

# 監察院調查

## 「中國大陸抽砂船 於馬祖等海域違法 活動」等情案

調查委員

田秋堃

蔡崇義

林文程

111.7.19



## 連江縣政府陳訴

- ◆ 中國大陸將該縣莒光鄉（白犬列島）外海12海里內，劃設為鼓勵抽砂區，近年來每日有上百艘船隻，在該區域進行抽砂作業，其中更有多艘4000噸以上的抽砂船隻越區進入南竿海域抽砂，日積月累造成當地島嶼環境生態破壞及沙灘流失。
- ◆ 惟海巡署受限於國防部93年6月15日修正生效之「臺灣、澎湖、東沙、金門、東碇、烏坵、馬祖、東引、亮島、南沙」地區限制、禁止水域範圍及事項，僅能針對6,000公尺範圍內之越界船隻，進行驅離或取締逮捕，無法有效遏止大肆違法抽砂行為。

# 調查對象

- ◆ 國家安全會議、行政院、司法院。
- ◆ 內政部、外交部、國防部、法務部、經濟部、大陸委員會、文化部、交通部。
- ◆ 海洋委員會、海洋委員會海巡署、海洋委員會海洋保育署、海洋委員會國家海洋研究院。
- ◆ 國家通訊傳播委員會、行政院農業委員會、行政院農業委員會漁業署、連江縣政府及財團法人海峽交流基金會。

# 調查作為

## 【調卷】

向20個主管機關調取相關卷證資料

## 【詢問】110年10月19日及111年6月13日

國家安全會議、行政院、司法院、內政部、外交部、國防部、法務部、經濟部、大陸委員會、文化部、交通部、海洋委員會、海洋委員會海巡署、海洋委員會海洋保育署、海洋委員會國家海洋研究院、國家通訊傳播委員會、行政院農業委員會、行政院農業委員會漁業署、連江縣政府及財團法人海峽交流基金會。

# 調查作為

**【諮詢】111年5月2日**

中央研究院歐美研究所 **林研究員**

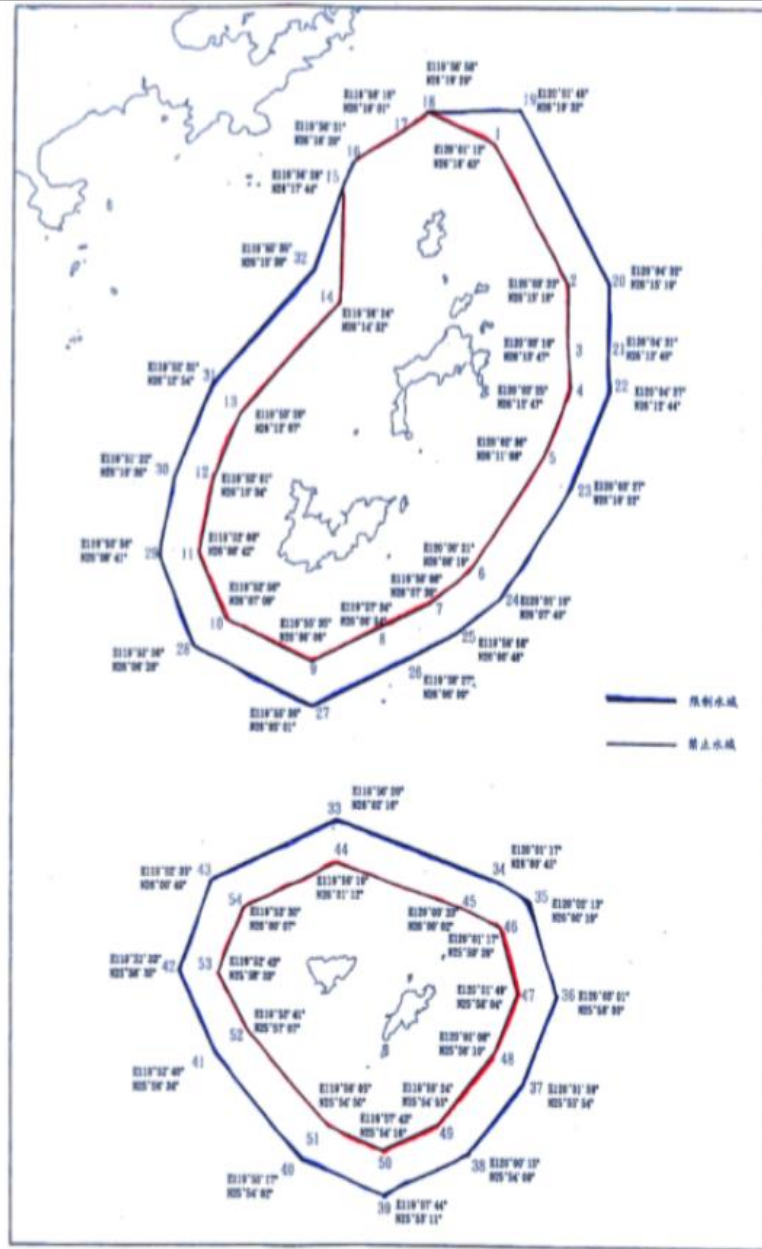
淡江大學國際事務與戰略研究所 **馬助理教授**

中央警察大學公共安全學系 **董教授**

國立臺灣大學政治學系 **蔡副教授**

中央研究院生物多樣性研究中心 **鄭研究員**

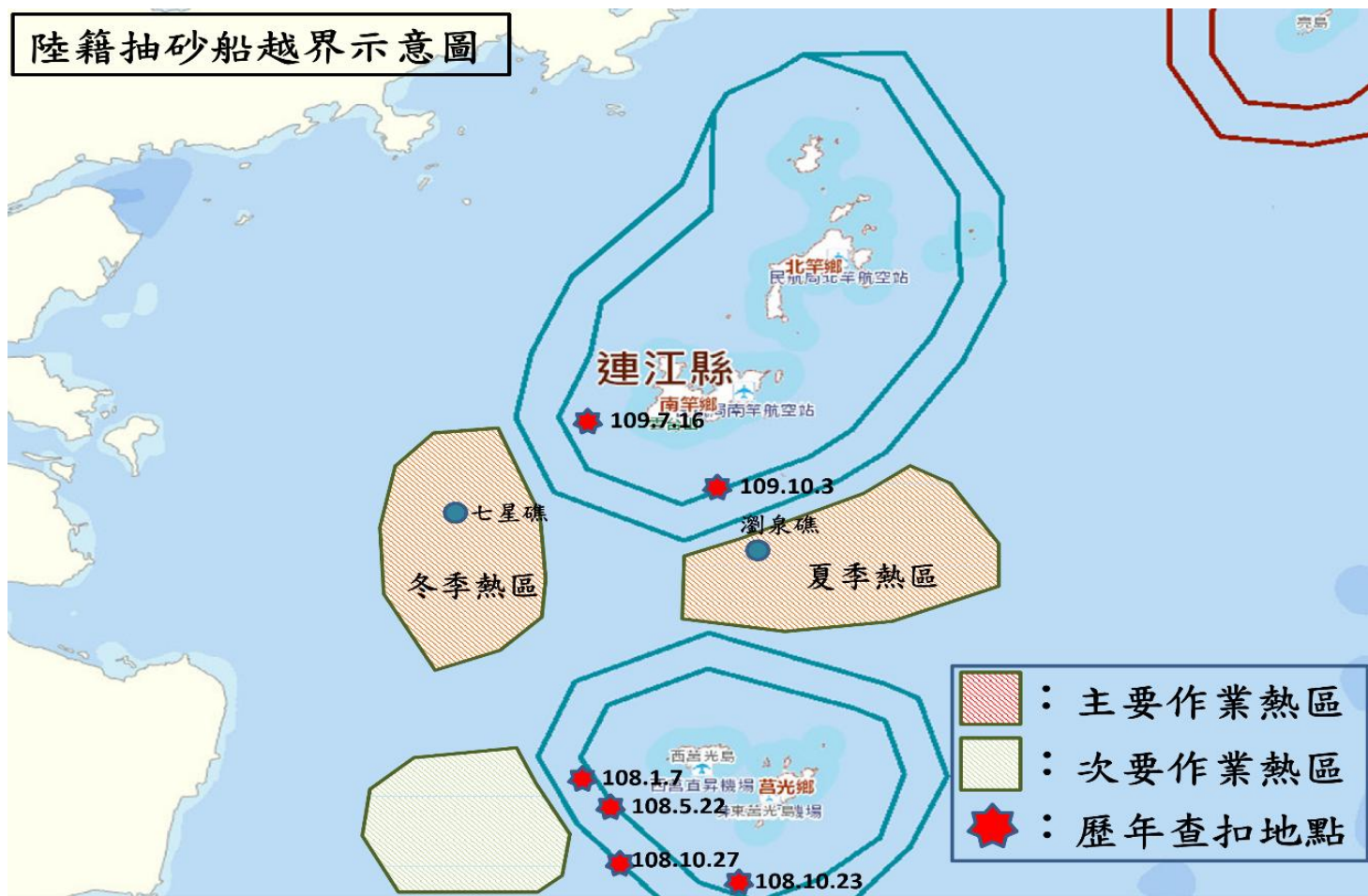
# 馬祖地區限制（禁止）水域圖



# 馬祖海域12海里與大陸12海里重疊情形



# 抽砂船聚集地示意圖



# 抽砂船聚集地示意圖



南竿與莒光之間，非屬禁限制水域的地帶，因為靠近沙源豐富的閩江口，聚集很多抽砂船。這裡卻是南竿與莒光交通船來往的地帶。

海象轉好，大陸抽砂船傾巢而出，  
北竿螺蚌山至尼姑山至少上百艘抽砂  
船在作業



## 近3年海巡署執行中國大陸抽砂船於馬祖海域違法活動之驅離或取締逮捕處理情形等相關統計

年度	驅離 ( 艘次 )	扣留 ( 艘 )	沒入 ( 艘 )
108	91	4	4
109	554	2	0
110 ( 1-5月 )	126	0	0
合計	771	6	4

# 海巡署查處中國大陸抽砂船情形



海盛655登檢照



海盛655回填砂石照

# 海巡署查處中國大陸抽砂船情形



108年5月22日取締海盛655全船照



海盛655違法抽砂照

# 中國抽運砂船影響沙灘流失、 漁業資源、海洋生態



# 近5年陸船越界抽砂案件判決 (共計12件)

編號	判決案號	行為地	適用法條	量刑	船舶處理情形
1	福建連江地方法院110年度 簡字第7號刑事判決	馬祖地區海域	入出國及移民法第74條後段之未經許可入國罪、 刑法第321條第1項第4款之結夥3人以上加重竊盜 罪	姚世兵等9人均處 <b>有期徒刑6月</b>	大陸籍無名抽砂船1艘已扣案 惟尚未判決 (具抽砂船管領 處分權限之被告金威尚未判 決·故抽砂船尚未宣告沒收
2	臺灣橋頭地方法院109年度 訴字第271號刑事判決	澎湖群島西南方位 置約東經118至119 度、北緯22至23.5 度區域	中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第18條	肖永容處有期徒刑7月張慶能等9 人均處 <b>有期徒刑6月</b>	大陸漳州籍「海航5679號」 抽砂船1艘沒收之
3	臺灣橋頭地方法院109年度 訴字第389號刑事判決	澎湖群島西南方位 置約東經118至119 度、北緯22至23.5 度之區域	中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第18條之罪	王星輝處有期徒刑6月施珍貴等7 人均處 <b>有期徒刑5月</b>	大陸漳州籍「海盛877號」 抽砂船1艘沒收
4	福建連江地方法院108年度 訴字第7號刑事判決	連江縣莒光鄉之公 告限制海域	入出國及移民法第74條後段之未經許可入國罪、 刑法第321條第1項第4款之結夥3人以上加重竊盜 罪	張棋斌處有期徒刑玖月·併科罰 金 <b>新臺幣10萬元</b> 林平興、林招惠 均處有期徒刑6月·併科罰金 <b>新臺 幣10萬元</b> 張菊貴等8人均處 <b>有期 徒刑6月</b>	大陸籍「振大968號」抽砂 船1艘沒收
5	臺灣澎湖地方法院108年度 簡字第12號刑事判決	台灣淺堆海域 (南 淺)	中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第18條之罪	康溪輝等2人處有期徒刑6月林躍 成等26人均處 <b>有期徒刑5月</b>	大陸漳州籍「○○9969號」 散貨船 (即抽砂船) 1艘沒收 大陸泰州籍「○○36號」散 貨船 (即運砂船) 1艘沒收
6	福建金門地方法院108年度 易字第17號刑事判決	金門縣金寧鄉南山 西北海域	入出國及移民法第74條後段之未經許可入國罪、 刑法第321條第1項第4款之結夥3人以上加重竊盜 罪	王建議處 <b>有期徒刑7月</b> 高發明等4 人各處 <b>有期徒刑6月</b>	大陸籍「翔進9陸號」抽砂船 1艘沒收
7	福建連江地方法院108年度 易字第10號刑事判決	連江縣莒光鄉外海 2.2浬處之公告限制 海域	入出國及移民法第74條後段之未經許可入國罪、 刑法第321條第1項第4款之結夥3人以上加重竊盜 罪	連道利等3人均處 <b>有期徒刑7月</b> 唐 岩飛等6人均處 <b>有期徒刑6月</b>	大陸籍「海盛655號」抽砂 船1艘沒收
8	福建連江地方法院108年度 易字第2號刑事判決	連江縣莒光鄉外海 3.5浬處之公告限制 海域	入出國及移民法第74條後段之未經許可入國罪、 刑法第321條第1項第4款之結夥3人以上加重竊盜 罪	鄭小彬、蔣生土均處 <b>有期徒刑7月</b> 蔣海黨等8人均處 <b>有期徒刑6月</b>	大陸籍「鴻達51號」抽砂船 1艘沒收
	福建金門地方法院107年度	金門縣田埔外海2.1	入出國及移民法第74條後段之未經許可入國罪、	陳華輝處有期徒刑7月芮逸等5人	大陸籍「海潤688號」抽砂

## 調查發現-鄰國海巡單位之編制人數

- ◆ 日本保安廳14,427人，經費有17億2,000萬美元。
- ◆ 臺灣13,480人，實際編制11,790多人，經費6億美元。
- ◆ 臺灣僅有日本、韓國三分之一預算，韓國編制1萬多人，惟重型船舶多，除有5萬噸以上船艦，另有100多架直升機隊。

# 政府高層明確宣示執法決心

- ◆ 案關媒體報導：
- ◆ 1、大陸越界違法抽砂 蔡總統：該取締就取締 絕不寬貸。
- ◆ 2、行政院長蘇貞昌明確宣示「對於中國採砂船違法越界盜採海砂絕對依法嚴辦，船拍賣、人法辦。」

## 專家學者諮詢意見(1)

- ◆ 可訴諸國際有非營利組織，另建議以「**灰色行動**」應對，過去有上百條抽砂船圍住外島，均屬於灰色行動。
- ◆ 我國不許可海底抽砂，中國卻將我方範圍劃設為抽砂潛力區。**行政部門各管各的，很難有正本清源的作用，對岸就是吃定你，拿對岸沒轍。**海巡署船開始執法，對方就躲到6公里外，等到執法人員離開又回來，難怪**漁民抱怨**，這是制度性問題。

## 專家學者諮詢意見(2)

- ◆ 過去執法範圍限縮6公里，惟影響範圍已擴大，抽砂船影響金馬漁民之生計，這是事實，**第一步應該先協商**，如要將執法範圍擴大，跟過去默契不一樣，中央政府對海底抽砂之態度應予確認，中央與中央協商、地方與地方之協商，**地方要分擔更多的協商作為**，福建省的縱容是有跡可循，砂用於廈門機場之工程，包工是對方的國企，自此可以反推縱容的存在。

## 專家學者諮詢意見(3)

- ◆ 大陸抽砂船每天都抽幾萬噸，利益龐大，臺灣刑罰1年以上7年以下有期徒刑，8,000萬罰款也不怕，因為利潤太高。
- ◆ 漁民向海巡署告發後，海巡署到達現場，抽砂船退到海峽中線，海巡署返回後，又開始抽砂作業。海巡署沒有空偵能力，是全世界最差的，籌設、培訓、協議等有難度，迄已2年未有進展。

## 專家學者諮詢意見(4)

- ◆ 大陸船會將船的名字塗銷，規避檢查，無法告發違法船隻。砂石業者利潤極高，造成集體違法不怕取締。本年又抓了1艘越界船，無法根絕。
- ◆ 瀏泉礁附近為中國抽砂船作業熱區，在南竿、莒光之間，離中國大陸比較遠，如何透過行政或相關修法，將瀏泉礁海域連成一塊，任何船隻要作業時會更加困難。

## 專家學者諮詢意見(5)

- ◆ 近期有「全球海洋公約」，保護公海及專屬經濟海域永續之利用，也有相關組織關注，可喚起國際上之注意，菲律賓、緬甸、越南、印尼都曾經碰到類似問題（中國盜採砂石），解決方法是透過東協平臺協商，此問題沒有在東南亞形成民意主流重視問題，臺灣可嘗試向國際發聲。

# 調查意見一

行政院允應正視中國大陸抽砂船隻，大量游移在連江縣莒光鄉（白犬列島）附近限制、禁止海域邊緣，進行抽（盜）砂作業之現況，督同所屬相關部會深入研議，修正擴大執法範圍（擴大限制、禁止水域範圍）之可行性或其他諸如加強透過國際管道揭露中方行徑等配套措施，以加強並有效遏止中國大陸抽砂船於馬祖海域違法活動，進而維護國防安全



## 行政院應協調各部會解決問題

- ◆ 行政院為國家最高行政機關；國防與國防軍事、法律及涉外之財政經濟等事項，由中央立法並執行之；中華民國之國防，以保衛國家安全為目的；行政院設內政部、國防部、法務部、經濟部、大陸委員會及海洋委員會；行政院院長綜理院務，**並指揮監督所屬機關及人員**，憲法53條、第107條、第137條及行政院組織法第3條、第4條及第10條分別定有明文。

## 各機關之說明-擴大禁限制水域之可能性

- ◆ 禁限制水域如有需要重新修訂，並不是不可以，但要經過各部會**審慎評估**，才能依法公告。(國防部)
- ◆ 6,000公尺以內嚴格執法，今年初向外擴大500公尺，希望能有預警時間，還未進入禁限制水域前，就讓海巡兵力部屬在**6,000至6,500公尺**間，**透過其他部會及連江縣政府幫忙**，**抽砂船盜砂狀況好很多**。(海委會海巡署)

## 各機關之說明-擴大禁限制水域之可能性

- ◆ **禁限制水域可以滾動檢討**，劉泉礁尚未納入範圍，建請納入執法依據。南竿跟莒光間有劉泉礁，實際上並非公告範圍，**目前還是有船在劉泉礁附近抽砂**，昨天還有看到**15至20艘**。希望劉泉礁納入禁限制水域，因為這2個島可以直接看到船隻。共同打擊犯罪會議是否能提案劉泉礁納入公告範圍？(連江縣政府)

## 各機關之說明-行政院之說明

- ◆ 近年以位居大陸閩江口外之馬祖南竿與莒光間海域盜砂情形較為嚴重。
- ◆ 劉泉礁劃設禁限制水域之建議部分，行政院將請相關部會研議進行評估，如果要跟對岸談，還要做整體評估。
- ◆ 針對中國大陸抽砂船於禁限水域外違法抽砂行為，目前暫以加強驅離方式辦理，未來如未有改善，將再行研議。

## 調查意見二

海洋委員會及國防部允應督促所屬海巡署及海軍司令部研議加強查緝力道作法，針對馬祖地區限制水域內加強執法取締中國大陸抽砂船違法活動，有效守衛海疆，以維護我海域及海岸國土疆域主權完整



## 學者專家建議-

### 中央及地方政府應持續共同合作、研議對策

- ◆ 過去問題上非法律不夠，係是否能有效執法之問題。此為中央及地方政府之共同責任。
- ◆ 載運海砂的船不是太好的船，拍賣後中國用很低的價錢再買回。抽砂船的構造，水泵、離合器、動力等，可以扣押抽砂船最貴重之裝備，執法技術上讓抽砂船不能運作，較有法律上之嚇阻效力，提高執法量能，需要海巡署做研究，抽砂船構造並不複雜。
- ◆ 抽砂係集體行為，驅離船舶應持續。
- ◆ 有關海底電纜亦可劃設保護區，澳洲係1海里，國際有相關經驗，以海底電纜擴大執法範圍，不似直接擴大禁限制水域之敏感性。

## 各機關之說明-國防部、海巡署

- ◆ 禁限制水域係就與大陸間距離、海域執法、兩岸直航、航運安全、維護主權、海洋、漁業資源、漁民權益、國防軍事安全等面向，**審慎評估後獲得共識所劃設**。(國防部)
- ◆ 目前抽砂船部分聚集於南竿至莒光海域地區，**海巡署加強海面巡偵**，會派艦艇前往示警、驅離。(海委會海巡署)

# 調查意見三

邇來中國大陸抽砂船頻頻越界抽砂，洵造成我國海岸流失退縮、陸地沉陷及破壞海洋底棲生態暨海底電纜等，影響生態資源、漁民生計與臺馬間訊務，殊值有司正視；中央主管機關允應會商地方政府主管機關及有關機關、人員等，完善海岸地區之規劃，並運用必要設施或措施，積極主動辦理海岸災害防治及海岸資源保育等海岸整合管理作為，以維護國家、人民之海洋權益，進而促進海岸地區之永續發展。



# 政府應打造生態、安全、繁榮之優質海洋國家，維護國家海洋權益

- ◆ 政府應透過追求友善環境、永續發展、資源合理有效利用與國際交流合作，以保障、維護國家、世代人民之海洋權益，**海洋基本法第1條**及**第3條**均定有明文。
- ◆ **海岸管理法第1條**規定：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展……」

# 海巡主管機關之權責

- ◆ 海岸巡防法第3條規定：「海巡機關掌理海洋環境之保護及保育事項。」、「執行漁業巡護及漁業資源之維護事項」。
- ◆ 海洋委員會之次級機關海洋保育署其業務如下：規劃與執行海洋保育事項（海洋委員會組織法第5條參照）。

## 國家海洋研究院海洋生態及保育研究中心110年12月15日「110年度馬祖海域生態調查報告」重要結論：

- ◆ 近年來中國大陸抽砂船隻規避法令修正內容，越區（或遊走於限制、禁止水域範圍邊緣）進入南竿等海域抽砂，造成當地島嶼環境生態破壞及沙灘流失之現況及對我國國土、島嶼環境產生影響。
- ◆ 抽砂也導致沙岸地區沙土流失及海岸線倒退，及破壞海底纜線。此外，抽砂對海洋生態、漁業及海事的影響。

# 調查意見四

行政院允應重視本案地方政府具體建議事項及海巡主管機關海域及海岸巡防執法之困境暨大陸委員會建議執法機關先擴大巡護範圍（如：列入兩離島間限制水域外之水域），有效提升海巡署執法量能，加強巡邏密度及兩岸兩會聯繫管道等事項，研謀具體解決方案，俾善盡全國最高行政機關權責。



## 海洋委員會海巡署回復「執法窒礙」

- ◆ 因馬祖附近海域水深較淺、暗礁多，基於安全與機動性，海洋委員會海巡署係優先運用當地巡防艇應處越界中國大陸船舶。
- ◆ 針對大型艦常駐馬祖乙節，因目前馬祖福澳港（最大港）船席不足，無法提供該署專用公務碼頭、岸水、岸電及相關加油設備，爰目前係採機動方式，視海域狀況調派大型艦短期進駐支援應處抽砂船越界情事。

# 調查發現-我國及鄰近國家海巡能量

國家	海巡單位	海巡編制人數	年度編列經費 (新臺幣)	重型船舶數	直升機或航空器數量
臺灣	海巡署	13,480名	229億 5,761.7萬元	巡防艦26艘 巡防艇108艘 巡護船5艘 各式艇152艘	無
日本	海上保安廳	14,538名	約549億	大型巡視船70艘中、小型 巡視船313艘 特殊警備救難艇67艘	定翼機35架 直升機55架
韓國	海洋警察廳	約10,000名	約111.6億	大型船艦36艘 中型艦艇42艘 小型艦艇110艘 特種艦艇166艘	飛機6架 直升機19架
菲律賓	海巡署	約22,000名 (年底將達24,000名)	約111.6億	300噸以上船艦16艘 300噸以下艦59艘 小型艦艇441艘	飛機3架 直升機4架
越南	海洋警察司令部	少於 10,000名	越南海洋警察司令部 隸屬國防部國防部預算 去年約1,650億元 分配至陸軍、海軍、 空軍及海巡。	400噸以上大型船艦37艘 400噸以下船艦36艘	飛機3架
印尼	海事安全局	約1,000名	約105億	500噸以上船艦10艘(最大 1艘2,400噸) 500噸以下艦艇30艘	直升機12架

## 大陸委員會回復「擴大巡護範圍」建議

- ◆ 本案執法機關得依海岸巡防法等相關規定在我海域執法，並可擴大巡護範圍，加強巡邏密度。
- ◆ 為防杜陸船於馬祖限制水域外抽砂行為，已建議海巡署除維持現行派遣大型巡防艦巡護該海域外，似亦可依前述海岸巡防法相關規定，先擴大巡護範圍（如：列入兩離島間限制水域外之水域），加強巡邏密度，並蒐整陸船抽砂情資，循海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議機制，提供陸方聯繫窗口海警局相關事證，並增加與陸方協同執法次數，以維護海洋生態資源。

# 調查意見五

為達刑事案件妥速審判以維護公共利益，行政院允應偕同司法院，針對中國大陸抽砂船於馬祖海域等之盜砂行為，重視本案相關機關之建議，研議建構有效率之刑事訴訟制度，速偵速結、妥適求刑及量刑，加強教育訓練宣導，俾利司法人員認知抽砂侵害環境權之嚴重性，以有效解決問題，並維護民眾對政府有效貫徹司法公權力之信賴。



## 學者專家建議-

# 司法單位應瞭解海底盜砂問題之嚴重性

- 有期徒刑較有用。
- 行政罰之舉證責任較低，刑罰之舉證責任較高，是否須建立新的環境訴訟制度？特別在海洋環境中，預防原則、審慎原則，落實在訴訟制度，不需要請行為人證明自己無罪，但舉證責任程度可以降低，部分國家將舉證責任降至合理程度，再交由行為人證明未達到犯罪程度，舉證責任可做長期研議。
- 就法律層面之看法，目前法律尚非不夠用，罰則尚非不夠用，惟須達到嚇阻效果，**定罪率要高**，密集地對於抽砂業者裁罰，法律才具有嚇阻作用
- 109年2月25日媒體報導，扣押船長及船員，判處刑罰，惟得易科罰金，並非沒有法律判重刑，**檢察官舉證責任過重**，導致法官很難達到重判之結果。
- **要讓法官知道嚴重性**。應讓全世界看到海底抽砂問題有多嚴重，亦讓司法單位有資料可以參考，抽砂業者怕關而不怕罰錢。

## 約詢各機關重點

- ◆ 扣押船舶之處理困境：**(1)船席不足。(2)拍定不易**；近5年法院對於大陸籍抽砂船違法抽砂犯行之判決刑度分析發現，法院量刑偏輕、難以嚇阻。(法務部)
- ◆ 司法院已建置**量刑工具**供法官量刑之參考。(司法院)
- ◆ 請法務部對執行檢察官說明，對海洋生態保育之**影響**。(行政院)

# 處理辦法

- 調查意見一至四，函請行政院督同所屬研處見復。
- 調查意見五，函請行政院協同司法院研處見復。
- 調查意見一至五，函復陳訴人。



敬請指正 謝謝

