

1982年聯合國海洋法公約所建置之 公海漁業制度的基本原則（上）

文 / 黃異、周怡良

壹、緒論

1982年聯合國海洋法公約被稱為「海洋憲章」，這個稱號是否恰當，當然值得討論。但這句話卻也表露了下列意旨：1982年聯合國海洋法公約是一個框架性的規定，它揭示了與海洋相關的基本原則。1982年聯合國海洋法公約收納了在其之前已經存在的各種習慣法中的原則，並予以系統化，以及對於習慣法的原则為補充性的規定。此外，1982年聯合國海洋法公約也對於一些議題創設新的規定。整體來看，1982年聯合國海洋法公約兼含宣示性（宣示習慣法）及創設性的規定。

1982年聯合國海洋法公約所涉層面十分廣，漁業問題也是該公約涉獵的項目之一。1982年聯合國海洋法公約把海域區分為下列各部分：內水、群島水域、領海、大陸架、專屬經濟區、公海，並進一步針對各部海域的漁業問題設置規定。

本文的目的即在於釐清及系統地描繪出1982年聯合國海洋法公約所建置的與公海漁業相關的原則。本文首先釐清公海的範圍，次再論述各國對於公海為漁業使用的依據，以及與其相對應之各國維護海洋生物資源的義務。最後則論述各國對於公海實施管轄的依據，以及公海生物資源養護及管理的合作。

貳、公海的範圍

早期的國際習慣法把海域區分為二：領海與公海。在二次大戰之後，國際習慣法賦予沿海國幾項權利（鄰接區權利、大陸架權利、專屬經濟區權利），使沿海國得對於其領海外的公海海域部分實施管轄。前揭權利所存在的海域，謂之鄰接區、大陸架、專屬經濟區（以下簡稱沿海國管轄海域）。但國際習慣法所賦予沿海國的權利，並非圓滿的權利，而是內容有限的權利，因此國際習慣法並未把鄰接區、大陸架、專屬經濟區所涵蓋的海域，由公海範圍中剔除出來，成為一個獨立的海域。沿海國所享之鄰接區、大陸架及專屬經濟區在基本上仍是公海部分，但在該部分中，公海自由原則及相關規定的適用則受到沿海國所享鄰接區權利、大陸架權利及專屬經濟區權利的限制。¹ 因此，第三國仍可依據公海自由原則及相關規定，在沿海國鄰接區、大陸架及專屬經濟區中從事與沿海國鄰接區、大陸架及專屬經濟區權利不相抵觸的活動。

但是，1982年聯合國海洋法公約則一反國際習慣法的規定，而認為公海的範圍不涵蓋沿海國的管轄海域，而是指在各沿海國管轄海域之外的海域。² 為了替第三國在沿海國管轄海域中活動提供法律依據，1982年聯合國海洋法公約勢必另設規定。針對第三國在沿海國專屬經濟區中的活動，1982年聯合國海洋法公約提出下列規定：准用公海自由原則及相關規定。³ 1982年聯合國海洋法公約先把沿海國的專屬經濟區別

黃異（學歷：德國曼茵滋大學法學博士。經歷：國立臺灣海洋大學教授、國立中正大學教授。）

周怡良（學歷：武漢大學法學博士、國立臺灣海洋大學海洋法律研究所法學碩士。國立臺灣海洋大學教務處招生組助教。）

除於公海範圍之後，卻又進一步把公海自由原則及相關規定適用於沿海國專屬經濟區，轉了一圈又回到原點。此種立法模式，似乎欠缺合理性。此外，1982年聯合國海洋法公約對於第三國在沿海國鄰接區及大陸架中活動的依據為何，則未置喙。1982年聯合國海洋法公約的規定宜予以調整，應回歸至國際習慣法的規定。由於本文探討的依據是1982年聯合國海洋法公約，因此，在本文中仍採用該公約所界定的公海範圍，即公海是指在各國管轄海域之外的海域。

依據傳統習慣法的規定，公海包括水體及海底。⁴ 依據1982年聯合國海洋法公約第86條的規定，公海是指在國家所享的內水、群島水域、領海及專屬經濟區之外的「全部海域」(all parts of the sea)，而前揭各種國家管轄海域的範圍，都兼含水體及海底在內。基此，前揭第86條所稱的「全部海域」，當然亦兼及水體及海底在內，換言之，公海範圍包括水體及海底。

1982年聯合國海洋法公約設置區域制度。依據該公約第1條之(1)的規定，區域是指國家管轄範圍以外的海底，亦即，在國家管轄海域之外的海底。很顯然的，區域涵蓋的範圍就是公海的海底。但區域制度引發一項質疑：公海海底是否因區域制度而由公海範圍剝離出來，而不再是公海的一部分。

若觀察1982年聯合國海洋法公約的形式結構可以發現，該公約第十一部分對於「區域」設置規定，在第七部分則對於公海為規制，兩者分由不同的單元予以規範。此種形式結構可能引起一個看法：1982年聯合國海洋法公約視「區域」與「公海」為不同的空間，並為其分別設置不同的制度。由此種看法可以推論出一個結果：區域所涵蓋的海底部分，不是公海的部分，而公海僅指水體而言。前揭觀點是否可行，值得商榷。

依據1982年聯合國海洋法公約第134條之(2)的規定，「區域內活動」應適用該公約第十一部分(區域)之規定。依據同公約第1條之(3)的規定，所謂「區域內活動」是指「勘探及開採區域內資源的活動」。若綜合觀察1982年聯合國海洋法公約中有關區域的所有規定的內容，⁵ 可以發現，所謂的「區域內資源」是指「區域內的礦藏」。綜合前面所述可知，1982年聯合國海洋法公約的區域制度是針對公海海底的礦藏開發問題而設，而不是對於公海海底的所有問題設置一套完整的制度並以此取代公海的各種規定。基此，區域制度不可能引發把公海海底剝離於公海範圍之外的效果。區域制度只是限縮了公海各種規定的物的效力範圍之外的效果。區域制度只是限縮了公海各種規定的物的效力範圍。公海海底基本上仍適用公海相關規定，但有關礦藏開發的問題則適用區域制度。

參、公海捕魚自由

公海自由原則是支配公海的基本原則。公海自由原則包括兩個部分：(一)公海不得被置於國家的排他管轄之下，⁶(二)公海開放供使用。⁷依據前揭公海自由原則第一部分的規定，任何國家皆不得對於公海主張任何一種的排他管轄權，亦不得實際佔領或控制公海。依據前揭公海自由原則的第二部分的規定，任何國家皆有使用公海的權利，且得對於公海為任何一種的使用。1982年聯合國海洋法公約例示數種的公海適用：航行、漁業、鋪設海底電纜及管線、科學研究、建置人工島及其他設施。⁸

一個國家對於公海某一地點進行適用，經常會引起一項效果：其他國家無法在同一地點為不相容的同種或異種的使用。因此，若在某一地點已存有某一使用時，則在該使用存續期間中，即不得在同一地點為與該使用不相容的使用。換言之，已存在的使用具有優先地位。⁹一個國家，不得濫用公海的使用，亦即：一個國家不得利用海域使用來達到干擾、阻礙或侵害他國的海域使用或其他利益。¹⁰此外，一個國家對於海域的使用，不得逾越必要的程度與範圍。

公海自由原則只是一項基本原則。國際法必然會對此基本原則，設置進一步的規定，特別是禁止規定、限制規定及延伸性規定。1982年聯合國海洋法公約本身即對於公海自由原則為各種進一步的規定。除此之外，在國際習慣法及條約法領域中，也出現許多的與公海自由原則相關的規定。

由前文所述可知，公海自由原則包含捕魚使用在內。基於公海自由原則，任何國家皆得對於公海從事捕魚使用。漁業使用與同種與異種使用間的關係，依前揭之優先原則為決定，此外各國不得濫用漁業使用。

1982年聯合國海洋法公約以捕魚自由為出發點，進一步針對相關問題設置規定。這些規定可歸納為幾個大項：(一)公海生物資源的維護；(二)公海生物資源養護及管理的合作；(三)國家對公海生物資源實施管轄的依據。不可否認的，除1982年聯合國海洋法公約之外，其他的條約法以及國際習慣法亦對於漁業活動相關問題設置許多規定。但這些規定不屬本文敘述範圍，本文僅著墨於1982年聯合國海洋法公約的規定。

1. 參見：黃異，國際海洋法，三版，臺北，2024，頁11-12。
2. 1982年聯合國海洋法公約第86條。
3. 參見：1982年聯合國海洋法公約第58條及59條。
4. 黃異，國際海洋資源法，臺北，2016，頁43。
5. 1982年聯合國海洋法公約第十一部分及附件三。
6. 1982年聯合國海洋法公約第89條。
7. 1982年聯合國海洋法公約第87條之(1)。
8. 同前註。
9. 1982年聯合國海洋法公約第87條之(2)。
10. 同前註。