

修法處罰領海外破壞 海纜犯行

林鈺雄 教授

國立臺灣大學法律學院

國家安全與民主韌性法制研究群 | 政策白皮書 | 2025.09

摘要

雖我國於 2023 年為強化海纜保護進行一系列的修法，但《電信管理法》第 72 條僅能處罰發生在我國領海內的破壞行為，對於「領海外」破壞海纜的行為，因欠缺「域外效力」規定，存在追訴漏洞。即便透過《刑法》以「結果地」來擴張解釋勉強納入，仍因多纜備援或未遂等情形而難以適用，導致司法裁判不確定性。實際案例如 2023 年馬祖斷纜事件與 2025 年宏泰 58 貨輪斷纜案，均暴露現行法律有所不足。

本白皮書參考《刑法》中跨境詐欺、《人口販運防制法》、《資恐防制法》等已有「域外處罰」的法例，建議修正《電信管理法》，明確賦予破壞海纜罪的域外效力。具體建議包括：在第 72 條增訂「凡在中華民國領域外犯前條之罪者，亦適用之」；刪除「意圖危害國安或社會安定」的主觀條款，以降低舉證難度；並新增義務沒收、第三人沒收規定，確保破壞工具如船舶或機械可被沒收處置。

海底電纜是國家安全的數位生命線，在地緣政治與灰色衝突風險升高下，我國亟需透過修法堵住法律漏洞，確保無論破壞行為發生在何處、行為人國籍為何，皆能依法追訴，以強化海纜保護能力，維護國安韌性。

國安風險辨識與風險分析

2023 年 6 月，我國因應兩條台馬海纜連續被破壞致通訊中斷事件，修正包含《電信管理法》在內的 22 部關鍵基礎設施相關法典。其中，《電信管理法》第 72 條明文處罰（實體）破壞我國海纜行為，但欠缺刑法域外效力規定。因此，若在我國 12 海浬領海外（包含 24 海浬領海毗連區、經濟海域內）破壞海纜的行為，雖然達成相同破壞效果，但無法依現行《電信管理法》第 72 條第 1 項處罰，存在追訴漏洞，無法有效保護我國海纜安全。

說明如下：

首先，刑罰規定若未例外擴張者，其效力範圍僅及於我國領域——領陸、領空及（12 海浬之）領海（《刑法》第 3 條）；例外情形，例如最輕本刑 3 年以上有期徒刑之罪，有條件納入我國刑法效力範圍（《刑法》第 7 條、第 8 條）。

其次，現行《電信管理法》第 72 條，因欠缺領域外效力的特別規定，故回歸上開刑法判斷；系爭第 72 條在第 2 項「意圖危害國家安全或社會安定」的加重情形，因法定最輕本刑 3 年以上，故領海外破壞海纜仍屬我國刑法效力範圍；但是，一來在第 1 項基本情形，破壞我國海纜不在我國處罰範圍，背離修法目的；二來第 2 項加重情形，主觀意圖徒增舉證困難，實務上難以適用（如宏泰 58 貨輪斷纜案件）。

再者，就已實際發生的破壞我國海纜的事例言，如引發上開修法的 2023 年初馬祖斷纜事件，兩次斷纜「行為地」皆不在我國領海內；將來灰色衝突的斷纜事件地點，也可能在領海外。目前，司法實務上僅能透過對「結果地」（《刑法》第 4 條）的擴張解釋，將領域外破壞我國海纜行為，解釋為於我國領域內犯罪，納入我國刑法處罰範圍；然而，例如在多條備援纜線以及犯罪未遂等諸多情形，未必有明顯可觀察的「結果」可言（如通訊中斷），滋生司法裁判結果的不確定性。

類似法例參考

- 加重詐欺（跨境電信詐騙案件）

《刑法》第 5 條：「本法於凡在中華民國領域外犯下列各罪者，適用之：.....十一、第三百三十九條之四之加重詐欺罪。」（本條基於世界法原則或保護原則，共列出 11 款領域外之犯罪類型，皆適用我國刑法）

2016 年 11 月修正理由：「跨境電信詐騙案件的新興犯罪造成民眾財產鉅大損害與危害國家形象等情形，為維護本國之國際形象，並對於該類跨境加重詐欺案件，賦予我國司法機關有優先的刑事管轄權，以符合民眾對司法之期待，暨提升司法形象，爰將第三百三十九條之四之加重詐欺罪納入中華民國刑法第五條國外犯罪之適用。」

- 《人口販運防制法》

《人口販運防制法》第 44 條：「本法於中華民國領域外犯本法第二十九條至第三十四條之罪適用之。」

說明：本條明確規定在中華民國領域外犯人口販運罪者，無論行為人國籍為何，皆適用本法處罰。這是基於世界法原則及保護原則而來，因為人口販運被視為嚴重侵害基本人權的國際性犯罪。

- 《資恐防制法》

《資恐防制法》第 11 條第 3 項：「第八條或第九條之罪，於中華民國人民在中華民國領域外犯罪者，適用之。」

因應策略的政策建議

A. 增訂《電信管理法》實體破壞海纜之領域外效力規定

（1）參照國際法原則與我國實際需求，以及前述類似法例，應明確擴大刑法適用範圍，確保對領海外破壞海纜的行為具備充足的法律追訴能力。亦即，應在《電信管理法》中明確增訂其刑罰規定的領域外效力條款，以涵蓋所有在我國領海外破壞我國海纜的行為，無論行為人國籍為何，亦不論其意圖是否為危害國家安全或社會安定。

- (2) 建議在《電信管理法》第 72 條之 2 增訂以下條文：「凡在中華民國領域外犯前兩條之罪者（即《電信管理法》第 72 條及第 72 條之 1），亦適用之。」
- (3) 此舉將明確擴張我國刑法對《電信管理法》第 72 條基本罪行的效力範圍，使其不再受限於《刑法》第 7 條、第 8 條最輕本刑 3 年以上及行為地有處罰等限制，確保無論破壞行為發生在領海、毗連區、專屬經濟區或公海，只要危害到我國海纜，皆能依法追訴、處罰。同時，這也將涵蓋境外駭客攻擊我國海纜關鍵基礎設施，危害其功能正常運作的情形。此修法將解決目前《電信管理法》第 72 條第 1 項在領海外無法處罰的漏洞，實現對我國海纜的全面法律保護。

B. 一併修正《電信管理法》實體破壞海纜之其他規定

- (1) 刪除主觀意圖條款。同法第 72 條第 2 項「意圖危害國家安全或社會安定」的所謂加重情形，不當增加舉證困難。如 2025 年 2 月勾斷台澎 3 號海纜的宏泰 58 貨輪，縱使現場查獲且破壞軌跡明顯，於同年 6 月第一審宣判時，亦未論處第 2 項加重情形。
- (2) 增訂義務沒收及第三人沒收規定。比照《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第 18 條規定，於《電信管理法》第 72 條增列：「供犯罪用之船舶或其他機械設備，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之；其經判決沒收確定者，得視個案情節需要拍賣或變賣，或專案報准依下列方式之一處置之：一、無償留供公用。二、廢棄。三、為其他適當之處置。」

C. 結語

在當前複雜的地緣政治格局下，海底電纜不僅是通訊基礎設施，更是國家安全的數位生命線。我國面臨領海外（包含 24 海浬、經濟海域內）破壞海纜的潛在風險日益增高，現行法律在追訴這類犯行上存在明顯漏洞，可能讓惡意行為者逍遙法外。

本次政策建議旨在透過修訂《電信管理法》，明確擴大其刑罰規定的領域外效力，確保對所有破壞我國海纜的行為都能依法追訴，無論其發生在何處、行為人國籍為何，從而堵塞法律漏洞，強化國家對關鍵基礎設施的保護能力。這項改革關乎臺灣在地緣政治競爭與灰色衝突中的生存韌性，刻不容緩。