

我國參與國際海洋事務合作策略芻議

淡志隆

提 要：

回顧我國歷史，明朝將海洋視為對外宣揚國威的要道，並開啟史上海權發展最輝煌的時期，但藉平撫恩施以宣揚國威、鞏固中土，對應西方藉海權開疆闢土以強攫資源、擴充國力迥然不同的民族文化，反衍生龐大財政負擔並導致後來的禁海鎖國與國力不振；清朝飽受列強來自海洋的侵略，陸權為主的軍事思想將海洋視為威脅的源頭；共黨引發內戰導致兩岸分治後，對臺灣言，海洋除了是反攻大陸的天塹，但又是維護安全的屏障，閉海戒嚴成為維持軍事安全的手段，故我國自明清起，即對海洋存在一種矛盾的情結，並在內政、外交、軍事等因素影響下而「重陸輕海」並實質海洋鎖國，臺灣雖是一個海島，卻也因此一直未能建立屬於自己的海洋文化，政府遷臺後也未建立起長遠有效管理四周海洋的政策。隨著時間演進，圍繞四周的海洋已成為臺灣經濟發展的生命線，海洋由過去被視為的障礙與屏障轉變成為連繫世界與維繫發展的道路，但這條道路卻受國際現勢影響而存在不少礙行的風暴與漩渦，使得臺灣要真正融入成為地球村的一份子並參與國際及各項與海洋有關的共同事務，必須面對遠甚於他國所有的挑戰。要穿越障礙走向海洋可採正面以對方式，即無畏這些困難，建造一艘堅固的交通工具挑戰穿越；或是採迂迴方式，即認定這些確是難以克服的障礙而以繞道手段克服，兩種作法各有利弊。本篇研究筆者對我國完整參與國際事務之目標以海洋事務為引，面對國際現勢係難以消除障礙的現實，研擬不直接碰觸敏感議題的迂迴戰略、逐步走入實務範疇的寸進戰術及建立自己充足能力的穩固戰技，達成「走出去」的目標，期能拋磚引玉，提供我國參與國際事務之不同思考方向。

關鍵詞：海洋事務、海洋委員會、海洋法、海上安全、非傳統安全、非作戰軍事行動、三道防線、發展指標

壹、前言

美國前國務卿鮑威爾曾言：「臺灣是一個成功的故事，而不是一個問題，且臺灣對國際社會提供了無私的貢獻」〔註一〕，2011年瑞士洛桑管理學院評定臺灣國際競爭力為全世界第六名，兩度政黨輪替亦樹立了民主政治典範，縱然臺灣的經濟成就與自由民主廣受肯定，但在政治、外交領域卻未受到地球村同等的對待，無論是聯合國或其他國際組織，甚至非政府組織，中共的排擠與壓力幾乎無所不在，甚至我為地主國舉辦之國際學術聯誼，中共申請加入會員竟也意圖更改我會員名稱〔註二〕，中共無所不在的抵制甚至企圖反客為主作為，導致部分第三國為避免麻煩而將所謂「一個中國原則」列為與我交往之主要障礙，甚至單純的援助行動也會受到政治因素干擾，例如我空軍軍機運送人道救援物資至印尼協助南亞海嘯災後復原所遭遇的阻力〔註三〕，名稱、旗、歌等遭打壓，無不顯示我國為善盡國際義務與責任卻必須先接受重重障礙挑戰的不合理現象，所以存在的實為因恐共而產生之「中共問題」而非「臺灣問題」。

我國無論政府或民間對能公平、完整參與國際事務之努力從未鬆懈，意願與決心無庸置疑，但障礙重重下，目標多停滯在政治宣示階段，畢竟現實面的政治阻力若未能排除，屬我強項的軟、硬實力將難以在國際合

作的架構下盡一分力量，故要擺脫政治因素的束縛，必須務實思考可行的策略，且一步一腳印地累積成果，才有可能達到期望的目的。

國際事務所涵蓋的範圍極為廣泛，但依我國之特殊處境，欲參與相關事務，則確定國家政策(目標，Goals)、擬定達成策略(戰略，Strategy)、律定支持方法(戰術，Means)、穩定施展手段(戰技，Ways)之邏輯步驟如一，本文將國際事務之範圍聚焦於「海洋事務」，除了因此「事務」涵蓋了政治意涵高的「區域海上安全」等政治敏感議題外，更涉及永續發展普世價值之環保、衛生等要項，政治／民生、敏感／務實之特性兼備，切入角度可為我國參與所有國際事務之參考，同時亦藉此突顯即將成立之「海洋委員會」所具備之重要性與對該委員會之高度期待。

貳、海洋事務的範圍

海洋是連接世界的道路，此道路聯繫了所有濱海的土地，四通八達的特性使得海洋事務本質上即是國際性的事務，任一濱海國家均不可能自外，或以鎖國的態度面對、處理海洋相關事務。臺灣的海岸線(含金、馬等離島)長達1,820公里，陸地面積雖僅3萬6千平方公里，然若以200浬經濟海域觀之，臺灣的海域面積則廣達43萬平方公里〔註四〕，故無論是陳水扁總統主張的「海洋立國

註一：2002年6月10日於紐約亞洲學會(Asia Society)晚宴演講，原文：I call Taiwan not a problem, but a success story. Taiwan has become a resilient economy, a vibrant democracy and a generous contributor to the international community.。

註二：黃天如，〈亞太婦產科年會登台陸申請入會以備忘錄迫我更名〉，《中國時報》，民國100年9月24日。

註三：盧德允，〈塗掉國徽，我軍機抵棉蘭〉，《聯合報》，民國94年1月18日。

註四：監察院，「海洋與臺灣相關課題總體檢調查報告彙編」，民國94年8月1日，頁7。

」、馬英九總統提倡的「海洋興國」，民進黨2012總統參選人蔡英文主張的「海洋之國」〔註五〕，都顯示要將傳統上視為通往世界「障礙」的海洋，轉變為走出臺灣的「道路」，並藉此立下邁向「海洋大國」的願景。冷戰結束後新生之海盜、恐怖主義、毀滅性武器、氣候變遷、疾病(如SARS藉海空交通傳播)、環保(如墨西哥灣油井污染及日本核災輻射外洩並藉由洋流及大氣系統擴散)等問題，均已超出單一國家所能處理，而必須透過國際間採取事前預防的合作安全(Co-operative Security)手段遂行安全防禦，此過程自然無法避免各類型、層次的官方合作與政治妥協，也不能排除任何一個國家或政治實體的參與，否則均會造成防護上的漏洞。

我國參與之國際海洋相關事務因各部、會均有所掌形同多頭馬車，在無統一政策指導與整合機制下，成果凝聚不易，故經多年之努力，制度面上即將成立「海洋委員會」，雖然原本之組織構想為「海洋事務部」，鑒於海洋相關業務牽動諸多機關職掌，若整併為部，將使得原單位業務功能不完整，因此，調整為「委員會」以負責橫向連繫海洋相關事務，但就成立構想與欲達成之政策目標言並無改變，執行面能否發揮預期功能則待日後驗證。無論如何，我國對海洋相關事務的整合與推動已準備踏出難得的第一步殊值肯定。

海洋事務涵蓋之範圍，以胡念祖依聯合

國秘書長每年向聯合國大會所提「海洋及海洋法」(Oceans and the Law of the Sea)報告內容整理者最為詳盡並包含下列各項〔註六〕：

一、聯合國海洋法公約及其兩個履行協定的現況。

二、各國在海域空間上的主張。

三、海運及航行(包括人安、船安、航安、海上協助，及港口國管制)。

四、海上犯罪(包括防止及壓制對海運之恐怖主義活動、海盜與武裝搶劫、人蛇、偷渡、違法毒品販運)。

五、海洋資源永續發展及水下文化資產(包括海洋生物資源之保育與管理，海洋非生物資源，小島開發中國家之永續發展、水下文化遺產)。

六、海洋環境(包括海洋環境之保護與保存、區域合作、特定海洋區域之保護、氣候變遷及海平面上升，二十一世紀議程履行之十年回顧)。

七、海洋科學與技術(包括海洋科技法律體制，聯合國系統中海洋科學及技術計畫，海洋科技中可辨識之需求)。

八、爭端解決(包括國際法院及海岸法國際法庭審理案件)。

九、綜合議題(包括能力建構，區域合作與協調，整合性海洋管理)。

十、國際合作及協調(包括國際合作現有計畫，國際協調機制，聯合國大會對海洋事務之檢討)〔註七〕。

註五：蔡英文，「十年政綱」，國家安全戰略之貳-核心理念，民國100年8月22日。

註六：中山大學海洋政策研究中心，「海域管理研討會實錄」，民國91年10月29-30日，頁74-75。

註七：徐銘謙，〈從海洋治理視角看兩岸海洋事務之發展與合作〉，《國防大學第一屆海洋與國防學術研討會論文集》，民國99年3月，頁38。

另我國繼民國93年3月發表第一本「海洋政策白皮書」後，於95年3月再發表了第二本，其中將海洋事務概分類為六大項目，與涉外事務直接有關且政治意涵較高者為「維護海洋權益、確保國家發展」（領土主權、主權權利）、「強化海域執法，維護海上安全」（司法合作、跨國援助）二項；另「保護海洋環境，厚植海域資源」（資源永續發展）為各國均可接受且日益重視之普世價值；「健全經營環境，發展海洋產業」、「深耕海洋文化，形塑民族特質」、「培育海洋人才，深耕海洋科研」三項則較偏重我國自身能力之建立，本文即以上述我國海洋事務之範圍為引，研擬參與相關國際合作之策略。

參、我國面對的挑戰

傳統威脅隨冷戰結束，國與國間劍拔弩張的緊張對峙情況已有緩解，雖然目前區域內因意識形態與主權爭議可能肇生的衝突危機在兩韓、台海間及東海、南中國海依舊存在，但安全議題焦點已逐漸由政治、軍事、外交之傳統安全領域質變為以經濟、社會、資訊、疾病、恐怖主義與環境保護等為主體，且發生機會更高的非傳統威脅上。臺灣所在位置恰在東北亞與東南亞之要衝，就地緣言，具備經濟上銜接進步的北方與急起直追的南方、交通上串連東北亞及東南亞、政治上連繫南北建構完整安全體系之優異條件，故臺灣參與國際海洋事務，應發揮地緣與能力優勢，「著重在加強有關與中共、日本、

南韓、菲律賓與越南等亞太區域鄰近國家現存海域爭端的雙邊及多邊磋商與對話，區域經濟的發展及其平台建設等，積極爭取區域合作，參與聯合反恐、海上聯合搜救、維護航道安全、人道主義救援、海洋環境保護等非傳統安全領域的國際合作，與有關鄰國在海上安全領域建立信任措施〔註八〕」。無論面對傳統或非傳統威脅，我國均希能在區域安全合作架構下貢獻一份力量，但南方的東協(ASEAN)可以對北方的國家加一、加二、加三，短期內卻似很難將處在中間位置的臺灣亦正式納入，中共的制肘雖為主要外在因素，但我實際之參與能力亦有檢討精進的空間。鑒於國際環境不利於我主要係受中共之影響所致，故謹就外在之國際、中共、及內在之我國自身三方面，對臺灣參與國際海洋事務合作所見挑戰進行分析。

一、國際因素

國與國間之事務合作係建立在談判協議的基礎上，包含的範圍雖極廣泛，但大致不脫經濟及安全有關事務之範圍，二者之間因利益平衡問題又相互影響。以海洋事務言，經濟議題以生物及非生物資源之開發、運用為主；安全議題方面，無論是軍事安全領域如安全同盟或互信機制之建立、環境保護領域如生態維繫及污染防治之強化、法律治安領域如走私偷渡及海上劫掠(海盜)之防制、及人道援助領域如海難救助及災後復原之合作等，均屬安全合作之範圍，其中防制走私、海盜、偷渡等為海上保安(Maritime Se-

註八：周秋隆、張欽甜、洪惠芳，〈臺灣如何融入區域海上安全〉，《海軍學術雙月刊》，第44卷，第5期，民國99年10月1日，頁20。

curity)的領域，人道救援、救災搜救等則屬海上安全(Maritime Safety)的範疇，海上保安涉及司法權的行使，在我國目前與周邊國家均無邦交，甚至與中共談及司法權時更涉及國家主權行使的複雜狀況，執行上有其難度，故我國在面對領土(海)爭議或參與國際相關議題討論時，均呼籲採取擱置主權爭議，務實事務協商推動之原則，但國際政治中，各國爭取的就是國家主權下的絕對排他與國家利益的最大化，在無邦交且中共問題未解決下，各國基於國家利益考量，我國在實務面上欲爭取獲得共識之挑戰極大。

二、中共因素

中國大陸自實行改革開放政策後，累積的國力已使之建立起足以影響世局的實力，當前遠在歐洲的希臘與義大利正面臨財政崩潰的困境，中國大陸購買外國債券的財力甚至成為義大利不致宣告破產的一線希望〔註九〕。隨著新型艦艇、隱型戰機及航母的陸續整建完成，軍事實力亦使周邊各國備感壓力，除了對外政策不能忽略中共的存在與影響力外，為提升自身安全感亦不斷擴充軍備，使東亞地區成為冷戰後最主要的軍火銷售市場，與傳統威脅的新生地，尤其南中國海因我國、中共、菲律賓、馬來西亞、汶萊、越南等均宣稱對其中全部或部分海域、島嶼擁有主權而使情勢益趨複雜，即便如此，卻無一個國家意圖與中共在軍事上公開單獨對立，在各自的國家利益考量下，要形成對中共實質圍堵聯盟亦屬不易，多仍希藉大國(

美國)的庇護，至少保住現已攫取島嶼的主權及既得利益，在此思維下，甚至昔日為敵對的越南及美國，今日亦能形成軍事同盟，並藉聯合軍事演習達到政治宣示目的，美國亦藉此持續保有並加強對區域之影響力；另一方面，中共現階段除積極意圖建立起大國的形象與氣勢外，亦不樂見突發的軍事衝突打亂其「和平崛起」與快速、穩定發展的步調，故縱然在南中國海、東海與鄰國因領土主權問題而存有潛在衝突，但仍積極尋求運用包含公安海警、邊防總隊、海事安全局、國家海洋局、漁政局及海巡等執法機構維護其海洋權益，希望將海上領土議題由執法層面回應，而非採行軍事對抗〔註十〕，近期更在美、越七月中旬之聯合海上軍事演習後，與越南簽署了「海上問題基本原則協議」，期在擴大共識、縮小分歧的共識下，以談判、友好協商方式解決海上爭議問題〔註十一〕。以實力為後盾的作法使得中共在國際對話中更強化了發言權，夾在中間既要與鄰為善、又要確保主權並面對中共威脅的臺灣，在安全議題上不易取得主導地位，也使得臺灣希加入區域合作機制的努力益加困難，區域海洋事務因臺灣未能完整參與亦使這張拼圖缺少了銜接全景最重要的一片。

三、臺灣內部因素

馬英九總統任職後致力於改善兩岸關係，使雙方的對立氣氛大為降低，交流之深、廣度亦為60年來之最，即便如此，中共在國際社會上對臺灣的打壓卻未曾終止，此固然

註九：彭淮棟，〈義大利走投無路，求中國買義債〉，《聯合晚報》，民國100年9月13日。

註十：美國國防部，"Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2001". 頁60。

註十一：新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-10/12/c_122144683.htm，2011年10月12日。

為我加入國際社會之一大障礙，但本於「反求諸己」之態度，亦應檢討我國是否已充分準備好參與區域海洋事務與安全體系，謹提出觀察分析如后：

(一) 中央部會欠缺完整統合

我國海洋事務依2006年海洋政策白皮書所示，已執行有年且已收相當成效、業務隸屬機關明確者，包括涉外海洋事務(外交部)、海洋政策(行政院研考會)、海岸安全與巡防(行政院海巡署)、海洋污染防治(行政院環保署)、海岸經建計畫審議(行政院經建會)、航政與海洋觀光及海象監測與預報(交通部)、生物資源管理與利用(行政院農委會)、海岸資源保育(行政院農委會與內政部)、海岸災害防救(經濟部水利署)、海洋文化(行政院文建會)、海洋科研(行政院國科會)、海洋教育(教育部)等〔註十二〕，此一多頭馬車亟待未來成立之「海洋委員會」發揮整合之效，惟諸多部會中，對確保國家主權與海上安全的國防部該白皮書卻未述及，僅在附錄中對我國海洋管理體制分工中，將國防部之權責定義為「負責國家軍事防衛之制海作戰政策制定及相關海上作戰指導、負責臺灣四周海域水深勘測、水文蒐整及海圖製作、海岸(軍事)管制區(管理)」〔註十三〕等，另依「行政院海洋事務推動委員會」歷次委員會會議紀錄亦顯示欠缺國防部的參與；監察院民國94年出版「海洋與臺灣相關課

題總體檢調查報告彙編」所列與國防部有關之權責項目除與上概同〔註十四〕外，另亦僅在海洋教育類別將海軍官校、中正理工學院(造船工程學系)、海軍技術學校、海測局(現為大氣海洋局)、達觀艦等，列為與海洋有關之教育單位及機構〔註十五〕，在國家整體海洋政策推動中，或許軍事武力屬敏感的項目，但一切相關事務的推動均必須在確保完整主權的條件下施行，國防部或海軍是不可能也不應該置身事外的，仍必須積極參與，方能構成一完整之國家海洋政策體系。

(二) 政策面與執行面存有落差

對於一個海洋國家而言，海洋利益無疑是最重要的國家利益所在，因此國家目標的設定應該基於追求海洋利益。海洋國家之國家目標達成，及海洋利益的確保，則端賴良善的海洋政策〔註十六〕。回顧由民國93年頒布第一本「海洋政策白皮書」迄今，所揭櫫的各項目標尚未展現出令人眼睛一亮的成效。行政院研究發展考核委員會於民國93年及96年分別辦理「我國海洋發展指標架構之建立」及「海洋法政暨海洋發展指標調查資料庫」等委託研究，依海洋政策白皮書揭示之海洋事務六大領域，擬定出22項海洋發展指標〔註十七〕，並據此完成「2008海洋發展指標調查」，依結果顯示，民國95至97年間，逐年往正向發展之指標項目計有10項、往負面發展者有2項、相互增減者有10項，

註十二：行政院研究發展考核委員會，「2006海洋政策白皮書」，頁40。

註十三：同前註，頁223。

註十四：監察院，「海洋與臺灣相關課題總體檢調查報告彙編」，民國94年8月1日，頁114。

註十五：同前註，頁536。

註十六：林文隆，「海洋國家的海洋戰略與全民國防」，海軍學術雙月刊第45卷第3期，民國100年6月1日，頁7。

註十七：行政院研考會，「2008年海洋發展指標之調查」，民國99年6月，頁ix。

其中對參與國際相關事務合作成效具代表性之「海洋事務相關之國際協定與合作備忘錄之文件數」係往負面發展項目之一；另舉辦之海洋相關會議數量雖呈增長趨勢，但與海洋相關之人民團體總數卻升降不一〔註十八〕，由此可見，海洋事務雖已逐年獲得重視，但成效不穩定且不易顯現。另以深植海洋文化，推動海上活動為例，民國99年12月8日立法院終於在期待多年後，三讀通過船舶法修正案，使得遊艇登記管理、海上遊憩及安檢措施等有了明確且較符期待的規範，但也因之前延宕過久，民間成立的水上載具研造社團會以「五米樂」為名，其實是對法令遲未鬆綁的幽默解嘲〔註十九〕。執行面上努力之成效有限，推究其原因，台灣的海洋政策發展，除了因非經由國會通過（具法律約束力），而是藉由執政者的核心價值來驅動〔註二十〕外，未能同步解除有形、無形的海禁枷鎖，並培養親海環境，以獲得全民的共識支持並落實於政策推動，亦為重要因素而仍存在精進之空間。

（三）硬體資源質量亟待提升

聯合國海洋法公約締約國會議通過SPLoS/72號決議規定，欲主張200浬以外之大陸礁層，享有排他性的管轄權和商業利益者，必須在2009年5月12日前，向聯合國大陸礁層界線委員會提交大陸礁層相關科學與

技術佐證資料〔註二一〕。由於我國並未受邀參與上述「公約」之談判與簽訂，無法成為「公約」締約國，因此不受「公約」締約國會議第72號決定及第183號決定之拘束，亦即我國對於超過200浬的延伸大陸礁層之主張，將不受2009年5月12日期限之限制〔註二二〕。惟馬來西亞及越南已分別於期限前之2009年5月6日及7日將南海部分海域，或共同、或單獨，向聯合國礁層界線委員會（CLCS）提出大陸礁層外部界線申請。另方面，中共、南韓與汶萊亦提交「初步資訊」，藉此企圖延後其向聯合國提出主張大陸礁層外部界線之時程〔註二三〕。由此可見各國均積極在依聯合國之決議進行領土勘界以爭取擁有之法律依據，故即使我國不受相關公約之期限約束，亦不表示可以掉以輕心，反而正因我國非聯合國會員國亦非前述公約之締約國，若原有權益，尤其是共同主張的領土主權部分，為他國搶先完成勘界並完成申請，未來恐造成我國跟進主張的不利困境，內政部近年雖亦協請海軍派遣達觀艦進行周邊海域探勘，但除海域範圍廣泛外，進度亦顯然落後他國，此突顯了過去我國對海洋事務之重視度不足，雖擁有龐大海域，然從事海洋探測相關任務的公立海洋研究、調查及試驗大小船舶總數卻僅10艘〔註二四〕，亦未對宣示之領海及經濟海域先期完成全面之

註十八：行政院研考會，「2008年海洋發展指標之調查」，民國99年6月，頁116-118。

註十九：依我國原船舶法規定，長度五米以下的船舶方不需登記。

註二十：胡念祖，「海洋事務及海洋法律國際學術研討會」，臺灣環境資訊協會，民國96年5月16日報導節錄。

註二一：魏國彥、陳明德，〈海洋事務重要議題：環境、能源、經濟海域〉，《海軍學術雙月刊》，第45卷，第1期，民國100年2月1日，頁12。

註二二：同註二一，頁13。

註二三：同註二一，頁14。

註二四：監察院，「海洋與臺灣相關課題總體檢調查報告彙編」，民國94年8月1日，頁107。

探勘，致對他國之主張恐無法立即提出有力之反證。另以民國96年10月6日聖文森籍天津輪於花蓮外海機件故障漂流事件為例，因我國現有拖船馬力不足，以致船東不得不向大陸求助，而由大陸馳援的東海救131號將之拖入花蓮港，此亦顯示連發生在自家門口的安全事件均無足夠能力提供協助，要與他國進行安全合作，自身之能量實待精進。上述事件發生後，我國迄今仍未見籌獲任何大型救難拖船。

(四) 軟體資源培育未見成長

海洋專業之範疇涵蓋水產、航運、海洋工程、海洋科學、海洋法、海軍、海洋儀器、海洋科技整合等領域，彼此間或為不同層級，或為支援關係，均需各領域之專才在共同目標下發揮所長，而參與國際事務更需具備優異之外語表達與談判能力，海洋事務過去並非顯學下，更需要將海洋視為使命熱情的「事業」而非僅求溫飽「職業」的人才投入，然在國家宣示政策後至收成階段必有一等待期，時間長短端視參與人的質、量能否滿足需求，現階段雖可仰賴其他領域專家跨界協助，但依「2008年海洋發展指標之調查」報告所顯示，強化海洋事務能量的海洋教育及海洋研究呈現不穩定的消長，顯見相關的人才培育與研究成果等軟實力並未能依政策宣示而獲得逐年提升的效果。

(五) 未能發掘優勢突顯所長

參與國際社會除為善盡國際義務外，更要藉此確保國家利益，故自身擁有相關實力是不可或缺的條件，尤其我國在國際現勢客

觀條件受限下，再強力的呼籲或宣示要參與各項國際事務並不易引起共鳴，必須擁有足以令他國無法忽視或不可取代的強項，才能促使他國興起主動對我提出共同合作的意圖，但無論是海洋政策綱領或白皮書，均僅強調我國欲參與事務之諸多項目且更希望能一步到位，卻未能突顯出我國真正能令他國期待並渴望合作的強項為何？能順利取得參與權的策略為何？這一點確是政府必須認真思考的課題。

肆、因應之策略與建議

「馬英九總統的海洋政策中，明確主張應『培養涉外事務人才，積極參與國際組織』，『為爭取臺灣在亞太地區及國際上的權益，我們必須加強參與海洋相關國際組織，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，以汲取國外經驗，並爭取和維護我國海洋相關權益』」（註二五）。林文隆則依國家利益的高度、區域安全的廣度及歷史脈絡的深度，及馬英九總統「兩岸和解制度化、增加中華民國在國際發展上的貢獻、將國防與外交互相結合」的「三道防線」，對我國參與國際海上安全合作提出戰略指導原則的建議，並訂定出近程、中程、遠程三階段達成之目標。馬總統的「三道防線」實亦即我國營造兩岸和緩良性互動氛圍、爭取國際支持、強化本身實力，俾利參與國際海上安全合作的行動方針〔註二六〕，使中華民國在國際政治的道德高地上能如馬總統所宣示，扮演一「負責

註二五：馬蕭2008競選政見，<http://2008.ma19.net/policy4you/oceans>。

註二六：林文隆，「中華民國參與國際海上安全合作的行動方案」，國政研究報告，<http://www.npf.org.tw/post/2/9347>，民國100年6月23日。

任的利害關係者」角色〔註二七〕。這些策略均係正面思考取向，即擬定出項目與實行階段後即努力參與投入，惟在各階段均有其挑戰必須克服，筆者認為，先排除或是避開達成目標的障礙為實踐政策首要考量，此並非消極逃避，而是以之做為思考出發點，激蕩出如何減少阻力，甚至促使他國張臂歡迎我國參與，形成一股難以抵擋潮流的可行方案。例如車籠埔921大地震與莫拉克88水災雖對臺灣造成了重大傷害，但因此建立起對天然災害的反應能力也提供了臺灣一個對區域安全貢獻的機會〔註二八〕，尤其地球暖化使天然災害發生的時間、地點變得更不可預測，而造成災害的強度卻是有增無減，故臺灣在災害預防、預後的經驗與能力，對他國言是一個資產，但必須令他國知道並能善用此一資產才能發揮作用，故在降低阻力並強化各國對我之需要方面，建議方案如后：

一、律定參與國際海洋事務之項目與優先順序

海洋事務涵蓋的項目極為廣泛，以臺灣現階段能力宜設定重點，集中資源參與，即先釐清必要項目後，以較無政治意涵且非以外交部或國防部為主體之議題為先，依對國家利益之重要性訂定出優先順序，再對特定項目擬定發展策略並投入資源強化相關領域之能力，例如海洋環境保護即可列為優先項目。我國過去在環保觀念尚不強烈時，為發展經濟造成海岸污染、海岸人工化及魚類

資源耗竭，相關教訓使我國重新思考永續發展重要性後展開之恢復過程、經驗與成果，對開發中國家都是最好的交流議題。現階段國際法對交戰時避免破壞海洋環境方面雖未建立約束機制，但相關呼籲已逐漸出現，此可見於「聖雷莫手冊」：「在稀有或脆弱的海洋生物所在地，以及瀕臨滅絕類資源的產地、有遭到威脅或危險物種、或其他形態的海洋生物等水域內遂行敵對行動…並禁止對自然環境進行非軍事必要性的肆無忌憚的破壞和摧毀〔註二九〕」，可見永續發展相關議題已漸為不應受政治干擾的普世價值；另衛生防疫亦與國家安全息息相關，疾病傳播無國界且不分政治對象，防疫互助及衍生之海空運協定、海關合作、公權力行使等，均使公部門之對話無可避免並成為我可切入之管道。此「避重就輕」方法實與我現階段與大陸交流之模式相似，即先由經濟民生著手，俟基礎穩固且互信建立後再進入政治議題對話，最後才會討論兩岸軍事信心建立機制（CBM）問題，不同的是，與周邊國家由經濟民生議題切入之著眼，係為減少未來進入政治議題對話的阻力而非建立互信。另以參與世衛大會為例，我國由觀察員開始，藉資訊交流與先進醫療科技之具體貢獻突顯臺灣的價值與重要性，使各國難以忽略臺灣的存在與所能提供的貢獻後，逐步建立起臺灣理所當然應是世衛及其他國際組織一份子的意象，增加對我之助力即可相對減少中共欲排除

註二七：馬英九總統2011年5月12日於美國「戰略與國際研究中心」（CSIS）視訊會議講辭。

註二八：Roy Kamphausen, “Nontraditional Security Challenges in the Asia-Pacific Region and Implications for Taiwan”, 國防部建國100年區域安全國防論壇論文集，頁53，民國100年8月31日。

註二九：官振忠，〈國際法上海戰場之發展與限制〉，《海軍學術雙月刊》，第45卷，第1期，民國100年2月1日，頁124。

我之阻力。

二、增加與中共相關議題交流之國際曝光度

民國99年9月16日在金廈海域舉行兩岸首次合作海上救難演練，出發點為人道救援，在無政治考量下，故能達到「擱置爭議，共創雙贏」的目的。與大陸共同執行維護海上安全有關之演習，我實可大力向周邊國家宣傳，除了展現政府致力改善兩岸關係後達到促進區域穩定的成果外，另一方面可傳遞中共對我參與海上安全相關議題並非「鐵板一塊」，且已與我展開對話與合作之訊息，有利我未來與他國執行類似對話與合作；另司法涉及國家主權行使，兩岸在政治上雖互不承認，大陸與我簽署司法互助協定卻為默認我司法權開了先河，出發點在共同打擊犯罪係互利措施且不應有政治考量，兩岸間既已開始司法互助，則我國與他國在海上共同執法亦應獲得鼓勵。馬總統致力降低與中共對立的政策，不僅有利海峽兩岸之和平穩定，更能協助臺灣走入國際。聯合國學術委員會(The Academic Council on the United Nations System)執行長Alistair Edgar曾在一項研究會上表示，「臺灣最好的入聯途徑仍是透過與『中國』改善關係，在『中國』支持下，循序漸進加入國際組織，成為國際社會成員」〔註三十〕；「胡六點」第五點主張，「兩岸在涉外事務中避免不必要的內耗。臺灣參與國際組織活動問題，在不造成兩個中國、一中一臺的前提下，可通過兩

岸務實協商，做出合情合理的安排」。馬總統「不統、不獨、不武」的三不政策巧妙地避開了「兩個中國、一中一臺」的爭議，自與大陸簽署「經濟架構合作協議」(ECFA)後，開啟了我與各國經濟合作甚至洽談自由貿易協定(FTA)與其他類似互惠協定的大門，此為經濟上「由大陸走向世界」策略產生之正面效應；馬總統促進兩岸正面互動的政策與作法，使得臺灣已能藉由參與「世界衛生大會」(WHA)直接獲得防疫資訊，「未來亦可將與航運權益有關的『國際海事組織』(IMO)納入臺灣爭取國際活動的兩岸議題中」〔註三一〕，故突顯我與大陸的正面互動以降低他國與我合作之顧慮，將有助交流之推動。

三、強化與各國之二軌交流

與無邦交國家間之官方交流雖偶因中共因素而受到阻撓，惟二軌間之學術交流及民意機關之互動則較不受影響，無論是教育或學術研究機構、智庫等，均常扮演對國家政策分析、評論、甚至擬訂的角色，學者與從政者間之互動極為頻繁，對國政推動亦可顯現相當影響力。執政權輪替對民主國家言係屬常態，政務官員與學者、民意代表間出現角色轉換亦極普遍，故藉強化與他國學術機構及民意機關之正面交流並建立情誼，可為增進未來潛在之良好官方關係奠定基礎，故除應積極鼓勵參與外，各政府部門、學術界、企業界亦宜在整體國家策略之指導下，訂定優先之交流項目並培植相關領域之人才，

註三十：蘋果日報，「臺灣入聯『難循巴勒斯坦模式』」，民國100年9月24日。

註三一：徐銘謙，〈從海洋治理視角看兩岸海洋事務之發展與合作〉，《國防大學第一屆海洋與國防學術研討會論文集》，民國99年3月，頁62。

以深化二軌交流所能帶來之政治投資效益。

四、加強海洋事務專業人才培育

人才是一切建設的根本，政府與民間均應有計畫地積極培養國際事務人才，現階段國內學界對於海洋事務的關注才剛起步，相關人力質、量亟待提升。教育部於民國96年6月發布「海洋教育政策白皮書」，此白皮書雖為我國首度標舉以海洋為核心之教育政策文書，惟其意旨卻係以培育產業界所需人才為主軸〔註三二〕，而非以宏觀之角度規劃培育海洋事務各面向所需人才，就以海洋法政領域為例，現階段仍多以研究兩岸或國際關係之學者為主要來源，然「長期從事兩岸關係與研究的學界，對於海洋事務領域較少涉入，在研商兩岸可能合作議題時，自然忽略了海洋事務」〔註三三〕，國際事務亦然。目前海洋事務各領域的專業人才的質量不足以建立「海洋大國」，人才培育絕不僅是增加相關專業科系的畢業人數，重點在於塑造畢業後的事業環境，例如「物理海洋」(Physical Oceanography)系的畢業生若未來的出路僅有教學一途，將不易吸引優秀青年學子投入此一領域，必須結合產、官、學力量，投入長期、多元之海洋研究計畫，並將研究成果貢獻、運用於實務，才能形成持續有效的誘因；此外如建立親海環境，提倡海洋運動，諸如以國家或企業資源贊助培植較不受東方體型限制的帆船國際選手，甚至參與「美國杯」(American Cup)競賽，藉成就感吸引並帶動風潮，使海洋文化深植，亦

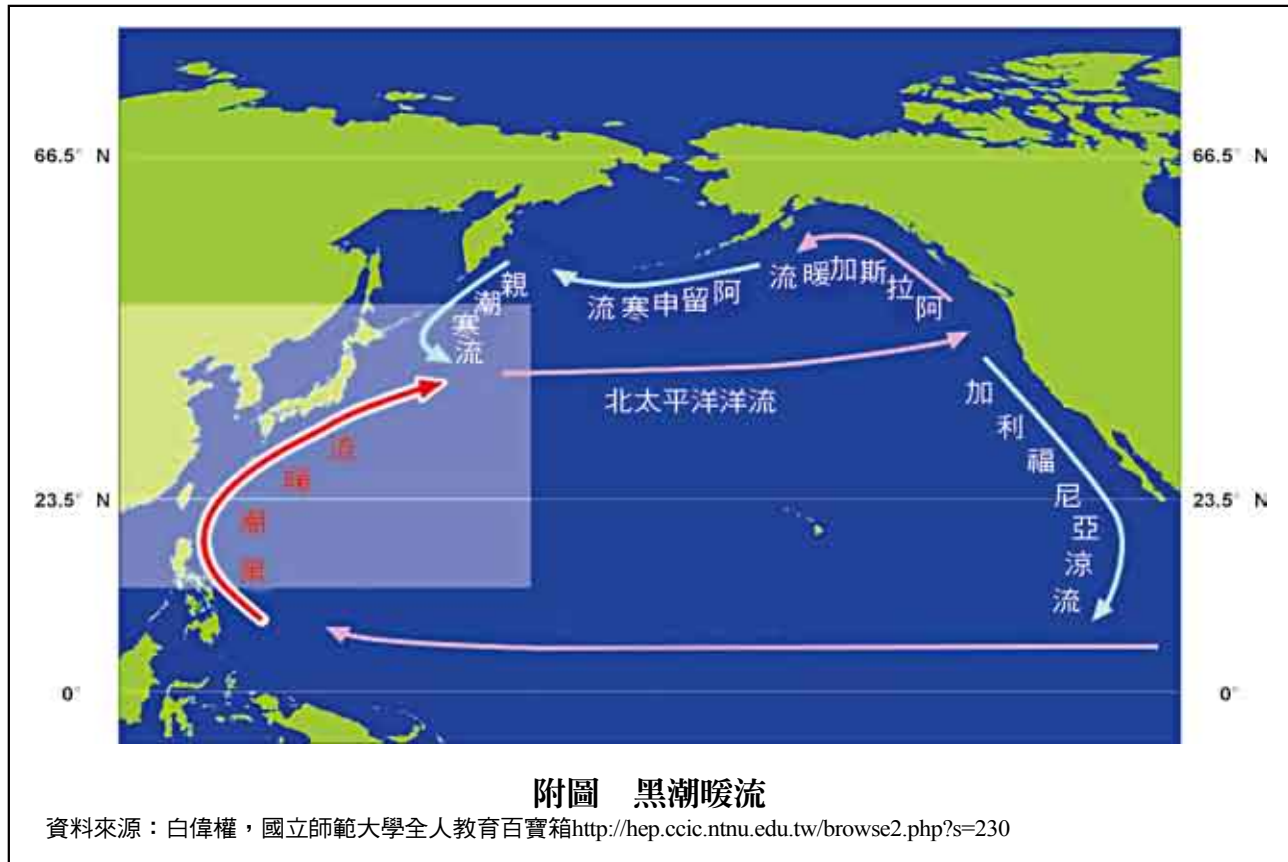
為促使國民願意投入海洋事業的原動力，人才來源方能持續不斷。

五、由單邊走向雙邊、由雙邊走向多邊

正式參與多邊組織並行使會員國完整權力為參與國際組織努力之最終目標，亞太經合會(APEC)模式雖不滿意，但在現階段能夠「有意義參與」下仍勉可接受，惟此模式在不同性質之國際組織不必然可行，例如聯合國及其周邊組織。我國能成為APEC一員，不全然藉美國之助，實力方為主要依靠，故我國欲參與國際事務必須先建立自身單邊之相關能量，取「自助而後人助」之精神；另加入多邊組織要一次到位有實質困難時，基於擴展國際空間(International Space)考量，可先與該多邊組織各會員國個別進行雙邊對話進而建立合作關係後，再藉雙邊合作、多邊交流途徑，逐步將各雙邊關係整合為一，於致力各雙邊合作過程中，若能突破成為多邊組織之一員，既有成果可立即成為多邊伙伴關係之基礎，此作法可謂「圍圓打點」，進展或極耗時，但一步一腳印必將累積成果，即使未能達預期政治目標，已建立之能量仍可成為我國後續於相關領域深入發展之資產。另東協(ASEAN)之重要性已逐步藉由加一、加二、加三(ASEAN+)方式，由東南亞擴張至整個東亞，影響力甚至已有走向「東盟」的趨勢，東協成為經濟自由體對我國將造成極大衝擊，在目前非ASEAN+對象下，除如前述加強與各會員國之雙邊對話與自由貿易協定(FTA)談判外，對東協可嚐試先假

註三二：教育部，「海洋教育政策白皮書」，民國96年6月1日，頁6。

註三三：徐銘謙，〈從海洋治理視角看兩岸海洋事務之發展與合作〉，《國防大學第一屆海洋與國防學術研討會論文集》，民國99年3月，頁37。



以不受政治實體條件限制之「對話伙伴」(Dialogue Partner)身分參與，再逐步進入各項關切議題領域貢獻我之所長。

六、突顯我國擁有他國所欠缺之優勢

臺灣位於東北亞與東南亞正中央，除具地緣政治與地緣經濟之天然優勢外，與大陸相同的語言與文化卻不同的民主政治與自由經濟制度，使臺灣雖小，卻具備了排名世界第六的強大競爭力，臺灣的競爭力植基於深厚的產業能量與人民的勤奮特質，就海洋事務言，既要成為海洋大國，就必須發揮臺灣憑藉四周海洋所獲得的優勢。例如「可藉

成熟的海洋探測研究能力及特殊地理位置，規劃我國自有但與國際趨勢相符合的研究計畫，以其獨特性融入國際大型海洋科學研究計畫中，以其區域性強化我國於特色海域海洋研究的主導地位」〔註三四〕，流經臺灣東部海域之黑潮(Kuroshio Current)即可為重點研究項目之一例。黑潮之主源頭為北赤道洋流，於菲律賓東方轉北後，於臺灣東岸再向東北轉向日本(如附圖)，北赤道洋流行經路線為北半球颱風之主要發源區，黑潮之流量概約42 Sverdrup ($42 \times 10^6 \text{ m}^3/\text{秒}$)〔註三五〕，除逐流之大量浮游生物建立穩固之

註三四：行政院研考會，「2008年海洋發展指標之調查」，民國99年6月，頁128。

註三五：維基百科，http://en.wikipedia.org/wiki/Agulhas_Current，1 Sverdrup = 每秒一百萬立方公尺之海流水量。

食物鏈基礎來源，使此區域成為主要漁場外，高溫高鹽之龐大水體亦為北半球注入熱能，成為影響氣候形成之重要源頭之一，地球暖化趨勢使相關之研究益加重要，臺灣位於黑潮轉向之中心點，藉地利之便可成立「黑潮研究中心」，運用「物理海洋」與各領域之人才，建立黑潮對漁業資源、氣候變遷影響研究之全球權威地位，除帶動國內對海洋科技研究之風氣外，亦可藉此增加其他諸如氣象、遙測、資訊等領域，甚至漁業合作、生物資源保護等國際海洋事務交流之機會。另臺灣位於第一島鏈之中心點，除了在安全合作上有不可取代的地位外，亦可藉臺灣的整合創新力結合北方之研發力與南方之天然資源與製造力，成立「第一島鏈經濟區」，在交通樞紐地理優勢下建立一新的生產製造與海空物流鏈模式。另臺灣亦宜多扮演貢獻者(Donor)而非消耗者(Client)的角色，例如亞太地區的天然災害已成常態，這也提供了臺灣因應的「機會」〔註三六〕，這個「機會」使臺灣除了軍隊外，政府與民間組織的動員力量，亦均得以發揮所長協助其他國家渡過天災造成的傷害。能夠建立臺灣對國際社會為貢獻者的形象，亦可間接增加我國參與國際事務之正面回應。

七、充實海岸巡防署能量

海軍與海岸巡防署(海洋巡防總局)雖均於海上執行任務，惟海軍負責軍事作戰，

海巡署負責海域執法，本質雖不同，然在執行面上卻仍有重疊之模糊地帶，例如海巡署之執行事項包括：海上交通秩序之管制及維護，海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理、漁業巡護及漁業資源之維護、海洋環境保護及保育等〔註三七〕，以海上救難言，此為海巡署執掌之一，現行海軍與海巡雙方海難任務之支援協助皆透過行政院國搜中心指揮調派，「若海難事件涉及國防機密則由國防部主導，並申請支援，若非國防機密海難案件，則由海洋總局主導，並得視勤務能量申請國防部支援」〔註三八〕。惟船艦遇難或機件故障需要拖帶時，海巡署雖有此職掌卻無此資源，在勤務能量不足下，事實上多仰賴海軍之救難艦(大字號)執行，但海軍救難艦3,000匹馬力之能量僅足以拖帶我現役之海軍各型艦艇，訓練主軸亦以「戰鬥救援」(Combat Salvage Operation)為主，卻因政府其他部門或民間並未建立同等能力，故船難拖帶多仍由海軍執行，惟商船噸位超出大字號拖帶能力者比比皆是，以致96年間發生我方無法支援之天津輪事件；另依海岸巡防法第2及第4條規定，海巡署執法範圍包含中華民國領海、鄰接區及鄰接領海外側至距離領海基線200浬間之海域，惟對未獲我政府同意逕於我專屬經濟海域內進行海洋探測之他國海測船艦，亦常由海軍艦艇跨入執法領域擔任驅離角色，軍艦反成為被情蒐

註三六：Roy Kamphausen, "Nontraditional Security Challenges in the Asia-Pacific Region and Implications for Taiwan", 中華民國國防部建國100年區域安全國防論壇文集，民國100年8月31日，頁57。

註三七：行政院海岸巡防署全球資訊網，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3762&ctNode=783&mp=999>。

註三八：吳金河、張育嘉，〈論海軍與海巡支援協定架構下海難救助任務之精進-以澎湖海域為例〉，《國防大學第一屆海洋與國防學術研討會論文集》，民國99年3月，頁119。

之對象；東、南沙現已由海巡署接替駐守，主要之空中交通由空軍之C-130運輸機執行，此為資源共享之考量，由另一角度思考，若海巡署擁有自己之C-130，則運送印尼海嘯災後重建物資之運輸機由空軍改由海巡署派遣是否敏感性較低且阻力較小？以美國海岸自衛隊(US Coast Guard)為例，因擁有完整之空中、水面之巡邏、執法、救難等任務能力，故與美海軍之間能將任務明確劃分，臺灣不若美國擁有龐大資源，但相關硬體籌獲可朝通用裝備方向思考，例如未來籌獲之救難直升機與陸軍之通用直升機為同一機型(H-60)，戰時可全數徵用，海巡署若亦有C-130，平時可支援近海巡邏、救災、救難、外離島運輸與國際援助，戰時仍可納入空軍之戰鬥序列。大型拖船亦宜建置於海巡總局以利海巡署依法建立完整之海上救難能力。

八、海洋委員會發揮國際事務交流功能

海洋事務本質上即為國際事物，海洋委員會在涉外事務上預期將扮演吃重角色，故具外事經驗之海洋專業人才極為重要，海洋委員會必須培養外語能力及專業素養兼備之國際事務人才，並比照新聞局、國科會等，於重點國家派遣駐外人員負責連繫與建立交流管道，依目前外館作法，中央部會若無派遣駐外人員，則相關業務之連繫概委由外交部派任(政治組)人員協助，此作法較易受敏感因素影響，以美國國務院對我國所設不合理障礙為例，國防與外交二部首長難以比照其他部會首長可自由進出華府，除因美國當時之政策制定者對我不友善外，國防與外交

二部業務之敏感性較高亦為重要因素，故海洋事務委員會派遣專業駐外人員推動事務合作有其必要性。另涉外工作雖應統一由外交部主導，但實務部分仍須有明確之分工以發揮專業及落實「事務協商」之政策功能。

九、南海、釣魚臺列島主權確保

主權為國家存在之根本，國與國間若對特定主權議題各有主張時，極易導致政、經衝突，甚至成為戰爭的源頭，我國與周邊國家探討海洋事務合作時，將難以避免觸及敏感之南海與釣魚臺列島主權問題，為避免雙方間之歧異擴大為對立，對南海與釣魚臺之主權，宜務實思考現階段我國係要確保「領土主權」或「主權權力」。「若主張領海(土)主權，則南海形同內水；若主張主權權利，則南海是否為大陸礁層或專屬經濟區？主張任何一種權利，都將影響周邊國家利益而引發衝突」〔註三九〕。目前我國要實踐領土主權鞭長莫及且力有未逮，並非軍事力量不足，而係複雜之政治因素在當前之時空背景下極難處理使然，雖然我國一直將南海視為「歷史性水域」，卻未能有效管理，否則也不會坐視菲、越等國趁我將國家安全重點置於台海之際侵佔我南海島礁固有領土，釣魚臺列島亦然，但過去的不為或讓步，卻已造成他國實質佔領及管轄的事實。「在南海海域，由於各相關國家均片面劃定專屬經濟區，臺灣亦應藉由劃定的專屬經濟區先與其他相關國家共謀解決重疊區域及資源，積極努力爭取(現有)南海諸島的領土主權及其自然資源而非整個南海海域權利」〔註四十〕

註三九：趙國材，〈海域劃界判例與實務〉，《海洋政策與法規論叢》，民國86年6月，頁20。

註四十：同註三九。

〕，此並非默認他國之合法佔領，而係現階段「主權在我，擱置爭議，和平互惠，共同開發」〔註四一〕的政策主張，並持續政治宣示以保留未來處理主權爭議之彈性。

伍、國軍之角色

2006海洋政策白皮書對「維護海洋權益，確保國家發展」之政策目標、策略與工作要項中，將海上武力之運用界定為：「在國家軍事戰略與海洋戰略綜合下，建立臺灣的本島、近海與遠洋的海上武力，遂行海權的發揮，海洋戰略與海洋政策的實踐」〔註四二〕，其範圍侷限在軍事行動方面，惟「海域主權就如同土地資源一般，擁有者可以大量地使用、管理及收益，進而限制其他人活動及進行軍事利用，所以世界各國對海洋權益及其資源利用等問題極度地重視。但在……行使上，海軍力量絕對是國家主權所運用的利器，況且海洋的使用與控制、船舶的安全貿易、海洋資源的擷取、國防安全的防衛，海軍、海洋、國家主權三者關係環環相扣」〔註四三〕，鑒此，海洋事務之遂行需建立在「主權確保」的基礎下。國軍任務即為維護國家主權，無論領土主權或主權權利，國軍尤其是海軍之角色不容忽視，是一切事務推動的後盾，未來釣魚台海域、南海海域、臺灣海峽等議題，以及麻六甲海峽與非洲亞丁灣的海盜問題，對海軍言均可能成為

必須面對的海事問題甚至海戰軍事行動。在配合拓展國際海洋事務的國家政策下，國軍及海軍可加強如下之努力：

一、強化主權宣示，積極戰場經營

海空軍聯合海巡署加強於南沙海、空域出現之頻次，除以武力展示(Show of Forces)宣示主權外，並藉耐航訓練、護漁偵巡等任務熟悉海、空域環境，落實戰場經營，及適時支援可能臨機賦予之反制海盜、劫持與救難任務；另海軍遠航訓練可將南沙太平島附近海域列為重點區域，增加軍事武力之曝光度促使他國不可忽略我國之存在，並展示我國將於必要時，以武力捍衛主權之能力與決心。

二、蒐整海域情資，支援政經策略

我國除已參與由美國主導之「貨櫃安全倡議」(CSI, Container Security Initiative)外，並曾於92年間藉由情報交換成功扣留一疑似運送製造武器原料至北韓之貨輪〔註四四〕，此案例除展現出政府對國際安全合作的積極態度，並顯示透過與友國之情資交換，可掌握從事非法活動諸如走私或運送武器等危險物資之船艦動態，協助構建完整之海上保安網。臺灣周邊海域為東亞海運主要航道，每年航經之船艦達24萬6千餘艘，此數字遠高於通過直布羅陀海峽的9萬艘與麻六甲海峽的5萬艘〔註四五〕，聯合海巡署及輔以船舶自動辨識系統(AIS)，對海

註四一：外交部長楊進添，立法院第七屆第八會期外交業務報告，民國100年9月29日

註四二：行政院海洋事務推動委員會，「2006海洋政策白皮書」，民國95年4月，頁38。

註四三：林士毓，〈海戰軍事行動的交戰規則手冊介紹〉，《海軍學術雙月刊》，第45卷，第3期，民國100年6月1日，頁109。

註四四：蔡祐吉，「扣留北韓貨輪危險物料學者肯定」，民國92年8月11日，http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=jean20030811185131

註四五：John J. Tkacik Jr., The Taiwan Conundrum, Maritime Security Capacity Building in East Asia Before a Taiwan Strait Settlement, 2010年3月10日。

域內各型船艦之辨識率已大幅提高，每日通過臺灣周邊各型船隻之國籍、裝載內容、目的地等資訊，經過整理、分析後可成為有價值之情資，例如必須經過臺灣周邊往返某兩國間商船之數量多寡，可反應出此海域之安全形勢對該兩國重要性之高低及與我國建立海上安全合作意願之可能程度，此數據可做為我擬訂對外政策及爭取支持努力之參考；研析例如日本、俄羅斯等工業大國與特定國家(如巴基斯坦等)之海運頻次資訊對該國之潛在威脅國(如印度等)具有戰略價值；往返特定國家之船艦頻次輔以即時情資，可概判雙方可能活動內容與深度，這些資訊對我國參與「防擴散安全倡議」(PSI, Proliferation Security Initiative)以加強與美國及周邊國家之安全合作應有助益。軍事資源所獲得之資訊可支援不同政、經用途，端視可能需求為何並依以擷取出有用之情報。

三、訂定成效指標，落實主權維護

行政院研考會評估海洋事務執行成效的22項發展指標中，雖指標F：「海域執法與安全維護效能」及指標H：「漁業巡護及漁業資源維護執行率」等兩項與海軍有關(救難、救生、護漁)，卻僅採用海巡署提供之資料〔註四六〕，亦即22項指標均無國軍之評估項目，此或因建立指標項目階段國防部及海軍均未能參與所致，惟國軍為維護國家主權之主要力量與後盾，尤其海軍執行之任務均與海洋事務有關，故在海洋發展指標第一領域：「維護海洋權益確保國家發展」中，應可增加「海洋主權之宣示與維護」一項

指標，以國軍海、空兵力與海巡署艦艇每年巡駛我領海及專屬經濟海域、暫訂執法線等之涵蓋面積(可概以航線左右各30浬之雷達平均涵蓋範圍為基準計算)比例為計算標準，愈高則代表愈有效經營，其目的不在比較每年之進、退步，而係在落實主權之宣示與權利之確保。

四、分享既有成果，深化國際交流

與周邊國家海事合作之目標勿先聚焦於聯合軍事救難或打擊犯罪等演習上，可由建立直接連繫之熱線開始，並分享國軍救災機制運作相關經驗及成果，例如比照遠朋班召開軍隊救災國際班次或主題研討會，雖然各國擁有之軍事裝備與組織機制並不相同，惟運用理念一致，藉此除可將國軍成功之救災機制、經驗及作法與區域國家分享外，更可同步展現我國在氣象、土石流預報方面擁有之先進技術與高準確度，及支援國軍災前預置部署減少災損的成果，對促進各國加強與我政府其他相關單位深入交流之意願亦將有助益。

五、制定適切準則，參與海上事務

我國軍隊面對災害援助及非傳統安全問題的反應能力不僅能嚇阻中共對台動武，也能增加臺灣國際空間。「國軍協助災害防救辦法」將救災列為國軍中心任務之一，但國軍在執行觀念及制訂準則上，宜將救災界定為「非作戰軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)以能與國際接軌。前美國國防部臺灣事務官員石明凱(Mark A. Stokes)建議，面對氣候變遷，中

註四六：行政院研考會，「2008年海洋發展指標之調查」，民國99年6月，頁61-70。

華民國國軍應在防制中共武力進犯之外，建立對各項天然災害的防衛能力(All Hazards Defense)，即於籌建各項裝備時亦應將災害防救之能力與戰、平時之通用性納入考量，例如C4ISR(災情掌握及傳遞)、水下監聽系統(海底地震預警)、多用途載臺(支援救災與復原)等〔註四七〕。基本觀念係以軍事裝備及行動從事非作戰之任務，本質上與戰時遭敵破壞攻擊後之救援行動類同，依此定義基礎建立相關準則，即可將軍事能力轉用到參與其他區域海上安全事務方面。另除救災任務以外，反海盜在性質上屬維護海上航行安全之警察權行為，而非武裝衝突法上所稱之國與國或武裝團體之間的交戰或接戰行為。聯合國海洋法公約第105條概括允許任何國家具有逮捕並追訴海盜之權，第107條規定軍艦有扣押權限、第110條述明軍艦於公海上享有登臨檢查權，即賦予軍艦得依公約規範實施打擊海盜作為之「公海上警察權」。在從事反海盜行動中所須具備之能力諸如情蒐、辨識、攔檢，甚至拘捕、扣押、審問、近戰、狙擊等，在戰時則可能運用至敵之間諜或滲透船艦上，故「反海盜」亦為國軍「非作戰軍事行動」要項之一，將救災與反海盜等任務視為非作戰軍事行動之一環並建立相關準則，除有利未來參與國際安全事

務合作，亦較不易形成「救災為軍隊唯一主要任務」之錯誤觀念。

陸、結語

我國之特殊處境使得要成為各國際組織之正式成員並行使完整權力有其困難度，主要係受「中共問題」困擾，要能順利參與國際海上安全合作，中共影響力不能輕忽。過去烽火外交與硬闖聯合國造成之負面結果，相對於現階段兩岸關係穩定使臺灣亦開始增加國際空間，顯示我們必須以智慧而非蠻力爭取權益。在參與國際事務的策略上，筆者提出以迂迴之方式避免與中共針鋒相對，另以充實自身實力輔以與鄰為善手段，藉由雙邊擴充為多邊，藉由大陸走向世界，逐步累積參與國際事務之支持力量與實質結果，基本概念為先易後難、先急後緩與由簡入繁之作法。海洋事務即為國際事務，即將成立之海洋委員會任重道遠，亟盼委員會之成立，能穩健踏出成為「海洋大國」的第一步，為臺灣開創更多的國際空間！



作者簡介：

淡志隆少將，海軍官校69年班，三軍大學海軍指揮參謀學院87年班，美海戰院91年班，美海軍研究院海洋物理碩士，現服務於海軍司令部督察室。

註四七：Mark Stokes, “Taiwan, Disaster Preparedness, and ‘All Hazards’ Defense”, 中華民國國防部建國100年區域安全國防論壇發言，臺北圓山飯店會議廳，民國100年8月31日。

