

## 理事長開講：有關海洋委員會沒入船舶之處置方式

陳彥宏\*

### 壹、前言

大陸船在金門、馬祖、臺灣灘海域抽砂的事，最近被討論得有一點熱鬧。儘管取締次數不少、罰了不少，算一算也已經沒收了 12 艘大陸船舶<sup>1</sup>，但咱們海委會的海巡署仍然還秉持和以往一樣「棚頂做甲流汗，棚絞嫌甲流瀾」的傳統精神，繼續被關切與討論。身為同樣是站在「棚絞」的人，我不敢「嫌」，只是想趁機會也講講自己的一點想法，刷一點存在感。

依照兩岸人民關係條例及其施行細則的規定，大陸籍船舶如果未經許可進入台灣地區限制或禁止水域，主管機關海巡署可以先扣留船舶，再於三個月內決定是否「發還」或「沒入」，其中若是有隱匿船名、越界從事非法行為的情形，例如走私、捕魚等，就應該為沒入的處分(台灣地區與大陸地區人民關係條例第 32 條及其施行細則第 42、43 及 45 條)。

關於扣留物後的處理方法及歸屬，行政罰法只有在第 39 條規定，有毀損之虞或不便保管的「扣留物」可以先行拍賣、變賣後保管其價金。如果最後的處分是被扣留物應「發還」(但已經被拍賣或變賣)，就應該把價金發還原受處分人，只有在應受發還人所在不明、或因其他事故不能發還者，可以於公告之日起滿六個月卻無人申請發還時，歸屬公庫(行政罰法第 40 條)。但行政罰法並未規定，如果最後係對被扣留物為「沒入」的處分(不論有無先行變賣或拍賣)，該沒入物或其拍賣、變賣的價金最後應該如何處理，不過至少可以確定沒入就是不要發還，而得由主管機關處置。

---

\* 陳彥宏 Solomon Chen, Maritime Arbitrator, Lead Auditor (ISO:9001, ISO:14001, OHSAS:18001)。台灣海事安全與保安研究會理事長，英國威爾斯大學海洋事務與國際運輸學博士。曾任教於：國立臺灣海洋大學、國立高雄海洋科技大學、澳大利亞海事學院。曾客座於：澳大利亞海事學院、上海交通大學凱原法學院、廈門大學南海研究院。Email: solomon@safetysea.org

<sup>1</sup> <https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=139485&ctNode=11298&mp=marine>

關於如何處理沒入船舶或無主船舶，最常被討論的方式不外為：拍賣、拆解變賣、做為人工魚礁等三案，茲略述如下：

## 貳、 拍賣

首先，對於處理沒入、或無主的船舶而言，能用的東西，能持續被有效利用當然最好。誠如國父在「上李鴻章書」中提到「所謂物能盡其用者，在窮理日精，機器日巧，不作無益以害有益也。」其中提到「化無用為有用」，也提到「以有用之物，作無用之施，此冥冥一大漏卮。」這個理念套到「沒入船舶、或無主船舶之處置方式」時，也就是在於如何使此無用船舶如何重新有所用！

顯而易見的，這可以分為全船擬持續使用的整船拍賣、部分機具組件可用的拆解變賣以及全船當廢棄鋼材般的拆解變賣的狀態。

一、船還是船：讓被沒收的船舶仍然以「船舶」的型態被拍賣是最簡單的方式。

1. 有人認為拍賣船舶不是好選項，因為這艘被買回去的船，可能又有哪一天重現江湖、重操舊業，損及政府的執法威信。
2. 解決這個問題的考慮方式之一是要求買主將船舶入籍中華民國，理論上，中華民國籍船舶就不可能再供非法盜採砂石之用。惟這看似合理而且有前例可循的入籍方式，對於買主而言是有其風險的。蓋對於「中國籍」的船舶是要經過「國安審查」的；對於「非中華民國籍」的船舶則必須通過「船舶法」所規定的輸入現成船的諸多審查。能否順利完成入籍？此皆天之未定者也。直白的說，除非船況夠好、台灣航運或海工市場需要此類型船舶、新船東能力夠強，否則應該鮮有人會賭這一局。
3. 所以比較簡單的回應這個疑慮的答案其實是，把船舶用「船舶」的型式拍賣後，新買主只要合法使用，根本不必干涉其對船舶的利用方式(改裝或再出售)；如果是非法使用，那就「再犯、再罰、再沒收！」。實際上，盜採砂石的業者為了達到目的，就算不買拍賣船，也一樣會去買其他船舶，所以取締的效果仍然要看執法的密度、強度，屢犯、屢罰、屢沒收，至少墊高業者的成本，減少可圖的利益。殺頭生意有人做，賠錢生意沒人做，想靠「消滅」所有被沒收的船舶來杜絕盜採砂石的行為本來就是緣木求魚。

二、船不是船：意指沒入或無主船舶被限定以機具組建或廢鐵方式處理，不得再以

船舶型態利用的情形：

1. 機器組件：船用的主機、輔機、甲板機具、航行設備、應急設備等如仍堪用，或許可以分割標售，以收取最大收益。此舉將會增加主管機關海委會非常多的工作量，只可惜的是，有效地替國庫增加收入的同時，卻無法向民間企業一般，可以替海委會或是執行此任務的同仁爭取績效獎金。
2. 廢棄鋼材：最簡單的方式當然就是在切斷任何可能借屍還魂的路徑後，整船以廢棄鋼材方式標售，至於得標商如有本事高價的將可用機具拆解變賣，那也是得標廠商的本事了。這個眼睜睜看著廠商賺錢的最省事做法，要防範的是難免會有圖利與賤賣的指責，但拍賣前先決定一個合理的底價可以很大程度的去除此一疑慮。

三、船沒人要：意指在前述二種狀況都未能達成的狀況下，海委會仍必須處理船舶的情形。值此情境時，海委會還必須籌措一筆費用，用以委請專業公司或人員來清除此「廢棄物」，甚至是負擔此沒入或無主船舶的停泊、看管、照顧費用。

## 參、 魚礁

至於做為人工魚礁乙案，參考「臺灣地區與大陸地區人民關係條例第七十九條第五項及第六項裁處作業本國籍漁船案件處理程序」<sup>2</sup>第 3 條：「漁政主管機關對涉案漁船之沒入(案件判決有罪確定，未宣告沒收漁船)、點交程序及處理方式」第 5 項：「沒入之漁船，以留作公務使用、銷毀或製作船礁之方式處理。」

對於沒入之船舶的確是有製作船礁之處理方式的選項。

不過再依「投設人工魚礁或其他漁業設施許可管理辦法<sup>3</sup>」之規定，製作人工魚礁是有很多限制的，例如：

- 一、第 7 條的「狀況限制」包括：礁體不能有礙航行安全、不可以有嚴重影響海洋生態之虞、要有經濟效益或保育效果；

<sup>2</sup> 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第七十九條第五項及第六項原係規範違反該條例第十五條規定(主要是運送大陸地區人民非法進入臺灣地區、或在臺灣地區從事未經許可或與許可目的不符之活動等行為)之「本國籍」船舶，但均屬船舶的處理方式，仍有可以參考之處。

<sup>3</sup> <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=00040041>

二、第 8 條的「航安考量」包括：水深考量、佈設導航警示標誌及錨定的考量、避開錨地及船舶進出航道的考量；

三、第 10 條的「效益考量」包括：投設後必須做礁體分布實況調查及評估、必須做海域生態調查及影響評估、必須做整體效益調查及評估。

將沒入或無主船舶做成人工魚礁感覺上也是件美事，但是想到要符合前述這三條狀況所需支出的人力和費用，應該就會讓海委會打退堂鼓了。

再依 2015 年 6 月 30 日沈入屏東車城外海成為魚礁的海軍中正艦(LSD-191)的案例來看，為了符合「環保」的要件，海軍或其他認證機構的合格人員參考美國海軍根據 MPRSA general permit at 40 CFR 229.2 SINKEX permit 的要求採取適當的措施，在切實可行的最大範圍內最大程度地去除所有可能破壞海洋環境的物質，包括但不限於：

- 一、所有油箱和燃油管排空並沖洗至切實可行的最低點，以使油箱和管路基本不含石油；和
- 二、從船體中清除其他污染物和所有易於分離的、能夠產生碎片或造成化學污染的物質；
- 三、採取了必要的措施，以確保該船迅速而永久地沉入海底，並且沉沒船不會以其他方式損害海上航行；和
- 四、海軍向 EPA 提供年度報告，其中包括用作目標船的每艘船的名稱，其大致噸位以及下沉的位置和日期。

有關海軍在清除中正艦的艙櫃、管線、有毒物質、化學物質、有機溶劑、船體油漆以及將船體鑿洞切割製成符合礁體所需投入的人力、物力、時間以及經費的實際支出，如果海委會可以向海軍取得此項資料，或許會自動放棄將沒入或無主船舶做成人工魚礁的選項，除非是政策考量，不然就是人很閒、錢很多！

## 肆、 結語

無論上述所云各種狀態如何，處理沒入或無主船舶，對海洋委員會而言都是件吃力不討好、整盤皆輸的純做功德的事，主要是因為拍賣所得可能屬於國庫，但：

- 一、海委會人力資源的支出是無法避免的；
- 二、所有經費支出必須來自海委會的預算；
- 三、如遇不得不處理沒有人要的廢棄船舶或是必須做成人工魚礁的狀況時，高額費用也必須由海委會張羅；
- 四、有關處理廢棄船舶或是做成人工魚礁所需考量的環保議題也是海委會要扛的；
- 五、執行此項任務期間的人員安全與風險也算是海委會的。

綜上所述，處理沒人或無主船舶的偏好選項建議還是拍賣，而且是儘速拍賣，以避免在拍賣前就已經支出高額的保管費用，不管是以廢棄鋼材的方式或船舶的型態標售都行，但用船舶型態拍賣更能達到物盡其用的目的，對環保仍然是好的。

當然，更重要的是思考沒人物處分後如果有所得，可不可以歸屬海委會，補償海委會因為處分沒人物所支出的人力及費用，不要讓已經很窮的海委會愈忙愈窮。