

金門海域大陸船舶新興違法態樣與危機研析

陳志偉

壹、前言

金門地區海域範圍包括金門、烈嶼、大膽、二膽、東碇、北碇等12島嶼海岸線長約106公里，海域巡邏面積約838平方公里。金門與大陸相距咫尺，金門本島鄰近同安縣大嶼、小嶼，東與圍頭相望，最近距離馬山至角嶼2,900公尺，小金門西鄰廈門5,500公尺，大膽島緊臨廈門5,000公尺、古寧頭北距大嶼島6,900公尺；與大陸僅一水之隔，致時有大陸船舶越界捕撈或從事其他不法情事發生。

1992年11月7日金門地區解除戒嚴並終止戰地政務，惟仍由當時之金門防衛司令部主管海域安全維護，然由於兩岸情勢趨緩加上地利之便，自此以後，大陸船舶從事走私、偷渡、越界捕魚等違法行為即層出不窮；2000年3月21日「離島建設條例」經立法院三讀通過，該條例第十八條規定：「在台灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，不受台灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制，其實施辦法，由行政院訂之」，金門地區與大陸地區「小三通」因此有了法源；2000年6月13日立法院第23次院會決議：「政府應在三個月內完成小三通評估，隨即實施優先試辦項目：一、除罪化。二、可操之在我部分。」有關除罪化部份乃小三通規劃案之重要方向及項目，然而金門當地民眾對實質法律面「除罪化」認知差異不同，認為除罪化乃排除自大陸地區船舶直接購買小額大陸農產品等行為之處罰，故實施初期，大陸船舶對金門地區之小額走私行為猖獗。

與廈門一水之隔的金門地區，過去的戰地政務雖然限制了沿岸的開發，卻使當地的自然環境未受到太大的破壞，相對的保持了許多野生動物棲地的完整性，而大陸東南沿海鄉鎮大多為農漁業鄉村，但因農地貧瘠耕種不易，絕多數都轉向海上捕魚養殖為生，數十年來因無節制捕撈致使大陸東南部分海域漁產資源的枯竭，大陸漁民轉往金門海域越區捕魚，甚或為求高獲利，以電、炸等不法手段抓魚，造成金門海域生態不小之衝



擊；且隨著近年來大陸地區經濟崛起，大陸人民生活條件不斷提高，兩岸交流的密切，致走私行為、小額貿易等行為減少了，然大陸船舶入侵從事違法行為態樣亦愈趨多元，除了長久以來越界違法捕撈行為外，亦增加了金門地區海域特有的違法態樣。例如大陸都市大興建設，砂石需求量因而大增，故金門海域近幾年出現不少大陸抽砂船舶違法越界抽砂之情事，另大陸人民生活水準提高，從事休閒旅遊人口亦隨之成長，造成海域出現大批大陸觀光船舶，並以金門島域之戰地風光招攬人潮。

綜上，近年來金門海域大陸船舶違法入侵亦產生新興態樣，其違法行為泛指觸犯或違反中華民國相關國內法規而言，包含刑事法及行政法規，故本文特此類新興態樣提出分析，並探究其行為成因，期可作為未來查緝類案或有效防治之參考。

貳、大陸船舶新興違法態樣

一、以船團方式越界

金門海域大陸漁船捕撈漁法包括：雙拖滾輪漁網、三層流刺網、浮網（掃網）、延繩釣及施放蟹籠等漁船外，其中亦不乏電魚者，漁法極盡大小通吃之能事。一般捕魚全年以金門東、北、西沿海為主，另價格昂貴的鰻魚苗，則於每年12~3月，以西北至西南水域為主，至於電魚全年以南山、北山、洋山灣外海等中線沙壩為主，這些侵入金門海域濫捕的大陸籍漁船，與金門島有深厚的地緣關係，多係來自福建省龍海市的「閩龍漁」、廈門市的「閩廈漁」、翔安區的「閩同

漁」及晉江市的「閩晉漁」漁船，更有部分來自廣東省的「粵南澳」漁船，惟早期均屬單船作業，遇我國海巡艦艇取締時亦多能配合查緝；然而近年來自晉江市的閩晉漁漁民及廈門市翔安區歐厝村的漁民最為兇悍，歐厝村的漁民更改變以往單船作業易遭查緝之方式，採取船團進船團出的模式，且為抗拒巡防艇登檢，更集體群聚而不惜持竹竿、石塊攻擊我方執法人員。

（一）背景說明

福建省廈門市翔安區歐厝村漁民一向視金門18羅漢礁為大陸傳統漁區，經常利用中、小潮期之夜間低潮時段，動輒聚集數十艘漁船，集體入侵金門18羅漢礁海域佈網作業，嚴重破壞該海域之漁業資源；同時渠等為抗拒巡防艇登檢、取締，採取組織性的聯防戰術，以多艘漁船併靠航行，沿著淺礁區團進團出，在單船作業時，若有巡防艇靠近取締，立即以無線電呼叫所有友船靠攏，聚眾壯勢，若巡防艇強行登檢，更以預藏之花崗石塊及竹竿，攻擊巡防艇及執勤人員；金門海巡單位即因執行強勢驅離及取締作為，已與大陸漁船爆發多起對峙、衝突事件。

（二）現況分析

1. 地理條件：18羅漢礁位於小金門島北海岸，距岸1000公尺內的海域（見圖一），海域內花崗岩礁林立、星羅棋佈；滿潮時，大部分礁石均沒入海中，在最低潮時礁石露出水面（見圖二），水深僅約0.5米至4米，且水面下仍暗藏淺灘與礁石，海底地形混亂，成為一個富藏漁業資源的天然漁礁區，但也因此，不論滿



圖一：18羅漢礁衛星空照圖



圖二：低潮期的18羅漢礁水域



潮或最低潮，均不利巡防艇航行。

2. 大陸歐厝村地理位置及漁船作業模式

- (1) 大陸廈門市翔安區歐厝村位於小金門島的北北西方，總人口約有 5000 人，從事漁業 人口約 2000 人，漁船（舢舨）有 680 艘（具船名識別號者有 400 艘，無船名漁船 200 多艘）。
- (2) 侵入金門海域時間，利用中、小潮期（大致為農曆 5 日至 12 日及 20 日至 27 日期間）晚上且到達最低潮前 1 小時從歐厝漁港南下，持續作業至天亮前離開，因為歐厝漁港在最低潮時漁船均擱淺在岸邊（圖三），須於最低潮前出港作業，並於次日最低潮前返港。



圖三：大陸歐厝漁港

- (3) 採用團體戰術，進、出金門海域採兩兩並靠或多艘並靠之行進模式，當落單漁船被登檢時，利用手持無線電通報，所有漁船一擁而上，將巡防艇團團包圍，採同進同出方式，若有一艘漁船被逮捕，其餘漁民礙於同盟關係，並不會單獨離開。
 - (4) 對抗方式船上備有花崗岩石塊及竹竿，用以抗拒巡防艇及執勤人員登檢，且漁民更自備有救生衣防止落水。
 - (5) 捕撈漁種：大黃魚、魷魚、黑翅、黃翅、虎魚等。
- (三) 執法因應作為

目前在兼顧雙方人員安全、兩岸和諧及地區漁民感受，考量比例原則下執法：

1. 掌握情資勤務超前部署

- (1) 透過情資佈建，掌握歐厝船團作業模式是否改變、預藏器械種類等情資；並將雷達偵蒐範圍擴及大陸歐厝村，掌握船團出沒時間及航行路徑。

- (2) 在中、小潮期（大致為農曆 5 日至 12 日及 20 日至 27 日期間），預先規劃在當日最低潮前 2 個小時，以至少 4 艘艦艇，部署在禁止水域線，阻擋歐厝船團進入。

2. 強化巡防艦艇執勤作為

- (1) 初期多艘巡防艇以列陣方式於禁限水域線上展示驅離能量、廣播勸導、噴水等方式，嚇阻船團進入我轄水域。

- (2) 若大陸船團分多路，沿淺礁區企圖入侵，則由多功能艇強灌水柱或慢速擦撞方式，阻止船團試探性闖入；船團在此階段通常會併船聚集，再伺機而動，只要我方艦艇持續與船團對峙，則在漲潮過半後、接近滿潮時，船團即會放棄作業，返回大陸。

- (3) 巡防艇防線若遭船團突破，深入 18 羅漢礁作業，即鎖定落單目標，噴射水柱強灌漁船或噴射其人員，擾亂其佈（收）網作業。

- (4) 若大陸漁船民以暴力攻擊我方執法人員，顯已觸犯刑事法令時，則採取強勢作為，以優勢人力將觸法漁民取締到案。

3. 配合縣府清除非法佈網

當夜防堵策略失效，船團強闖佈網，因該網具必須等翌日一次潮水方能有所收穫，故則於翌日白天由巡防艇押解查扣留置在隊的漁船（民），會同金門縣政府護漁小艇前往 18 羅漢礁海域，清除歐厝船團所佈放之漁網。

4. 透過兩岸協商，要求陸方約制漁船民

透過兩岸協商機制，促請陸方漁政管理部門加強約制其漁船（民），勿進入我方水域作業。

二、盜採海砂

由於大陸國內各地因河砂過度開採而引發災害之情形越發頻繁，大陸各省市遂紛紛立法禁止開採河砂，以維護河川功能。福建省人民政府於2005年11月14日於42次常務會議中通過《福建省河道採砂管理辦法》，於2006年2月1日正式實施，隨後又於2006年7月2日再度公佈實行《福建省河道採砂許可分級管理規定》，嚴格限制境內河砂開採許可期限、開採區域、開採時間、開採總量、開採業者數量等，因砂石利潤驚人，河砂售價由禁止令實行前之每噸人民幣10元飆漲至禁止令實施後之每噸人民幣30元，需求巔峰時更高達每噸人民幣80元，也因為如此，原本於福建各地開採河砂之業者不是化整為零、在地打游擊，就是另覓地點轉移陣地於河口處之海域抽取砂石以牟暴利。



圖五：違法抽砂船作業情況

(一) 背景說明

1. 近年來，廈門地區海砂開採較具規模的公司主要分布在龍海市，各家公司成員一般有自購或以船入股，載重量在400-800噸的抽砂船約50-100艘，龍海市現有這種規模的砂石公司約有8-15家。沿海各縣多為零星開採作業，較具規模輸出海砂的公司較少。砂石主要用於當地基礎建設，廈門及龍海市主要海砂開採區域為大陸龍海市的九龍江沙頭海域、九龍江中港砂礦區、九龍江口砂礦區、浯嶼東南側海域、隆教與漳浦交界海域；漳浦縣的佛曇灣、古雷灣海域；雲霄縣的東山灣雲霄海域刺仔尾港口預留區至青徑港口預留區之間一帶海域；詔安縣

的宮口灣頂東溪砂礦區。

2. 目前大陸廈門及龍海地區由於海砂過度開採，致海砂的含泥量增加，品質下降。以致於廈門及龍海市抽砂業者逐步向海域外側轉移，尋找生機。又隨著大陸福建漳州市及龍海地區經濟發展，亟需海砂用於工程建設及作為填充材料，漳州市及龍海地區部分抽砂船進而轉往金門翟山海域聚集船團非法越界採砂。

(二) 現況分析

1. 船舶航行安全

目前大陸福建地區閩南海域開採海砂之大陸籍抽砂船主要來自閩南三大江之晉江（泉州地區）、閩江（廈門地區）、九龍江（漳州地區），由於大陸方面查緝盜採河、海砂相當嚴厲，加上金門縣烈嶼鄉東北角、金城鎮翟山海域、金寧鄉古寧頭至金沙鎮馬山一帶海域內沙洲遍佈，且本海域鄰近大陸泉州、廈門、彰州等三地主要港口，同時金廈海域存在兩岸海域中線問題，大陸執法船無法緊追越界執法，惟金廈兩地近在咫尺，所處海域狹小擁擠，方寸之地同時容納金廈泉小三通客輪航線、三通貨船航線、兩地作業漁船及公務船艦執法勤務所用已幾近飽和，以數百噸級以上之大陸籍鐵殼抽砂船闖入金廈海域盜採海砂，對於海域內航行之小三通客輪等各類船舶安全儼然已構成威脅。

2. 盜砂獲利驚人

- (1) 經查大陸籍抽砂船每日抽砂作業平均基準數為2次，所盜採之海砂依運回福建各砂石集放區之路程長短計價，每立方可獲利人民幣15元-25元不等，抽砂30日計可非法獲利人民幣至少225,000元。
- (2) 由於福建地區海砂開採限制漸趨嚴謹，且海砂經灑水、曝曬等淡化程序後即可代替河砂用於建築，其成本相對於



河道中開採較為低廉且開採量大等因素，查獲到案之大陸抽砂船，均能在我方各項偵審程序後，迅速繳納罰金強制出境離開，也正因如此在利之所趨下，大陸籍抽砂船以晝伏夜出、且戰且走之方式遊走於金廈海域中線（金門海域禁限制線）隨機盜採海砂。

3. 兩岸法律落差

(1) 我方法規

a. 刑事罰（加罰處分金並逐步調高）先期福建金門地方法院檢察署僅對涉案人於偵查終結裁處緩起訴處分（簽押悔過書、緩起訴期間1年）。惟目前福建金門地方法院檢察署已於本（100）年度起針對涉案人員依觸犯刑法第321條第1項第4款之加重竊盜罪，並參酌刑法第57條所列事項及公共利益之維護，經福建金門地方法院檢察署檢察官當庭諭知涉案人於緩起訴處分確定後，3個月內向國庫支付每人緩起訴處分金新台幣由3萬元，提高至新台幣15萬元。

b. 行政罰依據「土石採取法」第36條規定函請金門縣政府處以新台幣1百萬元以上至5百萬元以下罰鍰，並得限期令其辦理整復及清除其設備，必要時，得由直轄市、縣（市）主管機關代為整復及清除其設備；其費用由行為人負擔。金門地區查獲違法作業抽砂船即依據前述規定，以往僅裁處新台幣100萬元罰鍰，有鑑於威嚇力不足，至100年12月起改每件處新台幣200萬元罰鍰。

(2) 大陸法規方面，中國大陸對海域盜採砂涉案人員，處罰人民幣5萬元整，並對違法當事人處以責令改正及沒收違法所得。後於2010年5月1日公佈施行《廈門市海洋環境保護若干規定》，該規定制定盜採海砂每立方處人民幣300—500元之罰則，以大陸一艘500噸級抽砂船抽取1000立方

海砂計算，大陸方面將最高將處以人民幣50萬（約新台幣225萬元）。爰此，兩岸在取締違法採砂之處罰輕重，相差甚遠，我方罰責顯然無法有效威嚇大陸不肖業者，亦自然成為大陸福建沿海抽砂船業者覬覦的對象。

4. 不肖業者覬覦

「福建省海域採砂臨時用海管理辦法」之頒佈施行，對大陸福建省強化海砂開採監督管理，依法打擊違法開採海砂，規範海砂開採行為，相對於大陸法令及執法力量，金門海域現階段已被視為非法盜採海砂業者之避風港。據此；大陸福建部分抽砂船已逐步朝海域中線轉移，積極尋找新的抽砂海域，也有部分抽砂船為謀取暴利，非法進入我方金門海域恣意採砂，危害金門海洋生態資源，進而衍生海域國土資源流失。

(三) 因應作為

大陸抽砂船越界抽砂情形日趨增多，盜賣砂石獲利驚人，不肖業者仍然鋌而走險，故目前採取作為如下：

1. 依地區特性、時段、潮差、海象狀況及大陸抽砂船作業慣性等，規劃重點海域巡邏，並針對易發生盜砂海域（官澳至古寧頭海域及大二膽島周邊海域等）、時段，配合潮汐，加強該地區海域勤務，以維護金門海域之資源。

2. 提高懲處額度

金門縣政府為有效嚇阻並防杜不法抽砂行為發生，100年12月起對盜採砂石案件改處每件新台幣200萬元罰鍰。

3. 單位協調編組

以往大抽砂船為阻撓我方取締，妨害押解回港偵辦之目的，常以不明方式使動力系統及舵機失效致無法航行，企圖影響查緝勤務之順遂，惟金門縣政府已同意調派拖船支援，所需經費將由大陸籍抽砂船不法業者自行負擔。

4. 完善周邊配套

金門縣政府刻正維修碼頭設備及調用料羅港其他閒置碼頭，以提高扣案之船舶停泊容量及泊靠安全，同意在港區船舶停泊容量許可下，視實際需要納入港口管理及設施維護事項檢討。

三、觀光船

(一) 背景說明

近年來中國大陸經濟崛起，國民平均所得增加，物質生活大幅改善之後也開始注重休閒活動，內地的大陸人士對海上休閒觀光活動趨之若鶩，造就廈門島及大嶼島海上觀光業蓬勃發展，新增多艘大型觀光船，另有多艘個體戶自營的小型快艇來回穿梭，在躲避巡防艇驅離時船速均可達 30 節以上，以金門海域及相關島嶼戰爭歷史意義為參觀重點，載運大批大陸人士進入我海域遊覽，這些觀光船舶不僅違反我兩岸人民關係條例，且船上設備簡陋，人數超載，更未著救生衣，已然成為海域安全隱憂。

(二) 現況分析

目前大陸越界觀光船主要航線如下：

1. 廈門至大、二膽島海域：以廈門籍大型觀光船為主，可載客百餘人為觀光船主要航線，我金門大、二膽水域已然成為廈門的觀光資源之一（見圖六）。



圖六：廈門與大、二膽海域陸籍觀光船

2. 大嶼至馬山海域：以大嶼籍小型觀光快艇為主，載客量 20 餘人，非法越界在馬山海域從事觀光活動的大陸船隻多屬於 20-30 噸的小型客船，恃其噸位小、吃水淺的靈活特性，經常深入到馬山觀測站

前方礁石區及草嶼內側之東割灣內，該海域水淺且多礁石，危險性相當高，再加上小三通大型客輪往返穿梭造浪，觀光船亦未要求乘客穿著救生衣，乘客在前後甲板爭相拍照，致險象環生。據統計去年大陸遊客從海上參觀大二膽，搭船人數高達 126 萬，另根據在附近作業的大嶼鎮漁民表示，這些觀光船隻在以前原本係大嶼島對外的主要交通工具，幾年前廈嶼大橋通車後多已停航，近幾年海上觀光興起，這些船隻又陸續投入載客營運，且多雇用深暗馬山海域水文的大嶼漁民充當船長或駕駛，載運觀光客每人每趟收費達 100 元人民幣，營運收入相當可觀，著實為大嶼鎮帶來一筆可觀的觀光財。



圖七：大嶼至馬山海域陸籍觀光船

(三) 因應作為

這些觀光船有些僅適航內河載客，在海象較差的外海恐有穩度不足的問題，再加上負責航行的人員多為漁民充任，缺乏海事訓練，船隻救生配備不足，人數未有承載限制，整安全性堪慮，如是之故，在執行驅離任務時投鼠忌器，為免這些船隻及船上觀光客發生意外，僅能以柔性的廣播手段執行驅離，對於驅離無效且深入近岸者再由多功能巡緝艇展示強力水注加以嚇阻、驅離，治本辦法仍需陸方多加約制，注意海上人命安全。

參、海域潛勢危機分析

一、陸船聚眾滋事，恐引發兩岸人民對立

長久以來歐厝村漁民均視金門 18 羅漢礁為大陸傳統漁區，為了生計寧不可能放棄到金門海



域捕漁，甚至連廈門台辦、海防辦等相關官員，竟也主張 18 羅漢礁海域在歷史上係大陸漁業生產區，現階段狀況，無法靠單方面的政府處理，須靠兩岸聯手共商，共享海域資源，才能平息這片海域的紛爭……云云。由此顯見，渠等官、民在觀念上，仍不能務實接受兩岸分治的現況及 18 羅漢礁海域漁權專屬我方之事實。惟目前 18 羅漢礁亦是金門海域熱愛海釣人士之重要漁場，故對陸船進入該海域佈網深惡痛絕，多次向查緝單位表明護漁決心；綜上所述，歐厝村漁民若不能放棄到金門捕魚，則我方為伸張公權力、符合地區漁民期待，勢必經常採取強勢作為來進行防堵或取締，衝突場面將無可避免，並可能衍生下列不良後果：

- (一) 在長時間對峙後，雙方自制力降低，引發更激烈衝突。
- (二) 在衝突過程中，大陸漁民可能預藏、使用殺傷力更大的器械，如削尖的竹竿、汽油彈或爆裂物等攻擊我方船艇、人員，我方依法使用實彈還擊，造成雙方人員傷亡。
- (三) 在衝突過程中大陸漁民計畫性製造海難狀況，嫁禍我方執法人員，再藉端擴大紛爭，引發兩岸人民對立。

二、海域生態恐遭破壞

大陸抽砂船抽取底層海砂時，除直接傷害附著生活於底層之海生動、植物外，底砂遭抽取後，未於第一時間內受創之海生動、植物也將因為失去賴以隱匿、掩護或繁殖、生存用之砂層而逐漸死亡。另大陸抽砂船盜採海域底砂造成海域水流改變而侵蝕海岸線，除直接改變該海域水文資料，若因而出現沙洲漂移現象，航行於金廈海域之船舶將面臨未知且無法預測之災難。

三、恐增海難事件

隨著大陸經濟興起，兩岸交流日趨頻繁，而金、廈之間海域又是船舶來往之要道，其間航行著包括大型客貨輪、大陸抽砂船、小三通船舶、大陸觀光船及漁船等，恐增海難之危機事件：

- (一) 大陸觀光船時常超載又近岸，船上旅客均未著救生衣，萬一不慎發生海難事件，後

果堪慮。

- (二) 大批大陸漁船利用夜間進入航道佈放之浮水式刺網（俗稱「浮網」或「掃網」，以下通稱「浮網」），對於噴射式推進系統之客船較無影響，但對於穿水式推進系統之客船會造成俾葉絞網，嚴重者可能導致減速機毀損失去動力，甚且可能造成大軸海損後進水，或因搶收網具致無法即時避讓客船，可能肇發海難事件。
- (三) 大陸抽砂船為躲避查緝，利用夜間進入金門海域抽砂時，一併將船上航行燈號關閉，而大陸貨輪更為抄捷徑，或常靠近中線航行，造成行駛碰撞危機因素劇增，

肆、結語

金門海域自戰地政務解除後，大陸船舶入侵從事違法行為態樣亦愈趨多元，惟隨著近年來大陸地區經濟崛起，大興建設，大陸人民生活所得不斷提昇，更圖謀取任何牟取暴利之機，不僅傳統漁民因漁貨價格提高，致隨時伺機入侵金門海域從事違法捕撈，更不惜與執行取締任務之海巡單位引暴衝突，不僅影響漁業資源，新與之違法行為亦恐造成破壞經濟秩序、海域治安與生態環境，更可能造成不可忽視的海難事件危機。

雖然自本（101）年立法院通過兩岸人民關係條例新增第 80 條之 1 條文，新增罰鍰規定，並於 3 月 21 日正式施行，賦予海巡機關得對越界之陸船開罰，漁船 5 萬，最高可達 50 萬及一般船舶最高 200 佰萬之處罰，開罰至今據海巡單位自行統計，入侵船舶數量確有較往年減少，惟仍是無法完全達到海域無越界陸船之目標，顯見在有利可圖之情況下，這些大陸船舶仍願鋌而走險，想見未來在執法過程中必隨時可能引發衝突。而治本之道，仍須仰賴兩岸透過協商，促請陸方約制其漁船（民）勿進入我方水域，並轉知大陸相關單位有關大陸抽砂船盜採砂石破壞環境、航安等問題進行約制，尋求共同解決之道，以取得兩岸人民最大利益。

（作者為金門海巡隊副隊長）