

台湾地区海洋问题研究

Study on the Ocean Issues of Taiwan Region

李明杰 著

中国社会科学出版社

台湾地区海洋问题研究

Study on the Ocean Issues of Taiwan Region

李明杰 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

台湾地区海洋问题研究 / 李明杰著. —北京: 中国社会科学出版社,
2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0332 - 6

I. ①台… II. ①李… III. ①海洋 - 管理 - 研究 - 台湾省
IV. ①P7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 243831 号

出版策划 任 明

责任编辑 官京蕾

责任校对 刘 娟

技术设计 李 建

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010 - 64040843 (编辑)	64058741 (宣传)	64070619 (网站)
	010 - 64030272 (批发)	64046282 (团购)	84029450 (零售)
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京奥隆印刷厂	装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2011 年 12 月第 1 版	印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16		
印 张	16	插 页	2
字 数	250 千字		
定 价	48.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

本书对目前台湾的海洋政策和立法、海洋管理体制、海上执法等相关问题进行了专题研究，使读者对台湾目前的海洋管理、海洋立法和海洋执法的现状有一个初步的了解。

本研究过程中得到了国务院台湾事务办公室法规局、国家海洋局国际合作司、中国海监总队、中国海洋发展研究中心和以及本研究人员所在单位——国家海洋局海洋发展战略研究所领导和同事的大力支持。同时，本研究参考了大量有关台湾的研究成果，如陆在正先生所著《台湾海疆史研究》，杨金森、范中义先生所著《中国海防史》，张春英先生主编的《海峡两岸关系史》等，以及台湾中山大学胡念祖教授、台湾海洋大学姜皇池教授、台湾中央警官大学陈国胜教授等台湾学者的著作和研究报告，在此一并致谢。

由于本研究参考和引用台湾地区现行的政策、法律、法规和规章制度以及台湾岛内出版、发行的著作、论文、内部研究报告等资料，为了客观反映原貌，未对其中不适宜的名称和提法逐一调整，请注意甄别。特此说明。

李明杰

2011年1月20日

目 录

第一章 海洋政策和立法	(1)
第一节 海洋政策	(1)
一、南海政策纲领	(1)
二、国家海洋政策纲领	(3)
三、2001 版海洋白皮书	(4)
四、2004 年版海洋政策白皮书	(4)
五、海洋教育政策白皮书	(5)
六、马英九萧万长的竞选海洋政策	(5)
第二节 海洋立法	(7)
一、海洋基本立法	(7)
二、渔业法规	(9)
三、海上交通法规	(10)
四、海洋环境与资源保护法规	(10)
五、海岸管理法规	(11)
六、海域安全和海巡法规	(11)
第三节 海洋政策和立法的特点	(15)
一、“循序渐进”式健全完善海洋政策	(15)
二、“各方重视”型推进海洋事业发展	(15)
三、“措施与行动并举”宣示主权	(16)
第四节 国民党与民进党的海洋政策特点	(17)
一、国民党一次执政期海洋政策特点	(17)
二、民进党执政期海洋政策特点	(18)
三、国民党重新执政后海洋政策的特点	(19)
第二章 海洋管理体制	(20)
第一节 涉海部门及其职责	(20)

一、“内政部”	(20)
二、“经济部”	(21)
三、“外交部”	(21)
四、“交通部”	(21)
五、“行政院”	(22)
六、其他部门	(23)
第二节 海洋管理体制面临的问题	(26)
一、开发缺乏整体与前瞻性规划	(26)
二、相关涉海部门之间缺乏联系	(27)
三、海洋法律制度仍需要完善	(27)
四、海洋执法存在一定问题	(27)
第三章 海洋执法现状	(28)
第一节 执法机构概况	(29)
一、海巡署的成立	(29)
二、海巡署的任务	(29)
三、海巡署的执法范围	(31)
四、海巡署的人员和机构设置	(41)
五、司法警察权	(47)
第二节 执法活动	(48)
一、缉私与非法出入境案件	(49)
二、违反环保案件	(52)
三、渔业巡护案件	(53)
四、违反航政案件	(56)
四、涉外及两岸事务案件	(57)
六、海上聚众活动案件	(59)
第三节 执法措施	(60)
一、登临	(60)
二、检查	(62)
三、紧追	(66)
四、驱离	(67)
五、实时强制	(70)

第四节 法律责任	(72)
一、刑事处罚	(72)
二、行政处罚	(73)
三、民事责任	(73)
第五节 海巡署与相关部门的协调	(84)
第六节 典型案例分析	(85)
一、海洋环境保护执法——“阿玛斯”案和“Front Tobago” 号	(85)
二、涉外渔业执法——日本“第五十八正丸号”非法捕捞案 ...	(86)
三、两岸海上执法管辖冲突——“财富一号”案	(87)
第四章 海洋自然保护区及管理	(89)
第一节 台湾海洋保护区现状	(89)
第二节 台湾有关海洋保护区的立法和管理机制	(100)
第五章 海上救助体制	(102)
第一节 相关的法律法规	(102)
第二节 海上搜救体制	(103)
一、中央灾害应变中心与“行政院”灾害防救委员会	(103)
二、“行政院”国家搜救协调中心	(104)
三、“交通部”海难救护委员会	(108)
四、海岸巡防署	(109)
五、军队海难搜救单位	(109)
六、商港灾害应变处理中心	(109)
第三节 海难搜救力量	(110)
一、海巡署	(110)
二、军队	(110)
三、民间海难搜救机构	(110)
四、学术单位	(111)
第四节 海上救助面临的问题	(111)
一、执行海难救助作业所需的空中搜救设备明显不足	(111)
二、缺乏海难救助作业所需的专业救难船只	(111)
三、海难搜救力量无法形成合力	(111)

第六章 台湾人民维护海洋权益的斗争	(112)
第一节 古代台湾维护海洋权益斗争	(112)
一、清代以前台湾维护海洋权益的斗争	(112)
二、清代台湾维护海洋权益的斗争	(115)
第二节 维护钓鱼岛主权斗争	(124)
一、20 世纪 70 年代第一次保钓运动	(124)
二、20 世纪 90 年代第二次保钓运动	(125)
三、21 世纪初台日渔业冲突	(125)
第三节 维护南海主权	(126)
一、驻军南沙	(126)
二、制定南海政策纲领	(128)
三、撤军换防太平岛	(128)
四、目前台湾关于南海“九段线”的表述	(129)
第七章 海洋权益主张	(132)
第一节 关于领海及毗连区法律制度及权益主张	(132)
一、领海及邻接区法	(132)
二、外国船舶无害通过领海管理办法	(133)
三、禁限制水域	(133)
第二节 关于专属经济区法律制度及权益主张	(134)
一、专属经济海域及大陆礁层法	(134)
二、第一批专属经济海域暂定执法线	(135)
三、专属经济海域或大陆礁层从事海洋科学研究许可办法	(136)
四、专属经济海域或大陆礁层建造使用改变拆除人工岛屿 设施或结构许可办法	(136)
第三节 关于大陆架法律制度及权益主张	(136)
一、参加和批准《大陆架公约》及关于大陆架的主张与实践	(136)
二、专属经济海域及大陆礁层法	(138)
三、大陆礁层铺设维护变更海底电缆或管道之路线划定 许可办法	(138)
四、专属经济海域或大陆礁层从事海洋科学研究许可办法	(138)
五、专属经济海域或大陆礁层建造使用改变拆除人工	

岛屿设施或结构许可办法	(139)
第八章 台湾与维护我国海洋权益的关系研究	(141)
第一节 台湾在维护我国海洋权益的地位和作用	(141)
一、台湾是中国通向太平洋的门户	(141)
二、台湾岛是中国南北海上交通线上的咽喉地带	(142)
三、台湾是中国维护海洋权益和核心利益的关键环节	(142)
第二节 影响台湾维护海洋权益的因素	(142)
一、台独因素	(142)
二、美国因素	(143)
三、日本因素	(144)
第三节 两岸未来共同维护我国海洋权益的合作研究	(145)
一、两岸海洋领域合作的现状及存在的问题	(145)
二、提升两岸海洋领域合作的重大意义	(147)
参考文献	(149)
附件	(151)
附件1 南海政策纲领	(151)
附件2 国家海洋政策纲领	(153)
附件3 海洋教育政策白皮书	(155)
附件4 马萧竞选的海洋政策	(180)
附件5 “行政院”国家搜救指挥中心作业手册	(186)
附件6 台湾就钓鱼岛问题发表的声明	(213)
附件7 台湾就南海问题发表的声明	(224)
附件8 台湾就大陆架问题发表的声明	(240)
附件9 2009 年台湾修正领海基线公告	(246)

第一章

海洋政策和立法

1949 年国民党败退到台湾后，随即实行了 38 年之久的“戒严时期”，对台湾全境进行军事管制，封锁海岸地区，实施类似明清时期的海禁政策。20 世纪 80 年代，随着《联合国海洋法公约》生效后国际社会对海洋日益重视，以及戒严状态的解除，台湾地区于 20 世纪末先后通过了两部重要的海洋基本法律，一是“领海及邻接区法”，二是“专属经济海域及大陆礁层礁层法”，^① 及其相关配套法律。在海洋政策方面，台湾地区于 1993 年发布了《南海政策纲领》，这是台湾地区第一个海洋政策文件，随后又陆续发布了《海洋白皮书》（2001 年）、《国家海洋政策纲领》（2004 年）、《海洋政策白皮书》（2006 年）、《海洋教育政策白皮书》（2007 年）、《马萧竞选海洋政策》（2008 年）等一系列海洋政策性文件。其中，《国家海洋政策纲领》可以被视为台湾地区的海洋政策基本文件。2008 年的《马萧竞选海洋政策》，也可以被看作是未来一段时间内台湾地区海洋政策的一个纲领性文件。

第一节 海洋政策

一、南海政策纲领

(1) 背景

台湾地区 93% 的能源依靠进口，其中大部分的石油来自中东经由南

^① 按照联合国官方译法，“contiguous zone”译为中文称“毗连区”，目前台湾译为“邻接区”；“exclusive economic zone”为“专属经济区”，台湾译为“专属经济海域”；“continental shelf”译为“大陆架”，台湾译为“大陆礁层”。

海输入,南海对台湾具有十分重要的战略地位。长期以来,台湾当局一直主张拥有南海主权,将南海断续线内水域视为“历史性水域”。1956年,台湾当局率先派兵驻扎南沙太平岛,其后一再发表声明重申南海主权。1990年1月,台湾“内政部”在太平岛竖立“南疆锁钥”碑,并召集内政、国防、外交三部门代表及学者专家进行研讨,向“行政院”提出包括“改善太平岛驻军办公设施,以现代化设备增进驻军战力”等12项建议。^①

根据这些建议,台湾“行政院”于1992年12月成立了一个由“内政部”担任召集人的“南海小组”。同年10月公告“南沙(太平岛)地区和东沙地区的海空域限制区,将东沙岛及南沙太平岛周边海面6000米上空宣布为限制区域,周边海面6000米为限制海域”,并于1993年4月13日核定“南海政策纲领”。

(2) 主要内容

“南海政策纲领”的核心是重申台湾对南海的主权,并以此核心提出5个目标:坚定维护南海主权,加强南海开发管理,积极促进南海合作,和平处理南海争端,维护南海生态环境。围绕上述目标,“南海政策纲领”提出了具体实施纲要,内容涉及内政、国际合作、安全维护、交通运输、卫生医疗、环境保护、两岸关系、学术研究、资源开发九大部分,并详细划分为27个小项。

“南海政策纲领”所提出的一些具体实施计划仅有一小部分完成预期目标。如:“内政事项”中“筹建海域巡逻警力”计划,台湾当局将保安警察第七总队升格改制为警政署水上警察局,到2000年1月28日,又正式成立统一的海上执法力量——海岸巡防署。“交通事项”中“兴建机场及码头设施”计划,南沙太平岛机场已于2008年2月建成并投入使用。但目前来看,大部分实施计划由于各种因素沦为一纸空文,其中“筹开南海两岸及港澳多边会议”等多项涉及两岸共同维护南海权益计划,由于民进党执政期间坚持“台独”立场导致两岸关系停滞不前而未能如期实现。

^① 蔡政文、林文程:《南海情势发展对我国国家安全及外交关系影响》,台湾“行政院”研究发展考核委员会,2001年11月编印,第168页。

二、国家海洋政策纲领

(1) 背景

2004年1月7日,台湾当局成立了“行政院海洋事务推动委员会”(简称“海推会”),作为一个跨部门、跨领域、多方面的施政平台,台湾当局希望通过此举对当时的海洋行政管理体制进行改革。

“海推会”包括海洋策略、海域安全、海洋资源、海洋产业、海洋文化及海洋科研6个工作组,分别推动相关事务,并由海巡署担任幕僚工作机关。

“海推会”成立以来已召开了6次会议。在2004年10月25日第2次委员会议上完成了“国家海洋政策纲领”。

2005年4月25日,“海推会”第3次委员会议通过“海洋事务政策发展规划方案”,共计列入105项工作计划,预算经费达349亿元新台币,作为“海洋政策纲领”的具体实施方案,纳入其后的各部门预算工作进行实施。^①

2008年8月,“海推会”更名为“行政院海洋事务推动小组”。

(2) 主要内容

“国家海洋政策纲领”的最终目标是将台湾地区建设成“健康的海洋环境、安全的海洋活动与繁荣的海洋产业”。为实现这一目标,提出了9大政策主张和24项实施计划。要点如下:

- 维护海洋权益,确保海洋发展。根据国际海洋发展趋势,增进对外合作,健全海洋立法和海洋行政管理体制。

- 强化海域执法,维护海洋安全。强化海域执法、维护海洋交通秩序、提升海事服务和海洋安全的能力。

- 保护海洋环境,厚植海域资源。提升海洋污染防治能力、保护海洋资源、维护海岸生态环境、推动海洋生态修复。

- 健全经营环境,发展海洋产业。不仅要加强海洋造船业、海洋水产业等传统海洋产业,更要扩大海洋旅游产业、海洋高新技术等新兴海洋产业的发展。

- 深耕海洋文化,形塑民族特质。重塑航海历史、打造海洋空间特

^① 台湾“行政院”海洋事务推动委员会网站, www.cmaa.nat.gov.tw。

色、发扬海洋传统文化、发展海洋特色生活。

● 培育海洋人才，深耕海洋科研。强化教育培育人才、提升科研水平、构筑可持续的海洋安全环境、推动相关海洋产业科技水平。

“国家海洋政策纲领”是台湾地区比较全面的海洋政策，较“南海政策纲领”主要宣示“南海主权”而言，更侧重于海洋产业、环境保护、海洋文化等方面的内容，较“南海政策纲领”也更全面和具体。

三、2001 版海洋白皮书

(1) 背景

1998 年 7 月，台湾地区召开了“国家海洋政策研讨会”，会议决定拟订“海洋白皮书”，目的是使台湾社会各界关心海洋事务，让公众了解海洋对社会发展的重要性。经过各涉海部门和专家学者三年时间编制完成，于 2001 年 3 月颁布了第一版“海洋白皮书”。

(2) 主要内容

“海洋白皮书”共分为 4 篇 10 章，对 2000 年以前国际上海洋发展趋势进行了回顾，对当前台湾地区的内政、安全、海洋环境及生态保护、海洋渔业、海洋矿产资源开发、海洋交通、海洋旅游、海洋科学研究和海洋教育文化等方面进行了分析和总结，提出了未来台湾地区海洋发展的目标和具体措施：

● 维护海域安全。提出以海洋战略指导海洋安全、建立区域性海上防卫力量、强化海上侦防能力、提升海难救助能力、预防海难事故发生。

● 永续经营海洋资源。提出加强海洋环境和生态保护、提高海洋科技水平、加强油气资源勘探开发、发展海洋运输业和海洋旅游业等。

● 关怀海洋人文发展。提出完善海洋科研立法、加大海洋科研投入、加强海洋教育、建立公众参与机制、提升海洋文化内涵等。

四、2004 年版海洋政策白皮书

(1) 背景

2004 年“国家海洋政策纲领”颁布后，台湾当局于 2006 年将《2001 版海洋白皮书》重新修订并更名为《海洋政策白皮书》。这版《海洋政策白皮书》以 2004 年版“国家海洋政策纲领”为框架，对 2001 年版“海洋

白皮书”作了较大修正和改动。2006年版《海洋政策白皮书》共有200多页十多万字,不仅详尽阐述了当前台湾地区海洋事务、海洋管理和海洋政策的现实情况,还列入了海推会第3次委员会议通过的“海洋事务政策发展规划方案”中的工作计划,作为《海洋政策白皮书》的具体工作方案,由各涉海部门具体实施。

(2) 主要内容

主要内容与2004年版“国家海洋政策纲领”相同。

五、海洋教育政策白皮书

(1) 背景

为推动台湾海洋教育发展,2001年公布《海洋白皮书》后,台湾为强化学生的海洋素质和培养高素质的人才,2004年将海洋教育纳入“四年教育施政主轴”行动方案,2006年起依据“国家海洋政策纲领”及新版《海洋政策白皮书》的内容,开始规划海洋发展所需海洋人才培育政策,于2007年公布了《海洋教育政策白皮书》。

(2) 主要内容

《海洋政策教育白皮书》分为五章十五节,主要内容包括海洋教育环境与教育现状分析、海洋教育问题分析、海洋教育政策及目标、海洋教育具体政策等。

政策目标:

制订海洋教育推动计划和制度、加强海洋基本知识普及、建立正确的海洋价值观、建立创新型的海洋人才培养制度、整合海洋教育资源等。

具体措施:

- 建立推动海洋教育基础平台;
- 培育学生海洋基本知识和素养;
- 提升学生及家长选择海洋教育与就业的意愿;
- 提升海洋产业基础和专业人才素质。

六、马英九萧万长的竞选海洋政策

(1) 背景

2008年初,国民党提名的台湾地区领导人参选人马英九和萧万长公

布了其竞选的海洋政策（简称“2008年海洋政策”）。随着国民党上台“执政”，这部海洋政策可以被看作是未来几年台湾地区制定海洋政策和法律、实施海洋管理和维护海洋权益的基本依据。

“2008年海洋政策”指出，冷战时期台湾海峡成为对峙的前线，台湾的海洋经济、海洋产业未能得到发展。未来，台湾将致力于统一海洋管理体制、提高国民海洋意识、加强海洋科技研发、合理利用海洋资源、发展海洋产业、保护海洋环境，以达到海洋的可持续发展。

“2008年海洋政策”强调，台湾应发展“海洋战略”，跳脱“重陆轻海”的大陆思维，走出岛链的地缘定位和锁国思想，勇敢面对海洋，同时应重申台湾地区在南海、东海的固有领域与传统渔场的主权和权益，确认“没有主权就没有渔权”的原则，持续与经济海域重迭国家进行渔权谈判。

“2008年海洋政策”提出，要确立“主权在我、搁置争议、和平互惠、共同开发”原则，对于东沙和南海各项资源与周边国家的发展趋势，应加强研究调查，同时适度开放南海，于东沙岛建立“南海生态保育与人文资产国际研究中心”，于太平岛周围与国际保育组织合作建立“南海和平公园”。

“2008年海洋政策”提出，设立“海洋部”以统筹海洋事务，未来台湾“行政院”组织法应该修正，设置能统筹政策、规划、研发、管理和执法功能的“海洋部”，加强海空域执法能力，强化海洋环境保护、海上搜救、犯罪防制、两岸直航、资源调查保育与科技研究发展，以落实海洋政策和蓝色国土的永续发展。

“2008年海洋政策”提出，海洋是国家资产，应该维护多元利用，保障各种合理的海洋使用权益，主张建立完整海洋产业供应链，培养本土专业人才，推动先进船舶技术在地化，以高价值海洋养殖缓解渔获需求，并提升海洋休闲质量，同时应修订海洋产业相关政策、法令和分类统计方式，努力在五年内提升其产值达到占台湾地区GDP的5%。

在以上海洋政策主导下，自2008年12月25日，两岸平日客货空运直航以及海运直航已经正式实施。关于拟成立台湾“海洋部”的计划，2009年4月24日，马英九在参加第二届“海洋与台湾”学术研讨会时表示，准备先期成立海洋委员会，作为统一海洋事务管理部门的第

一步。^①

(2) 主要内容

政策纲领：

统一海洋事权，维护国家权益；强化海洋科教，全民守护海洋；发展海洋产业，推动互利共生；落实永续发展，世代均享海洋；掌握台湾优势，迈向海洋大国。

实施策略：

- 蓝海战略：发展海洋战略、促进南海共同开发；
- 专责机关：设立“海洋部”统筹海洋事务；
- 海洋产业：发展传统海洋产业，促进海洋能源、生技与矿产等新兴海洋产业发展；
- 海岸解严：开放近海管制、推动海洋生态旅游；
- 航运发展：制定航运政策促进航运发展、推动两岸直航促进双方共同利益；
- 永续渔业：鼓励海洋高级养殖、划定渔区和禁渔期、限制近海捕捞、鼓励国际水产品贸易、培育休闲渔业；
- 生态保育：建立整合规划与生态补偿机制、对海岛采取保护措施限制过度开发；
- 研究发展：强化海洋教育增强全民海洋意识、建设海洋科研开发基地、减少预防海洋灾害损失、加强海洋涉外事务人才培养。

第二节 海洋立法

除了制定和发布上述海洋政策外，台湾当局还颁布了海洋基本立法、海洋渔业、海上交通、海洋环境保护、海岸管理、海上安全等一系列法律，基本形成了台湾地区的海洋法律体系。

一、海洋基本立法

目前台湾地区的海洋基本立法包括主要是1998年1月2日由“立法

^① 中国新闻网 www.chinanews.com.cn/tw/ztjz/news/2009/04-24/1662906.shtml。

院”第三届第四会期第二十九次会议通过的“领海及邻接区法”、1997年12月30日“立法院”第三届第四会期第二十八次会议通过的“专属经济海域及大陆礁层法”及其配套法律。海洋基本立法及配套法规如下：

● 领海及邻接区法

1998年1月21日发布，共18条。规定了领海12海里，邻接区12海里，基线划定采用混合基线法，与海域划界采用中间线原则。外国船舶通过领海时享有无害通过权。对在领海及邻接区内违反相关法律的，可以行使紧追、登临、检查；必要时，得予扣留、逮捕或留置。

● 领海基点基线、领海及邻接区外界线

台湾当局于1999年2月10日以台88内字第06161号公告了“第一批领海基线”，包括台湾本岛及附属岛屿、东沙群岛、中沙群岛和南沙群岛四个部分。其中，台湾本岛及附属岛屿共22个点，采用混合基线法划定，钓鱼岛列岛采用自然基线法划定；东沙群岛共4个点，采用混合基线法划定；中沙群岛（黄岩岛）采用自然基线法划定；南沙群岛此次未公布。

2009年11月18日，台湾“行政院”公告修正1999年“第一批领海基线、领海及邻接区外界线”。此次修正包括台湾、澎湖、钓鱼岛及东沙、中沙群岛等，但不包括金门、马祖地区。

此次修正“领海基线”，主要进行了以下改变：

1. 对原基点坐标进行了实测更新。从台湾1999公布的数据来看，台湾本岛22个基点和东沙群岛4个基点数据明显系从海图上进行图上作业量取，此次台湾“内政部长”江宜桦也明确表示此次“仅是针对10年前公告范围作测量技术上更精准的微调”。

2. 转换坐标系。1999年公布的坐标系为GRS67，此次全部转换成WGS84坐标系。

3. 个别基点进行了调整。此次修正还对台湾本岛的部分基点进行了调整：棉花屿2个基点调整为1个基点，原大牛栏西岸基点移至大潭，在花屿增加了1个基点。因为基点的增减和调整，同时也将部分正常基线改为直线基线。

● 外国船舶无害通过领海管理办法

2002年1月30日发布，共17条。主要包括外国船舶通过领海时的注意事项，如提前通知、收妥渔具等，核动力或运输核物质的船舶、军用船舶、