

議題論壇摘要集

議題論壇一：海洋法政暨國際事務實務人才之需求

議題論壇二：如何強化全民對海洋法政的認知
—培育具海洋法政認知的人民與職場需求之法政知識的策略

政府部門中海洋法政暨國際事務人才之需求

李健全

國立海洋大學兼任教授

台灣是一個海洋國家，整個國家安全與經濟的發展都和海洋息息相關。不論在軍事國防，航運交通，漁業經營，海洋巡護，都與周邊海域的開發利用與管理，產生密不可分的關係。而隨著海洋開發管理能力的擴展，無可避免的，必然與其他國家發生利益衝突與糾葛。

在軍事國防方面，台灣受到的威脅主要來自一水之隔的中國大陸。台灣海峽雖然在地理上成為一個天然阻隔，然而，不逾越“海峽中線”，僅是雙方一個不成文的默契，並沒有在國際法上具有明確分隔的效力。一旦發生衝突，國際上很難據以介入調處。

在航運交通方面，台灣在亞洲太平洋的海上交通運輸具樞紐之地位。高雄、基隆兩港扮演洲際貨櫃運輸相當重要的轉口港角色。而台灣本身又擁有全球最大的貨櫃運輸船隊。在過去五十年中，台灣對外貿易飛快成長，成為台灣經濟發展主要動力，海運交通運輸在原料進口加工、產品出口行銷，發揮關鍵性的角色功能，居功厥偉。

在漁業經營方面，台灣從近海而遠洋，作業漁船已遍及四大洋。目前，台灣在南太平洋海域擁有最大的大型圍網船隊，超低溫鮪釣漁船終年在公海作業，漁獲量的增加，已使各海域區域性漁業管理組織對我漁船作業，提出日益嚴苛的管理要求。而一些海洋環境保育團體，如“綠色和平”(Green Peace)，更採取激烈的手段，在公海上阻撓我漁船作業。

經濟海域重疊問題，一直是台灣與日本、菲律賓、中國大陸難以解決的紛爭。由於台灣的國際地位特殊，台日、台菲之間，經濟海域重疊區域的劃界談判遲遲無法獲得進展。此外，釣魚台、南沙群島主權的爭議，可以預料的，將隨著相關國家競相投入海域資源的開發而日趨激烈、複雜。

上述問題，在在需要透過國際談判與諮商，謀求解決。更需要強而有力的海上執法能力作後盾。台灣，在這兩方面可以說是相當不足的。海洋相關的政府機關中，包括內政部、交通部、海巡署、農委會、以及環保署等，並沒有編制海洋法政事務的專業、專責人力，以致於在重疊海域劃界、海事糾紛處理、海上執法爭議、漁業紛爭調處、以及海域污染求償等問題之談判，往往無法獲得對我最有利的處理協議。

就人才培育而言，台灣各大專院校設有海洋法政相關學程者並不多，專業

師資亦感不足，尤缺兼具實務經驗者。此一情況，一方面反應了長期以來，國家教育體系對海洋事務的忽視，另一方面也反應了海洋法政學生畢業後，就業市場需求的現實問題。面對加入世界貿易組織（WTO）、亞太經濟合作會議（APEC），以及日益增加的區域性漁業管理組織（RFMOs）之後，未來海洋及國際事務的談判諮商將層出不窮。海洋法政與國際事務人才的培育，是刻不容緩的課題。而此一課題，必須從教育體系及就業市場著手，謀求解決。

海洋法政暨國際事務實務人才之需要

鄭樟雄

行政院海岸巡防署副署長

壹、前言

當前國際社會迫於地球暖化、海平面升高及陸地石油資源急遽耗竭等原因，許多沿海國已積極推動其海洋開發策略，希望在新世紀搶佔制高點，並奠定海權強國的地位，而台灣四周環海，面對這股海域競爭浪潮，更必須擺脫以往重陸輕海觀念，從廣儲海洋事務人力及強化海域執行能量等方面深化發展潛能，始能蓄積「藍色革命」能量，達成「海洋興國」目標。

貳、我國海洋法政暨國際海洋事務現況

一、海洋法政

依據本(97)年8月6日中央警察大學水上警察學系魏靜芬教授在「海洋部應具備的使命與任務」座談會所提資料，海洋法政即為推行海洋事務之法制，而1982年聯合國海洋法公約為其典型，其內容包含以地域性質為主的沿海國自基線、領海、鄰接區、專屬經濟海域至大陸礁層之劃定及公告事項、公海與深海底之開發及管理、海洋環境保護和海洋科學研究等要項；但若以海域管理角度觀察，則亦得以功能性劃分為海上犯罪查緝、海上交通安全及漁業管理、邊境管制、海洋資源保育與污染防治等項目。換言之，政府施政作為及於海域者，即與海洋事務密切相關，而當前我國海洋事務雖分屬不同機關主管，惟各項海域政策概由行政院海岸巡防署（以下簡稱海巡署）負責推動，並致力於維護海域海岸秩序、海洋資源保護利用、確保國家安全及保障人民權益等相關事務。

二、國際海洋事務

當前全球陸地資源隨著人類逐年開發，各類自然資源已逐年耗盡，而地球百分之七十的面積被水覆蓋，海洋不僅蘊藏豐富的生物、礦物、石油和水資源，更是觀光遊憩的最佳場所，且隨著全球氣候暖化、漁業資源枯竭及生態瀕臨威脅等問題逐漸嚴重，海洋資源保育、開發、利用、管理、安全及權益維護等議題已成為國際關切焦點，台灣四面環海、以海洋與世界接軌，且當前周遭國家莫不積極拓展海洋力量、競相爭食海域資源，已成為我們必須面對的未來挑戰，現今政府已將國家海洋政策從「海洋立國」進展到「海洋興國」，海巡署擔任國家海洋事務的第一道防線，更應充實國際事務人力，始能拓展涉外能量，維護國家海洋權益。

三、我國海洋事務推動現況

（一）海洋事務推動作法將由海推會進展為海洋部

鑒於周遭國家逐漸強化海洋事務統合能量（如97年4月3日日本眾議院通過「海洋基本法」，並在同年7月20日成立「綜合海洋政策本部」，由內閣總理大臣擔任本部長，綜理全國海洋政策），並致力拓展其海洋

利益（如日韓對獨島主權爭議正持續加溫），台灣雖在 93 年 1 月 7 日成立「行政院海洋事務推動委員會」，整合推動「海洋策略」等六大分組有關工作，以落實當時「海洋立國」政策，但顯然以往這些作法仍無法達到未來國家海洋發展之預期目標，因此，當前政府再提出成立「海洋部」理念，使其不僅能統籌各項海洋事務，並成為具有執行能力的機關。

（二）海洋事務人力培育方案推動作法

我國海洋法政及國際事務人才之培育訓練，目前仍散見於各主管機關、學校或組織，既無整體性系統調查，更欠缺短中長期策略規劃；因此現階段在「海洋部」未成立前若期望提高海洋法政及國際事務人力資源，可由教育部推動本「97-100 年海洋教育先導型中程綱要計畫」，以實驗與先導性方式辦理，俟累積相當成果後再推廣到其他學校，以導引及結合國家海洋需要應是可行作法。

（三）當前海洋事務人力培育之面向及策略

海洋教育可分為全民教育與專業教育兩類，其中倡導全民海洋親海思維應是全民教育的重點，只有全民普遍具有海洋意識，台灣始有積極朝海域發展的可能；另在培養專業人才方面應該再分為基礎與專業教育，目前大都由目的事業主管機關依權責辦理，未來若能有整合性與階段性規劃，效果應更能彰顯，至於海巡署因係我國海洋事務執行專責機關，對提高人力素質更是重視，惟自成立迄今仍有許多窒礙仍待解決。

參、海洋事務執行機關之人才發展窒礙

依據海巡署組織法令，海巡署人員由軍警文關等四類人員組成，且各依其人事相關規定辦理，致形成多軌并行的人事制度，因此，如何在既有法令限制下，積極培育海事專業人力及提升同仁專業職能，以強化整體競爭力與執行效益係當前工作重點。

一、軍職進用人員素質難掌握

本署目前軍職軍士官進用多採指職方式，另兵源則以配合國防部抽籤選用為主、志願役士兵招募為輔，雖政策上希望多進用具海洋相關專長者，惟囿於具實際專長人才有限仍難符原訂期望，且其與警文職進用同仁相較，因無須經國家考試即可任用，使人員素質較難掌握，多僅能以職前及常年訓練方式，儘量提高其應有本職學能，但效果仍然有限。

二、文職人員難適應任務特性

為符合海巡署組織法以文職人員為主之規定，並鼓勵軍職同仁轉任公務人員，以延續其工作經驗，縮短新進人員適應問題，雖海巡署已辦理五期海巡特考，惟原軍職同仁通過考試任用比例仍不高，而民眾考上該特考到署任用者，又因海巡署任務特性與一般公務體系不同，致多數人無意願從事第一線工作，另部分高普考分發至海巡署服務者，亦因難以適應工作特性或未具海事專長，使工作經驗難以傳承，影響整體成效。

三、海洋法政暨國際事務人才均待強化

除中央警察大學畢業之新進人員於養成期間受過法制及執法教育外，餘軍文職新進同仁一般較欠缺海洋法制訓練，僅能於分發後施以職前訓練，並在派職後運用常年訓練補足執行任務所需能力；另在國際海事專長方面，則無論軍警文職新進同仁均普遍缺乏，海巡署除持續辦理外語及外事等訓練，以強化整體涉外能力外，暫可就特定職務需要辦理菁英訓練，以應執行國際事務需要，惟因應未來參加國際社會相關海域活動或會議需求勢將逐漸提高，仍需提早因應規劃具體措施，始能順利推動各項工作。

四、未設專業職系及通過海巡人員任用條例

考試院目前人事政策朝向職系精簡方式調整，目前海巡署行政人員如非具特定專長者（如輪機等），多僅能以「海巡行政」或「一般行政」職系進用，惟該兩類人員因「專業加給」不同，致不同職系人員相互流用困難，且造成同機關警文職人員同工不同酬問題，若未能通過專屬人事任用條例，未來將影響內部工作士氣及作業效率，另為積極培育強化海洋法政及國際事務人才，亦應考慮增設職系，以達「考用合一」目標。

肆、海洋法政暨國際事務人才培育芻議

一、調查海洋事務人才需求，推動整體及階段性教育計畫

當前各項海洋法政及國際實務人才教育，概由各目的事業主管機關或事務掌理之部會辦理，惟尚欠缺依據事務需求所作之周延與整體性人才調查，並參考國內外教育訓練資源，完成需求面與供給面之全般性短中長期規劃，致部分資源有重複浪費或難符實務需要等情形，因此，在「海洋部」未成立以統籌海洋事務前，可由行政院海洋事務推動委員會成立專案小組研議後，送請相關機關據以推動，或逕結合本工作坊計畫，由教育部先行以實驗與先導性方式辦理，俟累積相當成果後再推廣到其他教學機構，未來後續政策可再結合既有基礎延續實施，以厚植海洋事務推進動力。

二、增設海洋專業公務職系及通過海巡人事條例

海洋法政及國際實務人才培育制度除應含括教育訓練制度外，亦不應忽略建立人力運用管道，以避免渠等人員於完成學校教育後，未能結合產業或公務機關需求，反造成教育資源浪費，因此，在公務部門方面應考慮增設專業職系，以滿足未來推動相關政策需要，並同意通過海巡人員人事任用條例，活絡海巡署軍警文職同仁進用管道，以提高海洋法政暨國際海洋事務實務工作推動成效。

三、設立專屬海巡院校與教育訓練中心，增進專業知能

海域執法人員之養成有其特殊性，美、日等先進海洋國家均已設立專屬幹部養成系統，設立專屬院校教育專業人員，96年行政院海洋事務推動委員會會議中，曾討論由中央警察大學水上警察學系擴充成水上警察學院或海巡學院，以解決人才養成斷層與專業不足等問題，海巡署亦支持設置學院；另為有效整合海巡教育訓練資源，海巡署已規劃分區專業訓練場地，並積

極在桃園籌建教育訓練中心，以強化同仁職前訓練與進修教育之成效。

四、持續辦理海洋法制課程，積極參與國際海洋進修教育

為強化海巡同仁海洋法政知能，海巡署除鼓勵所屬人員參加相關海洋系所學程或人事行政局有關法制訓練課程外，並在自辦職前、常年與深造教育中加入法制科目，邀請檢察官等專業法制人員教授實務知識，以補強同仁依法行政能力；另在培養國際事務實務人力部分，除在人員升遷績分制度增列語言加分項目及陸續辦理外語訓練，以鼓勵同仁強化語言能力外，去（96）年更辦理「涉外人員訓練班」，以廣儲國際事務人才；惟為積極培訓相關專長菁英人力，未來除規劃藉由積極參與國際活動、選優派赴美、日巡防機關參加專業訓練及辦理跨國聯合演訓提高執行國際事務經驗外，期望能參考國防部派訓美國軍事院校方式，遴優參加美、日巡防院校養成與深造教育，以廣拓國際巡防友誼及汲取其先進知識，另亦可推動參加由國際海事組織（IMO）所成立的世界海事大學（World Maritime University）之深造教育，以學習全球海洋新知與拓展國際觸角。

伍、結語

當前國家政策已自「海洋立國」進展到「海洋興國」，而為達成此施政目標，以往由行政院海洋事務推動委員會統籌全國海洋推展工作的作法，應該要有更宏觀的佈局及更有力度的貫徹能力始能有成，而培養海洋法政及國際事務實務人才係國家邁向國際舞台之根本，當我們將這些理想由討論付諸行動，就是展現臺灣「藍色革命」決心與毅力的最佳時刻。

私部門中海洋法政暨國際事務人才之需求

李志城

台灣國際造船股份有限公司總經理

前言

台灣地區四面環海，土地面積雖只有 3.6 萬平方公里，海岸線即達 1500 多公里，不僅有進出口貿易之基本需要，又位居船運、空運樞紐位置，東邊濱臨世界最大海洋—太平洋，西邊有世界最大陸地—亞洲大陸，享有地利優勢。經統計，台灣曾為全球前十大海運船東國，第七大造船國，第二十大漁獲國，以及第六大遠洋漁業國，由以上數據顯示，台灣地區不僅是個海島，更是個海洋重鎮。然而近年來，面對經濟發展迅速崛起的鄰居-中國大陸的壓境，台灣的競爭優勢，逐漸受到衝擊，如何把握現有的經濟基礎，積極發展台灣地理位置優勢，配合專業人才培養、教育，已是當前最關鍵的課題。

海洋法政人才的重要性

近年來，由於對外貿易擴張、海運發展蓬勃以及船隊擴充迅速，致海上活動頻仍，海上爭議事件難免增加，加上海事從業人員素質不一，使得國際海事糾紛治絲益棼，以過去曾於台灣附近發生數宗海洋事件為例，包括安哥拉油輪洩油事件、阿瑪斯號觸礁擱淺事件、釣魚台主權爭議以及我國遠洋漁船遭他國扣留等事件，說明了海洋法政對我國的重要性，也突顯出對海洋法政暨國際人才需求的迫切性。

依專業上區分，所謂「海洋法政」應分為下列三大區塊：

- 一、海洋法：處理國家間在海洋活動的法律關係，為涉及國家主權在海域空間活動所產生的權利義務關係，因此海洋法屬於國際公法之性質，為國家政府間的法律。
- 二、海商法：主要包括船舶物權、貨物與旅客運送契約、海上事故及海上保險商業行為，此皆屬私法上之問題；另海上事故所發生的賠償權利義務關係，包括共同海損、碰撞、救助等，亦為私法領域，但具有強烈的政策內涵。
- 三、海事行政：一國就其管轄海域所行使的公權力作用，包括對領海內、港口、船舶的管理；臨檢、衛生檢查、強制引水及海關官署對關務、港口、碼頭、倉庫、燈塔、巡邏警察、船舶等行政上有關問題。

此三大區塊與私部門都有極密切的關係，在海洋法中，國與國簽訂的國際海事公約或國際海事組織訂定的規範，必然對私部門的業者造成影響；在為

海商法中，私部門通常立於當事人的地位，與對造發生法律上關係；在海事行政中，私部門則居於被政府管理的角色。

另海洋產業中，無論是航運業、船舶產業或是漁業，都可以說是國際性產業，國際性產業則必然產生國際溝通的問題。私部門中的法務部門，常在國際性的談判與溝通中扮演重要角色，甚或透過國際訴訟、國際仲裁，尋求紛爭的解決，自應裝備海洋法政專業知識、技能及外語能力。

海洋法政與國際事務人才的培育

舉凡國際性商業人才、談判人才、法務人才培養不易，教育體系是一重點，更重要的是產業政策的確立以及實際經驗的累積。以台船公司配合政府參加 OECD 造船談判為例，產業界人才須擁有產業專業知識、足以參加國際談判之語言能力、國際性法律知識以及談判技巧等能力，始能在國際事務上立於不敗之地。造船是一國際性競爭之行業，台船公司為了在激烈之國際競爭中爭取業務及確保有利之合約執行條件，不僅業務人員須熟悉國際事務及合約談判，設計人員亦須掌握國際法規之最新動態及買賣雙方之權責及分工，尤其對於合約及技術規範中之用語及法律效果等，均須字字推敲，避免造成合約執行之爭議與公司之損失，而此又與對船東交涉之經驗多寡及國際事務熟稔程度息息相關。

再以 2001 年 1 月墾丁海域受希臘貨輪阿瑪斯號擱淺漏油造成嚴重汙染為例，這一場跨國求償官司，我國僅獲挪威法院判賠新台幣 953 萬餘元，卻要分攤訴訟費 1687 萬元，等於還要倒貼 734 萬餘元；而同年長榮海運一宗廢油汙染美國海域案則被判賠 2500 萬美元，相當於新台幣 7.8 億元；又最近發生的釣魚台漁船員落海事件，也突顯我國海事交涉能力、人才之不足。

目前我國海洋法政與國際事務的人才培育來源為各大專院校的法律、航運管理、造船輪機工程、海事漁業等相關科系畢業學生。進入海洋產業後，佐以實務訓練並累積經驗後，成為私部門的海洋法政與國際事務人才。

海事專業科系每年培養的畢業生人數已屬有限，其中具備良好外語能力者，更是少數。國際公法與海商法為大多數學校法律系列為必修科目，就量而言，法律系每年的畢業人數較多。過去十年來台灣成立許多法律相關系所，從 2006 年經過教育部核定的「法律相關科系」資料，可以看出全台灣目前共有 110 個法律相關科系所：其中有 42 個法律研究所（包括大學與技職學制）、9 個法律博士班以及 59 個大學或技職法律系或組。總計在 95 學年度核定的碩士生名額共 1275 人：博士生名額 50 人；大學部日間部招生名額 2848 人、大學部夜間部招生名額 580 人；技職學制招生名額 612 人，共計 5365 人。

然而，在眾多法律系所中，以海事法為專業者，僅有臺灣海洋大學海洋法律研究所。一般大學法律系海商法只有 2 學分，時數根本不夠，授課老師快速講過「船舶」後，能完整把「貨物運送」講完者誠屬不易，更別論「海上事

故」及「海上保險」。大學部國際公法課程雖有 4 學分，但論及海洋法的時數，恐怕不會超過 6 小時，且目前以國家考試為導向的法學教育，國際公法未被列為國家考試科目，學生更是不重視。此外，在各類運輸體系中，相較於空運、陸運或大眾捷運，海運與民眾不直接接觸，相對社會及媒體對海運的關注度低，這也影響了政府培育海洋法政人才的興趣。海事法體系複雜，航運實務內涵高，進入門檻高，對我國而言幾乎是純舶來品，因此專業師資培養並不容易。另在學校教育以及產業的銜接上還有落差待填補，這個落差的發生或許是對產業的不熟悉所造成的。

針對上述人才培育上的缺失，可行的作法包括：

- 一、以海事產業實習或是建教合作，拉近理論與實務間的落差。
- 二、應多遴聘海事實務界人士擔任學校的講座。
- 三、航運、造船界與律師事務所合作，共同舉辦以海事法律案例為主題的實習法庭或辯論賽。
- 四、產業界仍更應依據業界發展情況及需求，積極培養具有產業專業知識，並又有國際海事法務訓練、通曉外文的國際人才，由產業觀點來進行國際溝通工作。

結語

台灣既是海洋重鎮，航運、遠洋漁獲、國際貿易等等在全世界均佔舉足輕重的地位，私部門在上揭經濟活動中，扮演相當重要的角色，不論發生船難、共同海損、漁船被外國政府扣押、國際貿易糾紛等等國際糾紛，完全仰賴政府公部門協助必然緩不濟急，必須培養國民海洋意識，加強海洋法政教育，而僅靠幾所海事專業學校，如國立海洋大學、國立高雄海洋科技大學及交通大學少數科系培養海事專業人才，仍屬不足，必須使海洋法政知識能普及一般大學學生，更企盼企業界、企業主能體認海事與國際事務人才的重要性，全面充實員工海洋通識能力，期能在國際事務上立於不敗之地。

台船公司深信，一個熟練國際海事法規與國際談判事務的團隊是業務成功的基礎，而成功的業務又是船廠獲利的關鍵要素。台船公司亟需強化海洋法政與國際事務團隊，也願意提供人才培訓與實習之機會，希望優秀國際事務與海洋法政人才加入台船團隊，共同開創我國造船產業另一高峰。

如何強化政府部門中國際事務主事者之海洋法政的認知

趙國材

國立政治大學外交系國際法教授

海洋的客觀價值，決定了人類的海洋活動，也決定了國家與海洋關係和國家海洋法的產生，海洋法律制度的產生和演變的基礎，歸根究底是在於海底給予人類的價值，在於海洋發展利用的進步，以及國家對海洋權利主張的要求。從1890年美國海軍少將馬漢(Alfred Thayer Mahan)的《海權對歷史的影響1660—1783》(The Influence of Sea Power upon History)，強調歷史的根本在於陸上霸權與海上霸權的鬥爭，海權要超越陸權。到1904年英國地理學家麥金德(Sir Halford John Mackinder)的陸權論，在《歷史的地理樞紐》(The Geographical Pivot of History)一書之中，提出了「心臟地帶理論」，認為歐洲為世界的心臟，誰佔有歐洲，即可統治世界；及至1912年，義大利將軍杜黑(Giulio Douhet)的《制空論》(The Command of the Air)一書，強調在未來戰爭中制空權的重要性。然由陸權、而海權、而空權，而外層空間的爭奪，經過長時間的考驗，海權仍不因此而折損其重要性。國際海洋法的新發展，至今仍然是世界各國關注的焦點。

海洋法是國際法的一個分支學科，隨著海洋科學技術的迅速發展，探勘與開發海床及底土的海洋資源已經成為可能，第三世界的崛起，海洋法的制定已不再由少數海洋大國所壟斷，而必須由國際社會大多數國家共同參與制定。從1958年《日內瓦海洋法四公約》(Geneva Four Conventions on the Law of the Sea)—《領海及鄰接區公約》(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)、《公海公約》(Convention on the High Seas)、《大陸礁層公約》(Convention on the Continental Shelf)、《捕魚及養護公海生物資源公約》(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)及一個《強制解決爭端議定書》(Optional Protocol of Signature concerning the Compulsory Settlement of Disputes)—到1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea)一個公約，目的就是要避免各國各按其利益，批准其中對其有利的公約，而不批准對其不利的公約，致使海洋法公約難以普遍化。有鑑於此，第三次聯合國海洋法會議遂決定：一個海洋，一套法制，透過議會外交的制法過程，經過長期磋商，所達成的妥協結果，目的就是促《聯合國海洋法公約》的普遍化。

海洋法正在發生巨大的變化，沿海國對其海域的管轄權不斷延伸，領海帶從1930年代主張的3浬，到1958年領海和鄰接區共12浬，再延伸到領海12浬，鄰接區12浬，以至200浬的專屬經濟區，從前領海外即公海，現在領海外為專屬經濟區，專屬經濟區以外才是公海。群島制度與群島國，容許群島國將其群島水域由原本的公海而劃歸為內水，但賦予他國船舶過境通行權(Right of Transit Passage)。廢除1958年《大陸架公約》對大陸架定義中的開發能力標準(Exploitability)

criterion)，而採取固定標準(**Fixed criterion**)，大陸架如為海床及底土的自然延伸則最深可延伸到350浬。關於專屬經濟區與大陸架的海域劃界部份，可以一條線劃定專屬經濟區與大陸架；也可以兩條線分別劃定專屬經濟區與大陸架，必須考慮相關情況，俾能符合公平原則。

在各國管轄範圍以外的身海洋床為人類共同遺產(**Common Heritage of Mankind**)，由國際海底局(**International Sea-Bed Authority**)依公約規定的「平行開發制度」管理。因美國、英國、法國、德國等西方國家拒絕批准《聯合國海洋法公約》乃因公約第11部分中規定的「平行開發制度」不符合西方國家的利益，而有利於發展中國家。因此，西方發達國家針對《聯合國海洋法公約》第11部分專門制定出一個《深海底錳礦團開發暫行規定》作為抗衡。1990年代初期，聯合國秘書長為了解決《聯合國海洋法公約》的普遍性問題特別召開一系列磋商會議。經美國、英國、法國、德國等西方發達國家共同參與下，聯合國大會制訂通過1994年《關於執行〈聯合國海洋法公約〉第11部分的協定》，實質上對公約之第11部分作出根本性修改，滿足了西方發達國家的利益，至今除了美國之外，所有西方發達國家都已批准《聯合國海洋法公約》和《關於執行〈聯合國海洋法公約〉第11部分的協定》。

《聯合國海洋法公約》對海洋環境保護、海洋科學研究、海洋科技轉移，和平解決國際爭端等議題，均分別有所規定。關於司法解決國際海爭端，爭端當事國得選擇將爭端提交至：國際海洋法庭(**The International Tribunal for the Law of the Sea**)、國際法院(**International Court of Justice**)、仲裁(**Arbitration**)或依公約所組成之特別仲裁庭(**special Tribunal**)。

海洋學科的內容，廣泛的包含國家海陸的分佈、海洋地理、水文、氣象、地形地貌、生物與非生物資源，以及外緣通道等等，均為國家海洋地位、戰略和政策的基礎，同時也是國家海洋開發、海洋管理方式和海洋法律制度的制約因素。惟各別國家所制定的海洋法規不得凌駕於國際海洋法規範，國際海洋法規範為各別國家制定國內相關法律，所必須遵循的規範。海洋科學是國家海洋地位、戰略和政策的基礎，充分認識我國海洋的優勢，海洋法與海洋的關係以及海洋法的相關基本問題等，才能更深入的理解海洋法的理念與實踐。

因此政府部門中國際事務主事者之海洋法政的認知，第一需了解海洋對於人類的重要性，第二需知國際海洋法規範是各國制定其國內海洋法規必須遵循的法律規範，第三為了推動海洋法制建設，故政府部門中國際事務主事者，需增強法學、知法、守法的自覺性，以提高並強化對於海洋法政的認知。國際海洋法又包含海洋管理，海洋資源發展、海運、環保、科研、軍事、外交、司法、法律、港監等各方面的法律專業知識，因此需有計畫、有步驟、分層次、分部門地釐清專業法律知識。

從前英國牛津大學訓練政治學者的三門必修課是：哲學、政治學及經濟學。由於海洋是一個無限的空間，其所具有的礦物、生物、能源、空間等資源的開發與利用，對於人類的影響日趨重要，國家對海洋關注的增長，已是當代沿海國家的普遍趨勢，因此海洋專業知識也必須包含在必修學科之中。

如何強化政府部門中國際事務主事者之海洋法政的認知 —培育具海洋法政認知的人民與職場需求之法政知識的策略

張中勇

國立中央警察大學公共安全學系教授

台灣的海島地理特性，即已深深影響著國家總體發展及對外政策。負責國際事務或對外事務的政府相關部門，包括：總統府的國家安全會議以及行政院系統的外交部（國家代表）、國防部（海域國防）、經濟部（對外貿易）、交通部（海洋運輸）、農委會（遠洋漁業）、海巡署（海域執法）、國科會（海洋研究）和環保署（海洋環保）等相關組織，即應先確立海洋在國家政策過程中之優先順位與地位，並能熟悉與掌握：當前國際海洋法律制度之現況與發展、國際與區域海洋事務相關組織的法律之決議與實踐、各國對其海域主權及海洋權益之法政主張與作為、以及我國鞏固海域主權及維護海洋權益之能力與能量；前者為「知彼」，後者為「知己」，兩者不可或缺。

就具體策略或作法而言，若欲強化政府部門中國際事務主事者之海洋法政的認知，似可提供下列建議意見：

- 一、加速完成「海洋部」組織整建工作。目前海洋相關事務分由相關政府部門負責，不僅無法提升海洋政策地位，且常有令出多門、相互缺乏聯繫協調以及海洋法政認知不足等問題。
- 二、持續落實並適當提升國家「海域情勢會報」機制之功能。目前在「海洋部」尚未建立之前，無論係由國家安全會議或行政院主持「海域情勢會報」，強化海洋法政事務相關部門之聯繫、協調與合作，透過政策資訊之交流與分享、政策制定之聯繫與協調、對外作為之協調與合作，應可提升政府部門之海洋政策品質與實踐效益。
- 三、建構與推動政府部門海洋法政人員交流機制。行政院依據現有人事法規，可透過人事借調、商調或輪調等作法，加強政府部門海洋法政人員之交流，增進相關機關間之互動聯繫與協調合作關係，亦將有助於政府部門之海洋政策之形成過程與執行成效。
- 四、彙整與整合政府各駐外單位所蒐集之相關情資。可透過國家安全局整合駐外情治機關、外交部整合行政機關駐外單位所匯報之國際海洋法政相關情資，再提供彙整與分析情報給國安會和行政院做為政策制定與國安政策諮詢之用，應可提升海洋政策制定與諮詢品質。
- 五、適當擇用具海洋法政專業背景擔任相關機關負責處理海洋事務之重要職位。此項作法不僅可符合適才適所之行政管理原則，提升政策品質與施政效益，且可導正與提升海洋事務在政府部門之觀感及地位。
- 六、人事主管部門可規劃增加公務人員國內外短期研習海洋法政科目，俾能及

時或及早強化海洋法政專業人力，同樣的，教育部可增開國家考試海洋法政學門，國科會可鼓勵學術界及公務部門研究海洋法政相關課題，以為國家儲備海洋法政人才。

最後需指出的是，以上建議或其他建議若未能獲得主政者之政治決心與政策支持，均將可能面臨「狗吠火車」、「交付研究是否可行」、「雷聲大、雨點小」或「三分鐘熱度」之命運，這種結果大家雖然都不陌生，但仍會令人再度心痛、無奈與心冷。

如何強化政府部門中漁業相關事務執行者之海洋法政的認知

姜皇池

國立臺灣大學法律學院教授

1、學術研討會

為讓國內政府部門漁業相關領域之執行者及決策者，對海洋法政相關研究課題有更廣泛、更深入的認識，並增進相互交流，可定期舉辦學術研討會，邀請專家、教授及研究員對相關課題做廣泛並深入的介紹。此種研討會可以學術研討會模式進行，讓相關學者與實際漁政管理者同時參與，當然需要同時提出相關論文，以相互研究。一方面可以將國際相關新發展藉由學術研究提出討論，另一方面，藉由我國實務操作者將其在實際運作時所面臨問題提出，以與研究者相結合。當然有所需要，應該同時可以邀請相關業者與會參加。

2、短期訓練與專題演講

在終身學習體制中，增進現職人員工作所需的知能是相當重要的。或因新增業務所需、或因知識及技術更新所需、或因職務調整所需，以致人員無法勝任現職者，皆有接受在職教育訓練的必要。這種教育訓練是指一種有計畫且系統性的教學安排，其目的希望透過教學活動，促使人員獲取與工作有關的知識與技能、觀念與態度，進而符合組織的要求與期望。而為強化政府部門人員海洋法政相關知識及認知，實有必要進行短期之教育訓練，在訓練施行的過程中，逐步提升相關人員之專業素質。然另一方面考量短期進修仍有其侷限，特別是實際業務人員往往相當忙碌，工作負荷已然甚重，因而另一與教育訓練相配合方法，可利用一個或三個月時間，針對基礎相關海洋法政知識，每星期進行一至二次之專題演講。

3、研究所在職專班

在這個環境變動快速的年代，不論是公、私部門的中高階管理人員或其他專業人員，都有自我提升實力的自覺與渴望。因此，在職進修蔚為風潮。許多中高階主管在離開校園多年、熟稔各領域實務工作後，亦應主動地進行終身學習，以追求更廣博深邃的學識及專業。目前國內海洋法政相關研究所著名在職專班包括：「國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士在職專班」及「國立中山大學海洋事務研究所碩士在職專班」，應鼓勵政府部門海洋法政相關事務執法人員在職進修，亦為提昇其海洋法政認知之模式。

4、實際參與國際會議進行實地訓練

任何法政知識之學習，對於政府部分漁業相關事務執行者而言，最終目的仍是在於落實與有效執行，而實兵演習是其中非常重要一環，未來我國漁業相關部門事務執行者，對於海洋法之認知，應在實際國際會議中予以操練始能收其效果。

如何強化政府部門海上執法相關事務執行者海洋法政的認知

陳國勝

國立中央警察大學水上警察學系教授

我國在民國 89 年 1 月 26 日成立海岸巡防署，其下納編警政署水上警察局人員成為海洋巡防總局，專責海域執法任務，並且集中最適合的船艦、人員，成為最主要的海域執法機關。由於 1. 人力來源集中：海洋巡防總局的主要人力來源承前身警政署水上警察局時的管道，即是由內政部的「中央警察大學」與警政署所屬的「警察專科學校」，分別負責基層幹部與隊員進用，是故有集中的進用途徑。2. 由於警察人事制度設有基層警察與幹部的內部晉升管道，故在基層水上警察人員的升職教育，採集中方式。3. 海洋巡防總局為強化其人員對於新知的傳授訂有每月或每日的常訓課程。4. 警察人員由於受有公務人員資格，故其與一般公務員同受考試院或人事行政局現列之文官培訓課程或標準。

為提昇海域執法相關人員之海洋法政的認知對於集中在一機關、具有半軍事化訓練管理、統一升職管道等，欲強化其認知的方式應以：

1. 編列適合教材：除一般的法政常識、知識之外，針對海域執法所遇的政策或法律、案例資料，予以蒐集、分析，成為淺顯易懂的教材。
2. 運用養成教育建構完成基礎：由於成為海洋總局人員的主要來源為警察專科與警察大學，即使係利用海巡特種考試進入海巡機關，利用學期中開立相關海洋法政課程，將直接有助於是項目標的達成。
3. 運用職前訓練機會：如非以養成教育而成為海巡人員者，係由海巡特種考試進入者居多，但在進入正式工作前仍有數個月的訓練時間，能以完整的訓練仍有直接助益。
4. 利用每日或每月固定的常訓機會：由於海洋巡防總局係採用半軍事化的領導及管理方式，每日均應實施勤前教育、每月舉行「法紀教育」等，均有將所有成員集合，適當機會作為宣導的機會教育。
5. 利用機關出版刊物引介：海巡機關有海巡雙月刊的定期刊物，如可以系列引介，以深入淺出的法式介紹海域執法人員應有的法政認知。
6. 納為文官 e 學苑的數位學習的內容：海巡人員具有一般公務人員身分，仍受有一般文官相同學習的督促與權

利，如能利用最近文官培訓數位學習管道，推廣一般海洋法政內容的教材，對推廣所有公務人員的海洋法政知，應有所助益。又如在文官培訓數位學習另又可劃出特別深入的部分，針對海域執法人員的深入課程，又可達到專業的目的。

7. 列為升職進用考試之內容：在教育、訓練之後，最直接且有效方式即與謀職與升職結合，納為考試科目及材料內容將最為有效。
8. 列為常訓測驗的內容：身為公務員應具有執勤的能力，對於在海上執法人員對於，政策與法律的認知是本身執法技能，保持學習常新的法政認知是屬基本能力，如逕行與列行的常訓文科測驗，作為平時學習的評估項目，可達全面提升的目的。

如何強化私部門中漁業相關業者之海洋法政的認知

周秋隆

國立中山大學海洋事務研究所教授

台灣目前之漁業經營分為遠洋漁業、近海漁業及沿海地區養殖。而沿海漁業及沿海地區的養殖業存在的問題有：資源枯竭、勞動力老化、違規作業、走私偷渡、漁村經濟衰退...等。在台灣現階段的漁業法政發展過程中，多數是業者之經營管理出現問題後，才由政府收尾處理，沒有標準的規範做為依據，一再地依習慣法來處理漁業糾紛，如能將漁業法重新做完善的修訂，才是根本之道。

目前台灣在漁業法政上面臨最大的問題就是漁業法的規範已不合時宜，漁業法於中華民國 19 年 7 月 1 日公布施行，將近 80 年，卻僅修法 6 次，時代的變遷如此快速，許多舊的規範已不適用，加上條文的訂定不夠嚴謹完善，也沒有去做適當調整。

網目上的規範，根據漁業法第四十四條第四款之台灣地區拖網漁船禁漁區位置及有關限制事宜規定，目前禁止未滿五十噸拖網漁船於距岸三浬內作業，禁止五十噸以上拖網漁船於距岸十二浬內作業。大部分主要底拖經濟魚種在生長過程會短暫棲息於鹹淡水匯流域，因此三浬禁拖政策可保護未成熟個體被捕撈的機會，可延長未成熟個體加入捕撈對象的時間。但目前我國無底拖網目尺寸上的限制，網目尺寸逐年縮小，失去設立禁止拖網作業區之意義。故拖網作業區之限制，必須配合底拖網網目尺寸之限制。過去底拖網漁業所使用的袋網網目於 30~35 mm 之間，但目前西南海域底拖漁船的袋網網目尺寸均小於 20 mm，且在過多努力量與網目過小的長期拖網作業下，大部分經濟魚類之漁獲體長出現小型化的現象，是否漁業法對於網目大小需要進行管制，以避免過漁，值得深思。

箱網養殖管理之困難，在漁業權方面，政府未落實漁業權之查訪、停權、換發、取得等。未經營或休漁之養殖戶，在災害發生時，與實際有養殖之業者領取相同之補助金，剝奪養殖業者之權益。且空佔漁業權之養殖面積，導致該區尚在養殖之業者，無法擴大申請其面積，僅能在有限的海域環境增加箱網口數，養殖環境密度增加，環境承載量可能超過負荷，養殖魚類在不良的環境下，容易降低抵抗力、發生疾病造成大量死亡。相關法規也太古板嚴厲且不切實際，例如漁船不得載送活魚苗、不得聘請外籍勞工，漁業權取得不易等。該如何藉由更適當的法規以達成箱網養殖管理之效益，是目前海上箱網養殖經營之重點。

除了漁業法的規範不合時宜外，相關經營者也缺乏基本海洋法政的觀念與認

知。漁民與漁業法政上對漁獲資源的分配使用往往互相衝突，近海漁業生態系統面臨過漁的壓力。如何對私部門漁業相關業者與大眾強化海洋法政上的認知與實踐之主要建議如下：

一、 訂定完善的漁業法令制度

工欲善其事，必先利其器，若要把台灣的漁業經營做好，一部完整的漁業法是不可或缺的。修訂一部完善的漁業法，政府對海上經營管理更有條理，對漁業相關業者也有更大的保障。健全制度，才能減少衝突。

二、 協助各級漁業機關推動漁業推廣工作。

定期辦理漁業推廣座談會，不定時公布最新修訂之漁業法相關條例，加強業者對海洋法政上的認知；鼓勵漁民購置新機具、提高產能及航行作業安全、強化漁船泊靠秩序及安全措施、辦理老舊漁船收購及獎勵休漁計畫，減少漁業資源利用壓力，維護漁業永續發展。

三、 提供海上作業漁船船員之諮詢服務。

提供免費諮詢漁業相關法令及科技問題之專業平台，相關業者若有建設性之海上經營意見，也可藉由此平台達到雙向的良性溝通。各漁業推廣委員會應定期發布通訊，洽請有關教授編製教材與視聽資料，供漁民領取。

四、 協助辦理漁業專門人才之培育與訓練。

辦理漁船員、船東各項講習、訓練，加強漁業法令與相關資訊宣導，提昇產業競爭力。各漁業推廣委員會、水產試驗所等應協助該地區之漁業推廣項目，辦理相關講習，水產試驗所也應為漁業相關業者提供技術或管理指導。當漁業相關業者遇有疑難問題則帶回與校內或水產試驗所專業人員研商對策。

五、 奠定基礎海事教育

台灣四面環海，有豐富的海洋資源，對於國民生活及自然資源有相當大的影響，可惜國人對海洋教育不甚重視，在國小教科書裡著墨不多，使國人對海洋事務相當陌生。

海洋是人類共同的資產，也是台灣人生活的命脈，不僅政府與漁業相關業者甚至一般民眾都須重視且加強海洋之法政教育。海洋環境保護也應從健全的海洋法政做起，有完善的海洋法政，方能大力推廣，讓漁業相關業者及民眾藉由認識海洋、並善用海洋、進而保護海洋，在漁業經營上並重經濟與環境，以達最大效益的管理政策

如何強化私部門中航運業者之海洋法政的認知

楊鈺池

國立高雄海洋科技大學航運管理系暨研究所教授

一、 航運政策之意義

所謂海運政策可以解釋成會影響未來海運活動之任何決策。實際上，海運政策主要關於針對擴張海運產業在相同形式或其他方面之投資決策(Baird, 2005)。海運政策包括港埠與航運通常是多數的公共政策、社會、經濟、國上以及其他利益所造成之結果(Frankel, E. G., 1992)。由於海運政策不僅對海運產業，甚至包括公共、生態、國家以及國際經濟方面之深遠啟示。部近涉及海運聯合國貿易與開發會議(UNCTAD)建議海運政策之目標在於(1)減少環境與其他運輸相關外部事物(2)透過更佳運輸服務來促進經濟整合與貿易競爭(3)在運輸業務創造與稅收(Hoffmann, J., 2003)。

根據日通研究所與野村研究所^[1]接受日本國土交通省委託所作研究報告得悉，認為日本商船隊與國輪船公司之意義，可分為平時意義與戰時意義，平時意義在於日本商船隊作為海外與日本連結在一起之基礎設施、和日本海事群聚有密切關聯性、創造GDP、提供就業機會、產業間技術合作、對貨主全球化供應鏈管理有所貢獻；在國際紛爭等發生緊急戰時意義，在於提供日本國民經濟所必要物資之安定運輸。其次，日本商船隊與國輪船公司設立目的，在於維持日本商船隊與國輪船公司之活力，將其強化成對日本有幫助之國家利益。

Baird^[2]主張所謂海運政策可以解釋成會影響未來海運活動之任何決策，海運政策主要關於針對擴張海運產業在相同形式或其他方面之投資決策。Frankel, E. G.^[3]認為海運政策包括港埠與航運通常是多數的公共政策、社會、經濟、航運以及其他利益所造成之結果。海運興衰是衡量一個國家強盛與否的重要標誌，近幾十年來，世界海運先進國家為發展其本國船隊，均對航運事業給予充分的支持，並制訂一系列的海運政策與法規據以執行。

二、 我國航運業之發展趨勢

近來由於國輪在經營環境不如外輪的情形下，且自政府 1988 年廢除獎投條例後紛紛改掛權宜籍船選擇出走，導致船噸快速下滑，根據交通部所作統計指出，我國船噸由 1992 年的 1,007 萬噸，隨後在 1993 增長至 1,026 萬噸，自 1994 年起即呈逐年下滑，不過在 1994 年至 1997 年間國輪仍能維持九百萬載重噸之水準，從 1998 年起下滑趨勢較為嚴重，1998 年國輪登記數共 255 艘，總噸位 551 萬噸，載重噸 872 萬噸，較 1997 年登記數不變，但總噸位及載重噸均減少 42 萬噸，總噸數為 471 萬噸、載重噸為 736 萬噸，此數據顯著國輪無論在艘數、總噸數或載重噸數方面，2005 年船舶艘數減少到 270 艘、337 萬總噸數以及 548 萬，2007 年底船舶載重噸數已經跌破 500 大關到 467 萬噸。

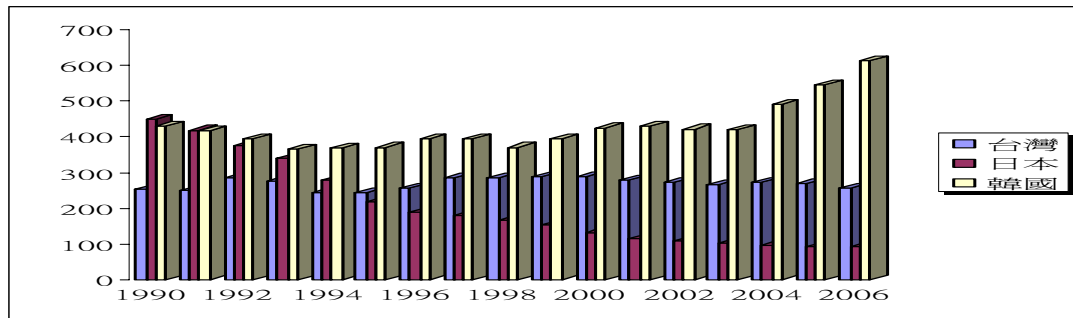


圖 1 台、日、韓國國輪船隊艘數之發展趨勢圖

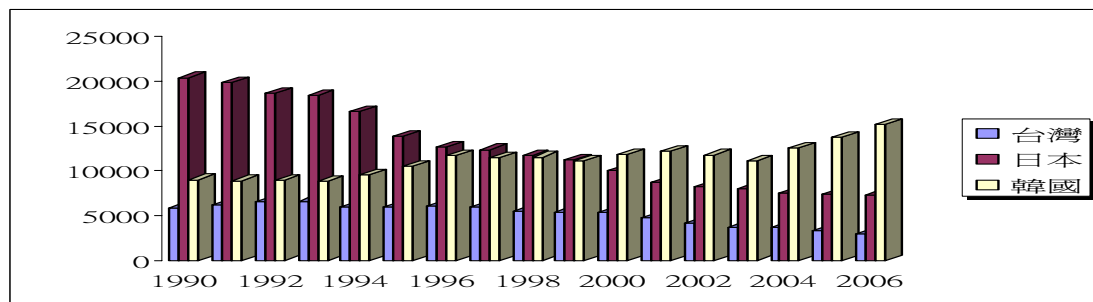


圖 2 台、日、韓國國輪船隊總噸數之發展趨勢圖

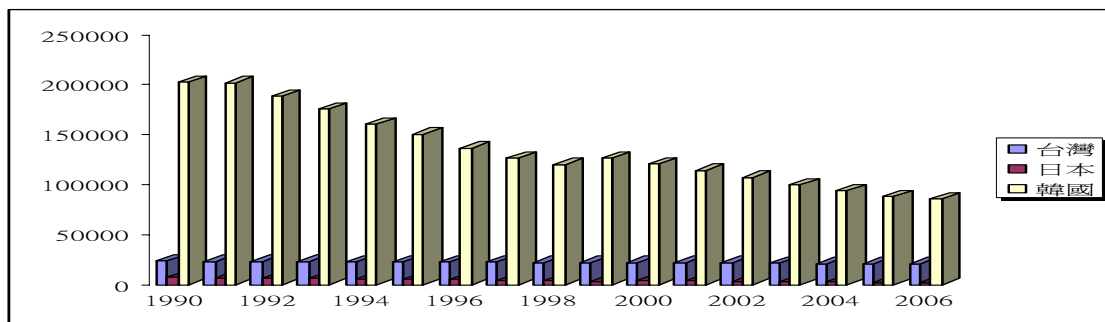


圖 3 台、日、韓國國籍船員之發展趨勢圖

三、我國航運政策之發展沿革

我國專責處理海運、港務、船員相關事務，僅有交通部航政司來做監督與考核，在有限人力員額配置下，處理錯綜複雜海運事務，似乎有點負荷過重力不從心。至於交通部運輸員研究所專責研究海運政策事務之單位或研究員原本稀少，再加上每年政府預算研究經費編製逐年縮減，使得近期海運與其他運輸產業比較相形更少。由於我國並未像韓國每五年公佈海運發展政策無法得悉優惠措施全貌，僅能透過交通部對運輸政策白皮書、立法院之施政報告或是相關法規方能一窺究竟。根據陳一平(2000)將我國輪獎勵措施與船舶擴充情形，得悉 1970 到 1999 年海運支援政策，按照年度來說明之如下：

1. 1970 年代以前：1936 年所推動的「造船獎勵條例」、1953 年到 1969 年的「第一期四年經濟建設計畫，分期擬訂造船計畫」。
2. 1970-1979 年：1971 年到 1972 年的「第五期「四年經濟建設」之第五期商船汰舊更新計畫」、1973 年「第六期商船汰舊更新計畫」、1977 年「貿易、

航業及造船配合實施方案」、1977-1984年「實施三期造船計畫」、1977-1985年「公佈航業法」。

3. 1980-1989年：1986年「擬訂國輪船隊擴充及汰舊換新長期計畫」、1987年「配合海運自由化政策，廢除「貿易、航業及造船配合實施方案」。
4. 1990-1999年：1990年「廢除獎勵投資條例」、1991年「促進產業升級條例施行細則訂定」、1992「配合自由化政策，廢除國輪船隊擴充及汰舊換新長期計畫」、1994年「獎勵民間參與交通建設條例訂定」、1994年「擬訂振興航業方案草案」、1995-1999年「修訂航業法及相關子法」、「召開「獎勵國輪發展政策」座談會」。

2000年以後到近期海運政策方面，由於我國雖然強調海洋立國重視海事產業與教育發展，惟長期仍擺脫不了以陸權國家所強調公路、鐵路、高鐵、捷運等軌道運輸為主之交通基礎建設，相對海運方面近期僅強調港埠基礎建設、BOT案以及自由貿易港區實施成效。交通是經濟發展的最大要素，有完善的交通建設，經濟才能迅速發展。為促進國家經濟發展，政府須在每個時期、每一階段，考量國內外政經環境，訂定各項經濟建設計畫，交通建設均佔相當重要比例。本部目前推動之重點工作，大部分係屬延續性之交通建設，正依計畫時程加速推動執行，另配合當前國家政策發展，行政院訂頒之「挑戰2008：國家發展重點計畫」，以及日前提出之「五年五千億—新十大建設計畫」，研擬規劃新的交通建設方案，包括「北中南捷運計畫」、「臺鐵捷運化」、「第三波高速路」、及「高雄港洲際貨櫃中心」等四項，將於完成立法程序後，積極推動辦理。

2001年10月葉菊蘭交通部長在立院法第四屆第六會期交通委員會交通部業務報告有關於海運方面課題主要為「強化船舶航行安全」，加強海事教育及船員培訓計畫，配合STCW國際公約中有關師資、課程、教材及設備之規定與要求，如期建立各培訓機構品質標準制度，完成國際認證，並與國際主要海事國家簽約，俾能彼此承認，相互換發證書。

2004年2月林陵三交通部長在立院法第五屆第五會期交通委員會交通部業務報告，強化交通管強化交通管措施有鑑於高雄港2003年度貨櫃裝卸量統計雖達約884萬TEU，較2002年仍有4%的成長，但面臨亞太鄰近國家港埠之劇烈競爭，目前世界排名已落居第六，對於航港管理必需速謀對策。為提供航商更好經營環境及提昇國際競爭力，將積極推動設置自由貿易港區，廣續實施港埠優惠措施，降低航商貨主營運成本。同時對於未來海運整體發展，將依下列基本政策，積極規劃辦理：在定期船方面，以達成全球運籌中心為目標；不定期船方面，以確保我國各項能源及生產原料之供給無缺為目標；國輪噸位方面，參酌國家整體作業需要而調整辦理；造船方面，尊重市場機制給予業者充分之選擇；海員方面，加強辦理海事教育，以確保我國海員之專業能力及素質維持；港口方面，則達成作業自由化、經營企業化及資訊平臺化，以營造一個適合運籌作業的優質環境。

根據交通部在2002年所出版的「運輸政策白皮書」所揭示為因應國際變遷調整航港體制，發展成全球運籌管理中心，對於海運相關策略提出：(1)健全國際

海運發展(2)加強港規劃與建設 (3) 改善港埠經營體質 (4) 改善行業經營環境 (5) 因應國際海事環境變遷。其中與航運業相關策略為第四與第五策略，其所採取措施為加強航業發展與管理、放寬貨櫃運輸聯運管制、落實國輪發展政策、推動加入 WTO 調整措施以及因應國際公約加強船員培訓。此外，對於落實國輪發展政策方面，該白皮書提出有必要研修相關法規，設置航業發展基金、訂定建構船舶獎助及租稅減免辦法以利國輪的發展。

四、如何強化航運業者對海洋法政認知

1981年6月30日公佈航業法，歷經2002年1月30日第一條規定：為健全航業制度，促進航業發展，繁榮國家經濟，特制定本法。同法第13條規定：「交通部為促進航業發展，得聘請有關機關代表及專家、學者，設立航業發展委員會，就左列事項審議之：(1)船舶營運之分析、規劃及有關之獎助措施。(2)航線開闢及調查。(3)航業合作。(4)船員培訓及僱用。(5)協助船舶購建之資金籌措及獎助國內造船事宜。(6)其他有關之獎助措施。航業發展委員會之組織，由交通部擬訂報請行政院核定之。」然而，實際上我國現有海運支援政策到底有多少是按照航業法第十三條規定來執行，綜觀近期我國有關海運支援相關法規2000-2006年：2002年修訂「航業法」、2004年修訂「外國籍船員僱用許可及管理規則」、2004年修訂「境外航運中心設置作業辦法」、2005年公佈「政府機關及公營事業機構進口物資器材海運運送作業辦法」、2006年修訂「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，對於航運業者能夠提供海運支援政策比較偏向行政支援政策例如兩岸航線、船貨配合、船員教育訓練等措施，反觀比較實惠之金融支援政策似乎比較少，僅有航線補助也僅限於國內離島航線之補助而已。

如何強化航運業對海洋法政之認知，提供以下幾點建議供參考：

1. 國內船東為航行兩岸、降低營運成本、避免高賦稅，而改掛權宜籍船舶。兩岸政府應該對於有利兩岸航商航線措施與方便性提供協助，開闢直航可行性，減少因灣靠第三地所造成時間與成本浪費，讓兩岸成為全球運籌供應鏈之重要環節，相信提升台灣國輪回籍意願有立竿見影之效果。
2. 為提升我國國輪船隊之海運競爭優勢，對於提升船舶噸數和船員人數，皆須端賴產官學界共同研商整體配套對策，以供政府規劃解決嚴重船舶改掛權宜籍旗造成國輪數減少，不僅會對政府稅收、就業、國民經濟直接造成衝擊，同時一旦兩岸戰爭屆時會發生有船員卻無船舶可動用之窘境。
3. 伴隨國輪船隊艘數上升會牽動國輪船員上船配置人數，政府需考慮強化年輕船員教育訓練與上船工作意願，並且提供船東優惠造船融資方案與再投資租稅減免方案，甚至參考韓國獎勵民間成立造船投資企業提供台灣船東多元化低廉融資管道，進行新船買賣與二收船交易活絡航運市場。
4. 我國政府如欲提升國輪船隊競爭優勢，首先要重視國輪船舶噸數與船員人數資

源擴充計畫，進而強化國輪船隊全球海運市場上承運貨運量之永續競爭優勢。我國政府雖制定國營企業進口民生物資優先由國輪所承運之相關辦法，另外對於國內環島航線尚未開放給外國航商開闢航線營利，保護國內航運業者生存權。

5. 我國政府得參酌日本船東協會所調查之主要國家海運支援政策與韓國案例，將噸位稅制，第二船籍制、船舶折舊與賣賣優惠措施、船員社會保險費之減輕、船員所得稅減輕等措施，委託專責機構評估引進國內實施可行性，規劃制定我國海運支援政策。
6. 日韓兩國將國輪船隊之船舶與船員資訊詳細公布於政府或研究機構網頁上可供查詢，尤其日本國土交通省將船舶與船員資料收錄自 1963 年起至今相關詳細資料皆供大眾可查閱。因此建議我國交通部與交通部運研所能夠將船員資料作為分析對象，將其資料公佈於網頁上讓更多學者專家能夠研究海上人力資源或海運政策相關課題。
7. 韓國有專責監督與管理航運、漁業、海洋環境等事務之韓國海洋水產部，並且搭配海洋水產研究院負責規劃研究，在藉由定期或不定期聽取韓國船東協會或相關專家學者意見，充分反映民意規劃出屬於航運業所需海運政策包括航運與港埠政策。
8. 我國政府機關希望能夠參考航業意見與專家學者所組成智庫論壇，定期規劃出五年中長期計畫，並且制定海運支援政策與相關配套措施，相信對於提升航商國際競爭力與擴充國輪船隊規模是有相當幫助。

如何強化海洋科學研究者之海洋法政的認知

倪貴榮

國立交通大學科技法律研究所教授

如題，主要從瞭解臺灣海洋科學研究主要相關法規，並檢討法規執行上之缺漏著手，同時觀察國內實務上操作所遇到的難題，以下就這幾點分述如下：

壹、臺灣海洋科學研究相關法規

(一) 在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究許可辦法（下稱許可辦法）

屬於法規命令。許可辦法第 1 條規定，依中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第 9 條第 3 項規定訂定之。第 2 條規定，本辦法之主管機關為行政院國家科學委員會（下簡稱國科會）。

依據第 4 條，在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究者，應由申請人填具申請書連同計畫，向主管機關申請許可。然參考該條文，似有歧視大陸地區人民之疑慮。蓋外國人與臺灣人民合作時透過外交單位，例如：使領館、代表處、辦事處等一般途徑向臺灣主管機關申請許可，然而，「大陸地區」人民卻僅能經由合作之「臺灣地區」人民申請，無法以本身名義提出¹。

該「許可辦法」第 5 條，主管機關受理申請後，應邀請相關機關派員組成審查委員會，審查申請之計畫是否能遵守或符合「中華民國專屬經濟海域或大陸礁層法」第 9 條第 2 項各款及其他相關法令之規定，並應於受理申請之日起四個月內作成決定。然而，檢視第 9 條第 2 項各款，關於在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層進行海洋科學活動應遵守的規定中，有幾項屬於「許可後始能執行之義務」，例如：同條第 3 款「隨時提供進度報告，並提供結論與最後結論」，與第 4 款「隨時提供完整且不損其科學價值之資料複本、數據或樣本」等，不禁懷疑「許可辦法」第 5 條，是否有「事先」審查「事後」義務之矛盾產生。

(二) 中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法（下簡稱大陸礁層法）

屬於法律層級之立法，其主管機關為內政部。大陸礁層法第 9 條第 1 項規定，在專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究，應經中華民國政府許可，並應接受其管制。政府於必要時得撤銷許可或暫停或停止其海洋科學研究活動。進一步，

¹在臺灣從事海洋科學研究，申請人填具申請書連同計畫，其申請人可能有「臺灣地區」人民、「大陸地區」人民、以及外國人，而申請的方式分別是（a）臺灣地區人民單獨為之且提出申請（第一項）；（b）「大陸地區」人民與「臺灣地區」人民合作為之者，經由合作之「臺灣地區」人民提出申請（第二項）；（c）外國人單獨或與臺灣地區人民合作為之者，經由外交單位向臺灣提出申請（第三項）。

同條第 3 項，授權行政院國科會制定「許可辦法」，研究之申請及審查程序依「許可辦法」規定。

執行機關於實務上有爭議，容後詳述。另外，若違法採樣，同法第 16 條「中華民國之國防、警察或其他機關……得進行緊迫、登臨、檢查；必要時，得強制驅離、或逮捕其人員，或扣留其船舶、航空器、設備、物品等」。本條雖規定執行機關，然而，當業務衝突時如何解決？²此時，面對違法的海洋科學研究，又該由何機關來執法？

大陸礁層法第 5 條第 1 項各款，明訂我國於專屬經濟海域或大陸礁層享有海洋科學研究之管轄權。生物探兒者依第 9 條第 2 項規定，在專屬經濟海域或大陸礁層進行海洋科學研究活動時，應遵守規定，例如：不妨礙中華民國在其專屬經濟海域或大陸礁層行使各項權利、破壞海洋環境等。

同法第 9 條第 1 項後段，中華民國政府於必要時得撤銷許可或暫停或停止其海洋科學研究活動。依據「許可辦法」第 6 條，所稱「必要時」，包括下列情形：(a) 未依計畫進行研究者 (b) 違反本法第九條第二項各款情形之一者 (c) 其他經主管機關認定之情形。此敘述是否妥當？蓋「許可辦法」僅屬於次要地位，即用以補充說明大陸礁層法實際施行之細則部分，不能限制主管機關對於不確定法律概念解釋的裁量權，檢視「許可辦法」第 6 條規定，關於「必要性」的情況除了前兩款例示規定，尚包含第三款概括規定，主管機關僅能在此範圍解釋，無異是對其裁量權的限制，第 9 條第 1 項後段「必要性」要件似乎有失妥當。

另外，大陸礁層法第 22 條明訂，違反海洋科學研究活動規定時將課以行政罰，「未經許可，在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究者，處新臺幣 50 萬元以上 200 萬元以下罰鍰，並得沒入相關探測儀器及資料。經許可後，違反許可之內容、目的或第 9 條第 2 項所列各款情形者，亦同。」其中並未有明定執行機關，雖然說由是國科會審查許可，但由何者來執法和監控，母法並沒有清楚規範。

(三) 外國船舶於中華民國領海從事海洋科學研究或水文測量活動許可審查作業要點 (下稱外國許可辦法)

屬於行政規則，該許可辦法第 1 條明訂，其主管機關亦為國科會，目的為執行外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法。同時，第 6 條規定，「經審定之海洋科學研究或水文測量活動內容，非經本會同意，不得任意變更。」

外國許可辦法第 4 條，主管機關就該案之必要性及是否符合相關法令之規定

²以海岸巡防機關為主，參照『海岸巡防機關海域執法作業規範』第八點，關於海岸巡防機關和國防部有關海上任務之權責分配依『行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法』和『行政院海岸巡防署海洋巡防總局與國防部海軍總司令部海上任務綜合支援協定書』辦理，依事件性區分，海上糾紛，非武裝艦船活動，非屬國防軍事事務者，由海岸巡防機關處理，反之，由國防部處理。

進行審查，並應於受理申請之日起四個月內作成決。計畫書應載明內容申請書及計畫之內容，應載明事項，例如：申請機構名稱、是否使用有害物質或爆破物、中華民國政府得派代表參與之程度與取得研究樣本或成果報告之時間及方式等。

第 3 條規定，申請機構應填具申請書連同計畫，於海洋科學研究或水文測量活動預定開始日期六個月前，經由中華民國駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構向國科會申請許可。依據第 5 條，從事海洋科學研究應備有本會許可文件，供海岸巡防機關查驗。

貳、關於海洋科學研究的實務爭議

（一）定義及許可之判斷基準欠缺明確規範

參考上述國內相關法規規定，明顯可發現兩大欠缺，包含（1）相關法規對於「海洋科學研究」一詞之解釋無明確定義；（2）相關法規並未詳細說明主管機關「許可」國內或國外海洋科學研究申請的判斷標準或限制。

（二）行政罰裁處機關歸屬有爭議

實務上，有執行層面之問題，因專屬經濟海域及大陸礁層法之主管機關為內政部，而依據「許可辦法」規定，應向國科會申請許可後始從事海洋科學研究，因此，海洋科學研究之許可核准權責機關為國科會，而巡護執行機關為海巡署，相關機關之權責與具體作為，有待進一步釐清。實務上似偏向由國科會負責。

（三）中國船舶適用中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法之問題

目前兩岸事務以「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」處理，但該條例僅規範限制、禁止水域中的海洋科學研究事宜（第 29 條和第 32 條），對於中國船舶超過 24 哩外的資訊蒐集、調查水文等活動，臺灣法律並未針對此種活動規範限制或禁止規定，或者是否可適用「大陸礁層法」規範？仍未釐清³。

（四）假海洋科學研究之名，進行目的以外之探勘，軍事活動等

常見名義上進行海洋探測，不過卻可能擁有強烈之軍事用途，透過海測船的探測與調查，可建立詳細的海流、水溫、鹽分等數據，此行為對於我國國防安全產生衝擊。實務上之處理為海巡署派出船艦進行驅離該中國海測船。

參、其他相關法規

³ 「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 29 條規定，「大陸船舶、民用航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得進入臺灣地區限制或禁止水域、臺北飛航情報區限制區域。」同條第 2 項，限制或禁止水域及限制區域，由國防部公告之。同條例第 32 條規定，「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。」實務上產生了爭議，即對於限制水域以外的中國海測船，將以「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」或「大陸礁層法」處理其申請許可或違規處罰？

其他相關法規及其主管機關請參考本文附件一，此不贅述，特別說明者如下：

(1) 遺傳資源法草案：

我國遺傳資源法律草案，目前政府對此利益分享與取得部分相當不積極，草案將遺傳資源區分商業用途與學術研究。草案第 8 條「商業目的探勘之申請及審核程序，應符合事前告知同意之原則，並確保生物探勘衍生利益之合理分享。學術研究目的探勘之申請與審核程序，應由主管機關權衡公共利益、生態影響等因素，以程序便捷、嚴格追蹤之原則處理」。基本上草案鼓勵研究，對基於商業之目的探勘要求較嚴謹，須依照相關許可。另外，在第 2 條第 2 項「本法適用之地域範圍包括我國領土及政府公告之專屬經濟海域與大陸礁層範圍」。該草案內容涵蓋海洋，然本法案如果成真，就跟大陸礁層法發生競合，萬一發生衝突，誰優先呢？這是需要思考的問題。

(2) 海洋資料庫資料管理使用要點：

國科會「海洋資料庫資料管理使用要點」規定相當簡陋，基本上，限制頗為寬鬆，有很多管理辦法都沒有規範⁴。

肆、結論-臺灣海洋科學研究之展望

法規部分，應釐清上述爭議與既有法規的缺漏。研究部分，目前無可利用的專門法規，且國際合作的實踐成果不佳。建議應成立海洋專責機構與建議統一海洋法規，成立國家層級的「國家海洋科學研究中心」，統一地妥善管理海洋資源。其次，並加強國內綜合性海岸研究⁵。海洋科學研究原則上應採開放態度，例外始禁止，同時相關研究資訊與成果須有利益分享機制，希望達到資源共享，雙贏（win-win）甚至是多贏的局面。

⁴ 例如：要點第 4 條「為維護著作權法，向本中心資料庫申請之出版品及數據資料，以申請單位（人）自行使用為限，申請單位（人）僅擁有資料使用權，非經本中心資管會同意，不得自行修改、轉錄、轉售、贈與他人或單位」。

⁵ 特別感謝陳民本教授分享關於海洋科學研究實務上寶貴經驗，陳教授曾任國家海洋科學研究中心副主任兼代理主任，以及中國海洋鑽探研究聯合會主席，有豐富經驗，曾於 1999 年搭乘國際最大的研究船聯合號 (Joides Resolution)，從澳洲西南邊至南中國海進行鑽探研究。現任遠東福音會總幹事。

(附件一)

臺灣海洋科學研究其他相關法規：

(1) 漁業法

(2) 海堤管理辦法投射人工魚礁或其他漁業設施許可管理辦法

(3) 野生動物保育法

(4) 野生動物保育法施行細則

(5) 在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層建造使用改變拆除人孤島與設施或結構許可辦法

(6) 海洋污染防治法(第四章防止海域工程污染,執行海洋污染防治法案件裁處書)

(7) 海洋牧場區業者管理辦法擬定及相關法規

(8) 遺傳資源利用法規草案

(9) 環境基本法(第二十條 積極方法保護環境,以及第四章環保的獎勵規則)

(10) 行政院環境保護屬組織條例(機關功能職掌全國綜合處理)

(11) 石油管理法

石油基金收支保管及運用辦法

石油基金獎勵探勘開發石油及天然氣計畫申請作業要點

石油基金獎勵探勘開發石油及天然氣計畫申請須知

石油基金獎勵石油開發技術研究發展計畫申請作業要點

石油基金獎勵石油開發技術研究發展計畫申請須知

(12) 中華民國領海及鄰接區法

(13) (國科會) 海洋資料庫資料管理使用要點 海洋資料庫資料管理使用要點

中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法相關法規增(修)訂分工表附件 (表格 2-1)
 (資料來源:行政院 95 年 1 月 2 日院臺建字第 0940053974 號函核定)

項次	法規主題	依據法條	相關機關	主辦機關
一	中華民國專屬經濟海域及大陸礁外界線	第三條	內政部	內政部
二	在我國專屬經濟海域或大陸礁層從事生物資源之探勘、開發、養護、管理之許可	第六條	農委會	農委會
三	在我國專屬經濟海域或大陸礁層從事非生物資源之探勘、開發、養護、管理之許可	第六條	經濟部	經濟部
四	在我國專屬經濟海域從事生產能源或相關活動之許可	第七條	經濟部	經濟部
五	大陸礁層從事人工島嶼等營建事項之許可	第八條	內政部	內政部
六	在我國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究之許可	第九條	國科會	國科會
七	在我國專屬經濟海域或大陸礁層傾倒、排洩或處置廢棄物或其他物質之許可	第十條	環保署 衛生署 原子能委員會 交通部	環保署
八	洄游於我國專屬經濟海域內外之魚種種類及養護管理措施之研訂	第十四條	農委會	農委會
九	在我國專屬經濟海域或大陸礁層從事海底電纜或管道之鋪設、維護、變更，其路線之劃定許	第十五條	交通部 內政部	內政部
十	緊迫、登臨、檢查、驅離、逮捕、扣留、留置等執法作業規定	第十七條	內政部(警政署)	內政部 (警政署)

中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法相關罰則分工表附件		(表格 2-2)	
項次	法規條文	依據法條	主辦機關
一	不遵守法令之規定，在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層傾倒、排洩或處置廢棄物或其他物質者。	第 17 條	行政院環保署
二	在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層，故意損害天然資源或破壞自然生態者。	第 18 條	經濟部 行政院農業委員會 行政院環境保護署
三	未經許可，在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事人工島嶼設施或結構之建造、使用、改變或拆除者。經許可後，違反許可內容或目的者。	第 19 條	內政部(營建署)
四	未經許可，在中華民國屬經濟海域從事生物資源之探勘、開發、管理、養護。經許可後，違反許可內容或目的者。	第 20 條	行政院農業委員會
五	未經許可，在中華民國專屬經濟海域從事非生物資源之探勘、開發、管理、養護。經許可後，違反許可內容或目的者。	第 20 條	經濟部
六	未經許可，在中華民國專屬經濟海域利用海水、海流、風力生產能源或其他相關活動者。	第 21 條	經濟部
七	未經許可，在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究者。經許可後，違反許可之內容、目的或第 9 條第 2 項所列各款情形者。	第 22 條	國科會
八	未經路線劃定許可，在中華民國大陸礁層從事海底電纜或管道之鋪設、維護或變更者。	第 23 條	內政部 (地政司)

如何強化民眾對海洋法政的認知

陳瑞賓

社團法人台灣環境資訊協會秘書長

海洋法政一詞，對大多數人來講十分陌生，這當然也反映出台灣民眾對海洋的認識十分有限。許多先進已針對這些問題，提出不少精闢的分析和研究成果。透過這次的論壇與工作坊，希望能夠經由討論，尋求實際可行的方案。但對海洋的陌生，是全國性、普遍性的問題，而筆者雖曾鑽研海洋底棲生物，對於海洋法政的認識卻十分有限。是以，筆者將先就一個對海洋法政陌生的人的角度，來思考人們會想知道什麼？需要什麼樣的資訊和協助？

在生活層面，不少人喜歡吃海鮮。但是，看起來鮮美的海產，卻可能已經過雙氧水、漂白水或保色劑等等的添加物污染，而養殖魚類可能累積了抗生素，貝類可能吸了很多的重金屬，連深海魚也有不明原因的重金屬如汞的累積。蔬果還有有機認證制度可循，消費者該怎麼判斷什麼是可安全食用的海產？

到海邊玩，是大人小孩都充滿期待的休閒方式。但在海邊游泳、浮潛、潛水、風帆、水上摩托車、遊艇…等等，多水上活動在台灣事實上尚未普及，除了安全性，民眾關心盥洗設備、遮陽空間不足，而令人不悅的垃圾與死魚腥味瀰漫，讓人懷疑，這真的是大海及海岸環境的必然面貌嗎？如果想搭船體驗海上風情，散客可選擇的行程很有限。有沒有可能搭漁船，順便釣個魚？或是到鄰近的離島，來個環島之行？能否甲地出船，乙地上岸呢？

上述都是一般民眾經常反應的問題。看似平常而基本，卻難找到充分且完整的訊息！

例如，可以坐船到那裡，就涉及到領土問題，以及算是在國內或算出國？不同的船，又有不同的規範和管制。這些問題有沒有務實的做出 Q&A 呢？

如果到海邊去玩，那麼海岸的管理是誰的權責？港口呢？所謂的漁村或社區，在面臨無魚可捕的情況下，除了搞出海產店之外，有沒有想過將亂丟的魚具、垃圾等清理乾淨，將過去的捕魚，轉型成遊客的海上體驗？各式的漁法的體驗，漁場的介紹，對風浪的感受，過往風光的故事以及近年來破敗的慘狀。有沒有可以遮陰的地方，可以邊喝青草茶而不是罐裝飲料，或閒聊，或吹海風昏頭昏腦的打嗝睡？除了拍照、買紀念品式、匆匆來去的旅遊，轉變成放慢腳步的休閒活動？也不再是像蝗蟲似的，用各種祭典來做為翻車魚、黑鮪…等，邁向的滅絕宣言。

海洋是生命的發源，在我們從未認真想過他也是有限的結果下，污染的累積，已從食物鏈回到我們身上。不斷的跟大海搶地，破壞珍貴的天然海岸與濕地，海洋生物失去了重要的孵幼場所，再加上人人都想大吃特吃海鮮。所以，科學家已提出 2048 年將面臨無魚可吃的狀況。

這些資訊的背後，反應的是國家政策的錯誤或負面影響，也早已成為國際問題，包含前幾年台灣鮪魚船隊遭到制裁的例子；也反應了政府對海洋保育及海洋事務的漠視，民眾又如何能對海洋法政有正確的認知呢？

所幸台灣社會的進步，除了依賴政府的決策外，還有賴少數有志之士的大聲疾呼，或是學者，或是民間團體，往往是推動重要政策的壓力。近年來，除了中山大學、海洋大學及少收大學裡有設海洋研究所外，包含澎湖科技大學成立了休閒管理學系，以海洋活動為主軸。也陸續有黑潮海洋文教基金會、鯨豚保育學會等，此外，多個民間團體投入中華白海豚的保育、海岸濕地的復育、海漂垃圾的問題，或像大地旅人、綠色陣線聯盟，以及台灣環境資訊協會(敝會)積極投入海洋環境教育，尤其是敝會長期投入離島海洋生態保育的工作…等。更重要的是這些團體及各項活動，除了少數工作人員外，多仰賴民眾的參與，在參與的過程中，自然就會燃起對海洋的各項關懷，進而逐步去了解切身的海洋法政的訊息。

因此，政府除了負起應有的責任，盡快設立海洋事務的專責部門，或是明確的統整相關海洋事務外，海岸法…等相關法案的立法工作亦十分重要。尤其是新任政府，一黨獨大，將難脫其政治責任，更顯重要。產業的發展、學界的研究、專業人士的規劃，以及民間團體與民眾的參與，都是強化民眾認識海洋的不二法門。