

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、交通部、行政院環境保護署、交通部花蓮港務局、內政部營建署墾丁國家公園管理處、屏東縣政府

貳、案由：希臘籍阿瑪斯貨輪於九十年一月十四日在恆春鵝鑾鼻東方海域觸礁漏油，嚴重污染當地生態資源，行政院、交通部、行政院環境保護署、交通部花蓮港務局、內政部營建署墾丁國家公園管理處、屏東縣政府等機關，於處理本案過程中，涉有違失乙案。

參、事實與理由：

甲、交通部違失部分：

查六十六年發生布拉格油輪事件後，政府為解決海難事故所衍生之海洋油污染問題，交通部依商港法第三十六條：「為維護船舶航行安全，救助遇難船舶，處理海水油污及有毒物質，交通部得會同國防部設立海難救護機關，其辦法由交通部會同國防部定之。」之規定訂定：「海難救護機構組織及作業辦法」，該辦法第三條規定：「為維護船舶航行安全，救助遇難船舶，處理海水油污及有毒物質，由交通部會同國防部組設中華民國海難救護委員會。」同辦法第四條規定：「海難救護委員會任務如左：…一、海上油污及有毒物質之消除及處理。…四、海難及海水油污與有毒物質涉及國際爭端事務協助之處理。五、海難救助、海水油污及有毒物質國際公約、規章及外國法令之蒐集與研究。六、海難救助、海水油污與有毒物質法

令規章及作業手冊之研議。七、其他有關海難救助之處理。」，該委員會下設「台北任務管制中心」，由交通部負責；「國軍搜救中心」（現為國家搜救指揮中心），由國防部負責；「船舶救助中心」，由海軍總部負責；及「災害處理中心」，由各港務局負責，「災害處理中心」任務之一即為辦理「海水污染之處理」，此一任務於海洋污染防治法通過後迄今仍屬有效，是以交通部應依上開規定辦理，合先敘明，該部所涉違失分述如下：

**一、交通部未依行政院環境保護署（以下簡稱環保署）函文，迅即協調國防部動員處理油污，貽誤公務，核有重大違失：**

依海難救護機構組織及作業辦法第三條規定：「為維護船舶航行安全，救助遇難船舶，處理海水油污及有毒物質，由交通部會同國防部組設中華民國海難救護委員會。」環保署據此於九十年一月二十日以（九〇）環署水字第〇〇〇五七四四號函請交通部依該辦法第四條規定，動員軍方人力、設備清除油污，惟交通部遲至二月二日方以交航九十字第〇一八八一號函行文國防部協助處理，然是時已逾處理油污之黃金時段，大量油污襲捲墾丁國家公園龍坑生態保護區，造成珍貴生態與漁業資產遭受嚴重破壞，當地民眾賴以維生之綠色觀光產業亦受波及，損失不貲。

交通部雖以一月二十日為連續假期前一天，電腦主機於下班前關閉未收到該文為由，提出辯解，惟查該署（九〇）環署水字第〇〇〇五七四四號函係於同日十七時五分經由電子公文傳送至交通部前置處理收訖，當時仍為上班時間，惟該部遲至一月二十九日方掛號收文，並於一月三十日上午十時二十二分送達交通部航政司收發室。關於公文處理延宕問

題，該部吳司長榮貴於四月六日接受本院詢問時指出：「：當時環保局等相關單位已皆在現場協助，公文僅是做確認：」，四月十一日該員再次接受本院詢問亦坦承：「環保署之公文，航政司是三十日依公文程序辦理：」、「中間有收文程序問題：」云云。查行政院於九十年一月三日第二七一六次院會中，張俊雄院長即提示：「即將到來的春節假期長達八天，在此期間，無論中央各部會或是地方各縣市政府，都應有防患未然、制變機先的心理準備，預先建構通報及應變機制，確立對口的單位或人員，以備萬一遇有突發狀況時，即可妥為因應。」是以交通部允應有所警覺，本當有防患未然、制變機先的心理準備，況查一月十九日該貨輪已大規模漏油，依商港法第三十六條及海難救護機構組織及作業辦法之規定，該部更應主動掌控中央與地方各機關之處理狀況，並積極主動與相關機關連繫瞭解需求，在該案未處理完竣前，更應協調該部相關單位，確保各項通訊、資訊設備之暢通與資訊之即時送達，以掌控即時災情，豈有明知漏油污染之嚴重性而延宕處理，並推卸責任，諉稱資訊設備關機之理？顯見交通部所屬各單位，橫向協調不足，另對於行政院院長前開叮嚀與指示，置若罔聞，致坐失即時協調國防部動員國軍人力協助處理油污之良機，核有重大違失。

**一、交通部長期未訂定「中華民國海難救護委員會」所屬「災害處理中心」之「海洋油污染緊急應變計畫」，致案發後無法整合各機關團隊力量，即時處理外海油污染，任由油污染持續擴大，顯有違失：**

查行政院於八十七年一月二日召開第二五六〇次院會時，行政院蕭萬長院長即指出：

「∴建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，實為提高國家競爭力的基礎∴」，惟欲建立有應變能力之政府，則平日對於可能發生之危害，事前均應有周詳之國家緊急應變計畫(National Contingency Plan, NCP)，救難人員應配有「緊急應變程序卡」，方能依計畫迅即動員，化解危機，減輕損失，並加速環境復育。

次查交通部所屬運輸研究所於八十六年十一月完成之「建立我國海上油污染防治能力與國際合作之研究」第三頁、第三十七頁分別指出：「∴台灣附近海域之海難風險度偏高∴不論一九七七年布拉格油輪觸礁案或一九九四年中苓二號油駁船沉沒案，皆可顯見國人對此項事故之因應處理能力之不足∴」、「油污染緊急應變計畫應考量須繪製油污染風險水域圖、判斷及預測海上油污染物質之動態變化、繪製沿海敏感水域圖、劃定優先保護水域、訂定海上洩油事故因應策略、建立油污染緊急應變組織」，同研究報告第九十五頁復指出：「∴我國至今尚無一個國家級之緊急應變計畫，亦無一個明確之主管機關」，該研究報告第八十八頁更提出警訊略以：「本事件（指七十九年四月十六日發生之東方佳人輪擱淺漏油污染海域案件）充分暴露我國油污染應變能力之薄弱，油污染應變體系之虛化∴」，上開研究報告前經該所於八十七年二月十一日以運管字第八七一五〇〇〇一二號函送交通部，該部負責推動「中華民國海難救護委員會」之業務，對於長期面臨之問題與當年研究報告提出之警訊，允應深入瞭解，設法克服，然該部對上開警訊卻視若無睹，遲未訂定「中華民國海難救護委員會」所屬「災害處理中心」之「海洋油污染緊急應變計畫」，該部吳司長於九

十年四月六日接受本院詢問時即坦承：「：本案動員之主導容有不足及欠缺其他各項工作配合：」，顯見平日未建立「海洋油污染緊急應變計畫」，致案發後無法整合各機關團隊力量，即時動員處理外海油污染，任由油污染持續擴大，嚴重損及墾丁國家公園龍坑生態保護區珍貴自然生態，顯有違失。

### 三、交通部以非專業人員執行夜間勤務與通報任務，顯非允當：

行政院於八十九年七月二十六日召開第二六九二次會議，會中行政院唐飛院長提示：「各機關的緊急通報系統確有建立加強的必要，甚至應有值班人員可於發生重大事件時，能代表本機關先行處理，以收時效。」惟交通部之緊急通報系統未能有效運作，致行政院海岸巡防署（以下簡稱海巡署）海洋巡防總局第十四海洋巡防隊於九十年一月十四日二十三時三十分向交通部通報：「經電洽高雄港務局請求支援處理漏油，該局回覆無處理漏油設備」時，當日夜間值日人員（駐衛警）未立即再往上呈報協調調度其他港務局之除油、攔油設備支援，遲至一月十五日八時二十分方陳報該部航政司，該部雖有夜間值班通報制度，卻以非專業之駐衛警代替正式職員執行夜間九點以後之值勤，致事故發生後無法代表該部先行處理，坐失處理良機，該部航政司吳司長於四月十一日接受本院詢問時指出：「交通部有固定值班表，海難救助通報與之並行：晚上九時開始由駐衛警接管：」，顯見該部未依行政院指示辦理，夜間亦未由專業人員接聽緊急電話，顯非允當。

### 四、交通部於一月十九日油污染擴大範圍時，未立即向行政院陳報，顯有重大違失：

行政院於八十九年七月二十六日召開第二六九二次院會，會中行政院唐飛院長指示訂定「災害緊急通報作業規定」，該規定指出：「：三、災害範圍：指風災：海難：。：四、通報聯繫作業：：災害防救業務主管機關接獲災害訊息時，應立即通報行政院國家搜救指揮中心，採取必要之應變措施，並向行政院陳報：」，另九十年一月三日行政院召開第二七一六次會議，行政院張俊雄院長亦提示：「即將到來的春節假期長達八天，在此期間，無論中央各部會或是地方各縣市政府，都應有防患未然、制變機先的心理準備，預先建構通報及應變機制，確立對口的單位或人員，以備萬一遇有突發狀況時，即可妥為因應。」，惟查本案發生後，交通部航政司遲至一月十八日方由謝杉傑科員擬具正式簽呈略以：「：據稱該輪現場有一拖船待命，惟據判斷因船身已傾斜二十度：拖救已不可行，海面有少許漏油現象約二平方公尺見方」，該簽呈經科長張光正、司長吳榮貴於同年月十九日核章後，二十日陳送交通部主任秘書、常務次長、政務次長及部長知悉；惟該簽呈表達之油污染狀況係屬一月十七日十七時五十分時之情形，俟簽呈送達交通部主任秘書、常務次長、政務次長及部長知悉時，已是一月二十日，此時油污染狀況並非如簽呈所載之「約二平方公尺見方」；該部卻未就一月十九日以後油污染之嚴重情形向行政院陳報；此可由行政院陳政務委員錦煌於四月十一日接受本院詢問時表示：「災難屬災害防救法部分，海洋污染屬海洋污染防治法部分，交通部本身有救難機制及系統，當然救難及油污往往一體兩面，難以區分，惟未通報災害防救委員會。」吳司長於四月十一日接受本院詢問時亦表示：「：過年期間，當時

並未通報行政院長：：」等語，印證甚明，該部顯有重大違失。

#### **五、交通部未派員於事故現場執行統一指揮之任務，顯有重大違失：**

由於海上處理油污涉及層面甚廣，尤以油污漂流軌跡之正確預測更是應變處理成功之關鍵因素，油污處理現場應有指揮官作現場研判，為掌控處理油污時效，該指揮官負有整合與綜合考量「遇險因素」、「天候因素」、「設備因素」、「技術因素」、「除油單位作業條件」等因素，作出緊急決策之責，惟欲達成目的，各有關機關平日即應建立氣象及海洋環境資料庫，包含海流、潮汐、潮流、風速、風向等，利用預測污染物擴散（prediction of propagation of pollutants）之動態數學模式，作好徵調支援人力、物力之計畫，俟事故發生時，緊急應變之決策應由現場緊急應變小組指揮官緊急諮詢專家幕僚之意見後作出。

然查該部吳司長於九十年四月十一日接受本院約詢時指出：「：並未另再通知委員開會，因為船公司處理中：：」，顯見該部缺乏危機處理應派員親臨現場掌控現況，並統一指揮中央與地方機關之觀念，致各機關相互行文與通報，卻未即時動員人力、設備處理油污染，釀成嚴重之後果，顯有重大違失。

#### **六、交通部長期未辦理「中華民國海難救護委員會」有關外海油污染處理中央與地方機關之緊急應變聯合演練，致各機關臨危慌亂，無法整合政府團隊力量，該部怠忽職責，違失之咎甚明：**

查船舶漏油污染海洋屬於稀少性（Events Rare）事件，稀少性事件常令人忽略標準處理程序，因此平日之無預警演練有其必要性，事前聯合演練（包含：各機關間之書面及通

信演練、實況演練：：等），可提供於模擬狀況下之實務訓練、測試評估防污計畫效率、設備是否充足、技術可行性評估、動員人力狀況、縱向指揮與橫向協調機制之有效性、通訊管道之暢通、證據保全機制及喚起眾人之危機意識與強化應變技能：：等，因此定期之聯合演練甚為重要，惟查交通部長期未辦理「中華民國海難救護委員會」有關外海油污染處理，中央與地方機關之緊急應變聯合演練。環保署阮處長國棟於九十年四月六日接受本院就「環保單位有無作過海污搶救之演習或演練？」之詢問時，即表示：「沒有。」，該部航政司海事科張光正科長於四月十一日接受本院約詢時亦僅表示：「：：每年邀各相關單位舉行研討會，請海軍做救難示範表演，建議相關單位增置相關救難設備，如：海鷗部隊夜航設備等。」，交通部航政司吳司長於四月十一日接受本院詢問時亦指出：「交通部屬協調機關，未親自辦理：：」。

復查本案發生後，海巡署海洋巡防總局第十四海洋巡防隊於一月十四日二十三時二十分電請交通部高雄港務局（以下簡稱高雄港務局）協助處理油污時，高雄港務局聲稱無漏油處理設備，環保署於一月十五日請屏東縣政府處理時，該府雖成立應變小組處理，惟事實證明，以地方政府之層級，其油污處理能力甚為薄弱。該署復於一月十九日電請中國石油股份有限公司（以下簡稱中油）協助抽取船上殘油，中油於一月二十日勘查後，又認為目前擁有之抽油船隻無法由失去動力之船隻抽取殘油，交通部於一月二十日行文環保署依海洋污染防治法緊急應變時，環保署又於一月二十日行文交通部協調國防部動員國軍部隊協



助處理，交通部花蓮港務局（以下簡稱花蓮港務局）通報交通部所屬「中華民國海難救護委員會」時，交通部又請花蓮港務局協同環保單位採取應變措施，上開各機關流於形式之公文往返與通報，顯見當時各機關臨危慌亂，政府團隊力量無以整合，此乃交通部長期未辦理「中華民國海難救護委員會」有關外海油污染處理，中央與地方機關之緊急應變聯合演練所致，該部怠忽職責，違失之咎甚明。

**七、交通部連續十年未提議召開「中華民國海難救護委員會」會議，致「中華民國海難救護委員會」成為有名無實之虛構組織，顯有重大違失：**

交通部運輸研究所八十六年十一月完成之「建立我國海上油污染防治能力與國際合作之研究」第一〇二頁即指出：「海難救護委員會：所有成員雖然涵蓋相關部會，卻非為專責機構，缺乏定期之協調與溝通。以海難救護委員會之背景，平時無法對油污染防治之執行單位進行督導訓練，一旦發生大型油污染事故，如何能達到OPRC公約所要求能迅速採取有效之因應行動：」，該研究報告前經該所於八十七年二月十一日以運管字第八七一五〇〇〇一二號函送交通部在案，該部負責推動「中華民國海難救護委員會」業務，對於長期面臨之問題與當年研究報告提出之警訊，允應深入瞭解，設法克服，詎交通部對上開警訊卻視若無睹，連續十年未提議召開「中華民國海難救護委員會」會議，致使各機關經驗無以傳承、救災與油污處理科技交流中斷、動員協調與熟悉應變之機制喪失，致「中華民國海難救護委員會」成為有名無實之虛構組織，顯有重大違失。

八、交通部未督促、協助所屬各港務局齊備外海除油設備，亦未建置各機關處理海上油污設備整合、調度運用之機制，顯非允當：

查交通部運輸研究所八十二年二月完成之「航運安全相關法規與海事資料之分析研究」第一九一頁指出：「∴我國擁有海上執行能力的機關雖備有船舶、航空器及其他裝備，卻缺乏完整之管理規定∴」，該所於八十二年十一月完成之「船上油污污染應急計畫及因應對策之研究」第一一一頁復指出：「主要的洩油處理裝備，如攔油索、撈油船、吸油材料、噴灑系統與擴散劑儲備∴額外裝備包括拖船與工作船、飛機、公路卡車、發電機與動力組、真空吸油卡車∴防護衣及現場使用之通信設備∴等」、「∴需要製作洩油處理裝備與補給目錄表∴以便在發生洩油事故時使用∴」，該研究報告前經該所於八十二年十二月十日以運管字第八二〇〇七三七六二號函送交通部在案，另該所八十六年十一月完成之「建立我國海上油污污染防治能力與國際合作之研究」第九十七頁復指出：「荷蘭全國有十套雙臂清掃回收系統，此種外海浮油回收裝置可適用於大風大浪之下的海上操作∴挪威擁有六十哩長之攔油帶，政府並與漁船簽訂契約，可加裝吸油器成為撈油船兼作儲油船，以處理大型油污污染事故∴」，第九十八頁亦強調：「法理上港務局為我國現行區域性海上油污污染防治單位，所配置之設備與器材若與國外相比，不論在種類與數量上均相差甚遠，對於防波堤外之海上油污事故就毫無處理能力∴政府各部門無應變能力與清除設備，每次發生海上油污污染時，就出現各部門間互推責任之現象∴」，該研究報告亦經該所於八十七年二月十一日以運管字第

八七一五〇〇〇一二號函送交通部，該部負責推動「中華民國海難救護委員會」重要業務，對於長期面臨之問題與歷年研究報告提出之警訊，允應深入瞭解，設法克服。詎該部對上開警訊卻視若無睹，除未督促、協助所屬各港務局齊備外海除油設備，亦未建立中油、國防部與各港務局相互調度支援外海除油設備（如：除汙船、攔油索、吸油棉、護岸麻袋、除油劑、直升機、氣象、海象基本資料、海洋生態基本資料庫）之機制。

上開情形，環保署林前署長俊義於九十年四月六日接受本院詢問時即指出：「在龍坑地區之地形不可能繫下攔油索，台灣現有之攔油索只能在南灣海域可以繫下：：，目前國家設備無攔油索（註：意指無外海型攔油索）」、「建議油污法應該馬上制定以徹底解決問題，希望在一年內有關油污之設備要馬上建立起來：：總的來說，設備最為重要，而立油污法乃為首要，次而人力、技術都是未來改革之重點及方向。」，行政院陳政務委員錦煌於同年四月十一日接受本院就「重大海洋污染處理設備足夠否？」之詢問時亦指出：「除油污設備據悉應集中在近海港口部分，就現況而言設備缺乏，環保署已提出緊急採購設備之計畫：：」，交通部航政司吳司長於四月十一日接受本院就「其他港務局有無攔油索？」之詢問時表示：「有，但長度不足，且天候狀況不適使用」。是以本案發生後，交通部得知高雄港務局無外海除油設備時，因缺乏除油設備相互調度支援之機制，致坐失即時攔油除油之良機，顯見該部未督促、協助所屬各港務局齊備外海除油設備，亦未建置各機關處理海上油污設備整合、調度運用之機制，並非允當。

**九、交通部未將歷次船舶漏油污染處理案例，編印案例手冊，致處理經驗無以傳承，該部難辭違失之咎：**

查六十六年發生之布拉格油輪漏油案、七十九年發生之東方佳人號貨輪污染案、八十七年發生之阿曼娜輪油污染案，皆由港務局、軍方、中油、漁政單位共同處理，其處理經驗與動員方式甚為重要，交通部卻未編列經驗手冊、技術手冊、亦未彙整歷年海事評議審議報告、海事仲裁報告，以了解各案之處理經驗，並研究海事案件發生原因，以決定改善措施，並建立標準作業程序、促成航運安全法規之改善。交通部航政司海事科張光正科長於四月十一日接受本院就「相關案例之經驗傳承有無？」之詢問時表示：「各港務局會將處理經過做研究」，足見交通部漠視經驗傳承之重要性，長期未彙編海上油污處理經驗手冊，致面臨同性質之海難發生時，昔日慌亂失措、互推責任之景象，再度重演，該部難辭違失之咎。

**十、八十年一月十六日交通部召開中華民國海難救護委員會會議，決議：「設立財團法人海上災害防止中心辦理油污及災害處理事項」，惟交通部並未積極辦理，行事怠惰消極，顯有違失：**

查交通部於八十年一月十六日召開「中華民國海難救護委員會」會議，決議：「經濟部、行政院環保署、行政院農委會、中油、民間業者等與會單位均認為有必要設立財團法人海上災害防止中心辦理油污及災害處理事項。至於設立財團法人海上災害防止中心細節，交通部再行協商各單位辦理」，惟查該次會議結束迄今，已逾十年，交通部明知各港務局尚無

外海處理油污之能力，卻未依該會議結論協商各單位辦理，行事怠惰消極，顯有違失。

## 十一、交通部未規劃推動「洩油責任基金」，致使海洋油污染之索賠持續受限於海商法最高責任之限制，影響國家權益：

查交通部運輸研究所於八十六年十一月間，即對如何建立我國海上油污染賠償制度，編撰「研訂我國海上油污染賠償制度之研究」，對此提出警訊略以：「：目前國內法律有關於油污染賠償問題之解決付之闕如：：：我國關於海水污染之防範法規有商港法及海水污染管理規則等相關法規；然關於油污之損害賠償尚無專法規定。而現行民法的過失責任與海商法的船價兼委付責任限制制度皆無法使得油污受害者能獲得充分之賠償。：：證之當年『布拉格』事件發生後，當局索賠無據，此乃法令付之闕如之故。：有鑑於此，制訂一套海上油污染賠償制度及法規，對我國而言，實有其必要性。藉以保障我國國民或政府當局在海上油污事件損害發生時之求償權力。：然依現今政治生態，訂立新法費時冗長，對目前所發生之油污損害事件，將緩不濟急。因此，關於因船舶所造成之油污損害賠償問題，現階段可分近程、中程、遠程加以規畫。一、就近程而言，可從現行國內法加以修正；二、中程方面，可著手制訂相關之油污染損害賠償法；遠程方面，由於我國並非基金公約之締約國，對於油污染損害之情形，被害人並無法從國際基金處得到補償的可能，因此，我國不妨仿照美國之方式，建立洩油責任基金，以每桶美金五分之石油稅作為基金用途，予以管理運用。」，惟交通部對此研究視若無睹，該部航政司吳司長與海事科張科長於四月十一日

接受本院就「八十年一月十六日之決議設財團法人救難中心之後續辦理情形？」之問題提出詢問時表示：「不知道，時隔久遠，未見過該份資料」，顯見該部對於重要事項未能主動瞭解，積極辦理，迄今依然付之闕如，至本案發生後，我國與船方代表談判船貨移除事宜時，船方代表再度引用海商法關於責任限制之條文，我國因而須支付一八〇萬美元之船貨移除費用，喪權辱國之案例竟然重演，尤令國人痛心與失望。

## 十二、交通部未追蹤花蓮港務局對於限制船員出境之辦理情形，顯未盡責：

環保署於九十年一月十九日以（九〇）環署水字第〇〇〇五二六七號函花蓮港務局略以：「∴目前已有燃油外洩，請依海洋污染防治法第三十五條之規定限制該船船長∴等相關船員離境∴」，惟該部接獲該副本後，並未主動追蹤花蓮港務局辦理進度，任由該局延宕至一月三十日方函請內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）限制船員出境，然肇事船員大副業已先行離境，該部顯未盡責。

## 十三、交通部延宕緊急公文處理時效：

- （一）花蓮港務局於九十年一月十五日就本案通報交通部，惟交通部遲至二月二日方以交航（九十）字第〇一八八一之一號函通知花蓮港務局依「海難救護機構組織及作業辦法」第十三條規定辦理。
- （二）花蓮港務局於一月十五日以花港港字第〇〇四七九號函副本通報交通部油污染案情，該局一月十六日再以傳真建議該部轉請環保署依海洋污染防治法處理。該部卻遲至一月二

十日方以交航（九十）字第○○○八四五之一號函行文環保署依海洋污染防治法處理，且遲至一月二十日方以交航九十字第○○○八四五號函行文花蓮港務局採取應變措施。

（三）該部航政司於一月十八日致部長之簽呈為重要且緊急之公文書，航政司卻未派人陳判，致該簽呈遲至一月二十日才獲批示。

（四）屏東縣環境保護局（以下簡稱屏東縣環保局）於一月三十一日以九〇屏環水字第一二二〇號函邀請該部於二月一日派員參加「阿瑪斯號貨輪造成海岸污染協調會議」，此一重要會議紀錄遲至二月六日方簽報部長於二月十二日批閱。

## 乙、交通部花蓮港務局違失部分：

### 一、花蓮港務局未於第一時間至現場指揮協調，顯有虧職守：

查花蓮港務局為「中華民國海難救護委員會」設立之「災害處理中心」之一，卻未於第一時間派員至現場統一指揮協調，僅於九十年一月二十六日由港務組派員到案發地點勘查，除此之外，春節連續假期期間，亦未派員於現場督導指揮處理油污，顯有虧職守。

### 二、花蓮港務局未能積極協助環保署限制船員出境，顯然欠缺政府團隊合作觀念，自有違失：

環保署於九十年一月十九日函請該局限制肇事船員出境，海巡署海洋巡防總局第十四海洋巡防隊亦於一月二十日以（九十）洋局十四海字第二五二一號函行文花蓮港務局略以：「：現狀油污逐漸擴散及船體逐漸下沉，請貴局儘速依法處理：寶威船務代理股份有限公司正辦理貨輪船員遣送問題，在責任未履行前，是否依海洋污染防治法第三十五條規定限制離

境，請貴局酌參。」，且該隊亦於一月二十日十二時將調查筆錄與書面資料傳真予該局依法處理，惟該局遲至一月二十九日方行文境管局限制船員出境。花蓮港務局辯稱：「十七日至現場勘查發現海面有漏油現象後：**考慮非以海洋污染防治法較為完整之執行依據**，可能不易兼顧船員限制出境；乃立即於十八日將本局勘查報告先傳真交通部（公文文號：九十年一月十八日花港港字第〇〇六〇三號函）於一月二十日轉請環保主管機關依海洋污染防治法相關規定採取緊急處理及應變措施」，惟查海洋污染防治法第十一條已規定：「**各類港口管理機關**應依本法及其他相關規定採取措施，以防止、排除或減輕所轄港區之污染。」同法第三十五條規定：「外國船舶因違反本法所生之損害賠償責任，於未履行前或有不履行之虞者，**港口管理機關**得限制船舶及相關船員離境。但經提供擔保者，不在此限。」惟該局遲至一月二十九日方行文境管局限制船員出境，此時該船之大副已先行離境，該局黎局長於四月十一日接受本院詢問時表示：「當時認為船員、輪機長、二副已留置高雄，並希望前來花蓮作筆錄，當時知道渠等在高雄且每日連繫不會離境。」，該局航政組徐組長亦表示：「：由於法源認知之差距，現場船東委託之外籍公司已在處理中，無限制出境之急迫性：」，惟本案事涉國家整體利益，環保署對該局之要求自有其專業上之全盤考量，況該局為政府團隊之一員，豈有片面相信一己之主觀判斷，而未積極協助該署之理？顯見該局欠缺政府團隊合作觀念，自有違失。

### 三、花蓮港務局未即時製作肇事船員筆錄，亦有違失：



海巡署海洋巡防總局第十四海洋巡防隊於九十年一月十五日十三時十分即已通報該局：「∴為防止海域污染，請貴局依法處理∴」，交通部亦於一月十五日十時傳真「交通部重大災害通報表」予該局，惟該局卻遲至一月二十日方以花港航字第〇〇六四八號函寶威船務代理股份有限公司通知船員於一月二十九日到案作筆錄，該局未即時對船員製作筆錄，且未即時限制船員出境，此時該等船員倘真棄船，先行潛逃出境，該局如何釐清事實真相與協助政府索賠，該局未見及此，亦有違失。

#### **四、花蓮港務局未積極協調各機關配合辦理油污之處理，一味寄望船方出面處理，致延宕處理時效，損及國家寶貴生態資源，核有違失：**

查海洋污染防治法第十四條第二項規定：海洋環境污染應由海洋污染行為人負責清除之。目的事業主管機關或主管機關得先採取緊急措施∴等。海巡署於一月十八日十七時四十分傳真通報該局略以：「該船已相當程度外洩∴請貴局立即派員進行海上除油、攔油等作為∴」，惟該局於接獲海巡署通報後，雖於十九日九時三十分以花港港字第〇〇六〇九號函轉知中華海事檢定社、孚寶物流公司、IHOPII油污處理單位、SMI公司、環保署、交通部、屏東縣環保局、海巡署海洋巡防總局第十四海洋巡防隊、高雄港務局等單位及機關，惟該局忽視船方可能無力處理之因素，未能協調有關機關提供攔油與處理設備，待命接替處理，致船方處理不力時，未即時置放攔油索攔截部分油污，或以吸油棉、吸油麻袋覆蓋墾丁可能受污染之海岸，致使污染範圍擴大，損及國家寶貴生態資源，核有違失。

**五、花蓮港務局一味相信船方之說詞，卻未積極查證，行事未免過於輕率，應檢討改進：**

該局向本院提報之書面資料指稱：「督促船東代表委請SUN公司於二月三日在該輪裝上紅色警示閃光燈號」，惟查海巡署於九十年一月七日未發現該船已裝上紅色警示閃光燈號，該局復於二月九日以花港航字第〇一一〇五號函請寶威船務代理股份有限公司設置紅色警示閃光燈號。

另二月六日十五時，SUN公司向該局指稱：「∴已獲同意停止抽油∴」，經查屏東縣環保局並未同意SUN公司停止抽油，花蓮港務局對於SUN公司之說辭，未加查證，就任由SUN公司救難船離去，該局黎局長於四月十一日接受本院就「為何未限制SUN公司之作為，在未抽完油即令該公司離去？」之問題提出詢問時表示：「與該公司無契約地位，礙難限制∴」。惟早日完成油污清除，為全民之殷殷期盼，該局未與環保署、屏東縣環保局及屏東縣恆春鎮公所會商，亦未查證船方說辭，即任由該船離境，行事未免過於輕率，應檢討改進。

**六、花蓮港務局未能監視船員登船取物情形，致無以證實航海日誌是否遺失，該局行事消極，顯有違失：**

查本案發生後，該局須辦理海事案件調查與受理海事評議之申請，自應掌握相當證據以釐清事故原因及查明事故責任，欲達此目的，本應查閱「航海日誌」，以明船隻航行狀況。惟查海巡署於九十年一月十八日十七時四十時傳真通報該局「該船已相當程度外洩∴請貴

局立即派員進行海上除油、攔油等作為：」後，同年月二十一日救難船接阿瑪斯貨輪四名船員至該貨輪拿取個人物品時，花蓮港務局人員卻未隨同前往蒐證、監視船員登船取物情形，致事後船方辯稱航海日誌遺失，導致我方追查事故原因、釐清責任與索賠工作，行動遲緩，該局行事消極，顯有違失。

**七、花蓮港務局未確實查驗「海洋污染防治證明書」、「船上油污染應急計畫」，核與規定不符，應檢討改進：**

海洋污染防治法第二十八條規定：「港口管理機關或執行機關於必要時，得會同中央主管機關查驗我國及外國船舶之海洋污染防治證明書或證明文件、操作手冊、油、貨紀錄簿及其他經指定之文件。」，另國際海事組織於一九九二年四月十日以MERC/CIRC.256號通報各國政府，請各國政府製備「船上油污染應急計畫」，要求船上應攜帶「船上油污染應急計畫（Shipboard Oil Pollution Emergency Plan）」【詳見交通部運輸研究所八十二年十一月完成之「船上油污染應急計畫及因應對策研究」第三頁至第四頁】，另依「1973/1978年防止船舶污染國際公約」附錄一之「防止油污規則」第二十六條規定，已要求船上應備有「船上油污染應急計畫」，惟花蓮港務局未確實查驗肇事船隻之「海洋污染防治證明書」、「船上油污染應急計畫」，核與上開規定不符，應檢討改進。

**八、花蓮港務局未積極督促船方與恆春鎮公所連繫，竟妥春節期間處理油污工人，且未至龍坑生態保護區勘查油污染情形，顯然怠惰行事，失職之咎甚明：**

船方指稱除夕及春節請不到工人，惟恆春鎮公所於九十年一月十九日之會議中表明可代為聘請工人，惟該局未積極督促船方與恆春鎮公所聯繫僱用工人事宜，致除夕及大年初一無工人持續辦理油污清除，該局港務組簡組長於四月十一日接受本院詢問時指出：「：春節期間本局每日督導船務公司辦理抽油等工作，至海岸污染情形，本人曾親赴現場，但無法進入龍坑，致無法知悉情形嚴重，餘地點未發現嚴重。」惟查該局既已指派該員由花蓮至現場巡視，本應詳細查對海岸油污染情形，對於無法進入龍坑之問題，自可協調內政部營建署墾丁國家公園管理處（以下簡稱墾管處）配合，豈能以無法進入龍坑生態保護區為由，意圖卸責，該局顯然怠惰行事，失職之咎甚明。

### 丙、行政院環境保護署違失部分：

海洋污染防治法第四條第一項前段規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署...。」同法第十條規定：「為處理重大海洋污染事件，行政院得設重大海洋污染事件處理專案小組；為處理一般海洋污染事件，中央主管機關得設海洋污染事件處理工作小組。為處理重大海洋油污污染緊急事件，中央主管機關應擬訂海洋油污污染緊急應變計畫，報請行政院核定之。前項緊急應變計畫，應包含分工、通報系統、監測系統、訓練、設施、處理措施及其他相關事項。」。環保署為處理重大海洋污染事件最高主管機關，具有海洋油污事件主導及指揮之權責，案發前海洋污染防治法施行細則、應變計畫及其他配套規範因母法通過後僅三個月，雖尚未訂定，惟本案位於墾丁國家公園生態保護區內，生態脆弱敏感，該署允應主動積極，立即整合中央與地方機

關資源，投入油污處理工作，然該署於九十年一月十九日得知油污染擴大範圍後，未即時成立應變小組，致缺乏危機處理、臨機速斷機制，喪失搶救、防堵先機，且未通報行政院召集各部會整合處理油污之設備、人力，僅消極函請交通部協調國防部動員人力處理油污、函請中油協助抽取船上殘油、函知花蓮港務局限制船員出境，惟對油污之處理與擴散之防止，均無具體作為，僅寄望船方出面處理，俟發現事態嚴重，始於二月五日動員該署水保處人力處理油污，揆之該署所為，均有違失，茲將該署缺失臚列如次：

**一、環保署對本案缺乏危機意識及危機管理臨機決斷能力，未立即成立應變工作小組，致喪失防制油污擴散之搶救先機，核有重大違失。**

查希臘籍阿瑪斯貨輪於九十年一月十四日在恆春鵝鑾鼻東方海域觸礁，同年月十九日開始大規模漏油，嚴重污染當地生態資源，經銜環保署之處理，該署水保處阮前處長國棟雖於九十年四月六日及四月十一日接受本院約詢時一再辯稱：渠係基於專業考量及判斷，依照海洋污染防治法第卅二條辦理云云，惟查本案該署林前署長俊義曾於九十年一月十九日及廿日在該署內部陳核重要案件摘要報告批示：「茲事體大（一月十九日批示）」、「請水保處密切關注處理，一旦發生任何意外，本署責任最大（一月廿日批示）」、「阮處長：應以緊急事件處理（一月廿日批示）」、「看似會導致嚴重後果，請阮處長速謀對策，協調各方。否則將來出事，本署責任重大（一月廿日批示）」。

由上揭批示內容觀之，足見本案之嚴重性與急迫性乃刻不容緩，惟本案於一月十四日發生後，十九日開始大量洩油，迨二月六日媒體大幅報導本案時，環保署始終未成立應變工作小組，採取有效因應措施，核有重大違失。

## **二、環保署未依規定成立緊急應變作業中心，且明知除夕及年初一僱不到除污工人，卻未有效處理，坐任污染情形嚴重，核有重大違失。**

按環保署災害防救緊急應變小組設置要點之編組及職掌區分表明定：水保處處長為該應變小組委員，負責督導辦理災害後嚴重水質污染區之劃定、隔離、處理、及其追蹤管制有關事宜；且上揭應變小組設置要點第八點亦規定：「凡環境有發生災害之虞或已發生災害時，本小組主管相關災害防救業務之委員應進駐中央災害防救中心；本署各業務單位及附屬機關並應即派員共同成立緊急應變作業中心：。」

惟查環保署於本件災害發生後之春節期間，僅建立春節緊急電話聯絡網，未能派員進駐油污災害現場監督，只派承辦科長於一月廿二日至現場勘察，且未依規定派員共同成立緊急應變作業中心，顯有違上開應變工作小組設置要點第八點之規定；復環保署對於本案油污搶救時效掌握與處理方式不當，於一月十九日燃油大量外洩時，並未有效動員人力與環保義工投入救災，採取緊急應變及防制措施，以上均有違失。

未查環保署明知除夕及年初一僱不到除污工人進行除油工作，該署卻坐視不顧，未派員

親臨現場勘察指揮，未設法聯繫有關部會主管協助解決，復未向行政院通報，請求支援，喪失油污清除搶救最佳先機，致使污染情形日益嚴重，核有重大違失。

### 三、環保署雖於一月二十日函請交通部協調國防部動員國軍處理油污，然該署未持續追蹤交通部之辦理情形，致交通部於連續假期過後，始知該署之請求協助事項，惟已坐失處理時效，該署欠缺緊急事故追蹤處理之觀念，顯有違失：

查環保署於九十年一月十五日獲悉阿瑪斯貨輪海難訊息後，於同日電請屏東縣環保局應變，復於一月十九日電請中油協助抽取擱淺船隻之殘油，二十日函請花蓮港務局限制肇事船員出境，俟發現該等措施均無具體防止或減輕油污染之效果後，乃接受中油之建議，於一月二十日行文交通部，請交通部依海難救護機構組織及作業辦法第四條規定，動員軍方人力、設備消除油污。

惟查該署於行文之同時，明知事態嚴重，竟未先以電話先行通知、協調交通部，亦未將該文先行傳真交通部知悉，僅於同日十六時四十八分以電子公文交換予交通部，交通部公文收發單位於十七時五分接到該文，是時之際雖仍為上班時間，惟隔日（一月二十一日）起為一連八天之連續假期，交通部主管電子公文之收發單位未即時將該電子公文送交交通部航政司處理，遲至連續假期結束後，交通部航政司方於一月三十一日接獲該文，惟已逾油污處理時效。

綜合上述，環保署於行文前未先告知、協調交通部協助，行文後又未以電話或傳真方式與交通部取得聯繫，該署亦未追蹤交通部對本案辦理之進度，任由公文擱置於交通部高達十一天，卻缺乏任何有計畫、有組織之動員人力處理重大海洋油污染之積極作為，揆之上情，雖部分屬交通部緊急公文收發之缺失，惟環保署對於緊急事件之處理草率，對此重大案件未能主動追蹤查核處理情形，並未能善盡主管督導之能事及其應盡之職責，自屬難辭其咎，顯有違失。

**四、環保署誤判情勢，將此重大污染案件，視為一般事件，寄望船方妥善處理，未即時層報行政院召集各部會協力處理，坐失處理油污最佳先機，違失責任重大：**

查本案發生後，環保署林前署長於九十年一月二十日對於該署水保處、管考處、督察大隊之通報，明文批示：「看似會導致嚴重後果，請阮處長速謀對策，協調各方」、「阮處長：應以緊急事件處理」，該署水保處阮處長接獲指示後，雖即於當日十五時召開會議緊急研商，並指示：「一切依海洋污染防治法執行，一切依法行政，逐條不可遺漏。」且建立春節緊急連絡網，承辦科長於案發現場亦每二至三小時向該署阮處長回報，惟環保署阮處長於四月六日接受本院詢問時表示，堅持依海洋污染防治法第三十二條：「船舶發生海難或因其他意外事件，致污染海域或有污染之虞時，船長及船舶所有人應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知當地航政主管機關、港口管理機關及地方主管機關。前項情形，主管機關得命



採取必要之應變措施...。」之規定，應由「船長及船舶所有人採取措施以防止、排除或減輕污染」，並由屏東縣政府「命船長及船舶所有人採取必要之應變措施」。

惟查該署已派員於一月十九日參加海巡署海洋巡防總局第十四海洋巡防隊舉辦之會勘會議，該署業已知悉本案船長及船舶所有人並未採取措施以防止、排除或減輕污染，亦未採取必要之應變措施（註：據船方於該日之會議發言，船方指稱係『準備機具、材料中，並非全無處理』，屏東縣政府則認為船方紙上談兵，未有實際行動。），此時環保署允應秉持「有最壞之打算，但做最好之準備」之危機處理態度，逕行層報行政院依海洋污染防治法第十條規定整合各部會成立「重大海洋污染事件處理專案小組」，迅速掌控油污處理設備、機具、人力，並於適當地點集結待命，俟發現船方處理不力或處理失效時，即行介入處理，並依同法第三十二條第二項後段：「必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該船舶所有人負擔。」之規定辦理。

然本案環保署竟誤判情勢，自始深信國際組織之力量足以促使船方妥善處理，卻未警覺船方以氣候不佳、海象惡劣等說辭，為其處理油污成效不彰提出辯解，亦未體認即使攔油索攔截油污成效有限，並不代表全無作用，且能藉由攔截部分油污，減輕海岸受油污染之範圍與延時，亦可為日後除油技術覓得技術參數，更免於「政府無能」之輿論指責，況墾丁國家公園龍坑海域、海岸為生態保護區，為國家寶貴之環境資產，生態之敏感與脆弱，實不容油污

之大量污染，更不容須臾遲緩，然環保署見未及此，將本案視為一般案件，未即時介入處理，亦未通報行政院，俟輿論大肆報導本案始積極處理，然已坐失處理先機，環保署欠缺應有之警覺，違失責任重大。

#### 丁、屏東縣政府違失部分：

一、屏東縣政府雖於一月十五日成立緊急應變小組，惟其成員均屬屏東縣環保局人員，未將主管自然生態保育、主管漁業產銷、主管觀光之相關人員即時納入該小組中，致對於自然生態之受損情形、漁產資源受污染問題及對觀光產業之衝擊等，未能就近即時蒐證，做為日後向船方索賠之依據，顯見該府欠缺應有之警覺，容有疏失：

按「本府設下列各局、室，分別掌理有關事項：…三、建設局掌理工業、商業、礦業、觀光、交通、零售市場管理、公用事業、公營事業、公平交易、國宅及都市計畫等事項。」、「六、農業局掌理農、林、漁、牧之產銷、輔導農漁會、動植物疫病防治、自然生態保育、水土保持及農路改善等事項。」屏東縣政府組織自治條例第二條定有明文。

據上，本案涉及之自然生態保育、漁業產銷自與該府所屬農業局有關，涉及觀光產業事項又與該府所屬建設局有關，惟本案發生後，屏東縣環保局雖立即於九十年一月十五日十三時五十分簽陳縣長成立「屏東縣環保局處理希臘籍阿瑪斯貨輪擱淺油污染海洋事件緊急應變小組」，為各機關中，反應速度最快者，且派員採取含油海水樣品，以確認污染物是否為船方所有，是以該府對於污染蒐證方面之應變，尚稱機警，惟該小組成員僅有環保局徐局長、施秘

書、高課長、謝稽查員、錢稽查員、孔稽查員，均屬環保局內部人員，並未將農業局、建設局相關人員納入應變體系，致油污染衝擊墾丁國家公園龍坑海域與海岸後，該府農業局、建設局未能就近即時蒐證，以利日後向船方索賠，顯見該府欠缺應有之警覺，容有疏失。

## 二、屏東縣政府於一月十九日即已知悉油污擴大，卻遲至二月一日方函請恆春區漁會蒐集污染範圍及損害程度，該府未掌握緊急公文處理之時效，亦有疏失：

屏東縣政府於一月十九日十時至十二時派員參加海巡署海洋巡防總局第十四海洋巡防隊辦理之「行政院海岸巡防署海洋巡防總局第十四海洋巡防隊處理希臘籍貨輪（阿瑪斯貨輪）號擱淺現場會勘及會議」，會議紀錄指出：「∴本日現場勘查時，船舶擱淺附近海域已有油污染之事實，但船公司尚未作任何防止或減輕污染之措施∴」，足見該府於一月十九日已知悉油污範圍擴大，並能預判船公司若遲未有效處理油污，當有損及當地漁業與觀光產業之虞；屏東縣恆春區漁會即於當日（一月十九日）以恆區漁推字第〇〇六五號函（副本）請該府環保局協助處理「維護海洋資源」問題，案經該府農業局收文處理，惟該府農業局於春節八天連續假期期間，對該漁會之公文，並未緊急處理，反而任其擱置，遲至二月一日始以九十屏府農漁字第一五二三〇號函復該漁會，請其：「儘速查明並收集有關被污染海域範圍及損害程度資料彙整後送有關單位以做為求償之依據」，顯見該府未掌握緊急公文之處理時效，亦有疏失。

## 戊、內政部營建署墾丁國家公園管理處違失部分：

### 一、該處未即時依國家公園法將船方移送法辦，核有未當：

按國家公園法第十三條規定：「國家公園區域內禁止左列行為……三、污染水質或空氣。」，同法第二十五條規定：「違反第十三條第二款、第三款：處一千元以下罰鍰；其情節重大，致引起嚴重損害者，處一年以下有期徒刑、拘役或一千元以罰金」。查墾管處於九十年一月十九日已知悉油污擴大且已污染龍坑生態保護區海岸，卻遲至二月二日方依上開規定對船方處以罰鍰，另明知生態保護區遭受油污空前浩劫，明顯構成該法所稱「情節重大，致引起嚴重損害」之要件，卻遲至二月二十七日方以（九〇）營墾企字第一二九一號函檢送相關資料，移請台灣屏東地方法院檢察署偵辦，該處對違反國家公園法者未能即時依法制裁，喪失嚇阻持續污染先機，核有未當。

## **二、該處未即時建置海洋生態資料庫，且未將龍坑附近海域，列入監測樣區，行政效率不彰：**

查該處為墾丁國家公園之最高主管機關，惟自成立迄今，尚未完成海洋生態資料庫建檔，該處雖指稱：「目前已依歷年研究報告，辦理建檔。」惟查將書面資料內容加以建檔，並非難事，該等研究報告（註：六十六年、七十八年、七十九年、八十年各完成一件研究報告，七十四年及七十六年各完成二件研究報告，七十五年完成三件研究報告，八十九年完成二件研究報告）完成迄今，已耗費相當時日，卻仍未完成海洋生態資料之建置，且未將龍坑生態保護區附近海域，列入監測樣區，行政效率明顯不彰。

## **三、該處於案發後，未能即時評估損害，遲至二月二十日至三月一日間，方委託學術單位評估，涉有未當：**

依據中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第十三條規定：「在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層之活動，除法律另有規定者外，不得損害天然資源或破壞自然生態。中華民國專屬經濟海域或大陸礁層天然資源或自然生態，因行為人故意或過失致損害或破壞時，該行為人與其雇用人應負連帶賠償責任。」由於環境污染物通常具有流動與擴散特性，如未於污染之同時，即時評估污染受體之損害，日後污染受體與污染物間之因果關係將難以釐清，該處對於主管之龍坑生態保護區生態資源受到破壞後，卻未即時評估損害，涉有未當。

## 己、行政院違失部分：

查行政院於八十七年七月召開「國家海洋政策研討會」，會後由行政院研究發展考核委員會研訂「海洋白皮書」，該白皮書第四十三頁即指出我國海洋環境保護與污染防治，面臨之問題為：「對海上溢油事件應變不足，執行能力薄弱，海域重大油污染緊急應變計畫亟待規畫建立」，第十三頁則強調：「健全交通、環保、國防、內政、外交、漁業以及地方政府對於海上災難事故的協調與合作能力」，第十四頁復指出：「加強海上交通與環境監測服務：及早偵測船舶海上洩油事故：。」，行政院張俊雄院長於八十九年十二月於該白皮書序言即指出：「各相關機關應依據本白皮書的政策目標，檢討研修相關海洋事務的政策」，顯見行政院對於我國海難救護與海洋污染防治之缺失，知之甚詳，惟行政院對此並未有效督促各部會積極改善，茲將行政院之相關缺失，分述如左：

### 一、行政院危機管理能力不足，亦未有效督導各部會強化緊急應變能力，有待改進：

- (一) 為配合公務人員全面實施週休二日，各主管機關擬具之配套措施中，消防署設有防災救災指揮中心，負責協調、聯繫、通報全國重大災害，須每日二十四小時值勤。直轄市、縣市消防單位，屬於實際執行救災救護勤務者，須每日二十四小時值勤，全年無休。至於其他單位，原則上配合「公務人員週休二日實施辦法」，但遇有緊急事故，成立中央災害應變中心時則須執勤。本案發生時，適值下班時刻，交通部值班守衛接獲事故通報，僅循正常程序紀錄於值班簿，於翌日層陳核閱，並無專責人員對該項通報作研判、追蹤及妥慎處理，致衍生災害擴大。顯見，行政院所屬各行政機關（單位）與國家搜救指揮中心橫向聯繫不足，行政院難辭監督不周之咎。
- (二) 阿瑪斯貨輪於九十年一月十四日擱淺，一月十八日船體破裂，一月十九日船上所存燃料油開始明顯外洩並污染附近海域（岸），由於交通部及環保署寄望船方出面妥善處理油污，嗣發現船方處理能力不足，外洩燃料油已污染墾丁國家公園海岸線時，環保署始於一月二十日行文交通部協調國軍動員人力，交通部亦函復環保署依海洋污染防治法應變，花蓮港務局僅監督船方處理進度，中油接獲環保署之求助電話後，則又聲稱擁有之船隻無法抽取擱淺船隻之油料，高雄港務局接獲協助處理油污之通報時，該局又聲稱無外海處理油污設備，形成各機關（事業單位）相互通報與行文，行政院卻未出面協調，亦未派總指揮官與現場指揮官統一指揮處理，各機關又未立即將有關災情、處理過程及後續作為等資料陳報行政院，致使油污隨海流逐漸擴散，造成墾丁國家公園龍坑生態保

護區遭受空前浩劫。行政院雖歷經八掌溪事件，受到國人之責難，惟顯未記取教訓，危機處理之能力未見發揮，而對所屬機關仍缺乏有效之監督，亦未建立政府團隊團結合作之機制，致臨危慌亂，各自為政，行事消極怠慢，致使行政院團隊成為輿論強力指責對象，均肇因於各部會間長期未能提升救災應變能力及缺乏合作處理危機之演練所致，行政院實應負最大責任！嗣後，該院竟以未接獲各機關通報為由，致未統一指揮各部會緊急處理，查該院陳政務委員於四月十一日接受本院就「本案發生何時知悉？」之詢問時雖表示：「九十年二月六日才知，部分透過報載或內部通報，災害防救委員會當時並未收到訊息，過年後才知道的。」。然查行政院設有南部辦公室，有關墾丁國家公園遭受油污事件，高屏地區報紙報導甚詳，焉能以此卸責。

- (三) 國內於民國六十六年發生布拉格油輪漏油案、七十九年發生東方佳人號貨輪污染案、八十七年發生阿曼娜油污染案，皆由港務局、軍方、中油、漁政單位共同處理，但本案於九十年一月十四日發生後，未能比照往例，及時由行政院或指定之機關統一指揮各部會處理，遲至二月六日，始由環保署召集各相關部會組成「跨部會應變小組」，緊急處理有關防止餘油洩漏、限制油污染面積擴大、清除海岸油污及抽取船舶殘留油料等工作，已喪失處理先機，行政院反應遲緩，欠缺現代化企業型政府應有之積極作為。
- (四) 本案交通部認為，海洋污染之處理應依海洋污染防治法辦理，環保署認為海洋污染防治法剛通過，無船隻進行除油，另依母法規定緊急應變計畫應於立法後一年內送立法院審

議，且行政院國家搜救指揮中心於海洋污染防治法立法過後，又於八十九年十二月二十二日頒布「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」，依該手冊，除油又屬交通部負責協調各港務局辦理，上述法令規定互有重疊衝突之處，造成相關機關無所適從，甚至產生相互推諉卸責情事，戕害政府形象。有關「海洋污染防治法」、「商港法」、「災害防救法」、「海難救護機構組織及作業辦法」及「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」等相關法令規定競合等問題，行政院迄今尚未整合，釐清權責，行政效率低落，莫此為甚。

綜上論述，本次海難油污污染事件，各相關部門顯然欠缺危機管理意識，一味期待船方出面處理，未計算風險亦未作最壞的打算，欠缺「悲觀地準備，樂觀地實施」之危機管理基本觀念，致臨危慌亂，不知所措，有待改進。

## **二、行政院長期未建立海洋遭受油污染之請求賠償機制，損害國家權益：**

- (一) 依行政院「重大海洋污染緊急應變計畫」，船貨移除屬於交通部職權，交通部為免再發生船艙油料外洩，以及該輪船體斷裂、載貨外漏而造成二度污染，影響墾丁國家公園觀瞻及海洋生態環境，或再度引發當地居（漁）民抗爭，又行政院「重大海洋污染事件處理小組」將存油及船貨完全移除的期限訂在六月底，交通部據此與船方代表進行談判，環保署亦全程參與，四月二十日由交通部葉部長與船方簽署備忘錄，主要內容：「船東同意立即與專業打撈公司簽署船貨移除合約；船東並同意將船貨移除相關資訊，包括費用、時程、執行方式等，知會我政府；而政府將儘速發出船貨移除所需之相關許可，以



便儘快開始進行船貨移除工作。」、「船貨移除工作一共分三階段：第一階段除油工作，此部分費用為一五〇萬美元，完全由船東負擔。第二和第三階段的貨物與船體移除工作，合計約需四三〇萬美元。」，交通部指出：「扣除船東所得主張之二四六萬美元，我方政府負擔約一八四萬美元」上開備忘錄，涉及我國須分攤一百八十萬美元，雖源於我國海商法第二十一條船東有限責任之規定，惟我方未能由行政院出面籌組跨部會之談判小組與船公司斡旋，致我方談判未能居於優勢，行政院被動消極之態度，損及國家權益，不無違失。

另按交通部運輸研究所早於八十六年十一月間，即對如何建立我國海上油污染賠償制度，作過研究，並曾編撰「研訂我國海上油污染賠償制度之研究」，對此提出警訊，文中提及：「：目前國內法律有關於油污染賠償問題之解決付之闕如：，：我國關於海水污染之防範法規有商港法及海水污染管理規則等相關法規；然關於油污之損害賠償尚無專法規定。而現行民法的過失責任與海商法的船價兼委付責任限制制度皆無法使得油污受害者能獲得充分之賠償。：證之當年『布拉格』事件發生後，當局索賠無據，此乃法令付之闕如之故。：有鑑於此，制訂一套海上油污染賠償制度及法規，對我國而言，實有其必要性。藉以保障我國國民或政府當局在海上油污事件損害發生時之求償權力。：然依現今政治生態，訂立新法費時冗長，對目前所發生之油污損害事件，將緩不濟急。因此，關於因船舶所造成之油污損害賠償問題，現階段可分近程、中程、遠程加以規畫。一、

就近程而言，可從現行國內法加以修正；二、中程方面，可著手制訂相關之油污染損害賠償法；遠程方面，由於我國並非基金公約之締約國，對於油污染損害之情形，被害人並無法從國際基金處得到補償的可能，因此，我國不妨仿照美國之方式，建立洩油責任基金，以每桶美金五分之石油稅作為基金用途，予以管理運用。」，上述問題如何規劃並解決，迄今依然付之闕如，致重蹈覆轍，尤令國人痛心與失望。

(二) 另查中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第十三條規定：「在中華民國專屬經濟海域或大陸礁層之活動，除法律另有規定者外，不得損害天然資源或破壞自然生態。中華民國專屬經濟海域或大陸礁層天然資源或自然生態，因行為人故意或過失致損害或破壞時，該行為人與其雇用人應負連帶賠償責任。」，惟該法自八十七年一月二十一公佈迄今，行政院未能整合中央、地方機關及公營事業相互支援蒐集、保全損害賠償證據之機制，以本案為例，墾管處、行政院農業委員會分別委託學術單位辦理損害查估研究，若研究方法、採樣方法、採樣日期、分析方法、檢驗方法之不同，而有不同之研究結果，則該如何整合各機關之研究報告，一致對外求償？是以，現行由各機關自行辦理損害查估研究之結果，除緩不濟急外，亦難以整合各部會力量，尋求對外談判有利我國之條件。本次談判凸顯我國環境損害的救濟能力不足，行政院長期以來，未建立健全之海洋遭受油污染請求賠償機制，顯有疏失。

三、行政院長期未釐清環保署與交通部對於海難衍生之海洋污染處理之權責與先機，致臨危慌亂，權

責不明，坐失處理良機：

- (一) 查商港法第三十六條規定：「為維護船舶航行安全，救助遇難船舶，處理海水油污及有毒物質，交通部得會同國防部設立海難救護機關；其辦法由交通部會同國防部定之。」，交通部據此訂定：「海難救護機構組織及作業辦法」，該辦法第三條規定：「為維護船舶航行安全，救助遇難船舶，處理海水油污及有毒物質，由交通部會同國防部組設中華民國海難救護委員會。」同辦法第四條規定：「海難救護委員會任務如左……二、海上油污及有毒物質之消除及處理。」，復查海洋污染防治法第一條、第四條分別規定：「為防治海洋污染，保護海洋環境，維護海洋生態，確保國民健康及永續利用海洋資源，特制定本法。……」、「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署……」，再查災害防救法第二條、第三條分別規定：「本法專用名詞定義如下……一、災害：指下列災難所造成之禍害……(二)重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害。」、「各種災害之防救，以下列機關為中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級災害防救相關行政機關及公共事業執行各項災害防救工作……四、空難、海難及陸上交通事故：交通部。」，揆之上開法令之規定，顯見交通部與環保署之權責並未釐清。
- (二) 復查交通部運輸研究所八十六年十一月完成之「建立我國海上油污染防治能力與國際合作之研究」第九十八頁指出：「法理上港務局為我國現行區域性海上油污染防治單位，所

配置之設備與器材若與國外相比，不論在種類與數量上均相差甚遠，對於防波堤外之海上油污事故就毫無處理能力；政府各部們無應變能力與清除設備，每次發生海上油污染時，就出現各部門間互推責任之現象；」，同研究第九十七頁復指出：「交通部與環保署之權限仍存爭議，權限劃分與協調不良；有關此點建議由行政院協調之；」，另查廣州海電船務有限公司所有之「新珠江一號船舶」於八十八年十二月二十一日於雲林外海擱淺沉沒，該船尚含有燃油至少七六三公噸，迄今僅雲林縣環保局執行監視，對於後續處理問題延宕二年，交通部、台中港務局、環保署、雲林縣政府；等均無解決方案，顯見中央與地方處理船難衍生之油污染問題沉痾甚深，惟行政院未能解決所屬機關間長期存在之權責劃分不清之問題，而行政院於八十九年四月審核通過海洋污染防治法草案時，亦未釐清該法與商港法、災害防救法之關係，致環保署與交通部執法混淆，行政院對所屬機關疏於即時之協調與管制考核，任由權責混淆情事長期存在，每每臨危慌亂，坐失處理良機，違失之咎甚明。

#### 四、行政院未督導有關部會加速訂定「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」、「中華民國領海及鄰接區法」之相關子法，致使我國之海洋環境缺乏全方位之保障：

行政院組織法第七條規定：「行政院院長綜理院務，並監督所屬機關。」，惟左列法令之訂定，涉及國家海洋環境之保護甚鉅，行政院迄今尚未督促相關部會配合訂定有關子法，影響海洋環境保護事務，茲分述如下：

- (一) 中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法第十二條規定：「為因應特殊狀況，中華民國得在其專屬經濟海域劃定特定區域，採取為防止來自船舶之排放、航行及其他行為所生污染之**強制性措施**。」惟該法自八十七年一月二十一頒布迄今，行政院尚未考量國際情勢與國際慣例、國際公約，督促所屬機關公告「特定區域」，致生態敏感區一定範圍週邊海域，亦有油輪、化學品船舶航行，其不免增加生態敏感區海域受污染之風險。
- (二) 依中華民國領海及鄰接區法第八條規定：「外國船舶通過中華民國領海，有下列情形之一者，**非屬無害通過**……八、**嚴重之污染行為**。」同法第七條復規定：「……外國船舶**無害通過**中華民國領海之管理辦法，由行政院定之。……」，惟查該法於八十七年一月二十一頒布迄今，行政院尚未考量國際情勢與國際慣例、國際公約訂定「外國船舶無害通過中華民國領海之管理辦法」，致非屬雙底層之船舶、無油污收集與處理設施之船舶、船齡老舊之船舶，於未納入管理體系下，通行於我國海域，自不免增加我國領海遭受污染之風險。
- (三) 按中華民國領海及鄰接區法第十一條規定：「中華民國政府得對下列各項或任何一項**制定關於領海無害通過的法令**……四、**養護海洋生物資源**。……六、**保全我國環境，並防止、減少和控制環境可能受到的污染**。」同法第十三條亦規定：「在用於國際航行的臺灣海峽非領海海域部分，中華民國政府可就下列各項或任何一項，制定關於管理外國船舶和航空器過境通行之法令……二、**防止、減少和控制環境可能受到之污染**。……」，惟該法

於八十七年一月二十一日公布，行政院迄今尚未考量國際情勢與國際慣例、國際公約等因素，制定關於**管理外國船舶和航空器過境通行之法令**，致船齡過久或非雙底層之船隻皆自由通行我國領海，此一缺乏管理結果，不免增加我國海域受污染之風險。

綜上，本案行政院、交通部、行政院環境保護署、交通部花蓮港務局、內政部營建署墾丁國家公園管理處、屏東縣政府均有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 年 六 月 日