

兩岸共同維護海域安全初探

章長蓉 將軍

提 要：

- 一、臺海兩岸隔海對峙，軍事衝突不斷，1979年起中共全面推動「改革開放」，對臺改採和平統戰策略，倡議兩岸「三通四流」，發表「和平統一」方針，提出「一國兩制」模式，兩岸武力對峙、衝突之局面出現轉機，民間交流、經貿往來快速成長。
- 二、馬政府主政後，呼籲兩岸外交「和解休兵」獲得回應，兩岸良性互動大幅增長，繼2008年11月4日雙方簽署相關協議，促成「三通」後，續於2009年4月克服「海域管轄重疊、法律適用及司法管轄」等爭議，完成「兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，為海上執法提供了堅實的法源依據，也為其他合作議題，開啓比照推動之模式。
- 三、本文試就兩岸合作共同維護海域安全之目標，依「打擊海上犯罪」、「共同維護海洋權益」、「海域共同開發」、「護漁與航運安全」、「海難之預防與救援」等實務進行探討，俾獲「拋磚引玉」之效。
- 四、前瞻兩岸合作關係發展，必然牽動「地緣情勢」，台灣面對變化，須以「建立自主國防」之理念，從「台海周邊」為主之「海線交通安全」維護，順勢擴而為「西太平洋周邊」為主之「海洋經略」開拓，積極研訂策略、厚植海權，建立所需海域控制力量。

關鍵詞：兩岸合作、三通、海域安全、海洋權益

壹、前言

一、背景回顧

臺海兩岸隔海對峙，台灣溯自1949年國府播遷，即長期進行「反攻大陸」之作戰準備；中共則企圖以武力「解放臺灣」，雙方在國際間「兩極對抗」推波助瀾之下，歷經1949年金門「古寧頭」、1958年金門「八二三」等戰役，以及其他小規模之海、空襲擊接戰，迄「十年文革」為止，軍事衝突不斷。1979年起中共改採和平統戰策略，倡議兩岸「三通四流」，亦即兩岸開放通商、通郵、通航，以及經濟、文化、科技、體育交流，發表「和平統一」方針，提出「一國兩制」模式，兩岸武力對峙之局面出現轉機。

面對情勢變化，蔣經國前總統先改採較為柔性之策略，放棄一貫之軍事反攻，強調「以三民主義統一中國」，提出不接觸、不談判、不妥協的「三不政策」，作為回應，並於體察社會反應、凝聚內部共識後，始於1987年毅然解除戒嚴，開放兩岸探親、文化交流及間接貿易等措施，並設置「大陸委員會」統籌推展。自此兩岸民間交流、經貿互惠快速成長，但因兩岸長期隔閡，台灣民間意見領袖各有堅持，「雜音不斷」之困境未見改善。

1991 年李登輝前總統應「黨內耆碩」及「老兵團體」之推動，成立「國家統一委員會」頒布「國家統一綱領」，並終止「動員戡亂」，期能透過交流互惠、互信合作、協商溝通等漸進步驟，達成最終統一。1992 年促成辜、汪會談，開啓交流、對話，但因兩岸對「一個中國」原則各有堅持，台灣之國際空間依然壓縮，多元社會內部之政治爭議不斷，李前總統轉趨「戒急用忍」，1999 年再提「兩國論」，迄前總統陳水扁又發動「入聯公投」，雖然未獲民意支持，但已肇致兩岸關係嚴重停滯不前。

馬政府主政後，呼籲兩岸「和解休兵」，2008 年 11 月 4 日大陸海峽兩岸關係協會會長陳雲林，與臺灣海峽交流基金會董事長江丙坤簽署「海運直航」、「空運直航」、「郵政合作」、「食品安全」等相關協議。促成六十年來首次開放的「大三通」後，不僅節省雙方商、旅時間、精力與資源，增強對亞太其他區域經濟之競爭力；更大幅降低「兩岸對峙」情勢，不僅有助亞太區域穩定，所謂「中國威脅」亦將不攻自破。

二、研究假定

展望未來臺海情勢，兩岸之「快速和解」是「增進人民幸福」不可逆轉的趨勢，繼開放兩岸探親、文化交流及間接貿易進展到海運、空運直航等「大三通」後，必然要邁向不可避免的「安全合作」。惟以兩岸關係之障礙，仍在所謂「一個中國」之歧異，大陸官方宣示的一個中國係「中華人民共和國」，但同意實行一國兩制，將來兩岸統一後，台灣可保有不同的社會制度，成為其轄下的一個特別行政區；而台灣主張的一個中國則為「中華民國」，雖然中華民國治權僅及於台、澎、金、馬、東南沙等地區，但自 1912 年建國以來法統未曾間斷，台灣固為中國的一部分，大陸亦為中華民國之一部分，其具體內涵有闡釋為一國兩體、一國兩府、一國兩區、一個國家兩個對等的政治實體等不同說法。台灣政治民主、社會多元，且歷經兩次政黨輪替，本研究尊重各方理性、務實之不同政治主張。

三、研究目的、方法、範圍、限制

六十年來兩岸關係得到前所未有之緩解，期盼以「大三通」為基礎，放下「意識形態」歧異，擱置「一個中國」爭議，賡續建立「互信」，致力於「海域安全維護」。本研究即以探討「兩岸共同維護海域安全」為目的，善用兩岸雙方人力、物力，避免虛耗浪費資源，以發揮「相輔相乘」之效果，落實「大三通」之預期效益、開「萬世太平」之基礎。

本研究方法，主要係蒐集見之於網路、媒體資訊，官方資料、文獻、法令規章，以及專家、學者公開發表之專論，進行歸納，俾在合理邏輯下提出可供參考之作法。

本研究案探討範圍以台海及南海、兩岸重疊海域為主，就兩岸共同維護海域安全目標下，試依「打擊海上犯罪」、「共同維護海洋權益」、「海域供同開發」、「護漁與航運安全」、「海難之預防與救援」等實務進行探討，俾獲「拋磚引玉」之效。

惟以兩岸長期意識形態對立，限於社會多元、意見分歧，事務背景極為複雜，而

海域安全有關之因素又極為專業，雖就國內相關資訊、研究意見加以蒐整，以建立客觀之研究主軸與理論基礎，但因議題內涵之高度敏感，資訊取得不易，未能周延之處難免，尚請不吝指正。

為研討方便，本文以大陸、中共，台灣、國府等稱謂區分兩岸地區及政府，使用公元紀元、正體國字。

貳、海域安全課題與合作方向

一、海域安全之回顧

中國大陸海岸線 18,000 餘哩，沿海島嶼 6,536 座，海運交通便捷，先天即具有海洋開拓之條件，沿海經濟區憑恃其優勢落實「開放」政策；台灣則位居東北亞、東南亞海運及大陸沿海航線的交會點，也是西太平洋第一島鏈「中央位置」，為地緣「戰略要域」、大陸沿海經濟區之「海疆屏障」、進出太平洋之「門戶鎖鑰」。當大陸因沿海、沿江經濟快速繁榮，為鞏固海域安全，軍事戰略必須由「近岸防禦」面向海洋推展縱深至第一島鏈，台海之戰略地位更為重要，兩岸關係能否穩定、安全與合作亦更為關鍵。

六十年前一場「內部矛盾」爆發的「兄弟之爭」，兩岸捲入國際間「敵我矛盾」的「兩極對抗」，形成水火不容的長期對峙局面，固然錯失併同光復台灣、收回琉球群島、經營釣魚台列島的先機，爾後也因無力顧及於南海諸島之巡防固守，致主權紛爭迭起、衝突不斷。以南海中的西沙、南沙群島為例，即使曾於 1946 年由國府海軍永興、中業、太平等軍艦先後接收，並據以命名、駐守，卻數度因兩岸軍事關係緊張，南海周邊國家乘虛侵犯，迄今更以涉及中東「石油航路」安全，為舉世關注覬覦而難以善了。至於台灣東北部大陸礁層延伸之釣魚台列島，也因日本不斷加強其佔領及維護措施，與台灣民間「保釣運動」收復主權、宜蘭漁民重返「傳統漁場」等活動，造成衝突不斷。

大陸東南與台灣周邊海區因上述「兩岸對峙」、「釣魚台主權」、「南海諸島權益」等紛爭，一度列為全球戰略「潛在衝突」區域，兩岸當秉持「建立互信、擱置爭異、求同存異、共創雙贏」之理念，澈底消除敵意，攜手合作共同維護東亞地區海域之穩定、安全。

二、海洋政策之挑戰

1958 年、1960 年、1982 年，三次由聯合國召開之「聯合國海洋法會議」促成海洋政策之重視。我南海周邊昔日曾由法、英、美、荷等海權國統治之殖民地，於二次戰後獨立之越南、馬來西亞、印尼、菲律賓等新興諸國，隨之喚起海疆開拓意識，並因覬覦海洋資源開發之利益，不斷竊取我海疆、侵犯我主權，種下我南海「U 形線」內「歷史海域」之主權爭議，以致海上衝突不斷，不僅引爆中共與越南 1974 年、1988 年兩次武力衝突，且埋下東南亞地區不穩定之因素〔註一〕。

「1982 年聯合國海洋法公約」歷經長期研討後於 1994 年生效，對各沿海國相關於「領海」、「鄰接區」、「經濟海域」、「大陸礁層」等主權之行使或管轄均產生重大影響，兩岸共同面對之海疆問題更為複雜、棘手。特別是中共已取代國府為聯合國唯一之「中國代表」，以致國府雖然在台、澎、金、馬、東沙、南沙等

地區具備「有效統治管理」之事實，卻不能參加國際社會相關「海洋權益」之討論，致兩岸未能取一致立場，有效整合地緣、歷史、慣例、物證等論證依據，作脈絡一貫之運用。故兩岸應以既往學術交流之基礎，共同參與，有效因應「海洋權益」維護、開發等共同課題〔註二〕。

三、海域執法及打擊犯罪

大陸閩、粵沿海與台灣隔海峽遙遙相對，沿岸島嶼星羅棋列、民性不畏風浪，自古即有漁鹽之富、海運之利；海域北界從平潭島至富貴角，寬約 93 浬，南界從東山島至鵝鸞鼻，約 200 浬為最寬，海壇至新竹僅約 78 浬為最近者。兩岸因相牽連之地理因素，自古大量閩、粵移民渡海入台墾植，兩岸航、漁從業人員憑恃鄉親人脈關係，出海作業或海上商貿交往熱絡，偶為博取厚利而相互勾結遊走法律邊緣，往日兩岸對峙海防森嚴時，猶有不肖之徒乘虛違犯海路偷渡、海上交易、搶劫漁獲、越界撈捕等不法行為，自大陸沿海開放、台灣解嚴後，海上犯罪案件更是層出不窮，非共同合作因應不可。

小三通實施後雖有管理規範，以執法寬鬆不一產生罅隙，莠民遊走鑽營，致海上犯罪事件蘊生〔註三〕，影響兩岸沿海治安，經由海基會與海協會之努力，1990 年兩岸達成「金門協議」，可經由海基與海協會聯繫、運用國際刑事互助模式處理，兩岸治安單位再於 2003 年 2 月、9 月先後舉辦「金廈治安學術研討會」及「兩岸警政與犯罪防治學術研討會」，建立聯繫窗口。2004 年大陸涉嫌炸漁、拒捕漁民泅水至金門東碇島，及涉嫌走私拒捕漁民逃至烏坵島，均於逮捕迅即遣返大陸，建立好的開始。2008 年海峽兩岸三通直航後為擴大其正面影響，海基會與海協兩會繼於 2009 年 4 月簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，5 月 26 日即依協議遣返台灣經濟犯、刑事犯等多人，共同打擊犯罪之正常化應屬指日可待。

四、航行安全與救援

國際間自後冷戰時代起，武力對抗逐漸由和平對話取代，經貿已成為國際事務的主流。大陸乘勢推動開放，自 1979 年選定深圳、珠海、汕頭、廈門試辦起，1985 年開放長江三角洲、珠江三角洲、廈漳泉三角區等沿海經濟區，1991 年推動「十大經濟圈」，1993 年繼 1992 年鄧小平南巡提出「三沿」之後於「沿海」、「沿江」、「沿邊」之外再加上「沿線」。藉大幅度開放以引進外資、僑資，不僅迅即促成大陸沿海、長江、珠江等航運之成長，也因帶動西太平洋周邊各經濟圈之互動，國際海運也獲致立即的成長，(據船貿週刊航運市場分析，公元 1996 年世界主要定期航線貨櫃運量，亞洲區域增長近 10%，而同一時期歐洲航線則相對下降 10% 左右)，連帶使通行台灣海峽之國際船舶密度增加，「安全」與「救援」之需求也相對增加。

此期間兩岸間接貿易亦呈快速成長，雖因彎靠第三地而增加原本不必要之成本，台灣仍以優越之地理位置、人文條件，擁有優勢之兩岸市場競爭力，對於不斷衰退之國際海運航線不無小補；然而為改善航運與漁撈從業人事成本過高之不利條件，不得不大量引進大陸及外籍等外僱船員，不免因良莠不齊、船舶維修不良、物質檢驗疏失等因素，造成管理失當、操縱失誤、機械故障、擱淺碰撞等航安事

件。至於噸位小、散佈廣之漁船，發生誤闖禁制海域、侵犯他國海域、違犯禁漁規定等漁事糾紛，甚有綁架勒索、海上喋血刑事案件亦有所聞，不僅危及海域安全，且處理困難。

慮及海峽兩岸間海上危安事件事發場所，往往有海域管轄重疊、危安情節複雜、涉案認證不易等因素，台灣為統合事權於

1999年設置「行政院海岸巡防署」〈簡稱海巡署〉，轄「海洋巡防總局」專責執行海上交通秩序管制維護、海上救難、海洋災害救護及糾紛處理、漁業巡護及漁業資源維護、海洋環境保護等事項。大陸方面依「中國海事局」網頁資料，該局係於1988年成立，依1983年頒布之「海上交通安全法」，執行海上交通安全及港務監督等事宜，較原有結合各相關機構組成之「全國海上安全指揮部」，更能有效發揮事權統一專責。

海巡署自成立以來，主動參與「金廈治安學術研討會」及「兩岸警政與犯罪防治學術研討會」，與大陸治安單位建立聯繫管道，2009年10月4日執行巴拿馬貨輪「銀海號」救援，現場整合兩岸海上、空中艦、船、機等五個單位，成為兩岸聯手救難良好之模式。惟以「海上執法」與「航行安全」性質可相容但未盡相同，且分屬「治安」與「交通」不同業管，宜就海域現場指揮掌握效能、執行能力考量，依救災、救難、糾紛處理等任務需求，添置大型、多功能、專業救難船艦，充實基層編裝、訓練。兩岸比照共同打擊犯罪及司法互助之精神作法，制定互助法源、作業程序、執行細則等制度化要件，俾發揮互助成效。

肆、打擊海上犯罪

台灣海峽的平均寬度扣掉兩岸各自主張的領海寬度，剩下的則為兩岸的共同海域，此即兩岸專屬經濟海域(大陸稱為專屬經濟區)與大陸礁層(大陸稱為大陸架)重疊之海域，因兩岸特殊之地理、歷史、人文等背景及政治因素，形成共同打擊犯罪之課題。

歸納以往海上犯罪類型主要是指海盜(大陸刑法分則無海盜罪，或可稱為海上搶劫)、走私(包括毒品、槍械、煙酒及農產品等)、偷渡(大陸方面稱為偷越國境、邊境或私渡)及其他如非法〈越界〉捕魚、船舶碰撞、絞網等海上糾紛所引發之刑事案件；除對大陸沿海及台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安全，處理過程艱辛複雜，依台海周邊重疊海域發生之海上犯罪行為，可明確分為六類，計有：

一、走私槍械彈藥、走私毒品；

二、走私農畜產品〈含農漁畜活體動物、苗木等之走私行為，有滋生傳染病的潛在危險〉、走私管制物品〈菸、酒、電子產品、油品〉；

三、洗錢：洗錢者，係為掩飾、隱匿涉及非法來源之資產，以協助前犯罪行為人逃避法律制裁，或掩飾、隱匿不法資產之真實性質、來源、位置、處置、移轉、所有，或知其係犯罪不法收益而獲得、佔有、使用；

四、偷渡：非法入出國境；

五、環境保護類：從事破壞海洋、海岸行為，如非法捕(電、毒、炸)魚及破壞海

底之捕漁漁具最爲嚴重；

六、海盜或海上搶劫：海盜之定義計有國內法與國際法之內容，惟大同小異。

若犯罪行爲人具備官方、公務身分或爲軍人，依中華民國刑法第三百三十三條第一項規定未受交戰國之允准或不屬於各國之海軍，而駕駛船艦，意圖施強暴脅迫予他船或他船之人或物者，爲海盜罪。以索馬利亞海盜爲例，因長期內戰叛軍淪爲海盜，卻自稱爲海軍，聯合國於 2008 年先後以 1816、1846 兩份決議，允許會員國打擊、「緊迫」進入其領海。

回顧自台灣開放台商赴大陸投資設廠，也相對陸續開放大陸地區人民來台觀光、新聞人員來台駐點採訪、金馬地區與大陸福建地區小三通等多項措施，兩岸循小三通海路往返之交通量、物流量俱增，海上犯罪亦日趨嚴重。針對可能危及兩岸治安、漁業、海運及經貿發展的趨勢，基於共同利益、安全及經濟等目標因素，兩岸學者利用學術交流，呼籲雙方秉持國際刑事司法互助之精神，克服所謂「海域管轄重疊、法律適用及司法管轄」等爭議，達成共同打擊海上犯罪等合作事宜。迄 1990 年兩會達成「金門協議」、1993 年辜汪會，協議將「共同打擊海上走私搶劫等犯罪問題」與「兩岸司法機關之相互協助」做爲雙方賡續協商，以達最終建立「共同防治犯罪之正式管道」。

1999 年台灣成立「海巡署」，即於 2002 年訂頒「建立兩岸共同防制海上犯罪聯繫機制方案」，繼於 2003 年舉辦「金廈治安學術研討會」及「兩岸警政與犯罪防治學術研討會」，建立聯繫窗口，功不可沒。2008 年政黨再度輪替，馬政府強調「兩岸同屬中華民族，希望在九二共識基礎上，盡早恢復商談」，對大陸歷任領導之兩岸政策，自鄧六條、葉九條、江八點、到胡六點爲止，馬政府表達了清晰、具體之回應。「海基會」與「海協會」續於 2008 年完成海峽兩岸三通直航後，隨即於 2009 年 4 月完成「兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，內容條舉具體之合作事項、範圍、聯繫主體等，爲海峽海上執法提供了堅實的法源依據，也爲其他合作議題如共同維護航安、執行救難、資源開發……等，建立了比照的範例。

「兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，明定聯繫主體爲「海基會」與「海協會」，業管單位在台灣當爲海巡署，基於海巡署係以統合內政、國防、財政等機關執掌之海防相關事務爲目的而設置，成立以來行事積極主動、績效卓著。今後在具體法源依據、組織條例等規範下，除續與大陸交通部海事局、公安部邊防海警、海關總署、海監總隊、邊防武警等保持聯繫管道外，應可針對海上巡防需要爭取經費、調整編組、添置裝備、加強組訓，俾能增強海洋巡防總局聯合作業能力，可延伸執法範圍及於南海相鄰的海域，甚至於盜匪橫行如印度洋等區域。

伍、共同維護海洋權益

兩岸各自對於維護本身海洋權益均不遺餘力，主要內容概爲：專屬經濟海域的資源利用與開發；海洋科學研究、海洋油氣和其他礦產開發；海洋交通運輸與海洋安全維護；海洋文化利益，如海上觀光旅遊、舉辦跨海域的文化活動等。此亦爲當前世界各濱海國一致作法，但由於兩岸長久處於對峙，予周邊國家可乘之機，致兩岸均有海洋權益維護之問題：

大陸方面：

- 一、與日本東海島礁主權及所擴及之油氣資源。
- 二、同為日本釣魚台主權及所擴及之油氣資源。
- 三、與東南亞環南海諸國，主要有菲律賓、馬來西亞、越南、印尼、汶萊等，同樣為南海島礁主權及所擴及之油氣資源。
- 四、與前述諸國所主張，產生重疊之經濟海域及其衍生之漁業、海洋資源運用等議題。

台灣方面：

- 一、日本東海、釣魚台主權及所擴及之漁業、油氣資源，其中以隸屬宜蘭縣的釣魚台問題最為嚴重。
- 二、東南亞環南海諸國，主要有菲律賓、馬來西亞、越南、印尼、汶萊等，同樣為南海主權及所擴及之漁業、油氣資源，惟未如中共與越南或菲律賓曾經發生過武裝衝突或激烈對抗。
- 三、與前述諸國所主張重疊之經濟海域與衍生出漁業、海洋資源運用、航運、島礁主權等議題，尤以菲律賓、馬來西亞二國為主。

海洋經濟權益另依性質區分，主要包括依法開發領海、專屬經濟區、大陸架以及公海和國際海底區域的資源，發展國家的海洋經濟產業等。當前，世界各國的漁業糾紛驟然增加，形成全球各地此起彼伏的「漁事戰火」，也反映了普世對海洋經濟權益的重視。

另以海上安全而言，依海疆而衍生之海域作為國防屏障，直接影響國家安全與國家利益，致世界各國圍繞海洋權益的爭奪日趨激烈，並從過去以爭奪軍事目標、戰略要地如海峽通道為主的基礎上增加了爭奪經濟利益、海洋資源等內容。近年來海上軍事力量和軍事活動的發展，因戰略核子武器配備，呈現出「以海制陸」的軍事戰略走向，並隨著科技的進步、經濟的發展和世界各國圍繞海洋權益鬥爭的展開，海洋事務對於國家安全戰略的影響愈來愈大，圍繞國際海洋資源的重新分配和海洋權益而展開的爭議將會愈來愈突出，海上軍事較量也將會更加激烈〔註四〕。

按《海洋法公約》規定，所有沿海國均可主張 200 浬(約 370 公里)寬的大陸棚，但有些國家的大陸棚超出 200 浬，但又不能無限延伸，因此規定其海洋權益最遠不得超過 350 浬(約 647 公里)或 2500 公尺等深線以外的 100 浬(約 185 公里)，此為「外大陸棚」的由來。日本、菲律賓、越南…等位於西太平洋及南海周邊諸國，早對其主張之海洋國土實施勘測，對海底礁層地形和海洋資源進行研究；其中以越南最為積極，越南政府動員所有部會，包括軍方單位，甚至聘請英國南安普頓國家海洋中心擔任科技顧問，對主張海洋範圍深入調查，值得兩岸共同重視。

中國大陸棚上覆水域(200 浬專屬經濟區)全部加起來，共有近 300 萬平方公里的「海洋國土」，相當於中國陸地領土的 1/3，加上外大陸棚，更不得了；中國周邊沿海國家依此類推，相互界限重疊不可避免，處理不好難保不會擦槍走火。為避免戰火，各國目前傾向以談判、協商等和平方式解決爭端。台灣是個海洋國家，台

灣號稱以海洋立國，但既不是聯合國會員國，又非海洋法簽約國，連提交劃界的資格也沒有，影響最深遠的首推遠洋漁業；從遠洋漁業看海洋問題已不是單純之治安或經濟問題，而是國家永續穩定、安全與發展，高度戰略的問題。面對複雜之周邊海域情勢，應以「海洋戰略」思維出發，採取積極作為，甚至採行「片面主張」，向世界宣告我應有權益，才能做為「維護」海域主權與海洋權益，以及後繼「談判」「協商」之依據。

台灣遠洋漁業採跨國合作方式經營，最盛時遠洋鮪漁船達 640 餘艘，作業漁區遍佈全球三大洋，年產 40 餘萬公噸（台灣區鮪魚公會 www.tuna.org.tw），超越日本而躍居世界第一。近年國際漁業組織及保育觀念興起，台灣因不具聯合國會員國之身分，只能分別以「捕魚實體」、「委員會會員」、「觀察員」等非正式身分，參加美西、中西太平洋、印度洋、南太黑鮪、大西洋等五大國際漁業組織（IATTC、WCPFC、IOVC、CCSBT、ICCAT）之研討，接受其漁業組織管理，配合其海洋生物資源有效利用、漁類資源永續維護政策。並主動自 2005 年起執行「休漁」（汰除舊船、停造新船），遠洋漁船迄 2008 年已降至 400 餘艘，未來可循兩岸合作方式，以台灣既有的船隊實力、大陸在國際漁業組織之地位，共同爭取漁獲配額，重振台灣遠洋漁業。

陸、確保海域開發安全

就「兩岸一中」的概念而言，台灣海峽北界從福建平潭島至台灣富貴角，相距約 92 浬；南界從福建東山島至台灣最南端的鵝鑾鼻，寬約 200 浬。南北約長 205 浬，東西平均寬度 103 浬，最窄的地方(福建省海壇到台灣新竹)僅 78 浬。而大陸制定的《中華人民共和國領域及毗連區法》、《中華人民共和國專屬經濟區及大陸架法》，及台灣當局制定的《中華民國領域及鄰接區法》，都根據《聯合國海洋法公約》的規定，宣佈領海為 12 浬。由此，以台灣海峽平均寬度扣掉兩岸各自主張的領海寬度，剩下的則為「兩岸共同海域」，亦即適用於領海制度的「非領海海峽」。各國除了對台灣海峽享用「無害通過權」之外，對中國大陸和台灣地區在台灣海峽內的捕魚權、漁業養殖權、油氣資源探勘和開採權等，均未提出過任何主張，亦即是公認屬於「一個中國」範疇內、海峽兩岸當局的管轄及開發，我們應予珍惜。

有關海峽兩岸共同海域開發事項，主要概有：雙方專屬經濟海域的資源利用與開發、海洋科學研究、海洋油氣資源及其他礦產開發、海洋交通運輸等事項。長久以來兩岸形同對立，雖有共同民族利益之共識，一但涉及主權，即一向是各行其事，以致雙方在海域開發上衍生阻礙及干擾；故應對彼此共同利益及共同面臨之阻礙研擬合作方案，俾發揮互助合作功效，開啓平等、互惠、彈性、更合乎經濟效益的方式，使雙方互蒙其利。

2008 年 10 月，海基會董事長江丙坤與大陸海協會長陳雲林於台北舉行第二次會晤〔註五〕，雙方除簽署「海運直航」與「貨運包機」兩項協議外，亦就「兩岸海域油氣共同合作探勘」議題實施討論，目前兩岸所指的「海峽」，除了是已被兩岸當局公開宣布為領海及專屬經濟區，以及世界各國也不持異議的台灣海峽「兩

岸共同海域」外，亦包括大陸架及釣魚島周邊。大陸為此曾與日本達成共同開發釣魚台海域油氣資源協議，但協議內容一直未公開，大陸方面有意建立兩岸開發油氣資源平臺，將台灣拉進合作開發的架構，俾中國大陸、台灣、日本三方均可分享海域的資源，且於該區作業時，不致受任何一方干擾，維護海域開發安全，應予肯定並持續爭取。

海峽兩會將「兩岸海域油氣共同合作探勘」列為優先協商議題，看來是除了具有兩岸聯手應對國際油價急升，尤為有利益本身並無油氣資源的台灣地區改善和發展經濟，降低通貨膨脹率。就近期而言，可增加經濟和政治效益外，從長遠看，也是兩岸攜手應對《聯合國海洋法公約》的相關規定，維護海岸自然延伸大陸架領域範圍，保護中華民族利益和國家主權權益的具體舉措，並可滿足台灣人民享受國際社會尊嚴。

依 2008 年 6 月，日本「日本經濟新聞」報導指出，有關大陸與日本「東海油氣油田共同開發案」所朝的方向，是接近日本海域的油田由日方提供 50% 以上的投資，接近大陸的油田亦比照辦理；個別油田的利益由投資比例來決定，雙方將選擇利益總額，不會產生巨大差距的油田和海域來共同開發，使得最終利益總額能接近平分。然是項建議並未被中共接受。與大陸東海油田的開發同樣涉及主權，台灣亦因釣魚台海域龐大油氣資源與日本相持不下，此僅為兩岸共同涉入因主權爭議影響海域資源開發案例之一，另外尚包括南海龐大之石油與油氣資源，均係未來可發揮共同力量尋求解決、贏取更多議談籌碼之著力點。

漁、護漁與航運安全

台灣漁事糾紛對象包含南海周邊各國，而以鄰近釣魚台的日本最為嚴重，台灣傳統漁場的海域與雙方經濟海域之基準點，都與釣魚台主權問題息息相關。日本於 1996 年 7 月通過 1982 年聯合國海洋法公約〔註五〕，並據以實施 200 浬專屬經濟海域，由於日本許多小島鄰近台灣，兩國經濟海域重疊，漁權糾紛隨即產生，當時國府訂出四項處理原則，分別為：(一)堅決主張擁有釣魚台列嶼主權(二)以和平理性方式解決(三)不與大陸共同處理(四)優先維護漁民權益。

1996 年 8 月起第一次與日本舉行「台日漁業會談」，由於日本與中國大陸已就北緯 27 度以北的經濟海域劃界達成協議，雖然台日雙方專屬經濟海域重疊部分超過北緯 27 度，但日方只願就北緯 27 度以南的海域與台灣協商。

釣魚台主權歸屬是台、日雙方主要歧見之根源，如果以彭佳嶼為基準點，台灣的經濟海域只能劃到東經 125 度 42 分，若從釣魚台劃 200 浬，則可達東經 128 度，涵蓋琉球群島；我方堅持後者為基準而日本不能同意。台日雙方對兩國經濟海域劃界的方式也互不相讓，日方堅持依「中間線原則」處理，也就是以兩國鄰近島嶼的中線來劃界，我方認為台灣本島面積及人口都比鄰近日本島嶼超出許多，僅依地理位置來區劃中線並不公平，因此主張採行「衡平原則」，俾可依島嶼大小及人口原則做比例分配；台、日雙方各自堅持迄至 2004 年 9 月為止，共舉行了 14 次會談都無法達成結論，內政部則自行公布我方的「暫定執法線」，以為海域執法的依據。

2004 年以前由於「漁業會談」持續進行，雖然遲未達成共識，日方並沒有嚴格執法，雙方尚能相安無事，但從 2005 年後，日方在政界及漁民的壓力下，開始嚴格依據其主張的中線執法，我國漁船被扣及被驅離的案件增加許多，我方依「暫定執法線」巡護未受質疑。以 2009 年 9 月 13 日淡水籍海釣船「福爾摩沙酋長二號」為例，因進入日本宮古島海域遭海上保安廳巡防艦追捕，海釣船則在進入我方暫定執法線後呼救，引起海巡署海巡艦與日艦各五艘對峙；雙方經外交單位不斷交涉，證實海釣船係於日本領海內作業，乃尊重其「緊迫權」之行使讓日方處理，我「經濟海域暫定執法線」之權宜作法，似可做為包括南海地區等，海疆主權爭議海域，兩岸相互合作海洋巡護之參考。

兩岸海峽直航後將增加海峽間海運船舶之密度，航行安全與航船管制等相關事宜，可經由兩會協商或授權兩岸交通業管單位會商予以加強；遠洋國際航線則因經營、管理、設施健全，且多採跨國或權宜船籍方式，危安顧慮較少。年來海盜搶劫事件仍層出不窮，原以麻六甲、南海島礁等水道之危險區已漸趨平息，但非洲索馬利亞因內戰不止，叛軍與海盜勾連，對於自紅海、波斯灣、麻六甲水道至台灣海峽之國際航運構成危害，除已引起國際間之武裝護航外，大陸亦已自 2008 年起，即派遣海軍編隊實施護航行動〔註六〕，執行商漁巡護、打擊海盜。

索馬利亞沿海以亞丁灣為主沿線海盜猖獗，漁船因相對噸位小、航速慢、自衛能力差，兩岸遠洋漁船屢遭劫持，近年計有：2009 年 4 月 6 日台籍穩發 161 號含船員 30 人(台灣 2 人、大陸 5 人、菲律賓 17 人、印尼 6 人)，2008 年 11 月 14 日大陸籍天裕 8 號含船員 25 人(台灣 1 人、大陸 16 人、外籍 8 人)，2007 年 5 月台籍慶豐華 168 號含台灣船員 2 人、大陸漁工 12 人，2005 年 8 月台籍忠義 218 號、新連發 36 號、永慶豐號等三艘含船員共 47 人。台灣與索馬利亞政府無外交關係，亦非聯合國會員國，雖海軍敦睦艦隊於 1970 年代即曾遠航南非，礙於師出無名迄未能加入聯合國巡護行列。自大陸派遣海軍編隊至索馬利亞沿海及亞丁灣，實施巡護且聲明護航對象亦包括臺灣商、漁船舶以來，台灣新聞媒體多以正面、平實報導，若去除獨、統議題，純就政治層面考量，亦未損及台灣利益。另就實務面而言，台灣商、漁船舶早已僱用兩岸船員、活動海域遍佈全球，此類非軍事船舶在遠洋得以受到保護順利作業，為兩岸「護漁與航運安全」之合作開啓理性、建立互信，對兩岸海上安全合作之發展助益甚大。

捌、海難之預防與救援

台灣和中國大陸沿海，都是自然災害多發地區，海峽風浪難測，海上災難之預防與救援，應予破除成見相互合作。鑒於以往如大陸唐山及汶川大地震、台灣九二一大地震及八八水災等等重大災害，兩岸官方與民間均能本著同胞愛、關懷情盡力救援。在兩岸實現大三通之後，透過紅十字會，甚致於直接授權海基海協兩會，建立兩岸災害救援機制的條件已日漸成熟，兩岸應盡早展開商討，建立正規、制度化之災害救援互助機制，俾於事前加強通報預防，在海難災害發生後，能迅速有效、及時提供人力及設備之援助〔註七〕。

鑒於台灣南北海域為近海漁業主要漁場，台灣海峽、巴士海峽均為國際海運航線

捷徑，商船漁船通行繁忙又彼此交錯，加上季節性濃霧、東北季風、颱風產生之影響，自然因素與人為疏失導致海事災難頻仍。且海域天候變化難測、海上載台搖擺不定、作業精準難以掌握，一旦失事不僅損害嚴重、救援困難、所費不貲數倍於地面所需。以今 2009 年為例：7 月 25 日海地籍帆船於英屬柯克斯群島觸礁沉沒，偷渡客 200 人落水，僅 124 人被救起；9 月 5 日南歐馬其頓籍遊艇在奧赫里德湖超載沉沒，遊客 73 人落水，救起 50 人；9 月 6 日菲律賓籍渡船在三寶顏半島近海傾覆沉沒，乘客 995 人落水，926 人救起，以上三案救援均在海象平靜、及時搶救之狀況下遂行，仍然造成人命之慘重損失，足證海難救援成效之難以發揮。

目前兩岸已建立 24 小時海難通聯，兩岸間氣象預警機制已與世界接軌，既然危險天氣及海象通報，均已在國際規範下實施，今後可擴大功效朝海事通報及協同執行方向加強。由於大陸機艦尚不能進入金馬外島「禁制水域」及台灣海域，使得救援支援受到影響，以「阿瑪斯輪」海事案為例，該輪

2001 年 1 月在台灣沿岸擱淺並造成漏油污染事件〔註八〕，由於自新加坡請來打撈船救援，航程較大陸就近馳援至少拖延一天半，以致傷害倍數擴大。2002 年 4 月 17 日在台北召開的「海峽兩岸污染防治應變計畫研討會」中，學者專家一致認為，若兩岸擁有的救難船隊，能於海難發生時立即就近前往救援，則海難之危害必可減少或舒緩。為維護台灣海峽航船的安全，當局宜盡速修訂法規，允許大陸「非武裝」救難船、打撈船等專業機具進入管制海域，運用目前兩岸已經建立之 24 小時海難通聯，擴大功能成為海難之預防與救援機制，相互支援救難船舶、設施，加入救難工作，發揮功能減少損害〔註九〕。

兩岸間的海難之預防與救援，除上述政策與專業條件之考量外，仍待授權執行單位基於互信，積極主動溝通、協調，發揮臨機因應之道。以兩岸聯合海上救難演練為例，2008 年廈門市為改善廈金航線客運安全，於廈門海域舉行「2008 廈金航線海上搜救演習」，金門港務處所屬「金港一號」拖船前往參加，雙方均能理性包容放下意識形態之堅持，除秉持以往雙方之默契，採「不越界、不靠岸、不入境」〔註十〕方式參與外，所有參演船隻均懸掛「演習旗」，此為兩岸救難合作創舉。再以「銀海輪」海事案為例，巴拿馬籍「銀海輪」於 2009 年 10 月在台灣海峽遇難沉沒，兩岸出動船、艦、直升機在現場聯手救援，為爾後之聯合作業，建立了良好互動模式。

玖、結語

馬政府概括承受兩岸關係停滯、台灣經濟衰退等情勢，主政後積極推動良性互動，在「台灣優先、人民有利」前提下，除互蒙其利外，更可消弭亞太各國對區域潛在衝突疑慮。此亦同為炎黃子孫所無可推卸之重責大任，近期大陸拋出建立「互信機制」議題，台灣亦曾回應表示，兩岸互信機制在作為上必須區分近、中、遠程三個階段規劃執行〔註十一〕。

回顧中華文化崇尚和平，「止、戈」合而為「武」，老子倡言「以正治國、以奇用兵」對內治國以正、對敵用兵以奇，建軍目的在息兵平亂。封建時代為爭奪天下「興兵稱王」是最大亂源，中國自古即有「民為邦本、本固邦寧」之明訓，中

山先生建立民國，要「以民爲主」實現「天下爲公」，永遠根除內戰、避免生靈塗炭。如今兩岸都力行民主，又有同文、同種、血脈相連之淵源，適一甲子解凍回春、全面開啓三通之時機，順勢建立互信機制(CBMs)、推動「維護海域安全」之合作，不僅符合兩岸人民長遠之利益，也符合亞太區域安全之期望。

2009年10月17日「馬、歐執政下的台、美、中三邊關係研討會」，與會學者關切「台灣內部共識」尋求不易，提出兩岸進行「政治對話」前應具備的要件，馬總統亦早有先見，就職時即主張「兩岸先經濟、後政治」，亦即先消除雜音並擬聚民氣之政策指導。接續推動兩岸「金融瞭解備忘錄『MOU』」，以及「經濟合作架構協議『ECFA economic cooperation framework agreement』」，意在消除異議、凝聚民氣：MOU是開放大陸金融市場商機，ECFA草案內容則概爲商品貿易、服務貿易及合作事項等，將台灣和大陸的經濟體系進一步的整合〔註十二〕，可促進兩岸經濟互輔，避免台灣在東亞經濟區域邊緣化。

前瞻兩岸合作關係發展，必然牽動台海及南海「地緣情勢」，台灣面對變化，須以「建立自主國防」之理念，從「台海周邊」爲主之「海線交通安全」維護，順勢擴而爲「西太平洋周邊」爲主之「海洋經略」開拓，積極研訂策略、厚植海權，並以太平島爲駐點、東沙島爲中繼站、台澎爲基地，輪駐具救難、護漁、快速反應等能力之單位，落實海域控制力量，俾可依需要從不具爭議之救難、護漁、打擊犯罪等合作事項做起，爾後再延伸、擴及東海、南海之共同維護海洋權益。

註一：行政院海岸巡防署，2004年12月1日專文：建立岸共同打擊海上犯罪之作法與協商機制之研究，網址：<http://www.cga.gov.tw/Study/97/file/01/93-4.pdf>，下載日期：2009年7月12日

註二：行政院海岸巡防署簡介，2009年03月19日：行政院海岸巡防署全球資訊網，網址：http://www.cga.gov.tw/about_cga/map_01.asp，下載日期：2009年10月12日

註三：鳳凰資訊，「中國應制定方案對應索馬利亞海盜」，2008年11月21日。網址：<http://big5.ifeng.com/gat/big5/news.ifeng.com/opinion/200811/11>

註四：「台灣環境資訊協會環境資訊中心」，摘錄自2009年5月13日中時電子報報導：海洋權益無限可能 台灣應及早準備，網址：<http://e-info.org.tw/node/43124>，下載日期：2009年7月12日。

註五：〈香港教育專業人員協會〉教協網頁，〈釣魚台島近百年大事記〉日本通過1982年聯合國海洋法公約，網址：<http://www.hkptu.org.hk/society/pubin/fish/3286.htm>，下載日期：2009年8月20日。

註六：中央社網路版，2009年1月12日：中國證實首度爲台灣商船在亞丁灣護航，網址：http://n.yam.com/cna/china/200901/2009011_2661893.html，下載日期：2009年8月20日。

註七：文匯首頁>>社評 2009年8月11日：兩岸應建立災害救援機制，網址：<http://paper.wenweipo.com/2009/08/11/WW0908110002.htm>，下載日期：2009年8月2

0 日。

註八：台權會網頁，原刊於人權雜誌，第二期，2002 年 4 月 19 日：阿瑪斯輪船員被限制出境事件，網址：<http://www.tahr.org.tw/site/case/amasi/shih.htm>，下載日期：2009 年 8 月 20 日。

註九：人民網主站>>海峽兩岸>>台灣要聞，2001 年 9 月 1 日：兩岸海難救助相支援，學者吁台當局盡快修法，網址：<http://tw.people.com.cn/BIG5/14812/14874/906269.html>，下載日期：2009 年 8 月 20 日。

註十：中央網路報，首頁->>兩岸交流 2008 年 10 月 22 日：廈金航線搜救演習金門拖船掛演習旗參演，網址：http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=111&docid=100552050，下載日期：2009 年 8 月 20 日。

註十一：行政院研究發展考核委員會資訊網，首頁>世界年鑑>2006 年 台灣年鑑>第五章 國安與國防：兩岸軍事互信機制規劃構想，網址：<http://www7.www.gov.tw/todaytw/2006/TWtaiwan/ch05/2-5-25-0.html>，下載日期：2009 年 8 月 20 日。

註十二：經濟部國貿局經貿資訊網，「兩岸經濟合作架構協議一答客問」，2009 年 4 月 2 日：兩岸經濟合作架構協議 Q&A，網址：<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService>，下載日期：2009 年 8 月 20 日。