

# 金門海域之國土保安與對策

郭永發



## 一、問題緣起

戰雲密佈之年代，國共兩軍對峙於金、廈兩岸，任何人、船均不得越海域中線於一步，金門海域之生態，竟因禍得福而獲得保全，但自民國81年11月金門終止戰地政務，兩岸對峙氣氛緩解，小三通實施後，金門與大陸地區之關係更形緊密，且隨著大陸沿海地區經濟之起飛及都市化之結果，各種建築材料需求殷切，尤其是建築結構基礎之砂石，更是點石成金，金門因處地利之便，近年來，金門海域之砂石，竟成為大陸地區不肖份子覬覦之瑰寶，不斷利用抽砂船侵入我金門海域盜採砂石，造成金門海域沙灘迅速流失，海岸線逐年後退、內縮，海水倒灌、土質鹽化等惡果，嚴重危害國土安全<sup>1</sup>；為有效遏止日益嚴重之盜採砂石犯行，以維金門海域之國土保安，本文試從法律實務之運作觀點，提供對應策略以供參考。

## 二、近5年來查獲大陸抽砂船盜採砂石之處理情形

金門地區終止戰地政務後，有關海防之維安工作，已由國軍移交予具司法警察機關性質之海巡署負責，而海巡署所屬機關查獲大陸抽砂船盜採砂石案件後，除將船上人員以涉嫌違反國家安全法、竊盜等罪嫌，移送福建金門地方法院檢察署（下稱金門地檢署）偵辦外，另將船隻行政查扣，船長則函送金門縣政府，由金門縣政府依土石採取法行政處分，茲將移送後之行政、司法處置，分項敘述如下：

### （一）行政處置

海巡機關近5年來（96年1月至101年6月）所查獲之大陸抽砂船越界盜採砂石案件，總計有36件；抽砂船除由海巡機關行政查扣外，船長部分則函送金門縣政府行政處分，均經金門縣政府以違反土石採取法第36條規定裁罰，裁處金額

1. 聯合報101年7月18日B版4「海砂抽取嚴重 金門『桑田變滄海』」之新聞報導。

總計有新臺幣（下同）3,900 萬元之多，且皆須繳清罰鍰後，始得取回船隻。

第九海巡隊查扣大陸船舶盜採砂石明細表（96-101 年）<sup>2</sup>

查獲日期	件數	裁處情形
96.1.1-12	9 件	行政裁罰共 700 萬元（每件 100 萬元，2 件一事不二罰）
97.1.1-12	7 件	行政裁罰共 600 萬元（每件 100 萬元，1 件一事不二罰）
98.1.1-12	6 件	行政裁罰共 600 萬元（每件 100 萬元）
99.1.1-12	5 件	行政裁罰共 500 萬元（每件 100 萬元）
100.1.1-12	5 件	行政裁罰共 700 萬元（自 100.12 起每件改裁罰 200 萬元）
101.1.1-6	4 件	行政裁罰共 800 萬元（每件 200 萬元）
總計	36 件	3,900 萬元

## （二）司法處置

海巡機關所查獲之大陸抽砂船船上人員，均以違反國家安全法、竊盜等罪嫌，移送金門地檢署偵辦，而金門地檢署檢察官受理此類案件，初始均認其盜採砂石行為犯罪情節輕微，除非有再犯遭查獲，而改以聲請簡易判決處刑之情形外，率皆給予緩起訴處分，且所附緩起訴處分條件，均僅要求書立悔過書，或令其爾後不得侵入我領域及盜採砂石等事項，直至 99 年 11 月間起，發覺盜採情形日益嚴重，始於緩起訴處分條件要求被告每人應支付 5 萬元緩起訴處分金與國庫，100 年 11 月間增加為每人 6 萬至 12 萬元，100 年 12 月間起增加為每人 15 萬元，希冀加重緩起訴處分條件，藉以遏止大陸抽砂船之持續盜採犯行，然而盜採行為似未稍事停歇。

金門地檢署檢察官偵辦大陸地區人民盜採砂石案件處理情形（96-101 年）<sup>3</sup>

移送時間	件數	偵辦結果
96.1-99.5	26 件 146 人	除 3 件聲請簡易判決處刑外，其餘均緩起訴處分，且所附緩起訴條件均僅要求書立悔過書，或命其不得再越界盜砂。
99.11-100.5	2 件 11 人	均緩起訴處分，每人應支付 5 萬元緩起訴處分金與國庫。
100.11	2 件 12 人	均緩起訴處分，4 日查獲之 6 人部分，每人應支付緩起訴處分金 6 萬元；7 日查獲之 6 人部分，每人應支付 12 萬元。
100.12-101.6	6 件 10 人	均緩起訴處分，每人應支付 15 萬元緩起訴處分金與國庫。

## 三、查緝大陸抽砂船盜砂之成效檢討與面臨之困境

針對大陸抽砂船之越界盜砂行為，負責第一線海防維安之海巡機關，或也相當努力地持續取締，而金門縣政府及金門地檢署檢察官，亦各在其職權範圍內，斟酌提高行政處分罰鍰，及加重緩起訴處分條件，但何以大陸抽砂船依然不懼高額罰款，竟一再越界盜取砂石，探究其原因應有兩端；其一，盜採砂石確有厚利可圖，縱遭查獲處罰，扣除罰款及所有人事成本，仍有利潤可享；其二，大陸不

2. 本明細表係依據第九海巡隊、金門縣政府提供之資料製作而成。

3. 本明細表係依據金門地檢署檢察官近 5 年來對移送之大陸抽砂船盜砂案件偵辦結果統計製作而成。



法之徒可能認我執法單位取締態度溫和，驅趕者多，逮捕、扣船者少，萬一船隻遭扣，亦可繳清罰款取回，日後繼續盜砂即可回補損失，故而心存僥倖。上開原因研判並非毫無根據，曾有遭逮捕之大陸抽砂船船長陳稱：一艘新的中型（1000噸許）抽砂船約人民幣1百萬元，船東1個月可賺人民幣10幾萬元，作業不到1年即可回本，其受僱船東已有半年以上，出來抽砂時間約在下午4、5時許，平時均有大約10幾艘抽砂船同時在金門海域作業，沒有休假日，只要天氣許可就會出來作業，其係首次遭逮捕法辦等語<sup>4</sup>，佐之金門漁民反應海巡署雖有取締，但大陸抽砂船仍照樣在山后、古寧頭等海域抽砂，及金門海域沙灘嚴重流失等事實<sup>5</sup>，足認大陸抽砂船越界盜採砂石確實極為猖獗，我相關主管機關之查緝、處分作為，並未發生有效之遏止作用。

依據上述近5年來海巡署所署機關查獲之盜砂案件數來看，每年約僅有5艘越界盜採砂石之抽砂船遭查扣法辦，與實際非法侵入金門海域盜砂之船隻數量相比，恐有極大之出入，負責查緝之海巡機關是否確實執行取締任務，應有再做檢討之必要，但將查緝不力之責任全歸諸於海巡機關，似也有欠公允，蓋查緝到案後之行政、司法處置方式，及相關軟、硬體設備是否充分配合，均足以影響第一線查緝機關之態度與士氣，以船隻查扣後之保管為例，目前料羅港之公務碼頭最多僅能容納兩艘抽砂船停泊<sup>6</sup>，易言之，以現有之硬體設備，至多僅能保管兩艘查扣之船隻，若有第3艘船隻查扣，即陷入無處停靠保管之窘境，使負責查緝之海巡機關裹足不前，難以放手取締，而有心人士亦可推測，凡有兩艘抽砂船遭查扣，在未「贖回」期間，即可放心越界盜砂，因

海巡機關將不會查扣船隻，自找麻煩；再者，司法機關對此類案件之處理態度，亦為關鍵，若裁處流於寬縱，除使負責第一線取締任務之公務員無所適從，影響其積極查緝之決心外，更使盜砂者有恃無恐，盜採行為將益形囂張而難以阻遏。

#### 四、循求解決與突破之建議

金門海域國土安全之維護，絕無可能由單一查緝機關獨立完成，各種責機關應體認本議題之嚴肅性，捐棄機關本位主義，在各自之職責範圍內通力合作，始能克竟全功，試就行政、司法機關應速建置之軟、硬體設備，及將來可考慮採行之處置方式，分述如下：

##### （一）行政支援與處置之建議

海巡署及金門縣政府應儘速協調、建置，船隻查扣後之保管處所；查扣船隻保管處所之欠缺，係目前海巡機關面臨最大之執法障礙，此一問題若不儘速解決，查緝成效永難提升。行政處分部分，雖自100年12月間起，調高裁罰金額為200萬元，然未見有遏止之效果<sup>7</sup>，而依土石採取法第36條之裁量範圍，係自100萬元至500萬元罰鍰之間，200萬元罰鍰僅係中度以下之裁處，是金門縣政府之行政處分裁量，應有斟酌再予調整之空間。

金門縣政府應儘速著手調查、建立盜砂行為與金門海域國土流失、生態環境變遷之因果關係及數據；海巡機關即便未實施強制取締或驅趕手段，亦應隨時監控攝錄侵入金門海域盜採砂石之大陸抽砂船影像存檔，而上開調查及攝影資料，日後將用於檢察官向法院聲請宣告沒收扣案抽砂船之有利佐證資料。

##### （二）司法處置之建議

4. 本文作者曾於101年3月6日上午，親至海巡署某單位訪談經檢察官責付於該處之大陸抽砂船沈姓船長及王姓船工。

5. 中央社101年7月17日「海巡座談 金門漁民怨陸越界」之新聞報導，引自聯合新聞網。

6. 同註1（金門海巡隊隊長楊紋寧表示）。

7. 101年7月22日復發生大陸抽砂船越界盜採金門金沙田埔外海砂石，且衝撞我取締之海巡船艇之事情。中央通訊社2012年7月22日下午4:30網路新聞報導。

目前海巡機關查獲大陸抽砂船後，係採人、船分離方式移送，亦即船長、船員部分以涉嫌盜竊、違反國家安全法移送金門地檢署偵辦，船隻部分則行政查扣至行政處分罰鍰繳清後始予以發回。惟，此種處理模式並無法有效阻絕盜採行為，已如前述；本文以為，唯有沒入或沒收查扣之抽砂船，使盜砂者血本無歸及無法再以之資為盜砂工具，方能收立竿見影之遏止效果。大陸抽砂船越界侵入我領域盜砂，除觸犯我刑事法律外，其未經許可採取土石，亦係違反我土石採取法所規定之行政法義務，依該法第 36 條之規定，須主管機關限期令其整復及清除其設備，屆期仍未遵守者，始得沒入其設備或機具；此處所謂之「整復」應係指「恢復原狀」而言，則盜採砂石者是否只要將盜採之砂石拋回原處，即符合「整復」要件？且盜採之砂石係在海中取得，其實際盜採位置及「整復」是否已然完畢？在在均有認定上之困難，是採行政沒入抽砂船之措施，將存有裁量條件究否成就之適法性爭議。

行政沒入即不可行，則唯有從司法沒收循求解決；我刑法第 38 條第 1 項第 2 款、第 3 項規定，供犯罪所用之物，以屬於犯罪行為人者為限，得沒收之，此處所謂「供犯罪所用」之物，必該物於犯罪有直接關係，始足當之<sup>8</sup>。查，侵入金門海域之大陸抽砂船，其設計、建造伊始，即係供為採集砂石之用，而不法之徒復以之用來盜取我方砂石，該抽砂船自屬供竊盜犯罪所使用之物甚明。又大陸抽砂船之所有人，均隱身於幕後操縱、指揮其僱用之船長（員）越界盜取砂石，是其彼此間，顯均具有犯意聯絡之共同正犯關係，故海

巡機關雖僅逮捕船上人員移送法辦，然該抽砂船之所有人仍屬「犯人」，依刑法第 38 條第 3 項之規定，查扣之抽砂船仍得宣告沒收<sup>9</sup>。

其實，金門地檢署檢察官曾於 96、97 年間，針對第二次越界盜砂而遭查獲之被告聲請簡易判決處刑，福建金門地方法院（下稱金門地院）亦均為有罪之判決，然就查扣之抽砂船部分，卻皆未宣告沒收，其理由有：「本件竊盜過程中使用之抽砂船，並非義務沒收之物，且平時均有合法用途，僅一時偶然成為犯罪工具，為避免過度干預被告之財產權，甚至影響日後被告等人以正途營生之機會，基於刑罰相當性與目的性之考量，不予沒收」<sup>10</sup>、「扣案之抽砂船雖係被告盜採海砂非法越境所用工具，然該船尚非竊盜、偷渡使用之物，且造價甚高，與被告所竊海砂之價值不成比例，倘予沒收難免失衡，爰均不論知沒收」<sup>11</sup>等語。惟，依上述訪查所得，在金門海域出現之大陸抽砂船，平時恐均淪為盜砂之用，而非一時偶然成為犯罪工具，不予沒收理由認「平時均有合法用途」，顯與事實有所出入，且刑法第 38 條第 1 項第 2 款、第 3 項，係規定供犯罪所用之物，而屬被告所有，即得宣告沒收，並未規定係「專供」犯罪使用之物，始能宣告沒收<sup>12</sup>，是判決理由以抽砂船平時有否合法用途，作為沒收之判斷標準，似未適法。又前開另一不予沒收之判決，先認「扣案之抽砂船雖係被告盜採海砂非法越境所用工具」，復謂「然該船尚非竊盜、偷渡使用之物」，其判決理由顯已先後矛盾；況且，查扣之抽砂船確係作為盜砂之用，已為客觀之事實，認其為供竊盜犯罪所用之物，應無疑義。再

8. 最高法院 76 年度台上 4322 號、78 年度台上 2681 號、92 年度台非 231 號判決可資參照。

9. 最高法院 86 年度台上字第 1927 號判決要旨：刑法第三十八條第三項係規定「犯人」所有因犯罪所得之物，得宣告沒收，並非規定屬「被告」所有之物，始得宣告沒收。而共同正犯，於意思聯絡範圍內各負全部責任，則其任何成員均為「犯人」，因犯罪所得之物，祇須屬於「犯人」所有，即得宣告沒收。

10. 金門地院 96 年度城簡字第 35 號、第 36 號刑事簡易判決。

11. 金門地院 97 年度易字第 70 號刑事判決。

12. 最高法院 91 年度台上字第 4865 號判決。



者，自利益權衡原則觀察，僅以抽砂船當次盜採之砂石利益與該船隻之造價比較，遂認沒收處分有過度干預被告財產權及失所平衡，顯然係以單點直視之微觀角度為衡量標準，卻忽略金門海域生態遭受難以回復之嚴重公共利益被害。

綜上所述，為保金門海域生態得以永續發展，本文建議，金門地檢署針對海巡機關移送之越界盜砂案件，應試著以起訴併聲請沒收抽砂船之方式進行追訴處罰<sup>13</sup>，而於偵查中則應充分收集用以說服法官，使其同意宣告沒收扣案抽砂船之證據資料，包括前已述及之盜砂行為與金門海域生態環境破壞因果關係調查，及大陸抽砂船平日越界盜砂之攝影資料等等；對於在押或責付於海巡機關之涉案被告，則應詳盡訊問之能事，使抽砂船之盜砂暴利、慣行等惡跡，均能彰顯於筆錄之上，讓審理之法官得據以為妥適之裁量，並同意為沒收之宣告。

## 五、結語

金門海域之環境保護及國土維安，須由各相關主管機關通力合作完成，面對不斷入侵盜砂之大陸抽砂船，本文認為唯有採司法沒收處分，始能有立竿見影之遏止功效，惟其前題則必須有相

關之行政奧援及縝密之蒐證方能克竟全功，這其中包括扣押船舶保管處所之建置，盜砂與環境破壞因果關係之調查及數據之建立，平時對入侵船隻影像資料之攝錄收集，及各承辦人員對此類案件之用心辦理與關注等等；當然，法院也必須以宏觀之角度，審慎權衡盜砂行為對金門海域生態環境破壞之公共利益危害，與剝奪該犯罪行為人以為之犯罪工具之抽砂船個人財產權間之利益輕重，應較能取得妥適且合於公益之判斷。

(作者為前本署檢察官)

13. 金門地檢署檢察官曾於 99 年間，將涉嫌越界盜砂之被告緩起訴處分，僅單獨就查扣之抽砂船依刑事訴訟等 259 條之 1 聲請法院宣告沒收，惟先後經金門地院及金門高分院駁回聲請及抗告，其駁回理由為：「按檢察官依第 253 條或第 253 條之 1 為不起訴或緩起訴之處分者，對供犯罪所用、供犯罪預備或因犯罪所得之物，以屬於被告者為限，得單獨聲請法院宣告沒收，刑事訴訟法第 259 條之 1 定有明文。…。則本條文既明定：「以屬於『被告』者為限，得單獨聲請法院宣告沒收」，即已限定該物須為「被告」所有，始得單獨聲請法院宣告沒收，與刑法第 38 條第 3 項：「以屬於『犯罪行為人』者為限，得沒收之」所定不同，自無從依刑法第 38 條第 3 項規定，擴充解釋非屬本件被告之其他共同正犯所有之物，亦得適用刑事訴訟法第 259 條之 1 規定單獨聲請宣告沒收。再者，沒收，除有特別規定者外，於裁判時併宣告之；違禁物或專科沒收之物得單獨宣告沒收，刑法第 40 條亦有明文，是刑法第 38 條第 3 項之沒收，應於裁判時併宣告之，其適用乃以主刑宣告存在為前提，與刑事訴訟法第 259 條之 1 規定係單獨宣告沒收亦有不同，無從予以適用或比附援引。…。然扣案之大陸籍「翔盛號」抽砂船為「黃建明」所有，…。則該抽砂船既非被告王添福等 6 人所有，而係「黃建明」所有，亦非屬違禁物，縱「黃建明」為本件共同正犯，然因本件並非適用刑法第 38 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 3 項規定所為之沒收，揆諸上開說明，仍無從將非屬被告王添福等 6 人所有之「翔盛號」抽砂船單獨宣告沒收。從而，抗告人提起本件抗告，為無理由，應予駁回」（金門高分院 99 年度抗字第 19 號刑事裁定）。