

台湾地区海上执法机构变革及启示

——以台湾地区海岸巡防署为例

高波^{1 2}

(1. 厦门大学法学院, 福建 厦门 361005; 2. 集美大学政法学院, 福建 厦门 361021)

[摘要] 台湾地区成立海岸巡防署后, 负责执行查缉走私、偷渡、渔港安全检查、渔业巡护及海难救助等工作, 形式上已将海上执法力量重新整合, 对台湾地区海域安全确有实质帮助, 也解决了台湾地区多年来海上执法混乱现象。从文献分析、制度研究等探讨了台湾地区海上执法机关的变革过程, 研究了台湾地区海岸巡防署的组织、任务等, 通过总结变革与教训, 为大陆“取长补短”、改造多头海上执法提供借鉴。

[关键词] 海上执法; 海岸巡防署; 台湾地区

[中图分类号] D 922.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-889X (2012) 04-96-06

海洋安全历来被各国所重视, 防止毒品走私、海上犯罪、海上偷渡、渔业执法与监控、海事安全、环境管理等都属海洋安全的一环。^{[1]761-776}而海洋安全依赖于海上执法的实力。我国台湾地区四面环海, 其海上执法组织发展较大陆地区完备, 较早整合海上执法机构, 成立“海岸巡防署”。而大陆与台湾地区海上执法机构无论是在历史发展脉络、还是在执法机构的类型上有着许多相同之处。因此, 认真研究台湾地区海上执法机构变革的历史脉络, 分析其整合的成功与不足, 对于我国整合海上执法机构, 最终建立有中国特色的海上综合执法体制具有重大的借鉴意义。

一、台湾地区海上执法机构的发展与沿革

(一) 台湾地区海上执法萌芽期 (1945 - 1949年)

台湾地区海上执法最初始于1895年4月13日, 清朝割让台湾给日本, 在日本人统治50年间 (1895 - 1945年), 海上执法机构历经多次变革, 不论是早期的“3县1厅”、“6县3厅”,

及后来的“5州2厅”, 都有水上警察的影子。^{[2]75}事实上, 日本视台湾地区为殖民地, 对殖民地人民实施高压统治, 其对警政制度的建立与警用设备的充实投下极大的精力, 在日本政府统治台湾地区时期极为倚赖警察, 因此台湾地区警察的密度甚至超过日本本土。二战之后, 收复台湾地区初期, 警察各项装备、设施及厅舍等基本大多为接收日本的财产, 但在各级警察组织编制上仍然沿袭当时大陆的体制。1946年2月14日基于台湾地区的特殊地理条件制定了《台湾省各县警察机关组织规程》, 在第12条规定, 县警察局于必要时, 得呈准设置水上警察所。各县市警局皆有设置水上警察所或水上警察分驻所的权限, 水上警察机构由各县市依地理环境及任务需要自行设置。

1947年“二二八”事件发生后, 蒋介石在台湾地区废除“行政长官公署”制度, 改为“省政府”制。^{[3]65}改制为省政府后, 警政体制的重要变革事项就是于1947年4月由台湾省警务处与省交通处洽商, 首先成立基隆港务警察局, 之后高雄也设港务警察, 并统一改称为“港务警察所”, 业务上受各该港务局的指挥监督。但港警所的任务主要为负责港口安全与港口缉私,

[收稿日期] 2012-01-06

[修回日期] 2012-03-06

[基金项目] 2009年度福建社会科学规划项目 (2009B2027)

[作者简介] 高波 (1971—), 男, 内蒙古赤峰人, 副教授, 博士生, 主要从事海事行政法及诉讼法研究。

并不是真正的水上执法单位。这种港务警察制度一直沿用至今。

(二) 台湾地区海上执法军事管制期(1949—1987年)

蒋介石退居台湾地区后,于1949年宣布台湾省戒严令,此戒严令原为临时戒严的性质,但直至1987年才宣告结束,历时38年。在以台湾地区安全为前提下的戒严时期,不论是立法、司法、行政上均带有军事色彩,因此当时海上执法以军事机关为主。即使在警察体系中,海上执法也是围绕军事战争为主线的,1967年,基于战争防御的要求,台湾地区防务部门第3次军政首长会议提案第13条规定,经行政院核定由台湾省政府于1969年成立“台湾省淡水水上警察巡逻队”。依据1968年9月21日公布的《台湾省淡水水上警察巡逻队组织规程》规定的任务可看出,该队所管辖的区域范围基本上只限于淡水河水域,而且任务范围缩限在治安与安全维护,与现今水警概念中负责有关海洋各项事务的规划管理工作有别,这与当时的政治时空环境背景有密切关系。^[4]在戒严时期,台湾地区海上执法基本上掌控在军方之下,海上执法力量基本上以海军和警备总部为主。

1. 台湾地区海军的海上执法任务。对于海洋的控制必须运用一切资源才能达成战略目标,其包括利用政治、经济、外交及军事等途径,但传统上其最主要的手段仍是海军。^{[5]233}海军基本任务在制海,在台湾地区戒严时期,海军在海上执法工作多集中于海上防卫,但在平时海军还承担控制利用海洋的任务,如护渔、保护航运、协助缉私、救护搜索遇难船只飞机、侦测报告海洋气象等。如在《台湾地区海关缉私条例》第16条规定,海关缉私,遇有必要时,得请军警及其他有关机关协助。1979年10月8日经台湾地区宣布扩张领海至12海里,并建立200海里经济水域,同时赋予海军于特定范围内执行护渔任务。由此可见,在戒严时期,台湾地区海军任务除了战时作战以外,从散见于各种法规的规定来看,平时更须肩负多重海上执法任务。

2. 台湾地区警备总部的海上执法任务。台湾地区警备总部成立于1958年5月16日,隶属于台湾地区防务部门,最初是负责警备、保安、

民防、动员等四大任务。1965年4月24日台湾地区防务部门颁令,规定台湾本岛海岸警戒及检查任务,于同年5月16日零时起,由警备总部统一指挥,警备总部从此接管原属陆军总部的台湾地区海防任务。在台湾地区戒严时期,有关出入海岸管制区、山地管制区的申请及检查,机场、港口、渔港及沿海的安全检查和查扣,机场、港口依出版法涵盖的出版品等都属警备总部的业务主管范围,而警备总部的一项重要工作就是——海岸警备。

海岸警备任务区分为“警戒”、“管制”与“检查”三项,以防止军事作战人员与不法分子经由海岸渗透、突击、统战、走私、偷渡及从事其他的破坏活动。台湾地区警备总部设置的目的是为确保海岸整体安全的需求,警备总部协调三军及警察、海关、交通、渔业等单位,各依权责,藉陆军海防班哨、警察渔港驻地的警戒、检查、管制与机动巡逻,以建立海岸警戒线。^{[6]27}基于上述目的,并依据戒严时期台湾地区各机关及申请进出海岸及重要军事设施地区办法、台澎地区渔港、渔船安全维护督导检查作业规定、防治渔船非法闯关进出港口管制措施工作要点、台湾地区警备总司令部鼓励检举查获渔船(民)私自携藏炸药实施规定、台湾地区警备总司令部处理偷渡案件作业程序,台湾地区警备总部实际执行了海岸管制、商渔港(船)安检、偷渡案件的查处检查等海岸警戒任务。在1992年,台湾地区防务部门宣布撤销警备总部,设立海岸巡防司令部。

(三) 两岸关系舒缓期的海上执法(1987—2000年)

1987年7月15日零时,台湾地区宣布解除戒严。台湾地区改变了原本以海军为主体的海上执法工作,取而代之需要成立专门海上执法的司法警察机关。另外,台湾地区远洋渔船在公海上捞捕鲑鱼,多次受美国海岸防卫队干涉,台湾地区农委会迫于压力也希望成立远洋护渔警察队。^[4]基于上述种种原因,台湾地区警政署在1990年1月依据“保安警察组织通则”成立保安警察第七总队,并同时组建远洋巡护中队,担任远洋护渔任务。保安警察第七总队就其功能而言仅限于打击走私偷渡等犯罪而已,对于其他如

海难救助、海洋环境生态保护、海上交通及海事处理等事项都缺乏明确依据。

保安警察第七总队成立8年之后,最初赋予其打击海上走私偷渡犯罪的阶段性任务基本上已经达成,为能适应越趋复杂的海洋事务及落实保障渔民权益、保护海洋环境、生态资源等更积极的施政目标,1998年6月15日以保安警察第七总队为基础而升格为水上警察局。在此之前,对于海洋事务的看法大多不离犯罪侦查与治安维护的范畴,然而水上警察局成立时,其所赋予的职掌却超脱原有的想法,不再是单纯的海上治安机关,而是具有多功能的海上执法机构,也颠覆了传统上只重治安的做法,解决了以往所造成的偷渡、走私、违规渔捞、海洋污染及交通管理等问题。水上警察局的成立还解决了某些机关在海上执行能力不足的问题,惟此水上警察局的设立在台湾地区海上执法发展历史上具有划时代的意义。

(四) 整合海上执法力量时期(2000年至今)

前述海军为传统的海上国防力量,在装备、训练与心态上不适合执法勤务,且欠缺法律授权以执行“警察”的功能。而水上警察虽有警察法的授权,但其任务不明确、力量不足,难以满足海上综合执法的要求,^{[71]133-188}此时台湾地区水上警察局只是“趋近”一个真正海岸巡防机关,其职掌仍为“依法协助执行”,而非直接明定为“掌理事项”。^①且负责海防任务分属军方、警方及海关,由于没有一个统筹机关来执行,以至于产生诸如多头马车、事权不统一、岸海各行其是、检管未能合一等问题。长期以来,海域执法绩效难以彰显,走私、偷渡情形日益严重。因此,台湾地区将“海岸巡防司令部”、“内政部警政署水上警察局”及“财政部关税总局”缉私舰艇等任务执行单位合并成立“行政院海岸巡防署”(以下简称海巡署),希望能统一岸海事权,以一元化的指挥,彻底解决海防多头的难题。在2000年1月18日制定了“台湾地区海岸巡防法”、“台湾地区行政院海岸巡防署组织法”、“台湾地区行政院海岸巡防署海洋巡防总局组织条例”、“台湾地区行政院海岸巡防总局组织条例”、“台湾地区行政院海岸

巡防署海岸巡防总局各地区巡防局组织通则”等五项法案,并称“海巡五法”,并于同年正式挂牌成立台湾地区行政院海岸巡防署。^{[8]42}

二、台湾地区海岸巡防体制分析

(一) 海岸巡防机制的组织结构与核心任务

2000年台湾地区行政院设置海岸巡防专门机关——海岸巡防署,该署整合原内政部水上警察局、财政部关税总局以及海岸巡防司令部等单位。该署总员额约为21000人,下设海岸巡防总局与海洋巡防总局,其中海岸巡防总局员额约为1800人,海洋巡防总局员额约为3000人。海岸巡防总局下辖4个地区巡防局、8个岸巡总队、25个岸巡大队、两个安检大队及东沙、南沙2个外岛指挥部。海洋巡防总队下设20个海巡队,目前海巡署采军、警、文并用体制。

根据《海岸巡防署组织法》规定,海岸巡防机关掌管包括海岸管制区管制及安全维护、入出港船舶安检、查缉走私、防止非法入出国、海域及海岸巡防涉外事务的协调调查、走私情报的搜集、渗透及安全情报的调查;并协助海上交通秩序的管制维护、海上救难、海上纠纷的处理、护渔及海洋环境保护等工作。根据海域环境变迁及国际海洋法发展趋势,海岸巡防署将任务范围予以扩增,海巡署的核心任务包括:海域执法、海事服务及海洋事务三项。

(二) 海岸巡防机关人员组成

由于海巡署人员系由军、警、海关及一般文职等四种身份人员所组成,其中海巡署本部是军警文并用;海洋总局是警文并用;海岸总局及地区巡防局是军文并用。总队以下是纯军职的编制,实行人事制度多轨并行制度。因此该署军职、警察、海关及文职人员,其任用及管理,仍依其原来身份依法令办理,因此该署人员的任用、待遇、考绩、奖惩、退抚等存在差别待遇。甚至在违反刑事法令时,各类人员适用的审判程序亦有差异。这难免造成各类人员比较心理,使得领导统御难度增高。具体的弊端体现在:(1)

① 胡念祖. 水警的定位、定性与组织重组. 第八届水上警察学术研讨会论文集, 2001.

岸海人力结构失衡，且交流受限，该署所辖海岸巡防总局人员编制 18 000 员，海洋总局编制 3 000 人，岸海比例概为 6:1，形成“陆重海轻”的结构设计，不符该署组织法所示朝向海域发展的目标。(2) “文武分治”，台湾地区宪法第 140 条规定“现役军人不得兼任文官”。海巡署受限于台湾地区政策限制与影响，暂时采用“军文并用”的体制，虽非独创，然此等现存机关大多涉及国家安全事务，虽其规定 8 年后回归符合公务人员任用法的文职人员为主，但“文武分治原则”的争议恐难避免。由于海巡署所

有军职人员参加海巡特考录取率偏低，转型不易，恐影响军人权益，使组织变革推动难以进行。^{[9]165}如果军职人员无法取得公务人员资格，届时将面临届龄退伍的压力，^①然而军职人员中年离退，不啻对该署造成难以传承执行勤务经验的遗憾，且亦造成国家人才的浪费。^[10]

(三) 海岸巡防事权分析

台湾地区涉海管理部门主要集中在港务警察局、海军、海关、行政院海岸巡防署四个机构，各涉海部门都有一定的海上执法事权，职能上也有一定的交叉（见表 1）。

表 1 台湾地区海上执法组织的事权比较

执法组织	海上执法相关事权
港务警察局	港口安全与港口缉私
海军	护渔、保护航运、协助缉私、救护搜索遇难船只飞机、侦测报告海洋气象
海关	私运货物进出口的查缉
海岸巡防署	海岸管制区的管制及安全维护、进出港船舶的安全检查、查缉走私、通商口岸人员的安全检查、海洋事务研究、海上交通安全管制及维护、海上救助、海上纠纷解决、渔业资源保护等

但值得肯定的是，自 2000 年台湾地区成立海岸巡防署之后，台湾地区海巡署的设立基本统一了海上执法的事权，其下设海洋巡防总局及海岸巡防总局，分别负责海域及海岸的事务。海洋巡防总局执法人员以警察为主，其职掌范围已显然超越了传统司法警察的犯罪侦查工作，且身份兼具司法警察（专指职司犯罪侦查等相关工作的警察人员）及行政警察（系指职司一般行政法令执行、取缔工作的警察人员）性质，而所负责执法事项，除了传统犯罪侦查外，尚包括“护渔”、“海洋环境保护及保育”、“海洋灾害的救护”等。^②但是，在硬件上，该总局现有全部舰艇的结构却未能“功能分化”，使其无海洋污染防治功能的舰艇与设备。在软件上，海巡、水警人员并没有完整的海洋污染防治专业训练。

海岸巡防总局则主要以军人为主，在各地区巡防局的组织编制方面，仍是军文并用的方式。海岸巡防总局的海事事权上较有争议的部分，是地区巡防局下辖的各个总队编制，因其是由军职

人员所组成，其执法的权限与角色，颇值得深入研究。就角色而论，其具有海岸巡防行政执法人及现役军人的两种身份。就职权论，依海岸巡防法的规定，其拥有的职权包括：安全检查、人身搜索、路检、径行调查犯罪、犯罪追诉、武器使用。这些均是授予海岸巡防人员干预性职权的权力。然而军人在海上执法过程中行使上述权利，纵然有法律规范予以授权，还是极易引发民众的质疑，因为在民主发展进程中，原则上是禁止军人直接介入干预性的执法工作，若完全由军职人员执法，令人怀疑台湾地区是否仍属戒严时期。

综上所述，海巡署于成立时就设置了海洋巡防总局及海岸巡防总局，分别负责海域及海岸的事务，其分工明确，基本统一了海上执法机构，整合海域、海岸两大巡防勤务系统，统筹运用有限勤务资源并强化海域、海岸地区勤务机构的协调、联系与勤务整合，有利于海上执法权的行使。近年来在海域执法、海事服务、海洋事务等

①胡念祖.《海洋设部后的海巡署：海巡署功能与组织之调整》，第九届水上警察学术研讨会论文集，2002.

②魏静芬.《海域二法修法建议》. 海域管理研讨会实录，国立中山大学海洋政策研究中心汇编，2003.

三核心任务,已展现良好的成效。但仍存在一些问题:(1)岸、海执行单位属不同的指挥链,如遇单位有本位主义时,岸、海联系较困难;(2)涉及岸、海事务,常须通过共同上级机关即署本部协调,影响执行时效;(3)岸、海机关接受单一方面信息来源,难以完全掌握问题全貌;(4)由于绩效压力,基层单位容易争功诿过,破坏机关团结形象等缺点。^[9]

三、台湾地区海上执法机构变革对大陆的启示

1. 大陆与台湾地区海上执法机构变革进程基本一致,大陆海上执法机构发展可借鉴台湾地区的海上执法机构的变革模式。

台湾地区海事管理机构经历了三个阶段的发展,大陆海上执法机构也基本上经历了三个历史阶段。在这三个阶段中,无论是大的历史背景还是海上管理方式都存在许多相似之处,例如在1949-1985年这一阶段,是大陆海上执法模式探索时期。中华人民共和国建国初期百废待兴,水陆交通极不发达,水上交通管理经验严重不足,当时只能对航行秩序、港口管理和船舶检验等进行管理,在某特殊时期,大陆地区海上执法也具有浓重的军事色彩。此时管理机构也因管理经验或政治等因素不断变化。随着我国政治与经济体制改革的发展,大陆地区将经济发展放在首要位置,大陆海上执法模式也随之发生巨大变化,海上执法进入分权管理时期(1985-1998年),中央与地方的管理权限进一步明确,此时管理的重点放在水上安全管理上。大陆海上执法模式发生重大变化的转折点是在1998年,以国务院决定在原交通部设置中华人民共和国海事局为标志,在全国共设置二十个中央直属海事局,相对整合了几个部门,对于中央与地方的管理权限进一步明确,海上执法也由注重政策管理进一步转向依法管理,在注重航行安全的同时,愈加注重海洋的综合执法与海洋环境的保护,也更多地关注国家主权与海洋权益的维护。^{[11]43-46}

2. 大陆与台湾地区同样经历了多头治海的阶段,目前台湾地区整合海上执法机构的模式值得大陆思考结束“五龙治海”局面。

台湾地区也曾存在军队、警察、海关等多部门管理海上事务,存在职能重叠的现象,然而这一现象随着“海巡署”的成立而结束。但观察大陆的海上执法机构却发现,执法权分散在渔政、海监、海关、海事、边防等多个部门,被戏称为“五龙治海”。这五个部门分属于不同的中央部门,其职权的行使也各有其特点,如海监部门拥有大吨位执法船,具有长时间、大面积的海域巡航执法能力;海事局拥有广泛的信息源和专业船舶船员管理经验;公安边防由现役军人组成,拥有较强海上行政强制权。但这些机构职能分散,海上执法不能形成合力,甚至有些机构缺乏相应的海上执法权,致使我国海上资源被他国觊觎,海洋主权受到践踏。这种格局已经不能应对广阔海域执法的复杂情况,也不具备独立的、有效的处理海上突发事件的应急反应能力。因此有必要借鉴台湾地区整合海上执法力量的经验,建立具有中国特色的海上综合执法机构。

3. 大陆海上执法机构人员组成与台湾地区具有高相似性,台湾地区对于海巡署整合后的部门利益与人员利益的矛盾值得大陆借鉴。

海巡署及其所属机关,因系整合水上警察局、海岸巡防司令部及海关缉私舰人员,并录用部分文职人员组成,故其人员极其复杂,有军职人员、警察人员、关务人员及文职人员,军职人员包括陆、海、空各军种,并含志愿役及义务役人员。依该署、总局及地区局的组织法律规定,署本部是军、警、文并用,海洋巡防总局是警、文并用,海岸巡防总局是军、文并用,各地区巡防局亦为军、文并用,总队以下则为纯军职。而《行政院海岸巡防署组织法》第23条第2项规定,该署及所属机关人员之任用及管理,仍依其原来身份之各该相关法令办理,即有关薪金、待遇、奖惩、退休、抚恤等,分别适用警察人员、公务人员、军职人员及一般文职人员之相关法令办理,这就形成了“一署多制”的现象。海岸巡防署成立至今一直被认为是一个军文合署的怪物。^{[12]87}大陆海上执法机构中也包括军队、警察、事业单位人员等,分属于国家军委、公安部、交通运输部、农业部、海洋局等。其不同的部门利益导致整合海上执法阻力重重。将不同海上执法部门整合成一个统一的新机构,不仅要部门利

益及我国行政体制上的考虑，还要妥善处理军、警、文职人员各自的个人利益。

从台湾地区海上执法机构的变革过程，我们发现：（1）台湾地区从战略的高度审视海上执法，不断提升海上执法在整个台湾地区发展战略中的地位和作用，并从政策、法规、规划、体制、机制、力量等多个方面采取有效措施，确保其海洋战略目标的实现；（2）台湾地区海上执法从多头管理向集中管理发展。从海上执法队伍看，尽管存在军警文共存在的现象，但基本整合了海上执法力量，相对集中地建设强大的海上执法队伍，执法活动延伸到了200海里专属经济区；（3）台湾地区涉海部门权责进一步明晰，如现有的涉海部门海关、海军、港务警察局、海岸巡防署四部门权责明确，分工有序，基本形成了统一的海上执法力量；（4）台湾地区海上执法机构的行政地位得到了提高，海岸巡防署系隶属于台湾地区行政院，更便于海上维权与内部协调指挥，有利于维护海洋权益。

台湾地区海上执法机构体制变革根源于台湾地区的政治与经济发展，在变革过程中，既产生了诸多可贵的制度性成果，也存在各种利益权衡的临时性举措。两岸有共同的管理海域、有共同的陆海传统理念、有共同的民族利益，大陆地区海上执法机构变革过程中应当认真思考台湾地区的经验与教训，协调各部门利益整合海上执法力量。

[参考文献]

- [1] KULLENBERG G. Regional co-development and security: a comprehensive approach [M]. Oxford: Ocean & Coastal management, 2002.
- [2] 台湾总督府警务局, 编. 台湾总督府警察沿革志 [M]. 台北: 南天书局, 1995.
- [3] “六十年来的中国警察”编辑委员会. 六十年来的中国警察 [M]. 台北: 中央警官学校, 1971.
- [4] 释文德. 我国水上警察之发展 [J]. 现勤警察新闻, 1994 (12): 96-124.
- [5] 刘赤忠. 海洋与国防 [M]. 台北: 中央文物供应社, 1983.
- [6] 万文卓. 我国海洋安全机制之研究 [M]. 台北: 淡江大学国际事务与战略研究所, 2000.
- [7] 胡念祖. 海洋政策理论与实务研究 [M]. 台北: 五南图书出版公司, 1997.
- [8] 高波. 海事行政法研究 [M]. 北京: 国防工业出版社, 2010.
- [9] 萧文彬. 组织变革研究——以行政院海岸巡防署为例 [D]. 台北: 元智大学管理研究所, 2001.
- [10] 戴志扬. 海巡七千军职人员无法转任文职将届退“海防漏洞成隐忧” [N]. 中时电子报, 2007-05-29 (3).
- [11] 游干赐. 我国海岸巡防体制之挑战与变革 [J]. 台湾海洋法学报, 2007 (1): 202-245.
- [12] 廖义群. 两岸海域边防执法机关之研究 [D]. 台北: 台湾海洋大学海洋法律研究所, 2005.

On Changes of Maritime Law Enforcement Agencies in Taiwan And Its Enlightenment : A Case Study of Taiwan C. G. A.

GAO Bo^{1,2}

(1. School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005, China;

2. College of Political Science and Law, Jimei University, Xiamen 361021, China)

Abstract: The Coast Guard Administration in Taiwan has been established and responsible for the prevention of smuggling and illegal immigration, security check at fishing ports, fishery escort and salvage at the sea. In form, it has integrated law enforcement on sea area again; in addition to the practical benefit on marine security in Taiwan, it also solves the chaotic law enforcement on sea for so many years. From literature analysis and system research, this paper discusses the changes of the maritime law enforcement agencies in Taiwan, and studies the organization and mission of The Taiwan Coast Guard Administration. It is expected to offer a reference of institution design and policy making for Mainland China while it reforms its maritime law enforcement agencies.

Keywords: maritime law enforcement; The Coast Guard Administration; Taiwan

(责任编辑 陈蒙腰)