

海洋漁業應屬中央立法並執行之事務

胡念祖

屏東縣政府公告禁止他縣市漁船進入其沿岸十二浬海域內作業，致高雄縣林園鄉籍漁船一出港即「越區」而遭海巡署以違法捕魚為由扣捕，已引起林園地區漁民之陳情抗議。沿海縣市政府各以地方自治法規對海洋漁業活動訂定不同規範一事，其實涉及憲政體制等四個不同層面，值得由海洋政策學理及觀點加以研析。

由憲法規範觀之，我國憲法第一百零八條第一項第六款明示，「海洋漁業」屬「中央立法並執行或由省縣執行之事項」，可見地方政府在「海洋漁業」事務上僅擁有執行權，並無地方立法之權。屏東縣政府依據漁業法第四十四條授權縣市政府以該法地方主管機關之身分，就涉及「海洋漁業」之事務為資源管理而以公告規定限制或禁止事項之作為，實有違憲之疑義。

就「海洋漁業」字面之義觀之，「海洋漁業」應指任何在「海洋環境」內所發生之漁業活動，包括海域內之養殖或採捕漁業均屬之。若將「海洋漁業」置於國際海洋法與國內海域法的架構中予以思考，則必須慮及「海洋漁業」發生之海域的法律定位。換言之，高低潮之間的潮間帶之漁業活動是否即屬於海洋漁業？在領海基線向陸一側但為海洋屬性之內水中所進行之漁業活動是否亦屬海洋漁業？領海基線以外至領海、專屬經濟海域或公海所從事之漁業活動屬海洋漁業，應無任何爭議。但在國內立法中，迄今並未對憲法中所指稱之「海洋漁業」一詞的內涵有任何明白定義。然，若以內水、領海或高低潮線、領海基線來界定「海洋漁業」此一憲法上明定之名詞，即會涉及憲法架構下中央與地方分權的概念，但此概念如何在海洋漁業事務中落實，迄今亦未明。

第三個層面涉及海域行政區劃之適當性與適法性。中華民國領海及鄰接區法於民國八十七年一月二十一日經總統明令公布施行，行政院並於八十八年二月十日公告我國第一批領海基線及領海與鄰接區外界線。領海基線北從彭佳嶼起，西到澎湖西嶼，東南至小蘭嶼，攔入大片海域，成為我國絕對主權所及之內水，使得台灣西部與東南沿海縣市當面之海域甚至有寬達一、二十海里之內水。縣市地方政府在海域上是否可擁有如同陸域上之地方行政管轄或地方自治之權，迄今不論在實務上或學術上均屬尚待討論且未有定論之議題。地方政府之行政管轄或自治之權是否可跨出地籍資料明確之陸域而延伸進入高潮線以下之潮間帶，或更延伸至純粹海洋屬性之內水或領海，不僅在我國憲法上未有明定，現行地方制度法亦未有清楚之規範。行政院院會最近通過但尚未送立法院審議之行政區劃法草案之立法動機、意旨與規定內容是否有為縣市地方政府劃設海域行政區域提供法源，筆者高度質疑。故縣市地方政府在發生於海域之中的「海洋漁業」事務上，是否具有行政管轄或地方自治之權，亦令人質疑。

第四個層面則涉及海域執法。我國為單一國家之憲政體制，海域執法涉及諸多司法管轄權問題，我國司法制度並無中央或地方權限劃分的問題。再者，海域執法上各項規範均為秩序性管制規定，不宜因縣（市）轄區不同，而有不同之執法標準。當前之問題在於沿海縣市地方政府各秉地方自治之權或引漁業法之授權，就憲法上所指稱之「海洋漁業」事務自行訂定地方法規或公告限制、禁止事項，而位階屬中央海域執法專責機關之行政院海岸巡防署則忠實地執行各地方政府之地方法規，而中央漁政主管機關行政院農業委員會漁業署卻棄其中央漁業主管機關之權責與角色，放任此一議題延燒多年，迄今未能從憲法體制及海洋漁業之本質，提出全國一致之權威性見解，實屬行政怠惰。立法機關長期未能澄清憲法中「海洋漁業」之定義，亦有立法怠惰之嫌。

海洋（漁業）資源為全民共有之共同財產，資源保育及漁業活動管理良善與否攸關全體人民之權益。因此，就事務之本質而言，海洋漁業及其資源管理應屬「中央立法並執行」之事務，宜由中央參酌各海域資源與棲地之生態環境，考量各種漁業活動之種類與強度，給予不同之規範，惟此種規範應屬中央立法並執行之事項，不宜放任地方政府為海洋資源保育而引發縣市間不必要的衝突。

（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、社會科學學院教授）