該保育區之管理計畫書，報中央主管機關核定後公告之。保育區之管理，應由管轄該保育區之直轄市或縣（市）主管機關負責。此一類型之保育區可算是較為典型海洋保護區樣式，不過所保護之標的物較為單一，現包含最新成立之南沙太平島海龜繁殖保育區共有 26 處漁業資源保護區。<sup>15</sup>

### 三、《野生動物保育法》

自 1989 年制定實施後，因法令不完備、國際保育觀念高漲和國際貿易制裁之等壓力下，為了改變我國在國際上之聲譽及形象，《野生動物保育法》前後進行過數次重大之修正。本法主要目的，於第 1 條便表明係為了「保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡」。除了保護「瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育」之保育類動物，也將所有野生動物的棲地，包括海洋生態系及河口生態系納入保護，其中海洋保育類動物包括有綠蠵龜、赤蠵龜、玳瑁、椰子蟹、海獺、及所有鯨豚類動物等等。而依第 3 條第 1 款對野生動物名辭解釋定義：包括一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物。

《野生動物保育法》之中央主管機關為行政院農業委員會，地方主管機關為直轄市、縣市政府。本法第 10 條賦予地方主管機關權限，得就有特別保護必要之野生動物重要棲息環境劃定為野生動物保護區，而此項保護區之劃定、變更或廢止，必要時應先於當地舉辦公聽會，充分聽取當地居民意見後，層報中

---

<sup>14</sup>參照《漁業法》第 45 條：「為保育水產資源，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。水產動植物繁殖保育區之設置，由直轄市主管機關核定，或由縣（市）主管機關提具該保育區之管理計畫書，報中央主管機關核定後公告之；其涉及二省（市）以上者，應報由中央主管機關核定之。」

保育區之管理，應由管轄該保育區之直轄市或縣（市）主管機關負責。但該水域跨越二縣（市）、二省（市）以上，或管轄不明時，由中央主管機關指定機關管理之。」

<sup>15</sup>「漁業資源保育區」，漁業資訊服務網，<[http://www.fa.gov.tw/chn/fish\\_src/fish\\_src\\_10.php](http://www.fa.gov.tw/chn/fish_src/fish_src_10.php)>（2007 年 7 月 9 日）。

中央主管機關，經野生動物保育諮詢委員會認可後，方可公告實施。<sup>16</sup>另外第 22 條規定：為保育野生動物得設置保育警察。主管機關或受託機關、團體得置野生動物保育或檢查人員，並於野生動物保護區內執行稽查、取締及保育工作有關事項。必要時，得商請轄區內之警察協助保育工作。

《野生動物保育法》之保育立法重點雖偏重陸域部分，海域部分僅於施行細則中規定海洋生態系、河口生態系、與島嶼生態系，<sup>17</sup>但大致上而言，該法融入生物多樣性之精神，立法較為嚴謹且罰則較他法為重，<sup>18</sup>是保護海洋生態環境及資源時較具有參考價值之法規。本法第 18 條規定保育類野生動物應予保育，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用，違反者可處 6 月以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰金；第 19 條規定禁止使用炸藥、其他爆裂物或毒物獵捕野生動物之行為，<sup>19</sup>違反者可處新台幣 6 萬元以上

---

<sup>16</sup>參照《野生動物保育法》第 10 條：「地方主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之；必要時，並得委託其他機關或團體執行。前項保護區之劃定、變更或廢止，必要時，應先於當地舉辦公聽會，充分聽取當地居民意見後，層報中央主管機關，經野生動物保育諮詢委員會認可後，公告實施。

中央主管機關認為緊急或必要時，得經野生動物保育諮詢委員會之認可，逕行劃定或變更野生動物保護區。

主管機關得於第一項保育計畫中就下列事項，予以公告管制：

- 一、騷擾、虐待、獵捕或宰殺一般類野生動物等行為。
- 二、採集、砍伐植物等行為。
- 三、污染、破壞環境等行為。
- 四、其他禁止或許可行為。」

<sup>17</sup>參照《野生動物保育法施行細則》第 5 條。

<sup>18</sup>參照《野生動物保育法》第 42 條：

「在野生動物保護區內違反下列情形之一，處 6 月以上 5 年以下有期徒刑，得併科新台幣 20 萬元，以上 100 萬元以下罰金並加重其刑至三分之一：

- 一、未具第 18 條第 1 項第 1 款之條件，獵捕、宰殺保育類野生動物者。
- 二、違反第 18 條第 1 項第 2 款規定，未經中央主管機關許可，獵捕、宰殺保育類野生動物者。
- 三、違反第 19 條第 1 項規定，使用禁止之方式，獵捕、宰殺保育類野生動物者。

以犯上述（一）項之罪為常業者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑，得併科新台幣 50 萬元以上 250 萬元以下罰金，未遂亦犯罰之。違反未具第 18 條第 1 項第 1 款之條件，騷擾、虐待保育類野生動物及第二款規定，未經中央主管機關許可，騷擾、虐待保育類野生動物者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰金；其因而致野生動物死亡者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰金。於劃定之野生動物保護區內，犯前項之罪者，加重其刑至三分之一。」

<sup>19</sup>參照《野生動物保育法》第 19 條：

「獵捕野生動物，不得以下列方法為之：

- 一、使用炸藥或其他爆裂物。
- 二、使用毒物。
- 三、使用電氣、麻醉物或麻痺之方法。
- 四、架設網具。
- 五、使用獵槍以外之其他種類槍械。
- 六、使用陷阱、獸鍊或特殊獵捕工具。
- 七、其他經主管機關公告禁止之方法。

30 萬元以下罰鍰。由於野生動物保育法罰則甚重且適用範圍甚廣，乃是目前保育海洋瀕危動物最有力的法案。

#### 四、《文化資產保存法》

1982 年 5 月 26 日公佈實施《文化資產保存法》，該法目的在於「保存文化資產，充實國民精神生活，發揚中華文化」，依本法第 3 條第 7 款：「本法所稱文化資產，指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之下列資產：七、自然地景：指具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物。」如東沙環礁之類的海洋地景亦應屬自然地景，亦在文化資產保存之列。而文化資產包括自然文化景觀，意指「產生人類歷史文化之背景、區域、環境及珍貴稀有之動植物」，並依據其特性可區分為生態保育區、自然保留區及稀有珍貴動植物三種。在生態及自然保留區內，禁止改變及破壞原有之自然狀態；亦禁止捕獵、網釣、採摘、砍伐或其他方式破壞珍貴稀有動植物，並應維護其生態環境。在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。前條具有二種以上類別性質之文化資產，其主管機關，與文化資產保存之策劃及共同事項之處理，由文建會會同有關機關決定之。<sup>20</sup>文化資產保存法對改變或破壞自然保留區之自然狀態訂有處罰規定。<sup>21</sup>

行政院農業委員會依據文化資產保存法，共公告 19 處「自然保留區」，依文化資產保存法第 79 條第 3 項規定，2006 年 1 月 6 日農林務字第 0941701551

---

未經許可擅自設置網具、陷阱、獸鉞或其他獵具，主管機關得逕予拆除並銷毀之。土地所有人、使用人或管理人不得規避、拒絕或妨礙。」

<sup>20</sup>參照《文化資產保存法》第 4 條：「前條第 1 款至第 6 款古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物及古物之主管機關：在中央為行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

前條第 7 款自然地景之主管機關：在中央為行政院農業委員會（以下簡稱農委會）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

前條具有二種以上類別性質之文化資產，其主管機關，與文化資產保存之策劃及共同事項之處理，由文建會會同有關機關決定之。」

<sup>21</sup>參照《文化資產保存法》第 94 條：「下列行為之一者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰金：

- 一、違反第 32 條規定遷移或拆除古蹟。
- 二、毀損古蹟之全部、一部或其附屬設施。
- 三、毀損遺址之全部、一部或其遺物、遺跡。
- 四、毀損國寶、重要古物。
- 五、違反第 71 條規定，將國寶、重要古物運出國外，或經核准出國之國寶、重要古物，未依限運回。
- 六、違反第 83 條規定，擅自採摘、砍伐、挖掘或以其他方式破壞自然紀念物或其生態環境。
- 七、違反第 84 條第 1 項規定，改變或破壞自然保留區之自然狀態。

前項之未遂犯，罰之。」



號令發布訂定《自然地景指定及廢止辦法》，該法第 2 條為自然地景之指定基準<sup>22</sup>，第 3 條為自然保留區之指定程序。<sup>23</sup>

《文化資產保存法》本法施行細則第 69 條規定，本法第 49 條第 1 項所稱生態保育區、自然保留區及珍貴稀有動植物，其定義如下：

- 1、生態保育區，指依本法指定加以保護之特殊動植物之生育、棲息地。
- 2、自然保留區，指依本法指定，具有代表性生態體系，或具有獨特地形、地質意義，或具有基因保存永久觀察、教育研究價值之區域。
- 3、珍貴稀有動植物，指依本法規定，本國所特有之動植物或族群數量上稀少或有絕滅危機之動植物。

禁止改變或破壞生態保育區與自然保育區之原有自然狀態，並應維護珍貴稀有動植物的生態環境，必要時由經濟部會同有關機關採取保育措施。<sup>24</sup>自然文化景觀所在地區域計畫、都市計畫之訂定或變更，應先徵求自然文化景觀主管機關之意見。政府機關策定重大營建工程計畫時，應先調查工程地區有無自然文化景觀。並要求生態保育區、自然保留區之管理機關或機構，對所管理之區域應建立詳細資料檔並提具年度管理計畫層報經濟部核定。

## 五、《發展觀光條例》

為發展觀光產業，宏揚中華文化，永續經營台灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮，於1969年7月30日公佈實施《發展觀光條例》。國家風景區之設置，為交通部觀光局依「發展觀光條例」及「風景特定區管理規則」規定，視地區特性及功能劃分為國家級或縣市2種等級，並由交通部委任觀光局會同有關機關並邀請專家學者組成評鑑小組，就地形地質、水體、氣象、動植物、古蹟文化、整體景觀、土地利用及經營管理等資源要項予以評鑑之。在評鑑小組進行實地勘查、討論與評鑑之

<sup>22</sup>參照《自然地景指定及廢止辦法》第 2 條：

「自然地景之指定基準如下：

一、自然保留區：

- (一) 具有代表性生態體系。
- (二) 具有獨特地形、地質意義。
- (三) 具有基因保存永久觀察、教育研究價值之區域。」

<sup>23</sup> 《自然地景指定及廢止辦法》第 3 條：

「自然保留區之指定，應由指定之主管機關在所在地點舉辦說明會，並聽取當地住民意見後，擬具自然保留區可行性評估及範圍劃設規劃書，提經自然地景審議委員會（以下簡稱審議委員會）審查通過後，辦理公告；變更範圍時亦同。

前項指定機關為直轄市、縣（市）主管機關者，應報中央主管機關備查。」

<sup>24</sup>參照《文化資產保存法》第 52、53 條；及《文化資產保存法施行細則》第 75 條。

後，再將評鑑結果報請交通部核轉行政院核定後公告發布。<sup>25</sup>

本法第10條規定：「主管機關得視實際情形，會商有關機關，將重要風景或名勝地區，勘定範圍，劃為風景特定區；並得視其性質，專設機構經營管理之。」第19條第2款規定：「自然人文生態景觀區之劃定，由該管主管機關會同目的事業主管機關劃定之。」第2條第5款規定：「自然人文生態景觀區：指無法以人力再造之特殊天然景緻、應嚴格保護之自然動植物生態環境及重要史前遺跡所呈現之特殊自然人文景觀，其範圍包括：原住民保留地、山地管制區、野生動物保護區、水產資源保育區、自然保留區、及國家公園內之史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等地區。」

## 肆、我國海洋保護區法制之實踐與建議

### 一、海洋保護區相關法律適用檢驗

#### (一)《國家公園法》

國家公園可供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之生態保護區，進入前應得國家公園管理處之許可<sup>26</sup>，並且禁止採集標本、使用農藥及興建一切人工設施。分區內容項目包涵一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區<sup>27</sup>，完善的分區保護管制制度，使其完整性雖較其他法令佳，但法規整體規範仍以陸域為主，目前我國國家公園除了墾丁國家公園、玉山國家公園、陽明山國家公園、太魯閣國家公園、雪霸國家公園與金門國家公園等六座外，今年新成立之東沙環礁國家公園乃是我國第一個海上國家公園，為我國海洋資源保護打開新紀元。

國家公園法的管理措施如本法第 13 條：「國家公園區域內禁止左列行為：一、焚燬草木或引火整地。二、狩獵動物或捕捉魚類。三、污染水質或空氣。四、採折花木。五、於樹林、岩石及標示牌加刻文字或圖形。六、任意拋棄果皮、紙屑或其他污物。七、將車輛開進規定以外之地區。八、其他經國家公園主管機關禁止之行為。」及第 14 條：「一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，

<sup>25</sup> 交通部全球資訊網，參訪日期，2008年5月12日，  
<http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/ct?xItem=10534&ctNode=145&mp=1>

<sup>26</sup> 參照《國家公園法》第 19 條。

<sup>27</sup> 參照《國家公園法》第 12 條。

得為左列行為：一、公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。二、水面、水道之填塞、改道或擴展。三、礦物或土石之勘探。四、土地之開墾或變更使用。五、垂釣魚類或放牧牲畜。六、纜車等機械化運輸設備之興建。七、溫泉水源之利用。八、廣告、招牌或其他類似物之設置。九、原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。十、其他須經主管機關許可事項。前項各款之許可，其屬範圍廣大或性質特別重要者，國家公園管理處應報請內政部核准，並經內政部會同各該事業主管機關審議辦理之。」皆多為陸地管理方式。法條內容與海洋生態資源保護相關著，勉強來說僅有第 13 條第 2 款狩獵動物或捕捉魚類與同條第 3 款的污染水質或空氣，而且相關罰則本法第 25 條：「違反第 13 條第 2 款、第 3 款、第 14 條第 1 項第 1 款至第 4 款、第 6 款、第 9 款、第 16 條、第 17 條或第 18 條規定之一者，處 5,000 元以下罰鍰；其情節重大，致引起嚴重損害者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 5,000 元以下罰金。」，與其他資源保育法規相較之下，罪責明顯過輕，目前的《國家公園法》對新型態之海洋保護區，已無法有效管理。<sup>28</sup>

目前雖有「國家公園法部分條文修正草案」，但主要修正重點為加強民眾參與規定，但對於亟待建立法制規範之海洋國家公園部分仍付之闕如。

## (二)《漁業法》

我國目前依《漁業法》成立之漁業資源保育區共計 26 處，<sup>29</sup>從該資料中可以知道，《漁業法》所成立之保育區主要係針對特定對象而設立，而非廣泛對特定海域為概括性保護。高雄市政府曾於 2002 年 7 月依《漁業法》第 44 條第 1 款，<sup>30</sup>公告東沙群島領海外界線包含潟湖內水以內之 12 哩為禁漁區，禁止一切水產動植物之採捕或處理，違反主管機關之公告事項者，將依同法第 60 條第 2

<sup>28</sup> 參照《國家公園法》對於海洋資源保護法令，目前相關規定似僅有第 13 條第 2 款狩獵動物或捕捉魚類及第 3 款污染水質或空氣可資適用。

<sup>29</sup> 漁業署網站，參訪日期：2008 年 5 月 13 日，[http://www.fa.gov.tw/chn/fish\\_src/fish\\_src\\_10.php](http://www.fa.gov.tw/chn/fish_src/fish_src_10.php)

<sup>30</sup> 參照《漁業法》第 44 條第 1 項：

「主管機關為資源管理及漁業結構調整，得以公告規定左列事項：

- 一 水產動植物之採捕或處理之限制或禁止。
- 二 水產動植物或其製品之販賣或持有之限制或禁止。
- 三 漁具、漁法之限制或禁止。
- 四 漁區、漁期之限制或禁止。
- 五 妨害水產動物回游路徑障礙物之限制或除去。
- 六 投放或遺棄有害於水產動植物之物之限制或禁止。
- 七 投放或除去水產動植物繁殖上所需之保護物之限制或禁止。
- 八 水產動植物移植之限制或禁止。
- 九 其他必要事項。」

項，處 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 15 萬元以下罰金。劃定禁漁區乃為東沙環礁成立國家公園前，保護東沙環礁海洋生物資源之方式，提供我國執法單位執法依據。該項禁漁區之規定，雖與保育區概念偶有重疊，但其目的仍出自於未來漁業資源的撈補利用。

此外由於台灣地區及大陸地區人民關係條例第 32 條<sup>31</sup>規定之內容，漁業法對大陸船舶之適用上，已排除其在我國限制、禁止水域間任何活動，因此基本上，大陸船舶不得依據各種有關海域活動的行政法規在限制、禁止水域中實施活動。若大陸漁船在限制及禁止海域中從事漁撈活動，並非依漁業法予以取締制裁，而是依據台灣地區及大陸地區人民關係條例中有關違反限制及禁止海域之處置規定而為處理。鑑於此種狀況，法規在實際適用上很可能產生障礙。例如，「大陸地區人民」非外國人亦非受中華民國管轄之人民，致不可能依據漁業法之規定，向主管機關申請漁業經營核准，而在海域從事漁業活動，進而主管機關當然也不可能對於未依規定之活動或未經核准之漁業活動為取締。換句話說，對大陸船舶之執法，漁業法將產生適用上之困難。

### (三)《野生動物保育法》

「野生動物保護區」和「野生動物重要棲息環境」都是依據 1989 年公佈的《野生動物保育法》所劃設成立的，是台灣以保育野生動物為目的所劃設的二種保護區，至 2004 年 7 月為止，由農委會核定、各縣市政府公告的「野生動物保護區」有 16 個，而「野生動物重要棲息環境」則共有 30 個，總面積達 321126.3 公頃，約佔全台灣面積的 8.9%。<sup>32</sup>「野生動物重要棲息環境」可以說是國家保護區（包括國家公園、自然保留區、野生動物保護區）外的另一種棲息地保育方式，有一些還位於國家公園區域內。《野生動物保育法》所保護之海洋野生動物及其棲息環境，對於其保護區的污染防治，主管機關得就污染、破壞環境等事項予以公告管制。由於本法罰則甚重，為相關法規之冠，或可收遏止破壞之效<sup>33</sup>。

<sup>31</sup> 參照台灣地區及大陸地區人民關係條例第 32 條：「大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關得逕行驅離或扣留其船舶、物品，留置其人員或為必要之防衛處置。

前項扣留之船舶、物品，或留置之人員，主管機關應於三個月內為下列之處分：

一、扣留之船舶、物品未涉及違法情事，得發還；若違法情節重大者，得沒入。

二、留置之人員經調查後移送有關機關依本條例第十八條收容遣返或強制其出境。

本條例實施前，扣留之大陸船舶、物品及留置之人員，已由主管機關處理者，依其處理。」

<sup>32</sup> 農委會林務局網站，參訪日期，2008 年 5 月 12 日，<http://ngis.zo.ntu.edu.tw/wr/index.htm>。

<sup>33</sup> 參照野生動物保育法第五章罰則部分。

然而在野生動物保護區劃設方面，雖然該法規定在「緊急而必要時」<sup>34</sup>，得由中央主管機關逕行劃設，但「緊急而必要」之認定在保育事項上可能會有困難，並且由於野生動物保護區常無具體之管理計畫，亦欠缺人員經費，故不易貫徹執行，落實其保育維護經營管理任務。職司野生動物保護區內執行稽查、取締及保育工作有關事項之保育警察，專責執法人員有限，需要轄區警察協助，對保護區執行保育工作，成效亦不大。

#### (四)《文化資產保存法》

在 1982 年所公布的文化資產保存法中，「自然文化景觀」依其特性可分為生態保育區、自然保留區及珍貴稀有動、植物等三種。自然保留區係依《文化資產保存法》公告而劃定之法定區域，依法禁止改變或破壞其原有狀態。而保留區設立目的是為了保護特有生態系、保護瀕臨絕種之生物或地質地形景觀、保存基因庫、提供生態研究機會、作為環境教育訓練場所等，因此一般遊客不得進入，不具觀光遊憩功能。1986 年起，審查有需要保護自然區域之工作因業務移轉，目前由農業委員會負責，到 1997 年 12 月為止，陸續公告各地亟待保護的 19 處自然保留區，總面積 64,477 公頃，約佔台灣面積 1.8%。

但是不斷劃設保留區亦無法解決長久以來台灣生態保育所面臨的窘境，尤其是文化資產保存法雖可劃設海洋型之「生態保育區」，但目前並無依據該法劃設之先例。且在自然保留區管理上亦無專責執法人員，就目前成立之保護區觀察，或有流於形式之虞。

#### (五)《發展觀光條例》

海洋環境除了漁撈、採礦探勘等經濟活動，觀光產業亦是重要之無污染海洋經濟資產。國家風景區之設置，為交通部觀光局依「發展觀光條例」及「風景特定區管理規則」規定，視地區特性及功能劃分為國家級或縣市 2 種等級；並由交通部委任觀光局會同有關機關並邀請專家學者組成評鑑小組，就地形地質、

<sup>34</sup>參照野生動物保育法第 10 條第 3 款：「中央主管機關認為緊急或必要時，得經野生動物保育諮詢委員會之認可，逕行劃定或變更野生動物保護區。

主管機關得於第一項保育計畫中就下列事項，予以公告管制：

- 一、騷擾、虐待、獵捕或宰殺一般類野生動物等行爲。
- 二、採集、砍伐植物等行爲。
- 三、污染、破壞環境等行爲。
- 四、其他禁止或許可行爲。」

水體、氣象、動植物、古蹟文化、整體景觀、土地利用及經營管理等資源要項予以評鑑之。評鑑小組是由相關領域的專家學者與各目的事業主管機關代表所組成，並進行實地勘查、討論與評鑑後，將評鑑結果報交通部核轉行政院核定後公告發布。評鑑時由各委員以客觀、中立之專業學養據以勘定風景特定區範圍及評鑑等級，行政院於審核評鑑結果時，亦邀集相關主管機關充分討論其資源特色及經管方針後始予核定。

目前國內國家風景區已達 13 處，而海岸保護地帶劃設與開發管制，如東北角海岸國家風景區、東部海岸國家風景區等之設立，雖可得知海岸地區已是觀光資源之發展重點，在發展觀光條例體系下之各個分區，雖亦有保護之規定，但本法立法目的仍是以發展觀光，促進經濟繁榮為重點，生態保育並非主要目的，因此在實施海洋保護區以保育、保護海洋生物資源為宗旨之方向有所偏離。

## 二、建議

依上述法規，雖看似得依各法規之特性設立各式各樣的「海洋保護區」，然而法律性質、法制體系、執法與管理機關的複雜與混亂，造成我國海洋保護政策常常淪為文宣口號，海洋保護區專法的制訂，乃是執行海洋生態環境保護與管理海洋保護區最直接有效的方式，有了完善法制之後，方能期盼確實執法，達到生態保育永續經營之目標。

除此之外，設立保護區之多數法規亦缺乏一般民眾缺乏參與機會，若參與者具有監督管理當局之權力，才有辦法提高管理當局決策過程及公開資訊的透明度，如此不但有助於加強民眾與管理當局合作，並且可以促進管理當局的管理效能，才能達成國家公園設置的目標。<sup>35</sup>「國家公園法部分條文修正草案」<sup>36</sup>修正要點主要為增訂國家公園計畫擬訂後公開展覽、審議、核定公告、公開展示及檢討變更之程序。國家公園計畫亦屬區域計畫之一部分，其範圍劃設及內容制定涉及人民權利義務，為符合法律保留原則，國家公園計畫之擬訂應予民眾有參與表示意見之機會，並規範審議過程須考量民眾意見，<sup>37</sup>「國家公園法部分條文修正

<sup>35</sup> 蕭代基、張瓊婷、郭彥廉，「自然資源的參與式管理與地方自治制度」，*台灣經濟預測與政策*，34 卷 1 期（2003 年）。

<sup>36</sup> 本文所用「國家公園法部分條文修正草案」為第 6 屆行政院送請立法院審議法案版本。

<sup>37</sup> 參照「國家公園法部分條文修正草案」第 7 條之 2：

「內政部擬訂國家公園計畫後，應於所選定國家公園範圍內直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所，公開展覽 30 日及舉行說明會，並接受人民、機關或團體於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱、地址及意見，作為審議國家公園計畫之參考。」

草案」第 7 條之 3 第 1 項規定國家公園計畫之公告及公開展示程序。第 2 項規定相關計畫應配合國家公園計畫修訂，<sup>38</sup>與「國家公園法部分條文修正草案」第 7 條之 4 之增修理由均因該事項與人民權利義務有關，為符合法律保留原則而增訂，後者並明定國家公園計畫公告實施後應為通盤檢討，以及為重大災害、國防、公共安全及其他資源保護所需得隨時檢討變更之條件<sup>39</sup>。

目前東沙環礁國家公園雖已成立，並為海岸巡防署駐守而無一般民眾居住，但綠島、北方三島、澎湖群島等島嶼，未來均可能經評估後設立海洋型國家公園或海洋保護區，而交由『海洋國家公園管理處』整合管理，那麼法制方面就必須加以重視上述問題。

海洋環境與資源之永續利用乃國家永續發展之關鍵，我國國土計畫之「藍色國土」應該涵括聯合國海洋法公約賦予之權益範圍，在專屬經濟海域範圍內，依海洋法公約對主權與管轄權之規定，專屬經濟海域亦可歸屬為我國所管轄海域之範圍。此外參照其他國家海洋保護區法制，澳洲的大堡礁、美國夏威夷海岸地區管理計畫中的海洋資源管理計畫，均將管理範圍推至 200 浬專屬經濟海域。以國際性海洋保護區保育之名成立的「東沙環礁國家公園」，未來似可考慮規範保留擴張至 200 浬專屬經濟海域，此行動對東沙主權的宣示效果不僅有實際上助益，更具有多方面的政治經濟效益。

---

<sup>38</sup> 參照「國家公園法部分條文修正草案」第 7 條之 3：

「國家公園計畫經報請行政院核定後，由內政部公告，並分別通知有關機關及於國家公園範圍內之直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公開展示 30 日。

國家公園計畫實施後，在國家公園區域內，已核定之開發計畫或建設計畫、都市計畫及非都市土地使用編定，應協調配合國家公園計畫修訂。」

<sup>39</sup>參照「國家公園法部分條文修正草案」第 7 條之 4：

「國家公園計畫公告實施後，內政部應每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情形之一者，得隨時檢討變更之：

- 一、發生或避免重大災害。
- 二、為基於國防或政府公共安全之需要。
- 三、其他配合資源保護之需要。

前項國家公園計畫之變更，準用前 3 條規定。」

## 參考資料

### (一) 書籍

陳荔彤，海洋法論，元照出版社，2002年7月。

黃異，漁業法規，渤海堂文化公司，1999年。

行政院研究發展考核委員會，海洋政策白皮書 2006。

### (二) 期刊論文

蕭代基、張瓊婷、郭彥廉，「自然資源的參與式管理與地方自治制度」，台灣經濟預測與政策，34卷1期，(2003年)。

### (三) 學位論文

施義哲，我國海洋保護區政策—其必要性與加拿大海洋法相關規定之比較研究，國立中山大學海洋環境及工程學系研究所，2002年7月。

李應冠，我國海洋保護區設立之研究，國立海洋大學海洋法律研究所，2004年6月。。



# 澎湖箱網養殖管理現況之案例分析

洪慧芳、周秋隆

國立中山大學海洋事務研究所

## 摘要

台灣的海上箱網養殖發展起源於民國六十年代後期的澎湖，於民國 85 年開始進入一個快速成長的階段。迄今已有 20 年的歷史。目前箱網養殖以澎湖縣養殖規模為最大。有鑑於澎湖箱網養殖快速發展的過程中，隨著海域箱網養殖規模的擴充與產量的增加，在現有漁業法規的限制之下，有限的海域環境因箱網口數的增加，養殖環境的密度增加，環境承載超過其負荷，導致養殖的存活率降低。為了維持良好的養殖環境，以達永續之目的。澎湖縣政府農漁局於 96 年委託中山大學海事所做澎湖箱網養殖區海域現況調查及改善對策規劃案。特針對調查箱網養殖現況等基本資料、發展海洋環境承載量之工具以建立海域監測之機制。本研究係試圖建構澎湖海域箱網養殖環境之可行性之經濟評估，例如養殖經營成本與銷售之數據、養殖魚種存活率，進一步審視管理與其區域環境上之關係。並且根據養殖戶之反應，指出箱網養殖之管理困難及相關建議。希望藉此促使達成規範澎湖海域箱網養殖之環境策略與適當的管理方法，進而達到生態、經濟和社會效益的平衡點。

## 一、前言

現代化的箱網養殖正在全球漁業先進國家快速地發展中，根據 FAO 網站預估 2010 年世界漁業產量將介於 10,700 萬噸至 14,400 萬噸，漁業產量增加的主要因素系成長迅速的養殖漁業。台灣的海上箱網養殖發展起源於民國六十年代後期的澎湖，其中政府逐於民國 82 年進行全國沿海各縣市漁業權規劃，劃定適合發展海上箱網養殖之特色海域。隨即於民國 84 年，開始大規模推廣海上箱網養殖，輔導過度發展的陸上魚塭養殖業者及沿岸捕撈漁民朝向海上箱網養殖發展。海上箱網養殖面積從民國 80 年代的 76,000 平方公尺增加到民國 91 年的 918,023 平方公尺；年產量由民國 78 年的 21 公噸增加到民國 91 年的 17,000 公噸；年產值由 321 萬元增加到 106,000 萬元。澎湖縣本身因具有極佳的天然利基，內灣的海域面積十分廣闊，因此也成為箱網養殖最主要經營的區域。澎湖海上養殖的規模

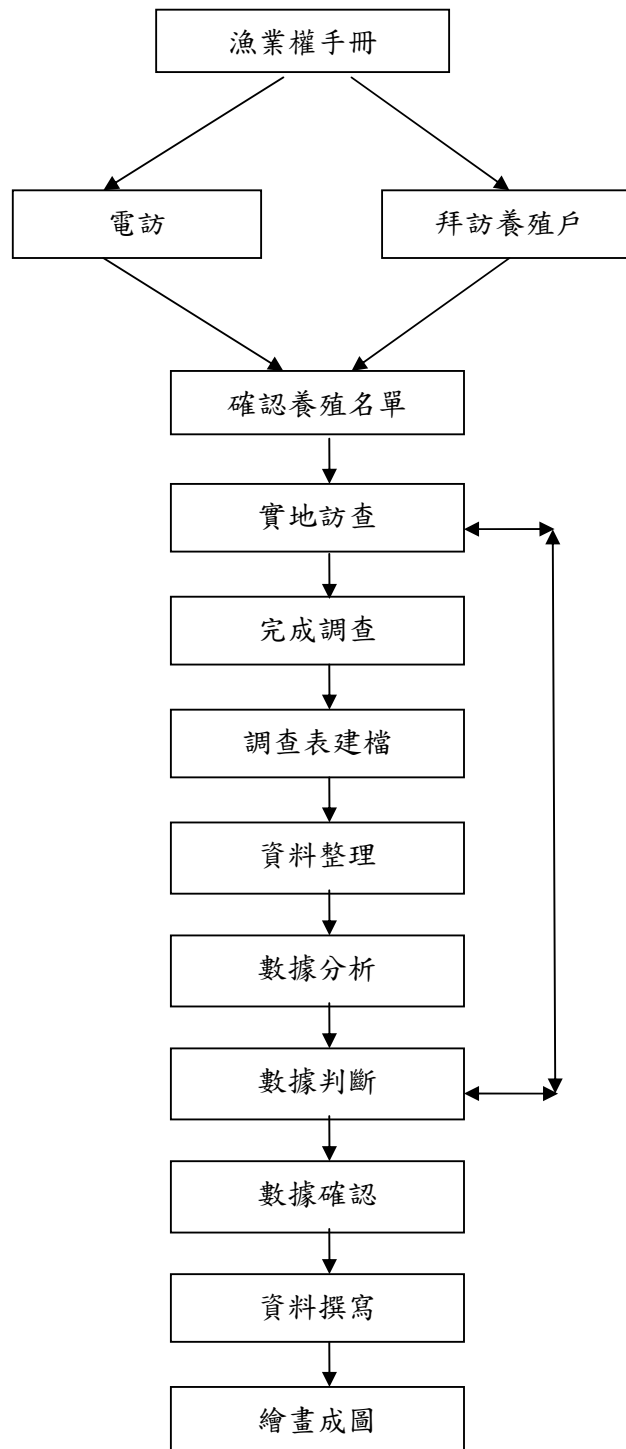
約佔了我國海上箱網養殖的 60% 左右，目前澎湖主要養殖的魚種有以下幾種：海鱺 (*Rachycentron canadum*)、青嘴龍占 (*Lethrinus nebulosus*)、黃錫鯛 (*Rhabdosargus sarba*)、黃臘鰲 (*Trachinotus blochii*)、嘉臘魚 (*Pagrus major*)、鞍帶石斑魚 (*Epinephelus lanceolatus*)。澎湖縣政府基於維持箱網養殖永續的考量，依法規定區域總養殖面積的限定與每人養殖戶所能註冊之公頃數最高不得三公頃，此規定所衍生的問題包含 1. 養殖戶需要其它人頭戶申請已取的更多的養殖面積，2. 當區域總申請養殖面積已飽和，養殖戶若欲增加養殖規模便不能再以任何人的行事提出任何增加面積的申請。因此這些養殖戶僅只能於有限的海域環境增加箱網口數，以致造成養殖環境的密度增加，環境承載超過其負荷。養殖魚類可能在此不良的環境下，會影響其抵抗力，魚病容易發生，造成大量死亡。因此維護海洋養殖環境，符合永續經營的現代化觀念，以創造穩定的產量與產值，未來如何藉由更適當的法規以達成箱網養殖管理之效益，亦是目前澎湖海上箱網養殖經營之重點。

## 二、調查目的與方法

本調查為了配合澎湖縣政府農漁局之澎湖箱網養殖區域海域現況調查及改善對策規劃的計劃，以澎湖縣政府農漁局所提供之有效漁業權名單，針對澎湖縣箱網養殖種類、數量、區域、經營戶數等近三年基本資料之收集與建立。另外還包括有註冊漁業權之養殖戶，而實際尚在經營之負責養殖人，與其合併申請人一同經營之現況，或是許久停養與根本未養殖的狀況做確認，以提供農漁局作為未來核發漁業權之依據，供爾後輔導箱網養殖之研究參考及決策。

針對有養殖業者進行拜訪，以便了解目前澎湖養殖現況，調查後作進一步分析比較。調查表之內容項目包括箱網養殖種類、數量、區域、經營戶數、養殖總面積、魚苗價格、飼料所佔成本比例、總生產額、存活率、就業員工、未來三年經營意願、箱網產業的經營優勢、箱網養殖的經營困難、養殖箱網口數等資料調查，以釐清澎湖近三年養殖現況以作為接下來分析之根本依據。以下為資料調查表流程表(圖一)，以圖示的方法，說明每一階段調查的步驟。初步取得漁業權冊後，首先分別進行逐一養殖戶的電訪與拜訪養殖相關從業人員，例如，澎湖縣漁會、箱網養殖協會、澎湖水產試驗所等。在多次交叉比對下，已確認現有養殖之清單。針對確認養殖之清單進一步養殖戶實地訪查，進行調查表之填寫。初期完

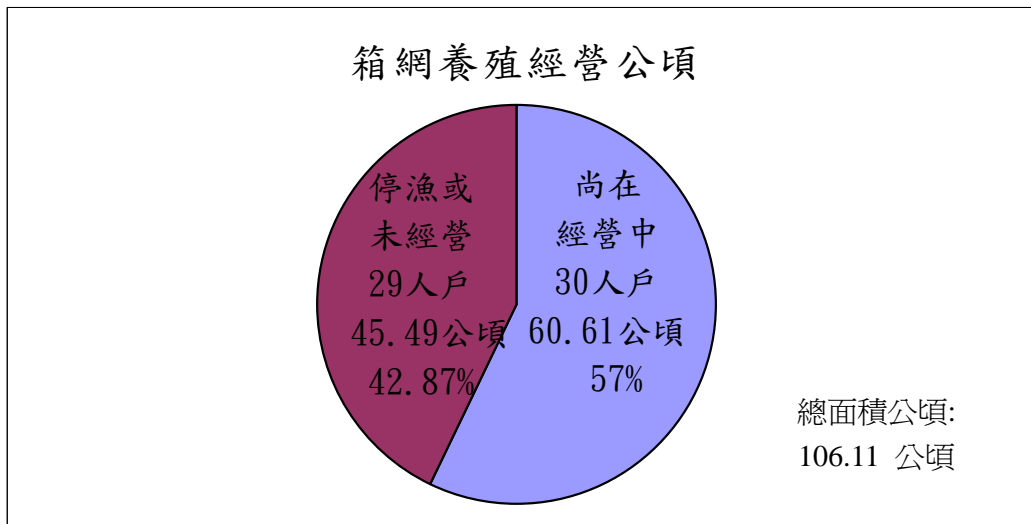
成調查表回收後，調查表帶回並作電腦建檔與資料處理。數據確認後，相關的經濟數據之分析結果以統計圖表現，相關圖表的計算方法與結果分析之解釋。



圖一、資料調查表流程表

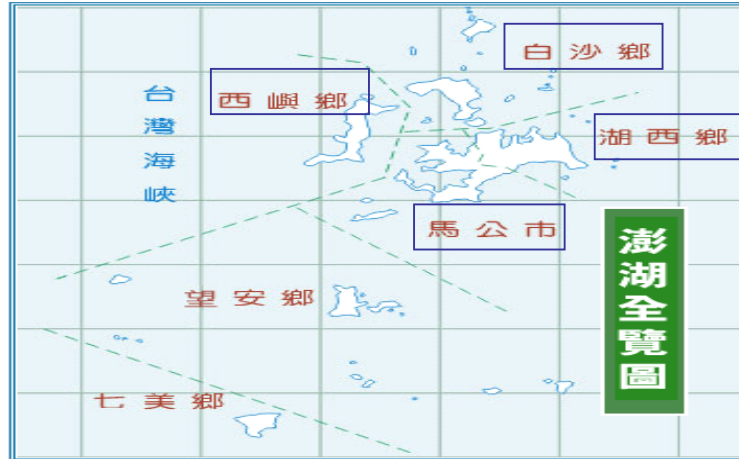
### 三、研究成果分析

根據實地走訪調查，目前澎湖地區近三年實際參與箱網養殖之總面積公頃達 162.87 公頃，箱網養殖面積為 73.17 公頃、牡蠣養殖面積為 56.76 公頃、箱網養殖、牡蠣共同之養殖戶的面積為 32.94 公頃。在箱網養殖的部分，登記箱網養殖總面積共 106.11 公頃(包含牡蠣箱網養殖)，有效登記的漁業權之養殖戶為 59 人。目前尚有使用漁業權的養殖戶有 29 人，其中 1 位養殖人各有兩張漁業權(包括內灣、外海)。統計共有 30 養殖人尚在經營，佔總面積公頃的 51%，經營面積公頃廣達 60.61 公頃。其他 29 養殖人，則為未經營或是休漁狀態，面積為 48.4 公頃佔了 49% (圖二)。



圖二、箱網經營公頃之現況

尚在經營之 30 養殖人中，面積達 60.61 公頃，由於單人申請養殖面積之公頃數僅有三公頃，多數養殖業者多利用其它人頭戶申請更多的養殖面積。調查後發現主要負責養殖人有 9 人，其他 19 人為負責養殖人之合併申請人，分別位於馬公市菜園 A 戶、時裡 B 戶、白沙鄉通樑兩戶，C 戶、D 戶、白沙鄉員貝 E 戶、西嶼鄉竹灣兩戶 F 戶、G 戶、西嶼鄉二崁 H 戶、西嶼鄉內垵 I 戶 (圖三)。



圖三、澎湖箱網養殖分布圖

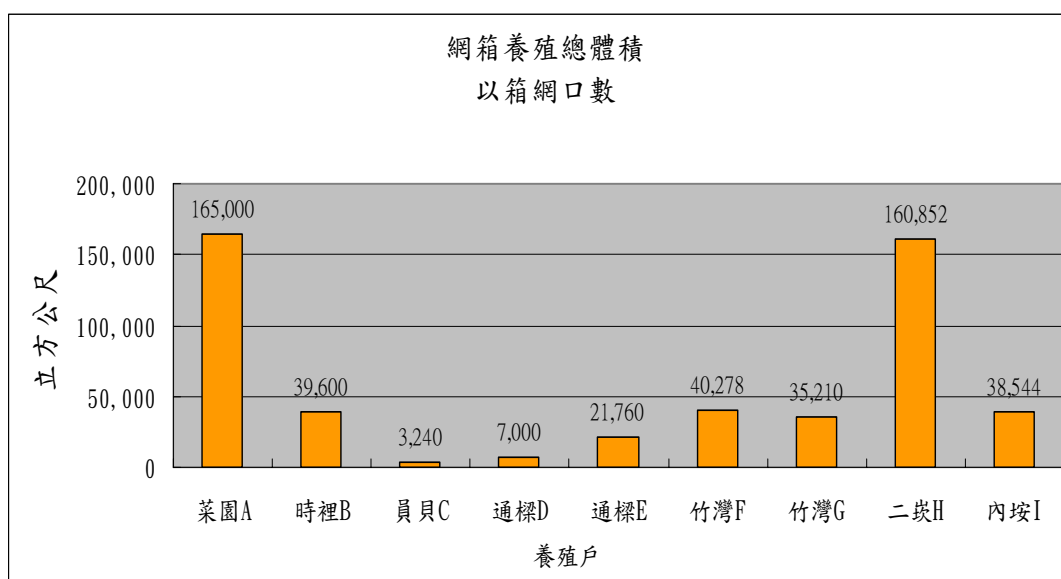
這之中箱網養殖經營型態以獨資居多，7 個為個別養殖人，1 位合夥養殖戶，1 個企業公司。其中企業公司，養殖經歷為五年。5 位個別養殖戶及 1 位合夥養殖戶，則為 10 至未滿 20 年間，另外兩位養殖戶則為 20 至未滿 30 年間。另外受訪期間，由於養殖業者所養殖魚種、採用的箱網規格與飼養情況等亦有所不同。搜集基本資料後，經過推算，一併做總結分析圖表的討論，統計圖表如下：各養殖戶之養殖面積與總體積、總銷售額與主要養殖魚種、各養殖區域海鱺的存活百分比、總成本、淨利與淨利率、飼料與總成本與總銷售額之關係、每人生產額、未來三年主要經營意願、主要經營優勢及主要經營困難。

### 3.1 各養殖戶之養殖面積與總體積

以養殖戶之養殖面積來看，養殖最大宗為二崁 H 戶 24 公頃為最多，它也是唯一以企業化管理之養殖戶，菜園 A 戶 9.7 公頃居其次，菜園 A 戶與飼料公司有合夥關係，其他則為家庭小規模之養殖戶。時裡 B 戶為 3.58 公頃、員貝 C 戶為 3.04 公頃、通樑 D 為 9 公頃、通樑 E 為 1.61 公頃、竹灣為 3.33 公頃、竹灣 G 戶 5.08 公頃，最小面積養殖公頃，則為內坵 I 戶所經營。

申請公頃所放養箱網口數得以計算各養殖戶之總體積。目前澎湖大多數之業者還是以傳統式的箱網養殖，只有二崁 H 戶採用部分傳統式及部分挪威圓形箱網、內坵 I 戶是全採用圓形箱網。傳統式箱網的計算方法是利用箱網尺寸大小(長×寬×高)乘以箱網口數。圓形則是(半徑×半徑×3.14×高)。所得結果如圖七所示，

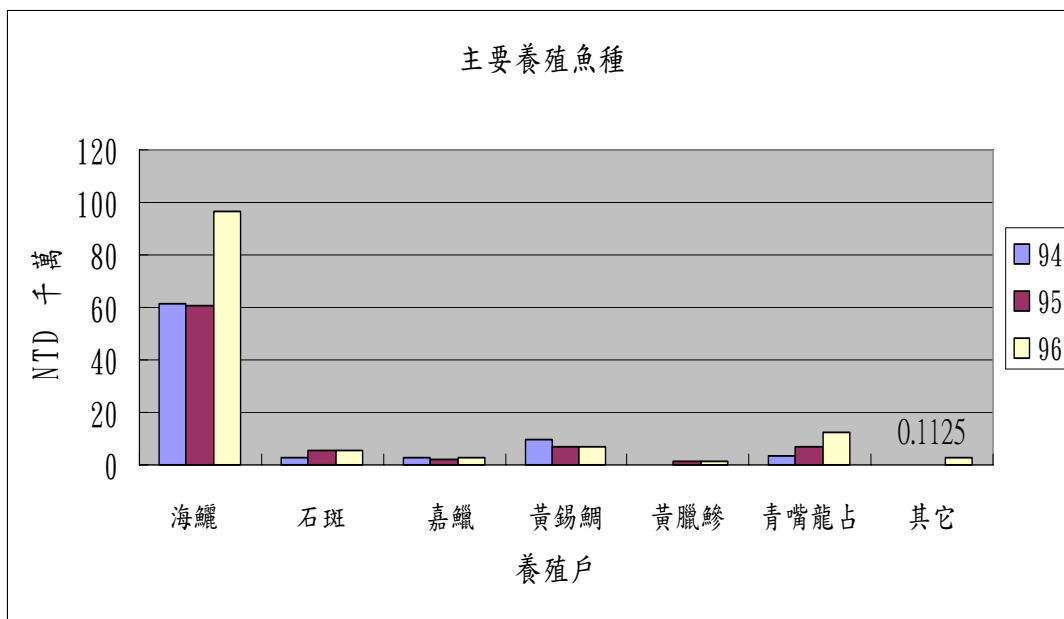
二崁H戶所申請24公頃之養殖面積中，放養之總體積為160,852立方公尺與菜園A戶所放養之總體積165,000差距不大。但是二崁H戶所申請漁業權公頃卻比菜園A戶大整整2.5倍。此外，在圖六擁有最小公頃數的內坵I戶，此時的放養總面積卻達38,544平方公尺。最小放養總面積公頃，則為員貝C戶，其次低為通樑D戶(圖四)。所以業者在漁業權中所申請之公頃數，不能完全反映實際養殖的現況，必須以業者在申請之公頃數中所經營的箱網口數容積為主。此現象也反映出，當業者以養殖面積公頃不足，而向政府提出擴大養殖面積之申請之前，相關養殖業者是否能以經營箱網之口數作詳細考慮，在養殖的過程中調查經營箱網之口數，如此一來也有助於養殖面積的最大效益。



圖四、各養殖戶箱網養殖總體積

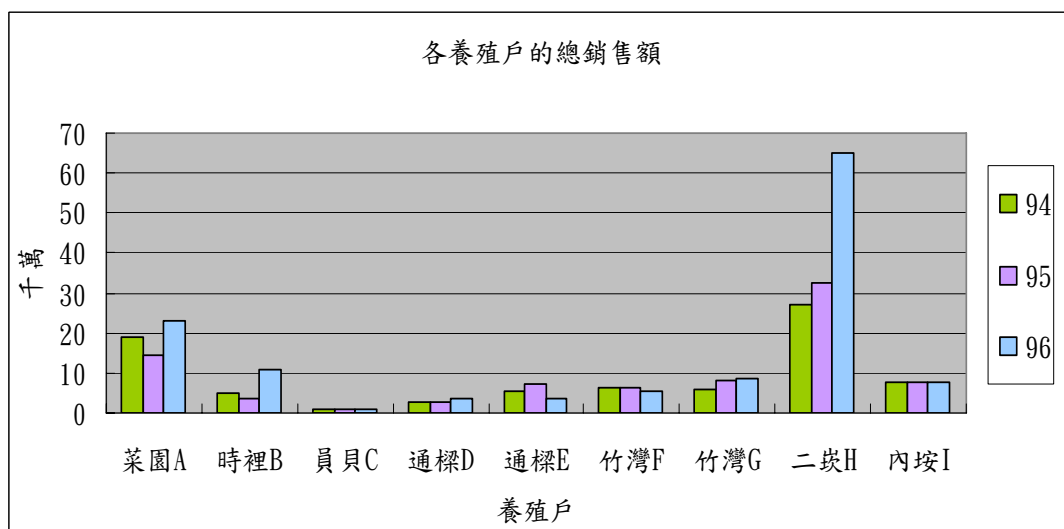
### 3.2 主要養殖魚種與總銷售額

澎湖近三年主要養殖魚種，仍以海鱺為最大宗，包括魚苗放養之尾數與收成的噸數，海鱺都占為大多數，產值在96年高達9億多。其次為青嘴龍占於96年產值1億2千萬、黃錫鯛產值在96年有6千多萬、石斑於96年產值5千7百萬、嘉鱸在96年產值2千6百萬、黃臘鯪在96年產值約1千3百萬。黃臘鯪在94年並無養殖戶飼養，因此無數據顯示。其他魚種佔少數包含黃雞魚在95、96年產值約1百萬，還有96年才加入養殖的白星笛雕(圖五)。



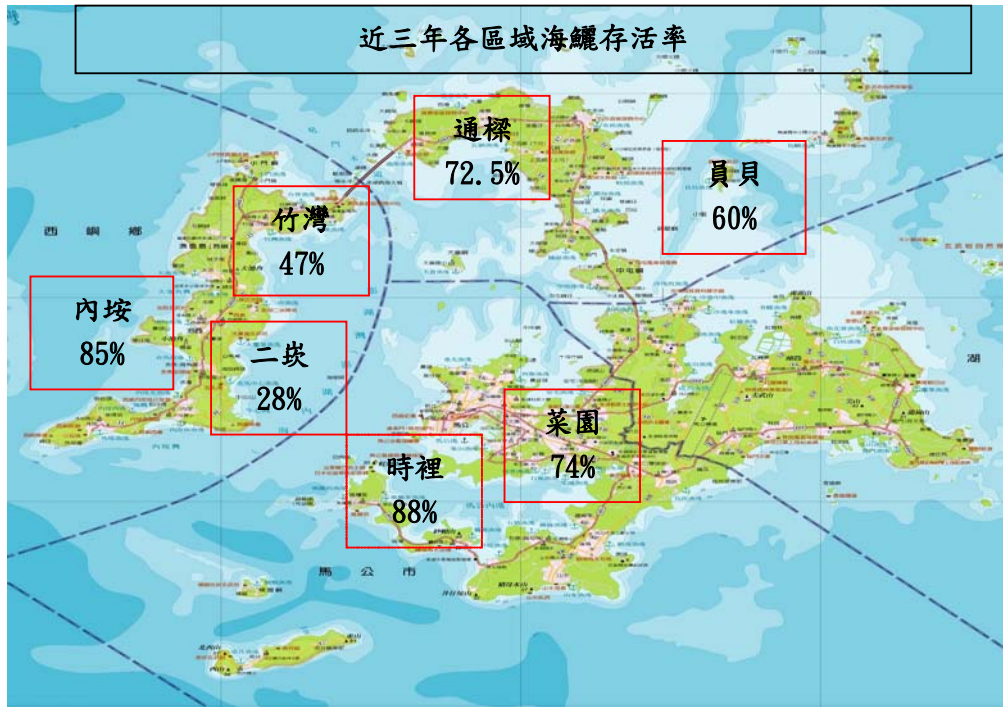
圖五、主要養殖魚種與總銷售額

從各養殖戶的銷售額來看，以二崁 H 戶的銷售總額為最高。放養的魚苗在 96 年多達 120 萬的海鱺，雖然存活率偏低。既使如此，它的最後總收成的噸數還是比其他業者多，故在 96 年總銷售額可以上衝 6 億元。最低的則為員貝 C 戶，其銷售規模小很多(圖六)。



圖六、各養殖戶的總銷售額

### 3.3 各養殖區域海鱸的存活百分比



圖七、近三年各區域海鱸存活率

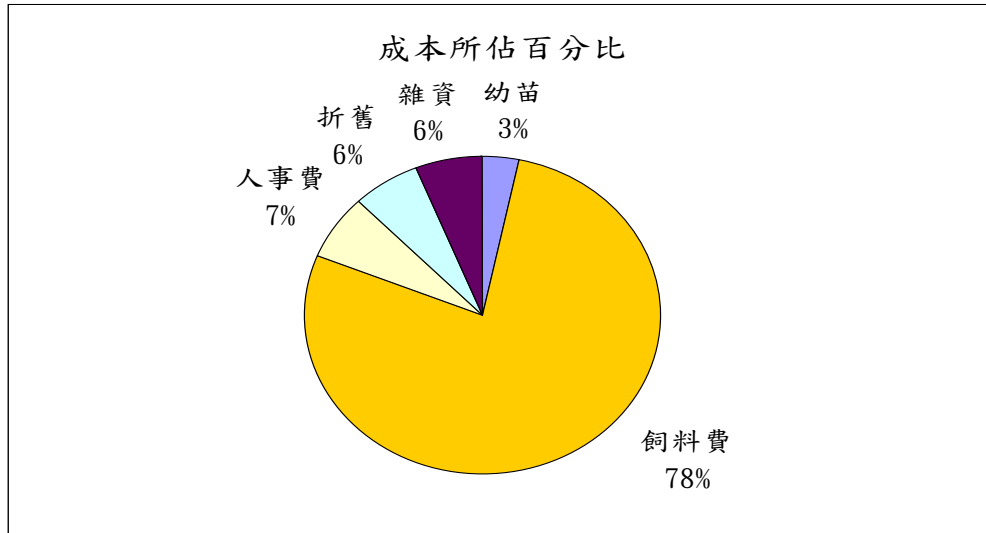
養殖戶海鱸的存活比率區域地圖(圖七)可以檢視各養殖戶在地緣上之關係。以地理位置上來看，外圍海域像是員貝存活率約為60%而內垵的存活率則高達95%。另外在內灣的部分像是菜園與時裡，因為水流速度較為小，常常被視為養殖環境較差之區域。從海鱸在內灣的存活率來看，菜園養殖業者A戶的存活率達74%，而內灣另一邊時裡的養殖戶B戶的存活率高達88%。海鱸在內灣的存活率跟其他地區相比反而是最高的。可是最低的存活率反而出現在二崁，近三年的海鱸存活率卻只有28%。在調查初期，一度認為是養殖經驗之不足是導致該區域存活率很低，跟其他養殖戶超過15年以上養殖經驗的業者相比較，二崁H戶的養殖經驗只有5年。後來反覆多次與其他業者討論的過程中，逐漸的歸納出，管理的方式可能才是造成海鱸在各區域存活率高低的主要原因。二崁H戶與其他小規模家庭式的養殖戶在管理的方式有以下幾點的不同。二崁H戶本身不是養殖出身，除了養殖經驗不足之原因外，也是唯一在澎湖採用企業化經營的養殖的業者。一個企業表現常取決於管理者的管理與經營方式，二崁H戶做為一個企業主，能否找對的管理者或適合的管理者幫他管理養殖場也是一個管理的關鍵，再



來公司的員工，一但在沒有老闆監視的情況下，是否會把養殖當作自己的事業在經營，盡心盡力的照顧魚場，還是抱持著就交差了事的態度，也增加養殖場在管理上的難度。企業化的上班天數則為星期一至星期五，週末則是缺少人力的照顧，疾病若在這段時間，無法立即處理，疾病極有可能蔓延擴大，導致大規模死亡，而導致存活率低。相較於其他養殖業者，由於是自己的產業，幾乎每年 365 天都在關注著養殖的狀況不曾休息，彷彿是生活的一部分。有一個業者甚至表示，在養殖期間對魚做洗澡，即是將魚撈上岸，放入淡水一陣子，之後再重新放回海裡箱網。據說這樣可以增加魚的抵抗疾病的能力。這樣的過程是需要花費很多的勞力。如此盡心盡力的管理才能保持魚的存活率。對的管理與適當管理方式會是最終導致各養殖戶海鱸存活率的高低的原因。另一點值得注意的是次低的海鱸存活率發生在竹灣附近，跟二崁戶緊鄰，這兩區域的海鱸存活率相對的較其他區域低的多。因此二崁與竹灣除了上述所討論的養殖經驗與管理的因素，不排除可能有環境上的問題，導致海鱸在附近區域存活率偏低(96 年)。這有待進一步環境的調查與作更詳細的探討。

### 3.4 總成本

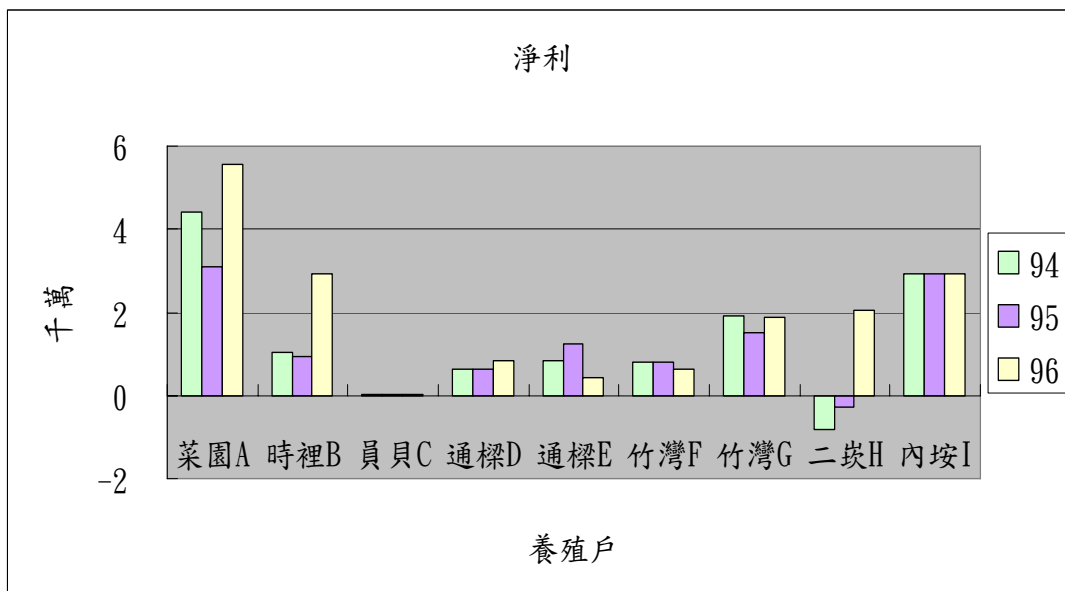
總銷售額不能完全判斷此業者真正賺錢與否，必須配合總成本。總成本在比例趨勢上與總銷售額大致符合，總銷售越高、總成本越高。總銷售與總成本相減，所得的淨利。淨利高低，才是普遍業者所關注的重點。至於總成本包含哪一些部分，以下將詳細的討論。總成本以飼料費佔最大比例高達 78%(圖八)。人事費占 7%，雜資占 6%，折舊占 6%。幼苗所占比例最小，僅占 3%。飼料費一直都是箱網養殖很重要的一環。對業者而言，若能將低飼料費成本，就能大大的減少總成本的支出。雖然飼料效益的相關研究，很早就開始，但是飼料費在八年所占的比例 81.5%(繆峽, 92 年)與近三年 78%之本研究似乎並沒有明顯的改變。些微的比例降低可能與下雜魚的使用於養殖有關。這顯示飼料費的效益並沒有太多提升，因此提升飼料效益的研究必須加速來進行，因為只有增加飼料的效益、降低飼料費，才能真正達到降低成本。另外加上目前全球穀物欠收，更多地區投入箱網養殖，飼料費需求增多，造成飼料費不停漲價。因此解決飼料費等相關問題是不容刻緩的。



圖八、成本所佔百分比

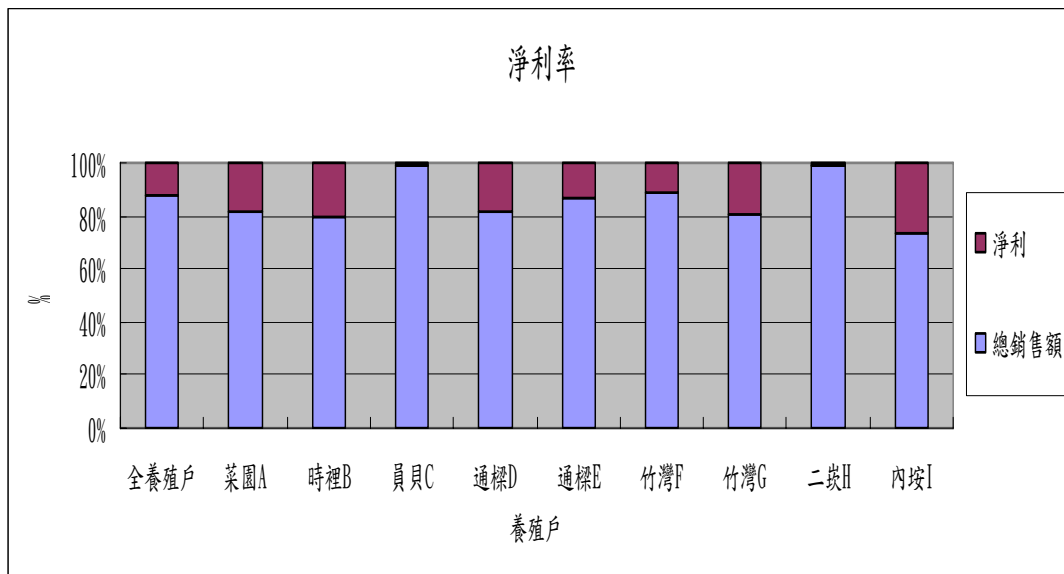
### 3.5 淨利與淨利率

淨利即代表業者實際所賺的錢，總營業額最高的二崁H戶，反而獲利不多。主要的原因，來自於超高的總成本，導致獲利不豐。獲利最多業者則以菜園A戶為最高。最小申請面積的內垵I戶。獲利居其二，兼做觀光員貝C戶都是小獲利，算是小規模養殖業者(圖九)。



圖、九 各養殖戶的淨利

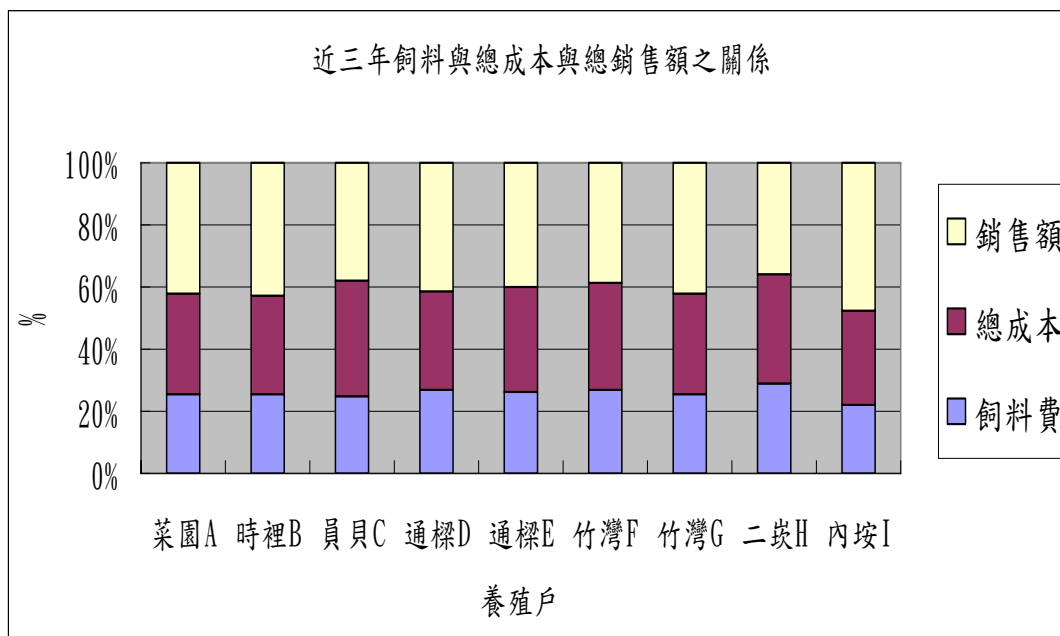
另一個專業評斷業者賺錢的方法，則為淨利率。淨利率的計算方法，為(總銷售額減去總成本)除於總銷售額，得到的數據以百分比做表示。個別的養殖戶的淨利率有高有低，最好的為內垵 I 戶為 37%，最低的則為二崁 H 戶為 0.7%、員貝 C 戶為 1%。二崁之 H 企業公司，似乎營運差。以全體養殖戶即左邊的第一柱，澎湖的箱網養殖業在近三年的淨利率約為 13%。細分來討論，即所投資的 100 元當中，可以賺得 13 元(圖十)。



圖十、各養殖戶的近三年的淨利率

### 3.6 飼料與總成本與總銷售額之關係

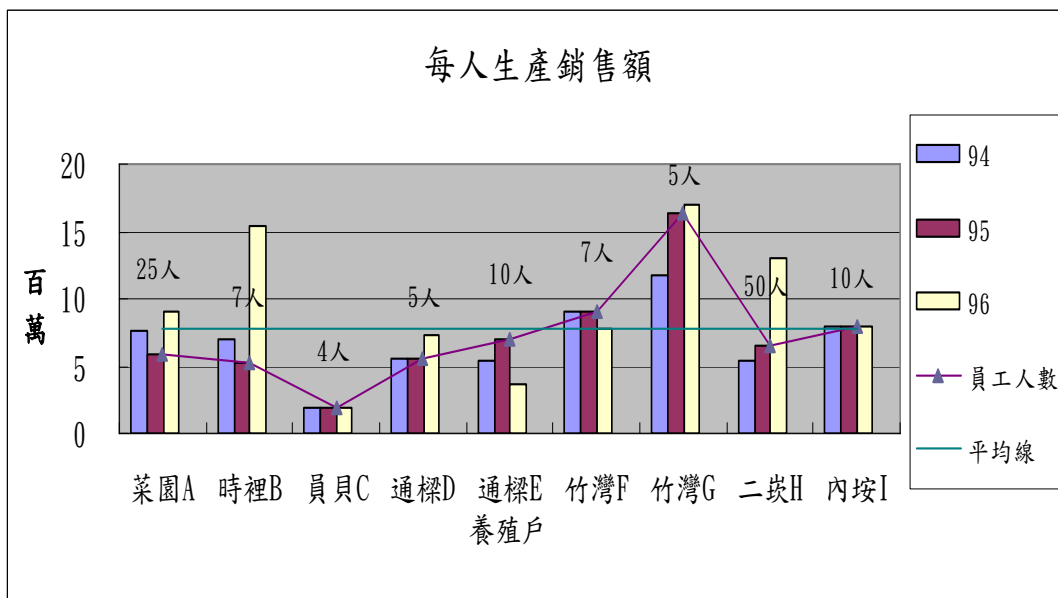
飼料與總成本與總銷售額，更可以清楚了解這三者之間的關係。總銷售額跟總成本之間的差距即是淨利。總成本裡的最大比例則是飼料成本，飼料費則占總成本的 6 成以上(圖十一)。如何能提高飼料效益、降低飼料費、提高淨利，即總銷售額跟總成本之間的差距。圖十一中所示，內垵 I 戶所花的飼料費最少，相對於總成本得費用就低，淨利的空間是最大的。二崁 H 所花的飼料費最高，總成本也是所有養殖戶最高，淨利不豐。另一個思考的方向則為提高銷售總額，除了銷售單價提高，亦增加魚的收成率，都能實際提高銷售總額，幫助增加淨利。這些都是經營者應思考的問題。



圖十一、飼料與總成本與總銷售額之關係

### 3.7 每人生產額

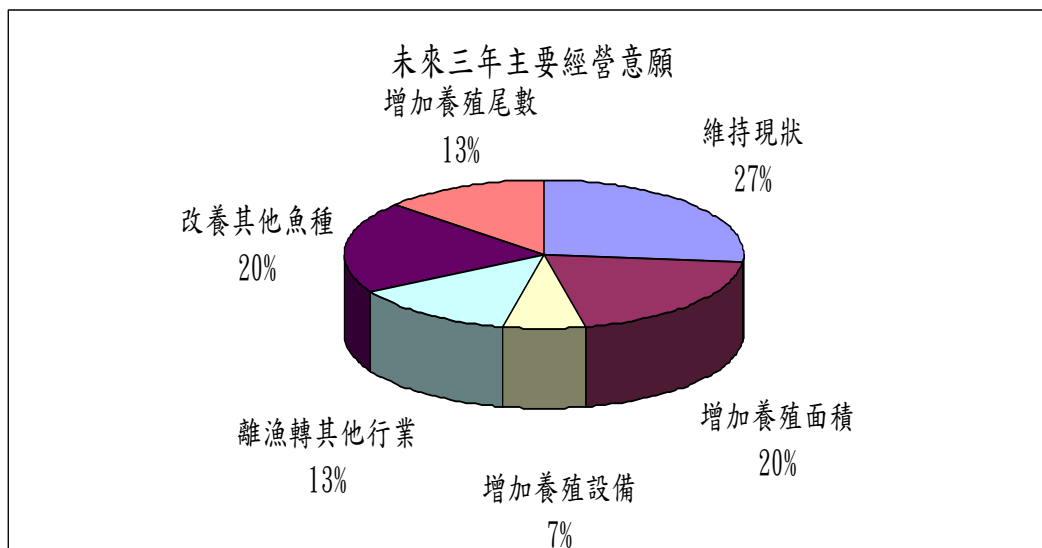
若以各養殖箱網人事管理層面來考慮經濟效益，平均每人生產額高達 500 萬元(圖十二)。每人生產銷售額是檢視總銷售額還有跟各養殖戶的工作人員的數量的關係。每工作人員之生產額以竹灣 G 戶為高，竹灣 G 戶的工作人共有全職 5 人，平均每人生產值約為 1500 萬。其次時裡 B 戶的工作人員產值在 96 年約有 1500 萬。最小的員工生產額則屬於員貝 C 戶，工作人員有 4 個全工，產值約為每人 200 萬。另企業化經營的二炭 H 戶，全職員工高達 50 人，產值約為每人 500 萬。平均線代表每人從事箱網養殖的平均生產約為 777 萬。



圖十二、每人生產額

### 3.8 未來三年主要經營意願

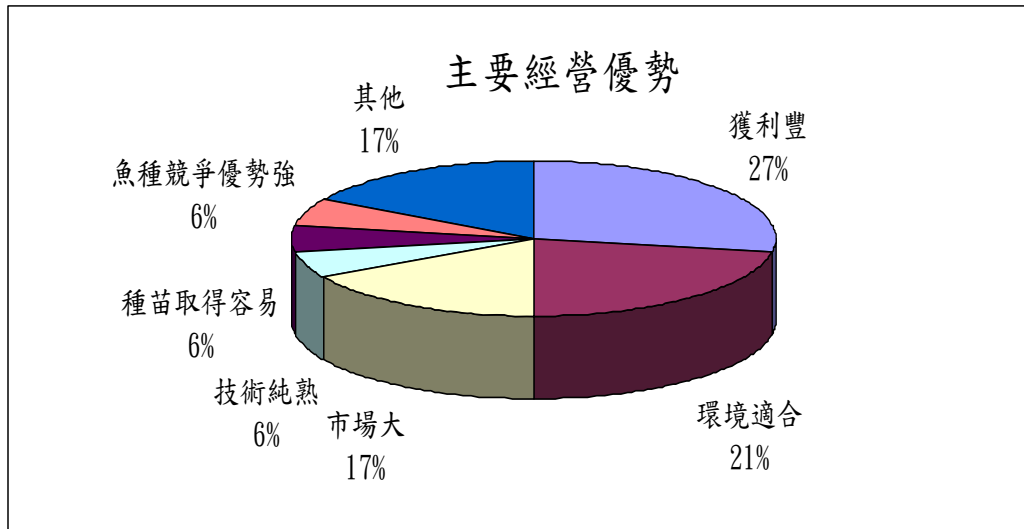
各養殖戶未來三年經營意願的意見，養殖戶可選擇多種意見，結果的百分比如下，27%維持現況意願為最高、增加養殖面積與改養其他魚種都各佔 20%、增加養殖尾數 13%、增加養殖設備 7%、只有 13%想休漁或兼做觀光（圖十三）。由此可見，養殖戶還是對箱網產業抱持著樂觀的態度，不僅持續繼續養殖，甚至還想擴大經營規模，無論是設備、尾數、或是其他魚種。觀光也是現在熱門的產業，因此也有少數業者表示會兼做觀光。



圖十三、未來三年主要經營意願

### 3.9 主要經營優勢

27%認為此產業獲利豐佔多數(圖十四)。在箱網養殖發展的初期，獲利豐的確是最大的優勢，但隨著箱網在全世界蓬勃發展，市場競爭多，獲利豐已經受到挑戰。調查結果顯示養殖環境適合佔了 21%。市場大佔了 17%，近年來消費者對水產品之需求在市場也逐漸在擴大，媒體的廣大報導，逐漸增加人們對海鮮的消費度。魚種競爭優勢、魚苗取得容易、技術純熟都各佔 6%。其它的經營優勢也佔高 17%，其它經營的優勢包含漁民販賣自己之魚貨，依法得於免稅、沿襲傳統，家族傳承、經營方法與時間彈性大，以及漁業結構中不可或缺之一環，形成良好產銷與地方相關的經濟發展。

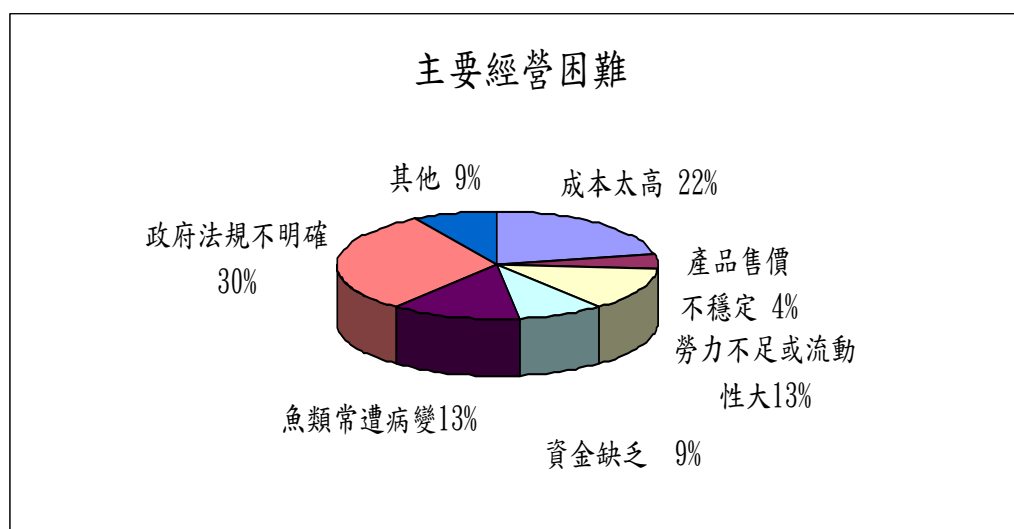


圖十四、主要經營優勢

### 3.10 主要經營困難

調查主要的經營困難，成本太高佔 22%。近年全球主要農作物歉收，飼料費不停的喊漲，飼料費在短短一年間，漲幅高達 60%，而售價漲幅還不及飼料漲幅之快速，導致養魚成本越來越高。勞力不足或流動性大、魚類常遭病變，各佔 13%。箱網是一種勞力密集的工作，業者表示，多數員工耐不住如此勞力地工作，加上業者所給予的勞資未達員工之預期，紛紛求去。另外魚在成長的過程中，難免遭受魚病，常出現在澎湖的魚病有弧菌、巴斯德桿菌。一經感染，魚極有可能

在短時間內大量死亡，存活率降低，造成損失可能難以估計。目前澎湖箱網養殖業者多為小規模家庭式養殖，一旦發生事變，所有風險都必須自己承擔。這時資金的不足就變成一個大問題。產品價格不穩定也占了4%，面對進口魚種及走私的競爭，價格也不時的受到影響。經營困難佔有30%表示政府法規不明確為最主要的困難，法規資料不充足、太舊、不切實際、執行力不足，對相關養殖規範要求嚴厲或不適用，例如漁船不得載送魚苗，不得聘請外籍勞工。法規管制太嚴格，漁業權取得不易。其它的困難也佔9%（圖十五）。相關的困難包括：無公權力管理箱網養殖、執行效力不足、相關政府機關不支持、外來魚種，把關不嚴等。



圖十五、主要經營困難

#### 四、相關建議

業者表示希望政府能與相關金融機構協調並提供低利貸款，幫助養殖業者度過資金短缺的窘境。未來若有養殖業者之優惠，業者希望能依照漁船補助油費的方法，補助飼料。由於近一年，飼料漲幅高達60%，以導致養殖成本快速提升。關於漁業權方面，請縣政府落實查訪、停權、換發、取得等工作。進一步根據個人與企業之養殖計畫，評估後配予面積。為了防止某些養殖戶空領有照，卻未養殖。漁業權應徵收費用或訂金。當法令修改之過度期，當該區域申請養殖面積已達政府規定時，有養殖之業者得以向未養殖業者承租其養殖權面積。另外，政府應當加強查緝走私，以防外來魚種破壞台灣相關魚種之售價。有關養殖區域

管理之方面，設立劃定箱網養殖區，禁止偷魚及漁撈。以及請海巡單位巡邏以防偷竊。最後法規管制太死古板至嚴厲與老舊，不切實際，應符合時宜，例如漁船不得載送魚苗，不得聘請外籍勞工，漁業權取得不易等。

## 五、 結語

本研究經由調查養殖戶之過程，得以明瞭目前箱網養殖管理之困難，例如像目前有登記箱網養殖漁業權之養殖戶，實際經營並確實養殖者僅佔整體約一半。其他久未經營或是休漁之養殖戶，佔著空有的漁業權之養殖面積。這導致該區域尚在養殖之業者，無法擴大申請其養殖面積。災害發生時與實際有養殖之業者領取相同之補助金。此種現象不但損害實際上在經營養殖業者的權益，亦對縣政府造成某種程度管理上的不便。另外藉由分析養殖戶之基本相關資料，更可以釐清箱網養殖管理各層面之現況與其環境之間的關係。本調查發現箱網養殖除了環境之外，管理卻是實際佔了很重要的一個層面。養殖的成效、賺錢與否，主要來自經驗及實際操作養殖的方法。最後業者所反映之經營困難與相關建議，藉以縣政府作為管理箱網養殖之決策與法規規劃的參考，以符合實際達到管理之效益。

## 感謝

非常感謝澎湖縣政府農漁局提供研究經費，使本研究能順利進行，適時完成研究成果，同時也感謝澎湖縣政府農漁局陳金國課長、陳銓汶技士，對案例研究之校稿與結果分析，不吝指教提供寶貴的意見與評論。



## 參考文獻

行政院農業委員會漁業署，(2002)，中華民國 91 年漁家經濟調查年報，行政院農業委員會漁業署。

繆峽，(2003)，海鱸繁殖產業之最適規模研究，國立臺灣海洋大學水產養殖系。

行政院農業委員會水產試驗所，(2003)，海鱸養殖科技研發與產業發展研討會會議資料集，行政院農業委員會水產試驗所。

台灣海洋箱網養殖發展協會，(2003)，台灣海洋箱網養殖 2003 年報，台灣海洋箱網養殖發展協。

行政院農業委員會水產試驗所，(2006)，九十五年度高屏地區水產養殖產銷班幹部座談會，行政院農業委員會水產試驗所。

行政院農業委員會漁業署，(2006)，民國 95 年(2006)漁業年報，行政院農業委員會漁業署

W. D. McCausland, E. Mente, G. J. Pierce, I. Theodossiou, 5 October 2005, A simulation model of sustainability of coastal communities: Aquaculture, fishing, environment and labour markets, p.272-293.

# The End of Whaling? The Limits of the Law

Diccon Sandrey

National Taiwan University, Postgraduate College of Law

## Abstract

*As whale numbers begin to recover, the quarter-century old prohibition on commercial whaling is in danger of being overturned, despite overwhelming global public opinion to the contrary. This article explores the other legal avenues available to those states seeking a permanent world-wide ban on the killing of whales. The potential and weaknesses of domestic law, regulatory bodies, trade agreements and environmental treaties are all considered in the light of this goal. All are useful weapons in the fight against whaling, yet none is enough to secure the level of protection sought by prohibitionist nations. Ultimately, a truly successful and inclusive ban requires the consent of the whalers themselves.*

## Introduction

In June of 2006, the International Whaling Commission (IWC) passed a resolution declaring its intention to resume “controlled and sustainable whaling”,<sup>1</sup> and thus to overturn the moratorium on commercial whaling enacted by that same body over twenty years ago. Although the margin of one single vote authorizing the resolution was not enough to end the moratorium outright,<sup>2</sup> whale protectionists and a significant portion of the world public were horrified at the possibility of a return to the global whale hunt that nearly ended with the total extinction of these little-understood creatures. It is perhaps too early to tell whether this victory for the pro-whaling lobby represents an inevitable future collapse of the IWC ban,<sup>3</sup> but the potential is clear: those wishing to protect whales from

---

<sup>1</sup> IWC Resolution 2006-1, “St. Kitts and Nevis Declaration”.

<sup>2</sup> The 33/32 vote was regarded by some as insufficient to pass even the St. Kitts and Nevis Declaration, with Brazil, New Zealand and Mexico questioning the validity of Iceland’s membership of the IWC, and thus its ‘yay’ vote, and Israel questioning the validity of any resolution not based on unanimous consent. See IWC Chair’s Report of the 58<sup>th</sup> Annual Meeting, 2006, p65.

<sup>3</sup> Athena Kennedy, Jon Feldon: “International Whaling Commission indicates potential reversal of policy”, 7 *Sustainable Development Law and Policy* 2006-2007, p13.

slaughter must begin to look at other options for attainment of their goals. This article will reflect on the role that law, both domestic and international, can play in enforcing a prohibitionist stance on the hunting of whales throughout the oceans. Potential options for action within the IWC will be considered, as well as the influence of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), World Trade Organization (WTO) trade regulations, and other relevant international treaties, organizations and customary law. It will be demonstrated that although these may all serve as useful weapons, the law, as is so often the case, is not enough to ensure the success of an essentially cultural campaign.

## The IWC

The IWC was founded in 1948 with the ratification of the International Convention for the Regulation of Whaling (ICRW), originally intended to “make possible the orderly development of the whaling industry”.<sup>4</sup> As the extent of the industry’s decimation of whale populations became apparent, the flames of public opinion began to turn against whale hunting, fanned by emotive footage of their bloody deaths. Domestic pressure began to build on the governments of former whaling nations such as the US, UK and Australia, who in turn began to urge like-minded states to join the IWC, building the momentum for a total ban. The very active involvement of the environmental movement<sup>5</sup> helped to secure the three-quarters’ majority necessary to dictate IWC policy,<sup>6</sup> and in 1982 the Schedule of the ICRW was altered to specify that from 1986 “catch limits for the killing for commercial purposes of whales from all stocks... shall be zero.”<sup>7</sup>

The moratorium is, however, far from a complete ban on the killing of whales. As with any other measure implemented under the auspices of an international treaty, it is binding only on signatories to the treaty itself,<sup>8</sup> unless representing the codification of already binding customary law. The sustained opposition of Japan, Norway and Iceland,

---

<sup>4</sup> ICRW, Preamble.

<sup>5</sup> Lisa Kobayashi: “Lifting the International Whaling Commission’s moratorium on commercial whaling as the most effective global regulation of whaling”, *29 Environs Environmental Law and Policy Journal 2005-2006*, p198.

<sup>6</sup> ICRW, Article III (2).

<sup>7</sup> Schedule of ICRW, para. 10 (e).

<sup>8</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Article 34.

combined with their growing support on the Commission, indicates that the moratorium cannot yet be included in the scope of this exception. In fact, these states claim that the moratorium stands in contrast to the provisions of international treaty law. They see the continued operation of the ban on commercial whaling, which they consider to be in defiance of scientific findings, as a “violation of a provision essential to the accomplishment of the object or purpose of the treaty”,<sup>9</sup> and thus potentially grounds for its repudiation.<sup>10</sup>

The ban can also be legally avoided through the terms of the ICRW itself. Article V (3) of the Convention provides for the non-applicability of any revision to the Schedule to any state who presents an objection within a three month period. Norway’s objection to the 1982 revision means that the moratorium essentially does not apply to the Nordic state,<sup>11</sup> and that the 7000 or so animals killed by Norwegian whalers since the practice was resumed in 1994 have not been illegally slaughtered, despite the claims of some animal rights groups.<sup>12</sup> Under pressure from the US, Japan withdrew its objection in 1988, but continues to authorize the killing of over 1000 whales annually for the purposes of scientific research, since the ICRW contains a loophole permitting member states to issue licenses for these purposes “subject to such restrictions as to number and subject to such conditions as the Contracting Government thinks fit”.<sup>13</sup> The scientific merit of such wide-ranging and commercially successful research is vigorously defended by the Japanese Government<sup>14</sup> but was, until recently, frequently denounced by the IWC. Despite the IWC’s denunciation, and indeed that of foreign governments, environmental activists, scholars and scientists,<sup>15</sup> the ICRW clearly delegates the power to decide on questions of scientific merit to the state in question, thus Japan’s whale hunts are also entirely legal. Iceland took a different tack and, frustrated with the prohibitionist stance of

---

<sup>9</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Article 60 (3) (b).

<sup>10</sup> Yasuo Iino, Dan Goodman: “Japan’s position in the International Whaling Commission”, *The Future of Cetaceans in a Changing World*, Burns, Gillespie (eds), New York: Transnational Publishers, 2002, p14.

<sup>11</sup> Brian Trevor Hodges: “The cracking façade of the International Whaling Commission as an institution of international law: Norwegian small-type whaling and the aboriginal subsistence exemption”, *15 Journal of Environmental Law and Litigation* 2000, p314.

<sup>12</sup> See, for example, the Sea Shepherd Conservation Society: [www.seashepherd.org/whales/whales\\_world\\_Norway.html](http://www.seashepherd.org/whales/whales_world_Norway.html)

<sup>13</sup> ICRW, Article VIII (1).

<sup>14</sup> *Supra*, note 10, pp16-22.

<sup>15</sup> Joel Richard Paul: “Cultural resistance to global governance”, *22 Michigan Journal of International Law* 2001-2002, pp58-59

the IWC, withdrew in 1992, thereby excusing itself of the obligation to conform to IWC diktats.<sup>16</sup> Controversially, it rejoined in 2002 but with a reservation on the moratorium, hence, like Norway, Iceland is not bound to respect the zero catch limit set by the IWC.

One additional hole in the global ban on commercial whaling can be seen with the aboriginal subsistence exemption, which has permitted the killing of over 7000 more whales since the moratorium was introduced, for native or aboriginal groups in Greenland, Alaska, Siberia and St Vincent and the Grenadines. This is the one area of whale-hunting that attracts the least opposition, although anti-whalers are resistant to the extension of the subsistence exemption to small coastal whaling communities in Japan and Norway, despite the contention that some whaling communities in Norway meet all the relevant criteria.<sup>17</sup> Perhaps because of a genuine understanding of the distinction between commercial and subsistence whaling, or maybe through recognition that attacking certain groups generates unpleasant and avoidable bad press, environmental groups and anti-whaling governments have paid little attention to this exception. This is particularly so when other more serious lacunae in the treaty become apparent: the convention neglected to define the term ‘whale’ except to annex a list of those whales subject to hunting at the time of drafting. A dispute has since arisen over whether the IWC is competent to regulate the management of the so-called ‘small cetaceans’, or merely those great whales enumerated on the original annex. Japan, which in 1988 killed over 40,000 Dall’s porpoises,<sup>18</sup> considers that such hunts are outside the IWC’s remit, and in 2001 announced that it would no longer cooperate with the IWC’s Scientific Sub-Committee for Small Cetaceans. Whatever the legal stance, the conservationist and ethical principles that drive the opposition to whaling must presumably also drive the opposition to the killing of any cetacean. The IWC’s lack of competence to protect small cetaceans is one more demonstration that, at least from a strictly prohibitionist standpoint, the end of the global ban on whaling is already upon us, and has been since it was first introduced.

Other measures are available through the IWC for the protection of whales, although they stop short of a global ban. The entire Indian Ocean was proclaimed to be a Whale

---

<sup>16</sup> The ICRW provides for withdrawal in Article XI.

<sup>17</sup> *Supra*, note 11, p321.

<sup>18</sup> Kieran Mulvaney, Bruce McKay: “Small Cetaceans: Status, Threats and Mangement”, *The Future of Cetaceans in a Changing World*, Burns, Gillespie (eds), New York: Transnational Publishers, 2002, p198.

Sanctuary in 1979,<sup>19</sup> and the creation of the Southern Ocean Sanctuary was announced 15 years later.<sup>20</sup> The killing of whales is forbidden within these limits, although the exceptions and exemptions discussed above still apply. If the pro-whaling lobby were able to garner enough votes to overturn the moratorium, they would also have enough to abolish, or substantially alter, the sanctuaries, and given that the Southern Ocean Sanctuary comprises the Japanese research fleet's principle hunting grounds, such an abolition is likely. In essence, an IWC instituted whale sanctuary is of no more help in securing a permanent and effective ban than the moratorium itself.

The above discussion seems to suggest that prohibitionist states have two choices for action within the IWC. The first is to retain the moratorium and the *status quo*, which requires continued lobbying for support from states which are anti-whaling in principle but disinterested in practice. Not only this, but all the loopholes detailed above remain unavoidably intact, which begs the question of whether the moratorium as it represents more of a political declaration than an enforceable treaty. An additional drawback to this approach is the potential for the total collapse of the IWC system if whaling nations decide to withdraw and go it alone. Prohibitionists should consider whether the second option of exhaustively tight regulation in place of an outright ban might not serve the interests of the greatest number of whales over the long term. Neither of these two options offer any great and lasting attraction to the anti-whalers, and it is for this reason that possible legal remedies outside the IWC shall now be considered.

## **Domestic Law**

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) places no limit on a state's sovereign right to prohibit the killing of marine mammals in the sea areas under its jurisdiction. There is no requirement to demonstrate necessity, provide scientific justification, or seek the agreement of neighbours.<sup>21</sup> Whale hunting is therefore banned in the jurisdictional waters of many nations on the basis of their endangered status. Taiwan's Wildlife Conservation Act, for instance, forbids the killing of any protected species of

---

<sup>19</sup> Schedule of ICRW, Article 7 (a).

<sup>20</sup> *Ibid.*, Article 7 (b)

<sup>21</sup> UNCLOS, Article 65: "Nothing in the Part restricts the right of a coastal State or the competence of an international organization, as appropriate, to prohibit, limit or regulate the exploitation of marine mammals more strictly than provided for in this part."

animals, currently including all whales, under Taiwanese jurisdiction.<sup>22</sup> It is also to be expected that whale hunting in the territorial waters or Exclusive Economic Zones (EEZ) of the most staunchly anti-whaling nations is prohibited. The United States enacted the Marine Mammal Protection Act<sup>23</sup> in 1972, which lays down a blanket ban on the taking and importation of marine mammals, albeit termed a ‘moratorium’, both within the American EEZ, and for any person or vessel under US jurisdiction on the high seas.<sup>24</sup> EU nations have gone beyond the limits of national jurisdiction and enacted a prohibition on whaling throughout the seas of almost an entire continent,<sup>25</sup> although limited of course to those nations which are members of the EU, a club from which Norway and Iceland are prominently absent.

Australia’s domestic legislation could also be considered as beyond the limits of national jurisdiction. The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act, 1999, carves out a several enormous maritime regions, the Australian Whale Sanctuary, where the killing of cetaceans is strictly proscribed.<sup>26</sup> The Whale Sanctuary covers not only the 8 million square kilometer EEZ of continental Australia and its overseas territories, but also its claimed, and disputed, Antarctic possessions. Australia’s jurisdiction over the Australian Antarctic Territory (AAT) receives scant recognition on the international stage, and it is unlikely that Australia would be successful in enforcing this statute through any international tribunal. In deference to the controversial status of the AAT under international law, domestic law is, in practice, not enforced against foreign nationals,<sup>27</sup> although a recent federal case ruled that it is, in fact, enforceable.<sup>28</sup> As has already been observed, most of the killing involved in Japan’s whale research program takes place in or near the waters off the AAT, so this is a topic that is likely to be debated in the international arena in the near future. Whatever the ultimate conclusion, the Australian Whale Sanctuary is far from the global ban the prohibitionist nations desire.

States clearly have the power, and often the will, to outlaw the taking of cetaceans in

---

<sup>22</sup> Wildlife Conservation Act (野生動物保育法), 1989, Article 16.

<sup>23</sup> 16 USC 1371.

<sup>24</sup> 16 USC 1372.

<sup>25</sup> Habitats Directive, 92/43/EEC.

<sup>26</sup> Environment Protection and Biodiversity Conservation Act, 1999, Article 225.

<sup>27</sup> Ruth Davis: “Enforcing Australian law in Antarctica: The HSI litigation”, 6 *Melbourne Journal of International Law* 2007.

<sup>28</sup> *Humane Society Int. Ino v Kyodo Senpaku Kaisha Ltd*, [2008] FCA 3, para. 13.

all areas, and by all actors, under their respective jurisdictions, but are little able to influence the behaviours of other states in this manner. The high seas, which are not nationally regulated, cover the greater part of the Earth's oceans, leaving the whale at most times undefended. Another more widely applicable area of domestic law may be with trade restrictions. Since the application of trade restrictions to an external party involves both national and international laws, this topic shall be considered separately.

## **Trade Measures**

Since the signing of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1947, trade measures compose one aspect of national sovereignty that has come under increasingly heavy restriction. The world trading system has since evolved into a detailed and tightly regulated system, with GATT's successor institution, the World Trade Organization (WTO), at its head. The 151 members of the WTO are obliged to conform to a number of agreements which specify the legality, or otherwise, of national statutes on the matter. Any trade measure which aims to reduce or abolish whaling internationally, must therefore be considered against the background of the WTO.

United States law contains two provisions immediately relevant to this debate and worthy of analysis. The Pelly Amendment<sup>29</sup> empowers the US President to prohibit the import of any specified product from any state, which the Secretary of Commerce has certified as "conducting fishing operations in a manner or under circumstances which diminish the effectiveness of an international fishery conservation program" or "any international program for endangered or threatened species", to the extent that "such prohibition is sanctioned by the WTO". The Packwood-Magnuson Amendment<sup>30</sup> authorizes a 50% cut in the fishing quota of foreign nations within the American EEZ, and constitutes a certification under the Pelly Amendment. The "diminished effectiveness" standard employed in this amendment ostensibly gives the US broad powers to define which acts could be covered, as it does not require that the target nation engage in acts which are forbidden under an international treaty, nor even that the nation be a signatory to the treaty at issue. However, the effectiveness of these laws is highly questionable,

---

<sup>29</sup> 22 USC 1978.

<sup>30</sup> 16 USC 1801.



particularly since they require the sanction of the WTO. The precedent of the Tuna-Dolphin case before a GATT dispute resolution panel indicates that WTO support for unilateral measures under the Pelly Amendment is not a foregone conclusion.

In a 1990 the US placed an embargo on the import of Mexican tuna and tuna products on the basis that fishing methods in Mexico provided insufficient protection for marine mammals to be compliant with the American Marine Mammal Protection Act. Mexico filed a complaint with under the GATT alleging the US had breached its obligation not to implement quantitative restrictions on trade.<sup>31</sup> The dispute resolution panel ruled in Mexico's favour,<sup>32</sup> despite the US' defence that the Agreement contains an exemption for the protection of animal life<sup>33</sup> and the conservation of scarce natural resources.<sup>34</sup> A 1994 case between the US and EU over dolphin-friendly tuna revisited this issue before a GATT dispute resolution panel, which similarly ruled that such quantitative restrictions were not consistent with US international trade obligations. Among the reasons cited for its decision was opposition that the US Congress is not competent to unilaterally enforce American standards on other WTO members.<sup>35</sup>

These disputes did not involve certification under the Pelly Amendment, yet they demonstrate that the international trade regime takes a dim view of unilateral trade measures attempting to regulate environment policies of other countries. As such, sanctions under the Pelly Amendment against whaling nations such as Iceland, Norway or Japan, none of which hunt in US waters, would almost certainly be considered inconsistent with WTO rules. Despite the challengeable legal status of these provisions, and the fact that they have never actually been applied, the anti-whaling lobby should be careful not to overlook their contribution to the cause. The threat or possibility of trade sanctions, particularly coming from the world's largest economy, is entirely capable of encouraging change in the behavior of other states. It is probable that such a possibility convinced the Japanese to withdraw their objection to the IWC moratorium in 1988.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> GATT, 1947, Article XX (1).

<sup>32</sup> *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, Report of the GATT Panel, 1991, p1618.

<sup>33</sup> GATT, 1947, Article XX (b).

<sup>34</sup> *Ibid.*, Article XX (g).

<sup>35</sup> Ted L McDorman: "Whales, the U.S. Pelly Amendment and international trade law", *Whaling in the North Atlantic – Economic and Political Perspectives*, Petursdottir (ed), Reykjavik: University of Iceland, 1997.

<sup>36</sup> *Supra*, note 5, p199.

There are also circumstances under which trade sanctions to protect marine mammals could be legitimate under international trade law. The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) is an example of an environmental protection treaty which is widely considered to have altered the obligations otherwise applicable under GATT.<sup>37</sup> CITES demands that states party to the Convention must regulate imports from other countries, which is in direct conflict with the prohibition on quantitative imports contained within GATT. An explanation for this is that the CITES represents a conscious effort on behalf of its 172 signatory nations to modify international law, the alternative being that CITES was intended to be without legal effect, which is in itself contrary to international law.<sup>38</sup>

As the name suggests, CITES works through the regulation of trade in a number of species listed in three appendices according to the degree of protection required. Although the Convention remains silent on the management of endangered species within a country, it has effect over all cross-boundary trade, including introduction from the seas, which is defined as “transportation into a State of specimens of any species which were taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State.”<sup>39</sup> Thus it is concerned with the actions of states such as Japan, but not those of Norway whose whale-hunting is within the Norwegian EEZ.

Trade in those species named in Appendix I, animals and plants threatened with extinction, is permitted only by the issuing of a permit by a management authority in both the importing and exporting states. The granting of such a permit is dependent on a number of criteria, including that the trade is not detrimental to the survival of the species,<sup>40</sup> it is not in contravention of any domestic legislation,<sup>41</sup> and that is not primarily for commercial purposes,<sup>42</sup> although this last provision does not apply in the case of introduction from the sea. Appendix I contains most of those cetaceans within the remit of the IWC.

---

<sup>37</sup> Ted L McDorman: “The 1991 U.S. – Mexico GATT Panel Report on tuna and dolphin: Implications for trade and environment conflicts”, *17 North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 1992, p484.

<sup>38</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Article 26.

<sup>39</sup> CITES, 1973, Article I (e).

<sup>40</sup> *Ibid.*, Article III (2) (a), 3 (3) (a).

<sup>41</sup> *Ibid.*, Article III (2) (b).

<sup>42</sup> *Ibid.*, Article III (3) (c).

It is clear the CITES is sufficient to prevent the trade in whales and whale products with and between any anti-whaling state. Support for this position is evident in several CITES resolutions recommending “that the Parties agree not to issue any import or export permit, or certificate for introduction from the sea, under this Convention for primarily commercial purposes for any specimen of a species or stock protected from commercial whaling by the International Convention for the Regulation of Whaling”.<sup>43</sup> There are, however, a number of problems concerning the regulation of this trade amongst states whose position is more ambiguous. As with the ICRW, CITES is only binding on states party to the convention, which currently does not include Iceland. There is some dispute about whether a state may apply trade sanctions under CITES with respect to a state not party to the Convention, although its specific and widely-accepted nature in contrast to the generality of the GATT suggests that it is possible.<sup>44</sup> Trade between two parties not constrained by the Convention, such as Greenland and the Faroe Islands, which have yet to implement enabling legislation, is entirely unaffected.

A second potential source of conflict lies with reservations to the Convention, which any party is free to make to the species listed in the Appendices. Japan, Norway, Peru and St Vincent and the Grenadines have all entered reservations regarding a list of Appendix I species.<sup>45</sup> Although these reservations do not affect the obligations of third states, trade between two countries with the same reservations is unimpeded by the Convention.

A final problem lies with the protection afforded to species listed under Appendix II. Apart from the lower standard for the issuing of import and export permits for these species under CITES, they are also subject to the provisions of XIV. This article states that states party are relieved of their obligations under CITES with respect of Appendix II species if they are party to another convention regulating trade in the same species. Insofar as the ICRW purports to regulate trade in certain number of these species, such trade restrictions are cancelled for members of the IWC.

Environmental treaties such as CITES unquestionably provide some support to the effort to protect whales. Not only does CITES give free reign to anti-whaling states to ban

---

<sup>43</sup> CITES Conference Resolution 11.4, 2000, “Conservation of cetaceans, trade in cetacean species and the relationship with the International Whaling Commission”.

<sup>44</sup> *Supra*, note 37, p485.

<sup>45</sup> Jacques Berney: “CITES and international trade in whale products”, *Whaling in the North Atlantic – Economic and Political Perspectives*, Petursdottir (ed), Reykjavik: University of Iceland, 1997.

the trade in whale products, thereby squeezing the market and attacking the industry's profits, but it also provides legal cover for trade sanctions against parties who are in breach of their obligations. However, it has been observed above that these obligations are themselves subject to a number of restrictions, which all add up to indicate that customary rule against the trading of whales and whale products has not yet definitively emerged. Even if CITES were able to provide an absolute prohibition on the trade in whales internationally, it does not apply internally, and has no application on those animals killed for science instead of trade. There are other treaties of international or regional character whose effect on the taking of whales is more direct, and whose effectiveness on the goal of a whale-hunting ban shall now be considered.

### **International Treaties**

Article 65 of the UNCLOS, which details states' rights and responsibilities in the protection of marine mammals, explains that nothing restricts the competence of an international organization, as appropriate, to regulate whaling. It also details the requirement that states cooperate in the conservation of marine mammals, and "in the case of cetaceans shall in particular work through the appropriate international organizations for their conservation, management and study." These requirements apply to both jurisdictional waters, and to the high seas.<sup>46</sup>

The rights of states to outlaw whaling in areas under their jurisdiction have been discussed above. The pertinent question here is whether states can also be held under an obligation to do so. The duty to cooperate cannot be said to create such an obligation, since any unilateral exhortation from one state to another, in this case to cease whaling, stretches the meaning of cooperation beyond its natural capacity.<sup>47</sup> The situation is further complicated by Article 64 of the Convention, which concerns the conservation of highly migratory species, including most dolphins and whales.<sup>48</sup> Article 64 requires states to cooperate in conservation and optimum utilization of such species, which creates an ambiguity regarding just what the goal of inter-state cooperation in this field should be.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> UNCLOS, 1982, Article 120.

<sup>47</sup> William T Burke: "Whaling and international law", *Whaling in the North Atlantic – Economic and Political Perspectives*, Petursdottir (ed), Reykjavik: University of Iceland, 1997.

<sup>48</sup> UNCLOS, 1982, Annex I, Articles 15 & 17.

<sup>49</sup> Patricia W Birnie: "Marine mammals: Exploring the ambiguities of Article 54 of the Convention on

It is more likely that any duties arising under Article 65 are based on the regulatory power of the international organizations mentioned. However, nowhere in the UNCLOS is it made clear which organization is being referred to here. Given its status as the only international body specifically dedicated to the regulation of cetaceans, and the presence of all the major whaling nations among its members, the IWC is obviously such an international organization. However, since the whaling nations consider that the IWC is failing in its duty to regulate the industry, and has instead fallen into the hands of the environmentalist lobby, the IWC's exclusive competence in this area is under question.<sup>50</sup> Other bodies challenging the IWC's dominance include the North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO), which was created by agreement between Norway, Iceland, the Faroe Islands and Greenland in 1992. The NAMMCO Agreement has as its aim the study of marine mammals to facilitate and improve their management and conservation. Despite its significance to whaling policy in the North Atlantic, its claim to competence under UNCLOS is undermined by its small membership, only two of which are sovereign nations, and its non-binding nature.<sup>51</sup>

Other international agreements purport to implement compulsory regulation of whaling on the high seas. The Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas (ASCOBANS) and the Agreement on the Conservation of Cetaceans in the Black Sea, Mediterranean Sea and Contiguous Atlantic Area (ACCOBAMS), signed in 1992 and 1997 respectively, both proscribe the killing of small cetaceans in the sea areas referred to in their titles. In practice, no state is currently engaged in whaling in these areas, but should a non-party to the agreements decide to do so, it is interesting to consider whether such actions would be lawful. In principle, treaties cannot create obligations for third parties, however, given the wording of UNCLOS Article 65 it could certainly be argued that adherence to such regional treaties is incumbent upon all states, in accordance with their duty to cooperate. Indeed, since these are treaties concerning the conservation of at-risk marine environments, it is in the interest

---

the Law of the Sea and related provisions: Practice under the International Convention for the Regulation of Whaling”, *The Law of the Sea: Progress and Prospects*, Freestone, Barnes, Ong (eds), Oxford: Oxford University Press, 2006, p275.

<sup>50</sup> Howard S Schiffman: “The competence of pro-consumptive international organizations to regulate cetacean resources”, *The Future of Cetaceans in a Changing World*, Burns, Gillespie (eds), New York: Transnational Publishers, 2002, p167.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p185.

of all to ensure their proper functioning.<sup>52</sup>

Regional treaties controlling the killing of whales within a specific area is a helpful way to ensure that certain threatened cetacean populations receive the effective protection of international law. However, the political element of such treaties should not be ignored. Whatever international law considers to constitute freedom of the high seas, it is unthinkable that whaling would be carried out in the Mediterranean Sea against the wishes of the 21 parties to the ACCOBAMS. The same is not true in the hypothetical situation of a group of southern hemisphere nations concluding a regional agreement banning the hunting of whales across the southern Atlantic and Pacific oceans. For states whose intention is to outlaw the taking of any cetacean species anywhere in the world, regional treaties also clearly fall short due to their limited geographical scope. As with the other measures discussed in this article, international treaties are but a small part of the overall action required for the success of the anti-whaling campaign.

## Conclusion

The ethics of whale hunting is a question that rouses heated passions on both sides of the argument. Animal rights groups and their supporters see the killing of whales as inherently immoral, and there is certainly an ecological argument to be made for the protection of many species of endangered cetaceans. Pro-whalers claim scientific fact has been hijacked by sentimental rhetoric, and that efforts to enforce a world-wide ban on whaling amount to nothing more than cultural imperialism.<sup>53</sup> Whilst both sides have attempted to engage international law as a tool in this debate, this article has focused on exploring legal avenues available to proponents of a complete ban on the killing of whales across the globe.

The current moratorium on commercial whaling, imposed by the IWC since 1986, has an uncertain future, and even were it to continue to have effect in its current form, it does not meet the standard of a total prohibition. The future of any such prohibition promulgated through the IWC would require the continued support of the whaling nations,

---

<sup>52</sup> Josette Beer-Gabel: “À propos de la protection des mammifères marins en haute mer”, *La Mer et son Droit*, Lucchini, Quénedec (eds), Paris: Pedone, 2003, p82.

<sup>53</sup> For an enlightening discussion on the ethics of whaling see, for example, J Baird Callicott: “Whaling in sand county: A dialectical hunt for land ethical answers to questions about the morality of Norwegian minke whale catching”, *8 Columbia Journal of Environmental Law and Policy* 1997.

without any further significant change to the balance of pro- and anti-whaling forces on the Commission. This is unlikely without some recognition of the whaling industry, its importance in certain member states, and its demands to be allowed to engage in some form of hunting. Perhaps those who are appalled at the idea of the violent death of any whale should begin to consider the possibility that more whales would be protected by a strong and efficient regulatory body than by the collapse into farce of the only international organization currently dedicated to their conservation.

Domestic law is a tool that can and should be used to its maximum potential to restrict the areas available to whaling ships; however, the limits of this approach alone are clear since states cannot legislate beyond their own jurisdictional boundaries. Domestic policies, in particular trade policies, can also be employed to both discourage the growth of the whaling industry, and to punish infractions of internationally accepted standards. Under today's burgeoning international trade regime, states must accept certain limits on their freedom of action in order to take advantage of those benefits they see in freer trade. Rather than ignore these rules when they work to the disadvantage of endangered species, countries who would like to see greater protection for whales ought instead to look to the revision of trade rules to give states greater leeway to make their own decisions on this matter. This would certainly be helpful, trade regulations alone are not enough to put an end to the practice of whale hunting altogether.

Environmental and other treaties to protect endangered species represent a final method for encouraging the elimination of whale hunting. As with domestic law though, such treaties are limited in their scope and are usually only binding on those states which choose to be so bound. Herein lies the principal weakness in the use of law to implement an international ban. As international law stands at the beginning of the 21<sup>st</sup> Century, states cannot unilaterally enforce a cultural norm on a group of unwilling opponents; this is the limit of the law. If the ideal of a total international prohibition on the killing of any whale is to one day be realized, it will be through measures legal, political, social, economic in nature;<sup>54</sup> for essentially the only hope lies in persuading whaling nations, through whatever means, that change must come from within.

---

<sup>54</sup> Andrew Hutchinson: "Baleen out the IWC: Is international litigation an effective strategy for halting the Japanese scientific whale program?", *3 Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law* 2006, p1.

## Bibliography

**Barnes, Freestone, Ong (eds):** *The Law of the Sea: Progress and Prospects*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

**Brownlie (ed):** *Basic Documents in International Law (5<sup>th</sup> ed)*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

**Callicott, JB:** “Whaling in sand county: A dialectical hunt for land ethical answers to questions about the morality of Norwegian minke whale catching”, 8 *Columbia Journal of Environmental Law and Policy* 1997.

**Churchill, RR; Lowe, AV:** *The Law of the Sea (3<sup>rd</sup> ed)*. Manchester: Manchester University Press, 1999.

**Burns, Gillespie (eds):** *The Future of Cetaceans in a Changing World*. New York: Transnational Publishers, 2002.

**Davis, R:** “Enforcing Australian law in Antarctica: The HSI litigation”, 6 *Melbourne Journal of International Law* 2007.

**Hodges, BT:** “The cracking façade of the International Whaling Commission as an institution of international law: Norwegian small-type whaling and the aboriginal subsistence exemption”, 15 *Journal of Environmental Law and Litigation* 2000.

**Hutchinson, A:** “Baleen out the IWC: Is international litigation an effective strategy for halting the Japanese scientific whale program?”, 3 *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law* 2006.

**Feldon, J; Kennedy, A:** “International Whaling Commission indicates potential reversal of policy”, 7 *Sustainable Development Law and Policy* 2006-2007.



**Kobayashi, L:** “Lifting the International Whaling Commission’s moratorium on commercial whaling as the most effective global regulation of whaling”, *29 Environs Environmental Law and Policy Journal* 2005-2006.

**Lucchini, Quénedec (eds):** *La Mer et son Droit*. Paris: Pedone, 2003.

**McDorman, TL:** “The 1991 U.S. – Mexico GATT Panel Report on tuna and dolphin: Implications for trade and environment conflicts”, *17 North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 1992.

**Paul, JR:** “Cultural resistance to global governance”, *22 Michigan Journal of International Law* 2001-2002.

**Petursdottir (ed):** *Whaling in the North Atlantic – Economic and Political Perspectives*. Reykjavik: University of Iceland, 1997.

**Schiffman, HS:** “The International Whaling Commission: Challenges from within and without”, *10 ILSA Journal of International and Comparative Law* 2003-2004.

## 肆、其他優秀著作

# 論「入聯、返聯公投」 對釣魚台主權論述之政策意義

林聖凱

中山大學中山學術研究所政治組

## 摘要

釣魚台列嶼自古即為台灣附屬之島嶼，該島與台灣人民歷史上之使用與拓殖產生密切之關聯性，然隨著歷史的發展，與島嶼海洋資源之發現，彈丸之地成為海上明珠，在這個兵家必爭之地，美、中、台、日對於釣魚台主權的歸屬都曾做出歷史性的決定，日治時期日本將釣魚台列嶼劃入琉球縣管轄，在日治時期切割了台灣與釣魚台的行政區域意義、戰後美國仍將釣魚台一併與琉球託管，1972年美國亦將釣魚台歸還日本，台灣因為國際政治的情勢，始終未對美日雙方提出具體而有效的抗議行動，而針對台灣內部而言，直至1979年，中華民國退出聯合國，而由中華人民共和國政府取代於聯合國代表中國之席次，這個歷史關鍵的一刻，更改寫了往後台灣對於釣魚台主權爭議政策之論述。

以國際承認法的角度分析，由於在「中國」這個國家概念下的代表政府有二，雙方亦追求著國際上政府的承認，就國際政治現實而言，中華人民共和國共產黨政府已名符其實的在聯合國內代表著中國行使國際上的權利與負擔義務，另一方面，雖然中華民國憲政體制上仍架構國土以固有疆域為範圍以及大中國之思想，實際上，國內人民對於國家認同亦有不同的主張與論述，於第十二屆總統大選合併舉行之入返聯公投意涵亦牽動著國家未來走向之定位，引發的效應亦與釣魚台主張政策，論述整體的一致性考量有所影響。

有鑑於此，本文首先將說明國際承認法對於國家、政府承認的法理比較，其次，針對入、返聯公投之政策差異作說明，於第三部分亦將釣魚台主權爭議問題作歷史上的回顧，最後，則說明入返聯公投於釣魚台主權論述的政策意涵作一概念的釐清，以勾勒出兩者之關聯性。

關鍵字：國家承認、政府承認、入聯公投、返聯公投、釣魚台主權爭議。

## 壹、前言

「國際事務」是主權國家(nation-state)內政之延伸，中華民國身處東亞島鏈之一環，地處重要戰略地位，鄰近海洋資源豐富，故「國際爭端易於出現」乃成為我國之宿命，從過去的歷史即可驗證，另一方面，我國內部因為兩岸政治上的原因亦存有國家認同與統獨之問題，所以我國涉外之政策論述主張亦與兩岸關係之發展有密不可分的關聯性。

當前我國憲法上仍主張「中華民國政府」為中國的代表政府，至於領土的主張亦規定為「依其固有疆域」而定，對於台灣而言，有關於東海、南海之爭端，即會隨著國家定位的發展調整對紛爭解決的政策論述。

質言之，就當前中華民國實質有效統治的地域範圍與國際上地位來說，已與1960年前聯合國中代表中國唯一合法代表政府之「中華民國政府」不可等同視之，蓋「中華民國政府」用以主張台灣地區等附屬島嶼之主權法理，在中華民國仍是世界相當多國家所承認的中國唯一合法代表政府時，對此主張可能較為有利，然而國際情勢的轉變下，以往以中華民國政府對外主張的權利，至今已大致為「中華人民共和國政府」所取代，故在這樣的情勢環境下，如何對外主張國家權利將會影響著「島上人民」之利益，這個利益不僅在於台灣如何適用國際海洋法規範的法制，亦與國家命運的走向有著深遠的影響。

「承認」是參與國際事務的入門券，唯有被承認才能取得交往的平台和資格，且國際海洋事務爭議即為國際爭端最典型的態樣，涉及主權與高度敏感的政治神經，吾人以為，在解決或主張國際海洋爭端的同時，必須思考著國家本身的條件與利益始有利於國內海洋立法與國家利益。職是之故，本文首先將先介紹國際承認法的內涵，再說明國內舉行返、入聯公投與其之的關係，其次，涉及台灣海洋周邊海域的爭端眾多且複雜，各爭端所立基的歷史基礎與國際政治環境均有所不同，諸如處理南海與東海問題處理的方式即有差異，本文礙於篇幅有限僅針對長久以來關係中、台、美、日四邊的釣魚台問題作一檢視，最後並提出筆者對此議題之心得與建議。

## 貳、國際承認法與入、返聯公投議題之分析

國際法上的國家或政府之承認 (*recognition*) 是指國際場域中遇有新國家誕生或者既存國家之政府發生更替以後，他國政府對其存在及地位加以正式確認並表明願意與之建立外交關係之行為<sup>1</sup>。

二次世界大戰之後，國際政治情勢驟轉且極待安排，國際法委員會一九四八年研擬「國家權利義務宣言草案」中，有一主張提議當新國家或政府具備法定要件時，各國在國際法下有義務給予承認<sup>2</sup>。惟法理中「有權利斯有義務」：所有法律義務必須有一項相對應之法律權利。如果既存國家在法律上負擔有承認新國家或政府之義務，則該新國家或政府即產生在法律上有被承認之權利，不過在國際政治現實裡，當此項權利不被實踐時（即便新國家或新政府成立並有效實踐法人格定義內涵）此新國家或政府卻不知如何行使追訴權，該種被世界承認之權利與義務如何界定與行使並無法於條約或習慣國際法等國際實例中尋求相關法定程序甚至無法證明這些權利與義務的存在，總之，任何既存之國家在國際法上並無對新國家、新政府、或任何其他變局給予承認之義務；當然也沒有不承認之義務，已被承認之國家或政府一旦喪失其國家之國格或其政府之權威時，承認國也沒有撤銷承認之義務，然「承認」卻不僅在國際政治性質發生影響力，更產生國際法上之效果，往往直接影響被承認者在國際法及在承認國國內法下之行為能力、權利與特權。

### 一、國家承認之內涵與政府承認之意義

新國家建立之方式在國際實踐上有諸多方式，細說如下：

- (一) 原本為他國屬地、殖民地、或託管地之人民，或則行使自決權而獨立，或則原統治國締結條約而獲得獨立，或者是由原統治國以國內立法特許獨立，或依國際組織之決議而建國。由於二戰之後，威爾遜主義民族自決興起，民族國家建立，戰爭前後，聯合國會員數由戰前五十一個到戰後的二百八十九國主因即於此。
- (二) 由於政治、宗教、民族或者其他因素，一個既存國家分裂成兩個以上的較

<sup>1</sup> 俞寬賜，國際法新論，國立編譯館主編，頁 117。

<sup>2</sup> 英國政府即為其主張國之一。

小國家也是新國家誕生之方式，孟加拉於一九七一年脫離巴基斯坦即是。

(三) 由於政治情勢的某種共同利害關係，兩個以上獨立國家合併或聯合成一個新的國家也是新國家成立方式，如埃及與敘利亞於一九五八年代一九六二年成立的阿拉伯共和國。

當一個國際社會裡產生「新人」參與加入時，其他國家即面臨著是否應該准許其加入國際社會，進而承認其是否具有參與之資格，根據國際法協會對於承認的定義為「一個具備國家要素的政治實體之存在加以確定、表明有意將他視為國際社會構成份子之自由行為」，亦即國家必須充分具備國家要素，有資格成為國際社會的國際法主體。

誠如上述，國家被承認必須已經具備充分之要件<sup>3</sup>，政府為最重要之條件，當一個有效且主權獨立之政治實體存在於國際客觀事實時，政府的承認即為國家承認之前提，換言之，原則上政府的承認為國家承認之必要條件，所以政府承認與國家承認具有密切的關係，但兩者卻不是具有必然相同的本質或標的，從理論上而言，國家承認代表的是在國際場域裡參與的名義或國際法人的名稱，相對而言，若在一個國家內部，有兩個或以上政治有實力的政府欲競逐同一國家代表並附有決定時，政府承認的選擇即會出現，有擇一承認，有兩者皆承認之雙重承認。

國家承認(*recognition of state*)與政府承認(*recognition of government*)本質並不相同，第一，國際社會對上述兩種不同性質的承認發生的時點不同，國家承認之發生於新國家成立誕生之時，政府的承認則發生既存國家的政體改變或者領導人發生更迭時，例如藉由革命、暴力、政變等非法程序而引起的政府改變，始產生政府承認之議題。舉例而言，中華民國政府推翻清政府，取代中國國家下的合法代表政府，而於中國共產黨革命後，經由暴力與革命的手段，亦發生政府的更替與導致政體的改變，其中「中國」始終被國際社會承認，但中華民國與中華人民共和國政府卻在國際場域裡，爭相競逐代表中國的權利<sup>4</sup>，截至目前為止

<sup>3</sup> 國家之要素包含政府、領土、人民、主權四要素。

<sup>4</sup> 我國目前擁有 23 個邦交國，分別為 亞東太平洋地區 帛琉共和國 Republic of Palau 吐瓦魯 Tuvalu 馬紹爾群島 Republic of the Marshall Islands 索羅門群島 Solomon Islands 吉里巴斯共和國 Republic of Kiribati 諾魯 Republic of Nauru 中南美洲 瓜地馬拉共和國 Republic of Guatemala 巴拉圭共和國 Republic of Paraguay 聖文森 St. Vincent and the Grenadines 貝里斯 Belize 薩爾瓦多共和國 Republic of El

承認中華民國政府代表中國行使權力的國家仍有二十三國。

其次，兩種承認並不相同，對國家的承認是承認該國具備了國家的要素且擁有國際法人之人格，並賦有享受國際運作權利與負擔國際責任之義務；而對於政府之承認則是承認該政府有資格代表特定之既存國家以及有能力行使該國家的統治權力，舉例而言，中國已經具備國家之要素，並受國際承認，而中華人民共和國政府與中華民國政府卻在國際場域裡，競奪國際社會對於該政府的承認，從1949年後，中華民國政府從優勢逆轉劣勢，至1970年後中華人民共和國即以取代中華民國於聯合國中所代表中國之位置，兩方權力消長，至今仍處現在進行式。

第三，對國家之承認必然發生在對該國政府的承認，只是再某些情況，會有不同的政府競逐希冀得到承認，蓋政府是國家運作的代表機構，凡是受到國際規範之一切行為，都由政府負責，因此在邏輯上，既存國家如果承認某一個新的國家，原則上即自動承認了該國家的政府，相反的，對某一個新成立的政府承認，並沒有進一步再次承認該政府所欲代表國家的承認之意思，例如中華人民共和國政府被既存國家承認其代表權時，並無須再一次承認中國這個國家，所以他國如果拒絕承認其新政府（例如美國於1976年前拒絕承認中華人民共和國政府），該國並不因此失去其已獲得承認的國際法人地位。

最後，政府的承認與國家的承認之判斷標準並不相同，承認國除了自己的國家利益與外交政策的考量外，一般而言，承認國決定是否承認某一個新國家（被承認國）時候，其所當考慮的判斷標準主要是該新國家是否充分具備國家構成的要素，尤其是否具備有能力獨立的與外國交往，至於承認國對於新政府的承認所考量者，其所衡量之標準則主要在該政府是否能代表被承認政府所欲代表著國家，以從事國際法人於國際社會的一切行為。中國內部兩個政府於1940年代國

---

Salvador 海地共和國 Republic of Haiti 尼加拉瓜共和國 Republic of Nicaragua 多明尼加共和國 Dominican Republic 宏都拉斯共和國 Republic of Honduras 巴拿馬共和國 Republic of Panama 聖克裡斯多福及尼維斯 Saint Christopher and Nevis 聖露西亞 Saint Lucia 非洲布吉納法索 Burkina Faso 聖多美普林西比民主共和國 Democratic Republic of Sao Tome and Principe 史瓦濟蘭王國 Kingdom of Swaziland 甘比亞共和國 Republic of The Gambia 歐洲教廷 The Holy See

資料來源外交部網站

共會戰後，共產黨政府在事實上以控制了中國的行政機構，經過歷次的內部衝突，政府的權威已漸征服內部的服從，導致國際社會主要輿論力量支持中華人民共和國代表著中國並為其合法的代表政府。

## 二、入聯公投與返聯公投之比較

談論入聯與返聯公投之前，有必要先敘說明公民投票對於一個民主國家建構與承認上的意義，在承認國對於承認該新國家或政府有許多之標準，其中在於主觀上的標準，即於新政府或國家之人民是否有能力與意願，以適切的履行其國家的國際法義務、遵守既定的國際法規則，而顯示其意願的具體做法即為公民投票，換言之，公民投票是表達人民訴求的具體行動以及最有利表達人民主觀意願之方式，針對所認同的政府或國家主張，在人民主權成為國際普世價值的現今，尤其如此。

在吾人界定與思考海洋政策方向之時，必須也同時考慮，最適合台灣現狀甚至未來之有利情形，並藉此作為考慮的素材，海洋政策與國土的界定與主張正與國家認同界定有如一體兩面的系統關聯性，台灣島上兩千三百萬人的政治意願可選擇保持現狀亦可政治民族自決成立主張新國家或者與中華人民共和國政府合而為一，就三者而言，純粹為價值的偏好，亦無是非對錯，然不論如何，這都影響者，國家領土的界定，進而影響著本文所關注的「釣魚台主權爭議」的政策論述與政治上的主張正當性與法理上之合法性，另外也唯有我國人民表態其政治態度與主張，始可讓政府在主張國家領土範圍與行政權限時得到民主法理的支持和主權在民的權限，即便國際環境往往無法使人民抑制的希冀具體落實，或者甚至事與願違，然就法理而論，政策的方向基於主權在民的憲法精神，人民透由公投表達政治意願，是吾人認為最可確保，政府政策決定方向不與人民期待產生相反的情形。

於第十二屆總統大選時，一併舉行全國性公民投票第五、六案，分別由一方民主進步黨提出「是否同意政府以台灣名義加入聯合國」之入聯公投以及另一方由中國國民黨提出「是否同意政府以「中華民國」之名義申請重返聯合國」之返聯公投，就字面意義來說多數人民無法具體了解其中內涵與其象徵的意義，更殊不知其主張亦與釣魚台論述政策的合理性、合法性之影響，甚或是爭取釣魚台主



權爭議對於我國利益的意義。

有鑑於此，筆者於此節將深述說明返聯公投與入聯公投的意涵，以便於下一章節評析當前對釣魚台論述之批判，首先，民進黨要的是"以台灣為名義加入聯合國"，這背後所象徵之意義就在於，加入聯合國係希冀將現狀下中華民國政府所有有效管轄之範圍以及象徵該政治實體領土、政府、人民、主權的整體概念，以台灣為名稱並藉此做為該政治實體的代名詞申請「加入」聯合國，而「加入」所代表的意思便是在聯合國會員國裡將多出一位新國家會員加入，倘若台灣能加入聯合國亦即代表被國際社會所承認以「台灣」作為國家名稱，並代表者台灣及其附屬島嶼之領土（領土）、當前領有中華民國國籍的兩千三百多萬之人民（人民），以及當前憲政體制下所受民意支持選舉出現的執政黨政府（政府），以及所有人民所象徵的國民主權，此則涉及國家承認之問題，至於政府的承認則隨之附函於該國家的執政政府，若以國際法學之角度觀之，此舉如同台灣建國意願的調查與表現，可以直接成為台灣人民政治決定意願的訴求，換言之若以台灣獨立是一個演進的過程為前提，那麼公民投票意志之展現便是一個最直接的表達，其中以台灣名義加入聯合國，所須向國際爭取的即在於釣魚台是屬於台灣的附屬島嶼，也屬於台灣這個國家人民所擁有的領土，向國際論述時則不得再說屬於中國這個國家的領土，否則就會變得幫助他國爭取領土以使得台灣附屬之島嶼放棄並承認釣魚台列島為中國所有。

另外，國民黨所論述的即「以中華民國之名義申請返回聯合國」，「返回」所象徵的是再一次回到聯合國，以扮演 1971 年十月二十五日二七五八號決議離開聯合國前的角色，換言之，也就是希望國際社會能夠承認中華民國可以代表中國行使國際上之權利與負擔國際義務，能夠延續 1971 年二七五八號決議前，當時中國唯一合法代表政府之中華民國政府所擁有之權限，故姑且不論現實可能與法理，返回聯合國所代表著是目前政府所主張的：台灣為中華民國之一省份，截至目前為止中國該國家裡的 13 億人口，和包括外蒙古的我國固有疆域當然也包含台灣附屬之島嶼釣魚台，以及中華民國政府在國家不變動的情形下，為中國該國的代表政府並以此作為中國該一政治實體的內涵，返聯公投並不涉及國家之承認，僅在於政府的承認，因為「返回」相對於的是「離開」，如同第一節第一部分所述，政府的承認則發生既存國家的政體改變或者領導人發生更迭時，一九七

零年，中國共產黨革命後，經由暴力與革命的手段，亦發生政府的更替與導致政體的改變，在同一個國家裡，出現兩個政府，中華人民共和國政府在國際爭奪戰役中，得到代表中國的政府之權利，最後以現狀而言，中華民國憲法仍然架構在一的中國架構下之法理，所以在我國目前仍以中華民國自稱，故外交政策上仍然積極取得國際既有政府承認中華民國政府能有代表中國行使權力的資格，其中仍有二十三國，換言之，我國不論是何政黨執政，仍以中華民國政府自居以代表中國向友邦締結外交關係，陳水扁總統對外的行為就邦交承認我國者而言，總統所代表者是十三億的民意而非僅止於台灣島上之人。

## 參、入、返聯公投對釣魚台主權論述之影響

### 一、 釣魚台主權爭議之回顧

釣魚台距離基隆約一百二十海浬而距離福州與琉球皆大致為二百三十海浬，日本主張其對釣魚台擁有主權在於其認為釣魚台自古並不屬於中國之版圖範圍內，反為一個無主地而因為日時效長久且有效控制而取得，因此日本是以國際法學上先占的方式取得釣魚台之領土主權並有效的實質控制，而於中日甲午戰爭後，日本取得台灣並藉此為殖民地，於殖民台灣時期之一九零二年將釣魚台列嶼編入日本琉球群島之一部領土，而在二次世界大戰後，美國得到日本所轄琉球以及當時所附轄之釣魚台列嶼之管轄權（非領土主權），直到一九七二年五月十五日琉球群島由美國歸還日本管轄權，其中釣魚台列島亦一併歸還，且中國從未在日本近百年來對釣魚台進行有效控制的過程中有所主張，基於法律的確定性，故日本基於上述理由強調釣魚台為日本之所有<sup>5</sup>。

反之，中華民國政府則主張釣魚台為台灣附屬之島嶼，不論如何「台灣即包含者釣魚台」，理由在於（一）就地理而言，釣魚台列嶼之地質結構與台灣之其他附屬島嶼相似，且距離台灣海岸鄰接相近，反之卻與琉球群島距離達到兩百海浬以上之遠，中間還隔著一個水深達兩千公此的琉球海溝，由於地理因素，在歷史的使用上，台灣地區人民使用也相較頻繁。（二）由於地理的因素，釣魚台四周為大致為台灣漁民作業的捕魚區域，而事實上台灣之漁民以往為避風或者修補漁船曾長期使用該列島。（三）且歷史上而言，釣魚台列島之釣魚台、黃尾嶼、

<sup>5</sup> 丘宏達，現代國際法，頁五四八，三民書局。

赤尾嶼三名詞，曾出現於明代以來航行日誌中，長久以來釣魚台列嶼也成為台灣與琉球之分界。(四)就法理而言，日本政府從未將該島列為版圖，於1895年統治台灣時，始將釣魚台列入沖繩縣管轄，該島嶼得以當時併入日版圖在於中日甲午戰爭台、澎割讓給日本後之結果。

至於二戰之後，美國政府依照舊金山條約佔領北緯29度以南的島嶼行使軍事佔領，而釣魚台併入佔領區域內，中華民國政府居於區域安全考量以及美國將於1972年中止對琉球群島行使佔領之事實，主張釣魚台於國際法理上美國應將釣魚台列嶼之主權歸還給中華民國。

惟當美國移交釣魚台行政管轄權歸還給日本時，中華民國政府已被中華人民共和國政府所取代中國在聯合國的代表權，中華人民共和國政府即亦主張如同中華民國上述歷史、地理、使用、之因素，至於在法理上作了修正，即主張開羅宣言應該回復1945年以前利用戰爭所得取之領土，而先行確定釣魚台為台灣附屬之島嶼後，確立釣魚台屬於台灣附屬島嶼之前提下，再依據開羅宣言，主張日本在戰敗後應該歸還1945年以前割讓的台灣，從而釣魚台應一併歸還給中國乃為當然之理，至於究竟由誰為中國主張釣魚台之主權爭議，中華人民共和國政府即主張「在二七五八號決議下，中華人民共和國即以取代中華民國在聯合國裡之席次並為中國唯一合法代表政府」應此釣魚台爭議問題，不容由中華民國政府解決，事實上由於承認中華民國政府可以代表中國者亦在極少數，中國領土爭議問題應由中華人民共和國與日本政府解決之。

## 二、 台灣現狀對釣魚台主權論述的政策

由上述歷史的發展可知，目前中華民國當局仍主張其可代表中國這個國家行使國際權利與負擔國際義務，因此對於釣魚台政策的論述亦於該前提下作思考，我國認為釣魚台仍屬於中國的版圖，同時也為台灣之附屬島嶼，從一九七二年後，美國將釣魚台的行政管轄權連同琉球一併歸還給日本時，導致我國知識份子憤慨不平，1970年，美國普林斯頓大學的台灣留學生便開始組成「保衛釣魚台行動委員會」，表示「反對美日私相受授」、「外抗強權，內爭主權」，一方面抨擊美國與日本，另一方面也要求中華民國政府應該力爭主權，引發台灣、香港等地的強烈的反應，以及旅美僑界與留學生的抗議，而展開了海內外的保釣運

動。1971年4月，香港發生學生與市民的遊行，但是受到英方鎮壓；6月17日更有四千名大學生前往日本駐中華民國大使館前抗議。後因台灣的抗議，以及中國與日本出現暫時凍結主權爭議的諒解，以及保釣運動團體的分裂，之後保釣運動乃歸沉寂<sup>6</sup>。

由於中華民國政府已退出聯合國，於國際場域中，正處於尷尬的狀態，因為主張釣魚台是中華民國政府所管轄，言外之意即屬中國國家的固有領域，既然國際普遍認知，由中華人民共和國政府為中國的代表，中華民國政府亦終究隨者1972年與1978年中日中美斷交後，承認中華民國政府的消退，而漸漸不在積極主張釣魚台之主權，甚至曾影射海外保釣運動學生為「反對美國帝國主義」「反對日本軍國主義」的口號，是與中共「三反路線」隔海唱和。中華民國政府的作為無法說服認同中國的知識份子，特別是在美國發動保釣運動的留學生及旅美華人，而中華人民共和國方面以民族主義佐為號召的狀況下政治立場發生轉變，使得中華民國承受更大的壓力。

因此保釣運動的不少成員之後分為兩部，一為「反共愛國聯盟」等團體的重要成員，例如馬英九；但是也由於國民政府對日外交的顛預與軟弱與中華民國在國際上的地位江河日下，不少留學生如李我焱、王正方等人便倒向中華人民共和國，李我焱、王正方台灣留學生並於1971年9月訪問北京，不少台灣留學生也因此被列入黑名單而長期無法返台。而許多中國統一運動參與者包括陳鼓應、王曉波等人也將保釣運動視為重要的中國民族主義號召基礎。

因此，本文於文中曾經提到，統獨為一個價值的選擇並無是非對錯，筆者甚感贊同應以公民投票的方式決定國家的走向，筆者亦無意選擇價值以支持統獨，而是希冀再切題思考海洋政策抑或是“我國”海洋資源探究的同時，仍不忘思考，國家如何主張對釣魚台政策的論述，以及相對應的配套政策，從國民黨政府執政當時，即敏感的深切體悟，積極爭取釣魚台之主權，並不見得對現時的我國有利，因為國際情勢的現實，努力的爭取釣魚台主權，在國際宣示，不但需要得到國際支持之美日兩國，產生利益的矛盾，尚且即便爭取主張有了結果，中華人民共和國政府亦不曾改變台灣為中國不可分割領土之主張，基於中共政府處於國際承認廣度的優勢，台灣積極的主張釣魚台爭議，非但與日本產生政治上的對

---

<sup>6</sup>參考自 <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BF%9D%E9%87%A3%E9%81%8B%E5%8B%95>"

立，不利於其他須受日本支持的國際資源，且似乎也產生幫我國的敵對政府主張其可管轄的範圍，以上是當前政治現實所面臨到的尷尬兩難。

其次，倘若兩岸在未來統一，亦即在一個中國的架構下，僅出現中華人民共和國政府，則中華民國政府在現階段，應可積極主張釣魚台主權為中國所有或不須主張而由中華人民共和國主張即可，蓋在未來走向統一的架構，若「確保釣魚台主權領土為『我國』所有」是政策的目標的前提下，並不出現台灣這個國家也沒有中華民國政府被承認的需要，所以應以中華人民共和國為爭取釣魚台的主體，台灣既已將來成為地方政府為定位，似乎應以中央政府上下一氣。

最後，入聯公投代表著台灣要在國際社會中誕生，以成為現狀下憲法法理中華民國政府所實質事實管轄範圍之代名詞，並希冀於聯合國的席次中增加台灣這個新國家的地位，若以此作為人民意志的政治決定，則就台灣主體意識而言，和建國長久的國家利益思考，一方主張台灣與中國為兩個不同的國家，另一方主張釣魚台為台灣附屬島嶼，並以此作海洋政策的主張論述，始產生對台灣這個國家有實益的論述。

## 肆、結論

政策的制定就如同魔術方塊 (*Rubik's Cube*) 的轉換調整，當六邊形的平面呈現一致時，其他的面向不見得一同整齊，釣魚台的論述與論返聯公投之間的鏈結與其他海洋爭議有所不同即應須另作思考。

「涉外事務仍是內政的延伸」，根據 1969 年聯合國亞洲經濟開發委員會指出，釣魚台列嶼海底大陸棚為一大油田，引起日本、台灣與中國的注意；1972 年美國將沖繩行政權交還日本，雖然沒有明文規定釣魚台法定地位，但是由於美國駐日使館表示「釣魚台為琉球群島之一部」，使得釣魚台開始受到日本管轄，而日本也開始驅逐台灣漁民，引發台灣國內的反彈。

吾人正參與歷史，國家政策許多主張是「牽一髮而動全身」對於國家定位的走向，也影響著海洋事務與因應的政策，對於釣魚台的主張與國家主權實為一體兩面的系統，「入聯公投、返聯公投」這個似乎與釣魚台主張等海洋政策無所關聯的議題，實際上卻與釣魚台涉外事務有密切關聯性，但礙於本文篇幅，海洋事

務龐大複雜，因應不同爭議問題（比如南海爭議）即須有不同思維，筆者希冀以本文說明海洋法政之理論基礎奠定後，始可勾勒我國海洋生物與資源科技研究的範圍。

## 參考書目

1. 丘宏達，現代國際法，三民書局，修訂二版。
2. 俞寬賜，國際法新論，國立編譯館，三版。
3. 黃異，國際海洋法論集，輔大法學叢書。
4. 雷崧生，國際法原理，正中書局。
5. 尹章華，國際法概要，文生書局。
6. 陳荔彤，海洋法論，元照出版。
7. 姜皇池，國際法與台灣，學林出版。
8. 姜皇池，國際公法導論，新學林出版。
9. 林田富，釣魚台主權問題之研究，五南出版。
10. 黃兆強主編，釣魚臺列嶼之歷史發展與法律地位，釣魚台問題研討。

# 論海洋資源保育國際習慣法原則

## -以東沙環礁國家公園為例

林熾琦

國立台灣海洋大學海洋法律研究所

### 摘要

基於環境具有超越國界之特性，環境保育之事務屬於國際社會之共同事項，國際習慣法上存在許多原則目的乃是為了促進環境之永續發展，並避免國家之相關措施破壞環境及生態。我國之東沙環礁具有完整且少見之環礁地形，為使東沙環礁之美景得為後代所見，乃在去年設立了東沙環礁國家公園，為我國第一個海洋型之國家公園，以期能利用有規劃之方法對於東沙之資源進行最大的保護，為對於海洋資源保育所踏出之一大步。本文試從海洋資源保育之觀點論述東沙環礁國家公園之設立與國際習慣法相關原則之關係。

關鍵字：海洋資源保育、永續發展、東沙環礁國家公園。

## 第一章 東沙環礁國家公園之基本概述

「國家公園」為一種世界的趨勢，也是各國文明的象徵，目的乃為保護珍貴自然資源或文化遺產，而由國家立法保護的一種「自然資源合理經營使用」的地區。我國為保護東沙群島獨特的環礁（Atolls）生態體系，以及作為保護生物多樣性及維護海洋資源永續發展之功能，於2007年1月17日正式設立「東沙環礁國家公園」。

### 一、歷史背景

東沙島之記載始於於晉朝，自明朝起開始有中國人開發經營東沙群島。中國清朝雍正11年（1730年）時，東沙群島已被正式納入中國版圖，屬廣東省惠州



縣管轄。第二次世界大戰結束後，1945 年中華民國政府將此地劃歸廣東省管轄。1949 年 10 月中華民國中央政府遷居臺灣，並將此地連同南沙群島劃歸高雄市管轄。1999 年 5 月，高雄市長謝長廷在漁民服務處掛上「旗津區中興里 18 鄰東沙 31 號」門牌，東沙島正式隸屬高雄市旗津區，截至 2008 年，東沙群島為中華民國政府實際控制，並委由海岸巡防署所管理。2007 年 1 月 17 日，內政部依據《東沙環礁國家公園計畫》正式公告設立我國第一座海洋型國家公園之「東沙環礁國家公園」，2007 年 10 月東沙島由高雄市「海洋國家公園管理處」管轄。

## 二、地理環境

東沙群島包含三個珊瑚環礁，即：東沙環礁、南衛灘環礁及北衛灘環礁，唯一突出海面的島嶼即是東沙島(如圖 1-1 所示)。東沙島是東沙環礁中唯一大面積的小島，總面積為 1.74 平方公里，島之西部沙脊延伸如鉗狀，環抱一潟湖，<sup>1</sup>是東沙島上非常重要的特殊地形，約佔全島三分之一面積，湖底多為淤泥及有機物所覆蓋，為島上孕育生物資源之主要處所。東沙島由白色貝殼及珊瑚礁塊組成，外圍有一整圈非常完整的環礁地形，東沙島完全是由珊瑚與貝殼碎屑所構成，島上地勢低平，地表是白色細砂土由珊瑚礁風化所形成，下層則為向外展延數百公尺之堅硬礁盤。目前在東沙島之珊瑚種類至少有 300 種以上，而珊瑚礁魚類甚至超過 1000 種。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 行政院海巡署，*南部地區巡防局東沙資訊網*，〈<http://www.cga.gov.tw/south/dongsha/profile.asp>〉(2008 年 5 月 2 日)。

<sup>2</sup> *東沙生態資源調查研究*，〈<http://tungsha.sinica.edu.tw>〉(2008 年 4 月 29 日)。



圖 1-1 東沙環礁地理位置示意圖

資料來源：東沙環礁國家公園，〈[http://dongsha.cpami.gov.tw/cht/main2\\_index.aspx](http://dongsha.cpami.gov.tw/cht/main2_index.aspx)〉（2008年5月2日）。

### 三、水域資源

東沙島中大面積的熱帶淺海潟湖水域，經生態學者評估是全球海域中發展最大且最完整的珊瑚環礁生態系。東沙島海域海洋生物資源豐富，根據調查其孕育了熱帶魚類 600 種，其中數種極為罕見；鳥類有 50 餘種，多屬候鳥；珊瑚有 300 種，海藻 120 種；無脊椎動物也有近 40 種。這些資源不僅在海洋科學教育上具

有重大意義，在環礁地形與海洋生態上也極其珍貴，臺灣任何地區甚或全球其他地區皆難找到與其類似之海洋資源。東沙環礁是最珍貴、完整而豐富的觀光資源，其所提供的廣大的珊瑚礁海域、豐富的海洋資源、無汙染的海水與熱帶的海洋風情，為我國最具潛力的自然觀光遊憩資源。



圖 1-2 東沙島水域圖

資料來源：中華網，<<http://blog.china.com/u/060929/12223/pic/11810991229861.jpg>>（2008年5月2日）。

中國科學家最近又在東沙群島西南部海域新發現了潛在的「可燃冰」<sup>3</sup>發育區，此種新能源可作為傳統能源如石油等的替代品。<sup>4</sup>東沙島海域除了孕育了許多生物資源外更蘊藏了非生物資源，使得東沙海域成為未來重要海洋資源保育及探勘之重點。

<sup>3</sup> 可燃冰是天然氣水合物的俗稱，是近二十年來在海洋和凍土帶發現的新型潔淨能源，可以作為傳統能源如石油、煤等的替代品。據估算，世界上可燃冰所含有機碳的總資源量，相當於全球已知煤、石油和天然氣的兩倍。

<sup>4</sup> 大紀元，2006年6月1日，<<http://www.epochtimes.com/b5/6/6/1/n1336461.htm>>（2007年9月31日）。

#### 四、執法管理

東沙島為東沙群島唯一島嶼，東挾巴士海峽，西掌南海各航道，位居臺灣海峽南方航運門戶要衝，戰略價值非常重要。目前島上設有東沙航空站，中華民國軍方 C130 運輸機和立榮航空公司包機為往返東沙島最主要之方式，東沙機場跑道長度約 1,500 公尺，為目前東沙島對外交通樞紐。此外島上並有氣象站、東沙大王廟、東沙島地籍測量紀念碑、東沙圖書館、長青亭、國碑碑銘、國軍東沙公墓等設施。

目前東沙群島之執法權限由海巡署行使之，且自 2005 年起擴大東沙環礁巡護，除徵調海洋巡防總人員進駐東沙島，並在興建碼頭常駐艇艦，以因應日益複雜的國際局勢。

## 第二章 海洋資源保育之基本概念

東沙群島素來有「南海之珠」之美譽，擁有礁臺、潟湖、沙洲、淺灘、水道及島嶼等特殊珍貴之自然景觀，也因此孕育了多樣性的生物；此外，東沙群島之地理位置曾為由呂宋島通往澳門及廣東船隻之必經交通樞紐，但由於附近有許多暗礁而時常發生海上事故，東沙群島海域為沉船集中之海域，在考古學上格外具有價值。

然而，資源之保育必須建構在國際法原理原則之上為之，因此，本章茲將東沙群島保育之必要性與國際海洋資源保育之基本概念之關聯加以闡述，以瞭解建構東沙環礁國家公園海洋資源保育法制所必須遵守之原則與法規範，並可作為我國未來法制之立法準則。

### 第一節 永續發展

#### 一、永續發展之目的

永續發展是希望活用並善用資源環境，在有限的資源之下尋求人類長久之發展以滿足對資源之長遠需求。永續發展係認知資源的有限性、不均勻性和脆弱

性，而追求其有效及永久使用，使資源盡量再生利用，並發揮其長期及最大的效用。

## 二、永續發展起源

永續發展原則乃是環境保護的價值核心，最初永續發展原則的概念出現於1893年太平洋海豹仲裁案（Bering Sea Fur-Seals Arbitration），仲裁庭為了保護公海海豹之種群與數量訂定一系列之措施，以免其遭濫捕而絕種，仲裁庭所規定之措施反映了永續發展之思想。

1987年挪威前首相布倫特蘭夫人（Gro Harlem Brundtland）召開「世界環境與發展委員會」（the World Commission on Environment and Development，簡稱WCED）<sup>5</sup>並於該會之報告書—「我們共同的未來」（Our Common Future）<sup>6</sup>中復又提出永續發展之概念，定義永續發展之概念為「既滿足當代人的需要，又不對後代人滿足其自身需求之能力構成危害之發展。」而自從該報告公佈以來，永續發展概念被國際社會、政府和非政府組織所普遍接受，並被「聯合國環境與發展大會」（the United Nations Conference on Environment and Development，簡稱UNCED）體制化，會後《里約宣言》和《二十一世紀議程》即以其作立法之思想基礎，<sup>7</sup>其中《二十一世紀議程》是人類永續發展的藍圖與執行架構。

## 三、永續發展意義

永續發展（sustainable development）係指為滿足己身之需求且並不損及後代之利益下以協調統一之方式對待環境以及發展之問題。其內涵主要包括如下幾個部份：<sup>8</sup>

1、永續發展的目的為增進人類福利，改善人類生活。

---

<sup>5</sup> 該會工作重點包括：人口、環境和永續發展的前景、能源-環境與發展、工業-環境與發展、糧食保障、農林-環境與發展、人類居住-環境與發展、國際經濟關係-環境與發展、環境管理決策支持系統、國際合作。

<sup>6</sup> Our Common Future 報告裡共有三大篇十二個章節，大意概括：第一篇共同關切的問題：受威脅的未來，關於持續發展，國際經濟的作用。第二篇共同的挑戰：人口與人力資源，糧食保障，物種和生態系統，能源、工業及城市的挑戰。第三篇共同的努力：公共資源的管理，和平、安全、發展與環境，機構和立法變革建議。

<sup>7</sup> 联合国环境规划署，王曦编译，*环境法教程*（北京：法律出版社，2002年5月），頁51。

<sup>8</sup> 邵津，*国际法*（北京：北京大学出版社，2000年11月），頁203。

- 2、必須實現發展以滿足需要，但同時應當維持生態系統的完整性而限制某些行為，不至於因為當代人類的發展而危害滿足後代人類發展所需要的物質基礎。
- 3、應當將經濟發展與生態的永續性結合。以利用效率最大化和廢棄物質最小化為前提，人類的發展和生活品質的改善，必須控制在地球生態系統的承載能力內。

根據 WCED 於其報告「我們共同的未來」中指出永續發展之三面相 (dimensions)：經濟的發展、社會的衡平、環境的保護，如〔圖 2-1〕所示，在此三面相中之中間部份即為永續發展之平衡點，在滿足當代需求的發展、不損害後代需求的能力及生存於不超越維生系統的負荷力之情況下，改善人類的生活品質並保護和加強環境系統的生產和更新能力。

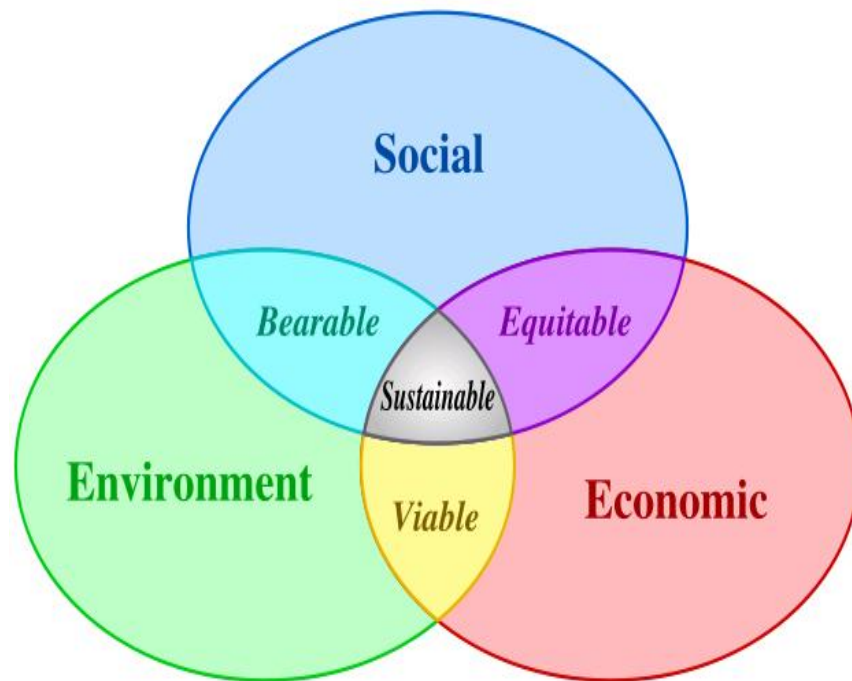


圖 2-1 永續發展模型

資料來源：Wiki, <[http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable\\_development](http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development)>

綜上所述，不論永續發展的定義究竟為何，在世代衡平以及有限資源運用的前提之下，永續發展無疑是國際環境法中最重要的原則概念。為落實永續發展之政策，聯合國大會於 1992 年決議成立「永續發展委員會」(the Commission on

Sustainable Development，簡稱CSD)，我國亦成立許多以促進永續發展為目的之組織，諸如：行政院國家永續發展委員會、行政院國家科學委員會環境資源永續發展協會、社團法人企業永續發展協會……等等，這些組織之成立都顯示臺灣社會對於永續發展之重視。

## 第二節 人類關切事項與共同但區別責任

### 一、人類共同關切事項

由於環境事項超出國界之藩籬且具有流通性，因此屬於人類共同關切事項之範疇，人類共同關切事項之原則最早出現在1972年斯德哥爾摩《人類環境宣言》第21項原則之中，該原則謂：「按聯合國憲章和國際法原則，各國有其環境政策開發本國資源的主權，並且有責任保證在其管轄或控制之內活動不致損害其他國家或在國家管轄範圍以外地區的環境。」<sup>9</sup>基本上，人類共同關切事項隱含兩個假定：<sup>10</sup>

- 1、就共同關切的問題而言，各國不應造成損害。
- 2、各國共同承擔對於共同關切問題的責任。

人類共同關切事項原則在1992年《里約宣言》原則第2項<sup>11</sup>和《生物多樣性公約》第3項<sup>12</sup>中得到確認。國際社會之成員皆有找尋適當方法以保護環境和改

---

<sup>9</sup> 原文如下：「States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.」

<sup>10</sup> 聯合國環境規劃，王曦編譯，同前註4，頁52。

<sup>11</sup> Principle 2 of the *Rio Declaration on Environment and Development* :

“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”（各國根據聯合國憲章和國際法原則有至高無上的權利按照他們自己的環境和發展政策開發它們自己的資源，並有責任保證在它們管轄或控制範圍內的活動不對其他國家或不在其管轄範圍內的地區的環境造成危害。）

<sup>12</sup> Art.3 of the *Convention on Biological Diversity* :

“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”（依照聯合國憲章和國際法原則，各國具有按照環境政策開發其資源的主權權利，同時亦負有責任，確保在它管轄或控制範圍內的活動，不致對其他國家的環境或國家管轄範圍以外地區的環境造成損害。）

善環境之義務，在各國主權發展之下，基於主權平等之理論，各國有必要以共同但有區別責任之方式面對國際環境之相關問題，於次詳述之。

## 二、共同但有區別的責任原則

由於環境及生態之系統具有流通之特性，因此各國對於環境之保護皆負有義務，然而由於各國之經濟、國情以及對全球環境惡化所起作用不同等因素，各國對於環境的保護即負有共同但有區別的責任。共同但有區別的責任具有下列兩種內涵：

- 1、共同責任：共同責任指凡是國際社會上的一份子皆需對國際環境之保護及維持負責任，並避免對於其管轄範圍以外的環境造成損害，以俾共同維護環保。
- 2、區別責任：區別責任之核心概念乃是指各國雖需對國際環境之維護負責，然其所負之責並非均等，而係依照各國之能力而區分負責程度，蓋由於各國之貧富和大小均不相同，對於環境造成影響之程度亦不相同，各國對於環境之維護所需負責之程度應評估種種因素後加以衡量。

共同但有區別的責任原則 (common but differentiated responsibilities) 已普遍獲得國際法律文件之確認，其初步確立於 1992 年 UNCED 所通過之《里約宣言》，該宣言之原則 7 提出：「各國應以全球伙伴精神養護、保護和恢復地球生態系統的健康和完整。鑒於各國對於全球環境惡化所起的作用不同，各國擁有共同但有區別的責任。鑒於發達國家的社會對全球環境施加的壓力以及它們掌握的技術和財力資源，發達國家承認它們在追求永續發展的國際事業中應承擔的責任。」<sup>13</sup>除了《里約宣言》以外，共同但有區別責任原則之概念出現在《聯合國氣候變化綱要公約》(UNFCCC) 之前言，謂：「……要求所有國家根據其共同但有區別的責任和各自的能力及其社會和經濟條件，盡可能發展最廣泛的合作……決

---

<sup>13</sup> Principle 7 of the *Rio Declaration on Environment and Development* :

“states shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth’s ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.”



心為當代和後代保護氣候系統。」<sup>14</sup>《生物多樣性公約》第6條亦指出每一締造國應「按照其特殊情況和能力」(in accordance with its particular conditions and capabilities)制定國家計畫或方案以保護和永續使用生物多樣性，<sup>15</sup>由此可證，許多具有法律上拘束力之文件存在共同但有區別的責任概念。

共同但有區別責任原則乃是指導各國參與全球環境保護之重要方針，此原則表面上是主權平等之例外，但也反應出共同責任但有區別的責任原則乃是人類共同之利益原則之另一種體現，基於地球環境對於人類具有共同之利益，因而衍生各國都應承擔保護全球環境之共同責任。

### 第三節 夥伴關係

夥伴關係 (partnership) 之概念建立於合作關係之上，其為國際合作概念之進一步發展 (國際合作原則於後詳述)。夥伴關係之出現反映了為對付全球環境問題而在世界社會的經濟和社會職能之間作出合作安排之必要性的認識日益增強。<sup>16</sup>此外，夥伴關係亦可被視為永續發展原則以及共同但有區別的責任原則之實踐，誠如《二十一世紀議程》第1章序言所述：「人類站在歷史的關鍵時刻。我們面對國家之間和各國內部長期存在的懸殊現象，貧困、饑餓、病痛和文盲有增無減，我們福祉所賴的生態系統持續惡化。然而，把環境和發展問題綜合處理並提高對這些問題的注意將會帶來滿足基本需要、提高所有人生活水平、改進對生態系統的保護和管理、創造更安全、更繁榮的未來的結果。沒有任何一個國家能單獨實現這個目標，但只要我們共同努力，建立促進永續發展的全球夥伴關係，這個目標是可以實現的。」<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> UNFCCC 前言第五段原文如下：「Acknowledging that the global nature of climate change calls for the widest possible cooperation by all countries and their participation in an effective and appropriate international response, in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities and their social and economic conditions,...」

<sup>15</sup> Art.6 of the *Convention on Biological Diversity* :

“Each Contracting Party shall, in accordance with its particular conditions and capabilities :

- (a) Develop national strategies, plans or programmes for the conservation and sustainable use of biological diversity or adapt for this purpose existing strategies, plans or programmes which shall reflect, inter alia, the measures set out in this Convention relevant to the Contracting Party concerned; and
- (b) Integrate, as far as possible and as appropriate, the conservation and sustainable use of biological diversity into relevant sectoral or cross-sectoral plans, programmes and policies.”

<sup>16</sup> 联合国环境规划署，王曦编译，同註7，頁54。

<sup>17</sup> 原文如下：「Humanity stands at a defining moment in history. We are confronted with a perpetuation of disparities between and within nations, a worsening of poverty, hunger, ill health and illiteracy, and the continuing deterioration of the ecosystems on which we depend for our well-being. However,

此外，聯合國憲章宣示聯合國的基本宗旨之一乃為解決國際問題而促進國際合作，此外，聯合國大會 2625 號決議所載之《關於各國依據聯合國憲章建立友好關係與合作之國際法原則之宣言》亦言明「各國依照憲章履行彼此合作之義務」。這些相關規定都足見為達環境之保護及永續發展之目的，各國間成立夥伴關係已是普遍承認之原則及國際環境保護必要之機制。

### 第三章 海洋資源保育之核心法律原則

#### 第一節 養護環境及自然資源原則

環境之損害通常難以彌補，為了對環境有健全之保護，除了消極的不為會對環境造成損害的行為之外，更要積極的對於可預測之風險，不管其究會發生與否，國家除了具有防止風險發生之責任，此即為養護環境及自然資源原則之基礎概念。

本原則自斯德哥爾摩舉行第一次「人類環境會議」後即被確立，並且為多數具有法律拘束力之文件所接受並採納，其中以 1982 年之《聯合國海洋法公約》最為重要，海洋法公約第 192 條提到「各國有保護和保全海洋環境的義務」（States have the obligation to protect and preserve the marine environment），此外，第 194 條第 1 項更進一步指出：「各國應在適當情形下個別或聯合地採取一切符合本公約的必要措施，防止、減少和控制任何來源的海洋環境污染，為此目的，按照其能力使用其所掌握的最切實可行的方法，並應在這方面盡力協調它們的政策。」同條第 5 項亦規定：「按照本部分採取的措施，應包括為保護和保全稀有或脆弱的生態系統，以及衰竭、受威脅或有滅絕危險的物種和其他型式的海洋生物的生存環境，而有必要的措施。」<sup>18</sup>

---

integration of environment and development concerns and greater attention to them will lead to the fulfillment of basic needs, improved living standards for all, better protected and managed ecosystems and a safer, more prosperous future. No nation can achieve this on its own; but together we can—in a global partnership for sustainable development.」

<sup>18</sup> Art. 194, Para. 1 of the *UNCLOS*:

“States shall take, individually or jointly as appropriate, all measures consistent with this Convention that are necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source, using for this purpose the best practicable means at their disposal and in accordance with their capabilities, and they shall endeavour to harmonize their policies in this connection.”

Art. 194, Para. 5 of the *UNCLOS*:

“The measures taken in accordance with this Part shall include those necessary to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life.”

## 第二節 預防性原則

基於尊重國家主權及不損害他國權利的原則，國際環境法上更引申出「預防性原則」(precautionary principle)，此原則為養護環境及自然資源原則更進一步展現，茲將預防性原則介紹如下：

### 一、預防性原則內涵

過去針對環境保護之政策通常以「管制」為主，亦即發現問題之後再尋求補救的方法，預防性原則強調在開發行為進行之前，先行考量其對環境可能帶來的影響及後果。預防性原則之概念分為損害預防原則與風險預防原則，分述如下：

- 1、損害預防原則—又稱防止原則，強調防止勝於治理，透過計畫、規畫等各種手段避免對於環境所生之損害發生，在實踐當中通常表現在對計劃的活動進行環境影響評估及對環境進行持續監測兩方面，但不論是評估或監測之進行皆是在科學確定之情況下針對損害原因採取行動，以阻止或減少人類行為或其他事件對環境所造成之損害，申言之，損害預防原則之適用前提以科學能證明主體之行為與損害之後果間具有因果關係之事項為限。
- 2、風險預防原則—又稱防備原則、預警原則、謹慎原則，指對某種活動可能導致損害環境之後果有強烈懷疑之時，在後果尚未發生之際即可推定該行為乃是對環境有害而採取必要之行動，而不是等到獲得科學證據顯示損害與行為之間具有確實之因果關係時再來採取行動，亦應消除或避免任何可能對環境造成損害之因素，而不得以缺乏科學上的證據為理由拒絕採取行動以保護環境。<sup>19</sup>

預防性原則之採用無疑是使國家放棄某些潛在風險較高項目之開發，對於相關產業的發展造成限制，屬國家權力被限制之情形，然而，一般認為預防性原則可被視為對環境資源的「善良管理」(good husbandry)，為環境保護之基本的道德義務，<sup>20</sup>因此國家有忍受權力限制並採取必要環境保護措施之義務。

此外，預防性原則之概念乃是在科學尚無定論之前已如前述，由於適用之前提乃是「在科學尚無定論之前」，此種概念具有靈活性、適用性和發展性，容易

<sup>19</sup> 蔡守秋、常紀文主編，*國際環境法學*（北京：法律出版社，2004年11月），頁90。

<sup>20</sup> 同前註，頁89。

與時俱進的適用法律，但從另一方面而言，正因科學尚無定論，是否會產生對環境之影響亦難以評估，評估之標準及要件皆不明確，國家在決定適用本原則與否之際，無形中獲得了相當廣闊的解釋權易生恣意之情況，是故，預防原則在適用上極其困難，雖其已為多數國際條約所採用，然而真正適用預防原則之案例卻為少數，正因其判斷困難且在國際環境法之地位未臻明確之故。

## 二、預防性原則在國際法上之實踐

基於環境損害之不可逆性及不可彌補性，對環境損害所為之必要預防措施已為國際社會接受，因此預防性原則已被運用到相當多的條約、公約或國際判決之內，茲將預防性原則區分為損害預防原則及風險預防原則分別介紹如下：

### (一)損害預防原則

「損害預防原則」在 1930 年代即被提出，之後就被許多具有法律效力之文件所採納，諸如：1954 年《國際海洋油污染預防公約》、1972 年斯德哥爾摩《人類環境宣言》、1982 年《聯合國海洋法公約》、1982 年《世界自然憲章》、1992 年《里約宣言》、1992 年《聯合國氣候變化綱要公約》、1992 年《生物多樣性公約》。<sup>21</sup>

### (二)風險預防原則

「風險預防原則」在近年來環境法相關條約內日益重要，最早出現在 1987 年國際北海大會所通過之《第二屆保護北海國際會議宣言》(the Declaration of the Second International North Sea Conference on the Protection of the North Sea)，其謂：「……為防止北海遭受危險物質可能造成的損害，預防的方法是必要的，它可以要求採取行動控制這種物質的投放，甚至在絕對清楚的科學證據證實因果關係之前。」<sup>22</sup>；《里約宣言》第 15 條規定：「為了保護環境，各國應根據其能力廣泛運用預防的方法。在有嚴重或不可挽回的損害的威脅時，缺乏充分的科學確定性不應用來作為延遲採取防止環境惡化的有效措施的理由。」<sup>23</sup>；主張不得以缺乏科學上的證據為理由，拒絕採取行動以保護環境，而《生物多樣

<sup>21</sup> 陳慧敏，「船舶油污染在國際環境法形成與發展上之影響」，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文（2006 年 6 月），頁 66。

<sup>22</sup> Alexandre Kiss 著，張若思譯，*國際環境法*（北京：法律出版社，2000 年 7 月），頁 93。

<sup>23</sup> 原文：「In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.」

性公約》前言也主張缺乏充分的科學定論不應做為延遲採取避免或減少損害行為之理由，<sup>24</sup>此外，《東北大西洋海洋環境保護公約》(the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic)更明白表示：「根據預防原則，當有合理的依據認為被引入海洋之物質可能直接或間接的危害人類健康、損害海洋生物資源或生態系統、破壞環境優美或有礙海洋正當用途，在尚無確定證據得證明排放與影響間具有因果關係之時即應採取預防措施。」<sup>25</sup>此外，採納風險預防原則之國際法上公約繁多，包括1992年《東北大西洋海洋環境保護公約》、1992年《保護波羅的海海洋環境公約》、1992年《保護和利用跨界河流和國際湖泊的赫爾辛基公約》……等等。<sup>26</sup>

### 第三節 評估及監控環境衝擊原則

評估及監控環境衝擊 (Assessment and Monitoring of Environmental Impact) 之概念乃是課予國家評估有可能之環境衝擊並且予以監控，以防止可預見、或現存的國家行為造成超越自己領土主權範圍之環境損害。事實上，本原則之上位概念乃是主權平等原則，因主權平等之概念而禁止國家因其基於主權之行動而損害到他國主權範圍內之環境，由於主權平等原則所賦予國家之義務乃衍生出國家應就其所為之行為為衝擊之評估並防止損害擴及他國，再者，由於國家具有評估之義務，故須就其評估後之結果為事前通知及事後監督預防之必要行為。

### 第四節 國際合作原則

#### 一、國際合作原則之內涵

國際合作 (International Cooperation) 之原則又稱「全球夥伴精神原則」(Global Partnership Principle)，基於國際環境之共通性常超越國家管轄權

<sup>24</sup> 原文：「...Noting also that where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat,...」

<sup>25</sup> 原文：「...the precautionary principle, by virtue of which preventive measures are to be taken when there are reasonable grounds for concern that substances or energy introduced, directly or indirectly, into the marine environment may bring about hazards to human health, harm living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea, even when there is no conclusive evidence of a causal relationship between the inputs and the effects...」

<sup>26</sup> Alexandre Kiss 著，張若思譯，同前註 22，頁 93。

限之範圍，只要牽涉環境問題通常無法由單一國家各別解決之，舉凡國際社會之成員應秉持合作之信念及行動以俾改善全球環境，因此，以合作之方式解決與其它國家一同解決有關國際環境之問題是每一個國家之義務。

## 二、國際合作原則之在條約之展現

國際合作原則在條約法上之實踐不勝枚舉，本原則在國際條約最初展現在《人類環境宣言》，該宣言之原則 24 謂「關於保護和改善環境的國際問題，應由所有國家，無論大小，在平等的基礎上以合作之精神進行討論。為有效限制、預防、減少和消除在任何領域進行的活動所造成的環境損害，必需透過多邊或雙邊協定或其他適當的方式進行合作，同時尊重所有國家的主權和利益。」<sup>27</sup>1982 年《聯合國海洋法公約》亦將國際合作原則於 197 條做明文之規定：「各國為保護和保全海洋環境而擬定和制定符合本公約的國際規則、標準和建議的方法及程序時，應在全球性或區域性的基礎上直接或通過主管國際組織進行合作，並同時考慮到區域之特點為之」<sup>28</sup>此外，《里約宣言》亦於其原則 7 中以國際合作原則為基礎規定：「各國應以全球伙伴精神養護、保護和恢復地球生態系統的健康和完整。鑒於各國對於全球環境惡化所起的作用不同，各國擁有共同但有區別的責任。鑒於已開發國家的社會對全球環境施加的壓力以及其掌握的技術和財力資源，已開發國家承認其所追求永續發展的國際事業中應承擔的責任。」<sup>29</sup>

## 三、國際合作原則在國際爭端解決機制之實踐

---

<sup>27</sup> 原文：「International matters concerning the protection and improvement of the environment should be handled in a cooperative spirit by all countries, big and small, on an equal footing. Cooperation through multilateral or bilateral arrangements or other appropriate means is essential to effectively control, prevent, reduce and eliminate adverse environmental effects resulting from activities conducted in all spheres, in such a way that due account is taken of the sovereignty and interests of all States.」

<sup>28</sup> 原文：「States shall cooperate on a global basis and, as appropriate, on a regional basis, directly or through competent international organizations, in formulating and elaborating international rules, standards and recommended practices and procedures consistent with this Convention, for the protection and preservation of the marine environment, taking into account characteristic regional features.」

<sup>29</sup> 原文：「states shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.」

國際合作原則在國際仲裁機構所經手案件之判決理由或主文中亦常被提及，其最早出現在 1938 年「崔爾煉製廠仲裁案」，在本文中，仲裁法院認為任何國家並無權利因為使用其土地而損害任一國家的土地、財產或人民，更進一步在其仲裁判斷之最後一句話言道「本庭一再表達這樣的願望，即今後各國政府將著手從事與本裁決所考律的問題相關的研究（調查）應共同進行。」<sup>30</sup>

二十一世紀初期，國際爭端解決機制更是出現了幾個具有指標性的國際合作共同保護環境之裁判。1999 年「南方黑鮪魚案」(Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)) 中法庭要求各當事國應在捕撈南方黑鮪魚上進行合作，以保護養護和促進此類魚種最大利用目的；此外，2001 年「混合氧化物燃料廠案」(The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom)) 及「關於新加坡在柔佛海峽造地案」(Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore)) 中法庭更是根據《聯合國海洋法公約》及一般國際法原則認為「合作義務」是防止海洋環境污染的一項基本原則，這一系列的案例明白指出環境保護國際合作的要求與強度。<sup>31</sup>

## 第四章 結論

東沙環礁蘊育了珍貴的生物及非生物資源，我國成立東沙環礁國家公園之目的在於保育該海域之重要資源，然而因為環境保護之基本概念與核心原則，我國在建構完善海洋資源保育法制之同時，必須注意相關國際法原理原則，因此，本文茲將東沙群島保育之必要性與國際海洋資源保育基本習慣法原則之關聯闡述如下：

### 一、永續發展

---

<sup>30</sup> 葉秉鑫，「台灣開拓國際關係的另一條道路—從國際環境保護合作原則切入」，*新世紀智庫論壇*，第 32 期（2005 年 12 月 30 日），頁 54。

<sup>31</sup> 葉秉鑫，「漁業補貼制度於國際貿易與環境法之實踐」，*國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文*（2006 年 6 月），頁 45。

東沙環礁國家公園為少見且完整之珊瑚礁環礁，孕育相當獨特且豐富之生物環境，隨著海洋污染日益嚴重，海洋資源可能會逐漸消失，海洋生物亦會隨之減少，為了保障代際公平，使得美麗之景觀為後代所見，我們應思考如何在不損及後代子孫之利益下對資源作合理之使用分配，使東沙群島之資源得以永續存在並維持其生態之完整性，為達永續發展之目的乃成立國家公園，希望藉由國家公園的成立，可對東沙之環境為有規劃之保護與養護。

## 二、人類共同關切事項與共同但有區別原則

基於環境之流通性，環境問題屬於人類全體共同關切之事項，身為國際社會之一份子，我們有義務尋求適當之方法保護國際環境，除了應積極的對環境為保護之工作，更應避免損害的擴散，《生物多樣性公約》第6條指出每一締造國應按照其特殊情況和能力（in accordance with its particular conditions and capabilities）制定國家計畫或方案以保護和永續使用生物多樣性。基此，我國成立了東沙環礁國家公園以積極的保護環境，惟在法制面尚未擬定方案做為保育之配套措施，此乃為未來期許努力之目標。

## 三、夥伴關係與國際合作原則

如同《二十一世紀議程》序言所言，沒有任何一個國家可以單獨實現保護及管理生態之目標，因此我們應共同努力，建立促進永續發展的全球夥伴關係。而今，東沙環礁國家公園之成立代表著我們對於保育海洋資源之決心，然而，海域乃相連接，海洋資源之劃分並非如同領土劃分般容易，為徹底的維護海洋環境與生物之多樣性，我們應併同南海周遭海域之國家向聯合國教科文組織申請將南海諸島列為世界遺產，以具體展現國際合作以維護環境之概念。

## 四、養護環境及自然資源原則與預防性原則

東沙群島海域海洋生物資源相當豐富，具有多種類之熱帶魚、藻類、珊瑚、候鳥及無脊動物，其中不乏罕見之物種，在觀光及海洋教育上皆具有重要之地位，近年來，由於全球氣候變遷及海洋污染嚴重，多數物種面臨威脅，在東沙環



礁國家公園設立之後，應著手對資源進行相關養護之措施，此外，在東沙環礁國家公園成立之後，我們尚須避免從事任何可能危害東沙環礁生態之行為，以俾達成養護環境及自然之目標。

## 五、評估及監控環境衝擊原則

經調查，東沙群島由於有許多人為非法炸魚毒魚之問題，再加上自大自然海水暖化之問題已造成生態之打擊，而成立海洋國家公園被認為是挽救資源及生物之方法，因此在經評估之後，認為原本軍事取向之東沙群島應在開放觀光前為一定期間之養護及規劃建設，初步預估尚須五年之時間才可能將東沙原有之風貌復育完成，為了不使人為或非人為因素持續對東沙群島造成衝擊，我國乃成立東沙環礁國家公園已踏出保育之第一步。

基於國際環境之共通性，為了保障資源之永久可續，使東沙群島之特殊景觀可為後代所見，台灣身為國際社會之一份子，對於東沙群島之生態保護應盡必要之保護及維持之責，不但應養護海域之環境及自然資源，更應避免損害之發生及擴散，秉持著國際合作之宗旨以解決環境糾紛並增進全球人類之福祉，達到永續發展之終極目標。為了盡到國際法上對於環境保護之基本要求，成立海洋國家公園僅是為保育海洋資源踏出第一步，然而觀諸國外立法例有多國皆有專為海洋國家公園之立法，雖我國四面環海，但對於海域管理及海洋政策面卻遠不如他國重視，在立法及經驗上卻仍有許多不足之處，未來將如何具體實踐國際環境法之原則仍需待相關法令之制定與相關單位之配合。

## 參考文獻

### 一、 中文

#### (一)書籍

邵津，國際法，北京：北京大學出版社，2000年11月。

黃異，國際海洋法，臺北：渤海堂，1997年1月。

陳荔彤，海洋法論，元照出版社，2002年7月。

聯合國環境規劃署，王曦編譯，環境法教程，北京：法律出版社，2002年5月。

蔡守秋、常紀文主編，國際環境法學，北京：法律出版社，2004年11月。

Alexandre Kiss 著，張若思譯，國際環境法，北京：法律出版社，2000年7月。

#### (二)期刊論文

邱文彥，二十一世紀海洋環境的永續管理，土木技術，第十三期，1999年3月。

葉秉鑫，台灣開拓國際關係的另一條道路—從國際環境保護合作原則切入，新世紀智庫論壇，第32期，2005年12月30日。

蕭代基，永續發展的意義—經濟學的觀點，台灣經濟預測與政策，第24卷第1期，1993年。

#### (三)學位論文

陳慧敏，船舶油污染在國際環境法形成與發展上之影響，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2006年6月。

葉秉鑫，漁業補貼制度於國際貿易與環境法之實踐，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2006年6月。

# 搶救台灣海洋珊瑚礁生態

蔡欣樺、陳荔彤

國立台灣海洋大學海洋法律研究所

## 摘要

珊瑚礁生態系是地球上最多樣與複雜的生態系之一，我們常稱珊瑚礁為海中的熱帶雨林，珊瑚礁生物多樣性的原因可以從二方面來看，其一為珊瑚造礁後形成立體的空間結構，並且創造出許多微棲地，讓多生物有適合的居所與環境，另外還擁有很高的生產力，單有居所對生物是不夠的，需要有豐富且持續的食物來源，和熱帶雨林的高大樹木不同，珊瑚礁區的龐大生產者是無法用肉眼看到的，牠們是與珊瑚共生的共生藻，加上一些大型藻類與微細藻，造就珊瑚礁生態系的傲人生產力，也建構出複雜的生物網。<sup>1</sup>

關鍵字:珊瑚礁、造礁、海洋生物、珊瑚共生物

## 珊瑚與珊瑚礁簡介

現生的珊瑚礁應該從二億多年前的中生代形成，經過長時期的演化與蛻變形成現在的形式，在目前所發現的 34 個動物門中，有 33 個存在於海洋，另有 15 個門的物種僅存在於海洋，多樣的生物經過長時間的演化形成穩定的生態系，提供人類一部份的食物來源、氣體的循環、廢棄物的涵容甚至創造出更多的陸域面積，更進一步的珊瑚礁的生物多樣性還提供豐富的生態觀光資源，也是進行新藥研發時發現新化合物的寶庫，因此珊瑚礁生態系過去不但與我們息息相關，在未來珊瑚礁生態系亦十分的重要。

台灣位處熱帶與亞熱帶交會區域，四面環海的台灣擁有美麗的珊瑚礁海域，流經台灣的黑潮洋流帶來多樣的熱帶生物，大陸沿岸流帶來部分的溫帶生物，台灣的珊瑚礁海域擁有極高的生物多樣性；台灣面積僅佔全球陸域面積的千分之三，

---

<sup>1</sup> 鄭明修 台灣海洋生物環境的變遷

但台灣海洋生物種類約佔全世界的十分之一，更特殊的是台灣附近還有許多地區性的獨特物種，早年重視經濟發展而對環境漠視，許多的珊瑚礁海域已經遭受不同程度的破壞，目前僅存澎湖南部海域與綠島的破壞較輕微，因此在珊瑚礁保護與生態保育上日益重要。<sup>2</sup>

## 台灣珊瑚礁之分布

珊瑚礁海岸是最令人嚮往的美麗海邊，不但生物的種類繁多，且色彩豔麗，有「海中的熱帶雨林」之稱。珊瑚礁或礁 (reefs) 的一般定義是「抵擋波浪的大片石灰岩結構，由造礁珊瑚、石灰藻和其他鈣化生物的黏合和沈積過程所建造的」，根據達爾文的理論，珊瑚礁的形成大致上可分為三個階段：裙礁 (fringing reefs)、堡礁 (barrier reefs)、環礁 (atolls)。裙礁是珊瑚在島嶼或陸地邊緣增生所形成的珊瑚礁，台灣南北兩端的珊瑚礁都屬於這種類型；之後由於島嶼逐漸沈入海中，礁與島的距離漸遠，此時稱為堡礁，例如澳洲的大堡礁；最後島完全沈沒在海中，僅存周圍一圈的環礁，中央則是瀉湖。由世界的珊瑚礁分布可以發現，珊瑚礁僅分布於溫暖的海域，溫度全年須達 20℃ 以上，由於光照可加速共生藻類沈澱產生石灰質骨骼，因此造礁珊瑚的分布深度僅在 70 公尺以內的清澈海水中。

珊瑚，是珊瑚礁的主角生物，其中石珊瑚更負有造礁的重要貢獻。珊瑚蟲屬於無脊椎動物中的刺胞動物 (cnidarians) 或稱為腔腸動物，它們所分泌的石灰質骨骼就形成我們常見的珊瑚。造礁珊瑚大致上可分為枝狀珊瑚和塊狀珊瑚兩大類，枝狀珊瑚 (例如鹿角珊瑚) 的生長迅速，但由於結構上的限制，無法長的高大，並且易於折斷；塊狀珊瑚 (例如球狀的腦珊瑚)，成長雖慢，但可以長得十分龐大。例如綠島就有一株全世界年紀最大的微孔珊瑚 (*Porites lobata*)，高度達 12 公尺，估計年紀有一千兩百歲。珊瑚的生殖有無性的出芽、斷裂生殖，以及有性生殖，在每年的某一時間之內，產卵型珊瑚會同時大量排放精、卵至海水當中，待受精後，受精卵將孵化成為實囊幼體 (planula)，經過一段時間的浮游時期，再著苗成為小珊瑚株。除了珊瑚之外，其他能鈣化的生物，對造礁也有所貢獻，有時對造礁的貢獻甚至超越石珊瑚，例如某些地區的石灰藻植物；其他的造礁生物還包括與藻類共生的動物 (例如共生的有孔蟲、碑碟貝)、非造礁珊瑚、固著

---

<sup>2</sup> 鄭明修 台灣海洋生物環境的變遷

性的多毛類、苔蘚蟲、海鞘、棘皮動物、非共生的有孔蟲、貝類、甲殼類、海綿等都是，只是它們對造礁的實際貢獻並不大。

珊瑚礁中有許多不同大小的空間縫隙，讓許多種類的生物得以在珊瑚礁上生長繁衍，加上共生藻提供的高生產力，因此珊瑚礁是世界上生物多樣性最高的地方之一，不但種類繁多，且顏色多鮮豔美麗。台灣的珊瑚礁海岸分布在恆春半島、東北角、東海岸的三仙台、綠島、蘭嶼、小琉球、澎湖群島等地。其中恆春半島的珊瑚礁，珊瑚種類約有 62 屬 250 種，魚類也有一千種以上，而其他藻類和海洋無脊椎動物的種類也十分豐富。台灣目前已有「珊瑚礁學會」的成立，每年均舉辦研討會，發表許多研究成果。由於南台灣墾丁地區的天候海況一年四季均適合潛水作業，因此大多數的研究都在此地進行。研究領域包括動物相的調查以及生態、行為、演化、親緣關係的研究。動物相的調查以亞潮帶地區的魚類為主，其他則包括珊瑚、多毛類、棘皮動物、甲殼類、軟體動物等較優勢的動物；有時則涵蓋潮間帶的種類。此外，非動物相的研究則有寄居蟹利用貝殼的調查，以及珊瑚礁區中大潮池內海草的研究。<sup>3</sup>

## 珊瑚礁共生之生物

珊瑚礁是地球海洋生態系中，生物多樣性最豐富的地區，故素有「海中的熱帶雨林」之稱。它所孕育的海洋生物種類，只看大型生物就已令人嘆為觀止，如海藻、珊瑚、海綿、海蛞蝓、蝦、蟹、貝、多毛類、海膽、海參、海百合、海鞘、魚類、海蛇等等，其種類更是數以萬計。其中有太多的種類在地球上只能生活在這溫暖、水淺、清澈，而面積卻佔地球 0.3% 都不到的狹窄區域。

珊瑚礁的生產力高是因為珊瑚之共生藻及礁區藻類之光合作用所產生之初級生產力遠較外洋為高。珊瑚礁因提供各型生物最佳之附著、棲息、躲藏、攝食、孵育、生長、繁殖之場所，再加上生物與生物之間密切的共生關係（片利、互利、寄生），在食物、空間、時間（日夜）等資源方面之有效分配利用，以及為了便於掠食或避免被掠食之生存競爭所發展出來的體型、體色變異、有毒、攻擊、防禦、偽裝、擬態、警戒等五花八門之行為生態適應，如此長期共同演化的結果，

---

<sup>3</sup> 台灣的海岸生態，施習德

造就了生物種類之高度歧異。但也因為此高度共生現象，故若珊瑚礁生態系受到破壞，則地球上所連帶消失的物種會數以千以萬計。珊瑚礁物種雖多，生產力雖高，但並不表示它很堅強穩定，因為珊瑚礁的總生產力雖高（100% 覆蓋面的珊瑚每天之生產力為  $20\text{gC}/\text{m}^2$ ），但因其滋養的生物量大，現存量高，很多被耗用在礁區生物的生長，呼吸作用與繁殖上，故實際上只有 2~3% 的淨生產力，因平均每天的淨生產力只剩下  $0.1\text{gC}/\text{m}^2$ 。也就是說多出來可提供人們永續利用的淨生產量其實並不多，所以很容易被利用過度而使礁區生態系一蹶不振。而且珊瑚礁的生存條件要求十分嚴苛，其適溫在  $23\text{-}30^\circ\text{C}$ ，適鹽在 25-40 p. s. u.，且必須是水質清澈、光線充足、沈積物少，有機及無機營養鹽貧乏的水域，故珊瑚礁生態系可以說雖然最美麗但卻最易受傷害。

珊瑚礁的面積在地球上雖然有限，但據估計在太平洋地區，有 16 萬人是居住在純珊瑚礁構成的島上，200 萬人的居住環境周圍有珊瑚礁分佈；印度洋則有 30 萬人生活在珊瑚島上；加勒比海至少有 3,000 萬人的生活與珊瑚有關。這些地區大多屬於開發中的國家，其食物來源有將近 80~90% 是取自海中。海產品對許多海島國家十分重要，如菲律賓有 50% 的食物來自海洋，其中有 20% 是珊瑚魚類。它所提供的漁獲量雖只佔全球漁獲的 10~12%，但對許多擁有珊瑚礁的沿海國家，特別是印度太平洋地區的島國，它們的社會與經濟和民生各方面幾乎都仰賴於珊瑚礁所提供的豐富生物資源，甚至於形成當地獨特的民俗文化。綜而言之，珊瑚礁對人類之貢獻在：

1. 提供數百萬人之居住空間、漁獲資源及發展出之特殊文化。
2. 提供許多熱帶國家人民之食物及其產品附帶價值，其壯麗雄偉之景觀更是珍貴的觀光遊憩資源。
3. 建造礁體，捍衛陸地，保護海岸免受風浪及侵蝕，以及保護紅樹林及溼地，對沿岸水土保持及土地利用有重大貢獻。
4. 由於其高生物多樣性及在生態觀光、漁業、生物天然化合物（藥物）及基因工程方面開發之潛力，珊瑚礁可謂為科學研究之寶庫。

5. 珊瑚礁及其生藻吸收 CO<sub>2</sub>、堆積碳的功能更減低溫室效應，維持全球生態系平衡，故珊瑚礁生態系的存活是整個地球生態系可否延續的重要指標。<sup>4</sup>

## 珊瑚礁破壞之情形

海洋生物多樣性及全球之漁產量早已在迅速衰退，惟印度洋區因開發較遲，仍有略為增加，其它各大洋早在十幾年前起即每況愈下。造成之原因已公認為：人為因素的（1）過漁及誤捕，（2）棲地破壞，（3）污染，（4）外來種；以及自然因素之（5）全球變遷。在人為因素方面：

（1）過漁 — 新型漁法漁具不斷發明，使魚無所遁形，無法逃避，再加上誤捕，浪費資源，使許多魚種已商業性滅絕。大型魚已愈來愈少，瀕臨絕種（黑魷、鯊 …），未來可能只好吃那些又小又難吃的魚種。此外，非法毒、電炸魚、違法底拖；過多的海釣人口，養魚人口，吃魚翅、海馬、海龍等中藥的不良風氣。

（2）棲地破壞 — 特別是近 20-30 年來海岸溼地次第淪陷，台灣自然海灘之「寶」島，即將變成水泥人工化的「堡」島。海岸迅速消失。

（3）優氧化、污染、有毒廢棄物、油污 … 使台灣西海岸常發生魚群、文蛤等之暴斃事件。

（4）外來種引入 — 貨櫃輪壓艙水，水產養殖外來種之不慎逸出。

在自然因素方面，海洋生物所可能遭受的危害除了全球變遷的溫室效應所引起的水溫上升，海流氣候急遽變化，海平面上升，紫外線增加殺傷浮游幼生等因素外，又以颱風對熱帶地區之沿岸，特別是珊瑚礁之破壞最烈。此外還有赤潮、魔鬼海星大量繁生，El Nino 之效應等等，這些因素其實也可能和人為因素所導致的全球變遷有關。1997-1998 之聖嬰及反聖嬰現象，已使全球 35 個以上的 50 個國家地區的珊瑚面臨白化的嚴重威脅，科學家們對此現象莫不憂心忡忡，束手無策。其實科學們所擔心的倒不是聖嬰本身所造成的白化，因為自然的災害如颶

---

<sup>4</sup> 海洋生物多樣性及其保育，紹廣昭

風、聖嬰所造成的破壞，雖然劇烈，但恢復的很快。但是珊瑚因為人為因素的慢性但卻不可逆的破壞，把環境污染毀壞了才是真正永久的萬劫不復。

舉台灣的珊瑚礁遭受破壞的原因為例，1997年的台灣體檢發現過去廿年已破壞50%，1998的體檢則更為嚴重（詳見1998.12月號「大地地理雜誌」因反聖嬰之故。此一現象若不趕快加以遏止，不出十年台灣的珊瑚將悉數消失。據國科會委託研究之初步結果，台灣珊瑚礁受破壞之真正原因依序應為：

1. 濫墾、濫建造成水土流失，使海水混濁，珊瑚白化。
2. 污水及圾垃造成海水優養化，藻類及海葵繁生，珊瑚死亡，繁殖量降低。
3. 過漁及觀光客濫食海洋生物，造成珊瑚礁魚類、海膽、貝類、蝦蟹大量減少，危及生態平衡。
4. 無管制的水中旅遊活動，大量踐踏及破壞珊瑚。
5. 核電廠溫排水。
6. 炸魚及盜採珊瑚。
7. 非經常性的天災造成破壞。

在這個排序中，很清楚的可以看到十一年前造成珊瑚白化最嚴重的核三廠溫排水、毒魚炸魚、盜採珊瑚等，相較於今日珊瑚礁整體所受到其他的破壞，已明顯的有所變動，如果此時社會仍然將拯救珊瑚礁的注意力及措施，放在影響較小的因素上，必將事倍功半，得不償失。<sup>5</sup>

## 珊瑚礁保育之政策

要防止前述不當的海洋開發、漁撈、養殖及遊憩活動對海洋生物的衝擊，最根本且

---

<sup>5</sup>海洋生物多樣性及其保育，紹廣昭



簡單有效的辦法應是劃設「海洋保護區」，對整個海岸進行整合式的海岸管理，加強海洋的國土規劃，整合修訂不合時宜的相關法令，同時要嚴格取締來自陸源或海上活動包括漁業所造成的污染和棲地破壞，儘速推動海岸生態資源的普查、監測與建立資料庫，提昇海洋資源生態保育政府機構之層級，以及加強社會大眾的宣導教育等

（一）劃設海洋保護區：劃設海洋保護區或海洋公園是最直接最有效的方法，這也是何以今天生物多樣公約中特別強調「棲地保護」重於「物種保育」的主要原因。過去傳統針對少數明星物種保育的階段性任務已見成效，未來唯有保護整個棲地所有的物種，不分其大小、貴賤或是捕食者或被掠者，受到一體的保護，整個生態系才可以真正獲得長久的保存。特別是海洋生物，其種類龐雜，每種生物都有其特殊的生活史及生態習性，譬如它吃什麼，如何繁殖，如何迴游，和其他物種間的交互關係等，這都不太可能在短期內研究清楚。如果要等到研究清楚再來談保育和經營管理，恐怕緩不濟急，大多數的物種都已經快絕滅了。所以劃設保護區也符合了生物多樣性公約中所要求的「預防原則」，即在科學研究尚不能下定論前，我們應該採取更謹慎保守的態度，寧可先予保護，而不是先去開發利用。過去許多人都誤以為劃設保護區會限制他們原來捕魚和遊憩的權利，使他們的權益受損，因此表示反對

（二）建立海域生態監測網及資料庫：至於何處需要優先劃設海洋保護區，其劃設範圍的大小，以及如何在近沿海漁業上實施限漁或休漁，及如何在魚種、體長大小、漁期、漁法及漁區上給予調節管理等，都先需要了解魚類及海洋生物之種類組成及其數量之時空分布變化，然後結合地理資訊系統建立基本資料庫，才能有正確評斷，制訂合理有效的對策。又由於生物的時空變遷常有年週期或不規則的年變化，故這些監測必須長期進行。此外亦需配合有保護區的監測研究（LTER），包

括沿海的水文、水質、水理的環境因子資料，的才能確實掌握影響海域生態的因子究竟為何，及生物相長短期變遷的趨勢，提供各開發案所需環境影響評估的背景資料。此外長期監測亦可監控是否有污染物的不當排放，作為未來偶發公害事件之補償依據。遺憾的是，目前台灣六處長期生態監測站都在陸域的山區內，而沒有一處是在海洋。在本島的五處國家公園中，也只有墾丁有海域的範圍，但也甚難獲得足夠調查研究或執行珊瑚礁保育工作的人力與經費。

## 結論

未來台灣海洋保育策略應涵蓋：

1. 為了維繫海洋生物的生命及存活，必須維持較佳的海水水質。
2. 永續生態體系的維護，如不可以銅毒死海藻，不可在孵育區撈捕鮫仔；成魚、蝦、貝之捕捉須避開繁殖季節。
3. 永續的收成捕捉海洋生物資源，不可過量，資源管理規劃須以永續理念為基準，隨時作科學評估每單位努力捕捉量是否下降，進行漁獲管理。
4. 海洋多重使用的整合，避免衝突。如捕魚和船運運輸。
5. 加強海岸管理、規劃、污染防治。
6. 加強環境教育、海洋保育、公共意識之覺醒。
7. 尊重地方自主及非政府組織參予決策。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 台灣海洋生態 楊肇岳

國立中山大學 海洋事務研究所  
「海洋事務學程期末成果發表會」  
與會人員名單

壹、專家學者

國立中山大學海洋生物科技暨資源學系	蔡錦玲	教授
國立台灣大學法律學系	柯澤東	兼任教授
中央研究院歐美研究所	宋燕輝	研究員
國立台灣大學法律學院	姜皇池	副教授
國立台灣海洋大學海洋法律研究所	王冠雄	副教授
中央警察大學水上警察學系	陳國勝	副教授兼系主任
國立中山大學海洋政策中心	胡念祖	主任
國立台灣海洋大學海洋法律研究所	陳荔彤	教授兼所長
國立台灣海洋大學航運管理學系	張志清	教授
國立台灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所	莊慶達	教授
國立台灣海洋大學海洋法律研究所	許春鎮	助理教授
國立中山大學海洋事務研究所	周秋隆	教授
國立中山大學海洋生物科技暨資源學系	方力行	教授
國立台灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所	邱文彥	教授兼所長
國立中山大學海洋生物科技暨資源學系	王維賢	教授

貳、國立臺灣大學

社會科學學院

呂彥增 林香吟 翁乃方 陳威志 楊溼陵 聖迪 魏正杰

## 參、國立臺灣海洋大學

### 海洋法律研究所

吳佳宜 李文良 周志育 林彥谷 林柏翰 林熾琪 洪期榮 徐佩慈  
徐國勇 張承傑 張家維 張森瑜 莊裕瓏 陳志祥 楊凱甯 葉書毓  
蔡孟樺 蔡欣樺 蕭仰歸 簡孟秋 蘇泓浩

## 肆、國立中山大學

### 海洋事務研究所

王姿灌 江育寧 吳佑君 呂世央 李玥齡 李祖迪 林佩蓉 林亭佑  
林智鴻 邱俊憲 洪銘昆 洪慧芳 紀佳法 唐文彬 張傑皓 張晞綸  
張歆甜 莊翔宇 莊敬強 許世享 許慈紋 陳佑勳 陳俞伶 陳昱雯  
黃坤和 黃盟巽 楊尚宸 葉光輝 葛嘉麟 趙鐵澎 潘儀庭

### 中山學術研究所

林聖凱 許震宇

國立中山大學 海洋事務研究所  
「海洋事務學程期末成果發表會」  
籌辦人員

主辦人：周秋隆 教授

籌備單位：國立中山大學 海洋事務研究所

籌備小組：

林亭佑 潘儀庭 張歆甜 吳佑君 林智鴻 洪銘昆 呂世央

工作人員：

王姿灌 江育寧 李玥齡 李祖迪 林佩蓉 邱俊憲 洪慧芳

紀佳法 唐文彬 張傑皓 張晞絢 莊翔宇 莊敬強 許世享

許慈紋 陳佑勳 陳俞伶 陳昱雯 黃坤和 黃盟巽 楊尚宸

葉光輝 葛嘉麟 趙鐵澎