

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部航港局。

貳、案由：交通部航港局依法應嚴格審核始能核發及換補發駕駛執照，惟因各航務中心承辦人於「海運技術人員管理系統」之權限未受限制，系統設定復無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機；前揭系統與「小額支付平臺」間亦無相互勾稽與交叉比對機制，無法連動檢核資料；且因中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發作業，覆核及控管機制核有嚴重疏漏，肇致承辦人利用相關作業漏洞及職務之便，長期偽造遊艇與動力小船駕駛執照予申辦者，且私自銷毀數千件遊艇與動力小船駕駛執照申請案資料；又航港局未曾將遊艇或動力小船駕駛執照相關作業列入內部控制之稽核事項，亦未督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，足以生損害於航港局管理遊艇與動力小船駕駛資格之正確性，內控制度顯然失靈，未能發揮應有的作用，危及航海公共安全，斲傷政府信譽及形象，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

交通部航港局(下稱航港局)於民國(下同)110年3月11日發布新聞稿記載，該局針對航務中心承辦同仁於受理遊艇與動力小船駕駛執照補換發申請作業期間，因違法核發遊艇及動力小船駕駛執照遭起訴一案，除全力配

合檢廉調單位偵查外，已立即啟動內控查核機制，進行全面清查主動檢討。涉案之中部航務中心業務承辦人宋立恆及相關民眾已分別於109年11月2日、110年2月7日經臺灣臺中地方檢察署(下稱臺中地檢署)起訴，包括宋立恆1人、民眾49人，合計50人。起訴後，航港局針對49位民眾不法取得之駕駛執照，已全數撤銷。另航港局已將涉嫌不法之宋姓技佐移付懲戒，經懲戒法院判決撤職並停止任用2年，自110年2月27日生效。上揭被告因觸犯貪污治罪條例等案件，業經臺灣臺中地方法院(下稱臺中地院)於110年5月18日判決在案。經本院調查竣事，航港局對於本案之執行與督導，確有違失，茲臚列事實與理由如下：

一、航港局依法應嚴格審核始能核發及換補發駕駛執照，惟因各航務中心於「海運技術人員管理系統」之使用操作權限未受限制，系統設定復無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機；又前揭系統與「小額支付平臺」間無相互勾稽與交叉比對機制，無法連動檢核資料，肇致中部航務中心承辦人利用相關作業漏洞及職務之便，長期偽造遊艇與動力小船駕駛執照予申辦者，足以生損害於航港局管理遊艇與動力小船駕駛資格之正確性，嚴重危害航海公共安全，斲傷政府信譽及形象，核有重大違失：

(一)航政主管機關長期未依據遊艇與動力小船駕駛管理規則之規定，善盡嚴格審核發照之責任：

1、我國動力小船駕駛人駕駛執照制度，始於交通部78年6月15日核定之「台灣省動力小船駕駛人測驗發證作業要點」，漁船外之未滿20總噸的動力船舶駕駛人，其測驗、發證由當時的省政府交通處基隆、臺中、高雄、花蓮各港務局及各縣市政府辦

理。其後配合臺灣省政府功能業務與組織調整，省政府交通處基隆、臺中、高雄、花蓮各港務局改隸由交通部轄下；101年3月1日之後，交通部為配合政府組織改造，我國航港體制產生重大變革，改採「政企分離」方式，分別成立「交通部航港局」與「臺灣港務股份有限公司」，將管理與營業分立，其中動力小船駕駛執照之核發、換發及補發等監理業務，由航港局辦理。動力小船駕駛人駕駛執照之相關測驗、取證方式，自78年6月15日實施起，大致上與現行制度相同。

- 2、依據現行「遊艇與動力小船駕駛管理規則」(原名為小船船員管理規則，業經9次修正，下稱本規則)第7、12、27、32條之規定略以，民眾欲取得二等遊艇、自用或營業用動力小船駕駛執照，必須具備本規則所規定之學、經歷，方得參加二等遊艇、自用或營業用動力小船駕駛執照測驗，且筆試及實作測驗均及格，始得由航政機關核發(航港局各航務中心)二等遊艇、自用或營業用動力小船駕駛執照。而一等遊艇駕駛執照部分，亦係在符合本規則所定之持有特定種類執照及相關考核證明等條件下，始能核發或換發。復依據本規則第33條之規定略以，遊艇或動力小船駕駛執照有效期間屆滿者，應依規定檢具相關文件，申請換發新照；駕駛執照遺失或毀損者，亦應依規定檢具相關文件，申請補發或換發，原遺失之執照作廢。因此，為確保航海之公共安全，航港局對於遊艇與動力小船駕駛執照之核發、換發及補發，依法應嚴格審核與把關，惟長期以來卻未依據遊艇與動力小船駕駛管理規則之規定，善盡嚴格審核發照之責任。

(二)各航務中心於「海運技術人員管理系統」之使用操作權限未受限制，系統設定亦無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機：

- 1、交通部前於91年建置動力小船駕駛人資料庫，於92年正式上線，稱為「海運技術人員管理系統」(下稱海技系統)；嗣該部為因應航港資訊系統功能提升暨第4期航政監理作業流程改造系統建置，爰於98年重新開發建置海技系統，並整合至該部已於95年建置完成且已連結若干航港相關應用系統之「航港單一窗口服務平臺」(Maritime Transport Network，英文簡稱MTNet)。航港局於101年成立後接辦前揭系統。
- 2、查航港局各航務中心辦理核發、換發或補發遊艇與動力小船駕駛人之駕駛執照，其方式為承辦人以專屬帳號、密碼登入MTNet內之海技系統，選擇子功能「動力小船測驗/動力小船駕駛管理/基本資料維護」，新增申請人之基本資料(更新姓名、出生日期、地址及聯絡電話)，再於「動力小船駕駛測驗/動力小船駕駛執照管理/駕駛執照補換發作業」項下新增核發、換發或補發駕照之相關內容，並按航港局分層負責明細表之規定，將上開登載至海技系統之資料以書面方式陳核主管複核，始能製作駕駛執照。然因交通部建置海技系統當時，為便於承辦人員將省政府及地方政府核發之駕照資料鍵入系統以進行補換發，允許承辦人登入海技系統之使用操作權限毫無管控與限制，失諸草率，復無設定系統覆核功能或防呆機制，衍生航港局中部航務中心承辦人利用主管機關事後未能稽核其於海技系統製發駕駛執照之相

關作業漏洞，規避書面審核程序，違背本規則核發或換、補發上開駕照予申辦者。

3、且經檢視案發前航港局航務中心承辦人於海技系統之使用操作權限如下：

- (1) 新增駕駛基本資料、補換發系統之新增核發資料等權限。
- (2) 增加單筆資料及資料異動之權限，而承辦人於增加或異動資料後，科長並無審定資料或覆核之權限。
- (3) 刪除整筆核換補發紀錄之權限。
- (4) 於補換發作業駕駛執照種類選項中，對於僅有自用動力小船駕駛資格者，承辦人具有將其駕照換補發為營業用動力小船駕照之權限。
- (5) 可新增及維護遊艇或動力小船測驗報名資料與成績資料之權限，而科長並無確認資料是否正確之權限。

是以，由上開承辦人於海技系統之使用操作權限可知，承辦人於核發、換發及補發遊艇或與動力小船駕駛執照之操作權限毫無受限，系統設定並無科長覆核之功能或防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生作業嚴重漏洞，顯有疏忽。

(三)海技系統與「小額支付平臺」間欠缺相互勾稽及交叉比對機制，無法連動檢核資料：

- 1、遊艇與動力小船駕駛執照之管理作業，其中駕駛資料、成績、發照之登載及處理係由海技系統負責，而規費收取、統計及開立繳費單收據等則由「小額支付平臺」負責，該兩應用系統皆已整合至MTNet，惟因MTNet並未介接上開兩系統，從而兩系統的資料無法相互勾稽與交叉比對，於海技系統登錄建立核(換、補)發駕照之案件資料，無

法連動檢核該案件於「小額支付平臺」是否已繳納規費並已開立繳費單。

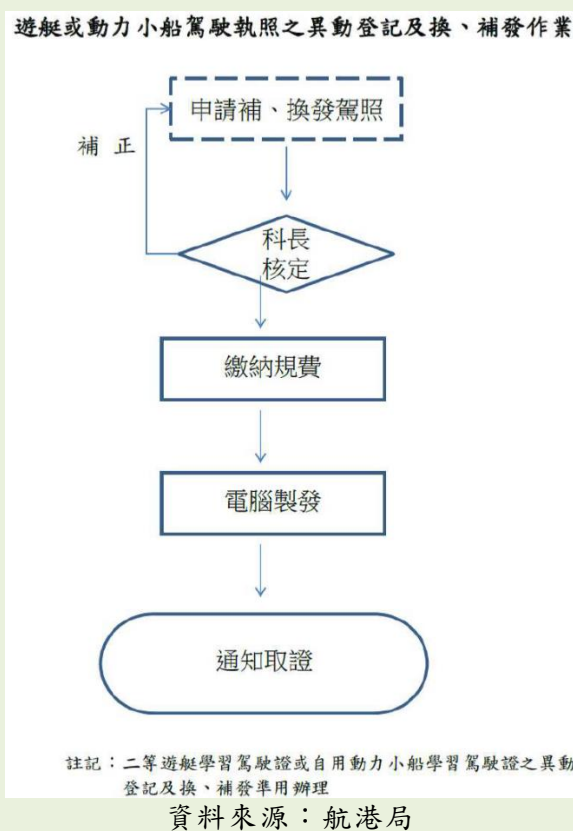
- 2、再者，承辦人無須經單位主管審核，即可直接在「小額支付平臺」執行作廢繳費單收據的動作，防弊之防護機制付之闕如，亦導致本案中部航務中心承辦人將部分案件規費占為己有等不法情事，有109年7月28日臺中地檢署訊問筆錄可稽。是以海技系統與「小額支付平臺」間勾稽及交叉比對機制付之闕如，未能連動檢核資料，亦有失當。

(四)綜上，航港局依法應嚴格審核始能核發及換補發駕駛執照，惟因各航務中心於「海運技術人員管理系統」之使用操作權限未受限制，系統設定復無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機；又前揭系統與「小額支付平臺」間無相互勾稽與交叉比對機制，無法連動檢核資料，肇致中部航務中心承辦人利用相關作業漏洞及職務之便，長期偽造遊艇與動力小船駕駛執照予申辦者，足以生損害於航港局管理遊艇與動力小船駕駛資格之正確性，嚴重危害航海公共安全，斷傷政府信譽及形象，核有重大違失。

二、航港局中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發，未列管申請案件文號，亦無落實覆核程序，並管制空白駕駛執照紙本領取數量與機關鋼印，覆核及控管機制核有嚴重疏漏，無從確保發照之正確性，核有重大違失；航港局未能建立發照之標準作業程序，俾供各航務中心依循辦理，亦有失職：

- (一)「遊艇或動力小船駕駛執照之異動登記及換、補發作業」僅係概要性說明，易使各航務中心作法不一，衍生流弊：

- 1、據航港局向本院表示，各航務中心辦理遊艇或動力小船駕駛執照之核發、換發或補發，應按「遊艇或動力小船駕駛執照之異動登記及換、補發作業」(如下圖所示)之流程，該作業係該局創立初期，已放置於網站上供民眾參循知悉，尚查無確切訂定的時間。按前揭作業之流程，包括：申請補換發駕照、科長核定、繳納規費、電腦製發及通知領證。



- 2、案發後航港局始進行檢討前揭作業，修正相關作業程序，明列詳細的作業流程與科長應複核項目，顯見原本之作業規範僅係概要性之說明，易造成各航務中心作法不一，衍生流弊。
- (二)中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核發、換發及補發，過程草率，未能善盡依法審核及製證之責，核有重大違失：
- 1、申請案件未以案號列管，無法檢核作業流程：

民眾向各航務中心提出申請遊艇與動力小船駕駛執照之異動登記及換發、補發，實務上有臨櫃或郵寄申請書等方式。查本案中部航務中心承辦人接獲民眾郵寄之申請案件，即直接於海技系統項下之動力小船駕駛人管理功能內，新增申請人基本資料(包含姓名等)，並未經航務中心之收件窗口；且前揭申請案件沒有以案號列管，亦無任何監督機制，中部航務中心於109年5月以前沒有標準作業流程，案發後始於109年5月14日製作「櫃檯業務每日檢核標準作業流程」。此有109年7月8日臺中地檢署訊問筆錄及調查局調查筆錄可稽。

- 2、承辦人員未落實發照複審流程，失職情況存在多年，主管顯不重視亦未善盡監督之責，難辭其咎：
  - (1) 依照航港局業務劃分暨分層負責明細表之規定，航務中心之船員監理業務第13項明定遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發作業，承辦人負責擬辦之後，應由科長層級核定。惟查，中部航務中心承辦人於109年7月8日法務部調查局詢問時自承：「自民國90年我接任該項業務迄今，都是由承辦人，即我本人負責決行，不需經過科長審核。」及渠於同年9月29日法務部調查局約談時稱：「於92、93年間，因為海技船員系統上線，且新接任的科長鄧○○將空白動力小船執照及鋼印交給我，由我直接核發動力小船執照給申辦民眾，所以後來我才可以直接在電腦系統上竄改相關資料並直接販賣核發駕駛執照給民眾，無須經由科長核准。」
  - (2) 另外，該中心監理科黃科長以證人身分於臺中地檢署偵查訊問時表示略以，其於108年9月27



日到任後都沒有收到承辦人擔任承辦人期間上開駕照之換發、補發相關公文等語，有109年7月8日臺中地檢署訊問筆錄可參。縱使前揭鄧前科長已經退休，無從查證，該承辦人員接任遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發作業期間，並無落實主管複審之程序，尚非無憑。

(3) 基上，足見承辦人於收件後自行審核之情況已存在多年，惟其直屬主管對於前揭業務之執行情形顯然不甚熟悉，且不重視，確未善盡監督之責，實難辭其咎。

3、規費繳納之確認機制闕如，易生弊端：

(1) 依據「遊艇與動力小船駕駛管理規則」第35條之規定，遊艇或動力小船駕駛執照核發、換發、補發之證照費(證照費)為新臺幣400元，申請人可以臨櫃繳納、金融機構代收、超商代收或匯入國庫，規費由各航務中心自行管理及查核。惟查中部航務中心對於民眾將規費郵寄給承辦人，或者臨櫃辦理時繳交現金給承辦人，並無監督機制，至109年6月間才改為民眾直接將規費現金繳納至兼辦出納，再由出納開立收據予民眾。此有109年7月8日法務部調查局調查筆錄可稽。且本案承辦人於109年7月28日臺中地檢署偵查訊問時亦承認，有些換照規費占為已有之情事。

(2) 再者，據航港局政風室稽核發現，108年該局共計388件申請補換發駕駛執照案無繳款紀錄，其中中部航務中心計386件，中部航務中心考量承辦人業經臺中地院裁定羈押，因司法調查亦涉及行政規費內容，爰將待司法調查結果一併處理追繳事宜等在案。益證中部航務中心對於證

照費是否完成繳納並無確認機制，規費管理及查核皆有嚴重疏漏。

4、未管控空白駕駛執照紙本領取數量與機關鋼印之使用：

(1) 查用以製作遊艇及動力小船駕駛執照之空白紙本(該紙本上面已經預先印製「交通部航港局」之紅色公印文)及「交通部航港局」之鋼印，前者中部航務中心統一收存於該中心監理科之倉庫庫房內，承辦人若有需要取用，無須登錄領取，即可自行去倉庫取用空白紙本，並無任何數量管制機制。

(2) 至於鋼印則由本案承辦人自行保管，使用時亦無須填寫用印登記。從而承辦人領取駕照空白紙本之後，於海技系統內輸入領換發者的個人資料，透過影印機套印，將證件護貝並自行壓印「交通部航港局」鋼印，即製作完成駕駛執照。之後，不論以電話通知申請人領證或以申請人所附回郵信封郵寄證件，承辦人均無簽收或留存任何註記資料。

(3) 由上開作業可知，中部航務中心對於核、換發駕駛執照之最後一道程序，執行顯然過於草率，有欠周延。

(三) 綜上，航港局中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發，未列管申請案件文號，亦無落實複核程序，並管制空白駕駛執照紙本領取數量與機關鋼印，覆核及控管機制核有嚴重疏漏，無從確保發照之正確性，核有重大違失；航港局未能建立發照之標準作業程序，俾供各航務中心依循辦理，亦有失職。

三、航港局自102年執行內部控制之監督機制起，未曾將遊

艇或動力小船駕駛執照相關作業列入稽核事項，復無督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，危及航海公共安全，內控制度嚴重失靈，未能發揮應有的作用，核有重大疏失：

- (一)配合政府組織改造，航港局於101年3月1日成立，掌理航政及港政公權力事項，為達到提升臺灣海運國際地位、厚實海運各相關產業競爭力的目標，航港局於102年3月4日核定「內部控制制度」，內容包括風險評估、控制作業及監督等三項，該局為落實各項業務控制重點之管控，並降低風險以達成施政目標，採取例行監督及自行評估等監督機制。
- (二)嗣按交通部105年訂定之「交通部暨所屬各機關內部控制推動及監督作業原則」(110年2月修正為「交通部與所屬各機關風險管理及內部控制監督作業原則」)第5點規定：「各機關應確實辦理監督作業，檢查內部控制實施狀況，並針對所發現之內部控制缺失及提出之具體興革建議，採行相關因應作為。監督作業依政府內部控制監督作業要點包括例行監督、自行評估及內部稽核。」及第6點規定：「各機關應落實執行內部控制制度並適時檢討修正，以確保內部控制制度有效性。」基此，航港局除應落實前揭內部控制制度之外，猶應確實辦理監督作業，檢查內部控制實施狀況，採行相關因應作為，以確保內部控制制度有效性。
- (三)查遊艇與動力小船駕駛執照之核發、換發及補發作業屬於「船員證照」業務之一環，航港局依據「遊艇與動力小船駕駛管理規則」辦理測驗以核發駕照，並管理後續駕照之換發與補發作業，該局政風室認為此係該局公權力行使且攸關民眾權益，涉及該局廉政高風險業務項目。據航港局向本院表示，

每年度進行自行評估及稽核，初期著重在航行安全等重要業務(如客船、雜貨船安全抽查、海難救護等項目)，並陸續擴充內部控制制度控制作業項目等語，惟涉及廉政高風險之動力小船核發、換發及補發作業，航港局迄至案發後始進行檢討並列入110年之風險內控項目及內部稽核計畫，顯然長期輕忽駕照等證照類之人民申請案件，未能善盡維護航運秩序與安全之責，有悖於內部控制之目標。

(四)再據航港局提報近5年中部航務中心自主管理及內部稽核作業等情形，與動力小船駕駛執照發證業務相關之稽核紀錄僅有2次，第1次稽核係由該局劉副局長109年10月15日實地至中部航務中心檢視駕駛執照作業流程，並作成優先處理項目及儘速辦理項目等結論略以：1、修正駕照異動登記及補換發作業流程，並函送各航務中心據以辦理，2、請中部航務中心完成駕照受理申請、繳費、製證流程控管程式，後續再開會研議是否推廣各中心使用等處理項目。另1次則為同年12月4日，由「風險管理及內部控制(含內部稽核)」工作小組召集人劉副局長率隊至中部航務中心辦理「人民申請案件收辦作業管理」專案稽核(含駕駛執照業務)。觀諸上開109年2次稽核作為均係案發後由航港局規劃辦理，顯示中部航務中心並未落實自主管理，對於遊艇與動力小船駕駛執照之發照作業長期疏於查察。

(五)又，案發後航港局全面清查系統內各航務中心所有遊艇及動力小船駕駛人檔案，系統內共計66,812筆動力小船駕駛執照之核補換發紀錄，中部航務中心承辦人於96年至109年5月案發調職期間，共計核發6,547件駕照，其中異常案件數計2,624件(核發371件、補發2,196件、換發57件)，異常比例40.08%，

顯見異常證照之情況存在已久。惟航港局於110年起始要求及統整各航務中心自主管理作業規定(草案)，明定自主檢查頻率、件數、項目(含駕照業務)等，俟草案核定後，各航務中心皆須依所律定制式表單每季辦理檢查，留存紀錄等等。由此可見，航港局自102年建立內部控制制度起，並未切實要求各航務中心落實自主管理，致使內控制度流於形式，喪失應有功能，確有不當。

(六)綜上所述，航港局自102年執行內部控制之監督機制起，未曾將遊艇或動力小船駕駛執照相關作業列入稽核事項，復無督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，危及航海公共安全，內控制度嚴重失靈，未能發揮應有的作用，核有重大疏失。

**四、航港局為使組織調整之接管機關檔案移交作業及業務運行順遂，避免重要檔案散佚或誤毀，自101年3月1日成立以來，尚無辦理檔案銷毀作業，詎中部航務中心竟未善盡保存檔案及管理監督之責，肇致數千件遊艇與動力小船駕駛執照申請案資料遭承辦人私自銷毀，無法挽回，核有疏失：**

(一)航港局向本院表示，該局「檔案分類及保存年限區分表」係籌備小組時期，依機關組織職能及業務活動為基礎所訂定(組織法完成法制化前為暫行版)。其中各航務中心「監理」綱項下，納入「動力小船駕駛管理」之遊艇與動力小船駕駛執照相關文件，保存年限為10年。嗣依據「機關檔案保存年限及銷毀辦法」第6條之規定，各機關檔案保存年限區分表至少每10年應檢討1次。爰航港局前於107年修正「檔案分類及保存年限區分表(暫行2版)」，遊艇與動力小船駕駛執照相關文件，保存年限仍為10年。另依

據「行政院及所屬各機關組織調整作業手冊」第七節檔案移交，為順遂接管機關檔案移交作業及業務運行，避免重要檔案散佚或誤毀，自99年7月1日起至機關組織法規施行日止，涉屬移交範圍之檔案，機關應暫停報送檔案銷毀目錄。因此，航港局自101年3月1日成立以來，尚無法辦理檔案銷毀作業。

(二)查航港局中部航務中心於106年7月1日至109年3月31日期間，由宋立恆承辦之動力小船駕駛執照換發案件計2,263件、換發遊艇駕駛執照之案件計976件，共計3,239件，但前開申辦案件之紙本資料僅存322件，資料總缺件數為2,917件。惟前開缺件資料之原件，宋立恆於調查局109年7月22日約談時坦承不諱，有些已遭水銷或用碎紙機毀滅證據，此有109年7月22日法務部調查局調查筆錄可稽。復查，航港局係因109年4月20日調查局桃園市調查處函請該局提供前揭文件，始知悉中部航務中心部分檔案遺失情形，並於109年8月26日修正各航務中心有關「遊艇與動力小船駕駛測驗」之保存年限「永久」，避免相關檔案因保存期限屆期而遭銷毀。

(三)另據「機關檔案保存年限及銷毀辦法」第8條之規定，已屆保存年限之檔案，各機關檔案管理單位或人員應依檔案中央主管機關規定之格式製作檔案銷毀目錄，送會相關業務單位表示意見，各單位認有延長保存年限之必要者，應簽註延長年限及理由。以及同辦法第10條之規定，銷毀計畫及第8條檔案銷毀目錄，應依規定程序，函送檔案中央主管機關審核。因此，遊艇與動力小船駕駛執照相關文件之保存及銷毀，中部航務中心應依規定程序辦理，函送航港局審核。惟中部航務中心對於上開宋立恆長期私自銷毀檔案之行為，竟未察覺並即時遏止，有失

善盡檔案保存管理及監督之責，核有疏失。

(四) 基上，航港局為使組織調整之接管機關檔案移交作業及業務運行順遂，避免重要檔案散佚或誤毀，爰自101年3月1日成立以來，尚無法辦理檔案銷毀作業，詎中部航務中心竟未善盡保存檔案及管理監督之責，肇致數千件遊艇與動力小船駕駛執照申請案資料遭承辦人私自銷毀，無法挽回，核有疏失。

綜上所述，航港局依法應嚴格審核始能核發及換補發駕駛執照，惟因各航務中心承辦人於「海運技術人員管理系統」之權限未受限制，系統設定復無控管與防呆機制，書面審核程序形同虛設，衍生不肖人員違法妄為的可趁之機；前揭系統與「小額支付平臺」間亦無相互勾稽與交叉比對機制，無法連動檢核資料；且因中部航務中心辦理遊艇與動力小船駕駛執照之核、換、補發作業，覆核及控管機制核有嚴重疏漏，肇致承辦人利用相關作業漏洞及職務之便，長期偽造遊艇與動力小船駕駛執照予申辦者，並私自銷毀數千件遊艇與動力小船駕駛執照申請案資料；又航港局未曾將遊艇或動力小船駕駛執照相關作業列入內部控制之稽核事項，復無督促各航務中心落實自主管理，使發證異常狀況存在多年，足以生損害於航港局管理遊艇與動力小船駕駛資格之正確性，內控制度顯然失靈，未能發揮應有的作用，危及航海公共安全，斲傷政府信譽及形象，核有重大違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條規定提案糾正，移送交通部督飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林國明

王麗珍

葉宜津

中 華 民 國 1 1 0 年 8 月 1 0 日