

教育部

96 學年度海洋教育先導型計劃

國立台灣大學

海洋法

上課筆記整理

開課教師：姜皇池副教授

助教：林香吟助理

目錄

週次	上課日期	課程主題	授課教師	頁數
1	2/19	台灣的海洋基本立法	姜皇池	1-9
2	2/26			
3	3/4	台灣的漁業法	陳荔彤	10-19
4	3/11			
5	3/18	台灣的海上交通法規	張志清	20-27
6	3/25			
7	4/1	台灣的海洋環境與資源保育法	趙國材	28-39
8	4/8			
9	4/15	期中考週		
10	4/22	台灣的海洋科技法規	倪貴榮	40-48
11	4/29			
12	5/6	台灣的海岸法	陳荔彤	49-58
13	5/13			
14	5/20	台灣的海域安全法	趙國材	59-71
15	5/27			
16	6/3	簡介中西太平洋漁業委員會 - 台灣首度加入為會員之國際漁業管理組織	何勝初	72-74
17	6/10	台灣海洋事務的重點檢視	周秋隆	76-79
18	6/17	期末考週		

要了解台灣的海洋基本立法，要先對台灣有基本的認識，首先談到台灣的天然條件，臺灣人口 2,300 萬，面積 36,000 平方公里，這是一個基本數，要更細緻的資料可參考內政部網站的資料。另外是台灣四周的天然條件，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，形成上湧泉，把海底的養分帶上來，所以像台灣的東北，是非常好的漁場，也是台灣傳統的漁場。台灣的海洋生態是非常豐富，也有非常豐富的漁業資源。再來，全世界海岸線總長大約是 44 萬公里，台灣海岸線則約有 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，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，佔全世界海岸線百分之一，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。但是這個情況會隨著我們的環境汙染而開始惡化。再來，台灣海域溫度適當，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，大魚就是高階生物。還有，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，河口海岸就很適合蚵生長。台灣地處熱帶與亞熱帶間，大陸棚與大洋生態複雜多樣。這樣的海洋生產力所導致的情況是，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，台灣漁獲量世界排名第 20 位，當然這是包括養殖業，此外，台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。我們最引以為傲但也最讓人痛恨的是遠洋漁業，我們的海洋先天條件以絕對值來看不算太好，但以相對值來看是非常好的。我們後天努力的結果是，台灣成為漁業大國。

從歷史上來看，海洋法與台灣的聯繫重點即在於，臺灣地處東亞戰略鎖鍊咽喉，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，當時的劃分以陸地為基準，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。臺灣第一次出現時即為世界樞紐縫合線，因為台灣的地理位置，同樣造就台灣在大發現時代，成為列強的爭奪點。在荷蘭時前之前，是原住民運動時期，在荷蘭西班牙統治時期之後，經歷明鄭統治、清治、日治、中華民國統治。這段歷史告訴我們，台灣傳統上即跟海洋有所聯繫。1624 年的時候，荷蘭人控制南部；而西班牙人佔有北部。中間是尼古拉斯一官，也就是鄭芝龍。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，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。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。可以看出台灣在大航海時代，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，在中國勢力尚未進駐台灣之前，台灣在當時的地理位置上即是非常重要，臺灣是相當重要的東亞交通的樞紐。1895 年台灣被併入日本的殖民地，日本把台灣變成向南侵的基地。臺灣作為東亞交通的樞紐到現在還存在，在《國家海洋政策綱領》中提到台灣「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」。二戰之後把這種概念進一步發展的是杜勒斯(John Dulles)，杜勒斯提及第一島鏈核心位置，「島鏈概念」是由美國前國務卿「杜勒斯」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。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。臺灣假如跟中國結合在一起，日本整個海上生命線就會被切斷。中國近年來提出「第三島鏈」的概念，還有「一點五島鏈」的概念。這裡有個沖之鳥，沖之鳥是日本領土最南端，日本鞏固沖之鳥就是為了廣大的海域面積。這裡講的島鏈概念是跟台灣息息相關的。

海洋基本立法會跟基本情勢結合在一起，當我們講到周邊立法的時候，要先考量到台灣周邊海域情勢，以議題導向來看，包括海域劃界，包括領土爭端，像是釣魚台列嶼 (Diayutai Islands) 與 南海諸島 (South China Sea Islands)，包括漁業爭端，也包括海洋科研，還有海洋汙染等等。臺灣周邊海域情勢以方向分類來看，東北海域包括領土主張、漁業資源爭奪、海域劃界牽動國內外形勢；東邊海域包括漁業資源爭奪與航道保持暢通；南邊海域包括海域界限與可能的領土糾葛（南海諸島與巴丹群島）；西邊海域包括複雜異常的種種糾葛。臺灣周邊海域要處理的問題很多，相關的立法要整個去處理。

先跟各位介紹東海，東海現在有許多的石油探勘，包括平湖、天外天、春曉、殘雪、斷橋油田。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。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。這個數額或許都不是太

準確。到目前為止，中日總共進行了 11 次會談。東海涉及到台灣整個東海的大陸礁層政策，因此，我們必須先了解整個東海的情勢。對於中國和日本，雙方有一些爭執，中國認為根據自然延伸原則，東海大陸礁層延伸出去整片都是中國的，而日本主張等中線原則。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及石油，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。中日雙方進行 11 次會談到現在都還沒有結果。雙方目前都同意共同開發，但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，也就是在釣魚臺周圍進行優先開發。日本認為釣魚臺在 1894 年為無主地，日本先占取得，中國則認為釣魚臺自古即為中國領土。隨《馬關條約》與台灣一併割讓，在二次世界大戰後，亦一併隨台灣歸還中國。日本認為釣魚臺符合《海洋法公約》島嶼定義，可主張島嶼之全部法律效力。中國認為僅能主張部分權利。在劃界的部分，日本認為沖繩海槽僅是東海大陸架之偶然凹陷，東海大陸架延伸至琉球海溝。中國則認為沖繩海槽是東海大陸架自然延伸盡端與界限。再來，中國認為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。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。日本則認為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」；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。對台灣而言，在 1970 年代就曾公布五大礦區，通過《石油探勘條例》，不過當時曾跟美國合作，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」。當時的立論基準是採取自然延伸原則，延伸到沖繩海槽。我們在批准《大陸礁層公約》時進行保留，堅持自然延伸原則「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」，而在一九九八年《專屬經濟海域及大陸礁層法》第二條中規定「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」，「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」。當時的思惟乃是以整個中國為主體的思惟，若以台灣為本體進行思考，則無海岸相鄰之國家，僅有海岸相向之國家。再來，當時的思惟跟中國現在的思惟是一樣的，都是堅持「自然延伸原則」，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。但從臺灣來看，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。我們目前的立法還是以中國的思惟為主。

另外，討論到釣魚臺，在 1998 年我們公布的第一批基點基線時，公布了釣魚臺的基線，我們採正常基線。第一，在 1970 年以前，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、釣魚臺列嶼與台灣地緣相近，且有諸多報導認為該地區油氣蘊藏豐富；第三、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；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。而在 1970 年之後，臺灣再繼續主張釣魚臺是中國的領土會有問題。釣魚臺群島五個島、三個礁，總共八個島礁，位於東經 123.30 度至 124.35 度，北緯 25.45 度至 26 度，由 8 個島礁組成，釣魚臺、黃尾嶼、赤尾嶼、北小島、南小島是島，大北小島、大南小島、赤尾嶼是礁，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。1971 年 6 月 11 日中華民國宣布：「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！」目前主張釣魚臺的法律依據在於，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。然後這樣的「中國固有領土」的主張仍然在於「一個中國」的思惟。再來，根據釣魚臺而延伸出來的權利問題，目前日本是認為釣魚臺可以主張所有權利，但中國跟台灣的學者多數是主張要限縮釣魚臺的權利，但至於線縮到什麼程度，這是實際運作要處理的問題。

再來我們周邊立法還要處理的問題是南海。「南海」係一半封閉海域，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（約一百萬平方哩）。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。東沙目前在台灣的控制下，比較有爭執的是南沙群島。「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 米的瀉湖。再來，我們國土最南端是曾母暗沙，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。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 平方公裡，內海(瀉湖)面積約 0.64 平方公裡，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。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一公尺，其出口處之寬度僅 20 公尺左右。東沙目前是東沙國家公園，上面有建造機場跑道。第二次世界大戰結束後，中華民國政府將此地 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。整個鄭和裙礁裡面，太平島與中洲礁由臺灣占領，敦謙沙洲、船蘭礁、鴻麻島是越南占領的，南薰礁由中共占領，唯一無人占領的安達礁。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，義為那是什麼。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。這些數據可以在海巡署網站上取得。臺灣在太平島上有一些積極作為，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，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。同年，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年由內政部負責籌組「南海小組」。2000年成立「海岸巡防署」，接管太平島。2003年內政部長（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。

當我們討論南海，還有一個很重要的U形線的概念，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，主要是五〇年代與越南雙邊關係之考量，當時為表示與越南政府友好，乃將國民政府時期公布的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。一般而言，我們對南海U形線主要有下列幾種看法，國界線說認為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；歷史性水域線說，則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；歷史性權利線說則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；而島嶼歸屬線或島嶼範圍線說，則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。

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（公元一四〇四年～一四三三年）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。然而，「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日外交部聲明就指出：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。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！』」

陳水扁總統 2008 年 2 月 2 日搭機前往南沙太平島，主持太平機場啓用落成典禮。面對南沙群島涉及周邊國家主權爭議，陳總統提出「南沙倡議」(Spratly Initiative)，內容包括：一、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。二、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。三、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。四、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。

最後，當我們在討論西部海域的時候，有幾個重點要把握。第一個是海峽中線，「海峽中線」為 50 年代美國基於台海軍事面之考量，並在美國主導下所推出的一條假想界線，又稱「戴維斯線」(Davis Line)。其位置於民國 93 年 5 月 26 日國防部李傑部長答覆立法委員質詢時，首度明確公布地理座標：北從 26°30'N，121°23'E (甲點) 至 24°50'N，119°59'E (乙點) 再南至 23°17'N，117°51'E (丙點) 所連結之一線，並表示該線係由美國劃定，美中台三方有所默契，當時規劃目的是互不侵犯。兩岸始終沒有對海峽中線進行任何談判，易言之，其維持全憑兩岸的「默契」。台海中線可視為兩岸間的某種政治性質之區隔線，此一界線並不具有任何法律之意涵，且和兩岸間的領海與鄰接區的界線無關，亦非兩岸間專屬經濟海域之界線；此外，台海中線之位置亦已超越《兩岸人民關係條例》中限制、禁止水域範圍。簡言之，雖然海峽中線並無法律上的地位，卻是兩岸執法上所存在的具體界限，且目前兩岸對該中線的態度相當自制。再來，《兩岸人民關

係條例》依其立法目的，「為防範大陸地區漁船或其他船舶擅闖台灣地區水域，與台灣地區漁民進行交易或騷擾行為，以維護台灣地區安全」，因而設有限制水域與禁止水域。實踐上，對於大陸船舶未經我國政府許可，不可進入限制水域與禁止水域。不論大陸船舶之定性如何，於現行法律體制下，不僅在領海的無害通過權予以剝奪，甚至在鄰接區之通行權利，均一併予以剝奪。我國對大陸船舶之待遇，低於對外國船舶之待遇。對於大陸船舶發動管轄權地理範圍，原則上以限制水域與禁止水域為基準，「進入限制水域者，予以驅離；可疑者，命令停船，實施檢查。驅離無效或涉及走私者，扣留其船舶物品及留置其人員」。依《國際海洋法公約》規定，沿海國在其專屬經濟海域中享有特定主權權利，包括海洋科學研究之管轄權。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。而我國就限制水域外之專屬經濟海域，《兩岸人民關係條例》並未特別規定。《兩岸關係條例》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。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，以解決兩岸事務。兩岸關係條例係以兩個政治實體均享有統治權為基礎，務實承認各依主權而行使其管轄權，且我國制定兩岸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。因此，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。「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，中共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。有關大陸海測船之活動，國防部理應更為積極重視甚或提高至國家防衛層次，若逕認我國無執法依據實令人費解。

接下來我們要介紹台灣的海洋基本立法，台灣主要的海洋法包括《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》，以及中華民國第一批領海基線、領海、及鄰接區外界線，1998 年我國公布了「中華民國領海及鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，依行政院 1999 年公告之「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，有關內水、領海、鄰接區內之面積約 106,804 平方公里（未含金、馬及南沙群島），約領土之 2.97 倍，由最北基

點「釣魚台列嶼」向北 200 浬，專屬經濟海域可達北緯 29 度 18 分，向東 200 浬至東經 128 度 20 分，若以暫定執法線計算，面積約達 548,898 平方公里。抑有進者，我國之海域，除本島及外離島外，尚包括南沙群島，東沙距高雄約 240 浬（約 438 公里），南沙更遠達 860 浬（約 1,600 公里），我國之海洋藍色國土可謂浩瀚廣闊。政府在民國 89 年通過海巡五法，成立行政院海岸巡防署職掌海岸巡防相關事項，並於「行政院海洋事務推動委員會」成立後，擔任幕僚作業機關。我國其他海洋配套立法則包括《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》、《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》、《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》、《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》。海洋環境相關法規之推動則包括《海洋污染防治法》、指定從事油輸送行為之公私場所、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準。至於漁業權益相關立法則包括《漁業法》、對外漁業合作辦法、對於區域性漁業組織參與所衍生海洋立法。台灣的管理體系制度則包括《海岸巡防法》、《行政院海岸巡防署組織法》、《海洋巡防總局組織條例》、《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》。

一、我國的漁業法規

我國的漁業法基本上是漁業行政，在水域得規範上偏向鄰近海漁業，是對事務性的規定，漁業行政方面的事務性規定，包括漁船、船員、漁業保育、休閒漁業等的相關規範，甚至也涵蓋漁業權的法律性質究竟是物權還是債權。國家在執行漁業行政的時候，漁業屬於國家資源，把權利交給漁會，這個部分產生一個很大的問題，涉及到有無違憲的問題。漁業資源屬於動態的資源，只要游在哪個水域被抓到，就以該水域性質管轄。在過去的法律裡，12 海浬之內的魚為國家財產，現在 200 海里內的魚皆屬沿海國國有財產，200 海浬之外的漁業屬於公海。200 海浬內的漁補權是國家的，並不是漁會的。我國將魚交給漁會，這有很大的問題，這簡直是違憲到極點，我國現今漁業法規不甚清楚，立法有很大的問題需要改革。好在，現在海洋事務推動委員會決議將漁業法分為三個部份，一個是維持現在的漁業法，就是近海養殖的部分，擴展到內部養殖，另外一部分就是漁船船舶法，最後一個是遠洋漁業法。遠洋漁業可說是主宰台灣漁業經濟本身最重要的來源。

我們來看看漁業法條文，黃異老師寫了一本漁業法規，裡面都在討論條文，有興趣的可以去看這本書。這邊我們來看條文就好，挑出一些重點來講。這個條文在 97 年 1 月 9 日修正，總共 71 條，總共有八章。第一章是總則，第一條是漁業法的目的：「為保育、合理利用水產資源，提高漁業生產力，促進漁業健全發展，輔導娛樂漁業，維持漁業秩序，改進漁民生活，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定」。第三條則是漁業的定義：「本法所稱漁業，係指採捕或養殖水產動植物業，及其附屬之加工、運銷業」。第四條在講漁業人：「本法所稱漁業人，係指漁業權人、入漁權人或其他依本法經營漁業之人。本法所稱漁業從業人，係指漁船船員及其他為漁業人採捕或養殖水產動植物之人」。第六條：「凡欲在公共水域及與公共水域相連之非公共水域經營漁業者，應經主管機關核准並取得漁業證照後，始得為之」。第八條則提出漁船的限制：「漁業人經營漁業使用漁船者，其漁船之建造、改造或租賃，應經主管機關許可。漁船之輸出入，應經主管機關許可，始得依貿易主管機關規定辦理。第一項漁船之建造、改造、租賃及前項主管機關許可權限、同意輸出入之資格、條件、申請程序及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定之」。第十二條：「為維持漁船作業秩序及航行作業安全，中央主管機關應訂定漁船船員管理規則」。第十三條：「主管機關為漁業結構調整之目的，得設漁業諮詢委員會，由專家學者、漁業團體、政府有關機關人員組成。漁業諮詢委員會之組成、任務及運作，應符合中央主管機關之規定」。第十四條：「主管機關應按漁業種類，分別規定漁場設施、採捕、養殖方

法、漁具及其他必要事項，並公告之」。第二章是漁業權漁業，第十五條規範漁業權：「本法所稱漁業權如左：一、定置漁業權：係指於一定水域，築磯、設柵或設置漁具，以經營採捕水產動物之權。二、區劃漁業權：係指區劃一定水域，以經營養殖水產動植物之權。三、專用漁業權：係指利用一定水域，形成漁場，供入漁權人入漁，以經營左列漁業之權：(一) 採捕水產動植物之漁業。(二) 養殖水產動植物之漁業。(三) 以固定漁具在水深二十五公尺以內，採捕水產動物之漁業。前項專用漁業權之申請人，以漁會或漁業生產合作社為限」。第十六條：「本法所稱入漁權，係指在專用漁業權之範圍內經營漁業之權」。第十七條：「主管機關應依據漁業生產資源，參考礦產探採、航行、水利、環境保護及其他公共利益，對公共水域之漁業權漁業作整體規劃，並擬訂計畫，每年定期公告，接受申請。前項計畫，得視實際需要予以調整，並公告之」。第二十條把漁業權視為物權：「漁業權視為物權，除本法規定者外，準用民法關於不動產物權之規定」。第二十一條：「漁業權之設定、取得、變更及喪失，非經登記不生效力。主管機關對於定置、區劃或專用漁業權，依第十條、第十一條及第二十九條之規定為處分時，應同時為有關漁業權之登記。主管機關辦理漁業權登記時，得向申請人收取登記費；其登記規則及費額，由中央主管機關定之」。第二十三條：「專用漁業權，除供入漁外，不得為他項權利或法律行為之標的。第二十四條：「定置漁業權及區劃漁業權，除繼承、讓與、抵押外，不得為他項權利或法律行為之標的」。第二十八條：「漁業權存續期間如左：一、定置漁業權五年。二、區劃漁業權五年。三、專用漁業權十年。前項期間屆滿時，漁業權人得優先重行申請」。第二十九條相當重要：「有左列各款情形之一者，主管機關得變更或撤銷其漁業權之核准，或停止其漁業權之行使：一、國防之需要。二、土地之經濟利用。三、水產資源之保育。四、環境保護之需要。五、船舶之航行、碇泊。六、水底管線之鋪設。七、礦產之探採。八、其他公共利益之需要。主管機關為前項處分前，應先公告，並通知各該有關之漁業人。因第一項之處分致受損害者，應由目的事業主管機關或由請求變更、撤銷、停止者，協調予以相當之補償；協調不成時，由中央主管機關決定」。這是第二章的部分。

第三章特定漁業第三十六條：「本法所稱特定漁業，係指以漁船從事主管機關指定之營利性採捕水產動植物之漁業。前項指定之範圍，包括漁業種類、經營期間及作業海域，並應於漁業證照載明」。第三十七條：「有左列各款情形之一者，主管機關得對各特定漁業之漁船總船數、總噸數、作業海域、經營期間及其他事項，予以限制：一、水產資源之保育。二、漁業結構之調整。三、國際漁業協定或對外漁業合作條件之限制」。第三十八條：「依前條規定對各特定漁業之漁船總船數予以限制，須減少已核准之漁船數量時，由該項漁業之漁業團體協調業者辦理，並由繼續經營之漁業人給予被限制者補償。但受限制漁船得改營其他漁業者，得不予補償。無從協調時，由主管機關調處之；調處不成，由主管機關決定之。前項限制，如係撤銷其漁業經營，並註銷漁業證照者，主管機關予以相當之

補償」。第四十條：「為配合漁業發展之需要，促進對外漁業合作，中央主管機關應訂定對外漁業合作辦法」。第四章是最熱門的娛樂漁業，第四十一條：「本法所稱娛樂漁業，係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上或載客登島嶼、礁岩採捕水產動植物或觀光之漁業。前項經營娛樂漁業之漁業人，應向主管機關申領執照」。第四十三條：「中央主管機關對專營或兼營娛樂漁業之漁船設備、人員安全及應遵守事項，應訂定辦法嚴格管理之」。第五章是保育與管理，第四十四條：「主管機關為資源管理及漁業結構調整，得以公告規定左列事項：一、水產動植物之採捕或處理之限制或禁止。二、水產動植物或其製品之販賣或持有之限制或禁止。三、漁具、漁法之限制或禁止。四、漁區、漁期之限制或禁止。五、妨害水產動物回游路徑障礙物之限制或除去。六、投放或遺棄有害於水產動植物之物之限制或禁止。七、投放或除去水產動植物繁殖上所需之保護物之限制或禁止。八、水產動植物移植之限制或禁止。九、其他必要事項」。最重要的是第三及第四種，漁具、漁法、漁區、漁期之限制或禁止。第四十五條：「為保育水產資源，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。水產動植物繁殖保育區之設置，由直轄市主管機關核定，或由縣（市）主管機關提具該保育區之管理計畫書，報中央主管機關核定後公告之；其涉及二省（市）以上者，應報由中央主管機關核定之。保育區之管理，應由管轄該保育區之直轄市或縣（市）主管機關負責。但該水域跨越二縣（市）、二省（市）以上，或管轄不明時，由中央主管機關指定機關管理之」。第四十六條：「主管機關為達到水產資源保育之目的，得對特定漁業種類，實施漁獲數量、作業狀況及海況等之調查。主管機關實施前項調查時，得要求漁業人或漁業從業人，提出漁獲數量、時期、漁具、漁法及其他有關事項之報告，該漁業人或漁業從業人不得拒絕」。第四十九條「主管機關得於必要時，派員至漁業人之漁船及其他有關場所，檢查其漁獲物、漁具、簿據及其他物件，並得詢問關係人，關係人不得拒絕。為前項檢查時，如發見有關於漁業犯罪之情事，不及即時減請司法機關為搜索或扣押之處置時，得將其漁船、漁獲物或其他足以證明犯罪事實之物件，暫予扣押；如發見其他違反本法情事，得將其漁獲物、漁具及其他物件，先予封存。為前項扣押或封存時，應有該漁船或該場所之管理人員或其他公務員在場作證；扣押或封存物件時，應開列清單。第一項人員於執行檢查時，應提示身分證明及指定檢查範圍之機關證件；其未經提示者，被檢查人得拒絕之」。

第六章是漁業發展，第五十二條：「為融通漁業資金，主管機關應會同有關機關，洽由金融機構，辦理各種漁業貸款。金融主管機關及漁業主管機關，於必要時得核准設立漁業金融機構」。第五十三條：「為策進漁業投資，保障漁業安全，主管機關應協調有關機關舉辦各種漁業保險，或委託漁民團體，或洽由公民營保險機構辦理之」，而且第五十三條之一規定：「為維護漁民生命財產安全，主管機關得就漁船海難救護互助、遭難漁民與漁船救助、獎勵動力漁船所有人及漁民海上作業保險等相關事項，訂定辦法辦理之」。第五十四條：「為保障漁業安全及

維持漁區秩序，主管機關應辦理左列事項：一、興建及維護漁港與漁業公共設施。二、配置巡護船隊，實施救護、巡緝及護漁工作。三、設置漁業通訊電臺。四、設置佔號臺、標識桿及氣象預報系統等安全設備。五、訂定漁場及漁船作業應行遵守及注意事項。六、應請國防部及有關單位給予必要之協助及保護」。第五十六條：「為促進漁業發展，政府應設置漁業發展基金；其基金數額，由主管機關報經行政院核定後，編列預算撥充之。漁業發展基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之」。第五十七條：「為因應漁產品價格波動，穩定漁產品產銷，政府應設置漁產平準基金；其設置辦法及管理運用準則，由中央主管機關定之」。第五十八條：「進口漁業生產所必需之漁船、漁具及漁業資材，為國內尚未生產或生產不足者，免徵或減徵關稅。漁業試驗研究機關進口試驗研究所必需之用品，免徵關稅。前項減免項目及標準，由行政院訂定發布之」。第五十九條：「漁業動力用油，免徵貨物稅。漁業動力用油優惠油價標準，由行政院定之」。第七章是罰則，大家自己看看就好，罰得都不重。第八章是附則。我們談到的這幾個條文是重要條文，國內的漁業法我們講到這裡就好。

二、專屬經濟區的漁業

第二部分是專屬經濟區的漁業，坦白說捕魚已經不是那麼重要了，而是劃界比較重要，相向國家之間的海域劃界是最重要的，像是我們跟日本之間的海域劃界糾紛。這部分國際法對漁業的規範管制並不是勉強的或規範太深，因為立法權及管轄權都交由沿海國行使。而 200 海里以外的地方即為公海，公海的漁業管制藉由信託的法律地位，以區域性的國際組織進行國際合作，主要是為了規範管制、控制、養護、養育、保育漁業資源，以達永續發展。第二個部分專屬經濟區的漁業我們跳過不講。

三、公海漁業的國際立法及國內法的配合

第三個部份要討論公海的漁業法，國內法怎麼配合，包括法制面及直行管轄權的機制面，也就是動態的執行管轄。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。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漁捕規範公約，「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)」。然而，1958 年捕魚公約未能建立公海漁業規範體系，主要在於：1. 沿海國均是片面宣布養護管理措施而未經協調；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.對資源之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均不願承認該公約。

1982 年公約才有 200 海里專屬經濟海域制度，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(電子海圖)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」(過度捕撈)現象。1982 年後沿海國紛紛主張專屬經濟區，擴張 200 哩管轄權，漁船作業海域嚴重受到衝擊與限縮，而向公海拓展漁區。在 1982 年聯合國海洋法公約的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：一、公海自由捕魚權利；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 116~118 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。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(公海捕魚自由法則已受限制)。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。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(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。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 哩範圍外之鄰接公海漁業資源。

目前公海漁業最具代表性的問題是保育養護(Conservation)，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(FAO)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 哩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。公海漁業管理問題最大爭論點是在於跨界性資源(即橫跨沿海國二百哩內外棲息之魚種)與高度洄游性魚種(洄游於二百哩內外之廣範海洋水域的魚種)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(如鮭魚、鮪魚)。國際社會對公海漁業養護管理之共識，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。

「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。國際立法規範包括：公海大型流網漁業管理、里約宣言與二十一世紀議程、促進公海漁船遵守國際養護與管理措施之協定、執行一九八二年公約有關「跨界魚類種群協定與高度洄游魚類種群」之相關協定、責任制漁業行為準則。在國際立法規範介紹方面，首先是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)。其次是 1992 年聯合國環境發展會議 (UNCED) 所提出里約宣言與二十一世紀議程，「里約宣言」是強調「永續發展」之重要性。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」。接下來是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。該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。而再說到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。」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「責任制漁業行為準則」。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。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。

第三部分我們討論的是公海漁業的國際立法及國內法的配合，首先要講公海漁捕國際執法管轄權規範，這個包括國際法上之公海管轄權、公海漁捕執法管轄之相關法制規範、公海防制 IUU 漁捕之具體規範。

關於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、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。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。

而公海漁捕執法管轄之相關法制規範，在二十一世紀議程第十七章中，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。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。而 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」。再來，1995 年責任制漁業行為準則，FAO 漁業委員會第 23 次會議通過 3 個國際行動方針，1. 漁捕能力管理 (IPOA-Capacity)，2. 鯊魚養護管理 (IPOA-Sharks)，3. 減少延繩釣漁業意外對海鳥的誤捕 (IPOA-Seabirds)，FAO 漁業委員會第 24 次會議通過 1 個國際行動方針，「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)。此外，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。

在公海防制 IUU 漁捕之具體規範中，包括：一、監測、管制與偵測措施(MCS)；二、漁業觀察員措施；三、漁船監控系統(VMS)措施；四、遠洋漁業統計系統措施。首先，就監測、管制與偵測措施(MCS)來看，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。空中是利用衛星科技；陸地則是港口檢查、轉載與交易監測；海洋是派駐船上觀察員、船隻註冊、入漁執照、協定規範船員及船隻為船旗國責任。其次，就漁業觀察員措施而言，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)。第三，以漁船監控系統(VMS)措施而論，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。最後，就遠洋漁業統計系統措施來講，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，歸納有二：一、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。二、為制訂管理措施，預測捕撈能力(漁獲努力量)和方法(漁法)對魚種系群數量的長期影響，作為漁業管理決策時的科學依據。

總而言之，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。

前面我們講到公海漁捕國際執法管轄權規範，因此，接下來要討論的是我國履行公海漁業管理之法制與實踐，這個部分要研究的重點包括：我國遠洋漁業發展概況、我國公海漁捕管理之規範、我國參與國際漁業組織之現況、公海漁業巡護法制與執法現況。

先講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」。我國遠洋漁業發展概況，主要可從鮪延繩釣、鮪鰹圍網、魷釣業、秋刀魚火誘網四種。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。再來，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。此外，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。最後，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。

再來說到我國公海漁捕管理之法制，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。我國公海漁捕管理之規範，就流網漁業管理而言，「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」。就配合公告行政管理措施而言，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。就權宜船處理措施而言，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。

再來是我國參與國際漁業組織之現況，我國參與各區域漁業組織之現況主要有幾項要點：一、中西太平洋高度洄游魚群養護及管理委員會(簡稱 WCPFC, 會員)。

二、北太平洋鮪魚臨時科學委員會（簡稱 ISC，會員）。三、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爲台灣）。四、大西洋鮪類國際保育委員會（簡稱 ICCAT，永久合作非會員國）。五、印度洋鮪類委員會（簡稱 IOTC，專家身分參與）。六、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爲該會會員）。七、世界圍網漁業組織（簡稱 WTPO NGO 組織，會員）。八、國際漁業團體聯合會（簡稱 ICFA NGO，會員）。九、APEC：官方正式平等參與。

最後是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 年爲期了解 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。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，並爲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。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，惟當時僅係爲因應國際趨勢，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 年爲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、科學研究資料爲主，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。

總之，我國雖爲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。然爲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。

這個科目我是第一次講，要講台灣的海上交通法規，海上管的跟陸上管的不太一樣，海上管的主要是管船。主要我把它分成下列幾項來講解：一、海上交通法規之立法意旨及範圍；二、現行法規適用分析；三、航行安全法規；四、航行水域管理法規；五、貨物運送法規；六、海難救助、打撈、移除；七、海事報告、調查、評議。

一、海上交通法規之立法意旨及範圍

在立法意旨方面，目前散見於各項相關法規中，不過立法意旨主要包括下列四項重點：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。其中第三和第四個比較重要。目前尚未有像海上交通安全法這種單一立法。中國大陸已經在做了，但台灣現在還沒有完整的法律架構。

而在範圍方面，則包括兩部分，一是國際公約，二是國內法。在國際公約方面包括：1974 年海上人命安全公約及其議定書(SOLAS)、1979 年海上搜救與救助國際公約、1989 年海上救助國際公約、1982 年聯合國海洋法公約、1972 年國際海上避碰規則公約、1988 年制止危及海上航行安全非法行為國際公約，及其他相關公約。在國內法部分包括海商法(船舶碰撞、海難救助)、船舶法、商港法、船員法、中華民國領海及鄰接區法、海岸巡防法、災害防救法、海洋污染防治法及其他相關法規。

二、現行法規分析

現行法規上有許多未儘週延的問題，就海岸巡防法而言，雖賦予海岸巡防署為海上交通秩序管制及維護之執行機關，但卻未有系統將違反海上交通秩序管制及維護之行爲列出，亦未有明確之罰則，更未明文授權海岸巡防機關取締與處分之權限。就海事調查與評議制度而言，雖涉及人民權利義務，但卻缺乏法律正式授權。(海洋法公約第 94 條，船員法第 66 條)。就助導航設施而言，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。就海洋測量及海圖、航海書刊之編纂及發行而論，則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)。再就海上人命安全公約及海洋環保相關公約來講，是不斷推陳出新的，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。而就 1988 年制止危及海上航行安全非法行為國際公約來講，我國現行法則無任何條文予以因應。依船舶交通服務

(Vessel Traffic Service)來看，目前仍係依行政命令，而仍無執行法源。(SOLAS 第 5 章)。最後就海道及分道航行制來看，已執行但尚無法源。(SOLAS 第 5 章，海洋法公約第 22、41 條)。

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：(1)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。(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。(3)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。(4)船舶碰撞後救助：海商法第 102 條及船員法第 75 條、第 109 條。

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：(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 之 10 條，授權行政院採納。

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：(1)海難救助：不應由商港法(第 36 條)規範。(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。(3)船舶裝運危險品：不應由船舶法(第 87 之 4 條)規範。

在執法機關事權劃分上亦存在相當大的問題，在海巡署方面，包括：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(海洋巡防總局組織條例)；海難船舶與人員之搜索、救助及緊急醫療救護事項。在交通部方面，包括：海難之中央災害防救業務主管機關(災害防救法)；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)；船員法、船舶法及商港法之主管機關。在環保署方面，包括：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。在關稅總局則包括航路標誌。在海軍大氣海洋局則包括水道測量。在農委會方面則包括漁船、漁港管轄。

三、航行安全法規

關於航行的安全法規方面，主要就船舶規範、航行規則、禁制事項、危難處理四個項目來探討。在船舶規範方面，包括船舶檢查及船舶文書、船舶保全及港口國管制。在航行規則方面，包括海上避碰、海上交通管制及維護之執行、有礙航行安全之沈船、障礙物之標誌及通知。在禁制事項方面，包括危及船舶航行安全之非法行爲、有礙航行安全之工事或作業、禁航區及禁制區。在危難處理方面，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。

首先是船舶規範，包括船舶檢查證書、船舶噸位證書：(船舶法第 33/14(2)/36/37/38 條)；船舶登記證書(所有權登記)：(船舶法第 2/15 條)；船舶國籍證書；准予航行：(船舶法第 7 條)。

船舶檢查及船舶文書的主要內容包括：第一，船舶應依相關規定，持有有效船舶文書；第二，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。在國際法規方面，包括 1974 年 SOLAS 附錄第 1 章第 19 條，以及 1974 年 SOLAS 第 9 章(ISM Code)。在國內法規方面，商港法第 26 條規定：「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。」而船舶法第 9 條規定：「船舶應具備左列各款文書：...」國際商港港務管理規則第 4(3)條規定：商港機關核驗文書。

船舶登記之意義在於，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。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)。船舶文書為港口國管制之檢查重點項目，其中包括：國籍證書、(各項)檢查證書、保全(Security)證書、安全管理證書(Safety Management Certificate)、其他文書。

就船舶保全來看，主要內容(未來立法內容)包括：第一，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。第二，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。第三，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。這部分的國際法規包括：SOLAS 第 11-2 章(加強海事保全之特別措施)；ISPS Code (Part A 強制規定，Part B 建議規定)；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)。

在港口國管制的部分，主要內容(未來立法內容)包括：第一，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。第二，交通部得依相關國際公約制定港口國管制規則。第三，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。這部分的國際法規包括：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」)；IMO A787(19)決議案(A882(21)修正)(港口國管制之程序)；1973/1978 MARPOL 公約 附錄一第 6 章 6.1。國內法規應由交通部依商港法第 50 條，頒佈

管理規則。

其次就航行規則進行探討，在海上避碰的部分，其主要內容為，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。國際法規包括：1972 國際海上避碰規則公約(2001 年修正)、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)。在國內法規方面，則包括：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；商港法第 38 條、第 42 條：在商港區域內航行、停泊規定；內河航行規則(民 69 年修正發布)。

在海上交通管制及維護之執行的部分，主要內容(未來立法內容)包括：列舉在中華民國水域內之船舶，不得為之行爲，以及提供海巡署執法或取締之法源依據。在國內法規方面包括：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；海岸巡防法第 5(5)條：對有危害之船舶，得緊追、登臨…。

有礙航行安全之沈船、障礙物之標誌及通知的部分，主要內容包括：船長應即時報告之義務；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。其國際法規包括：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。國內法規則包括：商港法第 31 條：船長報告之義務；港務局標示公告之義務。船員法第 71 條：船長報告之義務。

再者就禁制事項討論，首先是危及船舶航行安全之非法行爲，其主要內容(未來立法內容)為，任何人不得以下列可能肇致危及船舶航行安全之行爲：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。在國際法規方面包括 1988 年制止危及海上航行安全非法行爲國際公約。

而有礙航行安全之工事或作業部分，主要內容(待修訂)包括：第一，應依規定向主管機關申請核准之工事、作業之船舶或設施。第二，應設置警示標識，並於航船布告公告之。國內法則包括：商港法第 41 條之規範：「在商港區域內...有礙他船航行者，應...。」

禁航區及禁制區的部分，主要內容包括：第一，船舶不得駛入或穿越禁航區。第二，船舶在禁制區內，應依規定航行或停泊。第三，禁航區及禁制區之規定，由交通部會同相關部會定之。國際法規包括：1982 年聯合國海洋法公約第 25(3)條：武器演習。國內法規則包括領海及鄰接區法第 10 條：得暫停外國船舶在領海及

特定海域內無害通過。

最後是危難處理，在發生海難之處理的部分，主要內容包括：涉及該海難或意外事故之各船船長應即時報告之義務，以及應採取防止航行危險之必要應急措施。在國內法規則規範在船員法第 72 條，以及商港法第 16 之 2 條、第 32 條。

在緊急避難的部分，主要內容為非中華民國船舶申請緊急避難之原因及處理方式。國際法規包括：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。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)。在國內法規則規範在：第一，領海及鄰接區法第 7 條：無害通過之停船或下錨條件。第二，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。第三，商港法第 2(3)條：國內商港之定義。第四，國際商港港務管理規則第 3 條、第 43 條。

處理緊急事故之強制權限的部分，主要內容(未來立法內容)包括，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。目前無相關現行法規。

最後是船舶報告制度的部分，其主要內容(未來立法內容)包括，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。國際法規包括：SOLAS 第 5 章第 11 條：「船舶報告制度」；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

航行水域之管理包括航路管理、助導航設施及航行資訊三大區塊。而在航路管理方面，則又可分為分道通航制、及船舶交通服務兩項。在助導航設施方面，又可分為助導航設施之設置、助導航設施之管理及維護、及助導航設施所需之土地三項。在航行資訊方面，則包括海洋測量及海洋探測、航行圖表書刊、航船布告、航行警告、船舶氣象觀測資訊五項。

首先就航路管理來討論，第一是分道通航制，主要內容在於：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。國際法規包括：聯合國海洋法公約第 22、41 條；SOLAS 第 5 章規則 10。而在國內法規則為 領海及鄰接區法第 12、13 條。第二是船舶交通服務(VTS)，主要內容(未來立法內容)包括：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。此一中心之設置應符合國際要求規範之航行安全設備。國際法規包括：

IMO A875(20)決議案：「船舶交通服務指南」。國內法規尚未立法，但基隆港、台中港、高港港已執行。

其次在助導航設施方面，第一是設置：應設置符合國際規範之各種助導航設施，像是海洋法公約第 43 條、SOLAS 第 5 章規則 13、IMO A815(19)決議案：「全球無線電導航系統」、國際燈塔協會海上浮標制度，以及民國 23 年公布之「航路標識條例」。第二是管理及維護：主管機關是交通部(代替關稅總局)。第三是所需土地之徵用：參考商港法第 8 條，得徵用土地。

再者是航行資訊方面，第一是海洋測量及海洋探測。第二是航行圖表書刊，國際法規包括：SOLAS 第 5 章規則 9、規則 27；海洋法公約第 40 條；1978 年 STCW 公約 1995 年修正議定書第 2 章：電子海圖系統；IMO A817(19)決議案：電子海圖系統之性能標準。第三是航船布告，主管機關應適時發布航船布告，以提供航行船舶必要資訊。包括海洋法公約第 24(2)條、SOLAS 第 5 章規則 4、外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法第 4(1)條。第四是航行警告，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。包括：IMO A419(11)及 IMO A706(17)決議案：全球航行警告系統；SOLAS 1988 年修正案：海事安全資訊之發布；IMO 717(15)決議案：航行印字電報交換(Navigation TELEX)。第五是船舶氣象觀測資訊，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。包括：SOLAS 第 5 章規則 5；氣象法第 10 條(但目前未確定執行)。

五、貨物運送法規

第一是危險品運送，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。國際法規則包括：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；SOLAS 第 7 章 危險品之載運；IMDG Code 2002 九類危險品；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」。國內法規包括：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。」；危險品裝載規則；外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法第 2 條。

第二是危險品船舶標識，主要內容為載運危險品船舶，應遵守之法令規章及懸掛標識(日間：紅旗；夜間：紅燈)。國際法規包括 IMO 之 MSC 675 号通告。國內法規包括：商港法第 30 條、船舶危險品裝載規則 110 條、以及商港港務管理規則第 32 條。

第三是穀類運送，主要內容為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。國際法規為 SOLAS 第 6 章第 c 部分規則 8。國內法規則包括在船舶法第 87-3 條。

六、海難救護、打撈、移除

海難救護、打撈、移除的部分包括三大項目，第一是基礎設施，第二是救護作業，第三是打撈與清除。基礎項目又可分為海難救護機構及海岸電台之設置、以及遇險警報。救護作業又包括海難救護之執行、救助義務、搜救現場之任務協調、以及外國船機進入領海之搜救四項。最後則是打撈與清除部分。

在基礎設施方面，首先就海難救護機構與海岸電台之設置來看，主要內容包括：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及條件、管理辦法。國際公約則包括 1979 年海上搜索及救助國際公約、1982 年海牙法公約第 98 條、SOLAS 第 5 章規則 7。國內法規包括災害防救法第 3 條、商港法第 36 條。其次就遇險警報來看，船舶遇險時，應立即依規定發出遇險警報。國內法規包括：電信法第 25 條規範應優先處理求救等緊急通信；電信法第 46 條規範電台之設置許可；船舶無線電台管理辦法第 9 條/16 條。

在救護作業方面，首先是海難救護之執行，主要內容包括：港區內：由各港口機關執行；港區外：由海岸巡防機關執行；得協調國防部、警察或其他單位辦理。國際法規包括 SOLAS 第 5 章規則 7、以及國際海空搜救手冊。國內法規包括：行政院國家搜救指揮中心設置要點、以及行政院海岸巡防置海難救護作業手冊。其次就救助義務而言，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。國際法規包括：1910 年海上救助與撈救統一規則公約、SOLAS 第 5 章規則 33、海洋法公約第 98 條。國內法規包括：船員法第 74、75 條；台灣地區漁船海難救護互助辦法。再者就搜救現場任務協調而言，主要內容為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。國際法規包括 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」，以及國際海空搜救手冊第二冊 1、2、4。國內法規包括：交通部海難災害防救業務計畫附錄二、及行政院海岸巡防署執行災難防救作業要點之四。最後就外國船機進入領海搜救來看，應先報請當地航政機關核轉交通部核准辦理，依交通部海難救護機構設立及管理辦法第 27、第 28 條處理。

最後是打撈與清除的部分，包括：第一，限期打撈清除；第二，代為打撈清除者，所生費用由該所有人負擔；第三，打撈之物處理方式。這部分依商港法第 16 條、

第 16 之 2 條處理。

七、海事報告、調查、評議

首先要區分海事聲明書(Note of Protest)與海事報告書(Marine Accident Report)之意義。海事聲明書僅供備案，不作爲證據文件；事實尙未明朗，亦不知是否有損害發生，但預估可能受損之情況；向港務局、領事館或公證提出，無須抄送貨方；不一定向卸貨港提出；如果聲明內容不實，無須撤銷或更正。而海事報告書不爲備案，亦不爲一項聲明，但具有證據力文件；已知有損害發生，亦驗明受損實際情況；須抄送貨方或對方無須向公證人要求簽證；一定要向卸貨港提出；若內容與事實不符，可更正或撤銷。

海事聲明書之製作，船舶遭海事事務後，船長認爲船舶、乘客、船員、貨物有受損之虞時，得於船舶抵港後七日內，作爲海事報告書，送請公證人或送當地航政主管機關簽證。國內法規規範於船員法第 66 條：仍稱之爲海事報告，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。

海事報告之製作，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。海事報告書之製作程式、內容，由航政主管機關定之。國內法規規範於船員法第 66 條/第 90 條。

海事案件之調查，當地航政機關得依職權逕行調查海事案件，並作成書面報告，並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。民事部分，得經雙方同意調解之。調解成立者，視爲撤回聲請海事評議。國際法規包括 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、海洋法公約第 97 條。國內法規包括：海事報告規則第 8 條、台灣地區各港務局海事評議委員會組織規程第 9 條、外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法第 7 條。

海事評議委員會之設置，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爲之。海事評議之程序不得公開。(海事報告規則第 8 條)，及(船員法第 90 條)。

海事評議委員會之組織，設委員 11 至 13 人，各港務局局長、港務長、航政組組長爲當然委員，其餘...。(台灣地區各港務局海事評議委員會組織規程第 2 章)

海事復議委員會，爲處理海事復議，主管機關應設立海事復議委員會。(交通部組織法第 26 條；交通部海事復議委員會組織規程第 1 條)

一、「阿瑪斯號」油污染事件

(一) 背景

二〇〇一年一月十四日夜間，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。

(二) 我國之因應與面臨之困境

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。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三百三十四萬八千九百九十二挪威克朗（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。

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，成爲人類最艱困的問題。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爲複雜，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. 在海洋環境保護方面

爲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》爲海洋法最重要的國際法律文件，一方面爲各國利用和保護海洋資源的行爲確立了必須遵守的國際法原則和義務，另一方面也爲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；尚包括爲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。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。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。水產資源是只作爲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。

2. 漁業資源保育的法律規章

A. 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。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。

B. 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。

C. 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。

D. 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。

E. 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)、《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

A. 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。

B. 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。

C. 流刺網問題

關於流刺網問題在 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。

D. 跨界魚群及高度洄游魚種

a. 溯河產卵種群

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

降河產卵魚種，在其水域中度过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过大部分週期的沿海國和有關的另一國協議規定。

c. 高度迴游魚種

關於高度迴游魚種，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。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，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。

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、大西洋正鱈，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。

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。

三. 在防治土地荒漠化方面

爲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爲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

爲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。

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護題之一。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。全球暖化所造成的影響包括：溫度與海平面上升、物種生存受威脅、人類將付出代價。

三、台灣對於環境保育之立法與政策

(一) 台灣暖化問題

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2°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。

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，可能將成爲常態。

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。

(二)台灣水污染問題

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

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爲清靜。

(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爲嚴重，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，尙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)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、探採礦產等行爲，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。此皆爲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，皆爲氣候、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爲主，北至黃海東海海域，沿大陸海岸兩百浬大陸架，經台灣海峽，南至南海北部灣。台灣東部以鰹魚、鮪魚、鰻魚、旗魚及飛魚等爲主；南部以旗魚、鮪魚、鰹魚、鰻魚、黃花魚爲主；西部以鰻魚、鱻魚、鯛魚、馬嘉魚爲主；北部以鰹魚、鱻魚、鮪魚、鯛魚爲主。

(四)有關台灣地區的水質保護策略

(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

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。

一、聯合國海洋法公約內容

海洋科學研究

《海洋法公約》無明文定義海洋科學研究，學者一般認為依據公約觀察，範圍較傳統定義狹窄，僅限於以了解海洋為目的，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」。

沿海國對於海洋科學研究有管轄權

根據《海洋法公約》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。《海洋法公約》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。

沿海國同意權之行使

在《海洋法公約》裡的設計是善意的，希望讓各國促進海洋科學研究。根據《海洋法公約》第 243 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。《海洋法公約》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。

沿海國同意權之行使的限制

根據《海洋法公約》第 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。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」，《海洋法公約》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。《海洋法公約》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。」

從事研究時應遵守事項

《海洋法公約》第 249 條規定：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。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上可取得。

未遵守之處理

《海洋法公約》第 253 條規範海洋科學研究活動的暫停或停止：「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 248 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 249 條關於沿海國對該海洋科學研究計畫的權利的規定。任何不遵守第 248 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。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。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。一旦進行研究的國家或主管國際組織遵行第 248 條和第 249 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、臺灣海洋科學研究相關法規

台灣海洋科學研究相關法規包括：《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》及《中華民國領海及鄰接區法》，《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》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》。以相關法規的層級關係來看，《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》及《中華民國領海及鄰接區法》海域二法屬上位階，主管機關為行政院內政部。而《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》和《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》兩行政規則則屬於下位階，主管機關為國科會。

明訂我國於專屬經濟海域享有海洋科學研究之管轄權

《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 5 條規定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：「一、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。二、人工島嶼、設施或結構之建造、使用、改變或拆除之管轄權。三、海洋科學研究之管轄權。四、海洋環境保護之管轄權。五、其他依國際法得合理行使之權利。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。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」。《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 5 條規定內化《海洋法公約》第 56 條。

海洋科學研究活動之許可-

《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 9 條第 1 項規定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。《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 9 條第 3 項授權第一項許可辦法，由行政院定之，故行政院國科會制定《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》，該《許可辦法》第 2 條明訂國科會為許可研究之主管機關。總而言之，《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 9 條第 1 項規定，科研應經過政府同意許可接受管制，違反可撤銷許可暫停等，第 9 條第 2 項則與《海洋法公約》第 249 條大同小異，而第 9 條第 3 項法律授權許可辦法第一條。

海洋科學研究活動之違規之罰責-

《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 22 條規定，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，處以行政罰，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。然而，本條文未明訂執行機關，實務實行有疏漏。簡單而言，《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 22 條違法行為之罰責，包括第一項未經許可及第二項許可後違法行為之罰責。

經許可進行海洋科學研究時應遵守事項

《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 9 條第 2 項明文，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：

- 一、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。
- 二、確保中華民國政府指派代表參與之權利。
- 三、隨時提供進度報告，並提出初步結論與最後結論。
- 四、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。
- 五、確保研究資料利用過程中不得損害中華民國安全及利益。

- 六、在計畫有重大改變時，立即通知中華民國政府。
- 七、除另有協議外，不得調查海洋資源。
- 八、不得破壞海洋環境。
- 九、除另有協議外，在結束後立即拆遷各項研究設施或裝備。
- 十、其他相關法律及國際協定之規定。

海洋科學研究活動之撤銷許可或暫停或停止

《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 9 條第 1 項規定，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。然而，何謂「必要時」？根據《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 9 條第 1 項所稱必要時，包括下列情形：「一、未依計畫進行研究者；二、違反本法第 9 條第 2 項各款情形之一者；三、其他經主管機關認定之情形」。然而，此敘述是否妥當？事實上，該條文未指明執法單位，國科會雖為主管機關但卻未必由其裁處，此外，《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 9 條撤銷許可之「必要時」要件為《海洋法公約》所無，這要件雖無妨害，但以公約盡量開放目的來說，不應隨意撤銷，應由比例原則管制，國家亦有權增加行政命令企圖定義「必要時」，但《許可辦法》第六條列舉「必要時」之情況是否妥當，仍有待爭執。

申請及審查程序

海洋科學研究活動之申請及審查程序，依《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》執行。

執行機關

《中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法》第 16 條規範，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，並提起司法程序。

其他執行機關則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。惟該項規定實務上仍有爭議。

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

《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 1 條規

定，本辦法依《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第 9 條第 3 項規定訂定之。

《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 2 條規範，本辦法之主管機關為行政院「國家科學委員會」。此外，《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 4 條明文規定，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：

- 一、臺灣地區人民單獨為之者，於研究開始日期四個月前。
- 二、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。
- 三、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。

前項申請書及計畫之內容及格式，由主管機關定之。

簡而言之，《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第 9 條第 3 項授權《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》主管機關為國科會。此外，要探討的問題在於，大陸地區人民有何差別待遇？在《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 4 條中將大陸地區人民屬另外一類，申請時間有不同規定，各類人民申請時間不一樣，又大陸地區人民無法單獨申請，外國人可以單獨申請，這個部分有值得進一步詳盡討論的必要。此外，相關規定是否妥當仍有待討論，事實上，研究還沒開始，如何能事先即審查第 9 條第 2 項各款呢？例如第 3 項進度報告，第 8 項破壞海洋環境，這些是審查通過後才應遵守之事項。《海洋法公約》第 249 條所規範的是事後監管及審查過後之義務，這顯現我國現行法條之制定並未周延

《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 5 條規範，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 9 條第 2 項各款及其他相關法令之規定。《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 6 條規定，本法第 9 條第 1 項所稱必要時，包括下列情形：

- 一、未依計畫進行研究者。
- 二、違反本法第九條第二項各款情形之一者。
- 三、其他經主管機關認定之情形。

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

《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》第 1 條規定，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。《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》第 4 條規範，計畫書應載明內容申請書及計畫之內容，應載明事項：

- (一) 申請機構名稱，主持人及計畫負責人姓名及住所。
- (二) 活動目標。
- (三) 使用船舶資料，及船上科學裝備說明，並檢附船舶照片。
- (四) 進行研究或水文測量活動之方法、使用工具
- (五) 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。
- (六) 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。
- (七) 中華民國政府得派代表參與之程度。
- (八) 中華民國政府取得研究樣本或成果報告之時間及方式。

《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》上述規定與《聯合國海洋法公約》有何異同？就我國《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》規定來看，主管機關是國科會，海域管轄範圍是領海，管轄客體是船舶，但是針對外國船舶，而本國船舶之規範乃法律空白。惟較前《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》進步之處在於第 4 條規定，然而，第 4 條規定也只是比照《海洋法公約》第 248 條規定。

《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》第 3 條規定，申請機構應填具申請書連同計畫，於海洋科學研究或水文測量活動預定開始日期六個月前，經由中華民國駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構向國科會申請許可。《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》第 4 條明文，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。《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》第 5 條規定，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。《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》第 6 條規範，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。

五、關於海洋科學研究的實務爭議

海洋學研究定義及許可之判斷基準欠缺明確規範

首先，相關法規未定義「海洋科學研究」之內涵，換句話說，相關法規對於「海洋科學研究」一名詞解釋無定義，若以廣義定義來看，海洋科學研究可視為與海

洋相關之科學研究，若以狹義定義來看，水文測量與探勘及軍事活動並不包括在內。其次，相關法規未表明申請判斷基準，也就是說，相關法規並未詳細說明主管機關許可的判斷標準或限制。

行政罰裁處機關歸屬有爭議

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》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。爭議點在於相關法規未規定執法者與行政罰裁量之歸屬。

爭議之真實案例主要是大陸海測船的問題，海巡署移送後，應由誰來裁處便發生了疑義，相關機關互踢皮球。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？

就行政機關意見來看，國科會認為應由內政部負責，並表示中國海測船涉非法入境問題，應循《兩岸人民關係條例》解決；國科會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，故應由該法主管機關負責，即應由內政部負責。然而，內政部則認為應由國科會負責，內政部表示《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 2 條明訂關於海洋科學研究的主管機關為國科會，故相關罰則理應由其主導；此外，依《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》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；中國海測船僅違反《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，並非非法入境。簡而言之，國科會把問題踢給內政部，並認為大陸人民應依《兩岸關係條例》處理；而國科會表示自己只負責申請，裁處應給內政部，最後，行政院採內政部意見，基於主管機關與事權統一，裁示應由國科會負責，不管有無許可均由國科會處理。

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

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爭議在於，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？

目前兩岸事務以《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》處理，但根據第 29 條和第 32 條規定，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

船舶超過二十四海里外的資訊蒐集、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。按照《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 29 條之規定，大陸船舶、民用航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得進入臺灣地區限制或禁止水域、臺北飛航情報區限制區域。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。

《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 32 條規定，大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關得逕行驅離或扣留其船舶、物品，留置其人員或為必要之防衛處置。前項扣留之船舶、物品，或留置之人員，主管機關應於三個月內為下列之處分：

- 一、扣留之船舶、物品未涉及違法情事，得發還；若違法情節重大者，得沒入。
- 二、留置之人員經調查後移送有關機關依本條例第十八條收容遣返或強制其出境。

本條例實施前，扣留之大陸船舶、物品及留置之人員，已由主管機關處理者，依其處理。

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究竟該適用何法？若以《兩岸關係條例》來看，則限制水域未得許可不得進入，違者可強制處分、沒收等。然而，在二十四海里之外則又出現疑義。

假海洋科學研究之名，進行目的以外之探勘、軍事活動等

再來是假海洋科學研究之名，進行目的以外探勘之爭議，亦及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，這將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。處理方法則是海巡署派出船艦進行驅離。

舉例來討論，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 萬浬，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。

強烈軍事用途、水文地型資料、助於潛艇作戰等獨特性與多面向性之科學研究，牽涉到國家安全，顯現出須要防範的機制，因此，法律有進一步檢討的必要，海域二法主管事項太雜，兩行政規範主管機關在行政命令中，或許可能有需要制訂一個科學研究母法解決上述各問題，並使法律周延。

六、臺灣海洋科學研究其他相關法規

- (1) 漁業法
- (2) 海堤管理辦法 投射人工魚礁或其他漁業設施許可管理辦法
- (3) 野生動物保育法
- (4) 野生動物保育法施行細則
- (5) 在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層建造使用改變拆除人孤島與設施或結構許可辦法
- (6) 海洋污染防治法(第四章防止海域工程污染，執行海洋污染防治法案件裁處書)
- (7) 海洋牧場區業者管理辦法擬定及相關法規
- (8) 遺傳資源利用法規草案
- (9) 環境基本法(第二十條 積極方法保護環境，以及第四章環保的獎勵規則)
- (10) 行政院環境保護屬組織條例(機關功能職掌全國綜合處理)
- (11) 石油管理法
 - 石油基金收支保管及運用辦法
 - 石油基金獎勵探勘開發石油及天然氣計畫申請作業要點
 - 石油基金獎勵探勘開發石油及天然氣計畫申請須知
 - 石油基金獎勵石油開發技術研究發展計畫申請作業要點
 - 石油基金獎勵石油開發技術研究發展計畫申請須知

壹、立法源起

有福爾摩沙稱號的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。

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，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。

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。

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。

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。

貳、研訂過程

內政部營建署於 1990 年起著手草擬《海岸法》草案，期間經過多次修正過程如下：

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。

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 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。

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。

《海岸法》草案重點包括：以維繫土地之永續利用，保障人民生命財產安全為目的；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；指定專責機關管理；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；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；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，共第 1 條至第 5 條，其重要者：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）。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）。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：海岸保護區的劃定與該計畫應載明事項（本草案第 8，9 條）。海岸防護區的劃定與該計畫應載明事項（本草案第 10，11 條）。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）。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：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）。

第五章 罰則，第 36 條至第 48 條，其重要者：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）。一般海岸保護區與海岸防護區的違反規定（本草案第 38 條）。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）。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）。審判程序及其相關規定（本草案第 44 至 46 條）。

肆、草案內涵

（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。

（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。

海岸保護區依其價值區分為一級與二級海岸保護區，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禁止、許可活動，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。

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。

由於海岸法草案有特定適用目的，其他各種活動及設施應符合海岸保護計畫、海岸防護計畫，並不得與其相牴觸。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。

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。

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。

草案於 2003 年間經立法院一讀通過，惟迄今尙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。

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、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，而陸地漁塢養殖漁業之規劃，亦會受到同樣的限制。

《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。

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。

《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。

三、開發制度對於漁業之影響

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。

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。

柒、缺點分析

一、立法目的不明確

《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。

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。

《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，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、潟湖、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。

二、主管及管理機關執行權責不明

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、河口及潟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。

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，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。

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。

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。

但海岸法中出現太多內涵不明概念，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、公共水域使用權、公共使用權、通行權、親近海洋權益。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

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：海岸地區之具體界線；海岸地區管理之基本方針；有關海岸地區環境保護及永續發展之相關事項；在海岸地區得從事之利用與開發之種類及其限制與禁止以及管理事項；海岸防護區的設置及管理事項。

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，及依聽證結果為衡量。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：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。

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。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

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。

海岸地區綜合管理計畫必須經聽證程序。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。

《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。

《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，經過聽證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。

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

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。

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。

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305條至第307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》，但台灣沒辦法加入或簽署，惟一的方法就是片面聲明接受聯合國海洋法公約的規範。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。

台灣與鄰近國家重疊海域劃界問題不易克服

台灣是不被承認的國家，所以不容易解決劃界的問題。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。就政府只管漁權，不管主權，未來新政府就看他們怎麼做。

台灣大陸架外緣有被鄰近國家侵吞之虞

大陸架有兩種概念，一種是地理上的大陸架，一種是法律上的大陸架，法律上的大陸架是大陸陸地的自然延伸，包括海床和底土，是國家管轄範圍內的海床和底土，不到兩百海里可以擴充到兩百海里，超過兩百海里可以到三百五十海里。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 浬的距離。

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。

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。

台灣海域安全

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。

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。

《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。

《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。

海域二法：《領海及鄰接區法》、《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。

《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。

《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治法等與海域相關之法律，而建構了我國之海域執法體制。

台灣海峽的法律地位

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，北京與華盛頓間浮現關於台灣海峽的海事爭議是可預期的。台灣與中國在台灣海峽中皆有劃定各自的領海與專屬經濟區。

目前，雖然美國並非《聯合國海洋法公約》的締約國，但正要批准這份公約。2007年5月，白宮發表一份布希總統的聲明，敦促美國參議院能在第110屆國會的第一個會期中通過此一批准案。2007年10月31日，美國參議院外交關係委員會(the US Senate Foreign Relations Committee, SFRC)以17:4的票數通過這份公約，並將之送往院會等待批准。2007年12月21日，參議員約瑟夫·拜登(Joseph R. Biden)將外交關係委員會對於這份公約的報告及建議與同意的決議文送交院會。據悉，美國極有可能在2008年成為《聯合國海洋法公約》的第156個簽署國家。然美中之間因黃海、東海、南海及台灣海峽的海事問題而迭有爭議。

美國航空母艦「小鷹號」戰鬥群選擇經過台灣海峽是因為要抗議中國拒絕其訪港的申請。天候因素與表達抗議都可被視為合理的解釋。根據美國戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)資深研究員葛來儀(Bonnie S. Glaser)的說法，航空母艦戰鬥群的通過，並不是因為美國政府擔心，如果陳水扁總統堅持將入聯公投與三月總統大選合併舉行，中國將可能對台動武，進而藉此傳遞美方關切的政治信號。惟美國可能意圖藉此維護其在被視為國際海域的台灣海峽的通行權，如同基廷上將於2008年1月訪問中國時在北京所重申的。

在「小鷹號」戰鬥群通過期間，美國軍艦與中國攻擊性潛艦及驅逐艦曾相互對峙達28小時之久。台灣軍方並未針對此事發表任何官方聲明。然美國航空母艦戰鬥群通過台灣海峽必然受到中國與台灣雙方嚴密的監控。台灣與中國應該都知道戰鬥群是何時進入與離開台灣海峽的，即使雙方對這起對抗都保持沉默。小鷹

號事件突顯出關於台灣海峽國際法律地位，以及非海峽國家戰艦與飛機通過台灣海峽的權利與責任等問題。

台灣海峽介於中國大陸與台灣島嶼間。其為南海的一部分，並斜向東北連接東海。海峽全長為205海浬(1海浬等同於1.852公里)，平均寬度為102海浬。台灣海峽最狹窄的部分是從台灣的新竹到中國的福建泉州，只有70.7海浬。自從1949年中國內戰爆發、國民黨蔣中正勢力撤守台灣後，台灣海峽並曾多次爆發中國與台灣間的軍事對抗。

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。這意味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海浬領海外的區域。由於台灣海峽最窄處為70.7海浬，所以存在著一條至少寬46.7海浬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。

話說回來，美國飛機卻沒有權利飛越中國與台灣位於台灣海峽中的領海，也就是離中國與台灣海岸12浬處。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。

美國主張《聯合國海洋法公約》中，「並未授權沿海國家對包括戰艦在內任何船隻的無害通過權利加以設限，不論是要事先告知或事先獲得許可」。另一個美中間關於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。2001年4月發生的EP-3事件即曾引發美中之間關於中國專屬經濟區的衝突，此事件發生於靠近中國海南島附近的南海專屬經濟區。值得注意的是，美國參議院對於美國加入《聯合國海洋法公約》的建議與同意是受限於包括先前所述立場在內的宣言與理解。

基於政治與軍事考量，中國對於美國航空母艦「小鷹號」戰鬥群通過台灣海峽一事表達「嚴重關切」，但中國並未因此宣稱美國違反國際海洋法。然而，即使美國單方面地宣稱台灣海峽是「用做國際航行」的海峽，而且其戰艦與軍機都享有通行的權利，如果中國堅持在台灣海峽新劃一條飛航路線及防空識別區，或運用法規影響外國船隻與飛機(包括戰艦與軍機)在台灣海峽的通行自由，美中間海事爭議的發生將是可預期的。

海巡五法之制定

1. 《海岸巡防法》

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，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

(一) 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。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

（五）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。

（六）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。

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。

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。

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。

「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。

海岸巡防署的執法依據

《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：

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

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。

海域安全之執法行爲

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。

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。

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：一、經常管制區，二、特定管制區。

監控海測船之入侵

中國千噸級「向陽紅」號探測船穿梭台灣東部太平洋經濟海域，彭佳嶼附近海域蘊藏海底石油，導致中國海測船經常出現在彭佳嶼海域作業，台灣附近海域儼然成爲中國的專屬經濟區。日本備高精密儀器的「拓洋丸」、「昭洋丸」探測船，也在釣魚台附近進行海域探測。

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，尙在

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。

海上緝私

台灣四面環海，沿海地區成爲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。

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。

大陸人民偷渡來台之方式約有：

1. 兩岸蛇頭有計畫安排偷渡；
2. 自行資集老舊漁船，雇用熟悉台灣海域或沿岸地形之駕駛人員，駛抵台澎金馬地區沿岸，棄船搶灘上岸；
3. 搭乘我漁船而藏匿於密船、水櫃、鋼具，直接駛進漁港，伺機偷渡上岸；
4. 持偽造勞務證、偽造出海漁民證，爲我漁船雇用捕撈，先安置現行大陸漁工漁船之上，再伺機接駁或泅水偷渡上岸；
5. 持偽造、變造證件，假借各種名義由香港、澳門、泰國等地迂迴伺機偷渡來台。

阻絕偷渡於海上，以驅離爲原則，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。

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。

海洋污染防治

執行海洋污染防治，是依據《海洋污染防治法》第五條第一項：「依本法執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理。」第四條第一項第七款規定：海洋環境保護及保育事項。執行做法：①籌購應勤設備；②籌建專業艦艇；③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。

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：

<岸際至專屬經濟海域>

- 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、專屬經濟海域：鄰接領海外側至距離領海基線 200 浬間之海域。

<暫定執法線以內水域>

囿於我國專屬經濟海域與周邊國家嚴重重疊，且劃界談判尙未達成共識。政府爲維護漁民權益，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」，作爲海域執法依據。

<公海漁業巡護海域>

爲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爲重點。

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，實無法作爲巡防機關執勤規範，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，爲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

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：

- 一、片方面擬定「暫定執法線」以設限，必須對內對外都確切落實。
- 二、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。
- 三、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。
- 四、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。
- 五、積極參與海上共同防衛機制以確保國家安全。

簡介中西太平洋漁業委員會 -
台灣首度加入為會員之國際漁業管理組織

何勝初

簡介

台灣的漁業產量大概有一百二、三十萬噸左右，台灣抓鮪魚每年有四十幾萬噸，所以我們對於參加國際鮪魚的組織非常積極。今天主要要介紹最新的一個鮪魚公約及委員會，也就是中西太平洋漁業委員會，這也是第一個我們成為會員的公約跟委員會。

關於鮪魚的國際委員會

關於鮪魚的國際委員會主要有五個：第一個是 1969 年的「大西洋鮪類資源保育委員會」(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas)，第二個是 1952 年的「美洲熱帶鮪類保育委員會」(Inter-American Tropical Tuna Commission)，第三個是 1996 年的「印度洋鮪類委員會」(Indian Ocean Tuna Commission)，第四個是 1994 年的「南方黑鮪保育委員會」(Commission of the Conservation of Southern Bluefin Tuna)，第五個就是 2004 年的「中西太平洋高度洄游魚群保育管理委員會」(Commission on the Conservation and the Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean)。

台灣參加的漁業組織

組織名稱	參與身份	參與名稱
CCSBT 南方黑鮪保育委員會	延伸委員會委員 (捕魚實體)	Fishing Entity of Taiwan
ISC 北太平洋鮪類及類鮪類魚 種國際科學委員會	委員會委員 (捕魚實體)	Chinese Taipei (中華台北)
ICCAT 國際大西洋鮪類保育委員 會	合作非會員方/實體/捕魚 實體	Chinese Taipei (中華台北)
IOTC 印度洋鮪類委員會	專家個人身份	No

WCPFC 中西太平洋漁業委員會	委員會委員 (捕魚實體)	Chinese Taipei (中華台北)
IATTC 美洲熱帶鮪魚委員會	觀察員	Taiwan (台灣)

台灣參加的漁業組織最重要有：CCSBT、ICCAT、IATTC、IOTC、wcpfc。「南方黑鮪保育委員會」(Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, CCSBT)，我們是會員，有決策權，當然也要付費。「大西洋鮪類資源保育委員會」(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)，我們是合作非會員，可以捕魚，但沒有決策權，仍要付費，但這個付費是自動捐獻。「美洲熱帶鮪類保育委員會」(Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC) 我們是合作非會員。「印度洋鮪類委員會」(Indian Ocean Tuna Commission, IOTC) 我們以個人身分參加。還有一個是「中西太平洋漁業委員會」(The Western and Central Pacific Fisheries Commission)，我們以委員會委員身分參加。

聯合國海洋法公約

《聯合國海洋法公約》第 57 條規定專屬經濟區的寬度，「專屬經濟區從測算領海寬度的基線量起，不應超過二百海里」。而第 56 條規定沿海國在專屬經濟區內的權利、管轄權和義務，「1、沿海國在專屬經濟區內有：(a) 以勘探和開發、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，以及關於在該區內從事經濟性開發和勘探，如利用海水、海流和風力生產能等其他活動的主權權利；(b) 本公約有關條款規定的對下列事項的管轄權：(i) 人工島嶼、設施和結構的建造和使用；(ii) 海洋科學研究；(iii) 海洋環境的保護和保全；(c) 本公約規定的其他權利和義務。2、沿海國在專屬經濟區內根據本公約行使其權利和履行其義務時，應適當顧及其他國家的權利和義務，並應以符合本公約規定的方式行事。3、本條所載的關於海床和底土的權利，應按照第 VI 部分的規定行使」。

《海洋法公約》第 61 條規範生物資源的養護，「1、沿海國應決定其專屬經濟區內生物資源的可捕量。2、沿海國參照其可得到的最可靠的科學證據，應通過正當的養護和管理措施，確保專屬經濟區內生物資源的維持不受過度開發的危害。在適當情形下，沿海國和各主管國際組織，不論是分區域、區域或全球性的，應為此目的進行合作。3、這種措施的目的也應在包括沿海漁民社區的經濟需要和發展中國家的特殊要求在內的各種有關的環境和經濟因素的限制下，使捕撈魚種的數量維持在或恢復到能夠生產最高持續產量的水平，並考慮到捕撈方式、種群的相互依存以及任何一般建議的國際最低標準，不論是分區域、區域或全球性

的。4、沿海國在採取這種措施時，應考慮到與所捕撈魚種有關聯或依賴該魚種而生存的魚種所受的影響，以便使這些有關聯或依賴的魚種的數量維持在或恢復到其繁殖不會受嚴重威脅的水平以上。5、在適當情形下，應通過各主管國際組織，不論是分區域、區域或全球性的，並在所有有關國家，包括其國民獲準在專屬經濟區捕魚的國家參加下，經常提供和交換可獲得的科學情報、漁獲量和漁撈努力量統計，以及其他有關養護魚的種群的資料」。

《海洋法公約》第 64 條規範高度迴游魚種：「1、沿海國和其國民在區域內捕撈附件 I 所列的高度迴游魚種的其他國家應直接或通過適當國際組織進行合作，以期確保在專屬經濟區以內和以外的整個區域內的這種魚種的養護和促進最適度利用這種魚種的目標。在沒有適當的國際組織存在的區域內，沿海國和其國民在區域內捕撈這些魚種的其他國家，應合作設立這種組織並參加其工作。2、第 1 款的規定作為本部分其他規定的補充而適用」。

聯合國魚類總群協定

《聯合國海洋法公約》已於 1994 年 11 月 16 日正式生效，為履行《聯合國海洋法公約》第 64 條規範，聯合國推動多年之《聯合國執行海洋法有關養護和管理跨界及高度迴游性魚類種群條文協定》(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (1995 UNFSA)) 亦於 1995 年 8 月 4 日正式簽署，這個條約 2001 年生效了，該條約對台灣最大的影響在於，該條約第一條第三項有「捕魚實體」(fishing entity) 的規範，這個概念主要是適用在台灣身上。

中西太平洋高度迴游魚類種群養護管理委員會

第七屆也是最後一屆之中西太平洋高度迴游魚類保育管理多邊高層會議於 2000 年 9 月 4 日通過中西太平洋高度迴游魚類保育管理公約 (Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean)，並於 9 月 5 日由各國代表簽署最後決議書，及將公約開放給經授權簽署公約之代表簽署而落幕。中西太平洋高度迴游魚類種群養護管理委員會是最後成立之區域性鮪類管理組織，也是台灣由公約制訂磋商、公約通過、委員會籌備工作，直至委員會成立，參與整個過程，並正式成為委員會會員之唯一區域性鮪類管理組織。在該委員會於 2004 年 12 月 9 日正式運作後，全球高度迴游魚類種群之養護及管理均納入區域漁業組織之管理機制。

中西太平洋高度迴游魚群保育管理委員會是台灣正式加入為會員之第一個區域性漁業管理組織，公約明定委員會會員之權利與締約方相比並非完全一樣，但在委員會之運作中，特別是有關資源養護管理措施擬訂，台灣與其他會員(締約方)

享有相同的權利，至於義務與責任當然不在話下，台灣有義務分攤委員會之財務及有責任執行委員會通過之各項措施。以財務分攤而言，台灣分攤 13.44%委員會之總預算，以 2008 年之 313 萬美元之預算計算，台灣之分攤數目為 42 萬美元。當委員會進入正常運作，以委員會既定之工作來看，包括區域性觀察員計畫、委員會之 VMS 執行，委員會之預算可能會增加至 600 萬美元以上，成為最大的區域性漁業管理組織。當然以總漁獲量，平均每噸之分攤計算，仍不算高。

我國以「中華臺北」(Chinese Taipei) 及「漁捕實體」(Fishing Entity) 之名義，雖不斷受到中共代表團之阻撓，但經我團之力爭，及基於我在太平洋鮪漁業之實力，除中共外，各國均支持我國成為該公約下所組成漁業管理組織之會員，使我國首度可享有成為國際漁業管理組織會員之資格。此是我國享有加入權之第一個國際漁業管理組織，意義重大。雖然在實質議題方面，如管理措施之制定、漁撈配額之分配、區域漁業研究之規劃、及其他執法項目如登船臨檢、觀察員計畫、魚貨轉載、VMS 等規範，不能說是非常滿意，但我國之權利義務將與其他會員國相等，其關鍵在於委員會以後如何運作。中西太平洋鮪類管理組織接受我國成為會員，此一範例應可適用在其他漁業組織，但要達成此一目標，仍需繼續努力爭取。

關於台灣海洋事務重點檢視，所關注的主題有下列四項：南海議題；雲林麥寮之台塑六輕；台灣箱網養殖漁業；台灣漁業發展方向。

最先是南海議題。南海各島嶼之主權爭議向來甚受國際關注，目前共計有台灣、中國、越南、菲律賓、馬來西亞及汶萊等六國宣稱對該區域擁有主權。於我國作為方面，首先在東沙群島(Pratas Island)，我國於 2007 年 1 月 17 日成立東沙環礁國家公園，並於 2007 年 10 月 4 日成立海洋國家公園管理處。於東沙群島設置國家公園對於我國之意義，此可分為以下數點：第一，乃對主權之宣示；第二，發展觀光；第三，發展生態保育；第四，針對資源面向，此包括生物資源，如漁業資源，以及非生物資源在內。

針對海洋保護區制度，如 MMAs、MPAs 之設立，其之功能在於作為海洋管理之工具，以達成環境保護之目標。然須注意的是，我國海洋保護區之體制非常複雜，共計有墾丁國家公園、東沙環礁國家公園、澎湖玄武岩自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、漁業資源保育區、人工魚礁禁漁區、各縣市公告之保護礁禁漁區、風景特定區，分別由不同法令及主管機關所管轄。此外，目前內政部營建署亦有計畫推動於綠島澎湖設立海洋國家公園，以於第一座海洋型國家公園之東沙環礁國家公園外，為求海洋保護區面積之提升，而對綠島、北方三島(彭佳嶼、棉花嶼、花瓶嶼)及澎湖群島之生態、漁業及景觀資源進行調查，並朝成立海洋型國家公園努力。但實質上，是否需要如此多之保護區，仍是有待商榷。

而關於南沙太平島(Itu Aba Island) 方面，陳總統於 2008 年 2 月 2 日主持太平島機場跑道啓用典禮時，提出所謂南沙倡議(Spratly Initiative)，以「以環境保護取代主權爭議，以生態存續代替資源掠奪」為基本精神，詳細內容如下：第一、台灣接受「南海各方行為宣言」所揭櫫的精神與原則，堅持以和平方式解決領土與管轄權的爭議。第二、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將南海劃設成海洋生態保育區，而非進行海洋資源的掠奪。第三、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。第四、避免敏感的主權議題妨礙各國於南海地區的合作，鼓勵民間成立「南海定期開放並邀請國際生態學研究中心」，定期辦國際研討會，經由二軌的接觸管道，積極緩和南海不穩定的情勢。

於根本上，南沙太平島之戰略意義相當重要，此涉及數層面：主權宣示、人

道救援、生態保育、科學研究。首先，於主權宣示層面：太平島乃為我國固有領土，自 1946 年「太平艦」完成接收並命名為「太平島」以來，始終派有國軍及海巡弟兄駐守，並陸續設置相關氣象、救難及生態觀測設施，行使有效占領與實質管轄長達半個世紀之久。而在行政管理上，太平島隸屬高雄市旗津區中興里，因此，台灣對太平島擁有主權是毋庸置疑的。於人道救援層面：太平島距台灣本島約 1600 公里，船隻運補光是單趟就必須花上 3 至 4 天；且近年來由於周邊各國大幅增加在南海地區活動的頻率與強度，船難及漁民失蹤事件顯著增加。又去年 11 月底因颱風的影響，數十艘中國、菲律賓和越南籍漁船，共約一千多名漁民受困於西沙及南沙海域，一艘菲律賓籍及一艘越南籍漁船沈沒，計有二十餘人失蹤；事發後，各國展開搜救，期間並有菲律賓軍機於太平島北方五十海哩處失蹤，菲國政府隨即請求我方協助搜尋。以上事例，顯出太平島有必要大幅提昇海上救難、緊急醫療與後送補給的能量，以確保區域海域的安全，並善盡人道救援的義務。而於生態保育層面：我國已有部分作為，如民國 96 年 3 月高雄市政府海洋局依「漁業法」第 45 條，公告劃設太平島之海龜繁殖保育區域。

再來為雲林麥寮之台塑六輕議題，此議題之癥結乃為當地漁獲量不斷下降，根據漁業署資料，每年漁獲量由 547 噸遞減至去年有 134 噸。當地漁民認為，此乃肇因於六輕之填海造陸阻擋漁場，以及排放廢氣、廢水之環境汙染；也另有認為，雖其的確造成環境改變，但漁民電魚、毒魚、天然資源減少等，亦為漁獲減少原因之一。儘管六輕遭受質疑，然環保局今年 9 次進行電廠廢水放流口水質檢驗，PH 值均符合規定。

除上述問題，此區域亦有涉及生態保育之層面，尤其是關於中華白海豚之保育。其中台鋼片面引用中華白海豚的調查資料，扭曲研究資料聲稱雲林沒有白海豚，實則相反，此海域時常可見其出沒，而濁水溪口更是重要棲地之一。中華白海豚瀕臨滅絕，然今年之重大開發，如龍風電廠、台中港填海造地、彰工電廠、台塑大煉鋼廠、大城工業區、國光石化園區等，卻均集中於其棲地之西南海域，直接影響環境，除填海造陸壓縮生存空間外，施工產生的低頻震動，亦使其聲波器官嚴重受損致死。甚而，台電預計於海中設立之風力發電機組，更完全切割其棲地。又，中科污水放流管線、大度攔河堰、八寶攔河堰、湖山水庫等開發案，間接影響近海水質，對於棲息於沿海 5 公里海域內之白海豚亦造成傷害。此外，西部沿海之流刺網、毒魚、電魚等不當漁業行為與原本就存在的汙染源，均白海豚之生存造成嚴重影響。

上述實例突顯了重大海岸工程環評以往所遇到之問題：首先，環評程序與民眾脫鉤：民眾未見得反對開發，但於不在乎環評程序之情況下，選擇自利之環評結論。第二，NGOs 對環評程序存有意見，與並不相信環評對開發後企業體的執行承諾。第三，往往工程後續之重大修正與原設計相差太多。有鑑於此，建立

重大海岸工程環評新典範十分必要。為符合此一整合環評新典範之須求，須針對重大海洋與海岸工程設計整合的環評標準，其特性須包括系統之環評指標、含生態系之生態指標、社經與社區之溝通指標、與對指標進行整合之詮釋與決策；此外，建立設計工程設計重大修改之環評對應機制與輔導企業體成立長期追蹤機制與單位。

第三項議題為台灣之箱網養殖漁業。箱網養殖漁業乃為因台灣之區域性和地理性而發展之獨特養殖方式。然最近箱網養殖亦遭遇嚴重問題，如長期寒冷造成大量魚類死亡，海鱷、石斑之損失相當慘重。除此之外，回溫後亦可能造成生態之衝擊，專家學者擔心海底死魚快速浮上，水溫升高並死魚加速腐爛，而導致水質優養化衝擊海域；若如此，將可能對海岸與海洋產生嚴重衝擊。所幸目前澎湖科技大學連日監測結果顯示，除養殖重鎮的內灣地區優氧化偏高外，外海水質並無明顯惡化，強勁海流將可促進生態快速恢復平衡。

針對箱網養殖所遭遇之問題，往往均忽略所謂「避冬」之機制，此應可藉由「浮動箱網」之養殖模式而建立，即為進入冬季時，將箱網移往外海已避冬，而於春夏季節再移回內灣地區，如此而降低產業的風險。前副總統甚而建議，養殖業或許可搬到國外，並表示，這次寒害對養殖業也許是轉機，業者可轉型與諾魯等有海洋科技的國家合作至國外發展。

最後的議題是國際化的遠洋漁業。遠洋漁業是我國漁業發展之重要命脈，其產量占我國總漁業產量高達 65%，其中鮪漁業產量已與日本並居世界第一、二位，魷漁業產量也高居世界第二、三位。我國遠洋漁業不僅透過與沿岸國的入漁合作進入他國經濟海域作業，作業漁場也已遍及三大洋五大區域性漁業管理組織的管轄範圍。因此，我國遠洋漁業不僅對我國經濟發展甚為重要，在國際上也是動見觀瞻。

然此也代表著，我國必定不可忽視國際發展之趨勢。1982 年聯合國海洋法公約通過後，除 200 浬內漁業資源之管轄權歸屬沿岸國之外，其餘公海漁業資源全是由區域性國際組織負責管理，漁業發展趨勢已從以往的「開發型」、「生產型」、「獵捕型」、「濫捕型」，轉向以保育、合理利用為重的「管理型漁業」，否則將不能享有公海作業權利。「管理型漁業」意味著生產與生態並重、注重合理利用與永續發展。我國於 1994 年 8 月第三屆「聯合國跨界魚群及高度洄游魚群會議」會議時，曾遭主席點明：「在本會議規範領域之外尚存有一項威脅，即...台灣以其強大的遠洋漁船隊作業能力，繼續在海上橫行，並以其不顧養護與管理措施而惡名昭彰，依據台灣在接受聯合國禁制流網上表現的遲緩，使得任何具法律效力之協定在短期內實踐均有困難。」因此，1995 年通過之聯合國高度洄游及跨界魚種公約，特別創造「漁業實體」(fishing entity) 之概念，將台灣納入國際

漁業管理體系，自此徹底動搖了台灣過去發展海洋漁業的國際法基礎，也促使台灣遠洋漁業之管理必須轉型，我國公海漁業發展也不能再自外於這些國際組織的管理架構下。

未來台灣漁業之發展方向，乃必須藉由觀念之深化、法規政策之調適、管理人才之培育、國際化海洋事務處理人才之訓練，以為漁業發展積極轉型，並強化「管理型漁業」之基礎；此外，台灣漁業實力強大，資源利用率高，應投資並加強漁業統計品質及資源研究水準，以調增漁業資源研究能量，並厚實「科學管理」之基礎。