

台湾方面制定的“限制与禁止水域” 规则效力之批判 ——从国际法视角解读“2·14”恶性撞船事件

谈晨逸 严安林*

摘要：“2·14”恶性撞船事件后，两岸在“限制与禁止水域”问题上对立不断，突显了双方之间的对抗态势。以《台湾地区与大陆地区人民关系条例》为依据的“限制与禁止水域”，系以台湾与大陆“同属中国”为基本前提，并不具备划分中国主权的含义，这是任何人都不可否认的事实。该水域是台湾当局基于其交战地位和“海防”目的而临时设立的缓冲区，其效力仅及于台湾当局实际控制的台湾地区，而不能对中央政府产生阻止大陆船舶进入该水域的义务。出于保护大陆渔民生命财产安全和维护海上正常秩序的考虑，中央政府长期采取劝阻大陆渔船进入“限制与禁止水域”的政策。但中央政府对台湾当局的这份尊重并没有换取对方同等的尊重，“2·14”恶性撞船事件中，台湾当局不但粗暴执法、侵害大陆渔民生命安全，还在处置中推诿卸责，这才迫使国台办作出了“根本不存在所谓‘禁止、限制水域’”的声明，宣示中国对该水域的主权。

关键词：“2·14”恶性撞船事件；“限制与禁止水域”；《台湾地区与大陆地区人民关系条例》；中国内战

中图分类号：D618;D927

文献标识码：A

文章编号：1006-6683（2024）06-0001-11

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2024.06.001

一、“2·14”恶性撞船事件缘起

2024 年 2 月 14 日，台湾“海洋委员会海巡署”（以下简称“海巡署”）金马澎分署在金门北碇岛附近海域执行巡逻勤务时，发现一艘陆籍快艇正在该岛“禁止水域”内捕捞作业。“海巡队员”立即对该快艇执行临检，最终导致快艇翻覆，两名大陆渔民不幸溺亡，另两人生还。此即“2·14”恶性撞船事件。台方事后辩称，《台湾地区与大陆地区人民关系条例》（以下简称“《两岸人民关系条例》”）第 29 条第 1 款规定：“大陆船舶、民用航空器及其他运输工具，非经主管机关许可，不得进入台湾地区限制或禁止水域、台北飞航情报区限制区域。”如果大陆船舶未经许可进入前述“限制或禁止水域”，主管机关可根据实际情况采取一系列措施，包括：“驱离、扣留或没入船舶、物品，留置人员，罚鍰”。^[1]

事件发生后，“海巡署”报请金门“地检署”侦办，经讯问、勘查、验尸、扣押物证等环节后，金门“地检署”于 2024 年 8 月 15 日侦查终结，为不起诉之处分。同时，台湾“陆委会”授权台湾海峡交流基金会通过其与海峡两岸关系协会的管道，协调处理陆方家属赴金事宜。双方针对此事曾历 15 轮协商一直没结果。直到 2024 年 7 月 30 日，大陆与台湾方面于金门就此事再次协商，并签署协商共识

* 作者简介：谈晨逸，女，法学博士，上海国际问题研究院助理研究员；严安林，男，上海国际问题研究院学术委员会主任、厦门大学台湾研究中心研究员。

文件。11 月 7 日，台监察机构审议通过纠正案及调查报告，认定“海巡署”明确违反诸多规范，有重大违失。至此，此事件的处理暂告一段落。

由于“2·14”恶性撞船事件牵涉大陆渔民人身和财产安全、两岸关系、台海稳定等重要问题，中央政府对此高度重视，密切关注事件进展。国台办方面，发言人朱凤莲对此作出四点回应：一是对台方恶性撞船导致两名大陆渔民遇难表达强烈谴责；二是严厉指出“两岸渔民自古以来在厦金海域传统渔场作业，根本不存在所谓‘禁止、限制水域’一说”；^[2]三是向台方提出查明事件真相、处置相关责任人、向遇难者家属道歉的要求；四是宣布保留采取进一步措施的权利。海警方面，福建海警组织舰艇编队于事件发生后多次在厦金海域开展执法巡查，采取编队航行、识别查证、警戒护渔、喊话警告等措施，并在 2024 年 3 月 15 日和 5 月 3 日的巡查过程中进入“限制水域”与“禁止水域”。国防部方面，发言人吴谦指出：“台湾是中国的台湾，厦金海域根本不存在所谓‘禁止、限制水域’。大陆海警部门开展常态化执法巡查行动，有利于维护相关海域正常秩序，保障两岸渔民生命财产安全。”^[3]

就法律角度而言，大陆与台湾方面对这一事件涉及到的以下问题存在争议：台湾方面制定的“限制与禁止水域”规则的法律效力和意义、台湾当局对于这一事件是否具有“执法与司法管辖权”、台湾“海巡署”执法过程是否合法。这三个问题是递进式的关系，厘清“限制与禁止水域”规则的法律效力和意义是讨论后两个问题的前提，如果该水域规则没有任何法律效力，那么也就不存在所谓的“管辖权”和执法正当性的问题了。并且，该水域的效力涉及《两岸人民关系条例》制定背景、交战地位的承认等问题，存在一定复杂性。因此，本文将围绕第一个问题展开论述。“2·14”恶性撞船事件发生后，学界与实务界对该问题有两种截然相反的观点。台湾知名人士宋承恩指出，台湾对于金马地区“限制与禁止水域”属于合理性质的划设，金马“限制与禁止水域”需要靠台湾执法来维持，并认为大陆对于此次渔船翻覆事件反应过度。^[4]海洋法专家傅崐成则从效力和性质两方面评价了“限制与禁止水域”。他认为，“限制与禁止水域”是在没有任何书面和口头正式协议的情况下，台湾方面基于“九二共识”与“默契”而片面发表行政命令的单方安排，这样的行政命令本身对于大陆地区，自然不存在任何强制力或拘束力；在性质上，他给“限制与禁止水域”贴上了“歧视性”的标签，指出这种不对等的安排对大陆而言是不公平的。^[5]

之所以前述学者会对“限制与禁止水域”规则的法律效力作出不同解读，主要是因为他们的结论所针对的客体不同。傅崐成教授持有的“‘限制与禁止水域’……不存在任何强制力或拘束力”的观点是针对中央政府而言的，他强调的是，有关规则不对中央政府产生劝阻大陆渔船进入该水域的义务。而宋承恩提出的主张暗含该水域规则有效，台湾方面所主张的这种效力应当理解为以一个中国原则为前提的、局限于台湾地区的临时性效力，并不延伸至中央政府。对“限制与禁止水域”规则的效力分析需要结合国家主权原则，并且在区分中央政府与台湾地区两个层面的基础上进行。因此，以上两种观点存在片面性。要准确理解该水域规则的效力问题，首先需探讨“限制与禁止水域”是否涉及中国主权问题；其次需厘清《两岸人民关系条例》制定之时中央政府与台湾当局在内战背景下特殊的交战团体关系，以此为基础分别分析该水域规则对中央政府和台湾地区的效力如何。

二、“限制与禁止水域”不涉中国主权之划分

“限制与禁止水域”的概念由《两岸人民关系条例》第 29 条所创设，该条第 2 款规定：“前项限制或禁止水域及限制区域，由国防部公告之。”台湾防务事务主管部门于 1992 年 10 月 7 日根据前项授权首次公告“限制水域”与“禁止水域”的范围，后又于 1998 年 6 月 24 日和 2004 年 6 月 7 日两次作出

修正。这些海域在国际法上不具备划分中国主权的功能；虽然其在地理范围上与台湾、澎湖、绿岛等岛屿周边的内水、领海或毗连区存在重合，但它们在适用对象上是不同的。

（一）“限制与禁止水域”不涉主权问题是一个中国原则的逻辑结果

二战期间及其后，中、美、英、苏（以下简称“四大国”）与日本通过文书往来方式处理战后遗留问题，包括中国被窃领土的归属问题。1943年《开罗宣言》和1945年《波茨坦公告》，四大国为日本设立了向中华民国归还台湾和澎湖群岛的义务。^[6]1945年9月2日，日本签署投降书，承诺接受《波茨坦公告》各项条款，并将秉持善意予以实施。^[7]因此，台湾回归中国是建立在四大国与日本之间形成的《开罗宣言》《波茨坦公告》及《日本投降书》的条约基础之上的，具有国际法拘束力。

首先，《维也纳条约法公约》第2条第1款将公约范围内的条约界定为“国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定，不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内”。因此，构成条约的关键在于国家之间形成关于受某些权利和义务约束的合意，即便这种合意分布在相互关联的若干项文书中，也应将这一系列文书视作为在当事国间形成协议关系的条约。据此，《开罗宣言》《波茨坦公告》和《日本投降书》是四大国与日本之间的条约。其次，《开罗宣言》和《波茨坦公告》中将台湾和澎湖群岛归还中华民国的义务对日本具有拘束力。根据《维也纳条约法公约》第35条的规定，条约为第三国设定义务，经该第三国以书面明示接受后，所设定之义务即能对第三国生效。因此，虽然日本没有参与发表《开罗宣言》和《波茨坦公告》，但其在投降书中明确承诺接受四大国所发表的《波茨坦公告》的各项条款，这便构成对《开罗宣言》和《波茨坦公告》对日本所设定义务的书面明示接受。^[8]最后，在这些文书形成期间（即1943—1945年），中华民国国民政府是代表中国的合法政府，中华民国是中国的国号，中华民国等同于中国。^[9]因此，《开罗宣言》宣称的“归还中华民国”的含义就是“归还中国”。

既然日本无条件投降后台湾和澎湖已归还中国，台湾与大陆同属于一个中国，那么，台湾当局单方面划定“限制与禁止水域”便不存在划分中国主权功能，不具推翻“台湾与大陆同属中国”含义。

（二）“限制与禁止水域”不涉主权问题是《两岸人民关系条例》的内在要求

“限制与禁止水域”规定出自《两岸人民关系条例》第29条，因此，关于该水域归属的最直接和权威解释应到条例中探寻。《两岸人民关系条例》系1987年台湾当局允许台湾与大陆人民互访后，为填补当时处理两岸人民往来所衍生之法律问题空白，亦为了保障台湾地区安全及社会安定、维护人民权益，由台湾当局单方面制定的用以规范两岸人民往来和解决所衍生之各种法律事件的条例。^[10]

从《两岸人民关系条例》相关条款的字面含义看，制定该条例所基于的前提是，台湾地区与大陆地区“同属中国”。一方面，条例的题称是《台湾地区与大陆地区人民关系条例》，这一题称将台湾和大陆作为一个中国的两个地区，而没有把它们作为两个不同的国家，体现了一个中国的立场。^[11]事实上，在讨论草案的联席会议上，台湾地区部分民意代表曾提出了《台湾与中国大陆关系法》《台湾与中国关系法》《中国关系法》等蕴含台湾与中国为“独立主权”含义的题称。但最终，正式通过的文本采用了《台湾地区与大陆地区人民关系条例》这个回避“一国”问题、避免政治性和敏感性的题称，将着眼点放在“人民关系”上。^[12]另一方面，《两岸人民关系条例》第2条对台湾地区与大陆地区的地理范围作出界定，“台湾地区”指“台湾、澎湖、金门、马祖及政府统治权所及之其他地区”，而“大陆地区”指“台湾地区以外之中华民国领土”。可见，条例明示表明台湾地区和大陆地区都是“中华民国”的领土。当然，这一语境下的所谓“中华民国”实为中国；而这里所谓“中华民国政府”及于台湾地区之“统治权”不是指国际法意义上的主权，恰当的理解应当是“实际控制”，这也是一个中国、但分裂为两部分的结果。^[13]

《两岸人民关系条例》制定时各代表的谈判记录也能够印证条例最终文本采用了“台湾地区与大陆地区同属中国”的观点。在条例草案的二读过程中，代表们都认同条例制定之时仍然有效的“国家统

一纲领”第3条第1款所明白宣示的“大陆与台湾均是中国的领土”，并以“一国两区”作为条例之理论基础。^[14]陈癸森代表更是直接指出：“任何将两岸分离敌对固定化的条文均加以修订。”^[15]尽管台湾当局在“一国”问题上与大陆没有分歧，但是，在“谁代表中国”的问题上，两岸政府都自称代表全中国。^[16]这就是《两岸人民关系条例》采取“一国一府两地区”定位的历史背景。^[17]此外，代表们在讨论中将草案第29条以下（正式文本第41条以下）定性为采用“区际法律冲突”（而非国际民商事法律冲突）的适用原则，^[18]意即台湾地区与大陆地区之间的民商事法律冲突是因一国同时存在不同法域而产生的。^[19]这不但与“一国两区”的定位相吻合，也从另一个侧面印证了台湾地区与大陆地区“同属中国”。最后，吴梓、张俊雄、田再庭、陈水扁等代表在讨论时提出了反映“台独”的意见和提案，^[20]但这些意见都没有被修订入《两岸人民关系条例》的最终文本。

综上，《两岸人民关系条例》的字面含义和谈判记录都表明，“台湾地区与大陆地区同属中国”是该条例的基本前提，所有条款都应遵循这一原则。如果将第29条的“限制与禁止水域”解释为“独立于中国的主权存在”，则将违背条例设立该水域的前提。

（三）“限制与禁止水域”在台湾地区的法律意义

在明确了“限制与禁止水域”不蕴含划分中国主权之含义后，须进一步探究该水域在国际海洋法和台湾地区法律上的意义，厘清它们的重合之处与区别。

第一，从国际海洋法角度看，“限制与禁止水域”涵盖水域范围既包括内水，也包含领海和毗连区。根据台湾防务部门经《两岸人民关系条例》授权发布的公告，台澎及东沙地区“限制水域”与“禁止水域”分别为从“台湾、澎湖、绿岛、兰屿、彭佳屿、小琉球、七星岩、东沙周边字领海基线起24海里及12海里水域”；金门、马祖和南沙地区“禁止和限制水域”则为从相关外岛周边低潮线向外延伸数千公尺。^[21]因此，台澎及东沙地区的“禁止水域”和“限制水域”分别与这些岛屿的领海和毗连区相重合；金门、马祖和南沙地区的“禁止和限制水域”则均在领海范围之内，靠近陆地部分为内水。

第二，“限制与禁止水域”是台湾当局针对大陆船舶通行而创设的概念，对进入该水域的大陆船舶，台方会优先适用《两岸人民关系条例》第29条及相关规则。如前所述，台澎及东沙地区的“禁止水域”和“限制水域”恰与海洋法中的领海与毗连区重合，因而有学者提出“大陆船舶可无害通过台湾地区的12海里领海”观点，但其逻辑漏洞在于将国际法和“国内法”中的概念相互混淆。诚如台湾法律主管部门解释《两岸人民关系条例》第29条时强调，该条款所规定之“限制与禁止水域”与“国际海洋法上所谓‘水域’或‘内国水域’等之概念，似非必完全一致”。^[22]具体而言，“禁止水域”与领海的区别在于，基于领海无害通过权是国际法概念，仅适用于外国船舶通过本国领海情形，而不适用于大陆船舶。大陆与台湾地区船舶在相关海域航行受台湾地区《渔业法》等一般行政法规及《两岸人民关系条例》中“限制与禁止水域”规则的调整。后者与前者之间是特别法与普通法关系，根据特别法优于普通法的原则，台湾方面在管理大陆船舶于“限制或禁止水域”的航行活动时，会适用《两岸人民关系条例》的相关规定，即在未经主管机关许可的情况下，完全禁止大陆船舶进入、逗留及实施活动。^[23]

三、“限制与禁止水域”规则对中央政府不具有效力

“限制与禁止水域”功能是阻止大陆船舶进入台湾地区周边相关海域，有关规则既不是国内法规则，也不是国际法规则，而是台湾当局基于两岸交战地位而制定的临时性规则，因此，其效力非常特殊。

（一）“限制与禁止水域”的设立背景

《两岸人民关系条例》于1992年7月16日经台湾地区立法机构三读通过，于1992年9月18日正

式施行。它是台湾方面因应海峡两岸因敌对状态而被迫分治背景下出台的特殊产物，兼具规范台湾地区与大陆地区人民之往来以及保障台湾地区安全的双重目的。

首先，《两岸人民关系条例》制定时间节点是台湾当局与中央政府内战状态中的停战阶段。1946年6月26日，国民党军队全面进攻解放区，中国人民和解放军奋起反击，展开推翻国民党统治的战争，这被称作“第三次国内革命战争”或“中国人民解放战争”，^[24]而在国际法上属于“一个国家内大量居民武装起来反对合法政府”的内战。^[25]虽然中国共产党已于1949年10月1日正式宣布成立中国合法政府，1950年6月大规模作战行动基本结束，但是，由于国民党以及之后的台湾当局一直拒绝签订和平协定，这场内战至今还未正式结束。1979年1月1日，全国人大常委会发布《告台湾同胞书》，宣告：“中国政府已经命令人民解放军从今天起停止对金门等岛屿的炮击。”国防部长徐向前元帅也于同日发表声明：“从今日起停止对大金门、小金门、大担、二担等岛屿的炮击。”^[26]1991年4月30日，台湾当局宣布“动员戡乱时期”于5月1日终止。如前所述，协定可以载于两项以上相互有关之文书内；并且，关于停战协定的形式没有法律规则进行规定。^[27]因此，1979年《告台湾同胞书》和1991年台湾当局所颁布文件中关于停止敌对行动的合意，可以被视为国共双方作为交战团体达成的停战协定。

其次，内战背景下，中央政府和台湾当局之间是交战团体的关系。关于母国承认叛乱团体交战地位的方式，国际法并不要求以明确宣示为必须；实践中，最常见的方式是母国通过实施某些与平时状态不相容的行为（如封锁港口）来向外界表明它意图以战争的方式，而非基于国内法处理叛乱团体。^[28]在1949年的开国大典上，朱德宣读了《中国人民解放军总部命令》，明确将1946—1949年间爆发于国共之间的这场冲突称为“人民解放战争”。^[29]嗣后，中央政府延续这一认定，在官方文件中均将此称作国民党集团挑起的“反人民内战”，亦即共产党领导下的“人民解放战争”。^[30]2005年全国人民代表大会通过的《反分裂国家法》也将两岸状态定性为“两岸敌对状态”。^[31]由于内战是承认交战地位的直接后果，^[32]因此，中央政府通过将国民党的武力行动定性为战争、而非叛乱活动的方式，向国际社会表明了其将国民党视作交战团体（belligerent）、而非叛乱团体（insurgent）。

最后，台湾当局制定《两岸人民关系条例》有双重目的。1979年《告台湾同胞书》提出结束军事对峙倡议与和平统一主张后，两岸紧张局势趋于缓和，由军事对峙、高度隔绝转向有限度的松动与开放。^[33]1987年11月，台湾当局开放台湾地区民众前往大陆探亲，嗣后又许可大陆同胞来台探病、奔丧或一定期间之停留。面对海峡两岸人民接触日趋频繁、经贸关系亦日益密切的形势，台湾当局意识到“现有之法律规范，已不足因应两岸人民往来所衍生法律事件之需要”。这便触发了台湾当局制定《两岸人民关系条例》的第一重目的，即“规范台湾地区与大陆地区人民之往来，并处理衍生之法律事件”。^[34]但不可避免的是，两岸之间的敌对状态尚未正式结束，鉴于此，参与条例草案审议的代表均认为涉及台湾地区政治、安全方面的问题不能让步，如吴梓、黄主文等认为“‘台湾优先、安全第一’应是本法立法的一个重要理念”，^[35]葛雨琴将“顾虑台湾地区之安定、安全”作为条例的原则之一。^[36]所以，《两岸人民关系条例》第1条即明确条例的另一目的为“确保台湾地区安全与民众福祉”。

由此可见，《两岸人民关系条例》是台湾当局在其与中央政府协议停战的阶段、以交战团体身份制定的规范，目的是规范台湾地区与大陆地区人民之往来，以及保障台湾地区安全。这种特殊背景使得该条例效力呈现出一定复杂性，应当分为在台湾地区的效力及针对中央政府的效力两个层次讨论。

（二）“限制与禁止水域”规则在台湾地区的有限效力和功能

承认台湾当局交战地位的法律后果之一，是承认台湾当局在其实际控制的范围内具备事实上的统治权威。一般而言，承认交战地位需满足四项条件，前三项分别是：1. 存在一般性质的武装冲突；2. 叛乱者占领并在某种程度上有秩序地管理着相当大的一部分国家领土；3. 在一个负责当局指挥之下作

战的有组织的武装部队遵守交战法规。^[37]其中,第二项条件是对叛乱者对其所占领土实际控制权(即事实上的权威)的要求;其余两项条件也间接表明了被承认为交战团体的叛乱者应具备事实上的统治权威,因为只有当叛乱团体具备近乎“政府”的能力时,它才能够发动武装冲突规模的敌对行动和形成系统性的组织体系。因此,母国承认交战地位其实就是对上述事实的承认,意味着一国合法政府预设存在着这么一种事实上的统治权威与其正在发生冲突。^[38]

如前所述,中央政府已经明确将台湾当局认定为交战团体,法律效果是中央政府承认台湾当局在其所占领的台湾地区具备事实上的统治权威,能够在国家统一前管理处于台湾地区范围内的事项、以及具有台湾籍贯的人。基于这种临时性的事实上的权威,台湾当局制定的《两岸人民关系条例》以及据此设立的“限制与禁止水域”规则的效力极其有限,具体表现为三个方面。一是根本前提上,台湾方面围绕《两岸人民关系条例》和“限制与禁止水域”开展的一切活动不得违反一个中国原则。二是时间上,《两岸人民关系条例》是正式结束两岸敌对状态前的一项过渡性法律,它的时间效力延续至“国家统一前”。^[39]三是空间上,该条例“所适用之地域,应仅限于台湾地区”,^[40]也就是台湾、澎湖、金門、马祖及台湾当局实际控制权所及之其他地区。“限制与禁止水域”在地理范围上属于台湾地区,因此,台湾当局有权对该水域内的一切事项进行实际管理,包括进入该水域的大陆船舶。这便是台湾当局目前可对进入“限制与禁止水域”的大陆船舶进行管理的原因。

此外,台湾当局针对大陆船舶设立“限制与禁止水域”的主要目的也与内战背景有关。在20世纪90年代海峡两岸民间交流增多而中央政府与台湾当局尚未结束敌对状态的停战背景下,台湾当局势必存在防止“入侵”的安全顾虑,并将之作为优先考量。从这个角度来看,“限制与禁止水域”是台湾当局维护台湾地区安全的缓冲区,^[41]设立的目的是为了满足不同“防卫”需要。

一方面,该水域的设立体现了《两岸人民关系条例》“确保台湾地区安全”目的之下蕴含的“海防”要求。如前所述,该条例具备“确保台湾地区安全”和“规范两岸人民往来”的双重目的。台湾当局为实现此目的遵循了“台湾优先、安全第一”的基本理念,具体是指“两岸关系应以台湾为优先,而大陆政策则应该以安全为第一”。^[42]台湾地区与大陆地区隔海而立,海洋既是连结两岸陆地、交流机遇与威胁并存的通道,也是分隔两岸陆地、保护其人民免受威胁的天然屏障。在两岸敌对状态尚未结束的背景下,遵循“台湾优先、安全第一”的理念,相较于两岸民间交流,台湾当局自然会更注重其周边海域暗藏的“威胁”,将其防卫功能置于连结功能之前。所以,《两岸人民关系条例》第29条以禁止大陆船舶进入“限制或禁止水域”为原则的规定,体现了通过“海防”维护台湾地区安全的目的。同时,该条款保留了大陆船舶经主管机关许可后进入“限制或禁止水域”的例外,这表明条例制定时台湾当局仍对两岸关系向好发展抱有希望,故而以前瞻性态度为两岸通航留出空间和法律依据。

另一方面,在台湾地区立法机构有关委员会审查各代表交付公决的条例草案的讨论会上,各代表均表达了出于“海防”需要而划定“限制与禁止水域”的观点,印证了前述解释。虽然台湾地区行政管理机构、赵少康、邱连辉、陈癸淼和丁守中代表分别提交了五个版本的“两岸人民关系条例”草案,但在草案的逐条讨论阶段,关于设立“限制或禁止水域”的条款并没有引起代表们的争论。相反,他们对这一条款作出了颇为一致的解释。例如,台湾法律事务主管部门负责人吕有文和台湾地区行政管理机构负责人郝柏村对其提交的草案第21条的说明是,“为确保海防安全,明定大陆船舶未经许可进入台湾地区限制或禁止水域,得逕行驱离……”^[43]台湾地区行政管理机构进一步指出:“为防范大陆地区渔船或其他船舶擅闯台湾地区水域,与台湾地区渔民进行交易或频扰海防等行为,以维护台湾地区安全,爰设第一项规定。”^[44]聆听并接纳了与会代表对五项草案的逐条讨论意见后,联席会对“限制或禁止水域”条款作出修正,并将其列为“联席会草案”第29条,最终的完整说明为:“为保障台

湾地区安全,原则上大陆船舶、民用航空器及其他运输工具应不可进入台湾地区,惟为符合‘国家统一纲领’所定中程阶段两岸通航之需求,并因应海峡两岸未来关系之发展,宜基于对等互惠之原则,以前瞻性态度规范大陆船舶、民用航空器及其他运输工具,非经主管机关许可不得进入台湾地区限制或禁止水域、台北飞航情报区限制区域,以避免政府将来规制两岸通航事宜时,面临无法律可资依据之困扰,爰设第一项规定。”^[45]《两岸人民关系条例》通过后,这一段说明还被一字不差地写作为第29条第1款的立法理由。^[46]

综上,“限制与禁止水域”是台湾当局为了“海防”目的而划定的水域。为了确保台湾地区“安全”,原则上,大陆船舶不得进入该水域;但在经主管机关许可的情况下,大陆船舶可以驶入。如果两岸关系改善并建立互信,台湾当局放下对大陆的“防卫”戒备,可以期待台湾地区主管机关对大陆船舶进入“限制或禁止水域”的申请作出越来越多准予许可的决定。

(三)“限制与禁止水域”规则对中央政府没有效力的原因分析

母国承认国内叛乱团体的交战地位,意味着该冲突的性质已经由国内的叛乱、骚动上升为了类似于国家间的战争,这种质的变化会进一步引起对抗双方的权利和义务随之发生根本性的变化。^[47]根据传统国际法,被承认为交战团体的各方应获得和交战国本质上一样的待遇,^[48]即在涉内战的事项上享有国际法中相应的权利,包括实施封锁、拦截和搜查船舶、签署和战争相关的协定等。^[49]从这个角度而言,国共内战停战后有关两岸居民往来的问题,属于应由双方签订协议解决的事项,未经中央政府书面明示接受,台湾当局单方面规定的大陆船舶不得进入“限制或禁止水域”的规则,不能对中央政府产生阻止大陆船舶进入该水域的义务。因此在战争法上,中央政府没有义务承认“限制与禁止水域”规则的效力。但在现实中,该水域作为与两岸相连的缓冲区,同时又是两岸关系和危机管控现状的缩影,中央政府对它的态度会随着两岸关系的变化而调整。

两岸关系稳定时,中央政府出于维护友好关系以及保护大陆地区人民人身财产安全之考虑,可以尊重台湾当局的“海防”需求,主动劝阻大陆渔船进入“限制或禁止水域”。事实上,这是“2·14”恶性撞船事件之前中央政府长期采取的政策。陆委会也在有关报告中指出,自“限制与禁止水域”设立至今,“双方执法机关均依此进行相关水域执法工作,并据此多次展开执法及海上救难合作”,进而得出双方就“限制与禁止水域”有“一定之默契”的结论。^[50]在《两岸人民关系条例》施行2个月之后,交通部曾发布《关于我商船航行以台湾海峡问题的批复》,回复中国远洋运输总公司:“为保证船舶的安全,在选择航线时,不要选择台湾‘海峡中线’以东的海域和国民党占驻岛屿10海里以内的海域。航行中也不要进入上述海域。”之后,大陆地区将“限制与禁止水域”称作“敏感海域”,福建省也从多方面入手开展敏感海域渔船管控工作。一是宣传劝阻,执法人员一般通过向渔民群众发放宣传册、现场讲解法律法规和典型案例、制作专题宣传视频等方式,劝说渔民不要到敏感海域捕捞作业。^[51]二是日常监督,包括制定习惯赴敏感海域作业渔船和责任人监管花名册、群众之间相互监督、利用海洋与渔业应急指挥系统平台关注和规劝可能进入敏感海域的渔船等措施。^[52]三是专项整治行动,福建省海洋与渔业局主要通过“蓝剑”海上联合执法行动加强对重点海域巡查和对重点船舶登临检查。2020年1月至4月,福建省共出动执法船艇497艘次、人员6675人次,在海上巡查中防范劝阻进入敏感海域作业船舶655艘次。^[53]四是行政处罚。根据《中华人民共和国渔业船员管理办法》第23条和第44条,对不服从渔业主管部门及其渔政渔港监督机构有关劝离敏感海域指令、进入敏感海域作业生产的渔船,应根据情节的严重性选择采取停航整顿6个月、处2000以上2万以下罚款、暂扣渔业船舶船长职务船员证书6个月以上2年以下、吊销渔业船舶船长职务船员证书、扣除当年全年的燃油补助等处罚措施。^[54]

“2·14”恶性撞船事件发生后,中央政府对“限制与禁止水域”态度发生重大转变。2024年2月17日,

国台办发言人朱凤莲表示：“两岸渔民自古以来在厦金海域传统渔场作业，根本不存在所谓‘禁止、限制水域’一说。”福建海警多次在金门附近海域开展执法巡查，在 3 月 15 日和 5 月 3 日的执法巡查中驶入了所谓的“限制与禁止水域”。这一转变背后的根本原因是，台湾当局在处理这一事件时故意“把所谓的管辖权上升为‘主权’，偷渡‘两国论’”。^[55]因此，中央政府上述表态和行动意在，一方面宣示台湾地区与大陆地区同属中国领土，通过行使法律上的管辖权（de jure jurisdiction）遏制台湾当局分裂国家的企图，力保两岸关系的根本性质不发生变化；另一方面是保护渔民生命财产安全，防止再次发生台湾方面粗暴对待大陆渔船以及事后隐瞒真相、推诿卸责的情况。

四、结语

“限制与禁止水域”是两岸停战背景下，台湾当局基于其交战地位和为了“防卫”目的，通过《两岸人民关系条例》单方面临时划定的禁止大陆船舶进入的水域，是台湾当局维护台湾地区“安全”的缓冲区。因而实践中，台湾方面在遵循一个中国原则的前提下，将“限制与禁止水域”规则适用于进入该水域的大陆渔船；同时，相关规则并不对中央政府产生阻止大陆船舶进入“限制与禁止水域”的义务。但是，该水域的实际意义却不停留于法律层面，在政治上直接映射了两岸关系的实际状况。

自“限制与禁止水域”设立以来，中央政府出于保护渔民生命财产安全、维护海上正常秩序的考虑，三十多年来长期尊重台湾当局对该水域的实际控制。在号称“务实的台独工作者”的赖清德即将上任的特别敏感的背景下，台湾当局对“2·14”恶性撞船事件的处置将两岸关系推向危险的转折点。是故，国台办一方面严正宣布“根本不存在所谓‘禁止、限制水域’”，表明未经中央政府明示接受，该水域的有关规则不能对其产生约束力，亦不能赋予该水域分裂国家的含义，以确保“两岸同属中国”的根本性质不发生变化。另一方面，为了避免对台湾当局造成压缩其实际控制范围的压力，中央政府仍然在与“海巡署”的联合救援行动中善意遵循双方关于“限制与禁止水域”的默契。例如，在“2·14”恶性撞船事件一个月后的福建龙海籍渔船“闽龙渔 61222”轮越界捕鱼、触礁沉没的事件中，福建省海上搜救中心在收到求救信号后知会金门“海巡队”协助，双方秉持“搜救优先”的理念，以“限制与禁止水域”划分搜救范围，水域内、外分别由金门“海巡队”和大陆搜救船负责。这一良好互动或可成为缓解两岸紧张关系、重新建立两岸互信的契机，适宜大陆方面在目前阶段继续开展，为未来两岸之间开展更多、更深入的联合行动奠定基础，推动两岸关系朝着合作与统一的方向发展。

注释：

[1]《台湾地区与大陆地区人民关系条例》第 32 条、第 80 条之一；《台湾地区与大陆地区人民关系条例施行细则》第 42—45 条。

[2]《国台办：根本不存在所谓“禁止、限制水域”》，中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室，2024 年 2 月 17 日，http://www.gwytyb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202402/t20240217_12600298.htm。

[3]《国防部：厦金海域不存在所谓‘禁止、限制海域’》，国防部网，http://www.mod.gov.cn/gfbw/xwfy/lhzb/lxjzhzb/2024njzh/2024n3y_247069/16297173.html。访问时间：2024-03-28。

[4]吴书伟：《学者：金马划禁限制水域 绝对站得住脚》，台湾《自由时报》网，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1631919>。访问时间：2024-02-22。

[5]林艳：《傅昆成答中评：金厦禁限制水域具有歧视性》，中国评论通讯社，<http://gba.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=1&kindid=0&docid=106885756>。访问时间：2024-02-22。

[6]1943 年 12 月 1 日，中、美、英三国领导人发表《开罗宣言》，声明：“三国之宗旨……在使日本所窃取于中国之领土，例如满洲、台湾、澎湖群岛等，归还中华民国。”1945 年 7 月 26 日，中、美、英三国对日发表最后通牒式的《波兹坦公告》，第 8 条重申：“开罗宣言之条件必将实施，而日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定其他小岛之内。”苏联于 8 月 8 日对日宣战后加入该公告。

[7] “We, acting by command of and in behalf of the Emperor of Japan, the Japanese Government and the Japanese Imperial General Headquarters, hereby accept the provisions set forth in the declaration issued by the heads of the Governments of the United States, China, and Great Britain on 26 July 1945 at Potsdam, and subsequently adhered to by the Union of Soviet Socialist Republics... We hereby undertake for the Emperor, the Japanese Government and their successors to carry out the provisions of the Potsdam Declaration in good faith.” See Instrument of Surrender, signed at Tokyo Bay, Japan, September 2, 1945.

[8] See Jianqiang Guan and Xinyi Sun, “Revisiting the ‘One China’ Principle: A Critique of the Glaser Report on ‘Beijing’s Distortion of UN Resolution 2758’,” *Foundation for Law and International Affairs Review*, Vol. 4, No. 1, 2023, p. 131.

[9] 陈欣新：《台湾法律地位的国际法理据》，《国际法研究》，2017年第3期。

[10] “与会委员于聆听说明后咸认为：自民国七十六年十一月二日，政府基于人道精神开放台湾地区人民前往大陆探亲暨许可大陆地区人民来台探病、奔丧或访问以来，海峡两岸人民接触日趋频繁，经贸关系亦日益密切，现有之法律规范，已不足因应两岸人民往来所衍生法律事件之需要。……在国家统一前，为顾及台湾地区安全及社会安定，并维护人民权益，实有必要……制定台湾地区与大陆地区人民关系条例，用以规范两岸人民之往来及解决所衍生之各种法律事件。”参见台湾《“立法院”司法、内政、法制三委员会函》，1992年4月13日，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第70页。

[11] 黄来纪、宋锡祥：《〈台湾地区与大陆地区人民关系条例〉研讨会综述》，《社会科学》，1993年第3期。

[12] 《“本院委员”丁守中等三十五人，为拟具“台湾地区与大陆地区人民关系条例草案”，请交司法、内政、法制三委员会并同前四案审查。是否有当？请公决案。》，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第212页。

[13] 黄异：《限制海域及禁止海域的意义》，台湾《军法专刊》，2000年第1期，第1页。

[14] 《“立法院”司法、内政、法制三委员会函》，1992年4月13日，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第70页。

[15] 《“立法院”司法、内政、法制三委员会函》，1992年4月13日，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第67页；《“本院委员”陈癸森等二十一人“台湾地区与大陆地区人民关系条例草案”总说明》，载台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第189页。

[16] 《“立法院”司法、内政、法制三委员会函》，1992年4月13日，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第59页；台湾地区行政管理机构负责人郝柏村：《台湾地区与大陆地区人民关系条例草案总说明》，载台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，183页。

[17] 《“立法院”司法、内政、法制三委员会函》，1992年4月13日，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第67页；《“本院委员”陈癸森等二十一人“台湾地区与大陆地区人民关系条例草案”总说明》，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第189页。

[18] 台湾地区行政管理机构负责人郝柏村：《台湾地区与大陆地区人民关系条例草案总说明》，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第183页；《“本院委员”丁守中等三十五人，为拟具“台湾地区与大陆地区人民关系条例草案”，请交司法、内政、法制三委员会并同前四案审查。是否有当？请公决案。》，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，207页。

[19] 林燕萍主编：《新编国际私法学》，北京：北京大学出版社2021年版，第20页。

[20] 《“本院委员”丁守中等三十五人，为拟具“台湾地区与大陆地区人民关系条例草案”，请交司法、内政、法制三委员会并同前四案审查。是否有当？请公决案。》，台湾《“立法院”公报》，第81卷第51期，院会记录，第204、207—210页。

[21] 林钦隆：《海域管理与执法》，台北：台湾五南图书出版股份有限公司2016年版，第33—37页。

[22] 台湾大陆委员会编印：《台湾地区与大陆地区人民关系条例暨施行细则解释汇编》，2017年8月，第277页。

[23] 黄异：《限制海域及禁止海域的意义》，台湾《军法专刊》2000年第1期，第2、4页。

[24] 辞海编辑委员会编：《辞海》，上海：上海辞书出版社1989年版，第4923页。

[25] [英]劳特派特修订：《奥本海国际法》（下卷第一分册），王铁崖、陈体强译，北京：商务印书馆1989年版，第151页。

[26] 《国防部关于停止对大金门等岛屿炮击的声明》，中国政府网，1979年1月1日，https://www.gov.cn/test/2006-02/28/content_213299.htm。访问时间：2024-03-28。

[27] [英]劳特派特修订：《奥本海国际法》（下卷第二分册），王铁崖、陈体强译，北京：商务印书馆1989年版，第71页。

[28] Roscoe Ralph Oglesby, *Internal War and the Search for Normative Order*, Martinus Nijhoff, 1971, pp. 40-43.

[29] 《中国人民解放军总部命令》（1949年10月1日），中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编（第一册）》，北京：中央文献出版社1992年版，第22页。

[30] 《台湾问题与中国统一》白皮书，中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室，1993年9月1日，

[32] Sandesh Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict*, Oxford University Press, 2012, p. 15.

[37] H. Lauterpacht, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, 1947, p. 176.

[52]《我厅出台加强敏感海域渔船生产管控工作六措施》，福建省海洋与渔业局，2017年1月6日，https://hyyyj.fujian.gov.cn/xxgk/hydt/stdt/201701/t20170106_1998254.htm；《连江县多措并举推进敏感海域渔船管控工作》，福建省海洋与渔业局2017年5月3日，https://hyyyj.fujian.gov.cn/xxgk/hydt/jcdt/201705/t20170503_1998655.htm，访问时间：2024-03-28。

[53]《福建省海洋渔船管控》，福建省海洋与渔业局，2020年4月30日，https://hyyyj.fujian.gov.cn/gzcy/zxft/ldft2/202004/t20200430_5258316.htm，访问时间：2024-03-28。

[54]《我厅出台加强敏感海域渔船生产管控工作六措施》，福建省海洋与渔业局，2017年1月6日，https://hyyyj.fujian.gov.cn/xxgk/hydt/stdt/201701/t20170106_1998254.htm；连江县人民政府办公室：《连江县人民政府办公室关于进一步做好敏感海域渔船管理工作的通知》，连政办〔2017〕136号，2017年4月30日发布；《依法捕捞 合法作业 共护海上渔业生产秩序》，中共福建省委台湾工作办公室、福建省人民政府台湾事务办公室，2017年5月4日，http://www.fjtb.gov.cn/view/201705/t20170504_11758656.htm；《石狮市渔业安全生产有关政策解读》，福建省海洋与渔业局，2021年6月8日，https://www.shishi.gov.cn/hdjl/zxft/ftzb/202106/t20210610_2571602.htm，访问时间：2024-03-28。

[55]《香港智库联席研讨两岸关系重大变化》，中国评论通讯社，2024年3月13日，<https://bj.crnnt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=1&kindid=0&docid=106900013>，访问时间：2024-03-28。

(责任编辑 党朝胜)

A Critique on the Rules Concerning the “Restricted and Prohibited Waters” Enacted by Taiwan Authority: Analyzing the 2/14 Fatal Boat Incident from the Perspective of International Law

Chenyi Tan & Anlin Yan

Abstract: After the 2/14 Fatal Boat Incident, both sides of the Taiwan Strait have been contending against each other, which reveals the confrontation between them. Originating from the “Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area”, the “restricted and prohibited waters” was set up under the fundamental premise that the “Taiwan Area” and the “Mainland Area” belonged to China, not implicating the partition of sovereignty of China. Such fact can never be denied by anybody. For the purpose of coastal defense, the “restricted and prohibited waters” was temporarily established as the buffer zone by Taiwan Authority based on its belligerent status. Its legal effect shall be limited within the “Taiwan Area” which is under the effective control of the Taiwan Authority. And it does not impose the Central Government the obligation to prevent mainland vessels from entering into the “restricted and prohibited waters”. Nevertheless, in order to protect the security of lives and property of mainland fishermen and safeguard maritime order, the Central Government has always implemented the policy of dissuading mainland vessels from entering into the “restricted and prohibited waters”. It is a pity that the Central Government’s respect to Taiwan Authority fails to win the equal respect in return. In the 2/14 Fatal Boat Incident, the Taiwan Authority not only treated mainland fishermen rudely and infringed the safety of their lives, but also shirked its responsibilities. Consequently, Taiwan Affairs Office of the State Council openly denied the existence of the so-called “restricted and prohibited waters” so as to declare China’s sovereignty over it.

Key Words: The 2/14 Fatal Boat Incident, The “Restricted and Prohibited Waters”, The Act Governing Relations between the People of the “Taiwan Area” and the “Mainland Area”, Chinese Civil War