

領海法中的爭議有待突破解決

——並對國際海洋年我國的各項成就作深入探討

胡念祖

在一九九八年國際海洋年的最後一天，行政院院會正式通過並公告中華民國第一批的領海基點、基線，以及領海與鄰接區外界線。呼應於去年一月二十一日總統公佈了「中華民國領海及鄰接區法」、「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」兩部我國海域基本立法，使得我國在國際海洋年的年首與年尾分別完成了國家海域基本法制建構的基礎作為，在我國海洋政策的發展史上，實深具意義。回顧國際海洋年這一年，我國在國家海洋建設發展上，仍有許多值得檢討及有待努力之處。

在海域立法層面上，此兩部國家海域基本立法係屬「依據國際成文或習慣海洋法，藉國內法之形式，宣告國家海域範圍，並宣告國家在此海域中的權力」之上原則指導性立法，故為規範本國與外國人民在我國海域中諸多活動與使用。仍有一、二十向下游功能性立法有待建立，方才足以真正建構一套體系完整的國家海域法規，這些仍有待各部會在齊一的國家海權理念及海域立法價值下作進一步的努力。此外，海域立法與海岸立法兩體系間之連結，中央與地方政府在海域中行政權之劃分，及海域利用綜合管理機制之建立等三大議題，亦有賴行政院決策高層的重視，並迅速加以研擬。再者，兩部基本海域立法雖已公佈施行，但其中文字的缺失，管轄之盲點仍多有存在，亦應加以檢視，並進行修正的法律程序。

此次行政院依據領海法第五條之規定，首批公告領海基點、基線與領海鄰接區外界線的範圍包括台灣本島及附屬島嶼，東沙、中沙、與釣魚台列嶼。其中值得注意或預期會出現爭議的部份包括：

- (一) 釣魚台列嶼納入首批公告之中，顯示我政府重視重申其島嶼陸地的主權，但在此種宣示後，必然面對日本不同主權主張的挑戰，我政府是否在國防、外交、內政（水警）、漁業等各部會署均有心理準備及實務上的準備，來迎接國際領土爭議？
- (二) 台灣本島西部與澎湖群島之間的海域現在已經被直線基線劃入而成為法律地位屬於絕對國家主權的內水。澎湖水道過去與目前均有外籍船舶穿越，或為駛往或為駛出高雄、台中、基隆港而成為國際航用之水道；因此，當此一水道之法律地位由「領海專屬經濟區海域」變更為「內水」之後，我國是堅持內水的法律地位而排除他國船舶的穿越？還是依照一九八二年聯合國海洋公約第八條第二項之規定：「如果……直線基線的效果使原來並未被認為是內水的區域被包圍在內成為內水，則在此種水域內應有本公約所規定的無害通過權」，准許外國船舶在此水域內享有如同領海之外的無害通過權，並接受我政府有關領海無害通過的管轄？尚有待政策性的釐清與確定（台灣本島東南方小蘭嶼西面之水域亦有相同的問題）。
- (三) 在首批公告中行政院刻意排除了金門與馬祖列嶼的部份，此舉雖可理解是因為兩岸關係的因素，但卻會產生下述兩項問題：(1)中共已於一九九五年五月十五日宣布用直線基線將金門、馬祖列嶼全部劃入領海基線之內，而使金門、馬祖列嶼成為中共之陸地領土，其周圍及向大陸一側之水域全部落入中共的內水之中。我方若長期排除金、馬地區的公告，是否將無法形成足夠的法律基礎來「對抗」中共的主張？(2)金、馬地區附近水域是兩岸間共同的作業漁場，存在著許多海域執法的問題，若我政府無法明確公告我國管轄水域之範圍或界限，水上警察局等執法機關豈不失其執法之依循？這些問題仍有待決策高層的再思量。

在海洋行政層面上，我政府在國際海洋年間分別於六月十五日依

法升格設立了「水上警察局」、八月一日設立了「漁業署」，行政院並於國際海洋日前夕的七月十七日在國立中山大學召開我國首次的「海洋政策學術研討會」，蕭萬長院長率十二位中央部會署的首長及官員與會。這些行政上的作為使得我國海域執法工作有了清楚的「主事機關」(lead agency)，亦使我國漁政事務逐漸脫離傳統農業的組織與思維，可以較明確地反映我國是世界前六名公海漁捕大國的角色與地位；同時，設立海洋事務專責機關（海洋部或會）的共識與呼聲亦在全國產官學各海洋事務及產業人士的與會時得到充分的表達。

但是，精省之後，國際商務港運作仰賴之航、港體制的變革仍在研討之中；憲法第一〇七條「航政屬中央立法並執行之事項」的要求迄今未獲貫徹，交通航政局仍未設立；港務機關公法人化以要求取獨立自主運作的政策仍在中央政府內部思量。這些海洋事務行政組織設立或改革的延宕，對我國國家競爭力的提振是不利的，實值得決策高層的正式與重視。

在海域執法層面上，保七雖然升格為水警局，但是，海域執法的內容與理念是否成為水警局所有官警的工作信念？海域執法所需的艦艇設備是否依照國家海域面積、巡弋密度及犯罪強度而有理論及實務上的縝密計算與規劃？海域執法所需的各種專業，譬如水廠產品鑑定及油污染處理、海事碰撞責任鑑定等，是否有進用民間專才的制度設計與空間？這些問題如不能獲得政策上與預算上的支持，不能成為水警局同仁努力解決的目標，則我國海域立法的尊嚴與國家海洋的實質權益必將無法確保。

聯合國成立四十九年來，第一次宣告國際海洋年，我國在這一年中雖說不無作為，但政府卻未能利用一九九八年，造成風潮、帶領思潮，將國家在二十世紀來臨前夕，轉型為一個真正面向海洋的國家。回顧過去，策勵未來，我們邁向海洋大道前仍有一段路要走。

（作者為國立中山大學海洋政策研究室召集人）