

# 海岸巡防機關 在行政組織法上的問題

黃 異\*

## 目 次

### 壹、緒說

### 貳、海岸巡防機關的組成與性質

- 一、基本概念
- 二、評析

### 參、海岸巡防機關的職權

- 一、基本概念
- 二、評析
  - 1. 海岸巡防機關事務的土地範圍
  - 2. 海岸巡防法第四條的意義
  - 3. 海岸管制區的管制及安全維護
  - 4. 涉外事務、情報、海洋事務研究發展
  - 5. 水上運輸工具安全檢查
  - 6. 海域、非通商口岸與河口查緝走私
  - 7. 防止非法入出國
  - 8. 犯罪調查
  - 9. 接受授權執行

### 肆、職權移屬

- 一、基本概念
- 二、評析

\* 國立中正大學法律學系暨研究所教授、輔仁大學財經法律學系兼任教授。



伍、授權執行

一、基本概念

二、評析

陸、行政協助

一、行政程序法上的行政協助

二、各種法規中的協助

三、自由協助

四、評析

柒、執用法規的適用問題

捌、海岸巡防機關在公海上為執行行為的問題

玖、結論

## 摘 要

本文主要探討海岸巡防機關的組成與職權，以及該機關與其他機關間的法律關係。海岸巡防機關與其他機關間的關係存在於下列數種情形中：職權移屬、授權執行、行政協助。此外，本文尚探討海岸巡防機關在實行執行行為時，應適用的法規為何，以及海岸巡防機關在公海上實施執行行為的可行性及依據為何。

**關鍵詞：**行政院海岸巡防機關、職權移屬、授權執行、行政協助



## 壹、緒說

海岸巡防機關可說是「倉促成軍」，而不是一個「深入研究」的結果。海岸巡防機關的形成雖然缺乏令人心悅誠服的理由，但是法學界仍然需要面對它，試圖找出一些合理的說辭予以圓滿化，以及發現與釐清問題。

海岸巡防機關設置的真正目的，是在收納面臨裁撤之海巡防司令部的軍事人員。但海岸巡防機關也同時把水上警察機關人員一併納編。海岸巡防機關雖然定性在普通行政機關，但卻仍有一些軍事性質的職權，而其人員也兼含軍職及文職人員。這樣的一個組織狀況會衍生出哪些法律上的問題，仍待後續觀察。本文的目的，僅在於釐清海岸巡防機關的組成及職權以及該機關與其他機關間的關係。當然，前述問題的釐清係依據現行的相關規定而為之。由於目前行政法正繼受德國法制，因此，在解釋相關規定的過程中將不可避免地引入德國法制中的觀點。

## 貳、海岸巡防機關的組成與性質

### 一、基本概念

國家的公共任務，分由不同的機關予以落實。但國家也可以另行設置行政主體，並將特定公共任務移撥至該行政主體予以落實。而針對移撥於行政主體之公共任務，則由該行政主體之機關予以落實。若國家設置行政主體，則意味著除了國家之外，尚有其他行政主體。質言之，在體制上，存有多數的行政主體。

行政主體為公法人，行政主體依據各種法規（實體法）對於人民進行管理。行政主體為管理的需要，依法採取各種措施，特

別是為各種行為。行政主體與人民間存有公法上的法律關係。此法律關係是依據相關之各種實體法所形成。行政主體與人民皆為公法實體法上的人格者。

行政主體靠行政機關形成意思及對外為行為。在實體法上，行政機關並不是人格者<sup>1</sup>，在實體法上的人格者是行政機關所屬的行政主體<sup>2</sup>。當然，行政機關仍有可能是組織法上及程序法上的人格者。

行政機關是一個組織體，行政機關是由多數的職位所形成。而一些職位也可能先結合成單位，再形成行政機關。當然，各個單位也可能結合成更大的單位，然後再形成行政機關。通常一個行政機關是由一些職位，特別是高階職位及單位所共同組成。

行政機關具有「獨立性」<sup>3</sup>，亦即：行政機關本身不再是形成某一行政機關的單元。若一個組織體是形成某一行政機關或其他單位的單元，則該組織體即不具有獨立性，而非行政機關，該組織體僅是行政機關中的單位。但是，獨立性並非意味著，行政機關是自立於行政主體之外，行政機關仍然是依附於行政主體之內，替行政主體形成意思及對外為行為。行政機關是「代表」行政主體形成意思及對外為行為。基此，行政機關所形成的意思及所為的行為歸屬於行政主體，而成為行政主體的意思及行為<sup>4</sup>。

由於行政機關是由多數職位所形成，因此行政機關對外為行為時，必須由特定之職位代表該機關為之。此種職位通常是機關首長<sup>5</sup>以及其他有權代表行政機關之職位<sup>6</sup>。對外有權代表機關之

1. E. Rash, Die Behörde, Verwaltungsarchiv, Bd. 50(1959), S. 26。

2. Rash, 同註一揭，頁二六；Hans-Werner Laubinger, Personalvertretungs- und Verwaltungsverfahrenrecht, Verwaltungsarchiv, Bd. 76(1985), S. 459。

3. 參見：Rash, 同註一揭，頁十；Laubinger, 同註二揭，頁四六一-四六二。

4. Rash, 前註一揭，頁二十。

5. Rash, 前註一揭，頁十八。



職位所為之行為歸屬於行政機關，而成為該機關之行為。

綜合前述可知，職位之行為成為行政機關的行為，而行政機關的行為再成為行政主體的行為。行政主體的行為是行政主體「向外」所為之行為，即「外部」的行為。行政主體對於其他行政主體或人民所為之行為皆為外部行為。但有些行政機關所為之行為，則屬於行政主體「內部」的行為。行政主體之某一機關向同一行政主體他機關所為之行為，即為內部行為。行政主體內部行為，皆屬機關對機關的行為。此外，某一行政機關向他行政主體機關所為之行為，雖然不屬於此種的內部行為，但性質上仍屬於機關對機關的行為。

若在同一行政主體中存有多數的行政機關，則該等行政機關間可以存有不同的法律關係：隸屬關係、行政協助關係、授權執行關係、職權移屬關係。隸屬關係存在於上級機關及下級機關之間。而隸屬關係表現於指揮權及監督權，亦即，上級機關對於下級機關享有指揮權及監督權。行政協助關係不存在於有隸屬關係的行政機關之間。授權執行關係則可以存在於有隸屬關係及無隸屬關係的行政機關之間。職權移屬僅能存在於有隸屬關係的機關之間。此外，在不同行政主體的行政機關間，也可以存有行政協助及授權執行的關係。

## 二、評析

依據目前制度來看，具有公法人資格的行政主體有三種：國家、地方自治團體及農田水利會。後兩者是由國家經由立法的方式予以設立的。

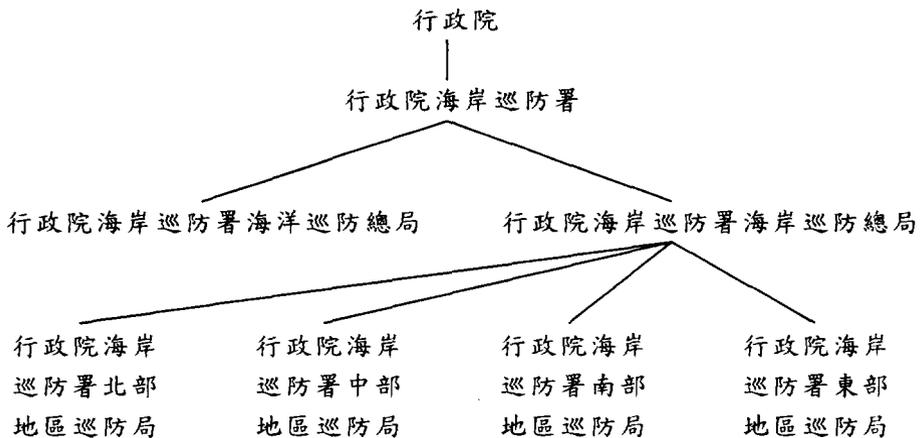
---

6. 例如，在路口指揮交通者，並非是交通主管機關的首長，而是具有指揮職權之職位。



海岸巡防係國家的任務，而海岸巡防機關是國家的行政機關，而與地方自治團體及農田水利會無涉。

海岸巡防機關分為<sup>7</sup>：行政院海岸巡防署、行政院海岸巡防署海洋巡防總局、行政院海岸巡防署海岸巡防總局、行政院海岸巡防署北部地區巡防局、行政院海岸巡防署中部地區巡防局、行政院海岸巡防署南部地區巡防局、行政院海岸巡防署東部地區巡防局。行政院海岸巡防署隸屬於行政院。行政院海岸巡防署海洋巡防總局及行政院海岸巡防署海岸巡防總局皆隸屬於行政院海岸巡防署。而各地區巡防局則隸屬於行政院海岸巡防署海岸巡防總局。前述各行政機關的隸屬關係得以下表顯示之：



上表中之上級機關對於下級機關有指揮權及監督權。由於行政院海岸巡防署直接隸屬於行政院，因此其地位與其他隸屬於行政院之部、會、署、處、局之地位是平行的。他們之間並無隸屬關係中的指揮權或監督權。而行政院所屬部、會、署、處、局也

7. 有關海岸巡防機關的種類，參見下列規定：行政院海岸巡防署組織法第一條、第十條，行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例第五條。

不可能對於行政院海岸巡防署的隸屬機關享有隸屬關係中的指揮權或監督權。

海岸巡防機關皆由多數職位所形成，有些職位則納入於單位。行政院海岸巡防署由署長、副署長與其他高階職位以及處、室、中心、空中偵察隊等單位所組成<sup>8</sup>。行政院海岸巡防署海洋巡防總局由總局長、副總局長與其他高階職位以及組、室、中心、偵防查緝隊、直屬船隊、海巡隊等單位組成<sup>9</sup>。行政院海岸巡防署海岸巡防總局由總局長、副總局長與其他高階職位以及組、室、中心、警衛大隊、通資作業大隊等單位所組成<sup>10</sup>。行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地巡防局由局長、副局長與其他高階職位以及科、室、中心、岸巡總隊等單位組成<sup>11</sup>。而上揭各單位，則分別由多數不同職位所形成。

海岸巡防機關是國家機關，因此，海岸巡防機關所形成之意思及對外所為之行為，即國家的意思及行為。而此種行為是由對外有代表機關之職位所為的行為，例如：署長、總局長、局長、查緝員以及其他依法對外有代表權之職位。

國家為人格者，國家與人民間在實體法上有法律關係，海岸巡防機關不是人格者，其與人民之間在實體法上並無法律關係。海岸巡防機關代表國家向外為行為；海岸巡防機關的行為即為國家的行為。因此，海岸巡防機關之行為所生的法律效果直接歸屬於其所屬的行政主體—國家。而行為所生之法律關係，則是存在於國家與人民之間，而非存在於海岸巡防機關與人民之間。

除前述者之外，海岸巡防機關相互間或與其他機關間亦可互為行為。此種行為係機關與機關間之行為。

8. 參見：行政院海岸巡防署組織法。

9. 參見：行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例。

10. 參見：行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例。

11. 參見：行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則。



## 參、海岸巡防機關的職權

### 一、基本概念

如前所述，各行政主體分設不同機關來落實其公共任務。行政機關則是其中之一。各行政機關分配不同的職權。

職權的概念，包括兩項：事務與執行<sup>12</sup>。

所謂事務，是指行政機關所掌理的事務項目。事務通常規定於有關機關的組織法規之中。此種組織法通常對於行政機關所掌理之事務為全面性的描述。

所謂執行，是指為落實事務採取相關措施之權限（執行權），以及所得採取之各種措施（執行種類）。有關執行的問題大都規定於作用法規之中。由於行政機關之事務所涉之面十分廣，因此針對不同的執行存有許多專法。例如，行政院農業委員會之事務涉及農、林、牧、漁等方面。而針對農、林、牧、漁等事務的執行則有許多的作用法，例如：農業發展條例、野生動物保育法、森林法、動物傳染病防治條例、漁業法等。

作用法通常透過主管機關條款明白表示行政機關（即主管機關）的執行權限<sup>13</sup>。若未明定主管機關，並不表示沒有主管機關；

12. 所謂「事務」是指「Aufgabe」，「執行」則指「Befugnis」。但兩者在德國學說中，用語亦十分分歧。有關討論，參見：Rash，前註一揭，頁三一—四；E. Rash, Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten, Die öffentliche Verwaltung, Heft 12(1957), S.337; E. Rash, Bemerkungen zur Rechtsnatur organisatorischer Maßnahmen, Deutsches Verwaltungsblatt, 1983, S. 617; Franz-Ludwig Knemeyer, Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, Die öffentliche Verwaltung, Heft 1/2(1978), S. 11; Peter J. Tettinger, Besonderes Verwaltungsrecht, Heidelberg, 1990, S. 90.

13. Knemeyer，前註十二揭，頁十二—十三。

主管機關仍可依解釋方法予以確定，亦即，仍可就作用法認定特定之行政機關享有執行權限。

作用法界定了行政機關得採取措施的範圍。而作用法中的目的條款即為此目的而設<sup>14</sup>。若作用法中設有目的條款，則可經由解釋該條款而確定得採取措施的範圍<sup>15</sup>。在作用法界定的範圍中，行政機關可以採取各種落實其事務之各種措施。至於措施的種類，部分由作用法予以明定。除作用法明白規定者外，行政機關得在作用法所界定的範圍內，裁量決定所可採取的措施。但此種措施不得與法律保留原則相抵觸，特別是涉入人民之自由及財產之措施。因為，凡屬法律保留所涵蓋之措施必須由法律予以規制，行政機關僅能依法執行。但作用法中有關得採措施的規定，並非完全是為了符合法律保留原則的要求而設置的。有些作用法中的措施並不涉及法律保留原則。

事務與執行是相互搭配的。事務與執行是目的與手段的關係；事務是目的，而執行則是達成目的之手段<sup>16</sup>。此種目的與手段關係，對於執行種類之採行產生限制的作用。換言之，執行種類必須是達成事務的有效方法。除了作用法中明文規定的執行種類之外，行政機關在裁量決定應採用之執行種類時，應受上述原則的限制<sup>17</sup>。由事務與執行的搭配關係可演繹出另兩個結果，即：

(一)執行必須由事務所屬之機關自行為之。

(二)執行必須是為了落實事務之目的，而非為其他目的。

歸納前述可知，所謂的職權恆定原則應包含下列各點<sup>18</sup>：

14. Knemeyer, 前註十二揭, 頁十三—十四。

15. Knemeyer, 前註十二揭, 頁十四。

16. Carl Hermann Ule, Hans-Werner Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 3 Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, 1986, S.59.

17. Knemeyer, 前註十二揭, 頁十五—十六。

18. 一般常用「管轄恆定原則」一詞。惟此詞與職權恆定原則並無不同。僅是



- (一)各行政機關有其固定職權。
- (二)各行政機關應落實其職權。
- (三)各行政機關應自行落實職權。
- (四)各行政機關不得涉入其他行政機關之職權。

原則雖如上述，但在例外情形中，一個行政機關得授權他機關而為執行行為（授權執行）或者為他機關職權實現之目的而為執行行為（行政協助）。但此項例外必須要有法律（形式意義）的規定。因為，前述職權恆定原則是所有組織法與作用法的基礎原則，換言之，職權恆定原則是法律（形式意義）的規定。基此，要背離此項法律的規定，必須要有法律的例外規定始得為之。基於相同理由，一個行政機關僅在法律有特別規定時，才能把其職權部分移屬於他機關（職權移屬）。

行政機關的職權除了包含事務與執行之外，尚必須從空間角度予以確定。換言之，行政機關的職權必然有所涉之空間，亦即，行政機關職權的土地範圍。

## 二、評析

### I、海岸巡防機關事務的土地範圍

海岸巡防機關事務的土地範圍，主要是侷限於海岸及海域。海岸是指低潮線以上之陸地。此陸地延伸至高潮線以上五百公尺以內之陸地。海岸包括近海沙洲。依據海岸巡防法第二條第二款規定，所謂海域是指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所規定之領海、鄰接區及專屬經濟海域。該條文未曾提及內水，可能讓人以為海岸巡防機關職權的土地範圍

---

展現觀查角度的差異而已。「管轄」一詞是針對特定之事件來觀查行政機關的職權。參見：黃異，行政法總論，增訂四版，台北，民國九十年，頁三六。



不包括內水。其實，內水是指存在於海岸與領海之間的海域。若海岸巡防法把領海以及海岸納入海岸巡防機關事務的土地範圍，那麼存在於海岸與領海之間的內水不可能被剔除於海岸巡防機關事務的土地範圍之外。因此，內水仍應屬於海岸巡防法第二條第二款所稱之海域範圍。

若依海岸巡防法第二條第二款的規定來看，公海不屬於海岸巡防機關事務的土地範圍。

雖然，「整體來說」，海岸巡防機關事務的土地範圍是海岸及海域。但海岸巡防機關職權項目是多元化的。而各個事務項目之土地範圍並不盡然相同。在下文中，將針對不同事務項目及其土地範圍為說明。

## II、海岸巡防法第四條的意義

海岸巡防法第四條對於海岸巡防機關所掌理之事務為統一之規定。而在此範圍內，相關法規再把事務做進一步之區別並分配於各個海岸巡防機關；各海岸巡防機關所掌事務，由相關之組織法、組織條例及組織通則予以規定。行政院海岸巡防署組織法雖然未如行政院海洋巡防署海洋巡防總局組織條例、行政院海洋巡防署海岸巡防總局組織條例及行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則，就行政院海岸巡防署之掌理事務設置專條予以列舉，但該法卻明定行政院海岸巡防署所屬的各單位及職位所掌事務。歸納這些事務仍可獲知行政院海岸巡防署所掌事務為何。此外，在海岸巡防法第四條所定範圍內扣除行政院海岸巡防署海洋巡防總局、行政院海岸巡防署海岸巡防總局及行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局所掌事務，亦可獲知行政院海岸巡防署所掌事務。

海岸巡防法第四條第一項明定海岸巡防機關所掌事務如下：

- 「一、海岸管制區之管制及安全維護事項。
- 二、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。

- 三、海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
- 四、海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
- 五、走私情報之蒐集、滲透及安全情報之調查處理事項。
- 六、海洋事務研究發展事項。
- 七、執行事項：
  - (一)海上交通秩序之管制及維護事項。
  - (二)海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。
  - (三)漁業巡護及漁業資源之維護事項。
  - (四)海洋環境保護及保育事項。
- 八、其他有關海岸巡防之事項。」

以下就海岸巡防法第四條配合海岸巡防機關職權土地範圍，析述海岸巡防機關的職權。

### III、海岸管制區的管制及安全維護

海岸管制區的管制及安全維護屬海岸巡防機關之事務。但是，海洋管制區的設置，則由國防部、內政部及海岸巡防機關共同為之。海岸管制區設置的發動權則屬於國防部。

### IV、涉外事務、情報、海洋事務研究發展

海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理，走私情報蒐集、滲透及安全情報之調查及處理，海洋事務研究發展，皆屬海岸巡防機關的事務。

### V、水上運輸工具安全檢查

水上運輸工具之安全檢查，屬於海岸巡防機關之事務。但初看第四條第一項第二款之規定，似乎會以為所謂的安全檢查僅以



出入港口之水上運輸工具為標的，而檢查地點則限於停靠之港口。此種解釋過於狹窄<sup>19</sup>。第四條第一項第二款之規定實是承襲國家安全法之安全檢查而來。該款把國家安全法上之部分安全檢查之事務劃歸於海岸巡防機關，而與警察機關相互區隔。所謂安全檢查是指發現及排除危險，以保障國家安全及社會安定<sup>20</sup>。所謂危險是指一個狀況，而此狀況極可能對於國家安全及社會安定造成侵害<sup>21</sup>。所謂國家安全是指國家機制（制度、設施及運作）不受影響，社會安定則是指人民之生命、健康、尊嚴、自由及財產之不受影響以及社會秩序之不受影響<sup>22</sup>。承襲此項國家安全法上安全檢查的意義，則第四條第一項第二款所謂安全檢查應是針對於所有水上運輸工具，而不論其航行目的為何。其次，安全檢查所涉水域應包括內水及領海，而不是僅限於港口<sup>23</sup>。此外，安全檢查之水域僅限於國際法上享有領土主權之水域，因此，專屬經濟區及鄰接區不屬於安全檢查的水域。

第四條第一項第二款雖採用上述的擴張性解釋，但仍有不足。該款似宜包括了所有的水上人工設施，如人工平台等。換言之，第四條第一項第二款應予修訂。而修訂之條文不必舉出安全檢查之標的，僅敘明安全檢查之意旨即可。除前述之水上運輸工

19. 有關此方面的討論，參見：黃異，水域安檢制度講義，軍法專刊，第四十七卷第一期，頁一—八。

20. 國家安全法第一條第一項。有關此方面的討論，參見：黃異，前註十九揭，頁一。

21. 危險的意義，參見：Karl Heinrich Friauf, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Eberhard Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, 1999, S. 131; Tettinger, 前註十四揭，頁九八。

22. 「國家安全」及「社會安定」之意義，係參照德國法制上之「公共安全」（öffentliche Sicherheit）與「公共秩序」（öffentliche Ordnung）而為解釋。後者之意義，參見：Friauf, 前註二十一揭，頁一二五—一二三〇；Tettinger, 前註十四揭，頁九四—九六。

23. 參見：黃異，前註十八所揭文。

具之安全檢查外，海岸巡防機關尚掌理通商口岸人員安全檢查。

海岸巡防機關在安全檢查方面之職權僅包含發現危險及後續之處置行為，但犯罪行為應移送司法機關處理。

#### VI、海域、非通商口岸與河口查緝走私

海域、河口與非通商口岸之查緝走私，屬於海岸巡防機關的事務。所謂走私，是指規避檢查、逃避管制或逃漏關稅，而運送管制物品、應稅物品或違禁品入出國境<sup>24</sup>。查緝走私是指為發現走私行為及為後續的處置。依據海岸巡防法第二條第二款之規定，海域是指內水、領海、鄰接區及專屬經濟海域。但若由國際法來看，一個國家得查緝走私的範圍限於內水、領海及鄰接區，因此，配合國際法來解釋第四條第二款，海域應不包含專屬經濟海域在內。

前述所界定之查緝走私的海域範圍，也與現行其他有關海域查緝走私的規定相符合，即：海關緝私條例<sup>25</sup>。

河口之外的海域，若非屬於內水即是領海。因此，海岸巡防法第四條第一項第三款的河口，僅可能是指河口內之水域，亦即：河流注入海之前的河道內水域，至於此河道如何確定，則由適用法律機關（海岸巡防機關）經由解釋予以認定。

非通商口岸是指通商口岸之外的海岸地區。至於此地區範圍如何，亦由適用法律機關經由解釋予以認定。但是，海岸巡防法第四條第一項第三款把海岸與非通商口岸併舉，則發生重疊的情形。但通商口岸的查緝走私仍屬財政機關掌理。因此，所謂海岸僅指非通商口岸而言。

海岸巡防機關的查緝走私職權僅限於「發現」走私行為。後續的處置行為（行政罰或刑事罰），皆不屬其職權範圍。

24. 走私之意義，係綜合海關緝私條例、懲治走私條例及關稅條例之規定而成。

25. 參見：海關緝私條例第六條；中華民國領海及鄰接區法第十四條及第十五條。



## VII、防止非法入出國

防止非法入出國，屬海岸巡防機關之事務。所謂防止是指預防及發現。所謂入出國，係指入出國境。所謂非法是指未依規定之方法、地點及其他之條件入出國<sup>26</sup>。而國境則指內水、領海、領空、領土。就海岸巡防機關來說，應是指內水、領海及領土之入出問題。而在領土方面則是指海岸之入出。此地所稱海岸不宜區分通商口岸與非通商口岸。因為，此種區分僅見於查緝走私之相關規定中，而未見於入出國境之管制法規之中。因此，海岸巡防法第四條第一項第三款中所謂「非通商口岸」並不適用於入出國。此外，依據領海及鄰接區法第十五條之規定，在鄰接區中，相關機關亦得針對不法入出境之預防及查緝採取措施。因此，此地所稱之防止非法入出國，亦包括了鄰接區在內。

除上述區域外，河口亦屬於防止非法入出國所涉範圍。河口的意義，參見前述。

## VIII、犯罪調查

犯罪調查屬海岸巡防機關的事務。但第四條第一項第三款所稱「其他犯罪調查事項」所指為何，晦澀難解。該詞有兩種可能的解釋：

(一)第四條第一項第三款之規定，在性質上係「犯罪調查」之規定。因此該款中「其他犯罪調查事項」係指該詞之前所列舉之犯罪調查職權以外者而言。換言之，「其他的犯罪調查」是指查緝走私、防止非法入出國及安全檢查方面的犯罪調查以外者，換言之，在海域、海岸、河口、非通商口岸及通商口岸所為之（除前述者外）一般犯罪調查。

(二)查緝走私、防止非法入出國及安全檢查係指相關之行政方面的

<sup>26</sup>參見：黃異，海域出入境管制的法律制度，國立中正大學法學集刊，第三期，民國八十九年，頁七—八。

管理措施，而「其他犯罪調查事項」則是指涉及前述各項的犯罪調查。

若採用上述(一)的見解，則第四條第一項第三款是賦予海岸巡防機關針對海域、海岸、河口、非通商口岸之所有犯罪調查的事務。但反過來說，該條即沒有賦予海岸巡防機關在走私、防止非法入出國及安全檢查方面之不屬於犯罪調查性質之調查事務。此種解釋似乎不是該條的立法原意，而實務上似乎也未採此見解。前述(二)之見解，應是屬於第四條第一項第三款的意義。

#### IX、接受授權執行

若把第四條第一項第一至六款與第七款相互對比參照，則可以確定，第一款至第六款係把特定事項（如：海岸管制區管制及安全維護、查緝走私、防止入出國、安全檢查等）劃歸為海岸巡防機關之事務。經由此項規定，而把事務由原屬機關予以剝離。換言之，第四條第一項第一至六款把特定事項由所原屬機關移屬於海岸巡防機關。而第七款並未把原各機關有關海上交通管理、漁業巡護、海洋環境保護、海上救難、災害救護、海上糾紛處理之執行由原來主管機關移屬於海岸巡防機關，這些事項之執行仍屬於原來的機關。若此，則第七款僅有一種意義，即第七款是敘明海岸巡防機關有接受授權而為執行之義務。

前段所述結論是否與海洋污染防治法發生矛盾，不無問題。海洋污染防治法第五條第一項規定：「依本法執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理。」就文字字面來看，該條似是明定海洋污染防治法上之取締、蒐證及移送，屬海岸巡防機關的職權，而非海洋污染防治機關的職權。若斟酌海洋污染防治法之立法過程，亦可發現佐證來支持前述解釋。行政院向立法院提出之海洋污染防治法草案第五條第一項的文字是：「依本法執行取締、蒐證、移送等事項，得委託海岸巡防機關辦理。」該條之「委託」一詞，在立法院審議時改以「由」字代替。今估不論

「委託」一詞作何解釋，但該項改變顯示了立法者有意把海洋污染防治法上之取締、蒐證、移送等之執行，直接規定為海岸巡防機關的職權，而不是經由「委託」方式來責成海岸巡防機關為取締、蒐證及移送。

若前段解釋結果是合理的，那麼海岸巡防法第四條第七款有關海洋環境保護方面接受授權而為執行之權限，當然不包括海洋污染防治第五條第一項的取締、蒐證及移送事項。

但為使海岸巡防機關之職權能清晰及統一，海洋污染防治法第五條第一項，宜配合海岸巡防法第四條第一項第七款而為修訂，亦即：「依本法執行取締、蒐證及移送等事項，得授權海岸巡防機關辦理。」

## 肆、職權移屬

### 一、基本概念

所謂職權移屬，是指一個行政機關將特定職權（事務與執行）移轉於他機關<sup>27</sup>。受移屬之機關取得移屬機關之職權，而為移屬之機關則相對地喪失職權。

職權移屬僅能發生於有隸屬關係的機關之間<sup>28</sup>，亦即：上級機關得將其職權移屬於下級機關。此時，上級機關對於下級機關

27. 在德國法制上用「Delegation」一詞，此詞在中文文獻中有不同翻譯方法，如「委託」、「委任」。為避免困擾，本文將其譯為「職權移屬」。有關職權移屬之意義，參見：E. Rash, Die Festlegung..., 前註十二揭，頁三三八。Rash, Bemerkungen..., 前註十二揭，頁六一九；Norbert Achterberg, Verwaltungsganisationsrecht, Juristische Arbeitsblätter, 1980, S. 704; Ule, Laubinger, 前註十七揭，頁六十。

28. 參見：Wolf-Rüdiger Schenke, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Verwaltungsarchiv, Bd. 68(1977), S. 1410.

針對移屬職權之執行享有指揮權及監督權。若一個機關得將其職權移屬於非其隸屬機關，則意味著移屬職權之執行，將不受任何機關之指揮及監督<sup>29</sup>。此種情形，並不合理。

行政機關之職權，由法律予以明定。各機關不得任意將其職權移轉於他機關。但若法律有例外規定，則可從之<sup>30</sup>，亦即，法律明白授權行政機關得將特定職權移屬於他機關時，始得為之。此項授權規定，必須符合授權明確性原則，亦即應明確指出得為移屬之職權為何。法律不可僅概括地表示任何行政機關皆得為任何職權之移屬。若法律有明文規定時，受移屬職權之機關得為再移屬<sup>31</sup>。由於移屬行為係基於法律授權而為者，故移屬行為在性質上屬於法規命令。

如前所述，職權移屬必須有法律之授權且法律應明確指出得移屬之職權為何。基此，行政程序法即不可能針對行政機關之職權移屬問題，為統一的規定。職權移屬必須明確地規定於有關機關之組織法或作用法之中。基此，行政程序法第十五條所稱之委任或委託，皆非職權移屬之情形。該條所稱之委任或委託是指授權執行，因為授權執行得為概括式的規定。此外，行政程序法第十六條之規定，亦屬於授權執行，因為，行政機關不可能將其職權移屬於民間團體或個人。

## 二、評析

基於前述，各行政機關與海岸巡防機關間不可能發生職權移屬的問題。職權移屬僅可能發生於上下級海岸巡防機關之間。但

29. 同前註。

30. Rash, Bemerkungen..., 前註十二揭, 頁六一九; Rash, Die Festlegung..., 前註十二揭, 頁三三八。

31. Schenke, 前註二八揭, 頁一四四。



上級機關欲將其職權移屬於下級關，仍需要法律的明確授權規定。觀諸海岸巡防機關的相關法律，似乎並無此種規定的存在。

## 伍、授權執行

### 一、基本概念

所謂授權執行是指一個行政機關授權其他行政機關以其（授權機關）名義實施授權機關職權中之行為<sup>32</sup>。受授權機關所為的行為歸屬於授權機關，成為該機關的行為。授權執行可分為概括授權與個別授權。所謂概括授權，是指就某一事務之不特定次數之執行行為，授權他機關為之<sup>33</sup>。個別授權，是指就某一事務之特定執行行為，授權他機關為之<sup>34</sup>。

授權執行可發生於有隸屬關係之行政機關或無屬關係之行政機關間。授權機關對於受授權機關就授權之執行事項享有指揮權。

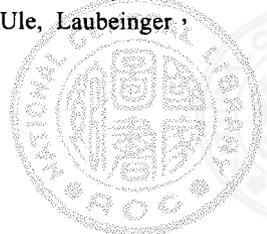
行政機關之職權（事務與執行）由法律予以明文規制。而各行政機關亦有自行採取執行行為來落實其事務之義務。今若一個行政機關要把其執行行為授權他機關為之，則屬前述義務之除外情形，必須要有法律的授權始得發生。行政程序法第十五條之規定即為此種授權規定。基於此項規定，各行政機關得授權他機關為執行行為。

如前文所述，行政程序法第十五條及第十六條之委任及委託，皆屬於授權執行。但有隸屬關係中之上級機關授權下級機關

32. Rash, Die Festlegung..., 前註十二揭, 頁三三九; Rash, Bemerkungen..., 前註十二揭, 頁六一九; Schenke, 前註二八揭, 頁一四四; Ule, Laubeinger, 前註二七揭, 頁六一。

33. Schenke, 前註二八揭, 頁一四一。

34. 同前註。



為執行時，稱之為委任。而不相隸屬機關間之授權執行，稱之為委託。此外，行政機關授權民間團體或個人辦理，亦謂之委託。

除前述之行政機關間的授權執行外，在同一機關中之職位間亦可發生授權執行之情形。此種情形特別是發生於機關首長與其他職位間。析言之，機關首長得授權下級職位以其（首長）名義為行為，特別是以首長名義代表機關向外為行為。機關首長或某一職位得授權他職位為執行的法律基礎，為該機關的組織法規。組織法規在形成行政組織之同時，也明示或默示規定了機關首長或某一職位得為授權執行的意旨<sup>35</sup>。

行政助手的概念異於依行政程序法第十六條所生之受委託人。行政助手亦是基於行政機關授權而為特定行為之人。但行政助手並非「獨立」以委託機關之名義而為行為。行政助手是對於行政機關所為之行為從旁提供協助。因此，行政助手的行為「吸收」入行政機關的行為之中。

## 二、評析

各行政機關得依據行政程序法第十五條第二項規定，將其職權之執行行為委託海岸巡防機關為實施。海岸巡防機關基於委託而為之行為，歸屬於委託機關成為委託機關的行為。反之，海岸巡防機關亦得委託其他機關實施行為。委託機關對於受委託機關就委託行為有指揮權及監督權。

上級海岸巡防機關得依據行政程序法第十五條第一項規定，委任下級海岸巡防機關為行為。下級海岸巡防機關基於委任而為之行為，歸屬於上級海岸巡防機關，而成為其行為。上級海岸巡防機關對於受委任之下級海岸巡防機關就委任行為有指揮權及監

35. Schenke，前註二八揭，頁一五一。



督權。

依據海岸巡防法第五條規定，海岸巡防機關於為執行行為時，得要求人民提供協助，亦即要求人民為特定之行為，以助其執行行為的完成。此時，人民係立於行政助手的地位而為行為。第五條不僅明定海岸巡防機關得授權人民立於行政助手的地位為協助行為，該條也同時賦予人民義務，即不得拒絕海岸巡防機關之要求的義務。

## 陸、行政協助

### 一、行政程序法上的行政協助

如前所述，任何一個行政機關皆有職權。職權的概念則包含了「事務」與「執行」兩者。一個行政機關所採取之執行行為，係為落實其事務之目的。若行政機關採取行為並非為了落實其本身之事務，而是為協助其他機關實現其職權，則是行政協助<sup>36</sup>。

行政組織的問題，包括了行政主體及行政機關之結構、職權及設立，以及行政主體和行政機關的法律關係<sup>37</sup>。而行政組織問題屬於法律保留所涵蓋的問題。基此，若行政機關欲背離法律之規定（一個行政機關僅能就其事務為相關之執行行為），而協助他行政機關職權之落實而為行為時，則必須要有法律的明文規定。行政程序法第十九條之規定，即為此種特別規定。基於此項特別規定，行政機關間才有可能互為行政協助。

36. Ule, Laubinger, 前註二七揭，頁七〇—七一；Achterberg, 前註二七揭，頁七〇五。

37. 有關行政主體與行政機關之法律關係之型態及基本概念，參見：Norbert Achterberg, 前註二七揭，頁七〇二；Norbert Achterberg, *Rechtsverhältnisse als Strukturelemente der Rechtsordnung, Rechtstheorie*, Bd. 4 (1978), S. 398ff.

行政程序法上之行政協助係義務性質<sup>38</sup>，換言之，任何一個行政機關皆有為行政協助之義務。行政協助屬義務之性質，可由行政程序法第十九條第一項所用「應」字可以認定。此外，該條係繼受自德國聯邦行政程序法第四條至第八條。而該法之行政協助係義務性質。因此，行政程序法第十九條之行政協助亦屬於義務性質。但是，該條曾謂，基於「行政機關為發揮共同一體之行政機能」而有互相協助之義務。該詞意義為何，頗費猜疑。一個可能的解釋是：多數行政機關有不同的職權。此多數機關職權之落實則共同實現了國家的任務。因此，行政機關是共同一體的。而為了有效達成國家任務，則各機關不僅應切實落實本身職權，且應協助他機關落實其職權。但行政協助法第十九條第一項納入「行政機關為發揮共同一體之行政機能」一詞，來說明行政機關間協助義務產生的理由，並不妥當。因為，目前行政主體不是僅有國家一個，而是多元化的；行政主體也包括了地方自治團體及農田水利會。各行政主體之任務皆不相同。前述之用語充其量僅能說明同一行政主體中各行政機關間的行政協助義務，而難以說明不同行政主體之行政機關間的行政協助義務。前揭第十九條第一項之用詞實屬不妥，應予刪除。

行政協助的義務是基於請求而發生。析言之，需協助機關應向供協助機關提出請求。經此請求的提出，供協助機關才有可能發生協助的義務。

「請求協助」是需協助機關的權利或義務？若就行政程序法第十九條第二項所用文字「得」來看，則似乎可以認定，請求是需協助機關的權利。但若斟酌各機關就其職權有為落實之義務，則行政程序法第十九條第二項之請求，應是義務規定。因為，若該條非義務而是權利規定，那麼需協助機關可因拒絕行使請求之

<sup>38</sup> Ule, Laubinger, 前註二七揭，頁八一。



權利，而達到規避應落實職權義務之目的<sup>39</sup>。而此種解釋結果，顯然不合理。

請求應以書面為之，但在緊急情形中，得以其他方法為之，如口頭。請求應敘明協助之行為，被協助的行為以及請求協助的原因。行政程序法第十九條第二項對於行政協助的事由，為例示規定。

被請求協助之機關有行政協助之義務。但提出請求尚未對於被請求機關發生協助的義務，而應經被請求機關確認有為行政協助之必要性後，始發生協助的義務<sup>40</sup>。被請求機關確認必要性時，應依行政程序法第十九條第二項檢視是否存有為行政協助之事由以及依行政程序法第十九條第四項及第五項檢視是否存有為拒絕請求的事由。若被請求機關認為無請求義務，而請求機關對此有不同意見時，由共同上級機關決定，無共同上級機關，則由被請求機關的上級機關決定<sup>41</sup>。

請求得隨時撤回。在確認有協助義務之後撤回請求時，協助義務因請求的撤回而消滅。因為行政協助而支出之費用，應由請求協助之機關負擔之。

行政協助僅發生於無隸屬關係的行政機關間<sup>42</sup>。在隸屬關係中之上級機關對於下級機關享有指揮權。基於此指揮權，上級機關可命下級機關為協助行為，而不需要引用行政程序法第十九條之行政協助來達到目的<sup>43</sup>。另一方面，上級機關對於下級機關之

39. Johann Schmidt, Die Amtshilfe nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, in: W. Schmitt Glaeser, Verwaltungsverfahren, Stuttgart, 1977, S. 145.

40. Hans Meyer, Hermann Borgs-Maciejewski, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Frankfurt/M., 1982, S. 72.

41. 行政程序法第十九條第六項。

42. Schmidt, 前註三九揭，頁一四三。

43. 同前註。



提供協助，屬其職權之一，因此也不必植基於行政程序法之行政協助<sup>44</sup>。綜合來說，在隸屬關係中之行政機關間的協助，不必植基於行政程序法上的行政協助，換言之，行政程序法上之行政協助不包括隸屬關係中行政機關間的協助行為。同理，雖非在隸屬關係中但卻存有指揮關係之兩機關間的協助行為，亦不屬行政程序法上之行政協助。

## 二、各種法規中的協助

行政程序法第十九條雖然規定了一個行政機關對他機關之行政協助義務，但有些法規也會特別明定此種意旨，亦即，明定某一機關對他機關提供協助的義務。但在此種情形中，有關行政機關的協助義務係植基於特別規定，而非行政程序法第十九條的規定。行政程序法第十九條的規定屬於補充規定，僅在其他法規沒有特別規定時，才予適用<sup>45</sup>。基於相同理由，若一個行政機關對於其他機關之協助屬其職權範圍時，則該協助亦非行政程序法上的行政協助。

若各種法規僅單純地規定為協助之義務時，行政程序法第十九條的規定應予類推適用，來解決相關問題。例如，請求協助應符合必要性原則，是否符合此原則應由被請求機關為確定，若有爭議由共同上級機關決定或由被請求機關之上級機關為決定，因行政協助支出之費用，由請求協助之機關負擔等。

44. 同註四三。

45. Schmidt, 前註三九揭，頁一四二。



### 三、自由協助

除上述基於行政程序法第十九條及其他特別規定而來的行政協助外，德國學說上提出所謂的自由協助的概念<sup>46</sup>。所謂自由協助，係指由行政程序法第十九條及其他特別規定所生之協助以外的協助。此種協助是否為之，屬於被請求機關自由裁量之範圍。

自由協助無法律（形式意義）的規定（即：依據），因此，基於法律保留原則，自由協助不得涉入人民的自由及財產。基此，自由協助僅限於單純地向他機關提供資訊或提供物（如辦公處所）之使用等等<sup>47</sup>。

### 四、評析

基於行政程序法第十九條之規定，海岸巡防機關與非海岸巡防機關之間，可以發生行政協助的義務。特別是海岸巡防機關對於漁政機關、交通機關、環保機關、財政機關，在海上之執行方面提供行政協助。亦即向該等機關提供協助行為，使其得進一步為落實其職務的行為。

海岸巡防機關除依行政程序法之行政協助義務外，尚依其他法規負有協助義務。例如，海關緝私條例第十六條第一項規定：「海關緝私，遇有必要時，得請軍警及其他有關機關協助之。」該條雖然規定海關機關得為請求行政協助的權利，但該條亦同時規定被請求機關有為協助之義務。否則該條即不具有任何意義。海岸巡防機關不是該條所稱軍事機關也非警察機關，而是「其他有關機關」。基於前揭第十六條第一項規定，財政機關為緝私之

46. 參見：Meyer, Borgs-Maciejewski, 前註四十揭，頁七七-七八。

47. 同前註。



需求得請求海岸巡防機關的協助。基於請求，海岸巡防機關發生為協助之義務。但是，請求協助必須符合「必要性原則」。海關緝私條例第十六條第一項中之「必要時」一詞，也明示此旨。是否符合必要性原則，由海岸巡防機關為確定。又如，動物傳染病防治條例第十條規定：「動物防疫或檢疫人員施行防治措施時，有關機關人員應予協助。」若防治措施在海上實施時，海岸巡防機關即可能依該條發生協助的義務。當然義務的發生仍應動物傳染病防治機關之請求，以及符合必要性原則。是否符合必要性原則發生爭議，則應類推適用行政程序法規定，以為解決。

從另一方面來看，海岸巡防機關就其執行職務之需要，亦得依據行政程序法第十九條規定請求非海岸巡防機關的行政協助。但若法律有特別規定則依該規定請求協助，而不再依行政程序法第十九條請求協助。海洋污染防治法第五條第二項即明文規定，海岸巡防機關因執行海洋污染防治法上之取締、蒐證、移送等事項，得請求軍事、海關及其他機關提供協助。基此，各機關對於海岸巡防機關之請求，有協助的義務。

海岸巡防機關相互間之協助，不適用行政程序法第十九條之規定。依前述之理由，上下級海岸巡防機關仍可互為協助。但下級海岸巡防機關對上級海岸巡防機關為協助，是基於服從指揮權的義務。而上級海岸巡防機關對下級海岸巡防機關的協助則是基於其本身的職權，即其職權包含對下級海岸巡防機關的協助。

## 柒、執行法規的適用問題

海岸巡防機關為落實其事務，必須實施各種執行行為。若執行行為涉入人民的自由與財產，則該執行行為應於法律上有明文規定。換言之，海岸巡防機關應依法律規定之執行行為而為實

施。依據海岸巡防法第五條及第六條規定，海岸巡防機關得為之執行行為，包括了：檢查、命出示文書資料、命停止航行、命回航、搜索身體、登臨、驅離、逮捕、扣押、留置。這些執行行為之內涵為何，並不明確。因為海岸巡防法並未對於這些執行行為為詳細的規定。此種瑕疵只有經由修訂或增訂法律的方法，予以排除。

今估不論前段所述之問題，海岸巡防機關在執行時仍然面臨一個問題，即：海岸巡防法中之執行規定與其他各專業法規中之執行規定以及刑事訴訟法中之刑事偵查規定，在適用上的關係為何。此項問題的解決應承襲前面有關海岸巡防機關的職權說明，予以延伸。

海岸巡防機關的職權是由已存在的各機關的事務中提出部分，然後移至海岸巡防機關而成；海岸巡防機關之事務是整合其他各機關不同性質之事務而成。而各事務之執行行為亦不盡相同。因此，在邏輯上，有關海岸巡防機關之執行行為仍應依原來各專業法規中的執行規定而為確定。只有這些專業法規的規定不足時，才適用海岸巡防法中有關執行的規定；海岸巡防法有關執行的規定，屬於補充性質。當然，若海岸巡防法對於海岸巡防機關各種事務之執行行為已有完整的規制，且也有以此規制替代專業法規中之執行規定時，則可僅以海岸巡防法為單一依據。但目前海岸巡防法的規定似乎並不符合此項標準。

由前段所述原則，得演繹出下列各點：

- (一)海岸管制區管制及維護方面：國家安全法及國家安全法施行細則主要規定海岸管制區之入出許可，對於海岸管制區之管制及維護之執行行為則無規定。因此，執行行為應依據海岸巡防法予以實施。
- (二)海域及海岸巡防涉外事務之調查及處理、走私情報蒐集、滲透及安全情報之調查及處理，適用海岸巡防法中之執行規定。

- (三)水上運輸工具的安全檢查及通商口岸人員的安全檢查適用國家安全法及國家安全法施行細則之執行規定，該規定不足時，適用海岸巡防法的規定。
- (四)查緝走私適用關稅法規中之執行規定，該規定不足時，適用海岸巡防法之執行規定。
- (五)防止非法入出國應適用有關入出國法規之執行規定，該規定不足時，則適用海岸巡防法之規定。
- (六)海洋污染防治之取締、蒐證及移送，應適用海洋污染防治法之執行規定，該規定不足時，適用海岸巡防法中之規定。
- (七)犯罪偵察應適用刑事訴訟法上有關規定，此規定不足時，始適用海岸巡防法之執行規定。

海岸巡防機關就授權執行事項方面，應依授權機關為執行時應遵守之法規，而為執行行為。該規定不足時，始可適用海岸巡防法中之執行規定。因為，在授權執行的情形中，海岸巡防機關是實施授權機關依相關法規所應執行之行為。因此該行為之種類及其他相關問題，皆依授權機關為執行行為時應遵守之規定來確定。但由於海岸巡防法第四條第一項第七款、第五條、第七條之規定，使得海岸巡防機關得在原來有關執行規定不足時，得適用海岸巡防法中之執行規定予以補充。

行政協助行為基本上仍是海岸巡防機關在其事務範圍內得實施之行為。因此，海岸巡防機關則僅能依海岸巡防法中所規定之執行行為或者在其事務範圍得實施之行為，來實行政協助。

依據行政執行法之規定，海岸巡防機關得因阻止犯罪、阻止危害發生或避免緊急危險之必要，得為即時強制<sup>48</sup>。即時強制方法有三：

- (一)對人管束；

<sup>48</sup>行政執行法第三十六條。



- (二)對物扣留、使用或處置，或限制他人對物之使用；
- (三)進入場所。

即時強制與前述之執行行為並不相互排斥，亦無優先適用的問題；兩者可以同時為之。

## 捌、海岸巡防機關在公海上 為執行行為的問題

如前所述，海岸巡防機關掌理水上運輸工具安全檢查。查緝走私、防止非法入出國以及相關之犯罪調查等方面的事務，但該事務僅以內水、領海、鄰接區為範圍，而不及於公海。但是，依據中華民國領海及鄰接區法第十七條的規定，海岸巡防機關得把安全檢查、查緝走私、防止非法入出國及相關之犯罪調查之行為由內水、領海或鄰接區「延伸」至公海上。<sup>49</sup>

除前述情形外，若海岸巡防機關受其他機關委託在公海上為執行行為時，海岸巡防機關亦得在公海上為執行行為。

海岸巡防機關可否受其他機關之請求而在公海中為行政協助之行為？行政協助之行為，基本上屬於海岸巡防機關在職權範圍中可為之行為。由於海岸巡防機關職權之土地範圍不包括公海，因此，海岸巡防機關之行政協助行為不可能及於公海。但是，海岸巡防機關所為之行為屬於自由協助行為時，則可在公海上為實施。

依據海洋污染防治法第二條第一項規定，海岸巡防機關除了得在有關內水、領海、專屬經濟海域之外，尚可能在公海上實施取締、蒐證及移送之行為。

49. 此即所謂的「緊追權」。



## 玖、結論

一、前文所述，得歸納如下：

- (一)海岸巡防機關分為行政院海岸巡防署、行政院海岸巡防署海岸巡防總局、行政院海岸巡防署海洋巡防總局、行政院海岸巡防署各地區巡防局。海岸巡防機關為國家機關。
- (二)海岸巡防機關掌理的事務如下：
  - (1)在內水及領海中的水上運輸工具的安全檢查。
  - (2)在通商口岸的人員安全檢查。
  - (3)在河口、非通商口岸、內水、領海及鄰接區的查緝走私。
  - (4)在河口、海岸、內水、領海、鄰接區防止非法入出國。
  - (5)有關前述(1)(2)(3)(4)各項的犯罪調查。
  - (6)海洋污染防治法上之取締、蒐證及移送。
  - (7)海岸管制區的管制及安全維護。
  - (8)海域及海岸涉外事務之協調、調查、處理。
  - (9)走私情報蒐集，滲透及安全情報之調查及處理。
  - (10)海洋事務研究發展。
  - (11)接受其他行政機關在交通管理、漁業巡護、海洋環境保護、海上救難、災害救護、海上糾紛處理等方面的授權而為執行。
- (三)海岸巡防機關因安全檢查、防止非法入出國、查緝走私及相關犯罪調查所為之執行行為，得由內水、領海或鄰接區延續至公海上。海岸巡防機關得受其他機關委託在公海上為行為。海岸巡防機關得對於其他機關提供自由協助而在公海上為行為。
- (四)海岸巡防機關應針對其所掌各種事務為各種執行行為。執行行為之種類及方法，依據不同法規，予以確定：



- (1)水上運輸工具的安全檢查及通商口岸人員的安全檢查，適用於國家安全法之規定，不足時適用海岸巡防法定。
  - (2)查緝走私適用關稅法規之規定，不足時適用海岸巡防法規定。
  - (3)防止非法入出境適用入出國相關法規，不足時適用海岸巡防法規定。
  - (4)海洋污染之取締、蒐證及移送適用海洋污染防治法規規定，不足時適用海岸巡防法規定。
  - (5)犯罪偵察適用刑事訴訟法規定，不足時適用海岸巡防法規定。
  - (6)海岸管制區及維護適用國家安全法之規定，不足時適用海岸巡防法規定。
  - (7)海域及海岸巡防涉外事務之調查及處理、走私情報蒐集、滲透及安全情報之調查及處理，是用海岸巡防法之執行規定。
- (五)上級海岸巡防機關得委任下級海岸巡防機關為執行行為。非海岸巡防機關得委託海海岸巡防機關為執行行為，反之，亦然。受委託或受委任執行之行為屬於委任機關或委託機關之行為。委任機關或委託機關對於受委任或受委託機關，就委任或委託之執行行為，有指揮權及監督權。
- (六)法律有特別規定時，海岸巡防機關與非海岸巡防機關應依此規定互為提供協助。若無特別定，則依據行政程序法規規定，海岸巡防機關與非海岸巡防機關間有相互為行政協助的義務。此外，海岸巡防機關得對於其他機關為自由協助。上級海岸巡防機關基於職權，有對下級海岸巡防機關為協助之義務。上級海岸巡防關基於指揮權得要求下級海岸巡防機關為協助。
- (七)上級海岸巡防機關不得將其職權移屬於下級海岸巡防關。



## 二、建議下列事項：

- (一)海岸巡防法第二條第二款應加入「內水」，以杜爭議。同款之「專屬經濟海域」則屬贅語，可予刪除。因該詞與同法所規定之事務皆無涉。
- (二)海岸巡防法第四條第一項之第二款及第三款應重新整合修訂如下：
  - (1)海岸、河口、內水、領海之安全檢查。
  - (2)海岸、河口、內水、領海、鄰接區之防止非法入出國。
  - (3)非通商口岸、河口、內水、領海、鄰接區之查緝走私。
  - (4)前揭(1)、(2)、(3)之犯罪偵查。
- (三)海岸巡防法第四條第七款應修訂如下：接受其他海域相關行政機關之委託而為執行行為。
- (四)海洋污染防治法第五條第一項應修訂為：「依本法執行取締、蒐證、移送等事項，得委託海岸巡防機關辦理。」
- (五)海岸巡防機關之組成、性質及其職權，宜再為思考。首先應釐清海岸巡防機關設立之目的，並依此則確定其功能。在目的與功能確定後，才能進一步確定其職權。而在確定職權時，當然應考慮其職權所涉及之海域範圍。
- (六)有關執行方法，應斟酌不同事務而為訂定。且執行方法應為詳細的規制。現行海岸巡防法第五、六、七、八、九、十、十一、十三、十四條之規定過於粗略。



# The Problems of the Coast Guard Administration of the Republic of China in the Administrative Organization Law

I. Hwang

## Abstract

The article is about the Coast Guard, its organization, its functions and powers and its relations with other administrative organizations. Such the relations are as follows: Mandate, Delegation and Administrative Assistance

**Key Works:** Coast Guard Administration Executive Yuan, Mandate, Delegation, Administrative Assistance

