

調查意見

壹、調查意見

民國（下同）106年4月22日5時30分，澎湖縣望安籍「聯得利2號(CT2-6126)」漁船(下稱「聯」船)自花嶼漁港出港前往馬公漁港，行政院海岸巡防署（下稱海巡署）海岸巡防總局南部地區巡防局第七海岸巡防總隊花嶼安檢所人員發現「聯」船有違法搭載乘客情事之虞，即依海岸巡防法第4條、第5條規定，認有違法之虞實施檢查。經安檢人員核對船員、乘客身分後，確認「聯」船幹部船員配置符合規定，惟船上21名乘客¹均無漁民身分，遂對船長實施勸導，然船長仍執意出港，安檢人員即實施蒐證及記錄。同日6時許「聯」船出港後，顏姓、馮姓2名乘客因浪襲不慎落海，經船員將2名落海乘客搶救上船後，旋駛返花嶼漁港。同日6時20分，「聯」船進港後，由花嶼衛生室駐點醫師在船上對2名落海乘客進行急救，經持續CPR急救後，醫師評估2人已無生命跡象，於8時20分宣告死亡。案嗣由臺灣澎湖地方檢察署（下稱澎湖地檢署）檢察官偵辦相關人員業務過失致死等罪嫌，於107年1月15日偵結不起訴處分，後經聲請再議，同年3月6日發回續查。後於107年5月24日經該署認劉人和因過失致死案件（107年度偵續字第3號），對之提起公訴在案。另就本案漁船是否違法搭載乘客部分，第七海岸巡防總隊於106年4月23日函送澎湖縣政府及交通部航港局南部航務中心裁處。嗣澎湖縣政府於106年8月1日依漁業法施行細則第33條第1款及漁業法第65條第9款規定，針對「聯」船搭載21員無船員證情事裁處新臺幣3萬元罰鍰。

¹ 參考107年5月24日澎湖地檢署檢察官起訴處分書（107年度偵續字第3號），共25人，扣除船長、船員2人，乘客共計23人，團員21人、船長之姑姑劉寶身、劉秋香計2人。

為瞭解事件全貌以釐清權管機關責任歸屬，經分函澎湖縣政府、交通部、行政院海岸巡防署（下稱海巡署）、行政院農業委會（下稱農委會）漁業署（下稱漁業署）、臺灣澎湖地方法院檢察署（下稱澎湖地檢署）等相關機關查復說明，並檢附案關卷證資料供參；另於107年2月5日諮詢相關專家學者；復於同（107）年4月11日下午約詢澎湖縣政府秘書長胡流宗、參議蔡有忠、旅遊處處長洪慶鷺、農漁局局長陳高樑、消費者保護官薛宏欣等9員，交通部航政司司長陳進生、科長祁天健、該部航港局副局長陳賓權、組長陶自勵等8員，漁業署組長施俊毅、科長邱宜賢等4員，海巡署處長姚洲典、該署海岸巡防總局專門委員邱仁道、南部地區巡防局第七岸巡總隊總隊長鳳運昇等6員及相關業管人員；會後並請澎湖縣政府補提書面說明到院。全案業已調查竣事，茲將調查意見分敘如下：

- 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；另交通部航港局南部航務中心對本件查證作為未臻覈實，其出具「海事檢查報告書」竟謂「聯」船本次附搭出航，係依附搭管理辦法之規定辦理，亦有疏誤：
 - （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)、烏嶼(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、烏嶼、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，被告劉順德於高雄地區工作，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，因劉順德係澎湖當地人，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，且團員除劉順德外，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²，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2CT 2006126(花嶼籍)	1,930	21.85
萬富興66 CT 3005936	612	6.93
輝鴻3CT 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3CT 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

² 澎湖縣望安鄉公所網站:

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

防局第七海岸巡防總隊提供資料。

(五)海巡署海岸巡防總局南部地區巡防局第七海岸巡防總隊於106年4月23日函送本件至交通部航港局南部航務中心裁處。據該中心所製作之本案「海事檢查報告書」內容竟載明：「海事調查經過及案情研判，依澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管理辦法第4條第5款：『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……。』及第七海岸巡防總隊於106年5月15日提供之『聯』船附搭人員名單得知，『聯』船當時附搭人員為21人；另船長劉人和之海事詢問筆錄中稱：『本船船上共有23件救生衣，1只救生圈，2只信號彈。所有救生衣狀況都不錯，可以使用。』亦符合附搭管理辦法第5條：『附搭人員之漁船必須配備足額之救生安全設備……。』之要求。綜前，『聯』船本次搭載21名附搭人員出航，係依附搭管理辦法之規定辦理。」云云。惟查本案團員除帶隊之劉順德外，均非設籍澎湖縣人士或鄉親，且該團一行目的係前往澎湖地區旅遊觀光，與前述漁船附搭管理辦法之規定要件與目的，完全不符，再依據澎湖地檢署107年5月24日107年度偵續字第3號起訴處分書略以，『聯』船搭載該團共21名團員及劉人和之姑姑劉寶身、劉秋香(共25人，扣除船長、船員，乘客23人)，該船搭載人數亦有疑義。交通部航港局南部航務中心對本事件之查證，經與檢察官偵查所得結果比對，出入甚大，該中心出具「海事檢查報告書」竟謂『聯』船本次搭載21名附搭人員出航，係依附搭管理辦法之規定辦理，顯有疏誤。交通部應責成所屬針對本案缺失嚴加檢討，並追究航港局相關人員之失職責任。

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，但仍具有一定參考價值。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；另交通部及漁業署對於前開海巡機關函送案件，長期漠視未列管瞭解縣府之查處結果，推諉卸責，欠缺實質監管與輔導，洵有未當：

(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³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。

³ 澎湖縣政府107年5月25日府旅交字第1071102579號函。

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

- (三)再以，關於交通部航港局南部航務中心對於收到海巡署函送案件副本後之處理情形，僅稱客船與漁船之權責不同，漁船屬澎湖縣政府及漁業署管理，基本上有權責分工云云，對於收受副本之處理情形未為具體回答。另漁業署則稱，按澎湖縣政府係以所訂之澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民管理辦法進行管理，屬澎湖縣政府權責，有關未處分原因，宜由澎湖縣政府說明；有關該署督導情形部分，因以漁船附搭載客貨，已超出漁業經營範疇，係為單純解決離島交通上問題，屬航政主管機關業務權責，宜請交通部說明督導情形等語。上述各該答復足徵交通部航港局及農委會漁業署對於澎湖地區漁船附搭非法載客或超載經海巡機關函送案件，長期漠視推諉卸責，欠缺實質監管與輔導作為，洵有未當。
- (四)綜上，澎湖縣政府受理海巡機關104年至106年間函送地區漁船附搭涉有違反漁業法案件，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之查處情形，顯

係怠職；另交通部及漁業署對於前開海巡機關函送案件，長期漠視未列管瞭解縣府之查處結果，推諉卸責，欠缺實質監管與輔導，洵有未當。

四、澎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

抵觸者，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理自治條例，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理自治條例，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理自治條例廢止，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⁴，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，似抵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

⁴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。」

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制自治條例，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。

(五)本案依據97年行政院協調會議，交通部暨農委會漁業署雖就離島特殊性以及漁船權宜當作載具作為交通使用，就法規面從寬解釋為於法尚無不合，然漁船附搭載客行為攸關離島地區國民交通安全至鉅，上述事項前經交通部數度函促澎湖縣政府研議辦理，惟該府迄未予正視妥處。而交通部及農委會漁業署對於澎湖縣政府消極不作為，竟仍束手無策，無法介入協處，致相關問題延宕至今未獲澈底改善，難謂無怠失之責。

五、行政院允宜責成交通部、農委會及澎湖縣政府通盤檢討澎湖離島交通特殊限制，針對本案發現缺失予以列管檢討，並從制度、法規及執行等面向，研擬可行島際交通改善方案，具體落實憲法及離島建設條例關於保障離島居民海上通行安全之意旨，維護其等生命財產安全及基本生活權益：

(一)憲法第10條規定，人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行之權利。再按憲法增修條文第10條第12項規定：「……國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，

並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。……」據此，國家應予以保障扶助離島之交通，提供離島居民必要之交通運輸服務。再按離島建設條例第1條：「為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」該條例施行細則第5條：「離島綜合建設實施方案之內容，應確保離島居民之基本公共服務與設施，並配合島嶼環境及發展狀況訂定其建設項目及規模。」是以，政府有責任擬定改善偏遠離島地區之交通改善相關規劃，並戮力推動執行，積極提升離島地區行的便利性與可及性，增進人民生活品質與福祉。

- (二)按澎湖各離島島際間之公共運輸服務，屬澎湖縣轄之交通事項，依據憲法第110條規定及地方制度法第19條第10款規定由澎湖縣政府執行，爰離島交通船航線與航班規劃係由該縣辦理。澎湖縣政府透過中央補助購建或自行租用之安勝、安通陸號、桶盤之星、愛滿、吉鴻、岳興、銀河一號、愛貝號、偉翔一號、白沙之星、將軍之星、益安參號、八罩之星及南海之星、南海之星2號等交通船(載客船舶)，行駛12條離島航線，並依運輸需求、航程與船舶調度規劃航班，每年平均約13,000航(次)班，確保有人居住島嶼均有交通船提供服務。惟據澎湖縣政府稱：107年度縣內交通船規劃，澎湖地區島際交通船計有13條航線、約15家業者船舶、14,636航班(次)、約可提供700,000座位數。上述交通部與澎湖縣政府提報關於澎湖縣內交通船之航線及

航班（次）統計均相符，交通部似對於該地區島際交通船現況之掌握尚有不足，應予以釐清。

(三)至漁船附搭部分，因澎湖當地漁產豐富，持有漁船居民眾多，故民眾附搭漁船之習慣，係澎湖地區地理與人文環境之特殊現象，現由澎湖縣政府依其所訂澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管理辦法進行管理。惟考量漁船係以漁業為目的設計建造，為維護航安，交通部多次促請澎湖縣政府以合法之載客船舶輸運離島居民，原則禁止漁船附搭行為，並針對縣府檢討運輸需求後所提之交通船購建或汰換計畫，均盡可能協助縣府完備計畫內之營運規劃，提升服務能量與品質，同時協助縣府爭取預算補助推動計畫，以利離島居民往返各離島均能搭乘載客船舶。茲參照澎湖縣政府陳報稱：104年度總計開航13,688航次，搭載服務299,793人次、105年度總計開航13,446航次，搭載服務308,953人次、106年度1-11月份總計開航12,679航次，搭載311,606人次。以此對照上揭107年度澎湖地區島際交通船計14,636航班（次）、約可提供700,000座位數，是目前澎湖地區交通船航班（次）與載客量，似已超逾當前地區民眾交通運輸需求。是則，縣府允可靈活調度現有交通船之航次、航班，支援轄區第二、第三級離島居民特殊或臨時急要之交通需求，以期逐步降低進而完全取代漁船附搭行為，回歸由交通船運輸之正軌。

(四)於此之前，行政院業已決議由澎湖縣政府訂定自制條例作為管理法源，且中交通部歷來於縣府修訂自治條例或辦法時，均秉持協助縣府完備安全管理之原則，漁船附搭適用對象限離島居民、航行區域限澎湖各離島、不得收取報酬、乘員應投保保險、具

備充足逃生設備、造冊列管等安全前提下，並責成該部航港局召開多次會議協助縣府將漁船傾斜試驗、嚴格限制搭載人數、貨量及強化船舶檢查等安全管理機制納入管理辦法，以降低漁船附搭風險。未來應於縣府通盤規劃強化島際海運交通服務，及改善緊急就醫之醫療服務後，研議漁船附搭之落日條款，以杜絕漁船附搭行為。上情立意固然良善，然本案本院調查發現：澎湖縣政府98年11月3日將原已核備之澎湖縣機漁船搭載客貨安全管理自治條例廢止，另訂定澎湖縣漁船附搭縣轄離島居民及貨物管理辦法，惟該自治規則迄未獲交通部及相關機關備查；而本次「聯」船乘客溺海死亡事件，凸顯附搭對象均非澎湖籍人士，且以觀光為搭乘目的，與漁船附搭之宗旨相悖；又從事附搭漁船未造冊列管、附搭乘員未投保保險、未進行漁船傾斜試驗、未建構漁船船體結構安全查驗機制；航前安全檢查任由船方自主管理欠缺定期或不定期稽核配套、無法確認自主檢查紀錄及載客同意單等文件是否據實填報、各鄉市公所對前述文件資料未定期催辦；嗣接獲海巡機關函送漁船附搭違法案件，怠於查處究辦，導致澎湖地區漁船附搭衍生種種缺失，迄無法獲得有效處理與改善。

- (五)職此，行政院允宜責成交通部、農委會及澎湖縣政府通盤檢討澎湖離島交通特殊限制，針對本案發現缺失予以列管檢討，並從制度、法規及執行等面向，分別研擬可行島際交通改善方案，具體落實憲法及離島建設條例關於保障離島居民海上通行安全之意旨，維護離島居民生命財產安全及基本生活權益。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一之(一)至(四)、二、三之(一)至(二)、四之(一)至(四)，提案糾正澎湖縣政府。
- 二、調查意見一至五，函請行政院轉交通部、農委會檢討並分別督飭所屬航港局、漁業署就權管事項切實辦理見復。
- 三、調查意見一至五，函請行政院轉澎湖縣政府檢討辦理見復。

調查委員：林雅鋒

中 華 民 國 1 0 7 年 7 月 5 日