

# 海洋委員會海巡署訴願決定書

案號：108 年訴字第 108001 號

訴願人：邱○○

訴願代理人：陳○○律師

原處分機關：海洋委員會海巡署艦隊分署

訴願人因未經許可進入臺灣地區限制水域等事件，不服原處分機關 107 年 10 月 17 日艦第二隊字第 1071201983 號（原處分機關誤載為「107 年 9 月 28 日艦第二隊字第 1071201741 號」，業以 107 年 11 月 26 日艦巡防字第 10700261541 號函更正之）裁處書（以下簡稱系爭處分），提起訴願，本署決定如下：

## 主 文

訴願駁回。

## 事 實

- 一、訴願人邱○○是大陸籍船舶「閩○○號」（以下簡稱「閩」船，該船為一般液貨船總噸位為 244）船長，於 107 年 9 月 18 日 10 時許，與其船員等共 5 人駕駛「閩」船，未經許可進入臺灣地區限制水域（淡水河口領海基線外 21.68 浬，北緯 25 度 27.519 分「系爭處分誤載為北緯 25 度 27.517 分」、東經 121 度 09.370 分），船身無船名，原處分機關第二海巡隊 PP-5050 艇（以下簡稱海巡艇）發現並登臨檢查後，予以扣留船舶並

留置訴願人及其船員等，經調查確認有船身無船名之情形及未經許可進入臺灣地區限制水域之違法事實，原處分機關依臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱兩岸條例)第 29 條、第 32 條、第 80 條之 1 及其施行細則第 42 條等規定，以系爭處分處訴願人新臺幣(下同)100 萬元罰鍰，訴願人不服，提起本件訴願。

二、訴願及補充訴願理由意旨略以，大陸地區供船舶用之北斗導航系統並無臺灣領海基線資訊，訴願人以臺灣地區陸地為參考點，劃定距離臺灣本島 24 浬以上之航線航行，主觀無進入臺灣地區限制水域之故意，亦已窮盡能力所及之方法，採取防止進入臺灣地區水域之航行作為，尚非出於故意或過失，應有行政罰法第 7 條第 1 項不予處罰之適用。即便認訴願人有過失，訴願人自臺灣地區限制水域邊緣 2 浬處，穿越限制水域之航行行為，對於臺灣地區國家安全、海洋環境資源維護等，並無危害影響，且充分配合停船受檢，應有行政罰法第 8 條減輕或免除處罰規定之適用，原處分機關對於訴願人因不知臺灣地區領海基線資訊，誤入臺灣地區限制水域邊緣 2 浬之航行行為，未經法院裁定即將訴願人等非法拘禁 30 日後，再處以新臺幣 100 萬元罰鍰，顯對於輕度違法行為裁處

重度處罰，有違比例原則。縱認定系爭船舶無船名，固得扣留船舶及留置人員，惟扣留船舶留置船員之目的，係為調查有無危害臺灣地區安全或違犯法令情事，而非對於扣留之船舶，一律應予裁處罰鍰。

三、原處分機關答辯及補充答辯意旨略以，海巡艇於 107 年 9 月 18 日 10 時 00 分發現訴願人駕駛「閩」船未經許可進入臺灣地區限制水域且經縝密勘查船身各處皆無船名，執法人員旋即鳴笛廣播，命令「閩」船接受檢查，訴願人所陳未進入臺灣地區限制水域等語，顯係事後狡辯推諉之詞，不足採信。

「閩」船船身確無船名，符合兩岸條例施行細則第 42 條之得扣留要件，海巡艇依同條規定留置訴願人等，有登檢紀錄表、調查筆錄及攝錄蒐證影帶可稽，訴願人所陳「原處分機關...將訴願人及全部船員非法拘禁...」等，實有誤解。

## 理 由

一、兩岸條例第 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或禁止水域…。前項限制或禁止水域…，由國防部公告之。」第 32 條第 1 項、第 2 項規定：「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下列之處分：...。」第 80 條之 1 規定：「大陸船舶違反第三十二條第一項規定，經扣留者，得處該船舶所有人、營運人或船長、駕駛人新臺幣三十萬元以上一千萬元以下罰鍰。前項所定之罰鍰，由海岸巡防機關訂定裁罰標準，並執行之。」兩岸條例施行細則第 42 條第 3 款規定：「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：...三、進入限制、禁止水域有塗抹或隱蔽船名、無船名、拒絕停船受檢、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 44 條第 1 項規定：「本條例第三十二條第一項所稱主管機關，指實際在我水域執行安全維護、緝私及防衛任務之機關。」

海岸巡防機關處理大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域案件裁罰標準(以下簡稱裁罰標準)第 2 條第 3 款第 1 目規定：「大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，經扣留者，由海岸巡防機關依下列規定裁罰：...三、其他類船舶：(一)總噸位未滿一千：處新臺幣一百萬元以上三百萬元以下罰鍰。...。」臺灣地區限制、禁止水域之範圍，業經國防部 107 年 5 月 25 日國作聯戰字第 1070001141 號公

告修正在案。

中華民國領海及鄰接區法第 4 條規定：「中華民國領海基線之劃定，採用以直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法。」第 5 條規定：「中華民國領海之基線及領海外界線，由行政院訂定，並得分批公告之。」中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線，業經行政院 98 年 11 月 18 日院臺建字第 0980097355 號公告修正在案。

行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」第 8 條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」

二、訴願人主張主觀無進入臺灣地區限制水域之故意或過失部分，根據中華民國領海及鄰接區法第 4 條規定，中華民國領海基線之劃定，採用以直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法。另參照聯合國海洋法公約，通常在海岸線極為曲折的地方，或者如果緊接海岸有一系列島嶼，沿海國會選擇數個適當的點(通常是最外圍的點)作為基點，再利用直線將這些基點連接起來，就成為領海基線，而這種劃定的方法，稱為「直線基線」法；而「正常基線」，是沿海國官方所承

認的大比例尺海圖上所標明的沿岸低潮線。訴願人所述因無法取得臺灣地區領海基線資訊，而以臺灣陸地為參考點，劃定距離臺灣本島海岸 24 浬以上航線航行，顯與中華民國領海及鄰接區法、聯合國海洋法公約劃定領海基線之方式有違。另行政罰法第 8 條前段：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。」之規定，所稱「不知法規」係指行為人不知法規之「禁止（不得作為）」或「誡命（應作為）」規範，非指違反行政法上義務行為人必須要對自己的行為究係違反何法規有所認知。是以，行為人如已知悉法規所禁止或要求應為之行為義務大致為何，就該違反行政法上義務之行為而言，行為人即已具備不法意識（違法性認識），應無行政罰法第 8 條但書適用之餘地（臺北高等行政法院 106 年訴字第 1683 號行政判決可資參照）。訴願人是大陸籍「閩」船船長，負責全船安全及管理事宜，職司指揮監督全體船員、綜理航行及船務作業，臺灣地區限制、禁止水域之範圍、中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線分別經國防部、行政院公告，已施行多年，並以適當方式公開（刊登政府公報、網站等）可資查詢，訴願人自應知悉相關規定及範圍。訴願人 107 年 9 月 18 日 10 時 00 分，未經許可進入臺灣地區限制水域（淡

水河口領海基線外 21.68 浬，北緯 25 度 27.519 分、東經 121 度 09.370 分)，船身無船名，為巡防艇發現，經執法人員鳴笛廣播、命令「閩」船接受檢查，縝密勘查「閩」船船身各處皆無船名，留置調查後，訴願人坦承沒有把船名與編號寫上，顯有船身無船名之情事，違法行為至臻明確，有原處分機關第二海巡隊 107 年 9 月 18 日艦檢字第 0000554 號檢查紀錄表、查獲地點海圖、蒐證影像光碟、詢問（調查）筆錄附卷可證。訴願人主張因北斗導航系統無臺灣地區領海基線資訊，主觀無進入臺灣地區限制水域之故意或過失，應有行政罰法第 7 條第 1 項、第 8 條之適用，不足採信。

三、訴願人主張未經法院裁定即將訴願人等非法拘禁部分，依兩岸條例第 29 條、第 32 條第 1 項、兩岸條例施行細則第 42 條第 3 款規定，大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域無船名者，得扣留其船舶、物品及留置其人員。訴願人等人確實是未經許可進入臺灣地區限制水域大陸船舶之人員，且「閩」船船身無船名，業如前述，原處分機關係依上開規定留置訴願人等，並非訴願人所指非法拘禁，程序並無違法。

四、又訴願人主張扣留船舶留置船員之目的，是為調查有無危害臺灣地區安全或違犯法令情事，而非對於扣留之船舶，一律

應予裁處及裁罰有違比例原則乙節，觀之兩岸條例施行細則第 42 條 107 年 05 月 30 日修正理由：「一、實務上，大陸船舶有運用塗抹或隱蔽船名、無船名船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域之情形；另有大陸船舶拒絕停船受檢之情形，均顯有規避主管機關執法、逃避裁罰之嫌。二、為便於海上護漁執法，並利於主管機關依本條例第三十二條規定落實調查及依法裁處相關處分，爰修正現行第三款，將有塗抹或隱蔽船名、無船名、拒絕停船受檢之行為，定明為得扣留船舶、物品及留置人員之事由，並將現行條文列為修正條文第一項...。」訴願人自述「在大陸沒有掛船牌的話是違法的」則其未經許可進入臺灣地區限制水域，顯然是為規避主管機關執法、逃避裁罰。又兩岸條例第 80 條之 1 規定：「大陸船舶違反第三十二條第一項規定，經扣留者，得處該船舶所有人、營運人或船長、駕駛人新臺幣三十萬元以上一千萬元以下罰鍰。」裁罰標準第 2 條第 3 款第 1 目規定：「大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，經扣留者，由海岸巡防機關依下列規定裁罰：...三、其他類船舶：（一）總噸位未滿一千：處新臺幣一百萬元以上三百萬元以下罰鍰。...。」原處分機關對於違法進入臺灣地區限制水域船身



無船名之「閩」船船長依法裁處，確實有據，訴願人訴稱非對於扣留之船舶，一律裁處罰鍰，顯屬誤解。另裁罰標準是本署依據兩岸條例第 80 條之 1 第 2 項規定所定，其目的在於處理同類違規事件時，能在法定之法律效果範圍內，按違規情節裁處，以免違背平等原則與比例原則，裁罰標準已就各類大陸船舶總噸位大小及危害性不同之情事為比例原則之考量。原處分機關衡酌訴願人之違規情節，依裁罰標準規定，處以最低額之 100 萬元罰鍰，並無不合，亦與比例原則無違。原處分應予維持。

五、據上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	許績陵
委員	余淡香
委員	洪甲乙
委員	姜皇池
委員	陳媛英
委員	韓毓傑
委員	魏靜芬

中 華 民 國 108 年 3 月 8 日

如不服本決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

(臺北高等行政法院地址：11159 臺北市士林區文林路 725 號)