

調 查 報 告

壹、案由：據報導，高雄興達遠洋漁港耗費 70.9 億元興建，卻因遠洋漁業資源面臨枯竭而荒廢，嗣又耗費數億元推動港區休閒景觀美化工程，欲轉型為觀光碼頭，惟迄今仍營運不善、閒置損壞；相關人員有無違失，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報導，高雄興達遠洋漁港耗費 70.9 億元興建，卻因遠洋漁業資源面臨枯竭而荒廢，嗣又耗費數億元推動港區休閒景觀美化工程，欲轉型為觀光碼頭，惟迄今仍營運不善、閒置損壞乙案，業經調查竣事，臚陳調查意見如次：

- 一、行政院農業委員會漁業署未盡漁政主管機關之責，於客觀環境變遷之際，及時修訂計畫，核有不當。
 - (一)按行政院農業委員會漁業署（下稱漁業署）組織條例第 2 條第 1 項第 1 款：「行政院農業委員會漁業署掌理下列事項：漁業政策、法規、方案、計畫之擬訂及督導。……」同條例第 10 條第 1 項：「本署……設置遠洋漁業開發中心，執行漁業資源之研究開發、調查評估、漁業訓練及推廣工作。」
 - (二)查行政院農業委員會（下稱農委會）投資約 70.9 億元，自 80 年迄 86 年委託高雄縣政府分 6 期興建興達遠洋漁港。據漁業署表示，67 年至 79 年間，因我國整體遠洋漁船總噸數及產量急速增長，76 年正值國內景氣持續旺盛，惟遠洋漁港當時僅有基隆市正濱漁港及高雄市前鎮漁港，分別位於基隆及高雄商港內，限於腹地有限無法擴建，泊地面積及船席數嚴重不足，漁船經常等候月餘始能卸魚、補給

，致遠洋漁港設施之不足成為遠洋漁業發展之瓶頸，因此規劃於高雄縣興達漁港及臺南市安平漁港興建遠洋漁港，以期紓解正濱、前鎮遠洋漁港推擠情形。該港之預期效益為，供 5,000 噸級以下漁船 1,000 艘靠泊，可紓解遠洋漁港擁擠之現象，降低遠洋漁船因等候卸魚、補給作業時間所增加之成本；配合陸域規劃，興建魚貨交易之魚市場，另規劃水產加工、冷凍、保養工廠、漁具工廠等用地，提高漁港服務機能；藉此重大建設，促進並帶動港區及週邊鄉鎮之經濟發展及地方建設。

(三) 復查聯合國於 84 年 8 月 4 日通過「履行 1982 年 8 月 10 日聯合國海洋法公約有關高度洄游魚類種群及跨界魚類種群保育與管理協定」後，各區域性漁業管理組織將公海及沿岸國經濟海域之高度洄游魚類種群及跨界魚類種群納入管理，已無公海捕魚自由之情形，致我國遠洋漁業之經營型態與環境改變至鉅。興達遠洋漁港於 86 年底竣工後，返國靠泊之遠洋漁船卻大幅減少，肇致相關設施閒置。

(四) 國際漁業環境之改變，並非一朝一夕之間，尤以聯合國海洋法公約雖於 84 年 8 月始通過，惟該公約於 71 年即對專屬經濟區（亦稱排他性經濟海域）等相關概念做了界定，各沿岸國紛紛宣布劃定 200 浬經濟水域，相繼影響我國拖網、鮪釣、魷釣等各項遠洋漁業之發展。然漁政主管機關竟未察覺此逐漸變化之情勢，本於權責，早日規劃因應措施，卻因遠洋漁業當時顯現之榮景，投入鉅資建設遠洋漁港，肇致現今相關設施之閒置。我國於興達遠洋漁港工程施工期間，遠洋漁業環境即已顯現變化趨勢，漁政主管機關卻視而不見，未辦理後續各期工程之可行性及效益分析研究，肇致遠洋漁港全部竣工後之

閒置。

(五)綜上，高雄興達遠洋漁港興建完成後未達預期效益，耗資 70.9 億元之設施閒置，漁業署未及時發現客觀環境變遷，修訂計畫或營運方式，未盡漁政主管機關之責，核有不當。

二、漁業署於高雄興達遠洋漁港興建前，未進行相關業者遷移意願之意見調查，亦未針對漁港工程完工前之抽樣調查結果謀求因應改善措施，顯有未洽。

(一)查高雄興達遠洋漁港之興建，係基於遠洋漁業當時顯現之榮景，其預期效益之一即為紓解前鎮遠洋漁港之擁塞狀況，惟漁政主管機關僅單方面提報相關興建計畫，即進行工程之發包施作，卻未考慮高雄地區相關業者遷移之意願。雖於該工程完工前 1 年之 85 年 11 月，農委會補助臺灣省漁業局辦理研訂「安平及興達兩遠洋漁港營運管理方針」時，規劃單位始針對高雄市漁業及相關產業負責人及高階主管進行抽樣調查，惟該調查之目的亦僅係規劃單位為了解遠洋漁業業者對新建遠洋漁港設施之需求，以作為研擬相關興達遠洋漁港營運方針之參考依據。

(二)次查上述抽樣調查結果，有 57.8%受訪者認為「漁港碼頭不足」是高雄地區目前最需要加強改善等問題；約 40%受訪者認為「卸魚碼頭」及「泊地面積」是前鎮漁港較為不足之設施；約 19%受訪者有「考慮遷移至興達遠洋漁港」之意願，5.2%表示興達或安平 2 遠洋漁港都會考慮，合計為 24.2%；另從事魷釣漁業之業者中則有 50%受訪者有意願考慮遷移至興達遠洋漁港；而都不考慮遷移至興達或安平遠洋漁港者，則佔 63.8%。據漁業署表示，不願意遷移之主要原因為「距高雄市太遠，運輸作業不方

便」及「已習慣高雄港現有之作業環境」，當「興達或安平遠洋漁港相關設施完善」等條件下，則有52.7%受訪者表示會考慮遷移，顯見業者不願遷移，實因當時興達遠洋漁港之環境條件及岸上設施未臻完備，業者又有在地作業之習性，對漁船移泊認為是傳統觀念轉變，始終保持觀望及排斥態度；再加以高雄區漁會對遷移可能造成該會在前鎮漁港魚市場管理費收益減少，而持反對甚至抗爭立場。相關問題漁業署雖於歷次「安平及興達兩遠洋漁港營運作業小組」提出報告，由與會單位共同研商因應措施，惟相關因應措施未能具體改善並提升業者之遷移意願，亦為該漁港閒置之原因之一。

(三)綜上，漁業署於高雄興達遠洋漁港興建前，未進行相關業者遷移意願之意見調查即著手興建，嗣後亦未針對漁港工程完工前之抽樣調查結果謀求因應改善措施，顯有未洽。

三、漁業署對於遠洋漁船未有明確定義，致後續國際漁業環境改變之因應措施未切實際，顯有闕漏。

(一)按財政部76年1月8日台財稅字第7527301號函：「營業稅法第6款及第7款所稱遠洋漁船，應以行政院農業委員會核發漁業證照之100噸以上之漁船為限。」該部79年5月11日台財稅字第790134729號函及84年12月24日台財稅字第841663748號函亦有相同之說明。而農委會84年11月14日八四農漁字第4150067A號函：「除100噸以上漁船因多在國外作業得認定為遠洋漁船外，20噸以上漁船凡經核准以國外港口為基地赴國外作業，或與外國漁業合作在外國海域作業，均得認定為遠洋漁船」。

(二)查66年所闢建完成之興達港近海漁業特定區，總

面積約 120 公頃，泊地面積約 25 公頃，碼頭長 2,500 餘公尺，低潮水深-2.8 公尺，可容納 50 噸級漁船 800 餘艘。其後遠洋漁業蓬勃發展，爰決定另闢建興達遠洋漁港，供 100 噸至 5,000 噸級遠洋漁船使用，其總面積約 271 公頃，泊地面積約 126 公頃，興建-5.0~-8.0 公尺水深之碼頭 5,560 公尺。

- (三)次查高雄縣政府函復自興達遠洋漁港竣工後，進出興達遠洋漁港區泊靠之遠洋漁船，依據海巡署南巡局 52 大隊「安檢資訊系統」所提供資料，自 94 年至 99 年期間，扣除 95 年約有 134 艘因減船及休漁政策返國泊靠部份，統計 CT5 以上漁船(含 CT5，為 100 噸級以上漁業用途船舶)使用情形如下表：

年度	94	95	96	97	98	99
艘數	46	27	50	42	42	35
泊靠使用天數	1~60	1~13	1~43	1~35	1~76	1~17
進港用途	卸魚貨及補給					

另據漁業署函報，據海巡署提供興達漁港各噸級漁船進出港統計資料，其中 50 噸級以上漁船進出興達漁港數 95 年計 8,306 艘次、96 年計 9,237 艘次，97 年計 9,868 艘次，98 年計 11,308 艘次，99 年統計至 11 月底計 10,161 艘次。漁業署函復以 50 噸級以上漁船為遠洋漁船，數量顯較 100 噸級以上之漁船高出甚多。如以 50 噸為標準，原興達港之水深-2.8 公尺，即可滿足該「遠洋漁船」，則闢建遠洋漁港之必要性將大為降低；又針對國際漁業環境改變之因應措施，亦因相關遠洋漁船數據之差異，致未切實際。

- (四)詢據漁業署表示，遠洋漁船昔日以 100 噸為標準，然漁業相關法令並未予以定義，惟以漁業署所發行的「中華民國臺閩地區漁業統計年報」對統計項目

中之遠洋漁業定義為：「指使用動力漁船在我國經濟海域外從事漁撈作業者」，故以經濟海域 200 海哩為界限，作業漁區於 200 海哩以外為遠洋漁船。

- (五)按遠洋漁船即航赴遠洋捕撈漁貨作業之漁船，可見遠洋漁船均係長時間作業、需較大之承載漁獲空間和噸位，其漁船設備及耐波性之要求均須較高，而其漁獲之保存及加工設備、乃至於船員編制均需不同於近海漁船。雖於 200 海哩外之漁區所作業之漁船即為遠洋漁船，然此定義顯不足以明確表達遠洋漁船之全貌。加以漁船管理方面，雖有漁船監控系統(VMS)可監控及定位漁船之作業區域，然並非所有漁船均強制安裝該系統，則漁船管理顯有不週。
- (六)綜上，農委會及財政部對於遠洋漁船之相關定義均係多年前所訂定，與現代漁船裝備與狀態不可同日而語，漁業署迄今未有明確定義，致後續國際漁業環境改變之因應措施未切實際，顯有闕漏。

四、漁業署及高雄縣政府未積極辦理興達遠洋漁港之活化措施，任令空間閒置，實難辭其咎。

- (一)按環境教育法第 14 條第 1 項規定：「各級主管機關及中央目的事業主管機關應整合規劃具有特色之環境教育設施及資源，並優先運用閒置空間、建築物或輔導民間設置環境教育設施、場所，建立及提供完整環境教育專業服務、資訊與資源。」同法第 19 條第 1 項規定：「機關……應於每年 1 月 31 日以前訂定環境教育計畫，推展環境教育，所有員工……均應於每年 12 月 31 日以前參加 4 小時以上環境教育……」。
- (二)查高雄縣政府曾於 90 年之「興達漁港功能多元化整體規劃」即已指出，港區鄰近茄萣鄉等 4 鄉鎮，其產業結構為漁業相關產業，以漁民及勞工階級為

主之低密度人口。另港區距鄰近都會區（高雄市、臺南市）之交通車程約為 30~40 分鐘，因其先天地理位置鄰近鄉鎮人口密度低，多屬勞工、漁民等勞動性質居民，平日前往遊憩意願不高，故人潮聚集不易。

(三)次查興達遠洋漁港自竣工後，相關設施及空間迄今無法達到原應有之功能。雖該港主管機關高雄縣政府及漁業署均進行相關活化措施，如辦理各類大型活動、國家實驗研究院海洋研究中心總部設址於該港、興建行政院海岸巡防署南部艦艇基地及訓練場所、「海上劇場」對外招商、真理大學設置「興達港水域遊憩活動教育推廣中心」、及 97 年輔導高雄縣帆船委員會成立、後續推動海上藍色公路航線、非港區範圍開發「興達港遊艇產業專區」……等，然各大型活動係集中於假日舉辦，平日商店亦不營業，農特產品展售中心委外廠商於 97 年因經營不善倒閉後至今仍未順利決標，魚市場則僅於中午時段稍見魚貨拍賣之人潮，以本院調查實地履勘為例，當日係非假日之星期二，僅見 2 大人 1 小孩共 3 遊客，其餘偌大港區空無一人。另港區土地建物之撥用，高雄縣政府接管漁港迄今 5 年餘，亦僅撥用 20 筆，其餘涉及有償及無償撥用部分仍須由需用機關辦理後續程序，而針對港區內土地租用部分，漁業署亦仍研議相關標租辦法中。

(四)復查環境教育法於 99 年 6 月 5 日公布，雖於 100 年 6 月 5 日始正式施行，然針對該法第 14 條有關「優先運用閒置空間」部分，係行政院為全國各「蚊子」設施所訂定解決閒置之法令依據，惟詢據高雄縣政府僅表示「參考該法規定積極推動興達港漁港多功能」，而漁業署亦僅稱「將於相關活化會議

中督導該港目前主管機關參考相關規定進行評估規劃，再依據規劃結果納入活化運用」等寥寥數語。該法實施在即，高雄縣政府及漁業署均仍未體認活化閒置空間之重要，更遑論該法第 19 條有關所有員工每年均應參加 4 小時以上之環境教育。顯見主管機關高雄縣政府未積極規劃詳盡具體之方案，漁業署亦未本於上級機關之責確實督導。

(五)綜上，漁業署及高雄縣政府未積極辦理興達遠洋漁港之活化措施，自該漁港竣工後迄今已 13 年餘，仍任令大部分港區空間閒置，實難辭其咎。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請行政院農業委員會（漁業署）確實檢討改進見復。
- 二、調查意見四，函請高雄市政府（原高雄縣政府）確實檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。