

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：澎湖縣政府。

貳、案由：林雅鋒委員提，澎湖花嶼籍「聯得利2號（CT2-6126）」漁船於106年4月22日附搭載客前往馬公途中，發生2名乘客遭浪襲落海死亡事件，經檢察官查係搭載觀光客旅行團一行，顯與漁船附搭相關規定不符，澎湖縣政府坐視此種現象長期存在，消極未予取締，且案後無法提出合理澄復及負責之處置；又該府對於從事附搭載客之漁船未予造冊列管、載客人數限制欠缺科學計算根據、未實施漁船船體傾斜試驗及結構安全檢測等強化航安必要措施、未就漁船附搭航前檢查事項實施定期或不定期稽查；另該府受理海巡機關104年至106年間查獲漁船附搭涉法案件多達1,712案、7,762人次，惟僅只裁罰2案虛應了事，餘皆消極未予查處並回覆辦理情形；此外，該府關於漁船附搭管理辦法之修法，不惟過程草率、立場反覆，並違背行政院決議，且該辦法延宕近10年迄未依照地方制度法之規定函報交通部備查，法制程序久未完備，對於附搭民眾之人身與財產安全保障不周，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

106年4月22日發生澎湖縣花嶼附近漁船「聯得利2號（CT2-6126）」（下稱[聯]船）載客不幸落海死亡事件，疑該漁船未符「澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管

理辦法」規定，且該管理辦法，迄未獲交通部及相關機關備查，該辦法對載客安全標準是否周延妥適乙案，案經本院調查結果認定澎湖縣政府確有違失，應提案糾正，以督促被糾正機關切實檢討改進，保障人民基本權利。茲臚列糾正事實與理由如下：

一、澎湖花嶼籍「聯」船附搭載客前往馬公途中，發生2名乘客遭浪襲落海死亡事件，業經檢察官偵悉係搭載臺南籍觀光客旅行團一行，顯與漁船附搭縣轄離島居民之相關規定不符，且該漁船長期以來附搭之人數及航次，均遠較地區其他從事附搭縣轄離島居民之漁船高出甚多，該漁船是否有假借附搭之名、行觀光載客之實，而有從事常態性旅遊交通船之行為，自屬可疑，澎湖縣政府長期坐視此種違法現象存在，且案後迄無法提出合理澄復及負責之處置，核有怠失：

(一)澎湖縣轄計5鄉1市，全縣10萬3千餘居民，多數居住於澎湖本島(馬公市、湖西鄉)及以陸路(跨海大橋)連接之生活圈(白沙鄉與西嶼鄉)，約占總人口約87%，至其他離島如：白沙鄉吉貝(居民1,589人)、員貝(276)、鳥嶼(1,251)、大倉(294)等村及望安與七美二鄉約1萬2千餘居民，約占總人口約13%，則須依賴海運往返澎湖本島。前述距離澎湖本島較近之吉貝、員貝、鳥嶼、大倉等島，及居民人數較多之望安島(含將軍澳嶼)、七美島，於天候及海象許可下，每日均有交通船往返澎湖本島；至於東吉、東嶼坪、西嶼坪及花嶼(屬望安鄉)等偏遠離島，因居民人數少且航程長，平均每2日方有交通船往返。據澎湖縣政府表示，該縣地理態樣與其他縣市迥異，轄內各島嶼眾多且坐落分散，各島際以海上運輸為主，早期離島經濟型態以漁業為主，家戶多以漁船捕魚謀生，故離島居民於交通船航班不

足時，為日常生活或緊急需要（如：採買、洽公、就醫、候送等），以漁船附搭載客、貨滿足對外行的需求，確為該縣長期以來之特有現象。

- (二)查澎湖縣政府針對上述轄內無交通船航行之各島嶼間居民往來交通所需，曾於46年間訂定澎湖縣機漁船搭載客貨安全管制實施辦法，報經前臺灣省政府核定。該辦法經歷年多次增修，澎湖縣政府於105年1月12日將上揭管理辦法更名為澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管理辦法（修正過程詳後述）。現行管理辦法第2條規定：「該縣轄內各島嶼間交通船航班不足、交通不便，遇緊急或特殊情形，離島居民得於漁船非進行漁業行為時附搭。該縣漁船附搭縣轄離島居民，除法令另有規定外，適用本辦法之規定。」第3條規定：「本辦法所稱附搭人員之資格及應檢附文件如下：一、設籍縣轄二、三級離島居民，應主動出示身分證或身分證明文件。二、縣轄二、三級離島地區各機關學校服務人員，應主動出示身分證及離島服務工作證明文件。本島赴縣轄二、三級離島洽公之各機關學校服務人員，應主動出示其身分證、服務工作證及洽公公文證明文件。三、旅居外地之鄉親或特殊情形需求者，應向該縣二、三級離島所轄鄉(市)公所或村(里)辦公處(例假日時可向村里長提出申請)提出申請取得同意單，並於附搭時出示。四、緊急就醫需求者則由所在地衛生所(室)開立同意單。漁船附搭人員不得有收取費用或有對價之關係；附搭人員應於附搭時穿著救生衣並自行投保意外險。各縣轄二、三級離島村(里)辦公處應覈實審核前項第三款附搭人員資格，並保存申請單於每季次月十五日前由轄管鄉(市)公所彙整後函送該府備查。」第4條

規定：「各級漁船搭載客貨規定如下：……五、總噸位十五噸以上未滿二十噸之漁船以附搭二十一人為上限，載貨不得超過五百公斤。……各級漁船搭載人員及貨物時，船方需依船主自主檢查表完成航行前自主管理，並於安全無虞下始得附搭人貨航行。且船主(長)如認有航行安全之顧慮者，應主動減少或拒絕之。」第5條規定：「附搭人員之漁船必須配備足額之救生安全設備，並依現行漁船出海風力級數限制規定辦理。」由上述規定可知，漁船附搭對象應限於設籍澎湖縣轄二、三級離島居民、縣轄二、三級離島地區各機關學校服務人員、旅居外地之鄉親或特殊情形需求者及緊急就醫需求者；在附搭時機亦僅限於該縣轄內各島嶼間因交通船航班不足、交通不便，遇緊急或特殊情形，始得於漁船非進行漁業行為時附搭；此外，上述旅居外地之鄉親或特殊情形需求者，應另向澎湖縣二、三級離島所轄鄉(市)公所或村(里)辦公處提出申請取得同意單，並於附搭時出示。各縣轄二、三級離島村(里)辦公處應覈實審核前項第3款附搭人員資格，並保存申請單於每季次月15日前由轄管鄉(市)公所彙整後函送澎湖縣政府備查。

- (三)本件據澎湖地檢署檢察官偵查發現，被告劉○德於高雄地區工作，與其太極拳團友人共約20人(均為設籍臺南市人士)相約，欲於106年4月21日自高雄前來澎湖地區旅遊，因劉○德係澎湖當地人，遂請劉員負責洽辦旅遊交通事宜，並委由澎湖地區旅行社代訂團員機票、住宿。該團既定行程係4月21日(週五)搭乘「八罩之星」交通船至花嶼遊覽並過夜，翌(22)日(週六)返回馬公本島遊覽，23日前往澎湖南方四島遊覽，原預計23日(週日)下午5

點搭乘遠東航空返回高雄。由於「八罩之星」交通船週六、日並無航班，故該團團員於4月21日(週五)抵達花嶼後，最快亦將要在隔週週一(即24日)始能搭原交通船離開花嶼抵達馬公市區。據此觀察，本案一行目的實係前往澎湖馬公及其離島(花嶼及南方四島)觀光旅遊，且團員除劉○德外，均為臺南市人士而非澎湖縣籍，故該次「聯」船附搭行為核與澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管理辦法明定之要件不符，顯係假漁船附搭之名、行觀光旅遊之實，而與漁船附搭所欲達成之目的相悖，至為灼然。

- (四)參照海巡署海岸巡防總局南部地區巡防局第七岸巡總隊函送104年1月至106年7月該縣籍漁船附搭涉法案件，其中「聯」船之附搭人數達1,930人次，附搭人次數量占21.85%，列名第二高，僅次於「源景號」，該船實係娛樂漁船而為觀光交通船之用。又據澎湖縣政府查核106年度487案(扣除已裁罰2案)中，大多附搭人數5人以下(約75%)；至超過5人部分，「聯」船、「源景號」共計64趟次共占約50%。經查「聯」船附搭均係往返花嶼、馬公間，對照花嶼島上目前居住人數僅約100餘人¹，島上居民若有附搭需要，允應與其他漁船附搭多為5人以下之情形，始較為合理，則何以該船附搭單次人數及合計總數，竟較第3高之「萬富興66」(附搭人數612人次)高出甚多？且與同為花嶼籍漁船「自來富」、「東載漁」亦分別僅有191、138人次，差距更甚！故關於「聯」船是否屬於常態性違規而有從事旅遊交通船等情，顯屬可疑，澎湖縣政府對此迄未能為

¹ 澎湖縣望安鄉公所網站：

<https://www.wangan.gov.tw/ch/home.jsp?id=47&act=view&dataserno=201708100009>

合理負責之查復說明，核有怠忽主管機關職責之失。

表1 104至106年7月澎湖縣籍漁船附搭人次統計表(單位:人次、%)

船名	附搭數量	占附搭人數比
源景CT 2006397	2,520	28.53
聯得利 2 CT 2006126 (花嶼籍)	1,930	21.85
萬富興 6 6 CT 3005936	612	6.93
輝鴻 3 CT 1008159	387	4.38
悅心航CT 2006302	272	3.08
水世界8號CT 2007014	199	2.25
自來富CT 3005886 (花嶼籍)	191	2.16
龍永祥號CT 1007555	144	1.63
東載漁CT 2006523 (花嶼籍)	138	1.56
金明吉 3 CT 3005910	126	1.43
聖滿發CT 1003523	117	1.32
其他漁船	2,196	24.86
合計	8,832	100.00

註:1. 本表彙整出附搭逾100人次之漁船。

2. 資料來源:整理自行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局第七海岸巡防總隊提供資料。

二、澎湖縣政府未確實統計轄區二、三級離島漁船附搭載客航次及人數，致無法掌握地區漁船附搭之實際需求；對於從事附搭載客之漁船未予造冊列管，又載客人數限制之計算欠缺科學根據，亦未實施船體傾斜試驗及船舶結構安全檢測等強化航安必要措施，且於漁船附搭航前之檢查事項，一概委由船方自主管理，縣府未實施定期或不定期之稽查，對於離島航行安全保障不周，核有重大疏失：

(一)澎湖地區二、三級離島眾多且散布四週海域，居民對外皆仰賴船舶運輸，然海上運輸未若陸上運輸可提供24小時隨時服務，且該縣離島交通船馬公市、白沙鄉每日交通船僅有約上、下午各一班，而距離

馬公本島最遠屬離島望安鄉公所三級離島(花嶼、東西嶼坪、東吉)，全年受限海象因素影響，公營交通船普及性不佳，因此部分離島居民基於生活必要性(交通船斷航封島數日)、緊急性(醫療候送)、特殊性(民俗廟宇活動、過年夜間班機)需要，僅能仰賴居民原始謀生工具(漁船)，自力救濟以滿足對外行的需求，為該縣離島長久以來特有現象。

本院為瞭解近3年度澎湖地區島際漁船附搭之船數、航次與實際搭載人數等情，經函請澎湖縣政府查復說明，惟該府竟稱漁船附搭為臨時性、特殊性需求，故該府未登錄相關數據云云。然查澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管理辦法第3條第1項第3款規定：「旅居外地之鄉親或特殊情形需求者，應向本縣二、三級離島所轄鄉(市)公所或村(里)辦公處(例假日時可向村里長提出申請)提出申請取得同意單，並於附搭時出示。」同條第2項規定：「各縣轄二、三級離島村(里)辦公處應覈實審核前項第三款附搭人員資格，並保存申請單於每季次月十五日前由轄管鄉(市)公所彙整後函送本府備查。」本此規定，如屬該管理辦法第1項第3款情形，村(里)辦公處應依照同條第2項覈實審核附搭同意單，並於規定期限將該同意單交由管轄鄉(市)公所彙整後函送縣府備查。澎湖縣政府若能確依上開規定辦理，對於轄區漁船附搭船數、航次與實際搭載人數，仍可有一定程度之瞭解，當不致如其所稱「未有相關統計資料可資提供」云云。

卷查澎湖地檢署偵辦本案曾函請澎湖縣政府協助調查，該府轉函該縣望安鄉公所查閱，經該所覆以截至106年6月22日，附搭同意書紙本僅存留到106年2月份，檢察官以本案雖未調閱取得上揭漁船

附搭同意單，然參諸本案其他團員之證述，其等應未填寫上揭漁船附搭同意單甚明。從而澎湖縣政府未督導望安鄉公所落實彙整轄區村（里）辦公處轉報之漁船附搭同意單，並函送縣府備查，亦係縣府未能掌握轄區漁船附搭航次及人數之重要因素。

澎湖縣政府唯有確實掌握轄區二、三級離島漁船附搭載客數量、航次等基礎統計數據，始能正確推估地區漁船附搭之實際需求，並據以擬定適切因應調整措施。爰澎湖縣政府允應要求船方覈實登錄航次、航班及附搭乘客人數及其基資，由村里長送請轄管鄉（市）公所彙整後，報送縣府備查，縣府應審慎統計並進行必要之定期或不定期抽查，以使相關基礎統計數據更臻正確完備，充分反映地區漁船附搭之實際需求，並據此擬定適切之階段性因應措施。

(二)由於澎湖縣政府未確實登錄完整之漁船附搭統計數據，該府僅能依據海巡署海岸巡防總局南部地區巡防局第七海岸巡防總隊函送該府漁船附搭違法案件加以統計，該項統計數據固不能完整呈現地區漁船附搭之全貌，但仍具一定參考價值。參照前揭統計，澎湖地區104年至106年7月漁船附搭高達8,832人次，顯示澎湖二級、三級離島區民仍有漁船附搭之需求。澎湖縣政府為因應各離島居民至馬公本島或其他離島交通便利及海上航行安全，特訂定澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民管理辦法，予以規範管理。探析澎湖地區漁船附搭現況，本院查有下列縣府執行不善之處，分述如下：

1、從事附搭載客之漁船未予造冊列管：

據澎湖縣政府表示，該縣漁船附搭管理辦法主要係因交通船無法隨時滿足任何離島居民對

外行的需求時，得運用漁船互助村民鄉親滿足離島鄉親對外需求，因此其登記與監理法規與一般漁船無異，故該府未予造冊列管。惟按漁船原係從事漁業行為，其設備與安全要求自與一般交通船不同，澎湖地區漁船附搭人數迄仍居高不下，漁船附搭載客有時一船多達20、30餘人，漁船載客航行於大海之中，風險極高，然澎湖縣政府對於哪些漁船從事附搭行為，竟未有完整登錄資料，實屬怠失。本件「聯」船事故發生後，據縣府稱107年度起，自籌縣款預算補助鄉市公所健全離島交通船服務，期許在每日皆有一定期航班服務政策下，可大幅減少鄉親附搭漁船之特殊需求，此際已具備推動專屬附搭服務漁船造冊列管之時機及條件。澎湖縣政府自應賡續推動從事附搭行為漁船造冊列管事宜，並研究是否對從事附搭載客之漁船船長之積極、消極資格予以必要規範，始能完善轄區各離島從事附搭漁船之監管作為。

2、漁船附搭載客人數最高限額之限制，欠缺科學計算根據：

澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管理辦法第4條第1項關於各級漁船附搭載客人數規定：總噸位未滿二噸之漁船以附搭3人為上限、總噸位2噸以上未滿5噸之漁船以附搭6人為上限、總噸位5噸以上未滿10噸之漁船以附搭12人為上限、總噸位10噸以上未滿15噸之漁船以附搭16人為上限、總噸位15噸以上未滿20噸之漁船以附搭21人為上限、總噸位20噸以上之漁船以附搭28人為上限。據澎湖縣政府表示，前開漁船附搭載客人數計算之基礎，係援用62年7月16日該府

六十二澎府德建丙字第18605號令之澎湖縣機漁船搭載客貨安全管制實施辦法中人數規範，但無法說明所憑藉之科學參據。

據交通部查復稱，船舶核定搭載人數原則係依據傾側試驗將所有可搭載人數集中於一側，船舶仍能維持穩定平衡不致翻覆前提下計算所得，爰各類船舶在搭載人數不超過其搭載限額前提下，搭載人數原則不會影響船舶航行安全性，惟一般漁船均以漁業用途為目的設計建造，扣除必要之漁船員後，可附搭人數，仍應以檢查同意之乘員定額為限。由於漁船設計與建造係以漁業功能為考量，其性能與相關設備尚不足以大量附搭人、貨，現行澎湖地區漁船附搭管理辦法對於載客人數之限制規定缺乏科學依據，難以確保海上航行安全等語。本件乘客溺海死亡事故後，縣府表示未來搭載限制人數將由航政機關依各艘船舶特性予以審定，搭載總人數應依船舶檢查證書之「安全設備容量」或小船執照之「全船乘員最高限額」為限。爰澎湖縣政府自應協調交通部航港局積極辦理，賦予漁船附搭載客人數最高限額之科學根據，俾確維航安。

3、未對從事附搭載客漁船實施傾斜試驗及船舶結構安全檢查等強化航安必要措施：

關於漁船船體船檢之程序，依據漁業法施行細則第6條規定，申請建造或改造漁船時，應依漁業根據地及總噸位區分，向該管漁政主管機關申請同意後為之。船舶所有人依據上開主管機關同意建造或改造漁船之函(文)，再向航政機關申請後續漁船船體檢查、丈量等事宜。至於漁船船體標準部分，漁船屬船舶種類之一，應依船舶法

及其相關子法申請檢查及丈量。針對總噸位未滿20之漁船，其規範為小船管理規則及小船檢查丈量規則，另總噸位20以上之漁船相關子法及規範為船舶檢查規則、船舶丈量規則、船舶設備規則、船舶防火構造規則、玻璃纖維強化塑膠(鋼船)建造及入級規範。

據澎湖縣政府稱：「目前漁船船體設計與安全結構，依相關法規規範並經航政機關檢驗核可，附搭之漁船本質仍為漁船，僅無交通船時替代載客服務，因此目前並無差異性。查船舶之監理檢丈業務係航政主管機關權責，該府並無相關資料，此部分資料仍以專業權責航政機關為主。」以上足見，澎湖地區從事附搭載客之漁船，就船體設計、安全結構及監理檢丈業務，均與一般漁船無異。按漁船從事附搭載客，已非單純漁業行為，而兼有交通船之屬性，自應有較高之船體安全要求標準，固不待言。按澎湖縣政府未設有相關專業海事技術單位及人員，是既無船體結構安全相關專業，亦乏執行檢測人員之編制，對於如何確保附搭載客漁船之船體結構安全，實力有未逮。惟該府消極不為，迄未協調航港機關協助辦理漁船傾斜試驗、船舶船體結構安全檢查等強化航安相關措施，致無法降低漁船附搭風險，顯有怠失。

4、漁船附搭航前檢查事項，一味委由船方自主檢查，縣府未實施無定期或不定期之稽核：

依照前述澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管理辦法之精神，航前應檢查事項係交由船方自主檢查。檢查事項包含「駕駛部門」(含操舵設備、航行儀器設備、汽笛信號裝置、無線電通

話系統)、「甲板部門」(含航行燈號及照明設備、舷緣安全圍欄、錨及錨鍊設備、防碰碰墊、繫船裝置、主甲板於各艙口蓋關閉下具備良好水密及排水功能、機艙艙門具清楚禁止進入之標示)、「機艙部門」(含主(副)機試運轉、主(副)機潤滑油量、主(副)機燃油油量、主(副)機排氣管包覆、主(副)機燃油管路、火警煙霧警報系統、電瓶供電及電纜線、機艙環境)、「安全部門」(含救生衣、救生圈、備有手持求救信號、滅火器、防火毯、消防水桶/消防泵、醫務箱)。

關於何以漁船附搭之航前檢查，係委由船方自主管理？澎湖縣政府謂：「漁船附搭之行為屬不可預判之需求，相關單位共同抽查時段尚未查有案，因此後續改以書面審查(請公所將其村里核發之附搭同意單報府備查)。」云云。惟查，上述漁船附搭航前檢查事項，攸關乘客航行安全至鉅，豈能一概委由船方自主管理、自主檢查？況船方是否每趟航次皆有據實填寫自主檢查表？檢查是否確實，均不可知。若僅有事後書面審查，而無定期或不定期之實地稽查，是否可以確保航安無虞？在在均有疑問。是以，為強化安全管理作為，未來附搭漁船經交通部航港局檢查合格後，由各鄉市公所造冊送縣府列管，除事後書面審查外，允宜由縣府主政邀請交通部航港局、農委會漁業署及海巡署等有關機關，定期或不定期針對造冊列管之附搭漁船辦理查核，以促使船方及附搭人員遵守相關規定，提升漁船附搭之安全。

(三)綜上所述，澎湖縣政府未確實統計轄區二、三級離島漁船附搭載客航次及人數，致無法掌握地區漁船

附搭之實際需求，對於從事附搭載客之漁船未予造冊列管，漁船附搭載客人數限制之計算欠缺科學根據，未對從事附搭載客漁船實施傾斜試驗及船舶結構安全檢查等強化航安必要措施，漁船附搭航前檢查事項，一概委由船方自主檢查，縣府未實施定期或不定期之稽查，無從有效維護澎湖離島漁船附搭人員行的安全，是不論制度面與執行面，均核有重大疏失，亟待檢討改進。

三、澎湖縣政府受理海巡機關104年至106年間查獲地區漁船附搭涉有違反漁業法規定案件，多達1,712案、7,762人次，惟該府僅於106年裁罰2案，餘皆無所作為，亦未回覆移送機關後續辦理情形，顯係怠職：

- (一)另本院函請海巡署查復104年至106年間經岸巡機關查獲澎湖地區漁船附搭認涉有違反漁業法及船舶法之規定，經函送澎湖縣政府依權責辦理（同時副知交通部、漁業署）之件數與人數。據海巡署統計（如下表2），104年計有633案（2,936人）、105年計有590案（2,576人）、106年計有489案（2,250人），104年至106年合計1,712案（7,762人）移送澎湖縣政府依法裁處（同時副知交通部航港局）。

表2 104至106年海巡機關函送澎湖地區漁船附搭載客統計表

日期	案件（案）	人數（人）
104年	633	2936
105年	590	2576
106年	489	2250
合計	1712	7762

資料來源：海巡署海岸巡防總局南部地區巡防局第七岸巡總隊

- (二)詢據澎湖縣政府說明接獲海巡機關移送後之裁罰情形，復稱僅裁罰2案（如下表3），皆為「聯」船違法載客事件，兩件分別依違反漁業法施行細則第33

條第1款「違法從事非漁業行為」及漁業法65條第9款規定各裁罰3萬元整。至於其餘1,710案何以未查處等情，澎湖縣政府初次達復「附搭漁船無相關統計資料，故無法了解」；嗣經本院約詢時經調查委員當面再次詢問，該府仍無法具體答覆，僅稱會後將再予瞭解查復云云；嗣該府會後函復²本院稱「部分趟次搭載之組成確實尚有存疑，該府後續將落實檢核改善，目前已加強書面及實地查核作業」等語。然依據澎湖縣政府復函說明及附件資料，該府竟僅將海巡機關函送澎湖縣政府之公文作為附件，未為具體、確實、完整之查復說明，即率爾函復本院，澎湖縣政府事前既未本於職責妥適管理，事後又無法有效監督改善，殊屬不當，難卸疏失之責。

表3 104-106年海巡署移送澎湖縣政府處分執行情形表

日期	106年3月3日	106年4月22日
漁船名稱	「聯」船	「聯」船
航線	馬公-花嶼	花嶼-馬公
搭載人數	19	21
函送日期	106年3月7日	106年4月23日
函送機關	澎湖縣政府	澎湖縣政府
違反法條	漁業法施行細則第33條第1款	漁業法施行細則第33條第1款
處分情形	新臺幣3萬元	新臺幣3萬元

資料來源：海巡署海岸巡防總局南部低區巡防局第七岸巡總隊

四、湖縣政府屈從地方民意壓力，逕將甫獲同意備查之該縣機漁船搭載客貨安全管制自治條例予以廢止，於98年11月3日改訂為僅具自治規則性質之澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民管理辦法，該府修法過程草率，自失立場，並違背行政院97年7月8日召開漁管議題相關會

² 澎湖縣政府107年5月25日府旅交字第1071102579號函。

議之決議，且該辦法延宕近10年迄未依照地方制度法之規定函報交通部備查，法制程序之欠缺，久未完備。此外，該辦法未要求附搭人員應投保意外險，亦未明定載運危險物品時禁止同時搭載居民，及違反附搭規定之處理與罰則，凸顯該管理辦法規範確有重大疏漏，對於附搭民眾之人身與財產安全保障不周：

(一)歷來澎湖地區漁船附搭相關法令訂定過程如下（詳附件）：

- 1、澎湖縣政府針對該縣轄內無交通船航行之各島嶼間居民往來交通所需，曾於46年間訂定澎湖縣機漁船搭載客貨安全管制實施辦法，於同年10月31日報奉前臺灣省政府（交通處）核准，該辦法尚適用澎湖地區無交通船直達臺灣本島之離島居民，得附搭機漁船赴高雄、安平兩地。
- 2、93年12月24日澎湖縣政府改訂定澎湖縣機漁船搭載客貨安全管制自治條例，適用澎湖本島與離島間交通船班不足、因緊急或特殊需要等情形以漁船搭載客貨。該府以同年月30日府建商字第0930950513號函檢送上揭自治條例報請交通部、農委會准予備查。惟交通部94年1月19日函復澎湖縣政府表示，自治條例不得牴觸航業法、船舶法及船員法等中央法規，故未獲備查。
- 3、行政院於97年7月8日召開研商「本院海岸巡防署對於漁業管理議題所提相關建議」會議，針對離島地區漁船搭載非船員問題之結論略以：請交通部會同農委會在符合基本安全的前提下，適度從寬解釋中央相關管理規定，並協助澎湖縣政府重新研訂自治條例予以規範。案經澎湖縣政府研訂澎湖縣機漁船搭載客貨安全管制自治條例，於97年9月23日函送交通部及農委會。嗣交通部會商

農業委員會表示未牴觸漁政法規，於符合航安前提下，該會將於漁船使用及漁港利用上配合辦理，交通部於98年7月3日回復縣府原則同意備查該自治條例。

- 4、澎湖縣政府為提高漁船附載人數限制，又於98年11月3日廢止澎湖縣機漁船搭載客貨安全管制自治條例，並另訂定澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民管理辦法。據澎湖縣政府稱廢止前揭自治條例之理由為：「(1) 該自治條例，經交通部以94年1月19日交航字第0940000664號函示，自治條例不得牴觸航業法、船舶法及船員法等中央法規，未獲備查；(2) 該自治條例條文內容規範，幾經民眾反映已不符實際需要。」後於105年1月12日又將上揭管理辦法更名為現行澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管理辦法，惟上開管理辦法均未報請交通部備查。

- (二) 依據憲法第110條及地方制度法第19條第10款規定，交通之規劃、營運及管理屬縣(市)自治事項，爰離島島際間之公共運輸服務，包含交通船航線與航班規劃由該縣辦理，由澎湖縣政府執行，並設有公共車船管理處掌理公有交通船營運。是以，島際交通雖屬縣自治事項，與憲法、法律、中央法令無牴觸者，縣府可全權處理，然關於澎湖地區漁船附搭之管理，涉及創設或限制地方自治團體居民之權利義務，前經行政院於97年7月8日召開漁管議題相關會議決議請縣府研訂自治條例進行管理，嗣縣府亦遵照上述決議研訂澎湖縣機漁船搭載客貨安全管制自治條例，並函送交通部及農委會於98年7月3日獲同意備查在案。詎未幾澎湖縣政府因地方民眾反映，為提高漁船附搭載客人數限制，旋於98年11

月3日廢止澎湖縣機漁船搭載客貨安全管制自治條例，另改訂澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民管理辦法。澎湖縣政府迫於地方民意壓力，自失立場，率爾將澎湖縣機漁船搭載客貨安全管制自治條例廢止，並改訂為僅具自治規則性質之管理辦法，有違地方制度法立法原則，且上述管理辦法迄未依照地方制度法第27條第3項規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查³，並函送各該地方立法機關查照。」報請交通部同意備查（註：此為農委會提具意見）。

(三)98年11月3日澎湖縣政府另改訂澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民管理辦法後，交通部即於同年12月3日去函表示，上開辦法之附載人數限制未訂有審核機制，似牴觸船舶法申請檢查合格及核定乘客定額之規定，請縣府仍依前揭該部98年7月3日函示辦理，即適用對象限離島居民、航行區域限澎湖各離島、漁船載運人貨需先向縣府申請核准、乘員應投保保險、乘員定額應經航政機關同意及具備充足逃生設備等，惟澎湖縣政府仍置若罔聞。其後，交通部為強化航安，於104年4月督請航港局會商縣府及相關單位釐清該辦法之法律效力，經航港局於104年4月30日召開「澎湖地區漁船附搭離島居民及搭載貨物作法」協商會議，除提醒縣府上開管理辦法似未完成法制程序，仍應就限制人民權利義務及處罰事項，請縣府檢討提升該辦法之法律位階為自治條例，並依地方制度法規定提報外，另就附搭乘員限

³地方制度法第2條第5款規定：「備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」

額部分，請縣府依航港局檢查核定之乘員定額辦理。澎湖縣政府乃依照當日會議結論，於105年1月12日將漁船附搭人數改為依航港局核發小船執照之「全船乘員最高限額」為限。復因澎湖縣政府表示離島居民反映該限額無法滿足離島居民之運輸需求，航港局於105年6月1日再召會提供相關強化漁船附搭安全建議，並要求縣府修正辦法應會同相關單位辦理傾側試驗提出附搭人數計算基礎，惟縣府未予參採，逕於105年7月4日修正該辦法，將附搭人數修改回99年12月22日公布之版本，且未依地方制度法規定部備查，經航港局於105年8月8日函請澎湖縣政府修正，迄未獲縣府回應。

- (四)據上，澎湖縣政府訂定澎湖縣機漁船搭載客貨安全管理自治條例，於97年9月23日函送交通部及農委會，並於98年7月3日獲同意備查在案。詎澎湖縣政府屈從地方民意壓力，自失立場，旋於同(98)年11月3日將該自治條例廢止，改訂為僅具自治規則性質之澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民管理辦法。澎湖縣政府上開修法過程草率，違背行政院97年7月8日召開漁管議題相關會議中做成請縣府研訂自治條例進行管理之決議，且該管理辦法延宕近10年迄未依照地方制度法之規定報請交通部同意備查，相關法制程序有欠完備，確有可議之處。又縣府無視交通部及航港局嚴正指導，一再屈從地方民意壓力，於105年7月4日再次修正該管理辦法，逕將附搭人數改回99年12月22日公布之版本，而該附搭人員數據欠缺諸如漁船傾側試驗之科學計算基礎，澎湖縣政府卻無法為合理負責之說明。此外，該管理辦法未要求附搭人員應投保意外險，且未明定載運危險物品時應禁止附搭離島居民，又違反附搭規定

之處理與罰則，亦付之闕如，對於附搭民眾之人身與財產安全保障不周，凸顯該管理辦法規範確有重大疏漏，亟待檢討補充。

綜上所述，澎湖花嶼籍「聯」船附搭載客前往馬公途中，發生2名乘客遭浪襲落海死亡事件，業經檢察官偵悉係搭載臺南籍觀光客旅行團一行，顯與漁船附搭縣轄離島居民之相關規定不符，澎湖縣政府長期坐視此種違法現象存在，且案後迄無法提出合理澄復及負責之處置，核有怠失；該府對於從事附搭載客之漁船未予造冊列管，又載客人數限制之計算欠缺科學根據，亦未實施船體傾斜試驗及船舶結構安全檢測等強化航安必要措施，且於漁船附搭航前之檢查事項，一概委由船方自主管理，縣府未實施定期或不定期之稽查，對於離島航行安全保障不周，核有重大疏失；另該府受理海巡機關104年至106年間查獲地區漁船附搭涉有違反漁業法規定案件，多達1,712案、7,762人次，惟該府僅於106年裁罰2案，餘皆無所作為，亦未回覆移送機關後續辦理情形，顯係怠職；該府於98年11月3日改訂為僅具自治規則性質之澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民管理辦法，該府修法過程草率，自失立場，並違背行政院97年7月8日召開漁管議題相關會議之決議，且該辦法延宕近10年迄未依照地方制度法之規定函報交通部備查，法制程序之欠缺，久未完備，對於附搭民眾之人身與財產安全保障不周，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送內政部轉飭所屬確實檢討改善見復。

中 華 民 國 1 0 7 年 7 月 5 日