

丙

外一章



八、夏威夷「海洋保護區」與太平洋中國

我們的生活品質與海洋息息相關。國際期望「海洋保護區」十年內能達到各國「領海」面積的12%。

海洋「保護」和「開發」不僅「對立」，也「爭鬥」，但保護海洋已成人類的一個共同目標，無由逃避。

美國總統布什（George Bush）於2006年6月15日在白宮宣佈，將擁有「死火山」地景的「西北夏威夷群島」（Northwestern Hawaiian Archipelago）列為全美第75座「國家紀念區」（national monument）及「海洋保護區」（marine sanctuary）。這不僅是美國最新、最大的海洋保護區，而且也是全球最新設、面積最大的「海洋保護區」，比澳洲的「大堡礁海洋公園」（Great Barrier Reef）還大。面積廣達36.2萬平方公里，相當於臺灣陸地總面積（3.26萬平方公里）的十倍；超過美國現有國家公園面積的總和。負責管理的美國「國家海洋與大氣總署」（NOAA, National Oceanic and Atmospheric Administration）負責人宣稱：「這是歷史上海洋保育大手筆中的最大的一筆，堪稱是一項鉅大的里程碑。」

「西北夏威夷群島」長2250公里，寬160公里，位居北太平洋海面上，島礁交錯，景觀稀珍，涵蓋無人島及未受人為破壞的環礁、珊瑚礁和海底山。到目前為止，科學家已在這島鏈上發現大約七千種物種，其中，大約有三分之一在全球各地已不見蹤影，是獨有的「保育」物種。「海洋生態保護區」，以夏威夷·考艾島（Kauai I.）西方約260公里的尼豪島（Nihoa I.）為起點，向西北方向

延伸，直抵庫雷環礁（Kure Atoll）周遭海域。在浩瀚蔚藍的西北太平洋上，20多個無人島與珊瑚礁成鏈狀散佈，其中最出名的就是二次世界大戰時，美、日海軍大拼殺的中途島（Midway Is.）。保護區內的捕魚作業將分階段結束，開採珊瑚製作珠寶和其他各種可能危害珊瑚礁的行為都將依法禁止。據新聞界報導，布什總統之所以一反往日立場，直接由總統根據已有百年歷史的《國家古蹟法》（1906年），宣佈這片海域為「國家保護區」，是因為2006年4月在白宮觀賞了一部海洋生態紀錄片——《庫雷島之旅》（美國公共電視網製作，尚一米榭·庫斯托拍攝，長65分鐘）。《庫雷島之旅》一片中呈現了「西北夏威夷群島」海域，令人目眩神迷的美景，以及人類不當活動為當地生態所帶來的危害。布什因而決定立即實行可立竿見影的保護措施，以避開訴諸《國家海洋保護區法》，省去曠日廢時的立法程序與法律爭議，跳過必須爭取國會同意的步驟。影片拍攝者說：“這部紀錄片對總統產生極大影響，‘他’發現我們的生活品質和海洋息息相關。”另一位海洋生物保育學者更說：“這是布什總統上臺以來，在環境方面的最大德政。”

8.1 「海洋保護區」的概念

至於設立海洋保護區的觀念，首次正式提出是在1962年的「世界國家公園大會」（The World Conference of National Parks）。在1982年的「大會」決議中，更進一步將海洋、海岸及沿岸淡水保護區納入「全球保護區網絡」（The Worldwide Network of Protected Areas）之中。1992年第四屆「世界國家公園和保護區大會」（The World Congress on National Parks and Protected Areas）則

列出了設立海洋保護區的目標，為：促進全球海域分區系統、保障海洋和陸地保護區之管理、近岸區之保護等。2003年第五屆「世界大會」，籲請各國政府在未來十年內，將「海洋保護區」面積增加到「領海」面積之約12%，並於2012年前完成「全球海洋保護區」資料庫。根據「國際自然保育聯盟」（IUCN）的統計，在1975年時，全球有24個國家，共設立了131個海洋公園；而到1995年時，已有115個國家，設立了1306個海洋公園；到2006年，全球所設立的各種海洋保護區已超過兩千個。2004年菲律賓、印尼、馬來西亞共同簽署協定，將「蘇露~蘇拉維西」（Sulu-Sulawesi Seas）海域規劃成「生態區」（Ecoregion），共同實施嚴格保護之管理措施。這一海域面積約35萬平方公里，也約相當於臺灣陸地面積的十倍。這種各國共同策劃，設立「生態區」保育計劃，在歐洲、中南美洲、亞洲及澳洲等地區，都在搶先進行。2004年哥斯達黎加、秘魯、厄瓜多爾、哥倫比亞則共同簽署了《聖約斯宣言》（San Jose Declaration），進行海洋生態「廊道」的共同保護計劃；中國和南韓也在黃海有類似的區域海洋保護計劃。這一保護海洋的全球行動，正如箭在弦，中國必須全面迎頭趕上，不僅站穩自己的海洋生態環境立場，還要跨越地域和政治思維的限制，致力於保護海洋的世紀大工程。

夏威夷群島在海洋地理經緯中，有特殊地位，一是「北回歸線」（Tropic of Cancer，北緯24度30分左右，非固定）橫穿整個群島海域；二是「國際日期變更線」（International Date Line，西經180度）緊鄰群島最西端「庫雷環礁」（Kure Atoll）。「西北夏威夷群島」未整體規劃成「美國國家海洋保護區」之前，在群島東南主要島群中，就已設有一個著名的「夏威夷群島國家『大翅鯨』海洋保護區」（Hawaiian Islands Humpback Whale Nat. Marine Sanctuary，北緯21度；西經159度為中心）；一個「夏

威夷國家火山公園」[Hawaii Volcanoes National Park，在夏威夷島 (Hawaii I.)，北緯 20 度 30 分；西經 156 度，1916 年成立；有兩座世界上最活躍的活火山 (active volcano)]；以及一個「哈利卡拉國家公園」[Haleakala Nat. Park，茂伊島 (Maui)]，所以在夏威夷成為美國第 50 州後，其在海洋環境保護上所扮演的角色，已可與其軍事戰略重要性等量齊觀。

8.2 「國家海洋保護」的內涵

我們的生活與海洋息息相關，但因人類的無限制活動，使海洋生態遭受前所未有的摧殘，如果說：“有一天海裡的塑膠袋會比魚多”，也絕非危言聳聽的虛語。目前雖然全世界的「國家海洋公園」(marine national park) 和「國家海洋保護區」(marine sanctuary) 正在快速增加，但如想在十年之內 (2003~2013) 使「海洋保護區」面積達到「領海」面積的 12%，則仍是一個嚴峻的挑戰，特別是在中國和所有發展中國家。除了保護區面積這一問題，還牽涉了複雜的「海洋劃界」(marine delimitation) 和專屬經濟區 (EEZ) 問題。而且為了「利用」人類保護海洋的崇高理想，也有一些國家藉劃定「保護區」作為擴大「海權」影響力的工具。日本利用「沖之鳥島」(Okinotori Shima，北緯 20 度 25 分 31 秒；東經 136 度 4 分 11 秒，日本最南極點。東京都管轄，距東京 1700 公里，面積十平方米) 保育海洋生物資源的理由劃定 EEZ，這是完全不合國際《海洋法》(The Law of the Sea) 最新、最具負面性的例子。如何保護海洋，與維持海洋公平，還離理想目標有大段距離。

雖然國家海洋公園和國家海洋保護區都是以「國家」

為主體的海洋環保措施，但二者規劃、目的和管理型態完全不同。前者（海洋公園）著重遊憩、運動、教育和正確海洋知識的推廣，更特別重視實際的科學觀察和研究，以增進人類的正確海洋知識。其中美國在夏威夷島上設立的「火山觀測站」（Hawaii Volcano Observatory，1912年成立），就是夏威夷國家火山公園的一個部分。火山科學家們可以長期觀察活火山的各種活動，是全世界研究火山的一個重要基地。而後者（海洋保護區）設立的目的，全為海洋生態保育、復育和維持原始生態，不僅禁止一切人類商業和非商業活動，對科學調查和研究也訂有嚴格規定，非經特別申請，不得進行。海域也由「海岸防衛隊」（coast guard）執法，執行海域安全和保護，非經核准，船艦都不得進入。除此之外，美國還設有另類「海洋動物庇護區」，例如：「阿拉斯加國家海洋野生動物庇護區」（Alaska Maritime Nat. Wildlife Refuge；即伊留申群島，Aleutian Is.）。「庇護區」除在特別季節因動物遷徙和繁殖需要而關閉外，通常開放野外觀察、狩獵和垂釣等活動。這類庇護區在美國由「內政部」（Dept. of the Interior）管轄；「國家公園」亦歸「內政部」，但「海洋保護區」則歸「商業部」（Dept. of Commerce）之下的「國家海洋和大氣總署」（NOAA）管理。

「海洋旅遊區」則完全不同於以上兩項，更與「海洋保護區」的目標相反，背道而行。海洋旅遊是極重要的「藍色事業」，也有海洋教育、認識海洋、瞭解海洋、健身休閒、海上運動等重要功能，但基本上是商業行為。雖然也強調保護海洋、合理經營海洋、科學研究海洋，但並非直接進行全面保護海洋，這與禁止「人類」活動是完全相反的。海南島三亞的「大鵬灣」、美國的「關島」、泰國的「普吉島」（Phuket Is.）、越南「東海」的「亞龍灣」、臺灣的「墾丁」都是這一類的著名景點，成功的以

各自的海洋景觀特色，促進了海洋旅遊的蓬勃壯大。

中國海域總面積為 472.9 萬平方公里，海岸線總長 3.2 萬公里（大陸海岸線 1.8 萬公里；島嶼海岸線 1.4 萬公里），「領海」面積尚缺準確數據，依筆者粗估，超過 70 萬平方公里。如依國際要求，各國的「海洋保護」面積應達到領海面積的 12%，則中國顯然大大不足，相去甚遠。12%，依最保守估計也需達到八萬平方公里。也就是相當於中國兩個最大島：臺灣島和海南島陸地面積的總和，這實在是一個「海洋」大挑戰，艱鉅大工程。

「國家」海洋保護區是一個總體的概念，視各「國」的法令、海域情況和地方需求而各有不同，並無一定的形式和規範，通用國際「名目」林林總總，有：

- 國家海洋公園 (marine national park) ；
- 國家海洋自然保留區 (national marine reserve) ；
- 國家海洋保護區 (national marine sanctuary) ；
- 野生動物重要棲息地 (wildlife refuge) ；
- 海岸濕地保育區 (coast and wetland reserve) ；
- 海島動植物復育區 (island animal and botanical rehabilitation area) ；
- 海洋區域性生態保護區 (Ecoregion) ；等等。

雖然名目不同、內容不同、目標各異，但保育海洋，永續經略海洋的總體概念是一致的。目前全世界的海洋「保護區」已超過二千座，也有不是單一國家設立的，而是透過區域性合作共同設立的。因為在設立「國家」海洋保護區時，並不要求其它相關國家或國際海洋機構的認可，往往也會引發「重疊海域」(overlapping area) 相關國的抗議和爭執。日本 2004 年自行劃定的「沖之鳥島」200 浬「EEZ」，就是以「復育」珊瑚礁和海洋留鳥及遷徙鳥類為「公告」之目的，但因影響太大，已引起了臺灣、中國大陸、韓國各方的抗議，認為不僅不合「法」，且有

明顯「侵權」行為。所以，「國家」海洋保護區，並不是一個單純的海洋生態保護命題，也可能還有更深一層的思慮。「保育」和「開發」不只是一種「競爭」，也可能成為一場「鬥爭」！

8.3 太平洋「美國時代」

美西戰爭，美國崛起

1898年2月15日，美國海軍軍艦「梅茵號」(U.S.S. Maine) 在古巴哈瓦拿港口 (Havana) 因爆炸沉沒，有近三百名水兵喪生，美國認為是受到殖民古巴的西班牙所破壞。美國國內民氣高昂，主戰。1898年4月11日，美國總統麥肯利 (William McKinley) 向國會致詞，要求授權干涉古巴獨立戰爭。1898年4月25日，美國向西班牙宣戰。一戰成功，四百年殖民帝國西班牙，走上衰落，淪為次級強權。美國經此短暫戰事，趁勢興起，一躍而成美洲和太平洋新盟主。在遠東部分，美國海軍由香港蜜爾絲灣 (Mirs Bay) 出發，1898年5月1日佔領菲律賓馬尼拉灣；7月25日進佔波多黎哥 (Puerto Rico)。全部戰事三個月內結束，美國從西班牙手中奪得太平洋中的幾個關鍵大島，挺進了太平洋新霸主的首步。1898年12月10日，美國和西班牙政府在巴黎簽定了《巴黎和約》(Peace Treaty of Paris, 1898)；1899年2月6日，美國國會通過正式生效。《巴黎和約》為美國成為世界海洋大國和超強，奠定了堅實的基礎。這個和約非比尋常，其主要內容如下：

1. 西班牙放棄古巴，交由美國管理；
2. 割讓波多黎哥給美國；
3. 從西班牙手中取得關島 (Guam) 領土主權；
4. 美國佔領菲律賓，接替西班牙實行殖民地統治。美

國以兩千萬美金作為對西的財務損失補償。

在美國取得菲律賓和關島後，德國向西班牙購得了馬里安納 (Marianas) 及其它島嶼。二次世界大戰「軸心國」敗亡後，日本和德國在太平洋的島嶼，全由聯合國交由美國託管，後來或獨立，如「密克羅西亞」 (Micronesia) ；或歸還日本，如「琉球群島」 (Ryukyu Is.) ；或併入美國，如「北馬里安納」 (Northern Marianas) 等等，成就了今日美國在太平洋上無敵帝國的地位。

併吞夏威夷

美國在 19 世紀下半葉，逐步合併了夏威夷，成為美國雄霸太平洋不可動搖的基地。到 20 世紀 80 年代末期，冷戰結束，美國更上層樓，登上世界獨強的地位。夏威夷在海洋戰略部署中，特別是對西北太平洋的東亞地區，是不可缺的最重要海、空軍事堡壘，成為美國海洋軍事和海洋國際政治的第一線指揮中心。影響深遠，百餘年未變，迄今更旺。以下是相關歷史的重點 (公元 500~2006 年)：

- 公元 500~900 年間，波里尼西亞人 (Polynesian) 從馬爾凱撒斯 (Marquesas) 和大溪地 (Tahiti) 渡海抵達夏威夷。

- 1778 年，英國庫克船長 (Captain James Cook, 1728~1779 年) 越洋到達夏威夷·考艾島·威米亞灣 (Waimea Bay, Kauai)，並命名為「三明治島」 (Sandwich Islands)。

- 1782 年，「卡米哈米哈一世」 (Kamehameha I) 在夏威夷掌權，並統一了夏威夷群島。在 1810~1819 年間實際統治統一後的夏威夷。

- 1820 年 3 月 30 日，美國波士頓傳教士 Rev. Hiram Bingham 到夏威夷，成立教堂及創辦學校。

- 1839 年，夏威夷王「卡米哈米哈三世」 (Kamehameha III) 宣佈《權利宣言》 (Declaration of Rights) 和《容忍宣言》 (Edict

of Toleration) ，是為夏威夷第一部「憲法」(1840) 。

- 1842年，美國承認夏威夷是一個「獨立國」。

- 1851年，第一批華人契約工抵達夏威夷從事農場工作，月薪三美元。

- 1868年，首批日本契約工到達。

- 1887年，美國人和其他外國人（主要為日本人、中國人、英國人等）頒佈了新憲法，限制了國王「大衛·卡拉卡拉威亞」的權力。

- 1893年，夏威夷女王「里里歐卡拉」(Queen Liliuokalani) 遭推翻。成立臨時政府，由美國人珊佛·杜爾(Sanford B.Dole) 擔任「監督」。

- 1898年，美國併夏威夷為屬地(annexation) 。

- 1941年12月4日，日本偷襲珍珠港(Pearl Harbor) ，美國對日宣戰。

- 1945年9月3日，日本天皇宣佈無條件投降。

- 1959年8月21日，美國第34任總統艾森豪威爾(Dwight D.Eisenhower) 簽約，讓夏威夷成為美國第50州(Proclaims Hawaii the fifties state) 。美國於1960年7月4日國慶日，頒佈使用「50顆星」的新國旗。

- 1993年，美國第42任總統克林頓(Bill Clinton) 為100年前推翻夏威夷王國道歉。

- 美國現任總統布什於2006年6月15日宣佈，將西北夏威夷群島(Northwestern Hawaiian Archipelago) 列為全美第75座「國家紀念區」和「海洋保護區」，是目前全球最大的「海洋保護區」，美國對夏威夷海域的重視，達到頂峰。

經過「美西」一戰，有四百年殖民歷史的大帝國西班牙，步向衰退，成為次級帝國。美國強勢躍昇，一舉奪下北太平洋菲律賓和關島、南美洲古巴和波多黎哥，正式成為海洋帝國和海洋新盟主，也是新殖民者和亞洲新指揮

者，再運勢取得夏威夷。「二戰」之後擊敗「軸心國」，取得原來日本和德國的太平洋屬地，成為太平洋霸主，已是水到渠成，不作第二人想。1898年美西之戰，美國擊潰西班牙，不僅是美國全球崛起的第一擊，也是歷史上第一次「基督教~新教」(Protestant) 國家，擊敗了原來主宰世界的「天主教」(Catholic) 勢力。在近現代史上有特殊意義，形成了新文明對抗傳統文明，新海洋勢力對抗傳統海上勢力(西班牙、葡萄牙、法國、英國、德國)，不僅改變了人類的海洋思維，也改變了人類視海洋為「資源」無限提供者的觀念，開展了全面保護海洋的新進程。

8.4 東沙海洋國家公園

「南海諸島」是分佈在南海廣袤海域中的大量珊瑚礁島群，是中國「歷史海疆」中的陸地領土。這些珊瑚礁群，由北向南依次羅列東沙、西沙、中沙和南沙四個珊瑚礁群島。其中除中沙群島(Macclesfield Bank)全為「暗沙」(shoal)外，其它三個群島都有大大小小，多則上百，少則二、三，出露海面的島礁，或孤立、或鏈接、或呈環狀。其中以南沙群島(Spratlys)最大，海上航道地位最重要。東沙群島(Pratas)則最小，扼守臺灣海峽南口，位居高雄、香港、廣州三大港口的中心點，戰略地位重要，自不待言。東沙群島僅有一島，即「東沙島」，位在北緯20度42分；東經116度44分，面積1.74平方公里。另有二個「暗沙」，即北衛灘(North Vereker Bank)和南衛灘(South Vereker Bank)。東沙島距高雄港240浬；距廣東汕頭僅140浬，是南海國際海運線前往廣州、香港、高雄、天津、上海的咽喉。有碼頭、氣象站、機場及醫院，因一直受到軍事管制，是一顆最為人忽略的南海明珠！東

沙島在抗日戰爭勝利後，由中國海軍派艦接收並駐防。原屬「廣東省」轄區，現歸「高雄市」代管。東沙群島與南海其它三沙（西沙、中沙、南沙）最大的不同，是東沙完全無「主權」爭議問題，並於1998年由「臺灣」完成「領海」劃界及公告領海及鄰接區外界線，是根據國際《海洋法》所完成的正式法律程序，雖然我方並非「締約國」。

臺灣四周環海，已設有六座陸上國家公園，但東沙則是第一座海上國家公園。將來如何運行？有何成效？如何在「保育」與「遊憩」上取得平衡，還有待觀察。

東沙環礁 (Pratas Atoll) 為南海 (South China Sea) 最北端的一個珊瑚島礁群，包括東沙島、南衛灘和北衛灘。東沙環礁珊瑚礁環完整，海洋生態環境獨具特色，生物多樣性高，是南海及臺灣海域，海洋生物資源的突出代表。「東沙海洋國家公園」意義重大，是海洋生態保護、海洋史蹟保存和海洋教育推展的前瞻性規劃。臺北內政部所擬的「計劃」已經完成，計劃將「東沙海洋公園」規劃為：生態保護區、特別景觀區、史蹟保護區、及一般管制區四區。生態保護區包括：環礁東部海域之環礁、礁外斜坡及礁湖，以及西礁西半部。特別景觀區包括：東沙領海區、南北水道及東沙島周邊海域、及東沙島陸地和瀉湖 (lagoon)。史蹟保護區則為東沙遺址（貝塚）。一般管制區則包括機場、碼頭、氣象站、社區等等。環礁區面積含東沙陸地、瀉湖及環礁水域，總計約80平方公里；東沙島陸地面積1.74平方公里，如加上環礁外12浬領海範圍，則總面積為353.6平方公里。海洋國家公園設立初期，暫不開放觀光、遊憩和一般社會性活動。但與美國夏威夷國家海洋保護區來比較，則很容易看出面積相差太遠，前者有36.2萬平方公里；我們只有354平方公里，相差達一千倍。這當然是受到海洋地理條件的限制，無可厚非。但未包括南衛灘和北衛灘兩個暗沙，則實在是一種遺憾。

而且，美國國家海洋保護區，不僅禁止捕魚，也嚴格管制一切人為活動，包括研究在內。。「東沙環礁國家公園」(Dongsha Marine National Park) 已於2007年1月17日經政府明令核准，面積偏小，不含北衛灘和南衛灘，只有環礁，屬高雄市旗津區，已於2007年10月4日正式掛牌，但五年內不開放旅遊，並研擬擴大保育範圍。

8.5 中國「海洋保護」新觀點

本文的主要目的在討論「海洋保護區」，而非中國已執行多年，成效彰顯的濱海及海島旅遊。中國已分別在渤海、黃海、東海和南海北部各個重點，已設立了很多「旅遊區」。海岸和海島旅遊（藍色旅遊），以海洋自然景觀（如三亞·亞龍灣）和歷史人文景點（如東海，舟山群島·普陀山）為主，其所具有之「海洋生態保育」功能，雖然也有，但不是主要目的，效果也可能微而不彰。就現已設立之「重點」海洋自然保護區而言，例如：渤海·老鐵山·蛇島、「蝮蛇保護區」和老鐵山「候鳥類保護區」；黃海·長山列島「丹頂鶴保護區」；南海北部、三亞、「珊瑚礁自然保護區」和大洲島「金絲燕保護區」等等，大都面積小（多不及一百平方公里），保育單一物種（如紅樹林等），已不能適應世界性全面積、封閉性海洋生態保育的要求。就筆者所見，應該以「領海」面積12%為目標；「領海」外界線內12浬為「主權」規劃區，加上海岸線上和海岸線內「濕地」為整體，全面評量，專款專用。不營利，不計其功，只以長期海洋保育為宗旨，爭取全國民眾支持，國際社會認同。

個人就所知，認為有以下幾處，可以優先進行：

- 西沙群島東邊與中沙群島之間的海域和島礁。

- 東海·溇泗列島（即舟山群島最北端）海域。
- 臺灣·東北方三島（棉花嶼、花瓶嶼和彭佳嶼）與釣魚臺列嶼周遭海域。

這種「海洋保護區」，由國家規劃，由國家執行，在「爭議區」也可進行國際合作。視之為全人類的共同資產，也是中國「天人合一」理念的一個考驗和實踐。

國際上最新的案例是加拿大政府於2007年11月21日劃定極北的西北領地（Northwest Territory）內十萬平方公里的野地，用於設立一座國家公園、一個國家野地區和一個保育區，並由原住民（加國稱第一民族——First Nation）治理。這個保護區對敏感脆弱的北方森林加多了一層保護。這片綠地是森林和礦藏的世界級珍寶，面積相當於臺灣的三倍，美國黃石國家公園（Yellow Stone National Park）的11倍。