



由比較法觀點初探「海上警察」之法律上概念—以法國、日本法制為例

文／黃友信

緒論—行政警察與司法警察職能之分際

行政活動乃國家行政職能之具體表現，國家對於人民社會生活介入之程度愈深，行政活動範圍即愈形擴張。而行政機關為維持社會秩序，須制定必要之行爲規則，以限制部分個人自由，類此活動一般稱為警察活動。以其依據行政法令之警察作用，我國及日本稱之為行政警察，英美國家則稱為制服警察（Uniform Police），至其主管業務主要在於安寧秩序之維護，危害之預防與福利之促進【註1】。

「警察」一詞發源於西方時間甚早，「羅馬人取希臘Politeia，將其拉丁化而成為Politia，這個字的希臘語意是城邦（Staat）的意思，而Politeia又是從Polis派生衍而來的字，和英文中的政治（Politics）與政策（Policy）來自相同字源，……Politeia一辭涵義甚廣，所有影響城邦居民生存福利的事務皆涉及之，包括治理城邦之技藝（art）的整個觀念。」【註2】，我國現行「警察」一語固曾見於漢書「密令警察不欲宣露」句中，然近代中國使用「警察」一詞，則係源自日本。依清末張之洞、劉坤一之奏議略謂：「……各國清查保甲、巡街查夜、禁暴誅奸，皆係巡捕兵之責，……日本名為警察，其頭目為警察長，而統之以警察部。……凡一切查戶口、清道路、防火患、別良莠、誅盜賊，皆此警察局（部）為之……」【註3】，可窺其要。

警察於現今社會扮演之角色，其重要性不言而喻，至警察之名稱則或因標準不同而有差異。日本海上保安廳依該國海上保安廳法規定職司海上警察之權責，向為世人耳熟能詳，其定位殆無疑義，惟究其實際，日本警察制度乃係繼受自法國警察法之體例【註4】。日本係於明治初期自法國引進警察之概念，其後亦依法國行政法理論，發展出區分行政警察（police administrative）及司法警察（police judiciaire）基本原則【註5】。然海上保安官依海上保安廳法規定執法，尚未限於司法警察之職權，實亦明確涵括行政警察之權責，惟依執行實務觀之，則犯罪搜索、不法取締等明顯具有司法警察屬性之執法行為，其比重似乎遠在行政警察事務之上。學者橋本博之指出，日本既居海洋國家之列，顯而易見者，以海上安全為重心之執法活動，攸關國家利益最鉅，然不得不提出者，有關海上行政警察作用之議題，實鮮為一般人論及，而此則涉及海上警察之定位問題【註6】。

橋本教授同時指出，囿於語文表現方式差異，對於某些法概念乃不免有不同詮釋。例如：聯合國海洋法公約（英文版）中"enforcement"一詞，法文版通常解為「執行（mise en application）」，惟於該公約第224條、225條，則轉換為「警察（police）」之概念。以日本警察法承襲自法國法例，復與該國同屬大陸法系國



法令解析



家，關於聯合國海洋法公約之相關課題，應有共通性而具研究價值【註7】。有關海上警察在法國理論區分行政警察與司法警察之架構下，其定位究竟如何，已引起日本學者重視，其於上述一脈傳承體系下所為之探討，對於我國現制或將有所啟發。

法國法上之海上警察

一、法國執行海上警察任務之機關

依法國現制，於海上從事警察活動之機關，主要包括海軍（la Marine nationale）、國家憲兵隊（la Gendarmerie nationale）、海事局（l'administration des Affaires maritimes）、海關（l'administration des Douanes）等，此外專門從事海難救助者，則包含救護局（la Protection civile）、海難救護協會（la Société nationale de sauvetage en mer）等單位。

倘論及海上執行機關，法國海軍實居最重要之地位，依行政組織法觀點，以其掌理水文測

量、航海資訊、海洋污染防治等事項，遂因而被賦與海上執法及警察任務執行機關之地位。亦即如此，法國海軍異於其他國軍單位，復具有依法執行非軍事公務事項機關之屬性。法國沿岸設有三處海軍軍管區，分別置海軍軍管區司令官（prefet maritime），該司令官固受海軍統轄，惟於海軍執行所掌理之公務事項時，則職司海上行政警察機關之主要功能。同時，如執行公海上之任務、於惡劣天候中執行海域勤務等屬其他機關之權責者，若該機關欠缺執行能力，而海軍足以執行該項公務時，即須配置必要裝備以爲因應。

法國國家憲兵隊於行政體系上隸屬國軍，然於傳統區分行政警察及司法警察之架構下，亦具有主要職能。於法國警察法上，國家憲兵隊實爲重要之獨立執行機關，其下轄之海上憲兵隊（la gendarmerie maritime），於人員及經費方面雖受海軍相當程度之支援，然執行具體任務時，則採行與海軍合作之模式。海上憲兵隊除須負責海



法令解析

軍施設之安全維護等軍事勤務，主要任務仍係海上警察勤務，在恪遵相關海上國際條約規範，貫徹國內法令，執行海軍軍管區司令官之行政決定以外，亦須執行海難救助、司法警察職責等事務。

在法國與海洋事務關係最為密切者，允為海事局。法國海事局係交通部與漁業部所轄機關，諸如海運、海洋漁業、海洋休閒活動等涉及私人利用海洋從事活動之事項，概歸該局掌理，同時主管漁業管理、船舶安全、船上工作條件等法定執行事項。海事局在臨海省份設有支局，由海事官（administrateur des Affaires maritimes）統籌辦理所有事務，惟海事官在法律上尚具有海軍軍管區司令官之地方代理人（representant local）地位，亦即在行政體系上，海事局與海軍之間實具有橫向聯繫關係。

海事局另設有執行機關「地區監控與安全執行中心」（Centre Regional Operationnel de Surveillance et Securite；CROSS），關於海上執法事項，屬異於海軍體系之他設執行機關。海事局不僅在本國設有 CROSS，在海外亦設有中心，主要機能為掌理海上航行執行事項，此外並職司海上全面執法活動。又由於 CROSS 之首長於法律上亦具備海軍軍管區司令官代理人之地位，因而海軍與 CROSS 於行政組織上，同樣存在橫向聯繫關係。海關當屬財政部之所屬機關，擁有相當規模之船舶及飛行機，執行有關海關業務之法定活動，此外，必要時亦於內政部之指揮下，執行警察機關之職務。

據上可知，法國行政機關中涉及海上警察職務者，以海軍及海事局所屬之執行機關為兩大主

軸，以前開二者間具有協助關係，隸屬海軍系統之機關得以正式管轄行政警察及司法警察，有識者即指出此或即係法國體例之特色【註8】。

二、法國法上之海上行政警察概念

（一）法國法關於「海域」之區分及屬性

在法國若論及海域，概係依國內行政法上公物【註9】之觀點而為區分，或按國際法上有關海域之劃分原則進行探討。所謂依國內行政法上之區分，大抵係指「海洋自然物」（domaine maritime naturel）及「有關海上交通之人工設施」（ouvrages etablis dans l'interet de navigation maritime）而言，惟上述二者實分別受相當複雜之公物管理法制所規範。以前者中最具典型之海岸（rivage de la mer）地區而言，既屬公物之性質，則視其係依據何種公物管理法令所為之分類，即需受各該法令衍生出之管理權、警察權所規範。至於人工設施中最具代表性的港灣，大體上係依公物管理法令規定，分別劃歸中央或地方管理，惟在港區內原則上依附於公物管理主體，而為警察權所及。

法國亦依國際海洋法規範之海域制度，分別劃定其領海、鄰接區、經濟海域、大陸棚等之範圍。1963 年 11 月雖將領海劃定為三浬，惟 1972 年 7 月即透過修法變更為十二浬，以迄於今。領海一方面固歸屬國家警察之管轄範圍，然於沿岸地方公共團體所屬之地方警察，原則上亦暫時享有其管轄權。法國之鄰接區係依租稅法第 44 條之規定劃設，經濟海域則於 1976 年 7 月依法定為二〇〇浬，至大陸棚部分，係 1968 年 12 月間定之於天然資源開發之相關法規。

（二）法國海上警察之基本概念



法令解析

有關法國行政法學對於海上警察 (police de la mer) 內涵之界定，依相關文獻所示，實則在考量沿海國家主權所及特定海域同時，海上警察概念即已伴隨而生，他方面並與港灣區域公權力之行使相牽連，亦因而衍生相關概念。其後，隨著海域利用日益擴大其範圍，使「海上警察」一詞所指攝之意涵亦愈形擴張，時至今日，舉凡航行安全、漁業、海岸與港灣、海洋環境之維護等事項，均已納為海上警察管轄範疇，在空間上則自沿岸擴張至二〇〇浬範圍。由是可言，海上警察之概念實係由1.海上交通警察 (police de la navigation maritime)、2.海洋漁業警察 (police de la peche en mer)、3.海岸警察 (police du rivage)、4.海洋環境警察 (police de l'environnement marin) 等四大部分組成，性質上屬行政警察，而非司法警察。同時，上述海上警察亦可區分為一般警察，及以海上為範圍而從事相關海上活動之特別警察。另有別於前開海上警察而與海域相關者，尚有公物管理警察 (police domaniale)【註10】。

依上述法國行政法學對於海上警察之界定，學者橋本博之認為倘與日本法作比較法上之觀察，或將獲致以下論點【註11】：

第一、由於法國目前在理論上仍維持行政警察與司法警察之區別，因此海上警察概得將其歸為行政警察之範疇。依此論點而為探究，實則有關行政強制之法理，日本與法國係持相類觀點，亦即在探討行政強制基本架構於法理上所採模式時，日本與法國可言皆採介於「美國模式」與「德國模式」間之折衷模式。所謂述美國模式，即指有關行政主體對於人民行使公權力，法院之介入

成為原則；德國模式乃指行政主體屬於對人民行使公權力而建構之法體系，行政機關課予人民法律上義務時，有關強制人民履行義務機制一直接強制一之要件概以法律定之，即依此而為實施之基礎。相較之下，法國法例對於人民違反行政上義務之行為，多係以刑事制裁作為確保其履行之手段，僅於特別情形下，由法律明定個別實施之。而此實與日本以刑事制裁作為確保實效性之手段，以建構其行政強制制度之理念，於架構上相類似。

戰前日本已制定行政執行法規範行政強制事宜，並依德國模式建構行政強制制度，戰後因從事改革而不復存在，嗣後亦未改採美國模式，遂形成介於兩者間之折衷模式，沿用至今。因此日後海上保安廳於海上所從事之執法行動，顯較傾向受刑事訴訟法規範實施司法警察作用之司法警察（官）色彩，依行政法觀點或可推論法國亦有類似情形。

第二、在法國對於海上警察概念之探討，大抵係將其與依公物管理法令管理海域之警察權限分別觀察。即在公物管理法令架構下之海洋管理法中，概略地個別區分涉及海上警察執法作用之議題。相對於此，日本行政法學者於探討海洋管理問題時，就海洋究應理解為何種形態之公物，並以其為基礎整備、擴充有關海洋之公物管理權等議題，固見為數甚多之主張，惟日本迄今有關海域管理執行依據之公物法規尚付之闕如，此一立法上空白區域乃成為亟待克服之問題。然在另一方面，單純地認定可將漁業管理、海洋環境管理、海上偷渡之取締、麻醉藥品之管制等事項自公物管理權範疇導入，有其實際上困難，甚且主



法令解析

張在領海至經濟海域間亦屬公物管理權限所及之說法，仍被視為無成立之可能。

（三）其他有關海域之行政警察事務舉隅

1. 海上交通警察

在法國國內法上，原無海上交通警察概念之界定，一般多係自學理上加以探討，如Gidel主張，海上交通警察之作用乃在於「防止船舶之碰撞，確保船舶間之通信順暢，保證尊重船舶間對於相互協助義務之履行，期以確保海上安全之目的」【註12】，即屬一例。

由上述闡釋或可推知，在法國論及海上警察，實係以海上交通警察為其中心。在傳統日本行政法各論之體系下，固亦提及屬於海上交通警察部門之航海警察（即海上交通警察），惟目前仍係將職司海上執法任務之海上保安廳歸類為運輸行政機關。

若擬探究法國法制有關行政警察體系中之海上交通警察屬性，可自下列三個途徑加以分析。其一、即維護船舶安全之警察，乃依法令規定掌理船舶安全之相關事務，具體項目即如船舶出海航行前之許可、澈底執行船舶必須遵守之安全基準等。其二、即維持船舶交通之警察，所執行者為船舶必須遵守之海上交通規則，凡屬沿岸國領域之內，不論係國際法抑國內法所規範之海上交通規則，均得依法適用之。其三、即關於海上商業交通事項之特別警察，具體職權項目如防止海上非法商業活動及取締海盜行為等屬之。

在法國，上述第一類警察針對全法國之船舶實施檢查，凡未達安全及防止水質污染標準之船舶，即不許其出海航行。於此情況下，依警察法令對船舶所要求之安全性，其標準遠在海事法令

之上。此類警察除得以拒絕開立安全檢查（visite de securite）證書作為執行職務之手段外，亦得於船舶派往法國港口時，檢查其啓航證明書。前述第二類警察之職掌在性質上與第一類警察有共同之處，惟在法國關於海上交通警察事務，係分別由國軍（海軍及憲兵隊）、海關、海事局及經濟部門等四類機關擔任，其中又以海軍及海事局為主要機關。惟為防範多數主管機關執行職務時交錯局面之形成，有效結合業務往來機關間之互相協助，此際即由海軍軍管區司令官統籌指揮。至第三類警察，實即指執行取締非法商業行為（如販賣人口、走私等）之警察而言，主要涉及海關之權責。

2. 海洋漁業警察

漁業活動之規範、非法漁業活動之取締等事項，於海上實施時特別顯得困難，因而須有特別組織以為因應。關於漁業活動規範與取締之權限，依歐洲共同體法規定，領海主權及海域管轄權歸屬於沿海國，歐盟之監察官並無直接介入之權。法國就此係採尊重歐盟關於海洋資源保存與管理措施之立場，將其事務掌理權劃歸漁業部，並以海事局為執行機關。

3. 海洋環境警察

關於海洋環境保護之相關課題，法國實已意識到其重要性，因而不僅針對海洋公物利用之規範事項，另如污染物質投棄於海洋等有關規定，均由法令加以規範，而有行政警察負責執行。

三、小結—法國海上警察法之特色

有關海上警察職務之執行機關，由於掌理事務涉及甚廣，故顯之於外者即其多元性。法國警察於體系上固仍存在行政警察與司法警察之區



分，惟論及海上警察，實則海軍軍管區司令官與憲兵隊等國家軍隊之組織，仍扮演重要角色。其次論及海上警察之作用，則海上行政警察之架構實甚受矚目，亦即在行政作用法之體系中，有論者企圖將所有涉及海域之執法事項全面涵蓋，不僅納入國內行政法規、條約等國際法規內容，更進而囊括政府之海洋政策。日本現制則散見於海事法令、海上交通管理法令、漁業法令、海洋污染防治法令、出入國管理法令及關稅法規等規定，且國際法與國內法規尚未整合，因之建構海上行政警察體制，仍待全盤性整合考察。

另外，法國與日本相同者，即係有關行政管制事項，多以刑事罰之手段確保其達成，惟關於海上執行搜索等刑事程序之探究，欲以行政法觀點切入議題，顯有困難，猶待日後之探討。

日本法海上警察之定位

一、行政法學說上之探討

關於日本海上警察之概念，有學者提出「公

海海上警察權」之論點，認為乃係就公海上之外國船舶從事違反國際法之海上犯罪行為時，為對其實施管制而行使強制措施之權限【註13】，惟此實已涉及一般適用於公海之國際法上概念一船旗國主義【註14】之例外情形。

學者山本草二主張，由於「公海海上警察權」行使之法概念，乃源自以聯合國海洋法公約為基礎之國際法理論，因而有關「公海海上警察權」之根本意涵，亦當然地應從國際法解釋之途徑著手【註15】。除此之外，國家機關如擬於公海上行使海上警察權，亦有必要於國內法明定基本規範。即以海上保安廳為例，海上保安官依據海上保安廳法行使其職權，並經常地執行關於海上犯罪行為之查緝，而行使刑事司法權，於此情形下，完備的海上犯罪查緝法令規範，乃成為其執行查緝工作之前提要件。有關日本國內法上之海上警察作用，亦有學者提出其他不同見解，試圖與上開「公海海上警察權」作一區隔，例如安富潔即提出「領海內之海上警察」概念，將之界定為「於國家



法令解析

領域內，為查緝海上犯罪行為所實施之執法行為」，惟有學者認為上述見解所指稱者，乃係刑事訴訟法所規範之司法警察，與行政法學上之警察作用意涵實未一致【註16】。

依日本行政法學之通說，警察作用係指「為維護社會公共安全與秩序，基於統治權而對於人民所為之命令、強制作用」而言【註17】。因此，警察概念之基本特徵實即包含：1. 消極的目的；2. 運用權力之手段等二方面。惟若依此為前提，進而探討日本海上執法活動，將行政法理論上涉及警察作用部分抽離單獨加以分析，實則於解釋上並無太大實義。對於海上警察之探討倘若過度拘泥於行政法理論上之界定，實不如參照實定法之概況研析，較具意義【註18】。

二、日本法上之海上警察概念

日本實定法關於海上警察之相關規定，主要見於海上保安廳法，依該法之規定，海上警察作用係以「在海上保護人命及財產安全，對於違反法律之行為加以預防、進行搜查並予阻止」為目的，至其行政上作用乃在於「於海上貫徹法令，實施海難救助，防止海洋污染，預防及阻卻犯罪行為之發生，於海上搜查並逮捕犯罪行為人，規範船舶海上交通事宜及水道、航路標識相關事務，以及其他保障海上安全之相關事務」（第二條第一項）。上開職務，即如海上保安廳法第一條所明示者，於該法已規定有關海上保安警察及司法警察之職務，同法第二條並列舉以海上執法及犯罪搜查為中心之具體任務項目，實則海上保安廳法乃進而明定海上警察具體行政作用之法律依據。

通觀海上保安廳法中關於海上警察之意涵，

學者橋本博之指出倘依行政法理論言，即係將行政組織法及行政作用法等二部分併為規定，且該法所定之海上警察，實亦包含司法警察與行政警察等雙重性質，除公權力之作用外，亦涵括非屬公權力活動實施之相關依據【註19】。惟依上開海上保安廳法所揭示者，係以「貫徹法令」為目的，則透過海上保安廳以達成貫徹法令目的之情形下，僅就法令執行面觀之，上述法體系尚不限於為實現相關法令實效性而實施之執法活動。因此，縱使海上保安廳已被概括地賦予各項執法權能，惟於司法警察之權能以外，關於行政警察作用相關活行之施行，實際上面臨諸多困難，亦即倘若海上保安廳所執行者均屬非涉公權力之行動，則不具有太大實益。由是，有關海洋事務、海洋環境保護、海洋管理等個別行政作用，如何落實於法令架構下，乃成為日後之探究課題。

茲以海上警察領域中海上交通警察為例，在日本長久以來，即被視為行政法學體系內之研究對象，而在傳統行政法各論中，航海警察、水上警察等，亦皆屬於交通警察之範疇。現今日本海上警察活動中，有關規範海上交通之法令，業已成為具體之行政作用法依據，而佔有重要地位。因之，相對於以海上犯罪查緝為中心之司法警察作用而言，海洋執法活動實有全面性地檢視探討之必要。

結語

依我國現行法令，有關海上警察之明確概念似尚乏明文，惟如參照上開法國、日本等國體例，則我國之相關規範應見於海岸巡防法。海岸巡防機關（含行政院海岸巡防署及所屬機關）主要



法令解析

依據海岸巡防法第四條、第五條之規定執行有關法定事項，其定位為執法機關，惟查上開規定實不難發現，在條文例示之各項職掌中，實務面仍不免側重司法警察職務有關事項，概與日本海上保安廳之現況近似。此固與海岸巡防機關執行之事務多屬其他機關主管相關，然則我國機關之屬性與定位迥異於外國通例，亦見相當影響。

如前述日本學者所稱，對於海上警察所應扮演之角色，既已透過立法概括地賦予其各項執法權能，則偏重司法警察職權之實施，是否值得商榷。況以海洋事務經緯萬端，單一事務之推行實尚不足以涵括全面，倘就國家主權而言，海上犯罪之查緝、防杜固甚重要，惟就海洋立國之政策發展方向論，似宜同時兼顧相關海洋行政事務之推展，始稱完備。

（作者任職於海巡署法規會專員）

【註釋】

1. 陳明傳主編，警察百科全書(五)，正中書局，2000年1月，2頁。
2. 轉引自李震山，警察法論—警察任務編一，正典公司，2002年10月，3頁。
3. 李震山，前揭書，3-4頁。
4. 橋本博之，海上警察の法概念の比較法的検討—フランス法を素材に一，載周邊諸國との新秩序に關する調査研究事業報告書—海上保安國際紛爭事例の研究，第一号（財團法人海上保安協會），平成11年。引自http://nippon.zaidan.info/library/seikabutsu_print_view.do。
5. 依日本明治8年頒行之行政警察規則第一條所

定，行政警察意在預防人民凶害之發生，並保障其安寧。學者橋本博之主張，據上可知日本明治時期有關行政警察之概念，實係繼受自法國。參照橋本博之，前揭文，註4。

6. 同前註。

7. 橋本博之，前揭文。

8. 橋本博之，前揭文。

9. 所謂「公物」，依學者吳庚見解，係指「直接供公的目的使用之物，並處於國家或其他行政主體所得支配者」而言，此一界定實亦闡明成為公物應具備之要件。參照吳庚，行政法之理論與實用，民國90年8月，增訂七版，192頁以下。

10. 橋本博之，前揭文。

11. 橋本博之，前揭文。

12. Gidel, Le droit international public en mer, 1981, p.357. 轉引自橋本博之，前揭文。

13. 橋本博之，前揭文。

14. 「船旗國主義」乃國際法為維持公海秩序，在公海自由之制度架構下，賦與任何懸掛本國國旗之船舶皆有航行公海權利的同時，對於公海上懸掛本國國旗之船舶，船旗國對其具有專屬管轄權。參照魏靜芬、徐克銘，國際海洋法與海域執法，神州圖書公司，2001年6月，53頁。

15. 山本草二，海洋法，東京：三省堂，2001年11月，226頁以下。

16. 橋本博之，前揭文。

17. 鹽野宏，行政法—行政組織法，東京：有斐閣，2001年2月，300頁。

18. 橋本博之，註4前揭文。

19. 同前註。