

# 調查報告

壹、案由：據審計部函報105年度中央政府總決算審核報告，行政院海岸巡防署協助交通部查驗商港區外之客船載客情形，惟各安檢單位及航務中心間之聯繫通報機制存有罅隙，致間有客船違規超載乘客仍出港航行之情事，影響航行安全案。

貳、調查意見：

據審計部函報105年度中央政府總決算審核報告，行政院海岸巡防署（下稱海巡署）協助交通部查驗商港區外之客船載客情形，惟各安檢單位及航務中心間之聯繫通報機制存有罅隙，致間有客船違規超載乘客仍出港航行之情事，影響航行安全。案經本院函<sup>1</sup>請審計部提供審核通知及相關聲復資料；並函請交通部<sup>2</sup>及海巡署<sup>3</sup>說明檢討改善情形；為釐清權責歸屬，另於民國(下同)107年1月10日詢問交通部航政司司長陳進生、交通部航港局（下稱航港局）局長謝謂君暨所屬南部航務中心主任余建勳、海巡署處長姚洲典、海巡署海岸巡防總局（下稱海岸總局）專門委員邱仁道暨所屬南部地區巡防局副局長程駿杰等相關主管及承辦人員。今調查完竣，茲列述調查意見如下：

一、交通部與海巡署僅憑行政協助模式訂定之「海巡署對船舶載客超過定額之處理原則」，辦理客船超載等航政查驗事項。實務面上，在海巡署無代為執行「命其

---

<sup>1</sup> 106年10月23日處台調肆字第1060831894號函。審計部以106年10月31日台審部一字第1060013035號函復本院。

<sup>2</sup> 106年11月30日處台調肆字第1060832250號函。交通部以107年1月4日交航（一）字第1069800330號函復本院。

<sup>3</sup> 106年11月30日處台調肆字第1060832251號函。行政院海岸巡防署以106年12月19日署巡檢字第1060022811號函復本院。

禁止航行及限期改善」、「責令改善後始得放行」等預防性不利處分之權責情形下，尚難充分落實客船航行安全，致近年來仍有6件客船超載案件且均強行出港情事，交通部與海巡署允宜積極研謀有效對策

(一)按海巡署海岸總局所屬北、中、南、東部地區巡防局於國內商港、漁港、工業港及遊艇港等各類港口，共設有206處安檢所<sup>4</sup>，基於行政一體，交通部依行政程序法第19條<sup>5</sup>於90年3月29日函<sup>6</sup>請海巡署協助於商港區外之國內水域，執行「船舶搭載乘客超過定額者或船舶載重吃水線超過船舶載重線者」、「船舶未領有船舶相關證照者或船舶證照、檢查效期逾期者」、「客船於證書規定以外之港口搭載乘客者」、「船員不符合配額及船員未領有有效之證照者」及「拒絕主管機關查驗或違反停航命令者」等5項航政法規查驗事項，並經海巡署於同年5月18日函<sup>7</sup>復同意於法定職權範圍內，協助執行蒐證、函送、救援及服務等事項，惟有關後續裁罰作業及「命其禁止航行及限期改善」、「責令改善後始得放行」等預防性不利處分，均屬交通部之行政權責，且該部並未依行政程序法第15條第2項<sup>8</sup>規定辦理權限委託，目前尚乏由海巡署代為執行之依據。為利「即

<sup>4</sup> 安檢所組成係考量港口類別、港區面積、設籍船隻多寡及執檢地區狀況等因素。其任務依海岸巡防法第4條規定，安檢所負責事項如下：

- 〈1〉海岸管制區之管制及安全維護事項。
- 〈2〉入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
- 〈3〉海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
- 〈4〉其他有關海岸巡防之事項。

<sup>5</sup> 行政程序法第19條：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助（第1項）。行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助……二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。……（第2項）」

<sup>6</sup> 交通部90年3月29日交航90字第003128號函。

<sup>7</sup> 海巡署90年5月18日（90）署巡檢字第090005533號函。

<sup>8</sup> 行政程序法第15條第2項：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」

時制止」超載船舶出港航行，交通部與海巡署前於95年協商建立聯繫機制，並經該署於95年8月9日函頒「行政院海岸巡防署對船舶超載之處理程序」。嗣後，海岸總局東部地區巡防局於103年10月7日查獲「綠島之星」自蘭嶼伽藍漁港搭載乘客306人返回臺東富岡漁港，較載客限額253人超逾53人，違規超載情節嚴重，影響航行安全甚巨，海巡署復於103年11月28日發函交通部再度協商有關違規超載乘客之處理原則，並於104年2月13日重新函頒「海巡署對船舶載客超過定額之處理原則」略以：若安檢人員清點乘客人數發現有超載情形，即向業者或船長勸導，勸阻其改善後再行出港，並第一時間通報航港局各航務中心派員到場處理，若該航務中心無法派員，則以傳真或其他適當方式，出具「命其禁止航行及限期改善；改善完成後，始得放行」之文件，供當地安檢人員依行政罰法第34條第1項第1款<sup>9</sup>規定，即時制止船舶出港等語。

(二)查船舶法第52條<sup>10</sup>第3項、第90條<sup>11</sup>等規定略以，客船搭載乘客超逾航政機關核定之乘客定額者，由航政機關處客船所有人新臺幣（下同）1萬5千元以上15萬元以下罰鍰，並命其禁止航行及限期改善；改善完成後，始得放行。復依客船管理規則<sup>12</sup>第36條第3項規定：「航政機關執行抽查結果，認為有適航性疑義或搭載乘客超過定額時，應責令改善後始得

<sup>9</sup> 行政罰法第34條第1項第1款：「行政機關對現行違反行政法上義務之行為人，得為下列之處置：一、即時制止其行為……」

<sup>10</sup> 船舶法第52條：「客船所有人應向船舶所在地航政機關，申請核發客船安全證書。非領有客船安全證書，不得搭載乘客（第1項）。航政機關依船舶設備、水密艙區及防火構造，核定乘客定額及適航水域，並載明於客船安全證書（第2項）。客船搭載乘客不得超過依前項核定之乘客定額，並不得在依前項核定適航水域以外之水域搭載乘客（第3項）。」

<sup>11</sup> 船舶法第90條：「違反第52條第3項規定者，由航政機關處客船所有人或船長新臺幣1萬5千元以上15萬元以下罰鍰，並命其禁止航行及限期改善；改善完成後，始得放行。」

<sup>12</sup> 客船管理規則依船舶法第56條規定訂定。

放行。」據審計部函報，103至105年度經海巡署所屬各安檢單位查獲搭載乘客人數超逾核定限額之客船，計有6件(詳表1)，雖均經各安檢單位勸導並開立違規勸導單，蒐證函送航港局所屬各航務中心裁處。惟經審計部調閱海巡署安檢資訊系統之船舶進出港紀錄，該6件違規超載乘客案件，於違規事實發生當下，均仍有強行出港情形，核與船舶法第90條有關「命其禁止航行及限期改善；改善完成後，始得放行」及客船管理規則第36條有關「有適航性疑義或搭載乘客超過定額時，應責令改善後始得放行」等規定未符。

表1 海巡署所屬各安檢單位近3年度查獲違規超載乘客案件一覽表

單位：人

年度	船舶名稱	載客限額	實際載客數量	超載數量	出港地點	出港時間	查獲單位	裁罰金額 <sup>13</sup>
103	綠島之星	253	306	53	蘭嶼伽藍漁港	103年10月7日14:30	蘭嶼安檢所	15萬元
	恆星	195	222	27	蘭嶼伽藍漁港	103年12月4日10:30	蘭嶼安檢所	4萬4千元
104	吉順6號	58	60	2	北竿白沙漁港	104年4月12日11:47	白沙安檢所	1萬5千元
	馬祖之星	189	209	20	東莒猛澳漁港	104年6月8日9:23	猛澳安檢所	1萬5千元
	泰富2號	192	200	8	小琉球漁港 <sup>14</sup>	104年9月26日15:10	鹽埔安檢所	1萬5千元
105	欣泰號	193	221	28	琉球新漁港 <sup>15</sup>	105年4月27日07:00	鹽埔安檢所	15萬元

資料來源：本院及審計部整理自海岸總局提供資料。

(三)據審計部函報，現行由海巡署各安檢單位協助於商港區外查驗之客船航線，大多為往返臺灣本島與外、離島<sup>16</sup>間之航線，如東港至小琉球<sup>17</sup>、布袋至馬

<sup>13</sup> 「綠島之星」案航商龍○航業股份有限公司提起訴訟，臺北高等行政法院106年5月22日判定發回臺北地方法院行政訴訟庭另為適法之裁判。「恆星」案航商大○輪船股份有限公司提起訴訟，已於訴訟判決確定後，依限繳納罰鍰。其餘4案均業依限繳納罰鍰。

<sup>14</sup> 據海巡署函復，參照「屏東縣海洋及漁業事務管理所」網站，所稱「小琉球漁港」，指「白沙尾漁港」。

<sup>15</sup> 據海巡署函復，參照「屏東縣海洋及漁業事務管理所」網站，所稱「琉球新漁港」，指「大福漁港」。

<sup>16</sup> 外島是指中華民國現今實際統治國土裡比離島更遠的島嶼，例如在臺灣本島旁的澎湖群島是離島，福建省的金門群島、馬祖列島則是外島。外島分三級：外島一級為南沙等，外島二級為東沙、東碇、亮島、高登島等，外島三級為金門、連江(馬祖)等；離島也分三級：離島一級為東吉、綠島、蘭嶼等，離島二級為吉貝、望安、龜山等，離島三級為馬公、湖西等。

公、臺東至綠島及蘭嶼、墾丁至蘭嶼、南竿至北竿、西莒、東莒等（詳表2）。航港局雖於臺灣本島及各外離島共設立12個駐點（詳表3），惟小琉球、綠島、蘭嶼等地迄未設立固定駐點；又航港局業於馬祖地區設立辦公室，惟僅設於南竿，其餘北竿、東莒、西莒等離島均闕如，致海巡署安檢人員若於小琉球、綠島、蘭嶼、北竿、東莒、西莒等地發現船舶有違規超載乘客情形，縱依上述「海巡署對船舶載客超過定額之處理原則」通報航港局各航務中心，該等航務中心亦難以即時派員到場處理<sup>18</sup>；且「海巡署對船舶載客超過定額之處理原則」雖明定航港局各航務中心無法派員到場時，可出具「命其禁止航行及限期改善；改善完成後，始得放行」之文件，以傳真或其他適當方式通知海巡署安檢單位、業者或船長，惟安檢單位清點完人數確認有超載情事時，乘客均已登船完竣，安檢單位通報航務中心並等待該中心傳真上開文件之期間，船長恐已強行開船出港。前述103至105年發生之6件客船超載案件，其出港地點即為蘭嶼、北竿、東莒、小琉球等航港局未派設駐點之外、離島。故海巡署稱實務上，僅憑該署與交通部協商之「海巡署對船舶載客超過定額之處理原則」，在其無代為執行「命其禁止航行及限期改善」、「責令改善後始得放行」等預防性不利處分之權責情形下，尚難依船舶法第90條及客船管理規則第36條等規定制止超載客船出港，洵屬實情。

---

<sup>17</sup> 琉球嶼，俗稱小琉球，為臺灣屏東縣東港鎮西南方的珊瑚礁島嶼。全境均屬屏東縣琉球鄉，隸屬於臺灣屏東縣。

<sup>18</sup> 以小琉球為例，若安檢單位於小琉球發現超載案件，因航港局未於小琉球派設固定駐點，須通報位處高雄之南部航務中心，該中心實無法於第一時間派員赴小琉球處理。

(四) 綜上，交通部與海巡署僅憑行政協助模式訂定之「海巡署對船舶載客超過定額之處理原則」，辦理客船超載等查驗事項，實務面上，在海巡署無代為執行「命其禁止航行及限期改善」、「責令改善後始得放行」等預防性不利處分之權責情形下，尚難充分落實客船航行安全，致近年來仍有6件客船超載案件且均強行出港情事，交通部與海巡署允宜積極研謀有效對策。

表2 海巡署協助交通部查驗商港區外國內水域之客船航線一覽表

客船航線	航行客船名稱
南竿至北竿	閩珠 2 號、閩珠 8 號、金龍輪、吉順 1 號、吉順 2 號、吉順參號、吉順 6 號、吉順 8 號、吉順 9 號
南竿至西莒、東莒	馬祖之星、東海明珠
東莒至西莒	莒光號、成功號
東港至小琉球	泰富 1 號、泰富 2 號、泰富 3 號、群益號、飛馬號、東昇 11 號、翔信號、光輝號
布袋至馬公	滿天星 1 號、滿天星 2 號、凱旋 3 號、太吉之星
臺東至綠島	天王星號、金星 3 號、金星 5 號、凱旋 1 號、凱旋 2 號、綠島之星 2 號
臺東至蘭嶼	天王星號、金星 5 號、凱旋 1 號、凱旋 2 號、綠島之星 1 號
墾丁至蘭嶼	恆星號
馬公至望安	南海之星、南海之星 2 號
望安至七美	南海之星、南海之星 2 號
七美至高雄	南海之星、南海之星 2 號

資料來源：審計部整理自航港局全球資訊網。

表3 航港局所屬各航務中心設立駐點一覽表

單位名稱	駐點數量	駐點位置
北部航務中心	4	基隆港、臺北港、蘇澳港、馬祖辦公室
中部航務中心	2	臺中港、金門辦公室
南部航務中心	4	高雄港、安平港、布袋港、馬公港
東部航務中心	2	花蓮港、臺東辦公室

資料來源：審計部整理自航港局全球資訊網。

二、交通部允宜就法制面研究以行政委託或法律授權海巡署辦理禁止航行等預防性不利處分，訂定裁罰標準並執行處罰之可行性；海巡署執行海岸巡防法有關船舶安全檢查，亦應在符合發動阻止犯罪、危害發生之即時強制要件下，本於法定職權，限制船舶出港，以期發揮共同一體之行政機能

(一)有關交通部依行政程序法第15條第2項規定，行政委託海巡署辦理超載裁罰及禁止航行等預防性不利

處分；或以法律授權海巡署訂定裁罰標準並執行處罰之可行性

- 1、依交通部提供書面資料，為簡化船舶超載之違規查處流程，該部曾研議修訂客船(含載客小船)管理相關規定，規劃依行政程序法第15條規定委託海巡署辦理禁止超載船舶出港航行一事，惟海巡署表示其考量業務職掌、人力與訓練等因素，尚不適合接受交通部委託。
- 2、本院詢據海巡署姚處長表示：「現今無論何機關，只要遇到海上犯罪或違規，都只能請海巡署行政協助；但海巡署也有自己的核心業務，人力上實不足以負擔額外業務」等語，交通部航政司陳司長表示：「目前交通部以電話授權（要有通聯紀錄）或傳真文件方式請求海巡署協助辦客船超載之取締、蒐證及函報事宜，平時20分鐘、假日40分鐘內，一定要處理，106年已經沒有客船超載情形。部裡也列管連續假期的客船抽檢紀錄，像103年因為連續假期及氣候不佳所引起的『綠島之星』超載案，要從事前擬定疏運計畫、加開船班增加運能著手，事先預防」等語。
- 3、另據海巡署於本院詢問會議後補充之書面資料載以，臺灣地區與大陸地區人民關係條例對於大陸船舶違反該法第32條<sup>19</sup>規定而進入臺灣地區或水域者，原無行政罰之規定，為有效執行法律，於100年12月6日增訂第80條之1：「大陸船舶違反第32條第1項規定，經主管機關扣留者，得處該船舶所有人、營運人或船長、駕駛人新臺幣100萬元以上，1,000萬元以下罰鍰（第1項）。前項

---

<sup>19</sup> 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第32條：「大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關得逕行驅離或扣留其船舶、物品，留置其人員或為必要之防衛處置。……」

船舶為漁船者，得處其所有人、營運人或船長、駕駛人新臺幣5萬元以上，50萬元以下罰鍰（第2項）。前二項所定之罰鍰，由海岸巡防機關執行處罰（第3項）。」嗣後，復因大陸漁船非法從事漁撈或非法漁業行為，嚴重危害我漁業資源、侵害我漁民權益，應適當提高處罰，俾杜絕類此事件發生；並為符法制，應明確執行機關，以免生解釋疑義，於104年4月21日修正<sup>20</sup>刪除原條文第1項「主管機關」4字，罰鍰金額修正為新臺幣30萬元以上，1000萬元以下；原條文第2項刪除；原條文第3項改列第2項，並修正為「前項所定之罰鍰，由海岸巡防機關訂定罰鍰標準，並執行之。」

4、惟本院詢據海巡署姚處長表示：「若將超載客船比照大陸船舶（漁船），讓海巡署執行裁罰，那本署會多很多事，包括後續的訴願及行政訴訟」等語。

（二）有關海巡署依行政罰法第34條第1項第1款、行政執行法第36條及海岸巡防法第4條、第5條「即時強制」超載客船出航之可行性

1、依海巡署補充書面資料所載，交通部97年1月7日曾就即時制止超載行為委託海岸巡防機關執行，是否屬行政罰法第34條有關「即時強制」之規定疑義，函<sup>21</sup>請法務部表示意見。法務部之法制見解<sup>22</sup>略以：

（1）行政罰法第34條第1項第1款規定：「行政機關

<sup>20</sup> 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第80條之1：「大陸船舶違反第三十二條第一項規定，經扣留者，得處該船舶所有人、營運人或船長、駕駛人新臺幣30萬元以上，1000萬元以下罰鍰（第1項）。前項所定之罰鍰，由海岸巡防機關訂定裁罰標準，並執行之（第2項）。」

<sup>21</sup> 交通部97年1月7日交航字第0970000161號函。

<sup>22</sup> 法務部97年3月10日法律字第0970000979號函。

對現行違反行政法上義務之行為人，得為下列之處置：一、即時制止其行為。」其目的係為防止現行違反行政法上義務行為持續進行造成更嚴重之損害，以強制力迫使行為人即時停止其行為。所謂「強制力」者，係以物理實力強制人民為行為或不行為，其性質為對當事人產生拘束之事實行為<sup>23</sup>，屬於行政程序上之強制處置，以有現行違反行政法上義務行為之存在為要件<sup>24</sup>；其發動之時點，必是在得以防止危害繼續擴大之時，若行政機關為行為發動時已無法避免危害之繼續擴大，即不應再為此等制止行為<sup>25</sup>。準此，即時制止之實施自無須俟行政機關對行為人予以行政處分（行政罰）後始得為之，否則即無從達其「防止現行違反行政法上義務行為持續進行造成更嚴重之損害」之目的。

- (2) 行政執行法第36條：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制……」海岸巡防法第4條與第5條有關船舶安全檢查事項，於阻止犯罪、危害發生或避免急迫危險情事，並符合發動即時強制要件下，海巡署可本於法定職權為即時強制而限制船舶出港，不待航政主管機關之權限委託或請求職務協助。」

- 2、另依海巡署提供海岸巡防法第4條立法理由：「依國家安全法施行細則第26條第2項規定，海岸管制區，由海防部隊執行檢查、管制任務，爰訂定

<sup>23</sup> 蔡震榮、鄭善印合著「行政罰法逐條釋義」第395頁參照（2006年1月1版1刷）。

<sup>24</sup> 林錫堯著「行政罰法」第141頁參照（2005年6月初版1刷）。

<sup>25</sup> 廖義男主編「行政罰法」第248頁參照（2007年11月初版1刷）。

為第1款<sup>26</sup>。為管理入出港船舶或其他水上運輸工具及為維護海域及海岸之安全、經濟秩序，明定海岸巡防機關就入出港船舶或其他水上運輸工具得為安全檢查並負查緝走私、防止非法入出國及走私、安全情報蒐集之任務，爰訂定為第2款<sup>27</sup>、第3款<sup>28</sup>及第5款<sup>29</sup>。」

- 3、惟本院詢據海巡署姚處長表示：「行政執行法第36條及海岸巡防法第4條、第5條所稱『急迫危害』沒有具體標準，客船超載1人算不算急迫危害？超載10人算不算急迫危害？且海岸巡防法第4條所稱『安全檢查事項』主要是指走私偷渡行為，海巡署依法只會攔這種船，客船超載實在不是本署的重點，裁罰權也不在本署。海巡署基本上就是海上警察，法制面上，將『即時強制』藉由授權，明定於法律當然可以，但執行面上有困難。因為客船搭載人數多，暴動起來，處理有高度專業性，需要教育訓練海巡機關第一線的安檢人員。」

- (三)綜上可知，有關客船超載等航政查驗事項，關鍵在於即時強制及裁罰，交通部允宜就法制面研究以行政委託或法律授權海巡署辦理禁止航行等預防性不利處分，訂定裁罰標準並執行處罰之可行性；海巡署執行海岸巡防法有關船舶安全檢查，亦應在符合發動阻止犯罪、危害發生之即時強制要件下，本於法定職權，限制船舶出港，以期發揮共同一體之行政機能。

<sup>26</sup> 指「海岸管制區之管制及安全維護事項」。

<sup>27</sup> 指「入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項」。

<sup>28</sup> 指「海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項」。

<sup>29</sup> 指「走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項」。

參、處理辦法：

一、抄調查意見函請交通部及行政院海岸巡防署確實檢討  
改進見復。

二、抄調查意見函復審計部。

調查委員：王美玉、楊美鈴、林雅鋒

中華民國 107 年 1 月 日