

「無法」而留置過境貨物恐得不償失

胡念祖

據媒體報導，美國情報單位通知我國安局，指稱目前泊靠高雄港的北韓籍商船「大山輪」載有可用於軍事用途的化學原料，目的地為北韓，希望我方予以查扣了解。我海關單位則在國安單位指示及船長與業者抗議下，欲「留置」此批「過境貨物」。我國在此事的作為上恐有斟酌的必要與空間。

在國際（海洋）法的精神與規範下，我國對進入法律地位已屬我國領土主權所及之內水的外籍貨輪擁有絕對管轄之權，應無疑義。然，在國際實踐上，港口國基於國際禮儀及不妨礙國際貿易便利之考量，多放棄對船舶「內部事務」之管轄權，而僅在該船舶有影響港口國「和平、良好秩序與安全」的前提下，始得針對特定事務或行為行使管轄權。因此，吾人必須先行釐清，北韓商船載運可用於軍事用途的化學原料，過境我國對外開放之國際商港的行為，是否足以影響我國之「和平、良好秩序與安全」？據報導，北韓商船在高雄港除卸下進口我國之貨物外，另依規定申報該批過境貨物，足見北韓商船並無挑戰或干擾我國「和平、良好秩序與安全」的意圖。

作為一個主權國家，我國當然有「依法」對進入我國內水之外籍貨輪所載之貨物行使管轄之權，但前提是所依之國內法為何？或曰是否有國內法之基礎足以支持我國行使管轄權。

據報導，我國權威機關（港務局及海關均係「奉命」行事，故在本案中似乎已喪失權威機關之地位）有意引用以「貿易法」第十三條第四項之規定而訂定之「戰略性高科技貨品輸出入管理辦理」來執行「留置」該批貨物之法源。然無論是此一行政命令位階之「管理辦法」或其母法之「貿易法」的立法目的與精神均在於輸入或輸出之管理及處理貨品輸出入之行為。或有謂可引用「海關緝私條例」第十七條第一項「海關查獲貨物認有違反本條例情事者，應予扣押」之規定，予

以查扣，但該條例立法精神與文字均係為處理「私運貨物進出口之查緝」，並非針對已按規定申報之「過境」貨物。因此，該三法規是否足以適用於對我國而言「既非輸入、亦非輸出、更非走私」的過境貨物，其實是大有問題的。僅以「國安情報」為由，要求相關政府機關人員違反「依法行政」之原則，從事已然「涉外」的行為，實有損「法治國家」的精神與形象。

事實上，如果我國真得只是受美國政府之託，欲「了解」該批貨物為何，大可依據「國際商港棧埠管理規則」第三十三條第一項與第三十一條之規定，「由有關單位派員會同」就該批申報過境之危險物品的內容予以「檢查」，以查證是否「申報屬實」即可，又何必干冒「無法而為之」的國際爭議糾紛風險，強行留置該批貨物。

在國際海事規則的精神下，作為一個港口國不可恣意介入「非輸出入」之過境貨物之處置。因為在輸出者、輸入者及運送者三者之間存在著以私法為基礎的契約關係。若港口國恣意介入過境貨物之處置，將破壞該種契約下的權利義務關係，干擾正常國際貿易行為的行使。作為一個世界主要貿易大國，我國不應造成國際社會成員懷疑我國從事國際貿易及保障海運便利的誠意與能力的形象。

再者，在區域安全的考量中，美國與北韓的關係不同於我國與北韓的關係。我政府或許有配合美國政府全球反恐之布局與作為的「意願」，但是否有充分的國內法來「實踐」此一意願，恐需決策高層予以正視及省思。

（作者胡念祖教授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）