

調 查 意 見

壹、案由：據報載，長期以來大陸漁船不斷入侵我方領海，甚至盤據於東沙島環礁外越界捕魚，本（99）年元旦更發生非法登島事件。究實情為何？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

一、海巡署未能督導所屬落實執行東沙島及周邊海域巡防，99年元旦更發生東沙島遭大陸漁民非法登島事件，足證勤務鬆弛，核有違失。

（一）查臺灣地區與大陸地區人民關係條例第29條規定：「大陸船舶…，非經主管機關許可，不得進入臺灣地區限制及禁止水域…。前項限制或禁止水域…，由國防部公告之。」國防部於93年6月7日公告東沙禁止水域範圍為自領海基線起12浬水域，限制水域範圍為自領海基線起24浬水域。

（二）另查臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第42條規定：「大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關依下列規定處置：一、進入限制水域者，予以驅離；可疑者，命令停船，實施檢查。驅離無效或涉及走私者，扣留其船舶、物品及留置其人員。二、進入禁止水域者，強制驅離；可疑者，命令停船，實施檢查。驅離無效、涉及走私或從事非法漁業行為者，扣留其船舶、物品及留置其人員。三、進入限制、禁止水域從事漁撈或其他違法行為者，得扣留其船舶、物品及留置其人員。…」第43條第1項規定：「依前條規定扣留之船舶，由有關機關查證其船上人員有下列情形之一者，沒入之：…二、對臺灣地區有走私或從事非法漁業行為者。…」同條第2項規定：「扣留之

船舶因從事漁撈、其他違法行為，或經主管機關查證該船有被扣留二次以上紀錄者，得沒入之。」第45條規定：「…依第四十二條規定扣留之物品，屬違禁、走私物品、用以從事非法漁業行為之漁具或漁獲物者，沒入之；扣留之物品係用以從事漁撈或其他違法行為之漁具或漁獲物者，得沒入之；…」

(三)綜上，大陸船舶進入我國禁、限制水域者，除驅離外，尚有應扣留或得扣留其船舶、物品及留置其人員之規定，對於被扣留之船舶、漁具或漁獲物等，則有應沒入或得沒入之規定。海巡署所屬海岸巡防總局南部地區巡防局東沙巡防指揮部（以下簡稱東沙指揮部）負責指揮、管制及派遣東沙島之海岸巡防勤務並統合海域執法工作，海巡署所屬海洋巡防總局第5（高雄）海巡隊東沙分隊（以下簡稱東沙分隊）負責東沙海域執法工作，並依據東沙指揮部雷達情報通報實施機動驅離勤務，二者為東沙島及周邊限制及禁止水域之執法單位，並由東沙指揮部負責岸海勤務統合，海巡署自應督導該部落實東沙海域執法工作，藉由驅離、扣留、沒入等手段，以有效嚇阻東沙海域大陸漁船以母船（50至100噸）於船尾拖載或船上裝載10餘艘小舟（每艘漁船漁民達20至50餘人不等），利用日、夜間由東沙島南、北航道進入環礁內，放置小舟（2至5人）採聚集方式作業，且每航次作業天數均達20至30日之久，至漁獲量滿載時才返航之作業方式。惟查：

- 1、東沙指揮部海域執法係採「堅定立場、柔性驅離」原則，對進入東沙水域大陸漁船僅有驅離及沒入漁獲之執法手段，未執行扣留船舶、漁具甚至沒入等規定，故雖持續執行驅離，然大陸漁船均採

「你來我躲、你走我來」之對策，致無法有效驅離大陸漁船。對此，海巡署表示東沙島距高雄約 240 浬（約 448 公里），囿於距離遙遠與航行安全之考量，及東沙碼頭現行不利泊靠查扣之大陸漁船，是該署現階段均以驅離及沒入漁獲為主要執法手段，所沒入之漁獲在完成蒐證後進行海拋處理，此為「因地制宜」作法云云。然查，此「因地制宜」作法並無相關法規或內部命令資為依據，甚且據東沙指揮部指揮官表示「柔性驅離」係其個人想出之執法準則云云。該署未能督導東沙指揮部落實海域巡防工作，顯有違失。

- 2、又東沙分隊雖配置 20 噸級及 10 噸級巡防艇，於東沙海域實施越界捕魚驅離任務，卻以東沙近海海域內暗礁繁多，近岸水深僅 0.6 至 2 公尺不等不利艇筏航行；且只有 20 噸艇配有夜視裝備，具夜航能力，然該艇航行時吃水深度較深，不利於近海海域航行，餘 10 噸級艇欠缺完善夜航設備；於夜間執行越界捕魚驅離任務時，恐造成人員或艇筏裝備之危安等由，對東沙海域大陸作業船筏，利用夜間放置小舟至近海作業，並無相關艇筏出海實施驅離，致驅離任務出現罅隙，海巡署亦未能及早督導改善，洵有違失。
- 3、另東沙島入冬後東北季風增強，海象不佳，附近海域大陸作業船筏大部分聚集於外環礁內及其週邊進行避風，東沙指揮部均僅實施雷達鎖定監控，若該區域船筏靠近 3 浬警戒線，對該島威脅性增強，方由東沙分隊前往驅離，並指派巡邏組前往監控，避免人員趁隙上岸。對此作法，海巡署表示東北季風增強時，若大陸漁船進入禁、限制水域避風，基於人道安全考量，東沙指揮部實

施雷達監控，倘目標靠近 3 浬且有採捕行為，東沙指揮部立即調派東沙分隊船艇，並配合海洋國家公園管理處人員，冒著東北季風強勁風浪前往驅離云云。惟查，「3 浬且有採捕行為」之驅離標準，僅係東沙指揮部指揮官擅訂之原則，並無相關法規依據，該署未要求東沙指揮部依法執行驅離任務，亦有違失。

4、尤有甚者，99 年 1 月 1 日 18 時東沙指揮部雷達作業組於東沙島東北方謙和堡距岸約 1.5 浬發現近岸漁船，卻未能及時通報東沙分隊即時驅離，地面主監視哨亦未能主動掌握海面船筏動態，並採取適當因應措施，至 19 時 14 分，一名潛水人員游上岸際並呼喊救命，東沙指揮部人員方知有人非法登島，該部雖於 19 時 50 分派員對該名非法登島人員實施相關資料詢問，惟詢問時亦未依規定格式製作筆錄，嗣經詢問該員自稱係大陸海南島籍漁民，因潛水捕魚時迷失方向與母船失去聯繫，故游向岸際求援云云，該部乃予初步醫療留置，同年 2 月 2 日 8 時 5 分，由東沙分隊艇與該漁民所屬漁船會合，並進行人員接駁作業，於 8 時 10 分完成該漁民之遣返。上開事件突顯東沙平日岸、海防鬆弛、作業散漫，致遭人非法登島而不知，海巡署督導不周，難辭其咎。

二、東沙指揮部所製對大陸漁民之宣傳稿，誤載限制、禁止水域之範圍，突顯海巡署未能落實教育所屬，容有違失。

按國防部依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 29 條第 2 項，以 93 年 6 月 7 日（93）猛獅字第 0930001493 號函，公告修正「臺灣、澎湖及東沙地區限制、禁止水域範圍及事項」規定：（一）限制水

域範圍：東沙周邊自領海基線起 24 浬海域；（二）禁止水域範圍：東沙周邊自領海基線起 12 浬海域，並自 93 年 6 月 15 日生效施行。準此，東沙地區之限制及禁止水域，均係以領海基線為基準，而非以東沙島外圍低潮線為基準。然海巡署所製對大陸漁民之宣傳稿，其上所繪限制、禁止水域之圖示，卻係以東沙島周邊起 12 浬及 24 浬為基準，明顯與國防部公告內容不符，迨至本院調查，經該署查證後，確為東沙指揮部誤載領海基線為東沙島周邊，東沙指揮部始停用該宣傳稿並依國防部公告內容予以修正。該署未能落實教育所屬，容有違失。

三、海巡署對於修正之「海岸巡防機關大陸地區人民及香港澳門居民臨時收容處所設置管理要點」，允宜參酌內政部入出國及移民署之建議研處。

（一）按內政部入出國及移民署訂定之「大陸地區人民及香港澳門居民收容處所設置及管理辦法」（以下簡稱本辦法）係依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 18 條第 7 項及「香港澳門關係條例」第 14 條第 4 項規定授權訂定之法規命令，海巡署臨時收容所對於大陸及港澳籍受收容人之收容管理自應符合本辦法相關規定。

（二）惟查，內政部入出國及移民署既已於 98 年 12 月 18 日修正本辦法，海巡署即應相應修正「海岸巡防機關大陸地區人民及香港澳門居民臨時收容處所設置管理要點」，然該署迨於 99 年 6 月 11 日本院約詢時，方表示該署預定於 99 年 6 月底前修正「海岸巡防機關大陸地區人民及香港澳門居民臨時收容處所設置管理要點」，並完成公告，以符合實際需要。

（三）海巡署業於 99 年 6 月 23 日將修正之「海岸巡防機

關大陸地區人民及香港澳門居民臨時收容處所設置管理要點」送本院，經本院送請內政部入出國及移民署就該要點有無抵觸本辦法表示意見，覆稱為期周延妥適並符合法令用語之一致性，建議：

- 1、該要點關於「被收容者」一詞均修正為「受收容人」。
- 2、該要點第 6 點及第 9 點未納入本辦法第 8 條、第 9 條及第 17 條下列規定，似可考量納入：
 - (1) 第 6 點管理作業程序（五）告知受收容人遵守事項部分；未納入本辦法第 8 條第 1 項第 1 款關於不得有自殺、自殘或傷害他人生命或身體之行為之應遵守事項。
 - (2) 第 6 點管理作業程序（六）其他部分；規定遇有自殺、脫逃、鬧房、火警、集體絕食及鬥毆等事件，應立即斷然處置；未納入本辦法第 9 條第 1 項關於應先予以制止，並得施以訓誡、勞動服務、禁打電話、禁止會見、獨居戒護等必要處置之規定。
 - (3) 第 9 點會見與通訊作業程序部分；未納入本辦法第 17 條第 1 項關於拒絕會見之規定。
 - (四) 海巡署對上開建議，允宜參酌研處。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正行政院海岸巡防署。
- 二、調查意見三，函請行政院海岸巡防署辦理見復。