

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院海岸巡防署。

貳、案由：為行政院海岸巡防署自行設置直接隸屬海岸巡防總局之近岸巡防艇組，海岸巡防總局所訂近岸巡防艇勤務規範，更凌駕海洋總局職權，均以行政規則變更該兩總局法定權責及所屬人員之指揮、管理體系，與依法行政有違，甚且嚴重影響該署海洋巡防總局之健全運作與勤務效能，對航安與兩總局人員之間和諧造成不利影響；另該署情報、查緝等業務，尚未妥善建立足以整合岸、海勤（業）務之協調聯繫與指揮管制機制等多項違失，爰依法糾正由。

參、事實與理由：

行政院海岸巡防署（下稱海巡署）下設海洋巡防總局（下稱海洋總局）及海岸巡防總局（下稱海岸總局），分別職掌海岸及海洋巡防任務，前者納編內政部警政署前保七總隊（主體）及財政部海關總署緝私艦及人員成立；後者納編國防部海岸巡防司令部、二個憲兵營，以及陸軍步兵及海軍陸戰隊各一營，改制成立。海洋總局暨所屬各海巡隊編制員額為三、〇〇〇員，預算員額二、二七〇員，現員二、〇九八員（九十三年九月），不及編制員額之百分之七十，人力不足，艦艇出勤多以執勤人數下限為主，另為配合購艦計畫，經積極辦理請增預算員額，惟受政府精簡政策所限，預算員額迄今獲核定增

加一九三員，與該署成立初期相較，僅增加四十四員；而海岸總局暨所屬單位總員額為一五、七七八員，其中一一、五八六員義務役士官兵，志願役軍士官預算員額四、一九二員，現員四、一七八員（含文職三〇三員）。為解決海洋總局人力不足問題，使艦艇有效服勤，促進巡防一體，該署乃自九十一年實施近岸巡防艇之作法，即結合二總局人力，共同執行近岸海域巡邏勤務。本（九十三）年二月二十七日該署海洋總局第十三海巡隊與海岸總局第四岸巡總隊因查緝通順號貨輪（下稱通順輪）涉嫌走私案，兩單位因爭執各自所屬之巡防艇先行到位，形成嚴重對立，暴露該署近岸巡防艇作法存有疑慮。經本院調查竣事，謹就該署違失事項臚列如次：

- 一、海巡署以勤務指導要點設置直接隸屬海岸總局總（大）隊、指揮部之近岸巡防艇組，執行海洋總局法定任務，海岸總局所訂近岸巡防艇勤務規範，更凌駕海洋總局職權，以行政規則變更該兩總局法定權責及所屬人員之指揮、管理體系，與依法行政有違。
 - （一）按行政程序法第十一條第一項及第五項規定：「行政機關之管轄權，依其組織法或其他行政法規規定之。」、「管轄權非依法規不得設定或變更。」管轄權係行政機關從事行政行為之根據與界限，無管轄權或逾越管轄權之行政行為，即罹有瑕疵；行政機關不得任意設定或變更管轄權，不得侵犯其他機關之管轄權，亦不得放棄本身之管轄權，是即所謂之「管轄規定之絕對性」，上開條文所謂之「法規」，應不包括行政規則甚明。依行政院海岸巡防署組織法第十條第一項規定：「本署設海洋巡防總局、海岸巡防總局，執行本法所定事務，其組織另以法律定之。前項機關，得

視業務需要調整之。「行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例第二條規定，該總局職掌海域犯罪偵防、海上及非通商口岸走私偷渡查緝與執行海上交通秩序維護、海難救助、海事糾紛處理、漁業資源保育及海洋環境保護等事項。行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例第二條規定，該總局職掌海岸地區犯罪偵防、海岸及非通商口岸走私偷渡查緝、海岸管制區之檢查管制與海岸及港口安全檢查等事項。因此，海洋、海岸總局雖均隸屬海巡署，惟各自有其組織條例之規範，海洋總局職司海域巡防，海岸總局職司岸際巡防，如因業務需要調整組織，仍需通過法定程序。

- (二)查海巡署於九十一年二月二十四日以三艘近岸巡防艇執行二階段實驗編裝測試驗證，同年六月一日訂定海巡署近岸巡防艇執行近岸海域巡邏勤務指導要點，其內容包括：「近岸巡防艇係指由海洋巡防總局建置，派遣艇長、輪機長，海岸巡防總局支援艇員人力，共同執行近岸海域巡邏勤務所使用之巡防艇。」、「以岸巡人力支援轄區海巡隊，執行近岸海域潮間與近海沙洲水域之巡防勤務，由岸巡總、大隊或指揮部結合安檢、雷情、哨所等情資功能，統籌規劃與指揮、管制勤務」，海岸總局「負責訂定近岸巡防艇執行近岸海域巡邏勤務作業規定」及「負責督導與考核近岸巡防艇執行近岸海域巡邏勤務成效」。海巡總局訂定之近岸巡防艇組執行近岸海域巡邏勤務規範第一章規定人員編組及指揮權責為：近岸巡防艇組直接隸屬岸巡總(大)隊、指揮部，為整體勤務規劃之重心，亦為本總局統合海岸巡防勤務，打擊海上不法活動之利器；(每組)配賦近岸巡防艇三艘，編制為三十二員，設少校組

長、上尉副組長各乙員，下設三個偵巡小組，設中尉小組長與士官長副小組長各乙員；總（大）隊長、指揮官為近岸巡邏任務指揮官，並負執行成敗之責；近岸巡防艇組組長負責勤務派遣與內部管理；艇長負責巡防艇航行安全之責，執行近岸巡邏勤務。該署設置近岸巡防艇組，以海岸總局總（大）隊長、指揮官為海洋總局艇長執行近岸巡邏之指揮官，已變更兩總局權責及所屬人員指揮、管制體系，竟以上開該署訂定之指導要點及海岸總局訂定之勤務規範為設置依據，已有瑕疵。

（三）海岸總局於近岸巡防艇組執行近岸海域巡邏勤務規範第一章第一節第二款明定：「任務：近岸巡防艇組應運用近岸巡防艇（膠筏）結合岸、海勤務，於海域管轄區內以查緝走私、防止非法入出國為主，並執行海上交通秩序之管制及維護、海上救難、海洋災害防救、海上糾紛處理、漁業巡護、漁業資源維護、海洋環境保護及保育等事項，依法遂行緊追、登臨、檢查及其他一般巡防勤務，以確保近岸海域治安純淨。」所列任務均為前揭海洋總局組織條例第二條規定之職掌，而非海岸總局組織條例第二條規定之職掌範圍，故海岸總局並無管轄權；又該勤務規範以該總局近岸巡防艇組結合岸、海勤務之作法，凌駕海洋總局職權，破壞海洋、海岸總局之法定分工，與依法行政有違。

二、近岸巡防艇組之運作，不僅奉派支援者喪失積極性，甚且導致近海勤務疊床架屋，各自為政，監控對方動態，爭搶績效，嚴重影響海洋總局之健全運作與勤務效能，且對航安與兩總局人員之間和諧造成不利影響，殊欠妥洽。

(一) 依據船員法第三條第二項規定，專用於公務用船舶之船員，有關船員之資格、執業與培訓、航行安全與海難處理，仍適用本法之規定。同法第六條、第七條及第五十八條第一項則分別規定：「船員資格應符合一九七八年航海人員訓練、發證及當值標準國際公約規定，其訓練、檢覈及申請核發證書辦法，由交通部定之。」、「具有前條資格者，應向交通部申請核發適任證書，始得執業。」、「船舶之指揮，由船長負責；船長為執行職務，有命令與管理在船海員及在船上其他人員之權。」，船員服務規則第二十一條之規定：「船長依法指揮全體海員、旅客及在船任何人，並管理全船一切事務，及負維護全船生命財產安全之責任。」是以，船員自取得適任證書之時點起，始得執業；又專用於公務用船舶，船長關於航行安全與海難處理方面之需要，有命令與管理在船海員及在船上其他人員之權。海巡署近岸巡防艇係二十噸級巡防艇，各艇總噸位二十九·九八噸，依航行船舶船員最低安全設置標準第五十八條第一項規定：「為維護船舶及航行安全，雇用人應依規定配置足夠之合格船員，始得開航。」依其附表三「動力、非動力工作船船員最低安全配額表」所定二十噸至五十噸之「其他工作船」，艙面部、輪機部分別應有船長（三等船副）及乙級船員各乙名。惟據海巡署海洋巡防總局巡防艦艇職稱與交通部船員職務對照表，升任近岸巡防艇之艇長需具三等船長（正駕駛）以上執業證書，艇輪機長需具二等管輪以上證書，代理艇輪機長需具三等輪機長以上執業證書，蓋巡防艇因追緝及執法需要，有較高之航海專業需求。

(二)海洋總局目前符合兼任艇輪機長資格者計二十三員，兼任艇輪機長尚未具相當證照者計九十八人，現以「暫准兼代」方式辦理，刻正培訓八十人以取得適任證書，惟實際兼任艇輪機長人員，不論是否具有相當證照，若遇有海損事故，亦需由海事評議委員會審查其應負之海事責任。該總局自九十年起建置四十艘近岸巡防艇，並依該署政策自九十一年八月一日起，將其中二十九艘巡防艇及各海巡隊二十九名艇長、十四名輪機長（均為「暫准兼代」）配置於海岸總局所屬總（大）隊、指揮部執勤，艇長及輪機長人數本即無法滿足巡防艇一天八小時以上之執勤所需。復據海巡署書面說明：服勤人員勤務每日八小時，如遇海洋總局支援人員休假、或因故無法執勤（如生病、受訓等）時，海岸總局各近岸巡防艇組即選派具三等船副（管輪）適任證書軍職人員代理執行職務，俾免造成轄區海域勤務罅隙。另查該署維修保養相關資料，迄本年八月十日計有十次海損維修紀錄，維修總金額一、二一三餘萬元；其中為六次為總、大隊近岸巡防艇所發生，維修總金額一、一三七餘萬元。據海巡署之說明與總、大隊該六艘次海損事件記錄，海損當時之六員輪機長，五員係海岸總局近岸巡防艇組人員，其中 PP-2013 艇輪機長洪嘉嶸（具三等管輪結業證書）、PP-2009 艇輪機長連伊涵（領有船員服務手冊）二員尚未取得應具備之三等管輪適任證書，另 PP-2009 艇駕駛吳穆政上尉一員當時尚未取得駕駛適任證書，不符上開「動力、非動力工作船船員最低安全配額表」規定之資格，PP-2009 艇輪機長林峰義上士、PP-2052 艇輪機長夏志宏士官長、PP-2053 艇輪機長胡哲榮中尉等三人，雖

符前項資格，惟與上開海巡署規定之資格仍不符。而九十二年八月二十八日 pp-2009 艇之駕駛為吳穆政上尉，海損發生當時尚無三等船副適任證書，不符「動力、非動力工作船船員最低安全配額表」之資格規定，該次海損報告表當值駕駛姓名載為艇長陳永發。

(三)據署名「海巡署海洋總局支援海岸總局近岸巡防艇組同仁」本年八月十七日之書面聲明，渠等反映該署近岸巡防艇組之實施方式造成以下問題：

- 1、近岸巡防艇艇上人員皆由海岸總局各總、大隊長、近岸巡防艇組組長指揮，每艇均設副艇長一人，負責查緝案件及人員管理，支援之艇長及輪機長變成船艇航安的人頭，很少有置喙餘地，這些近岸巡防艇自始即為海岸總局練習駕駛的教練船，培訓出三百餘張該總局人員的小噸級船舶初級駕照。海岸巡防總局總、大隊長官對海上狀況並不熟悉，經常全以己意指揮調度，如曾下令開到澎湖，或海象不允許出海，仍執意限期由維修地點遠程開回，如肇生重大事故如何善後？
- 2、監察委員詢問近岸巡防艇六件海損事件，署部及海岸總局人員答稱：依據航行損壞報告，其中五件海損時駕駛人為海洋總局支援之艇長及輪機長。事實是海損事件係報由海洋總局維修，支援之艇長及輪機長必須在航行損壞報告簽章，才同意維修（按：船舶海事報告書須由船長申報，大副輪機長或其他人見證，向港務局申報，另申請保險理賠）。因此，每次海損事件，無論是否渠等駕駛，大部分皆會簽署。工作環境及氣氛讓渠等無法再忍受下去，只好日復一日，打混下去。

3、渠等支援之艇長及輪機長經常陷於立場尷尬，兩面不是人，海岸總局機動查緝隊等遇有情報要使用近岸巡防艇出勤查處時，經常故意將渠等支開，例如通順輪等重大案件，以防渠等通知海巡隊，而建制上隸屬之海巡隊又要求渠等有任何消息必須通報互相支援，一旦渠等對近岸巡防艇出勤查獲案件不知情，一定遭海巡隊長官同事責難消遣。通順輪事件加深兩個總局基層人員心結，尤其海洋總局被處分人員認為有所不公。

(四)經核：前揭署名「海巡署海洋總局支援海岸總局近岸巡防艇組同仁」之各項指訴，並非無據；近岸巡防艇組均由海岸總局軍士官組成，本有職務及階級指揮體系，遇重要查緝勤務，常自行操艇，艇長及輪機長實無權限，幾與駕駛、機械工無異，且所謂「遴選」無非抽籤及輪換，每期半年，不乏遠赴他地服勤情形，考績仍由原單位考評，必然處於劣勢。是近岸巡防艇組之運作，實際上是以人力本已嚴重不足之海洋總局支援艇長、輪機長及船艇，供海岸總局編制之近岸巡防艇組從事海上查緝，不僅部分奉派支援者感受工作環境及氣氛不良，喪失積極性，海洋總局海巡隊巡防艇勤務百分之八十在近海三海浬內，與海岸總局近岸巡防艇勤務重疊，又各自為政，監控對方動態，爭搶績效，已嚴重影響海洋總局之健全運作與勤務效能，且對航安與兩總局人員之間和諧造成不利影響。

三、海巡署第十三海巡隊及第四岸巡總隊因查緝通順號貨輪涉嫌走私案嚴重爭執對立，暴露該署情報指導、查緝部署與行動等相關業務部門，尚未妥善建立足以整合岸、海勤

(業) 務之協調聯繫與指揮管制機制，亦為執行單位搶功、虛耗及作虛功之因素，該署相關業務之運作亟待檢討改進。

- (一) 據海巡署政風室本年三月二日所作「第十三海巡隊、海岸第四總隊查緝通順輪走私洋菸爭執事件調查報告」，第四岸巡總隊依據第七岸巡總隊雷達監控情資通報，派遣所屬 PP-2005 近岸巡防艇查緝正向布袋海域前進之疑似夾帶走私香菸之通順輪，大約同一時間，第十三(布袋)海巡隊亦依據該隊諮詢數次情資反映，於本年二月二十六日二十一時三十分派遣所屬 PP-2028 巡防艇出動緊急勤務，查緝同一貨輪。該二艇分別在次(二十七)日零時四十五分及五十分先後截獲通順輪，雙方對截獲目標時間認知不同，爭執到位先後，未能緝獲接駁走私未稅洋菸之二艘膠筏，查緝過程分經二隊蒐證錄影，且經媒體披露爭執畫面，造成負面影響，檢討本事件存在領導幹部協調聯繫不足，管轄劃分規定不足，門禁及媒體管制不實，肇致蒐證畫面外流，未依規定(緊急出勤不及著裝)執行相關勤務之缺失，並對第四岸巡總隊總隊長王師克及近岸巡防艇組組長王茂霖各申誡二次，對第十三海巡隊隊長黃坤文及該隊 PP-2028 艇隊員張瑞安記過乙次，對 PP-2028 艇艇長劉鴻池及隊員魏守禮申誡二次，黃坤文調為非主管職，張瑞安、魏守禮二人改調台南海巡隊，此一調查懲處所指缺失，止於現象面，未深入問題癥結，並未消除雙方之爭執不平。
- (二) 該署九十三年八月十七日向本院簡報，指金門第九岸巡總隊料羅安檢所于樂富本年二月十六日即接獲密報，指通順輪可能從事接駁走私，二月二十六日金門機動查緝

隊接獲諮詢提供：通順輪預計二十六日左右自料羅港出港後，於金門外海意圖與不明船隻接駁載運私菸至台灣牟利等情，金門查緝隊立即將情資分別通報第九海巡隊及第九岸巡總隊，並上傳海巡署情報處，二月二十六日七時二十五分料羅安檢所對通順輪實施安檢，未發現非法物品，於該輪出港後即通報第四岸巡總隊布袋商港安檢所，同日二十時四十分第七岸巡總隊情資通報，該總隊雷達哨監控通順輪之情資。該署九月三日書面說明，二月二十六日 PP-2005 依規定艇長李正文、代理輪機長林榮華二人確為海洋總局人員，查當日勤務，該艇十時至十四時備勤，十四時至二十二時出港執行海域巡邏，勤畢返港，艇長、代理輪機長旋下班返家；當日二十三時二十五分近岸巡防艇組接獲通報，須立即出港攔截，該二員召回不及，且該組其餘二艇均不在駐地，遂派遣 PP-2005 艇由曾寶傳士官長代理艇長，陳昭年上士代理輪機長緊急出港攔截查緝。第十三海巡隊分別於本年一月十五日及二月二十日分別上傳兩件情資，但其內容僅敘明概略時間及地點等用語，與情報傳遞之六何要件不符，且未敘明有「通順輪」及確切時間；上述料羅安檢所于樂富接獲密報確無書面佐證，惟于員將本案情資協調金門機動查緝隊，並由該隊於二月二十六日上傳該署備查；另該署情報通報程序，於八十九年九月二十日訂定「行政院海岸巡防署情報通報作業規定」，各執行單位於遂行查緝行動時，均由第一線單位依人力、裝備、地點相互協調支援，該署情報處在職掌上僅針對情資予以處理、協調及對偵處結果作績效核分，自九十年度起規劃案推動情傳資訊系統，以資訊自動化模式陳現，該系統迄

今仍在精進階段，相關作業程序尚未修訂完成云云。

- (三) 上述料羅安檢所本年二月二十六日七時二十五分許，即將通順輪涉嫌走私情形通報第四岸巡總隊布袋商港安檢所，該總隊近岸巡防艇組卻以當日二十三時二十五接獲通報，須立即出港攔截，不及召回海洋總局遴派艇長李正文及輪機長林榮華，而以曾寶傳士官長、陳昭年上士二員代理緊急出港攔截查緝，前後說法顯然矛盾。據本院調查，李正文、林榮華二員原排定勤務表為當日二十二時至次（二十七）日六時勤務，惟當日上午九時許，突接獲近岸巡防艇組人員電話通知，原排定海域巡邏勤務提前至當日十四時至二十二時實施，原因並未說明。該二人係次日從媒體獲知查緝通順輪事件，而類似突然更動排定勤務之情形在各近岸巡防艇組不在少數。
- (四) 綜上，海巡署情報處等業務部門尚未對該署情報指導、查緝部署與查緝行動，妥善建立協調聯繫與指揮管制之機制，第十三海巡隊為避免遭其他單位介入「搶功」，刻意將通順輪違法情資內容模糊化，第四岸巡總隊事先即已獲知通順輪涉嫌走私，竟以變更勤務安排，排除海洋巡防總局支援之艇長、輪機長於查緝勤務，事後飾稱因李、林二員下班返家，召回不及，此令該二員、提供人、艇及管轄權被侵犯之海洋巡防總局第十三海巡隊情何以堪？此外，第七岸巡總隊有以雷達資料充作諮詢提供情資，虛報績效之嫌。該署情報指導、查緝部署與行動等相關業務部門，尚未妥善建立足以整合岸、海勤（業）務之協調聯繫與指揮管制機制，亦為執行單位搶功、虛耗及作虛功之因素，該署相關業務之運作亟待檢討改進。

綜上，行政院海岸巡防署自行設置海岸總局近岸巡防艇組，海岸巡防總局所訂近岸巡防艇勤務規範，與依法行政有違，並嚴重影響海洋總局之健全運作與勤務效能，對航安與兩總局人員之間和諧造成不利影響；此外，該署情報、查緝等業務，尚未妥善建立足以整合岸、海勤（業）務之協調聯繫與指揮管制機制，洵有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討，並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 三 年 十 月 六 日