

海洋事務之內涵與範疇

胡念祖*

摘要

「海洋事務」之內涵與範疇在國內外皆未見權威性定義。本文作者認為，聯合國秘書長每年應聯合國大會決議之要求，向聯合國大會所提出之海洋與海洋法報告書，已被聯大決議定位為聯合國體系在「海洋事務」領域中的工作報告書，其內涵全面性地涵蓋全球各國及聯合國體系所共同關注之海洋事務，因此該報告所涵蓋之主題事務（subject matters）實可作為「海洋事務」此一名詞所代表或反映之學術與政策實務的內涵與範疇。此一理解應用或表現於學術研究、教學，以及政府行政實務層面上，如此，無論是將「海洋事務」視為「海洋政策」學術領域中的一項課程，或甚至一個研究所的名稱，或是政府在設立「海洋事務部」時對其功能職掌之設計，均有一可資參考或遵循的內涵與範疇。

關鍵詞：海洋事務、一九八二年聯合國海洋法公約、聯合國秘書長海洋與海洋法報告書

不論在國內或國際上，「海洋事務」（marine affairs）一詞並未有明確之學術定義，對其內涵與範疇亦未見具權威的陳述，¹類似的情況亦出現於對「海洋事務發展」一詞之瞭解。本文之目的即在提出界定「海洋事務」內涵與範疇的一種方法並以此界定之。

壹、國際社會對「海洋事務」內涵與範疇之認知

欲探討國際上對全球層面海洋事務與議題之關切內容為何，吾人可由國際組織中尋求答案，而國際組織中最具權威之組織或機構即是「聯合國」（United

Nations）這個全球最大且最有地位政府間國際組織（intergovernmental organization, IGO）。事實上，聯合國在一九八二年通過「聯合國海洋法公約」（1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）²後，各會員國一直對全球海洋事務與議題十分關切，聯合國秘書長在聯合國大會決議案要求下，自一九八四年起每年必須向聯合國大會提出海洋法相關發展之總體回顧年度報告。一九九六年起，聯合國大會決議更要求擴大此一年度報告之內容，使之成為「聯合國此一機構及聯合國系統整體」在「海洋事務領域」中的工作報告（...reports on the work of the Organization, and of the United Nation system as a whole, in the field of ocean affairs）³。因此，由聯合國秘書長每年向聯合國大會所提出之海洋與海洋法（Oceans and the Law of the Sea）年度報告之內容即可看出「海洋事務」之內涵為何。

本文將二〇〇二年至二〇〇七年聯合國秘書長所提出之海洋與海洋法報告書的目錄內容統整對照如表一，藉此目錄內容所呈現之事務項目，吾人即可一窺國際社會或聯合國體系中所關切之海洋事務內涵為何，亦可由此跨越六年的對照表中看出國際社會對海洋事務議題之關切有何變化。

* 作者胡念祖博士現為國立中山大學海洋政策研究中心主任、社會科學院教授、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、中華民國海洋事務與政策協會秘書長。作者感謝海洋政策研究中心研究助理吳培福碩士就本文表一之彙整。

¹ 胡念祖曾於「台灣海洋政策或海洋事務教育之現況與展望」一文中指出，為處理「海洋事務」相關議題所需之社會科學知識即屬「海洋政策學」之學術領域。換言之，如同研究「國防事務」的學術學門為軍事科學（military science）一般，「海洋事務」是一個「實務」本質的概念名詞，而「海洋政策學」則是個「學術學門」，係以「海洋事務」為其研究標的。海洋政策學係社會科學中的一個專業領域，其中又包括漁業政策、海軍政策、海運政策、海洋環境政策、海岸地區管理政策、水下文化遺產政策、海洋科學研究政策等政策子領域（sub-fields），及（國際）海洋法、海岸法、漁業法、海洋環境法等法律子領域。但必須強調的是，「海洋社會科學」或「海洋政策學」中「海洋」兩字指的是「海洋事務」，而非我國社會傳統認知之「海洋水體或資源」。詳見胡念祖，「台灣海洋政策或海洋事務教育之現況與展望」，教育資料與研究（台北市：國立教育資料館，民國九十五年六月，第七十期），頁十六。

² 一九八二年聯合國海洋法公約之全文及其現況，可見於聯合國官方網站中海洋法之專頁，<http://www.un.org/Depts/los/index.htm>。

³ 請參見有關聯合國秘書長報告書之簡介說明，網址：http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_reports.htm。上網下載日期：2007年10月10日。中文引號及英文底線為作者所加，以為強調之用。

表一 聯合國秘書長海洋與海洋法報告書目錄一覽表

項次	二〇〇二年	二〇〇三年	二〇〇四年	二〇〇五年	二〇〇六年	二〇〇七年
一	<p>「聯合國海洋法公約」及其執行協定</p> <p>A.「公約」及其執行協定的現狀。</p> <p>B.根據「海洋法公約」第二八七條和三一〇條作出的聲明和說明。</p> <p>C.締約國會議。</p>	<p>「聯合國海洋法公約」及其執行協定</p> <p>A.「公約」及其執行協定的現狀。</p> <p>B.根據「海洋法公約」第二八七、二九八和三一〇條作出的聲明和說明。</p>	<p>「聯合國海洋法公約」及其執行協定</p> <p>A.「公約」及其執行協定的現狀。</p> <p>B.根據「海洋法公約」第二八七、二九八和三一〇條作出的聲明和說明。</p> <p>C.根據一九九五年「聯合國魚群協定」作出的聲明和說明。</p>	<p>「聯合國海洋法公約」及其執行協定</p> <p>A.「公約」及其執行協定的現狀。</p> <p>B.根據「海洋法公約」第二八七、二九八和三一〇條作出的聲明和說明。</p> <p>C.締約國會議。</p>	<p>「聯合國海洋法公約」及其執行協定</p> <p>A.「公約」及其執行協定的現狀。</p> <p>B.根據「海洋法公約」第二八七、二九八、三一〇條與一九九五年「聯合國有關魚類種群的協定」第四十三條作出的聲明和說明。</p> <p>C.締約國會議。</p>	<p>「聯合國海洋法公約」及其執行協定</p> <p>A.「公約」及其執行協定的現狀。</p> <p>B.根據「海洋法公約」第二八七、二九八、三一〇條與一九九五年「聯合國有關魚類種群的協定」第四十三條作出的聲明和說明。</p> <p>C.締約國會議。</p> <p>D.一九九五年「聯合國魚群協定」締約國非正式諮商。</p>
二	<p>海洋空間</p> <p>A.最近的發展。</p> <p>B.各國的海區主張。</p> <p>C.二百浬以外的大陸礁層和大陸礁層界限委員會的工作。</p> <p>D.海圖和/或地理座標表的交存情況及妥為公佈義務的遵守情況。</p> <p>E.內陸發展中國家出入海洋的通道和過境自由。</p>	<p>海洋空間</p> <p>A.二百浬以外的大陸礁層：大陸礁層界線委員會的工作。</p> <p>B.「區域」：國際海底管理局的工作。</p> <p>C.海上主張和海洋區域的劃界。</p> <p>D.內陸發展中國家進出海洋和過境自由。</p>	<p>海洋空間</p> <p>A.概述「公約」生效後十年內的國家實踐、海洋主張和海洋區域劃界情況。</p> <p>B.關於海洋空間的一般性議題。</p> <p>C.交存情況及妥為公佈。</p> <p>D.進出海洋和過境自由。</p>	<p>海洋空間</p> <p>A.各國國家實踐、海上主張和海洋區域劃界的最近發展。</p> <p>B.二百浬以外的大陸礁層和大陸礁層界限委員會的工作。</p> <p>C.交存情況及妥為公佈。</p> <p>D.進出海洋和過境自由。</p>	<p>海洋空間</p> <p>A.各國國家實踐、海上主張和海洋區域劃界的最近發展。</p> <p>B.大陸礁層界限委員會的工作。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.審議巴西提交的劃界案。 2.審議澳大利亞提交的劃界案。 3.審議愛爾蘭提交的劃界案。 4.議事規則的修正。 5.委員會預計工作量之結果。 6.新提交劃界案。 <p>C.交存情況及妥為公佈。</p>	<p>海洋空間</p> <p>A.各國國家實踐、海上主張和海洋區域劃界的最近發展。</p> <p>B.二百浬以外的大陸礁層和大陸礁層界限委員會的工作。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.審議巴西提交的劃界案。 2.審議澳大利亞提交的劃界案。 3.審議愛爾蘭提交的劃界案。 4.審議紐西蘭提交的劃界案。 5.審議法國提交的劃界案。 6.審議西班牙提交的劃界案。 7.審議大不列顛與北愛爾蘭聯合王國提交的劃界案。 8.審議挪威提交的劃界案。 9.委員會預計工作量。 10.新提交劃界案。 <p>C.區域：國際海床管理局的工作。</p>

三	大會對海洋事務發展情況的檢視：聯合國依照大會第54/33號決議為便利大會每年審查海洋事務的發展情況設立的不限成員名額非正式協商程序 ⁴		根據「聯合國海洋法公約」建立的機構—檢視一九九四年以來的發展 A.國際海床管理局。 B.國際海洋法法庭。 C.大陸礁層界限委員會。	根據「聯合國海洋法公約」建立的機構 A.國際海床管理局。 B.國際海洋法法庭。 C.大陸礁層界限委員會。	根據「聯合國海洋法公約」建立的機構 A.國際海床管理局。 B.國際海洋法法庭。 C.大陸礁層界限委員會。 1.審議愛爾蘭提交的劃界案。 2.審議巴西提交的劃界案。 3.審議澳大利亞提交的劃界案。 4.大陸礁層界限委員會未來議程。	根據「聯合國海洋法公約」建立的機構 A.國際海床管理局。 B.國際海洋法法庭。 C.大陸礁層界限委員會。 1.委員會主席第十六屆締約國會議報告。 2.委員會未來議程。
四	海運和航行 A.船舶安全。 B.貨物運輸。 C.航行安全。 D.海上救助。 E.執行和強制執行。	航行安全 A.船舶建造和裝備。 B.海員培訓和勞動條件。 C.貨物和乘客的運輸。 D.航線和海圖。 E.執行和執法。 F.海上救助。	國際海運活動方面的發展情況 A.海員培訓和勞動條件。 B.危險貨物的運輸。 C.航行安全。 D.執行和執法。 E.避難處所。	國際海運活動方面的發展情況 A.船舶建造和裝備。 B.海員及漁民培訓和勞動條件。 C.貨物運輸。 D.航行安全。 E.執行和執法。 F.管轄豁免。 G.在海難情況中提供協助。	國際海運活動方面的發展情況 A.航行經濟方面。 B.航行安全。 1.放射性物質運輸。 2.用於國際通行的海峽。 C.殘骸移除。 D.執行和執法。 1.船旗國執行。 2.港口國控制。 E.客船安全。	國際海運活動方面的發展情況 A.航行經濟方面。 B.航行安全。 1.客船安全。 2.危險貨物的運輸。 3.水文測量與海圖繪製。 4.國際航道。 C.殘骸移除。 D.執行和執法。 1.船旗國執行。 2.港口國控制。
五	海上犯罪 A.防止和制止針對海運的恐怖行為。 B.海盜行為和持械搶劫船舶。 C.偷運移民。 D.偷渡。 E.非法販運麻醉藥品和精神藥物。	海上犯罪 A.預防和制止針對海運的恐怖主義行為。 B.海盜和持械搶劫船舶行為。 C.偷運移民者。	海事安全和海上犯罪 A.預防和制止針對海運的恐怖主義行為。 B.販運大規模毀滅性武器。 C.針對船舶的海盜和持械搶劫行為。 D.偷運移民者。 E.非法販運麻醉藥品和精神藥物。	海事安全和海上犯罪 A.海事安全。 B.海上犯罪。 C.針對船舶的海盜和持械搶劫行為。 D.偷運移民者。 E.非法販運麻醉藥品和精神藥物。	海事安全 A.針對海運的恐怖行為以及大規模毀滅性武器的走私。 B.針對船舶的海盜和持械搶劫行為。	海事安全 A.針對海運及離岸設施的恐怖主義行為。 B.針對船舶的海盜和持械搶劫行為。 C.非法販運麻醉藥品和精神藥物。

⁴ 出現於二〇〇二年聯合國秘書長報告書補遺（addendum）中，文件編號為 A/57/57/Add.1，請參見 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/629/28/PDF/N0262928.pdf?OpenElement>。上網檢視日期：2007年10月10日。

<p>六</p>	<p>海洋資源、水下文化遺產的永續發展 A. 海洋生物資源的養護和管理。 B. 海洋非生物資源。 C. 小島發展中國家的永續發展。 D. 水下文化遺產。 海洋環境 A. 海洋環境的保護和保全。 B. 區域合作。 C. 保護特定海區。 D. 氣候變化和海平面升高。 E. 「二十一世紀議程」執行情況的十年期檢視。</p>	<p>海洋資源、海洋環境與永續發展 A. 海洋生物資源的養護和管理。 B. 海洋環境的保護和保全。 C. 保護脆弱的海洋生態系統。</p>	<p>海洋環境、海洋資源和永續發展 A. 海洋環境的保護和保全。 B. 海洋生物資源的養護和管理。</p>	<p>海洋環境、海洋資源和永續發展 A. 海洋環境的保護和保全。 1. 來自陸基活動的污染。 2. 來自船舶的污染。 3. 有害有機物及壓載水中病原體的控制。 4. 廢棄物管理。 5. 船舶拆卸/回收/拆解。 6. 區域合作。 B. 海洋生物資源的養護和管理。 C. 海洋生物多樣性。 D. 氣候變遷。 E. 小島發展中國家。</p>	<p>海洋環境、海洋資源和永續發展 A. 保護海洋環境免受陸基活動污染之全球行動計畫。 B. 來自船舶的污染。 1. 國際防止船舶海洋污染公約。 2. 對於污染事件的回應。 3. 特別敏感海域。 C. 有害有機物及壓載水中病原體的控制。 D. 海洋噪音。 E. 廢棄物管理：倫敦公約及一九九六年議定書。 F. 船舶拆卸/拆解/回收/報廢 1. 國際海事組織。 2. 巴賽爾公約。 G. 區域合作 1. 區域海洋計畫。 2. 南極。 3. 北極。 4. 波羅的海海洋環境保護委員會。 5. 東北大西洋海洋環境保護委員會。 6. 歐洲經濟委員會。 H. 海洋生物資源的養護和管理 1. 漁業資源。 2. 生物多樣性。 3. 海洋保護區域。</p>	<p>海洋環境和永續發展 A. 保護海洋環境免受陸基活動污染之全球行動計畫之檢討。 B. 來自船舶的污染。 1. 「一九七三年國際防止船舶海洋污染公約及其一九七八年議定書」之附件一至五的最近發展。 2. 來自船舶空氣污染(附件六)。 C. 有害有機物及壓載水中病原體的控制。 D. 海洋噪音。 E. 廢棄物管理。 1. 海上廢棄物回收。 2. 廢棄物跨界移動。 F. 船舶拆卸/拆解/回收/報廢。 G. 區域合作 1. 區域海洋計畫。 2. 南極。 3. 北極。 4. 波羅的海海洋環境保護委員會。 5. 東北大西洋海洋環境保護委員會。 6. 裏海。 H. 海洋保護區域。 I. 對於開發中國家了解海洋資源與海洋使用之永續及有效發展的助益的可能採行之可行協助與措施研究。 J. 生態系統作法。 K. 以區域為基礎的管理工具 1. 海洋保護區。 2. 「國際防止船舶海洋污染公約」特別區域以及特別敏感海域。</p>
----------	---	---	--	---	--	--

七			永續的海洋新用途，包括國家管轄範圍以外地區海底生物多樣性的養護和管理 A. 國家管轄範圍以外地區海底生物多樣性的養護和管理。 B. 離岸能源生產。 C. 新礦物和天然氣水合物。			
八	海洋科學和技術 A. 聯合國系統內的海洋科學方案。 B. 聯合國系統的海洋技術方案。	海洋科學和技術 ⁵	海洋科學和技術 ☆ ⁶	海洋科學和技術 A. 海洋法專家諮詢機構。 B. 全球海洋觀測系統。 C. 能力建設。	海洋科學和技術 A. 政府間海洋委員會海洋法專家諮詢機構。 B. 全球海洋觀測系統。	海洋科學和技術 A. 海洋觀測計畫。 B. 早期預警系統。 C. 海洋技術近期發展。
九	爭端解決 A. 國際海洋法法庭審理的案件。 B. 國際法院審理的案件。	爭端解決 * A. 國際海洋法法庭審理的案件。 B. 國際法院審理的案件。 C. 仲裁法庭審理的案件。	爭端解決 ☆ A. 國際海洋法法庭審理的案件。 B. 國際法院審理的案件。	爭端解決 案例法摘要。	爭端解決 A. 國際法院。 B. 國際仲裁。 C. 國際海洋法法庭。 D. 歐洲共同體法院。	爭端解決 A. 國際法院。 B. 國際仲裁。 C. 國際海洋法法庭。 D. 歐洲共同體法院。
十	跨領域問題 A. 能力建設。 B. 區域合作與協調。 C. 綜合海洋管理。	能力建設 * A. 漢密爾頓·謝利·阿梅拉辛格紀念研究金計畫。 B. 海洋-海岸訓練計畫。	能力建設 A. 概述。 B. 能力建設的重要性。 C. 秘書處的工作。 D. 其他組織的工作。	能力建設 A. 概述。 B. 特定計畫 1. 聯合國訓練研究所。 2. 漢密爾頓·謝利·阿梅拉辛格紀念研究金計畫。 3. 聯合國-日本基金會合作計畫。 4. 海洋-海岸訓練計畫。 5. 提倡遵守「公約」第七十六條之訓練課程。 6. 出版品。 C. 信託基金。	海洋事務及海洋法處的能力建設活動 A. 向大會代表簡報。 B. 漢密爾頓·謝利·阿梅拉辛格紀念研究金計畫。 C. 聯合國-日本基金會合作計畫。 D. 海洋-海岸訓練計畫。 E. 提倡遵守「公約」第七十六條之訓練課程。 F. 信託基金 1. 大陸礁層界限委員會。 2. 國際海洋法法庭信託基金。	海洋事務及海洋法處的能力建設活動 A. 向大會代表簡報。 B. 漢密爾頓·謝利·阿梅拉辛格紀念研究金計畫。 C. 聯合國-日本基金會合作計畫。 D. 訓練課程。 E. 信託基金： 1. 大陸礁層界限委員會。 2. 國際海洋法法庭信託基金。 3. 協助開發中國家，尤其是低度開發國家、小島開發

⁵ 打*者出現於二〇〇三年聯合國秘書長報告書補遺（addendum）中，文件編號為 A/58/65/Add.1，請參見 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/485/86/PDF/N0348586.pdf?OpenElement>。上網檢視日期：2007年10月10日。

⁶ 打☆者出現於二〇〇四年聯合國秘書長報告書補遺（addendum）中，文件編號為 A/59/62/Add.1，請參見 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/464/58/PDF/N0446458.pdf?OpenElement>。上網檢視日期：2007年10月10日。

					<p>託基金。</p> <p>3.根據一九九五年「聯合國有關魚類種群的協定」第七部份設立之協助基金。</p> <p>4.協助開發中國家參加聯合國關於海洋和海洋法的不限成員名額非正式協商程序會議之自願信託基金。</p> <p>5.協助會員國參與加勒比海海洋劃界會議之信託基金。</p>	<p>中國家與內陸開發中國家參加聯合國關於海洋和海洋法的不限成員名額非正式協商程序會議之自願信託基金。</p> <p>4.協助會員國參與加勒比海海洋劃界會議之信託基金。</p>
十一	<p>國際合作與協調</p> <p>A.國際合作：現有方案。</p> <p>B.國際協調機制。</p> <p>C.大會檢視海洋事務的發展情況。</p>	<p>國際合作與協調</p> <p>A.聯合國海洋和海洋法問題不限成員名額非正式協商程序。</p> <p>B.海洋和海洋法問題機構間合作的總機制。</p> <p>C.具體問題。</p>	<p>國際合作與協調</p> <p>A.聯合國關於海洋和海洋法的不限成員名額非正式協商程序。</p> <p>B.機構間合作機制。</p> <p>C.關於海洋環境狀況，包括關於所涉社會-經濟問題的經常性全球報告和評估程序（全球海洋環境狀況評估）。</p>	<p>國際合作與協調</p> <p>A.聯合國關於海洋和海洋法的不限成員名額非正式協商程序。</p> <p>B.關於海洋環境狀況，包括關於所涉社會-經濟問題的經常性全球報告和評估程序。</p> <p>C.海洋及海岸地區網絡。</p>	<p>國際合作與協調</p> <p>A.聯合國關於海洋和海洋法的不限成員名額非正式協商程序。</p> <p>B.關於海洋環境狀況，包括關於所涉社會-經濟問題的經常性全球報告和評估程序。</p> <p>C.海洋及海岸地區網絡。</p>	<p>國際合作與協調</p> <p>A.聯合國關於海洋和海洋法的不限成員名額非正式協商程序。</p> <p>B.關於海洋環境狀況，包括關於所涉社會-經濟問題的經常性全球報告和評估程序。</p> <p>C.海洋及海岸地區網絡。</p>
十二				<p>諮商程序第六次會議重點領域</p> <p>A.漁業及對於永續發展之貢獻。</p> <p>1.漁業在永續發展的角色。</p> <p>2.提昇漁業對於永續發展貢獻之法律與政策架構。</p> <p>3.限制漁業貢獻永續發展之因素。</p> <p>4.提倡永續漁業的國際組織之能力建設活動。</p> <p>5.結論。</p>		

				<p>B.海洋廢棄物</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.概述。 2.海洋廢棄物來源。 3.海洋廢棄物影響。 4.預防及減少海洋廢棄物之措施。 5.處理現存海洋廢棄物之措施。 6.結論。 		
十三				<p>印度洋海嘯災難</p> <ol style="list-style-type: none"> A.印度洋海嘯的衝擊。 B.對於海嘯災難的回應。 <ol style="list-style-type: none"> 1.早期預警系統。 2.重建與復興。 	印度洋海嘯：新發展	
十四				<p>科學、技術、經濟、環境、社經與法律議題</p> <ol style="list-style-type: none"> A.科學議題。 B.技術議題。 C.經濟議題。 D.環境議題。 E.社經議題。 F.法律議題。 		
十五				<p>聯合國及其他相關國際組織過去與現在的活動</p> <ol style="list-style-type: none"> A.聯合國。 B.聯合國所屬計畫與機構。 C.聯合國特別機關。 D.其他國際組織。 E.其他國際單位。 F.處理智慧財產權之組織。 		
十六					<p>氣候變遷</p> <ol style="list-style-type: none"> A.聯合國氣候變遷綱要公約。 B.政府間氣候變遷小組。 C.永續發展委員會。 D.世界遺產委員會。 	<p>氣候變遷</p> <ol style="list-style-type: none"> A.政府間氣候變遷小組。 B.聯合國氣候變遷綱要公約與京都議定書。 C.其他論壇發展。

十七					海洋生物多樣性 A. 不限成員名額特設非正式工作小組。 B. 生物多樣性公約。 C. 瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約。	海洋生物多樣性 A. 海洋生態系統多樣性。 B. 海洋物種之間與其間多樣性。 C. 最近就海洋生物多樣性提出的活動與壓力。 D. 對於特定物種的措施。 E. 基因資源。
十八					海洋生物資源保全與管理 A. 「執行一九八二年十二月十日聯合國海洋法公約有關養護和管理跨界魚群和高度洄游魚群之規定的協定」(聯合國魚群協定)檢討會議。 B. 東北大西洋漁業委員會之審查。 C. 鯨魚及其他鯨類動物。 1. 國際捕鯨委員會。 2. 鯨魚以外其他鯨類動物。	海洋生物資源保全與管理 A. 海洋漁業資源。 1. 國際糧農組織漁業委員會。 2. 區域漁業體秘書處網絡會議。 3. 國際糧農組織/國際海事組織非法、未報告、未受規範漁業及相關事務既有聯合工作小組。 4. 其他強調漁業議題之論壇。 B. 國際捕鯨委員會。
十九					生態系統作法與海洋 A. 介紹。 B. 全球層面的法律及政策架構。 1. 法律約束工具。 2. 非約束性工具與安排。 3. 其他相關工具。 C. 一套生態系統作法之要素。 1. 發展一套生態系統作法。 2. 透過國際論壇之生態系統作法發展。 D. 生態系統作法之實踐。 1. 區域層次的實踐。 2. 區域漁業管理組織的實踐。 3. 國家層次的實踐。 E. 能力建設。	

廿					海上人員 A.海員。 B.海上人員國際遷徙。	海上人員 A.海員及漁民。 B.海上人員國際遷徙。
廿一						漁業資源保全與管理 A.海洋漁業資源情況。 B.改善漁業治理的最近倡議。 C.稱職國際組織所採行的活動 1.聯合國糧農組織的活動。 2.聯合國工業發展組織的活動。 3.藍薩溼地公約。
廿二						海洋基因資源 A.介紹。 B.了解海洋基因資源。 1.海洋基因資源的本質。 2.海洋基因資源的現況與知識來源。 C.海洋基因資源相關活動。 1.海洋及生物過程的科學調查。 2.生物探勘。 3.海洋生物資源開採。 D.海洋基因資源所提供服務。 1.支撐與調節服務。 2.供應服務。 E.有機物與令人關注之處。 1.令人關注的有機物。 2.令人關注的領域。 F.對於海洋基因資源的人為壓力。 G.相關國際手段。 1.海洋基因資源的利用與保全。 2.海洋科學研究。 3.其他相關方面。 H.支持海洋基因資源國際合作與協調之現行活動。 1.聯合國大會。 2.聯合國計畫、專門機關與聯合國系統其他組織。 3.其他國際組織與實體。

由上表可知，聯合國秘書長報告書之內涵每年或多或少會有所變動，如二〇〇二年該報告書目錄呈現十大主題事務；二〇〇三年則減為六大項；二〇〇四年、二〇〇五年又增為九大項；二〇〇六年再增加為十四項；最新的二〇〇七年版本更高達十五項。

因二〇〇七年版本之聯合國秘書長所作之海洋與海洋法報告書係近年來議題內容項目涵蓋最多的一本，故本文以其所涵蓋之主題事務作為國際社會對「海洋事務」所認知或界定之內涵與範疇，並於下一節中概略予以逐項介紹並分析近幾年來年度報告書中新增或變動之部分與其意涵。

貳、聯合國秘書長報告書所含主題事務簡介

限於篇幅，本文無法詳細地呈現聯合國秘書長海洋與海洋法報告書之內容，且因本文之目的在於展現全球國際社會最高權威政治機構對「海洋事務」內涵與範疇之認知或界定，故僅依二〇〇七年最新版本之報告書所呈現之主題項目，逐項概述其內涵。

一、聯合國海洋法公約及其兩個履行協定的現況

此一部分之內涵包括了下列三個部分：

(一) 公約與其履行協定之現況：

聯合國大會仍一如傳統地呼籲所有尚未批准公約的國家儘速成為這些國際文件的締約方。目前公約締約國數目已達到一百五十五個，其中包括一個國際組織（歐盟）⁷。一九九四年履行協定（關於公約第十一部分）已於一九九六年七月二十八日正式生效，目前已有三百三十個國家批准此一履行協定⁸；一九九五年履行協定（關於跨界與高度洄游魚群養護與管理）亦已於二〇〇一年十二月十一日正式生效，目前已有六十七個國家批准成為締約國⁹。

(二) 聯合國海洋法公約第三一〇條、第二九八條、第二八七條與一九九五年聯合國魚群協定

第四十三條之宣言與聲明：

公約第三一〇條規定不排除一國在簽署、批准或加入公約時得做出宣言或聲明，然而此宣言或聲明需無意排除或修改本公約規定適用於該締約國的法律效力。

公約第二九八條規定一國在簽署、批准或加入公約時，或在其後任何時間，在不妨害根據公約第十五部分「爭端解決」第一節所產生的義務的情形下，可以書面聲明對於本條各類爭端的一類或一類以上，不接受公約第十五部分「爭端解決」第二節規定的一種或一種以上的程序。

公約第二八七條則規定一國在簽署、批准或加入公約時，或在其後任何時間，應有自由利用書面聲明的方式，選擇一個或一個以上的方式，以解決有關本公約的解釋或適用的爭端。

一九九五年聯合國魚群協定第四十三條規定，該協定第四十二條「不得對本協定作出保留或例外」之規定，不排除國家或實體在簽署、批准或加入本協定時，作出不論如何措辭或用何種名稱的聲明或說明，目的在於除其他外使其法律和規章與本協定相協調，但此種聲明或說明無意於排除或修改本協定規定適用於該國家或實體的法律效力。

(三) 公約締約國大會 (Meeting of State Parties to the Convention)：

第十七屆聯合國海洋法公約締約國大會於二〇〇七年六月十四日至二十二日於聯合國總部舉行。第十七屆締約國大會中討論之議題包括國際海洋法法庭二〇〇六年之財務與行政業務、與大陸礁層劃界相關之事項，國際海床管理局方面則討論預算以及設立海洋科學研究基金事宜，大陸礁層界限委員會部份討論二〇〇七年至二〇一二年間的業務事宜，並選出二十一名委員會的成員。

(四) 一九九五年聯合國魚群協定締約國非正式諮商 (Informal Consultations of States Parties to the 1995 Fish Stocks Agreement)：

本項目首度出現在二〇〇七年的報告書，其中第六回合的締約國非正式諮商於二〇

⁷ 至 2007 年 8 月 7 日止已有 155 個國家批准該公約。請參見

http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea。上網檢視日期：2007 年 10 月 10 日。

⁸ 至 2007 年 8 月 7 日止已有 130 個國家批准該協定。上網檢視日期：2007 年 10 月 10 日。

⁹ 至 2007 年 8 月 7 日止已有 67 個國家批准該協定。上網檢視日期：2007 年 10 月 10 日。

○七年四月二十三日至二十四日於美國紐約市舉行，主要目的是為了考慮一九九五年聯合國魚群協定在全球、區域、次區域以及國家層次的實踐，與聯合國秘書處執行本協定第三十六條規定所召開的檢討會議（Review Conference）¹⁰中所採取的最初措施。

除了協定之執行，與會締約國也強調區域漁業管理組織（regional fisheries management organizations, RFMOs）現代化，持續打擊非法、未報告、未受規範之漁捕（illegal, unreported and unregulated fishing, IUU fishing），以及檢討會議建議執行內容之維持的動力重要性，與會締約國也強調國際間參與本協定的重要性。

二、各國在海域空間上的主張

此一部分之內涵包括了下列重點項目：

- （一）各國國家實踐、海上主張和海域劃界（delimitation of maritime zones）的最近發展：

海洋空間與海域劃界方面近期之發展為各國或組織紛紛向聯合國秘書處提交國內立法法案或照會副本，例如加勒比海海域劃界會議秘書處（加勒比海）、喀麥隆－奈及利亞聯合委員會（幾內亞灣）、斯洛維尼亞共和國（地中海）、蒙特尼格羅共和國（海事及內陸航行法）、克羅埃西亞（與義大利之間亞德里亞海生態及漁業保護區）、荷蘭（北海）、太平洋島嶼應用科學委員會（南太平洋）。

- （二）兩百海里外大陸礁層與大陸礁層界限委員會之作爲：

大陸礁層界限委員會（Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS）自一九九七年六月成立後，第十九次會議於二〇〇七年三月五日至四月十三日於聯合國總部舉行，針對巴西、澳大利亞、紐西蘭、法國、愛爾蘭、西班牙、大不列顛與北愛爾蘭聯合王國的劃界案進行審查，並接受挪威所提出的劃界案。

- （三）區域（the Area）：國際海床管理局之工作

國際海床管理局第十三屆會議於二〇〇七年七月九日至二十日於牙買加首都京斯頓（Kingston）舉行，討論主題包含國際海床管理局秘書長報告、批准財務委員會提出之國際海床管理局捐贈基金（International Seabed Authority Endowment Fund）的指南與程序、恢復審議區域內多金屬硫化物（polymetallic sulphides）的探勘開採法規草案，並選出法律與技術委員會新任成員，會中也決定國際海床管理局第十四屆會議將於二〇〇八年五月二十六日至六月六日於牙買加京斯頓舉行。

三、根據「聯合國海洋法公約」建立的機構

「根據『聯合國海洋法公約』建立的機構」是二〇〇四年報告書新增的項目，包含下列機構：

- （一）國際海床管理局

涵蓋實質內容與前述二、（三）大致相同，在此不再贅述。

- （二）國際海洋法法庭

國際海洋法法庭第二十一屆會議於二〇〇六年三月六日至十七日舉行，第二十二屆會議則於同年九月十八日至二十九日舉行，兩屆會議討論重點在於影響法庭司法工作的法律事項以及其他組織與行政事項，尤其是審議海洋劃界案件中的管轄權問題。

- （三）大陸礁層界限委員會

大陸礁層界限委員會第十八屆會議於二〇〇六年八月二十一日至九月十五日於聯合國總部舉行，第一次全體會議於二〇〇六年八月二十一至二十二日舉行，第二次全體會議於同年九月六日至八日舉行，委員會也繼續就巴西、澳大利亞與紐西蘭提交的劃界案進行審查，並著手審查法國、愛爾蘭、西班牙、大不列顛與北愛爾蘭聯合王國的劃界案，以及接受挪威所提出的劃界案。

四、國際海運活動方面的發展情況：

此一部分包含下列項目：

- （一）海運經濟方面：

海運在世界貿易中扮演重要角色，二〇〇五年世界海運裝貨量成長百分之三點八，總裝

¹⁰ 該檢討會議是於二〇〇六年五月二十二日至二十六日於美國紐約市聯合國總部舉辦，由美國國務院波頓（David Balton）大使擔任主席。

貨運量高達七十一點一億噸，交付使用的新造船隻逐漸增加，世界商船船隊數量也成長了百分之七點二，開發中國家中又以亞洲國家註冊的船隊成長最為迅速。

(二) 航行安全：

區分為客船安全 (Safety of passenger ships)、危險貨物的運輸 (Transport of dangerous goods)、水文測量 (Hydrographic surveying) 與海圖繪製 (nautical charting) 以及國際航道 (Routes used for international navigation) 等。

(三) 沉船移除：

二〇〇七年五月十四日至十七日於肯亞奈洛比舉辦的沉船移除國際會議 (International Conference on Wreck Removal) 中，與會國家通過二〇〇七年奈洛比沉船移除國際公約 (Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks 2007)，本公約將自二〇〇七年九月十九日至二〇〇八年九月十八日開放簽署，於經十國簽署並對批准、接受或同意無任何保留，或是向國際海事組織秘書處交存批准、接受或同意書時起算十二個月後生效。

(四) 執行與執法：

分為船旗國執行 (Flag State Implementation, FSI) 與港口國控制 (Port State Control) 兩項，在船旗國執行方面，國際海事組織船旗國執行小組委員會 (The IMO Sub-Committee on Flag State Implementation) 同意「國際海事組織義務性文件之執行規約修正草案」¹¹ (draft amendments to the Code for the Implementation of Mandatory IMO Instruments)，俾作為國際海事組織、其他機關以及會員國的遵循依據，國際海事組織也針對港口國控制發展出一套法規，俾作為港口國官員的實踐範本。

五、海事安全

此一部分包含下列重點項目：

(一) 針對海運及離岸設施之恐怖主義行為：

¹¹ 聯合國中文版本「code」譯為「法規」(亦有其他文件名稱譯為「規則」、「守則」者)，本文作者認為「規約」一詞較妥，用以反映其為「軟法」之性質。

為防止針對海運、海上設施和其他海上利益的恐怖主義行為而採取的任何措施，都必須符合包括聯合國海洋法公約在內的國際法規定，聯合國大會第 61/222 號決議中也籲請各國成為「制止危及海上航行安全非法行為公約二〇〇五年議定書」(2005 Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation)¹²和「制止危及大陸礁層固定平臺安全非法行為議定書」(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)¹³的締約國。

聯合國大會在第 61/222 號決議中敦促所有國家與國際海事組織合作，根據國際法在防止、報告並調查針對海上設施的暴力行為方面採取各種措施，並透過國家立法確保適當而充分地強制執行。

(二) 針對船舶之海盜與武裝搶劫：

聯合國大會在第 61/222 號決議中再次敦促各國與國際海事組織合作，打擊海上的海盜和武裝搶劫行為，並特別提到「雅加達聲明」¹⁴ (Jakarta Statement on enhancement of safety, security and environmental protection in the Straits of Malacca and Singapore)、「吉隆坡聲明」¹⁵ (Kuala Lumpur Statement on enhancement of safety, security and environmental protection

¹² 母公約為 IMO 於一九八八年三月十日所制定，依“Suppression of Unlawful Acts”而簡稱為 SUA 公約，二〇〇五年議定書是於二〇〇五年十月十四日通過。

¹³ 該議定書係與一九八八年三月十日 IMO 制定之「制止危及海上航行安全非法行為公約」同日通過之議定書，亦同時於一九九二年三月一日正式生效，該議定書之目的在於將母公約之要求擴及海上固定平台。

¹⁴ 馬來西亞、印尼以及新加坡政府與國際海事組織於二〇〇五年九月七日至八日於印尼雅加達舉辦的「麻六甲與新加坡海峽會議：增進安全、防護與環保」(Meeting on the Straits of Malacca and Singapore: Enhancing Safety, Security and Environmental Protection) 中，通過了「雅加達聲明」。

¹⁵ 馬來西亞、印尼以及新加坡政府與國際海事組織於二〇〇六年九月十八日至二十日於馬來西亞吉隆坡舉辦的「麻六甲與新加坡海峽會議：增進安全、防護與環保」(Meeting on the Straits of Malacca and Singapore: Enhancing Safety, Security and Environmental Protection) 中，通過了「吉隆坡聲明」。

in the Straits of Malacca and Singapore)以及「打擊亞洲船舶海盜和武裝搶劫行為區域合作協定」¹⁶ (The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP) 於二〇〇六年九月四日生效乙事。

(三) 麻醉藥品及精神調理物質之非法運輸：

為有效因應非法販運麻醉藥品帶來的威脅，亞太地區、拉丁美洲、加勒比海地區以及非洲和歐洲等地區的各國禁毒執法機構負責人，在二〇〇五年和二〇〇六年舉行的會議上都強調各國政府必須加強國家和國際間的執法合作¹⁷，並與相鄰或區域合作夥伴進行聯合海上巡邏，對執法官員進行聯合培訓，而在國家和國際間加強邊境管理局之間的合作，就船舶移動、寄售貨物和情報等方面交流資訊，尤其是建立法律體系，以便各國相關執法機關之間能夠進行協調。

六、海洋環境和永續發展

此一部份重點項目要者如下：

(一) 保護海洋環境免受陸基活動 (Land-based Activities, GPA) 污染全球行動計畫之檢討：

「保護海洋環境免受陸基活動污染全球行動計畫」¹⁸ (The Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities) 旨在防止海洋環境因陸基活動而發生退化，其目的是協助各國採取行動，防止、減少、控制和(或)消除海洋

環境因陸基活動的影響而發生退化，恢復海洋環境，目前已有六十餘國在執行該行動綱領。

(二) 來自船舶的污染：

國際海事組織全面審查了經一九七八年議定書修訂的一九七三年「國際防止船舶造成污染公約」(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 或稱之為 MARPOL 公約)的所有附件：附件一(油污染)；附件二(散裝有害液體物(化學品))；附件三(海運包裝形式有害物質)；附件四(污水)；附件五(垃圾)和附件六(空氣污染)，並做出相關的評估與要求。

(三) 有害有機物及壓艙水中病原體控制：

「控制和管理船舶壓艙水和沉積物國際公約」¹⁹ (International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments) 係為防止船舶壓艙水中有害水生生物蔓延而造成潛在的災難性後果，而規定了各項措施，國際海事組織強調使該公約生效的重要性，並指出唯有如此，國際海事組織才能考慮是否修訂到二〇〇九年要求一些新船舶達到該公約附件中 D-2 規定 (Regulation D-2) 所列壓艙水業務標準的期限。

(四) 海洋噪音：

一份有關「有意和無意聲音排放的水下聲音影響初步概覽草案」(draft preliminary overview of the impact of underwater sound encompassing both intentional and unintentional acoustic emissions)，已在根據「保護東北大西洋海洋環境公約」(Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 又稱 OSPAR 公約) 設立的「人類活動環境影響工作組會議」(meeting of the Working Group on the Environmental Impact of Human Activities) 上提出，概覽草案並得出結論：除其他事項外，目前有關水下聲音對海洋生物的直接和間接影響的知識都是

¹⁶ 本協定於二〇〇四年十一月十一日於日本東京完成締約，二〇〇六年六月六日印度向新加坡交存批准書後，於同年九月四日生效。

¹⁷ 例如二〇〇五年三月二十九日至四月一日在布吉納法索首都瓦哥杜古 (Ouagadougou) 舉行的非洲各國禁毒執法機構負責人第十五屆會議、二〇〇六年九月二十五日至二十九日在肯亞首都奈洛比 (Nairobi) 舉行的非洲各國禁毒執法機構負責人第十六屆會議、二〇〇六年十月二十三日至二十七日在阿根廷布宜諾愛利斯 (Buenos Aires) 舉行的拉丁美洲和加勒比地區各國禁毒執法機構負責人第十六屆會議、二〇〇六年十一月十四日至十七日在泰國曼谷 (Bangkok) 舉行的亞洲和太平洋地區各國禁毒執法機構負責人第十三屆會議。

¹⁸ 一九九五年十月二十三日至十一月三日於美國華府舉辦之「通過保護海洋環境免受陸基活動污染全球行動計畫國際會議」中，與會各國通過了這項全球行動計畫。

¹⁹ “Ballast Water”一詞我國多譯為「壓艙水」，但 IMO 中文文本用「壓載水」。本公約於二〇〇四年二月十三日通過，惟尚未生效，依該公約第十八條規定，於三十個國家批准本公約，同時並能滿足代表全球商船百分之三十五之總噸數十二個月後，公約正式生效。

不完整的，強烈的聲響可能對海洋生物造成各種不利影響，包括死亡、傷害，以及海洋動物的擱淺，概覽的最後版本將提交保護東北大西洋海洋環境公約委員會二〇〇七年年度會議。

(五) 船舶拆卸/拆解/回收/報廢：

國際社會已針對船舶拆卸/拆解/回收/報廢造成之污染，提出相應的國際法規範，例如二〇〇一年「國際海運公會船舶回收業務守則」(2001 International Chamber of Shipping Code of Practice on Ship Recycling)、二〇〇二年「巴塞爾公約全部和部分船舶拆解的無害環境管理技術指導方針」(2002 Basel Convention Technical Guidelines for the Environmentally Sound Management of the Full and Partial Dismantling of Ships)、二〇〇三年「國際海事組織船舶回收指導方針」(2003 IMO Guidelines on ship recycling)，以及二〇〇四年「國際勞工組織關於亞洲國家和土耳其拆船行業安全和衛生指導方針」(2004 ILO Guidelines on safety and health in ship breaking for Asian countries and Turkey)，顯示國際社會對於船舶不再利用之後的污染問題相當重視。

(六) 區域合作：

聯合國環境署 (The United Nations Environment Programme, 又稱 UNEP) 「區域海洋方案」(Regional Seas Programme, 又稱 RSP) 繼續為有關沿海和海洋問題的區域和全球合作提供綜合體制架構，並促使各國政府努力保護沿海和海洋環境，目前有十八個區域公約或行動計畫支援的「區域海洋方案」。

聯合國環境署「區域海洋方案」除了支援推動各個「區域海洋方案」的方案工作外，還繼續支持實施二〇〇四至二〇〇七年六項全球區域海洋戰略方針，並加強方案工作，以建立區域海洋公約和行動計畫全球聯盟。

(七) 海洋保護區域：

目前包括黑海和西北太平洋在內的一些區域，正在對現有海洋和沿海保護區進行測繪和資源調查，在本報告撰述期間，國際社會還進行了若干與海洋保護區有關的能力建設活動，包括聯合國海洋事務和海洋法處 (United

Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea) 與國際海洋學會 (International Ocean Institute) 合作，為太平洋區域小島發展中國家舉辦的講習班；生物多樣性公約秘書處、聯合國大學和國際自然及自然資源保護聯盟合作就「小島保護區的生態系統方法和習慣做法」等議題舉辦講習班等。

七、海洋科學和技術

此一部分所提到的重點包括：

(一) 海洋觀測系統：

政府間海洋委員會 (The Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC) 一直在發展全球海洋觀測系統，執行觀測系統工作是由世界氣象組織/政府間海洋委員會海洋和海洋氣象聯合委員會負責，二〇〇五年聯合委員會第二屆會議也為二〇〇五年至二〇〇九年設定了海洋和海洋氣象工作計畫。

(二) 早期預警系統：

自二〇〇六年七月以來，印度洋海嘯警報和減災系統已經配有由二十八個即時播送資料的驗潮儀、二十六個地震站和四個深洋壓力感測器組成的探測網路，該警報系統由政府間海洋學委員會政府間協調組協調。

除了印度洋的努力外，政府間海洋學委員會還協調建立地中海、東北大西洋和鄰接海域以及加勒比海嘯預警系統，政府間海洋學委員會還繼續更新太平洋系統以及籌備全球協調機制。

(三) 海洋技術近期發展：

海洋學知識的提高對海洋的管理相當重要，以往的秘書長報告談過海洋儀器製造、調查和取得資料項目目的、方法與進步等議題，今(二〇〇七)年的報告則介紹了日本、中國、澳大利亞、法國等國家的海洋科學技術發展趨勢。

八、爭端解決

有待國際法院判決之案件例如領土和海洋爭端 (尼加拉瓜控告哥倫比亞)，尼加拉瓜和宏都拉斯間在加勒比海的海洋劃界 (尼加拉瓜控告宏都拉斯)，

黑海海洋劃界（羅馬尼亞控告烏克蘭）。有待國際海洋法法庭審理的案件為養護和可持續開發東南太平洋劍魚魚群（智利控告歐洲共同體）。有待仲裁之案件為圭亞那與蘇里南之間的海上邊界劃分爭端，本案已提交按照聯合國海洋法公約附件七成立的仲裁法庭處理。歐洲共同體法院則審理二〇〇二年愛爾蘭與聯合王國之間關於解決 MOX 工廠、放射性物質的國際移動和保護愛爾蘭海的海洋環境爭端。

九、海洋事務及海洋法處的能力建設活動

聯合國海洋法公約締約國日益重視聯合國總部「海洋事務及海洋法處」的能力建設工作，除了以往報告(A/61/63 和 Add.1)所述活動之外，該處還開始制訂和提供關於海洋保護區的培訓課程，並且開始制定和採用生態系統方法。另外，該處也開辦培訓課程，以協助各締約國編寫提交給大陸礁層界限委員會的報告。

海洋事務及海洋法處也日益重視培養各國因應聯合國海洋法公約要求的能力，為此除了開設培訓方案外，還繼續提供諮詢服務，管理信託基金，舉辦簡報會以及編寫專門研究報告，今（二〇〇七）年的報告書就列舉了包含漢密爾頓·謝利·阿梅拉辛格紀念研究金計畫、聯合國—日本基金會合作計畫，以及其他各種基金會的工作。

十、國際合作及協訓

聯合國大會第 61/222 號決議認可過去幾年來協商的重要性和貢獻，大會也歡迎「協商程序」(the Consultative Process)²⁰ 第七次會議的工作報告 (A/61/156)，邀請各國審議該報告 A 部分內關於生態系統方法和海洋的協商一致要點，大會還請秘書長於二〇〇七年六月二十五日至二十九日在美國紐約召開協商程序第八次會議，該次會議將討論「海洋基因資源」，並確定二〇〇八年第九次會議的主題為「海事安全」。

²⁰ 全名為“United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea”，聯合國中文稱之為「聯合國關於海洋和海洋法的不限成員名額非正式協商程序」，本文作者認為 Open-ended 之意不僅是不限參與人員之名額，亦包括不限特定議題及不限完成或結束期限。該「非正式協商程序」係聯合國大會於一九九九年藉 A/R/54/33 決議所設立，有關其背景與目的可見於 http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm。

今（二〇〇七）年報告的主軸為（一）聯合國關於海洋和海洋法的不限成員名額非正式協商程序（United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea）；（二）關於海洋環境狀況，包括關於所涉社會—經濟問題的經常性全球報告和評估程序（Regular process for global reporting and the assessment of the state of the marine environment, including socio-economic aspects），以及（三）海洋及海岸地區網絡（The Oceans and Coastal Areas Network）。

十一、氣候變遷

（一）政府間氣候變遷小組：

政府間氣候變遷小組（Intergovernmental Panel on Climate Change）²¹ 的主要活動是編寫與政策有關的科學、技術和社會經濟資訊最新綜合評估報告，以瞭解人為氣候變遷、氣候變遷的潛在影響及減輕和適應氣候變遷的辦法。氣候變遷小組第四次評估報告即將定稿，預計於二〇〇七年十一月公布，該報告彙集了氣候變遷小組三個工作組的成果，和一份綜合報告的內容。

（二）聯合國氣候變遷綱要公約與京都議定書：

聯合國氣候變遷綱要公約締約國大會第十二次會議（COP-12）和京都議定書締約方第二次會議（CMP-2）審議氣候變遷所應採取的長期行動，包括京都議定書第一個承諾期（二〇〇八年至二〇一二年）之後的行動，以及二〇〇五年開始為確定氣候變遷全球行動未來方向而實施的兩個新進程。

（三）其他論壇之發展：

許多國際性論壇已經把氣候變遷納入議程，表示氣候變遷問題的迫切性和採取果斷國際行動的必要性。二〇〇七年世界經濟論壇與會者將氣候變遷選為今後若干年內具有最大全球影響力，但人類準備工作最不充分的問題，最近舉行的理事會/全球部長級環境論壇背景文件也指出，氣候變遷最終將威脅全球安全，該論壇列出了重大安全挑戰，包括水和糧食短缺。

²¹ 政府間氣候變遷小組與其主席 Dr. Rajendra Pachauri 因為對於全球環境變遷議題的貢獻，與美國前副總統高爾共同獲得二〇〇七年的諾貝爾和平獎。

二〇〇六年十二月二十日，聯合國大會也通過決議，呼籲各國齊心協力，努力實現聯合國氣候變遷綱要公約設定的目標，並強烈敦促各國批准京都議定書。

十二、海洋生物多樣性

生物多樣性包括物種內、物種之間和生態系統的多樣性。二〇〇六年十二月二十日聯合國大會第 61/203 號決議相當關注生物多樣性持續喪失對於社會、經濟、環境和文化的影響，並確認需要按照二〇〇二年永續發展世界高峰會議（World Summit on Sustainable Development, WSSD, 二〇〇二年八月二十六日至九月四日於南非約翰尼斯堡舉行）的要求，作出前所未有的努力，才能實現二〇一〇年大幅降低生物多樣性喪失速度的目標，並宣佈二〇一〇年為國際生物多樣性年，而這方面的活動預計包括海洋生物多樣性活動。

另根據「建立生物多樣性科學專長國際機制」²²（establishment of an international mechanism on scientific expertise in biodiversity）的建議，北美洲和非洲針對建立生物多樣性科學專長國際機制協商程序進行了區域協商，預計亞洲、歐洲和南美洲也將進行區域協商。

今（二〇〇七）年度報告書本項目的內容也大幅增加，包含海洋生態系統多樣性、海洋物種之間與其間多樣性、最近就海洋生物多樣性提出的活動與壓力、對於特定物種的措施、海洋基因資源等議題。

十三、海洋生物資源保全與管理

二〇〇六年召開的一九九五年魚群協定檢討會議通過了建議，提供國際社會重新檢視公海漁業治理的動力，聯合國第六十一屆大會也通過關於海洋漁業治理的第 61/105 號決議，其中並籲請各國實行該檢討會議中提倡採行永續漁業措施的目標。

今（二〇〇七）年度報告並提到各國際組織在漁業議題上的努力，包含國際糧農組織漁業委員會（FAO Committee on Fisheries）、區域漁業體秘書處網絡會議（Meeting of Regional Fishery Bodies Secretariats Network）、國際糧農組織與國際海事組織非法、未報告、未受規範漁業（illegal, unreported and

unregulated fishing, IUU fishing）及相關事務既有聯合工作小組（Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on IUU Fishing and Related Matters）、國際捕鯨委員會（International Whaling Commission）以及其他強調漁業議題之論壇。

十四、海上人員

過去幾年幾個論壇都提到必須確保海上人員生命安全的問題，無論他們是海員、漁民還是利用海上路線逾越國際邊界的人，並通過了幾份文件，目前需要的是這些法律獲得各國廣泛認可並得到有效實施。國際勞工組織正在實施一個五年行動計畫（five-year action plan），以促進快速、廣泛批准和有效實施「海事勞工公約」（Maritime Labour Convention），目標是在五年內擁有足夠的批准國數目使該公約生效。國際海事組織將修正「國際安全管理規則」（International Safety Management Code）和「國際海員培訓、發證和值班標準公約」（International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 簡稱 STCW 公約），以促進船舶上的行為安全，並使這些文件與「海事勞工公約」更加一致。一些國家更強調應該把海員看作安全文化不可分割的重要部分，使他們有能力為船舶上的安全管理制度努力。

無論選擇何種海上運輸方式，都可能同樣危險，因此更說明了海上救援的重要性。聯合國大會第 61/222 號決議籲請各國確保懸掛其國旗的船舶的船長採取「國際海上人命安全公約」（International Convention for the Safety of Life at Sea, 又稱之為 SOLAS 公約）、「國際海上搜尋救助公約」（International Convention on Maritime Search and Rescue, 又稱之為 SAR 公約）、「聯合國海洋法公約」和「國際救助公約」（International Convention on Salvage）要求採取的措施，向海上遇險人員提供援助，並敦促各國提供合作，採取一切必要措施，確保有效執行「國際海上搜尋救助公約」和「國際海上人命安全公約」的修正案。

十五、漁業資源保全與管理

二〇〇六年聯合國大會在其對海洋捕撈漁業狀況的年度檢討（第 61/105 號決議）中，再次對海洋漁業狀況表示擔憂，並特別重申聯合國極為重視長期養護、管理和永續利用世界各大洋的海洋生物資源，以及各國為此目的而依照「聯合國海洋法公約」和「一

²² 這項機制建議源自於二〇〇五年一月二十四日至二十八日於法國巴黎舉辦之「生物多樣性國際會議：科學與治理」（International Conference on Biodiversity: Science and Governance）結論。

九九五年魚群協定」相關條款進行合作的義務，大會並建議各國實行一套措施來實現這一目標。

國際組織也在各自主管領域內進行各種活動，其中包括向發展中國家提供技術和財政援助，以改進對海洋捕撈漁業的治理，例如聯合國糧農組織、聯合國工業發展組織（United Nations Industrial Development Organization, UNIDO）和藍薩溼地公約秘書處（Ramsar Convention secretariat）等。

十六、海洋基因資源

近年來在討論養護和永續利用海洋生物多樣性方面，尋找和利用海洋基因資源（marine genetic resources）吸引了學術界和國際論壇越來越多的注意力。本（二〇〇七）年度報告書介紹了協商程序第八次會議的工作，提供有關海洋遺傳資源的性質、其生態和社會經濟助益、目前研究活動的性質、有關此種活動法律文件的規定，以及有關組織最近活動等基本資訊。

參、聯合國秘書長報告書內容之變化與意義

本文整理了二〇〇二年至二〇〇七年聯合國秘書長提出之海洋與海洋法報告書的目錄，發現許多主題項目經常性、固定地出現在歷年的報告書中，包括「『聯合國海洋法公約』及其執行協定之現狀」、「海洋空間（即各國在海洋上之主張與海域劃界狀況）」、「根據『聯合國海洋法公約』建立的機構」、「國際海運活動方面的發展情況（包括人安、船安、航安等三安的「海事安全」及海上犯罪的制止）」、「海洋環境、海洋資源與永續發展」、「海洋科學和技術」、「爭端解決」、「能力建設」、「國際合作與協調」，可見這些主題項目已是聯合國及其體系所認知國際社會在「海洋事務」上所關切的核心項目。這些項目包括了涉及國家在一九八二年聯合國海洋法公約架構下爭取海洋權益的作為與爭議、衝突，海洋法公約架構下各機構之運作，人類在海洋上的兩項傳統利用（即海運及漁業）的現狀、問題、威脅與解決機制，對海洋環境與資源的保護與保育，海洋科技發展的法政體制，國際爭端解決與合作，處理海洋事務能力之建設等。

除了前述國際社會在「海洋事務」領域之核心項目歷久不衰外，其他項目則隨著每年度人為或自然事件發展而有所變化，包括二〇〇四年「永續的海洋新用途，包括國家管轄範圍以外地區海底生物多樣性的養護和管理」、「印度洋海嘯災難」、「科學、技術、經濟環境、社經與法律議題」、「聯合國及其他相關國際

組織過去與現在的活動」、「諮商程序第六次會議重點領域」等。其中「印度洋海嘯災難」係因應印度洋海嘯而提出設置預警系統以及重建工作的規劃，「諮商程序第六次會議重點領域」則是針對當時漁業資源以及海洋污染等新興議題所作的檢討，這些項目的出現顯示當時國際社會對於特定議題的高度重視。

還有一些項目則屬事務本質未變，僅是在報告書內容安排上被置於不同的章節名稱之下。譬如，二〇〇六年出現並且延續至二〇〇七年的「氣候變遷」、「海洋生物多樣性」、「海洋生物資源保全與管理」、「海上人員」，以及二〇〇七年出現的「漁業資源保全與管理」，其實並非首次出現在報告書中，早在二〇〇二年報告書中「海洋資源、水下文化遺產的永續發展」項目下，就已經提到「海洋生物資源的養護與管理」，實質上涵蓋了「海洋生物資源保全與管理」與「漁業資源保全與管理」兩項，另外「海洋環境」下的「氣候變遷和海平面升高」也實質涵蓋了「氣候變遷」這一項；二〇〇三年報告書中「海洋資源、海洋環境與永續發展」中的「保護脆弱的海洋生態系統」，也實質涵蓋了「海洋生物多樣性」的內涵。

換言之，前述「氣候變遷」、「海洋生物多樣性」、「海洋生物資源保全與管理」、「漁業資源保全與管理」等項目，其實早已出現並涵括在二〇〇二年與二〇〇三年的報告書中，在二〇〇六年以後的報告書中則獨立為主題項目，原因在於近幾年國際社會對於「海洋資源、海洋環境與永續發展」格外重視，因此才將這些項目分別獨立，並且區分為更多、更精緻的討論子項目，此一發展趨勢值得吾人之重視。

二〇〇六年新增並延續至二〇〇七年之「海上人員」，其內涵為海員、漁民及其國際遷徙，其實早在二〇〇三年的「航行安全」以及二〇〇四年以後的「國際海運活動方面的發展情況」中便已有所涵蓋，亦非首次出現在報告書中，但可見國際社會對海上工作者之生命與社會福祉有日趨重視之勢，唯日後其獨立主題項目的地位是否仍可繼續維持，尚有待觀察。

整體而言，自二〇〇六年以後，報告書項目雖然有重大變化，但是其具體內容並未有太大差異，唯一真正新增者僅二〇〇七年「海洋基因資源」一項。以下茲針對二〇〇七年報告書此一新增項目之內涵予以簡介。

近年來在討論養護和永續利用海洋生物多樣性方面，尋找和利用海洋基因資源日益受到學術界的重視，「生物多樣性公約」第二條將「基因資源」（genetic

resources)定義為「具有實際或潛在價值的基因物質」(genetic material of actual or potential value)，將「基因物質」(genetic material)定義為「來自植物、動物、微生物或其他任何含有遺傳功能單位來源的物質」(any material of plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity)。據此，在本報告範圍內，「資源 (resources)」不僅指對人類社會具有直接價值的有機物，而且指因其對生物棲息地和生物多樣性的維護和穩定發揮調節作用等原因，而具有間接價值的有機物。

本項目看似屬於「海洋理工」或「生物科學」範疇，但報告中主要篇幅都在說明海洋基因資源利用的國際法律體制，以及從事相關科學研究的法律原則，並針對海洋基因資源的智慧財產權議題加以討論，值得注意的是，報告中也認為雖然聯合國海洋法公約中沒有使用「基因資源」這個名詞，但有關海洋基因資源的活動應受到該公約的相關一般原則管轄，並應在該公約規範下為之。此外，由於「海洋基因資源」為首次出現在聯合國秘書長報告書中的主題項目，是否會繼續成為二〇〇八年的主題項目，仍有待觀察。

肆、結語

為瞭解「海洋事務」一詞的內涵與範疇，本文採用聯合國秘書長在聯合國大會決議要求下，每年向聯合國大會所提出之海洋與海洋法報告書的內容為判斷標的，因為該報告書被聯大決議定位為「聯合國此一機構及聯合國系統整體在海洋事務領域中的工作報告」。本文統整對比了該報告書二〇〇二年至二〇〇七年的目錄，並呈現及分析該報告書中所含海洋事務項目與內涵。雖然每一年的聯合國秘書長報告書之內容項目均有部分不同，但除因應特別的事件外（如公約生效十週年而有「根據『聯合國海洋法公約』建立的機構－檢視一九九四年以來的發展」，又如二〇〇四年印度洋大海嘯之次年出現「印度洋海嘯災難」），其所涵蓋之主題事務大致雷同，其年度報告中內容上的變動多只是每一年所強調之重點有所差異而已。

因此，本文可再將聯合國秘書長報告書中的主要內容濃縮為「國際（海洋）法之發展現況與各國主張」、「海運、航行及海事安全」、「海洋資源議題」、「海洋環境議題」、「海洋科學與技術」與「國際間合作與協調」（包括因各國在海域空間上主張所造成之爭端及其解決、能力建設及區域合作與協調）等重點項目，這些重點項目均出現於歷年來的海洋與海洋法報

告書中，且隨著海洋法公約體制之運作，而有不斷深化的現象（譬如區域漁業組織管理職權與能力的不斷強化，依陸地領土自然延伸主張兩百海里以外大陸礁層外界限案例的提出與審議案），乃成為國際社會對於「海洋事務」一貫的核心事務。

唯一值得注意的是，在範疇層面上，聯合國秘書長報告書中並不涉及各國之海軍發展、運作或海軍政策，雖然「海軍政策」是「海洋政策」學術領域中重要的一項政策領域。少數一二出現「海軍」(navy)或「海軍的」(naval)用詞時，多在討論海軍聲納對海洋環境之影響、海事公約中有關「一九九九年船舶扣押國際公約」(International Convention on the Arrest of Ships, Geneva, 12 March 1999)中軍艦之豁免、或打擊海盜等海上犯罪，早年（譬如一九九七年版）亦有在涉及「區域安全」時提及。

很明顯地，聯合國秘書長海洋與海洋法報告書中所涵蓋之主題事務都離不開人類對海洋與海岸地區之使用（包括對空間與資源之使用），亦均屬海洋政策、法律、管理與／或治理（management and/or governance）、外交（談判）與執法等「與海洋相關之社會科學」領域，甚至連標題明顯屬於「海洋理工」範疇之「海洋科學與技術」，其內容亦在探討屬法政內涵之「海洋科技法律體制」，似屬「生物科學」領域的「海洋基因資源」其內容亦在討論國際法下海洋基因資源利用與科學研究的規範。因此，國際間所認知與處理的「海洋事務」係屬「海洋社會科學與法政」層面，而非「海洋理工」層面，應是毫無疑義的。

吾人亦可以清楚地看出，國際社會所關切的海洋事務內涵與範疇之深度與廣度遠超過目前國內對海洋事務之認知。故為使我國未來在海洋事務之處理上與國際認知接軌，國內各界似乎應調整目前對海洋事務內涵之狹隘理解。

綜論之，聯合國秘書長每年向聯合國大會所提出之海洋與海洋法報告書具權威地位，且其內涵全面性地涵蓋全球所關注之海洋事務，因此該報告所涵蓋之主題事務（subject matters）實可作為「海洋事務」此一名詞所代表或反映之學術與政策實務的內涵與範疇。此一理解應應用或表現於學術研究、教學，以及政府行政實務層面上，如此，無論是將「海洋事務」視為「海洋政策」學術領域中的一項課程，或甚至一個研究所的名稱，或是政府在設立「海洋事務部」時對其功能職掌之設計，均有一可資參考或遵循的內涵與範疇。