

台湾地区的海洋政策发展及其特点*

李明杰¹ 丘 君¹ 王 勇²

(1. 国家海洋局海洋发展战略研究所 北京 100860; 2. 中国海监总队 北京 100860)

摘 要 台湾地区自1993年发布“南海政策纲领”以来,陆续发布了一系列海洋政策性文件。文章介绍了这些海洋政策的发布背景、主要内容,并总结了当前台湾地区海洋政策的特点,以期海洋政策研究与发展提供参考。

关键词 台湾地区;海洋政策;海洋权益

1949年国民党退居台湾后,随即开始了长达38年之久的“戒严时期”,对台湾全部地区进行军事管制,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的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,即“领海及邻接区法”和“专属经济海域与大陆礁层法”,并颁布相关配套法律。在海洋政策方面,台湾地区于1993年发布“南海政策纲领”,这是其第一个海洋政策文件,随后又陆续发布了“海洋白皮书”(2001)、“海洋政策纲领”(2004)、“海洋政策白皮书”(2006)、“海洋教育政策白皮书”(2007)、“马萧竞选海洋政策”(2008)等一系列海洋政策性文件。其中,“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年发布的“马萧竞选海洋政策”也可以被看做是未来一段时间内台湾地区海洋政策的一个纲领性文件。

1 “南海政策纲领”

1.1 发布背景

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海输入,南海对台湾地区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”。1975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”3个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,“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月发布公告“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

* 基金项目:中国海洋发展研究中心2009年重点项目“台湾海洋问题研究”;中国海监总队“专属经济区和大陆架问题研究”。

岛周边海面 6 000 米上空宣布为限制区域, 周边海面 6 000 米为限制海域”, 并且于 1993 年 4 月 13 日核定“南海政策纲领”。

1.2 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、学术研究和资源开发等九大部分, 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, 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; 再如, “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。目前来看, 大部分实施计划由于众多因素沦为一纸空文, 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。

2 “海洋政策纲领”

2.1 发布背景

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”(以下简称“海推会”), 其作为一个跨部门、跨领域、多方面的施政平台, 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等 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“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。

2008 年 8 月, “海推会”更名为“行政院海洋事务推动小组”。

2.2 主要内容

“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, 提出了九大政策主张和 24 项实施计划。要点如下。

1) 维护海洋权益, 确保海洋发展

根据国际海洋发展趋势, 增进国家合作, 健全海洋立法和海洋行政管理体制。

2) 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。

3) 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。

4) 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、海洋高新技术等新兴海洋产业的发展。

5) 深耕海洋文化, 形塑民族特质

重塑航海历史, 打造海洋空间特色, 发扬海洋传统文化, 发展海洋特色生活。

6) 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, 构筑可持续发展的海洋安全环境, 提高相关海洋产业科技水平。

“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、环境保护和海洋文化等方面的内容,较“南海政策纲领”也更全面和具体。

3 2001年版“海洋白皮书”

3.1 发布背景

1998年7月,台湾地区召开了“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3年时间的编制,于2001年3月颁布了第一版“海洋白皮书”。

3.2 主要内容

“海洋白皮书”共分为4篇10章,对2000年以前国际海洋发展趋势进行了回顾,对当时台湾地区的内政、安全、海洋环境及生态保护、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。

1) 维护海域安全

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。

2) 永续经营海洋资源

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。

3) 关怀海洋人文发展

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。

4 2006年版“海洋政策白皮书”

4.1 发布背景

2004年“海洋政策纲领”颁布后,台湾当局

于2006年重新修订并更名为“海洋政策白皮书”。此版“海洋政策白皮书”以2004年版“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余页10万余字,不仅详尽阐述了当时台湾地区海洋事务、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。

4.2 主要内容

与“海洋政策纲领”相同。

5 “海洋教育政策白皮书”

5.1 发布背景

为推动台湾海洋教育发展,2001年公布“海洋白皮书”后,台湾当局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“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”。

5.2 主要内容

“海洋政策教育白皮书”分为5章15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。

1) 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。

2) 具体措施

① 建立推动海洋教育基础平台;② 培育学生海洋基本知识和素养;③ 促进学生及家长选择海洋教育与就业的意愿;④ 提升海洋产业基础和专

业人才素质。

6 “马萧竞选海洋政策”

6.1 发布背景

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(以下简称“2008 海洋政策”)。随着国民党上台“执政”, 这部海洋政策可以被看做是未来几年台湾地区制订海洋政策和法律、实施海洋管理和维护海洋权益的基本依据。

“2008 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 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, 同时应重申台湾对于南海、东海的固有领域与传统渔场之主权和权益, 确认“没有主权就没有渔权”之原则, 持续与经济海域重叠国家进行渔权谈判。

“2008 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”的原则, 对于东沙和南海各项资源与周边国家之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”; 设立“海洋部”以统筹海洋事务, 未来“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; 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, 推动先进船舶技术本地化, 以高价值海洋养殖缓解

渔获需求, 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 5 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“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。

6.2 主要内容

1) 政策纲领

统一海洋事权, 维护海洋权益; 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。

2) 实施策略

① 蓝海战略: 发展海洋战略、促进南海共同开发。② 专责机关: 设立“海洋部”统筹海洋事务。③ 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。④ 海岸解严: 开放近海管制, 推动海洋生态旅游发展。⑤ 航运发展: 制定航运政策促进航运发展。⑥ 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。⑦ 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。⑧ 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。

7 台湾地区海洋政策特点综合分析

7.1 “循序渐进”式健全完善海洋政策

从台湾地区发布的一系列海洋政策文件中可以看出, 其海洋政策具有“循序渐进”的特点。20 世纪 70—80 年代, 由于南海周边国家不断侵占南沙岛礁, 台湾当局为重申南海主张, 制订和公布了“南海政策纲领”, 这是台湾地区第一个地区性海

洋政策性文件,其主要目的是主张南海权益、加强南海开发管理、促进南海合作和维护南海环境等。2001 年发布的“海洋白皮书”,涉及内政、安全、海洋环境及生态保护、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各个方面,比较全面和具体,是台湾地区后续制定一系列海洋政策的重要基础。2004 年在原“南海政策纲领”和“海洋白皮书”的基础上,又发布了“海洋政策纲领”,更加全面系统地表述了台湾地区的海洋政策主张,表示要“积极参与国际海洋事务、健全海洋管理体制、强化海域执法能力、保护海洋环境、永续开发资源”等,对“南海政策纲领”“海洋白皮书”中的海洋政策做了全面提升、归纳和总结。2006 年又以“海洋政策白皮书”的形式将“海洋政策纲领”做了全面的阐述。在国际金融危机的大背景下,2008 年初“马萧竞选海洋政策”又增加了“发展海洋产业”“鼓励国际水产品贸易”“发展两岸航运业”等促进台湾地区经济发展的内容。

7.2 “各方重视”型推进海洋事业发展

自 20 世纪 80 年代以来,台湾各界对海洋问题非常重视。国民党执政期间,出台了“领海及邻接区法”和“专属经济海域和大陆礁层法”,成立了统一的海上执法队伍——海巡署,1993 年发布了台湾地区第一个地区性海洋政策——“南海政策纲领”。民进党上台后,积极推动海洋管理体制改革,成立“海推会”,发布“海洋白皮书”(2001)、“海洋政策纲领”(2004)和“海洋政策白皮书”(2006);陈水扁在担任台湾地区领导人期间,多次视察海巡队伍,并登上东沙岛、太平岛等岛屿宣示主权。2008 年初,国民党发布了“马萧竞选海洋政

策”,意在以海洋促进台湾地区经济发展;马英九上台以后,多次表示“将推进成立‘海洋事务委员会’,未来考虑设立‘海洋部’”,在维护海洋权益方面也积极采取护渔措施以维护渔民利益,派海巡舰艇赴钓鱼岛宣示主权等。

7.3 “措施与行动并举”宣示主权

台湾当局不仅用出台海洋法规、发布海洋政策等“软措施”来宣示其海洋政策主张,还积极采取巩固争议岛屿设施、强化海上执法巡航等“硬手段”来维护海洋权益主张。如,“南海政策纲领”公布后,台湾当局于 1994 年 4 月以护渔、打击走私与海盗的名义,派 2 艘巡护船赴南海巡航;1995 年 3 月,再度派船巡航南沙,但在越南及菲律宾的抗议下,船只到达东沙时就被召回;1995 年 3 月 25 日,驻太平岛守军炮击经过附近水域的越南货轮;2003 年 9 月 30 日,台湾当局公布了“第一批专属经济海域暂定执法线”,作为其专属经济区海上执法和护渔的执法范围线;2005 年 8 月,台湾当局启动“太平专案”,开始修建太平岛机场码头,至 2008 年建成交付使用,大大提升了南沙群岛的防卫力量。此外,台湾当局还采取“领导人”登岛视察、亲临一线慰问海巡队伍等手段宣示主权,强化其海洋权益主张。

8 结束语

综上所述,台湾当局在海洋法规和政策制定以及行政执法和各项涉海事业发展等层面,都按照“维护海洋权益、发展海洋事业”这一基本方针行动。本文归纳总结的台湾海洋政策方针及其特点,对于海洋政策研究与发展具有一定的借鉴参考意义。

参考文献:

- [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[R].台湾:行政院研究发展考核委员会,2001:168.