



析論我國海域立法的進展、 意涵與影響

◎宋燕輝

1. 前言

臺灣四面環海，海岸線長約一千一百四十公里。所謂靠山吃山，靠海吃海，臺灣的確早已發展出「依海為生，與海共存」的海洋文化與價值觀。海洋資源之開發、養護、與管理和海洋空間的使用對臺灣未來經濟發展會有相當大的影響，其中包括漁業、航運、海底石油與天然氣之探勘與開發、海洋科學研究之進行，……等。一九八二年十二月十日開放簽署的「一九八二年聯合國海洋法公約」（以下簡稱「一九八二年海洋法公約」）已於一九九四年十一月十六日生效，截至一九九七年十一月三日止，此公約的締約國已達一百二十二國。「一九八二年海洋法公約」的生效加速了各沿海國海洋政策與海洋立法之擬訂、修正、調整與公佈。以上發展趨勢對我國未來海洋事業之開發勢必帶來一些限制或困難，譬如，南太平洋島國將其有關漁業資源保育與管理之管轄權延伸至鄰近其專屬經濟海域之公海，臺灣在南太平洋作業之大型圍網漁船一定會受到影響。此外，自一九八〇年代開始，海洋法與國際漁業又與海洋生物資源保育和生態環境保護相結合，使傳統的公海自由原則幾乎改觀。美國或透過

國內法之制訂或修正（譬如，流刺網法之修訂案、公海流刺網執行法、培利修訂案、國際保育海豚計畫法等）實施貿易制裁，或在聯合國推動有關公海暫停流刺網使用之46/215號決議案，或透過與日本、南韓、台灣簽訂雙邊協定以管理北太平洋公海漁業，結果使重要遠洋捕魚國之一的台灣在公海上之作業受到相當大的限制。

在東北亞與東南亞，台灣的一些鄰近國家包括俄羅斯獨立國協、南韓、日本、中共、菲律賓、越南、汶萊、馬來西亞、印尼、新加坡等都已批准「一九八二年海洋法公約」。再者，一九九五年八月，為強化「一九八二年海洋法公約」有關跨界魚群與高度洄游魚群保育與管理條款之執行，聯合國也通過了一個保育與管理跨界魚群與高度洄游魚群的協定。此協定賦與沿海國在鄰近其專屬經濟區（Exclusive Economic Zone）之公海內就漁業資源之保育與管理可行使更大的管轄權。上述的發展對全球各地之遠洋捕魚國與沿岸國之漁業政策、海洋政策與國內海洋立法將會有極為深遠之影響。總而言之，世界各國之海洋政策（其中包括漁業、海域石油勘探與開發、海洋環境保護、海洋生物資源保育與管理、航運等）以及

◎本文作者為中央研究院歐美研究所副研究員。



與海洋相關之國內立法（譬如，漁業法、領海及鄰接區法、專屬經濟區法、大陸礁層法、海洋污染防治法、深海床礦採法等）將依生效之「一九八二年海洋法公約」予以適度的調整、擬訂或修正。台灣與鄰近國家包括日本、中共、菲律賓、越南、汶萊和馬來西亞原本存在的海域劃界、管轄權劃分與島嶼主權爭議等問題也將因各國海域法的制訂變得更為尖銳，有待迫切解決必要。我國是一個海洋國家，勢必順應與回應上述國際與亞太地區海洋法律與政治發展的大趨勢，制訂通過海洋立法，做為發展台灣海洋事業、保護台灣四周海域有生物與無生物海洋資源與海洋生態環境、以及做為未來與海域有重疊、島嶼主權有爭議的鄰近國家進行協商談判的法律基礎。

「一九八二年海洋法公約」通過十七年之後，以及此公約正式生效後三年多，我國終於也制訂通過了兩項重要的海域立法。一九九七年十二月三十日，立法院通過「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」。今年元月二日，立法院也完成「中華民國領海及鄰接區法」三讀的程序。以上兩項海域立法之通過的確是台灣順應國際海域立法趨勢的正確必要作法。「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」的通過是我國向國際社會宣示由領海基線量起十二海里範圍內的海域、海域上空、海域下底土、海床的領海主

權；由領海基線量起二十四海里範圍內海域就安全、海關、財政、衛生、或入境出境等事宜行使管轄權；以及由領海基線量起二百海里範圍內的海域內、海域下底土和海床有關有生物、無生物和其它經濟資源行使主權權利，並對人工島嶼和設施的建立、海洋科學研究、污染防治等事宜行使管轄權的宣示作法。上述兩法的通過對執行維護我國的國家安全與海洋權益、加強海洋管理、保護海洋環境提供了主要的法源依據。

本文主要目的是析論「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」通過的重要意涵與影響。文章結構上，第一節前言；第二節概述我國海域立法的背景與進展；第三節討論起草上述兩法與在立法院審議期間所曾引發之爭議；第四節說明「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」通過的意涵；第五節探究上述兩法通過的影響與未來可能發展；第六節結論。

2. 我國海域立法之進展

一九七五年與一九七六年，行政院順應第三屆「聯合國海洋法會議」之召開、沿海國海域管轄權蔓延（creeping jurisdiction）之趨勢、與國際海洋立法的潮流，曾經邀集內政、外



交、經濟、國防等相關單位，組成專案小組，研商擴大領海範圍與宣布設立兩百海里專屬經濟區的問題，後來停頓一時間。一九七八年六月十一日，第三屆「聯合國海洋法會議」仍進行中，「一九八二年海洋法公約」尚未通過，菲律賓總統馬可士就宣布總統令第一五九九號，設立一個由菲律賓領海基線量起兩百海里的專屬經濟區。若未經與我國劃界，此兩百海里之專屬經濟區的範圍將涵蓋台灣中南部，對台灣前往、通過菲律賓附近海域作業的漁船有相當嚴重不利的影響。因此，我國於一九七九年十月八日經總統令第五〇四六號宣布擴充領海為十二海里並設立兩百海里之專屬經濟區以維護我國之海洋權益。

一九七九年十月，內政部依據行政院函示，曾邀集有關機關測制「中華民國台灣地區及東沙群島基點基線（含海圖二十五張）」函報行政院呈總統。一九八一年五月總統批示：「暫緩宣布」。此後台灣之海域立法停頓沒有進展。一直到一九八七年政府宣布解嚴之後，因學者專家對於戒嚴期間所發布「領海擴充為十二海里，並設立兩百海里經濟海域」之命令是否仍具法律效力提出質疑，各界乃要求政府立法劃定領海、專屬經濟區、大陸礁層等海域之範圍界線，以確保我國依「一九八二年海洋法公約」所賦與而應享有的海洋權益。

一九八九年四月內政部邀集行政院秘書處等機關會商「研訂我國領海基點基線暨領海法工作綱要」草案，會中內政部同意將「研訂經濟

海域法」與上述工作綱要合併研辦。一九八九年五月內政部研擬「研訂我國領海基點、經濟海域暨領海法工作計畫」，經陳報行政院核定後，同年七月邀集有關機關及學者專家分別組成工作小組及專案小組，並委託國內學者進行先期研究，草擬法條草案。經過二十九次的會商，內政部研議完成「中華民國領海及鄰接區法」草案、「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案、以及領海基點三一〇點與基線三〇九條（包括中國大陸沿岸、海南島、台灣、東沙、南沙、西沙、和釣魚台列嶼）。一九九二年五月，行政院第二二八〇次會議審查「中華民國領海及鄰接區法」草案與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案完畢。同年六月一日，行政院將此二草案送立法院審議。儘管各界一再呼籲我國應早日通過領海及專屬經濟海域等相關立法，但遺憾的是，此二海域立法草案受立法委員重視程度不夠，一直無法排上立法院審查議程。其後，台灣四周附近海域常有來自大陸、日本或韓國等的漁船越界甚至進入我國領海範圍內捕魚；來自大陸的漁船更有毒魚、炸魚、採用滾輪式拖網破壞海洋生物棲息地之漁法與漁具、甚至偷渡走私的行為發生；大陸漁船更不顧我金、馬守軍的驅離，在附近水域作業。根據國防部之統計數字，自一九九三年起至一九九七年底，大陸漁船越界捕魚經我金、馬守軍驅離者共達五十二萬一千一百五十四艘次，炸魚者達二萬七千五百一十九艘次。釣魚台附近海域與南海菲律賓、馬來西



亞、印尼等國附近水域內，台灣籍漁船被驅離或扣捕的情事也層出不窮。

一九九六年元月開始，南韓、中共與日本分別於元月二十九日、六月七日、與六月二十日（以批准文件送交聯合國秘書處日期為準）分別批准了「一九八二年海洋法公約」；日本與中共就釣魚台附近海域開始進行協商訂定漁業協定與暫行水域措施；以及上述三國分別宣布設立兩百海里專屬經濟區；此外，一九九六年五月十五日中共宣布大陸沿海與西沙群島之直線領海基線。主要受了上述情境的影響，立法院原訂於一九九五年十一月二日召開審查行政院所函請審議之「中華民國領海及鄰接區法」草案與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案，但因不足法定出席人數而告流會。其後，立法院院會分別決議將行政院所函請審議之「中華民國領海及鄰接區法」草案與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案、林濁水等立委所擬具「領海及鄰接區法草案」、陳癸淼等立委所擬具「中華民國領海及鄰接區法」草案、傅崑成等立委所擬具「中華民國領海及鄰接區法」草案、陳鴻基等立委所擬具「中華民國海域法」草案、陳一新等立委所擬具「中華民國領海及鄰接區法」草案、傅崑成等立委所擬具「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案、以及陳一新等立委所擬具「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案交由立法院內政及邊政、外交及僑政、和經濟三委員會聯席會議併案審查。前後立法院共召開五次併案審

查上述立法草案的聯席會議。最後，一九九七年十二月三十日立法院第三屆第四會期第二十八次會議終於三讀通過了「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」；除了第五條留待表決外，同一會議也完成了「中華民國領海及鄰接區法」二讀的程序。一九九八年元月二日，立法院第三屆第四會期第二十九次會議也三讀通過「中華民國領海及鄰接區法」。此二法經政府公布後實施。

3. 海域立法起草與審議期間所引發之爭論

一國在進行海域立法工作時，有一些要件與政策考量。首先，必須是沿海國才有權利宣布劃定領海、鄰接區、專屬經濟區、或大陸礁層範圍，並制定相關內國海域法律規定。陸鎖國或內陸國，舉如尼泊爾，儘管有國際法所賦予參與其他沿海國專屬經濟海域內海洋資源開發活動之可能，但是沒有權利也無必要去制訂通過海域立法。其次，即使是沿海國，基於地理環境條件之限制，也不會去制訂通過專屬經濟區、或大陸礁層法，新加坡是一例。第二，基於國家海洋政策（舉如國家海洋戰略或漁業政策）之考量，沿海國即使有國際法所賦予的權利卻決定不擴充領海寬度為十二海里、不宣布建立兩百海里專屬經濟區，因此也就沒有進行相關海域立法工作。美國為前者之例（美國遲至一九八八年才將領海寬度由三海里擴充為十



二海里)，日韓兩國為後者之例（日韓兩國宣布建立兩百海里專屬經濟區以及制訂相關立法是一九九六年間的事）。第三，各國海域立法主要是依據「一九八二年海洋法公約」相關規定。儘管如此，沿海國海域立法與「一九八二年海洋法公約」相關規定不符之例有之。截至一九九七年五月止，全球有十五個國家所宣布之領海寬度超過十二海里；有一個國家的鄰接區寬度超過二十四海里。中共領海法有關基線之劃法與外國軍艦在其領海內行使無害通行權要先取得中共之許可或先通知有關中共當局的規定有與「一九八二年海洋法公約」規定不盡相符之嫌。此外，菲律賓、越南、緬甸等國之海域立法有關內水、基線畫法、歷史性水域、領海無害通行權等規定也有與「一九八二年海洋法公約」規定不盡一致之處。第四，凡有領土爭議之國家，大都利用機會在與海洋相關之政治法律文件（舉如送交聯合國秘書處「一九八二年海洋法公約」的批准書、送交聯合國秘書處抗議其他國家所頒佈制訂的法律規章有侵犯其領土主權的文件、宣布建立兩百海里專屬經濟區之總統令、以及領海、專屬經濟區或大陸礁層之海域立法）當中重申、明確宣示所主張之領土主權。中共、越南、與菲律賓等國與海洋相關之政治法律文件是幾個例子。第五，海洋附屬於陸地，基於「陸地支配海洋原則」（the principle that the land dominates the sea），要先擁有陸地才能擁有海洋，因此，沿海國依「一九八二年海洋法公約」規定所有十二海里領

海主權以及在所宣布劃定兩百海里專屬經濟區內享有主權權利與管轄權之基礎在於領土主權之確立。領土主權範圍之確立也是決定領海基點與劃定領海基線的基本。

我國行政院與立法院起草「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，以及立法院審議此二海域法草案時也曾遭遇上述的要件（沿海國、大陸國或島國）與政策考量問題（大陸政策、漁業政策、統獨立場、海域糾紛與東海與南海島嶼主權爭議）。其中最引起爭議者包括如下：我國領土範圍究竟為何？是否在領海及鄰接區法當中明示列出實際統治管轄的地區？以憲法所規定之國家疆界為依據？還是省略不予說明？領海及鄰接區法是否要冠上國名？其次是有關我國南海係我國歷史性水域的主張。究竟此一主張是否要以法律型式規定於領海及鄰接區法之中？保留於其他政策聲明當中？在其他政治文件當中繼續提出南海係我國歷史性水域的主張？還是予以完全刪除？第三，就現階段兩岸關係，「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」應如何適用？準適用？不適用？還是適用特別法「兩岸人民關係條例」？第四，領海基點基線應如何決定與劃定？以何方式公告？由於專屬經濟海域及大陸礁層範圍界線主要是由領海基線量起計算，另外，專屬經濟海域及大陸礁層的法律係屬主權權利與管轄權的條文規定，因此，立法院審議此二海域法草案時主要的爭議是發生於審查



「中華民國領海及鄰接區法」草案期間。

就「中華民國領海及鄰接區法」草案而言，立法院總共審議了六個版本。第一個版本是行政院於一九九二年六月就已函送立法院審議的草案。其他五個版本分別由民進黨、新黨、和國民黨籍立法委員所起草提出。基本上此六個版本都是依據「一九八二年海洋法公約」有關領海與鄰接區的相關規定所草擬而出。因此，這些版本有關領海與鄰接區寬度、我國在領海與鄰接區所享有的權利、無害通行權之意義與行使之範圍等的條文規定大致相同。所不同者是由民進黨籍立委林濁水等所提出之「領海及鄰接區法」草案中的幾個涉及統獨政治問題的條款。立法院審議期間所引發之爭論也大多與民進黨所提出草案之名稱與草案中的條款相關。儘管審議期間出現一些爭議，但行政院與立法院，以及國內朝野人士均有一個通過我國領海法、鄰接區法、專屬經濟海域法及大陸礁層法的迫切與必要性的共識。此一共識乃立法委員願意放棄或不堅持個人或個別政黨主見的主要因素。

立法院審議六個版本的「中華民國領海及鄰接區法」草案期間所出現的第一個爭論點是要不要在領海及鄰接區法冠上國名。就國家實踐而言，國家在制訂領海法時冠以國名者有之，不冠國名者亦有之，實踐上並不一致。舉例說，英國的領海法（Territorial Sea Act 1987）不冠國名；羅馬尼亞的內水、領海、鄰接區法（Act Concerning Legal Regime of the Internal

Waters, the Territorial Sea and the Contiguous Zone of Romania）則冠有國名。馬來西亞的專屬經濟海域法（Exclusive Economic Zone Act, 1984, Act No. 311）不冠國名；印尼的專屬經濟海域法（Act No. 5 of 18 October 1983 on the Indonesian Exclusive Economic Zone）則冠有國名。我國的領海及鄰接區法與專屬經濟海域及大陸礁層法冠以中華民國國名是有現實政黨政治上的考量。民進黨立委提議不冠中華民國名稱，主要理由是：（一）國際社會不知道什麼叫中華民國，亦不承認；世界各國稱呼我們台灣；（二）想「保留一個公民投票（決定台灣國）的空間」。就第一個理由而言，國際社會上至少有二十八個國家知道什麼叫中華民國，也承認中華民國。第二個理由涉及未定的統獨爭議，以及未來台灣政治的走向。協商結果，為了使領海及鄰接區法早日通過，民進黨籍立委也沒有在國家名稱上堅持己見。

立法院審議「中華民國領海及鄰接區法」草案期間所出現的第二個爭論點是要不要明確界定我國目前所實際統治範圍。各國在制訂領海法時對國家領土之範圍再予以界定的實踐並不一致。譬如說，中共的「中華人民共和國領海及毗連區法」與熱帶幾內亞的領海及專屬經濟海域法（Act No. 125/1984 of 12 November 1984 on the Territorial Sea and Exclusive Economic Zone of the Republic of Equatorial Guinea）列有界定陸地領土與島嶼的條款。印度一九七六年的「領海、大陸礁層、專屬經濟



海域、和其他海域法」(the Territorial Waters, Continental Shelf, Exclusive Economic Zone and Other Maritime Zones Act, 1976)與羅馬尼亞的內水、領海、鄰接區法並沒有界定領土範圍的條款。一般而言，一個國家在制訂領海、專屬經濟海域、或大陸礁層等內國法的時候加入列有界定領土的條款是有宣示、強化領土主權的政治外交考量與作用。鑒於我國與日本和東協國家有釣魚台與南海島嶼主權爭議的存在，與中共也有主權和管轄權爭議，是故，在制訂領海、專屬經濟海域、或大陸礁層等內國法的時候將我國領土範圍予以明確界定是有宣示、強化領土主權的意義。但新黨與國民黨籍立委之所以不接受民進黨版本將國家主權領域之實際行使範圍予以明確界定出來的條款主要原因還是涉及統獨爭議。立法院最後所審查修正通過的條文沒有列入界定領土主權範圍的條款。倘若立法院審議期間，「中華民國領海及鄰接區法」草案第二條被修正為：「中華民國領海為鄰接中華民國領土和內水一帶的海域。中華民國之主權及於領海、領海之上空、海床及底土。中華民國領土包括：台灣、澎湖、金門、馬祖與附屬島嶼、釣魚台列嶼、東沙群島、南沙群島、以及其他一切屬於中華民國的領土」，或許三個政黨的政策考量能夠被妥協、滿足，而且對國際社會也有宣示、強化島嶼領土主權的功用。

第三個爭論點與民進黨立法委員所起草版本中有關領海基線畫法的條款相關。民進黨所提

出的版本規定我國領海基線之劃定以群島基線為原則，另視實際需要可兼採直線基線或正常基線。民進黨版本提出群島基線的理由是：(一) 確認台灣是海洋國家；(二) 擴充領海權利。但此一規定與「一九八二年海洋法公約」之相關條款不符。台灣係一島嶼此無疑義。但是一個海島國，舉如冰島，與一個群島國，舉如菲律賓，是有所不同。海島國並不能採用群島直線基線，而是採用直線基線、正常基線、或混和基線畫法。立法院最後所審查修正通過的條文是採用直線基線為原則，正常基線為例外之混和基線畫法。

立法院審議「中華民國領海及鄰接區法」草案期間所出現的第四個爭論點與基點基線劃定後之公告方式與程序相關。如前所述，一九七九年十月，內政部曾邀集有關機關測制「中華民國台灣地區及東沙群島基點基線」函報行政院呈總統。但是，一九八一年五月，總統批示暫緩宣布。另外，內政部也已經完成研擬領海基點三一〇點與基線三〇九條（包括中國大陸沿岸、海南島、台灣、東沙、南沙、西沙、和釣魚台列嶼）的工作。「中華民國領海及鄰接區法」通過以後，我國應將基點基線予以公告。但是鑒於現實政治情勢之考量，我國進行劃定或採用中共已劃定大陸沿海之基點基線是有實際上的限制與困難。因此，三黨達成的共識是由行政院劃定基點基線，並且可以分批公告之。分批公告之原則當然是依目前政府實際所統治之領土主權範圍為優先。儘管如此，在



程序上，民進黨立委提議行政院所訂定之領海基線與領海外界線應交由立法院審查後方可公告之。但此提議並未被接受。

立法院審議「中華民國領海及鄰接區法」草案期間所出現的第五個爭論點是要不要刪除有關歷史性水域的條文。立法院審議六個草案版本中有四個版本列有歷史性水域的條款。民進黨與新黨傅崑成立委所提之版本沒有歷史性水域的條文規定。上述四個列有歷史性水域的草案版本所稱之歷史性水域主要指的是南海U型線內的海域。民進黨提案立委認為南海歷史性水域主張不實際、我國有關此水域之概念模糊不清楚、歷史性水域主張之提出有國際法上之問題、南海歷史性水域主張無法與中國歷史分開之事實對台灣日後之島嶼主權主張不利、容易引起與東南亞國家間之糾紛等，因此不但沒有把歷史性水域之規定列入其所提出的草案當中，也提議自其他四個草案版本中刪除歷史性水域條文。新黨傅崑成立委對是否在我國的領海及鄰接區法當中列入歷史性水域規定之前後不定之立場最足以說明此一問題的爭議性。立法院開始審議有關歷史性水域條文時，基於下列理由，傅崑成立委也表示支持刪除此爭議性條文規定：（一）我國刪除歷史性水域之條文並不表示放棄了什麼；（二）政府首長公開宣示南海歷史性水域，此已足夠；（三）避免產生不必要之衝突糾紛；（四）列入歷史性水域之條文會造成歷史性水域即領海的誤會；容易引起周邊國家的敏感，認為台灣把領海劃到其

他國家去了；（五）領海法之立法工作非常迫切，不應為歷史性水域爭議問題而延宕。但是到了第五次聯席審查會議時，傅崑成立委改變其立場，提議接受行政院之版本，維持歷史性水域之主張。他認為如此方能合理化我國已往之主張，使我國政府之行為具有連貫性與一致性，也可做為外交部未來談判的後盾。最後在民進黨立委的施壓下，由立法委員連署，以「本法為『領海及鄰接區法』，而國際法上之『歷史性水域』並非領海或鄰接區，因此不宜列入本法」為理由將歷史性水域之條文予以刪除。筆者認為此刪除理由是十分牽強，蓋國際法上歷史性水域之主張，以及此一主張若被其他國家接受勢必影響到一國領海及鄰接區的範圍，以及相關的權利義務。不能說所制訂之海域法律是領海及鄰接區法就不宜列入歷史性水域之條文規定。其實，如果有立法委員提出一個妥協的方法，將行政院版本的條文修正為：「中華民國之歷史性水域及其範圍，由行政院『提交立法院審查後』公告之」，或許三黨有可能接受列有歷史性水域的草案條款。由於我國歷史性水域及其範圍尚未確定公告，歷史性水域之法律性質與地位也不明確，因此其他國家亦無挑戰抗議之理由，我國與東協國家之經貿、政治關係也不致緊張生變。儘管如此，基本上，筆者比較傾向接受刪除歷史性水域條文之論點。首先，先不論南海歷史性水域的法律地位究竟是內水、領海、或其他，就國際法上有效主張歷史性水域應具備之要件來看，我國



所主張的南海歷史性水域必須滿足下列三個條件：（一）有效的對南海U型線內海域行使排他的主權管轄行爲（sovereign jurisdiction）；（二）上述排他性主權管轄行爲的行使必須是持續性且經過一段相當長久的時間；（三）上述排他性主權管轄行爲的行使被國際社會其他成員所默認。我國要滿足上述三個條件是有困難的。即使未來中國果真統一，以中國歷史去有效主張南海歷史性水域還是要滿足上述三個要件。這方面還存在著相當大的問題。反過來，如果將來台灣果真宣布獨立建國，那麼與中國爭取南海歷史性水域時所採用之歷史或其他法理基礎就顯得薄弱，並對台灣不利。前面曾經提過「陸地支配海洋原則」，如果一個國家取得陸地領土或島嶼之主權，依「一九八二年海洋法公約」是可宣布設立一個十二海里領海、二十四海里鄰接區兩百海里專屬經濟海域、以及兩百甚至遠達三百五十海里大陸礁層的權利。與我國有南海島嶼主權爭議之國家（中共、越南、菲律賓、馬來西亞與汶萊）均已批准了「一九八二年海洋法公約」，因此有條約義務遵守此公約之規定。所以我國在南海依所佔有島嶼主權而主張之十二海里領海、二十四海里鄰接區兩百海里專屬經濟海域、以及兩百甚至遠達三百五十海里大陸礁層的權利誰都會也應該接受，誰也不能挑戰或剝奪。此種事實主權之海域主張的法理基礎是最為有力、也是最為務實的。

立法院審議「中華民國領海及鄰接區法」草

案期間所出現的第六個爭論點與大陸船舶通行我國之領海有關。民進黨所提出之草案版本爲了使領海法適用於大陸船舶，因此採用「非本國船舶」取代一般所用之「外國船舶」的用語。事實上，「非本國船舶」就是「外國船舶」，而民進黨此一提議有與其台獨主張並視中共爲一外國的立場不盡一致之處。蓋依民進黨之思維邏輯，大陸船舶，正如美國或日本的船舶一樣，係屬「外國船舶」，無須另定特別適用之規定。但最後審查的結果，民進黨與新黨立委支持國民黨立委所提：「大陸船舶通行中華民國領海，除依照『台灣地區與大陸地區人民關係條例』辦理外，並應遵守本（領海）法之規定」的條文。依此通過的條文觀察，根據「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第二十九條第一項規定，大陸船舶（不包括軍用船舶）非經主管機關許可不得進入台灣地區限制或禁止水域。因此，「中華民國領海及鄰接區法」第七條對大陸軍用船舶或公船的規範就變得不清楚。由於「中華民國領海及鄰接區法」第七條之規定對外國船舶與大陸船舶之適用有所不同，中共之軍用船舶與公船既不受「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第二十九條之規範，也不適用我國的領海法，此情形之出現並非三黨立委所願見的。

4. 我國海域立法通過之意涵

儘管立法院審議「中華民國領海及鄰接區法」



與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案期間曾發生上節所述之爭論，但這些不同意見經過政黨協商後也都一一妥協解決，我國二項基本且十分重要的國內海洋立法也因此終於誕生。「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」的制訂通過具有下列幾個重要意義：第一，立法院通過領海、鄰接區、專屬經濟區、大陸礁層的法律是順應國際海域立法大趨勢的正確作法。如前所述，「一九八二年海洋法公約」生效以後，亞太地區的國家，尤其是我們的鄰近國家紛紛相繼批准這部稱之為「海洋憲法」的公約。不但如此，這些鄰近國家也迅速的制訂通過國內法，作為對領海、鄰接區、專屬經濟區、大陸礁層等海域行使主權、主權權利、和管轄權的法律基礎。中共在還沒有批准「一九八二年海洋法公約」之前就在一九九二年二月制訂通過了「中華人民共和國領海及毗連區法」。我國算是落後者。此外，我們的鄰近國家大都制訂通過了專屬經濟海域的相關法律規定。因此，去年的十二月三十日，以及今年的元月二日，立法院相繼三讀通過「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」以及「中華民國領海及鄰接區法」是順應國際海域立法趨勢的正確作法、有正面的意義。這也是我國朝野人士長久以來的期盼，現在總算完成。

「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」通過的第二個重要意義是我國向國際社會宣示由領海基線量起十

二海里範圍內的海域、海域上空、海域下底土、海床的領海主權；由領海基線量起二十四海里範圍內海域就安全、海關、財政、衛生、或入境出境等事宜行使管轄權；以及由領海基線量起兩百海里範圍內海域對海洋有生（主要指漁業資源）與無生（主要指石油與天然氣）資源享有主權權利，對人工島嶼、設施和結構的建造與使用、海洋科學研究之進行、海洋污染防治、海洋環境保護等事宜行使管轄權。「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」通過的第三個重要意義是對執行維護我國的國家安全與海洋權益、加強海洋管理、保護海洋環境等提供了一個主要的法源依據。「中華民國領海及鄰接區法」是我國海洋立法方面的一個基本法。「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」或其他相關海洋法律（舉如漁業法與海洋污染防治法）將依據「中華民國領海及鄰接區法」制定或修訂相關的法律和法規。未來，一旦政府向國際社會公告我國領海的基點、基線和領海的外界線之後，我國海域執法之範圍將變得更明確。如果由國內的角度去衡量，此二海域立法之通過也具有以下的意涵：（一）肯定、強化、發揚台灣「依海為生，與海共存」的海洋文化與價值觀；（二）突顯、確認我國海洋國家之通商性格；（三）體認並教育國人瞭解海洋事務與海洋政策對台灣未來發展的重要性；（四）政黨達成擬定、推動海洋政策，設立海洋事務專責機構之認識與共識；（五）政府確實執行海域



法律、保護國人海洋權益決心之表示。

5. 我國海域立法通過之影響

「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」之通過與公布實施將對我國海域主權與管轄權之確立與釐清、海域整體立法工作之推展、海洋事務相關法令之制訂、修正與通過、總體國家海洋政策之擬定與執行、海洋專責機構之設置等未來發展造成一些影響。就海域領土主權之確立與釐清而言，儘管「中華民國領海及鄰接區法」對我國領土範圍是採概括式方式，因此未予以明確界定，但是由於我國領海基點基線是由行政院依實際統治管轄領土之範圍分批公告之，此對我國領土主權及於台灣、澎湖、金門、馬祖與附屬島嶼、東沙群島、南沙太平島的現況有宣示與釐清的作用。至於領海及鄰接區法冠上「中華民國」國名，伴隨著實際統治管轄領土範圍領海基點基線之劃定與公告與相關海域立法之執行，經過一段時日後，「中華民國」此一國名與「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第二條對「台灣地區」（界定為：台灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及其他地區）此一地理名詞將變得更為接近。「中華民國領海及鄰接區法」之通過比較美中不足的是未對與鄰國有爭議之釣魚台列嶼和南沙群島之主權在海域立法中予以指出，藉此向國際社會重申、宣示與強化我國所擁有之島嶼領土的主權。

同樣就海域領土主權之確立與釐清而言，有人認為刪除「U型歷史性水域」對我國維護南海的島嶼主權、南海的海洋權益會有不利的影響。但筆者認為這是一個比較務實的作法。從整體國家利益的角度去衡量，刪除「U型歷史性水域」的總得應該會大於失。我們知道中共一向在南海採取相當強勢的作法，大陸也有人堅持主張南海是中國人的歷史性水域。但是，中共一九九二年的「領海及毗連區法」對「U型歷史性水域」隻字未提。另外，中共一九九六年五月十五日所公佈的領海基點基線，在西沙群島是以二十八個基點採直線基線劃出。如果中共也堅持南海的「U型歷史性水域」，那麼中共在西沙群島所劃的領海基線是矛盾的。另外，誠如上節所述，我國對南海U型線水域內主張全部的主權是有國際法上的問題。未來，如果政府堅持「U型歷史性水域」的主張立場不變，或許主張歷史性的權利，舉如捕魚權、考古、歷史文物或遺跡之發現與挖掘、以及航行上的一些特別或優先的權利會比主張南海「U型歷史性水域」來得務實些。由於「一九八二年海洋法公約」賦與沿海國一個兩百海里專屬經濟海域與大陸層的權利，未來，南海海域資源的分配勢必與重疊海域劃界問題之解決掛勾。因此，我國對南海權益之維護主要還是在鞏固、經營南海的太平島和東沙島。有了這些島嶼主權，我們才享有鄰近這些島嶼的領海、鄰接區、專屬經濟區、大陸礁層海域內海洋資源的主權、主權權利和管轄權。



「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」通過之第三個影響是給予我國外交部門在與有海域重疊情形的國家進行劃界協商談判時的一個法律基礎。依據立法院所通過的「中華民國領海及鄰接區法」，我國的領海如果與相鄰或相向國家間的領海有重疊情形時，以等距中線為其分界線。但是雙方有協議時，從其協議。依據「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」，我國的專屬經濟海域與大陸礁層如果與相鄰或相向國家間的專屬經濟海域與大陸礁層有重疊情形時，其分界依衡平原則，以協議方式劃定之。儘管我國與鄰近海域有重疊國家舉如日本、菲律賓等沒有正式的外交關係，但此並不排除雙方簽訂協定的可能，蓋根據「一九六九年維也納條約公約」第七十四條規定：「兩個或兩個以上國家間外交或領事關係之斷絕或不存在並不阻止這些國家條約之締結。條約之締結也不影響外交或領事關係的情況。」此外，與我國有海域重疊的國家包括日本、菲律賓等均已批准「一九八二年海洋法公約」，因此有條約義務遵守此公約第七十四條有關相鄰或相向國家間的專屬經濟海域的劃界與第八十三條有關相鄰或相向國家間的大陸礁層的劃界規定。依此二條款之規定，我國與日本或菲律賓在未達成專屬經濟海域或大陸礁層劃界協議之前，應「盡一切努力做出實際性的臨時安排，並在此過渡期間內，不危害或阻礙最後協議的達成。」

「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專

屬經濟海域與大陸礁層法」通過之第四個影響是外國漁船（日本或韓國）進入我國領海進行非法捕魚的情事應大為減少或使其不再發生。但此海域立法之效果端視政府執行的決心與成效。至於大陸方面漁船，進入台灣、澎湖四周海域從事走私、偷渡、炸魚、毒魚等非法活動之防止，主要的法律依據並非「中華民國領海及鄰接區法」，而是「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，以及立法院建請行政院於一九九八年三月三十一日前廢止的「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」的相關規定。

「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」通過之第五個影響是加速我國相關海洋立法的起草與修正工作。此二海域立法係屬母法之性質，母法通過後，首先，我國一些現行不合時宜與海洋相關的法規，舉如「漁業法」與「海關緝私條例」等需依據「中華民國領海及鄰接區法」相關規定予以修正。其次，其他與母法執行相關或其他海洋相關的法規（舉如「外籍船舶無害通過中華民國領海管理條例」、「海洋污染防治法」、「海洋環境保護法」、「海洋科學研究許可及管制條例」等）的起草工作也有待加速進行。

「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」通過之另外一項影響是刺激設置海洋事務專責機構之政策考量。海域立法之通過有待執行之落實。既然要落實，在組織、人力與裝備上必須予以配合。誠如一立法委員所稱，「中華民國專屬經濟海域



與大陸礁層法」通過後，我國無異在海上增加七、八個如台灣一般大的領域空間，在此廣大的領域空間裡我國對所有的資源以及資源相關的活動具有排他性的專屬管轄權，既然如此，更是有必要設立一個海洋事務專責機構，統籌國家海洋政策之擬定與執行才是。

6. 結論

海洋資源之開發、養護、與管理、海洋空間的使用、以及海洋環境之保護對臺灣未來經濟發展會有相當大的影響。儘管台灣早已發展出「依海為生，與海共存」的海洋文化與價值觀，但是我們必須承認，台灣在海洋法律與政治的發展上是落後的。此次立法院通過「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」與「中華民國領海及鄰接區法」是我國順應沿海國海域立法大趨勢的正確作法。我國除了向國際社會宣示我領土主權，以及海域內所享有之主權權利與管轄權外，也為日後的海域執法與海域劃界立法源基礎。但是，我們也必須體認到，海域立法只是海洋國家進行全方位、總體海洋工程的一部份。未來，政府有必要加速相關海洋立法的工作，設立海洋專責機構統籌擬定國家總體海洋政策之決策工作。此乃作為一個海洋國家之要務也。

編按：受版面篇幅限制，全文註釋省略，有興趣深入研究台灣海域法的讀者，可來信基金會索閱有關參考資料。