



# 海岸巡防機關海域執法標準作業程序之法制化及展望

文／陳子儀

## 前言

「海岸巡防機關海域執法作業規範」之完成，為海岸巡防機關海域執法標準作業程序之法制化之重要里程碑。由於現行法對於海岸巡防人員緊追、登臨、檢查及驅離、逮捕、扣留、留置等職權行使之要件尚非具體，且「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」等相關法律亦有適用上之疑義，本作業規範係屬行政規則範疇僅得針對細節性、技術性及執行面之步驟等加以規定，在研擬過程中遭遇困難甚多，諸如法制不完備、執行實務資料有限或教育訓練上根本付之闕如等，故內容不免仍有待補充之處。然有鑑於本作業規範之歷史性意義，有必要將參與全案之過程經驗加以記錄，本文擬就其法制化之沿革、訂定目的、內容之構想、爭議問題加以說明，並針對如何落實於教育訓練提出建議。

## 海岸巡防機關海域執法作業規範之沿革

### 一、緣起

民國八十七年一月二十一日總統公布「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」後，內政部囑由警政署（水上警察局）負責訂定「緊追、登臨、檢查及驅離、逮捕、扣留等執法作業規定」。民國八十九年一月二十

八日行政院海岸巡防署成立，納編原內政部警政署水上警察局為本署海洋巡防總局，鑒於本署執法海域遼闊且海洋事務日益繁重，為建立海巡人員執勤標準作業程序及模式，本署於民國九十年六月十五日函請海洋巡防總局研擬「海岸巡防機關海域執法作業規範」草案，報署核頒，以為執法準據，並提請注意下列事項：一、依中央法規標準法規定，涉及人民權利義務者，應以法律定之，本作業規範草案係屬行政規則範疇，故不宜涉及前揭事項。二、在適法前提下，本作業規範草案應以緊追、登臨、檢查及驅離、逮捕、扣留、留置等事項之執法程序、內容及範圍為研擬重點【註1】。

### 二、作業規範內容研擬方向之確立

民國九十年十月二十五日海洋巡防總局研擬完成「海岸巡防機關海域執法作業規範」草案報署，案經本署巡防處簽會法規會審查【註2】，同年十月三十日法規會對於海域執法作業規範之目的及應規範之內容提出具體建議，其內容為【註3】：

（一）關於海域執法作業規範之目的，在於依法執行緊追、登臨、檢查、驅離、逮捕、扣押及留置等職權時，依所定各項執行程序為之。由於相關法律對於前開職權之執行並無細節性之規定，故本署作業規範有必要針對細節性、技術性及執行面之步驟等加以詳細之規定，使執法同仁



## 法令解析

執勤時得依作業規範按部就班加以執行，亦得為執法教育訓練之用，其重要性自不待言。因此，條文之規定應儘可能符合邏輯順序，同性質或同範疇之事項應併為規定，例如：應先就權限概念之內容加以定義、再對於行使要件之內容為規定、再遞次規定執行步驟、執行中應注意事項、執行後應注意事項或程序、扣押物保管事項、移送事項等，有助於同仁迅速了解規範內容。換言之，本作業規範應著重於規範實際執行面之執法步驟事項。



(二) 具體而言，在海域上對於船舶之執法作為，程序上包括違法嫌疑之認定、停船命令、接近、驅離、登臨、檢查、搜索、扣押、逮捕、留置、緊迫或其他事項之執行規定，均有訂定執行流程及執行步驟之必要，例如：

1. 就海域上發現違法嫌疑船舶而言，例如：應如何加以判斷？各種可疑跡象為何？又例如對於海上油漬之蒐證及污染船舶之追蹤方法為何？如何加以蒐證及蒐證技巧為何？等等，有必要加以規範。

2. 就停船命令而言，例如：行使命令之方法為何？船舶拒絕停船時如何處置？得否使用武力？使用武力有無限制？停船後執勤人員接近船舶時，有何應注意事項？執勤動作為何？有無編組或其他先後順序？對於外國船舶實施緊迫時，停船命令與一般情形下有無不同？等等，有必要加以規範。

3. 就接近船舶而言，例如：執行步驟上是

否先為停船命令？接近時應如何避免碰撞？有何應注意事項？執勤動作為何？操船技巧為何？若船舶逃逸應如何處置？得否使用武力？使用武力有無限制？接近外國船舶時有無特別之限制？等等，有必要加以規範。

4. 就驅離而言，應先就驅離之概念加以定義，例如：究係指使船舶離開我國管轄海域或其他特定區域？驅離之對象為何？拒絕駛離時如何處置？其他應規範事項參照前述各點意見。

5. 就登臨而言，例如：登臨本國船舶及外國船舶有何不同之限制？所謂登臨權概念是否以聯合國海洋法公約所稱公海上登臨權概念為限？另有何應注意事項？執勤動作為何？有無編組或其他先後順序？登臨前有何通報相關單位之程序規定？遇有抗拒時應如何處置？等等，有必要加以規範。

6. 就檢查而言，除相關程序上規定外，與刑事搜索之概念如何區分？實務執行範圍上，應如何加以區別？等等，有必要加以規範。



## 法令解析

7. 就搜索而言，以海域執法之特性有令狀搜索之情形如何克服？實施無令狀搜索之要件及法律依據為何？與檢察機關或法院之聯繫上是否就此部分達成執行共識？等等，有必要加以規範。

8. 就扣押而言，除刑事扣押外，行政扣押權之行使範圍為何？相關程序為何？應加以規範。

9. 就逮捕而言，除相關程序上規定外，應將適用之法律予以定明。

10. 就留置而言，本草案之規定似引用其他法律之相關程序，得否適用本規範宜予酌明。

11. 就緊迫而言，儘管國際海洋法對於緊迫之概念係指對於外國船舶所實施者，故行使緊迫之要件、方法、限制、應注意事項等均有規範之必要。惟另對於本國違法船舶逃逸之情形，進行追逐時有何注意事項、執行技巧、程序等，似為實務上最為常見者，仍有加以規範之必要。換言之，本作業規範如沿用國際海洋法緊迫權之概念，在規定上應先就緊迫權之概念加以釐清，次分別規範對於外國船舶之緊迫及對於本國船舶之「追逐」兩種情形，以避免執法常見之情形反而疏漏，未加以規範。

(三) 海域執法特殊處在於動輒涉及管轄權問題，關於我國在各海域之管轄權內涵及對外國船舶行使管轄權之限制等，亦應加以規範並提醒執法同仁應注意之事項。又例如海域執法之危險性，執勤人員行使器械時比例原則之適用上，判斷程度與陸上執法並不相同，有無相關提示、案例或原則提供同仁參考？亦值深究。

### 三、專案小組之編成及提出修法建議事項

由於法規會於會辦意見提出訂定該作業規範之重要性，具體揭示其內容所應規範事項及提出建言，經權責長官採納後，九十年十一月六日游副署長約見巡防處處長表達對於本案之指示：

(一) 為建立實用及標準之執法作業模式，本作業規範草案之研擬，請參考「偵查犯罪規範」方式辦理，期使第一線全體執勤同仁做法一致，並可作為教育訓練教材。二、基於相關作業程序係屬執行面事項，為能兼顧實用及周延起見，請海洋巡防總局賡續積極辦理本案，另請本署法規會、巡防處等單位給予必要之協助。」<sup>【註3】</sup>

本署巡防處嗣於九十年十一月十三日隨即召開研商草案會議<sup>【註4】</sup>，納編海洋巡防總局具有實務經驗之同仁、本署法規會及巡防處同仁編成專案小組，全力積極推動。

民國九十一年二月七日本署正式函頒該作業規範，計一百六十二點規定，為海岸巡防機關海域執法作業程序之重要里程碑。專案小組於該作業規範完成同時亦具體提出「海域執法爭議問題及建議事項表」（如次頁附表），對於本署爾後有關海域二法修法或與相關機關協商之研析意見，提供重要參考資料來源。<sup>【註5】</sup>

### 四、第一次修正案之完成

本規範施行後，考量各項法令修正、學者提出修正建議、實務執行方式變更等海域巡防現況之變遷因素，為使相關規範內容符合實際需要，於九十二年三月納編本署相關單位、海洋及海岸巡防總局人員組成「海岸巡防機關海域執法作業規範作業小組」，並特別重視海洋巡防總局實察



## 法令解析

務經驗及執行程序之相關意見，經過長達數個月時間研商，共召開多次研討會議，終於九十二年十月十五日完成修正函頒施行，修正案計二百八十七點規定。【註6】

此外，本署法規會長期參與並關心海岸巡防機關海域執法標準作業程序法制化，為期海域執法標準作業程序更具國際性及完整性，法規會辦理本署委託研究「海域執法標準作業程序之研究」以引介外國立法例，已於九十二年委託中央警察大學水警系研究完成在案。

### 海岸巡防機關海域執法作業規範內容之簡介

現行海岸巡防機關海域執法作業規範分為六章，共二百八十七點。第一章為「總則」，係針對共通性事項加以原則性揭示，例如管轄權有無之判斷、受理報案之通報、內部單位管轄事務劃分、協調聯繫及其他執行職務應注意事項。第二章為「海域管轄權」，考量海域執法國際性及維護國家海域管轄權之特性，分別對於內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸礁層、公海中，涉及國家海域管轄權之重要事項加以例示規定，並對於台灣地區與大陸地區人民關係條例所定限制水域及禁止水域之特別制度中，必要提醒執勤同仁之事項加以原則性規範，期使同仁於執行職務時能確知執法權限，避免引起國際紛爭。第三章「案件處理要領」，乃分別對於緝私、非法入出國、違反環保法規、違反漁業法規、違反航政法規、涉外事務之具體案件中，其違規情事判斷、蒐證技巧、移送作業等細節性事項加以規定。第四章「行政作為程序」，則對於如何研判可疑徵



候、實施登臨、檢查、緊迫、驅離、即時強制之時機及程序加以規定。第五章「刑案偵查程序」，參酌警察偵查犯罪規範修正草案增訂詳細之刑案偵查程序規定。第六章附則。

由前述章節結構得知，本作業規範之目的乃為兼顧執法法律教育訓練及執法實務教育訓練二方面，透過制度化之教育訓練計畫使執勤人員能具備執行法律之專業及執勤專業技巧。儘管本作業規範在細節性執行措施方面，仍待整體性規劃後進一步規範，部分內容仍有轉引法律規定之情形，相關仍待加強之部分茲不贅述。惟前揭訂定目的之立意堪為週延完整，未來宜持續參酌外國立法例及執行實務再加以補充。

其次，鑒於本規範為行政規則性質，僅得就執行法律細節性、技術性之次要事項加以規定，若干涉及人民權利義務事項之職權要件，宜另以「海岸巡防機關人員職權行使條例」定之。

### 展望及建議

本作業規範之目的係為建立實用及標準之執法作業模式，並可作為教育訓練教材。惟近年觀



## 法令解析

### 海域執法爭議問題及建議事項表

現存問題	說 明 事 項
<p>一、現行海域二法諸多授權行政院訂定法規命令事項，因多涉及人民權利、義務，依法律保留原則，不得訂定罰責或限制人民權利、義務事項，建議檢討此立法體例之妥當性。</p>	<p>一、依「中央法規標準法」規定，關於人民之權利、義務者，應以法律定之。            二、審視海域二法內諸多授權行政院辦理訂定法規命令事項，然均攸關人民之權利、義務，依法律保留原則，不得訂定罰責或限制人民權利、義務事項，建議直接於海域二法中明定或回歸各日的事業主管機關相關法律明定之。</p>
<p>二、海域二法公布施行後，相關法令未能配合修（增）訂，導致發生競合、罰則不一或未能落實推動，衍生適用法令疑義與後續處理問題。</p>	<p>一、國防部依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第二十九條第二項授權，於民國八十一年十月七日以（八一）昭陽字第四二一七號函公告台、澎地區限制及禁止水域範圍及事項，並公布附圖，以台灣、澎湖、綠島、蘭嶼、彭佳嶼、小琉球、七星岩周邊自領海基線起二十四浬海域為限制水域範圍，自領海基線起十二浬海域為禁止水域範圍。由此可知，國防部所公告台、澎地區限制及禁止水域範圍，係以「領海基線」做為劃定基礎，但所稱領海基線仍係以沿岸低潮線（正常基線）為基線。惟民國八十七年一月二十一日 總統公布「中華民國領海及鄰接區法」，該法第四條規定，中華民國領海基線之劃定，採用以直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法。行政院嗣於民國八十八年二月十日依該法第五條規定，公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」。是以，就領海基線之法律概念而言，我國相關法令有關領海基線之法律概念均應以「中華民國領海及鄰接區法」及行政院之公告為依據，以維法制。換言之，國防部公告內容與附圖內容不一致，致衍生已進入本國內水而仍在限制水域外之不合理現象。</p> <p>二、財政部主管之「海關緝私條例」第六條規定，緝私水域為「沿海二十四海里」，經查該條規定乃源於鄰接區概念，誠如說明一，我國相關法令有關領海基線之法律概念均應以「中華民國領海及鄰接區法」及行政院之公告為依據，故法律解釋上應配合事實變更解釋緝私水域之範圍，否則將發生海關緝私條例緝私水域範圍與中華民國領海及鄰接區法之鄰接區範圍不同，限縮我國緝私水域範圍。因此，為避免執法機關查緝走私地點認定爭議及法律適用之疑義，建 請主管機關檢討修正之。</p> <p>三、「海洋污染防治法」已於八十九年十一月一日經總統公布施行與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」中所規定之罰則不一致，產生適用法令之疑義。</p> <p>四、按「海洋污染防治法」第四條第二項規定，海域行政轄區由環保署會同內政部劃定。內政部已進行多次區劃會議，惟因地方政府考量行使權利時相對應擔負義務，故尚有仍多疑義及意見未決。</p> <p>五、在領海內查獲非法捕撈引用「漁業法」處罰，在專屬經濟海域非法捕撈則引用「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」處罰，檢視兩者處罰金額後者高於前者，有欠公允及合理。</p> <p>六、「中華民國領海及鄰接區法」授權行政院應訂定領海無害通過、一定之海道或分道通航制內容、海峽過境通行等相關法令，但主管機關迄今尚未完成訂定。</p> <p>七、「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」第三條規定，專屬經濟海海域及大陸礁層外界線由行政院訂定，並得分批公告之。但囿於國際現實迄今仍未公告，衍生執法困擾。</p>



## 法令解析

<p>三、大陸船舶是否適用海域二法之相關規定？如為肯定，則應適用哪些事項之規定？如為否定，則兩岸人民關係條例未規定之事項應適用何法？其相關規定是否均已完備？</p>	<p>一、依「船舶法」第二條第一項規定：「本法所稱中華民國船舶，謂依中華民國法律，經航政主管機關核准，註冊登記之船舶」。是以凡不具中華民國船籍之船舶，皆應為外國船舶。</p> <p>二、按「台灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則」第二十六條第二項規定「本條例第二十九條第一項所稱大陸船舶、民用航空器，係指在大陸地區登記之船舶、航空器，但不包括軍用船舶、航空器...」；第三項規定：「本條例第三條第一項所稱外國船舶、民用航空器，係指於台灣地區及大陸地區以外地區登記之船舶、航空器...」；第四項規定：「本條例第二十八條第一項、第二十九條第一項及第三十條第一項所稱其他運輸工具，係指可利用為航空或航海之物」。基此，大陸船舶既非我國船舶，亦非外國船舶。</p> <p>三、現行我國法律體制下，兩岸人民關係條例限制及禁止水域制度，禁止大陸船舶進入，惟「中華民國領海及鄰接區法」第七條第六項之規定，似容許大陸船舶領海無害通過權；另大陸船舶是否適用「中華民國專屬經濟海域及大陸礁法」，亦有疑義。</p>
<p>四、在國家實踐上，台灣本島與澎湖間海域（內水）是否允許外國船舶準用領海無害通過規定，享有無害通過權？及台灣海峽是否適用國際海峽過境通行制度？應予釐清。另相關管理制度之主管機關應儘速辦理規劃。</p>	<p>一、行政院公布我國第一批領海基點、基線後，因採用直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法，將廣闊之水域劃為內水水域。</p> <p>二、台灣本島與澎湖間海域原為重要航道，我國現行法令對此並無明文，相關主管機關亦無明確態度。我國國家實踐上是否準用領海無害通過規定，允許外國船舶在內水水域享有無害通過權尚不明確；另台灣海峽亦同，影響海域執法依據及立場。</p>
<p>五、海域二法中規定，中華民國之國防、警察、海關或其他有關機關人員，發現人或物認為有違犯中華民國相關法令之虞者，得進行緊迫、登臨、檢查、逮捕、扣留或強制驅離。其相關執法程序應於海域二法直接明定抑或由各機關作用法明定，建請通盤研究檢討。</p>	<p>建請主管機關通盤研究檢討規劃後辦理，以符適法及利於執法。</p>



## 法令解析

海岸巡防機關海域執法作業規範頒行以來，作業規範之構想似未能落實，執勤同仁坦言仍沿襲經驗傳承法則，甚或有不知作業規範頒行者亦多，導致徒法不足以自行之情形，不免令人失望。筆者與專案小組成員積極推動標準作業法制化，係為建立長遠制度化之教育訓練機制及執勤標準作業程序而努力，然相關構想能否落實，關鍵仍在於執行單位本身是否持續蒐集或參酌外國海岸巡防機關相關資料，並積極規劃更詳盡之作業程序及教育訓練計畫之革新方案，避免作業規範行同具文。

因應行政院組織調整對於海洋事務之重視，海域執法專責機關專業、高品質的執法作為乃機關未來發展之要務。茲就如何落實海岸巡防機關海域執法標準作業程序法制化及教育訓練制度化，提供下列建議：

### 一、短期方案宜成立專案小組編撰教案（教材）：

作業規範內容之落實有賴教育訓練，教育訓練之首要在於編訂教材。若教育訓練之目標與作業規範之構想無法一致，則養成教育無法結合標準作業程序。故第一要務乃將規範內容編撰成教材，透過文字說明、圖示及照片輔助，逐漸建構成完整的訓練教材。當然，此項任務浩大需費時日，均賴持續性編撰規劃，始得完成。至於編撰教材之方式，似可透過具有海上執法經驗、海洋法律專長等具有研究能力之同仁組成專案小組，以自行研究案之方式逐年完成。

### 二、中長期方案

（一）培養各項執法及勤務教育訓練種子教官：由於作業規範若干執行細節部分仍待加強，

在編撰教材時將遇到困難，可透過歷次持續邀請外國海岸巡防機關來署講習之機會，將講習教材及授課內容轉換為作業規範之內容，一方面補充規範之不足，另一方面亦使執勤同仁勤務訓練獲得落實。在前述講習過程中，宜逐步培養各項執法及勤務教育訓練種子教官，未來得配合人員研習中心之編制成立專業教官團隊。

（二）制（訂）定相關配套之法案：由於本作業規範僅能就執行法律細節性、技術性之次要事項加以規定，若干涉及人民權利義務事項之職權要件，仍需修正海岸巡防法或另制定「海岸巡防機關人員職權行使條例」加以規範，三者具有重要之關聯性，宜持續性配套加以完成。其次，就執勤程序面之規定宜持續參考美國海岸防衛隊執法手冊等外國立法例，對於執勤技巧之精進加以補充。（作者任職於海巡署法規會專員）

### 【註釋】

- 1.本署90年6月15日（90）署巡海字第0900006374號函。
- 2.本署海洋巡防總局90年10月25日（90）洋局秘字第32758號函。
- 3.本署法規會90年10月30日（90）會審字第0318號會辦意見。
- 4.參照本署九十年十一月十三日研商海岸巡防機關海域執法作業規範草案參考資料第二頁。
- 5.本署91年2月7日（91）署巡海字第090000085號函。
- 6.本署92年10月15日署巡海字第0920015324號函。