

國立政治大學 社會科學學院
行政管理碩士學程第十四屆碩士論文

兩岸於南海地區建構聯合搜救機制
之可行性探究

**A study of the possibilities of across-strait coordinating
mechanism of maritime search and rescue in the South China
Sea**

指導教授 魏 艾 博士

研究生 許 績 陵 撰

中華民國 103 年 6 月

謝 誌

本論文得以順利完稿付梓，首先要感謝指導教授魏艾博士。魏教授治學嚴謹，多次審閱後學論文，提醒缺失囑咐修改。南華大學郭武平教授及中央警察大學宋筱元教授，針對論文匡正疏漏，詳予斧正。後學永銘在心。

其次修課期間受教於莊奕琦教授、黃東益教授、寇建文教授、高永光教授、韓志翔教授、黃明聖教授、蕭武桐教授、黃一德教授及已故孫本初教授，獲益良多，在此謹致上最誠摯的謝忱。此外竹攸助教，同窗好友汝俊、文佑、敏雯、苡暄、福星、淳汐、秀英、蘇泳等，一路走來，相互扶持、鼓勵與協助，理解個人因工作因素偶發缺席，在此一併銘謝。此外感謝海巡署高龍浩專員分享其對於海難之專業見解與相關資訊使本論文更加周延。

碩士學程開始時，後學奉調至臺東，兩年多來往返臺北與臺東間，時間及旅費之耗損，幾度萌生放棄之念頭，期間之艱辛難以言喻。所幸在師長、長官、同仁、家人、同儕鼓勵之下方得以順利完成。長期以來海巡署鼓勵同仁進修讓後學於服務多年後鼓起勇氣報考研究所，而服務單位同仁的優秀表現更是支持後學完成論文的最佳後盾。在此致上誠摯的感謝。最後母親趙池女士持續默默關懷，妻子淑敏無怨無悔全力支持以及貼心的女兒筱絃和兒子哲綸，你們的支持與體諒使我無後顧之憂完成碩士學位，感激之意盡在不言中。

本文如有脫誤或未盡之處，皆係後學才疏學淺，祈請先進不吝指正為禱。

許績陵 謹誌

2014年 6月

摘要

本研究以海峽兩岸現行之海難救援機制、搜救能力、法令限制、政治因素的影響及解決方式為範圍，列舉兩岸過去於臺灣海域或周邊海域共同執行之海上救難實例及數據進行分析，進一步探究臺灣與中國大陸於南海地區共同建構海上聯合搜救機制的可行性。

南海地區資源蘊藏豐富，1994年11月「聯合國海洋法公約」生效後，各沿海國紛紛公布200浬專屬經濟海域，爭取自身國家之海洋權益，致使南海臨海國家爭端迭起衝突不斷。然兩岸關係自2008年起大幅改變至今已共同簽署多項之合作協議，但兩岸對主權之認知在現階段仍存有相當之差異，惟人道救援是為最不具爭議性之議題，兩岸對於海難救助並未存有太大之歧見，迄今於臺灣海峽或周邊海域共同執行之海上搜救實例，無論船籍國或遇難人員之國籍，兩岸救難單位於獲報後啟動救援機制，除以「就近就便、及時救援」之原則積極投入，更擱置政治層次較高的主權爭議，就低層次之「海上搜救」進行整合，共同合作達到人道救援之國際理念。這就是新功能學派所提出的，兩岸所有參與海上聯合搜救者的「認知」能讓兩岸整合工程進展變得有意義。

然兩岸在南海地區建構聯合搜救機制實務工作上，仍面臨臺灣尚未加入南海區域性組織、救難能量略顯不足、缺乏專業救難艦、海難搜救多頭馬車能量難以維持及延伸，以及南海周邊國家主權紛爭未間歇、區域衝突不斷、互信不足等困境及挑戰。因之針對建構兩岸南海地區聯合搜救機制之可行性，本研究建議：(一) 兩岸共同擱置南海主權爭議，以人道救援之普世價值解決政治因素下現行政府法令對兩岸執行救援工作之侷限，譬如：於南海舉辦實兵聯合海上救援演練、建立簡捷無誤之通報系統、律定共通通訊頻道、持續民間共通之報案專線以及建立兩岸官方通報管道等。(二) 臺灣主動積極擴大參與南海及各項區域組織和對話機制，與南海周邊國家建立合作關係。(三) 在實際救援能量及機制上，臺灣掌握主動能量互補，統一海難救助事權，籌建大型專業救難艦，增設南海空中救難機隊。此外兩岸跳脫法令規範限制，共同修訂相關法令，訂定雙方官方獎疇措施，更將搜救機制朝向資管化。

關鍵詞：海難、兩岸、區域合作、救難機制、整合理論

Abstract

Regarding the issue of maritime search and rescue, this study first introduced the mechanism or resources of maritime search, legal restrictions, the impacts of political factors and solutions, and rescue cases between Taiwan and China. It further explores the possibilities of across-strait coordinating mechanism of maritime search and rescue in the South China Sea.

It is believed that the South China Sea holds huge oil and gas reserves beneath its seabed. Since “The United Nations Convention on the Law of the Sea” was effective on November 1994, several countries around the South China Sea claimed its own 200 miles exclusive economic zone over this area and regional disputes had being persistent. However, a few agreements between Taiwan and China have been signed since 2008, relations across the Taiwan Straits eased gradually. Although the sovereignty dispute still exists, both Taiwan and China have come to an agreement on the universal value of humanitarian search and rescue. Rescue workers in Taiwan and China have worked together in a few marine casualties or incidents occurred in Taiwan Strait, East China Sea or South China Sea. This is complying with the view of neo-functionalism of integration theory, a theoretical approach used in this study to further explore the possibilities of across-strait coordinating mechanism of maritime search and rescue in the South China Sea

This study suggests that: (1) Both Taiwan and China should put aside the sovereignty disputes, implement maritime search and rescue drills in the South China Sea, create mutual radio communication channel and official hotline based on the universal value of humanitarian search and rescue. (2) The government of Taiwan should take an active role to participate in different regional organizations of South China Sea, to establish diplomatic relations and partnerships with countries around the area. (3) As the mechanism of maritime search and rescue is regarded, an overall plan, official rescue team, professional rescue ship and air rescue service are needed in Taiwan. Meanwhile, both Taiwan and China should amend the mutual rescue regulations, reward policies and manage the information systems to enhance the rescue efforts.

Keywords: Marine casualty, Cross-strait, Cross-area cooperation, Rescue mechanism, Integration theory

目次

第壹章 緒論	1
第一節 研究緣起.....	1
第二節 研究目的與研究問題.....	4
第三節 研究範圍與限制.....	6
第四節 理論架構與研究方法.....	7
第貳章 兩岸海上救援機制現況分析	13
第一節 海難事故之定義.....	13
第二節 臺灣現有之海難救援機制.....	20
第三節 中國大陸現有之海難救援機制.....	37
第四節 東亞地區海上搜救區域合作機制.....	46
第參章 兩岸海難搜救案例探析	57
第一節 臺灣周邊海域海難事故統計分析.....	57
第二節 兩岸海難合作案例.....	64
第三節 整合理論新功能主義與兩岸海上聯合搜救機制評析.....	75
第肆章 兩岸南海海上聯合救援機制之構想與策略	85
第一節 南海地理環境暨主權概述.....	85
第二節 區域聯盟合作.....	94
第三節 兩岸南海救援合作機制建立之重要性.....	99
第四節 兩岸南海地區救援合作之構想與策略.....	104
第伍章 結論與建議	119
第一節 研究發現.....	119
第二節 研究建議.....	121
參考書目	123

表 次

表 1-1-1：金門地區歷年小三通人數統計.....	3
表 2-2-1：行政院海岸巡防署各類型艦船數量統計表.....	29
表 2-2-2：空中勤務總隊執行勤務統計.....	32
表 2-2-3：現有飛機數量與執行任務特色與作業限制.....	33
表 3-1-1：臺灣地區歷年船舶海難事故原因統計表（艘）.....	60
表 3-1-2：臺灣地區歷年船舶海難事故救助人數統計表（人）.....	61
表 3-1-3：臺灣地區歷年船舶種類海難事故統計表.....	62
表 3-1-4：災難救護及服務工作統計表.....	63
表 3-1-5：其他災難救護及服務工作統計表.....	63
表 3-3-1：金馬「小三通」航運往來統計表.....	82
表 4-2-1 2012 年東協各國經濟統計.....	95



圖 次

圖 1-4-1：研究架構圖.....	9
圖 1-4-2：研究流程圖.....	11
圖 2-2-1：中央災害防救體系組織架構.....	21
圖 2-2-2：行政院國家搜救指揮中心指揮體系與編組架構圖.....	23
圖 2-2-3：臺北飛航情報區區域圖.....	24
圖 2-2-4：漁船海難通報作業系統.....	26
圖 2-2-5：行政院國家搜救指揮中心救援申請及作業流程圖.....	34
圖 2-3-1：西北太平洋搜救計畫搜救責任區.....	38
圖 2-3-2：中國大陸海上搜救應急反應組織架構圖.....	39
圖 2-3-3：中國大陸海難搜救組織體系表.....	41
圖 2-3-4：中國大陸之船舶遇險信息通報流程.....	43
圖 3-1-1：臺灣地區歷年船舶海難事故原因圖.....	60
圖 3-1-2：臺灣地區歷年船舶海難事故救助人數統計表（人）.....	61
圖 3-1-3：臺灣地區歷年船舶種類海難事故圖.....	62
圖 4-1-1：南海諸島位置圖.....	86
圖 4-1-2：1947 年中華民國內政部公布南海諸島位置圖.....	88
圖 4-1-3：南海諸島形勢圖.....	93

第一章 緒論

第一節 研究緣起

1910 年世界各國於比利時布魯塞爾簽訂有關海難救助規定之公約 (International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Assistance and Salvage at Sea and Protocol of Signature)，共同關切海難事故之防範與生命財產之安全。1959 年 1 月聯合國設立「政府間海事諮詢組織」(Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO)(1982 年更名為「國際海事組織」(International Maritime Organization, IMO))，致力於海上航行及作業安全之維護。該組織並於 1979 年訂定「國際海上搜尋救助公約」(International Convention on Maritime Search and Rescue)，建立救助協調中心 (Search and rescue service) 及設定搜索救助區域 (Rescue co-ordination centre) 等，對於沿岸水域遇難者，予以充分之搜索與救助 (銀柳生，2003：29)。

1982 年聯合國海洋公約第 98 條第 2 款明定：「每個沿海國應促進有關海上和上空安全的足敷應用和有效的搜尋和救助服務的建立、經營和維持，並應在情況需要時，為此目的通過相互的區域性安排與鄰國合作。」為因應此趨勢，各國海事或海巡機關，紛紛建立區域搜救合作機制，實踐海上船舶及人命安全維護之職責 (王進旺，2011：118)。事實上行政院海岸巡防署 2008 年至 2013 年 2 月統計即指出，海岸巡防署所執行救生救難案件計 2,500 件，救援 1,135 艘船舶，救護 5,441 人¹。其中 2008 年 11 月 4 日兩岸簽署「海峽兩岸海運協議」後 (行政院大陸委員會，2008)，陸續共同執行大陸籍「閩連漁 1506 號」漁船擱淺案²及巴拿馬籍「銀海號」貨輪沉沒³等數十起海難案件，救援對象除臺灣漁民及船隻外，亦涵蓋大陸及其他航行於臺灣海域之外國船舶。2010 年 1 月 5 日 23 時 32 分，宜蘭頭城籍「新

¹ 行政院海岸巡防署全球資訊網 (2013)。海巡署公統數據，2013 年 6 月 18 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/mp?mp=999>。

² 行政院海岸巡防署 (2009.01.23)。大陸籍漁船觸礁擱淺，岸巡一〇大隊人道馳援，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=7289&ctNode=2189&mp=9996>。

³ 行政院海岸巡防署 (2009.10.04)。巴拿馬籍「Silver Sea (銀海號)」貨輪遭遇海難案，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=4087&ctNode=5955&mp=9996>。劉禹慶、黃旭磊、蔡宗勳、余雪蘭 (2009.10.06)。巴拿馬貨輪沈沒 一死十失蹤，自由時報電子報，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/oct/6/today-fo3-3.htm>。

春滿 11 號」大陸漁工接駁船，於澎湖西嶼西北方約 27 浬進水後失聯，船上 69 人請求救援，海巡署除立即派遣艦艇趕赴救援外，並成立緊急應變中心通報相關單位協處，而大陸方面亦立即派遣 2 艘救難艦前來支援，4 小時後 69 名遇難人員全數獲救，是為近年成功救援人數最多之海難事件（黃聰正，2010）。

2013 年 6 月 21 日高雄籍遠洋漁船「春盈號」⁴在距索馬尼亞 400 浬的印度洋作業時失火被迫棄船，船上 31 人分乘兩艘救生艇逃生，經漁業署通報外交部及國家搜救中心，洽鄰近塞席爾國家搜救中心派遣飛機協助搜尋，經連日搜尋仍有 17 名不同國籍的船員分別死亡或失蹤之憾事，其間除臺灣漁船即時投入救援外，並動員大陸、塞國...等鄰近國家之軍艦及飛機參與救援。本案發生地點（00°34N、54°48E）距鵝鑾鼻直線距離 4063 浬、索馬利亞摩加迪休東方 570 浬、塞席爾西北方 300 浬、馬達加斯加北方 821 浬。案發地點之附近國家皆與臺灣無邦交關係，但基於人道救援，就近、就便即時投入之原則，鄰近國家於接獲臺灣請求救援通報，即刻派遣機艦參與，足以驗證區域救援機制建立之重要。

海上環境詭譎多變，加上航商及船員的大意或疏忽，致海難悲劇不斷發生，兩岸從過去「漢賊不兩立，敵我不並存」之強烈敵對狀態，隨近年來開放的腳步，兩岸人民往來及經貿交流日漸頻密，自 2010 年 6 月 29 日兩岸簽署 ECFA 投資保障協議等至今（2013 年 10 月）已共同簽署 22 項協議⁵，且仍持續在快速發展中，兩岸和平穩定發展是為國家安全、經濟發展之重要一環（魏艾，2010：32）。2009 年 4 月 26 日「江陳會議」簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，自協議施行以來政府配合協議內容規劃推動實質合作事項，而「海峽兩岸海運協議」第 7 點更提出「雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全」（行政院大陸委員會，2008）。

⁴ 黃良傑、陳文嬋（2013.06.29）。春盈號救生筏找到 2 屍 15 船員生死未卜，自由時報，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/692381>。

⁵ 根據行政院大陸委員會，1990 年代至今兩岸共同簽署 22 項協議：「海峽兩岸海關合作協議」、「海峽兩岸投資保障和促進協議」、「海峽兩岸核電安全合作協議」、「海峽兩岸醫藥衛生合作協議」、「海峽兩岸經濟合作架構協議」、「海峽兩岸智慧財產權保護合作協議」、「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」、「海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議」、「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」、「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」、「海峽兩岸空運補充協議」、「海峽兩岸金融合作協議」、「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸食品安全協議」、「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸郵政協議」、「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」、「辜汪會談共同協議」、「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」、「金門協議」。2014 年 5 月 23 日，取自：<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=67145&CtNode=5710&mp=1>。

臺灣四面環海，海上活動日益頻繁，為維護海上航行安全，救助遇難船舶，當船舶發生沉沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸等海難事故，雖然海巡署以緊急人命救助為第一要務，並執行海岸地區災難救助，保障民眾海上作業與遊憩環境安全。若能有效結合兩岸與鄰近國家之海上搜救能量建立綿密的支援網路，對於維護周邊海域船舶、人命、財產應能達到事半功倍之效。依據行政院大陸委員會資料統計，自 2008 年 12 月兩岸開放直航以來，金廈小三通輸運人數在 2009 年即達 128 萬人次、2011 年更攀升至 147 萬人次（表 1-1-1）。有鑑於兩岸直航及金廈小三通客機、船舶往來日漸頻繁，載客量與日俱增，為整合兩岸搜救能量，維護海上生命安全，已分別於 2010 及 2012 年於金廈水域辦理「海峽兩岸海上聯合搜救演練」，以建立相關聯繫窗口及互動交流機制。2011 年 3 月 12 日「大中輪」與「閩龍漁 080004 號」⁶漁船於金門海域碰撞案、2012 年 8 月 2 日大陸籍「潤揚 3 號」油輪於金門海域進水案（王進旺，2013：49），就是在這樣的合作機制及模式運作而獲得最佳驗證。

表 1-1-1：金門地區歷年小三通人數統計

期間	入境人數				出境人數				入出境人數合計
	台灣地區人民	大陸地區人民	外國人民	總人數	台灣地區人民	大陸地區人民	外國人民	總人數	
2009	533172	94095	10049	637316	537524	97220	10012	644756	1282072
2010	508498	167395	12136	688029	509680	174011	11966	695657	1383686
2011	525512	194782	15026	735320	524843	199840	14933	739616	1474936
2012	513097	193096	15865	722058	506370	213865	15852	736087	1458145
2013	499977	154337	16923	671237	490182	178710	16625	685517	1356754
合計	2580256	803705	69999	3453960	2568599	863646	69388	3501633	6955613

資料來源：依行政院大陸委員會 2009-2013 年金馬小三通航運人員往來統計月報整理繪製⁷

人道救援乃普世價值，且無國界之劃分，整合兩岸海難搜救資源，共同維護臺灣海峽航行安全及海洋環境並建立區域性合作機制善盡人道救援義務，必有助於提升臺灣國際形象及地位。然而 1994 年 11 月 16 日「聯合國海洋法公約」⁸（聯

⁶ 台灣新聞組世界新聞網（2011.03.12）。霧惹禍 台貨船撞沉大陸漁船 1 失蹤，2013 年 12 月 10 日取自：<http://www.worldjournal.com/view/aTaiwannews/12338431/article-%E9%9C%A7%E6%83%B9%E7%A6%8D-%E5%8F%B0%E8%B2%A8%E8%88%B9%E6%92%9E%E6%B2%89%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%BC%81%E8%88%B9-1%E5%A4%B1%E8%B9%A4?instance=taiwan3>。

⁷ 行政院大陸委員會全球資訊網。2014 年 6 月 10 日，取自：<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5721&CtUnit=3997&BaseDSD=7&mp=1>。

⁸ 聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）係指聯合國曾召開的三次海洋法會議，以及 1982 年第三次會議所決議的海洋法公約（LOS）。

合國海洋法公約，1994) 生效後，各沿海國莫不極力發展海洋事務，紛紛公布 200 浬專屬經濟海域，以爭取海洋權益。而南海地區除我國外，尚有中國大陸、菲律賓、汶萊、越南、馬來西亞、新加坡、印尼等國，爭相主張「領海基線」⁹等法案與論述，甚至透過軍事手段宣示其主權。有鑑於此，兩岸未來應基於地緣關係的緊密相連，對於海上救助事務進行更充分的合作、共享相關資源。此外，南海扼東北亞與東南亞之太平洋與印度洋間之海上交通要衝，連接亞、非、歐三大洲之國際通商要道。2013 年 5 月 9 日菲律賓公務船逞凶，對臺灣作業之漁船「廣大興 28 號」¹⁰瘋狂開槍，導致我漁民死亡，引發朝野譁然及國人激奮，菲律賓與兩岸接壤的海域由於南海主權爭端議題及亞太東亞航線要衝，歷來戰略角色甚為突出，因之於該海域建立兩岸聯合搜救之機制或納入區域搜救機制實乃刻不容緩。

第二節 研究目的與研究問題

海上搜救具高度專業且具強烈時效性，「人命關天」不容稍有延緩。中國大陸擁有綿長的海岸線，東面與南面的領土與海洋接壤，且隨著大陸國際地位不斷提升，海外經貿利益不斷的擴大，近年積極發展海洋事務以強化其遠洋軍事投射能力（王高成，2011；林文程，2011），2012 年 9 月 25 日中國大陸首艘具戰鬥力的航空母艦「遼寧號」試航訓練（呂焜昌，2012），航空母艦就軍事上的意義而言，代表一個國家在海外軍事力量的延伸，將可發揮政治及軍事的影響力，確保領土、經濟與能源安全、展現其在大國地位及提升民族自信心的戰略目標。因此「遼寧號」勢必對亞太戰略局勢造成衝擊，致使南海問題益加複雜化，自然引起亞太周邊國家密切關注，尤以「遼寧號」又於 2013 年 11 月 26 日率領 4 艘驅逐艦與護衛艦，首度南下南海進行訓練，亦增添起各方的關切與區域之不安定感。另據統計自 2013 年以來，中國大陸至少有 17 艘新艦艇入列中國海軍，而這 17 艘新艦艇成軍，以南海艦隊最多，顯示護衛南海權益將是大陸海軍重中之重（王銘義，2014）。因之，除開發上海、寧波、舟山、廣州、青島等沿海大型深水港，搶

⁹ 「領海基線」指測算領海寬度之線。依據聯合國海洋法公約（以下簡稱「公約」）規定，沿海國可採直線基線、正常基線或群島基線等不同方式劃定該國之領海基線。內政部地政司全球資訊網，2013 年 7 月 2 日，取自：<http://www.land.moi.gov.tw/pda/content.asp?cid=91&mcid=1284>。

¹⁰ ETtoday 地方新聞(2013.05.09)。殘忍！屏東 65 歲漁民疑遭菲律賓軍艦以機關槍射殺，ETtoday，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.ettoday.net/news/20130509/204946.htm>。

佔國際海運及海上能量之企圖心至為明顯，相對地維護海上船舶航行安全也成為大陸當局重要之發展議題（王崑義，2011）。2008年11月4日海基會董事長江丙坤先生與海協會會長陳雲林先生在臺北簽署「海峽兩岸海運協議」，該協議第7條有關「海難救助」規定：「雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方應即時通報，並按照就近、就便原則即時實施救助。」此外第8條「輔助事項」也指出：「雙方在船舶通信導航、證照查驗、船舶檢查...及海事糾紛調處等方面，依航運慣例、有關規範處理，並加強合作」（行政院大陸委員會，2008），為兩岸海上交通安全建立堅實的基礎。然而兩岸僅以臺灣海峽相隔，當我周邊海域或國家發生重大海難時，雙方或鄰近國家若能「就近」、「就便」支援，即時投入，將能有效化解危機。基於「救援無國界」及「人道救援」乃普世價值之原則，更需要結合既有能量，突破相關法令限制，而建立一套可長可久之搜救機制；對於參與救難的人員、船艦或載具，若需進入對方之水域、港口時，兩岸皆應思考如何能基於人命為重、時效為先之原則，減少多餘的行政程序，使救難隊伍得以儘早抵達目標海域展開搜救任務。

當災害的波及層面越廣，相關的協調、聯繫事宜必然更加繁複，所需的救難人員、物資、器材的調度亦必須仰賴健全的管道方能達成目標。兩岸如果能在平時即針對各類天災（例如地震、海嘯及颱風等）共同研商對策，或對於重大環境威脅（例如海難、海污等）進行聯合推演、擬妥適當之救災需求通報作業及合作流程，則災難發生時，必能爭取時效使災損降至最低。此外指派專責機構擔任雙方海難搜救溝通聯繫管道與技術平台，辦理相關合作事宜，譬如海峽兩岸三地海上搜救資源共享（銀柳生，2003：126），並參照國際公法及慣例，對於訊息通報的方式、協同作業程序，進行更密切的討論，同時透過定期的研討會議、互動互訪及協同演習等，累積更多的瞭解，皆有助於兩岸達成人道救援之目的（郭俊良、林彬、翁順泰，2010：34）。

然而，新的制度能否解決海上救援的既存問題？依研究者在海巡署服務多年的觀察，擬以兩岸海上聯合搜救機制為主題，從理論與實務面探討其中既存的潛在問題，並經由文獻回顧及內容分析法，冀望能達到以下的研究目的：

一、在實務工作上

1. 檢視南海地區海上搜救機制，實務困境及影響。

2. 分析南海地區兩岸海上聯合搜救之可能作法，提供跨域協調合作及兩岸關係發展之具體建議，作為政府機關政策擬訂之參考。

二、在學術探究上

1. 瞭解現階段學界對於建構兩岸在南海執行聯合搜救機制的看法與相關研究成果。
2. 分析整合理論與南海地區之國家海難搜救合作機制之關聯性。

為達成上述的研究目的，主要的研究問題如下：

- 一、海峽兩岸海上搜救能力、合作機制及限制因素如何遂行現行救援工作？
- 二、現行政府法令對兩岸執行救援工作之規範、解決方法及受政治因素的變遷所可能之衝擊？
- 三、現有政府機關執行救援之責任分工，兩岸搜救互信機制之建立，有何可供改善解決之方案？
- 四、有效規劃救援人力部署、能量配置、海難救助人員專業訓練與相關設備建置之可能規劃為何？

第三節 研究範圍與限制

兩岸分治已是長久以來存在之事實，但人道救援乃是普世價值，本研究以臺灣與大陸於南海地區如何共同建構海上聯合搜救機制為研究範圍，並以海峽兩岸現行之海難救援機制、搜救能力、法令限制、政治因素的影響及重要性提出解決方式為範圍，並列舉兩岸過去實際於臺灣海域或周邊海域共同執行海上救難之實例及數據進行探討及分析，另並研提具體構想與策略，惟不涉及其他方面之兩岸議題。

南海地區資源蘊藏豐富，1994年11月「聯合國海洋法公約」生效後，各沿海國紛紛公布200浬專屬經濟海域，爭取自身國家之海洋權益，致使南海臨海國家爭端迭起，區域衝突不斷。相較於兩岸關係，自2008年起有大幅改變，至今已共同簽署多項之合作協議，但兩岸對主權之認知在現階段仍存有相當之差異，外加其他國家對臺灣之主權定位產生疑慮，致使臺灣在參與國際社會仍受到阻撓，連帶在兩岸合作議題亦波折連連，惟人道救援是為最不具爭議性之議題，卻仍待突

破。然兩岸關係瞬息萬變，致使本研究主要研究限制是時效。南海諸國對南海島礁主權及所衍生之經濟海域爭議不斷，雖救難議題是普世價值，但時效變化大與主權爭議問題短期難以解決，後續發生的合作或衝突事件，會促使本研究之研究建議產生變化，可能無法吻合當下時局。

此外因大陸在「一個中國」之主張之下，致使無論官方言論或學者論述均較側重於以大陸為主體之議題論述，且多以自身利益為立場表達意見，致使資料蒐集時發現較缺乏衡平之主張。

第四節 理論架構與研究方法

壹、理論架構

整合理論(integration theory)代表學者有杜意奇(Kari W. Deutsch)、海斯(Ernst B. Haas)與林柏格(Leon N. Lindberg)等，他們認為整合的過程是漫長且緩慢的。整合過程中，政治領導者與精英份子的加入是整合過程的關鍵(顧志文，2010：267)。1950年代西方學術界開啓區域整合研究，整合理論探究在一個特定的地理區域內，不同國家間如何將各個組織和社區合併成爲一個較大的單位，達成「政治社區」(political community)的最終狀態的過程(黃錫璋，2009：12)，其強調以和平方式達成國與國之間政治、經濟、社會或文化等不同層面的整合(吳若雱，2001；吳新興，1995)。換言之，雖然整合理論家並非受到一種共同的驅策，但必須強調在他們之間確有一種大致相同的看法，即認為所謂整合者通常就是在一個特定的地理區域內將個別的組織和社區合併成爲一個較大的單位。他們之間的差異在於此種超國家共同體的建造中對於各種因素(制度、精英分子和公眾態度、以及經濟、政治、社會交流等)有不同的重視(鈕先鍾譯，1985：327)。

整合理論的主要派別有三：功能主義(Functionalism)、新功能主義(Neofunctionalism)與聯邦主義(Federalism)，三者的主要歧見在於整個整合架構該如何運作，政治整合及經濟整合的優先順序應該如何排列(黃錫璋，2009：13)。而本研究基於兩岸海上聯合搜救機制之適用性，僅以新功能主義作爲論述之基礎。

新功能主義主要代表人海斯(Ernst B. Haas)指出，整合是不同的政治單位

(political unit) 願意放棄絕對的主權與鄰邦結合或合併，以和平方式處理相互的衝突 (高朗, 1999: 46)。新功能主義 (neo-functionalism) 的分析途徑是從功能主義的立論出發，同時考慮到功能性整合的侷限性，而對功能主義做出修正，使其理論更加具體可行。此派論點主要包括；第一，把政治問題和經濟福利問題分開，前者稱為「高階政治」(politics of high-level) 後者稱為「福利政治」(politics of welfare)。第二，不完全同意功能主義所認為之「技術因素可以忽略政治因素」以及「整合源於大眾支持」的見解。第三，新功能主義對於歐洲整合之分析也重視非國家行為者，認為利益團體是整合過程的催化劑，當利益團體發現其利益受其他未整合部分阻礙時，就會對整合需求施加壓力，而成員國政府則必須對社會中的不同需求予以回應 (引自曾怡仁、張惠玲, 2000: 55-56)。

因此，新功能主義整合的主要因素，必須視相關政府、政黨與利益團體的意向而定，經濟及科技因素固然重要，不過政治的因素依舊左右了整合的過程的順利與否 (黃錫璋, 2009: 13)。現實主義學派強調權力平衡對和平維繫的作用。而新功能主義認為國與國的整合最先是經由經濟、科技的交流，可以不斷擴大合作範圍，甚至一些國家不惜犧牲部分主權 (高朗, 1999: 47)。由於不斷升高合作層次，甚至犧牲一部分國家主權，以換取國家更大利益，因而產生「外溢效果」(Spillover Effect)¹¹，此種功能性相互依賴整合的結果產生了新的「政治體」，這個「政治體」是一個共同決策的機制 (黃錫璋, 2009: 13)。

兩岸在語言、民族、文化等背景方面，具相當之共通性，然而由於意識型態與政治制度之不同，而使兩地分隔數十年而難以結合 (吳若雱, 2001: 52)。然而吳新興認為研究參與整合者的「動機」與「意願」才是影響整合能否成功的關鍵因素，兩岸之間單單依靠通航、通郵、通商等事務性、功能性、民間性、技術性的交流來推動整合時，兩岸整合工程是很難長久而持續的，除非整合工程受到兩岸決策階層的政治背書與支持才會可長可久 (吳新興, 1995: 65-66)。目前整合形式爭議不斷，最關鍵者為主權問題 (sovereignty issues) 整合不應被理解為民族國家單向主權的犧牲，而係民族國家間交互影響之聯屬關係，藉由此交替過程凸顯整合體與參與國家之互需互依性 (朱景鵬, 1999: 87)。而新功能學派認為，兩岸

¹¹ 「外溢效果」是由 Ernst B. Hass 所提出的概念，「外溢」概念又分為兩個次級概念；一是「功能外溢」、二是「政治外溢」。「功能外溢」係指一個特定功能範圍所建立良性合作，基於與其他事務範圍存理性得聯結關係，而將促使其他範圍內的整合。轉引自鈕先鍾譯 (1987: 327-331)。

只有相互交流的數據，並不足以說明或證明兩岸在進行整合的工程，而且交流的數據也不是反映兩岸整合情況的好指標，除非能夠用兩岸所有同意參與整合行動者的「認知」來重新詮釋這些交流的數據時，這些數據對於顯示兩岸整合工程的進展情況才會變得有意義（吳新興，1995：65-66）。

1987 年臺灣開放民眾赴大陸探親，兩岸互動與各項交流即邁入一個新的里程碑，而兩岸政治歧見所引發的爭議是兩岸執行各項交流癥結之所在，雖然兩岸至今已共同簽署 22 項協議，並有擱置主權爭議之共識，但實際上的事務性協商仍然有「主權歸屬的爭議」。本研究認為如果不先妥善處理主權等「零和」的議題，國內朝野上下及各方團體代表未能達成共識，進而形成兩岸共同的政治目標，則整合勢將受到阻礙。

基於救難乃普世價值，在兩岸主權等意識形態未改變之前，可參考「整合理論」中的「新功能主義」模式，擱置政治層次較高的主權爭議，先從基礎層次「救難」方面整合，在南海地區共同建立起海上聯合搜救機制，一個確實可行的方向，才能走出雙方零和的困境。因而，本研究乃援用上述「整合理論」中的「新功能主義」，作為理論架構（圖 1-4-1）。

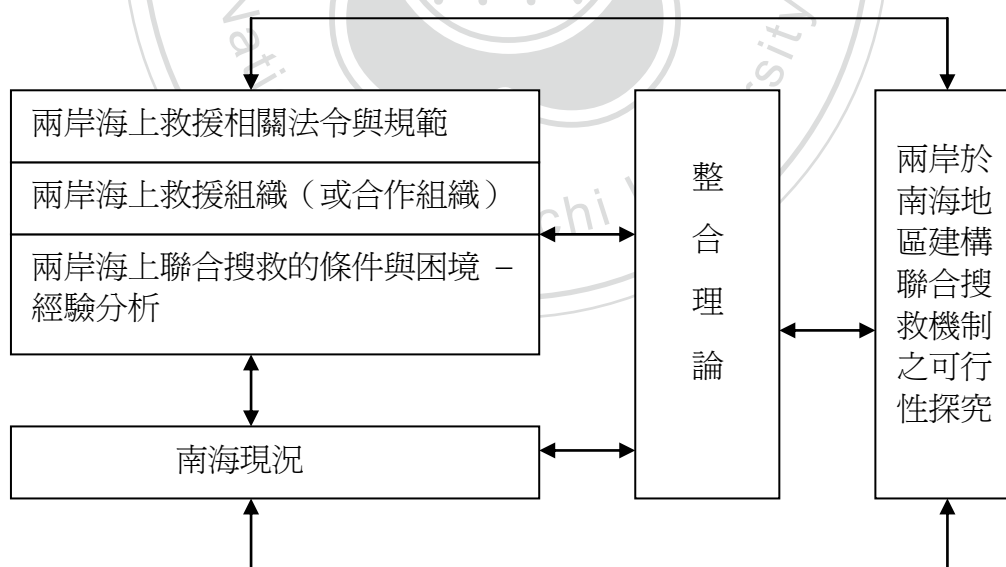


圖 1-4-1：研究架構圖

貳、研究方法

一、文獻分析法

文獻分析可以協助研究者釐清研究的背景、理論的發展現況、研究工具的運用，以了解過去、詮釋現在與建議未來。文獻分析主要是蒐集和分析既存的、以文字形式為主的文獻資料。這樣的研究方法，所蒐集和分析的資料，可能會受到研究者主觀影響或經驗所侷限，但是卻不會介入正在蒐集的資料使之產生變化。只要可以找到與這些事件或人們有關的文獻材料，就可以協助我們進行分析，達成研究目的。同時可以呈現各個不同時間的變化歷程。相對地文獻分析也有些缺點，譬如所蒐集來的資料可能隱含編撰者之主觀看法，而且許多文獻尚未公開或不易獲得，使得研究分析受到限制（林淑馨，2010：12-154；袁方，2002：402-404）。

本研究主要採最基本之文獻分析法，除了廣泛蒐集國內圖書館現有典藏圖書資訊及國內相關單位之文件及學術專書或期刊論文研究報告，並輔以法令規章、國際條約、政府出版品等文獻，加以分析目前為止南海地區海上搜救機制之實務困境及影響。並檢視現階段學界對於建構兩岸在南海執行聯合搜救機制的看法與相關研究成果。藉由文件的分析、方案摘錄、引述、出版品、論文報告，乃至章程規約等研析有關海難救助國際公約與中國大陸及南海周邊國家之實際執行海難搜救之組織架構、運作機制、民力運用、搜救規劃等面向的機制與現況，比較國內整體搜救規範、體制，擬定應對策略，來作為規劃政策之參考。

對於研究資訊不足之處，將以迅速有效之方法取得國外在處理海難救助工作之成效卓著的先進國家或救難組織等之相關書籍與資訊，以利進行歸納研究與探討分析，俾利於南海地區迅速建構兩岸海上聯合搜救之機制。

二、統計及內容分析法

將過去十年於南海地區無論是航行之船艦、飛機失事落海，所衍生之救難事故做為統計及內容分析範圍，將有助於檢視南海地區海上搜救機制，實務困境及影響。並分析南海地區兩岸海上聯合搜救之可能作法，提供跨域協調合作及兩岸關係發展之具體建議，做為政府機關政策擬訂之參考。

本研究之流程，參見圖 1-4-2。

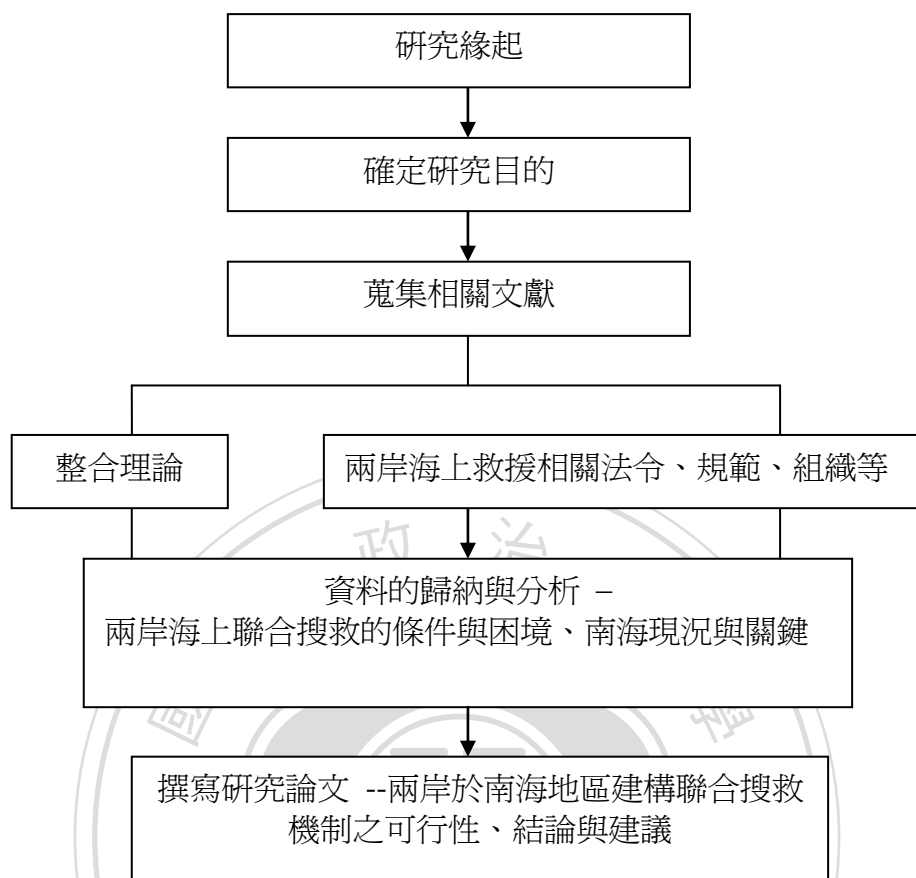


圖 1-4-2：研究流程圖



第二章 兩岸海上救援機制現況分析

本研究希望結合理論及實務，檢視兩岸現有之搜救體制、能量及執行現存問題並提出可行之因應建議。因此文獻探討分別檢視海難事故之界定、兩岸救援能量、救援機制、相關法令限制、國際海上救援規範及海上搜救區域合作組織等層面。以做為分析南海地區建置兩岸聯合搜救機制之基礎。有關海上搜救機制及針對南海地區之戰略價值及爭端仿間論述甚多，唯對於於南海地區建置兩岸聯合搜救機制，卻付之厥如。2013年5月間在南海地區發生菲律賓公務船對臺灣作業之漁船「廣大興 28 號」逞凶案，除喚起國人再度面對南海地區長期以來之漁權爭議及漁權保障問題外，更殷切透過合作機制之建立、降低且避免再有類案發生。因此本南海地區兩岸海上聯合搜救機制建構可行性探究具研究之價值。

第一節 海難事故之定義

根據行政院海岸巡防署 2009 年「海岸巡防機關執行海上救難作業程序」，「海難」指「船舶發生故障、沉沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或其他有關船舶、貨載、船員或旅客之非常事故者」（行政院海岸巡防署，2009：32）。而海難災害成因依交通部「海難災害防救業務計畫」，操船者、船及環境可說是影響船舶安全的三大變數，因此海難災害之肇成可歸因為：

- 一、操船者之錯誤，包括本職學能不足、判斷錯誤、溝通不良及當值疏失等。
- 二、船舶未具海值，包括船體結構不良、機械故障及保養不善等。
- 三、環境因素，包括氣象、潮流、海嘯等海象因素等。

這三種因素對船舶所產生的影響，即表徵於船體穩度及船體結構強度的破壞。其中氣象因素往往扮演船舶海難的關鍵因素，換言之，由於船舶內部的瑕疵遇上氣象因素的催化，往往造成海難釀成巨災（交通部，2009）。本節說明並歸納國際海事組織（IMO）及重要之海事國家之海難事故定義。

壹、國際海事組織規範

一、海難的定義

1969 年國際海事組織（IMO）「國際干預公海油污染事故公約」（International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties）第 2 條以及 1982 年「聯合國海洋法公約」（United Nations Convention on the Law of the Sea）第 221 條針對「海難」提出「是指船舶碰撞、擱淺或其他航行事故，或其他發生在船上或船體外部，對船舶或貨物造成損失，或造成物質損失之急迫威脅的其他事故」（引自林欽隆、謝文忠、吳嘉弘，2008：9）。

之後國際海事組織（IMO）於 1997 年 11 月 27 日第 A.849（20）號決議案通過並採納“Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents”（以下簡稱「海事調查章程」），以促進海上航行安全及提升海事調查之國際技術合作。其中該章程對「海難」定義為：「船舶擱淺、喪失航行能力或涉及碰撞事故。由船舶操作引起或與船舶操作有關，致使人員死亡、重傷或失蹤、船舶遭受重大損失、環境遭受損害」（引自胡森榮、張致遠，2012：55）。

二、海難事故之分類與分級

國際海事組織於 1986 年安全委員會第 433 號通函所附的海事報告標準格式中，將海難事故分成下列八種類別：

1. 沉沒（**Foundering**）：包括惡劣天候、滲漏、斷裂造成船舶的沉沒，但不包括下列所述事故造成的。
2. 失蹤（**Missing**）：經過一段相當合理的時間，沒有從任何船隻收到消息，且其結果是不確定的，該船應被宣布失蹤。
3. 火災、爆炸（**Fire and Explosion**）：船舶發生火災和（或）爆炸，以及由其引起的其它意外事故。
4. 碰撞（**Collision**）：一船被另一船撞擊，無論該船是在航、錨泊或繫泊。
5. 觸碰（**Contact**）：船舶撞擊外界物質，包括鑽井架或平臺。但不包括撞擊另一艘船舶或海底。
6. 擱淺（**Grounding**）：船舶觸碰海底、沙壩、淺灘、海岸等，包括被沉船刮碰。
7. 惡劣天氣和冰損（**Heavy Weather and Ice Damage**）：由於大浪或風災引起的重大損壞和冰損。

8.船體和機器 (Hull and Machinery) 損壞：設備、機器損壞，主機喪失機動性。

然而國際海事組織又於 1997 年 11 月通過之 A.849 (20) 號決議強調，「海難事故調查章程」，將「海難事故」(Marine Casualty) 分成三級：

1.非常嚴重海難 (Very Serious Casualty)：係船舶海難事故 (Casualty to A Ship) 涉及到船舶全損 (Total Loss of A Ship)、人命喪失 (Loss of Life) 或嚴重污染 (Severe Pollution)。

2.嚴重海難 (Serious Casualty)：係船舶海難事故 (Casualty) 尚不屬非常嚴重海難事故，但涉及到：

(1) 火災、爆炸、擱淺、接觸、惡劣天氣損壞、冰損壞、船體裂開或船體缺陷等造成之後果。

(2) 結構損壞使船舶不適於航行，例如水下部分船體穿透，主機不能啓動，起居廳房大面積損壞等。

(3) 污染，不論數量多少。

(4) 故障，需要拖帶或岸上援助。

3.海上事故 (Marine Incident) 係指因船舶營運或與船舶營運有關而引起之事件，並危急到船舶或任何人員，或可能造成船舶或結構或環境之嚴重損害 (引自林欽隆等，2008：10)。

目前國際上針對海上所發生之非常事故，多以「海難」定義，而非以救生救難稱之。然各國海難定義所涵蓋範圍不一，主要以船難及有關船舶、貨載及人員之非常事故為主要範疇 (胡森榮、張致遠，2012：17)，但均未脫離國際海事組織基本原則。以下僅列舉美國、日本、英國、加拿大、大陸以及臺灣等之海難定義及論述。

貳、先趨海事國家海難定義

一、美國

依據美國聯邦章程法典 (Code of Federal Regulations, CFR) 第 46 篇 (航運) 第 1 卷第 1 章第 4 部分(海上事故及調查)4.03 節，海上事故或事件 (Marine Casualty or Accident) 係指 (轉引自廖敏毅，2011：52-53)：

- (一) 任何事故或事件船舶（公務船舶除外）
 - 1. 在美國本土、領土或屬地通航水域發生。
 - 2. 任何地點的美國船舶發生傷亡或事故。
 - 3. 美國管轄海域的外國船舶，包括專屬經濟水域（EEZ），對環境造成重大損害或對船舶適航性、效率有實質損害的影響。
- (二) 海上事故或事件適用於船舶或涉及船舶所造成的事件，但不限於以下內容：
 - 1. 任何過度傷害或任何人損失生命。
 - 2. 任何船舶發生結果為：
 - (1) 擱淺、觸礁、沉沒、進水、碰撞、爆炸、火災。
 - (2) 船舶電氣動力、推進或轉向能力降低或喪失。
 - (3) 船舶操作、零件或貨物的任何損害、故障或事故，無論其原因。
 - (4) 任何其他可能影響或損害的船舶的適航性、適合的送達或航線。
 - (5) 對環境造成重大損害的任何事件。
 - 3. 任何人使用水下呼吸設備（Underwater Breathing Apparatus）並從船舶離開進行潛水時，而發生人命的喪失或傷害。

二、日本

依據日本「海難審判法」第 2 條之規定，下列情況視為海難的發生（轉引自林光榮，2009：12-13）：

- (一) 船舶發生損傷或與運用上的關係而導致船舶以外的設施發生損傷。
- (二) 因船舶的構造、設備或運用上的關係而導致發生人員死傷。
- (三) 船舶的安全或航行中受到妨礙。

另外日本「海上船舶事故調查程序」則是將海難事故以船舶事故時間來做區分：

- (一) 凡所發生的事故造成船舶破損，導致喪失海上航行能力，並需要 48 小時以上的修理時間者。
- (二) 船舶碰損岸邊設施，導致該建築設施停止使用達 48 小時或 48 小時以上者。
- (三) 貨船擱淺 48 小時以上或客船擱淺 12 小時以上。

三、英國

英國「商船航運法案（1894）」第 464 節規定，下列情形之一視為航運事故

(Shipping Casualty) 已經發生 (轉引自林彬、陳彥宏、李台生、曾福成, 2003 : 14-15) :

- (一) 任何船舶滅失, 遭到棄船或受到重大損害。
- (二) 任何船舶造成他船滅失或損害。
- (三) 由於任何船舶或該船上發生事故造成任何人命之損失。

此外英國之「商船航運法案 (1970)」第 55 節中規定, 下列情況之一視為事故 (Casualty) 已經發生 :

- (一) 一艘船滅失或推定滅失、觸礁、擱淺、遭到棄船或受到損害。
- (二) 由於船上失火或一船或該船之艇上發生事故造成人命損失或人員重傷。
- (三) 一艘船造成任何損害。

另外, 根據英國海事專著的觀點, 「航運事故」一詞在通常的航海用語上用以表示一艘船本身發生之事故 (Accident to A Ship), 而與一艘船上發生之事故 (Accident Happening on Board A Ship) 有所區分。

而英國海事調查局 (MAIB) 對海事 (Marine Accident) 定義如下 :

- (一) 船上或其小艇上發生人員死亡或嚴重之人身受傷或人員失蹤之事故。
- (二) 發生船舶失蹤或定為失蹤之事故, 或發生棄船或船舶嚴重毀損之事故。
- (三) 船舶擱淺或碰撞。
- (四) 船舶失去動力。
- (五) 船舶造成生命財產之重大損害或有導致環境損害之慮者。
- (六) 發生危險事故 (Dangerous occurrences) 例如有毒化學物質之不慎洩漏或貨物堆載倒塌等。

若依據英國海事調查局 (MAIB) 之年度報告, 依照事故之類型則可將海事分類為: 浸水 (Foundering and Flooding)、擱淺、碰撞及碰觸、翻覆及傾斜、失火及爆炸、機械損害、惡劣天候損害、船舶失蹤、其他等九類。

四、加拿大

加拿大在其「航運法案」第 10 部分第 541 節中規定, 下列情形之一視為航運事故 (Shipping Casualty) (轉引自林彬等, 2003 : 12-13) :

- (一) 任何船舶在加拿大水域中、駛入或駛離港口之航行途中, 發生滅失、棄船、擱淺或受到損害。
- (二) 任何船舶在加拿大水域中造成他船滅失或損害。

- (三) 上述各項各種有關船舶滅失、棄船、擱淺、損害或傷亡事故雖在別處發生，但該事故之關係人或證人進入加拿大境內，或在加拿大的任何地方被發現。
- (四) 在加拿大登記或發證之漁船或其他船舶所屬之船筏內所發生之任何事故造成人命傷亡損失。
- (五) 任何已經滅失或被推測為已經滅失之船舶，而在加拿大可以獲取有關該船駛往海上或最後音訊之任何證據。

另外加拿大運輸部海事調查局於每年所進行之海事 (Marine Accident) 統計中，將統計範圍界定在海難事故 (Marine Casualty)、船上事故 (Accident Aboard Ship) 和危險事件 (Dangerous Occurrence) 三方面，並分別定義如下：

(一) 海難事故

- 1. 船舶發生碰撞、擱淺、觸損、觸礁、沉船、火災、爆炸、傾覆、冰損等事故。
- 2. 其他使船舶遭受損害之任何類型之事故。

(二) 船上事故

在船上發生導致人員受傷或死亡 (但非海難事故所造成之結果) 之事故，其中受傷是指造成人員失去工作能力超過 2 小時以上。

(三) 危險事故

- 1. 因船上或屬於該船舶的任何索具、構件或機器之損壞或故障，進而造成人員重傷或人命損失。
- 2. 其他可能導致海難或海上事故之嚴重情況。

五、中國大陸

中國大陸交通運輸部依據「海上交通安全法」之相關規定，訂頒「海上交通事故調查處理條例」，其中第 4 條針對海上交通事故，定義為船舶、設施發生「碰撞、觸碰或浪損」、「觸礁或擱淺」、「火災或爆炸」、「沉沒」、「在航行中發生影響適航性能的機件或重要屬具的損壞或滅失」或「其他引起財產損失和人身傷亡的海上交通事故」(轉引自廖敏毅，2011：55)。

六、臺灣

臺灣雖未加入國際組織，亦非 1974 年「國際海上人命安全公約 (SOLAS)」之締約國或會員國，然基於人道主義及救援生命的原則，在制定國內相關海難搜

救之法令規範時，仍是依照有關國際公約規範之精神訂頒。但是臺灣負責海難搜救業務的政府機關並非唯一，有關法規散諸於各機關主管法令中。對於海難之定義，從各項法規中可窺其含義。

(一) 內政部依災害防救法第 51 條規定，訂定「災害防救法施行細則」。其中第 2 條第 1 項第 6 款定義，海難「指船舶發生故障、沉沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或其他有關船舶、貨載、船員或旅客之非常事故者」(內政部，2011)。相關定義亦出現在海岸巡防機關為執行海上遇難船舶、平臺、航空器與人員之搜索、救助及緊急醫療救護事項，所訂定之「海岸巡防機關執行海上救難作業程序」第 2 條第 1 款(行政院海岸巡防署，2009：31)。

(二) 交通部依據「災害防救法」第 19 條第 2 項規定，依「災害防救基本計畫」擬訂「海難災害防救業務計畫」對海難之定義：「係指船舶發生故障、沉沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或其他有關船舶、貨載、船員或旅客之非常事故者」(交通部，2009：3178)。

(三) 交通部依商港法第 36 條規定，所訂定「海難救護機構設立及管理辦法」第 2 條所定義之海難事故與上述大致相同，其中之差異是增加了「洩漏」事故(交通部，2003：959)。

(四) 行政院農業委員會漁業署所訂頒之「臺灣地區漁船海難救護互助辦法」中，第 2 條規範有關「海難」之定義，除上述事故外，再增加「遭劫」事故乙項(行政院農業委員會漁業署，2007)。

災害防救法於 2000 年 7 月 19 日公布施行；海洋污染防治法於 2000 年 11 月 1 日公佈施行；海岸巡防法於 2000 年 1 月 26 日公布由海巡機關執行海上救難工作。另行政院為強化救難機制統合各搜救單位資源期迅速執行各項搜救與緊急救護任務於 2002 年 12 月 31 日成立「行政院國家搜救指揮中心」。綜合上述對海難的定義，凡船舶及其人員在海上發生意外、漂流失蹤或船舶發生故障、沉沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或非常事故致失去動力均屬海難之範疇，因此海難可廣義的定義為「在海域所發生之一切災難」之統稱(廖敏毅，2011：57)。另外對於海難事故之分級，依「災害防救法」規定，分為中央(行政院)、直轄市(縣市)、以及鄉鎮市等三級，各級政府依規定皆須設置「災害防救會報」，其下分設召集人、副召集人與委員若干人。其中，海難規模分級主要係以事件造成人員傷亡或失蹤人數多寡及可預見災害對於社會有重大影響者為區分，計有甲、乙、丙等三級。本

研究以探討南海地區建立搜救機制，因之後續之研究以側重在兩岸及南海周邊國家之搜救能量之整合為主軸。

第二節 臺灣現有之海難救援機制

壹、海難救護體系

1994 年內政部參考先進國家立法之案例及當時各項防（救）災規範、現況，著手進行「災害防救法」之草擬工作。1999 年「921」南投大地震，行政院立即指示國家科學委員會協助內政部消防署，針對災害防救法草案再加以研議修訂，並參酌具有救災能量較佳之先趨國家，如美、日、英國、加拿大等國之相關立法，於 2000 年 6 月 30 日訂定「災害防救法」。依交通部 2009 年「海難災害防救業務計畫」就英國勞氏驗船協會之「海難回顧」(Casualty Return Lloyd's Register of Shipping)，則以發生海事案件之頻率為海上風險環境之主要評估準則，輔以航行船舶密度、交通流量複雜度、天候能見度、潮流變化等因素進行全球海域之安全評估，其中臺灣海域被列為中度海上風險環境 (moderate Risk Environment) (交通部，2009：3)。

依據「災害防救法」第 3 條第 4 款規定，交通部為臺灣地區「海難」事故之中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級海難災害防救相關行政機關及公共事業單位執行海難災害防救工作 (內政部，2012)。(圖 2-2-1)。另根據「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」(行政院，2012)之規定，為因應任何已經發生或可能發生之重大災害，應由中央政府、地方政府以及民間機構共同分工合作，採取有效的預防措施與應變作業行動。相關單位對於海難搜救作業權責分工如下 (行政院，2012：3-5)：

- 一、內政部：依據災害防救法第 3 條之規定為風災、震災、火災、爆炸災害之災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級災害防救相關行政機關及公共事業執行各項災害防救工作。
- 二、外交部：負責我國航空器、船舶「臺北飛航情報區」區外（大陸地區）搜救相關事宜之協調工作。
- 三、國防部：負責指揮、督導國軍各搜救單位，在「不影響國軍戰備、不破壞

國軍指揮體系、不逾越國軍支援範圍」等原則，支援各項搜救任務。

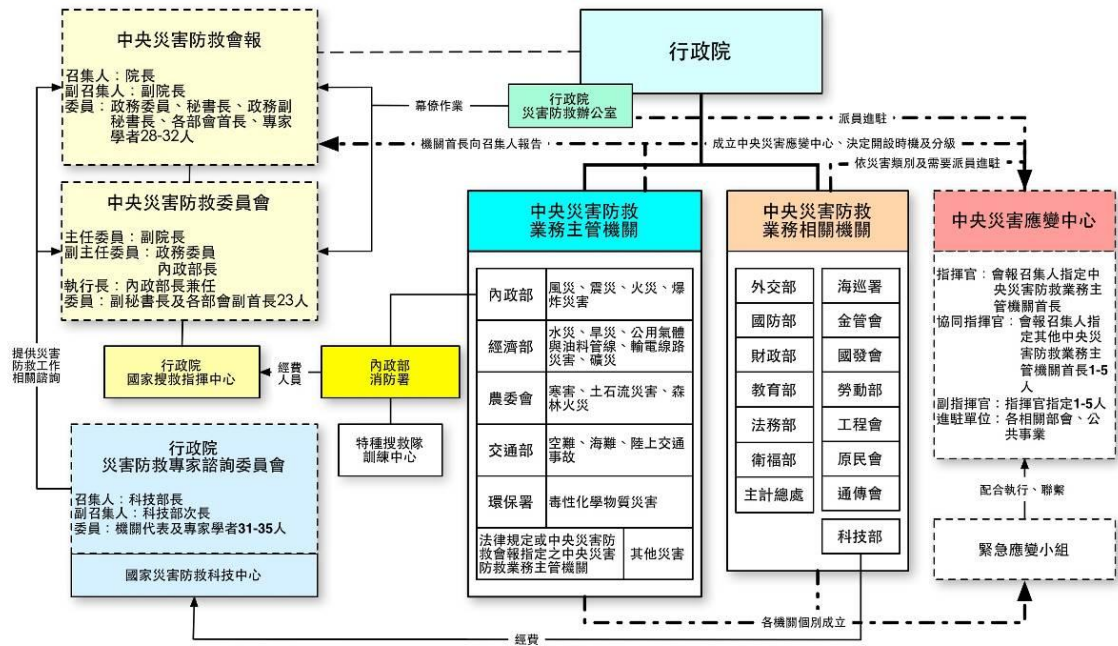


圖 2-2-1：中央災害防救體系組織架構

資料來源：中央災害防救會報，2014 年 5 月 23 日取自：
<http://www.cdprc ey.gov.tw/cp.aspx?n=AB16E464A4CA3650&s=97ED16B8B0435D35>

四、交通部：依據「災害防救法」第 3 條之規定為海難事故之災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級災害防救相關行政機關及公共事業執行各項災害防救工作。

- (一) 航政司：負責國搜中心有關空難、海難之災害防救工作，依民間需求支援相關專長之訓練。
- (二) 民航局：以其所有之助航設施、通訊裝備及飛航管制對搜救作業提供服務。
- (三) 各港務局：負責指揮所屬拖船或搜救船擔任港內及港區附近海面搜救任務。
- (四) 臺灣區海岸電台：守聽海難求救信息、通報船位，協助海難搜救。

五、行政院發言人室：利用新聞媒體宣導民眾，正確運用申請救援方式與管道。

六、海岸巡防署：

- (一) 執行海上交通秩序之管制及維護事項。
- (二) 執行海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。

七、農委會漁業署：負責規劃漁船海難救護通報系統，並協調漁業通訊電台支援搜救工作及其他相關事宜。

八、陸委會：負責兩岸及港澳事務有關之海、空難事件處理之指導、協調。

九、衛福部：重大災難事件之緊急傷病處置事宜。

但是由於交通部沒有船舶及人力等搜救資源，當行政院成立海岸巡防署（簡稱海巡署）時亦制定「海岸巡防法」，海巡署因而成為海上救難之執行機關（行政院海岸巡防署，2000）。又由於海難救助涉及救難資源調度與各部會間之聯繫協調，故臺灣現行海難救護體系直接隸屬於行政院國家搜救指揮中心（行政院，2000）。2012年「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」針對搜救權責及執行搜救任務時之作業程序提出，國搜中心由內政部、外交部、國防部、經濟部、交通部、行政院海岸巡防署、行政院環境保護署、行政院大陸委員會、行政院衛生署、行政院農業委員會、行政院發言人室等部會組成（圖 2-2-2）。為建立協調機制，統一調派指揮，迅速下令執行搜救任務，由內政部、國防部、民航局及海巡署等機關，分別派遣協調官進駐國搜中心擔任 24 小時輪值，其餘未派駐協調官之部會指派聯絡官作為 24 小時聯繫窗口（行政院，2012）。實際上交通部仍為海難事故災害防救業務主管機關，而海巡署則負責海上搜救或救難等相關任務。

此外於 2009 年 4 月 14 日行政院災害防救會報第 11 次會議通過，交通部之「海難災害防救業務計畫」（交通部，2009；引自內政部，2011：3173）明確律定「臺灣海難災害搜救範圍為臺灣海峽中線以東之臺北飛航情報區為臺灣的搜救服務區及金門、東碇、烏坵、馬祖、東引、亮島、東沙、南沙之領海」（圖 2-2-3），而臺灣搜救服務區的東邊及北邊，均屬日本的搜救服務區，南邊分屬菲律賓、香港搜救服務區，琉球以東的太平洋，分屬日本及美國，現已劃分數個搜救服務區（銀柳生 2003：36）。於海難搜救範圍外臺灣飛機艦艇無法到達之地區海域，由行政院國家搜救指揮中心、海巡署、交通部、外交部及漁業署等機關共同協調聯繫外國國家搜救組織等單位協助支援（交通部，2009：35）。

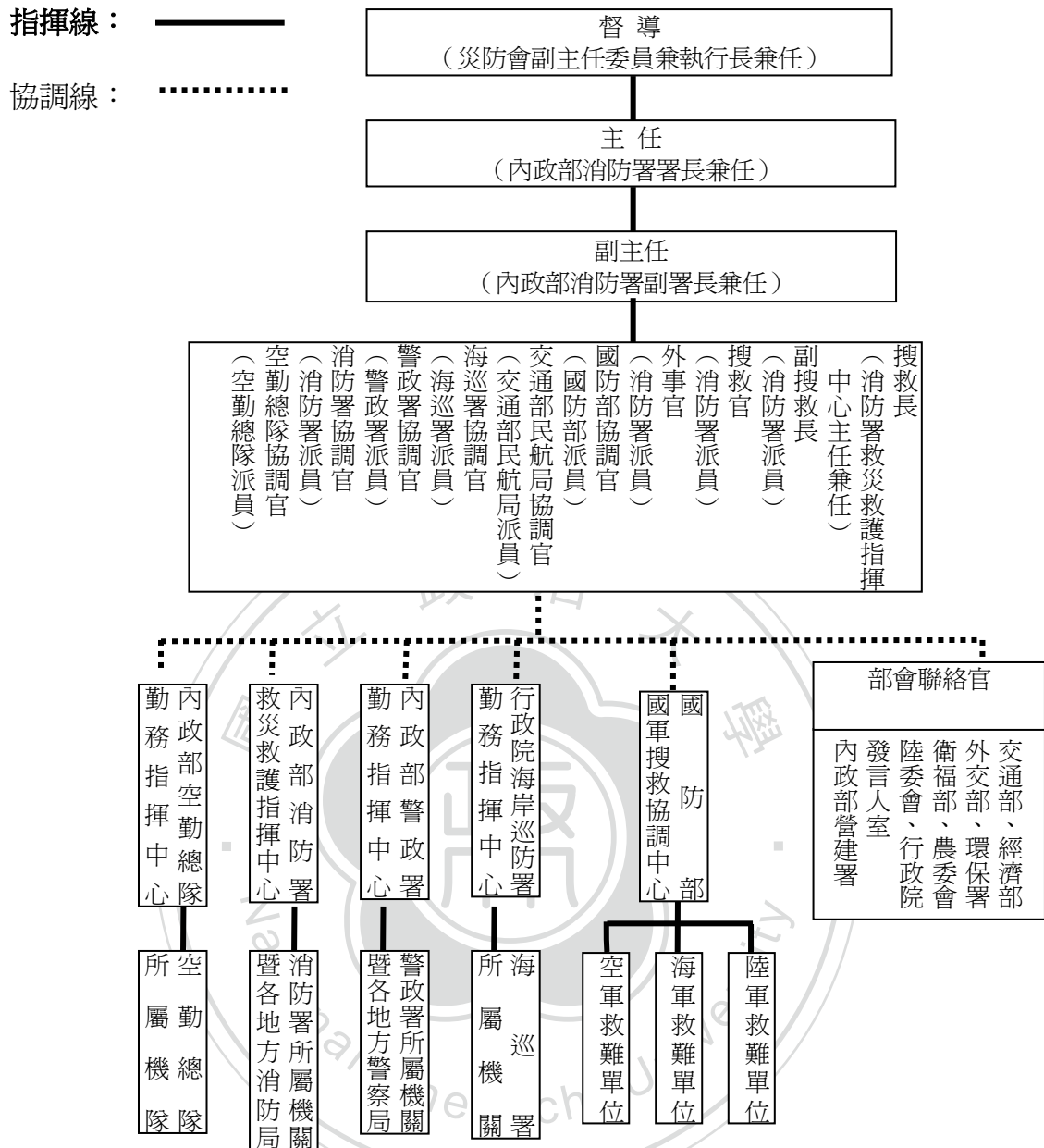


圖 2-2-2：行政院國家搜救指揮中心指揮體系與編組架構圖

資料來源：行政院國家搜救指揮中心作業手冊，2012：41

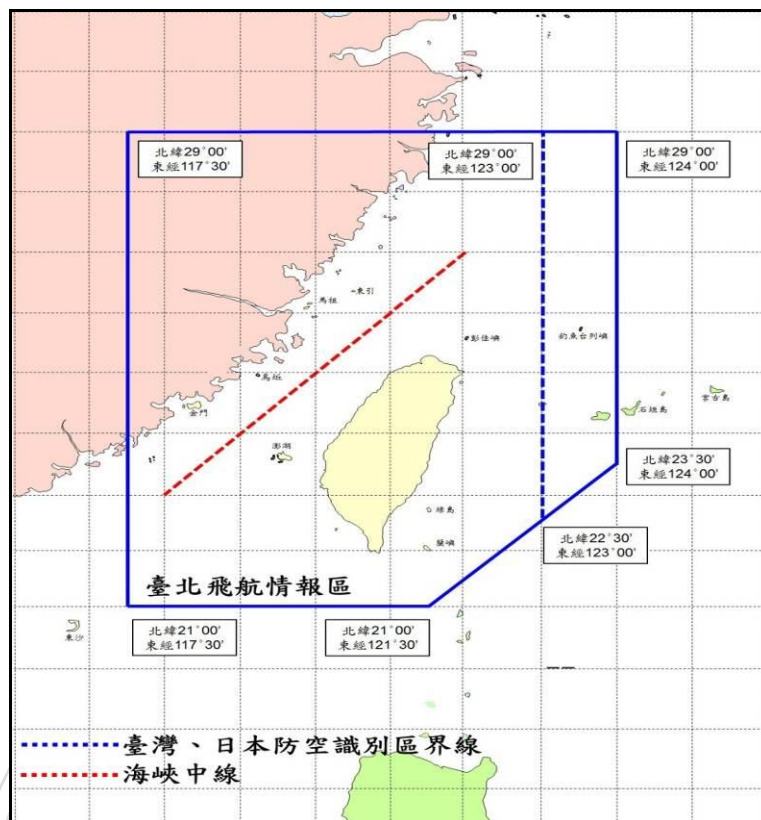


圖 2-2-3：臺北飛航情報區域圖

資料來源：行政院國家搜救指揮中心作業手冊，2012：40

同時交通部依據「海難救助機構設立與管理辦法」第 4 條規定設立海難救護委員會，以維護船舶航行安全，救助遇難船舶。主要任務負責指揮、督導、協調處理下列事項：

- (1) 海難船舶及人員之搜索、救助與緊急醫療救護等事項之研議。
- (2) 海難涉及國際公約及兩岸爭端事務協助之處理。
- (3) 海難救助國際公約、規章及外國法令之蒐集與研究。
- (4) 海難救助規章、海難搜救計畫及作業手冊之研訂。
- (5) 有關海難救助之處理。

且根據「海難救助機構設立與管理辦法」第 10 條規定，交通部海難救護委員會設置任務管制中心，俾便辦理下列事項：

- (1) 負責我國在國際衛星輔助搜救系統之運作、溝通及協調工作。
- (2) 負責將系統內遇險警報及遇險定位之資料提供予我國相關搜救單位及其他。
- (3) 國家之搜救協調中心或其搜救連絡點。

(4) 協助有關海難事故之聯繫通報。

(5) 其他臨時交辦事項。

然而高龍浩卻認為國內現行海難搜救體系仍存在許多問題急待解決，包括相關法規未能整合、缺乏全面性海難搜救專責機關、遇險與通聯機制未臻周全、海上緊急醫療制度未建立及海難搜救能量不足等缺憾（高龍浩，2009：13）。往後的章節將深入討論。

然而臺灣地區海難搜救體系資源還包括各漁會通訊電台所組成的海難通報作業系統，包括高雄區漁會漁業專用電台、基隆區漁會漁業電台、蘇澳、新竹、臺中、高雄、東港、花蓮、綠島、澎湖、金門及馬祖區漁會漁業通訊電台等 12 處，除高雄漁業專用電台係針對其轄區 100 噸以上漁船為服務對象外，其餘係針對其轄區所屬漁船提供服務（周清和，2001：28）。漁業通訊電臺係 24 小時，全年無休地對漁民提供各項服務，漁船於海上發生緊急傷患或海事海難時，即利用各式通訊設備向交通部海岸電台或漁業通訊電台通聯，家屬或公司、區漁會或漁業通訊電台通聯，而且家屬或公司可逕向行政院國家搜救指揮中心通報或由電台向該中心通報請求救援，該中心即依「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」處理，若為一般海難，該中心直接轉告及指揮海巡署之勤務指揮中心調度船艦前往救助。若是大型海難之搜救，則由交通部進駐國搜中心，負責指揮、調度、協調，海巡署則負責海上搜救規劃及任務執行；另各漁業通訊電台並即向海上廣播，請在該海域航行或作業之漁船就近支援（引自郭俊良、林彬、翁順泰，2010：25），俾便能迅速且有效完成救援任務，漁船海難通報作業系統如圖 2-2-4。

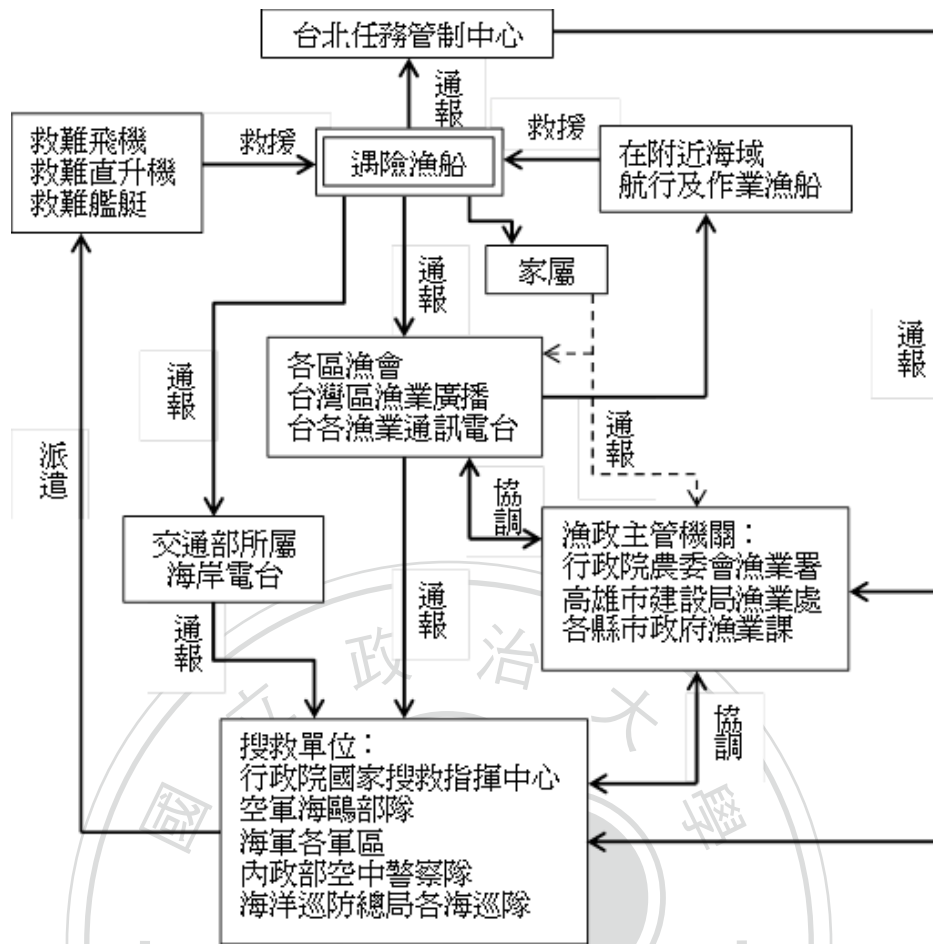


圖 2-2-4：漁船海難通報作業系統

資料來源：周清和，台灣地區漁業通訊電台營運及漁船救護體系，2001

在商、貨輪部分，海難通報作業系統相關設備及作業規範如下：

(1) 國際海事組織於 1974 年制訂的「國際海上人命安全公約(SOLAS)」第五章規則 33 條中對於飛機與船舶，均可見其應提供協助之責任及義務，船長在船舶安全情況許可下，有義務救助遇險飛機與船舶之人員。其中自動互助船舶救助系統 (AMVER) 為全球性系統，專供支援搜救作業，並提供資訊給所有救助協調中心使用，參加之船舶可在緊急時迅速獲得協助，而對位於不利回應之船舶減少呼叫協助之次數、縮短提供救助之回應時間。此外衛星輔助搜救系統 (Cospas-Sarsat System) 以頻率 121.5MHz 及 406MHz 發送，作為偵測遇險示標之衛星系統。

(2) 絕大多數商船都備有以 406 MHz 頻帶發送遇險警報之衛星應急指位無線電顯示目標 (Satellite EPIRB)，所發出 121.5MHz 及 406MHz 之遇險警告信號，傳送至海岸通信中心的地面終端站 (LUT)，再利用衛星接收到的遇險信號頻變計算出遇險船舶的位置，並將其結果傳至臺北任務管制中心 (MCC)。

(3) 國際海事救援頻道特高頻 (VHF) Ch16、特高頻數位選擇呼叫 (Digital Selective Calling, VHF-DSC) Ch70 收發訊站臺，工作頻道為 (VHF) Ch65 與 156.525MHz，24 小時頻道守聽，可提供航行船舶無線電通訊。

在漁船部分，海難通報作業系統相關設備及作業規範如下：

(1) 漁業通訊電台全年無休對漁民提供各項服務，廣播發射範圍涵蓋區域非常廣闊，除了臺灣外，更遠達日本、韓國、菲律賓及中國東南沿海等區域，海事救援使用的是中頻 2182 千赫及海事特高頻 (VHF) Ch16 頻道發出。而其中以協助漁船海事海難救援通報為最重要，當漁船於海上發生海事海難時，即利用各式通訊設備向交通部海岸電台或漁業通訊電台通聯，通報時將船名、CT 編號、噸位、船型、顏色、船員人數、正確經緯度、遇難狀況及所需救援工具等說明清楚，俾利電台向搜救單位請求救援。而為避免佔用頻道而影響其他救援，緊急救難呼叫完畢後須改換至其他頻率工作，不得停留佔用及干擾，俾供緊急呼叫及提供救助呼叫使用。

(2) 中華電信在全省設有多處全球海上遇險及安全系統 (GMDSS)，船舶在海上發生事故，船上的全球海上遇險及安全系統就會自動發出包括船籍基本資料和遇難位置等資料的訊號，在遇險船舶附近作業或航行的船舶，能藉由 GMDSS 系統接獲遇險警報後，於最短時間內通報至臺北任務管制中心 (MCC)。海事救援使用的是中頻 2182 千赫及海事特高頻 (VHF) Ch16 頻道發出 Mayday 訊號時，先呼叫三次 (Mayday, Mayday, Mayday)；然後說出船隻名稱，描述自己位置，所遇上的險狀，如果船隻因為某些原因 (例如無線電損壞) 而不能發出 Mayday 訊號，亦可用其他方法求救。其他船隻亦可代發 Mayday 求救，一般船隻若聽到其他船隻發出 Mayday，而 2 分鐘內未有聽到有關單位回覆，則應嘗試代為傳遞 Mayday 求救。

依據海巡署統計資料從 2000 年 2 月至 2011 年 12 月止，執行之救生救難案件 7,032 件、3,067 船、11,355 人，平均每月之救難案件為 49.1 案、21.4 船、78 人。重大海難件包括 2001 年「阿瑪斯號 (AMORGOS)」貨船擱淺、2008 年「福積祥 767 號」漁船沉沒、2009 年「新同泉 86 號」漁船遭貨輪碰撞翻覆及香港籍「太平公主號」帆船遭貨輪撞沉、2010 年巴拿馬籍「信毅 (XIN-YI)」貨輪沉沒、巴拿馬籍「宏偉號 (HONG WEI)」貨輪沉沒案，以及 2011 年巴拿馬籍「科堤斯 (COSTIS)」貨輪沉沒救援、巴拿馬籍「瑞興號 (JUI HSING)」貨輪擱淺沉沒案、本國籍「德

興輪」遭撞擊沉沒案等，海巡署雖投入大量之搜救資源，並救起許多遇險人員，但仍有多名人員失蹤或罹難（王進旺，2012：116）。

貳、海空搜救能量

海難搜救主要仰賴航空器和船艦作為搜索及運送之工具，目前臺灣擁有航空器和船艦可供海難搜救之單位包括：內政部空中勤務總隊、空軍救護隊、海巡署、海軍艦令部及民間海難搜救機構等。而上述救難資源之使用均由行政院國家搜救指揮中心負責指揮及協調。以下分別說明海上及空中搜救機制能量。

一、海上能量

（一）海巡署

近年來國際海權意識抬頭，臺灣周遭國家為爭取海洋權益，已不斷建造大型巡防艦，相對的臺灣艦艇規模已顯不足。2008年6月10日臺灣「聯合號」海釣船於釣魚台海域遭日本海上保安廳巡視船撞沉事件，引起社會高度關注，為落實「捍衛主權、漁權」政策主張，重申臺灣對於南海、東海固有領域主權與主權權利，海巡署提出「強化海巡編裝發展方案」，並依現有艦艇數量及船況，規劃新（汰）建及延壽艦艇，以達到海域執法能量，維護臺灣海洋權益之目的（王進旺，2013：72）。依海巡署公務統計資料指出，海巡署現有 20 噸級以上之艦艇共有 164 艘、20 噸級以下 55 艘，合計 219 艘。除依法取締越界中國大陸漁船外，並必須執行專屬經濟海域、南海及部分公海之巡護任務（表 2-2-1）。2011 年 1 月 26 日臺灣第一艘設有直升機起降平臺之 2000 噸級巡防艦（臺南艦 CG-126）成軍，並正式投入海難救助工作。然相較於美、日、韓及中國大陸擁有相當數量之艦載直升機大型巡防艦，臺灣仍應在船艦數量、性能（續航力、耐波性等）及裝備（救難、拖救設施）上予以強化。

目前海巡署仍持續建造新式船艦，規劃於北、中、南及東部各海域維持每日至少 1 艘巡防艦船於現地執勤，隨時因應各種狀況。北部及南部海域配置 3000 噸級巡防救難艦各 1 艘，兼任專案指揮艦，巡防釣魚台及南海海域，並由國防部移撥 40 快砲、安裝、測試、維保及教育訓練等相關事宜。另並持續執行「強化海巡編裝發展方案」，含 2013 年發包執行「100 噸級巡防救難艇 28 艘汰建 7 年計畫」，預計於 2019 年全數交船完畢（王進旺，2013：75）。但是各艦艇執行海上任務不

盡相同，海巡署著重於海上保安，尤以兩岸之間之走私、偷渡活動之防制及與鄰近國家重疊海域之我國「暫定執法線」¹²內之護漁工作。

表 2-2-1：行政院海岸巡防署各類型艦船數量統計表

區分	艦船艇名稱	噸位	數量	性質	備註
海域執法艦艇	偉星艦、和星艦	2000	4	鋼質	海關移撥
	新北艦、臺南艦				海岸巡防署規劃建造
	福星艦、謀星艦	1000	2	鋼質	海關移撥
	基隆艦、臺中艦、澎湖艦、花蓮艦	500	9	鋼質	海關規劃移交海岸巡防署建造
	臺北艦、南投艦、連江艦、金門建、福星艦				海岸巡防署規劃建造
	巡防艦	100	19	鋼質	
		60	4	FRP	
		50	22	FRP 16艘、鋁合金 6艘	
		35	30	FRP	
		30	14		
20		46			
小計	150				
海事服務船艦	巡護七號、巡護八號、巡護九號	1000	3	鋼質	海岸巡防署規劃建造
	巡護一號	800	1	鋼質	農委會漁業署移撥
	巡護二號	400	1	鋼質	
	20001 (原巡護六號)	200	1	鋼質	
	巡護五號	100	1	鋼質	
	除污艦		4	鋼質	環保署移撥
	救難艦		3	FRP	具自動扶正功能
小計	14				
合計	164				
附記	※20 噸以下船艇、海洋總局 21 艘、海岸總局 34 艘(FRP、PVC 及多功能巡緝艇)，總計海巡署大小艦、船、艇、筏 219 艘。 ※本表統計數字至 2013 年 7 月。				

資料來源：參考行政院海岸巡防署公務統計整理繪製 (2013)

¹² 「暫定執法線」係中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線之簡稱。行政院於 2003 年 11 月 7 日核定，將暫定執法線標示於公務船舶航海圖表，作為海域執法依據，並有助於我國政府現階段推動對外談判與確保漁民權益之相關措施，但非我國政府對於專屬經濟海域外界線與漁權之終局主張範圍。轉引自行政院海岸巡防署 2008 年 7 月編印，海洋事務法典。中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線。頁 320。

（二）國防部（海軍司令部）

國防部是國家搜救機制之納編單位，根據「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」（行政院，2012）規定，國防部應負責指揮、督導陸海空三軍的搜救單位，在不影響軍事任務之原則下，支援各項國家搜救任務，而所轄海軍司令部之海上各型艦艇，除負有作戰任務外亦依令執行特定海域之海難救援任務。在左營、馬公、基隆及蘇澳等基地均駐有可搜索、拖帶之救難船艦與相關設備，其船艦種類為：

1. 搜救艦（ARS Rescue Salvage Ships），該艦船長 77.7 公尺，船舶吃水 5.11 公尺，引擎為四部柴油引擎，4,200 馬力，雙車，吊桿高度 15.5 公尺，排水量為 3,282 噸，巡航速度 14 節，續航力 8,000 浬，拖帶能力 150 噸，運用空壓機有 57.9 公尺深海潛水能力，成員有 108 人（6 位軍官、94 位士兵、8 位特種部隊），其主要功能為拖帶擱淺船舶、深海打撈能力、拖救其他船艦、深海潛水操作等四項（轉引自廖敏毅，2011：190-191）。

2. 艦隊拖船（ATF Ocean Fleet Tugs class），該艦船長 68.9 公尺，引擎為 2 部 GM EMD 20-645F7B 柴油引擎，3,000 馬力，雙車，吊桿高度 12.8 公尺，排水量為 2,260 噸，巡航速度 14.5 節，成員 20 人，備有 10 噸之起重機可拖帶至少 54 噸之船艦，及舉起 100 噸之重量（轉引自劉金源、陳陽益、邱文彥、李忠潘、薛憲文、王兆璋、陳信宏、楊光哲，2004：5）。

海軍船艦待命出發時間為 30 分鐘，任務為執行搜救海難船舶及空難墜海搜救、拖救任務，然因搜救艦裝備老舊，在惡劣海象下航行困難，因此，僅能在九級風以下執行任務，拖救任務由後勤指揮司令部負責簽約（轉引自陳彥宏、林彬、蔡政翰、何宗儒，2006：74-75）。國軍搜救中心首先通知海軍司令部臺北作戰中心，海軍艦司令部依據海難發生水域通知基隆或左營之艦隊作戰中心，艦隊作戰中心則先命令水域附近之在航偵巡艦就近執行搜救任務，同時港內之搜救艦立即待命，於接獲通知後 45 分鐘內必須解纜出港（吳金河、張育嘉、黃聰正，2011：42）。偵巡艦負責人員救助，搜救艦則負責船舶拖救。

（三）民間海難救援能量

臺灣現有之民間海難救援能量僅有水上救生協會、紅十字會、水上摩拖車運動協會或漁民團體所自行籌組之海難互助協會等組織，擁有小艇、水上摩拖車、橡皮艇或水上救生器材等輕裝備。

根據交通部「海難救護業設立及管理辦法」第 14 條所稱之海難救護業，係指為維護船舶航行安全及處理海水油污，從事海難救護收取報酬之事業。而第 16 條則規定，海難救護業得受船舶所有人、代理人或污染行為人、保險人、各類港口管理機關或海洋污染目的的事業主管機關之委託，對於船舶因海難所致之擱淺、沉沒或故障漂流，搶救船、貨及為防止或消除海水油污之措施。再則依第 19 條第 1 款規定，從事海難救助業的船舶設備最低要求標準如下（交通部，2003；引自內政部，2011：959）：

1. 起重 30 噸以上能力之起重船 1 艘或 1 千匹馬力以上拖船 1 艘。
2. 潛水工作船 2 艘。
3. 潛水人員專屬配件及裝備（含面鏡、蛙鞋）4 套。
4. 抽水機 2 台。
5. 抽砂機台 2。

由於遇難船之拖救係屬報酬給付之商業行為，一般由船東僱請民間業者實施，惟目前國內囿於市場過小、資金不足及技術條件等因素，尚無依據「海難救護業設立及管理辦法」成立之海難救護業，至於部分撈救公司亦缺乏合格的海上救難能力。

二、空中能量

（一）內政部空中勤務總隊

行政院 2004 年 2 月 25 日第 2879 次院會決議通過「內政部空中勤務總隊籌備處暫行組織規程」及編制表，將內政部空中勤務總隊、內政部消防署空中消防隊籌備處、交通部民用航空局航空隊及行政院海岸巡防署空中偵巡隊整併，於同年 3 月 10 日成立籌備處，統籌調度執行陸上及海上救災、救難、救護、觀測偵巡、運輸等五大任務，並推動組織法制化工作。2005 年 6 月 22 日總統公佈「內政部空中勤務總隊組織法」（內政部，2005）並經行政院發布自 2005 年 11 月 9 日施行，內政部空中勤務總隊正式成立。其中第 2 條第 6 款指出「支援山難搜尋、水上救溺及海上救難等人命搜救之空中救難」；第 8 款則為「支援災情觀測、重大緊急犯罪空監追緝、海洋（岸）空偵巡護、交通空巡通報、環境污染調查、國土綜合規劃空勘航攝等空中觀測偵巡」。近年來空中勤務總隊執行勤務統計如表 2-2-2。

表 2-2-2：空中勤務總隊執行勤務統計

年別	飛行架次	執行情形			
		救援（護）人數	運載人員	載運物質裝備油料（公斤）	滅火水量（公噸）
2005	7,187	497	810	42,198	655.01
2006	6,518	605	249	16,070	564.08
2007	6,663	262	338	3,773	604.68
2008	5,338	351	556	17,682	257.00
2009	7,547	1048	1619	61,225	1,440.00
2010	6,408	350	438	8,003	1664.40
2011	4,796	273	250	2,188	379.00
2012	4,645	395	1,116	27,911	15.20

資料來源：依空中勤務總隊全球資訊網 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm> 十、空中勤務（2013年8月31日上網）整理繪製

空中勤務總隊可供海難搜救之飛機計有 35 架（33 架直機、2 架定翼機），目前全天候部署搜救待命機計 5 架，分別於臺北、高雄、臺東各 1 架，臺中 2 架。供國家搜救指揮中心直接派遣相關緊急救援任務，待命及出動時限日間 20 分鐘、夜間 40 分鐘（轉引自陳彥宏，2006：68）。惟空中勤務總隊之現有 15 架適合執行海上救難任務之直升機，大多缺乏夜視功能及海難救生設備，在支援海難搜救的任務中，無法發揮良好效果。且有多數機齡老舊，人員編制不足之問題。現有飛機數量與執行任務特色與作業限制如表 2-2-3。

空中勤務總隊之總隊部位於臺北航空站內，以飛航半徑 30 分鐘能到達之原則，規劃北、中、南三區，北區為第一大隊，執勤範圍包括基隆、臺北、桃園、新竹、宜蘭、花蓮及馬祖等地區；中區為第二大隊執勤範圍包括苗栗、臺中、南投、彰化、雲林及金門等地區；南區為第三大隊，執勤範圍包括嘉義、臺南、高雄、屏東、臺東、澎湖、蘭嶼及綠島等地區（轉引自姚洲典、林世昌、李松樵、葉錫忠、楊獻章、陳奕光，2006：146-147）。

（二）國防部（空軍司令部）

依據「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」國防部負責指揮、督導國軍各搜救單位，在「不影響國軍戰備、指揮體系、及支援能力範圍」等原則下支援各搜救任務。目前國軍搜救中心主要負責軍方各項搜救工作，但於民間發生重大海難時，也會協調空軍司令部指派飛機共同搜救。可供協調及指揮之飛機如下（轉引自陳彥宏等，2006：70）：

表 2-2-3：現有飛機數量與執行任務特色與作業限制

機型	數量 (架)	耐航時間 (小時)	最大航程 (浬)	執勤特色	作業限制
UH-1H	20	2.25	202	中低海拔救災、救難、救護、觀測、偵巡、運輸等任務	作業高度 7000 呎以及單動機不適合海上飛行
BE-350	1	4	1540	航空攝影、農業災害調查、臺灣基本圖修及空中偵巡等任務(無法滯空、不適合執行救災、救難、救護)	無法滯空及不適合救災、救難、救護等任務
AS-365	10	3	446	中低海拔救災、救難、救護、觀測、偵巡、運輸等任務	作業高度 8000 呎以下以及無法執行森林火災滅火任務
B-234	3	4.5	600	高海拔與海上救災、救難、救護、觀測、偵巡、運輸等任務	機體大，下洗氣流強以及不適合狹窄地區之作業，停降
BE-200	1	4	1010	航空攝影、農業災害調查、臺灣基本圖修及空中偵巡等任務	無法滯空及不適合救災、救難、救護等任務

資料來源：依空中勤務總隊全球資訊網 <http://chinese.nasc.gov.tw/files/11-1000-90.php> (2013 年 8 月 31 日上網) 整理繪製

1. 海鷗直升機 (S-70C 直升機)：隸屬空軍救護隊，航速 120 浬，續航半徑 120 浬，滯空時間 150 分鐘，可搭載 14 至 20 人。執行陸、海上搜救、運輸、運補之主力機種，並以擔任 12 浬以外之搜救為原則，部份機型具夜視能力，可有效遂行夜間救護任務 (轉引自陳彥宏等，2006：70)。
2. C-130H 型運輸：隸屬空軍聯隊，航速 321 浬，航程約 4,340 浬，載重 22,597 公斤，機組成員 5 人，可搭載士兵 92 員或傘兵 64 員、擔架 60 具。一般以執行長程之傷患救護及運輸任務 (轉引自陳彥宏等，2006：70)。

(三) 民間海難救援能量

臺灣現有的民間直升機公司僅有部分機種具備海難搜索與人員救助能力，而打撈公司亦僅能提供遇險船隻拖帶以及有限的沉船打撈服務。目前臺灣擁有部分海難搜救能力之民間直升機公司，計有德安、凌天、中興與臺北等四家。

參、搜救作業程序

臺灣海難搜救作業主要由行政院國家搜救指揮中心負責通報與協調，海巡署負責執行。當國搜中心接獲通報並且確認海難事故已經發生後，即依「行政院國

家搜救指揮中心作業手冊」(行政院，2012)所訂的緊急搜救作業程序展開行動，其救援申請與通報流程如圖 2-2-5。

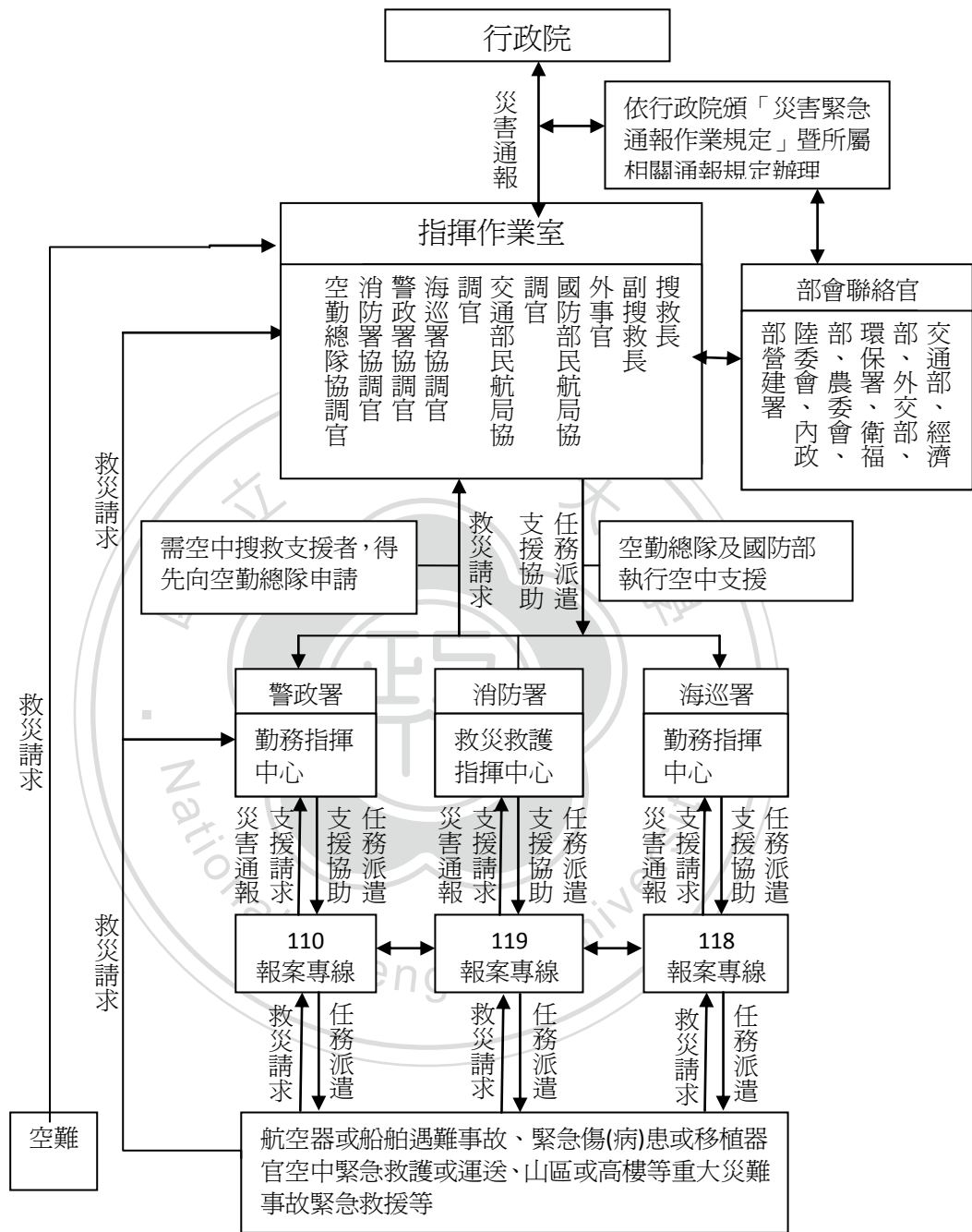


圖 2-2-5：行政院國家搜救指揮中心救援申請及作業流程圖

資料來源：行政院國家搜救指揮中心作業手冊，2012：42

根據行政院國家搜救指揮中心，搜救派遣原則及受理程序如下(行政院國家搜救指揮中心作業手冊 2012：56-57)。

一、搜救派遣原則

- (一) 人命優先原則：有立即性之生命危害案件者，派遣最迅速、最有效之資源前往救援。
- (二) 快速就近原則：以時間及地點考量，派遣適當搜救單位執行。
- (三) 輕重緩急原則：較嚴重之事故先行派遣救援。
- (四) 資源確保原則：派遣足夠之搜救資源及預備充足之備用資源。
- (五) 經濟節約原則：以完成任務為目標，派遣任務須珍惜各項救災資源。
- (六) 搜救資源運用原則：陸上搜救資源運用依序為消防、警政、空勤總隊、國軍、民間等單位，海上搜救資源運用依序為海巡、空勤總隊、國軍、民間單位；若狀況特殊或應事實需要（超出單位救援能力或裝備故障無其他備援支援）時，則視狀況派遣，不受前述限制。

二、搜救受理程序

- (一) 事實確認：國搜中心搜救官接獲緊急災難救助時，應即召集相關部會協調官同步作業，各協調官應通報轄屬相關搜救單位先行完成準備，並共同查明下列事實，以利下達搜救命令：1.災難發生時間、地點；2.災難情況；3.待救人員；4.救災（難）所需人員、裝備、器材；5.搜救資源抵達地點；6.災害現場受理報到單位（人員）相關聯繫資料。
- (二) 完成狀況分析、研判：1.國搜中心得依災難地點、搜救類別、搜救能力，並考量災情狀況、天氣、派遣人員及有關安全因素，撰擬搜救支援調度計畫，陳報主任（或代理人）核准後執行搜救任務。2.若災情狀況急迫時，搜救官得先口頭下令各相關部會執行搜救任務，事後再補發書面資料。
- (三) 下達搜救命令：1.申請單位及聯絡人；2.執行搜救地點及識別特徵；3.案情摘要；4.搜救能力及機艦數量；5.聯絡人員電話或通信頻率；6.報到單位；7.搜救支援調度計畫；8.待救者數量及相關資料；9.安全提示。
- (四) 預備資源準備：搜救官得視災情狀況，預先通知各單位相關預備資源預作準備，俾利後續支援。
- (五) 通報相關單位：搜救官、各部會協調官應視災情狀況及初步處理情況，通報國搜中心部會聯絡官或相關機關。
- (六) 追蹤管制：1.搜救官與現場指揮官保持密切聯繫，瞭解搜救單位搜救狀況，

提供後續支援單位參考，並做適切之建議。2.各單位派駐之協調官應適時向所屬搜救單位查詢並掌握搜救狀況；對派遣之機艦人員應保持追蹤、管制，並掌握搜救機艦人員位置至任務完成為止。3.執行搜救任務時，各進駐機關協調官應負責確實全程追蹤、管制所屬搜救機艦人員出勤時間、達目標區時間、執行搜救結果、返回基地時間等，並回報搜救官掌握搜救執行動態。

(七) 轉移處理權責：國搜中心係為支援調度執行人員搜救及緊急救護任務，於下列情況之一發生時，後續相關事宜，轉由相關業務主管部會、機關負責處理：1.待救人員救援完畢；2.任務之停止與延長之狀況；3.相關業務主管部會已無需國搜中心協助支援調度時。

(六) 處理經過記錄建檔：任務全程應詳實記錄，並統計出動人力及參與救援資源、救災救護成果，以備查核。

2013年6月「廣大興28號」漁船遭菲律賓公務船瘋狂開槍，導致臺灣漁民死亡事件，經我國政府對菲提出的「道歉、懲凶、賠償、漁業談判」四項要求，於歷經三個月的協商、談判，終於2013年8月8日獲菲律賓總統代表培瑞斯攜正式函件給我國外交部，並表達「深切遺憾及道歉」，使本起事件暫告落幕¹⁵。而檢討本事件於案發時漁民即已透過無線電向相關單位請求救援，但家屬卻強烈質疑救難單位有救援不力之嫌，甚而向總統馬英九先生提出三項訴求：包括菲國公開道歉、告訴漁民哪裡是安全的捕魚區及建立報案救援窗口。總統要求海巡署針對「118」救援專線研擬簡化海上緊急通報機制，海巡署立即回應總統指示檢討修正「漁船船員海上傷病諮詢評量機制」，應漁民請求同意於12浬內一律派艇救護，以簡化漁船船員傷病諮詢評量機制。主要修正內容如下：

(一) 12浬以內：派遣巡防艇救護，不啟動傷病諮詢機制。

(二) 12浬至飛航情報區：派遣線上巡防艇救護，由海巡署海洋巡防總局啟動傷病諮詢機制。

(三) 飛航情報區外：啟動傷病諮詢評量機制，並採取妥適救援方案。

海巡署各基層單位將回歸受理及通報工作，有關傷病諮詢評量事宜，統由海洋巡防總局辦理。另海巡署並邀集漁業署、衛生署（衛福部）、及各相關單位研商，

¹⁵ 林和生、楊明暉（2013.08.08）。台菲同步認定：8 嫌罪證確鑿 廣大興案 殺人罪起訴，中國時報 2013 年 11 月 11 日，取自：<http://news.chinatimes.com/focus/501013957/112013080800072.html>。

以求整體運作模式一致（王進旺，2013：47）。

第三節 中國大陸現有救援機制

壹、海難救護體系

大陸是一個瀕海國家，海岸線總長度為 3.2 萬平方公里，不但擁有 960 萬平方公里的陸地疆土，還擁有約 300 萬平方公里的「海洋國土」。隨著全人類進入所謂之「海洋世紀」的廿一世紀，海洋開發和利用活動日益頻繁，海洋產業迅速發展（吳兆麟，2009）。1985 年中國大陸加入「1979 年國際海上搜尋救助公約」，1989 年成立中國大陸海上搜救中心，負責全國海上搜救的統一組織協調工作，而日常工作由交通部海事局承擔。海上搜救工作，由大陸國務院相關部委、軍隊有關部門組成「國家海上搜救部際聯席會議」負責協調。1986 年 12 月國際海事組織在東京舉行之「亞太地區搜救會議」制定的西北太平洋搜救計畫，北緯 12° 以北、東經 120° 以西，除越南、菲律賓領海外，均屬大陸與香港地區之搜救責任區；北緯 12° 與 10° 之間海域，除越南、菲律賓領海外，由大陸及香港地區與新加坡重疊負責，大陸所認定之海上搜救區為渤海全部、黃海東經 124° 以西、東海東經 126° 以西、南海北緯 14° 以北（圖 2-3-1）（葉世燦，2001），而中國大陸海上搜救中心主要負責海（水）上突發事件預警預防，人命救助、環境救助和財產救助，重要通航水域清障以及海盜事件信息接收與處理¹⁴。

根據江啓臣等學者（江啓臣、廖舜右、蕭全教、宋燕輝、周嫦娥、許峻賓、吳德鳳、范凱云，2006），中國大陸海洋法之設立，可追溯至九 0 年代中葉，1992 年 2 月中國大陸公布「領海及毗連區法」，經聯合國海洋法公約正式生效，1995 年 1 月底國家海洋局在徵求相關涉外開發與管理部門、沿海地方政府以及海洋專家學者的意見後，對廿一世紀中國海洋事務的基本戰略、目標、因應策略等擬定施政方針。1996 年 5 月國家海洋局正式提出「中國海洋廿一世紀議程」，制定「中國海洋廿一世紀議程行動計畫」，成為中國大陸海洋資源開發、保育、改善海洋污染以及實施海洋永續發展的指導原則與行動綱領。

¹⁴ 百度（無日期）。中國海上搜救中心，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://baike.baidu.com/view/3481477.htm>。

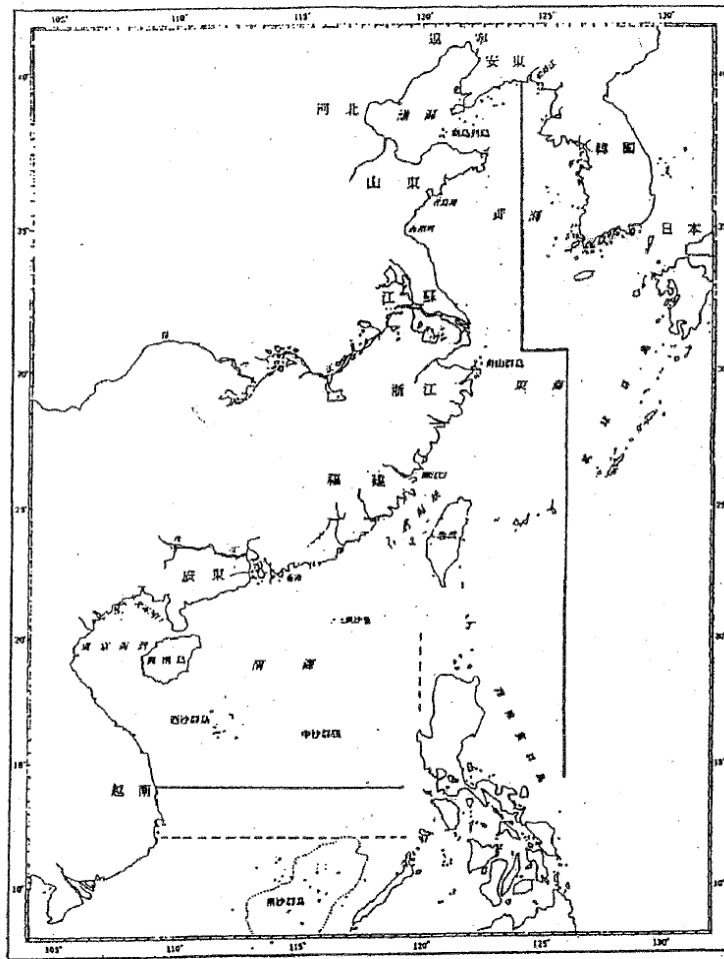


圖 2-3-1：西北太平洋搜救計畫搜救責任區

(實線為中國大陸海上搜索區域，虛線為國際海事組織制定的西北太平洋搜救計畫中的搜救責任區域)

資料來源：轉引自葉世燦，2001：134

為規範海上搜救行為，迅速、有序、高效地組織海上突發事件的應急反應行動，救助遇險人員，最大限度地減少海上突發事件造成的人員傷亡和財產損失，中國大陸國務院於 2006 年 1 月批准印發由原交通部組織編寫的「國家海上搜救應急預案」（廖敏毅，2011：130），其中規範中國大陸海上搜救應急組織指揮體系由應急領導機構、運行管理機構、諮詢機構、應急指揮機構、現場指揮、應急救助力量等組成（如圖 2-3-2），並規定建立海上搜救部際聯席會議，指導全國海上搜救應急反應工作，省級海上搜救機構承擔該省（區、市）海上搜救責任區的應急組織指揮工作。

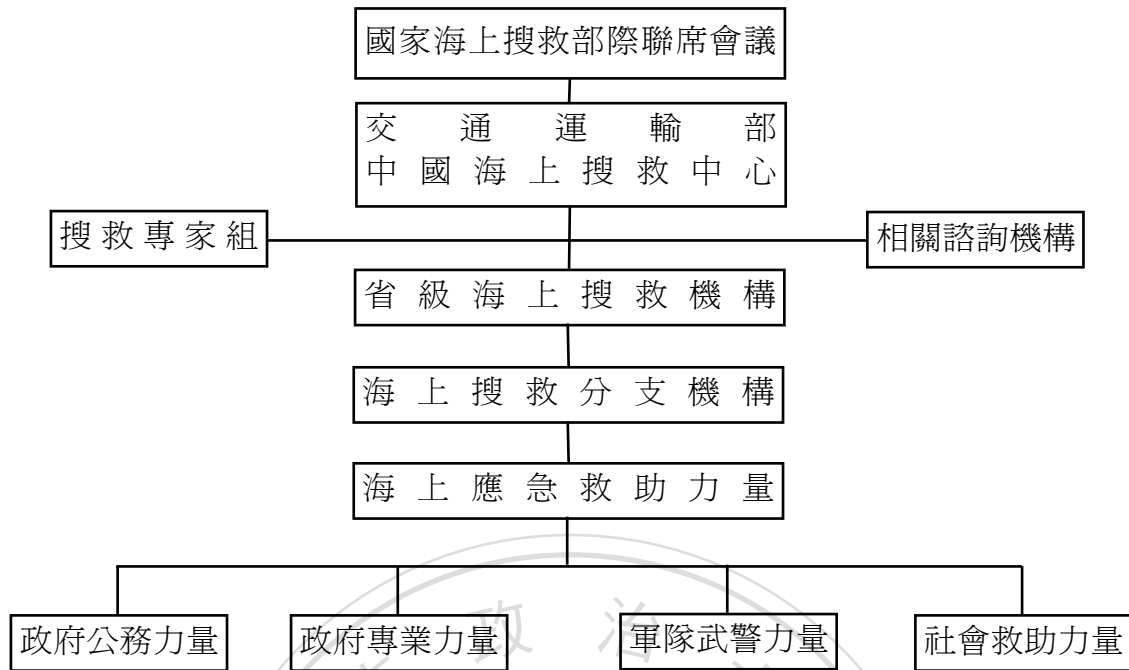


圖 2-3-2：中國大陸海上搜救應急反應組織架構圖

資料來源：轉引自廖敏毅，2011：132

根據學者（郭俊良、林彬、翁順泰，2010；廖敏毅，2011），2005 年中國大陸為加強應對海上突發事件的應急工作，促進中國大陸國務院各相關部委和軍隊在搜救工作中的相互配合，並提高大陸海上搜救機構的組織協調指揮能力，中國大陸國務院批准建立了由交通運輸部主導的國家海上搜救部際聯席會議制度，統籌研究全中國海上搜救和船舶污染應急工作，並確定了中國海上搜救中心為中國國家海上搜救部際聯席會議的辦事機構。海上突發事件發生後，海上搜救分支機構、省級海上搜救機構、中國海上搜救中心根據事件情況依次回應。國家海上搜救應急組織指揮體系由應急領導機構、運行管理機構、諮詢機構、應急指揮機構、現場指揮、應急救助力量等組成¹⁵。而海上搜救應急組織指揮體系各機構職掌整理如下：

一、應急領導機構

（一）建立國家海上搜救部際聯席會議制度，研究、議定海上搜救重要事宜，指導全國海上搜救應急反應工作。在交通運輸部設立中國海上搜救中心，作為海

¹⁵ 人民網（2006.01.23）。國家海上搜救應急預案（全文）。2014 年 7 月 5 日，取自：<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/4055359.html>。

上搜救的指揮工作機構，負責國家海上搜救部際聯席會議的日常工作，並承擔海上搜救運行管理機構的工作。

（二）部際聯席會議成員單位根據各自職責，結合海上搜救應急反應行動實際情況，發揮相應作用，承擔海上搜救應急反應、搶險救災、支援保障、善後處理等應急工作。

二、運行管理機構

中國海上搜救中心以交通運輸部為主，承擔海上搜救的運行管理工作。海上搜救力量由專業救助單位、軍隊、中央有關直屬部門和地方部門的力量、以及各港口、企（事）業單位和航行於中國水域的大量商船和漁船所共同組成。

三、諮詢機構

諮詢機構包括海上搜救專家組和其他相關諮詢機構。

（一）搜救專家組：由航運、海事、航空、消防、醫療衛生、環保、石油化工、海洋工程、海洋地質、氣象、安全管理等行業專家、專業技術人員，負責提供海上搜救技術諮詢。

（二）其他相關諮詢機構：其他相關諮詢機構應海上搜救中心要求，提供相關的海上搜救諮詢服務。

四、應急指揮機構

中國大陸海上搜救中心（RCC）分成三級至四級：中央、省、市（縣），負責協調漁業及海關等單位進行海上搜救。目前中國沿海各省、自治區、直轄市先後成立了 12 個省級海上搜救中心及長江水上海上搜救協調中心，業務上接受中央之中國海上搜救中心指導，平常工作由相對應的海事機構承擔，保持 24 小時值守，隨時處置海上突發狀況。根據需要，省級海上搜救機構可設立搜救分支機構。

（一）省級海上搜救機構：承擔該省（區、市）海上搜救責任區的海上應急組織指揮工作。

（二）海上搜救分支機構：市（地）級或縣級海上應急組織指揮機構，其職責由省級海上搜救機構確定。

五、現場指揮（員）

海上突發事件應急反應的現場指揮（員）由負責組織海上突發事件應急反應的應急指揮機構指定，按照應急指揮機構指令承擔現場協調工作。

六、海上應急救助力量

包括各級政府部門投資建設的專業救助力量和軍隊、武警救助力量，政府部門所屬公務救助力量，其他可投入救助行動的民用船舶與航空器，企（事）業單位、社會團體、個人等社會人力和物力資源。所有參與應急行動及相關工作的救助能量，必須服從應急指揮機構的協調、指揮。

此外中國交通運輸部不僅是中國海上搜救中心之負責機關，其下所設置之海事局及救助打撈局也正是中國海上救護之政府專業力量的來源。其中救助打撈局下設有北海救助局、東海救助局、南海救助局、煙台打撈局、上海打撈局、廣州打撈局、北海第一救助飛行隊、東海第一救助飛行隊、東海第二救助飛行隊、以及南海第一救助飛行隊等專業救助打撈機構。換言之各級海上搜救中心負責海難訊息之傳送及相關機構間之協調任務，各海事局負責海難救助之執行工作，對於重大海難之搜救則由救助打撈局協助支援，如圖 2-3-3 所示(郭俊良等,2010:25)。

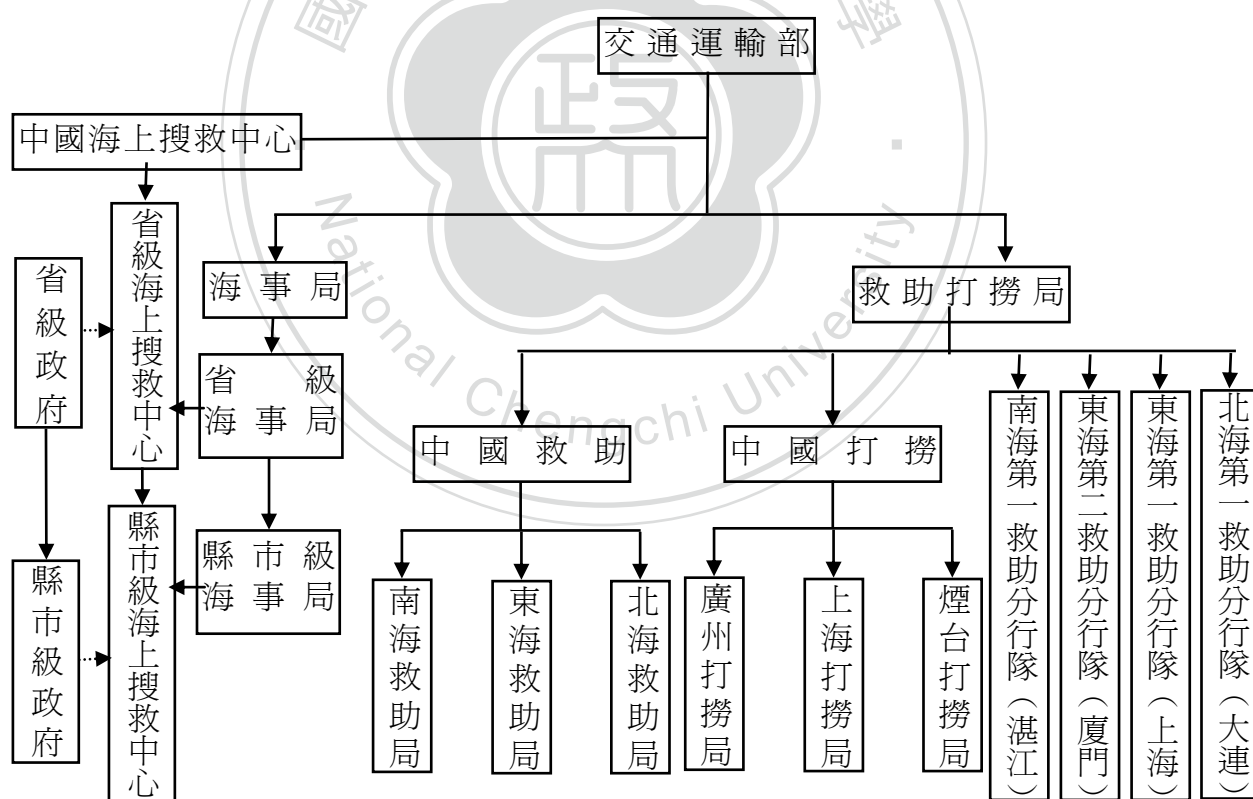


圖 2-3-3：中國大陸海難搜救組織體系表

資料來源：轉引自郭俊良、林彬、翁順泰，2010：26

日 22 時 30 分中國大陸籍「圖騰 1 號」漁船於高雄西方約 144 浬、汕頭東南方約 140 浬（21°18N1、18°10E）海域失聯，船上 12 人（6 大陸、6 萬那杜）請評估派遣協助搜救，海巡署表示因受西馬隆颱風影響（陣風 9 級、浪高 5 米）艦艇均於近岸防颱無法前往協處。後經由香港派直升機先將 6 名船員救起，漁船則由大陸汕頭市派拖帶船前往拖帶，前後歷經約 12 小時救援人船均安。

貳、海空搜救能量

一、海難通報方式

為獲取各類海上遇險報警和搜救現場信息，中國大陸交通運輸部除在中央之任務管制中心（MCC）設置搜救衛星系統（COSPAS-SARSAT）外，在各海上搜救中心裝設了國際海事通信衛星系統（INMARSAT）、海上安全信息播發系統（NAVTEX）、特高頻無線電話（VHF）、中/高頻無線電話（MF/HF）和數位選擇呼叫系統（DSC）等海上遇險與安全信息系統，形成了中國海上遇險與安全信息接收與播發網絡，使各海上搜救中心具備自動接收海上遇險信息的能力（郭俊良等，2010）。目前全球海上遇險與安全系統（GMDSS）建設完成，數位選擇性呼叫值班臺 18 個、北京海事衛星地面站 1 個、低極軌道搜救衛星中國大陸任務控制中心 1 個、船舶自動識別岸臺 73 個、船舶交通管理中心 26 個及雷達站 83 個，在沿海設有北海、東海、南海等 3 個專業救助局、3 個專業打撈局、4 個海上救助飛行隊，21 個救助基地，18 支應急搶險小分隊，79 個海上值班待命點；8 個值班點，38 個起降點，形成了救助、打撈、飛行三位一體的隊伍建制，具備了空中立體救助、水面快速反應、水下潛水打撈三位一體的綜合能力。建立了海洋災害應急觀測預警預報服務系統，加強了對颱風和風暴潮等災害的觀測預警預報，並通過海洋災害預警資訊手機發佈平臺即時向沿海各級海上搜救部門播發災害性天氣的預警預報資訊（轉引自廖敏毅，2011：157-158）。中國大陸之船舶遇險信息之通報流程如圖 2-3-4 所示（郭俊良等，2010：30）。

同時，中國交通部海事局已在中國沿海各主要城市提供了「12395」之海上險情報警電話，提供船舶及漁民能以手機撥號，及時將船舶於海上遇險信息通報各縣(市)級之海上搜救中心。中國交通部海事局在全國沿海主要港口和長江江蘇段均建設有船舶交通管理系統（VTS）和海事電視監控系統（CCTV），在渤海

灣、長江口、珠江口、瓊州海峽及沿海重要港口等海域建立了船舶自動識別系統（AIS），以便及時獲取各類之信息，並同步監控船舶安全航行，而目前各港VTS之AIS已結合成環帶（Chain），隨時追蹤海面船舶動態。以上系統中，交通部海事局裝備的INMARSAT-F和CCTV系統可及時接收遇險現場視頻圖像信號，使海上搜救的跨區域直接指揮成爲可能（郭俊良等，2010：30）。

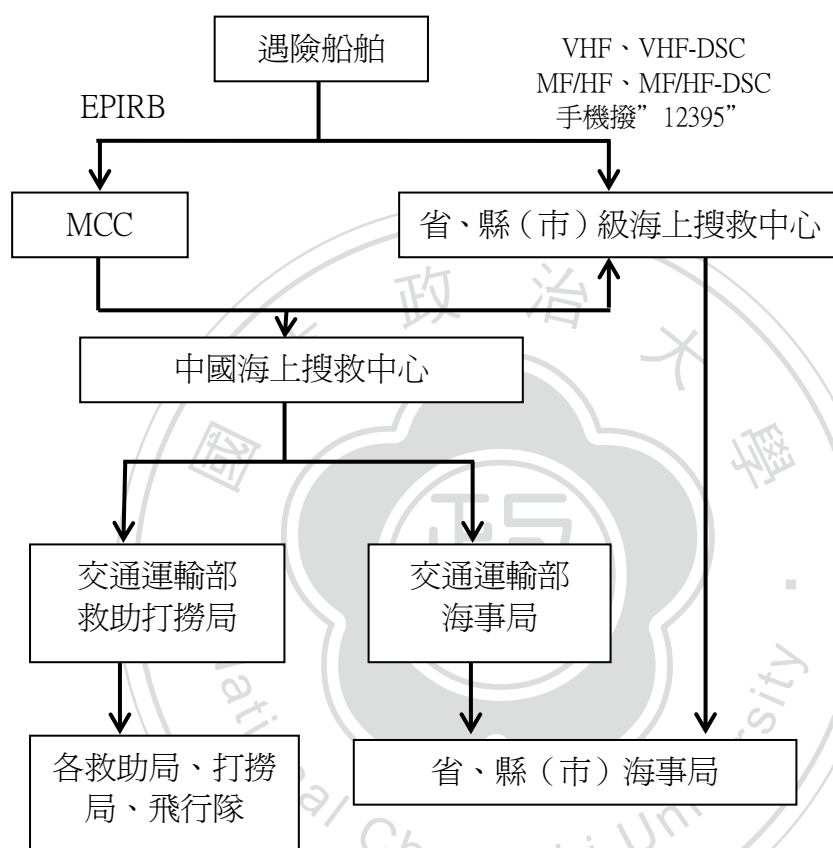


圖2-3-4：中國大陸之船舶遇險信息通報流程

資料來源：轉引自郭俊良等，2010：30

二、搜救作業能量

有關中國大陸之搜救作業能量，依據學者之研究以及中國海監總隊文件指出（吳兆麟，2009；廖敏毅，2011；邊子光，2012；閻鐵毅，2009），中國大陸之海洋執法力量主要有 5 支，分別是國土資源部國家海洋局的海監隊伍、交通部海事局的海巡執法隊伍、農業部漁業局的中國漁政、公安部邊防管理局的海警部隊及海關總署的海關緝私員警隊伍等，各部門因任務性質不盡相同，所配屬之船艇性能各異。另軍隊、政府部門及涉海各企（事）業單位的船舶、飛機是中國大陸海

難救助的重要保障力量，在海難救助中發揮著重要作用。如果從廣義的海洋執法力量的角度看還應包括海軍部，但是軍隊屬於國家的力量，不屬於行政執法力量。

（一）海監

中國海監總隊隸屬國家海洋局，1983年3月1日大陸海洋環境保護法生效「中國海監 11」船首次巡視黃渤海，國家海洋局開始使用「中國海監」承擔海洋監察執法工作。至 1998 年 10 月 19 日正式成立「中國海監總隊」，是一支專門的海洋綜合行政執法隊伍，主要職責有海洋權益維護、海域使用管理、海洋環境保護、海上設施保護與海洋開發秩序等五大職責，依照法律、法規和中國大陸國務院的規定，對中國大陸海岸、島嶼、內海、領海、毗連區、大陸架及專屬經濟區實施監視和監督管理，並對違法、違規行為依法進行處罰。中國海監隊伍下轄北海分局位於青島、東海分局位於上海、南海分局位於廣州等三個分局及沿海 11 個省級總隊組成 46 個地（市）級支隊、142 個縣級大隊的四級海監執法機構，海監設有專業技術、培訓教育與研究中心，具備多樣現代化設施，是一支實行準軍事管理的現代化與規範化的執法隊伍，執行維護海洋權益巡航任務，查處違法活動。海監人數現約 8000 人，裝備共計 9 架海監飛機、260 餘艘執法艦艇，目前最大海監執法船是 3000 噸級「中國海監 83」服役於中國海監南海分局；隨著近年海域維權執法事務的增加，海監總隊將增加人員及機、艦數量及噸位，以擴大海監實力，使具備長時間、大面積的海域巡航執法能力。

（二）海事局

根據大陸國務院「交通部職能配置、內設機構和人員編制規定」，大陸船舶檢驗局與大陸港務監督局於 1998 年 11 月 18 日合併組建為大陸海事局，隸屬交通運輸部，是交通部直屬機構，實施「一水一監」、「一港一監」的垂直管理體制，在沿海省市和主要跨省內河幹線及重要港口城市設有 20 個直屬海事機構。主要任務為管理水上安全與船舶污染，調查、處理水上交通事故及水上交通違法等案件。負責水上安全監督及海洋設施檢驗、航海保障管理和行政執法，並履行交通部安全生產等管理職能，確保管轄海域船舶安全和航行秩序，而海事執法船舶是海難救助的重要力量之一，在海上搜救中承擔現場的組織協調和救助任務。

由於海事部門在確保近海海域交通安全，擁有廣泛的資源和專業救撈力量，中國救助打撈局（簡稱救撈局）成立於 1978 年，是唯一統管全國海難救助打撈工作的隊伍。2003 年大陸救撈體制改革，「救、撈分開」從此形成海空立體救助體系，

分別編成救助隊伍、打撈隊伍及飛行隊伍等，目前擁有員工 9,000 名，包括 3,000 名技術人員、4,000 名船員和 400 名潛水人員；各式救難船舶 197 艘，是擁有「海巡」舷號的海上執法船隊。其中專業救助船 75 艘，打撈船 122 艘；救助航空器 17 架。

（三）漁政

1988 年，大陸漁政漁港監督管理局，即農業部漁業局成立，下設黃渤海、東海、南海三個直屬海區漁政漁港監督管理局，各漁政漁港監督局下設檢查大隊行使漁政漁監執法職能。主要任務是確保大陸海洋漁業法規貫徹執行，對內維護漁業生產的正常秩序，對外代表國家維護大陸海洋權益。2000 年 7 月農業部漁業局正式成立漁政漁監執法部門「中國漁政指揮中心」，統一指揮和管理全國的漁政漁監執法隊伍，黃渤海、東海、南海區漁政漁港監督局檢查大隊更名為中國漁政黃渤海總隊、中國漁政東海總隊、中國漁政南海總隊。漁業局之漁政船艇達 2100 多艘以上，大型漁政船有 1000 噸級「中國漁政 201」、「中國漁政 118」等船艦。1996 年大陸加入聯合國海洋法公約，積極參與世界各區域性漁業組織，而建造 3000 噸級以上配有艦載直升機之遠洋漁政執法船舶，經營各區域公海漁業事務，因執法船艇數量較多，熟悉各重點捕撈海域情況，在保障漁業生產安全方面具有獨特優勢。

（四）海警

海警隸屬公安部邊防管理局是維護海上治安秩序的執法力量。主要任務為打擊海上偷渡、走私、販毒、販槍等犯罪行為及防範與打擊境外敵對勢力及組織從海上對大陸之滲透與破壞，並對海洋違法犯罪嫌疑人和船舶依法實施登臨檢查等。不僅維護海上治安，保護沿海人民生命及財產安全，也保護國家領海主權與權益。邊防海警成員為現役軍人於 2001 年組建完成，編制有 27 個邊防總隊，船艇 268 艘，人員 1 萬多人，分別部署於 11 個沿海省市。組織紀律及作戰能力強，但船隻噸位普遍較小 50 噸至 300 噸不等並配備有機槍砲火力，較難以在較遠海域維權方面發揮更大作用。

（五）海關

海關是中國大陸國務院下屬的正部級直屬機構，內設 15 個部門，並管理 6 個直屬事業單位、4 個社會團體和 3 個駐外機構，統一管理全國海關，專門負責全國反走私工作，包括研究提出打擊海上走私的規章制度，並與國際打擊走私的團體

單位合作。大陸為防堵嚴重的走私情事，於 1999 年 1 月在海關總署底下成立「走私犯罪偵查局」，各地海關也分別成立走私偵查分局，對構成犯罪者由走私犯罪，偵查局負責偵查、拘留、執行、逮捕、預審和移送該管檢察院，輕微或尚不構成犯罪者交當地公安機關處理。到 2007 年 3 月，海關緝私員警隊伍的組織結構和人員不斷得到發展壯大。目前全國海關緝私員警共有約 2 萬餘人。緝私員警配備有陸上執法武器裝備外，臨海各海關緝私艦約 51 艘均為較小型之船艦，巡邏範圍以 24 浬以內之海域。

（六）重組之國家海洋局

2013 年 3 月 10 日，大陸首度對外提出國務院機構改革和職能轉變方案，在不改變原國家海洋局組織架構下，整併海監、海警、漁政、海關等單位重新組建國家海洋局，由國土資源部管理，相關業務接受公安部指導，具有司法警察身分，對外以中國海警局名義展開海上維權執法，並於 2013 年 7 月 22 日於北京掛牌運作。國家海洋局機關人員編制為 372 名，其中局長 1 名、副局長 4 名，增設 1 名副局長兼任中國海警局局長，國家海洋局局長兼任中國海警局政委。海洋局內設機構由 9 個增至 11 個，並成立海警局以統一指揮調度海警隊伍開展海上維權執法行動，編制 1 萬 6,296 人，分設北海、東海及南海 3 個分局，另於沿海省及直轄市設 11 個海警總隊及其支隊名義開展海上維權執法，並受海警局直接指揮調度。惟國家海洋局重組原三定方案（定機構、定編制、定職能），至今仍尚待協調及磨合，因之，有關海上救難之協調聯繫，暫仍以原有之機制來運作。¹⁶

第四節 東亞地區海上搜救區域合作機制

國際海事組織（IMO）為增進海上人命安全，保護海洋環境，呼籲各國政府將海上搜救列為國家責任與義務。且「1958 年日內瓦公海公約」等國際規範中，均要求各締約國應建立並維持適當與有效之搜救服務，並與鄰國互訂區域合作辦

¹⁶ 林琮盛、羅印冲、陳曼儂（2013.03.11）。國家海洋局重組 整合海上執法，旺報，2013 年 12 月 18 日，取自：<http://news.chinatimes.com/wantdaily/11052101/112013031100155.html>。

世界新聞網大陸新聞組（2013.07.10）。海洋局重組 加強海上維權，2013 年 12 月 18 日，取自：<http://www.worldjournal.com/view/fullimgnews/23083452/article-%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E5%B1%80%E9%87%8D%E7%B5%84-%E5%8A%A0%E5%BC%B7%E6%B5%B7%E4%B8%8A%E7%B6%AD%E6%AC%8A>。

法。臺灣雖非各國際條約與組織之締約國與會員國，但是基於人道立場及國際公約之要求，對於海上救難工作，皆與鄰近國家相互合作，善盡國際救援義務，藉此推動搜救無國界，且提昇臺灣周邊海域船舶的航行安全。

囿於政治情勢，臺灣無法與相關國家建立正式或實質之官方合作機制，然基於人道主義與人命救助為先之原則，在兩岸政府都有以海難救助為先的共識下，針對救難責任歸屬、指揮調度及後續處理等相關議題，雙方摒除意識形態與政治歧見之爭議，深入研商建立合作搜救機制，譬如海巡署於 2012 年 8 月 30 日結合兩岸搜救機關舉辦「2012 年海峽兩岸海上聯合搜救演練」，除具體實踐「海峽兩岸海運協議」精神及增進雙方搜救技能與默契，未來並希擴及至臺灣周邊海域及具爭議之經濟海域，如釣魚台海域、南海海域等，未來在聯合搜救案例與交流研討互動等情形越來越密切的趨勢下，建立官方正式合作機制，必可大幅提升臺灣海峽海域安全。事實上為維護臺灣海域漁業資源，海巡署依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 80 條之 1 新增規定，自 2012 年 3 月 21 日起，已對大陸越界船舶執行「罰鍰」之處分。依據海巡署公務統計，2013 年計驅離中國大陸籍漁船 1,327 艘、帶案處分 991 艘、裁罰 285 艘、罰鍰總額達新臺幣 5,263 萬元。惟大陸漁船並未因臺灣祭出重罰而收遏止效果，仍於 2014 年 3 月 15 日發生大陸漁船「浙嶺漁 69088 號」越界捕魚，海巡署 5 名隊員登船檢查，卻無法操控漁船，被載往福建方向，直到 5 小時後增援人力上船才脫困之事件（曾百村、劉育辰、張謙俊，2014）。

海上遇險所造成的傷亡，常令人怵目驚心，而在船舶海上遇險後，由於海域環境條件特殊且面積遼闊，搜救力量往往無法及時抵達。因而，國際公約等條文，均明確規定各締約國應配合建立個別海難搜救協調中心機構，並建構適當的設施和制定其作業程序等，以便提供適時適切的海上緊急搜救服務。2013 年 7 月 16 日宜蘭縣蘇澳籍漁船「特宏興 368 號」船上 11 人（2 臺籍、9 印尼籍）在南太平洋失聯，船上衛星電話及無線電均無回應，疑遭船上漁工挾持，漁船監控系統卻顯示漁船持續從吉里巴斯開到法屬波里尼西亞，且並無停船作業之跡象，外交部接獲通報即協請法屬波里尼西亞派出飛機，18 日在，距臺灣 6 千多哩處空拍到這艘船的畫面（0°28S、145°37W），而透過美國海岸防衛隊傳給漁業署。海巡署於 19 日獲報立即聯絡正在斐濟執行遠洋巡護任務的「巡護七號」，完成整補後全速前往救援，27 日清晨 4 時許在距鵝鑾鼻東南方 5,910 哩、吉里巴斯南方 623 哩處攔截到該漁船，經海巡隊員登船攻擊，成功控制 9 名印尼籍漁工，但 2 名臺籍船員（船

長、輪機長)已失蹤，期間曾協請美軍支援，但因漁船位置偏遠，且附近邦交國趕去太遠。外交部也表示接獲通報即聯繫駐吉里巴斯共和國大使館、駐澳洲、紐西蘭、法國、美國等代表處共 14 館處及中西太平洋漁業委員會、南太平洋論壇漁業局等國際漁業組織積極協助支援，並授權周遭各國能登船檢查。該船涉嫌之 9 名漁工海巡署全程歷經 26 日、逾 5,021 浬(約 9,300 公里)，跨越赤道、範圍擴及南北半球，經過 5 個時區，始押解返臺，「等於到地球另一端救援」，是海巡史上距離最長、時間最久的一次任務(廖雅欣、謝龍田，2013)。

為聚焦於本研究之建構兩岸南海地區之搜救機制之議題，以下根據葉世燦(葉世燦，2001)及海巡署執行救難之實際運作之部分過程，說明臺灣與鄰近國家或地區之海上搜救合作機制。

壹、與鄰國或地區海上搜救合作機制

一、日本

多年來在臺灣東部及東北部海域與日本搜救服務區重疊區或者臺灣漁船於太平洋發生船難，均透過日本任務管制中心/救助協調中心(MCC/RCC)聯繫協調就近就便救助，且均能圓滿達成救難任務。自 1997 年 9 月起日本已成為國際衛星搜救輔助組織西北太平洋區結點任務管制中心(Nodal MCC)，聯繫協調更為暢通。2012 年 11 月 17 日 5 時 44 分，海巡署「118」接獲民眾報案：琉球籍「連成鎰 26 號」漁船 CT4-2821、85.56 噸，於三貂角東北方約 1,100 浬、日本硫磺島西北方 57 浬(25° 40N、140° 57E)火燒船棄船，船上 12 人(2 臺 10 外)均於救生艇上待援，請求協處，海巡署即通報國家搜救中心及漁業署，並由國家搜救中心通報日本方面協處。日本除即派遣直升機自硫磺島起飛前往救援外，亦調派巡防艦前往援處，於直升機抵達現場將救生艇上 12 名船員全數安全救起，並載至硫磺島暫時安置，再由外交部洽請日方協助送船員回國事宜。2010 年 11 月 10 日巴拿馬籍「NASCO DIAMOND」貨輪¹⁷於鵝鑾鼻東南方 187 浬進水後隨即失聯，大陸船東向相關單位請求救援，日本海上保安廳及我方海巡署獲報後動員搜救能量協尋，經全力搜救日方救起 1 人及撈獲 1 具遺體，而我方亦救起 2 人及尋獲 1 具遺體，

¹⁷ 行政院海岸巡防署(2010.11.10)。巴拿馬籍「Nasco Diamond」貨輪沉沒救援案，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=40464&ctNode=5955&mp=9996>。

生還船員因有發燒現象，為免病情惡化，遂協調日方派遣直升機於海上接駁送往石垣島就近醫治，本案雖有 20 名船員失蹤，惟已充分展現臺、日、大陸海上搜救合作良好默契，其中最大的關鍵即在於有沒有相關組織與是否有能擔負起組織間互動協調與管理的角色。

二、韓國

臺灣與韓國任務管制中心/救助協調中心（MCC/RCC）海上救難機構聯繫協調暢通，多年來韓國商船、漁船，在臺灣發生船難，均能快速協調通報，並將搜救情況告知雙方，已成功執行數十件救難任務。2005 年 10 月 10 日 0 時 30 分韓國籍化學輪聖荷兄弟號「Sam-Ho Brother」¹⁸載運 6036.66 噸苯，由韓國麗水港（Yuso）直航至臺灣高雄港，約航行至桃園永安漁港外 14 浬（25° 01N、120° 50E），遭一艘從基隆港開往香港之賴比瑞亞籍「T.S Hongkong」貨櫃輪追越碰撞，致聖荷兄弟號引擎室漏油，船體迅速下沉，至凌晨 2 時 45 分船長宣佈棄船，船上 14 名韓籍船員由海巡署調派大小艦艇及空勤直升機出勤，成功全數救起。

三、菲律賓

臺灣南方海域與菲律賓海域相連（巴士海峽），臺灣與菲律賓救助協調中心（RCC）兩地之救助協調中心，目前保持密切協調合作聯繫，雙方亦於海上合作救難數起。為確保臺灣船舶於臺、菲海域航行安全，強化與菲國海事合作關係，並建立緊急聯繫機制，依海巡署檔案資料指出臺、菲已於 2007 年 2 月 21 日由臺北經濟文化辦事處吳新興博士與馬尼拉經濟文化辦事處代表安東尼白熙禮共同於臺北簽署了「海難搜救及海洋環境保護合作瞭解備忘錄」奠定雙方海事合作基礎。另海巡署於 2012 年 6 月 28、29 日於菲律賓辦理臺、菲聯合搜救桌面演練，驗證及精進雙方海難通報、搜救合作機制（王進旺，2013：47）。

2013 年 5 月 25 日一艘塞浦路斯籍化學船「Panagia Steniond」航行至基隆西北方 45 浬海域，船上的一名菲律賓籍船員，因吸入大量有毒化學氣體昏迷，海巡署和國家搜救中心據報後即迅速前往救援。海巡署人員表示，雖 5 月 9 日才發生菲律賓漁政船濫射，造成臺灣一名船員死亡的意外，但是「救援沒有國籍之分的」。2013 年 7 月 21 日 0847 時海巡署「偉星艦」於鵝鑾鼻南南東方 37 浬、護漁南界線

¹⁸ 行政院海岸巡防署（2005.10.10）。韓國籍「SAM-HO BROTHER」化學輪翻覆救援案，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=4137&ctNode=5955 &mp=9996>。

第 11 點西方約 19 浬 (21° 16.6N、120° 58.8E) 處海域發現一艘舢舨 (無船名) 載浮載沉，船上人員揮手呼救，即施放小艇將船上 3 名菲律賓籍漁民全數救起，據獲救船員表示其與另一艘同型舢舨 (無機械動力，以人力操作方式航行) 於 15 日自菲律賓 SANT ANA CAGAYAN 港 (呂宋島東北部小漁港) 出港 16 日於菲律賓呂宋島 SANT ANA CAGAYAN 東北方 10 浬，遭大浪擊破船體進水後漂流至獲救，另一艘同行舢舨 3 人下落不明，「偉星艦」除針對獲救船員給予基礎醫療及飲食並安排專人妥善照顧，同時並通報各區海域執勤艦艇協助搜尋。而國家搜救中心亦通報外交部駐菲代表，通知菲國海巡單位及搜救中心前往搜救 (黃良傑、邱燕玲，2013)，本救難案亦獲菲國政府高度重視，一般人均認為對「廣大興 28 號」事件之後續處理及對化解臺、菲漁業糾紛實有助益。

四、香港

為執行兩岸三地海難救助，臺灣與香港任務管制中心/救助協調中心 (MCC/RCC) 海上救援協調聯繫一直保持密切之通聯，十餘年來成功的救援海難數十件。自 1997 年香港回歸大陸後，兩地海難人道之救助，仍然保持接觸。1998 年 11 月 COSPAS 搜索救助輔助衛星 (COSPAS-SARSAT) 組織於日本召開西北太平洋區九八年會議，決議所有任務管制中心之間必須建立相互支援作業，臺灣與香港任務管制中心建立相互支援任務。1999 年 8 月兩中心完成支援測試鑑定，此後如有任一方裝備故障，經電話通知即可迅速支援工作，使海難偵搜更為周延 (葉世燦，2001)。

五、大陸

臺灣與大陸海上搜救中心就臺灣海峽海、空難救助方式，原由民間搜救團體 (中華國際搜救協會) 代為協調，1996 年 3 月海峽兩岸航運交流協會與中華海運研究協會依據第三次海峽兩岸航運學術研討會之決議發展搜救協調合作，建立溝通聯繫渠道。1997 年 11 月中華國際搜救協會與大陸中國海上搜救中心、1999 年 5 月與「中國民航搜救中心」及上海、福州、廈門海上救助打撈局 (站) 分別建立救難熱線聯繫管道，積極推動兩岸海上災難及民用航空器空難搜救資訊作業，多年來臺灣與大陸共同執行臺、海重大海難搜救百餘次之聯繫協調作業，且已逐漸熟稔彼此之作業模式。2012 年 8 月 30 日，在金廈海域辦理「2012 年海峽兩岸海上聯合搜救演練」，除具體實踐「海峽兩岸海運協議」精神及增進雙方搜救技能與

默契外，更在堅持「人道救援、守護如親」的理念下，共同策劃執行大規模海上聯合演練，期建立合作常態機制，兩岸海上搜救機關約 600 人參與，動用 29 艘艦船艇、3 架直升機（王立仁，2012：11）。救難之成效與時間長短成反比，因此，透過相互學習之經驗，以增進聯繫與協調技巧，俾降低海難救助之作業缺失，進而促使兩岸救難人員交流與互信之建立，以確保臺灣海峽船舶航行之安全。

六、越南

基於「人道關懷」之普世價值，對於越南漁船於南海緊急避難之情形，海巡署東、南沙指揮部均積極提供各項協助，根據海巡署檔案資料指出，2006 年 5 月，「珍珠颱風」肆虐南中國海，約 37 艘越南籍漁船於東沙海域避風，海巡署東沙指揮部整備救援物資，提供糧食及醫療援助，並於環礁救起 14 名越南船員。又如同年 9 月「象神」、2008 年「諾古力」、「海高斯」及「諾爾」等及 2013 年「倫比亞」颱風侵襲南海，越南政府亦透過外交管道向我方請求東沙島或太平島駐守人員對於前往該海域避風之越南漁船提供必要協助，海巡署即要求所屬全力整備協助，所幸均未傳出越南船舶通報遇難情形。惟經檢視過去海巡署接獲外交部轉越南辦事處信函，請求臺灣政府於颱風期間協助救難及安置避風之越南船員等事宜，往往颱風已過境或轉為熱帶性低氣壓，造成緩不濟急之現象。未來臺、越雙方可簽定「海難搜救備忘錄」明訂雙方聯繫管道，針對緊急事件即時相互通報及提供即時性人道及醫療救助，俾利共同保護臺灣籍與越南籍漁船在南海海域作業安全，共同維護海上作業船舶及人命安全。

七、新加坡

新加坡政府在區域合作方面分別與印度、馬來西亞、菲律賓、泰國和越南等國，簽訂搜救行動互助協議（SAR Agreement）並與汶萊（Brunei）簽訂搜救資源互助理解備忘錄（Letter of Understanding）。此外，新加坡也和美國空軍太平洋搜救協調中心（Pacific RCC US Air Force）簽訂搜救行動支援協議，於必要時協助新加坡之搜救行動（林彬、陳志立、翁順泰、劉中平、傅世鎰，2009：109）。臺灣及新加坡均屬海洋高度依賴國家，且新加坡位處重要航道樞紐，周邊船舶往來密集，航運構成該國主要經貿體系，新國為維護船舶航行安全，已運用 VTS 等系統，對於航經海峽之船舶實施交通秩序管制。臺、新距離遠，對於船難緊急應變部分較無合作空間，惟雙方仍可建立海巡人員海難搜救訓練交流機制，開放相關課目

提供對方訓額，持續實施臺、新海難搜救勤、業務人員交流參訪，增進雙方互動、了解，商談合作議題，拓展海巡外交及提高國際能見度。

八、印尼

基於「人道救援」海巡署過去執行印尼籍漁工救助任務屢見不顯，依海巡署每日狀況彙報資料指出，2011 年 1 月 7 日「滿得利號」漁船印尼漁工昏迷、1 月 10 日「吉志益 2 號」¹⁹漁船印尼漁工遭旗魚刺傷、2010 年 7 月 2 日「新成興號」漁船說明資料來源印尼漁工遭繩索打傷等，均積極協助其就醫；另同年 4 月 8 日「正昇豐號」漁船於菲律賓巴坦群島觸礁沉沒案，亦救起 2 名印尼籍漁工。近年來因國內海上勞動人力短缺，需大量進用外籍漁工以補足海上作業人力缺口，致無論於臺灣周邊海域或橫跨中西太平洋之遠洋作業漁船，雇用印尼籍漁工情形極為普遍，且部分未經合法管道，致素質良莠不齊，加上外籍漁工文化、宗教異於國人，以及工資低廉與管理不善等因素，致海上喋血挾持案件層出不窮。2013 年 7 月 21 日宜蘭縣蘇澳籍漁船「特宏興 368 號」（廖雅欣、謝龍田，2013），發生臺灣籍船長及輪機長遭船上 9 名印尼籍漁工殺害並丟入海中，且意圖將船駛往印尼，經漁業署運用 VMS 系統追蹤到該船，並經海巡署調派正於斐濟實施遠洋巡護整補之「巡護七號」就近趕往救援。惟以近年發生案例分析，臺灣船員多數在案發後失蹤或遭劫往印尼海域，待發現船舶時已難追查涉嫌人員，倘該國執法機關接獲報案後立即就近攔截或追緝，應能防止事態惡化；臺灣本於「救援無國界」之原則，積極執行海難救援任務，推動與印尼簽署「共同打擊犯罪及海上海難救助」之海事合作備忘錄，加強與該國聯合處理救援案件，保障國籍人船安全與防範相關犯罪。

綜合上述，大海難事故，常常不是政府單一機關可以獨自處理，遇險船民的反應又需要單一的窗口解決燃眉之急。因此，防災體系的設計，海難救護主管機關應成立防救（處理）中心，在海難發生時，應立即運作，召集相關單位統合作業，由指揮官指揮、督導、協調相關防救事宜，以收統合及分工之效，臺灣目前雖與鄰近國家日本、韓國、菲律賓、香港與中國大陸的任務管制中心建立相互支援機制，但是，有關跨國搜救國際合作事宜仍未有明確地規範協調合作的備忘錄與協定或是協商等議定書，倘若臺灣一旦面臨重大海難事故超出本身海上搜救能

¹⁹ 李立法（2006.09.18）。遭菲扣押 5 個月 吉志益 2 號漁船昨返台，自由時報，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/92672>。

量，轉向鄰近國家請求支援時，端視鄰國是否願意基於人道立場提供臺灣所需的資源，中國大陸曾與美國在 2006 年 9 月於南海實施兩國海上聯合搜救演練或許可以提供兩岸未來在南海實施演練參考。

小 結

史上非戰時死亡人數最多的海難發生於 1987 年，菲律賓一艘滿載乘客的渡輪「多娜帕茲號」與一艘小型油輪相撞，造成逾 4,300 人死亡²⁰。而令世人最為熟悉的海難事故，莫過於發生於 1912 年的鐵達尼（Titanic）號郵輪撞擊冰山沉沒造成 1,500 多人喪生的海難事故。後者促使聯合國在 1915 年召開國際人命安全會議，通過海上人命安全救助公約（International Convention for Safety of Life at Sea, SOLAS）。

臺灣四周環海，冬季東北季風及夏季期間颱風盛行，期間所產生之巨浪可高達一、二十公尺，造成海上航行及作業船隻發生海難事故。然國際上對海難並無明確之定義，唯「災害防法施行細則」第二條第六款，對海難有較為明確之定義指：「船舶發生故障、沉沒、擱淺、失火、爆炸或其他有關船舶、貨載、船員或旅客之非常事故者」。

臺灣現有之海難救護體系、搜救作業程序及海空搜救能量堪稱完備，惟相關之能量仍有待提升，雖 2011 年 1 月臺灣海巡署第一艘設有直升機起降平臺之 2000 噸級巡防艦（臺南艦 CG-126）成軍，並已正式投入海難救助任務，2014 年又將有二艘 3000 噸級巡防艦相繼成軍，可大幅提升臺灣之近洋之巡護及救援任務；惟空中勤務總隊之現有 15 架適合執行海上救難任務之直升機，大多缺乏夜視功能及海難救生設備，且多數機齡老舊，人員編制不足之問題，而民間救援能力因需較龐大資金來源，降低民間之投資意願等之相關問題。相較於美、日、韓及中國大陸擁有相當數量之艦載直升機大型巡防艦，臺灣仍應在船艦數量、性能（續航力、耐波性等）及裝備（救難、拖救設施）上予以強化。

相對的大陸海上交通安全管理機制由海上交通安全監督管理和海上搜救應急指揮兩大機制構成，中央政府和地方政府分別履行相應職責。2005 年為加強對海上突發事件應急工作的能力，增進國務院各相關部委和軍隊在海上搜救工作上的

²⁰ 全球新聞（2013.8.17）。貨輪、渡輪暗夜相撞 菲船難 32 死 170 失蹤。澳洲日報，2014 年 7 月 5 日，取自：<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/ausdaily/20130817/18104875384.html>。

協調配合，中國國務院建立了國家海上搜救部際聯席會議制度，指導全國海上搜救和船舶污染應急反應工作，明確海上搜救中心作為國家海上搜救部際聯席會議制度的辦事機構，負責組織、協調、指揮重大海上搜救和船舶污染事故應急處置行動，指導地方搜救工作。換言之大陸海上搜救力量主要由專業救助力量、軍隊、中央有關直屬部門和地方部門的力量、以及各港口、企事業單位和航行於中國大陸海域的大量商船和漁船組成。

2008 年 11 月兩岸兩會簽署「海峽兩岸海運協議」，雙方積極推動海上搜救打撈機構的合作，分別於 2010 及 2012 年假金廈水域，實施「海峽兩岸海上聯合搜救演練」，使兩岸海上人道救援合作機制正式逐步邁入常態化。2010 年兩岸簽署 ECFA（兩岸經濟協議），到近期之兩岸服務貿易協定之簽定，儘管大陸一再釋出對臺善意，但受限於政治框架之影響，臺灣內部仍感到疑懼不安。而互信不足之原因，主要係在有關國家主權、國際政治、軍事與國家安全等層面，然而相對於臺海的敏感性，兩岸在南海與東海均有重大而共同的利益，雖近年來因東海油田、釣魚台漁權及南海主權等均引發與相關國家不同程度之緊張關係，但上述之爭議反而是兩岸間認知歧見是最少的，兩岸如果選擇在南海與東海議題進行合作，可能遭遇來自內外的阻力也會相對較少，而建立互信與進行具體合作的可能性則較大。然國際社會及大陸方面深怕臺灣藉此把臺灣問題國際化，而臺灣卻擔心兩岸在南海的合作可能引發以美國為首的疑慮，致引發區域衝突或反制，也因此，迄今為止，兩岸始終無法在南海與東海進行有效的合作。

海難搜救是各沿海國的重點核心工作，不論從戰略、政治、經濟等觀點衡量，臺灣實應在亞太區域事務上，貢獻一己能力。基於人道立場及國際公約之要求，臺灣雖尚未加入國際海事組織（IMO），且並非各國際條約與組織之締約國與會員國，但是對於海上救難工作，應與鄰近國家相互合作，善盡國際救援義務，藉此推動搜救無國界，以提升臺灣周邊海域船舶的航行安全。然臺灣雖有意願參與亞太地區安全對話機制，卻在大陸刻意外交阻撓之下，幾乎被排除在亞太安全機制之外。以南中國海主權爭議為例，南沙群島中最大島嶼——太平島，並自 1950 年起即為我國所實質佔領迄今，但大陸主導的「南海各方行為宣言」²¹，卻僅與東協國

²¹ 「南海各方行為宣言」。由中華人民共和國和東盟 10 國於 2002 年 11 月 4 日在柬埔寨金邊簽署的共同宣言，共十款。2011 年 7 月 20 日再於印尼巴厘島落實指導方針草案，但仍未解決各國南海主權爭議。同時主張擁有南海主權的中華民國政府並未參與「南海各方行為宣言」，並拒絕承認「南海各方行為宣言」。維基百科，2014 年 2 月 8 日，取自：

家對話，將臺灣排除在外；不僅影響臺灣權益，未來在海難搜救或海盜防處的議題上，因缺少臺灣參與，完整性也將不足。





第三章 兩岸海難搜救案例探析

臺灣地區四面環海，位踞東海、南海與太平洋之間，海域所轄範圍廣達 10 萬 6804 平方公里，乃一典型之海洋國家，且臺灣海峽及周圍海域為貫連東北亞及東南亞之主要航道，亦是東北亞通往歐洲之必經航路，隨著東北亞國家經濟日趨活絡，平均每日經由此航路往來其間的船舶約有萬餘艘次。然夏、秋期間，區域颱風盛行或東北季風期間，經常是海面巨浪翻滾，海況惡劣，常造成海上航行及作業船隻因海象不佳而海損、翻覆或沉沒，此外，人為及機械故障等因素也使海難事故不斷發生。自 2008 年 11 月 4 日兩岸簽署「海峽兩岸海運協議」後，陸續已於臺灣周邊海域共同合作執行多次海上聯合搜救工作，並於金廈海域舉辦兩次正式的海上聯合搜救演練，且逐漸導向常態化。本章回顧兩岸近年來發生之海難事件和處理過程，探討分析事件成因，以期針對預作防範或應處作為提出最值得採行之步驟的建議。

第一節 臺灣周邊海域海難事故統計分析

壹、海難事故類別釋義

國內各機關對於海難事故原因之分類，均依「災害防救法施行細則」(內政部，2011)第 2 條第 1 項第 6 款規定作為標準，海巡署執行海難救助任務，服務對象包括貨輪(貨櫃輪、油輪、散裝貨輪、砂石船等)、客輪、漁船、遊艇、膠筏、舢板等，且在事故資料統計上，均包括在內。此外交通部、漁業署或海巡署等業管、處理海洋事務的機關，在統計海難救助類型時，將船舶發生事故原因區分為天災、機械故障、碰撞、擱淺、失火、絞擺、漏水或其他非常事故。詳細說明如下。

一、災害防治主管機關海難事故類型定義

根據學者(林欽隆等，2008：10；廖敏毅，2011：235)，災害防治主管機關對於海難事故之類型以及定義包括：

- (一) 天災：指颱風、惡劣海象致船舶翻覆。
- (二) 機器故障：指船舶主機系統、推進器系統、舵系統發生故障或損害，必須停俾維修，或維修後仍無法航行而必須拖救者。成因包括船舶老舊、保養

- 不佳、操作不當等。
- (三) 碰撞：指兩艘（含）以上船舶相互碰撞或撞上海上設施、漂流物如浮筒、浮木等而造成損害。另撞損漁船所施放之漁具亦計列。成因包括瞭望不確實、能見度不佳、違犯航行規則、操船技術不當、經驗不足、判斷錯誤、機械故障等。
- (四) 擱淺（觸礁）：指船舶觸及海底或困坐在礁石、沉船上，而無法自行脫困。成因包括船位錯誤、岸標誤認、機械故障、天候惡劣、能見度不佳、航海圖書不足、航道規劃不當、淺水效應等。
- (五) 失火：指船上任何不當行為或操作所引起的火勢。成因包括電線走火、油管爆裂、作業不慎、貨物自燃、火種管制不當等，嚴重者將導致爆炸。
- (六) 絞擺：指俵葉絞入纜繩、鋼索、漁網或其他物品，因而使船舶喪失或嚴重減損其行動能力。另兩船漁網發生糾纏亦計列。成因包括能見度不佳、操船技術不當、經驗不足、判斷錯誤等。
- (七) 漏水：船舶因船體破裂、艙蓋水密不良、天候惡劣、碰撞或擱淺造成船損以致洩漏。
- (八) 其他：指船舶於上述類別未包括，皆列為本類別統計，例如人員落水、船身傾斜、船員傷亡、病痛、失蹤等。

二、海巡署對於執行海難救助任務相關之名詞界定

依《101 年海巡統計年報》（行政院海岸巡防署，2012：160）說明海巡署對於執行海難救助任務之相關名詞意義如下：

- (一) 海域：指中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法規定之領海、鄰接區及專屬經濟海域。
- (二) 海岸：係指臺灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之岸際地區及近海沙洲。
- (三) 救難：指船舶因天災、機械故障、碰撞、漏水、擱淺、失火或絞擺等原因而致船舶、船員、旅客遭難有立即性危險，由海巡署派遣人、船、航空器或機具設備進行救援行動。
- (四) 救生：指因人員落水或因從事有關水上作業、活動而受傷、生病，有致命之危險，由海巡署進行救援行動者，救援結果包括死亡、負傷、平安及失蹤。

(五) 災難救護及服務工作：指處理非屬救難、救生之其他海洋海岸災難救護及為民服務等工作。

(六) 其他災難救護及服務工作：指遭難船舶仍有足夠之預留浮力和穩定性，而不至於造成沉沒或翻覆之虞者（稱遇險船舶），由海巡署維護其自力維修航行安全或戒護船舶拖帶等案件均屬之。亦指該遇險船舶無立即性危險，海巡署僅需採適當戒護措施、與遇險船舶保持密切聯繫並適時提供必要協助之案件。

貳、海難救助統計分析

依「災害防救法」（內政部，2012），交通部為海難事故災害防救之業務主管機關，但由於交通部沒有船舶及人力等搜救資源，而海巡署依「海岸巡防法」（行政院海岸巡防署，2000）成為海上救難之實際執行機關，負責海上搜救或救難等相關任務。尤以近年來國內無論是臺、日爭議的釣魚台海域或臺、菲南海地區之護漁行動，國人對海巡署之期盼甚殷。因此，舉凡國搜中心通報之國內、外海難訊息，政府各部會、海岸電臺、漁業電臺通報之案件及船主、船東、民眾之報案，海巡署均列入紀錄，統計資料較具完整性與全面性。本研究以實際執行海難救助之海巡署海巡統計年報資料，作為分析於臺灣周邊海域及南海地區歷年海難發生之數據資料，並作為提升區域內搜救能量之參據。

一、歷年海難救助案件分析

依海巡署 2005 迄 2012 年在臺灣周邊海域執行海難救助統計資料（表 3-1-1）顯示，在救助之 1903 艘各式船舶中，以機器故障為最大宗，約佔 38%，其次為擱淺，佔所有事故原因 16%，再其次為漏水佔 11%（圖 3-1-1）。而機械故障，造成船舶操控性受影響，容易衍生船舶漂流擱淺、觸礁、碰撞、進（漏）水，甚至翻覆沉沒等情形。船舶漏水多因船齡老舊，疏於定期保養維護或觸礁及因撞擊海上漂流（物）木，致船身破洞進水。另船舶失火佔事故 10%，因船艙作業空間狹小，海象不佳時船舶搖晃嚴重，船內各項設施機具或油品，若固定不牢造成滾動移位或機電不慎碰撞點燃易燃物品致船舶失火，尤其臺灣 CT4 級（200 噸以下）漁船，大都為木材製造，一旦發生燃燒配合機艙油料，可能導致油艙爆炸，再加上風勢助燃，若無法即時將火勢撲滅，很容易釀生難以搶救的巨災，致船體破損沉沒，

人員嚴重傷亡或海上環境污染。

表 3-1-1：臺灣地區歷年船舶海難事故原因統計表（艘）

年度	天災	機器故障	碰撞	擱淺	失火	絞擺	漏水	其他	合計
2005	65	171	3	51	21	12	23	33	379
2006	30	147	10	22	14	12	2	36	273
2007	8	120	3	27	18	11	4	30	221
2008	21	85	8	32	20	6	19	40	231
2009	6	115	7	36	10	11	13	38	236
2010	4	145	6	32	32	6	18	30	273
2011	4	75	6	11	14	1	6	21	138
2012	5	79	2	13	16	11	9	17	152
合計	143	937	45	224	145	70	94	245	1903
比例	10%	38%	3%	16%	10%	3%	11%	9%	100%

資料來源：參考 2005-2012 年海巡統計年報整理繪製

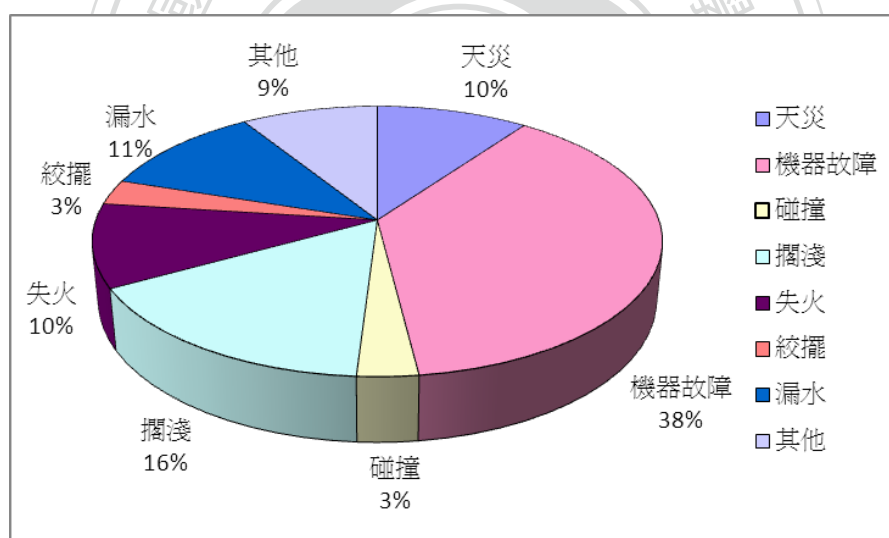


圖 3-1-1：臺灣地區歷年船舶海難事故原因圖

資料來源：參考 2005-2012 年海巡統計年報整理繪製

二、歷年海難救助人數分析

此外在救助之人數中，一樣也是以機器故障事故所協助之人數為最多（表 3-1-2），約佔 49%，其次為其他佔所有事故原因 13%，再其次為擱淺佔 12%（圖 3-1-2）。

表 3-1-2：臺灣地區歷年船舶海難事故救助人數統計表（人）

年度	天災	機器故障	碰撞	擱淺	失火	絞擺	漏水	其他	合計
2005	349	641	20	203	206	39	438	78	1974
2006	99	423	52	186	77	34	7	86	964
2007	47	387	6	119	82	28	35	80	784
2008	90	187	34	130	76	12	34	97	660
2009	32	257	19	135	39	46	42	67	637
2010	16	313	27	176	113	9	141	95	890
2011	8	186	29	87	66	8	17	53	454
2012	9	235	5	38	41	25	34	81	468
合計	650	2629	192	1074	700	201	748	637	6831
比例	8%	49%	2%	12%	8%	3%	5%	13%	100%

資料來源：參考 2005-2012 年海巡統計年報整理繪製

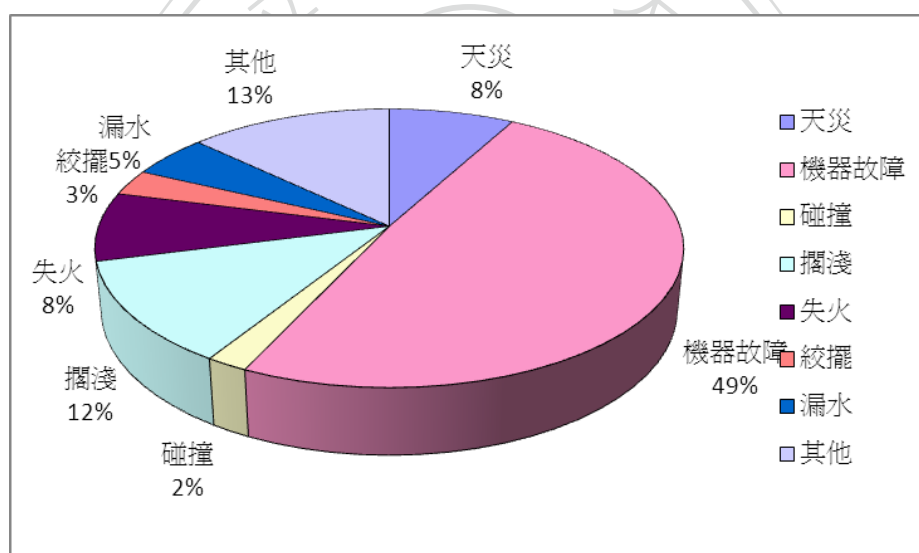


圖 3-1-2：臺灣地區歷年船舶海難事故救助人數統計表（人）

資料來源：參考 2005-2012 年海巡統計年報整理繪製

三、海難救助船舶類型分析

依海巡署 2005 迄 2012 年統計數據顯示（表 3-1-3、圖 3-1-3），海難救助對象以漁船居多佔 46%、其次以漁筏佔 31%、舢舨佔 12%、其他佔 7%及商船佔 4%。因漁船、筏體積及噸位較小及耐浪性不佳，易受天候影響，一旦風浪較大，海水灌入船舶機艙，易肇致機械故障而失去動力，或因電力短路點燃機油，導致失火，此外國內漁船或漁筏所有人對船筏之保養及維修，平日均較為不重視及疏忽。另

由於漁船大多於夜間作業，在視線不良之環境下易發生絞擺及碰撞，尤以與過往之商、貨輪因其噸位大、舷側高、死角多等等因素致時有碰撞事故發生。

國內之漁船多為近洋作業之船隻，且其船體亦多為木造結構，在維護及保養不良及外力碰撞下，極易造成船體破裂而發生船體漏水事故。另漁船、筏之船上航儀配置較簡單或漁民海上作業多以經驗法則來捕捉漁獲，對於作業及航行水域之水文較無明確了解或因作業疏忽或近岸風、水流之影響，以致時有擱淺情事發生。依統計時間顯示商船於8年來仍有88起之海難事故，佔總發生1903件之4.5%。

表 3-1-3：臺灣地區歷年船舶種類海難事故統計表

年度\區分	漁筏	舢舨	漁船	商船	其他	總計
2005	176	22	143	15	23	379
2006	111	12	126	12	12	273
2007	69	25	104	11	12	221
2008	44	48	104	12	23	231
2009	44	34	123	12	23	236
2010	62	34	143	15	19	273
2011	35	26	60	5	12	138
2012	36	29	74	6	7	152
合計	577	230	877	88	131	1903
比例	31%	12%	46%	4%	7%	100%

資料來源：參考 2005-2012 年海巡統計年報整理繪製

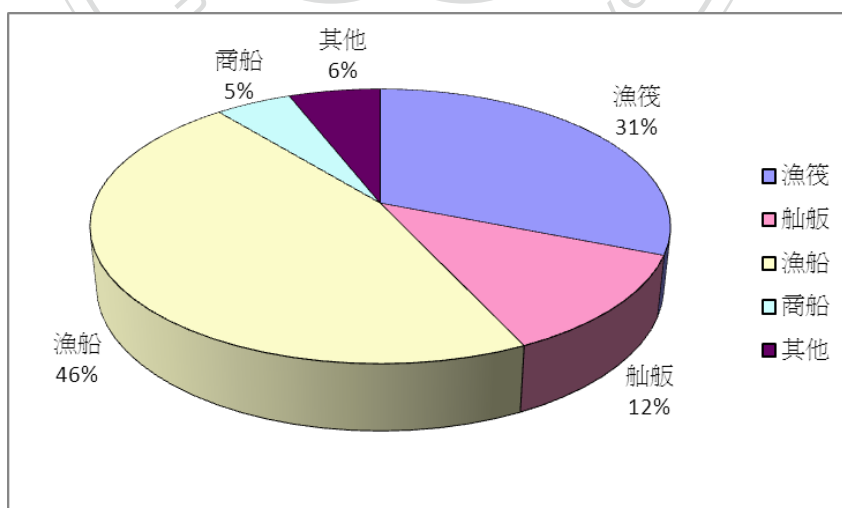


圖 3-1-3：臺灣地區歷年船舶種類海難事故圖表

資料來源：參考 2005-2012 年海巡統計年報整理繪製

依海巡署統計年報，災難救護及服務工作主要有：救生、救難及其他災難救

護及服務等三部分（表 3-1-4），而表 3-1-5 係為更詳細說明從 2005 迄 2012 年海巡署在執行發生於海域或海岸其他災難救護及服務工作之相關數據統計。

表 3-1-4：災難救護及服務工作統計表

區分 年份	救生		救難			其他災難救護 及服務工作		總計	
	案件數 (件次)	救生 人數 (人次)	案件數 (件次)	遭難 船數 (艘次)	遭難 人數 (人次)	案件數 (件次)	數量 (人次)	案件數 (件次)	救服人 數 (人次)
2005	211	389	375	379	1974	1135	2055	1717	4418
2006	205	312	266	273	964	795	2669	1257	3945
2007	329	456	221	221	784	702	1901	1244	3141
2008	309	430	231	231	660	666	3081	1195	4171
2009	322	403	236	236	637	644	4586	1197	5626
2010	269	313	267	273	890	675	3035	1131	4238
2011	276	383	135	138	454	691	2118	1032	2955
2012	279	359	151	152	468	657	3658	1042	4485

資料來源：參考 2005-2012 年海巡統計年報整理繪製

表 3-1-5：其他災難救護及服務工作統計表

區分 年份	其他災難救護及服務工作																							
	處理 (打撈) 無名屍		處理海上 交通事故		處理漁事 糾紛		遇險船舶或 戒護服務		醫療後送 服務		外離島緊急 傷病		物資救援 服務		旅客輸運及 救援服務		岸際急難 事件		安全維護 服務		海(水)上 活動		其他	
	案件數 (件次)	數量 (具)	案件數 (件次)	數量 (艘次)	案件數 (件次)	數量 (艘次)	案件數 (件次)	船數 (艘次)	人數 (人次)	案件數 (件次)	數量 (人次)	案件數 (件次)	數量 (人次)	案件數 (件次)	數量 (人次)	案件數 (件次)	數量 (人次)	案件數 (件次)	數量 (人次)	案件數 (件次)	數量 (人次)	案件數 (件次)	數量 (人次)	
2005	163	163	14	23	46	102	37	63	98	88	144	2	63	101	187	4	59	680	1504					
2006	152	155	15	25	77	149	50	53	223	109	143	-	-	37	48	4	1587	352	668					
2007	151	157	11	20	76	185	49	50	315	118	129	-	-	27	38	8	729	263	690					
2008	149	152	8	13	59	93	68	69	241	156	189	1	43	5	6	22	1953	198	649					
2009	144	147	27	50	78	232	75	76	414	165	188	6	1620	11	56	19	2035	119	273					
2010	112	113	24	45	40	82	81	81	638	133	139	-	-	8	12	13	2030	361	216					
2011	93	93	13	25	36	80	79	79	719	139	143	-	-	12	15	11	851	370	390					
2012	103	104	11	22	36	80	40	10	332	124	135	-	-	52	62	8	2912	358	217					

資料來源：參考 2005-2012 年海巡統計年報整理繪製

第二節 兩岸海難合作案例

壹、案例列舉

兩岸基於國際人道救援之相關規範，當區域發生海難時，兩岸即時通報合作救助。過去幾年來共同合作之救難案件不勝枚舉，尤自兩岸簽署「海峽兩岸海運協議」（行政院大陸委員會，2008）後，兩岸海上救援合作更緊密，以下列舉針對發生在臺灣附近海域且為兩岸合作之重大海難事件，包括：2009年1月21日大陸籍「閩連漁 1506 號」漁船擱淺案，2009年10月4日巴拿馬籍「銀海號」貨輪沉沒案，2009年12月31日中國大陸籍「福遠漁 117 號」漁船沉沒案；2010年1月17日大陸籍「浙洞機 156 號」貨輪擱淺案，2010年2月3日大陸籍「閩連漁 0178 號」沉沒案，2010年5月6日大陸福建霞浦籍「閩霞漁 3203 號」漁船沉沒案，2010年10月27日「建富星」輪沉沒救援案，2010年11月5日宜蘭籍「新春滿 11 號」漁船遇險沉沒案，2010年11月14日野柳籍「長順發號」漁船失火沉沒案，2010年11月30日蘇澳籍「裕協發號」漁船遭大陸漁船追撞案，2010年12月3日巴拿馬籍「宏偉號」貨輪沉沒案；2011年3月12日「大中輪」與「閩龍漁 08004 號」漁船碰撞案，2011年3月28日「閩獅漁 0753 號」漁船擱淺救援案，2011年9月13日大陸籍「閩連漁 12001 號」漁船觸礁搜救案；2012年5月15日年兩馬航線「金龍輪」客輪海上遇險案，2012年6月3日香港籍「Topsy Frenz」帆船遇險救援案，2012年8月2日中國大陸籍「潤揚 3 號」油輪進水救援；2013年4月13日中國大陸籍「遠航 165 號」運砂船救援案，2013年5月20日本國籍「丹鼎」貨船與大陸籍「海潤 19 號」砂石船擦撞案，2013年10月29希臘籍「ATHINA」貨輪人員落海案，2013年11月10日「閩長漁 23215 號」漁船遭同大陸籍「豐順 28 號」貨輪撞沉案等重大兩岸海難搜救合作案例，依時間先後做深入之討論與分析。

一、大陸籍「閩連漁 1506 號」漁船擱淺案²²

2009年1月21日22時49分，海巡署馬祖巡防區接獲連江縣警察局南竿派出

²² 行政院海岸巡防署（2009.1.23）。大陸籍漁船觸礁擱淺，岸巡一〇大隊人道馳援，2013年11月11日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=7289&ctNode=2189&mp=9996>。

所通報：梅石沃口海域近岸發現大陸籍「閩連漁 1506 號」漁船觸礁擱淺，2 名大陸漁民受困於船上，請協助救援，巡防區獲報即通報馬祖大隊派員前往援助，並通報馬祖海巡隊派遣「PP-5051 艇」赴援。23 時 02 分，馬祖大隊人員抵達梅石沃口，隨即將 2 名受困漁民救上岸，因 2 漁民有失溫現象，即帶回大隊部安置並提供衣物保暖，翌日「閩」船完成受損船體修補，由「PP-5051 艇」戒護航向大陸。

二、巴拿馬籍「銀海號」貨輪沉沒案搜救案²³

2009 年 10 月 4 日 17 時 46 分，海巡署接獲國搜中心通報：MCC 接獲巴拿馬籍「Silver Sea」（銀海號）貨輪載重量達 1375 噸，於距澎湖西南方約 77 浬、臺南西方約 111 浬、大陸廈門南方約 62 浬（23°16N、118°20E）發出 406 遇險訊號，該輪船上共 14 人（緬甸籍船長及 11 印尼 2 大陸），由高雄出發前往馬尼拉。因海象惡劣（風力 7 至 8 級陣風 10 級轉 8 至 9 級陣風 11 級、大浪轉猛浪），海巡署「澎湖艦」自、「偉星艦」及「PP-10007 艇」緊急出動前往協尋，而大陸計派出「東海救 111 號」、「南海救 112 號」及軍艦（編號 563）。臺灣與大陸、香港三方持續搜救兩晝夜，共計出動航空器 14 架次（含國防部 8 架次及空勤 6 架次）、船艇 15 艘次（含國防部 4 艘次、海巡署 11 艘次）。而「銀海號」貨輪於事故海域西南約 100 浬處搜尋，計尋獲 3 人（1 緬甸 2 印尼籍），但仍有 11 人失蹤。

三、中國大陸籍「福遠漁 117 號」漁船沉沒案²⁴

2009 年 12 月 31 日，中國大陸籍「福遠漁 117 號」漁船 30 日自福建平潭出發，經香港加油後開往臺灣海峽作業捕魚，船上有 13 名大陸籍船員，於臺中外海因風浪太大機艙進水沉沒，13 名船員分乘一艘救生艇及一艘救生筏逃生，經海巡署艦艇及空勤總隊、國軍直升機持續搜救下，共救起 7 名船員，6 人失蹤，獲救人員分別送往臺中榮總醫院及童綜合醫院就醫。

²³ 行政院海岸巡防署（2009.10.04）。巴拿馬籍「Silver Sea（銀海號）」貨輪遭遇海難案，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=4087&ctNode=5955&mp=9996>。劉禹慶、黃旭磊、蔡宗勳、余雪蘭（2009.10.06）。巴拿馬貨輪沈沒 一死十失蹤，自由時報電子報，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/oct/6/today-fo3-3.htm>。

²⁴ 行政院海岸巡防署（2009.12.31）。98 年 12 月 31 日中國大陸籍「福遠漁 117 號」漁船沉沒案，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=24346&ctNode=5955&mp=9996>。

新華社（2010.01.01）。大陸漁船 台海沉沒 6 失蹤，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://paper.wenweipo.com/2010/01/01/TW1001010010.htm>。

四、大陸「浙洞機 156 號」貨船觸礁擱淺案²⁵

總噸位 499 噸的大陸「浙洞機 156 號」貨船，於 2010 年 1 月 13 日載運 487 噸苯乙烯塑膠原料、380 噸高嶺土等，從廣東茂名出海，預訂駛往目的地浙江溫州，疑因不諳航道及海象不佳，17 日凌晨 3 時許行經金門東方北碇海域（24°25N、118°28E）觸礁，船身傾斜擱淺在峰上礁石區，船艙進水遭漲潮滅頂，造成船上約 10 噸輕柴油外洩及上甲板的 24,000 多包苯乙烯塑膠原料（487 噸）流散污染海域，浙船發生觸礁時，除了海巡署船艇趕赴現場，實施救援、戒護外，廈門海事局接獲通報也調派「東海救 159 號」救難船趕到北碇海域，待命救援，船上包括船東及船長等 6 人則由海巡署巡防艇安全救上岸。

五、大陸籍「閩連漁 0178 號」沉沒案²⁶

2010 年 2 月 3 日 22 時 31 分，海巡署馬祖海巡隊接獲馬祖漁業電台轉大陸福州市臺辦通報：約於本（3）日 10 時，大陸籍貨輪「新隆舟 168 號」與同為大陸籍漁船「閩連漁 0178 號」於馬祖北竿鄉高登北方 6.5 浬、福建省苔菴鎮以西約 2.4 浬、馬祖禁限制水域外 4 浬（26°23N、120°00E）相撞，「閩」船隨即沉沒，10 名船員落海，由附近不知名大陸漁船救起 4 人（其中 1 人已死亡），請求臺灣協尋其他 6 名落海失蹤人員。22 時 33 分，馬祖海巡隊派遣「PP-5038 艇」前往禁限制水域周邊協尋落海船員。大陸方面亦緊急派出各式多艘救難船艇於該海域實施搜尋，雙方經連日搜尋，仍未尋獲 6 名落海人員。

六、福建霞浦籍「閩霞漁 3203 號」漁船沉沒案²⁷

福建寧德霞浦籍「閩霞漁 3203 號」漁船，於 2010 年 5 月 6 日凌晨 1 時許，在福建莆田湄洲島東南方約 20 浬，新竹南寮漁港西方約 82 浬、海峽中線以西約 18 浬（119°24N、24°49E）海域，和一艘船名不詳的貨輪相撞，肇事貨船逃逸，漁

²⁵ 行政院海岸巡防署（2010.01.17）。1 月 17 日中國大陸籍「浙洞機 156 號」貨輪於金門擱淺救援案，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=24349&ctNode=5955&mp=9996>。

陳麗好（2010.01.18）。陸籍貨輪觸礁船上輕柴油外洩民眾質疑生態將遭污染，金門日報，2013 年 11 月 13 日，取自：http://www.kinmen.gov.tw/Layout/sub_F/News_NewsPrint.aspx?NewsID=67118。

²⁶ 胡蘇、李慧穎（2010.02.03）。福建連江漁船碰撞事故：1 名獲救人員死亡 6 名失蹤人員仍無下落，新華網，2013 年 12 月 16 日，取自 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-02/03/content_12926222.htm。

²⁷ 胡蘇（2010.05.06）。福建一漁船沉沒 船上 1 人獲救 9 人下落不明。新華網，2013 年 11 月 13 日，取自：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2010-05/06/c_1277689.htm。

船沉沒，船上 10 名中國大陸籍船員全部落水，其中 1 人被附近作業的「閩霞漁 3226 號」漁船救起，另外 9 人失蹤。

泉州海事局指揮中心接獲通報後，立即派出「東海救 113 號」、「海巡 1336 號」、「海巡 1335 號」，趕往事發海域進行搜救，同時泉州邊防、海警二支隊等單位也派出「海警 35051 號」、「海警 35062 號」參與救助行動。另泉州市海洋漁業局與寧德海洋漁業局分別協調派出 7 艘及 8 艘漁船參與搜救。大陸海上搜救中心於同時通報國搜中心相關事故，並請求臺灣協助搜救。國搜中心通報海巡署後，立即派遣勤務艦艇加強協助搜救，並請基隆海岸電臺及漁業署所屬電臺廣播附近過往及作業之商、貨、漁船注意協尋。然因海上風大浪急，濃霧瀰漫能見度不佳，搜救進展不大，失蹤者最終仍未尋獲。

七、巴拿馬籍「建富星」貨輪遇險沉沒案²⁸

2010 年 10 月 27 日上午 8 時許，印尼世紀航運公司所有之巴拿馬籍「JIAN FU STAR」（建富星）貨輪（總噸位 45,108 噸），載有大陸籍船員 25 名及約 43,000 噸鎳金屬貨物，由印尼港口航往大陸山東港口途中，在屏東鵝鑾鼻西南方 79 浬海域（21°00N、119°49E），因風浪過大，左舷壓水艙突然大量進水，導致在短短 2 個小時內翻覆、沉沒，船上 25 名船員分乘兩艘救生艇在事故海域待援。

海巡署接獲國搜中心通報，立即派出「巡護二號」、「福星艦」及 1 艘 100 噸巡防艇等 3 艘艦艇前往救援，空勤總隊亦指派直升機、國防部海軍「康定軍艦」、S-70C 救護直升機亦緊急馳援。大陸方面則派遣「南海救 113 號」救助船、另由香港派遣一架定翼機飛抵事故地點救助，現場則有「YELLOW SEA」、「WAN HAI 233」、「BRONCO」、「PONTOTRITION」及「HARMONIOUS」等 5 艘貨輪協助搜救。至 27 日 15 時許，25 名船員已救起 13 人（貨輪救起 7 人、空勤總隊及國防部直升機救起 5 人、巡防艦艇救起 1 人），其中 1 人（大廚吳進益）無生命跡象，其餘 12 名船員失蹤。

八、宜蘭籍「新春滿 11 號」漁船遇險沉沒案（黃聰正，2010）。

專門負責接駁大陸漁工返回中國大陸，由船長許金城所駕駛的宜蘭頭城籍「新春滿 11 號」大陸漁工接駁船（編號：CT4-3039、船重 64.21 噸、限乘 85 人），於

²⁸ 行政院海岸巡防署（2010.10.27）。99 年 10 月 27 日巴拿馬籍「建富星」貨輪沉沒救援案，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=39015&ctNode=5955&mp=9996>。

2010年11月5日從宜蘭南方澳漁港載運16名大陸漁工啓航，沿途在宜蘭、新北市、基隆市分別接駁14名、3名、8名大陸漁工，抵達澎湖馬公漁港後，再接駁25名大陸漁工，共66名，預訂送返大陸福建崇武港。然於當(5)日23時30分，航行至澎湖西嶼小門西北方約27浬海域(23°58'N、119°09'E)，因機件故障船艙嚴重進水，加上風浪7級，海象惡劣，不到半小時的時間，整艘船就沉入海底。船長緊急放下4艘救生筏，棄船逃生，並撥打衛星電話向船東求援，隨即失去音訊，船東隨即通報請求救援。

在接獲國搜中心通報後，海巡署第一時間出動7艘巡防艦艇前往事故地點搜救，國防部亦緊急派遣S-70C救難直升機2架、C-130定翼機1架及海軍「岳飛艦」前往馳援。大陸福建省海上搜救中心則緊急派出「東海救113號」、「東海救195號」及「南海救113號」等3艘救助船趕赴現場搜救。11月6日清晨3時45分，由3艘海巡署巡防艦艇，把棄船逃生的69名遇險人員(臺籍船長、船員等3名及66名大陸漁工)全數救起，結束4小時暗夜海上驚魂，除一名漁工受傷送醫，餘均由海巡署和慈濟人員提供禦寒衣物，平安暫置於澎湖馬公漁港，並於11月7日上午搭乘廈門遠洋運輸公司的「中遠之星」號郵輪返回大陸福建廈門。

九、野柳籍「長順發號」漁船失火沉沒案²⁹

新北市萬里籍「長順發號」漁船165噸(編號：CT5-1620)，載有7名船員(臺灣籍2人、中國大陸籍4人、印尼籍1人)，於2010年11月14日0時57分自新北市野柳漁港出港，11月15日17時許，在馬祖西引島西北方海域約14浬(26°36'N、120°20'E)處發生火燒船事故，並於16日凌晨3時25分左右，完全沉入海中。臺籍船長和7名船員逃生失聯，截至12月16日，打撈到4具大體，其餘4人失蹤。海巡署接獲通報後，立即通報馬祖巡防區派遣6艘巡防艦艇馳往搜救，並於16日天亮後由國搜中心派遣國防部S-70C海鷗直升機、空勤總隊直升機前往事故海域搜救。由於事故地點距大陸1.7浬，海巡署請距離較近的對岸海巡單位一起搜救，大陸搜救單位亦派出「東海救159」等救助船協同救難，並於天亮後派直升機前往救助。

十、蘇澳籍「裕協發號」漁船遭大陸漁船追撞案³⁰

²⁹ 行政院海岸巡防署(2010.11.15)。99年11月15日萬里籍「長順發」漁船失火救援案，2013年11月13日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=40465&ctNode=5955&mp=9996>。蘋果日報(2010.11.17)。馬祖火燒漁船 尋獲三浮屍，2013年11月21日，取自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20101117/32967335/>。

宜蘭蘇澳漁業電臺接獲「金協漁 20 號」(編號:CT3-3161)漁船通報,於 2010 年 11 月 30 日 14 時 30 分許,在基隆北方大約 185 浬海域,大陸浙江外海(28°09'N、121°48'E)捕撈烏魚,遭到大陸浙江籍「溫嶺 1918 號」漁船從後方追撞,漁船被撞擊後進水半沈,船上 7 人(2 名臺灣人、1 名中國大陸漁工、1 名印尼人以及 3 名菲律賓人)跳船求生,請求協助。海巡署接獲國搜中心通報後,立即派遣執勤中之「和星艦」前往救援。大陸臺州市海上搜救中心接獲浙江省搜救中心通報後,立即調派「海巡 111 號」、「東海救 195 號」、「浙嶺漁 22528 號」等救助船前往搜救。遇險船員經附近臺灣友船(「金福漁 68 號」漁船救起船長與 2 名漁工、「鴻漁 1 號」漁船救起 4 人)即時援助,陸續被救起人員平安,半沈的「裕協發號」則在臺灣友船「金福漁 68 號」、「新滿榮 16 號」、「金益順號」等漁船之戒護下,由大陸「溫嶺 1918 號」漁船就近拖到浙江省溫嶺市石塘漁港檢修;經初步堵漏後,由臺灣籍「德成 186 號」漁船拖帶、在海巡署艦艇全程安全戒護下,於 2010 年 12 月 6 日返回蘇澳港。

十一、巴拿馬籍「宏偉號」貨輪翻覆沉沒案³¹

載有 24 名中國大陸船員之巴拿馬籍貨輪「HONG WEI(宏偉號、27,996 噸)」,由印尼運送 4 萬噸鎳礦前往大陸山東,於 2010 年 12 月 3 日 14 時左右,因為海上風浪太大致貨物位移,在鵝鑾鼻西南方約 105 浬(20°23'N、119°45'E)處翻覆沉沒,船員乘坐救生筏在大風浪中等待救援。國搜中心接獲通報後,立即指派空軍 C-130、海軍「西寧艦」協助搜尋,海巡署亦立即調派 2,000 噸級的「臺南艦」及 1,700 噸「巡護七號」趕赴船難現場救援。大陸交通運輸部南海救助局派遣「海巡 31 號」、3,400 噸級之「南海救 113 號」等大型遠洋救助船共同參與搜救。C-130 定翼機發現漂浮的救生艇,隨即通知 S-70C 海鷗直升機執行空中吊掛,救起大陸籍的方姓輪機長與鄭姓船員等 2 名;當時航經附近之巴拿馬籍貨輪「SHUN TONG

³⁰ 行政院海岸巡防署(2010.11.30)。99 年 11 月 30 日蘇澳籍「裕協發號」漁船碰撞救援案,2013 年 11 月 13 日,取自:<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=40466&ctNode=5955&mp=9996>。

楊宜敏(2010.12.2)。〈遭中國船撞沈〉蘇澳漁船 7 人跳海求生,自由時報電子報,2013 年 11 月 13 日,取自:<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/2/today-north22.htm>。

³¹ 行政院海岸巡防署(2010.10.27)。99 年 12 月 3 日巴拿馬籍「HONG WEI(宏偉號)」貨輪沉沒案,2013 年 11 月 13 日,取自:<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=41277&ctNode=5955&mp=9996>。

曹明正、羅欣貞、黃良傑、許紹軒(2010.12.04)。巴拿馬貨輪沉船 14 人獲救 10 失蹤,自由時報電子報,2013 年 11 月 13 日,取自:<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/4/today-so3.htm>。

(山東號)」貨輪救起 12 人，惟仍造成 10 人失蹤未尋獲。

十二、2011 年 3 月 12 日「大中輪」與「閩龍漁 08004 號」漁船碰撞案³²

高雄籍的 1120 噸「大中輪」散裝貨船，2011 年 3 月 12 日傍晚從金門料羅港出海要到高雄港，在金門外海因海上濃霧視線不清，20 時在料羅港南方 8 哩處海面，疑因航行中的貨船絞到下錨的大陸 20 噸級漁船的錨繩，致兩船碰撞造成大陸小漁船沉沒，船上 4 人落海，3 人被救起、船長失蹤。海巡署金門海巡隊接獲港務台通報後，緊急出動三艘巡防艇前往搜尋，空勤總隊直升機也飛抵現場協助搜尋，大陸廈門也派出「東海救 159 號」救難船、「海警 35093 號」艇、「海巡 132 號」艇執行搜救任務、直升機加入搜救，但無所獲。

十三、大陸籍「閩獅漁 0753 號」漁船觸礁救援案³³

2011 年 3 月 28 日 22 時 45 分，海巡署「118」報案電話接獲報案，大陸籍「閩獅漁 0753 號」漁船（船上 7 人）於澎湖草嶼西南方約 0.8 哩觸礁等待救援，海巡署立即派船艦前往救援及通報相關單位。29 日 8 時 10 分大陸船員 7 人全數由海巡署「PP-10020 艇」救起，並移交內政部移民署接續處理。

十四、大陸籍「閩連漁 12001 號」漁船觸礁搜救案³⁴

2011 年 9 月 13 日 22 時 07 分海巡署馬祖海巡隊「PP-10037」艇於小坵外 0.1 哩發現大陸籍「閩連漁 12001 號」漁船因絞纜失去動力，撞擊礁石翻覆沉沒，船上 5 人落海，4 人由大陸籍漁船救起，其中 1 人昏迷，海巡署「PP-10037 艇」將遇難船員載返南竿福澳港，昏迷船員送醫後不治，並持續派艇搜尋失蹤船員，惟未有所獲。

十五、兩馬航線「金龍輪」客輪海上遇險案³⁵

2012 年 5 月 15 日新華網報導 9 時 23 分，福建省海上搜救中心接獲報警：從

³² 台灣新聞組世界新聞網 (2011.03.12)。霧惹禍 台貨船撞沉大陸漁船 1 失蹤，2013 年 12 月 10 日，取自：<http://www.worldjournal.com/view/aTaiwannews/12338431/article-%E9%9C%A7%E6%83%B9%E7%A6%8D-%E5%8F%B0%E8%B2%A8%E8%88%B9%E6%92%9E%E6%B2%89%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%BC%81%E8%88%B9-1%E5%A4%B1%E8%B9%A4?instance=taiwan3>。

³³ 行政院海岸巡防署 (2011.03.28)。2011 年 3 月 28 日大陸籍「閩獅漁 0753 號」漁船觸礁救援案，2013 年 12 月 10 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=39015&ctNode=5955&mp=9996>。

³⁴ 行政院海岸巡防署 (2011.09.13)。2011 年 9 月 13 日大陸籍「閩連漁 12001 號」漁船觸礁搜救案，2013 年 12 月 10 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=39015&ctNode=5955&mp=9996>。

³⁵ 胡依北 (2012.05.16)。金龍輪觸礁 148 台客獲救，蘋果日報，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120516/34231144/>。

馬祖開往馬尾的兩馬航線高雄籍客船「金龍輪」在閩江口川石島芭蕉尾附近水域南竿西方約 14 浬（26°7N、119°39E），因撞擊到海上漂流木致船艙進水，有沉沒危險，船上共 153 人（船員 5 名、乘客 148 名），大部分為馬祖東引前往福州鱸溪進香的香客要求立即救助。大陸海上搜救中心立即啓動應急預案，指導船員進行自救，並立即組織協調周邊客輪「閩珠 1」、「閩珠 2」及「安麒」等三艘客輪趕往現場參與旅客接駁，並調派福州海事局「海巡 1301」、「海巡 1305」在現場維護救助秩序，專業救助船「華英 393」參與「金龍輪」進水險情處置，而同一時間海巡署馬祖海巡隊亦接獲福澳港務處上述通報：即派出「PP-3571 及 3578 海巡艇」前往中線待命救援，歷時約 2.5 小時，分由「閩珠 2」及「安麒」將船上乘員全數平安接駁至福州馬尾港上岸。

十六、香港籍「Topsy Frenz」帆船遇險救援案³⁶

2012 年 6 月 3 日 3 時 15 分，海巡署接獲國搜中心通報：香港籍「Topsy Frenz」帆船於距高雄西南方約 137 浬、東沙島東北方 82 浬（21°46N、118°03E）發出 406MHZ 遇險信號，經向香港搜救中心確認，「T」船已棄船，船上 11 人於救生筏上待援，請海巡署派艇前往救助，即派遣「福星艦」前往援處，空勤總隊直升機從小港機場起飛前往援處。另國防部海軍「昆明艦」距現場約 90 浬，亦立即前往協助。基隆海岸電台及高雄漁業電台，分別廣播請附近商船及漁船前往協助救援。國搜中心通報香港搜救中心派遣各一架次直升機及定翼機前往，後經通報現場海域香港籍「EASYSUCCESS」商船後獲悉，11 人已由該船全數救起。

十七、中國大陸籍「潤揚 3 號」油輪進水救援案

2012 年 8 月 2 日 17 時 38 分臺北任務管制中心接獲中國大陸搜救中心表示，中國大陸籍「潤揚 3 號」油輪（2000 噸、船上 13 人、載運 1300 噸輕油）於金門東方 7 浬禁限制水域外 3 浬（24°26N、118°36E），因撞擊不明物體致機艙進水，大陸已派遣「東海救 159 號」及直升機前往救援，海巡署獲報後立即派遣線上「PP-3577」巡防艇前往。海巡署巡防艇抵達現場時發現大陸籍友船「潤安貨輪」、「帆順 69 號油輪」協助救援，惟因船舷過高無法接駁，經「潤」船船長請求，由海巡艇接駁 8 人上艇，尚有 5 人留於「潤」輪上搶修。18 時 50 分大陸籍「海巡 132」抵達現場，海巡署「PP-3577 艇」遂將船上 8 人轉交，「潤」輪於 23 時 50

³⁶ 新華網（2012.06.06）。鐵士號船員抵菲轉返港，2013 年 12 月 16 日，取自：http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20120606/00176_057.html。

分由「海巡 132」、「東海救 159 號」拖帶進圍頭港泊靠，歷經 7 個多小時成功救回遇難人員（王進旺，2013：49）。

十八、中國大陸籍「遠航 165 號」運砂船救援案³⁷

海巡署金門海巡隊 2013 年 4 月 13 日接獲金門港務處轉發的廈門交管通報，得知大陸籍「遠航 165 號」運砂船船身斜傾，於金門翟山海域距岸約 2.5 哩處出現船身斜傾的狀況並有斷裂危險，於是出動船艇前往救援，海巡署金門海巡單位接獲通報後，派出「PP-3552 艇」及「CP-1008 及 1009」多功能巡緝艇馳援。「PP-3552 艇」於上午 11 時 50 分率先抵達現場，將 3 名船員救出。並將 3 名大陸船員交付隨後趕至之大陸「海巡 132」救助艇，至 16 時 30 分「遠航 165 號」則持續漂往大陸漳州方向，已漂流出金門禁、限制水域外，即交由陸方接續處理。

十九、本國籍「丹鼎」貨船與大陸籍「海潤 19 號」砂石船擦撞案³⁸

金廈小三通貨輪「丹鼎輪」排水量 186 噸，2013 年 5 月 20 日凌晨在金門翟山外 14 哩處海域，大陸福建漳州外海（24。10N、118。07E），與大陸籍抽砂船「海潤 19 號」發生碰撞。相撞後「丹鼎輪」隨即沉沒，請求救援 5 名船員由「海潤 19 號」救起。海巡署金門海巡隊派出海巡艇到漳州外海，從「海潤 19 號」抽砂船接回「丹鼎輪」許姓船長與 5 名船員，送回金門料羅港。

二十、希臘籍「ATHINA」貨輪發現人員落海案

根據海巡署每日狀況彙報資料，2013 年 10 月 29 日 9 時 58 分，海巡署接獲國搜中心轉基隆海岸電台傳真通報：希臘籍「ATHINA」貨輪於澎湖西方 83 哩、海峽中線上、中國大陸汕頭市東方 67 哩（23°23N、117°59E）發現人員落海。本案係 10 月 28 日凌晨，29 名越南籍人士及船長、船員各 1 人，共計 31 人，搭乘不知名木質船（船長 20 公尺、寬 4 公尺），自廣東饒平出港預定前往臺灣，於 29 日 5 時許，因風浪過大，於澎湖西南西方 88 哩、金門南南西方 62 哩、海峽中線以西附近（23°24N、117°57E）沉船。13 時 45 分，臺北任務管制中心通報：大陸東海救助局之廣東搜救中心通報，一艘大陸籍漁船「閩東漁 62878 號」於「A」輪發出求救訊號處之海面漂流的一塊大木板上（疑為解體之船隻木板），救起 18 名疑為

³⁷ 政府入口網-公共資訊類新聞（2013.04.13）。陸運砂船陷危海巡馳援救人，2013 年 11 月 13 日，取自：http://neddra7.rssing.com/chan-5037073/all_p72.html。

³⁸ 張建騰（2013.05.21）。撞船丹鼎輪沉沒船員獲救，金門日報，2013 年 11 月 13 日，取自：http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=112555&frame=17&LanguageType=1。

越南偷渡人士。海巡署接獲國搜中心通報，即派遣「PP-3552 艇」及「PP-10038 艇」等 7 艇次前往協處，中國大陸「東海救 116」救難船、「中國海警 44103」及直升機亦於現場搜尋，仍未尋獲另失蹤之越南籍人士（7 男 4 女）及該木質船之船長及船員。

二一、「閩長漁 23215 號」漁船遭同大陸籍「豐順 28 號」貨輪撞沉案³⁹

2013 年 11 月 10 日 22 時 44 分，國搜中心轉臺北任務管制中心(MCC)通報：19 時 19 分，中國大陸籍「閩長漁 23215 號」漁船於馬祖西莒西南方 3 浬、限制水域線上（25°56N、119°53E）處遭同大陸籍「豐順 28 號」貨輪撞沉，船上 7 人，其中 1 人由友船救起，6 人落海失蹤，請海巡署派船艇協助搜尋。22 時 54 分，海巡署派遣「PP-3538 艇」前往搜救，福建省海上搜救中心獲報後，立即啟動海上搜救因應方案派出「東海救 117」搜救船、專業救助船等及直升機趕往事發海域搜尋，並協調附近航行的 5 艘貨船及 30 艘漁船參與救援。11 日 10 時，國搜中心轉臺北任務管制中心（MCC）通報：陸方擴大搜救區域，希望救助船可以進入我國限制水域內搜尋落海失蹤船員，經海巡署聯繫國搜中心表示，國防部不同意陸方進入我國水域。另再經聯繫行政院大陸委員會及航港局，陸委會認為依據「兩岸人民關係條例」第 29 條規定，大陸船舶進入我方水域，應由航政主管機關許可；而航港局指出基於人道救援及就近就便原則，原則上同意陸船進入我方水域搜救，惟仍請國防部加強監控。23 時 13 分，國搜中心轉臺北任務管制中心通報：大陸搜救船艇及直升機將於限制水域外搜尋，不會進入我方限制水域內。本案經多日搜尋結果仍未尋獲 6 名落海失蹤船員。

貳、兩岸海難合作案例研析

綜合上述 2009 年至 2013 年 11 月兩岸聯合搜救案例，可以發現兩岸在海上海難事件之合作已是早已存在之事實，且具以下特色。

一、人道救援不分國籍

如前所述 1959 年 1 月聯合國設立「政府間海事諮詢組織」，並於 1979 年訂定「國際海上搜尋救助公約」對於沿岸水域遇難者，予以充分之搜索與救助。此外

³⁹ 中央社（2013.11.11）。陸船相撞人落水馬祖船艇赴援，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.cna.com.tw/news/acn/201311110296-1.aspx>。

「1958 年日內瓦公海公約」等國際規範中，均要求各締約國應建立並維持適當與有效之搜救服務，並與鄰國互訂區域合作辦法。換言之，人道救援是普世價值，並無國籍之分，上述之巴拿馬籍「銀海號」貨輪沉沒、巴拿馬籍「建富星」貨輪遇險沉沒、巴拿馬籍「宏偉號」貨輪翻覆沉沒、希臘籍「ATHINA」貨輪人員落海，皆由兩岸基於人道救援不論其國籍、身分、動機在海上遇難，於接獲通報即投入救援之實例。而且希臘籍「ATHINA」貨輪人員落海案，係先由大陸籍漁船「閩東漁 62878 號」於海面漂流的一塊船隻木板，救起 18 名越南人士，後經大陸方面調查，疑為自大陸廣東饒平出港預定前來臺灣之越南偷渡犯，因風浪過大而沉船，全船共計 31 人，經兩岸共同啟動救援機制，仍有含船長、船員及 11 名越南籍人士，共 13 人失蹤之憾事。

二、符合就近就便原則

救溺如救火，不容稍有遲疑，講究的是時間，為爭取救援時效，對於接獲各對口機制單位求救通報，即應結合既有之資源，即時就近就便投入救援。上述之大陸籍「閩連漁 1506 號」漁船擱淺、大陸籍「福遠漁 117 號」漁船沉沒、大陸籍「浙洞機 156 號」貨船觸礁擱淺、大陸籍「閩連漁 0178 號」沉沒、野柳籍「長順發號」漁船失火沉沒、大陸籍「閩獅漁 0753 號」漁船觸礁、大陸籍「閩連漁 12001 號」漁船觸礁、以及兩馬航線「金龍輪」客輪海上遇險，均為兩岸或兩岸三地所共同執行之海上救援案。其中兩馬航線「金龍輪」客輪海上遇險案，從馬祖開往馬尾的兩馬航線高雄籍客船「金龍輪」船上共 153 人，在閩江口川石島芭蕉尾附近水域，因撞擊到海上漂流木致船艙進水，有沉沒危險。大陸海上搜救中心立即啟動應急預案，指導船員進行自救，並立即組織協調周邊 3 艘客輪趕往現場參與旅客接駁，並調派福州海事局海巡艇 2 艘及專業救助船在現場維護救助秩序及險情處置，而同一時間海巡署派出海巡艇 2 艘前往中線待命救援，歷時約 2.5 小時，將船上乘員全數平安接駁至福州馬尾港上岸。

三、靈活通報救援機制

兩岸合作救援，通報是救援之基礎，透過相互通報，進而啟動救援機制，平日即應熟悉彼此之救援呼號、頻道外，於狀況發生時方能有效通報聯繫。如宜蘭籍「新春滿 11 號」漁船遇險沉沒案，滿載 66 名大陸漁工之「新」船，預訂送返中國大陸福建崇武港，因機件故障船艙嚴重進水，加上風浪 7 級，海象惡劣，不

到半小時的時間，整艘船就沉入海底。兩岸共同啓動救援我方派出巡防艦、艇 7 艘，國防部亦緊急派遣救難直升機 2 架、C-130 定翼機 1 架及海軍「岳飛艦」前往馳援。大陸福建省海上搜救中心則緊急派出 3 艘救助船趕赴現場搜救。

四、跨區越界尊重主權

然而兩岸分治已是早已存在之事實，雖有兩岸人民關係條例之規範及多項合作協議之簽訂，但對於海峽中線之默契及對我方所公布之領海及鄰接區法所劃定之海域範圍或針對各外離島所公告之禁限制水域，兩岸雙方都能彼此克制，而就所列舉之兩馬航線「金龍輪」客輪海上遇險案，海巡署雖即派出 2 艘海巡艇」參與救援，但亦僅止於海峽中線待命救援；另大陸籍「遠航 165 號」運砂船救援案，海巡署派出巡防艇將 3 名船員救出，於將獲救船員交付大陸後，運砂船已漂流出金門禁、限制水域外，即交由陸方接續處理，即是尊重雙方主權之事實。

第三節 整合理論新功能主義與兩岸海上 聯合搜救機制評析

由上述表列之 2005 至 2012 年之船舶海難事故與救助人數統計數據，以及兩岸共同參與之聯合海難搜救實例，可以看出在臺灣海峽或周邊海域，兩岸基於人道救援早已有多次合作救援之實例。特別是兩岸直航啓動後，臺灣海峽及周邊海域海上通航密度已日漸增大，海上交通安全形勢更加嚴峻，因此臺灣海峽之海難救助不能再囿限於兩岸間之政治因素，必須以海上人命及財產安全為優先，共同執行搜救之任務。

壹、過去兩岸聯合搜救之侷限

臺灣是海島型國家擁有 1600 公里的海岸線及豐富的海洋產業，2008 年馬總統在就職演說中表示，期盼海峽兩岸能抓住當前難得的歷史機遇，共同開啓和平共榮的歷史新頁，並提出秉持「正視現實、開創未來；擱置爭議、追求雙贏」之原

則，充分展現政府對推動兩岸關係的誠意⁴⁰。而大陸則以力求突破「政治」障礙，大連海事大學校長吳兆麟於 2009 年 6 月 2 日參加交通部與海巡署舉辦之「海上交通安全與執法研討會」中發言表示：「兩岸直航之後大量船舶及旅客往來，都會使海上風險變大，最大的問題是理念上的問題」，並引述鄧小平說過：「不爭論，討論只會浪費時間，做就對了」(吳兆麟，2009：D)。

政府大陸事務政策在於維持臺海穩定、促進區域和平，並以維護臺灣人民權益、福祉與尊嚴為目標。為改善兩岸關係，維護臺海和平穩定，政府秉持「以協商代替對抗、以和解代替衝突」及「對等互惠、擱置爭議」之原則，建立互信平台⁴¹。尤其是在基於人道關懷、人命無價下，放下意識形態的爭議，期共同降低協商困難，與時俱進，加強雙邊或區域性合作。然而即使救援無國界，既然要合作就要解決或擱置爭議，可是兩岸海上合作涉及高度政治敏感性，為避免遭到大陸刻意矮化及引發誤解或爭議，臺灣秉持「尊嚴、對等」及克服國家主權、管轄海域、通報方式、認證機制之爭議，而且近年來雙方突破一些傳統觀念，加強各方面之合作交流，致使兩岸人民皆認為目前是自國共內戰以來兩岸關係最和平、最穩定的時期。兩岸政治情勢，目前雙方係以海峽中線及金、馬地區禁、限制水域為海難搜救界線，近年來兩岸關係日趨穩定，雙方關係已呈現相對和緩，而其間所簽訂之合作協定及討論之議題，已非單純之經濟交流層面，愈來愈廣。2014 年 2 月 11 日兩岸「王張會」我方陸委會主委王郁琦到大陸南京，與大陸國台辦主任張志軍共同舉行兩岸分治六十五年來首次部長官員會談，雙方就關切之議題交換意見，兩岸之間交流更往前推移，開創另一新篇章(林則宏、汪莉絹、黃國樑，2014)。

本研究所探討的水域範圍因海峽兩岸特殊的關係，使得兩岸的搜救體制上，臺灣以民間搜救單位來接觸中國官方搜救機構，並常透過兩方之民間交流團體海協會與海基會協調雙方搜救模式之往返時效性不佳，2002 年 5 月 2 日賴比瑞亞籍的 25 萬噸油輪 FRCNTTOBBAGO 號在日本外海發生機械故障，經英國船東僱請拖船請求停靠高雄港而遭臺灣驅離，最後由大陸派出拖船拖回搶修的過程中，更反映出臺灣搜救能力無法匹敵大陸下，致使許多小型的海上漁船發生海事事故等待救援時，延遲救護的黃金時期，並引發許多海上無可挽回的悲劇。

⁴⁰ 「馬英九總統就職演說全文『人民奮起，台灣新生』」(2008.05.20)。自由時報電子報，2014 年 2 月 20 日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/21/today-fo7.htm>。

⁴¹ 行政院大陸委員會(2009)。兩岸會談相關政策說明，2014 年 2 月 20 日，取自 <http://www.ey.gov.tw/Upload/UserFiles/9851459471.pdf>。

學者（姚洲典等，2006）指出，過去幾年來兩岸雖有一些合作機制的建立，但一旦涉及國家主權爭議及國家安全之部分，仍持較為保守之態度，且人道救援之議題也是近年來方為國人所重視之議題。而世界各國在執行海難搜救時，最先考慮動用而且也是最有效率的搜救資源，就是軍機和軍艦，但在兩岸仍處於衝突對峙的情況，這卻是極其敏感而危險的行為。再者，目前兩岸航空器與艦艇係以海峽中線或禁、限制水域為界，於各自領域內進行搜救工作，並無明確分工機制，臺灣以飛航情報區作為搜救責任區範圍，大陸地區支援救難行動之公務艦艇或航空器，如欲進入臺北飛航報區必須依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例規定」，由主管機關（交通部）許可後始得進入；大陸地區也是有「必須獲得政府主管機關核准」之類似規定，如未獲核准，兩岸搜救單位僅能於各自領域內，各依單方計畫進行搜救工作，無法充分發揮聯合搜救之效能（高龍浩，2009；葉世燦，2001）。2010年金廈水域舉辦兩岸聯合搜救演練，落實「海峽兩岸海運協議」第7點之共識，對於整合兩岸搜救資源、維護船舶航行安全，具有象徵與實質的歷史意義。惟受限於相關法令、管轄海域、飛航情報、對等關係、互信機制尚待建立。

貳、整合理論新功能主義與兩岸海上聯合搜救機制

雖然兩岸航運的發展趨勢已由第一階段境外航運至第二階段小三通至第三階段兩岸直航，而臺灣海峽為船舶交會區，每天有兩萬多艘在此這邊交會，且為中度海上風險區，許多意外在此發生，是海難的重點區域。因此高龍浩建議兩岸政府應儘速簽署「海峽兩岸三地海上搜救資源共享協定」，並參照國際公約及慣例相互派遣代表，享受互惠禮遇。至於搜救執行層面則應打破兩岸中線或禁、限制水域之藩籬，在飛航管制及國防識別安全前提下，放寬兩岸船舶與飛機進入對方區域之限制（高龍浩，2009：139）。此外林欽隆等也提出，兩岸應儘速檢討制定海上交通安全法，律定海上交通安全執程序與權利義務，參照各國之制度體系，將海事安全之相關法規，由國際公約納入國內法，並成立一專責機構（林欽隆等，2008：226）。

此外學者針對兩岸搜救之可行方式還提出以下三個重點方向（高龍浩，2009；葉世燦，2001）：第一，研訂標準作業程序。國際海事組織與國際民航組織所編輯之手冊中，已具體規範區域性聯合搜救機制，各國針對搜救合作之原則、方式與注意事項，可與他國簽定雙邊或多邊協定、備忘錄，內容則涵蓋允許他國搜救單

位通過或進入其領海救援、提供救難能量、通報搜救資訊、交流技術與聯合演訓等事項。然而目前兩岸海難救助法規內容稍有不同，執行作法上亦有差異，基於「救援無國界」及「人道救援」乃普世價值之原則，更需要結合既有能量，突破相關法令限制，而建立一套可長可久之搜救機制，對於參與救難的人員、船隻或載具，若需進入對方之水域或港口時，兩岸皆應基於人命為重、時效為先的原則，減少多餘的行政程序，使救難隊伍得以儘早抵達目標海域展開搜救任務。換言之，在「人命救助優先」為共同目標之前提下，兩岸應將政治爭議暫時擱置，研訂兩岸聯合海難救助之作業程序與標準規範，以提升搜救行動效能，而透過官方正式合作協議之簽訂乃為當務急，尚有進一步規劃與執行之空間。

第二，構建共通救援資訊。海難發生時現場遇險之人、船受到海流、風力作用漂移，惟目前海巡署對於漂流計算及搜救區域規劃，除輔以「表面海流測量浮標」(DMB)作為獲取海難現場即時海流資訊外，並透過交通部中央氣象局及港灣技術中心等單位之海流、風力資料進行驗算，推估可能漂流區域後，派遣海上艦艇或空中直升機進行搜尋，然因海流、風力數據會隨時間而變化，搜救區域計算須經常更新，並依據搜救結果再納入新的計算規劃，影響海難搜救效能與精確度。且部分海難救助先趨國家如英國的 SARIS、美國的 SAROPS、加拿大 CANSARP 等均已運用大量的海洋環境資訊、船舶資料及遇險應急處置方式，經由模擬運算出遇險目標可能的漂流的區域，而擬定最有效率之搜救計畫。此外目前兩岸海岸電台之海事安全資訊接收器均使用相同頻率但因中文代碼不同，造成無法接對資訊之窘境，加上雙方搜救單位之通報聯繫管道未整合，衍生資訊紊亂等情形。因而兩岸或區域性之搜救機制相形重要，而要在有限的時間內動員海空資源執行救援，最有效的方法是建立兩岸及區域性之救難網絡關係。

第三，參與國際搜救合作機制。兩岸因「一個中國」之政治因素，致使臺灣在參與國際社會活動受到限制，國際間為確保水域之海上人命與船舶安全，制定數個有關海難搜索與救助的相關國際公約等條文，而且公約規範具有法律上的約束力，明確規定各締約國應配合建立個別海難搜救協調中心機構，並建構適當的設施和制定其作業程序等，以便對其沿岸遇險人員及船舶，提供適時適切的海上緊急搜救服務。因而在救援無國界之大原則下，兩岸應積極突破政治困境，參與國際救援組織。

事實上兩岸從國共內戰到國民政府撤退到臺灣已分治六十餘年，兩岸政府亦從強烈敵對狀態逐步走向合作關係，尤以 2008 年以來兩岸關係更爲綿密，至今已完成 22 項協議之簽訂，根據行政院大陸委員會，2008 年以來，政府努力改善兩岸關係，秉持「以臺灣爲主、對人民有利」的最高原則，透過兩岸制度化協商，推動增進兩岸良性互動相關政策與措施，包括：兩岸包機、空運、食品安全、海運、郵政、空運，大陸居民來臺旅遊、食品安全、共同打擊犯罪及司法互助，金融、農產品檢疫檢驗、標準計量檢驗認證、漁船船員勞務、智慧財產權保護、醫藥衛生、核電安全、海關等合作，經濟合作架構、投資保障和促進等協議⁴²。

這樣的轉化正如整合理論所提出的，在一個特定的地理區域內，強調以和平方式達成國與國之間政治、經濟、社會或文化等不同層面的整合（吳若零，2001；吳新興，1995）。

根據高朗對於整合理論之新功能主義的分析（高朗，1999），國與國的整合最先是經由經濟、科技的交流，並不斷升高合作層次，甚至犧牲一部分國家主權，換取國家更大利益，此種功能性相互依賴整合的結果產生了新的「政治體」，這個「政治體」是一個共同決策的機制。2005 年連戰先生踏上大陸進行「和平之旅」後，兩岸關係出現突破性的進展，2008 年兩岸當局在「九二共識」的互信基礎上，重新展開協商，使兩岸形勢從過去的「衝突、對抗、爭戰」，轉向「和解、合作、和平」的關係（賴錦宏，2013）。

1997 年 7 月 1 日以前，兩岸海上搜救協調機制係透過香港協調中心（RCC）進行，香港回歸中國大陸後，則由我方「中華搜救協會」與中國大陸「中國海上搜救中心」互爲海難通報窗口。自此，兩岸透過民間機構，建立海難搜救直接通聯管道，不需再透過香港中轉（高龍浩，2014），深化兩岸搜救合作開創平安海峽新局。

2008 年 11 月 4 日兩岸爲實現海峽兩岸海上客貨直接運輸、促進經貿交流、便利人民往來，海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會就兩岸海運直航事宜，經平等協商達成協議，共同簽署「海峽兩岸海運協議」，強調海難事故發生時，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則，及時實施救助。「協議」第 8 條之輔助事項即規定：「雙方在船舶通訊導航、證照查驗、船舶檢驗、船員服務、

⁴² 行政院大陸委員會「兩岸協議執行成效」，2014 年 1 月 4 日，取自：<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=102611&CtNode=7361&mp=1>。

導航保障、污染防治及海事糾紛調處等方面，依航運慣例有關規範處理，並加強合作」（行政院大陸委員會，2008）。這為兩岸海事合作，尤為海上交通安全合作面向，作出明確之規範及依據。

此外「協議」第 7 點共識強調：「雙方積極推動海上搜救、打撈機構合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則及時實施救助」（行政院大陸委員會，2008）。為落實簽署協議之內容，依海巡署檔案資料指出 2010 年日首次由大陸主辦、臺灣協辦，並完成「推動海峽兩岸海上搜救合作建議方案」經海巡署陳報行政院核定，作為後續雙方實際執行救援通報及合作默契。此外，進行學術交流及參訪，達成每兩年輪流舉辦實兵演練或學術研討等規劃與默契，展開兩岸海上搜救合作長期之互動。

事實上 2010 年 9 月 16 日兩岸假金廈水域共同舉辦「2010 年海峽兩岸海上聯合搜救演練」，演練主題為「保障兩岸三通，共建平安海峽」，確保兩岸行旅海上航行安全，藉演練發掘缺失，有效利用海峽兩岸搜救資源，加強合作就近就便救援義務，並參觀大陸交通運輸部東海救助局最新式救難船舶「東海救 113 號」，以瞭解大陸海上救難能力⁴³。這項演練對整合兩岸搜救資源、維護船舶航行安全及完善的區域搜救機制具有一定意義。

2012 年 8 月 30 日兩岸於金廈水域舉行「2012 海峽兩岸海上聯合搜救演練」⁴⁴，臺灣由中華搜救協會名譽理事長鄭樟雄、大陸由海峽兩岸航運交流協會名譽理事長徐祖遠分別擔任雙方總指揮。雙方不僅延續 2010 年演練模式與默契，在堅持「人道救援、守護如親」的理念下，再次共同策劃執行的大規模海上聯合搜救演練，持續強化海上複合災難防救合作機制，並加入「創新」、「務實」元素，包括新增「航空器迫降海面之逃生操演」、「兩岸緊急案件查證通報」、「水下搶救行動」等特殊操演項目。本次演練臺灣動員海巡署臺南艦、金門艦、巡護七號等 18 艘艦（船）艇、結合空勤總隊 2 架直升機參演；大陸則派出海巡 132、東海救 113 等 11 艘艦（船）艇及 1 架直升機參演。海峽兩岸共計出動 29 艘艦船艇、3 架直升

⁴³ 中華搜救協會「2010 年海峽兩岸海上聯合搜救演練紀實」，2014 年 1 月 4 日，取自：http://www.csara.org.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=38:2010-01-10-14-44-51&catid=7:2010-01-11-02-22-47&Itemid=3。

⁴⁴ 中央通訊社「海峽兩岸海上聯合搜救演練登場 首次以海巡署巡防艦擔任觀禮船」，2014 年 1 月 4 日，取自：<http://www.cna.com.tw/postwrite/Detail/111347.aspx>。

機、約 600 人參演，演練陣容實屬空前，更首次以海巡署巡防艦作為觀禮船，現場由海巡署台南艦擔任海上觀禮台，兩岸相關人員「同台指揮、同台觀摩」，參演船舶、直升機懸掛或顯示「演練專用旗」，在同一區域內分工進行搜救演練，共同完成遇險通報、任務分工、即時救援、緊急後送等演練項目。雙方從交流接觸到信任合作，逐漸建立完善的海難搜救機制，可說兼具創新與突破之特色。

其中在救難機制、資源及方式上，採複合式海上災難狀況設計，有效提升兩岸海上搜救應處能力。2012 年之搜救演練狀況設計以一架兩岸直航客機，於飛行途中發生引擎故障，緊急迫降於金廈海域，飛機在迫降過程中擦撞一艘兩岸直航客輪，引發客輪起火，而飛機機身撞擊海面激起湧浪造成附近兩艘作業漁船翻覆，致數十人落海等複合災難救援。這項複合式災難救援加強海峽兩岸相關搜救部門之間的溝通與合作，有效提升兩岸海上搜救應處能力，並檢驗在海、空難等複合災難情景下兩岸搜救單位現場指揮協調能力和聯合搜救成效，建立更為完善的區域性互助搜救體系，為兩岸「三通」提供海上航行之安全保障。

2010 年以及 2012 年海峽兩岸海上聯合搜救演練，凸顯了兩岸在海難救援議題上之整合可能性及其意涵。

第一，兩岸共同策劃及參與演練：2010 年兩岸舉辦聯合搜救演練後，雙方已建立通報聯繫窗口、增進搜救分工默契及維繫互動交流機制，依國際海洋法之規範，雙方協調開放一個共同使用的頻道，以作為兩岸船機救難通訊之用，俾在實際聯合救援行動上，有實質助益與進展，為使 2012 年之演練能順利進行，兩岸海上搜救機關經過多次溝通協商，並深切體認雙方彼此能力與限制，並建立了搜救通報的多層對口聯繫機制，海巡署金門海巡隊的對口單位為大陸廈門海事局、海巡署海洋巡防總局的對口單位為大陸福建海事局、而海巡署的對口單位為大陸交通部海事局。而就演練目的、意義、具體項目和參演能量等議題達成基本共識後，逐步推動執行，並特別加入空難海上搜救的元素。

第二，演練狀況設計符合實質意義：2012 年之搜救演練主題為「強化搜救合作、共建平安海峽、維護兩岸三通、共創兩岸雙贏」，對於海峽兩岸海上搜救合作機制進行了一次完整的檢驗，參酌兩岸開放小三通至直航以來，曾發生之客輪失火、船舶故障...等海難事件，並預擬其他可能發生的海上突發事件為背景，藉由海上人命救助和船舶消防進行搜救演練，同時驗證兩岸遇險信息通報、緊急應變機制及雙方海上搜救部門緊急應變能力，對未來深化海上聯合搜救具實質意

義，有助於保障臺灣海峽兩岸直航及臺灣周邊海上船舶交通安全。

第三，同台共同指揮避開旗幟爭議：兩岸雙方在考量演練的安全性、可行性及因應兩岸三通之需求，演練區域設定在金門與廈門交界海域之兩岸中線水域作為演練地點，各自搜救船隻在己方水域進行施救演練，不跨越各自水域。主要演練區域面積約 6.2 平方公里，演練現場由海巡署臺南艦擔任海上觀禮台，邀請兩岸相關人員「同台指揮、同台觀摩」，並各派遣一名人員共同進行現場解說。參演船舶、直升機一律懸掛或顯示「演練專用旗」，在同一區域內交錯分工進行搜救演練，共同完成遇險通報、任務分工、即時救援、緊急後送等演練項目，雙方從交流接觸到信任合作，為兩岸建立海難搜救機制展現新契機。

第四、務實面對兩岸商貨往來頻密：兩岸互動往來日漸綿密，據海巡署資料統 2011 年往返海峽兩岸觀光旅遊的人數約 7 百萬人次，其中自臺灣往返大陸人約 5 百餘萬，而自大陸往返臺灣旅客也有 170 餘萬人次；另外，藉由小三通航運管理的往返人次也達到 147 萬（李凱真，2012：62）。另據行政院大陸委員會資料統計，自 2013 兩岸小三通航運往返已達 1 萬餘航次（表 3-3-1）。兩岸從船舶海上遇險到空難事件所導發之海上救護，透過大規模海陸空聯合搜救演練，以因應兩岸龐大商旅往來所可能發生之海難災變所作之防範整備。

表 3-3-1：金馬「小三通」航運往來統計表

年度 月份	臺灣船舶		大陸船舶		合計
	金門-廈門、泉州	馬祖-福州	金門-廈門、泉州	馬祖-福州	
2009	5901	1383	2814	400	10498
2010	6309	1189	3401	385	11284
2011	6489	1351	3712	331	11883
2012	6393	1101	3857	341	11692
2013	5493	977	4430	263	11163
合計	30585	6001	18214	1720	56520

資料來源：依行政院大陸委員會 2009-2013 年金馬小三通航運人員往來統計月報整理繪製⁴⁵

經過近年來多次的互動，兩岸聯合救援合作事務面對各種挑戰，不少問題在經驗中不斷摸索，並尋求雙方互利的基礎，逐漸建立起良好的合作默契。可以說「海峽兩岸海上聯合搜救演練」是目前在「人道救援」方面，唯一由兩岸雙方共同實作操演的項目，不僅具體落實 2008 年 11 月 4 日兩岸簽署的「海峽兩岸海運協議」，並有效驗證及整合兩岸搜救資源與緊急通報聯繫管道，建立更為完善的區

⁴⁵ 行政院大陸委員會全球資訊網。2014 年 6 月 10 日，取自：<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5721&CtUnit=3997&BaseDSD=7&mp=1>。

域性聯合救援體系，此對整合兩岸搜救資源、維護船舶航行安全及完善區域搜救合作機制，達到務實交流之目的、更具有實質意義，也促使兩岸海上救援合作機制朝向常態化發展。

小結

兩岸自 2008 年以後於臺灣海峽或周邊海域共同執行海上搜救之實例（尚不包括 2008 年以前，從海巡署、漁業署或交通部等單位之統計資料），無論就船籍國或遇難人員之國籍，兩岸救難單位於獲報後啟動救援機制，均是以「就近就便、及時救援」之原則投入，並無因船籍國或非本國籍之船員而有怠於救援。雖然雙方對主權問題暫時擱置，但往往到了進行事務性協商時，仍然避免不了主權歸屬的爭議，除非整合工程受到兩岸決策階層的政治背書與支持才會可長可久。因之不論是經濟、政治及社會的整合，或者是兩岸海難救助，兩岸必須先有「政治體」的概念及意識，增加彼此的信任感，雙方都願意在「一個中國或一國兩制」下各自讓步，以南海地區共同建立海上聯合搜救機制為目標，擱置政治層次較高的主權爭議，就低層次之「海上搜救」方面進行整合，才能真正共同合作達到人道救援之國際理念。也就是新功能學派（吳新興，1995：65-66）所提出的，兩岸所有參與海上聯合搜救者的「認知」能讓兩岸整合工程進展會變得有意義。換言之未來兩岸如何持續建立彼此良好默契，並透過民間力量、非政府組織或其他關心海洋事務人士，共同參與推動海難救助合作事宜，以善盡人道救援的責任，仍是重要之議題。

新功能主義主要代表人海斯（Ernst B. Haas）指出，整合是不同的政治單位（political unit）願意放棄絕對的主權與鄰邦結合或合併，以和平方式處理相互的衝突。兩岸海上聯合搜救議題即是採取和平方式而不是採用武力的方式來解決，兩岸因意識形態不同的融合，或是國與國、地區與地區之經貿、文化、科技或治安的整合工作，上述之說明可以成為整合理論之實證，此外整合理論的觀點亦有助於發展兩岸於南海地區共同合作建立海上聯合搜救之可行性。

此外上列案例中所呈現的南海地區兩岸海上聯合搜救的實例或數字或許並不多，但並不代表我們可以不重視或忽視它，從另一角度而言，又可以說在南海地區並沒有發生太多兩岸共同執行海上救難之實例。但不可否認，近年來因南海情勢升溫，南海之鄰近各國為維持其於南海地區之戰略利益莫不摩拳擦掌，除積

累本身之作戰實力外，更透過結盟等方式，以確保自身利益。未來兩岸更需要在維護航行船舶、人命及環境安全的前提下，積極整合兩岸搜救資源，維護船舶航行安全，完善搜救合作機制，善盡人道救援之義務。正如海巡署於 2011 年編印海巡報告書於發展課題中所提出的，「廣續加強兩岸海難搜救合作機制，逐步擴大周邊國家交流合作範疇」，其中最重要是通聯查證的管道，以就近就便、正確無誤為基準，建立相對應之海難通報聯繫窗口，正確、迅速掌握實際案情，於最短時間內抵達救難海域，有效降低災情誤判並增進雙方協同救援默契。



第四章 兩岸南海海上聯合救援機制 之構想與策略

如前所述兩岸海上聯合搜救之議題與政治意識之關聯性不高，是屬人道救援之層次，2012 年之兩岸海上聯合演練的成功進行及合作模式，對於海峽兩岸海上搜救合作機制進行了一次完整的檢驗，提升了雙方海上搜救部門緊急應變能力，除有助於保障臺灣海峽兩岸直航及臺灣周邊海上船舶交通安全外，也為海運經營的拓展，奠定了厚實的基礎，並也提供了兩岸建構可行的「南海合作救援機制」之具體預案。

第一節 南海地理環境暨主權概述

南海，國際上稱為「南中國海」(South China Sea)，南北長達 1,800 餘公里，東西相距 900 多公里，海域面積達 360 多萬平方公里，約等於渤海、黃海和東海總面積的 3 倍，平均水深約為 1,212 米，最深處為中部的深海平原，達 5,567 米左右，散佈約 200 個上下大小不等的島、嶼、灘、礁，依其位置劃分為東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島，是一東北西南走向的半封閉海。

南海為世界第三大陸緣海，僅次於珊瑚海和阿拉伯海。其東北以臺灣海峽鄰接東海，東以巴士海峽鄰接太平洋，東南以巴拉巴克海峽 (Balabac Strait) 鄰接蘇祿海 (Sulu Sea)，西南則依序與麻六甲海峽 (Strait of Malacca)、巽他海峽 (Sunda Strait)、龍目海峽 (Lombok Strait) 及望家錫海峽 (Makassar Strait) 鄰接印度洋。因此，「南海」所指即「南中國海 (South China Sea)」，因為居中國大陸南側而得名⁴⁶。(圖 4-1-1)

最北之東沙群島，二次大戰期間雖曾被日軍佔領，但日軍投降後一直為我政府有效的管理。西沙群島位南海西北部，目前為中國大陸管制。中沙群島在西沙之東，除黃岩島外，其餘為隱伏於水面下之礁灘組成。南沙群島位於南海海域的南部，為南海諸群島中分布面積最廣，且含有島礁最多，西起萬安灘，東至海馬灘，北起禮樂灘北邊，南至曾母暗沙。

⁴⁶ 維基百科，2014 年 2 月 6 日，取自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B5%B7>。

南海扼東北亞與東南亞之太平洋、印度洋間之海上交通要衝，連接亞、非、歐三洲之國際通商要道，為太平洋經麻六甲海峽進出印度洋所必經之地，海域蘊藏油氣資源，在經濟、航行與戰略上均有特殊的重要性。

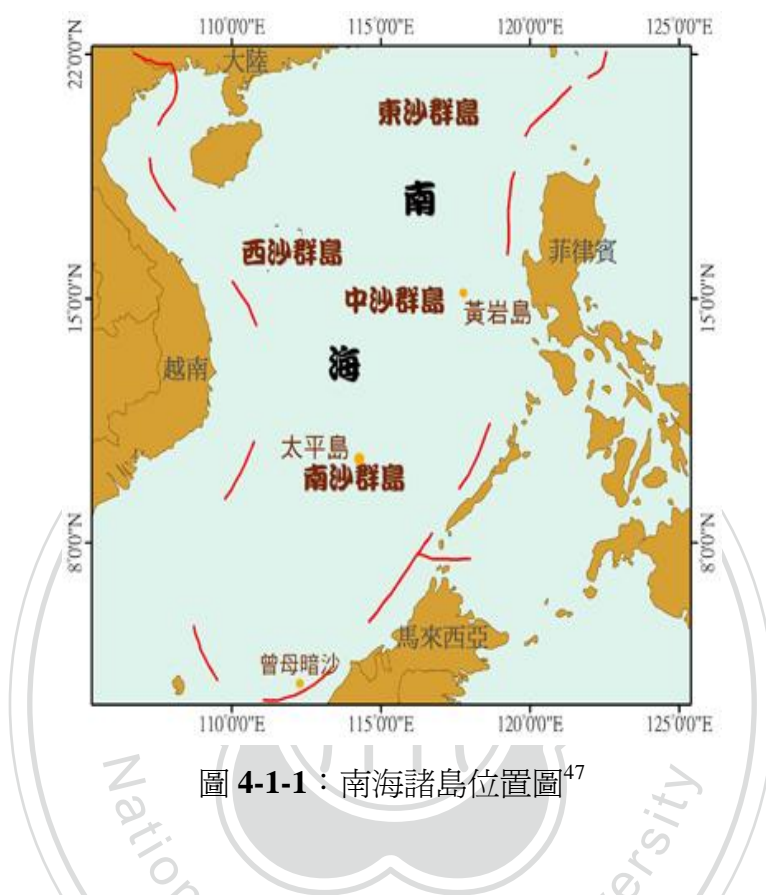


圖 4-1-1：南海諸島位置圖⁴⁷

壹、我國固有之疆域

中國歷史數千年來外患多來自西北的遊牧民族，因此歷朝注重陸防較忽視海防，清朝末年受西方列強侵略之影響逐漸體會海洋之重要，因而建立北洋水師，然因清廷腐敗積弱，甲午之役北洋水師全軍覆沒（謝台喜，2011）。根據中國史料記載，中國對南海諸島的歷史有廣泛的記載，南海諸島在秦代為人所發現，命名為漲海崎頭及珊瑚州，自漢朝開始，漢武帝元封元年（西元前 110 年）於海南設珠崖（今海南三亞市）及儋耳（今海南儋州市）兩郡。宋朝之後，稱這些島嶼為千里長沙及萬里石塘，唐朝到宋朝，在現今與越南存有爭議的甘泉島建有房舍。宋仁宗年間（西元 1045 年）王師曾被派至西沙諸島駐守。因此各個朝代都有其對

⁴⁷ 內政部公布南海諸島位置圖，2014 年 2 月 6 日，取自：http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/Layout_C20.aspx。

於南中國海所有主權之主張⁴⁸。

依內政部海域資訊專區所述從史冊記載，南海一直以來是福建、廣東、海南島、臺灣漁民就近前往活動、捕撈，藉以維生的場所，更經此遍及南洋各國。明清時期，更以實際行政或軍事作為宣示主權，如明代鄭和奉派率艦七下南海，此後尚有費信、馬歡、尹慶、王景宏、楊信，以及清代王嘉隆、張人駿、李準等均曾奉派前往南海，平抑海盜或外力⁴⁹。

追溯我國政府對南海擁有主權的記載文獻，1935年中華民國政府水陸地圖審查委員會編印《中國南海各島嶼圖》，詳細標明包括南沙群島在內的南海諸島各島礁的具體名稱。1946年10月中華民國國民政府派出「中業號」、「永興號」、「太平號」以及「中建號」等四艘軍艦，由指揮官林遵、姚汝鈺率領，內政及陸海空各部代表，會同海軍在廣州出發，前往西沙、南沙進駐接收。為紀念各軍艦接收該島，分別將該島改名，並立「固我南疆」等之石碑以確立主權。1947年中華民國內政部重新命名包括南沙群島在內的南海諸島全部島礁沙灘名稱共 159 個，並公布施行，藉以彰顯我國政府在南海地區行使國家主權之具體事實⁵⁰。

其中南沙太平島及中洲礁為南沙群島中面積最大，太平島古稱「黃山馬礁」位於南沙群島西北部，面積 0.45 平方公里，距高雄 860 浬，到西沙永興島機場 110 浬，距菲律賓、馬來西亞、越南最近距離各約 200、280 和 330 浬，距前美軍駐菲律賓蘇比克灣基地約 440 浬，太平島為南沙群島中惟一有淡水的島，是漁民南海漁撈支援基地，設有醫院、氣象觀測站、衛星電訊通訊、雷達監控等通訊設備。1956 年改編為「南沙守備區」，並派陸戰隊擔任守備任務。1999 年軍管區司令部兼海岸巡防司令部派兵力接防太平島，隔年 2 月海巡署成立，改由海巡署海岸巡防總局派兵力駐守，並成立「南巡局南沙指揮部」，島上海巡人員目前約有百餘人（戴志揚，2012）。2006 年 12 月在棧橋碼頭旁整建完成 L 型簡易碼頭，2007 年 12 月興建完成簡易機場可供 C-130 運輸機起降，並陸續完成島上之太陽能光電系統建置、作戰工事修築工程等，大幅提升島上獨立防衛作戰之能力。因此，無

⁴⁸ 南海諸島。維基百科。2014 年 5 月 26 日，取自：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E8%AF%B8%E5%B2%9B>。

⁴⁹ 內政部海域資訊專區。2014 年 5 月 26 日，取自：http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/Layout_C20.aspx。

⁵⁰ 南沙群島主權爭議。維基百科。2014 年 5 月 27 日，取自：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E6%B2%99%E7%BE%A4%E5%B2%9B%E4%B8%BB%E6%9D%83%E4%BA%89%E8%AE%AE>。

論就歷史、地理及國際法而言，南海諸島及其周遭水域係屬中華民國固有領土及水域，其主權屬於中華民國，不容置疑。（圖 4-1-2）

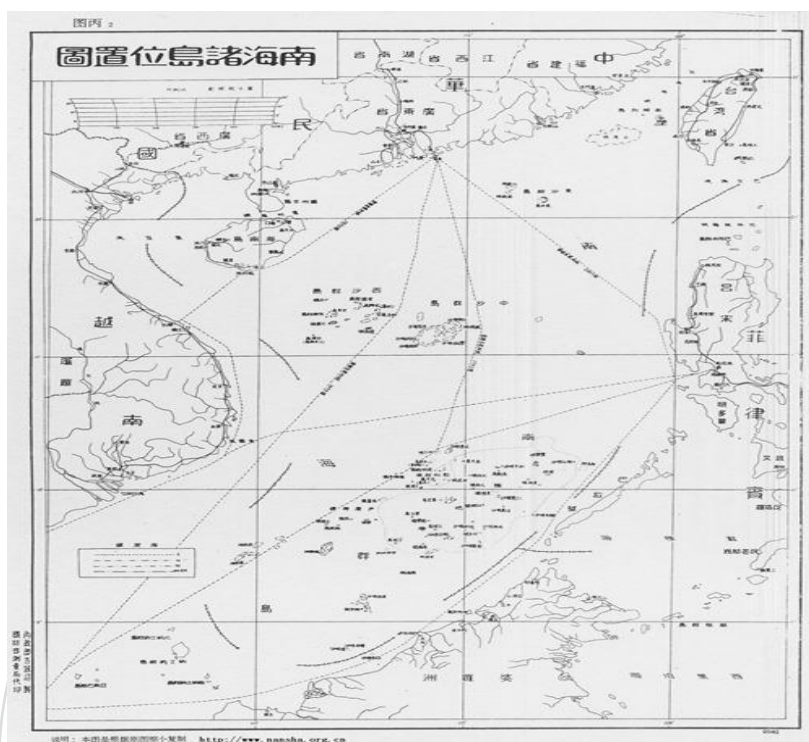


圖 4-1-2：1947 年中華民國內政部公布南海諸島位置圖⁵¹

貳、南海海權爭議

一、「聯合國海洋法公約」規定之相關爭議

全球 3/4 以上人口，80% 以上的國家首都、人口超過一百萬的 100 多個世界大都市，大多數都集中在距離海洋不到 1000 千米的瀕海地區，大部分國際貿易地區都在瀕海地區產生（翁明賢，2005：22）。二千多年前的古羅馬哲學家西塞羅就說：「誰控制了海洋，誰就控制了世界」，而幾百年來，葡萄牙、西班牙、荷蘭、英國乃至今天的美國在世界上的優勢力量都是以海權為基礎的。阿爾弗雷德·馬漢（Alfred Thayer Mahan, 1840-1914）是美國歷史學家、海軍軍官，他的海權思想仍然深深影響著美國和世界許多政治家和軍事家。他發現人類在海上的機動性超過了陸地，在研究了大英帝國長期稱霸世界的歷史後，於 1890 年出版了《制海權對

⁵¹ 1947 年中華民國內政部公布南海諸島位置圖，2014 年 2 月 7 日，取自：
<http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/img/南海1.jpg>。

歷史的影響》一書，提出了「海洋中心」說（翁明賢，2005：22）。馬漢認為「商船隊是海上軍事力量的基礎；海上力量決定國家力量，誰能有效控制海洋，誰就能成為世界強國；要控制海洋，就要有強大的海軍和足夠的海軍基地，以確保對世界重要戰略海道的控制」。馬漢也被後人公認為是海權論的鼻祖⁵²，直至今今天強大的海權仍是美國全球戰略的基礎。

1994年11月生效的「聯合國海洋法公約」規定，主權國家可以沿著本國領海基線劃出不超過200浬的專屬經濟區，和不超過350浬的大陸架，如果邊界有島嶼則從島嶼基線劃起（聯合國海洋法公約，1994）。一些環南海國家中有不少相鄰不到100浬，彼此的海上劃界問題，公約並沒有明確規定，因而引起國家之間的海洋權益爭端。由於沿海國海洋管轄的擴大，相鄰國家的大陸架、專屬經濟區域捕魚區均需要重新劃定界線，據統計，在全世界這種需要重新劃界的海域大約有400多處。在這些地區，如果資源尚稱貧瘠尚罷，一旦潛在資源豐富，尤其海底油氣資源儲量豐富，爭端就非常嚴峻（翁明賢，2005：28）。而南海除有豐富之漁業資源外而其海底即屬於蘊藏大量之油氣及礦產，致周邊國家，依聯合國海洋法公約第121條規定，四面環水並在高潮時高於水面的自然形成的島嶼，可以同陸地領土一樣擁有自己的領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架；不能維持人類居住或經濟生活的岩礁，也能劃出自己的領海和毗連區，但不能擁有大陸架和專屬經濟區（聯合國海洋法公約，1994）。

南海位於東南亞的中心位置，雖然大多是不可居住的島礁（包含暗沙、暗灘等共有300餘個），卻提供了往來中東與亞洲之間船隻的主要航線，同時也是軍事的據點與海外的補給點，根據「聯合國海洋法公約」可作為劃定基線的基點這項規定，無疑提高了島嶼自身的價值，只要擁有島嶼（岩礁）就擁有了海域，因此南海也成為一個主要戰略與安全的位置，區域衝突或爭端迭起，譬如近年的台、日、中三方的釣魚台主權爭議，日韓之間的獨島主權爭議及南海主權之爭等。

2008年後半期迄今，南海島嶼主權與海洋權益爭端進入了一個新的階段。2009年5月13日前南亞國家各自依規定向聯合國「大陸礁層界限委員會」（Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS）提出外大陸礁層範圍的申請資料，作

⁵² 馬漢。海權與戰略。海軍學術月刊社發行，海軍軍事參考著譯1992年6月出版。海權論鼻祖馬漢，2014年2月8日，取自：<http://www.newsancai.com/big5/history/23-people/47106-2012-09-26-12-06-58.html>。

為申請劃界的依據。其中越南與馬來西亞提出的外大陸礁層界線，遭菲律賓與鄰國的反對，致使南海主張出現新層次的爭議。長期以來，越南、菲律賓等南海周邊國家一直沒有停止對中國南海主權的侵蝕活動，2012 年大陸與菲律賓在黃岩島發生多次對峙以來，爭端至今尚未完全化解。而越南武裝巡邏艇也在 2012 年 3 月份兩度接近南沙太平島，並向臺灣海巡警艇鳴槍挑釁，這些事情都讓複雜多變的南海衝突升溫到有史以來的最高點（戴志揚，2012）。目前亞太區域領土（海）爭議，在東北亞方面聚焦於釣魚台列嶼及東海油氣田、北方四島、獨島及專屬經濟海域劃界等。此外中國運用海軍主戰艦艇如「遼寧號」航母艦隊南海航訓和各類公務船舶，於南海宣示主權及對進入該海域作業之他國船舶進行驅離等作為，更於 2012 年 6 月 22 日在海南省設立三沙市，結合海空軍兵力前進部署，顯示其南海政策漸轉向有效管理。

換言之自「聯合國海洋法公約」（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）於 1982 年 12 月 10 日在第三次聯合國海洋法會議通過以來，南海主權爭端便涉及海洋法問題，解決南海問題已由從軍事對抗到政治磋商、再到法律應對的格局，而越南亦於 2012 年 6 月下旬通過越南海洋法，將其管轄範圍延伸至西沙與南沙群島。南海周邊國家在各海域爭端中之應對，將牽動亞太區域之安全情勢發展。

二、南海海權爭議現況

南海問題基本上圍繞在主權的歸屬及如何維護主權的問題兩大重要問題上，目前計有六個國家（中華民國、中國大陸、越南、馬來西亞、菲律賓、汶萊）主張擁有南海島礁的全部或部分主權，其中中華民國、中國大陸、越南主張擁有全部南沙諸島礁及西沙群島；菲律賓、馬來西亞主張擁有部分南沙島礁；汶萊主張擁有鄰近海域之大陸礁層延伸部分（謝台喜，2011：11）。1978 年大陸之南海政策是「主權屬我、擱置爭議、和平解決、共同開發」，對於南海四大群島以及附近水域，咸認為其主權是不容質疑的，與直接有關的當事國透過談判和磋商解決爭端。同時大陸高度重視與東協國家透過落實「南海各方行為宣言」⁵³共同維護南海的穩定（朱建陵，2014），其他國家也不願放棄其對南海海域的主權要求。

⁵³ 「南海各方行為宣言」。維基百科，2014 年 2 月 8 日，取自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%90%84%E6%96%B9%E8%A1%8C%E7%82%BA%E5%A E%A3%E8%A8%80>。

2002 年大陸與東協簽署「南海各方行為宣言」。2003 年大陸加入「東南亞友好合作條約」，開始推動與東協建立戰略夥伴關係。2004 年又通過了「落實南海各方行為宣言的職權範圍」。2005 年 3 月，大陸、菲律賓及越南達成「在南海協議區的聯合海洋地震工作協議」（宋燕輝，2007：15）。2007 上半年，除了馬來西亞與汶萊兩個聲索國動作比較低調外，大陸、越南、菲律賓及我國都採取了各種與宣示南海島嶼主權相關的措施，這些措施當然引起其他聲索國的不滿與抗議。2013 年 1 月 15 日外交部針對菲律賓在南沙群島計畫修整中業島機場跑道等設施，及將南沙群島部分島嶼發展為觀光景點等已侵犯我國權益之非法作為重申立場包括：（一）「中業島為南沙群島島礁之一，無論就歷史、地理及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域屬中華民國固有領土及水域，主權屬於中華民國，不容置疑。」因此對以上群島及其水域享有一切應有權益，任何國家無論以任何理由或方式予以主張、占據或開發，政府一概不予承認。（二）我國政府呼籲，「相鄰南海各島礁的國家，應依據相關國際法的原則與精神，自我節制，避免採取任何片面措施，影響南海地區的安定與和平，並透過協商對話，和平解決南海爭端。」我國「願積極參與相關對話，解決紛爭，共同促進區域的和平穩定與發展。」（三）我國政府願秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的原則，和其他國家共同開發南海資源（內政部，2013）。

南海問題基本上圍繞在主權的歸屬及主權維護的問題。1970 年代此地區附近的海域發現了豐富的海底石油蘊藏，引發了更激烈的領土主權爭奪戰，發生過多次流血衝突，讓南沙群島具有更重要的戰略、經濟價值，也使冀望透過協調會談來解決爭議的想法，變得越來越難以實行。南海諸國對南海島礁均分別主張擁有全部或部分主權。

各南海聲索國所主張之海域界線如下（謝台喜，2011：11）。

- （一）中華民國：歷史性主張權利—發現與佔有（傳統 U 形線）。
- （二）中國大陸：歷史性主張權利—發現與佔有（九段線）⁵⁴。

⁵⁴ 根據朱建陵（2014），為了確定南海領土，國民政府於 1947 年 12 月 1 日在南海標出東沙、西沙、中沙、南沙四群島，並採取四群島最外緣島礁與鄰國海岸線之間的中間線，在其周邊標繪了 11 條斷續線，並在 1948 年將其收入「中華民國行政區域圖」公開發行。因該線的形狀有如英文字母「U」，故被稱為 U 形線。中共主政之後，在其出版的政府審定地圖中，也標上了這些斷線，但在 1953 年將 11 段斷線去掉北部灣、東京灣 2 段，改為 9 段斷續線。對這「九段線」，有認其為「國界線」、也有認其為「水域線」、「權利線」、「島嶼範圍線」者。2014 年 2 月 10 日，中國時報 A13 版。

(三) 菲律賓：依據「發現」卡拉揚群島所衍生未及伸張權利，並主張群島主義擴大至南沙群島。

(四) 越南：歷史性主張權利—發現與佔有。

(五) 馬來西亞：依據大陸礁層延伸。

(六) 依據專屬經濟區直線延伸區域。

近年來越南及菲律賓等南海聲索國等爭取南海島礁主權日益積極，而各聲索國與大陸間南海海洋權益爭端不斷，且大陸對該海域實施常態性巡弋，致爭議日益尖銳，雖「國際海洋法公約」已明訂相關爭議可尋求國際仲裁調解，惟判決亦充滿變數，致短期內和平解決爭議難度頗高，尤以中、越經 2014 年 5 月之鑽油平台爭議之排華事件，縱然解決北部灣劃界事宜，但灣口部分至今還維持爭議，並且時常出現漁民衝撞事件（黃瓊萩，2014）。

海域劃界是攸關國家權益的重要議題，尤其有些島嶼由於地理位置特殊，與劃界關係更大。1950 年我國於南海所佔領之太平島周邊海域的島礁，大多已經遭其他國家占領，並持續在島上加強駐軍，大陸已占領 11 座島礁、菲律賓占有 9 座、馬來西亞占有 3 座，越南占有 28 座島礁最多。其中，菲律賓在距離太平島以南 38 哩處的中業島，已派遣海軍陸戰隊進駐，並建有飛行跑道供小型戰機起降。越南也派出海軍陸戰隊，佔據鄭和群礁周邊所有可以被佔領的島礁，如敦謙沙洲、舶蘭礁、鴻庥島，以及安達礁。大陸方面除駐防西沙永興島，也早已在南沙的永暑礁設立指揮部，同時修造足以停靠 4 千噸級軍艦的碼頭，在美濟礁也興建堅固工事並駐紮人員，並在我太平島附近的南薰礁與渚碧礁構築高腳屋派駐軍隊，南北就近扼控太平島進出的航道（戴志揚，2012）圖 4-1-3。



圖 4-1-3：南海諸島形勢圖⁵⁵

兩岸對南海主權之主張基本上是一致的，謝台喜提及兩岸合作應本先易後難，先功能性後政治性議題之原則進行合作，其具體作為分別有七項如下：（一）海域調查、海洋探測與運用；（二）航船安全與海難救援；（三）漁撈養殖與石油資源開發；（四）旅遊與生態維護；（五）海上執法與打擊海盜；（六）兩岸共同安全巡弋，維護東海、南海主權；以及（七）兩岸相互軍事支援。其中第二項之航船安全與海難救援中，提及「兩岸間氣象預警機制已與世界接軌，今後可擴大功效至南海水域，朝海事通報及協同執行方向加強」，而海難救援有時空之限制及迫切性，且最不具爭議性及衝突性，除符國際人道責任外，亦不涉及區域衝突及他國之利益（謝台喜，2011：15）。

另一方面，美國偵測船在南海的活動，引發美中對於軍事船艦在專屬經濟區活動的爭議，形成南海爭議的國際化。而南海主權爭議與經濟海域劃界問題，受各聲索國及大陸強勢維權與軍事部署等綜合性影響，成為區域穩定之新變數，日前越南經由俄羅斯獲得高新武器冀能與大陸抗衡。美、菲亦經常舉行聯合軍演且

⁵⁵ 南海諸島形勢圖。2014年6月10日，取自：<http://sunponyboy.pixnet.net/blog/category/2915519>。

菲國亦同意美軍使用該國軍事基地，致使對大陸在經略南海及維護島嶼主權潛存挑戰與變數。每個「關切」南海爭端發展的國家，其利害關係就是在於能源資源與戰略要點這兩點，也因此使此區域有嚴重的主權爭端，隨著佔礁駐軍、油氣爭奪、漁權糾紛的加劇，使南海問題，特別是南沙群島問題，已突顯上升成為東亞區域安全，甚至是亞洲太平洋地區，最嚴重的熱點之一。

第二節 區域聯盟合作

雖然南海主權爭議不斷，但中國大陸、越南、馬來西亞、菲律賓以及汶萊都加入了「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)(簡稱「東協」)，東協成員國家於 1967 年在泰國曼谷簽訂協約，主要目的在於宣布東南亞為非軍事地區，避免被越南戰火所波及之政治軍事合作協議，雖然起源於越戰時期的政治及軍事依存關係，卻在越戰結束後的 1976 年起逐漸轉為追求經濟發展的經貿合作關係。依 2012 年「財團法人中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心」⁵⁶之統計資料整理，初期會員包括印尼、新加坡、菲律賓、泰國、馬來西亞、越南、汶萊、寮國、緬甸及柬埔寨等 10 國，合計有 6.2 億人口約占全球人口的 9.5%，其中以印尼的 2.5 億人最多，最少者為汶萊的 42.2 萬人。就土地面積來看，也是印尼的 181.16 萬平方公里最大；新加坡最小，僅 700 平方公里，屬於城市型的國家。而年平均國民所得以新加坡的 52,051 美元最高，是東南亞經濟發展最進步的國家；所得最低的國家則為緬甸與柬埔寨，從市場規模來看若東南亞視為一個完整的經濟體，則是一個不可輕忽的國際市場(如表 4-2-1 所示)。後因中國大陸崛起與中、美間的經濟競合，而出現「東協加一」，近年來又因大陸、日本、韓國等加入而有「東協加三」之合作組織，且仍不斷擴大其區域性之結盟。長期以來，臺灣與東協國家如新加坡、菲律賓、泰國、馬來西亞、印尼、越南等都具有貿易、投資、產業、文化、教育等各層面的密切合作關係，早已融為東亞整合之一員。

⁵⁶ 財團法人中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心。2014 年 2 月 17 日，取自：<http://www.aseancenter.org.tw/Singapore.aspx>。

表 4-2-1：2012 年東協各國經濟統計

區分 國家	面積 (平方公里)	人口 (萬人)	國民 生產毛額 GDP (美金)	平均 國民所得 (美金)
新加坡	700	531.24	2,765.15 億	52,051
汶萊	5,270	42.2	170.85 億	42,733
馬來西亞	328,550	2,930	2,425 億	9,974
泰國	510,890	6,772	3,278 億	5,481
印尼	1,811,570	2 億 5000	8,585.3 億	3,850
菲律賓	298,170	10,377	3,427 億	2,508
越南	310,070	8,878	1,367 億	1,054
寮國	230,800	659	83 億	1,320
柬埔寨	176,520	1,480	156 億	990
緬甸	653,520	6,060	540 億	1,400

資料來源：本研究自行整理⁵⁷

然而臺灣正如魏艾所指出的，「由於受到種種因素的影響，臺灣一直無法融入東亞區域經濟整合中，也因此臺灣經濟可能在區域經濟整合的潮流中有被邊緣化的疑慮，事實上，對於長期以來在國際分工定位中尋獲發展契機，並取得極高成就的臺灣經濟而言，東亞區域經濟整合定然會對未來臺灣的經濟發展造成深遠的影響」（魏艾，2013）。因此為突破困境獲得生存空間，爭取國際認同、協商議題，必需採循序漸進之方式，以較無爭議之兩岸經濟議題為優先，如 ECFA 之簽訂，建立合作關係。而政治議題之部分，近日陸委會主委王郁琦與大陸國台辦主任張志軍在上海就兩岸政治議題進行協商，在經濟議題之外擴大其他面向爭取國際空間。

壹、經濟整合趨勢明顯

2009 年歐債危機以來，歐、美、日經濟持續低迷，中國的發展也受影響，但東協市場則是異軍突起，成為近年最受矚目的投資區域。東協 10 國合計約 6 億多人口，擁有各類天然資源，近年來對外積極洽談自由貿易協定（FTA）。依據環球透視公司⁵⁸發布的報告，未來 20 年東協將成為帶動亞洲經濟的火車頭，2012 年東協 10 國的 GDP 總值估 2.3 兆美元，初估 2020 年總值可達 4.7 兆美元，而現在已經超越印度，未來 16 年更可望超越日本。在經濟上東協快速躍升，不但積極對外

⁵⁷ 財團法人中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心。2014 年 2 月 17 日，取自：<http://www.aseancenter.org.tw/Default.aspx>。

⁵⁸ 財團法人經濟資訊推廣中心，國內外經濟情勢與展望分析。2014 年 2 月 17 日，取自：<http://www.amos.org.tw/DEMO/economy/index.php?type=report>。

洽談 FTA，更立下目標在 2015 年成立「東協經濟共同體」，晉升為僅次歐盟的全球第二大單一市場。

東南亞或亞太地區的經貿整合呈現快速發展之態勢，對作為全球第二大經濟體，並已在亞太區域經濟整合作扮演重要角色的大陸市場而言，更具有擔任推動和主導的作用。2014 年經濟部於推動加入區域經濟整合記者會說明指出，全球經濟整合趨勢已非常明顯，以 TPP 為例，目前 12 個成員國的 GDP 占全球 GDP 比例達 38%，臺灣 2012 年與 TPP 的 12 個成員國的貿易額占總貿易比重的 35%，而區域全面經濟夥伴協定（RCEP）的 16 個成員國則占 57%（包括中國大陸）；而臺灣的主要競爭對手韓國除已是 RCEP 成員外，現又積極加入 TPP，因此臺灣爭取加入該等區域經濟整合的重要性和迫切性不言而喻（馬力，2014）。另經經濟部統計 2013 年出口額創歷史次高，累計 2013 全年臺灣出口總額達 3,032.2 億美元，成長 0.7%，為史上次高（僅次於 2011 年的 3,082.5 億美元），並達成連續 3 年出口超過 3,000 億美元之水準；進口 2,700.7 億美元，減 0.1%；貿易總額為 5,732.9 億美元，連續 4 年超過 5,000 億美元；全年出超為 331.4 億美元，成長 7.9%，首次突破 330 億美元，為历史新高，對臺灣經濟成長有重要貢獻。

國際政經情勢的急速變化，且亞太地區的區域經濟整合更成為全球的重心，而跨地域的區域經濟整合更成為發展主流，可是由於政治因素及兩岸主權名稱的窘境，致使臺灣在爭取加入東協觀察員、對話夥伴、參與「東協區域論壇」，以及其他南海相關安全對話過程中受到阻擋，或在共同尋求參與亞太區域經濟整合的進展上困難重重。對於在全球經濟和產業分工適當定位而獲得經濟成就的臺灣而言，必須積極參與區域經濟整合，以免經濟被邊緣化，因為經貿自由化已是必然的發展趨勢，對世界各國均帶來發展的契機和挑戰（魏艾，2013）。2006 年由汶萊、智利、新加坡和紐西蘭所簽訂之「跨太平洋伙夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership, TPP）逐漸受到亞太國家及國際社會的注意，雖然它是由美國主導的一項多邊經濟合作機制，象徵美國重返亞太以及將太平洋世紀付諸實現的一個最直管道，然而也再一次說明跨地域的區域經濟整合是為發展之主流。

貳、區域安全整合機制

雖然 1993 年 4 月 13 日「南海政策綱領」早已明確指出：「南沙群島、西沙群

島、中沙群島及東沙群島，無論就歷史、地理、國際法及事實，向為我國固有領土之一部份，其主權屬於我國。南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益，我國政府願在和平理性的基礎上，及維護我國主權原則下，開發此一海域，並願依國際法及聯合國憲章和平解決爭端」(行政院，1993)。然而上述區域合作東協之例告訴我們國與國間經由經濟、科技的交流，不斷升高合作層次，不同的政治單位願意放棄絕對的主權與鄰邦結合，以和平方式處理相互的衝突，如此非常有可能換取國家更大的利益，這正是整合主義新功能主義的觀點(高朗，1999)。

而在討論南海與東協各國之經濟合作外，海域安全之合作機制更是一個重要的議題。

一、亞太安全機制

美國積極重返亞洲，中、日間因釣魚台問題而相爭不下，大陸正面臨外交與軍事上的美、日聯手圍堵，臺灣與東協國家經貿往來密切、人員交流頻繁，在經貿互動與民間往來之實質面上還有海空救難、犯罪打擊、醫療救護、漁業合作...等之實質合作。不論從戰略、政治、經濟等觀點衡量，臺灣在亞太區域事務貢獻上不容忽視，然而臺灣雖有意願參與亞太地區安全對話、聯合海上行動、救援行動及共同軍演等促進區域安全的活動，卻在大陸刻意外交阻撓之下，幾乎被排除在亞太安全機制之外。

美國前國務卿希拉蕊提出美國重返亞洲政策時，曾指出臺灣數十年來是「美國忠實、民主的盟邦」，並是美國在亞太「重要經濟安全夥伴」，美國並不是南海主權的爭議國，但美國積極扮演南海問題的協調者與秩序維護者的角色。後冷戰時期的亞太地區是一個充滿機會但也是危機潛伏的區域，經濟發展突飛猛進，但許多足以引爆衝突的區域熱點依然存在，讓亞太國家如臨深淵如履薄冰，正因為如此，亞太國家無不在區域安全的議題上，努力建立各種對話與合作的管道及機制。但是在 1997 年以前的各種國際安全機制，抑或國與國的安全對話當中，台海安全的議題都無法被認真地討論，而臺灣的參與，若不是無法以平等身分與會，就是根本不得其門而入。鑑於這種不利的國際情勢，「國策研究院」聯合美國「戰略暨國際研究中心—太平洋論壇」(The Pacific Forum, CSIS)、菲律賓「戰略與發展研究所」(Institute for Strategic and Development Studies, ISDS)，與法國「亞洲中心」(Asia Centre, France) 於 1997 年 9 月正式成立「亞太安全論壇」(Asia Pacific

Security Forum, APSF) ⁵⁹。這是第一個由臺灣出面主導的亞太地區多邊安全對話機制，希望藉由此一機制的運作，確保臺灣在亞太安全議題上的參與及發聲管道，增加各國溝通機會，藉研討會方式進行辯論與研究，減少情勢誤判機率，力求南海地區的和平與穩定，以促進亞太地區各國之合作與繁榮，並能對亞太地區的安全穩定有所貢獻。正如楊念祖所指出的：「目前臺灣能參加的就是亞太安全論壇，這個論壇其他國家都有參與，包括中國大陸在內，能夠透過這樣的機制表達我國基本的立場，如果有明確的政策，我們應該強調共同開發，共同保護海洋資源，對於將來在南海地區有這樣的共同合作計劃，我們參與的機會就更多一點」⁶⁰。

二、互信合作之必要

南海海域國與國間的互動關係，有多邊合作、也有雙邊或多邊競爭與衝突。2000 以來南海周邊海域情勢，鮮少出現大規模軍事衝突與傷亡，但零星衝突卻不斷發生，尤以美國與中國大陸在南海海域的衝突為最，看得出來美國重返亞洲之企圖與戰略。2010 年始，大陸與越南、菲律賓在南海島礁上的摩擦，尤以 2014 年 5 月 7 日越南海警船企圖阻止大陸在西沙群島設鑽油平台，遭到大陸船艦猛力撞擊，並用高壓水注驅趕，越方有 8 艘海警船被撞破，並有 6 人受傷（田思怡、賴錦宏，2014），後致引發越南國內之排華運動。另與日本在釣魚台主權的緊張日益升高，大陸透過國共平台和不同的渠道，表達和臺灣在南海及東海問題上合作的意願，但沒有得到臺灣方面的積極回應。對臺灣而言，最大的難點在於如何在兩岸關係與美、台關係之間，尋求一個最佳的平衡點；對大陸而言，則是如何在發展的過程中，因應及突破美國之圍堵戰略及全球部署。以南中國海主權爭議為例，太平島自 1950 年起我國即實質有效管轄迄今，但大陸主導的「南海各方行為宣言」卻刻意將臺灣排除在對話機制之外，不僅影響臺灣權益，未來在海難搜救或海盜防處的議題上，將有更多的挑戰。

2012 年在海口舉行非官方的「海峽兩岸南海學術研討會」，討論新形勢下的兩岸南海合作。兩岸學者曾建議，兩岸合作應迴避政治議題，從互利、低度敏感的海洋事務展開，積極參與南海自然資源的共同開發，實行民間合作，合組國際開發公司，共同開發才有可能。在此同時，兩岸建構「南海合作機制」，也要有

⁵⁹ 財團法人國策研究院文教基金會，2013 亞太安全論壇國際會議。2014 年 2 月 14 日，取自：http://www.inpr.org.tw/inpr/lastest_news_detail?id=120。

⁶⁰ 張永泰（2008）。台灣國防部長取消視察南沙太平島。美國之音 2008 年 5 月 6 日台北報導，2014 年 2 月 15 日，取自：<http://www.epochtimes.com/b5/8/5/6/n2107851.htm>。

更深遠的宏觀戰略以及相應的配套作為，兩岸的實力對比越來越明顯的向大陸傾斜而不利於臺灣，雖然 2008 年以來兩岸關係進入所謂「和解休兵、互利雙贏」的新發展階段，然而在兩岸關係的進程中，「信任」問題卻一直成為兩岸關係能否更深化的關鍵因素（王榮霖，2011）。繼 2008 年底兩岸開啓「大三通」後，至今已共同簽署 22 項協議，但臺灣內部卻感到疑懼不安，尤以 2014 年 3 月 18 日發生學運團體以「反服貿」占領國會議場後，雖然政府重申為了振興臺灣經濟、維持國際信用，創造加入區域經濟整合的有利條件，行政院不會撤回兩岸貿易協議，否則不僅傷害臺灣經濟，也會影響學生們所關心的工作機會與自身前途（王光慈，2014），兩岸應持續深化兩岸關係和平發展，落實各項簽訂協議執行，擴大兩岸產業合作，加強各面向之交流，累積更多之互信能量，相對於台海的敏感性，兩岸如果選擇在南海與東海議題進行合作，可能遭遇來自內外的阻力會相對較少，而建立互信與進行具體合作的可能性則較大。

第三節 兩岸南海地區合作救援之重要性

南海是兩岸國際貿易和能源運輸的重要海上通道，而臺灣地處西太平洋第一島鏈中央地帶，扼控臺灣海峽、巴士海峽及鄰近太平洋海域，位居東北亞與東南亞中心，更是中國大陸東向進出太平洋的門戶，戰略地位極為重要。而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門戶。長期以來越南、菲律賓等南海周邊國家一直沒有停止對南海主權的侵蝕活動，因此南海局勢更是呈現出詭譎多變的一面。隨著亞太經濟的發展，近年來南海已成為世界第二繁忙的國際航運通道，大陸通往國外的 39 條主要航線中，有 21 條航線通過南海；此外大陸常年在南海海域作業的漁船近 2 萬餘艘。然而受颱風、季風等自然環境因素的影響，南海海難時有發生。2007 年至 2012 年南海海域發生的海難計有 2,127 次，遇險人數 18,296 人，其中成功救助 17,879 人，救助成功率 97.72 %（馬琳，2013）。

依據國際海事局統計，距臺灣較近的麻六甲海峽附近海域是西亞石油到東亞的重要通道，每年約有 5 萬艘船隻通過麻六甲海峽。依據新加坡反海盜資訊共用中心資料顯示，亞洲地區若僅統計麻六甲海峽的海盜搶劫事件，在 2003 年共發生 150 宗海盜案件，佔全球海盜案件 1/3，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，卻仍無法平息海盜活動，因此多數國家除了加強對所屬船商或業主宣導自身安全注意事項及提高打擊能量外，也都會尋求國際社會互助與多邊應變機制的協助（行政院海巡署，2009：177）。

兩岸關係在 2008 年 5 月出現重大改變，臺灣不只摘掉「麻煩製造者（trouble maker）」的帽子，臺灣海峽緊張情勢也大幅緩解。然而南海及東海情勢卻反而出現國際勢力爭相介入的緊繃現象，美、中在南海已出現多次劍拔弩張的對峙形勢，2011 年 3 月 30 日臺灣籍漁船「日春財 68 號」在印度洋海域遭索馬利亞海盜劫持，於 2011 年 5 月 10 日在海盜控制下作為攻擊母船時與美國第五艦隊之艦艇遭遇並交火，俟美軍登上「日」船後，於船艙中發現船長已不幸遇害⁶¹。而 2013 年 12 月 5 日美國導彈巡洋艦「考本斯號」（Cowpens）在南海公海航行時，遭到大陸登陸艦阻攔，雙方距離僅 500 米短暫對峙，事後美方更向大陸提出抗議（柯昱安，2013）⁶²。在此同時南海周邊國家更相繼整軍經武，虎視眈眈南海諸島礁，且美、日、韓等國家軍演連連。凡此種種均對兩岸各自所主張的權益構成實質的挑戰與威脅，也形成兩岸建構「南海合作機制」無可迴避的現實因素，因此在南海議題上有必要建構符合「合則兩利、分則兩害」的夥伴關係。

以下針對菲律賓海監船槍擊「廣大興 28 號」漁船事件我國在南海問題的發言權變化，以及兩岸南海海上救援合作倡議之互信基礎上，說明兩岸南海地區合作救援之重要性。

一、菲海監船槍殺臺灣漁民事件效應

2013 年 5 月 9 日菲律賓海監船槍擊「廣大興 28 號」漁船重大事件，馬英九總統在總統府召開國安高層會議時裁示：中華民國政府向菲律賓政府提出「四項嚴正要求」：正式道歉、賠償損失、儘速徹查事實嚴懲凶手以及儘速啟動臺、菲漁業協議談判。馬總統指出菲律賓海監船對我漁船開槍是非常粗暴冷血的行為，悖離人道精神，違反國際海洋法，而且違法殺人還不道歉，令人憤慨，我國絕不能接

⁶¹ 葉永騫、黃良傑、曹明正（2011.03.30）。日春財 68 號船長冤死 家屬怨政府無力救援，自由時報，2014 年 2 月 28 日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/may/30/today-fo1.htm>。

我國籍漁船「日春財 68 號」遭海盜脅持事件因應處理。2011 年 7 月 22 日中國國民黨政策說明。2014 年 2 月 28 日，取自：<http://www.kmt.org.tw/page.aspx?id=36&aid=6241>。

⁶² 柯昱安（2013.12.18）。「新頭美中南海對峙 中國國防部低調證實」。新頭殼，2014 年 2 月 23 日，取自：<http://newtalk.tw/news/2013/12/18/42926.html>。

受，他更強調中華民國「捍衛主權、漁權絕不軟弱」⁶³（范正祥、陳秋雲，2013）。本案延燒三個月，2013年8月8日菲律賓由馬尼拉經濟文化辦事處理事主席以菲國總統代表身分正式公開道歉，臺灣對菲採取凍結菲勞及經濟制裁等11項措施也立即取消，外交部也要求菲方儘速修補雙邊合作關係，尤其是經貿合作上儘速推動洽簽經濟合作協定。

政府展現實力才有談判的籌碼，幾十年來臺灣漁民在經濟海域受到菲國公務單位欺壓時有所聞，菲國三軍力量與國軍實無法相比，只是臺灣政策長期委屈求全，加上菲國公務機關紀律敗壞，菲國經濟水準較低，公務人員之薪資低（每月約二百美金），因此尋找額外收入是很普遍的現象，貪污就成爲家常便飯（顧長永，2013），才讓臺灣漁民討生活都得提心吊膽，政府雖努力多年，仍未與菲簽署漁業協定，主要是菲國漁船數量少、裝備落後，若簽定漁業協議，菲方感覺只是讓我方得利，他們無法因此受惠。過去我方曾與菲國談過「入漁費」（捕魚權利金），比照國際行情一艘漁船1年4千美金（約12萬新臺幣），菲方也不願意，菲方認爲若以一趟7到10天的航程，臺灣一艘20噸的漁船滿載而歸，大概就可賣出百萬新臺幣，扣掉成本，兩趟就賺回來了，這對菲方不划算（王光慈，2013）。這次廣大興事件引發臺灣人民眾怒，政府強硬派遣海巡與海軍艦艇擴大護漁。實力是國際社會叢林法則，「廣」案雖是悲劇，卻有機會讓過去的局面出現轉變。

「廣大興28號」事件同時也激起兩岸民意同仇敵愾，若菲態度持續強硬，恐會激出更多兩岸聯手的聲浪。菲律賓對我態度蠻橫無理，一般認爲與美國在背後撐腰有關，因爲在美國重返亞洲政策中，日本和菲律賓是西太平洋關鍵的前進部署基地，分別從東海及南海箝制大陸，尤以南海資源豐富，覬覦國家眾多，美方更需加緊掌握菲律賓才能掌控南海（王光耀，2013），兩岸自臺灣向日本爭漁權，到向菲律賓討公道，大陸都有意無意地在背後支持。此現象出現「無大陸加持則臺灣毫無能力保衛自己權益」之負面解讀，儼然是將兩岸連在一起。其實大陸與菲律賓之南海衝突，較諸臺、菲漁業糾紛較爲嚴重，雙方幾度出現飛機艦艇對峙或交火場面，甚至在2003年鮮爲人知的海戰中，大陸曾擊沉菲艦6艘，菲亦重創大陸艦5艘⁶⁴。值得注意的是，在臺灣對菲律賓祭出制裁的那段時間，瀏覽國際新聞，僅美國出面敦促臺灣不要升高區域緊張，而國際新聞部分，卻找不到臺灣對

⁶³ 陳乃綾、林思慧（2013）。「我對菲提4要求」。聯合報2013年8月9日頭版。

⁶⁴ 聯合報（2013）。「從島南海漁權衝突談兩岸主立場」。2013年5月14日A2版聯合報社論。

菲律賓制裁的「應和」的聲音，法新社及美聯社出現「台灣拒絕菲律賓道歉」、「菲因台籍漁船試圖衝撞而開火」及「馬總統藉此打壓菲方以救支持率」之負向報導及說法，而鮮少有「菲方對無武裝之漁民開槍」之事實陳述用詞浮現於國際版面（余豈，2013），正因為大陸、菲、越南、馬來西亞、汶萊都在奪取南中國海，以致缺乏支持臺灣聲音。因此「廣大興 28 號」漁船事件提醒我們，除了適切展現臺灣國力對菲律賓施壓外，並需經由外交手段強烈駁斥菲國說辭，扭轉國際輿論以正視聽，如此才能拉高戰略目標，增加臺灣在南海問題的發言權。

二、兩岸南海海上救援合作倡議

1993 年 3 月政府公布「南海政策綱領」（行政院，1993），在序言中就明確指出：「南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之海域，我國擁有一切權益。」而大陸一向堅持，對包括西沙、南沙在內南海諸島及其附近海域擁有無可爭辯的主權。

針對南海及釣魚台主權爭議，外交部不時高分貝宣示不與大陸合作的立場。但監察院卻有不同意見，2012 年曾負責南海和釣魚台主權爭議調查的葛永光、李炳南及周陽山三位監察委員認為「別把不合作的話說死」，軍事行動上可以不和大陸合作，但在人道救援、油氣探勘、海洋資源調查等事項上何嘗不能和大陸合作？他們向政府疾呼：「對於主權爭議，我們怎麼能不介入，不介入就沒有角色」（旺報，2012）。李炳南指出民進黨政府時期就曾默許中油和大陸的石油公司進行油氣探勘合作，他認為，「兩岸不合作」應該是指捍衛軍事主權動作上的不合作，但是在資源開發（油氣探勘）、海洋資源調查、人道救援等，「兩岸為何不能合作？」李炳南甚至透露大陸曾私下釋放訊息，希望兩岸能在南海開啓緊急醫療救援合作。周陽山則強調，南海地區是臺灣能源的生命線，無論是東沙島或太平島，中華民國長期佔有無可爭議，若南海的主權一有差池，將嚴重傷害國家主權和利益，臺灣的能源生命線必定會發生危機（林琮盛，2012）。

事實上，近一兩年來有關兩岸加強南海合作的呼籲或倡議不時見諸報端或學者的文章，呼籲合作的領域集中在低敏感領域，包括漁業、海洋科學研究、環境保護、海上救援、水下考古、能源開發等等。而且隨著時間的推移，媒體、學者倡議的兩岸南海合作的領域逐漸擴大，由低敏感領域逐漸向高敏感領域擴展，包括兩岸軍事聯防南海。高永光指出：「兩岸之間因著彼此關係的和緩，當會相互節制自己，不致擦槍走火」，而且「兩岸之間正在尋求建立軍事互信機制，南海可以

是建立兩岸軍事互信機制的一個前置性的試探」(高永光, 2010)。

2010年首屆「海峽兩岸海洋論壇」,兩岸官員都表示要加強兩岸南海合作,大陸官員提出兩岸可以合作共同維護釣魚島和南沙群島海域的主權和管轄權,而臺灣環保部門官員也提出在南沙太平島建設國際和平公園、南海水下考古等方面進行合作(鄭澤民, 2010)。面對日本及部分東南亞國家分別與臺灣、大陸爭奪東海和南海的領土主權,大陸海軍資訊化專家諮詢委員會主任海軍少將尹卓表示:在大陸占領永暑礁、臺灣擁有太平島的情況下,為確保航行在南海的船隻安全,兩岸應建立以民間合作為起點、人道主義為核心的海上互信機制(劉典、任婧、馬曉芸, 2013)。

2012年第十屆海峽兩岸南海問題學術研討會在海口舉行,50餘位兩岸人士齊聚一堂,大陸南海研究院助理研究員徐芳先生發表「兩岸台灣海峽海上搜救合作的進展與展望」論文時表示:兩岸海上合作模式推廣到南海,在西沙永興島與南沙太平島建立海上搜救基地,對航行在南沙海域的船隻,一旦遭遇海難或船員急需醫療救助時,第一時間從這兩個島派出機艦進行救助,這完全是人道主義考量,也符合兩岸非傳統安全領域的合作原則(張凱勝, 2012)。

2014年2月18日國民黨榮譽主席連戰與大陸中央總書記習近平之「連習會」,連戰指出:「兩岸可以進一步構思,思考如何提升層次、充實內涵 以務實的態度正視中華民國存在的現實,中華民國對兩岸來說是資產,而不是負債」。而習近平亦針對兩岸關係發展提出:「兩岸同胞一家親,歷史不可以選擇,但現在可以把握,未來可以開創;兩岸雖尚未統一,但同屬一個國家,同屬一個民族從來沒有改變,也不可能改變;兩岸應共圓中華民族偉大復興的中國夢」(汪莉絹, 2014)。

當前兩岸有實現南海合作的基礎論點之一是兩岸南海主權認知和政策主張基本一致,即在主權歸屬上,雙方都是透過歷史的角度來談論南海主權,都認為「南海主權屬於中國」,在南海爭端的解決上,都主張通過談判和協商,以和平方式解決(陳先才,無日期)。兩岸未正式簽署合作之前,海上搜救工作由民間搜救團體與大陸合作執行,隨著合作關係的累增並擴及多邊之合作參與,而逐漸提升為兩岸官方合作之層次,如2008年11月4日兩會簽署「海峽兩岸海運協議」,其中第7點共識即為:「雙方積極推動海上搜救打撈機構的合作,建立搜救聯繫合作機制,共同保障海上航行和人身、財產、環境安全」。2010及2012年兩岸假金廈水域實施「海峽兩岸海上聯合搜救演練」,藉由演練以整合兩岸搜救資源、維護船舶航行

安全及完善區域搜救合作機制，使兩岸海上人道救援合作機制正式邁入常態化。兩岸在臺灣海峽的海上救助，從觀摩到參與，再到共同規劃、演練及綜合搜救，過程中逐步建立互信，慢慢培養默契。

雖然南海主權歸屬爭議仍在，兩岸海難救助，已在彼此的信任感下，願意各自讓步共同建立海上聯合搜救機制，就「海上搜救」進行整合，共同合作達到人道救援之國際理念。這也就是新功能學派（吳新興，1995：65-66）所提出的，兩岸所有參與海上聯合搜救者的「認知」能讓兩岸海難救援整合工程進展會變得有意義。

第四節 兩岸南海地區救援合作之構想與策略

兩岸關係和平發展的進程中，兩岸同樣關注南海情勢的發展與變化以及相關之利益，但因政策考慮之困難與限制，如何在南海海難救援議題上尋求共同利益，乃兩岸共同之責任。現行兩岸除在金廈海域實際執行海上聯合搜救演練，並建立常態性之合作機制外，更持續深化兩岸海上聯合搜救機制，而中國大陸海上搜救中心、中華搜救協會及香港海上救援協調中心於 2013 年 8 月 30 日於海口聯合舉辦的「2013 年南海聯合搜救桌面演練」，更開啓兩岸三地聯手在南海舉行桌面聯合搜救演練（馬琳，2013）。在兩岸關係逐漸和緩下，雙方掌握有利的機遇，順應時勢，思考共同設立一套具有可行性的海難「合作機制」框架，就兩岸間低敏感、高認同、易突破的海難搜救合作機制為起點，共為南海地區合作營造新契機。

壹、兩岸南海海難救助機制困境或挑戰

在南沙群島上發現和命名的近 200 個島礁中，主要島礁均被越南、菲律賓、馬來西亞等國侵佔，中國大陸和臺灣只控制少數，南海爭端的加劇、資源的被侵佔都使得兩岸合作在現實中具有緊迫性（陳先才，無日期）。南海周邊聲索國為了維護領土主權及自身利益，莫不提出對自己有利之法理依據及南海戰略作為，並持續強化已佔領之島嶼主權主張及建設，兩岸對南海主權之主張如前述章節所述，雖有強烈之主張，但為降低區域衝突，兩岸分別提出「擱置爭議、共同開發」之原則，共同簽署多項協議，而對於兩岸於南海地區建立聯合搜救機制，兩岸政

府並沒有太大之歧見，但當深入討論涉及政治問題時，卻仍是各有堅持，大陸方面堅持任何議題應在其所謂的「一個中國」之原則下進行磋商；而臺灣則認為任何議題均應秉持「對等」、「尊嚴」之原則進行協商⁶⁵。在海難救助是為普世價值下，兩岸南海海難救助機制面臨以下困難。

第一，臺灣尚未加入南海區域性組織，影響救難常態機制的建立。臺灣並非聯合國會員國，在大陸刻意阻撓下臺灣要參與國際性組織困難重重，2002 年大陸與東協各國在金邊簽署「南海各方行為宣言」⁶⁶，臺灣未獲邀參加，影響彼此間建立官方直接接觸的常態機制的可能，即使是海難屬人道救援也受到影響。

第二，臺灣在南海之能量難以維持及延伸，影響救援。臺灣南端之七星岩距菲律賓呂宋島約為 175 哩，東沙群島（包括北衛灘及南衛灘）距高雄約 240 哩，至菲律賓最近約 232 哩，至越南最近約 492 哩。南沙太平島距高雄約 840 哩，離越南最近 280 哩（行政院海洋事務推動委員會，2006：37），海難救護恐有緩不濟急之憾，「廣大興 28 號」喋血事件政府為展現護漁之決心，密集派遣軍艦及海巡艦艇前往南方海域執行聯合護漁工作，雖已發揮一定程度之宣示主權效果，但期間艦船之油料、機械耗損之巨，實有力有未逮，鞭長莫及之感。

第三，臺灣海難搜救多頭馬車，影響緊急海難救助時效。國際間為確保水域之海上人命與船舶安全，制定數個具有法律上約束力有關海難搜索與救助的相關國際公約條文，均明確規定各締約國應配合建立個別海難搜救協調中心機構，並建構適當的設施和制定其作業程序等，以便對其沿岸遇險人員及船舶，提供適時適切的海上緊急搜救服務。依據本研究第二章之說明，目前臺灣海難救助工作的「執行機關」係由海巡署擔任，漁事管理機關是農委會漁業署，而有關船舶航行安全的「主管機關」則為交通部，交通部下設海難救護委員會，但該委員會屬於任務編組而非設機構，其所設置的任務管制中心（MCC）旨在負責國際間搜救協調之聯繫；至於重大海難救助所需之額外人力與設備資源，則由國家搜救指揮中心擔任「協調機關」，負責協調各部會及民間機構之整合、指揮與調派，因此，臺灣海難救助的主管、協調與執行，係分別由三個政府機關擔任，事權不一多頭馬車下必將影響搜救成效。面臨真實狀況時，難以接受檢驗，如2014年馬來西亞

⁶⁵ 「馬英九總統就職演說全文『人民奮起，台灣新生』」（2008.05.20）。自由時報電子報，2014年2月20日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/21/today-fo7.htm>。

⁶⁶ 維基百科，2014年2月8日，取自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%90%84%E6%96%B9%E8%A1%8C%E7%82%BA%E5%AE%A3%E8%A8%80>。

航空搜救即是典型實例。

第四，臺灣救難能量略顯不足，缺乏專業救難艦，影響救難實效。臺灣海軍於基隆、左營及馬公等基地皆駐有數艘救難船艦，但船齡老舊且係以救助軍方船艦為主，並非專業救難船艇。而海巡署雖擁有各式巡防艦艇 2 百餘艘，其中最大型船艦為 2000 噸級台南艦，另刻正建造之 3000 噸級 2 艘，預於 2014 年完造服役，但亦僅有 3 艘小型救難艇。受限於船體結構設計及專業救難設備不足等問題，遇惡劣海況即無法有效執行搜救及專業海上打撈工作。此外臺灣亦缺乏足夠之大型專業船舶可以從事海上打撈、拖引、吊桿等作業，以往需要重型機具的救難協助時，則必須向日本、新加坡等地求援，目前多半僅能進行海面人員搜救。反觀大陸，目前已具備相關的重型機具及專業人員，不僅可從事海上救援，亦可進行商業營利之打撈、拖救業務。

第五，南海主權紛爭從未間斷，影響兩岸南海區域合作機制。雖然臺灣與大陸均強烈主張擁有南海之歷史主權，但南海周邊國家亦分別主張擁有部分或全部之主權，且「聯合國海洋法公約」對海上劃界問題並無明確規範，以致南海臨海國家爭端不斷，即使兩岸均提出「擱置爭議、共同開發」之南海策略，但都無助改善或降低區域之爭端。高世明指出，南海爭端解決機制的建立，不是依靠一般性的承諾而能達成的，必須透過全體聲索國在區域內的實際作為才能達到機制的建立。而這樣機制的建立可以尋求其他的案例所形成的區域合作方式，例如地中海與加勒比海針對環境保護、科學調查、居住資源、海上設施及海上安全等五個項目所建立之區域合作機制，或者制度性條文的簽署而達成（高世明，2012）。

第六，南海周邊國家爭奪天然資源，區域衝突不斷，帶來兩岸建構南海合作機制的挑戰與困難。1960 年代末期聯合國海洋礦物資源聯合探勘協調委員會（United Nations Committee for the Coordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Offshore Areas）指出，南海地區蘊藏豐富有生資源、石油及天然氣，而且南海也是世界上最豐富的漁場之一。1967 年在菲律賓巴拉望島（Palawan）西北邊的禮樂灘（Reed Bank）發現石油。環視南海地區，菲律賓從 1979 年起開始開採石油，馬來西亞於 1970 年開始其海洋石油工業，越南也在 1970 年代恢復海上探勘石油，而大陸則在 1971 年在渤海灣首次探勘海上石油（蔡政文、林文程、盧愷美、朱惠琳，2001），由於大陸等環南海國家積極向海洋發展取得食物及石油等礦物資源，以致區域衝突迭起。

此外，無論大陸與東協國家所簽署之「南海各方行為宣言」或各相鄰國家間所簽署之合作協議，都無法因此而減免或降低南海各國對南海領土及海上資源之掠奪，如前所述，美中在南海已出現多次劍拔弩張的對峙形勢，而南海周邊國家更相繼整軍經武，對南海諸島礁虎視眈眈，更甚者南海情勢卻反而出現國際勢力爭相介入的緊繃現象（朱建陵，2014），美、日、韓等相關國家軍演連連。凡此種種，均對兩岸各自所主張的權益，構成實質的挑戰與威脅，也形成兩岸建構「南海合作機制」無可迴避的現實因素。

第七，南海周邊國家互信不足，易因誤會而影響海難救助。2009年4月臺灣委託美籍測量船 Langosth 號在東沙北方實施海洋探測時，遭大陸「海監 81 號」連日跟蹤，直到臺灣放棄測量作業為止（蘭寧利，2009）。水文資料極具軍事價值，尤以在反潛作戰中，有了水下溫度的數據，就能掌握潛艦位置，而了解海底地形（岩層、泥層或砂層）之後，也更能反制海軍的水雷作戰，因此，南海各國為避免所管轄相關水文他遭他國偵知，導致海上行動動輒遭到對方誤會而干擾。各國之測研船或海監船出海偵巡執行任務，如臺灣海軍的「達觀艦」、「海研五號」及大陸解放軍「海監 111 號」及「奮鬥 4 號」，其目的就是要取得偵巡海域之海溫、鹽度、聲速等水文資料。類似的海測作業無論是臺灣或是美艦都會被誤會而遭騷擾。馬航搜尋期間雖各國無不均以人道救援立場投入南海海域執行搜尋工作，惟各南海聲索國何嘗不擔心，所轄海域水文資料遭他國趁機探測偵知，而影響自身之國家利益。

貳、兩岸南海地區救援合作可行機制

針對上述南海地區執行搜救之困境與挑戰，以及前述三章臺灣以及大陸過去相互支援救援案例、既有海上救援機制與能量等，本研究提出：人道、通報、演練及互訪、積極擴大參與各項組織、救援分工優勢互補、以及搜救機制資管化等做為南海海難搜救合作機制的四大重要面向。以下深入分析之。

一、人道、通報、演練及互訪：金廈聯合搜救及歷年合作案例模式

2010 年海巡署完成「推動海峽兩岸海上搜救合作建議方案」經行政院核定，每兩年輪流於金廈海域舉行搜救演練，2010 年首次由大陸主辦、臺灣協辦，並作為後續雙方實際執行救援通報及合作默契。除海上演練外，雙方亦進行學術交流

及參訪，達成每兩年輪流舉辦實兵演練或學術研討等規劃與默契，展開兩岸海上搜救合作長期之互動，之後確立兩岸每年人員定期互訪機制，展開常態性搜救交流互動。根據海巡署檔案資料今年（2014 年）是項演練將由大陸主辦，初步規劃於馬祖與大陸馬尾之間海域舉行。但是搜救不應有區域之侷限，應就海難可能發生之海域或區域建立搜救能量及機制，南海海難搜救雖有上述臺灣專業海難設備或國際關係等諸多挑戰與困難，但金廈聯合搜救模式、第二章臺灣與大陸之海難救援機制、以及第三章第二節以及第三節所討論之歷年海難兩岸合作案例或演練等，都足以作為南海合作機制的借鏡。

（一）以人道救援為主軸避開主權之爭

1979 年《國際海上搜尋救助公約》（引自郭長齡、林豐福、張淑淨、趙秋瀛、林星亨、陳世澤、孫材雲、沈濤、吳熙仁、吳瓊如，2001）鼓勵各締約國與其鄰國簽訂搜救協定，建立共同的搜救程式以及進行培訓和互訪，以便對海上遇險船舶和人員提供及時、快捷的搜救服務。而南海周邊國家加強海上搜救合作，是履行國際公約義務的表現。臺灣現行海上救難體制，經政府多年努力，已逐漸朝向 1979 年海上搜索及救助等國際公約的協定前進，加強搜救能力及鄰國搜救合作，以建立全球性的搜救體系。雖然南海周邊聲索國包括臺灣與大陸，為了維護領土主權及自身利益，莫不提出對自己有利之法理依據及南海戰略作為，並持續強化已佔領之島嶼主權主張及建設，但為降低區域衝突，兩岸分別提出「擱置爭議、共同開發」之原則，共同簽署多項協議，而對於兩岸於南海地區建立聯合搜救機制，兩岸政府並未存有太大之歧見，但當深入討論涉及政治問題時，卻仍是各有堅持，大陸方面堅持任何議題應在其所謂的「一個中國」原則下進行磋商；而臺灣則認為任何議題均應秉持「對等」、「尊嚴」之原則進行協商⁶⁷。

兩岸於南海雖各佔有大小不一之島礁，但距離大陸或臺灣本土都非常遠，海難救護恐有緩不濟急之憾，加上兩岸無論是公務船艦或作業漁船於南海之每日航行或漁撈作業數量龐大，即使我們回應聯合國海洋法公約 98 條第 2 款之規定：「每個沿海國應促進有關海上和上空安全的足敷應用和有效的搜尋和救助服務的建立...為此目的通過相互的區域性安排與鄰國合作。」（王進旺，2011：118）合作機制亦涉及大陸之外的南海諸國的挑戰，然而海上人命救助應不分國界與地區，以

⁶⁷ 行政院大陸委員會(2009)。兩岸會談相關政策說明,2014年2月20日,取自:<http://www.ey.gov.tw/Upload/UserFiles/9851459471.pdf>。

南海廣闊的水域無法靠單一國家來保障廣闊海域的海上安全，必須尋求建立南海周邊國家在人命救助方面的互相合作與支援。「救援無國界」及「人道救援」是人人都朗朗上口的普世價值，但卻是突破相關法規或各國能量差異，建立一套長久之搜救機制的重要關鍵前提。在這個前提之下，對於參與救難的人員、船艦或載具，兩岸皆應思考如何以人命為重、時效為先，減少多餘的行政程序，使救難隊伍得以儘早抵達目標海域展開搜救任務。換言之，南海海難救援第一要項即為人道救援避開國家主權爭議的基礎模式。

（二）建立簡捷無誤之通報系統

如上所述近年來兩岸關係趨緩，開啓諸多人文、經濟之互動，雖然人道救援是為普世價值，然而現階段救難訊息通聯仍須首先透過位在臺北之中華搜救協會與設於北京的中國海上搜救中心，之後再分別依兩岸各自之通報作業機制而啟動執行救助任務，其間由下而上層層轉報，且訊息層轉過程中除了容易發生錯誤失真外，亦徒增時間耗費，實有緩不濟急之現象。第三章所討論之 2010 年 11 月 15 日臺灣籍漁船「長順發號」失火案，當時在馬祖外海距大陸沿岸僅 1.7 浬，除海巡署派出 3 艘巡防艇投入救援外，大陸內海，陸方搜救單位亦派出「東海救 159」等船協同救難，當日晚間原本傳出 8 位船員均獲救的好消息，但後經證實訊息有誤，讓海巡署馬祖海巡隊未確定人員平安就撤除，錯失黃金搜救時間，3 個小時後證實僅撈獲 3 具遺體、5 人失蹤的消息，讓家屬從滿心歡喜變成含淚認屍。

未來兩岸南海救援，訊息的傳遞應規劃建構執行層面之通報機制，以區域性為考量由兩岸救援單位於平日即建立聯繫窗口，並逕與事故船舶進行聯繫，如此將可大幅縮短通報時間。換言之南海地區直接由海巡署南部地區巡防局與大陸南海救助局建立聯繫窗口，我方國搜中心或海巡署勤指中心直接對應大陸中國海上搜救中心，金門、馬祖海巡隊對應廈門、福州搜救中心等，而原民間組織中華搜救協會與中國海上搜救中心則扮演協助及複式查證角色，調度指揮爭取救援時間。

（三）律定共通通訊頻道

目前南海航行商、貨輪及漁船，如發生海上遇險事件，係透過中頻 2182 千赫及海事特高頻（VHF）Ch16 頻道發出訊息通報至臺北任務管制中心及大陸海上搜救中心。兩岸於金廈海域辦理演練為維持搜救頻道暢通，避免干擾正常救難運作，雙方另設定以國際海事救援頻道特高頻（VHF）Ch69 為雙方演練共通頻道。未來兩岸雙方除透過國際通用救難（VHF）Ch16 頻道之外，應於南海地區再設定一共

同之通用頻道，且是為南海諸國之共通頻道，以利於區域發生海難時聯合執行搜救工作，迅速且有效完成救援任務。

（四）持續民間共通之報案專線

兩岸之海難通報方式現仰賴民間之救難單位居中聯繫，而臺灣漁船在大陸海域發生海難時，除利用 SSB 或 DSB 呼叫臺灣漁業通訊電台報告遇險事故外，同時亦可以手機撥打大陸之海上船舶遇險通報專用電話號碼「12395」。而大陸漁船在臺灣海域發生海難，亦可利用手機撥打臺灣海巡署「118」報案專線，向臺灣海巡署請求救助，以爭取時效。這樣的通報專線應予持續並廣為宣傳。

（五）建立兩岸官方通報管道

金廈海域雖已建立聯合搜救機制，而目前兩岸除仍維持由民間救難團體的聯繫管道外，建議必須另闢有關海難通報之官方管道，包括臺灣國搜中心與大陸中國海上搜救中心之直接通話，甚至與大陸省級海上搜救中心之直接通話，使遇險訊息直接通報給大陸鄰近省級之海上搜救中心，請求大陸最近之救助資源，使遇難船隻在最短的時間內得到救助。

（六）律定搜救任務中止時機

大陸決定是否終止應急行動之情況，其中一項是「倖存者在當時的氣溫、水溫、風、浪條件下得以生存的可能性已完全不存在」（廖敏毅，2011：274）。臺灣則以海水溫度攝氏21度（華氏70度）以下經搜尋48小時或海水溫度攝氏21度（華氏70度）含以上，經搜尋72小時後停止（行政院，2012：15）。建議在雙方尚未建立正式合作機制之前，現階段各自依循既有規定執行海難救助工作，未來可在兩岸南海聯合搜救協議中加以規範，以利在共同一致性之標準下執行搜救任務。

（七）建立南海區域常態性聯合演練及學術研討會

雖然兩岸在南海議題上，基於各種歷史、政治及軍事上的原因，鮮少採取共同的合作行動，兩岸交流及簽署相關協議過程，無可迴避主權意識之運作，如又涉及兩岸政府間的合作，就有必要先解決對方公權力機關行使權力的性質認定問題。然而兩岸共同執行海上救難案件涵蓋海域甚廣且救援工作從未間斷，本研究第三章第二節所列舉案例僅為其中之一小部分，雖然兩岸因政治分隔，但兩岸人民之語言、文化、風俗卻多所相通，且兩岸所劃設之經濟海域依海洋法公約規範多所重疊，無論是臺灣海峽、東海、南海海域或其他周邊海域都有必要建立區域性之救難機制。前述兩岸三地曾於2013年8月30日於海口聯合舉辦「2013年南

海聯合搜救桌面演練」，但臺灣並未派官方代表，僅由民間搜救單位及學者參加。未來在主權對等且不損及國格之原則下，應由桌面演練、學術研究以及實兵演練等逐步深化並建立南海常態之搜救機制。

二、主動積極擴大參與各項組織

（一）馬航失聯搜救之省思

2014年3月馬航失蹤馬國協請搜尋海域（ $6^{\circ}-7^{\circ}28'N$ 、 $103^{\circ}12'-105^{\circ}E$ ），距馬來西亞關丹北北西方160至200浬，劃定範圍廣達7,500平方浬。現行國際慣例飛航情區即為搜救責區。大陸政協委員尹卓接受「海峽之聲」訪問時指出，南海有三分之二區域是由大陸負責海上搜救（汪莉絹、李春、林則宏，2014）。本研究之第二章第四節曾探討臺灣與鄰國或地區海上搜救合作機制，而其中除與菲律賓及大陸有簽署備忘錄或協定外，目前臺灣僅以國際公民人道救援之立場參與投入海難救援，馬航搜救即為典型例子。由於臺灣的特殊國際地位，由國軍派遣船艦前往事發地點搜救，恐引發區域內國家之不安或有若干顧慮，惟這不意味對參與救援應主動棄權或消極不作為，在無法參與「封閉性」多邊協商管道的情況下，相較對具「開放性」的人道救援行動不啻開了一扇機會之門。而敏感度相對較低的海巡艦艇甚或民船前往參與協尋，在外在環境相較不利之情況下是臺灣最低限度能做的事。畢竟人道考量高於一切，為善盡國際責任，臺灣應強化自身在南海之「存在感」，並尋求任何合縱連橫的機會。

南海海域遼闊，且周邊國家情勢複雜，在南海地區除東沙群島為我國所佔領外，在南沙群島僅太平島為我國所實質佔領，在能量上非常有限，海巡署前已與菲律賓簽署搜救備忘錄，未來臺星、臺印、臺越等南海周邊等國家亦應列為強化海上搜救交流重點國家，主動積極建立合作關係。

（二）積極參與區域對話機制

臺灣長期宣稱擁有南海海域主權，但迄今仍被排除於南海油氣資源聯合勘探與開發合作計畫之外，倘若無法透過各種行動強化自身在南海之存在感，速研擬有效因應方案，未來勢必只能看著其他南海周邊國家瓜分海域資源（蔡東杰，2014）。從人道主義角度看，《聯合國海洋法公約》（聯合國海洋法公約，1994）規定沿海國家有搜救、救助義務。在本章第二節中已就南海周邊國家之區域性聯盟概略說明，南海周邊國家除東協組織為基礎並有10+1、10+3、10+6，東亞安全峰會，香格里拉會議等合作機制，但均較側重經濟、安全、人文等各方面的合作，

海難搜救發揮的作用不是很大，且沒有這樣的機制或組織機構（金永明，2014）。

目前臺灣與大陸係依「海峽兩岸海運協議」（行政院大陸委員會，2008）共同執行搜救工作，本研究第三章所列舉之合作實例及分析中清楚可見歷年來兩岸共同執行搜救之情形。而臺灣與菲律賓所簽署之「有關海難搜救及海洋環境保護合作瞭解備忘錄」，在合作目的與領域中即敘明，「海上搜索與救難：在航行於雙方領域內之船舶上的兩國國籍船員發生海上災難事件時，雙方應提供相互的協助與支援」（高龍浩，2009：64）。另依海巡署檔案資料，2011年2月越南政府通報，其廣義省6位漁民於西沙海域作業失聯，請我方協助搜尋。此外過去所發生之海上喋血案，臺灣船員有數起在案發後失蹤或遭劫往印尼海域，待發現船舶時已難追查涉嫌人員。而「特宏興368海上喋血案」（廖雅欣、謝龍田，2013）後，政府即要求印尼政府雙方應建立相關之備忘錄或協定。因此，依據《1979年國際海上搜尋和救助公約》以及國際海事組織其他制度，透過主動參與而掌握發言權，再進一步合議推出細化的南海區域性細則是非常重要的，臺灣主動提出建立南海海難救助之協調整合機制確實需要落實。

（三）積極參與相關國際組織或推動台、日、菲海事交流合作

南海諸島礁主權爭議不斷，而兩岸所面臨的共同問題，是如何克服彼此在國家定位及主權認知上的歧見，在行動上確保相關國家對南海進行的蠶食與侵佔，但為避免臺灣被加速邊緣化，積極參與相關區域組織，同時建立區域合作救援機制是非常重要的，但臺灣要參與國際組織之路，需先經過美國，因此，臺灣宜運用各種管道爭取美國支持參與國際組織。

2013年10月21日海巡署於立法院第8屆第4會期內政委員會的業務報告中即提出持續推動與日本、菲律賓海上聯合搜救合作機制、辦理兩岸海上聯合搜救演練，包括辦理搜救人員經驗交流、培訓專業人員及共同舉辦桌面推演等工作，此外，未來有必要擴及與美國及南海周邊其他國家，強化雙方搜救通報聯繫機制，建立交流合作事務，並取得建立海上緊急事件直接聯繫窗口。結合民間力量、非政府組織或其他關心海洋事務人士，共同參與推動各種合作事宜，善盡人道救援的責任。

三、救援分工優勢互補

（一）掌握主動能量互補

南海是國際重要水域，在此航行的船隻，同時也承擔航經麻六甲海峽時會遭

遇到海盜綁架的風險，事實上兩岸均派遣公務船艦執行所管轄島嶼之運補及對南海地區之作業船隻實施護漁工作，然為海難救助之時效，兩岸可先達成協定，南海地區臺灣公務船艦可保護大陸漁民，而大陸之公務船艦也可護衛臺灣漁船。飛機、船艦是國土之延伸，而缺乏港口、機場，除國力無法有效延伸外，亦削弱搜救及護漁能量。不可否認的兩岸軍力不同，大陸無論就機船艦之質或量均優於臺灣，但大陸在南海所佔領的 11 個島礁只是極小的礁塊，並沒有可供停泊大型機艦之港口或機場，且這些島礁距離大陸本土或者西沙群島相當遠，馳援不易，致能量較無法持續有效延伸。大陸海軍少將尹卓認為兩岸在南沙分別占有島礁，可在此基礎上展開合作，他建議在劃分搜救責任區上，臺灣可以利用永暑礁的港口、碼頭，大陸也可以使用太平島的機場來進行搜救（劉典、任婧、馬曉芸，2013），並呼籲建立南海搜救基地（汪莉絹等，2014）。

2014 年 3 月 11 日 19 時海巡署接獲國搜中心通報，中國籍漁船「梅航 178 號」於南沙群島（N10°19'66"E141°41'66"）漁工腳背遭電鋸鋸傷，請求醫療協助。海巡署即由南沙太平島的南沙指揮部以衛星電話與「梅」船取得聯繫後，因距離過遠及地理位置極具敏感（位於越南敦謙沙洲及由或安達礁旁），在我方指引下航行至指定海域後，即由南沙指揮部駐院醫師登船實施醫療救援⁶⁸。南沙太平島為南海地區最大島嶼，經臺灣長期經營，除具有相當之自衛戰備能量外，島上並設有機場、醫院、氣象站，且為南海地區唯一有淡水設施，可提供大陸及南海周邊國家之緊急醫療救護，甚或兩岸可以相互緊急提供油料、飲水等之人道救援補給。依據海巡署檔案資料，海巡署刻正於南沙太平島興建可供泊靠 3000 噸巡護艦之碼頭，預定於 2015 年可完工，未來除有利於提升臺灣對南海地區之戰備能量外，更可積累區域內之護漁及海難搜救能量。換言之，在海難救援資源互補前提下，兩岸就彼此之優勢條件如護漁、防制海盜、緊急避難...等，就近、就便進行合作之細節協商，如通報方式、醫療救護、緊急避難、物質補給等，以人道救援為基礎，達成共識，共同建立南海海上聯合搜救機制。

（二）跳脫法令規範限制

依「兩岸關係條例」⁶⁹第 29 條規定，大陸船舶、民間航空器及其他運輸工具，

⁶⁸ 中央通訊社（2014.03.13）。海巡署深耕南海 馳援中國籍受傷漁工。中央通訊社訊息，2014 年 4 月 30 日，取自：<http://www.cna.com.tw/postwrite/Detail/143906.aspx>。

⁶⁹ 行政院（2012）。臺灣地區與大陸地區人民關係條例。全國法規資料庫，2014 年 4 月 30 日，取自：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=Q0010001>。

非經主管機關許可，不得進入臺灣地區限制或禁止水域、臺北飛航情報區限制區域。第 32 條也提出大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關得逕行驅離或扣留其船舶、物品，留置其人員或為必要防衛之處置。兩岸本「對等」、「尊嚴」之合作原則，並就過去所發現之相關問題，如只能在各自管轄海域執行海上搜救工作，未經獲准不得進入對方海域，將影響搜救效能。因此兩岸於南海地區合作，基於救難考量應研修適度放寬上述法令規範限制，秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的原則，建立搜救系統。

（三）共同修訂相關法令

就目前海上搜救能量而言，大陸東南沿海之能量顯然優於臺灣，兩岸政府應擱置敏感的政治爭議，秉持人道救援精神，適度修正相關法令，臺灣公務機艦在進行海難搜救任務時，可航行至大陸地區協助進行人道救援，同樣地若有急迫實質需求時，也應允許大陸搜救機艦進入臺灣海域或周邊海域，協助臺灣之救助而大陸方面也應制訂相同之規定，增加海難遇險漁民獲救之機會。

（四）訂定雙方官方獎疇措施

船舶於海上航行均冒著極高之海上風險，現行國際海洋法公約雖有明訂沿海國應促進有關海上和上空安全的足敷應用和有效的搜尋和救助服務的建立、經營和維持等人道救援之規範，但海上意外事件發生以時效為重，及時就近、就便為原則，兩岸南海救援應透過官方單位訂定獎疇措施，針對參與救援船舶或團體提供適切之實質補償，以增加救難成功機率。

為讓在南海作業之漁船願意積極投入參與救援，兩岸漁政主管機關應訂定相關獎勵補償措施，使人道救援精神之外能獲得實質補償，增強其參與救援之意願。本研究第一章第二節曾論及民間海難救援能量除交通部曾訂頒「海難救護業設立及管理辦法」，但其係從事海難救護收取報酬之事業團體，並非無償提供救援。近年來國內民間救難志工團體能量已不斷擴增並紛紛投入救難行動，第三章第二節曾提及 2010 年 1 月宜蘭頭城籍「新春滿 11 號」大陸漁工接駁船，船上 69 人於澎湖西嶼西北方約 27 哩進水後失聯請求救援案，因人員之隨身之財物均隨船沉入海中，又因時值寒冬深夜全身均經海水浸泡，縣政府即動員志工團體如慈濟功德會等，緊急安置提供衣物及熱食。

（五）統一海難救助事權

如前所述我國海難救助體系略分成三個部分：交通部為我國海難災害防救業

務之中央主管機關、行政院海岸巡防署為我國海難搜救作業之主要執行機關、而行政院國家搜救指揮中心則負責我國海難搜救作業之通報及協調機制。為使海上搜救更具效率，避免層層轉報而錯失黃金救難時間，建議將原交通部下的搜救協調中心，海難救助之部分直接改隸至實際執行海上搜救之海巡署，並在海巡署下設立海難搜救協調中心（MRCC），並將全球海上遇險及安全系統（GMDSS）、船舶自動識識系統（AIS）、船舶交通管理系統（VTS）、漁船船位監測系統（VMS）與海巡署之雷情顯示系統，岸際雷達系統（CGARIP）等介面整合，有效對海面航行船舶控管。至於國搜中心則仍維持其原先設計理念之位階來執行全國性之任務協調工作，只有在海難搜救協調中心無法逕行處理或重大海難請求奧援的情形下，才介入協調與搜救的工作。

（六）籌建大型專業救難艦

美、日兩國船艦皆能搭載直升機，日本 900 噸級以上大型船艦 51 艘，另有號稱世界最大的 6,500 噸級 SHIKISHIMO，美國 180 英尺以上 WHEC、WMEC 級 47 艘。臺灣囿於船艇材質及結構等因素，救援時以「人員」為主，對船舶部分，因缺乏具拖救能力之專業拖救艦艇，且海巡人員大多未受過拖救專業能力訓練，故僅在有緊急狀況下，對小型漁船提供緊急拖救服務，至於大型商、貨輪，海巡署巡防艦艇均無拖救（帶）能力。反觀大陸南海救助局所屬之海口救助基地為就近執行南海救難任務，備有大型救助拖輪兩艘，不僅可救助「人員」，更可對「大型船舶」提供拖救（帶）服務。

為縮短直升機飛行時間及增進救難滯海能力，海巡署雖有建造 2,000 噸級以上多功能大型巡防艦，但艦載直升機落艦能力尚在測試中，為強化南海海上搜救能力，可克服惡劣海象狀況，亦可作為重大海難事件之現場指揮艦或救難直升機起降平台之專業救難艦，尚待籌建。而籌建期間可採契約租賃方式連船帶人租用國外專業救難拖船，以暫時解決現今無船可用之窘境。

四、搜救機制朝向資管化

漁船安裝漁船監控系統（VMS）並接受政府管理已是當今國際漁業管理主流，由於該系統可透過衛星傳送訊號自動提供即時高頻率船位的特性，近年來亦常扮演協助漁船海難搜救之重要角色，臺灣 100 噸以上遠洋漁船依漁業法第 54 條第 5

款規定已全面安裝，並接受政府監督⁷⁰。

另依據國際海事組織（IMO），1998 年 IMO 海事安全委員會通過的「通用型船載自動辨識系統（UAIS）性能標準」，AIS 除了可提升海上航行安全外，也被視為沿岸國家保護其海岸與港口安全的重要海事保安設備。此外，AIS 對於海上搜救作業的效率有相當大的協助，尤其是結合直升機與水面搜索的海空搜救作業，AIS 可以直接把遇險船舶的船位標示在搜救單位的電子海圖上，使各個參與搜救單位都能隨時掌握遇險船舶及其他搜救單位的動態，提高搜救效率。

南海臨海國家皆位處國際重要航道或附近，周邊船舶往來密集，航運構成各國主要經貿體系，如新加坡及大陸為維護船舶航行安全，在沿海主要港口和長江江蘇段，已運用船舶交通管理系統（VTS）系統，且在渤海灣、長江口、珠江口、瓊州海峽及沿海重要港口等海域，建立了船舶自動識別系統（AIS）接收站，對航經海峽之船舶實施交通秩序管制，以便即時獲取各類訊息，監控船舶安全航行。南海諸國與臺灣同屬對海洋高度依賴之國家，南海分屬菲律賓及香港情報區（搜救責任區），現階段仍須透過國搜中心轉通報海巡署或其他搜救編組單位，對於南海之遠洋作業船隻受限於時空在船難緊急應變部分較無合作空間，而兩岸除持續增加海上船舶防險系統外，另可於南沙太平島及海口市增設船舶自動識別系統（AIS）接收站，並結合漁船監控系統（VMS）回傳信號，建置整合資訊平台，以監看南海海域航行及有助於船舶海上遇險時能迅速定位進行搜救，提高遇難者獲救機率。

小結

「馬」航疑於南海地區失事，十餘個國家參與的南海搜救行動在事發海域尚屬首次，在東協歷史上也屬首次，參與之國家無論就人道救援或爭相搶奪南海主權及避免被邊緣化等因素，及時就近、就便派遣機艦前往該海域執行搜救工作，然當各國均相繼派遣機艦投入搜救時，初期即發現欠缺區域搜救整合機制（汪莉絹、程嘉文，2014）。南海牽涉到周邊國家所採取角力圍堵的策略、國家安全、資源開發、經濟發展等等因素，即便一些國家所簽署之宣言或協議均強調「擱置

⁷⁰ 柯慶麟（無日期）。20 噸以上未滿 100 噸延繩釣漁船裝設漁船監控系統輔導措施簡介，2014 年 4 月 30 日，取自：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=21959>。

主權爭議、聯盟共同開發」以促進區域合作、建立跨國性的非政府間組織等，亦無法解決區域認同及克服彼此間的爭端，此凸顯現有相關機制仍然非常脆弱。臺灣位處東亞海上交通樞紐，戰略地位重要，現階段兩岸搜救合作仍以民間單位為主，未來在愈來愈多的兩岸合作搜救案例印證下，應可與對岸建立更多區域性之合作機制，以提升臺灣海峽海域及周邊海域安全，然臺灣囿於政治情勢，無法與相關國家建立正式或實質之官方合作機制，惟基於人道原則，在海難搜救之實務運作上，不應以政治立場作為考量。國際海事組織與國際民航組織所編輯之手冊中，已具體規範區域性聯合搜救機制，內容涵蓋允許他國搜救單位通過或進入其領海救援、提供救難能量、通報搜救資訊、交流技術與聯合演訓等事項。這些都是兩岸南海搜救之可行機制。





第五章 結論與建議

如前所述，南海地區依「聯合國海洋法公約」之專屬經濟海域之劃設基準，只要擁有島嶼（岩礁）就擁有海域，而南海擁有豐富漁業資源及大量之油氣及礦產，因之南海之戰略及經濟價值自不言可喻。2014年3月「馬」航失聯協尋及同年4月南韓「歲月號」客輪翻覆沉沒案（張佑生，2014），均為東亞地區近年來最大之海空難事件，分別造成數百人失蹤或死亡之憾事，期間更凸顯主政國家海難搜救機制效率不彰及混亂，徒喪失成功的救援機會。

兩岸間的互動日漸頻密且發展快速，從兩岸經濟議題擴大到敏感的政治議題，正所謂從淺水區而邁向深水區，且兩岸聯合執行海上搜救工作已建立彼此擴大合作之共識，但受限於美國及南海其他國家之影響，以致南海之海難合作尚有些阻力，檢視兩岸無法在南海採取共同合作的原因，除了強權介入、國際政經變遷所導致的因素外，兩岸敵對分治六十餘年所出現的互信不足咸為主因。而兩岸共同於南海地區建立聯合搜救機制，除為臺灣合理創造有利之國際輿論情勢之條件外，如南海周邊國家或地區能摒棄成見共同積極參與，海上救難能做到協調一致、分工明確、優劣互補，就會顯著提高救援行動效率，增加遇險者多一分生還機會。因之，透過兩岸於南海海上搜救之合作，可提供進一步完善南海各國合作機制，實有必要，也迫在眉睫。

本研究透過廣泛相關文獻蒐集、彙整、比較、分析，歸納整理出兩岸在海難事故合作之侷限與困境，期能對未來南海海上航行安全措施或海難救助有所助益。綜合整理各章內容，獲致下列研究發現與建議。

第一節 研究發現

本研究發現兩岸對於海難救助之議題並未存有太大之歧見，即使中國大陸堅持任何議題應在其所謂的「一個中國」原則下進行磋商，但臺灣則認為海難救助屬人道救援與上述原則無關，因此有金廈海域聯合搜救演練之實例。此外雖然南海周邊國家仍存有主權之爭議，但兩岸對於南海島礁之主權主張--「擱置爭議、共同開發」之原則，是較趨於一致的，對於南海地區之海上救援機制亦有共同之認

知。

即使如此，兩岸在南海地區建構聯合搜救機制實務工作上，仍面臨臺灣尚未加入南海區域性組織、救難能量略顯不足及缺乏專業救難艦、南海周邊國家爭奪天然資源主權紛爭從未間歇、海難搜救多頭馬車能量難以維持及延伸、區域衝突不斷、南海周邊國家互信不足等困境及挑戰。

因之，建構兩岸南海地區聯合搜救機制可行做法如下：(一) 兩岸雙方除了共同擱置南海主權爭議，更應以人道救援之普世價值解決政治因素下現行政府法令對兩岸執行救援工作之侷限，譬如：建立簡捷無誤之通報系統、律定共通通訊頻道、持續民間共通之報案專線、建立兩岸官方通報管道、律定搜救任務中止時機、建立南海區域常態性聯合演練及學術研討會。(二) 臺灣應主動積極擴大參與南海及各項區域組織，積極參與區域對話機制，與南海周邊國家主動積極建立合作關係。或積極參與相關國際組織或推動台、日、菲海事交流合作。(三) 在實際救援能量及機制上，臺灣應掌握主動能量互補，統一海難救助事權，並籌建大型專業救難艦。兩岸需跳脫法令規範限制，共同修訂相關法令，訂定雙方官方獎疇措施，更將搜救機制朝向資管化。

兩岸間的互動，近年來發展快速且日漸頻密，從兩岸經濟議題擴大到敏感的政治議題，過去至今兩岸於臺灣海峽或周邊海域共同執行海上搜救之實例，無論就船籍國或遇難人員之國籍，兩岸救難單位於獲報後啟動救援機制，除了是「就近就便、及時救援」之原則積極投入，更是擱置政治層次較高的主權爭議，就低層次之「海上搜救」進行整合，共同合作達到人道救援之國際理念。這就是新功能學派（吳新興，1995：65-66）所提出的，兩岸所有參與海上聯合搜救者的「認知」能讓兩岸整合工程進展會變得有意義。此外新功能主義主要代表人海斯（Ernst B. Haas）指出，整合是不同的政治單位（political unit）願意放棄絕對的主權與鄰邦結合或合併，以和平方式處理相互的衝突。無疑的整合理論的觀點有助於探討兩岸在南海地區建構聯合搜救機制之可行性。

第二節 研究建議

南海地區海上搜救機制雖有上述之政策規劃或實務工作之困境，但在人道救援之普世價值大原則下，兩岸應共同致力於南海地區建構海上聯合搜救之機制，而其可能之作法包括以下八項分述如次：

一、於南海辦理兩岸搜救演練

兩岸已共同簽署多項協議，除前已於金廈海域辦理兩次海上聯合實兵搜救演練外，2014年8月將於馬祖海域接續辦理，而兩岸三地之民間學者專家就南海地區之聯合搜救議題，曾於海口舉辦桌面演練及學術研討。建議未來兩岸可於南海舉辦實兵聯合海上救援演練，以積累更多實務經驗，找出兩岸於該地區執行聯合搜救之困難及解決方式。

二、參與南海及各項區域組織

就兩岸雙方而言，除了共同擱置南海主權爭議外，為解決政治因素下現行政府法令對兩岸執行救援工作之侷限，臺灣應主動積極擴大參與南海及各項區域性合作組織，與南海周邊國家主動積極建立合作關係及參與區域對話機制，並擴大積極參與相關國際組織或推動台、日、菲海事、科研、文教等實質交流合作，提升國家整體地位及避免國家主權陷入被邊緣化之危機。

三、簽署兩岸南海搜救合作協議

兩岸應共同簽署南海搜救合作協議以落實「1979年國際海上搜尋救助公約」之規定，透過協議之簽訂，明訂相關合作細節之規範，包括雙方通報聯繫管道、搜救執行方式、緊急醫療後送、行政後勤補給、中止搜救時機、海難事件肇因調查及善後處理等，均明訂於協議規範之中，以利兩岸雙方在南海執行救援任務，能有兼具一致性及效率性之作法。

四、增設南海空中救難機隊

在空中救援能量中國搜中心納編執行救難任務之空軍 C-130 運輸機，僅能執行空中運輸及海上觀測搜尋，無法執行空中吊掛，而現有之救難機種受限航程及夜航能力，無法執行由本島至南海遠距之海難搜救工作，而東沙島及南沙太平島均設有機場，未來可由空勤總隊檢討適合機型派駐到該島，以強化在該區域之搜救能量。另太平島為南海地區最大之島嶼，島上之生活設施相較完備亦有較多之

救難能量，未來可將太平島規劃成爲南海地區之搜救基地。

五、統一海難救助事權強化救援能量

目前臺灣海難救助工作的實際「執行機關」係由海巡署擔任，除持續籌建大型專業救難艦及對現有艦艇辦理延壽案外，另在人員補充及訓練、裝備性能提升應廣續強化，並由海巡署來統一海難救助事權，整合相關單位資源，以掌握主動強化能量，以免加大與大陸救援能量之落差。

六、建立簡捷無誤之通報系統

近年來兩岸緊張關係趨緩，然而現階段救難訊息通聯仍須首先透過位在臺北之中華搜救協會與設於北京的中國海上搜救中心，之後再分別依兩岸各自之通報作業機制而啓動執行救助任務，其間由下而上層層轉報，徒增時間耗費，建議應建立簡捷無誤之通報系統、律定共通通訊頻道、持續民間共通之報案專線、建立兩岸官方通報管道。

七、修訂相關法令規範限制

兩岸本「對等」、「尊嚴」之合作原則，並就過去所發現之相關問題，若只能在各自管轄海域執行海上搜救工作，未經獲准不得進入對方海域，將影響搜救效能。就目前海上搜救能量而言，大陸東南沿海之救難能量顯然優於臺灣，兩岸政府應擱置敏感的政治爭議，秉持人道救援精神，適度修正相關法令，使兩岸執行救難工作之艦船透過相互通報確認後，允許進入對管轄海域協助進行人道救援，並應透過官方單位訂定獎疇措施，針對民間參與救援船舶或團體提供適切之實質補償，以增加救難成功機率。

八、深化救難能量交流互訪研習

兩岸雖有金廈聯合演練之實證，但兩岸應逐次在其他搜救區域建立聯合搜救能量，特別是南海地區。此外相關通信聯絡、指揮調度、醫療救護、救援中止時機等，均應視各搜救區域之能量不同而建立共通一致性之作法。而爲降低情勢誤判，爭取救援時效，除深化演練外，更應建立人員交流互訪及研習機制，深切瞭解彼此之搜救體系、訓練方式、指管系統及救援能量與限制等，以共同提高受溺者之救援生還率。

參考文獻

一、專書

- 王進旺（2009）。海巡白皮書.2009。臺北：行政院海岸巡防署。
- 王進旺（2011）。海巡報告書.2011。臺北：行政院海岸巡防署。
- 王進旺（2012）。海巡報告書.2012。臺北：行政院海岸巡防署。
- 王進旺（2013）。海巡報告書.2013。臺北：行政院海岸巡防署。
- 行政院（2012）。行政院國家搜救指揮中心作業手冊。
- 行政院海岸巡防署（2012）。101年海巡統計年報。臺北市：行政院海岸巡防署。
- 行政院海岸巡防署（編印）（2008）。海洋事務法典。臺北市：行政院海岸巡防署。
- 行政院海岸巡防署（編印）（2009）。強化海難搜救精進方案。海岸巡防機關執行海上救難作業程序。臺北市：行政院海岸巡防署。
- 行政院海洋事務推動委員會（編印）（2006）。海洋政策白皮書。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 吳新興（1995）。整合理論與兩岸關係之研究。臺北：五南圖書出版公司。
- 吳敬璉（1995）。當代中國經濟改革：探索中國經濟順利轉型的秘密。臺北：麥格羅希爾。
- 林中斌（2011）。大災變：你必須面對的全球失序真相。臺北：時報文化。
- 林淑馨（2010）。質性研究：理論與實務。臺北市：巨流。
- 袁方（主編）（2002）。社會研究方法。臺北市：五南。
- 高朗（1999）。從整合理論探索兩岸整合的條件與困境。載於包宗和、吳玉山（主編），爭辯中的兩岸關係理論。臺北：五南。
- 鈕先鍾譯（1987）。國際關係中的學派與理論（Trevor Taylor 等著）。臺北：臺灣商務印書館。
- 楊光斌（2006）。中國政府與政治導論。臺北：五南。
- 邊子光（2012）。中國海域執法制度。各國海域執法制度。臺北：秀威資訊科技股份有限公司。

二、期刊論文

- 王立仁 (2012)。「創新求變、異中求同」--「2012 海峽兩岸海上聯合搜救演練」活動紀實。海巡雙月刊, 59, 頁 9-12。
- 王高成 (2011)。中國發展航空母艦之戰略目標設定。全球政治評論, 36, 頁 1-
- 朱景鵬 (1999)。區域主義、區域整合與兩岸整合問題之探討。中國大陸問題研究, 42 (8), 頁 71-94。
- 吳若零 (2001)。東協整合發展與兩岸關係。新世紀智庫論壇, 13, 頁 52-60。
- 吳金河、張育嘉、黃聰正 (2011)。澎湖海域海南搜救策略之探討。建國百年海洋政策規劃學術研討會, 頁 42。
- 宋燕輝 (2007)。中國近期在南海活動及情勢發展。戰略安全研析, 28, 頁 14-18。
- 李凱真 (2012)。專訪「2012 年海峽兩岸海上聯合搜救演練」總指揮官鄭樟雄—以兩岸搜救演練之大格局 前瞻海巡署未來搜救部署。海巡雙月刊, 59, 頁 61-68。
- 周清和 (2001)。台灣地區漁業通訊電台營運及漁船救護體系。農政與農情, 111, 頁 28-31。
- 林文程 (2011)。中國全球佈局中的海洋戰略。全球政治評論, 36, 頁 19-42。
- 胡森榮、張致遠 (2012)。海岸巡防機關執行救生救難案例分析。海巡雙月刊, 55, 頁 16-18。
- 馬力 (2014)。政府全力推動我國加入區域經濟整合。財團法人海峽交流基金會, 兩岸經貿月刊台灣經貿消息輯要, 2014 年 2 月號 266 期。2014 年 2 月 15 日, 取自 : http://www.sef.org.tw/lp.asp?CtNode=4310&CtUnit=2471&BaseDSD=7&mp=14&xq_xCat=907988&pubfile=4261521271.jpg。
- 高龍浩 (2014)。深化兩岸搜救合作開創平安海峽新局。海巡雙月刊, 67, 頁 47-67。
- 郭俊良、林彬、翁順泰 (2010)。兩岸海上搜救體系通力合作之研議。台灣海事安全與保安研究學刊, 1 (2), 頁 23-34。
- 曾怡仁、張惠玲 (2000)。區域整合理論的發展。問題與研究, 39 (8), 頁 55-56。
- 黃錫璋 (2009)。整合理論之新功能主義模式建構兩岸共同打擊犯罪之可行性。海巡雙月刊, 38, 頁 10-19。
- 黃聰正 (2010)。69 名落海漁工全都救！落海船長：海巡艦艇光有如「媽祖顯靈」！海巡雙月刊, 48, 頁 2-3。
- 謝台喜 (2011)。兩岸如何維護南海主權和海洋權益。海軍學術雙月刊, 45 (5),

頁 9-18。

魏艾 (2010)。ECFA 與未來兩岸經貿互動關係。海峽評論，99 (7)，頁 32-36。

魏艾 (2013)。兩岸參與亞太區域經濟整合之探討。中國評論基金會。2014 年 2 月 15 日，取自：<http://hk.crntt.com/doc/1027/9/3/2/102793253.html?coluid=3&kindid=13&docid=102793253>。

蘭寧利 (2009)。兩岸軍事互信 才能同心救難。財團法人國家政策研究基金會，國政評論。2014 年 4 月 21 日，取自：<http://www.npf.org.tw/printfriendly/6536>。

三、專書論文

交通部 (2003)。海難救護機構設立及管理辦法。載於內政部 (編印) (2011)。災害防救法令彙編。中華民國 100 年版。

交通部 (2009)。海難災害防救業務計畫。載於內政部 (編印) (2011)。災害防救法令彙編。中華民國 100 年版。

四、研討會論文

吳兆麟 (2009)。海上交通安全與兩岸合作。2009 海上交通安全與執法研討會論文集。臺北。頁 D，2-3，47-59。

翁明賢 (2005)。台灣海洋戰略新思維。台灣週邊海域情勢及對策研討會論文集暨會議實錄。頁 11-29。

高世明 (2012)。南海與非傳統安全合作。海洋法實踐與南海爭端解決學術研討會海洋法實踐與南海爭端解決學術研討會成果報告，臺北。

葉世燦 (2001)。海難搜救之強化。邁向海洋新世紀：海上執法及災害救護學術研討會論文集。臺北：行政院海岸巡防署。頁 115-117，122-123。

蔡政文、林文程、盧愨美、朱惠琳 (2001)。南海情勢發展對我國國家安全及外交關係影響。財團法人國家政策研究基金會委託研究報告，頁 15-16。

閻鐵毅 (2009)。中國海洋管理機關、執法隊伍的問題及解決方案。2009 海上交通安全與執法研討會論文集。臺北。頁 2-3，7-19。

顧志文 (2010)。兩岸關係的分歧與匯合：新功能主義的分析觀點。陸軍官校八十六週年校慶基礎學術暨通識教育研討會 (頁 PO260-283)。2013 年 6 月 28 日，取自：http://www2.cma.edu.tw/u_edu/dep_politics/file/paper/86PO18.pdf。

五、研究計畫

江啓臣、廖舜右、蕭全教、宋燕輝、周嫦娥、許峻賓、吳德鳳、范凱云（2006）。

海洋涉外事務規劃研究。行政院海岸巡防署委託研究。財團法人台灣經濟研究院。頁 3-6-3-9。

林彬、陳志立、翁順泰、劉中平、傅世鎰（2009）。海岸巡防機關在海事安全應扮演的角色。行政院海岸巡防署委託研究。國立臺灣海洋大學。頁 109。

林彬、陳彥宏、李台生、曾福成（2003）。台灣海域海難型態與救難能量提昇作為之研究。行政院海岸巡防署海洋巡防總局委託研究。國立臺灣海洋大學。頁 12-15。

林欽隆、謝文忠、吳嘉弘（2008）。臺灣海域海難沉船處理與對策研究。臺北：行政院海岸巡防署海岸巡防總局。頁 9-11、225-226。

姚洲典、林世昌、李松樵、葉錫忠、楊獻章、陳奕光（2006）。論海難搜救模式建置之理論與實務。行政院海岸巡防署委託研究計畫。臺北。頁 146-147。

郭長齡、林豐福、張淑淨、趙秋瀛、林星亨、陳世澤、孫材雲、沈濤、吳熙仁、吳瓊如（2001）。海上搜索與救助人力訓練制度之研究。臺北市：交通部運輸研究所。

陳彥宏、林彬、蔡政翰、何宗儒（2006）。現行國家海難救助組織與能量之研析與改善建議案。行政院海岸巡防署委託研究。台灣海事安全與保安研究會。頁 47-74。

劉金源、陳陽益、邱文彥、李忠潘、薛憲文、王兆璋、陳信宏、楊光哲（2004）。整合高科技水下探測技術應用於海上巡護之研究。行政院海岸巡防署委託研究。

六、學位論文

林光榮（2009）。我國海岸巡防機關執行海難救助機制之研究。國立海洋大學商船學系碩士學位論文，未出版，基隆。

高龍浩（2009）。強化我國海難搜救制度之探討。國立海洋大學商船學系碩士學位論文，未出版，基隆。

廖敏毅（2011）。建構兩岸聯合海難救機制-以金門、廈門地為例。國立中山大學海

洋環境及工程學系碩士論文，未出版，高雄。

銀柳生（2003）。建立兩岸三地海難搜救合作之研究。國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士在職專班論文，未出版，基隆。

七、報紙

王光慈（2013）。台菲談漁權比日更難更複雜。聯合報 2013 年 5 月 13 日，A3 版。

王光慈（2014）。府：傷經濟 服貿不能撤。聯合報 2014 年 3 月 30 日，A2 版。

王光耀（2013）。台菲美中四角關係漁協談判借力使力。聯合報 2013 年 5 月 14 日，A3 版。

王銘義（2014）。劍指南海 陸海軍年增 17 艦。中國時報 2014 年 1 月 10 日，A24 版。

田思怡、賴錦宏（2014）南海風雲起 陸船衝撞越南船 菲抓陸漁民。聯合報 2014 年 5 月 8 日，A18 版。

朱建陵（2014）。美批南海九段線 陸斥渲染緊張。中國時報 2014 年 2 月 10 日，A13 版。

余豈（2013）。國內熱血嗆非 國外少見支持。聯合報 2013 年 5 月 17 日，A23 版。

汪莉絹（2014）。連習會登場連戰：中華民國對兩岸來說是資產，而不是負債。聯合報 2014 年 2 月 19 日，頭版。

汪莉絹、李春、林則宏（2014）。陸海軍少將 籲建南海搜救基地。聯合報 2014 年 3 月 13 日，A13 版。

汪莉絹、程嘉文（2014）。我軍機協尋太平島周邊。聯合報 2014 年 3 月 12 日，A13 版。

林則宏、汪莉絹、黃國樑（2014）。兩岸王張會 65 年新一章。聯合報 2014 年 2 月 14 日，頭版。

范正祥、陳秋雲（2013）。我對菲提 4 要求。聯合報 2013 年 5 月 12 日，頭版。

張佑生（2014）。南韓客輪沉沒 4 死 284 失蹤 174 獲救。聯合報 2014 年 4 月 17 日，頭版。

張凱勝（2012）。陸學者：太平島建搜救漁業基地。旺報 2012 年 7 月 12 日。

曾百村、劉育辰、張謙俊（2014）。5 海巡員登檢遇險艇長解鎖才解危。中國時報 2014 年 3 月 17 日，A11 版

黃瓊萩 (2014)。南海爭議搖搖擺擺的越南。聯合報 2014 年 5 月 24 日，A22 版。

廖雅欣、謝龍田 (2013)。遠洋漁船失聯疑遭挾持往印尼。聯合報 2013 年 7 月 21 日，A8 版。

蔡東杰 (2014)。人道救援和平倡議擴及南海。聯合報 2014 年 3 月 11 日，A15 版。

賴錦宏 (2013)。突破深水區開兩岸新格局。聯合報 2013 年 2 月 25 日，A2 版。

顧長永 (2013)。非常貪腐多少黑鮪魚悲歌。聯合報 2013 年 5 月 14 日，A15 版。

八、網路

2012 海峽兩岸海上聯合搜救演練 30 日成功舉行 (2012.09.12)。今日新聞網，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.nownews.com/n/2012/09/16/393325>。

ETtoday 地方新聞 (2013.05.09)。殘忍！屏東 65 歲漁民疑遭菲律賓軍艦以機關槍射殺，ETtoday，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.ettoday.net/news/20130509/204946.htm>。

人民網 (2006.01.23)。國家海上搜救應急預案 (全文)。2014 年 7 月 5 日，取自：<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/4055359.html>。

中央社 (2013.11.11)。陸船相撞人落水馬祖船艇赴援，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.cna.com.tw/news/acn/201311110296-1.aspx>。

中央通訊社 (2014.03.13)。海巡署深耕南海 馳援中國籍受傷漁工。中央通訊社訊息，2014 年 4 月 30 日，取自：<http://www.cna.com.tw/postwrite/Detail/143906.aspx>。

中央通訊社「海峽兩岸海上聯合搜救演練登場 首次以海巡署巡防艦擔任觀禮船」，2014 年 1 月 4 日，取自：<http://www.cna.com.tw/postwrite/Detail/111347.aspx>。

中華搜救協會「2010 年海峽兩岸海上聯合搜救演練紀實」，2014 年 1 月 4 日，取自：http://www.csara.org.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=38:2010-01-10-14-44-51&catid=7:2010-01-11-02-22-47&Itemid=3。

內政部 (2005)。內政部空中勤務總隊組織法。2013 年 7 月 6 日，取自：<http://glrs.moi.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL036158>。

內政部 (2011)。災害防救法施行細則。全國法規資料庫。2013 年 8 月 7 日，取自：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0120021>。

內政部（2012）。災害防救法。全國法規資料庫。2013年7月6日，取自：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0120014>。

內政部（2013）。中華民國外交部關切菲律賓邇來在南沙群島侵犯我權益之非法作為並重申立場，2014年2月8日，取自：<http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/LayFrom0.aspx?icase=T02&pid=0000000847>。

內政部公布南海諸島位置圖，2014年2月6日，取自：http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/Layout_C20.aspx。

內政部海域資訊專區，2014年5月26日，取自 http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/Layout_C20.aspx。

王崑義（2011）。中共航空母艦的發展與海權爭奪（一）。戰略與評估，2（3），2013年6月28日，取自：http://tw.myblog.yahoo.com/jw!Sd9pDXqFERnyaKpoSawc_dw-/article?mid=1375。

王榮霖（2011）。兩岸關係：南海→東海→台海。2014年4月12日，取自 <http://blog.chinatimes.com/2266/archive/2011/08/05/827168.html>。

世界新聞網大陸新聞組（2013.07.10）。海洋局重組 加強海上維權，2013年12月18日，取自：<http://www.worldjournal.com/view/fullingnews/23083452/article-%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E5%B1%80%E9%87%8D%E7%B5%84-%E5%8A%A0%E5%BC%B7%E6%B5%B7%E4%B8%8A%E7%B6%AD%E6%AC%8A>。

台灣新聞組世界新聞網（2011.03.12）。霧惹禍 台貨船撞沉大陸漁船 1失蹤，2013年12月10日取自：<http://www.worldjournal.com/view/aTaiwannews/12338431/article-%E9%9C%A7%E6%83%B9%E7%A6%8D-%E5%8F%B0%E8%B2%A8%E8%88%B9%E6%92%9E%E6%B2%89%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%BC%81%E8%88%B9-1%E5%A4%B1%E8%B9%A4?instance=taiwan3>。

百度（無日期）。中國海上搜救中心。2013年9月3日上網：<http://baike.baidu.com/view/3481477.htm>。

百度（無日期）。中國海上搜救中心，2013年11月11日，取自：<http://baike.baidu.com/view/3481477.htm>。

行政院（1993）。南海政策綱領。2014年3月20日，取自：
<http://www.rootlaw.com.tw/LawContent.aspx?LawID=A040040091060500-0820413>。

行政院（2012）。臺灣地區與大陸地區人民關係條例。全國法規資料庫，2014年4月30日，取自：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=Q0010001>。

行政院大陸委員會（2008）。海峽兩岸海運協議。2013年8月7日，取自：
<http://www.mac.gov.tw/public/Data/04261001571.pdf>。

行政院大陸委員會（2009）。兩岸會談相關政策說明，2014年2月20日，取自
<http://www.ey.gov.tw/Upload/UserFiles/9851459471.pdf>。

行政院大陸委員會全球資訊網。2014年6月10日，取自：
<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5721&CtUnit=3997&BaseDSD=7&mp=1>。

行政院大陸委員會「兩岸協議執行成效」。2014年1月4日，取自：
<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=102611&CtNode=7361&mp=1>。

行政院海岸巡防署（2000）。海岸巡防法。2013年7月6日，取自：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0090009>。

行政院海岸巡防署（2005.10.10）。韓國籍「SAM-HO BROTHER」化學輪翻覆救援案，2013年11月11日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=4137&ctNode=5955&mp=9996>。

行政院海岸巡防署（2009）。海岸巡防機關執行海上救難作業程序。2013年8月5日，取自：<http://www.laws.taipei.gov.tw/taipei/lawsystem/lawshowall02.jsp?LawID=A040370001000500-20091013&ReallID=>。

行政院海岸巡防署（2009.1.23）。大陸籍漁船觸礁擱淺，岸巡一〇大隊人道馳援，2013年11月11日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=7289&ctNode=2189&mp=9996>。

行政院海岸巡防署（2009.10.04）。巴拿馬籍「Silver Sea（銀海號）」貨輪遭遇海難案，2013年11月11日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=4087&ctNode=5955&mp=9996>。

行政院海岸巡防署（2009.12.31）。98年12月31日中國大陸籍「福遠漁117號」漁船沉沒案，2013年11月11日，取自：<http://www.cga.gov.tw/>

GipOpen/wSite/ct?xItem=24346&ctNode=5955&mp=9996。

行政院海岸巡防署 (2010.01.17)。1 月 17 日中國大陸籍「浙洞機 156 號」貨輪於金門擱淺救援案，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=24349&ctNode=5955&mp=9996>。

行政院海岸巡防署 (2010.10.27)。99 年 10 月 27 日巴拿馬籍「建富星」貨輪沉沒救援案，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=39015&ctNode=5955&mp=9996>。

行政院海岸巡防署 (2010.10.27)。99 年 12 月 3 日巴拿馬籍「HONG WEI(宏偉號)」貨輪沉沒案，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=41277&ctNode=5955&mp=9996>。

行政院海岸巡防署 (2010.11.10)。巴拿馬籍「Nasco Diamond」貨輪沉沒救援案，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=40464&ctNode=5955&mp=9996>。

行政院海岸巡防署 (2010.11.15)。99 年 11 月 15 日萬里籍「長順發」漁船失火救援案，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=40465&ctNode=5955&mp=9996>。

行政院海岸巡防署 (2010.11.30)。99 年 11 月 30 日蘇澳籍「裕協發號」漁船碰撞救援案，2013 年 11 月 13 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=40466&ctNode=5955&mp=9996>。

行政院海岸巡防署 (2011.09.13)。2011 年 9 月 13 日大陸籍「閩連漁 12001 號」漁船觸礁搜救案，2013 年 12 月 10 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=39015&ctNode=5955&mp=9996>。

行政院海岸巡防署全球資訊網 (2013)。海巡署公統數據，2013 年 6 月 18 日，取自：<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/mp?mp=999>。

行政院農業委員會漁業署 (2007)。臺灣地區漁船海難救護互助辦法。2013 年 8 月 7 日，取自：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=12873>。

全球新聞 (2013.8.17)。貨輪、渡輪暗夜相撞 菲船難 32 死 170 失蹤。澳洲日報，2014 年 7 月 5 日，取自：<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/ausdaily/20130817/18104875384.html>。

呂炯昌 (2012 年 9 月 25 日)。大陸首艘航母遼寧號服役仍不具作戰能力，

NOWNEWS。2013 年 7 月 2 日，取自：<http://www.nownews.com/2012/09/25/545-2857465.htm>。

我國籍漁船「日春財 68 號」遭海盜脅持事件因應處理。2011 年 7 月 22 日中國國民黨政策說明。2014 年 2 月 28 日，取自：<http://www.kmt.org.tw/page.aspx?id=36&aid=6241>。

李立法（2006.09.18）。遭菲扣押 5 個月 吉志益 2 號漁船昨返台，自由時報，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/92672>。
旺報（2012）。「不合作爭南海？監院：話別說死 軍事不和大陸合作 但可攜手人道救援、油氣探勘、資源調查」2012 年 7 月 12 日旺 e 報。2014 年 2 月 16 日，取自：<http://linuxyeo.pixnet.net/blog/post/288478241-%E5%8D%97%E6%B5%B7%E9%A2%A8%E9%9B%B2%3B-%E5%8D%97%E6%B5%B7%E8%A1%8C%E7%82%BA%E6%BA%96%E5%89%87%3B-%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%90%88%E4%BD%9C%E4%BA%BA%E9%81%93%E6%95%91%E6%8F%B4>。

林和生、楊明暉（2013.08.08）。台菲同步認定：8 嫌罪證確鑿 廣大興案 殺人罪起訴，中國時報。2013 年 11 月 11 日，取自：<http://news.chinatimes.com/focus/501013957/112013080800072.html>。

林琮盛（2012）。不合作爭南海？監院：話別說死 軍事不和大陸合作 但可攜手人道救援、油氣探勘、資源調查。2012 年 7 月 12 日旺 e 報。2014 年 3 月 8 日取自 <http://www.want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=32526>。

林琮盛、羅印冲、陳曼儂（2013.03.11）。國家海洋局重組 整合海上執法，旺報，2013 年 12 月 18 日，取自：<http://news.chinatimes.com/wantdaily/11052101/112013031100155.html>。

「南海各方行為宣言」。維基百科，2014 年 2 月 8 日，取自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%90%84%E6%96%B9%E8%A1%8C%E7%82%BA%E5%AE%A3%E8%A8%80>。

南海諸島形勢圖。2014 年 6 月 10 日，取自：<http://sunponyboy.pixnet.net/blog/category/2915519>。

政府入口網-公共資訊類新聞（2013.04.13）。陸運砂船陷危海巡馳援救人，2013 年 11 月 13 日，取自：http://neddra7.rssing.com/chan-5037073/all_p72.html。

柯昱安 (2013)。「新頭美中南海對峙 中國國防部低調證實」。新頭殼 2013 年 12 月 18 日報導。http://newtalk.tw/news/2013/12/18/42926.html。2014 年 2 月 23 日上網。

柯昱安 (2013.12.18)。「新頭美中南海對峙 中國國防部低調證實」。新頭殼，2014 年 2 月 23 日，取自：http://newtalk.tw/news/2013/12/18/42926.html。

柯慶麟 (無日期)。20 噸以上未滿 100 噸延繩釣漁船裝設漁船監控系統輔導措施簡介,2014 年 4 月 30 日,取自: http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=21959。

胡依北 (2012.05.16)。金龍輪觸礁 148 台客獲救，蘋果日報，2013 年 11 月 13 日，取自：http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120516/34231144/。

胡蘇 (2010.05.06)。福建一漁船沉沒 船上 1 人獲救 9 人下落不明。新華網，2013 年 11 月 13 日，取自：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2010-05/06/c_1277689.htm。

胡蘇、李慧穎 (2010.02.03)。福建連江漁船碰撞事故：1 名獲救人員死亡 6 名失蹤人員仍無下落，新華網，2013 年 12 月 16 日，取自 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-02/03/content_12926222.htm。

財團法人中華經濟研究院台灣東南亞國家協會究中心。2014 年 2 月 17 日，取自：http://www.aseancenter.org.tw/Singapore.aspx。

財團法人國策研究院文教基金會，2013 亞太安全論壇國際會議。2014 年 2 月 14 日，取自：http://www.inpr.org.tw/inpr/lastest_news_detail?id=120。

財團法人經濟資訊推廣中心，國內外經濟情勢與展望分析。2014 年 2 月 17 日，取自：http://www.aresmos.org.tw/DEMO/economy/index.php?type=report。

「馬英九總統就職演說全文『人民奮起，台灣新生』」（2008.05.20）。自由時報電子報，2014 年 2 月 20 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/21/today-fo7.htm。

馬琳 (2013)。兩岸三地昨日在海南海口首次舉行南海聯合搜救桌面演練一場景設置接近實戰 完善應急聯動機制。2013 年 8 月 31 日香港文匯報。2014 年 2 月 23 日取自 http://paper.wenweipo.com/2013/08/31/YO1308310007.htm。

馬漢。海權與戰略。海軍學術月刊社發行，海軍軍事參考著譯 1992 年 6 月出版。

海權論鼻祖馬漢，2014年2月8日，取自：<http://www.newsancai.com/big5/history/23-people/47106-2012-09-26-12-06-58.html>。

高永光（2010）。海峽兩岸在南海問題合作之分析。國家政策研究基金會2010年1月7日國政評論。2014年2月5日取自 <http://www.npf.org.tw/post/1/6923>。

張永泰（2008）。台灣國防部長取消視察南沙太平島。美國之音2008年5月6日台北報導，2014年2月15日，取自：<http://www.epochtimes.com/b5/8/5/6/n2107851.htm>。

張建騰（2013.05.21）。撞船丹鼎輪沉沒船員獲救，金門日報，2013年11月13日，取自：http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=112555&frame=17&LanguageType=1。

曹明正、羅欣貞、黃良傑、許紹軒（2010.12.04）。巴拿馬貨輪沉船14人獲救10失蹤，自由時報電子報，2013年11月13日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/4/today-so3.htm>。

陳乃綾、林思慧（2013）。「我對菲提4要求」。聯合報2013年8月9日頭版。

陳先才（無日期）。當前兩岸南海合作的機遇與路徑。兩岸公評網。2014年12月24日取自 <http://www.kpwan.com/news/viewNewsPost.do?id=504>。

陳麗妤（2010.01.18）。陸籍貨輪觸礁船上輕柴油外洩民眾質疑生態將遭污染，金門日報，2013年11月13日，取自：http://www.kinmen.gov.tw/Layout/sub_F/News_NewsPrint.aspx?NewsID=67118。

黃良傑、陳文嬋（2013.06.29）。春盈號救生筏找到2屍15船員生死未卜，自由時報，2013年11月11日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/692381>。

新華社（2010.01.01）。大陸漁船台海沉沒6失蹤，2013年11月13日，取自：<http://paper.wenweipo.com/2010/01/01/TW1001010010.htm>。

新華網（2012.06.06）。鐵士號船員抵菲轉返港，2013年12月16日，取自：http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20120606/00176_057.html。

楊宜敏（2010.12.2）。〈遭中國船撞沈〉蘇澳漁船7人跳海求生，自由時報電子報，2013年11月13日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/dec/2/today-north22.htm>。

葉永騫、黃良傑、曹明正（2011.03.30）。日春財68號船長冤死家屬怨政府無力

救援，自由時報，2014 年 2 月 28 日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/may/30/today-fo1.htm>。

維基百科，2014 年 2 月 6 日，取自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B5%B7>。

維基百科，2014 年 2 月 8 日，取自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%90%84%E6%96%B9%E8%A1%8C%E7%82%BA%E5%AE%A3%E8%A8%80>。

維基百科，南海諸島，2014 年 5 月 26 日，取自：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E8%AF%B8%E5%B2%9B>。

劉典、任婧、馬曉芸（2013）。兩岸互信 陸籲先由南海做起。2013 年 3 月 7 日旺報。2014 年 2 月 25 日取自 <http://news.chinatimes.com/wantdaily/11052101/112013030700178.html>。

劉禹慶、黃旭磊、蔡宗勳、余雪蘭（2009.10.06）。巴拿馬貨輪沈沒 一死十失蹤，自由時報電子報，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/oct/6/today-fo3-3.htm>。

劉禹慶、黃旭磊、蔡宗勳、余雪蘭（2009.10.06）。巴拿馬貨輪沈沒 一死十失蹤，自由時報電子報，2013 年 11 月 11 日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/oct/6/today-fo3-3.htm>。

鄭澤民（2010）。兩岸南海合作適逢其時。中國評論新聞網，2014 年 2 月 23 日，取自：<http://hk.crntt.com/doc/1012/8/1/5/101281568.html?coluid=137&kindid=4701&docid=101281568&mdate=0410001310>。

戴志揚（2012）。南沙衝突官兵嚇破膽 越艦開火挑釁海巡鳴槍反嗆。中時雜誌，2014 年 2 月 5 日取自 <http://mag.chinatimes.com/print.aspx?artid=13716>。

聯合國海洋法公約（1994）。2013 年 6 月 20 日，取自：<http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/pdf/D02.pdf>。

聯合報（2013）。「從島南海漁權衝突談兩岸主立場」。2013 年 5 月 14 日 A2 版聯合報社論。

蘋果日報（2010.11.17）。馬祖火燒漁船 尋獲三浮屍，2013 年 11 月 21 日，取自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20101117/32967335/>。

九、其他

行政院海岸巡防署（2013）。行政院海岸巡防署 2013 年 7 月份擴大署務會報巡防處提報資料。

