國立政治大學　國際事務學院

國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文

指導教授：郭武平博士

我國維護海上安全能量之研究

研究生：劉志慶

中華民國九十九年十二月

國立政治大學國際事務學院
國安專班碩士論文

我國維護海上安全能量之研究

國立政治大學
National Chengchi University

(97)

研究生：劉志慶 撰

謝　誌

在政大國安所的學習過程，隨著論文的付梓，即將劃上句點，這段時間以來的點點滴滴，有回憶，有不捨；回憶之情將在我的懷中日漸晶瑩光耀，不捨之心將使我的人生成就更多的勇氣。

自服役後，深感所學不足，一直冀望能有機會再繼續自我充實，然而有幸能於 97 年考取政大國際事務學院國家安全與大陸研究碩士在職專班，在師資優良，學術研究風氣鼎盛下，深覺收穫不少，理論與實務相結合，相信更有助於面對未來的工作挑戰。

本論文能順利完成，幸蒙我的恩師　**郭武平**博士的指導與教誨，讓學生在撰寫論文的過程中，對於研究的方向、觀念的啟迪、架構的匡正、資料的提供與求學的態度上得到許多啟發，並得以在政大這個學術殿堂之中，充分的領略到論文研究的本質與精神，獲益良多，學生於此獻上最深的敬意與謝意。此外，感謝本論文的口試委員**謝立功**博士與**陳國勝**博士在論文口試時的鼓勵與指正，使得本論文更臻完備，在此謹深致謝忱。

更重要的，在寫作的過程中一度遇到瓶頸與鬆懈，尤其是在寫作的同時正準備另一個重要的研究班考試，因此我要感謝我的師長、家人、同事、政大同窗與研究班的同學，由於你們的幫助與鼓勵，並提供各種資訊讓我運用，才能使我不斷的堅持下去，讓這本論文順利的完成寫作，因此致上由衷的感謝，這一切都是你們的功勞。

我在政大學習的過程中曾經感到疲累，因此最後要謝謝我的父母不時對我的關心與幫助，使我時時刻刻的自我要求，為自己也為父母爭取這份榮耀，在此將這份成就獻給你們。

劉志慶　謹誌於臥龍街人員研習中心

中華民國九十九年十二月

摘要

進入全球化的 21 世紀，對於海上安全議題，個別國家已經無法獨自處理。海上安全議題所牽涉的範圍相當廣泛，尤其是必須面對傳統的與非傳統安全所交織而成的威脅，而這些威脅將對國家安全產生重大影響，因為海洋環境的安全，關係到世界各國的生存發展，如果海洋受到威脅，將對世界政治與經濟安全產生強烈衝擊，並嚴重危害人類社會秩序與穩定。

自 1982 年聯合國《海洋法公約》公布後，各沿海國家紛紛競逐海洋領土，引發區域內利益衝突，我國為一海洋國家，生存發展必須仰賴海上，當然也受到衝擊，舉凡海洋領土、海上交通、貿易、能源礦藏、漁業資源保育、環境保護等事項，均受到各國海權擴張的影響，囿於我國政治地位及地理環境的特殊性，周邊國家均不願正視我國的存在事實，加上專屬經濟海域與各國嚴重重疊因素，至今無法循正常外交管道協議劃界，進而衍生“海洋領土爭議”、“漁權爭端”、“海域資源開發與探勘”及“海上犯罪”等影響我國家安全之問題。

目前各國在處理海洋爭端時，用和平與對話的方式是當今現代國家最高指導原則，但其核心仍然離不開海洋控制，所以發展強大的海上武裝力量仍將是實現海權必要步驟和標誌。但是，若動用海軍來處理海上非軍事面向的衝突時，將可能引發戰爭。因此，若要維護國家海權伸張以及降低軍事衝突的可能性，擁有一支足以擔負起海上安全任務、確保國家利益卻又不帶軍事色彩的海域執法機關是不可或缺的，惟有建構強大海上執法實力，我國海上安全與海洋權益才能獲得確保。本論文從中共、韓國、日本、菲律賓與越南等周邊國家，比較我國與各國在海洋事務之推展及海上執法機關能量之現況，發掘問題、分析檢討不足之處，進而提出符合我國國家安全與區域海上安全的對策。

關鍵詞：海權、海軍、海巡署、海上安全、海域執法

Abstract

Maritime security is beyond the ability of each individual country in an era of globalization in 21st century as it involves extensive scope of topics especially for traditional and non-traditional threats they need to face, in which these threats will cause major impact on the national safety as the safety of marine environment is associated with survival and development of various countries in the world, there will be strong impact on the global politics, economy and safety and will severely endanger social order and stability of human beings once the ocean is being threatened.

Since "Oceans and Law of the Sea" was announced by the United Nations in 1982, the various coastal countries have been competing for the marine territory and caused conflict of interests within the region, Taiwan is a marine country which relies on the sea for its survival and development and will by all means be affected. Those which are associated with marine territory, marine traffic, trade, energy & mineral resources, fishery resources care, environmental protection matters will be all affected by sea power expansion of various countries. Due to the particularity of our political status and geography, the peripheral countries all ignore the existence of Taiwan, and also, the territorial sea of Taiwan is overlapping with various countries, have led to unavailability of marking off the territory through normal diplomatic channels and further caused "sovereignty of marine territory dispute", "fishing right dispute", "resource development & investigation of territorial sea" and "cross-border" crime at sea and other issues that will affect our national security.

Currently, the various countries follow principles of peace and conversation when dealing with maritime disputes and mainly stay with maritime control; therefore, developing strong marine force is necessary step to take and a symbol to realize sea power. However, it may cause war if using the navy to handle the non-military conflict at sea, therefore, it is indispensable to have a maritime law enforcement authority that is capability of taking the responsibility of maritime security, ensuring national interest without military influence if you'd like to protect the expansion of sea power of a nation and minimize the military conflict. Only having strong capability in maritime law enforcement will ensure maritime security and marine benefits of Taiwan, in which this paper proceeds comparisons of PRC, Korea, Japan, Philippines, Vietnam and other peripheral countries with Taiwan in terms of promotion of marine affairs and current situation of marine law enforcement authorities so as to discover problems, analyze shortcomings, and to further propose countermeasures that comply with our national security and regional maritime security.

Keywords: sea power, navy, coast guard, maritime security, maritime law enforcement

目　次

第壹章 緒論 …….. 1

第一節 研究動機與目的…….. 1

第二節 概念界定與文獻探討…….. 5

第三節 研究範圍與研究限制…….. 14

第四節 研究方法…….. 16

第五節 論文架構…….. 17

第貳章 我國周邊海域環境之安全現況…… 21

第一節 海洋領土爭議…….. 23

第二節 漁權爭端…….. 34

第三節 海域資源開發與探勘…….. 40

第四節 海上犯罪…….. 46

第參章 我國現行維護海上安全之困境…… 57

第一節 海洋戰略思維有待落實…….. 57

第二節 海上保安機制應統籌…….. 68

第三節 海上執法能量不足待提升…….. 73

第四節 現實之國際政治環境…….. 81

第肆章 亞太周邊國家海權實踐上對我國之影響…… 85

國立政治大學 National Chengchi University

第一節 海域執法能量之比較…….. 85

第二節 海權擴張與威脅…….. 96

第三節 區域海上安全的合作…….. 113

第四節 區域外強權積極介入…….. 120

第伍章 我國強化海上安全能量之策進…… 127

第一節 海洋領土、海域資源維護之策進…….. 127

第二節 海上犯罪應處能力之提升…….. 138

第三節 海巡與海軍的互補與合作…….. 142

第四節 促進與周邊國家海域執法之交流與合作…….. 149

第陸章 結論…… 155

第一節 研究發現…….. 156

第二節 研究建議…….. 158

參考書目…… 161

國立政治大學 National Chengchi University

表目次

表 2-1　我國歷年釣魚台衝突事件…… 29

表 2-2　日本扣押我國漁船越界案例一覽表…… 36

表 2-3　我國與菲律賓漁業衝突表…… 38

表 2-4　兩岸 2003 年至 2008 年查處對方漁船比較表…… 39

表 2-5　近 1 年中共各型公務船舶進入我國周邊水域一覽表…… 44

表 2-6　歷年來全國查獲大陸偷渡犯人數統計表…… 51

表 2-7　查獲越南偷渡案件情形一覽表…… 52

表 3-1　我國總體海洋戰略具體目標一覽表…… 63

表 3-2　2009 年我國相關海洋事務權責機關一覽表…… 67

表 3-3　我國執行專屬經濟海域巡護航次統計表…… 76

表 3-4　勤務人力配置情形表…… 79

表 3-5　海巡署各型艦艇一覽表…… 80

表 4-1　我國海巡署執法能量與中共、韓國、日本海上執法機關比較表…… 96

表 4-2　我國與中共、韓、日海洋事務推展情形一覽表…… 112

表 5-1　我國海巡署應拓展國際聯繫網絡分期發展一覽表…… 151

表 5-2　亞太海巡機關組織會議…… 154

國立政治大學 National Chengchi University

圖目次

圖 2-1　我國專屬經濟海域與周邊國家專屬經濟海域重疊示意圖…… 23

圖 2-2　2009 年亞洲及遠東地區海盜事件通報示意圖…… 55

圖 3-1　海岸巡防署專屬經濟海域執法範圍圖…… 75

國立政治大學
National Chengchi University

第壹章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

一、研究動機

地球被稱為「藍色星球」或「水的行星」，海洋實為最主要的角色。海洋面積為 36,000 萬平方公里，約佔地表面積 72% 左右；海洋的體積大約是 13 億立方公里；平均深度為 3,800 公尺，對於氣候調節、水文循環、以及生態系統的運作上，發揮著重要的功能。目前全世界有 65%以上人口聚集在海岸地區，由於海洋維繫了濱海陸域多數人們的生計，對於文明演進、社經發展，自古以來即扮演了關鍵的角色。海洋也被稱為「人類共同的資產(common property)」，是無數生物棲息的場所，也是眾多礦產和物質蘊藏的寶庫，更是世世代代人類存續的命脈。人類自有文明以來便與海洋息息相關，海洋是孕育生命的搖籃，具有豐富的資源與礦藏，是聯繫世界文明的重要媒介，也是人類文明衝突的導火線，歷史上璀璨輝煌地中海文明，開啟了人類從陸地邁向海洋的時代，也從陸地征戰轉向控制海洋，從古希臘的愛琴海爭霸到亞歷山大東征，其勝利的關鍵因素都是因為控制了海洋，所以也可以說海洋文明就是西方文明的起源。[1]

15 世紀末至 16 世紀初起，由於「海權（Sea Power）」思想興起，[2]西班牙、葡萄牙、荷蘭、英國、法國等殖民主義國家為了掠奪海外殖民地，保護殖民權益與爭奪海上霸權，紛紛以武力征服他國，同時要求開放港口進行通商及海上貿易，直至 19 世紀末，美國海軍戰略家馬漢（Alfred Thayer Mahan）更強調要以優勢的海上力量控制海洋，並確保海上航運的安全。所以控制海洋及維護海上安全遂成為世界各國重要的目標，因此在整個西方帝國主義擴張時期，海上安全的意義主要偏重於「海洋控制」，也就是要獲得「海權」，目的在於建立強大的海軍以確保海外殖民及獲得資源的國家戰略利益。[3]但是隨著時代變遷且陸地資源日

---

1 馬漢（A.T. Mahan），《海權對歷史的影響》（*The Influence of Sea Power upon History*），范利鴻譯（西安：陝西師範大學，2007 年），頁 22-38。

2 古希臘學者修昔底德(Thucydides，西元前 460-406)指出：海權(Sea Power)是海的權力 (Power of the sea)不屬於任何人，而僅當人們知道如何利用此種權力時，海才會把此種權力賜與他。

3 鈕先鍾，《西方戰略思想史》（台北：麥田，1995 年），頁 394-401。

漸趨匱乏的 21 世紀，海洋在國家發展戰略中的地位也越來越重要，主因是各國為維護海洋權益而引起的國際爭端日益頻繁也備受國際間關注，所以海洋安全環境至今已起了根本性變化，海洋不再僅僅是帝國主義時期其商品輸出和掠奪資源、擴張殖民地的通道，它正成為人類日益賴以生存和發展的資源寶庫。海權之爭已經成為國際戰略競爭的熱點，尤其是位處於亞太地區具有獨特地理環境的我國周邊海域，這其中包含了島嶼主權爭端、專屬經濟區和大陸礁層等海域劃界衝突，但在這些爭端上周邊各國尚能以相互克制、和平解決方式取代大規模軍事衝突，並且另以海上執法力量取代軍事力量來降低軍事敏感性，但是傳統的海權理論主張並未因此而消退，前蘇聯海軍高希可夫元帥（S.G.. Gorshkov）就曾指出，海權獲得與國家生存發展息息相關，因此當今國家海權的發展必須要包含「海洋資源的利用」、「商、漁船隊的規模」以及「籌建配合國家發展需要的海上武力」。[4]所以海權的運用仍為現今沿海國或島嶼國生存發展的關鍵。

自1982年版聯合國「海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea）」通過後，世界各國開始調整對海洋事務的觀念，重視的議程也有所轉變，改以強調新的海洋安全議題，包括：海洋秩序維護、海域劃界、海上犯罪、海洋環境保護、以及海洋生物資源保育與管理等，從此一個安全的海洋環境成為全球人類生存發展的重要課題，[5]海權亦從傳統的 “控制海洋的能力”，轉變為“利用海洋的能力”。[6]另外在聯合國海洋法公約締約國會議通過之SPLOS/72號決議規定，各沿海、島嶼國欲主張200浬以外之大陸礁層，必須在2009年5月12日前，向聯合國大陸礁層界線委員會提交相關科學與技術佐證資料，以做為主張之依據，因此各國於實踐海洋法所賦予之權利上將使海域紛爭再起，海權問題自然成為國際間關注的焦點。

由於全球化的影響，個別國家對於前述各項海洋安全議題，已無法獨自處理，國際間如何發展在海洋安全議題的合作、防止國家或非國家行為者控制與影響區域內的海上運輸線以確保各國經濟安全，逐漸成為跨國合作的重要議程之

---

4 高西可夫（S.G. Gorshkov），《國家海權論》（*The Sea Power of the State*），朱成翔譯（台北：黎明文化，1985 年）。

5 行政院海洋事務推動委員會編，《2006 海洋白皮書》（台北：行政院研究發展考核委員會，2006 年），頁 6。

6 Eric Grove, *The future of sea power*（London: Routledge, 1990）, 3-10.

一。海洋安全議題因受到大國勢力左右的影響，原本就已經相當繁雜，其所牽涉之範圍也非常的廣泛，尤其包括傳統的、非傳統的安全威脅，而這些威脅有的是因為自然因素而造成，有的則是人為因素所造成。2005年9月美國發布《國家海洋安全戰略》(The National Strategy for Maritime Security)，該檔就指出來自海上安全的威脅包含「他國使用或支援使用大規模殺傷性武器對美國的攻擊、恐怖主義、跨國犯罪和海盜、環境破壞和海上非法移民等」，[7]這些都是影響人類生存發展的安全威脅，可見海上安全是全球性之共同安全。從新現實主義派的觀點來看，要強化與維護海洋安全，只有國家這個主體才能夠擔負這樣的責任，國家仍是主要的行為者，國際社會雖能在海洋安全議題上相互合作，但涉及到傳統之國家利益，各國仍將以維護國家主權來衡量。[8]

從我國的地緣來探究，臺灣本身為一典型的海島型國家，四面環海，海岸線長達1,700餘公里（含離島），並有85個島礁，內水、領海及鄰接區面積129,783萬平方公里（不含金門、馬祖、南沙太平島），是領土面積的3.6倍，[9]戰略位置居於東亞和西太平洋地區的中心，是西太平洋上的一個重要交通樞紐，是亞太地區的航空運輸和海上運輸的中心，從俄羅斯遠東地區、日本、韓國、中國大陸東部沿海地區等通往東南亞、印度洋、太平洋東端及中東、歐洲等地的海上的交通線大多通過臺灣海峽，這一優越的交通條件，為我國發展以對外貿易為主的海島外向型經濟提供了重要基礎，海上航運自然成為我國重要命脈。然而我國地理環境的特殊性及政治現實，周邊海域分別與日本、中國大陸、菲律賓等國家重疊，造成我國專屬經濟海域（Exclusive Economic Zone, EEZ）無法劃定；加上兩岸未能結束敵對狀態，且又與日本、南海諸國有島嶼領土爭端，因此我國目前所面臨的安全威脅又比其他亞太國家要高，該區域如果發生衝突，未來受到影響者將不止我國，整個亞太地區安全環境都會受到嚴重衝擊。

進入 21 世紀的今日，用和平與對話的方式來解決爭端是當今現代國家優先選擇的不二法門，國家海上第一線武裝力量「海軍」的角色主要是因應軍事作戰，如果動用海軍來處理海上非軍事面向的問題時，衝突非但不能化解，反而將可能

---

7 The White House, *The National Strategy for Maritime Security*, Washington, DC, The White House, September 20, 2005.

8 倪世雄，《當代國際關係理論》（台北：五南，2003 年），頁 217。

9 行政院海岸巡防署編，《2010 臺灣海洋》（台北：行政院海岸巡防署，2010 年 5 月），頁 22-28。

引發戰爭，但是海權的確保與伸張，對國家海洋事務的發展至關重要，然而我國海域面臨的安全威脅又相當複雜，因此要能維護國家海權的伸張又可降低軍事衝突的可能性，擁有一支足以擔負起海域執法任務、確保國家利益卻又不帶軍事色彩的海上武力是不可或缺的，所以強化我國海上執法能量是當今維護國家海權的最佳方式。因此，欲加以分析研究，首先便要釐清當前海權思想與我國海洋政策之取向以及如何強化我國海上執法能量來提升國家海洋實力，所以本文的研究動機有下列幾點：

（一）海上安全為我國家安全議題中重要的一環，因此必須要瞭解兩者間關係的重要性，從而探討我國對於維護海洋安全的能力。

（二）臺灣四面環海，並控制西太平洋海域的數條重要航道，我國的重要能源與資源需求都必須仰賴海上，任何來自區域內的傳統或非傳統安全所造成的威脅，都將嚴重衝擊我國家生存與發展。在冷戰結束後近20年的今日，傳統軍事衝突已大為降低，然而從國家海權角度來檢視，要建構良好的海上安全環境仍須有賴強大之武裝執法力量，本文也將我國與亞太周邊國家在海洋安全的能量及實踐上作比較，探討我國海權實踐的優勢與劣勢。

（三)對我國而言，臺灣地處東亞航運要點，隨著國際脈動及全球化之發展， 我國政府就更應正視國家海洋安全重要性，透過與美國強化非軍事（如國際反恐、反武器擴散、貨櫃安全倡議）等面向之實質合作，再由雙邊合作模式逐步拓展為區域多邊合作模式，包含反恐情報合作、海運安全、海上巡邏等事宜，也就是透過「共同安全（common security）」與「合作安全（cooperative security）」的形式持續與周邊國家建立對話並與發展合作關係，增加我國在國際上之能見度，表達臺灣對國際與區域海洋安全相關議題的態度與立場，提升我國國際地位。

（四）在全球海洋安全環境的快速變化，應評估與我國家生存發展息息相關的安全議題進行結合（如海洋劃界與領土衝突、漁權爭議、海洋資源開發與探勘及海上犯罪等），進而提出符合我國國家安全與區域安全需要的海洋安全政策，最後強化海上執法能量，統合相關資源與進行相關演練提升整體海洋實力，以確保我國海洋權益。

二、研究目的

時間回顧至2008年6月10日，我國海釣船「聯合號」於釣魚台群島海域遭日本海上保安聽巡視船撞沉，我國政府發表了聲明，表示「釣魚台列嶼是中華民國領土，我國堅持維護釣魚台主權的決心從未改變，也決不改變」，旋即再度引發兩岸「保釣運動」。本事件突顯出我國與日本長久以來的領土爭議，其中主要原因是為東海海域除了有豐富的漁業資源外，還蘊藏著豐富的油氣資源。1966 年聯合國亞洲及遠東經濟委員會曾對包括釣魚台列嶼在內的我國東部海底資源的勘查，得出的結論是，東海大陸礁層可能是世界上最豐富的油田之一，釣魚台附近水域有可能成為“第二個中東”，[10]其估計油氣儲量超過77億噸，這個調查對於日本及中共來說，當然具有相當重要的戰略意義，因此日本控制釣魚台，除可以佔有大片海域資源外，也可控制中共的南北海上交通運輸線。我國雖然對上述海域亦宣稱有擁主權，但是因為政治因素以及護漁能量的不足，使得我國無法確實維護海洋權益。除了相關類似爭議，我國周邊海域也經常多次遭到中共或外國海測船入侵從事非法監測，據統計自2009年6月以來至今已發生近20次，加上從海上走私大批槍械、非法入出國及我船舶遭海盜挾持等海上犯罪事件未曾停歇，我國應提出具體維護海上安全的有效作為，以確保我國家安全。因此本文的研究目的可歸納為以下幾點：

（一）在遼闊的海洋領土上，我國在維護海上安全的能量是否足以因應各種威脅？（二）我國的政治地位特殊，在海權的實踐上與周邊國家採取對話與合作的可能性有多少？（三）在周邊國家紛紛從事海權擴張的同時，我國應有哪些對策？

第二節 概念界定與文獻探討

一、概念界定

什麼是安全（Security）？又什麼是海上安全（Maritime Security）？海上安全對我國家安全來說具有何種意義？要研究海上安全，就必須要對海上安全這個名

[10] 劉豔，〈從中日東海之爭談我國海洋權益的維護〉，《海洋法苑》，2 期（2006 年），頁 78。

詞做個界定。安全（Security）所詮釋的內涵多與外在的國防安全與內在的社會治安有關，主要是用在對國家社會整體的安全事項範疇。然而安全的定義究竟為何？國內學者莫大華認為“安全”一詞是個模糊性符號，安全的定義包含了各種涵義。但基本上，安全是有秩序的人類存在的基本前提，人類採取預防性措施來對抗危險是自然的。在安全研究層次上，莫大華認為國際間對於安全的研究區分為“軍事面向”與“非軍事面向”兩個層面，軍事面向是以傳統安全研究為重點，主要探討國家面臨的軍事威脅；而非軍事面向則包含了環境、能源、經濟、資源、政治、文化、生態、人類安全等，都是安全研究的重點。[11]學者趙明義所著《國家安全的理論與實際》認為個人安全為一切安全的起點，國家安全是一切安全的核心，社會安全是個人安全的擴大，國際安全是國家安全的延伸，而人類安全則是安全發展的最高境界。安全本身是一個無法分割的整體，同時也是不斷向外擴延的圓。大陸學者徐質彬在《海洋國土論》一書中，提出安全的概念就是一個實體或系統在內外威脅以及不可預見、難以預測的因素作用下生存和發展能力的穩定狀態，主要包括主、客觀兩個方面：客觀上不存在威脅，主觀上不存在恐懼，如果沒有安全威脅，恐懼就沒有必要。[12]

而安全對於國家這個行為體來說其意義為何？從國際現實主義下的國家安全概念來看，主要包含國家免於外來的軍事入侵，再加上經濟性和政治性的壓制或脅迫，及關切領土完整和政治獨立自主等議題，其中經濟、貿易、社會等領域皆配合國防、軍事、外交政策，也就是說非軍事政策均須以支持國家安全戰略及強化國防軍事安全為主要目標，要尋求安全就必須要獲取權力。西方現實主義代表肯尼斯・華爾滋認為權力不是目的，而是維護國家安全這一個最高目的手段，國家最終目標就是追求安全。[13]

國內學者趙明義在國家安全定義上區分為廣義與狹義兩個意義：（一）廣義國家安全：國家能適時有效運用其政治、經濟、軍事、外交、情報等手段，以充實國家力量，提高國家地位，拒抗外來威脅；（二）狹義國家安全：國家運用國防軍事力量，捍衛領土主權，保障人民福祉，消除外來威脅與防制敵人的襲擊與

---

11 莫大華，〈安全研究之趨勢〉《問題與研究》，35 卷 9 期（1996 年 9 月），頁 61-69。
12 徐質彬，《海洋國土論》（北京：人民，2008 年），頁 347-348。
13 倪世雄，《當代國際關係理論》（台北：五南，2003 年），頁 185。

政策。[14]

對於近代國家安全而言，國家或社會面對的安全威脅，並不限於外來軍事威脅，尚包括大自然所產生天然災害或者是人為侵害所引發的後續衝擊等，總之國家安全的概念所包含的面向應涵蓋國家發展、社會福祉、人民生活等領域，及可能對其產生不利影響的外來或內部人為以及自然因素。換言之，傳統上以軍事為主的國家安全概念其內涵已有所轉變，不再侷限於軍事範疇，而係向外擴展，並兼顧經濟、政治、族群、科技、環境健康等非軍事面向，朝向綜合性安全概念發展，所謂「綜合性安全（Comprehensive Security）」是冷戰結束後才出現的概念，其面向包含了非軍事因素，例如前面所列舉的經濟、社會、環境、資訊、健康及恐怖主義等範疇。「綜合性安全」概念具有三種特性：（一）承認一個相互依賴的國際體系中，國家追求與維護安全的能力受到限制；（二）承認當前國際社會所存在的安全問題存有高度的複雜性，國家安全威脅大多來自於非傳統安全因素；（三）跳脫傳統上使用嚇阻的方式，改用建設性預防的政策，創造出安全的環境。[15]

海上安全（Maritime Security）的意義如同國家安全般，因背景及運用範圍的不同，並無普遍性接受（universally accepted）的定義，從狹義的觀點來看，“海上安全”包含了「直接來自海上對國家領土所造成的威脅」，[16]如海上軍事衝突、海上恐怖主義、海盜、武裝搶劫等海上犯罪、海上走私與偷渡及非法捕魚等事項；而大陸國際法學者陳海波則將“海上安全”界定為「個人、國家在海上的活動、權力與利益不受外來力量的侵害或遭遇風險，以及海洋環境不受侵害或遭遇風險」，他認為國家安全、個人安全與環境安全無法分割，“海上安全”也應是如此，因此我們可視為廣義之解釋。但是“海上安全”無論從海權理論、定義以及內涵與範疇仍然缺乏一種明確的界定。大陸學者認為：海上安全主要是個人或國家在海上的活動，權利與利益不受到外部政府或非政府力量的侵害或遭遇風險；海上安全已經擴大了國家安全的外延，一個國家要真正維護國家的安全應重視海

---

14 趙明義，《國家安全的理論與實際》（台北：時英，2008 年），頁 15-19。

15 David Dickens., *No better Alternative: Towards Comprehensive and Cooperative Security in the Asia-Pacific*（Willington: Center for Strategic Studies,1977）, 17-18.

16 陳泰廷，〈淺論海上保安內涵與範疇〉《海巡雙月刊》，39 期（2009 年 6 月），頁 37-38。

上通道、能源供給和公海航行的安全。[17]檢視國內、外官方文獻，在「2008年聯合國祕書長與海洋法報告」中，雖然提到海上安全並無全球一致性、普遍性接受的定義，但是其內容將海盜與武裝搶劫船隻、恐怖份子行為、小型武器販運與大規模毀滅性武器擴散、海上毒品麻藥交易、偷渡與人口販運、非法或不受規範捕魚及破壞海洋環境等議題列入報告內有關海上安全之章節；我國「2006海洋政策白皮書」內提到：臺灣由於地理環境的特殊性以及地緣的位置，臺灣的國家安全與海洋是密切相關的，海洋不但是國家安全的重要緩衝空間，也是維護國家安全的屏障與門戶；「2009年國防報告書」也將海洋列入安全議題內，其中包括了海洋資源以及海上運輸安全。[18]因此，從以上也可以瞭解到海上安全與國家安全之關聯性；「2009年海巡白皮書」以海域執法、海事服務與海洋事務列為核心任務，雖然對於海上安全並亦無明確之定義，但從執行事項來看，海巡署兼具海域執法以及維護領土主權的功能，與我國永續生存與發展息息相關。

海上安全能量，顧名思義，包含了軟、硬實力的建構，在軟實力層面應納入（一）法律面：海上安全的維護應有完整法律的授權。（二）政策面：需有一套統合之運作機制與海洋戰略的指導；（三）外交方面：應與國外相關維護海上安全之機關建立業務聯繫與友好訪問。硬實力則為各種維持海上安全的設備，諸如艦艇、武裝、執法裝備、人員培訓等以及落實行政作為。

綜合觀之，隨著我國以及國際間對於海洋環境的日益關注，我國海上安全對於國家安全意義來說，包括了傳統與非傳統安全的「綜合性安全」，海上安全與我國國家安全密不可分。明朝鄭和對於海洋的重要性也清楚的認識到：“欲國家富強，不可置海洋於不顧。財富取之海上，危險亦來自海上。一但他國之君奪得南洋，華夏危矣”。因此本論文認為“海上安全”的意義就是“透過外來力量的威脅，侵害我國領土主權並影響我國社會生存與發展之一切海上行為”；而為維護、抵抗前揭事項所投入之軟、硬實力則稱之為海上安全能量。

二、文獻檢閱

臺灣地理環境是一個典型的海島，因此要探討我國的海上安全，就必須從地

---

17 楊明杰編，《海上通道安全與國際合作》（北京：時事，2005 年），頁 8-13。

18 中華民國國防部編，《2009 中華民國國防報告書》（台北：國防部，2009 年），頁 32。

緣戰略上來看我國海權以及獲取海權的海洋政策與達成目標的海上能量。由於海權的論述主要由西方學者所提出，因此本文研究的論點主要從西方有關書籍、著作，並輔以我國傳統戰略思想有關海權思惟部分作為依據，以學者的觀點切入，探究我國海上安全實踐上的利弊得失，期能對本論文在命題界定、問題釐清及資料蒐集等方面有所助益。本文引用之文獻分析探討如後。

（一）西方海權與地緣戰略思想

自古以來人們對有關海洋安全問題的研究大概可以追溯到古希臘時期的亞裏斯多德（Aristotle）或是百餘年前的拉采爾（Ratzel）的「政治地理學」，是人類政治與自然環境的相互認知關係的啟蒙，自 15 世紀以來，隨著海洋探險、新大陸的發現、殖民擴張、帝國主義與海上爭霸的興起和海軍戰略的運用，人們開始對海洋利用及海權問題產生了濃厚的興趣，對於海洋在國家安全發展和全球戰略中的作用，西方學者馬漢（A.T. Mahan）、麥金德（Halfold Mackinder）、史派克曼（Nicholas J. Spykman）和科恩（S.B. Cohen）等人都進行了探討。他們都關心海洋位置和地理、空間等因素在大國爭霸過程中的意義，而其中又以馬漢的理論最為系統，在海權理論上被公認為是海洋戰略的權威性著作。

曾任美國海軍學院院長的馬漢在「海權對歷史的影響」一書中，有系統地闡述其海權理論，馬漢在分析了近代列強海洋爭霸的歷史後得出結論“控制海洋，特別是控制具有戰略意義的狹窄航道，對於大國的地位至關重要。”他認為，海洋的機動性是國家權力的重要組成部分，“獲得海權或控制了海上要衝的國家，就掌握了歷史的主動權”。[19]馬漢海權論主要是從軍事上的觀點來分析，其中包括以下幾個方面：1、關於一個國家實現海權的要素，包括了：地理位置、天然良港、領土面積、人口數量、民族性與政府體制。2、海上力量應視為一個整體的力量。包含了商船隊（海上運輸與貿易）、海軍（海上武裝力量）與相應的基地設施。3、控制海洋與海上交通線是國家海洋政策和海軍戰略的主要目標。控制了海洋，就能確保本國的海上通道不受幹擾。4、取得海權最主要的力量就是海軍以及有效的海軍戰略。5、以海圍陸。主張海洋國家要控制歐亞大陸邊緣地

[19] 馬漢（A.T. Mahan），《海權對歷史的影響》（*The Influence of Sea Power upon History*），范利鴻譯（西安：陝西師範大學，2007 年），頁 22-38。

帶，（主要是針對當時的俄國是位居於海權與陸權國家對抗的中心位置）。[20]喬治・莫德爾斯基（George Moderski）和威廉・湯普森（William R. Thompson）以馬漢的研究為基礎，在研究了海權和全球政治之間的關係後認為，海軍佔據優勢，不僅能夠保衛海上交通線，還能保持過去通過戰爭所確立的優勢地位。“要想擁有全球性的強國地位，海軍雖然不是充分條件，但卻是必要條件。”他們甚至指出，海權是世界政治的重要組成部分，海權問題關係到整個國家安全以及國際安全體系。[21]

前蘇聯海軍元帥高希可夫在其著作「國家海權論」指出，海權構成要素主要包括為：1、國家研究開發海洋和利用海洋財富的可能性；2、商運與捕魚船隊滿足國家需要的能力；3、以及為了維護國家海洋利益的海上武力。而綜合控制海洋的方法和保障國家利益的方法加以合理的歸併，即構成國家海權。他認為國家海權的要旨，是從整個國家利益作想，如何對世界海洋做最有效的利用，取決於一個國家的經濟和社會發展所達到的水準，及其所追求的政策而定，同時也包括國家不受來自海上威脅的能力，因此，海洋對國家安全的威脅越大，則海權在這方面所擔負的重要性也越大。然而他也特別指明，將武裝力量列為海權的必要條件是因應國際因素，主要是以美國為首的西方帝國主義利用其海權力量作為侵略政策的工具，所以高西可夫認為在社會主義國家的海權與歐美國家的海權思維在認知上有所不同，他表示歐美國家的海權思維與海軍實力並無二致，主要是做為統治世界工具之一，而社會主義國家的海權則是發展國家經濟所不可或缺的手段，發展武裝力量是維護國家海洋利益。[22]

與海權持相反意見的是英國學者麥金德在「歷史的地理樞紐」一書中強調“陸權”的重要性，提出了“大陸心臟說”。他的三段式名言是“誰統治了東歐，誰就能控制大陸心臟；誰統治了大陸心臟，誰就能控制世界島嶼；誰控制了世界島嶼，誰就能統治世界。”他認為人類歷史就是陸上勢力與海上勢力的鬥爭史。[23]但是筆者認為陸權論觀點太過侷限性，畢竟陸上有天然地理環境阻礙，影

---

20 程廣中，《地緣戰略論》（北京：國防大學，1999 年），頁 40-41。

21 李昌新，〈海權與國家安全東南亞海上衝突與合作研究〉（暨南大學法學與國際關係研究所，博士論文，2006 年），頁 12-13。

22 高希可夫（S.G.. Gorshkov），《國家海權論》（*The Sea Power of the State*），朱成翔譯（台 北：黎明文化，1985 年）。

23 麥金德（Halfold Mackinder），《歷史的地理樞紐》（*The Geographical Pivot of History*），林

響其通過性，而海洋通過性良好，運輸與貿易能量較陸上更佳，再加上陸權國家對進出海洋的通道易遭受封鎖切斷，例如俄羅斯黑海艦隊欲進入大西洋就必須通過土耳其扼守的海峽，通過海峽後又必須進入各沿海國所控制的地中海。因此沿海國與島嶼國在控制海洋具有其地理上優勢。

史派克曼在其「和平的地理學」中，認為麥金德的大陸心臟說無論在資源、與交通上都存在不利的因素，只有位於大陸和近海之間的邊緣地帶在全球戰略最為重要，因為在這地區具有緩和大陸與海洋勢力衝突的作用，因此他也提出了誰支配著邊緣地區，誰就能控制歐亞大陸；誰支配了歐亞大陸，誰就能掌握世界命運。所以“邊緣地帶論”也就成為冷戰時期美國對蘇聯實行遏阻戰略的主要理論依據。因為封鎖、遏阻的周邊是由一些關鍵的島嶼鏈組成，尤其是在亞太地區。冷戰結束後，蘇聯解體，中共因改革開放取代蘇聯崛起，其整體國力與軍事力量的提升，中共將從近海戰略走向藍水戰略，而此舉將挑戰了美國在亞太地區的利益，“邊緣地帶論”再次使海權問題受到海洋國家的重視。

（二）我國海權與海洋安全的戰略思維

綜觀我國古代歷朝各代雖都重陸輕海，但對於海洋並不陌生，自先秦時期便有航海紀錄可循。而唐朝時代，造船工業開始興盛，到了宋朝時期中國航船便已經從東北邊的日本一直到南方的印尼等地進行商業行為。而我國首次有明顯海權戰略思維的出現，始於明成祖永樂三年 6 月 15 日（西元 1405 年 7 月 11 日）的鄭和率領史上最大的艦隊出使西洋，且前後共七次歷時 28 年的壯舉。鄭和艦隊主要用於執行和平任務，包括立碑、蒐奇與貿易等，並協助南洋諸國剿平海盜、平定內亂及維護海路安全。[24]但這場中國最初的海權實踐隨著鄭和的死亡而劃下句點，中國又重回重陸輕海的政策。鄭和的主要海權思維主要包括下列各點：[25] 1、海洋開放意識。前後七次的出使西洋，遍訪 37 個國家和地區並遠達非洲東岸，將中國的儒家文化藉由海洋傳達到世界各地，推動了華僑在南洋的發展。2、海洋財富意識。利用海洋有效擴大經商與對外貿易。3、海洋主權意識。透過航海

爾蔚譯（北京：商務印書館，1985 年）。

23 普萊斯考特，王鐵崖、邵津譯《海洋政治地理學》（北京：商務印書館，1978 年）。

24 鈕先鍾，《中國戰略思想新論》（台北：麥田，2003 年），頁 341-345。

25 徐質彬，《海洋國土論》（北京：人民，2008 年），頁 64-66。

將中國國家實力展現其外交作為，使外國使節及國王前來朝貢明朝皇帝表示敬意。4、海洋安全意識。在海權實踐上，除了有外交、貿易等作用外，鄭和也看到海洋對國家安全所構成的潛在威脅，如果失去海上控制權，將給國家帶來災難。鄭和下西洋是中國海洋史上最可貴的經驗，而中國直到清末時期才再度體認到海權的重要性。由於西方工業革命，帝國主義打開了中國長年的鎖國政策，此時清朝認知到西方的「船堅砲利」將是中國生存的重大威脅。清朝思想家魏源在「海國圖志」中提出了“師夷長技以制夷”的方略，主張設立造船廠和火器局，同時採取西方先進的海軍學術與訓練方法，並將海軍部署於海防要地。大臣左宗棠對於中國海防洞開的危機也提出了若干相同看法：1、中國必須儘快建設一支足以與西方各國抗衡的強大海上力量；2、強調建設海防的關鍵是發展自己的造船業，並認為造船業是增強海上力量的基礎；3、強調保衛海防的關鍵是要控制海防戰略要地，其中他把臺灣視為進入東部七省門戶和海防的鎖鑰之地。

自民國起，國父孫中山先生雖體認我國海權之重要性，然而以當時中國的工業落後，國力基礎更本無法從事建設海軍、造船工業的財政負擔，之後日本侵略中國，整個大陸沿海一帶均悉數落入日本控制與封鎖，遑論發展海上武力對抗，造成整個戰略思維退回至陸權主義。抗戰結束後國共內戰又起，國民政府退守臺灣並實施戒嚴，海上再度封鎖，我國海權則因冷戰開始而受到美國控制，因此我國自解嚴以前並不重視海洋的原因主要受外部強權所影響。

兩岸自分治以後，海上安全思維大致上殊途同歸。大陸學者對於海權的思維偏重於傳統安全方面的論述較多，主要是強化近海防禦，以維護海洋權益為主要範疇。主張突破邊緣地帶的「以海圍陸」戰略，並朝向「藍水戰略」作發展，目標主要是抗拒美日的圍堵與競爭，並謀求臺灣這個鎖鑰之地。大陸學者張耀光的「中國海洋政治地理學」從地理學角度，系統論述中國可管轄的海域範圍、中國海洋權益的維護。基於地緣政治與地緣經濟的密切關係，他提出在海陸經濟一體化思想指導下，應加強“邊緣地帶”與“破碎地帶”之間經濟聯繫與合作。即以邊緣帶為軸線，主張中日合作為基礎，中共將在亞太的經濟發展起著重要的推動作用。學者季國興就中共沿海的海事管轄爭端的公平解決進行了探討。上海社科院亞太所東南亞室的蔡鵬鴻主任以系統研究方式，探討爭議海域的共同開發管理模式。學者張景全教授考察了日本海權觀及其海洋戰略的演變過程，從日本的角

度來探究，認為日本正經歷從傳統海權觀和海洋戰略向新的綜合海權觀和海洋戰略的轉變，這一過程帶有過渡的雙重性和不確定性特點，這對中共的和平崛起和邁向海洋強國提出了挑戰。還有大陸學者從國際法的角度對於藍海諸島的海洋法律地位爭端及南海各國海權主張進行了分析論證。此外，還有學者就冷戰後中共海上實力和使命的變化進行了研究，並提出了建造航空母艦抗衡西方海權，以維護中共海洋利益。

我國海權思維主要仍是以軍事考量為出發點，除了海洋領土爭議外，主要原因當然是中共軍事威脅。儘管兩岸隨著經濟、文化與社會交流日趨頻繁，然而在政治上卻是相互缺乏互信基礎，中共始終未曾放棄統一臺灣。但是反觀我國學者對於海洋事務上研究範圍並不限於傳統軍事觀點，反而在各種層面上有更豐富的研究，例如非傳統安全領域、經濟利用（海洋資源探勘）、海上交通安全、海事搜救、海洋權益（漁權）等等，相較之下對於海上安全的研究更多的強調和平利用、降低軍事色彩並以經濟發展與經濟安全為主要方向。

學者翁明賢認為海權與國家安全戰略息息相關，他提出建構我國海權新思維：1、我國做唯一個海洋國家，就必須先倡導海洋文化，增進海洋利益的認識，建立國家海權能量；2、在海上安全戰略方面，經由海權思想的指導，與國家戰略結合，明確律定海上安全戰略目標；3、在海洋政策上，在海上安全戰略規劃下，將海洋資源與相關海洋行政機制整合；4、在海上武力方面，建構符合臺灣海洋有效性戰略相應的海上武力；5、依全球安全環境變遷與國際發展，制定當前國家戰略目標與原則，以為臺灣發展海洋戰略依據；6、研訂中央單位的海洋事務專責機構以統籌規劃海洋政策；7、加強臺灣造船工業營運及能量，使其能為海上武力建設奠定基礎，充分支持海洋戰略。是我國研究該領域中較具完整的論述。

學者邊子光在「海洋巡防理論與實務」認為現代國家海權的意義乃是國家對於控制海洋戰略目標所可運用的整體力量。建立海權的要旨在於獲得制海，現代制海的意義並非只絕對行動，而是確保某時某地對海洋做某種程度的自由運用，並阻止敵人使用。強調建立海權不應只限於建設海軍，不論是一個國家的漁業、航運、海洋科技與工程發展都與海權息息相關，並認為海巡力量（海上執法機關）也是海上實力的一部分。因此該著作也是主張強化海域執法，降低軍事敏感性的

論述。在非傳統安全方面研究如學者蔡裕明〈海上恐怖主義與臺灣海上安全〉[26]一文認為當今海洋安全問題，尤以恐怖分子或海盜對我海上安全最具威脅，並概要說明恐怖組織發動海上恐怖攻擊能力的狀況，其對我國海洋安全能力建構上提出建議與方向：1、更加關注國際相關海事安全作法、與他國簽訂協議進行反恐合作演練；2、兩岸開放三通後，中共可藉機進行滲透及情搜任務，我國應謹慎強化海上執法工作；3、研發新型反恐科技；4、成立海洋單一專責機關；5、加強國際合作；6、對旅遊景點擬定防範措施及應變作為；7、兩岸反恐合作。學者汪毓瑋編著「國際重要恐怖活動與各國反製作為大事紀」主要是從恐怖主義活動及各國防制恐怖主義政策上做系統整理，並特別將「海上恐怖主義」單獨提列說明與界定，可看出汪博士認為現今國際間海上安全問題主要是恐怖主義發展的另一個選擇。[27]

在經濟全球化的今天，海洋不僅僅是國際貿易和交往的通途，而且是人類日益賴以生存和發展的資源寶庫。海權具有了多層的涵義，海洋國土、海洋權益等新時代的海洋觀念，已經完全更新了舊的海洋觀念。然而，目前學者對於現代海權的概念仍存在不同的解釋，但是都主張要強化海上力量以維護我國海洋利益，所以相關文獻對於後續的研究上都非常具有參考價值，因此對於在本論文所探討的海上安全能量議題上具有莫大的啟發性與幫助。

第三節 研究範圍與研究限制

一、研究範圍

冷戰結束後，傳統安全與非傳統安全所構成的“綜合性安全”不僅關係到一個國家的安全利益，也影響至區域乃至於全球的穩定與發展，因此各種安全議題也不斷被提出討論，而本論文主要是從海權的觀點來研究我國維護海上安全能量的優勢及劣勢。然觀諸國內相關學術著作，海權之探討又幾乎以軍事層面進行研析，尤其是海軍的能量，鮮少以海域執法機關的角度來詮

[26] 蔡裕明，〈海上恐怖主義與臺灣海上安全〉，恐怖主義與國家安全學術研討會，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2008 年 12 月 15 日。

[27] 汪毓瑋，《國際恐怖活動與各國反制作為大事紀》（台北：幼獅，2006 年），頁 9-10。

釋海權，因此筆者試著從“非軍事”面向來分析、比較我國與周邊國家海權實踐上的能量，為免所涉入之議題過於廣泛而失焦，因此設定研究範圍如以下幾點：

（一）時間範圍：

主要是從「911事件」後至今為主要範圍，「911事件」是冷戰結束與恐怖主義興起的分水嶺，也是跳脫傳統軍事思維進一步探究非傳統安全的問題，這段時間也是國內外學者研究的重心，具有相當多的資料可供參考，因此本文將置重點從2001年「911事件」發生後迄今的時間點來研究。

（二）空間範圍：

本文既然以「海上安全」為題，研究之空間範圍當然以我國臺灣周邊海洋及所牽涉鄰近之國家為主，地理上包含北方海域，如中共、日本與韓國及其海域；西面為臺灣海峽；南面以南海為主要範圍，包括南海諸國及麻六甲海峽，並將在此區域的大國勢力納入探討。

（三）議題範圍：

我國既為海洋國家，海上安全對國家安全來說相當重要，但海上安全的研究層面包含了「傳統與非傳統安全」，諸如本章第二節所列：海域領土主權維護、海上犯罪、海洋資源利用、海洋環境保護及海上航行與交通安全等等事項，涉及的議題相當廣泛、複雜，卻又都相當重要，但本論文就其中「海洋領土爭議」、「漁權爭端」、「海域資源開發與探勘」及「海上犯罪」四項議題，主要是因為這些議題對我國國家生存與發展具有直接的影響，有必要作系統化的分析與探討。

本論文係以海域執法作為研究海權之出發點，主要以我國「行政院海岸巡防署」之能量來探究我國的維護海上安全實力及相關海洋事務之推展情形，因此在海軍方面，僅以其身分能否協助海域執法之任務進行探討，海軍相關武裝能量不做研究。

二、研究限制

（一）本論文從周邊國家海權的國家實踐與我國作系統性的比較，但是國際間關於海上安全事項僅能從公佈的已知資料、國際規範或官方網站上取得，原始資料

則因牽涉到我國特殊國情及各國國家安全與國家利益，機敏性較高而不易獲得的因素（如各國海洋戰略、艦艇資料等），故本文僅能以現有的資料，分析比較亞太地區各國相類似作為，來探究我國海洋安全維護的能力，此為本研究的第一個限制。

（二）個人並非法律專業人員，本研究不從法律面向來探討，主要是從歷史文獻結合實務面作研究，相關內容如牽涉到國際法問題則運用國內相關法律學者權威性著作來引證，以支撐本研究議題所論述的觀點。因此，個人的法律觀點論述較為薄弱，此為本研究的第二個限制。

（三）受限於個人專業素養及語文能力，無法大量閱讀外文資料，相關國外參考文獻在譯文時亦難免有認知上的差異，因此大部分資料將依賴中譯本，或引用國內研究該領域之學者、先進之見解，在撰寫上難免有疏漏或分析不夠深入之處，此為本研究的第三個限制。

第四節 研究方法

研究方法一般係指用來蒐集與處理資料的手段，以及其進行的程式。社會科學應該要做的是探究事實真相和解釋其原因。本論文研究方法採用文獻分析法、歷史研究法及比較研究法，說明如下：

一、文獻分析法

文獻分析法是一種蒐集資料的技術，它強調對各種文件的蒐集，並從事進一步的比對分析。本文廣泛蒐集有關「海事安全」、「海洋戰略事務」、「非傳統安全」及「國際法」之相關官方出版品、檔案檔、著作、期刊論文、報紙、雜誌與網路等資料，將其經彙整、歸納與分析，結合實務上問題作深入研究，進而探討我國海洋安全之能量及海權實踐作為。

二、歷史研究法

歷史研究法係指運用歷史之記載資料，檢驗歷史紀錄，尋求歷史事實真相，以組成一般原理之方法，在實作上包括史料之蒐集、檢驗、分析及解釋等四個主

要步驟，其特點為：在某些限度內，此種研究方法有助於我們瞭解過程、重建過去、解釋現在及預測未來。國家的海權與海洋戰略等作為，均受到環境及時代變遷的影響，本論文試圖站在客觀之立場，參考周邊國家在海權實踐上相關政策及歷年來我國維護海上安全的作為及能量之建構，加以歸納、整理、分析、比較其效能，對問題產生之時空因素及環境加以論述，進而尋求因果關係，提出因應對策。

第五節 論文架構

本論文計畫區分緒論、本文及結論三個部分、六個章節，其中第一章為緒論、第六章為結論外，本文以四章十六節分析我國海上安全問題、機制與相應之能量。各章節內容安排如後：

第壹章：緒論

包含本論文之研究動機與目的、文獻探討、研究範圍與限制、研究方法及論文架構等內容。

第貳章：我國周邊海域環境之安全現況

我國政治及地理環境因素相當特殊，因此主張200浬之經濟海域將與周邊國家水域嚴重重疊，加深我周邊海洋環境之複雜性。若要探究我國與周邊國家維護海上衝突的問題，必須先從我國海洋安全現況來瞭解。本章節將從「海洋領土爭議」、「漁權爭端」、「海域資源開發與探勘」及「海上犯罪」等四個面向來探討我周邊海域安全現況及影響我國海洋權益之程度，找出根本原因俾於下列各章研究探討。

第參章：我國現行維護海上安全之困境

我國雖然身為一個海洋國家，但對於維護海洋應有的權益長年以來未能重視，究其主要原因在於我國歷史上自古各朝皆重陸輕海，直到清末西方帝國主義入侵才始重視海洋，然而兩岸現階段敵對狀態未解除，及國際政治環境的現實，

我國無法以正常國家與周邊各國對等協商與合作對話，因此對於海上安全議題，我國不是被忽略就是被矮化，以至於無法達成實質性效果。

第肆章：亞太周邊國家維護海上安全實踐上對我國之影響

本章主要從周邊各國海權實踐上來探究對我國維護海上安全之影響，從而制定正確的海洋安全政策，建構強大的海上能量，使各國無法忽視我國在維護周邊海洋安全的能力。同時我國也可藉由本身建構的力量透過美國強化非軍事面向之實質合作（如國際反恐、反武器擴散、貨櫃安全倡議），再逐步拓展為區域多邊合作模式，包含情報交流合作、海上交通安全與打擊海上犯罪等事宜，發展合作的機會，增加我國在國際上之能見度，表達臺灣對國際與區域海洋安全相關議題的態度與立場，提升我國參與國際事務的地位。

第伍章：我國強化海上安全能量之策進

本章藉由「海洋領土爭議」、「漁權爭端」、「海域資源開發與探勘」及「海上犯罪」的議題探究我國海上能量應如何加以強化、精進，尤其是在海上維安力量部分，其扮演關鍵執行角色者仍為海岸巡防署及海軍，係因為這兩個單位具有維護我國海洋權益不受侵害的能量，然而我國海軍的任務以傳統的國防軍事作戰為主，而海岸巡防署主要以海域執法為主要任務，兩者間在維護海洋安全功能上如何區分主從與互補，必須從周邊國家海上執法機制來探究我國實際執行任務層面上精進作為。

第陸章：結論

總結前述各章節，分析歸納21世紀的海洋環境安全威脅與日俱增，傳統與非傳統安全在此區域相互交織著，加上聯合國海洋法生效後，周邊國家均積極從事海洋事務之推展與建構海洋戰略，而中共近期隨國力提升，其維護海洋安全能力日益強大，可能趁美國霸權衰落之際，擴張自身海權勢力進入近海甚至遠洋，國際間受限於中共壓力，我國未來仍將難以用國家名義參與各國際組織，並取得相關海洋安全各項資訊、合作及交流。我國必須以更努力的作為來經營我國的海權，建構強大的海上執法能量，與海軍共同維護我國重要海上交通要道，積極確

保周邊海域安全，對維護臺灣海上安全環境提出因應對策。

國立政治大學
National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

第貳章 我國周邊海域環境之安全現況

我國周邊海域所發生之任何事件都可能是國內外媒體關注之焦點，而臺灣也是以往冷戰時期可能衝突的熱點之一，雖然目前兩岸情勢和緩，交流頻繁，傳統軍事威脅已經大幅度降低，但是臺灣面臨的安全威脅並沒有因此而減少，主要的問題是由兩個層面所引起的，其一是歷史問題，是國際政治時空造成的；二是地理位置特性，這兩個層面相互作用的結果衍生諸多難解的問題。臺灣地理上的特點係位處於東亞邊緣地帶「花綵列島」的中心位置，[1]向北一面連接琉球群島、日本列島、千島群島；往南則與菲律賓群島及至蘇門答臘島相望，在這些列島向亞洲大陸的一方包圍著眾多的邊緣海域，如鄂霍次克海（Sea of Okhotsk）、日本海（Sea of Japan）、東中國海（East China Sea）、臺灣海峽（Taiwan Strait）、南中國海（South China Sea）、安達曼海（Andama Sea）等，由於該列島位於太平洋與亞洲大陸的交接處，因此也成為海權國家與陸權國家的跳板。從歷史來看，外來的海權向大陸伸展勢力，挑戰陸權國家，其權利投射的地區就是「花綵列島」。例如日本自豐臣秀吉時代便開始向朝鮮半島侵略，其目的當然是稱霸亞洲，直至19 世紀明治維新後，接連取得對俄國（日、俄對馬海戰）以及中國（甲午戰爭）的重大勝利，此後又為了統治亞洲的夢想而侵略中國，並發動太平洋戰爭。[2]

第二次世界大戰結束後冷戰開啟，「花綵列島」又成為美、蘇兩個陣營直接對抗、海上圍堵與反圍堵的前線，美國為有效的遏止共產主義之擴張，將該列島劃設為戰略線，並稱之為「第一島鏈」，美國將其太平洋軍力投射至該島鏈，確實發揮了戰略嚇阻之功能，也證明海權對陸權之優勢。臺灣做為該島鏈的中心位置相對於鄰國而言，掌握了相當優越的戰略價值，可惜我國並未能重視海權，致使相關權益受到損害。我國雖然是海洋國家，但因政治環境的特殊性，周邊國家與我國均無邦交關係，加上兩岸敵對狀態並未解決，因此我國在維護海洋權益上面臨諸多複雜的問題，其中就是海洋領土的問題。自 1982 年聯合國《海洋法公約》於 1994 年通過後，各沿海國、島嶼國紛紛將海域管轄權向外擴張至 200 浬的「專屬經濟海域（Exclusive Economic Zone, EEZ）」，因此臺灣周邊海域自然與

---

1 何金鑄，《世界地理》，（台北：自版），頁 23。

2 亓樂義，《從海權到河殤》(台北：雲皓，1999 年)，頁 65-68。

有關國家主張之海域相互重疊（圖 2-1），而為能有效主張我國海洋權益，我國政府於 1998 年 1 月 21 日公布兩部海洋法案，即《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》，並於隔年 2 月 10 日由行政院公布《中華民國第一批領海與鄰接區之外界線》，至此我國雖然正式向國際宣示領海主權及專屬經濟區內我國所享有之主權權利，但實際上卻有相當多的問題仍待解決，再加上全球化的今日，海洋已成為全球人類生存的重要關鍵，除了要面對傳統安全的威脅外，來自海上非傳統安全的問題更躍升為全球必須重視的課題。因此本章將檢視我國周邊海域現今所面臨的安全威脅，俾於本論文各章之研析。

國立政治大學
National Chengchi University

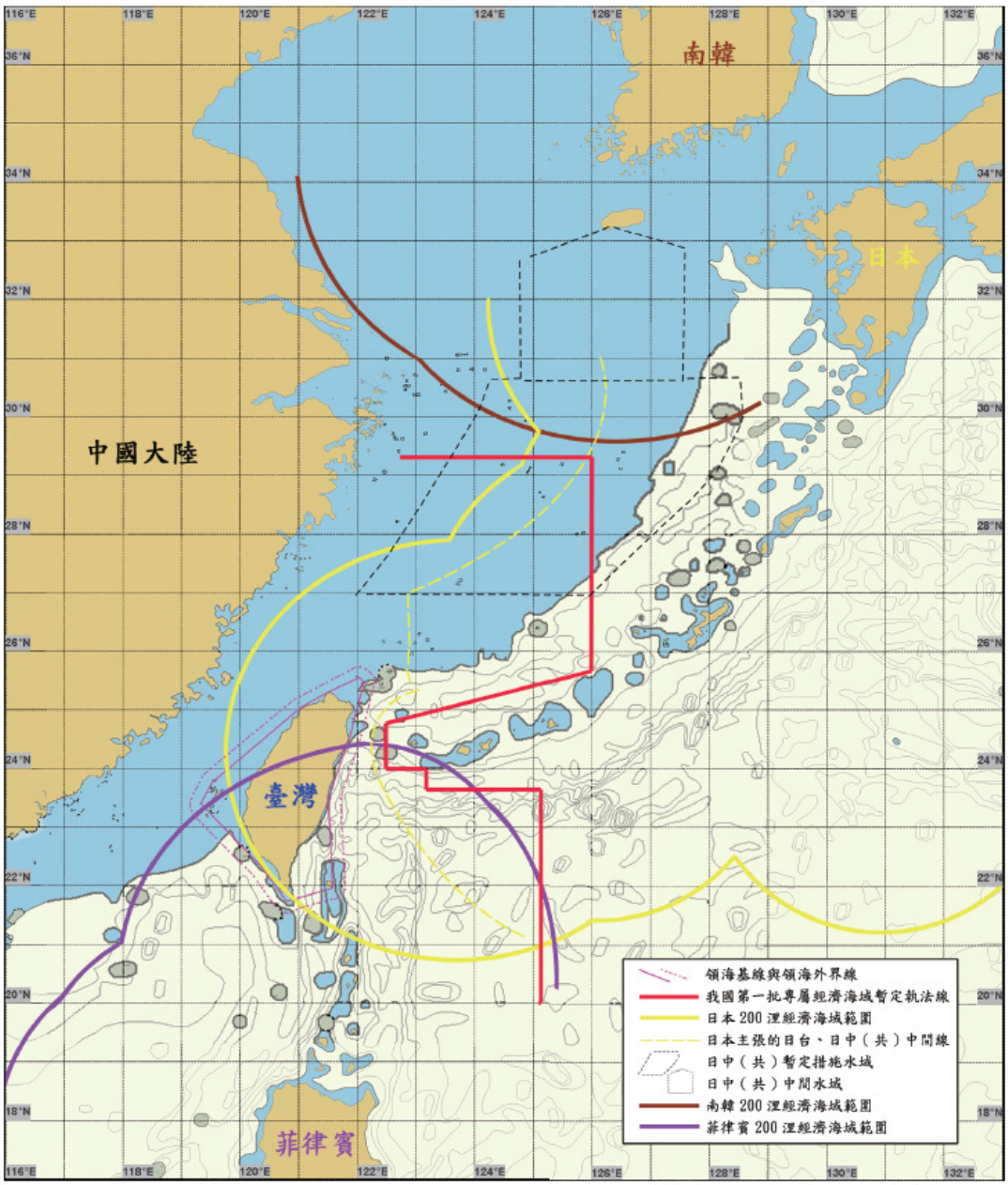

圖 2-1　我國專屬經濟海域與周邊國家專屬經濟海域重疊示意圖

資料來源：行政院海岸巡防署編，《臺灣海洋 2010》。

第一節 海洋領土爭議

從 1988 年日本“沖之鳥”礁（Okinotori-shima）的事件中給我們了一個很重要的啟示，就是水從屬於陸的這個海洋法重要概念，因此也賦予了海洋領土的意

涵，為何島嶼對於一個沿海國或島嶼國非常重要？日本海洋產業研究會編寫的《邁向海洋開發利用新世紀》中就曾指出：“島嶼在確保日本 200 浬經濟區中佔有重要位置，假如這些島嶼不存在，日本海洋經濟區只限制在四個主島海岸 200 浬水域內，其面積將從現在的約 451 萬平方公里變為 250 萬平方公里，減少 200 萬平方公里。”日本外務省也透露過，如果失去釣魚台和北方四島，日本的管轄海域將減少 110 萬平方公里，如果日本佔有釣魚台，並以釣魚島為基礎劃分東海的專屬經濟區，日本將多得 7 至 20 萬平方公里海域。[3]此外，日本為保護“沖之鳥”礁的兩個礁岩，不惜投入 3 百億日圓去養護，並使用鋼筋混凝土等人工作為去強固礁岩周圍以避免受到侵襲而破壞，其目的為的是可以獲得將近 40 萬平方公里的管轄海域。[4]然而依據《海洋法公約》第 121 條的精神，“沖之鳥”礁在海洋劃界的效力應為“零效力（Inefficiency）”，換句話說“沖之鳥”礁本身的條件並不符合 200 浬之專屬經濟海域劃界的主張。[5]姑且不論日本對於國際海洋法的觀念是否正確，但是 1982 年的《海洋法公約》的通過，確實使得全球性的藍色圈地運動興起，而我國作為海洋國家也面臨了海洋領土遭他國侵佔的問題，其中就是釣魚台列嶼以及南海諸島的問題。

一、釣魚台列嶼問題與現況

（一）釣魚台自古便是中國固有領土

釣魚台列嶼自古以來便是臺灣的附屬島嶼，全世界各種文獻記錄上，記載有釣魚台列嶼諸小島名字記錄，我國明朝的記載是目前最早的。主要原因是因為中國自從明朝冊封琉球使節起，到清末日本吞併琉球止 500 年間，中、琉之間經常有封貢使節的往返，並以釣魚台為航路指標；而中國冊封使（前後共 24 次）每次在冊封琉球回國後，向皇帝必有一次詳細報告，稱之為使錄，代表政府的正式官方文書，故應有正式之法律效力。[6]故從歷史文獻上可以將釣魚台歸屬問題分析歸納以下重點：

---

3 楊金森，〈釣魚島爭端和日本的海上擴張〉，載《中國海洋報》，1996 年 9 月 3 日。
4 〈日政府撥鉅款搶救一小島〉，《海洋世界》，8 期（1988 年），頁 6。
5 廖文章，《國際海洋法論-海域劃界與公海漁業》（台北：揚智，2008 年 5 月），頁 15-34。
6 丘宏達，《關於中國領土的國際法問題集》（台北：臺灣商務印書館，2004 年 11 月），頁 73-74。

１、在地理位置上：本列嶼靠近中國大陸，屬於臺灣的附屬島嶼之一。在地質結構上，位於大陸礁層的邊緣，與琉球群島之間有「琉球海溝」與琉球群島隔開。因此在地質上分屬大陸塊與海洋塊，亦即釣魚台列嶼屬於東海大陸礁層。[7]

２、在歷史背景上，我國最早自明朝以來，陸續有典籍文獻上文字、地籍等記載，日本及琉球對此地的記載多數引用中國文獻上的名稱及記載。清末之後，日本對釣魚台列嶼提出主張，但在時間上至少比中國晚了 400 年。

３、國家疆界是國家行使領土主權之一個界線，在此界線以內即構成一國之領土，在領土的爭執中，文獻記載具有一種很有用的目的，用以探測事實的真相。除了文字敘述之外，地圖的輔助亦非常重要，常為解釋條約時地圖的物證及工具。因其對兩國界線有具體明確的記載，故我國可用已知的地圖來主張釣魚台為我國領土的歷史事實。換言之，地圖可作為證據的一般證據資料。[8]

（二）釣魚台列嶼主權爭端

1、背景成因：1894 年中、日「甲午戰爭」，清政府戰敗，中國與日本簽訂《馬關條約》，將臺灣、澎湖及其附屬島嶼皆割讓與日本，但是並未列名釣魚台列嶼，主因是當時清政府並未注意釣魚台列嶼亦為臺灣的附屬島嶼。割讓後日本政府為便於管理，將釣魚台列嶼劃歸琉球政府（沖繩縣）管轄，地圖亦一併劃入。而釣魚台列嶼主權產生爭議最主要是由於 1945 年 8 月日本投降，第二次世界大戰結束，依波茲坦宣言，日本放棄臺灣、澎湖等島嶼主權，馬關條約當然也被廢止，釣魚台列嶼亦作為臺灣的附屬島嶼當然也應一併歸還中華民國政府。1945 年 4 月琉球群島由美軍佔領後頒布“美駐琉軍政府第 1 號布告”停止日本政府在琉球群島行使一切權利，並依據二戰前琉球政府之管轄地圖，釣魚台列嶼同時納入美國佔領範圍，[9]但並未妨害我國人民使用，我國基於區域安全理由，亦未表示異議。美軍佔領琉球之後，曾於 1946 年 1 月 29 日發布“聯合國最高司令部訓令第 667 號”，其中第三項已明確規定了日本版圖所包括的範圍，即「日本的四個主要島嶼（北海道、本州、四國、九州）以及包括對馬諸島、北緯 30 度以南琉

---

7 馬英九，〈釣魚台問題簡析〉《中國國際法與國際事務年報》，17 卷（台北：臺灣商務印書館，2005 年 11 月），頁 73-74。

8 徐熙光，《國際法與國際事務論叢》（台北：臺灣商務印書館，1995 年 10 月），頁 208-236。

9 丘宏達，《關於中國領土的國際法問題集》（台北：臺灣商務印書館，2004 年 11 月），頁 80-84。

球諸島的約一千個鄰近小島」，但其中並不包含釣魚台列嶼。[10]隨著冷戰局面的出現，美國於 1953 年 12 月 25 日發出一份美國政府第 27 號令，即關於「琉球列島地理界線」的布告。該布告稱：“根據 1951 年 9 月 8 日簽署的對日和約，有必要重新指定琉球群島的地理界線，並將當時美國政府和琉球政府管轄的區域指定為，包括北緯 24 度、東經 122 度區域內各島、小島、環形礁、岩礁及領海”。也就是說美國將釣魚台列嶼劃入琉球群島管轄範圍。[11]

1969 年 11 月 21 日，日本首相佐藤榮作與美國總統尼克森會談之後，發表聯合公報，聲稱琉球群島將於 1972 年移交日本，美國政府並以當年接管琉球群島時所根據的地圖即有釣魚台列嶼為由，準備照原接管之地圖，將釣魚台行政權一併交給日本，為此我國及中共均發表聲明：釣魚台屬於中國固有領土。因此導致日後衝突不斷的台日釣魚台衝突事件。

2、爭端顯現：1992 年 2 月，中共人大常委通過了領海法，其中第 2 條中共正式將釣魚台列入中國領土範圍，[12]日本為此提出抗議。1996 年 7 月 14 日，「日本青年社」在釣魚台的北小島上設置一座高 5 米、重 210 公斤的鋁合金太陽能燈塔。緊接著日本政府宣佈實施 200 浬專屬經濟區，並也將釣魚台劃入其領海範圍。[13]我外交部隨即提出嚴正抗議，當時外交部次長鄭文華呼籲日方應知所節制，對於日本未就此事與我國進行討論，便片面宣布實施 200 浬經濟海域，我國不能接受，並且期望臺、日雙方能以和平方式解決此一問題。

1996 年 8 月 18 日，日本沖繩縣右翼分子在 1990 年所建立的舊燈塔附近設置了長 3 米、寬 2 米的木製日本國旗，因而再次引發爭議。中共外交部發言人沈國放表示，釣魚台建築侵犯中國領土，其要求日本政府對此採取有效措施，以免兩國關係受損。[14]此時日本首相橋本龍太郎即強硬表示，釣魚台從來就是日本的領土，因此與中國之間不存在領土問題，並指示研究對釣魚台有關問題應做好準備，必要時用實力去排除。[15]對此我外交部亦提出「中日雙方同時避免進入釣魚

---

10 許金燕，〈日韓獨島爭議研究〉《亞太研究通訊》，http://203.72.2.115/Ejournal/5032000707.pdf。

11 參見美國駐琉球政府公告第 27 號：http://www.niraikanai.wwma.net/pages/archive/caproc27.html.，上網檢視 2010 年 3 月 10 日。

12 《明報》，1992 年 02 月 27 日，版 2。

13 《自由時報》，1996 年 07 月 21 日，版 3。

14 《人民日報》，1996 年 08 月 28 日，版 1。

15 《中國時報》，1996 年 08 月 29 日，版 9。

台 12 浬海域，擱置主權，共同開發海洋資源。」的底線，[16]宣布我對釣魚台問題的四點基本立場：第一、我政府堅持擁有釣魚台列嶼主權；第二、政府希望以和平理性方式解決爭端；第三、政府目前不考慮與中國合作處理本案；第四、政府目前仍以維護漁民權益為優先。[17]然而日本並未重視我國的訴求，仍強硬的對我作業漁船扣押，造成日後釣魚台衝突不斷（表 2-1）。

3、中共對釣魚台的態度：

中共外交部早於 1971 年 12 月 30 日便已聲明對釣魚島擁有無可爭辯之主權，至 1979 年鄧小平提出「擱置爭議，共同開發」，之後成為中共在釣魚台問題上的基本態度。由於中共當時正準備推動改革開放，並以經濟發展為重心，為獲得日本資金與技術投資，擔心過度反日活動會造成中日關係惡化，因此對於任何釣魚台衝突均要求大陸各地節制對日本的批評。1996 年中共中央更發出編號第 33 號的文件，包括六大要目：（1）有關釣魚台問題的態度，媒體的報導必須以新華社為基準；（2）對於釣魚台問題中央的態度必須明確；（3）防止香港部分人士對日本的批判而破壞中日關係；（4）對日本在北京大使館的抗議、或民間的抗議活動一律不准；（5）經濟建設作為優先考慮；（6）政局的重點要集中在 1997 年的香港歸還。此後，中共外交部發言人沈國放表示：“希望日方能夠恪守中日聯合聲明和中日友好和平條約的各項原則，採取進一步實際行動，妥善處理好影響兩國關係的問題，使中日關係能夠健康穩定地向前發展”。[18]

2010 年 9 月 7 日，中共漁船「閩晉漁 5179 號」日在釣魚台群島附近，與日本海上保安廳巡邏船發生碰撞，日方以妨礙公務罪嫌拘留船長 17 天，導致兩國關係陷入緊張；北京曾經多次召見日本大使，表達抗議，並停止雙方之間的一些重要會談與高層官員的交流；中共更逐次拉高外交抗議層級，甚至由溫家寶總理發表聲明及採取一系列經濟制裁，包括禁止稀土出口日本、取消赴日旅遊等手段，可見中共在改革開放的成果獲得巨大成功後，對於釣魚台問題的態度，已從過去鄧小平時期「擱置爭議，共同開發」轉變為「保持爭議、鬥而不破」；研判其「韜光養晦」的策略已開始調整，值得密切注意。

---

16 《中央日報》，1996 年 09 月 12 日，版 2。
17 《中國時報》，1996 年 09 月 13 日，版 2。
18 《香港文匯報》，1996 年 11 月 01 日，版 2。

4、聯合號事件：時間回顧至 2008 年 6 月 10 日凌晨，我國臺北縣瑞芳籍的「聯合號」漁船，在釣魚台南方 6 浬處，遭日本海上保安廳船艦撞沉，並留置臺灣船員。6 月 13 日，行政院長劉兆玄表示：「兩國之間的爭議，首重外交交涉以及透過法律途徑來解決，要用戰爭來解決是最後的階段。」他強調，戰爭是最後非不得已的手段，但並不排除。而外交部也採取積極態度處理，外交部長歐鴻鍊除了召見日本駐台代表池田維當面表達「嚴正抗議」外，也表示若日方再沒有回應 (放人、賠償和道歉)，不排除採取更強硬的外交手段 (召回我國駐日代表許世楷)。另外，立法院以國防委員會為主等多名立法委員要求國防部派出基隆級軍艦讓立委及國防相關單位登艦巡戈釣魚台海域「宣示主權」。

我國於聯合號事件發生後發表四點聲明，內容全文如下：[19]

（1）釣魚台列嶼是中華民國的領土，地理上是臺灣的附屬島嶼，屬於宜蘭縣頭城鎮大溪里。（2）我們堅持維護釣魚臺主權的決心從未改變，也絕不改變。此一立場，外交部十分瞭解並遵行。（3）對於日本政府船艦在我國的領海，撞沉我國的漁船，扣留我國的船長，我們要提出嚴正抗議，並要求日本立即釋回船長及提出賠償。

雖然我國始終主張釣魚台屬我國領土，但考慮到與日本的利害關係與中共等因素，使我國官方在處理釣魚台問題上相當謹慎，我國與日本對釣魚台列嶼主權的問題，若站在對等的兩個國家立場上，可採用司法解決糾紛。倘雙方能夠達成協議，均願意循由司法途徑，以法理來解決爭端，不論是交付仲裁，或是提交國際法庭，都有可能會以典籍文獻上的文字記載地點作為法律論據，但實際上交付國際法庭的可能性不高，主要是因為釣魚台牽涉臺灣、中共與日本間的政治問題。然根據日本共同社報導，日本外相前原誠司(Seiji Maehara)於 2010 年 9 月 28 日重申日本與“中國”之間不存在釣魚台群島主權爭議。[20]基本延續了日本政府歷年對釣魚台問題一慣的立場，因此釣魚台爭議短期內並不可能獲得解決，未來我國與日本、中共與日本之衝突仍將可能持續發生。目前日本派遣海上保安廳巡邏艦 24 小時巡邏釣魚台周邊海域、每日 2 架次定翼機巡視其東海空域，大幅提

---

19 參閱中華民國外交部歷年來就釣魚台主權問題之聲明一覽表。http://www.mofa.gov.tw/public/Attachment/91191746471.doc。

20 中央廣播電台，2010 年 9 月 28 日。http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=260670&id=3&id2=2。

高監控及執法能力，防止中共及我方船舶“非法入侵”。

表 2-1 我國歷年釣魚台衝突事件

時間	事件	結果
1996 年 9 月 6 日	我台北縣議員金介壽，永和市民代表汪小龍以及港台兩地媒體記者 10 餘人，搭乘「億龍 6 號」海釣船。	在距離釣魚台 9 浬處，遭日本巡邏艇的驅逐21，我外交部隨部發表聲明表示抗議。
1996 年 9 月 26 日	香港「保釣號」行駛至釣魚台外 1 浬處，船上 5 名人員為宣示對釣魚台擁有主權，於該海域跳海抗議。	保釣聯合會會長兼保釣總指揮陳毓祥不幸遇溺身亡。
1996 年 10 月 06 日	台港澳保釣行動聯合小組金介壽陳裕南賴福明、呂文銳、王光華、李覺明租用的 29 艘保釣船「自立六號」、「全家福」，和傳播媒體租用的船隻，合計近 50 艘，分別從台北縣瑞芳鎮蕃仔澳和萬里鄉的三個漁港出發。	保釣人士成功登島豎起我國國旗、中共五星旗，日本海上保安廳人員隨後登島拔掉旗幟。保釣人士認為，登島插旗已達到宣示主權的部分目的，於是在 7 時 20 分下令返航。
1997 年 5 月 26 日	『釣魚台號』由香港出發，會合由臺灣出發的十多艘海釣船，合共近二百名港台美保釣人士再赴釣魚台宣示主權。	共遭八十日艦攔截，釣魚台號更被兩艘日艦夾擊並發生嚴重碰撞，兩名港保釣成員跳登日艦抗議被日警短暫拘捕並侮辱毆打，其後兩人被送回海釣船，保釣人士登陸釣魚台行動失敗。
1998 年 06 月 24 日	香港保釣行動委員會利	遭日艦多番撞擊後嚴重

	用『釣魚台號』再次前往釣魚台，臺灣保釣人士派幾艘海釣船配合行動。	損毀並進水，香港保釣人士被迫棄船，所有船上人員由記者船救走。『釣魚台號』最後沉沒。
2003 年 6 月 23 日	15 名保釣人士（2 名香港人士、13 名大陸人士）乘坐漁船，出發到釣魚台欲宣示主權。	日本海上保安廳派出 16 艘艦艇和多架直升機，阻止漁船接近釣魚台海域，其間雙方發生輕微碰撞，加上風浪太大，漁船最後折返浙江，回航前船員撒下白色紙花悼念 1996 年在該處溺斃身亡的陳毓祥。
2003 年 10 月 09 日	中港台保釣人士分兩批自福建廈門及臺灣深澳搭乘『閩龍號』出發。	遭遇日本艦隻並逐漸迫近釣島，在超過八隻日艦圍攻下幾近沉沒無法登陸，最近距離釣魚島僅百米，下午六時決定折返。
2004 年 01 月 15 日	兩艘大陸保釣船隻（20 名保釣人士）自廈門出發。	遭到日本艦艇夾擊，日方運用水柱射破保釣船駕駛艙玻璃窗，一名船長及另一名保釣人士受傷。其後，保釣人士把刻有「中國領土釣魚台」的標誌碑拋下釣魚台附近海域，宣示主權。
2004 年 03 月 24 日	大陸 7 名保釣人士利用聲東擊西策略提前乘船往釣魚台分乘兩艘橡皮艇拂曉衝鋒登上釣魚島升起中共旗幟。	7 保釣人士全被 18 名日本警方人員乘直升機空降拘捕。
2005 年 02 月 09 日	日本政府宣布接管右翼政治團體在釣魚島上所建的燈塔，交由海上保安廳負責養護。	中共外交部重申釣魚島是中國固有領土：「日本就釣魚島採取的任何單方面行動都是非法和無效的」。
2005 年 06 月 09 日	臺灣漁民不滿在釣魚台水域捕魚時遭日本巡邏	

國立政治大學 National Chengchi University

	艇驅逐，動員上百艘漁船前往抗議，並一度包圍日本巡邏艇。	
2005 年 06 月 21 日	立法院長院長王金平、國防部長李傑及 10 多名立委搭乘海軍濟陽級軍艦「鳳陽號」出海，到發生台日漁權糾紛的海域進行象徵性護漁行動，強調釣魚島是中華民國固有領土。	
2006 年 08 月 17 日	台北縣永和市民代表黃錫麟率領 4 名保釣人士前赴釣魚台。	船隻清晨在距離釣魚島 12 海里處遭 8 日艦截擊，被迫折返。
2006 年 10 月 09 日	香港保釣行動委員會 24 名包括中國、澳門及北美成員 22 日香港『保釣二號』香港出發。	離釣魚台 40 浬起遭遇日艦，8 時半進入 10 多浬被日艦水槍射擊，包圍日艦多達約 20 隻，保釣船最少被 5 次撞擊。至早上 10 時保釣船最近離釣魚主島約 11 浬，在日艦威脅保釣船損毀下無法前進，保釣成員停船舉行公祭陳毓祥儀式，撒鮮花入海中，其後回航。
2008 年 6 月 10 日	臺北縣瑞芳籍的「聯合號」漁船，在釣魚台南方 6 浬處，遭日本海上保安廳船艦撞沉，並留置臺灣船員。	日方最後道歉並賠償 1050 萬台幣。
2008 年 6 月 15 日	我國保釣人士為黃齊璘等為抗議日本撞沉釣魚台事件，搭乘「全家福」號海釣船前往釣魚台宣示主權。	我海巡署戒護保釣船進入釣魚台 3 浬並繞行島嶼後完成戒護任務，為政府歷年來第一次派遣公務船舶進入釣魚台海域。
2010 年 9 月 7 日	大陸拖網漁船「閩晉漁 5179 號」於釣魚台列嶼西北偏北約 12 公里海域與	該事件引發中共嚴正抗議，並使兩岸三地保釣人士前往釣魚台抗議並宣

	日本海上保安廳巡邏艇碰撞，並遭逮捕。	示主權。

資料來源：筆者依據歷年新聞（中國時報、自由、聯合、中央日報）媒體報導，擇重要事件蒐整而成。網路新聞如中央社： http://cnavideo.cna.com.tw/；人民網：http://military.people.com.cn/；中國軍事網：http://www.chinaha.net/；中國新聞網：http://www.chinanews.com.cn/hb/2010/08-12/2464468.shtml 等。

二、南海問題

南海問題之所以充滿複雜性，主要是來自於其戰略地位以及石油能源的經濟價值，另外南海也控制了通往印度洋的兩條海上航道，因此更突顯了該地區之重要性，而散諸於此區域的南沙群島（Spratly Islands）、西沙群島（Paracel Islands）、中沙群島（Macclesfield Islands）主權爭議便經常引發周邊各國衝突，目前有我國、中共、越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊等 6 個聲索國主張對該海域島礁擁有主權，顯示南海情勢錯綜複雜。[22]

（一）菲律賓在 1970 年初期就佔領了一些島嶼，其主張以「先佔（occupation）」及「地理鄰近（proximity）」等理由，宣稱南沙群島為其所發現之「卡拉揚群島（Kalayaan Islands）」，並於 1974 年前派軍在其中 5 個小島上駐守，1980 年又在另外 4 個島嶼上駐軍，至 1996 年以前共佔領了 9 個島嶼駐軍約 500 人。

（二）越南主要依據其歷史上的紀錄來主張其對西沙和南沙群島的主權，1975 年統一後，便持續佔領島嶼，並多次為爭奪島嶼與中共發生小規模海上武裝衝突，至 1996 年前共佔領 25 個小島駐軍約 600 人，為該區域佔領最多島礁的國家。

（三）馬來西亞是依據該國 1966 年之《大陸礁層法》，主張南沙群島中若干島礁位於其陸地領土向海自然延伸的大陸礁層上，並於 1980 年代佔領 3 個小島並駐軍約 70 餘名。這些國家也在這些占領的島嶼發展觀光事業，派遣科學家制這些爭議的地區進行研究，並建立港口及燈塔，藉由管理來支持其主權主張，其背後的動機當然就是覬覦該海域內的生物與非生物性資源與海上交通航道的控制，取得戰略優勢。[23]

---

[22] Michael Leifer, “Chinese Economic Reform and Security Policy: The South China Sea Connection,” *Survival*, Vol.37, no. 2（Summer 1995）: 45.

[23] 王冠雄，《南海諸島爭端與漁業共同合作》（台北：秀威資訊科技，2002 年），頁 7-14。

1993 年 4 月 13 日，我國公布《南海政策綱領》中，已明確指出南海「U 形疆線」海域為「歷史性水域」，為我國管轄海域並擁有一切權益，目前我國雖聲稱擁有南海主權，並實質佔有東沙群島及南沙群島最大島嶼「太平島」與「中洲礁」，但由於地理上的限制與海上安全認識程度偏低，南海事務一直未受政府正視，以至於該地區周邊國家極力爭取南海主權並派遣軍隊駐守時，我國卻由海巡署於 2000 年接替國防部擔任東南沙地區執法任務，雖然此舉可降低該區域緊張情勢，但卻未受到其他國家的肯定與重視，加上中共不承認我政府的地位，造成我國在此區域逐漸喪失有關多邊事務上參與之機會。例如：印尼主辦的「處理南海潛在衝突研討會（Workships on Managing Potential Conflicts in the South China Sea 簡稱南海會議）」，自 1989 年起每年舉行一次，討論議題包含政治、戰略問題等，但中共認為此研討會乃非官方性質，故不在會中討論有關安全的信心建立措施（CBMs），例如在南沙群島部署部隊的限制等議題。[24]我國也派員參加該研討會，因此也使得北京不願賦予該研討會政府身分代表的原因。研討會僅討論一些技術性議題，諸如評估漁業、礦產與淡水化合物資源等；[25]這些議題所達成的協議，中共也不太願意遵照實施，主要在於中共認為研討會相當於東協區域論壇的二軌層級會談，僅為學術性交流與意見交換，並不能代表官方意見。

2009 年，由於南海周邊國家採取“藍色圈地運動”達到高潮，因而造成糾紛不斷，也嚴重侵害我國南海主權與資源權利，並影響區域和平與安全。例如 1 月 28 日，菲律賓參議院通過《2699 號法案（Senate Bill 2699）》，即制定菲律賓領海基線的法案；2 月 2 日，菲律賓眾議院通過《第 3216 號法案（House Bill 3216）》，將南沙群島部分島嶠（包括太平島），以及中沙群島的黃岩島劃入菲國領土；3 月 5 日馬來西亞總理登上南沙群島「彈丸礁」宣示主權； 3 月 8 日美國海軍「無瑕號」海洋偵測船於南海與 5 艘中共船艦發生對峙事件；另外越南外交部於 3 月 12 日就中共意圖開闢西沙群島旅遊路線，發表強烈聲明：宣稱此「嚴重侵犯越南領土主權」；4 月 25 日越南政府宣布鄧功語當選黃沙島縣人民委員會主席；5 月 6 日馬、越兩國向聯合國提出 200 浬的南海大陸架界線案； 6 月 11 日美國海

[24] 劉復國，〈國家安全定位、海事安全與臺灣南海政策方案之研究〉《問題與研究》，39 卷 4 期（2000 年 4 月），頁 7。

[25] 艾倫科林斯（Alan Colins），《東南亞的安全困境》（*The Security Dilemmas of Southeast Asia*）（台北：國防部史政編譯室，1994 年），頁 251。

軍神盾驅逐艦「麥肯號」所拖曳的一具海底聲納陣列在菲律賓蘇比克灣附近外海的南海海域，與一艘中共潛艦碰撞，造成聲納毀損及 6 月 28 日美國與馬來西亞於南中國海舉行「卡拉」聯合演習等。

從以上事件判斷，雖然中共與東協各國於 2002 年 11 月 4 日簽署《南海各方行為宣言》，強調本諸和平方式解決南海有關爭議，在爭端解決前，各方承諾保持克制，不採取使爭議複雜化或擴大化的行為等共識，惟現今各國仍不時在南海進行鑽探、移民、興建機場、派駐軍隊與海域劃界等動作，[26]嚴格來說《南海各方行為宣言》對周邊國家已無太大實質意義，探究其因在於南海各國對中共仍有一定之疑慮，南海各國宣示主權行動將可能影響《南海各方行為宣言》效力，但可以預見的是，中共對南海的態度有可能轉變。

第二節 漁權爭端

自聯合國 1982 年《海洋法公約》實施 200 浬專屬經濟海域制度以來，我國漁權問題便浮上檯面，其中尤以面對日本之東海海域最為嚴重，該海域範圍最寬僅約 360 浬，鄰接此海域之國家包含我國、中共、日本以及南韓等國，但是中共、日、韓已就此區域分別訂有雙邊協議及劃定“共漁區”等，[27]惟獨我國因非聯合國會員國以及政治環境特殊的問題，無法與周邊國家簽署協議或進行海域劃界談判，使臺灣的漁業資源衝突就發生在兩岸、與日本有關之東海以及遠離日本本土的“沖之鳥”礁海域以及與菲律賓有關之巴士海峽越界捕魚等爭端。

一、與日本東海漁業衝突

我國漁船數十年來一直有一定的作業範圍，稱為傳統漁場，釣魚台列嶼的海域即為其中的一環。由於《海洋法公約》實施了 200 浬專屬經濟海域，造成我國與日本之間的“東海海域”專屬經濟區嚴重重疊，使得我作業漁船受到嚴重生存威脅。自 2004 年起，日本開始派遣海上保安廳巡防艇，以其所主張之海域中線

---

26 Mark J. Valencia, *China and the South China Sea Disputes*（New York: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1995）, 8.

27 水上千之，《日本と海洋法》（東京：有信堂，1995 年 12 月），頁 69-103。

實施嚴格取締；加上區域內還有釣魚台列嶼爭議問題，因此若漁船不慎因風向、潮流或其他因故，甚至魚網流入日本所主張的經濟海域內，日方均積極採取驅離、登檢、扣押等諸般強硬之執法作為 ，遂引發臺、日雙方衝突不斷。（表 2-2）

由於日方 1996 年所劃定之經濟海域範圍囊括臺灣本島及鄰近海域，這種不顧現實考量的片面主張當然不被我國接受，因應日本片面劃定專屬經濟海域及維護我海權，我國政府遂於 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》作為海域執法之依據，但並非是我國政府主張之終極專屬經濟海域界線，主要基於「衡平原則」方式劃定，便於海巡署保護我漁民在此區域不受日本公務船隻騷擾，以降低該區域緊張衝突局勢，但是最終仍須就該海域之主權進行談判使能有效解決爭議。惟日本堅持“一個中國”之原則不承認我國地位，拒絕就釣魚台相關主權問題進行磋商，漁權爭議亦告無解，然日本為顧及臺灣之戰略價值以及避免臺灣向中共傾斜，遂自行依「中間線」原則將該區域之專屬經濟海域外界線縮至與台日間防空識別區一致，[28]但仍維持釣魚台列嶼及我漁民傳統作業海域劃入，影響我權益甚劇，造成我漁民於該海域作業時持續發生重大衝突。例如 2005 年 6 月間爆發蘇澳漁民包圍日本公務船「白嶺丸」號事件，以及 2008 年 6 月海上保安廳撞沉我國「聯合號」漁船事件等，為此我國與日本進行多次會談來解決漁權爭議。

台日漁業會談嚴格來說並無具體成果，在 2009 年 2 月於台北舉行的第 16 次台日漁業會談中，最後達成以務實態度處理台日間的漁業糾紛與管理問題的四項共識如下：一、雙方重視台日關係的立場維持不變，並同意漁業紛爭應以理性和平的方式處理，不損及雙邊長久友好合作關係。第二、為掌握時效處理危機，雙方同意建立漁業爭端緊急通聯機制。三、在強化民間交流方面，雙方同意由臺灣省漁會與大日本水產會就協助處理民事案件進行協商。四、本次會談雙方展現共同努力降低漁業爭端的誠意與善意，為持續增進雙方友好互信，並縮短認知差距，雙方同意擇期繼續進行協商。[29]本次會談重點其實只有“建立漁業爭端緊急通聯機制”，較有實質性作為，我國海巡署與日本海上保安廳第 11 管區便已就

---

[28] 許金彥，〈從海權爭議看台日關係：以東海暫定執法線為例〉《東亞論壇季刊》，461 期（2008 年 9 月）。

[29] 《自由時報》，2009 年 2 月 28 日，版 A4。

漁業衝突、海難救援等事務建立聯繫管道。然而雙方主張的差距還很大，主要仍是包括海域重疊的認知、排除雙方法律適用的共管漁區、以及互不承認日本劃的中間線與我國劃的暫定執法線等。

日本之所以積極的嚴格把守雙方經濟海域中線，並且透過扣押我國漁民、漁船和處罰的舉措來弱化我國立場，似乎藉由國家實踐累積證明日本對釣魚台列嶼擁有主權，對此，我國如果有任何不同程度的默認、暗示或輕忽，都將對我國家利益產生重大負面而且深遠的影響。

表 2-2 日本扣押我國漁船越界案例一覽表

日期	船隻	海域	後續處置
1997 年 12	永昇 106 號	釣魚臺之赤尾嶼附近海域	遭受日本巡邏艇撞擊
2001 年 6 月 7 日	德發 38 號	與那國島周邊	羈押留置船長
2004 年 2 月~2005 年 5 月	金順豐 66 號 新滿福 3 號 金日進 116 號 新全福 102 號 金福漁 66 號	在日本設定驅離的中間線作業	遭日本扣押
2005 年 6 月	泉盛 68 號	船隻擱淺	扣押
2005 年 10 月 8 日	龍榮 2 號	沖之鳥礁近海	扣押
2005 年 10 月 25 日	曾金順 168 號	沖之鳥礁海域	失去動力＋罰款
2006 年 3 月	新同泉 68 號	越界	登檢扣押
2009 年 9 月 14 日	福爾摩沙酋長二號	暫定執法線外越界	登檢扣押
2010 年 8 月 9 日	順福漁 86 號	小笠原群島越界	遭日本扣押並罰款
2010 年 9 月 7 日	新德益 186 號	越界	遭日本扣押並罰款
2010 年 9 月 8 日	榮豐 106 號	伊豆群島越界	遭日本扣押並罰款

資料來源：本文參考陳荔彤，國際海洋法論 (臺北：自版，2008 年 6 月)，頁 60，並依歷年新聞擇重增修而成。

國立政治大學 National Chengchi University

二、巴士海峽與菲律賓的漁業衝突

位於我國與菲律賓之間的巴士海峽因有巴丹群島定位以及劃界爭議，該群島周邊海域因魚業資源豐富，且高經濟魚種較多，獲利可觀，吸引我國漁民前往捕魚，遂引發我漁船遭菲國扣留甚至衝突。由於暫定執法線並未律定南方海域執法界線，海巡署因乃以行政規則方式公布海域執法範圍，稱之為「護漁南線」，[30]由海巡署南部機動海巡隊定期派艦巡弋，但漁事糾紛仍會經常發生，主要是進入兩國爭議海域作業所引發的（表 2-3）。例如 2006 年 1 月 15 日，臺東新港籍「滿春億號」於當日上午 8 時左右在菲律賓巴丹海域捕魚時，遭 1 艘菲律賓水警開槍射擊，致使我國籍船長中彈死亡，船長胞弟受傷。在整個追逐過程中，滿春億漁船身佈滿彈痕，檢方勘驗時發現船體共有 22 處彈孔，因菲律賓水警射中漁船的方向舵油管，船隻油管破裂失控停擺。[31]

同樣在 2009 年 4 月，台東新港籍聖億 2 號漁船在菲律賓「阿來樣島嶼」遭到菲律賓艦艇扣押；同年 9 月同樣是新港籍慶興號漁船也在相同地點被扣留；去年 11 月，新港籍大展號漁船前往菲律賓附近海域捕魚，亦遭到菲律賓群島第 7 島巴士科島 (Basco)政府扣押等案，顯示自海巡署成立以來，在巴丹島等海域共發生 18 起事件，其中 16 起我漁船被扣留，2 起為槍擊事件。[32]從「滿春億號」遭槍擊事件研判，由於菲律賓當局官方貪污情形嚴重，官方人員從事劫掠行為時有所聞，突顯菲律賓執政當局無法全面控制全國內政的事實，我國海巡署必須加強該海域之巡弋，保護我漁民作業安全。[33]

---

30 參閱本論文第參章，圖 3-1。

31 「滿春億喋血返港，漁工指證菲國惡徒先殺再掠」，*自由電子報*，2006 年 1 月 18，網頁：http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jan/18/today-so7.htm，上網檢視 2010 年 4 月 15 日。

32 「滿春億號漁船遭槍擊，海巡署派艦前往救援」，行政院海岸巡防署全球資訊網，網頁：http://www.cga .gov.tw/web_news/doc.detail.asp?fid=260907，上網檢視 2010 年 4 月 15 日。

33 〈滿春億喋血 菲駐台代表處:若官方涉案將追訴〉，大紀元（庫存頁面），http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.epochtimes.com/b5/6/1/17/n1193191.htm，上網檢視 2010 年 4 月 22 日。

表 2-3 我國與菲律賓漁業衝突表

日期	船隻	海域	後續處置
2001	志滿群 66 號 滿吉財號 金昇達號 金生財號	越界捕撈黑鮪魚	扣押在阿巴里，滿吉財號」沉沒「金昇達號」仍滯留當地，其餘逃走
2006/1	滿春億號	遭菲國水警開槍	船長死亡，船員重傷
2006/4/28	吉志益號 昇漁豐號 滿豐祥 11 號 新明財號 全結群號	越界	被扣於菲東北的卡拉揚省
2006/5	新連隆號 盛吉輝號 興發成號 茂豐群號	越界	遭勒索兩千~二百萬美元
2008/11	大展號	越界	移送菲國法院審理
2009/4	聖億 2 號	越界	移送菲國法院審理
2009/9	慶興號	越界	移送菲國法院審理

資料來源：參閱陳荔彤，國際海洋法論 (臺北：自版，2008 年 6 月)，頁 63，並經筆者增修。

國立政治大學 National Chengchi University

三、兩岸漁事糾紛

（一）我國與中共因管轄海域劃分不明，中共亦單方面認定臺灣周邊海域亦為其管轄區，因此基於漁業資源養護管理需要，除於黃海、東海之沿海劃設「機輪底拖網禁漁區」、「六百馬力拖網漁輪禁漁區」、「帶魚幼魚保育區」、「大黃魚幼魚保育區」、「產卵帶魚保育區」外，另從 1992 年起陸續對黃海、東海及南海海域（每年 6 月至 9 月間），實施全面性「伏季休漁」措施，我方則僅在沿岸海域對特定漁業項目，實施「3 浬內禁止拖網」、「12 浬內禁止大型拖網」、「劃設資源保育

區」、「人工漁礁區」、「禁漁區」及「禁漁期」等局部性管制措施。鑑於兩岸海域管轄範圍不明、漁業資源保育政策不同，雙方漁民經常越界捕撈，因此造成漁業衝突，雙方執法機關亦相互扣押對方船舶（表 2-4）。

（二）臺灣與大陸間隔臺灣海峽並以假想中線為界，兩岸人民最早往來就是靠在海上作業之漁民，因作業海域重疊，兩岸漁船（民）在海上接觸頻繁，難免發生絞網、碰撞等漁事糾紛，此一類案係屬民事糾紛，兩岸漁民多能依據彼此過失程度私下達成和解，但部分大陸漁船仗其人多勢眾，不論糾紛之過失歸屬，強取我漁船財務，或挾持我漁船或船員求償，甚至海上搶劫或喋血事件頻傳。

表 2-4　兩岸 2003 年至 2008 年查處對方漁船比較表

我方查處大陸漁船數			大陸方面查處我方漁船數
年份	帶案處分	驅離	帶案處分
2003	1,018	5,062	5
2004	361	6,196	
2005	515	4,575	6
2006	652	5,102	
2007	811	4,266	6
2008	1,427	5,080	
合計	**4,784**	**30,281**	**17**
備註	我方漁船遭大陸方面帶案處分均為違反大陸伏季休漁規定。		

資料來源：參閱行政院海岸巡防署海洋巡防總局：http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Data/f1283423669627.pdf。

四、暫定執法線的問題

我國雖於 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》作為海巡署海域執法之依據，但並非是終極界線，主要目的是防止大陸船越界捕魚及保護我漁民在此區域不受日本公務船隻騷擾等，雖然日本政府並不承認該執法線的存在，惟 2005 年 6 月 8 日發生日本海保廳「白嶺丸號事件」，並經過政府多年的落實執法與護漁，我國漁船在暫定執法線內遭日本公務船扣押的案件才逐

年減少，顯見臺、日雙方已有默契存在。雖然扣押案件減少，但是仍會受到日方巡邏艇的干擾，尤其日本對於釣魚台 12 浬內的水域仍強勢取締。

依據聯合國《海洋法公約》第 74 條第 3 款的規定：「在達成專屬經濟區劃界之前，有關各國應基於諒解於合作的精神，盡一切的努力做出實際的臨時安排，並在此過渡期間內，不危害或妨礙最後協定之達成，而這種安排應不妨害最後界線的劃定。」因此我國做出暫定執法線的安排，同時又與日本持續的談判相關劃界的措施，實於法有據，雖然日本方面並不認為我國是主權獨立的國家，當然也不承認暫定執法線的效力，但日本也並未明確承認中共對臺灣擁有主權，而日方原先將臺灣本島劃入其專屬經濟海域外界線，自行退縮至其主張之「中間線」，無論中線或暫定執法線皆是兩國未達成專屬經濟區劃界之前，本於主權作用所做出的臨時性安排，因此本研究認為這種作法與國際法上的地位並無二致，臺灣是否作為主權獨立的國家也無庸置疑；但日本礙於一個中國的原則及釣魚台等政治性問題，不可能正式的與我國完成協商與談判。因此我國應與日方基於諒解於合作的精神，盡一切的努力做出實際的臨時安排，否則將成為「危害或妨礙最後協定之達成」，成為海洋法公約歸責的對象。

第三節 海域資源開發與探勘

一、東海油氣田爭端

1968 年，由聯合國「亞洲暨遠東經濟委員會」下成立之「亞洲近海地區礦產資源探勘協調委員會」派遣的一群專家，在黃海及東海地區進行地質勘測之報告，認為在臺灣與日本之間的大陸礁層，可能蘊藏著大量石油及天然氣。日本為確保該地區之利益，遂有計畫的爭奪釣魚台列嶼主權，並於 1985 年 3 月由日本海上保安本部完成該列嶼之調查報告，以有效管理該地區之專屬經濟海域。[34]由於我國、中共、日本與南韓均宣稱對於該海域擁有權利，也引發在此區域主權之爭議。

我國於 1970 年 10 月 15 日公佈臺灣海峽及東海海域 5 個海域礦區，並由中

[34] 傅崐成，《釣魚台列嶼-日本海上保安本部實際調查的相關資料》（台北：立法委員傅崑城辦公室，1997 年）。

油公司成立「海域石油探勘處」參予自營及合作礦區之探勘，其中約距新竹南寮外海 25 公里第 1 礦區內之「長康油田」曾於 1986 年生產天然氣、凝結油等，其餘 2 至 4 號礦區因和日本、韓國海域重疊，加深了東海海域領土主權之複雜性，也影響我國在此區域探勘之主動權。[35] 另 2004 年 5 月，聯合國「大陸礁層界限委員會」(Commission on Limits of Continental Shelf)第 13 次會議決議，沿海國主張超過 200 浬大陸礁層外部界限範圍，必須在民國 2009 年 5 月 13 日前向該委員會提交相關科學和技術資料。因此，各國積極進行各項研究探勘，爭取國家海洋權益。

中共自1970年代就開始與國際合作或自力探勘東海大陸礁層淺海地區的油氣礦床，在長江口外，上海以東海域的東海大陸礁層盆地中部發現了「西湖凹陷」。並自1980年起，中共已在西湖凹陷油氣構造中，先後推動了平湖、春曉、天外天、斷橋、殘雪、寶雲亭、武雲亭、孔雀亭等8個油氣田的工作。此外還發現了玉泉、龍井、狐山等若干大型含油氣構造。平湖油田最早生產，供應大上海地區民生工業用氣；另外相繼生產的斷橋、殘雪、春曉、天外天等油氣田，合稱「春曉油氣田群」，在中共開發春曉油氣田初期，日本方面並沒有過多地干預或表示不滿，但這種情境僅持續到2004年，春曉由田即將開始生產時，日本突然對中共開發「春曉油田」開始發難，指責中共侵犯了日本的海洋權益。日本政府方面也成立了“海洋權益相關閣僚會議”，並從挪威租借了先進的海洋調查船，在春曉氣田附近50公里處進行海底調查。2005年04月13日，日本政府不顧中共警告，宣布授權日本民間企業前往與中共有經濟專屬權糾紛的東海海域進行石油和天然氣探勘。7月15 日，中共外交部亞洲司司長崔天凱約見日本駐華使館公使渥美千尋，表示日本授予帝國石油公司在東海爭議海域的試開採權是對中國主權權益的嚴重挑釁和侵犯，也違反了聯合國《海洋法公約》的有關規定，中國對此表示強烈抗議。日本的海上保安廳亦編列預算，加速建造大型巡邏艦等改善裝備政策，加強對中共東海油氣田的偵查，這一切，都反映出日本在東海問題上的強硬態度。[36]

（一）中共態度

---

35 行政院海洋事務推動委員會編，《2006 海洋政策白皮書》（台北：行政院研考會，2006 年）。
36 李洋，〈中日東海劃界爭端與中日能源合作〉（中國外交學院碩士論文，2006 年 6 月）。

中共認為，依據聯合國《海洋法公約》，界線劃分應該遵循「大陸礁層自然延伸原則」，意即東海大陸礁層向東延伸至沖繩海溝，包含釣魚台列嶼所處之海床在內，東海大陸礁層是屬於中國領土自然延伸的部份，當屬於中共；另外沖繩海溝南部水深超過 2000 公尺，因此沖繩海溝是東海大陸礁層與琉球群島之間的分界線，按照這個原則，沖繩海溝中線以西都是中共專屬經濟海域。[37]因此中方主張完全擁有在東海大陸礁層探勘油氣資源之權利。

（二）日本態度

日本認為專屬經濟海域範圍如採取「大陸礁層自然延伸原則」，將會導致國際海域的減少，影響到日本漁業的利益，所以堅持“中間線”原則立場。1983 年日本正式簽署了《海洋法公約》。1996 年6 月20 日，日本正式批准《海洋法公約》。同年日本國會通過了《專屬經濟區和大陸架法》，該法第1條第2款規定，“日本的專屬經濟區是從其領海基線量起向外延伸到其每一點同領海基線的最近點的距離為200浬以內的範圍，包括海床、底土和上覆水域（不包括領海）。如果專屬經濟區外部界線的任何部分超過了中間線（與日本領海基線的最近點和與日本海岸相向的其他國家的領海基線的最近點距離相等的線），中間線（或者是日本與其他國家協商同意的其他界線）將代替專屬經濟區外部界線。”[38]因此日本認為中共的春曉油田據日本認定之中間線僅相距5公里，有可能通過地下礦脈汲取同屬於同一礦脈之日方範圍天然氣，故日本要求與中方共同開採之權利。

中共與日本為解決東海油氣田主權爭議，自2004 年以來迄今以舉行過多次會談，並一致認為應透過對話來解決爭議，雙方並於2008年6月同意暫時擱置爭議已久的東海由田中線問題，並聯手開採春曉油田，情況似乎出現有利於東海海域域之穩定發展；然而之後日本與中共洽談簽訂合作開採條約時，中共卻表現出消極的態度，引發日本不滿揚言如果中方做出違反雙方協議之舉動，將提告國際海事法庭，[39]雙方關係勢必再度引起該區域之緊張。

我國海巡署為確保我漁民在此海域之漁業權，皆定期派遣巡邏艦執行巡護任務，在執行任務時經常遭遇中共、日本甚至美國所派出之機、艦監控，顯見各方

---

37 許惠祐編，《臺灣周邊海域情勢及對策研討會論文集暨會議實錄》（台北：行政院海岸巡防署，2005 年）。

38 李洋，〈中日東海劃界爭端與中日能源合作〉（中國外交學院碩士論文，2006 年 6 月）。

39 《中國時報》，2010 年 2 月 23 日，版 A13。

均投入相當可觀的海上能量加強該區域之掌控，反觀我國雖早已宣布東海數個礦區之開採權利，我國海洋政策白皮書也提出要永續經營海洋資源之議題，但對於東海海域卻僅提出問題而無積極解決之策略，愈是爭議之區域越要採取主動積極之作為，否則我國將可能永遠喪失該區域之主權權利。

二、海測船入侵我管轄之海域

2002 年 10 月 11 日，一艘中共「向陽紅 14 號」海洋科學調查船停泊在蘭嶼開元港西南方約 6 浬處，軍方認為，因蘭嶼海域是國軍飛彈試射場九鵬基地遙測區域，所以這艘海測船與探測水文及國軍飛彈試射有關，由於時機敏感引起海軍及海巡署高度重視，11 日清晨 5 時，「向陽紅 14 號」被我國海軍拉法葉艦「西寧號」驅離進入公海。[40]從前述案例來看，中共科研船進入我國領海內對我從事間諜活動已嚴重影響我國家安全，且中共在日亦擴張海權的情形下，其海測船將持續頻繁出入我國周邊海域（表 2-5）。

由於國際間各種海洋科學研究，牽涉到軍民兩用通用的性質，外界難以分辨是否屬於和平用途；因此在專屬經濟海域內從事非經沿海國許可之海洋探測或科學研究等，沿海國得予驅離或為必要之處置。然而因為兩岸政治環境的特殊性，中共始終主張其專屬經濟海域包含了臺灣地區，並有權於該地區從事各種海洋探測活動，此種情形並未因兩岸關係緩和而減緩，主要是中共在 21 世紀遠洋戰略思維已由近海防禦向維護海洋權益防衛轉變，其「新海權觀念」包括在海上維護國家統一和領土主權的完整，維護海上運輸和能源通道安全，保衛國家日益發展的海洋事業和海權利益進而突破美、日兩國的防堵策略，將海權力量投射至太平洋。[41]

目前所知，就我國或美、日兩國觀察到中共科研船包含了前幾年出現在臺灣附近海域的向陽紅系列；此外尚有已被外界拍攝到的海洋研究船計照片尚有：東調 232 號情報蒐集艦、大地型情報蒐集艦、科學一號海洋調查船、海洋四號海洋調查船、奮鬥四號與奮鬥七號海測船、海監 18 號、南調 411 號、北調 841 號、

---

40 〈向陽紅海測船入侵蘭嶼外海　軍方：探測飛彈試射〉
http://www.ettoday.com/2002/10/12/328-1362420.htm，上網檢視 2010 年 6 月 15 日。

41 〈中國大陸海軍 2010 年軍力評估之三〉《尖端科技》，310 期（2010 年 6 月）頁 62-67。

海監 49 號、大洋一號、濱海 511 號等各種形式的海洋調查船。而這些調查船隸屬的單位也相當繁多，例如探寶號隸屬國土資源部廣州海洋地質調查局，向陽紅系列船隻屬國務院國土資源部國家海洋局，大洋一號隸屬中國大洋礦產資源研究開發協會，東方紅 2 號隸屬青島海洋大學，濱海 511 號屬於中國海洋石油總公司所有。這些艦艇有的配備通訊碟狀天線、測聲儀、海流計、自動分析儀、衛星導航儀等設備，除了利用音波了解海底地形等資料蒐集外，一般認為，除了科學研究、探測油源與電子情報蒐集（SIGINT）外，這些艦艇還會調查潛艇作戰所必要的海流及水溫分布等資料。[42]

表 2-5 近 1 年中共各型公務船舶進入我國周邊水域一覽表

時間	地點	船名	隸屬單位	目的
2010 年 6 月 7 日	東沙島附近水域	探寶號、粵湛江 0011、0020 號	國土資源部廣州海洋地質調查局	疑似地震帶探測
2010 年 6 月 2 日	金門東南方 3 浬	向陽紅 9 號	國家海洋局北海分局	通過未滯留
2010 年 5 月 28 日	鵝鑾鼻南南東方 60 浬	情報偵測船 AGS-872	東海艦隊海測大隊	通過未滯留
2010 年 5 月 22 日	鵝鑾鼻西南方 45 浬	情報偵測船海洋 18 號 AGS-871	廣州第三支援艦隊測量船大隊	通過未滯留
2010 年 5 月 22 日	金門東南方 21 浬	大洋 1 號	海監總隊北海分局第 1 支隊	通過未滯留
2010 年 5 月 20 日	貓鼻頭西南西外約 70 浬	延平 2 號	福建省測繪局海洋研究所	不明原因滯留
2010 年 5 月 16 日	澎湖七美南方 22 浬	滬救 14 號	中共交通運輸部上海打撈救助局	通過未滯留
2010 年 5 月 1 日	南沙太平島水域	中國漁政 311、202 號	東海區漁政局	通過未滯留
2010 年 4 月 29 日	距鵝鑾鼻西南方 55 浬	實驗 3 號	中國科學院南海海洋研究所	通過未滯留

[42] 〈從中共海測船入侵看海巡署的困境〉，全球防衛軍事焦點評論 http://www.diic.com.tw/mag/mag251/9407-8-4.htm，上網檢視 2010 年 6 月 15 日。

2010 年 3 月 28 日	鵝鑾鼻西方約 66 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2010 年 3 月 7 日	貓鼻頭西南西方 28 浬	海監 71	中國海洋局南海海監總隊	不明原因滯留
2010 年 3 月 5 日	距彭佳嶼東方約 33 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2010 年 2 月 2 日	烏坵限制水域外東北方約24浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2010 年 1 月 29 日	鵝鑾鼻西南方約 72 浬、	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2010 年 1 月 3 日	高雄西南方約 50 浬	滬救 14 號	中國大陸交通運輸部上海打撈局	通過未滯留
2010 年 1 月 3 日	三貂角東北方 40 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2009 年 12 月 18 日	鵝鑾鼻東南方約 68 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2009 年 12 月 6 日	距三貂角東北約 45 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2009 年 10 月 18 日	鵝鑾鼻西南 60 浬	實驗 2 號	中國科學院南海海洋研究所	通過未滯留
2009 年 10 月 18 日	宜蘭蘇澳東南 47 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2009 年 10 月 16 日	鵝鑾鼻東南 65 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	進行海域資源監測
2009 年 9 月 26 日	距高雄港西南方約 60 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2009 年 9 月 25 日	距澎湖小門西北方 29 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2009 年 9 月 15 日	富貴角北北西 29 浬處	濱海 517	中國海洋石油公司	施放電纜油氣調查
2009 年 9 月 13 日	台北縣麟山鼻西北方 66 浬	海監 46 號	中國海洋局東海海監總隊	通過未滯留
2009 年 9 月 2 日	鵝鑾鼻南方約 34 浬	情報偵測船 AGI-851	海軍東海艦隊	通過未滯留
2009 年 8 月 21	麟山鼻西北西	海監 62 號	國家海洋局	通過未滯留

日	方 47 浬			
2009 年 8 月 18 日	石門外 36 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	不明原因滯留
2009 年 8 月 18 日	基隆西北方 70 浬	濱海 517 號	中國海洋石油公司	通過未滯留
2009 年 8 月 14 日	鵝鑾鼻西南方 59 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2009 年 8 月 14 日	基隆西北方 67 浬	濱海 517 號	中國海洋石油公司	不明原因滯留
2009 年 7 月 31 日	台北麟山鼻外 51 浬	海監 49 號	國家海洋局東海分局	擬進行監控任務而滯留
2009 年 7 月 23 日	屏東縣貓鼻頭西南方 58 浬	大洋 1 號	中國國家海洋局海監總隊	通過未滯留
2009 年 7 月 26 日	蘭嶼東方 25 浬、鵝鑾鼻東方 66 浬	科學 1 號	中央科學研究院	主機故障維修
2009 年 7 月 19 日	鵝鑾鼻西方 40 浬	科學 1 號	中央科學研究院	通過未滯留
2009 年 7 月 10 日	鵝鑾鼻東南方 49 浬	東方紅 2 號	青島海洋大學	通過未滯留
2009 年 7 月 10 日	澎湖限制水域外界線外 37 浬	科學 1 號	中央科學研究院	通過未滯留

資料來源：本表為作者依據新聞及網路蒐報整理做成。如行政院海岸巡防署，http://www.cga.gov.tw/SearchG2/wSite/Control；中央社，http://www.cna.com.tw/postwrite/index.aspx；全球防衛軍事焦點評論 http://www.diic.com.tw/mag/mag251/9407-8-4.htm 等。

第四節 海上犯罪

海上犯罪之定義主要是指海盜、走私、偷渡及其他越界捕魚、船舶碰撞、絞網等海上糾紛所引發之刑事案件。[43]由於我國因地理位置特性及與兩岸互動關係的持續轉變，周邊海域犯罪情勢仍未能遏止，在不法分子追求暴利、國內市場需求、偷渡犯來臺打工、近海漁源枯竭少數漁民轉以走私槍、毒為業等因素交錯下，

[43] 〈建立兩岸共同打擊海上犯罪之作法與協商機制之研究〉，行政院海岸巡防署委託研究，2004 年 12 月，頁 11。

使走私和偷渡問題難以根絕；另外由於我國對外貿易仰賴海運，亦為漁業大國，漁業作業範圍遍及三大洋，因此我國籍船舶屢遭海盜劫持勒贖時有所聞，造成我國人民生命財產受到威脅，因此本節著重海盜、走私、偷渡議題上提出分析如下：

一、走私槍械、毒品

就我國而言，影響我國家安全、社會治安甚鉅的莫過於走私槍械與毒品，然由於我國機場、港口入出境檢查管制嚴格且相當落實，雖屢有不法分子意圖挾帶闖關，但大部分都能及時破獲；因此廣闊的周邊海域及海岸線相當長的沿海地區遂成為走私猖獗的管道。傳統上，散彈槍、黑星等槍、彈及手榴彈多來自大陸地區，轉輪手槍以菲律賓為主，其他歐美制式槍械則多由產地以貨櫃或商（貨）船走私夾帶來臺，但近期槍械走私形態漸有改變。

我國海巡署於 2002 年 3 月 30 日查獲「穎昇捌號」漁船走私各式槍枝 173 枝、槍榴彈 1 顆、手榴彈 26 顆、各式子彈 1 萬 1,602 顆案件，發現該批械彈係購自菲律賓，研判該國私人造槍業興盛，槍械價格低廉、官方管制鬆散，且與臺灣地理位置相近，可能成為國內不法分子獲得槍械最大來源國。近期海巡署與相關機關仍於港區查獲多起重要案例，例如：2008 年 5 月 22 日，於安平商港 3 號碼頭查獲巴拿馬籍砂石輪印尼船員走私制式手槍 12 把、手榴彈 2 枚、子彈 754 顆；2009 年 9 月 25 日於高雄縣旗津漁港破獲漁船走私槍械案，查獲各式槍枝 181 枝、子彈 2 萬 2,685 顆；2010 年 3 月 26 日於臺東縣成功鎮桔子山區各式槍枝 58 枝、子彈 1 萬 8,340 顆，經向上追查此批槍械是自東部漁港以少量方式夾帶入境等案。[44] 因此國內非法制式槍械確實是經由海外購置後經由海路走私進入我國，在目前國人法治觀念不足及獲取暴利的心態之下，邊境及商、漁港安檢不可輕言偏廢，反而更應加強。

在毒品走私走私方面，以往一級毒品最大來源管道係由泰、緬邊界金三角地區經大陸雲南陸運轉入廣東、福建，再利用漁船走水路來臺；目前貨源大致以泰國、香港等地區以「空中飛人」方式經機場夾帶入境或以貨、商輪夾藏入境。二級毒品則由大陸廣東南澳島為安非他命及其原料鹽酸麻黃素重要轉運站，在福建

---

44 中央網路報，〈漁船船長借捕魚之便 7 年走私槍械上千支〉， 2010-03-26，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=108&docid=101107970，上網檢視 2010 年 6 月 15 日。

省的廈門、松下、福州等地，由於臺灣黑幫在此活動頻繁，亦成為重要運毒轉運港，目前主要輸出地以日本為主，臺灣、韓國次之。[45]

近三年破獲重大走私毒品研析，毒品走私多由中國大陸或以其為轉運點，利用漁船、貨櫃夾帶入境，主因為大陸邊境安檢管制不嚴，因此販毒集團均以大陸為據點，設置工廠製造毒品轉運來臺。毒品走私方式主要有漁船載運、航空郵寄、貨櫃夾藏及人球夾帶等，其中漁船與貨櫃夾帶為最常見大宗毒品走私方式，甚有販毒集團開模製造夾藏毒品專用貨物，如腳踏板、螺絲刀、月光球（藝品）等，種類繁多，增加查緝難度。[46]

依據海巡署統計，2009 年執行「安海專案」成效計查獲各類槍枝 109 枝、各類彈藥 1,913 顆（以上含自行改造槍彈）；毒品方面，各級毒品 1,265 公斤（一級毒品 14.61 公斤、二級毒品 505.49 公斤），均比去年增加。[47]

近期於海上或岸際查獲之重要案例如：2009 年 4 月 13 日，海巡署基隆查緝隊會同警政署在台北縣深澳漁港，於「新航運 16」漁船查獲走私大麻 34.15 公斤、K 他命 55.29 公斤；2010 年 1 月 13 日，法務部調查局會同海巡署、警政署在屏東縣東港漁港，查獲「明洲號」漁船走私 K 他命毒品 847.3 公斤；同年 7 月 15 日，海巡署澳底海巡隊於宜蘭縣南方澳漁港，查獲「進春財號」及「盛豐號」漁船走私三級毒品 K 他命 485 公斤等案顯示，毒品走私仍無法有效杜絕，國內治安仍受到威脅。

國立政治大學 National Chengchi University

二、海上偷渡

依 1957 年《布魯塞爾偷渡公約（Brussels Convention Relating to Stowaways）》，「偷渡者」之定義為：「未得船東或船長（或其他主管船舶之人）之允許潛入船上並隨船離開登船地點或港口之人」。然依上述解釋，並未能完全涵蓋有關「偷渡」之實質內容，因為「偷渡」之內涵，依大多數國家移民法之規定「凡未持有合法入出境證件，且未經主管機關許可，而企圖入出境者」，皆可稱為「偷渡」。

「偷渡」一詞僅為普通用語，若依法律上之用語與概念而言，則應以「非法

---

45 法務部統計處，〈96 法務統計重要指標分析〉， 2008 年 4 月，http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/810161538670.pdf。

46 《2009 反毒報告書》，http://140.111.34.206/upload/d7cb135e-47c8-4417-8e50-661e224aa9f2.pdf。

47 行政院海岸巡防署編，《2010 海巡報告書》（台北：行政院海岸巡防署，2010 年），頁 34-36。

入出境」或「非法移民（Illegal immigrant）」稱之，較能符合現今各國對「偷渡」內容之詮釋。[48]

從我國以往查獲之案例來分析，主要皆為大陸籍偷渡犯，傳統偷渡的方式大致由兩岸仲介（人蛇）偷渡集團相互勾聯，由大陸蛇頭於各地招募有意來臺打工人員，先在福建平潭、廈門等地搭乘大陸漁船出發，再由臺灣人蛇安排臺灣漁船在海峽中線接駁後再偷渡來臺。其因主要係大陸內陸地區經濟落後生活條件較差，及沿海窮苦鄉村人民，因同文同種，偷渡來臺較為方便。另外大陸地區亦有偷渡前往華僑較多的澳洲、美國、加拿大、日本等國，人數比偷渡來臺者更多，其載運偷渡犯之船舶及船員亦多為臺灣籍。

依據歷年我國查獲大陸偷渡犯人數統計，1993 至 1994 年為大陸地區人民偷渡來臺高峰時期，其中以 1993 年查獲 6,130 人最多，爾後逐年遞減，每年查獲人數平均約 1,500 人，惟自 2002 年起，查獲人數又有增加趨勢，計查獲 2,032 人，至 2003 年時查獲 3,458 人，2004 年度以後則呈銳減之趨勢（表 2-6）。[49]

另自 1993 年起至 2010 年 10 月底止，全國各情治機關共查獲大陸偷渡犯 30,002 人，其中男性 22,449 人，佔 74.82%，女性 7,633 人，佔 25.44%；依據統計數據顯示，1989 年前所查獲對象，以嚮往臺灣富庶之經濟環境，來臺打工賺錢改善家庭經濟之男性為主，惟自 2009 年起，大陸偷渡犯來臺謀職不易，在風險性高及不符合經濟成本等因素下，致男性偷渡犯逐年銳減，而由市場需求大、利潤高之女姓偷渡犯取代，造成女性偷渡犯來臺從事色情行業比例持續升高。尤其 2003 年 8 月 26 日於苗栗通霄外海查緝偷渡案件時，發生六名偷渡女子落海事件，突顯問題嚴重性。

為解決國內偷渡犯罪日益猖獗問題，我國自 2003 年 11 月 1 日起，由相關機關及情治單位力量，規劃具體之聯合查緝作為，成立專案之跨部會編組，期藉偵辦偷渡犯罪組織案件，有效追本斷源，澈底瓦解偷渡不法情事，已有效遏止大陸偷渡犯罪；另自 2008 年 5 月起，兩岸各項交流及互動日漸頻繁，第四次「江陳會談」陸續簽訂兩岸包機、大陸地區人民來臺觀光、海峽兩岸海、空運、郵政、

---

48 邊子光，《兩岸偷渡問題之研究》（桃園：中央警察大學出版社，1994 年 11 月），第 9 頁。

49 參閱行政院海岸巡防署統計年報。http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3555&ctNode=661&mp=999，上網檢視 2010 年 7 月 10 日。

食品、金融合作、共同打擊犯罪等協議，並開放「兩岸三通」，兩岸人民往來交通更為便捷，且大陸地區經濟結構已改變，兩岸開放之後以合法掩護非法方式成為主要熱門管道，致大陸地區民眾以傳統偷渡方式偷渡至我國境內人數銳減，至2009 年底大陸人士收容中心更僅剩 21 人。[50]

另 2009 年查獲本國籍人士自大陸偷渡入境亦有增多趨勢，主因為其在國內遭通緝偷渡出境或在大陸犯罪等因素，無法循合法管道返台，改採搭乘漁船自金、馬、澎等地非法入境。

國立政治大學
National Chengchi University

[50] 入出國移民署統計資料，〈大陸地區人民非法入境收容、遣返人數統計表〉。http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9812/。

表 2-6 歷年來**全國**查獲大陸偷渡犯人數統計

年度	男性	女性	緝獲人數
82 年	5,856	274	6,130
83 年	3,067	150	3,217
84 年	2,029	152	2,181
85 年	1,432	197	1,629
86 年	994	99	1,093
87 年	1,023	92	1,115
88 年	1,653	109	1,762
89 年	1,201	326	1,527
90 年	872	597	1,469
91 年	826	1,206	2,032
92 年	538	2,920	3,458
93 年	706	1,077	1,783
94 年	887	182	1069
95 年	601	75	676
96 年	338	33	371
97 年	176	50	226
98 年	170	76	246
99 年 1~10 月	80	18	98
合計	22,449	7,633	30,002
本表以偷渡人數統計分析歷年來偷渡增加或減少原因，尤以民國 82 年（1993）為最，92（2003）年次之。			

資料來源：本表參閱邊子光《兩岸偷渡問題之研究》及行政院海岸巡防署、入出國及移民署、內政部警政署等統計數據重新製表。

國立政治大學 National Chengchi University

在外籍偷渡犯方面，從近年查獲之案例顯示，來自越南的偷渡犯反而有逐漸增加之趨勢，其模式大致上先至大陸地區購置船舶，再航行至臺灣地區沿海地區伺機上岸，其船舶均棄置於岸際：例如 2007 年 4 月 24 日，海巡署第五巡防區東石雷達在布袋外海約 4 浬處，發現一艘可疑光點持續內切進入雷達盲區，該巡防區即通報海巡隊於布袋商港前約 2 浬處，查獲 2 名越南籍男子，18 時許陸續於岸際查獲約 21 名越南籍偷渡犯，可預見未來來自東南亞國家之偷渡犯將可能增加；[51]另外在 2009 年 7 月 27 日，海巡署第四海巡隊在台南市二仁溪出海口北岸外海 3.7 浬處，於大陸籍「粵汕尾號」漁船中，查獲 23 名越南籍偷渡犯入境；2010 年 4 月 1 日，海巡署第五二岸巡大隊及台南市警察局於台南市北側親水公園岸際，查獲非法入境越南籍男子 15 人等案，部分偷渡犯曾來臺打工，顯示來自東南亞國家偷渡犯逐漸增加。[52]（表 2-7）

表 2-7 查獲越南偷渡案件情形一覽表

查獲日期	查獲地點
2007 年 3 月 28 日	防朝門偷渡
2007 年 4 月 12 日	六輕南堤
2007 年 4 月 28 日	好美里
2007 年 5 月 2 日	六輕外海
2008 年 3 月 8 日	彌陀雞寮
2009 年 7 月 27 日	台南二仁溪外海
2010 年 4 月 1 日	台南黃金海岸
2010 年 4 月 22 日	高雄柴山海岸
2010 年 10 月 14 日	屏東恆春墾丁

資料來源：參考行政院海岸巡防署網站及有關新聞資料整理。

51 〈船底破洞！15 越南偷渡客搶灘遭逮〉，http://www.nownews.com/2010/04/02/138-2587235.htm，上網檢視 2010 年 9 月 15 日。

52 行政院海岸巡防署，http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=25755&ctNode=650&mp=999，上網檢視 2010 年 9 月 15 日。

三、海盜事件

根據國際海事局（International Maritime Bureau, IMB）統計，2006 年至 2009 年全球海盜案件達 1,200 宗，主要發生地點在索馬利亞沿岸、西非海岸及東南亞水域，其中 2009 年共發生 406 宗海盜通報事件，其中有將近一半數字發生在索馬利亞沿岸的亞丁灣，[53]共造成 49 艘船隻遭劫持，120 艘遭武裝攻擊，1052 名船員被劫為人質，68 人在攻擊事件中受傷，8 人死亡；在亞洲地區則計有 97 起海盜攻擊案件，包括印度 29 件、遠東與南海地區 68 件（圖 2-2）。去年記錄在案的公海海域海盜攻擊和武裝搶劫事件較 2008 年增加 113 起，創 2003 年以來新高，對航行安全、人船安全等威脅更造成巨大影響。[54]

自 2008 年開始，非洲北部與印度洋附近海域之索馬利亞海盜劫船行徑日益猖狂，引起全球對該水域有關犯罪活動的高度重視，並逐步採取派遣軍艦護航等共同處置行動，自同年底開始除聯合國、北約等國際組織已組成聯合艦隊前往亞丁灣海域打擊海盜外，雖然亞洲地區之中共、日本、韓國等國家也派出護航編隊前往巡邏，並實施相關演練及執行護航任務，然而海盜事件並未因此而減少，例如我國籍漁船「穩發 161 號」於 2009 年 4 月 6 日於印度洋塞席爾島附近海域遭海盜挾持，歷劫 11 個月後於 2010 年 2 月 11 日獲釋，期間充當母船從事搶劫其他船隻，並與美軍軍艦、直升機對峙，是為一例；[55]另外海盜犯案主要依據當地氣候、海象而定，因此在海象相對良好期間，船舶在距離岸際較遠之海域遭劫持案件亦有增加，研判海盜已具備在非洲紅海南部、阿曼、阿拉伯等地區之遠岸海域活動能力，且似乎並無忌憚於多國護航部隊的巡邏。

距臺灣較近的麻六甲海峽附近海域每年約有 8 萬艘船隻通過，曾為世上第一大海盜熱點，為確保該海峽航行安全， 2004 年 7 月起印尼、馬來西亞及新加坡海軍加強麻六甲海峽的全天候巡邏，故自當年起海盜案件獲得有效遏止，發生率呈現下降趨勢，另依據“亞洲反海盜及武裝搶劫船隻區域合作協定組織”(Regional CooperationAgreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships

---

53 ICC Commercial Crime Services(CCS),“2009 Worldwide piracy figures surpass 400”,http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=385:2009-worldwide-piracy-figures-surpass-400&catid=60:news&Itemid=51/（accessed Sep. 22,2010）.

54 International Maritime Bureau（IMB）, “Piracy and armed robbery against ships annual report 2009, ”（Jan 2010）.

55 《中國時報》，99 年 3 月 5 日，版 A16。

in Asia, ReCAAP)發布的 2009 年第三季報告，[56]2009 年 1 至 9 月與 2005 至 2008 年之各年同期比較，亞洲地區報案件數呈減少趨勢，依統計 2009 年期間計 69 起，與 2008 年同期比較為 71 起、2007 年 80 起、2006 年 105 起、2005 年 118 起等，若以分析報案地點則發現除印尼地區有減少外，其餘在孟加拉、馬來西亞、南海、麻六甲海峽、新加坡海域則不減反增，去年最後一季，就有四艘遭到攻擊。分析東南亞地區發生海盜或武裝劫掠主要原因有兩方面：（一）在地理上，東南亞地區散佈數千個島嶼與島礁，地形破碎，進行有效的管理並不容易。（二）在政治上，各主權國家負責管轄與治理本國海域，但因各國家經濟發展程度不一、關切的安全議題不盡相同，導致難以建立一致的海洋安全政策，合作執行海上維安行動。

目前海盜及海上犯罪活動已成全球航運安全最嚴重的威脅，雖然各國紛紛派遣海軍前往海盜猖獗之海域進行護航，致海盜活動有所下降，惟仍無法將海盜活動完全平息，關鍵仍在於當地國家必須進行有效控制。然而在非洲索馬利亞因政府分裂，政府力量薄弱，能維持陸域治安都已屬困難，因此海盜活動在短期不可能有效遏止；在東南亞地區至麻六甲海峽一帶，島嶼眾多、地形破碎加上種族及宗教問題，若東南亞國家不能有效控制，海盜與恐怖分子合流將可能成為事實。[57]因此現階段大多數國家除了加強所屬船舶或業主宣導安全注意事項及提高打擊能量外，多尋求國際多邊合作。[58]

國立政治大學 National Chengchi University

---

56 “亞洲反海盜及武裝搶劫船隻區域合作協定組織”(Regional CooperationAgreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships inAsia，ReCAAP) 係一區域內的國際協定，於 2006 年 9 月 4 日生效運作，ReCAAP 組織制定政府間協調機制，並且在新加坡成立一個常設機構「亞洲反海盜及武裝搶劫船隻區域合作協定資訊分享中心」(Infomation Sharing Centre，簡稱 ReCAAP ISC)，具有國際組織的地位。在 ReCAAP 設計上其目的在發揮三個主要的功能: 資訊分享(Infomation Shaling)、能量建構（Apacity Building)、以及合作安排(Cooperative Arrangements)等功能。

57 Peter Chalk, *The maritime dimension of international security*（RAND,United States AirForce, 2008）,31-33.

58 Peter Chalk, *The maritime dimension of international security*（RAND,United States AirForce, 2008）,43-46.

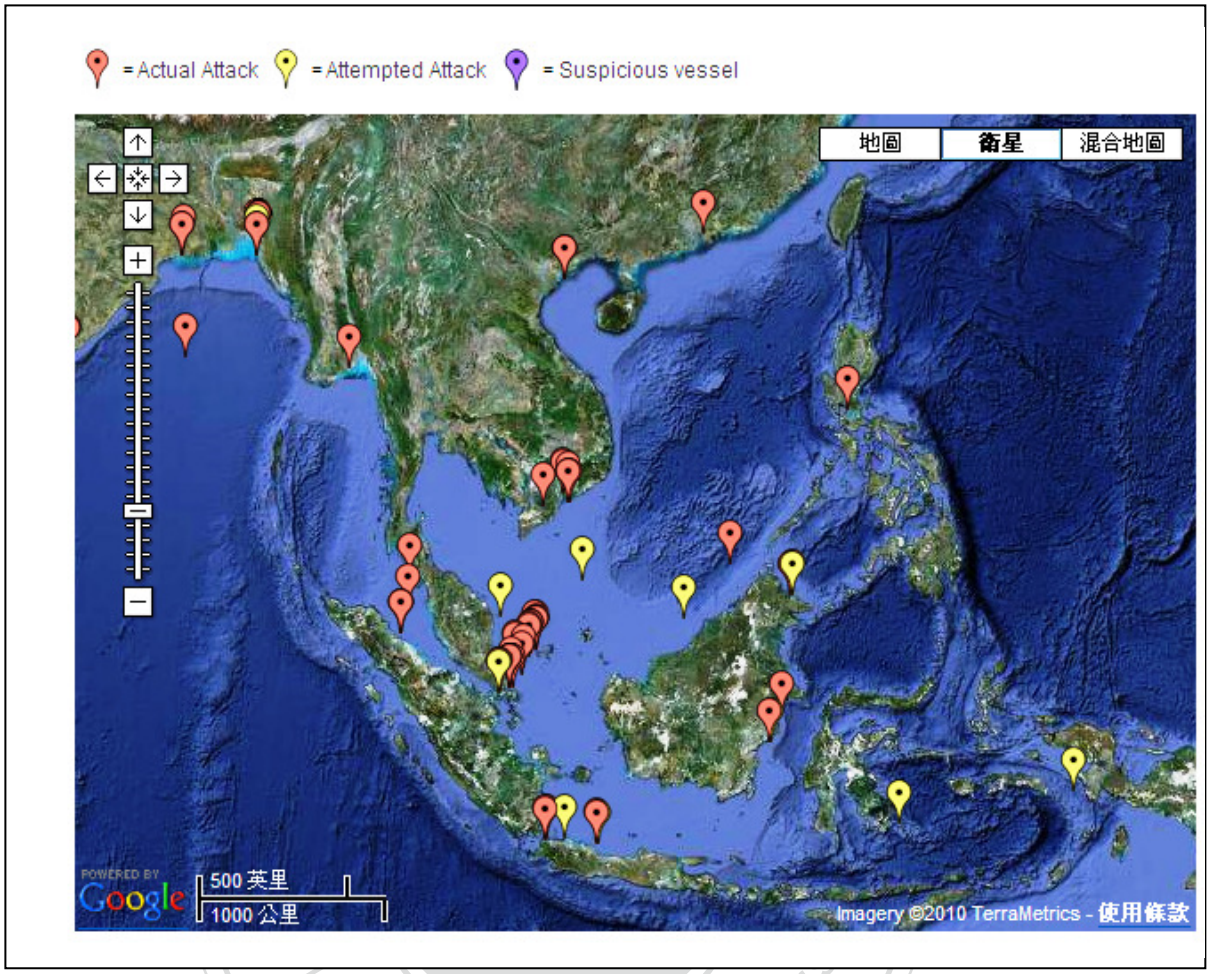

圖 2-2　2009 年亞洲及遠東地區海盜事件通報示意圖

資料來源：IMB Piracy Map 2009

http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_fabrik&view=visualization&controller=visualization.googlemap&Itemid=261

國立政治大學
National Chengchi University

第參章 我國現行維護海上安全之困境

依前章所述，我國的海洋權益與威脅包括島嶼主權爭議（釣魚台列嶼及南海諸島）、海洋資源維護（臺日漁場衝突）、海洋資源維護（東海油氣田爭議、各國覬覦南海資源開發）以及周遭海域潛在國安危機（中國大陸海測、情報船在我國周邊海域進行相關科研、海洋環境測量、海洋資源調查及軍事情蒐工作）等。然而在面對這些問題時，我國相關對應政策往往是治標不治本，總是事情發生了才來檢討後續的精進作為，缺乏長遠規劃，也因此民間的智庫或研究單位所提出的建議成果，往往都能走在政府各部門之前端來作為引導的角色，而非由政府來引導民間共同執行發掘、解決問題；所以類似海洋爭議問題每隔一段時間便不斷重演，其原因筆者試著從以下各節來分析探討。

第一節 海洋戰略思維有待落實

一、重視陸權輕視海權

我國（臺灣地區）是一個典型的海洋國家，海岸線（含離島）長達約 1,700 餘公里；若以內水、領海及鄰接區及專屬經濟海域暫定執法線及漁業巡護南界線計算，海域面積約達 548,898 平方公里，約為陸域領土面積的 15.25 倍，我國藍色國土可謂浩瀚廣闊。[1]臺灣在過去近半世紀內，曾被稱為「拆船王國」、「遊艇王國」、「航運大國」及國際間重要的「漁捕實體（Fishing Entity）」之一等，且至今部分海洋產業(Ocean Industries)仍具相當優勢，[2]只是政府只重視高科技產業，使得如「遊艇王國」的地位拱手讓給大陸。

雖然我國擁有廣大的海域面積，且經濟的發展亦都仰賴海上交通運輸，但長期以來，我國一直是以陸權的思維來看待海洋之國家，對海權不是長期忽視就是冷漠以對，相關海洋管理之政策皆附之闕如，其因主要在於兩岸軍事對峙及國際政治環境的現實。1949 年國民政府撤遷臺灣後，為了遏制中共進犯，我政府實施了「閉港、禁海政策」，並封鎖了大陸沿海北起遼河口，南至閩江口等沿海區

---

1 行政院海岸巡防署編，《2009 海巡白皮書》（台北：行政院海岸巡防署，2009 年），頁 196。
2 行政院研考會編，《2006 海洋政策白皮書》（台北：行政院研考會編印，2006 年），頁 108-117。

域，並向全世界宣布，在上述區域「嚴禁一切外國船舶駛入、一切海外商運均停止」，包括沿海港口、近海航道、島嶼都實施封鎖。[3]韓戰爆發後，國際情勢轉變為兩大陣營對抗，美國對我國政府的「閉港、禁海」政策均公開予以支持，甚至授意我國對意圖載運物資進入敵方陣營之外國船舶予以攔截。所以過去國家整體發展，在軍事對抗期間，各項建設幾乎以陸域為重，在海洋的利用上僅以傳統之漁業、航運業為主，其餘在海洋國土的研究領域上或是海洋環境保育、海洋資源探勘、海洋科學研究、海洋教育等海洋事務發展自然受限，在資源分配不均的情形下，「重陸輕海」、「以陸領海」等也是當時國際環境之趨使所造成。

相較於同屬島國的日本，在德川幕府末期時代發生的「黑船事件」，[4]打破了日本長期鎖國的政策，日本見識到了西方國家的船堅砲利，將是仍處於中世紀發展的農業國家最大的威脅，當時日本不但沒有蒸汽軍艦，就連木製的帆船軍艦也沒有，因此幕府便執行一連串的措施以增強國防，其中就是急需一支強大的海軍，於是向荷蘭訂購了三艘蒸汽軍艦，創立西式海軍，並聘請荷蘭提供師資，協助日本設立海軍學校，也開啟了日本走向海洋國家的契機。1868 年，明治天皇掌權，為使國家現代化，提倡了一連串新政，稱之為「明治維新」。維新以「富國強兵」為目標，其中海權的發展最為重要，日本政府明白強大的軍隊有助其統治，亦可防禦來自海上的侵略，因此需要強大的海軍。[5]1872 年日本仿效英國海軍軍制建立了現代化海軍，並引進西方造船技術提升造船能量。由於明治維新獲得了空前的成功，日本變得更為富強，因此軍國主義思想漸漸蔓延，令日本在明治維新後不斷對外擴張，尤其經過對中國（清政府）、俄海戰勝利之後，日本更加確信明治維新的成功。對全世界來說，日本一個小小的島國，竟擊敗了中國甚至是歐洲強國之一的俄國，明治維新的成功為西方帶來極大的震撼。1902 年，英國與日本於簽訂了“英日同盟”，[6]並於 1905 和 1911 年續簽，這是第一次有歐洲強國與亞洲國家簽訂協議，而日本在 1914 年因覆行“英日同盟”而參與第一

---

3 邱平，《走向海洋-臺灣的出路所在》（台北：新文京開發，2006 年），頁 51-53。

4 1853 年(日本嘉永 6 年)7 月，美國東印度艦隊司令培理將軍，率領四艘軍艦開到江戶灣口以武力威脅幕府開國，這些軍艦船身都是塗上黑色的，所以日本人把這次事件稱為"黑船事件"或“黑船來航”。

5 楊明杰，《海上通道安全與國際合作》（北京：時事，2005 年），頁 29-30。

6 參考維基百科：http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%8B%B1%E6%97%A5%E5%90%8C%E7%9B%9F，上網檢視 2010 年 9 月 25 日。

次世界大戰，更參與了戰後和會，可見日本的強國地位已被西方國家肯定。

二戰期間，日本企圖運用海權的力量建立亞洲經濟共同體「大東亞共榮圈」來稱霸亞洲，當時建立的「聯合艦隊」更是確保擴張東亞領土、維護海上交通安全的重要後盾。戰後，日本積極建立海上運輸、防衛能量，以維護其海上交通安全之暢通，確保其經濟命脈，使得國家經濟能夠迅速復甦，皆有賴於日本政府的全力貫徹，直至今日，日本海上安全能量歷經 60 餘年的發展，無論是日本海上保安廳或是日本海上自衛隊的力量，其強大的規模均有目共睹。

我國開始轉變陸權思維朝向重視海權始於 1998 年所公布之兩部海域法案：即《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》，該兩部法案的頒布使我國得以主張 200 浬範圍內之專屬經濟海域。雖然我國專屬經濟海域與鄰國海域重疊，且未經談判劃定界線，因此為防止鄰國恣意侵犯我權益，確保我國海洋權益，政府於 2000 年成立「海岸巡防署（Coast Guard Administration, CGA）」（以下簡稱海巡署），專責海域執法事務，至此，我國正式朝海洋國家發展。

由於我國政治地位特殊的原因，亦非 1982 年聯合國海洋法公約簽約國，無法與日本、菲律賓等談判專屬經濟區之劃界事宜，但為維護我漁權及海洋權益，我國於 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》作為海巡署海域執法之依據，但並非主張我專屬經濟海域外界線之終極界線，主要目的為：（一）防止大陸漁船越界捕魚；（二）保護我漁民在此區域不受鄰國公務船隻騷擾；（三）維護海域秩序並彰顯我主權。但是日本政府並不承認該執法線的存在，對於我國漁船作業，日本政府仍積極取締、干擾甚而扣押我漁船，雖然我國海巡署在“暫定執法線”內水域已盡最大的能力落實執法與護漁之工作，但由於能量不足，漁權衝突時常發生。

2004 年 1 月我國設立「行政院海洋事務推動委員會」，[7]同年 10 月完成「國家海洋政策綱領」，作為我國整體的國家海洋政策面之指導文件，期使我國達成「生態、安全、繁榮」的海洋國家的願景，但是整體來看，我國對於經略海洋的觀念

---

7 行政院海洋事務推動委員會已於 2008 年 8 月修正名稱為「海洋事務推動小組」。參閱「海洋事務推動小組」官方網站。http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/aioshow.aspx?path=29&guid=b1bf9791-d117-4a57-b192-89d3ee7689b0&lang=zh-tw，上網檢視 2010 年 9 月 25 日。

與投入之資源相對保守，例如就我國專屬經濟海域及大陸礁層生物及非生物資源之探勘、開發、養護權益及其水文、海洋地質、地形等基礎資料應進行全面性調查，積極控制、利用與管理海洋並為我所用；另外設立「行政院海洋事務推動委員會」目的係為解決目前各海洋事務之主管機關各自為政的情形，其功能類似於上層之統合機制，然而經實際的運作，由於該機構係任務性編組，僅具海洋事務之協調聯繫工作，對負責各海洋事務主管機關並無政策拘束力。

二、總體海洋戰略有待落實

（一）總體海洋戰略之意義

何謂“海洋戰略（maritime strategy）”？從馬漢提出「海權」理論後，百餘年來，馬漢的海權思想一直影響著世界強權，使西方國家不斷朝向海洋發展，並逐漸形成以海權為核心的“海洋戰略”。二戰結束以來，海洋成為美蘇雙方競爭的舞台，形成「海洋包圍陸地」與「陸地突破海洋」的戰略對抗，直至冷戰結束，發生大規模衝突之機率降低，國際環境由兩極軍事對抗，變成以經貿競爭為主軸之發展趨勢，因此海洋的重要性大為提升。[8]根據聯合國「2007 海事回顧報告」(Review of Maritime Report 2007)指出，全球約 90%之貿易均仰賴海上運輸達成，2006 年全球貨櫃吞吐量達 4.4 億 TEU(20 呎貨櫃當量)，較 2005 年成長 13.4%，[9]未來海上交通貿易量仍將持續成長，因此各國均瞭解欲追求國家安全與提升綜合國力，必須靠強化海洋之管理與利用，致力維持海上交通通暢，以維護海上經貿的安全，國家始可能永續生存發展。

馬漢雖未特別針對“海洋戰略”作出定義，但其論點卻影響深遠，尤其是海上武力的建構－「海軍」。在當時的時空背景上，馬漢從歷史角度來分析國家權力與海洋權力彼此密切相關，控制海洋(即本身利用海洋，並同時阻止敵方使用海洋)最有效的方法，就是建構強大的海軍來維持海洋秩序，然而要如何維持海洋秩序就必須要有一部屬於國家層面的指導，於是「海洋戰略」便開始迅速發展。我國著名戰略學者鈕先鍾指明了海洋戰略的四個重要意函，包括以海權為核心、

---

8 Eric Grove, *The future of sea pow*er（London: Routledge, 1990）,221-241。

9 聯合國貿易及發展會議「2007 海式回顧報告」http://www.unctad.org/en/docs/rmt2007_en.pdf。

屬國家戰略範疇、總體性、運用海洋。[10]故「海洋戰略」可解釋為「於海上運用國家資產，達成國家設定之政治目標」。國外海洋事務學者 Jean-Pierre Levy 認為，一個海洋國家必須要有一套屬於國家戰略層級的總體海洋政策，使國家能採取最適切的方法經營海洋，保障其海權。[11]因此海洋戰略其目的亦在發展、支持和增進一國之海權，以達到國家所期望的政治目的。

（二）我國總體海洋戰略之產出

今日在面對國際環境及外在情勢發展，我國生存及經濟發展與海洋密不可分，海洋是臺灣通往世界的門戶與路徑，為發展符合國家利益的藍海策略，我國應從海洋戰略高度來管理、經營海洋。以大陸為例，根據中共海洋規劃和統計，大陸沿海地區海洋經濟產值已占其 GDP10%以上，20 世紀 90 年代，中共海洋經濟每年以 20%以上的增長速度快速發展，估計今後 20 年年增長率為 8%-10%，2010 年總產值可達 1.4 兆人民幣，2020 年達到 3 兆元人民幣，屆時海洋經濟將占大陸國內生產總值的 5%-9%。[12]足見海洋事務的良好規劃與管理對沿海國或島嶼國永續發展相當重要。

檢視我國相關海洋事務係採分立的機關做功能性的管理，其中包含了漁業、航運、海洋科學研究、海洋科技發展、海洋環境保護與資源保育、海軍、海巡、海域能源探勘等，並非沒有涉及海洋事務的機關來處理海洋事務，只是由於各自發展的運作模式，缺乏國家整體的戰略指導，此種模式造成政策相互衝突，無端使國家資源浪費、行政效率不彰，為此，為強化對海洋事務之重視，我國在總體海洋戰略上之成果產出如下：

1、2001 年，我國出版了第一部「海洋白皮書」，做為國家對於海洋事務的經營管理政策之宣示和政策依據，依其內容所示，我國海洋政策發展追求下述目標：（1）維護海洋權益，確保國家發展；（2）強化海域執法，維護海上安全；（3）保護海洋環境，厚植海域資源；（4）健全經營環境，發展海洋產業；（5）深耕海洋文化，形塑民族特質；（6）培育海洋人才，深耕海洋科研。具體作為包括：[13]（1）採取

---

10 鈕先鍾，《國家安全與全球戰略》(台北:軍事譯粹社，1988 年 10 月)，頁 30。

11 仲言譯，〈海軍戰略與國家海洋政策〉《海軍學術月刊》，18 卷 9 期（1984 年 9 月），頁 4。

12 邱文彥，〈海洋政策與海洋主管機關〉。http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1552。

13 行政院研究發展考核委員會編，《海洋政策白皮書》（台北：行政院研究發展考核委員會，2001 年）。

積極行動保護我國海洋資源的權利與疆界；（2）瞭解、保護和監測海洋生態的多樣性、海洋環境品質，並確保海洋能在生態永續的限度內予以使用；（3）透過生態環境能夠永續的海洋產業，推動經濟發展；（4）納入私人部門參與，充分考慮地方福祉，並尊重與維繫海洋文化傳統；（5）強化海洋管理、科學、技術與工程相關的專業能力。

2、2004 年 10 月，我國訂頒「國家海洋政策綱領」，作為政府施政根基，其綱領明定「生態、安全、繁榮」為海洋國家願景，並揭示 9 項政策主張，6 大目標與策略。其政策主張包括：（1）確認我國是海洋國家，海洋是我國的資產，體認我們國家的生存發展依賴海洋。（2）享有與履行國際海洋法賦與國家在海洋上的權利與義務，並響應國際社會倡議之永續發展理念。（3）重行認識國家發展中之海洋元素，尊重原住民族海洋經驗與智慧，並建立符合國家權益之海洋觀。（4）調查國家海洋資產，瞭解社會對海洋之需求，掌握海洋活動本質，規劃國家海洋發展。（5）採行永續海洋生態及世代正義的觀點，建立海洋環境保護、海洋生物資源養護及合理利用海洋之海洋管理體制。（6）強化海洋執法量能，以創造穩定之海洋法律秩序與安全之海洋環境。（7）創造有利之策與實務環境，實質鼓勵海洋事業發展。（8）推動以國家發展為導向之海洋科學研究，引導各級水產、海事、海洋教育發展，以利海洋人才之培育。（9）提供安全、穩定之海洋環境，鼓勵民眾親近海洋，培養海洋意識與文化。

3、2006 年，我國再度修訂「海洋政策白皮書」，並訂定每 5 年檢討 1 次之機制，其內容增列我國地理特殊性描述、海洋保育、資源維護、推動海洋新科技產業及參與國際科技研究等事務，同時將相關我國海洋法令、國際公約等資訊納入等，雖然該次修訂提出了較以往周延的願景和政策目標，但國內學者仍對諸多議題上提出諸多改善的建議：（1）海洋事務口號多於實質，仍未有具體行動方案；（2）海洋產業尚在起步階段，應積極推廣輔導；（3）海洋人才教育訓練缺乏，需加強培養；（4）國土規劃缺乏海洋觀點，未納入國家發展計畫；（5）欠缺明確海洋主管機關，執行績效有待提升等。[14]

（三）海洋戰略目標有待落實

[14] 胡念祖，〈海洋政策總體檢〉，收錄《海洋永續經營》（台北：胡氏圖書，2003 年），頁 1-14。

一個國家總體海洋戰略的制訂必須要透過：1、資訊的傳遞蒐集的機制；2、一個計畫機構整合這些資訊；3、一個決策部門的決策，並透過適當的立法和執行機制來轉換成實際運作。這些機制或機構的建立，才有總體海洋戰略的決策、制定及落實。[15]因此，嚴格來說，海洋白皮書及國家海洋政策綱領是否為我國總體海洋戰略提出具體、清晰並且可行的目標尚有待驗證，但至少在海洋發展方向上，該兩部海洋戰略性目標提供了各涉及海洋事務之主管機關作為施政之參考，也就是透過政府行政體系的運作，予以適當的安排及修正（表 3-1）。例如在維護海上安全部分，我國海巡署每年修訂「海巡白皮書」，將國家的海巡政策及海巡施政的方針作完整的報告，重點以「藍色革命、海洋興國」為政策主張，以「海域執法」、「海事服務」、「海洋事務」三大核心任務作為海巡署工作重點，並配合其他主管機關共同執行，以落實海洋政策，為依據總體海洋戰略轉換成海巡戰略運作的實例。然而海巡白皮書做為海巡戰略之指導方針雖然明確、清晰，但實際上的問題在於海巡署提出的諸多政策目標均須與各有關海洋事務之主管機關配合，方能有效落實，若無一個綜理總體國家海洋戰略的上層行政機構或機制，各職司海洋事務有關的主管機關仍將依其本身利益需要，各自推展海洋事務，海巡署則受限於本身權責，實無法擔負上層統合性之角色。

表 3-1　我國總體海洋戰略具體目標一覽表

議題	具體策略
藍海策略	1.發展並落實海洋政策，走出冷戰鎖國思維，邁向海洋。 2.開放南海，共同開發，促進亞太區域安定。
專責機關	設立海洋部，統籌海洋事務，加強海空域執法能力，強化海洋環境保護、海上搜救、犯罪防制、資源調查保育與科技研究發展，以落實海洋政策和藍色國土的永續發展。
海洋產業	鼓勵發展海洋產業，五年內產值達到 GDP 的 5%。
海岸解嚴	1.鬆綁及增修相關法令，推動民眾親海活動。 2.分區評選設立適宜基地，推動海洋生態旅遊。

[15] 胡念祖，《海洋政策：理論與實務研究》（台北：五南，1997 年），頁 87。

	3.結合生態與親水休閒，打造海洋新樂園。
航運發展	1.設立「航政局」，提升航政績效。 2.推動兩岸直航，促進雙方共同利益。
永續漁業	1.保障生計漁業，嚴格取締大陸漁民越界捕撈。 2.依循國際規約，促進水產品貿易制度化。 3.繁榮漁村經濟，營造優質漁村社區。
生態保育	1.建立生態彌補機制，開發與保育並重。 2.審慎開發離島，維護特色與兼顧發展。
研究發展	1.強化海洋教育，普及全民海洋意識。 2.分區成立海研基地，建造研究訓練船艦。 3.因應氣候變化，預防海洋與海岸災害。 4.培養涉外事務能力，積極參與多邊機制。

資料來源：參考我國「2006 海洋白皮書」、「國家海洋政策綱領」與「2010 海巡白皮書」，並經筆者整理。

國立政治大學 National Chengchi University

三、海洋事務權責不一

現階段我國海洋事務管理採用傳統功能性分工原則，而並非在總體或整合之國家海洋政策機關下統籌執行，[16]因此海洋事務分散至各部會負責（表 3-2），舉凡國家安全、主權爭議、海洋科研、生態保育、海洋產業、海底資源探勘與開發，均切割由不同機關管理。由於海洋政策欠缺統籌指導，故海洋事務發展，大部分係由下而上的個別需求，較少由上而下內整體性考量，衍生海洋事務資源配不當或與國家海洋目標無法相結合之情形。相關問題包含「海洋產業未能拓展」、「海洋環境保護及海洋環境資原保育不足」、「海洋資源基礎資料付之闕如」、「海岸地區地層下陷嚴重」及相關海洋優勢迅速流失等，但是因各機關業務分割及預算排擠的情況下，前揭問題相關機關間並無法用協調溝通的方式有效解決，顯示我國海洋事權分散、欠缺可統籌、制定與執行總體海洋政策之上層機關。目前涉及海

[16] 胡念祖，《海洋政策：理論與實務研究》(台北:五南，1997 年)，頁 92-93。

洋事務之有關機關，因業務相互牽連其他部會，而分列主辦機關的狀況，其結果常是各機關皆都不管。

海上安全之對象應為「船舶」，但因種類不同，出現適用之法令也不同，至少有商船、漁船、公務船等，我國目前掌理船舶管理也分有交通部與漁業署，乃至地方政府，以種類、噸位及項目而為區別，在探討相關規範時均有所不同，若加上負責執行的海巡機關，其相關執行權責更是複雜，例如在管轄上，海洋觀光遊憩及產業的推動與管理，涉及內政部、交通部及海巡署等機關，若觀光船舶發生船難，應究責內政部、交通部或海巡署？各部會因本位主義，導致海洋事務之執行缺乏整體性、連貫性及強制性，不利海洋事務整體發展，於是在討論海上安全之際，討論的客體往往僅以船舶及海上交通安全為主，實際上海上安全重要性包羅萬象，無論是治安層面的海域執法、海上交通秩序維護、漁業巡護、海域資源探勘、海域劃界、港口安全及軍事層面的國家防衛等，均應做整體規劃考量。[17]例如在確保我國海洋權益上，根據聯合國之規定，各沿海國應在 2009 年 5 月以前提交大陸礁層的調查資料，作為主張其專屬經濟海域繼續向外自然延伸的權益。我國雖已展開相關調查工作，但因非屬聯合國會國，我國應如何主張相關海洋權益及其效力依據？

再則，我國遠洋漁業名列世界前矛，惟因我國漁民的濫捕情形嚴重，曾受到國際組織的制裁，削減配額及遠洋漁船的數量，以中西太平洋漁業委員會（WCPFC）對我國在中西太平洋的大目鮪魚配額為例：從 2008 年 15,854 公噸、2009 年 14,268 公噸、2010 年 12,900 公噸，雖然恢復了配額，但卻逐年減少，在考量油價與經營成本，我國遠洋漁業應如何永續經營？從以上可知，海洋的利用不但牽涉到科技發展的水準，也與一個國家對於海洋的重視程度、整體經濟力量、完善的管理制度以及國際環境密切相關，這都牽涉到多方面的戰略考量，從世界主要國家來看，大致上都有一個能夠事權統一並具有政策規劃與執行能力之專責主管機關，例如日本「綜合海洋政策本部」[18]、韓國「國土海洋部」[19]、中共

---

17 〈海巡機關在海事安全應扮演的角色〉，行政院海巡署委託研究，2009 年。

18 日本於 2007 年 4 月通過海洋基本法，並於同年 7 月成立海洋政策統籌機構「綜合海洋政策本部」，由總理大臣擔任本部長，負責擬定國家海洋政策事宜，積極維護國家海洋權益。

19 韓國 1996 年成立總體性海洋事務專責機關「海洋事務暨漁業部」，2008 年改制為「國土海洋部」。

「國家海洋局」、美國「海洋及大氣總署」及加拿大「漁業暨海洋部」等，[20]所以本文認為，我國設立海洋事務專責主管機關來統籌海洋事務確實有其必要性，可惜我國在海洋事務的推動進展卻極度緩慢。

我國在海洋政策中提出「藍色革命，海洋興國」之願景，亦即希望「在海洋上要有革命性的作為，用以提振國家海洋權益」，其中設立「海洋事務部」即為其明確目標。政府早在 2002 年便於行政院組織法修正草案中提出設立「海洋事務部」之構想，並於 2004 年先行成立「海洋事務推動委員會」，其目的當然是能夠進行先期整合之工作，嗣因中央行政機關組織基準法立法通過，限縮部會數目，將 2002 年「海洋事務部」版本，改為「海洋委員會」，但由於其性質係採用任務編組模式，相關事務推動上僅能以協調溝通方式使有關部會相互配合，並無強制性與拘束力亦缺乏執行力，對於社會、民間期望落差甚大。[21]

2008 年新政府上台後，為落實總統馬英九選舉政見，我國政府於 2010 年通過組織再造，主要將整合國內的海洋事務，在海洋政策事務發展上規劃成立「海洋事務委員會」，負責有關海洋事務政策研擬、協調之工作，並做為未來成立海洋部基石。當時的考試委員蔡璧煌接受訪問時轉述指出：「研考會主委江宜樺在會中表示，“如果海洋委員會成立 6 至 8 年後，運作成功的話，不排除提升為海洋部”」。[22]總統馬英九亦表示，未來將分兩階段逐步成立海洋部。研考會主委江宜樺亦表示，先成立海洋委員會是要熟悉跨部會協調業務，再看未來的海洋政策與運作情況，研究是否轉型為海洋部，全盤性的海洋政策包含海洋產業、海洋資源、海洋生態、海洋文教與海域安全，現在的海巡署只負責海域安全與海岸巡防等庶務性任務，不負責海洋政策的制定。[23]但是就海洋委員會組織架構，相關執行機關僅納入海巡署，而有關漁業署的漁業決策與管理卻未納入海委會，其功能欠缺了一大塊，令人質疑設立海洋委員會的目的究竟為何？我國研究海洋政策著名學者胡念祖教授即長期主張應設立一跨部會之機關，係因我國海洋事務權責涉及相當多的部會，在各自為政下，若海洋委員會的成立仍僅有政策規劃和協調能

---

20 邱平，《走向海洋-臺灣的出路所在》（台北：新文京開發，2006 年），頁 169。
21 邱平，《走向海洋-臺灣的出路所在》（台北：新文京開發，2006 年），頁 169。
22 中央社，http://n.yam.com/cna/politics/200902/20090218978214.htmlgFvXgj，上網檢視 2010 年 9 月 17 日。
23 中央社，http://n.yam.com/cna/politics/200906/20090608936888.htmlsZ9/，上網檢視 2010 年 9 月 17 日。

力，卻不具有決策及統籌各項海洋政策規劃之功能，亦無執行能力下，其與現在行之有年「海洋事務推動委員會」功能有何分別？

由上述作為中可以看出，我國在統籌海洋事務的規劃上一下設部，一下又改設委員會，政府的決策反覆，缺乏長遠規劃和宏觀格局，連最基本的海洋管理相關規範也未能有效整合，盡散諸於國土計畫法、國土復育條例和海岸法等草案中規範，未能連貫與周延。[24]海洋權益涉及主權、漁權、戰略位置及天然資源等，而海洋安全更是國土安全之屏障，政府若不以國家戰略利益思考，海洋事務終究是口號，無法真正成為海洋國家。

表 3-2　2009 年我國相關海洋事務權責機關一覽表

主管機關	相關業務單位	涉及有關海洋之事務
外交部	國際組織司 非政府組織國際事務委員會	涉外海洋事務
研考會	海洋事務推動小組	海洋政策
國防部	海軍	國家海上防衛
海巡署	巡防、情報、企劃	海洋與海岸巡防
環保署	水保處	海洋污染防治
交通部	航政司、各商港港務局	航政與港務、海象監測與預報
農委會漁業署	漁政組、漁業電台	海洋生物資源管理與資源保育利用
財政部關稅總局	各地區關稅局、海務處	海關稅務、海關緝私、燈塔、助航設施
經濟部	能源局、礦業局、中油公司	非生物性資源管理與利用
內政部	地政司、國土測繪	國土、海岸資源保育、國土測量與劃界

[24] 參閱邱文彥，〈海洋政策與海洋主管機關〉。http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1552，上網檢視 2010 年 9 月 25 日。

	中心	
經建會	綜合計劃、部門計劃處	國土、海岸經建規劃與審議
文建會		海洋文化推廣
國科會	國家科學研究中心	海洋科學研究
教育部		海洋教育推廣
備註：由於涉及海洋事務的機關約 23 個，未免過於複雜，本表僅列出具代表性之機關作為參考。		

資料來源：筆者參考各機關網站組織業管事項自行整理製作。

第二節 海上保安制度應統籌

一、我國海上保安制度演進

以往戒嚴時期，我國海上保安制度均以國防需求來考量，在維護海域安全事務上主要均由海軍負責，海軍以擔負國家防衛的角色，抵抗中共的威脅，並維護海上航道安全，使國家能夠永續生存發展為其主要任務，並在主要任務之下兼顧「執法、護漁」的角色。例如海軍被賦予「護漁」的任務源自於 70 年代末期起，由於我國與菲律賓巴士海峽間的海域，經常發生我漁船遭菲方的武裝船舶打劫，造成漁民生命、財產上的損失，因此我國政府為保護我國漁民乃自 1990 年起派遣軍艦在巡弋範圍內執行護漁的任務兼負海域執法的任務；而海軍於 1992 年移撥 35 艘巡邏艇予以警政署保七總隊使用，對於查緝走私、偷渡及近海作業漁船之保護等可發揮相當程度的效用。[25]惟對於遠洋作業之漁船保護、海上喋血等犯罪等只能有賴於海軍軍艦，但卻與海軍的國防任務衝突並造成兵力運用之負擔，因此在臺灣周邊水域 24 浬以內之漁事糾紛、領土主權有爭議性的島嶼周邊領海範圍，海軍原則上不介入，以外之海域則結合其巡弋路線適時馳援救護，並與海關密切配合。[26]而在沿岸執法機制方面，則以「臺灣省淡水水上警察巡邏隊」負

[25] 鄧克雄，〈海軍協助海域執法功能之研究〉（國立海洋大學海洋法律研究所，碩士論文，2007 年 6 月），頁 95-96。

[26] 我國真正在緝私方面的主管機關為「財政部關稅總局」，原名「海關總稅務司署」，於清朝咸豐 4 年（西元 1854 年）成立，早期除徵收關稅外，尚有籌建海軍、港務、郵政、助航設備、

責淡水河之查緝走私、反滲透與河防任務，避免中共特工沿著淡水河進入中樞，帶有軍事任務色彩，[27]然其所負責之範圍僅於淡水河為範圍，其餘臺灣沿岸警備交由「臺灣省警備總司令部」及後續接防之陸軍負責，直至 1992 年 8 月 1 日因應動員戡亂時期終止，將警備總部裁撤，另由國防部成立「軍管區司令部兼海岸巡防司令部」接替臺、澎地區海岸巡防任務。

解嚴以後，走私、偷渡案件大量增加，包括黑槍猖獗、毒品氾濫以及因兩岸的走私案件所衍生的傳染病事件，再加上我遠洋漁船在公海上違規捕魚，受到美方抗議要求加強漁業管理措施等，因此為維護社會治安與國家安全，並提升我國際形象，遂於 1990 年 1 月成立「內政部警政署保安警察第七總隊」，負責周邊水域海域執法及配合漁業署執行漁業巡護之工作；1998 年 6 月 15 日保七總隊再度改制擴編為水上警察局以擴大海域執法效能，此時我國專責海域執法機關已初具規模。但是有關海防、偷渡、走私等相關工作，原本由國防部海岸巡防司令部、內政部警政署水上警察局、各地漁港駐在所、財政部關稅總局海關緝私艦等單位依權責執行，但是因缺乏統一指揮的結果，致事權分散，無法發揮整體力量。因此，我國乃於 2000 年 1 月 26 日成立海巡署，[28]將水上警察局、海岸巡防司令部及關稅總局海上緝私艦等任務執行單位予以整合，目的係為建立統一岸、海事權的專責執法機構，並依據我國國情與實際需要，參酌美、日等先進國家海上執法機關組織架構，訂頒《海巡五法》，[29]期能落實海域及海岸巡防整體效能，確保我邊境之安全。而海軍的任務則回歸國家防衛體制下，並在執法任務上擔任協助的角色。

氣象、教育、外交等任務。民國成立以後，其組織制度，一直沿襲下來，直到「財政部關稅總局組織條例」經立法院三讀通過，總統於 80 年 2 月 1 日明令公布後，正式改名為「財政部關稅總局」，負責我國沿海 24 浬以內水域之緝私任務。參閱關稅總局官方網站：http://web.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=21537&CtNode=4288，上網檢視 2010 年 9 月 25 日。

27 鑑於 1964 年北韓特攻利用漢江突襲漢城，我國政府為防止中共仿此模式，以武裝快艇沿淡水河偷襲台北，於 1968 年 9 月 21 日成立淡水水上警察巡邏隊，隸屬臺灣省警務處，並授權台北縣警察局指揮監督，主要負責淡水河河域內之治安維護、查緝走私偷渡及加強淡水河防務工作，以防範中共滲透。

28 參閱立法院第四屆第二會期內政、國防、財政、法制委員會審查海巡五法會議紀錄。http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@884903;0477;0534，上網檢視 2010 年 9 月 30 日。

29 海巡五法係指海岸巡防法、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五項法規。

二、海域執法及業務機關有待密切配合

21 世紀的海洋事務發展趨勢，強化海上執法力量是諸多國際間先進海洋國家發展海權不可忽視的一環，其重視程度可以說幾乎與海上軍事力量並立，並進而建構有效率的專屬統合機制，以應付現今海洋多元且複雜的挑戰，如美國、日本等海權強國均設有海域專責執法之海岸防衛隊(Coast Guard)等。而世界各國海域執法的型態因其國情皆有不同的機制：（一）個別執法單位：海上事務主管機關各自建立海上執法單位，如交通部、漁業署、環保署、財政部等自各有所屬船隊負責相關法令的執行；（二）專責執法機關：將海域原屬各機關之違法取締的職權透過委託方式，集中由一個或極少數的執法單位負責；（三）專責海上事務主管機關，將原屬各行政機關有關海域的事務，全部或大部分集中由一機構負責。[30]然國內學者對專責執法機關的設立也有以下不同的主張：（一）以民主國家權力分立的精神，分由各主管機關執行；[31]（二）將傳統功能取向改變以自然環境或資源為劃設之基礎，透過機關重整成立專責機構等。[32]

從上述海域執法機關組織的設計來看，我國海巡機關性質理論上屬於專責執法機關並與業務主管機關權責分立，然而我國海巡機關的設計較為獨特，其功能將「岸、海事務」結合為一整體，此乃考量我國的國情及政治環境的特殊性使然，包含治安、國防、海洋事務、海事安全、情治等，任務範疇相當多元化。依據「海岸巡防法」規定，該法賦予海巡署之任務事項可歸納為：（一）海域、海岸地區犯罪之查緝。如查緝走私、偷渡等檢查管制事項;（二）海難及海洋災害救護;（三）漁業巡護與漁業資源之維護；（四）海洋環境保護及保育。（五）國家安全及主權之維護等，如涉及國家安全情報調查等事項受國家安全局指導，戰時則依國防法規訂納入軍事作戰體系。從以上可得，海巡機關係以執行層面為主，其核心事項包含「海域執法」、「海事服務」、「海洋事務」等三大類，執行範圍區分為法定職掌及該署執行其他海域主管機關之任務，證明海巡署機關屬性應為執行機關無疑，主要是透過有效的集中人力、物力，在符合「經濟效益」下提高執法能力，

---

30 邊子光，〈建構海岸巡防總署說明書〉，第六屆水上警察學術研討會，中央警察大學主辦，1999 年 5 月，頁 8。

31 陳國勝，〈論我國海域執法組織的定位〉收錄《海域執法之理論與實務》， 頁 1-。

32 〈我國海洋事務專責機構之設計與定位〉，行政院研究發展考核委員會委託研究，1993 年 2 月。

[33]對專責海上執法事務上扮演了相當重要的角色，但是其組織設計亦考驗著與主管機關之間的配合默契。

目前海巡署在落實國家「海洋立國」政策，積極推動海洋相關事務，強化海域執法工作上確實解決其他海域主管機關部分負擔與困擾，尤其在專屬經濟海域執法方面，海軍已不再擔任護漁之主要機關，解除其「以軍護漁」的敏感角色，並退居第二線擔任協助海巡署的執法後盾。[34]然而在漁業巡護、漁業資源保育工作其政策主管機關應為「行政院農業委員會漁業署」，依其法定職掌雖仍負有漁業巡護之責任，然其現況幾乎完全已無漁業執法能量，因此，其漁業執法工作均以具有實質海上執法能量的海巡署擔任。我國於 2004 年 12 月 31 日公布「政府護漁標準作業程序」，亦明定海巡署為漁業巡護之主要執行機關，而漁業署則負責漁業政策及漁業管理之事務。

但依現行法令規定，涉及前端海域事務之權責主管機關包含交通部、財政部、漁業署等機關負責，海巡署僅為末端執行單位，換言之，海巡機關並無權處理屬於前端之管理事項，遇上狀況，往往面臨機關間相互推諉，誰也不願意負責。從我國漁船「穩發 168 號」[35]遭海盜挾持案例來看我國行政組織處理方式，整個事件之公部門涉及到漁業署、外交部、海巡署與海軍等單位，而就業務權限上，漁業署應為整個負責漁政管理之主管機關無庸置疑，然而大多數協調聯繫均由外交部辦理，漁業署卻退居於二線，僅負責提供相關漁船技術方面資訊供各有關機關運用；海巡署則受限於法律以及能量不足等因素，僅就該船釋放回國後進行船員訪談及案情調查，對於本案並無著墨之力；海軍則因政治上問題與技術面無法配合等因素，無法主動提供協助。究竟本案應由何機關主政，負責擔任統籌對外聯絡、營救人質、協助家屬、尋求國際協助等工作之角色？由於未有一機關出面統籌之情形下，該船於釋放後之油水補給、護航等最後均由中共出面主動予以協助，[36]造成我政府備受國內責難。

---

33 陳國勝，〈臺灣海事安全策略－定位海巡機關之海事安全角色〉，2010 國土安全國際研討會，2010 年。

34 海巡署與海軍每年均依雙方任務需求修訂「海上任務綜合支援協定書」乙次，主要內容係劃分任務權責及律訂相互支援事項，原則上侵入我國領域內之外國武裝船舶由海軍負責，非武裝船舶及一般外國公務船舶由海巡署負責。

35 參閱第貳章注釋 47。

36 人民網。http://military.people.com.cn/BIG5/52935/11077060.html，上網檢視 2010 年 9 月 13 日。

另外在我國管轄海域範圍內，亦經常受到中共或外國公務船舶入侵，但其處理方式亦有待釐清，海巡署及海軍之海上任務劃分，係依照「海上任務綜合支援協定書」內容律定權責範圍，若發現海上不明公務船舶，其具體執行方式大致如下：

（一）外國軍事建制艦艇：由海巡署轉通報海軍戰情中心處理，海軍艦艇抵達後完成海上監控任務交接，海巡署艦艇依狀況或海軍請求適時支援。

（二）外國一般公務船舶：由海巡署艦艇保持嚴密監控，適時採取防衛、戰鬥部署，以廣播、無線電等方式通聯，並要求該船表明身分、儘速駛離。

然就軍事建置艦艇或一般公務船舶應如何區分？傳統上，係以船舶外觀之具體表徵，區分為軍用船舶、公務船舶、民用船舶等類型，故軍用船舶之活動應屬國防軍事事務；民用船舶、公務船舶等非軍用船舶之活動應非屬國防軍事事務，惟實際上，中共科研船、海測船、負有情報蒐集之機漁船等所謂之“民用船舶”[37]均配有不同等級之武裝，且大部分均用於軍事目的或配屬於軍事建置，而此類船舶均由海巡署出面監視、通知離開或進行干擾，海軍仍以傳統之軍事船艦作為認定之標準，因此上述船舶是否應歸屬於軍事建置船舶，造成海軍、海巡署間產生爭議。又依據海域兩法之規定，中華民國之國防、警察或其他機關，對於在我國領海、鄰接區、專屬經濟海域或大陸礁層之人或物，認為有違反中華民國相關法令之虞時，得進行緊追、登臨、檢查。因此前揭機關對於我管轄海域內發生侵害我國權益事件時，均有主動採取作為並加以防處之責。

綜上所述，海巡署成立後，海軍任務回歸國家海上防衛事務，其餘海上執法力量如海關，其執法範圍實已限縮至通商口岸；如漁業署，在移撥漁業巡護船後，執法能量大為減弱，大部分漁業經營與管理以我國經濟海域內為主，並與海巡署相互配合實施公海漁業巡護管理遠洋漁業。海巡署既然為目前我國專責海上保安之機關，其海上安全事務當然以以船舶為重點，而圍繞於船舶為主的各種海事安全資訊掌握及管理更是海上安全之重點，海巡署在面臨諸多任務之下，以現今的機制來看，難以全面的掌握、處理各種海上安全事項，故無論是海軍、海巡署或其他涉及海上事務之主管機關應積極密切配合，惟有破除機關間的本位主義，釐

[37] 參閱本文第貳章表 2-5。

清專責海域執法機關與業務主管機關間的業務權責，始能健全海上保安的機制。

第三節 海上執法能量不足待提升

一國的造艦能力是驗證其海上力量的最佳指標，一個缺乏造艦能力的國家，其船艦的來源也將受制於於他國，往往無法獲得真正能符合本身需求艦艇來組建各類型船隊；相對的一個具有造艦能力的國家，不但能依本身需求建立各種包含軍事、執法、商、漁等船隊，亦可在國家戰略改變時，迅速調整造艦能量集中資源投注在某些類型船隊上，因此造艦能力直接關係著一國的海權發展。[38]「發展航運，必先發達造船工業，要發達造船工業，必先累積造船能量」，然而就國艦國造政策，我國海軍與海巡署彼此戰略思維不同，海軍的戰略目標主要是透過軍事威嚇及打擊來維護海權，屬於軍事層面範疇，如海軍「光華一號」成功級巡防艦、「光華三號」錦江級飛彈巡邏艦及「光華六號」飛彈快艇等造艦計畫，其功能設計係以作戰為目的，倘動用海軍艦艇執行非軍事層面的任務，除無法發揮應有的效能外，勢必造成區域性緊張，引發周邊國家過度反應，徒生困擾。相對的，利用不帶有軍事色彩的執法機關負責非軍事層面的任務，在國際先進國家間已漸成主流。因此海巡署自成立以來各型艦艇均落實「國艦國造」的精神，一方面使我國造船業不斷積蓄大型船艦建造能量、累積造艦經驗外，最主要是所有艦艇設計上，均以執法功能需求來建造，方可有效發揮執法效能。

一、海巡署海上執法能量現況

我國雖號稱海洋立國，代表政府海洋政策的海洋白皮書也早在 2001 年 3 月便已完成，但相關維護海洋權益的作為卻未曾落實，其中就是海上執法能量的建置。海巡署成立之初，由於急就章的結果，沒有整體的規劃，巡防艦艇來源均自其他機關移撥使用，因此艦艇種類眾多、推進系統複雜，因此一直維持不少的預算做艦艇的保養與維護。雖然海巡署亦規劃建造新艦艇，但我國政府未能了解海

[38] 翟文中，《臺灣生存與海權發展》（台北，麥田），1999 年，頁 192。

洋對於我國國家安全與生存發展的重要性，造艦預算相對受到排擠，一直要等到我國人民遭受不平等的待遇後，才被動的因應，而「聯合號」事件的發生，使我國在強化維護海上安全的作為上成為重要的轉折點。

以往我國基於反攻大陸的時空背景以及冷戰的開啟，海權不彰，以當時的水上警察（保七總隊）能量，能執行 24 浬內的執法已經算是極限，其餘都由海軍實施海上封鎖。而 2000 年海巡署的成立，既代表我國對於「海洋開放」、「海洋權益的維護」重視程度邁進一大步。以艦艇現況觀之，海巡署成立 10 年以來，海上能量總計 175 艘各式巡防艦艇，其中僅關稅總局移撥之「和星」、「偉星」等二艘緝私艦超過 1800 噸，其餘皆未超過 1000 噸，大部份主力為 100 噸級以下巡邏艇，空中巡邏則申請空勤總隊的直升機配合執行，並無自己的機隊（表 3-5）。在武裝方面，部分較大型巡防艦之武力僅配備單裝 20mm 機砲，並無射控系統，需由人員在外操作，除射擊精度低之外，由於並無防護設備，人員將暴露於危險之下；另在船艇通信系統設備，因無相關防範電磁波干擾設施，若與日本發生海上對峙，可能受到高功率之電磁波蓋台而影響通訊。目前海巡署任務執行現況如下：

（一）執行維護主權、捍衛魚權

在北、中（臺灣海峽）、南、東部海域等專屬經濟海域暫定執法線內勤務（附圖 3-1），以艦艇現地交接方式執勤，負責他國違法船舶取締、驅離及維護漁權。“北方海域”以暫定執法線第 1、2、3 點範圍，面積約 18 萬 1 千平方公里，護漁區塊東西約 215 浬、南北約 278 浬之長梯型海域，所涵蓋的範圍與日本經濟海域重疊嚴重，漁業資源利益龐大，主權宣示明顯，另對中共東海油氣田及周遭情勢負有情報蒐集之任務；“東方海域”以暫定執法線第 3、4、5、6、7 點範圍，面積約 8 萬 4 千平方公里，並置巡護重點於 3、4、5 點；“南方海域”屬於東西長、南北短的長方形區塊，和菲律賓海域較遠，面積約 15 萬平方公里漁區廣泛。根據海巡署統計資料自 2010 年 1 月起至 6 月底，執行上述海域巡護航次共計 182 次、執勤人力 5,196 人次（參閱表 3-3）。因此在缺乏大型艦艇的情形下，於廣大的海域執法比例上能量確實不足，發生突發狀況時經常疲於奔命。

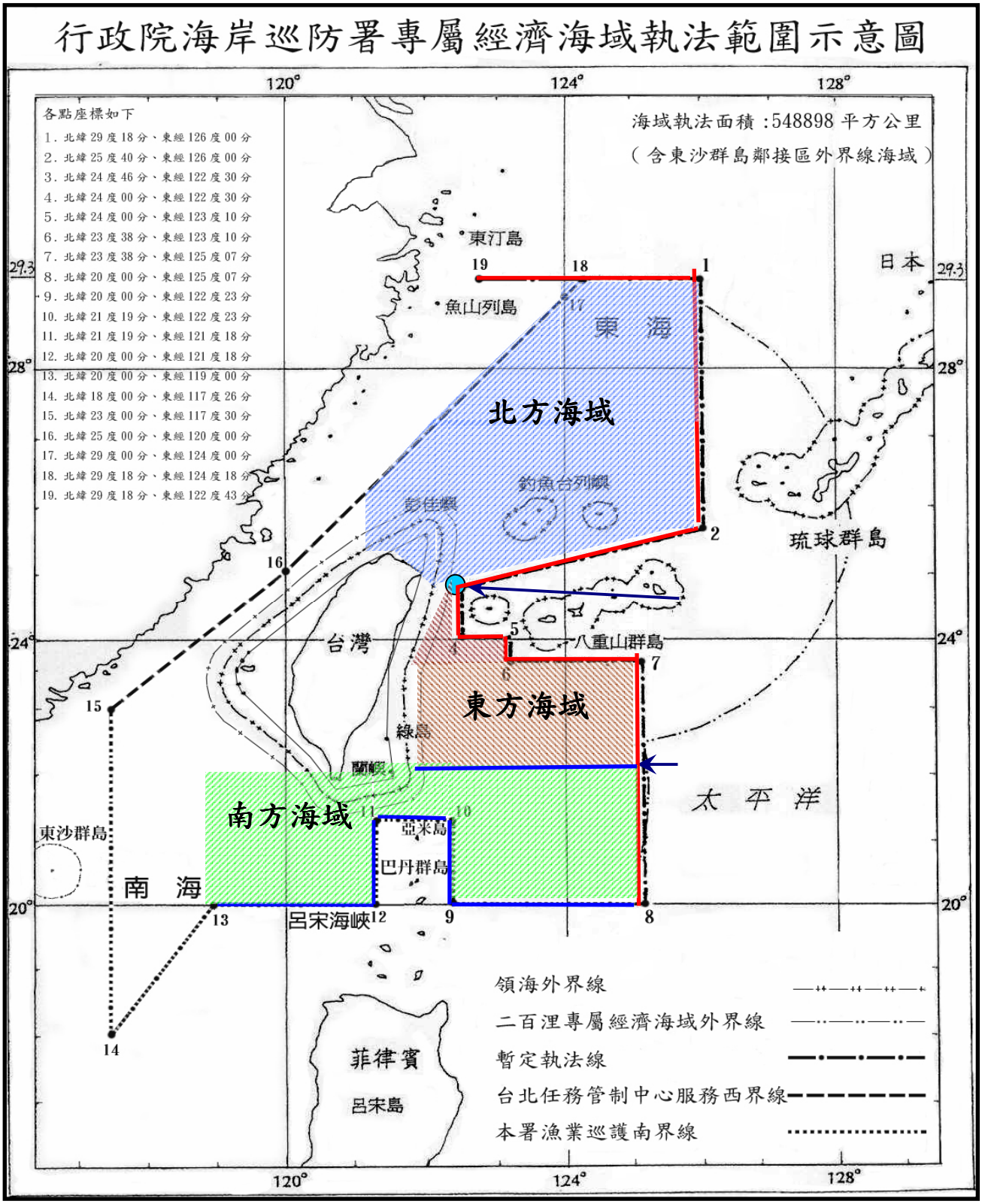

圖 3-1 海岸巡防署專屬經濟海域執法範圍圖

資料來源：筆者依海巡署公布之執法範圍加以繪製。

表 3-3 我國執行專屬經濟海域巡護航次統計表

區域	航次	動員人次
北方海域	87 航次	2,597 人次
東方海域	53 航次	1,085 人次
南方海域	42 航次	1,514 人次
共計	182 航次	5,196 人次

資料來源：行政院海岸巡防署統計資料，http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=25755&ctNode=650&mp=999。

（二）執行公海漁業巡護

巡護任務內容主要有「維護作業秩序」、「調解海上糾紛」、「救難暨刑案查處」等三類，執行方式包含：1、海巡署「巡護一、二、三號」漁業巡護船每年配合漁業署規劃執行北太平洋、中西太平洋遠洋漁業巡護任務，每航次約 2-3 個月，航程約 1 萬 3 千餘浬；2、派遣執法人員隨漁業署「漁訓貳號」船，赴印度洋及大西洋公海執行巡護任務，每航次為期約 6 個月。[39]

（三）暫定執法線功能

為降低臺日重疊海域漁業衝突與落實政府積極護漁之政策，我國於 2006 年 11 月 27 日行政院核定「政府在暫定執法線內、外界之護漁立場及作為」案，並函請內政部、外交部、農委會及海巡署依下列原則辦理：[40]1、“暫定執法線內”：我國漁民在暫定執法線內作業，遭日方干擾作業，政府將派艦護漁，並協助處理；2、“暫定執法線外”：我國漁民在暫定執法線外作業，遭日方取締時，政府將不派艦護漁，惟適時提供必要之外交協助等事宜；3、“發生海上執法對峙”： 我國漁民在暫定執法線外作業，若遭日方追逐至線內之我方專屬經濟海域，發生臺日公務船對峙時，循外交途徑協商解決。目前所採取的執法策略重點如下：1、加強巡邏，以東經 122°30’ 至 126°為重心；2、加強護漁蒐證，確認我作業漁船漁具及作業海域以協助漁業署積極管理；3、期能透過漁船回報系統「VMS」掌

39 《漁業署 97 年統計年報》，行政院農業委員會漁業署。http://www.fa.gov.tw/pages/list.aspx?Node=82&Type=1&Index=14，上網檢視 2010 年 9 月 11 日。

40 海洋巡防總局網站。http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=6342&ctNode=2541&mp=9997，上網檢視 2010 年 9 月 23 日。

握漁船動態，對違規漁船研定「約制行政措施」減少糾紛案件；4、建立台、日溝通聯繫平台，透過「駐日代表處」及「日本水產廳」協調，發現我方漁船違規作業時，即時轉知漁業署或海巡署主動處理，減少海上糾紛事件。根據海巡署海洋總局統計資料顯示，至 2010 年 6 月止，我國漁船遭日本扣押案件均發生於暫定執法線外，[41]惟日本在我方暫定執法線內仍以干擾或驅離我作業漁船，但嚴格來說，暫定執法線內日方對我作業漁船漸採彈性方式，我作業漁船並未遭強制扣押，因此海巡署於暫定執法線內執行護漁之工作以來已有成效。

二、強化海巡編裝發展方案

本方案衡酌我國周邊海域情勢、各國海域執法實力、艦艇養護、勤務部署及解決艦艇老舊、噸位過小、後勤管理及能量不足等問題，主要集中籌建大型艦艇為主，並簡化船型，以減輕後勤維保負擔，減少龐大維護預算之編列。但聯合號事件的發生使我國了解光只有海洋立國的口號，而沒有實力終究只是空談，因此我國政府於 2009 年 4 月 14 日通過「強化海巡編裝發展方案」計畫，其重點預計在 8 年內(民國 99-106 年) 編列經費 240 億 7,417 萬元，包括增加 7 艘超過千噸級以上大型巡防艦，其中不乏規劃可搭載直昇機的巡邏艦，並且裝備 40 公釐快砲以及培養海洋事務專業執法人員，以落實維護我國主權、保障漁權，期藉由整體實力的提升作為爾後爭取相關漁權或海域劃界談判的後盾。[42]其規劃重點整理如下：

（一）未來主力艦艇數增為 173 艘，包括：1、新建 3,000 噸級巡防救難艦 2 艘、2,000 噸級巡防救難艦 1 艘、1,000 噸級巡防救難艦 4 艘、1,000 噸級遠洋巡護船 2 艘。

（二）汰建 100 噸級巡防救難艇 28 艘。

（三）辦理 2,000 噸級及 1,000 噸級巡防救難艦各 2 艘延壽。

（四）裝設 40 公釐快砲提升本署執法能量，並可結合平戰任務需要，強化與海軍之協調合作。國防部並同意移撥 8 門 40 公釐快砲及彈藥，未來再新建 1,000

---

41 行政院海岸巡防署統計資料，http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/f1286242247978.pdf。

42 行政院海岸巡防署編，《2010 海巡白皮書》（台北：海岸巡防署，2010 年）。

噸級以上巡防艦將配置一門 40 公釐快砲，並研發相應之設控系統，提升射擊精準度。

三、海巡署海勤人力現況

海巡署分設海洋巡防總局、海岸巡防總局等兩機關，分別依其組織條例負責海域及岸際執法事務，因此海上事務係由海洋總局負責。海洋總局下設 10 個甲種海巡隊、6 個乙種海巡隊、4 個地區機動海巡隊及 1 個直屬船隊，以該總局 2008 年職員預算員額計 2,273 人（表 3-4），統計至 2009 年為止，依行政院 2004 年 3 月 26 日核定之「行政院海巡署海洋巡防總局各級艦艇人力配置參考基準」計算，以該總局現有 20 噸級以上艦船艇計有 167 艘，標準配置人力應為 2,529 人。因此實際上海勤人力較標準配置人力不足 1,030 人。據筆者實際了解，目前不足人力部分由該總局海務技工等人力約 300 人支援執行海上勤務，但由於部分支援人力缺乏海事專長，因此已對海上勤務產生影響。[43]

另依照「強化海巡編裝發展方案」所規劃建造之艦艇數，預計至民國 106 年以前，20 噸級以上各式艦船艇將達 173 艘，標準配置總需求人力為 2,965 人，以現有海勤人力 1,499 人計，較上開標準配置總人力不足數達 1,466 人，其中新建各式艦船艇所需增加之人力，已無法由該總局現有海勤人力調整因應，將使海勤人力嚴重短缺，影響海域巡防勤務之遂行，而相關人力需求來源須由海巡特考及警察學校、警察大學等培養，時效上恐緩不濟急，而海岸總局人力則受限於法律限制，人力無法與海洋總局交流運用，相關具有海事背景或船員證照、小船執照人員無法至海上服勤，浪費人力資源。

[43] 行政院海岸巡防署編，《2009 海巡白皮書》（台北：行政院海岸巡防署，2009 年），頁 202。

表 3-4　行政院海岸巡防署海洋巡防總局勤務人力配置情形表

2008 年至 2009 年勤務人力配置情形				
合計	總局本部業務人力	各海巡隊內勤人力		各單位海勤人力（艦艇人力）
		業務人力	偵緝特勤	
		398	213	
2273	163	611		1499

資料來源：海岸巡防署海洋巡防總局，

http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=6342&ctNode=2541&mp=9997

國立政治大學 National Chengchi University

表 3-5 海巡署各型艦艇一覽表（統計至 2010 年 5 月）

海巡署船艇能量（噸位：ton）				
類型	型式	噸級	建置數	說明
海域執法	M8 快艇	3t	6	駐南沙
	10 噸快艇	10t	4	駐東沙
	近岸巡防艇	20t	46	
	巡防艇	30t	14	
		35t	30	
		50t	24	
		60t	6	
		100t	15	
		500t	9	CG 109 德星艦 CG 116 台北艦 CG 117 台中艦 CG 118 基隆艦 CG 119 花蓮艦 CG 120 澎湖艦 CG 122 南投艦 CG 123 金門艦 CG 125 連江艦
	巡防艦	900t	2	CG 106 福星艦 CG 105 謀星艦
		2000t	2	CG 101 和星艦實際為 1800t CG 102 偉星艦實際為 1800t
		2000t＊	1	CG126 台南艦已於 2009 年底完成下水，預定 2010 年投入執法。「台南艦」採用可變螺距雙車推進系統船速 24 節，續航力達 7500 浬，巡弋範圍可達海巡署管轄的南沙太平島及東沙島，艦上可載 68 人，配有 10 噸直升機起降台及 20mm 機砲、40mm 艦炮基座。
		3000t	0（2）	預計建造 3000 噸級「新北艦」、「高雄艦」等計畫。
漁業巡護	巡護一號	800t	1	＊「巡護七號」2009 年底完成下水，預定 2010 年投入執法，據中信造船
	巡護二號	400t	1	

國立政治大學 National Chengchi University

	巡護三號	400t	1	指出，該船採用可變螺距雙車推進系統、流線型的外觀，航速可達 20 節、續航力達 1,5000 浬以上，耐波係數更強，最遠可巡弋至美國西岸。
	巡護五號	100t	1	
	巡護六號	200t	1	
	巡護七號＊	1000t	1	
船舶 特殊船	救難艇 RB	35t	3	
	除污船 ORB	100t	4	
	特勤艇	6t	9	
總計：175 艘（不含漁業巡護船）				
1000 噸以上巡防艦（不含計畫建造）				3 艘

資料來源：參考行政院海岸巡防署網站、《海巡艦艇誌》及有關新聞，經筆者整理繪製。

第四節 現實之國際政治環境

我國國際政治地位開始轉變始於聯合國大會於 1971 年通過之第 2758 號決議：由“中華人民共和國政府”代表中國行使合法之權利。此後在聯合國體系之相關組織及活動，我國完全被排除在外。若依照國際法政府繼承的理論，中共政權成立後，中華民國政府不再代表中國，“中華人民共和國政府”繼承了中華民國政府，成為代表中國的唯一合法政府。但前提是中華民國必須被完全消滅始有政府繼承的問題，[44]實際上我國不但存在，而且合法有效的在臺灣行使主權，這也是中共在國際上亟欲打壓我國，以突顯我國為一地方政府的事實，塑造其統治的正當性。但在兩岸關係上，一般的國際法理論並無法解決兩岸主權實際存在的分歧，也造成我國無法正常地參與國際社會各種層面之活動。中共的壓力也使得大多數國家不願意承認我國為一個主權國家，因此我國在區域海上安全合作上僅能以務實之作法與相關國家建立實質之友好關係，以獲得國際友邦的支持。

一、我國的國際政治環境

冷戰時期，為阻止共產勢力的擴張，臺灣位居於西太平洋第一島鏈中心位置戰略地位相當重要，美國當時亦視臺灣為“不沉的航空母艦”。因此基於我國與同盟國的安全利益以及需要美國的軍援，對於類似像釣魚台劃歸琉球政府管轄等

[44] 邱宏達，《現代國際法》（台北：三民，2008 年），頁 376-383。

主權問題上，我國僅能採取合作的態度以換取最大的支持。1971 年我國退出聯合國後，雖然國際環境對我不利，但因臺灣戰略的特殊性，對於美國、日本甚至韓國仍然重要。上述國家在與中共建交後，雖都承認一個中國的立場，並以“理解”或是“認知到”等詞彙表示一個中國的原則，但現實上認為兩岸並存的事實較符合該等國家的利益，尤其臺灣海峽正扼其海上運輸必經的航路，日本與韓國的能源輸入與經貿的輸出都必須依賴航運，故對海上航道安全特別敏感。因此兩岸政治關係是否友善，將決定韓、日兩國的生存發展。換言之，臺灣夾在中共、美國、日本與韓國等勢力間，雖具有維持區域平衡的角色，但國際政治環境已經大幅改變，中共的崛起已經能左右亞太局勢的地位，在各國避免與中共發生衝突的現實上，臺灣想要突破現有政治地位將更為困難。

二、韓國對於我國之態度

南韓與臺灣之間，具有密切的關係，韓國雖和中共建交，但並不希望中共在臺海生事甚至進犯臺灣，理由無他，中共進犯臺灣，北韓可能在朝鮮半島挑起第二次韓戰。無論台海戰事或第二次韓戰，對於美國是否介入都是未知數；尤其 2008 年，美國從次級房貸風暴，擴展到不良債權拖垮銀行，使得美國金融體系幾近崩潰，金融危機像骨牌一般迅速地從美國延伸至歐洲，重創美國與全球經濟，加上美國因發動反恐戰爭耗費國家龐大財政，美國有無力量同時應付兩個戰場都大有疑問。因此韓國反對中共對台用兵，係既定立場，因為一旦臺海形勢出現誤判，美、韓、日啟動聯合軍事機制，屆時恐擦槍走火而一發不可收拾，亞太各國的經濟發展亦無可避免的受到嚴重打擊。

三、日本對於我國之態度

日本因奉行“一個中國”政策，並不承認我國主權地位，拒絕就專屬經濟海域重疊部分與我國進行協商談判，其中亦牽涉到釣魚台列嶼爭端，致使漁權爭議亦告無解。由於臺灣戰略位置相當優良，掩護了日本通往臺灣海峽、巴士海峽的海上交通要道，日本不願意見到臺灣遭中共併吞，倘若兩岸統一，最直接的影響就是臺灣海峽成為 “中國”的內海，其勢力不但能有效控制臺灣周邊海域，進入西太平洋亦可輕而易舉的不受干擾，嚴重威脅到日本的國家安全。因此日本認

為兩岸“維持現狀”最能符合日本的國家利益。為免美日圍堵政策出現漏洞，「美日安保條約」簽訂時特將“周邊有事”納入安保範圍，是否針對未來可能的臺海衝突不言自明。但可以確定的是，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）於 2010 年 9 月 23 日紐約和日本外相前原誠司會面時，就明確表示，釣魚台群島是屬於日本統治下的領域，適用於美日安全保障條約第 5 條，亦即此區域若遭到武力攻擊的話，美日將共同應對。[45]

近年來，日本為避免對臺過度親中，不斷調整對臺政策，明顯提升臺日關係，其雙邊交流持續緊密發展，不論在情報、經貿、文化等交流都相對提升，但對釣魚台問題日本從不手軟，也可看出我國對此問題的軟弱。綜合言之，日本對兩岸政策的大方向主要是：1、外交上遵守“一個中國”的原則，避免影響中日間關係；2、軍事上以戰略性模糊，間接將臺灣周邊海域納入“美日安保”範圍，避免臺灣遭中共併吞，保障其海上交通之暢通；3、堅持釣魚台主權，做為日本戰略前哨，可有效控制東海。

四、東南亞各國對兩岸之態度

東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，簡稱東協）共有緬甸、柬埔寨、寮國、馬來西亞、泰國、越南、新加坡、印尼、菲律賓、汶萊和東帝汶等國家，地理位置介於亞澳、太平洋及印度洋之間，為世界航空與海運之要衝，數世紀以來深受東方儒家文化影響。東南亞地區對兩岸態度上深知兩岸問題良好與否將影響此區域的穩定，尤其南海問題爭端與「中國威脅論」之影響，東協各國一方面不願因違反一中原則而得罪中共，另方面也對中共充滿了不信任，但對邀請中共加入相關區域組織或是對話平台已是各國之共識，例如在「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF）等區域性安全對話方面。可惜由於政治因素的考量，尤其是中共的阻擾，臺灣迄今未能參與東協區域論壇的各種活動，連亞太安全合作理事會議也不能以完全身分參與。這對臺灣固然並不公平，對東協論壇本身以及區域安全對話而言也是一大損失。[46]

---

45 中央社。http://www.cna.com.tw/ShowNews/Detail.aspx?pNewsID=201009240002&pType0=aOPL&pTypeSel=0，上網檢視 2010 年 9 月 23 日。

46 蔡瑋，〈我入東協論壇 有助區域安全〉，國政評論。http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/091/

五、對我國之影響

21 世紀，中共現已由「陸權大國」逐漸走向「海權大國」，為遏止中共勢力進入西太平洋，美國在東亞能結合的國家除了臺灣和日本之外無他，尤其臺灣目前直接面對了中共的威脅，對大陸政、經、軍等情蒐上也最為準確，美國需要這個資源，然而由於美國在反恐事務、北韓問題、經貿議題上需要中共的合作，自不支持臺灣尋求任何改變現狀的企圖。[47]另外依據臺灣關係法，美國基於協助臺灣提升自我防衛的需求，出售武器予我國，但對我國在軍購的質與量上，卻逐年遞減，對我國國家防衛上產生嚴重的影響。

另外，以我國地位來說，與美國、日本保持友好，其最大的優勢就是我國可依賴美、日的軍事保護傘來對抗中共的軍事威脅，因此對於任何可能影響美、日關係的政策，我國均必須審慎為之，所以也造成我國在有關主權的立場上，漸失主動與發言權，例如在 2010 年 9 月 7 日所發生之中共漁船遭日本海上保安廳艦艇撞沉事件，[48]始得釣魚台列嶼之主權爭議再度浮現，美國在此問題上仍依其國家利益表示該列嶼屬於日本管轄，完全忽視我國擁有主權之事實，然我方為顧及與美、日關係，亦只能重申過去對釣魚台主權一慣的立場，無法有實際的作為。

國立政治大學 National Chengchi University

NS-C-091-515.htm。上網檢視 2010 年 10 月 15 日。

47 柳惠千，《21 世紀美軍在東亞的戰略部署》（台北：高手，2008 年），頁 115-118。

48 請參閱本論文第貳章，頁 25。

第肆章 亞太周邊國家海權實踐上對我國之影響

一個國家在海權的實踐上，除了要有總體的海洋戰略外，更必須擁有足以擔負伸張海權的海上保安力量。由於我國與日本、韓國、中共及菲律賓等國家周邊海域相互連結造成經濟海域重疊，區域內海上犯罪、漁船越界、間諜行為不斷發生等複雜情勢，周邊國家海上保安力量相對發達。海上保安力量除了傳統的海軍外，另外就以海上執法機關最為重要，目前幾乎所有沿海國都已建立或逐步朝向建構海域執法機關來專責海洋行政執法事務，其優點在於處理各國海權的同時，可將事態性質控制在行政範疇內，避免造成直接的軍事衝突，而其與海軍的任務分配上亦能相互緊密合作。由於各國海域執法機關的職能正在擴大，使海軍更能集中資源與力量專注於軍事防衛及維持區域戰爭戰鬥能力，所以國家建立海上執法機關目的在於維護海上治安、海洋事務之建設及有效治理，是國家新型態的武裝力量，亦為國家安全的核心要素之一。[1]

以西太平洋邊緣之「亞太地區（Asia-Pacific）」海域可能是世界上最複雜的海域，也讓有關國家最感到困擾的問題海域，這個地區具有特殊的海洋地理環境及許多島嶼、群島、海峽、航道、繁忙的海上交通與經濟海域的重疊，至今主權及管轄權問題仍無法有效獲得解決，因此各國的海域執法機關遂成為國家在海權實踐上的重要機構，這種發展將可能促進區域性海事合作並建立信任，防止誤判，並在維護亞太地區秩序和安全上作出潛在貢獻。

本章係為探討周邊主要國家如中共、日本、韓國及菲律賓、越南等與我國海權實踐上之影響，並比較各國海域執法機關能量，探討相關海權擴張對策、相互合作情形及區域外大國對本區域之影響，以作為我國國家海權實踐之參考。

第一節 周邊國家海域執法機關能量之比較

一、日本－海上保安廳（Japan Coast Guard）

眾所皆知，在整個東亞地區的海上武裝力量日本首屈一指，除了海上自衛隊

[1] Sam Bateman, Coast Guards: "New Forces For Regional Order and Security," *Asia Pacific Issue*, No. 65（January 2003）: 1-2.

外，其海上保安廳規模之大不容忽視。日本於 1945 年戰敗後，由於被解除武裝使得沿岸幾乎不設防，來自朝鮮半島之不法入出國的情況加劇、加上共產主義的威脅與漁民作業遭他國追捕等因素，遂接受美國海岸防衛隊建議，組建自己的海上警備隊。1948 年 5 月 1 日，日本依據《國家行政組織法》成立海上保安廳，負責沿岸的警備任務、船舶安全、海難救助與偷渡的防止等業務，其性質相當於美國海岸防衛隊（U.S Coast Guard），亦為其防衛體制下之武裝力量。[2]依據海上自衛隊法第 78 條規定，如遇有間接侵略或其他緊急事故一般警察力量無法維持時，得命海上自衛隊出動。[3]因此海上保安廳將配合海上自衛隊發動「海上警備行動」。換言之，戰爭或事變時，海上保安廳需納入防衛省指揮，支援軍事作戰，角色轉變為輔戰性質，雖然日本並未強調海上保安廳與海上自衛隊之關係，但實際上海上保安廳為準軍事組織。[4]

海上保安廳首長稱為長官，下設次長、警備救難監及首席監察官，本廳設有總務部、警備救難部、裝備技術部、海洋情報部及交通部等 5 個功能性部門，教育機構則設有海上保安大學校及海上保安學校。地方機關則依管轄範圍劃分為 11 個管區海上保安本部（下設海上保安部 69 處、海上保安署 60 處及航空基地 14 處），分別負責所轄海域之各項勤務，其中第 11 管區海上保安本部位於沖繩，地理位置與我國最為接近，聯繫通報上也最為密切。

（一）海上保安廳任務如下：

1、海上治安維護：國際犯罪、領海警備、海上法律秩序維護、海上紛爭警備、反恐應對；2、確保海上交通安全：海洋調查、海洋資訊提供、海上航行安全援助；3、海上急難救助；4、海上防災及海洋環境維護；5、國內外海事合作。

（二）在編制人力方面：

2010 年機關員額共 12,636 人，階級區分為長官（廳長）、次長及警備救難監、一等海上保安監甲、一等海上保安監乙、二至三等海上保安監、一至三等海上保安正、一至三等海上保安士。

（三）各式執法機艦能量：

---

[2] 《世界の艦船-海上保安庁のすべて》，714 期，（東京：海人社，2009 年 10 月），頁 11-59。
[3] 《海岸巡防機關在海事安全應扮演之角色》，行政院海岸巡防署委託研究，頁 41。
[4] 〈日本準軍事力量-海上保安廳〉《現代船艦》，2A 期，（北京：2005 年），頁 17。

各式主力巡視船已達到 121 艘（新艦艇持續建造中），其中 51 艘皆為千噸級以上先進巡防艦，另外還有各式航空器 73 架，區分如下：

1、艦艇：合計 454 艘，其中主力巡視船 121 艘（PLH 型 13 艘、PL 型 38 艘、PM 型 38 艘、PS 型 27 艘、FL 型 5 艘），巡視艇 234 艘（PC 型 60 艘、CL 型 170 艘、FM 型 4 艘）及救難艇 63 艘等；另特殊功能用船有海洋情報業務用船 LL 型、航路標識業務用船 LM、LS 型等總計 36 艘。

2、航空器：合計 73 架，包括定翼機 27 架及直昇機 46 架。[5]

（四）大型艦艇現況分析：[6]

日本海上保安廳現有 1,000 噸級以上巡視船共 51 艘，其中 13 艘為搭載直升機之 3,000 噸級以上巡視船，尤其第 10 及第 11 管區於我國北方及東方海域部署 1,000 噸級以上巡視船就達 11 艘，主要在於該海域除經濟海域分別與我國、中共、韓國重疊外，尚有釣魚台列嶼主權爭議及漁船越界捕魚等問題，因此日本為持續強化該區域執法能量，自 2008 年 4 月迄今已汰建 4 艘新型「波照間」級巡視船（1300 噸級、乘員 40 人），並全數配置於第 11 管區；其中 PL-61「波照間」號進駐石垣海上保安部執行八重山群島海域之警備及救難等任務。該巡視船自 2010 年 4 月 1 日開始服役，並採用噴水式推進系統，最高航速超過 27 節，船上配有 30 公釐機砲（搭配射控系統）及水砲(加壓水槍)，並能對直升機及巡視艇加油，可大幅強化釣魚台周邊之警備能力，對我海巡署在上述海域執法上將產生嚴重威脅。據了解，日本「波照間」級巡視船計畫暫定建造 9 艘，預估將成為海上保安廳之主力艦種，最後 3 艘陸續完工，均將於 2010 年底前投入執法行列，分別為：PL67「天城」（隸屬第 3 管區橫濱海上保安部）、PL68「鈴鹿」（第 4 管區尾鷲海上保安部）及 PL69（船名、駐地未定）。另外自 2010 年起，日本政府區分 4 年編列預算 220 億日圓（新台幣約 77 億），建造改良型「敷島級」巡視船（6500 噸級）1 艘，足見日本政府為維護其海洋利益上投注相當強大資源籌建其執法力量。[7]

---

[5] 日本海上保安廳編，《2009 海上保安庁》（東京：日本海上保安廳，2009 年），頁 4。

[6] 參考日本海上保安白皮書 http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2008/shiryo/p132.html。

[7] 《世界の艦船-海上保安庁のすべて》，714 期，（東京：海人社，2009 年 10 月），頁 11-59。

二、韓國－海洋警察廳（Korea Coast Guard）

韓戰結束後，為強化近海及沿岸警備，防止北韓特攻滲透及非法入出國等影響國家安全，於 1953 年 12 月 14 日在內務部下設海洋警察隊，負責國家海防治安；歷經海洋警備隊、海洋警察隊等變更後，至 1991 年 7 月 23 日提升為海洋警察廳並隸屬於警察廳之下，地方海洋警察隊則改為海洋警察署，海洋警察地方隊變更為海洋警察地方署。然為強化及維護其海洋權益，擴張海事能量，於 1996 年 8 月 8 日再度變更，改隸屬於海洋水產部下之獨立機關，2006 年將原名稱 National Maritime Police Agency 變更為 Korea Coast Guard；2008 年 2 月 29 日因政府組織改編，變更隸屬於國土海洋部下屬獨立機關，韓國海洋警察廳具備準軍事性質，堪稱南韓的「第二海軍」，地位與日本海上保安廳類似。[8]

海洋警察廳設廳長 1 人、次長 1 人、6 個局（含 2 個官、4 個局）、23 個課（16 個課、5 個擔當官、1 人、1 小組）。2006 年 4 月設置 4 個地方海洋警察本部（釜山、仁川、木浦、東海），12 月改為 3 個地方海洋警察署（西海、南海、東海）及本廳直轄仁川海洋警察署，直接隸屬該廳之機關包括海洋警察學校、海洋警察研究開發中心、海洋警察維修廠。海洋警察署下另設 74 個派出所、245 個小型海洋警察所，以及保有警備救難艦艇、刑事機動艇、防治艇、救難直昇機等。[9]

（一）海洋警察廳任務

主要工作包括海上巡邏警戒、經濟海域與漁業維護、警戒驅逐不法侵入船隻、防堵海上不法活動、海難救助、污染防制與海洋環境保護、海上交通安全維護等等；韓國與鄰近國家的經濟海域、領土與漁業糾紛及海上反恐行動等，都由海洋警察廳擔任第一線處理，而南韓海軍則在後方海域監控場面，必要時投入支援，類似我國海巡署及海軍之相互支援模式。

（二）編制人力方面

韓國海洋警察廳之人員組成包括警察、公務人員及戰鬥警察（服警察役之軍人）等三種，人員編制 8,500 名（包含警察與公務人員約 5,000 名、戰鬥警察 3,500 名）。

---

8 《借鏡美日韓各國、探討我國海巡署發展策略之研究》，行政院海岸巡防署委託研究，2004 年 12 月，頁 100-103。

9 韓國海洋警察廳：http://www.kcg.go.kr/in_site/english/intro/organ_history.asp，上網檢視 2010 年 6 月 20 日。

（三）各式機艦能量

1、艦艇： 合計 280 艘艦艇，包括 170 艘巡邏艦艇及 110 艘特殊功能艦艇。其中 1,000 噸級「漢江」警備艦達 7 艘，為搭載直升機之 1,500 噸級「齊民」警備艦 9 艘，3,000 噸級「太平洋」5 艘，最大警備艦「參峰」則達到 5,000 噸級。[10]

2、航空器：17 架噴射機及 12 架直昇機。航空隊成員包括 25 名飛行員及 10 名維修人員，飛行員是由空軍成員經考試成為海洋警察廳航空隊成員。

（四）大型艦艇現況分析

目前海洋警察廳總計 1,000 噸級以上警備艦已達 22 艘，並有搭載直升機起降設備之警備艦，由於韓國面臨來自北韓之軍事威脅及領土主權問題（包括經濟海域重疊、與日本的獨島爭議以及驅逐他國漁船越界捕撈等），故依據“韓國海洋願景 2030 計畫”，2008 年起，海洋警察廳將增加 1,000 噸級警備艦 22 艘，以持續擴增海上實力。例如 2010 年 4 月，南韓海洋警察廳第 10 艘 1500 噸級警備艦「濟民 11 號」(編號為 1511)在現代重工造船廠舉行下水典禮，該艦滿載排水量 2200 噸、船長 98 公尺、最高航速超過 20 節，配備多聯裝 20 機砲及雙聯裝 40 艦砲各 1 座，可搭載 2 艘航速達 40 節之小艇，並配置在獨島海域，執法武力相當強大。[11] 另外在新一代 500 噸級警備艦部份，南韓海洋警察廳首艘「太極 8 號」(編號 508) 於 2010 年 5 月 19 日完工。該型艦船長 62.8 公尺，採用噴水式推進系統，最高航速達 30 節，配備多管 20 機砲 2 門，可搭載 2 艘航速達 40 節之小艇。

在基地方面，2009 年 1 月 5 日，南韓海洋警察廳宣布將在獨島附近的鬱陵島沙洞港設置大型前進基地，包括建造大型專用碼頭，可供南韓海警五千噸級大型巡邏艦進駐；有了鬱陵島前進基地後，南韓東海海洋警察署對獨島方面的緊急反應、趕抵時間從原本的 7 小時大幅縮減為 2 小時。除了與日方的衝突之外，由於中共與南韓的經濟海域同樣發生重疊，因此驅逐、逮捕數量眾多的大陸越界漁船，也是南韓海洋警察廳向來的重要任務，為了強化對違法漁船的執法效率，在

---

[10] 尖端科技軍武論壇。http://forum.dtmonline.com/cgi-bin/topic.cgi?forum=45&topic=45，上網檢視 2010 年 6 月 21 日。

[11] 南韓海洋警察廳對 1500 噸級警備艦之命名，統一冠以「濟民」，如編號 1503 之警備艦，係指第 3 艘 1500 噸級警備艦，其艦名為「濟民 3 號」，另如 3000 噸級為「太平洋」、 1000 噸級為「漢江」、 500 噸級為「太極」，惟與我國相同，均避諱使用數字「4」，故「濟民 11 號」應為同級艦第 10 艘，而非第 11 艘。

2009 年也規劃於大黑衫島的黑山港建立前進基地，預計於 2011 年完成。[12]

三、菲律賓－海岸防衛隊（Philippine Coast Guard）

菲律賓共和國成立初期，菲律賓海軍的前身-海軍巡邏隊接手負責部分海岸巡防任務，之後，海軍巡邏隊轉制成立海軍總部；其組織架構亦包含成立一海岸巡防單位。1967 年，國會通過《第 5173 號菲律賓海岸防衛法》，成立海岸防衛隊，雖仍屬海軍，但責由一總司令獨立指揮。關稅局之海岸巡防業務亦全部移轉給海岸防衛隊。1998 年海岸防衛隊脫離國防部管轄，改直屬總統府，並律定海岸防衛隊應賡續負責促進菲國人民與財產在海上之安全並維護海洋環境。之後，該署又依令由總統府轉隸交通通信部，轉換成非軍事機關。[13]此一變革使其在獲得外國政府提供之船艦、裝備、科技、交流合作等相關支援上，擁有更大之彈性空間。自此，海岸防衛隊成為菲國僅次於國防部、警察總署下之第三大武力機關。

菲律賓海岸防衛隊設署本部長官（4 星上將）、作戰次長、行政次長、參謀長。直屬單位包含艦隊指揮部、教育訓練指揮部、海洋環境保護指揮部及兵器通信電子情報部隊。艦隊指揮部除指揮各式艦艇外，下轄航空群及警犬隊。地區指揮部（10）：下為分區部（54），其下為分遣隊（195）。[14]

（一）菲律賓海岸防衛隊任務

負責該國領海及經濟海域上之人員生命、財產保護、航海安全、環境生態維護、非法犯罪案件之取締與擔任海岸防衛輔助隊（國防事務）。

（二）編制人力方面

目前編制約 5,000 名（現員不足額），包括 500 名官員，均為軍職人員。

（三）各式機艦能量

船艦約 59 艘、定翼機 3 架及直升機 2 架等；惟部分艦隻與航空兵力處於長期待休狀態，數量較難確定。最新式之艦艇為之澳洲「Tenix Defence」製 4 艘

---

12 《借鏡美日韓各國、探討我國海巡署發展策略之研究》，行政院海岸巡防署委託研究，2004 年 12 月，頁 100-103。

13 菲律賓海岸警衛隊。http://www.coastguard.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=56，上網檢視 2010 年 10 月 27 日。

14 葉雲虎、傅勝群、賀華傑，〈關於菲律賓海岸防衛隊的組織與實力分析〉，收錄於《第十四屆水上警察學術論文集》，中央警察大學水上警察學系主辦，2007 年 11 月 5 日，頁 169-181。

（AU001~004）56 公尺長、排水量 540 噸，採用雙軸可變螺距螺，航速 24 節，並設有直升機起降台之搜救艦；另外還有多功能船艦（AE891）排水量 750 噸之射標船 1 艘、拖船 1 艘及工作接駁船 9 艘等。主力執法艦艇噸位均未超過 1000 噸。[15]

（四）艦艇現況分析

菲律賓所屬船舶大部分接收自美國海軍或海岸防衛隊淘汰之船艦，船齡有甚至高達 60 年以上的二次世界大戰遺留之艦艇，囿於菲國財政不佳，船艇妥善率難謂良好。目前菲國海岸防衛隊較新式的巡邏艇除有 4 艘 AU-00 系列之澳洲製搜救艦外，尚有 4 艘 AU-35 系列之巡邏艦，亦為澳洲所製造，該系列船舶採雙軸固定螺距，總長度 36.2 公尺，排水量約 120 噸，航速 21 節。以上 8 艘是近年菲律賓海岸防衛隊之執法主力艦種，武裝配備 25mm 機砲。

四、越南－海上警察局（Vietnam Marine Police）

越南海上警察局（Vietnam Marine Police）原隸屬公安部，依照 1998 年 3 月 28 日國防部長提案，總理指示於 1998 年 7 月 21 日簽署《53/1998/ND-CP 號法令》，組建海上警察局，改隸國防部直接管理及指導相關業務並自同年 9 月 1 日起生效。該局局長由總理根據國防部長推薦任命，副局長由局長任命，總部設於河內，另海防及胡志明市設有分局，其組織、編制與裝備由國防部長規定。

越南海上警察局設海上警察局本部，局長為中將。下設各區海上警察：在越南海軍各軍區範圍內成立四個分區海上警察，各分區下轄海警團、海警隊及海警分隊。各分區任務範圍：一分區由廣寧省茫街市至河靜省奇英縣，二分區由河靜省奇英縣至平定省歸仁市北部，三分區由平定省歸仁市南部至芹苴市定安關北部，四分區由芹苴市定安關南部至堅江省河仙鎮。另設有海上警察訓練學校及四個反毒機動組，二個偵查組。[16]

（一）越南海上警察局任務

1、在越南管轄內水及領海內：依法及相關國際條約負責監督海上執法事務以維

---

[15] 菲律賓國防論壇。http://www.timawa.net/forum/index.php?topic=5125.0。上網檢視 2010 年 10 月 27 日。

[16] 越南海港協會。http://www.vpa.org.vn/english/regulations/tailieu/53-1998-ND-CP.jsp。上網檢視 2010 年 10 月 27 日。

護主權；維持安全與治安；保護國家天然資源、防範生態污染；發現、制止並打擊人口、槍械、爆炸物及毒品走私及非法運輸等其他違法行為。

2、在越南領海接壤區、經濟專屬區及大陸架等水域，依法及包括越南為成員國之相關國際條約負責巡邏及監督保護主權與裁判權；保護天然資源，防範生態污染；發現並制止走私、海盜、武裝搶劫、人口與毒品走私及非法運輸等行為。

3、越南海上警察局平時執行前接執法任務，戰時則配合海軍遂行海上作戰。

（二）編制人力方面

人員編制約 900 人，人員為軍職，由越南海軍移撥。

（三）各式機艦能量

1、各式船挺約為 50 艘，其中主力船艦為 2 艘海上救護船艦 CSB9001、CSB9002，可在 12 級颱風情況下行駛，續航力達 3 千浬範圍內。

2、各分區配備小型巡邏艇 10 艘。

（四）艦艇現況分析

由於越南海警接收了大量的陳舊設備，包括近岸巡邏艇（約可執行 3 天的任務）及來自越南海軍的淘汰艦艇等。因此為了擴大活動範圍，保障執法能力，越南海警近年積極引進技術，更新裝備，希望配備足夠的船艇，且持續編列相關預算尋求延長部分艦艇之使用期限，以建設和發展現代化的海警部隊。在新式輕型巡邏艇的建構上，越南海警配備 TT400 型巡邏艇，第一艘於 2005 年 4 月 30 日下水；第二艘也於同年 10 月完工；TT400 型巡邏艇排水量約 400 噸，時速可達 34 節，活動範圍為 2500 浬。另外越南國防工業總局也為越南海警建造了 4 艘 TT120 型鋁合金外殼高速巡邏艇。[17]

2005 年 7 月 3 日，越南國防工業總局與海警簽訂了建造 ST4612 型救護船的合約（CSB9001、CSB9002）。該船動力輸出功率為 3500 馬力，時速 12 節，能夠在 12 級風暴中救援距海岸 200~300 浬的萬噸巨輪，此類船隻預計建造 4 艘。2008 年，越南海警向國外進口 3 艘裝備有 MSS-6000 系統的大型巡邏艇和 1 架 C-212 運輸機，擴充其執法能量。[18]未來越南海警將獲得 10 架波蘭製 M28 巡邏機，這

---

[17] 陳繼華、韓曉，〈越南人民武裝力量的新生代—海上警察〉《東南亞縱橫》，7 期（2006 年），頁 53-56。

[18] 中華網。http://big5.china.com/gate/big5/xgnr.blog.china.com/201006/6576714.html，上網檢視 2010 年 10 月 29 日。

些飛機安裝有波蘭最新研製的 MSC-400 海上監視系統 可有效提高越南海警對南海水域的監控能力。

五、中共

中共目前的海上保安力量較為複雜，並無統一之專責執法機關，而係各依其機關性質賦予海上執法力量，而在海洋管理行政層級結構上包括了中央、省、市、縣等，而有關海上執法機關性質及功能又設有國家海洋局「海監」、交通運輸部海事局「海巡」、公安邊防「海警（China Coast Guard ）」、海關總署「海關緝私局」及農業部漁政局「漁政」等五大執法單位，因此統合上較為困難。茲將以上各機關現況整理如下：

（一）國家海洋局「海監」[19]

1、任務：負責內水、領海、鄰接區、大陸礁層及專屬經濟海域實施巡視和監管。並依據《聯合國海洋法公約》對未經批准進入管轄海域的外國船隻、平臺及對海洋石油勘探開發和海洋傾廢活動及破壞海洋資源等進行監視、搜索、查處等以及與有關部門配合實施海上救助及其他軍事保障等工作。

2、執法能量：包括中央至地方所屬海監執法機構，海監執法人員共約 8,400 人，主力執法船艦總計 91 艘，2008 年至少已有 6 艘 1000 噸級以上的海洋執法船投入執法行列，包括 3000 噸級之巡視船，從已知檔案研判可能配備武裝；空中能量計有飛機 9 架。[20]

（二）交通運輸部海事局「海巡」[21]

1、任務：負責行使海上安全監督、防止船舶污染、船舶及海上設施之檢驗、海上交通安全管理和行政執法，海上救難，並執行交通部安全生產、管理等任務。

2、執法能量：海事執法人員計約達 20,000 人，各型功能船舶約 500 艘，其中 1,000

---

[19] 參閱中共國家海洋局海監總隊。上網檢視 2010 年 5 月 10 日。http://www.soa.gov.cn/hyjww/jggk/jsdw/2007/03/09/1173404107659881.htm；東海分局。http://www.eastsea.gov.cn/Module/List.aspx?categoryid=15；北海分局。http://www.ncsb.gov.cn/zuzhijigou/jigoushezhi/；南海分局。http://www.scsb.gov.cn/Html/1/11/index.html。

[20] 中國軍事網，2010 年 7 月 2 日。http://www.chinaha.net/html/201007/20100755277.php，上網檢視 2010 年 5 月 10 日。

[21] 中共交通運輸部海事局。http://www.msa.gov.cn/Static/jgjj/00000000-0000-1400-0200-010000000001，上網檢視 2010 年 5 月 10 日。

噸級執法船艦達 13 艘以上，並持續建造中。

（三）公安邊防「海警」（China Coast Guard）[22]

1、任務：邊防海警機關與我國海巡署及周邊國家海上執法機關名稱性質相符，主要任務也相類似，負責在內水、領海、鄰接區、大陸礁層及專屬經濟海域等範圍內維護海上治安秩序，打擊海上走私、販毒、非法入出國等違法犯罪事項，是中共警察機關在海上唯一的執法機關，並須與其他海事執法機關相互密切配合。

2、執法能量：海警隸屬邊防總隊，為武警序列之一，下轄 20 個支隊部署沿海各省，人員總計約 10,000 人，執法船艦 268 艘，主力艦種為 130 噸巡邏艇，包含小型的（218 型）和大型的（718 型）巡邏艦艇，後者的排水量是 1,500 噸，配備一門 37mm 艦炮，超過千噸級以上巡邏艦 3 艘，並設立有海警專科學校，培育海警人員。

（四）海關總署「海關緝私局」[23]

1、任務：中共海關緝私警察負責監管入出境運輸工具、貨物、徵收關稅、查緝走私、通商口岸管理與刑事、行政處罰業務。

2、執法能量：目前海關總局設有分署緝私局、41 個直屬緝私局、170 個緝私分局，執法人員超過 9,000 人，艦艇 212 艘，總噸位約 20,000 噸，但多為小型艦艇。

（五）農業部漁業局「漁政」[24]

1、任務：包含漁船監管、漁業資源管理，漁業水域生態環境保護、水產養殖及與配合國防、邊防等部門調查處理重大涉外漁業事件，協助海事處理工作。其中國防事務包含有負責情報蒐集、外國船舶監控與干擾等，其機關性質與我國籍周邊國家相較，工作相當特殊。

2、執法能量：目前漁政總隊包含黃渤海總隊、東海總隊、南海總隊，縣級以上漁業行政執法機構約 3, 000 個，執法人員達 30,000 人，執法船艇計 2,100 多艘，沒有明顯武裝設備。

（六）大型艦艇現況分析：

---

22 中共公安部網站。http://www.mps.gov.cn/n16/n80254/n80271/index.html，上網檢視 2010 年 5 月 10 日。

23 中共海關總署。http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab3383，上網檢視 2010 年 5 月 15 日。

24 閻鐵毅，〈中國海洋管理機關、與執法隊伍存在的問題及解決方案〉收錄《海上交通安全與執法研討會》論文集，2009 年 6 月 2 日，頁 15-17。

綜觀中共整個海上執法力量來看，其艦艇總數已超過 3000 艘，從事海域執法人數更達 78,000 餘人，雖然大型執法艦艇數量相較於日、韓仍顯不足，但整體能量仍相當驚人。而中共目前仍持續建造大型艦艇。根據「2001 年中國海事工作發展綱要」，2005 年，中共交通部海事局“將把 100 浬內的國際航線和海上設施等納入監管範圍，50 浬內重要幹線航道和重要港口附近的應處時間應小於 3 小時以內”[25]，據此規劃，中共交通部海事局決定建造一艘 3000 噸級艦艇，並設置直升機庫及具有多種海上作業功能的海上巡視船，此先進之 3000 噸級海事巡視船包含「海巡 11」，為其姐妹艦「海巡 31」之改良型，總長 144.44 公尺，排水量 3249 噸，續航力可達 6000 浬，航速 22 節，並於 2009 年 6 月開始服役，[26]惟目前該局最大最先進之海事巡視船。在國家海洋局海監總隊方面，除原有 3,000 噸級「海監 50、海監 83」等多艘大型海洋執法船外，中共國務院於 2008 年批准海監總隊擴大船隊計畫，預計於 3 年以內新建 7 艘千噸級以上海監巡視船。[27]此外中共農業部漁業局除持續接收海軍除役艦艇，改裝為漁政船外，亦新建搭載直升機之「漁政 310」（2,500 噸級），於 2010 年 9 月 29 日交船；另為宣示南海主權，其最大漁政船「漁政 311」（4,000 噸級）已自 2009 年 3 月起加強南沙、西沙巡護任務，並將不斷增強該局巡防能量，以維護南海海域領土主權及漁權。[28]

綜上，以我國周邊國家海巡能量觀之，超過 1,000 噸級以上船艦，日本海上保安廳合計 51 艘、韓國海洋警察廳有合計 22 艘、中共各海上執法機構合計 22 艘，且均配有海域執法機關所屬之空偵機，反觀我國海巡署僅有 1800 噸級 2 艘與預計 2010 年投入執法工作之 2,000 噸級「台南艦」，共計 3 艘，且我國海巡署並無自身之機隊，有關海上監偵、巡邏與救難等均需依靠內政部空中勤務總隊，對我海巡任務遂行有相當大之影響；另近期菲律賓、越南等海上執法機關均積極從事其能量之提升，雖然暫時未有大型主力艦種，但相關更新之巡邏艦艇其性能

---

25 中共國家海洋公報。http://www.soa.gov.cn/hyjww/gjhyjgb/lb/lbdyh/zcgh/webinfo/2008/09/1221707762222560.htm，上網檢視 2010 年 8 月 30 日。

26 中國海事服務網。http://www.cnss.com.cn/special/2009/12/haixun11/index.html，上網檢視 2010 年 9 月 14 日。

27 大公網。http://www.takungpao.com/news/10/04/29/_IN-1250565.htm，上網檢視 2010 年 9 月 14 日。

28 CRI 國際在綫。http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2009/03/16/782s2459077.htm，上網檢視日期 2010 年 9 月 14 日。

均相當優良（表 4-1），將對區域內各國海巡力量產生均勢之作用。

表 4-1 我國海巡署執法能量與中共、韓國、日本海上執法機關比較表

		中華民國	韓國	日本	中共	菲律賓	越南
主要執法機關		海巡署	海洋警察廳	海上保安廳	5 個執法單位	海岸警衛隊	海上警察局
總員額		13,823 人（海勤人力 1,499）	8,500 人	12,636 人	約 78,000 人	約 5000	約 900
船舶	1000 噸以上	3（1）	22	51	22	0	0
	1000 噸以下	156	148	304	約 3149	48	50
	特殊船舶	16	110	99	*	11	*
	合計	3	210	454	約 3200	59	約 50
	最大武裝	20mm（40mm）	20mm~40mm	30mm~57mm	37mm~76mm？	12.7mm~25mm	14.7mm~37mm？
直屬飛機	定翼	0	17	27	*	3	1？
	旋翼	0	12	46		2	*
備註	1.本表有關海巡署船艦統計以巡防艦為主，未納入漁業巡護船。 2.「＊」代表：有關能量資料較為複雜與取得不易，因此詳細情形有待專業人士調查分析。						

資料來源：本文依官方文件、新聞及網路現有資料由筆者蒐整製作：如日本海上保安廳編，《2009 海上保安庁》（東京：日本海上保安廳，2009 年）。韓國海洋警察廳，http://www.kcg.go.kr/in_site/english/intro/organ_history.asp。閻鐵毅，〈中國海洋管理機關、與執法隊伍存在的問題及解決方案〉收錄《海上交通安全與執法研討會》論文集等。

第二節 海權擴張與威脅

亞太周邊水域，其安全威脅係由一連串不穩定地區所連結而成，稱之為「不穩定之弧（arc of instability）」，在這條弧線上包含「朝鮮半島問題」、「臺海問題」、「南海爭端」、「中印衝突」等，進而連結領土及其水域主權爭議，例如：「日、俄北方四島主權紛爭」、「日、韓獨（竹）島問題」、「中日東海油氣田爭奪」、「臺、日釣魚台及專屬經濟區劃界爭議」、「臺、菲專屬經濟海域劃界」、「南海各國島礁主權爭議」，再加上區域內海盜、叛軍、及恐怖主義橫行等因素，加深了此一區域緊張情勢，也導致各國相互不信任，使區域內國家均積極擴展武裝力量。然而，我們從過去的歷史知悉，一個有能力控制、利用海洋，拓展海權實力的國家，都

有左右全球或區域局勢的力量。從西班牙、葡萄牙、英國、法國殖民時代，到美俄冷戰強權時代，以及今天中共、日本甚至東協國家等都積極建立海上力量、拓展控制藍色領土的實力，皆可看出此明確趨勢，因此亞太周邊國家的海權作為對於我國的海洋權益威脅日趨嚴重，本節將分別加以探討。

一、中共

（一）海洋戰略作為

冷戰結束後，中共的崛起被視為區域性安全最大的變數，從其過去動輒以軍事手段處理南海島嶼紛爭到和平共處等態度的轉變便可知悉其處理國際事務手段愈來愈有彈性，但實際上其戰略思維仍是以陸域為主，直到 1992 年，以美國為首的聯合國軍隊發動波斯灣戰爭，中共震懾於美國的高科技，深刻體認到未來局部戰爭將是以高科技形態展現，其戰爭特點為攻擊精確、過程快速，並以航空母艦戰鬥群實施戰略打擊，其兵力投射之迅速，敵人尚未反應時便迅速癱瘓。復因 1996 年台海危機，美國出動第七艦隊防衛台海，藉由其強大的海權能量展示，促使中共對於提升本身軍事現代化及與強化周邊海洋之安全上更為迫切的發展。加上中國大陸擁有近 32,000 公里長的海岸線與 300 萬平方公里的海域，除兩岸仍持續敵對外，與臺灣同樣必須面對相同的海洋安全威脅，如中、韓黃海海域劃界及東海、南海問題等。但最重要威脅是東海及南海海域：1、在東海方面，有中、日海域劃界上及油氣資源之爭奪；其次為釣魚台列嶼及周邊水域漁權之問題。2、南海水域方面，包含南海諸島、礁受南海各國侵占、海域被分割及資源被掠奪等問題。因此，綜上觀之，中共海權擴張的背景導因於內在主觀認知的需要和外在客觀的國際環境因素所造成。[29]

中共經多年改革開放，累積相當雄厚的經濟實力，而沿海地區已是中共經濟發展的重心，尤其最主要的能源供應亦來自於海上運輸，因此中共認識到 21 世紀海洋安全乃在維護海上交通線之暢通，所以為防止並突破美、日海上強權的戰略圍堵，及維護其藍色國土的海洋權益，中共海洋戰略正積極從近海走向「藍

[29] 褚漢生，〈解析中共擴軍企圖及對臺灣安全之影響〉，《海軍學術雙月刊》，42 卷 6 期，（2008 年 12 月 1 日），頁 7。

水」，全力發展遠洋作戰能力，[30]相關海洋政策之推展亦須服膺其國家軍事戰略，核心目標如下：

1、突破以美國為首的圍堵戰略，確保本身對外貿易及能源運輸的暢通；2、強化對臺獨勢力嚇阻，維護東海、南海海域領土主權與利益；3、對抗區域內海上強權，如美國、印度與日本之威脅；4、謀求兩岸統一進而突破第一島鏈進入西太平洋。

從上述目標來看，中共海洋戰略目標相當清晰，就是「控制近海、發展遠洋、對抗美日」。依其戰略規劃：2010 年以前將於第一島鏈具備對抗美、日、臺三方聯合的能力；2020 年，中共海軍軍力擴展至第二島鏈，並控制整個西太平洋與南海海上交通。依據美國 2010 年中共軍力評估報告內容已對於中共的軍事能力提出警告，[31]中共如以往軍事費用缺乏透明度外，將建構新的武裝投射力量，建置海外軍事基地，以期在必要時，能以軍力保護海外大陸公民及遠洋護漁能力；另中共未曾否認建造航空母艦的意圖，甚至於公開場合有意無意透露解放軍在改裝完畢的瓦良格號進行艦載機起降訓練，而中共海軍亦規劃，在 2050 年前，應具備並達到遂行遠洋作戰的能力和目標。[32]從上述整體來看，21 世紀中共海洋戰略思維已由近海防禦走向遠洋，以保護其海洋權益，包括在海上維護國家統一和領土主權的完整，維護海上運輸和能源通道安全，保衛國家日益發展的海洋事業和海權利益，因此未來中共朝向遠洋發展來擴張其海權，勢必引發海上衝突，破壞東亞的區域穩定。

（二）海洋事務之推展

為整合海洋事務，中共設有國家海洋局（State Oceanic Administration, SOA），主要職責在於管理海域使用與海洋環境保護、依法維護海洋權利、並組織海洋科技研究。1996 年，中共發布了《中國海洋二十一世紀議程》，提出以永續發展為主旨的海洋政策；1998 年更因應國際海洋年發表《中國海洋事業的發展策略》，

---

30 翁明賢，吳東林，〈新安全環境下的臺灣海洋戰略〉，收錄《國防政策評論》第 2 卷第 3 期，（台北，2001 年），頁 252-253。

31 遠景基金會。http://www.pf.org.tw:8080/FCKM/inter/research/report_detail.jsp?report_id=8995，轉引自華盛頓時報，http://www.washingtontimes.com/news/2010/aug/18/inside-the-ring-732011050/?page=3，上網檢視日期 2010 年 9 月 20 日。

32 彭光謙、姚有志編，《鄧小平戰略思想論》，（北京軍事科學出版社，1994 年 8 月），頁 256。

以合理開發利用海洋資源、保護保全海洋環境、發展海洋科學技術和教育、實施海洋綜合管理、以及海洋事務的國際合作為主要目標，說明中共對海洋開發與保護的高度重視，並重申海洋永續發展的重要。[33]另 2009 年末，中共為完善管理海洋，已起草《海洋基本法（草案）》，將成為海洋管理之最高法律位階。

（二）海權實踐情形

1、2003 年8 月起，中共於主張之專屬經濟區中間線以西附近海域，開發「春曉油田」，由於地點只距離日本主張的專屬經濟海域中間線僅約5公里，日本擔心中共的油氣資源開採活動可能引發“虹吸效應”造成吸光海底相連屬於日方的油氣資源，故向中共提出嚴重抗議，並積極進行協商談判，尋求問題之解決。因此，致使雙方進行了多達十多次以上的協商，日本甚至於協商談判的期間於2005年7 月14 日宣佈批准帝國石油公司在東海海域開採石油天然氣，其地點位於中共春曉油田南側，隨後日本將中共開發的春曉、斷橋與冷泉油田等，並自行命名為「白樺」、「楠」和「桔梗」，其用意旨在強化日本對東海油氣的主權。2008年6月，中共雖然決定與日本共同開發東海能源，但中、日未來仍無法迴避解決此主權爭議。[34]

2、2004 年5 月，聯合國「大陸礁層界限委員會(Commission on Limits of Continental Shelf)」召開第13 次會議，會中決議於2009 年5月13 日前，有關沿海國或島嶼國應完成所屬大陸礁層調查，並提出主張延伸超過兩百浬之大陸礁層申請案。中共早在1998 年通過了專屬經濟區與大陸礁層法之後，便開始積極進行東海大陸礁層調查，主要包括軍事用途的水文調查和油氣資源和錳核的探勘，並由中共國土資源部下之國家海洋局統籌執行。由於中、日兩國海域劃界未決，因此當時日本抗議中共的海洋科學船在未經許可下多次進入日本所主張的專屬經濟區，使雙方在2001 年簽訂協議，規定各自所擁有的科學考察船隻在進入爭議性海域之前二個月應事先通報。[35]但2003 年之後，中共的海洋科學船開始進入日本東南方的太平洋海域進行調查活動，包括日本在太平洋最南領土「沖之鳥」礁周邊海域等，未來可預見的是，中、日海洋爭端仍將有增無減。

---

33 邱子軒，《龍鷹共舞：中共與美國海事安全互動》（台北：秀威資訊，2008 年），頁 58-63。

34 李洋，〈中日東海劃界爭端與中日能源合作〉（中國外交學院關係研究所，碩士論文，2006 年 6 月），頁 16。

35 “Japan, China agree to resolve disputes later,” *The Hindu*（September 1, 2000）:3-19.

3、由於菲律賓、越南及馬來西亞等國，近年來對南海主權相繼做出表態，中共為宣示其主權，於 2009 年 3 月 17 日派遣漁政船前往南海海域執行維權護漁行動，[36]其因不難理解，南海問題透過和平解決之方式，從現況看來希望並不大，但中共亦不想採取軍事嚇阻力量來制止南海各國破壞「南海各方行為宣言」，以免升高與南海各國之緊張情勢，因此，派遣漁政船而非軍艦到南海宣示主權，並同時為漁船提供護航，以實際行動驅離在此作業之外國漁船，強化行政管理，突顯中共在此海域之合法性與正當性，也讓中共未來在南海主權上取得若干國際法上的效力。

4、中共除持續強化海軍與執法等機關海上武裝力量外，同時加強海上非軍事行動應處能力，例如執行海上搜救、海域治安執法、打擊海盜、反恐怖行動、人道救援與國際維和等非傳統領域之任務。綜觀近年中共海軍除致力裝備建設，已持續加強近海綜合作戰、遠洋機動能力，並積極參與對外聯合搜救、海上反恐等，例如中共從 2008 年 12 月 26 日第一批的亞丁灣護航編隊自海南島三亞港出發以來，已經派遣第六批護航艦隊前往實施護航任務。[37]對中共來說，執行亞丁灣海域護航是相當寶貴的經驗，除可實際訓練反恐、打擊海盜、提升遠洋軍力投送能力外，並可進行各式政治外交任務，提升中共正面的國際形象。另外自 2003 年 10 月起，中共首次與巴基斯坦舉行海上搜救演練迄今，已相繼與印度、法國、英國、澳洲、泰國及美國等國家進行各種海上聯合演習，相關作為均使得中共發揮和平時期之對外影響力，並有助國際間改善中共的崛起的負面觀感，朝負責任之大國邁進。

二、日本

日本是僅次於中共對我國最具威脅性的海上強權，近10年來積極突破有關「和平憲法」之防衛限制並擴張其海權，從兩個事件可明顯觀之：一是「北韓核試驗及飛彈試射」，另一個就是「美國911恐怖攻擊事件」。日本自蘇聯解體後，來自其北方的軍事威脅大為降低，但北韓以及中共的威脅與日俱增，觀諸日本與

---

36 人民網，〈漁政 311 船到訪西沙永興島擇日開赴南沙維權護漁〉，http://military.people.com.cn/BIG5/1076/149058/8984822.html。上網檢視日期 2010 年 9 月 25 日。

37 中國新聞網。http://www.chinanews.com.cn/gn/2010/06-30/2373632.shtml，上網檢視日期 2010 年 9 月 25 日。

其所有周邊鄰國均存在著島嶼主權糾紛及海域劃界爭議，如日、俄「北方四島主權」、「日、韓竹島（獨島）爭議」、「釣魚臺列嶼主權爭議」、「東海海域劃界與油氣資源開發爭端」與「沖之鳥」礁所引起之專屬經濟海域劃界問題等，日本決心成為東亞海上強權以維護其海洋權益。但基於日本國家的特殊性，首先必須先從其政治表現來分析其海權作為。

（一）政治外交突破：

1998 年 8 月 31 日，北韓發射了大浦洞 1 號彈道飛彈，並越過日本海及日本列島落入太平洋，震驚國際，日本政府深感國家遭受嚴重的安全威脅且國內保守派及極右勢力呼籲對北韓採取強硬的措施與強化軍備，並修改“和平憲法”使日本走向正常國家的呼聲越來越高漲，因此，日本巧妙的利用朝鮮半島上發生的各種危機，一個接著一個地輕鬆突破了“和平憲法”中有關防衛政策的限制，當時日本「小淵政府」抓住這一時機，一舉將醞釀已久的《周邊事態法》提交國會，並獲得了通過。[38]之後藉由《美日安保條約》及「美日合作防衛新指針」等修訂，逐漸強化日本參與維護區域穩定的能量。

2001 年 9 月 11 日，美國遭逢「911 恐怖攻擊事件」，日本為支持美國的反恐作戰行動，利用全球反恐作戰的契機及周邊事態法來跨越傳統對日本自衛隊遠赴海外之限制，如 2001 年 11 月，日本派遣一支由三艘護衛艦和兩艘補給艦組成的艦隊前往印度洋，對美國軍艦提供海上加油為主的後勤支援行動。2002 年 12 月 7 日，日本國會《通過聯合國維和合作法修正案》，放寬日本自衛隊參予國際維和條件，派遣「霧島號」神盾艦赴印度洋執行反恐及海上護衛任務。以上相關措施均使得日本海上自衛隊取得周邊水域相關參數，獲得寶貴的海上警備與軍事合作的實務經驗。[39]

2002 年日本「小泉政府」借助北韓問題以及全球反恐任務的影響，將準備了幾十年屢次於國會流產的“有事法制三法案”送交國會審議，並於 2003 年 5 月 15 日獲得正式通過。[40]“有事法制”的通過不僅擴大了日本首相的權力，同時

---

38 巨克毅編，《東亞戰略格局與台海安全》（台北：鼎茂圖書，2006 年），頁 172-175。

39 丁渝洲編，《臺灣安全戰略評估 2003-2004》（台北：遠景基金會，2004 年），頁 95-96。

40 所謂“有事法制”係為《應對武力攻擊事態法案》、《自衛隊法修改案》和《安全保障會議設置 法修改案》3 等個法案。這是日本繼通過《周邊事態法》、《反恐怖特別措施法》後對和平憲法的又一大突破，彰顯業已走出國門的日本自衛隊今後在世界上的行動限制將進一步減少。參見日本首相官邸。< 有事法制關連法案> http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/houa

還規定了日本有“先發制人”的權利。[41]根據“有事法制”和《周邊事態法》以及「日美防衛合作新指針」的有關內容，日本掌握了攻擊他國的主動權。[42]

2006 年，北韓再度試射大浦洞飛彈以及核武試驗，日本「安倍政府」再度順勢將防衛廳升格為防衛省，強化國防軍事事務，也擴大自衛隊行動範圍。同年 7 月日本再次通過“支援伊拉克重建特別措施法案”，根據該法案，日本可自行決定向派遣自衛隊提供聯軍後勤支援。[43]換言之，日本已經不再受到“和平憲法”的束縛，而是轉變為可以採取先發制人的方式來消除潛在威脅。

（二）海洋事務推展

日本的海岸線總長約35,000 公里，目前管轄海域面積達447萬平方公里，是世界第六大海域面積的國家，在日本南方海域的琉球群島將東海與太平洋隔開，其地理位置除控制著黃海、東海與太平洋之間的通道，也保護著日本在這一段海域的石油與貿易航線，而臺灣海峽更是日本西南航路的要衝，對依賴進口石油生存的日本來看，包括琉球群島水域、臺灣海峽在內的西南航路，均是日本最重要的經濟生命線，軍事戰略地位十分重要。日本每日的石油需求平均約100萬桶以上來自於從波斯灣的產油區，而載運石油的大型油輪亦必須通過馬六甲海峽與臺灣海峽，因此，一旦日本海上交通運輸線遭切斷，其國家生存保障必將受到嚴重的衝擊，尤其此區域內中共仍是對日本最大的威脅，[44]而正巧對於日本這條重要海上交通線提供了重要掩護，因此日本必須建構足以維持自“本土至菲律賓”間以及“琉球群島至麻六甲海峽”間的“1,000浬”海上交通線暢通的戰略，並於美日安保條約修正時，將臺海區域納入“周邊有事”的範圍，使“臺海問題”國際化。[45]

2007年4月，日本國會通過《海洋基本法》，由日本總理大臣擔任「綜合海洋

---

n/index.html，上網檢視日期 2009 年 9 月 30 日。

41 Reiss Mitchell B,“Nuclear-armed North Korea: Accepting the ‘Unacceptable’? ,” *Survival* 48, no. 4（Winter 2006－07）: 97-110.

42 Hughes Christopher W,“Japanese policy and the North Korean Soft landing” *The Pacific Review* 11, no. 3（1998）:389-410.

43 中共國家海洋公報。http://www.soa.gov.cn/hyjww/gjhyjgb/lb/lbdyh/zcgh/webinfo/2008/09/1221707762222560.htm，上網檢視 2010 年 8 月 30 日。

44 Martin Edmonds and Michael M. Tsai eds., *Taiwan’s Maritime Security*（London and New York: Routledge, 2003）, 24-26.

45 Ross Babbage and Sam Bateman, *Maritime change: issues for Asia*（Australia: Royal Australian Navy and Australian Defense industries Ltd, 1993）,145-149.

政策本部」本部長，統籌海洋政策，內閣官房長官和國土交通大臣則擔任「綜合海洋政策本部」副本部長，而國土交通大臣兼任海洋政策擔當大臣，負責擬定國家海洋政策事宜，積極維護國家海洋權益。2007 年7 月20 日，「綜合海洋政策本部」正式運作。同年日本亦通過《海洋建築物安全水域設定法》，逐步落實日本海洋之法律管理。

從戰略角度去看，《海洋基本法》、《海洋建築物安全水域設定法》等海洋法律的通過，使得日本在未來海洋戰略發展上帶來深遠影響，藉由國家高層統籌指導海洋戰略部署策略，正是日本海洋戰略思維的大轉變。[46]21 世紀的日本政府由傳統島國保守型的海洋戰略躍升到以全球大戰略的外向型海洋戰略的決心，日本透過「南向政策」，持續強化海上力量以維護1,000浬海上交通線的暢通，並更積極發展與東協十國及印度、澳洲、紐西蘭等國家的海洋戰略夥伴關係，進而取得亞洲事務的主導地位。一方面可保護日本海上交通線，另一方面亦可藉由縱向國際合作，共同抗衡中共日益強大的海上力量。

（三）海權實踐作為

1、由於發生於1999年3月23日的「能登半島海峽“不審船”[47]入侵事件」，日本海上保安廳及海上自衛隊皆因法令阻礙無法開火射擊，最後導致不審船逃脫。故於2001年11月，日本修改《海上保安廳法》第20條第2項以及《海上自衛隊法》第93條規定，增修有關「海上保安官可根據實際情形合理地判斷，必要時使用武器；海上自衛隊則發動海上警備行動時，準用海上保安廳法第20條第2項，就是被賦予主動、適度的使用武器」。該二部法律修正實施以後於同年12月21日就在九州西南海域發生了震驚世界的日本海上保安廳巡邏艇擊沉北韓“不審船”事件，該事件的影響大大的強化日本海上安全的動能。

2、2003年11月12日，中共潛艇在日本大隅海峽出沒，隨後日本國會並通過《在領海等區域內有關外國船舶航行的法律》，賦予海上保安廳對非無害通過領海之外國船舶進行調查及取締之權力。由於日本以往對於非無害通過之可疑船舶，僅能依漁業法相關規定執行調查、取締等行為，然對象僅限漁船，通過本法後，海上保安廳將有法律依據得以取締可疑商船等船舶。日本方面就加強了對所屬海峽

[46] 《日本海洋政策發展與對策政策建議書》，行政院研考會委託研究，2007 年 12 月，頁 17-33。
[47] 不審船，謂指行跡可疑之船舶，本節則指北韓間諜工作船。

的監視和控制力度。[48]

三、菲律賓

菲律賓是一個群島國家，為東協國家之一，地理位置位於西太平洋，北隔巴士海峽與臺灣相鄰，西鄰南海與越南相望，菲律賓群島由 7,101 個島嶼組成，分為「呂宋島」、「維薩亞斯群島」和「民答那峨島」三大島群。國土面積約 299,404 平方公里，海岸線長 18533 公里，海域面積達 209 萬 5 千平方公里，將近約領土面積的 7 倍。目前菲律賓主要與我國有專屬經濟海域重疊及巴丹群島定位、南海諸島爭端等問題，且近期也為企圖擴張海權而積極進行各種作為，例如在 20 世紀 90 年代以前，當時菲律賓對我國擁有黃岩島的主權從未提出過異議（實際上黃岩島被美軍控制）。然而自 1992 年美國從菲律賓撤軍及 1994 年《聯合國海洋法公約》有關專屬經濟區的法規頒布實施後等二個機會，菲律賓以黃岩島位於其 200 浬專屬經濟區內為由，宣稱對黃岩島擁有管轄權，[49]並且企圖透過立法方式將南沙群島劃入領海基線內，如果這些島嶼被列入領海基線範圍，則菲律賓不僅擁有 12 浬的領海主權，還將擁有 200 浬的專屬經濟海域，菲國想獲取南海蘊藏的油氣、礦產資源之意圖相當明顯。

（一）菲國之海洋事務推展

1、確立海洋戰略目標。由於「南沙群島（菲國稱“卡拉揚群島”）」附近海域具有豐富的石油和天然氣資源，周圍蘊藏的石油量可能達到數十億桶甚至數百億桶已及重要的金屬礦藏資源，菲國的戰略目標即是有效控制南沙群島及其附近海域，以獲得獨自勘探和開採的權利。除了豐富的油氣資源以外，漁業資源也是菲律賓爭奪南海諸島及周圍海域的重要戰略目標之一，[50]菲國一直期望將南海問題國際化，其目的是對國際社會宣示，菲國係依據國際海洋法來主張對這些島嶼擁有主權無可爭議性，以爭取到國際社會支持，以抗衡我國、中共及其他聲索國之作為。

---

48 袁楊編，《日本軍事基本情況》（北京：軍事科學出版社，2005 年），頁 702。

49 新浪網。http://news.sina.com/102-000-101-101/2009-03-02/1939560484.html，上網檢視 2010 年 10 月 27 日。

50 中國經濟網。http://big5.ce.cn/xwzx/mil/junmore/200902/26/t20090226_18326918.shtml，上網檢視 2010 年 10 月 27 日。

2、推動海洋政策整合。1994 年，菲律賓於完成其整合性的「國家海洋政策」，並說明推動海洋事務之發展上必須重視：（1）菲律賓是一個群島國家，要注意群島的特性及國際法上的權利；（2）將海岸、海洋視為社區、生態和資源的整體區域；（3）履行國際義務，尤其是聯合國海洋法公約；（4）透過內閣層級之海洋事務協調委員會進行相關部門合作與協調諮詢。此海洋政策亦指出必須優先關切領海區域、海洋生態保護、海洋產業與科技的管理與海事安全；並強調海洋的永續發展、統籌管理海岸資源、鼓勵海洋研究、推廣污染者付費等等原則，以落實管理菲律賓的海洋環境。[51]

3、完善海洋立法工作。菲律賓於 1961 年 6 月 17 日依據“歷史性水域”，[52]公布《關於確定菲律賓領海基線的法案》，並確定領海的基線為連接群島外緣島嶼適當點的直線所組成（1982 年聯合國《海洋法公約》納入第 47 條規範稱之為“群島基線”）；1968 年 9 月 18 日，菲律賓《關於修正第 3046 號法案第一節的第 5446 號共和國法案》，公布了其領海其線和基點座標；1968 年 3 月 20 日，發表第 370 號總統公告，宣布其大陸礁層範圍。1978 年 6 月 11 日，公布第 1596、1599 號總統法令，將南沙群島納入菲律賓領土改稱為「卡拉揚群島」，並設立 200 浬專屬經濟海域。1984 年，菲律賓議會批准了聯合國《海洋法公約》。[53]

（二）海權擴張現況

1、目前，菲律賓侵佔南沙群島中的 10 個島礁，為了達到“事實占領”與“有效管理”的目的，在南沙群島中最大的島嶼「中業島」鋪設了一條 1260 公尺長的軍民兩用飛機跑道，常駐約 50 至 100 名的駐軍，島上移居約 350 名平民，其中絕大多數都是漁民。菲國鼓勵平民在島上居住，以企圖長期占領相關島嶼所採取的策略。中業島上建有一座瞭望塔、一個淡水處理廠、發電機、一個氣象站和一座由菲律賓電訊公司建立的手機信號發射塔。1978 年非國設立 “卡拉揚市”，將南沙群島劃入該市管理。外國人進入中業島觀光須持有護照且經由本島始可進

---

51 邱子軒，《龍鷹共舞：中共與美國海事安全互動》（台北：秀威資訊，2008 年），頁 58-63。

52 所謂菲律賓歷史性水域包括 1890 年美國和西班牙締結的華盛頓條約、1898 年美國和西班牙締結的巴黎條約和 1930 年美國和英國締結的條約所述範圍內的全部水域為菲律賓群島的組成部分。參見王冠雄，〈菲律賓群島基線劃分群島海域問題之探討〉，中華民國外交部網站，http://www.mofa.gov.tw/webapp/public/Data/912281502071.doc。

53 胡念祖，〈對菲律賓海域主張演變之評析〉，中華民國外交部網站，http://www.mofa.gov.tw/webapp/public/Data/9122814595471.doc。

入，菲律賓軍方還提出了派遣軍艦運載當地遊客到中業島上旅遊的計畫。目前菲律賓已在其所佔南沙島礁上修建了兩個小型空軍基地、3 個陸軍基地。

2、在侵吞我國所屬之黃岩島方面，從 20 世紀 90 年代起，大陸漁民在黃岩島及其附近海域的捕魚活動以及民間組織的無線電探險活動多次受到菲律賓登檢、緊追、逮捕甚至扣押事件。中共、菲律賓為實際控制該地區已發生多次衝突，此後菲國軍方與海岸警衛隊間建立了一套應急協調機制，例如菲律賓海軍及海岸警衛隊逐步增強在黃岩島海域巡邏的艦艇數量；菲空軍巡邏機若發現外國船隻接近黃岩島後，會將船隻性質、數量、航向及可能之所屬國籍等資料適時通報海軍與海岸警衛隊，以派出相應規模的巡邏艦艇，以阻止外國船舶入侵，因此實際上我國及其他國家船舶很難接近黃岩島海域。[54]

3、2009 年 3 月 10 日，菲律賓在國內與國際間提出兩項官方文件，確立了其長期模糊之海域主張：一是菲律賓總統艾若育批准「群島基線界定法（Republic Act No. 9522、9522 號共和國法）」，並將我國南沙群島部份島礁納入其所稱之「卡拉揚島群」，並與「黃岩島」共同納入其主權與管轄權之下；其次是同年 4 月 8 日向「聯合國大陸礁層界限委員會（Commission on the Limits of the Continental Shelf，CLCS）」提出其延伸大陸礁層外部界限之提案，該提案雖然並未處理菲律賓北部海域之延伸大陸礁層主張，亦未就菲律賓西面之南海做出延伸大陸礁層主張，但從菲律賓在本提案中所透露出之訊息，仍然牽涉到未來菲律賓與相關爭端國之間就大陸礁層可能之劃界談判。

國立政治大學 National Chengchi University

四、越南

越南地理位置位於中南半島東部，東部和南部瀕臨南海，海岸線長 3260 多公里，有效控制之海域面積約達一百萬平方公里，所屬大小島嶼約 2600 個（包含佔據之南海島礁），港灣數十處。越南主要威脅來自海上，尤其在近海發現石油資源後，南海資源之爭奪帶來了嚴重的國際衝突，而中共是越南現階段在南海中最大的之威脅來源，因此越南企圖藉由能源開發等問題使南沙群島爭端國際化。

---

[54] Ross Babbage and Sam Bateman, *Maritime change: issues for Asia*（Australia: Royal Australian Navy and Australian Defense industries Ltd, 1993）,132-140.

越南是南海水域中佔據島礁最多的國家，其對於海權事務的推展相當積極，態度也最為強硬，曾多次與中共在南海發生島礁爭奪戰：例如 1974 年 1 月 19 日，南越政府與中共於西沙群島發生短暫而激烈的武裝衝突，之後中共取得所有西沙群島的控制權，並於西沙所有的主要島礁上派駐軍隊；1988 年 3 月 14 日，越南、中共為爭奪南海島礁爆發了一場小規模戰爭，隨後中共佔領了南沙群島的永暑礁、華陽礁、東門礁、南薰礁、渚碧礁、赤瓜礁等共 6 個島礁，史稱“赤瓜礁海戰”等。[55]目前越南在東協國家中的經濟力量雖位居末段，但整體國力已於改革開放後隨經濟成長而顯著提升，因此越南為發展海洋經濟，不斷向海洋擴展，積極推展海洋事務海，並強化海軍、海上執法等力量以維護其海洋權益。[56]

（一）海洋事務推展

1、確立海洋戰略目標。越南的海洋戰略指導方針是發展海上「全民國防」與「人民戰爭」之綜合力量，捍衛海上領土主權。主要戰略目標包括：1、開拓海洋經濟；2、捕撈海產；3、海上運輸能量；4、維護能源及海上交通安全；5、建設有關水文氣象、燈塔、碼頭、科學研究等方面的科技力量；以及 6、保衛和管理海域的力量等。[57]其中“開拓海洋經濟”是越南的戰略核心目標。這一目標強調大力發展海洋經濟，用海洋來養活陸地，用海洋來補充陸地資源的消耗。越南於 2007 年公佈的「海洋戰略（Vietnam sea strategy up to 2020）」提出於 2020 年前，要把目前海洋經濟產值占國內生產總值(GDP)的 47-48%增加到 53-55%，發展海洋經濟的重點就是勘探和開發海上油氣田。[58]

2、完善海洋立法工作。越南於 1977 年 5 月 12 日，發布《關於越南領海、鄰接區、專屬經濟區和大陸礁層的聲明》。1982 年 11 月 12 日，越南又發表《關於越南領海基線的聲明》，公布了其陸地領海基線的 11 個基點的座標，並聲稱還要再宣布西沙和南沙群島的領海基線。

---

55 中華網。http://military.china.com/zh_cn/history2/03/11027561/20060317/13176166.html，上網檢視 2010 年 10 月 30 日。

56 Anh-Tuan Le, Hoang-Viet Le, Ngoc-Quynh Do, “An inventory of Vietnam marine and coastal economic and environment,” http://www.leanhtuan.com/pdf/AN%20INVENTORY%20OF%20VN%20COASTAL%20ENVIRONMENT.pdf.

57 中越快網。http://www.vn163.cn/art/ls/200912/5635.html，上網檢視 2010 年 10 月 30 日。

58 中國新聞網。http://www.chinanews.com.cn/hb/2010/08-12/2464468.shtml，上網檢視 2010 年 10 月 30 日。

（二）海權擴張情形

1、越南海權擴張是以佔有西沙和南沙群島為目標。為了把西沙、南沙群島納入越南版圖，越南做了相當多行政措施與法理準備，如 1982 年，越南成立「長沙縣」對南沙佔領島礁實施管轄，藉由經濟扶植政策使人民樂於協助政府之政策以竭力擴大人口居住事實；在南威島（越南稱“長沙大島”）上修建碼頭和無線電傳播站及完成 24 小時供電供電系統；在南子島、日積礁、西礁上修建燈塔等，顯然越南利用相關行政措施及事實行為將所佔領之南沙諸島變成“越南領有主權的既成事實”，為越南在南海取得更大範圍的專屬經濟區和大陸架的權利做準備。隨著中共進一步加強南海控制力量，越南於 2008 年 3 月 1 日，從海軍中獨立出海上警察，負責海上巡邏、攔截海盜、打擊非法走私，為該國漁船提供保護等，主要是落實執法，以提高國際法上之有效管轄。

2、無視中國最早發現、佔有南海諸島、對南海諸島早就擁有主權的事實，越南重申有關以“1951 年舊金山會議越南宣布對南海群島的主權聲明時，當時沒有任何國家表示反對”為理由，且不依國際法和海洋法所公認的、應與爭端國選擇和平方式解決爭端的前提，單方面強行頒布《關於領海、鄰接區、專屬經濟區及大陸架的聲明》及宣布大陸架自然延伸原則等。1994 年 6 月 23 日，越南國會通過《關於批准 1982 年聯合國海洋法公約的決議》，當時越南外交部發言人陳光歡甚至強調：「越南對自己的專屬經濟區和大陸礁層的主權，不存在暫時擱置爭端的問題」。

3、2009 年 4 月 27 日，越南向俄羅斯訂購 6 艘「基洛」級 636 型潛艇，和 12 架蘇-30MK2 多用途戰鬥機，將提高越南的海軍水下作戰能力。[59]由於越南科研能力和工業基礎較弱，其海軍綜合能力在東南亞國家中處於中下水準，越南海軍目前整體實力並不強，水面艦艇大多數是排水量只有 3、4 百噸的炮艇和導彈艇。優先發展潛艇兵力，對越南來說，加強水下作戰能力是一種“效益比”很高的海軍建設思路，可對中共的水面艦艇和潛艇構成威懾，達到遏阻中共控制南海的目的。

五、韓國

[59] 新浪網。http://news.sina.com/105-000-102-105/2009-04-28/1154578734.html，上網檢視日期 2010 年 10 月 30 日。

南韓海岸線長11,500公里，海域有效管轄面積約44.3萬平方公里，海岸線曲折多港灣，其地理位置上剛好對中國大陸渤海、黃海形成側面包圍。南韓居此特殊地理環境，戰略條件優越，是東北亞海權潛力甚佳的國家，惟因與中共、日本專屬經濟海域重疊以及大部分戰略物資及能源大都依賴海運，其海上交通線安危直接影響韓國的國家安全，因此韓國的海洋戰略觀概與日本相同。目前韓國所面對的威脅最主要是來自北韓的武力侵犯、核武擴散、間諜船、武裝船舶越界以及獨島(日本稱竹島)主權爭議。[60]韓國政府為維護自身海洋權益所為之一連串作為值得我國參考。

（一）海洋事務推展

韓國傳統的漁業與國防安全是海洋政策兩大主題，但如同我國，韓國海洋事務亦分散在有關部門，由於缺乏協調與統合使得相關機關的作法之間出現了零散與無效率的情況。自1982年聯合國《海洋法公約》實施以來，有關海域探油、航運、港灣建設以及海洋科學研究（特別是大陸礁層範圍、生物與非生物性資源探勘、管理和環境保護等相關的科技）受到相當大的重視。韓國於1990初期成立了「整合性海洋政策工作組」，開始研擬新的海洋政策，提出的保育相關議題包括海洋科技與研究、維護近海漁業之最大生產量、多目標管理海岸地區、防治海洋污染等。1995 年，制訂通過《領海及鄰接區法》和1996 年制訂通過《專屬經濟區法》之後，於1996 年設置了主管海洋事務的「海洋事務暨漁業部（Ministry of Maritime Affairs and Fisheries，韓文海洋水產部）」，整合了有關漁業、海事和港灣行政等13 個與海洋事務相關的部會，予以統一管理提升效率。然因韓國的海洋政策缺乏連貫的想法和具體行動，需要新的政策方向和一個能夠整合的海洋政策，海洋水產部遂於2000 年公布《海洋開發基本計畫(Ocean Korea 21)》白皮書，其內容開宗明義的以「藍色革命-強化國家的海權」做為韓國的海洋願景，主要有三項基本政策：（1）促進海洋的活力；（2）發展以知識為基礎的海洋產業；（3）永續利用海洋資源，除了提供健康及安全的海洋環境，也幫助韓國當局在21 世紀能領導並強化海洋的力量。[61]此後相關海洋戰略作為陸續推出：2002 年，

---

60 獨島係為韓國名稱，日本稱之為竹島，本論文以韓國立場為主，並以“獨島（竹島）”方式來顯現其爭議性。

61 參閱東北亞環境合作會議 Northeast Asian Conference on Environmental Cooperation (NEAC)：〈21 世紀韓國與海洋環境〉http://www.env.go.jp/earth/coop/neac/neac12/pdf/036.pdf。

通過《海洋水產發展基本法》以及2005 年5 月31 日，於「韓國的海洋日」當天宣布頒行《海洋憲章(The Ocean Charter)》，作為韓國海洋戰略的根本方針。

（二）獨島（竹島）爭端

1、獨島位在南韓蔚珍鎮東方 215 公里、日本島根縣北方 250 公里處的日本海中，是韓國東部沿海向東南方向最突出的島嶼，在軍事上具有特殊的戰略意義，其周邊水域漁產資源豐富，目前由南韓派警實際控制。韓國一旦失去對獨島的控制，韓國東海岸就會失去重要的戰略屏障，門戶大開。在聯合國 1982 年《海洋法公約》中，規定各國可以擁有最大 200 浬的「專屬經濟海域（EEZ）」，因此獨島的主權爭議，包含了經濟利益，因為擁有獨島者，就可以得到獨島周邊海域的專屬經濟利益。韓日兩國在海域劃界上，日本主張雙方應以韓國鬱陵島和日本隱岐島為基準的 “中間線” 劃分；韓國則提出獨島是韓國領土，因此應以獨島和隱岐島中間線劃分，由於鬱陵島和獨島距離大約 90 公里，獨島與隱岐島距離大約 160 公里，如果韓國的主張得以實現，那麼韓、日間長期保持默契的海上中間線將一舉向日方推進 55 公里左右，獨島的去留意味著周邊幾十萬平方公里海域的專屬經濟權的得失，因此雙方無法在這一問題上退讓。

2、2005 年 3 月 17 日，日本島根縣縣議會十六日表決通過《獨島（竹島）日條例》，重申對於該縣外海一座小島的主權，此舉不但引起南韓民眾強烈反彈，並造成激烈的示威遊行，使日韓兩國對於該島主權的爭執進一步升高。[62]2006 年 4 月，日本在得知韓國準備向國際海事組織申請將上世紀 70 年代日本在獨島附近海域測繪後申報的日本式海底地名改為韓國式地名後，計畫利用海洋科研船在南韓東海（日本海）的專屬經濟海域（EEZ）內進行海道勘測，以遏制韓國的更名計劃。[63] 日本的計畫，引發了韓日雙方的激烈對抗，幾乎造成海上對峙。盡管最終兩國通過外交手段達成妥協，日本取消勘測計畫，韓國暫緩提出更名申請，南韓政府認為日本的舉動係故意引誘南韓採取對應，以期將獨島領土主權的及附近海域，引爆為國際法上的區域爭端的一種戰略，使韓國陷入日本「欲將獨島引發為領土主權紛爭」的圈套。但這一事件使韓國政府在獨島問題上一改以往的“靜默”轉

---

62 自由時報，2005 年 3 月 17 日。http://www.libertytimes.com.tw。上網檢視 2010 年 8 月 30 日。

63 〈日擬進行海道勘測 南韓表示將全力捍衛海疆〉，尖端科技軍武論壇，http://news.yam.com/cna/international/200604/20060415493965.html，上網檢視 2010 年 6 月 22 日。

而採取積極對維護獨島主權一系列作為，包含：（1）盧武鉉政府成立了專門委員會，負責獨島事務，並制定耗資 3600 多萬美元的獨島周邊資源開發計畫；（2）未來日本探測船若侵犯南韓專屬經濟海域時，將嚴格依法採取要求停船、搜查、攔截等相應措施，並加強獨島附近及東海（日本海）之警備。（3）派出海洋調查船前往獨島(竹島)附近海域進行海洋調查，突顯韓國對獨島主權之無可爭議性。

3、探究日韓對於獨島的爭執原因，其因素有：[64]（1）獨島爭議仍是韓、日關係中，最難突破與解決的一個熱點，這種「零和遊戲」使得雙方妥協的空間並不大。（2）韓、日過去的歷史恩怨糾葛，使得獨島爭議顯得更加複雜。（3）韓、日兩國有著密切的經濟往來，又同是美國的軍事和政治盟國，美、韓、日構成“東北亞安全三角” 。但兩國卻不惜損害雙邊關係，在獨島問題上反復較量，在於獨島背後所蘊藏的巨大利益。韓國以往一直實施保持實際控制，盡量避免獨島問題升級的“靜默”策略。而日本則通過各種手段使獨島問題國際化、爭端化；為日本對獨島的領土要求製造輿論效果，再伺機謀求利益。到目前為止，日韓雙方對於獨島問題的爭執仍相持不下，南韓雖仍實際控制獨島，但是韓國與日本在地理位置相當，兩國關係是否良好，對雙方經濟發展與互信基礎都有一定的影響。

六、我國應有之態度

周邊各國為維護其海洋權益，無不積極從事海洋事務的推展，我國與前皆國家均面臨了相同之海上安全威脅，在專屬經濟海域重疊之情形下，各國在規劃海洋戰略的同時，也將影響我國在管轄海域之執法作為能否得到落實。例如以聯合國「海洋法公約」第246條規定，若在外國專屬經濟海域進行海洋科學調查，須事先得到沿岸國家的許可。我國國內法如《專屬經濟海域與大陸礁層法》亦有明定。以中共、日本海測船多次侵入我海域如入無人之境情況便可了解，在實務面上執行起來確實有相當困難度，主因當然是我國主權問題與海權不彰的結果，未來周邊國家海洋政策的走向勢必影響我國海洋權益。

因此，我政府相關單位不但有必要密切注意各國海權之發展，更應研析各國海洋政策發展之意涵（表4-2）及其和對臺灣之可能影響與威脅、進而擬定因應

---

64 李明，〈邁入二十一世紀南韓國家安全戰略〉，http://nccur.lib.nccu.edu.tw/handle/140.119/4198。2010 年 10 月 12 日。

對策。例如韓日兩國對於處理獨島問題的手段與方法；中共、菲律賓、越南對南海諸島的行政措施及推動法理作為上，應可做為我國在處理有關海洋領土問題及周邊海域爭端之借鏡與參考。

表4-2　我國與中共、韓、日海洋事務推展情形一覽表

國別／區分	中華民國（臺灣）	韓國	日本	中共	菲律賓	越南
海岸線長度（千/km）	1.7	11.5	34.8	32	18.5	3.2
海域面積（千/km^2）（均有爭議）	54.8	44.9	447.0	299.7	209.5	100.0
海洋戰略	1.國家海洋政策綱領 2.海洋政策白皮書	1.海洋憲章 2.21 世紀海洋開發基本計畫	*	21 世紀中國海洋發展報告書	國家海洋政策	2020 年海洋戰略
海洋基本法律	*	海洋水產發展基本法	1.海洋基本法 2.「海洋建築物安全水域設定法」	海洋基本法（草案）	*	*
海洋領土法律	領海、鄰接區 專屬經濟海域 大陸礁層	領海、鄰接區 專屬經濟海域 大陸礁層	領海、鄰接區 專屬經濟海域 大陸礁層	領海、鄰接區 專屬經濟海域 大陸礁層	領海、鄰接區 專屬經濟海域 大陸礁層	領海、鄰接區 專屬經濟海域 大陸礁層
海洋主管機關	分散	海洋水產部	綜合海洋本部	國家海洋局	分散	分散
海洋行政協調機制	行政院海洋事務推動委員會	1.中央沿岸管理審議委員會 2.海洋環境保全委員會 3.港灣政策委員會 4.水產業管理委員會	局長級海洋開發省廳聯絡會議	*	內閣海洋事務協調委員會	國家海洋事務協調委員會
主要海域執法機構	海岸巡防署	海洋警察廳	海上保安廳	分散	海岸警衛隊	海上警察局
海洋保護區	國家公園法：海洋國家公園（東沙） 漁業法：沿岸3浬漁業資源保育	國土利用法：設立水產資源保護區	自然公園法：海洋公園	海洋環境保護法：海洋自然保護區	*	*
沿岸管理法律政策	國土計畫法（草案）	沿岸管理法	* 依國土廳施政方針	海域使用管理法	*	*
國際海洋法公約批准情形	*	1996.1.29	1996.6.20	1996.6.7	1984.5.8	1994.6.23

資料來源：筆者整理製表。

第三節 區域海上安全的合作

在面對 21 世紀全球化的背景下，海上安全日益受到關注，尤其是對於在西太平洋地區的亞太各國更為顯著，隨著各國經濟快速增長、對外經貿加速發展，亞太區域對海運的需求持續攀升，海上“經濟生命線”的安全不僅事關各國的生存與發展，而且直接影響地區的穩定與繁榮，周邊國家合作發展海上安全的成就值得研究。另外由於亞太地區地域廣闊，國家經貿發展不一、民族眾多且文化、宗教差異性相當大，國家利益錯綜復雜，長期以來存在諸多領土、領海爭端，及冷戰時期遺留的諸多問題亦未消弭，嚴重阻礙此區域安全合作的發展。「911 恐怖攻擊事件」以後全球安全局勢急劇變化的衝擊，亞太的安全環境面臨日益增多的新問題和新變數，也對亞太海上安全產生直接影響，因此，為因應形勢變化，全面推動區域安全合作、維護區域的穩定和繁榮，已成為亞太周邊各國及必需解決的議題。[65]近年來，中共、日本、韓國及東協各國已針對海盜、海上恐怖主義、武裝搶劫等海上犯罪等議題，發展出合作關係，各方面具體作為提出觀察如下：

一、建立對話平台共同打擊海上犯罪

（一）緊急通報機制

比起陸上，海上安全不易防範，原因在於海上並無明顯國界且通行良好，倘各國未能落實海上安全管控、加強港口與船隻安檢，皆可能使不法分子獲得從事攻擊與破壞的機會。[66]但是過度的採取防範措施，又會影響正常的船運與商務運作，衝擊經貿行為。由於無法對於海上經貿活動進行全面管制，因此維護海上安全機制必須透過各國相互協助，在各自管轄海域內建立通報與協查機制，如 2005 年 4 月 28 日，新加坡與日本簽署「亞洲地區打擊海盜與海上船隻武裝搶劫區域合作協議」；新加坡、日本、寮國、柬埔寨等國，也建立海盜與海上暴力活動的緊急通報機制，共同維護海上安全。

---

65 蔡明彥，〈亞太海洋安全環境下海上反恐措施發展趨勢〉，第二屆恐怖主義與國家安全學術研討會，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2008 年。

66 Eric Koo. “Taming Terror on the High Seas,” *Asia Times*, 20 October, 2004, via http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FJ20Ae02.html/（accessed Sep 19,2010）

（二）推動多邊合作機制與情報資源共享

1、處理南海潛在衝突研討會

為解決南海地區的領土紛爭，1990 年印尼在巴里島召開第一屆「處理南中國海潛在衝突會議（Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea）」，當時僅有東協國家參與，但因為缺乏我國、中共與越南與會，因此成效有限。1991 年，於萬隆召開第二次會議，包含我國籍相關南海聲索國、東協成員國均派員參加。會中達成了“放棄使用武力解決爭端”、“透過對話與協商進行區域合作”等原則，[67]但是本會議中共定位為二軌平台，對有關互信機制及會議決議結論並無拘束力，不過藉由對話機制，確實對南海地區的和平與信心建立措施上發揮一定成效。[68]

2、亞太安全合作理事會

1992 年 11 月 1 日，來自澳洲、加拿大、印尼、日本、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國以及美國等 10 國 24 個研究機構的代表在漢城集會，與會者認為關於區域安全的提昇上，有必要做更進一步較為制度性的安排，並藉此增進區域安全的對話、諮詢以及合作，經多次協商後於 1993 年 6 月 8 日，發表「吉隆坡聲明（The Kuala Lumpur Statement）」正式宣佈「亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP）」的成立。亞太安全合作理事會的成立，在於提供各國二軌道的對話管道，使各國官員、學者可以討論區域內與安全相關的議題並發掘問題的解決方案。[69]

3、2004 年亞太有關國家已簽訂《亞洲地區打擊海盜與海上武裝搶劫合作協議（Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP）》，[70]主要內容為促進東協與中、日、韓、印度、斯里蘭卡等國在打擊海盜方面的合作，這一合作主要的在建立資訊交換中(ISC) ，發布海盜警訊，在成員國之間進行資訊交換。

---

67 宋燕輝，〈南中國海之領土爭議與亞太安全：中共之威脅？〉，收錄於《後冷戰時期亞太集體安全》（台北：業強，1996 年），頁 98 至 99。

68 Ross Babbage and Sam Bateman, *Maritime change: issues for Asia*（Australia: Royal Australian Navy and Australian Defense industries Ltd, 1993）,96-109.

69 楊永明、唐欣偉，〈信心建立措施與亞太安全〉《問題與研究》，38 卷，6 期（1999 年 6 月），頁 1-21。

70 蔡明彥，〈亞太海洋安全環境下海上反恐措施發展趨勢〉，第二屆恐怖主義與國家安全學術研討會，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2008 年。

4、2007 年 3 月 13 日，日本與澳大利亞簽署了《日澳安全保障協定》，其內容包括反恐、聯合軍事演習、防止大規模殺傷性武器擴散、對北韓制裁政策方面加強合作以及情報共用等。這是日本向美國以外的國家簽署的安全保障聯合宣言，類似“戰略合作夥伴”關係，效力僅次於美日安保條約。[71]

5、在 2008 年 12 月 13 日，中共、日、韓三國領導人於日本福岡舉行的會議發表「中日韓合作行動計畫」，提出三國在各領域合作的具體計畫，其中包括致力於加強與東協的合作，支持東協在東亞合作中的主導作用；就北韓問題上推動「六方會談」進程為強化東亞共同安全共同努力；推動多邊裁軍進程，加強國際不擴散體係，維護世界和地區的和平與穩定。由於東亞目前尚無類似東協區域組織的出現，未來中共、日、韓三國領導人會議的定期召開，將可能推動東亞安全合作機制之具體化。

（三）加強打擊跨國犯罪合作

1、2006 年 6 月 29 日，日本與東協各國於東京召開為期兩天的反海盜及打擊恐怖主義合作會談，重點在日方如何協助東盟進行恐怖活動情報交流、加緊移民管制、加強海上巡邏並改善調查技術。由於馬六甲海峽的安全對日本的經濟乃至生存也有著重要的影響，且東亞各國所需要的能源，也幾乎都是通過這道海峽來運送。日本並因此捐贈印尼三艘巡邏艇加強該國的海域執法能量。日本安倍政府宣稱，3 艘巡邏艇的用途僅限於反恐和打擊海盜，與日本的“武器出口三原則”並不抵觸。[72]日本政府第一次利用政府開發援助向外國提供武器，對於提升麻六甲海峽維安能量確實有相當的效果。

2、東協為強化區域內治安，各國簽署了打擊跨國犯罪的聲明，定期召開東協打擊跨國犯罪部長級會議，在調查、起訴國際犯罪與恐怖主義活動分子等方面進行協調合作。然而東協認知到在目前《打擊海上安全航行非法行動公約》上，只有汶萊、緬甸、菲律賓、新加坡、越南等 5 個國家並不完整，尤其是麻六甲海峽的兩個主權國家馬來西亞與印尼均非該公約的成員，因此東協認為各國應通過加強打擊海盜的國內立法，便於逮捕犯罪分子並進行司法起訴。目前如馬來西亞方

---

71 人民網。http://world.people.com.cn/BIG5/5470033.html，上網檢視 2010 年 10 月 7 日。

72 中國新聞網，http://www.chinanews.com.cn/news/2006/2006-06-14/8/743864.shtml，上網檢視 2010 年 10 月 7 日。

面已採取步驟修訂刑法。[73]

3、兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議

2009 年 4 月 26 日，我國與中共在第三次「江陳會談」中，簽訂《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，[74]對於未來可望能有效追訴犯罪、遣返罪犯，解決困擾兩岸的跨境犯罪問題。由於兩岸同文同種，人民往來頻繁，交流互利之餘，同時亦衍生許多犯罪問題，不法分子利用兩岸政治上之矛盾，進行跨境犯罪。因證據散落兩岸，蒐取證據困難，使我國司法公權力均不能有效執行。因此，兩岸在共同打擊犯罪上友其必要性與迫切性。

本次協議之簽訂，是在以往《金門協議》的既有的合作基礎，進一步建立制度化之司法合作，應能有效的打擊兩岸間犯罪。但由於兩岸政治與司法制度並不相同，尤其對於人權的保障上相對分歧，兩岸在犯罪態樣與事實認定上不盡相同，實務上雙方都必須就同一事實同有明文規定為犯罪者才能相互合作，因此未來在共同打擊犯罪認知上，仍有待兩岸司法與警察機關的相互尊重與磨合。

二、多國實施聯巡強化海上安全

為維護海上交通要道及區域性海事安全，防止海盜、恐怖分子劫掠船舶及從事破壞行為，亞太各國如東協及澳洲等均有程度不一的的海上聯合巡弋之安全協作，尤其在麻六甲海峽海事安全合作方面的發展最為重要。從過去發生在東南亞地區的海盜事件來看，從事打擊海上犯罪，由於各國水域皆相互連接，幾乎已經沒有公海的存在，故除了各國自身於管轄海域進行巡邏任務以外，還必須要掌握周邊甚至鄰國海域的狀況，因此唯有透過外交協商，發展國際合作，才能產生成效。根據「國際海事局（IMB）」提出的建議，位於航道周邊的國家應該嚴密監控油輪通行的水道，並且嚴格限制小型船隻進入水道，以確保這些容易遭受攻擊船隻在通過該國水域時的航行安全。[75]

2004 年 7 月，新加坡、馬來西亞、印尼首度同意派遣船艦，在麻六甲海峽執

---

73 蔡明彥，〈亞太海洋安全環境下海上反恐措施發展趨勢〉，第二屆恐怖主義與國家安全學術研討會，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2008 年。

74 〈兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議〉，行政院大陸事務委員會，http://www.mac.gov.tw/public/Data/04261055771.pdf。

75 Dillon, Hwang, and Tkacik, “ASEAN Regional Forum: Promoting US Interests.” http://www.heritage.org/research/reports/2003/06/asean-regional-forum-promoting-us-interests。

行「海上聯合巡邏行動（Operation MALS-INDO）」，防止海上犯罪行為的發生。[76]隨後又在麻六甲海峽實施「空中之眼（Eye in the Sky）」，由新加坡、印尼，馬來西亞與泰國等國家，輪流執行麻六甲海峽空中巡邏任務。[77]但是嚴格來說，麻六甲海峽海上聯合巡邏行動其實是一種鬆散型的合作，可以說是一種各自負責自身所隸屬的海域的一種合作方式。[78]因為聯合巡邏涉及到傳統的國家主權、指揮權、經費來源及管理問題，尤其是牽涉到政治問題，所以不易獲得解決，但各國為了改善相關問題，並防止美國直接介入麻六甲海峽安全事務，於 2006 年 4 月，由新、馬和印尼 3 國重新協議《麻六甲跨國巡邏架構（Malacca Straits Patrol Network）》，同意在麻六甲海峽執行跨界之海空巡邏任務。

雖然「麻六甲跨國巡邏架構」執行效果不錯，但仍有相當問題阻礙各國進一步合作：（一）海域領土資源糾紛。2005 年 2 月馬來西亞、印尼為安巴拉(Ambalat)油田開採發生爭議，兩國爭奪石油資源造成了對立。[79]（二）安全威脅認知各異。由於恐怖主義活動被放大宣傳，造成國際間對於麻六甲海峽航道安全形勢相當嚴峻，引發區域外大國勢力企圖干預，使部分東協國家認為不能忽視恐怖主義活動的危害力應與美國合作；而有的國家認為麻六甲的主要威脅是僅僅是傳統的海盜行為，應由區域內國家合作加強彼此合作。（三）能量不足裝備落後。東南亞僅少部分國家財政良好，經濟力量強大，可以更新、配置機、艦與雷達等裝備，如新加坡，大部分國家並無此財力，必須依靠外援。以印尼為例，印尼目前擁有的艦艇大多已達到使用年限，裝備相當落後，因此對於麻六甲海峽的巡弋，印尼顯的力不從心，各國因為資源有限若完全依靠星、馬，其負擔亦感吃重。（四）政治問題造成消極。由於美國以安全為由欲以軍事介入麻六甲海峽企圖，使得麻六甲 3 國，作出政治性妥協，暫時將管轄問題單純化，在尊重各國主權前提下的一種權宜之計，政治意義則大過實質意義，加上區域內宗教以及民族主義因素，使馬來西亞、印尼等伊斯蘭教國家並不願意配合美國積極從事反恐作為。

---

76 〈印馬星三國海上反恐演習〉，《大紀元》，2004 年 7 月 20 日，http://epochtimes.com/b5/4/7/20/n602223.htm，上網檢視 2010 年 10 月 11 日。

77 Raymond, "Maritime Terrorism in Southeast Asia: A Risk Assessment," *Terrorism and Political Violence*, Routledge, Volume 18 ,Issue 2 （July 2006）:239 - 257。

78 Liss, "Private security companies in the fight against piracy in ASIA," http://wwwarc.murdoch.edu.au/wp/wp120.pdf。

79 楊昊，〈東協合作與邊境政治〉，國立政治大學國際關係研究中心，http://iir.nccu.edu.tw/index.php?include=article&id=2458。上網檢視 2010 年 10 月 22 日。

綜上，有關國家對麻六甲海峽航道安全因素的構成、政治上的問題及區域外大國在麻六甲海峽的作用等，顯然難以完全持一致，影響到 3 國的協作關係，這些分歧短期難以解決。

三、亞太各國舉行區域安全聯合演習

亞太周邊國家已就有關海上安全議題上展開始了不同程度的演習，包含軍事上的與非傳統性安全演練。目前亞太地區海上安全合作進行較順利者，當屬非傳統安全聯合演習的舉行，尤其在救災、反恐及打擊海盜方面成效卓著，原因在於此類聯合演習較無政治上問題，並可增進與各參演國家的合作關係，又能展現對於前述問題的重視，因此亞太國家大多樂意參與此類的合作，主要作為如下：

（一）東北亞方面

雖然韓日兩國彼此有著領土爭端尚未解決，但對於朝鮮半島的和平與穩定卻是目標一致。2002 年，海上保安廳便派遣特殊警備隊員（SST）與韓國海洋警察舉行交流演練。在 2004 年 4 月 1 日，南韓海洋警察廳聯合日本海上保安廳在南韓南部海域進行海上反恐演習，南韓海洋警察廳表示，這是繼 2002 年以來韓方第二次同日本海上保衛廳針對恐怖襲擊舉行聯合演習。[80]另外據韓國「朝鮮日報」報導，韓國於 2010 年 11 月 27 日至 30 日在釜山附近海域與美、澳、紐等國舉行軍演，並進行 PSI 聯合演習，日本亦決定將派遣護衛艦及 PC3 預警機參加，為避免刺激中共，強調本演習是多邊演習，目標是防止北韓大規模毀滅性武器擴散。[81]韓、日兩國的聯合演習，均強調在國際機制下進行，顯見兩國對演習實施非常低調、謹慎。

（二）兩岸海上安全合作

自 2008 年新政府上台展開務實的兩岸政策後，擴大了兩岸事務性協商與交流，開放三通有效降低了兩岸緊張局面，兩岸在互信上有更進一步空間。雖然目前在政治與軍事層面兩岸仍屬對立狀態，但就其他議題上雙方已經相互密切聯繫，包含治安層面、海上救難與災害救助等，對未來推動互信機制建立良好的基礎。例如兩岸為確保海峽兩岸交通航運安全，於 2010 年 9 月 16 日於金廈水域舉

---

80 國際線上。http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/321/2004/03/30/401@113648.htm，上網檢視 2010 年 10 月 7 日。

81 朝鮮日報。http://chinese.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2010/10/07/20101007000008.html，上網檢視 2010 年 10 月 7 日。

行「海峽兩岸海上聯合搜救演練」，雙方均以務實的方式懸掛聯合搜救旗幟避開主權爭議，名義上演習係以搜救機構進行，實際上雙方均由官方正式參與演練，對於兩岸充分合作建立了溝通機制和聯繫管道，除了海上搜救外，後續將有深化、擴大的空間。[82]

（三）東南亞與亞太國家方面

東協作為一個區域組織，麻六甲海峽航道安全問題自然引起東協各國與國際的關注，東協國家內部在麻六甲海峽海事安全方面均採取密切的合作。2004 年 9 月 16 日，新加坡與日本郵船公司在新加坡海峽舉行了聯合反恐訓練，這也是新加坡政府和日本民間企業首次舉行聯合反恐訓練；另外日本也派遣海上保安廳人員前往菲律賓、印尼等國家，協助進行反恐、海上登檢及攻堅訓練等，強化彼此合作關係。2007 年 1 月 30 日，日本海上保安廳遠赴馬六甲海峽與泰國、馬來西亞海岸警衛隊舉行了打擊海盜聯合演習。由於日本並非馬六甲海峽沿岸國家，但始終在海峽議題上積極涉入，主要還是在保障其海上通報之安全。2008 年 5 月 4 日，由 27 個國家和地區組成的東協區域論壇(ARF)4 日在菲律賓開始進行聯合救災演習，日本、美國、南韓和歐盟等 13 個國家和組織參予了此次演習。日本亦派出了以自衛隊為主約百人醫療團參加。[83]

於 1971 年成立的《五國防衛協定（The Five Power Defense Arrangements, FPDA）》的成員國，[84]包括澳洲、馬來西亞、紐西蘭、新加坡與英國，於 2004 年 6 月，同意彼此加強在非傳統安全領域的聯合演習，包括打擊海上恐怖主義，同年 9 月 10 日起，該成員國舉行了為期 15 天的海上反恐聯合演習，這是 FPDA 成立 33 年以來首次舉行此類針對海上恐怖活動的聯合演練。[85]2007 年 8 月 22 日，FPDA 成員國重申將加強在海上反恐、人道援助和災難救援等議題，發展密切合作。其他如美國、新加坡、印度、澳洲等相關國家就雙邊或多邊合作例子不勝枚舉，但是對於亞太區域海上安全上，確實獲得保障。

---

82 中國時報。http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50504838x132010091600803,00.html，上網檢視 2010 年 8 月 17 日。

83 中國新聞網。http://www.cns.hk:89/gj/qqjs/news/2009/05-04/1675875.shtml，上網檢視 2010 年 8 月 17 日。

84 Ross Babbage and Sam Bateman, *Maritime change: issues for Asia*（Australia: Royal Australian Navy and Australian Defense industries Ltd, 1993）,144-145.

85 Raymond, "Maritime Terrorism in Southeast Asia: A Risk Assessment," *Terrorism and Political Violence*, Routledge, Volume 18, Issue 2 （July 2006）:248.

第四節 區域外強權積極介入

西太平洋地區甚至是整個亞太地區，最大的勢力非美國莫屬。從冷戰以來，此區域便是亞洲地區圍堵共產主義擴張的最前線。西太平洋地區對美國地緣戰略來說相當重要，因為在這塊區域上，美國同時面臨著傳統與非傳統的威脅，包含：東北亞核武危機、亞太軍備競賽、中共與日本之間東海油氣衝突、臺海軍事危機、恐怖主義的擴散、毒品、跨國犯罪、海盜、能源運送或人口販運等諸多威脅，但美國在亞太地區的戰略目標仍是中共。

一、美國重返亞洲主導亞洲事務

「911」事件之後迄今 10 年，美國基於全球戰略的佈局，逐漸調整重歐輕亞的外交戰略，以加強西太平洋地區的戰略部署，其主要特點包含擴大美國在這東北亞及東南亞一連串的戰略動作，如軍事存在、軍事合作及反恐合作等。從以下事件可證明美國對中共已經部署“新圍堵策略”：(一)2010 年 3 月 26 日發生「天安艦事件」後，美、韓於 7 月 25 日起在朝鮮半島東部的日本海展開第一波「不屈的意志」海上聯合演習，表面上是對北韓實施軍事威嚇，實際上卻是向中共宣告美國仍是霸主。（二）2010 年 7 月，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在越南河內舉行的「東協區域論壇」表示，美國日益重視南海的領土紛爭，並尋求國際機制來解決；在亞洲公共海域的航行自由，及在南海問爭議上尊重國際法，符合美國國家利益。[86]由此可見美國已決定插手南海爭端，並將問題予以國際化，明顯討好與拉攏東協國家。（三）2010 年 8 月 11 日，美國「華盛頓」號航空母艦訪問越南，並與越南舉行一周的聯合搜救演習。[87]「喬治華盛頓」號航母艦長表示：「南海水域的戰略意義、重要性和航行自由，對越南和美國至關重要。」[88] 美

---

86 亞洲週刊，2010 年 8 月 8 日，頁 28-29。

87 尖端科技，2010 年 9 月號，頁 118-119。

88 今日新聞網。http://www.nownews.com/2010/08/11/11490-2635081.htm，上網檢視 2010 年 10 月 22 日。

國藉此表達了中共並非是此區域的唯一大國，且美國若與越南聯手將能有效遏止中共海權擴張的威脅。

對此，美國在亞太地區的安全戰略強調的是建立一支強大且具彈性與機動力的海上軍事力量、島鍊戰略的再部屬等，以應付中共崛起後可能帶來的安全挑戰，並迅速投射兵力做出反應。因此美國考量各國國情以務實作法採取雙邊或多邊模式，促進亞太區域各國共同維護周邊安全，並運用多邊會議、APEC 組織等積極參與亞太事務，以確保美國參與亞太事務影響力，因此又稱為「美國重返亞洲」。

二、美國在西太平洋的戰略思維

從美國在西太平洋指揮架構的調整、夥伴關係的強化、到聯合軍演的實施，其所設定的目標就是中共。依據美國「國家安全戰略報告」中，美國希望中共的「崛起」將是美國合作的夥伴，並應做一個「負責任的大國」善盡國際責任。對此，美國認為有必要協助中共納入國際體系當中，並在特定的安全議題上尋求中國大陸的協助或不對抗，同時也必須防範美國的利益或勢力範圍被侵害，因此戰略思維考量：（一）軍事上，因應西太平洋地區可能出現的軍事危機，美軍將增加軍力常駐西太平洋軍事基地，並且強化在關島的軍事力量；（二）外交上，美國分別與印度、澳洲與日本建立與強化夥伴關係，並加強與東協各國在區域性議題上合作，以約束中共對於太平洋的擴張；（三）政治上，鼓勵區域內國家積極參予對話建立互信，引導其朝向和平穩定的方向發展，維持區域均勢；（四）臺海問題，鼓勵兩岸以和平方式處理歧見，反對單方面改變現狀；（五）海洋議題，以國際法強調航行自由、海洋共有財與海洋和平利用，並就相關議題上共同合作。[89]

三、美國在西太平洋的戰略佈局

美國在亞太區域的戰略佈局除了縱向的「島鏈戰略」的再部署外，還有三條橫向的「戰略軸線」，主要以西太平洋為範圍：

（一）從夏威夷群島為中心，開始往西延伸，中線通過密克羅尼西亞島

[89] Frank C. Langdon and Douglas A. Ross, *Superpower maritime strategy in the Pacific*（London: Routledge, 1990）, 89-108.

（Micronesia），直至西南連結新加坡（東協），大部分赤道以北的島嶼都直接或間接控制在美國的手中（包括臺灣）。

（二）從夏威夷經關島（Guam）到日本，這條線稱之為北方戰略軸線。

（三）夏威夷到南太平洋地區的澳洲、紐西蘭，以及南太平洋的島嶼國家，建構成為美國亞太戰略的南方戰略軸線。[90]

從北、中、南三條戰略軸線來看，關島與夏威夷為亞太區域重要戰略樞紐，美軍在伊拉克的反恐戰爭告一段落後，將逐漸增強關島和夏威夷的軍力。北方戰略軸線：美軍依靠日本做為美國的亞太戰略前哨。南方戰略軸線：由澳洲擔任這個角色，這兩個國家也是美國維持亞太地區安全最重要的盟邦，也因前述兩個國家強力支持並積極參與美國在亞太地區所領導的軍事與反恐合作，使得美國始終能操控亞太地區的各項安全議題。「島鏈戰略」與「戰略軸線」的交叉佈局，將安全縱深擴延至整個亞太地區，以應付恐怖主義、敵對國家與潛在的敵對勢力等，其重點如下：

（一）在擁有大規模毀滅性武器國家飛彈投射的範圍之外，且美軍又能迅速對其實施打擊。

（二）在戰略夥伴關係上，逐步擴大其在西太平洋的戰略縱深，除強化原有的盟邦關係之外，如日本、南韓與澳洲，同時也強化與新盟友之間的關係，如南亞的區域強權印度。

國立政治大學 National Chengchi University

四、美國海上安全戰略

傳統以來，美國能夠成為世界霸權國家，以其對海權的理解、海上力量發展的重視有直接關係。[91]然而「911 恐怖攻擊事件」發生後，美國的安全觀念產生了重大衝擊，美國將國家安全戰略進行了重大調整，美國海洋安全戰略也隨之改變，並企圖以自願加入的方式，邀集「相同想法」、「共同利益」與「共同價值」的國家集體防止與處置共同的跨國威脅，以應對 21 世紀海上安全威脅。[92]2004

---

90 《青年日報》，2006 年 4 月 9 日，版 3。

91 鈕先鍾，《西方戰略思想史》（台北：麥田，民國 84 年），頁 394-401。

92 莫大華，〈美國亞太區域海洋安全合作的「自願聯盟」－「防止擴散安全倡議」、「區域海洋安全倡議」與「全球海洋夥伴倡議」之比較分析〉，《國際關係學報》，29 期（2010 年 01 月），頁 69。

年 8 月美國布希總統亦曾宣示 10 年內將實施全球美軍的「重新部署（Global Defense Posture Review）」方案，重整美國在全球的防衛態勢，讓美軍與盟邦之間的關係更加符合時代需要，以應付來自海上的傳統、非傳統威脅；而這些必需要靠國際間相互合作來維護全球和平與穩定。從 2005 年 9 月美國發布「國家海洋安全戰略(The National Strategy for Maritime Security)」內容指出：海洋安全之威脅包含「他國使用或支援使用大規模殺傷性武器對美國的攻擊、恐怖主義、跨國犯罪和海盜、環境破壞和海上非法移民等」，並制定海事安全宣導計畫、情報整合等 8 項輔助計畫來協助推動海事安全。[93] 「2010 美國國家安全戰略」更強調美國必須維護其領導地位，並將持續與盟邦合作，加強推動《反擴散安全倡議（Proliferation Security Initiative, PSI）》以落實海上通道與國土安全，尤其必須重視在亞洲的兩個新興大國“中國”與印度，發展全新夥伴關係，增進多元安全合作面向。[94]

《反擴散安全倡議》是前美國總統布希，於 2003 年訪問波蘭時，宣布將採取一切方法阻止大規模毀滅武器在全球擴散，並準備建立防擴散安全倡議的同盟，其目的在於尋求國家間合作，廣泛地利用各國的法律制度、外交、經濟、軍事等各種工具，禁止大規模毀滅武器、相關設備與技術，經由海陸空運輸工具向外擴散的集體安全政策。目前共有 17 國參與，中共迄今尚未加入。

「911 恐怖攻擊事件」後，美國為阻絕核武透過海運進入國土發動毀滅性恐怖攻擊，推動《貨櫃安全倡議(Container Security Initiative, CSI)》，要求以輸美為主的全球各大港口必須配合執行，貨櫃在輸美前就須嚴格檢查。2006 年 5 月，美國進一步提出《大港倡議計畫(Mega-ports Initiative)》，在輸美主要港口建置偵檢設備，強化檢查核武及其他輻射物料之能量，防堵核武等輻射武器、物資進入美國。[95]

五、與亞太國家之海洋戰略合作的意義

由於全球 90%的貿易依賴海洋運輸，海上安全直接關係著世界人民的生活方

---

93 White House. “The National Strategy for Maritime Security” *Washington, DC, White House*, 20（Sept 2005）.

94 《2010 美國國家安全戰略》總綱，美國在臺協會。http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1016.html，暨全文：http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf。

95 Jennifer C. Bulkeley, "Regional Cooperation on Maritime Piracy: A Prelude to Greater Multilateralism in Asia?" *Journal of Public and International Afairs*, Vol. 14 (Spring 2003): 1-26.

式。而面對日益嚴峻海上威脅，世界上沒有任何一個國家具有足夠的資源，或者僅靠自身力量就可以確保整個海洋安全，也沒有任何國家有能力單獨對付國際恐怖主義、海盜、大規模毀滅性武器擴散等。因此，美國的海洋安全戰略是採取「防範」與「打擊」，運用絕對的武力優勢消弭任何威脅，強調戰略合作，唯有透過國際間「戰略合作」才可共同應對未來海上安全威脅，對於美國本身來說其意義有下列三項：

（一）透過海上戰略合作，美國可加強與他國海軍聯繫，擴大美國對海洋的監視範圍，除了傳統軍事演習、武器合作等層面，還包括建立完整的海洋資訊網絡、遏止非傳統安全危機等項目。首先，設置海洋衛星浮標、增添船隻衛星定位系統等工作，不但可擴大對海洋的監視範圍，更可延伸美國透視海洋的視角，補足美國對亞太各國領海資訊的不足，我們從 2005 年 8 月 31 日美國海軍軍令部長穆倫（Michael G. Millen）上將所提出的「千艦海軍（Thousand-Ship Navy）」的海權觀點便可瞭解。[96]

（二）強調國家間的共同安全，提出「全球艦隊基地（Global Fleet Station）」計劃，透過聯合軍事、搜救與災害演習，並迅速對立即性威脅作出反應，也更能消弭其他國家的恐懼。雖然各國對海上合作仍潛在有美國勢力伸入各國領海及岸際的疑慮；且國內海洋事務政策也可能受美國干涉，但現今在國際恐怖主義的蔓延，海運的確是多數國家進行貿易、能源輸送、資源獲得的重要管道，一旦海上交通運輸線被斷絕，那麼國內經濟便會瞬間出現嚴重的信心危機，且部分國家尚有由海盜、叛軍等內政不穩的問題，因此使用美國的軍力與資訊來降低本身處理海洋事務的成本，也成為吸引各國的誘因。

（三）海洋戰略合作的建立與監視範圍的擴張，逐漸使亞太各國成為美國的前哨站。目前亞太地區甚至是中亞、中東，都存在影響全球穩定的危機。一旦大部分沿海國家參與美國海洋戰略合作，等同於形成「以海圍陸」的圍堵態勢。對於美國潛在的對手中共來說，是另一種冷戰型態的新圍堵戰略；而鄰近國家如中華民國、南韓與日本等，便能從近海監視大陸國家，也為美國爭取不少因應危機的預警時間。[97]

---

96 柳惠千，《21 世紀美軍在東亞的戰略部署》（台北：高手，2008 年），頁 105-106。

97 Frank C. Langdon and Douglas A. Ross, *Superpower maritime strategy in the Pacific*（London:

六、美國主導實施之亞太地區多國聯合軍事演習

美國以反恐的大旗強化在亞太地區軍事結盟，透過與諸多亞太國家共同合作參與傳統與非傳統面向的聯合演習，強化多邊、雙邊的安全合作以增進關係，維護區域性海上通道的安全。[98]光是自 2006 年以來至 2010 年，美軍與亞太國家舉行諸多聯合軍演，如「美、泰、星 Cope Tiger 聯合軍演」、「美、日（Keen Edge 2006）演習」、「美、菲（Balikatan）軍演」、「美、韓 RSOI/FE 聯合軍演」、「美、泰、星、日、印尼的黃金眼鏡蛇（Cobra Gold）演習」、「美印為主的馬拉巴（Malabar）演習」、「美、星於搜索及搶救演習（Hong Kong SAREX）」、「北方邊緣（Northern Edge）年度軍演」以及 2010 年針對天安艦事件發甕的「美、韓聯合軍演」。此外，美國從 2006 年以來至 2010 年，於關島實施多次多國環太平洋聯合演習以及「勇敢之盾軍事演習」等不勝枚舉的軍演來看，不難發現其目的皆以中共為頭號假想敵。[99]

國立政治大學 National Chengchi University

Routledge, 1990）, 89-108.

98 楊明杰編，《海上通道安全與國際合作》（北京：時事，2005 年），頁 251-258。

99 〈大公報：環太平洋軍演炫耀武力明顯〉，人民網，2010 年 07 月 09 日。http://military.people.com.cn/BIG5/42969/58519/12097365.html，上網檢視 2010 年 10 月 22 日。

國立政治大學
National Chengchi University

第伍章 我國強化海上安全能量之策進

在 1982 年聯合國《海洋法公約》的通過與國際實踐下，有關海洋領土權利的主張，包含領海主權、海域司法管轄權、海洋資源開發權等權益皆已獲得確認，我國雖非聯合國會員，亦非海洋法公約締約國，但為維護我國海洋權益不受侵害，自應受其拘束並與國際間海洋事務積極接軌。過去由於海洋自由論使絕大多數海權國家奉為圭臬，因此島礁侵占、資源開發與掠奪、海洋環境破壞成為全球普遍性之問題，這種對對海洋資源予取予求的後果，造成了現今海洋資源的危機與國家間的衝突，我國作為一個海洋國家，幾乎面對所有來自海上的威脅，因此海上安全等同於國家安全，而海上安全更需透過海洋戰略的指導與海權的落實始能強化我國海洋領土的管理與控制。

第一節 海洋領土、海域資源維護之策進

一、確立我國海域範圍的重要性

就前章所述，我國因政治與地理位置的特殊性，專屬經濟海域與周邊國家相互重疊甚多，在相互擴張海權的同時，海上衝突、對峙在短期內不可能降低，從海域劃界、海上犯罪到海域執法、漁業巡護等事項，牽涉國際海洋法之問題非常複雜，但無論如何，各國均須依據海洋法的準則來行使權利。[1]然我國要行使並享有國際法所賦予之權利時，首要就是要確立我國海域範圍，尤其海域劃界是攸關主權、漁權甚至是國家安全的議題，而島嶼又與海域劃界關係重大，故確立我國海域的範圍應列為首要，更應列為現階段我國海洋戰略的重要目標。

（一）在立法上：

我國於 1999 年 2 月依據《中華民國領海及鄰接區法》公告了第一批領海基線領海及鄰接區外界圖，劃定的基線包括臺灣本島及附屬島嶼(包含釣魚台列嶼)、東沙群島、中沙群島、南沙群島等四群島，[2]復於 2009 年 11 月 18 日公告修

---

1 陳荔彤，《國際海洋法論》(臺北：自版，2008 年 6 月，初版)，頁 1。

2 東沙群島係由東沙島、東沙環礁、北衛灘、南衛灘等礁岩組成，合稱為東沙群島。參閱《2010 臺灣海洋》（台北：行政院海岸巡防署編，2010），頁 107。

正臺灣本島及部分附屬島嶼基點，而釣魚台、中沙、南沙群島則仍然維持原公告文字內容，南海以 U 型歷史性水域外界線處理。[3]其他制（訂）定或修正海域相關法規，包括：《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》、《在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層增設使用改變拆除人工島嶼設施或結構許可辦法》、《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》等，可見我國國內法均已有規範，但必須落實並嚴格執法才能證明我國在專屬經濟海域及大陸礁層劃界上之有效管理之依據。

（二）在行政上：

1、南海水域範圍：“歷史性水域”與國際海洋法概念是完全不同的，若依據國際法主張為我國所有，恐難受國際間承認；倘以主張該水域內所有島礁均為我國領土亦有爭議，因為我國在西沙、南沙群島所主張的一些礁岩，甚至暗沙，除非是在低潮時高於水面且適宜人類居住者，否則亦與國際海洋法不合，甚難主張劃界權利。[4]因此若要主張該歷史性水域主權為我國所有，除宣示外更必須有實質作為，例如可從日本在“沖之鳥礁”取締我國作業漁船並成功裁罰的案例以及於 2010 年 6 月 23 日中共漁政船 311 號於印尼納吐那島西北約 57 浬迫使印尼軍方釋放了遭扣押的中共漁船等案，我國應可參考運用法律手段來再塑造 U 形線在國際法上之效力。

2、專屬經濟海域與大陸礁層範圍：聯合國要求各海洋法公約簽約國，如果要主張超過 200 浬以外的大陸礁層應於 2009 年 5 月前提出申請，故中、日等國海測船近年來均密集侵入我國海域進行大陸礁層調查，例如中共千噸級「向陽紅」號探測船穿梭臺灣東部專屬經濟海域；日本也派出配備高精密儀器的「拓洋」、「昭洋」探測船，在釣魚台附近進行海域探測。而韓、日兩國更為了日本在竹島（獨島）附近進行大陸礁層調查，爆發邊界島嶼之爭，原因是大陸礁層已超出經濟海域 200 浬範圍，不僅魚類資源豐富，同時也是海底油礦重要自然資源集中地區，

---

3 1947 年 12 月 1 日我國正式畫出之一條 U 型疆界線，1948 年 2 月，中華民國內政部方域司正式編製出版南海諸島位置的官方地圖，統一以「十一條斷續國界」（即南海 U 型 線），來標示我國在南海的主權線。此線不但是線內南海諸島礁之主權歸屬線，並且也是一條我國特殊之歷史性水域外界線，目前已修正為「九條斷續國界」。

4 丘宏達，《現代國際法》（台北：三民，2008 年），頁 562-565。

牽涉到主權權利與管轄權，以及龐大的經濟與戰略利益，因此各國莫不積極進行大陸礁層的調查繪勘工作，尤其釣魚台列嶼與中國大陸礁層沿海間，海域水深不超過 200 公尺，在地層結構上屬於大陸塊，為臺灣大屯山系向下沉降自然延伸之地區，其與琉球群島間，有一深達 1000 至 3000 公尺的海溝，為區隔琉球群島與東海大陸礁層之天然海底界線；換言之，藉由大陸礁層的分布亦可主張釣魚台屬於臺灣所有理由之一，因此調查大陸礁層範圍對我國來說非常重要。

我國自 2004 年起開始進行「大陸礁層調查五年計畫」調查作業，進行我國周邊海域包括東海釣魚臺海域、東南及南部海域，以及東沙海域之海底地形、地質、底土資源調查工作，至 2010 年「我國大陸礁層調查計畫」已進入尾聲，並完成相關資料與數據之建立，未來可作為主張我國大陸礁層之科學性證據。

綜上，我國作為一個主權國家，有權依照國際海洋法之規定，主張、落實並享有 200 浬專屬經濟海域以及大陸礁層主權權利，[5]若未能確立最終界線，必然影響到我國海洋權益與海洋事務上各項發展。因此我國應秉持「主權在我、絕不退讓」之立場持續積極與周邊國家協商談判劃界，早日消弭海域紛爭維護我國海上安全。

二、持續強化海巡編裝維護主權

（一）簡化船型集中有限資源

依我國海巡署能量目前現況來看，最大之巡防艦僅「和星」、「偉星」兩艘(1,800 噸)以及將於 2010 年抵前投入執法之 2,000 噸級「台南艦」，其餘均位於 1,000 噸以下，且艦艇種類繁雜，艦艇主機維修不易，部分艦艇使用年限已屆，巡弋海域的適航性與安全係數將越來越低。因此在考量國家財政不足的情形下，每年大量獲得新建船艇的可能性並不高，在艦艇維修的預算分配上，對於每年定期之歲修、大修等維保經費過於偏高的老舊船艇，應考慮淘汰並簡化船型，相關預算可集中主力艦種運用。

（二）訂定主力艦種有效配置

由於我國目前管轄海域面積約達 548,898 平方公里，若以海巡署 100 噸以上

5 參閱中華民國外交部「關於大陸礁層之立場」 http://www.mofa.gov.tw/public/Attachment/0921635971.doc。

艦艇全數投入（含漁業巡護船計 35 艘），平均每艘艦艇需擔負近 15,000 餘平方公里之海域執法範圍，勤務能量嚴重不足。雖然海巡署正全力推動「強化海巡編裝發展方案」，未來將持續建造含射控系統及艦載直升機起降平台之大型巡防艦，強化對遠洋海域之維護能力。然現階段我國雖極需大型艦艇，但並非陷於數量的迷思，而應依據我國海域實際之安全現況，配合海巡任務之需求訂定相應之主力艦種為宜。本文參考吳東明教授主張之「遠疏近密」之配置方式，並依我國海域範圍、安全狀況及艦艇特性，[6]對未來我海巡機關主力艦種及配置原則作概略之調整：

1、河口至沿岸 3 浬以內水域：為海巡單位之海上警戒線範圍，該區域易遭小型船筏走私及偷渡，需配置機動力佳，吃水較淺之巡防艇，以 20 噸至 35 噸輕型巡防艇較為合適。

2、3 浬向外延伸至 12 浬：本區域通常為海上交通較密集、各種非法接駁、海上交易與海難發生較為頻繁，為講求速度、效率，故以採用可變螺距之 60 噸級巡防艇為主力較佳。

3、12 浬向外延伸至 24 浬鄰接區範圍：以具有靈活、快速之二代 100 噸級巡防艇，以及兼具航行穩定、功能多元之 800 噸巡邏艦，採用高低搭配（high-low mix），負責該海域執法任務。

4、24 浬向外延伸至 200 浬之專屬經濟海域：以續航力、耐航性佳之 800 噸級至 2000 噸級巡防艦為主力艦種。

5、東、南沙外島，依泊區及礁層分布狀況與巡邏範圍，維持輕噸位之快艇及 60 噸以下巡邏艇搭配。

6、公海護漁及南沙巡弋：由於航程較遠補給不易，且對於海域狀況及執法作為上，須輔以小艇登檢及直升機警戒、監偵等協助，因此設有相關載具平台之 2000 噸及 3000 噸為主力艦種最佳。

7、未來視國家整體財政狀況，海巡署應再規劃建置大型噸位之補給救難艦配合大型巡防艦或巡護船等前往公海或南海擔任油、水、彈藥、糧秣等補給任務，並執行專業救難工作，使海巡艦艇在無海外基地運補不易的狀況下，仍能有效遂行

[6] 行政院海岸巡防署編，《海巡艦艇誌》（台北：行政院海岸巡防署編印，2006 年）。

任務。

（三）建置海事專用直升機隊

以鄰近各國海域執法機關觀之，皆配置自身之空偵機隊以延伸其執法範圍。現階段海巡署在執行空中偵巡任務，必須透過內政部空中勤務總隊申請直升機執行，並無自己之機隊，若遇特殊重大突發狀況，其機動性勢必因行政程序而受到影響。依筆者實地前往空勤總隊二大隊參訪與了解，認為以空勤總隊主力直升機機種 UH-1H、AS-365 雖能執行海上任務，[7]但其設計結構上並非以海勤標準之艦載用機作為考量，例如包括設有專門夜間導航儀器、兼具航程遠、滯空久、雙引擎及一定之承載能力與大型自動浮具等，尤其結構必須具複合性材質、高強度以抗腐蝕性之環境，因此以空勤總隊機型若久經海上鹽蝕，性能結構均將受到嚴重影響，人員安全無法獲得保障。海巡署未來巡防艦設計上雖有直升機起降平台，若空勤總隊與海巡署間並無起降、夜航等相關訓練配套措施，則設置直升機起降平台顯無用武之地，若將海陸空勤採用“二元化”之發展，由海巡署成立自身直升機隊，以其專業性就相關機型採購、一體化指揮及訓練，勢必大幅強化其海上執法實力。

（四）提升海域巡防勤務效能

1、增加海勤人力：目前海巡機關進用係採軍、警、文併用方式，但人員以軍職佔多數，然究竟海巡機關之定位未來須以全文官、武官或維持併用方式定位之，近年已見諸於相關學者、專家之論述，本研究不另做探討，僅就現況提出個人看法。綜觀世界各國的海域執法機制，有軍人(海軍)執法與文人(警察或公務員)為執法主體，其制度並無好壞之區別。前者有許多國家採行，主要的原因是合乎成本效益，既保疆守土又執行法律；至於後者軍警分立，或由水上警察或海巡專責海域執法者，相對上反而是少數，其實「海域執法」應該是個中性的名詞，各沿海國分別依據其國家地理特性、政治制度、安全威脅、歷史文化、法律制度與國家財政等因素，去設計規劃其機制，但前提必須由法律授權始得為之。因此只要能夠依法行政，且足以落實執法成效者，都是好的機制。[8]我國海巡署依海岸巡

---

7 內政部空中勤務總隊。http://www.nasc.gov.tw/airplane_list.aspx，上網檢視日期 2010 年 8 月 24 日。

8 邊子光，〈海岸巡防，概念與性質釋義〉，第十屆水上水上警察學術研討會，中央警察大學主辦，2003 年 10 月，頁 7。

防法規定賦予海巡人員執行海岸巡防法之規範事項，均具有司法警察權身分，因此無論該署人員身分為何，執行職務於法有據，且從該署成立 10 年來之執法成效觀之，均受到政府高層及社會大眾肯定。

現階段海巡人力結構上，以總員額與海勤人力來看，比例僅佔約 10%，[9]海勤人力確實不足，此乃受限於海巡署海洋、海岸巡防總局組織條例的規定與編裝之結構性問題，使各總局人員無法相互運用，若未來新艦艇陸續投入執法行列，其人力來源無法大量、立即從警察大學或警察專科學校獲得之情形下，人力結構勢必造成斷層。

海巡署在行政院組織調整完成後，將採取「洋岸合一」方式，簡併兩個總局另設分署，人員在相互流用的管道上，應逐步增加海勤人力，以解決上述問題。尤其海岸總局軍職人員平均年齡均較海洋總局年輕化，體力上足堪負荷海域執法；惟須考量該等人員服役年限，並辦理相關輪機、操船及專業海事訓練以取得有關執照，使軍職人員得以上船執勤。

2、強化勤務效能：（1）以現有巡防能量落實暫定執法線現地任務交接，未來在新式巡防艦艇逐漸投入後，我國各周邊海域應編配二艘巡防艦以分隊方式實施巡弋，加強護漁作為，並增加南海巡護次數；（2）透過漁船回報系統（VMS）掌握漁船動態，對違規漁船研訂「約制行政措施」以減少糾紛案件，持續與日本進行漁業談判；（3）對海上違規作業之船隻加強蒐證、取締與登檢作為，製作訪談筆錄，加強約制和宣導；（4）統計三年來的累犯業漁船，特別使其明瞭違規事實，並請主管機關警惕約制，以達善盡漁業管理之責任；（5）修法授權賦予海巡機關裁罰之權力，使其權責合一，避免執行機關與主管機關對違規或違法事實認定不一的情形，影響行政效率造成公權力不彰。

三、強化漁業巡護持續談判漁權

1982 年「聯合國海洋法公約」第 62 條雖規範捕魚之“剩餘權分配”，然前提必須是專屬經濟海域界線已明確劃分，沿海國應就其剩餘漁獲量依協訂方式准予其他國家捕撈之。在國際實踐上，漁業協定應為有效的解決爭端方式之一。例

[9] 行政院海岸巡防署編，《2010 海巡白皮書》（台北：行政院海岸巡防署，2010 年）。

如中共與日本於 1955 年由雙方漁業團體簽訂東、黃海漁業協定為例，此協定之目的係在減少對抗與扣押船舶情事發生，中日並於 1997 年 9 月簽訂新的《中、日漁業協定》；又 1998 年 《日、韓漁業協定》、《中、韓漁業協定》等皆擱置劃界爭議，專注於漁業養護及管理之協議，且上述協議內容均列明不妨礙海洋法相關問題的立場。[10]

由於我國與日本並未就該區域界線協議劃分之，理論上並無「剩餘權分配」的問題，兩國均可依公海捕魚自由原則行使權利，但日本對於該海域的強力執法，造成兩國漁業爭端，雖然我國與日方舉行多次漁業會談並無實質成果，但仍應持續進行談判保持爭議性存在，強化我國暫定執法線之漁業巡護，對於違法進入我國專屬經濟水域之外國漁船應當嚴格執行驅離或扣留，漸次加強投入我海域執法能量，取得有效性支配，累積國際法上國家實踐案例，以使日方感受壓力迫其正視雙方漁權爭議，促使雙方達成共同捕魚區之建立。

四、提升我國海域資源探勘能量

（一）加速建置海洋科學研究船

我國在海洋科學技術的探勘能量上與周邊國家相比相當不足，目前民間單位有三艘海研船，噸數分別為 750 噸、275 噸、275 噸，隸屬臺灣大學、海洋大學、中山大學管轄，這三艘船的船齡都超過 10 年以上、噸位較小，耐波性不佳，需要定點時非常困難，船隻會隨著海流飄移。而現有大型噸位的科研船，僅國防部海軍有一艘現代化海洋測量艦「達觀號」，該艦滿載排水量 3,200 噸，艦上裝有我國海軍所有艦艇中最先進的衛星定位、自動導航與駕駛儀器、都卜勒水流儀、側掃聲納、磁力儀等偵測裝備等各種精密的海洋測量儀器，水深測量可達 10000m 以上，探測能量相當可觀。據海軍官員表示，達觀艦平日除負責台海戰術水文資料的蒐集外，也與國科會合作從事科學研究計畫，[11]亦曾配合內政部主導的大陸礁層探測調查，任務派遣相當密集，但是由於國防部精實案，目前達觀號由原海

---

10 姜皇池，〈論台日漁業爭端國際法議題與解決方法〉，第十二屆水上警察學術研討會，中央警察大學主辦，2005 年 12 月，頁 6。

11 參閱尖端科技網站。http://photo.dtmonline.com/showphoto/display.asp?FID=20090000_049_006&CatID=204，上網檢視日期 2010 年 9 月 5 日。

軍一四二艦隊移編至海軍一九二水雷艦隊繼續執行任務，在移編非專業單位與縮編的情形下其專業性將可能會受到影響。[12]雖然行政院國家科學委員會自 2007 年起逐年編列預算共 15 億元，將以每艘 2.5 年打造 4 艘 2,700 噸海洋研究船及設備，投入研究海洋科學領域增強我海研能量。但是後續尚有專業人員培訓與經驗累積等問題需要花費相當長的一段時間，因此在周邊國家如中共、日本等國積極的對我週遭海域探勘的情況嚴重侵害到我國家安全與主權時，以國家力量建置海洋科學研究船有其迫切性，並應置於專責之國家機構統一管理。[13]

（二）提高海洋研究經費比例

由於我國周邊國家為調查大陸礁層情形，均投入龐大的研究經費積極探勘，尤其日本海洋測量經費從 2003 年 3 億多元（新台幣）至 2004 年增加到 54 億元，整整一年暴增 24 倍，主要原因來自於聯合國大陸礁層申請案的限期壓力；而以日本海上保安廳 2009 年預算亦編列高達 575 億元，[14]可看出日本政府對於海洋領土發展的重視程度。依據行政院國家科技委員會 2008 年公佈的報告中，「97 年度海洋學門研究計畫」共通過 85 件，經費核定約 1.3 億元，其中海洋物理佔 21%，海洋地質佔 14%，海洋化學 40%，海洋生物領域 19%。[15]2010 年國科會的海洋科學、海洋工程相關研究經費編列 3 億元，[16]加上中央部會、國家研究院海科中心，一年也不到 10 億元。反觀鄰近的韓國，海洋研究所一年經費 43 億元，而日本的民間機構「財團法人海洋研究所」一年也有 300 多億；美國一年也有 200 多億元，[17]因此我國海洋科學相關研究、開發等經費，與相關國家比較確實不足，尤其臺灣本島西南外海蘊藏大量「天然氣水合物」，未來有可能替代石油成為新能源，[18]因此更需要精確調查研究和計算，未來才能在國際談判上爭取到最大利益。

---

12 中時電子報，2005 年 06 月 29 日。http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110505+112005062900088,00.html，上網檢視日期 2010 年 9 月 7 日。

13 中央社，2006 年 12 月 28 日。http://news.yam.com/cna/fn/200612/20061228747007.html，上網檢視日期 2010 年 9 月 11 日。

14 日本海上保安廳〈平成 21 年海上保安廳關係預算概要〉。http://www.kaiho.milt.go.jp，上網檢視日期 2010 年 9 月 11 日。

15 行政院國家科技委員會。http://www.nsc.gov.tw/nat/public/Data/9110113871.pdf。

16 行政院國家科技委員會 2010 年度預算。http://www.nsc.gov.tw/acc/public/Data/0310169271.pdf。

17 聯合新聞網，2010 年 06 月 28 日。http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/5691109.shtml，上網檢視日期 2010 年 9 月 11 日。

18 天然氣水合物是水和天然氣（主要成分為甲烷）在中高壓和低溫條件下混合時產生的晶體物質，外貌似冰，點火可燃，又稱為「可燃冰」或「固體瓦斯」。

五、尋求兩岸及國際合作開發海洋能源

我國由於能源需求相當依賴海運，平均每年進口的原油在 2007 年達到 3,600 萬公噸，而我國對於中東原油的進口依存度在 2007 年為 81.1%[19]，進口石油的依存度一直在九成以上，研判未來石油依存度仍將持續成長。因此若產油國發生戰爭或其他變化，我國所受到的衝擊性較之於日、韓等國將更嚴重，畢竟中共的壓力迫使我國在國際外交上相對弱勢，能獲取能源的管道更為困難，可以看出能源對於我國安全相當重要。而臺灣周邊海域甚至是南海，其海底均具有相當可觀的能源礦產，此種戰略性物資我國更應積極主張開採權利。

目前中共於東海開採的「春曉」、「平湖」等油田，其位置位於我國公布海上礦區的第三、四礦區，我國當時亦曾經探勘過，後來因為政治與經濟等因素未持續探勘。2003 年 8 月「中國海洋石油公司」與美國的優尼科等五家公司協定共同開發春曉油田，每年可向浙江與上海輸送 25 億 m^3 天然氣，因此我國放棄探勘殊為可惜。[20]

然而由於對岸開採技術能量較強，我國則以煉油技術見長，若兩岸共同合作開發油氣資源，可達互補的效益。我國中油公司早在 2002 年 5 月 11 日便曾與對岸「中國海洋石油公司」共同在臺灣海峽南部接近東沙群島北方附近合作探油，近年更在臺灣海峽北部中線兩側的南日島盆地合作勘採，由於我國及中共均對東海宣稱有主權，因此建議兩岸在《ECFA》的架構下，以「擱置爭議、合作開發」的前提，應積極協商共同參予開採東海油田。

南海方面，2005 年 3 月中共、菲律賓和越南等國簽訂《南海協議區三方聯合海洋地震工作協議(Agreement on Joint Seismic Survey of the South China Sea)》，簡稱「聯合工作協議」，並進行相關地質數據調查，直至同年 11 月 16 日，三方聯合海洋地震工作宣告完成第一階段的工作進展，中共已經完成收集面積達到十一萬平方公里的二維地震偵測資訊。其等擅自將我太平島附近海域劃入探勘區域，已嚴重侵害我國權益，使我國對南海領土主權與海洋資源面臨嚴峻的挑戰。面對此一情勢，我國應與國際相關機構協定探勘與開發突顯我國主權存在之事實，並以

---

19 經濟部能源局，〈進口原油統計表〉，http://www.moeaboe.gov.tw/oil102/cpknew/A07/A0702/inputoil.asp，上網檢視日期 2010 年 9 月 19 日。

20 行政院研考會編，《2006 海洋政策白皮書》（台北：行政院研考會，2006 年），頁 90-92。

各種管道、經貿對話平台來擴大與南海聲索國的雙邊或多邊互動，參與二軌外交即時表達抗議聲明我國主權，提高我國「發言權」。

六、積極管理南海水域宣示主權

南海的重要原因有三：(一)南海具有優秀之地理位置且戰略地位重要；(二)具豐富之漁業資源；(三)蘊藏量大之碳氫化合物資源。[21]因此各國莫不爭相爭奪該區域之主權，尤其中共在海南島三亞亞龍灣建設有潛艦基地，可使其潛艦於 20 分鐘內進入南海海域，其所能夠形成之封鎖面：向北包括臺灣海峽與巴士海峽，向南可控制西沙永興島以西之海域，可封鎖越南海岸線中部以北之船舶活動，並控制通往麻六甲海峽之海上交通線，因此戰略地位受到國際的重視。

我國雖然以歷史性水域來主張南海主權，但實際在南海水域中「東沙群島」為我國領有；「西沙群島」目前全數由中共控制；「中沙群島」除黃岩島外，其餘皆為水下暗礁，目前黃岩島為菲律賓佔有；「南沙群島」我國目前僅佔有其中最大之「太平島」，島上擁有淡水，戰略地位重要，距離該島 3 浬之「中洲礁」亦為我國所控制，其上並曾建有「觀鳥亭」設施，其餘島礁則分別由中共及周邊國家佔據，並在島礁上從事駐軍，興建機場、碼頭與觀光設施等作為，以強化其主權正當性，周邊水域已遭佔領國主張劃界權利而被分割，使得南海衝突日益嚴重，我國必須採更積極之方式管理南海事務。

（一）有效行政管理

1、「東沙群島」：周邊國家對我領有「東沙群島」並無異議，我國遂於 1999 年公告領海範圍。惟大陸、香港漁船基於經濟因素，常進入我方限制、禁止水域內捕撈，並經常於環礁集結捕魚，嚴重破壞海底生態，2000 年起改由海巡署派員駐守執行大陸漁船驅離工作，惟執法能量不足，成效有限。2005 年初，大陸漁民近一步利用廢棄貨輪或搭設竹架建立據點，嚴重侵犯我國主權，因此為維護我國主權及保護海洋生物資源，海巡署於同年 2 月起實施掃蕩。此後海巡署特別成立「碧海專案」，派遣大型艦艇配合該島海巡人員共同執法，淨空當地海域。[22]目前我國已經設立明顯具有主權色彩的「國家公園」實施更進一步之管理。

2、「南沙群島」：我國目前佔有南沙群島中最大之「太平島」，但因為基於政治上

---

[21] 王冠雄，《南海諸島爭端與漁業共同合作》(台北：秀威資訊科技，2002 年)，頁 19-31。

[22] 行政院海岸巡防署編，《2010 海巡白皮書》(台北：行政院海岸巡防署)，2010 年 5 月，頁 49。

的理由，我國並未公告領海基線及其外界線，僅以禁、限制水域來限制大陸地區船舶進入我管轄範圍，對於其他國家船舶則無積極性執法。為展現誠意並降低該區域敏感度，主動於 2000 年由海巡署接替國防部管理太平島，其刻意藉由執法來突顯非軍事色彩之目的，鄰近各國均未予重視，因此該政策是否有必要調整，建議我國政府應再予檢討。2007 年 3 月，高雄市政府海洋局進一步依「漁業法」第 45 條規定，公告劃設太平島的海龜繁殖保育區域；同年底太平島完成簡易跑道建立之後，便無積極性之作為。

我國若以歷史性水域主張南海主權，除有正式宣告外，未來應持續建立相關管理作為，例如在兼顧外島環境保護上，維持臺灣與該島間之海空運輸、於島上建立永久之海巡執法整補基地、建設深水碼頭與設立行政管轄機構等，並將執法能量擴張至公告的歷史性水域 U 形線邊緣上，以加強我國行政作為。

（二）持續宣示主權

我國雖然於 1993 年制定《南海政策綱領》，內容基本上宣示了我國擁有主權的無可爭議性，並願尋求和平對話共同解決爭端。然而在 2002 年 11 月，中共與「東協」各國為緩和區域緊張情勢，簽訂《南海各方行動宣言》，以規範相關各國在南海地區行為，我國作為最早進駐南海，且擁有南沙最大島嶼的國家卻被排除在外，而當時我國卻未即時聲明抗議，可能產生“禁反言（Estoppel）”之結果。直至 2008 年 2 月 2 日，我國總統前往「太平島」宣示主權，並提出「以環境保護取代主權爭議，以生態存續代替資源掠奪」的公開宣示，我國稱之為《南沙倡議（Spratly Initiative）》，其內容略以我國願在主權平等基礎上，接受《南海各方行為宣言》內容，確保南海國際水道暢通與安全，並期盼未來能參與《南海行為準則》的制訂，早日實現南海的安全與穩定。但筆者認為，南沙並無主權問題，何來主權爭議？南沙倡議以擱置「主權爭議」來宣示，等於承認南海各國均對該區域擁有主權，對我國主張南海的主權將產生不利之影響，建議未來相關宣示上應以「主權在我、和平利用」為宜。

（三）尋求兩岸合作

由於兩岸在南海水域的主張與政治的現實並不一致，但兩岸共享同一歷史資產是不爭的事實，因此中共在兩岸分治現實的情形下，對於中華民國政府仍然在東沙島和太平島上駐守海巡署官兵，認為此舉是維護中華民族的利益，基於相同

的理念，未來在南海水域的管轄上雙方應擱置主權爭議，雙方應提倡《兩岸南海互信行為準則》並將兩岸南海合作項目列入兩會事務性協商，如考慮在行政管理、執法作為、資源開發與海上救難等議題上相互合作以達到雙贏。

綜上，我國周邊海域紛爭來源主要是因海域重疊問題，如對日、菲等國皆是如此，造成漁事、領土等諸多爭端，惟我國因受限於主權問題，故一直無法與周邊國家進行劃界談判，而海域於劃界又須考量諸多因素，使得我國於談判上更是難上加難，然在未達成共識以前，我國應有之作為如下：（一）積極調查所屬島礁及周邊水文特性，建立科學性數據，俾與鄰國作為協商談判劃界之依據，並達到宣示主權之目的；（二）在周邊國家故意忽視我國之情況下，依據我國公布實施的“海域二法”行使應享的權利，維護我國在專屬經濟區與大陸礁層的主權權利與管轄權，如進行油氣、天然資源的探勘、開採、漁撈等；（三）對於進入我管轄水域非法作業之外國船舶應嚴格執行驅離、扣留等執法工作；（四）對侵犯我國相關主權的外國行為提出嚴正抗議，採取積極有效的管理，惟有以強大的實力來促使周邊國家正視我國主權存在之事實。

第二節 海上犯罪應處能力之提升

我國島嶼多，本島海岸線長達 1,200 公里，海域面積廣大，先天上就是海上犯罪的絕佳環境。我國執法人力畢竟有限，要完全杜絕槍毒走私、人犯偷渡甚至海盜行為並非易事，然而我國已朝開放海洋政策，逐步開放各種管制措施，如何在兼顧便民與國家安全原則上有效打擊海上犯罪，本研究認為應加強以下各方面：

一、情報為先斷本清源

（一）打仗靠情報，打擊犯罪亦有賴於可靠的情資。尤其犯罪往往牽涉跨國（境）性，在我國尚未建立有效國際司法合作的情況下，常導致查緝困難度。從本研究第貳章可知悉由於我國地理特性，案例顯示目前毒品走私最大來源來自於大陸，其次是東南亞國家；越南偷渡犯亦先至大陸後再伺機偷渡我國。然在國際情報及查緝上目前我國均由警政署、調查局、國安局等機關派員常駐國，除與國際刑警組織保持密切聯繫外，並透過我國駐外機構與當地國警方進行犯罪情報交換及查

緝等實質刑事司法互助的工作，然該等人員缺乏專業海域事務，對相關涉及海域犯罪議題可上能並不熟悉，因此建議比照我國海巡署派駐日本連絡官模式增派海巡官員常駐菲律賓、越南、新加坡等國家，俾利與當地海巡機構建立實質聯繫管道。

（二）與大陸合作方面，礙於政治主權問題，我國無法派員正式常駐，然犯罪事務並無政治敏感問題，且受到兩岸人民所關注與重視，在兩岸簽訂「共同打擊犯罪與司法互助協議」後，我國與對岸有正式管道請求雙方司法互助，因此有必要就兩岸共同打擊海上犯罪議題上，提出更精進之合作細節，例如雙方在證據取得規範之標準等。[23]未來在互信基礎下爭取互設如「協調連絡辦公室」並互派海域執法官員，作為犯罪情報交換與緊急通報聯繫機制之平台，期將設於大陸之人蛇、販毒等集團總部一網打盡，確實從源頭根除之。

二、科技器材持續擴充

（一）執法人力有限，海域又無限寬廣，海面執法艦艇除掌握海面狀況外，應評估建構無人空中載具可能性，並配置紅外線、熱顯像儀等器材，平時藉由遠程監控，代替艦艇長距離巡弋範圍，降低能源消耗；夜間亦可執行監偵，使執法人員能即時研判犯罪可能，以超前部署方式使不法分子無所遁形。

（二）海巡署於岸際建置之「NOR250」岸際雷達系統偵蒐成效良好，對沿岸 12 浬各型船舶均能有效監控，若鏈結交通部基隆及台中港、高雄港務局「船舶自動辨識系統（Automatic Identification Systems, AIS）」，即時獲取船舶動、靜態資訊，協助執法人員規劃勤務派遣或緊急狀態時執法艦艇之調度。[24]另為提升執法與查緝能量，在重要航道上應協調國防部提供「商船回報系統(Automated Merchant Reporting System, AMRS)」查詢服務，迅速掌握海上靜、動態資料，俾執法任務之遂行，建立臺灣周邊海上安全監控網絡。

三、落實訓練提高素質

---

23 董武全，〈兩岸刑事司法互助之證據調查-以海峽兩岸共同打擊犯罪與司法互助協議為中心〉，收錄《國境警察學報》（桃園：中央警察大學，2009 年），頁 110。

24 柯明德、許鴻榮、賴新元，〈VTS、AIS、GIS 與避碰決策〉，第十二屆水上警察學術研討會，中央警察大學主辦，2005 年 12 月，頁 85-94。

（一）海巡署特勤隊（Special Task Unit, STU）自 2005 年 7 月 1 日建立後，近年人員培訓與裝備均顯著提升，已成為國內海上特勤勁旅，為海上反恐怖、反劫持之的專業隊伍。然由於因應海難事故頻傳，乃提高其搜救任務比重，造成該等人員壓力負荷過重。參考日本海上保安廳編裝，特別區分「特殊救難隊（Special Rescue Team, SRT）」與「特殊警備隊（Special Security Team, SST）」兩種專業單位，[25]藉由不同分工，使其專業能力更加精進。因此考量東南亞部分海域之海盜、恐怖活動尚無緩和跡象，且我漁船經常發生喋血事件，為能有效擔任突發事件之應變打擊力量，建議另行成立海上特種搜救單位或將特勤隊編制劃分為救難及特勤區隊，並分別賦予專門任務當屬最佳作法。

（二）海巡機關朝向執法專業化必須建立在不斷吸收執法新知、強化人員司法警察訓練、並充分知悉國際法有關規約，無論是軍、警幹部與文職人員，均應前往各大專院校相關系所進修，專業化之目標方能落實；尤其警、文職基層人員在職期間除循依班公務體系訓練外，並無類似軍職人員之「海巡正規班」、「研究班」等海巡事務、法律等專業進修管道，為免與海巡實務脫節，建議比照軍職人員開辦在職進修教育，藉由理論與實務經驗相結合，將有效提升海巡人員整體素質。

四、培養外國語言人才

以日本海上保安廳為例，該廳因應重疊海域紛爭，於第 10、11 管區均配有具備中文翻譯能力人員隨船執勤。因此我海巡署亦應針對我周邊海域狀況，加強辦理外語(英、日)菁英人力訓練，建立特殊外語(越、泰、印尼、菲律賓、馬來)人力運用機制，完成特殊外語人力儲備，對於我國海上執法、進行談判與國際交流事務上等將產生莫大效用。

五、持續辦理查緝專案

海巡署自 2006 年 2 月 1 日起全面動員所屬岸、海單位實施「安海專案」勤務以來，將槍毒、走私、偷渡、瓦解相關犯罪組織及境內製造工廠等事項，皆列為查緝工作重點，實施以來成效良好，因此本研究建議除應定期持續執行專案

[25] 《世界の艦船-海上保安庁のすべて》（東京：海人社，2009 年 11 月），頁 64-66。

外，另應就每年海域治安狀況，訂定重點執行項目，集中主力艦艇擴大掃蕩海域非法情事，營造走私偷渡困難之環境，使不法分子無機可趁。

六、區域合作打擊海盜

（一）囿於我國外交現實困境，尚難參加聯合國所屬組織或區域防制海盜及恐怖活動機構，且難以獲得國際重要活動資訊或共同打擊海上犯罪行動計畫，為強化未來相關事件應處效能，應對國際社會強調我國在東亞重要航運地位及海域執法機關擁有之執行能量，促請其他主要海事國家重視與海巡署交流合作之重要性，在獲得國安及外交機關協助下，積極拓展與主要國家（如新加坡、馬來西亞、印尼、越南、泰國等）海事與執法機關協調聯繫機制，並推動跨國交互訪問與聯合演練，以在事件發生時迅速協請相關機關共同採取處置措施，爭取時效。

（二）鑒於打擊海盜及海上恐怖攻擊行為等跨國犯罪案件，涉及國內外情報蒐集、可疑船舶追蹤監視、打擊對策研擬及臨場談判與應變處理等事項，且依據以往經驗，海盜或恐怖分子最常利用國內執法機關與海軍間的管轄漏洞乘機坐大，若由單一機關進行防制僅能發揮部分功能，且容易發生工作或管轄罅隙，因此未來可研議建請由行政院國土安全辦公室主政，建立整體的反制海盜及武裝搶劫計畫，著重不同執法機關的分工與協調事項，統合外交、國防、交通、海關、漁政及海巡等機關資源，運用與研發衛星、雷達等遠端偵測設備，並培訓談判人力，俾在必要時即時啟動應變機制，防止事態惡化與順利完成人船救援工作。

（三）考量我國目前對海盜及國際海上恐怖活動尚無專門機構進行研究，相關資訊多透過海盜報案中心(PRC)、國際海事局(IMB)或國際刑警組織(INTERPOL)獲得，且欠缺部分長期性研究或即時性情報的資料庫與綜合研析單位，未對我國周遭海域或國籍船舶可能遭攻擊、劫持地點、方式或船舶本身得採取的自衛方法與政府的打擊、防制策略進行深入討論，故未來可考慮委請民間海事研究團體進行相關資訊蒐研及政策研究工作，以第二軌（非官方）方式參與國際研究活動，強化國內資訊整合與智庫管理作業。

由於我國非國際海事組織（IMO）會員國，我國雖極爭取，仍無法參與亞洲區域內所召開打擊海盜行為之相關會議；目前我國周邊海域雖未接獲海盜案件之通報，但鑑於海盜行為對於海上船舶航行安全危害極大，我國除持續建立海上執法力量及強化海上巡邏外，未來仍將積極參與鄰近區域內打擊海盜行為之國際會

議，以維護海域船舶航行之安全。

第三節 海巡與海軍的互補與合作

觀諸世界各國海域執法任務的工作範圍，均受到世界變遷、經濟發展、人口膨脹、裝備老化、資源有限以及環境隱憂等因素的影響，對於這些普遍性的現象與挑戰，我國亦不例外。我國雖然仿效美日等國家，引入先進之海域執法機關制度，於 2000 年設立了海巡署，且成立以來無不致力於海域執法、海事服務與海洋事務三大領域工作；為面對繁雜海洋事務，僅僅以年輕的海巡署用有限的海域執法能量，恐難有效全面兼顧，因此便應積極思考如何結合我國各海洋事務相關機關的資源與能量，尤其是海軍，共同投入海洋國家之重大使命，本節以下將探討海軍對協助執法的重要意義與策進作為。

一、承平時期海軍在國際法上的地位

（一）海軍為國家領土延伸的一環。海軍之所以被稱為國際性軍種，乃在於所使用之武裝艦艇，係國家主權行使重要的象徵及保證，因此在習慣上亦被視為國家的領土延伸。尤其世界海洋相連，當軍艦一經駛離本國海域進入公海範圍，縱使未進入他國管轄海域仍會有許多國際性的接觸。海軍的任務範圍涵蓋平時與戰時，海軍的建立或存在對於海洋國家具有相當重要之價值，因為海軍除了對外用兵確保國家安全外亦能成為國家實現海洋政策的工具。[26]在海洋歷史發展上，馬漢的海權論闡明了國家強大與否，海軍力量相當重要。海軍強大與否攸關國家海權的發展。當 1982 年聯合國《海洋法公約》生效後，連帶衝擊固有的海洋秩序，世界上許多無海域執法機關國家競相投入更多國家資源籌建海軍，用以確保國家海洋利益，因此承平時期海軍除負有國家防衛任務、擴展海權重要工具，更是國家重要海上警察力量之一。[27]

（二）軍艦在國際法上的意義屬於公船。軍艦具有表現下列國家主權之特性：1、

---

[26] 鄧克雄，〈海軍協助海域執法功能之研究〉（國立臺灣海洋大學海洋法律研究所，碩士論文，2007 年 6 月），頁 127。

[27] Eric Grove, *The future of sea power*（London: Routledge, 1990）,187-193.

船舶受船旗國直接指揮；2、船舶指揮官具公職身分，並載於海軍官兵名冊；3、船舶人員服從軍事紀律；3、船舶名稱載於海軍編制名冊；4、船舶具有軍艦外部識別標誌。1958 年公海公約已有明定，因此國際法對公船所為之規定均適用於軍艦。

（三）海軍可行使公海警察權。依據「公海自由原則」，公海之全部或部分不應被至於國家領土之下，但公海自由原則並不是一種絕對或不干涉之自由，在維護全人類共同利益之最高原則下，並不禁止各國分別在公海上行使某些管轄權，因為唯有准許各國個別行使管轄權，始可共同維護海洋之法律秩序，避免發生混亂。因此，對公海自由原則加以限制之根據，一則係在防範濫用之弊端，避免妨礙公海上之秩序及正當之使用，一則係基於自衛權之行使，即一國如發覺公海上他國船舶有危害該國之行為或企圖時，該國得採取必要手段防止之，此種限制之最顯著者即屬公海上之警察權。為維持公海之秩序，各國軍艦得行使之公海上警察權有「接近權(Right of Approach)」、「登臨權(Right of Boarding)」、「緊追權(Right of Hot Pursuit)」等，基本上，依據《海洋法公約》第 95、96 條規定，船旗國對公海上懸掛該國國旗之船舶有排他的管轄權，任何國家在公海上不得對他國船舶行使管轄權，但為確保公海上之法律秩序，得對違法船舶行使公海警察權，此屬船旗國排他管轄權原則之例外，惟軍艦及非商業用之國有公務船並不受公海警察權之拘束，亦享有完全豁免權。[28]

二、承平時期海軍在海上執法之法律依據

（一）國際法

過去在西方各國的國際法實踐上，均以海軍為執法主體，其依據如法國在 1884 年倡議締結的：《國際保護海底電纜公約(The Convention for the Protection bubmarme Laoies)》其條文中即規定：締約國軍艦對於任何外國商船，若有合理證據懷疑該船違犯公約之情形時，有令其停駛與查明之權利」。[29]

在公海執法上，依據 1982 年聯合國《海洋法公約》第 110 條規定，軍艦、軍用飛機與政府船舶，如有合理根據認為外國不具豁免權的船舶，有下列嫌疑

[28] 黃忠成，《海軍與國際海洋法》(台北：國防部海軍司令部，1996 年 4 月)，頁 147-156。
[29] 尹章華，《國家主權與海域》(台北：文笙書局，2003 年 9 月)，頁 9-4。

者，可要求登臨檢查：1、從事海盜行為；2、從事奴隸販賣；3、從事海上非法廣播；4、無國籍；5 懸掛外國旗幟或拒不展現旗幟，事實上與該軍艦屬同一國籍者。

軍艦派一艘由軍官所指揮的小艇到該嫌疑船舶，查核該船懸掛其旗幟的權利。如果在查驗船舶文件後仍有嫌疑，軍艦可進一步在該船舶上進行檢查，但檢查須儘量審慎地進行。若嫌疑經證明無根據，而被登檢的船舶並為從事嫌疑任何行為應對該受檢船舶所受到的損失或髓害應予賠償；同適用於軍機於政府船舶。[30]

在公海以外之沿海國所管轄的海域部分，《海洋法公約》第 111 條亦規定，沿海國所管轄的海域內（包括內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域），如認為外國船舶違反其內國法律，並具有充分理由時，沿海國軍艦或其他經政府授權的船隻，可以令該船停船受檢，如果該船不聽命令，可對船實行緊追權，直至公海而將其拿捕；條文並加以擴展到試用航空器緊追。[31]

（二）國內法

1、《中華民國領海與鄰接區法》第 17 條規定：「中華民國之國防、警察、海關或其他有關機關人員，對於在領海或鄰接區內之人或物，認為有違犯中華民國相關法令之虞者，得進行緊迫、登臨、檢查，必要時，得予扣留、逮捕或留置」。

2、《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第 16 條規定：「中華民國之國防、警察、海關或其他有關機關，於在專屬經濟海域及大陸礁層之人或物，認為有違犯中華國相關法令之虞者，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」。

3、《海岸巡防法》第 11 條：「一、巡防機關與國防、警察、海關及其他機關應密切協調、聯繫；…。二、前項協調聯繫辦法，由巡防機關會同有關機關定之」。

4、《行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法》第 17 條：「海巡署所屬機構執行巡防任務時，得請求國防部所屬機構、部隊支援」。

其他如《國家安全法》第 4 條、《海關緝私條例》第 161 條、《海洋污染防治法》第 6 條及《漁業法》第 54 條等，都有由國防部協助執法之相關規範。因此

[30] 丘宏達，《現代國際法》（台北：三民，2008 年），頁 618-619。
[31] 丘宏達，《現代國際法》（台北：三民，2008 年），頁 619-620。

國防部無論從國際法、國內法觀之，上述法律均賦予海軍海域執法的功能。

三、海巡與海軍的互補與合作

根據 2009 年國防報告書內容，海軍基本任務在制海、確保海權，主要因應軍事作戰為主，並負責台海偵巡、維護海域安全，適切支援各項重大災害防救工作；戰時聯合友軍遂行反制與阻敵對我國之海上封鎖或武力進犯，以維護台海對外航運暢通，確保國家安全。[32]因此海軍除負有軍事任務外，就其他非軍事層面之海上安全事務亦能協助有關機關為之。一般而言，海上安全事務主要由交通部、海巡署負責，但如面臨重大海難或海上恐怖攻擊行動，則海軍必須加以支援。原則上，如果海上安全相關事項確實因軍事引起或與軍事有關之意外事件，海軍可以依據「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」逕行處理；但如果確為民間海上安全案件，則仍由其他部會負責，海軍僅處於備援的狀態，因此角色定位上以“協助”為之，避免影響海軍主要任務。

除了上述任務之外，一般行政執法作為也是如此。當政府就國家主權的申張、海防安全的確保、海洋權益維護與現有海巡能量不足因素的考量下，海軍在協助海域執法上確有必要性：

（一）海軍打擊海盜

整體而言，麻六甲海峽附近海域在新加坡、馬來西亞及印尼海軍加強海域巡邏，及 2006 年 9 月 4 日由中國等 14 個國家簽署的《亞洲地區反海盜及武裝劫船合作協定》生效後，亞洲海盜事件發生率與嚴重性均呈下降趨勢，但近年來「索馬利亞」的海盜卻大肆崛起，以武裝力量非法挾持、勒贖各國商漁船，行徑大膽，犯案地點甚至侵入他國領海並擴張至公海，完全漠視他國領海主權及相關國際法則，國際間紛紛採取相關措施。我國刑法對於海盜罪之逮捕扣押及刑度均有明文規定，若依刑法規定，我國公務船艦若於公海實施緝捕海盜，再依國內法踐行正當法律程序，怠無疑義。如今海盜之犯罪行為已被國際間公認之「萬國公罪」，各國皆有對其實施國際法上「普遍管轄權」。聯合國對於海盜對策上於：

1、2008 年 6、10 月通過了《1816、1838 號》兩項決議案：「授權各國在經「索」

[32] 國防部編，《中華民國九十八年國防報告書》（台北：國防部編，2009 年），頁 91。

國同意後可逕行進入領海打擊海盜」。

2、2008 年 12 月通過《1851 號》決議案:「籲請有能力的國家、區域組織和國際組織積極參與打擊索馬利亞沿岸的海盜和海上武裝搶劫行為」。

雖然國際間均派遣海軍加強巡邏但需保護之海域面積高達 600 萬平方公里之譜，常駐 15~20 艘的軍艦根本不足以涵蓋，加上海盜活動範圍從近海擴展到距岸幾近 1 千浬的公海海域，且通常都以一艘「母船」為海上基地，進行海上補給、通訊聯絡等工作，待發現“目標”後立即鎖定並放下快艇前往劫持，由於母船係偽裝成一般漁沿，混雜於作業漁船中，多國軍艦難以分辨，增加了緝捕的困難度。

今日於臺灣周邊海域亦未有如「索國海盜」一般之行徑發生，然海軍與海巡署艦艇駐立於維護國家海上安全之第一防線上，直接接觸海上之一切事務，假以時日不難保證不會遇上海盜甚至與其短兵相接。尤以海巡艦艇能量不足，而具有強大力量之海軍自應主動介入之，海軍就其發生之可能性應先期研擬應處作為為宜。

（二）查緝走私、偷渡任務

雖然海巡署是我國的海域執法專責機關，但並非我國唯一的海域執法機關，例如海巡署在海上執法時，其所依據的法規，多非海巡署本身所主管，換言之，該署也是在其他機關的委託授權下來執法。因此海軍在查緝走私偷渡上若充分得到法律授權，在不影響主要任務下可協助海巡署執行查緝走私偷渡之任務。例如在海岸巡防法內增訂海軍協助行政檢查之依據，明定協助檢查時機與範圍事項，使得海軍在海上巡邏途中，若發現違反我國法令之船舶、人員及其所載運之物品，為免其逃避得不待海巡署前往，可逕依法定的行政程序，發動行政檢查之職權，倘發現犯罪事證，後續則移由海巡署提起司法程序處理。

海軍人員在執法專長的部分，可比照海巡署對所屬不具司法警察身分之人員，實施「司法警察專長訓練」並經考試及格取得證書的做法，使其具備執法應有的基本知能及取得執法的正當性。尤其海軍是國際軍種，海軍軍官在海軍官校養成教育上，均須熟知國際法相關規範，因此在人員訓練上更加專業。

（三）兩岸三通航線警戒及安全維護

兩岸自實施三通後，對臺灣而言，更重要的是國家安全方面的考量。由於海、空直航勢必縮短了應急反應時間，面對國軍預警能力的壓縮，職司第一線海域執

法的海巡署，徐本身之執法任務外，更必須肩負起臺灣海峽之維護國家安全的責任。

目前海軍巡弋台灣海峽以不超過「海峽中線」為主，相對於大陸方面亦保持一定之默契，然而兩岸航線之開通，兩岸關係逐漸改善的同時，已澈底改變海峽現階段中線為界之管轄默契，例如臺灣海峽中線附近若發生重大船難，我國海巡署艦艇勢必前往救援，中共方面亦可能派出機艦前往事發海域，以「人道救援」來說，按國際慣例均必須協助搜救，然兩岸雖已開放經貿與民間交流，但政治、軍事上仍互為敵對，因此，對於大陸機艦接近中線，無論是人道搜救或其他特殊狀況，均可能引發一定程度之敏感性。

國防部雖已經對於兩岸海上航線設立多處「通過點」，藉由長程雷達進行監控，但實際上海域有任何異常安全情事，海軍不可能隨時派遣軍艦前往，仍必須以海域執法為主之海巡署在航艦艇先期予以處理，但對於海巡署協助監視兩岸航線之細節、分工與狀況處理並未加以明訂，因此建議海軍必須與海巡機關建立有關兩岸航線突發狀況之處理標準作業程序，以維護我國家安全。

（四）遠洋之漁業巡護

要能有效管理我東南沙海域，落實執法是最佳方式，尤其我漁民前往東、南沙作業時經常遭到周邊國家驅離、逮捕甚至扣押，屢屢付出龐大金錢及遭受監禁等代價，影響我漁民生存甚鉅；加諸大陸、越南、菲律賓等國家漁船經常入侵我東沙島、太平島水域非法作業，破壞當地環境及生態資源，當地駐防海巡分隊執法艇噸位小，無雷達及夜航能力，往往驅離成效不佳。

以海巡署缺乏大型噸位之巡防艦現況，對東、南沙海域僅能以專案方式採每月及每季方式固定實施掃蕩，惟因無補給能力，海巡艦艇實施掃蕩時間短，僅能以重點方式執行，並無法達到有效遏阻。

海軍具有強大之機艦能量，且具有運補能力，因此海軍與海巡機關應相互密切協調，於雙方巡邏之空窗期，依各自執掌相互遞補接續為之，或實施聯合巡緝，藉由巡邏之作為，共同執行維護我海域之安全；海巡署亦可派遣執法人員上船駐點，隨海軍艦艇前往當地水域巡邏或運補時，若發現違法情事時可逕行查緝，逐步取回我在當地海域之管轄權

（五）非傳統安全領域聯合演習

以國際現況來看，各國海軍均與海域執法機關共同實施非傳統安全領域聯合演習，如日本海上自衛隊與日本海上保安廳的「聯合海上警備演練、海上搜救演練」，其目的係防止北韓“不審船”、走私武器毒品與執行海難救助；美國夏威夷軍區第七艦隊與海岸防衛隊第 14 管區亦共同參予 PSI 演習與區域性反恐演練等，均顯示對於國內或管轄海域上有關非傳統安全領域合作，軍隊與執法機關之演習相當重要。

我國依據《國防法》第 4 條規定：「中華民國之國防軍事武力，包含陸軍、海軍、空軍組成之軍隊。作戰時期國防部得因軍事需要，陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊，納入作戰序列運用之。」海巡署《組織法》亦明定，戰時依行政院命令納入國防軍事作戰體系。因此海巡署為能在國家遭逢事變或戰爭發生有效執行任務，平時均與海軍在戰時任務上執行不同程度演練，並於每年「漢光演習」中實施驗證。然而此為國防任務範疇，以現階段國土安全領域中，非傳統安全領域聯合演習卻付之闕如。以往類似演習僅海巡署自行實施「海安演習-海上綜合演練」較具規模，然而演習單位上僅納編陸上治安、執法及陸軍單位，缺乏與海軍的海上聯合演習。例如海上搜救、聯合護漁、打擊海盜、海上反恐等議題，均為世界各國所重視，尤其在任務協調、指揮、通信上海軍與海巡署都不相同，有必要在這方面加強整合與溝通，俾利未來在發生重大海上災害時能迅速執行應變。我海巡機關可參考國外作法，邀集國防部共同研究舉行非傳統安全領域聯合演習之可行性。

筆者建議為增進海巡署各海巡隊與海軍各單位合作機制，各基層單位應即先行建立地方性聯合搜救訓練，規劃由北、中、南、東地區海巡隊輪流主辦聯合搜救演練，邀請海軍各基層任務單位派艦艇參演，累積實務經驗，未來在大型演習上合作將更能發揮聯合演習之效果。

綜上，我國四面環海是個不折不扣的海島國家，不可能斷絕於海洋，海上安全關係到國家經濟發展，欲以海洋立國、走進世界舞台，勢必遵循國際上各項海洋公約及協定，是以，海軍與海巡署平時除各自負責其海上任務外，對於非傳統安全領域的協作上，似可加強合作。在現階段我國尚無法與國外進行密切之交流與演訓，共同打擊海上犯罪，維護上通道安全情形下，在相關問題無法獲得改善前，應加強國內相關機關協作之共識，尋求行政機關互助與建立應變機制，故海

軍與海巡署在面對此一時代潮流與嚴峻挑戰下，亦應逐步強化各項準備作為及共同實施聯合演訓，始能維護國家海上利益與人民海上生命財產安全，並讓我國有效落實海域管轄權。

第四節 促進與周邊國家海域執法之交流與合作

若以安全整合的觀點來看 21 世紀的海上安全，全球化與區域化趨勢日益加快，沿海國以協商合作之模式來解決區域性海上衝突，成為現今海洋國家重要發展目標。我國作為一個海洋國家更應善用地緣關係，建構維護區域性海上安全實力，增加本身籌碼與周邊國家加強交流，增進實質關係，並藉由集體安全體系及相關區域組織，進行接觸與對話，將可促進我國納入區域合作之功能。本研究認為我國海巡機關與周邊國家海域執法機關建立交流與合作，應設定近、中、長期發展目標：

一、近程發展目標

（一）推動業務交流與官員互訪

1、加強業務上之協調聯繫。目前我國地理位置特性與海域劃界問題，與中共、日本經常發生漁事糾紛，若透過外交（陸委會）管道在聯繫時效上可能無法及時應處，因此為能在第一時間掌握與處理狀況，我海巡機關必須與對方執法機關建立聯繫機制。例如 2005 年 11 月高雄籍「穩豐 168」號漁船於夏威夷東南方海域失聯及 2006 年 5 月東港籍「順正漁」號漁船於所羅門群島附近海域失聯等案，均請求美國海岸防衛隊第 14 管區派船協助搜尋或提供船位資料。因此雙方更應建立密切的緊急通報聯繫窗口，俾於第一時間應處各種狀況。目前雖然我國海巡署與中共部分單位、日本海上保安廳地方管區也已建立聯絡方式，但主要以業務協調面為主，非執法機關間正式聯繫管道，也缺乏機關間全面性高層熱線機制，故應改進此部分缺點，建立正式執法機關高層熱線。

2、與主要國家執法機關高層互訪。依照政府現階段所採取之「和中」、「親美」、

「友日」之外交戰略，[33]我海巡機關應規劃先期強固西（中共）、東（美國）、北（日本）、南（菲律賓）聯繫機制，持續派遣高層官員前往訪問。如海巡署於2009年12月2日及2010年8月16日分別前往拜會美國第14管區、[34]菲律賓海岸防衛隊等。[35]並積極邀請該國執法機關官員回訪，藉由建立情誼促進對方合作交流意願。

3、加強國際情報交換。國際情報業務係以拓展對外聯繫管道、強化情報交流及廣蒐周邊國家海域情勢為重點，推動各項國際情報交流合作計畫，並應加強與美國、日本、泰國、越南等國合作偵辦毒品及偽鈔等走私案件，藉由與周邊國家建立多元情報合作管道，實質展現跨國交流效益。

（二）拓展國際事務聯繫網絡

本署三大核心任務與亞太周邊主要國家密切相關，應持續強化涉外事務能量與發展對外聯繫網絡，始能提升整體任務效能。2010 海巡白皮書雖然明言應訂定涉外事務網絡發展藍圖，循序與周邊主要海事國家交流，然並無清楚規劃須與哪些國家機關（構）交流往來，因此本研究以亞太周邊國家相關涉及海洋事務執法機關，先期整理如表 5-1，俾供我海巡機關於拓展關係時參考之。

國立政治大學 National Chengchi University

33 國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw/post/1/7538，上網檢視日期 2010 年 9 月 19 日。

34 行政院海岸巡防署編，《2010 海巡報告書》（台北：行政院海岸巡防署，2010 年），頁 182。

35 〈海巡署長訪菲 促海事交流〉，中央社。http://cnavideo.cna.com.tw/shownews/classify.aspx?cname=cnavideo&cid=CNAV&d=20100826&id=004309360&Type0=Area&Type1=Asia&page=4，上網檢視日期 2010 年 9 月 19 日。

表 5-1　我國海巡署應拓展國際聯繫網絡發展一覽表

國家	機關(構)
美國	海岸防衛隊、緝毒署、海關及移民執法局、海關及邊境保護局、秘勤局、海軍情報室
日本	海上保安廳、海關
韓國	海洋警察廳
菲律賓	海岸防衛隊、國家警察署、馬尼拉海關關務局
印尼	海岸巡防機關、肅毒局
新加坡	水上警察、中央緝毒局
越南	外交部領務局、國防部中央救難救護委員會、公安部警察總局毒品防制局、中央肅毒委員會
馬來西亞	海事執行署、皇家警察肅毒局
泰國	肅毒總局、毒品管制局
澳洲	海事安全局、澳洲自願海上警衛協會、聯邦警察
加拿大	海岸防衛隊、邊境管制局

資料來源：本研究參考國內外相關執法機關之國際交流資訊整理製作。

國立政治大學 National Chengchi University

二、中程發展目標

（一）積極推動海巡人員派駐國外擔任聯絡官

依前表釐清對外拓展目標後，逐步拓展涉外網絡，爭取增派駐外海巡人員，強化相關海事議題溝通或突發事件處置效能。目前海巡署已於 98 年 7 月 1 日起於琉球那霸派駐海巡連絡官，工作成效良好，有效強化臺日巡防機關聯繫成效，因此我國外交部更應協助海巡署積極拓展周邊國家海巡人員派駐機會擴大交流。

（二）推動洽簽聯繫合作機制

1、海巡署為我國海域執法專責機關，在推動國際執法機關交流時，為能在執法、搜救、打擊犯罪獲取實質成效，應積極主動徵詢他國合作意願，洽簽合作備忘錄或協議等。如 2008 年 2 月 21 日，我駐菲律賓「臺北經濟文化辦事處」與菲律賓

駐臺灣「馬尼拉經濟文化辦事處」於海巡署海洋總局簽簽訂《有關海難搜救及海洋環境保護合作瞭解備忘錄》，由菲律賓海岸防衛隊副司令 Ramon Liwag 出席見證。內容針對海難搜救部分，雙方指定各自海巡機關作為執行機關提供相互協助與支援。[36]

2、以「打擊海盜」為例，日本近幾年積極與東南亞有關國家進行雙邊洽談，並向沿海國家提供資金、技術等幫助，以換取該區域內國家與日本合作之意願。相對於我國在推動洽簽聯繫合作機制時應可參考日本之作法，提出互惠、互利措施，提高他國與我海域執法機關合作之意願，簽訂備忘錄。

三、遠程發展目標

（一）執行海上安全聯合演練

我國在國際或區域性海上安全聯合演練上，僅止於與大陸間的海上搜救演練，相較於美、日、東協等國演習項目，較為薄弱。但基於海上犯罪、搜救均無國界之分，且國際間對於實務運作並無明顯政治立場，從兩岸合作搜救案例上即可得到驗證。因此，我國實應設法突破政治僵局，積極拓展國際或區域海上安全聯合演練。

（二）加入國際海巡組織活動

1、國際間受限於中共的壓力及對於國家（nation-state）的定義，我國難以加入以國家為名義的重要海洋事務組織，例如國際海事組織（IMO）等，致使難以取得相關海事事務的資訊、技術、及時的災難情資。我國在海上安全作為需要付出更多的努力來與國際接軌，對此，我國海巡署應可以海巡機關名義爭取出席國際執法機關多邊會議為目標，最後以加入亞太海巡機關組織為目的，以進行實質之多邊交流。

2、亞太地區海岸巡防機關目前區分兩項會議定期召開，分別為「北太平洋海岸巡防機關首長會議（North Pacific Heads of Coast Guard Agencies Conference）」及「亞洲海巡機關首長會議（Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting）」，自 2000 年

[36] 參閱〈立法院第 7 屆第 3 會期內政委員會第 6 次全體委員會議紀錄〉，頁 69。http://www.ccw.org.tw/wp-content/uploads/20090316IA.pdf。

12 月起輪由不同國家主辦，邀集有關國家海岸巡防機關研商區域海洋事務或待協調議題，共同維持海域安全及環境資源，顯示各國均發現當前區域海域情勢，概非單一國家所能完全掌控，有賴鄰國海巡機關相互協助，方能發揮事半功倍效果。（表 5-2）

綜上，傳統國際外交的運作模式，我國能運作的空間有限，但在非傳統外交層面上，我國卻有相對優勢與運作的空間，例如在海上人道救援機制、打擊走私槍毒、打擊海盜、反恐與跨國(境) 犯罪議題等。若我國透過推動國際海域執法機關從事二軌性質之交流合作，除可能突破我政治現狀外，更可獲得實質之助益。尤其亞太地區是我國最能著力的地方，無論是兩岸、日本、東協各國甚至是美國都是我海巡機關交流的之舞台，雖然東海海域糾紛及南海主權爭端是亞太目前潛在衝突點，但兩者均與我國密切相關，若亞太地區海上安全網絡未將臺灣納入，在推動相關安全議題上均會有所缺漏，造成普遍性不足。簡言之，打破傳統外交思維與運作模式，以更具彈性的方式推動國際合作與交流乃現階段我國應加強著力之處，因此在我國周邊海域情勢敏感與複雜之情形下，為能增建互信，進而參予多邊區域組織，發展多邊或雙邊國際關係。

國立政治大學 National Chengchi University

表 5-2　亞太海巡機關組織會議

組織名稱	北太平洋海岸巡防機關論壇（North Pacific Coast Guard agencies Forum, NPCGF）	亞洲海巡機關首長會議（Heads of Asian Coast Guard Agencies Meeting, HACGAM）
近期運作情形	1、 2000 年假日本舉行第一屆會議，計有美國、加拿大、俄羅斯、日本、南韓及中國等 6 國海巡機關參加。 2、 2009 年南韓主辦第 10 屆高峰會，同年 8 月 24-27 日美國海岸防衛隊在西雅圖外海主辦「太平洋整合演練（Pacific Unity）」，由美、加、俄、日、韓、大陸共同參加。 3、 2010 年 3 月 22-26 日由加拿大海岸防衛隊，假維多利亞市舉行會前會，並在 9 月 13-17 日假溫哥華舉行高峰會。	1、「東協」及包含印度等亞洲國家（約 16 國家）海巡機關參加，2004 年假日本舉行第一屆會議。 2、 2009 年 7 月 27、28 日假印尼巴里島舉行第五屆會議，計 16 國及 1 地區出席，會後並發表「共同宣言」。 3、 2010 年 10 月 13-15 日在中國大陸辦理第六屆首長級會議。

資料來源：http://www.nippon-foundation.or.jp/eng/speeches/2004658/20046581.html；http://en.wikipedia.org/wiki/North_Pacific_Coast_Guard_Agencies_Forum。

第陸章　結論

21 世紀的海上安全是傳統與非傳統安全交幟的範疇，也是一種綜合性的安全，尤其我國在面對周邊如此複雜的海洋安全環境上，要能夠真正對海洋進行全面控制與利用，不能沒有強大的海上武裝力量，強大海上武裝力量的建立脫離不了一國的海洋經濟與永續發展。這一海上武裝力量與海洋經濟的關係，是美國海軍戰略家馬漢在總結了國際海軍發展史之後提出來的。以當時的時空背景，馬漢認為海軍戰略運用比陸軍的範圍更廣，它包括許多承平時期的非軍事措施，等到一國佔領了優越的海洋位置之後，便可得到決定性的勝利。繼承和發展了馬漢學說、被西方稱為現代馬漢的前蘇聯海軍高希可科夫元帥，更加明確地強調了一國海上力量的綜合性和統一性，他把海上武裝力量及海洋科學研究、海洋資源開採等等，都劃歸海洋強國海上力量必須發展的的組成部分。當然，高希可科夫元帥也不諱言，“海上武裝力量的最重要組成部分”。

“海洋興國”為目前我國的海洋發展之重要方向，也是海洋戰略之最終目標；海洋興國這個重要戰略思維，意謂著導正我國以往“海權不彰”的重要轉淚點。它的核心是透過「和平對話、降低衝突、擱置爭議、共同開發」策略，以達成我國海權的伸張。然而在全球化的今天，海洋戰略之內涵發生了很大變化，用和平與對話的方式是當今現代國家最高外交指導原則，但其核心仍然離不開海洋控制，如果動用海軍來處理海上非軍事面向的問題時將可能引發戰爭，因此，要能維護國家海權的伸張又可降低軍事衝突的可能性，擁有一支足以擔負起海域執法任務、確保國家利益卻又不帶軍事色彩的海域執法機關是不可或缺的，所以發展強大的海上武裝力量仍將是實現“海洋興國”的必要步驟和標誌，惟有強大海上實力，我國在維護海上安全與海洋權益才能獲得確保，國家安全也才能得到保障，是當今維護我國國家海權的最佳方式。

本論文研究過程已完成幾項基礎的工作：（一）分析、比較我國與周邊國家在爭端海域中維護海上安全的能量建構與實踐作為；（二）探討我國在海權的實踐上有關周邊國家採取的立場及合作的可能性；（三）在周邊國家從事海權擴張的同時，提出我國應有的對策。這些工作有利於筆者深入了解我國周邊海洋所牽

涉之安全問題以及未來對我國國家永續發展之影響，對於筆者從事相關業務之推展上有莫大之助益，因此本論文就研究之發現與建議事項，擇要整理於下列各節，目的希望能在後續研究上，提供簡潔明瞭之參考。

第一節　研究發現

一、國家海洋戰略無專責機構統籌

從馬漢的「海權論」觀之，國家權力與海洋權力彼此密切相關，控制海洋、維持海洋秩序最有效的方法，就必須要有一部屬於“國家層級的指導”與“國家海洋戰略”的運用。而一個國家總體海洋戰略，必須透過適當的立法和執行機制來轉換成實際運作。有這些機制或機構的建立，才有總體海洋戰略的決策、制定及落實。我國雖已提出多部海洋政策等文件，但涉及海洋事務單位眾多，職權分散，致無法發揮行政一體之執行成效，縱使在行政院組織改造架構下成立之「海洋委員會」，其功能若僅有政策規劃和協調能力，卻不具有決策及統籌各項海洋政策規劃之功能，未來在海洋事務的推動上仍將各自為政。尤其是在確立我國海域劃界與海洋領土範圍之重要談判任務上，若無統籌與連貫之周延思維，我國在海洋權益談判上將可能遭逢重大挫敗，政府若不以國家戰略高度來思考，無法真正成為海洋國家。

二、我國海上執法機關能量缺乏

無論是馬漢或是高希可夫元帥等海權論學者均相當重視海上武裝力量發展，武力用以制海以保障海上商漁船隊與交通線(海上航路)之安全，而商漁船隊可開發海外商業及經濟利益，厚植國力，平時商業船隊可賺取大量經濟利益，戰時亦可支援海軍艦隊作戰，從我國周邊國家均積極建立或強化海軍、海上執法機關之艦艇規模來看，海權論至今仍是各國發展海權重要的依據。臺灣為一海島，四周環海，海岸線連綿約 1,200 公里，海域面積廣達 54 萬平方公里，是典型的海洋國家，在面對周邊國家海權日益擴張的威脅與我國漁民作業之安全無法獲得保

證之情況下，我國海巡署雖在艦艇數量不足與缺乏大型艦艇因素的情形下，發生突發狀況時經常疲於奔命，因此海巡署與周邊國家海上執法力量相較，其能量比例確實相當缺乏。海巡署雖然是海域執法之專責機關，但若要能有效管理與控制廣大的海域，有時擁有強大艦隊的海軍也必須視狀況在執法任務上提供必要之協助。

三、海洋資源探勘與調查之力道不足

海洋資源探勘涉及到國家主權權利與海洋領土劃界，我國在海洋科學技術的探勘能量上與周邊國家比較，所投入的力道不足，尤其是周邊國家如中共、日本等國，渠等為調查大陸礁層情形，均投入龐大的研究經費，積極派遣科研船入侵我國海域進行探勘，其目的就是為了主張大陸礁層的延伸範圍，因為在這礁層之下蘊藏豐富的能源礦藏。相對於我國，海洋資源探勘屬於國家戰略層面，攸關國家主權與安全，然而投入海洋科學相關研究、開發等所之人力、物力均不夠，尤其臺灣與周邊國家海域均有重疊，生物與非生物資源亦相當豐富，若無進行精確之調查研究，未來與周邊國家在談判上，便無所憑依以主張、維護我國海洋權益。

四、來自海上犯罪無法有效遏止

我國因地理位置特性及與兩岸互動關係的持續轉變，周邊海域犯罪情勢仍未能遏止，不法分子走私槍、毒以追求暴利及外籍偷渡犯問題增加難以防範，主要原因在來源無法根絕，許多犯罪集團總部均設於東南亞各國及大陸等地，組成分子以華人結合當地罪犯為多，加上當地政府統治力量薄弱，海上走私、偷渡情事遂一再發生。另我國對外貿易仰賴海運，亦為漁業大國，漁業作業範圍遍及三大洋，因此，我國籍船舶屢遭海盜劫持勒贖時有所聞。然因我國國情及政治問題因素，在中共的打壓下無法全面、深入的與各國以正式外交管道進行協商請求司法機關互助共同交流與合作，甚至我國於非正式國際場合之二軌交流無法派員參加（如海巡機關交流），至今我國政府仍無法有效提出有效對策，使我國人民生命財產將持續受到威脅。

第二節　研究建議

一、海洋專責機構須權責合一，統籌指導海洋戰略

臺灣是海上交通要塞，擁有相當重要的海洋戰略優勢，因此相關海洋事務，許多都先由民間起頭進而影響、帶動政府部門之政策；缺乏由上而下之規劃、指導。海洋戰略不單是經濟、治安議題，而是事關國家發展、國家安全重要的戰略問題，相關涉及海域情報、領土劃界、執法、海上搜救、航政、資源探勘、科學研究、海洋產業、文化、教育、各領域均應由一個「強而有力」之海洋事務的專責機構負責統合起來，因此未來我國仍應朝向成立「海洋部」邁進，賦予相應之權責，才能真正執行、統合、落實海洋事務。以現況觀之，政府組織改造僅以海洋委員會模式運作，其下僅設有海巡署為執行機關，維該機關在執法上仍是“有責無權”，其未來運作可想而知，與組織再造前並無不同。未來海洋部應再規劃下設「航政海事局」，將現行海事安全業務整合納入，包含「預防」、「搜救」及「檢討」等，以建立政策、指揮、協調與執行一貫的海事安全體系，期達維護我國周邊海域船舶、人命及環境安全之目的。

事實上，海域是綜合性管理，不是片段式，尤其在 21 世紀之海洋環境下，各國均須依據國際海洋法的準則來行使各種權利。我國亦不例外，然我國要行使並享有國際法所賦予之權利時，首要就是要確立我國海域範圍，尤其海域劃界是攸關主權、漁權甚至是國家安全的議題，而島嶼又與海域劃界關係重大，故海洋部未來應將確立我國海域的範圍列為海洋戰略的重要目標。另外在海洋立法上，由於目前涉及海域有關法規相當分散，應可參考韓國《海洋憲章》或日本《海洋基本法》等，由「行政院海洋委員會」統一訂定《海洋基本法》，將有關海域控制、使用與管理等事項均應納入，以作為海洋管理之最高法律，因為海洋資源是國土之延伸，故海洋立法相當重要，參考中共的《海域使用管理法》對海域使用原則其中一項，即是「有償使用」，由使用單位付費給國家，自然就能達到有效管理海洋之目的。

二、海上執法能量應全面提升，強化我海巡實力

國家海權要充分掌握工業生產與海上武力。因為有雄厚的工業生產，才能造船造艦；具備海上武力，才能確保制海，維護航運與海洋之安全，對資源不足而依賴外貿甚殷的我國來說，海上交通無異是生命線所寄，要想確保我國海洋之安全，精實海權實力勢在必行，惟有具備強大海上實力，對相關海洋事務上才具有發言權。海域管轄是海洋國家主權的象徵，海域執法則是海域管轄的具體實踐，由於海權的確保與伸張，對國家海洋事務的發展，影響甚大。因此對於我國而言，其國家發展的機會，與國家安全的挑戰，皆來自於海上。

我國負責海域執法實際機關，以現況而言僅為海巡署能量最為可觀，其它如交通部、農委會等機關雖有相關海上執法權限，但皆受限於自身能量之因素，多委託海巡署協助處理。以目前我國的經濟海域廣達 54 萬平方公里觀之，現有艦艇噸位已無法滿足實需，但我國並不一定要趕上美、日等先進國家的海上執法能量，畢竟國力不同，且美、日海上執法機關能量均已建置數十年以上，實力甚至超過一般小國之海軍。因此，參酌各國海巡機關發展狀況，我國海巡署成立至今僅十年，未來擴充空間仍相當廣大，考量現階段國家財政之情況，除逐步擴充艦艇數量建構我海巡實力，厚植國內造船工業造艦能量外，更應建立海巡署專屬之直升機隊能量，以大幅強化其海上執法實力，落實海權發展之重要元素，另外在海軍協助海域執法方面，未來是否可以納入海岸巡防法規範事項，亦可作為後續研究發展之方向。

三、積極探勘我國海域資源，全面建立科學數據

我國作為一個主權國家，有權依照國際海洋法之規定，主張、落實並享有 200 浬專屬經濟海域以及大陸礁層主權權利，未來應全面規劃調查、探勘我國海域所有島礁周邊海域之水文、礁層分布、地質與生物及非生物資源等資料數據等作業，其所獲得之科學數據，可作為我國主張專屬經濟海域及大陸礁層的範圍上之有力之依據，亦能於必要時適時向聯合國提出反駁資料以維護我國海洋權益。目前我國海域與周邊國家嚴重重疊，面對此一情勢，除應持續進行談判保持爭議性存在以外，應強化我國暫定執法線之漁業巡護、海域巡緝能量，對於進入我國專屬經濟水域從事非法行為之外國船舶，應當嚴格落實取締、逮捕、扣押等執法作為，累積國際法上國家實踐案例，取得我國海域有效性支配之根據。

為突顯我國主權存在之事實，避免我國海洋權益受損，應與國際相關機構協定探勘與開發我國海域資源，並以各種管道、經貿對話平台來擴大與各爭端國的雙邊或多邊對話，秉持「主權在我、絕不退讓」之立場，即時表達抗議，聲明我國主權，提高我國「發言權」。最終能與周邊國家談判完成劃界協商，早日消弭海域紛爭，維護我國海上安全。

四、透過非傳統安全議題，積極參與國際海域執法機關之交流

以我國的政治地位，在國際外交上能運作的空間有限，但若以非傳統安全事務層面上，具有相對優勢與運作的空間，例如在海上人道救援機制、打擊走私槍毒、打擊海盜與跨國(境) 犯罪等合作議題上，較能彈性避開主權之爭議，目前我國透過海域執法機關從事推動國際二軌性質之交流合作已獲得少部分國家之善意回應，因為跨境犯罪均可能造成世界各國經濟發展與社位治安之嚴重威脅，而打擊犯罪亦有賴於可靠的情資交換。因此應對國際社會強調我國在東亞重要航運地位及海域執法機關擁有之執行能量，促請其他主要海事國家重視與海巡署交流合作之重要性，請國安及外交機關協助，積極就非傳統安全議題上，積極參與、發展多邊或雙邊國際關係，拓展與主要國家海事與執法機關協調聯繫機制，進而由我國海域執法機關派駐海巡官員常駐周邊國家，俾與當地海巡機構建立實質聯繫管道、增進互信，簡言之，打破傳統外交思維與運作模式，以更具彈性的機關互訪、二軌（非官方）方式推動國際合作與交流。

在兩岸合作層面上，已先行就「人道救援議題」舉行了兩岸海上救難演習，此乃兩岸關係發展上重要之突破，有助於兩岸在非傳統安全範疇建立互信基礎，未來在互信基礎下可就其他海上安全進一部採取合作，例如兩岸三通所衍伸之海上交通安全、海峽聯合海難搜救、非法入出境、槍毒走私、海盜及反恐議題等，亦可做為未來研究之方向。

參考書目

一、中文部分

中文專書

丁渝洲編。《臺灣安全戰略評估2003-2004》。台北：遠景基金會，2004年。

尹章華。《國家主權與海域》。台北：文笙書局，2003年。

王冠雄。《南海諸島爭端與漁業共同合作》。台北：秀威資訊科技，2002年。

亓樂義。《從海權道河殤》。台北：雲皓，1999年。

丘宏達。《現代國際法》。台北：三民，2008年。

丘宏達。《關於中國領土的國際法問題集》。台北：臺灣商務，2004年。

卡皮塔涅茲。《20世紀軍事秘密》。岳書璠譯。北京：東方，2004年。

巨克毅。〈當前恐怖主義與與極端主義結合趨勢之探討〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告第7輯》，國家安全局編，頁39-56。台北：國家安全局，2008年。

巨克毅編。《東亞安全戰略與軍力發展》。台北：鼎茂，2008年。

巨克毅編。《東亞戰略格局與台海安全》。台北：鼎茂，2006年。

休斯（Christopher W. Hughes）。《日本安全議題》（*Japan's Security Agenda*）。台北：國防部史政編譯室，2008年。

朱松柏、蔡增家。《新世紀亞太情勢與區域安全》。台北：政大國研中心，2003年。

艾倫科林斯（Alan Colins），《東南亞的安全困境》（*The Security Dilemmas of Southeast Asia*）。台北：國防部史政編譯室，2004年。

何金鑄。《世界地理》。台北：自版。

宋燕輝。〈南中國海之領土爭議與亞太安全：中共之威脅？〉，收錄於《後冷戰時期亞太集體安全》，頁98-99。台北：業強，1996年。

汪毓瑋。《國際恐怖活動與各國反制作為大事紀》。台北：幼獅，2006年。

汪毓瑋。〈國家安全單位回應全球反恐活動應有作為與面臨難題〉，收錄《非傳統

安全威脅研究報告第二輯》，國家安全局編，頁231-247。台北：國家安全局，2002年。

邱子軒。《龍鷹共舞：中共與美國海事安全互動》。台北：秀威資訊，2008年。

邱平。《走向海洋-臺灣的出路所在》。台北：新文京開發，2006年。

金德基（Duk-Ki Kim）。《東北亞海軍戰略》（*Naval Strategy in NortheastAsia*）。台北：國防部史政編譯室，2004年。

施道安、伍爾澤。《中共軍力成長》。台北：國防部使政編譯室，2004年。

柳惠千。《21世紀美軍在東亞的戰略部署》。台北：高手，2008年。

胡念祖。〈海洋政策總體檢〉，收錄《海洋永續經營》，頁1-14。台北：胡氏圖書，2003年。

胡念祖。《海洋政策：理論與實務研究》。台北：五南，1997年

倪世雄。《當代國際關係理論》。台北：五南，2003年。

夏寶成、劉鳳仙。《國家安全論》。長春：長春，2008年。

徐質彬。《海洋國土論》。北京：人民，2008年。

徐熙光。《國際法與國際事務論叢》。台北：臺灣商務印書館，1995年。

袁楊編。《日本軍事基本情況》。北京：軍事科學出版社，2005年。

馬英九。〈釣魚台問題簡析〉《中國國際法與國際事務年報17卷》。台北：臺灣商務印書館，2005年。

馬漢（A.T. Mahan）。《海權對歷史的影響》（*The Influence of Sea Power upon History*），范利鴻譯。西安：陝西師範大學，2007年。

高希可夫（S.G. Gorshkov）。《國家海權論》（*The Sea Power of the State*），朱成翔譯。台北：黎明文化，1985年。

張錫模。〈從「9 • 11事件」五週年評估美國外交戰略得失與調整方向〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告第六輯》，國家安全局編，頁31-55。台北：國家安全局，2007 年。

許惠祐編。《臺灣周邊海域情勢及對策研討會論文集暨會議實錄》。台北：行政院

國立政治大學 National Chengchi University

海岸巡防署，2005年。

陳荔彤。《國際海洋法論》。台北：自版，2008年。

陳國勝。〈論我國海域執法組織的定位〉收錄《海域執法之理論與實務》。

陳寧寧、劉德海。《韓國研究導論》。台北：中國文化大學，2001年。

麥金德（Halfold Mackinder）。《歷史的地理樞紐》（T*he Geographical Pivot of History*），林爾蔚譯。北京：商務印書館，1985年。

傅崐成。《釣魚台列嶼-日本海上保安本部實際調查的相關資料》。台北：立法委員傅崑城辦公室，1997年。

傅崐成、水秉合編。《中國與南中國海問題》。台北：問津堂，2007年。

傅崐成編。《海洋的能源通道安全與中國》。台北：問津堂，2009年。

博富爾。《戰略緒論》，鈕先鍾譯。台北：麥田，1994年。

彭光謙、姚有志編。《鄧小平戰略思想論》。北京：軍事科學，1994年。

普萊斯考特。《海洋政治地理學》王鐵崖、邵津譯。北京：商務印書館，1978年。

程廣中。《地緣戰略論》。北京：國防大學，1999年。

鈕先鍾。《國家安全與全球戰略》。台北：軍事譯粹社，1988年。

鈕先鍾。《西方戰略思想史》。台北：麥田，1995年。

鈕先鍾。《中國戰略思想新論》。台北：麥田，2003年。

黃忠成。《海軍與國際海洋法》。台北：國防部海軍司令部，1996。

楊明杰編。《海上通道安全與國際合作》。北京：時事，2005年）。

廖文章。《國際海洋法論-海域劃界與公海漁業》。台北：揚智，2008年。

廖惠玲編。《改變歷史的重要戰爭》。台北：人類智庫，2008年。

翟文中。《臺灣生存與海權發展》。台北：麥田，1999年。

趙明義。《國家安全的理論與實際》。台北：時英，2008年。

劉強編。《2008國際安全》。北京：時事，2009年。

劉勝湘。《全球化與美國-安全利益的衝突分析》。北京：北京大學，2006年。

劉復國。《東南亞恐怖主義與亞太安全》。台北：遠景基金會，2007年。

國立政治大學 National Chengchi University

邊子光。《兩岸偷渡問題之研究》。桃園：中央警察大學，1994年。

邊子光。《海洋巡防-理論與實務》。桃園：中央警察大學，2005年。

《1997-1998韓國國防白皮書》。台北：國防部使政編譯局，1998年。

期刊論文

石原忠浩。〈從聯合號事件來看台日關係的展望：從日本觀點探討〉。《戰略安全評析》，39 期。2008年。

仲言譯。〈海軍戰略與國家海洋政策〉。《海軍學術月刊》，18卷9期。1995年，頁4。

何思慎。〈從台日漁權糾紛看臺中日三邊關係的發展〉。《戰略安全評析》，39 期。2008年。

吳寄南。〈日台軍事互動的現狀、背景及未來走勢〉。《現代國際關係》，9期。2006年。

呂文彥、盛欣。〈2007年日本軍事安全戰略分析〉。《亞非縱橫》，1期。2008年。

周定國。〈韓日島嶼歸屬之爭〉。《百科知識下》，4月號。2005年。

翁明賢，吳東林。〈新安全環境下的台灣海洋戰略〉。《國防政策評論》，第2卷第3期。2001年，頁252-253。

張中勇。〈國際恐怖主義的演變與發展〉。《戰略與國際研究》，4 卷1 期。2002年，頁4-25。

張中勇。〈論各國反恐怖主義之對策與經驗對我國國境安全維護的啟示〉。

張景全。〈日本海權觀及海洋戰略初探〉。《當代亞太》，5 期。2005年。

莫大華。〈安全研究之趨勢〉。《問題與研究》，35卷9期。1996年，頁61-69。

莫大華。〈美國亞太區域海洋安全合作的「自願聯盟」－「防止擴散安全倡議」、「區域海洋安全倡議」與「全球海洋夥伴倡議」之比較分析〉。《國際關係學報》，29期。2010年，頁69。

許金彥。〈從海權爭議看台日關係：以東海暫定執法線為例〉。《東亞論壇季刊》

國立政治大學 National Chengchi University

461期。2008年。

陳泰廷。〈淺論海上保安內涵與範疇〉。《海巡雙月刊》，39 期。2009年，頁37-38。

陳繼華、韓曉。〈越南人民武裝力量的新生代—海上警察〉。《東南亞縱橫》，7期。2006年，頁53-56。

楊仁飛。〈從協作巡邏、聯合巡邏之區別看麻六甲海峽航道安全合作機制〉。《東南亞縱橫》，7 期。2005年。

楊永明、唐欣偉。〈信心建立措施與亞太安全〉。《問題與研究》，38卷6期。1999年，頁1-21。

楊金森。〈釣魚島爭端和日本的海上擴張〉。《中國海洋學報》。1996年。

董武全。〈兩岸刑事司法互助之證據調查-以海峽兩岸共同打擊犯罪與司法互助協議為中心〉。《國境警察學報》。2009年12月，頁110。

褚漢生。〈解析中共擴軍企圖及對台灣安全之影響〉。《海軍學術雙月刊》，42卷6期。2008年，頁7。

劉復國。〈國家安全定位、海事安全與臺灣南海政策方案之研究〉。《問題與研究》39卷4期。2000年，頁7。

劉豔。〈從中日東海之爭談我國海洋權益的維護〉。《海洋法苑》，2 期。2006年，頁78。

蔡文鵬、方新洲。〈日本準軍事力量-海上保安廳〉。《現代艦船》，24期。2005年。

韓誠。〈海權護衛者〉。《人民公安》，9 期。2008年。

龔迎春。〈日本與多邊海上安全機制的構建〉。《當代亞太》，7 期。2006年。

〈中國大陸海軍2010年軍力評估之三〉。《尖端科技》，310期。2010年6月，頁62-67。

〈日本準軍事力量-海上保安廳〉。《現代船艦》，2A期。 2005年，頁17。

〈日政府撥鉅款搶救一小島〉。《海洋世界》，8期。1988年，頁6。

《警學叢刊》，23 卷4期。1993年，頁39-62。

國立政治大學 National Chengchi University

機關委託研究案

〈日本海上保安政策發展與運作研析〉，行政院海岸巡防署委託，2008年。

〈日本海洋政策發展與對策政策建議書〉，行政院研考會委託研究，2007年。

〈我國海洋事務專責機構之設計與定位〉，行政院研究發展考核委員會委託研究，1993年。

〈建立兩岸共同打擊海上犯罪之作法與協商機制之研究〉，行政院海岸巡防署委託研究，2004年。

〈借鏡美日韓各國、探討我國海巡署發展策略之研究〉，行政院海岸巡防署委託研究，2004年。

〈海巡機關在海事安全應扮演的角色〉，行政院海巡署委託研究，2009年。

〈海岸巡防機關在海事安全應扮演之角色〉，行政院海岸巡防署委託研究，2009年。

〈專屬經濟海域巡護及因應對策之研究〉，行政院海岸巡防署委託研究，2006年。

碩、博士畢業論文

尹海新。〈中國能源海上運輸安全與國際法〉。西南政法大學國際法學研究所，碩士論文，2008年。

吳芳豪。〈中國海權之發展-建構主義途徑分析〉。國立中山大學大陸研究所，碩士論文，2006年。

吳聲隆。〈21世紀西太平洋島鏈與中共海軍建軍戰略之研究〉。國立政治大學戰略與國際事務研究所，碩士論文，民國2008年。

扶遠明。〈印度的海洋戰略及其對中國的影響〉。暨南大學國際關係研究所，碩士論文，2007年。

李仕婷。〈中國石油安全戰略分析〉。西北工業大學西方經濟研究所，碩士論文，2007年。

國立政治大學 National Chengchi University

李安民。〈聯合國海洋法公約-對平時海上軍事活動的影響〉。中國政法大學國際法學，碩士論文，2007年。

李昌新。〈海權與國家安全東南亞海上衝突與合作研究〉。（暨南大學法學與國際關係研究所，博士論文，2006年。

李洋。〈中日東海劃界爭端與中日能源合作〉，中國外交學院，碩士論文，2006年6月。

沈子睿。〈2000年後我國海巡政策與作為之研究-以兩岸關係面向分析〉。國立政治大學戰略與國際事務研究所，碩士論文，2009年。

周禮順。〈東南亞區域安全之研究〉。國立政治大學戰略與國際事務研究所，碩士論文，2004年。

林海清。〈全球化時代台灣海權的發展戰略〉。淡江大學國際事務與戰略研究所，碩士論文，2003年。

林國棟。〈1949-2000我國海巡戰略與兩岸關係變化之研究〉。淡江大學國際事務與戰略研究所，碩士論文，2004年。

姜麗麗。〈論中國海洋維權執法〉。中國海洋大學國際法學研究所，碩士論文，2006年。

紀愛云。〈試論21世紀中國海洋戰略的構建〉。河北師範大學國際政治研究所，碩士論文，2008年。

郭天勇。〈從權力平衡論台海安全問題-由同盟關係切入〉。國立政治大學戰略與國際事務研究所，碩士論文，2004年。

郭良品。〈海權和陸權的發展一一解析中國的地緣戰略選擇〉。華東師範大學國際關係與地區發展研究所，碩士論文，2008年。

陳希傑。〈從國際法觀點分析南海主權爭端與中華民國的南海政策〉。國立政治大學外交系研究所，碩士論文，2004年。

陳嶺。〈南海地區安全問題研究〉。華中師範大學國際政治研究所，碩士論文，2008年。

國立政治大學 National Chengchi University

陳雙環。〈當前中華民國反恐對策之研究〉。國立政治大學戰略與國際事務研究所，碩士論文，2004年。

黃嘉永。〈中共新安全觀下之中美關係〉。國立政治大學國家安全與大陸研究所，碩士論文，2009年。

楊正綱。〈反恐戰爭對台海安全影響之研究〉。國立政治大學外交系研究所，碩士論文，2006年。

董顯惠。〈台灣海洋政策之反思與前瞻〉，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2006年。

熊須遠。〈聯合國海洋法公約體制下中國與日本韓國海洋實踐比較研究〉。中國海洋大學國際法學研究所，碩士論文，2008年。

劉濤。〈南海爭端對中國和平發展影響探悉〉。吉林大學國際政治研究所，碩士論文，2008年。

蔡清安。〈911事件對美國國家安全戰略之影響〉。國立台灣海洋大學海洋法律研究所，碩士論文，2007年。

鄧克雄，〈海軍協助海域執法功能之研究〉，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2007。

蘇岳璽。〈台日東海漁權爭議中日本國家實踐之研究〉。國立政治大學外交系研究所，碩士論文，2006年。

饒咬成。〈海權與中國石油安全〉。華中師範大學國際政治研究所，碩士論文，2006年。

研討會論文

林欽隆。〈國際海盜威脅與台灣海事安全之探討〉，海上交通安全與執法研討會。中央警察大學水上警察學系主辦，2009年6月2日。

姜皇池，〈論台日漁業爭端國際法議題與解決方法〉，第十二屆水上警察學術研討會。中央警察大學水上警察學系主辦，2005年12月。

姜皇池。〈論東海海域爭端及台灣應持立場與作為〉，第十四屆水上警察學術研討會。中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2007年11月5日。

柯明德、許鴻榮、賴新元。〈VTS、AIS、GIS與避碰決策〉，第十二屆水上警察學術論文集。中央警察大學主辦，2005年12月。

張中勇。〈美國「九一一」事件後國土安全作為對台灣安全的啟示〉，台海安全與國防戰略研討會。財團法人台灣新世紀文教基金會主辦，2002年10月20日。

張新軍。〈中日東海爭端中自然延伸原則的重要地位-基於權利劃界規則之間關係的視角〉，第十四屆水上警察學術研討會。中央警察大學水上警察學系主辦，2007年11月5日。

陳國勝。〈台灣海上交通安全與執法管轄分配問題之探討〉，海上交通安全與執法研討會。中央警察大學水上警察學系主辦，2009年6月2日。

陳國勝。〈台灣海事安全策略－定位海巡機關之海事安全角色〉， 2010國土安全國際研討會。行政院國土安全辦公室主辦，2010年。

黃富源。〈恐怖主義研究新領域-心理觀點的文獻探討〉，第三屆恐怖主義與國家安全學術研討會。中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2007年11月19日。

葉雲虎、傅勝群、賀華傑。〈關於菲律賓海岸防衛隊的組織與實力分析〉，第十四屆水上警察學術研討會。中央警察大學水上警察學系主辦，2007年11月5日。

趙國材。〈論全球化下之國際反恐怖主義公約〉，第三屆恐怖主義與國家安全學術研討會。中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2007年11月19日。

蔡明彥。〈亞太海洋安全環境下海上反恐措施發展趨勢〉，第二屆恐怖主義與國家安全學術研討會。中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2008年。

蔡裕明。〈海上恐怖主義與台灣海上安全〉，第四屆恐怖主義與國家安全學術研討會。中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2008年12月15日。

邊子光。〈建構海岸巡防總署說明書〉，第六屆水上警察學術研討會。中央警察大學水上警察學系主辦，1999年5月13日。

邊子光。〈海岸巡防，概念與性質釋義〉，第十屆水上水上警察學術研討會。中央

國立政治大學 National Chengchi University

警察大學主辦，2003年10月。

閻鐵毅。〈中國海洋管理機關、與執法隊伍存在的問題及解決方案〉，海上交通安全與執法研討會。中央警察大學水上警察學系主辦，2009年6月2日。

二、外文部分

外文專書

Babbage, Ross and Sam Bateman. *Maritime change: issues for Asia*. Australia: Royal Australian Navy and Australian Defense industries Ltd, 1993.

Bateman, Sam. *Coast Guards: "New Forces For Regional Order and Security,"Asia Pacific Issue*. DC: National Intelligence Council, December 2004.

Chalk, Peter. *The maritime dimension of international security*, RAND, United States AirForce,2008.

Christensen, Thomas. *China the U.S.-Japan Alliance and the Security Dilemma in East Asia*, International Security, 1999.

Cole, Bernard D. *Sea lanes and pipelines : energy security in Asia*. Conn: Praeger Security International, 2008.

Corbett, Julian S. *Some Principles of Maritime Strategy.* Annapolis MD: Naval Institute Press, 1988.

Dickens, David. *No better Alternative: Towards Comprehensive and Cooperative Security in the Asia-Pacific.* Willington: Center for Strategic Studies, 1977.

Dorman, Andrew S., Mike Lawrence and Uttley, Matthew R.H. *The changing face of maritime power*, Basingstoke, Hampshire [England] : Macmillan ; New York : St. Martin's Press, 1999.

Edmonds, Martin and Michael M. Tsai eds. *Taiwan's Maritime Security*. London and New York: Routledge, 2003.

國立政治大學 National Chengchi University

Erickson, Andrew S., Goldstein, Lyle J. and Annapolis, Carnes Lord. *China goes to sea : maritime transformation in comparative historical perspective*. Md. : Naval Institute Press, 2009.

Goldstein, Steve. *At Least Six Sailors Die in Attack on Navy Destroyer in Yemen*. Knight Ridder Tribune, 2000.

Grove, Eric. *The future of sea pow*er. London: Routledge, 1990.

Guan, Kwa Chong and Skogan John K. *Maritime security in Southeast Asia*. London and New York : Routledge, 2007.

Kim, Dalchoong, Seo-Hang Lee, and Jin-Hyun Paik. *Maritime security and cooperation in the Asia-Pacific toward the 21st Century*. Institute of East and West studies Yonsei University, 2000.

Langdon, Frank C. and Douglas A. Ross. *Superpower maritime strategy in the Pacific*, London: Routledge, 1990.

Liselotte Odgaard. *Maritime security between China and Southeast Asia*. Denmark: University of Aarhus, 2002.

Pehrson, Christopher J. *String of Pearls: Meeting the Challenge of China's Rising Power Across the Asian Littoral* . Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2006.

Valencia, Mark J. *China and the South China Sea Disputes*. New York: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1995.

水上千之。《日本と海洋法》。東京：有信堂，1995年。

《世界の艦船-海上保安庁のすべて》。東京：海人社，2009年。

官方出版品

IMB. *Piracy and armed robbery against ships annual report 2009*, IMB, Jan 2010.

日本海上保安廳編。《2009海上保安庁》。東京：日本海上保安廳，2009年。

外文期刊

Bulkeley, Jennifer C. "Regional Cooperation on Maritime Piracy: A Prelude to Greater Multilateralism in Asia?." *Journal of Public and lnternational Afairs*, Vol. 14 (Spring 2003):l-26.

Christopher W, Hughes. “Japanese policy and the North Korean Soft landing.” *The Pacific Review* 11, no. 3（1998）:389-410.

Leifer, Michael. “Chinese Economic Reform and Security Policy: The South China Sea Connection.”*Survival*, Vol.37,No.2(Summer 1995):p45.

Mitchell B, Reiss. “Nuclear-armed North Korea: Accepting the ‘Unacceptable’? .”*Survival* 48, no. 4（Winter 2006–07）: 97-110.

Raymond. “Maritime Terrorism in Southeast Asia: A Risk Assessment.” *Terrorism and Political Violence, Routledge*, Volume 18, Issue 2（July 2006）:248.

“Japan, China agree to resolve disputes later.” The Hindu（Sep. 2000）:3-19.

“National Intelligence Council. Mapping the Global Future.” *Washington*, No. 65（January 2003）:1-2.

三、網路網路資源

官方網站

中華民國內政部空中勤務總隊。http://www.nasc.gov.tw/airplane_list.aspx。

中華民國行政院海岸巡防署。

http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=25755&ctNode=650&mp=999。

中華民國行政院海岸巡防署海洋巡防總局網站。

http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=6342&ctNode=2541&mp=9997。

中華民國行政院海洋事務推動小組。

http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/aioshow.aspx?path=29&guid=b1bf9791-d117-4a57-b192-89d3ee7689b0&lang=zh-tw。

中華民國財政部關稅總局官方網站。

http://web.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=21537&CtNode=4288。

中共公安部網站。http://www.mps.gov.cn/n16/n80254/n80271/index.html。

中共交通運輸部海事局。

http://www.msa.gov.cn/Static/jgjj/00000000-0000-1400-0200-010000000001。

中共海關總署。http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab3383。

中共國家海洋局北海分局。http://www.ncsb.gov.cn/zuzhijigou/jigoushezhi/。

中共國家海洋局東海分局。

http://www.eastsea.gov.cn/Module/List.aspx?categoryid=15。

中共國家海洋局南海分局。http://www.scsb.gov.cn/Html/1/11/index.html。

中共國家海洋局海監總隊。

http://www.soa.gov.cn/hyjww/jggk/jsdw/2007/03/09/1173404107659881.htm。

日本海上保安廳。http://www.kaiho.mlit.go.jp/。

菲律賓海岸警衛隊。

http://www.coastguard.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=56。

韓國海洋警察廳。http://www.kcg.go.kr/in_site/english/intro/organ_history.asp。

網際網路專文

〈**2007 海事回顧報告**〉。聯合國貿易及發展會議。

http://www.unctad.org/en/docs/rmt2007_en.pdf。

〈**2009 反毒報告書**〉。

http://140.111.34.206/upload/d7cb135e-47c8-4417-8e50-661e224aa9f2.pdf。

〈**2010 美國國家安全戰略總綱**〉。美國在臺協會。

http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1016.html。暨全文：

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf。

〈**21 世紀韓國與海洋環境**〉。東北亞環境合作會議。

http://www.env.go.jp/earth/coop/neac/neac12/pdf/036.pdf。

〈**96 法務統計重要指標分析**〉。法務部統計處。

http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/810161538670.pdf。

〈**大公報：環太平洋軍演炫耀武力明顯**〉。人民網。

http://military.people.com.cn/BIG5/42969/58519/12097365.html。

〈**大陸地區人民非法入境收容、遣返人數統計表**〉。入出國移民署統計資料。

http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9812/。

〈**中共國家海洋公報**〉。

http://www.soa.gov.cn/hyjww/gjhyjgb/lb/lbdyh/zcgh/webinfo/2008/09/1221707762222560.htm。

〈**日本海上保安白書**〉。

http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2008/shiryo/p132.html。

〈**日擬進行海道勘測 南韓表示將全力捍衛海疆**〉。尖端科技軍武論壇。

http://news.yam.com/cna/international/200604/20060415493965.html，

〈**平成 21 年海上保安廳關係預算概要**〉。日本海上保安廳。

國立政治大學 National Chengchi University

http://www.kaiho.milt.go.jp。

〈**印馬星三國海上反恐演習**〉。大紀元。

http://epochtimes.com/b5/4/7/20/n602223.htm。

〈**向陽紅海測船入侵蘭嶼外海　軍方：探測飛彈試射**〉。

http://www.ettoday.com/2002/10/12/328-1362420.htm。

〈**有事法制關連法案**〉。日本首相官邸。

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hogohousei/houan/index.html。

〈**行政院國家科技委員會 2010 年度預算**〉。

http://www.nsc.gov.tw/acc/public/Data/0310169271.pdf

〈**兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議**〉。行政院大陸事務委員會，

http://www.mac.gov.tw/public/Data/04261055771.pdf。

〈**美國駐琉球政府第 27 號公告**〉

http://www.niraikanai.wwma.net/pages/archive/caproc27.html。

〈**海巡署長訪菲 促海事交流**〉。中央社。

http://cnavideo.cna.com.tw/shownews/classify.aspx?cname=cnavideo&cid=CNAV&d=20100826&id=004309360&Type0=Area&Type1=Asia&page=4

〈**海岸巡防署 2009 統計資料**〉。

http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=25755&ctNode=650&mp=999。

〈**海盜襲擊去年創新高**〉。新華網。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2010-01/15/content_12812546.htm。

〈**從中共海測船入侵看海巡署的困境**〉。全球防衛軍事焦點評論。

http://www.diic.com.tw/mag/mag251/9407-8-4.htm。

〈**第 7 屆第 3 會期內政委員會第 6 次全體委員會議紀錄**〉。立法院。http://www.ccw.org.tw/wp-content/uploads/20090316IA.pdf。

〈**第四屆第二會期內政、國防、財政、法制委員會審查海巡五法會議紀錄**〉。立法院。http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@884903;0477;0534。

〈**船底破洞！15 越南偷渡客搶灘遭逮**〉。http://www.nownews.com/2010/04/02/138-2587235.htm。

〈**菲律賓群島基線劃分群島海域問題之探討**〉。中華民國外交部。http://www.mofa.gov.tw/webapp/public/Data/912281502071.doc。

〈**進口原油統計表**〉。經濟部能源局。http://www.moeaboe.gov.tw/oil102/cpknew/A07/A0702/inputoil.asp。

〈**對菲律賓海域主張演變之評析**〉。中華民國外交部。http://www.mofa.gov.tw/webapp/public/Data/9122814595471.doc。

〈**滿春億喋血 菲駐台代表處:若官方涉案將追訴**〉。大紀元（庫存頁面）。http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.epochtimes.com/b5/6/1/17/n1193191.htm。

〈**滿春億喋血返港，漁工指證菲國惡徒先殺再掠**〉。自由電子報，2006 年 1 月 18。http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jan/18/today-so7.htm。

〈**漁政 311 船到訪西沙永興島擇日開赴南沙維權護漁**〉。人民網。http://military.people.com.cn/BIG5/1076/149058/8984822.html。

〈**漁船船長借捕魚之便 7 年走私槍械上千支**〉。中央網路報。http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=108&docid=101107970。

〈**漁業署 97 年統計年報**〉。行政院農業委員會漁業署。

http://www.fa.gov.tw/pages/list.aspx?Node=82&Type=1&Index=14

〈**歷年來就釣魚台主權問題之聲明一覽表**〉。中華民國外交部。

http://www.mofa.gov.tw/public/Attachment/91191746471.doc。

李明。〈邁入二十一世紀南韓國家安全戰略〉。

http://nccur.lib.nccu.edu.tw/handle/140.119/4198。

邱文彥。〈海洋政策與海洋主管機關〉。

http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1552。

許金燕。〈日韓獨島爭議研究〉。亞太研究通訊。

http://203.72.2.115/Ejournal/5032000707.pdf 。

楊昊。〈東協合作與邊境政治〉。國立政治大學國際關係研究中心。

http://iir.nccu.edu.tw/index.php?include=article&id=2458。

蔡瑋。〈我入東協論壇 有助區域安全〉。國政評論。

http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/091/NS-C-091-515.htm。

Le Anh-Tuan, Hoang-Viet Le, Ngoc-Quynh Do. "An inventory of Vietnam marine and coastal economic and environment."

http://www.leanhtuan.com/pdf/AN%20INVENTORY%20OF%20VN%20COASTAL%20ENVIRONMENT.pdf.

Liss. "Private security companies in the fight against piracy in ASIA."

http://wwwarc.murdoch.edu.au/wp/wp120.pdf。

ICC-CCS. "worldwide piracy news. "

http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=385:2009-

國立政治大學 National Chengchi University

worldwide-piracy-figures-surpass-400&catid=60:news&Itemid=51

Koo Eric. "Taming Terror on the High Seas."*Asia Times*. http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FJ20Ae02.html/ ，（ accessed Sep 19,2010）

Hwang Dillon, and Tkacik. "ASEAN Regional Forum: Promoting US Interests."

http://www.heritage.org/research/reports/2003/06/asean-regional-forum-promoting-us-interests。

網站

大公網。http://www.takungpao.com/news/10/04/29/_IN-1250565.htm

人民網。http://military.people.com.cn/BIG5/52935/11077060.html。

CRI 國際在綫。

http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2009/03/16/782s2459077.htm

中央廣播電台。

http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=260670&id=3&id2=2。

中國軍事網。http://www.chinaha.net/html/201007/20100755277.php

中國海事服務網。http://www.cnss.com.cn/special/2009/12/haixun11/index.html

中國新聞網。http://www.chinanews.com.cn/hb/2010/08-12/2464468.shtml，

中國經濟網。http://big5.ce.cn/xwzx/mil/junmore/200902/26/t20090226_18326918.shtml

中華網。http://big5.china.com/gate/big5/xgnr.blog.china.com/201006/6576714.html

中越快網。http://www.vn163.cn/art/ls/200912/5635.html

日本財團基金會。

http://www.nippon-foundation.or.jp/eng/speeches/2004658/20046581.html。

尖端科技軍武論壇。http://forum.dtmonline.com/cgi-bin/topic.cgi?forum=45&topic=45。

維基百科。

http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%8B%B1%E6%97%A5%E5%90%8C%E7%9B%9F。

尖端科技網站。

http://photo.dtmonline.com/showphoto/display.asp?FID=20090000_049_006&CatID=204

菲律賓國防論壇。http://www.timawa.net/forum/index.php?topic=5125.0

越南海港協會。http://www.vpa.org.vn/english/regulations/tailieu/53-1998-ND-CP.jsp

新浪網。http://news.sina.com/102-000-101-101/2009-03-02/1939560484.html，

國家政策研究基金會。http://www.npf.org.tw/post/1/7538。

遠景基金會。

http://www.pf.org.tw:8080/FCKM/inter/research/report_detail.jsp?report_id=8995。

電子報刊

朝鮮日報。

http://chinese.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2010/10/07/20101007000008.html

華盛頓時報。

http://www.washingtontimes.com/news/2010/aug/18/inside-the-ring-732011050/?page=3

聯合新聞網。http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/5691109.shtml

中時電子報。

http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110505+112005062900088,00.html。

國立政治大學 National Chengchi University