

外國漁船在二百浬海域內之取締與處罰 —各國漁業相關法令之比較研究—

歐慶賢編譯
海洋大學漁業學系

一、前言

1977年美國及蘇聯設定 200 浬水域後，正式拉開了 200 浬時代之序幕。目前設定 200 浬水域之國家，在全球 138 個沿岸國中，已有 101 個國家設定（如表 1），主要漁業國設定之目的則如表 2 所示。而 1982 年所採用的聯合國海洋法條約，目前已有 159 個國家簽署，35 個國家批准，故 200 浬體制大致已確立。

聯合國海洋法條約內有關漁業之規定概要如下：

(1) 專屬經濟水域（第 55 條～第 62 條）

沿岸國對資源擁有主權的權利，可訂定水域內之資源保護與管理規則。而且負有促進資源之最適當利用之義務，因此對本國水域內之漁業資源之容許漁獲量，本身先決定要捕多少，有剩餘時就考慮傳統在此作業之漁業國，以使其經濟之混亂達到最小，而允許這些國家入漁。

(2) 專屬經濟水域及與其相接連之水域雙邊均存在之資源（第 63 條）

沿岸國及漁獲國應透過直接或區域性之機構，共同致力於採取一些必要之措施，以保護專屬經濟水域及其相接連之水域雙邊均存在之資源。

(3) 高度洄游性魚種（第 64 條）

沿岸國以及在該海域作業之國家，不管是在專屬經濟水域之內或外，應透過直接或適當之國際機構，協力確保鮪資源等高度洄游性魚種之保護並促進其最適當之利用。

(4) 海洋哺乳動物（第 65 條）

沿岸國家應互相協助保護海洋哺乳動物，鯨類則透過適當之國際機構予以保護。

(5) 溯河性資源（第 66 條）

鮭、鱒等溯河性魚種，母川國擁有優先之利益與責任，至於以溯河性魚種為對象之外國漁業，母川國應考慮傳統漁業國之作業實績，協助使其經濟之混亂達到最小。

(6) 公海生物資源之保護與管理（第 116 條～第 120 條）

所有國家，在遵守本國條約上之義務及沿岸國之權利等條件下，擁有公海之漁獲權利，而且任何國家應互相協助保護及管理公海之生物資源。

近年來，沿岸國已將其 200 浬水域內之水產資源，利用來振興其本國之漁業與加工業，因此對欲在其 200 浬專屬水域內作業之外國漁船逐漸強化漁獲配額之削減與提高入漁費等之漁業限制。

表1 20浬水域設定國之推移

| 民國 | 64 | 65 | 66 | 67 | 68 | 69 | 70 | 71 | 72 | 73 | 74 | 75 | 76 |
|-------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|
| 設定國家數 | 16 | 25 | 55 | 76 | 83 | 87 | 90 | 91 | 94 | 98 | 98 | 100 | 101 |

註1. 全海洋之面積為3611億平方公里

2. 200浬水域面積為 845億平方公里 (全海洋面積之23.4%)

1982年 4月30日，第三次聯合國海洋會議採用了『海洋法之國際聯合條約』，其第七十三條（沿岸國法令之執行）規定如下：

- (一) 沿岸國為行使其主權的權利而探查、開發、保護及管理專屬經濟海域(EEZ)內之生物資源時，為確保此一條約所制定之法令得予遵守，可以採取必要之措施（含登船boarding，檢查inspection，逮捕arrest及司法處罰手續judicial proceedings）。
- (二) 被拿捕之船隻及其船員，有相當之保釋金或其他之保證時，應立即釋放。
- (三) 沿岸國對違反EEZ內之漁業法令之處罰除非關係國有特別之認同，不准拘禁或施予其他任何形式之身體處罰。
- (四) 沿岸國拿捕或扣留外國船隻時，所採取之措施及隨後所科之處罰，應立即經由適當管道通報船籍國。

其他有關外國漁船在 200浬水域內之漁業，自1976年以後，沿岸國和漁業國之間、締結很多的漁業協定，其中與取締有關之內容有：

- (1) 沿岸國拿捕違規漁船或逮捕違規者時，亦應通報違規漁船之船籍國。
- (2) 大半的協定提到被拿捕之漁船等交出保釋金時，沿岸國有盡快釋放之義務。
- (3) 沿岸國很多均明文規定違規之處罰。
- (4) 亦有明文規定禁止對違規者施予身體處罰者。

二國間協定之內容其摘要如上，但海洋法條約第七十三條為其先決條件。因為將這些內容納入海洋法條約第73條內，於聯合國海洋法會議第三會期（1975年）時，已約略確定。故自1976年起締結二國間之協定時，以海洋法條約第73條之內容為前提，已是充分可能。所以二國間締結協定及締結前後會調整各國國內漁業法令，並規劃 200浬水域內之取締體制。因此、本文想探討各國新漁業法令有關外國漁船在其 200浬水域內之取締、處罰等如何規定，尤其是取締權之權限及由誰行使，與 200浬水域內之違規類型及如何處罰，向誰處罰等。

日本於1977以『漁業水域之暫定措施法』來設定 200浬漁業水域，由其名稱可知，這項法律具有聯合國海洋法會議結論未產生前之暫定法之性格。本文將盡可能重新評估其內容並與各國 200浬水域制度作個比較，資為參考。

表2 世界主要漁業國設定200浬水域之目的

| 國名 | 領海之寬度 (浬) | 200 浬水域之性質 | | | 200 浬水域 施行日期 | 根據法規等 |
|-----|--------------|------------|------|------|-----------------|--|
| | | 領海 | 經濟水域 | 漁業水域 | | |
| 美國 | 3 | | | ○ | 1977.3.1 | 「1976年漁業保護管理法」 |
| 蘇聯 | 12 | | | ○ | 1977.3.1 | 「海洋資源之保護與漁業規定之暫定措施之最高會議幹部會令」 |
| 加拿大 | 12 | | | ○ | 1977.1.1 | 「加拿大領海、漁業區法」 「加拿大沿岸漁業保護法」 「加拿大漁業法」 |
| 法國 | 12 | | ○ | | 1977.1.1 | 「經濟水域法」 「法國領海內外國人漁業禁止法」 「漁業政令」 |
| 挪威 | 4 | | ○ | | 1977.1.1 | 「經濟水域法」 「挪威漁業水域內外國人漁業禁止法」 |
| 墨西哥 | 12 | | ○ | | 1976.7.31 | 「憲法第27條追加之總統令」 |
| 歐市 | 3~12 | | ○ | ○ | 1977.1.1 | E.C外交部長理事會認同事項 |

註：1、取材自1981年日本水產資料總覽。

2、專屬經濟水域不是公海，亦不是領海，為一種國家管轄之水域。而經濟水域則涵蓋所有的生物資源與其他資源以及海洋利用之權利。漁業水域或漁業專管水域則僅侷限於生物資源。

二、取締

1. 取締的主體

(一) 沿岸國對外國漁船在其 200 浬水域內之違規取締，首先是監視 200 浬水域內之外國漁船，視狀況令其停船、登船、檢查。發現有違規時，採取處罰之手段，例如、違規者之逮捕、關係物件之沒收、船隻之扣押、押回港口等之措施。因此、擬先探討各國擔任 200 浬水域內漁業取締之組織。

(二) 美國之『取締官』(enforcement officer) 係由沿岸警備隊之士官與下士、國家海洋漁業局之職員、及其他所構成的〔麥格納森漁業保護管理法 (Magnuson Fishery Conservation and Management Act) 第311條(b)及50CFR611.2(e)〕；蘇聯則賦予國境警備隊及魚族保護機關之公務員取締權限(內閣會議決議第四條)。如此一來，擁有國境警備隊及沿岸警備隊之海上警察力之國家，就由漁業關係組織與這些組織執行取締；其次是加拿大，負責取締之漁業保護官(Protection officer)有漁業法上之漁業官(fishery officer)、加拿大皇家騎馬警察官及其他由總督所任命者(沿岸漁業保護法第二條)；南非則由漁業檢查官、經濟部長所賦予權限者及警察官等三者來執行 200 浬水域內之漁業取締〔海洋漁業法第六條(1)〕。

(三) 除了漁業有關機構和警察機關外，並以

軍事單位來執行取締之國家，有相當的數量。如英國、紐西蘭、巴布新幾內亞，塞內加爾、斐濟等。紐西蘭之官員係指指揮軍隊的船艦及飛機之士官、海洋漁業檢查官、警察署長、政府船隻之船長〔領海及專屬經濟水域法第24條(16)〕；斐濟之漁業官係指漁業法上之漁業官、關稅法上之稅務官、警察官、王室軍隊(Royal Fiji Military Force)之士官、王室軍隊之運航船艇或飛機之指揮官及漁業部長任命者(海洋水域法第15條)。

亦有一些國家如索羅門諸島等，並不以軍事單位來取締而係將在 200 浬水域內取締有能力之漁業官、警察官、關稅及間接稅法上之官員、政府船舶之船長、及其他等有關機構一一列舉者。

(四) 由於對象係以漁業違規為主，所以各國取締之主體，多為漁業相關機構，然而 200 浬水域離陸岸很遠，光靠漁政單位取締確實不易。故一般在取締時均傾向於使用沿岸警備單位、警察機關、海關單位、軍事單位等其他關係組織，特別是有不少國家係利用軍事單位來執行，必需注意。

日本之漁業水域暫定措施法第23條第1項所指之『取締官』為漁業監督官及海上保安官(同法施行第八條)，故日本之取締主體與美國和蘇俄之方式是一樣的。

2. 取締官的權限

(一) 各國取締官在 200 浬水域內，賦予何種

取締權限

美國取締官之權限、有違規者之逮捕 (arrest)、登船、搜索·檢查 (search or inspect)、漁船·魚類、證物之扣押 (seizure)。行使這些權限時，不必有拘票〔麥格納森漁業保護管理法第 311 條(b)〕；蘇聯之國境警備隊以及魚族保護機關之公務員；有(a) 漁船之停船·臨檢、(b) 文件之檢查、(c) 違規改正指示、(d) 違規船舶之拿捕、指定開向某港等權限 (部長會議決議第 4 條~第 10 條)；英國的海洋漁業官行使對漁船之要求停船、登船、及對船長等之要求列席備詢及調查 (examination and inquiry)。調查的內容有，檢查魚類·漁具等，要求提出船舶·船員有關之資料以及製作抄本。發現違規時，船隻及船員可強制押進港口，扣留 (detain) 到處罰手續終了為止 (海洋漁業法第 8 條)。

澳洲官員之權限規定的有，外國漁船之登船·進入、魚類·漁具之搜索與調查、要求提出許可證，命令寫抄本、違規魚類·漁具之扣押、移動·保管、違規者不需拘票即可逮捕，命令違規船隻駛向某港、命令停船、及其他詳細之措施〔漁業法第 10 條(1)〕。

(二) 法語系的國家，漁業法令中有關取締權之行使手續有很詳細的界定，例如、塞內加爾其海洋漁業法所訂的規定詳細到如停船手續 (命令停船的方法、威嚇射擊等)、違規發現手續 (臨檢手續、不能登船時之措施等)、違規發現後之解送手續等均有記載 (同法第 25~27 條)。

(三) 各國的取締官根據其國內漁業法對 200 浬水域內之外國漁船，可行使停船、登船、檢查、拿捕 (扣押)、指定駛向某一港口等一連串之權限。此種權限訂定在國內法令上之理由，具體而言有以下二點：第一、由於係在海上行使國家權力，所以變成是對船舶之權限行使，此與在國內陸上之權限行使性質上當然不同。海上船舶有移動之特殊性，所以停船、登船之過程不可免，而在發現違規時進行船舶之拿捕。意義上在表面有看出權限行使之模樣，係國家權力在海上行使時之固定手續，此與戰時國際法上之海上捕獲 (maritime capture) 之手續極為類似。第二、此一權限行使、原則上係沿岸國在新設定的 200 浬水域內執行的。權限行使離陸岸很遠，且該水域由以往之公海性質轉為具漁業水域或經濟水域之性質。但是，有些國家不見得能全面行使領海主權，因此各國有必要明定取締官之權限。

(四) 由以上考量，可知日本之『漁業水域之暫定措施法』並未從正面來訂定外國漁船之取締規定，故應屬特例。日本之暫定措施法，若暫且不談漁業法第 74 條則其取締係以適用於刑事訴訟法為前提，故難以期待可充分取締。例如、其一，如美國及澳洲，取締官沒拘票 (即不問是否為現行犯)、仍可扣押違規船舶等之物件，或是逮捕違規者。同樣的規定，在加拿大沿岸漁業保護法第 6 條(2)、巴布新幾內亞之漁業法 (漁業水域宣言) 第 10 條(e)、斐濟之海洋水域法第 15 條(3) 等亦可看到。日本除了此種拘

票外，在漁業關係法中對 200 浬水域內行使的權限亦有明確規定之必要。那時，就不能採取國內的刑事訴訟手續，內容上必須兼顧海上之特殊性和 200 浬水域之性質。

3、取締之特殊性及其對策

由於係以 200 浬水域內之外國漁船為對象作特殊之取締，所以在各國之國內法令加上先前所提之取締官權限有關之規定，可使本國之取締活動容易，並減輕取締官之負擔。這些規定彙整如下：

(一) 沿岸國取締時之協助

美國係在與有關國家締結國際漁業協定時，內容上列舉外國漁船之船主或運航者（船長等）要遵從取締官之各項要求〔麥格納森漁業保護管理法第 201 條 (c)(2)〕；紐西蘭則在與外國決定漁獲配額時，將取締時外國漁船應予以協助為其附帶要件〔領海及專屬經濟水域法第 13 條(2)(c)〕。這些均可認為是外國漁船之籍國，讓其協助本國之取締。塞內加爾則不以二國間之協定為基礎，對在該國 200 浬水域內作業之外國漁船，為確保其遵守漁業法令，發給許可時要求提供保證金（海洋漁業法第 24 條）。

(二) 船體編號之標示、許可證之船內配置、漁獲日誌之記入等

根據美國之外國漁業規則，外國漁船有義務將許可證張貼於駕駛台內〔60CFR 611.3(e)(3)(ii)〕、應將本船之國際無線信號符號標識於船體兩舷及上甲板

與漁具上〔60 CFR 611.5〕、作業日誌等之備妥，記入（60 CFR 611.9）；加拿大的沿岸漁業保護規則規定在其 200 浬水域內之外國漁船有義務將其核准之許可證備置於船內（第九條）及漁獲日誌之保存與記載〔第 11 條(d)(iv)及(g)〕、船體之識別符號標識〔第 11 條(s)〕等；紐西蘭之專屬經濟水域（外國漁船）規則，對領有漁業許可在其 200 浬水域內作業之外國漁船，規定應備置許可證於船上（第 16 條）、國旗之昇掛（第 23 條）、船體兩舷及漁具需標識信號符號（第 24 條）、航海日誌及作業日誌之記入及保存（第 26 條）、船上有英語翻譯者隨行等。這些對 200 浬水域內之外國漁船所賦予之義務（可從任何國家之法令上看到）。如此，則該漁船是否為許可船由外觀即可判別、而且漁獲量容易掌握，而大大減輕取締之負擔。日本之暫定措施法第六條第三項及其施行細則第五條及第六條上亦有同樣之規定。

(三) 進出 200 浬水域・位置等之報告

根據美國之外國漁業規則，外國漁船之運航者有義務將：(i) 作業開始、(ii) 漁場暫時脫離、(iii) 重回漁場、(iv) 作業區域內移動、(v) 作業終了。事先向沿岸警備隊報告〔(i)及(v)在 24 小時前〕（60 CFR 611.4）；加拿大之沿岸漁業保護規則規定許可船舶之船長（及代理人）(i) 進入漁業水域之 24 小時以前（第 11 條(a)）、(ii) 駛離漁業水域之 72 小時以前（第 11 條(t)）、必需通報一定的事項；紐西蘭專屬經濟水域規則（外國漁船），規定外國漁船有

以下職務：(i) 進入EEZ 之24小時以前需作進入通報 (notice of intention to enter zone) (第18條)、(ii) 除一定場合外、在檢查港接受檢查並取得漁業許可 (clearance to fish) 後可進行捕撈 (第19條)。(iii) 駛離EEZ 時，必須在檢查港接受檢查，取得駛離許可 (clearance to leave) (第20條)。又(iv)須有許可在EEZ 內作業之外國漁船，每天或每週固定時刻報告 (Reporting) 位置等 (第29條)。

此種報告進出專屬水域及位置等，均可認為是沿岸國掌握 200 浬水域內之外國漁船之動向及監視違反法令或違反許可條件之有效手段。

(四) 觀察員之登船

聯合國海洋法條約第62條(4)(g)內規定，沿岸國對在其 200 浬水域內作業之外國漁船得令其讓該國之觀察員或訓練生上船，為此各國漁業法令有的已將此條列入規定。例如、加拿大之沿岸漁業保護規則第11條 (n)訂定『外國漁船的船長必需同意觀察員登船，留在船上以便觀察記錄科學資料或搜集標本』。紐西蘭、斐濟、美國等亦有同樣之規定。

由各國的法令可看出觀察員之上船目的，在於收集生物資源有關之科學資料，而不直接參予監視或取締外國漁船。

(五) 利用直昇機登上外國漁船

沿岸國一般係使用飛機來監視 200 浬水域內之外國漁船，除了空中監視外、有些國家亦使用直昇機作為運送取締官到外國漁船上之手段。加拿大之外國

船漁業規則第31條及第32條上，亦有詳細規定漁業官從直昇飛機降到外國漁船時，直昇機和漁船間之連絡方法、漁船的航向·航速之維持義務、從直昇機降下時導引索之維持義務等，葡萄牙及紐西蘭亦有此種方法。

(六) 減輕法律負擔

上述之一些方法，沿岸國之取締活動因是物理的方法，故可想辦法減輕所引起之負擔。除此之外，各國在法律之意義上、亦力圖減輕一定程度之取締活動。

最大的特徵係規定在 200 浬水域內之違規外國漁船上之魚，除非有反証，可推定為係在該水域內違規捕撈的。非洲塞席爾之外國漁船規則令第15條規定『外國漁船進入塞席爾之專屬經濟水域之前、除了通報預定航線及船舶內的魚種數量外，在專屬經濟水域內之外國漁船其船內之魚，推測 (presume) 為該船舶在專屬經濟水域內所捕獲者，即是此例。

此種規定，美國之麥格納森漁業保護管理法第 310條(e)、索羅門諸島之漁業法第 16A條等，亦有之。此種推定、當外國漁船在 200 浬水域內之許可區域內捕獲之魚及在此以外之水域捕到的魚混載冷凍時，或是在作業期間內所捕到的魚與作業期間以外違規捕到的魚在同一魚艙時、可發揮最大的效果。沒有此種推測規定，則沿岸國之取締官，在證明該魚之捕撈場所和捕獲日期時就會遭遇極大之難題。

除此、外國漁船在 200 浬水域內有義

務將漁具收藏起來。例如，英國之漁業境界法第 2 條(4) 規定，未核准作業之外國漁船或僅認可捕撈一定魚種之外國漁船在 200 浬水域內，有義務將不必要之漁具收藏起來；加拿大之沿岸漁業保護規則第 11 條 (k) 規定，給予外國漁船漁業許可之條件規定，除了在加拿大漁業水域之漁業許可區域內，所有的漁具應收藏於甲板下、或移至船上不易使用之場所。塞席爾的外國漁船規制令第四條及紐西蘭之專屬經濟水域（外國漁船）規則第 32 條等亦有同樣之規定。雖然是外國漁船但也是船舶，所以在 200 浬水域內有自由航行的權利。而各國有收藏漁具之義務，主要係防止外國漁船違規使用了漁具。沒有將漁具收藏起來之外國漁船在法律上視同與違法從事漁業之船舶一樣，利用此點可輕易監視違規與否。

各國對違反漁具收藏義務之處罰有極為嚴格之規定，所以有違規之情事產生時不能僅看作是手續上之失誤而已，是可理解的。
