

國立政治大學國際事務學院

國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文

指導教授：邱坤玄博士



兩岸海域執法制度之研究

研究生：林韋呈 撰

中華民國一百零四年七月

謝 誌

時光飛逝如梭，研究所的學習過程轉眼間就過了，這段期間無論在工作、學業及家庭，都有了新的里程碑，回顧這段時間以來的緊湊生活，實在難以想像當初是如何熬過來的，一路走來，除了感謝，還是感謝。

本論文得以如期完成，首應感謝指導教授邱坤玄老師的悉心指導，從訂定研究題目、資料彙整蒐集、綱目架構擬定、初稿修改及口試排定等，恩師不嫌駑鈍，諄諄教誨，在治學處世上，不斷給予鞭策與期勉，一句「前途是光明的；道路是曲折的」，道盡學海無涯，唯勤是岸之真理；朱新民教授、朱蓓蕾教授於論文審查及口試期間，悉心審查拙文，並提供寶貴建言，致撰寫內容更能發揮淋漓盡致，遂使論文能順利完成，謹致上最誠摯的敬意與謝忱。

求學期間，承李院長明等任課師長傳授知識，賴欣儀助教熱心協助，得以戮力於研究；感謝班上同學們在我學習的路途上相互鼓勵，交換及汲取各機關對於不同問題之觀點，並給予精闢的解析，使我眼界大開，獲益良多；也感謝論文小組同學濟威、世強、順康、卓軒、李震、宇健、駿弘、泰山、國彥及建霆的互勉互持，讓大家在口試進行得以順遂。

此外，工作崗位上的長官、同事及身旁親友們的鼓勵，更是我得以完成論文的最大支柱，特此感謝鄭副署長樟雄的勉勵，以及好友杜品樺同學各方面的協助，讓我課業及論文完成順遂；更感謝公關科的同仁在工作上的包容與支持，義哲前科長及振傑科長不厭其煩的指導公文撰擬與工作推動；幸芬、顯惠等在我公務繁忙之際，義不容辭的拔刀相助；溫恒幫忙論文的外文精闢翻譯，讓本文得以順利付梓。

最後，僅以本論文獻給我最親愛的父母，因為有您們的養育與栽培，才有現在幸福的我；亦獻給我的老婆佳擘，在埋首書堆、戮力寫作期間，為這個家所付出的一切，讓我得以心無旁騖完成重要的求學里程，謹一併致上最誠摯之謝意！

韋呈 謹誌於臺北

104年7月

摘要

海域執法儼然已成為全球化新興環境的核心議題，在面對周邊各國積極強化海洋經營管理策略及戰略部署的同時，我國更應該思考如何強化海洋政策作為，藉此與世界接軌，構建與各國間的等距平衡，從中獲得外交自主性，以確保國家最大利益。

隨著聯合國海洋法公約的出現，為世界各國在海洋權益的維護上帶來全新的依循規範，各國為因應此一趨勢，均積極採取因應作為，以求國家利益最大化。兩岸同屬海岸線比例長的國家，且環境相似，加以兩岸文化相近，儘管在政治制度上有差異，但面對當今海洋趨勢卻有諸多相同點，除海域執法機關演進之制度走向相當外，與周邊國家海域爭端情形亦多相牽連。儘管兩岸現況仍處於複雜政治關係，但就海域執法合作部分，雙方都希望可以藉助發展經驗相互交流，並在對彼此都有利的情形之下展開合作，維護海洋權益，提升人民福祉。

中國大陸挾著其崛起的大國氣勢，明確提出「海洋強國」的戰略目標，具體透過整合內部海上執法機關，展現維護國家海洋權益之決心，積極鞏固和擴大其海洋的維權作為。面對中國大陸積極拓展海域執法力量的同時，臺灣應如何突破政治困境，在維護國家尊嚴與人民福祉的前提下，尋求兩岸海域執法合作之互利發展，已是現實環境所必須面臨的問題。

關鍵詞：海域執法、海洋政策、兩岸合作、國家海洋局

Abstract

With international communities' awareness of marine development, the maritime law enforcement has become one of the core issues of globalized emergent environment. While the neighboring states have been actively promoting their strategies of marine management and deploying tactically, Taiwan should consider the ways to promote its marine policy and conduction, to connect with the world and keep diplomatic balance, and to ensure the nation's interests.

The announcement of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) has established the guidelines for states to protect their rights and benefits. Hence, the states all actively adjust and modify their policies and regulations to seek nation's interests. Mainland China and Taiwan both are countries with long coastlines and similar environments and culture. Although being different in political system, two sides have many viewpoints toward the trends of marine management in common. In addition to the similar institutionalization of maritime law enforcement, agencies of both sides are closely interconnected with the disputes of overlapping waters. Both sides express to protect their marine rights and benefits and the public's interests by reciprocal exchange and experience sharing in regard to maritime law enforcement, both sides are still in the complicated political situation though.

The strategic goal of the Mainland China is to become "marine power". The China shows the resolution to protect its marine rights and benefits by integrating domestic maritime law enforcement agencies. While facing the China's actively strengthening its maritime law enforcement, Taiwan inevitably has to consider the possibilities and promotion of cross-straits cooperation on maritime law enforcement without compromising Taiwan's dignity and the public's interests.

Keywords: Maritime Law Enforcement, Marine Policy, Cross-Straits Cooperation, State Oceanic Administration

目 錄

目錄.....	i
第壹章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻回顧與分析.....	4
第三節 研究途徑與方法.....	11
第四節 研究範圍與限制.....	13
第五節 論文章節安排.....	15
第貳章 海域執法背景與發展.....	17
第一節 海域執法的緣起與發展.....	17
第二節 海域執法之概念及意涵.....	20
第三節 海域執法之特點及重要性.....	21
第四節 小結.....	26
第參章 兩岸海域執法機關之發展.....	28
第一節 我國海域執法機關沿革與組建.....	29
第二節 中國大陸海域執法機關沿革與組建.....	41
第三節 兩岸海域執法機關之發展比較.....	53
第四節 小結.....	58
第肆章 兩岸海域執法機關之合作與挑戰.....	62
第一節 兩岸海洋政策特點及合作案例探討.....	62
第二節 兩岸海域執法機關實務探討.....	79
第三節 兩岸海域執法機關合作之發展與限制.....	91
第四節 小結.....	95

第五章 結論.....	96
第一節 研究發現.....	96
第二節 後續研究方向.....	100
第三節 我國應有之作為與限制.....	101
參考文獻.....	110



第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

新時代的海洋世紀隨著時代變遷且海洋資源開發技術不斷增長下，海洋在國家發展戰略中的地位也越來越重要，而各國為維護海洋權益而引起的國際爭端日益頻繁，也更受國際社會關注，國際間由傳統之領土爭奪轉至海洋利益保衛戰，使得海洋安全環境也開始起了根本性的變化：海洋不再僅僅是提供人類交通運輸的水上道路而已，更是蘊藏著海洋之生物與非生物資源的開發與管理以及沿海國利益延伸的海上寶藏，海權之爭已經成為國際戰略競爭的熱點，尤其是我國位處亞太地區，周邊海域更有其獨特地理環境，使得海域內產生島嶼主權爭端、領海、鄰接區、專屬經濟區和大陸礁層等海域劃界衝突，儘管現階段周邊各國在這些爭端上尚能相互克制，但是對各自的海洋利益主張卻未因此而消退，現階段僅是運用海上執法力量取代軍事力量，以求能降低敏感性，希望以和平解決方式，取代傳統大規模軍事衝突。

2012年11月，中國大陸總書記胡錦濤宣讀的中國大陸「十八大」報告中，特別強調「提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，保護海洋生態環境，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國。」¹2013年3月10日，中國大陸首度對外提出國務院機構改革和職能轉變方案，內容提到國家海洋局將以中國海警局名義展開海上維權執法，並設立高層次議事協調機構「國家海洋委員會」，國家海洋委員會的具體工作由國家海洋局承擔，在不改變原國家海洋局組織架構下，整併了海監、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，對外以

¹ 「建設海洋強國」，人民網，<http://world.people.com.cn/GB/8212/191616/353629/>（2014年5月24日閱覽）。

中國海警局名義開展海上維權執法。²相關業務接受公安部指導，並配備各項武器裝備，屬於「副部級」單位，為具有司法警察身份之「準軍事化」隊伍。並於2013年7月22日於北京正式掛牌運作。³

而我國海上專責執法機關則是在2000年1月14日，由立法院三讀通過有關設立海洋執法專責機構的五項法律案，並由總統於同年1月26日公布，行政院海岸巡防署及其所屬海洋巡防總局、海岸巡防總局及海岸巡防總局以下之各地區巡防局等海岸巡防機關亦隨即於同年2月1日掛牌成立。雖成立專責海上執法機構，然海洋事務卻仍分散於我國不同部會負責，舉凡國家安全、主權爭議、海洋科學研究、生態保育、海洋產業、海底資源探勘與開發，都無統一專責之法定主管機關。由於海洋政策欠缺統籌指導，故在海洋事務發展之政策方針，大部分係由下而上的個別需求，較少由上而下內整體性考量，也因此常衍生海洋事務資源配不當或與國家海洋目標無法相結合之情形。

藉著探討兩岸海域執法機構，可以發現到崛起中的中國大陸伴隨其逐漸成長的經濟實力，已使其更有能力建置強大的海洋武力及掌握實質控制權，緊接而來的是中國大陸開始以實際行動關切其海洋權益並積極爭取其國家利益最大化。具體的表現即是透過海上執法機關的整併，堅定其與鄰國海域的主權紛爭之立場，由此可知中國大陸所展現的企圖心與日俱增。而在全球化的環境下，各國紛紛開始察覺到中國大陸的海洋政策將使其在亞太利益大受影響，這也為中國大陸擴建海洋武力的結果增添了更多的不確定性。兩岸特殊政治關係下，雙方海域執法機關未來究竟是該合作還是對抗？將會是我國在海洋政策上所首要面對的問題。

二、研究目的

² 「中國海警局正式掛牌，終結九龍治海局面」，ETtoday 東森新聞雲，<http://www.ettoday.net/news/20130722/244964.htm>（2014年11月25日閱覽）。

³ 國家海洋局海洋發展戰略研究所，中國海洋發展報告（北京：海洋出版社，2013年），頁261。

海洋事務由於其牽涉廣泛且跨越多項領域，因此其範疇往往難以加以清楚定義。學者胡念祖對於海洋政策的定義是：「處理國家使用海洋之有關事務的公共政策或國家政策」，而在對於海洋事務之執行，則有賴海域執法為手段，各國由於國情、歷史和地理位置各種不同，海上執法力量的體制、職能、隸屬關係等也各不相同。⁴在執法方式上，沿海國的海上執法力量主要分為兩大類型，其一即由單一執法機構實施集中統一的海上執法；另外則是以多個部門多個執法機構實施的分散的海上執法。兩岸海域執法機構成立背景因素雖有所不同，但在新型海洋國家發展思維下，共通點均是由分散的海上執法轉為單一執法方向推動，並期透過海上執法機關為手段，積極研究推動設立海域執法專責機構，希望能藉此統一海洋事權機關，加強自身海域領土主權的利益維護，而為有效執行海域執法任務。

現階段兩岸海域執法機關所面對到的是，中國大陸在國家海洋局重組後，以中國海警局名義對外執法的同時，與我國海域執法機關之關係，如建立聯繫的窗口、交流管道與打擊海上犯罪之情報交換等等，是否有所影響。另外在政治因素複雜以及海域執法能量差異的情況下，兩岸海域執法機關除了共同舉辦「海峽兩岸海上聯合搜救演練」外，中國大陸亦多次提出「兩岸聯合保釣」或「聯合捍衛南海權益」等議題，但另一方面，我國周邊海域卻經常多次遭到中國大陸漁船越界捕魚及海測船入侵從事非法監測，加上從海上走私大批毒品、非法入出國及我船舶因漁事糾紛遭挾持等海上犯罪事件未曾停歇，我國實應提出具體海域執法的立場及定位，以確保我國家尊嚴及安全。因此本文的研究目的可歸納為以下幾點：

1. 海域執法的背景與發展？
2. 兩岸海域執法機關的沿革與組建？
3. 兩岸政治因素特殊情況下海域執法機關的合作發展與限制？

⁴ 胡念祖，**海洋政策**（台北：五南出版社，1997年），頁14。

第二節 文獻回顧與分析

社會科學領域之研究經常須要藉助於文獻蒐集與分析，以助於研究人員瞭解欲研究之議題的基礎及研究程度；有方法有系統的文獻蒐集與分析，可以避免重複他人之研究，亦可繼續在前人既有的研究基礎上，以不同的面向角度切入做更深入的研究。⁵換言之，文獻探討可以將特定領域中，已被思考與研究過的資訊，彙集、摘要、整合，並提供未來研究之建議。⁶因此，本論文期藉由不同面向的文獻，瞭解中國大陸與臺灣兩國海域執法機關之組織編制，討論兩國之海洋政策與戰略、衝突與競合，並以國家安全的角度來切入探討兩岸就海洋權益上，海域執法機關之合作空間及原則等，以為後續研究之參考。

在兩岸海域執法的研究領域中，兩岸及國外學者專家都有各種不同觀點的專書與期刊論文發表，尤其在東、南海爭議研究專書或報告中最多，因此，研究本項議題必須廣泛閱讀有關相關文獻資料，方能略窺其貌，瞭解兩國就海域執法之任務目標與方向，希望在雙方海洋政策中尋找出共通之處，進而作為推論兩國未來對話與合作的可行性及限制。有關與本研究之文獻著作概分如下：

一、兩岸海域執法的背景與發展

海洋不僅蘊藏豐富的生物和能礦資源，保存無數的水下文化和資產，也提供世代人們多樣性的功能和利益，可以說是國家社會發展的機會所在，舉凡資源、安全、環境、商務、航運、科學、文化都與海洋息息相關，卻也因此增添了海域執法的多元複雜性。我國針對海域執法之工作，長期以來係由內政部、國防部、財政部等單位，分別執掌相關事務，然因不同部會事權不一，導致衍生諸多困擾，1999年3月18日國家安全會議提案成立「海岸巡防專責機構」，經行政院研議後，成立籌備委員會，同時將行政院、考試院及國防部海岸巡防司令部、水上警察局、關稅總局等單位人員編成專案小組，籌劃編成整備工作，經研究後制定「海

⁵ 畢恆達，*教授為什麼沒有告訴我*（臺北：學富文化，2006年），頁25。

⁶ 朱宏源，*撰寫博碩士論文實戰手冊*（臺北：正中書局，2008年），頁95，頁223。

岸巡防法」、「行政院海岸巡防署組織法」、「行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例」、「行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例」、「行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則」等五法草案。並於 2000 年 1 月 14 日，經立法院三讀通過，同年 1 月 26 日由總統公布，2 月 1 日海岸巡防署正式掛牌運作，並以「海域執法」、「海事服務」及「海洋事務」等為三大核心任務。⁷

中國大陸海岸線 18000 多公里，島嶼 6500 餘座，管轄海域近 300 萬平方公里，然在 2009 年起，美國總統歐巴馬提出南海涉及美國國家利益，推出戰略再平衡(strategic rebalancing) 的重返亞洲政策，高調介入東、南海海域及島礁爭端。

⁸另外面對日本右傾化亦導致中日海上對抗加劇，故中國大陸在十八大報告中提出了「堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」，針對面對國家海洋權益日益高漲的今日及其與鄰國間的海上執法衝突日益頻繁，規劃建設一個「綜合、統一及高效的海洋管理機構」，根據此原則，中國大陸當局提出的方案是將目前的國家海洋局及其中國海監、公安部邊防海警、農業部中國漁政、海關總署海上緝私警察的隊伍和職責整合，進而重新組建國家海洋局，並且由國土資源部管理。其主要職責是「擬定海洋發展規劃，實施海上維權執法，監督管理海域使用、海洋環境保護等」。「中國安全戰略報告 2013」亦對中國大陸成立中國海警局進行研究，並依中國大陸公佈資料推判主要組織架構、採用法規有概略介紹，並指出中國大陸在「十二五」期間，為強化海上執法能量，在成立海警局後，如何調整原海監、漁政、公安邊防海警及海上緝私員警等機關之間的權限與任務。⁹有關研究中國大陸海上執法單位整併規劃方面，現有中國大陸白俊豐先生，在「海洋開發與管理」所發表的「中國海洋員警建設構想」文章，陳楊波，周偉在「新東方」所著之「強力建造國家海岸『執法航母』—關於中國海警局設置的設想和建議」，¹⁰王

⁷ 邊子光，**各國海域執法制度**（臺北：秀威資訊科技，2012 年），頁 51-65。

⁸ 張書瑋，「中共對冷戰後美日同盟的評估：和平崛起論的困境」，**國立政治大學東亞研究所**（2005 年），頁 5。

⁹ 「國務院辦公廳關於印發國家海洋局主要職責內設機構和人員編制規定的通知」，**中華人民共和國中央人民政府**，（2014 年 6 月 5 日閱覽）。

¹⁰ 陳楊波，周偉，「強力建造國家海岸『執法航母』—關於中國海警局設置的設想和建議」，**新**

秀芬女士在「大連海事大學學報」發表「中國海洋行政執法主體研究」一文，¹¹代傑在「管理觀察」內發表「廣東省海上執法體制現狀及對策」，¹²朱明江、蔣健林、周世瑜在「國防」雜誌中，發表「海南省行政執法船艇參與海軍海上管控演習」，¹³何忠龍、任興平、馮永利在「海洋開發與管理」所著「統一執法隊伍是我國海上執法的最佳選擇」，¹⁴呂建華在「中國海洋大學學報」所著的「論我國海洋區域執法的協調機制建構」，¹⁵呂寧在「海洋開發與管理」所著「春暉映萬裡 碧海鑄利劍—中國海監東海維權執法支隊成立兩周年記」，¹⁶郁志榮在「海洋開發與管理」所著「我國海洋法制建設現狀及其展望」、¹⁷「淺談『中國海監』在海洋執法監察中的法律地位」¹⁸，「淺談對海洋權益的定義」，¹⁹於傑、趙薇在「世界海運」中所著之「『海洋強國』背景下中國海警局之設立與展望」，²⁰黃瑩瑩在「祖國」所撰之「海洋局的重組」等文章，²¹均可作為本文撰寫之參考。

中國大陸對於海上的執法機關演變，原本是透過邊防海警、海監、海事、漁政、海關等五個部門來完成，然而因為力量分散，各部門又各自為政，導致執法局面混亂而常處下風且資源不易集中；造成執法資源浪費。中國大陸為有效加強海洋資源保護和合理利用，維護國家海洋權益，於是有了整合海上執法力量之變革。大陸學者郁志榮在「海洋開發與管理」所著「我國海洋法制建設現狀及其展

東方（海口），2013年第6期，頁17-21。

¹¹ 王秀芬，「中國海洋行政執法主體研究」，**大連海事大學學報**（大連），2005年第1期，頁16-18。

¹² 代傑，「廣東省海上執法體制現狀及對策」，**管理觀察**（北京），2010年第28期，頁54-55。

¹³ 朱明江、蔣健林、周世瑜，「海南省行政執法船艇參與海軍海上管控演習」，**國防**（北京），2011年第9期，頁46。

¹⁴ 何忠龍、任興平、馮永利，「統一執法隊伍是我國海上執法的最佳選擇」，**海洋開發與管理**（北京），2007年第2期，頁54-57。

¹⁵ 向力，「海上行政執法的主體困境及其克服—海洋權益維護視角下的考察」，**武漢大學學報**（湖北），2011年第5期，頁82-87。

¹⁶ 呂寧，「春暉映萬裡 碧海鑄利劍—中國海監東海維權執法支隊成立兩周年記」，**海洋開發與管理**（北京），2010年第8期，頁41-43。

¹⁷ 郁志榮，「我國海洋法制建設現狀及其展望」，**海洋開發與管理**（北京），2006年第4期，頁29-34。

¹⁸ 郁志榮，「淺談『中國海監』在海洋執法監察中的法律地位」，**海洋開發與管理**（北京），2002年第1期，頁49-50。

¹⁹ 郁志榮，「淺談對海洋權益的定義」，**海洋開發與管理**（北京），2008年第5期，頁25-29。

²⁰ 於傑、趙薇，「『海洋強國』背景下中國海警局之設立與展望」，**世界海運**（大連），2014年第1期，頁5-7。

²¹ 黃瑩瑩，「海洋局的重組」，**祖國**（北京），2013年第6期，頁34-35。

望」，並指出因為現有人員素質低落，基本法律素養欠缺，未能公正執法且多有使用錯誤條例及舉發裁量標準不等，以致時常發生處罰裁量不合理或縱放嫌犯之情形，使得中國大陸迄今仍尚未建立起成熟完備的海上執法體系，故亟需在人員素質、法規修訂、執法裝備更新與組織等進行改善，²²相關針對整併後之海警局研究可做為本文之參考。

兩岸執法機關於海域執法層面，有著不同的考量與規劃，就中國大陸對於海域執法機關之整併而言，並不僅只於海域執法能量的提升，背後更著重的是想要真正成為海權大國的算計，並期透過海域執法單位，確保其海洋利益、能源安全及海上交通線的暢通，用執法為口號，以非軍事衝突之方式來面對美、日安保的擴大範圍、兩岸問題及南海島礁主權及資源的爭議等各項的挑戰，再挾著龐大的經濟實力，促使東南亞各國能夠對中國大陸採取所謂「扈從」的政策，如此一來中國大陸便能以「和平崛起」的區域大國的姿態，正正當當的「走向海洋」，並有效運用與保護其海洋利益與海上交通線的安全。

二、兩岸海域執法機關之合作與挑戰

有關兩岸海域執法機關之合作，實務上目前以海巡署在行政院大陸委員會政策指導及法務部授權下，透過「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」之簽訂，另針對兩岸聯合搜救部分，則已多次舉辦「海峽兩岸海上聯合搜救演練」，這是兩岸海域執法機關針對特定的海洋事務上，於官方之實質合作項目，但在現階段複雜的政治因素之下，未來的合作模式及發展底限，是否能保持常態甚至有所進展，則有賴更進一步之探討。

武漢大學教授祝捷在台灣研究集刊中，提出對於兩岸涉海事務交流合作的深化，兩岸進行海域執法合作的意義逐漸為兩岸所認同。而構建兩岸海域執法合作的模式，則成為兩岸海域執法合作模式的重點。也提到對於兩岸海域執法合作模

²² 郝志榮，「海洋無証傾倒行政處罰自由裁量合理性應用研究」，*海洋開發與管理*（北京），2005年第4期，頁49-56。

式，將遭遇兩岸「一中爭議」及其由此衍生的「承認爭議」、「兩岸海域法制之衝突」以及海域執法部門對口等困境有待克服。並有針對兩岸海域執法合作模式，提出有關執法海域、聯繫主體和合作形式等三項要素及執法模式、協商執法模式和合作執法模式等三種具體模式²³，相關探討內容均是本文研究之參考。

另針對兩岸海域執法合作部分，台灣學者張子揚於東海大學主辦之第四屆海洋事務論壇研討會中，發表之「海洋事務與兩岸合作新思維的理論基礎」文章提到，針對海洋事務可以分成四大區塊，和平利用國際海上要道、有效開發和養護海洋生物與資源、公平劃分海域疆界、和平解決海洋爭端。從這四個面向出發，先評估兩岸在這些方面的現況，再探討兩岸在海洋事務合作的可能方向與瓶頸，最後再提出兩岸在海洋事務合作的優先順序²⁴。學者蔡明彥亦提出有關海域執法之打擊海上犯罪、海盜與海上恐怖主義等議題，涉及的任務相當多元，包括確保本國沿岸安全、提升本國決策反應機制、建立政府跨部門合作網絡及加強海上攔截能力，尤其海上犯罪行動在活動範圍上，常具備跨國域與跨海域的特質，因此海洋安全架構發展的主要重點在於建立起跨國性的合作機制，亦針對有關分享情報與聯合執法提出相關建議²⁵。學者孫國祥及林泉忠，對有關兩岸海域執法在南海議題等海洋事務上之合作，則認為彼此應有廣泛的空間。但也指出就臺灣方面，針對兩岸相關事務之合作，承受三個層面的對立，包括國內、兩岸和國際，國際方面，更是涉及台灣對東南亞的政策以及對美日的戰略前導。²⁶因此有了對於兩岸海洋事務議題的合作不應好高騖遠之觀念，以上各學者之觀點可作為本文研究有關兩岸海域執法部門合作討論之參考。

²³ 祝捷，「論兩岸海域執法合作模式的構建」，*台灣研究集刊*，2010年第3期，頁27-34。

²⁴ 張子揚，「海洋事務與兩岸合作新思維的理論基礎」，發表於第四屆海洋事務論壇研討會（台中：東海大學，2010年5月12日），頁14-19。

²⁵ 蔡明彥，「海洋安全合作架構的發展與實踐」，發表於第四屆海洋事務論壇研討會（台中：東海大學，2010年5月12日），頁12。

²⁶ 孫國祥、林泉忠，「兩岸南海務實合作芻議」，明報月刊網，<http://www.mingpaomonthly.com/cfm/Archive2.cfm?File=201409/pv/01a.txt>（2014年11月27日閱覽）。

行政院海岸巡防署於《2014 年海巡報告書》中，提出有關兩岸合作於海上攔截巴拿馬籍貨輪，查獲毒品案等有關兩岸海上共同打擊犯罪之具體成效。²⁷另針對兩岸搜救之合作交流，提出相關未來策進作為，包括搜救演練的規劃及推動與周邊國家搜救演練及交流等。²⁸可作為本文在探討兩岸海洋政策與共同合作模式之參考。

在海洋戰略層面，楊明杰主編之《海上通道安全與國際合作》一書指出，大海是謀劃戰略的戰場，是合作的搖籃，海洋權益、海上通道、海運安全、海洋資源及海權體系是國家戰略的重要組成，海洋安全戰略是一國根據其對本國面臨的海上威脅的判斷，運用其海洋力量，維護其海洋利益的方略。²⁹中國大陸作為一個發展中國家，遠洋戰略能力有限，缺乏海上安全的有力保障，而中國海洋力量的發展與崛起，可能引發美、日等海洋強國擔心打破現有的勢力均衡，使「中國威脅論」不斷發展。³⁰然而中國的海上安全環境仍得面臨挑戰，與海上鄰國及區域外大國在海洋問題上的摩擦增多，加以美國高調重返亞洲，周邊海域之外的大國加強對區域內事務的滲透及參與。以東海及南海爭端為例，周邊的一些國家希望問題國際化，邀請區域外國家利益的介入，使爭議海域局勢更為錯綜複雜，亦給中國海洋發展帶來挑戰，針對中國大陸海洋的發展與周邊海洋的政治、經濟、環境和生態密切關聯，中國如何制定完善、成熟、系統的國家海洋發展戰略？發展海洋環境資源、海洋科研調查、海洋開發、海洋水文氣象保障、海洋防衛及海洋管理等海域執法原則，都是本文研究及參考之重要來源。

我國學者蔡東杰所著《當代中國外交政策》則分析歸納中國大陸 1949 年建政以來各時期的外交政策，認為中國大陸採取軍事行動與經濟開發並重方式，對周邊國家採行之「睦鄰政策」係為中國大陸創造和平發展的環境，以全力發展經

²⁷ 海巡署「海巡報告書」編纂委員會，2014 海巡報告書（臺北：海巡署，2014 年），頁 12。

²⁸ 同前註，頁 44-46。

²⁹ 楊明杰主編，海上通道安全與國際合作（北京：時事出版社，2005 年）。

³⁰ 中國現代國際關係研究院海上通道安全課題組，海上通道安全與國際合作（北京：時事出版社，2005 年）。

濟現代化。³¹兩岸除了政治議題外，針對主權及海洋權益等仍多有爭議，面對中國大陸積極提倡以和平方式處置，可做為探討我國對兩岸海域執法合作之參考。

我國國防部於《中華民國 102 年國防報告書》指出，中國大陸對國際與區域事務之影響力逐步上升，但整體形勢仍然無法擺脫「一超多強」的格局，於 2013 年起，中國大陸總書記習近平昨當選國家主席，全面掌握黨、政、軍權力後，強調維護國家主權、領土完整、國家統一之「核心利益」，主張未來在處理東海及南海主權爭議等涉外關係議題時，除強化溝通、合作與互利等軟性訴求外，亦將持續表達其領土、主權絕不退讓之決心與立場。³²而我國當前所島嶼主權與海洋權益紛爭，以釣魚台列嶼及南海島嶼主權牽涉範圍較為複雜，近年來，更有與他國執法船舶對峙或衝突行動之情事，我國秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」之基本原則，呼籲相鄰東海、南海各島礁之國家自我約制，透過協商、對話機制解決紛爭，避免造成武裝衝突局勢。並藉由持續強化海上巡防能量，以軍事力量為後盾，維護我島嶼主權、海洋權益。³³故研究中國大陸在海域糾紛之維護國家利益及積極面對挑戰的作法，可作為我國海洋戰略與東海政策借鏡。

分析兩岸執法機關之演變及沿革，差異最大的地方在於中國大陸針對其海域執法機關之整併，有較大的因素是因為與鄰國間的海上執法衝突日益頻繁，而我國海巡署則多以機關效能提升及海事服務等為主要考量因素，從實務面觀之，海巡署成立後所負責之海域執法事務涉及海洋資源的開發與生態保育、海上交通秩序、主權及主權權利之維護與海事安全、海洋與資源的研究及防杜不法情事等，所牽涉機關層面極廣，然綜觀全球性政府再造的潮流，所追求皆是小而巧為主要目標，故開始有了成立海洋委員會之規劃。而中國海警局之整併，則不斷加強其海域執法能量之提升，且從 2013 年 7 月 30 日中國大陸國家領導人習近平於中國

³¹ 蔡東杰，**當代中國外交政策**（臺北：五南圖書出版社，2008 年）。

³² 國防部「國防報告書」編纂委員會，**中華民國 102 年國防報告書**（臺北：國防部，2013 年），頁 27。

³³ 同前註，頁 57-58。

大陸政治局所述：³⁴「要陸海統籌，堅持走依海富國、以海強國、人海和諧、合作共贏的發展道路」、「大陸已有全面經略海洋的雄圖，不再只是高喊領海主權的主張，同時要以更明確的行動，實際開發海洋資源，獲取海洋經濟效益」，藉比較兩岸海洋政策之差異，研究兩岸海域執法機關的合作空間及限制在哪，則是本文所要探討的項目。

第三節 研究途徑與方法

一、研究途徑

所謂研究途徑，依中央研究院史學研究所研究員朱宏源主編的《撰寫博碩士論文實戰手冊》定義，乃是指研究者對於本身之研究對象，是從哪一層次為出發點，去進行觀察、歸納、分類與分析。由於著眼點的不同(即研究途徑不同)，就各有一組與之相配合的概念，作為分析的架構。³⁵

本文所採研究途徑是制度研究途徑，也稱為機關研究途徑，指研究行政學相關問題等，採取從制度的角度切入，藉由探討政府機關結構、特性、權責狀況及機關彼此關係的安排、實際運作狀況等層面，深入了解問題的癥結及解決之道等。文中就兩岸海域執法機關之結構制度、權責及實際運作狀況加以討論，透過研究兩岸海域執法機關之制度異同及實務現況，進而對我國在海域執法機關之兩岸合作發展提出更有利之對策建議。

二、研究方法

研究方法係指用來蒐集及處理資料的手段，以及其進行的程序。社會科學應該要做的是探究事實真相進而解釋其發生原因。本論文研究方法係採用文獻分析

³⁴ 「習近平：進一步關心海洋認識海洋經略海洋 推動海洋強國建設不斷取得新成就」，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/0801/c64094-22402107.html>（2014年11月29日閱覽）。

³⁵ 朱宏源主編，*撰寫博碩士論文實戰手冊*（台北：正中，1999年），頁182。

法、歷史研究法及比較研究法為主，同時以法律研究法為輔。茲就本論文研究方法分述如下：

(一)文獻分析法

文獻分析法，是一種強調對研究議題有關的各類檔(資)料作探索性的比對分析，以利對某議題取得宏觀的歷史脈絡，藉以發現新事務，或是支持對某一主觀見解的看法。本研究藉由蒐集、閱讀官方的出版品、文獻、專書論著、期刊論文、報紙、雜誌與網路等資料的方法，將其彙整、歸納、比較與分析，進而應用於兩岸海域執法現況及兩岸海洋政策與海洋戰略合作發展與限制之討論。

(二)歷史研究法

歷史研究法，係指盡可能依照時間先後順序，鋪陳重要歷史記載資料，藉檢驗歷史紀錄，尋求歷史事實真相，以組成一般原理之方法，在實作上包括史料之蒐集、檢驗、分析及解釋等四個主要步驟，其特點為：在某些限度內，此種研究方法有助於我們瞭解過程、重建過去、解釋現在及預測未來。

兩岸海域執法的演變、海洋政策與作為，均受到環境時代及政治環境變遷的影響，本論文在研究兩岸海域執法的同時，透過應用歷史資料與事例，對歷史事實加以歸納、整理、分析、描述，從中解釋其歷史的前因後果。同時採取歷史研究方法的原則，蒐集、比較中國大陸與我國之海洋政策與海域執法機關之沿革等相關資料，以論述兩岸海域執法現況及執法機關之相互關聯性，綜合瞭解其形成發展事實，並提出未來合作之展望。

(三)比較研究法

比較研究法，係分析兩種以上的研究主題，找出其間的異同與優劣，將之歸納成趨勢、原則，以作為解決、改進問題的參考，應用此法，本研究主要就兩岸的海域執法機關發展沿革、海洋政策發展趨勢，進行比較分析，以找出存在之優劣，進而對我國海洋政策與合作戰略發展提出更有利之對策建議。

第四節 研究範圍與限制

一、研究範圍

就某種程度而言，兩岸在海域執法政策的推動方向尚屬一致，但進度上確有極大落差，對中國大陸而言是運用綜合國力從點走向面的開創，相對而言，台灣因國際地位的問題，對海域執法的操作往往因此轉較保守，然而我國內部民意對他國與本國之重大海域爭端問題卻十分關注，致使執政者面對沉重的民意及輿論壓力。尤其在牽涉到中國大陸之複雜政治因素，致使我國在海域執法上遭遇高度的結構性限制，無法更進一步創造兩岸海域執法合作的深入交流。

2013年3月10日，中國大陸第十二屆全國人大審議通過《國務院機構改革和職能轉變方案》，重新組建國家海洋局，以「中國海警局」名義開展海上維權執法，³⁶主要目的如下：

1. 統合海警、海監、漁政、海關執法艦船、飛機，實力大增，加大執法力度，提升執法效能。
2. 透過整併海域執法機關，樹立強而有力的海上執法權威，使中國大陸成為海洋強國戰略的一環。

面對中國大陸捍衛主權、維護漁權及海洋利益的決心與能力，臺灣安全問題將直接面臨威脅，我國如何在爭端議題上，取得微妙的平衡點，因此，本文的研究範圍將以中國大陸重新組建之中國海警局為例，針對兩岸海域執法機關之現況探討為範圍。

由於在影響海域爭端的因素中，很多時候沿海國常會藉由拉攏其他利益國家，利用其他強權國維護自身利益的心態，使爭端談判及範圍加益複雜，以東海及南海爭端為例，亞洲國家都期待藉引進美國於亞太區域勢力及集體力量與中國大陸對話、抗衡，而台灣由於政治因素特殊，在相關海域合作部分，美方亦多有意見及看法，因此本文將適度將美、日等區域強權的態度、策略作法與政策納入研究

³⁶ 國家海洋局海洋發展戰略研究所，中國海洋發展報告（北京：海洋出版社，2013年），頁262。

範圍，惟本文於研究過程中，仍以歷史為基礎，綜觀中國大陸海上執法組織及臺灣海域執法單位，因時空因素之演進情形為論據，並探討各自海洋戰略發展與海上執法機關做為之相關課題，作為研究兩岸海域執法互動的參考。最後，對臺灣海域執法政策及兩岸海域執法機關合作之發展提出實質建議與展望。

二、研究限制

對於研究中國大陸的政治而言，最困難的莫過於其官方資料取得的不易，相關資料的蒐集也很難藉由問卷調查或訪談方式取得，而本文的研究又因涉及國家安全、外交、執法、軍事等與海洋政策相關領域，許多相關的機密檔案無法使用，特別是在海洋政策發展之戰略上，尤其是硬實力之層面，在研究方法上僅能使用文獻分析法及歷史研究法進行，例如：從兩國的官方聲明、新聞公布的資料及高層領導人的談話及各類專書、期刊等論文著作，來蒐集、分析及彙整。至於政策決定之過程資料，更是不易取得，且亦無解密公開之時日，故大幅增加資料收集的困難度，因此本論文僅能就目前已能公開取得之相關資料進行論述；另在我國海洋事務部分，因基於國際現實政治與國家主權問題的考量，導致諸多海洋政策於推行上受到許多限制，執行成效不彰且多窒礙難行，故所蒐整到之相關資料僅能以官方公佈為準。

本論文所探究之海域執法政策層面，可能隨著關鍵性突發事件的發生，影響未來決策發展過程、趨勢與結果，在海洋政策的發展過程，以至於最後之結論間，存在許多難以掌控的變異因數，例如：台灣廣大興案的發生，造成了臺菲兩國在海域執法部署及政策之改變，臺灣輿論更是瞬間將著眼於東海爭端之視線轉而聚焦到南海議題上，由此可知針對海域之執法及海洋利益大受重視，且強大的輿論壓力甚至影響了政府的決策運作。可見在海洋發展事務及戰略上涵蓋範圍極廣，許多看似並無直接關聯，背後卻是牽一髮而動全身。然而要維護強大的海域執法機關，需要龐大預算或鉅額經費，故仍得仰賴國家的強大經濟實力為後盾，惟近年來在金融風暴席捲全球後，各國受創程度不同，衝擊絕大多數國家的經濟實力，

基於國家永續經營之政策考量，預算編列之優先順序，勢必排擠國家的海洋發展，故本研究之建議，亦可能因全球化下之大環境改變或偶發性之重大突發事件而有所影響，致未來發展過程中，有別於預期之結論。

第五節 論文章節安排

本論文計畫區分緒論、本文及結論三個部分、五個章節，其中第壹章為緒論、第五章為結論外，本文以三章十二節分析海域執法之背景與發展、兩岸海域執法制度發展情形及對兩岸海域執法機關之合作與挑戰等，各章節安排與探討的內容概略如下：

第壹章為本文的緒論，文中分為五節，首先敘述研究動機與目的，其次作文獻回顧與分析，說明本文的研究途徑與方法後，解釋本文的研究範圍與限制，最後是作本篇論文章節安排。

第貳章分析海域執法之背景與發展，文中分為四節。第一節探討海域執法的緣起與發展，第二節探討海域執法之概念及意涵，第三節探討海域執法特點及重要性，第四節作為小結。

第參章分析兩岸海域執法機關之發展，文中分為四節。第一節探討我國海域執法機關之發展，第二節探討中國大陸海域執法機關之發展，第三節探討兩岸海域執法機關之發展比較，第四節作為小結。

第肆章分析兩岸海域執法機關之合作與挑戰，文中分為四節。第一節探討兩岸海洋政策特點及合作案例，第二節探討兩岸海域執法機關實務現況，第三節探討兩岸海域執法機關合作之發展與限制，第四節作為小結。

第伍章為本文的結論，文中將歸納各章重點，對兩岸海域執法政策之合作與限制提出研究發現及後續研究方向建議。論文章節概如以下所示：

第壹章 緒論

- 第一節 研究動機與目的
- 第二節 文獻回顧與分析
- 第三節 研究途徑與方法
- 第四節 研究範圍與限制
- 第五節 論文章節安排

第貳章 海域執法背景與發展

- 第一節 海域執法的緣起與發展
- 第二節 海域執法之概念及意涵
- 第三節 海域執法之特點及重要性
- 第四節 小結

第參章 兩岸海域執法機關之發展

- 第一節 我國海域執法機關沿革與組建
- 第二節 中國大陸海域執法機關沿革與組建
- 第三節 兩岸海域執法機關之發展比較
- 第四節 小結

第肆章 兩岸海域執法機關之合作與挑戰

- 第一節 兩岸海洋政策特點及合作案例探討
- 第二節 兩岸海域執法機關實務探討
- 第三節 兩岸海域執法機關合作之發展與限制
- 第四節 小結

第伍章 結論

- 第一節 研究發現
- 第二節 後續研究方向
- 第三節 我國應有之作為與限制

第貳章 海域執法背景與發展

所謂海域執法，是指一個國家具體實現其海洋政策的執行手段。海洋政策是沿海國為落實其海洋領域的任務及目標所制定的行動準則，屬於實現國家海洋利益的政治行為，而海域執法就是其付諸行動的力量。

隨著時代的變遷及發展，二十世紀後半葉以來，各國都將發展海洋經濟做為國家重要的戰略，海洋對人類社會的功能及用途，也開始逐步朝多元化發展，其中又以戰略地位最為重要，1994年生效的《聯合國海洋法公約》，即是因為各國在開發與利用海洋資源的步伐不斷加快之下，國際間在海洋權益爭奪日益加劇所演變而來，由此可知，海洋已經成為沿海各國維持其經濟發展的一大重要板塊，各國為維護其國家海洋利益，貫徹國家海洋政策，無不針對海域執法機關做出適應新時代的變革，希望能以此促進經濟、海洋綜合管理、資源環境保護及海洋科技等統籌性協調發展。總括而言，海域執法是屬於一種特殊的行政執法，是指有海域執法權的行政機關，包括政府及其職能部門，依照法定職權及程序，對海洋環境、資源、海域使用和海洋權益等相關的海洋事務，實施監督檢查的執法行為。以我國為例，就是指在海域執法的機關，即行政院海岸巡防署，而機關執行的法規，則是與海域相關的法律條例，如《海關緝私條例》、《懲治走私條例》、《海洋污染防治法》及《漁業法》等，並以此做為海上執法之依據。

第一節 海域執法的緣起與發展

海域執法就字面意義而言，其實就是表示「在海域執行相關法規」的意思，是一種管轄權延伸到海上的概念，傳統上，國際法所謂的「管轄」，是指國家在特定空間或對於特定空間之人或物所為之行為¹，並為國家主權的表徵。國家的管轄權則是指國家制定、頒布並執行法律和命令的權威作為，由國家管理、約制並規範事件和行為的權限²；一般而言，管轄之形成，概略可分為下列三個部分，亦即管轄主體、管轄作為及管轄客體。「管轄主體」之所以得行使管轄作為，並要求管轄客體必須遵守應作為或不作為之義務，最重要的原因在於管轄作為之行

¹ 黃異，*國際法*（臺北市：新學林出版股份有限公司，2010年12月），頁205。

² 陳治世，*國際法*（臺北市：臺灣商務印書館股份有限公司，1999年12月），頁221。

使時，必須具有其最高權力的特性，迫使受管轄的客體必須服從不得抗拒，否則就得承擔相對受處罰之後果。此種最高權力特性，最初可能是某種群體認知或道德規範等發自內心的拘束意識所衍生，或者是具體的強制力量，比如統治者與被統治者之主從關係，而逐漸演變成現今所謂「法律」的概念，以「法律」將管轄予以實體化及規範化。在特定法律所形成的秩序架構下，管轄主體得依照法律之規定來行使具體的管轄作為，管轄客體則必須遵守法定之作為或不作為義務，否則即須面對違法之法律制裁。然而既然海域執法是牽涉到對其他國家管轄權的行使而制定，可以預見的是國際間各個國家在海域執法制定的出發點及背景，必然依據該國之海洋利益而有所不同，各國在分階段的歷史發展過程中都有不同的海域執法政策，故在不同時期之下國際海洋政治環境中，海洋觀念和海洋政策也經常有所更動與演變，就歷史演進而言，海域執法略可分為下列三個發展階段：

一、防衛階段

一般而言，傳統上的海洋觀念和政策主要著重在保衛國家海防的方面，認為大海是國家領土防衛的重要屏障，領土國往往因為國際或國內政治環境因素，為了保障自身國家的安全與國內政治權力穩定，首要任務之一就是要建立抵禦來自海洋侵略的防衛軍隊，³如海軍等，其最大作用是透過防堵來自海洋的威脅以保衛內陸安全，無論是所謂的近岸防衛或者是近海防禦，這一時期最重要的戰略任務就是制定並實行維護海權的相關規定，透過所建立的海上武裝隊伍或海軍，積極對外表明國家維護主權和領土完整的立場，整體上，防衛時期對於海洋的觀念形成及海洋政策上，比較著重在軍事層面上的武裝及防禦海上威脅之設施建設上。

二、海洋產業發展

隨著科技的日新月異，國際之間在社會、經濟、科技等多方面都有所突飛猛進的發展，海洋事業也正式進入高速發展的歷史新階段。先進的國家也開始將對海洋的工作重心防衛轉向從經濟的層面，尤其是海洋產業和涉海相關行業的發展，與之前的海洋防衛策略相比，在這一階段各國對海洋觀念和政策有了很大的修正及改變。國際間為了保障海洋經濟的迅速發展，紛紛推出擱置爭議、友好協商、雙邊談判、相互合作等解決海洋權益爭端的政策，以迎接海洋經濟發展，這也進

³ 邱文彥、黃向文主編，*海洋戰略與海域治理*（新北市：台灣研究基金會，2014年7月），頁165。

一步推生了所謂海洋憲法的《聯合國海洋法公約》。海洋產業隨著科技進步及社會之需求而發展，從1960年代以前，傳統的海洋漁業、海運業、海鹽業等三個初級產品型的產業，加上產品加值型的食品加工業、造船業、船用、漁用機具業等為主；到1960年至1980年間，大陸棚石油天然氣之開採、海砂開採業、海水淡化業、海洋養殖業、海洋礦產業等興起，一直到1980年後又有海洋能源利用、海洋休閒旅遊、海洋空間利用、海洋深層水、海洋環境保護、海洋安全服務、海洋保健品、海洋生物製藥、海洋生物基因工程及海洋科學園區等產業發展蓬勃而生，可以看出在此一時期的海洋產業發展工程，乃是由初級產品型、產品加值型、體驗服務型、進階提升至高科技產業型產業，朝多元化、高科技化與綜合化之方向發展，而海域執法的業務範疇也擴展到以保護相關海洋產業為首要任務。

三、開發利用與保護

緊接著來到21世紀，人類對開發利用海洋邁入一個新的時代，保護海洋環境及海洋資源的可持續利用，被大家列為海洋管理的重要議程之一。大家開始意識到海洋資源並非取之不盡、用之不竭，和傳統陸地上開採的資源一樣，都是需要適度開發且保育的，各國在海洋實力提升的同時，也開始體會到維護海洋資源的開發及保護的重要性，並陸續建立相關法規來管制有關海域水產資源的開發、水產資源的自主管理、處罰等措施，其目的就是希望藉著有計劃的保育沿海水產動植物的繁殖，實現漁業的健康發展和水產品的安全供給。對外並管制其他國家對自己國家海域的破壞，逐步建構起以維護自己國家為最大利益的海洋戰略。

由上述時期的轉變可以得知，國家對海洋的發展會隨著社會生產力的不斷提升，各國對於海洋意識也隨之逐步提高，然而隨著沿海國的人口急速增加、社會經濟快速發展、工業發達及海洋資源無止盡的開發嚴重，進而引起一連串的生態環境問題，更直接或間接導致海洋生態系統的嚴重退化，且影響範圍不以國界為限，⁴故國際間開始認知到要建設海洋強國，首先就必須先能合理開發的利用海洋，除了提升海洋調查及研究能力，培育能提升海洋戰略性的新興產業外，更格外注重海洋發展的品質和經濟效益，才能不斷拓展海洋開發的深度及廣泛性，從上面三個不同時期與階段的海域執法模式演進中，可歸納得知隨著國際間對於海洋的需要面及政策面不同，海洋政策的發展都因此而有所精進且日趨成熟。

⁴ 施義哲，「海洋生態環境安全與生態復育之探討」，發表於臺灣警察專科學校海洋巡防科 102 年度理論與實務研討會（台北：臺灣警察專科學校），頁 29。

第二節 海域執法之概念及意涵

由於全球面臨人口快速成長，加以氣候急遽變遷，人類對空間與資源的需求與日俱增，加上水資源及糧食供應分配不均，能源及其他自然資源逐漸枯竭，使得人類開始轉往對海洋的開發及依賴，海洋占地球表面總面積71%，蘊藏了地球百分之八十的生物和三分之一以上的天然氣和石油資源，海洋底土還蘊藏富含錳、銅、鈷及鎳等金屬，其中亦包含高科技產業中不可或缺的稀土元素，⁵由於陸地上的能源與礦產資源隨著人類經濟活動的發展而逐漸枯竭，在對於資源的需求驟增的迫切壓力下，人類開始把目光轉移至海洋資源，並更加重視海洋權益與資源的開發，海洋儼然成為新型生存與發展的重要戰場，影響各個國家的發展甚鉅。

有別於傳統上各國對海權的武力爭霸，加以聯合國海洋法公約之施行，國際間由傳統的軍艦佈署取而代之的是海域執法船舶的建置，海域執法機關保護的正是國家的海洋權益，而非以軍事為主要目的。一般而言，海洋政策必須是以沿海國發展與安全戰略為考量，沿海國透過各該海洋政策的樹立，將海洋開發從近海走向深海大洋，再進一步管制沿海區域海洋生態環境惡化並取締相關不法情事，與國際社會共同分擔保護海洋資源和環境的責任和義務，以保證海洋的可持續開發利用，這些政策上的概念，最重要仍得仰賴強而有力的執法單位來付諸實行，而且是權責於海上的執法實體，於是乎便有了海域執法機構的概念及需求，然而為了避免以軍事單位實施海洋執法容易因軍事敏感性而肇生衝突及爭議，缺乏彈性及緩衝，各國編組的海域執法任務單位多轉以行政執法為主要機關性質，而非傳統上以軍事機構擔任。

隨著海域執法概念的演變迄今，現代意義的國家海洋政策是國家用於籌畫和指導海洋開發利用、維護海洋權益、保護海洋資源環境、實施海洋管理、捍衛海洋安全的全域性策略，內容並涉及到海洋經濟、海洋政治、海洋外交、海洋軍事、海洋權益、海洋科學技術等諸多方面。當今海洋政策領域涵蓋內容除了有效維護

⁵ 陳登銘，「工業的維他命—稀土金屬」，科學月刊 496 期，http://scimonth.blogspot.tw/2011/04/blog-post_1131.html（2015 年 5 月 7 日閱覽）。

國家海洋權益、科學合理開發管轄海域、切實保護近海生態環境、發展國際海底與極地事業、發展海洋科技與教育事業、加強海洋綜合管理、建設現代化的海洋環境保障體系、完善領導體制、機制與法制及積極參與國際海洋事務合作等方面重大問題外，⁶更重要的意涵在於，國家對真正落實海域執法政策層面及執法實力的相互關係。

第三節 海域執法之特點及重要性

一、海域執法的特點

海域執法是屬於行政執法範疇，其特性是由法定或經國家授權的海洋行政執法機構實施，並依據國家現行海洋法律法規，具體實施相關涉海事務之行政管理的作為。由於海域執法環境與物件的特殊性，使得海域執法有眾多別於一般行政執法之特點，且海洋是屬於開放性的，海域執法機關在執行任務時常涉及國內外，故偶有面對外國船舶執法和其他國際合作等問題，由此可知海域執法比傳統路上執法更具有國際性。另外就是海域執法相關法規之規定較具複雜性，國家在規範其海洋之相關執法規定時，常涉及國內法和相關國際法，故執法複雜度較大，加以海洋特殊的自然環境以及所面對的執法客體常屬不確定性且變動速度大，故使得執法的複雜程度與風險成分遠大於陸地上執法；另外就執法設備方面，海域執法機關以船舶及航空器等作為執法工具，為要克服海上環境的惡劣以及機動性，需要投入較多之先進技術及設備，以提升執法能量及執法人員安全保障。這些都告訴我們在海域的規範及執法上與傳統陸地執行多有所不同且差異甚大，其中較具體的差異特性可概略論述如下：

(一) 海域執法規範複雜

⁶ 行政院研究發展考核委員會，我國海洋政策白皮書之規劃研究（台北：行政院研究發展考核委員會，2010年3月），頁6-8。

海域執法的法律依據，涉及的層面不僅有國內法還有與海洋管理、航運經濟等相關的國際海事公約及國際通行慣例，以我國海域執法機關-行政院海岸巡防署為例，國內法規就有海岸巡防法、國家安全法、海洋污染防治法、海關緝私條例、中華民國領海及鄰接區法、懲治走私條例、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法等，⁷並依照我國領海、鄰接區及專屬經濟海域範圍而各有不同之適用規定，且各相關法令多有相互參照及重疊之處，例如有關「主權」範圍內所適用之刑事法、行政法規，可於「領海」內適用；但「鄰接區」的適用規範則另有規定是以海關、財政、貿易、檢驗、移民、衛生、環保或非法廣播等範疇適用之；另外針對涉及生物或非生物資源之主權權利、人工島嶼、設施或結構、海洋科學研究、海洋環境保護等法規，則規定於「專屬經濟海域」適用，且各項適用範圍均需符合國際海洋法規。由此可知，海域執法單位除要熟悉各該法律的特性及使用機制外，更應結合國際法規相關之船旗國管轄及港口國相關的監督義務等原則進行，故比一般陸地上對於行政執法所需考量之範圍及適法性較繁多且複雜。

(二) 海域執法技術性高

海域執法技術要求高，不僅要求具備相關的海域執法規範、法律和國際公約，還需要掌握海洋科技、船舶檢驗、航海技術規範等專業知識，天文、海象、專業航海及危難救助等，故執法人員所需具備的條件較多，⁸且執法設備亦較複雜，專業項目較陸地上的執法人員之要求更嚴謹，加以於海上執勤時，所獲得的即時支援及各項專業協助較陸地上更為匱乏且有限，所以執法人員所需具備的能力及專業領域技術門檻更高，所需具備的能力更強；近年來在國際間相對重視海洋維權的氛圍之下，對於海域執法團隊的設備及技術，更已提升至對海域執法與救難功能之海空能量結合，一個成熟的海域執法機關，往往可以利用海空來互補及強化執法效能，除了海上執法艦艇與船舶外，並投入直升機或定翼機等空中能量，

⁷ 全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchLaw.aspx>（2015年3月29日閱覽）。

⁸ 交通部，海難災害防救業務計畫（台北：交通部，2009年5月），頁8-11。

建立海域立體執法與服務網，提升整體的海域巡防能量，更加深執法機關了對技術層面的要求，以應付新時代海域執法現況之所需。

(三) 所涉主管機關多且雜

海域執法機關所擔負的責任重大且種類繁多，牽涉之業務層面廣泛，舉凡在海上對漁船的漁業執法、海上緝私任務、海岸及港口的安全檢查、海上交通及治安維護、海洋環保及保育等相關執行事務不勝枚舉，且與其他機關多有重疊及相牽連之處。以我國為例，儘管已經設立行政院海岸巡防署做為海域執法專責機關，且已與其他行政機關間的法律關係制定相關聯繫辦法，但實務上在執行海域執法相關業務時，到底是應該經由其他業務機關或目的事業主管機關所主管之法律，再明確授權海巡機關付諸執行權限，或者逕以「海岸巡防法」為授權，直接由海巡署執行走私、非法入出國、海上交通、漁業、海洋環境保護與保育等相關法律，至今仍有討論空間，故海域執法所涉機關多的情形之下，也間接增加海域執法機關在執行相關海洋事務之複雜性。

(四) 執法任務艱巨

海域執法之所以困難且艱巨，一方面是海上環境變幻莫測，海上範圍寬廣且氣象多變，執行任何勤務受到氣象、海象的影響非常大，尤其在海上搜救及海難等任務中，出勤時間往往都是處於激烈天氣中，較平常天氣更具危險性。另一方面則是就海上打擊犯罪而言，犯罪者所涉案件刑責往往利益龐大且罪責較重大，如走私槍、毒及人口販運、偷渡等，被查緝者必然極盡一切可能逃匿，甚至爆發海上衝突或挾持事件等。另外我國屬於海島國家，與很多國家海上相接鄰，海域劃界之爭端一直存在，更在執行海域執法任務上增添了諸多的政治敏感元素，任何在重疊爭端海域之巡護及航行，都會挑動周邊聲索國家的敏感神經，甚至引發反彈及抗議。

從上述各項特點可以得知，海域執法是艱難且技術性高的行政工作，且掌管範疇包含海上執法、海上偵巡、海事安全、航安維護、港口安全、外離島治安、海上緝私、反偷渡、反恐怖、反情報作業、海岸巡守、海上警備、海上安檢、海難搜救、海洋資源維護、漁業巡護及海洋環保等，⁹尤其我國四面環海，對於相關海洋事務絕無法置身事外，更應針對各項特性逐一面對並尋求解決之道。

二、海域執法的重要性

海域執法為一項龐大複雜的工程系統，內容涉及外交、國防、資源環境保護、海洋運輸、海洋漁業等多個不同領域，故國際各國均不願放棄其自身海洋權益，然而要有效維護所需保護的利益，則仍得仰賴建構一支強有力的海域執法力量以為支持，且該海域執法力量必須能夠有效整合及充分使用現有各種直接和間接資源，並徹底統籌能量避免行政資源浪費，以保障海域執法機關的運行順遂。

隨著海域執法觀念的厚植，海洋權益的爭端在現今國際環境中屢見不鮮，最重要的原因與 1982 年聯合國海洋法公約的發展密不可分，各國透過公約中所訂之海洋規範，開始規劃起自身對國家的生存與發展、地緣政治、經濟利益、海洋權益等權利維護保衛戰。為了維護自身國家利益，除了在爭端海域加派飛機、艦船加強巡邏密度外，更積極投入建設工程及防衛性設施等，使得區域海域內和平發展的不穩定及不確定因素增多。以下針對海域執法的重要性議題研究，探討為何爭議海域問題長期存在，而各國卻又加緊腳步提升自身海域執法能量之原因，歸納出下列各項海域執法之重要性：

(一) 海域執法範圍層面廣

海域執法的範圍幾乎涵蓋了所有海洋活動領域。有的學者將海域執法的範圍分為維護國家主權、維護國家海洋權益、監督管理海洋環境、資源、海域使用和

⁹ 邱文彥、黃向文主編，**海洋戰略與海域治理**（新北市：台灣研究基金會，2014 年 7 月），頁 166。

海上交通安全及依法制裁海上違法犯罪行為等項目。¹⁰有的學者則根據有關海洋法律法規、國際公約和國家海域執法機關的設置現狀，將海域執法的範圍分為維護國家海洋權益、保障海洋資源開發利用的科學性、合理性和永續性、保護海洋環境及維護海上安全和海洋公益活動等四個方面。¹¹儘管分類不同，但在執法範圍界定上的觀點是一致的，亦即認為海域執法應涵蓋環境、交通、資源及安全等各方面，這和陸地上各個不同領域及業務範疇都設有專門的行政執法主體有著很大的區別，海上眾多事項之管理所仰賴的部門，往往只是少數機關甚至單一執法機關，這些工作項目在陸地上卻可能是由不同的主政單位執行。

(二) 海域執法涉外性強

海域執法的涉外性主要是由下述三方面所組成：首先是海域執法之的對象，主要以我國海域執法區域內使用海上基礎設施、佔有海洋資源等的個人或者公司，這其中也包括了我國人民和外國人民或機關團體等。其次是海域執法的管轄區域不僅包括內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域等國家管轄領域，還包括公海海域，此即表示著我們在進行海域執法管轄的時候，必須經常面對涉外因素及牽涉國外管轄權的問題。尤其在對外國籍船舶實施執法過程中，如不慎引起涉外糾紛甚至武力衝突，往往得面對到較為強烈的國際輿論壓力。涉外執法部分，我國為了能夠善盡國際責任，維護我國漁民權益，爰積極參與「中西太平洋漁業委員會」組織，¹²配合組織相關規範，並派遣船艦赴公約海域巡護，與澳洲、紐西蘭、庫克群島、美國、日本及法國等，於公約海域相互登檢，¹³此即為涉外性重要之一環，此外從中國大陸對其海事強制令制度進行探討亦可以得知，中國大陸也開始對涉

¹⁰ 閻鐵毅，「中國海洋執法體制改革建議」，*行政管理改革*，2012年第7期。

¹¹ 沈曉春，「我國現行海上執法體制理論分析及對策研究」，*同濟大學碩士學位論文*（2006年）。

¹² 中華民國外交部，參與國際組織，<http://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=DED5DAB0D6C7BED6>（2015年3月22日閱覽）。

¹³ 廖雲宏、周志昌，「台灣地區海域執法政策之回顧與展望」，發表於第二十屆水上警察學術研討會論文集（桃園：警察大學，2013年11月），頁19。

外海事案件關注，展示其積極與世界潮流靠攏之企圖心，¹⁴由此可知海域執法涉外性強，而所要考慮的執法依據及國家利益層面也更多且重要。

(三) 海域執法國家權益色彩濃厚

一般而言，陸上執法的主要目的是為了市場經濟或人民生命財產等所執行的保障，而透過政府部門所行使之公權力，在國家主權尚稱和平的年代中，陸上行政執法對於涉及他國之事項並不濃厚，但海域執法則不同，以我國周邊海洋環境為例，無論是東海釣魚台還是現階段南海的爭端態勢，我國在海洋上的國家權益被侵害嚴重，所以海域執法力量也得承擔起維護海洋權益和國家主權的責任，所以必需仰賴未來對於海上行政體制之改革政策，不僅要尊重經濟發展，同時也要整合、協調各相關涉海事務機關能量，以便應對新時代海上錯綜複雜的局勢，維護國家海洋利益。

綜合上面所歸納之各項特點及重要性，可以知道各國在成立海域執法機構時，無不針對各項特點作審慎之評估及考量，也因為所牽涉的範圍已不局限於自身國家，所以在海域執法的執行面上，所實施的任何措施時常得對外交涉且多攸關著國家利益，輕則失之小利，重則喪權辱國。且所涵蓋範圍及類型都較陸地上執法廣泛，尤其國際間針對海域執法首重國家實力，完整的海域執法隊伍的編制，仰賴的是國家政策的重視且經濟情況允許，這也是我國現階段所最要面對的現實問題。

第四節、小結

海域執法與陸地上的執法是完全不同的領域，尤其在國際上強化海洋運用潮流及 1982 年聯合國海洋法公約的生效，海洋法公約為世界各國在維護海洋權益上帶來全新的氣象，各國為因應此一趨勢，無不針對自身不足之處積極採取因應作為。

¹⁴ 羅俊瑋，「中國海事強制令之初探」，法令月刊，2006 年第 57 卷第 2 期。

隨著《聯合國海洋法公約》通過後，某種程度上意味著全球海洋事務的治理從無規範的放任時期進入法治時期，海洋由原本的海權強國寡佔局面改變成國際間的分​​享資源，更代表全球海洋世界邁向新的經營管理模式，正式進入「海洋執法時期」的新紀元。海洋法公約明文規範各個國家對海洋權益的主張及限制，不論加入與否或無法加入的各國，均紛紛將該公約的權利予以落實，對於爭議海域事項也紛紛以提出國際仲裁，期能和平解決爭端；各國亦透過國內之立法程序，宣示並主張所擁有的權利，藉以落實國際規範下之相關權利、義務的維護及履行，進一步與國際海洋法相結合。我國雖無法參與簽署成為會員，仍在 1998 年通過《領海及鄰接區法》、《專屬經濟海域及大陸礁層法》等海域基本二法；而中國大陸也在 1992 年通過《領海及毗連區法》及 1998 年通過《專屬經濟區和大陸架法》，以作為國際海洋法與國內法的接軌之最重要、最直接且最基礎的立法，具體的宣示管轄權所及之海域範圍及在其中主張的權利、義務。

臺灣東臨太平洋、西扼臺灣海峽、北撫東海、南控巴士海峽，掌握著東亞與南亞之海上交通樞紐，戰略位置重要。為了因應國內社會、漁業環境及兩岸關係變化及與相鄰近國家爭奪海洋利益等因素，所造成之國家權益及海上活動新的威脅與挑戰，更應持續掌握各項潮流趨勢，及早研議應變及處置的策略更應刻不容緩，才更能確保國家主權及海洋利益。「藍色革命、海洋興國」為我政府的政策目標，與其他先進國家相較，我國海域執法機關—海巡署，雖然艦艇少且噸位小，卻擔負著廣闊的海域巡護任務，責任既重且繁雜。然而經過逾十年的努力及與有關機關密切合作，並積極拓展與周邊有關當局的聯繫交流，得以建立穩定、可行之護漁機制，捍衛我海域權益及漁（船）民安全；未來，將在「東海和平倡議」¹⁵、「南海和平倡議」¹⁶的基本精神與架構下，持續努力精益求精，以為我國人民、漁民建構一個安全無虞的海洋活動空間。

¹⁵ 「東海和平倡議」，中華民國外交部，<http://www.mofa.gov.tw/theme.aspx?s=CF5DF99964D9DB8E&sms=30258915F57EB2DC>（2015 年 3 月 18 閱覽）。

¹⁶ 「南海諸島之主權聲明及投書」，中華民國外交部，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=3BEC439D5F6A9CEE（2015 年 5 月 28 日閱覽）。

第參章 兩岸海域執法機關之發展

近年來，人們對海洋及海岸地帶的開發程度及建設與日俱增，除了帶來了豐富且多樣的資源及建設發展外，另一方面卻使得海洋及海岸地帶的環境和秩序，面臨著前所未有的轉變與衝擊壓力，在過度使用海洋資源的情形之下，更將加速使海洋面臨枯竭及破壞，這一狀況使人們不得不開始關注並審視對於海域環境的相關治理問題，也造就了國際間對海洋的重視，使得海洋權益在國家利益中之地位便更顯重要，國際間開始以總體性觀念與方式處理海洋事務，且這樣的觀點已成為新時代的主流思潮。¹焦點轉至兩岸對於海洋政策的發展上，雙方各自在爭取海洋權益，維護自身海洋利益之同時，也逐漸意識到海域執法重要性，對於海上執法相關的機關及單位，均不約而同的紛紛加強整備及組建。

現階段我國在海域執法機關發展部分，是將原先負責海上行政相關的內政部警政署水上警察局、財政部關稅總局與國防部海岸巡防司令部等，納編重組成為行政院海岸巡防署，職司海域執法等業務，屬海域專責之執法機關，並與各涉海業務的主管機關如漁業署、環保署及財政部海關總署等單位依各主管業務合作分工，進行我國海岸及海洋的經營管理。

而中國大陸則是在第十二屆全國人大一次會議中，審議通過「國務院機構改革和職能轉變方案」，決定將原國家海洋局及中國海監總隊、農業部中國漁政、公安部邊防海警及海關總署海上緝私警察等單位進行整併，重新設立國家海洋局納入國土資源部管理，國家海洋局對外以中國海警局名義開展海上維權執法，接受公安部業務指導²，本章將針對兩岸海域執法機關之相關背景及發展做探討。

¹ 「海洋興國政策理念」，中華民國總統府網站，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1098>（2014年6月8日閱覽）。

² 「國務院機構改革和職能轉變方案」，中國政府網，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm（2014年4月22日閱覽）。

第一節 我國海域執法機關沿革與組建

我國為海島國家，海洋藍色國土浩瀚廣闊，卻因與鄰近國家海域重疊劃界不清而爭議不斷，除了北方海域之春曉油田開採爭議、釣魚臺主權歸屬等問題外，中國大陸海測船至我國海域非法探勘及漁船越界非法捕魚甚或電、毒、炸魚等情事更是不斷發生，在面對此等海上非法取的及週邊海域複雜多變的執法環境下，對於海上執法維權之建置及設策略，除應審慎衡酌自身國、內外情勢演變外，更得積極採取即時有效之應變對策。

1987年7月15日解嚴以前，在國內整體政治環境緊張的氛圍之下，「軍方」在公權力管轄部分，扮演著相當重要的主導地位，以海上而言，即是由「海軍」負責國家海域的巡防任務，³而海上治安及執法等相關問題處理，則由行政院財政部關稅總局所屬之緝私艦艇擔任查緝走私等工作，其餘海上護漁、海洋探測、資源保護、反偷渡、反走私等任務，一概由海軍海上巡邏大隊及前警備總部海防部隊，配合軍、憲、警單位共同負責。⁴解嚴後，警備總部權力瓦解，其任務範圍亦大幅縮水，所應執行之任務則轉移至其他機關負責，其中對於海域、岸際及空中巡邏由空軍偵巡機負責，港口安檢部分則交由警方接管，離岸12浬外海域仍由海軍巡弋艦執行，而12浬內由警總巡邏艇、海軍港防艇負責，海灘及沿岸巡邏由陸軍抽調單位輪流駐守，並配合財政部關稅總局緝私艦艇與水警隊執行巡邏安檢。另外有關海域、海岸之秩序維護、資源保護利用及犯罪調查等事項，則由各機關依據各自相關法令執行管制及查緝。然而緊接而來的問題卻是各海域、海岸執法機關間因互不相隸屬且事權無法統一，故常導致海域巡防勤務無法有效遂行。以致私梟、偷渡犯、海上交易等不法應運而生，海上治安問題日趨嚴重。期間又曾發生槍械由中國大陸大批走私上岸，對社會治安造成重大影響，加以我

³ 陳純瑩，「解嚴後我國海上治安機關之建置（1990-2000）」，*人文社會學報*，2005年第1期，頁125。

⁴ 許綿延，「如何整合及協調水上警察、海關、國軍等單位，以強化我國海域執法機制與力量」，*海軍學術月刊*，1998年第176期，頁9。

國遠洋漁船在公海上違規捕撈鮭魚，引起美國海岸防衛隊出面取締及干涉，更引發政府朝野人士關注，海上保安問題一時喧騰甚囂塵上，然而面對諸多棘手問題，海軍卻又不便干預，使得海域執法任務更為複雜艱鉅。

為有效執行海域執法任務，維護國家安全，政府各行政部門遂積極研究推動設立海岸巡防專責機構，希望能藉此統一海域及海岸巡防之事權。國家安全會議於 1999 年 3 月 18 日提議成立專責機構，在經過多次研商會議後，規劃將國防部海岸巡防司令部、內政部警政署水上警察局及財政部關稅總局緝私艦等相關任務執行單位合併成立海岸巡防署，相關整備沿革及過程如下：

一、臺灣省淡水水上警察巡邏隊

民國 53 年，南北韓發生了震驚國際的大新聞，北韓利用漢江突襲漢城造成轟動國際社會的「漢江事件」，有鑑於此，為防止中國大陸以此一攻擊形式，利用武裝快艇沿淡水河口偷襲臺北首都，我國政府於民國 56 年，國防部第 3 次軍政首長會議提案第 13 條之規定，經行政院核定由臺灣省政府於民國 58 年日成立淡水水上警察巡邏隊。

1969 年 3 月 1 日成立的「臺灣省淡水水上警察巡邏隊」，隸屬臺灣省警務處，並授權由當時臺北縣警察局指揮監督，主要負責淡水河河域內之治安維護、查緝走私及偷渡等任務，由於該時期國家仍處於戒嚴階段，任務性質及海上治安狀況尚屬單純，成立初期僅配置由國防部情報局移撥之 2 艘 M5 艇，直至 1985 年 5 月，才規劃建造 35 噸級警艇服勤，此後再陸續建造同型警艇 2 艘，由 3 艘警艇組合編排 24 小時全天候勤務，使水警隊由內河巡邏之守勢勤務，轉變為海上巡邏的攻勢作為，執勤範圍更進一步擴大至淡水、基隆、宜蘭等北部海域。臺灣省淡水水上警察巡邏隊任務如下：

- (一) 關於維護淡水區域河防安全事項。
- (二) 關於防止偷渡查緝走私事項。
- (三) 關於協助淡水河區域內漁船漁民管制事項。

(四) 關於與軍、憲、民防等及有關治安機關之聯繫和事項。

(五) 其他有關治安維護事項。

由淡水水上警察巡邏隊被賦予之任務可看出，巡邏隊所管轄之區域範圍基本上只限於淡水河河域，而且任務屬性縮限在治安與安全的維護上，與現今水上警察概念中，負責有關海洋各項事務規劃管理工作有別，此與當時之政治時空環境背景有密切關係。⁵

二、內政部警政署保安警察第七總隊

台灣在 1987 年 7 月 15 日解嚴後，受兩岸政治關係民主化及經濟自由化的影響，社會發展步調迅速，加以中國大陸亦行改革開放之治，故雙方在制度上逐漸拉近距離。因此，兩岸相對亦面臨從事走私、偷渡案件之驟增，而由中國大陸走私之槍械、彈藥、爆裂物、毒品及農產品等物品與偷渡人民進入國內之後，對我國社會治安造成嚴重影響並打擊我國經濟秩序，故針對海上走私及不法之查緝壓力越發重大。

解嚴後，原定以軍方為主之海上執法工作，在國際法上雖尚未對此作限制，且為國際上之海上執法通例，但兩岸為避免軍事武力衝突，故改制方向以軍方淡出公權力管轄為主，即海軍不再擔任海上治安維護之腳色，且其他相關執法任務亦回歸各該主管機關辦理，但卻也因此造成執法能力不足的問題，例如將入出境管理與漁港安檢工作改由警察機關負責，造成有限的警力無法負荷突增的海岸管理業務，導致海岸防衛出現嚴重漏洞。另又考量民主法治國家之精神與趨勢，因海軍並未具備司法警察身分，故更覺有必要成立專責海上執法之司法警察機關。為了有效改善海上治安問題，警政署於 1990 年 1 月依據「保安警察組織通則」成立保安警察第七總隊，⁶並同時組編遠洋巡護中隊，擔任遠洋護漁任務。⁷保安警察第七總隊法令依據、任務、執勤範圍與勤務方式，分述如下：

⁵ 廖義群，「兩岸海域邊防執法機關之研究」，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文（2005 年），頁 48-49。

⁶ 林鴻鈞，「行政院海岸巡防署執法策略運用之研究」，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論

(一) 法令依據

1. 國家安全法第 4 條：

警察機關於必要時，對下列人員、物品及運輸工具得實施檢查：

- (1) 入出境之旅客及其所攜帶之物件。
- (2) 入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。
- (3) 航行境內之船筏、航空器及其客貨。
- (4) 前兩項運輸工具之船員、機員、漁民或其他從業人員及其所攜帶之物件。

2. 內政部警政署保安警察總隊組織通則（1989 年 7 月 12 日）第 2 條：

- (1) 第 3 款：海關安全維護、配合查緝巡邏及安全檢查事項。
- (2) 第 5 款：其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項。

3. 警察法第 5 條：

- (1) 第 5 款：關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務。
- (2) 第 6 款：關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁、鹽等事業設施之各種事業警察業務。

(二) 任務

依據「內政部保安警察第七總隊與各級警察機關權責劃分暨工作聯繫要點」之規定，保安警察第七總隊之任務如下：

1. 在沿海商漁港及河口附近 12 哩內，配合安檢執行查緝偷運械彈、爆裂物、毒品、防止偷渡及協助查緝走私。
2. 配合農委會「漁業巡護船隊」執行漁業法第四條。

(三) 執行範圍

內政部警政署保七總隊，最初成立時奉行政院核定之執法範圍為沿海商、漁港附近 6 哩內，由直屬中隊及第 1 大隊配合安檢執行查緝偷運械彈爆裂物毒品，防止偷渡及協助查緝走私。第 2 大隊配合行政院農業委員會漁業巡護船隊依警察

文（2005 年），頁 16-17。

⁷ 丁維新，**水上警察**（桃園縣：中央警察大學，2003 年 4 月），頁 146-149。

法之規定，協助巡護船執行救護巡邏任務。但其後又將 6 浬修正為 12 浬。⁸而依據相關法令，保七總隊所執行之水域應為：

1. 警察法第 5 條：警衛領海 12 浬。
2. 海關緝私條例：緝私海域 24 浬。
3. 臺灣地區與大陸地區人民關係條例：禁止水域 12 浬，限制水域 24 浬。

另外依國家安全法第 4 條規定，警察或海岸巡防機關於必要時，得對入出境之人員、物品及運輸工具，依職權實施檢查。由條文內容可知此一規定主要是規範入出境事項。依 1982 年「聯合國海洋法公約」第 33 條之規定，沿海國對鄰接區內之海關、財政、移民與衛生等 4 項事務可做出管轄。因此，我們也可推論國安法之執行範圍應可限定在 24 海里之範圍內。

(四) 勤務方式

保七總隊之勤務方式與行政警察勤務方式不盡相同，它沒有勤區查察及臨檢勤務，其勤務方式分為：巡邏、安檢、守望、值班、備勤。其勤務方式，除前列 5 項基本勤務外，並視任務需要可用警力，以組合警力彈性編組機動警網，在統一規劃、指揮、管制、運作之下，透過巡邏安檢等勤務方式，執行取締、檢肅、查緝任務，並擔任機動支援與特定任務之勤務執行。

由保七總隊之法令依據、任務與勤務方式觀之，其為海上之司法警察機關，就功能僅侷限於打擊走私、偷渡等犯罪，對於如海難救助、海洋環境、生態保護、海上交通、海事處理、海洋汙染防治等事項，皆缺乏明確法定依據。其組織編制乃是依據「保安警察組織通則」之陸上思維而成，其中單位編制、員額設施及各項裝備等皆不合海域執法設計。在初期尚能發揮其打擊犯罪之功用，然面對日益複雜之海上治安狀況及涉外事務之處置，則顯得捉襟見肘。於 1998 年 1 月 21 日公佈實施「中華民國領海及鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」後，如何落實執行，便成為極端迫切之問題。

⁸ 許惠祐，海巡艦艇誌（臺北：行政院海岸巡防署，2005 年 12 月），頁 12-13。

因海洋事務及國人在海洋上的活動日益繁雜、興盛，除治安維護外，漁業巡護、海上交通管理、救生救難、生態保育等工作日益重要外，感於美國海岸防衛隊、日本海上保安廳等先進國家均擁有相當完備的海域執法專責機關，且運作順遂，又保七總隊成立逾八年，最初賦予其打擊海上走私、偷渡等不法犯罪，階段性任務已經完成，且已累積相當豐厚的執法專業與經驗，倘仍維持保安警察總隊之編階，恐限縮爾後之發展，爰經組織改制推動。

為能有效因應日趨複雜之海洋事務及落實保障漁民權益、保護海洋環境、生態資源等更積極之施政目標，遂以保七總隊為基礎，進而升格及擴編組織，⁹於1998年5月15日立法院三讀通過《內政部警政署水上警察局組織條例》，水上警察局也於同年6月15日成立。¹⁰

三、內政部警政署水上警察局

1994年聯合國第49屆大會中正式宣佈1998年為國際海洋年（International Year of the Ocean, IYO）。此一宣言之主要目的是希望各國政府及民間團體或個人能正視「海洋」的重要，共同負起責任，採取行動來保衛這佔地球表面面積達71%，體積（生物棲地）達99%的海洋環境。並在海洋及海岸地區的資源保育、污染防治和發展管理方面採取更積極的作為，改變人們對海洋的漠視與不正確的觀念。

我國於1998年1月21日公布施行「中華民國領海及鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，是我國海域基本立法建制跨出一大步，同時也呼應了國際海洋年提昇海洋意識之想法，並期盼提振國人的海洋權益。《內政部警政署水上警察局組織條例》經總統明令公布，同年6月15日水上警察局正式運作，除了藉組織編制與員額、設備之提昇來加強打擊海域犯罪、杜絕走私偷渡之目的外，更具意義的是，職掌範圍從原有治安維護事項，另納入海上交通秩序

⁹ 丁維新，**水上警察**（桃園縣：中央警察大學，2003年4月），頁180-182。

¹⁰ 廖義群，「兩岸海域邊防執法機關之研究」，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文（2005年），頁53-56。

之管制維護、船舶碰撞之蒐證處理、海難搜救、海洋環境保護及保育、漁權及漁業秩序維護等事項。

在此之前，對於海洋事務之看法大多離不開犯罪偵查與治安維護之範疇，此點從海域執法機關之發展歷史沿革即可看出，不論是之前之保七總隊，還是淡水水上警察巡邏隊皆是如此。甚至水警局最初也是基於此種維護治安之心態與理念才成立的。依「內政部警政署水上警察局組織條例」執掌下列事項：

(一) 關於海上犯罪偵防及警衛、警戒等執法事項。

(二) 關於依法協助執行下列事項：

1. 海上查緝走私事項。
2. 海上交通秩序之管制及維護事項。
3. 海上船舶碰撞及其他糾紛之蒐證、處理事項。
4. 海難船舶與人員之搜索、救助及緊急醫療救護事項。
5. 海洋災害之救護事項。
6. 漁權及漁業秩序之維護事項。
7. 海洋環境保護及保育事項。

(三) 關於海上涉外警察事務之聯繫、協調、調查及處理事項。

(四) 關於執行第一款事項時，對海上船舶或人員，得依法執行緊追、登臨檢查、扣留及逮捕事項。

(五) 關於水上警察業務之規劃、督導及考核等事項。

(六) 其他依法應執行或協助事項。

水上警察局成立時，所賦予之職掌已然超越了既有框架，不單是單純僅海上的治安機關，而是具有多功能之執法機構，也顛覆了傳統只重治安的作法，以往所造成的偷渡、走私、越界捕魚、海洋污染及交通管理不彰所發生層出不窮的問題，是傳統上我國向來不注重海上管理工作之結果，導致各主管機關對海上執行

工作不健全及能力不足。而水上警察局之成立，得有效解決了這些問題，在我國海洋發展歷史上，具有劃時代之意義。¹¹

自 1969 年淡水水警隊成立後，逾二十餘年期間，因戒嚴時期國家安全防務需求，在海上不論軍事防衛或為防範不法，均由海軍兼而行之，致該隊任務與功能，僅限於淡水河防；1987 年解嚴後，由於軍方角色的淡出，相關海上執法任務，乃由淡水水警隊擴編到保七總隊，逾 8 年後再改制為水警局；甚至，在水警局成立未達 2 年之際，旋於 2000 年 1 月 28 日，再次將機關位階提升為三級機關，成立海洋巡防總局，並於其上同步成立二級機關行政院海岸巡防署，以統合岸海勤務運作迄今，顯示我國對於海域執法專責機關之重視。¹²

四、行政院海岸巡防署

我國海防工作長期以來係由內政部、國防部、財政部等單位，分別執掌相關事務，因事權不一，導致衍生諸多困擾，為改善前述弊端，有效執行海域執法任務，維護國家安全，國家安全會議於 1999 年 3 月 18 日提案成立「海岸巡防專責機構」，經行政院研議後，成立籌備委員會，同時將行政院、考試院及國防部海岸巡防司令部、水上警察局、關稅總局等單位人員編成專案小組，籌劃編成整備工作，審慎考量國情及現況，參酌歐美現代國家之海岸防衛機關體制，幾經研究後制定「海岸巡防法」、「行政院海岸巡防署組織法」、「行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例」、「行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例」、「行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則」等五法草案。¹³並於 2000 年 1 月 14 日，經立法院三讀通過，同年 1 月 26 日由總統公布，2 月 1 日正式掛牌運作。

¹¹ 廖義群，「兩岸海域邊防執法機關之研究」，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文（2005 年），頁 56-58。

¹² 廖雲宏，「海岸巡防機關執行管轄作為-兩岸海域執法合作之必要性檢視」，中央警察大學水上警察研究所碩士論文（2012 年），頁 50。

¹³ 立法院，立法院公報，第 88 卷第 49 期 3049 號下冊，頁 478-479。

為維護臺灣地區海域及海岸秩序，與資源之保護利用，以確保國家安全，保護人民權益，行政院海岸巡防署依法負責掌理下列事項：¹⁴

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

有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，並受國家安全局之指導、協調及支援。

由任務執掌可知，行政院海岸巡防署之任務職掌可謂相當廣泛，並將所屬任務劃分為「海域執法」、「海事服務」及「海洋事務」等三大區塊（三大核心任務），¹⁵乃基於「行政需要」所為之劃分，其間尚難以嚴格區分，而是相輔相成之關係，相關任務內容如下：

(一) 海域執法

就實務面而言，此項任務與海域相關法規係具有相當密切之關係，如《海關緝私條例》、《懲治走私條例》、《海洋污染防治法》及《漁業法》等，均為海域執

¹⁴ 游乾賜，海巡署成長與變革（台北市：黎明文化，2007年），頁121。

¹⁵ 「核心工作」，行政院海岸巡防署全球資訊網，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/mp?mp=99>（2015年3月18日閱覽）。

法任務之重點；另外《中華民國領海及鄰接區法》及《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》等海域二法為宣示我國領海、鄰接區及專屬經濟海域範圍所訂之法，原屬相關主權範圍下所適用之刑事及行政法規，自然可於「領海」內適用之；「鄰接區」則包括海關、財政、貿易、檢驗、移民、衛生、環保及非法廣播等規定之適用；涉及生物或非生物資源之主權權利、人工島嶼、設施或結構、海洋科學研究、海洋環境保護等法規，亦得於「專屬經濟海域」適用；¹⁶另外對「中國大陸船舶」部分，亦另有台灣地區與大陸地區人民關係條例，規定非法越界行為之驅離及帶案處分等事項；且為善盡國際責任及維護我國漁民權益，我國亦積極參與「中西太平洋漁業委員會」組織(Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC)，¹⁷並派遣艦船赴公約海域巡護，與澳洲、紐西蘭、庫克群島、美國、日本及法國等 6 國，於公約海域相互登檢。

海域執法之本質，係具有「強制性」的，對內在於確保我國海域之秩序及落實相關法規之拘束力；對外則在彰顯我國對於所屬海域的管轄權，具體維護我國在國際法上，所主張之海域權益。

(二) 海事服務

相較於海域執法而言，「海事服務」則大致上是以提供人民服務為主，儘管如此卻仍無法與「海域執法」作明確區隔。在現代民主法治國家，法律之訂定與執行，必定是基於全體之利益考量，即便是單純的秩序維護，以提供安定的環境，對人民而言，亦為受惠的體現。故針對海事服務之探討，可分別以下列兩方面作闡述：

1. 海域執法所產生之服務，可提供利益予人民

以執行漁業巡護任務為例，依《政府護漁標準作業程序》規定，我國漁船於暫訂執法線內作業，如遭外國公務船干擾，行政院海岸巡防署應即派艦前往

¹⁶ 廖雲宏，「海岸巡防機關執行管轄作為-兩岸海域執法合作之必要性檢視」，中央警察大學水上警察研究所碩士論文（2012 年），頁 52-53。

¹⁷ 「參與國際組織」，中華民國外交部，http://www.mofa.gov.tw/igo/News_Content.aspx?n=163B8937FBE0F186&sms=53182B822F41930C&s=9CC9DEE82D96D5DB（2014 年 5 月 3 日閱覽）。

協助，並對外國公務船造成實質上的限制；對漁船而言，則是一種保護所生服務的效果；再以取締中國大陸漁船越界為例，其依兩岸人民關係條例所為之驅離、帶案處分等強制措施，我國漁民亦相對受惠；類此，均為海域執法之同時，服務並提供利益予人民之結果；此外，如依《海岸巡防法》所為之海難救助，則是更直接的保障海上人命安全，也是海是服務的範疇。

2. 法雖未定，基於服務便民立場主動為之，屬給付行政之範疇

給付行政者，係源於社會國家之概念，超脫「法律保留」原則之限制—凡對人民有利事項，縱無法規授權，行政機關亦得裁量行之；¹⁸以日本 2011 年 3 月 11 日大地震，所引發之海嘯導致福島核電廠輻射外洩事故為例，為掌握我國鄰近海域遭受輻射污染情形，行政院海岸巡防署派艦（艇）配合原能會進行核輻射監測任務，雖非法律賦予之職責，然因對人民有利，乃將之歸屬於給付行政範疇，並沒有超越所職掌之事項範疇。

(三) 海洋事務

「海域執法」及「海事服務」等兩項核心任務，伴隨海巡機關演進過程逐漸發展，迄今已具相當基礎；「海洋事務」則屬新生事項，且未從屬於任何機關，¹⁹追其規範所在，僅見於《海岸巡防法》第 4 條第 1 項第 6 款相關規定；但無法規明確律定外，亦無法比照「海域執法」、「海事服務」等，可在實務中找到驗證。如依學者研究，²⁰海洋事務應可包括「各國對於海洋權益之主張」、「海運、航行及海事安全」、「海洋資源保育議題」、「海洋環境議題」、「海洋科學與技術」與「國際間合作與協調」等項目，涵蓋範圍既廣且闊，且無法完全獨立於「海域執法」及「海事服務」之外；換言之，「海洋事務」，須與本職工作密切相關，或兼上開二項任務內涵，或兼及二項任務以外事項；對外，固需恪守「管轄恆定」原則，

¹⁸ 李震山，*行政法導論*（臺北市：三民書局股份有限公司，2009 年 9 月），頁 6。

¹⁹ 陳國勝，*海岸巡防法逐條釋義*（桃園縣：中央警察大學出版社，2002 年 9 月），頁 101。

²⁰ 姜皇池、陳國勝、張志清，*海洋事務統合法制之研究*（行政院研究發展考核委員會委託研究，2009 年 9 月），頁 21。

不得踰越他機關職權；必要時，仍應本於「行政一體」原則，在海洋事務上發揮統籌協調或相互協助之功能。

行政院海岸巡防署為二級機關，並下設兩個三級機關海洋巡防總局及海岸巡防總局，使得海巡署一舉成為海域執法專責機關，「海巡」一名詞自此取代了「水上警察」；其中，除位階的提升外，更重要的是將原屬於財政部關稅總局的緝私艦納編，並於北、中、南、東四個地區分別成立地區機動海巡隊，且配屬 500 噸以上的大噸位巡防艦，另外更逐步推動一系列的造艦計畫，將整體巡防能量向外延伸，有效提升我國海域巡防能量；行政院海岸巡防署三大任務以「海域執法」、「海事服務」及「海洋事務」等為核心，可以期待的是，我國未來在海洋相關政策之推動與發展，將以專注於海域事務之規劃與執行，加緊跟上美、日等先進海域執法國家之腳步。

現行運作的行政院海岸巡防署，所專責的任務為我國海域執法工作之大部份，其所屬海洋巡防總局、海岸巡防總局及海岸巡防總局以下之各地區巡防局等海岸巡防單位，更是肩負起我國海洋及海岸維權執法任務。前行政院院長蕭萬長曾於行政院海岸巡防署成立時致詞表示：「海岸巡防為國家安全的根本，但因為事權不一，且事務繁複，導致諸多民眾對海防事務產生困擾及誤解，甚至影響民生、治安及國家安全，故成立海岸巡防署統一職權，專責管理。」並期勉行政院海岸巡防署同仁，要秉著責任之重大，為創造國家、人民之福祉為目的，全力以赴。至此，我國海域及海岸巡防機關正式邁入岸、海合一之新紀元²¹，海域執法工作亦更趨成熟。從我國海域執法機關的演進可以得知，從一開始戒嚴時期以海軍為海上防衛力量兼行執法任務，到成立淡水水警隊在淡水河區域治安維護任務；乃至於解嚴後海軍淡出執法角色，淡水水警隊逐步擴編為保七總隊、水上警察局，一直到今日的海岸巡防署之規模，如果以比較美、日等國之海域執法體制，我國海岸巡防機關雖仍有相當大的進步空間，但是在短短二十餘年時光，能將海域執

²¹ 廖義群，「兩岸海域邊防執法機關之研究」，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文（2005年），頁 43-44。

法範圍從淡水河口擴大至現今領海、鄰接區、專屬經濟海域及公海巡護，甚至超越大多數東南亞國家，實在相當不容易。

第二節 中國大陸海域執法機關沿革與組建

中國大陸於 1978 年後，其經濟改革漸趨開放且呈現穩定成長，加上適逢蘇聯解體及美國逐漸降低亞太兵力部署，使其內、外在威脅降低，故得以在處理臺海問題、南海諸島海域、釣魚臺衝突與突破第一島鏈上積極朝向海洋發展，要探討中國大陸海域執法機關之組建過程，首先得由其領導人對海洋的政策理念談起，縱觀近代中國大陸領導人對海洋之理念，則可以歸納其中重要演變時期：

一、領導人海洋政策

(一)鄧小平時期

鄧小平於 1979 年提出建立「一支具有現代化戰鬥能力的強大海軍」，²²引起當時戰略重心應置於陸地或海洋之爭辯，直至推動改革開放後才開始逐漸轉變，伴隨著對海洋權利之重視，進而刺激海洋意識的覺醒，帶動國防軍事方面，包含科技、經濟及外交等的多元性發展。

1985 年，中央軍委擴大會議上宣示停止臨戰準備狀態，進行和平建軍宣示後，劉華清(時任中國大陸中央顧問委員會委員)為首的海權派獲得正視，意味著中國大陸結束「近岸防禦」的海上戰略。劉華清在 1986 年時確立中國大陸的海洋戰略目標，以維護國家統一、領土完整及海洋權益，正式提出「海軍戰略」之海洋計劃的藍本，認為海軍作為一種戰略軍種，才能更加實現「積極防禦」的總體戰略，並明確提出三個階段，第一階段為「近岸防禦」(Coastal defense)到「近海積極防禦」(Offshore active defense)，將過往的「近岸」擴大為「近海」，屬區域防禦類型，依積極防禦戰略構想，屬防禦性質。第二階段為有能力控制第一島

²² 「鄧小平同志與海軍現代化建設」，人民網，<http://zg.people.com.cn/GB/33839/34943/34982/2638296.html> (2015 年 4 月 7 日閱覽)。

鏈（Frist island chain）及沿該島鏈之外沿海區，以及島鏈以內的黃海、東海及南海區，爾後隨經濟力量及科技水準增強，作戰海域逐步擴大至第二島鏈（Second island chain）所涵蓋的水域，目標訂在 2020 年完成第二島鏈內的制海權。第三階段為 2050 年後中國大陸海軍成為全球性或至少是泛太平洋區域的海上強權；另主要海權思想除上述「近海防禦」外，在處理海洋爭端思想上採「加強海軍建設」及「擱置主權、共同開發」等兩項²³。

此時期的中國大陸在「加強海軍建設」中，除提出「建設一支強大具現代戰鬥能力海軍」的目標外，亦強調中國大陸海軍建設規模除保持一定的數量外，人員素質要好、組織體制要合理的等更高品質的近海防禦力量，發展戰略屬於國家軍事戰略，是策劃和指導海軍建設與發展，規範了海軍建設與發展的方向，是海軍建設與發展的根本依據。又於 1978 年 10 月開始，有關「擱置主權、共同開發」的議題開始浮現在釣魚臺列島的問題上，時任中國大陸副總理鄧小平赴日簽署「中華人民共和國和日本國和平友好條約」。之後更提出「擱置爭議，共同開發」的主張，當時有日本記者向他提出釣魚臺問題，鄧小平答道「這個問題我們同日本有爭議，釣魚臺日本叫「尖閣列島」，名字就不同，這個問題可以把它放一下，也許下一代比我們更聰明些，會找到實際解決方法。」²⁴在此時期，正是中國大陸與日本關係建立了友好的里程碑的開始。

（二）江澤民時期

在 1992 年 10 月第 14 屆中國大陸共產黨全國黨代表大會表示「今後軍隊的使命將是維護祖國統一、領土完整以及海洋權益」，並於十五大及十六大報告中納入「維護國家海洋權益」，將維護國家海洋權益與維護國家主權重要性並列，換言之，除主權與領土以外，中國大陸軍隊未來的任務主軸，亦將海洋權益納入

²³ 「論毛澤東海軍發展戰略思想」，人民網，<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/8198/30446/30451/2210767.html>（2015 年 3 月 18 日閱覽）。

²⁴ 「中日和平友好條約的簽訂」，中國共產黨新聞網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49157/49163/8687308.html>（2014 年 7 月 27 日閱覽）。

主要任務，促使海軍現代化，於 1997 年鼓勵中國大陸海軍「建立國家的海上長城」²⁵。

除認軍事力量是保衛國家領土和主權完整基本力量外，更強調重視海洋經濟安全，當今海洋安全不再單指海洋政治、軍事安全，尚包含海洋經濟、科技、文化、生態安全等面向。

(三) 胡錦濤時期

自 1998 年起，中國大陸固定每二年發布國防白皮書，以消彌外界對其軍事缺乏透明度之疑慮，2004 年之白皮書顯示，過去僅強調主權與領土完整之內容，首次正式將海洋權益納入國家安全的目標與任務中²⁶。2009 年 4 月 23 日中國大陸為紀念海軍建軍 60 週年，在山東青島附近黃海海域，由胡錦濤親自舉行海上閱兵，受校閱武器裝備全部為中國大陸自行製造，包括最受矚目的長征 6 號、長征 3 號核動力潛艇以及長城 218 號、長 10 城 177 號常規動力潛艇，且有俄羅斯、美國、印度等 14 國 21 艘艦艇前往參加，是中國大陸海軍史上規模最大的多國海上閱兵活動，並宣示發展遠洋海軍外，已正式啟動建造航空母艦工程。

該時期中國大陸在政策與資金上扶持海洋經濟發展，並表示將發展遠洋海軍，且伴隨著將海軍視為保護海上航道安全的主力，中國大陸建立遠洋艦隊的企圖，進而引起各國家對其海軍及海上執法機關未來發展動向的關注。

(四) 習近平時期

於十八大會議正式提出了建設「海洋強國」納入國家發展的大戰略中，報告中以「提高海洋資源開發能力，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國」文字確定「建設海洋強國」概念，說明「海洋強國」已被中國大陸納入國家大戰略中，海洋政策也上升至前所未有的戰略高度，堅持維護國家主權、安全、發展利益，

²⁵ 「江澤民在中國共產黨第十四次全國代表大會上的報告」，人民網，<http://cpc.people.com.cn/G/B/64162/64168/64567/65446/4526308.html>（2015 年 6 月 14 日閱覽）。

²⁶ 「2004 國防白皮書」，中華人民共和國國防部，http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249947.htm（2015 年 5 月 18 日閱覽）。

維護海洋權益，之後，中國大陸中央政治局於 2013 年 7 月 30 日於建設海洋強國研究進行第 8 次集體學習再表示：「分四個面向，其一是提高海洋資源開發能力，著力推動海洋經濟向質量效益型轉變；其次是保護海洋生態環境，推動海洋開發方式向正面循環再利用轉變；第三則是發展海洋科學技術；第四則是維護海洋權益，推動海洋維權」²⁷。由上述可知中國大陸建設海洋強國戰略的內涵，從各時期之演變迄今，已包括了海洋經濟、海洋生態、海洋科技、海洋權益等四個方面。

二、體制演變

隨著中國大陸領導人之更替，海上執法體制已不能適應新形勢發展的需要，各種深層次的矛盾逐漸凸顯出來。從表面上看，現行的海上執法體制應屬於「各司其職」的模式。但實際上，職能重複及重疊的現象嚴重。再加上執法效率低下等現象的大量存在，導致海上執法體制已不敷新時代的要求了，而從中國大陸海洋管理體制的演變，大致可分為歸納有下列階段：²⁸

(一)分散管理階段

自 1949 至 1963 年期間，由於對海洋價值認識不足，形成了重「陸」輕「海」的防衛思想，海洋開發戰略不夠明確，對海上執法力量建置不夠重視，致難以有效控制海權。隨著海洋管理規模的不斷擴增，各部門及地區之間，浮現出重複建設、執法力量分散之現象，不僅阻礙中國大陸海洋體制的建設和發展，更不利於保護的海洋權益。

當時中國大陸海上實力，與海洋強國相較之下，明顯落後，加上執政單位對於海洋權益不加重視之因素，導致周邊國家如日本、韓國、越南、菲律賓等，趁機掠奪中國大陸海洋權益、島礁主權資源爭端等相關海洋利益，造成中國大陸目前需處理嚴峻戰略態勢。以釣魚臺列嶼海域為例，島嶼主權各自表述，海域資源

²⁷ 「胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告」，人民網，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>（2014 年 4 月 14 日閱覽）。

²⁸ 「南海權益保護與海洋競爭力培植」，中國社會科學院亞太與全球戰略研究院，<http://niis.cass.cn/upload/2012/12/d20121209001613751.pdf>（2014 年 5 月 5 日閱覽）。

無法有效運用，故欲效維護海洋權益，就必須建立統一規範的海上執法體制，建設強大的海上執法機關。

(二)海軍統管階段

1964 到 1978 年期間，中國大陸海洋管理工作由海軍統一管理（期間歷了中央軍委代管、海軍統管等階段），並且成立國務院直屬的對整個海洋事業進行管理的國家海洋局。這此階段中，通過集中全國海洋管理力量，統一組織管理全國海洋工作，對於海洋科學研究調查，特別是國防建設事業做出了重大貢獻，此時的海洋管理體制仍是局部統一管理基礎上的分散管理體制²⁹。

然而，海軍統管的軍事色彩過於濃厚，各種管理體制與海洋管理的要求不符合。使用海軍實施海洋管理，除與國際發展趨勢相背離外，更不利於海洋管理的常態化，難以維護中國大陸海洋權益，又易造成外交事務推展不利，形成外交糾紛和國際爭端。

(三)分散業管理體制階段

1979 至 2013 年期間，改革開放後，中國大陸的海洋執法隊伍是維護國家海洋權益和實施海洋綜合管理的重要保障，各相關海上執法機關及單位在發展過程中，行政執法管理相互混淆在一起，重複檢查及重複建設問題突出，中央及地方海洋主管部門，各自為政，多頭執法且管理分散，導致執法效能不高，維權能力不足。長期以來，中國大陸是以海監、漁政、海事、邊防、海關等為行政執法隊伍及海軍為軍事執法隊伍的分散型海上執法體制。

三、組建前之海上執法機關

中國大陸負責海上執法機關，隸屬於各海洋行政管理部門之下，因此，當時中國大陸並沒有統一的海上執法力量，在其海洋行政執法體制中，既有橫向分部

²⁹ 「日美韓海洋執法管理模式對我國的啟示」，人民網，http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2013-12/21/content_1370922.htm（2015 年 5 月 20 日閱覽）。

執法，也有縱向的中央與地方事權劃分，組織內部尚有國家與地方之分，各部門的管理體制差異很大。中國大陸在重新組建國家海洋局前，主要的海上執法部門有國家海洋局中國海監總隊、交通部中國海事局、農業部中國漁政總隊、中國公安邊防海警部隊、海關總署海上緝私警察等 5 個組織，各有其執法依據，共同肩負中國大陸海洋執法的任務。³⁰

(一) 中國海監總隊

1999 年 1 月 13 日，中國海監總隊掛牌成立，隸屬於國家海洋局，由中國海監總隊，隨後成立北海、東海和南海分局，11 個沿海省、自治區、直轄市總隊及其所屬支隊、大隊組成。依據該總隊《職能配置、內設機構和人員規定》，均參照國家公務員制度進行管理。

中國海監總隊的主要任務，根據中國大陸相關法律、法規、規章，中國海監係對管轄海域(包括海岸帶)實施巡航監視，查處侵犯海洋權益、違法使用海域、破壞海島生態系統、損害海洋環境與資源、破壞海上設施及擾亂海上秩序等違法違規行為，並根據委託或授權進行其他海上執法工作。其要項包括建設和管理中國海監隊伍(包括人員、艦船、航空器及相關物資設備)、制定並組織實施海洋執法監察工作規劃或計畫、組織協調海洋執法監察工作、對海上重大事件的應急監視、調查取證及依法查處等。

主要執法依據包括《中華人民共和國領海及毗連區法》、《中華人民共和國專屬經濟區和大陸礁層法》、《中華人民共和國涉外海洋科學研究管理規定》、《鋪設海底電纜管道管理規定》、《關於規範中國海監海區總隊行政執法工作的意見》、《中國海監定期維權巡航執法工作規定》、《海洋行政執法調查取證工作規則》等法律、法規。³¹

(二) 交通部中國海事局

³⁰ 潘彥豪，中國大陸海洋武力的發展與影響(1992-2010) - 海權理論的觀點(臺北：粵儒文化出版，2012年)，頁123。

³¹ 同前註，頁124。

中國海事是海上交通執法監督隊伍。海事局是在原中國大陸港務監督局(交通安全監督局)和船舶檢驗局(交通部船舶檢驗局)的基礎上,合併組建而成的。海事局為交通部直屬機構,實行垂直管理體制。根據中國大陸相關法律、法規、規章,海事局負責行使水上安全監督和防止船舶污染、船舶及海上設施檢驗、航海保障管理、危險貨物運輸安全管理、維護通航環境和水上交通秩序、調查海上交通事故及組織實施國際海事條約等。³²

主要的執法依據包括有《中華人民共和國海上交通安全法》、《中華人民共和國船舶安全檢查規則》、《中華人民共和國船舶載運危險貨物安全監督管理規定》、《中華人民共和國漁業法實施細則》、《中華人民共和國船舶簽證管理規則》、《中華人民共和國船舶登記條例》及《國際海運危險貨物規則》等中國大陸法律法規和國際公約,³³比較值得注意的是,在與我國合作舉辦之「海峽兩岸海上聯合搜救演練」,即是由中國海事局與我國海巡署聯合操演。

(三) 農業部中國漁政總隊

中國漁政隊伍隸屬於農業部,由3個海區總隊,11個沿海省、自治區、直轄市總隊及其所屬支隊、大隊組成。根據中國大陸相關法律、法規、規章,中國漁政指揮、協調全國漁業統一綜合執法活動、負責漁業資源保護、漁港安全、漁船檢查、漁業電訊、漁業環境保護、漁業港口監督管理、指揮專屬經濟區漁業執法檢查,與有關國家和地區對口聯合執法檢查、處理涉外漁業事件和漁業交通事故、組織實施跨海區和邊境水域漁業執法行動等。³⁴

主要執法依據包括《聯合國海洋法公約》、《中華人民共和國專屬經濟區和大陸礁層法》、《中華人民共和國漁業法》、《中華人民共和國漁業法實施細則》、《中

³² 國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組,《中國海洋發展報告(2013)》(北京:海洋出版社,2013年),頁261。

³³ 潘彥豪,《中國大陸海洋武力的發展與影響(1992-2010)-海權理論的觀點》(臺北:粵儒文化出版,2012年),頁129。

³⁴ 國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組,《中國海洋發展報告(2013)》(北京:海洋出版社,2013年),頁261。

華人民共和國野生動物保護法》、《中華人民共和國水污染防治法》、《中華人民共和國環境保護法》、《物權法》、《專屬經濟區漁政巡航管理規定》、《行政處罰程序規定》、《農業行政處罰規定》等法律規章，依據相關法律，各級漁政機構在中國大陸的領海與專屬經濟區內，執行漁業執法的工作。³⁵

(四) 中國公安邊防海警部隊

公安邊防海警部隊隸屬於公安部，由沿海公安邊防總隊及其下屬的海警支隊、海警大隊組成，是中國大陸部署在沿邊沿海地區和各通商口岸的一支重要武裝執法力量。根據中國大陸相關法律、法規、規章，公安邊防海警的主要職責是沿邊沿海地區邊防管理，邊境沿海地區、海上治安管理及漁船民管理，出入境人員、交通運輸工具的邊防檢查和監護，毗鄰香港、澳門邊境一線的巡邏警戒，北部灣海上邊界巡邏監管，涉外邊防合作，防範、打擊沿邊沿海地區各種違法犯罪，管轄在海上發生的刑事案件，管轄在邊境管理區和沿海地區發生的組織他人偷越國（邊）境案、運送他人偷越國（邊）境案、偷越國（邊）境案和破壞界碑、界樁案，以及在邊境管理區和沿海地區查獲的走私、販賣、運輸毒品和走私制毒物品等案件，是比較屬於水上警察概念之執法隊伍。

主要執法依據包括《中華人民共和國人民警察法》、《中華人民共和國治安管理處罰法》、《中華人民共和國刑事訴訟法》、《中華人民共和國領海及毗連區法》、《中華人民共和國專屬經濟區和大陸礁層法》、《公安機關海上執法工作規定》等法律法規。³⁶

(五) 海關總署海上緝私警察

海關緝私警察受海關總署與公安部雙重領導，以海關總署領導為主。根據中國大陸相關法律、法規、規章，海關緝私警察對管轄的走私犯罪案件進行偵查、

³⁵ 潘彥豪，中國大陸海洋武力的發展與影響(1992-2010)-海權理論的觀點(臺北：粵儒文化出版，2012年)，頁126。

³⁶ 同前註，頁132。

拘留、執行逮捕和預審，另外對在毗連區和領海內違反安全、海關、財政、衛生或出入境管理法律法規的行為進行管制；對在領海內實施的走私犯罪、違法違規而逃逸至公海的船舶進行緊追；組織開展海關打擊走私違法犯罪的國際、地區合作等，³⁷其任務屬性較雷同於我國前財政部關稅總局之海上緝私隊伍。

主要執法依據，包括《中華人民共和國人民警察法》、《中華人民共和國治安管理處罰法》、《中華人民共和國刑事訴訟法》、《中華人民共和國領海及毗連區法》、《中華人民共和國專屬經濟區和大陸礁層法》、《公安機關海上執法工作規定》等法律法規。³⁸

中國大陸雖採取多元化的海上管理機制，但海上事務，均有相關機關負責政策及執行，各機關如能充分發揮專業管理及長久經營之效益，將使得海上管理趨於完善。惟施行時卻有難以避免之窒礙與難題，亦即管轄權的「競合」與「消極衝突」，各組織執法依據中，不難看出有疊床架屋之情形。中國大陸海洋管理體制的主要問題為下列 2 項：

1. 由於某單一部門執法權限僅在一個方面，而不能承擔整個海域，而海上執法活動涉及越來越多部門的職責和行政管理權限，部門之間職責交叉，亦影響執法活動有效遂行，並導致一些領域無人執法，出現執法真空。
2. 多重執法力量的存在，使得國家對各家力量都得進行投資，間接造成執法隊伍「重複建設」的浪費。

多年來，隨國際上海權爭奪日趨激烈，中國大陸傳統海上執法體制逐漸暴露出高成本、低效能、統籌弱且協調差的缺點，這些問題已嚴重影響中國大陸海洋管理和海域使用管理的實際效果，除無形中制約其海洋經濟發展外，更危害國家安全和社會穩定。因此，完善或變革現行的海洋管理體制，建立因應國際趨勢及經濟條件，以綜合管理為主，中央與地方分級管理，綜合管理與部門管理相結合

³⁷ 國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組，*中國海洋發展報告(2013)*（北京：海洋出版社，2013年），頁 261。

³⁸ 潘彥豪，*中國大陸海洋武力的發展與影響(1992-2010)-海權理論的觀點*（臺北：粵僑文化出版，2012年），頁 134。

的海洋綜合協調管理體制，勢在必行，也因此有了往後重組國家海洋局之政策，以符合國際海域執法隊伍組織型態之趨勢。

四、重組後之國家海洋局

中國大陸雖於 2011 年發表了《中國的和平發展》白皮書當中，明確提及「和平發展」總體目標、國家意志及國家發展規劃的政策方針，更要和平建設海洋強國戰略。但是中國大陸在國際實踐上，從 2008 年起海洋政策發展趨勢看來，不難發現有明顯背道而馳的現象，例如：針對索馬利亞海盜劫船行動，前後派遣海軍護航編隊至印度洋亞丁灣(Gulf of Aden)，從事保護商船免於遭海盜攻擊之任務；³⁹2012 年 10 月 1 日航空母艦「遼寧號」成軍，隨後完成艦載機 15 戰鬥機之起降演練，⁴⁰並逐年提升造艦計劃與預算，種種舉措更引起美國及周邊國家的疑懼與關切。

中國大陸根據 2012 年 11 月 8 日開幕之第十八次全國代表大會，提出的「建設海洋強國」的目標，由國務院批准的「國家海洋事業發展十二五規劃」中，涵蓋海洋資源、環境、生態、經濟、權益和安全等各個方面，確立海洋事業的方向和目標。2013 年 3 月 10 日，中國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，對外以「中國海警局」名義開展海上維權執法。依該局「主要職責內設機構和人員編制規定」，⁴¹使海洋綜合管理與海上維權執法得到補強，負責海洋規劃、海域使用管理、海島保護利用、海洋生態環境保護、海洋科技、海洋防災減災、海洋國際合作等海洋事務，另對海洋戰略研究、法規制定、海洋經濟發展負責相關業務，以及承擔國家海洋委員會

³⁹ 高雄柏，「遠航亞丁灣看中華民族的復興」，*海峽評論* 2009 年 2 月號 218 期，<http://www.haixia.info.com.tw/218-7434.html> (2015 年 3 月 17 日閱覽)。

⁴⁰ 「陸媒稱『遼寧號』艦載機 15 順利在航母起降」，*今日新聞*，<http://www.nownews.com/n/2013/01/08/343084> (2015 年 3 月 17 日閱覽)。

⁴¹ 「國務院辦公廳關於印發國家海洋局主要職責內設機構和人員編制規定的通知」，*中華人民共和國中央人民政府*，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2013-07/09/content_2443023.htm (2014 年 6 月 5 日閱覽)。

交付之具體工作，相關業務接受公安部指導，具有司法警察身份，並配備各項武器裝備，屬於「副部級」單位，為具有司法警察身份之「準軍事化」隊伍。

中國大陸國家海洋局組織之所以變革重組，其緣由可區分為內部及外在因素兩種。內部因素是鑑於海上執法力量分散，且執法成效不彰，維權能力不足，故在面對與周邊海洋國家層出不窮的海上主權爭端事件處置作為上，則多顯得無序與混亂；另海監、海事、漁政、海關及公安邊防海警等機構，各自都有建設專用碼頭，且船艦通訊及人才培育各異，形成國家資源重覆投資的浪費。而外在因素是東海釣魚臺列嶼情勢劇變、南海島礁主權爭議白熱化，國際情勢普遍對於海洋事務的關注，中國大陸除了面臨多元化及新興的傳統和非傳統的海洋安全問題外，對於海洋發展局勢與挑戰，也將備受國際輿論壓力，尤其近年來隨著國際海洋事務快速發展，各國相繼進行海洋事務的交流與合作，中國大陸開始提升了對海權之重視而積極向海洋發展。

中國海警問世，不僅意味「五龍治海」時代正式終結，轉變為「一統海權」，這是中國大陸邁向海洋強國的重大舉措；更重要的是，在新的國家海洋局之下的海洋警察局，將獲得國家法律賦予職權，在未來維護國家海洋權益方面，更具法律依據，行動將更有力。這難怪其他國家，尤其是與中國大陸有海洋領土爭端的日本對此的莫大關注和反響。2013年7月9日，國家海洋局「三定方案」，是建立明確的職責，推動海洋執法力量，提升海洋執法水平，而所謂的「三定」，就是定機構、定編制、定職能，其內容如下：⁴²

一、定機構

原則上在不改變原來組織架構下，將原國家海洋局及其下屬中國海監總隊、原公安邊防海警部隊、原農業部中國漁政、原海關總署海上緝私警察等單位的隊

⁴² 「國務院辦公廳關於印發國家海洋局主要職責內設機構和人員編制規定的通知」，國家海洋局，http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/gwyfgwj/201307/t20130709_26463.html（2014年6月9日閱覽）。

伍和職責整合，重新組建國家海洋局，由國土資源部管理，對外以中國海警局名義展開海上執法，由公安部指導相關業務，為具有司法警察身分之執法隊伍。

二、定編制

國家海洋局編制 372 人，設局長 1 人，副局長 4 人，另設副局長 1 人兼任中國海警局局長並兼任海警局政委。

中國海警局編制 1 萬 6,296 人，設局長 1 人，副局長 2 人，分設北、東及南海分局，下設 11 個海警總隊及其支隊，受海警局指揮（具有司法警察身分，配備武器，能有效執法，成為中國大陸「海洋強國戰略」的重要部分）。

三、定職能

大致以推動海洋維權執法的制度和措施，海洋發展規劃與實施海洋功能劃區、海域使用管理，統籌規劃與協調機制，參與海上救援及海上事故調查，海洋環境之保護及保育，海洋國際相關事務之處理，推動海洋科技研究發展、研擬及推動海洋經濟產業政策等為主要職責。

綜觀中國大陸國家海洋局的「三定」方案，目前僅止於國家層面，重組後的國家海洋局及中國海警局，雖於 2013 年 7 月 22 日正式掛牌運作，使海洋綜合管理與海上維權執法得到補強，五龍治海的時代也畫下了句點，結束中國大陸海上執法長久以來職責分散的局面。與此同時，中國大陸依其國內法，並結合國際法，在管轄海域內可採取適當且必要之措施，除顯示執法人員素質提升，並以正規化、專業化、規範化管理為執法手段，逐步與國際法制接軌。

由中國大陸海洋管理體制的演變，歷經各時期領導人，從海上執法管理未明確界定，無統一事權的海上執法力量，亦無單一部門能夠有效實施海洋執法，一直到認知應實行海洋事權統一，建立及重整海上執法機構，維護國家海洋權益，穩定海上秩序等演進，從國家海洋局的重組，可以看到中國大陸將海洋強國列為重點改革工作之決心，在海洋管理體制變革從各部門自成體系整合建立統一、多

職能、高效能的海域執法力量，藉此扭轉原本混亂、低效率的海域執法現狀，其效率不可謂不快。

第三節 兩岸海域執法機關之發展比較研析

從兩岸海域執法機關的發展過程中，不難看出兩岸對於海域執法事務，都是從一開始的軍事需求開始，之後才逐漸轉變成為海域的執法，兩岸海域執法機關在發展及整建上，除諸多雷同之處外也各有所差異，由從兩岸各自發展的比較，以下就各不同面向作探討：

一、機關演進

兩岸海域執法機關發展的共通點就是由首重軍事轉而關注執法層面，之所以有此發展情形，應追朔至兩岸政治局勢的演變。在我國政府遷移來臺初期，雙方處於相當緊張之狀態，隨時都可能引發主權戰爭，故針對海洋之屏障使用，當然以確保「國家生存」為優先，兩岸一水之隔，威脅既然是從海上而來，表示海洋不只是雙方作為「軍事防衛」的天然屏障，也是軍事侵略的要道，所以「加強海上防衛」的觀念乃成為首要生存安全的考量及一切海上活動的準則。針對「海域執法」及「海上治安維護」等海域管理工作，都納入國防軍事之領域範疇。

隨著時空背景的轉變，兩岸自金門「八二三砲戰」後，即未再有大规模的軍事衝突，僅維持在「僵持、對立」狀態，雙方內部之間，亦開始有了不同的氛圍：首先，我國因民主意識逐漸高漲，人民爭取國家民主化、法治化活動日益頻繁，最終導致政府走向解嚴，一切回歸憲政體制。第二，中國大陸面臨文化大革命所帶來的 10 年動亂，致使民生凋敝，遂走向「改革開放」、重視「經濟建設」一途。⁴³一直到 1980 年代，兩岸分別因「解嚴」及「改革開放」，使雙方不再由國防軍事扮演主導地位，也間接地緩和兩岸局勢，同時促進了海洋管理與海域執法機關的發展。

⁴³ 王官德、劉承宗、李化成等著，*中國共產黨史*（台北：五南圖書出版社，2003 年 7 月），頁 476。

從兩岸海域執法機關之演進看來，我國在戒嚴時期主要以海軍為海上防衛力量，兼行執法任務；初期，雖成立淡水水警隊，然僅侷限於淡水河區域治安維護任務；至解嚴後，海軍淡出執法角色，政府遂將淡水水警隊擴編為保七總隊，再升格至水上警察局，至今日海巡署之規模，儘管比較美、日等國海域執法體制，我國仍有相當大的進步空間，但在短時間內能將海域執法範圍自淡水河口擴大至現今領海、鄰接區、專屬經濟海域及公海巡護，已是一大躍進。而中國大陸早在1964年即已成立國家海洋局，其用意為統籌全國海洋資源之調查與利用，另外在漁業、海關、公安邊防之機制也有建置與發展，較諸我國更為多元。然而在改革開放前，中國大陸對於海洋之利用仍是以國防軍事為主，除為防備周遭事端，重心更擺在對臺海情勢之應變下，故諸多海洋事務之推動莫不以軍事為導向。改革開放後，中國大陸因內、外情勢改變，兩岸關係逐漸趨向緩和，遂改以經濟建設為努力目標，並藉著重組國家海洋局，整併相關海上執法機關，以統一海上執法事務，集中資源的分配避免浪費，由國家海洋局拓展統籌全國海洋管理及法規制定，並以中國海警局名義對外執法，以為海洋權益維護及執法任務所需。

二、海域執法機關與其他機關之相互關係

關於兩岸海巡機關與其他機關相互間的關係，最大的不同就在於「主管權責」之有無。我國海巡署僅具「執行」功能，有關「政策決策」權屬各該主管機關；而中國大陸的國家海洋局，對於自身所轄任務都有一定的主管權限。這是兩岸在海域執法機關上主管業務的最大不同。

另外，兩岸在初期，對於國家政策上同屬「重陸輕海」的概念，故相關施政重點均著力於陸上經營，對於海上則相對疏離且陌生，甚至不知該從何管起，加上國共內戰後，兩岸長期處於對峙情勢，海上乃以「國防軍事」為優先，這些關係也間接影響到兩岸各自的海洋事務的發展。一直到我國「解嚴」及中國大陸「改革開放」後，海上才回歸到一般機關管理，而不再是由國防機關及軍事單位居於主導地位；尤其在1982年聯合國《海洋法公約》通過後，各國積極主張海洋權益，兩岸雙方在高度主權危機意識下，對於海洋開始不再抱持消極與放任的態度，

而進一步追求海洋權益之確保。但緊接而來的挑戰是，在陸地上只要有「人」，多少就可以發揮作用；但要管理海洋，就要有技術與裝備，如船艦或航空器等，海上風險既大且多變，專業需求較一般陸地上執法人員高，要在海上執法的專業人員就必須接受一定訓練，也造成了龐大的經費需求及繁複的運作機制。⁴⁴兩岸過去都基於重陸輕海的概念範圍，導致海上應變能量及處理機制均未完善，兩岸雙方乃均無全權統合海洋事務之機關；嗣後，由於政體及文化的差異，兩岸乃各自形成不同的發展。

我國以民主法治國家自詡，並承襲如德、日等中國大陸法系國家之傳統，對於「依法行政」要求較為嚴謹，且特別著重「法律保留」與「法律優位」原則之適用，一般而言，行政機關均能恪守「管轄恆定」原則，然而法律規定並無法完全規範到所有細節，實在難以契合所有現實發展；另外我國有關海洋管轄之法令，一直要到1996年《中華民國領海及鄰接區法》及《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》之訂定，才有初步且較具體的進展，只是上述法律實際上是著重在援引國際法規範，作為我國海洋事務之基本及原則性規範，並未能明確劃分海洋管轄權，導致執行上仍需藉由相關機關考量複雜之國際情勢與現實，分就所管統合及應變處理，也因國內傳統疏於海洋管理之原因，對於所屬權責管理事項，多普遍採取相對保守及限縮的解釋與作為，所以比較難成就一個真正能夠統籌海洋事務之機關。

而在中國大陸，其行政職權較我國更為龐大，限制亦較寬鬆。在1980年改革開放後，中國大陸政策以「經濟發展」為主，並依此為各機關（部門）的施政重點，加以《海洋法公約》授予沿海國得向外主張海洋權益，對於海洋具有「豐富資源」之觀念乃成為經濟發展之重大利益考量之所在；故國家海洋局等海上事務機關乃乘勢而起。值得注意的是，在於各相關機關雖有「主管、執行」一體之特點，卻仍以本職業務為主，彼此間並無明確統合機制，致使中國大陸在海上管

⁴⁴ 廖雲宏，「海岸巡防機關執行管轄作為-兩岸海域執法合作之必要性檢視」，中央警察大學水上警察研究所碩士論文（2012年），頁90-91。

理事務方面，仍處於「各自為政、多頭執法」的狀態，⁴⁵也因此有了海洋局重組之政策，即是為了能有效整合海上執法能量。

三、兩岸海域執法機關之發展趨勢

兩岸從上世紀末開始對海上管理機制的加強及運作，迄今大部分均已歸納出各自的運行機制。我國在執行面上，是以行政院海岸巡防署為主，統合相關事權，但相關政策主管權責仍分散於各部會；而中國大陸在國家海洋局重組之前，雖已採「主管與執行合一」體制，但各部門卻均以本職業務為主，即各自為政，少有橫向協調、連繫之情形，雖在重組國家海洋局後，才更進一步達統合之效，然而仍有相關海域執法機關尚未整併入內，如海事局等單位；⁴⁶因此未來雙方在海洋管理事務上，乃不約而同地面臨同一個選擇，即海洋事務究竟應否統由單一部門負責管理？該如何管理及分配？

從兩岸過去發展過程中，可以歸納兩岸對於「海洋應統合由單一部門管理」之論述，相當程度是受到《海洋法公約》訂定之影響。因為該公約是首部將有關海洋之相關規範彙整並予「條文化」之國際公約，除凸顯海洋之特殊性外，並就各國對於海洋權益之主張及利用、管理，訂定具體規範，使其成為國際間涉海相關事務之基本運作原則。換言之，《海洋法公約》的出現，不僅為海洋創造出一個新的國際法規範供各國依循，並促使所有海洋國家重新對其在海洋上的資源利用加以省思，也改變海洋國家對國家領土主權的思維，將海洋視為一個整體，來探討其立法與行政體系。

一部總體性的國際海洋法，必將引導海洋國家對其海洋資源利用以及國家海洋權益，進行總體性的海洋政策規劃，但事實上就《海洋法公約》而言，海洋的事務實在無法以傳統陸地上的思維來去考量。以領海為例，雖是國家主權所及範圍，卻必須容忍他國船舶的無害通過；而在鄰接區，亦只有在海關、移民、財政

⁴⁵ 廖雲宏，「海岸巡防機關執行管轄作為-兩岸海域執法合作之必要性檢視」，中央警察大學水上警察研究所碩士論文（2012年），頁91-95。

⁴⁶ 國家海洋局統一指揮海警隊伍，新京報，http://epaper.bjnews.com.cn/html/2013-07/10/content_447037.htm?div=-1（2014年3月21日閱覽）。

及衛生方面得進行管轄；在專屬經濟海域部分，更僅限於生物或非生物資源之主權權利、人工島嶼、設施或結構、海洋科學研究、海洋環境保護等事項。⁴⁷就各項須與他國劃分管轄權之狀況，是傳統上陸上管理所不會遭遇的狀況，也更突顯出海洋管理的特殊性，另外海洋所具有的高流動且開放性的特質，使得儘管將海洋做區塊劃分，亦難避免相互間高度連動影響的事實。

從另一方向來看，海洋與陸地之關係卻又密不可分，許多事務無法逕以海洋、陸地為區隔，直接予以切割劃分。以漁業管理為例，除了海上部分外，尚有相當多內陸養殖業務；就交通管理而言，除了海上交通外，尚有陸上、空中交通等三者統合考量，方得一體規劃國家整體交通事項；而就海洋污染防治部分，除了海上船舶污染外，來自陸地上的污染源更佔相當重要的比例，這也造成傳統以來海域執法事務始終無法與陸地切割而自成一格之原因

我國雖曾有「海洋部」之倡議與運作，但是現階段僅達成「海洋委員會」之規劃，至於何時正式運作仍未確定，也體現我國對於海洋事務之經營，仍具有相當大的發展空間；而中國大陸雖早於 1964 年即成立國家海洋局，並於 1980 年改革開放後，積極推動海洋綜合管理事務，然因多頭執法文化，各機關「有權、有兵、各擁山頭及各自直達天聽」之情況，亦使進一步發展遭遇困難阻礙，此情況直到 2013 年中國大陸才首度對外提出國務院機構改革和職能轉變方案，以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，對外以「中國海警局」名義開展海上維權執法。

從兩岸在海域執法機關的演進開始至現階段的發展趨勢，不難看出兩岸在海域執法的政策方針上，都面對嚴峻複雜的海上形勢，且都同樣的面對與周邊海洋國家的海上主權爭端，兩岸除了面臨多元化及新興的傳統和非傳統的海洋安全問題外，對於海洋發展局勢與挑戰，也將備受國際輿論壓力，使得雙方都不得不提升對海權之重視且積極向海洋發展。

⁴⁷ 魏靜芬、徐克銘，國際海洋法與海域執法（台北市：神州圖書，2002 年 3 月），頁 7-13。

第四節 小結

兩岸對於海域執法演進的過程，不約而同的從軍事上的需要，逐漸轉變海域的執法，此與兩岸局勢的演變甚為密切。在我政府來臺初期，雙方因處於相當緊張之狀態，「加強海上防衛」乃成為當時首要生存安全的考量及一切海上活動的準則。對於「海域執法」及「海上治安維護」等海域管理工作，均納入國防軍事任務，勢必限縮國家發展與建設。

我國海域執法機關發展，由戒嚴時期主要以海軍為海上防衛力量，兼行執法任務迄今，從成立淡水水警隊，侷限於淡水河區域治安維護任務，一直到解嚴後，淡水水警隊擴編為保七總隊、水上警察局，逐步演進改制至今日行政院海岸巡防署之規模，以之比較美、日等國海域執法體制，雖仍有相當大的進步空間，但在短短二十餘年間，能將海域執法範疇自淡水河口擴大至現今領海、鄰接區、專屬經濟海域及公海巡護，已是我國逐步邁向海洋國家的一大里程碑。

而中國大陸早於 1964 年即已成立國家海洋局，其用意為統籌全國海洋資源之調查與利用⁴⁸，另外在漁業、海關、公安邊防之機制也有建置與發展，較諸我國更為多元；然在改革開放前，中國大陸對於海洋之利用仍是以國防軍事為主，除為防備周遭事端，更著重在臺海情勢之應變；所以諸多海洋事務之推動莫不以軍事為導向；一直到改革開放後，中國大陸因內、外情勢改變，兩岸間的關係由逐漸趨於緩和，遂改以經濟建設為努力目標，涉海機關（軍事機關除外）開始有擴大發展之空間；時至今日，由國家海洋局擔負全國海洋管理及法規制定之任務，並以中國海警局對外維權執法，以為海洋權益維護及執法任務所需，綜觀重組後的國家海洋局，不難看出中國大陸即是希望能透過機關的整併，達成下列目標：

一、以中央為指導單位、有效解決問題

⁴⁸ 楊文鶴等，*二十世紀中國海洋要事*（北京：海洋出版社，2003年），頁88。

海洋涉外事務牽連面向多元且敏感度極高，在政治、外交、軍事、經濟及法律等各領域中，牽一髮動全身，衍生許多錯綜複雜問題，故為了加強海洋事務的統籌規劃和綜合協調，設立了高層次議事協調之中央層級海權指導機構，提升管理層級，負責研究制定國家海洋發展戰略，統籌協調海洋重大事項，指導海洋權益維護工作，有效解決各海洋執法部門兵力隸屬、管理分配等分歧意見。⁴⁹

二、統整海洋執法隊伍、符合國際趨勢

中國大陸當局建設一個「綜合、統一、高效的海洋管理機構」勢在必行，並且認為現行海洋執法力量分散，問題突出且執法效能不高，維權能力不足。為加強海洋資源保護和合理利用，維護國家海洋權益，有必要整合海上執法力量。據此，中國大陸當局將國家海洋局及其中中國海監、公安部邊防海警、農業部中國漁政、海關總署海上緝私警察的隊伍和職責整合，⁵⁰進而重新組建國家海洋局，並且由國土資源部管理，以「中國海警局」名義執法，期能透過整合海上維權能量，可更進一步強大海上執法隊伍力量，提升維權執法效力，以順應國際普遍採用之海洋警察權。

三、公務船舶維權、降低軍事衝突

目前重疊海域及島嶼主權等爭端，各國雖以透過外交手段斡旋，爭議雖有緩和趨勢，然而各方維權意識高漲，後續情勢發展實仍存有很大變數；惟各國都以維護自身「國家永續發展」之主軸，期待穩定周邊國家政治環境，研判中國大陸現階段將持續以公務船舶進行執法及巡防模式，解決爭端初期，利用公務船舶為主，一旦外事發生，再將強勢軍事力量介入糾紛，並尋求各部門緊密配合之海上

⁴⁹ 「重組國家海洋局 終結我國海洋維權『九龍治海』局面」，*京華時報*，http://www.humanrights.cn/cn/zt/xwgzrd/2013/17/11/t20130319_1010938.htm（2015年1月7日閱覽）。

⁵⁰ 閻鐵毅，「中國海洋執法體制改革建議」，*中國共產黨新聞網*，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2012/0720/c40531-18560393.html>（2015年2月9日閱覽）。

維權協調行動機制，可以降低執法成本，提高執法力量，⁵¹甚至可加強對於突發情況的應對能力，執行海洋維權使命。

兩岸自金門「八二三砲戰」後，即未再有大规模的軍事衝突，僅維持在「僵持、對立」狀態，隨著時間轉變，雙方內部之間亦開始有了不同的氛圍：首先，我國因民主意識逐漸高漲，人民爭取國家民主化、法治化活動日益頻繁，最終導致政府走向解嚴，一切回歸憲政體制。同時中國大陸面臨文化大革命所帶來的10年動亂，致使民生凋敝，遂走向「改革開放」、重視「經濟建設」一途。時至1980年代，兩岸不論是「解嚴」抑或是「改革開放」，均促使雙方不再由國防軍事來扮演國家主導地位，這也間接的緩和兩岸局勢，同時也促進了兩岸各自的海洋管理與執法的發展，為兩岸海域執法機關的演進開啟了新的頁面。

由本文可粗淺歸納出，要實現真正的綜合性海洋管理，就需要從海洋法制、海洋行政以及海域執法三個方面同步改進，法制層面可為綜合性海洋管理提供法律根基使執法機關有所本，行政層面則是綜合性海洋管理的關鍵決策者，執法層面是綜合性海洋管理的執行手段。透過兩岸海域執法機關之發展研究，可以藉由研究彼此以深入了解自身優勢及不足，未來兩岸如持續有海洋管理制度相互比較研究及交流之規劃，則應更能互相截長補短，在充分發揮各自優勢的同時，可藉此發掘自身在海洋相關法律、海洋行政以及海域執法上之缺失，並進而提出可能的解決方法，機關籌設乃國家百年大計，我國海域執法意識日漸提升，對海域執法機關之期待也與日俱增，國家未來針對海洋政策及海域執法機關之改造，係以落實海洋事務之橫向協調功能，加強海洋政策的規劃及落實推動為目標，依「海洋立國」的精神，整合所有海洋事務相關機關，統籌事權及海洋政策。然而，從實務面觀之，海洋事務涉及海洋資源的開發與生態保育、海上交通秩序、主權及主權權利之維護與海事安全、海洋與資源的研究及防杜不法情事等，所牽涉機關

⁵¹ 鶴田順，「東亞海洋權益之爭與海上執法部門」，日本網，<http://www.nippon.com/hk/in-depth/a01501/>（2014年12月22日閱覽）。

層面極廣，因此在制定未來海洋政策發展趨勢的同時，亦需思考如何建構一個強而有力的海洋政策統合與執行機關，真正做到「海洋立國」之目標。



第肆章 兩岸海域執法機關之合作與挑戰

海峽兩岸隔著台灣海峽遙遙相望，綿延千里的海岸線和豐富的海洋資源使得兩岸相互存在著共同的海洋利益，卻也隱藏著海上犯罪、海上走私及海上衝突暴力等違法活動的危機，加以東海、南海等錯綜複雜的形勢，更使得兩岸面臨著共同的海上挑戰。以南海為例，兩岸對南海問題一直以來皆採取了大致相同的政策主張，近年來隨著兩岸關係的不斷升溫，兩岸合作的領域也不斷擴寬，兩岸已開始嘗試在海上共同執法合作，並取得了明顯成效。2009年4月，第三次「江陳會談」簽署了「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協定」，雙方同意共同打擊劫持船舶等海上恐怖犯罪活動，並提供司法協助。¹後續亦有中國大陸海監總隊和我國行政院海岸巡防署協商開展了共同的海上執法活動，在臺灣海峽相關海域打擊違法盜採海砂、違法傾廢和非法捕撈生產等行為，共同打擊海上違法犯罪活動，維護臺灣海峽海洋生態環境與安全。兩岸之間開展海上共同執法活動，是兩岸海域執法部門在溝通和互惠基礎上作出的新里程碑，在擱置兩岸複雜的政治因素之下，為了增進兩岸人民的共同福祉，以維護兩岸共同的海洋權益。兩岸在海上共同執法活動，可以進行臨時合作，也可以達成一項制度性安排，進行長期合作，從長遠來看，第一階段的發展，即是建立一套兩岸合作機制。本章藉著比較兩岸海上執法機制特點，進而探討兩岸海上共同執法的之合作與挑戰。

第一節 兩岸海洋政策特點及合作案例探討

一、我國海洋政策特點

2015年6月6日，我國行政院海岸巡防署「強化海巡編裝發展方案」最大之3000噸級巡防艦宜蘭艦及高雄艦陸續成軍，我國海域執法力量正式提升至3000噸級行列，早在2012年8月5日，政府即提出「東海和平倡議」，呼籲相

¹ 薛少林，「論兩岸刑事司法協助機制-以海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議為框架」，中國大陸社會科學，2010年第11期，頁104-113。

關各方應自我克制、擱置爭議及遵守國際法，並以和平方式處理爭端；2013年4月，臺日簽署漁業協議，北方海域情勢大幅趨緩，尚能並朝和平、合作方向穩定發展；同年5月卻發生我國籍「廣大興28號」漁船遭菲律賓公務船槍擊事件，行政院海岸巡防署立即派遣大型艦船強力護漁，且延伸執法力量至北緯20度以南之臺菲重疊專屬經濟海域；2015年5月27日，總統馬英九26日出席「2015年世界國際法學會與美國國際法學會亞太研究論壇」開幕典禮時，在眾位倡導區域和平的外賓面前正式提出「南海和平倡議」，強調中華民國要當負責任的利害關係者，並羅列出5大重點，包括要求南海各國自我克制、擱置主權爭議，全面規劃、分區開發南海資源等等，在任期倒數時刻，繼續扮演和平締造者角色。²

有別於南海的緊張情勢，海峽兩岸間海域，由於雙方對於穩定秩序、維護海洋環境資源的共識及密集互動交流，和平局勢更甚以往；此外，行政院海岸巡防署連年派遣巡護船遠赴千裡外的中西太平洋公海區域進行巡護，且成功完成首次海巡外交任務及特宏興號漁船救援案，除展現我國的海域執法實力，表示我國有能力且有實力去捍衛自身漁民的權益外，更能善盡國際管理責任。行政院海岸巡防署依據國家政策，代表國家執行海域任務，不僅需切合民眾期待，亦要遵守「海洋法公約」等相關國際法規範，才能有效維護我國海洋權益。

台灣為海島國家，在海洋政策規畫方面自當不遺餘力，我國政府早在1993年發布了「南海政策綱領」，惟當時未有具體實踐，隨後陸續發表「海洋白皮書」（2001年）、「國家海洋政策綱領」（2004年）、「海洋政策白皮書」（2006年）、「海洋教育政策白皮書」（2007年）、「藍色革命、海洋興國」（2008年），其中值得重視的是2004年的「海洋政策綱領」，以及2008年馬英九競選中華民國總統時所提出「藍色革命、海洋興國」的海洋政策。其中，又以2004年的「海洋政策綱領」、2008年「藍色革命、海洋興國」、「東海和平倡議」及「南海和平倡議」之海洋政策，可視為我國未來海洋政策的發展特點及指標。

²「全面規劃、分區開發馬英九南海和平倡議全文」，ETtoday 東森新聞雲 <http://www.ettoday.net/news/20150526/511729.htm>（2015年6月12日閱覽）。

(一) 國家海洋政策綱領

「國家海洋政策綱領」的政策目標，是喚起國民海洋意識及振作國家海洋權益，積極保護海洋生態為子孫萬代，成立永續家園。為創造健康的海洋環境、安全的海洋活動與繁榮的海洋產業，進而邁向優質海洋國家，而其要點如下：³

1. 維護海洋權益，確保國家發展。
2. 強化海域執法，維護海上安全。
3. 保護海洋環境，厚植海域資源。
4. 健全經營環境，發展海洋產業。
5. 深耕海洋文化，形塑民族特質。
6. 培育海洋人才，深耕海洋科研。

然而，要邁向海洋國家的道路上，不能僅靠政策性宣示，而是得確實立法才能有效推動政策。2004年1月7日行政院以任務編組性質，成立海洋事務推動委員會(後於2008年修正海推會名稱為「行政院海洋事務推動小組」，仍延續作為推動海洋事務及跨部會協調機制平台)，做為一個跨部會、跨領域、多面向的工作平台，因應海洋發展的總體目標，掌握全球永續經營海洋的趨勢，使我國未來海洋事務的發展能具備國際的宏觀角度及國情發展需求，對當時的海洋行政管理體制進行改革。

海洋事務推動委員會包括海洋策略、海域安全、海洋資源、海洋產業、海洋文化及海洋研究等工作小組，分別推動相關事務，並且由行政院海岸巡防署擔任幕僚機關，逐步建立海洋事務的管理架構及量能，2004年10月23日完成了「國家海洋政策綱領」，使國家海洋事務政策規劃，能透過適當之運作機制落實執行，海洋事發展更臻完善。其政策主張如下：⁴

³ 「國家海洋政策綱領」，行政院海岸巡防署，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/f1260928833977.pdf> (2014年6月17日閱覽)。

⁴ 「國家海洋政策綱領」，行政院海岸巡防署，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/f1260928833977.pdf> (2014年6月19日閱覽)。

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

(二) 「藍色革命、海洋興國」之海洋政策

2008年，我國第十二任總統副總統候選人馬英九和蕭萬長，提出了其競選的海洋政策為發展符合國家利益的藍海策略，臺灣應從海洋戰略高度來看待海洋、重視海洋。面對日趨複雜的國際海洋情勢，政府機關的角色定位上，不再僅限於維護治安及國家安全，而被賦予執行更多與維護國家海洋權益的相關事項。「藍色革命、海洋興國」之海洋政策具體主要主張如下：⁵

1. 藍海戰略

⁵ 「馬蕭海洋政策」，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/11/4119>（2014年6月19日閱覽）。

① 發展海洋戰略

跳脫重陸輕海的大陸思維，走出島鏈的地緣政治定位，重申我國對於南海、東海的固有領域與傳統漁場之主權和權益，確認「沒有主權就沒有漁權」之原則，持續與相關國家進行漁權談判；穩定兩岸關係，確保臺海和平；參與全球保護海洋與漁業永續的規範，並與周邊國家合作開發，共享海洋利益。

② 開放南海，共同開發，促進亞太區域安定

確立「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」原則，對於東沙和南海各項資源與周邊國家之發展趨勢，加強國際合作與良性互動，促進區域穩定。

2. 設立專責機關統籌海洋事務

我國海洋事權至為分散，海洋事務皆非任何部會的主要事務；因此，未來應設置能統籌政策、規劃、研發、管理和執法功能的海洋專責機關，加強海空域執法能力，強化海洋環境保護、海上搜救、犯罪防制、資源調查保育與科技研究發展，以落實海洋政策和藍色國土的永續發展。

3. 研究發展

① 強化海洋教育，提升海洋意識

提高海洋科研經費，與國際研究和教學水準接軌；長期培養人才，並鼓勵海洋文化、藝術創作和海洋教材之編撰，讓我國成為親海愛海、與海相生、永續發展的海洋國家。

② 順應氣候變化，預防海洋與海岸災害

對於氣候變化可能產生之衝擊，應加強研究和國際交流，並整合海陸空偵防能力，研擬順應氣候變遷和因應海洋災害之體系，以減少民眾生命、身體、財產之損失。

③ 培養涉外事務人才，積極參與國際組織

積極參與相關國際組織，取我國在亞太地區及國際上的海洋權益，培育涉外

事務人才，鼓勵國際學術交流，主辦國際會議和參與國際研發合作，汲取國外經驗，爭取和維護我國海洋相關權益。

(三) 東海及南海之和平倡議

我國政府於 101 年 8 月 5 日提出「東海和平倡議」構想，強調以「應自我克制，不升高對立行動」、「應擱置爭議，不放棄對話溝通」、「應遵守國際法，以和平方式處理爭端」、「應尋求共識，研訂『東海行為準則』」、「應建立機制，合作開發東海資源」五點訴求，呼籲區域內相關各方以和平方式解決爭端，合作開發資源共創多贏。⁶此主張不僅可創造各方解決問題的平台，從國家利益的角度來看，也為我國延伸了國際戰略空間。

「東海和平倡議」的重點乃是著眼於全球戰略的轉化。全球權力重心轉向亞太，已成為現階段的國際共識，美國國務卿希拉蕊 2011 年在「外交政策」雜誌發表「美國的太平洋世紀」一文，宣示美國重返亞太地區的政策與決心。而歐巴馬總統 2011 年訪問亞洲時更公開表示戰略將轉向亞太，再一次凸顯了東海及南海位於亞洲大陸與太平洋間地緣戰略的重要性，我國藉著和平倡議的發表，主張以和平方式來解決海域的爭端，我國總統更於同年 9 月 7 日在彭佳嶼又提出《東海和平倡議推動綱領》，以「和平對話、互惠協商」為第一階段，其後達成第二階段的「資源共享、合作開發」；至於具體落實的方法，將從「三組雙邊對話」（即臺日、兩岸、日陸）開始，逐步走向「一組三邊協商」，以達致「各方皆贏」的局面。⁷

於東海和平倡議提出後，我國總統更於 104 年 5 月 26 日出席「2015 年世界國際法學會與美國國際法學會亞太研究論壇」開幕典禮時，針對南海區域安全議

⁶ 「東海和平倡議」，中華民國外交部，<http://www.mofa.gov.tw/theme.aspx?s=CF5DF99964D9DB8E&sms=30258915F57EB2DC>（2015 年 1 月 17 閱覽）。

⁷ 「東海和平倡議推動綱領」，中華民國外交部，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=C14F8DEC157DDF51&sms=C6A181E8F32C2BBA&s=5DCC6BCBF4C9B479（2015 年 2 月 4 日閱覽）。

題，提出「南海和平倡議」，呼籲相關各方擱置主權爭議、共同開發南海資源，以和平方式解決爭端，使南海與東海一樣，均成為「和平與合作之海」，內容有下：

1. 自我克制，維持南海區域和平穩定，避免採取任何升高緊張情勢之單邊措施。
2. 尊重包括聯合國憲章及聯合國海洋法公約在內之相關國際法原則與精神，透過對話協商，以和平方式解決爭端，共同維護南海地區海、空域航行及飛越自由與安全。
3. 將區域內各當事方納入任何有助南海和平與繁榮的體制與措施，如協商建立海洋合作機制或訂定行為規範。
4. 擱置主權爭議，建立南海區域資源開發合作機制，整體規劃、分區開發南海資源。
5. 就南海環境保護、科學研究、打擊海上犯罪、人道援助與災害救援等非傳統安全議題建立協調及合作機制。

倡議內容強調中華民國願與其他相關各方共同努力，實踐本倡議的理念與精神，解決南海爭議、開發南海資源，使南海與東海一樣，均成為「和平與合作之海」。⁸

從我國海洋政策的演進及推動上，不難看出我國在海洋法規、政策制定及執法行政等各項海洋事務發展層面，都依據「維護海洋權益、發展海洋事業」基本原則，並以和平為倡議訴求，不僅在制定海洋法規、宣示海洋政策等制度面，發揮「軟實力」；還積極採取鞏固爭議島嶼設施、提升防衛力量、強化海上執法巡航等實際行動，以發揮「硬實力」來維護海洋權益主張；更透過海巡艦艇敦訪、推動海巡外交等「巧實力」，讓世界看見臺灣。

⁸ 「南海諸島之主權聲明及投書」，中華民國外交部，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=3BEC439D5F6A9CEE (2015年6月8日閱覽)。

二、中國大陸海洋政策特點

在中國大陸方面，雖曾與蘇聯在冷戰時因各自的戰略考量而對立；但冷戰後因經濟與整體國力的消長，整體國力開始崛起，基本上，已取代俄羅斯成為亞洲大陸上的主要強權，而且中俄間的友好程度使兩國儼然形成同一條戰線，與美國進行戰略抗衡的態勢。中國大陸崛起越來越顯現出強硬立場，自從習近平擔任中國大陸國家主席以來，其讓中國大陸成為地區強權的意志不可動搖。除強烈主張並捍衛沿岸全部海域的主權外，中國大陸軍方更宣稱在南中國海，包括南沙和東沙群島，皆在中國大陸的主權管轄範圍之內，另外在東海也與日本有釣魚臺列嶼主權爭執，甚至劃設東海航空識別區⁹等大動作的宣示舉動。

雖然中國大陸宣稱決心走和平發展之路，堅持和平、發展、合作的戰略方針和政策措施，堅持獨立自主的和平外交政策，將與全球各國實踐建立和諧世界的目標；但是就近期的幾個中國大陸視為挑釁的國際事件，如日本於 2012 年 9 月 10 日將釣魚臺（日稱尖閣諸島）國有化的事件，¹⁰意圖緩解右翼的東京都知事石原慎太郎，募款購買該島造成的國內外紛爭；以及 2014 年 5 月所爆發的中越南海衝突，中國大陸在西沙安裝「海洋石油 981 鑽井平臺」的問題等，¹¹中國大陸對日本或越南機艦曾數度發生對峙，突發事件一觸即發，已嚴重影響國際關係及東亞安全。中國大陸在面對亞太地區的一連串的動作，都是些具攻擊性的表現，主要歸因於中國大陸經濟及軍事力量增強的結果。中國大陸經濟的現代化及日益增加的影響力，使中國大陸對內統治的能力提升，對外更能夠抗衡國際社會對其在政策及實際行為上的不滿，並採取對美國利益具有敵意的方式擴張其權力與國際地位。

⁹ 黃居正，「對中國東海防空識別區的回應與台灣領空主權策略」，*新世紀智庫論壇*，2014 年第 6 期，頁 71。

¹⁰ 「日政府正式簽約 釣魚台國有化」，*蘋果日報*，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20120911/141820/>（2014 年 12 月 11 日閱覽）。

¹¹ 「中國再度向南海部署 981 鑽井平臺引發關注」，*美國之音*，<http://www.voachinese.com/content/beijing-china-20150627/2839527.html>（2015 年 1 月 3 日閱覽）。

中國大陸十八大三中全會報告明確提出：「提高海洋資源開發能力，發展海洋經濟，保護海洋生態環境，堅決維護國家海洋權益，建設海洋強國。」，解讀報告當中，針對其所提「海洋強國」的意義，應係闡述國家海洋局在「建設海洋強國」戰略上的具體部署。因此，中國大陸未來在外交和安全的主要方向在海洋；其面對的挑戰，則是牽連到美日同盟與自身在當地的競合關係。就中國大陸海洋戰略而言，其海洋政策特點大略可以區分為三個方面：¹²

(一) 有效管理、控制、威嚇部分海域，成為區域性海上優勢力量

區域性海上力量是指有效控制和活動範圍遠遠超出近海，及至遠海及大洋，具有一定的遠洋作戰能力，一般以區域重點佈局為特徵，既有別於近海型海軍，也有別於全球佈局的世界型海軍。海外經濟利益及非傳統安全問題驅動著海軍走向世界，在世界海域展開行動，但國家統一、主權爭端、國家安全等傳統安全問題在近海的聚集意味著，在可預見的將來，中國大陸海軍的主要任務或關注在於提升自己在亞太區域的行動能力，以軍事武力為後盾，搭配中國海警局為第一線執法，則是中國大陸現階段海洋政策實踐上的作為。

(二) 國際海洋政治大國與世界海洋經濟強國的目標設定

中國大陸始終相信，要擁有一個和平、友好的區域環境，才能締造一個國家成為海洋強國的基礎，也唯有獲得必要的國際政治支持及應有的國際地位，才是海權發展所必須追求的目標。而能否成為海權強國不僅在於能否擁有強大威嚇力量的海上武裝軍隊，也在於區域內的大國，能否透過經濟、外交等手段，獲得足夠的政治影響力或話語主導權，同時取得周邊國家能認同，接受其海權發展的目標和崛起的形式。同時，作為一個日益走向世界的大國，能否得到世界海洋國家在國際海洋機制中發揮的作用和貢獻的青睞，認可其在國際海洋政治中的應有地位，才是最重要的關鍵點。

¹² 胡波，「中國海洋強國的三大權力目標」，*太平洋學報*，2014年3期。

(三) 合理有效地利用各類海洋資源，成為世界海洋經濟強國

中國大陸擁有一定的海洋空間和豐富的海洋資源，是躋身於世界海洋強國的基礎，可藉此大力發展海洋科技、培養海洋人才、積累海洋開發經驗；經濟全球化背景及當前海洋秩序的開放性特點，給予中國大陸拓展世界海洋空間，擴大海洋利益的機會。

中國大陸主權範圍內的海洋空間和資源，是使其成為世界海洋強國的基礎。海洋自然條件優越、資源豐富。海域遼闊，跨越熱帶、亞熱帶和溫帶，有漫長的海岸線達 3.2 萬公里，其中本土海岸線長 1.82 萬公里，各離島海岸線長 1.38 萬公里；有 5,400 個島嶼，總面積達 3.87 萬平方公里；有渤海、黃海、東海和南海四個近海和臺灣以東的太平洋海面等五個海洋區域。¹³其中，渤海是中國大陸的內海，黃海、東海和南海的大部分海域屬於中國大陸管轄的區域。這四個海的總面積達 472 萬平方公里，屬於中國大陸的海洋區域面積約為 300 萬平方公里。海洋資源種類繁多，海洋生物、石油天然氣、固體礦產、可再生能源等資源豐富，開發潛力巨大。海洋資源部分，海洋生物 2 萬多種，海洋魚類 3,000 多種；海洋石油資源量約 240 億噸，天然氣資源量 14 萬億立方公尺；濱海砂礦資源儲量 31 億噸；海洋可再生能源理論蘊藏量 6.3 億千瓦。中國大陸漫長的海岸線是帶動經濟發展的火車頭，東部的政治、經濟、文化優勢很容易通過海洋擴散開來。而且近海都處於亞熱帶和溫帶的不凍港。這些有利條件非俄羅斯等海陸複合型國家所能比。

在海洋經濟全球化及當前的海洋機制中，得天獨厚的海洋環境為中國大陸開發利用世界海洋空間和資源創造了條件。海洋資源或海洋資產大多具有流動性和不可分割性的特點，由於海洋資源的動態性特徵，使其各沿海國在海洋生態保護、海洋資源開發利用等方面都擁有天然的共同利益。依據「聯合國國際海洋法公約」之規範，認可了各國對海洋資產的伸縮性，例如一國在領海、專屬經濟區、大陸

¹³ 「中國建設海洋強國的戰略進程」，中國評論月刊，<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=102705154>（2014 年 4 月 3 日閱覽）。

棚及其以外公海和海底區域中的收益多寡，則完全取決於該國開發利用海洋的能力大小。在主權範圍以外的海洋空間中，蘊藏著更大的商機。世界海洋面積約 2/3 屬於公海，各種再生和不再生資源儲量豐富。一個國家從海洋獲取收益的能力，才是國際法公約框架下的海權真正得以落實且效用發揮到最大化的關鍵。¹⁴

三、兩岸海域執法合作案例探討

海洋是人類生命的起源之處，從歷史看來，東方社會普遍對於海洋意識較為淡薄，尤其隨著時代的變遷，國際環境對於面臨的海洋問題並無減輕，尤其我國在海洋的領海主權爭議不斷，加以海洋資源的合理開發和利用及海洋環境保護的問題也陸續受到重視，而兩岸之間僅一水之隔，在特殊政治因素背景之下，所相牽連的海洋事務更較其他國家複雜，中國大陸普遍認為：處理海洋問題，需要兩岸的有效合作。中國大陸之所以如此主張，無非是認為海峽兩岸的中國人在維護有關海域、島礁的主權和管轄權，以及有效保護海洋資源和環境等方面負有共同的責任和使命。

然而海洋終究是一個開放空間，海洋事務領域的合作涉及國內、國際，以及管轄範圍、許可權等複雜因素，具有很強的政治性。這也是現階段兩岸在合作之最大瓶頸，現階段僅只能擱置爭議，探討如何創新思維、以合作的方式來維護兩岸共同的藍色國土和海洋資源，以求能獲取更多共同海洋利益，以互信互利為基礎之兩岸海洋事務合作，是現階段可行的方式之一，兩岸除了學者在海洋學術上之交流外，亦有許多實務案例值得作為兩岸海域合作之經驗與探討：

(一) 我國籍「財富一號」遭大陸海關公務船取締案

2001 年 5 月 16 日，我國籍「財富 1 號」漁船在彭佳嶼東北方 32 哩處遭大陸海關緝私艦以盜賣柴油為由攔截，欲將人船帶返大陸偵辦。海巡署獲報後即派

¹⁴ 「中國海洋強國的三大權力目標」，*外交觀察*，<http://www.faoobserver.com/NewsInfo.aspx?id=10030>（2014 年 6 月 1 日閱覽）。

遣船艇前往處理，經透過兩岸協商管道溝通協調後，協議處理模式為「分別偵訊兩岸的船員」，交換所作之筆錄，再各自將人、船帶返處理。¹⁵本案屬於雙方執法互信的經典案例，兩岸雙方各自展現了誠意，以對等互信的基礎下合作處理，未將事態牽扯入政治議題而衍生更複雜問題。

(二) 我國籍漁船遭大陸漁政船取締案

大陸為了管理漁業資源，訂有「伏季休漁」政策，其要點為「船進港、證集中、網封存、人上岸」，每年的時間略有不同，大約都在5月至8月左右，屆時，大陸沿海漁政執法部門將加強港口和海上執法檢查，以維護海上漁業生產秩序。¹⁶一般而言，其執法手段較少涉及我國漁船，然亦有遭大陸漁政船執法紀錄。2005年7月24日，我國籍「金鴻財號」、「進財福2號」、「吉祥興號」、「勝大和號」、「財勝祥2號」及「昇偉祥號」共6艘漁船即在澎湖七美島西南約八十五哩處作業時，遭大陸廣東省漁政船以違反休漁規定，強行扣押回廣東汕頭附近的南澳港，分別處以人民幣4萬5,000元至4萬7,000元的罰鍰，並於上揭漁船繳款後始將人、船釋回。¹⁷

另外，2007年7月28日，海巡署接獲通報，我國籍「勝大和號」、「昇偉祥號」、「合吉利12號」、「金鴻昌6號」、「龍吉利號」及「龍發進1號」6艘漁船於澎湖花嶼西方44哩，遭大陸廣東省漁政海監檢查總隊汕頭支隊南澳大隊所屬漁政船以違反伏季休漁規定為由，進行查扣並欲帶返大陸，經海巡署派遣艦艇前往處理，並即時透過兩岸聯繫管道協商後，始將我方人、船平安帶返。¹⁸大陸此種作法，很明顯是與其主權及於臺灣之宣示相呼應，然而這種單方面的強制作為勢必使臺灣產生危機感，反而引發反彈。但值得注意的是，過程中雙方經過協調

¹⁵ 「財富一號漁船疑走私柴油遭大陸艦攔檢 兩岸武裝人員首度海上對峙三小時」，大紀元網，<http://www.epochtimes.com/b5/1/5/16/n89285.htm>（2014年5月27日閱覽）。

¹⁶ 「南海休漁結束 海南漁民開赴三沙捕撈」，香港文匯網，<http://news.wenweipo.com/2012/08/01/IN1208010037.htm>（2014年6月1日閱覽）。

¹⁷ 魏靜芬，*海洋法*（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2008年8月），頁286-287。

¹⁸ 「中國公海悍扣我6船 海巡解危」，自由時報電子報，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/144086/print>（2014年5月17日閱覽）。

後，中國大陸均同意將我國漁船及人員交由我國海域執法人員帶返回國，顯示兩岸雙方均不願意破壞現階段之和平穩定關係，都齊力避免衍生兩岸紛擾及不安。

(三) 大陸海關在我國專屬經濟海域查扣外國籍船舶案

2011年8月14日，獅子山共和國籍「金星號」油輪（約四千噸，其上船員計大陸籍5名、印尼籍9名）在澎湖七美嶼西南外海26浬（鄰接區、限制水域外約一點六浬、海峽中線東南方約六十八浬）遭大陸海關公務船攔檢，我方海巡署接獲報案後雖立即指派海巡艦、艇及飛機前往搜尋，但毫無所獲，復經兩岸聯繫管道查證，始獲悉「金」船業遭大陸海關公務船押回廣東汕頭港，據報導，大陸認為「金」船涉嫌非法駁油，遂進行查扣。¹⁹

就「金」船案發地點而言，係位於我國限制水域外，故無法依「兩岸人民關係條例」對大陸公務船進行相關作為，且因位於鄰接區外、專屬經濟海域內，倘「金」船並無違反我方專屬經濟海域相關規定，我方亦難以對其主張管轄權。此案則是兩岸政治關係特殊下的個案，由於雙方主張不同，某種程度上在管轄海域的界定及執行上，往往無法確實釐清落實，也是未來兩岸海域執法機關如要合作，所需要研商努力的方向。

(四) 海上共同打擊犯罪協議

兩岸因相牽連之地理因素，隨著交流熱絡且頻繁，臺灣海峽及其附近海域海上犯罪問題日益嚴重，歸納而言主要是走私（包括毒品、槍械、菸酒及農產品等）、偷渡（大陸方面稱為偷越國境、邊境或私渡）等刑事案件，除對臺灣海域治安造成嚴重威脅外，更因事涉敏感的兩岸政治與軍事關係，故在事件之處理也比較艱辛且複雜。²⁰尤其在兩岸開放直航後，大陸及我方漁船、貨輪均湧集臺海，海上

¹⁹ 「中國跨海峽中線 押走獅子山油輪」，自由時報電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/aug/16/today-fo11.htm>（2014年6月1日閱覽）。

²⁰ 謝立功，建立兩岸共同打擊海上犯罪之作法與協商機制之研究（臺北：行政院海岸巡防署委託研究，2004年），頁1-2。

糾紛案件亦更相形增加，雙方執政當局除正視問題外，也開始捐棄意識形態之爭，尋求共商解決的方法。

2009年4月26日，兩岸兩會就共同打擊犯罪及司法互助與聯繫事宜，經對等協商達成協議，乃共同簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，並就兩岸民事與刑事的司法互助、打擊犯罪做出具體而明確的規範，從長期以來「個案協商」之處理方式，正式邁入「明文規範」的階段，使兩岸執法機關對日後相關案件有正式明確依循的管道。

臺灣由於地理位置特殊，加上與鄰近地區和國家間政治、經濟體制差異，物價及生活環境相差懸殊，尤其自1987年解除戒嚴後，兩岸民間交流及經濟貿易接觸日趨頻繁，偷渡情形明顯增加。兩岸風俗民情雷同、語言相通，較易適應，且兩岸不法分子勾結之地緣、經濟及社會等因素，尤其針對人蛇集團的犯罪行為，也更嚴重衝擊我社會治安。兩岸大三通後，偷渡模式產生變化，為有效防堵越南籍人民從大陸偷渡來臺，我方除運用兩岸共同合作打擊海上犯罪機制，協請大陸加強邊關的入境審查作業外，並透過海巡署針對注檢目標、列管船隻及非法直航兩岸之國籍漁船加強登臨檢查。2008年6月5日海巡署中部地區巡防局第三二岸巡大隊緝獲越南籍偷渡人士9員。經持續追查幕後人蛇集團，於6月30日時再度緝獲越南籍偷渡人士11員。經偵訊結果，11員偷渡犯均坦承每人花費約四千美金由大陸地區人士仲介，並購買漁船偷渡至臺灣，嗣後即移送苗栗地方法院檢察署偵辦，²¹這也意味著兩岸針對海上共同打擊犯罪得以具體實踐。

(五) 共同維護海洋環境資源—聯合查處盜採海砂

大陸近海砂礦資源(簡稱「海砂」)分布廣且儲量大，僅次於石油和天然氣，位居第二的海洋礦產資源。大陸採砂活動興起於改革開放後(約1980年代末至1990年代初)，自1990年代中期開始，由於海上大型工程的興建(如海上機場、

²¹ 行政院海岸巡防署，2009海巡白皮書(臺北：行政院海岸巡防署，2009年)，頁16-19。

遊樂園)需求，陸砂礦源短缺，引發採砂熱潮，大陸當局雖對於採礦權嚴格審批控管，然因非法盜採之故，不僅造成資源大量浪費、稅收巨額流失，亦引發環境問題，海洋生態環境遭嚴重破壞。²²

在臺灣部分，金門古寧頭外海一帶海域亦有發現大陸抽砂船非法盜採海砂，對海域生態及海洋底棲性生物影響至鉅，並會造成海岸沙灘地形改變，嚴重影響船隻航行安全。為保護海洋環境，兩岸雙方曾於 2009 年 9 月間，由海巡署第九（金門）海巡隊與大陸海監福建省總隊，於金廈海域同時展開執法，各於己方海域進行查處行動，有效打擊不法。²³且此次合作是兩岸海洋執法部門 60 年來首次開展的聯合執法行動，對於海峽兩岸加強海洋資源保護、共同維護海洋環境的安全、穩定、和諧具有重要意義。

(六) 兩岸海上救難合作

1. 兩岸海運協議

臺灣與大陸兩岸間之商貿與運輸活動於 1979 年開始往來，此時期屬間接通航階段，兩岸進出口貨須彎靠香港等第三地以卸貨轉船方式，取得證明文件後，方能再轉運至兩岸港口，且同時限制國輪不得參與。1997 年起，兩岸間的通航模式正式跨入試點直航階段，²⁴由兩岸航商之權宜船，於高雄港及福州、廈門港間進行「不通關、不入境」之貨物轉運業務，²⁵惟仍須彎靠第三地（如日本石垣島或香港海域）。2004 年 5 月，臺灣將港口由高雄港擴增至基隆港及臺中港，而大陸亦增加開放港口（如鹽田、上海及寧波等港口）間直航，此階段原則上仍由

²² 「中國盜採海砂現象猖獗 引嚴重生態災難」，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/society/2010-12/02/c_12838717.htm（2014 年 10 月 29 日閱覽）。

²³ 「兩岸首次聯合海洋執法 打擊非法採砂」，海峽資訊網，<http://www.haixiainfo.com.tw/70402.html>（2014 年 10 月 26 日閱覽）。

²⁴ 陳春益、楊清喬與朱金元，「直航後我國國際貨櫃港埠面臨問題與因應策略之探討」，*運輸計劃季刊*，2012 年第 41 卷第 1 期，頁 57。

²⁵ 我方稱「境外航運中心」，大陸稱「試點直航」。

兩岸航商之權宜船為主，仍維持彎靠第三地，與兩岸直航仍有差距。²⁶

配合兩岸實質往返日益頻繁情況下，2008年6月19日，行政院院會通過「『小三通』人員往來正常化實施方案」，全面放寬臺灣地區人民可以自由選擇經「小三通」往返大陸地區。²⁷2008年7月，行政院召開「未來半年兩岸政策鬆綁方向」的跨部會會議，²⁸大幅度鬆綁兩岸政策，包括兩岸貨運、海運直航。

根據兩岸兩會於2008年11月4日所簽署的「海峽兩岸海運協議」，兩岸航商所有在兩岸登記的船舶，可以從事兩岸間客貨直接運輸，海運直航協議完成了大三通的構想，直航港口大增，臺灣增至11個、大陸增至63個，未來兩岸航運除可在航線、物流經營合作外，也可進一步擴大在港口碼頭業務與投資合作。²⁹兩岸海運協議的簽署，基本上已實現兩岸海運直航，讓航行兩岸之間的船舶不必再透過彎靠第三地入境，大幅節省運輸時間及成本。

2. 兩岸聯合救難

依據搜索與救助國際公約之規定，國際間之海難救助合作主要在於海難訊息之相互傳送，其次則為海難搜救之互助。兩岸由於海域相接，以人道立場而言，海難救助是無法避免必須合作之事務。以往兩岸之間在搜救過程中，兩方之搜救船艇均僅各自在所轄的水域中執行任務，可是海上搜救任務必須講求時效，在黃金72小時的急迫搜救壓力下，有時必須投入大量的人力及資源，因此，兩岸政府能擱置敏感的政治爭議，秉持人道救援精神，使更多的海難遇險者能增加獲救之機會。³⁰

²⁶ 丘臺峰，「兩岸海運直航與反恐維安之探討」，發表於第四屆恐怖主義與國家安全學術研討會（桃園：中央警察大學，2008年12月15日），頁189-190。

²⁷ 朱金元、林玲煥、黃文吉、詹達穎、廖淑容、李國良、吳清慈與林峻名，**海峽兩岸直航對自由貿易港區影響之研究**（臺北：交通部運輸研究所，2009年4月），頁3-1至3-2。

²⁸ 「推動兩岸經貿務實開放鬆綁」，**行政院經濟建設委員會網站**，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0010527&ex=1&ic=0000015>（2014年10月26日閱覽）。

²⁹ 林德昌，**海峽兩岸關務資訊之交流與合作：民間非政府組織互動機制之建立**（臺北：財政部關稅總局，2008年12月），頁101-102。

³⁰ 郭俊良、林彬與翁順泰，「兩岸海上搜救體系通力合作之研議」，**臺灣海事安全與保安研究學**

關於兩岸海難救助合作之問題，「海峽兩岸海運協議」第7條有關海難救助，明確的指出，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。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。為加強兩岸合作救難效能，落實「海峽兩岸海運協議」第7點共識，我方行政院海岸巡防署與大陸交通運輸部「中國海上搜救中心」於2010年9月16日假金門、廈門間海域，舉辦「2010年海峽兩岸海上聯合搜救演練」，為兩岸首次共同策劃執行的大型海難聯合搜救演練，在謹守「人道救援」、「對等尊嚴」、「就近就便」等原則下，雙方從接觸、交流，到信任與合作，歷經多次協商，克服各種難題，順利圓滿成功，不僅建立兩岸搜救機關聯合演練新模式，亦有助驗證及提升雙方緊急應變救援機制與默契。2012年8月30日，兩岸再於金廈海域舉辦聯合救難演練，³¹對整合兩岸搜救資源、維護船舶航行安全、完善區域搜救合作機制，更具象徵與實質的歷史意義，兩岸海上人道救援合作機制亦正式邁入常態化。³²

自兩岸簽署「海峽兩岸海運協議」後，陸續共同執行2009年1月21日大陸籍「閩連漁1506號」漁船擱淺案、10月4日巴拿馬籍「銀海號」貨輪沉沒案、12月31日「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、2月3日大陸籍「閩連漁0178號」沉沒案、10月27日「建富星」輪沉沒救援案、12月3日巴拿馬籍「宏偉號」貨輪沉沒案及2011年3月12日「大中輪」與「閩龍漁08004號」漁船碰撞案、3月28日「閩獅漁0753號」漁船擱淺救援案、2012年5月15日客船「金龍輪」進水救援案及8月2日大陸籍「潤揚3號」油輪進水救援等重大兩岸海難搜救合作案例，³³上述案例都顯示出，兩岸在海上救難部分，擱置主權爭議的互助合作已經漸趨成熟，且已形成良

刊雙月刊（基隆），2010年4月刊，頁31-33。

³¹ 「兩岸舉行海上聯合搜救演練」，中央日報網路報，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=111&docid=102022988（2014年10月31日閱覽）。

³² 行政院海岸巡防署，2011年海巡報告書（臺北：行政院海岸巡防署，2011年），頁122-125。

³³ 「執行兩岸搜救合作交流」，行政院海岸巡防署全球資訊網，http://www.cga.gov.tw/siver_b01.htm（2014年10月28日閱覽）。

好互動。

兩岸間具有相當豐富的天然資源與開拓價值，雙方不約而同地於「海洋法公約」通過後，即著手進行海域管理法規的制定與公布，莫不是為了保障權益，並作為海域經營管理之方針與依據；現今國際間對於海洋的利用，從最初的國家安全防衛、資源開採，到現今維護環境、永續利用，在人命安全方面則強調人道救援、合作救難，確實對各方都有所裨益。

過去兩岸雖然由於意識形態的對立，限於僵持對峙的險峻情勢，然而在雙方的努力下，目前已經趨於和緩，雙方往來日益頻繁，確實已為兩岸未來互動發展創造相當好的基礎與空間。由於兩岸地緣鄰近，特別是在臺灣海峽所主張的管轄範圍高度重疊，先天上地理條件雖無可避免，但如果兩岸雙方仍堅持於權益的維護與對抗，則雙方關係勢必持續陷於「零和」局面而無所助益。如果撇開主權爭議及政治紛爭，兩岸確實可以有共識的進行合作。如海域環境資源的維護與人命安全的保護等，對於雙方而言都甚為重要，且能為社會輿情所認同，是以過去有許多成功的案例是有關兩岸互助，未來亦可在此基礎上持續努力，增進海域執法與海難救助之互動信任，更確保兩岸間海域的和平穩定與安全。

第二節 兩岸海域執法機關實務探討

2008年5月，馬總統就職後，在兩岸關係的政策上，回歸「九二共識」，提出「不統、不獨、不武」的策略，快速啟動兩岸兩會的交流與協商，並且在兩年半的時間內，與大陸達成多項協議與共識，為兩岸關係良性發展奠定基礎。³⁴在中華民國101年國慶典禮當日，馬總統於演講時表示，未來仍會持續擴大兩岸交流，儘速推動兩岸互設辦事機構。³⁵既然兩岸互動日益頻繁、往來互動越益密切，則雙方在海域上之互動，應可以有更為正面、良性的合作認知與思維。

³⁴ 楊開煌，「馬政府的兩岸政策之政策論述評議」，發表於海基雙十兩岸雙贏兩岸關係學術研討會（臺北：財團法人海峽交流基金會，2011年3月8日），頁16。

³⁵ 「總統伉儷出席中華民國中樞暨各界慶祝101年國慶大會」，總統府全球資訊網，<http://www.>

臺灣海峽自古以來就是海上交通要道，不論是臺灣與大陸、抑或是東亞的貿易往來，都扮演相當重要的樞紐地位；另外，由於臺灣位置居於歐亞陸塊及太平洋交接地帶，黑潮洋流經過，海域棲地生物多樣性非常高，漁業資源豐富，諸如彭佳嶼、七美島海域皆為傳統優良漁場。³⁶惟兩岸近六十餘年的對峙，臺灣海峽在相當長的一段時間內呈現緊張狀態，偏重在於軍事的防衛，對於其他方面的管理均採取較為保守的態勢。然而隨著時空的轉移及局勢的轉變，現今兩岸趨緩的氛圍情況，海域事務自然無法單以軍事防衛的角度因應，特別是兩岸活動頻繁，環境資源與人命安全更顯重要，不論是海域執法或是海難救助，都必須謀求合作的共識與可能，這對於兩岸雙方海域管理都是較為務實的思維，而兩岸海域執法機關要合作，首先就得針對各自海域執法機關的現況及實務上之執行情形，作更深入之了解及探討，才能有效擬定合作方案及了解合作限制，相關探討內容如下：

一、我國海域執法機關實務性探討

我國海域執法的工作長期以來係由內政部、國防部、財政部等單位，分別執掌相關事務，因事權不一，導致衍生諸多困擾，為改善前述弊端，有效執行海域執法任務，維護國家安全，國家安全會議於1999年3月18日提案成立「海岸巡防專責機構」，經行政院研議後，成立籌備委員會，同時將行政院、考試院及國防部海岸巡防司令部、水上警察局、關稅總局等單位人員編成專案小組，籌劃編成整備工作，審慎考量國情及現況，參酌歐美現代國家之海岸防衛機關體制，經研究後制定「海岸巡防法」、「行政院海岸巡防署組織法」、「行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例」、「行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例」、「行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則」等五法草案。並於2000年1月14日，經立法院三讀通過，同年1月26日由總統公布，2月1日正式掛牌運作。

president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=28272&rmid=514 (2014年10月20日閱覽)。

³⁶ 許惠祐，**臺灣海洋**（臺北：行政院海岸巡防署，2005年8月10日），頁1。

二級機關行政院海岸巡防署，下設三級機關海洋巡防總局及海岸巡防總局，一舉成為海域執法專責機關，「海巡機關」自此取代「水上警察」；其中，除位階的提升外，更重要的是納編了原屬於財政部關稅總局的緝私艦，並於北、中、南、東分別成立機動海巡隊，配屬 500 噸以上的巡防艦，逐步推動一系列的造艦計畫，將整體巡防能量向外延伸，有效提升我國海域巡防能量；姑不論是否具有正面效益，該署既以「海域執法」、「海事服務」及「海洋事務」等三大核心任務自許，未來相關政策之推動與發展，實應專注於海域事務之規劃與執行，方符其質，並趨近美、日等先進海域執法國家之腳步。

行政院海岸巡防署之任務職掌可謂相當廣泛，其所屬任務劃分為「海域執法」、「海事服務」及「海洋事務」等三大區塊（三大核心任務），應係基於「行政需要」所為之劃分，儘管我國海域執法機關隨著不斷演進提升至此已屬難能可貴，但實務上仍存在著些許挑戰，例如將原來各業務主管機關自行執法的模式加以改變，將農業委員會的海上漁業執法、關稅總局主管的緝私任務、國防部負責海岸及港口的安全檢查、海上警察局的維護治安等機關執行部分的人力及船艦集成立新的海岸巡防署，在面對各業務機關與執行機關分離，仍有下列情形尚待解決：

（一）海洋事務權責不一

海洋事務分散至我國各部會負責，舉凡國家安全、主權爭議、海洋科研、生態保育、海洋產業及海底資源探勘與開發，都切割由不同機關管理。也因此造成海洋政策欠缺統籌指導，故海洋事務發展，大部分係由下而上的個別需求，較少由上而下內政策整體性考量，故常衍生海洋事務資源配不當或與國家海洋目標無法相結合之情形。相關問題包含「海洋產業未能拓展」、「海洋環境保護及海洋環境資源保育不足」、「海洋資源基礎資料付之闕如」、「海岸地區地層下陷嚴重」及相關海洋優勢迅速流失等，但是因各機關業務分割及預算排擠的情況下，相關機關間並無法用協調溝通的方式有效解決，顯示我國海洋事權仍屬分散，欠缺可統

籌、制定與執行總體海洋政策之上層機關。目前涉及海洋事務之有關機關，因業務相互牽連其他部會，而分別有多個主辦機關的狀況，其結果往往是各機關皆都不管。

海上安全之對象應為「船舶」，但因種類不同，出現適用之法令也不同，至少有商船、漁船、公務船等，我國目前掌理船舶管理也分有交通部與漁業署，乃至地方政府，以種類、噸位及項目而為區別，在探討相關規範時均有所不同，若加上負責執行的海巡機關，其相關執行權責更是複雜，例如在管轄上，海洋觀光遊憩及產業的推動與管理，涉及內政部、交通部及海巡署等機關，若觀光船舶發生船難，應究責內政部、交通部或海巡署？各部會因本位主義，導致海洋事務之執行缺乏整體性、連貫性及強制性，不利海洋事務整體發展，於是在討論海上安全之際，討論的客體往往僅以船舶及海上交通安全為主，實際上海上安全重要性包羅萬象，無論是治安層面的海域執法、海上交通秩序維護、漁業巡護、海域資源探勘、海域劃界、港口安全及軍事層面的國家防衛等，均應做整體規劃考量。

我國海洋事權至為分散，現有海洋事務管理體制無法因應時代需求，出現權責混淆與功能不彰之現象，另各部會因受限本位主義及繁複之公務程序，導致海洋政策缺乏整體性、連貫性及強制性，不利海洋事務健全發展，因此，需有一個專責海洋機關負責統籌，行政院規劃設立「海洋委員會」，掌理我國總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調，統合各部相關海洋事務，並執行海域安全等事項；透過該會之政策統合、協調機制，強化橫向協調功能，加強海洋政策的規劃及落實。³⁷

³⁷ 「行政院設立『海洋委員會』之理由及海岸巡防署組織調整規劃」，國家發展委員會，http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=4E74733CFC036328&sms=245623737C91E0FC&s=4924F1C8B480CD7A（2015年6月28日閱覽）。

海洋權益涉及主權、漁權、戰略位置及天然資源等，而海洋安全更是國土安全之屏障，政府若不以國家戰略利益思考，海洋事務終究是口號，無法真正成為海洋國家。³⁸

(二) 海巡法規解讀不同

我國雖然設立行政院海岸巡防署作為海域執法專責機關，但與其他行政機關間的法律關係卻遲遲無法確定，使得行政院海岸巡防署執行海域相關法律時，究應經其他各業務機關或目的事業主管機關所主管之法律再明確授權海巡機關予以執行，或者逕以「海岸巡防法」為授權，直接執行走私、非法入出國、海上交通、漁業、海洋環境保護與保育等相關法律，留下爭議空間。

為使業務主管機關與專責執法的海岸巡防機關間得以發揮一體的效能，訂定有協調聯繫辦法，卻因其間的最重要的看法未能一致，導致有多種的實踐方式。例如在對「海岸巡防法」第4條第1項第7款有關「執行事項」的解讀差異。依該款之規定，執法事項包括：(1) 海上交通秩序之管制及維護事項；(2) 海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項；(3) 漁業巡護及漁業資源之維護事項；及(4) 海洋環境保護及保育事項等，此四目所涉及的機關包括交通部航港局、農委會漁業署、環保署。其中，「海洋環境保護及保育」一項因在「海洋污染防治法」第5條中，已明定海巡機關作為執行機關而較無爭議外，但與交通主管機關與漁政主管機關間之合作不無問題。為能強化其間的協調聯繫，發現平行機關間存在困難，政策上乃堆動成立「海洋委員會」或「海洋部」，未來希望能在專責機關的設置得以發揮功能。³⁹

³⁸ 劉志慶，「我國維護海上安全能量之研究」，國立政治大學國際事務學院國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文(2010年)，頁64-67。

³⁹ 陳國勝，「由台灣海巡機關之發展觀察中國大陸上執法整合」，第二十屆水上警察學術研討會論文集，2013年11月4日，頁29。

(三) 缺乏海上專屬機隊

鄰近各國海域執法機關觀之，皆配置定翼及旋翼之空中偵察機隊，以延伸其執法範圍，快速反應海域狀況。現階段海上執行空中偵巡或救難任務，囿於我國「空中勤務一元化」政策影響，⁴⁰除軍事建置單位外，公務用航空器均由內政部空中勤務總隊籌補、管理、使用，其他公務單位若有需求，必須透過空勤總隊直升機支援，海巡署並無配置直升機等航空器，無法真正有效實施海上偵巡。因無海上專用機隊，勢必對實施岸、海、空聯合勤務造成相當程度之影響，若遇特殊重大突發狀況，其機動性勢必因行政程序而受到影響。為達巡防立體化之效能，需與空勤總隊進行艦機組合作業。

艦機組合作業具有一定之危險性，非一蹴可及，以我國海軍反潛航空大隊為例，在美軍協助及自力鑽研下，歷時 20 餘年才具備艦載能量，嗣在嚴謹訓練及規劃下，仍不免發生事故，迄今已有 2 架 S-70C 直升機及 3 架 MD500 於執勤或訓練時落海墜機，多位優秀飛官殉職；另素有空中天使之稱的空軍海鷗救護隊所屬 S-70C 直升機，亦於 2012 年 3 月 26 日，在臺東外海執行漁船傷患吊掛時不明因素落海，5 人認定死亡，僅 1 人獲救。艦機作業之安全，允為推動此項作業之首要考量。

以每十萬平方公里的領海、鄰接區及專屬經濟海域配置大型海巡艦噸位比例而言，美國配置有兩艘共 1,900 噸、日本配置 5 艘共 5,000 噸，我國則有 6 艘共 2,900 噸。然而，就艦載直昇機而言，美國海岸防衛隊編配 210 架，日本海上保安廳 73 架、菲律賓 10 架，我國海巡署迄今卻仍未編配。⁴¹目前海巡署 2,000 噸級的「臺南艦」、「新北艦」，及 104 年 6 月 6 日成軍之 3,000 噸級「宜蘭艦」、「高雄艦」及未來即將陸續交船的 1,000 噸級的「苗栗艦」、「桃園艦」、「臺東艦」及「屏東艦」，均配置有可供直升機起降之飛行甲板，惟當前內政部空中勤務總隊

⁴⁰ 行政院海岸巡防署，**2008 海巡白皮書**（台北：行政院海岸巡防署，2008 年），頁 126-127。

⁴¹ 國艦國造海洋興國，中華民國總統府網頁，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1103&itemid=29571&rmid=2780>（2014 年 12 月 11 日閱覽）。

主力機種 AS-365N3 型直升機(一般通稱為海豚機)，雖能執行海上任務，但其原結構上並非以海上勤務標準作為設計考量，例如包括設有專門夜間導航儀器、兼具航程遠、滯空久、雙引擎及一定之承載能力與大型自動浮具等，尤其結構必須具複合性材質、高強度以抗腐蝕性之環境。因此，AS-365N3 型直升機若久經海上鹽蝕，性能結構均將受到嚴重影響，人員安全無法獲得保障。

雖然未來內政部空中勤務總隊將現有 UH-1H、AS-365N3 型直升機，逐步汰換成 UH-60 型黑鷹直升機，部分構型可適用於海上任務，⁴²但是現階段海巡機關與空勤總隊仍處於起降訓練階段，實務上尚無實際起降或艦載之救援案例，故直升機飛行甲板便顯得無用武之地，若未來將海陸空勤採用「二元化」之發展，由海巡署成立自身直升機隊，以其專業性就相關機型採購、一體化指揮及訓練，勢必大幅強化其海上執法實力。

(四) 岸、海應勤人力懸殊

目前海巡機關除警察、關務人員外，亦同時納編前國防部海岸巡防司令部所屬為數龐大的軍職人員，是我國文官、武官併用之專責海域執法機構，綜觀世界各國海域執法機制，有海軍執法與警察或公務員為執法主體，其制度並無好壞之區別。然我國海巡人力結構上，以總員額與岸、海勤人力相比較，其軍職編制尚逾萬名，用以負責岸際、港口勤務；而在海域執法任務部分，仍由不到 2,000 名的警職人員負責，軍、警編制比例懸殊，「岸際」人力大幅超越「海域」人力。⁴³然而，自水警隊擴編為保七總隊後，發展路線均以「海域執法」為主，及至行政院海岸巡防署成立，機關位階的提升，對於海域執法業務之推動實具相當意義。

未來相關政策之推動與發展，實應專注於海域事務之規劃與執行，方符其質，並趨近美、日等海域執法先進國家之步伐。我國作為一個海洋國家，幾乎面對所

⁴² 陳仁傑、李育融，「黑鷹(UH-60M)通用直升機戰術運用之研究」，*陸軍學術雙月刊*，2013 年第四十九卷第 527 期，頁 95-100。

⁴³ 「103 年海巡統計年報」，*行政院海岸巡防署全球資訊網*，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=81164&ctNode=8795&mp=999> (2015 年 4 月 23 日閱覽)。

有來自海上的威脅，因此海上安全等同於國家安全，而海上安全更需透過海洋戰略的指導與海權的落實，始能強化我國海洋領土的管理與控制，也唯有透過提升自身海域執法的實力，才有更大的空間與其他國家談合作。

二、中國國家海警局實務探討

中國大陸方面，國務院將行政機關組織改制，俗稱「大部制」改革的「國務院機構改革和職能轉變方案」，送交第12屆全國人民代表大會第1次會議審議，並於2013年3月14日批准。國務委員兼國務院秘書長馬凱在國務院機構改革和職能轉變的說明中，針對「關於國務院機構改革」之「重新組建國家海洋局，推進海上統一執法。提到中國大陸現行海上執法力量分散，不同機關針對各自海域執法事項及裝備，重複檢查與重複建設的問題最為嚴重，造成執法效能不高且維權能力因分散更顯不足。為加強海洋資源保護和合理利用，維護其國家海洋權益，實在有必要整合海上執法力量。

1964年中國大陸將直屬國務院的海洋局，改制為中國大陸海洋行政主管部門，配合2013年國務院機構改革設立高層次議事協調機關的國家海洋委員會，主要職責擬訂海洋發展規劃、實施海上維權執法、監督管理海洋使用、海洋環境保護等。「國務院機構改革和職能轉變方案」提出⁴⁴，將現國家海洋局及其中國海監、公安部邊防海警、農業部中國漁政、海關總署海上緝私員警的隊伍和職責整合，重新組建國家海洋局，由國土資源部管理。主要職責是，擬訂海洋發展規劃，實施海上維權執法，監督管理海域使用、海洋環境保護等。國家海洋局以中國海警局名義開展海上維權執法，接受公安部業務指導。

為加強整體上海洋事務的統籌規劃和綜合協調，「國務院機構改革和職能轉變方案」提出，設立高層次議事協調機構國家海洋委員會，負責研究制定國家海洋發展戰略，統籌協調海洋重大事項。國家海洋委員會的具體工作由國家海洋局承擔。」長期以來，中國大陸的海洋管理特別是海洋執法力量分散，重複檢查，

⁴⁴ 「國務院機構改革和職能轉變方案」，中國政府網，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm（2015年6月12日閱覽）。

效率不高，來自各方的議論很多，故藉改革整合海上的執法隊伍，解決所謂的「五龍治海」所變革的就是一個概念，即是因相關的海域執法部門太多且分散，在重複檢查、重複執法，不僅成本高，且效率低，故此一改革也為中國大陸的海洋政策帶到另一個層次。

儘管跨出整合的一大步，中國大陸在海洋相關權益上仍舊得面對諸多問題，尤其大陸地區地廣幅擴，海域範圍更遠較台灣遼闊，海洋事務繁瑣程度更是以數倍計算，儘管國務院已經整合了大部分海上執法機構，並透過重組國家海洋局且以中國海警局名義對外具體執法，但深入觀察不難發現，重組後的國家海洋局與中國海警局在落實海域執法部分，仍得面臨下列諸多問題：

(一) 海洋維權任務面臨的國際形勢更加複雜。

中國大陸在 300 萬平方公里的主張海域內，有許多周邊國家在島嶼主權和海域劃界方面與其重疊，部分海洋強國實施強硬的海洋霸權主義，希望通過海洋來對中國大陸進行滲透及破壞，並對部分島嶼非法佔有，使中國大陸在島礁主權爭端上、海洋資源爭奪上、海上安全上都面臨前所未有的挑戰及國際衝突，中國海警局船艦在執行海洋維權執法時，經常得面對他國船隻的侵權行為，使其在海洋維權的方法和能力都受到極大考驗。加以海域執法任務往往涉及到國與國之間的關係，有很大的爭議性及新聞性，故常常引發國際間的關注，這都將間接影響到與其他聲索國的關係。

然而在中國大陸維護海洋權益刻不容緩的壓力下，其海上執法隊伍強大與否，儼然成為衡量是否可以具備海洋硬實力的一個重要標誌，並關係著其在海洋領土上的安全。尤其近年來隨著中國大陸遠洋捕撈技術不斷發展與近海環境的污染以及資源的枯竭，使得中國大陸的漁民不得不航向遠洋，拓展資源獲取之版圖，⁴⁵但緊接又得面臨國際上之海洋環境的局勢以及各沿海國自身的海上利益維護，使得

⁴⁵ 漩渦中的中國漁民，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/herald/2011-11/21/c_131252872.htm (2015 年 6 月 3 日閱覽)。

中國大陸在海上漁事糾紛不斷增加，故其海域執法隊伍所面臨的形勢和任務都十分艱鉅，一方面在爭端衝突上，需得確保其漁民安全，另一方面又要加強對漁民捕撈的規範，以維護中國大陸在國際上的形象。

(二) 海洋環境日趨惡化，海洋環境保護的壓力日漸大

為滿足海洋經濟的發展的要求，中國大陸不斷加大其對海洋的開發力度，海洋經濟的高速化也使其海洋突發事件層出不窮，海洋漁業污染及漁業船舶污染的數量不斷增多。⁴⁶值得注意的是，海洋環境污染主要的原因為突發性事件，且多具有危害及急迫之特點，如果處置不當將嚴重影響人們的生命和財產安全。故此類事件對中國大陸的海洋經濟、安全和海洋環境造成了極大威脅，並產生重大的經濟損失與海洋環境污染，尤其現階段的海洋環境因素使然，大範圍的海洋污染基本上是不可逆的，加以部分污染的發生地點在離岸際較遠的海域，使其對海洋污染的成因調查取證難度增高，尤其在海域執法之設備及手段，監管能力遠較陸地上侷限，而海上執法團隊在利用船艦巡護的實際執行層面上，更是無法滿足全面海域及全天候監管的管制，遑論在面對海洋突發事件中能夠做到快速反應及控制，然而如果因自律不嚴謹而對海洋環境生態造成巨大的破壞及影響，也必然是由全人類及後代子孫來承擔，不難看出在中國大陸在海域執法之壓力不可謂不大。

(三) 海洋管理體制尚未理順

中國大陸雖已然執行海域執法機關制度的大改革，並以重組國家海洋局當成是推進海洋執法體制走向綜合的重要階段，但是它不是最初階段也不是最終階段，海域執法機關的整併必須透過海洋管理體制進行不斷變革來精進，階段性逐步完善，其中更包括海洋行政執法體制、海洋行政執法管理部門及海洋行政執法的隊

⁴⁶ 「海洋工程日漸增多防治污染有法可依」，人民網，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/4891811.html>（2015年3月29日閱覽）。

伍的具體職責明確，形成共同的海洋價值觀、海洋利益觀，樹立共同的維護海洋權益的共同願景，才能使改革是一個系統性的、全面的、逐步遞進的過程。

(四) 海域執法隊伍並未完全整合

嚴格說起來，目前就中國大陸海域執法體制而言，其國家海洋局的重組後實際上還沒有完全整合所有海上執法隊伍，現況中仍存在中國海警局和中國海事局等兩支海上執法隊伍，且中國海事局的職能並沒有融合在中國海警局之中，在執行海域執法時，中國海警局沒有海事局的相關執法職權，也就是說中國海事局的職能無法在中國海警局得到分攤，如果出現海上交通與緝私等共同的問題，仍需要兩隻隊伍進行聯合執法，這也大大的影響了海域執法的效率和效能。在另一方面，國家海洋局內部雖規劃有中央和地方的執法劃分，在中央是國家海洋局北海分局、東海分局、南海分局等三個地方分局，而對外則以中國海警北海分局，東海分局，南海分局名義進行海上維權執法，但在地方的沿海省、自治區、直轄市仍有 11 個海警總隊及其支隊，中央和地方海洋行政執法隊伍之間目前尚未實現有效整合。加以海洋行政執法的隊伍層級較多，在海域執法隊伍間存在不同的組織壁壘，地方執法團隊和中央海域執法隊伍在具體管轄海域的職責，依舊存在嚴重的重疊，部分地方海洋行政執法隊伍更隸屬於不同的海洋行政主管部門，彼此之間在執法許可權上難以劃清界限，很容易造成重覆執法，增加了海洋行政執法的成本，造成資源浪費，同時也增加了執法相對人的負擔，難以達到機關重組所要統籌規劃之目的。

另外在中國海警局成立後，因各單位裝備、組織發展已久，加以體制訓練各有所不同，一時間各樣怨言與阻力接踵而來，除海關人員為其將編入海警局，改採取軍事化訓練、考核與值勤等方式，不同養成教育體系所融合，勢必多有不滿，而原本的中國海監總隊、農業部漁政局及海關私緝局所屬人員，對中共武警人員所擔任中國海警局主要職務及負責規劃主導未來發展，可想而知產生疑慮的成員大有人在，這些因素都勢必造成重組規劃期程延宕，這也導致中共中國海警局北、

東、南海等三大分局及各省、市及自治局總隊迄今仍處於「籌備組」階段，且該局無法對原本各相關單位之公務員、員警、現役武警、事業編制與約聘人員之身份進行統一定，除原公安邊防海警部隊為現役制外，其餘整併單位人員多來自於公務人員系統，事業編制與約聘雇人員。相較於原本公安邊防海警或武警部隊，該等人員年齡較大，除管理與升遷管道大不相同，平時工作穩定，亦僅針對執勤情況進行訓練，人員素質水平顯有落差。

(五) 國家海洋局和中國海警局關係還不清晰

中國海警局是機構調整中組建的部門，其機構的設立目前仍沒有法律的規範，缺乏「中國海警局組織法」可以說是一種機構先於法律的安排，法律依據的不規範，使中國海警局的設置、機關職能和具體整合的安排上存在是否合法的疑慮，也大大增加了中國海警局整合的難度。另外，中國海警局的局長是正部級，而政委卻是副部級，國家海洋局的局長是海警局的政委⁴⁷，國家海洋局的副局長卻是中國海警局的局長；在「國務院機構改革和職能轉變方案中」⁴⁸第十條和第十一條中分別將國家海洋局的人事司加掛「海警政治部」的名稱，國家海洋局的財務裝備司加掛「海警後勤裝備部」的名稱，這種兩塊牌子，一套部門的機構組成可以理解為中國海警局的人事管理和機構編制。單位的裝備和基地建設由國家海洋局承擔。而國家海洋局身為國土資源局的一部分卻只是副部級單位，同理中國海警局應當也是一個副部級單位，這表示機關首長在同組織層級上需得更合理的規劃安排。同時中國海警局是否像以前的中國海監一樣受制於國家海洋局，能否自己獨立作出行政處罰，目前仍需相關的法律規範和制度安排才能作出界定。

從觀察兩岸海域執法機關實務上所面臨的問題及困境可知，兩岸雙方雖各自對海洋政策及海域執法機關之重視程度日增，且付諸改革精進之行動，但是現行

⁴⁷ 「領導介紹列表」，國家海洋局網站，<http://www.soa.gov.cn/zwgk/bjgk/ldjs/ldjslb/>（2015年5月28日閱覽）。

⁴⁸ 「關於國務院機構改革和職能轉變方案的說明」，中國政府網 http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2013lh/content_2350848.htm（2015年5月15日閱覽）。

制度仍有許多困難等待克服，我國對於海洋事務及相關法規之解讀不同與岸、海人力懸殊部分，尚可由國家海洋政策措施改善，然而對於硬體上的設置及組建，則有賴國家經濟的支持，必須有堅強的經濟實力做後盾才有機會建構更強大先進的執法隊伍及設備。而中國大陸之國家海洋局雖經重整，但其所面臨的問題亦非整併重組海域執法機關之後即可獲得全面性的解除，國際上對於中國大陸經濟實力及軍事武裝力量崛起的忌憚，使其在海洋維權上所面臨的國際情勢更加複雜，且隨著海洋技術的運用日趨成熟，保護自身海洋環境避免資源枯竭的壓力也日漸沉重，加上原本所謂「五龍治海」整併後理應化身為海上巨龍，卻也因中國海事局仍未納入整合隊伍，使得海上執法事務權責上仍未完全統一，且已整併之機關亦未完全融合完畢，故看似龐大堅強的海域執法隊伍，卻仍有賴時間來打通內部錯綜複雜的經脈。

第三節 兩岸海域執法機關合作之發展與限制

兩岸雙方各有海域執法機關，又有「海峽中線」之天然屏障以為國防、軍事之用，但兩岸雙方就海域執法界線部分，在複雜的政治因素之下，迄今並未明確劃定，雙方在未來是否劃定執法界線，除有待兩岸進一步磋商討論外，最重要則在於雙方均要有執法合作之意願及共識，方能進一步建置海上合作執法架構，維護兩岸執法尊嚴。

我國雖訂定「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，將海洋法公約中之領海鄰接區概念，以禁止及限制水域作為對中國大陸船舶執法之依據，於此區域外所發生涉及我國人、船之漁事糾紛，我國海域執法單位在維護國家權利及保護國人的立場，均會派艦（船）艇處理；然而兩岸海上案件多且複雜，加以執法能量有限，在兩岸局勢漸趨和緩、往來亦日益密切的當下，相關事務之處理更需加強「溝通」與「合作」，暢通兩岸海上執法單位聯繫管道，並將相關專案之合作執法導向常態化，方能有效約制、嚇阻及打擊非法漁業與越界作業行為，維護海洋環境及生態資源之永續利用。

一、兩岸海域執法機關合作的發展基礎

兩岸海上共同執法合作的現實基礎近年來，兩岸關係逐漸升溫，兩岸合作的領域也逐漸擴寬。自兩岸在經貿領域合作取得成功後，兩岸開始嘗試在金融、文化等領域開展合作，接下來也逐漸邁往海上共同執法合作的部分，開闢新的合作領域。兩岸的海上共同執法合作，既面臨著歷史性機遇，也存在著現實問題，分析兩岸間海域執法機關之合作發展，則必須考慮到以下幾個面向上：

(一) 良好的政治基礎

自 2005 年國民黨主席連戰率團成功訪問大陸以來，兩岸雙方在政治合作領域不斷深化，本著為兩岸人民謀福祉的宗旨之下，兩岸逐漸開始達成了一系列的共識。2008 年的「吳胡會」上，胡錦濤強調兩岸應該「共同努力，建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏」；吳伯雄也認為：希望能通過兩岸擴大交流、互惠合作、互利雙贏，不斷產生正面效益，化解一些臺灣民眾的疑慮。⁴⁹「合作、雙贏」已經成為兩岸共同追求的核心價值，而這一價值同樣是兩岸海上共同執法合作的目標，加強兩岸海上共同執法合作，一方面可以擴大兩岸交流合作的領域，促進兩岸合作關係的進一步深化，另一方面可以使雙方獲得切實利益，實現互利和雙贏。所以在發展兩岸海域合作執法前提下，首要是具備有利的政治互信基礎，才有進一步的合作空間。

(二) 現實的需要

隨著海洋的發展迄今，海上恐怖主義的打擊、海洋環境污染的防治、海洋資源的共同開發與管理以及海上救助等領域，已經成為世界各國合作的重要內容。台灣海峽是東南亞地區重要的海上通道，海峽兩岸之間在維護海上權益、保護海洋資源方面都有著共同的利益。近年來海域污染形勢嚴峻，臺灣海峽海洋生物的生存環境不容樂觀。兩岸之間走私、偷渡等海上犯罪行為也一直是兩岸打擊的主要任務，另外，給予遇險船舶海上救助也是國際人道主義的體現，普世的價值。

⁴⁹ 「中共中央總書記胡錦濤同中國國民黨主席吳伯雄舉行會談」，中華人民共和國中央人民政府網頁，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2008-06/13/content_1015443.htm（2014 年 7 月 19 閱覽）。

國際海洋法、國際海事條約、國際人道法、國際戰爭法對於海上人道主義援助有專門規定。⁵⁰甚至連對海上武裝部隊傷者病者及遇船難者，不分敵我，都載明著必須施以積極救助，然而也因為這些現實上的需求，兩岸展開海上執法交流與合作才具有相同的保護利益。雙方各自獲得合情、合理的海洋政策合作，唯有在此前提下，兩岸海域執法機關才有進一步合作的空間。

(三) 相近的海洋政策

兩岸在海洋法律政策方面存在著許多共同點，中國大陸在「十二五」規劃中提出了維護海洋權益、發展海洋經濟的戰略目標⁵¹，而我國也提出「21世紀的海洋，是機會，也是責任；是風險的來源，卻也是新經濟的資產」。大陸地區在「中國海洋21世紀議程」中提出了海洋事業可持續發展法律政策「合理開發利用海洋資源，實現海洋資源、環境的可持續利用和海洋事業的協調發展」。我國則提出了「落實永續發展，世代均享海洋，要永續漁業，加強生態保育」的海洋法律政策。⁵²另外在強化海洋環境保護、犯罪防治、海上搜救等政策部分，兩岸都展示了相同的合作默契。

二、兩岸海域執法機關合作的限制

儘管兩岸現階段有諸多合作的基礎契機，但是在考慮合作的同時，亦得思索下列相關的限制，以求得合作之長遠：

(一) 執法依據的限制

兩岸有關海域執法機關的執法依據部分，就目前來看採取的都是各相關涉海部門結合工作需要，才有了各自分散立法的需求。由於海域執法相關管理部門眾多，職責專業性比較強，造成了兩岸在海上執法都有立法分散的問題，所以海上綜合執法立法較少，這種分散式的海上執法立法方式同樣的也造成海上執法機關的不便甚至混亂，也為兩岸海域執法機關共同合作帶來了困難及限制。

⁵⁰ 于焱平編著，海上行政執法（北京：海潮出版社，1993年12月），頁54。

⁵¹ 「我國國民經濟和社會發展十二五規劃綱要」，中國大陸經濟研究學會，<http://www.aces.org.tw/wp-content/uploads/2012/10/China125plan1.pdf>（2015年4月3日閱覽），頁16。

⁵² 孫書賢，黃任望，「海峽兩岸海上執法交流與合作前景初探」，太平洋學報（北京），2009年第1期，頁75。

(二) 海上執法主體整合問題

儘管目前中國大陸重新組建了國家海洋局，並以中國海警局名義對外負責海上維權執法任務，但除了已整併的部門外，內部仍有上待整合的空間，加上中國海事局仍未納入整併範圍內，導致現階段仍存由中國海警局和中國海事局隊伍兩支海上執法隊伍各職其司，雙方職能並沒有融合。以兩岸海域執法機關所合辦之「海峽兩岸海上聯合搜救演練」為例，我國行政院海岸巡防署的聯合演練對口是中國海事局而非中國海警局，即代表中國大陸方面對於海域執法的權責機關仍非屬單一窗口，而我國海上執法的主體雖以行政院海岸巡防署為統籌機關，然法令之規定卻是執行單位，相關主管法規仍屬各該相關部會，如海洋環境保育等歸屬於行政院環境保護署，海上交通事件則歸屬交通部等，對於兩岸海域共同執法之合作而言，亦是一大限制。

(三) 特殊政治因素影響

兩岸複雜的政治因素之下，兩國在維護各自主張的海洋權益上也存在著爭議。以東海釣魚台海域及南海東南沙等島嶼之爭端中，中國大陸方面主張「擱置爭議，共同開發」的合作原則，我國則提出了「擱置爭議、和平互惠、共同開發」。儘管兩國均以擱置爭議來主張，然而在面對到第三國時，兩岸政治及主權則往往是雙方避而不談的議題，此也是兩岸合作之紅線所在。另外美日等國雖非爭端主體，卻仍因各自國家利益而間接介入，為原本複雜的兩岸政治因素增添更多的變數。

綜合本節所探討的兩岸海域執法機關合作及發展限制後，可以大致上歸納出的是，兩岸雖就現實上的需求及政策有相似，理應可宣稱是為維護共同的利益，共同向周邊其他國家力爭權益，概括似的以「對內」自己人之名，行「對外」搶地盤爭主權之實，然而這些主張無論如何美化及修飾，最基本還是得面臨雙方相互承認的問題，各自主權認定的問題，在這大前提尚無共識之下，任何的合作都是有限度且多具變數。

第四節 小結

全球各國對海洋權益均展開激烈爭奪，鎖定的目標已從原先的軍事目標、戰略要地、咽喉要道轉變成經濟利益、島嶼、海洋資源，這些有部分原因來自聯合國海洋法公約的生效，使得開發與利用海洋及透過海洋資源的運用成為海洋經濟優勢，已成為當今國家發展之重點。

兩岸在這時候建立和加強海上執法交流合作機制，應屬良好時機，透過合作工作可促進雙方各自提高海洋管理、海上執法工作水準具有直接利益，且對於穩定海上形勢、營造和平氣氛，增進互信友好及促進兩岸關係穩定都具有深遠意義。但是儘管如此，仍有許多困難亟需克服，包括如何拋下政治因素及相關歧見，多溝通多體諒及消除隔閡與化解疑慮，增加對中華民族的認同，對臺灣來說，「中華民國」是臺灣民眾最大的共識，也是兩岸間非常重要的連結，是兩岸問題的關鍵，雙方唯有體諒、尊重及同理心，才能確實的建立合作關係，為兩岸執法合作提供了良好的基礎。如雙方有關部門都能累積共識，以合作互惠的框架基礎上進行，才能有效為合作進行開創新的里程碑。因此，有賴兩岸相關行政部門、學術機構對於海上執法交流合作之戰略價值有深刻體認，對其必要性和可行性予以討論，並為兩岸人民福祉而努力。

第五章 結論

第一節 研究發現

《國際海洋法公約》為當今最主要之國際海洋法律規範，因其具有「國際法」之特性，自然對國際間形成「遵守」之拘束力；我國雖然未能參與成為締約國，但卻不阻礙自願遵守該公約所規範之義務，並據該法主張相關權利。然隨著海洋在世界經濟、政治、軍事中的地位和作用日漸升高，海洋爭奪的主體除了相關爭端國家以外，尚涉及眾多國家的權益，故在兩岸部分除了我國積極提升海域執法機關之能量外，中國大陸亦極力強化其海洋政策及理念，並付諸實際行動，以2013年期間重組國家海洋局及中國大陸海警局，即顯示中國大陸提升海洋權益決心。

兩岸間對海洋政策的概念，在我國「解嚴」及中國大陸「改革開放」後，在面對全球大環境的新時代海洋觀念衝擊下，除對於海洋已不再抱持消極、放任態度，更積極依據或參考《國際海洋法公約》有關規定，建立各自海洋管理法制，雙方再依各自的海域執法規範，協調出兩岸在海域管轄上之共同認知，並在相互事務處理上，陸續建立具體合作規範及機制，本研究比較兩岸現行海洋政策特點及實務做法後，有下列發現：

一、維護兩岸海域和平及穩定，為兩岸之共識

近年來政府積極改善兩岸關係，兩岸在「海域管轄」部分雖未達成具體協定，但為了確保兩岸海域秩序之和平與穩定，相互合作已成為兩岸間之默契與共識，在政府及相關部門共同努力下，緊張對立情勢已較以往更趨和緩且溝通無礙。然而兩岸各自仍有許多不法人士為了牟利，從事海上非法勾當，對於海上相關違法行為的取締及執法，只有靠兩岸海域執法機關共同合作，方得事半功倍之效，也才符合兩岸共同期待。過去兩岸無論在南海還是釣魚臺問題上都持有基本類似的立場，兩岸依據聯合國海洋法公約，各自都已建立起相對完善的海域法律制度，

在擱置雙方主權爭議的前提下，首先可以試著就海域執法之研究交流、海上航行安全及救助、海洋環境保護等方面先進行合作。

二、兩岸海巡機關之執法合作，已出現需求

海域執法最大難度在於，海域面積寬廣但執法能量（船、人）有限，無法像在陸地上值勤一般，設置攔截點或者路障等，或定點常駐執法人船於各該海域，以做為海上治安及安全之管制處所，所以如果他國船舶在沿海國管轄海域內涉有違法情事並向外逃逸至其他國家海域，仍需仰賴他國執法機關協助追緝。以當前兩岸情勢逐漸和緩、往來日益密切之氛圍，針對海上犯罪等不法情事，理應有進一步進行海上執法合作之空間，加上對於海域執法部分，查處不法、維護海洋環境及生態資源之永續利用等相關議題，本就是全球化下國際潮流及輿情關切所在，所以兩岸在海域執法上之合作，應屬現實上的必要且可於實務上進行。

三、兩岸擱置爭議、共享資源政策相當

兩岸情勢在政府採取和解政策下，為區域穩定和平做出貢獻，早在 1984 年的中國大陸在中央顧問委員會第三次全體會議上，中國官方表示南沙群島、歷來世界地圖都是屬中國、現在除臺灣占了一個島以外，菲律賓、越南、馬來西亞各自占了幾個島嶼、將來除了用武力收復，另一個辦法就是把主權爭議擱置起來，透過共同開發，這就可以消除多年來積累下來的問題。¹我國外交部則在 1992 年 5 月正式表示，要以國際共同開發方式、充分運用南海資源，至於主權問題則可避而不談。從這裡可以看出，兩岸雙方在南海政策上，已透露出願意放下主權爭議之共識，展現共同開發合作之誠意，現階段我國除了在積極參與區域經濟整合外，更要在未來區域安全課題中爭取發言權。由於各聲索國正處在一個充滿機會與挑戰的分歧點上，對於中國大陸與我國的特殊政治環境下，將對我國在南海議題所帶來的影響究竟是利與弊，則有賴更進一步探討。

¹ 「中共中央顧問委員會第三次全體會議」，中華人民共和國外交部，http://www.fmprc.gov.cn/mf_a_chn/ziliao_611306/historytoday_611370/t57712.shtml（2014 年 6 月 7 日閱覽）。

就兩岸海上共同執法合作的部分，透過比較各自海上執法之立法可以發現，兩岸在海上執法的內容方面有著很多的相似性，現階段應可以選擇目前共同關切且具有共同利益的領域作為合作的主要內容。以目前兩岸海域執法機關在執行時所面臨的問題，兩岸海上共同執法合作應可包括以下主要內容：

(一)兩岸海洋權益的維護：

兩岸首先應可以對各自的海洋權益來相互合作維護，現階段可先於臺灣海峽進行海上共同執法，目前兩岸已有針對漁船越界部分及海上非法盜抽砂石船等執行共同巡邏取締機制，針對抽砂船部份透過地方政府建立對口單位及通報機制，與陸方協商建立金廈海域實施監督執法的互信機制和定期協商機制，以保障兩岸雙方在臺灣海峽所享有的權益。

(二)對兩岸海上犯罪活動的打擊：

目前兩岸已經開始建立共同執法合作打擊兩岸之間的走私活動。2009年4月，第三次「江陳會談簽署了《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，雙方同意共同打擊劫持船舶等海上恐怖犯罪活動，並提供司法協助。未來兩岸之間應可在海盜、海上走私、海上販毒、海上偷渡等犯罪活動上，展開共同打擊合作，以杜絕海上不法。

(三)海洋資源的共同開發與管理：

海洋資源的共同開發與管理內容包羅萬象，現階段可先於海洋漁業的養護、海洋礦產資源的開發與維護等方面實施先期共同執法維護，海域執法機關可以透過聯繫方式，掌握並交換情資，除有利於相互在各自管轄海域上協助取締及查處，更可避免公務船舶因執法追緝而越界之情事。

(四)海洋環境污染的防治：

兩岸疆界僅一水之隔，且相隔之海乃具開放及流動等特性，環境的汙染所影響的不僅只在國內自身海疆，更會影響到周邊國家海域，甚至造成區域海域的嚴重汙染危害，海洋食物鏈崩解等，故針對兩岸共同防範海洋環境之汙染，應屬保

護海洋生態資源之國際意識，共同維護地球海洋生態之永續，亦為兩岸人民之福。

(五)海上救助：

近年來海峽兩岸情勢趨於和緩，雙方在經貿、衛生、交通等層面，均逐步建立合作機制，包括簽訂 ECFA 等協議、開放陸客自由行及辦理各項交流活動等，有鑑於雙方船舶往返頻繁，海峽作業漁船數量亦不少，且針對海上的危難救助，乃是屬於「人道救援」的普世價值，故對於兩岸海上救助的部分，除可增加兩岸人民生命財產安全外，更可具體落實 2008 年 11 月 4 日兩岸簽署的「海峽兩岸海運協議」，有效驗證及整合兩岸搜救資源與緊急通報聯繫管道，建立更為完善的區域性聯合救援體系，極具實質意義。

針對上述各項合作內容外，兩岸應可建立相關交流的輔助機制，除了可以先期增加雙面合作默契外，更可以利用交流互動的機會，了解並學習各自優缺點，截長補短教學相長，確保正式執行海域執法合作時能更圓滿。

(一)人員的培訓與交流。

雙方可以挑選各自海域執法機關的人員，相互到對方海上執法部門進行學習和交流，進一步瞭解到對方執法隊伍在建設、管理和實務值勤等業務方面的經驗交流，相互增長學習。

(二)建立兩岸海上共同執法資訊交流機制。

定期交換與執法相關的法律法規、推行政策、研究交流等，提升相互執法資訊交流的機制，甚至情報交流的窗口，可使執法事半功倍。

(三)定期進行海上共同執法合作的演練。

現階段兩岸在海上有共同合辦舉行的「海峽兩岸海上聯合搜救演練」，目前兩岸間雖仍有共同取締越區捕魚聯合執法、海上共同取締違法抽砂船外，為有相類似的演練，未來相互間如交流頻繁且互動良好情況下，或許有進一步兩岸海上聯合執法演練之可能。

針對本研究之發現，可以更具體了解到我國兩岸海域執法機關發展現況及未來可能遭遇之情勢與互助方針，首先可以就雙方現有的需求面展開有限度的合作模式，比如海上緊急救助及犯罪活動的合作打擊等，因為此類合作尚未涉及主權領域及雙方利益衝突，對於兩岸人民較能接受，加以國際社會已非過往的封閉型態，全球化的衝擊之下，各國已無法自掃門前雪，尤其海洋又屬開放性，相互影響的情形更較陸地上為多，故運用此機會借助兩岸雙方海域執法能量，亦不失為維護我國海洋權益及海上利益之方法。

第二節 後續研究方向

本文係以兩岸海域執法機關發展為背景，探討中國大陸國家海洋局建制後，兩岸海域執法機關之合作及限制，並分析兩岸海洋政策特點。然而兩岸所共同面臨的問題除了東海主權爭端之外，近期南海主權爭議更是不可小覷，冷戰結束後美日等國亞太政策的調整，更使解決南海問題的國際環境發生了重大變化。南海主權爭議一直是東亞安全最不穩定的區域之一，儘管爭議不斷，但在各自表述狀況下，現階段尚能相互克制，尚未引起軍事相關衝突。

長久以來，南海始終在能源、航運及戰略上的價值，具有極為重要的地緣戰略地位，故在該區域內之各項舉動，都將挑動各聲索國及國際強權的敏感神經，因此南海爭端問題，不僅源於各個聲索國關於島嶼主權與資源的爭奪，其背後更牽動著國際強權的區域利益與角力，導致情勢更趨複雜。隨著美國重返亞洲戰略的推動，試圖以南海問題做為其重返亞洲的切入點，意圖將中國大陸納入其所制定的國際規則體系內，以削弱中國大陸對區域政經秩序的影響力，確保美國在亞洲的利益及主導權，故南海儼然成為中、美兩國在亞太地區戰略角力的另一戰場，其中更涉及到區域內的聲索國及區域外的美、日、印度、澳洲、俄羅斯等國家的雙邊政治、經濟、外交與戰略互動關係，近期的南海爭議，導致周邊國家競相擴充軍備，加以區域外大國的高調介入，使得南海情勢更加動盪不安。

南海主權爭議加劇，套用我國在東海區域穩定發展行為準則，可提供後續未來研究方向，如將《南海和平倡議》適用至解決南海主權爭端，可藉此呼籲南海各國應將這項擱置爭議、共同開發、和平解決的解決方法，作為是化解亞太衝突危機的選擇方案之一，以合作發展代替惡性循環的軍備競賽，巧妙運用兩岸特殊政治關係，將爭議降至最低，並積極透過和平發展、合作開發等主張，期能消弭南海各聲索國緊張關係，而針對兩岸是否能更進一步於南海實施合作，該如何合作以及從哪些部分可以進行合作，更是未來持續關注與深入探討研究的議題。

第三節 我國應有之作為與限制

1982 年聯合國通過《海洋法公約》後，針對相關海域之主張，包含海域劃界、領海主權、主權權利、司法管轄權、資源探勘權等權益皆已獲得確認，我國雖非聯合國會員，亦非海洋法公約締約國，但為維護我國海洋權益不受侵害，自應受其拘束並與國際間海洋事務積極接軌。由於過去海洋自由論使絕大多數海權國家奉為主臬，因此島礁侵占、資源開發與掠奪、海洋環境破壞成為全球普遍性之問題，這種對海洋資源予取予求的後果，造成了現今海洋資源的危機與國家間的衝突，我國乃是以海洋國家自居，更得面對所有來自海上的威脅，因此海上安全等同於國家安全，而海上安全更需透過海洋戰略的指導與海權的落實始能強化我國海洋領土的管理與控制。

中國大陸改革開放 30 年後，傾全力地發展經濟，在其國力大幅提升情形之下，全球戰略重心已陸續轉向亞太，軍事及經濟的崛起，也造成區域霸權態勢轉移，在面對東海及南海主權爭端時，美國介入的立場明顯，更凸顯該海域地緣戰略的重要性。美國重返亞洲的態勢，使中國大陸開始將固有的經濟實力，轉化為持續增強軍備及擴張海權，軍備預算大幅度躍升，成為全球第一，快速擴張的結果，更使得周邊各國緊張情勢居高不下。

我國同時是東海與南海主權爭端的聲索國，不只是在釣魚臺爭端中，中國大陸對釣魚臺主權的主張，必須透過承認我國對釣魚臺的管轄權方能合法，在南海

爭端上亦得如此，加以我國擁有南海最大的天然島礁-太平島，更是獨具關鍵地位，在中、日、美等強國之間，我國力量雖然相對薄弱，但此一劣勢反而成為能夠主導情勢發展的優勢。²

2012年8月5日總統馬英九為了化解在釣魚臺列嶼主權的爭端，率先提出「東海和平倡議」構想，³以「應自我克制，不升高對立行動」、「應擱置爭議，不放棄對話溝通」、「應遵守國際法，以和平方式處理爭端」、「應尋求共識，研訂東海行為準則」、「應建立機制，合作開發東海資源」等五點訴求。在區域安全的意義上，期望爭端各國能擱置爭議，以和平方式解決並展開對話，共同合作開發資源創造多贏，避免東海緊張情勢繼續升高，同時也為我國延伸國際戰略空間。2015年5月27日，總統馬英九26日出席「2015年世界國際法學會與美國國際法學會亞太研究論壇」開幕典禮，在眾位倡導區域和平的外賓面前正式提出「南海和平倡議」，強調中華民國要當負責任的利害關係者，並羅列出5大重點，包括要求南海各國自我克制、擱置主權爭議，全面規劃、分區開發南海資源等等，在任期倒數時刻，繼續扮演和平締造者角色。⁴「南海和平倡議」主要論點，為中華民國政府對於南海爭議一貫主張，願秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的基本原則，與其他當事方共同開發南海資源，也願積極參與相關對話及合作機制，以和平方式處理爭端，共同維護區域和平及促進區域發展。2015年是第二次世界大戰結束的70週年，各國應將歷史的慘痛教訓，化為促進區域和平與繁榮的動力。值此南海局勢日趨緊張之際，中華民國基於在東海促進和平的成功經驗，鄭重提出「南海和平倡議」，呼籲相關各方應：

一、自我克制，維持南海區域和平穩定，避免採取任何升高緊張情勢之單邊措施。

² 「東海和平倡議盼維繫東亞和平」，**青年日報**，<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001002/m1010820-a.htm>（2014年6月24日閱覽）。

³ 「東海和平倡議」，**外交部**，<http://www.mofa.gov.tw/theme.aspx?s=CF5DF99964D9DB8E&sms=30258915F57EB2DC>（2014年6月24日閱覽）。

⁴ 「全面規劃、分區開發」馬英九南海和平倡議全文，**ETtoday 東森新聞雲**，<http://www.ettoday.net/news/20150526/511729.htm>（2015年6月12日閱覽）。

二、尊重包括聯合國憲章及聯合國海洋法公約在內之相關國際法原則與精神，透過對話協商，以和平方式解決爭端，共同維護南海地區海、空域航行及飛越自由與安全。

三、將區域內各當事方納入任何有助南海和平與繁榮的體制與措施，如協商建立海洋合作機制或訂定行為規範。

四、擱置主權爭議，建立南海區域資源開發合作機制，全面規劃、分區開發南海資源。

五、就南海環境保護、科學研究、打擊海上犯罪、人道援助與災害救援等非傳統安全議題建立協調及合作機制。

中華民國願與其他相關各方共同努力，實踐本倡議的內容與精神，解決南海爭議、開發南海資源，使南海與東海一樣，均成為「和平與合作之海」。⁵我國現階段與周邊國家之海域紛爭中，在東海釣魚台海域已與日本簽訂「台日漁業協議」，暫時擱置主權爭議使漁民於協議海域內均可安全無虞的捕魚，台灣海峽部分，兩岸的情勢日趨和緩，相關爭議案件較少發生，惟在南海主權及海域爭議上，我國雖占有最大島嶼-太平島，但並不代表在相關海域及主權上得到各國承認，周邊聲索國不斷擴充其南海之建設及整編海上執法實力，對南海區域造成極大的隱憂，區域衝突是引發戰爭的導火線，為避免區域衝突轉變為大規模的戰爭，許多專家都期待衝突各方能夠擱置爭議，尋求化解衝突的規範，這樣才能夠讓各方冷靜，避免衝突持續升高。

「東海和平倡議」與「南海和平倡議」都是我國政府提出「活路外交」的理念以來，對衝突的主權區域拋出的和平議題，希望臺灣在安全議題下，能夠加入解決相關海域爭議的談判桌上，唯有持續參與談判及對話，才不會讓我國自各聲索國中失去發言權。針對國家海洋權益之維護，我國應有之作為如下：

⁵ 「『全面規劃、分區開發』馬英九南海和平倡議全文」，ETtoday 東森新聞雲，<http://www.ettoday.net/news/20150526/511729.htm>（2014年6月8日閱覽）。

一、確立海域範圍

因政治與地理位置的特殊性，使我國專屬經濟海域與周邊國家相互重疊甚多，在主張海權的同時，衝突與對峙情形屢見不鮮，從海域劃界、海上犯罪到海域執法、漁業巡護等事項，牽涉國際海洋法之問題非常複雜，但無論如何，各國都必須依據海洋法的準則來行使權利。⁶然我國要行使並享有國際法所賦予之權利時，首要就是要確立海域範圍，尤其海域劃界是攸關主權、漁權甚至是國家安全的議題，而島嶼又與海域劃界關係重大，故確立我國海域的範圍應列為首要，更應列為現階段我國海洋戰略的重要目標。

我國依據《中華民國領海及鄰接區法》，於1999年2月公告了第一批領海基線領海及鄰接區外界圖，劃定的基線包括臺灣本島及附屬島嶼，其中包含釣魚臺列嶼、東沙群島、中沙群島、南沙群島等，復於2009年11月18日公告修正臺灣本島及部分附屬島嶼基點，而釣魚臺、中沙、南沙群島則仍然維持原公告文字內容，其他制（訂）定或修正海域相關法規，包括《在中華民國大陸礁層鋪設維護變更海底電纜或管道之路線劃定許可辦法》、《在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層從事海洋科學研究許可辦法》、《在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層增設使用改變拆除人工島嶼設施或結構許可辦法》、《外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法》等，可見我國國內法均已規有規範，但必須落實並嚴格執法才能證明我國在專屬經濟海域及大陸礁層劃界上之有效管理之依據。

我國作為一個主權國家，有權依照國際海洋法之規定，主張、落實並享有200浬專屬經濟海域以及大陸礁層主權權利，若未能確立最終界線，則必然影響到我國海洋權益與海洋事務上之各項發展。因此我國應秉持「主權在我、絕不退讓」之立場持續積極與周邊國家協商談判劃界，早日消弭海域紛爭維護我國海上安全。⁷

⁶ 陳荔彤，**國際海洋法論**（臺北：自版，2008年6月），頁1。

⁷ 劉志慶，「我國維護海上安全能量之研究」，國立政治大學國際事務學院國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文（2010），頁127-129。

二、強化海域執法機關能量編裝

隨著周邊海權國家不斷投入資源，陸續建造大型船艦，強化海域執法能量的同時，2010年之際，我國海巡署的海上艦艇能量，最大主力巡防艦僅是1,800噸之2艘「和星」、「偉星」巡防艦，其餘均位於1,000噸以下，不僅艦艇種類繁雜，船齡老舊，造成巡弋時，適航性與安全性堪慮，然隨著2011年1月26日2,000噸級臺南艦及1,000噸級巡護七號船成軍，稍稍緩解燃眉之急；惟因我國四面臨海，海疆遼闊，大型巡防艦艇數量仍明顯不足，勤務調配十分吃緊，維護專屬經濟海域資源之功能更是無法完全發揮。因此，為遂行海域治安的維護、海洋法律秩序的維持及海上人命的安全工作，實有需厚實的現代化編裝，擴大及綿密部署縱深，以有效維護我國海域資源、保護漁民權益。

鑑於2008年6月10日，我國「聯合號」海釣船於釣魚臺海域，遭日本海上保安廳巡視船撞沉，國內輿論要求政府應強化護漁能量，有效維護我漁民在該海域作業安全。經總統府發表聲明及行政院院會決議，明確要求海巡署立即強化編裝，並以「噸位大型化、巡護遠洋化、艦種精簡化及功能多元化」為未來發展願景。

環顧我國周邊海域情勢、各國海域執法實力、勤務部署、艦艇老舊、噸位過小及能量不足等因素，行政院海岸巡防署「強化海巡編裝發展方案」以籌建大型艦艇為主，建造巡防救難艦3,000噸級2艘（宜蘭艦及高雄艦）、2,000噸級1艘（新北艦）、1,000噸級4艘，遠洋巡護船1,000噸級2艘（巡護八號、巡護九號）及100噸級巡防救難艇28艘。將可有效強化遠距巡防能量，落實「維護主權、捍衛漁權」政策，重申我國對於東海、南海的固有領域主權與主權權利。總統在參加行政院海岸巡防署新成軍的3千噸級「高雄艦」與「宜蘭艦」典禮中表示，101年9月25日，宜蘭蘇澳292位漁民駕駛58艘漁船出海，到我國領土釣魚臺列嶼周遭海域進行「為生存，護漁權」活動。當天12艘海巡署船艦以水砲與日本海上保安廳34艘船艦對峙互射，而我護漁的畫面第二天也傳遍全球媒

體，具體彰顯我國政府捍衛主權、保護漁權的決心。這場行動也間接促成臺日在 102 年 4 月 10 日順利簽署《臺日漁業協議》。該協議不僅有效解決兩國長達 40 年的漁權糾紛，也讓漁民朋友在相當於臺灣 2 倍大，近 7 萬平方公里的協議海域內得以安心作業，不必再擔心遭受干擾，而上述作法係透過暫時措施設立「共同養護管理區」，亦符合《聯合國海洋法公約》第 74 條有關相鄰國家間重疊經濟海域之劃定規範；同時，雙方爭議案件亦由協議生效前的 17 件降至去年的 1 件，且我漁獲量也大為增加，達成「主權不讓步、漁權大進步」的成果。

三、簽署漁業協議

1982 年「聯合國海洋法公約」第 62 條雖規範捕魚之“剩餘權分配”，然前提必須是專屬經濟海域界線已明確劃分，沿海國應就其剩餘漁獲量依協訂方式准予其他國家捕撈之。在國際實踐上，漁業協定應為有效的解決爭端方式之一。例如中國大陸與日本於 1955 年由雙方漁業團體簽訂東、黃海漁業協定為例，此協定之目的係在減少對抗與扣押船舶情事發生，中日並於 1997 年 9 月簽訂新的《中日漁業協定》；又 1998 年《日韓漁業協定》、《中韓漁業協定》等皆擱置劃界爭議，專注於漁業養護及管理之協議，且上述協議內容均列明不妨礙海洋法相關問題的立場。⁸

由於我國與日本於 2013 年 4 月 10 日前，並未就該區域界線協議劃分之，理論上並無「剩餘權分配」的問題，可依公海捕魚自由原則行使權利，但日本對於該海域的強力執法，造成漁業爭端，雖然雙方舉行多次漁業會談，但仍無實質結果，而我國海巡署強化暫定執法線之漁業巡護，對於違法進入我國專屬經濟水域之外國漁船應當嚴格執行驅離或扣留，漸次加強投入我海域執法能量，取得有效性支配，累積國際法上國家實踐案例，以使日方感受壓力迫其正視雙方漁權爭議，促使雙方達成共識。

⁸ 姜皇池，「論台日漁業爭端國際法議題與解決方法」，發表於第十二屆水上警察學術研討會（桃園：中央警察大學，2005 年 12 月），頁 6。

2013年4月10日，我國與日本在歷經17年沒有具體進展的情況下，在第17次臺日漁業會談上，終於簽署了「臺日漁業協議」的文件。日本放棄以往會談的堅持，在形式上是對漁權問題的退讓，臺日漁業談判獲得重大突破，這不僅有助於臺日兩國友誼，更可化解東海緊張情勢，針對雙方重疊專屬經濟海域的漁業作業安排達成協議，並未涉及雙方對主權的主張。雖然對中國大陸政治互信關係造成若干傷害，但並不妨礙兩岸各自宣稱擁有釣魚臺主權的立場，顯示在主權爭端中，以和平方式解決，營造雙贏局面，同樣模式未來或許也可以運用在南海爭端中。

四、加強兩岸合作

我國的海洋權益與威脅包括島嶼主權爭端（釣魚臺列嶼及南海諸島）、海洋資源維護（東海、南海漁場衝突及中國大陸漁船非法越區捕魚）、海洋資源維護（東海油氣田爭議、南海資源開發）以及周遭海域潛在國安危機（中國大陸海測、情報船對我國周邊海域進行相關科研、海洋環境測量、海洋資源調查及軍事情蒐工作）等，不僅源於各爭議國對於自身海洋權益的堅持，其背後更牽動著國際強權的區域利益與角力，導致情勢更趨複雜。我國雖屬海島小國，然基於戰略地位及與中國大陸之特殊政治背景關係，應妥善運用巧實力，在許可的範圍內，加強互動，以互利為基礎，創造雙贏，締造區域和諧。

近年來，東亞海域的海權之爭已經在臺灣周邊悄悄進行，⁹為因應此一變局，日本執政當局已通過《海洋基本法》，強化其海洋政策，勢必對兩岸帶來新的衝擊。如前所述，兩岸在海域上多所重疊，面臨的問題頗多類似，甚至存在著既有衝突、又可合作的矛盾關係。回顧過去20年，雙方在海洋政策的交集與相互影響並不多見，這當然和兩岸的特殊政治背景關係有絕大的相關，然如要有雙贏局面，兩岸應該先擱置政治爭議，從一些事務性的協商開始，為互惠、互利的雙贏奠下基礎，現階段風雲多變的海洋事務，就提供了這樣的機遇。既然兩岸在東海、

⁹ 邱文彥，「海洋爭霸就在臺灣旁邊」，中國時報，2007年8月13日，版A15。

南海的海洋權益、資源、環保，甚至主權問題都有共通性的政策看法，何不藉此機會好好會談，達成雙方利益最大化。

五、建立兩岸海上互信機制

建立海上互信機制是指在海上軍事領域裡建立的各種直接涉及改善安全環境的各種措施，主要有三類，軍事透明化、交流互訪機制、相互約制武力發展措施。軍事透明化是指：透過定期公佈軍事資訊，消除對方疑慮之措施；交流互訪機制則是維持國家安全力量間，保持交流管道暢通的一種機制，例如：透過高層互訪、互派艦艇敦睦、海上交流、安全磋商、建立聯繫窗口等；互約制武力發展措施，是各方為了彼此安全利益，就彼此軍事力量的演習、武器、戰術等的具體方面提出的限制性規定。

我國逐步調整安全合作策略，把發展建立海上互信機制，作為發展區域海上安全合作、改善海洋周邊安全環境、維持地區和平與穩定的重要方式。目前我國亦逐步在周邊海域探索海上建立信任措施的途徑和方法，以兩岸每兩年輪流主辦海上聯合搜救演練為例，海上救難及人道救援屬於普世價值，並不牽涉主權問題，兩岸均派出高層同台指揮、觀摩演練，透過聯合操演與建立協調聯繫機制，加強海上救難救援合作，維護船舶航行安全，善盡人道救援之義務。在我國積極參與及組織相關建立海上互信機制的活動中，廣受國內外各界肯定，更有利改善周邊海洋安全環境發展。

從上述各點中不難看出，現階段我國國家安全形勢正處於蛻變過程中，海域安全更是目前發展的重點方向。尤其近年來主權爭端問題的白熱化，島嶼主權爭端可能導致的軍事衝突。值得關切的是，美國介入並調整亞太戰略，將對周邊國家海域政策產生重大影響。為因應海域安全的各種威脅，維護地區和平與穩定，我國應強化海洋力量建設。臺灣的海域政策方向，仍持續堅守和平發展道路，以和平方式解決爭端，同時藉由持續建立海上互信機制，積極開展海洋安全合作，以作為全世界維護區域海洋和平與穩定的典範。

從兩岸海域執法機關之發展研究為基點，進一步延伸至兩岸關係及國際議題時，不難看出我國在面對中國大陸逐漸走向海權大國的同時，卻也將無可避免的進入世界各強權的較勁漩渦中，美國為遏止中國大陸勢力進入西太平洋，在東北亞僅能結合的國家，除了我國外只有日本，其中我國目前直接面對中國大陸，在政治、經濟、軍事上之情蒐也最為準確，正是美國最需要的資源。然而，由於美國在反恐事務、北韓問題、經貿議題上，亦需要中國大陸的合作，自然就不會支持臺灣尋求任何改變現狀的企圖。但以目前的局勢，兩岸關係的改善，在美國看來可是非常不利，未來假如臺灣傾向中國大陸，或者至少保持中立，美國如未及時作出處置，就其自身國家利益而言，整個亞太地區的防線就有崩壞之可能。另外，以我國國際地位來說，與美、日保持友好，其最大的優勢就是可以依賴美、日的軍事保護傘，對抗中國大陸的威脅，然而卻也因此之故，在對於任何可能影響美、日關係的政策，均必須審慎為之，即是造成我國在相關主權立場上，逐漸喪失話語權之因，例如 2010 年 9 月 7 日，發生之中國大陸漁船遭日本海上保安廳艦艇撞沉事件，始得釣魚臺列嶼爭端再度浮現，美國在此問題上，仍依其國家利益表示該列嶼屬於日本管轄，完全忽視我國擁有主權之事實，然我方為顧及與美、日關係，亦只能重申過去對釣魚臺主權一貫的窘迫立場，無法有實際的作為，針對南海問題亦是如此，中國大陸堅稱兩岸應該合作主張歷史先佔及持有，擱置兩岸政治爭端，共同復興中華民族利益，但美國等其他國家均不樂見此情況發生，甚至稍有互動即引發周邊各國的不當揣測，我國在南海爭端中的地位，雖有舉足輕重之分量，一路走來卻始終是如履薄冰，加以兩岸複雜的政治因素之下，互助合作及遠近拿捏，自然更得謹慎，未來我國針對海洋政策上之籌謀，不得更加費心謹慎。

參考文獻

中文部分

一、專書

- 丁維新，**水上警察**。桃園縣：中央警察大學，2003年4月。
- 于焱平編著，**海上行政執法**。北京：海潮出版社，1993年12月。
- 王官德、劉承宗、李化成等著，**中國共產黨史**。台北，五南圖書出版社，2003年7月。
- 朱金元、林玲煥、黃文吉、詹達穎、廖淑容、李國良、吳清慈與林峻名，**海峽兩岸直航對自由貿易港區影響之研究**。臺北：交通部運輸研究所，2009年4月。
- 朱滋源主編，**撰寫博碩士論文實戰手冊**。臺北：正中書局，2008年。
- 李震山，**行政法導論**。臺北市：三民書局股份有限公司，2009年9月。
- 林德昌，**海峽兩岸關務資訊之交流與合作：民間非政府組織互動機制之建立**。臺北：財政部關稅總局，2008年12月。
- 邱文彥、黃向文主編，**海洋戰略與海域治理**。新北市：台灣研究基金會，2014年7月。
- 胡念祖，**海洋政策**。台北：五南出版社，1997年。
- 畢恆達，**教授為什麼沒有告訴我**。臺北：學富文化，2006年。
- 陳治世，**國際法**。臺北市：臺灣商務印書館股份有限公司，1999年12月。
- 陳荔彤，**國際海洋法論**。臺北：自版，2008年6月。
- 陳國勝，**海岸巡防法逐條釋義**。桃園縣：中央警察大學出版社，2002年9月。
- 游乾賜，**海巡署成長與變革**，台北市：黎明文化。
- 黃異，**國際法**。臺北市：新學林出版股份有限公司，2010年12月。
- 楊文鶴等，**二十世紀中國海洋要事**。北京：海洋出版社，2003年。
- 楊明杰主編，**海上通道安全與國際合作**。北京：時事出版社，2005年。
- 潘彥豪，**中國大陸海洋武力的發展與影響(1992-2010)-海權理論的觀點**。臺北：粵儒文化出版，2012年。
- 蔡東杰，**當代中國外交政策**。臺北：五南圖書出版社，2008年。
- 魏靜芬，**海洋法**。臺北：五南圖書出版股份有限公司，2008年8月。
- 魏靜芬、徐克銘，**國際海洋法與海域執法**。台北市：神州圖書，2002年3月。
- 邊子光，**各國海域執法制度**。臺北：秀威資訊科技，2012年。

二、期刊論文

- 王秀芬，「中國海洋行政執法主體研究」，**大連海事大學學報**（大連），2005年第

- 1 期，頁 16-18。
- 代傑，「廣東省海上執法體制現狀及對策」，**管理觀察**（北京），2010 年第 28 期，頁 54-55。
- 向力，「海上行政執法的主體困境及其克服—海洋權益維護視角下的考察」，**武漢大學學報**（湖北），2011 年第 5 期，頁 82-87。
- 朱明江、蔣健林、周世瑜，「海南省行政執法船艇參與海軍海上管控演習」，**國防**（北京），2011 年第 9 期，頁 46。
- 何忠龍、任興平、馮永利，「統一執法隊伍是我國海上執法的最佳選擇」，**海洋開發與管理**（北京），2007 年第 2 期，頁 54-57。
- 呂寧，「春暉映萬裡 碧海鑄利劍—中國海監東海維權執法支隊成立兩周年記」，**海洋開發與管理**（北京），2010 年第 8 期，頁 41-43。
- 於傑、趙薇，「海洋強國背景下中國海警局之設立與展望」，**世界海運**（大連），2014 年第 1 期，頁 5-7。
- 胡波，「中國海洋強國的三大權力目標」，**太平洋學報**，2014 年第 3 期。
- 郝志榮，「我國海洋法制建設現狀及其展望」，**海洋開發與管理**（北京），2006 年第 4 期，頁 29-34。
- 郝志榮，「海洋無証傾倒行政處罰自由裁量合理性應用研究」，**海洋開發與管理**（北京），2005 年第 4 期，頁 49-56。
- 郝志榮，「淺談中國海監在海洋執法監察中的法律地位」，**海洋開發與管理**（北京），2002 年第 1 期，頁 49-50。
- 郝志榮，「淺談對海洋權益的定義」，**海洋開發與管理**（北京），2008 年第 5 期，頁 25-29。
- 孫書賢、黃任望，「海峽兩岸海上執法交流與合作前景初探」，**太平洋學報**（北京），2009 年第 1 期，頁 75。
- 祝捷，「論兩岸海域執法合作模式的構建」，**台灣研究集刊**，2010 年第 3 期，頁 27-34。
- 許綿延，「如何整合及協調水上警察、海關、國軍等單位，以強化我國海域執法機制與力量」，**海軍學術月刊**，1998 年第 176 期，頁 9。
- 郭俊良、林彬與翁順泰，「兩岸海上搜救體系通力合作之研議」，**臺灣海事安全與保安研究學刊雙月刊**（基隆），2010 年 4 月刊，頁 31-33。
- 陳仁傑、李育融，「黑鷹（UH-60M）通用直升機戰術運用之研究」，**陸軍學術雙月刊**，2013 年 2 月第四十九卷第 527 期，頁 95-100。
- 陳春益、楊清喬與朱金元，「直航後我國國際貨櫃港埠面臨問題與因應策略之探討」，**運輸計劃季刊**，2012 年第 41 卷第 1 期，頁 57。
- 陳純瑩，「解嚴後我國海上治安機關之建置（1990-2000）」，**人文社會學報**，2005 年第 1 期，頁 125。
- 陳楊波、周偉，「強力建造國家海岸『執法航母』—關於中國海警局設置的設想和建議」，**新東方**（海口），2013 年第 6 期，頁 17-21。

黃居正，「對中國東海防空識別區的回應與台灣領空主權策略」，**新世紀智庫論壇**，2014年第66期，頁71。

黃瑩瑩，「海洋局的重組」，**祖國**（北京），2013年第6期，頁34-35。

閻鐵毅，「中國海洋執法體制改革建議」，**行政管理改革**，2012年第7期。

薛少林，「論兩岸刑事司法協助機制—以海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議為框架」，**中國大陸社會科學**，2010年第11期，頁104-113。

羅俊璋，「中國海事強制令之初探」，**法令月刊**，2006年第57卷第2期。

三、機關委託研究案

姜皇池、陳國勝、張志清，海洋事務統合法制之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究，2009年9月，頁21。

謝立功，建立兩岸共同打擊海上犯罪之作法與協商機制之研究。行政院海岸巡防署委託研究，2004年，頁1-2。

四、碩博士畢業論文

沈曉春，「我國現行海上執法體制理論分析及對策研究」，**同濟大學碩士學位論文**（2006年）。

林鴻鈞，「行政院海岸巡防署執法策略運用之研究」，**國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文**（2005年）。

張書璋，「中共對冷戰後美日同盟的評估：和平崛起論的困境」**國立政治大學東亞研究所**（2005年）。

廖雲宏，「海岸巡防機關執行管轄作為一兩岸海域執法合作之必要性檢視」，**中央警察大學水上警察研究所碩士論文**（2012年）。

廖義群，「兩岸海域邊防執法機關之研究」，**國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文**（2005年）。

劉志慶，「我國維護海上安全能量之研究」，**國立政治大學國際事務學院國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文**（2010年）。

五、研討會論文

丘臺峰，「兩岸海運直航與反恐維安之探討」，發表於**第四屆恐怖主義與國家安全學術研討會**（桃園：中央警察大學，2008年12月15日），頁189-190。

姜皇池，「論台日漁業爭端國際法議題與解決方法」，發表於**第十二屆水上警察學術研討會**（桃園：中央警察大學，2005年12月），頁6。

施義哲，「海洋生態環境安全與生態復育之探討」，發表於臺灣警察專科學校海洋巡防科 102 年度理論與實務研討會，(台北：臺灣警察專科學校，2013 年)，頁 29。

張子揚，「海洋事務與兩岸合作新思維的理論基礎」，發表於第四屆海洋事務論壇研討會(台中：東海大學，2010 年 5 月 12 日)，頁 14-19。

陳國勝，「由台灣海巡機關之發展觀察中國大陸上執法整合」，發表於第二十屆水上警察學術研討會論文集，2013 年 11 月 4 日，頁 29。

楊開煌，「馬政府的兩岸政策之政策論述評議」，發表於海基雙十兩岸雙贏兩岸關係學術研討會(臺北：財團法人海峽交流基金會，2011 年 3 月 8 日)，頁 16。

廖雲宏、周志昌，「台灣地區海域執法政策之回顧與展望」，發表於第二十屆水上警察學術研討會論文集(桃園：警察大學，2013 年 11 月)，頁 19。

蔡明彥，「海洋安全合作架構的發展與實踐」，發表於第四屆海洋事務論壇研討會(台中：東海大學，2010 年 5 月 12 日)，頁 12。

六、官方出版品

中國現代國際關係研究院海上通道安全課題組，海上通道安全與國際合作(北京：時事出版社，2005 年)。

立法院，立法院公報，第 88 卷第 49 期 3049 號下冊，頁 478-479。

交通部，海難災害防救業務計畫(台北：交通部，2009 年 5 月)，頁 8-11。

行政院研究發展考核委員會，我國海洋政策白皮書之規劃研究(台北：行政院研究發展考核委員會編印，2010 年 3 月)，頁 6-8。

行政院海岸巡防署，2008 海巡白皮書(台北：行政院海岸巡防署，2008 年 5 月)，頁 126-127。

行政院海岸巡防署，2009 海巡白皮書(臺北：行政院海岸巡防署，2009 年)，頁 16-19。

行政院海岸巡防署，2011 年海巡報告書(臺北：行政院海岸巡防署，2011 年)，

頁 122-125。

海巡署「海巡報告書」編纂委員會，2014 海巡報告書（臺北：海巡署，2014 年），頁 12。

國防部「國防報告書」編纂委員會，中華民國 102 年國防報告書（臺北：國防部，2013 年），頁 27。

國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組，中國海洋發展報告（北京：海洋出版社，2013 年），頁 261。

許惠祐，海巡艦艇誌（臺北：行政院海岸巡防署，2005 年 12 月），頁 12-13。

許惠祐，臺灣海洋（臺北：行政院海岸巡防署，2005 年 8 月 10 日），頁 1。

七、網路專文

「103 年海巡統計年報」，行政院海岸巡防署全球資訊網，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=81164&ctNode=8795&mp=999>。(2015 年 4 月 23 日檢閱)

「2004 國防白皮書」，中華人民共和國國防部，http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249947.htm。(2015 年 5 月 18 日檢閱)

「工業的維他命—稀土金屬」，科學月刊 496 期，http://scimonth.blogspot.tw/2011/04/blog-post_1131.html。(2015 年 5 月 7 日檢閱)

「中日和平友好條約的簽訂」，中國共產黨新聞網，<http://theory.people.com.cn/BI/G5/49157/49163/8687308.html>。(2014 年 7 月 27 日檢閱)

「中共中央總書記胡錦濤同中國國民黨主席吳伯雄舉行會談」，中華人民共和國中央人民政府網頁，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2008-06/13/content_1015443.htm。(2014 年 7 月 19 日檢閱)

「中國再度向南海部署 981 鑽井平臺引發關注」，美國之音，<http://www.voachinese.com/content/beijing-china-20150627/2839527.html>。(2015 年 1 月 3 日檢閱)

「中國建設海洋強國的戰略進程」，中國評論月刊，<http://www.chinareviewnews.com>

- com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=102705154。(2014年4月3日檢閱)
- 「中國海洋強國的三大權力目標」，**外交觀察**，<http://www.faobserver.com/NewsInfo.aspx?id=10030>。(2014年6月1日檢閱)
- 「中國海警局正式掛牌，終結九龍治海局面」，**ETtoday 東森新聞雲**，<http://www.ettoday.net/news/20130722/244964.htm>。(2014年11月25日檢閱)
- 「中國盜採海砂現象猖獗 引嚴重生態災難」，**新華網**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/society/2010-12/02/c_12838717.htm。(2014年10月29日檢閱)
- 「中華人民共和國外交部」，**中共中央顧問委員會第三次全體會議**，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/historytoday_611370/t57712.shtml。(2014年6月7日檢閱)
- 「日美韓海洋執法管理模式對我國的啟示」，**人民網**，http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2013-12/21/content_1370922.htm。(2015年5月20日檢閱)
- 「全面規劃、分區開發 馬英九南海和平倡議全文」，**ETtoday 東森新聞雲**，<http://www.ettoday.net/news/20150526/511729.htm>。(2015年6月12日檢閱)
- 全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchLaw.aspx>。(2015年3月29日檢閱)
- 「江澤民在中國共產黨第十四次全國代表大會上的報告」，**人民網**，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html>。(2015年6月14日檢閱)
- 「行政院設立海洋委員會之理由及海岸巡防署組織調整規劃」，**國家發展委員會**，http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=4E74733CFC036328&sms=245623737C91E0FC&s=4924F1C8B480CD7A。(2015年06月28日檢閱)
- 「我國國民經濟和社會發展十二五規劃綱要」，**中國大陸經濟研究學會**，<http://www.aces.org.tw/wp-content/uploads/2012/10/China125plan1.pdf>。(2015年4月

3 日檢閱)

「兩岸首次聯合海洋執法 打擊非法採砂」，**海峽資訊網**，<http://www.haixiainfo.com.tw/70402.html>。(2014 年 10 月 26 日檢閱)

「兩岸舉行海上聯合搜救演練」，**中央日報網路報**，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=111&docid=102022988。(2014 年 10 月 31 日檢閱)

「東海和平倡議」，**外交部**，<http://www.mofa.gov.tw/theme.aspx?s=CF5DF99964D9DB8E&sms=30258915F57EB2DC>。(2014 年 6 月 24 日檢閱)

「東海和平倡議推動綱領」，**中華民國外交部**，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=C14F8DEC157DDF51&sms=C6A181E8F32C2BBA&s=5DCC6BCBF4C9B479。(2015 年 2 月 4 日檢閱)

「南海休漁結束 海南漁民開赴三沙捕撈」，**香港文匯網**，<http://news.wenweipo.com/2012/08/01/IN1208010037.htm>。(2014 年 6 月 1 日檢閱)

「南海諸島之主權聲明及投書」，**中華民國外交部**，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=3BEC439D5F6A9CEE。(2015 年 6 月 8 日檢閱)

「南海權益保護與海洋競爭力培植」，**中國社會科學院亞太與全球戰略研究院**，<http://niis.cass.cn/upload/2012/12/d20121209001613751.pdf>。(2014 年 5 月 5 日檢閱)

「建設海洋強國」，**人民網**，<http://world.people.com.cn/GB/8212/191616/353629/>。(2014 年 5 月 24 日檢閱)

「胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告」，**人民網**，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>。(2014 年 4 月 14 日檢閱)

「重組國家海洋局 終結我國海洋維權九龍治海局面」，**京華時報**，http://www.humanrights.cn/cn/zt/xwgzrd/2013/17/11/t20130319_1010938.htm。(2015 年 1 月 7 日檢閱)

- 「核心工作」，行政院海岸巡防署全球資訊網，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/mp?mp=999>，(2015年3月18日檢閱)
- 「海洋工程日漸增多防治污染有法可依」，人民網，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/4891811.html>。(2015年3月29日檢閱)
- 「海洋興國政策理念」，中華民國總統府網站，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1098>。(2014年6月8日檢閱)
- 「財富一號漁船疑走私柴油遭大陸艦攔檢 兩岸武裝人員首度海上對峙三小時」，大紀元網，<http://www.epochtimes.com/b5/1/5/16/n89285.htm>。(2014年5月27日檢閱)
- 「馬蕭海洋政策」，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/11/4119>。(2014年6月19日檢閱)
- 「參與國際組織」，中華民國外交部，<http://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=DED5DAB0D6C7BED6>。(2015年3月22日檢閱)
- 「參與國際組織」，中華民國外交部，http://www.mofa.gov.tw/igo/News_Content.aspx?n=163B8937FBE0F186&sms=53182B822F41930C&s=9CC9DEE82D96D5DB。(2014年5月3日檢閱)
- 「國家海洋局統一指揮海警隊伍」，新京報，http://epaper.bjnews.com.cn/html/2013-07/10/content_447037.htm?div=-1。(2014年3月21日檢閱)
- 「國家海洋政策綱領」，行政院海岸巡防署，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/f1260928833977.pdf>。(2014年6月17日檢閱)
- 「國務院機構改革和職能轉變方案」，中國政府網，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm。(2015年6月12日檢閱)。
- 「國務院辦公廳關於印發國家海洋局主要職責內設機構和人員編制規定的通知」，國家海洋局，http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/gwyfgwj/201307/t20130709_26463.html。(2014年6月9日檢閱)
- 「國艦國造海洋興國」，中華民國總統府網頁，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1098>

t.aspx?tabid=1103&itemid=29571&rmid=2780。(2014年12月11日檢閱)

「執行兩岸搜救合作交流」，**行政院海岸巡防署全球資訊網**，http://www.cga.gov.tw/siver_b01.htm。(2014年10月28日檢閱)

「推動兩岸經貿務實開放鬆綁」，**行政院經濟建設委員會網站**，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0010527&ex=1&ic=0000015>。(2014年10月26日檢閱)

「習近平：進一步關心海洋認識海洋經略海洋 推動海洋強國建設不斷取得新成就」，**中國共產黨新聞網**，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/0801/c64094-22402107.html>。(2014年11月29日檢閱)

「陸媒稱遼寧號艦載機殲-15順利在航母起降」，**今日新聞**，<http://www.nownews.com/n/2013/01/08/343084>。(2015年3月17日檢閱)

「漩渦中的中國漁民」，**新華網**，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/herald/2011-11/21/c_131252872.htm。(2015年6月3日檢閱)

「領導介紹列表」，**國家海洋局網站**，<http://www.soa.gov.cn/zwgk/bjgk/ldjs/ldjslb/>。(2015年5月28日檢閱)

「論毛澤東海軍發展戰略思想」，**人民網**，<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/8198/30446/30451/2210767.html>。(2015年3月18日檢閱)

「鄧小平同志與海軍現代化建設」，**人民網**，<http://zg.people.com.cn/GB/33839/34943/34982/2638296.html>。(2015年4月7日檢閱)

「總統伉儷出席中華民國中樞暨各界慶祝101年國慶大會」，**總統府全球資訊網**，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=28272&rmid=514>。(2014年10月20日檢閱)

「關於國務院機構改革和職能轉變方案的說明」，**中國政府網**，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2013lh/content_2350848.htm。(2015年5月15日檢閱)

孫國祥、林泉忠，「兩岸南海務實合作芻議」，**明報月刊網**，<http://www.mingpao.com/monthly.com/cfm/Archive2.cfm?File=201409/pv/01a.txt>。(2014年11月27日檢閱)

閻鐵毅，「中國海洋執法體制改革建議」，中國共產黨新聞網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2012/0720/c40531-18560393.html>。(2015年2月9日檢閱)

鶴田順，「東亞海洋權益之爭與海上執法部門」，日本網，<http://www.nippon.com/hk/in-depth/a01501/>。(2014年12月22日檢閱)

八、報紙專文

「中國公海悍扣我6船 海巡解危」，自由時報電子報，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/144086/print>。(2014年5月17日檢閱)。

「中國跨海峽中線 押走獅子山油輪」，自由時報電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/aug/16/today-fo11.htm>。(2014年6月1日檢閱)

「日政府正式簽約 釣魚台國有化」，蘋果日報，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20120911/141820/>，(2014年12月11日檢閱)

「東海和平倡議盼維繫東亞和平」，青年日報，<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001002/m1010820-a.htm>。(2014年6月24日檢閱)

邱文彥，「海洋爭霸就在臺灣旁邊」，中國時報，2007年8月13日，版A15。