

調 查 報 告

壹、案由：據報載，101年3月19日高雄籍砂石船「海翔八號」於基隆港外海發生重大船難事件，12年來相同海域砂石船船難頻傳，已有多人死亡失蹤，究係人為操作不當，抑或相關單位對砂石船之安全管理長期存有制度不良、管理鬆散之弊病？事關海員安全與權益，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

民國(下同)101年3月19日清晨5時許，高雄籍砂石船「海翔八號」於基隆港外海發生重大船難事件，共造成船員6人死亡、2人失蹤(含船長)、7人獲救，輪機長未隨船出港而逃過一劫。據交通部航港局(101年3月1日成立，其前身為港務局)海事評議書略以：「一、船長董○○於貨物裝載、操船與輪機長不在船情形下開航等方面，可能有過失，惟人已失蹤，不予追究。二、輪機長趙○開航前擅自離船(未隨船出航)，應有過失，惟其不在船與船難沒有直接因果關係。三、該輪出港前顯示略有右傾現象，另初步推斷貨艙內之壓縮土可能含有過多水份，在諸多外力因素下產生自由液面效應，導致貨物位移，復以大角度向右返航基隆港，使橫傾角繼續增加，終致沉沒。」惟查，我國東北角海域自89年迄今，砂石船難頻傳，計有8艘砂石船翻覆(附圖1：89年迄今砂石船難發生地點；附表1：89年迄今砂石船難統計)，累計死亡及失蹤人數高達89人之多。經向有關機關調閱相關卷證，赴基隆港履勘，並約詢交通部葉○○政務次長、行政院海岸巡防署鄭○○副署長、內政部警政署基隆港務警察局顏○○局長、財團法人中國驗船中心陳○○處長及相關人員，業已調查竣事。茲將調查意見列

述如后：

- 一、交通部暨所屬航港局未恪遵「船舶散裝貨物裝載規則」第 40 條規定，切實要求「海翔八號」船長和棧埠作業主管人員在砂石裝卸前應先送審裝卸計畫，該局未審查裝卸計畫即率爾同意出港，怠忽職責，顯有違失；另輪機長於開船前，無故擅自離開崗位，未隨船出海，臨陣逃避，置船舶安全於不顧，應予從嚴究責：

- (一)依「船舶法」第 2 條規定：「本法之主管機關為交通部，其業務由航政機關(交通部航港局)辦理。」、「船舶散裝貨物裝載規則」(交通部 101 年 1 月 11 日交航字第 1010790090 號令修正發布)第 40 條規定：「船長和棧埠作業主管人員應在散裝貨物裝卸前共同擬定裝卸計畫送航政機關。……船長和棧埠作業主管人員應確保裝卸作業依計畫執行。裝卸計畫應確保裝卸貨期間不超過船舶之容許應力和力矩，並應考慮裝卸貨之速度、作業機具之數量及船上抽排壓載水之能力，決定裝卸貨物之順序、數量及速率。」同規則第 59 條規定：「本規則自發布日施行。」爰交通部暨所屬航港局自前揭規則修正發布日(101 年 1 月 11 日)起，即應切實要求船長和棧埠作業(裝卸公司)主管人員在散裝貨物(例如：砂石、穀類等)裝卸前，共同擬定裝卸計畫，並將裝卸計畫送請航港局各航務中心審查；倘未送審裝卸計畫，交通部航港局應管制出港並督促改善，殆無疑義。
- (二)惟查，「海翔八號」係於 101 年 3 月 17 日 21 時 30 分空船駛入基隆港右舷泊靠東 19 碼頭，委由宏昭裝卸公司負責裝載壓縮土，3 月 17 日 22 時 0 分至 3 月 19 日 2 時 0 分共裝載約 4,703 噸，並於 3 月 19

日 2 時 14 分申請獲准出港（當時天候東北季風 6 級屬適航），然該船於裝載砂石前及之後，均未依規定送審裝卸計畫，遑論其應確保裝卸貨期間不超過船舶之容許應力和力矩，並應考慮裝卸貨之速度、作業機具之數量及船上抽排壓載水之能力。針對該船未送審裝卸計畫即准予出港部分，據交通部說明略以：「『船舶散裝貨物裝載規則』甫於 101 年 1 月 11 日修正發布，有關該規則第 40 條所規定之裝卸計畫，尚須協調各有關單位，始能據以執行，海翔八號發生海難時，該協調整備工作正在辦理中。」航港局迄 101 年 5 月 22 日始函請中華民國全國船聯會、臺灣港務股份有限公司等單位轉知業者，要求承載散裝貨物之船舶，在裝載作業前須擬定裝載作業計畫，送該局備查，未依規定辦理者將管制出港，並於 101 年 6 月 1 日起正式實施（較上開規則發布施行日期延遲 4 個多月）。

- (三)另查，交通部 98 年 1 月 6 日頒發「海翔八號」船員最低安全配額證書，該船航行時船員配額不得低於下列編制：船長、大副、輪機長、大管輪……等 14 人，其中「輪機長」承船長之命令，綜理輪機部工作，對全部輪機之保養與運轉負完全責任。惟該船於 101 年 3 月 19 日離開基隆港時，輪機長趙○卻無故擅離職守，未隨船出海，置船舶安全於不顧。交通部航港局嗣於 101 年 4 月 12 日以航北字第 1013110152 號函送「海翔八號」輪機長趙○違反船員法裁處書略以：「處分主文：處收回船員服務手冊及一等輪機長適任證書 1 年。違法事實：台端前任職於『海翔八號』貨船輪機長，該輪於 101 年 3 月 19 日離開基隆港時，台端未經許可擅離職守未隨船航行，經台端 101 年 3 月 30 日到局說明承認，違

反船員法事證明確。處分理由及適用法令：違反船員法第 25 條之 2 及船員服務規則第 91 條第 2 款規定，依船員法第 80 條第 1 款及船員服務規則第 91 條、第 94 條規定，收回船員服務手冊及適任證書 1 年。」

(四)據上，交通部暨所屬航港局未恪遵「船舶散裝貨物裝載規則」第 40 條規定，切實要求「海翔八號」船長和棧埠作業主管人員在砂石裝卸前應先送審裝卸計畫，該局未審查裝卸計畫即率爾同意出港，怠忽職責，顯有違失；另輪機長於開船前，無故擅自離開崗位，未隨船出海，臨陣逃避，置船舶安全於不顧，應予從嚴究責。

二、歷來(89 年迄今)砂石船難頻仍，計有 8 艘砂石船翻覆，累計死亡及失蹤人數高達 89 人，包括「花蓮一號」、「瑞太八號」、「聯盟輪」、「升隆一號」及「海翔八號」等，原均為雜貨船，而交通部卻同意直接充當砂石船使用，因二種船舶及載運貨物等特性迥不相同，導致全在外海遇浪翻覆；尤其「佳新一號」原為駁船，僅能在港口內或近海作業，卻供滿載砂石作遠程航行，且航行於台灣東北角海象險惡海域，以上台灣砂石船均在東北角外海失事，交通部長期對船舶安全管理專業不足，處事因循草率，造成重大傷亡，顯有違失，應予澈底檢討改善，並追究失職責任：

(一)據交通部說明，89 年迄今東北角海域發生砂石船難事件計有 8 次，累計死亡及失蹤人數高達 89 人，分述如下：(1)89 年 2 月 28 日花蓮籍「花蓮一號」於野柳外海突然失蹤，21 人失蹤；(2)94 年 2 月 10 日高雄籍「瑞太八號」於花蓮港外海突然失聯，18 人失蹤；(3)94 年 2 月 21 日基隆籍「佳新一號」於宜蘭外海聯結器故障漂流，12 人獲救；(4)96 年 11

月 27 日巴拿馬籍「美沙寧號」於鼻頭角外海船艙進水沉沒，29 人失蹤、1 人獲救；(5)97 年 12 月 24 日基隆籍「聯盟輪」於基隆外海沉沒，3 人失蹤、7 人獲救；(6)99 年 1 月 13 日基隆籍「升隆一號」於宜蘭龜山島海域艙軸斷裂，失去動力擱淺，14 人獲救；(7)100 年 10 月 3 日巴拿馬籍「瑞興輪」於基隆外海船身斷裂，10 人死亡、11 人獲救；(8)101 年 3 月 19 日高雄籍「海翔八號」於基隆外海因自由液面效應，翻覆沉沒，6 人死亡、2 人失蹤、7 人獲救。

(二)查「花蓮一號」、「瑞太八號」、「聯盟輪」、「升隆一號」、「海翔八號」等 5 艘船舶原均為雜貨船用途，其於未辦理任何改裝作業情況下，即充當砂石船使用，其中「花蓮一號」查無相關適載砂石驗證資料，另「聯盟輪」係經前高雄港務局特別檢查合格後開始載運砂石，其餘 3 艘船舶(瑞太八號、升隆一號、海翔八號)前獲中國驗船中心認可適合載運砂石。經詢據交通部葉○○次長說明，過去很多砂石船係由雜貨船充當，該部與航港局嗣後將檢討其改裝條件。由上顯見，歷來雜貨船均率爾充當砂石船使用，惟未考量二者特性迥不相同，砂石船所載砂石較重且含豐富水份，船體結構未做任何補強、船艙頂蓋亦未強化密封防止進水及加裝防止砂石貨物移動等措施，導致自由液面效應，砂石貨物偏移，進而影響船舶航行安全。另查，「佳新一號」原為運輸駁船用途，其僅能在港口內或近海作業，然卻供滿載砂石作遠程航行，且航行於台灣東北角海象險惡海域，終致發生船難事件。

(三)本院前查海洋拉拉號雙船體客貨兩用高速船，於 99 年 8 月 8 日於台中外海遭海浪拍碎船艙及部分船體

，船身傾斜進水，所幸未造成嚴重傷亡事故，經查該船不論船型、結構、材料及強度等均不適合橫渡台灣海峽；本案調查發現 8 艘砂石船(附表 1，其中 2 艘為巴拿馬籍)相繼在台灣東北角外海出事，造成 89 人死亡失蹤，事故原因均是將雜貨船及駁船直接充當砂石船。以上船舶不幸事故，仍係因交通部對船舶專業不足，以及長期漠視船舶安全管理所致。

(四)據上，歷來(89 年迄今)砂石船難頻仍，計有 8 艘砂石船翻覆，累計死亡及失蹤人數高達 89 人，包括「花蓮一號」、「瑞太八號」、「聯盟輪」、「升隆一號」及「海翔八號」等，原均為雜貨船，而交通部卻同意直接充當砂石船使用，因二種船舶及載運貨物等特性迥不相同，導致全在外海遇浪翻覆；尤其「佳新一號」原為駁船，僅能在港口內或近海作業，卻供滿載砂石作遠程航行，且航行於台灣東北角海象險惡海域，以上台灣砂石船均在東北角外海失事，交通部長期對船舶安全管理專業不足，處事因循草率，造成重大傷亡，顯有違失，應予澈底檢討改善，並追究失職責任。

三、行政院海岸巡防署所屬基隆商港安檢所執勤人員未登船「海翔八號」執行安檢，卻偽造檢查紀錄表，涉公文書登載不實及偽造文書，核有重大違失，由此可見該署平時監督不善，紀律廢弛，相關訓練與查核機制均未落實，應予澈底檢討改善：

(一)依「海岸巡防法」第 4 條第 1 項第 2 款規定：「巡防機關掌理下列事項：……二、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。……」另「海岸巡防機關執行臺灣地區商港及工業專用港安全檢查作業規定」第 4 點第 1 項規定：「入出商港及工業專用港之人員、船舶、車輛或其他運輸工具及載運物

品之安全檢查工作，由管轄區之海岸巡防機關負責策劃與督導，安檢所負責執行。」同作業規定第 5 點第 2 項第 3 款規定：「商港及工業專用港安全檢查程序如下：……（二）登輪檢查：……3. 檢查完畢，無論查獲違法與否，檢查人員及船務代理人員、船長應於「船舶進出港檢查紀錄表」簽章，以明責任；帶班人員應將紀錄表及相關文件陳送安檢所所長核閱。」爰海岸巡防機關依上開規定，負責執行入出商港之人員、船舶之安全檢查工作，對於排定執行安檢之船舶應確實登輪檢查並覈實登載「船舶進出港檢查紀錄表」，俟檢查完畢後，執勤帶班人員應將檢查紀錄表陳送安檢所所長核閱。

- (二)惟查，行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局第二海岸巡防總隊所屬基隆商港安檢所原排定該所安檢人員李○○下士及程○○一兵於 101 年 3 月 18 日 17 時 30 分對「海翔八號」執行安全檢查，然上開 2 員卻以「因趕返安檢所實施勤務交接」為由，實際並未登船實施安檢，並偽造「船舶進出港檢查紀錄表」，涉公文書不實登載，經詢據行政院海岸巡防署鄭○○副署長說明略以：「2 位安檢人員（李○○、程○○）已各記過 1 次（行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局第二海岸巡防總隊 101 年 7 月 2 日北二總字第 1012012131、1012012132 號令），安檢所所長（裴○○）案發時甫上任 3 天，故予申誡 1 次（行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局第二海岸巡防總隊 101 年 7 月 2 日北二總字第 1012012130 號令），另安檢人員偽造文書本署已移送法辦。本署已要求檢討勤務合理性，如人力不夠，總隊即時派員支援，檢查表格亦檢討使其可行。」

(三)據上，行政院海岸巡防署所屬基隆商港安檢所執勤人員未登船「海翔八號」執行安檢，卻偽造檢查紀錄表，涉公文書登載不實及偽造文書，核有重大違失，由此可見該署平時監督不善，紀律廢弛，相關訓練與查核機制均未落實，應予澈底檢討改善。

四、內政部警政署基隆港務警察局所屬大沙灣派出所未依規定確實查驗「海翔八號」輪機長之船員服務手冊，即隨意放行離開港區，因事關港區及船舶等安全，執勤察查尤應認真不苟，本案港哨執勤人員執法不力，顯有重大違失，亦可見該局平時訓練不實，監督不善，怠惰職責，應予檢討改善：

(一)有關海員進出商港管制區之查核管制，依據交通部前基隆港務局公告「國際商港港區通行證申請及使用須知」附錄四基隆港全區特殊規定第5點略以：「在職船員得憑船員服務手冊（限本國籍船員）、臨時停留許可證（非大陸籍之外籍船員）、臺灣地區入出境許可證（大陸籍船員）、有效護照簽證等相關證件查驗放行。」

(二)惟查，本案「海翔八號」輪機長於101年3月18日20時許，因身體不適欲返家拿藥，其步行至基隆港務警察局所屬大沙灣派出所東12號碼頭崗哨時，始發覺船員服務手冊放在船上未隨身攜帶，然該所執勤警員林○○未切實查驗其船員服務手冊，即率予同意其離開港區。經詢據基隆港務警察局顏○○局長說明略以：「『海翔八號』輪機長3月18日約晚上8時許離開港區東12號碼頭，當時執勤員警依記憶輪機長係20時許離開港區，因為錄影資料未事先拷貝已遭覆蓋，故不克確認其離港確切時間。輪機長出港時沒帶船員證，本局林○○警員考慮其身體不適，故未檢查其船員服務手冊，即予放行

，回去後會檢討上級督導責任。崗哨勤務督導主要
在所長及副所長，另有相關科室主管等均親自督導
，督導網均相當綿密，本案係個案，以往很少有這
種情況發生。該個案已告知同仁引以為戒，目前勤
務督導作為均較以往增加。」基隆港務警察局於嗣
後懲處所屬大沙灣派出所張○○所長申誡 1 次（內
政部警政署基隆港務警察局 101 年 10 月 8 日基港警
人字第 1010009586 號令）、林○○警員記過 1 次（
內政部警政署基隆港務警察局 101 年 7 月 4 日基港
警人字第 1010006305 號令）。

（三）據上，內政部警政署基隆港務警察局所屬大沙灣派
出所未依規定確實查驗「海翔八號」輪機長之船員
服務手冊，即隨意放行離開港區，因事關港區及船
舶等安全，執勤察查尤應認真不苟，本案港哨執勤
人員執法不力，顯有重大違失，亦可見該局平時訓
練不實，監督不善，怠惰職責，應予檢討改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及二，提案糾正交通部暨所屬航港局，並函請交通部追究相關失職人員責任。
- 二、調查意見三，提案糾正行政院海岸巡防署，並函請行政院海岸巡防署追究相關失職人員責任。
- 三、調查意見四，提案糾正內政部警政署基隆港務警察局，並函請內政部警政署追究相關失職人員責任。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：陳永祥

程仁宏

中 華 民 國 101 年 12 月 25 日
附件：本院101年3月22日院台調壹字第1010800102號派查函
暨相關案卷。