

中

共於本(五)月十五日經其全國人民代表大會常務委員會批准「一九八二年聯合國海洋法公約」而正式加入此一「國際海洋憲法」。同時，中共亦發布「大陸領海的部分基線和西沙群島的領海基線」聲明，將金門、馬祖、東引和烏坵劃在中共領海基線以內屬於絕對國家主權之內水範圍內。此舉引起我政府及社會輿論的高度關注。行政院長連戰十七日在立法院表示，政府絕不會承認，亦不會接受中共的主張。

事實上，就如國際法庭在一九五一年英國挪威漁業判案中所述一般

「而言，是兩個自認「中央」的政府爲「中國」製造了兩個不盡相同的領海；若以「兩個中國」而言，則是兩個「中國政府」各自對其實際沒有「執法管轄權」的地區，行使「立法管轄權」。

兩部領海法的同時存在，在「一個中國」的觀念下，並無所謂的領海重疊問題發生，僅是「立法主張的重疊」。換言之，在「一個中國」之下，中國的領海就是立法中所宣告建立的範圍，雖然其範圍因二個不同的立法主張所形成的領海基線的不同，而有些出入，但仍然只有一個「中國的領海」，真正出現

區法」，固然在法律形式上，提供了基礎(legal basis)，以確認對台灣之領土、領海、及領空的主權；但在實際運作上，其執法管轄權卻受到諸多客觀因素的挑戰與考驗。換言之，若是外國政府在對我之航權談判或在國際海運上，仍然以我國爲對象；或外國人在我海域中之行爲，仍接受我國海域法之規範；或中共無法實質地在其所主張之台灣海域內行使其執法管轄權，則其立法管轄權或立法主張仍是一紙空泛的法律文字而已。故而，兩部領海法所產生的問題不在於領海的重疊，而是在未來執法管轄權

況下，還不如在立法時採取較保守的作法，以免法律與國家權益尊嚴受損。中共之所以先行通過「領海與毗連區法」，迄今尚未通過「專屬經濟區與大陸架法」，主要原因之一即是因爲中共尚未對專屬經濟區與大陸架法之執行與可能涉及之國際主張重疊談判具有實力與信心。故而，個人認爲，吾人不妨(一)先對「領海及鄰接區法草案」再進行檢視修正，並通過立法，而較緩通過涉及廣大管轄區域之「專屬經濟海域及大陸架法」；或(二)如加拿大一般，以單一之立法形態出現，但只宣示領海、鄰接區、

兩部中國領海法的問題

◎胡念祖

在「一個中國」觀念下 問題不在於領海重疊 而是執法管轄權的主張重疊與實踐

，對海域或領海基線的主張是任何一個沿海國家單方面行使的行爲，但其有效性卻並非完全繫於沿海國家藉其國內法所表達之意志，而是有「國際的層面」。換言之，中共固然可藉其國內海域立法單方面地主張領海基線與領海，但其主觀立法的有效性卻必須受到客觀執法管轄的考驗。故而，我政府回應之重點，不在於是否承認或接受中共之主張，而在於我方是否能藉本身立法與執法管轄權之貫徹，而維護我方之海洋權益與國家安全。

目前台灣、中國大陸兩部領海法所產生的局面是：若以「一個中國

的「問題」，主要是兩個立法主張(Legislative claims)的重疊。

但若以「兩國中國」觀之，除了立法主張在同樣的「整個中國」地理區上重疊外，實際上發生領海重疊之處，大概就只有金門、馬祖與大陸福建之間，因金、馬與福建之間的海域不足兩個領海相接而不重疊所需之二十四海里寬度。

在立法管轄權下所發生之重疊，無論其爲立法主張的重疊或領海的重疊，均有賴執法管轄權的檢驗或破解。因立法管轄權可以主觀地行使，但實際的執法才足以落實立法之內容。中共制定了「領海及毗連

上的主張重疊與實踐。

我國目前有「中華民國領海及鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」兩草案，唯筆者一貫主張單一整合之國家海域立法(即中華民國海域法)。因爲單一整合性的海域立法有許多優點，亦是國際上各國的立法趨勢。但是，觀諸我國海洋行政機關不存、海域執法力量薄弱的現況，若逕行對所有國家海域全部予以立法，可能會發生「主觀上行使立法管轄權」，但「客觀上卻無力行使執法管轄權」之窘境。換言之，「徒法不足以自行」，在無力落實法律內容的情

與專屬經濟區之建立；同時，亦一併考慮海洋事務專責機關之設立與海域執法力量之充實等兩大相關問題之解決。在面對日本、韓國、與中共均將於民國八十五年年中之前先後對二百海里專屬經濟區進行主張並立法，第二種的策略似乎更應採行，用以建立我國自己的法律基礎，以謀對抗東北亞諸鄰國的海域主張與立法。

(本文作者爲中山大學中山學術研究中心副研究員、海洋政策學副教授)

兩部中國領海法的問題

在「一個中國」觀念下 問題不在於領海重疊
而是執法管轄權的主張重疊與實踐

胡念祖

中共於本〈五〉月十五日經其全國人民代表大會常務委員會批准「一九八二年聯合國海洋法公約」而正式加入此一「國際海洋憲法」。同時，中共亦發布「大陸領海的部分基線和西沙群島的領海基線」聲明，將金門、馬祖、東引和烏坵劃在中共領海基線以內屬於絕對國家主權之內水範圍內。此舉引起我政府及社會輿論的高度關注。行政院長連戰十七日在立法院表示，政府絕不會承認，亦不會接受中共的主張。

事實上，就如國際法庭在一九五一年英國挪威漁業判案中所述一般，對海域或領海基線的主張是任何一個沿海國家單方面行使的行為，但其有效性卻並非完全繫於沿海國家藉其國內法所表達之意志，而是有「國際的層面」。換言之，中共固然可藉其國內海域立法單方面地主張領海基線與領海，但其主觀立法的有效性卻必須受到客觀執法管轄的考驗。故而，我政府回應之重點，不在於是否承認或接受中共之主張，而在於我方是否能藉本身立法與執法管轄權之貫徹，而維護我方之海洋權益與國家安全。

目前台灣、中國大陸兩部領海法所產生的局面是：若以「一個中國」而言，是兩個自認「中央」的政府為「中國」製造了兩個不盡相同的領海；若以「兩個中國」而言，則是兩個「中國政府」各自對其實際沒有「執法管轄權」的地區，行使「立法管轄權」。

兩部領海法的同時存在，在「一個中國」的觀念下，並無所謂的領海重疊問題發生，僅是「立法主張的重疊」。換言之，在「一個中國」之下，中國的領海就是立法中所宣告建立的範圍，雖然其範圍因

二個不同的立法主張所形成的領海基線的不同，而有些出入，但仍然只有一個「中國的領海」，真正出現的「問題」，主要是兩個立法主張〈legislative claims〉的重疊。但若以「兩個中國」觀之，除了立法主張在同樣的「整個中國」地理區上重疊外，實際上發生領海重疊之處，大概就只有金門、馬祖與大陸福建之間，因金、馬與福建之間的海域不足兩個領海相接而不重疊所需之二十四海里寬度。

在立法管轄權下所發生之重疊，無論其為立法主張的重疊或領海的重疊，均有賴執法管轄權的檢驗或破解。因立法管轄權可以主觀地行使，但實際的執法才足以落實立法之內容。中共制定了「領海及毗連區法」，固然在法律形式上，提供了基礎〈legal basis〉，以確認對台灣之領土、領海、及領空的主權；但在實際運作上，其執法管轄權卻受到諸多客觀因素的挑戰與考驗。換言之，若是外國政府在對我之航權談判或在國際海運上，仍然以我國為對象；或外國人在我海域中之行為，仍接受我國海域法規之規範；或中共無法實質地在其所主張之台灣海域內行使其執法管轄權，則其立法管轄權或立法主張仍是一紙空泛的法律文字而已。故而，兩部領海法所產生的問題不在於領海的重疊，而是在未來執法管轄權上的主張重疊與實踐。

我國目前有「中華民國領海及鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」兩草案，唯筆者一貫主張單一整合之國家海域立法〈及中華民國海域法〉。因為單一整合性的海域立法有許多優點，亦是國際上各國的立法趨勢。但是，觀諸我國海洋行政機關不存、海域執法力量薄弱的現況，若逕行對所有國家海域全部予以立法，可能會發生「主觀上行使立法管轄權」，但「客觀上卻無力行使執法管轄權」之窘境。換言之，「徒法不足以自行」，在無力落實法律內容的情況下，還不如在立法時採取較保守的作法，以免法律與國家權益尊嚴受損。中共之所以先行通過「領海與毗連區法」，迄今尚未通過「專屬經濟區與大陸架法」，主要原因之一即是因為中共尚未對專屬經濟區與大陸架法之執行與可能涉及之國際主張重疊談判具有實力與信心。故而，個人認為，吾人不妨〈一〉先對「領海及鄰接區法草案」

再進行檢視修正，並通過立法，而較緩通過涉及廣大管轄區域之「專屬經濟海域及大陸礁層法」；或〈二〉如加拿大一般，以單一之立法型態出現，但只宣示領海、鄰接區、與專屬經濟區之建立；同時，亦一併考慮海洋事務專責機關之設立與海域執法力量之充實等兩大相關問題之解決。在面對日本、韓國、與中共均將於民國八十五年年中之前先後對二百海里專屬經濟區進行主張並立法，第二種的策略似乎更應採行，用以建立我國自己的法律基礎，以謀對抗東北亞諸鄰國的海域主張與立法。

〈本文作者為中山大學中山學術研究中心副研究員、海洋政策學副教授〉