

海洋國家的願景

胡念祖^{*}

壹、為什麼我們要認識海洋

貳、海洋環境的特性

參、當前我國所處之海洋地緣環境

肆、國家海權的維護

伍、海洋事務部之設立

陸、我國在海洋上所面臨的挑戰與前景

^{*} 作者胡念祖教授為國立中山大學海洋政策研究中心主任、社會科學院教授、總統府科技諮詢委員會委員、行政院國家永續發展委員會委員、行政院海洋事務推動委員會委員、外交部諮詢委員、行政院海岸巡防署海洋事務研究委員會委員、行政院農業委員會漁業諮詢小組委員。

海洋國家的願景

胡念祖*

在探討或推導我國作為一個「海洋國家」之願景前，吾人有必要先行問一個最基本的問題，那就是「為什麼我們要認識海洋」，然後再理解海洋環境本身的特性與「海洋政策」的內涵。同時，吾人亦必須對自身所處之地緣環境有清楚之認識，方才知所面臨的困難、問題或威脅。隨後，吾人就可以檢視國家海權維護之道，是否吾人過去之思維與作為已產生自縛手腳的問題。

民進黨執政以後，倡議「海洋立國」，並於行政院組織再造方案中提出設立「海洋事務部」之構想。海洋事務部應該如何建構，「海洋事務」的內涵是什麼，他國的經驗又是什麼，國人普遍不太知悉，並因此而有些雜音與質疑。本文中亦將對此予以詳細地解析。最後，本文總結我國在海洋上所面臨的內、外挑戰，並提出國家海洋政策的願景。

壹、為什麼我們要認識海洋？

為什麼我們要認識海洋？大哉問也。

最簡單的答案或許是：海洋佔了地球表面積百分之七十，且是地球生命的起源與依靠，所以身為人類，我們必須要認識及瞭解海洋。

再由此出發，我們遂有動機更进一步地去探討海洋地質（包括海底地形）、海洋物理、海洋化學、與海洋生物等各項海洋自然科學的領域。此乃智識層面的回答。

我們也可從另外一個較「務實」的角度出發，來回答此一問題。人類自古即使用海洋，最典型的用途即是漁捕與航海。藉著漁捕，人

* 作者胡念祖教授為國立中山大學海洋政策研究中心主任、社會科學院教授、總統府科技諮詢委員會委員、行政院國家永續發展委員會委員、行政院海洋事務推動委員會委員、外交部諮詢委員、行政院海岸巡防署海洋事務研究委員會委員、行政院農業委員會漁業諮詢小組委員。

類由海中獲取動物蛋白食物來源。藉著航海，人類得以達成物品（或商品）與人員之運送。因此，沿海自然地形足以形成港澳之處，乃成為人類活動與物品集中之處，亦因此而構成了沿海都市之興起與海洋文化與文明發源之地。

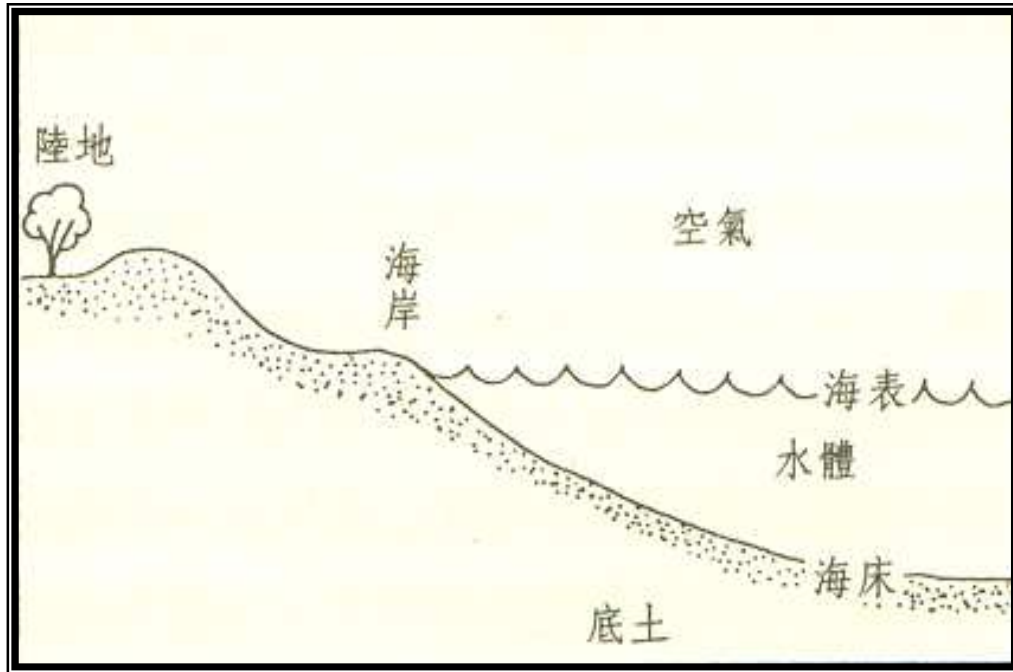
再者，吾人亦可由國家海權（national sea power）的理念來回答此一問題。一個國家在海洋上的權益有賴其自身的爭取與保障，爭取與保障國家在海洋上權益的力量即是一國之海權。由亞佛列·馬漢（Alfred T. Mahan）所著「海權對歷史的影響」一書的論點出發，一個能夠「控制海洋」（control of the sea,意指「控制海洋能為我所用，並阻止其為敵所用」）及「利用海洋」（use of the sea）的國家即能成為世界之強權。隨著世界思潮的變化，「保育海洋」亦成為國家海洋權益中重要的一環。一個國家是否有能力保護自己海域的環境，使其免於遭到不當之污染，保育自己海域之生物資源，使其免於遭到不當之開發，亦成為國家海權的表徵。因此，吾人有必要認識海洋，才能建設及發展我們的國家海權。

再者，吾人可由已於一九九四年十一月十六日生效之「一九八二年聯合國海洋法公約」的角度來回答此一問題。此一全球性多邊成文公約已成為「世界海洋憲法」，他規定了全世界所有國家在海洋上所可以主張的權利及應盡的義務，亦規範了人類利用海洋的各種行為。因為全球海洋的單一性或一體性（one-ness），所以本公約亦必須是全面性的（universal），他必須照顧到所有國家（包含陸封國家與地理不利國）以及人類各種海洋之活動（包括漁業、航運、深海採礦、海洋環境保護、海洋科學研究等等），本公約亦因此而涵蓋了地理空間、科學技術、經濟、及社會政治等各層面。徹底實踐一九八二年聯合國海洋法公約所賦予我們的權利，善盡其義務，是確保國家海洋權益的必要。是以，我們必須認識海洋。

貳、海洋環境的特性

提到海洋，一般人的印象多只有海水。事實上，整個海洋環境就其物理性質來說是「多相」的（multi-phase），他包含了水體上面的

空氣、水體本身、以及水體之下的底土（subsoil），可說是氣態、液態、固態三相俱全。此外，在空氣、水體、底土、與陸地之間，則存在有空氣與水體間的海表面（sea surface），水體與底土間的海床（sea-bed），及水體與陸地間之海岸（coast）等三個界面（interfaces）（請參見圖一）。



圖一 海洋環境的相與界面圖

人類對海洋環境的每一相與每一界面，均有不同的使用。在空氣中有飛機等飛航器的運作，海表面則有包含商船、油輪、軍艦等各種船舶的航行。水體之中更有潛艇的運作，海床上則有海底電纜、管道之鋪設與潛艇監聽設施之部署等，海陸交界處之海岸地區則有我們所熟悉的海灘及各種沿岸人類活動。就天然資源來說，水體之中富含吾人所熟知的漁業資源，海床上有含多種戰略金屬的錳核，海床下之底土則有石油、天然氣等礦物資源。

因為海洋環境本身之多相及人類使用之複雜，所以在海洋使用的利益上就時生衝突，海域上發生爭端之可能性亦相對地增加。當我們將一些廢棄物拋向海洋，希望借助海洋的天然力量來消化這些廢棄物

時，我們可能因此破壞了海洋環境及漁業的利益。當我們開始進行海域油氣資源探勘開發活動時，某些航運與漁業利益亦可能因此受到限制。當我們要求利用海岸地區來做為觀光遊憩之用時，海邊的工業或商業活動勢必受到壓抑。這些海洋環境多重使用上的衝突(conflict of multiple uses)，正是海洋環境的特性之一。

海洋環境另外還有一種「共同財產」(common property)的特性。海洋不屬於任何一個國家或個人所專有，但海洋同時又提供所有國家與個人使用上的利益。海洋所擁有的天然資產不是任何一個國家或個人可能全權擁有及管轄，但任何一個國家與個人均欲獲取海洋之利益。在共同財產的特性下，一個國家或個人取用海洋環境資源後，將會減損他國或他人取用的機會與品質，且此種取用之機會是對所有國家或個人開放的(open-access)。此二種特性可引發競爭性的取用現象。公海或經濟水域中漁業資源在未有良好管理制度之下，常發生過漁(over-fish)之現象即為一例。

再者，對沿海國來說，海洋固然形成國防或國家權益上的天然屏障，但海洋亦可成為敵人入侵或侵奪權益的大道。因此，一國之海洋事務多涉外，且多必須在中央政府的階層來運作。譬如國家海洋疆域之主張與劃界、國際漁業合作、海運業與國際港埠之經營管理、海洋污染防治、國際海洋科學研究計畫之執行等，均包含涉外因素。故而，為平衡國內各種海洋使用上的利益，有賴總體國家海洋政策的制定；為確保國家在世界上的海洋權益，更有賴立場堅穩、前瞻圓熟的總體國家海洋政策的存在。

總結而論，海洋環境包含了三相與三界面，人類對每一相及每一界面均有多種且不同的使用。這些不同的使用並非全然相容，甚至時生衝突。此外，海洋環境及其中之自然資源本質上屬「共同財產」，在眾人均可接近使用之下，就會發生競逐共同財產的惡果。再加上世界海洋是相通的，海洋事務多具有涉外性，故海洋事務之處理多為中央政府之職權，為此乃有必要制定前瞻圓熟之總體國家海洋政策，以為政府行為之原則。

參、當前我國所處之海洋地緣環境

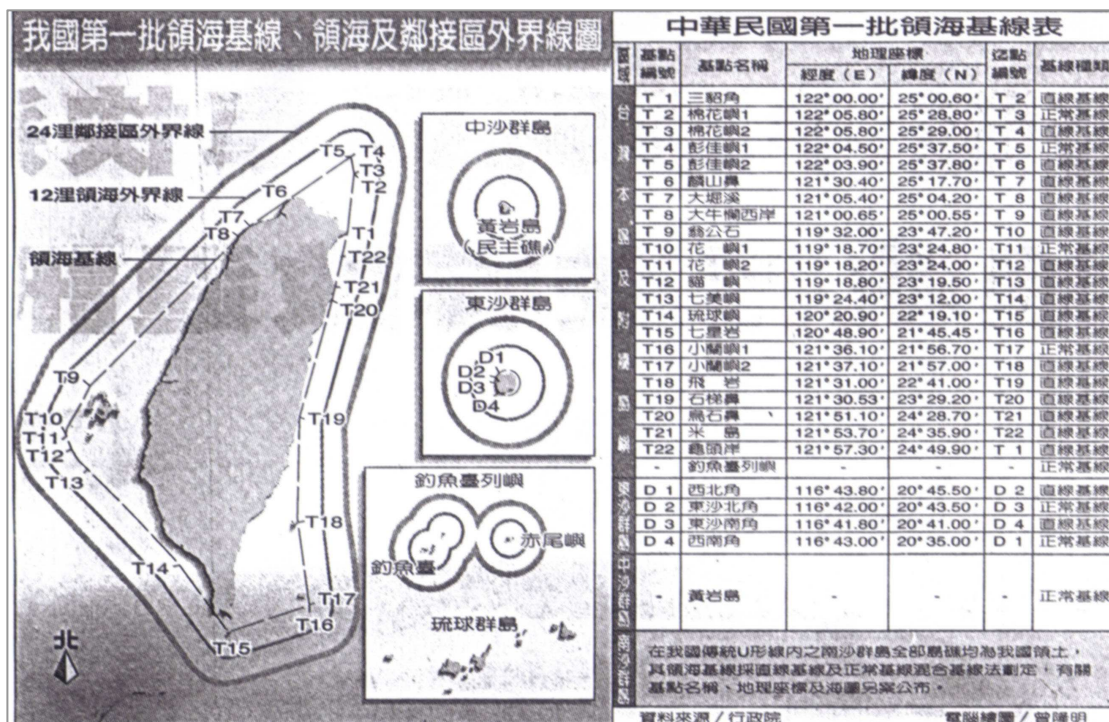
民國八十七年一月二十一日，總統明令公布我國兩大海域基本立法「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，¹使得我國自民國六十八年十月八日由蔣經國總統藉動員戡亂時期臨時條款授權以總統令方式宣布建立之十二海里領海、二百海里專屬經濟海域的主張有了合乎憲法程序之國內立法的支持，²對我國海域之寬度與管轄內容亦有了較明確之法律文字規範。民國八十七年十二月三十一日行政院院會審查通過我國第一批公告之領海基線、及領海與鄰接區外界線³，並於八十八年二月十日以行政院台八十八內字第 06161 號令正式公告之⁴（圖二顯示我國所公布的第一批領海基線、領海及鄰接區外界線，以及領海基線表）。

¹ 此二海域基本大法係分別經總統令華總（一）義字第八七〇〇〇一〇三四〇號及第八七〇〇〇一〇三五〇號公布，並於同年一月二十三日起正式施行，全文可見於總統府公報，民國八十七年一月二十一日，第六二〇〇號，頁22-29。

² 筆者認為蔣經國總統擴張領海、建立經濟海域之命令係基於動員戡亂時期臨時條款第四項之授權而發布，隨著臨時條款的廢止，此項總統命令之法律效力頗有疑義。見胡念祖，「我國領海仍為12海里嗎？」，聯合晚報，民國八十一年八月四日，第4版。

³ 聯合報，「政院通過公告我首批領海基線，領海範圍包括釣魚台、東沙、及中沙群島，南沙、西沙群島及金馬等海域因情勢複雜暫不公告」，民國八十八年一月一日，第8版；自由時報，「政院通過領海線涵蓋釣魚台水域，考量主權及護漁，內政外交二部力主列入，其他南沙：西沙與金馬等敏感區則暫不公告」，民國88年1月1日，第4版；中國時報，「政院通過領海基線金馬、南沙不公告，釣魚台採正常基線方式劃定，強力宣示主權，南沙群島國際情勢複雜，日後再議」，民國88年1月1日，第4版。

⁴ 公告內容請參見行政院公報，第五卷第六期，民國八十七年二月十日，頁36至37。



圖二 我國所公布的第一批領海基線、領海及鄰接區外界線，以及領海基線表（資料來源：聯合報，民國八十八年一月一日，第八版。）

作為一個主權國家，我國有權依照習慣或成文國際（海洋）法之規定，來選擇並劃定自己的領海基線與各種海域之外界線，但就如同一九五一年國際法庭在英挪漁業案中所示「海區之劃界永遠有國際的層面，不可能僅賴其國內法所表示出的國家意志。雖然，此亦為真，劃界之行為必須是單方面之行為，因為只有沿海國方有能力從事此一行為；但是，涉及他國之有效性卻賴於國際法」，⁵我國未來是否真的可以如我國海域立法所規定地擁有完整的十二海里領海、二十四海里鄰接區、二百海里專屬經濟海域、及陸地領土自然延伸至大陸邊外緣之大陸礁層，卻是受限於我國目前所處之地理及戰略環境（或稱之為地緣政治環境）。譬如，在金馬與福建之間之海域寬度及不足以劃定十二海里之領海，在台灣與宜蘭東方日本有效管轄之與那國島之間的海域寬度不足以劃定二百海里之專屬經濟海域，這些海域上的現實必然影響到我國在海洋上的發展，亦涉及我國的海洋權益。

⁵ ICJ. Rep. 116, at 132.

我國目前有效管轄之地理區域主要是台澎、金、馬、東沙、與南沙太平洋島及台灣本島之附屬島嶼。台灣東面與東北面是琉球群島西南端之釣魚台 (Diao-Yu-Tai or Senkaku islets) 及與那國島 (Yona-Guni Jima)，釣魚台至基隆三貂角約九十一海里、至基隆為一百海里，與那國島位在蘇澳正東方(N24°27' E123°)，離蘇澳五十九·五海里。⁶台灣南面隔巴士海峽與菲律賓群島相望，由台灣南端之七星岩至菲律賓呂宋島約為一七五海里，但若由鵝鑾鼻至菲律賓北端巴丹群島之雅米島則大約只有七十六·三海里、由小蘭嶼至雅米島則只有五十二·三海里。東沙群島至菲律賓最近約二三二海里，至越南最近約四九二海里。南沙太平島至菲律賓巴拉望間約一七八海里，至越南最近約二八〇海里。金、馬已被中共依其「領海及毗連區法」於一九九六年五月十五日所宣布之「中華人民共和國政府關於中華人民共和國領海基線的聲明」劃在中共領海基線向陸一側以內，在法律上中共視之為其的陸地領土。

由前述我國所處之地理環境可以發現，台、澎、金、馬四周均無寬達四百海里以上之海域空間。換言之，我國必將面臨與鄰近國家間專屬經濟海域談判劃界的問題；在金、馬與福建之間，更面臨與中共之間政治定位的「兩岸關係」格局。這是我國在公布施行兩部海域立法，並公告領海基線及海域外界線時所必定面臨的問題，亦是我國海洋產業或經濟活動，特別是在自我專屬經濟海域中發展沿近海漁業時，所必然涉及的問題。

肆、國家海權的維護

前總統李登輝先生於民國九十一年有關釣魚台島嶼陸地主權歸屬的講話，曾掀起國人對釣魚台問題的關注⁷。由海洋法政學理觀之，

⁶ 據海軍海洋測量局人士告訴筆者，與那國島面積約三十一·三平方公里，距蘇澳為五十九·五海里。

⁷ 聯合報，「李登輝：釣魚台是日領土，只擔任總統時就指示軍方特別注意，不要侵犯日本領空」，民國91年9月25日，第2版；台灣新聞報，「李登輝：釣魚台是日本領土：日媒體報導，李指中國無資格爭取領土權，促日政府考慮台灣漁權問題」，民國91年9月26日，第2版，自由時報，「李登輝：釣魚台台灣有漁業權無領土權」，民國91年10月21日，第3版；中國時報，「李

海域之中既有存在人類活動，以及為規範人類活動的海域立法，就不可避免地存在各種衝突與爭議。Robert E. Osgood 認為，在「新的海洋政治時代」(new ocean politics era) 中，有六種主要的國際衝突來源：(1) 對經濟水域的爭議；(2) 對海域國界的爭議；(3) 對海峽通行權的爭議；(4) 對國家海域中所採行之國家安全措施的爭議；(5) 超級強權國家在某些特定水域中海軍利益的衝突；以及(6) 深海床使用的衝突⁸。Barry Buzen 由法律的觀點，亦認為海域上衝突來源可有：(1) 國家海域界線；(2) 國家海域界線中的權利；(3) 國家管轄權範圍以外海洋中的權利；以及(4) 其他非海洋來源的爭議等四項⁹。

吾人可以觀察到，國際之間海洋衝突常由多種來源而生，以致於國際海洋衝突經常十分複雜且較難以解決。譬如，中菲之間的海域問題就至少包括了雙方經濟水域主張重疊與劃界的問題，島嶼的法律地位與權利，群島國國家管轄權外界的劃定，捕魚及非軍事通航之權利等的爭議¹⁰。又譬如，釣魚台列嶼之爭議即涉及島嶼陸地主權歸屬，島嶼法律地位之認定，島嶼對二百海里專屬經濟海域主張與劃定之影響，更進一步造成專屬經濟海域主張重疊劃界，國家對其中自然資源之「主權權利」與「管轄權」所屬之爭議，漁業權主張是否可能單獨存在，以及釣魚台列嶼戰略位置之考慮等，論其問題之本質與核心則在於島嶼陸地主權之歸屬。

在因島嶼主權爭議並引發國家海洋實質權益消長之國際衝突中，當事國莫不以求取島嶼主權歸屬之徹底解決為最終政策目標。既是國際法上主權認定之衝突，就唯有藉某些國際法上認為「有效」的方式來展現主權的行使，以確保主權的主張。這些有效的方式包括領

登輝：釣魚台屬日，漁業權歸我」，民國91年10月21日，第4版；聯合報，「李登輝又說『釣魚台是日本領土』」，民國91年10月21日，第4版。

⁸ Robert E. Osgood, "Military Implications of the New Ocean Politics," in Jonathan Alford, ed., Sea Power and Influence: Old Issues and New Challenges, The Adelphi Library 2 (Montclair, N.J.: Allanheld, Osmum & Co. Publishers, Inc., 1980), pp. 12-14.

⁹ Barry Buzan, "A Sea of Troubles: Sources of Dispute in the New Ocean Regime," in Alford, ed., Sea Power and Influence, op. cit., pp. 158-205.

¹⁰ Nien-Tsu Alfred Hu & James K. Oliver, "A Framework for Small Navy Theory: The 1982 U.N. Law of the Sea Convention," Naval War College Review, Vol. XLI, No. 2, Spring 1988, p. 44.

域疆界的劃定與確認，領域的實際管轄等。日本在釣魚台島上興建燈塔，在其周圍水域中驅離或扣捕我漁船，均為展現主權主張的作法。我國政府不時發布之主權聲明¹¹，以及正式發布釣魚台島之領海基線與領海及鄰接區外界線，亦屬維護主權之作為。

但是，空有口頭聲明或書面文字之發布，而無實際領域管轄之作為，仍將無法創造「令人信服」的政策立場。如果我政府高層，甚或前任政治領袖，有意無意地承認日本對釣魚台的陸地領土主權與行政或執法管轄權，而只以爭取「漁業權」為政策目標，則我們就只需與日本政府談出一個「付費入漁」的民間協定即可（因日本基本上根本不承認中華民國的國家地位），如此，即無釣魚台的主權爭議問題了。

回顧近年來我政府回應此一國際爭議的作為，吾人可以發現，在理念上，決策階層深陷於兩大迷思(myth)之中，而使得政府的作為無法滿足國內民心士氣的要求，亦無法回應外在的實質挑戰。同時，在政策環境上，吾人亦可發現，政府的作為欠缺許多基礎條件的支持，使得吾人對我國是否可在此一長期鬥爭方能解決的問題上獲得最終的勝利，有所懷疑。

第一項迷思是國防決策人士在面對國際爭議時，不斷引導甚或誤導社會民眾及政治決策高層相信，「用兵」就會「動武」進而引起戰爭。事實上，「用兵不等於動武」。從低度緊張狀態下的力量展示到全面武力衝突之間有很大的一段距離，這段空間就是「海軍外交」(naval diplomacy) 可以存在及運作的空間。海軍以其特別適於執行外交任務的特性¹²，可達到增強談判籌碼，展現國家意志，表明國家利益所在，提供國內民心保障等多重之政策目標。「海上艦長對艦長，陸上外交官對外交官」是海軍外交的目的。用兵並非求戰，而是求取「和平」談判之機會與籌碼。用兵當然不是「爽一下」而已，而是在

¹¹ 聯合報，「外交部：釣島主權屬我，無可妥協」，民國91年10月21日，第4版。

¹² 海軍艦艇有其多功能性，調整控制性高，移動性強，武力投擲性強，可抵達海洋任一地點，象徵性高，常駐耐久性強等多種特性，使得海軍成為很好的「外交工具」。請參見Ken Booth, *Navies and Foreign Policy*, (N.Y.: Holmes & Meier Publishers, Inc., 1979), pp. 33-36。

國際爭議中，利用軍事資源獲取外交利益。在談判之前，如果政府決策高層或軍方領導人即公開在國會中宣示不會用兵，就有如自縛雙手，自廢武功般地放棄一項有利的政策工具，不僅顯示其對近代海軍外交理論無所認識外，更是有背國家利益之舉。

第二項迷思則是認為在釣魚台問題上與日本產生高度緊張狀態，會使得中日之間的關係全面倒退。事實上，成熟的決策者決不會因某單一議題的國際爭議，而使國家在國際的運作上走到牆角。觀諸日本與俄羅斯之間所謂「北方四島」的爭議，日本與韓國之間的「竹島」（韓稱獨島）爭議¹³，均未使得日蘇或日韓關係全面倒退。在某特定議題上採取較強硬的態度，反而會使對手國正視問題的重要性，並更尊重主張國的存在與實力。

在前述兩項迷思下，我政府的決策思考空間受到壓縮，政策工具使用受到束縛，遂造成「漁權優於主權」、「壓抑內部民族情緒重於果敢對外」的無奈政策作為。政府過去的作為讓人感覺到，在處理釣魚台領土主權問題時，我政府的考慮主要是本身的生存與外交局勢重於國家領土主權與海洋權益的確保。決策高層似乎有期待美日安保機制延伸其海上防衛或海線交通防衛線至台灣之意；於是，在此種理念之下，釣魚台列嶼之主權歸屬即便或寧賦與日本，亦強過由政府或由中共政府所掌控。然而，此種思考模式是否會帶給台灣本身更大的安全，卻頗令人質疑。

中共目前固然尚未以展現肌肉的方式向日本表態攤牌，但卻不斷地以其屬政府公船性質的海軍艦艇或海洋探測船進入日本所稱之尖

¹³ 中國時報，「日促停止在竹島建碼頭南韓拒絕：漢城稱獨島，兩國皆聲言擁有主權，領土糾葛引發外交摩擦」，民國85年2月10日，第10版；聯合報，「無人小島主權爭執：日本循外交途徑向南韓抗議，日本議員團訪韓時將再遞交抗議信，南韓表示絕不接受，兩國領土摩擦愈演愈烈」，民國85年2月10日，第10版。中國時報，「在島爭水域發現日巡邏艇，南韓下令今海空演習，兩國劍弩緊張之際，南韓駐日大使與日本外相舉行會談，雙方同意將經濟海域和領土主權問題分開處理」，民國85年2月15日，第10版；中國時報，「南韓在獨島水域舉行兩棲演習：電視台大幅報導，日方未予置評惟亦拒絕撤離巡邏艇」，民國85年2月16日，第10版。

閣群島領海或專屬經濟區海域之內，展現旗幟並表示其立場¹⁴。台灣若欲藉釣魚台領土主權的議題，引進日本外力而形成圍堵中共向東出海之態勢，對兩岸關係或許是投下另外一個負面的變數。

釣魚台主權問題如果落入「自力保釣」與「外力保台」的抉擇思考模式之下，或將對台灣造成不幸的後果。高層決策者或許應該由更寬廣的人文歷史與海洋權益來思考解決之道。

爭取釣魚台諸岩礁島嶼不是僅有民族情感、國家主權尊嚴之抽象考慮而已，尚有包括主張廣大海域及附隨其中之各項海域（資源）權益的實質國家利益在內。政府應清楚向社會大眾說明，為何需要爭取釣魚台之領土主權？擁有或喪失釣魚台之領土主權會對海域之主張產生何種影響？我國可主張之海域面積的一進一退、一增一減之間，又包含了多少漁業資源與礦物資源的利益？（相信很多大學生都不一定知道為什麼要爭取這些孤懸海上的無人小島！）這些實質、有形、可數之國家海洋利益的喪失與否，即是國家所須付出或承擔之「得失」（stakes）。

政府亦應清楚說明或計算，為保障上述這些有形之國家利益，國家必須付出多少成本，包括外交、軍事、或海洋執法力量上之投資與支出。政府不應僅以「中日關係微妙」為辭¹⁵，勸阻民眾護土的想法與作為，並要求人民的「理性」，因為此種說辭是官僚且不負責任的。一個現代民主政府應清楚地向民眾交代其政策考量中的利弊得失，以求取社會的共識，如此方有一致對外的條件與環境。否則，當政府之心態與作為長久落後於社會民心士氣之後，政府之有效性與合法性均將遭受質疑，過去「保釣運動」之殷鑑應不遠矣。

¹⁴ 聯合報，「釣魚台海域中共十二艦艇集結」，民國88年5月16日，第13版；聯合報，「中共調查船頻出沒東海海域，今春以來比過去明顯增加，日本保安廳高度警戒」，民國88年5月22日，第13版。民國88年5月28日，十二艘中共軍艦駛入釣魚台日本所主張之專屬經濟海域，以表達中國對該島之主張，見Joe Varner, "Gunboat Diplomacy in the Northeast Pacific", Maritime Affairs, Naval Officers Association of Canada, www.naval.ca/article/varner/gunboatdiplomacy_byjoearner.html, 2002年10月22日取得。

¹⁵ 中國時報，「釣魚台事件政府冷處理：若硬宣示主權，將牽動台中日關係，『多一事不如少一事』」，民國91年9月30日，第4版。

在處理釣魚台主權問題時，政府理應考慮、平衡下述諸問題：一、我國在國際（海洋）法上的立場是什麼？二、我國是否需要保護國家尊嚴與領土完整？三、我政府是否需要保障釣魚台所帶來的實質海域權益與漁業利益？四、「外交考慮」與民心士氣、國家尊嚴，或實質權益孰重？

釣魚台之領土主權暨相關海域主張之爭議衝突，或許不是隔夜即可解決，但在政府決策過程中，以及在政府與民眾之互動中，如何順勢建立社會的海權意識，增強國家在海洋上的實力，以及增進民眾對海洋建設的投入，亦應是決策高層所應慮及者。

如前所述，我國在北方海域面臨多邊區域問題，在東北、東、南、與西面的海洋空間與發展前景都是有限的，此種狀況亦反映在國家海洋權益的保障之上。基本上，我國在週邊海域的海洋權益議題或問題可以歸納為下列幾點：

- 一、在東北與東方海域上，我國面臨與日本之間島嶼主權歸屬之爭議，以及專屬經濟海域劃界談判的必要，如何在中日雙邊談判時，保障我國國家主權與海洋實質權益（漁業權益即是海洋實質權益的重要內容），將成為我國最重要且最敏感的問題。唯此問題是否能在短期間內有所突破，恐不樂觀。
- 二、在南方海域上，我國面臨與菲律賓之間專屬經濟海域劃界談判與劃界中島嶼、岩礁所佔權重的問題，以及如何迫使菲律賓遵守一九八二年聯合國海洋法公約第五十一條之規定「群島國...應承認直接相鄰國家在群島水域範圍內的某些區域內的傳統捕魚權利和其他合法活動。行使這種權利和進行這種活動的條件，包括這種權利和活動的性質、範圍、及適用的區域，經任何有關國家要求，應由有關國家之間的雙邊協定予以規定」而與我國進行談判並達成雙邊協定，以使我國得在菲律賓群島水域中行使歷史捕魚之權利。

此外，如何迫使菲律賓遵守一九八二年聯合國海洋法公約第五十

二條與第五十三條第十二款的規定，尊重我國包括漁船在內的所有船舶在菲國群島水域內無害通過之權利，或在菲國沒有指定海道時，我國船舶可通過正常用於國際航行的航道，行駛群島海道通過權，亦是確保我國漁船穿越菲國群島水域之權利的重要議題。

三、在西方海域上，我國與中共之間面臨到狹窄水域中管轄水域劃界及共同漁場中漁業秩序維持的問題，而兩岸之間的談判或協商又涉及兩岸政間彼此定位或定性的基本問題，因此所謂漁業「事務性」協商談判可以很容易地被理解或提升至國家主權及「一個中國」或「一邊一國」的層次。如何能突破政治的格局，而能實務地解決兩岸間共同漁場中漁業資源保育及漁業秩序維持的問題，將是兩岸都必須面對的問題。

四、在北方海域上，我國迄今未正式宣布專屬經濟海域的外界線，對北緯二十七度以南海域中法律秩序的掌控能力亦不足夠，短期內似乎亦無法與日本、韓國、中共就東、黃海之漁業管理達成雙邊性的安排，但東、黃海乃是我國漁船傳統作業海域，因此，如何在中共與日本及韓國逐步達成雙邊漁業協定的環境下，促使區域漁業共管機制的實現，將是確保我國在此一海域中漁業權益所必須面對的問題。

在維護國家海洋權益的議題上，政府決策高層必須要能體認「海軍外交」的真義，並在國家的海洋實力建設上誠懇地努力。許多人以為「弱國無外交」，事實上，弱國才更需要藉外交手腕來保障其國家利益。弱國必須學習與擅長的是活用其有限的資源與籌碼，這些資源除了一般人熟知的經貿力量、地緣政治外，尚包括軍力在內。如何善用軍力以支持外交活動，則有賴心態的調整及對軍事力量的正確認識。

許多人亦以為動用軍力就是戰爭，事實上，「用兵並不等於動武」。從低度緊張狀態下的力量展示到全面武力衝突之間有很大的一段距離。僅以動用海軍來進行外交目的的案例，從一九一九年到一九

七九年的六十年間，就有兩百次以上，但幾乎因此引發戰爭者¹⁶。從美國封鎖古巴的飛彈危機、北韓扣押美國「普愛字羅號」、英國與冰島間的「鱈魚戰爭」均是有名的海軍外交事件。海軍以其特別適於執行外交任務的特性，可增強談判籌碼，以海上武力之威脅來支持政策，增加國家影響外交談判進程的能力，在遠洋提供武力展現以表明國家利益之所在，提供國內民心之保障，製造國家的優勢形象，以及投射強大海軍力量之印象，海軍在外交上的優秀功能，使得超級強權大國均經常藉著海軍來展現國家態度，並增強外交談上之實力。

「海上艦長對艦長，陸上外官對外交官」是海軍外交的目的。用兵並非求戰，而是求取和平談判之機會與籌碼。當然劍已出鞘，就須有克敵之意志與決心。當代國際爭議多係在低度緊張情勢下處理，學習「用兵以求和」是一個現代國家必修之課題。在心態上認識到使用「軍事力量」這種「外交資源」的重要，並在實際國際爭議中，利用軍事資源獲取外交利益，當是政府應該重視的。

伍、海洋事務部之設立

請參見「海洋事務部之設立：理念與設計」一文。

陸、我國在海洋上所面臨的挑戰與前景

我國在海洋上所面臨的挑戰可分為內、外兩個層面。

在對外層面上，我國限於國家地位上之特殊，長期無法以「正常國家」的「國家身分」(statehood)參與國際海洋事務，以及國際海洋法律制度的制定，不僅使得我國喪失國際「眼光」與「關懷」，亦使我國海洋權益不能確保。譬如，在聯合國海事組織(IMO)制定涉及海運及海洋環境等相關國際公約或規則時，我國不僅不能參加與表達意

¹⁶ 請參見James Cable, Gunboat Diplomacy 1919-1979: Political Applications of Limited Naval Force, 2nd ed., (N.Y.: St. Martin's Press, 1981), Appendix One, pp. 193-258。

見，待國際公約或規則制定後，我國不僅無法加入這些國際公約，甚至連我國政府所發出的相關證照亦無法獲得國際承認這種景況已然實質衝擊到我國海運的正常發展與運作。又譬如，我國雖是聯合國糧農組織(FAO)所「認知」的公海前六大漁捕國家，鮪魚捕撈量更是全球第一或第二位的大國，但在參與及加入政府間區域漁業管理組織或糧農組織都是困難重重，荊棘遍地，或是「不可能的夢想」。這種國際環境使得我國在國際社會中似乎只有被要求盡義務的份，卻無法享有權利與尊嚴。

一九八二年聯合國海洋法公約已於一九九四年十一月十六日生效，如果我們放眼東亞各國，可以發現，除北韓之外，其他所有國家，從日、韓、中共、東協各國，到南半球的紐、澳均已先後批准或加入這部具「世界海洋憲法」地位的多邊國際公約，並為因應該公約所建立的世界海洋法律新秩序及對各沿海國家所賦與之權利與義務，而採行各種不同的作為。譬如韓國於一九九六年八月八日設立「海洋事務暨漁業部」，並於二〇〇二年發布名為「藍色革命」的韓國海洋政策白皮書，宣示「二十一世紀是藍色革命的時代，一個海洋強權領導著全世界」的願景與企圖；中共於一九九六年由其國家海洋局發布「中國海洋二十一世紀議程」及「中國海洋二十一世紀議程行動計畫」(一套兩冊)；印尼於一九九九年設立了「海洋開發暨漁業部」，二〇〇〇年時更名為「海洋事務暨漁業部」，其目的不僅在增強印尼的國家建設基礎，並在使國家準備進入全球化的時代；澳洲政府於一九九八年(聯合國所宣布之國際海洋年)十二月由其總理 John Howard 發布「澳洲海洋政策」(一套兩冊)，宣布澳洲的海洋政策願景為「健康的海洋：為現在及未來所有人們的利益，照顧、瞭解以及智慧地使用」，並在聯邦政府中設立合議制的協調機制「國家海洋部長委員會」，負責執行、發展、監督澳洲的海洋政策，一九九九年十二月二十日於環境暨資產部下設「國家海洋辦公室」，成為海洋事務之執行機關。這些周邊國家的作為難道不足以使我國覺醒，我們是不是對海洋及海洋事務少了不只一分的關心，甚至少了一些外在機會或威脅的敏感度？

在內在層面上，我國一方面因為脫離國際社會太久，與國際主流

思潮嚴重脫鉤，因此國內社會普遍對海洋事務無所認識，人民與官員不僅欠缺海洋意識或國家海權概念，甚至在政府有意整合散布於十多個部會之海洋事務於單一海洋事務部時，朝野中仍然出現雜音或異議。另一方面，政府行政體系中因長期缺乏海洋事務專責機關，使得國家迄今尚未有一套總體的國家海洋政策，並因此而無法因應國家海權需求及確保國家海洋權益。譬如，當中共與日本為爭奪東海大陸礁層劃界之優勢談判地位及釣魚台列嶼主張依據，近來大規模地進行幾近彼此衝突式的海域探勘調查時，我國行政部門似乎完全拿不出主張與作為。又譬如，為鼓勵人民親近海洋、走向海洋，並與國際接軌互動，我們必須提振國民的海洋觀光遊憩活動與產業，並讓外國觀光遊憩船艇前來我國港口，但是台灣二百多個港口都控制在漁政機關或地方漁會手中，國民欲尋一遊艇碼頭或船席而不可得，現有典章制度亦不容許外國觀光遊憩船艇靠泊非國際商港以外之港口，使得外國船艇因而卻步。這種內在環境如不加以改善與突破，又如何落實「海洋立國」的願景？

事實上，我國於一九九八年一月二十一日總統即明令公布施行兩部海域基本立法，即「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，一九九九年二月十日行政院亦依據領海法之授權公布第一批領海基線及領海與鄰接區之外界線。二〇〇〇年二月一日，海域執法專責機關「行政院海岸巡防署」正式設立，使我國成為世界上少數海域軍事武力與海域執法力量完全分化、分力的國家。但是，我國迄今尚未設立海洋事務專責機關。行政院為使國家海洋事務在專責機關尚未設立前，能有一個協調、規劃的機制存在，遂於今（二〇〇四）年一月先行設立由院長親自擔任召集人的「行政院海洋事務推動委員會」。該委員會之任務為：（一）關於海洋事務政策及重大措施之協調、諮詢、審議及規劃事項；（二）關於海洋事務工作執行情形之督導事項；（三）其他有關海洋事務之協調及推動事項，並由十三位產官學委員們劃分為六個工作小組。七月底，該委員會頃草擬完成「國家海洋政策綱領草案」，其中包括願景、政策主張、目標、策略等內容，尚有待委員會第二次會議通過後報院正式核定發布。

這些點狀、片段的努力雖然存在，但離全面建立一個「海洋國家」的目標還有很大一段距離。台灣雖是一個海島形態的國家，人民亦都具有跨海移民的歷史根源，但無論是在人民思維意識上或政府典章制度上均缺乏海洋國家應有的要素。這些欠缺尚有待政府及全民共同的努力。如何喚起國民海洋意識，振作國家海洋權益，創造健康的海洋環境、安全的海洋活動與繁榮的海洋產業，並進而邁向一個優質的海洋國家，應是本世紀初對台灣最大的挑戰。