

# 我國海事評議制度法律性質之研究

## A Study on Legal Characteristics of ROC's Maritime Enquiry System

蔡家豪 (Chia-Hao Tsai)<sup>①</sup>、郭俊良 (Junn-Liang Guo)<sup>②\*</sup>

### 摘要

**在**我國海域發生船舶碰撞或海上事故時，除需我國政府單位即刻救援海上人命及財產安全之外，事後尚須由行政院交通部航港局依法召集各海事界專家、學者，組成海事評議小組，就發生海難事故本身之肇事因素，由各方進行責任認定。本文就海事評議小組之法定地位、海事評議小組所為海事評議書之法律性質、受評議人不服海事評議結果時，其尋求救濟之途徑、交通部航港局根據海事評議書所為行政處分救濟等法律議題進行探討，並在實務上，針對數份海事評議書進行分析，俾就海事評議小組組織法規及受處分人之程序保障等方面做出建議。

**關鍵字：**海事評議小組、海事評議書、正當法律程序、救濟途徑

### Abstract

In the event of ship's collisions or maritime incidents within the territorial waters of the Republic of China (ROC), the Government has to immediately carry out a search and rescue mission to safeguard human lives and property. After that, the Maritime and Port Bureau will convene a team of maritime experts and scholars to form a Maritime Enquiry Committee that will ascertain the causes of the incident as well as the responsibility of each party. This paper shall discuss the following

<sup>①</sup> 國立臺灣海洋大學商船學系碩士、中華海事法律事務所律師；E-mail: x197926@gmail.com。

<sup>②\*</sup> 通訊作者，國立臺灣海洋大學商船學系副教授；聯絡地址：20224 基隆市中正區北寧路 2 號，國立臺灣海洋大學商船學系；電話：(02) 2462-2192 轉 3021；E-mail: gjl@ntou.edu.tw。

issues: (1) the legal status of the Maritime Enquiry Committee, (2) the nature of the team's Maritime Enquiry Committee in civil law, (3) the route of remedy in the event that the parties dispute the Committee's findings, and (4) the administrative penalties and remedies pursued by the Maritime and Port Bureau according to the Maritime Enquiry Committee. In addition, several Maritime Enquiry Committee reports and proposed recommendations regarding the statutes on the Maritime Enquiry Committee and the procedures in place to protect defendants shall be analyzed.

**Keywords:** Maritime enquiry committee, Maritime enquiry, Due process of law, Remedies

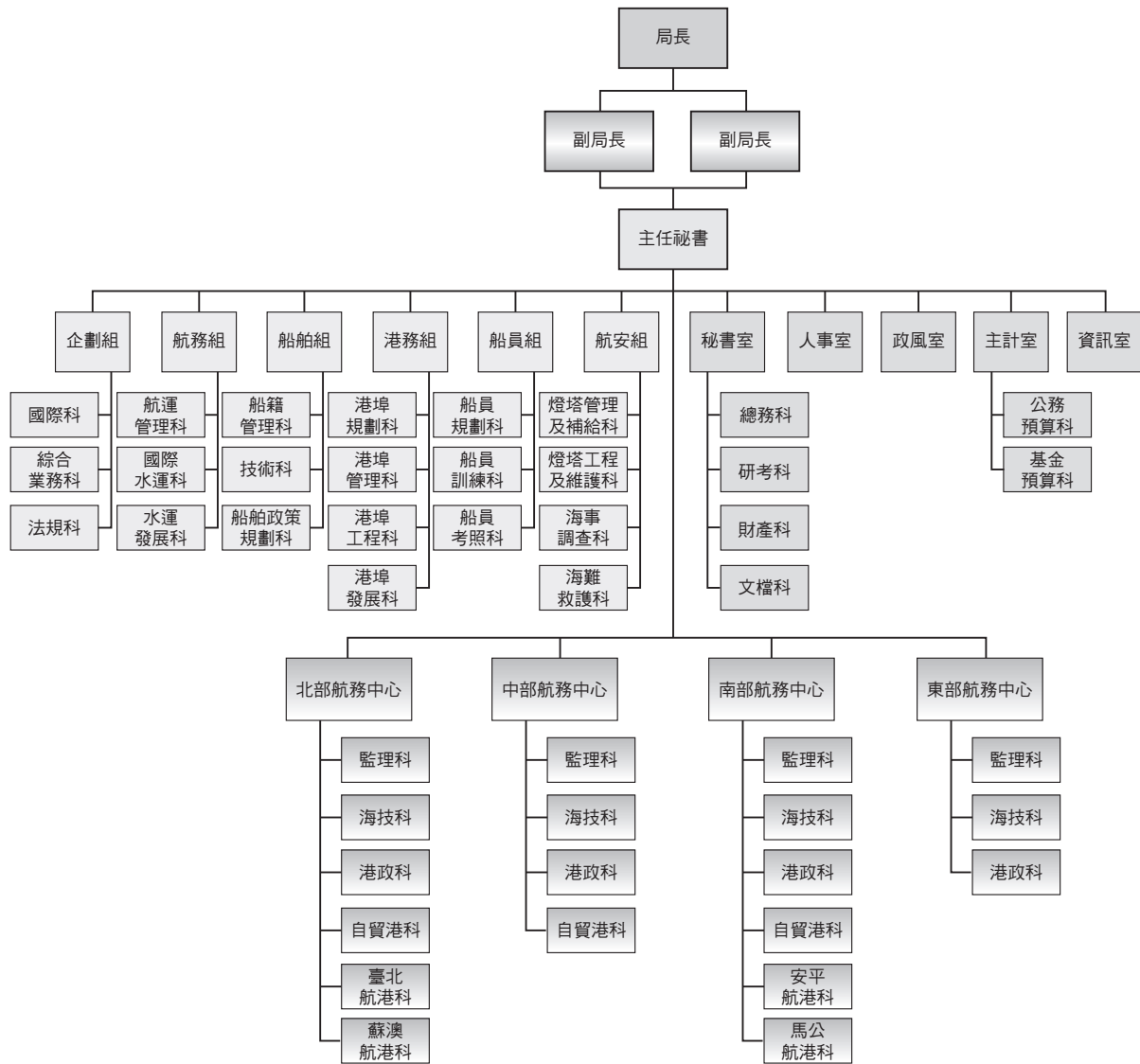
## 壹、緒論

爰我國海事調查制度始於 1933 年 4 月 28 日，交通部公布：「航政局船舶碰撞糾紛處理委員會章程」並成立「船舶糾紛處理委員會」，至 1945 年中央政府遷臺，另行成立「臺灣地區航務管理局」，分別於基隆、高雄兩港口成立辦事處；1946 年 8 月間，中央政府將臺灣航政業務，委託臺灣省行政長官公署辦理，臺灣省行政長官公署設有交通處，於基隆、高雄兩港口均分設港務局，同時因沿襲日據時代航政合一制度之故，遂同時撤銷前述臺灣區航務管理局，將基隆、高雄兩港航政業務，分別由各港港務局接收，分設航政組負責掌理、管理；交通部考量除船舶碰撞外，其他重大海事案件亦需透過海事調查制度釐清責任歸屬及事後檢討、改進，於 1952 年以職權命令方式成立基隆、高雄港務局「海事評議委員會」(即海事評議小組前

身)，原船舶碰撞紛爭處理委員會同時裁撤。

1990 年起，行政院著手規劃進行「政府改革工程」(又稱中華民國政府改造、行政院組織改造、政府組織再造、政府再造等名稱)，就港口經營業務與行政監督事務，決定一分為二，航政及港政公權力行使部分，由交通部設立航港局專責負責；而原有港務局則轉型為臺灣港務股份有限公司，統轄基隆、高雄、臺中、花蓮等四個港務分公司方式，為此，原隸屬交通部各港務局之「海事評議委員會」，便於 2013 年 4 月 1 日，正式更名為「海事評議小組」，並隸屬於交通部航港局下，其組織架構圖詳如圖 1 所示。

我國海事調查制度，目前採取兩階段式進行調查、評議，先由交通部航港局所屬各航務中心進行前置行政調查及蒐集資料程序，待海事案件資料蒐集完備後，彙整交由海事評議小組進行海事評議，以



資料來源：交通部航港局網站。

圖 1 交通部航港局組織架構圖

釐清海事案件中相關人等之行政責任、法律責任及用以進行後續檢討改善之用，為此，海事評議小組，對於發生在我國海域之海難事故及船舶碰撞等重大海事案件，進行評議後所為之海事評議書，實具有重要意義，不僅具備專業性、獨立性，更為

行政機關追究相關船員違法懲處之依據，亦為司法機關認定民刑事責任之重要參考依據。

而作為我國海事調查專責組織，海事評議小組成立依據為「海事評議小組設置及評議作業要點」，該評議作業要點第 1

條規定：「一、交通部航港局（以下簡稱航港局）為處理海事案件，特設置海事評議小組（以下簡稱評議小組），並訂定本要點。」，此外，依該評議作業要點第 2 條規定：「二、評議小組之任務如下：（一）船舶沉沒、碰撞、觸礁、強迫停泊或其他意外事故及有關船舶貨載、海員或旅客之非常事變等海事案件之調查評議事項。（二）有關船員及不屬船員部分之過失責任評議事項。（三）海難事件海損評議事項。（四）有關船舶航行安全之建議改善事項。」，足證海事評議小組所為海事評議範圍，不僅限於船舶碰撞等一般常見海事案件，更可就船員過失責任及海損評議、船舶航行安全等事項進行評議，然而，先前針對海事評議小組性質及海事評議書性質，及救濟途徑所為之學術探討文獻甚少，縱有論述者，亦均針對海事評議委員會性質為之（即海事評議小組前身），於海事評議委員會更名為海事評議小組後，所為之學術研究、探討更付之闕如，為此，本文擬就「海事評議小組之性質」、「海事評議小組所為海事評議書之性質、效力」、「當事人如對海事評議書所載主文、理由不服時，如何救濟？」等主題，為理論、實務之探討，並就數個實務上海事評議書進行解析，最後提出具體結論跟建議供學術及實務參考。

## 貳、我國海事調查制度簡介

### 2.1 我國海事評議小組之組織沿革

中華民國 1952 年 4 月 26 日交通部以 (41) 交發航字第 03066 號令核准「臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程」，該組織規程第 1 條規定：「交通部為慎重處理海事案件，特委託臺灣省政府於臺灣地區各港務局設立海事評議委員會（以下簡稱本會）」，準此，交通部基隆港務局、臺中港務局、花蓮港務局、高雄港務局組織條例及辦事細則中，均有載明各港務局設置海事評議委員會之依據及執掌。

其後，政府為推動現代化商港管理體制改革，航港體制採「政企分離」作法，於 2011 年底前完成「國營港務股份有限公司設置條例」、「交通部航港局暫行組織規程」之訂定及「商港法」之修正，並於 2012 年 3 月設置「航港局」，專責辦理航政及港政公權力事項<sup>9</sup>，於 2012 年 8 月 17 日通過「海事評議小組設置及評議作業要點」，並於 2012 年 11 月 7 日交通部宣布以交航字第 10150163751 號令發布廢止「臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程」。從此，自 1952 年間至 2012 年，長達六十年間，掌管我國海事事務評議及

<sup>9</sup> <http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=727&parentpath=0,1,717>  
行政院交通部網站，對於推動政企分離，成立航港局、各港務公司之說明網頁  
閱覽日期：2017 年 8 月 9 日。

調查之海事評議委員會正式走入歷史，取而代之之海事評議小組接替其任務。

## 2.2 我國海事評議小組之性質

### 一、我國海事評議小組法律性質

#### (一) 行政法上組織權與行政機關

行政組織權或組織編成權，指設置、變更或裁撤行政主體、機關、或單位之權限，其經由組織法規之制訂，而決定其管轄、人員配屬、財物配備及內部運作的秩序，亦屬行政組織權之行使。行政組織權之行使，涉及憲法層次之問題，於近代憲政體建立伊始，行政組織權常被認為係為君主所保留之特權，但在現代法治國家結構下，行政組織權需受法之規範，已無疑問(吳庚，2017)<sup>4</sup>。

行政機關之類別可分為「國家行政機關與地方行政機關」、「獨任制機關與合議制機關」、「憲法設置之機關與法規設置之機關」、「獨立機關與行政機構」等種類，其中「獨立機關與行政機構」之類別中可再細分，獨立機關與附屬機關原本是根據中央行政機關組織基準法之分類，2010年2月修改後，附屬機關改稱「機構」。獨立機關，指根據法律獨立行使職權，自主運作，除了法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。附屬機關，指為了處理技術性或專門性業務之需要，劃

出部分權限跟職掌，另成立之組織。前者如中央選舉委員會、考試院之保訓會，至於設立較晚，且其成員超出黨派獨立行使職權之國家通訊傳播委員會，以及依公民投票法設立之公民投票審議委員會(附設於行政院，非單獨成立之機關)，其行使職權之獨立權尤應予以尊重。後者如陸委會、金管會等。至於應該設置多少部會、獨立機關及附屬機關，需行政組織法及行政院功能業務與組織調整條例之規定辦理(吳庚，2017)<sup>5</sup>。

#### (二) 我國海事評議小組之定性

海事評議小組前身「海事評議委員會」，所依據法律為「臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程」，當時法制並無「中央行政機關組織基準法」，曾有文獻(葉明水，1995)<sup>6</sup>認為海事評議委員會非屬獨立性質之行政機關，而係附屬於行政機關之附屬單位，以合議制之決議方式評議海事案件、海事評議委員會為一評估性、審查性、懲戒性、參與性質委員會、可為獨立性質意思表示、具有專門職業懲戒委員會性質，另亦有認為海事評議委員會性質為內部單位者(劉慶林，2007)。

爾後，海事評議委員會因修法演變，更名為海事評議小組後，依海事評議要點第1條、第14條第1項、第16條規定：「一、交通部航港局(以下簡稱航港局)

<sup>4</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第14版，頁165。

<sup>5</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第14版，頁173。

<sup>6</sup> 葉明水，海事評議委員會與海事行政處分之研究，船舶與海運編號675期(上)、676期(下)。

為處理海事案件，特設置海事評議小組（以下簡稱評議小組），並訂定本要點。」、「十四、評議小組決議應作成海事評議書原本，報請航港局局長核定後作成正本，以航港局之名義送達當事人，並以副本分送交通部及有關機關。」、「十六、第十四點所稱海事評議書之送達，應作成送達證明，由郵政機構送達者，以郵差為送達人。海事評議書之送達，除前項規定外，適用行政程序法關於送達之規定。」，是海事評議小組所為海事評議書，對外係以交通部航港局名義為之，並適用行政程序法送達規定，由此可見，海事評議小組並非行政程序法第 2 條第 3 項：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」所稱「行政機關」，海事評議小組並無單獨組織法規、獨立編制及預算、印信等實務上行政機關具備之三項標準（吳庚，2017）<sup>7</sup>，此外，海事評議小組亦非中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款規定：「獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」所稱「獨立機關」，因海事評議要點並非法律位階。

本文認為，海事評議小組性質應屬中央行政機關組織基準法第 3 條第 3 款規定：「機構：機關依組織法規將其部分

權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。」所稱「機構」，按交通部航港局辦事細則第 10-1 條第 9 款規定：「航安組掌理事項如下：九、海事評議事項之處理及評議會議召開。」，行政機關交通部航港局依組織法規即交通部航港局辦事細則規定，將「海事評議事項處理及評議會議召開」權限劃出，另行成立海事評議小組加以負責。

## 2.3 海事評議要點性質

### 一、行政法上行政命令種類及意義

司法院大法官釋字第 443 號解釋，就「層級化法律保留」為清楚界定，可分為憲法保留、絕對法律保留、相對法律保留、非屬法律保留範圍等審查密度，又相對法律保留係指由法律直接規範或由法律明確依據之行政命令加以規定，其中行政命令又可再區分為緊急命令、普通命令，普通命令另可再分為法規命令、行政規則、授權命令、職權命令等不同種類（吳庚，2017）<sup>8</sup>：

#### （一）法規命令與授權命令

法規命令之定義，依行政程序法第 150 條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律

<sup>7</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 14 版，第 156 頁。

<sup>8</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 267 頁至 275 頁。

授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神」。法規命令需要有法律之授權為法規命令之重要特徵，法規命令屬於中央法規標準法所稱命令之一種，其命名方式依規範內容之性質不同，得使用「規程」、「規則」、「細則」、「辦法」、「綱要」、「標準」及「準則」等七種名稱，但依中央法規標準法第七條規定本於職權訂定而無法源依據之命令（職權命令），其命名雖使用上述七種名稱，因其無法律授權依據，實務上即不得稱為法規命令。

法規命令一詞依行政程序法第 150 條規定意旨，僅限於有法律授權之授權命令，因此法規命令與授權命令在實務運用上可視為同一意義，授權命令有其存在之必要性，乃因法律內容無法規定鉅細靡遺時，立法機關自得授權行政機關發布命令為補充規定，如法律之授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容應具體明確。

## （二）行政規則與職權命令

行政規則之定義，行政程序法第 159 條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定。」、「行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解

釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」。行政規則無需法律直接授權依據，不具法規命令之性質，實務上習稱之「行政規定」均屬之，裁量性行政規則常仿照法規命令定有名稱，惟其命名方式與法規命令不同，依其規範內容及性質，常用之名稱有「要點」、「注意事項」、「基準」、「須知」、「程序」、「原則」、「措施」、「範圍」…等，此類具名稱之行政規則其格式亦常以條列方式處理，因與法規命令類似，因此實務上亦有以「類似法規」稱之者。

行政規則係行政機關本於權限或職權所發布之命令，通常係為執行特定法律之需要而訂頒，屬於解釋性規定及裁量基準，行政機關訂頒之命令如符合此一特徵者，均得以行政規則稱之，因此依中央法規標準法第七條規定本於職權訂定而無法源依據之命令即職權命令，其使用名稱雖與法規命令相同，如其內涵符合行政規則之定義者，仍應以行政規則視之，較符合行政程序法規定意旨。惟為避免爭議，在行政程序法施行後，行政機關應不得再訂定中央法規標準法第 7 條所稱之職權命令，對於已存在之職權命令亦應儘速修正。

從行政程序法第 159 條有關行政規則之定義觀之，在行政管理實務上被運用之行政規則，其實並不侷限於上述習稱之「行政規定」或「類似法規」，解釋性行政規則如習稱之「函釋」或「解釋令」，無特

定名稱亦不具法規之格式，惟其內容如符合行政規則定義者，均應屬之。

行政機關訂頒行政規則雖無須法律授權依據，但亦不得逾越其權限或職權，如何界定行政機關是否擁有權限或職權發布行政規則，係判斷行政規則適法性之基礎，亦屬實務操作上須先解決之課題，其判斷基礎可從行政程序法第 11 條第 1 項有關機關管轄權之規定著手。行政機關管轄權可分為層級管轄、土地管轄及事務管轄，從機關之組織法規所定職掌及其所主管之專業法規，可審視該機關是否具有權限或職權以訂頒行政規則。

## 二、海事評議要點法律性質

海事評議要點性質，由於海事評議小組前身海事評議委員會之法規依據為「臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程」，核准當時為中華民國 1952 年 4 月 26 日（詳前所述），並無行政程序法適用，並依「有組織法即有行為法」概念，及司法院大法官就職權命令合法性，曾於釋字第 367 號理由書中總結性宣示：「行政機關在施行細則外，為執行法律依據職權發布之命令，尤應遵守上述原則（指授權命令應遵守之合法要件）。」（吳庚，2017）<sup>9</sup>等，是「臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程」性質，依核准當時空、法制因素等綜合判斷，應為職權命令無疑。

至於，海事評議要點係於行政程序法施行（1999 年）之後訂定，應適用行政程序法，即海事評議要點性質應為行政程序法所規定法規命令或行政規則其中一種，惟查海事評議要點並不符合行政程序法第 150 條所規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」，交通部航港局辦事細則並無明文授權交通部航港局可就辦事細則第 10-1 條第 9 款規定：「航安組掌理事項如下：九、海事評議事項之處理及評議會會議召開。」事項，再為對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。其次，行政程序法第 159 條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」，海事評議要點亦非前述條文所稱為上級機關對下級機關為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象規定。

本文認為，海事評議要點性質上，欠缺法律明確授權，而由中央主管機關即交通部航港局發布，交通部航港局本就「海事評議事項之處理及評議會會議召開」具有

<sup>9</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 276 頁。



法定職權，為執行此一法定職權，而就細節性、技術性事項為訂定、發布，應屬職權命令性質（吳庚，2017）<sup>10</sup>。

## 2.4 我國海事評議小組評議時機及成員組成、作業程式、評議範圍

### 一、評議時機

海事評議要點第 8 條規定：「八、評議小組受理海事案件之評議，應由當事人或利害關係人之申請，或上級機關及航港局局長之交議，始得為之。」，從而，可向海事評議小組申請海事評議者，為當事人或利害關係人，惟海事評議要點中，未見對「當事人」及「利害關係人」有所定義，觀諸行政程序法第 20 條規定：「本法所稱之當事人如下：一、申請人及申請之相對人。二、行政機關所為行政處分之相對人。三、與行政機關締結行政契約之相對人。四、行政機關實施行政指導之相對人。五、對行政機關陳情之人。六、其他依本法規定參加行政程序之人。」，該條文就行政程序中「當事人」有明確定義，就「利害關係人」部分，另按行政程序法第 23 條規定：「因程序之進行將影響第三人之權利或法律上利益者，行政機關得依職權或依申請，通知其參加為當事人。」，是行政程序進行中，行政機關得依職權或依申請，通知因程序進行將受法律上利益

影響之第三人參加為當事人，惟前開條文，係指行政機關因案件已開始進行，因程序之進行將影響第三人之權利或法律上利益者時，方依職權或申請通知利害關係人參加為行政程序當事人之一，然而，海事評議要點第 8 條規定，係直接可由利害關係人提出海事評議申請，此與行政程序法中，規範利害關係人固可參與程序，但並不享有跟當事人相同之權利，兩者有顯然不同。

此外，除當事人及利害關係人申請外，亦可由上級機關及航港局局長之交議方式作為海事評議小組受理海事評議途徑。

### 二、評議小組成員組成

海事評議小組成員組成部分，海事評議要點第 3 條規定：「三、評議小組置委員十一人至十三人，航港局局長、港務長、航務組組長、船舶組組長及船員組組長為當然委員，其餘委員由局長就下列人員中選聘之：

1. 具有一等船長資格，並有三年以上實務經驗者。
2. 具有一等引水人資格，並有三年以上實務經驗者。
3. 具有一等輪機長資格，並有三年以上實務經驗者。
4. 行政院農業委員會漁業署代表。

<sup>10</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 278 頁。

5. 具有驗船師資格，並有三年以上實務經驗者。
6. 具有資望之有關教授或教師。
7. 具有資望之保險從業人員。
8. 具有法官、檢察官或律師資格，並有三年以上實務經驗者。
9. 具有資望之會計師。
10. 具有資望之海事公證人員。
11. 其他對海事案件之處理特具經驗之人員。」。

因海事案件涉及高度專業性，於我國現行司法審判實務並無另外設置海事法庭或海事法院之情形下，海事評議小組所為海事評議書，成為司法審判實務上，民事法院認定海事案件責任及當事人間過失責任有無及比例等因素重要依據，職是，海事評議小組組成成員自當需具備高度海事專業背景跟實務經驗，是海事評議要點第 3 條所規範評議小組成員需實務經驗，自屬當然。

### 三、作業程式

就作業程式部分，行政機關應先行就所受理之海事案件具體內容及資料為海事調查後，方可將蒐集資料整理後，提供予海事評議小組進行海事評議，目前我國海事調查仍由航港局所屬各航務中心編制下海技科負責承辦，該科辦理業務包括有：「海事報告書簽證」、「海事案件蒐證及處

理」、「填報年度處理海事案件統計表」等事項，此外平日亦負責船舶檢查、丈量、載重線堪劃等業務。

就進行海事評議前，所為海事調查程序而言，首先，申請人或利害關係人應提供與案情有關之所有資料文件，當事人及有關人員應接受案情調查並製作筆錄，如有勘驗現場必要，當事人應協助海事調查人員至實地調查、勘驗，至海事調查資料蒐集完畢，將海事調查資料提供海事評議小組，以便準備進行後續海事評議。

就前述海事調查制度而言，有論者認為我國現行海事調查仍附屬於海事評議制度下辦理海事調查，作業出現缺乏法源賦權及專責機構、律定管轄權之規則位階過低、未能區隔評議與調查工作、未區隔調查目的與調查類型、未規範調查人力來源、調查作業缺乏制度性規劃、欠缺物資預算支持、調查作業欠缺績效評核辦法、未建立調查資訊公開辦法及缺乏涉案人員人權及法益制度等問題(林倉玉等人，2014)<sup>10</sup>，有待改善。

在上開海事調查結束後，航港局各航務中心即應將，所調查之海事檢查報告書或資料摘要，依海事評議要點第 9 條規定：「九、評議小組受理海事案件之評議，應先由各航務中心作成海事檢查報告書或資料摘要，連同卷證送局請召集委員指定日期開會評議。」規定，送交航港局

<sup>10</sup> 林倉玉、于惠蓉、陳彥宏，2014，我國海事安全調查機構設置型態研討，海運安全整體研析及管理策略研究研討會。

海事評議小組，由召集委會指定日期開會評議，至於，海事檢查報告書內容、項目，則依要點第 11 條規定：「十一、第九點規定之海事檢查報告書或資料摘要，應載明下列事項：(一) 案由。(二) 當事人姓名、出生年月日、住所、身分證統一編號或護照號碼、所任職務及任職之公司或機構。(三) 本案有關資料概述(包括當事人報告及詢問有關人員之筆錄案件發生時間、地點、船舶名稱、噸位、載重、吃水深度、船之長、寬、主機、氣象、航向、航速、流向、流速、損壞狀況等)。(四) 案情檢查經過。(五) 船長之海事報告。(六) 案情研判。(七) 擬議處理意見。(八) 參考法規條文。(九) 其他。」規定作成，其中第 5 項「(五) 船長之海事報告」，應指海事報告規則第 3 條所規定：「船長遇船舶發生海事時，應依海商法第四十九條之規定，作成海事報告。前項海事報告之作成，於船長遭難死亡或失蹤時，由生還船員中職務最高者為之，全船遭難死亡或失蹤時，由船舶所有人或船舶代理人為之。海事報告應有海員或旅客之證明。但其報告係船長於遭難後，獨身脫險之處作成者，不在此限。」，由船長依法作成海事報告，綜上，前開海事報告檢查書應於海事評議小組召開評議會議前，按出席委員人數呈送各評議委員先行審閱，以便各評議委員於評議會議當天向當事人發言詢問。

於海事評議召開前，應通知各當事

人及利害關係人列席備詢，倘有相關當事人及利害關係人無正當理由缺席，除視同放棄申辯機會外，海評小組將依海事檢查報告書及相關資料進行海事評議並作成海事評議書，海事評議小組作成海事評議書後，送達當事人及有關機關(詳後述)。

#### 四、評議範圍

海事評議小組所應評議事項，依海事評議要點第 2 條規定：「二、評議小組之任務如下：

1. 船舶沉沒、碰撞、觸礁、強迫停泊或其他意外事故及有關船舶貨載、海員或旅客之非常事變等海事案件之調查評議事項。
2. 有關船員及不屬船員部分之過失責任評議事項。
3. 海難事件海損評議事項。
4. 有關船舶航行安全之建議改善事項。」

當有海事案件當事人或利害關係人就前述事項提出海事評議申請時，海事評議小組應即受理該申請，此一條文內容與舊海事評議委員會時期(即 2012 年 8 月 17 日前)，臺灣地區各港務區海事評議委員會組織規程第 7 條內容完全相同。是以，海事評議小組除對於一般海事案件可進行調查評議、船舶航行安全建議、改善事項外，亦可對於「船員及不屬船員之過失責任」進行評議，對於船員懲處部分，均於海事評議書主文中載明，海事評議小組建議主管機關即交通部航港局，關於對於受

海事評議案件中相關船員之懲戒建議，性質近似專門技術人員懲戒委員會，例如會計師懲戒委員會及律師懲戒委員會所為行政懲戒處分，惟不同者在於，海事評議書作成後，就船員行政懲處之行政處分作成，仍由交通部航港局為之，海事評議書本身並非行政處分，此一部分涉及法律上救濟途徑及爭訟客體。

另就「海難事件海損評議事項」，海事評議書亦可具體認定海事案件中各方過失責任比例，以供司法機關於審判時，作為認定海事案件中當事人刑事責任有無及各當事人間過失比例之用。

## 2.5 我國海事評議小組作成海事評議書之方法與流程

當海事案件向交通部航港局海事評議小組提出海事評議申請後，申請人應將與案情有關之文件、資料交由各航務中心，由各航務中心作成海事檢查報告書或資料摘要，連同卷證送局請召集委員指定日期開會評議，評議方式依海事評議要點第 6 條規定：「評議小組由航港局局長為召集委員並擔任評議小組會議主席；如因故不能出席主持會議時，由其指定委員一人代理。」，應由評議小組會議主席主持，會議進行方式依海事評議要點第 10 條規定：「評議小組會議於聽取列席人員之說明或申辯後，主席得告知其退席，宣布進行評議，並作成決議。」，評議會議中，各海事評議小組委員可向到場當事人就具

體事實部分提出問題，由各當事人針對問題回答、說明，如有回答不清楚或疑義處，各海事評議小組委員可再行補充發問，命當事人再行說明。評議方式為海事評議要點第 13 條規定：「評議小組會議之決議，以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之，並得將不同意見載入紀錄，以備查考。出席委員之同意與不同意意見人數相等時，得由主席裁決」，決議方式以出席委員過半數同意為之，固然該條規定可將不同意見載入紀錄，以備查考，惟本文查閱所有海事評議書內容，均未見有不同意見載入海事評議書中。此外，依海事評議要點第 12 條規定：「評議小組委員及承辦人員對於海事之評議事件有利害關係者，應予迴避。前項情形，由會議主席決定之。」，惟所謂「有利害關係者」定義為何，並無類似民事訴訟法或刑事訴訟法關於迴避之具體明確規範，易生爭議。

待評議結果後，依海事評議要點第 14 條規定：「評議小組決議應作成海事評議書原本，報請航港局局長核定後作成正本，以航港局之名義送達當事人，並以副本分送交通部及有關機關。外籍船舶或人員涉及海事案件，經評議認為故意或重大過失者，航港局應核轉交通部轉請外交部將海事案件發生情形及結果送達該船員所屬國或船籍國請求議處。」及第 16 條規定：「十六、第十四點所稱海事評議書之送達，應作成送達證明，由郵政機構送

達者，以郵差為送達人。海事評議書之送達，除前項規定外，適用行政程序法關於送達之規定。」，海事評議書應以航港局名義對當事人為送達，之所以適用送達規定，在於海事評議要點第 17 條規定：「十七、當事人收受海事評議書後，發現足以影響評議小組決議之新事證者，得向航港局申請海事案件重新評議。前項申請，應自海事評議書送達後三十日內為之。」，送達後三十日內如發現有新事證，則可向航港局申請重新評議是故，海事評議要點需就送達時點為明確規範，並適用行政程序法送達規定，以利確定當事人收受送達時間起算日。

## 參、海事評議書之性質、效力及救濟途徑

### 3.1 海事評議書之法律性質及效力

海事評議小組作成海事評議書後，供航政機關擬定有關海事行政處分之依據，如船員之申誡、記過、降級、停職、撤職及獎勵等或引水人之警告、停止領航業務等，有關於漁船海事案件，經評議後將評議書移送漁業主管機關，並作為司法機關審理案件之參考。是海事評議書並非

行政程序法第 92 條所稱：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」之行政處分，然而，海事評議書雖非行政處分，不生法律效力，但仍須送達當事人，並應作成送達證明，由郵政機構送達者，以郵差為送達人。海事評議書之送達，適用行政程序法關於送達之規定（海事評議要點第 16 條參照），諒其原因在於舊海事評議委員會時期，當事人收受海事評議書後，可於三十日內申請復議，而現今海事評議小組時期，則做為當事人收受海事評議書後，三十日內發現足以影響評議小組決議之新事證時，得向航港局申請海事案件重新評議之計算時效起算日。

由海事評議書需以特定條文規定用行政程序法送達方式通知當事人，卻不生當然法律效果等觀之，海事評議書應為觀念通知（吳庚，2017）<sup>10</sup>。

### 3.2 海事評議書之救濟途徑

舊海事評議委員會時期，當事人如對於各港務局之海事評議委員會所為海事評議不服，可向交通部「海事復議委員會」提出復議救濟，現今交通部航港局海事評議小組所為海事評議書決議，如涉及對於船員懲處部分，當事人如認自身權益受到

<sup>10</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 325 頁。

損害，並無法提出復議，僅得於收受海事評議書後，倘發現足以影響評議小組決議之新事證時，於收受海事評議書後三十日內，依海事評議要點第 17 條規定：「當事人收受海事評議書後，發現足以影響評議小組決議之新事證者，得向航港局申請海事案件重新評議。前項申請，應自海事評議書送達後三十日內為之。」，申請重新評議，是當事人對於海事評議書決議不服，舊法時期（即海事評議委員會時期），可依交通部海事復議委員會組織規程規定，提出復議救濟，當事人有向各港務局之上級機關交通部提出復議救濟之利益及可能性，然而，新法時期（即海事評議小組時期）反而僅限於收受海事評議書後，三十日內發現足以影響評議小組決議之新事證，方可向原處處分機關即航港局申請重新評議，否則僅能，待航港局所為懲戒處分行政處分作成後，向交通部航港局之上級機關提出就該懲戒行政處分提起訴願，但一般實務上訴願委員會成員，並非具有一定海事專業背景，是否能充分審查依據原海事評議小組，所為海事評議書

決議所作成之行政處分有無認事用法之違誤自非無疑，此外，可否單純就不具法效性之海事評議書提出救濟？按行政程序法第 174 條規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」，舊海事評議委員會時期，當事人就具觀念通知性質之海事評議書不服提出復議，應為前開條文但書所稱其他法規另有規定者，故得就海事評議書提出復議，而新海事評議小組時期，因復議規定遭到刪除，故回復至前開條文本文之規定，當事人僅得就實體決定聲明不服時一併聲明之，本文認為新舊法之間，對於受評議的船員而言，反而是舊法時期所受到的程序保障較優，新法反而限制或剝奪了受評議船員之程序保障，是屬於倒退式的立法，至於日後該如何修法改進，請詳本文後敘結論與建議部分。

本文試就前述救濟途徑製表如下：

表 1 就新舊法之間海事評議書救濟途徑比較

項目	舊法時期 (即舊海事評議委員會)	新法時期 (海事評議小組)
對海事評議結果不服	可向交通部「海事復議委員會」提出復議救濟	僅在發現足以影響評議小組決議之新事證者，得向航港局申請海事案件重新評議
根據海事評議書結果而作成行政處分之行政機關	港務局	航港局
不服行政處分時救濟途徑	提出訴願，行政訴訟	提出訴願，行政訴訟
訴願機關	交通部	交通部

資料來源：本文整理。

### 3.3 海事評議書對我國法院案件審理之影響

舊海事評議委員會時期，臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程第 20 條規定：「本會海事評議書，係供行政主管機關作為行政處分或司法機關審理案件之參考。」，是海事評議委員會時期所為海事評議書，可作為司法機關審理案件參考，然而海事評議要點當中並無類似條文

存在，不過應為相同解釋，即現今海事評議小組所為海事評議書可作為供行政主管機關作為行政處分或司法機關審理案件之參考。

本研究於 2017 年 10 月 21 日，於法源法律網 (<http://www.lawbank.com.tw>)，以輸入「海事評議」為關鍵字，搜尋全國各級法院民事、刑事、行政判決，總計為 50 筆判決、裁定中提及海事評議者，並整理如下表 2：

表 2 全國各級法院民事、刑事、行政判決、裁定中提及海事評議一覽表

次序	字號	法院	日期	裁判	裁判案由
1	100 台上 1951	最高法院	2011.11.10	判決	損害賠償
2	91 台上 458	最高法院	2002.03.15	判決	損害賠償
3	90 台上 1234	最高法院	2001.07.13	判決	損害賠償
4	87 台上 2562	最高法院	1998.10.30	判決	損害賠償
5	86 台上 1623	最高法院	1997.05.22	判決	損害賠償
6	96 台上 3470	最高法院	2007.06.28	判決	誣告等罪
7	85 台非 193	最高法院	1996.08.07	判決	過失致人於死
8	93 上訴 2359	高等法院	2004.11.23	判決	誣告等
9	89 上易 795	高等法院	2002.04.11	判決	過失傷害
10	89 交上訴 174	高等法院	2001.01.18	判決	過失致死
11	100 重上 300	高等法院	2013.07.09	判決	船舶碰撞 損害賠償
12	100 海商上更(一)2	高等法院	2013.04.09	判決	損害賠償
13	98 海商上 6	高等法院	2011.04.27	判決	損害賠償
14	90 保險上 42	高等法院	2002.11.27	判決	損害賠償
15	87 海商上更(二)8	高等法院	2002.07.24	判決	損害賠償
16	91 家上 154	高等法院	2002.06.18	裁定	宣告死亡
17	90 海商上 7	高等法院	2001.12.12	判決	損害賠償
18	102 重上 105	高等法院 台中分院	2014.01.15	判決	損害賠償
19	96 上國更(二)1	高等法院 台中分院	2007.11.07	判決	損害賠償
20	95 上國更(一)4	高等法院 台中分院	2007.02.14	判決	損害賠償

表 2 全國各級法院民事、刑事、行政判決、裁定中提及海事評議一覽表(續)

次序	字號	法院	日期	裁判	裁判案由
21	103 海商上 4	高等法院 高雄高分院	2015.11.10	判決	損害賠償
22	89 海商上 1	高等法院 高雄分院	2001.05.23	判決	損害賠償
23	95 海商 24	台北地院	2009.05.27	判決	損害賠償
24	91 亡更 2	台北地院	2002.10.09	判決	
25	89 保險 26	台北地院	2001.07.13	判決	損害賠償
26	93 訴 71	基隆地院	2004.07.01	判決	誣告等
27	89 交訴 17	基隆地院	2000.07.19	判決	業務過失致死
28	91 重國 2	基隆地院	2004.03.10	判決	國家賠償
29	91 海商 6	基隆地院	2002.12.24	判決	損害賠償
30	91 海商 1	基隆地院	2002.12.24	判決	海商損害賠償
31	91 保險 4	基隆地院	2002.12.24	判決	侵權行為 損害賠償
32	90 海商 4	基隆地院	2002.12.24	判決	損害賠償
33	89 重訴 63	基隆地院	2001.03.19	判決	損害賠償
34	89 訴 105	基隆地院	2000.09.21	判決	侵權行為 損害賠償
35	105 勞訴 11	基隆地院	2017.01.04	判決	死亡撫卹
36	100 海商 1	台中地院	2013.04.17	判決	損害賠償
37	96 海商 7	台中地院	2009.04.17	判決	損害賠償
38	93 海商 10	台中地院	2006.11.13	判決	損害賠償
39	98 訴 343	雲林地院	2010.06.02	判決	損害賠償
40	95 海商 1	雲林地院	2008.09.18	判決	損害賠償
41	101 海商 6	高雄地院	2014.06.30	判決	損害賠償
42	87 海商 1	高雄地院	2000.04.25	判決	損害賠償
43	100 交訴 25	台東地院	2012.09.05	判決	業務過失致死
44	98 判 915	最高行政法院	2009.08.13	判決	海洋污染防治法
45	87 裁 434	最高行政法院	1998.04.16	裁定	航業法
46	96 訴 64	臺北行政法院	2007.08.23	判決	海洋污染防治法
47	105 訴 1732	臺北行政法院	2017.09.14	判決	船員法
48	106 鑑 14008	公懲會	2017.07.26	判決	懲戒
49	102 鑑 12478	公懲會	2013.04.19	其他	違法失職
50	91 鑑 9634	公懲會	199.03.15	其他	違法失職

資料來源：本研究統計<sup>18</sup>。

<sup>18</sup> 我國行政法院中有大量因為地價稅與交通部航港局進行訴訟之行政法院判決，案由均為「地價稅」，判決內均有提及交通部航港局之職權包括海事評議，以「海事評議」為關鍵字，搜尋必然會出現，但與本研究無關，故省去統計，另外高雄高等行政法院 100 年度訴字 96 號判決與海事評議無關，附此敘明。



經本文透過司法院查詢服務中裁判書查詢，以輸入關鍵字「海事評議」作為搜尋關鍵字，搜索所得出結果發現，與「海事評議」有關之民事、刑事判決中，法院均將海事評議書作為證據之一，顯見司法實務上認定海事評議書具有證據能力，可作為法院下判決所憑證據。其次，本文亦發現僅有一件船員就依據海事評議書所作成之懲戒性質行政處分，向行政法院提出撤銷訴訟救濟，即臺北高等行政法院 105 年度訴字 1732 號，但該判決中法院並未否認海事評議書之證據能力及專業程度，是應可認，我國法院傾向認定海事評議小組所為海事評議書決議具有一定公信力及客觀性。

### 3.4 小結

本文認為，舊海事評議委員會時期，當事人可就海事評議書不服提出復議，而設在交通部底下復議委員會所組成份子，仍具備海事專業背景，應可就海事評議內容做出專業判斷之復議審查，然而，海事評議小組時期，卻取消了復議制度，改由需發現新事證方能提出重新評議之方式，作為當事人之救濟途徑，本文認為反而是一個倒退性的立法，固然訴願程序進行，訴願審議委員會亦可就原行政處分違法或不當之處為審查，故訴願程序中亦可就原行政處分據以作成之海事評議書為審查，但實務上一般訴願審議委員會，均依訴願法第 52 條規定：「各機關辦理訴願事件，

應設訴願審議委員會，組成人員以具有法制專長者為原則。訴願審議委員會委員，由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。訴願審議委員會組織規程及審議規則，由主管院定之。」組成，以不具海事專業背景之訴願審議委員會就根據高度海事專業性之海事評議書所作成行政處分為審查，難以期待能為有效且實質之有效救濟途徑，自不待言。

## 肆、我國海事評議書之案例分析及檢討

實務上最常發生必須由海事評議小組做出海事評議案件者，最常見有：因為船舶發生碰撞時海員（包括引水人及船長）之過失責任、船員於船舶上工作發生受傷即職業災害責任歸屬、船舶碰撞之兩造船舶過失比例等問題，本文試收集此三種類型之實際海事評議書案例，並整理出其中三件較具代表性案例：一、「對引水人行政處分及其附款效力」，該案件饒富趣味，因出現非常少見的類似行政處分附款之爭議，為實務上非常罕見案例；二、「船員職業災害過失比例認定」為實習船員於海上實習時發生職業災害之問題，也是少數由法院函送海事評議小組進行海事評議之案件；三、「海上漁船碰撞責任歸

屬」，對於漁船間船舶碰撞過失比例進行海事評議，早期海事評議委員會時期之海事評議，通常都會直接指明兩造過失比例之具體數字，但本件漁船之間碰撞，海事評議小組改採較輕或較重責任之用語，亦具有其代表意義，本文將上述三案件事實經過、主文等列出如下，並試解析其中法律問題：

#### 4.1 「對引水人行政處分及其附款效力」類型

##### 4.1.1 事實經過

香港籍油輪「甲船」，總噸位 29,211，總長 180 m，案發當時吃水狀況為 11.5 m，於 102 年 12 月間某日上午 0730 抵達北部某港口外海，由引水員乙員 0818 自北部某港口外海登輪引領進港，靠泊北部某港口碼頭，當時天候狀況陰雨，風向北北東風，現場風速約 16m/s (約蒲福風級表 7 級風)，約 0846 與碼頭發生碰撞，造成該輪船艙及該碼頭路面凹陷等嚴重損壞。

##### 4.1.2 主文

一、102 年 12 月間某日香港籍「甲船」碰撞北部某港口碼頭案，經評定引水員乙員及「甲船」輪船長丙員負有碰撞責任，建議懲處如下：

1. 引水人乙員輕忽引水重任，於領航前飲酒，經呼氣酒測高達 0.37mg/l，置自身於可能影響「安全領航妥適性及能力」

的風險狀態中，業已違反引水法第 38 條第 1 項第 1 款之「怠忽業務」及「業務上之義務」。又領航時未正確認知船況與外在環境關係，發生錯誤判斷，致未保持船舶安全速度，終致碰撞碼頭，即已構成引水法第 38 條第 1 項第 2 款之「違反航行安全規章」以及第 4 款之「因引水人之原因致船舶遭受損害」等要件，情節重大，爰依引水法第 38 條第 1 項及第 2 項之規定，予以警告三次之處分，並報請交通部收回其執業證書 3 個月。

另建請主管機關責由北部某港口引水人辦事處，自乙員復執業起，一年內應限制引領總噸位 20,000 以上之船舶，並加強該員教育訓練及督導。

2. 甲船船長未克盡船長職責，據以拒絕或要求撤換不適任引水人，另未適時有效處置危機，致發生碰撞碼頭情事，顯有疏失。唯衡平該輪為香港籍船舶，且船長為印度籍人士，基於尊重船籍國主權之原則，建議不予議處。

二、惟交通部航港局於依據上開海事評議書作成行政處分後，復以「重新裁處」為由，主動撤銷原行政處分，並於主旨記載：「處警告三次，並收回執業證書三個月。」。

##### 4.1.3 法律爭點

本案海事評議書中，本文部分記載：

「另建請主管機關責由北部某港口引水人辦事處，自乙員復執業起，一年內應限制引領總噸位 20,000 以上之船舶，並加強該員教育訓練及督導。」等文字（下稱系爭文字），隨後又以：「重新裁處，併撤銷原處分」為由，另為一行政處分，但此一新行政處分主旨部分僅剩：「處警告三次，並收回執業證書三個月」，前述系爭文字，遭到刪除，是以，本案中，涉及兩個法律爭議：1. 系爭文字性質為何？是否為行政處分附款或行政指導？如果是行政處分附款，為何種類型附款？2. 交通部航港局可否以「重新裁處」為由，職權撤銷已發生法效性之行政處分，另為一新行政處分？此一新行政處分性質為何？本文試分析如下：

一、系爭文字性質為何？是否為行政處分附款或行政指導？如果是行政處分附款，為何種類型附款？

由系爭文字敘述形式上觀察，對受行政處分人而言，係除「警告」、「收回執業證書」外，另一執業條件限制即限制引領一定噸位以上船舶一年，似為行政程序法第 93 條規定：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。前項所稱之附款如下：一、期

限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」所稱之「附款」。

附款係指行政機關以條件、負擔、期限或保留廢止權等方式附加於行政處分之主內容的意思表示。附款基本上非獨立之意思表示，但附款之記載亦未必係附記於主內容以外，而可能直接與處分內容一併敘明，成為行政處分之主內容，故所謂附款並非謂行政機關必須在文字上表明其為附款始足相當，附款之認定允宜適用對意思表示解釋之法則，探求其真意而不拘泥所使用之字樣，並非一切行政處分均可添加附款，原則上唯有裁量處分始容許有附款，應遵守裁量處分作成時之各種法則，諸如不違背作成處分之目的、合義務性原則、比例原則以及不作非正當合理之結合等，至於羈束處分，如無法規之明文依據即不得附加附款，此為貫徹依法行政原則之當然結論（吳庚，2017）<sup>14</sup>。

是以，倘系爭文字為附款，應為何種附款類型？按行政程序法第 93 條規定總共有五種附款類型，此五種附款種類中「負擔」係指附加於授益處分之特定作為、不作為或忍受義務而言（吳庚，2017）<sup>15</sup>，而「期限」分為始期及終期，但系爭文字為限制引領一定噸位以上船舶一年，並非附加於授益處分之特定不作為或

<sup>14</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 367 頁。

<sup>15</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 369 頁。

忍受義務，故應非「負擔」，亦非單純期限性質之「期限」，本文認為該系爭條款應屬「條件」性質，蓋附條件之行政處分，其效力繫於將來可能發生之事實（受處分人於受處分時起一年內限制引領一定噸位以上船舶一年），屬於一種不確定之狀態（吳庚，2017）<sup>16</sup>。至於「保留行政處分之廢止權」、「保留負擔之事後附加或變更」顯然均與系爭文字不符，蓋系爭文字並非對於行政處分保留廢止權利或保留負擔之事後附加或變更，附此敘明。

但系爭文字亦有可能為行政程序法第 165 條所規定：「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」所稱「行政指導」性質，是以，單就系爭文字性質已具有法律重要爭議。

二、交通部航港局可否以「重新裁處」為由，職權撤銷已發生法效性之行政處分，另為一新行政處分？此一新行政處分性質為何？

行政法學說有「重覆處分或稱重複處置 (wiederholende Verfügung)」、「第二次裁決 (zweitbescheid)」兩種類型，「重覆處

分」係指先前已做成並對外生效之行政處分，即所謂第一次裁決後，又重為內容與之相同之處分。建構重覆處分之實益，在於確定救濟期間仍以第一次裁決起算為準。「第二次裁決」指第一次裁決發生形式的存續力（即不可變性）後，再就實體上考量重為審查，但仍以第一次裁決之事實或法律狀態為基礎（翁岳生，2006）<sup>17</sup>。

分辨重覆處分與第二次裁決的主要實益，在於判斷提起爭訟是否合法，申言之，如為重覆處分訴願期間仍自先的原處分起算，若屬第二次裁決則應自該裁決生效起計算（吳庚，2017）<sup>18</sup>。

就本件而言，在第一次行政處分後，並未有任何事實或法律狀態改變，此外，該新行政處分有載明：「不服本處分者，得自本裁處書送達翌日起 30 日內，繕具訴願書並檢附本裁處書影本，逕送本局，並由本局函轉上級機關提起訴願。」，顯見如受處分人不服，係以新行政處分送達翌日起算訴願期間，足認新行政處分性質應為「第二次裁處」，而非航港局所稱「重新裁處」。

至於航港局是否可依職權「撤銷」原行政處分，則涉及原行政處分是否存有瑕疵，按依行政處分瑕疵分級及其法律效果如下表 3：

<sup>16</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 368 頁。

<sup>17</sup> 翁岳生，行政法（上），第 487 頁至第 488 頁。

<sup>18</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 340 頁。

表 3 行政處分瑕疵分類及其效果

行政處分瑕疵分類	行政處分瑕疵內容	行政處分瑕疵法律效果
第一級重大瑕疵	1. 重大明顯瑕疵(例如行政程序法第 111 條第 7 款)。 2. 法律明定無效之事由(行政程序法第 111 條第 1 款至第 6 款)。	無效
第二級中度及輕度瑕疵	1. 屬於行政程序法第 114 條各款之程序瑕疵而為未補正者。 2. 內容瑕疵：諸如裁量瑕疵、判斷瑕疵、涵攝瑕疵及違背證據法則等。	撤銷
第三級微量瑕疵	1. 行政程序法第 101 條之瑕疵。 2. 稅捐稽徵法第 17 條規定之瑕疵。	不影響效力
第四級瑕疵之變體	行政程序法第 98 條之教示瑕疵，對處分之效力不生影響。	法定救濟期間延長為一年

資料來源：吳庚，2017，行政法之理論與實用，第 412 頁。

由本件航港局以「重新裁處」為由，撤銷原行政處分可知，原行政處分應存在有一法律瑕疵，故在受處分人未為任何救濟下，原處分機關即航港局依職權撤銷原行政處分，就行政程序法而言，第 117 條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」，行政機關本可依職權就行政處分為全部或一部撤銷，並且本件並無前述條文但書情形，故航港局本可依職權撤銷原行政處分，惟究竟該法律瑕疵為何？無法由航港局行文內容探知，但本文認為，經過比對前後二行政處分，應為系爭文字性質所

致，蓋「系爭文字性質究竟為附款或行政指導？」即為一饒富趣味及研究價值之法律爭議（詳如前述），又倘若受處分人不遵守系爭文字規定，主管機關航港局有無強制力或強制手段可命受處分人遵守系爭文字規定，亦為另一爭議，故航港局或為避免爭議之故，遂撤銷原行政處分，而為第二次裁處重新為一新行政處分。

## 4.2 「船員職業災害過失比例認定」類型

### 4.2.1 事實經過

「丁輪」實習生成員在民國 99 年 12 月間某日約 2225 時(T 國當地時間 LT)，於 T 國 MATAPHUT，跟隨三副引導「引水人」下船後，將船舶移動式照明貨燈(Cargo light)收回船中甲板室後，欲回往艙時爬上艙口緣圍(Hatch Coaming)，踩空掉入第二貨艙底部之意外事故。水手長聽

見聲響，察覺有異，發現戊員掉入艙底，隨即通知駕駛臺。船方立即通知港口單位救援。2330 時救援拖船抵「丁輪」，隨即由三副伴隨將戊員送醫。

#### 4.2.2 主文

交通部航港局海事評議小組受臺灣臺北地方法院囑託進行巴拿馬籍「丁輪」實習生戊員失足墮落大艙受傷案海事調查及評議，評議如下：

##### 一、行政責任處分

##### (一)「丁輪」所屬「OO 航業股份有限公司」

1. 未落實執行該公司安全管理文件，有效監督所屬船舶確實於開航前，依開航查核表檢視艙蓋是否已關閉。
2. 未依據船舶法第 101 條及國際安全管理章程 (International Safety Management Code) 1.2.2 船舶所有人安全管理事項，應評估船上作業及環境對人員的風險，建立適當的保護措施，並提供船舶操作演練及安全的工作環境，請航港局責成 OO 航業股份有限公司立即改善。

##### (二) 船長部分

未確實依據船員法第 61 條之規定，於船舶發航前及發航時依規定檢查船舶完成航海準備，建議依據船員法第 78 條處以計點

##### (三) 船員戊員

依據船員服務規則第 89 條第 1 項第 6 款規定依法令或職務應為而不為或不應

為而為，其情節較輕，建議處以警告一次。

##### 二、民事責任比例 (戊員跌落大艙造成傷害)

1. 資方：本案依據海商法第 62 條第一項第一款規定運送人或船舶所有人於發航前或發航時，應使船舶有安全航行之能力。縱資方為配合船期，並研議當時海象及航行安全無慮，未蓋上艙蓋，俾艙蓋於大洋中掃洗艙作業之例外狀況，亦應依船舶法第 101 條規範之 ISM 規定作必要之安全防範之預防及演練，俾船上工作人員有所依循。然該船並無當日相關演練預防之記錄，以為佐證，爰認定資方為主要過失原因，建議需承擔百分之七十責任。
2. 勞方：戊員雖為跌落大艙之受害者，惟該員已有三個多月船上實習經驗，對於船舶環境及作業應不陌生，當日其陪同三副送引水人下船的甲板通道，已經引水人及其他船員通行，應為通暢可行，回程返回住艙，戊員棄經驗中安全的通道，摸黑攀爬至少 600 mm 高度又狹窄之艙口緣圍 (Hatch Coaming) 之邊緣面板，有違一般應注意之經驗法則。爰認定勞方為次要過失原因，建議需承擔百分之三十責任。

#### 4.2.3 法律爭點

本件法律爭點計有下列兩點：

1. 本件就三方當事人之間行政責任有清楚敘明，航商部分由交通部航港局負責令其改善，船長部分計點一次處分，船員戊員警告一次，惟就評議民事責任時，船員法第 6 條第 6 項規定：「六、船長：指受雇用人僱用，主管船舶一切事務之人員。」及第 41 條規定：「船員於服務期間內受傷或患病者，由雇用人負擔醫療費用。但因酗酒、重大過失或不守紀律所致之非職業傷病者，不在此限」、第 67 條規定：「船長對於執行職務中之過失，應負責任；如主張無過失時，應負舉證之責任。」，是故，當船長有過失時，航商方有過失責任可言，但本件海事評議書直接以「資方」作為認定民事責任之一方，並不妥當，本件海事評議書應先敘明船長之過失責任及比例及認定之理由，而非直接以「資方」作為認定民事責任之一方，縱令船長過失等於航商之過失，亦應先以船長於本件當中過失責任認定為敘明，以免日後本件進行民事訴訟時，船長及航商抗辯僅以「資方」作為認定過失責任標準，無法釐清各方過失責任比例及連帶債務人內部分擔額等問題。
2. 本件於主文記載：「交通部航港局海事評議小組受臺灣臺北地方法院囑託進行巴拿馬籍「丁輪」實習生戊員失足墮落大艙受傷案海事調查及評議」等語，惟海事評議要點第 8 條規定：「評議小組

受理海事案件之評議，應由當事人或利害關係人之申請，或上級機關及航港局局長之交議，始得為之。」，臺灣臺北地方法院並非當事人、利害關係人或上級機關，固然本件係由當事人向臺灣臺北地方法院民事庭聲請送海事評議小組評議，但本件海事評議書主文仍應記載聲請人為案件當事人方為適法。

### 4.3 「海上漁船碰撞責任歸屬」類型

#### 4.3.1 事實經過

民國 99 年 2 月某日某時，己員駕駛「福量 12 號」漁船，在北緯 25 度 24 分、東經 121 度 58 分約花瓶嶼東南方約 2 哩，與庚員擔任船長、胞兄庚二擔任船員，正進行釣魚作業「新鞋滿 8 號」漁船碰撞，造成「新鞋滿 8 號」漁船船頭嚴重損毀、前艙大量進水，因漏水嚴重旋即於同日 17 時 32 分在北緯 25 度 20 分 40 秒、東經 121 度 56 分 53 秒沈沒。」。

#### 4.3.2 主文

1. 經評定雙方均應負海事碰撞之責任，「新鞋滿 8 號」須負較大之過失責任；福量 12 號娛樂漁船，亦應負較輕之海事過失責任。
2. 福量 12 號娛樂漁船，船員己員違反娛樂漁船管理辦法第 12 條第 2 項尚未取得合格執照及第 13 條船員定額規定，

建議將評議書移送漁政主管機關參處。

#### 4.3.3 法律爭點

本件爭點在於評議書當中僅描述一方需要負較大過失責任，他方應負較輕海事過失責任等語，究竟海事評議書中就受評議對象之過失責任比例，是僅需敘明何者為較重責任方即可，或是直接就兩造過失比例明確具體敘明，例如前述「船員職業災害過失比例認定」類型中，便將兩造過失比例具體敘明清楚，何者為妥？

實則兩者各有優劣之處，採取僅敘明何者為較重責任方之方式，優點在於留予司法機關判斷時轉圜餘地及空間，實務上一般車禍案件，行車事故鑑定委員會通常亦會採取此種作法，而採取就兩造過失比例具體敘明方式者，優點在於清楚明確，容易計算兩造應負擔之賠償數額。是以，兩者各有優劣之處。

### 伍、結論與建議

本文目的旨在就海事評議小組性質及海事評議要點本身法律位階、海事評議小組評議時機及成員組成、作業模式、評議範圍、海事評議書法律性質、效力、救濟途徑、對我國法院審判實務上影響力等為法律上之討探，另檢視實務上三件海事評議案件當中海事評議書所涉及之法律爭議，並加以解析，最後本文提出之結論及建議如下：

#### 5.1 將海事評議小組設置及評議作業要點提升至法規命令層次

海事評議要點第 1 條規定：「交通部航港局（以下簡稱航港局）為處理海事案件，特設置海事評議小組（以下簡稱評議小組），並訂定本要點。」，足見海事評議要點性質為職權命令，固然中央法規標準法第 7 條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」，為我國眾多行政機關自行訂定之職權命令合法性取得根據，惟基於行政法依法行政原則，及歷來大法官釋字所闡明層級化法律保留，由大法官釋字第 443 號解釋理由：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪



人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」，可知我國法律保留可分為「憲法保留」、「絕對法律保留」、「相對法律保留」、「非屬法律保留範圍」等分類，然而，海事評議要點涉及對於人民權益之認定及責任歸屬等重大事項，不應僅以職權命令方式定之，應至少以相對法律保留規範，即以法律或法規命令方式規範，始符合保障人民權益，及依法行政等法治國原則。

## 5.2 強化程序保障

1. 令當事人就受評議案件中爭點先為書狀準備程序，並交換彼此書狀繕本，以利海事評議小組進行評議：

目前海事評議小組進行海事評議方式，依海事評議要點第 10 條規定：「評議小組會議於聽取列席人員之說明或申辯後，主席得告知其退席，宣布進行評議，

並作成決議。」，實際上，各海事評議小組委員固然可向到場當事人就具體事實部分提出問題，由各當事人針對問題回答、說明，如有回答不清楚或疑義處，各海事評議小組委員亦通常會再行補充發問，命當事人再行說明，但如當事人於海事評議會進行當日始提出新攻防或抗辯方法，不僅對於他方造成突襲，更不利於海事評議小組對於案件本身之釐清責任歸屬，為此，本文認為海事評議要點應仿效民事訴訟法第 265 條至第 268 條，採取「書狀先行主義」精神，於海事評議小組會議召開之前，規範受評議之當事人應儘速以書面整理主張及證據等，以正本寄送海事評議小組，另繕本寄送對方方式，進行爭點整理及提出證據，縱令海事評議要點第 9 條、第 11 條，已責成航務中心作成海事檢查報告或資料摘要，但由各航務中心所作成之海事檢查報告或資料摘要，並非全然可擔保萬無一失，為求充分保障各當事人權益，宜允許各當事人就有利自己部分為充分主張、舉證，就不利部分為充分答辯，並於海事評議小組進行評議之前為充分書面主張及答辯，俾使海事評議小組會議當天能充分聚焦及進行評議。

2. 選任海事評議小組成員方式，宜建立專家名冊，依受評議案件類型、性質之不同，由專家名冊中選任適合成員：

現行海事評議小組成員，依海事評議要點第 3 條規定：「三、評議小組置委員

十一人至十三人，航港局局長、港務長、航務組組長、船舶組組長及船員組組長為當然委員，其餘委員由局長就下列人員中選聘之：(一)具有一等船長資格，並有三年以上實務經驗者。(二)具有一等引水人資格，並有三年以上實務經驗者。(三)具有一等輪機長資格，並有三年以上實務經驗者。(四)行政院農業委員會漁業署代表。(五)具有驗船師資格，並有三年以上實務經驗者。(六)具有資望之有關教授或教師。(七)具有資望之保險從業人員。(八)具有法官、檢察官或律師資格，並有三年以上實務經驗者。(九)具有資望之會計師。(十)具有資望之海事公證人員。(十一)其他對海事案件之處理特具經驗之人員。」，是以，除港務長、航務組組長、船舶組組長及船員組組長為當然委員外，其他委員可由航港局局長選聘之，惟為免除外界疑慮，應仿效仲裁法規定，設立仲裁人名冊等方式，建立海事評議委員會遴聘名冊，羅列有意願擔任海事評議小組委員之船長、輪機長、引水人、驗船師、律師、教授、專家學者等合格人員，供航港局局長遴選，或甚至可由受評議之當事人合意遴選部分委員，當可增加海事評議小組客觀公正，立場超然之公信力。

### 3. 海事評議小組委員應有更細緻迴避規定：

海事評議要點第 12 條規定：「評議小組委員及承辦人員對於海事之評議事件有利害關係者，應予迴避。前項情形，由會議主席決定之。」，僅規定有利害關係者，應予迴避，惟何謂「利害關係」，顯屬一不確定法律概念<sup>10</sup>，應比照民事訴訟法規定，明訂自行迴避、由當事人聲請迴避、職權裁定迴避及許可迴避等類型，以精緻化迴避規定。

## 5.3 保障人民救濟途徑

舊法海事評議委員會時期，當事人對於評議結果不服，仍可向交通部「海事復議委員會」提出復議救濟，倘對於復議結果仍然不符者，則可就依據海事復議結果所作成之行政處分提出訴願救濟；新法海事評議小組，則當事人對於評議結果不服，僅得就依據海事評議書所作成之行政處分提出訴願，或於發現足以影響評議小組決議之新事證時，向航港局申請海事案件重新評議，就新舊法比較而言，舊法海事評議委員會時期，當事人有兩次就受評議事件為充分申辯機會，但新法海事評議小組時期，當事人僅有壹次申辯機會，新法所規定重新評議，對於當事人而言，並非一充分程序保障，因為要申請重新評議，必須在收受海事評議書後三十日內發現足以影響評議小組決議之新事證，然而「三十日」本身即為一程序上限制，且如

<sup>10</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，第 124 頁。

何判定「有無足以影響評議小組決議之新事證」？及由何單位來作為認定機關？均為容易產生爭議之不確定法律概念，為避免爭議，本文認為，為了保障人民救濟途徑之前提下，應可設立類似第二審法院制度之「復議」制度，但另外考量避免當事人浪行爭訟，一再提出復議爭執，可另外限縮提出復議之事由，限於原海事評議書有認定事實錯誤，或適用法規錯誤等重大違誤事由，方可提出復議為妥。

葉明水，1995，海事評議委員會與海事行政處分之研究（上），*船舶與海運*，編號675期，1-5。

葉明水，1995，海事評議委員會與海事行政處分之研究（下），*船舶與海運*，編號676期，1-6。

劉慶林，2007，臺灣海難與海事評議制度之研究，交通部航政組報告，臺中港務局，1-31。

## 參考文獻

交通部航港局網站，[https://www.motcmpb.gov.tw/content\\_7.html](https://www.motcmpb.gov.tw/content_7.html)，2017年8月9日。

行政院交通部網站，<http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=727&parentpath=0,1,717>，對於推動政企分離，成立航港局、各港務公司之說明網頁，2017年8月9日。

吳庚，2017，*行政法之理論與實用*，增訂十四版，三民書局股份有限公司，臺北市。

林倉玉、于惠蓉、陳彥宏，2014，我國海事安全調查機構設置型態研討，*海運安全整體研析及管理策略研究研討會論文集*，23-30。

法源法律網，<http://www.lawbank.com.tw>，2017年8月9日。

翁岳生，2006，*行政法（上）*，三版，元照出版有限公司，臺北市。

