

國立臺灣海洋大學



海洋法律研究所

海洋法政及事務學程－海洋法(二)

上課紀錄

## 目錄

台灣的海洋基本立法	姜皇池	1
台灣的漁業法	陳荔彤	43
台灣的海上交通法規	張志清	57
台灣的海洋環境與資源保育法	趙國材	77
台灣的海洋科技法規	倪貴榮	105
台灣的海岸法	陳荔彤	125
台灣的海域安全法	趙國材	145

課程主題：台灣的海洋基本立法

上課時間：97年02月20日、02月27日

授課教師：姜皇池 老師

## 壹、基本概念

### 一、天然環境

臺灣人口有 2,300 萬人，面積係 36,000 平方公里。

親潮由日本北方南下經台灣東北角彭佳嶼、黑潮由南經台灣到日本，因親、黑兩潮交會，尤其像台灣的東北，是非常好的漁場，台灣的海洋生態是非常豐富，也有非常豐富的漁業資源。

東海周邊魚場：東北角爭端多，因其為黑潮及中國東海之潮流交會處，且有沖繩海溝，能形成好漁場。

### 二、海洋生產力

全世界海岸線總長大約是 44 萬公里，臺灣海岸線則約有 1,000 多公里佔世界海岸線總長四百分之一，但若以浮游動物的生產力來比較，臺灣的主要捕魚場海域每天可以在每平方公尺的海水中生產出 250 毫克碳以上，佔全世界海岸百分之一(數據太舊，產值可能已下降)，臺灣海域可以說是擁有最高生產力來涵養魚群的優良海域(資料來源係引於「海洋政策白皮書」)。

臺灣海域溫度適當，水流循環旺盛，亦有豐富的能量流動，由微生物迅速地分解腐質，生產者被消費者利用，透過吸收、同化等作用來貯存能量而使高階生物能生長、繁殖。

雨水河水沖刷，造成河口沿岸近海營養鹽豐富，及河口、沿岸海域中鹽度不算太高的海水。

### 三、天然條件

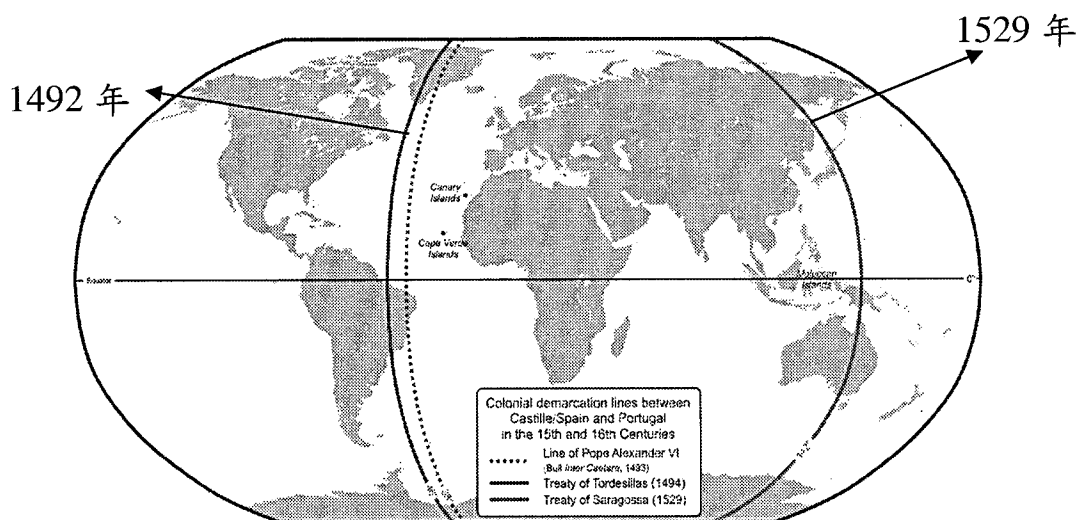
臺灣地處熱帶與亞熱帶間，大陸棚與大洋生態複雜多樣。台灣附近海域魚種約 2,500 餘種，海洋生物物種約佔全球物種的十分之一。臺灣漁獲量世界排名第 20 位(遠洋+近洋)，臺灣遠洋漁業為世界六大遠洋漁業國之一，鮪魚與魷魚產業分別為世界第一與三名並擁有世界強大航運船隊。地處東亞戰略鎖鍊咽喉，歷史已來即存在之條件，也是之所以海洋立法之原因，故非常重要。

## 貳、臺灣之出現

### 一、早期之台灣

#### (一)海洋大發現時代世界舞台

臺灣在世界的舞台上第一次出現，便是以海洋樞紐為列強所認識。一五二九年西班牙與葡萄牙簽署並由由羅馬教皇頒佈《札拉哥札條約》(Treaty of Zaragoza)，是從東經一百二十三度劃過，約為今日日本之四國到新幾內亞，實質上是由日本、琉球、臺灣到菲律賓等島嶼所組成的太平洋島弧線。



〔圖一〕1492年&1529年兩條約劃分圖

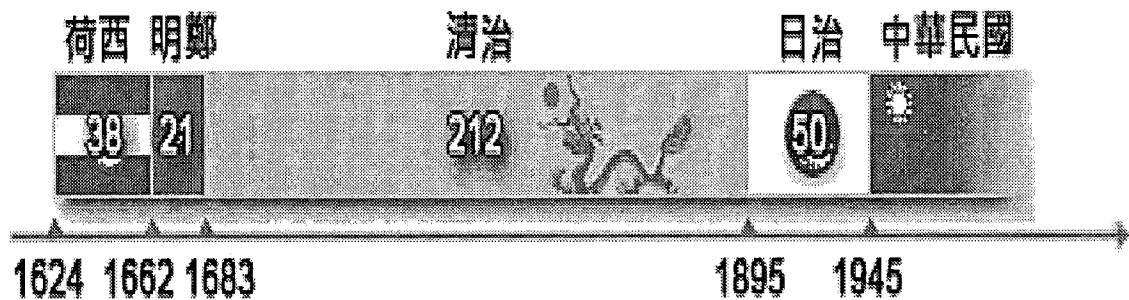


\*1492 托德里斯條約：將地球分二塊。

\*臺灣出現於世界歷史上，是因位轉換樞紐。

### (二)本島各段歷史時期示意圖

臺灣本島各段歷史時期示意圖(1624年起)左起：荷西、明鄭、清治、日治、中華民國(至今)等時期，框內數字為大約的統治時間(年)。



\*臺灣分由三種人來管制：北部由西班牙；中部由尼古拉斯伊觀(鄭芝龍)；南部由荷蘭控制。

### (三)南北分治時期之城堡

荷蘭人控制南部；而西班牙人佔有北部。荷蘭人於 1624 年在今天的安平及台南市一帶，建造熱蘭遮城(Zeelandia)。西班牙人則在 1626 年於北部雞籠(今基隆)外的社寮島(今和平島)上建造「聖薩爾瓦多」(San Salvador)，西班牙 1628 年在滬尾(今淡水)建造了「聖多明哥城」(San Domingo)，即今日紅毛城。

### (四)南北分治的臺灣與世界紐帶

北部的西班牙人如果要跟母國聯絡，是從淡水到馬尼拉，經臺灣的東邊到墨西哥，再到該國之隆維亞。荷蘭人因取代西班牙人後，則是從安平港聯絡到巴達維亞(現為印尼雅加達)，再到該國阿姆斯特丹。可以看出臺灣在大航海時代，被世界列強割據時，已經成為地球東西勢力的縫合線。由此可見臺灣在當時的地理位置上是非常的重要(世界

文獻：臺灣是位於中間位置)。

## 二、現代之臺灣

### (一)當代台灣在海洋之角色

四面環海，東臨世界最大洋區，處西太平洋海上交通門戶，扼東亞南北往來樞紐（《國家海洋政策綱領》，4百年來未改變）。海上交通概況是商務往來要點。第一島鏈核心位置，非常特殊之戰略位置。

#### 1、臺灣島戰略位置

就海上戰略位置而言，臺灣位居第一島鏈核心位置，具有極特殊的戰略地位，掌握台灣島就能有效地遏止東海與南海的咽喉戰略通道。亦同時擁有與「第二島鏈」內海域的有利航道及走向遠洋的便捷途徑。地處東亞戰略鎖鍊咽喉。



(圖二) 第一島鏈&第二島鏈

#### 2、島鏈概念

「島鏈概念」是由美國前國務卿「杜勒斯」(John Dulles)在1951年首次明確提出的特定概念，它既有地理上的含義，又有政治軍事上內

容，其用途是圍堵亞洲大陸，特別是新建立的共產中國，期望對亞洲大陸各國形成威懾之目的。

「第一島鏈」是指北起日本群島、琉球群島，中接臺灣島，南至菲律賓、大巽他群島的鏈形島嶼帶。至於第二島鏈則是指：北起日本群島，經小笠原諸島、火山列島、馬里亞納群島、雅浦群島、帛琉群島，延至哈馬黑拉群島。



(圖三)

\*臺灣從世界上出現是因戰略位置，因此於海洋立法時，必須與位置因素相配合，並考量與四周國家間之關係。

### 參、周邊海域情勢

#### 一、議題導向

(一)海域劃界(北方與南方)西方(有爭執，與中國之關係?)

(二)領土爭端：釣魚台列嶼(Diayutai Islands)與南海諸島(South China Sea Islands)

(三)漁業爭端：特別是東北方，產烏魚

(四)中國軍事船艦：科學研究船、潛水艇

## 二、方向分類

(一)東北海域：領土主張、漁業資源爭奪、海域劃界牽動國內外形勢。

(二)東邊海域：漁業資源爭奪與航道保持暢通。如何擴展南太平洋？

(三)南邊海域：海域界限與可能的領土糾葛（南海諸島與巴丹群島、菲律賓）

(四)西邊海域：複雜異常的種種糾葛

## 三、東海海域

### (一)東海概念與範圍

東海之稱謂有東海（漢文）、東支那海（東シナ海）、南海（韓文）；其範圍為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），東臨太平洋，以琉球群島為界。東海南北長約 1300 公里，東西寬約 740 公里。東海海域面積 70 餘萬平方公里，平均水深 350 米左右，最大水深 2719 米。中國現今探勘東海油氣田，海洋地質結構屬於東海盆地，面積 26,000 平方公里。

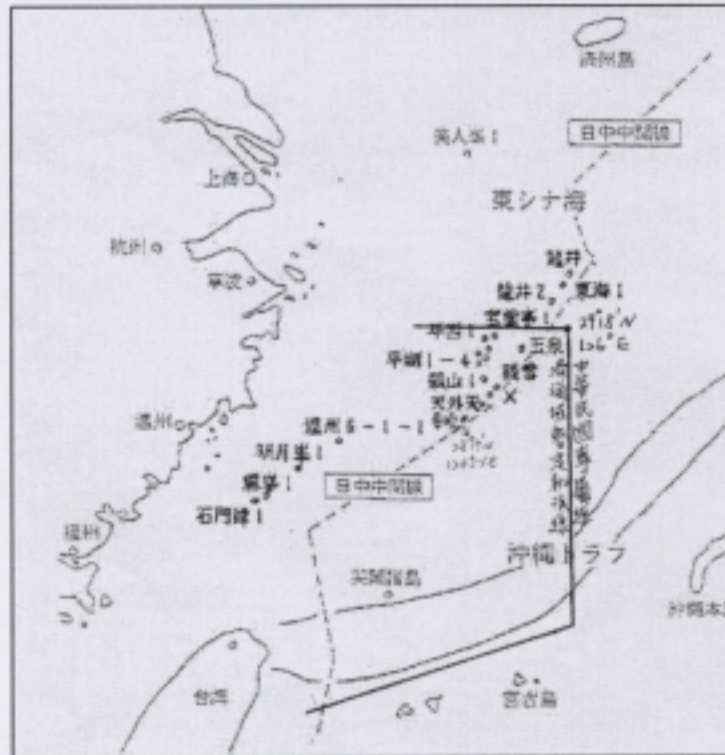
### (二)中國大陸對東海之作為

由於東海最寬處僅 360 浬，故會有海域重疊之情形發生，雖然國際海洋法已可由「劃界」來決定相鄰或相向國家海域的衝突，惟於此東海海域，因其蘊藏資源豐富，各國無不絞盡腦汁地爭奪，因此，對於大陸礁層與專屬經濟區之劃界，產生歧異之意見。

東海陸架盆地蘊含有大量油氣資源，先後開工建設「春曉」、「平湖」、「殘雪」、「武雲」和「寶雲亭」五個油氣田，並發現「玉泉」、「斷



橋」、「孔雀亭」和「天外天」四個含油地質構造。平湖氣田(1998.4)；天外天油氣田(2005.8)；春曉油氣田(2005.10)以上，目前僅發現天然氣而已。



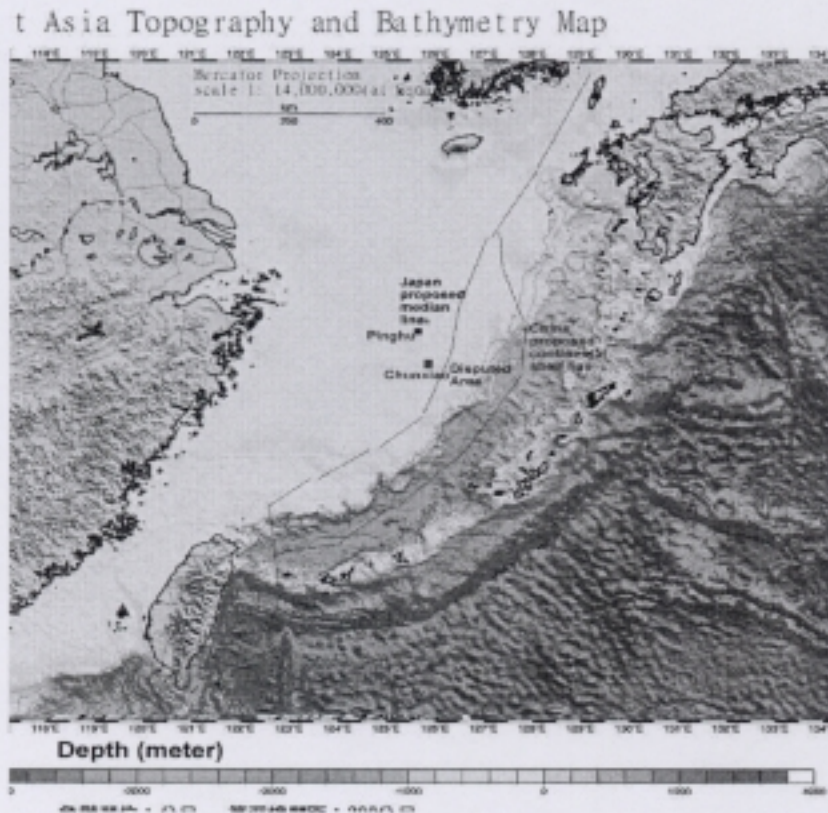
(圖四)

\*平湖油氣田平湖油氣田鑽油平台：北緯 29 度 04 分、東經 125 度 00 分處。春曉油氣田：28 度 10~40 分、東經 124 度 50 分至 125 度 20 分間(北緯 28 度 17 分、東經 124 度 52 分處)→我國所公佈之數據，有爭議！

### (三)臺灣所理解春曉油田

- 1、平湖油氣田：北緯 29 度 04.2 分、東經 124 度 54.9 分處(約距釣魚臺 195 浬、彭佳嶼 254 浬，距中國大陸三門灣 156 浬)。
- 2、春曉油氣田區位於台灣東北方約(從釣魚臺起算) 193.65 浬之東海

西湖凹陷，由春曉、殘雪、斷橋、天外天等 4 個油氣田組成，總面積 2.2 萬平方公里。北緯 28 度 21.5 分、東經 124 度 56.2 分處（約距釣魚台 160 浬、彭佳嶼 224 浬，距大陸大陳島 160 浬）有油井基座支架。



〔圖五〕東海大陸架中日主張

#### (四)中日劃界原則差異

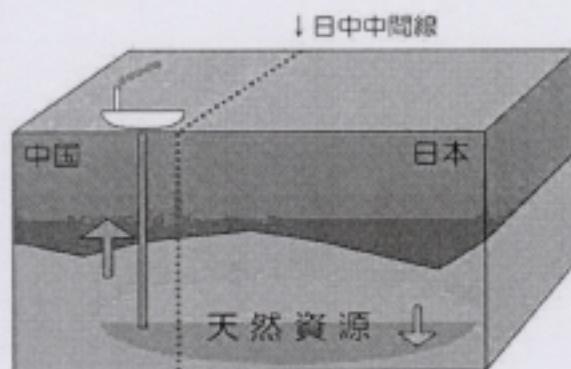
中國採自然延伸原則 (the principle of natural prolongation);日本則認採等中線原則 (the principle of median line)。

日方認為中方開採油氣田，距其主張中間線僅 5 公里，可能藉吸管效應採走日方天然氣，中方、日方等增相派遣飛機與船艦進入該區域，以維護或維護各自主張之油氣安全。





〔圖六〕中日各自主張與爭執示意圖



〔圖七〕吸管效應

#### (五)中日共同開發之差異

日本提議將整個東海海域作為中日兩國共同開發的範圍，特別是需要納入中國現今已完成探勘之「春曉油田」。

中國主張僅所謂的中日中間線以東至自然延伸外界線兩者間之爭議海域作為共同開發的範圍。中國方面又主張可以將具爭端島嶼周邊一定範圍內海域進行共同探勘開發區域。

#### (六)中日未來可能解決方案

- 1、「擱置爭議，共同開發」。
- 2、持續協商：十一次協商後，繼續努力，2007年12月底進行部長級會議(但又因故延期)。
- 3、直接起軍事衝突？和平處理原則(深挖溝、廣積糧、緩稱霸)李善長。

議題	中國立場	日本立場
釣魚台	自古即為中國領土	1894 年時無主地，日本先佔取得。
釣魚台 權利	僅能主張部分權利。	符合《海洋法公約》島嶼定義，可主張島嶼之全部法律效力。
劃界原則	大陸架劃界應採自然延伸原則。	等距中線原則。
東海大 架範圍	沖繩海溝是東海大陸架自然延伸盡端與界限。	僅是東海大陸架之偶然凹陷，東海大陸架延伸至琉球海溝。
共同開 發模式	1、已經進行開發之油田持續開發； 2、主張權益重疊海域，可以共同開發。	應該將全部東海大陸架進行共同開發。
共同開 發海域	1、僅所謂的中日中間線以東至自然延伸外界線兩者間之爭議海域作為共同開發的範圍； 2、可以將具爭端島嶼周邊一定範圍內海域進行共同探勘開發區域	1、將整個東海海域作為兩國共同開發的範圍，特別是需要納入中國現今已完成探勘之「春曉油田」； 2、若現階段無法全部海域共同開發，則可先就等距中線周邊探勘開發，但須包括中國現已開發之春曉油田區域

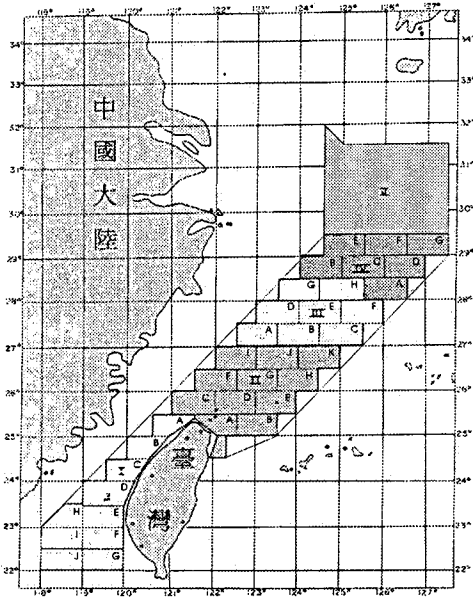
## 肆、臺灣對東海礦藏立場

### 一、前言

1970 年代：公布五大礦區。

持續放棄：曾與美商合作，在台灣海峽中線以東海域探勘，因無具體進展而放棄。

其後，中日雙方在該水域從事油氣田爭奪，臺灣難有無積極作為，淪為「旁觀者」。



〔圖八〕東海油礦區

\*1970年10月臺灣所公布東海油礦藏區。

\*春曉油田在所公布第二區。

\*與美國石油公司簽署探勘合約，其後因局勢變化，暫緩實施。

## 二、早期主張：一中

《大陸礁層公約》之保留與自然延伸原則持：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。

1998年《專屬經濟海域及大陸礁層法》第二條規定：中華民國之大陸礁層為其領海以外，依其陸地領土自然延伸至大陸邊外緣之海底區域。前項海底區域包括海床及底土。

## 三、主張自然延伸原則原因

「海岸毗鄰及(或)相向之兩個以上國家，其大陸礁層界線之劃定，應符合其國家領土的自然延伸之原則」。

而當時之所以拒絕「等中線原則」或「等距原則」，而主張「自然延伸原則」(the principle of natural prolongation)，乃因深達兩千公尺的「沖繩海槽」(Okinawa Trough)存在東海大陸礁層與日本之間，若依「自然延伸原則」，則代表整個中國之政府，將擁有絕大部分東海大陸礁層，無庸與日本根據等中線原則畫界。

#### 四、東海爭端之困境

然處於今日，我國已然不能主張為中國大陸陸塊上國家的有效統治政府，亦未被承認如是。若是仍堅持大陸礁層畫界應根據「自然延伸原則」，則根據臺灣地形圖觀察，整個臺灣西部大陸礁層，包括「雲彰隆起」、「觀音凹陷」、「基隆海棚」等等，均是中國大陸陸塊自然延伸而來。

#### 五、保持沈默

透過不同管道邀請共同開發東海油氣資源，呼籲臺灣政府能授權有關單位與中國大陸對口單位展開談判，以「不涉及主權」為前提，以「平等互惠、共同開發」為原則。進行科學研究合作(包括海域資源探勘與開採?)

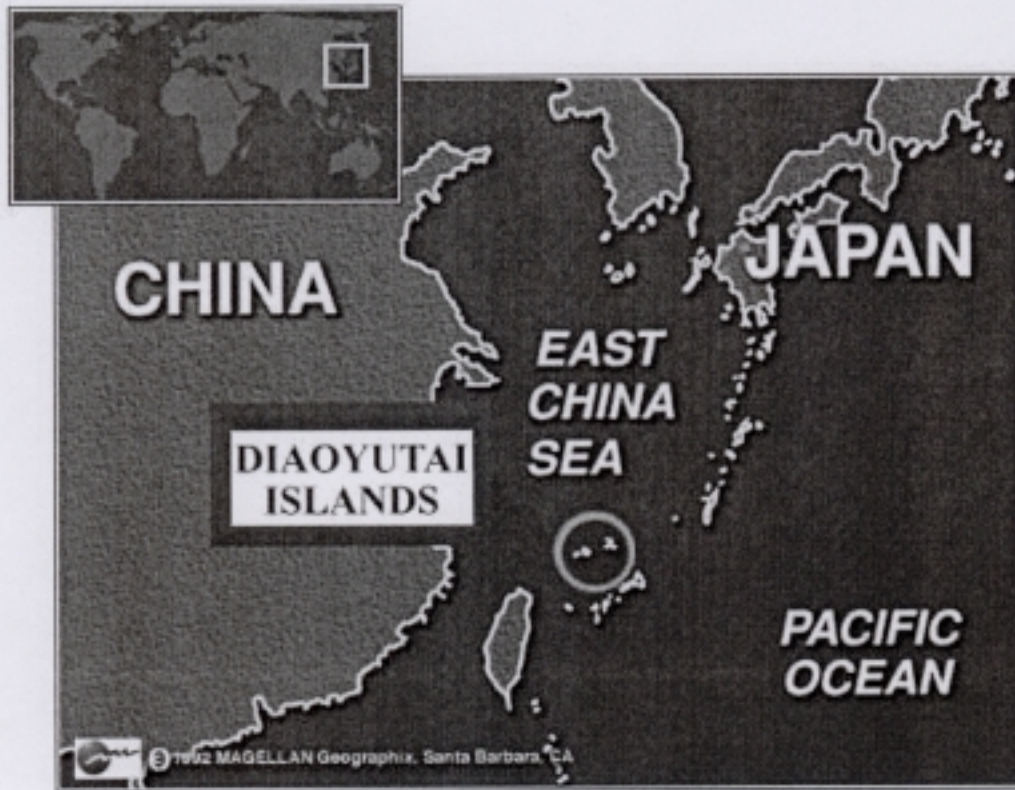
向相關國家表示侵犯我國主權權利，並蒐證記錄，準備對抗。不聞不問。繼續保持沈默，有所作為，保持平和穩定態度，蒐證狀況後，或與科學界和業界合作。

### 伍、臺灣對釣魚臺列嶼主權

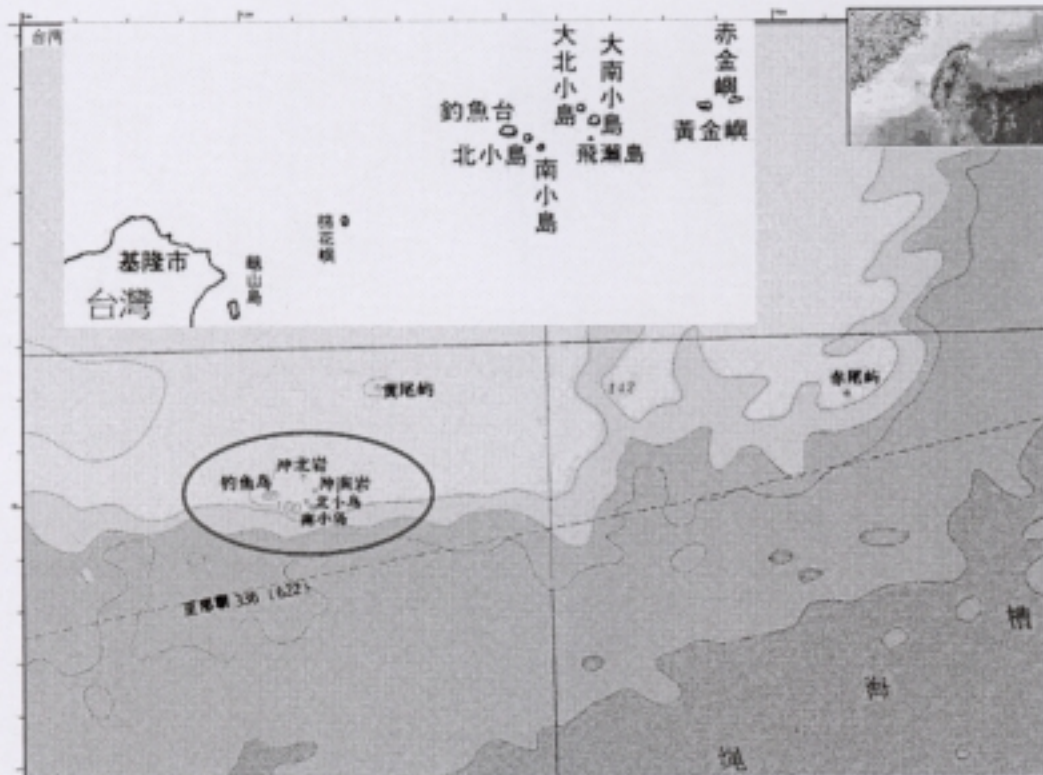
第一、當時台灣的中華民國政府是日本所承認唯一代表中國的政府；第二、釣魚臺列嶼與臺灣地緣相近，且有諸多報導認為該地區油氣蘊藏豐富；第三、臺灣漁民長期在該等列嶼周邊海域進行漁捕作業，直接衝擊臺灣漁民利益；第四、海內外保釣運動風起雲揚，在爭取政治認同上攸關緊要。

位於東經 123.30 度至 124.35 度，北緯 25.45 度至 26 度，由 8 個小島嶼組成，總面積約 6.32 平方公里，其最大的釣魚島面積約有 4.32 平方公里，距離台灣基隆港東北方僅 85 浬(157.7 公里)，離琉球(沖繩縣)那霸港有 285 浬(528 公里)之遠。





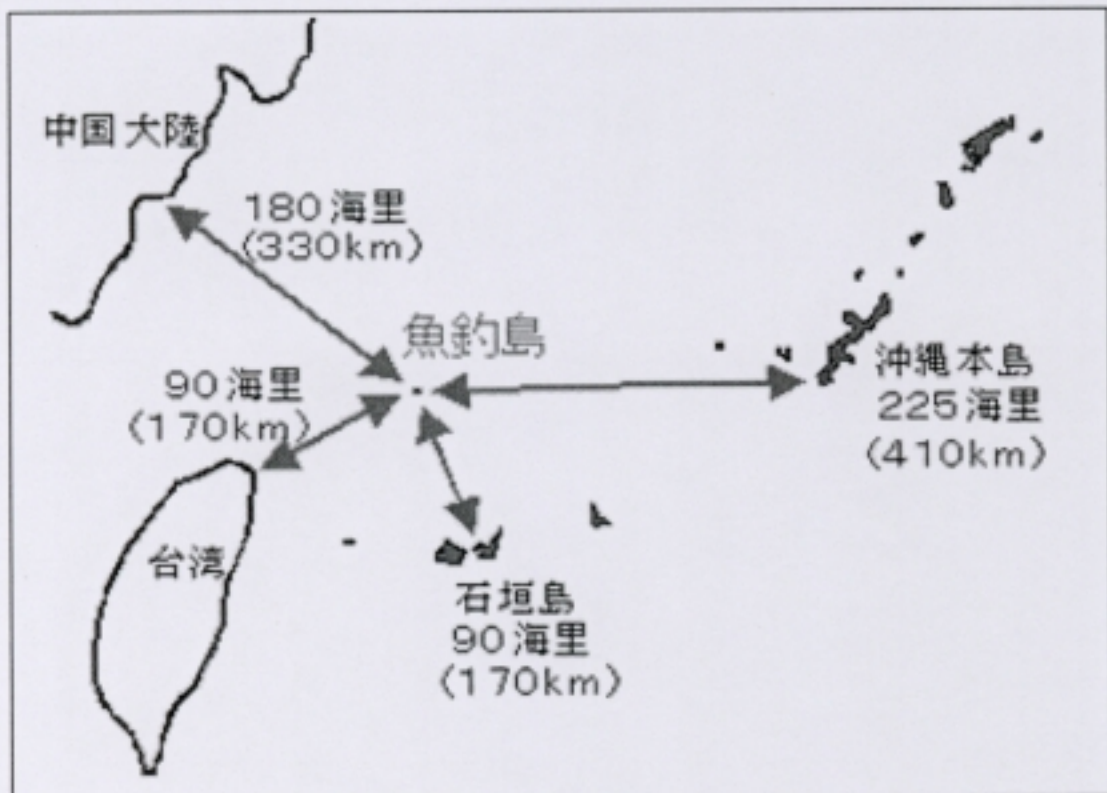
〔圖八〕釣魚臺列嶼縮圖



〔圖九〕釣魚臺列嶼



(圖十) 釣魚臺島空照圖

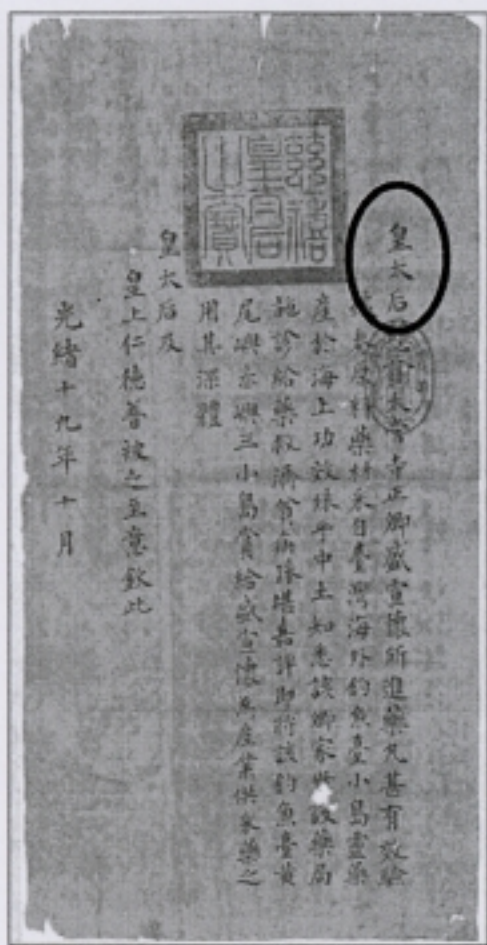


(圖十一) 釣魚臺與中、日、臺間之最近距離



漢文名稱	日文名	面積 (km <sup>2</sup> )	高度 (meter)
釣魚台 Diaoyu Tai	魚釣島 Uotsuri Jima	4.5	369
黃尾嶼 Huangwei Yu	久場島 Kuba Jima	1.1	117
赤尾嶼 Chiwei Yu	大正島 Taisho Jima	0.15	84
北小島 Bei Xiaodao	北小島 Kita Kojima	0.303	135
南小島 Nan Xiaodao	南小島 Minami Kojima	0.465	149
大北小島 Dabei Xiaodao	沖の北岩 Okino kitaiwa	0.014	28
大南小島 Danan Xiaodao	沖の南岩 Okino Minamiiwa	0.005	13
飛瀨 Feilai	飛瀨 Tobise	0.0006	--

名稱	面積 (平方公里)	最高處海拔 (公尺)	島上情狀	經緯度
釣魚台	4.5	369	島上有飲水，並有棕櫚樹、霸王樹、海芙蓉等。	北緯 25°45' 東經 123°29'
黃尾嶼	1.1	117	極少。	北緯 25°58' 東經 123°41'
南小島	0.465	149	極少。	北緯 25°45' 東經 123°34'
北小島	0.303	135	極少，幾近於無。	北緯 25°45' 東經 123°33'
赤尾嶼	0.15	84	無。	北緯 25°55' 東經 124°34'
大北小島	1.014 (估算面積)	28	無(火山礁岩)。	北緯 25°44' 東經 123°35'
大南小島	1.005 (估算面積)	13	無(火山礁岩)。	北緯 25°44' 東經 123°36'
飛瀨島	0.0006	不詳	無(火山礁岩)。	北緯 25°45' 東經 123°33'



〔圖十二〕慈禧太后詔書



大陸學者認為，此照書係偽照的，因其用語及印章有問題，皇太后本人不太可能自稱「皇太后」。

### 一、11 June 1971 (ROC)

該列嶼係附屬台灣省，構成中華民國領土之一部分，基於地理地位、地質構造、歷史聯繫以及台灣省居民長期繼續使用之理由，已與中華民國緊密相連，中華民國政府根據其保衛國土之神聖義務，在任何情形之下絕不能放棄尺寸領土之主權。

\*傳統使用時，可以與中國切割，但我國卻一直自我設限於自古之歷史中(中國領土上)。

### 二、中國 1971 年外交聲明

中華人民共和國外交部嚴正聲明：釣魚島、黃尾嶼、赤尾嶼、南小島、北小島等島嶼是台灣的附屬島嶼。他們和台灣一樣，自古以來

即是就是中國領土不可分割的一部分。美、日兩國政府在『歸還』沖繩協定中，把我國釣魚島等島嶼列入『歸還區域』，完全是非法的，這絲毫不能改變中華人民共和國對釣魚島等島嶼的領土主權。中國人民一定要解放台灣！中國人民也一定要收復釣魚島等台灣的附屬島嶼！

### 三、02 Nov. 1971 (USA)

中華民國、中華人民共和國及日本，對這些島嶼提出了領土主張。國務院所持的立場是，關於此方面，和約是美國權利的唯一來源。在和約下，美國僅取得行政權，而非主權。因此，美國將行政權移交給日本的行動，並不構成基本的主權（美國並無此種主權）之移交，亦不能影響到任一爭論者的基本領土主張」。

### 四、釣魚台主權依據

歷史上釣魚臺列嶼自古以來即構成中國固有領土之一部份，是中國人所發現、命名並長久使用，遠於 1895 年之前即為中國之領土，因而在二次世界大戰後，與臺灣一併收回。

釣魚臺從歷史淵源、法理依據、地質研究、傳統漁場等方面，屬我國領土毋庸置疑，政府早在民國 60 年就將釣魚臺劃入宜蘭縣頭城鎮大溪里管轄，宜蘭縣政府亦於 2004 年 2 月向內政部完成釣魚臺列嶼的地籍登錄程序，將該列嶼登記為我國的領域。

以島嶼面積來看，釣魚臺群島總面積為 6 平方公里左右，最大島釣魚臺之面積為 4.5 平方公里左右，釣魚臺群島面積狹小；以島嶼性質來看，釣魚臺群島皆無人居住，以島嶼制度之規定分析而言，僅釣魚臺勉強具有島嶼地位；以島嶼位置來看，釣魚臺群島位於中國海岸與日本海岸假想中線附近，以島嶼對於劃界雙方海岸得相對位置而言，屬於中區島嶼。

## 五、法律上兩個癥結

(一)一個中國問題：回歸一個中國立場？陷入一個中國泥淖？

- 1、大陸礁層主張：自然延伸原則？
- 2、專屬經濟區主張：從何起算？
- 3、法律立足點何在？

(二)釣魚臺海洋權利問題：能否主張 200 浬海洋權利(專屬經濟區與大陸礁層)？

## 六、劃界效力

以影響劃界的其他考量來看，釣魚臺群島同時涉及中日台三方的主權爭議，屬於具主權及劃界雙重爭議的島嶼。

綜而言之，釣魚臺群島具有「面積微小、無人居住、中間島嶼、主權有爭議」四個特性，而釣魚台群島的這四種性質，對其劃界效力具有相當重要的影響。

由於釣魚臺群島具有面積小、無人居住、中區島嶼及有主權爭議幾項特性，與幾件相關國際司法判例及國家實踐個案中的爭端島嶼具有極高的相似處，是以法律上應有可能主張釣魚台群島在東海劃界中應不具有任何劃界效力。換句話說，在解決釣魚臺主權爭議的同時，釣魚臺群島在東海劃界中充其量僅應享有 12 浬領海，或釣魚臺群島在劃界中根本應為零效力。

## 七、臺灣政府處理東海爭議立場

- 1、堅持主張對釣魚臺列嶼之主權；
- 2、以理性和平方式處理；
- 3、不與中國合作解決；
- 4、以漁民權益為優先考慮；
- 5、有關劃界問題：不排斥，不主動，但絕不容許劃定時，侵害臺灣可

能權益。

## 陸、南海海域

### 一、南海地理位置與面積

「南海」係一半封閉海域，周邊由中國、臺灣、越南、柬埔寨、泰國、馬來西亞、新加坡、汶萊與菲律賓所環繞。概念上包括北緯 3 度到北緯 23 度，東經 100 度至 120 度間海域，海域面積約兩百六十萬平方公里（約一百萬平方哩）。

### 二、南海諸島

指位於南中國海南北約 1800 公里，東西約 900 多公里範圍內諸多島嶼、沙洲、礁、暗沙和淺灘的總稱。範圍為北起北衛灘、西起萬安灘、南至曾母暗沙、東止黃岩島(另一說為海馬灘)。自北至南，大致可以分為東沙群島(Sparats Is.、Tungsha Is.)、西沙群島(Paracel Islands、Shisha Is.)、中沙群島(Macclesfield Bank、Chungsha Is.)和南沙群島(Spartly Islands、Nansha Is.)等四大群島。

航運方面：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，亦是台灣和近海諸島通往國外的重要門戶。

經濟方面：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。

軍事方面：環屹在台灣南疆，是台灣南方海防投射的最遠哨站，亦是南海的重要屏障，有論者甚至表示南海諸島戰時可做為艦艇和飛機活動的基地及中繼站。

#### (一)《南海政策綱領》前言

南沙群島、西沙群島、中沙群島及東沙群島，無論就歷史、地理、



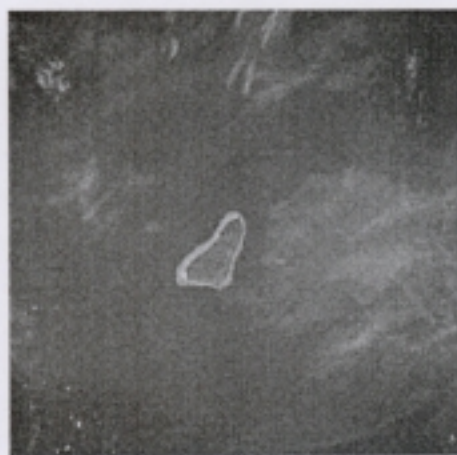
國際法及事實，向為我國固有領土之一部份，其主權屬於我國。

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。

### (二)黃岩島(Scarborough Shoal)

「黃岩島」曾名民主礁，是南海中沙群島中惟一露出水面的島礁，國際上稱之為「斯卡伯勒暗沙」(Scarborough Shoal)，位於北緯  $15^{\circ}07'$ ，東經  $117^{\circ}51'$ ，距中沙環礁約 160 哩，距菲律賓蘇比克灣約 100 哩。目前，菲律賓海軍實際控制黃岩島周邊海域。

黃岩島四周為距水面 0.5 公尺到 3 公尺之間的環形礁盤，礁盤周緣長 55 公里，面積 150 平方公里，礁盤外形呈等腰直角三角形，其內部形成一個面積為 130 平方公里、水深為 10~20 米的潟湖。



〔圖十三〕黃岩礁空照圖



〔圖十四〕中國所設衛星

### (三)曾母暗沙(James Shoal)

位於北緯 3 度 58 分 0 秒、東經 112 度 17 分 0 秒的島礁，為南沙群島的一部分，是台灣與中國各自所宣稱的國土範圍裡緯度最低領土，而汶萊亦主張其主權。

面積 2.12 平方公里。最淺處水深 21 米。位於汶萊大陸礁層上，但



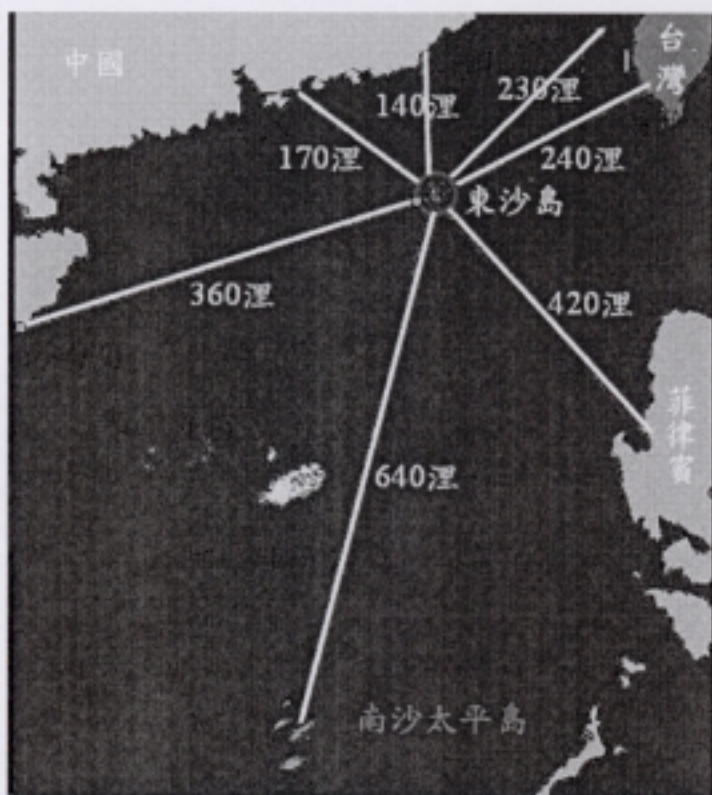
在馬來西亞專屬經濟海域內。

### 三、東沙群島(目前臺灣完全掌控)

東沙島呈西北西至東南東走向，島形如馬蹄，東西長約 2,800 公尺，寬 865 公尺，陸地面積約 1.74 平方公里，內海(潟湖)面積約 0.64 平方公里，為珊瑚礁堆積而成。全島周圍十至十五哩為礁盤區。整個東沙群島海域面積廣達 5,000 平方公里。

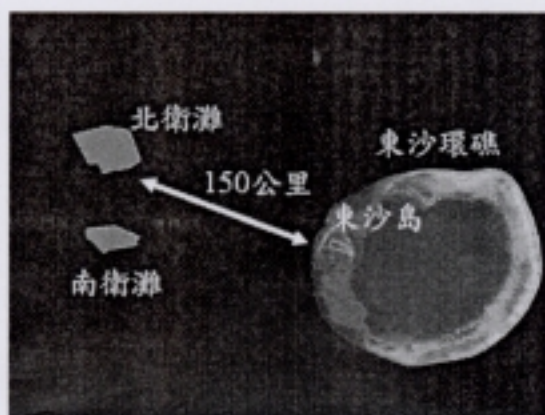
潟湖水淺，隨潮汐起落，平均深約 1 米，水多平靜，風浪不興，與環礁外之大湧大浪大不相同，潮汐時有泥沙向內淤積，近年更日漸變淺。此一潟湖在退潮時深不及一公尺，其出口處之寬度僅 20 公尺左右。

東沙島之地理位置，係為南中國海與太平洋、印度洋間之交通樞紐；臺灣通往南亞之門戶，其戰略地位比太平島重要。

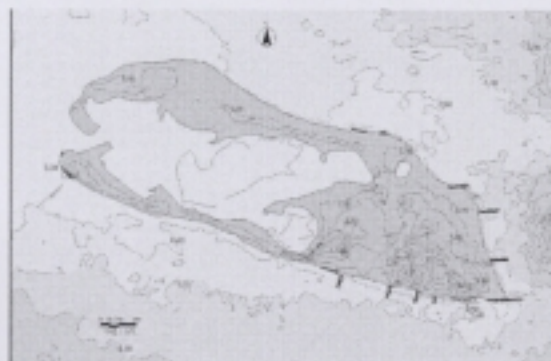


(圖十五) 東沙島地理位置圖

東沙群島係由東沙環礁、北衛灘、南衛灘組成，其中環礁直徑約 20 公里、面積約為 300 平方公里，內有一東沙島，如下〔圖十六〕。



〔圖十六〕



〔圖十七〕



〔圖十八〕

第二次世界大戰結束後，中華民國政府將此地於 1945 年劃歸廣東省管轄。1949 年初，劃歸海南特別行政區管轄。1949 年 10 月中華民國政府退居台灣，並將此地連同南沙群島劃歸高雄市管轄。目前東沙群島為中華民國政府實際控制，並由海岸巡防署管理。1964 年成立海軍東沙守備區指揮部。

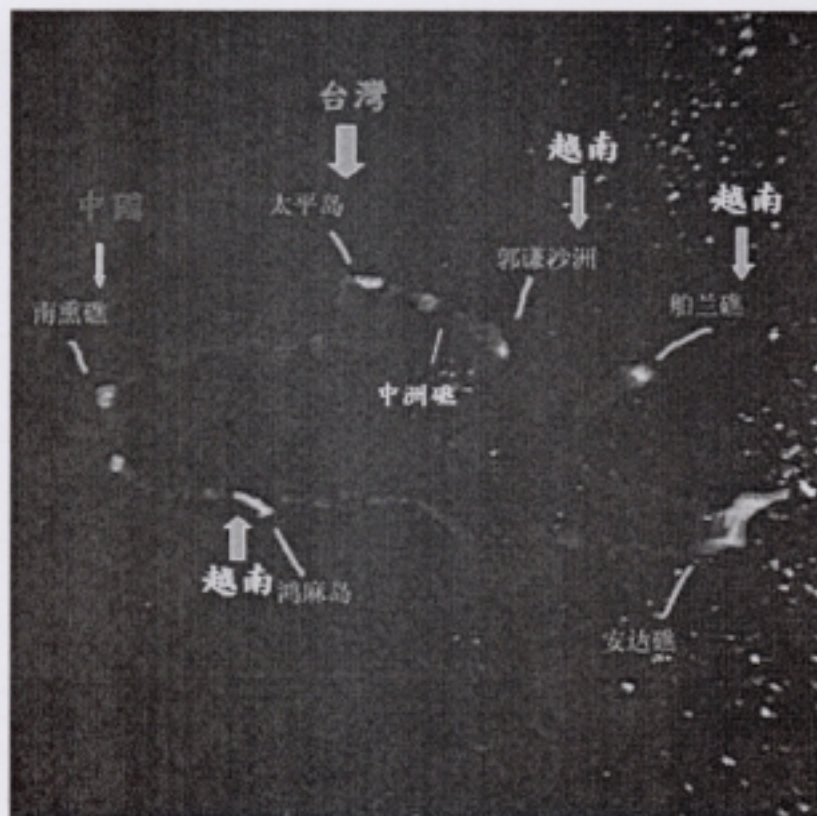
1982 年行政院委託高雄市政府代管東沙島。1999 年 5 月 16 日，高雄市長謝長廷親臨島上漁民服務站掛上「旗津區中興里 18 鄰東沙 31 號」門牌。2005 年 7 月 28 日，總統陳水扁第二次親赴東沙島視察。2007 年 1 月 17 日，東沙環礁國家公園成立，成為台灣首座海洋型國家公園，



亦是台灣面積最大的國家公園(共 5,000 平方公里)。

#### 四、南沙群島—鄭和群礁

太平島	Itu Aba Island	北緯 10 度 23 分 0 秒，東經 114 度 22 分 0 秒
中洲礁	Chung-Chou Reef	北緯 10 度 23 分 0 秒，東經 114 度 25 分 0 秒
敦謙沙洲	Sand Cay	北緯 10 度 23 分 0 秒，東經 114 度 28 分 0 秒
舶蘭礁	Bolan Reef	北緯 10 度 25 分 0 秒，東經 114 度 35 分 0 秒
安達礁	Anda Reef	北緯 10 度 21 分 0 秒，東經 114 度 42 分 0 秒
鴻麻島	Namyit Island	北緯 10 度 11 分 0 秒，東經 114 度 22 分 0 秒
南薰礁	Gaven Reefs	北緯 10 度 61 分 5 秒，東經 114 度 14 分 0 秒



〔圖十九〕美國太空總署太空航拍圖

## (一) 太平島

太平島位於北緯 10 度 23 分，東經 114 度 22 分，南沙群島北部中央鄭和群礁的西北礁，位居南海西側航道的東邊，地理位置十分重要。英國探測船稱此島為 ItuAba，意為那是什麼。

島形東西狹長，地勢低平，東西長約 1,289.3 公尺，南北寬約 365.7 公尺，岸線範圍 41.3 公頃，海岸植被線範圍 36.6 公頃；平均潮位時陸域出水面積約為 0.49 平方公里，海水低潮位時礁盤與陸域出水面積約 0.98 平方公里，海拔 4 到 6 米。

中華民國海軍先後派出立威部隊、威遠部隊和寧遠部隊三次巡察南沙群島。在巡弋過程中，曾在太平島、南威島、西月島重樹石碑、舉行升旗禮，並改編為「南沙守備區」，改派海軍陸戰隊守備太平島。1980 年 1 月 12 日，由內政部地政司司長王杏泉代表內政部長(許水德)，登島設立「南疆鎖鑰」石碑乙座，並重申我國對南海之主權。1980 年 2 月 16 日，行政院核定高雄市成立管理委員會，接管太平島，隸屬高雄市旗津區，設立「漁業工作站」。

1992 年 6 月 12 日，由內政部負責籌組「南海小組」。2000 年 1 月 28 日，成立「海岸巡防署」，接管太平島。2003 年 8 月 16 日，內政部長(余政憲)等一行人前往視察，並舉行一等衛星控制點設置動土典禮。2005 年，原本專責南海政策的南海小組，由國安會「周邊海域情勢會報」取代，作為處理台灣週遭爭議海域的主管機制。

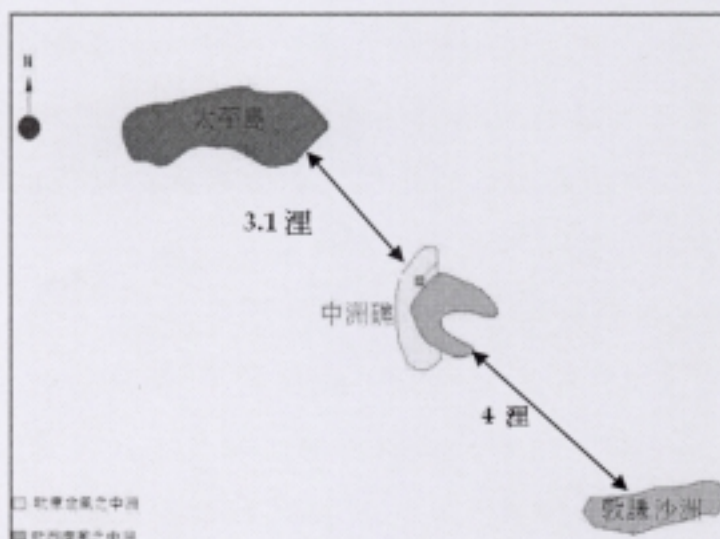
2005 年 8 月國防部與海巡署確定太平專案，在太平島興建機場跑道，並著手構建工程，派員現場勘查。2005 年 10 月和 11 月，陸軍第六軍團 53 工兵群工 3 營官兵，分批移防太平島。2007 年 11 月，國防部部長視察該工程。12 月底跑道完工。2008 年 1 月 21 日，空軍 C-130 首次降落。2008 年 2 月 2 日，陳總統視察南沙島。



(圖二十) 興建中飛機跑道

## (二) 中洲礁

西距太平島約 3.1 哩 (約 6 公里)，東距敦謙沙洲約 4 哩 (約 7 公里)，西南距南薰礁 16 哩 (約 30 公里)。海水漲潮時，島礁露出面積約 2,000 平方公尺，退潮時，露出面積約 6,000 平方公尺，南北長約 100 公尺，東西最寬約 100 公尺。主要為貝殼砂、珊瑚礁以及珊瑚碎屑堆積形成，其下為一直徑約 1.3 公里的圓形珊瑚礁盤。



[圖二十一] 中洲礁



## (二)南海 U 形線



〔圖二十二〕中華民國十一段斷續線



〔圖二十三〕中國南海九段線圖

### 1、台灣與中國在 U 型線之異同

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 11 個線段組成，是 1947 年國民政府時期即已確定；至於中國則由 9 個線段組成，中國之所以將最後兩個線段進行刪減，主要是 50 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 11 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 9 段線。

### 2、有關南海諸島主張

1956 年(民國 45 年)當時內政部長聲明：「查南沙群島為我國南海四群島中最南之一群珊瑚島，其間島嶼礁灘及暗沙星羅棋布，早為我國海南島漁民往來居住捕魚之所，明代永樂宣德年間(公元 1404 年～1433 年)我三保太監鄭和七下西洋，曾遍經各島，故該島早為我國先佔



取得領土」。

1968 年外交部提出更完整南沙主權問題之說帖，更遠溯到漢代建武十八年中國文獻。認為漢代文獻所提之「千里石塘」為今日的西沙群島；南宋末年中國漁民所稱之「十二子石」為南沙群島，並一再舉證認為：南海諸島為中國固有領土。

### 3、國際法上困境

「中華民國」政府用以主張該等島嶼主權之法律基礎，在「中華民國」仍是世界相當多國家所承認的「中國」唯一合法政府時，或許仍可如此主張。然而白雲蒼狗，時移勢轉，以往「中華民國」政府能於國際間以「中國」唯一合法政府之地位，所得主張的權利，至今已近乎全為「中華人民共和國」政府所取代，凡屬於「中國人」的領土，在現今之時空下，應該是方今舉世所普遍承認的「中國」唯一合法政府（「中華人民共和國」政府）才能主張。

過去因特殊政治時空之背景與需求，我國政府自我定位為中國唯一合法政府，並基於此一假設，在國際間進行特定權利主張。然若置諸現今時空，在國際法上將有重大盲點，發生「為她人作嫁衣裳」的結果。面對現實國際環境，既已不能堅持我國政府為中國之合法政府，亦未被承認如是。以台灣為主體進行思考時，對於過去以中國唯一合法代表身分所得主張者，亦應有所調整。

2007 年 11 月 20 日外交部聲名：南沙群島、西沙群島、中沙群島及東沙群島等四群島，不論就歷史、地理、國際法或事實而言，皆為中華民國固有領土，根據國際公法原則，我國政府對該諸島之主權不容質疑並享有一切應有之權益。我作為南海水域及諸島的主權國家，基於主權獨立及尊重現實原則，反對任何挑釁行為，並支持透過協商對話解決紛爭、共同開發南海資源。

### 4、陳水扁總統—南沙倡議(Spratly Initiative)

(1) 台灣接受《南海各方面行為宣言》，堅持以和平方式解決領土與管轄

的爭議。

- (2) 南海的開發應首重環境生態的保育，尤其必須正視全球暖化，海平面上升對南海島礁永續經營所帶來的威脅。台灣籲請相關各國應優先考慮對南海劃設成海洋生態保育區。
- (3) 定期開放並邀請國際生態學者及環保團體至東沙環礁、太平島及中洲礁進行研究與考察。
- (4) 鼓勵民間成立「南海研究中心」，定期舉辦國際研討會，經由二軌的接觸管道，積極緩和南海不穩定的情勢。
- (5) 1995年5月美國國務院立場

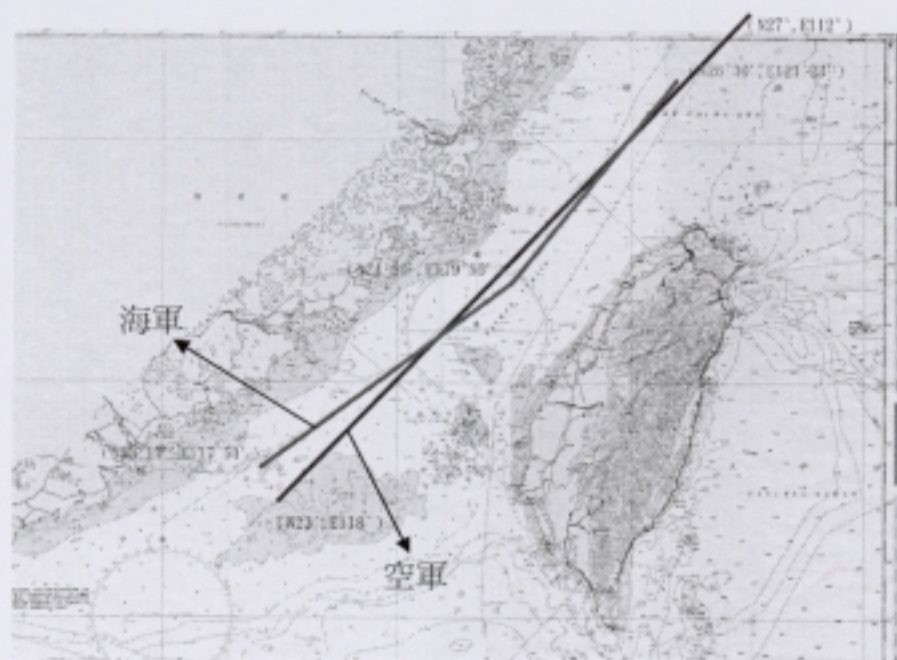
美國對主權爭端各方觀點不持任何觀點(the United States takes no position on competing sovereignty claims);南沙群島問題應該以和平手段解決(the Spratly Islands issue should be resolved peacefully);美國反對以武力手段解決這一爭端(the United States therefore opposes the use of force as a means of resolving the disputes);因此，不管最後以何種方案解決，南中國海上的航行自由不應受到影響。(freedom of navigation throughout the South China Sea should not be affected by whatever solution is reached.)

## 6、處理南海問題思維

在南海議題上，一方面台灣必須與中國合作；另一方面，又不能與中國過度親密。在國際多邊層次，盡可能將南海議題國際化：在多邊尋求突破。此種詭譎幻化之情境，使人想到《世說新語》的故事：「趙母嫁女，女臨去，敕之曰：『慎勿為好』！女曰：『不為好，可為惡乎』？母曰：『好尚不可為，其況惡乎！』」

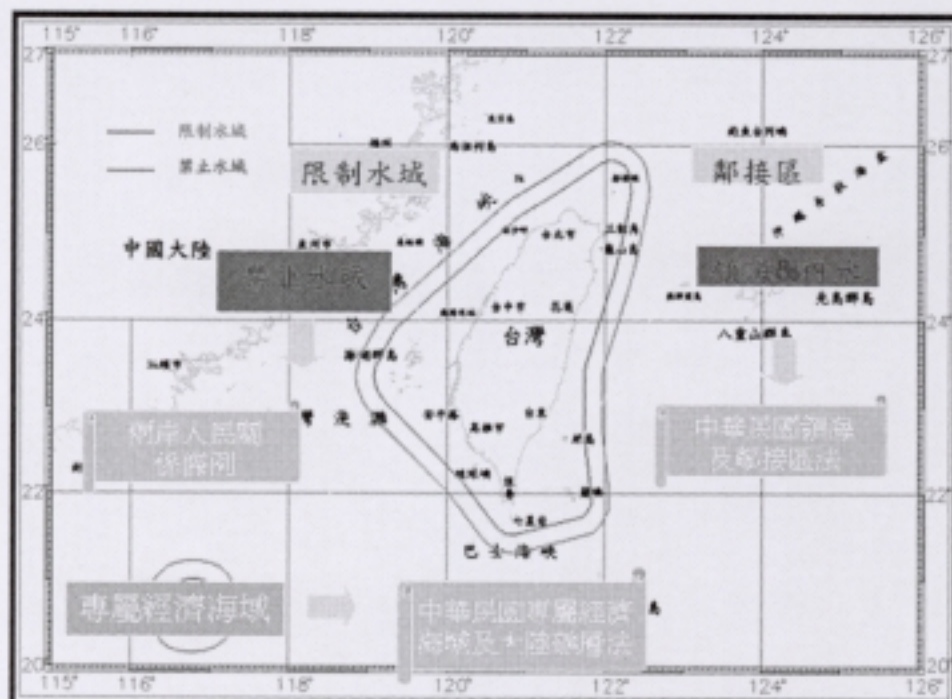
## 柒、西部海域

### 一、海峽中線



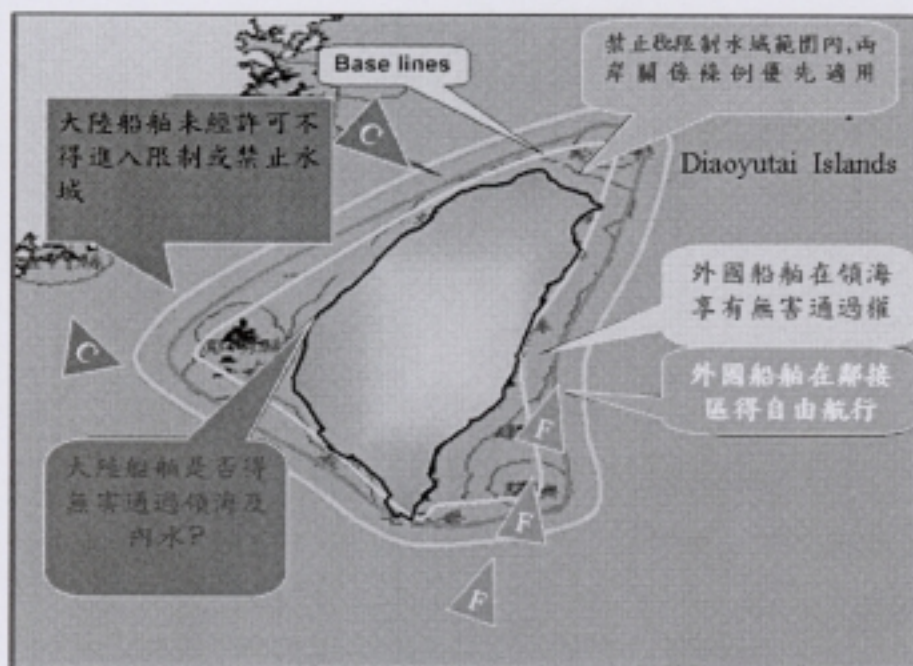
(圖一) 空軍與海軍海峽中線圖

## 二、禁止及限制水域



(圖二) 禁止限制水域與領海鄰接區專屬經濟海域





(圖三)

\* 24 海里→僅能監看；12 海里→則能動手抓人。

### 三、對台灣周邊海域偵測船舶

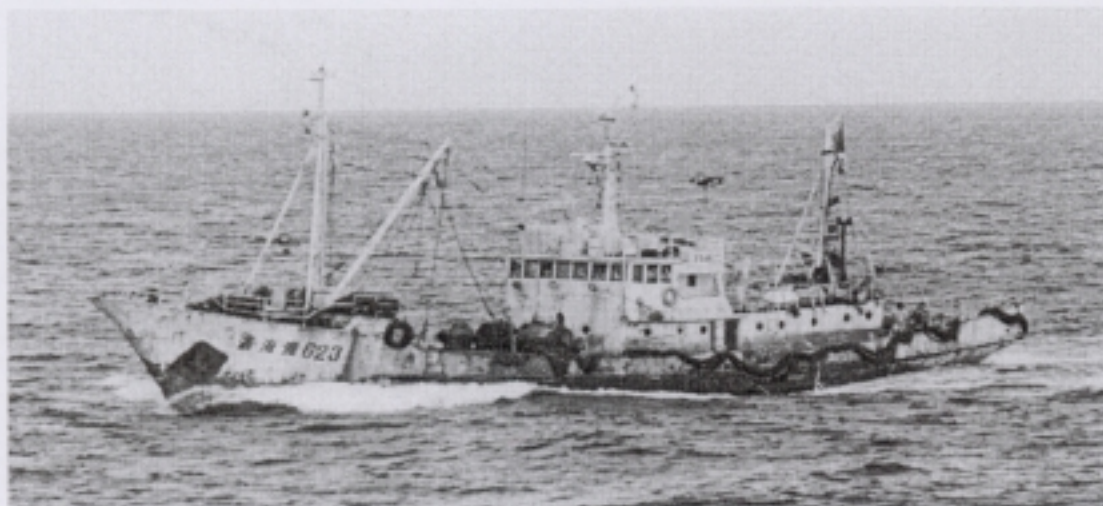
#### (一)中國情報漁船

##### 1、閩漁 339 號



識別特徵：導航雷達一座、鞭型天線三支、通信天線一支、救生筏兩具、工作吊兩支、吊桿一支、工作平台一座等。

## 2、浙海漁 623 號



識別特徵：導航雷達一座、鞭型天線兩支、工作吊桿一支等

(二)海洋資源探測船：國土資源部海洋地質調查局「探寶號」





### (三)科學研究船：向陽紅級科學調查船



識別特徵：艦艏前傾、艦艉平直，上層建築結構集中於船身中段，載具計有旋轉吊臂兩座、吊桿四支、鞭型天線六支、導航雷達兩座、衛星天線一具、風向風速儀一座、小艇兩艘、救生筏兩艘等。

\*東海地底下大家都在劃：日、美、中及我國。

\*彭佳嶼也是大家都在劃。

### 四、沿海國在專屬經濟區海域之權利

依 1982 年聯合國《海洋法公約》第 56 條規定，沿海國在其專屬經濟海域中，享有下列權利：

- 1、以勘探開發、養護和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然資源（不論為生物或非生物資源）為目的的主權權利，以及關於在該區域從事經濟開發和勘探，如利用海水、海流和風力生產能等其他活動的主權權利。
- 2、下列事項的管轄權，及公約規定的其他權利和義務：
  - (1) 人工島嶼、設施和結構的建造和使用。
  - (2) 海洋科學研究。
  - (3) 海洋環境的保護和保全。

因此，第三國未經沿海國許可不得於專屬經濟海域從事海洋科學研究。

(Q)大陸人民只要進入 24 海里，我國皆可驅離，因《兩岸人民關係條例》之規定，惟大陸人民在 24 海里外呢？中國是否為外國？24 海里外可否適用《中華民國專屬經濟區與大陸礁層法》？

《兩岸人民關係條例》第 1 條後段規定：「本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。」本條例為臺灣地區與大陸地區相關事務之特別法，然依「特別法優於普通法」原則，特別法未規定事項仍應適用普通法加以補充。換言之，按本條例僅就涉及兩岸關係之行政、刑事、民事等部分事項為規範，並未就專屬經濟海域中所涉兩岸事務，加以規定，故尚得適用臺灣地區其他法令規定加以補充(專屬經濟海域法)，以解決兩岸事務。

《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》第 3 條及第 4 條，有關大陸人民與臺灣地區人民合作申請之相關事項規定而言，並未排除大陸人民之適用，故專屬經濟海域法對於大陸船舶亦有適用。

另海岸巡防機關歷年來處理有關大陸海測船在我國專屬經濟海域從事海洋科學研究事件，亦依專屬經濟海域法相關規定據以執行。

兩岸之特殊政治關係，中國海測船可能藉此從事間諜情報蒐集活動，解釋上自宜採肯定見解，否則大陸海測船於臺灣地區距領海基線外 25 浬海域從事海洋科學研究甚或軍事目的之探勘活動，若認無法適用專屬經濟海域法，則此項重大法律漏洞將危害國家安全與海域權益。有關中國海測船之活動，國防部理應更為積極重視甚或提高至國家安全防衛層次，若逕認我國無執法依據似非妥適。

《兩岸人民關係條例》係試圖建立各依主權行使其管轄權之基礎，且我國制定兩岸人民關係條例之目的：係為確保國家安全及處理法律事件，雖考量和諧關係而避免涉及主權之文字，但並不意味放棄所享有之主權或專屬經濟海域之主權權利，否則將違背「確保臺灣地區安全與民眾福祉」之立法意旨。

我國並未因制定該《條例》而喪失專屬經濟海域之權利，若涉及兩岸海域權益事項亦有海域劃界之問題存在。

## 五、小結

西部海域未有劃界，因可能涉及國家主權問題；於我國對於「海峽中線」，係有4種畫法，分由漁業署、海巡署、海軍及空軍，皆各自畫有，惟以「海軍」所畫為通用。

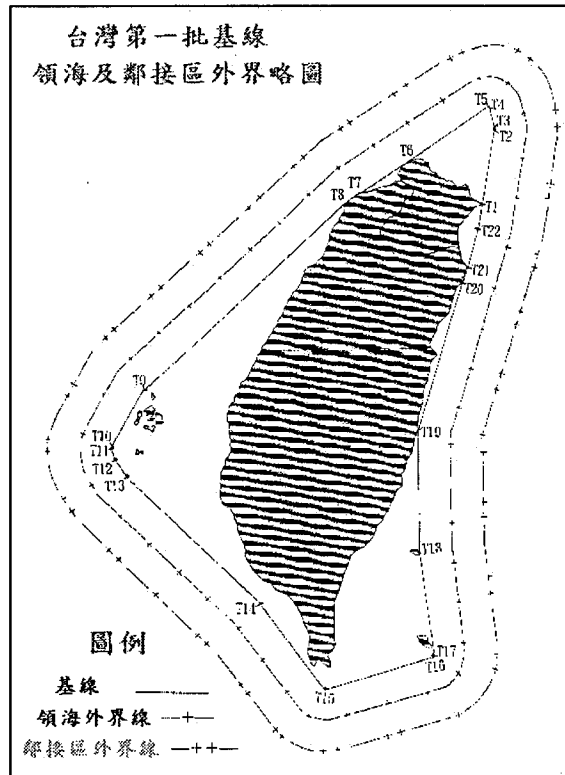
## 捌、相關國內立法

### 一、概念之提出

政治人物之提倡。「海洋國家，鯨神文明」：第九屆總統選舉，徽標以自信獨立的鯨魚取代傳統謙卑的番薯，象徵進取的海洋文化將逐漸取代封建保守的大陸邊陲文化。往後持續提出海洋國家概念，注重海洋立法。

### 二、重要相關立法（基本權益主張）

- (一) 中華民國領海及鄰接區法。
- (二) 中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法。
- (三) 中華民國第一批領海基線、領海、及鄰接區外界線。
- (四) 外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法。



〔圖四〕臺灣本島領海基線圖

### 三、配套相關立法（基本權益主張）

- (一)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工島嶼設施或結構許可辦法。
- (二)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。
- (三)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。

### 四、1996 年台灣政府處理釣魚臺列嶼立場

- (一)堅持主張對釣魚台列嶼之主權；
- (二)以理性和平方式處理；
- (三)不與中國合作解決；
- (四)以漁民權益為優先考慮。



## 五、南海政策綱領

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分，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。

### (一)目標

- 1、堅定維護南海主權。
- 2、加強南海開發管理。
- 3、積極促進南海合作。
- 4、和平處理南海爭端。
- 5、維護南海生態環境。

### (二)南沙倡議 Spratly Initiative

- 1、台灣接受《南海各方面行為宣言》，堅持以和平方式解決領土與管轄的爭議。
- 2、南海的開發應首重環境生態的保育，尤其必須正視全球暖化，海平面上升對南海島礁永續經營所帶來的威脅。台灣籲請相關各國應優先考慮對南海劃設成海洋生態保育區。
- 3、定期開放並邀請國際生態學者及環保團體至東沙環礁、太平島及中洲礁進行研究與考察。
- 4、鼓勵民間成立「南海研究中心」，定期舉辦國際研討會，經由二軌的接觸管道，積極緩和南海不穩定的情勢。

## 六、海洋環境保護之實例與法規

### (一)海洋油污染事件

- 1、1977年布拉格號(Borag)

#### (1) 事實經過

台灣在民國 66 年 2 月 7 日上午約 11 時，科威特籍油輪布拉格（Borag）號，從波斯灣滿載 3 萬 2 千 68 公噸燃料油，前往深澳港卸油的途中，在基隆與野柳間，位於基隆港正北方約 2 公里的新瀨礁海域觸礁沉沒；基隆港務局與海軍救難船曾趁高潮期間施救皆未能如願，至少有 1 萬 5 千餘公噸燃料油洩漏，含蓋整個北部海域，造成 70 多公里海岸不同程度的污染，漏油範圍從頭城到淡水都有，是台灣首宗最嚴重的油輪漏油污染事件。

## (2) 因應機制與後續

油災發生後政府於 2 月 23 日組成① 除油去污小組及① 油災勘察小組。後者於 1977 年 3 月 2 日正式組成，定名為「布拉格油災漁業調查小組」，成員包括中研院動物所等共十個單位共同參與。其調查內容包括四大部份：① 對漁業資源之補償估算；② 除油劑及油污對海洋生物毒害之研究；③ 食用含油污及除油劑之魚貝對人體之健康研究；以及④ 油污對海域生態結構之長期影響調查等。

## (3) 調查結果

其中漁業生產之損害評估，近海漁業為 5.7 億，沿岸漁業 8580 萬，採捕漁業等 3.3 億，養殖漁業 8630 萬，總計為 10 億 7140 萬元。海域生態之損失部份則因調查工作僅維持 1 年，為期太短，且生態之損失不易量化，故無法以損失之金額來表示。訴訟求償：獲得三百萬美金。

## 2、1990 年東方佳人號

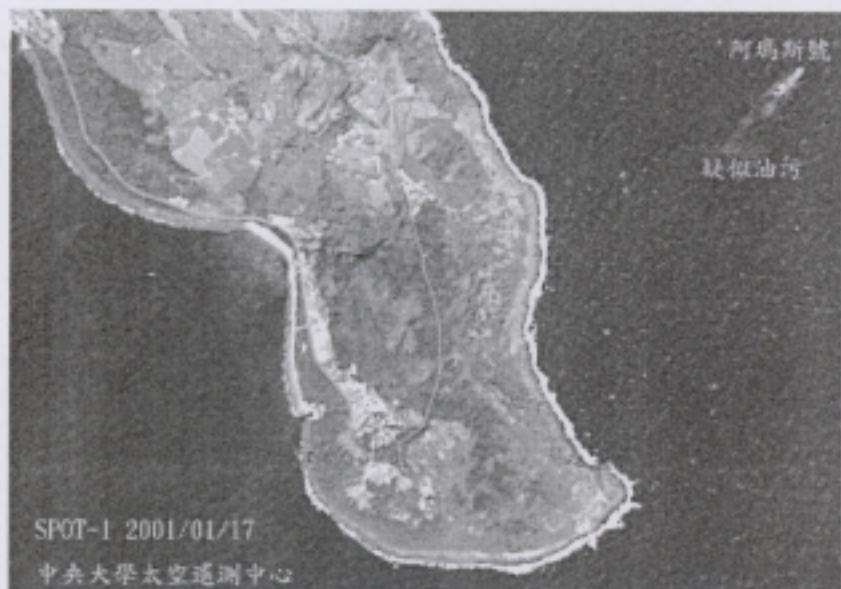
1990 年 4 月在北部野柳海域也發生過東方佳人號事件。東方佳人號貨輪觸礁事件，洩出原油污染了野柳及龜吼一帶之海岸，包括養殖之九孔池等，對當地的海岸生態再次造成衝擊。

## 3、2001 年阿瑪斯號貨輪

### (1) 事實經過

該三萬五仟噸之貨輪滿載礦砂，擱淺初期，海巡署海洋總局第十四海巡隊基於人道即先將所有船員救起。惟因天候惡劣，船上所存重

燃料油不斷外洩，約有一仟餘噸重燃料油漏出船體並污染鵝鶯鼻沿海及附近珊瑚礁海岸。



〔圖五〕阿瑪斯號漏油

## (2) 後續發展與作為

民國 90 年 4 月 10 日經行政院核定「重大海洋油污染緊急應變計畫」。民國 91 年 5 月及 7 月陸續在我國海域發生 24 萬 9 千噸原油的賴比瑞亞籍油輪(Front Tobago)及巴拿籍歐菲斯(Orpheus Asia)油輪失去動力事件，「行政院重大海洋污染事件處理專案小組」都能適時遏止可能發生在我國海域的重大海洋污染事件。

### 4、2006 年吉尼號

2006 年 12 月 24 日清晨，一艘 23,000 噸重的散裝貨輪吉尼號，發出通報在蘇澳岸邊隔淺。吉尼號巨大的船身，距離岸邊不到 100 公尺的海面，觸礁隔淺，從高聳懸崖下望，船體不斷流出重油，將周遭海域染成黑色，油污並向外海漂散。





〔圖六〕吉尼號漏油

## (二)海洋環境保護相關法規

- 1、海洋污染防治法。
- 2、指定從事油輸送行為之公私場所。
- 3、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準。
- 4、海域環境分類及海洋環境品質標準。
- 5、臺灣地區沿海水區範圍、水體分類及水質標準。

## 七、漁業利益相關立法

- (一)漁業法。
- (二)對外漁業合作辦法。
- (三)對於區域性漁業組織參與所衍生海洋立法。

## 八、管理體系制度

- (一)海岸巡防法
- (二)行政院海岸巡防署組織法
- (三)海洋巡防總局組織條例



(四)海岸巡防總局組織條例

(五)行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則

### 玖、中華民國領海及鄰接區法逐條釋義

- 1、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。直線基線為原則，正常基線為例外。
- 2、每一條皆有「中華民國」字眼，當初曾有立委覺得中華民國是贅語，想將其修除，惟就有人認是台獨，故反被加更多；具有一中思想。
- 3、第 6 條：中華民國領海與相鄰或相向國家間之領海重疊時，以等距中線為其分界線。但有協議者，從其協議。前項等距中線，係指該線上各點至中華民國基線上最近點與相鄰或相向國家基線上最近點距離相等之線。

→建議改成「鄰國」，被認為是台獨(有意識形態)。

- 4、第 9 條：外國核動力船舶、載運核物質或其他有害物質之船舶，欲通過中華民國領海時，須持有依國際協定認可之證書，並經中華民國政府許可與監管；其許可與監管辦法，由行政院定之。

→否定外國核動力船，是否與海洋法公約第 65 條有牴觸，而須修改，立委認不用，因環保之故。

- 5、第 10 條：中華民國政府基於國家利益或安全，得暫停外國船舶在領海特定海域內無害通過。前項特定海域之範圍及暫停無害通過之期間，由行政院公告之。

→海洋法公約第 25 條有「於必要時」之字眼。暫停無害通過，須預先公告，且時間要短。

- 6、第 12 條：中華民國政府基於航行安全、預防海上與海底設施或海洋資源受到破壞或預防海洋環境受到污染，得要求無害通過之外國船舶遵守一定之海道或分道通航制。前項一定之海道或分道通航制

內容，由行政院訂定公告之。

→台灣也須考量海洋法公約之規定，只是不必取得 IMO 之建議，公布後大家無異議即算。

7、第 13 條：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、貨幣或人員之行為。前項關於海峽過境通行之法令，由行政院公告之。

→國際海峽通行，很多學者批評，有修改之可能。非領海部分才有過境通行權，領海則用無害通過，但哪裡是台灣海峽則未說明。

8、第 15 條：中華民國政府得在鄰接區內為下列目的制定法令：(一)防止在領土或領海內違犯有關海關、財政、貿易、檢驗、移民、衛生或環保法令、及非法廣播之情事發生。(二)處罰在領土或領海內違犯有關海關、財政、貿易、檢驗、移民、衛生或環保法令、及非法廣播之行為。對於在公海或中華民國領海及鄰接區以外其他海域之任何未經許可之廣播，中華民國政府得制定法令，防止及處罰之。前二項之法令由行政院公告之。

→未規定完全，只有海關、財政較完備，而移民、衛生則不適用。





課程主題：台灣的漁業法

上課時間：97年03月04日(上4小時)

授課教師：陳荔彤 老師

## 壹、國際漁業法制背景發展與管理概述

### 一、1958年前之公海法制發展：

最早開始1930年北太平洋及白令海大比目魚漁業保存公約，之後還有1957年西北大西洋海豹獲補及保育協定。

### 二、1958年法制發展：

1958年捕魚公約(HFC)即是第一個為聯合國所主導企圖建立的國際捕魚規範公約，「捕魚公約」係就「公海公約」所揭示的捕魚自由原則做了更詳盡的規定，由各關係國家儘可能在國際合作基礎上協力求的解決。

該公約第二條對「養護公海生物資源」做了定義，即是「所有可能使此資源保持最適當而持久之產量，且能取得食物及其他海洋資源最大供應量之措施總稱」，亦即學者所稱的「最適當持續升產量(OSY)」。

而聯合國海洋法會議1958年第一屆會議通過四大公約，總體性成文國際海洋法開始建立，其中的「公海公約」(HSC)與「捕魚與公海生物資源養護公約」(HFC)等二項，即是與海洋資源有關之法制。之後1967年大西洋鮪魚保育國際公約通過。

關於1958年捕魚公約未能建立公海漁業規範體系之原因有以下四點：

1、沿海國均是片面宣布養護管理措施而未經過協調。

- 2、養護計畫之作成均以單一魚種作為依據，非以區域性為考量，或是其他的準則為依據。
- 3、對資源分配與執法計畫均未詳細考量。
- 4、當時遠洋漁業大國蘇聯與日本不願意承認該公海公約。

### 三、1982 年法制發展：

聯合國海洋法公約第一期會議始於 1973 年 12 月 3 日經歷 9 年、11 次的會期、16 次會議。1982 年 12 月 30 日通過。

在 1982 年聯合國海洋法公約的第七部份與第二部份就「公海生物資源的養護與管理」作了有關公海漁業的相關規定。公海漁業實體制度基本上大致均可分成下列三項：

- (一)公海自由補於權利
- (二)通過相關養護措施的義務
- (三)國際合作的義務

1982 年聯合國海洋法公約第 116~119 明確規定有關公海捕魚自由、並賦予沿海國鄰接的公海之漁業管轄權某些義務限制。第 116 條並照錄 1958 年捕魚及公海生物資源公約第 1 條規定：各國均有權由其國民在公海生物上捕魚及應遵守其條約義務(公海捕魚自由法則已受限制)。第 117 及 118 條規定沿海國家必須尋求協商制訂雙邊或區域國際協定以保護公海生物資源。第 119 條以科學方法及數據決定最高持續升產量(MSY)

1982 年關於特殊魚種之法制發展，在公海上而言，各國很少或是不願意對其所屬漁船之捕魚活動進行規範。因此，跨界、共享和高度洄游魚種的合作情形並不多，甚至是不存在，故而造成沿海國與遠洋漁業國家間不少的爭端。公約茲為有效管理保護此些特殊魚種，以避免其因為在「公海捕撈自由」的濫捕下而導致枯竭，除規定沿岸國與

其他國家的漁業權利義務外，對於這些特殊魚種(6類)的養護管理公約則另列條款(如第 63~68 條)，以規定其管理的方式。

\* 跨界種群(Straddling Stocks)：迴游於專屬經濟區與公海

\* 共同(Mutual Species)：200 海里內(跨國)，國與國之間

\* 高度迴游魚種(Highly Migratory Species)：跨洋

#### 四、1982 年之後法制發展

1955 年底由聯合國主導研擬的一項規範公海捕魚，其為強制拘束力的國際條約，聯合國跨界魚類及高度迴游魚類公約，此項公約主要規定各沿海國有權利義務管轄並保育本國 200 浬範圍之外鄰接公海漁業資源。

### 貳、公海漁業資源養護管理國際立法規範

#### 一、國際立法規範發展趨勢

國際立法趨勢而言，其首要基礎領域即是國際海洋法，而海洋法分為二種類型，即「習慣法」與「條約法」。由於在國際法中缺乏一個具有立法權的最高立法機構，以及因各國社會政策、文化與宗教信仰上的歧異，國際立法之新規範若要取得廣泛的同意並不容易。習慣法：長久之經驗累積而成，過程十分緩慢，對於急迫性的問題處理較顯困難。條約法：雖然較為簡便且可迅速反應問題，但為配合各成員間的歧異，條文中經常充滿妥協與不明確等規範。國際上為解決上述困境，乃利用「軟法」(Soft Law)這樣的「半程立法」(Half-way stages in the law-making process)因應，其通常是在「框架式」(Framework)或是「雨傘式」(Umbrella)的條約中附加「實踐規約、建議案、指導方針、決議案、原則性宣言、標準」等文件，然此等文件並不是國際法院規約第三十八條第一款所指稱的法律。



這些軟法均有一個共通的特質，即是經過仔細的磋商，且通常是謹慎的草擬聲明；雖然其不具有拘束力，且為非條約，但在許多情形下，其仍具有一些規範性的效力，因其本意至少有承諾要素存在。「1982年聯合國海洋法公約」的通過，國際宣言、議程、條約亦陸續出現了幾個公海漁業發展具有重要性的國際立法文件。而具有指標性之意義者如1992年「生物多樣性公約」、1993年「促進公海漁船遵守國際保育與管理措施協定」與1995年「履行1982年12月10日聯合國海洋法公約有關跨界魚種與高度洄游魚種之相關條文協定(跨界魚種協定)」也補充了「1982年聯合國海洋法公約」對於公海生物及生態資源保育與可持續利用方面之不足的部分。

## 二、國際立法規範內容介紹

公海大型流網漁業管理 1991年12月通過之46/215號決議內容：為免造成國家與經濟上之問題，必須禁止於公海使用流網。此決議更進一步呼籲所有國家確實履行1990及1991年通過的兩項決議案。其所採取之行動包括：自1992年1月1日起利用減少流網漁船的方式予以逐步淘汰(1992年6月30日止減少百分之五十；1992年12月31日底前全面終止公海上使用流網作業)。

里約宣言與二十一世紀議程 1992年聯合國環境發展會議(UNCED)所提出：

- 1、「里約宣言」是強調「永續發展」之重要性。
- 2、二十一世紀議程(第十七章方案C)則是強調公海生物資源之可持續利用與養護問題，要求各國承諾對公海生物資源之可持續利用與養護。為達此目的，有必要促進選擇性漁具之發展與使用、確保對漁撈活動有效的監督與執法、並促進有關公海生物資源之科學研究」。

促進公海漁船遵守國際養護與管理措施之協定 簡稱遵守協定，本協定制定主要是為加強各締約國在公海作業漁船之管理(即船旗國應善盡

管理公海上從事捕撈作業漁船之責任)，以防止其利用更換國旗或是懸掛方便旗等途徑，規避國際間所達成有關養護和管理公海生物資源的措施。

執行一九八二年公約有關「跨界魚類種群與高度洄游魚類種群」之相關協定本協定係就海洋法公約中有關跨界魚類種群與高度洄游魚類種群之養護與管理不足部份加以規範，於 1995 年通過，是至今規範有關公海捕魚最完整之國際條約。主要是在促進各國對「海洋法公約」規定的執行、強化體制，期進一步發展至「海洋法公約」一般性或架構式之規則上；其貢獻主要是在於「漁業的預防措施、國家管轄海域與毗鄰之公海部分採取一致性養護與管理措施、區域組織或安排的角色、船旗國的責任、在公海上對外國船舶的執行及港口國管轄權等事項上之法律發展。」

責任制漁業行為準則 1991 年 3 月 19 日「國際糧農組織」(FAO)下轄的漁業委員會即首次提出了「責任捕魚」之想法，並擬定相關規定。於 1995 年 10 月 31 日的國際糧農組織舉行的「國際責任制漁業會議」第 28 會期決議通過。本準則的性質係屬自願性的，其不具有法律上的拘束力。本準則是集近年所有海洋生物資源養護與環境保育理念之綜合性國際文件，是一個適用於全球各層級組織的規約。

### 三、漁業養護與管理規範國際文件內容回顧

跨界魚類種群協定、遵守協定和責任漁業行為準則等三個文件，在立法規範的時間點較為接近，但在範圍上卻有很大的差別，例如「跨界魚類種群協定」僅限於跨界及高度洄游魚種之管理；「國際糧農組織」之「遵守協定」則是處理公海上的漁捕行為；而「責任制漁業行為準則」則是就公海及國家管轄權水域的所有漁業活動加以規範，包括了養殖、海岸區管理、魚品加工、貿易和研究等事項。

## 參、公海漁捕國際執法管轄規範

### 一、國際法上之公海管轄權：

依 1982 年海洋法公約 89 條所述，公海管轄有三項原則：

- (一)所註冊之國家（即船旗國），具有管理並確使懸掛該國國旗之船隻作業安全及遵守規範之義務。
- (二)所有國家於公海上均有平等及不受限制的航行權，故為確保公海自由之原則，國際法除就某些明文規定之例外情況外，均禁止任何國家對於公海上他國船隻行使管轄權，亦即是說一艘船在公海上除了少數特殊狀況外，僅該船之懸旗國有管轄權。
- (三)當船隻位於非懸旗國之他國領海時，通常須受其懸旗國及地主國共同管轄，而地主國管轄權之施行性質與範圍，則視狀況而有所不同。

依國際法概念而言，管轄權即源自於主權，擁有主權之國際法主體為國家；易言之，管轄權之行使即為國家主權之具體實現。國際法中最為具體的規範當屬「促進公海漁船遵守國際保育與管理措施協定（以下簡稱遵守協定）」，協定前言明確指出，主要是為了加強各締約國對在公海所屬的作業漁船的管理，以防止更換國旗或懸掛方便旗等途徑(方式)規避養護和管理公海生物資源的措施。

### 二、有關公海漁捕執法管轄之相關規範

#### (一)二十一世紀議程第十七章

各國承諾保護和可持續地利用公海上的海洋生物資源，為此目的必需確保對於漁捕活動能夠進行有效的監測與執法；另規範各國應採取符合國際法的有效措施，以監測和控制公海上懸掛其國旗的船舶的捕魚行動，從而確保和管理規則獲得遵守，包括了漁獲和漁業努力量的全面、詳細、精確與即時的報告。

#### (二)1993 年遵守協定

該遵守協定是以船旗國的專屬管轄權為前提，要求船旗國應負起維持公海上漁船活動之專屬管轄權的責任，若是船旗國未能履行這些責任，國際社會將用其它方法來控制這些在公海上的船舶。

在區域的執法中，協定確定了非船旗國在公海對漁船登臨和檢查的原則，在船旗國授權或規定的時間內(即規定三個工作日)未作出答覆時，實施檢查的非船旗國可以對漁船進行處罰。此一規定突破了「公約」中所規定的船旗國在公海上對本國漁船的專屬管轄原則。

### (三)1995 年高度洄游魚種協定

第 16 條第 1 項規定：各國應議定監測、管制、監督和執法措施，以確保公海所制訂的養護管理措施得以遵守。

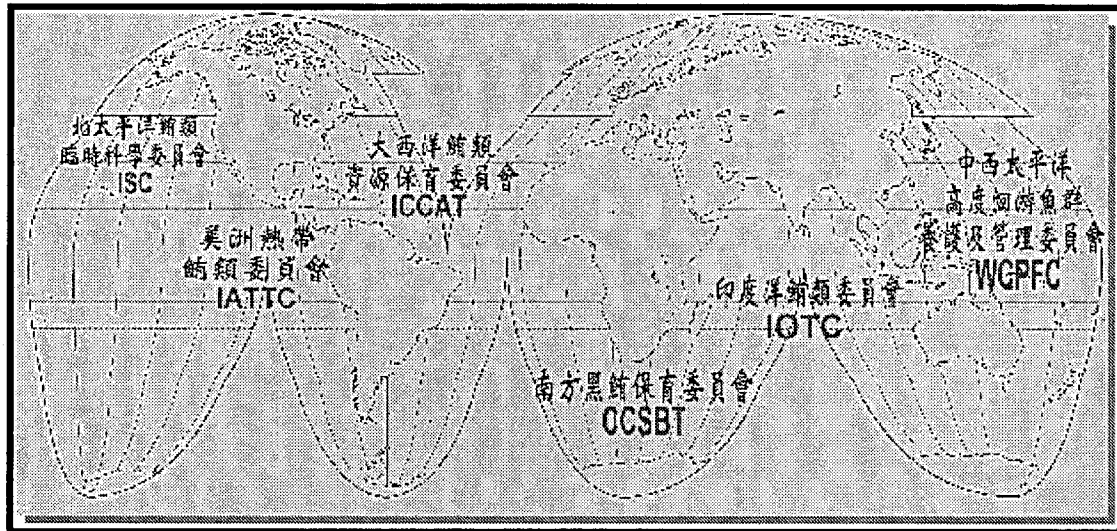
第 18 條 f 款規定：一國應對懸掛其本國國旗之船舶採取管轄、監督措施，包括「透過觀察員計畫、檢查機制、卸貨報告、轉載監督、上岸漁獲的監測及市場統計等辦法，查核目標魚種和非目標魚種的捕獲量」。

### (四)區域性漁業組織

以國際漁業管理的趨勢而言，實際進行漁業整合管理工作的組織即是區域性漁業組織。國際上的漁業規範不再侷限於傳統的船旗國管轄，而是廣泛的利用沿海國、港口國、區域或分區域組織踐行養護管理執法措施。

現今各國為查驗進口漁貨，均要求船旗國對所屬漁船所捕獲之漁獲物開立產地證明書，甚以「白名單」(日本解釋為「正規登錄名單」)配合「黑名單」(即「不遵守規定之漁船名單」)之方式有效監控漁獲之來源。





〔圖一〕全球較重要之區域性漁業組織

### 三、公海防制 IUU 漁捕之具體規範

#### (一) 監測、管制與偵測措施(MCS)

國際社會並無任何船旗國有能力在公海對其漁船行使 MCS 措施，必須藉由區域性漁業管理組織來加強措施中的公海登臨檢查、觀察員計畫執行，以避免公海漁業資源遭到濫捕。

MCS 三度空間監測方法：

- 1、空：利用衛星科技。
- 2、陸：港口檢查、轉載與交易監測。
- 3、海：派駐船上觀察員、船隻註冊、入漁執照、協定規範船員及船隻為船旗國責任。

#### (二) 漁業觀察員措施

觀察員之制度即是執行漁業管理與科學研究最有效的手段之一，其是較偏向於科學性功能，但在資源與環保條件嚴苛的時空之下，同時扮演監督者的角色，甚有執法者之角色。在國際漁業規範中之相關條文並無出現擬定或執行觀察員計畫之要求；因此，國際糧農組織在責任漁業制度規範中，呼籲公海捕撈作業漁船須設置觀察員。

目前國際漁業組織以 IATTC(東太平洋鮪類委員會)制度發展較為

完善(規定 400 噸以上的漁船均需設置觀察員，至少要有 50% 為 IATTC 所派)。

### (三)漁船監控系統(VMS)措施

VMS 係透過漁船上的通信設備，將該船有關資料即時傳送回岸上監控中心，俾進行統計及分析，以供進一步作為漁政管理或其他用途之依據，通常其所傳回報內容概約可分為船隻及漁獲資料。

為強化船旗國進行有效管轄與控制的義務，許多區域性漁業組織均已要求其會員國對漁船裝設 VMS，以落實船旗國責任並即時監控管理漁船動態。

\* 澳洲執行最佳。

### (四)遠洋漁業統計系統措施

漁業統計除是科學家進行資源研究的基礎外，亦是對資源的變動提供更多的瞭解及作為提供管理之建言，其對規範公海漁捕管理實際作用，歸納有二：

- 1、瞭解魚種群的資源狀態，藉以研究資源的數量變動、資源結構，預測未來的資源量和漁獲量。
- 2、為制訂管理措施，預測捕撈能力(漁獲努力量)和方法(漁法)對魚種群數量的長期影響，作為漁業管理決策時的科學依據。

公海漁業養護與管理法制整體而言亦僅是一套規定而已，故實際上仍是需藉由執法管轄權等各項行動予以實踐。因此，不論法律規範或是技術指導方針的對象係自然人或者是法人，以船籍國管轄權而言，其對所屬之國民所經營的漁船或其所屬漁船均得加以規範，以履行公海漁捕保育養護義務之規定。

## 肆、我國履行公海漁業管理之法制與實踐

### 一、我國遠洋漁業發展概況

我國是世界六大公海捕魚國之一(計有俄羅斯、日本、西班牙、波蘭、南韓、我國)，1960年後因鮪釣漁業的加入使我國的海洋漁業逐漸向三大洋公海漁場拓展，鮪魚業對我國經濟影響至為深遠且非常重要。我國漁業署官員並指出：「遠洋漁業的規模已到達頂峰，未來方向是促使遠洋漁業政策以高價漁產品作為捕撈對象，至於未來的重點策略是由重量的需求調整為重質」。

1、鮪延繩釣：鮪延繩釣之主要漁場在印度洋，早期主要以捕獲長鰭鮪為主，後來逐漸發展超低溫冷藏技術，故目前以捕黃鰭鮪為主。2、鮪鰹圍網：我國鮪鰹大型圍網漁船共有 42 組，漁場主要集中在中西太平洋之密克羅尼西亞、巴布亞新幾內亞、斐濟、馬紹爾群島、吉利巴斯··等水域。

我國經過十餘年努力，成功開發北太平洋赤魷、紐西蘭魷等漁場，於民國 86 年之年漁獲量超過 20 萬公噸，躍居為世界第三大魷魚國。秋刀魚是發展魷釣業之副屬產品，因魷釣船在魷魚季開始前的空檔時間，會前往北太平洋捕撈秋刀魚，待秋刀魚期(約每年 7-11 月)結束後，再補齊裝備前往西南大西洋，迎接其主要產品魷魚。

## 二、我國公海漁捕管理之規範

由於我國漁船作業遍布三大洋(大西洋、太平洋、印度洋)，且遠洋漁業中在我國占著極為重要的角色，其中又以鮪魚類群之產量為最。而在面對國際全面禁止使用流網作業之趨勢下，我國對於公海之漁捕法制未有立法之明確規範，僅能適用漁業法之相關法規，或是行政規定。

流網漁業管理規定：「流網漁業管理規定」於 93 年依據漁業法第 44 條第 3 款修改為「流網漁業管理要點」，此要點之重點為「禁止我國漁船在我國 200 海裡之外海域從事流網作業」。

配合公告行政管理措施：針對國際趨勢發展，每年均配合公告公

海相關作業之行政管理措施，對我國漁船在印度洋、大西洋、太平洋等海域的作業船隻或業者進行規範。

權宜船處理措施：為了解決權籍船之問題，推動回籍計畫修訂「漁船建造許可及漁業證照核發準則」，開闢管道使在台灣建造權宜國籍漁船回籍我國。

### 三、我國參與各區域漁業組織之現況

- 1、中西太平洋高度洄游魚群養護及管理委員會(簡稱 WCPFC，會員)。
- 2、北太平洋鮪魚臨時科學委員會(簡稱 ISC，會員)。
- 3、美洲熱帶鮪類委員會(簡稱 IATTC，觀察員，使用我國之國旗而參加之名稱為台灣)。
- 4、大西洋鮪類國際保育委員會(簡稱 ICCAT，永久合作非會員國)。
- 5、印度洋鮪類委員會(簡稱 IOTC，專家身分參與)。
- 6、南方黑鮪保育委員會(簡稱 CCSBT，2001 年通過成立延伸委員會我國為該會會員)。
- 7、世界圍網漁業組織(簡稱 WTPO NGO 組織，會員)。
- 8、國際漁業團體聯合會(簡稱 ICFA NGO，會員)。
- 9、APEC：官方正式平等參與。

### 四、我國公海漁業巡護法制與執法現況

行政院海岸巡防署於 89 年 1 月 28 日成立後，其遠洋巡護工作即是依海巡署與行政院農業委員會會銜訂定發布之「行政院海岸巡防署與行政院農業委員會協調聯繫辦法」第 2 條第 3 款規定「農業機關依法令須委託巡防機關執行之事項，除依行政程序法第 15 條第 2 項及第 3 項規定辦理外，並應訂定相關作業流程，以利執行」。

目前行政院海岸巡防署每年均受行政院農業委員會漁業署(以下簡稱漁業署)要求，協助執行北太平洋漁業巡護任務。民國 92 年為期了解



WCPFC 規範下之公海漁業執法之對策，即配合漁業署及學界之行政請求前往中西太平洋作業漁區之美屬薩摩亞海域執行巡護。

## 五、因應公海漁業管理我國應有之對策

### (一)規範我國公海漁船作業監控系統之策略

漁船監控系統之觀念及運用，係自 1989 年中美北太平洋公海流網漁業協定簽訂後始引進國內。根據該協定之規定，將北太平洋依季節劃定不同區域限制流網漁船之作業範圍，並為避免意外捕獲海洋哺乳類等保育類動物，政府乃規定前往該海域之流網漁船應裝置 ARGOS 衛星船位回報器。

1996 年即委託財團法人中華民國對外漁業合作發展協會研發適合國人操作漁船監控系統，並於該協會成立監控中心，以處理接收漁船船位相關訊息；2000 年規定大西洋作業之鮪延繩釣漁船及魷釣船，應安裝漁船監控系統回報船位。另於 2002 年再度規定捕撈南方黑鮪及秋刀漁船必須安裝漁船監控系統。目前除了回報船位外，更已規定部分漁船須透過漁船監控系統回報漁獲。

### (二)漁業觀察員制度之實踐

我國於 1990 年時即首次配置觀察員隨船執行，漁業單位派訓 9 名人員在我國籍的流網漁船上進行觀察、監測工作，惟當時僅係為因應國際趨勢，並未有相關法令或完整制度，故執行成效較無法彰顯；

後於 2001 年為因應國際漁業組織對觀察員制度之發展需求，即開始以計畫約聘方式僱用若干觀察員在本國漁船執行任務，其任務性質純粹是以保護漁業資源、搜集漁業、科學研究資料為主，與 1990 年流網配置之觀察員則有所區分與不同。目前我國並雖然沒有觀察員制度之存在，僅是在遠洋漁業的範疇中以公告方式做出原則性的規定。

## 伍、結語

我國雖為世界主要公海漁業國之一，然因非聯合國之會員，是以在各區域國際漁業管理組織僅多是以「觀察員」身份參與或以會員身份恪遵履行，我國始能在各區域漁業組織以「漁業實體」之地位繼續從事公海漁業活動。然為維護公海漁業實力及永續發展經營公海漁捕之目標，我國惟有從產業結構方面予以調整、轉型及落實執行漁捕公約等相關規範著手。



課程主題：台灣的海上交通法規

上課時間：97年03月19日、03月26日

授課教師：張志清 老師

### 講授大綱

- 壹、海上交通法規之立法意旨及範圍
- 貳、現行法規適用分析
- 參、航行安全法規
- 肆、航行水域管理法規
- 伍、貨物運送法規
- 陸、海難救助、打撈、移除
- 柒、海事報告、調查、評議
- 捌、Q & A

### 壹、海上交通法規之立法意旨及範圍

- 一、立法意旨(目前散見於各項相關法規中，尚未有單一立法，例如：  
海上交通安全法，目前正研擬中)
  - (一)管理海上交通：行政機關之政策(交通部、海巡署)
  - (二)規劃海上航路：分道航行
  - (三)保障航行安全
  - (四)防止船舶污染
- \* 交通標示之統一性



## 二、範圍

### (一)國際公約

- 1、1974 年海上人命安全公約及其議定書(SOLAS)：不斷在更新
- 2、1979 年海上搜救與救助國際公約
- 3、1989 年海上救助國際公約：酬勞、應盡義務。
- 4、1982 年聯合國海洋法公約：船舶登記、無害通過。
- 5、1972 年國際海上避碰規則公約：船舶無法煞車，因此需加強船員之訓練，關於訓練，係規範於船員法中。
- 6、1988 年制止危及海上航行安全非法行為國際公約：例如威脅，台灣未有立法，僅有海岸巡防法。
- 7、其他相關公約

### (二)國內法

- 1、海商法(船舶碰撞、海難救助)：責任歸屬問題。
- 2、船舶法：例如檢查、船舶國籍(所有權登記)、外國船舶採港口國管制。
- 3、商港法：港務、棧埠，主管機關為「交通部」。而航政由港務局兼任，因未設「航政局」。
- 4、船員法：STCW、在職訓練、僱用。
- 5、中華民國領海及鄰接區法：無害通過、管轄、緊迫。
- 6、海岸巡防法：由海巡署執行，乃為其執法之依據。
- 7、災害防救法
- 8、海洋污染防治法：由環保署執法。
- 9、其他相關法規

\*STCW：學校上課→取得證照→當值→在職訓練

## 貳、現行法規分析

## 一、未儘週延問題

1、海岸巡防法：賦予海岸巡防署為海上交通秩序管制及維護之執行機關，但：

- (1) 未有系統將違反海上交通秩序管制及維護之行為列出；
- (2) 未有明確之罰則；
- (3) 未明文授權海岸巡防機關取締與處分之權限，如扣押。

\*海巡法內容上與很多法有重疊，因其制定較晚。

2、海事調查與評議制度：涉及人民權利義務，但缺乏法律正式授權。  
(海洋法公約第 94 條，船員法第 66 條)

\*海事評議委員會，類似於我國之交通裁決所。

3、助導航設施：主管機關應為交通部(而非關稅總局、各商漁港之管理機關)，且應符合最新科技發展之無線電或衛星等導航系統。

\*如燈塔，於清朝就有，燈塔是由海關所管，但應為交通部管較為合理。

4、海洋測量及海圖、航海書刊之編纂及發行：應由交通部配合國際航行要求主導(應非由海軍大氣海洋局)。(SOLAS 第 5 章)

\*若無最新海圖，則船舶不具適航能力。

5、海上人命安全公約及海洋環保相關公約不斷推陳出新，例如 ISPS Code、PSC、ISM Code 等，我國非 IMO 會員國，無法以批准方式採納國際公約；而將公約內國法化之速度慢。在執行上常無法源依據。

\*船舶很容易被劫持，尤其是貨櫃船，因其準時且隱密，易被恐怖攻擊。

6、1988 年制止危及海上航行安全非法行為國際公約，我國現行法無任何條文予以因應。

7、船舶交通服務(Vessel Traffic Service)目前係依行政命令，仍無執行法源。(SOLAS 第 5 章)

\*VIS：目前在基隆、台中及高雄設有，其作用為掃描附近船舶資料。

\* AIS：自動辨識系統。

\* 交通部不管責任，怕國賠，因指示造成碰撞。

8、海道及分道航行制，已執行但尚無法源。(SOLAS 第 5 章，海洋法公約第 22、41 條)

二、相關規定常散見各法規中，且內容未必一致，常生執法上之困擾。  
例如：

(一)對有礙航行安全之沈船或障礙物報告之義務：商港法第 31 條及船員法第 71 條。

\* 報告之義務：航船佈告，類似路況報告。

(二)對發生海難之處置：商港法第 16 之 2 條、第 32 條及船員法第 72 條。

\* 原則上船長須盡力救助，於此由商港法管很怪，因商港無救難船，且該法只管商港。

(三)外國船舶進港緊急避難：中華民國領海及鄰接區法第 7 條、船舶法第 5 條、商港法第 2(3)條。→須經特許

(四)船舶碰撞後救助：海商法第 102 條及船員法第 75 條、第 109 條。

\* 碰撞後要留於原地，不能逃跑；無法律依據，可以扣押碰撞船。

三、常以行政命令執行國際公約相關規定，有違法律保留原則，例如：

(一)港口國管制(Port State Control)之執行

無法源依據，只有檢查文書，且也無規定扣留及處罰規定。

(二)船舶及港口設施保全之執行(ISPS Code)：管理規則

(三)船舶檢查標準之內國法化，以船舶法第 87 之 1 條至第 87 之 10 條，授權行政院採納。

船舶法之規定，「交通部可參考國際公約」，違反法律保留原則；若不合規定則停止航行，但如此有違人權。質言之，批准公約應由立

法為之，但該條則授權予交通部，如此違反法律保留。

四、雖有一部分納入現行法中，但常非該法所應管轄之範圍，例如：

(一)海難救助：不應由商港法(第 36 條)規範。

(二)非中華民國船舶，停泊國際商港以外之其他港灣口岸，除非避難：  
不應由船舶法(第 5 條)規範。

(三)船舶裝運危險品：不應由船舶法(第 87 之 4 條)規範。

\*危險品：只能裝於甲板上。

\*船舶結構安全，只管靜態。

#### 五、執法機關事權劃分問題

##### (一)海巡署

1、海上交通秩序之管制及維護事項(海岸巡防法)：與環境署、交通部之職權重複。

2、海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理(海洋巡防總局組織條例)：與海軍、交通部之職權重複。

3、海難船舶與人員之搜索、救助及緊急醫療救護事項：與交通部職權重複。

##### (二)交通部

1、海難之中央災害防救業務主管機關(災害防救法)

2、得設立海難救護機關並訂立「海難救護機構設立及管理辦法」(商港法第 36 條)

3、船員法、船舶法及商港法之主管機關

##### (三)環保署

海洋污染防治法之主管機關。但依本法執行、取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理。

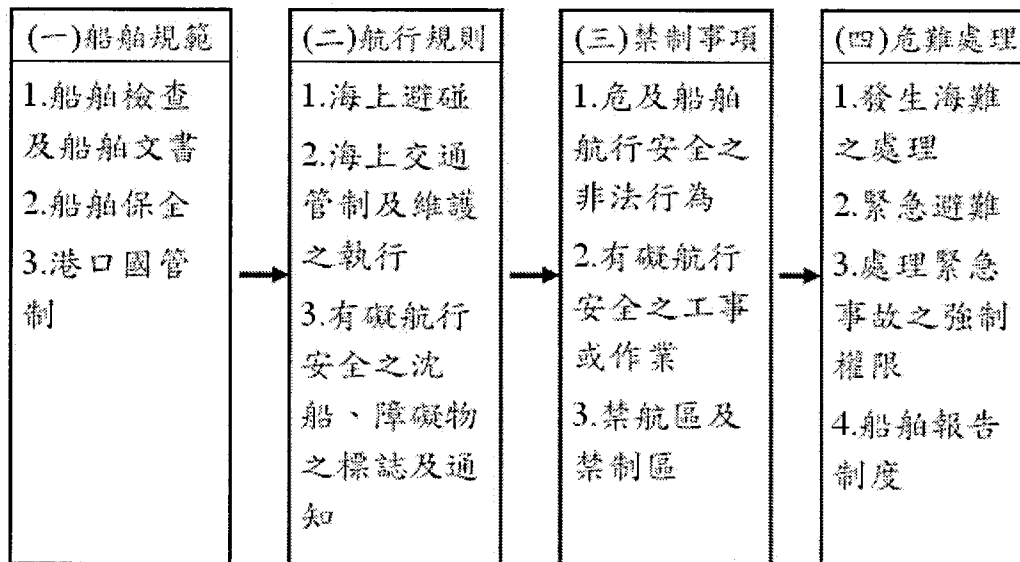
(四)關稅總局：航路標誌。



(五)海軍大氣海洋局：水道測量。

(六)農委會、漁船、漁港：漁船登記在交通部；農委會管漁船。

### 參、航行安全法規



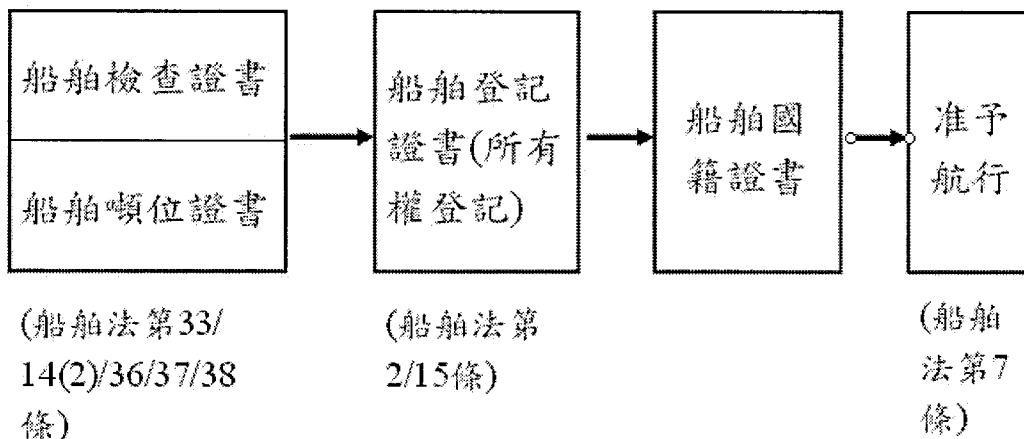
(Q)權宜船？(可參閱「境外公司操作聖經」或「稅務」相關書籍)

1、可僱用外國船員，且投資抵免

2、稅務問題

\*台灣有 80%以上之船，都登記外國船籍，如賴比瑞亞、宏都拉斯及巴拿馬。

#### 一、船舶規範



## 1、船舶檢查及船舶文書

### (1) 主要內容

- a.船舶應依相關規定，持有有效船舶文書；不能超過期限，3個月前要檢查。
- b.航政主管機關與海岸巡防機關得檢查文書。若有不符或不完備，得責令其改善，並得停止其航行或作業。

### (2) 國際法規

- a.1974年 SOLAS 附錄第1章第19條→硬體
- b.1974年 SOLAS 第9章(ISM Code)→管理制度

### (3) 國內法規

- a.商港法第26條：「船舶入港，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；出港時亦同。」
- b.船舶法第9條：「船舶應具備左列各款文書：...」(貨物倉單)
- c.國際商港港務管理規則第4(3)條：商港機關核驗文書。(商港棧埠管理規則)

### (4) 船舶登記之意義

- a.為實施船籍管制(Flag State Control)之基礎。船舶非領有國籍證書不得航行。而取得國籍證書之前應先取得船舶檢查證書、噸位證書及登記證書，登記為某一國家之國籍船舶。船舶不得有雙重國籍。
- b.船舶國籍為在公海上對船舶管轄權之基礎。
- c.船舶之所有權、抵押權及租賃權非經登記，不得對抗第三人(船舶登記法第4條)。

### (5) 船舶文書為港口國管制之檢查重點項目

- a.國籍證書
- b.(各項)檢查證書
- c.保全(Security)證書
- d.安全管理證書(Safety Management Certificate)

e.其他文書

2、船舶保全

(1) 主要內容(未來立法內容)

a.航政主管機關或海岸巡防機關得要求船舶在抵港前，依相關法規提供該船及其貨載、人員之相關資訊。→以備檢查

\*美國很嚴格，裝艙前將艙單，於24小時前須E-mail給保安部。

b.交通部得參照相關國際公約(主要為SOLAS及ISPS Code)制定執行船舶保全作業規則。

c.對於不符規定之船舶，得拒絕其進出港、停止作業或責令其改善，或指定安全水域待檢。

(2) 國際法規

a. SOLAS 第11-2章(加強海事保全之特別措施):授權IMO訂ISPS Code 行政命令。

b. ISPS Code (Part A 強制規定，Part B 建議規定): 不必經各國批准。

c.美國之SAFE Port Act (Security and Accountability for Every Port Act 2006)及各種倡議方案、規則(e.g. Container Security Act (CSI), Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT), 24-hour Rule, Megaports Initiative)

\*C-TPAT: 跟海關作夥伴，加速通關(綠色門)。

3、港口國管制

(1) 主要內容(未來立法內容)

a.非中華民國船舶進出中華民國港口，應接受航政主管機關管制。

b.交通部得依相關國際公約制定港口國管制規則。

c.對不符規定之船舶，得暫停該船之作業或航行，並通知船旗國、該船之驗船機構、船舶所有人或代理人等。

(2) 國際法規

a. SOLAS 第1章第B部分規則19/第11章規則4(「管制」及「操作要

求之港口國管制」)管制程序→實質法規；SPC. LL(載重線)。

b. IMO A787(19)決議案(A882(21)修正)(港口國管制之程序)

c. 1973/1978 MARPOL 公約 附錄一第 6 章 6.1

(3) 國內法規：

應由交通部依商港法第 50 條，頒布管理規則。

## 二、航行規則

### 1、海上避碰

(1) 主要內容

船舶在航行水域航行、錨泊及作業，應遵守現行海上避碰規則公約及航政主管機關或相關機關所定有關航行特殊規則之規定。

\*訓練船員以防止船舶碰撞，於事後始去鑑定由何機關管轄，或如何管轄？

(2) 國際法規

a. 1972 國際海上避碰規則公約(2001 年修正)。

b. 1982 年聯合國海洋法公約第 21 條(沿海國關於無害通過之法律與規章)。

(3) 國內法規

a.領海及鄰接區法第 13 條：制定維護航行安全及管理海上交通之法令。

b.商港法第 38 條、第 42 條：在商港區域內航行、停泊規定。

c.內河航行規則(民 69 年修正發布)。

### 2、海上交通管制及維護之執行(由海巡署負責執法)

(1) 主要內容(未來立法內容)

a.列舉在中華民國水域內之船舶，不得為之行為，例如：為依規定分道航行...等。

b.提供海巡署執法或取締之法源依據。

(2) 國際法規



### (3) 國內法規

a. 海岸巡防法第 4(1)(7)條：海巡機關執行海上交通秩序之管制及維護事項。

b. 海岸巡防法第 5(5)條：對有危害之船舶，得緊追、登臨…。

### 3、有礙航行安全之沈船、障礙物之標誌及通知

#### (1) 主要內容

a. 船長應即時報告之義務

b. 相關(港口)機關，應即採行排除。若無法排除，應立即通知、警告，並明確標識，以確保航行安全。

#### (2) 國際法規

聯合國海洋法公約第 24(2)：沿海國應妥為公布其領海內對航行有危險之任何情況。

#### (3) 國內法規

a. 商港法第 31 條：船長報告之義務；港務局標示公告之義務。

b. 船員法第 71 條：船長報告之義務。

### 三、禁制事項

#### 1、危及船舶航行安全之非法行為

(1) 主要內容(未來立法內容)：以 1988 年公約為依據

任何人不得以下列可能肇致危及船舶航行安全之行為：

一、以暴力、脅迫或恫嚇奪取或控制船舶。

二、對船上人員施暴。

三、破壞船舶或造成船、貨損毀。

四、以任何方法將可能破壞船舶，或損毀船、貨之裝置或物質置於船上。

五、破壞或損毀助導航設施。

六、故意傳輸虛偽之資訊(假情報)。

## (2) 國際法規

1988 年制止危及海上航行安全非法行為國際公約。

### 2、有礙航行安全之工事或作業

#### (1) 主要內容(待修訂)

a.應依規定向主管機關申請核准之工事、作業之船舶或設施。

b.應設置警示標識，並於航船布告公告之。

\*航船布告乃為專有名詞，依海洋法公約。

#### (2) 國內法

商港法第 41 條：「在商港區域內...有礙他船航行者，應...。」→規範不完全，未規制到「領海」部分。

### 3、禁航區及禁制區

#### (1) 主要內容

a.船舶不得駛入或穿越禁航區，所謂禁航區，例如國防部之演習區域。

b.船舶在禁制區內，應依規定航行或停泊。

c.禁航區及禁制區之規定，由交通部會同相關部會定之。

#### (2) 國際法規

1982 年聯合國海洋法公約第 25(3)條：武器演習。

#### (3) 國內法規

領海及鄰接區法第 10 條：得暫停外國船舶在領海及特定海域內無害通過。

## 四、危難處理

### 1、發生海難之處理

#### (1) 主要內容

a.涉及該海難或意外事故之各船船長應即時報告之義務。

b.並應採取防止航行危險之必要應急措施。

#### (2) 國內法規

a. 船員法第 72 條

b. 商港法第 16 之 2 條、第 32 條(海難救助機構)

2、緊急避難

(1) 主要內容

非中華民國船舶申請緊急避難之原因及處理方式。包括大陸船舶，不能停靠國內商港，亦包括軍艦及公務船，其不能進入國際商港。

(2) 國際法規

a. 1982 年聯合國海洋法公約第 25(2)條：沿海國有權採取必要步驟，防止危害。

b. IMO A949(23)決議案：「對需要協助船舶提供避難處所準則」(2003 年採納)

(3) 國內法規

a. 領海及鄰接區法第 7 條：無害通過之停船或下錨條件。

b. 船舶法第 5 條：除避難或特許外，非中華民國船舶不得在國際商港以外之港灣、口岸停泊。

c. 商港法第 2(3)條：國內商港之定義。

d. 國際商港港務管理規則第 3 條、第 43 條。

\* 國際商港，例如麥寮港由促進產業升級條例所設立，水深最深之港(20 呎)。

3、處理緊急事故之強制權限

(1) 主要內容(未來立法內容)

為處理緊急事故或災害，避免災害或事故擴大，航政主管機關或海岸巡防機關得責令在航行水域內之船舶變更航向，或駛往指定地點待命。

(2) 無相關現行法規

4、船舶報告制度

(1) 主要內容(未來立法內容)

進出或航行於中華民國航行水域船舶，應依照航政主管機關之規定，報告船舶及航行相關訊息。

\*例如有流攤、擱淺，海上新危險產生、氣象報告。

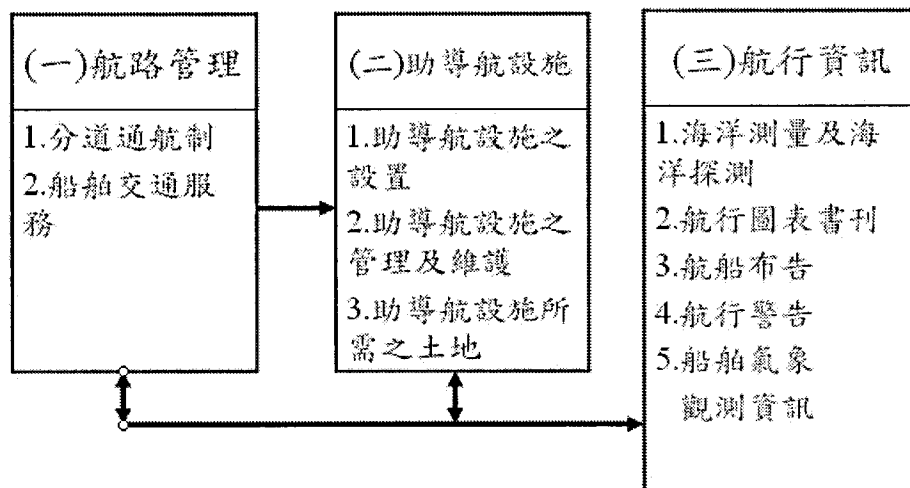
(2) 國際法規

a. SOLAS 第 5 章第 11 條：「船舶報告制度」

b. IMO A851(20)決議案：「船舶報告系統及船舶需要報告之一般原則，包括涉及危險貨物、有毒物質及海洋污染之海難事故報告指南」。

\*海洋污染之海難事故報告指南：指的是「航行安全」。

### 肆、航行水域之管理



\*國際商船比較問題，但漁船就需要「助導航」；海圖不必公布水深，其為國防機密。

#### 一、航路管理

##### 1、分道通航制

###### (1) 主要內容

主管機關得於船舶交通繁忙水域採行分道通行制或指定船舶航行



航路，並公告之。

\*交通繁忙：台灣東部海域未有適用。

(2) 國際法規

a. 聯合國海洋法公約第 22、41 條

b. SOLAS 第 5 章規則 10

(3) 國內法規

領海及鄰接區法第 12、13 條

2、船舶交通服務(VTS)

(1) 主要內容(未來立法內容)

a. 商港管理機關得設立船舶交通服務中心，負責特定水域航行安全之指揮管理。

b. 此一中心之設置應符合國際要求規範之航行安全設備。

\* VTS：雷達掃描有死角。國際規範，提供航海資訊為參考。

(2) 國際法規

IMO A875(20)決議案：「船舶交通服務指南」

(3) 國內法規

尚未立法，但基、中、高港已執行。

二、助導航設施

1、設置：應設置符合國際規範之各種助導航設施(電子導航)

(1) a. 海洋法公約第 43 條

b. SOLAS 第 5 章規則 13

c. IMO A815(19)決議案：「全球無線電導航系統」(三個點為定位)。

d. 國際燈塔協會海上浮標制度：漁船。

(2) 民國 23 年公布之「航路標識條例」→太老舊

2、管理及維護

主管機關：交通部(代替關稅總局)

### 3、所需土地之徵用

參考商港法第 8 條，得徵用土地

### 三、航行資訊

1、海洋測量及海洋探測：主管機關

2、航行圖表書刊：主管機關(最大比例尺)

a.國際法規：SOLAS 第 5 章規則 9、規則 27

b.海洋法公約第 40 條

c. 1978 年 STCW 公約 1995 年修正議定書第 2 章：電子海圖系統

d. IMO A817(19)決議案：電子海圖系統之性能標準

3、航船布告：主管機關應適時發布航船布告，以提供航行船舶必要資訊；如警廣。

a.海洋法公約第 24(2)條

b. SOLAS 第 5 章規則 4

c.外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法第 4(1)條

4、航行警告：有關氣象預告、氣象警告及航行安全緊急資訊，應由海岸電台隨時廣播發布；如無線電浮標。

a. IMO A419(11)及 IMO A706(17)決議案：全球航行警告系統

b. SOLAS 1988 年修正案：海事安全資訊之發布

c. IMO 717(15)決議案：航行印字電報交換(Navigation TELEX)，用 E-mail、無線電話也可，但其較明確，可存證；類似郵局存證信函。

### 5、船舶氣象觀測資訊

船舶依主管機關規定安裝設有氣象測報設備者，航經指定水域，應向中央氣象局定時通報觀測之資料；由各國船長提供當地氣象資料。

a. SOLAS 第 5 章規則 5

b.氣象法第 10 條(但目前未確定執行)

## 四、貨物運送法規

### 1、危險品運送

#### (1) 主要內容

船舶載運危險品，其包裝、標誌、標籤、積載之方法及檢查發證(文件檢查、運送文件)等，除我國法律另有規定外，依現行國際海運危險品準則之規定辦理。如長榮海運在英法海峽發生碰撞，船上有裝化學物質。

\*如台馬輪要造新船很難(13 億)：其船可用來① 運人、運貨、運車及燃料；② 什麼東西都運？就什麼都沒。

#### (2) 國際法規

- a. 海洋法公約第 23 條：載運危險品船舶無害通過領海，應持有證書，並採預防措施
- b. SOLAS 第 7 章 危險品之載運：只能裝於船艙上。
- c. IMDG Code 2002 九類危險品：國際海運危險品運送準則。
- d. MARPOL 73/78 附錄 3 「防止在海上以包裝形式載運有害物質造成污染規則」：如化學品船。

\*運費高，就存在一個危險，如韓進船在印度洋爆炸。

#### (3) 國內法規

- a. 船舶法第 87 條之 4：「船舶載運危險品之包裝、標記與標籤、裝載文件、裝載運送及裝載檢查等事項之規定，由交通部定之。」
- b. 危險品裝載規則：危險品碼頭，每一個港口都有。
- c. 外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法第 2 條

### 2、危險品船舶標識

#### (1) 主要內容

載運危險品船舶，應遵守之法令規章及懸掛標識(日間：紅旗；夜間：紅燈)。

#### (2) 國際法規

## IMO 之 MSC 675 号通告

### (3) 國內法規

a. 商港法第 30 條

b. 船舶危險品裝載規則 110 條

c. 商港港務管理規則第 32 條

\* 漏斗船：其特性為開門大、2 個腳鏈，樓下統艙，海水容易灌入。

### 3、穀類運送

#### (1) 主要內容

裝運大量散裝穀類之船舶，其裝載基本條件、假定傾側力、防動裝置及穩固設施，應依相關國際規範；及主管機關所定之船舶散裝穀類裝載規則之規定。穀類之特性為細微及輕；須停好幾個港口，穀類須裝穀倉。

(2) 國際法規：SOLAS 第 6 章第 c 部分規則 8

(3) 國內法規：船舶法第 87-3 條

\* 貨物本身無危險性，但因積載而造成危險。

\* 水線以上為「乾線」。

## 五、海難救護、打撈、移除

### (一) 基礎設施

#### 1、海難救護機構與海岸電台之設置

##### (1) 主要內容

a. 交通部得設立海難救護機構及海岸電台

b. 民間機構申請設立海難救護機構之程序及條件、管理辦法：大陸地區較齊全，而我國僅有海軍、中油具救難船，海巡署只能救人。

##### (2) 國際公約

a. 1979 年海上搜索及救助國際公約：被 1989 年海難救助公約所取代，如報酬請求權。

b. 1982 年海牙法公約第 98 條

c. SOLAS 第 5 章規則 7

\* 要救船很難因船很重，若沉船就不可能，若無則可拖帶。

(3) 國內法規

a. 災害防救法第 3 條(交通部)

b. 商港法第 36 條(只管商港)

2、遇險警報

船舶遇險時，應立即依規定發出遇險警報。

(1) 國內法規：

a. 電信法第 25 條：應優先處理求救等緊急通信

b. 電信法第 46 條：電台之設置許可

c. 船舶無線電台管理辦法第 9 條/16 條

\* 外國船舶進入我海域，須關閉無線電。

(二)救護作業

1、海難救護之執行

(1) 主要內容

a. 港區內：由各港口機關執行

b. 港區外：由海岸巡防機關執行

c. 得協調國防部、警察或其他單位辦理

(2) 國際法規

a. SOLAS 第 5 章規則 7

b. 國際海空搜救手冊

(二)救護作業

1、海難救護之執行

(1) 主要內容

a. 港區內：由各港口機關執行

b. 港區外：由海岸巡防機關執行，因船小，只能於沿岸 30 浬執法。



c.得協調國防部、警察或其他單位辦理

(2) 國際法規

a. SOLAS 第 5 章規則 7

b.國際海空搜救手冊

(3) 國內法規

a.行政院國家搜救指揮中心設置要點(由行政院副院長主持)

b.行政院海岸巡防置海難救護作業手冊

2、救助義務

(1) 主要內容

a.航行中船舶之船長接獲遇險警報時，負有全速前往救助遇險人員之義務。如不能前往，應將理由記入航海日誌，並通知有關搜救單位；若不去則須負刑事責任。

(2) 國際法規

a. 1910 年海上救助與撈救統一規則公約

b. SOLAS 第 5 章規則 33

c.海洋法公約第 98 條

(3) 國內法規

a.船員法第 74、75 條：盡力救助。

b.台灣地區漁船海難救護互助辦法：遠洋漁船

3、搜救現場任務協調

(1) 主要內容

a.參加搜救各單位必須遵從現場海難救護執行機關之任務協調；由交通部指定指揮官。

(2) 國際法規

a. 1979 年海上搜索及救助國際公約「現場指揮官之指定及其職責」

b.國際海空搜救手冊第二冊 1、2、4

(3) 國內法規

- a.交通部海難災害防救業務計畫附錄二
  - b.行政院海岸巡防署執行災難防救作業要點之四
- 4、外國船機進入領海搜救：

應先報請當地航政機關核轉交通部核准辦理，於此大陸船舶有問題，除非特許，否則不能進入我國港口、領水。

※依交通部海難救護機構設立及管理辦法第 27、第 28 條

### (三)打撈與清除

- a、限期打撈清除
- b、代為打撈清除者，所生費用由該所有人負擔
- c、打撈之物處理方式：拍賣與交還。

※依商港法第 16 條、第 16 之 2 條；沉船是負債，而非資產。

課程主題：台灣的海洋環境與資源保育法

上課時間：97年04月09日

授課教師：趙國財 老師

## 壹、「阿瑪斯號」油污染事件

油污染最早發生於1967年英國外海，在公海漏油，公海之管轄是由船籍國管轄，而此船為權宜船，惟漏油危及，因此沿海國英國緊急避難，將該船炸沉。也因此英國制定了《公海干涉公約》。

2001年1月14日夜間，三萬五千噸的希臘籍貨輪「阿瑪斯號」(M/V Amorgos) 承載六萬二千八百八十五噸鐵礦砂，從印度開往中國大陸江蘇省南通時，途經我國專屬經濟區、領海而駛至內水的淺水域，船體因故破裂，其間發生主機故障失去動力而漂流十二小時，擱淺於屏東鵝鑾鼻外海。同年一月十八日，擱淺船隻之船體開始破裂並有漏油現象，總計約一千噸左右，然因海象惡劣，無法以圍堵方式侷限油污擴散，導致墾丁龍坑海域長達一公里半的裙板狀珊瑚礁保護區，面臨一場生態浩劫，其污染規模僅次於一九七七年「布拉哥輪」(The Borag) 一萬五千噸漏油污染事件。

凡與海洋事務有關的規定，皆可統稱為海洋法規。我國「海洋污染防治法」，即針對不同污染源，規制海洋污染之防止、排除及減輕等問題<sup>1</sup>。環保署表示要求屏東縣環保局，依海洋污染防治法規定，請該船公司採取應變措施，以防止、減輕及排除污染，並函請中油公司

---

<sup>1</sup> 我國「海洋污染防治法」仍有待改進之缺點，如法規內容過於陳舊，多數移植國際法、抄襲外國法制或臨時起意，不能有效規制現行發生的各項問題或符合國際標準。對於海洋事務的問題，許多規定散落於不同法規中，不能有效形成一完整管理制度，各規定間相互矛盾及重疊，欠缺深思熟慮的完整構想。此情形導致各種專業法規之內容過於簡陋，漏洞百出。

協助處理油污，另請花蓮港務局依海洋污染防治法規定，限制相關船員離境，促使船東出面處理油污及負擔損害賠償責任。

經中油公司人員至現場勘查，認為擱淺貨輪漏油現況及天候狀況，恐不利於抽取燃料油及處理油污等，故採用最原始的方式撈取浮油處理。我國國防部派國軍人員支援除油工作，於船身南面及龍坑沿岸各鋪設一條攔油索，並將所餘燃料油抽出，避免燃料油繼續外洩污染更大面積海域，對潛在污染源嚴加監視，採取相關預防措施，避免污染擴大。

根據我國「海洋污染防治法」第三十二條規定，「船難發生時，船長或船公司需負責防止、減輕及處理污染，但如船公司方面，無法立即處理油污，我國地方主管機關（即屏東縣環保局）得先行處理，所需費用由船公司支付」。船公司雖允諾負責清除所有油污，卻拖了十天才作清除油污的動作。屏東縣環保局經「行政院重大海洋油污緊急應變中心」指示，即告發船東公司，第一張罰鍰三十萬，第二張起依最高罰鍰一百五十萬元按日連續告發至第九十九張止，共計一億四千八百五十元。船公司就此提起行政訴訟，聲明對此行政處分不服，表示因天候不佳，致其無法進行處理工作，並非置之不理。法官亦認此項處罰有過當之嫌，違反行政法上之比例原則。後經雙方委託律師協調，以九百萬元達成和解。

在求償方面，「阿瑪斯號」之保險公司同意以新台幣六千一百三十三萬六千一百二十九元，作為油污清除費用之賠償金額，此為首宗政府出面求償成功油污賠償案件。基於我國損害賠償制度之「全部賠償」原則，請求權人可以請求賠償所受損害及所失利益。上述金額僅油污清除費用獲賠，監控費用、珊瑚復育費用、漁業復育費用、稅收損失及觀光收入損失等求償，繼於二〇〇三年一月十日經環保署向該輪之船東及船東責任互保協會 Gard，於船東責任保險公司所在地挪威法院與污染發生地台灣屏東地方法院，分別提起損害賠償訴訟。

挪威 **Arendal** 地方法院判決，阿瑪斯號船東及船東責任互保協會 **Gard** 應補償我國美金二十八萬八千八百八十九元（約合新台幣九百五十三萬三千三百三十七元）及自二〇〇三年三月十七日起至清償日止，依年利率百分之五計算之利息。我國則應分擔 **Gard** 及阿瑪斯號船東訴訟費用三百三十四萬八百九十二挪威克朗（約合新台幣一千六百七十萬四千四百六十元），並支付法院三萬四千三百挪威克朗（約合新台幣十七萬一千五百元）、法院聘請之專家法官費用及前述款項至實際付款日止之遲延利息。

挪威法院雖判決 **Gard** 及阿瑪斯號船東有義務補償台灣之損害，但判決補償金額甚少，該金額僅係為船難初期我方「已實際支付」之監控費用。法院認為擱淺事故發生後，第一階段監控工作係適當且必要，即船方有義務補償我國所支出之監控費用。我國為一臨海國家，有權於事故發生後進行監控，以掌控管轄地所受之損失。法院判決，二〇〇一年及二〇〇二年已經支出之監控費用，合理且有必要全額補償，但未來可能支出之監控費用則無給付之必要，其係因二〇〇二年之監控結果顯示，該地已在自然復育中，未來監控不應受到補償。至於我方所請求之珊瑚復育費用、漁業復育費用、稅收損失及觀光收入損失等，挪威法院均認為我方「無直接證據」足資證明此等損失發生，或認定此等損失與阿瑪斯油污事件間之因果關係尚無確切證明，我方對於海洋生態、環境與資源毫無瞭解與掌握，「無直接證據」可以支持索賠。故挪威法院駁回此等損害補償之請求。

\*漏油處理方法：(1)抽油；(2)炸沉；(3)用攔油索。

\*台灣之漏油事件：1977年布拉格油輪、阿瑪斯號貨輪、韓國化學船及吉尼號等

## 貳、聯合國對於環境保育之貢獻



## 一、前言

在最近一兩個世紀內，與過去一萬年，甚至更長的時間相比，人類活動已使地球環境發生前所未有的重大變化。臭氧層破壞、氣候暖化、酸雨、大氣、空間和海洋環境遭到污染、生物多樣性銳減、水資源危機、人口過剩，以及荒漠化等，皆對全人類構成威脅。環境問題已從局部的小範圍環境污染與生態破壞，演變成全球性的環境問題，成為當前影響人類社會繼續發展的重大問題之一。

這種全球性的環境問題，與人類當前的生產與生活方式、貧困、人口快速增長、不公平的國際經濟秩序，以及戰爭與軍備競賽等問題息息相關。全球環境問題又是全方位的，上至大氣層及外層空間，下至地下水；大到全球氣候，小到遺傳基因，其所帶來的負面影響已遍佈地球每一個角落乃至太空。無論是陸地還是海洋，生物或非生物，地球環境都呈現出令人擔憂的惡化或退化。儘管已有全球氣候暖化、臭氧層破洞、酸雨、大氣污染、水污染、淡水資源短缺、土壤退化、物種加速滅絕等一系列當前的全球環境問題，以及溫室氣體的持續排放，含有危險性廢棄物的累積增加，人口的持續增長，更有如基因生物技術的應用、生物多樣性減少的新科學技術等問題所引發的潛在危險，全球環境問題是整個人類社會所共同面臨的問題，並非單獨的個體或國家所造成，但其影響卻及於全體人類，故須仰賴全人類共同努力。

## 二、聯合國對於環境保育之努力

### (一)在水體環境保護方面

#### 1、在水資源保護方面

人口大量成長與經濟高度發展，全世界需水量日甚一日，加上水被污染及水資源的浪費，世界性的水荒不斷擴大。早在 1989 年底，即有四十多個國家嚴重缺水，某些大城市因過度採用地下水，導致地

面嚴重下陷。經專家評估，水源危機將取代能源危機，成為人類最艱困的問題。包括水源分配不均所造成的缺水問題，以及水資源污染問題。在多國共有水源水域管理問題則更為複雜，往往引發國際爭端。聯合國自 1950 年代起即注意並著手處理此一問題，在國際水域管理上，借用國際海域處理的經驗，而第一個國際水域方案「贊比亞河計畫」也在 1987 年成立。

\* 台灣的下水道很差，法國巴黎最好。

## 2、在海洋環境保護方面

為了控制對海洋環境的污染及保護並合理利用海洋資源，聯合國制訂一系列全球性、區域性，或針對某些特定問題的公約。1982 年《聯合國海洋法公約》為海洋法最重要的國際法律文件，一方面為各國利用和保護海洋資源的行為確立了必須遵守的國際法原則和義務，另一方面也為各國保護國際海洋環境形塑基本的法律要求和制度。<sup>2</sup>於此同時，聯合國環境規劃署透過其區域海洋項目，在地中海、波斯灣、中西非、東南太平洋、南太平洋、紅海、亞丁灣、加勒比海、東非及黑海等區域性海域制訂區域性公約，其中既有區域性海洋環境保護的框架性公約，如 1976 年《保護地中海免受污染公約》、1981 年《合作保護和開發西非和中非區域海洋和沿海環境公約》等；尚包括為了實施上述區域性公約而制訂的議定書，如 1980 年《保護地中海免受陸源污染議定書》。該些公約和議定書與國際社會的其他條約共同構成海洋環境保護條約體系。

## 3、在內陸水環境保護方面

1997 年《國際水道非航行使用法公約》，目的在於保證國際水道的利用、開發、養護、管理和保護，促進後代對其進行最佳與可持續的利用。但由於締約方對《國際水道非航行使用法公約》在對國際水道上游國的主權權利承認，與上游國、下游國的權利和義務平衡，以及

<sup>2</sup> 王曦編著，《國際環境法》（北京：法律出版社，1998 年），頁 217。

爭端解決程序方面的規定，存在較大爭議，該公約的批准和生效目前陷於困境。

## (二)海洋漁業資源的養護與管理

### 1、海洋漁業資源

海洋擁有豐富的生物資源，是人類生存發展的空間。海洋不但可調節地球的溫度，也為人類糧食提供蛋白營養的主要來源之一。漁業資源是指一切有經濟、開發、利用和科學價值的水生生物和漁業水域的總稱。漁業資源是最重要的自然資源，亦是自然環境要素的重要組成部分，對於社會經濟開發滿足和改善人們的物質生活，保持生態平衡具有重要意義。漁業資源包括：

#### (1) 漁業水域

漁業水域指魚、蝦、蟹、貝類的產卵場、越冬場，洄游通道和魚、蝦、蟹、貝、藻類和其他浮游生物(浮游動物植物)的養殖場，海洋動物產卵和育幼場，海洋生物繁衍生長的水域。海水質量的清潔有利於海洋浮游生物、魚種的生息繁衍和生態平衡。漁業水域水質標準是保護漁業水域生態環境的重要依據。

#### A、漁區(Fishing Zones)

沿海國為行使專屬捕漁權，或為了採取養護漁業資源的措施而建立的特別管轄區域。

B、漁區分為：專屬漁區(Exclusive Fishing Zones)和養護區(Conservation Zone)兩種。建立領海範圍內的專屬漁區，並非管理漁業最合適的制度。沿海國在專屬漁區內有權只准許本國的漁民而禁止外的漁民在該區內進行捕魚活動。

#### (2) 水產資源

水產資源是只作為漁業生產對象的水生動物、植物和卵子、孢子、種子等漁業資源，因其依賴於廣闊的水域是再生性很強的資源，按所依賴的水域不同，可分為淡水資源和海水資源。

捕撈海洋漁業是傳統生產活動，魚和其他海產是沿海各國人民食物蛋白質的重要生活來源，從前世界漁總獲量的 80%以上是在近海較淺的海域內捕撈的，但由於當時的領海較窄，僅 3-12 浬，故相當大的捕漁區仍在公海範圍。發達國家捕撈船隊控制全球大部分的漁業，長期以來，對漁業資源重利用輕保護，對於海洋資源的開發利用只追求數量、增船加網，使捕撈能力遠大於漁業資源的再生能力，捕撈量失控，嗣因漁業水域遭嚴重污染和破壞，造成內陸近海漁業資源衰退，有的海域已不成魚汛，甚至有的漁類品種已瀕臨滅種。至 1970 年代，由於近海的過度捕撈，大陸架海區底棲類漁業資源衰退，為了阻止海洋大國遠洋漁船在他國近海的大量捕撈，許多發展中沿海國家紛紛宣布 200 浬的專屬經濟區或專屬漁區，蓋全球商業魚種活動 90%都在專屬經濟區或專屬漁區之中，結果自 1978 年至 1987 年之間，世界獲產量增加到 32%，許多發展中沿海國家的漁產量明顯增加，而那些世界前五大的水產國漁獲產量強却減產。嗣後，一些海洋大國開始轉向深海大洋去捕魚，並發展深海捕魚技術。

## 2、漁業資源保育的法律規章

### (1) 1958 年《公海公約》

公海捕魚自由是指在國際法的規範下，任何國家或其國民都有權在公海上自由捕魚，而不受其他國家的阻碍。此處所稱國民是指根據有關國家的法律屬於該國約的各種大小漁船，而不問其船員所屬的國籍。儘管以船旗國管轄為原則，但傳統公海捕魚自由的概念在海洋中已根深蒂固，故在漁業資源的保育上，遭遇到更大的困難，而海洋中有部分之漁業資源乃屬跨界魚群及高度洄游魚群者，由於這類魚群的活動範圍較為廣闊，往往橫跨各國管轄之邊界或是跨越內水、領海、專屬經濟區與公海之間，故在漁業資源的養護與管理上產生許多問題。1958 年《公海公約》第二條規定，各國於公海之捕魚自由須適當顧及其他國家行使公海自由之利益，此應包括公海生物資源之養護。

故各國在公海上雖有捕魚自由，惟仍須受 1982 年《聯合國海洋法公約》的拘束。

#### (2) 1958 年《捕魚及養護公海生物資源公約》

1949 年聯合國有捕魚及養護公海生物資源動議，1958 年《捕魚及養護公海生物資源公約》是第一個由聯合國建立的捕魚規範的國際公約，不僅界定養護公海生物資源，且明定各國均有養護公海生物資源的義務。其第六條規定，沿海國在毗連其領海的公海的任何區域對其生物資源生產的維護有特殊利益，且沿海國有權以同等地位參加為公海中該地區保全之目的而設置的任何研究及管理制度，即使其國民並未在該地區經營漁業。該約於 1966 年生效。

為保全魚類生存繁衍，有國家提出在領海外建立漁區，沿海國在該漁業享有排他性的權利，如此可使漁區之漁業資源為沿海國有效養護與管理。沿海國對其領海、毗連區海域漁業資源的特殊經濟利益，沿海國漁區具有排他性。

#### (3) 1982 年《聯合國海洋法公約》

1982 年《聯合國海洋法公約》第一一六條規定公海捕魚自由的權利須受沿海國對於跨界與高度洄游魚種、海洋哺乳動物、溯河產卵魚種與降河產卵魚種的養護與管理的影響。第一一七條規定各國均有義務為各該國國民採取，或與其他國家合採取養護公海生物資源的措施。第一一九條規定各國在制定養護與管理措施時，應利用科學方法以確保相關魚種之永續發展。第一九二條規定，各國在為保護和保全海洋環境而擬訂和制定符合本公約的國際規則、標準和建議的辦法及程序時，應在全球的基礎上或在區域性的基礎上，直接或透過主管國際組織進行合作，同時考慮到區域的特點。

#### (4) 1993 年《促進公海魚船遵守國際養護和管理措施協定》(Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels of the High Seas)

要求公海捕漁行為必須遵守特定規範，船旗國對於監督漁船的行為負有相當責任。

(5) 1995 年《負責任的漁業行為規約》(Code of Conduct for Responsible Fisheries)

以 1982 年《聯合國海洋法公約》、1992 年《坎昆宣言》(Cancun Declaration)<sup>3</sup>、《里約宣言》(Rio Declaration)、《二十一世紀議程》(Agenda 21)、1993 年《促進公海漁船遵守國際養護與管理措施協定》、1995 年《執行 1982 年 12 月 10 日聯合國海洋法公約有關養護及管理跨界魚群及高度迴游魚種之規定的協定》(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 Convention and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)為基礎，目的在為海域捕魚作業提供一個國際性行為規範，以確保漁業資源的永續發展。各國應共同合作，以確保跨界魚群與高度迴游魚類種群之長期和可持續利用，並要求船旗國、港口國和沿海國更有效地執行為這些種群所制定之養護和管理措施，為促進上述目的之達成，該協定對於各國間之執法合作，特別是公海登臨的原則做出更具體的規定。

### 3、專屬經濟區與公海生物資源

#### (1) 專屬經濟區內的生物資源

關於海洋生物資源，1982 年《聯合國海洋法公約》規定沿海國決定其專屬經濟區內的生物資源可捕獲量。倘無能力捕獲所有可捕獲的生物資源，應透過協商，准許其他國家（尤其是發展中國家）捕撈剩餘的部份。對於出現在兩個或以上的沿海國家的專屬經濟區的魚種或也出現在專屬經濟區外鄰接區的魚種，依約有關國家或區域組織協調其養護及發展。

---

<sup>3</sup> 在墨西哥坎昆市召開國際責任捕魚會議，通過坎昆宣言(Cancun Declaration)，強調所有商業性捕魚行為皆應在一個負責任的漁業架構下進行，以確保漁業資源的永續發展。



## (2) 公海生物資源

所有國家均有權由其國民在公海上捕魚，但需注意 1982 年《聯合國海洋法公約》第六十三至六十七條的限制，並與其他國家合作以養護和管理公海生物資源。《聯合國海洋法公約》規定，沿海國決定其專屬經濟區內的生物資源可捕獲量。若無能力捕獲所有可捕獲的資源，應透過協商，准許其他國家，尤其是發展中國家，捕撈剩餘的部份。

## (3) 公海上使用大型流刺網問題

在公海上許多船舶使用大型流刺網(Rifling nets)捕魚，大小通吃，造成漁源涸竭問題，在 1982 年《聯合國海洋法公約》中乃一大漏洞。鑒於日本、韓國與臺灣均廣泛使用流刺網捕魚，對海洋生物資源造成極大的破壞。美國遂率先以國內立法來限制流刺網的使用。例如，我國籍流刺網漁船「吉羊一號」於 1989 年 4 月 19 日在阿留申群島西端的阿圖島西南 1600 公里處禁捕區，使用流刺網捕撈烏賊時，被美國海岸防衛隊巡邏艇「賈維斯號」發現，並懷疑「吉羊一號」也在捕撈鮭魚鱒魚，追逐兩天後，經我行政院農委會同意登船檢查，發現鮭魚魚體輪廓和殘骸。又如 1989 年 6 月又有我國籍漁船「大傑三號」被美國海岸防衛隊人員查獲非法越界捕撈鮭魚，美方未先徵詢我政府同意便逕自登船，隨後我方人將「大傑三號」押返以嚴懲違規。1989 年我「北美事務協調委員會」與「美國在臺協會」簽訂一份《中美北太平洋公海流網漁捕作業協定》換函，禁止我漁船在北太平洋公海使由流網捕撈溯河性魚種，並以登臨與搜索的方式達到協定規範捕撈鮭魚鱒魚的目標。聯合國第 44 屆大會於 1989 年 12 月 22 日通過 44/225 號《關於公海流網漁捕作業和其對世界海洋資源的影響》決議，1991 年 12 月通過第 46/215 號《關於大洋性流網捕漁活動及其對世界大洋和海的海洋生物資源的影響》決議，呼籲世界各國於 1992 年 12 月 31 日後全面禁止使用流網從事捕魚作業。聯合國通過決議全面禁止在公海使用大型流網從事捕魚作業自 1993 年 1 月 1 日正式實施。日、韓、以及臺灣亦

均同意停用流刺網捕魚。1996年7月，美國海岸防衛隊在北太平洋公海上發現我國籍漁船「長得二號」，非法使用流刺網捕魚，7月10日，中美雙方要求停船受檢，並同時登臨檢查，搜索歷三小時，並無發現該漁船有任何違法捕鮭之證據。

\*1991年1月，我國政府仍貸款200萬予漁民購置流刺網，抓捕鮭魚，但1992年後則全面禁止使用流刺網，故漁民將這些船拿去載大陸偷渡客至美、日，後被美國要求遣返費。

\*海巡署之船是軍方淘汰的，軍方的船則是二次大戰時最新的，我們最新的艦是在1974年的紀德艦，原本是伊朗於1974年跟美國訂的，但因伊朗王倒台，故存封於美國，存封20年後再賣予台灣，依條件賣二次，一次收伊朗的錢，一次收我們的錢；根據美國的專業人士說，美國將紀德艦賣給我們是非常不道德之行為，為何不道德？軍艦出去時，要有巡防艦，旁邊要有很多小的艦隊護著大的艦，質言之，於海軍出去時，下面要有潛水艇，上面要有飛機，旁邊有巡防艦、護衛艦，如此銅強鐵壁，我們現在買的是陽春艦，剛好是目標，在演習時，第一回合就被打沉，而上面怕影響軍心，所以調整數據，打來打去打不沉。海巡署的船太差，沒有執行能力。

#### (4) 跨界魚群及高度洄游魚種

##### A、溯河產卵種群：鮭魚型

溯河產卵種群，魚源國應有主要的利益與責任。且只能在專屬經濟區內捕捉。在專屬經濟區以外進行這種捕撈的有關國家應保持協商，以期就這種捕撈的條款與條件達成協議，並適當顧及魚源國對該些種群加以養護的要求和需要。而在溯河產卵種群洄游進入或通過魚源國以外國家的專屬經濟區內的情況下，該國應在養護和管理這些種群方面與魚源國進行合作。

##### B、降河產卵魚種：鰻魚、蝦類

降河產卵魚種，在其水域中度過大部份生命週期的沿海國負有責

任，而且也只能在專屬經濟區內捕撈。在降河產卵魚種洄游通過另外一國專屬經濟區的情況下，這種魚的管理，包括捕撈，應由該魚種在其水域內度過大部分週期的沿海國和有關的另一國協議規定。

C、越國界之魚類種群、跨界魚類種群、高度迴游魚類種群及公海魚類種群

(a)越國界之魚類種群(transboundary fish stocks)：指跨越兩個或兩個以上不同國家之專屬經濟區的魚類種群；

(b)跨界魚類種群(straddling fish stocks)：指高度迴游魚類種群以外的其他魚種，迴游於沿海國之專屬經濟區與公海間的魚類種群；

(c)高度迴游魚類種群(highly migratory fish stocks)：具有高度迴游性質之魚類，活動範圍為跨越沿海國之專屬經濟區與公海間的魚類種群，其中主要為鮪魚；目前全球二十三類主要鮪類中，有六個系群面臨過漁危機，包括東大西洋及地中海黑鮪、南方黑鮪、北大西洋長鰭鮪、太平洋大目鮪、以及地中海長鰭鮪、大西洋正鯷，因此必須加強保育，特別是太平洋圍網捕撈大目鮪幼魚的問題更為嚴重。以及

(d)公海魚類種群(high seas fish stocks)：指僅活動於公海的魚類種群。沿海國應與其他國家或是通過適當的國際組織合作以確保此種魚種的養護。

以上四類魚種合稱為「分享魚類種群」(shared fish stocks)。

關於養護及管理跨界魚群及高度迴游魚種方面，聯合國已於 1995 年完成《執行 1982 年 12 月 10 日聯合國海洋法公約有關養護及管理跨界魚群及高度迴游魚種之規定的協定》，該協定之重點如公海上捕魚的國家應彼此合作，對於開發、管理、養護應廣泛適用預防性作法；國家與分區域或區域漁業組織，就養護及管理高度迴游魚群進行合作；在上述的合作方面，國家應議定和遵守管理及養護措施，建立適當合作機制，兼顧沿海國與遠洋漁業國之利益，議定養護及管理之決策程序等；要求船旗國採取必要措施，確保其船舶遵守區域及分區域組織

之協定；授權在相關區域漁業組織管轄的公海區域，會員國得登臨檢查另一會員國之漁船，以確定其有效執行相關的措施。

#### 4、國際社會漁業資源保育

海洋生物資源、並非取之不盡、用之不竭。近年來海洋資源的消耗大過於其再生復原的速度，故人類應重視保護海洋生態之永續發展。按現今之漁捕技術，若不對漁船之捕撈加以限制，則整個海洋的各種生物資源恐將有完全消耗殆盡之可能。為了國際海洋生物資源的保育，限制公海捕魚有其必要性。第一、因先進捕魚技術與方法，如大型拖網船、深水拖網、電子儀器、直升機、紅外線照相設備等在探測捕魚中的廣泛採用，以及具有捕魚、加工、儲藏、運輸等工廠船隊的建立。第二、國家管轄水域的擴大，公海水域的範圍縮小，近海捕撈漁業的發展受限制，因而鼓勵發展遠洋漁業，海洋大型拖網漁船和海洋大型圍網漁船增多，必須對在各個水域和各魚種的捕撈活動加以限制，以維持最適當而持久的捕獲量。第三、一些海洋動物和魚類，如鯨、海豹、金槍魚、鮭魚等，在特定海區或海域數量銳減，有瀕臨枯竭或滅絕之虞。根據 1993 年糧農組織(FAO)漁業委員會(The Committee on Fisheries, COF)的報告，世界上 69%的海洋生物資源中有 44%被大量取用，16%處於過度捕撈狀態，6%幾乎瀕臨滅絕，僅 3%處於從過度捕撈中逐漸復原的階段。

漁業資源之養護與管理涉及之海域包括內水、領海、專屬經濟區、大陸礁層與公海等區塊。假設漁業資源之最適當利用乃採「最高持續生產量」(Maximum Sustainable Yield, MSY)，係指對可再生漁業資源之捕撈不應威脅物種的存續，亦即應不超過其可再生和維持的限度。各國在實踐上可採取嚴格管理核發漁船執照、限制各魚種之年度總可捕量(Total Allowable Catch, TAC)、漁業之監測、管制與偵察(Monitoring, control, surveillance, MCS)、裝設漁船監控系統(Vessel Monitoring System, VMS)以及禁止轉載漁獲(transshipment)等手段，以養護與管理

海洋生物資源。防止、阻止、消除非法的漁捕(illegal fishing)、不報告的漁撈(unreported fishing)和不接受規範的漁捕(unregulated fishing)行為。

### (1) 國際海洋生物資源保育

國際海洋生物資源保育包括：

#### A、禁止捕捉海洋哺乳動物

禁止捕捉海洋哺乳動物之立法方面，有關公海生物資源亦有規定，所有國家均有權由其國民在公海上捕魚，但需注意《聯合國海洋法公約》第六十三條至第六十七條的限制，並與其他國家合作以養護和管理公海生物資源。公約並不限制沿海國或國際組織採取更嚴格的執行與禁止關於海洋哺乳動物的捕捉。

許多國家如英、美、澳大利亞等均已立法禁止捕獲。對於海洋哺乳動物，許多國家如英、美、澳等均已立法禁止捕獲。

鯨魚，1946年《規律捕鯨的國際公約》，成立國際鯨魚委員會，於1982年決定禁止作商業性之捕鯨。分為全面停止商業捕鯨之種類，限捕特定種類的鯨魚如貂皮鯨、抹香鯨，定額捕捉之種類，設立禁止捕撈之區域，建立監督管理機制。

B、軟體動物有鰓類、幼海豹、皮海豹、海豚、海豹、海牛、鱷魚、鯊魚等的保育。

### (2) 區域性漁業資源保育立法

西北大西洋漁區；東北大西洋漁區 14 國包括挪威、冰島、英國、荷蘭、葡萄牙、西班牙；北大西洋漁區美國、英國、冰島、加拿大、丹麥、西班牙、葡萄牙、挪威、義大利；東南大西洋漁區日本、俄羅斯、南非、葡萄牙、波蘭、德國、古巴；北太平洋漁區鮭魚比目魚鱈魚美國、加拿大、日本；波羅的海漁區；黑海漁區。

### (3) 國家制訂漁業資源保育立法

A、漁業法或沿海漁業保護法

- B、漁業法實施細則
- C、海洋漁業管理
- D、機輪拖網漁業禁漁區
- E、水產資源繁殖保護條例
- F、水生野生動物保護實施條例
- G、魚類與養殖法
- H、海洋捕撈漁船管理辦法
- I、漁政管理工作
- J、漁港監督管理
- K、漁業水質標準
- (4) 國家對漁業的管理體制
  - A、國家對漁業管理實行統一領導、分級管理相結合的管理體制
  - B、漁業資源的增殖與養護措施
  - C、漁業管理體制及生產方針
  - D、加強漁業資源保育、養殖、增殖、開發、合理利用
  - E、海上漁業生產活動範圍之劃定
  - F、漁業捕撈許可制度
  - G、捕撈許可證不得買賣、出售、或任何形式的非法轉讓
  - H、船網工具控制標準檢驗
  - I、意外捕撈
  - J、其他
    - (a) 禁漁區
    - (b) 休漁區
    - (c) 禁漁期
    - (d) 禁用捕撈方法：炸魚、毒魚、電魚
    - (e) 禁止漁具、規定最小的網目尺寸的網孔
    - (f) 禁止捕撈珍貴水生動物，保護重要經濟魚類的產卵、越冬、繁殖魚



苗和幼魚。

- (g) 重點保護漁業資源品種：櫻花鉤吻鮭
- (h) 禁止捕撈有重要價值的水生動物苗種
- (i) 禁止在蝦蟹洄游通道建水閘、築堤防，有礙於漁業資源的生長
- (j) 禁止圍湖造田、進行水下爆破、勘查、施工
- (k) 限制使用的漁具
- (l) 限制使用海洋大型拖網漁船和海洋大型圍網漁船、船上甲板蓄魚大小及限度、魚苗幼苗的人工繁殖與遷徙

### (三)在防治土地荒漠化方面

為了減輕地球上日益嚴重的土地資源退化，聯合國大會於 1992 年以第 47/188 號決議制定《在經歷嚴重乾旱和／或荒漠化的國家，尤其是在非洲，防治荒漠化公約》（簡稱《防治荒漠化公約》）。《防治荒漠化公約》公約於 1994 年 6 月 7 日於巴黎通過，1994 年 12 月 26 日生效。

### (四)在森林保護方面

聯合國熱帶森林木材會議通過 1983 年《國際熱帶木材協定》，於 1985 年 4 月 1 日生效。1985 年，聯合國環境規劃署與糧農組織、世界銀行、發展計劃署、世界資源研究所一起公布一項「熱帶森林行動計劃」，在國家、區域及全球三個層級上進行環境管理並為森林持久發展提供指導。1992 年，聯合國環境與發展大會通過《關於森林問題的原則聲明》。

### (五)在生物多樣性方面

為保護某些野生動植物不會因國際貿易而被過度開發利用，1972 年聯合國人類環境會議第 99/3 號建議，發起《瀕危野生動植物物種國際貿易公約》的談判。該公約於 1975 年 7 月 1 日生效。1987 年，聯合國大會通過決議，授權聯合國環境規劃署主持制訂一項保護地球生物多樣性的法律文件。1988 年聯合國環境規劃署建立公約起草特別工

作小組，並邀請各國參加公約之起草，終於完成《生物多樣性公約》，於 1972 年在里約熱內盧聯合國環境與發展大會上開放簽署。該公約對生物資源與生物多樣性的全面保護和持續利用，建立一個法律框架，界定相關基本概念與術語，並確認和重申相關國際法則與行動的基本措施，該公約於 1993 年 12 月 29 日生效。2001 年 1 月 29 日，《生物多樣性公約》的締約方通過《卡塔赫納生物安全議定書》，對轉基因生物體的越境轉移和貿易的安全程序做出詳細規定。

#### (六)在污染控制方面

在化學品安全管理方面，目前國際社會存在許多關於化學品安全管理的條約和其他文件，其中有相當多的部分是由聯合國環境規劃署及聯合國專門機構所制訂，內容較集中於化學品的分類、化學品國際貿易以及化學品運輸三個方面。其中，較重要者乃由聯合國環境規劃署、國際勞工組織和世界衛生組織制訂的《國際化學品安全方案》，用於評價化學品對人類健康和環境的影響。1983 年，聯合國大會第 37/137 號決議，首次提出關於化學品國際貿易的「事先知情的同意」原則，為國際社會後來制訂關於化學品國際貿易的相關規則與程序奠定基礎。1987 年聯合國環境規劃署《關於化學品國際貿易資料交流的倫敦準則》及其 1989 年的修正本，再加上此後聯合國環境規劃署和糧農組織一起制訂的《倫敦準則事前知情同意程序政府指南》，使得化學品安全管理的國際規則逐步完善。為預防持續性有機物污染物的污染，保護人類健康和環境，聯合國環境規劃署於 2001 年 5 月 22 日主持制訂《關於持久性有機物斯德哥爾摩公約》，又稱《POPS 公約》。該公約以三個附件列舉多氯聯苯等 12 種受到管制的持久性有機物，並要求締約方制訂實施計劃，採取措施減少和消除對該污染物之生產、使用和排放。

#### (七)在危險廢物管理方面

為因應全球危險廢物越境轉移之問題，在聯合國環境規劃署的領

導下，於 1989 年通過《控制危險廢物越境轉移及其處置的巴塞爾公約》，並於 1992 年 5 月 5 日生效。

由此可見，國際環境法體系的建立在很大程度上得益於聯合國的領導、規劃與推動。

#### (八)全球暖化的影響

自從 1980 年代末期，全球暖化這個詞彙登上國際舞台後，2000 年之間，全球暖化的議題儼然成為全球最為受人關注的保議題之一。聯合國政府間氣候變遷研究小組 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)，匯聚兩千多位頂尖科學家的研究精華，在最新出爐的報告中告誡，地球的平均氣溫持續上升，而人類的活動是主因。

##### 1、溫度與海平面上升

地球的溫度在過去 100 年來上升攝氏 0.6 度，所帶來的影響是更多的洪水及早災。未來全球的氣候變化將會更劇烈。到了本世紀末，平均溫度最高可能會比現在還要熱 6.4°C。美國國家大氣研究中心科學家指出，即使人類不再排放二氧化碳，在 2100 年之前，地球氣溫亦將上昇攝氏 0.5 度、海平面上昇 11 公分。如再加上冰河、冰山融解，更將達到溫度上昇 3.5 度、海平面上昇 30 公分。

海平面上升 1 公尺，就足以淹沒美東城市，上升 6 公尺，將淹掉佛羅里達州大半。印度洋島國馬爾地夫將會全國滅頂。尼羅河三角洲和孟加拉部份地區也將不適人居，造成人類遷徙。英國里茲大學生態學家湯馬斯領導的研究也發現，依照目前全球暖化速率，到 2050 年之前，地球的氣候改變可能導致近百萬種生物絕種，或是進行大規模遷移。

##### 2、物種生存受威脅

自 1990 年起，地表溫度已上升攝氏 0.7 度至 0.8 度，如果不抑制溫室氣體排放，本世紀結束前地表溫度可能再上升 5 度。根據英國期刊「自然」2004 年 1 月的研究，在 6 個生物多樣性相當豐富的區域中，

氣溫中等幅度的上升將在 1 千個物種中造成 15%至 37%的物種滅絕。法國國家科學研究中心學者崔恩女士說，物種主要的威脅來自缺乏棲地與食物，而且由於這項改變被壓縮在數 10 年內發生，而不是在數百年的時間中循序漸進，時間進展太快，許多物種無法順時適應演進，因此對生物多樣性造成威脅。

### 3、人類將付出的代價

各國政府未來十年若繼續無視於全球暖化帶來的衝擊，全體人類將為此付出慘痛的代價。前世界銀行首席經濟學家史登發表的研究報告指出，代價高達 6.98 兆美元。並指出，未來全球恐怕將因為水旱災頻仍，兩億多人流離失所。全球景氣也將受拖累，一蹶不振。人類為全球暖化付出的代價，將超過一二次世界大戰或 1930 年代的經濟大恐慌。即使各國政府立即停止污染地球，過去所累積的二氧化碳排放量仍將使暖化效應持續 30 年之久，接下來 100 年海平面仍將不斷升高。

## 三、台灣對於環境保育之立法與政策

### (一)台灣環境污染議題

#### 1、台灣暖化問題

##### (1) 氣候變遷高危險群

在聯合國的報告中，台灣屬於氣候變遷的高危險群。百年以來，平均溫度增加 1.3°C，為全球平均值的兩倍，也比鄰近的日本、中國大陸高。台北市的夜間平均氣溫，甚至增加將近二°C。台灣人口密度為全世界第二高、每單位能源消耗量位居全球前三名。

##### (2) 二氧化碳(CO<sub>2</sub>)的驚人排放量

從 1990 到 2004 年，台灣二氧化碳總排放量倍速增長，成長率為 111%，是全球成長值的四倍速度，每人平均年排放量超過十二噸，是全球平均值的三倍。據高雄市環保局統計，高雄市平均每人每年製造 34.7 噸二氧化碳，為世界平均值的八倍，號稱是全球人均排放量最高

的城市。

台灣持續暖化所引發的氣候變遷，導致日益嚴重的暴雨暴旱交迭。台大生物環境系統工程系教授童慶斌觀察，台灣近年氣候變異極大，不是水太多，就是水太少，2001 年的納莉颱風使台北單日降下六百五十公釐豪雨，破了百年紀錄；翌年，石門水庫河床乾涸，遭逢三十年來最嚴重乾旱。這種一年水災、一年旱災的怪現象，可能將成為常態。

這樣的預測結果並不令人意外。台灣名列世界第十八大缺水國，即使總降雨量沒有減少，但據中研院地球科學研究所研究員汪中和長期追蹤分析，台灣北部總雨量增加二〇%、南部減少一〇%，北澇南旱趨勢顯著；且南北降雨天數逐年降低，使得雨量集中，強度更強。

## 2、台灣水污染問題

3 月 23 日是「世界水日」，聯合國秘書長潘基文坦言，至 2015 年全球仍將有 21 億人無法擁有基本的衛生及水設施，無法達到聯合國在 2000 年通過的千禧年發展目標。造成水問題的因素包括人口增長、貧窮、投資不足等，但罪魁禍首則是缺乏政治意願。世界各國立即採取行動搶救水源污染問題。

依聯合國資料統計，全球目前有 26 億人面臨惡劣的衛生條件，每 20 秒鐘就有 1 位兒童死於衛生及水的問題，每年因水源污染造成的兒童死亡人數達到 150 萬人。根據評估，平均每投資 1 美元到環境衛生，將產生 9 美元的經濟效益，同時可以提高勞動生產率、入學率，減少疾病死亡及醫療費用等間接利益，每年可達 6 百 60 億美元。

地球上的水，大體上以海水存在，淡水僅佔約百分之三，淡水可簡分為地表水（河水，湖水）與地下水（泉水，井水），為人類飲用水的主要來源。由於資源有限，再加上人口增加與工業發展等因素，使得可以利用的水源日益減少。近年來，在全球各地常有河川乾涸、地下水劇減及湖泊沼澤縮小等異常現象發生；此外，印度、中國大陸、

東歐等地區，亦開始為用水不足所苦。

### (1) 水污染的定義、種類

水污染主要係指人為因素或間接地讓污染物滲進入水體，造成水體物理、化學或生物特性的改變，以致於影響水體正常用途或危害民眾健康及生活環境的現象。水污染來源包括天然的污染源及人為的污染源，天然污染源一般是指暴雨逕流沖刷屋頂、街道、坡地、溝渠等所帶下的污泥或有機質。

水中的放射性物質污染，核能電廠排放水的廢熱等物理性污染；鉛、汞等重金屬，含磷、氮等鹽類，有機氯、有機磷農藥，殺蟲劑，多氯聯苯、戴奧辛等化學性污染，以及致病菌、黴菌，藻類等生物性污染等許許多多例子，皆統稱為水污染。

### (2) 水污染的特性

依據「水污染防治法」所定義：「主要係指水因物質，生物或能量的介入，而變更品質，導致影響水的正常用途，或危害國民健康的生活環境。」水污染包含四項特性：

#### A、污染持續性

只要污染的來源不消除又無有效的防治措施，水污染的威脅，就得不到改善。在有些情況下，水污染有日趨惡化的現象。

#### B、危害的廣泛性

水質的污染，不但影響人體的健康，而且造成農牧漁業的損害，造成生活與生態環境，土地利用的價值低落，妨礙都市及工業給水，影響所及，包括衛生、經濟、生態、觀瞻等各方面。

#### C、受害的普遍性

水具有流動的特性，可以傳播污染物質，且可藉由食物鏈，造成生物濃縮的作用，輾轉又將污染攝入人體內，因此受害是多數人，且不受地區、地形的限制。

#### D、製造的大眾性



每個人都可能是污染的製造者，也可能是污染的受害者，所以水污染的防制，應該是每個人的責任。

### (3) 常見的水污染有毒物質

水污染的物質繁多，一般而言飲用水仍以自來水為最安全的水源。地下水容易受到工業廢水、有機溶劑的污染，數十年或數百年無法清除。在台灣台南、嘉義、宜蘭地下水砷濃度偏高、也引起不少的烏腳病及癌症病患。山泉水則擔心微生物、農藥、肥料污染。雨水則要留心酸雨及空氣中污染物溶於水中，產生進一步的傷害。飲水中主要的污染物有：

#### A、微生物污染

在台灣發生多起微生物污染飲水而使國小學童致病的報告、調查起來都是廁所離水源太近導致阿米巴痢疾的流行。霍亂、痢疾、傷寒的大流行都肇因於此。

#### B、鹵化烴類致癌物

由於自來水中都以氯來消毒，當水中殘存有機物質時，即容易產生三鹵甲烷(trihalomethanes, THMs)等致癌物發生。飲用含氯的飲水40年得到膀胱癌的機率是一般人的3倍。氯在飲水中不會形成，而且會產生三氯醋酸(trichloro-acetic acid)及二氯醋酸(dichloroacetic acid)，父母如長期飲用這些含氯副產品的飲水；則其子女得到先天性心臟病是一般人的3倍。其他的研究分析也指出在飲用水含氯高的地區，其無法生育(reproductive failure)的機率較高。因此，目前許多研究都在探討如何改進公共飲用水的消毒方式，以減少這些有毒的含氯副產品的產生。

#### C、鉛污染

長久以來鉛即常被使用來當作自來水管，直到目前台灣許多老舊社區仍繼續使用鉛管而不自知。事實上家庭用熱水器、仍然有不少有

鉛管的裝置。目前世界衛生組織認同的飲水中鉛的含量，不可超過 10 PPB。長久飲用含鉛的飲水，在醫學文獻上曾有報告會增加心臟血管疾病、高血壓、慢性腎臟病的機率。不直接使用熱水，或早上起床先將水管的水排出做其他用途不飲用等，都是減少飲用到鉛的簡單方式。

#### (4) 水污染源

以污染來源不同來分類，又可以分為下列幾種：

##### A、家庭污水

家庭污水包括洗衣排水、廚房用水、衛浴用水…等。雨水原本是乾淨的，直接排放在河川內不會污染水源，但是家庭污水必須經過處理放流，才不會污染河川水質。台灣的都市人口密度高，有大量家庭污水的釋出，再加上台灣地區都市下水道系統尚未完全建立，且家庭污水都未經處理，致形成另一污染源。

##### B、工業廢水

工業生產過程中所產生的廢液未經處理直接排入河川、湖泊和海洋中。其污染物質因其產品種不同而有差異，其中以染整、製革、石化、造紙、電鍍等工業污染性較高。目前針對工業廢水所造成的污染，行政院環境保護署正全力推動強強事業廢水污染計畫，希望盡快解決工業廢水污染水質的問題。

##### C、農牧業污染

台灣地區截至八十二年四月有九百七十五萬四千頭豬，四萬五千餘豬戶，每頭每天可比人類產出二倍以上的排泄物，成水污染主要來源，而其他尚有飼養雞、鴨、鵝、魚牧養牛、羊等造成的污染問題有待解決。農業污染：近年來，由於化學肥料、農藥等過度使用，使土壤、作物大量殘留其餘毒，經雨水沖刷，滲入地下水或流入河川中造成污染。

D、其他污染：除了上述污染源外，廢棄物、垃圾等都可能形成污染來源。

## (5) 台灣地區水污染現況

台灣從民國六十五年二月開始，執行河川水質調查以及分析工作，主要的水體，包含有河川，灌溉圳道，地下水及部份海域等。而其中河川、地下水灌溉等水體，並編列在水質年報。海域和污染性質工廠集中地區的淺層地下水則以專案訪查方式，來進行調查污染之工作。

### A、河川

台灣地區一共有二十一條主要河川，二十九條次要河川，及八十一條普通河川。由於受到地形影響，各河川均流短而湍急，河川流量隨降雨量之大小而漲落迅速，而台灣地區約雨量雖然豐沛，但約有百分之七十八之雨量集中於五月至十月份。其他的時間河川流量小，缺乏稀釋污染之能力。因此大量的廢水排入河川，遠超過河川的涵容能力，導致各地大小河川皆遭到輕重不同程度的污染，尤其以西部之河川最嚴重。幸好污染大都分佈在中、下游段，其中上游除了少部份外大都尚為清靜。

### B、水庫和湖泊

根據近年來對湖泊及水庫水質調查資料顯示，台灣水庫已普遍地受到污染，尤其以優養化之問題較為嚴重，由於居住在水源處之居民或設立在水庫、湖泊附近之工廠，將廢水大量地排入湖泊、水庫中，使得水體中之氮、磷等營養過高，導致藻類大量繁衍，此即所謂之優養化作用。

### C、地下水

一般而言，地下水優點很多，其水量、水溫、水質皆很穩定，而且開發成本低；最近之估計，台灣地下水抽用量已超過了 62 億噸，比起 40 億噸的安全出水量，已超出甚多，故引發不少的問題。例如台北地區最深曾經下陷至海平面以下 49.65 公尺，後經實施地下水管制，已逐漸回升；南部屏東沿海地區，由於養殖超抽地下水，而造成海水入

侵等問題。

#### D、海域

台灣之海域水質，依據民國七十四年以前所進行之部分海域的近海海水表層之水質分析，如金山，中港，香山，急水，朴子，北港，高屏，花蓮等，尚未發現有異常的水質發生，但至今由於廢水排放入海域之量，已日漸增多，有部份海域被發現到有受污染之趨勢，例如油污的污染及高溫之冷卻水排入海域中，危害到海域中生物之生存，應重視並加強管制污染源之排放污染物。

#### 四、台灣對於環境保育之努力

人類不斷加速自然資源之開發與利用，導致自然資源之重大破壞，諸如(一)沿海地區濫挖魚塭，超抽地下水，造成地層下陷；(二)山坡地及林地遭受濫墾、濫伐、濫建、濫葬、開闢道路、採採礦產等行為，造成水土流失，水質污染，自然景觀之破壞；國人進補及食療之觀念，濫捕濫採之結果，導致野生動植瀕臨絕種；(三)人口擴張減少了海洋生物多樣化，其中又以全球氣候變化，外來物種侵略海洋無脊椎生物及植物數量減少。此皆為造成自然環境改變之三大原因，這些外在壓力已使食用魚類及貝類的數目顯著減少，並改變海岸地帶之景觀及遊憩價值，同時使生態系統中物種之組成及基本功能產生極大改變。

人類與自然環境系統(地形、土壤、植被、氣候)之間形成一個完整之人類環境複合系統。任何一個地區之自然環境系統，皆為氣候、地形(或稱地貌)、植被(即覆蓋地表之植物群)及土壤等四個因子之組合，而四大因子間存在非常密切之相互聯繫與互動作用。大體而言，氣候塑造地形與地貌，而地形地貌又影響氣候；氣候與地形共同決定植被和土壤之性質；而植被生態與土壤間之演進與發展則又彼此相互影響。此四個因子既各自獨立又相互聯繫，構成一個共同之有機總體，亦即形成一個完整之自然環境生態系統。

台灣地狹人稠，過量消耗資源，在產業提升上亦面臨種種困難與壓力，因此欲達成資源永續發展，當務之急除消極限制漁撈、適度佈放魚苗、立法保護洄游魚類外，更應積極教育宣導民眾與工商業者，珍惜有限資源之利用。台灣四面環海，海岸線長達一千一百餘公里，緊鄰暖流(黑潮)與寒流(黃海、東海)交會之海面，故海洋生物資源種類繁多，漁產豐盛。

台灣漁場以中國大陸架為主，北至黃海東海海域，沿大陸海岸兩百哩大陸架，經台灣海峽，南至南海北部灣。台灣東部以鰹魚、鮪魚、鰻魚、旗魚及飛魚等為主；南部以旗魚、鮪魚、鰹魚、鰻魚、黃花魚為主；西部以鰻魚、鱻魚、鯛魚、馬嘉魚為主；北部以鰹魚、鱻魚、鮪魚、鯛魚為主。

## 五、有關台灣地區的水質保護策略

### (一)防治重大污染性工業設置

環境保護與經濟發展應取得平衡台灣過去在政府的經濟掛帥政策下，環境保護往往被擺在次優的地位，因此水污染的經費與工作顯得不受重視。未來在國土開發、土地利用、工業區開發等計畫進行評估時，應確實考慮到水污染的防治。

### (二)保持上游優良林

加強上游集水區的治理河川水體的水質影響源於集水區上游，上游集水區的保護及優良林相的保持，是淨化水質基本方法。台灣的上游集水區乃是多座水庫的源頭，而這些水庫與飲用水源息息相關，故其保護工作乃刻不容緩。目前台灣地區的多數集水區面臨濫墾、濫伐、道路施工及過度利用的問題。集水區的保護經費應由水價來支付，落實「使用者付費」的精神。

### (三)整治飲水水源

優先改善飲用水水源的水質水質保護工作應以改善水源、保障飲

用水安全為優先。1997年「飲用水管理條例」已立法通過，1998年行政院通過「五大河川飲用水水源水質保護綱要計畫」，優先對五大河川(高屏溪、曾文溪、大甲溪、頭前溪、淡水河)之飲用水源進治污染整治，立意甚佳，但所需經費十分可觀，目前進度似乎已緩慢下來。

#### (四)加速污水下水道的興建

台灣的平均污水下水道普及率甚低(台北市之普及率為47%，高雄市為10%，其他地區為7%)，實有待大力改進。「水污費」之徵收應早日實施，政府才有足夠的財源及專款來支付興建污水下水道及家庭廢水處理廠的龐大經費。

#### (五)嚴格管制事業廢水及妥善處理廢棄物

高屏溪發生有毒事業廢水被任意傾倒事件，影響到二、三百萬人的飲用水安全，顯現出事業廢水妥善處理與管理的重要性。政府應加強設置有毒事業廢水、廢棄物處理設施，並嚴格管制其生產及處理流程。目前營建廢棄土的處置也是一大問題，應早日設法解決，以保障國內飲用水安全並加強保護河川。

#### (六)逐步管制非點源污染

目前台灣的水污染防治工作重點大都集中在點源污染的管制，對非點源污染的分析調查、控制、研究仍不多。事實上，一些先進國家發現點源污染的控制發生效果後，水體中的污染物常常有百分之五十以上乃為非點源污染。有人認為非點源污染乃隨暴雨而發生，因此在台灣不重要，因為台灣的河流短而流速急，非點源污染物很快地就被水流攜帶而流入海洋，事實上不完全正確。非點源污染在暴雨發生的初期沖刷(first flush)，其量常可觀，很容易使水生態受到嚴重影響。

#### (七)節約用水

若能達成節約用水的目標，排放的污染量將會隨著降低。台灣水價太低廉，水資源的浪費情形十分嚴重。與各國比較，國內水價為日本的五分之一，新加坡的一半。工業界的廢水再利用或循環使用的比



率也不高。替代水源(例如海水淡化)、水的回收及循環使用應加以推廣。自來水輸送過程漏水率應降低；儘早健全水權管理制度，依法收取水權費。雨水利用、中水道系統均應推廣實施。

#### (八)重視水生生態的維護

水污染防治應以恢復河川生態為最終目標；保護水中生物、魚類使其能繁衍生存，為人類應盡的責任，也是永續發展的目標。因此，河川的整治應採生態工法，建立河川親水設施，實施愛水宣導，培養民眾愛水、節水的觀念，保護水資源。

#### (九)推廣民眾參與河川保護

過去水污染防治工作的推動，較專注於工程硬體的建設；往後為了配合社會的變遷，使水污染整治工作能順利推行，有必要加速推動民眾參與河川保護工作。政府與民眾的通力合作，使水污染整治工作能順利推行，而且符合民眾的需求。

#### (十)加強本土化水污染防治技術的研發

台灣為一島嶼地區，夏季炎熱多雨，在南部的春季、冬季期間則有半年的時間雨量少，河川稀釋能力低，情況與大陸型國家不同，因此本土化水污染科技之研發有其重要性。國內水質模式的檢定、驗證過程中，資料大都不足，尤其是模式的係數大都缺乏戶外現場實驗佐證。往往在資料不充足之情況下，選用了過於繁複的模式。往後應充實戶外採樣、試驗的經費，選擇可靠、繁簡適中的模式，經由有經驗的模式使用者正確地使用水質模式，使河川涵容能力分析及水污染總量管制方案選擇的結果更為精確。

課程主題：台灣的海洋科技法規

上課時間：97年04月23日、04月30日

授課教師：倪貴榮 老師

## 壹、前言

海洋法上之海洋科學研究基本上不希望有太多之限制，故其結論為「原則開放，例外禁止」。實行探勘研究者須提供詳細資料予沿海國，若無則有強制措施。本課程主要在於說明台灣之法規如何去落實海洋法。

## 貳、我國海洋科學研究相關法律問題探討

### 一、聯合國海洋法公約內容

關於海洋科學研究部分，係規定於1982年《聯合國海洋法公約》(以下簡稱1982年公約)之第13部分，其相關條文為第56條以及第238條至第265條。

#### (一)沿海國對於海洋科學研究有管轄權

- 1、第56條第1款(B)項(2)目；沿海國對於是否允許第三國在其專屬經濟海域中從事海洋科學研究有管轄權。
- 2、第246條第2款規定，在專屬經濟海域內或大陸礁層上進行海洋科學研究，應經沿海國同意。

#### (二)沿海國同意權之行使

- 1、246條第3款，原則上允許對於以和平目的和增進海洋環境科學知識之海洋科學研究給予同意。
- 2、第246條第5款，得拒絕同意的情況有，該研究計畫：

- (a)與生物或非生物自然資源的勘探和開發有直接關係；
- (b)涉大陸礁層鑽探、炸藥使用或有害物質引入海洋環境；
- (c)涉第60和第80條所指人工島嶼、設施和結構的建造；
- (d)含有依公約第248條關於計畫目的和性質的不正確資訊。

### (三)沿海國同意權之行使的限制

1、248條，申請人應在研究開始前六個月提出申請，並提供必要資訊。

2、惟為避免沿海國不合理之延遲而影響海洋科學研究計畫之進行，海洋法公約訂有「強制同意制度」：

(1) 第247條「視為同意」制度：如果該沿海國已核准詳細計畫，或願意參加該計畫，並在將計畫通知該沿海國後4個月內沒有表示任何反對意見，則應視為已准許依照同意的說明書進行該計畫。」(以政府間國際組織為適用對象)。

(2) 第252條「默示同意」規定：申請日起6個月後，申請研究的國家或組織可開始進行海洋科學研究計畫，除非沿海國在收到申請後4個月內通知進行研究的國家或組織：

A、該國已根據第246條的規定拒絕同意；

B、該國或主管國際組織提出的關於計畫的資訊明顯與事實不符；

C、該國要求有關第248和第249條規定的條件和情報的補充情報；或

D、關於該國或該組織以前進行的海洋科學研究計畫，在第249條規定的條件方面，還有尚未履行的義務。」

### (四)從事研究時應遵守事項

1、第249條：

(1) 各國和各主管國際組織在沿海國的專屬經濟區內或大陸架上進行海洋科學研究時，應遵守下列條件：

A、如沿海國願意，確保其有權參加或有代表參與海洋科學研究計畫；

B、在實際可行範圍儘快向沿海國提供初步報告，研究成果共享；

C、經沿海國要求，負責供其利用從海洋科學研究計畫所取得的一切資

料和樣品；

D、如經要求,向沿海國提供對此種資料、樣品及研究成果的評價，或協助沿海國；

E、確保在第2款限制下，於實際可行的情況下，使研究成果在國際上可以取得；

F、將研究方案的任何重大改變立即通知沿海國；

G、除非另有協議,研究完成後立即拆除科學研究設施或裝備。

(2) 本條不妨害沿海國的法律和規章為依據第246條第5款行使斟酌決定權給予同意或拒不同意而規定的條件，包括要求預先同意使計畫中對勘探和開發自然資源有直接關係的研究成果在國際可取得。

#### (五)未遵守之處理

##### 1、第253條 海洋科學研究活動的暫停或停止

(1) 沿海國應有權要求暫停在其專屬經濟區內或大陸架上正在進行的任何海洋科學研究活動，如果：

A、未按照根據第二四八條的規定提出的，且經沿海國作為同意的基礎的情報；或

B、進行研究活動的國家或主管國際組織未遵守第二四九條關於沿海國對該海洋科學研究計畫的權利的規定。

(2) 任何不遵守第二四八條規定的情形，如果等於將研究計畫或研究活動作重大改動，沿海國應有權要求停止任何海洋科學研究活動。

(3) 如果第1款所設想的任何情況在合理期間內仍未得到糾正，沿海國也可要求停止海洋科學研究活動。

(4) 沿海國發出其命令暫停或停止海洋科學研究活動的決定的通知後，獲准進行這種活動的國家或主管國際組織應即終止這一通知所指的活動。

(5) 一旦進行研究的國家或主管國際組織遵行第二四八條和第二四九條所要求的條件，沿海國應即撤銷根據第1款發出的暫停命令，海洋科

學研究活動也應獲准繼續進行。

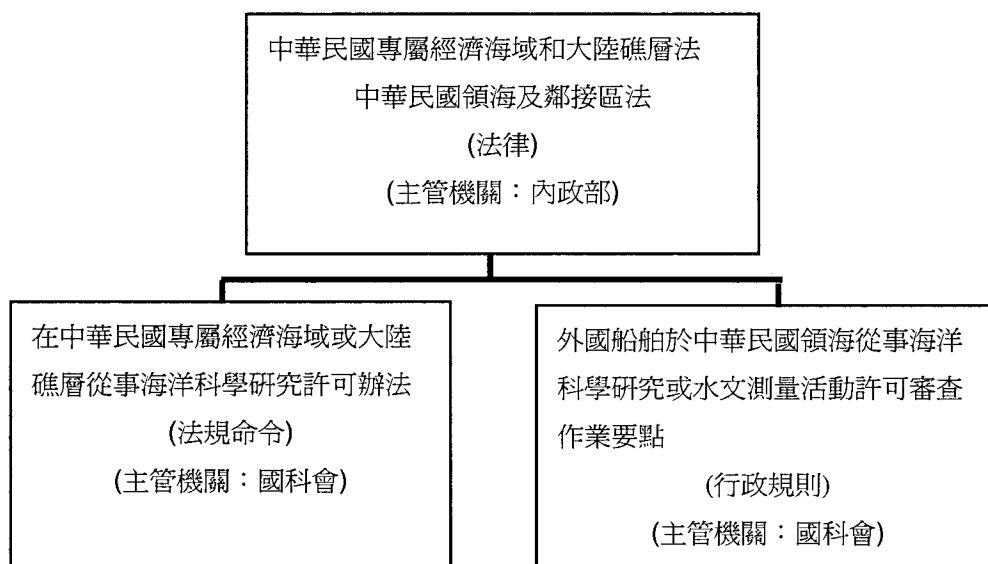
## 二、海洋科學研究定義

國際海洋法公約無明文，學者一般認為依據公約觀察，範圍較傳統定義狹窄，僅限於以瞭解海洋為目的，在海洋環境(水體、水體之上空與海底)中從事研究者。不包含水文測量、軍事活動、採礦及探勘海底天然資源活動。

## 三、臺灣海洋科學研究相關法規

- (一)中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法(內政部)
- (二)中華民國領海及鄰接區法(內政部)
- (三)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  
(以下簡稱許可辦法)(法規命令)
- (四)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(以下簡稱外國許可辦法)(行政規則)

## 四、相關法規層級



## 五、臺灣海洋科學研究相關法規說明

(一)中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法 1、第 5 條 明訂我國於專屬經濟海域享有海洋科學研究之管轄權

(1) 中華民國在其專屬經濟海域或大陸礁層享有並得行使下列權利：

A、探勘、開發、養護、管理海床上覆水域、海床及其底土之生物或非生物資源之主權權利。

\* 領海、內水→主權

\* 專屬經濟區、大陸礁層→主權權利

(Q)主權 V.S 主權權利？

B、人工島嶼、設施或結構之建造、使用、改變或拆除之管轄權。

C、海洋科學研究之管轄權。

(Q)「管轄權」為何？於此是否適用「船籍國專屬管轄」？如日本船在我國專屬經濟海域進行海洋科學研究，何國有管轄權？

→管轄權指主權範圍所及，基本上是有專屬管轄的，惟權力並非絕對，尤其是於專屬經濟海域，該沿海國之權力非絕對大。

D、海洋環境保護之管轄權。

E、其他依國際法得合理行使之權利。

(2) 中華民國在其專屬經濟海域享有並得行使利用海水、海流、風力所產生之能源或其他活動之主權權利。

(3) 中華民國在其大陸礁層享有並得行使鋪設、維護或變更海底電纜或管線之管轄權。

(Q)本條與 1982 年公約第 56 條有何不同？

→似乎並無不同之處。

2、第 9 條 海洋科學研究活動之許可

(1)在中華民國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。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。

\*必要時：

- a、什麼是必要？不確定的法律概念→完全由行政機關來裁量。
- b、是否有相關之列舉規定？
- c、海洋法公約沒有此要件，於此是指對政府之限制，是沿海國之裁量權限制，許可裁量之限制。
- d、從行政法比例原則之角度，是指必要時對行政處分者之限制。

(Q)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。為何需要此要件？

\*「許可辦法」第6條：本法第9條第1項所稱必要時，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？

(2) 在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層進行海洋科學研究活動，應遵守下列規定：(從事海洋科學研究者之義務，得到許可後之義務)

- A、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。
- B、確保中華民國政府指派代表參與之權利。
- C、隨時提供進度報告，並提出初步結論與最後結論。
- D、隨時提供完整且不損其科學價值之資料複本、數據或樣本及各項評估報告。
- E、確保研究資料利用過程中不得損害中華民國安全及利益。
- F、在計畫有重大改變時，立即通知中華民國政府。
- G、除另有協議外，不得調查海洋資源。
- H、不得破壞海洋環境。
- I、除另有協議外，在結束後立即拆遷各項研究設施或裝備。
- J、其他相關法律及國際協定之規定。

\*上述10款乃移植於1982年公約第249條。

(3) 第一項許可辦法，由行政院定之。

第9條第3項授權行政院國科會制定「許可辦法」，該辦法第2條



明訂國科會為許可研究之主管機關。

(Q)海洋科學研究之主管機關為「國科會」，而國科會是否有能力單獨處理？

### 3、第 16 條 執行機關

中華民國之國防、警察或其他機關，對在專屬經濟海域或大陸礁層之人或物，認為有違反中華民國相關法令之虞時，得進行緊追、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，並提起司法程序。

其他機關：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、非武裝鑑船活動、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。實務上有爭議，後詳述。

### 4、第 22 條 海洋科學研究活動之違規之罰責(處以行政罰)

(1) 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，處新台幣五十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並得沒入相關探測儀器及資料。

(2) 經許可後，違反許可之內容、目的或第九條第二項所列各款情形者，亦同。

\*本條文未明訂執行機關，實務實行有疏漏，後詳述。

\*沒入：行政法；沒收：刑法。

(Q)違反義務時，有一些強制措施或處分，若一定能發生第 22 條，還可以撤銷許可嗎？

→撤銷許可不一定會用，未清楚說明而違反第 9 條第 2 項規定時，則會被撤銷許可。1982 年公約第 253 條第 1 項(b)規定，未遵守第 249 條

關於沿海國之權利時，是可以終止的。主管機關本來就不能隨意撤銷，須以個案中思考有無必要，來決定是否撤銷(case by case)，在個案中裁量，但要符合比例原則。(二)中華民國領海及鄰接區法

與海洋科學研究有關之條文為，第 11 條第 1 項第 7 款規定，防止及處罰未經許可進行海洋科學研究和水文測量。該規定未規定如何加以處罰？

(三)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

1、第 1 條：本辦法依中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法(以下簡稱本法)第九條第三項規定訂定之。

(Q)位階是否過低？如何執法？

2、第 2 條：本辦法之主管機關為行政院國家科學委員會。

\*國科會：有權責決定是否許可。

3、第 3 條：本辦法所稱臺灣地區人民，係指在臺灣地區之自然人、法人、團體或機構；所稱大陸地區人民，係指大陸地區之自然人、法人、團體或機構；所稱外國人，係指臺灣地區及大陸地區人民以外之自然人、法人、團體、機構或國際組織。

\*申請人分三種人，「臺灣地區人民」與「大陸地區人民」間，是何種關係？灰色地帶，或許是準國際關係。

4、第 4 條

(1) 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，依下列規定提出申請：

A、臺灣地區人民單獨為之者，應於研究預定開始日期四個月前，向主管機關申請許可。

B、大陸地區人民與臺灣地區人民合作為之者，應於研究預定開始日期六個月前，經由合作之臺灣地區人民向主管機關申請許可。

\*「大陸地區人民」不可單獨申請，是歧視？是差別待遇？其目的在防範，因中國至今仍未放棄武力對臺。

C、外國人單獨或與臺灣地區人民合作為之者，應於研究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主管機關申請許可。但其本國在中華民國設有使領館、代表處、辦事處或其他該國政府授權機構者，得經由該等機構向主管機關申請許可。

(2) 前項申請書及計畫之內容及格式，由主管機關定之。

5、第 5 條：主管機關受理前條之申請後，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本法第九條第二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，以書面通知申請人及副知相關機關。

(Q)如何能事前審查得知遵守條件？有些事務還未探測無從審查。

6、第 6 條：本法第九條第一項所稱必要時，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。

\*必要：

其目的在於避免濫權，而約制其行政裁量權，惟如此則剝奪行政機關之裁量精神，會有未能落實母法(中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法)精神之缺失。

7、小結

原則開放審查應只是形式，從國際海洋法上位概念而觀，不應對海洋科學研究太嚴格。

本許可辦法有很多問題，如第 4 條、第 5 條及第 6 條等，是否應進一步補充，值得探討，且於執法上，有一專屬之法律似乎較為妥當。

總之，本許可辦法規定太過簡陋，須補充！

(四)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

- 1、第 1 條，主管機關為國科會，目的為執行外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法，特定此要點。
- 2、第 3 條，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。
- 3、第 4 條：申請書及計畫之內容，應載明事項：
  - (1) 申請機構名稱，主持人及計畫負責人姓名及住所。
  - (2) 研究計畫或水文測量活動之性質或目標。
  - (3) 使用船舶資料，以及船上科學裝備說明，並檢附船舶照片。
  - (4) 進行研究或水文測量活動之方法、使用工具
  - (5) 船舶最初到達及最後離開，或儀器裝備部署及拆除之預定日期。
  - (6) 是否使用有害物質或爆破物;進行鑽探或海洋生物、非生物資源捕撈等活動之說明。
  - (7) 中華民國政府得派代表參與之程度。
  - (8) 中華民國政府取得研究樣本或成果報告之時間及方式。
- (Q)與 1982 年公約第 248 條有何異同？**  
→差不多。
- 4、第 5 條，就該案之必要性及是否符合相關法令之規定進行審查，並應於受理申請之日起四個月內作成決。
- 5、第 6 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。
- 6、第 7 條，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。(符合當初計畫內容)

## 六、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

- 1、法規對於「海洋科學研究」一名詞解釋無定義。

2、相關法規並未詳細說明主管機關許可的判斷標準或限制。

(二)行政罰裁處機關歸屬有爭議(執法單位)

實務上，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，而在「許可辦法」規定，應向國科會申請許可從事研究，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。換言之，國科會為許可單位，惟執法單位為何人？誰來裁罰，作決定？未有明文規定。爭議：

1、背景：

為處理中國海測船非法在台灣專屬經濟海域進行海洋科學研究，行政院海岸巡防署海洋巡防總局對於移送裁罰機關之歸屬，函請內政部釋示應移送和機關處罰，蓋法無明文規定《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第 22 條的行政處分裁處權責機關為何？

2、行政機關意見：

(1) 國科會：應由內政部負責。

A、中國海測船涉非法入境問題，應循《兩岸人民關係條例》解決。

B、僅受理科學研究部分之申請，提供主管機關參考，海測船違反《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第 22 條，應由該法主管機關(即內政部)負責。

(2) 內政部：應由國科會負責

A、「許可辦法」第 2 條，明訂關於海洋科學研究的主管機關為國科會，相關罰則理應由其主導。

B、依「許可辦法」規定，是否許可研究之認定機關為國科會，違反者應由國科會依法處理，始達事權同一。

C、僅違反《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，非非法入境

(3) 行政院採內政部意見，裁示應由國科會負責，制定分工表。

A、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

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 3 條	內政部/同前
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 6 條	農委會/同前
三	在我國專屬經濟海域或大陸礁層從事非生物資源之勘、開發、養護、管理之許可	第 6 條	經濟部/同前
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 7 條	經濟部/同前
五	大陸礁層從事人工島嶼等營建事項之許可	第 8 條	內政部/同前
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 9 條	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 10 條	環保署/環保署 衛生署 原子能委員會 交通部
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 14 條	農委會/同前
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 15 條	交通部/內政部 內政部
十	緊追、登臨、檢查、驅離、逮捕、扣留、留置等執法作業規定	第 17 條	內政部(警政署)/同前

## B、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法相關罰則分工表

項次	法規主題	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	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 農委會 環保署
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，在中華民國專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	農委會
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

## (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

1、爭議：對於限制水域以外的中國海測船是否以《臺灣地區與大陸地



區人民關係條例》或《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》處理其申請許可或違規處罰。

2、背景：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 浬外的資訊蒐集、調查水文等活動，台灣法律並未針對此種活動規範限制或禁止規定，是否適用《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》規範？→適用母法。

#### ※臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 29 條

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。

前項限制或禁止水域及限制區域，由國防部公告之。

第一項許可辦法，由交通部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。

#### 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：

A、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。

B、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。

(四)假海洋科學研究之名，進行目的以外之探勘，軍事活動等

1、爭議：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，

這些皆為潛艇作戰相當重要的數據資料，同時透過聲納亦可測繪出海底的地形圖。

- 2、影響：對我國海域安全構成嚴重威脅，更對於我國國防安全產生一定之衝擊。
- 3、處理方法：海巡署派出船艦進行驅離。
- 4、實例：

中國「向陽紅 14 號」海測船於在 2002 年雙十國慶當天，以海洋科學調查船停泊在蘭嶼外海，已兩度出現在南台灣水域，船名義上是「科學調查船」，但編制在中國海軍下，屬於後勤艦隊，據了解，中國海軍的編制的後勤艦隊中，共有 3 艘科學考察船，分別為向陽紅 5 號、10 號以及 14 號；其中，向陽紅 14 號於 1981 年下水。主要是從事水文探測，配備有自動衛星導航、自動分析儀、海洋計等，最大巡航半徑 1 萬哩，艦上沒有配備武器。也有資料顯示，向陽紅 14 號也隸屬中國國家海洋局，基本上，向陽紅 14 號的軍方色彩極濃。其次，兼具調查海向，海流及偵測敵人海面的多功能海測船，有能力截收中科院設於蘭嶼的飛彈遙測系統資料，蒐集武器系統的鏈結、雷達等電波參數，對於台灣國防難謂無影響。

## 七、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
  - (1) 石油基金收支保管及運用辦法
  - (2) 石油基金獎勵探勘開發石油及天然氣計畫申請作業要點
  - (3) 石油基金獎勵探勘開發石油及天然氣計畫申請須知
  - (4) 石油基金獎勵石油開發技術研究發展計畫申請作業要點
  - (5) 石油基金獎勵石油開發技術研究發展計畫申請須知

## 參、臺灣海洋科學研究相關議題

### 一、臺灣海洋生物遺傳資源

#### (一)遺傳資源(Genetic Resources，簡稱 GR)

- 1、生物多樣性公約：避免滅絕、物種保育、植物、昆蟲、微生物
- 2、價值和重要性之物種：資訊。物種之功能就是在於繁衍下一代，用 DNA、利用資訊，如此將有利於農業及醫學(醫藥之研發)發展。

#### 3、醫藥商業化

#### (二)生物探勘：包括廣義之海洋科學研究

- 1、為何皆位於未開發國家？如印度、中南美、東南亞等，因為氣候支緣故，為熱帶氣候。
- 2、1991 年以前，探勘是未受規範的(free access)，但因有生物剽竊之情事發生，所以開始有法規出現。
- 3、獲得不好之專利：皆被美國先申請專利
  - (1) Neem：印度棟樹，可以用來驅蟲，使環境整潔。

(2) Turmeric：印度薑黃，可以用來擦創傷。

4、台灣的經驗：被日本予以發現研究，沒有回饋機制？

(1) 紫杉醇：紫杉可提煉紫杉醇，用以抗癌

(2) 青脆枝：日本養樂多公司於蘭嶼發現，可以抗癌。

(三)生物多樣性公約(the Convention on Biological Diversity，簡稱 CBD)

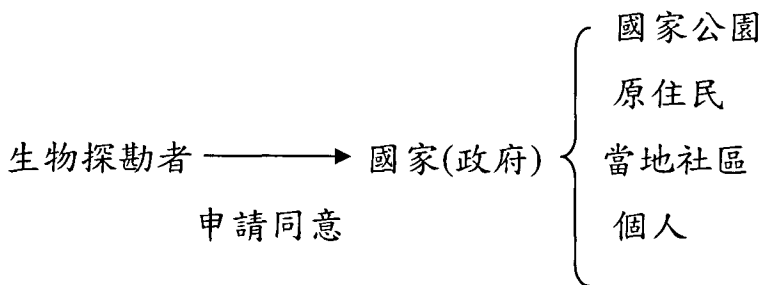
1、Access to Genetic Resources & Benefit-sharing (ABS)

(1) 用以解決不公平之情形，大家利益分享。

(2) 遺傳資源國家擁有主權權利，可以用「共有」之方式。

(3) 門戶開放政策之限制。

2、如何管理取得？(許可、同意)



\* 生物之位置可能很廣，涉及很多單位，很多利害關係(stakeholders)，因此於制度設計時須考慮主管機關與利害關係人間之調和。

3、ABS：PIC(Prior Informed Consent)告知主管機關什麼？(審核內容)

(1) 可能涉及商業機密：設定太多事務，要求作為審核依據，致使活動難以推展。

(2) 誰有同意權？例如菲律賓採「多重同意」，使探勘者望之卻步，且同意成功率極低，很難獲得取可。印度則採「中央集權」；還有國家規定，單一國不能單獨為之，須與本國人合作始可。

4、ABS：利益分享(benefit-sharing)

(1) 何謂利益？

有很多不確定因素，於還未探勘前，很難計算，怎知是否一定會有利益。有些國家要求於探勘前須繳交一筆「申請費」，還有些國家是

要求「回饋」或「專利共有」，以契約法來規範。

Cf.美國反對，雖符合開發中國家之需求，但美國未批准，因美國不希望限制太多，崇尚契約自由之國。

(2) 傾向制定嚴格的 ABS 法→影響科學研究

(四)外國人士來我國進行遺傳資源的取得與利益分享

外國人士來我國進行遺傳資源採集活動，在目前沒有遺傳資源相關法律的詳細規範。通常分類學者會透過國內學者的協助，進行採集調查的活動。不過私人、公司協助外國單位，或者自行採集外銷的事情都時有所聞。

初步對公部門學者協助外國人的問卷調查，動物方面回收 22 份問卷，其中平均每年每人接待來台外國人 2 次，86%是外國人主動提出，主要是日本人，其次為美國人、澳洲、匈牙利人，其餘則是我方邀請來台做探勘的。全部均有學術研究，大部分的調查活動均無簽署任何文件，50%以上有接洽本國相關機關，大部份均有材料備分在台，成果則有部分告知台灣。

## 二、遺傳資源法規

(一)2005 草案(台大農藝系郭華仁教授所擬定，由農委會所委託)：區分商業用途與學術研究。

(二)商業用途從嚴；學術研究從寬

(三)未來發展：不明確

(四)與海洋科學研究法規競合與衝突：國科會(只有 2 人)V.S 農委會

## 三、海洋科學研究者訪談：陳民本教授

**Q1：**海洋科學研究範圍主要有兩部分

1、領海有主權問題，無法做海洋科學研究。

2、專屬經濟海域則須經國科會許可。

**Q2：海洋科學研究的母法目前放在《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，未來是否應有專門的母法予以規範？**

1、從國家觀點看，目前沒有專屬的海洋機構，若有才可能會有海洋科學研究的專門法規，目前也沒有配套措施或是鼓勵海洋科學研究的誘因。應有國家層級機構，例如：海洋部長掌管所有關於海洋的資訊與研究。

2、海洋科學研究中心改為財團法人性質，政府不重視海洋科學研究且目前無可利用的專門法規，國際海洋研究近幾年外國人對台灣的興趣已較無前幾年熱門，轉向中國或韓國。

**Q3：台灣目前的海洋資源研究活動**

1、生質能源(bio-fuel)：目前重要國內議題是甲浣冰，有作為再生能源可能，為經濟部地質調查所目前做的海域經濟開發計畫。全世界都有，台灣西南外海大陸礁層和海床含量相當多，但目前無法開採，因為這種開挖甲浣冰的方式因為一開挖就氣化變成甲烷，可能造成海底崩塌造成地層不穩，而未開挖者又因是固體狀態而不方便開採.同時也與全球暖化問題相關。

「甲烷冰」：為天然氣水合物，在無光線的深海中，很多細菌生物等靠甲浣冰生存，因為甲烷在低溫海中會自然結成冰，在兩千公尺深海床底下再往下 100 公尺可發現。

2、現在重要的是海岸的研究，重要有二彰化外海、新竹外海，目前沒有法規或機構規範，例如：「海岸法」？

**Q4：國際合作的實踐成果**

早期有多數國家來台從事多數海床掃描，例如：中法、中俄、中、中英、中韓、中澳、中加、中德等海測船合作。後因中國、韓國興起，例如：韓國國家海洋科技研究所(KORDI)配有 2000 或 3000 千噸的海測船，中國更多，所以從事大陸礁層研究會找中國或韓國合作而捨台灣，台灣地位下降。

原本計畫和「中國廣州南海科學院」進行南海海域的海洋科學研究，現階段無法與中國合作，因為牽涉國家安全。

#### **Q5：建議**

##### **1、成立海洋專責機構**

(1) 使國家海洋中心變成國家層級「國家海洋科學研究中心」，海洋資源好好的管理，必定要成立專門法則，研究成果納為國家財產不能據為私有財產，海洋很重要，包含大陸棚、海岸、海床。

(2) 國科會目前的地位並無法實際接觸到研究內容或對於實際上是否有履行成果共享義務之審查與執行未履行義務之處罰。國家研究院、經濟部工業研究院等均為財團法人性質，無完整權責管理，只有主導計畫讓人申請,有同樣窘境。

##### **2、加強國內綜合性海岸研究**



課程主題：台灣的海岸法：《海岸法》草案評析

上課時間：97年05月12日

授課教師：陳荔彤 老師

## 大綱

- 壹、立法源起
- 貳、研訂過程
- 參、草案架構
- 肆、草案內涵
- 伍、爭議源起
- 陸、對漁業之衝擊與影響
- 柒、缺點分析
- 捌、學者修正案意見

### 壹、立法源起

有福爾摩沙稱號的台灣原為美麗海島，擁有得天獨厚的地理條件，海岸有著歷經千萬年才形成的珊瑚礁和藻礁，還有細緻美麗的白砂和貝殼砂，以及變化詭譎的岩岸和豐富潮間帶。但過度開發帶來惡果，1,000多公里的天然海岸線，卻有半數以上已水泥化，剩下的部分又充斥各種廢棄物，滿目瘡痍。根據營建署最新的海岸線調查顯示，全台長達1024公里的海岸線，因為築海堤、開漁港，海岸線被大規模的水泥固封(消波塊太多了，未有實際功效)，水泥化比率已高達

58.7%，不只天然景觀被破壞，海洋生物的生態和棲地也大受影響。<sup>1</sup>

海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，包含兼具海陸兩大生態體系特性之地理區域，具有高度敏感性與脆弱性，一旦遭受破壞便難以回復，造成環境災害且影響海岸生態體系的平衡。是以 1992 年聯合國環境與發展大會通過宣言「21 世紀議程」，其中第 17 章對於海岸管理及海洋保護，提出許多永續發展的策略，同時特別呼籲各國應研擬整合性海岸管理機制，以維護海岸的永續發展。<sup>2</sup>

我國地理位置特殊且四週海域廣闊，氣候橫跨熱帶及溫帶，加上洋流匯集，海岸海底地形、氣候、水體等條件複雜多樣，有著世界上少有的海洋自然景觀。而我國目前現行海岸管理的法規種類雖多，但對於海岸地區之開發、規劃尚未有專法規範，管理績效不彰，加上現行法規對於海岸資源之保護及開發利用之規範過於空洞且分散，相關單位管理權責時常產生重疊或是不足之問題，為使事權統一以因應社會快速變遷，並整合海岸地區相關事務，使海岸資源與環境得達到永續之利用，建立專責專法之《海岸法》草案即為目前最佳選擇。

該法第 1 條的立法目的：「為保護、開發及管理海岸地區土地，防止海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，特制定本法。」，開宗明義表示該法除了海岸開發管理之外，還兼顧積極保護海岸資源之目的。《海岸法》草案涉及海岸開發與利用、國土規劃、漁業權與礦業權等有關事項，其相關法規有：《海岸巡防法》、《漁業法》與《礦業法》。簡言之，《海岸法》草案主要目的在於整合及調和海岸地區之環境保護與海岸地區之利用及開發以及各種利用及開發間相互的衝突<sup>3</sup>，而作總體的規劃，期能有效達成一平衡點，維持地區之維護與海岸環境、資源之開發。

<sup>1</sup> 「海灘在哭泣，逾半水泥化 其他堆垃圾」，聯合新聞網，網頁：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/080413/2/x7jx.html>，查訪日期：2008 年 4 月 13 日。

<sup>2</sup> 海洋政策白皮書，行政院研究發展委員會編(台北：行政院研究發展委員會，2006 年 4 月，初版)，頁 69。

<sup>3</sup> 黃異，「『海岸法草案』修訂建議」，台灣海洋法學報，第 3 卷第 2 期(2004 年 12 月)，頁 5。

## 貳、研訂過程

內政部營建署於 1990 年起奉行政院指示著手草擬《海岸法》草案，期間經過多次修正過程如下：

	時間	審訂單位	內容
第一階段	1991 年 10 月	內政部營建署國家公園組	6 章 33 條
第二階段	1994 年 9 月	內政部審查綜合計劃組	6 章 36 條
第三階段	1997 年 6 月	行政院會議通過	6 章 44 條
一讀版本	2003 年 10 月	立法院	6 章 54 條
資料來源：作者自製。			

第一階段：第一版本的《海岸法》是由內政部營建署國家公園組研訂，於 1991 年 10 月提出，內容共分為 6 章，計 33 條。

第二階段：因機關及人事調整，海岸事務改由內政部營建署綜合計劃組承辦，草案因而重擬，第 2 版本之海岸法草案於 1993 年 12 月提出送內政部審查，內容共分 6 章，計 36 條。內政部於民國 1994 年九月完成《海岸法》草案審查，計 6 章 44 條，送行政院審查。<sup>4</sup>

第三階段：行政院審查過程前後，歷經數次變動，因 1995 年「國土綜合開發研討會」中決議之海岸管理政策綱領，與後來之「海洋政策白皮書」之提出，及因應精省作業，草案內容又有部分更動，並於 1997 年 6 月由行政院會議通過，函送立法院審查。<sup>5</sup>

本法草案原本共有三種版本，分為行政院所提版本、立法委員賴

<sup>4</sup> 關於本草案條文內容，參閱營建署綜合計劃組，「海岸法(草案)之研究」，*營建季刊*，第 5 卷第 3 期(1994 年 12 月)，頁 27-43。

<sup>5</sup> 參閱*行政院公報*，第 3 卷第 23 期(1997 年 6 月 4 日)，頁 57。

勁麟等 40 人所提《海岸法》草案版本、及立法委員趙永清等 34 人所提《海岸法》草案版本。目前海岸法草案業經立法院內政及民族委員會於 2003 年 10 月 29 日，綜合了趙永清委員、賴勁麟委員及行政院 3 版本，並參酌各立法委員、各行政機關及學者專家意見，完成一讀。本文茲就立法院完成一讀之《海岸法》草案內容提出說明，通過一讀之《海岸法》草案分為 6 章共 54 條，分別為總則、海岸地區土地之整體規劃、海岸保護與海岸防護、海岸地區之利用管理、罰則及附則。

\* 環保與利益無法妥協。

\* 保護：禁採、禁開發；防護：領土可能被侵蝕，如何防止？

### 參、草案架構

《海岸法》草案是台灣海岸管理之基本母法，係用於補充現行海岸管理之不足與衝突，藉以建立海岸地區之管理組織體系，指導海岸地區合理利用，有效管理海岸土地之開發與保育，防治海岸環境災害，達到國土保安之目的。其重點包括：(一)以維繫土地之永續利用，保障人民生命財產安全為目的。(二)依自然與社經生態完整性、國家發展政策及行政管理之可行性劃出海岸地區管理範圍。(三)指定專責機關管理。(四)為確保海岸土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，擬定整體海岸管理計畫，依使用分區特性加以管理。(五)建立海岸地區基本資料庫與從事海岸研究，以為海岸管理之基礎。(六)建立使用、開發許可制度，落實海岸管理目的。該法基本架構如下：<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 黃異，「海岸法內容及其對於漁業所生影響之評析」，行政院農業委員會漁業署專案委託報告，(2003 年)，頁 1-2。

表二：《海岸法》草案基本架構

章名	內容	條號
第一章總則	目的；名詞定義；主管機關及其權責。	第 1 條至第 5 條
第二章海岸地區土地之整體規劃	海岸管理計劃與海岸管理計劃內容。	第 6 至第 7 條
第三章海岸保護與海岸防護	海岸保護區、海岸防護區的劃定與該計畫應載明事項；海岸地區劃設漁業權與礦業權前提要件。	第 8 條至第 24 條
第四章海岸地區之利用管理	一級海岸保護區及禁止開發之海岸之防護區以外地區之開發行為相關規定與程序；海岸保護區與海岸防護區的開發人的回復原狀與損害賠償之費用；海埔地的開發及其登記。	第 25 條至第 35 條
第五章罰則	一級、二級與一般海岸保護區與海岸防護區的違反規定；海岸保護區與海岸防護區以外的海岸地區的違反規定；法人與自然人的代表人、受僱人與其他從業人員處以罰金之明文；審判程序及其相關規定。	第 36 條至第 48 條
第六章附則		第 49 條至 54 條
資料來源：作者自製。		

第一章 總則，共第 1 條至第 5 條，其重要者：

- 1、為保護海岸地區環境，調和海岸地區之利用及開發，以達到海岸地區永續發展之目的(本草案第 1 條)。
- 2、名詞定義：「海岸地區」、「濱海陸地」、「近岸海域」、「平均海平面」、「海岸災害」、「海岸防護措施」與「海埔地」(本草案第 2 條)。
- 3、主管機關及其權責(本草案第 3-5 條)。

第二章 海岸地區土地之整體規劃，第 6 至第 7 條，其重要者：海岸管理計劃與海岸管理計劃應包含的內容(本草案第 7 條)。

第三章 海岸保護與海岸防護，第 8 條至第 24 條，其重要者：

- 1、海岸保護區的劃定與該計畫應載明事項(本草案第 8，9 條)。
- 2、海岸防護區的劃定與該計畫應載明事項(本草案第 10，11 條)。
- 3、一級與二級海岸保護區與海岸防護區之劃定及有關事項(本草案第 12 至 16 條)。
- 4、海岸地區劃設漁業權與礦業權的前提要件(本草案第 24 條)。

第四章 海岸地區之利用管理，第 25 條至第 35 條，其重要者：

- 1、一級海岸保護區及禁止開發之海岸之防護區以外的地區之開發行為相關規定與程序(本草案第 25 至 29 條)。
- 2、海岸保護區與海岸防護區的開發人的回復原狀與損害賠償之費用(本草案第 30 條)。
- 3、海埔地的開發及其登記(本草案第 34，35 條)。

\*海埔地之開發：如海水浴場、賭場、從海外銷之產品工廠(六、七輕)。

第五章 罰則，第 36 條至第 48 條，其重要者：

- 1、一級與二級海岸保護區與海岸防護區的違反規定(本草案第 36、37 條)。
- 2、一般海岸保護區與海岸防護區的違反規定(本草案第 38 條)。
- 3、海岸保護區與海岸防護區以外的海岸地區的違反規定(本草案第 39 條)。

4、法人與自然人的代表人、受僱人與其他從業人員處以罰金之明文(本草案第 43 條)。

5、審判程序及其相關規定(本草案第 44 至 46 條)。

## 第六章 附則

### 肆、草案內涵

由《海岸法》草案條文分析，其內涵則如以下所述：

#### 一、適用範圍為海岸地區：

海岸地區，包括濱海陸地及近岸海域。濱海地區係以平均海水面至最低之山稜線，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。近岸海域係指以平均海水面至等深線 30 公尺，或平均海面向海 6 公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。

\* 平均海水面、最低山稜線？→定義有問題，要有距離較妥。

\* 用公里很怪，現今大都用海里。

#### 二、中央主管機關應針對海岸地區擬訂整體海岸管理計畫：

整體海岸管理計畫之目的，在於調和海岸地區資源之保護及海岸之防護與海岸地區資源利用之間的衝突，並同時調和海岸地區相關機關的管理作為。

#### 三、劃定海岸保護區：

基於保護自然界或人文環境中具有稀少性資源的目的，得對例如重要水產資源地區、珍貴稀有動植物地區、特殊景觀資源地區、重要文化資產地區、重要河口生態地區及其他依法律規定應予保護之地



區，劃設各種海岸保護區，並依其價值予以區分為一級海岸保護區與二級海岸保護區，並針對不同的海岸保護區，應訂定不同的海岸保護計畫，該計畫包含具體的保護管理的規範及明定那些是禁止的，那些是許可的活動，俾加以保護管理。

#### 四、劃定海岸防護區：

為防阻海岸地區的天然災害，例如海岸侵蝕、洪犯溢淹、暴潮溢淹、地層下陷及其他潛在災害等，在必要地區得劃設海岸防護區，並針對不同的海岸防護區，應訂定不同的海岸防護計畫，該計畫包含具體的防護管理規範及明定禁止與許可的活動，以加強海岸地區的管理。

草案中海岸保護計畫區可分為一級與二級。一級海岸保護計畫原則上應維持其自然狀態，禁止一切開發、漁撈、採集、廢污傾棄排放等改變或破壞其原有狀態之行為。但有 2 個例外，1、為傳統以來即存在之使用，並與海岸保護計畫相容者為限。2、或為維護管理、學術研究、公共安全需要經主管機關許可者；二級海岸保護區基本上得為相容之使用，惟計畫中應明確規範禁止或相容之使用活動。

至於海岸防護區基本上得為相容之使用，惟計畫中應明確規範禁止或相容之使用活動。由於海岸法草案有其特定適用目的，所以把海岸保護區、海岸防護區置於較優先的地位，亦即其他之各種活動及設施應符合海岸保護計畫、海岸防護計畫，並不得與其相抵觸。因此該法草案規定，凡與海域保護計畫或海岸防護計畫不符之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定等，應予修訂。影響一級海岸保護區之船舶航道，亦應予調整。另在一級海岸保護區中之漁業權、礦業權應予檢討，倘需廢止、變更漁業權、礦業權之核准者，應給予適當之補償。在二級海岸保護區及海岸防護區中被禁止之漁業活動、土石採取活動，亦應予以補償。

\* 一級防護區原則是禁止開發。

\* 全台之海岸皆是由漁會所管。

## 伍、爭議源起

內政部所研提《海岸法》草案主要係參考日本以防災為主的《海岸法》，以及部分美國《海岸地區管理法之精神》，立法宗旨為：1、優先保護重要生態系；2、導引產業合理配置；3、確保公共通行權及親水權；4、防護與減輕海岸災害；5、提供國民遊憩機會；6、推動科學研究與教育功能。<sup>7</sup>但因為立法過程中所訂條文涉及開發部分的條文甚多，<sup>8</sup>雖該法草案於2003年間經立法院一讀通過，惟迄今尚未能順利完成三讀通過，其原因乃內政部在研擬該法草案時，忽視了漁業與海岸管理間應建立起與漁業界及漁業社區代表參與決策過程諮商的關係，演變成各地基層漁民對《海岸法》草案皆持反對的態度，咸認為該草案如果通過，無異是消滅傳統沿岸漁民之生存權，<sup>9</sup>並使人有《海岸法》草案圖利財團開發海岸地區的意圖。<sup>10</sup>

\*於立法宗旨部分，可能會發生衝突，本草案乃是充滿高度政治性協商之產物。

## 陸、對漁業之衝擊與影響

《海岸法》草案第2條關於近岸海域定義，以平均海水面至等深線30公尺，或平均海水面向海6公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。因此，沿岸3哩內將納入海岸法管制範圍，這對目前

<sup>7</sup> 邱文彥，「國土規劃前置作業辦理計畫子計畫-國土計畫海域範圍之界定與規劃議題之研究」，內政部營建署市鄉規劃局委託研究報告(2006年4月)，頁94。

<sup>8</sup> 吳天仁，「應用共同管理於整合性漁業與海岸環境政策之研究」，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士學位論文(2006年5月)，頁74。

<sup>9</sup> 「台灣省漁會邀請專家學者完成漁民版『海岸法草案』」，*漁友月刊*，322期(2004年10月)，頁10。

<sup>10</sup> 黃異，前揭註3，頁4。

在海域之淺海養殖、沿岸漁業的利用活動將產生一定的影響。學者黃異就認為，<sup>11</sup>海岸地區之具體界線由中央主管機關會商相關機關劃定濱海陸地及近岸海域，可以讓中央主管機關斟酌漁業之實況及需求而為劃定海岸地區。

該法草案第 6 條規定：「為保護、防護、監測及利用管理海岸地區資源，中央主管機關應於本法公布實施後 1 年內會商有關機關擬訂整體海岸管理計畫，送經中央區域計畫委員會審核通過，報請行政院核定實施。」，現有漁業權區、水產動植物繁殖保育區、人工魚礁區、淺海養殖區等這些漁業區域之規劃，未來在該法公布實施後，漁政機關在規劃沿岸海域之漁業多元化利用上亦應配合整體海岸管理計畫，予以規劃。

#### 一、整體海岸地區、海岸保護區及海岸防護區對於漁業的影響

依據海岸法之意旨，漁業計畫應配合整體海岸地區計畫，海岸保護計畫及海岸防護區計畫。整體海岸地區計畫，海岸保護計畫、海岸防護計畫中有關禁止及限制漁業活動之規定，在為漁業計畫時應予遵守及反映到漁業計畫之中，這些規定是擬定漁業計畫應遵守之原則。在此種狀況中，得否規劃漁業權及得規劃漁業權之地點、數量及種類，必然受到限制，而陸地漁塭養殖漁業之規劃，亦會受到同樣的限制。

---

<sup>11</sup> 黃異，前揭註 6，頁 10。

表三：《海岸法》草案對整體海岸漁業活動的影響			
項目	漁業活動原則	注意事項	條號
一級海岸保護區	禁止一切漁業活動	該活動長期以來就存在且性質不相抵觸，計畫中明定且依該計畫所設之限制內為之，並經內政部的許可，例外許可。	第8條第3項
二級海岸保護區	視各區之性質及其相關之二級保護區計畫確定	容忍漁業活動者，應在相關之二級保護區計畫所設之限制下為之。	第8條第4項 第9條第3款
海岸防護區	視各區之性質及其相關之海岸保護區計畫之規定	受制於相關海岸防護區計畫所設之限制。	第10條 第11條第3項
資料來源：作者自製。			

《海岸法》草案規定，一級海岸保護區中基本上是禁止漁業活動，而二級海岸保護區與海岸防護區雖原則上得為相容之使用，但得否從事漁業活動，仍端視各區之性質及其相關之二級海岸保護計畫或海岸防護計畫而定。且該法草案尚有一般性之限制及禁止開發或利用行為規定。因此沿岸漁民作業區域將被限縮，這也是各地基層漁民皆反對《海岸法》草案通過的導火線原因之一。

## 二、一般性之禁止或限制之規定對於漁業之影響

除前各種區域對於漁業活動之禁止及限制外，《海岸法》草案尚有一般性之限制及禁止規定。而此種規定對於漁業活動亦可能造成影響。此種限制及禁止規定及其可能對漁業之影響詳見下表：

表四：《海岸法》草案一般性之禁止或限制規定對漁業活動的影響		
限制、禁止區域	禁止項目	條號
海域、瀉湖、河口及海灘	不得為有礙民眾之公共使用權及通行權之獨佔性使用	第 20 條第 1 項
平均高潮線以下之海岸地區	不得為有礙民眾之公共使用權及通行權之獨佔性使用	第 20 條第 1 項
公共水域及海灘	禁止有影響公共安全、公共通行、公共使用之活動	第 23 條第 1 項
資料來源：作者自製。		

\*瀉湖：被島圍起之湖，島中之湖，少部分與海相通。

《海岸法》草案中之一般性之禁止或限制之規定最大問題，在於過度使用不明確的概念名詞，例如公共使用權、通行權，海岸法均無明確規定，而目前我國之其他法規中亦無此種權利之設。在此情形下，該詞之內涵為何，僅能由海岸法主管機關判斷。因此主管機關之判斷結果，當然會影響到漁業活動。由於區劃漁業、定置漁業、專用漁業及陸上漁塢養殖漁業必然利用「設施」，而遭到排除的命運。

基本上，漁業活動亦可能屬於「活動」所涵蓋範圍。因此，海岸法主管機關可依其判斷，而排除漁業活動。整體來說，海岸法過度使用一些不明確的概念，致該法主管機關得因其判斷而可能導致不當排除漁業活動的效果。

### 三、開發制度對於漁業之影響

另該法草案第 25 條規定，在一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為者，開發人應擬具開發管理計畫，經依環境影響評估法規定程序辦理，並申請取得主管機關許可，始得為之。然而開發行為是否包括漁業活動？若答案是肯定的，則漁業活動

亦必須經海岸法主管機關的許可，反之則否。目前內政部的意見認為，開發不包括漁業活動在內。但此點宜由海岸法予以明確規定。

設若開發不包括漁業活動在內，則該開發行為仍會對於漁業造成排擠效果。開發活動若經海岸法主管機關核准，則開發人即可依據漁業法第 29 條申請徵收開發活動所在地點之漁業權利。開發人固然應向漁業權人為補償，但有關地點之漁業使用將因開發使用之存在而永遠消失。換言之，漁業活動之空間將因開發活動而逐漸限縮。弱勢團體將因大財團之介入，而致減少生存空間。

因此，未來在海岸地區進行漁港興（修）建開發行為需向主管機關申請許可，另對於現有漁港倘涉及修建開發行為者，亦需向主管機關申請許可雖無疑義，但僅涉及修護漁港尚無進行開發之行為時，是否有必要再向主管機關申請，實有斟酌之處，允宜明確定義受該法草案適用之開發利用行為範疇。

其實海岸法草案對於漁業必然會發生限縮的影響，相關機關僅於尋求一些合理的規定來降低對漁業的衝擊，例如透過漁業界、漁政機關及漁業專家學者之參與，讓漁業界的立場及見解得以影響整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂，並經聽證程序，以及設置漁業專區。<sup>12</sup>囿於《海岸法》草案過去因對於開發部分著墨較多，而遭致各地基層漁民持反對意見，未來重新研擬該法草案時，建議應與漁業界及漁業社區代表充分做溝通諮商，期使漁業與海岸管理共存共榮之觀念深入基層漁民。並應將生態補償、海洋功能區劃等理念納入規範，以提供海岸整合性永續性發展的上位性政策規範。

## 柒、缺點分析

### 一、立法目的不明確

---

<sup>12</sup> 黃異，前揭註 3，頁 16。

《海岸法》主要目的在於整合(Integration)及協調(Coordination)海岸地區之環境保護與海岸地區之利用及開發以及各種利用及開發間相互的衝突。也因此，海岸法是屬於一種整合性的法律。<sup>13</sup>但海岸法草案所揭示三大目標：保護、防護和開發，與第 1 條立法目的之敘述而言過於繁雜，致其意義模糊不清，不能突顯立法目的與海岸法應有的性質<sup>14</sup>。

《海岸法》於 2003 年 10 月底在立法院一讀通過，而海岸法對於漁業法具有優先之地位<sup>15</sup>，依據其規定，舉凡於海岸法規定相抵觸之使用皆應予終止，因此漁業界擔心一旦海岸法通過，漁業將會被徵收，進而限制漁民使用海岸資源，同時質疑某些條款將使財團侵占漁民生存空間，因而大力反對。例如草案規定列為二級海岸保護區的海域、瀉湖、河口及海灘不得為獨占使用，而這些二級海岸保護區，多集中在彰化、雲林海岸、東北角、花東和墾丁四區；以及草案中規定為了開發民生工業、休閒產業，可以向政府申請開發海岸地區等條款，即被漁民認為是為財團量身訂做而設。

海洋資源之開發、養護與管理，海洋空間的使用以及海洋環境之保護，對臺灣未來經濟發展深具影響。漁界為爭取生存空間阻撓海岸法通過，其情可憫；但攸關海洋環境的海岸法，遲遲未能完成立法，各地的天然海岸持續地水泥化與流失，也同樣令人憂心。為環境資源作長遠的規畫，海岸法的成立刻不容緩，然而立法時如何兼顧漁民生計與資源的合理公平分配，以取得漁界支持，是政府應面對之重點。

## 二、主管及管理機關執行權責不明

《海岸法》草案中，中央主管機關為內政部，縣市主管機關為縣市政府，然而海岸管理業務隸屬何部會，則應視我國在海岸地區之政

<sup>13</sup> 邱文彥，*海岸管理：理論與實務*（台北：國立編譯館主編，五南圖書出版有限公司出版，2000年11月，初版），頁5-8。

<sup>14</sup> 黃異，前揭註3，頁129。

<sup>15</sup> 黃異，「海岸法草案評析」，*法令月刊*，第55卷第4期(2004年4月)，頁407。

策及對海岸資源之態度與價值，如置於環保署下，則看重我海岸地區之環境保護。<sup>16</sup>草案中關於一級保護區由中央主管機關請中央目的事業主管機關劃設，經中央區域計劃委員會審議報請行政院核定實施，並由各該目的事業管理機關管理之，因此凡是位於海岸的重要水產資源地區、珍貴稀有動植物地區、特殊景觀資源地區、重要文化資產地區、重要河口生態地區等，諸如沿海濕地、紅樹林、河口及瀉湖等自然景觀都劃設為海岸保護區，限制開發或使用，使得原本依據其他法律劃設之各種保護區將劃設為一級海岸保護區，但仍是由目的事業主管機關管理。因此，主管機關及管理機關在依據各相關專業法適用時，可能會引發衝突或矛盾。

依《海岸法》草案之意旨，海岸保護區之設置與否由海岸法主管機關來決定，再由各專業法規之主管機關來規畫、設置及管理。此種立法模式實是疊床架屋，因為各專業法中之主管機關本來即可直接依據專業法之規定，決定、規劃設置及管理各種相關區域，又何必由內政部為決定設置，並由各專業法中之主管理機關為進一步之落實<sup>17</sup>，尚且關於執行機關，本法僅規定中央層級的權責歸屬，但落實在地方層面卻未有明確之交代<sup>18</sup>。

### 三、「開發」概念不明確，欠缺保育觀念

《海岸法》草案內容包括海岸保護、海岸防護及海岸開發三大目標，且草案中將防止災害、促進海岸地區天然資源之保育利用，達成海岸地區永續發展為立法目的，但在條文分配比例及配套規範方面，比例上有些名不符實，從上述《海岸法》草案及其相關配套規範，吾人不難發覺我國草案相關配套立法主要偏重於海埔地開發，相關之補

<sup>16</sup> 謝佳殷，「我國海岸管理法規體系與行政機制之研究」，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文(2002年6月)，頁170。

<sup>17</sup> 黃異，前揭註3，頁5。

<sup>18</sup> 邱文彥，前揭註7，頁163。



充規範立法度頗高，由此可見營建署於草擬海岸法草案時，政策與實務上與海爭地開發之迫切需求。<sup>19</sup>但對於開發的概念，卻未能清晰掌握，以致於引起不少質疑，反而給人一種借保護海岸地區之名，而遂行包庇開發活動之實的印象。<sup>20</sup>而關於第 1 條所揭示的立法目的：「為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區土地，防治海岸災害及環境破壞，保障公共通行權及公共水域之使用，並保育海岸地區之天然資源…」，該法中隨有一、二級海岸保護區之別，但就保育或海岸生態的復育未多所著墨，頂多在期限內檢討後「變更」之，如此模糊的態度更增加只在乎「開發」，而不在于保育之印象<sup>21</sup>。

#### 四、《海岸法》未釐清其與周邊相關規定之關係

《海岸法》草案之制定顯然僅是一種「單向作業」，其中規定與其他周邊相關規定間如何切割或銜接似乎未做斟酌。如《海岸巡防法》第 1 條之立法目的與本法第 1 條之立法目的均涉有海岸地區的管理、資源的利用及海岸災害的防治，似有某種程度的雷同，但其主管機關分別依各該法第 3 條為海岸巡防機關與內政部和地方縣市政府，未來如何協調是一問題<sup>22</sup>，抑或是犯了根本立法目的上定義不清之錯誤，令人難解。

#### 五、大量使用內涵不明之概念，而有違法安定性原則

不特定法律概念在法條中與上下文相結合，就整體法律來看，仍可經由具體化而可掌握其意涵。但在海岸法中出現太多內涵不明的概念，而此在海岸法本身之系統關係中也無法進一步掌握其內涵為何，例如：海域、公共水域、公共通行、公共使用、公共安全、公共水域

---

<sup>19</sup> 曾宏揚，「台灣海岸地區規劃開發法治化之研究」，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2001 年 6 月，頁 135。

<sup>20</sup> 黃異，前揭註 3，頁 8。

<sup>21</sup> 邱文彥，前揭註 7，頁 165；胡念祖，「海岸法，海岸開發法？」，*中時晚報*，1994 年 1 月 11 日。

<sup>22</sup> 陳勝業，「『海岸法草案』初探」，漁友，（台北：台灣省漁會發行，2004 年 6 月），頁 35。

使用權、公共使用權、通行權、親近海洋權益<sup>23</sup>，海岸法並無明確規定，而目前我國之其他法規中亦無此種權利之設，若僅由海岸法主管機關判斷，則主管機關之判斷結果，必定直接影響到整體漁業經濟活動，賦予海岸主管機關過大的判斷餘地，亦有違反法安定性原則之虞。未來可能需要透過施行細則以補充方式定義許多名詞，但另一方面，也容易造成用語混亂。

## 捌、學者修正案意見<sup>24</sup>

由於立法院一讀通過之《海岸法》草案立法實有未盡之處，故有學者以立法院審查會條文及行政院版草案為基礎，提出修正調整之建議，內容如下所述：

### 一、制定海岸地區綜合管理計畫

為了調和海岸地區的保護及永續發展與利用之衝突，宜由主管機關來為整合及調和之工作，而此整合及調和工作則透過擬訂海岸地區綜合管理計畫來達成。因為主管機關在為擬訂計畫時，必須蒐集各種相互衝突之利益，並予評比而做出取捨，此種衡量活動具有計畫行政的特質，而海岸地區綜合管理計畫，最能夠達到調和海岸地區各種利益衝突的目的。

在擬定海岸綜合管理計畫時，原則上應參酌所有涉及海岸地區之法律規定以及各種相關因素，例如：經濟、社會、生物、環境等因素，並至少應涵蓋下列各議題：

(一)海岸地區之具體界線；(二)海岸地區管理之基本方針；(三)有關海岸地區環境保護及永續發展之相關事項；(四)在海岸地區得從事之

<sup>23</sup> 黃異，同前揭註2，頁9。

<sup>24</sup> 本部分主要參考黃異，「『海岸法草案』修訂建議」，台灣海洋法學報，(基隆：國立台灣海洋大學海洋法律研究所出版，第3卷第2期，2004年12月)，頁5。

利用與開發之種類及其限制與禁止以及管理事項；(五)海岸防護區的設置及管理事項。除上述者外，若有必要，尚可納入其他必要之事項。當然，前述項目僅是大方向，細節則依靠主管機關予以擬訂。

海岸綜合管理計畫由中央主管機關擬訂，並應依行政程序法辦理聽證，及依聽証結果為衡量。海岸綜合管理計畫應於行政院核定後公告實施。海岸法及海岸綜合管理計畫之地位優於所有與海岸地區相關之法律及依該等法律之措施，因此後者應配合前者予以適用。為執行中央所訂定之海岸地區綜合管理計畫，地方主管機關應進一步訂定個別海岸地區管理計畫。海岸防護問題宜由經濟部檢查其現行主管法規是否足夠解決問題，若尚付缺如或規定不完備，則應予增訂。海岸防護之細節規定不宜納入《海岸法》草案之中。同樣地，其他相關法規亦應配合海岸法予以檢視及修訂。

## 二、建立海岸地區管理委員會

為有效整合及調和各種利益衝突以及達到專業及公平地執行海岸法之目的，中央主管機關應設置海岸地區管理委員會。該委員會由涉及海岸地區之機關之代表、利益團體代表及學者專家組成之。

海岸地區管理委員會之職權主要在於審議下列事項：

- (一)海岸地區綜合管理計畫；
- (二)海岸地區中之各種開發活動之規劃；
- (三)各相關機關在海岸地區依法所為之各種規劃及其他措施；
- (四)其他重要事項。

## 三、海岸地區之開發及利用

海岸地區中任何開發及利用活動，皆須依據海岸綜合管理計畫為之。析言之，凡是在海岸綜合管理計畫中未予規劃者，皆不得實施；反之，在海岸綜合管理計畫中已予規劃者，則可實施，但開發活動必須經中央主管機關許可，開發活動中之施工，亦必須獲得中央主管機

關之許可及監督。由於海岸綜合管理計畫必須經過聽証及由海岸地區管理委員會之審議，因此凡欲納入海岸綜合管理計畫之開發活動或利用，皆受到合理及嚴格之監控，而避免財團或其他勢力之炒作及圖利。

當然各種利用及開發活動主要是依據相關規定為之，《海岸法》草案僅是對其增設一些限制，並非是惟一適用於各種利用及開發活動的規定。本草案應特別保護海岸地區例如漁業之傳統產業，因此，《海岸法》草案特別明定在規劃海岸地區之利用時，應賦予漁業活動優先地位，並明定漁業專用區之設置，以保護漁業。

#### 四、海岸法草案修訂案與漁業的關係

《海岸法》草案通過後對漁業必然會發生限縮的影響，在制定《海岸法》之前題下，僅能尋求一些合理的規定來降低其對於漁業的衝擊，析述如下：

(一)如前文所述，海岸法設置海岸地區管理委員會，而管理委員會之成員包括各種利益團體代表，其中亦包括漁業團體。此外，漁政機關代表及漁業學者專家亦為成員。基於此種成員的參加，而使得漁業界的立場及見解得以影響海岸地區綜合管理計畫之擬訂，進而保障漁業利益。

(二)海岸地區綜合管理計畫必須經聽証程序。而漁業界人士當然可透過此項程序而對於計畫之形成造成影響。

(三)《海岸法》特別規定漁業之優先地位，即：漁業具法定優先地位。因此，在擬訂海岸地區綜合管理計畫，對於各種海岸地區利用為衡量時，必須先取漁業而捨其他利用，除非有重大合理之原因，才可能推翻此優先地位。此外，依本法規定未來應設置漁業專用區。

(四)《海岸法》草案固然也規定了海岸地區的開發活動。但是，開發活動必須先在海岸綜合管理計畫中予以規劃，才有可能實施，而開發人又必須提出開發計畫，經過聽証程序及海岸地區管理委員會之審議及

中央主管機關許可。因此，海岸地區之開發活動已在嚴格控管之下，未來將可有效控制因大量不合理開發導致排擠漁業之可能性。

課程主題：台灣的海域安全法

上課時間：97年05月21日、5月28日

授課教師：趙國財 老師

## 壹、海域規範

一、傳統安全：國家與國家間之關係(本身實力及美國)

1、本身台灣之自備武力

2、台灣關係法：為一美國國內法，非雙邊，只是單邊，台灣無法主動要求美國出兵。

3、美日安保條約：周邊事態、外圍安全，任何破壞既得利益者。

(一)國際海洋法是現行國際法的一個重要領域

國際海洋法是現行國際法的一個重要領域。海洋佔地球表面的百分之七十二，是一切生物產生及維生的根源，是人類生命的基礎。海洋是空間性資源，是運輸通訊，航海貿易的巨大場域。海洋是人類生命滋養的主要來源，有豐富的食物生產。隨著科技的進步發展，海洋能源及礦物的開採，愈來愈重要。過去的觀念是海洋的資源取之不盡，用之不竭；但是，隨著人類對海洋的了解，科技的進步，此種觀念須加調整，而要學習保育海洋資源，使其永續發展。

國際海洋法最重要的功用即在養護與保育世界上所有人的共同海洋資源，建立一個有秩序、經濟，且有效的方式，在顧及人類共同利益之下，充分利用海洋。對世界各國而言，愈靠近國家海岸的水域，國家所擁有的專屬利益就愈多，須有控制的優先權；愈遠離海岸，概括利益就愈強，關注有效使用及分享。

(二)海洋的權利主張：接近權、管轄權、資源權

關於海洋的權利主張可分為三種：第一種是接近權，是使用與享

受海洋的權利。第二種是管轄權，制定與適用法律以規範海洋活動。第三種是資源權。這三種權利，涉及地球上所有的水域，包括內水、領海、鄰接區、國際海峽、群島水域、專屬經濟區、大陸棚、公海及國際海床區域。

## 二、海洋法與台灣的關係

### (一)台灣加入海洋法公約的確有困難

1982年《聯合國海洋法公約》與台灣的關係如何？台灣不是國際法主體，也不是聯合國會員國，無法參與《聯合國海洋法公約》的制定。根據《聯合國海洋法公約》第三〇五條至第三〇七條，該公約開放給「所有國家」簽字、批准或加入 (accession)。台灣是一個政治實體，應該加入《聯合國海洋法公約》，台灣若加入海洋法公約，對本身、亞太鄰國、以及世界各國都會有正面的效益。但在實行上台灣加入海洋法公約確有的困難。

### (二)台灣與鄰近國家重疊海域劃界問題不易克服

台灣專屬經濟海域及大陸架與鄰近國家均有重疊，台灣大陸架若以二百浬為距離，向北延伸到東海及黃海，與大陸、日、韓大陸架重疊；向東延伸又與日、菲兩國大陸架重疊；臺灣的專屬經濟區及大陸架與日本、韓國、菲律賓重疊，海域劃界問題本就不易克服。為維護國家權益，海域執法應予強化，以樹立海域執法之權威。

### (三)台灣大陸架外緣有被鄰近國家侵吞之虞

聯合國要求1999年5月前加入《聯合國海洋法公約》的簽約國，若要主張超過二百浬以外的大陸架外緣，必須依據《大陸架界限委員會科學與技術準則》，在2009年5月前，沿海國應提報大陸架的翔實調查資料，向聯合國大陸架界限委員會提出申請，經核可才能主張其大陸架外緣自然延伸的權益。我方非屬聯合國會員，雖已展開相關調查工作，但未來究竟如何援引這些調查資料向聯合國大陸架界限委員

會登記等都是嚴峻的課題。由於大陸架超出經濟海域二百浬範圍，是海域油氣礦藏富集地區。在實踐中，一方面沿海國申請和確定外大陸架的範圍，直接涉及相鄰或相向國家的海域管轄權問題。另一方面，牽涉到國際海底人類共同繼承遺產問題。沿海國大陸架之外的海床及其底土屬於國際海底區域，沿海國擴大管轄範圍，就意味著國際海底區域相對縮小。

(四)台灣雖非海洋法公約締約國，亦有遵循公約之權利與義務

《聯合國海洋法公約》除有關國際海床開發部分之外，公約被公認是國際習慣海洋法的法典化，對所有的國家都有拘束力。台灣雖非海洋法公約締約國，亦有遵循公約之權利與義務。

## 貳、台灣之水域

### 一、台灣海峽水域

台灣海峽水域大致可分為下列四個部分：

(一)金門、馬祖及其附屬島嶼周邊之水域：

1992年2月25日中華人民共和國頒布其「領海及毗連區法」，並宣布其部份領海基線，台灣海峽部份分別由浙江外海之稻排山，福建外海之東引、牛山、烏坵嶼與金門之東碇等島連成領海基線，再由基線向外延伸12浬構成其領海範圍。其中之東引島目前隸屬我連江縣政府管轄，烏坵、東碇兩島則為金門縣政府轄區。因此，中華民國政府所轄之金門、馬祖及其附近島嶼周邊水域皆已成為中華人民共和國之內水。而我國政府於民國八十八年所公佈之第一批領海基線、領海及鄰接區外界線則未包括金、馬水域，政府對於該敏感地區水域之法制化工作遂遭擱置，該區水域法制化工作顯非單純法律問題。

(二)台灣本島西岸至澎湖群島領海基線以內之水域：

此部分包含澎湖群島直線基線內之「澎湖群島內水」，嘉義外傘



頂洲至台南七股一帶直線基線內之「嘉南內水」，以及前二者之間之內水即學者所稱之澎湖水道水域。「內水」在性質上，是屬於領土之一部分，沿海國對於其領土之領土主權(Territorial Sovereignty)亦及於其內水，當然得在其上行使管轄權。前述三部分內水，除澎湖內水與嘉南內水較無爭議外，其餘部分之內水，尤其是澎湖水道，則有不同見解。

### (三)台灣本島西岸領海部分之水域：

此部分指前述台灣本島西岸至澎湖群島領海基線外十二浬之領海水域。領海及鄰接區法第三條規定中華民國領海為自基線起至其外側十二浬間之海域。同法第二條亦規定中華民國之主權及於領海、領海之上空、海床及其底土。此部分亦較無爭議。

### (四)中國大陸沿岸中華人民共和國領海外界與台灣西海岸中華民國領海外界之間之廣闊水域：

此部分水域最寬約二百浬，最窄處亦有 78 浬，因此，此部分水域若依 1958 年公海公約規定原為「公海」水域，倘依 1982 年海洋法公約則為海峽兩岸之專屬經濟區，其水面下則為兩岸之大陸礁層。此外，此部分水域自古以來即為東海與南海之通道，為國際航運往來之重要海峽，素有「海上走廊」之稱。

## 二、台灣海峽管轄權之爭議

是以無論世界上大多數國家是否承認中華民國政府，其國際法人格並不因此被剝奪，仍為主權獨立之國家。其次，縱使並非國家，國際法上亦承認事實上政府概念，而得行使類似於主權權力，包含管轄權在內。故中華民國得在台灣週邊水域行使其管轄權應無疑義。再者，國家之領域管轄權既來自於主權，則台灣海峽管轄權範圍之界定，勢必涉及海峽兩岸主權與國家定位問題。若海峽兩岸被定位為兩個國家，則必然產生國界與雙方領域範圍等問題，雙方之主權與管轄權範

圍，悉依國際法原則加以處理，倘海峽兩岸皆為「一個中國」，則並無所謂國界問題，而兩岸間管轄權範圍之爭議，亦不能直接適用國際法之原則。

中國大陸方面長久以來一直主張「台灣是中華人民共和國神聖領土之一部分」。1992年2月25日頒布之「領海及毗連區法」第二條第一項規定「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」。該條第二項更將台灣及其附屬島嶼明文列舉為其陸地領土，亦即所有中華民國政府目前實行管轄權的領域，皆為中華人民共和國領域範圍之內。而金門、馬祖及其附屬島嶼周邊之水域，依其所公佈之領海基線亦盡為其內水水域。

在台灣方面，中華民國憲法增修文乃「為因應國家統一前之需要」而增修之憲法條文，該增修條文第十一條則稱現階段海峽兩岸為「自由地區」與「大陸地區」。由此可見，憲法增修條文之基本立場仍是一個國家，而此國家則包括自由地區與大陸地區。而1992年制定之「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，將「台灣地區」定義為台灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及其他地區，該條例施行細則第三條所謂之「大陸地區」，則包含「中共控制之地區」及外蒙古地區。可見該條例並未直接觸及主權問題，僅以統治權或控制權所及之範圍，作為處理海峽兩岸管轄範圍之基礎。在台灣海峽方面，海峽兩岸雙方除沿岸領海基線外十二浬領海與十二浬鄰接區外，雙方皆主張二百浬專屬經濟區，但我國領海及鄰接區法與專屬經濟海域及大陸礁層法對台海法律地位未特別規定，而台灣海峽最寬處亦僅二百浬，台灣地區與大陸地區之海上界線便成為一重要、棘手且不得不解決之問題。多年來，海峽兩岸有以「海峽中線」為界之默契存在，「海峽中線」又稱戴維斯線，為1950年代台海戰爭期間，美國基於台海軍事面之考量，在其主導下所擬之一條假想界線。此後台中線即成為兩岸間之政治區隔線，但此一界線並不具任何法律上意義，亦與兩岸間之經濟海域

之分界線無關，僅具有政治與軍事區隔之意義，並無任何法律上依據。因此，種種問題僅能靠「政治默契」維持。為明確區分雙方分界線，避免無謂紛爭產生，殊不論海峽兩岸究竟是「一個中國」或「一中一台」，兩岸政府實宜秉持海洋法公約七十四條有關海岸相向或相鄰國家間劃定專屬經濟區界限之「精神」，依衡平原則，以協議方式劃分雙方之專屬經濟區與大陸礁層。

### 三、台灣海峽之法律問題

在國際法領域中，對於國際海峽並無十分明確之定義。倘依一九八二年聯合國海洋法公約第三十七條規定分析，所謂國際海峽指該海峽除了地理須連結兩端為公海或專屬經濟區之海域該海峽之寬度小於海峽兩岸領海寬度總合之海峽，亦即所謂領海峽，此種海峽一方面須顧及沿岸國國防安全、環保等利益，另一方面亦須確保所有船舶之航行利益而產生特別之國際法規範。中間有公海或專屬經濟區之海峽，並非法律意義之海峽。認為所有外國船舶或航空器在此種海峽中係行使公海自由之權利，根本不必經海峽沿岸國許可或同意，海洋法公約第三部分之規定根本不適用於此一水域。台灣海峽除了海峽兩岸各自主張之十二浬領海外，中間水域悉為兩岸之專屬經濟海域，顯非領海峽，當然不屬於國際海峽，亦不適用海洋法公約第三部分之規定。

海洋法公約第三十六條規定：「如果穿過某一用於國際航行的海峽有在航行和水文特徵方面同樣方便的一條穿過公海或穿過專屬經濟區的航道，則國際海峽制度即不適用於該海峽；在這種航道中適用本公約其他部分其中包括關於航行和飛越自由的規定。」此外，亦有學者主張台灣海峽為台灣島與中國大陸所形成，且兩岸同屬中國，符合第三十八條第一項但書之規定，即「海峽由海峽沿岸國之一島嶼與該國大陸形成，且該島向海一面有在航行與水文特徵方面同樣方便之一條穿過公海或穿過專屬經濟區之航道者」，依該公約第四十五條第一

項 A 款規定，外國船舶僅能享有不得停止之無害通過台海領海水域之權，而航空器則不享有飛越之權利。然而，既將國際海峽之範圍限定於領海峽，而第三十八條第一項但書規定之海峽乃該項本文過境通行權之排除規定，倘依此說之看法認為第三十八條第一項本文係指領海峽，則該項後段，自然亦指領海峽而言；若台灣海峽非領海峽，則何有第三十八條第一項但書之適用，又如何依該公約第四十五條適用無害通過之規定，故台灣海峽適用第四十五條無害通過之說法有待商榷。

倘主張台灣海峽非海洋法公約第三部分之國際海峽，則海峽兩岸各十二浬領海外之水域，性質上為專屬經濟海域，必須容忍外國船舶、航空器之自由通過，傳統上之「公海四大自由」，除「捕魚自由」之外，其他航行、飛越、鋪設海底電纜與管道之自由，在此水域內均獲保全。

台灣海峽是否國際海峽，影響到外國船舶航經海峽之權利，更影響到我國之國家安全與區域之安定。所謂國際海峽指介於兩個陸地之間之海域，而此海域兩端連繫兩部分之公海或經濟海域，且為國際航行所使用。台灣海峽位於台灣與大陸兩塊陸地之間，且連繫南北兩端之公海水域，目前亦為各國通航過境之用，亦即使用於國際航行，故台灣海峽基本上屬於國際海峽。而美、日學者亦將台灣海峽歸類為國際海峽，將台灣海峽與麻六甲、荷姆茲、對馬、直布羅陀等海峽並列為國際海峽。若台灣海峽屬於國際海峽，學說對於究應適用何種通航制度之主張亦不一致。對於台灣海峽中央專屬經濟海域部分，除了部分學者未表示意見外，學者間意見相同，皆認為該部分海域存有中央專屬經濟區航道，依海洋法公約第三十六條規定，此種海峽並不適用過境通行制度，而應適用該公約其他部分關於航行和飛越自由之規定，亦即在不牴觸有關專屬經濟區之規定下，外國船舶、航空器享有與公海相當之航行與飛越自由。至於台灣海峽我國現行十二浬領海範圍內水域之通航制度，學說有不同看法。有主張外國船舶在海峽中之

領海部分得行使過境通行權，外國船舶不必經許可得進出領海，但在通行時須迅速及連續不斷地航行，亦不得有危害沿海國之情事發生。亦有主張適用海洋法公約第二部分有關領海之通行制度，外國船舶於此水域中，原則上享有無害通過權，飛機則不得飛越。更有主張依第三十八條第一項但書與第四十五條之規定，外國船舶航經台灣海峽之領海水域部分，僅能行使第四十五條之不得予以停止之無害通過權，至於外國飛機則不得作此主張。

#### 四、美國小鷹號繞經台灣海峽事件

美國航空母艦「小鷹號」(USS Kitty Hawk)戰鬥群於2007年11月訪港遭拒後，返日途中曾繞經台灣海峽一事，已引起眾多政治、軍事、法律層面的問題，可能對台灣海峽情勢及美中關係造成影響。中國對此表達「嚴重關切」的立場；由於兩個國家對於1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)中，處理沿海國家領海通行權及航行與飛越沿海國家專屬經濟區(exclusive economic zone, EEZ)自由權的條文有著不同的詮釋。

台灣海峽是現今世上最繁忙的海峽之一。雖然台灣海峽具國際性質這點是相當明確的，其卻不是用做公海間的銜接，也不是專屬經濟區及公海的一部分，更不是《聯合國海洋法公約》第三十七條所定義的專屬經濟區。既然在中國與台灣重疊的專屬經濟區上有一條既存的航道通過，《聯合國海洋法公約》中第三部分(用做國際航行的海峽)的規定，包括過境通過的權利，就不適用於台灣海峽。換句話說，非海峽國家如美國、日本及澳洲的船艦與飛機，並不享有過境通過台灣海峽的權利。

《聯合國海洋法公約》中關於航行與飛越自由權的條文則可適用於台灣海峽。這意謂著美國的戰艦與飛機有權可航行與飛越台灣海峽中超過中國與台灣12海里領海外的區域。由於台灣海峽最窄處為70.7

海里，所以存在著一條至少寬 46.7 海里的路線是由外國船艦與飛機享有自由航行與飛越權利的，如同他們在公海所擁有的一樣。因此，就法律上言，當基廷上將說，「我們通過台灣海峽不需要中國的許可，這是國際水域」，以及「不論何時何地，我們都將行使通行自由權」時，其實是正確的。

美國的立場是所有船隻飛機都應享有無害通過(*innocent passage*)領海的權利，包括戰艦。惟中國的領海法規要求外國需事先獲得許可，而台灣的領海法規則要求外國需事先告知。既然由美國參議院所做的聲明為「所有船隻，包括戰艦在內，不論其貨物、武裝、人數、旗幟、來源、目的地或用意，都享有無害通過的權利」，則這極可能成為美中衝突的根源。

台灣海峽潛在的海事爭議來源則是美國認為「用做國際航行」此一字眼應包括所有足以做為國際航行之用的海峽。根據這項理解，美國宣稱「所有船隻與飛機，包括戰艦及軍機，不論其貨物、武裝、人數、旗幟、來源、目的地或用意，都享有以「正常模式」過境通過的權利」。在美國的觀點中，「正常模式」包括(1)潛水艇的通過；(2)軍機的飛越，包括以軍事隊形；(3)水面戰艦必要的安全行為，如陣型調整及其他武力保護措施；(4)補給的進行；以及(5)飛機的起降。

即使美國不稱台灣海峽為《聯合國海洋法公約》第三部分所規範之「用做國際航行」的海峽，其仍將主張公海航行自由，以及其他國際法律中與此自由權相關之海洋使用規範，包括軍事活動如船隻的停泊、飛機的起降、水路運輸機的起降、軍事設施的操作、情資的蒐集、監視與偵查活動的進行等。

一九五八年領海及鄰接區公約與一九八二年海洋法公約，皆未對國際海峽之定義作明確之界定，對於國際海峽是否限於領海峽亦未明文規範。欲探究台灣海峽之通行制度必先從海洋法公約第三部分著手，而其前提則須植基於對中華民國整體國家利益最有利之立場考

量。以台灣海峽之地理情況言，台灣海峽位於台灣與大陸兩塊陸地之間，且連繫南北兩端之公海水域，國際習慣上目前亦為各國通航過境之用，亦即使用於國際航行，故台灣海峽屬於國際海峽。而台灣海峽亦無海洋法公約第三十五條(C)款「長期存在、現行有效的專門關於這種海峽的國際公約」之規範。且台灣海峽中央專屬經濟區部分有在航行和水文特徵方面同樣方便之航道，依海洋法公約第三十六條規定，此種海峽並不適用過境通行制度，而應適用該公約其他部分關於航行和飛越之規定，亦即在不牴觸有關專屬經濟區之規定下，外國船舶、航空器在台灣海峽中央之專屬經濟區內享有與公海相當之航行與飛越自由。至於台灣海峽我國領海部分，我國應主張依第三十六條規定，排除過境通行制度之適用，較符合台海現況，既可避免外國船舶、飛機於我國領海內招搖過境，又符合某些主張將台海問題國際化以確保台海安定之說法，毋寧為對我國最有利之選擇。

### 參、中國大陸封鎖台灣海峽相關問題

封鎖制度為海戰之手段與目的之一，隸屬於戰爭法之範疇內，而封鎖制度之歷史發展就猶如戰爭法一般，大抵先由一種作戰方式被眾多國家普遍之使用後，再演變為戰爭習尚(usages)，此種習尚進而形成國際慣例(international custom)，最後由各國商議後訂入於條約(treaty)中，成為戰爭法之規則。

#### 一、封鎖之意義

傳統國際法之封鎖為交戰國截斷敵國港口或海岸之對外交通，禁止任何國家之船舶駛入或駛出被封鎖之地區。交戰國所執行之封鎖行動，實為運用軍艦作為切斷敵國對外聯繫之武力。而現代各國科學技術之精進，武器工業之蓬勃發展，許多新式武器如雨後春筍般陸續問

世，因此，現代之封鎖行動，交戰國除運用傳統之軍艦外，更輔以潛水艇、航空器等新式武器，防止各國之船舶或航空器進出敵國領水或領空，以禁止任何船舶或航空器運送敵國所需之資源，藉此重創敵國之戰鬥力，完成封鎖之效果。

## 二、封鎖之要件

### (一)形式要件—宣告、通知

所謂封鎖之宣告(declaration)，是指交戰國表示欲以封鎖之措施加諸於被封鎖國，並將有關此項封鎖之相關規定，經由交戰國所發佈之敕令，告知其他之中立國。封鎖乃為國家之一種主權行為，關於有權宣告封鎖者，應依各國國內憲法之規定為之。

### (二)實質要件—有效封鎖

倫敦宣言第 2 條規定：「封鎖為了有拘束力，必須是有效的。封鎖須維持足夠之武力，以預防船舶穿越封鎖之敵國海岸線。」故封鎖行動必須由足以對進出造成危險之部隊監視，除了在特殊之情況下之外，像是濃霧、暴風，以及某些有必要躲避之情況下，否則該部隊必須要有足夠能力，捉拿企圖駛入或駛出該封鎖區域之船舶。

要使封鎖有效，必須保證只要船舶進入封鎖區域，就能實施拿捕。這就對封鎖的手段和方法提出了要求。而有充足的軍艦以保證對進出封鎖區域的船舶實施臨檢和拿捕是實施有效封鎖的必備前提，且這些軍艦必須是水面軍艦，潛艇只有在水面活動時才可以代替水面艦艇作為封鎖手段。同時，由於水雷、導彈、飛機等無法對船舶進行臨檢，因此均不能作為封鎖手段，而只能作為其輔助手段。根據中國大陸海軍目前的力量，要對眾多港口或海岸線，特別是一些較大島嶼進行全面封鎖，確有一定的困難。故可能採取保證封鎖實效性的方法可能為：一、在實施封鎖前，應發出封鎖宣告和通知。這種宣告和通知應以中國政府、中央軍委或海軍司令部名義發出。二、儘可能地保證足夠的



水面艦艇，以對進出封鎖區域的船舶實施臨檢和拿捕。三、在封鎖中充分利用潛艇特性。臨檢和拿捕一般應由水面艦艇進行，而潛艇可以在浮出水面時對商船進行臨檢和拿捕。由於潛艇在浮出水面時易受攻擊，故潛艇在執行封鎖任務，應僅速駛入安全地帶並召喚附近水面艦艇攔協助臨檢和拿捕。四、在艦艇兵力不足的情況下，可充分利用水雷、飛機、雷達和空中監測系統等輔助手段，採用「指定航道」的封鎖方法。即宣布並通知敵方或其他國家，任何船舶如果認為有理由出入封鎖區域，須從指定的航道通行，以便接受登臨檢查，否則將遭飛機等輔助手段進行攻擊。

### 三、小結

聯合國憲章制定後，國際爭端必須以和平方式解決，已成為聯合國憲章之重要精神，並且依照憲章其他規範之規定，戰爭已成為國際法上禁止之違法行為，各國若以戰爭行為作為解決其國際糾紛或實現國家政策之工具時，必已構成違反國際法之事實。因而隸屬於戰爭行為之封鎖制度，在其本質上亦有所轉變，已由各交戰國自由行使之戰爭行為，更替成為聯合國消極制裁國際非法行為者之懲罰手段。申言之，封鎖制度在現今國際法上之內涵表徵，即是封鎖國行使之封鎖行動，唯有經由聯合國安全理事會之授權，以及根據自衛原則所履行之封鎖行動，才是符合國際法規範之合法行動。針對中國大陸封鎖行動之威脅，我國於軍事層面上，應積極加強反封鎖作戰之能力，全面提昇我國反擊中國大陸封鎖之軍事戰備與戰略戰術。在政治層面上，我國應尋求國際社會之援助，提昇我國之國際地位，並加強台灣與國際社會之交流，致力將使台灣成為國際社會重要之成員。在法律層面上，明確表達中華民國台灣之國際法地位，清楚闡述中華民國台灣為一主權獨立之國家，以武力追求政治目標為非法性之原則，已是確定之國際法原則，因此，中國大陸對台實施封鎖行動之合法性，必須建立於

中國大陸對台軍事行動之合法性上，但中華民國台灣並非中華人民共和國之一省，中國大陸若以軍事行動侵略我國之領土完整與政治獨立，此舉已構成國際法上之非法行為，封鎖台灣之行動應被評價為非法行為。我國雖為一主權獨立之國家，然在目前缺乏國際間多數國家承認情況下，中國大陸以處理國內事務為由處理台灣問題，國際間能干預或影響的程度應該不大，日前鎮壓藏獨事件即為一例，故積極研擬因應中國大陸封鎖之最佳良策，應是我國當前急需面對之問題。

## 肆、台灣的海域法

### 一、非傳統安全：指海域執法

海洋是連接各大陸的主要通道，世界各類物資的流通主要靠海洋運輸；台灣四面環海，係一個海島型政治實體，海域安全的維護非常重要，海洋不僅提供台灣安全所必須之防衛屏障，也提供台灣經濟發展所需之外貿航運通道。為因應世界潮流對海洋資源與環境負起保護管理的義務，台灣海域安全的基本目標是強化海域執法和維護海上安全。台灣海域安全的執行策略：

- (一)強化海域執法功能：全面提升海域執法整體能量，廣拓優秀人才，並加強勤務執行與稽核，積極海域執法，有效打擊海上犯罪，創造安全、秩序、純淨的海洋。
- (二)健全海域交通秩序：積極強化船舶管理機制，嚴密船舶安全檢查，充實船舶交通資訊系統及導航設施，確保海域航行安全。
- (三)維護海事安全：健全災難救護應變機制，充實救護能量，並整合全般資源，強化災難救護能力，提供海洋活動安全服務，維護海上人命與財產安全。
- (四)維繫海洋資源永續利用，確保國家海洋權益與社會福祉。

## 二、台灣海域安全法

檢視台灣海域安全法律規定巡防機關執行事項之項目及權限，發現現行所有相關之法律有：《海岸法》、《海岸巡防法》、《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》、《國家安全法》、《海關緝私條例》、《懲治走私條例》、《菸酒管理法》、《野生動物保育法》、《入出國及移民法》、《船員法》、《商港法》、《漁業法》、《漁港法》、《海洋污染防治法》、《災害防救法》、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》、《毒品危害防制條例》、《槍砲彈藥刀械管制條例》。其中以《海巡五法》：《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通則》-- 為巡防機關執法的基本法，規定之內容包含海域、海岸管轄機關之組織方式、任務賦予及職權發動、人員身分授與及與其他有關機關的聯繫，亦為巡防機關據以發動、職權行使的重要依據。

### (一)海岸法

為海岸管理之基本母法，旨在補充現行海岸管理之不足與衝突，並藉以建立海岸地區之管理組織體系，以為指導海岸地區之合理利用，有效管理海岸土地之開發與保育，防治海岸環境災害，達到國土保安之目的」。內政部於 1991 年開始研擬海岸法，期望以專責專法之體制，整合海岸地區相關事務，俾使海岸資源與環境得供永續之利用。重點包括指定海岸管理之專責機關、設置海洋保護區、建立海岸地區基本資料庫、從事海洋研究、建立使用開發許可制度等等，以落實海岸管理目的。

### (二)海岸巡防法

於 2000 年公布，主要維護「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」。巡防機關掌管之海洋保育事項包括海洋事務研究發展、海洋災害救護、漁業巡護及漁業資源維

護、與海洋環境保護及保育相關事項等。海岸巡防署為台灣目前唯一與海洋及海岸管理相關之執法機關，執行涵蓋保育類動物走私、盜獵海洋保育類動物、以及處理重大海洋油污染等海洋保育工作，未來將更加強提昇海洋污染處理能力，以保護生態環境。

臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。

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。

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。

海岸管制區：指由國防部會同海岸巡防機關、內政部根據海防實際需要，就臺灣地區海岸範圍內劃定公告之地區。

(三)海域二法：《中華民國領海及鄰接區法》、《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》

中華民國政府為維護其領海及鄰接區、專屬經濟區及其所屬大陸架之主權權利，實際上已經著手國內必要的海洋立法，且向國際社會宣示，台灣實質上已加入國際海洋法的主流，分別於 1997 年 12 月及 1998 年元月制定：

#### 1、中華民國領海及鄰接區法

《中華民國領海及鄰接區法》之目的為「維護中華民國之主權及鄰接區之權利」。此法為海洋保育法令之輔助法規，主要界定自海岸線至 12 浬之海域為我國領海，這一區域為台灣所海洋相關法令之適用範圍。並規定外國船舶允許「無害通過」我國領海之條件，包括嚴禁嚴重污染行為與捕撈生物之活動，外國船舶須遵循「養護海洋生物資源」與「保全我國環境，並防止、減少和控制環境可能受到的污染」等之規定。主要界定自海岸線至 12 浬之海域為我國領海，這一區域為台灣所海洋相關法令之適用範圍。並規定外國船舶允許「無害通過」我國

領海之條件，包括嚴禁嚴重污染行為與捕撈生物之活動，外國船舶須遵循「養護海洋生物資源」與「保全我國環境，並防止、減少和控制環境可能受到的污染」等之規定。1999年2月10日再公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，對台灣的領海範圍描繪輪廓。

## 2、中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法

《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》之目的為「維護及行使中華民國專屬經濟海域及大陸礁層之權利」。此法亦是海洋保育法令之輔助法規，主要界定我國之專屬經濟海域為鄰接領海外側至距離領海基線二百浬間之海域，規定台灣專屬經濟海域為兩百海浬，沿岸國領海十二海里之外的空域內，非沿岸國是享有飛越的自由，蓋兩百海里專屬經濟海域扣除領海十二海里之外，是不包括所剩一百八十八海里的空域(the superjacent airspace is not part of the EEZ)。在此一海域內，我國有「探勘、開發、養護、管理海床上覆水域、海床及其底土之生物或非生物資源之主權權利」、「海洋環境保護」與「海洋科學研究」之管轄權等權利。但是《聯合國海洋法公約》第五十八條第三款也規定，非沿岸國在沿岸國專屬經濟海域上空行使飛越權時，並需適當顧及(due regard)沿岸國之權利與義務。外國海測船若進入台灣經濟海域，必須受台灣管制，且不得調查海洋資源。

中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法中有對違反環保、天然資源保育、人工島嶼、自然資源利用、海底管道鋪設規定之行為有所處罰，其餘各項法律多僅為涉及一項或二項之職權而已。此海域二法是順應國際海域立法大趨勢的正確作為，我國以這兩部法律向國際社會宣示我領土主權、管轄權，以及海域內所享有之主權權利；這兩部法律屬於整體、原則性之規定，也是日後海域執法與海域劃界的法源基礎，再加上漁業法及海洋環境污染防制法等與海域相關之法律，而建構了我國之海域執法體制。

### (四)海巡五法之制定

## 1、海岸巡防法

《海岸巡防法》公布於民國 89 年，主要維護「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」。巡防機關掌管之海洋保育事項包括海洋事務研究發展、海洋災害救護、漁業巡護及漁業資源維護、與海洋環境保護及保育相關事項等。海岸巡防署為台灣目前唯一與海洋及海岸管理相關之執法機關，執行涵蓋保育類動物走私、盜獵海洋保育類動物、以及處理重大海洋油污染等海洋保育工作，未來將更加強提昇海洋污染處理能力，以保護生態環境。

2、《行政院海岸巡防署組織法》

3、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例》

4、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則》

5、《行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則》

為積極反應我國面對海洋事務發展的趨勢、參考各先進國家海上事務處理機構的設置、和因應台灣周邊海域事務的處理，於 2000 年 1 月 14 日，我立法院三讀通過《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通則》等海巡五法。由總統於 2000 年 1 月 26 日公布，2000 年 1 月 28 日成立海岸巡防總局，掌理海岸與非通商口岸查緝走私、偷渡、犯罪偵防及海岸管制區之檢查管制，並協助通商口岸之安全檢查等事項，有效建立強固的海岸線，維護國家整體安全。加強海岸巡防工作，維護海域及海岸秩序與資源之保護利用，籌建各式執勤裝備，強化勤務功能，確保人民生命及財產安全。

### (五)海巡五法部分規範內容評述

#### 1、海岸巡防法律部分：

A、《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》中的領海、鄰接區及專屬經濟海域的海域，及低潮線以迄高潮線

起算五百公尺之地區，無法將因正常基線的潮間帶及直線基線的內水及公海涵蓋在內，應將其修正增加「其他應執法之水域」為妥。

B、《海岸巡防法》第五條與第六條均以「有正當理由認為有違法之虞」作為構成要件，以此作為發動職權的依據，其授權過寬。

C、《海岸巡防法》第十一條之規定訂定與其他行政機關之間的協調聯繫辦法。由於目前尚無法順利執行海岸巡防法第四條第一項第七款之全部內容，在程序上應在法律上先訂定海巡機關之執行權責後，再針對內部分工加以具體規範。

D、《行政院海岸巡防署組織法》第二十七條海岸巡防組織定期改制為以優先發展海域巡防之原則。此組織法目前有新政府推動「三署合一」的政策方向應將受到部分影響，但以海域為發展方向將是建造台灣成為海洋國家不可改變的方針。

E、《海岸巡防法》第四條第一項第七款執行事項包括「海上糾紛之處理事項」，由於前述「海上」之定義尚不明確，使「海上糾紛」之範圍產生解釋空間。

## 2、查緝走私部分：

A、我國所主張的混合基線與緝私的海域會有與正常基線不同概念的範圍，應透過修改《海關緝私條例》之規定來進行修正。

B、《台灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則》第二十八、二十九、三十一條之規定將走私定位為《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第三十二條中之「情節重大」是否符合比例原則，值得探究。

## 3、非法入出國部分：

針對海域上入出境究為海岸線或者領海外線應有清楚的界線，透過與法務部之管道，以行政機關的共同的立場擬出一個標準。

## 4、海域交通秩序之管制及維護部分：

目前海岸巡防機關在此一部分尚無管制之權，除非該行為業已違反行政刑法。另在，一般行政執法上，對於海域交通秩序之問題涉及

港口及海域部分，其中港口部分以港口國管制制度的建立為重點。而此點是先進海洋國家無論在國家海洋政策之內涵、或是實務操作上所從事的。

#### 5、漁業巡護及漁業資源維護部分：

應儘速透過修改《漁業法》之規定，明文授權海岸巡防機關得針對漁業資源保護有主動行使管轄之權利，且再透過機關間的協調聯繫辦法，具體地將海巡機關所應查緝標準、處罰移送方式等予以明定。

#### 6、環境保護及保育部分：

依據《災害防救法》之規定須進行污染事件的處理責任。然而對於查緝、監測標準及取締、採樣標準程序，乃至檢驗的初步鑑定工作進行等，均需要更一步的主管機關與執行機關間配合，始得以完成保護或保育海域環境的使命。

### (六)海巡命令規範部分評述

海巡法部分規定與其他行政主管機關的聯繫辦法中的內容除與國防部及警察與消防機關二個辦法外，其他內容太流於空洞，將為日後的權責劃分留下伏筆。該機關間的協調聯繫辦法中應針對事實情狀予以權責區分。

### (七)行政規則部分評述

海岸巡防機關對於「海域」、「海岸」、「海上」之間區隔應透過內部規定予以明定，以明權責。

## 三、海域執法之法令訂定成熟度仍有待改進

有關海域執法機關雖法令賦予巡防機關海域執法相關權限，但因海岸巡防法訂定並未針對職權行使方式明確規範執法方式、程序及要件，使海域執法機關對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等，均無法符合法令規範，違反憲法保障人民自由權利之意旨，況且警察職權行使法就機關性質及執法所依據之法令觀之，



實無法作為巡防機關執勤規範，基此，解決巡防機關職權行使缺乏法令授權正當性問題，應是邁向成熟法治國家所必須經營及著手完成的重要工作。

海岸巡防署之執法現況，仍無法就其他相關法律層面及執行機關層面，找尋出機關成立之前與成立之後問題解決差異之處，其主因係海域執法相關法律未配合修訂與制訂，使各主管機關在相同且重複的執法權限下權責難以釐清，此種立法功效如何能期待台灣我國海域執法機關發揮有如先進國家之執法態勢，於國際與國內法上維護我國安全及社會治安最大利益。況且機關權責不清及推諉責任的問題，為制定海域執法專責機關及法令所考量之重要因素之一，迄今仍無法解決，顯見我國於海域執法之法令訂定成熟度仍有待改進。

## 伍、台灣海洋事務組織機關

### 一、海岸巡防署是台灣海域執法專責機關

依據《行政院海岸巡防署組織法》的規定，行政院於2000年2月1日成立「行政院海岸巡防署」，為我國海域專責機關，納編國防部海岸巡防司令部、內政部警政署水上警察局及財政部關稅總局緝私艦艇等任務單位。期望透過此一機構之成立與運作，能夠統一岸海事權，並以一元化之指揮，能使我國在面臨複雜之海洋事務時，達到明確指揮動員的目標，使海洋事務能獲致規劃與解決。成立之目的係以維護海域秩序、台灣地區海域安全及秩序，與資源之保護利用，保障人民權益。

### 二、行政院海洋事務推動委員會

依《海岸巡防署組織法》第十九條規定，得設「海洋事務研究委員會」，可以窺知當時立法者有意賦予海岸巡防機關「綜理國家海洋政

策之策劃與研議、海洋教育計畫之釐定與實施、海洋科技之研究與發展、海洋資源之開採與利用及海洋事務之協調與處理」等任務。因此，海巡署應當藉由執行法定職掌之實務經驗與海洋專業知識相結合，有計畫的加強海難救助、海洋環境保護、海洋資源保育、利用及研究發展等海洋永續管理機制，擴大此一機關的組織功能，強化海域執法力量，以成立「海洋事務專責機關」為組織發展之目標，具體實現沿海國在其管轄海域內所應享有之權利和應盡之義務。為協調相關部會共同推動海洋事務，我政府於2004年1月7日成立「行政院海洋事務推動委員會」，希望藉此平台來推動海洋資源開發、管理及永續利用，強化海域及海岸秩序維護，保護海洋生態環境，加強海洋科技研究發展，以及確保國家的海洋權益。

## 陸、其他相關規範

### 一、海事組織

- 1、1948年國際海事組織(IMCO)
- 2、1981年國際海事委員會章程(IMO)

### 二、海上交通

- 1、國際船舶運輸及航海活動
- 2、海上貨物運輸：貨櫃(集中箱)
- 3、海事人命安全
  - (1) 1974年國際海上人命安全公約
  - (2) 1978年國際海上人命安全議定書
  - (3) 1988年制止危及海上航行安全非法行為公約
- 4、海上旅客及行李運輸
- 5、海洋生物資源之養護與管理

## 6、海洋環境之保護與保全

### 三、台灣海上安全現況

#### 1、非法槍枝

2、毒品販運：手法翻新、組織化、科技化

3、人口偷渡：非法勞工，將陸地賣到日本、荷蘭，用流刺網船

4、非法捕魚：漁業資源過度捕撈、漁船越界作業、保育觀念有待加強

\*日本分三層次：防衛廳(領土)、水產廳(漁業)、保安廳

### 四、船舶碰撞

1、1972 年國際海上避碰規則公約

2、1910 年統一船舶碰撞相關規則規定公約

3、1952 年船舶碰撞民事管轄權相關規定國際公約

4、1952 年統一船舶碰撞或其他航行事故刑事管轄權相關規定國際公約

### 五、海難救助

1、1979 年國際海上搜尋救助公約

2、1910 年統一海難援助和救助某些此種規定公約

3、修正 1910 年統一海難援助和救助某些此種規定公約之 1976 年議定書

4、1989 年國際救助公約

5、共同海損

6、海事索賠責任限制

### 六、油污染民事責任

1、1969 年國際油污損害民事責任公約

2、1969 年國際油污損害民事責任公約之 1976 年議定書

- 3、修正 1969 年國際油污損害民事責任公約之 1984 年議定書
- 4、1971 年設立國際油污損害賠償基金公約
- 5、1971 年設立國際油污損害賠償基金公約之 1976 年議定書
- 6、修正 1971 年設立國際油污損害賠償基金公約之 1984 年議定書
- 7、1971 年公海干涉公約

#### 七、核損害民事責任

- 1、1962 年核動力船舶經營人責任公約
- 2、1971 年海上核材料運輸民事責任公約

#### 八、船舶優先權及抵押權

- 1、1926 年統一船舶優先權及抵押權某些法律規定之國際公約
- 2、1967 年統一船舶優先權及抵押權某些法律規定之國際公約
- 3、1993 年船舶優先權及抵押權國際公約

#### 九、船舶扣押

1952 年統一海船扣押某些規定之國際公約

#### 十、環境保護原則

1、共同關心及為全人類利益原則；2、尊重國家主權原則；3、不損害國外環境原則；4、國際環境合作原則；5、永續發展原則；6、風險預防原則；7、損害預防原則；8、共同但有區別環境責任原則；9、代際平衡原則；10、舉證責任逆轉原則；11、無過失責任原則。

十一、環境保護：生物多樣性；氣候變遷。