

# 第一章 環境趨勢

海洋區域種種問題都是彼此密切相關的，有必要作為一個整體來加以考慮，需要在妥為顧及所有國家主權的情形下，為海洋建立一種法律秩序，以便利國際交通和促進海洋的和平用途，海洋資源的公平而有效的利用，海洋生物資源的養護以及研究、保護和保全海洋環境。在此認知下，國際海洋法之發展，其規範需具全面性與全球性，使當今世界海洋強國，無不具備完善的海洋法律制度和政策管理體制。而台灣之生存與發展高度依賴海洋，為順應各國發展與管理海洋的潮流趨勢，如何有效管理海域，爭取我國海洋權益，其所面臨的情勢與威脅、挑戰與問題，有必要作深入探討分析，據以擬訂管理與執法的最佳政策。



## 第一節 國際海洋法的發展趨勢

二次世界大戰後，由於美國杜魯門總統 1945 年 9 月 28 日發表有關「大陸礁層底土與海床天然資源政策」（Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf）主張它對於大陸礁層的權利。隨後又發表另一宣言，「特定公海區域沿岸漁業政策」（Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas）（第二六六八號總統公告），美國有權保障沿美國海岸特定區域內公海上之魚類資源，茲為養護與管理此等漁業資源之目的，將對美國領海外鄰接之公海設立養護區，其漁民專屬捕魚之公海區域行使「漁產保護與管理之權能」（conservation and management authority），致使其他沿海各國紛紛提出片面權利主張，引發海洋權益爭奪戰。

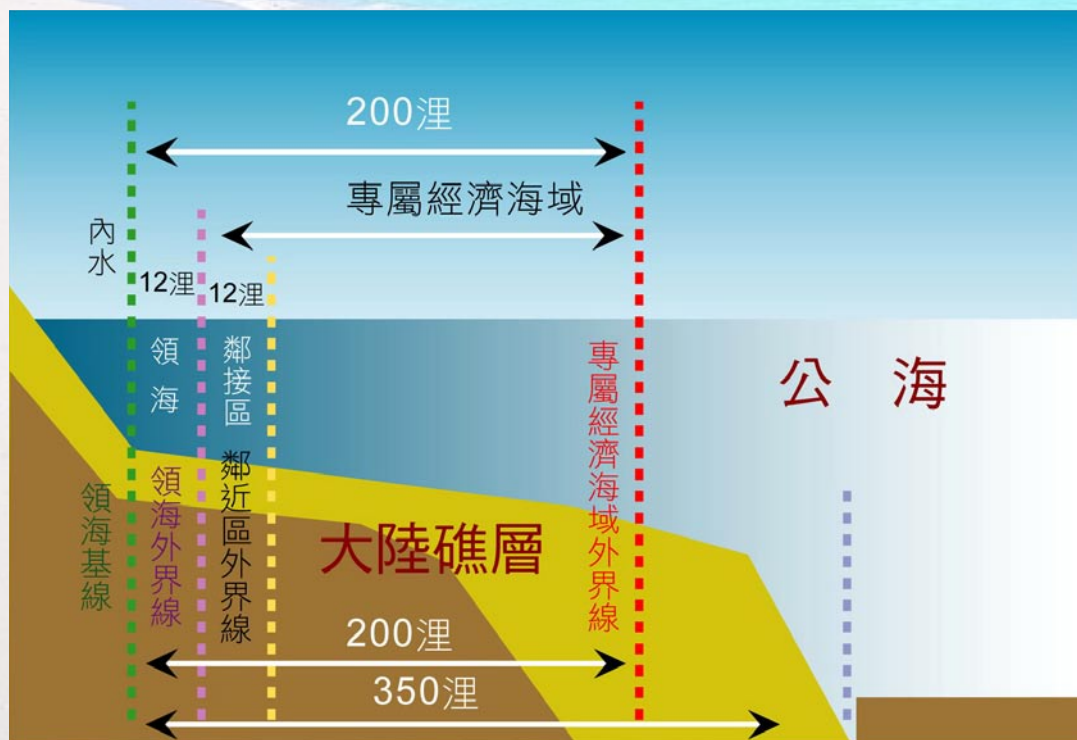
1958 年 4 月，世界各國在「第一屆聯合國海洋法會議」以「國際法委員會」（International Law Commission, ILC）所擬草案作基礎，通過「日內瓦海洋四公約」（4 Geneva Conventions on the Law of the Sea）：「領海及鄰接區公約」（Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone）、「公海公約」（Convention on the High Seas）、「公海捕魚與生物資源保育公約」（Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas）、「大陸礁層公約」（Convention on Continental Shelf）。該等公約著重國家管轄權的分配，使用「區分」（Zoning）方式規範各沿海國之權利與義務。然而隨海洋利用日益蓬勃，殖民地逐步解放，第三世界國家的興起，海洋秩序必須重新調整以爲因應。

在冷戰對峙顛峰之際，基於共同利益考量，美國仍與前蘇聯攜手合作，支持並呼應第三世界國家，經由聯合國進行第三屆「聯合國海洋法會議」，於 1982 年 12 月 10 日通過「聯合國海洋法公約」（United Nations Convention on the Law of the Sea；UNCLOS）（以下簡稱「海洋法公約」），歷經十餘年之折衝與斡旋，該公約於 1994 年 11 月 16 日正式生效。依據聯合國統計資料，截至 2007 年 3 月 5 日止，共有 157 個國家（或實體）簽署該公約。「海洋法公約」非僅承接 1958 年四項海洋法公約相關規定，亦補充其中的不足，做更新與更符合實際發展現況



的相關規範，建立海洋管理的基本架構，其所規範的項目，包括：領海和鄰接區、國際航行海峽、群島國、專屬經濟海域、大陸礁層、公海、島嶼制度、閉海或半閉海、內陸國權利、海洋環境保護和保全、海洋科學研究、海洋技術的發展和轉讓，以及解決爭端等共17個部分，320 條文及 9 個附件組成，「海洋法公約」規定締約國之間涉及海洋的權利義務關係、爭端解決的方式，國際間稱此為「海洋憲章」（Ocean Charter）。

為因應及掌握全球永續經營管理海洋的趨勢，俾使我國對於海洋各領域的發展能具備國際宏觀視野，並確保我國權益，我國在1970年簽署「大陸礁層公約」，並對其第六條規定「同一大陸礁層鄰接兩個以上海岸相向國家之領土時，其分屬各該國部份之界線由有關各國以協議定之。倘無協議，除因情形特殊應另定界線外，以每一點均與測



▲ 海洋之區域劃分示意圖

算每一國領海寬度之基線上最近各點距離相等之中央線為界線。」提出兩點保留：

- 1、海岸線毗鄰及（或）相向之兩個以上國家，其大陸礁層界線之劃定，應符合其國家領土自然延伸為原則。
- 2、就劃定中華民國之大陸礁層界線而言，應不計任何突出海面之礁嶼。

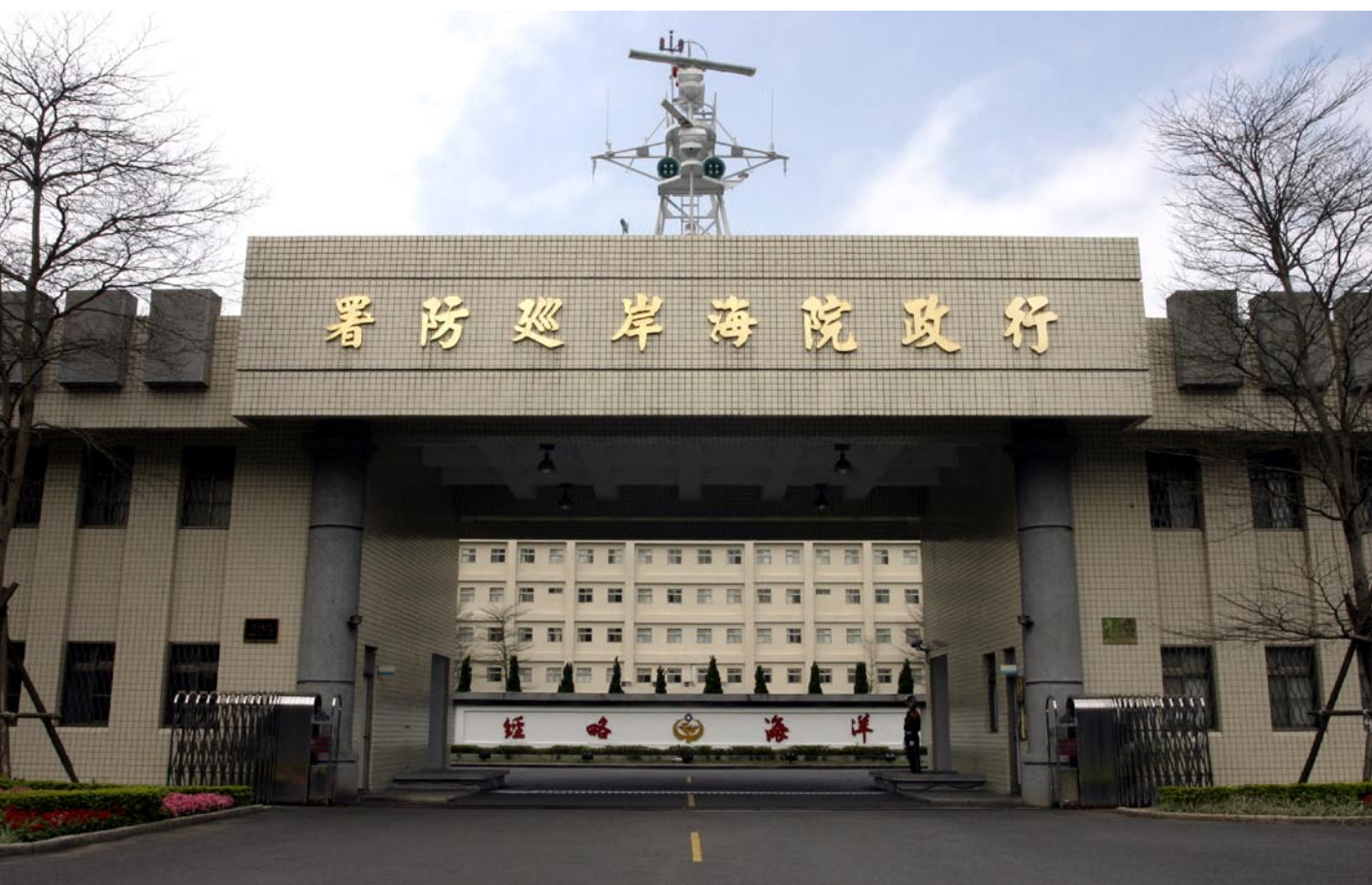
並於1979年宣布領海為12浬，同時建立200浬專屬經濟海域。為使海洋權益之維護完備臻善，1998年公布施行「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」二法，為我國海域管理之基本法，緊接著於1999年2月公布我國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線。繼於2000年制定通過「海岸巡防法」，以維護台灣地區海域及海岸秩序，與資源之保護利用，確保國家安全，保障人民權益，



▲ 中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線示意圖

並成立海岸巡防專責機關「行政院海岸巡防署」，職司海域及海岸地區的查緝走私、防止非法入出國及海洋事務研發事務，執行維護海上交通秩序、海上救難、海洋環境保護及漁業巡護等事項，確立完整建構我國海域執法的法政機制，尊重相關國際規約，密切掌握「海洋法公約」發展潮流趨勢，持續檢討改進我國海洋相關法令的立法與將來執法方式，俾能促進國家海洋事務的永續發展。

從發展思維，現今已有越來越多的國家認為必須更有系統、整合性的觀念來管理海洋事務，並以跨議題、跨部門的方式執行海洋政策，並透過綜合計畫過程來平衡社會、經濟和環境等三個層面的相互關係；因此，全球的海洋事務必須在國家、區域與全球等三層面進行跨部門的措施，強化國際合作與協調工作。





## 第二節 優越的戰略與交通位置

台灣位於西太平洋第一島鏈中心，東臨太平洋、西扼台灣海峽、北撫東海、南控巴士海峽、握東亞與南亞交通樞紐，戰略位置重要。自16世紀以降，台灣海上航運發達，已是東北亞與東南亞航運中繼站，際至今日，台灣海峽扼守太平洋至印度洋之通道，控制中東石油輸往東亞之油路，每日約有400餘艘國際船舶通過、350餘架國際航班飛越，為海空交通樞紐。

數十年來因全球性海上貿易，台灣創造蓬勃的經濟，經由海上的交通，擴大國際活動空間，與世界各國建立密不可分的經貿關係；另因國內能源匱乏，幾乎所有的消耗性能源均仰賴海運進口，故海上的交通線實為國家「生命線」，不論是戰時與平時，維持此生命線的安全與暢通，均屬國家發展的重要課題。本署作為維持海上運輸交通線安全的重要力量、維護海上交通暢通、確保海域秩序，責無旁貸。

自2001年「911」事件後，為嚴防恐怖分子對商船、客船及商港發動攻擊，依「國際船舶與港口設施保全章程」（International Ship and Port Facility Security Code；ISPS Code）的內容，我國持續推動落實國際商港、國內商港、工業港、漁港等安全防護機制，嚴密港口保全工作，加強海域巡邏及對可疑船舶實施檢查，以防杜恐怖分子自海上滲透或從事海上恐怖活動。

太平洋戰略圖 ►

臺灣位於西太平洋第一島鏈中心，擁有優越的戰略與交通位置。



### 第三節 周邊海域情勢波詭雲譎

台灣所面臨海洋問題，已非單純之治安或經濟問題，而是國家安全與發展上戰略的問題，面對複雜之周邊海域情勢，我國應以新的海洋思維，採取積極作為，才能有效維護海洋主權與權益，確保國家安全與發展。

#### 一、兩岸事務

自 1987 年解除戒嚴後，與中國的各種交流及互動頻繁，加上我國人民生活水準較對岸優渥，所得薪資較高，且語言相通，復以與中國相距不遠，故吸引中國民眾偷渡至我國境內打工。我國治安機關自



▲ 安檢人員核對中國漁工身分。

1987年至2007年1月底，共緝獲中國

人民非法入境人數達 51,019 人，除造成國家安全、社會治安及就業市場的衝擊外，更衍生損害我國國際人權形象、負擔龐大收容遣返費用等不良影響。

此外，我國部分漁民為貪圖豐厚的利潤，藉出海作業之便往來中國大陸沿海與港口，載運中國大陸農漁畜產品，甚至夾帶槍彈及毒品入境，對國內治安與國人健康造成嚴重威脅。

另政府自 2001 年 1 月 1 日在金馬地區試辦「小三通」，並日益擴大規模，經由海路為台灣民眾提供往來中國大陸的便捷管道。截至 2007 年 1 月，經「小三通」人員往來累計 984,404 人次，船舶往來 14,337 航次，惟由歷年查獲的案例顯示，私梟及人蛇集團亦有利用此一管道，從事運送槍彈毒品及非法入境等犯罪行為。

近年來中國漁船經常進入我國海域集結濫捕，並大量使用滾輪式拖網漁具捕撈，嚴重破壞海洋生態環境，加上捕撈地點與我國漁民作業海域重疊，常發生絞網等漁業糾紛，甚至演變為挾持或搶奪案件，影響我國漁民作業安全及海上秩序。

除上述走私、偷渡等非法活動所衍生的海上治安問題，近年來我國漁船船員普遍短缺，為維持漁業產業的生存，漁政單位允許我國籍漁船僱用包含中國人民在內的漁工上船工作，由於語言相通的優勢，國內中國籍漁工最高曾達8000餘人，礙於台灣地區與大陸地區人民關係條例等相關法令規定及政策考量，中國漁工於作業完畢返港後，僅能安置於漁船及岸置處所，衍生管理及脫逃問題，又因中國方面與我國多年來並未建立協商機制，因而發生漁工身分認證等問題，本署亦於2006年偵破宜蘭地區漁工仲介公司，以假漁工、真偷渡之手法，掩護中國人民非法入境的案件，顯見人蛇集團已利用此為偷渡管道之一，中國漁工問題亦已造成社會治安的隱憂。



▲ 驅離越區捕漁之中國漁船。



## 二、台日漁事糾紛

台灣沿海地形多樣，底棲資源豐沛，四季交替時節，冷暖洋流交會，使海洋生態豐富且具多樣性，目前已知的海洋生物種類數高達全球十分之一，為全世界海洋生物最具多樣變化的區域之一，而洄游範圍廣泛的種類，如海龜或海豚比例更高達三分之一至二分之一，較其他沿海國家平均值高逾 500 倍，造就台灣周邊海域為豐沛的漁場及發達的漁捕活動。

然根據聯合國海洋法公約，台灣與日本均有權主張 200 哩專屬經濟海域，亦皆主張 200 哩專屬經濟海域，以致台日兩國漁場嚴重重疊，而此重疊海域復是台灣漁民傳統作業海域之一部分，爭議迭生，雙方雖經多次協商仍無法解決。復因日方公務船艦頻頻驅趕、扣留我國漁船，以致 2005 年 6 月間爆發蘇澳漁民包圍日本公務船事件。雙方漁業協商以及重疊主張海域之劃分，所涉事項萬端，政治、經濟、歷史等因素糾結，以致難以達成協議，其中釣魚台主權歸屬亦為重要爭點。日方一再抗議我國海巡艦艇藉護漁進入釣魚台海域，惟不為我方接受，並與日本對峙，我方強調並堅持擁有主權，雙方對此一議題持續爭執。



▲ 遭蘇澳漁民包圍之日本公務船—白嶺丸。

### 三、釣魚台列嶼主權

釣魚台列嶼位於台灣本島東北方，距三貂角約90浬處，不論是在地理、歷史或法律上，均與我國有不可切割的關係，實屬台灣附屬島嶼。遠於17世紀即為台灣人民重要漁場，1950與1960年代，我國曾派軍駐守，往後考量總體戰略不復駐軍。自1970年代發生保釣運動後，釣魚台列嶼即成為我國與日本間之紛爭事項。為確認我國對釣魚台列嶼之主權，並便於管理，乃於1971年將釣魚台列嶼劃入宜蘭縣頭城鎮管轄。往後台日雙方各自有所作為，亦對主權歸屬復生爭執，然考量台日兩國友好關係以及國際大環境之現實，我國在面對釣魚台之糾紛時，一方面透過政府告示之方式，宣示釣魚台為台灣之附屬島嶼。另一方面則是宣示我國政府處理釣魚台紛爭的原則：堅持主張擁有釣魚台列嶼主權，以和平理性方式處理，優先考量漁民權益。



▲ 海巡艦艇護漁進入釣魚台海域，並與日本對峙。



#### 四、東沙、南沙海域

東沙環礁為台灣南端要衝，控制台灣往香港航線，且為台灣船舶進出南海樞紐。除戰略地位重要外，其景觀獨特完整，漁產資源豐富，經調查發現有鯖魚、鰹魚等五百多種魚種，六放、八放、水媳珊瑚等二百多種珊瑚，



▲ 東沙空照圖

育涵有多樣的海洋生物資源，歷來即為台灣重要周邊島嶼。我國長期派有駐軍，在島上建有4,500公尺跑道可供飛機起降。並於1999年由我政府公告其四個基點（劃出二條正常基線，二條直線基線）與領海外界線，2000年起改由本署接替國防部派員駐守，惟中國、香港漁船常集結於環礁捕魚，甚搭建棚架，除嚴重侵害我管轄權限外，其作業方式更有破壞附近海洋生態之虞，2005年2月經本署調派巡防艦及特勤隊人員實施威力掃蕩，強力拆除維護海域淨空，有效保育當地海域生物資源。



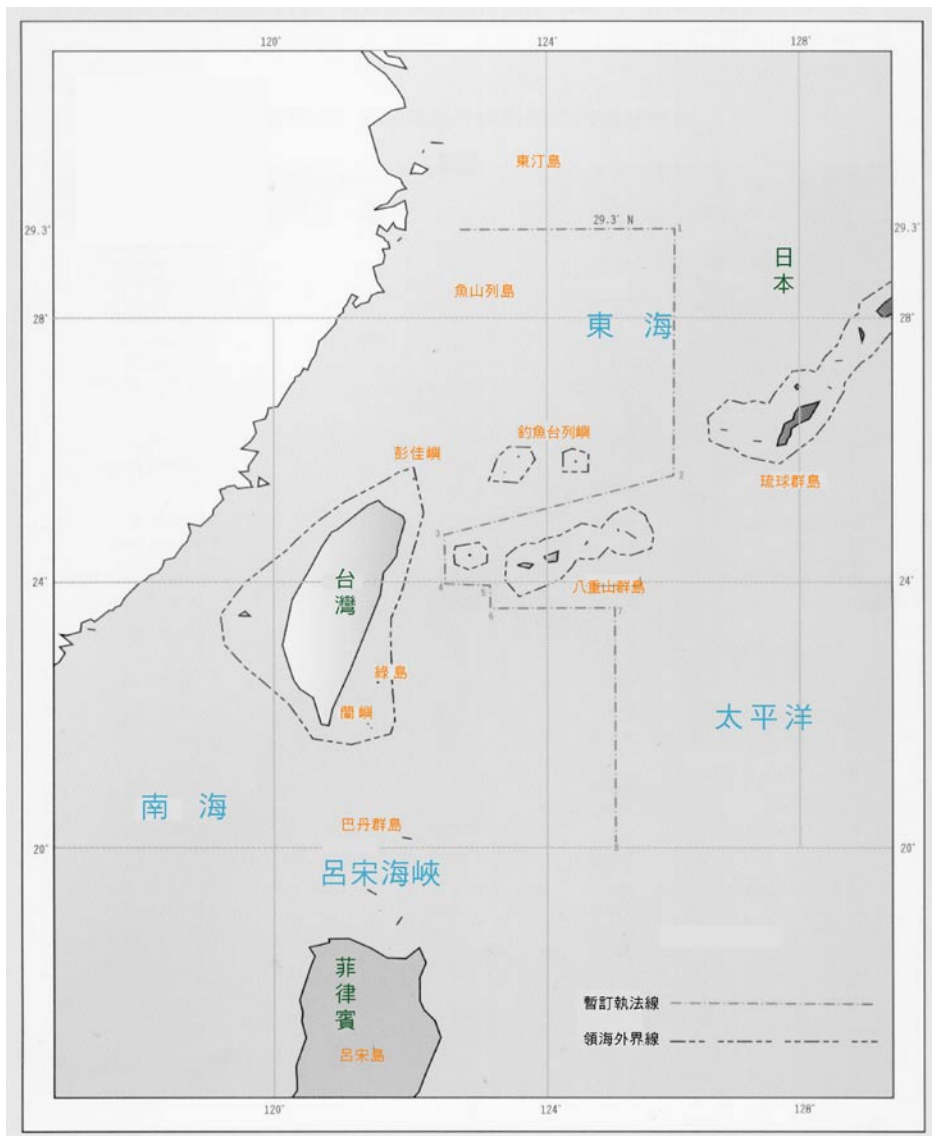


我國對南海諸島，係採「U形線」之領土主權主張，且於1993年之「南海政策綱領」中，亦明確指出「U形線」內之海域，為我國「歷史性水域」，係我國管轄之海域。為強化此一主張，1999年2月所公布中華民國第一批領海基線表中，我國再次強調：「在我國傳統U形線內之南沙群島全部島礁均為我國領土，其領海基線採直線基線及正常基線混合基線法劃定」，然考量國際睦誼及複雜之周邊國際情勢，「有關基點名稱、地理座標及海圖另案公告」。惟中國、菲律賓、越南、馬來西亞等國爭相主張並搶佔南海島礁。



▲ 南沙指揮部。

中國與東協各國於2002年11月4日雖簽署有「南海各方行為宣言」，強調本著和平方式解決南海有關爭議，在爭議解決前，各方承諾保持克制，不採取使爭議複雜化和擴大化的行為。惟各國仍不時在南海進行鑽探、移民、興建機場等行為。2005年3月14日中、菲、越三國石油公司進而簽署「在南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議」，我國亦被排除在外，漠視我國在南海之海域主權，增添區域不穩定因素，影響區域和平與安全。



▲ 中華民國第一批專屬經濟海域暫訂執法線示意圖

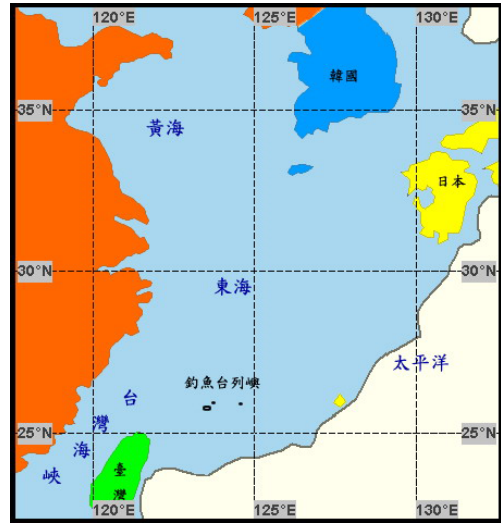
## 五、東海油田爭議

東海一般是指中國東部的長江口外的大片海域，南接台灣海峽，北臨黃海（以長江口北側與韓國濟州島的連線為界），東銜太平洋（以琉球群島為界）。東海面積約 70 餘萬平方公里，平均水深 1000 餘米，最深處接近沖繩島西側（沖繩海槽），約為 2700 米。

近來日本認為中國在東海大陸礁層上的油氣探勘及開發，會造成

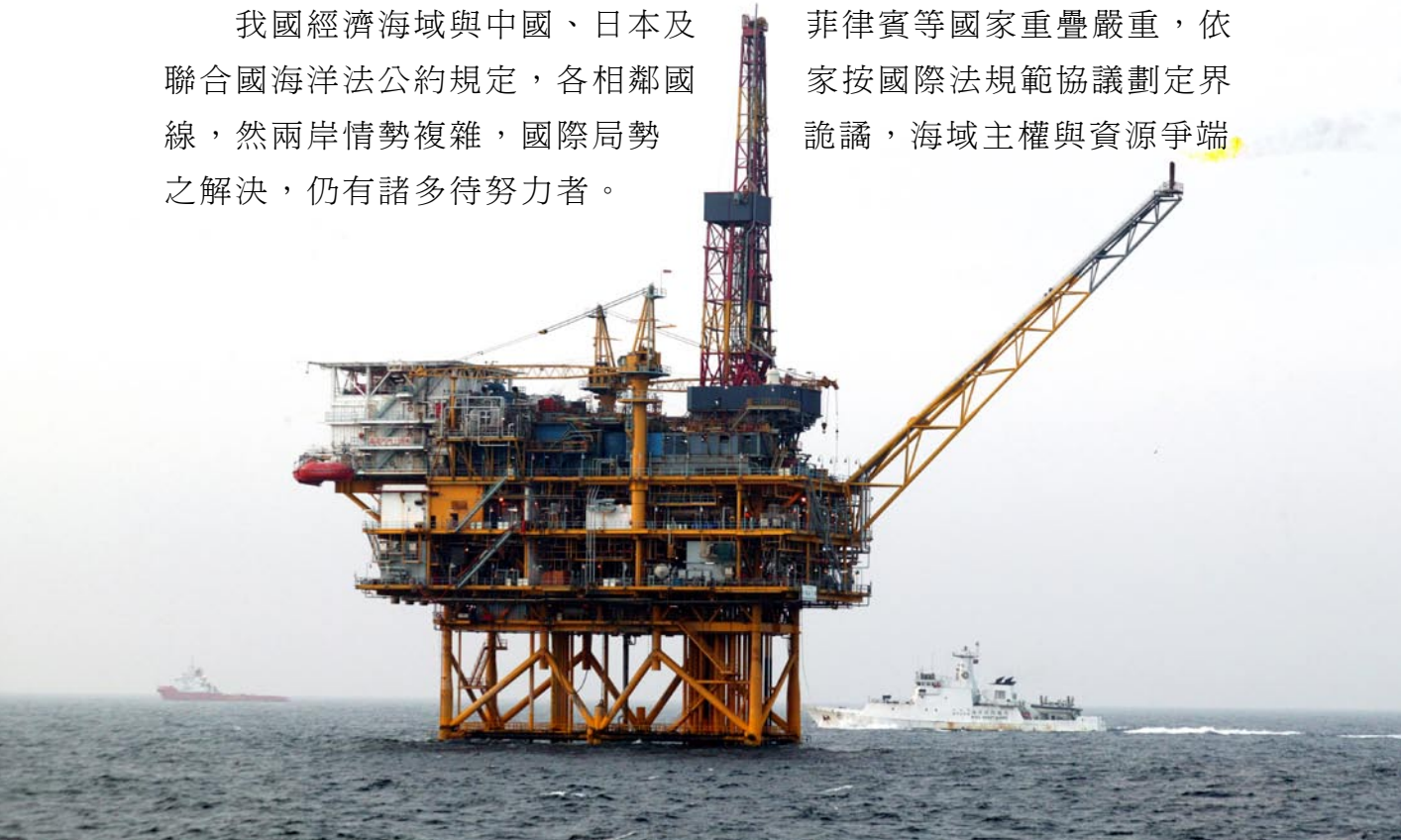
「吸管效應」，將在日方主張的中間線靠日本一方之油氣吸取，而向中國抗議，要求共同開發，中日雙方已就這個問題展開協商，我國未來如何就台灣周遭海域資源之爭取，將是重要且艱難之課題。

我國經濟海域與中國、日本及聯合國海洋法公約規定，各相鄰國線，然兩岸情勢複雜，國際局勢之解決，仍有諸多待努力者。



▲ 東海周邊海域示意圖

菲律賓等國家重疊嚴重，依家按國際法規範協議劃定界詭譎，海域主權與資源爭端





## 第四節 保育海洋朝向永續發展

海洋所蘊藏豐富的生物、礦物等各項資源，為人類未來存續與發展的重要希望，台灣及所屬島嶼位於全球最大的中國礁層邊緣，台灣周邊海域的魚種，涵蓋全世界魚類物種的十分之一，然而在過去幾十年間，由於過度的捕魚，以及非法電、毒、炸魚、陸源污染、大規模油汙染事件及海岸不當開發造成棲地破壞等活動，已使台灣美麗而豐富的海洋環境與資源，遭到污染與破壞。在非生物資源部份，除傳統的油氣外，尚包括溫差、波浪、潮汐、海流等能源及深層海水等，在台灣四周海域及海底中均具有相當的研發探勘價值與潛力。



▲ 本署同仁協助受困之綠蠟龜返回大海。



▲ 本署同仁與外籍遊客共同救援擱淺鯨豚。

因此，如何提升海洋污染的防治能量，以及合理開發海洋資源，保護及保育海洋生態，以達永續發展的目標，已成為沿海國和國際間關切的事項，亦是我國發展海洋事務中重要的課題，本署組織法第四條規定的機關職掌中，包括執行漁業巡護及漁業資源之維護、以及海洋環境的保護與保育事項，2000年11月公布實施的「海洋污染防治法」中第五條規定，亦賦予本署針對海洋污染行為執行取締、蒐證及移送權責；本署擁有我國最大規模的公務船隊，近年來除執行主要任務－維護海上治安外，在保護及保育海洋生態工作上，扮演的角色日益重要，擔負的任務也日益繁多，未來與行政院環境保護署、行政院農業委員會、內政部等相關機關及各沿海縣市政府加強聯繫與合作，共同維護海洋環境與保育海洋資源，亦是本署發展重點工作項目。

