

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院海岸巡防署。

貳、案由：行政院海岸巡防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；又所屬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，亦突顯該署未能落實教育所屬；爰予提案糾正。

參、事實與理由：

東沙島於清雍正 11 年即納入我國版圖，民國（下同）35 年 10 月 26 日由國軍接收，45 年 6 月改編為「東沙守備區」由海軍陸戰隊戍守，88 年 5 月 19 日劃歸高雄市旗津區，89 年 2 月 1 日由行政院海岸巡防署（以下簡稱海巡署）接替海軍陸戰隊擔任巡防及守備任務，並依該署組織法第 1 條規定：「行政院為維護海域及海岸秩序，與資源之保護利用，確保人民生命及財產安全，設行政院海岸巡防署。」負責東沙島及周邊海域巡護；96 年 1 月 17 日內政部公告成立東沙環礁國家公園，範圍為東沙島及東沙環礁周圍延伸至外圍 12 浬，並經行政院核定由海巡署執行該國家公園海域資源護管業務，該署責任可謂重大；惟查：

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，並採取通當因應措施，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。

綜上所述，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；又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，亦突顯海巡署未能落實教育所屬；爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭海巡署確實檢討改善見復。

提案委員：

中 華 民 國 99 年 月 日