

調 查 報 告

壹、案由：據訴，有關政府應檢討禁漁區、休漁補貼、漁業用油補貼、漁船馬力、海釣漁民證等漁政，以遏止「假漁民」，及船舶管理相關政策等情部分，涉及跨部會合作、中央與地方權責，故亟待多方通力合作執行，相關主管機關所提改善計畫、管制措施是否落實執行？計畫目標與管制方式是否合理？確有深入調查了解之必要案。

貳、調查意見：

本案係臺灣海域保護及監測協會陳訴，政府應檢討禁漁區、休漁補貼、漁業用油補貼、漁船馬力、海釣漁民證等漁政，以遏止「假漁民」，及船舶管理相關政策等情，因其涉及跨部會合作、中央與地方權責，究相關主管機關所提改善計畫、管制措施是否落實執行？計畫目標與管制方式是否合理？均有調查瞭解之必要，爰立案調查。

本案於民國(下同)111年8月22日至臺南市安平漁港實地履勘，復調閱行政院農業委員會(下稱農委會)漁業署(下稱漁業署)、交通部航港局(下稱航港局)及海洋委員會海巡署(下稱海巡署)等機關卷證資料，嗣於111年12月13日詢問漁業署、航港局等機關主管人員，再於同年月29日辦理座談會，邀集陳訴人臺灣海域保護及監測協會中央研究院前院士廖一久、考試院第9屆與第10屆考試委員暨臺灣大學前教授郭光雄、海洋大學前校長李國添、第4屆至第7屆立法委員王幸男、漁業署王副署長正芳、航港局陳副局長賓權等機關業務主管人員，討論政府投注漁業補貼(動力用油優惠補助、自願性休漁獎勵

金、免徵貨物稅與營業稅)有無排除非漁民身分等議題，並就基層漁民向該協會反映，部分漁船是有錢人休閒釣魚使用，並未從事漁業，卻享受政府的補貼，造成漁民心理無法平衡等情事，進行交流。業調查竣事，臚列調查意見如下：

一、所訴「漁業署強迫出海釣魚者需申請漁民證及購買小型漁船，致重蹈『假農民』覆轍，眾多『假漁民』浪費國家公帑」部分，經調查，經主管機關核准取得漁業執照之漁船，可享有用油補貼，符合規定亦可申領自願性休漁獎勵金，另加入各地區「漁會」成為甲類會員尚可參加勞工保險與全民健保。漁業署既主管漁業政策，竟長期未能釐清並掌握小型漁船實際從事漁業情形，自願性休漁獎勵資格認定復排除漁船出海作業漁獲量，卸魚申報又免除總噸位10噸以下之漁船，且取得基本安全訓練結業證書後即可申請漁船船員手冊，致衍生「假漁民」黑數，借購買漁船之名，行休閒釣魚活動之實，坐享政府相關補貼，制度規劃核有失周，實不符漁業法立法之意旨，亟待檢討改進：

(一)漁業法立法之意旨，按漁業法第1條規定：「為保育、合理利用水產資源，提高漁業生產力，促進漁業健全發展，輔導娛樂漁業，維持漁業秩序，改進漁民生活，特制定本法（略）」，「漁業」之定義，依據同法第3條規定：「本法所稱漁業，係指採捕或養殖水產動植物業，及其附屬之加工、運銷業。」；目前漁業相關法規未定義小型漁船，依照小船管理規則第2條¹規定，小型漁船係指總噸位未滿20漁船（CT0、CT1、CT2）、舢舨（CTS、CTX）、漁筏（CTR、

¹ 小船管理規則第2條：「本規則所稱小船，小船指總噸位未滿50之非動力船舶，或總噸位未滿20之指總噸位未滿20之動力船舶。」

CTY)。至漁船牌（執）照及漁業執照，漁船建造許可及漁業證照核發準則、船舶法、小船檢查丈量規則、小船管理規則等有明文規定。

(二)據漁業署表示，依據漁業法第5條、第6條及第8條規定，凡中華民國人包括自然人及法人，如欲經營漁業，在購買漁船取得所有權後，先向航政機關辦理船舶所有權移轉登記，再向該船所屬漁政機關辦理漁業人變更後之漁業執照，並可延續使用原漁船漁業執照登載經營之漁業種類。漁業署為改進漁民生活，對於漁船及漁民有相關補貼措施如下說明：

1、漁船依漁業法第36條²規定經核准核發特定漁業執照從事經營漁業，出海作業依漁業動力用油優惠油價標準規定³享有用油補貼，據漁業署近3年補貼用油金額逾38億元；且漁船出海作業日數、時數及在港休漁日數符合自願性休漁獎勵條件規定，即可依自願性休漁獎勵辦法規定申領休漁獎勵金，自107年起單一漁船、舢舨及漁筏之休漁獎勵金為新臺幣（下同）2萬元，另漁船並依其噸數計算，每噸加發1,500元，單一漁船之年度自願性休漁獎勵金以20萬元為上限。統計漁業署近3年核發休漁獎勵金逾11億元。

2、依漁業法規定，漁港應優先以漁業使用，漁船停泊漁港依漁港法第12條規定免收管理費，至遊艇及自用小船則需收取管理費，停泊區域則由港口管理單位依各港口使用目的規劃配置。

² 漁業法第36條：「本法所稱特定漁業，係指以漁船從事主管機關指定之營利性採捕水產動植物之漁業。前項指定之範圍，包括漁業種類、經營期間及作業海域，並應於漁業證照載明。」

³ 漁業動力用油優惠油價標準第4條：「依法領有漁業證照之漁業人，於國內購買漁業動力用油作漁業使用，依法免徵貨物稅、營業稅，並依本標準所定油量享有優惠油價補貼款。但專營娛樂漁業漁船之漁業人，不得享有補貼款。」

3、漁業法並未定義「漁民」，惟依據漁會法第15條、區漁會會員資格審查辦法第2條之規定，漁會甲類會員係指每年直接從事漁業勞動達3個月以上者，其組成包含遠洋漁民、近海漁民、沿岸漁民、淺海養殖漁民等。其參加漁會成為甲類會員，其勞工保險（分為普通事故保險、職業災害保險）⁴之保險費負擔為百分之二十，其餘百分之八十由中央政府補助⁵，至全民健康保險之保險費負擔，本人及其眷屬自付百分之三十，其餘百分之七十，由中央政府補助⁶，其負擔比例較「無一定雇主之職業工人」需負擔60%為低。據漁業署函復，近年甲類會員超過38萬人。

(三)復查，漁業執照上有登載經(兼)營「一支釣」之漁船，即可以竿釣、一支釣及曳繩釣方式從事漁業。另據交通部航港局表示，遊艇及自用小船可從事休閒海釣活動，至於有無超出休閒海釣活動行為之判斷，尚須回歸漁政機關專業判斷認定。惟漁業署於本院座談會議中亦坦言略以，用現有漁船的制度來取得漁船，取得漁業經營許可，但有些漁船並未從事漁業，而是從事休閒漁業活動，愈小型的漁船，

⁴ 勞工保險法第2條：「勞工保險之分類及其給付種類如下：一、普通事故保險：分生育、傷病、失能、老年及死亡五種給付。二、職業災害保險：分傷病、醫療、失能及死亡四種給付。」

⁵ 勞工保險條例第6條第1項第8款：「年滿15歲以上，65歲以下之左列勞工，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：八、無一定雇主或自營作業而參加漁會之甲類會員。」、第15條第3項：「勞工保險保險費之負擔，依下列規定計算之：三、第六條第一項第八款規定之被保險人，其普通事故保險費及職業災害保險費，由被保險人負擔百分之二十，其餘百分之八十，由中央政府補助。」

⁶ 全民健康保險法第10條第1項第3款：「被保險人區分為下列六類：三、第三類：(二)無一定雇主或自營作業而參加漁會為甲類會員，或年滿15歲以上實際從事漁業工作者。」及第27條第3款：「第18條及第23條規定之保險費負擔，依下列規定計算之：第三類被保險人及其眷屬自付百分之三十，其餘百分之七十，由中央政府補助。」

其性質比較難釐清云云。然查，漁業署於91年起辦理自願性休漁獎勵措施，其申請對象及資格條件係領有漁業執照實際從事漁業之漁船，於休漁獎勵期間累計出海100日以上及在國內港口停航120日以上，即可提出申領獎勵金。惟該措施實施至今期間，該署對於漁船出海作業日數及在港日數曾多次進行調整，至於漁船實際從事漁業應如何認定？該署竟以我國漁船（筏）經營之漁業種類與作業方式多樣，漁船每趟出海漁獲量具變動性，資格認定較為複雜為由，至終並未將漁獲量納入考量。又查，漁業署期透過沿近海漁船卸魚聲明書申報管理（原名稱：卸魚聲明書申報管理規定），以掌握正確漁撈數據及維護漁業資源永續利用之目的，並作為訂定漁業政策之科學依據，但漁筏及總噸位未滿10噸之漁船（兼營魴鰱漁業漁船……等除外）⁷得免申報，惟按總噸位10噸以上之漁船進港後，船長申報當航次卸魚聲明書，得以主管機關指定之紙本格式、網際網路或行動裝置應用程式、電子磅秤應用程式或其他經中央主管機關指定之方式申報卸魚聲明書，或以魚貨交易資料代替之，可見卸魚申報方式多元，但卸魚申報管理卻排除總噸位10噸以下之漁船顯有疑義。

（四）再者，漁業署於78年起全面實施漁船限建制度，漁

⁷ 沿近海漁船卸魚聲明書申報管理規定第2條：「沿近海特定漁業漁船進入國內漁港，除第三項及第四項另有規定外，其船長均應依本規定申報卸魚聲明書。前項所稱沿近海特定漁業漁船，指未領有遠洋漁業作業許可，且於我國沿近海作業之下列漁船：（一）兼營魴鰱漁業漁船。（二）兼營飛魚卵漁業漁船。（三）漁獲外銷（含輸歐盟）漁船。（四）鎖管棒受網漁業漁船。（五）沿近海鮪延繩釣漁船。（六）前五款以外且總噸位十以上漁船。兼營珊瑚漁業漁船應依漁船兼營珊瑚漁業管理辦法規定申報卸魚聲明書。從事鯖鰹漁業漁船應依鯖鰹漁業管理辦法規定申報卸魚聲明書。沿近海白帶魚船團漁船應依沿近海白帶魚產銷輔導及漁船運搬作業辦法規定申報卸魚聲明書。」

船數量由92年的26,373艘，至110年已降至21,727艘，其中小型漁船計18,467艘，占比高達85%。依據航港局提供108年廢止漁船安裝主機最大馬力限制標準前，105年至108年間該局核發計625件小船(CTS、CT0、CT1、CT2)證照暨附件(例如：地方政府核准漁船筏汰建或變更申請函、小船執照等)資料，就其函文有載明漁船籍、申請漁業執照，且其執照主(兼)營漁業項目為一支釣者，予以分析如下：

- 1、取得以他人漁船汰舊保留資格新建之漁船經營漁業、以承受他人之漁船經營漁業或經核准以現有漁船變更經營漁業種類等，且漁業執照以經營一支釣或兼營一支釣之漁船，共計214件，其中1件因資料不全，不予分析，爰計213件，其中汰舊新建後改經營一支釣或兼營一支釣漁業之漁船，計有33件。
 - 2、部分文件未詳載原汰舊漁船縣市籍資料，爰就函文有載明縣市籍漁船汰舊新建者計147件分析，以購自外縣市籍漁船筏或舢舨汰舊噸數，經汰舊新建且經營一支釣漁業之漁船，計47件。
 - 3、上述213件漁船之統一編號，CT2計有4件、CT1計有7件、CT0計有42件、CTS計有160件。
 - 4、小船執照所附新建漁船筏之照片，從外觀難以與遊艇或自用小船作區分。
- (五)又，隨漁船出海作業時，應攜帶船舶證照、漁業證照及漁船船員手冊，惟依據漁船船員管理規則之規定，船員年滿16歲即可參加基本安全訓練，於取得基本安全訓練結業證書後，即可依規定申請漁船船員手冊，參諸遊艇、自用動力小船駕駛訓練課程包含學科、實作、測驗等項目，漁船船員手冊顯然較

為容易取得，容有進入門檻低之疑慮。據上諸情判斷，漁業署主管漁業政策，又為自願性休漁獎勵金及卸魚聲明書申報管理之中央主管機關，不但長期未能釐清並掌握領有漁業執照之小型漁船實際從事漁業之情形，且相關補貼及管理機制存有闕漏之處，是否已造成管理上的黑數，現況如臺灣海域保護及監測協會於本院座談會議中表示，陳情基層漁民向其反映有些人購買漁船後係為從事休閒釣魚，屬於假漁民，卻可領政府補貼，並不公平等情事，不無疑義。

(六)綜上，所訴「漁業署強迫出海釣魚者需申請漁民證及購買小型漁船，致重蹈『假農民』覆轍，眾多『假漁民』浪費國家公帑」部分，經調查，經主管機關核准取得漁業執照之漁船，可享有用油補貼，符合規定亦可申領自願性休漁獎勵金，另加入各地區「漁會」成為甲類會員尚可參加勞工保險與全民健保。漁業署既主管漁業政策，竟長期未能釐清並掌握小型漁船實際從事漁業情形，自願性休漁獎勵資格認定復排除漁船出海作業漁獲量，卸魚申報又免除總噸位10噸以下之漁船，且取得基本安全訓練結業證書後即可申請漁船船員手冊，致造成「假漁民」黑數，借購買漁船之名，行休閒釣魚活動之實，坐享政府相關補貼，制度規劃核有失周，實不符漁業法立法之意旨，亟待檢討改進。

二、所訴「108年以前臺南市政府及航港局放行漁船安裝主機大馬力，經檢舉後竟官官相護取消馬力限制」部分，經調查，漁業署開放漁船裝設主機馬力上限，係屢接獲部分縣市反映及考量國際上管理機制皆未採以漁船引擎馬力限制規範，尚無疑義；至開放前，交

通部航港局於105年至108年間僅查有1件漁船船主擅自變更主機馬力，惟據該局105至108年核發小船執照所附資料，登記主機馬力之案件，部分疑有逾主機之最大馬力標準，有待查明：

- (一)據漁業署表示，因宜蘭縣政府、基隆市政府及高雄市政府屢接獲當地漁民、娛樂漁船業者反映，開放未滿20噸漁船筏主機馬力限制規定，因馬力增加得快速往返漁場作業，並可提高漁獲物鮮度，另作業時倘遭遇天候不佳，較大之主機馬力可提升漁船作業及航行安全，另考量國際上管理機制皆未採以漁船引擎馬力限制規範，增加漁船主機馬力並無影響漁業資源之疑慮，爰實務上已無需限制漁船安裝主機馬力上限必要。是以，行政院農業委員會於108年11月27日全面廢止漁船安裝主機之最大馬力限制標準，惟漁船優惠用油核配量仍依「漁業動力用油優惠油價標準」第6條附表一之限制馬力核算，經查尚未有主機馬力變大而增加所增加之馬力數可申請優惠用油情形，尚無疑義。
- (二)另漁業署查復，該署開放漁船主機馬力數上限前，未有接獲民眾檢舉廠商造假主機馬力之情事；且統計廢止限制標準前後之申請變更主機案件，案件量並未有大量增加之趨勢(詳下表)。另於廢止旨揭限制標準後，雖主機馬力申請件數有增加，單船平均優惠用油核配量並未有大幅增加之情事。

年度	變更件數	主機馬力增加件數	主機馬力減少件數	主機馬力持平件數
108	15	10	2	3
109	43	35	5	3
110	34	22	6	6

合計	92	67	13	12
----	----	----	----	----

(三)至於108年以前，部分縣市如苗栗縣即未訂定未滿20噸漁船及漁筏安裝主機之最大馬力限制標準表；據航港局查復，統計105年至111年間，查有1件連江籍漁船擅自變更主機馬力，違反船舶法第75條第1項規定，經該局檢查不合格，已於109年4月24日裁罰在案。惟據該局提供105年至108年核發小船執照暨附件等資料，其中臺南市政府核准漁船汰舊建造及變更主機馬力申請件數計有83件，如依據該府106年6月16日公告「臺南市未滿20噸漁船及漁筏安裝主機馬力限制標準表」，查有2件（詳下表）之漁船登記主機馬力疑超過前述標準表上限，有待查明。

項次	序號	漁船編號	核定總噸數	登記主機馬力	馬力上限
1	487	CT0-9443	3.75	400PS(394HP)	175HP
80	610	CTS-7457	1	140PS	130PS

備註：1HP＝1.015PS

資料來源：航港局，本院彙整統計。

(四)綜上，所訴「108年以前臺南市政府及航港局放行漁船安裝主機大馬力，經檢舉後竟官官相護取消馬力限制」部分，經調查，漁業署開放漁船裝設主機馬力上限，係屢接獲部分縣市反映及考量國際上管理機制皆未採以漁船引擎馬力限制規範，尚無疑義；至開放前，交通部航港局於105年至108年間僅查有1件漁船船主擅自變更主機馬力，惟據該局105至108年核發小船執照所附資料，登記主機馬力之案件，部分疑有逾主機之最大馬力標準，有待查明。

三、漁業署對於漁船動力用油已有不定期查核機制，統計107年至110年核處追繳用油補貼款共605件，雖與流用油尚無相關，仍應積極催繳尚待收繳114萬餘元補

貼款，另海巡署近年查獲數件非法流用漁業用油，該署卻稱目前查核情形並無接獲流用油案件，莫衷一是，有待查明：

- (一)查漁業署自96年起要求除漁船未具室內艙間及遠洋漁船可不裝設航程紀錄器（VDR）外，其餘漁船均要求裝設VDR以作為核配用油之計算依據，且漁船馬力均以漁業管理系統內登錄之馬力為依據，爰加油站於售油時係透過該署建置之航程紀錄器讀取該船裝設之航程紀錄器作業時數，並透過漁業管理資訊系統檢核該漁船之主機馬力、漁業種類及是否有違反漁業法規定等條件後，由系統依前述標準訂定之公式核配油量予漁業人。
- (二)據漁業署表示，該署及地方政府均不定期抽查各加油站，並於查核時向加油站宣導應依據「漁業動力用油供售作業要點」，確實依據漁業管理資訊系統登載之資訊辦理加油業務；另每月由受委託單位檢核購油紀錄，以查核航程紀錄器是否有異常。此外，該署每年委託學術單位協助勾稽每月購油紀錄，如遇異常配油量、航跡之漁船均立即請當地區漁會及縣市政府至現場查察，如涉及刑事詐欺案件等，亦將案件檢送予檢調機關協助查處。且該署為落實防杜漁船優惠用油流用案件，自104年起，請地方政府依該署訂定之查核作業程序辦理，並將查核結果副知該署，爰目前查核情形並未接獲流用案件等語。惟據海洋委員會海巡署（下稱海巡署）統計105年至111年10月底資料，該署查獲非法流用漁業用油案件數計4件，與上述漁業署所稱並未接獲流用油案件顯有不符，漁業署允應查明實情。

(三)另依據漁業動力用油優惠油價標準第13條規定⁸，107年至110年漁業署核處追繳用油補貼款共605件，該類案件屬違反漁業法或遠洋漁業條例致需追繳補貼款，與流用油部分尚無相關；另經統計前述605件中，違反漁業法案件共計524件，係由海巡機關移送，占比86.6%，鑒於民眾檢舉方式主要以撥打118專線向海巡通報為主，爰有關民眾檢舉比例，該署並無相關統計資料。經查，前述605件漁業署核處追繳漁業用油補貼款，其中584件已繳清，21件催繳中(分期繳款中5件、行政執行中9件、取得債權憑證6件、未達300元不得移送行政執行1件)。以上應繳回1,153萬1,258元，已收回1,038萬7,760元，尚待收繳114萬3,498元仍催繳中。

(四)綜上，漁業署對於漁船動力用油已有不定期查核機制，統計107年至110年核處追繳用油補貼款共605件，雖與流用油尚無相關，仍應積極催繳尚待收繳114萬餘元補貼款，另海巡署近年查獲數件非法流用漁業用油，該署卻稱目前查核情形並無接獲流用油案件，莫衷一是，有待查明。

四、所訴「自用小船2年檢查1次，小漁船都免檢查，並不合理」，經調查，小型漁船與自用小船法定之檢查方式及檢查週期均相同，所訴顯有誤解：

(一)目前漁業相關法規並未定義小型漁船，據漁業署函

⁸ 漁業動力用油優惠油價標準第13條：「漁業人或漁業從業人如有：以不實主機、副機馬力購買漁業動力用油者，將購買之漁業動力用油轉借、販賣、移作他用或改變品質者，未經漁業主管機關許可將購買之漁業動力用油駁裝於他船、存置或裝入容器者，偽造、變造航程資料者，未裝設紀錄器之漁船舶無故停泊公共水域且未實際從事漁撈作業，從事非漁業行為者等情形，以書面行政處分命漁業人限期繳回漁業動力用油之優惠油價補貼款。」

復，依照「小船管理規則」第2條規定略以，小船係指總噸位未滿50之非動力船舶，或總噸位未滿20之動力船舶；因此，小型漁船係指總噸位未滿20噸之漁船(CT0、CT1、CT2)、舢舨(CTS、CTX)及漁筏(CTR、CTY)。

(二)按小船之檢查，分特別檢查、定期檢查及臨時檢查，檢查時效屆滿，非重經檢查合格，不得航行；小船特別檢查，分建造中特別檢查及現成船特別檢查2種；小船經特別檢查合格後，航政機關應核發或換發小船執照，其有效期限以10年為限。非載客動力小船應於每屆滿2年之前後3個月內申請施行定期檢查，小船經定期檢查合格後，航政機關應於小船執照簽署。船舶法第74條、第78條及小船檢查丈量規則第5條有明文規定。經詢交通部航港局表示，小型漁船與自用小船法定之檢查方式及檢查週期均相同，尚無陳情人所訴小漁船可免檢查之情事。

(三)綜上，所訴「自用小船2年檢查1次，小漁船都免檢查，並不合理」，經調查，小型漁船與自用小船法定之檢查方式及檢查週期均相同，所訴顯有誤解。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一至三，函請行政院農業委員會漁業署檢討改善見復。
- 二、抄調查意見二，函請交通部航港局檢討改善見復。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查報告案由、調查意見及處理辦法上網公布（不含附件）。

調查委員：葉宜津

王麗珍

林國明

中 華 民 國 1 1 2 年 4 月 1 2 日

案名：政府應檢討休漁補貼、用油補貼、漁船馬力、海釣漁民證等以遏止「假漁民」案

關鍵字：假漁船案、假漁民案