

# 調查報告

## 壹、調查意見：

本案係民國（下同）103年4月間平面媒體報導，世嘉輪、新利進、金順1號、運興168號及連興6號等4,999載重噸（DWT）外籍單殼油輪頻繁進出臺中港，載運未稅油品至外海販售情事，已違反交通部102年1月1日起禁止外籍單殼油輪進入我國國際商港、工業港及其錨泊區與離岸設施規定等情。經本院交通及採購委員會決議，針對原臺中港務局（101年3月改制，分為交通部航港局中部航務中心及臺灣港務股份有限公司臺中港務分公司）疑放任載運未稅油品之外籍單殼油輪頻繁進出臺中港，恐涉有逃漏稅、走私及影響海洋生態等情進行調查。經調閱相關機關卷證資料，並詢問業務主管人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如後：

- 一、交通部自102年1月1日起已有條件禁止單殼油輪進入我國國際商港、工業港錨泊區與離岸設施，部分老舊單殼油輪雖合於進港規定，惟潛存風險仍高，允應加強落實港口國管制（PSC）措施，並賡續參酌國際公約相關規定及趨勢，研議檢討我國單殼油輪禁航制度，以維護航行安全及防範海域污染風險：

（一）查國際海事組織（IMO）為保護海洋環境，於「防止船舶污染國際公約（MARPOL）」附錄I「防止油污染規則」第20條、第21條相關規定，西元（下同）2015年起禁止5,000載重噸（DWT）以上載運貨油（包括輕、重質油）及600載重噸（DWT）以上載運重質油（如原油、瀝青）之單殼油輪；該項規定係依船舶載重噸位及載運貨品（重質油）有條件禁止單殼油輪。至於船齡規範部分，世界船舶組織依據船舶設計金屬材料疲勞強度分析，將船齡超過25年以上者

列為高風險船。

(二)詢據行政院查復，現行歐、美、新加坡、韓國及中國大陸等國，係依前揭國際公約規定管制單殼油輪，除美國於西元1990年8月18日簽署油污染法案成為國內法律，淘汰公約未具體規範之5,000總噸位(GT)以下單殼油輪外；其餘各國皆依據公約規定禁止5,000載重噸(DWT)以上載運貨油(包括輕、重質油)及600載重噸(DWT)以上載運重質油(如原油、瀝青)之單殼油輪，係屬有條件禁止，並非各國皆全面禁止。而世界船舶組織雖將船齡超過25年以上者列為高風險船，惟前揭國際公約尚無具體規範單殼油輪淘汰年限，基於對國際公約之尊重及與國際社會同步，對於進入我國港口之單殼油輪船齡尚無法全面限制。

(三)另查，交通部依據前揭「防止船舶污染國際公約(MARPOL)」附錄I「防止油污染規則」第20條、第21條相關規定，前於101年9月19日公告自102年1月1日起，禁止大於5,000載重噸(DWT)之單殼油輪進入我國作業，600至5,000載重噸(DWT)單殼油輪，只允許載運輕質油(如柴油)，600載重噸(DWT)以下之單殼油輪允許載運重質油(如原油、瀝青)，而該部航港局(下稱航港局)針對高風險單殼油輪採取相關管制措施包括：

- 1、依據商港法第19條規定：「船舶進入國際商港，應於到達港區24小時前，出港應於12小時前，由船舶所有人或其代理人據實填具船舶入港或出港預報表，送航港局查核後，交由商港經營事業機構安排船席。……」審查單殼油輪所提報「船舶靠港明細」(Ports of call list)，倘查獲不實，依同法第67條規定處船舶所有人或船長新臺

幣（下同）10萬元以上50萬元以下罰鍰。

- 2、針對102年起進入我國國際港口6次以上之單殼油輪成立管理專案，依據港口國管制（Port State Control, PSC）規範，就船舶適航性進行必要的檢查；如有適航疑慮時則留置改善。另針對船舶偶有查無航跡圖或航行日誌登載不實情事，航港局自104年3月15日起要求單殼油輪應於船舶進港前提報上一港口（Last Port）結關證明書（Port Clearance Certificate），如有疑義必要時並登輪查核。
- 3、參考東京備忘錄於「航港單一窗口服務平台（MTNet）」之船舶篩選功能建立資料庫及遴選機制，針對高船齡及船舶管理紀錄不佳之船舶（如單殼油輪）進行重點查核。另將配合國際公約規範情形，適時將外籍單殼油輪禁航制度（Banning System）納入船舶法規修正。

（四）揆諸上情，交通部雖已參據國際公約對於單殼油輪進港標準予以規範限定，然媒體報導頻繁進出臺中港區之世嘉輪、新利進、金順1號、運興168號及連興6號等，據交通部查復均為4,999載重噸之外籍單殼油輪，與禁止進港規範（5,000載重噸）相差甚微，則業者有無刻意規避及管理機關如何確認實際載重噸數，實有疑義；而該等單殼油輪進出我國港口及海域，對於航行安全及海域環境潛存之風險實應正視，並積極管制。職此，交通雖自102年1月1日起已有條件禁止單殼油輪進入我國國際商港、工業港錨泊區與離岸設施，仍應加強落實港口國管制措施，並賡續參酌國際公約相關規定及趨勢，研議我國單殼油輪禁航制度，以維護航行安全及防範海域污染風險。

二、行政院原已政策決定明令禁止於我國領海範圍內海上石油銷售行為，經濟部並研提石油管理法修正案，明定相關禁止規定，嗣該院審議時卻以國內汽柴油供應過剩為由，考量於指定地點開放海上石油交易，且認修法尚非必要，政策方向轉變突兀、莫衷一是；又目前僅援引石油管理法第17條作為禁止領海內海上石油販售之法令依據，是否完備周妥，有待研議策進：

(一)查103年4月間媒體報導世嘉輪、新利進、金順1號、運興168號及連興6號等4,999載重噸（DWT）外籍單殼油輪頻繁進出臺中港後，交通部鑑於外籍單殼油輪從事海上轉運加油情形非僅港口管制，尚涉於我國領海外專屬經濟海域從事油品交易情事，於103年8月間函報行政院協處，經交下所屬國家發展委員會（下稱國發會）於103年10月間會商交通部、財政部、內政部、經濟部、國防部、行政院海岸巡防署（下稱海巡署）及行政院環境保護署（下稱環保署）等相關機關，獲致海上油品交易行為應予禁止之結論，並應於1個月內提出禁止前開行為之有效對策，含相關法令修正條文（103年10月31日發國字第1031202406號函）。同年11月間，行政院秘書長函請交通部依前揭國發會研商結論辦理（103年11月10日院臺交字第1030064942號函）。交通部接獲行政院函示後，再研提「禁止海上油品轉運問題與處理作法建議」，行政院於104年1月間二度函復交通部依國發會研商結論辦理（104年1月19日院臺交字第1040000699號函）。

(二)查前揭交通部研提「禁止海上油品轉運問題與處理作法建議」指出：「目前油輪於我國領海範圍專屬經濟海域或臺灣海峽中線海上油品銷售轉運情形，採船對船模式載運油品操作，而業者考量成本

及航程，多以規格較低之老舊單殼油輪載運油品，其除有航行安全疑慮，亦造成海洋污染之虞，目前政策上針對海上油品交易，並未明訂相關禁止法令。」另經濟部（能源局）於104年1月間向行政院提報之「石油管理法禁止領海石油銷售行為修正規劃」簡報中也提及：「禁止海上石油銷售行為，目的為避免免稅漁船油流用、自由貿易港免稅油回流國內市場，擾亂國內油品市場秩序」，該簡報中提出新增石油管理法第29條之1、第42條之1及第53條修正草案說明略以，邇來發現於我國境內有業者以先進口輕質油，再用大型油輪載運進儲港區後，復運出口至海上販售，此類海上石油銷售行為，恐造成油品貿易失序、逃漏稅、能源走私、海洋污染及影響海上航行安全等問題，自應原則禁止此類海上油品銷售行為。在我國領海上進行之石油銷售行為易回流至我國境內銷售，有影響國內石油市場穩定之虞。此類銷售規模大、行為風險亦較陸上石油銷售行為高，其發生危險具有不可逆之性質。

- (三)另查104年1月間，行政院針對前揭經濟部所提石油管理法修正草案召開第1次審查會，結論略以，請經濟部蒐集他國對海上（含領海、鄰接區與專屬經濟海域）之油品銷售相關規定，並評估臺灣若禁止海上石油銷售行為，對我國相關產業之影響；並請環保署評估，倘我國未禁止海上石油銷售行為或單殼油輪進入，我國宜採取之必要管制措施。又同年4月間行政院召開第2次審查會，結論略以，依石油管理法第17條規定，石油銷售業者應設置加油站或漁船加油站，因現階段海上無法設置該等加油站，爰我國原則禁止領海上石油交易，並請經濟部再釐明海上油品交易是否有修法之必要。另鑑於當前我

國汽柴油供應過剩，海上石油交易因航程距離短，似可成為一項新商機，惟宜考量於指定特定地點進行海上船對船之石油交易，請經濟部從石油管理之角度研議執行之可行性，及限制交易油品之種類及申請機制。經濟部依上開結論審酌檢討後，認為針對領海範圍內石油市場之秩序維護，現行石油管理法已足執行，尚無修正必要；至鄰接區部分，可依中華民國領海及鄰接區法相關規定進行管理裁處等。

- (四) 衡酌上情，國發會103年10月間召開之會議，與會各機關咸認海上油品交易行為應予禁止，行政院並二度函示應依該次會議結論辦理，嗣交通部、經濟部於103年11月、104年1月間先後提出之報告中，明確指出海上油品販售對我國國內石油交易市場、產銷秩序、航行安全及海洋環境都有不良影響之虞，應予禁止；經濟部並提出石油管理法修正案，增訂「禁止於海上進行石油銷售行為」及其罰則，至此政策方向明確，且提出具體修法方案。詎行政院於104年1月、4月二次審查會議結論中，雖宣示禁止領海內海上石油交易之政策，卻又以國內汽柴油供應過剩，海上石油交易因航程距離短似可成為一項新商機為由，考量於指定地點開放海上船對船之石油交易；除請經濟部再釐明海上油品交易是否有修法之必要外，並請請環保署評估，倘我國未禁止海上石油銷售行為或單殼油輪進入，我國宜採取之必要管制措施等，已見政策方向前後不一。至所稱「海上石油交易似可成為新商機」等情，詢據該院復稱，海上石油銷售行為存有風險，國內主要石油業者（如台灣中油股份有限公司及台塑石化股份有限公司），並無意願經營港區外（領海及鄰接區）海

上石油銷售業務等語，前後說詞亦有未合。足徵其對於禁止海上石油銷售行為之政策方向轉變突兀、莫衷一是。

(五)另據行政院所復，依現行石油管理法第17條規定，石油銷售業者應設置加油站或漁船加油站，因現階段海上無法設置該等加油站，爰我國原則禁止領海上石油交易，並有最高行政法院102年判例可適用一節，據經濟部於104年1月29日提出之「他國海上石油銷售規定及禁止對我國石油產業之影響」簡報中提出：「石油管理法立法之際僅考量適用於陸上油品零售，並未考量海上石油銷售之情形。後法院實務對該條擴張解釋，認為在我國領海內以船舶為工具經營油品之零售，現實面不可能設立合法之加油設施，故目前查獲我國領海內之石油銷售行為，原則尚可依石油管理法第17條處罰。惟該條先天文義上有所限制，故於解釋上仍有可以進行合法海上石油銷售之類型存在，包括：1.經營非汽油、柴油、供車輛使用之液化石油氣（例如：燃料油）零售業者。符合石油管理法第17條第1項但書之業者販賣汽油、柴油、車用液化石油氣與特定對象」等語，是以，目前以石油管理法第17條作為禁止領海內海上石油販售行為之法令依據，是否完備周妥，容待商榷。

(六)綜上，行政院原已政策決定於我國領海範圍內禁止海上石油銷售行為，惟又考量國內汽柴油供應過剩，於指定特定地點海上石油交易似可成為一項新商機，決策方向轉變突兀、莫衷一是；且目前僅援引石油管理法第17條作為禁止領海內海上石油販售行為之法令依據，是否完備周妥，有待研議策進。

三、行政院深知業者多利用我國領海外至經濟海域欠缺執

法依據及規範之漏洞，頻繁於此海域進行船對船油品販售行為，實為問題根源，且對國內油品市場秩序、海洋環境及資源均有影響之虞，惟仍乏具體政策面對因應，相關執法依據及規範亦未盡明確，顯欠積極，有待研議策進：

- (一)查103年4月間媒體報導外籍單殼油輪滿載重油頻繁進出臺中港載運未稅油品至外海販售，顯違反交通部禁止單殼油輪進入我國商港、工業港及其錨泊區與離岸設施等規定情事。嗣交通部於103年11月間向行政院提報之「禁止海上油品轉運問題與處理作法建議」提及：「目前油輪於我國領海範圍專屬經濟海域或臺灣海峽中線海上油品銷售轉運情形，採船對船模式載運油品操作，而業者考量成本及航程，多以規格較低之老舊單殼油輪載運油品，其除有航行安全疑慮，亦造成海洋污染之虞，目前政策上針對海上油品交易，並未明訂相關禁止法令」、「鑑於業者利用領海以外至經濟海域欠缺執法規範之漏洞從事海上油品交易行為，本案實應將問題重點放在領海以外至經濟海域之海上執法作為」。又經濟部（能源局）於104年1月間向行政院提出之「石油管理法禁止領海石油銷售行為修正規劃」簡報中也指出：「禁止海上石油銷售行為，目的為避免免稅漁船油流用、自由貿易港免稅油回流國內市場，擾亂國內油品市場秩序」、「實務上，海上非法駁油大多發生在鄰接區及專屬經濟海域，且為外籍油輪將油品售予中國大陸漁船，使該國漁船可長時間於我國鄰接區及專屬經濟海域，甚至侵入我國領海進行破壞性捕魚行為，對於我國海域資源影響十分巨大。」由上可見，行政院及所屬深知業者多利用我國領海外至經濟海域欠缺執法依據及規範之

漏洞，頻繁於此海域進行船對船油品販售行為，實為問題根源，且對於國內油品市場秩序及海域環境資源均有影響之虞。

(二)續查，海巡署前於100年11月間於澎湖七美西南方23.8浬處（我國領海外）、103年6月間於琉球嶼西方20浬處（我國領海外）查獲外籍油輪併靠進行船對船油品販售行為，因案發地點非屬我國石油管理法管轄範圍，該署僅能以未實施適當海洋污染防治措施為由，依違反海洋污染防治法函送澎湖縣政府及環保署辦理，嗣因事證不足，二案均未予裁罰，凸顯我國對於領海外至經濟海域油品販售行為尚乏明確執法依據之實。詢據行政院表示，目前石油管理法僅規範我國領海內及領土之油品交易行為，對於領海外油品交易行為並無法令明文限制及規範；是否禁止海上石油銷售，對我國石油業者及國內石油市場產銷秩序並無影響。因我國領海以外範圍之海上油品交易行為管理，所涉層面甚廣，將進一步研議等語。審諸前揭交通部及經濟部提報內容及行政院所復內容，顯見對於我國領海範圍外經濟海域油品銷售行為可能造成之影響，前後說詞及態度不一，有失合理；且自103年4月媒體報導本案至104年9月本院調查期間，仍乏具體政策面對因應，難謂積極。

(三)又行政院查復，經濟部審酌石油管理法修正之必要性後，認為領海外海域油品販售行為可依中華民國領海及鄰接區法相關規定進行管理裁處一節，據內政部查復（104年5月7日台內地字第1040415971號函），中華民國領海及鄰接區法及中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法立法目的係藉由國內法形式宣告國家海域範圍及國家海域權利之主張；並未明

定我國海域事務中央主管機關，查緝我國海域內油品交易，涉及油品交易行為認定、船舶管理及實務執行等不同面向及目的事業主管法規之適用，宜由權責機關依其主管法規辦理。環保署及海巡署認為，油品交易管轄規定應由石油管理法主管機關經濟部依權責回應（104年4月21日環署水字第1040029795號函）（104年4月21日署情三字第1040006406號函）。然經濟部表示，石油管理法立法目的在於維護國內油品市場交易秩序，其適用範圍尚不及於我國鄰接區及專屬經濟海域；海上油品交易行為並不屬於中華民國領海及鄰接區法第15條第1項條文所列舉之違反有關海關、財政、貿易、檢驗、移民、衛生或環保法令等行為，故無法於石油管理法中對於油品交易行為制定防止或處罰規定。該部能源局於104年1月間提出之「石油管理法禁止領海石油銷售行為修正規劃」簡報中也提出，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規定之事項，並無授權對於海上石油銷售行為得進行管制，故鄰接區及經濟海域內無法透過石油管理法制定法律加以防止或處罰等。益顯各相關機關對於我國領海外至經濟海域油品販售行為之執法依據見解不一，相關執法依據及規範未盡明確。

- (四) 綜上，行政院既知業者多利用我國領海外至經濟海域欠缺執法依據及規範之漏洞，頻繁於此海域進行船對船油品販售行為，實為問題根源，惟仍乏具體政策面對因應，相關執法依據及規範亦未盡明確，難謂積極，允宜正視策進，以維護我國海域環境資源及國內油品市場交易秩序。

調查委員：李月德

尹祚芊

章仁香

中華民國 104 年 10 月 日

