

九十六學年度

教育部海洋教育先導型計畫

海洋事務學程

海洋法（二）課程報告

計畫主持人：周秋隆 教授

編輯助理：林亭佑、張歆甜

國立中山大學 海洋事務研究所

96 年度海洋法政學程 海洋法（下）

● 授課時間

台大：每週二下午 13:20~15:10

海大：每週三上午 08:10~10:00

中山：每週四下午 14:10~16:00

- 課程以同一課程主題講授兩週為原則，其餘時間由開課老師邀請產、官、學界演講。

週次	課程主題	授課教師
1	台灣的海洋基本立法	姜皇池
2		
3	台灣的漁業法	陳荔彤
4		
5	台灣的海上交通法規	張志清
6		
7	台灣的海洋環境與資源保育法	趙國材
8		
9	期中考週	各校開課老師
10	台灣的海洋科技法規	倪貴榮
11		
12	台灣的海岸法	陳荔彤
13		
14	台灣的海域安全法	趙國材
15		
16	開課教師邀請產、官、學界演講	開課教師邀請演講
17	開課教師邀請產、官、學界演講	開課教師邀請演講
18	期末考週	各校開課老師

字數不限

章-節-文獻 (3-5)

deadline: 1個月 (~3/30)

目 錄

台灣的海洋基本立法	p.1
台灣的漁業法	p.25
台灣的海上交通法規	p.37
台灣的海洋環境與資源保育法	p.59
台灣的海洋科技法規	p.73
台灣的海岸法	p.85
台灣的海域安全法	p.93

台灣的海洋基本立法

姜皇池 博士

一、台灣的天然環境與位置

台灣的人口 2300 萬，面積 36000 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。台灣的海洋生產力豐富，全世界海岸線總長大約是 44 萬公里，台灣海岸線則約有 1000 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，台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，台灣海域可以說是擁有最高生產力來涵養魚群的優良海域。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，而雨水河水沖刷，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。

台灣地處熱帶與亞熱帶間，大陸棚與大洋生態複雜多樣。附近海域魚種約 2500 餘種，海洋生物物種約佔全球物種的十分之一。漁獲量世界排名第 20 位，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。

(一) 台灣的地理位置

台灣地處東亞戰略鎖鍊咽喉，在海洋大發現時代之世界舞台上第一次出現，便是以海洋樞紐為列強所認識。當時台灣被世界列強割據時，已經

成為地球東西勢力的縫合線，由此可見台灣在當時的地理位置上是非常的重要。

1. 一五二九年西班牙與葡萄牙簽署並由羅馬教皇頒佈《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、台灣到菲律賓等島嶼所組成的太平洋島弧線。
2. 台灣於南北分治時期時，荷蘭人控制南部；而西班牙人佔有北部。台灣為於世界紐帶的位置，當在北部的西班牙人如果要跟母國聯絡，是從淡水到馬尼拉，經台灣的東邊到墨西哥，再到該國之薩維亞。
3. 荷蘭人因取代葡萄牙人後，則是從安平港聯絡到巴達維亞，再到該國阿姆斯特丹。
4. 當代台灣在海洋之角色，台灣四面環海，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，海上交通為商務往來要點，並在第一島鏈核心位置。

(二) 台灣的戰略位置

就海上戰略位置而言，台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。

何謂島鍊概念？「島鍊概念」是由美國前國務卿「杜勒斯」在一九五一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。

(三) 台灣周邊海域情勢

台灣周邊海域情勢以議題導向來說明的話，海域劃界在北方與南方均有爭端，而領土爭端則是釣魚台列嶼 (Diayutai Islands) 與南海諸島 (South China Sea Islands)，此外，還有漁業爭端的部分，以及中國軍事船艦中科學研究船和潛水艇威脅。若周邊海域情勢以方向分類來看

1. 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
2. 東邊海域：漁業資源爭奪與航道保持暢通
3. 南邊海域：海域界限與可能的領土糾葛，例如南海諸島與巴丹群島
4. 西邊海域：複雜異常的種種糾葛

二、東海海域

(一) 東海概念與範圍



東海又稱東支那海（東シナ海）、南海（韓文），範圍從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。面積有 70 餘萬平方公里。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

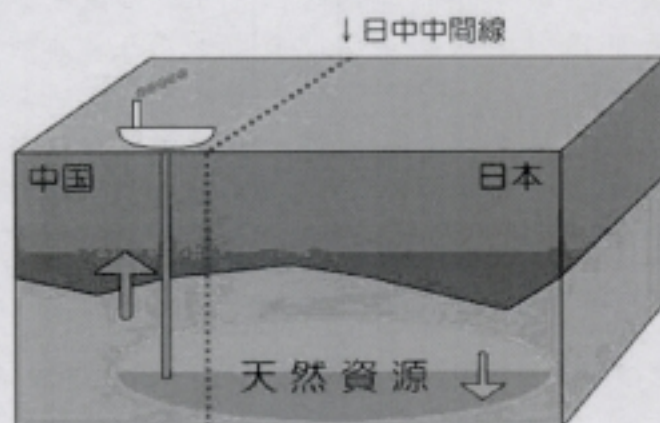
（二）東海油田之開採

東海陸架盆地蘊含有大量油氣資源，中國先後開工建設「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。而台灣所理解春曉油田和平湖油氣田位於北緯 29 度 04.2 分、東經 124 度 54.9 分處（約距釣魚台 195 浬、彭佳嶼 254 浬，距中國大陸三門灣 156 浬），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

東海大陸架中日主張

（三）中日劃界

中日劃界原則差異上，中方為自然延伸原則（the principle of natural prolongation）、日方則主張等中線原則（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。



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。中日立場比較如下：

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	沖繩海槽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	已經進行開發之油田持續開發； 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	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； 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	將整個東海海域作為兩國共同開發的範圍，特別是需納入中國現今已完成探勘之「春曉油田」； 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。
--------	--	--

中日未來可能解決方案為「擱置爭議，共同開發」，持續協商，在十一次協商後，繼續努力，2007年12月底進行部長級會議（但又因故延期），應該不致直接起軍事衝突，李善長則持和平處理原則（深挖溝、廣積糧、緩稱霸）。

（四）台灣對東海礦藏之立場

台灣在1970年代就公布五大礦區，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，台灣難有無積極作為，淪為「旁觀者」。

台灣早期主張為《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」，一九九八年《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」。

主張自然延伸原則原因為「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」，乃因深達兩千公尺的「沖繩海槽」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。

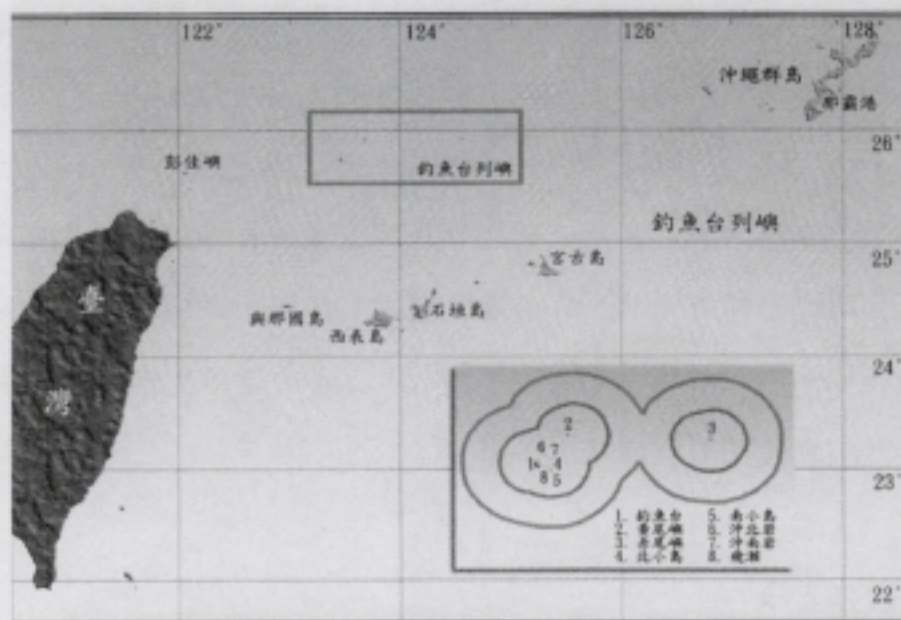
(五) 東海爭端之困境

東海爭端之困境於今日，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。透過不同管道邀請共同開發東海油氣資源，呼籲台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。

整體來說，台灣對於東海的立場可以有如下列作為：

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

三、釣魚台列嶼



(一) 台灣之主張

台灣對釣魚臺列嶼主權有四點：

1. 當時台灣的中華民國政府是日本所承認為一代表中國的政府。
2. 釣魚臺列嶼與台灣地緣相近，且有諸多報導認為該地區油氣蘊藏豐富。
3. 台灣漁民長期在該等列嶼周邊海域進行漁捕作業，直接衝擊台灣漁民利益。
4. 海內外保釣運動風起雲揚，在爭取政治認同上攸關緊要。

在 1970 年代第一次保釣運動前，宜蘭漁民不僅尚於釣魚台四周水域捕魚，倘有機會亦可登上釣魚台陸地；爭議後，無法再行登島。1990 年代，第二次保釣運動後，漁民即再因此種慷慨激昂，媒體爭相報導之行為，導致完全不能進入 12 浬。2000 年之後陷入僵局，反讓日本重複地向國際社會證明其有效統治。

(二) 中國之主張

1971 年 6 月 11 日中國聲明，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。

1971 年中國外交部嚴正聲明：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。

(三) 美國之主張

1971 年 11 月 2 號，美國聲明中華民國、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）釣魚台主權之依據

從歷史上來看，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，遠於一八九五年之前即為中國之領土，因而在二次世界大戰後，與台灣一併收回。釣魚台從歷史淵源、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年就將釣魚台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台列嶼的地籍登錄程序，將該列嶼登記為我國的領域。

1. 以島嶼面積來看，釣魚台群島總面積為6平方公里左右，最大島釣魚台之面積為4.5平方公里左右，釣魚台群島面積狹小。
2. 以島嶼性質來看，釣魚台群島皆無人居住，以島嶼制度之規定分析而言，僅釣魚台勉強具有島嶼地位。
3. 以島嶼位置來看，釣魚台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。
4. 以影響劃界的其他考量來看，釣魚台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。

總而言之，釣魚台群島具有「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。由於釣魚台群島具有面積小、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，在解決釣魚台主權爭議的同時，釣魚台群島在東海劃界中充其量僅應享有 12 浬領海，或釣魚台群島在劃界中根本應為零效力。

因此在法律上產生兩個癥結，若探討一個中國問題，是否回歸一個中國立場？或因此陷入一個中國泥淖？而大陸礁層主張採自然延伸原則？專屬經濟區主張要從何起算？法律立足點又何在？其二，釣魚臺海洋權利能否主張 200 浬專屬經濟區與大陸礁層權利？

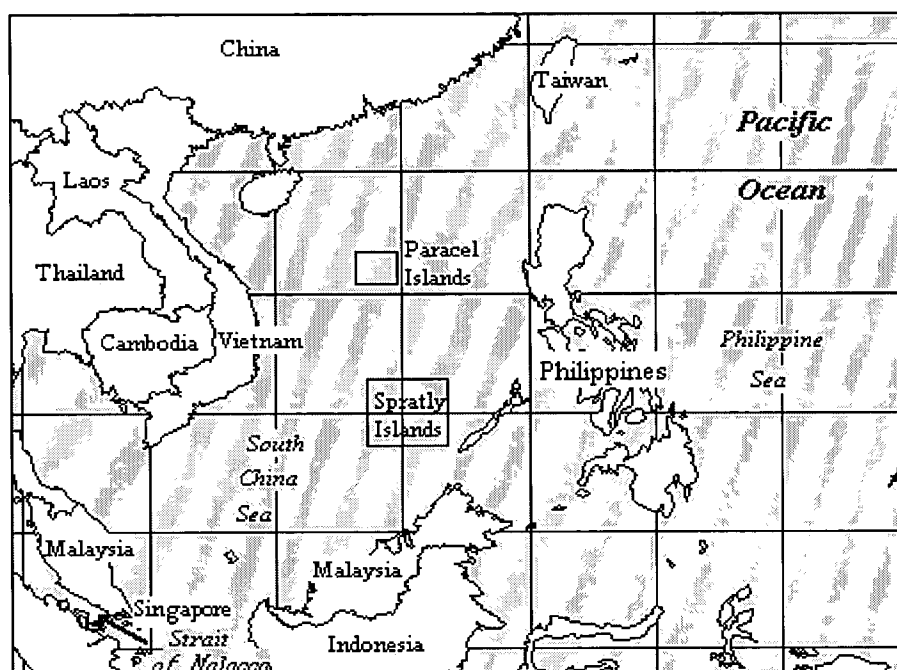
(五) 小結

一九九六年台灣政府處理東海爭議立場，為堅持主張對釣魚台列嶼之主權；以理性和平方式處理；不與中國合作解決；以漁民權益為優先考慮。劃界問題則秉持不排斥、不主動，但絕不容許劃定時，侵害台灣可能權益。

四、南海海域

(一) 南海地理位置與《南海政策綱領》

南海是半封閉海域，周邊由中國、台灣、越南、柬埔寨、泰國、馬來西亞、新加坡、汶萊與菲律賓所環繞。概念上包括南緯 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（約一百萬平方浬）。



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。範圍北起北衛灘、西起萬安灘、南至曾母按沙、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、西沙群島、中沙群島和南沙群島等四大群島。

1. 東沙群島： Sparats Is. (Tungsha Is.)
2. 中沙群島： Macclesfield Bank (Chungsha Is.)
3. 西沙群島： Paracel Islands (Shisha Is.)
4. 南沙群島： Spartly Islands (Nansha Is.)

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。

《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）中沙群島

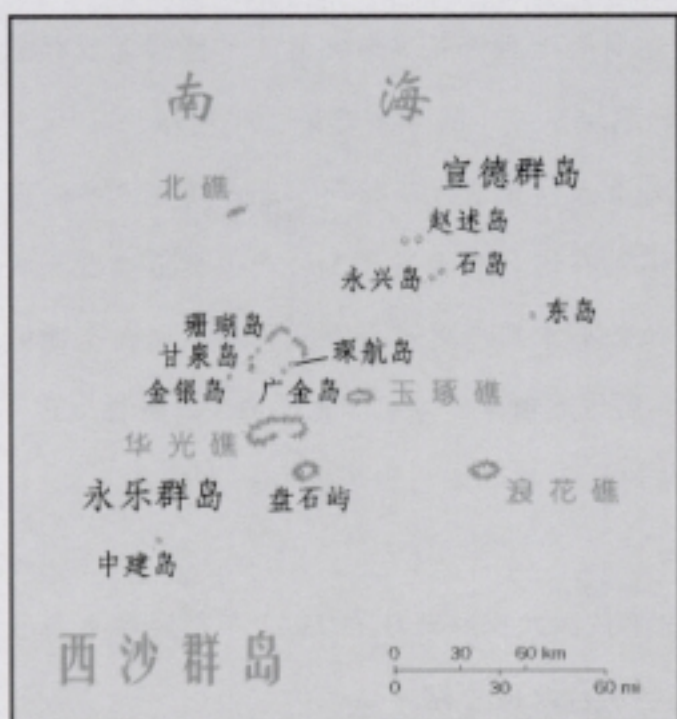
中沙群島英文名稱做 Macclesfield Islands，分佈從北緯 15 度 24 分到 16 度 15 分；東經，東經 113 度 40 分到 114 度 57 分。成東北—西南走向，綿延約 130 公里，寬度約 70 公里，涵蓋面積約 6448 平方公里。黃岩礁為中沙群島唯一浮出水面之陸地。

「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°07'，東經 117°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。

黃岩礁爭端：

1. 1990 年中國在黃岩礁設置定位點
2. 1992 年中國在該黃岩島立主權碑，菲國未表示異議
3. 1997 年 4 月 30 日，中國漁民發現該小礁之國界碑遭到破壞，換上菲國國旗。
4. 1999 年 5 月 23 日，菲國海軍巡邏艇在黃岩島附近驅離三艘中國大陸漁船，並撞沈其中一艘，所幸無人員傷亡。

(三) 西沙群島



由永樂群島和宣德群島所組成，海岸線長 518 公里。西沙群島有 22 個島嶼、7 個沙洲，還有 10 多個暗礁暗灘，全部島嶼陸地總面積約 10 平方公里，其中最大島的永興島面積約 2.1 平方公里。1950 年代，中國佔有永興島，越南佔有永樂群島，但 1974 年 1 月 19 日中國與越南發生西沙戰役，越南失敗，中國掌控所有島礁至今。

1970 年代初越南共和國（南越）的軍隊在美國海軍的策應下，於永樂群島派駐分遣隊，中國使用邊防鬥爭中一貫的策略派出武裝的漁民（實際上是海南島漁業基幹民兵）堅持在永樂群島從事傳統的漁業生產、登島避風，與南越軍隊針鋒相對。中國政府於是在 1974 年 1 月 19 日，經過短暫而激烈的海戰與隨後的兩棲登島作戰，消滅在永樂群島的南越軍隊（死亡 3 名、受傷 16 名，俘虜 48 人），取得西沙群島的控制權，並從此在西沙群島所有的主要島礁派駐中國軍隊。此次戰役稱之為西沙之戰（1974）。

(四) 東沙島

東沙島呈西北西—東南東走向，島形如馬蹄，東西長約 2800 公尺，

寬 865 公尺，陸地面積約 1.74 平方公里，內海（瀉湖）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 5000 平方公里。瀉湖水淺，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。此一瀉湖在退潮時深不及 1 公尺，其出口處之寬度僅 20 公尺左右。地理位置位於南中國海與太平洋、印度洋間之交通樞紐，亦為台灣通往南亞門戶。群島組成由東沙環礁、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。

有關東沙相關作為如下：

1. 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。
2. 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。
3. 1964 年 成立海軍東沙守備區指揮部。
4. 1982 年 行政院委託高雄市政府代管東沙島。
5. 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。
6. 2005 年 7 月 28 日，總統陳水扁第二次親赴東沙島視察。
7. 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。

(五) 曾母岸沙

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。

（六）南沙群島

南沙群島是主權爭執最激烈地區，台灣守衛太平島已有悠久的歷史，是南沙駐軍史上最長的紀錄，中國在 1988 年後，已攻取 7 個南沙島礁。越南佔領的島礁最多，約在 30 個上下，菲律賓佔有 8 處。馬來西亞則佔領 5 處，汶萊未佔領島礁，但宣稱對一座島礁擁有「主權」。

1. 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，意思為那是什麼。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。對太平島之積極作為如下：

- (1) 12 January 1980，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。
- (2) 16 February 1980，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」。
- (3) 12 June 1992，由內政部負責籌組「南海小組」。
- (4) 28 January 2000，成立「海岸巡防署」，接管太平島。
- (5) 16 August 2003，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。

- (6) 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。
- (7) 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。
- (8) 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。
- (9) 2007 年 11 月，國防部部長視察該工程。12 月底跑道完工。
- (10) 2008 年 1 月 21 日，空軍 C-130 首次降落。
- (11) 2008 年 2 月 2 日，陳總統視察南沙島。

2. 中洲礁

西距太平島約 3.1 浬（約 6 公里），東距敦謙沙洲約 4 浬（約 7 公里），西南距南薰礁 16 浬（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。

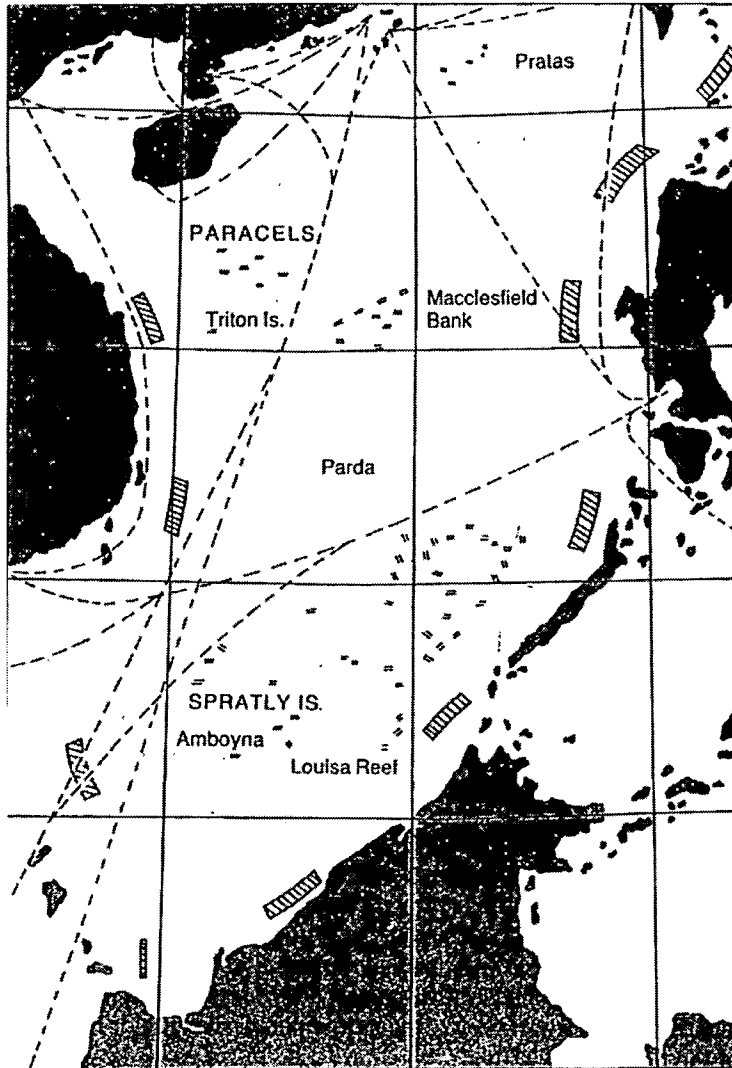
五、南海問題之思維與立場

(一) 南海 U 形線

中華民國十一段斷續線



中國南海九段線圖



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，主要是五十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。

1. 國界線說：該線劃定中國在南海的領土範圍，線內的島、礁、灘、沙以及海域均屬於中國領土，中國對它們享有主權。
2. 歷史性水域線說：認為中國對於線內的島、礁、灘、沙以及海域均享

有歷史性權利，線內的整個海域是中國的歷史性水域。

3. 歷史性權利線說：認為該線標誌著中國的歷史性所有權，此權利包括對於線內的所有島、礁、灘、沙的主權和對於線內內水以外海域和海底自然資源的主權權利，然承認其他國家在該海域內的航行、飛越、鋪設海底電纜和管道等自由。換言之，本說在主張線內的島、礁、灘、沙屬於中國領土的同時，將內水以外的海域視同中國的專屬經濟區和大陸架。
4. 島嶼歸屬線或島嶼範圍線說：認為線內的島嶼及其附近海域是中國領土的一部分，受我國的管轄和控制。

（二）南海諸島之主張與困境

一九五六年（民國四十五年）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 年至 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」。

一九六八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。

然「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，應該是大家共同普遍承認的「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。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。

1. 我國立場

2007年11月20日外交部聲明「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」。

2008年2月2日，陳水扁總統提出「以環境保護取代主權爭議，以生態存續代替資源掠奪」等四點「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。

2. 美國立場

1995年5月美國國務院聲明：

- (1) 美國對主權爭端各方觀點不持任何觀點

- (2) 南沙群島問題應該以和平手段解決
- (3) 美國反對以武力手段解決這一爭端
- (4) 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

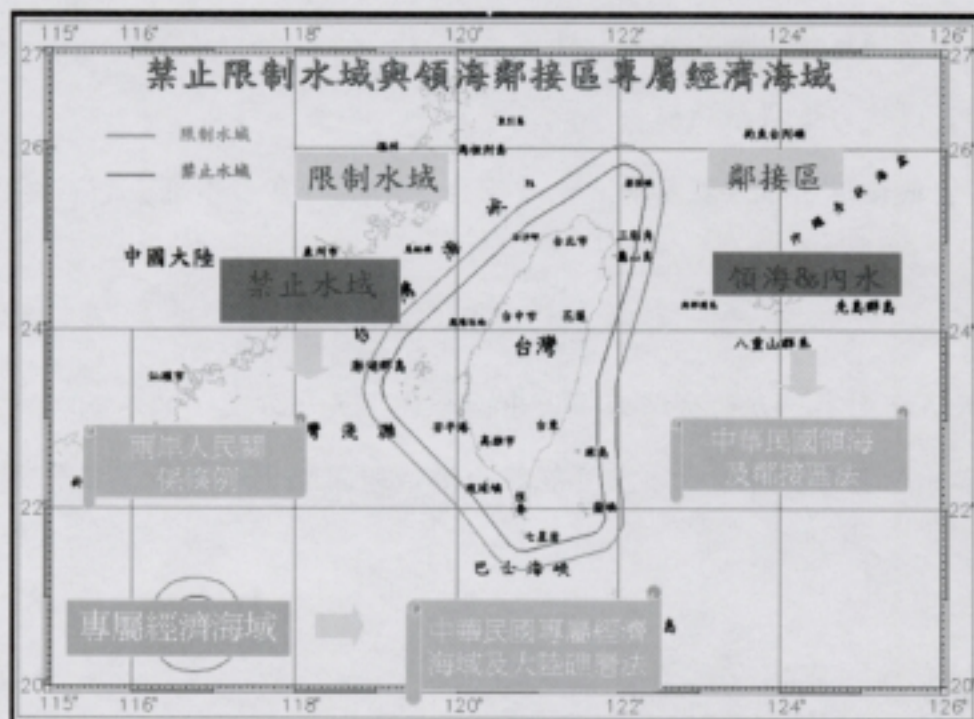
(三) 小結

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。

六、西部海域

西部海域的部分，有以下幾點：《兩岸人民關係條例》？海峽中線概念？在現實與理想間妥協？





(一) 台灣在專屬經濟海域內之權利

對台灣周邊海域偵測船舶有情報漁船、國土資源部海洋地質調查局「探寶號」、向陽紅級科學調查船。

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。

（二）法規依據

以法律根據來看，《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」。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，限制水域外之專屬經濟海域，兩岸關係條例並未特別規定，仍應適用專屬經濟海域法補充適用之。

在實務面上，《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。

（三）國家安全與政治關係

國家安全權益上，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。

在政治關係上，《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。

七、總結

我國現階段任務如下：

1. 北部：維持既有漁業狀態與秩序、聯合相關軍事安全
2. 西部：維持現狀，盡力維持和平
3. 南部：南海諸島可能各類不同措施，因對象而異其措施
4. 東部：維持高度自由航行，對於第一批暫定執法線持續強力維護

在東海問題上，面對東海的紛爭，我方必須有新的思惟及新的主張：

1. 揚棄自然延伸原則，直接主張 200 浬大陸架
2. 強調釣魚臺群島為台灣附屬島嶼（法律理由之建構）
3. 主張釣魚台群島不應具有劃界效力（法律理由之建構）

在南海問題上，可主張：

1. 應避免將東沙問題與南海問題混淆處理。
2. 西沙部分幾乎以無從置喙。
3. 將南沙諸島爭議問題國際化。
4. 在與中國合作方面，不能喪失主體性，且需建立與其他國際社會成員互動可能。
5. 對於南沙主權問題建立在現實有效統治，而揚棄中國領土主張。

台灣的漁業法

陳荔彤 博士

公海漁業的發展趨勢，早期漁業資源為共有財（a common property），為任何人所有；二次世界大戰後科技發達及大型流網、固網出現，遠洋漁業開始蓬勃發展，致特定經濟漁種發生「過漁」現象；1982年後沿海國紛紛主張專屬經濟區，擴張200浬管轄權，漁船作業海域嚴重受到衝擊與限縮，而向公海拓展漁區。保育養護即係整個漁業問題最困難且最具爭論性的課題。國際糧農組織原先焦點是擺在公海流刺網漁業的管理，然1992年聯合國環境暨發展會議（UNCED）則將各國200浬外側水域的公海漁業問題列入大會的40個議題當中，並成為主要論點，受到國際社會的重視可見一般。保育養護管理的問題則包括各國對於漁捕船隊過度的擴張、漁業界過度的投資、權宜船籍管理等等。

目前公海漁業管理最大的爭論點在於跨界性資源與高度洄游性魚種的保育養護管理問題，因為其牽涉到沿海國與公海漁捕國間的權益，尤其是高經濟價值魚種。為避免公海漁業資源枯竭，在共識上是藉由各種國際委員會的各種協定來管制公海漁場，以限制其自由接近權或養護管理措施。所以當前國際社會是以透由關係國組成國際性、區域性的漁業組織，來約束沿海國和公海捕魚國，並對特定魚種採取有效之保護、管理等相關措施，進行合作、管理與監測，以確保漁業的永續發展。

一、國際漁業法制背景發展與管理概述

(一) 一九五八年公海法制發展

在一九五八年之前，只有 1930 年《北太平洋及白令海大比目魚漁業保存公約》和 1957 年《西北大西洋海豹獲捕及保育協定》兩項公海捕魚的規範。1958 年聯合國海洋法第一屆會議通過四大公約，以及 1967 年《大西洋鯖魚保育國際公約》，總體性成文國際海洋法開始建立。1958 年《捕魚與公海生物資源養護公約》(HFC) 即是第一個為聯合國所主導企圖建立的國際漁捕規範公約，捕魚公約係就《公海公約》(HSC) 所揭示的捕魚自由原則做了更詳盡的規定，「由各關係國盡可能在國際合作基礎上協力求得解決」。該公約第二條對「養護公海生物資源」作了定義，即「所有可使此項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的總稱」，亦即學者所稱的「最適持續生產量(OSY)」。

關於 1958 年捕魚公約未能建立公海漁業規範體系的原因有沿海國均是片面宣布養護管理措施而未經協調；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；對資源之分配與執法計畫均未詳細考量；以及當時遠洋漁業大國蘇聯與日本均不願承認該公約。

(二) 一九八二年公海法制發展

1982 年《聯合國海洋法公約》第七部分與第二部分就「公海生物資源的養護和管理」做了有關公海漁業規範的相關規定。公海漁業體制基本上大致約可分成下列三項，包括公海自由捕魚權利、通過相關養護措施的義務、國際合作的義務。1982 年聯合國海洋法公約第 116~118 條明確規定有關公海捕魚自由，並賦予沿海國所鄰接的公海之漁業管轄權某些義務限制。

1. 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上捕魚及應遵守其條約義務」，在此公海捕魚自由法則已受限制。
2. 117 及 118 條規定沿海國必須尋求協商制定雙邊或區域國際協定以保護公海生物資源。
3. 119 條以科學方法及數據決定最高持續生產量 (MSY)

在公海上而言，各國很少或是不願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，甚至是並不存在，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這些特殊魚種，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。

1995 年底，由聯合國主導研擬的一項規範公海捕魚，其為強制約束力的國際條約《聯合國跨界魚類及高度洄游魚類公約》，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 浬範圍外之鄰接公海漁業資源。

二、漁業資源養護與管理之國際立法規範

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」。習慣法是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。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。

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下：

1. 1991 年 3 月 19 日「國際糧農組織」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。其性質係屬自願性的，其不具有法律上的拘束力。
2. 1991 年 12 月通過《公海大型流網漁業管理》，其 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」。
3. 1992 年《生物多樣性公約》
4. 1992 年聯合國環境發展會議 (UNCED) 所提出《里約宣言》是強調「永續發展」之重要性。
5. 1992 年《二十一世紀議程》(第十七章方案 C)
6. 1993 年《促進公海漁船遵守國際保育與管理措協定》
7. 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

三、公海漁捕國際執法管轄權規範

(一) 國際法上之公海管轄權

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。國際法上公海漁捕執法管轄之相關規範有

1. 1982年《海洋法公約》89條所述，公海管轄有三項原則：即船隻所註冊之國家（即船旗國），具有管理並確保懸掛該國國旗之船隻作業安全及遵守規範之義務；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；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。
2. 1992年《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。
3. 1993年《促進公海漁船遵守國際保育與管理措施協定》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。

4. 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》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。」

(二) 區域漁業組織

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。

台灣在全球區域性漁業組織之參與情形：

1. CCSBT 南方黑鮪保育委員會，以捕魚實體延伸委員會委員的身分參與，參與的名稱為 Fishing Entity of Taiwan。
2. ISC 北太平洋鮪類臨時科學委員會，以捕魚實體委員會委員的身分參與，名稱為 Chinese Taipei。
3. ICCAT 大西洋鮪類資源保育委員會，以捕魚實體合作非會員方式參與，名稱 Chinese Taipei。
4. IOTC 印度洋鮪類委員會，以專家個人身份參與。

5. WCPFC 中西太平洋高度洄游魚群養護與管理委員會，以捕魚實體委員會委員的身分參與。
6. IATTC 美洲熱帶鮪類委員會，以觀察員身分參與，名稱為台灣。

(三) 公海防治 IUU 漁補之具體規範

「關於預防、制止和消除非法、無報告和不受規範漁撈的國際行動方針」(IPOA of IUU) 有四點具體規範。

1. MCS 三度空間監測方式：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。
2. 漁業觀察員：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 制度發展較為完善。
3. 漁船監控系統：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。
4. 遠洋漁業統計：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可以瞭解魚種系群的資源狀態，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；以及為制訂管理措施，

預測捕撈能力和方法對魚種系群數量的長期影響，作為漁業管理決策時的科學依據。

四、重要漁業國家漁業資源之養護管理與實踐

(一) 美國

美國為積極參與各洋區的區域性漁業組織，以及為有效管理其漁船在公海漁捕或專屬經濟海域、沿海之非法捕撈行為，1972年起即實施國家觀察員計畫(National Observer Program, NOP)、漁船裝設監控系統(VMS)、漁獲統計控管等措施。

1. 有關公海漁業管理之立法文件：杜魯門宣言、巴列特法案(已被廢止)、麥格納森漁業保護及管理法令。
2. 公海漁業執法與管理體制：海岸防衛隊、國家漁業局、國家海洋暨大氣總署。
3. 防制公海 IUU 漁捕作業之實踐：建立區域性公約執法管理機制、強化危機分析與資料建檔、執行漁業觀察員制度。

(二) 日本

日本前曾有過因使用鯨、流刺網等紀錄，致遭受環保團體列為不受歡迎之國家，所以促使日本政府相當重視國際漁業組織，並積極投入漁業保育管理，對維護其權益及參與國際會議相當地重視。日本不僅常擔任國際會議中之重要成員，更對於各國際組織常藉由科學家之資源評估的結果設立管理措施，以達養護管理目的。其積極爭取主導權，藉以掌握國際趨勢。

1. 有關公海漁業的管理立法文件：水產基本法、漁業管理與發展之策略。
2. 漁業執法與管理體制：設置四個機構來管理與執行海上的安全及法令，分別是隸屬於「交通部之下的海上保安廳」、「隸屬於法務部下的

入國管理局」、隸屬於「財政部之下的稅關」，以及隸屬於「各地區警察本部之下的水上警察署」。此外，有關漁業之行政機關係以日本水產廳為首。

3. 防制公海 IUU 漁捕作業之實踐：實施白名單對策、推動自主責任機制、執行漁業觀察員制度。

(三) 中國

中國為了維護廣大的海洋權益及管理海洋漁業，即採取一系列之行動，包括批准加入國際公約及協定、締結雙邊協定、制定海洋漁業法律規章，以建立健全的漁業保護及管理之法律制度。如於 1996 年制定「中國海洋二十一世紀議程」，並於 1998 年發表「中國海洋事業的發展」白皮書，在這所制定的議程與白皮書均提出與闡明其海洋事業發展依循之基本政策與原則，顯見傳統之陸權大國已逐漸重視海洋資源之開發與維護，並將海洋資源視為其國家重要經濟的來源。

1. 有關漁業管理的立法文件：為了發展漁業生產、合理利用資源、加強漁政管理，頒布了一系列漁業法規計有 500 多項，其漁業法規已然初步形成一個體系。在這些法規中較為重要的是「漁業法」、「漁業法實施細則」、「漁業捕撈許可證管理辦法」、「漁業船舶監督管理規定」、「漁業行政處罰程序」、「海洋漁撈漁船管理暫行辦法」等。對於公海從事捕撈作業制度，一直是採行批准制度方式，其並藉由捕撈許可制度之建立，來達到控制捕撈及保護與合理利用漁業資源。
2. 漁業執法與管理體制：中國港監、中國漁政、中國海監、海上治安。
3. 防制公海 IUU 漁捕作業之實踐：批准加入公約與協定、加入區域漁業組織、修正漁業法與國際接軌。

五、我國履行公海漁業管理之法制與實踐

(一) 我國遠洋漁業之發展

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。
3. 鮪釣業：我國經過十餘年努力，成功開發北太平洋赤鮪、紐西蘭鮪等漁場，於民國 86 年之年漁獲量超過 20 萬公噸，躍居為世界第三大鮪魚國。
4. 秋刀魚火誘網：秋刀魚是發展鮪釣業之副屬產品，因鮪釣船在鮪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，迎接其主要產品鮪魚。

(二) 公海漁捕管理之規範

由於我國漁船作業遍布三大洋，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。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。

1. 流網漁業管理：「流網漁業管理規定」於 93 年依漁業法第 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 浬外海域從事流網作業」。
2. 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。
3. 權宜船處理措施：為解決權宜國籍漁船之問題，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）公海漁業巡護法制

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。

我國公海漁船尚有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魚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。

在漁業觀察員制度上的實踐，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。

台灣的海上交通法規

張志清 博士

今天我們要談目前台灣海上交通法規，依目前台灣海上交通法規我們將從下列各項依序講述使同學對海上交通法規能有初步認識及瞭解海上交通法規之立法意旨及範圍、現行法規適用分析、航行安全法規、航行水域管理法規、貨物運送法規、海難救助打撈移除、以及海事報告調查評議。

一、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)

1.管理海上交通 2.規劃海上航路 3.保障航行安全 4.防止船舶污染

(二) 範圍

1.國際公約

(1)1974 年海上人命安全公約及其議定書

(2)1979 海上搜救與救助國際公約/1989 年海上救助國際公約

(3)1982 年聯合國海洋法公約

(4)1972 年國際海上避碰規則公約

(5)1988 年制止危及海上航行安全非法行為國際公約

(6)其他相關公約

2.國內法

(1)海商法(船舶碰撞、海難救助)

(2)船舶法

- (3)船員法
- (4)中華民國領海及鄰接區法
- (5)海岸巡防法
- (6)災害防救法
- (7)海洋污染防治法
- (8)其他相關法規

二、現行法規適用分析

1. 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，但未有系統將違反海上交通秩序管制及維護之行為列出、未有明確之罰則、未明文授權海岸巡防機關取締與處份之權限。
- (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。如海洋法公約 94 條及船員法 66 條(船長遇船舶沈沒、擱淺、碰撞、強迫停泊或其他意外事故及有關船舶貨載、海員或旅客之非常事變時，應作成海事報告，載明實在情況，檢送主管機關。前項海事報告，應有海員或旅客之證明，始生效力。但其報告係船長於遭難獨身脫險後作成者，不在此限。)
- (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。
- (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)。(海上人命安全公約及其議定書第五章)
- (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。

(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) 船舶交通服務目前係依行政命令，仍無執行法源(海上人命安全公約及其議定書第五章)

(8) 海道及分道航行制，已執行但尚無法源。(海上人命安全公約及其議定書第五章、海洋法公約第 22 及 41 條)

2. 相關規定常散見各法規中，且內容未必一致，常生執法上困擾：

(1) 對有礙航行安全之沉船或障礙物報告之義務

商港法第 31 條：船長於本航次航路上發現新生沙灘、暗礁、或其他新障礙有礙航行者，應於入港時即行報告商港管理機關。在商港區域內及其附近水域發現有礙船舶航行之新生沙灘、暗礁、或其他障礙物，主管機關應隨時公告，並以標識顯示之。

船員法第 71 條：船長於本航次航路上發現油污損害、新生沙灘、暗礁、重大氣象變化或其他事故有礙航行者，應報告主管機關。

(2) 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：船舶發生海難或其他意外事故，船長應立即採取防止危險之緊急措施，並應以優先方法報告主管機關，以便施救。船舶因海難或其他意外事故致擱淺、沈沒或故障時，船長除應依前項規定處理外，並應防止油污排洩，避免海岸及水域遭受油污損害。

(3) 外國船舶進港緊急避難

中華民國領海及鄰接區法第七條船舶法第五條及商港法第 2(3)條

船舶碰撞後援助

(4) 海商法第 102 條：船長於不甚危害其船舶、海員、旅客之範圍內，對於淹沒或其他危難之人應盡力救助。

船員法第 75：船長於不甚危害船舶、海員、旅客之範圍內，對於淹沒或其他危難之人，應盡力救助。

船員法第 109 條

3. 常以行政命令執行國際公約相關規定有違法律保留原則

(1) 港口國管制(Port State Control)之執行

(2) 船舶及港口設施保全之執行(ISPS Code)

(3) 船舶檢查標準之內國法化以船舶法第 87 之 1 條至第 87 條之 10 條：

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

87 之 2 條：船舶船名、船籍港名、船舶號數、吃水尺度、載重線標誌、船舶總噸位與淨噸位及其他標誌設置等事項之規則，由交通部定之。

87 之 3 條：船舶裝載大量散裝穀類之裝載基本條件、假定傾側力矩之計算、防動裝置及穩固設施等事項之規則，由交通部定之。

87 之 4 條：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則，由交通部定之。

87 之 5 條：貨船得兼搭載乘客，其乘客定額、客票、乘客房艙、行李、船上秩序、貨船搭客證書核換、補發、檢查、收費及管理等事項之規則，由交通部定之。

87 之 6 條：客船為有效艙區劃分，其水密艙區劃分許可長度與特別條件、客船於受損狀態下之穩定、艙區劃分之水密裝置及長度未滿二十四公尺之特別條件等事項之規則，由交通部定之。

87 之 7 條：水翼船、氣墊船與其他特種船舶之檢查、構造、裝置與設備、乘客艙室與乘客定額、客票、船員、船上秩序及證書、檢查費之收取等事項之規則，由交通部定之。

87 之 8 條：船舶防火構造之分級、各等級之構造等事項之規則，由交通部定之。

87 之 9 條：載運散裝危險之有化學液體或液化氣體之化學液體船、液化氣體船與其他特殊船舶之構造與穩度及安全設備等事項之規則，由交通部定之。

87 之 10 條：其他有關船舶技術與管理規則或辦法，交通部得參照有關國際公約或協定及其附約所訂標準、建議、辦法或程式，報請行政院核准採用。

4. 雖有一部份納入現行法中，但常非該法所應管轄之範圍

(1) 海難救助不應由商港法第 36 條

商港法第 36 條：為維護船舶航行安全，救助遇難船舶，交通部得設立海難救護機構，其下並得設任務管制中心；其編組、任務管制中心之設置及其他應遵行事項之設立辦法，由交通部會商行政院海岸巡防署等有關機關定之。中華民國國民或法人得經交通部許可，設立海難救護機構；其應具備之條件、設備、許可證之申請、審查、核發、撤銷或廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由交通部定之。

(2) 非中華民國船舶停泊國際商港以外之其他港灣口岸不應由船舶法第 5 條規範

船舶法第 5 條：非中華民國船舶，除經中華民國政府特許或為避難者外，不得在中華民國政府公布為國際商港以外之其他港灣口岸停泊。

(3) 船舶裝運危險品不應由船舶法規範

船舶法第 87 之 4 條：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則，由交通部定之。

5. 執法機關事權劃分問題

- (1) 海巡署：海上交通秩序之管制及維護事項(海岸巡防法)；海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理；海難船舶與人員之搜索、救助及緊急醫療救護事項
- (2) 交通部：海難之中央災害防救業務主管機關(災害防救法)；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：為維護船舶航行安全，救助遇難船舶，交通部得設立海難救護機構，其下並得設任務管制中心；其編組、任務管制中心之設置及其他應遵行事項之設立辦法，由交通部會商行政院海岸巡防署等有關機關定之。中華民國國民或法人得經交通部許可，設立海難救護機構；其應具備之條件、設備、許可證之申請、審查、核發、撤銷或廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由交通部定之。)；船員法、船舶法及商港法之主管機關
- (3) 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。
- (4) 關稅總局：航路標誌即整個航路路線標置設置和規劃
- (5) 海軍大氣海洋局：水道測量包括水文資料蒐集及調查
- (6) 農委會、漁船及漁港。

三、航行安全法規

(一) 船舶規範包括船舶檢查證書及船舶噸位證書、船舶登記證書和船舶國籍證書。

1. 船舶檢查及船舶文書

(1) 主要內容為：船舶應依相關規定持有有效船舶文書；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：1974 年海上人命安全公約及其議定書附錄第 1 章第 19 條；
1974 年海上人命安全公約及其議定書第 9 章(ISM Code)

(3) 國內法規：商港法第 26 條：『船舶入港應依有關法另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』；船舶法第 9 條：『船舶應具備下列各款文書即船舶檢查證書、船舶國籍證書、船舶噸位證書、船員名冊、載有旅客者其旅客名冊及航海記事簿』；國際商港港務管理規則第 4(3)條：『商港機關核驗文書』。

船舶的意義與特性在意義上可分為二種：廣義的船舶指船舶法所稱之船舶，具有水上航行設備之建造物屬之；狹義的船舶指海商法所稱之船舶，凡在海上航行及在與海相通水面或水中航行之船舶皆屬之。但下列船舶除外：(1)總噸位未滿 20 噸之動力船舶或未滿 50 噸之非動力船舶(2)軍事建制之艦艇(3)專用於公務之船舶(4)不在海上或與海相通水面或水中航行而在內河湖泊航行之船舶。

船舶特性可歸納下列幾點：

1. 動產性(Personal Property)

(1)海商法第六條：「船舶除本法有特別規定外，適用漁民法官魚動產之規定」；民法第六十七條(動產定義)：「土地及其定著物以外之物」

(2)海商法第七條：「凡航行上及營業上所必需之一切設備與屬具，皆視為船舶之一部分」

2. 不動產性：海商法、船舶法及船舶登記法均規定船舶之所有權、抵押權、租賃權、強制執行權、優先清償權等視同不動產之規定辦理，故船舶具有不動產之特性。

(1) 船舶登記法：登記制度「船舶關於所有權、抵押權及租賃，均須向主管航政機關登記，否則不得用以對抗第三人」

(2)強制執行：凡海商法規定之船舶，其強制執行準用不動產執行之規定

(3)領土延長：船舶等於本國領土之延伸

(4) 海商法第三十一條：抵押「船舶得為抵押權之標的」

3.人格性：船舶在法律上之地位與自然人相似，具有人格之特性，如：船名、船籍、國籍、船齡等。

(1) 船舶法第九條：船名「船舶應具有其所有人自定船名」，此即所謂船舶個別化

(2) 船舶法第三、五條：國籍「本國船舶與外國船舶在法律上權利與義務不同，非中華民國船舶不得懸用中華民國國旗。但法令另有規定或遇有下列各款情事之一時，得懸掛中華民國國旗」、第五條「非中華民國船舶，除經中華民國政府特許或為避難者外，不得在中華民國政府公布為國際商港以外之其他港灣口岸停泊。」

(3)船籍港：船舶所有人應自行認定船籍港，並以此定訴訟之管轄。

所謂船舶登記之意義，為實施船籍管制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；船舶國籍為在公海上對船舶管轄權之基礎；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：船舶應行登記之事項，非經登記，不得對抗第三人。）

船舶文書為港口國管制之檢查重點項目，其中包括 1.國籍證書 2.各項檢查證書 3.保全證書 4.安全管理證書 5.其他文書。

2. 船舶保全

主要內容為：(1) 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。(2) 交通部得參照相關國際公約(主要為 SOLAS 及 ISPS Code)制定船舶保全作業規則。(3) 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。

在國際法規方面有(1) SOLAS 第 11-2 章(加強海事保全之特別措施);(2) ISPS Code(Part A 強制規定 Part B 建議規定);(3) 美國之 SAFF Port Act (Security and Accountability for Every Port Act 2006) 及各種倡議方案與規則。

3. 港口國管制

其主要內容為(1) 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;(2) 交通部得依相關國際公約制定港口國管制規則;(3) 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傳船舶所有人或代理人等。

至於國際法規方面(1) SOLAS 第一章第 B 部份規則 19/第 11 章規則 4 (管制及操作要求之港口國管制);(2) IMO A787(19)決議案 (A882(21)修正)(港口國管控制程序);(3) 1973/1978 MARPOL 公約附錄 (第 6 章 6.1)。而國內法規則應由交通部依商港法第 50 條頒佈管理規則。

(二) 航行規則包括海上避碰、海上交通管制及維護執行、有礙航行安全之沉船障礙物之標誌及通知

1. 海上避碰

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。

在國際法規上有(1) 1972 國際海上避碰規則公約;(2) 1982 年聯合國海洋公約第 21 條 (沿海國關於無害通過之法律與規章)。另在國內法規有(1) 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法另;(2) 商港法第 38 條第 42 條在商港區域內航行停泊規定;(3)內河航行規則。

2. 海上交通管制及維護執行

海上交通管制及維護之執行在內容上有(1) 在中華民國水域內之船舶，不得為之行為，譬如為依規定分道航行...等;(2) 提供海巡署執法或

取締之法源依據。在國內法規上有(1) 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；(2) 海岸巡防法第 5(5)條：對有危害之船舶得緊追登臨。

3. 有礙航行安全之沉船障礙物之標誌及通知

有礙航行安全之沉船、障礙物之標誌及通知其主要內容有(1) 船長應即時報告之義務；(2) 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。其國際法規有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。至於國內法規則有(1) 商港法第 31 條「船長於本航次航路上發現新生沙灘、暗礁、或其他新障礙有礙航行者，應於入港時即行報告商港管理機關。在商港區域內及其附近水域發現有礙船舶航行之新生沙灘、暗礁、或其他障礙物，主管機關應隨時公告，並以標識顯示之。」，及船員法第 71 條「船長於本航次航路上發現油污損害、新生沙灘、暗礁、重大氣象變化或其他事故有礙航行者，應報告主管機關。」

(三) 禁制事項包含危及船舶航行之非法行為、有礙航行安全之工事或作業、禁航區及禁制區

1. 危及船舶航行之非法行為

主要內容是任何人不得以下列可能肇致危及船舶航行安全之行為(1) 以暴力、脅迫或恫嚇奪取或控制船舶；(2) 對船上人員施暴；(3) 破壞船舶或造成船、貨損毀；(4) 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；(5) 破壞或損毀助導航設施；(6) 故意傳輸虛偽之資訊。在國際法上有 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

有礙航行安全之工事或作業其主要內容有(1) 應依規定向主管機關申請核准之工事作業之船舶或設施；(2) 應設置警示標識並於航船布告公告

之在國內法則有商港法第 41 條（船舶在商港區域內非經商港管理機關許可，不得於妨礙他船航行之處將駁船或其他小船繫留於船旁。其裝有突出之橫木足礙他船航行者，應收進或拆除之。船舶在商港區域內拖帶船舶，應依商港管理機關之規定。）

3. 禁航區及禁制區

禁航區及禁制區其主要內容有(1) 船舶不得駛入或穿越禁航區；(2) 船舶在禁制區內，應依規定航行或停泊；(3) 禁航區及禁制區之規定，由交通部會同相關部會定之。在國際法規上為 1987 年聯合國海洋公約第 25 (3) 條「武器演習」。而國內法規方面領海及鄰接區法第 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。」

(四) 危難處理包括發生海難之處理、緊急避難、處理緊急事故之強制權限、船舶報告制度

1. 發生海難之處理

主要內容為(1) 涉及海難或意外事故之各船船長應有即時報告的義務；(2) 同時應採取防止航行危險之必要應急措施。在國內法規則有船員法第 72 條及商港法第 16 之 2 條及第 32 條。

2. 緊急避難

主要內容是非中華民國船舶申請緊急避難的原因及處理方式。在國際法規上有(1) 1982 年聯合國海洋法公約第 25(2)條即沿海國有權採取必要步驟，以防止危害；(2) IMO A949(23)決議案：「對需要協助船舶提供避難所準則」。國內法規上有(1) 領海及鄰接區法第 7 條：無害通過之停船或下錨條件；(2) 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；(3) 國際商港港務管理規則第 3 條「商港區域內劃設之各種專業區及漁船停泊區，除由各目的事業主管機關管理或專設

機構管理外，有關船舶出入港及港區安全，依本規則管理之。」、第 43 條「遇難或避難船舶，經檢查有左列情事之一者，應拒絕進港：一、載運之危險品有安全顧慮者。二、載運染患國際檢疫傳染病或其可疑之症狀者。三、船體嚴重受損；有沉沒之虞者。四、其他有違港口禁令或無進港之必要者。」

3. 處理緊急事故之強制權限

在未來立法內容上是為處理緊急事故或災害避免或事故擴大，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。目前無相關現行法規。

4. 船舶報告制度

未來立法方向是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規定，報告船舶及航行相關訊息。目前國際法規有(1) SOLAS 第 5 章第 11 條：即船舶報告制度；(2) 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」。

四、航行水域之管理

(一) 航路管理包括分道通航制、船舶交通服務

1. 分道通航制

主要內容是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。在國際法規上有(1) 聯合國海洋法公約第 22 條「沿海國考慮到航行安全認為必要時，可要求行使無害通過其領海權利之外國船舶使用其為管制船舶通過而指定之海道及分道通航制」及 41 條；(2) SOLAS 第 5 章規則 10。國內法規則有領海及鄰接區法第 12 及 13 條。

2. 船舶交通服務 (VTS)

未來立法方向(1) 商港管理機關得設立船舶交通服務中心，專門負責特定水域航行安全之指揮管理；(2) 此中心設置應符合國際要求規範之航行安全設備。在國際法規上 IMO A875(20)決議案：「船舶交通服務指南」。國內法規目前尚未立法，但基、中、高港已在執行。

(二) 助導航設施包括助導航設施之設置、助導航設施之管理及維護、助導航設施所需之土地

1. 導航設施之設置

應設置符合國際規範之各種助導航設施。(1) 海洋法公約第 43 條「(a) 海峽內建立並維持必要助航及安全設備或幫助國際航行之其他改進辦法；(b)防止、減少及控制來自船舶污染。」；(2) SOLAS 第 5 章規則 13；(3) IMO A815(19)決議案：「全球無線電導航系統」；(4) 國際燈塔協會海上浮標制度。至於國內法規僅見民國 23 年所公布的航路標識條例。

2. 助導航設施之管理及維護

管理維護單位則交通部，代替關稅總局。

3. 助導航設施所需之土地

其設施設置所需土地徵用則依商港法第 8 條「商港需用土地依土地法及有關法律徵收之；商港建設計畫有填築新生地者，應訂明其權屬，於填築完成後，依計畫辦登記並由商港管理機關使用收益。」

(三) 航行資訊包含海洋測量及海洋探測、航行圖表書刊、航船布告、航行警告、船舶氣象觀測資訊

1. 海洋測量及海洋探測

依據歸屬之主管機關。

2. 航行圖表書刊

國際法規上有(1) SOLAS 第 5 章規則 9、規則 27；(2) 海洋法公約第 40 條；(3) 1978 年 STCW 公約 1995 年修正議定書第 2 章「電子海圖系統」；(4) 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。(1) 海洋法公約第 24(2)條即沿海國應將其所知的在其領海內對航行有危險之任何情況妥為公布；(2) SOLAS 第 5 章規則 4；(3) 外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法第 4(1)條「中華民國領海內設備設施、地形、水文新增或變遷導致影響航行安全者航政主關機關應隨時公告」。

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。國際相關法規(1) IMO A419(11)及 IMO A706(17)決議案「全球航行警告系統」；(2) SOLAS 1988 年修正案「海事安全資訊之發佈」；(3) IMO 717(15)決議案「航行印字電報交換」。

5. 船舶氣象觀測資訊

船舶氣象觀測資訊方面，其船舶應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。其相關法規見於 SOLAS 第 5 章規則 5。

五、貨物運送法規

(一) 危險品運送

主要內容是船舶載運危險品，其包裝、標誌、標籤、積載之方法及檢查發證等，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。在國際法規上之規定有(1) 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；(2) SOLAS 第 7 章危險品之載運；(3) IMDG Code2002 九類危險品；(4) MARPOL 73/78 附錄 3 「防止海上以包裝形式載運有害物質造成污染規則」。

國內法規則定有(1) 危險品裝載規則；(2) 外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法第 2 條（有害物質依聯合國國際海事組織所定國際海運危險品準則所指定物質）；(3) 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。」

(二) 危險品船舶標識

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）。國際法規有 IMO 之 MSC675 號通告。國內法規則(1) 商港法第 30 條：入港船舶裝載爆炸性、壓縮性、易燃性、氧化性、有毒性、傳染性、放射性、腐蝕性之危險物品者，應先申請商港管理機關指定停泊地點後，方得入港。船舶在港區裝卸危險物品，應經商港管理機關之許可。商港管理機關對具有高度危險性之危險物品，應責令貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後立即運離港區。其餘危險物品未能立即運離者，應指定危險品堆置場、所，妥為存放。裝載危險物品之船舶，應依照規定，日間懸掛紅旗，夜間懸掛紅燈於最顯明易見之處；(2) 船舶法危險品裝載規則 110 條；(3) 商港港務管理規則第 32 條：裝載易燃性、爆炸性、壓縮性、傳染性、放射性、有毒性及腐蝕性危險物品之船舶在港外停泊時，應遠離他船，並應依規定，日間懸掛紅旗，夜間懸掛紅燈於最顯明易見之處，警告他船不得靠近。前項船舶，非經商港管理機關特許，禁止在日出前及日落後入出港。入出港時，商港管理機關得派警艇在前導航。

(三) 穀物運送

裝運大量散裝穀類之船舶，其裝載基本條件假定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。在國際法規之相關規定見於 SOLAS 第 6 章第 C 部份規則 8。國內法規則是船舶法第 87-3 條。

六、海難救護、打撈及移除

(一) 基礎設施包括海難救護機構及海岸電台設置、遇險警報

1. 海難救護機構及海岸電台設置

基礎設施方面可設置海難救護機構與海岸電台。主要由交通部得設立海難救護機構及海岸電台、民間機構申請設立海難救護機構之程序與條件、管理辦法。相關國際公約有 1979 年海上搜救及救助國際公約、1982 年海牙法公約第 98 條「每個國家應責成懸掛該國旗幟航行船舶船長在不嚴重危及船舶、船員情況下，救助海上遇到任何有生命危險之人」及 SOLAS 第 5 章規則 7。國內相關法規為災害防救法第 3 條及商港法第 36 條。

2. 遇險警報

遇險警報即船舶遇險時，應立即依規定發出遇險警報。其相關國內法(1) 電信法第 25 條「應優先處理求救等緊急通信」；(2) 電信法第 46 條「電台之設置許可」；(3) 船舶無線電台管理辦法第 9 條/16 條。

(二) 救護作業包括海上救護之執行、救助義務、搜救現場之任務協調、外國船機進入領海之搜救

1. 海上救護之執行

海難救護的執行包括港區內應由各港口機關執行；港區外則由海岸巡防機關執行，並得協調國防部、警察或其他單位辦理。國際法規上僅見於

SOLAS 第 5 章規則 7 及國際海空搜救手冊。國內法規則為行政院國家搜救指揮中心設置要點及行政院海岸巡防署海難救護作業手冊。

2. 救助義務

航行中的船舶之船長接獲遇險警報時，負有全速前往救助遇險人員的義務。如不能前往時，應將理由記入航海日誌，並通知有關搜救單位。

在國際法規之相關規定有 1910 年《海上救助與撈救統一規則公約》、SOLAS 第 5 章規則 33 及海洋法公約第 98 條。至於國內法規則有船員法第 74「船舶碰撞後，各碰撞船舶之船長於不甚危害其船舶、海員或旅客之範圍內，對於其他船舶、船員及旅客應盡力救助。各該船長除有不可抗力之情形外，在未確知繼續救助為無益前，應停留於發生災難之處所。各該船長應於可能範圍內，將其船名、船籍港、開來及開往之港口通知他船舶。」；第 75 條「船長於不甚危害船舶、海員、旅客之範圍內，對於淹沒或其他危難之人，應盡力救助。」，以及與台灣地區漁船海難救護互助辦法。

3. 搜救現場之任務協調

參加搜救各單位必須遵從現場海難救護執行機關的任務協調。國際法規有 1979《海上搜索及救助國際公約》「現場指揮官之指定及其職責」與國際海空搜救手冊第二冊 1、2、4。國內法規為交通部海難災害防救業務計畫附錄二、行政院海岸巡防署執行災難防救作業要點之四。

4. 外國船機進入領海之搜救

外國船機進入領海搜救應先報請當地航政機官核轉交通部核准辦理，根據交通部海難救護機構設立及管理辦法第 27 條「非中華民國國民或法人不得在中華民國境內設立經營海難救護業務」及 28 條「外國公司臨時在中華民國領海從事海難救助應具備公司證明文件且經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驗證」。

(三) 打撈與清除

打撈與清除應為限期打撈清除。代為打撈清除者，其所生費用由該所有人負擔。至於打撈之物處理方式則依商港法第 16 條「商港區域內之沉船、物資、漂流物，所有人不依商港管理機關公告或通知之限期打撈、清除者，由商港管理機關打撈、清除。所有人不明，無法通知者亦同。沉船、物資、漂流物之位置，在港口、船席或航道致阻塞進出口船舶之航行、停泊，必須緊急處理時，得逕由商港管理機關立即打撈、清除。前二項由商港管理機關打撈、清除之沉船、物資、漂流物，所有人不於商港管理機關通知限期內繳納打撈、清除費用後領回或所有人不明者，由商港管理機關公告拍賣。其拍賣所得價金，除抵繳打撈、清除費用外，其餘發還所有人或保管公告招領。經公告滿六個月後仍無權利人領取時，商港管理機關取得所有權。」及第 16 之 2 條「船舶在商港管轄地區因海難或其他意外事故致擱淺、沈沒或故障漂流者，商港管理機關應命令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶及所裝載貨物至指定之海域。前項情形，必要時，商港管理機關得逕行採取應變或處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該船舶所有人負擔」。

七、海事報告、調查、評議

其程序如下：(1) 海事聲明書製作及海事報告書之製作；(2) 海事案件調查；(3) 海事評議委員會設置、海事評議委員會之組織、海事評議迴避、當事人申請迴避；(4) 當事人列席評議委員會說明、指派調查、評議書之內容；(5) 當事人申請復議、海事復議委員會設置、海事復議委員會實施辦法。

(一) 海事聲明書製作及海事報告書之製作

海事聲明書(Note of Protest)與海事報告書(Marine Accident Report)之

意義：

海事聲明書	海事報告書
僅供備案，不作為證據文件	不為備案，亦不為一項聲明，但具有證據力文件
事實尚未明朗，亦不知是否有損害發生，但預估可能受損之情況	已知有損害發生，亦驗明受損實際情況
向港務局、領事館或公證提出無須抄送貨方	須抄送貨方或對方無須向公證人要求簽證
不一定向卸貨港提出	一定向卸貨港提出
如果聲明內容不實無須撤銷或更正	若內容與事實不符可更正或撤銷

海事聲明書內容是於船舶遭海事事故後，船長認為船舶、乘客、船員、貨物有受損之虞時，得於船舶抵港後七日內，作為海事報告書，送請公證人或送當地航政主管機關簽證。國內法規中船員法第 66 條：仍稱之為海事報告，未區分實際損害及有受損之虞之差異，造成在統計上有海事案件數量驚人之錯覺。

海事報告是船長在「知悉」有損害，應於七日內或抵第一港後七日內製作海事報告書，送交公證人公證或當地行政機關簽證。其報告書的製作程式、內容，由航政主管機關定之。相關法令見船員法第 66「船長遇船舶沈沒、擱淺、碰撞、強迫停泊或其他意外事故及有關船舶貨載、海員或旅客之非常事變時，應作成海事報告，載明實在情況，檢送主管機關。前項海事報告，應有海員或旅客之證明，始生效力。但其報告係船長於遭難獨身脫險後作成者，不在此限」、90 條「本法有關船員管理、僱傭契約審核、海事報告、航行安全、海難處理、船舶檢查及處罰事項，主管機關得授權地方航政機關辦理」。

(二) 海事案件調查

海事案件調查主要內容有三：(1) 當地航政機關得依職權逕行調查海事案件，並作成報告書；(2) 得責令船舶停泊於指定地點接受調查。船舶所有人及船長應提供必要之書面資料協助調查；(3) 民事部份，得經雙方同意調解之。調解成立者，視為撤回聲請海事評議。

在國際法規上有 IMO A849(20)決議案：「海難與事故調查章程」、SOLAS Reg.I/21/LL 第 66 條/MARPOL 第 12 條及海洋法公約第 97 條。國內法規有：

(1) 海事報告規則第 8 條「海事報告在國內港口之航政機關簽證者。該航政機關應針對該海事案件之實際情形予以調查評議，為適當之處理。海事報告在國外港口之機關簽證者，其海事案件之調查評議由該船舶船籍港之航政機關辦理，但為船舶所有人或其代理人及船長、海員之便利，得由其住、居所最近之航政機關辦理之。」

(2) 台灣地區各港務局海事評議委員會組織規程第 9 條「本會受理海事案件之評議，執行秘書應先作成海事檢查報告書或資料摘要，連同卷證送請召集委員指定日期開會評議，必要時得通知當事人、見證人或其他有關人員備詢，各該當事人並得就事件為事實上之陳述與申辯。當事人列席本會會議時，應予以閱覽有關資料之便利及充分申辯之機會。」

(3) 外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法第 7 條「外國船舶通過中華民國領海發生海難事故，船長應即將下列事項，通知當地航政主管機關。一、案由。二、發生時間及地點。三、船舶資料，包括船名、國籍、船長、船舶所有人名稱、所在地及負責人姓名與住所。四、污染及災害情形。五、已採及應採措施。六、其他報告事項。航政主管機關得對海難事故進行調查，或委託有關機關調查或鑑定。前項調查或鑑定之人員，於出示證件後，得登臨船舶進行調查或鑑定、詢問相關船員或要求提供調查所需之文書或物品。航政主管機關之調查人員，必要時得指示船舶停止航行、駛往指定

地點或封鎖現場」。

(三) 海事評議委員會設置、海事評議委員會之組織、海事評議迴避、當事人申請迴避

海事事務之評議，應由事實發生地之航政主管機關設立海事評議委員會為之，且海事評議之程序不得公開。相關法規有海事報告規則第 8 條及船員法第 90 條「本法有關船員管理、僱傭契約審核、海事報告、航行安全、海難處理、船舶檢查及處罰事項，主管機關得授權地方航政機關辦理」。

關於海事評議委員會之組織，乃設委員 11-13 人各港務局局長、港務長、航政組組長為當然委員，其餘委員由局長就具資望船長、輪機長、引水人、驗船師、律師、會計師、漁業管理人員、海事公證師及保險從業人員中，選聘之。後續進行當事人列席評議委員會說明、指派調查與評議書內容。

(四) 當事人申請復議、海事復議委員會設置、海事復議委員會實施辦法

海事復議委員會為處理海事復議，主管機關應設立海事復議委員會。根據交通部組織法第 26 條「交通部因業務需要，得報請行政院核准，設各種委員會；所需工作人員，應就本法所定員額內調用之。」；及交通部《海事復議委員會組織規程》第 1 條「交通部為慎重審理海事案件，依交通部組織法第二十六條之規定，設立海事復議委員會」。

台灣的海洋環境與資源保育法

趙國材 博士

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。

一、聯合國對於環境保育之努力

(一) 水體環境保護

1. 水資源保護

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。

2. 海洋環境保護

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。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. 內陸水環境保護

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

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。漁業資源包括漁業水域和水產資源。其中漁區(Fishing Zones)又分為專業漁區和養護區兩種。

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 哩，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 哩的專屬經濟區或專屬漁區，結果，許多發展中沿海國家的漁產量明顯增加，而那些強大的水產國却減產。1970 年代後期起，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礙。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。在公海上，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，故在養護與管理上產生問題。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。

(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》：第116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117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119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192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)：要求公海捕魚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)、1982年《聯合國海洋法公約》、1992年《坎昆宣言》(Cancun Declaration)、《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。

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。

(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 63 至 67 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) 流刺網問題：在 1982 年《聯合國海洋法公約》中乃一大漏洞。由於日本、韓國與臺灣均廣泛使用流刺網捕魚，因此對海洋生物資源造成極大的破壞。於此美國首先立定國內法來規範這方面的問題，聯合國亦於 1991 年 12 月通過第 46/215 號決議，要求各國停止使用流刺網捕魚；目前，日、韓、以及臺灣均已同意停用流刺網。

(4) 跨界魚群及高度迴游魚種：溯河產卵種群、降河產卵魚種、高度迴游魚種。

4. 國際社會漁業資源保育

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。

(1) 國際海洋生物資源保育包括：禁止捕捉海洋哺乳動物、鯨魚、軟體動物。

(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、北大西洋漁區、東南大西洋漁區、北太平洋漁區、波羅的海漁區、黑海漁區。

(3) 國家制訂漁業資源保育立法：漁業法、漁業法實施細則、海洋漁業管理、機輪拖網漁業禁漁區、水產資源繁殖保護條例、水生野生動物保護實施條例、海洋捕撈漁船管理辦法、漁政管理工作、漁港監督管理、漁業水質標準。

(4) 國家對漁業的管理體制：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；漁業資源的增殖與養護措施；漁業管理體制及生產方針；加強漁業資源保育、養殖、增殖、開發、合理利用；海上漁業生產活動範圍之劃定；漁業捕撈許可制度；捕撈許可證不得買賣、出售、或任何形式的非法轉讓；船網工具控制標準檢驗；意外捕撈。

(三) 其他相關環境保護

1. 防治土地荒漠化：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。

2. 森林保護：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》。
3. 生物多樣性：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 1992 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。
4. 污染控制：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37/37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《關於持久性有機污染物斯德哥爾摩公約》，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污染物，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的生產、使用和排放。

5. 危險廢物管理：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。
6. 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護議題之一。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。

二、台灣環境污染之議題與策略

(一) 暖化問題

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。

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。近年氣候變異極大，不是水太多，就是水太少，這種一年水災、一年旱災的怪現象，可能將成為常態。

(二) 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。

1. 水污染定義和種類

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。」

(1) 水污染包含四項特性：污染持續性、危害的廣泛性、受害的普遍性、製造的大眾性。

(2) 常見的水污染有毒物質：微生物污染、鹵化烴類致癌物、鉛污染

(3) 水污染源：家庭污水、工業廢水、農牧業污染、其他污染

3. 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。

(1) 河川：由於受到地形影響，台灣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，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。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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。

(三) 水質保護之策略

台灣地區的水質保護策略包含：

1. 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。
2. 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。
3. 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。

4. 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。
5. 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。
6. 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，很容易使水生生態受到嚴重影響。
7. 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。
8. 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。

9. 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。
10. 加強本土化水污染防治技術的研發：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。

台灣的海洋科技法規

倪貴榮 博士

台灣是四面環海的國家，既然《海洋法公約》賦予沿海國在海洋科學研究權益，如：

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 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。

海洋法賦予了沿海國一些權利的行駛，去限制一些規範，像以下一些不善良的行為，沿海國可以加以拒絕，沿海國同意權之行使的限制，有必要並提供必要資訊。另外，為了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，分為視為同意制度、默示同意制度。我們也說過一些座海洋研究要遵守的義務。此外，當你研究沒有依照相關的法律依據時，沿海國可以根據第 253 條，要求暫停研究。

我們雖然並非海洋法締約國，不一定要依他們法規，甚至也可以採鎖國政策，完全不要他們進來，但現在是地球村的時代，這樣的思維不應該，海洋法目前大多都是大陸系國家在遵守，像美國都還沒接受。我們這個單元為了解在海洋法公約下，台灣要如何之執行的相關法規。

一、台灣海洋科學研究之相關法規

我們從執法的角度看台灣的規範，就是一種比較是管制 (control/commend) 的角度，基本上這個行為是好的，可以促進進步的，

要從新的角度去看，去做檢驗相關法律裡面可以去執行的。我們在落實這些條款時會發現，有很多條款都很模糊，主要是因為海洋科學研究缺乏明確的定義規範，因為我們相關的法令，像專屬經濟海域第九條，海洋科學研究的選放定點定義沒有明文規範，行為到底是海洋科學研究或非生物資源探勘的活動，有適用上的困惱。傳統如果我們認為包山包海，那範圍很大，他們認為要限縮，僅限於了解海洋目的，海洋環境中的水體作研究者，才算海洋科學研究，就進行相關研究，像水文探測、探勘海底等等包括在內。

臺灣海洋科學研究相關法規有《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》、《中華民國領海及鄰接區法》這都是法律。中華民國的位階依序是憲法、法律、命令，下位不得牴觸上位，下位牴觸上位無效，所以我們在落實這些規定時需要法律，目前《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》、《中華民國領海及鄰接區法》這兩個法律之下，還有一些行政命令，如在《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》以及《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》，此二者分別是法規命令和行政規則，原則上不能牴觸前面的母法。海洋科技相關法規的層級，其主要主管機關是內政部，在我們要落實這些觀念下，有哪些單位去落實。當初通通丟給內政部，其實也還有其他機關相關，只是由內政部做統合。海洋科學研究相關法規其實跟國家科學研究較有相關，應由國科會加以處理，目前海域二法主管機關皆國科會。

（一）《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》

我們第 5 條，基本上是將海洋法公約的 EEZ 內化，說明管轄權，幾乎是一樣的。那要如何進一步規範，第 9 條第 1 項「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」。既然我們是沿海國家，要在我們沿海做研究需要我們的同意，許可後，事後我們其實應再做進一步的管理，以上是我們的權限。第 2 項「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，應遵守相關規定」。我們將 249 條跟第 9 條第 2 項對應一下，其實第 9 條是遵循 249 條精神，只有些許的不一樣，基本上是將 249 條內化。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。

第 22 條「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。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」，母法內也規定一些執行力較強的法規問題。這樣的執法並沒有明文的機關，雖然說制定辦法是國科會，由它來許可審查，那由誰來執法和監控，在我們母法底下並沒有清楚規範。

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」中。什麼稱之為必要時？加了這個要件後，對我們是限制或配額？海洋法公約其實沒有這樣的要求，其實研究並不是壞事，所以不要有太多限制也對，本來海洋法的立法就是秉持開放的精神而不是鎖國。那到底什麼是必要？在許可辦法內有一些解釋，許可辦法第 6 條，解釋本法第九條第一項所稱必要時，包括下列情形：未依計畫進行研究者；違反本法第九條第二項各款情形之一者；其他經主管機關認定之情形。這感覺似乎在嘗試解釋什麼是必要，不過很抽象，其實就是給主管機關一些詮釋空間。

關於母法的執行機關在第 16 條「中華民國之國防、警察或其他機關……得進行緊迫、登臨、檢查；必要時，得強制驅離、或逮捕其人員，或扣留其船舶、航空器、設備、物品等」。而其他機關「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。」那麼，關於違反規定的，到底由誰來執法？

(二)《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》

《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》由行政院發布的，無論你是本國人或外國人，都依據這個來做，本辦法之主管機關為行政院國家科學委員會。

1. 第3條 主要界定臺灣人跟大陸人跟外國人的規定區分
2. 第4條：在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究者，應由申請人填具申請書連同計畫，向主管機關申請許可：(1) 臺灣地區人民單獨為之者，於研究開始日期四個月前；(2) 大陸地區人民與臺灣地區人民合作為之者，應於研究開始日期六個月前，經由合作之臺灣地區人民申請；(3) 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。

我們發現許可辦法中故意的拖了大陸人的兩個月，大陸人也不能單獨申請。明顯歧視大陸人。再來，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。」

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

本行政規則於民國 91 年 7 月國科會訂定，關心外國船舶在領海從事水文探測活動等，目的要執行外國船舶無害通過作業要點。我們看到第 4 條遵循海洋法公約 248 條，相互對應，可以讓主管機關清楚知道要做什麼。第 3 條跟前面時間一樣，需要 6 個月的申請時間。第 4 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」。第 5 點「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」應備有許可文件以備查驗。

二、海洋科學研究之實務爭議

關於海洋科學研究的實務爭議，定義及許可之判斷基準欠缺明確規範。舉例來說，大陸的海測船非法在我國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，蓋無法明文規定《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？國科會說只管科學上的事情，應該要去追溯到關於這個法的總指揮負責，但內政部認為當初國科會已許可該船進入我國 EEZ，應由國科會負責，行政院最後決定由國科會負責。之後內政部弄了一個《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，重點在第 6 項「我國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究之許可」由國科會負責。另外，限制水域以外的中國海測船是否可用《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？目前兩岸事務以《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》處理，該條例僅規範限制、禁止水域中的海洋科學研究事宜，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。那麼，是否適用《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》之規範？也許中國海策船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。

還有一個實例是，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。該船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。根據了解，中國海軍的編制的後勤艦隊中共有三艘科學考察船，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。雖然現在看起來兩岸是處於融冰和解的狀態，也許這是兩岸學術科學研究互相交流，可是一些科學資料要轉換成國防資訊是很容易的，因為兩岸的關係相當特別的，很難去界定之間該怎麼做。

三、生物遺傳資源與相關法規

(一) 生物遺傳資源之特性

遺傳資源跟生物資源有何不同呢？生物資源的範圍較大，包括動物、植物、微生物。對人類來說是很需要動物資源的，最主要它提供我們食物來源和醫藥來源，生物資源是我們直接拿來取用的。另一部分則是遺傳資

源，涵蓋在生物資源內。每一個生物本身的生物訊息或可以繁衍的功能取自於 DNA，我們發覺每一個物種的 DNA 內有不同的密碼，以及有繁衍下一代的一些方式，所以遺傳資源可以傳遞保留的。我們發覺現在很多農業的發展，是藉由對生物材料的解析，例如太平洋的紫杉醇來自太平洋的紫杉樹，透過轉換植物葉片萃取紫杉醇，既使沒辦法有足夠的紫杉樹皮，也可以用類似的東西替代。所以遺傳資源從動物、植物、微生物來講，保有遺傳材料。另外一種價值是透過藥廠做研究，研發後要取得專利來保障其發現與發明。

我們發現有一些遺傳資訊的物種，大部分在開發中國家，像印度、中南美、拉丁美洲，甚至台灣也有一些。要如何取得這些遺傳資訊，必須透過生物探勘，也就是到這些國家取得他們的審核，就像沿海國國家具有的權利一樣。問題即在於遺傳資源的獲取沒有正當的法律規範，是 unregulated，另外，相關研究單位或藥廠，如果研究所取的重要發現也商業化了，但對這原產地國家並沒有相對回饋，這就稱為生物剽竊了。舉例來說，Neem 是印度的一种植物，其實台灣也有，Neem 對印度人來講是很重要的，例如印度一些窮人買不起牙膏，可以用 Neem 去清潔牙齒，它也有驅蟲功能，可以說是印度長久以來很需要的清潔用品。另外一種植物叫印度薑黃，它的功能用來治療創傷。西方藥廠拿這些植物申請專利，也都被核可了，但對印度沒有任何一些補償，後來就都撤銷了。台灣也有類似問題，青脆枝的原產地在蘭嶼，被日本人發現，日本人就在台灣南部種植，這種植物可以防癌，因此取得很多商業利益，不過日本同樣也沒有對台灣相對回饋。

（二）《生物多樣性公約》

為了因應這樣不正當的問題，對生物保育、探勘這樣的問題，《生物多樣性公約》在 1992 年紐約高峰會通過，是第一個關於生物科技的國際

公約。目前全世界已有 190 個國家循批准或加入途徑成為締約國，但台灣和美國並未加入。為什麼台灣沒加入呢？主要是國際政治問題，不是台灣不願意加入，然美國有能力加入，卻不加入。

CBD 的宗旨是為了生物多樣，以保育為主，然 CBD 不是那麼保守得要求不去開發，而是研發。人類本來就是依靠生物資源來維繫，現在很重要的議題是關於糧食危機，比全球暖化還嚴重，很多國家都因為糧食問題而買不起食物。全球化之後，大家覺得什麼東西都貴了，要怎麼探索糧食開發在生物來看也是重要。但不是說把所有物種都消耗殆盡，還是要有永續發展的觀念，我們要訂一個標準讓生物可以永續下去。

我們開發利用生物的利益，主要利益要分享，特別是原產國家。CBD 認為，遺傳資源存在於人類生活中，應該讓 stakeholder 都得到開發利用資源既得的利益。基本上像印度或台灣都算是原產國家，原產國家是第一個應得利益的人，但若沒有研發者的研究，永遠也不會發現，然他們的努力也應該得到回饋。法律上已對專利發現人有所保障，可是卻沒有對原產國做任何保障，所以 CBD 有所規範。對於一些比較窮落後的國家，他們沒有能力去開發研究，也沒有相關法規規範，CBD 就是將有效利益的公平分享。這個對美國來說並不願意加入，主要是因為他們不想分享他們的資源。

(三) Access to Genetic Resources & Benefir-sharing

在 CBD 裡有 ABS 機制。它認為有一個主權上權利，也就是資源原產國家，像台灣漢印度有主權權利。CBD 給予這個權利，但這些權利都不是絕對的，都要合理去使用，且還是要去開發研究資源才會變的有價值，並且不封閉。換言之，CBD 開放後，以前濫墾熱帶雨林的事件就比較不會發生，因為警覺到其重要性。

在設計 ABS 制度時，要考慮到一些利益關係人：

1. 第一個是生物探勘者、研究單位、藥廠，就是研究申請者。生物探勘

者第一個要面對的對象就是當地政府，當地政府是否願意讓他來做研究，國家可以訂定一些規範，如果違反規範要如何處罰等等，政府扮演重要角色。

2. 第二個是當地主管機關，特別是國家領土很大，除了面對中央，還有當地政府也可以佐以規範，甚至要經過他們的審核同意。
3. 第三個就是原住民，他們也扮演重要角色。像你到蘭嶼去，達悟族的意見也要被重視。早期台灣對原住民的權益較不重視，聲音亦被忽略，不過現在原住民的聲音也越來越受到重視，所以成立了原住民委員會，原住民的問題，各國都要很小心去處理。對於原住民的權利都會慢慢的施放給他們，但其狀況都視情況而定。有些國家是給原住民有參與的權利，可以派代表去參與；有些國家很先進，賦予他們很高的地位。除了政府同意之外，也需要原住民同意，像哥斯大黎加、菲律賓，對原住民保障很大。但相對來說，這樣的程序就是雙重的，程序繁雜，案子很難通過，很多時候就無疾而終。

政府有最後決定權決定是否開放生物遺傳資源，當然也要了解遺傳資源它本身的屬性，和司法上的概念。其本身是一個行政法令，公法賦與給你權利，不是要剝奪權利，而是需要一個正當管道。所以權利本身就有所不同，一個是公權力的賦予，一個是所有權。科學家有興趣的不是植物本身，而是植物裡面的遺傳基因，他去研究植物本身才能知道其中的訊息資料。重點在如何建立管道取得遺傳資訊。其實現在大多數的遺傳資源在台灣都是國有的，然很多緊張關係像是林務局跟原住民之間，就牽涉到很多層面的問題。

在 ABS 裡有一個 Prior Informed Consent，也就是同意權。外國科學家來我國做植物研究，需要我國同意權，但是誰來同意？需要雙重、多重同意嗎？遺傳資源揭露到甚麼程度，研究者也是相當困擾的，這就是各國規範不一樣。CBD 裡也沒有規範，所以如果這國家故意不讓你來，它就把規

範弄得很嚴謹，它希望你給他更多的資訊交換，才願意開放研究。

(四) 利益分享

利益該如何分享？是否專利可以分享？這是很大的問題，美國的反對的理由就是在這裡，所以它不願意加入 CBD。這個權利的機制，除了公權力介入，就是契約法則，若簽署契約該由誰來簽？原住民嗎？政府嗎？這是一個障礙。現在業界對政府的期待是管越少越好，所以這個制度從 92 年到現在，很多國家都立法了，已有 20 多個國家已簽訂 ABS。其實訂定此法之前，我們先要了解這到底是研究或商業，很多商業都跨研究之名，我們很難區分，也許可說是產學研究。從《生物多樣性公約》宗旨來看，它其實是贊同研究的，因為人類是怎麼發展就是靠探索，不去探索是我們的一種損失，雖然現在藥品研究很發達，可是還有很多未知數是我們未發現的。

四、我國遺傳資源相關法規

海洋資源相當豐富，除了糧食外，對工業也有幫助，我們從少數的海洋生物已經發現了 12000 種新的化合物。海洋生物所生產的生技產品在 2000 年已佔全球貿易額高達一千億美元，所產生的抗癌藥物每年產值 10 億美元。例如，由海綿所提煉的一種治療泡疹的藥物，每年得到的利潤為五千萬到一億美元。海洋蘊藏很多的資源，相當重要。

(一) 我國遺傳資源法律草案

目前政府對此部分相當不積極，草案將遺傳資源區分商業用途與學術研究。草案第 8 條「商業目的探勘之申請及審核程序，應符合事前告知同意之原則，並確保生物探勘衍生利益之合理分享。學術研究目的探勘之申

請與審核程序，應由主管機關權衡公共利益、生態影響等因素，以程序便捷、嚴格追蹤之原則處理」。我們發覺這兩個目的有些不同，如果商業用途要提前告知，做學術研究就沒那麼的嚴謹規範，是怕你用學術名義轉成商業目的，基本上這草案是鼓勵研究的，對商業就比較要求。

如果做商業探勘，要依照相關許可，例如，遵守原住民保護法所以我們其實是很尊重原住民的權利。另外其範圍在第2條第2項「本法適用之地域範圍包括我國領土及政府公告之專屬經濟海域與大陸礁層範圍」。該草案內容涵蓋海洋，然本法案如果成真，就跟大陸礁層法發生競合，萬一發生衝突，誰優先呢？這是需要思考的問題。

(二) 海洋資料庫資料管理使用要點

海洋資料庫資料管理使用要點裡面東西是相當簡陋的，我們可以看到第4條「為維護著作權法，向本中心資料庫申請之出版品及數據資料，以申請單位（人）自行使用為限，申請單位（人）僅擁有資料使用權，非經本中心資管會同意，不得自行修改、轉錄、轉售、贈與他人或單位」。這基本上這限制還蠻寬鬆的，有很多管理辦法都沒有規範。

(三) 實務訪談之建議

最後我訪問了台灣大學海洋研究所海洋地質及地球物理組陳民本教授，他參與了多海洋科學研究，他認為海洋科學方面在領海方面規範很多，但最大的問題出在沒有專職機構。有專職機構才能對海洋研究有所法律規範，現在是各自為政，有法規也難以推動。

海洋資源的探勘，例如重要國內的議題是甲烷冰，有可能做再生能源，為經濟部地質調查所目前做的海域經濟開發計畫。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，因為這種開挖之後甲烷冰就會氣化變成甲烷，可能造成海底崩塌或地層不穩，而未開挖者又因是固體狀

態而不方便開採。

最後，建議國家海洋中心升為國家層級的「國家海洋科學研究中心」，海洋資源的管理需要專門法則規範，否則是無法管制的。

台灣的海岸法

陳荔彤 博士

今天來看的是台灣的海岸法，過去台灣都沒有訂過，有的話也是一些政策性的管理。這部分研究較多的是海岸的研究保護，哪邊汙染哪邊就清掉，設置核電廠、不准捕魚；如果從個別看海岸議題，種類很多，不過不複雜；如果從立法規範軌制，那就很複雜，我們看到海岸開發利用，若設置核電廠的話就會影響捕魚，這個規範管制，最嚴重的就從漁業權，包括自然環境生態，一些水中動物、珊瑚礁、岸邊、水底植物的永續發展等等。另外，如何維護海岸，例如在海邊蓋 Casino，這些都是海岸法要管制的。整體來講海岸法有二個重點，第一是開發利用，第二是環境污染的維護保護或生態保育的環境保護。當然海岸法訂定後，會影響漁業權，像美國海岸法包羅萬象，日本海岸法以防災為主，防止國土流失，甚至防止瀕臨絕種動物消失，那台灣一直未訂立，直到 2003 年海岸法第一次一度通過，最主要是因為不同利益團體彼此相衝突，直到最近海岸法又開始作業了。

一、立法源起與研訂過程

台灣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。我們到海邊去看，到處都是被水泥固定，不然就是充滿消波塊，無法維持天然環境。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。

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。海岸管理的項目很多，像捕魚、飯店、賭場、水力發電，要每個都不衝突，平衡發展就困難了。現行海岸管理的法規種類雖多，但都是單一法規，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。如果管制的議題多，就要通通規範到，一定要具體深入，才不會空洞，要讓它集中一個機關來管裡，制訂海岸法是海洋國家應該做的。

研訂過程中，營建署於1990年起著手草擬海岸法，經過3次修正，第一次是國家公園組，第二次是內政部，最後送行政院會通過，總共訂了六章，那比較重要的根漁業權有衝突，所以沒有再二讀。

1. 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。
2. 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。
3. 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。

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第三版本，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。訂得很簡單。

二、草案架構與內涵

《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。《海岸法》草案重點包括：

1. 以維繫土地之永續利用，保障人民生命財產安全為目的。
2. 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。
3. 指定專責機關管理。
4. 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。
5. 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。
6. 建立使用、開發許可制度，落實海岸管理目的。

《海岸法》草案基本架構，第一章總則，第二章海岸地區土地之整體規劃，第三章海岸保護與海岸防護，第四章海岸地區之利用管理，第五章罰則，第六章附則。

1. 總則重要的是第一條第二條，立法目的，名詞定義。

2. 第二章重要的是第 7 條。
3. 第三章是海岸保護與海岸防護，第 8 條至第 24 條，其重要的是第 8、9 條的海岸保護區的劃定與該計畫應載明事項。第 10、11 條海岸防護區的劃定與該計畫應載明事項。那海岸保護區分一級與二級，還有關於海岸防護區之劃定及有關事項。第 24 條是劃設海岸地區劃設漁業權與礦業權。可能以後會劃分捕魚或探勘石油地區。
4. 第四章，25 條至第 35 條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的地區之開發行為相關規定與程序（本草案第 25 至 29 條）。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）。海埔地的開發及其登記（本草案第 34，35 條）。
5. 第五章罰則，第 36 條至第 48 條等等。

中央主管機關應針對海岸地區擬訂整體海岸管理計畫，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。

海岸地區規範管制的範圍，包括濱海的陸地，近岸的海域，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。海岸保護區的劃界，則是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。它是最值得保護的地區，設置海洋保護區。納保護區分兩級，一級和二級。

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。一級的海岸保護區應維護其狀態，一級是全部禁止開罰，除了下面兩個例外

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。

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。

三、《海岸法》對漁業衝擊與影響之爭議

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，並認為《海岸法》草案有圖利財團開發海岸地區的意圖。

《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。有學者就認為海岸地區

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。一級海岸保護區是禁止一切漁業活動，該活動長期以來就存在且性質不相牴觸，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。那一般性之禁止或限制之規定對於漁業之影響，限制、禁止區域有海域、瀉湖、河口及海灘其禁止項目是不得為有礙民眾之公共使用權及通行權之獨佔性使用等等。

《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、專用漁業及陸上漁塭養殖漁業必然利用「設施」，而遭到排除的命運。開發制度對於漁業之影響，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。

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。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。

四、缺點分析與學者修正案意見

缺點分析包括立法目的不明確；主管及管理機關執行權責不明；「開發」概念不明確，欠缺保育觀念；《海岸法》未釐清其與周邊相關規定之關係；大量使用內涵不明之概念，而有違法安定性原則等等。

那最後一點學者修正案意見，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：

1. 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。
2. 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海岸地區綜

合管理計畫、海岸地區中之各種開發活動之規劃、各相關機關在海岸地區依法所為之各種規劃及其他措施、其他重要事項。

3. 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。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。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。
4. 海岸法草案修訂案與漁業的關係：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。《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。

台灣的海域安全法

趙國材 博士

談海域安全法，要先看國際的面向，就是台灣的安全，安全又分為傳統安全和非傳統安全。傳統安全為國防安全，非傳統安全就是販毒、走私、偷渡、販賣人口等等，傳統安全目前是台灣在大環境的安全。台灣是一個海島型國家，必須要海洋開放，自由開放才能進步，台灣如果採閉關自守的政策，沒辦法走下去。我們不能故步自封，需要全盤的觀察，不能看一步走一步。聯合國海洋法是現行國際法的一個重要領域，過去人類的資源都來自陸地，漸漸的現在往海洋挖掘資源，但資源不是用不盡的，現在國際所重視的是海洋的資源。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，保育的規範是全世界的，但不會通用同一條法律，尤其遠洋更需要管理，否則會變成無政府狀態。台灣的問題在於對海域沒有全心全力的管轄。

一、海洋法與台灣的關係

(一) 台灣加入海洋法公約之困難

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、大陸架(大陸礁層)、公海及國際海床區域。管轄權就是主權，是國家才能擁有主權，整個美國是一個主權國家，整個中國是一個主權，所以中華民國一個主權，是台海兩岸合而為一時。中華民國與海洋法的關係，中華民國要加入海洋法公約，他不屬國際法領

域，也不是會員國，無法簽署加入，而台灣是一個政治實體，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

台灣專屬經濟區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。

大陸架劃界不僅涉及主權權利與管轄權，也牽涉龐大海域經濟利益。台灣不是聯合國成員，在日本、韓國、菲律賓等國擴張海洋國土之下，台灣的專屬經濟區及大陸架外緣有被鄰近國家侵吞之虞。海洋法公約第七十

六條規定，沿海國的大陸架包括其領海以外依其陸地領土的全部自然延伸，擴展到大陸邊緣外緣的海底區域的海床和底土，如果以測算領海寬度的基線量起到大陸邊緣外緣的距離不到 200 哩的距離。

外大陸架問題現被國際社會重視，根據「公約」締約國大會決議，最遲應於 2009 年 5 月 6 日完成外大陸架的劃定和有關的法律程序工作。其不但關係於中國沿海國的主權問題，也和經濟利益直接相關。

（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。

二、台灣海域安全之相關法規

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：

1. 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。
2. 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。

3. 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。
4. 維繫海洋資源永續利用，確保國家海洋權益與社會福祉。

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。

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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《中華民國領海及鄰接區法》與《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》。

《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。

《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區為鄰接領海外側至距離領海基線二百浬間之海域，規定台灣專屬經濟區為兩百浬，沿岸國領海十二浬之外的空域內，非沿岸國是享有飛越的自由，蓋兩百浬專屬經濟區扣除領海十二浬之外，是不包括所剩一百八十八浬的空域(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區上空行使飛越權時，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

境污染防治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

《海岸巡防法》公佈於民國 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。

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。

海巡五法部分規範內容評述包括海岸巡防法律部分、查緝走私部分、非法入出國部分、海域交通秩序之管制及維護部分、漁業巡護及漁業資源維護部分、環境保護及保育部分、海巡命令規範部分評述、行政規則部分等評述。

三、海岸巡防署

依據《行政院海岸巡防署組織法》之規定，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。

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。

（一）海岸巡防署之執法依據

《海岸巡防法》第三條明訂海岸巡防署負責執行海岸巡防法之法定事項，對於前述之各個執行事項，均為配合行政院各相關部會，負責執行的工作。依《海

岸巡防法》第四條規定，巡防機關掌理下列事項：

1. 海岸管制區之管制及安全維護事項。
2. 入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
3. 海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
4. 海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
5. 走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。
6. 海洋事務研究發展事項。
7. 執行事項：海上交通秩序之管制及維護事項。海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。漁業巡護及漁業資源之維護事項。海洋環境保護及保育事項。
8. 其他有關海岸巡防之事項。

海岸巡防的範圍很廣泛，不只有在安全方面，還有查緝走私、海上救難、漁業資源的維護。《海岸巡防法》第四條第一項第七款之規定，海巡署的執行事項有：海上交通秩序之管制及維護、海上救難、海洋災害救護、海上糾紛之處理、漁業巡護、漁業資源之維護；海洋環境保護及保育等事項等，都是在海岸巡防法中規範海域安全的條文。

(二) 海域安全之執法行為

安全指的是國家整體安全，並非單指國防安全，而此安全自然由各層面所共同構組；人類為陸地生活之生物，對於防守地面自較水面來的容易，因此如何合理且有效率的防範海面上之危險乃我國當前重要課題。近年來，因臺灣地區解除戒嚴及大陸地區經濟改革開放，人民比以往更容易取得資訊管道、海峽兩岸貿易接觸日益頻仍、其不僅危害國家安全、經濟秩序，亦使得維護海上治安之執行益發複雜且重要。

(三) 海岸管制區

海岸管制區是依據《國家安全法》第五條及《海岸巡防法》第二條之規定，由國防部會同內政部、海岸巡防機關根據海防實際需要，就臺灣地區海岸之海水低潮線以迄高潮線起算 500 公尺以內之地區及近海沙洲劃定公告之地區，其劃設目的旨在確保海防及軍事設施安全，管制區之種類可區分為：經常管制區和特定管制區。

(四) 監控海測船之入侵

中國的偵測船多次入侵台灣經濟海域，除經濟上探勘海底油田之目的，尚在台灣海域探測水文、水溫，明顯具有軍事上的意圖，一旦台海發生武裝衝突，倘若美國介入，中國準備攔截美國航空母艦，進而封鎖台灣。

入侵台灣經濟海域的中國海測船，情境各不相同，竟有衝撞我國驅趕艦艇的行徑，海巡署從歷年經驗中，歸納出各種驅離方式，如造浪、碰撞、頂撞，或者兩船左右包夾迫其轉向等，並形成行為準則，以利未來前線執法人員能視情況作應變。惟考量到兩岸關係的敏感性，對中國海測船使用武力的可能性不高，能做的相當有限。

中國海測船對台灣的國防安全有多元影響，海巡署加強海域巡防勤務，側重於東沙海域的巡防，積極建構三度空間的立體巡防力量，包括增建大型船艦，爭取空中能量，提升整體巡防、搜索與驅離的能力，強化偵察、搜索、監控及執行驅離的能力。我政府應加強監控中國海測船的行動，使其有所顧忌。

(五) 海上緝私

台灣四面環海，沿海地區成為海上走私之主要通道，走私漏稅不僅危害國家安全、經濟秩序，亦使海上治安之維護與執行益發複雜。空適當管制台灣周邊海域，查扣違禁物，阻止毒品或黑心食品、水貨或盜版品、未

受檢疫之物品等走私流入市場。

海上安全與緝私工作密不可分。依據《海關緝私條例》，緝私人員於執行海上緝私工作時，亦享有司法警察權，得依法採取命令停駛、回航、勘驗、搜索、詢問、扣押等措施。主管走私之財政部關稅總局已將緝私艦艇移撥「行政院海岸巡防署」，財政部關稅總局對於海上緝私工作已失去執法力量，僅剩各通商口岸之查緝走私工作，財政部關稅總局與海岸巡防署共同「聯合緝私方案」可有效防阻海上走私活動。

(六) 違法入出境

台灣島嶼特殊的地理環境提供非法入出境之便捷，人民入出境往來容易，使得偷渡運問題從過去零星個案演變成國際性問題。

阻絕偷渡於海上，以驅離為原則，驅離無效或必要時予以逮捕；緝捕偷渡於岸際，建立「漁檢責任區」，加強海岸巡防機關協調聯繫；肅清偷渡於內陸，確實針對轄區內之建築工地、工廠、工寮、空屋、特殊營業場所等施行臨檢查察，實施戶口查察及重要道路攔檢並加強對行跡可疑者為身分查驗與辨識。管制非法偷渡勞工，定期檢驗外籍勞工身體狀況，以免傳染病潛伏後發作散佈。南瑪都颱風過境後，避風的中國漁船聚集東沙島，不願散去，有賴海巡署派出驅逐艦才得以維護離島的海域安全。我政府在國家海洋事務發展必須要有具體的規範來保護海域安全。

(七) 漁業巡護與救護

漁業巡護係指漁事生產作業之巡邏、查緝、救援與保護。《漁業法》第五十四條之精神是漁業巡護之主要法源依據，內涵包括海上作業秩序之維護與監控，查緝違反漁業法規定之不法行為，漁業糾紛處理，發生危難之漁船及船員之救護。漁業巡護，除了於我國漁業管轄海域之內，只有在實施緊迫權、維護本國漁船作業秩序及行為時，方可將漁業巡護工作延伸

至公海上。對海域中漁類資源濫捕，如用細網以致捕獲魚苗，還有只取背鰭導致許多魚類數量銳減。但是為了養護和管理跨界魚種和高度迴游魚種，沿海國在部分情況下亦可將漁業巡護的範圍推至公海。彭佳嶼是台灣最北方的領海鄰接區界線，該島嶼是個豐富漁場，也是個漁船走私的重點區域，維護海域安全益顯重要。

(八) 海洋污染防治

執行海洋污染防治，是依據《海洋污染防治法》

1. 第 5 條第 1 項 依本法執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理
2. 第 4 條 第 7 項 第 7 款 海洋環境保護及保育事項

執行做法有籌購應勤設備、籌建專業艦艇、專業訓練。關於生態、環境等亦受關注。對於排放廢水廢油、有毒物質等逕流量也有所管制。

(九) 海域安全之執法範圍

依《海岸巡防法》第二條規定，本署執法範圍包括臺灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算 500 公尺以內之岸際地區與近海沙洲，及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、專屬經濟海域與其他政府所規定之執法水域。各區域說明如下：

1. 岸際至專屬經濟區

- (1) 岸際執法區域：海水低潮線以迄高潮線起算 500 公尺以內之岸際地區與近海沙洲。
- (2) 領海：自領海基線起至其外側 12 浬間之海域。
- (3) 鄰接區：鄰接領海外側至距離領海基線 24 浬間之海域。
- (4) 專屬經濟區：鄰接領海外側至距離領海基線 200 浬間之海域。

2. 暫定執法線以內水域

囿於我國專屬經濟區與周邊國家嚴重重疊，且劃界談判尚未達成共識。政府為維護漁民權益，於2003年11月7日核定「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」，作為海域執法依據。

3. 公海漁業巡護海域

為保障我國公海捕魚權利，善盡國際漁業養護責任，並增進與漁民互動，定期派艦維護公海漁業秩序與安全，並以北太平洋及中西太平洋為重點。

四、結論

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。

維持台灣的海域安全權益，該是一項必須積極面對之課題，具體而言，包括下列各項：

1. 片方面擬定「暫定執法線」以設限，必須對內對外都確切落實。
2. 因應 1982 年《聯合國海洋法公約》的相關水文調查，相關國家所進行之海洋科學研究調查範圍均有擴大的跡象，一方面可能衍生國家安全的疑慮，另一方面可能潛伏未來海域主張權利的衝突。
3. 海上人工建物的興築以擴張管轄權，甚至以人力介入礁岩的自然存續，如日本之於沖之鳥礁，以遂行擴大海域之目的，對我國海域主張可能造成重大不利影響。
4. 在現今國際情勢下，我國被排除於東海油氣資源及南海資源之共同開發機制外所造成之嚴重衝擊。
5. 積極參與海上共同防衛機制以確保國家安全。