airiti

中國大陸南海維權作為之探討：法律面之觀察

王冠雄*

2013 年 11 月 29 日海南省第五屆人民代表大會審議通過修訂《海南省實施〈中華人民共和國漁業法〉辦法》(以下簡稱《實施辦法》)，並於 2014 年 1 月 1 日生效實施，引發國際社會的關切，特別是關於驅逐外國人或外國漁船的作為，特別讓原本就與中國大陸意見相左的國家，普遍是抱持懷疑或否定的態度。例如越南外交部發言人回應表示在南海海域內，所有未經越南同意的外國行為都是非法以及缺乏根據的；美國國務院發言人普薩基(Jen Psaki)發言指出在南海爭議水域對別國的漁業活動施加限制是挑釁以及危險的行為；菲律賓外交部已聲明表示，中國大陸實施的新法規令緊張局勢升級，不必要地令南海局勢複雜化，威脅了區域的和平與穩定；日本防衛大臣則指中國大陸單方面對別國漁船進行一定程度的限制，這在國際上是不能被允許的，並可能會威脅國際秩序。

本文以為，由《實施辦法》的立法目的觀察，其係「為了加強漁業資源的保護、增殖、開發和合理利用，維護漁業生產者合法權益，保障水產品質量安全，促進漁業持續健康發展」而進行修改，不僅符合對國內資源進行養護和管理的作為，同時特別在「促進漁業持續健康發展」方面，亦不脫離國際漁業法近年來在漁業資源永續利用方面的主軸。但是，

* 作者為國立臺灣師範大學政治學研究所教授。

airiti

中國大陸此一立法作為不能以單一事件作為觀察重點，即使該辦法僅為海南省地方階層之法規，而會更進一步地彰顯出國家管轄的意涵。基於此一考量，吾人應當宏觀地將近年來南海戰略局勢之發展，以及中國大陸所為之反應（特別是在法律制度面），加以整合性之檢視，方可有一清晰理解。

《海南省實施〈中華人民共和國漁業法〉辦法》之內涵

《海南省實施〈中華人民共和國漁業法〉辦法》最早頒布於1993年，並於2008年和2013年有過兩次修訂，主要依據是1986年通過並於2000年和2004年兩次修訂的《中華人民共和國漁業法》（以下簡稱《漁業法》）。

《實施辦法》中有幾個規定的文字內容值得吾人注意：

1. 範圍：在本省管轄的內陸水域、灘塗和一切海域從事漁業生產、經營、管理以及與漁業有關的活動，適用本辦法。（第2條）此與前述《海南省沿海邊防治安管理條例》所適用的範圍規範類似，主要在指涉與漁業活動相關的海洋與陸地範圍。
2. 執行單位：公安、邊防、海警、海關、交通、海事、海洋、環境保護、工商、水務、土地等行政管理部門，應當根據各自的職責，配合漁業行政主管部門及其所屬漁政漁港監督管理機構，監督漁業法律法規和本辦法的實施。（第4條第3項）此一規定部分地反映出中國大陸透過海警、海監、海事、漁政、海關等部門完成海上執法任務的實踐，因為中國大陸海上監管力量分散，各部門又各行其道，導致局面混亂而常處下風。回應前述窘境，中國大陸「大部制」方案於2013年3月10日公布，經過轉型後的海上執法部

airiti

隊將有重要重組，由現有資訊看來，國家海洋局將重新組建，將國家海洋局及轄下中國海監、公安部邊防海警、農業部中國漁政、海關總署海上緝私員警的隊伍和職責整合，由國土資源部管理，並以「中國海警局」名義在海上維權執法，接受公安部業務指導，以達海上統一執法的目標。此外，中國大陸國務院將設立層次更高的協調機構「國家海洋委員會」，負責研究制定國家海洋發展戰略，統籌協調海洋重大事項，具體工作則由國家海洋局承擔。因此未來在《實施辦法》的相關文字上應會有進一步的修訂。

3. 對外國之規範：外國人、外國漁船進入本省管轄水域進行漁業生產或者漁業資源調查活動應當經國務院有關主管部門批准。（第 35 條第 1 項）進入本省管轄水域的外國人、外國漁船進行漁業生產或者漁業資源調查活動，應當遵守國家有關漁業、環境保護、出境入境管理的法律、法規和本省有關規定。（第 35 條第 2 項）若進一步依據其母法《漁業法》第 46 條之規定，外國人、外國漁船違反本法（《漁業法》）規定，擅自進入中華人民共和國管轄水域從事漁業生產和漁業資源調查活動者，將責令其離開或者將其驅逐，並可沒收漁獲物、漁具，處 50 萬元以下的罰款。情節嚴重者，將沒收漁船；構成犯罪者，依法追究刑事責任。

此外，依據《漁業法》第 8 條的規定，「外國人、外國漁業船舶進入中華人民共和國管轄水域，從事漁業生產或者漁業資源調查活動，必須經國務院有關主管部門批准，並遵守本法和中華人民共和國其他有關法律、法規的規定」，此應為本次《實施辦法》修訂的基礎，亦即將該《實施辦法》舊版本中「外省、區或者境外漁船」之原有文字修改成為《漁業法》所使用的「外國人、外國漁船」。

airiti

類似於之前對於《越南海洋法》內容的分析，中國大陸《實施辦法》係對於其管轄海域內漁業資源的保護與管理，此於一國國內法制的規劃與執行上，本是應採取之作為。惟令吾人憂心之處在於，本就經常發生漁業衝突或糾紛的中國大陸與越南而論，雙方又於近年內先後提出對於管轄海域資源維護的法律規範，未來勢必在同一水域中出現兩個以上國家主張和執法重疊的區域，雙方在各自的國內法架構下均有「合法」執法的授權，亦即進行執法成為主要的行為選項，則衝突無法避免。若未能採取適當的管理或合作措施，則負面的影響與發展勢必存在。

中國大陸「海南省沿海邊防治安管理條例」之通過

2012 年 11 月 27 日，中國大陸海南省第四屆人大常委會第 35 次會議審議通過《海南省沿海邊防治安管理條例》(以下簡稱《管理條例》)修訂案，該《管理條例》全部共有 52 條，第 2 條規範其適用的範圍為海南省之管轄海域、沿海地區範圍，因此「管轄海域」的範圍即成重點。海南省的管轄範圍，除了海南島本島，還有周圍 300 多個島嶼，以及海南島管轄下之三沙市，而三沙市統管南海諸島中的西沙群島、中沙群島和南沙群島的島嶼、沙洲、暗沙、暗礁、暗灘及其海域。因此，該《管理條例》的適用範圍在實務上包含以及特別提了近來爭端激烈的南沙群島。

《管理條例》第 31 條界定了六項外國船舶及其人員進入海南省管轄海域內，所涉及違反沿海邊防治安管理的非法行為，其中與漁業活動相關者在於「非法登上本省管轄島礁」(第 3 款)以及「破壞本省管轄島礁上的海防設施或者生產生

airiti

活設施」(第 4 款)。該《管理條例》第 47 條進一步規定授予公安邊防機關可以依法採取登臨、檢查、扣押、驅逐，令其停航、改航、返航等措施予以處置的權力，並可以收繳作案船舶或者附屬通航設備等工具非法進入海南省管轄海域的外國船舶。此應是構成他國評論「管理條例」的重點文字，因為導致當前南海爭端的情況基本為島嶼領土歸屬以及海域範圍的劃定，由南海其他爭端方的立場觀之，中國大陸執法船艦的作為亦為非法。則若執意執行所規定之登臨、檢查等系列執法作為，則衝突將無法避免。

與周邊國家爭奪漁業資源之衝突

中國大陸與越南之間經常性地在西沙群島海域內發生捕魚糾紛，以 2013 年為例，3 月時越南指稱其漁船遭到中國大陸船舶的武裝攻擊，並導致漁船起火；5 月時，越南又指其漁船遭到中國大陸漁船的包圍，並且被刻意撞擊。然而中國大陸對此之回應多為正常執行法律，因此《實施辦法》之修正與實施，明顯地係對於其相關法律的建構與加強。同時，越南國會於 2012 年 6 月 21 日所審議通過並於 2013 年 1 月 1 日實施的《越南海洋法》(Law of the Sea of Viet Nam)，對於企圖在南海中主張管轄權海域維權的中國大陸來說，更是一個急迫的衝擊。

《越南海洋法》共有 7 章 55 個條文，規定越南主權與管轄權的領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸架、島嶼、西沙和南沙群島(越南稱為黃沙和長沙)與其他群島，以及船隻在越南海域活動，海洋經濟發展和海島管理工作等。細察越南「海洋法」的條文，涉及與兩岸南海主張產生衝突的重點會

airiti

特別集中在其對於南海海域中島嶼和水域的基本立場，首先是規定了涵蓋在越南主權、主權權利與管轄權下之基線、內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸架、島嶼、西沙、南沙群島、以及其他群島；在越南海域之活動；海洋經濟發展；對海洋與島嶼之管理與保護（第 1 條）。其次是規定外國船舶在越南管轄海域內的行為，例如，組織與個人在越南海域中從事活動時，必須（must）尊重越南的主權、領土完整、主權權利、管轄權以及其國家利益，遵守越南國內法與相關國際法規定（第 22 條）；外國船舶、外國組織和個人於無害通過越南領海時之行為規定（第 23 條、第 24 條）。比較令人擔憂者在於《越南海洋法》第 30 條第 1 款之規定：「在各自授權或責任範圍內，越南海洋巡弋與監測部隊將有權利採取措施，於通過越南領海或離開內水時，以逮捕人員、執行在船上發生犯罪行為之刑事調查。」此一規定顯然明確授權越南海上執法部隊的執行權力，於國內法規的規範上本無可質疑之處，但可能產生危機之情形在於執法當時的狀況，極有可能發生與其他南海爭端方的衝突。

後續觀察及建議

綜觀中國大陸近年來在回應日本「國有化」釣魚臺列嶼、與菲律賓發生黃岩島衝突、公布釣魚臺列嶼基點基線、通過《海南省沿海邊防治安管理條例》修訂、通過《海南省實施〈中華人民共和國漁業法〉辦法》修訂等作為，可以見到中國大陸在面對外來力量企圖影響其對若干領土主權主張時有序有節之反應，簡單言之即在於逐漸完整其立法內容與架構。

續觀經過重組之後的海上執法力量，中國大陸未來在海

airiti

域巡航的官方船艦，將會整合在「中國海警局」的指揮下。其主要目的應是在於改變過去多由漁政等部門出面處理資源管理權利爭端的局面，轉而由具備國家主權象徵力量的部門涉入，甚至是由該些執法單位中具備武裝力量的海警局進行維權執法工作，相信此一重組之後，將會強化軍事力量介入糾紛的能力，不過應亦會引發鄰國的激烈反應和反制。

我國國防部 2004 年 6 月 7 日公布包含南沙太平島在內之限制禁止水域範圍，換句話說，僅於南沙群島中環繞太平島周圍海域一處，即存在至少有三個爭端方所各自主張的法律空間之重疊。未來若在此一法律主張重疊的空間中發生衝突，我國應有如何之作為？作者認為，立即以足夠的執法能量介入，應是最佳的選項，同時亦不能放棄以國防力量涉入或輔助，畢竟此種衝突所涉及之標的將會是國家管轄權，甚或是主權。因此，面對中國大陸增建海上艦艇，以及越南持續向外採購海空武器，對於我國來說，除了在太平島興建碼頭之外，擴增海巡執法能量以及在太平島上加強駐軍武裝能量已經成為我國必需認真考慮的政策選項。