

前進臺灣大堡礁

東沙環礁國家公園

主任檢察官 蘇聰榮

104年8月酷暑難耐，心中暗自嚮往碧海藍天一望無際，有著陽光、沙灘及青春氣息的消暑勝地——墾丁，不知是否讓襄閱主任檢察官黃元冠嗅出一絲端倪，竟邀請我陪同襄閱及行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局（簡稱南巡局）副局長等人，前往並未對外開放，緯度更南的叢爾小島；104年8月下旬，自高雄小港機場搭乘民航包機，這是我第一次從高雄小港機場搭乘國內線客機，而目的地還是我們『高雄市旗津區』的東沙島。

為何檢察官要前往東沙島？東沙島為準軍事地區，與本署業務有何關聯？當時內心冒出許多問號，印象中的東沙島模模糊糊只是個國界標點，出發前，谷歌大神告訴了我一些基本資料，讓我更好奇這個值得探討與瞭解的地方——東沙環礁是南海諸島的四大群島之一，位處國際航海重要的交通樞紐，68年劃歸高雄市旗津區中興里，東沙島目前無常住人口，但有海巡署官兵常態駐守於島上，我國於96年1月17日成立東沙環礁國家公園，為臺灣第七座國家公園，該年10月4日成立「海洋國家公園管理

處」，東沙環礁國家公園包含東沙島與其環礁及環礁向外延伸12海哩海域，總面積為353,667.95公頃，是目前臺灣總面積最大的國家公園，陸域面積為174公頃，剩餘部份為海域面積；海洋國家公園管理處設於高雄市楠梓區，於東沙島上設東沙管理站。園區主要為東沙島與包含東沙島直徑25公里的圓形環礁，距離高雄市445公里，目前為了生態保育，並不會對一般民眾開放觀光（以上摘自維基百科）。因為東沙島並未對外開放，所以特別珍惜踏上東沙島土地的機會，制式公務行程的繁瑣仍掩不住內心的興奮。

第一次到東沙島有2個目的，第一為瞭解留置大陸地區非法入境捕魚者所新設置之留置處所，按臺灣地區與大陸地區人民關係條例第32條規定，大陸地區船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關得逕行驅離或扣留其船舶、物品，留置其人員或為必要之防衛處置。前項扣留之船舶、物品，或留置之人員，主管機關應於三個月內為收容遣返或強制其出境之處分。留置處分與刑事之羈押不同，比較類似非法入境之收容，但

東沙島孤懸海外，大型艦艇運補困難，很難想像由海巡官兵負責執行之安置處分，在執行層面上會發生多少挑戰。尤其，據聞大陸漁民為生計離鄉背井長期與險惡的海上作業環境拼博，民風強悍，當時南海情勢詭譎，萬一留置之大陸漁民暴動、東沙島外漁船聚集圍堵，駐守之海巡官兵戰備提升，擦槍走火，將可能引發重大國際事件。這也是前往東沙島前，我們內心所思考的問題，維護主權同時若有需要為強制處分時，該如何避免衝突？

東沙環礁公園面積約臺灣本島1/5，珊瑚礁地形漁業資源豐富，利之所趨，漁民就可能鋌而走險進入環礁內毒、電、炸魚，除了影響生

態，也擔心這些毒海產進入國人口中演變為民生問題，此為前往東沙島第二個目的，但是前往東沙島當日適逢發佈東部海上颱風警報，因擔心颱風影響飛航安全，若回程無法順利起飛，則此趟得留在東沙島等待而變成「關島」行程，所以當日搭乘之民航包機上午約11點降落東沙機場後，一行人隨即馬不停蹄聽取簡報、參觀留置處所及用餐，中午12點40分左右即搭原班機返回高雄小港機場，因此根本沒機會深入瞭解東沙環礁海域漁船作業情形，亦即此次東沙島之行，任務並未圓滿達成。

東沙島的地理位置特殊，具南海戰略敏感性，島上有南巡局東沙



▲ 東沙島

指揮部、空軍雷達站和海軍氣象站官兵駐守，同時有內政部海洋國家公園管理處東沙管理站負責陸上與海上相關的保育業務，而執行海上查緝業務是由海巡署海洋巡防總局高雄海巡隊東沙小隊負責（最大警艇為20噸警艇），東沙島上雖然有不同單位進駐，但實際上因對外交通補給不易，各單位互相支援人力機具設備，在東沙島看到最完美的行政合作與協調，沒有公文往返虛耗及本位主義，東沙環礁保育業務之推展，即由島上各單位協力完成。因東沙環礁海域海洋資源豐富，中國大陸地區或港澳、越南籍漁民違法侵入盜採珊瑚、濫捕野生動物等情形日益嚴重，在東沙環礁從事海洋生態研究學者見大陸地區或外國漁民肆無忌憚的在環礁內採捕珊瑚及魚類，政府卻似乎毫無因應作為，因此呼籲海巡署強力查緝，適於105年1月初因業務聯繫關係而與高雄海巡隊楊隊長接觸，楊隊長談起東沙環礁外國籍漁船濫捕議題，當時內心雀躍，心想，104年8月未完成的任務出現曙光，遂與海巡署討論相關執行細節及可能面對的國際情勢、法律問題，請海巡署利用大型船艦巡弋運補之機會，規劃東沙海域之專案任務，由海巡署派遣大型海巡艦艇，搭配東沙小隊之警艇為強力查緝，檢察官在本島指揮，於105年3月間海象穩定後，即由檢察官與海巡署高雄海巡隊規劃執行東沙海域保育工作，海巡署派遣3000噸級高雄艦等巡防艦艇，於105年3月23日上午，在東沙海

域執行擴大威力掃蕩勤務，在距離東沙島南方9浬處，查獲中國籍漁船（300噸）違法採捕，當場扣得珊瑚、貝類等多達15噸、活體綠蠵龜2隻、綠蠵龜肉31.3公斤，並逮捕中國大陸地區漁民41人，自東沙搭乘海巡艦艇解送由本署偵辦，此部分偵辦過程及法律適用爭議，呂建興檢察官有專文論述，茲不贅述。

逮捕大陸地區人民及扣留漁船後，檢察官要面對的問題才開始，在法律層面上，因東沙環礁海域並非我國漁船傳統作業區域，高雄市政府並未依漁業法規定，公告對水產動植物之採捕或處理之限制或禁止，以致於大陸地區漁民上開違法採捕珊瑚之行為，無法以刑責較重之漁業法第60條第2項論處（3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣15萬元以下罰金），僅得以違反國家公園法第13條第2款、第25條規定（狩獵動物，處一千



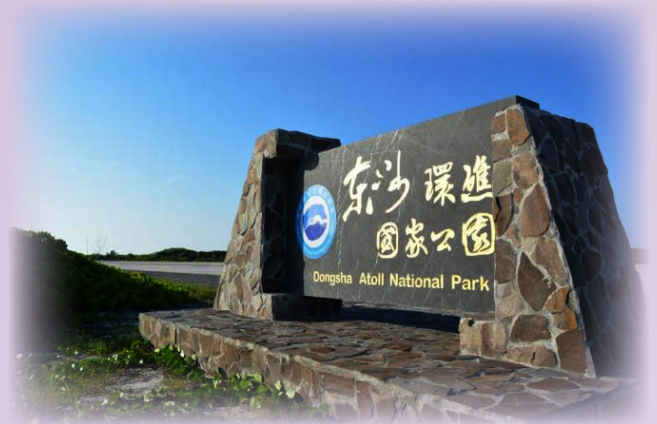
▲東沙指揮部

元以下罰鍰，情節重大，致引起嚴重損害者）處一年以下有期徒刑，拘役或一千元以下罰金，因此，周章欽檢察長責成黃元冠襄閱主任檢察官及承辦檢察官多次與高雄市陳金德副市長及高雄市政府海洋局、法制局、海巡署高雄海巡隊及東沙環礁國家公園管理處研商，並聯繫專長珊瑚研究之中央研究院研究員陳昭倫教授提供專業意見，由高雄市政府依海洋國家公園管理處就亟須保育之建議物種，依據漁業法第44條第1項第1款「水產動植物之採捕或處理之限制或禁止」之規定，公告禁捕之保育物種。於105年7月5日，由高雄市副市長陳金德，臺灣高等法院高雄分院檢察署檢察長楊治宇、海洋巡防總局副總局長謝慶欽、南巡局局長滕永俊、海洋國家公園管理處處長游登良及媒體記者等人，搭乘國防部C130運輸機前往東沙島揭牌公告，並野

放兩隻受傷的綠蠵龜。公告內容為，在東沙群島領海外界線以內水域，除試驗、研究、資源調查外，禁止採捕各類珊瑚及珊瑚礁岩、碑磔貝、馬蹄鐘螺、馬糞海膽（白棘三列海膽）、大法螺、海參、軟骨魚類等生物，違者可依《漁業法》處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣十五萬元以下罰金。另本署建議修改國家公園法，因本署查緝上開案件，發現若地方主管機關未依上開漁業法規定公告禁捕相關物種者，違法行為僅得依民國61年所訂立之國家公園法加以處罰，然該違法行為所造成之影響與罰則顯然不符比例，為免其他違法行為之處罰規定有掛一漏萬之疑慮，本署與高雄市政府前往拜會關心此環境議題之立法委員周春米，共同討論修法之可能性，初步討論版本如下：

修正條文	現行條文
<p style="text-align: center;">（第二十五條）</p> <p>違反第十三條第二款、第三款、第十四條第一項第一款至第四款、第六款、第九款、第十六條、第十七條或第十八條規定之一者</p> <p>處十五萬元以下罰鍰；其情節重大，致引起嚴重損害者，處五年以下有期徒刑、拘役或十五萬元以下罰金。</p>	<p style="text-align: center;">（第二十五條）</p> <p>違反第十三條第二款、第三款、第十四條第一項第一款至第四款、第六款、第九款、第十六條、第十七條或第十八條規定之一者</p> <p>處一千元以下罰鍰；其情節重大，致引起嚴重損害者，處一年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。</p>
<p>第二十七條之二本法所禁止之行為，於其他法律有較重處罰之規定者，從其規定。</p>	<p style="text-align: center;">本條新增</p>

東沙環礁海洋環境優美，本署周檢察長指示應持續關注東沙海域環境保育，除指派本署檢察官呂建興、林恒翠、朱振飛、陳建州等搭乘1000噸級巡護船前往東沙島現場勘查，瞭解相關保育業務之進行及可能遭遇之困難，將東沙海域保育納入國土環保犯罪專組重點業務，由前往勘查之檢察官利用本署中午教育訓練機會，報告現狀及相關法律研析，檢察官將與相關單位組成聯合查緝小組，不定期查緝東沙海域之違法行為，共同保護珍貴海洋資源。



照片來源：荒野保護協會

此次登島，在東沙大王廟前，眾人焚香祝禱，祈求四時無災、八節有慶，天賜鴻福、國運吉祥，南海太平、明珠恆光、海洋寶庫、生態永續。



▲ 赴東沙島視察已設置完成的收容人犯留置處所及偵查庭預定位置



▲ 東沙島晨曦

檢察處 高雄地方法院