

調 查 意 見

民國(下略)102年5月9日上午發生在巴士海峽，菲律賓公務船槍擊我國漁船事件，造成一名船員死亡及漁船嚴重受損，行政院海岸巡防署(下稱海巡署)接獲報案電話後，是否怠慢救援？政府相關作為，是否確保我國漁民在海上作業安全無虞不受干擾？均有查究瞭解之必要」乙案，案經本院調取有關卷證，履勘海巡署、農業委員會漁業署(下稱漁業署)，並約詢海巡署、漁業署及行政院國家搜救指揮中心(下稱國搜中心)後，謹臚列調查意見如下：

- 一、依法務部調查報告、漁船航程記錄器(VDR)、東港漁業電台傳真通報及有關通聯紀錄，「廣大興 28 號」漁船自 10：12 起遭菲公務船追逐期間(約 75 分)，為避免遭槍擊，人員躲避在水線下之機艙，無法及時對外通聯求救，致家屬迄 11：24 左右始接獲有關狀況，但延至 12 時 51 分左右始向海巡署「118」專線報案，尚難謂海巡署有怠慢救援情形，惟該署漏未交代第 1 通報案時間(約 12 時 51 分)，仍有疏失。
 - (一)查「廣大興 28 號」102 年 5 月 9 日 10 時 12 分左右遭菲公務船追逐，時間達 75 分鐘之久。關於家屬於媒體上指摘政府救援過慢等情，經本院發函向海巡署調卷、蒐集該署新聞稿，並於同年 8 月 20 日履勘該署，該署堅稱家屬第 1 通報案時間為當日 12 時 59 分，並無救援怠慢情形，此有下列資料可稽。
 - 1、海巡署 102 年 5 月 10 日第 3 次及同月 11 日第 4 次新聞稿載述：「海巡署南部地區巡防局 118 報案電話，於 102 年 5 月 9 日 12 時 59 分至 13 時 1

分，接獲漁船家屬第 1 通報案電話指稱：『屏東琉球籍廣大興 28 號漁船，於鵝鑾鼻東南方約 164 浬處海域，遭菲公務船開槍射擊，船上 1 名船員受傷…』等語。

2、海巡署 102 年 6 月 28 日署巡法字第 1020010770 號函說明資料五之(四)、1 供述：「本(102)年 5 月 9 日 13 時 04 分，本署接獲海岸巡防總局轉南巡局『118』接獲琉球籍『廣大興 28 號』漁船家屬(洪○成二女兒洪○芳)報案指稱，『廣大興 28 號』漁船於本(9)日 10 時許，在北緯 20 度 07 分、東經 123 度 01 分(鵝鑾鼻東南方 164 浬、護漁南界線 8-9 點內 5 浬)作業時，『遭菲國軍艦(後查證為漁政船)槍擊，船上台籍船員洪○成背部受傷，該船舵機受損，失去動力』，請求救援。」等語。

3、本院 102 年 8 月 20 日履勘海巡署時，該署簡報「通報及救援情形」，略以：「5 月 9 日 13 時 04 分，分別接獲本署海岸巡防總局轉南巡局『118』及漁業署通報：「琉球籍『廣大興 28 號』漁船家屬報案指稱，『廣大興 28 號』漁船約於 9 日 9 時 30 分許，在北緯 20 度 07 分、東經 123 度 01 分(鵝鑾鼻東南方 164 浬)作業時，『遭菲國軍艦(後查證為漁政船)槍擊，船上台籍船員洪○成背部受傷，該船舵機受損，失去動力』，請求救援。」等語。

(二)次查「廣大興 28 號」漁船船長洪○智家中市話 08-861xxx1 雙向通聯紀錄及海巡署提供之通聯譯文與錄音檔，家屬第一通 118 報案時間為 12 時 50 分 55 秒，通話時間 82 秒，通報內容包括船名「廣大興 28 號」、漁船編號 CT2-6519 等。惟通報過程

中，受理報案之海巡人員為確認船名，尚詢問「廣」是哪一個廣？「大」是那個大，「興」是那個興，不若稍後向南台(東港漁業電台)通報時，電腦立即顯示並確認船名、船編等相關資料，致家屬認為向南台通報較快，所以稍後於 12 時 52 分 44 秒改向東港漁業電台通報，此有東港漁業電台 08-8335126 當日通聯紀錄及錄音檔可稽，足證家屬確實第 1 通報案時間為 12 時 50 分 55 秒，尚非海巡署所稱 12 時 59 分至 13 時 1 分。當日「廣大興 28 號」漁船聯繫家屬及家屬向海巡「118」專線報案時間，請參閱表 1。

- (三)惟查為釐清「廣大興 28 號」漁船 10 時 12 分即遭菲船追逐，為何迄 12 時 50 分 55 秒始向海巡署「118」專線報案之疑點，本院首先向中華電信公司調閱「廣大興 28 號」船上衛星電話 8816514xxxx0 之通聯紀錄，嗣再依有關通聯調取船長家中市話 08-861xxx1 之雙向通聯紀錄。經查「廣大興 28 號」船上衛星電話自 10 時 06 分起即與洪○芳手機(0920-776xxx)連線 4,408 秒(1 小時 13 分 28 秒)，佐以漁業署 102 年 5 月 21 日「廣大興 28 號漁船遭槍擊航次全程開啟 VDR，證實未進入菲律賓領海作業」新聞稿，及法務部 102 年 8 月 7 日公布之「『廣大興 28 號』遭菲律賓巡邏艦槍擊事件報告」，研判當時「廣大興 28 號」漁船遭菲公務船追逐期間，人員躲避在水線下之機艙，無法接聽衛星電話，致家屬未能及時獲悉「廣大興 28 號」漁船實際被追逐情況。迄 11 時 24 分左右，家屬始重新與「廣大興 28 號」漁船取得連繫線，通聯時間達 1,351 秒(約 22 分 31 秒)。惟家屬獲悉有關狀況後，並未立即向海巡署報案，而是迄同日 12 時 50 分 55 秒、12 時

59 分 36 秒及 13 時 11 分 07 秒始向 118 報案，通話秒數依序為 82 秒、118 秒、85 秒，難謂海巡署有怠慢救援情形。

(四) 綜上，依法務部調查報告、漁船航程記錄器(VDR)、東港漁業電台傳真通報及有關電話之通聯紀錄，「廣大興 28 號」漁船自 10:12 起遭菲公務船追逐期間(約 75 分)，為避免遭槍擊，人員躲避在水線下之機艙，無法及時對外通聯求救，致家屬迄 11:24 左右始接獲有關狀況，但延至 12:51 左右始向「118」專線報案，尚難謂海巡署有怠慢救援情形，惟漏未交代第 1 通報案時間(約 13 時 51 分)，仍有疏失。

二、依「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」，海上緊急傷(病)患之空中緊急救護，係由海巡署向國搜中心通報並提出空中支援申請，惟海巡署 12 時 51 分許接獲「廣大興 28 號」船員遭槍擊，家屬請求空中緊急救護時，考量漁船位於「臺北飛航情報區」外，距離鵝鑾鼻東南方約 164 浬，非救援直昇機航程所能及，故未將其視為「重大傷病需搜救機關立即前往救援之案件」，僅進行「醫療評估」作業，致未及時且拖延至 14:47 始向國搜中心提出空中支援申請，核與國搜中心作業手冊、「漁船船員海上傷病申請救援通訊諮詢機制」規定不符，核有疏失。

(一) 依「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」規定，緊急傷(病)患空中緊急救護之支援調度，係行政院國家搜救指揮中心(下稱國搜中心，RCC)任務之一。同手冊第四章(各類搜救支援調度程序)第三節¹一、(二)亦規定：「海上緊急傷(病)患係屬海上船舶遇險事故之一環，相關空中緊急救護及後送程序適用

¹緊急傷(病)患之空中緊急救護及移植器官空中運送支援調度程序。

本章第二節船舶遇難事故緊急搜救支援調度程序。」至於同章第二節訂定之船舶遇難事故緊急搜救支援調度程序，則規定：「當海岸電台、臺北任務管制中心、漁業電台等單位收到海難遇險時，應立即查證後轉報海巡機關處理，行政院海岸巡防署(下稱海巡署)若需國搜中心調度支援搜救，應通報國搜中心。」國搜中心獲報後，立即盡可能查明有關事實(必要時不待所有資料查明即得派遣)，經評估與分析，律訂搜救目標：「第一時間搶救生還者：有立即性之生命危害案件者，派遣最快速、最有效之資源前往救援。」國搜中心作業手冊第四章第二節三之(一)定有明文。

- (二)查 102 年 5 月 9 日 13 時 04 分左右，海巡署先後由所屬岸總局 118 專線、漁業署及東港漁業電台獲悉：「『廣大興 28 號』船員家屬報案指稱『廣大興 28 號』漁船於 5 月 9 日 10 時許，在北緯 20 度 07 分、東經 123 度 01 分(鵝鑾鼻東南方 164 浬、護漁南界線 8-9 點內作業時)，遭菲國公務船槍擊，船員洪○成背部受傷，失去動力，請求直昇機支援」等情。其中東港區漁會漁業通訊電台 13 時 16 分左右傳真通報內容，略以：「案發海域：北緯 20 度、東經 123 度(距離鵝鑾鼻東南東 170 浬)。提要：琉球籍漁船廣大興 28 號船員遭菲國開槍擊中受傷。詳情：5 月 9 日 12:58²時琉球籍漁船廣大興 28 號家屬洪○芳向本台緊急回報稱，該船於今(9)日 10:00 左右在北緯 20 度、東經 123 度被菲國軍艦開槍擊中船員洪○成的背部，現向電台回報請求緊急救援(船上所有的儀器都被打壞了)。」亦清楚載明「廣大興 28 號」請求空中緊急救護，海巡署對於此一

² 東港漁業電台牆上掛鐘時間，與電腦所載通報時間 12 時 52 分 44 秒，略有出入。

空中緊急救護請求，尚難委由不知。

(三)惟查海巡署接獲空中緊急救護請求後，於 13：08 左右通報國搜中心，該中心曾提醒如需空中支援，請評估後提出，此有雙方通聯譯文：「國搜中心：如果有需要空中支援的話，再看你們那邊評估。海巡署：好！」等語可稽。嗣海巡署勤務中心於 13：14 告訴海岸巡防總局：「給他醫療評估，看看能不能派飛機」、13：15 告訴海洋巡防總局：「你們那個受傷的人員可能要做醫療評估，看要不要派飛機」，所以海洋總局才依照海巡署指示對受傷人員進行「醫療評估」，以決定要不要派飛機。殊未知依漁業署 102 年 1 月 22 日起試行之「漁船船員海上傷病申請救援通訊諮詢機制」，其前言揭示：「農委會為建立漁船船員海上作業期間發生傷病案件，除可明確判斷為重大傷病需通報搜救機關立即前往救援之案件外，其餘案件通報醫療機構進行傷病狀態評估與諮詢之適當程序，…」等語，非謂所有海上傷(病)案件，皆須進行醫療評估程序。本件廣大興 28 號船員遭菲公務船開槍擊重背部，核屬國搜中心作業手冊第四章第三節一、(二)所稱「海上緊急傷(病)患」，亦屬該機制所稱「重大傷病需通報搜救機關立即前往救援之案件」，依該中心作業手冊規定，自應向國搜中心申請派機支援空中緊急救護，然海巡署接獲「廣大興 28 號」漁船家屬之空中緊急救護請求後，卻將其視為一般案件處理，故當日 13：20 分左右國搜中心詢問是否已提出派機申請時，仍稱「他們在醫療評估，現在不是都要這樣？」尤有甚者，本院 102 年 9 月 11 日詢問：「既然認為人員遭槍擊受傷，屬急需空中緊急救援案件，為何仍對之進行『醫療評估』程序？」，該

署竟以「醫療評估係內部對話，非與國搜中心對話」、「醫療評估，僅為是否派船之依據，不做為申請空中救護之依據」云云置辯，核與國搜中心作業手冊規定不合，亦徵海巡署對於試行中之「漁船船員海上傷病申請救援通訊諮詢機制」有所誤解，致未依「漁船船員海上傷病申請救援通訊諮詢機制」，及時提出空中緊急救護申請。

(四)綜上，海上緊急傷(病)患之空中緊急救護，依國搜中心作業手冊，係由海巡署向國搜中心通報，惟海巡署獲悉「廣大興 28 號」船員遭槍擊，家屬請求空中緊急救援時，考量漁船位置在「臺北飛航情報區」外，距離鵝鑾鼻約 164 浬，非救護直昇機航程所能及，故未將其定位為「重大傷病需搜救機關立即前往救援之案件」，僅要求所屬海洋巡防總局先對受傷船員進行「醫療評估」，看要不要派飛機，而未及時且拖延至 14:47 始向國搜中心提出空中支援申請，核與國搜中心作業手冊、「漁船船員海上傷病申請救援通訊諮詢機制」規定不符，核有疏失。

三、依「政府護漁標準作業程序」，與菲律賓重疊之專屬經濟海域，係以北緯 20 度以北、東經 119 度至 125 度 7 分(不含巴丹群島附近海域)為護漁範圍，然據漁業署「漁船努力量分布圖統計」，我國漁船於護漁南界外作業係一長期存在之事實狀況，漁業署及海巡署均未通盤檢討護漁範圍，任由漁民隨時置身於被菲律賓驅趕、槍擊甚至扣留等風險之中，未予正視，無積極作為，核有違失。

(一)查中華民國領海為自基線起至其外側 12 浬間之海域；「專屬經濟海域」，則為鄰接領海外側至距離領海基線 200 浬間之海域，中華民國領海及鄰接區

法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法定有明文。92年間因我6艘漁船遭菲律賓扣押漁船返回台灣，引起各界對於臺菲漁業權議題關注，同年7月30日行政院第2850次會議行政院長裁示，請農委會邀集海巡署、國防部等機關檢討護漁標準作業程序，因護漁執行機關以海巡署為主，經多次跨部會協商，並請海巡署提供巡護範圍資訊，農委會依據海巡署92年9月12日署巡海字第0920014316號函所述漁業巡護範圍(含護漁南界)，研擬「政府護漁標準作業程序」草案內容，案經函送相關部會表示意見後，於93年12月1日報奉行政院核復同意備查，農委會並於同年12月31日發布。所稱「護漁範圍」，包含：1.我國內水、領海、鄰接區(包含對大陸船舶之禁止與限制水域)；2.專屬經濟海域；及3.太平洋公海及報經行政院核定之其他海域。其中，與菲律賓重疊之專屬經濟海域，範圍如下：北緯20度以北、東經119度至125度7分與菲律賓重疊之專屬經濟海域，但不含北緯21度19分以南、東經121度18分至122度23分巴丹群島週邊海域，合先敘明。

(二)次查漁業署102年5月21日發布新聞稿指出，依據「廣大興28號」漁船之航程記錄器(VDR)資料顯示，該船於5月4日凌晨3時42分出海，先航行前往臺東縣新港漁港外，於5月5日下午4時左右往南南東方向航行，於5月7日上午2時30分左右抵達北緯20度、東經123度海域，航速降為0至1節，推估進行作業，作業期間包括投繩、休息及揚繩，結束後航行至另一漁場再行作業，經檢視該航次於5月7日上午2時30分至5月9日上午8時24分均有作業之航跡，其作業位置界於北緯19

度 50 分至 20 度 10 分、東經 122 度 48 分至 123 度 25 分，該航跡位置均在我國專屬經濟海域，並未進入菲律賓之領海內。另該署亦表示，於 5 月 9 日當日凌晨 0 時至 6 時 18 分，該漁船向西偏南方向航行，航速界於 3 至 8 節，6 時 18 分抵達北緯 19 度 57 分，東經 122 度 48 分時，航向往北，航速降為 0 至 1 節，推測係於作業中，至 8 時 24 分起往東南東方向航行，航速界於 4 至 5 節，至 10 時 12 分位置於北緯 19 度 59 分、東經 122 度 55 分(圖 6、編號 2535)，速度突然增加至 10 節以上，推測係遭追逐中，至 11 時 24 分位置於北緯 20 度 07 分、東經 123 度，航速逐漸降為 0，至下午 2 時 30 分許，逐漸加速至 5 節以上，推測係正由添發財 38 號及軍明興 21 號漁船先後拖救返台，至 5 月 11 日凌晨 3 時許返抵屏東縣小琉球。

- (三)惟查廣大興 28 號 102 年 5 月 9 日 9 時 42 分至 10 時 12 分被追逐前之 VDR 航跡紀錄，係在北緯 19 度 59 分、東經 122 度 53~55 分範圍作業，核屬護漁南界外，海巡署 102 年 6 月 28 日署巡法字第 1020010770 號函亦不否認。類此我國漁船在護漁南界外作業之情形，依漁業署 99-101 年 5 月漁船努力量分布圖，係經常發生，尤以 101 年發生最為頻率最高。惟漁業署對於漁民於護漁南界外作業之事實狀況，卻長期未予正視，俟「廣」案發生後，始稱：「為維護我漁民海上作業及在巴丹群島水域航行安全與權益，海軍及海巡署目前執行『新常態』護漁，範圍在我國專屬經濟海域內，並不侷限於『政府護漁標準作業程序』之護漁範圍。」等語，此有本院 102 年 8 月 20 日履勘漁業署簡報資料可稽。本院 102 年 9 月 11 日詢問漁業署是否規範漁民勿

於護漁南界外捕魚，該署以「無法規範漁民不要在護漁南界外捕魚，我們告訴漁民如果要在護漁南界外捕魚，超出政府護漁能力，自己要小心。」等語答覆本院，亦徵該署未降低漁民界外捕魚之風險。漁業署為全國漁政最高主管機關，明知臺菲專屬經濟海域重疊，所稱護漁南界，係依據海巡署 92 年提供之巡護範圍劃定，並公布「政府護漁標準作業程序」，卻任由漁民於護漁南界外作業之事實狀況長期存在，既未降低漁民作業風險，亦未定期按我國海巡能量之增加，檢討護漁南界及其存廢對臺菲未來簽訂漁業協議之影響，均徵漁業署任事消極，核與該署職司「漁業巡護之執行、協調及督導」規定未合。

- (四) 綜上，與菲律賓重疊之專屬經濟海域，係以北緯 20 度以北、東經 119 度至 125 度 7 分(不含巴丹群島附近海域)為護漁範圍，政府護漁標準作業程序已有明文，然據漁業署「99-101 年漁船努力量分布圖」統計，我國漁船於護漁南界外作業係一長期存在之事實狀況，漁業署及海巡署均未通盤檢討護漁範圍，任由漁民置身於被菲律賓驅趕、槍擊甚至扣留等風險之中，未予正視，無積極作為，核有違失。

四、相較於航程記錄器 (VDR)，漁船安裝漁船監控系統 (VMS)，對於漁業監控管理成本、縮短救援時間及建立有效率的巡邏計畫上均有助益，漁業署允宜研究推廣經濟實惠之漁船監控系統，以增強對漁船海域作業位置之掌握，提高護漁成效。

- (一) 查我國漁船依噸位大小，分為 CT0 (5 噸以下)、CT1 (5~10 噸)、CT2 (10~20 噸)、CT3 (20~50 噸)、CT4 (50~100 噸)、C5 (100~200 噸)、C6 (200~500 噸)、CT7 (500~1,000 噸)、CT8 (1,000 噸以上)

等級別。為漁政管理之需，漁業署規定申請核配優惠用油之漁船應裝設航程記錄器（VDR）。該紀錄器係運用 GPS 天線接收衛星訊號來定位，每隔 3 分鐘自動記錄漁船的經緯度，並據以計算航速及航向，管理人員必須在事後漁船返港後讀取資料，現行 VDR 在漁業管理之運用如下：

- 1、依據漁船航程核配漁船優惠用油。
- 2、掌握區域內作業漁船數。
- 3、依據區域內漁獲努力量、漁貨量資料，估算單位努力漁貨量（CPUE）。

(二)次查為加強漁業監控管理，符合國際有關規範，亦有部分漁船安裝漁船監控系統（VMS），透過通訊設備將漁船之全球定位系統（GPS）船位資料，依設定時間傳送至岸上監控中心，使管理人員可即時掌握漁船作業動態，VMS 在漁業管理及急難救助之運用如下：

- 1、VMS 能以節省成本的方法加強漁業監控管理。
- 2、如海上發生急難案件，可運用 VMS 資訊，縮短救援時間。
- 3、可建立及規劃有效率的巡邏計畫。
- 4、配合漁船進出港，VMS 船位動態可協助港口檢查。

(三)惟查漁船監控管理情形，依 102 年 8 月 20 日漁業署簡報資料，安裝 VDR 者，計有漁船 5,811 艘（含 CT0：1,060 艘、CT1：685 艘、CT2：1,249 艘、CT3：1,416 艘、CT4：1,116 艘、C5：119 艘、C6：72 艘、CT7：7 艘、CT8：15 艘、娛樂用漁船 CTF：20 艘、動力舢舨 CTS：52 艘）及動力漁筏 CTR：1,323 艘，合計 7,134 艘安裝 VDR。另安裝 VMS 之漁船，則有 2,170 艘（含 CT1：6 艘、CT2：100 艘、CT3：672

艘、CT4：770 艘、C5：94 艘、C6：194 艘、CT7：287 艘、CT8：37 艘、CTF：20 艘），其中 1,578 艘亦同時安裝 VDR，顯示 100 噸以上漁船多數安裝 VMS，小噸位之漁船或漁筏仍以安裝 VDR 佔多數，僅能事後漁船返港後讀取資料，無法即時監控其船位，掌握作業動態。

(四) 綜上，相較於航程記錄器（VDR），漁船安裝漁船監控系統（VMS），對於漁業監控管理成本、縮短救援時間及建立有效率的巡邏計畫上均有助益，漁業署允宜研究推廣經濟實惠之漁船監控系統，以增強對漁船海域作業位置之掌握，提高護漁成效。

調查委員：陳委員永祥、程委員仁宏

余委員騰芳、趙委員榮耀

