案號：MPB1040122C001

交通部航港局
「商港法修正之研析」
總結報告

委託單位：交通部航港局

執行單位：冠博法律事務所

中華民國 105 年 12 月 26 日

目錄

第一章 緒論 1
1.1 研究背景 1
1.2 研究目的與範圍 1
1.3 研究內容與工作項目 2
1.4 研究方法及架構 2
第二章 我國航港局與臺灣港務股份有限公司權責劃分待釐清事項 5
2.1 各國商港政企分離之權責劃分 5
2.2 國內商港是否貫徹政企分離之探討 10
2.3 航港局與臺灣港務股份有限公司間有關權責劃分之相關議題 12
2.3.1 船舶交通服務系統事務之權限歸屬 13
2.3.2 商港區域土地徵收之疑義 15
2.3.3 針對災害防救業務計畫之權責劃分 19
2.4 本章結論：權責劃分之建議 20
第三章 我國現行制度下公權力窒礙難行之處理 23
3.1 引言 23
3.2 總則 26
3.2.1 於商港法第三條第七項及第五條第三項增訂指定機關之用語 26
3.2.2 港務警察及港務消防隊之固有執法權限之擴充 27
3.3 管理經營 31
3.3.1 商港服務費收取：計算標準之疑義 31
3.3.2 商港區域內得否增訂必要時命船舶出港之規定 32
3.3.3 商港法第二十八條應否增訂無人遙控飛機之限制 34
3.3.4 防止單殼油船輪於外海從事非法交易 36
3.3.5 客船乘客與運送人間運送糾紛調處機制 38

3.3.6 船舶查封之保管人未盡保管責任應否增訂相關規定 41
3.3.7 港區道路適用道路交通管理規則之相關爭議 43
3.4 安全及污染防治 51
3.4.1 針對危險品管制之相關修法 51
3.4.2 海洋污染行為適用法規上之相關疑義 56
3.4.3 商港區域內污染物質之收受得否適用廢棄物清理法之規定 62
3.4.4 船舶造成海洋污染是否增訂行為人為通知義務人 62
3.4.5 化學品船攔油索應否增訂相關規定 63
3.5 船舶貨物裝卸承攬及船舶理貨業之管理 64
3.5.1 船舶貨物裝卸承攬業及理貨業申請展延條款是否有刪除必要 64
3.5.2 船舶貨物裝卸承攬及船舶理貨業自行停止營業及不能正常營運之爭議 .. 66
3.5.3 增訂船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業無照業者處罰必要性 69
3.5.4 船舶貨物裝卸承攬及船舶理貨業應報請航港局備查文件項目之探討 69
3.5.5 船舶貨物裝卸承攬作業機具查驗相關規定之疑義 73
3.5.6 船舶貨物裝卸承攬得否以閉鎖性公司辦理登記 74
3.5.7 增訂商港經營事業機構同意書失效時通知航港局或指定機關之必要..... 80
3.6 海難救護、打撈管理及外國商船管制檢查 84
3.7 罰則及附則 86
3.7.1 商港區域內違反港務管理事項裁罰之疑義 86
3.7.2 港區通行證於裁罰上之爭議 92
3.7.3 違反商港區域內養殖及採補水產動、植物之相關爭議 95
3.7.4 違法垂釣之實務爭議 100
3.7.5 關於於港區傾倒廢土有無增訂罰則之必要 104
3.7.6 商港法擴張裁罰對象主體之相關修法..... 107
3.7.7 商港法第五十三條及其他連續處罰規定之增訂 117
3.7.8 商港法沒入物品處分規則之增訂 122

3.7.9 港區單幫客及掮客騷擾行為之相關罰則 127
第四章 國際公約內國法化 129
4.1 緒論部分 129
4.1.1 國際公約內國法化的方法 130
4.2 相關之國際公約內國法化部分 135
4.2.1 國際海上人命安全公約 135
4.2.2 污染防治 146
4.2.3 海事安全(PSC) 153
4.3 商港法內國法化之建議暨第七十五條之探討 168
4.3.1 國際法在我國之效力 169
4.3.2 未國內法化之國際條約或協定於我國之效力 173
4.3.3 小結 182
第五章 結論與建議 183

附錄一 — 海洋委員會之緣起與比較
附錄二 — 商港法之國際公約內國法化對照表
附錄三 — 商港法修正案政策說帖
附錄四 — 商港法部分修正案問題集 (懶人包)
附錄五 — 商港法部份條文修正草案總說明
附錄六 — 商港法部份條文修正草案對照表
附錄七 — 歷次航務中心訪談座談會會議紀錄
附錄八 — 歷次審查會議會議紀錄
附錄九 — 歷次審查會議意見及回覆表
附錄十 — 歷次審查會議簡報檔(PPT)

報告摘要

本案研究目的係考量航港體制改革後，港務管理業務，涉有航港局與臺灣港務公司之權責劃分仍有尚待釐清事項、現行公權力執行亦存有窒礙難行及實務不符之條文規定，同時須檢討國際海事法規需內國法化相關規範，以與國際公約接軌，須通盤檢討商港法。

研究過程針對現行法令條文及函釋、主管機關既有已研析之草案、國內外相關文獻資料，並針對本計畫進行研究與分析並定期開會研究討論；另於研究後有初步結論前會與本案之承辦單位進行相關會議，進行通盤之研析，提供具體研究分析報告，做為後續政策推動及商港法及子法修法之參考。

研究發現現存法令於實務運作上仍存有多項窒礙難行之處亟需修正;且航港局與港務公司權責劃分不清之情況，涉及航港體制政策與各組織職權之調整，需待政策確定後方可決定修法方向。因我國非海事公約之會員國，我國所獲取應遵循國際上有關海事規範資訊有限，時有處於落後的狀態。

研究團隊建議有關權責性之議題方面，提供委託單位各國立法例俟政策決定後作為未來修法參考，但現行建議透過行政程序法第十六條第一項行政委託方式處理。現存法令於實務運作上窒礙難行方面，建議增修連續處罰、加強危險品管制、港區通行證、養殖及採捕水產動、植物、違反垂釣以及有關行政罰上沒入等裁罰性規定。並參考檢討如何將國際海事法規儘速內國法化，使我國海事法規與國際公約接軌，於國際海事公約上，得以與時並進適用之。

政策意涵方面，針對商港法組織架構、條約內國法化、權責劃分以及實務上窒礙難行部分提出相關修正建議等，供委託單位於未來商港法修法時之參考依據。本次所提出之修正草案之制定乃政府全新格局及魄力之展現，期望能帶領台灣之航港法制進入更具國際競爭力之新局面。

Abstract

The primary purposes of this article is to make an overall review with the reform of commercial port management system, maritime and port administration and business operation matters between Maritime Port Bureau and Taiwan International Ports Corporation involve rights and responsibilities that are necessary to clarify. The law enforcement exists difficulties to implement. In addition, there are some articles do not fit the needs of the practical operation. Meanwhile, it is necessary to review the domestic legal adjustifications toward international maritime regulations.

This study analyses the current regulations, administrative rules, exist draft amendment articles, and related domestic and foreign papers and document. Moreover, studies, analyses and periodical group meetings are proceeded by this study toward the project. In addition, this study group executes relative meetings with organizer, conducts overall analysis, and provides specific analyst report in case of any preliminary conclusions after study. The main purpose is to be the reference of continuous policy promotion and law amendment of The Commercial Port Law including its enforcement rules.

The study group found that there are some laws those encounter difficulties to implement the practical operation needing amendment. Secondly, maritime and port administration and business operation matters between Maritime Port Bureau and Taiwan International Ports Corporation involve rights and responsibilities that are necessary to clarify. Prior to decide law amendment directions, the policy issue confirmation is necessary due to involving commercial port management system policy and origination system adjustment. In addition, this country usually lags behind the maritime information and regulations needed to be abide by due to the non-members of convention on the international maritime organization.

To deal with the blurred and indistinct issue involving responsibility, the study group suggests adopting the method of delegation of exercise of public authority according to Paragraph 1 of Article 16 of Administrative Procedure Act. Maritime Port Bureau authorizes Taiwan International Ports Corporation the administrative power. For the future legal amendment reason, the study group also provide relative foreign legislative cases. In the part of laws encountering difficulties to implement the practical operation needing amendment, it is suggested to upgrade by adding or amending consecutive penalties, strengthening dangerous goods regulations, commercial port area pass, raising and catching marine life, fishing violation, and

confiscation rules. Last, the study review the domestic legal adjustifications toward international maritime regulations with the times.

In the view of policy implication, in order to provide the reference of the future legal amendment by the authority, this study provides amendment suggestions regarding the organization structure under The Commercial Port Law, domestic legal adjustifications toward international maritime regulations, matters involving rights and responsibilities that are necessary to clarify, and laws encountering difficulties to implement the practical operation. The draft demonstrates our government's development, resolutions, and determination to bring the maritime and port administration of Taiwan much closer to international competition.

第一章緒論

1.1 研究背景

民國（下同）101 年 3 月 1 日航港體制改革，「政企分離」之港埠經營體制正式上路，基隆、臺中、高雄、花蓮等 4 港務局改制為「交通部航港局」與「臺灣港務股份有限公司」。

改制之後，交通部航港局(Maritime and Port Bureau，簡稱 MPB)主要負責辦理航政與港政業務，該局則於 4 個國際商港所在地分設航務中心，接管原各港務局在當地的航政業務；另外，交通部則整合原有 4 個港務局，依據「國營港務股份有限公司設置條例」成立臺灣港務股份有限公司(Taiwan International Ports Corporations，簡稱 TIPC)，經管基隆、臺北、臺中、高雄、安平、花蓮、蘇澳等 7 個國際商港，然在國內商港方面，基於政策與任務之考量，除了金門與馬祖港仍維持分別由當地金門與連江縣政府經營及管理之外，其他國內商港則由航港局經管，而暫時委託臺灣港務股份有限公司代管。

惟航港事務相關法令未臻完備，尤以與國際接軌之航港事務相關國際公約尚未能見於國內法或以其他方式內國法化；政企分離改制後之航港局及臺灣港務股份有限公司間之權責劃分，仍有待釐清；又現行公權力執行援引之法令仍存有若干窒礙或與實務不符之條文，方須進行通盤之檢討。

1.2 研究目的與範圍

針對上開議題為利航港事務順利運行，本計畫擬針對現行法令條文及函釋、主管機關既有已經研析之草案、國內外相關文獻資料，進行通盤之研析，提供具體研究分析報告予委託單位，做為後續政策推動及商港法及子法修法之參考，並協助研議商港法及其子法修正條文及修法說明、撰擬說帖、模擬問答及懶人包等，以協助推行修法。

1.3 研究內容與工作項目

依據委託單位要求，本計畫研究內容下列分述之：

1.蒐集國內外相關資料及分析（例如：國際公約業已修訂，商港法相關規定為配合修正）。

2.研擬商港法修法之條文或建議方式。

（1）航港局與臺灣港務股份有限公司權責劃分待釐清事項。

（2）現行公權力存有窒礙難行與實務不符之條文規定。

3.研擬商港法修法修正條文之論述、對外政策說帖、模擬問題及懶人包。

1.4 研究方法及架構

於本計畫進行期間，計畫主持人及小組成員將針對本計畫進行研究與分析並定期開會研究討論；另於研究後有初步結論前會與本案之承辦單位進行工作會議，以確認工作方向及進度，並確實依期限完成。研究方法有以下之各面向：

1.4.1 國內外相關文獻資料之蒐集與分析

本計畫將以計畫主持人為及協同主持人為首，就與國際航港規則或公約內國化、航港事務於政企分離原則下經營與治理模式之提升、航港局與臺灣港務股份有限公司權責釐清與劃分、現行航港相關法制之疏漏或影響實務執行效能等議題，進行國內外相關文獻資料之蒐集，並就航港局得予利用之方式及範圍進行整理與分析，定期彙整予計畫主持人進行第二次確認。完成上開確認後，就初步分析報告為進一步增修。

1.4.2 現行航港相關法令之通盤檢討

交通部及交通部所屬航港局主管法規眾多，諸如：商港法、商港港務管理規則、自由貿易港區貨物通關管理辦法、國營港務股份有限公司設置條例等，以及

船舶運送業及船舶出租業管理規則、海運承攬運送業管理規則、各類型船舶入出國際商港核准程序及管理作業要點、等諸多法令。

本計畫針對上開議題作成分析報告後，就現行航港相關法令，進行通盤性檢討，針對各議題依修法急迫性之高低進行分類與修法提列(例如，欠缺立法授權，導致實務執行窒礙難行者或得由主觀機關依職權頒布行政規則者)，分別提出因應方法之報告，作成建議報告。

1.4.3 修法建議與修法推行

依上述建議報告，現行航港相關法令修法之處，本計畫進行修正條文之研擬，除提出商港法及其子法修正條文及修法說明之研議及論述外，亦將協助撰擬對外政策說帖、模擬問答及懶人包等，供涉及修法推行之行政機關閱覽、亦促使社會大眾對相關修法需求之瞭解，增進民間與中央修法共識，累積修法動能；必要時協助列席、參與相關修法說明內外部會議或公聽會，以協助推行修法，並符合「中央行政機關法制作業應注意事項」及「行政院所屬機關主管法案報院審查應注意事項之規定」。

1.4.4 依本計畫委託事項定期提出各階段報告及進行國內實地訪談

本計畫將依本標案規定，遵期完成各階段書面報告並提供電子檔，並確保各階段書面報告完成後，能依委託單位及相關審查結果，進行後續修正與續行。

且就上開工作進度，本計畫將定期於每月向委託單位提出工作報告，俾促使雙向溝通，隨時調整工作方向與研修方針；使本計畫工作成果能最貼近委託單位需求，並得據以有效執行後續應用。

另外本計畫依委託單位指示，準備書面報告並參與不定期訪談會議及座談會，與各單位及臺灣港務股份有限公司研討並交換意見。

1.4.5 專家學者審查會議及修正草案審查會

藉由具備充分學識與實務經驗之產官學界專家學者共同審查，以利本研究計畫能更趨完備。

第二章 我國航港局與臺灣港務股份有限公司權責劃分待釐清事項

2.1各國商港政企分離之權責劃分

2.1.1我國港口法制與各國港口法制之比較研析

2.1.1.1 中華人民共和國部分

中華人民共和國港口法（以下簡稱「大陸港口法」）係為加強港口管理，維護港口安全與經營秩序，保護當事人的合法權益，促進港口的建設與發展所制定。大陸港口法係以中央「國務院交通主管部門」為主管機關，並規範所有具有船舶進出、停泊、靠泊、旅客上下、貨物裝卸、駁運、儲存等功能之碼頭設施。對於所有從事港口規劃、建設、維護、經營、管理等活動之行為，皆有該法之適用。就中華人民共和國港口法與我國商港法比較之：

一、中華人民共和國港口法所規範之港口：

按照第三條規定，包含所有具有船舶進出、停泊、靠泊、旅客上下、貨物裝卸、駁運、儲存等功能之碼頭設施；我國商港法所規範之範圍則限縮於通商船舶出入之港，並不包含其他類型之港口。第五條規定：「國家鼓勵國內外經濟組織和個人依法投資建設、經營港口，保護投資者的合法權益。」關於港口之管制方面，第六條第一項規定國務院交通主管部門主管全國的港口工作；同條第二項規定，地方人民政府對本行政區域內港口的管理，按照國務院關於港口管理體制的規定確定；至於港口管理體制，第 3 項規定係由港口所在地的市、縣人民政府管理的港口，由市、縣人民政府確定一個部門具體實施對港口的行政管理；由省、自治區、直轄市人民政府管理的港口，由省、自治區、直轄市人民政府確定一個部門具體實施對港口的行政管理。

大陸港口法第三章所規範之「港口經營」，係指經營碼頭或其他港口設施、港口旅客運輸服務，或在港區內從事貨物的裝卸、駁運、倉儲的經營和

港口拖輪經營等公司行號；相較之下，我國商港法第三章之「管理經營」則規範較雜亂，包含港區設施之興建、興建維護費用之來源、打撈沉船或漂流物等、廢棄物之清除等等，實際上規範港口經營業者反而係在第五章「船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業之管理」，但主要亦係在規範業者之設立程序及要件，且僅限縮於船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業二者，對於主管機關如何管理亦無具體之規定。

二、中華人民共和國海上交通安全法:

中華人民共和國海上交通安全法規範「船舶檢驗和登記」、「船舶、設施上的人員」、「航行、停泊和作業」、「安全保障」、「危險貨物運輸」、「海難救助」、「打撈清除」、「交通事故之調查處理」等事項。大陸海上交通安全法與港口規範有關部分，在於第四章「航行、停泊和作業」之規範，對於船舶停泊時，賦予主管機關檢查權及作成特定措施之權限；第五章要求主管機關應加強港口之安全管理並保持良好狀態；第六章則對於危險貨物運輸要求須具備安全設備條件，除遵守其他相關法另外，並應得到主管機關之批准。而我國商港法則於第四章中對於有關交通安全之檢查權限等與危險物品分別規範，該章亦列舉港區內禁止行為之各種態樣，甚至包含港口設施保全章程之規定，雖各種規範行為皆與港口之安全有關，但整體來說過於繁複且不一貫。且另外針對港口國管制措施，則訂立於第六章之規範，並無將安全管理事項之作業程序，一體化規範於同一章節。

三、中華人民共和國打撈沉船管理辦法:

中華人民共和國打撈沉船辦法則專就沉船之打撈及管理工作作規範，除軍艦和木帆船外，適用於所有大陸領海內和內河之沉船，該辦法對於應打撈之客體、打撈之程序、沉船之勘測工作皆有規範。

我國商港法針對打撈管理之規定僅有作業程序之規範，第六章更將「海難救助」、「打撈管理」及「外國商船管制檢查」三種領域置於同一章節，其關聯性及邏輯性皆有進一步探討之空間。

2.1.1.2 香港部分

香港在商港的部份，係一直都是採取所謂「純粹地主港」(Pure Landlord Port)的經營型態，也就是將政府規劃的商港區域外包給民營公司投資建設與經營 。香港就港口法規訂立「船舶及港口管制條例」、「船舶及港口管制規例」、「船舶及港口管制（貨物處理）規例」、「港口管制（貨物裝卸區）條例」、「港口管制（貨物裝卸區）規例」，其為香港港口法制之主要法令及附屬法令。其主要內容總結區分為二，第一部分涉及規範與管制其境內或其香港水域內的所有港口及船隻；管制香港水域內船隻的修理及拆卸、船隻上貨物的處理；船隻導致污染事宜與使用船隻進行的建造；填海工程；其他影響船隻、航行及船隻在海上（不論在香港水域內或外）安全的其他事宜；然第二部分則為管制人、車輛及船隻使用海旁範圍的事宜，以及就管制在海旁範圍處理貨物的事宜。相較於我國商港法之規定，則係將所以商港事業有關事項訂立於商港法此單一法規範，如是一來，可能容易導致規範有重疊之疑慮，尤其我國航政體系又已區分為航港局及臺灣港務股份有限公司，在條文設計上，常常發生權限沒有明確界線之劃分，這也是產生窒礙難行之重大因素之一。

2.1.1.3 新加坡部分

1995 年底，新加坡通過法案將港灣部、國家海事委員會及原屬 新加坡港務局之行政公權力部門(The Regulatory Departments of PSA)正式合併成立「新加坡海事港務局」(Maritime and Port Authority of Singapore, MPA)，並於 1996 年 1 月進行「政商分離」之航港經營管理體制改革，期藉由公司化之港務組織強化港埠營運活力。針對政商分離之精神，新加坡目前就港口規範，主軸區分為新加坡海事及港務局法與商船法。我國商港法針對政商分離之世界潮流趨勢，並未如新加坡港口規範明確為二分法，仍須先就章節名稱觀之，再輔以權限歸屬判斷，方得確定。

2.1.1.4 日本部分

權責劃分差異之部分，日本港灣法中，明確指出涉及港埠裝卸、運送、倉儲等業務為屬民間經營之業務，港灣局不得妨礙其正常營業，並不得與民爭利經營此種業務。又日本的港口規劃有「港灣計劃」,「港灣計劃」是為期 10 年的總體規劃，制定港口設施的規模和佈置,「港灣計劃」是根據「港灣法」規定由港灣管理者編制，包括港口的長期開發和利用、港口設施的 規模和佈置、港口環保等基本項目。 港口建設和投資體制是中央政府直接管轄建設的事業，由中央和地方政府共同投資，中央政府負擔大部分資金，港灣管理者負擔部分資金;輔助事業是由港灣管理者直接管轄建設的事業，由中央政府提供補助金，港灣管理者負擔大部分資金;單獨事業是利用自籌資金建設港灣管理者直接管轄建設的事業，一般多為資金能回收的項目;起債事業由中央政府根據港灣管理者的申請，經總務省許可使用財務省和郵政公社的貸款，由港灣管理者實施。惟我國商港法權限上之劃分並未明確指出由何種事項為公權力事項，又何者係私經濟事項。按商港法第二條第二項之規定，商港之經營及管理組織如下：一、國際商港：由主管機關設國營事業機構經營及管理；管理事項涉及公權力部分，由交通及建設部航港局（以下簡稱航港局）辦理。二、國內商港：由航港局或行政院指定之機關（以下簡稱指定機關）經營及管理。在國際商港及國內商港之部分，國際商港有明確之公私法區分，惟國內商港之部分，在經營及管理層面並未劃分公私法權限，該兩種型態商港之比較並無一致。建議可採行日本港灣法之規範，明確將屬於民間經營之業務標示出來。

2.1.1.5 韓國部分

按韓國就港口之規範，權限上之劃分更為細緻，因為其地緣環境上之因素，韓國就主要港口城市和港口區域區分為「港口治理制度（port governance institution）」與「港灣公社制度 （port authority institution）」。

一、港口公社制度之部分：

誠如前述，港灣公社並不是隸屬於政府的行政機關，而是對港口進行自主經營，並以收益作為評價指標的公共企業 (經營組織)。由國家對港口進行管理的模式轉變為設立港灣公社進行管理的原因在於通過港口的自治和分權提高效率和競爭力。就此部分，我國就商港法之立法目的採行「政企分離」之概念，若要貫徹政企分離，故建議可以朝該方向進行修法。又韓國在設立港灣公社後，國家對港口不再進行直接管理，從而擴大了地方政府和公共企業的自主裁量權，可以迅速應對市場變化，進行因地制宜的港口經營，基此，因我國於國際貿易上借重海運之層面具有相當大之比例，亦建議採行韓國之模式進行修法，對於我國將得提供一大助益。

二、港口治理制度之探討

就此部分，韓國在港口治理制度，亦是有明確之劃分。韓國主要港口係根據《港灣公社法》設立的港灣公社管理。港灣公社屬於公共企業，故亦受《公共機關法》的約束。《公共機關法》規定了政府所屬機構的經營目標和工作計劃、營業業績報告的提交、經營業績評價等方面的內容。根據《公共機關法》，可以定期對港灣公社的運營、組織、人員、預算管理等進行檢查。即在港灣公社的組織及運營方面，若《港灣公社法》中沒有規定就可以適用《公共機關法》的規定。故商港法第二條，亦可建議設計成，若國內商港就私經濟經營層面之事項為規範者，可同國際商港方式規範之。

2.1.2 結論與建議

中國法之部分並非就區分港口類型化作為判斷參數，更非以此作為劃分經營與管制事項的基準。在法制上中國法港口管制係以中央與地方作為事務劃分的基礎。又香港、新加坡及日本，皆有將港口國管制（PSC）內國法化並獨立立法，而我國僅將其立法於商港法第六章，嫌有不足之處且不完備，建議參照他國之立法，採取獨立一法律為宜。最後，韓國法的港灣公社制度類似我國的臺灣港務股

份有限公司，但其係以經營事項作為判斷標準，使其得對港口進行自主經營，並進行收益，同時港灣公社可以對使用或租賃自己管理的港口設施的人徵收使用費或者租金，港灣公社徵收使用費時，要向國土海洋部長官申報各種費率表，此種公私協力事項與我國 OT 制度類似。

大體上來說，我國商港法較接近韓國法制，惟無論哪一國均無將商港區分為國內商港與國際商港，因此在我國兩港兩制面臨之諸多問題上，學者認為刪除兩港兩制之區分方式實屬有據。本文見解認為，較為妥適之商港經營與管理事項，在地域上應該以中央以及地方自治團體合作以及權限劃分的方式為之，在經營事項上，建議得繼續採行兩港區分模式（成本及商港規模之考量），但輔以公私協力之方式，使臺灣港務股份有限公司與航港局可以基於合作關係。 綜上所述，以下就修正方向提出建議：

兩港兩制之部分，基於整體商港資源整合及專業化經營之效率考量，修法將國內商港（金馬部分之部分須經由協商，乃其特殊地理位置以及軍事重地因素）交由臺灣港務股份有限公司經營管理。另外，基於交通部既已成立航港局為商港「公權力」的管理機關，除政策與法制性的事權之外，可以檢討修改「商港法」，將法規或政策性事權之外的業務責成臺灣港務股份有限公司辦理。最後，在安全與污染防治的事權上，既然整個國際商港之規劃、建設、經營與經營上的管理都已由國營臺灣港務股份有限公司掌理，則因此所涉及的商港區域之安全與污染防治的運作，宜充分責成該公司辦理，以明權責[1]。

2.2 國內商港是否貫徹政企分離之探討與建議

於我國商港法體制下，為因應世界潮流，而朝「政企分離」之目標邁進，然

[1] 參海港城市港口治理制度：以韓國港灣公社制度為例，禹良昊、金萬紅、金相九合著，世界海運，航運經濟與管理，第 35 卷第 6 期，頁 5 至 9。

為何效用不彰，乃係因權責有曖昧不明之部分，且航港局與臺灣港務股份有限公司從港務局分離而出時，並未詳細考量我國特有港制體系，才導致出在「政企分離」之層面上，並無乾淨之切割。在「政企分離」尚未明確前，「兩港兩制」連帶著並無法明確劃分而出。

從現行實務面以觀，兩港並無兩制，反而係呈現三制之局面，故從而建議，以商港法所規範之事項，清楚明列出兩制之事項，如係一來，就可清楚的劃分而出。以下分述之：

（一）規劃與建設：

國際商港之規劃與建設，均由國營臺灣港務股份有限公司辦理，依法報請交通部核定。其中只有航港建設基金支付的「公共基礎設施之興建維護費用」，係由航港局委託臺灣港務股份有限公司辦理。航港局扮演「地主或房東」的角色，臺灣港務股份有限公司需用土地向航港局租用或設定地上權為之，但公共基礎設施用地則無償撥用。

（二）經營與管理

國際商港之經營及管理均由臺灣港務股份有限公司掌理，但其中「涉及公權力的管理事項」則由航港局掌管。有關該一「涉及公權力的管理事項」雖未在「商港法」中有明確的定義，但其應屬該法中規定由航港局辦理之事項。 譬如最具公權力性質的裁罰事項之外，還包括港埠事業(理貨業與船舶貨物裝卸承攬業)之特許與監理事項。

（三）港埠事業經營之監理

雖然「商港法」並未明定，但可以推定：國營臺灣港務股份有限公司自營港埠事業（譬如前述理貨與裝卸承攬業）亦需向航港局申請特許及接受監理。這些業務在航港體制改革之前，港務局是依「商港法」就取得經營權。倘從港

埠事業的經營包括對船提供的「港勤服務」（marine services）及對客貨提供的「棧埠服務」（terminal services）兩大類的區分來看，目前「商港法」僅將屬於棧埠服務的理貨與裝卸業納入特許行業之管理，是有隱涵其他服務 （譬如港勤拖船）係授權國營臺灣港務股份有限公司自營，或由其委外經營兩途。

（四）安全與污染防治

1.交通部：

交通部訂定的港務管理規則。核定國營臺灣港務股份有限公司擬訂的災害防救業務計畫。

2.航港局：

與安全有關的海難救護、打撈管理及外國商船管制檢查等事項。其他涉及政府在安全與污染防治公權力 (包括需與相關機關協同辦理者) ，包括對「船舶」進出港預報之查核、基於公共安全之公告與處置等等。國營臺灣港務股份有限公司與公民營事業機構的保全評估報告及保全計畫之核定等等管理事項。

3.臺灣港務股份有限公司：

安排船席、船隻作業安全及進出商港管制區之人車管制。同意在港區內從事與安全相關之行為、擬訂災害防救計畫報請交通部核定與實施演習。辦理保全評估作業、擬定保全評估報告及保全計畫報航港局核定等事項[2]。

2.3 航港局與臺灣港務股份有限公司間有關權責劃分之相關議題

航港體制改革後，涉及航港局與臺灣港務股份有限公司間權責劃分之管理業

[2] 參吳榮貴，交通部航港局與臺灣港務股份有限公司權責劃分，2014 年臺灣港務股份有限公司經營策略與公司治理研討會。

務，目前仍有許多待釐清之事項；歷經兩次審查會議後，針對權責劃分事項，因涉及許多政策性上的考量，本研究單位還是建議以原來合約規範的方向來進行部分性之修改，不考慮徹底翻修商港法做根本性的變革。然本次商港法修正若涉及到航港體制政策之職權調整，要經過政策確認方向後，方進行後續修法方向，故以下就幾項業務事項進行研析討論之：

2.3.1 船舶交通服務系統事務之權限歸屬

研究結論與建議

我國政府服務委外業務自 1993 年推展至今，已累積相當豐碩的成效與經驗，然如何調和「民間」利益與公共事務所衍生的經營衝突與經營目標落差，是政府部門必需積極檢討與重視的課題，也係未來公共管理必然趨勢，且權限上歸屬如何去劃分，亦是解決範疇之一。針對 VTS 之議題，在國際慣例上，通常係由政府權責機關或政府授權之機構來操作運行，以監控並管理海上運行之船舶。其主要目的為，VTS 乃係法定主管機關基於加強船舶航行安全及效率、並保障海洋環境等需求予以設置之助航服務（商港法第十一條第一項，「助航設施」）；此項服務能表現 VTMS 區域內之交通狀況，並進行必要之聯繫與溝通。另外，此系統亦包括海上交通安全規定及各種軟體設施，如通信系統、航道系統 、雷達監測系統，並能提供緊急救難及污染防治等功能。然因 VTS 作用越來越大，其已涵蓋助航資訊提供、交通組織、資料收集、資料評估及聯合行動等方面的內容。

隨著我國經濟的快速增長，港口輸送量的不斷擴大，越來越多的船舶航行於 VTS 管轄水域，進出於 VTS 控制的港口，且 VTS 自身又具有其特殊性，即 VTS 通過自身的行為所要達到的目的是必須通過行政相對人即船方的行動才能夠實現，VTS 要確保管轄水域通航秩序良好，就要求船舶一方運用良好的船藝，遵照各項法律、法規、國際公約等。這就使得 VTS 必然承擔「行政管理活動」

產生之法律效果。鑒於學者引進之「組織最適誡命」原則，應視 VTS 該行為於我國，應由國家機關之內的組織或國家委外之機構，何者為完成該當任務之最佳角色？就 VTS 船舶交通服務系統之服務觀之，基於公共安全之理由，建議宜由具裁罰公權力的航港局來接管，故應由主管機關航港局把關較為妥適，乃因 VTS 之功能、設備及操作人員素質，係為減少海難事故，增加附近水域的航行安全，基此，對於我國航政系統之安全有重大之權責，本於功能最適理論，建議權責應回歸主管機關航港局為宜。

然因權限劃分涉及政策性之決定，因此，雖本研究單位係建議 VTS 之權責應回歸於航港局，惟現行實務上仍有臺灣港務股份有限公司為權責單位，貿然將權限移轉可能導致產生更多疑義，故本案本研究單位認為應無法處理。另外，本研究單位建議，假使權限得移轉至航港局，針對現行實務上之疑義，其配套措施可就服務事項過多導致業務無法應變時，航港局得再依行政程序法之相關規定，將權責委託於臺灣港務股份有限公司，即可為之，無須先行將權限歸屬於臺灣港務股份有限公司。

就我國航港體制改革後，國際商港所設置的船舶交通服務系統（VTS）及其他港口之信號臺，於現行實務下，其權限仍係劃歸於臺灣港務股份有限公司。然就本研究單位所研擬下，認為由於信號臺之管理，事涉到各種船舶進出港口之相關安全上服務，並且須透過行政機關之指揮監督管理，故建議仍係由經營管理事項轉變為公權力管理之事項。惟現行實務上就此部分仍由臺灣港務股份有限公司執掌多時，一時改變可能會導致許多問題產生，準此，仍建議權限劃分於航港局，然透過行政委託之方式，將此部分委託由臺灣港務股份有限公司辦理之。

2.3.2 商港區域土地徵收之疑義

2.3.2.1 問題意識：限於國際商港之適用上困境（商港法第 7 條評析）：

（一）依據上開商港法第七條明文，有關國際商港需用之土地之取得可說明如下等途徑：

（1）如為公有者，得由臺灣港務股份有限公司（商港經營事業機構）申請讓售取得，或向航港局申請撥用之；

（2）若該土地為私有者，得由航港局依法辦理徵收，或由臺灣港務股份有限公司（商港經營事業機構）與所有權人協議價購或以其他方式取得使用權利收。故我們可以發現修正後之商港法第七條第一項對臺灣港務股份有限公司成立後之所有土地，只要是公有者，即由臺灣港務股份有限公司透過臺灣港務股份有限公司與航港局之高層連繫平臺，向航港局要求撥用公司使用，或是由臺灣港務股份有限公司向航港局要求讓售取得所有權。

（3）然另有論者謂，商港法第七條第一項私有土地航港局徵收部分，條文看起來像協議架構，在土地徵收條例第十一條[3]已有相關規定，故是否商港法針對此部分應做修正？依據商港法第七條與土地徵收條例第十一條之對比後，本研究單位研擬後認為，依據土地徵收條例內容觀之，主要係以土地法土地徵收篇及平均地權條例中關於區段徵收之規定為基本，並納入若干現行土地徵收相關行政命令，使之法制化。就其立法意旨，土地徵收條例是作為土地徵收程序的基本規範（基本法），其他法律關於徵收之規定不

[3] 需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。
前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。

應抵觸土徵條例，故就商港法第七條第一項（協議徵收部分）之相關規定亦屬符合，基此，本研究單位認為該條尚無須修正之必要。

（二）有關商港填築新生地之所有權取得說明如下：

如商港建設計畫有填築新生地者，除應依土地登記規則等填築完成後辦理所有權登記外，得作價投資臺灣港務股份有限公司（商港經營事業機構）所有或由臺灣港務股份有限公司（商港經營事業機構）申請讓售取得。基此，可以發現修正後之商港法第七條第三項對港公司成立後之填築新生地，臺灣港務股份有限公司可先申請主張為新生土地所有權人。

（三）有關航港局經管之公有財產（包含設定地上權等）說明如下：

航港局經管之公有財產，得以出租、設定地上權或作價投資之方式，提供港公司（商港經營事業機構）開發、興建、營運使用。準此我們可以發現修正後之商港法第七條第四項對港公司成立後，舉凡航港局所經管之公有土地，可已用出租、設定地上權甚或作價投資等，提供港公司（商港經營事業機構）開發、興建、營運使用，不僅排除國有財產法第二十八條等相關政府對國有土地管理法令限制等規定外，還讓港公司完全不必負擔任何風險，即可成為土地使用與所有權之最大受益方。

（四）有關航港局經管之公有財產（包含設定地上權等）說明如下：

航港局經管之土地等類之公有財產，得以出租、設定地上權或作價投資之方式，提供港公司（商港經營事業機構）開發、興建、營運使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。基此，修正後之商港法第七條第四項對港公司成立後，舉凡航港局所經管之公有土地，可已用出租、設定地上權甚或作價投資等，提供臺灣港務股份有限公司（商港經營事業機構）開發、興建、營運使用，

不僅排除國有財產法第二十八條等相關政府對國有土地管理法令限制等規定外，此外，港公司只要透過港公司與航港局之高層連繫平臺，向航港局要求該等土地係供國際商港公共設施（或配合政府政策使用），航港局依法得無償提供臺灣港務股份有限公司(商港經營事業機構)使用。

（五）依據上開商港法第七條明文，有關航港局出租土地或設定地上權收入說明如下：

航港局將所有土地出租或設定地上權予臺灣港務股份有限公司（商港經營事業機構）之收入，應繳交航港建設基金。修正後之商港法第七條第六 項對臺灣港務股份有限公司成立後，舉凡航港局所經管之公有土地，出租（或設定地上權）予港公司（商港經營事業機構）之收入，均應繳交航港建設基金。

2.3.2.2 結論與建議：

按商港法第七條[4]立法理由指摘：「為利國際商港之營運，修正第一項定明國際商港需用土地之取得方式。」就本條所明示，需用土地之部分僅限於「國際

[4] 商港法第七條：「國際商港需用之土地，其為公有者，得由商港經營事業機構依法申請讓售取得，或由航港局依法辦理撥用；其為私有者，得由航港局依法徵收，或由商港經營事業機構與所有權人協議價購或以其他方式取得使用權利，協議價購或以其他方式取得使用權利已達計畫新增用地面積百分之五十，而其他新增用地無法價購或取得使用權利時，得依法申請徵收。商港建設計畫有填築新生地者，應訂明其所有權屬，於填築完成後依照計畫辦理登記。前項填築之新生地登記為航港局管理者，得作價投資商港經營事業機構所有或由商港經營事業機構申請讓售取得。航港局經管之公有財產，得以出租、設定地上權或作價投資之方式，提供商港經營事業機構開發、興建、營運使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。前項之公有財產，供國際商港公共設施或配合政府政策使用者，得無償提供商港經營事業機構使用。航港局依第四項規定出租或設定地上權予商港經營事業機構之收入，應繳交航港建設基金。但航港局經管地方政府所有之公有財產盈餘，應繳交地方政府。第四項財產提供使用之方式、條件、期限、收回、權利義務及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

商港」，卻忽略了「國內商港」在需用土地之取得方式，產生了適用上之疑義。惟參商港法修正前第八條第一項規定：「商港需用土地，得依土地法及有關法律徵收之。」似可推導出，當初立法者僅就「商港」為主體，係當時時空背景，航政系統並無區分航港局及臺灣港務股份有限公司，在事務管理上皆係由港務局為之。

基此，我們可以臆測立法者係是因「國際商港」所為經營管理事項可透過方式區分化（國際商港需用之土地，其為 1.公有者，得由商港經營事業機構依法申請讓售取得，或由航港局依法辦理撥用；2.其為私有者，得由航港局依法徵收，或由商港經營事業機構與所有權人協議價購或以其他方式取得使用權利，3.例外：協議價購或以其他方式取得使用權利已達計畫新增用地面積百分之五十，而其他新增用地無法價購或取得使用權利時，得依法申請徵收。）而將其新增之；然國內商港之部分，係可回歸舊法以土地法及有關法律徵收之。為何會有等想法，乃係同法第七條第四項：「航港局經管之公有財產，得以出租、設定地上權或作價投資之方式，提供商港經營事業機構開發、興建、營運使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。」反面解釋可以得出，非航港局所經管之公有財產，則應受到土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制；則與舊法第八條規範一致。

商港法第七條，所適用之主體若僅指「國際商港」，將使得「國內商港」於條文體系下無從適用，故建議條文應將「國際商港」之部分，修正為「商港」，如是一來，國際商港及國內商港方可為一體適用。惟就金門、馬祖港之部分，其就港口所在地之地方政府經營，與一般之國內商港不同，基此，建議該部分應以修法之方式為之，明確將其列入與其他國內商港適用一致，才不會導致主體上不一致，使得適用上有所困難及不明。另外澎湖、布袋港為我國之國內商港，其係由臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司經營。

基此，誠如前述，若涉及土地需用之事項，應將商港法第七條，所適用之主體「國際商港」修正為「商港」，如此，國際商港及國內商港方可為一體適用。惟參照現行實務，就商港法而言，除非修正第一條至第四條之定義性規範，將國內商港也修法改歸臺灣港務股份有限公司經營與管理為前提，否則國內商港目前是由交通部航港局管理與經營，但委請臺灣港務股份有限公司為之。基此，針對修正商港法第一條至第四條之定義性規範涉及政策上決定之因素考量，本研究單位認為現行上並無修正之必要。

2.3.3 針對災害防救業務計畫之權責劃分

2.3.3.1 權限歸屬是否應由航港局負責辦理？

按商港法第四十一條之規定，在權限劃分下，係由臺灣港務股份有限公司擬報、交通部核定之，乃因災害防救業務計畫之擬定，屬經營管理之事項。

然在災害防救計畫之範疇，涉及商港區域內消防事項，航港局為指揮與督導機關，且商港區域內消防事項，由港務消防機關或委辦之地方政府執行之，使得該權責形成航港局及臺灣港務股份有限公司之共享權，然在執行上，因災害防救之業務，其層面著重於強化商港區域之安全，應由公權力事涉，才符合法律保留原則[5]及功能最適原則[6]，學理上建議由航港局辦理，然臺灣港務股份有限公司為國際商港經營管理組織，在港區及作業現場有健全災害防救體系，是否直接將權限轉讓，在實際實務上操作仍有疑義。

2.3.3.2 結論與建議

按商港法第四十一條，於現行實務上，依據災害防救業務計畫案，按災害

[5] 採重要性理論：認為對基本權利實現屬於重要的事項皆須以法律規定，是否屬於重要事項，就「人民的法律地位、涉及的生活範疇、受規範之對象之性質」加以衡量。

[6] 在國家權力分立的要求下，何種國家事物應由那個國家機關負責決定，以「功能上最適當的機關結構」作為劃分標準。為了使國家決定達到「儘可能正確」，因此由內部結構、組成方式、功能與決定程序具備最佳條件的機關，來擔當作成決定。

防救法第十九條「公共事業應依災害防救基本計畫擬定災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。」及災害防救法第八條第二項「公共事業每二年應依災害防救基本計畫、相關減災、整備、災害應變、災後復原重建等，進行勘查、評估、檢討災害防救業務計畫;必要時，得隨時辦理之。」本於臺灣港務股份有限公司為國際商港經營管理組織，在港區及作業現場有健全災害防救體系，平日即在實施災害預防巡查，於發生事故時，亦能及時緊急應變、復原，有效執行減災、預防、應變到重建等災害防救各階段工作，讓港口在最短時間內恢復正常營運。綜上所述，本於工作業務目前仍由臺灣港務股份有限公司為之，待權限分工較明確後，再來修法較為適宜。故建議現行並無修正之必要。

2.4 本章總結：權責劃分之建議

2.4.1 權責劃分思考流程之建立

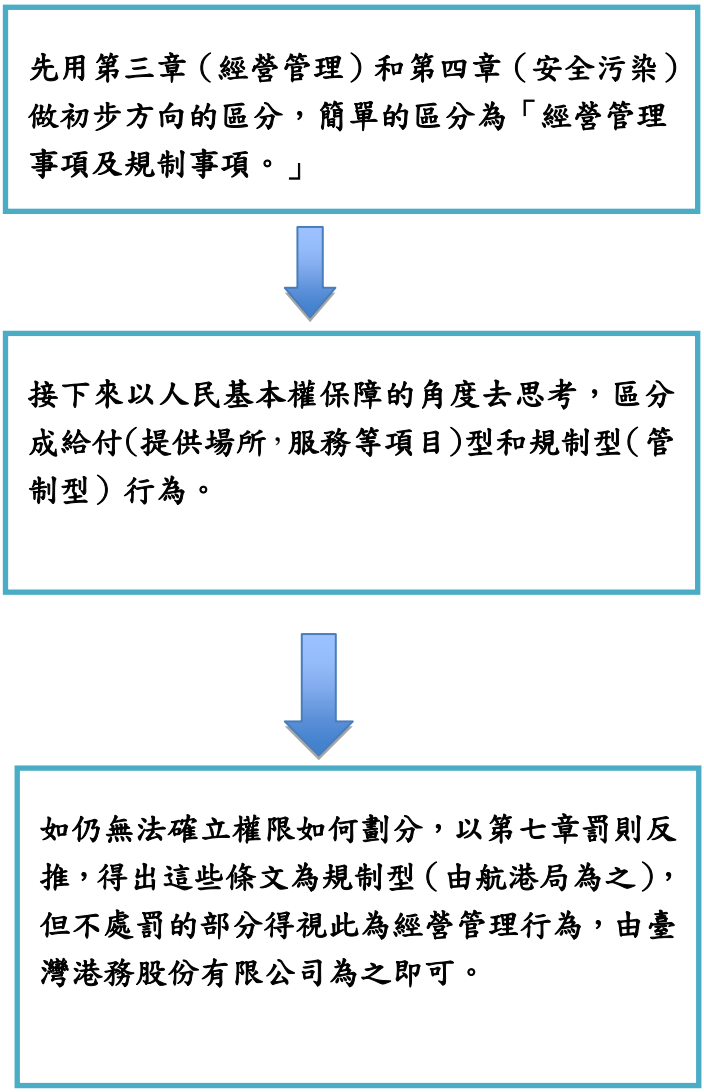
根據現行航港相關作用法規及組織法規，交通部航港局的法定地位是很明確的。航港局的定位可以分別從組織層級、航政、商港及自由貿易港區相關法規等 4 個方面來認定其法定地位: 1. 在中央政府行政機關的組織層級與關係上，航港局為交通部所屬三級機關，其上級交通部業務幕僚單位為航政司。2. 在航政法規體系上，航港局為辦理交通部主管航政業務的「航政機關」或「航政管理機關」。3. 在商港法規體系上，航港局為「國內商港經營與管理機關」，並為涉及公權力管理事項的「國際商港公權力管理機關」。4. 在自由貿易港區法規體系上，航港局為「自由貿易港區管理機關」上述航港局四大法定地位的實務執行上，只有「國際商港公權力管理機關」的定位，與依法經營與管理國際商港的臺灣港務股份有限公司有權責上需待釐清的地方。

在權限劃分與釐清方面，首先應先說明者為何謂公權力行政，其係指國家居於統治主體地位適用法規定所為之各種行政行為。其範圍及於地方自治團體與人民，其所使用之方式可為命令、行政處分、地方自治規章等以強制手段使人民服

從之行政作用態樣，因此將涉及人民權利義務之變更。故須接受嚴格之依法行政原則所規範。

故於權限劃分上，考量點仍然係在於，何者為公權力事項何者為非，但困難之處在於，公權力往往並非全有全無的概念，而是有高度公權力以及低度公權力之區分。以下依據本研究單位之研究成果，提供權責劃分之區分流程：

權責劃分區分方式



註：本研究單位自行整理。

2.4.2 權責流程劃分說明

承上權責流程劃分圖，如出現權責劃分困難之情況，首先可以用所涉及之法條位於第三章或第四章進行判斷。因為第三章的章名為經營管理，第四章則是安全污染，因此可以初步判斷第三章較偏向經營管理事項，公權力與公益性較為淡薄，得輔以商港法「公權力最小化原則」以及「功能最適理論」進行解釋，故涉及第三章之事項可優先判斷由臺灣港務股份有限公司為之，第四章則可以考慮優先由航港局負責。如為涉及第三、四章以外章節之爭議，則進入下一步驟檢驗。

接著，如果單獨以上述方法尚難完整判斷權限歸屬，或是屬於商港法第三、四章以外之權限爭議問題，則應進入第二步驟的檢驗。亦即所涉及之爭議是屬於給付型或是規制（管制）型，給付型之情況，除非涉及「重大國家預算編列」或是會造成「排擠效應」的情況，[7]否則應該屬於非公權力事項，由臺灣港務股份有限公司負責處理；反之，若具有管制措施之行為，則可考慮由航港局辦理。

[7] 前者因為公益性質濃厚，後者是因為雖然是給付型而非侵害人民權利之情況，但往往受有給付者會排擠到第三人受有給付之機會，因此會涉及到第三人權利保護的問題。故此兩者情況應由國家公權力機關航港局負責較為合適。

第三章 我國現行制度下公權力窒礙難行之處理

3.1 引言

為因應現行商港法與商港實務運作上有所不足或衝突之處，本研究單位蒐集航港局、航政司、各航務中心等有關主管機關及臺灣港務股份有限公司之意見，就我國現行制度下公權力窒礙難行之問題，於本章進行研析、討論，並提出因應之建議。本章架構依各機關及審查委員之建議，按現行商港法之章節主題，依序討論。

總則的部分：

（一）商港法第三條第七項及第五條第三項增訂「指定機關」之用語，以補立法疏漏。

（二）論是否有於商港法第三條增訂船舶所有人及船舶定義之必要性。另針對港務警察及港務消防隊之固有執法權限之擴充議題進行討論。

第三章管理經營的部分：

（一）關於商港服務費收費標準之探討

（二）商港區域內於船舶有危害港區之立即危險時，主管機關是否有權命船舶出港；

（三）無人遙控飛機之限制規定是否應入法

（四）單殼油船輪於外海從事非法交易情形，是否應於商港法內做規範限制

（五）客船乘客與運送人間運送糾紛調處機制，是否應於商港法中訂定；

（六）港區道路是否應排除適用道路交通管理規則之規定？是否會造成立

法真空？現階段有無可行之管制手段可採？

第四章安全及污染防治部分：

（一）船舶受查封時，是否有增訂保管人責任之必要

（二）針對危險品管制相關規定進行通盤討論；

（三）海洋污染行為發生時，法規適用之疑義；

（四）商港區域內污染物質之收受得否適用廢棄物清理法之規定；

（五）船舶造成海洋污染時，是否應增訂行為人為通知義務人；

（六）討論船舶裝卸化學品，應否立法強制裝設攔油索。

第五章船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業之管理部分：

（一）船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業申請許可籌設之展延條款是否有刪除必要

（二）船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業自行停止營業及不能正常營運之解釋疑義；

（三）增訂船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨無照業者處罰之必要性；

（四）船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業應報請航港局備查之文件項目；

（五）船舶貨物裝卸承攬業作業機具查驗相關規定之疑義；

（六）論船舶貨物裝卸承攬業得否以閉鎖性公司辦理登記；

（七）增訂商港經營事業機構同意書失效時通知航港局或指定機關之必要。

第六章海難救護、打撈管理及外國商船管制檢查部分：

討論有關船舶於商港區域外，主管機關權限劃分之爭議。

在商港法第七章罰則及第八章附則部分：

（一）第一點討論商港區域內違反港務管理事項裁罰之疑義；

（二）港區通行證於裁罰上之爭議；

（三）討論違反商港區域內養殖及採捕水產動、植物之相關爭議；

（四）商港區域內違法垂釣之實務爭議；

（五）港區傾倒廢土有無增訂罰則之必要；

（六）關於商港法應受裁罰主體之相關修法；

（七）商港法第五十三條及其他連續處罰規定之增訂、

（八）商港法沒入物品處分規則之增訂；

（九）港區單幫客及掮客騷擾行為之相關罰則。

3.2 總則

3.2.1 於商港法第三條第七項及第五條第三項增訂指定機關之用語[8]

3.2.1.1 現行法規及爭議問題

按商港法第三條第七款規定：「商港管制區：指商港區域內由航港局劃定，人員及車輛進出須接受管制之區域。」商港法第五條三項規定：「前二項港務警察機關及港務消防機關協助處理違反港務法令事項時，兼受航港局之指揮及監督。」均未有指定機關之權限，應屬立法疏漏，有增訂必要。

3.2.1.2 修正建議

依商港法第二條第二項規定，有關國內商港之經營，由航港局或指定之機關辦理、商港法第四條及商港法第六條第一項所規定，商港區域之整體規劃及發展計畫，由商港經營事業機構、航港局或指定機關徵詢商港所在地直轄市、縣（市）政府意見擬訂，並報請主管機關或層轉行政院核定[9]。可知，有關國內商港管制區之劃定，指定機關應有相當之權限，且針對港區內秩序之維護，指定機關亦有監督及指揮港務警察機關及港務消防機關協助之必要。

又因金門港口客貨量不斷成長，貨運量從 90 年的 65.6 萬噸到 104 年的 174.6 萬噸，小三通旅客人數也從 90 年的 21.3 萬人到 104 年 176.2 萬人，創歷年來新高，故行政院針對國內商港建設政策上欲比照基隆及高雄港的作法與機制建設金門，逐一思考金門未來的建設[10]，研究單位認為此政策履行指定機關將扮演不可

[8] 交通部航港局中部航務中心意見。

[9] 中華民國 101 年 7 月 20 日院臺交字第 1010039400 號：「依據商港法第二條第二項第二款規定，指定金門縣政府、連江縣政府分別為金門國內商港、馬祖國內商港之經營及管理機關，並自即日生效。」

[10] 張揆：以「國門」為概念 檢討提升金門相關建設，行政院新聞稿，（最後瀏覽日期：2016 年 4 月 10 日）。

或缺之角色，故就商港區域之劃定及港務警察機關及港務消防機關之指揮及監督賦予指定機關權限之必要，條文草擬如下：

修正條文	現行條文	修正理由
第三條第七款 七、商港管制區：指商港區域內由航港局及指定機關劃定，人員及車輛進出須接受管制之區域。	**第三條第七款** 七、商港管制區：指商港區域內由航港局劃定，人員及車輛進出須接受管制之區域。	綜觀商港法第二條、第四條及第六條規定，指定機關應有劃定管制區域之權限，爰新增指定機關文字於商港法第三條第七款。
第五條第三項 前二項港務警察機關及港務消防機關或委辦之地方政府協助處理違反港務法令事項時，兼受航港局及指定機關之指揮及監督。	**第五條第三項** 前二項港務警察機關及港務消防機關協助處理違反港務法令事項時，兼受航港局之指揮及監督。	為維護港區作業，指定機關亦有監督及指揮警察機關及消防機關或委辦之地方政府協助之必要，爰於本條第三項增訂指定機關。

3.2.2 港務警察及港務消防隊之固有執法權限之擴充

3.2.2.1 現行法規及爭議問題

商港港務管理規則第 26 條規定，航港局或指定機關就違反港務法令部分，可予指揮及監督警察及消防隊登輪查核，尚無疑義。惟消防隊於商港法中，除消防事項外，並無獨立之違反港務法令事項之協助執行權，使商港區域內安全維護執行尚有缺漏。為利商港區域內安全之維護，就違反港務法令事項，如船舶修理查核等，消防機關亦可無需航港局人員陪同下，分別就業務執行需要，逕為登輪檢查，爰修正增列商港區域內除消防事項外，關於協助處理違反港務法令事項，港務消防機關或委辦之地方政府亦得執行。

現行國內商港之金門港及馬祖港係指定由該地地方政府經營及管理，惟港務

警察機關為中央之單位，為避免地方政府無法指揮中央單位之窘境，故建議將商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，除港務警察機關外，亦明定可由委辦之地方政府執行之。

惟上開港務警察固有權限擴充部分，港務警察之主管機關表示考量商港港務警察人力之困境，且行政院自民國 51 年起，陸續推動將衛生、建築、營業等原警察管轄之業務，回歸一般行政機關辦理；且囿限警力缺額無法於短期內解決，警察機關正推動減化各項協辦業務，現階段不宜再新增職權或權限委託。且港務警察基於協助處理違反港務法令執掌，協助港務單位取締相關違規行為，現行作業方式配合良好且已實施多年，基於事權統一及部會權責劃分，於機關法定職掌、管轄恆定、事權分工、委託爭議及人力缺額等因素綜合考量，認不應於本修正案增加警察責任，包含取締等任務[11]。

然基於現行國內商港之金門港及馬祖港係指定地方政府經營及管理，惟港務

---

[11] 參內政部警政署 105 年 11 月 24 日警署安字第 1050169877 號函：

主旨：有關貴局委託辦理「商港法修正之研析」研究案涉及本署權責部分，復請查照。

說明：一、復貴局 105 年 11 月 11 日航港字第 1051811257 號書函。

二、本署意見：

(一)依本署港務警察總隊組織準則第 2 條第 1 項第 5 款規定，各港務警察總隊掌理「違反港務相關法令案件之協助處理」，相關職權之授與應以法定任務（權限）範圍為限，故本研究案擬將進行裁罰之職權直接授與港務警察，已逾越港務警察「協助」處理該類案件之任務範圍。

(二)現今警力困窘，旨案修正重點已考量商港港務警察人力之困警，且行政院自民國 51 年起，陸續推動將衛生、建築、營業等原警察管轄之業務，回歸一般行政機關辦理；且囿限警力缺額無法於短期內解決，本署正推動減化各項協辦業務，現階段不宜再新增職權或權限委託，爰請目的事業主管機關體諒警察機關當前之困境，配合協助警察回歸核心任務。

(三)港務警察基於協助處理違反港務法令執掌，協助港務單位取締相關違規行為，現行作業方式配合良好且已實施多年，基於事權統一及部會權責劃分，於機關法定職掌、管轄恆定、事權分工、委託爭議及人力缺額等因素綜合考量，本署尚難同意本研究案提新增職權事項。

警察機關為中央之單位，，研究單位建議商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，仍修正為由港務警察機關或委辦之地方政府執行之[12]，較為妥適。

3.2.2.2 修正條文

修正條文	現行條文	修正理由
商港法第五條 商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，由港務警察機關或委辦之地方政府執行之。 商港區域內消防事項及協助處理違反港務法令事項，由港務消防機關或委辦之地方政府執行之。 前二項港務警察機關及港務消防機關或委辦之地方政府協助處理違反港務法令事項時，兼受航港局及指定機關之指揮及監督。	**商港法第五條** 商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，由港務警察機關執行之。 商港區域內消防事項，由港務消防機關或委辦之地方政府執行之。 前二項港務警察機關及港務消防機關協助處理違反港務法令事項時，兼受航港局之指揮及監督。	現行國內商港之金門港及馬祖港係指定由該地地方政府經營及管理，惟港務警察機關為中央之單位，為避免地方政府無法指揮中央單位之窘境，建議商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，修正為由港務警察機關或委辦之地方政府執行之。 一、為利消防機關除消防事項外，另得以單獨執行協助處理違反港務法令事項，爰修正商港法第五條第二項，俾符合實務需求。 二、為維護港區作業，指定機關亦有監督及指揮警察機關及消防機關或委辦之地方政府協助之必要，爰於本條第三項增訂指定機關。
商港港務管理規則第二	**商港港務管理規則第二**	為利商港區域內安全之

[12] 參 105 年 10 月 4 日商港法修正草案審查會會議紀錄。

十六條 航港局或指定機關及港務警察機關、港務消防機關為維護港區安全、衛生，得派員登輪或進入鄰近公民營事業機構之廠、場、油站內施行檢查。	**十六條** 航港局或指定機關為維護港區安全、衛生，得派員登輪或進入鄰近公民營事業機構之廠、場、油站內施行檢查。	維護，就違反港務法令事項，如船舶修理查察等，警察機關與消防機關，可無需於航港局人員陪同下，分別就業務執行需要，逕為登輪檢查，爰修訂本條以為依據。

3.3 管理經營

3.3.1 商港服務費收取：計算標準之疑義

3.3.1.1 現行法規及爭議問題

現行爭議問題在於商港法「計費噸量」之用語，文義上較不明確，且似僅限於以「重量」做為計價標準，與商港服務費收取保管及運用辦法中對旅客以人次計算、貨物如為整櫃貨係以貨櫃尺寸（體積）計算有所不符。以下分就商港法以及授權訂立之管理辦法加以探討。

3.3.1.2 授權訂定收費標準之法律基礎

依商港服務費收取保管及運用辦法區分船舶、旅客、貨物而有不同計費標準：

一、船舶部分

規定在該辦法第四條，區分為國際航線以及國內航線而有不同之收費標準。國際航線之船舶，又可分為：「按航次逐次繳納」以及「按期繳納」，前者是依該船舶每次入港時之總噸位，以每噸新臺幣零點五元計收；後者則是依該船舶總噸位，於船舶入港前，以每噸新臺幣一點五元計收，每期有效期間為自船舶入港之日起算四個月；或以每噸新臺幣二點五元計收，每期有效期間為自船舶入港之日起算八個月。入港前未繳納者，依前款規定按航次逐次繳納。國內航線之船舶商港服務費計算較為單純，按國際航線費率之四成計收。

二、旅客部分

規定在商港服務費收取保管及運用辦法第五條，計算方式為旅客每次離境時，以新臺幣四十元計收。

三、貨物部分

規定在商港服務費收取保管及運用辦法第六條，一樣區分為國際航線與國內航線。國內航線之貨物商港服務費，是依國際航線之貨物商港服務費費率之四成計收，故以下僅就國際航線之部分進行介紹。國際航線方面，貨物商港服務費，按散雜貨、整櫃貨、併櫃貨三類，而有不同之計價收費方式：

(一)散雜貨及整櫃貨

依散雜貨、整櫃貨貨物商港服務費收費等級費率表計收。依費率表規定，又再區分為散雜貨、整櫃貨而有不同計價方式，散雜貨係以噸計費，而整櫃貨則係以貨櫃為單位（體積）計收。

(二)併櫃貨

依該貨櫃內不同貨物之計費噸數量，以每噸新臺幣八十元，分別計收；其每一筆報單應繳納金額，依前款費率表所定整櫃貨二十呎以下第三等級費率計收之金額為限；不足新臺幣一百元者，不予計收。

3.3.1.3 修正建議

有先進認為「計費噸量」為船運與港口裝卸計費的普世依據[13]，且商港服務費已收回由航港局自辦，並無與現行商港法未合之處，研究單位經歷次會議討論與審酌後亦同意學者意見不建議修正。

3.3.2 商港區域內得否增訂必要時命船舶出港之規定

3.3.2.1 現行法規及爭議問題

現行商港法第十五條第一項規定：「商港區域內停泊之船舶，商港經營事業機構、航港局或指定機關認為妨礙船席調度或港區安全時，得指定地點令其移泊

[13] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，吳榮貴委員及交通部航政司期中審查會議意見。

或疏散他處停泊；未依規定移泊者，得逕行移泊。」有認為實務操作面上，航港局於進出港管理僅負責書面審查，船舶實際進出港仍係由港務公司信號臺指揮，考量船舶若有立即危險性，應有必要之處置者[14]。

3.3.2.2 修正建議

有先進認為商港法第十五條建議增列倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得令其出港之規定，實已包含在現行條文「港區安全」內，故不必修正[15]。另有先進認為應思考到災害防救法，且因為商港區有一定水域範圍，包含港內港外，不必特別要求命其出港，實務上只是要求他離開港內，至港外的下錨區[16]。然研究單位認為「倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得令其出港」，其性質係課與人民一定作為之義務，雖論者有謂依現行實務，就該類事件可逕以出港通知要求港區內船舶出港，然基於法律保留原則及法律明確性原則，就此行為義務之內容及範圍，宜以法律明文定之。且各地航務中心均反應實際執行上需有此法令依據之需求，為兼顧執行上之便利及人民權利之保護，故研究單位建議於本條第一項增訂命其出港之相關規定。

3.3.2.3 修正條文

修正條文	現行條文	修正理由
第十五條 商港區域內停泊之船舶，商港經營事業機構、航港局或指定機關認為妨礙船席調度或港區安全時，得指定地點令其移	**第十五條** 商港區域內停泊之船舶，商港經營事業機構、航港局或指定機關認為妨礙船席調度或港區安全時，得指定地點令其移	現行實務針對船舶有危害港區之情形，並無得令其出港之規定，有害港區安全維護，故於本條第一項增訂倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得

[14] 交通部航港局北部航務中心意見、105 年 3 月 3 日「商港法修正之研析」交通部北部航務中心訪談紀錄。

[15] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，吳榮貴委員期末審查會議意見。

[16] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，臺灣港務股份有限公司期末審查會議意見。

泊或疏散他處停泊，倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得令其出港；未依規定移泊者，得逕行移泊。 商港經營事業機構、航港局或指定機關為維護港區秩序、疏導航運、便利作業，得對港區內小船艘數、停泊位置、行駛及作業，予以限制；必要時並得將小船移置他處停放。 船舶、浮具未經商港經營事業機構、航港局或指定機關同意，不得在港區內行駛或作業。 第一項、第二項由商港經營事業機構、航港局或指定機關執行移泊、停放所需之費用，由船舶所有人負擔。	泊或疏散他處停泊；未依規定移泊者，得逕行移泊。 商港經營事業機構、航港局或指定機關為維護港區秩序、疏導航運、便利作業，得對港區內小船艘數、停泊位置、行駛及作業，予以限制；必要時並得將小船移置他處停放。 船舶、浮具未經商港經營事業機構、航港局或指定機關同意，不得在港區內行駛或作業。 第一項、第二項由商港經營事業機構、航港局或指定機關執行移泊、停放所需之費用，由船舶所有人負擔。	令其出港之規定，同時於第六十六條增訂相關罰則。

3.3.3 商港法第二十八條應否增訂無人遙控飛機之限制

3.3.3.1 機關建議

有認為應於商港法第二十八條增訂船舶在商港區域內，非經商港經營事業機構、航港局或指定機關同意，不得施放無人遙控飛機[17]。

3.3.3.2 修正建議

交通部航港局於102年2月20日依商港法第三十六條第一項第三款規定:「商

[17] 交通部航港局中部航務中心意見。

港區域內，不得為下列行為：**三、其他經航港局或指定機關公告之妨害港區安全行為**。」，為維護高雄港港區安全，公告高雄港港區第四船渠東側空地不得施放操控遙控飛機，以免危害鄰近港埠設施，籲請民眾多加配合[18]。又現行實務臺灣港務股份有限公司依商港法第四十條第十款規定：「商港區域內為下列行為者，應經商港經營事業機構、航港局或指定機關同意：**十、其他有關妨礙船舶航行安全或危害港埠作業、設施之行為**。」，認定無人遙控飛機屬有害航行安全或危害港區作業，故需申請使得為之。故有關無人遙控飛機管制的問題，法律上已存在授權規範，各港區可以依照實際需求公告限制，實務上並非無法可依。

另一方面，民用航空法修正草案第九十九條之十一第二項規定：「前項範圍外之其他區域，直轄市、縣(市)政府應依公共利益之需要，訂定從事遙控無人機作業或活動之禁止、限制區域及事項，並公告之。」，其立法理由亦言明：「三、第二項明定直轄市、縣(市)政府應依所轄區域之人口居住特性及公共利益之需要，於第一項範圍外之其他區域，例如鐵道、**港口**、電廠、水庫、矯正機關等關鍵基礎設施，訂定從事遙控無人機作業或活動之禁止、限制區域及事項，並公告，以資明確。」，由是可知，對無人遙控飛機的管制，立法傾向以專法的方式概括授權地方政府予以管制。為避免與將來修例的專法產生適用上的衝突，現階段亦不宜單獨為港區無人遙控飛機之管制特別修法。

有關無人遙控飛機之施放限制，已有現行商港法第三十六條第一項第三款、商港法第四十條第十款規定作為法律依據，各港區可以依照各自實際需求公告限制，並無違反法律保留的問題。且民用航空法已有修法共識，要求對全國無人遙控飛機之使用進行全面管制，故現階段建議無須修訂商港法第二十八條。

---

[18] 交通部航港局公告高雄港港區第四船渠東側空地不得施放操控遙控飛機，航港局新聞稿，http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201302270003&aplistdn=ou=data,ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=motc,c=tw&toolsflag=Y&imgfolder=img/standard（最後瀏覽日期：2016 年 4 月 10 日）。

3.3.4 防止單殼油船輪於外海從事非法交易

3.3.4.1 現行法規及爭議問題

民國 103 年 4 月間平面媒體報導，世嘉輪、新利進、金順 1 號、運興 168 號及連興 6 號等 4,999 載重噸外籍單殼油輪頻繁進出臺中港，載運未稅油品至外海販售情事，認有違反交通部 102 年 1 月 1 日起禁止外籍單殼油輪進入我國國際商港、工業港及其錨泊區與離岸設施規定等情，並疑放任載運未稅油品之外籍單殼油輪頻繁進出臺中港，恐涉有逃漏稅、走私及影響海洋生態[19]。針對此爭議，有無納入商港法進行規範，應有探討之必要[20]。

3.3.4.2 現行實務規範

一、船舶檢查規則增訂有關雙殼油輪之規範

維護航行安全及海洋環境為交通部及環保署等單位之施政重點，近年來更積極採行各項具體措施，交通部於民國 101 年 9 月 19 日已公告之「採用『防止船舶污染國際公約（MARPOL）』附錄 I『防止油污染規則』第 20 條及第 21 條規定，並於民國 102 年 1 月 1 日起，禁止 5,000 載重噸以上非載運重油，以及 600 載重噸以上載運重油之外籍單殼油輪進入我國國際商港、工業港及其錨泊區與離岸設施。因此 5,000 載重噸以上油輪必須為雙殼船體，才可進出我國商港及工業港。惟鑒於現行商港法針對商港區域內進出之單殼油輪限制並無明文規定，立法上應有新增相關規定必要，故現階段已針對船舶檢查規則第十七條、第三十條之一及第三十條之二增訂船體結構應為雙殼之規範[21]。

---

[19] 監察院第 104 交調 0022 號調查報告，頁一。
[20] 交通部航港局港務組意見。
[21] 105 年 1 月 21 日，交航(一)字第 104980002541 號，預告修正「船舶檢查規則」部分條文及第十三條附件一草案。

二、航港局針對外籍單殼油輪載送輕質油輪進出港管制情形[22]

（一）外籍單殼油輪進出程序依商港法第十九條，船舶進入國際商港，船舶所有人或代理人應於船舶到港二十四小時前，於航港局單一窗口服務平臺MTNet「船舶進出港管理系統」辦理船舶進出港預報，航商應提供船舶基本資料，內含船舶責任保險及國際防止油污染證書（IOPP）等相關證明文件，經航港局核可後，向港務公司辦理業務委託。

（二）載運貨品為輕質柴油依國際海運危險品準則規定柴油屬第三類易燃液體，裝卸此類貨品應依據商港法第二十五條及商港港務管理規則第三十三條規定事先辦理危險物品裝卸申請，作業方式經由管道進、出儲槽再轉運出口，以維護港區作業安全。

（三）棧埠作業機構取得上述危險品裝卸許可後，經海關線上審核通過後將安排貨物進出儲槽作業。其作業方式以保稅儲槽進行，即貨物未進入課稅區，為單純貨物轉口，依國際貿易慣例屬免稅。

（四）依商港法第五十八條及第六十條之規定，交通部航港局依此辦理港口國管制檢查，針對高風險之老舊油輪加強抽查被留置船舶必須完成缺失改善且經船級協會認可適航，及航港局港口國管制檢查人員複查通過後始可出港。

3.3.4.3 修正建議

海洋污染之部分將涉及單殼油輪禁止，國際的海事組織跟世界船舶組織，對於單殼油輪都有嚴格的限制，國際海事組織規定 2015 年以後，單殼油輪就不能再航行，世界船舶組織更把單殼油輪船齡超過 25 年以上者，列為高危險船舶，世界各國的主要國家對於船齡都有相當的限制，中國對於船齡超過 25 年以上之

[22] 立法院第 8 屆第 5 會期交通委員會第 7 次全體委員會議紀錄。

單殼油輪即禁止其進任何港口，而韓國、香港、新加坡則是超過 20 年就不得進港，日本更為嚴格，只要超過 15 年以上就不可以進入日本的港口。

我國對單殼油輪之限制並無明文規定，惟若全部限制禁止單殼油輪，因我國現行單殼油輪數量眾多對我國航運業將造成重大衝擊，應考量到我國目前實務運作之可行性。再者，有關船舶船體結構及船齡限制，體系上亦應增訂於船舶法較為妥適，故現階段於船舶檢查規則第十七條、第三十條之一及第三十條之二增訂相關規範本研究單位亦贊同。

至於我國專屬經濟海域油品交易情事，因涉及部會眾多，且現行問題在於專屬經濟海域油品從事交易之情形，商港法第一條開宗明義係規範商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治，顯不包含專屬經濟海域油品從事交易課稅之權限，又外籍單殼油輪均依上述規定辦理，並無違反海關緝私條例之規定，自無逃漏稅之情事，若欲針對此情形嚴格限制管理，應修訂相關課稅之規定，不宜於商港法規範限制。

3.3.5 客船乘客與運送人間運送糾紛調處機制

3.3.5.1 現行法規及爭議問題

如果乘客與船舶運送人發生糾紛時，乘客受船舶運送人退去之要求仍留滯船舶時，船舶運送人經航港局同意得請求港務警察局勸導或強制乘客離開船舶。這種情況或其他相類似的情形現行法並無明文，故對於勸導或強制乘客離船之法源有所討論。

商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治，依本法之規定，此於商港法第一條定有明文。可證商港法主要乃在規範商港建設、管理經營、安全及污染防治、船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業之管理、海難救護、打撈管理及外國商船管制檢查，立法目的並未包括乘客與船舶運送人間之運送。然有先進認為有

關客船、乘客、運送人間之調處機制部分，現行商港法針對滯船、滯港已有一些規範，又乘客與運送人間之糾紛不僅止於船上，也有可能是霸港，將調處機制定於航業法，將來針對霸港事件將無法處理[23]。另外參考民用航空法之調處機制，係訂於與場站有關之章節，置於航業法是否有體例不一之情況。

惟有認為依航業法第一條規定：「為健全航業制度，促進航業發展，繁榮國家經濟，特制定本法。」可知航業法之立法目的主要與航業制度及發展有關，有關「航業」之定義，則於航業法第三條第一款中定有明文：「航業：指以船舶運送、船務代理、海運承攬運送、貨櫃集散站經營等為營業之事業。」，其中「船舶運送」又於航業法第三條第二款定義：「船舶運送業：指以總噸位二十以上之動力船舶，或總噸位五十以上之非動力船舶從事客貨運送而受報酬為營業之事業。」應可知航業法管制對象包括乘客運送之船舶運送業。故有關運送糾紛調處機制，是否應納入商港法，有所爭議，應有討論之必要。

3.3.5.2 修正建議

一、對乘客採取強制手段須以「法律」訂之

承上所述，若乘客於商港區域內與船舶運送人發生糾紛，且已經達到動用警察權強制乘客離開船舶之程度，此已屬對乘客行動自由之限制。依大法官解釋，人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，受憲法第二十二條所保障[24]。國家如欲限制人民之自由，按憲法第二十三條之規定，於為防止妨礙他人自由、維護社會秩序必要下，得以法律為適當之限制，以符合法律保留原則。此係指該規定須以「法律」位階作規範，須經

[23] 參 104 年 12 月 22 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，楊德明委員意見。

[24] 司法院大法官解釋第六九九號理由書：「人民有隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，受憲法第二十二條所保障(本院釋字第五三五號、第六八九號解釋參照)。此一行動自由應涵蓋駕駛汽車或使用其他交通工具之自由。又人民之工作權應予保障，亦為憲法第十五條所明定。惟上揭自由權利於合乎憲法第二十三條要件下，以法律或法律明確授權之命令加以適當之限制，尚非憲法所不許。」。

立法院三讀通過始得為之，行政機關不得以行政命令或函釋限制人民行動自由，至該條文應置於何規範，應視法規立法目的及條文體系而定。

二、立法目的並不包含船舶內乘客糾紛之調處

研究單位認為關於乘客與船舶運送人之糾紛調處，若綜合觀察商港法及航業法來看，乘客與船舶運送人之糾紛應屬航運秩序之範疇，與商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治無涉，且航業法第二十五條已有規範主管機關、船舶運送業得採取必要措施，針對航運秩序維持已有初步規範。

三、運送調處若規定於商港法，將造成立法疏漏

商港法係針對商港所為之立法，運送紛爭之發生並不僅止於商港區域內，若將運送調處訂於商港法，將造成僅於商港區域內之運送紛爭始有適用，無法規範商港區域外之運送紛爭，立法上將有疏漏。

四、現行實務係援引航業法作為調處依據

交通部曾於民國 89 年 2 月 9 日以交通部（90）交航字第 019177 號函准予備查「臺東交通客船乘客與送運人運送糾紛調處程序」，並由交通部花蓮港務局於民國 89 年 2 月 15 日以（89）花港航字第 01027 號函發布該調處程序。依該調處程序第一點：「為維護港口運作及國家安全，增進公共利益，對於客船乘客與運送人間之運送糾紛，應由港務局或當地港口檢查單位等人員協助調處之。（航業法第二十九條）」即已明確援引航業法第二十九條[25]作為該調處程序之法源依據，顯見乘客與船舶運送人間之運送糾紛之法源應屬航業法，此為交通部多年採取之見解，故如有修正之必要，自應於航業法中修正。

[25] 航業法於民國 102 年 1 月 11 日修法，現規定於航業法第二十五條：「為維護國家安全，增進公共利益，促進航業發展及維持航運秩序之需要，主管機關得採取必要之措施或通知船舶運送業採取必要之配合措施。」。

3.3.5.3 小結

綜上所述，客船乘客與運送人間運送糾紛調處於商港法訂立顯不妥適，且基於專業分工，避免立法疏漏等考量，有關運送紛爭之調處應於航業法中加以規定，商港法實無須針對此情形加以立法或為其他修正。

3.3.6 船舶查封之保管人未盡保管責任應否增訂相關規定

3.3.6.1 現行法規及爭議問題

巴福實業有限公司所有之臺閩之星船舶於民國 103 年 5 月 17 日遭債權人聲請強制執行，該船經臺灣臺南地方法院民事執行處查封，並經保管人於查封筆錄及指封切結簽名，應負保管維護系爭船舶之責任。然因保管人未給付船員薪資、補給系爭船舶燃油及伙食，船員難以繼續留守而辭職棄船，後因颱風來襲船舶流失碰墊，前後固定纜繩均有斷纜，經臺南地院民事執行處函請保管人就船體、港埠安全作防護措施，保管人仍不理會，造成船舶嚴重損害並危害港區安全[26]。

綜上，法院執行船舶查封作業時會解除船舶所有人之占有並指定保管人，該保管人即為對船舶有實際管領力之人，應負商港法第十八條及商港港務管理規則第十四條船上須留守三分之一人員，債權人同意由船長等八名船員留守船上，維護船隻安全，留守人員亦應盡看管維護之責，惟倘保管人違反商港法規，而對之為裁處，現行法為明文，恐有無法可罰之虞[27]，建議於商港法第六十七條增訂船舶有管領力之人為裁罰對象。

[26] 參臺灣臺北地方法院民事判決 104 年度訴更一字第 3 號。
[27] 交通部航港局南部航務中心意見。

3.3.6.2 修正建議

為維護港區安全，現行實務查封時會指定船舶保管人，並於查封筆錄載明保管人有依商港法第十八條及商港港務管理規則第十四條留置船長之義務[28]，惟基於處罰法定原則，建議於商港法第十八條明文船舶受查封時，保管人於停靠之船舶亦應遵守留船人數及應付緊急事變之義務，避免危害港區安全，以達行政管制之目的。

就立法目的觀之，商港法第三章管理經營之立法目的係為維護港區秩序及安全而設，且參照中華民國 68 年 3 月 14 日印發之立法院議案關係文書，商港法第 22 條（現行商港法第十六條）之草案說明：「商港區域內因船務糾紛或其他原因滯留港區之船舶，不但積欠商港業務管理費用，且占據船席，使港區壅塞，妨害正常營運船舶之停靠，影響港區秩序及安全，形成嚴重之港區管理問題，故針對實際情形予以訂定，以利執行。」於體系解釋下，查封之船舶亦為商港法第三章所欲規範之主體。故研究單位建議於商港法第十八條增訂查封之船舶其保管人應負保管責任之規定，此時若保管人仍不願履行商港法十八條及商港管理規則第十四條之義務時，機關自可本於行為人之身分，依商港法第六十七條或第六十六條第三款處以罰鍰。建議新增如下：

修正條文	現行條文	修正理由
第十八條 商港區域內停泊之船舶，其船員上岸休假，應由船長依規定予以限	**第十八條** 商港區域內停泊之船舶，其船員上岸休假，應由船長依規定予以限	現行實務查封時會指定船舶保管人，並於查封筆錄載明保管人有依商港法第十八條及商港港務

[28] 參臺灣臺北地方法院民事判決 104 年度訴更一字第 3 號：「三、…經查，原告主張被告係系爭船舶之保管人，未給付留守船員薪資及伙食，亦未補給系爭船舶燃油，致船長及船員辭職一節，業據提出被告為債權人之查封筆錄載明：「八、查封標的物之情形：…諭知本件交由債權人保管，惟依航港港務規則第 14 條規定，船上須留守 1/3 人員，債權人同意由韓船長等八名船員留守船上，維護船隻安全，留守人員亦應盡看管維護之責。九、查封標的物之保管：經船長帶領入船內，船內維護正常，僅有部分船員留有衣物於船內。…」（見本院 103 年度訴字第 3934 號卷第 9 頁）…」。

制。留船人數應有足以操縱船舶航行及應付緊急事變之能力。 船舶於查封後，除債權人准許航行外，應由保管人負前項之責。	制。留船人數應有足以操縱船舶航行及應付緊急事變之能力。	管理規則第十四條留置船長之義務，而保管人於停靠之船舶亦應遵守留船人數及應付緊急事變之義務以維護港區安全，然因保管人未給付船員薪資、補給船舶燃油及伙食，船員難以繼續留守而辭職棄船，遇有天然災害保管人無法就船體、港埠安全做防護措施，恐造成船舶嚴重損害並危及港區安全，且為遵守處罰法定原則，爰於本條第二項明文規定保管人應留置人數足以操縱船舶航行及應負緊急事變之能力的責任，違反之保管人得適用第六十七條規定加以處罰。惟排除債權人依強制執行法第一百十四條之一第一項但書例外准許航行之情形。

3.3.7 港區道路適用道路交通管理規則之相關爭議

3.3.7.1 現行法規及爭議問題[29]

一、是否區分管制站內外有無道路交通管理處罰條例之適用[30]

[29] 航港局針對此議題以進行多次會議討論，104 年 5 月 20 日，研訂「各商港區域內道路是否適用一般道路之處理規則」、104 年 12 月 17 日，研商「港區裝卸業者作業機具申請行駛港區道路案」、105 年 1 月 11 日，研商「商港棧埠作業機具行駛商港區域道路交通維持作業辦法(草案)」會議。

[30] 104 年 5 月 20 日，研訂「各商港區域內道路是否適用一般道路之處理規則」。

現行商港法並無針對港區道路設有特別規定，故針對車輛或其他動力交通工具進入港區範圍內、管制區外（內）等處，如有違規情形時，是否適用道路交通管理規則及道路交通管理處罰條例之問題即生疑義。因為如果屬於道路交通管理規則等所指稱之道路範圍，直接適用其規定即可，但無法適用道路交通管理處罰條例之情形，則須由管理單位自行訂定相關管理規範。換句話說，應如何認定商港區域內何處屬於道路交通管理處罰條例所稱之道路？

又航港局各航務中心對於管制區道路認定未臻一致，且管制站崗哨點入口處與出口處適用處罰條例不一致之現象；又各航務中心劃定管制區道路適用處罰條例之範圍核欠明確，導致部分港務警察實際執法區域與港務機關函釋範圍不同等弊病。

二、現行實務針對港區作業需求港區堆高機、鏟裝機或特殊機具行駛於港區道路，無法取得臨時通行證之爭議

依道路交通安全規則第八十六條之規定，動力機械應先向公路監理機關申請登記領用牌證，並比照八十條規定，申請核發臨時通行證後，方得憑證上路，若有違反，則依道路交通管理處罰條例第三十二條之規定處所有人或駕駛人新臺幣三千元以上九千元以下之罰鍰。又依交通部 87.03.09.交路八十七字第 016199 號函認為[31]動力機械車輛包刮起重車、吊車、怪手、堆高機等，因不具備安全性，不核發臨時通行證。惟重機具、漏斗等作業機具有行駛於港區道路之需求，又以無法申請臨時通行證，造成作業不變[32]，故航港局已多次開會研議相關問題，現

[31]「道路交通安全規則第八十三條雖規定非屬汽車範圍必須行駛於道路之動力機械，應依規定向公路監理機關申請核發臨時通行證，憑證行駛；違反者依道路交通管理處罰條例第十二條規定處罰鍰並禁止其行駛。然本部前基於堆高機不具備行車安全性，故以八十六年五月二十六日路臺監字第０五二０九號函示省、市公路監理機關「堆高機不宜行駛公路」在案，惟八十六年五月二十六日前，省、市公路監理機關實務有否核發堆高機之臨時通行證，宜個案查證。另檢附上述法條及函文，請參考。（交通部 87.03. 09. 交路八十七字第０一六一九九號函）」。

[32] 其中又以臺中港爭議最大，蓋臺中港作業裝卸需於不同作業碼頭區調度之用，104 年 12 月 17 日，研商「港區裝卸業者作業機具申請行駛港區道路案」會議議程記錄。

階段係公告不適用道路交通處罰條例之範圍作因應，是否有修法之必要，現階段應如何因應皆有待處理[33]。

三、運離港區貨車違法超重問題之解決

現行「道路交通管理處罰條例」第 29 條之 2 規定汽車裝載貨物超過核定之總重量、總聯結重量者，處汽車所有人罰鍰、記點，因而致人受傷者，吊扣其駕駛執照一年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照。現行「商港港務管理規則」第 3 條第 3 項規定：「為避免進口貨櫃超重運出港區，經營貨櫃運送者應於到達卸貨港五小時 前，完成進口貨櫃艙位配置圖之申報。」違反者得以商港法第 66 條第 1 項第 3 款規定處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。但依現行法，商港經營事業機構、航港局或指定機關尚無得直接命其改正或禁止其行駛之權。

3.3.7.2 機關意見整理及分析

一、港務公司與各機關有關是否適用道路交通管理處罰條例之意見

表二十八 意見彙整

單位	意見
臺灣港務股份有限公司高雄分公司	其於高港港行字第 1043101571 號函指出，關於其所經營管理商港區域視為一般道路之範圍的問題，經考量港口經營及作業需求，建議以商港管制區管制站為分界，管制站外道路屬供不特定對象使用，可視為一般道路範圍。管制站以內需持港區通行證始可進入通行，且依碼頭、倉棧作業隨時調整變更，故不視為一般道路範圍。
航港局北部航務中心	其爰引基隆港務局 92 年 1 月 28 日基港港灣字第 0920001944 號函之意見，認為港區各管制站出、入口

[33] 105 年 1 月 11 日，研商「商港棧埠作業機具行駛商港區域道路交通維持作業辦法(草案)」會議紀錄。

	範圍非裝卸倉儲工作區，係屬道路之延伸，應適用道路交通管理處罰條例。 再者，管制站崗哨點內之港區範圍對道路交通違規事項並無相關管理要點規範，未來如有需要針對港區管制站內、碼頭作業區以外之範圍行駛車輛加以規範，建議建立統一之管理措施及裁罰標準。
航港局中部航務中心	其經洽臺中港務警察總隊後，臺中港區目前做法為：管制區外道路視同一般道路之延伸，適用道路交通管理處罰條例；管制區內除作業區非供公眾通行之道路外，其餘視同一般道路延伸，適用道路交通管理處罰條例。
航港局南部航務中心	高雄港之港區內一般道路遵照交通部 81 年解釋函辦理。亦即港區道路明定為一般道路之延伸。
航港局東部航務中心	經洽詢花蓮港務警察總隊意見，其認為現行認定管制站出入口範圍屬於一般道路之延伸，適用道路交通管理處罰條例。

註：本研究單位自行整理。

二、內政部警政署及交通部見解

內政部警政署曾於 103 年 11 月 25 日以警署交字第 1030173256 號函，向交通部詢問有關港區「管制區內」範圍是否適用道路交通管理處罰條例之問題，交通部於 104 年 1 月 30 日以 交路字第 1030037507 號函回覆表示，道路交通管理處罰條例第三條，已對道路為列舉性與概括性之說明，港區範圍內之道路如係全日開放供不特定人車通行，且未設置任何特殊之管制設施，則應符合條例第 3 條所稱「道路」之範圍，當有該條例相關規定之適用。

此外，交通部於該函中針對 81 年函文的部分進一步說明：「有關貴署來函所提本部 81 年 4 月 23 日交路字 014408 號函，係說明港區內之違規行為應依何種法令處罰，宜請由當地警察機關會商港務機關就設站管制措施再加檢討，若仍持港區設站管制為一般行政措施與營區學校管制有別立場，視港區道路為一般道路

之延伸，擬直接援引道路交通管理處罰條例予以規範，則日後港區內行駛之車輛及非屬汽車範圍而行駛於港區道路上之動力機械等，均應依上開條例予以管理，無牌證者均不得通行、車輛載重及駕駛人之管理均應符合道路交通安全規則之規範，併予說明。」故依內政部及交通部見解，港區道路應有道路交通管理處罰條例之適用。

三、適用道路交通管理條例致商港區域相關動力機具無法上路之解決

如上所述，現行實務仍認港區道路適用道路交通管理處罰條例之下，為解決港區內作業之需求，而要求各航務中心會同港務分公司及港務警察總隊檢視各商港作業區域範圍，據以公告港區內非一般道路範圍[34]，以解決此問題。目前各國際商港皆已完成港區內不適用道路交通處罰條例範圍之公告，港務公司亦將訂定不適用道路交通處罰條例範圍(管制區內)之交通管理守則，原則可解決作業機具於管制區內移動的問題，惟臺中港業者作業模式較特殊，目前尚未解決。

有見解認為商港區域內之交通本有另為規畫之必要，依道路交通管理處罰條例係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，所設之規定，惟為符合港區內作業之需求，而公告不適用道路交通管理處罰條例之規定，但此方法並未解決現行問題外(臺中港尚未解決)，亦產生另一問題，即港區內之道路排除道路交通管理處罰條例之效果下，將導致立法真空，無法規範港區道路交通安全。故有見解主張應於商港法內增設授權依據，規定港區道路作業需求相關動力機具之作業規定及訂立相關作業要點為妥[35]，現階段實不宜排除道路交通管理處罰條例之適用。

---

[34] 104 年 5 月 20 日，研訂「各商港區域內道路是否適用一般道路之處理規則」會議記錄。

[35] 相關立法研議，亦有所討論，見 105 年 1 月 11 日，研商「商港棧埠作業機具行駛商港區域路交通維持作業辦法(草案)」會議紀錄。

3.3.7.3 修正建議

因行駛起重車、堆高機等動力機械車輛裝載機具，不具備安全性，公路監理機關已不核發臨時通行證，惟重機具、漏斗等作業機具仍有行駛於適用道路交通管理處罰條例之港區道路之需求，恐遭違反道路交通管理處罰條例第三十二條裁罰，造成作業不便。現行作業機具因無法依道路交通安全規則申請臨時通行證，建議增訂業者得向航港局申請行駛許可後，得行駛於商港區域道路，並參考自由貿易港區設置管理條例第十四條、加工出口區設置管理條例第十二條、國營港務股份有限公司設置條例第十一條等法規競合時明文排除適用其他法規之立法技術，明確排除適用道路交通管理處罰條例第三十二條之規定。又為確保港區道路安全，新增授權主管機關擬定許可及管制作業辦法之依據為宜。

至於運離港區貨車違法超重問題之解決方案，為避免進口貨櫃超重運出港區有害交通安全，建議增訂車輛行駛於適用道路交通管理處罰條例之商港區域道路者，倘超過核定之總重量或總聯結重量，賦予商港經營事業機構、航港局或指定機關得命其改正或禁止其行駛之權。車輛行經設有地磅處所，亦應依指揮或標誌、標線、號誌指示指揮停車過磅。

3.3.7.4 增訂條文

修正條文	現行條文	修正理由
第十八條之一 商港區域堆高機、鏟裝機或特殊機具經航港局或商港經營事業機構核發行駛許可者，得行駛於商港區域道路，不適用道路交通管理處罰條例第三十二條之規定。 前項許可及管制作業	（無）	一、本條新增。 二、因行駛起重車、堆高機等動力機械車輛裝載機具，不具備安全性，公路監理機關已不核發臨時通行證，惟重機具、漏斗等作業機具仍有行駛於適用道路交通

辦法，由主管機關定之。		管理處罰條例之港區道路之需求，恐遭違反道路交通管理處罰條例第三十二條裁罰，造成作業不便。現行作業機具因無法依道路交通安全規則申請臨時通行證，故增訂業者得向航港局申請行駛許可之相關規定於第一項，得行駛於商港區域道路，並參考自由貿易港區設置管理條例第十四條、加工出口區設置管理條例第十二條、國營港務股份有限公司設置條例第十一條等法規競合時明文排除適用其他法規之立法技術，明確排除適用道路交通管理處罰條例第三十二條之規定。 三、又為確保港區道路安全，新增授權主管機關擬定許可及管制作業辦法之依據於第二項。
第十八條之二 車輛行駛於商港區域道路，有下列情形之一者，商港經營事業機構、航港局或指定機關得命	（無）	一、本條新增。 二、為避免進口貨櫃超重運出港區有害交通安全，而商港經營事業機構、航港

其改正或禁止其行駛： 一、超過核定之總重量或總聯結重量者。 二、行經設有地磅處所，不依指揮或標誌、標線、號誌指示停車過磅者。		局或制定機關並未如同警察機關般擁有強制執法權限，爰增訂貨櫃車、板車及其他載貨車輛行駛於商港區域道路者，不得超過核定之總重量或總聯結重量，亦賦予商港經營事業機構、航港局或指定機關得命其改正或禁止其行駛，使其與警察執法權限一致。 三、增訂商港區域內之貨櫃車、板車及其他載貨車輛行經設有地磅處所，應依指揮或標誌、標線、號誌指示停車過磅之規定。

3.4 安全及污染防治

3.4.1 針對危險品管制之相關修法

3.4.1.1 現行法規及爭議問題

商港法第二十五條第三項規定：「船舶在港區裝卸危險物品，應經商港經營事業機構、航港局或指定機關之同意。對具有高度危險性之危險物品，應由貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後立即運離港區；其餘危險物品未能立即運離者，應於商港經營事業機構、航港局或指定機關指定之堆置場、所，妥為存放。」其中關於危險物品之定義，規定於商港法第三條第十款：「危險物品：指依聯合國國際海事組織所定國際海運危險品準則指定之物質。」，惟究何謂「高度危險物品」現行法未有規定，似有增設授權規定之必要[36]。

另現行實務針對港區負責危險物品裝卸之從業人員，應受過專業訓練未為規定，是否有增設相關規定之必要，且對於未受相關訓練者應增設對應之罰則，又違反商港法二十五條規定造成之損害過大，似有調高罰鍰金額之必要[37]。

3.4.1.2 修正建議

一、建議增設高度危險物品及相關裝卸作業規則由航港局公告之授權規定

商港法第二十五條第三項針對何謂「高度危險物品」現行法未有規定，又高度危險物品恐因時空背景、運送及包裝方式不同而有調整之必要，且為因應國內及國際海事之發展並與時俱進，故研究單位建議於商港法二十五條三項增設授權規定，有關高度危險物品及相關裝卸作業規則由航港局公告之。

[36] 交通部航港局港務組意見。
[37] 交通部航港局港務組意見。

二、建議增設有關裝卸危險物品人員之相關規定及相關罰則

依現行釋憲實務，人民憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由，如為增進公共利益，於符合憲法第二十三條規定之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要件，得以法律或經法律授權之命令限制之[38]。

現行港區裝卸作業之人員，並未規定需持有相關證照或專業訓練，惟參考國際法規，惟針對危險物品之裝卸應設有相關訓練機制，以確保港區作業之安全，惟相關人員從業限制，依上述釋憲實務見解，應受憲法第二十三條法律保留之限制，故研究單位建議增訂相關人員須經專業訓練由航港局訂立相關辦法之授權規定，以遵守法律保留原則，並落實港區危險品裝卸安全。

三、建議調高商港法第六十二條罰鍰金額

違反商港法第二十五條規定，依現行商港法第六十二條規定，僅處以六十萬元以上三百萬元以下之罰鍰，與危險品事故對港區造成之損害相比其罰則顯屬過輕，故建議參考水污染防治法及海洋污染防治法之相關規定，就危險物品事故致生損害之情形調高罰鍰金額為一百萬元以上五百萬元。另增設情節重大者，應令其停工之規定，以達有效維護港區安全之目的。

---

[38] 大法官解釋第六百一十二號解釋文：「憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由，如為增進公共利益，於符合憲法第二十三條規定之限度內，對於從工作之方式及必備之資格或其他要件，得以法律或經法律授權之命令限制之。其以法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經本院解釋闡明在案。中華民國七十四年十一月二十日修正公布之廢棄物清理法第二十一條規定，公、民營廢棄物清除、處理機構管理輔導辦法及專業技術人員之資格，由中央主管機關定之。此一授權條款雖未就專業技術人員資格之授權內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，除就專業技術人員資格之認定外，尚包括主管機關對於專業技術人員如何適當執行其職務之監督等事項，以達成有效管理輔導公、民營廢棄物清除、處理機構之授權目的。」

3.4.1.3 修正條文

修正條文	現行條文	修正理由
第二十五條 入港船舶裝載爆炸性、壓縮性、易燃性、氧化性、有毒性、傳染性、放射性、腐蝕性之危險物品者，應先申請商港經營事業機構、航港局或指定機關指定停泊地點後，方得入港。 船舶在港區裝卸危險物品，應經商港經營事業機構、航港局或指定機關之同意。對航港局公告為具有高度危險性之危險物品，應由貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後立即運離港區；其餘危險物品未能立即運離者，應於商港經營事業機構、航港局或指定機關指定之堆置場、所，妥為存放。 裝載危險物品之船舶，應依照規定，日間懸掛紅旗，夜間懸掛紅燈於最顯明易見之處。 本法關於港區危險物品裝卸之安全作業規則由主管機關定之。	**第二十五條** 入港船舶裝載爆炸性、壓縮性、易燃性、氧化性、有毒性、傳染性、放射性、腐蝕性之危險物品者，應先申請商港經營事業機構、航港局或指定機關指定停泊地點後，方得入港。 船舶在港區裝卸危險物品，應經商港經營事業機構、航港局或指定機關之同意。對具有高度危險性之危險物品，應由貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後立即運離港區；其餘危險物品未能立即運離者，應於商港經營事業機構、航港局或指定機關指定之堆置場、所，妥為存放。 裝載危險物品之船舶，應依照規定，日間懸掛紅旗，夜間懸掛紅燈於最顯明易見之處。	一、現行商港法第三條第十款僅規定危險性物品係參考聯合國國際海事組織所訂國際海運危險品準則指定之危險物質，惟其未明文何謂「高度危險物品」，故本次修法增訂授權依據，由航港局公告高度危險物品加以明確化，以維護港區裝卸高度危險品之安全。 二、為維護港區裝卸危險物品之安全，授權主管機關訂定安全作業規則，增訂第四項。
第二十五條之一 船舶貨物裝卸承攬業者應指派專業技術人	(無)	一、本條新增。 二、現行港區裝卸作業之人員，無須持有

員從事港區危險物品之裝卸作業。 前項專業技術人員之資格、合格證書取得、訓練及其他應遵行事項之管理辦法，由主管機關定之。		相關證照或專業訓練，惟為健全港區危險物品裝卸之流程，及參考廢棄物清理法第四章規定，建議增訂危險物品裝卸專業技術人員須經專業訓練之規定，以落實港區危險物品裝卸安全。
第六十二條 下列情形之一者，由航港局或指定機關處下列義務人新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰；因而致生損害者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，依法賠償。違反情節重大者，應令其停工： 一、違反第二十四條規定，處船長或船舶所有人。 二、違反第二十五條第一項、第二項前段規定，處船長或船舶所有人。 三、違反第二十五條第二項後段規定，處貨物所有人或行為人。 違反第二十五條之一第一項規定或第二項所定管理辦法者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。	**第六十二條** 船舶所有人或船長有下列情形之一者，由航港局或指定機關處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰，因而發生損害者，並應依法賠償： 一、違反第二十四條規定。 二、違反第二十五條規定。 同一船舶在一年內再違反前項規定者，加倍處罰。	一、違反商港法第二十四條、二十五條之規定，所生之損害難以估算，為貫徹海洋保護之意旨，並參考水污染防治法及海洋污染防治法之規定及考量造成環境損害之平衡，爰修正原條文第一項規定調高罰鍰金額，並增設情節重大者，應令其停工之規定。 二、為與違反商港港務管理規則第四章第二節以下依商港法六十六條處罰十萬元以上五十萬元以下罰鍰相區別，將適用本條第一項之情形限於致生損害之情形以符合比例原則之要求，爰修正本條第一項之規定。 三、現行法僅規範應受

同一船舶在一年內再違反前二項項規定者，加倍處罰。		處罰之對象為船舶所有人或船長，然商港法第二十五條第二項後段明文規範貨物所有人有應備妥裝運工具、於危險物品卸船後立即運離港區之義務，惟現行法欠缺對於貨物所有人違反該項規定時之相應處罰規定，爰新增本條第一項第三款規定，明定貨物所有人或行為人為應受處罰之對象。 四、因應商港法二十五條之一增設有關危險物品裝卸專業技術人員之授權規定，並參考游離輻射防護法第四十四條關於違反處理專業技術人員或其管理辦法之罰則，故於本條第二項增設違反第二十五條之一第一項規定或第二項所定管理辦法者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰之處罰規定 六、原條文第二項移至第三項，修正文字。

3.4.2 海洋污染行為適用法規上之相關疑義

3.4.2.1 現行法規及爭議問題

一、商港法與海洋污染法適用順序之疑慮

現行商港法第三十七條規定:「商港區域內，不得為下列污染港區行為：一、船舶排洩有毒液體、有毒物質、有害物質、污油水或其他污染物之行為。二、船舶之建造、修理、拆解、清艙或打撈，致污染之行為。三、裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水或棄置廢棄物之行為。四、船舶排煙、裝卸作業、輸送、車輛運輸或於堆置區，發生以目視方式，即可得見粒狀污染物排放或逸散於空氣中之行為。」就此，商港法針對商港區域之污染行為已設有特別規定。而依海洋污染防治法第二條規定:「本法適用於中華民國管轄之潮間帶、內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層上覆水域。」行政院環境保護署則於民國 98 年 2 月 6 日以環署水字第 0980007314 號函釋認為,依海洋污染防治法第二條規定,港區內、外水域均屬海洋污染防治法適用範圍,似認為商港區域內亦屬海洋污染防治法適用範圍。在現行法制中，海洋污染防治法與商港法關於「商港區域內之污染行為」均有相關的規範，應以何法律優先適用即有疑義，有釐清的必要性。

二、禁止規定與罰則並非一對一

現行商港法第三十七條雖設有禁止規定，惟其處罰條文卻是散於商港法中，而有不同的罰則，茲整理如下：

表二十七 禁止規定與罰則

禁止規定：現行商港法第三十七條		對應罰則
第一款	船舶排洩有毒液體、有毒物質、有害物質、污油水或其他污染物之行為。	第 61 條
第二款	船舶之建造、修理、拆解、清艙或打撈，致污染之行為。	第 63 條第 1 款
第三款	裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水或棄置廢棄物之行為。	第 66 條第 1 項第 4 款
		第 69 條
第四款	船舶排煙、裝卸作業、輸送、車輛運輸或於堆置區，以可得見粒狀污染物排放或逸散於空氣中之行為。	第 64 條

註：本研究單位自行整理。

如此排列方式，禁止規定與罰則並非一對一關係，是否允當，不無疑問。

三、現行商港法第三十七條第四款有無修訂之必要[39]

現行法第三十七條第四款規定：「商港區域內，不得為下列污染港區行為...四、船舶排煙、裝卸作業、輸送、車輛運輸或於堆置區，以可得見粒狀污染物排放或逸散於空氣中之行為」，其係針對船舶及港區陸上運輸作業之空氣污染問題所為之規範。有學者認為現行法規以港區作業排放或逸散空中之粒狀污染物是否清晰可見作為無染與否之判斷標準是否妥適不無疑問，而認宜按宜按 IMO 下 MARPOL 防止船舶造成空氣污染規則訂立相關規定者。

[39] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，陳光華委員意見。

3.4.2.2 修正建議

一、建議以特別法優先於普通法，刑罰先優於行政罰之方式適用

按中央法規標準法第十六條規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」所明揭之特別法優先普通法原則之認定，再輔以學者認為，該原則係指特別法有排斥普通法而為適用的效力，而制定特別法之原因在於，對於某種特殊事件，僅在特定期間或特定地區有其存在之必要，若修正平時適用或一般地區適用的普通法，有牽一髮動全身之虞時，方制訂特別法以為暫時的適應並與普通法並存。[40]

查海洋污染防治法與商港法雖就商港區域內之污染行為均有規範，惟商港法顯係就商港區域此一「特定地區」為規範，應係就商港區域之污染行為有其特別之考量而定，故商港法在「行為重複規範」且均為行政罰鍰之情形下(例如海洋污染防治法第十八條)，應為特別法而優先適用，但海洋污染防治法第三十六條至四十條因為是刑事規範，於數行為時可與商港法之行政罰鍰併罰之，若一行為觸犯刑罰與行政罰鍰，則按行政罰法第二十六條應優先以刑事法律處罰之[41]。

二、建議將禁止規定與罰則條文改為一對一

有學者認為現行法各款罰則並無分別訂定之必要，亦可參照商港法第三十六條合併定之[42]。惟查，現行商港法第三十六條第一項、第二項之禁止規定，分別對應到第六十五條，第七十一條之罰則，並非合併定之。商港法第三十六條第一項亦係就三種不同的行為分款列示，並未如商港法第三十七條一般將不同的行為態樣定於同款卻適用不同罰則之情形，兩者實有差異。既然現行商港法第三十七

---

[40] 羅傳賢，立法程序與技術，五南書局，2014 年 10 月六版，第 48 頁。

[41] 行政罰法第二十六條第一項：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處 之。」

[42] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，陳光華委員期末報告意見。

條本意在劃分六種不同的行為態樣，並因應其程度予以不同的處罰規定，合併規定反而徒增適用上之疑慮，因此建議將六種不同的行為態樣款項區別開來，以臻適用明確。

修正後第 37 條		對應罰則
第 1 款	船舶排洩有毒液體、有毒物質、有害物質之行為。	第 61 條
第 2 款	船舶排洩污油水或其他污染物之行為。	第 63 條第 1 款
第 3 款	船舶之建造、修理、拆解、清艙或打撈，致污染之行為。	第 63 條第 1 款
第 4 款	裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水之行為。	第 66 條第 1 項第 5 款
第 5 款	棄置廢棄物之行為。	第 69 條
第 6 款	船舶排煙、裝卸作業、輸送、車輛運輸或於堆置區，發生以目視方式，即可得見粒狀污染物排放或逸散於空氣中之行為。	第 64 條

註：本研究單位自行整理。

三、空氣污染之立法應與時具進，惟有關空氣污染之防治於空氣污染防制法已訂有明文規範，又空氣污染之檢測有賴專業人員及機具，故現階段此議題仍待相關單位溝通研議，不宜貿然於現行商港法第三十七條第四款增訂相關規定

有關港口的空氣品質，行政院環保署已於民國九十九年委託專業單位並邀請港務局、環保相關單位及港區業者等單位舉辦座談會蒐集各方意見，並就國內商

港空氣污染排放清冊建置工作，研擬港區潔淨空氣行動計畫，並提出未來管制策略建議，以減少港區空氣污染物排放，達到保護空氣品質之目的[43]。

我國法針對空氣污染之排放主要規定於空氣污然防治法中，其中有關車輛運輸機具之排放尤其是柴油及替代清潔燃料引擎汽車車輛所排放之一氧化碳(CO)、總碳氫化合物(THC)、氮氧化物(NOx)、粒狀污染物及黑煙訂有規範[44]外，於港區內逸散性物質之排放亦有相對應之標準可供適用，惟有關「船舶」之空氣污染規範雖訂於現行商港法第三十七條第四款、空氣污染防制法第三十四條及其授權之交通工具空氣污染物排放標準第八條中，惟其僅規範粒狀污染物之排放，而不含氮氧化物(NOx)、硫氧化物(SOx)、碳氫化合物(HC)及一氧化碳(CO)等物質，相較於(International Convention for the Prevention of Pollution From Ships，MARPOL)附則 VI：防止船舶造成空氣污染規則(Prevention of air pollution from ships)就氮氧化物(NOx)、硫氧化物(SOx)等物質訂有相關標準，我國法僅規範粒狀污染物其規範上顯有不足，故應有修法之必要。

惟見於現行商港實務上，有關空氣污染之檢測有賴專業人員及相關機具始可進行採驗之動作，各航務中心缺乏資源之情況下，實不宜貿然將空氣污染檢測之相關規定於商港法中授權由航港局訂定外，各港區之空氣污染情形本應遵守空氣污染防制法之相關規定，又空氣污染防制法第三十四條至三十六條等已就船舶及車輛等空氣污染有所規範，其相關空氣污染檢測本應為行政院環保署之專業，故為避免於商港法中增訂相關授權規定難以執行且權責不明之問題，研究單位認為應有待交通部航港局及行政院環保署等溝通研議。

---

[43] 參景丰科技股份有限公司（2011）。《港區空氣污染物排放清冊建置及管制策略研擬》（行政院環境保護署專案計畫 EPA-99-FA13-03-D165）。臺北：行政院環境保護署。

[44] 空氣污染防制法第三十四條及交通工具空氣污染物排放標準第八條

3.4.2.3 修正條文

修正後條文	原條文	修正理由
第三十七條 商港區域內，不得為下列污染港區行為： 一、船舶排洩有毒液體、有毒物質、有害物質之行為。 二、船舶排洩污油水或其他污染物之行為。 三、船舶之建造、修理、拆解、清艙或打撈，致污染之行為。 四、裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水之行為。 五、棄置廢棄物或污染港區之行為。 六、船舶排煙、裝卸作業、輸送、車輛運輸或於堆置區，發生以目視方式，即可得見粒狀污染物排放或逸散於空氣中之行為。	**第三十七條** 商港區域內，不得為下列污染港區行為： 一、船舶排洩有毒液體、有毒物質、有害物質、污油水或其他污染物之行為。 二、船舶之建造、修理、拆解、清艙或打撈，致污染之行為。 三、裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水或棄置廢棄物之行為。 四、船舶排煙、裝卸作業、輸送、車輛運輸或於堆置區，發生以目視方式，即可得見粒狀污染物排放或逸散於空氣中之行為。	一、原條文係區分「有毒液體、有毒物質、有害物質」與「污油水或其他污染物」而有不同處罰規定，因二者態樣及程度不同，建議分為二款較為明確。 二、原條文係區分為二行為態樣「裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水」、「棄置廢棄物」而有不同處罰規定，因二者態樣及程度不同，「棄置廢棄物」無庸達污染海水之結果即可處罰，故建議分為二款較為明確。 三、現行污染港區及公共區域道路之行為，無相關之規定及罰則(如造成港區道路或碼頭泥濘…等)，爰於第1項第5款增列為「或污染港區」之行為。 四、將原條文第二款移至修正條文第三款；原條文第四款移至修正條文第六款。

3.4.3 商港區域內污染物質之收受得否適用廢棄物清理法之規定

3.4.3.1 現行法規及爭議問題

現行商港法第三十八條第二項僅規定前項污染物質於岸上收受，應委託公民營廢棄物清除處理機構處理。惟有認為相關規定，應有適用廢棄物清理法之必要者[45]。

3.4.3.2 修正建議及修正條文

研究單位認為公民營廢棄物清除處理機構本應適用廢棄物清理法之規定，並無於商港法中重複規範之必要，因此建議現行商港法第三十八條毋庸增訂適用廢棄物清理法之規定。

3.4.4 船舶造成海洋污染是否增訂行為人為通知義務人

3.4.4.1 現行法規及爭議問題

現行商港法第三十九條第一項規定，船舶在商港區域內發生海難或因其他意外事件，致污染水域或有污染之虞時，船長及船舶所有人應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知商港經營事業機構、航港局或指定機關。惟對於導致海難或因其他意外事件，致污染水域或有污染之虞之行為人卻未課予相應義務，似有疏漏。

3.4.4.2 修正建議

依海事法規多以「船舶」為規範對象之原則，對於「船舶」之規範，實際之行為義務人及違反行為義務之處罰對象為船舶所有人或船長，此係因船舶所有人或船長才是對於船舶有實質管領力之人，其具有監督、管理之能力及義務。其他

[45] 交通部航港局港務組意見。

無權責於船舶之潛在行為人，如船員或其他海運從業業者，因其對於船舶並無實質管領力，亦未必具備防止、排除或減輕污染的能力，如課與此類行為人防止、排除或減輕污染之義務，恐使此類行為人負擔其無法履行之義務；又相應之處罰規定罰鍰金額亦較高，此罰鍰金額對於船長或船舶所有人之經濟能力負擔仍為適當，但對於其他潛在行為人則已屬重罰。如擴張行為義務於潛在行為人，恐有責罰不當、比例失衡之問題，故現階段建議不加重其行為義務。

3.4.5 化學品船攔油索應否增訂相關規定

3.4.5.1 現行法規及爭議問題

化學品裝卸，為避免裝卸過程不慎外洩，造成污染，是否裝設攔油索，交通部航港局於104年8月6日特別召開「研商港區液體化學作業，免圍設攔油索之化學特性」會議，並邀請專家提供意見，針對是否需對化學品設攔油索。現階段採行政指導，要求航港局各航務中心加強對裝卸之管理，有無立法之必要，似有疑義[46]。

3.4.5.2 修正建議

世界各國政府均未針對船隻裝卸化學品以立法方式強制要求裝設攔油索，又化學品的種類繁多，相同的化學品在不同的環境下也會產生不同的變化，實在難以用有限的文字去區分何種情況應事先設置攔油索以避免污染擴大，何種情況設置攔油索並無實效，不應要求業主付出無益的成本，倘在此高度不確定的情況下增列管制裝設攔油索，恐有違裁罰明確性的要求。因此，在確定相關可操作之規範前，研究單位認為現階段不建議增訂相關規定。

[46] 交通部航港局港務組意見，「研商港區液體化學品船舶裝卸作業，免圍設攔油索之化學品特性」會議。

3.5 船舶貨物裝卸承攬及船舶理貨業之管理

3.5.1 船舶貨物裝卸承攬業及理貨業申請展延條款是否有刪除必要

3.5.1.1 現行法規及爭議問題

現行關於船舶貨物裝卸承攬業及理貨業，依商港法第四十五條、第四十六條規定，應先向航港局或指定機關許可籌設後，於許可籌設之日起六個月內，辦理公司登記，並向航港局或指定機關申請營業許可及核發許可證後，始得營業。在船舶貨物裝卸承攬業者之情形，尚須置妥機具設備。

惟有認為商港法第四十五條及第四十六條第三項規定:「未於前項六個月期間內完成籌設，並向航港局或指定機關申請營業許可者，其籌設許可應予廢止。但有正當理由者，得於期間屆滿三十日前申請展延六個月，並以一次為限。」所謂正當理由在實務上認定困難，是否需刪除此不確定法律概念即生疑義。

3.5.1.2 修正建議

一、商港法第四十五條及四十六條不確定法律概念之部分

有認為商港法第四十五條及第四十六條第三項申請展延之「正當理由」屬不確定的法律概念，恐造成航港局或指定機關認定上困難，且六個月籌設時間應已足夠使業者完成營業許可，應有刪除展延規定之必要。

所謂不確定法律概念，是指法條用語，因抽象性、一般性而不明確，致生解釋上之疑義。法律中不明確法律概念所在多有，例如「必要時」、「正當理由」、「適當方法」等[47]。立法上考量事實之複雜性及多樣性，應允許以多義性之文字涵蓋

[47] 劉建宏，行政法院對於行政行為之審查密度，月旦法學教室第 136 期，2014 年 2 月，頁 6。

其他應受規範之事實，現行實務亦肯認不確定法律概念之適用，並肯認行政機關本於行政專業考量存有判斷餘地[48]。

二、建議不修訂商港法第四十五條及四十六條

研究單位認為在法規範中以「正當理由」作為法律要件所在多有，如政府採購法第一百零一條第一項第七款[49]、行政執行法第十七條[50]、社會秩序維護法第六十三條[51]等。事實上是否有正當理由的法律判斷上，大約等於是否有「不可抗力」或「可歸責於當事人之事由」。商港法第四十五條及四十六條，研究單位認為基於保留主管機關適用上之彈性，並於司法法審查時，尊重行政專業之判斷餘地建議不予修訂。

---

[48] 司法院大法官解釋第五五三號號主文：「地方制度法第八十三條第一項規定：「直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長任　期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。」其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與　實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」

[49] 政府採購法第一百零一條第一項：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：七、得標後無正當理由而不訂約者。」

[50] 行政執行法第十七條第一項：「義務人有下列情形之一者，行政執行處得命其提供相當擔保，限期履行，並得限制其住居：六、經合法通知，無正當理由而不到場。」；行政執行法第十七條第三項：「義務人經行政執行處依第一項規定命其提供相當擔保，限期履行，屆期不履行亦未提供相當擔保，有下列情形之一，而有強制其到場之必要者，行政執行處得聲請法院裁定拘提之：二、經合法通知，無正當理由而不到場。」

[51] 社會秩序維護法第六十三條：「有左列各款行為之一者，處三日以下拘留或新臺幣三萬元以下罰鍰：一、無正當理由攜帶具有殺傷力之器械、化學製劑或其他危險物品者。二、無正當理由鳴槍者。三、無正當理由，攜帶用於開啟或破壞門、窗、鎖或其他安全設備之工具者。」

3.5.2 船舶貨物裝卸承攬及船舶理貨業自行停止營業及不能正常營運之爭議

3.5.2.1 現行法規及爭議問題

商港法第四十七條第二項之部分，因六個月無營運實績就可以廢止其營業許可並註銷其許可證，自行停業六個月實非主管機關所需考量之因素，故有認為應刪除者[52]。

另有認為商港法第四十七條第三項之部分，原規定「船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業因天災或其他不可抗力事由不能正常營運時，應於事實發生之日起算七日內，敘明原因及預計恢復正常營運日期，報請航港局或指定機關備查。」惟此部分，因現行實務管理機關非航港局，業者應無報請航港局備查之必要，且業者常誤認此項為展延條款，故有認為應刪除者[53]。

3.5.2.2 修正建議及修正條文

考量到本條規範旨在促進商港營運，避免取得許可之業者佔用商港有限的資源卻未有相對應的商業活動，故主管機關於考量是否撤銷許可時，判斷之重點應在業者是否於相當之連續期間內，已無營業活動而閒置所佔用之商港資源，亦即本條所謂之「連續六個月以上無營運實績」。至於「自行停止營業六個月」，此處關於「六個月」期間計算應作與「連續六個月」以上無營運時間相同之解釋，但因無「連續」之明文，反可能產生解釋之疑義，如:業者曾於不同期間辦理自行停業，雖期間不連續，但各段停業期間加總起來超過六個月時，是否即該當此項規定，主管機關得撤銷許可？

細究「自行停止營業六個月」之概念及實務運作情形，實可包含在「連續六

[52] 參 105 年 3 月 4 日交通部航港局南部航務中心訪談紀錄。
[53] 參 105 年 3 月 4 日交通部航港局南部航務中心訪談紀錄。

個月以上無營運實績[54]」的解釋中，無需特別明文訂定。故未免產生前述解釋上之爭議，本研究小組建議刪除商港法第四十七條第二項後段「自行停止營業六個月者，亦同。」之規定，以「連續六個月以上無營運實績」為此條之構成要件已足。

另補充說明，有論者認為關於現行商港法第四十七條第二項後段業者「自行停止營業」一事，航港局並非業者「自行停止營業」之主管機關，基此理由應刪除本項後段之規定，然此應係對於本法條解釋之誤解。所謂「自行停止營業六個月者，亦同」，係指「船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業營業後，自行停止營業六個月者，得由航港局或指定機關廢止其營業許可並註銷其許可證」，意即如船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業營業後，向經濟部或直轄市政府申請停止營業登記達六個月者，航港局或指定機關得廢止原依商港法第四十五條、第四十六條所核發的營業許可。

雖本條規範旨在確保商港營運，惟若船舶貨物裝卸承攬業者、理貨業者無營運實績之原因，實係因颱風、地震、海嘯等天災或其他不可抗力之事由所造成，業者無營業實績實係因無奈而無法營業或不能正常營運，應不可歸責於業者。如其因天災或其他不可抗力事由致不能正常營運之期間，亦計入「連續六個月無營運實績」之計算期間，對業者實不甚公平，故於此項特別考量因於商港經營之事業，相對較易受天災等不可抗力事由所影響，另就船舶貨物裝卸承攬業者及理貨業者在遇到此種情形時，得敘明原因及預計恢復正常營運日期，報請航港局或指定機關備查。此一情事亦可作為主管機關依據本條第二項裁量是否做成廢止營業許可之處分時斟酌之因素。

---

[54] 船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則第十八條：「船舶理貨業應於每月十五日前造具上月份營業報表送航港局或指定機關備查，未送營業報表備查者，航港局或指定機關令其限期補送，屆期未補送者，視同無營業實績」此條規定為「認定船舶理貨業無營運實際」的其中一種態樣；以此為例，現如假設一船舶理貨業者自行停止營業六個月以上，則於該業者停業期間內，應無營業報表可送航港局或指定機關備查，如此亦會該當該條「視同無營業實績」，故「自行停止營業六個月」，實可包含於「連續六個月以上無營運實績」之解釋中。

修正條文	現行條文	修正理由
第四十七條 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業應自取得許可證之日起六個月內開始營業，屆期未開始營業者，由航港局或指定機關得廢止其營業許可，並註銷其許可證。但有正當理由者，得於期限屆滿三十日前申請展延六個月，並以一次為限。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業營業後，連續六個月以上無營運實績者，得由航港局或指定機關廢止其營業許可並註銷其許可證。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業因天災或其他不可抗力事由不能正常營運時，應於事實發生之日起算七日內，敘明原因及預計恢復正常營運日期，報請航港局或指定機關備查。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業結束營業，應自結束營業之日起算三十日內，將原領營業許可證繳送航港局或指定機關註銷；屆期未繳	**第四十七條** 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業應自取得許可證之日起六個月內開始營業，屆期未開始營業者，由航港局或指定機關廢止其營業許可，並註銷其許可證。但有正當理由者，得於期限屆滿三十日前申請展延六個月，並以一次為限。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業營業後，連續六個月以上無營運實績者，得由航港局或指定機關廢止其營業許可並註銷其許可證。自行停止營業六個月者，亦同。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業因天災或其他不可抗力事由不能正常營運時，應於事實發生之日起算七日內，敘明原因及預計恢復正常營運日期，報請航港局或指定機關備查。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業結束營業，應自結束營業之日起算三十日內，將原領營業許可證繳送航港局或指	現行法第二項前段所謂「連續六個月以上無營運實績」，解釋上已可將後段「自行停止營業六個月」包含，爰建議刪除後者以避免法律適用徒增爭議。

送，由航港局或指定機關逕行廢止其營業許可，並註銷其許可證。	定機關註銷；屆期未繳送，由航港局或指定機關逕行廢止其營業許可，並註銷其許可證。	

3.5.3 增訂船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業無照業者處罰必要性

3.5.3.1 現行法規及爭議問題

按商港法第四十九條規定：「船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業之營業許可證，不得出借、出租或轉讓。」其違反之效果規定於商港法第六十五條，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料。惟就現行規範來看，對於「無照營業」的部分並無規範，其是否有禁止或處罰之必要性即產生疑義[55]。

3.5.3.2 修正建議

商港法第四十九條之立法目的，係在禁止營業許可證出借、出租或轉讓，致名實不符有礙商港管理之行為。就此部份，針對未具營業許可證之人，本係未依商港法第四十五條第二項申請營業許可及核發許可證後而為營業之情形，依現行商港法第六十五條第五款規定，得裁處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下之罰鍰，故現行法已就無營業許可證營業之人為規範，自無處罰漏洞之疑慮，應無修法之必要。

3.5.4 船舶貨物裝卸承攬及船舶理貨業應報請航港局備查文

[55] 交通部航港局南部航務中心意見。

件項目之探討

3.5.4.1 現行法規及爭議問題

按商港法第五十條一項規定：「船舶貨物裝卸承攬業應於每年六月底前將上一年度之營運、財務狀況及其他有關文件，報請航港局或指定機關備查。」

在實務運作上，船舶貨物裝卸承攬業及理貨業者曾向委託機關表示僅願意提供報稅證明，至於其他營運及相關文件，由於涉及公司營業秘密，故不願意透露。故有認為針對現行實務上之船舶貨物裝卸承攬業應報請備查之文件項目，本於「航港局監理必要性」以及「營業秘密保護之必要性」兩部分加以審酌與研究，來說明應報請備查之文件項目。

3.5.4.2 修正建議

一、現行實務所需報請備查之文件種類

現行實務運作上，船舶貨物裝卸承攬業應報請航港局備查之文件項目，有：年度營業報告書、資產負債表、損益表、財產目錄、裝卸業績表、裝卸機具清冊、稅捐機關核定文件等等。此外，船舶理貨業則除了上開文件外，大部分會提供營業報表或營運業績表給航港局備查。

在上述文件的內容方面，年度營業報告書主要係說明公司這一年來的營運狀況，包含營業毛利率或是主要業務、合作公司等事項；資產負債表則記載：（非）流動資產、（非）流動負債、固定資產、無形資產、負債總額、資本公積、稅後損益額等項目為主；財產目錄記載公司之相關設備；損益表則是記載公司收入與支出項目。在船舶理貨業之營業報表上，大多會記載「理貨船舶名稱」以及「船務代理公司名稱」等事項。

二、應報請備查之文件與航港局應保密事項

從營業秘密法第一條可以看出，營業秘密法主要是在保障市場正當競爭秩序，防止以不正當之方法取得他人之營業秘密，危害產業倫理。而第二條則是規定營業秘密之成立要件，必需要符合秘密性、經濟價值、合理保護措施三要件始會成為營業秘密法之保護標的[56]。

是以參照前述所應報請備查之文件以觀，其中資產負債表、損益表、裝卸業績表、裝卸機具清冊、稅捐機關核定文件等項目，純粹僅涉及公司財產相關項目之陳報，並無法從相關細目中得知公司如何營運，該等資訊本身並不具備任何經濟價值性，故綜合參照商港法現行規定以及營業秘密法之規定，上述文件因未涉及營業秘密且係有關於公司營運及財務狀況之文件，故需報請備查。

營業報告書雖然會記載部分資訊與公司實際營運狀況較有密切關係，例如其部門配置、原物料來源、但這些資訊如果均具有一定程度的公開性，例如可以從公司網站或其他方式輕易獲得，且一定程度上公司可以自主決定其營業報告書之揭露範圍，因此並不具備秘密性，故仍需報請航港局備查。

可能比較有爭議之處在於船舶理貨業的營業報表。其大多會揭露理貨船泊名稱、靠泊地點以及船務代理公司名稱等資訊，相當於其他行業之客戶名單或是客戶資料。我國實務見解認為，若僅表明名稱、地址、連絡方式之客戶名單，可於市場上或專業領域內依一定方式查詢取得，且無涉其他類如客戶之喜好、特殊需求、相關背景、內部連絡及決策名單等經整理、分析之資訊，即難認有何秘密性及經濟價值[57]。換言之單純的理貨相關資訊，如果沒有經過理貨業公司加以細緻

---

[56] 營業秘密法第一條規定：「為保障營業秘密，維護產業倫理與競爭秩序，調和社會公共利益，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」第二條規定：「本法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」

[57] 參最高法院 99 年臺上字第 2425 號民事判決：「按依營業秘密法第二條規定，得作為該法保護對象之營業秘密，固以具有秘密性（非一般涉及該類資訊之人所知）、經濟價值（因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值）、保密措施（所有人已採取合理之保密措施），且可用於生產、銷售或經營之資訊，始足稱之。惟同法第一條既規定：「為保障營業秘密，維護產

化整理、分析，只是客觀條列其名稱以及辦理之時間、地點等資訊，並不會成立營業秘密法上之營業秘密，一來難謂具備秘密性；二來此等資訊並不具備經濟價值性。

從上述分析可知，目前實務上，航港局於受理上述公司申請備查文件的項目尚無不妥之處，但在營業狀況（項目）提供備查的資料中，仍應注意人民營業秘密與競爭優勢之確保。如果必要時，得以作業準則等行政規則的方法，將哪些文件的內容因為涉及營業秘密，故申請備查公司得隱去必要資訊或無需提供備查等事項，加以明定。

惟現行法第五十條一項中，如果本於監理、稽查目的來看，航港局並無必要針對船舶貨物裝卸承攬業公司之「財務狀況」進行檢視，建議可以刪除現行法財務狀況備查之規定，以達到簡化船舶貨物裝卸承攬業公司報請備查之負擔，也更能達到航港局監理稽查之效率，另有認為在現行貨櫃集散站查詢系統更能反應船舶貨物裝卸承攬業之營運狀況，故肯定刪除財務狀況文件者[58]。

三、航港局或指定機關於必要時得通知業者提供文件供查核即可

實則，為簡化船舶貨物裝卸承攬業報請備查之負擔，並使航港局達到更有效率之監理目的，研究團隊建議直接參照航業法第二十四條規定修正為航港局或指定機關於「必要時」，得通知船舶貨物裝卸承攬業提供其營運、財務狀況及其他有關文件，以供查核，更可達成行政單位有效監理目的。

業倫理與競爭秩序，調和社會公共利益，特制定本法」，是於判斷爭執之資訊是否符合上開營業秘密要件時，自應以第一條規定之立法目的為重要依據。若僅表明名稱、地址、連絡方式之客戶名單，可於市場上或專業領域內依一定方式查詢取得，且無涉其他類如客戶之喜好、特殊需求、相關背景、內部連絡及決策名單等經整理、分析之資訊，即難認有何秘密性及經濟價值；又市場中之商品交易價格並非一成不變，銷售價格之決定，復與成本、利潤等經營策略有關，於無其他類如以競爭對手之報價為基礎而同時為較低金額之報價，俾取得訂約機會之違反產業倫理或競爭秩序等特殊因素介入時，亦難以該行為人曾接觸之商品交易價格資訊逕認具有經濟價值，以調和社會公共利益。」

[58] 參 105 年 3 月 3 日「商港法修正之研析」交通部北部航務中心訪談紀錄。

3.5.4.3 修正條文

建議修正條文	原條文	修正理由
第五十條 航港局或指定機關於必要時，得通知船舶貨物裝卸承攬業提供其營運、財務狀況及其他有關文件，以供查核。 航港局或指定機關得隨時派員前往船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業之事務所、營業所或其他場所為必要之查驗。業者無正當理由不得拒絕查驗。 前項查驗人員依法執行公務時，應出示有關執行職務之證明文件；其未出示者，受查驗者得拒絕之。	**第五十條** 船舶貨物裝卸承攬業應於每年六月底前將上一年度之營運、財務狀況及其他有關文件，報請航港局或指定機關備查。 航港局或指定機關得隨時派員前往船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業之事務所、營業所或其他場所為必要之查驗。業者無正當理由不得拒絕查驗。 前項查驗人員依法執行公務時，應出示有關執行職務之證明文件；其未出示者，受查驗者得拒絕之。	為簡化船舶貨物裝卸承攬業報請備查之負擔，並使航港局達到更有效率之監理目的，爰參照航業法第二十四條規定修正為航港局或指定機關於必要時，得通知船舶貨物裝卸承攬業提供其營運、財務狀況及其他有關文件，以供查核。

3.5.5 船舶貨物裝卸承攬作業機具查驗相關規定之疑義

3.5.5.1 現行法規及爭議問題

商港法第五十一條規定船舶貨物裝卸承攬業最低實收資本額、作業機具及公共意外責任險投保金額未符合最低基準者航港局或指定機關得廢止其營業許可，並註銷其許可證，其籌設與營業許可之申請、核發、換發、許可證費之收取及其他應遵行事項之規則則授權規定於商港法第五十二條。惟有認為機具種類與

數量宜由業者依作業型態準備，且已有最低資本額限制，不宜再予規定者[59]。

3.5.5.2 修正建議

商港法第五十一條及五十二條作業機具是否刪除，各地航務中心及臺灣港務公司[60]有不同意見，其認為此為判斷裝卸承攬業者有無裝卸能力之必要標準，若刪除將造成實際作業業者並非取得營業許可證業者之情形。研究單位亦認為，現階段仍不宜刪除，蓋裝卸承攬業若無基本作業機具要求難判斷業者有無營運能力，為避免有營業許可者變向由無營業許可為裝卸承攬行為，難達行政管制知之目的，然就作業機具數目，考量現行企業經營模式多元，且已有最低資本額限制得討論政策上有無減少項目或數量之必要。

3.5.6 船舶貨物裝卸承攬得否以閉鎖性公司辦理登記

3.5.6.1 閉鎖性公司簡介

一、定義

按公司法三百五十六之一條規定，閉鎖性公司係指，股東人數不超過 50 人，並於章程訂有股份轉讓限制之非公開發行股票公司。

二、立法目的

「為建構我國成為適合全球投資之環境，促使我國商業環境更有利於新創產業，吸引更多國內外創業者在我國設立公司，另因應科技新創事業之需求，賦予企業有較大自治空間與多元化籌資工具及更具彈性之股權安排，引進英、

[59] 南部航務中心書面資料，並可參 105 年 3 月 4 日南部航務中心訪談紀錄

[60] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，臺灣港務股份有限公司回覆意見。

美等國之閉鎖性公司制度，增訂閉鎖性股份有限公司專節」[61]。

三、預期效益[62]

(一)新創事業多一種具有較高股東契約自由空間及彈性股權安排之商業組織之選擇。

(二)鼓勵國人積極創業，活絡國內創業環境。

(三)一年可為二次盈餘分派，強化投資人投資效益，對投資人具有激勵作用。

(四)與國際法治接軌，可吸引外國資金投入。

(五)創設符合新創事業發展之法治環境，期帶動青年創業風潮及產業發展轉型契機。

特色（與股份有限公司之比較）

表二十七 閉鎖性股份有限公司與股份有限公司之比較

	閉鎖性股份有限公司	**股份有限公司**
設立方式	限於發起設立[63]	發起設立、募集設立
發起人出資方式	一、發起人之出資除現金外，得以公司事業所需之財產、技術、勞務或信用抵充之。但以勞務、信用抵充之股數，不得超過公司發行股份總數之一定比例。 二、前項之一定比例，由中央主管機關定之。(公司實收資本未達新臺幣 3000 萬元之公司，其資本以信用、勞務合計抵充出資之股數，不得超過公司發行股份總數的二	股東之出資除現金外，得以對公司所有之貨幣債權，或公司所需之技術抵充之；其抵充之數額需經董事會通過，不受公司法第二百七十二條之限制。

[61] 引自公司法部分條文修正草案總說明。
[62] 立法院第 8 屆第 7 會期第 16 次會議議案關係文書，經濟部部長鄧振中就提案所為之說明。
[63] 公司法第三百六十五之三條第一項：「發起人得以全體之同意，設立閉鎖性股份有限公司，並應全數認足第一次應發行之股份。」

	分之一；公司實收資本額為新臺幣 3000 萬元以上之公司，其上限比例則為四分之一[64]。) 三、非以現金出資者，應經全體股東同意，並於章程載明其種類、抵充之金額及公司核給之股數；主管機關應依該章程所載明之事項辦理記，並公開於中央主管機關之資訊網站。(另參立法理由：會計師查核簽證公司之登記資本額時，就非現金出資抵充部分，公司無須檢附鑑價報告。)	
股權安排	一、應擇一採行票面金額股或無票面金額股。 二、特別股的形式： 公司發行特別股時，應就下列各款於章程中定之： (一)特別股分派股息及紅利之順序、定額或定率。 (二)特別股分派公司賸餘財產之順序、定額或定率。 (三)特別股之股東行使表決權之順序、限制、無表決權、複數表決權或對於特定事項之否決權。 (四)特別股股東被選舉為董事、監察人權利之事項。 (五)特別股轉換成普通股之轉換股數、方法或轉換公式	一、票面金額股。 二、特別股的形式： 公司發行特別股時，應就左列各款於章程中定之： (一)特別股分派股息及紅利之順序、定額或定率。 (二)特別股分派公司賸餘財產之順序、定額或定率。 (三)特別股之股東行使表決權之順序、限制或無表決權。 (四)特別股權利、義務之其他事項。

[64] 全國工商服務入口網，〈閉鎖性股份有限公司於 104 年 9 月 4 日施行〉：https://gcis.nat.gov.tw/main/publicContentAction.do?method=showPublic&pkGcisPublicContent=416（最後流覽日：2015 年 9 月 21 日）。

	(六)特別股轉讓之限制。 (七)特別股權利、義務之其他事項。	
籌資方式	一、不得公開發行或募集有價證券。但經由證券主管機關許可之證券商經營股權群眾募資平臺募資者，不在此限。 二、特別股 三、私募公司債 (一)公司私募普通公司債，應由董事會以董事三分之二以上之出席，及出席董事過半數同意之決議行之。 (二)公司私募轉換公司債或附認股權公司債，應經前項董事會之決議，並經股東會決議。但章程規定無須經股東會決議者，從其規定。 (三)新股認購人之出資方式，除準用公司法第三百五十六條之三第二項至第四項規定外，並得以對公司所有之貨幣債權抵充之。	一、得公開發行 二、特別股(種類較少) 三、公司債 (一)非公開發行只能發普通公司債。 (二)公開發行：普通公司債、轉換公司債、附認股權公司債。 四、發行新股之新股認購人之出資方式： (一)公開發行：現金 (二)非公開發行由原有股東認購或由特定人協議認購者:得以公司事業所需之財產為出資(但不包括公司法第 156 條五項所規定者)。
股份轉讓限制	必須於章程中載名股份轉讓之限制。	不得以章程禁止或限制之
股東會開會及表決權行使	一、視訊會議及書面表決之採用 二、表決權拘束契約及表決權信託之採用	表決權拘束契約與表決權信託有爭議[65]。

[65] 最高法院 71 年臺上 4500 號民事判決：「為避免少數大股東利用表決權拘束契約把持公司，傷害小股東之利益，表決權拘束契約屬違反公序良俗而無效。」，惟最高法院 72 年臺上 2858 號判決意旨，若該契約之內容與董事之選任無關，似有效。

盈餘分派	公司章程得訂明盈餘分派或虧損撥補於每半會計年度終了後為之。	每年會計年度終了後為之。
保障經營權	複數表決權特別股、具特定事項否決權特別股或對特定人發行新股或可轉換公司債，以及與其他股東約定表決權行使契約或表決權信託等機制。	
保障交易相對人	公司應於章程載明閉鎖性之屬性，並由中央主管機關公開於其資訊網站。	

註：本研究單位自行整理

四、小結

從上述說明可知，所謂閉鎖性公司本質上是一種非公開發行的股份有限公司，目的在於放寬新創公司募資的限制，讓新創公司或中小企業留在臺灣設立公司，其不僅可以發行無面額股票、複數表決權特別股，更可用技術、勞務或信用入股，讓新創公司創辦人及股東可以更自由規畫股權分配，並避免公司的股權被外部資金稀釋，以達到其閉鎖性目的。現於由中央主管機關公開於其資訊網站，使大眾知悉其為閉鎖性股份有限公司。

3.5.6.2 閉鎖性公司登記之可行性

商港法四十五條第二項：「前項申請人應自許可籌設之日起六個月內，辦理公司登記，置妥機具設備，並向航港局或指定機關申請營業許可及核發許可證後，始得營業。」及商港法第四十六條第二項：「前項申請人應自許可籌設之日起六個月內，辦理公司或商業登記，並向航港局或指定機關申請營業許可及核發許可證後，始得營業。」申請經營船舶理貨業者，應辦理公司或商業登記。

公司法於今年修正公司法閉鎖性公司專章後，商港法是否應隨之修法?或者上述兩條所登記之公司，可否為閉鎖性公司?即產生疑問，有釐清的必要。

民國 104 年 8 月 27 日航港局曾就公司法新增閉鎖性公司的型態後，相關法規是否需配合公司法增訂『閉鎖性股份有限公司』調整進行研討。會議中，針對船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業可否適用閉鎖性公司之規定有不同意見。

持肯定看法的意見認為，閉鎖性公司出資可多樣化，船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業兩業，均屬地區性行業，營運成本不高，承擔之風險有限，親友夥伴結盟創業情形亦較多，或許能做為開放閉鎖性企業之示範性行業[66]。

持保留意見者認為，船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業均非屬新創公司，且各該業之管理規則均有規範經營公司之組織型態，在該公司法修正條文甫通過之際，建議先行觀察國內閉鎖性股份有限公司成立之情形及可能產生之影響，並視我航運業界之需求後，再行檢討，似不宜立刻修正相關航港法規，增訂允許得以閉鎖性股份有限公司經營之規定；其中船舶運送業規定須以股份有限公司型態經營，是基於船舶運送業具資本密集之特性，通常需大量集資方能成立，故限定須以股份有限公司型態經營，且船舶運送業之操作均交由航運專業經理人為之，而使所有權人與專業經理人分開，不似新創公司注重創辦人及原始股東之能力，故船舶運送業絕不適合閉鎖性股份有限公司之型態[67]。

亦有採取區分見解者認為，船舶運送業納入「閉鎖性股份有限公司」的經營型態，應值得鼓勵。如果能在航運公司設計制度上允許財產之外的技術、勞務、或信用抵充股數，對於我國船舶運送業的經營型式多元化及業務成長，將會有顯著的助益；船務代理業、海運承攬運送業，對「閉鎖性股份有限公司」需求應不高，資本額也不高，建議不適用「閉鎖性股份有限公司」；貨櫃集散站經營業因資本額、土地面積門檻高，「閉鎖性股份有限公司」經營型態對於貨櫃集散站經營業的幫助較為明顯，建議可考量適用「閉鎖性股份有限公司」；船舶貨物裝卸

[66] 王肖卿老師意見。
[67] 包嘉源老師意見。

承攬業的跨入門檻較船舶理貨業高出甚多，依實際需求而言，船舶貨物裝卸承攬業的公司型態中確實有加入「閉鎖性股份有限公司」之需求，建議船舶貨物裝卸承攬業可考慮適用「閉鎖性股份有限公司」，船舶理貨則不適用。[68]

3.5.6.3 修正建議

研究單位認為就商港法的條文義來看，並無限制適用閉鎖性公司之情形。依船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則第三條規定，申請經營船舶貨物裝卸承攬業者其實資本額如國際商港是新臺幣 2000 萬元；國內商港則是 800 萬元。裝卸搬運工人人數：國際商港為四十八人；國內商港為十二人。而船舶理貨業則無實收資本額之硬性規定。實收資本額之要件來看，閉鎖性股份有限公司應可輕易達到該管理規則之標準。

因此從法律要件上來看，閉鎖性公司與商港法及上述管理規則的規定應無不相容的地方。至於實務運作上，相關業者的性質是否適合由閉鎖性股份有限公司的型態來經營，應該交由市場運作來自然優勝劣汰，如閉鎖性股份有限公司於上述之產業中適應不良者，自然會被市場所淘汰，而沒有必要在一開始申請經營的時候即將閉鎖性股份有限公司排除在外。

3.5.7 增訂商港經營事業機構同意書失效時通知航港局或指定機關之必要

3.5.7.1 現行法規及爭議問題

有審查意見指出，依船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則第六條規定，申請經營船舶貨物裝卸承攬業應檢附商港經營事業機構同意書。惟商港法並未就商港經營事業機構與船舶貨物裝卸承攬業者契約解除或終止同意書之情形，訂定可廢止該船舶貨物裝卸承攬業許可證之規定，致船舶貨物裝卸承攬業者

[68] 林泰誠老師意見。

與港務分公司解除船舶貨物裝卸承攬契約後，業者卻仍進入港區作業之情形，爰建議增修相關規定[69]。

另有審查意見指出，實務運作真正的困難並非有無廢止之權限，而係有無可供廢止之資訊。詳言之，由於航港局與商港經營機構並非同一機關，彼此資訊有落差，或有商業經營機構與船舶貨物裝卸承攬業因契約上之糾紛致使同意書失效卻未通知航港局，致營業許可證未註銷而業者仍得自由進出港區作業之情形，故有增訂條文要求商港經營事業機構應通知航港局或指定機關同意書失效之規定，以落實船舶裝卸承攬業及理貨業監理之目的[70]。

3.5.7.2 修正建議

商港經營事業機構同意書是經營船舶貨物裝卸承攬業者申請核准籌設時應備之文件，如不備此要件，即不應准予籌設；而籌設許可又是申請營業許可之前階必要程序，理論上，如船舶貨物裝卸承攬業者未持續取得商港經營事業機構之同意，即應廢止其營業許可。實務運作之困難係在於：無法取得商港經營事業機構與船舶貨物裝卸承攬業者間解除或廢止船舶貨物裝卸承攬契約、合作興建或租賃經營碼頭或後線倉儲設施等契約之資訊，亦即主管機關無法判斷當初船舶貨物裝卸承攬業者向航港局或指定機關申請核准籌設時，所應具備之要件「商港經營事業機構同意(書)」是否持續存在？

為解決主管機關無法即時取得與原初許可處分要件相關之資訊，本研究建議增訂商港經營事業機構之通知義務，要求商港經營事業機構，在有與船舶貨物裝卸承攬業者解除或廢止船舶貨物裝卸承攬契約或前述其他契約之情形時，應主動通知航港局或指定之主管機關，使主管機關能及時得知當初核准籌設、核發許可

[69] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，交通部航港局港務組意見。

[70] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，交通部航港局港務組意見。

證之要件已有欠缺之資訊，並適時做成廢止該業者之營業許可處分，並註銷其營業許可證。爰將「商港經營事業機構之通知義務」增訂於商港法第五十二條第三項規定以落實船舶裝卸承攬業及理貨業監理之目的。

3.5.7.3 修正條文

修正條文	現行條文	修正理由
第五十二條 船舶貨物裝卸承攬業之最低實收資本額、作業機具、公共意外責任險投保金額、籌設與營業許可之申請、核發、換發、許可證費之收取及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。 船舶理貨業之營業項目、籌設與營業許可之申請、核發、換發、許可證費之收取及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。 船舶貨物裝卸承攬業者申請籌設所檢具之商港經營事業機構同意書，於商港經營事業機構廢止同意書後，商港經營事業機構應以書面通知航港局或指定機關廢止其營業許可，並註銷其許可證。	**第五十二條** 船舶貨物裝卸承攬業之最低實收資本額、作業機具、公共意外責任險投保金額、籌設與營業許可之申請、核發、換發、許可證費之收取及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。 船舶理貨業之營業項目、籌設與營業許可之申請、核發、換發、許可證費之收取及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。	一、本條第三項新增。 二、依船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則第六條規定，經營船舶貨物裝卸承攬業者申請籌設時，應檢具商港經營事業機構同意書，籌設許可亦為後階段申請營業許可之前提，在實務上如發生商港經營事業機構與船舶貨物裝卸承攬業者間解除或終止船舶貨物裝卸承攬契約、合作興建或租賃經營碼頭或後線倉儲設施等契約時，該業者如實際上已未再取得商港經營事業機構之同意，即應廢止其營業許可。惟在實務上如發生前述之解除或終止契約之情形時，主管機關常因資訊未即時更新，無法得知有應廢止營業

		許可之事由，而未廢止該業者之營業許可，造成業者在即時未得商港經營事業機構之同意，卻仍可進入港區作業之情形。 三、為解決主管機關無法即時取得與原初許可處分要件相關資訊之問題，建議增訂商港經營事業機構在與業者有解除或終止契約之情形時，應有主動通知主管機關的義務，爰增訂第五十二條第三項，俾符合實務需求。

3.6 海難救護、打撈管理及外國商船管制檢查

3.6.1 有關船舶於商港區域外權限劃分之爭議

3.6.1.1 現行法規及爭議問題

商港法第五十三條第一項規定：「船舶於商港區域外因海難或其他意外事故致擱淺、沉沒或故障漂流者，航港局應命令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶及所裝載貨物至指定之區域。」，然而，商港區域外究竟意思為何，並不明瞭。依照商港法第三條第四款規定：「商港區域：指劃定商港界限以內之水域與為商港建設、開發及營運所必需之陸上地區。」為反面解釋，則劃定商港界限外之水域規定於商港法，顯不符合商港法立法之意旨，故有認為有修訂之必要者[71]。

3.6.1.2 建議

針對重大海洋污染案件各行政機關如何攜手處理的問題，海洋污染防治法第十條第二項規定：「為處理重大海洋油污染緊急事件，中央主管機關應擬訂海洋油污染緊急應變計畫，報請行政院核定之。」，而現行「重大海洋油污染緊急應變計畫」之陸(處理措施)、一(即時應變)規定：「當海洋油污染發生時，應依其污染地點，分別由商港管理機關（商港區域）、漁港管理機關（漁港區域）、工業港管理機關（工業港區域）、國家公園管理機關（國家公園區域）、地方政府（其他海岸區域）、海巡署（海上）等，就近爭取時效，先採取抽除殘油、佈置防止油污擴散器材（攔油索、汲油器、吸油棉等器材）、堵漏等緊急應變措施，並備妥可動用之相關人力、機具。」，由上開規定可以知道，我國海域已有商港管理機關、漁港管理機關、工業港管理機關、國家公園管理機關等多項機關進行管理。

[71] 參 105 年 3 月 4 日南部航務中心訪談紀錄。

未免權責不符，似可將漁港、工業港、國家公園區域這些已經有行政機關專責處理的領域排除適用。然查，因研擬中之海上交通安全法已有規範，有關船舶於商港區域外權限劃分問題，在海上交通安全法尚未公布實施前，現階段建議仍不宜驟然將船舶於「商港區域外」之「外」字刪除，以免形成法規漏洞[72]。

[72] 參 105 年 10 月 4 日商港法修正草案審查會會議紀錄。

3.7 罰則及附則

3.7.1 商港區域內違反港務管理事項裁罰之疑義

3.7.1.1 現行法規及爭議問題

商港法第四十四條規定，有關船舶入出港、船舶在港停泊及停航、妨害港區安全行為、港區污染行為、妨礙商港設施、危險物品之裝卸、遇難或避難船舶之管理及船舶修理之管理等港務管理事項之規則，由主管機關定之。參諸商港法第四十四條（斯時條次為第四十三條之一）於民國 90 年 11 月 21 日修正之立法理由[73]，可知本條修正目的，在於作為「商港港務管理規則」之授權依據，並劃定授權主管機關就此制訂法規命令之內容及範圍之界限。嗣本條於民國 100 年 12 月 28 日再次修正，將條次移列為第四十四條（與現行條次相同），並增列「管理港區污染行為」部分，授權主管機關以法規命令（即商港港務管理規則）定之，故自上開授權主管機關訂定法規命令之內容及範圍觀之，可知商港法第 44 條係針對該條所定「港務管理事項」之「法律構成要件」的授權依據。

另觀諸商港法第六十六條第一項第三款，就違反第四十四條所定規則中有關「港務管理事項」之規定者，航港局或指定機關得處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰之規定，則係針對違反「港務管理規則」之「法律效果」予以明定，則現行法針對違反「港務管理事項」之處罰，其立法方式是否妥適，涉及該處罰事項是否得以法律授權行政機關定之？如是，現行法有無符合釋字第五百二十二號及第六百八十號解釋所揭櫫之授權明確性原則[74]？就上開二問題均有進

---

[73] 修正前商港法第四十三之一條立法理由：「…二、將本法第五十條第一項『國際商港港務管理規則，由交通部定之』移列於本條，並明列商港港務管理規則之訂定內容，使授權訂定該規則之目的、內容及範圍，具體明確」。

[74] 釋字第五百二十二號解釋理由書：「法機關得以委任立法之方式，授權行政機關發布命令，以為法律之補充，雖為憲法之所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始符憲法第二十三條之意旨，迭經本院解釋在案。至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱。刑罰法規關係人民生命、自由及財產權益至鉅，自應依循罪刑法定主義，以制定法律之方式為之，如法律授權主管機關發布命令為補充規定時，須自授權

一步檢討之必要。

3.7.1.2 修正建議

一、商港法第四十四條授權訂定港務管理規則，並於同法第六十六規定違反港務管理行為之裁罰係課處罰鍰，因其法律效果僅涉及對人民財產權之不利益處分，應屬相對法律保留事項

我國司法實務就法律保留之範圍，於大法官作成釋字第四百四十三號解釋[75]後，開展出「層級化法律保留」，亦即法律保留之密度，需依該權利之性質而為不同之處理，即：一、憲法保留事項：憲法已有規範者，不得以法律變更之；二、絕對法律保留事項：剝奪人民生命或限制人民身體自由者，需經國會制定法律為之，不得再授權予行政機關制訂法規命令；三、相對法律保留事項：涉及人民其他自由權利之限制者，應由法律加以規定，或以法律授權行政機關發布命令為之；.非法律保留事項：四、就執行法律之細節性、技術性次要事項，雖因而對人民產生不便或輕微影響，無須法律保留，但仍應由行政機關發布命令為必要之規範。

依商港法第六十六條規定，違反依商港法第四十四條授權制訂之商港港務管理規則，航港局或指定機關得處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，已如前述，揆諸前揭說明，因課處罰鍰僅係對人民財產權之不利益處分，不涉及對

之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。」，是以，授權明確性原則之要求，在於授權之目的、內容及範圍應具體明確，而授權條款之明確程度應與法規命令對人民之影響相稱，釋字第六百八十號解釋亦同此意旨。

[75] 釋第四百四十三號解釋理由書：「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…」。

人民生命或身體之剝奪或限制，然因其性質又非僅屬執行法律之細節性、技術性事項，仍對人民之財產權產生規制之效果，故屬相對法律保留事項，而得由法律授權行政機關制訂法規命令補充之，為仍須符合「授權明確性」原則，亦即需明確表明法律授權之依據及符合母法授權之「目的」、「內容」及「範圍」。

二、商港法第四十四條就違反港務管理行為之態樣已具體明確授權行政機關以法規命令定之

依商港法第四十四條規定，其授權行政機關以法規命令訂定之港務管理規則之範圍係：「船舶入出港」、「船舶在港停泊及停航」、「妨害港區安全行為」、「港區污染行為」、「妨礙商港設施」、「危險物品之裝卸」、「遇難或避難船舶之管理」及「船舶修理」等事項， 觀諸商港港務管理規則第一條明文宣示該規則係依據商港法第 44 條授權訂定，並分為「總則」、「船舶出入港」、「船舶在港停泊及停航」、「港區安全及污染防治」、「附則」各章，其中「港區安全及污染防治」包括「通則」、「危險物品之裝卸」、「遇難或避難船」、「船舶修理」等節，核與上述商港法第四十四條規定授權之範圍相同，可認為商港港務管理規則針對違反港務管理行為之構成要件，尚符合授權明確性原則，有關明示授權依據及合於授權之目的、內容及範圍之要求，核與「授權明確性原則」之要求無違。

三、商港港務管理規則並未增加母法所無之限制，符合法律保留原則之要求

綜觀商港港務管理規則之條文內容，均僅為違反港務管理行為即法律構成要件之描述，並未另定有其他罰則，增加母法所無之限制；而商港法就違反該法第四十四條之法律效果，依同法第六十六條規定，係授權航港局或指定機關得對行為人處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，亦僅係對人民財產權之不利益處分，屬於相對法律保留之範疇，而自商港法第四十四條及第六十六條之法律整體所表現之關聯意義，亦足以使人民得以預見違反商港港務管理規則所定之港務管理行為者，將受到商港法第六十六條規定罰鍰之處罰，核與釋字第五百二十二號

解釋揭櫫：「法律授權主管機關發布命令為補充規定時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰」之意旨相符，是以，商港法就違反港務管理行為之處罰，採取課處罰鍰之方式，而商港港務管理規則就此並未另設有處罰規定，足認商港港務管理規則及其授權母法（即商港法）符合法律保留原則之要求。

四、自我國釋憲實務觀之，現行商港法及商港港務管理規則之訂定，符合授權明確性原則及法律保留原則之要求

另自我國釋憲實務觀之，釋字第三百九十四號解釋理由書[76]對於建築法第十五條第二項規定，概括授權內政部訂定營造業管理規則之部分，固認定此項授權條款並未就授權之內容與範圍為明確之規定，然該號解釋從建築法之法律整體解釋，認定建築法授權內政部訂定營造業管理規則之部分，應可推知立法者有意授權主管機關，就「營造業登記之要件」、「營造業及其從業人員之行為準則」、「主管機關之考核管理」等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範，可知大法官就授權依據乃至於授權之目的、內容、範圍並未僵化地固守需以法律明文限制之看法。

又該號解釋宣告內政部中華民國七十四年十二月十七日（七四）臺內營字第三五七四二九號關於「營造業依營造業管理規則所置之主（專）任技師，因出國

---

[76] 釋字第三百九十四號解釋理由書：「建築法第十五條第二項規定：「營造業之管理規則，由內政部定之」，概括授權內政部訂定營造業管理規則。此項授權條款並未就授權之內容與範圍為明確之規定，惟依法律整體解釋，**應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員之行為準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令**，以資規範。內政部於中華民國七十二年五月十一日修正發布之營造業管理規則第三十條第一項第十一款（七十五年四月三十日修正條次為第三十一條第一項第九款，迄至現行規則規定之條次相同），關於「連續三年內違反本規則或建築法規規定達三次以上者，由省（市）主管機關報請中央主管機關核准後撤銷其登記證書，並刊登公報」之規定，及內政部七十四年十二月十七日（七四）臺內營字第三五七四二九號關於「營造業依營造業管理規則所置之主（專）任技師，因出國或其他原因不能執行職務，超過一個月，其狀況已消失者，應予警告處分」之函釋，雖係基於公共利益之考量，屬行政主管機關行使監督權之範疇；**但已涉及人民權利之限制**，揆諸前開說明，**仍有法律保留原則之適**用。蓋「撤銷登記證書之處分」，係指對於違反管理規則所定義務之處罰，將其已享有之權益，予以不利之處分；**而警告處分既發生撤銷登記證書之法律效果，亦屬行政處罰種類之一，均應以法律或法律具體明確授權之規定為依據，方符憲法保障人民權利之意旨**」。

或其他原因不能執行職務，超過一個月，其狀況已消失者，應予警告處分」之函釋違憲，主要理由在於未經法律具體明確授權，而逕行訂定對營造業者裁罰性行政處分之構成要件及法律效果，與憲法保障人民權利之意旨不符，此部分應係因該管理規則增加母法所無之限制而對人民之財產權為不利益之處分所致，屬法律保留原則之違反，非謂該管理規則有何違反授權明確性原則之處。

準此，依我國釋憲實務觀之，商港港務管理規則既已明示授權之依據，且該規則之實質內容符合母法授權之目的、內容及範圍，且未增加法律所無之限制，而人民亦得自商港法第四十四條及第六十六條之法條整體之關聯意義，預見違反港務管理行為者，將遭課處新臺幣十萬以上五十萬以下之罰鍰，符合授權明確性原則及法律保留原則之要求至明。

五、自依我國立法實務，就國際公約、條約或協定涉及相對法律保留事項之內容，授權行政機關以法規命令補充之，尚屬平常

至於，商港法及商港港務管理規則其中涉及國際公約、條約之部分，此時應訂入商港法抑或是商港港務管理規則予以規範，固然有法律保留原則之適用，然在商港法第六十六條已明定違反主管機關授權之港務管理行為者，授權航港局或指定機關課處一定範圍罰鍰之前提下，毋寧是考量以法律或法規命令規範，何者較能貼近行政管制之困境，並對症下藥之抉擇。

行政管制實務上，論者有謂現行港務管理規則針對「壓艙水」、「單殼油輪」、「超重櫃」以及運送糾紛調處機制等於國際公約或條約或有規定之事項，並未以法律明文規定，恐滋生裁罰之疑義。上述質疑雖非無據，但國際公約或條約之內容，是否得直接逕以法律內國法化，或擷取其實質內容作為法律條文之規範，自我國目前立法實務觀之，民用航空法第一百一十五條[77]規定，就外籍民用航空運

[77] 民用航空法第一百一十五條：「外籍民用航空運輸業，違反本法或依本法所發布之命令或違反條約或協定之規定者，除依本法處罰外，民航局得撤銷其發給之航線證書或暫停其營業之全部或一部」。

輸業違反條約或協定之規定者，除依民用航空法處罰者外，得由民航局撤銷其航線證書或暫停其營業之一部或全部。該立法之設計係直接將抽象之條約或協定之規定，納為處罰之依據，至於海上捕獲條例第二十五條第一款丙目規定[78]，更是直接援引條約內容關於病院船之定義。另植物品種及種苗法第 51 條規定[79]，亦係直接援用國際條約或貿易協定之內容以限制種苗或種苗收穫物之自由輸出入，雖其未於該法明示條約或協定具體之限制內容，但第 51 條第 2 項規定，亦就相關之限制授權主管機關訂定之，是以，依據我國現行有效且尚未經違憲宣告之前揭立法例，均肯認得以條約或協定內容作為法律構成要件之一部，至於具體之管制內容，或有未明文規定，直接引用公約、條約或協定內容者，亦有授權行政機關以法規命令定之者。

因此，以法規命令作為行政管制法律內容之實質補充，尚非現行立法實務所不許，此毋寧是基於行政機關就該等管制內容之回應，較具有效率及貼近行政管制之需要，否則，若國際公約、條約或協定之內容僅涉及相對法律保留事項之限制，卻均需以法律定之，不僅將造成法律條文之肥大化，亦無法即時回應國際公約、條約或協定之變動，甚至，縱使立法機關可於第一時間因應上開公約、條約或協定之變化，亦因該些規定多如牛毛，勢必造成法律頻繁修正而有害於法之安定性，恐非妥適。揆諸上開說明，商港港務管理規則就違反港務管理規則而應課處罰鍰之事項，授權行政機關以法規命令補充之，尚符合我國立法實務之現況。

---

[78] 海上捕獲條例第二十五條第一款：「對於左列船舶應行拿捕：
一、敵船應逕行拿捕。但左列各船舶不參與軍事行動時，不在此限：
甲、專作沿岸捕魚用之船舶，或從事當地貿易之小船及其船內器具、貨物。
乙、從事宗教、科學、慈善事業之船舶。
丙、公曆一九○七年海牙推行日內瓦條約原則於海戰條約所稱之病院船。
丁、俘虜交換船。」

[79] 植物品種及種苗法第 51 條：「第一項：種苗、種苗之收穫物或其直接加工物應准許自由輸出入。但因國際條約、貿易協定或基於保護植物品種之權利、治安、衛生、環境與生態保護或政策需要，得予限制。第二項：前項限制輸出入種苗、種苗之收穫物或其直接加工物之種類、數量、地區、期間及輸出入有關規定，由中央主管機關會商有關機關後公告之。

3.7.1.3 小結

綜上所述，現行商港法第四十四條及第六十六條規定，係就涉及相對法律保留事項（即對人民課處罰鍰之不利益處分），授權主管機關以法規命令補充之，依我國立法實務，尚屬平常，且合於授權明確性原則及法律保留原則，基於行政專業及立法程序技術性之考量，應無修訂之必要。如認相關裁罰之構成要件及裁罰標準有採納國際公約、條約或協定內容予以明文規定之必要，宜訂入「商港港務管理規則」予以規範，此以法規命令補充法律構成要件之規定，在商港法第四十四條及第六十六條規定已明示以法規命令補充應課處罰鍰行為之前提下，並無悖於法律明確性原則之要求。

3.7.2 港區通行證於裁罰上之爭議

3.7.2.1 現行法規及爭議問題

商港法第三十五條規定：「進入商港管制區內人員及車輛，均應申請商港經營事業機構、航港局或指定機關核發通行證，並接受港務警察之檢查。」其違反統一依商港法第六十五條第二款處以新臺幣十萬元以上五十萬元以下之罰鍰，有認其不分是否對於港區安全造成危害，一律裁處十萬元以上之罰鍰，顯有違比例原則而應修正者[80]。

3.7.2.2 修正建議

探求商港法第三十五條之意旨，其目的無非係為維護商港區域秩序及安全而設，惟若僅係單純進入，未造成或造成港區安全危害之情形極小時，一律處以新臺幣十萬元以上五十萬元以下之罰鍰，手段顯不符合比例原則，故研究單位亦建

[80] 港埠管理科書面資料；105 年 3 月 9 日中部航務中心訪談紀錄。

議修改違反商港法第三十五條之罰則。

現行商港法第六十五條，除該條第二款、三款規定外，皆係針對商港區域內營運行為所為之管制，故建議針對商港法第三十五條另訂罰則，於商港法第六十五條之一訂立相關規定，對於違規進入管制區內逗留者，現行法對於得否強制其離開尚無明文，參照民用航空法第四十七條及第一百十九條之三規定，增訂警察機關得強制逗留者離開管制區之規定。

有認為有關商港法第六十五條之一修正部分，裁處金額自警告至新臺幣五十萬元以下，需先衡量是否情節重大，決定裁罰警告或者處最高罰鍰五十萬元，造成各航務中心實務執行困難，建議應明確定義裁罰金額者[81]，或認為增訂警告規定將增加請託關說產生，然研究單位認為此種立法方式為民用航空法第一百一十一條、一百一十二條之三、一百一十二條之五及一百一十二條之七條等規定所採用，又基於比例原則之考量及實務上個案違反情節差別甚大，此種方式為能使機關於個案中彈性運用，在不違反比例原則之下，亦能達到行政管制之目的，應有將違反態樣細緻化並規定對應罰則之必要，且警告依行政罰法第 2 條第 4 款係裁罰性不利益處分之一種，在個案上給予機關適用彈性，針對情節輕微者為符合比例原則所設之規定，實際上在裁罰時亦有機關主張於個案中裁罰金額過高，造成執法上困難者，本條增訂係為維護港區安全為目的，於裁罰設計上增加警告規定有其必要，而立法成效有賴執法者之落實，以有造成關說可能為由作為反對理由似有不妥。

3.7.2.3 修正條文

修正條文	現行條文	修正理由
第六十五條	**第六十五條**	一、本條除第二款及第

[81] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，交通部航港局港務組及南部航務中心意見。

有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰，且得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者或行為人不明時，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料： 一、違反第十三條第一項或第五十四條第一項規定。 二、違反第四十條規定。 三、違反第四十五條第二項或第四十六條第二項規定。 四、違反第四十九條規定。	有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料： 一、違反第十三條第一項或第五十四條第一項規定。 二、違反第三十五條規定。 三、違反第三十六條第一項規定。 四、違反第四十條規定。 五、違反第四十五條第二項或第四十六條第二項規定。 六、違反第四十九條規定。	三款規定外，皆係針對商港區域內營運行為所為之管制，故建議針對違反商港法第三十五條及第三十六條另訂罰則，爰將原條文第二款及第三款規定刪除。 二、針對違法事實存續，增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的。 三、又通常放置之物件常查無所有人，並無法開單取締行為人，爰增列第三項規定，行為人不明時，得加以沒入。 四、有關商港法第三十五條之罰則，建議於商港法新增第六十五條之一訂立相關規定。 五、有關商港法第三十六條之罰則，建議修正並新增於商港法第七十一條。 六、其他款次配合本條第二款及第三款之刪除，將款次變更，內容不變。
第六十五條之一 違反第三十五條規定，由港務警察機關或委辦之地方政府處行為人	(無)	一、本條新增。 二、現行法針對違反商港法第三十五條有關進入商港管制區

新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得強制其離開商港管制區。		內人員及車輛，無通行證、不接受港務警察之檢查處十萬元以上到五十萬元以下罰鍰，裁罰金額過重，有違比例原則，參照民用航空法第一百十九條之三條規定，裁罰金額建議降為五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並明定港務警察機關或委辦之地方政府為處罰機關。 三、對於違規進入管制區內逗留者，現行法對於得否強制其離開尚無明文，參照民用航空法第四十七條及第一百十九條之三規定，增訂警察機關得強制逗留者離開管制區之規定。

3.7.3 違反商港區域內養殖及採補水產動、植物之相關爭議

3.7.3.1 現行法規及爭議問題

商港法第三十六條第一項規定：「商港區域內，不得為下列行為：一、在海底電纜及海底管線通過區域錨泊。二、養殖及採捕水產動、植物。三、其他經航港局或指定機關公告之妨害港區安全行為。」惟有認為第二款行為不以養殖及採

捕水產動、植物為必要者，認為應修正者[82]。

若有違反商港法第三十六條一項之情形，將依商港法第六十五條第三款處以新臺幣十萬元以上五十萬元以下之罰鍰，與上述商港法第三十五條情形相同，認其不分是否對於港區安全造成危害，一律裁處十萬元以上之罰鍰，顯有違比例原則而應修正者[83]。

3.7.3.2 修正建議

商港法第三十六條一項第二款應毋須養殖及採捕同時成立即有可能成立，另依漁業法第十八條第一項第四款之規定，本條第二款基於港區安全維護，亦不限於養殖及採捕水產動、植物，故應屬立法錯誤，建議將「養殖及採捕」改成「養殖或採捕」。又研究單位認為商港法第三十六條一項第一款亦應一併修正，蓋本條規定係為維護港區安全而設，故本條第一款並不限於海底電纜及海底管線通過區域始不得為錨泊之行為。

商港法第三十六條第一項第三款規定「其他經航港局或指定機關公告之妨害港區安全行為」，解釋上前款之行為亦應以妨害港區安全行為為必要，若僅造成港區安全危害之情形極小時，一律處以新臺幣十萬元以上五十萬元以下之罰鍰，手段顯不符合比例原則，故研究單位亦建議修改違反商港法第三十六條之罰則，體例上建議移至商港法第七十一條與違反商港法第三十六條第二項一同處理。

又本於比例原則之考量，故將非以養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物之情形獨立規定，將原先商港法三十六條一項增列為四款，再依各款情節之輕重於修訂之商港法七十一條訂立相對應之罰則，又此違法狀態持續之可能，亦增設連續舉發之規定。

---

[82] 參北部航務中心書面資料。
[83] 港埠管理科書面資料；南部航務中心提供之書面資料。

3.7.3.3 修正條文

修正條文	現行條文	修正理由
第三十六條 商港區域內，不得為下列行為： 一、在海底電纜或海底管線通過區域錨泊。 二、養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物。 三、非以前款方式採捕水產動、植物。 四、其他經航港局或指定機關公告之妨害港區安全行為。 商港經營事業機構、航港局或指定機關於不妨害港區作業、安全及不造成污染之商港區域，得與登記有案之相關社團協商相關措施，公告開放民眾垂釣，不受前項第二款規定之限制。	**第三十六條** 商港區域內，不得為下列行為： 一、在海底電纜及海底管線通過區域錨泊。 二、養殖及採捕水產動、植物。 三、其他經航港局或指定機關公告之妨害港區安全行為。 商港經營事業機構、航港局或指定機關於不妨害港區作業、安全及不造成污染之商港區域，得與登記有案之相關社團協商相關措施，公告開放民眾垂釣，不受前項第二款規定之限制。	一、本條規定係為維護港區安全而設，故本條第一項第一款並不限於海底電纜及海底管線皆具備之通過區域始不得為錨泊之行為，爰將第一款修正。 二、參照漁業法第十八條第一項第四款規定，本條第一項第二款基於港區安全維護，亦不限於養殖及採捕水產動、植物，爰將第二款修正。 三、現行實務上部分行為人係徒手撿拾或以小捕籠採集動植物。若違反將依現行法第六十五條裁處十萬到五十萬元之罰鍰，顯不符合比例原則，故建議立法上與養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物區分，針對不同違反態樣訂立適當罰鍰金額，爰將本條第一項第二款修正為養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物；另增訂

		本條第一項第三款禁止非以養殖、撒網或以動力機具方式採捕水產動、植物之行為。 四、配合本條第一項第三款之修正，原條文第一項第三款修正為第四款，條款內容不變。
第六十五條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰，且得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者或行為人不明時，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料： 一、違反第十三條第一項或第五十四條第一項規定。 二、違反第四十條規定。 三、違反第四十五條第二項或第四十六條第二項規定。 四、違反第四十九條規定。	**第六十五條** 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料： 一、違反第十三條第一項或第五十四條第一項規定。 二、違反第三十五條規定。 三、違反第三十六條第一項規定。 四、違反第四十條規定。 五、違反第四十五條第二項或第四十六條第二項規定。 五、違反第四十九條規定。	一、本條除第二款及第三款規定外，皆係針對商港區域內營運行為所為之管制，故建議針對違反商港法第三十五條及第三十六條另訂罰則，爰將原條文第二款及第三款規定刪除。 二、針對違法事實存續，增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的。 三、又通常放置之物件常查無所有人，並無法開單取締行為人，爰增列第三項規定，行為人不明時，得加以沒入。 四、有關商港法第三十五條之罰則，建議於商港法新增第六十五條之一訂立相關規定。 五、有關商港法第三十

		六條之罰則，建議修正並新增於商港法第七十一條。 六、其他款次配合本條第二款及第三款之刪除，將款次變更，內容不變。
第七十一條 違反第三十六條第一項第一款、第二款或第四款規定者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節勒令停工、停止營業、強制離船或離港、沒入其打撈器材、放置之船具、物料。 違反第三十六條第一項第三款或於第三十六條第二項公告區域外垂釣者，經勸導仍未改善，由港務警察機關或委辦之地方政府處行為人新臺幣五千元以上兩萬五千元以下罰鍰，並得沒入其釣具。 前二項情形，並得令其限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰至完成改善為止。	**第七十一條** 於第三十六條第二項公告區域外垂釣者，由航港局或指定機關處新臺幣六百元以上三千元以下罰鍰，並得沒入其釣具。	一、若為非養殖、撒網或動力機具採捕，仍係違反商港法第三十六條第一項第二款養植或採捕水產動植物之行為而受新臺幣十萬元至五十萬元之罰鍰，有違比例原則，故配合商港法第三十六條修正，依不同行為態樣規定適當之罰鍰金額，並訂明受裁罰之對象，以符合法律保留原則。 二、本法前次修法調低違法垂釣之罰鍰金額，其理由為因其違規情節較為輕微，爰將罰鍰額度降低為新臺幣六百元以上三千元以下，但違法垂釣情形嚴重，又違法垂釣之經濟利益遠大於所受裁罰之不利益，另考量違法垂釣初犯比例偏高，故建議先行勸導但提高罰鍰金額，並

		列警察機關或委辦之地方政府為違法垂釣之處罰機關 三、且為避免違法狀態持續,不理會執法人員之勸導或裁罰等情形。爰修正得為連續舉發之規定。

3.7.4 違法垂釣之實務爭議

3.7.4.1 現行法規及爭議問題[84]

商港法第三十六條第二項規定：「商港經營事業機構、航港局或指定機關於不妨害港區作業、安全及不造成污染之商港區域，得與登記有案之相關社團協商相關措施，公告開放民眾垂釣，不受前項第二款規定之限制。」若有違反則依商港法第七十一條規定：「於第三十六條第二項公告區域外垂釣者，由航港局或指定機關處新臺幣六百元以上三千元以下罰鍰，並得沒入其釣具。」予以處罰。

現行法之問題在於何以違法養殖或採捕之情形，在經濟利益微薄之情形下，依現行商港法第六十五條將處以十萬元以上五十萬元以下之罰鍰，惟違法垂釣卻僅處罰六百元致三千元以下之罰鍰？又違法垂釣罰則似乎過低將難達行政管制之目的[85]，應如何解決之問題。

另違法垂釣，民眾可能未取得港區通行證而進入商港管制區違法垂釣之情形，現行執法上因進入管制區違反之規定罰則過高，故僅針對違法垂釣之情形裁罰，立法上應如何適用亦有爭議。再者，如民眾評估垂釣之經濟效益大於受裁罰

[84] 此爭議於各航務中心皆有提出相關疑問，可參各航務中心訪談之會議紀錄。

[85] 花蓮商港區域內非經申請禁止釣魚 航港局呼籲釣魚民眾另尋他處，航港局新聞稿。http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201407250002（最後流覽日：2016 年 4 月 10 日）。

之不利益時，可能持續違法狀態，不理會執法人員之勸導等，該如何裁罰亦生疑義。

3.7.4.2 修正建議

一、建議調高裁罰金額

中華民國 100 年 12 月 6 日商港法調低違法垂釣之罰鍰金額，其理由為因其違規情節較為輕微，爰將罰鍰額度降低為新臺幣六百元以上三千元以下，惟實務上縱已開放合法垂釣地區，違法垂釣之情形仍屢見不鮮，探其原因在於其經濟利益往往大於裁罰之金額，無法達到避免再犯之目的，本於港區內秩序維護之目的，應有調高裁罰金額之必要。

二、同時違反未經申請進入港區及違法垂釣之處理

依商港法第三十五條規定：「進入商港管制區內人員及車輛，均應申請商港經營事業機構、航港局或指定機關核發通行證，並接受港務警察之檢查。」應申請核發通行證始得進入，違者將依商港法第六十五條條第二款規定，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料。由於未申請通行證進入商港管制區域的行為本身，就有行政罰鍰的規定，無港區通行證及違法垂釣即有如何處罰之疑義。

此爭議主要涉及有關法律上行為數判斷之問題，對此在臺灣臺北地方法院 103 年度簡字第 204 號行政訴訟判決中認為：「原告未經許可，駕駛船筏在國際商港高雄港之商港區域內行駛，並在非屬公告開放民眾垂釣之高雄港七十一號碼頭管制區登岸釣魚，業已違反商港法第十五條第三項、第三十五條及第三十六條第二項規定，該當於同法第六十五條第二款、第六十六條第一項第二款及第七十一條所定之構成要件，被告以原告係一行為違反數個行政法上義務規定，依第六

十六條第一項第二款規定，以原處分裁處罰鍰十萬元，尚非無據。」惟現行實務上有認為在違法垂釣等情形，其情狀較輕微，實不宜處以過高之罰鍰。對此，如前所述，研究單位對於違反商港法第三十五條之規定，其罰則基於比例原則之考量已新增於商港法第六十五條之一[86]，機關在適用上可先予以警告，不當然課予違法垂釣者罰鍰，立法上給予機關在個案中適用之彈性以解決此問題。

有認為目前研究單位對於未具通行證且違規釣魚，規劃採兩罪併罰方式，以航務中心角度，未具通行證且違規釣魚對於港區安全影響輕微，仍希望單純引用商港法第七十一條規定裁罰，排除商港法第三十五條有關通行證之適用者[87]。研究單位研議認為立法上競合所在多有，且就競合之處理立法上亦有規定，實不宜就「違法垂釣」之情形明文排除商港法第 35 條之適用。然為因應商港區域內個案適用時其行為態樣違反程度差距甚大，故已於本次期末報告中一併考量在內，並增設警告性規定供執法人員裁量。又未具通行證且違規對於港區安全影響輕微者，並不限於違法垂釣，諸如實務上發生違法採補蚵仔等案例，亦應一併考量在內，立法上不建議僅針對具體違法垂釣之部份排除適用商港法三十五條之可能。

三、違法垂釣採連續處罰之可行性檢討

查其他與商港法性質較類似的法規中亦有連續處罰之規定，例如航業法第五十一條規定，未經許可而經營船舶運送業、船務代理業、海運承攬運送業或貨櫃集散站經營業者，由航政機關處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未完成改善者，得按次處罰至完成改善為止。同法第五十二條亦有如未限期改善及停止營業之全部或一部時，除按次處罰及再限期改善外，並得廢止其航線登記之全部或一部。

---

[86] 建議新增商港法六十五條之一：「違反第三十五條規定者，得予以警告或處五千元以上二萬五千元以下罰鍰；其情節重大，致妨害港區安全行為者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。違反前項規定者，經舉發後，未立即改善者，得連續舉發之。」

[87] 參 105 年 5 月 23 日「商港法修正之研析」期末報告委員及機關意見表，中部航務中心意見。

鑒於前述違法垂釣處罰過輕，實務上遂有希望將違法垂釣以連續處罰方式規定的聲音。連續處罰之合法性，司法院大法官釋字第六百零四號解釋，曾針對道路交通管理處罰條例關於連續舉發之規定作出解釋，其係認為連續處罰之標準，如有法律明確授權者，得以處理細則規定即可，惟目前道路交通管理處罰條例第八十五條之一已將兩小時做為連續處罰之標準於條例中明定[88]，故商港法第七十一條關於違法垂釣之連續處罰，建議亦增訂得連續舉發之規定。

本法前次修法調低違法垂釣之罰鍰金額，其理由為因其違規情節較為輕微，爰將罰鍰額度降低為新臺幣六百元以上三千元以下，但違法垂釣情形嚴重，又違法垂釣之經濟利益遠大於所受裁罰之不利益，另考量違法垂釣初犯比例偏高，故建議先行勸導但提高罰鍰金額，並列警察機關或委辦之地方政府為違法垂釣之處罰機關。

3.7.4.3 修正條文

建議修正條文	原條文	修正理由
第七十一條 違反第三十六條第一項第一款、第二款或第四款規定者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節勒令停工、停止營業、強制	**第七十一條** 於第三十六條第二項公告區域外垂釣者，由航港局或指定機關處新臺幣六百元以上三千元以下罰鍰，並得沒入其釣具。	一、若為非養殖、撒網或動力機具採捕，仍係違反商港法第三十六條第一項第二款養植或採捕水產動植物之行為而受新臺幣十萬元至五十萬元之罰鍰，有違比

[88]「汽車駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業或汽車修理業違反第五十六條第一項或第五十七條規定，經舉發後，不遵守交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員責令改正者，得連續舉發之。第七條之二之逕行舉發案件有下列情形之一者，得連續舉發：一、逕行舉發汽車行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速度或有第三十三條第一項、第二項之情形，其違規地點相距六公里以上、違規時間相隔六分鐘以上或行駛經過一個路口以上。但其違規地點在隧道內者，不在此限。二、逕行舉發汽車有第五十六條第一項或第五十七條規定之情形，而駕駛人、汽車所有人、汽車買賣業、汽車修理業不在場或未能將汽車移置每逾二小時。」

離船或離港、沒入其打撈器材、放置之船具、物料。 違反第三十六條第一項第三款或於第三十六條第二項公告區域外垂釣者，經勸導仍未改善，由港務警察機關或委辦之地方政府處行為人新臺幣五千元以上兩萬五千元以下罰鍰，並得沒入其釣具。 前二項情形，並得令其限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰至完成改善為止。		例原則，故配合商港法第三十六條修正，依不同行為態樣規定適當之罰鍰金額，並訂明受裁罰之對象，以符合法律保留原則。 二、本法前次修法調低違法垂釣之罰鍰金額，其理由為因其違規情節較為輕微，爰將罰鍰額度降低為新臺幣六百元以上三千元以下，但違法垂釣情形嚴重，又違法垂釣之經濟利益遠大於所受裁罰之不利益，另考量違法垂釣初犯比例偏高，故建議先行勸導但提高罰鍰金額，並列警察機關或委辦之地方政府為違法垂釣之處罰機關 三、且為避免違法狀態持續，不理會執法人員之勸導或裁罰等情形。爰修正得為連續舉發之規定。

3.7.5 關於於港區傾倒廢土有無增訂罰則之必要

3.7.5.1 現行法規及爭議問題

商港法第三十七條第三款前段規定：「商港區域內，不得為下列污染港區行

為：三、裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水...」，其對應罰則為商港法第六十六條第四款：「有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：四、違反第三十七條第三款規定，裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水。」；商港法第三十七條第三款後段規定：「商港區域內，不得為下列污染港區行為：三、...棄置廢棄物之行為。」，其對應罰則為商港法第六十九條：「違反第三十七條第三款棄置廢棄物規定者，由航港局或指定機關處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰。」。兩相比較下不難發現，污染海水最重可能面臨五十萬元之罰鍰，而棄置廢棄物卻最多只要罰三萬。惟如棄置廢棄物於商港區域內之海水中，究竟應適用前者或後者，不無疑問。

實務上曾發生於港區內施工的承包商，將泥沙等營建工程廢棄土直接傾倒於港區內港航道水域內，傾倒工程廢棄土量估計達 12.88 立方米，超過 12,800 公升容量之案例，惟有單位認為傾倒泥沙、混凝土於海水中，因泥沙與有毒或化學物質不同，此一情形不屬於污染海水[89]，應以違反於商港區域內棄置廢棄物之行為，適用現行商港法第六十九條規定，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰，但此罰鍰最高額相較於廠商採取合法方式處理廢棄物的成本而言，相對低得多，而罰則若不高，則實無誘因使廠商願意遵守法令規定，反選擇將廢棄物任意棄置於港區內，故該單位認為應有調高於港區內任意棄置廢棄物行為之罰鍰的必要。

3.7.5.2 修正建議

污染海水行為與於商港區域內棄置廢棄物行為所對應之罰則既有明顯不同，而棄置廢棄物於商港區域之水域，究屬污染海水行為？或應認屬棄置廢棄物之行為？實有釐清之必要。

何謂污染海水？參酌內政部網站所提供之聯合國海洋法公約全文翻譯，第一

[89] 參交通部東部航務中心訪談紀錄。

條關於「海洋環境的污染」是指人類直接或間接把物質或能量引入海洋環境，其中包括河口灣，以致造成或可能造成損害生物資源和海洋生物、危害人類健康、妨礙包括捕魚和海洋的其他正當用途在內的各種海洋活動、損壞海水使用質量和減損環境優美的有害影響。而我國海洋污染防治法第三條第十款對於「污染行為」之定義則為：「污染行為：指直接或間接將物質或能量引入海洋環境，致造成或可能造成人體、財產、天然資源或自然生態損害之行為。」。

上述實務案例所傾倒於商港內港航道之泥沙、土石、混凝土等工程廢棄土縱無化學毒性，仍屬物質，換言之，將泥沙、土石、混凝土等工程廢棄土引入海洋環境，即是直接將物質引入海洋環境。而將如此大量之工程廢棄土引入內港航道中，有影響航道深度、危害航行安全之虞，亦有影響生態之虞，故本研究認為依聯合國海洋法公約及海洋污染防治法關於污染之定義，上述實務案例之行為應可認定為「將造成或可能造成商港本身或商港水域內天然資源或自然生態損害」，屬污染海水之行為。如上述實務案例確應認屬污染海水之行為，即應適用商港法第六十六條第四款進行裁罰，而非商港法第六十九條。如此適用法律即應無商港法第六十九條裁罰過低之問題，基此，本研究單位不建議調高現行商港法第六十九條所定之罰鍰額度。

惟關於先行商港法第三十七條第三款之「致污染海水」如何解釋及認定，仍有不同見解，核其性質為法律構成要件之「不確定法律概念」，且與海洋污染防治事項相關，本研究單位經與委託單位洽談，已同時進行函詢行政院環保署之動作，了解環保主管機關對於「污染海水」之解釋及認定標準，期可做為未來法條解釋適用之參考。

承前述，關於現行商港法第六十九條之罰鍰額度，本研究單位認為暫無修訂之必要，且商港區域內亦有廢棄物清理法之適用，併予敘明。

3.7.6 商港法擴張裁罰對象主體之相關修法

3.7.6.1 現行法規與實務爭議

現行商港法每條罰則受裁罰的對象並不一致。以商港法第三十七條為例，商港法第三十七條雖然規定了四種禁止行為態樣，卻不是每一條行為態樣所對應的罰則都處罰一樣的行為人。商港法第六十一條規定：「船舶所有人或船長...」、商港法第六十三條規定：「由航港局或指定機關處船舶所有人或船長...」、商港法第六十四條規定：「違反第三十七條第四款規定，由航港局或指定機關處...」、商港法第六十六條規定：「有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人...」、商港法第六十九條規定：「違反第三十七條第三款棄置廢棄物規定者...」，有船舶所有人，有船長，有行為人，有違反者，甚至有根本未指明行為主體之條文。則法律並未明文規定者，例如航業法第三條所定義的海運相關從業業者[90]，是否也應屬於商港法規定之範疇？不無疑問。另違反商港法第二十五條第二項有關對具有高度危險性之危險物品，應由貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後立即運離港區之規定，於商港法第六十二條僅列明船舶所有人或船長得為裁罰對象，並未針對「貨物所有人」為規定，似有修訂之必要。又現行商港法第十九條第三項規定，船舶實際入港目的、船況與入港預報不符者，船舶所有人或其代理人應據實辦理更正。惟現行商港法僅針對該條第一、二項處以罰鍰，並未對違反該條第三項設有處罰，對此，有認為立法尚有疏漏者 。

實務上曾發生有裝載危險物品之船舶，因入港申報系統設計欄位有欠缺之問

[90] 航業法第三條：「本法所用名詞，定義如下：一、航業：指以船舶運送、船務代理、海運承攬運送、貨櫃集散站經營等為營業之事業。二、船舶運送業：指以總噸位二十以上之動力船舶，或總噸位五十以上之非動力船舶從事客貨運送而受報酬為營業之事業。三、船務代理業：指受船舶運送業或其他有權委託人之委託，在約定授權範圍內，以委託人名義代為處理船舶客貨運送及其有關業務而受報酬為營業之事業。四、海運承攬運送業：指以自己之名義，為他人之計算，使船舶運送業運送貨物而受報酬為營業之事業。五、貨櫃集散站經營業：指提供貨櫃、櫃裝貨物集散之場地及設備，以貨櫃、櫃裝貨物集散而受報酬為營業之事業。」

題，使辦理該船舶相關船務之船務代理公司無法據實登載該船載有危險品一事，嗣船舶入港後，船務代理公司又疏未代為申報取得危險品裝卸許可，該船舶即進行危險品貨櫃卸載之作業，並將危險品貨櫃存放於港口附近之貨櫃場。數日後因該危險品貨櫃有腐蝕洩漏之情形，通報主管機關調查後始發現上情。航港局原係對該船務代理公司做成一罰鍰處分，但後因審酌該處分所引用條文對於受處分人之認定存有疑義，故撤銷該處分。故對於相關規定之裁罰對象存有疑義。

3.7.6.2 訂定行政罰之目的及原則

一、訂定行政罰之目的係為使行政法上義務規定具有實質拘束性，以實現行政法規之立法目的

為維護港區安全、污染防治與港務經營管理運作順利等，商港法設有許多行為規範，而不同的行為規範對應的行為義務人類型亦不盡相同。為有效實現上開目的，於第七章罰則內對於不同之行為規範亦設有對應之處罰規定。但如 3.7.6.1 之說明，因部分條文之行為義務主體並不一致，自然應受裁罰之主體亦應做不同之規範；又亦有部分條文漏未規範行為義務主體之對應罰則，故為彌補此一漏洞，本研究單位檢視第七章罰則之規定，確認於第三章至第六章所定之行為規範，皆有對應之裁罰規定，使負有義務者皆有相應之裁罰規定，強化商港法之效力，以實現商港法之立法目的。

二、訂定行政罰之原則

基於「有責任始有處罰」原則，訂定行政罰，須以違反行政法上義務為前提，而實施處罰構成要件行為之義務主體，自屬依法處罰之對象；對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應符合處罰法定及處罰明確性之要求；又如違反同一行政法上義務者有多數人時，其歸責方式，以按其行為情節之輕重分別處罰為原則（行政罰法第十四條第一項規定參照），若就其是否應負各平均分擔責任等歸責方式，有為不同於上開原則規定

之必要者，涉及人民權利限制之程度，亦應另以法律或法律具體明確授權之法規命令為特別規定，始符合憲法第二十三條之法律保留原則（釋字第 638 號解釋意旨參照）。故於修訂商港法第七章之罰則時，應遵循大法官解釋所揭示之原則，以具有行政法上義務之主體為處罰對象，始符合法治國原則之要求。

三、海事法規規範行為義務主體之特色

船舶之性質固為物無誤，然其性質特殊，海事法規多以船舶之狀態或與船舶密切關連之事件、行為為規範對象，如漁港法第十六條：「船舶進出漁港，除應依有關法令規定實施檢查外，本籍漁船以外船舶應先經主管機關之核准。（第一項）船舶未經核准任意進港或進港船舶不依規定區域停泊者，主管機關得逕予移泊；其費用，由船舶所有人或船長負擔。（第二項）」、海商法第九十六條：「碰撞係因於一船舶之過失所致者，由該船舶負損害賠償責任。」、海商法第一百條：「船舶在中華民國領海內水港口河道內碰撞者，法院對於加害之船舶，得扣押之。」、船舶法第八條：「非中華民國船舶，除經中華民國政府特許或為避難者外，不得在中華民國政府公告為國際商港以外之其他港灣口岸停泊。」等，均是以船舶為規範對象，有學者亦言此為「船舶擬人化」[91]。但船舶終究並非權利主體，無法承擔義務，故以船舶為規範對象之規定，海事法規上多以「對於船舶有實際管領能力者」，即船長或船舶所有人，為應對船舶之狀態或與船舶密切關連之事件負擔權責義務之人，如漁港法第二十二條：「本籍漁船以外船舶，有第十六條第二項未經核准任意進港，或進港船舶不於規定區域停泊情形者，處船舶所有人或船長...」、船舶法第八十九條：「違反第八條規定者，由航政機關處船舶所有人、船長...罰鍰，並得命其立即離港。」。商港法亦不例外，對於商港區域內之行為規範亦多以船舶為規範對象，從而課與船舶所有人或船長有商港法上之行為或不行為義務。

[91] 參本研究計畫期末報告尹委員之建議說明。

3.7.6.3 修正建議

本於前述「有責任始有處罰」原則、處罰法定及處罰明確性原則與海事規範多以船舶為規範對象之特質，檢視現行商港法第七章罰則之規定，本研究單位提出修法建議如下：

一、第二十五條第二項後段與第六十二條

現行法將違反第二十五條各項規定之處罰定於第六十二條，並明文以船舶所有人或船長為處罰對象，惟第二十五條第二項後段「對具有高度危險性之危險物品，應由貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後」之行為義務人應為「貨物所有人」，爰明定貨物所有人為違反該項後段規定之應處罰對象。

二、第六十四條：明文訂定應受裁罰之對象

現行法第六十四條未明文應受裁罰之對象為何人，恐行政機關於裁罰時產生爭議。本條規定係為處罰「船舶排煙、裝卸作業、輸送、車輛運輸或於堆置區，發生以目視方式，即可得見粒狀污染物排放或逸散於空氣中之行為」，是以船舶為規範主體，故明定船舶所有人或船長為應受裁罰之對象。

三、配合增訂商港法第十八條第二項與第六十七條

為配合建議增訂商港法第十八條第二項規定，於船舶查封後、停泊於商港區域內時，以保管人為應負責「使船舶具備操縱航行及應付緊急事變能力」之人，爰增訂第六十七條第二項，以保管人為違反第十八條第二項規定時應受裁罰之對象。

四、關於現行法第十九條第一至第三項之裁罰漏洞

現行法第十九條第一至三項規定，船舶進出國際或國內商港時，船舶所有人或其代理人應據實填具入入港或出港預報表，送航港局查核，如入港預報資料與

實際入港目的、船況不符，船舶所有人或其代理人應辦理更正。故有填具入港或出港預報相關義務者，依本條之規定為「船舶所有人或其代理人」。惟現行法對應之罰則第六十七條第一項第二款規定，對於違反第十九條第一項、第二項規定係處罰船舶所有人或船長，而未處罰船舶所有人之代理人，出現義務主體與裁罰主體不一致之情形。對於違反第十九條第三項則未有相應之裁罰規定。故建議修正第六十七條規定，明文將裁罰對象修正為「船舶所有人或其代理人」，與行為義務主體一致，並建議違反第十九條第三項亦應納入處罰。如此修正後，先前實務上不確定能否對於船務代理公司進行裁罰之疑義，應可解除。

五、其他

本章其他規定，除以「船舶」為規範對象之相應處罰規定外，皆以具有行為或不行為義務之人為處罰對象，符合行政罰處罰之前提及處罰明確性原則，故就裁罰對象建議維持現行法之規定。

3.7.6.4 相關案例分析

一、案例事實[92]

一艘裝載腐蝕性化學品物質之貨櫃輪船於某月 1 日進入國際商港前，由其船務代理公司代為於系統上填具相關資料送出入港預報表，經系統自動查核後，再經商港經營事業機構安排船席後，方入港停泊，惟其填具之入港預報資料中載明其貨櫃輪上無危險品，故商港經營事業機構是依一般非載有危險物品之船舶而安排指定船席。該船入港後，其船務代理公司未填具相關文件取得航港局之「危險品裝卸許可」，旋即進行該危險品貨櫃之卸載作業，將該危險品貨櫃放置於靠近商港東岸之貨櫃場，三日後，即發生該危險品貨櫃因腐蝕造成洩漏污染之事件。

[92] 本案例改編自交通部航港局航北字第 1043111721 號裁處處分之背景事實。

二、適用法律之分析

上述案例事實中，有諸多違反商港法及相關子法之情形，實務遇到的問題為：主管機關應具體適用哪些法規命令？對哪些對象進行裁罰？

（一）行為

首先於案例事實中，可能構成違反商港法之行為有：

1.行為 1：該裝載危險品之貨櫃輪船 A 入港前未據實申報其載有危險品，而以「無危險品」之入港預報表通過入港查核。

2.行為 2:該貨櫃輪船 A 未取得危險品裝卸許可即進行危險品貨櫃卸載作業。

（二）行為該當之行政法規構成要件

就行為 1，其未載明船舶上載有危險品，已構成未據實填具入港預報表，違反商港法第十九條規定，依現行法第六十七條第一項第二款規定，僅得處船舶所有人或船長，船務代理公司並非第六十七條所定之裁罰對象，如依本研究之修法建議，依據商港法第十九條對於船舶所有人及其代理人之申報義務規定，則於船務代理公司未據實填報入港預報表之情形，則可對船務代理公司處罰鍰。如就「該輪船 A 為裝載危險品之船舶，但未依商港法第二十五條第一項申請入港」部分分析，亦違反商港法第二十五條第一項之規定，依現行商港法第六十二條第一項第二款規定，得對船舶所有人或船長處以罰鍰。

就行為 2，其未經許可於港區裝卸危險物品，已構成違反商港法第二十五條第二項前段，依商港法第六十二條第一項第二款，得對船舶所有人或船長處以罰鍰。

三、綜合整理

現行商港法之行為義務規定	**案例事實中該當構成要件之行為**	**行為義務主體**	**現行法裁罰規定及裁罰對象**
第十九條第一項（船舶入港之據實申報義務） 船舶所有人或其代理人應據實填具船舶入港或出港預報表	行為1： 船務代理公司**未據實填具**入港預報表，載明船舶載有危險物品。	船舶所有人或其代理人	第六十七條第一項第二款 處「船舶所有人或船長」 建議修正為：處「船舶所有人或其代理人」
第二十五條第一項（裝載危險品船舶入港申報義務） 入港船舶裝載危險物品者，應先申請主管機關指定停泊地點後，方得入港。	行為1： 未以「裝載危險物品船舶」之角色申請入港，即以「非裝載危險品船舶」之角色**逕行入港**。	船舶	第六十二條第一項第二款 處「船舶所有人或船長」
第二十五條第二項前段（危險品裝卸同意許可） 船舶在港區裝卸危險物品，應經主管機關同意。	行為2： 未經許可即在港區裝卸危險物品。	船舶	第六十二條第一項第二款 處「船舶所有人或船長」

3.7.6.5 修正條文

修正條文	現行條文	修正理由
第六十二條 下列情形之一者，由航港局或指定機關處下列義務人新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰；因而致生損害者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，依法賠償。違反情節重大者，應令其停工： 一、違反第二十四條規定，處船長或船舶所有人。 二、違反第二十五條第一項、第二項前段規定，處船長或船舶所有人。 三、違反第二十五條第二項後段規定，處貨物所有人或行為人。 違反第二十五條之一第一項規定或第二項所定管理辦法者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。 同一船舶在一年內再違反前二項項規定者，加倍處罰。	**第六十二條** 船舶所有人或船長有下列情形之一者，由航港局或指定機關處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰，因而發生損害者，並應依法賠償： 一、違反第二十四條規定。 二、違反第二十五條規定。 同一船舶在一年內再違反前項規定者，加倍處罰。	一、違反商港法第二十四條、二十五條之規定，所生之損害難以估算，為貫徹海洋保護之意旨，並參考水污染防治法及海洋污染防治法之規定及考量造成環境損害之平衡，爰修正原條文第一項規定調高罰鍰金額，並增設情節重大者，應令其停工之規定。 二、為與違反商港港務管理規則第四章第二節以下依商港法六十六條處罰十萬元以上五十萬元以下罰鍰相區別，將適用本條第一項之情形限於致生損害之情形以符合比例原則之要求，爰修正本條第一項之規定。 三、現行法僅規範應受處罰之對象為船舶所有人或船長，然商港法第二十五條第二項後段明文規範貨物所有人有應備妥裝運工具、於危險

		物品卸船後立即運離港區之義務，惟現行法欠缺對於貨物所有人違反該項規定時之相應處罰規定，爰新增本條第一項第三款規定，明定貨物所有人或行為人為應受處罰之對象。 四、因應商港法二十五條之一增設有關危險物品裝卸專業技術人員之授權規定，並參考游離輻射防護法第四十四條關於違反處理專業技術人員或其管理辦法之罰則，故於本條第二項增設違反第二十五條之一第一項規定或第二項所定管理辦法者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰之處罰規定 六、原條文第二項移至第三項，修正文字。
第六十四條 違反第三十七條第六款規定者，由航港局或指定機關處船舶所有人、船長或行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆	**第六十四條** 違反第三十七條第四款規定，由航港局或指定機關處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰。	一、現行法未明文規範應受處罰之對象為何人，而商港法第三十七條第六款受規範之對象不明確，故為處罰明確性之考量，明文將應受處罰

期未完成改善者，按次處罰。		之對象規定為船舶所有人、船長或行為人。 二、將本法罰鍰之最高額均為統一為最低額五倍，以求一致。 三、因應商港法第三十七條款次變更，修正為違反第三十七條第六款規定者。
第六十七條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰： 一、違反第十八條第一項規定。 二、違反第二十二條規定。 三、違反第二十三條規定。 四、違反第二十六條第一項規定。 五、違反第二十七條規定。 六、違反第二十八條規定。 七、違反第二十九條規定。 八、違反第三十條規定。 九、違反第三十一條規定。 十、違反第三十二條規定。 十一、違反第三十三條規	**第六十七條** 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰： 一、違反第十八條規定。 二、違反第十九條第一項或第二項規定。 三、違反第二十二條規定。 四、違反第二十三條規定。 五、違反第二十六條第一項規定。 六、違反第二十七條規定。 七、違反第二十八條規定。 八、違反第二十九條規定。 九、違反第三十條規定。 十、違反第三十一條規定。 十一、違反第三十二條規定。	一、本條建議修正。 二、配合商港法第十八條第二項之修正，爰調整本條第一項第一款之規定，並新增本條第二項規定，以行為義務人為處罰之對象。 三、配合刪除本條第一項第二款，其餘各款款次遞移，內容不變。 四、商港法第十九條第一項至第三項所定之行為義務人係「船舶所有人及其代理人」，基於有責任始有處罰原則，裁罰之對象為對應修正。 五、鑒於違反本條第一項第一款、第三款、第四款、第六款、第十一款或第十三款之規定，有違法狀態持續之可能，爰於第四項增加得按次連

定。 十二、違反第五十三條第一項規定。 違反第十八條第二項規定者，由航港局或指定機關處保管人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。 違反第十九條第一項至第三項規定者，由航港局處船舶所有人或其代理人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。 違反第一項第一款、第三款、第四款、第六款、第十一款或第十三款規定者，航港局或指定機關得令其限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰至完成改善為止。	十二、違反第三十三條規定。 十三、違反第五十三條第一項規定。	續處罰之規定。

3.7.7 商港法第五十三條及其他連續處罰規定之增訂

3.7.7.1 現行法規及爭議問題

現行法針對未限期打撈之違法狀態持續，未設有連續處罰之規定，有認為應有增訂連續處罰之必要者[93]，故有建議針對此種行為訂立連續處罰之規定。

3.7.7.2 修正建議

按商港法六十一條以降，針對違法事實存在之行為，設有按次連續處罰之規定者，其目的無非係為達到行政管制之目的。又按次連續處罰，依行政法院實務見解，係指按次連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關每處罰一

[93] 參航港局港務組提供之書面意見。

次即各別構成一次違規行為，顯以合理且必要之行政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間為明確之特別規定，或違規事實改變而非持續存在之情形者外，則前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實[94]。

就違反商港法五十三條之部分，研究單位亦認有違法事實有持續存在之可能，故有另訂連續處罰之必要，故建議立法上針對此種違反事實存在之情形，於商港法六十七條第四項增訂得按次連續處罰之規定。

又研究單位檢視商港法六十一條以下，除機關建議增訂商港法五十三條連續處罰及上述有關違反商港法第三十五條、三十六條之修法外規定外，於商港法六十五條、六十六條、第六十七條亦有增訂連續處罰之必要者，一併修定如下：

修正條文	現行條文	修正理由
第六十五條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰，且得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者或行為人不明時，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料： 一、違反第十三條第一項或第五十四條第一項規定。 二、違反第四十條規定。	**第六十五條** 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料： 一、違反第十三條第一項或第五十四條第一項規定。 二、違反第三十五條規定。 三、違反第三十六條第一項規定。	一、本條除第二款及第三款規定外，皆係針對商港區域內營運行為所為之管制，故建議針對違反商港法第三十五條及第三十六條另訂罰則，爰將原條文第二款及第三款規定刪除。 二、針對違法事實存續，增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的。 三、又通常放置之物件常查無所有人，並無法開單取締行為

[94] 最高行政法院 98 年度 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議參照

三、違反第四十五條第二項或第四十六條第二項規定。 四、違反第四十九條規定。	四、違反第四十條規定。 五、違反第四十五條第二項或第四十六條第二項規定。 六、違反第四十九條規定。	人，爰增列第三項規定，行為人不明時，得加以沒入。 四、有關商港法第三十五條之罰則，建議於商港法新增第六十五條之一訂立相關規定。 五、有關商港法第三十六條之罰則，建議修正並新增於商港法第七十一條。 六、其他款次配合本條第二款及第三款之刪除，將款次變更，內容不變。
第六十六條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得令其限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰至完成改善為止： 一、違反第十四條規定。 二、違反第十五條第一項或第三項規定。 三、違反第四十四條第一項有關港務管理事項之規定，或第二項所發布施行關於港務管理及安全防治事項之規定。 四、違反第三十七條第四款規定。 未登記或註冊之船舶、浮具，違反前項第二	**第六十六條** 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰： 一、違反第十四條規定。 二、違反第十五條第三項規定。 三、違反第四十四條所定規則中有關港務管理事項之規定。 四、違反第三十七條第三款規定，裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水。 未登記或註冊之船舶、浮具，違反前項第二款規定者，並得沒入之。	一、本條建議修正。 二、針對違法事實存續，本條第一項增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的。 三、商港法第十五條第一項規定，商港區域內停泊之船舶，商港經營事業機構、航港局或指定機關認為妨礙船席調度或港區安全時，得指定地點令其移泊或疏散他處停泊，倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得令其出港；未依規定移泊者，得逕行移泊。惟倘遭遇不依指定地

款規定者，並得沒入之。		點移泊或疏散他處停泊、不遵命令出港等行為，或例如馬祖等離島缺乏執行逕行移泊之人力及技術時，根本無法執行逕行移泊，而商港法又無相關罰則可加以處分，嚴重妨礙船席調度及作業安全，爰配合商港法第十五條第一項修正，於本條第一項第二款增訂罰則，以行商港管理。 四、因應商港法第四十四條第二項增訂酌作文字修正，使違反第四十四條第二項所發布施行關於港務管理及安全防治事項之規定者，有處罰依據。 五、因應商港法第三十七條款次變更，原條文第一項第四款修正為違反第三十七條第四款規定。
第六十七條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰： 一、違反第十八條第一項規定。	**第六十七條** 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰： 一、違反第十八條規定。 二、違反第十九條第一項	一、本條建議修正。 二、配合商港法第十八條第二項之修正，爰調整本條第一項第一款之規定，並新增本條第二項規定，以行為義務人為處罰之對象。

二、違反第二十二條規定。 三、違反第二十三條規定。 四、違反第二十六條第一項規定。 五、違反第二十七條規定。 六、違反第二十八條規定。 七、違反第二十九條規定。 八、違反第三十條規定。 九、違反第三十一條規定。 十、違反第三十二條規定。 十一、違反第三十三條規定。 十二、違反第五十三條第一項規定。 違反第十八條第二項規定者，由航港局或指定機關處保管人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。 違反第十九條第一項至第三項規定者，由航港局處船舶所有人或其代理人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。 違反第一項第一款、第三款、第四款、第六款、第十一款或第十三款規定者，航港局或指定機關得令其限期改善，屆期未	或第二項規定。 三、違反第二十二條規定。 四、違反第二十三條規定。 五、違反第二十六條第一項規定。 六、違反第二十七條規定。 七、違反第二十八條規定。 八、違反第二十九條規定。 九、違反第三十條規定。 十、違反第三十一條規定。 十一、違反第三十二條規定。 十二、違反第三十三條規定。 十三、違反第五十三條第一項規定。	三、配合刪除本條第一項第二款，其餘各款款次遞移，內容不變。 四、商港法第十九條第一項至第三項所定之行為義務人係「船舶所有人及其代理人」，基於有責任始有處罰原則，裁罰之對象為對應修正。 五、鑒於違反本條第一項第一款、第三款、第四款、第六款、第十一款或第十三款之規定，有違法狀態持續之可能，爰於第四項增加得按次連續處罰之規定。

完成改善者,得按次處罰至完成改善為止。		

1.7.8商港法沒入物品處分規則之增訂

3.7.8.1 現行法規及爭議問題

現行商港法關於沒入之規定主要有：商港法第六十五條、第六十六條及第七十一條。惟並未規定沒入之後的物品該如何後續處理，以致於實務運作上出現疑義。故有必要針對沒入物品的處理方式加以明文規定，以避免沒入可能產生的後續爭議。

3.7.8.2 行政罰上有關沒入之規定

在藉由其他法規的沒入規定比較之前,應先釐清何謂沒入？再分析商港法中關於沒入的規定是屬於何種沒入的性質，才能正確地適用法律。故以下先簡單介紹沒入的內涵，再以行政罰法以及社會秩序維護法為例來比較探討之。

一、沒入的性質

沒入之目的有三：1. 處罰目的：以剝奪行為人財產權作為制裁其違反行政法上秩序行為之手段，此在罰鍰與沒入同時採行時尤為明顯；2. 維護大眾及秩序：此乃著重於該標的物會危及大眾，或有被利用作為犯罪或違反秩序之危險；3. 預防目的：藉由標的物之沒入，防止被利用於同種類之犯罪，前述所列之目

的，於各種行政罰下個別有其意義，無孰先孰後之分[95]。

沒入乃是由行政機關剝奪違反義務者之物的所有權，而將之移轉予公法人之行為，沒入屬終局性剝奪物之所有權之行為，一經沒入，所有權即強制移歸沒入機關所屬之公法人，因而與行政扣留之概念有所不同。現行法上有關沒入之規定甚多，類型各殊，就其機能與性質則可大致分為行政罰與非行政罰兩大類，其區別實益在於，如屬於前者，則應適用行政罰法之相關規定，後者則無須適用行政罰法之規定[96]。

在判斷的方式上，如果是違反行政法上義務而被沒入的情形，係屬行政罰性質的沒入[97]，反之如是基於其他原因的沒入，則非屬行政罰性質的沒入。

二、行政罰法沒入之規定

行政罰法第二十一條規定：「沒入之物，除本法或其他法律另有規定者外，以屬於受處罰者所有為限。」、同法第二十二條規定：「不屬於受處罰者所有之物，因所有人之故意或重大過失，致使該物成為違反行政法上義務行為之工具者，仍得裁處沒入。物之所有人明知該物得沒入，為規避沒入之裁處而取得所有權者，亦同。」針對沒入訂有規定。從行政罰法之規定可以知道，沒入是屬於行政罰的一種，且原則上以受處罰者所有之物才能沒收。

三、社會秩序維護法之沒入規定

社會秩序維護法第二十二條規定：「左列之物沒入之：一、因違反本法行為所生或所得之物。二、查禁物。前項第一款沒入之物，以屬於行為人所有者為限；第二款之物，不問屬於行為人與否，沒入之。供違反本法行為所用之物，以行為

---

[95] 洪家殷，行政罰法論，五南書局，2006 年 11 月二版，第 45-48 頁。
[96] 蔡茂寅，沒入，自刊，頁 1。
[97] 參行政罰法第 1 條規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」

人所有者為限，得沒入之。但沒入，應符合比例原則。」、同法第二十三條規定：「沒入，與其他處罰併宣告之。但有左列各款情形之一者，得單獨宣告沒入：一、免除其他處罰者。二、行為人逃逸者。三、查禁物。」及同法第九十三條二項規定：「拘留所設置管理辦法、沒入物品處分規則，由行政院定之。」皆訂有針對沒入物之處分及處理訂有相關規定。

社會秩序維護法原則上也是承襲行政罰法對於沒入之規定，以屬於行為人所有者為限。但如果物品是屬於查禁物的性質，則不論是誰所有皆可沒入。且沒入可與罰鍰處分一併裁處之。

四、社會秩序維護法沒入物品之處理方式

依照社會秩序維護法第九十三條之授權訂立的「沒入物品處分規則」第四條規定，沒入物品有四種處理方式：一、留作公用；二、拍賣或變賣；三、廢棄或銷燬；四、移送有關機關。[98]如果選擇以「留作公用」之方式處理，則按照該處分規則第五條規定，應估定價額，報請上級警察機關核定後價購；其為查禁物者，得專案報請上級警察機關核准留用後，依公用物品之規定予以管理。若以「拍賣」方式為之，則按該規則第六條規定，應預定拍賣日期公告之；其為貴重物品價格不易確定者，應請有專門知識經驗之人鑑定之；其為易腐壞者，得不經拍賣程序，依職權變賣之。如果沒入之物沒有利用價值，按第七條規定得廢棄或銷燬之。

在處分的程序上，按第八條規定：「警察機關對於沒入物品，應每三個月處分一次。必要時，得隨時處分之。前項處分情形，應於處分後十日內開具沒入物品處分清冊，載明編號、被處罰人姓名、物品名稱、單位、數（重）量、材質、

[98] 其餘各機關更有未法律授權，於法律規定沒入規定後，直接訂定沒入相關行政規則者，如「交通部公路局沒入拼裝車委託廠商銷毀作業要點」、「走私沒入動物及其產品處理作業程序」、「經濟部沒入設施或機具作業要點」。

規格、特徵、處分書或裁字書字號、收受年月日、處分方法等，陳報上級警察機關核備。」

五、道路交通管理處罰條例之沒入規定與處理方式

另道路交通管理處罰條例第八十五條則規定：「本條例規定沒入之物，不問屬於受處罰人與否，沒入之。」其規定較為特別，與行政罰法以及社會秩序維護法之規定不盡相同，亦值注意。其處理方式規定在同法第八十五條之三第四項：「依本條例應沒入之車輛或其他之物經裁決或裁判確定者，視同廢棄物，依廢棄物清理法及其相關法規規定清除。」

3.7.8.3 修正建議

商港法第六十五條沒入之物品為打撈器材、放置之船具、物料；商港法第六十六條沒入之物品為未登記或註冊之船舶、浮具及商港法第七十一條違法垂釣沒入釣具之規定，皆符合行政罰之處罰法定原則。惟現行商港法對於沒入物品，並無其他相關處理規定，致執法機關無從遵循，囤積釣具後僅能保管處理，尚無法積極有效進行處分。

因行為人之財產權於沒入宣告後即喪失所有權，故後續沒入物之處分並不涉人民權利義務之限制，行政機關應可自行制訂行政規則辦理後續處分，故建議得參照社會秩序維護法授權訂立的「沒入物品處分規則」，或是道路交通管理處罰條例之規定，訂定相關沒入物品處分規則。但由於目前商港法中並沒有針對沒入的部分設有授權規定，故建新增商港法第七十四條之一條，以資周全。

3.7.8.4 增訂條文

修正條文	現行條文	修正理由
第七十四條之一 本法有關沒入物品之	（無）	一、本條新增。 二、現行商港法有許多

處分規則，由主管機關定之。		沒入物品處分之規定，為使沒入物品之處分標準化、明文化，建議參照社會秩序維護法訂立沒入物品處分規則。

3.7.9 港區單幫客及掮客騷擾行為之相關罰則

3.7.9.1 現行法規及爭議問題

金門水頭港區單幫客及掮客於管制區外，騷擾旅客，並有貨物堆置於水頭港區情事，已嚴重影響旅客安全並損及國門形象；金門港務處建議增訂相關罰則，以為港務警察執法依據，俾有效驅離單幫客。

雖社會秩序維護法已有多項維護社會秩序之規定，但仍嫌管制不足，建議可參考民用航空法一百十九條之三條、鐵路法第七十一條、大眾捷運法第五十條，為維護商港區域之衛生、秩序及安全，明定於商港區域內之禁止行為處罰規定，於商港法新增第七十三條之一。

3.7.9.2 修正條文

修正條文	現行條文	修正理由
第七十三條之一 有下列情事之一者，由港務警察機關或委辦之地方政府處行為人新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得強制其離開商港區域： 一、未經許可於商港區域向乘客或公眾募捐、銷售物品或其他商業行為。 二、未經許可於商港區域有貨物堆積之情事致妨礙港區之交通、安全、衛生或觀瞻。 三、於商港區域糾纏乘客或攬客。	（無）	一、本條新增。 二、現行港區迭有單幫客及掮客騷擾旅客、推積貨物之情事，嚴重影響旅客安全並損及國門形象。 三、為解決現行港區單幫客及掮客騷擾行為及為維護商港區域之衛生、秩序及安全，爰參考鐵路法第七十一條、民用航空法第一百十九之條之三、大眾捷運法第五十條，於商港法中明定於商港區域內之禁止行為處罰規定。

四、於商港區域隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、菸蒂、口香糖、或於禁菸區吸菸。 五、於商港區域遊蕩或滯留，致妨礙乘客通行、使用或影響安寧秩序。 六、未經許可，於商港區域張貼或散發宣傳品、懸掛旗幟、陳列物品、舉辦活動者或以不當方法污損設施。 七、於商港區域之公共通道任意停放車輛致影響通行。		

第四章 國際公約內國法化

4.1 緒論

在現今國與國之間互有連動，且頻繁日益、密不可分，國際上之連動，已蔚為一股明顯之趨勢，國際規範(例如：條約)的認識、順應、折衝與接軌，允為現今國家發展不容忽視的課題，尤其是對於以繼受外國法為宗的我國來說，特為重要。國際規範泰半是各國磋商、協調而成的產物。在樽俎折衝、壇坫週旋的過程中，不斷磨合異論、泯除歧見，進而打破或放棄既有法制的藩籬，趨近於識見與共的普遍規範。各國透過國際條約或宣言整合而成的共識，雖未必能絕對放諸四海而皆準，但至少也是一定程度的最大公約數[99]，然其亦可作為各國家間參照之準據。

國際規範亦非當然可以直接視為有法拘束力且具高位階之內國法規範。國際規範係側重於國家與國家之間的關係，亦有著眼於地域之特殊性者，故在汲取國際或跨國規範的內容時，除了必須留意國際法或區域法的關照取向外，亦須究明國際規範(尤其是條約)或跨國區域法「是否」及「如何」成為一國的法規範之問題，包涵國際法在國內法的法效力及其法位階排序[100]。唯有準確掌握此一要素及核心議題，方可確立國際法與國內法之間的關係。

國際條約為國際法的法源之一，國際條約作為一種「法源」，事涉國際法的法源與國內法的法源兩種不同層次的問題。在國際法的層次，國際條約為國際法的法源(sources of international law)之一，殆無爭議；條約的定義、名稱、訂定程序、生效要件等，主要亦以 1969 年通過的「維也納條約法公約」(Vienna Convention on the Law of Treaties)為規範基礎。國際條約雖然具有一定程度之法律地位，但因為

---

[99] 參李建良，論國際條約的國內法效力與法位階定序-國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題，《憲法解釋之理論與實務》第八輯，中央研究院法律學研究所專書（18），頁 179。

[100] 同註 5，頁 180。

國際條約對於我國法律上其性質特殊，並非屬於內國法之性質，因此國際法上條約、習慣法或一般法律原則等雖然是國際法源，但如果欲將相關之規定或內涵採納用於內國法，是否必須經過一定之程序？且國際法是規範國家間的權利義務關係，並非屬於國內法的性質，如欲將其內涵適用於國內法，亦有其立法上之考量，因此有必要深入探討如何適用國際法、如何將國際法內國法化之問題。

4.1.1 國際公約內國法化的方法

在國際法條約與內國法之關係，可區分為三大問題：

一、國際法條約如何具有產生國內法之效力。

二、國際法之位階問題，其涉及具有內國效力之國際法條約在內國法源體系中具有何種位階？

三、直接可適用性（自動化履行條款）。

就上述三大問題之內容，以下分述之：

4.1.1.1 國際法條約如何具有產生國內法之效力

國際條約在國際法上生效後，其是否必然成為國內法，其效力規範事涉該國採行何種立法程序之方式。就是否取得國內法效力之層面，該問題意識在於：

一、國際條約是否一經生效，無須經內國立法機關批准，即成為國內法？
二、國際條約是否須經內國立法機關批准後，無待立法轉換即成為國內法？
三、國際條約經內國立法機關批准後，是否再需透過國內立法方得成為國內法？
四、國際條約是否得不經內國機關之批准，自動參照國際條約將其法律明文化，而成為國內法[101]？

[101] 同註 5，頁 183。

綜合以上之問題，毋寧先就「國際條約」之本質制度先行探討。國際條約乃「國家間所締結而以國際法為準之國際書面協定」，然在判斷一國際文件是否為條約時，除須考量「該文件所期待之目的是否具有法律上意義」外，尚須檢視「締約國是否締結一具有拘束力之約定，而非僅對於特定政治目的表示同意」，以及「該文件之用與是否使其具有法律意向」等[102]。準此，我們得以將條約締結之模式，假定類似於契約態樣，其契約相對性所規範之主體為「國家」，國家會因為條約之締結而受其拘束，也因為該當拘束性之效果，該國亦有應遵循之義務。

且因國際條約的簽定是產生國際法上義務最直接的方式，其又可區分為雙邊以及多邊所簽定之條約。再者，條約通常具有直接並具拘束之效力，條約在國際上發展歷程已有日益重要與普及的趨勢，其主要性是為解決許多全球各問題的迫切性，乃因無法等待國際習慣法長時間發展的歷程。而在國際法之層次上，若某一議題上未獲致共識，通常會先以所謂的軟法作為出發，亦即以不具拘束力之協定等方式，作為簽定國的準據[103]。

回到上述的四小子題，首先國際法和國內法為同一個不可分離法律結構的部分，兩者均建立在主體及法源同一性的單一制度上，因此國際法得以直接於國內法律體系中適用，惟也有認為國際法規須經國內法接受後才能產生國內法的效力，蓋國際法不直接適用於國內法，此時係適用經轉換後的國內法而非國際法。故當今國際實踐上，國際條約納入國內法體系之方式有所不同，以英國為例，即透過重新立法之方式為之，就批准的條約在未經英國國會制定法律內化前，並不

[102] 參陳邑瑄，服務貿易總協定下的隱私權保護-以個人資料保護為中心，東吳大學法律學系碩士班碩士論文，頁 72 至 73。

[103] 參宮文祥，環境保護規範手段之研究--以溫室效應公約內國法化為例，臺北大學法律學系碩士班碩士論文，頁 11。

具有國內法效力，故法院無法予以適用[104]。

上述論述方式係國際法學者歸納各國實踐之結論，因此亦遭受質疑此區分方式過於簡略而有倒果為因之論述上的危險[105]。而此之區別實益在於國際條約對一國生效後，該條約是否因此對該國的國內法律秩序產生「直接適用（direct application）」。然該問題之主軸在於，直接適用之方式其實是國內機關法源的問題，指國際法的規範一經制定生效後，不須再經過各國國內立法轉換為國內法，即已成為國內法律體系的形式法源，可於國內法律秩序中生效。如歐盟條約第兩百八十八條第二項規定，規則應完全具備法律拘束力，並可在各個國家內直接適用[106]。

基此，前述的問題中，前三個子題可透過理論來解釋。除英國外，其他國家原則上即具有直接適用的效力（或稱「直接適用性（direct applicability）」），即指條約不須經過國內立法轉換即可在國內生效，構成國內法律秩序一部分的效力。基於條約應善意履行原則（*Pacta sunt servanda*）[107]，國內法院即對條約並無「是否適用條約」的裁量權，只有「如何適用」的問題，並判斷條約的條款是否不須要再另定規則即可作為當事人有關權利義務發生的基礎、並作為司法判決的依據，即已具有「直接效力（direct effect）」。此是國內法如何權力分立的問題。如美國憲法第六條即規定：「本憲法與依據本憲法所制定之美國法律，及以美國之權力所締結或將締結之條約，均為全國之最高法律，縱與任何州之憲法或法律有

[104] 參蔡孟翰，論國際人權法水平效力之問題，東吳大學法律學系碩士班碩士論文，頁 42 至 44。
[105] 參鄧衍森，國際法的規範向度，頁 15，司法新聲，第 104 期， 2012 年 11 月。
[106] Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 13 Dec. 2007, 2007/C 306/01, art. 288 (ex Article 249 TEC), "A regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States."
[107] Vienna Convention on the Law of Treaties, *supra* note, art. 26.

所牴觸，各州法院之法官，均應遵守而受其約束。」[108]。

值得留意的是，「直接適用」與「直接效力」（或美國法中所謂的「自動履行條款（self-executing）」）此二概念有別。直接效力係指在一定條件（條約中明文規定、或是依條約內容之性質，不須再經由國會立法立法補充）下，國際法之規範直接創設各國家內人民的法律關係，法院對條約中此特定條款得直接援引適用、人民亦可得據國際法的規範作為國內法院的請求權基礎。

換句話說，「直接適用」與「直接效力」兩者間的差異，前者是整部條約與國內法律體系的關係、後者則是個別條文與國內法律體系的關係。通常條約具有直接適用的效力後，才有產生直接效力的可能；但並非所有國際法只要具有直接適用就一定有直接效力，若規範本身及是以規範國家、僅能透過國家予以實踐，或規範內容過於抽象以至於未創設私人之間的權利義務關係，需要透過國家更進一步制定有效的法令，則不具有直接效力[109]。

相較於英國，其則須實質轉換國際條約為國內法後，國內法院方得予以適用。實踐上，常見締約國將國際條約之規範國以「國內法化」或「內化」等轉換之方式，使其在國內法律秩序中體現。國內法化是指條約透過國際法上的簽署或批准程序、或透過再行訂立國內法規，將國際法成為國內法律體系的一部分，例如我國《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》第二條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」，即是將兩公約予以國內法化；而內化則為更廣義的意涵，除了包括國內法化外，舉凡國際規範透過

---

[108] Article VI of the Constitution of the United States of America, “This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding.”

[109] 同註 129，頁 44 至 45。

各種途徑而成為國內法，在形式或實質上可資遵循者，皆可稱為國際法內化進國內法律體系[110]，如我國為依循《世界衛生組織菸草控制框架公約（the WHO Framework Convention on Tobacco Control, WHO FCTC）》的標準而於 2007 年修正《菸害防制法》相關規範，即是將國際法予以內化。

最後，針對第四子題，隨著科技的進步，「全球化（globalization）」迅速發展，國際社會許多現象開始多元變遷，國與國之間的依賴關係逐漸變高，而全球政治、經濟、文化等也逐漸面臨一體化及破碎化之狀態，因而出現許多非單一個國家可以獨自解決的問題，「全球治理（global governance）」的概念因而誕生。聯合國對於此概念的提出，採用「治理（governance）」而非「政府（government）」的用字[111]，係因為全球化下的全球治理並非要建構一個高於主權國家之上的「世界政府」，而是基於國家之間的「相互依存（interdependent）」關係更為明顯，也使國內與國際的事務界線越趨模糊，透過全球社會中的各個成員共同參與而加強合作、協調，以追求解決求全球化的公共問題及增進國際社會的公共利益。然條約是否得不經內國機關之批准，自動參照國際條約將其法律明文化，而成為國內法？面對變化速度過快之條約時，非締約國該如何因應，相對於國際習慣（custom），國際慣行（usage）雖對國家並無拘束力，惟國際社會為尋求實務運作之便利，往往皆會遵循該慣行，國際金融法之操作即為一例）

4.1.1.2 國際法內國法化產生之法位階體系

按維也納條約法第二十六條，凡有效之條約對其各當事國有拘束力，必須由各該國善意履行。又維也納條約法第二十七條，一當事國不得援引其國內法規定

---

[110] 王自雄，人權兩公約之國內法化暨其施行法之實施—從國際法的內化與人權在我國憲政體系下之法律地位論起，頁 114，臺灣法學雜誌，第 164 期，2010 年 11 月。

[111] *See* The Commission on Global Governance, Our Global Neighborhood, Oxford University Press, 1995.

為理由而不履行條約。準此，國家為使國際規範有效落實於國內法律秩序之目的，以符合國際條約之義務，宜將條約規範優先於國內法規範，方符合於條約下之義務，然基於國家主權，通說學者認為，條約應次於憲法之至高性。

4.1.1.3 直接可適用性(自動化履行條款)

若一個條約須要國際法規範是否可直接依法適用機關作為其裁判之基礎而加以適用？這是國際法規範之可適用性之問題。如果答案為肯定，則人們將之稱為該國際法規範具有直接可適用性，反之，如果必須先由內國立法者加以具體化，則該國際法規範就只有間接可適用性而已。

4.2 相關之國際公約內國法化部分

4.2.1 國際海上人命安全公約

國際海上人命安全救助公約(The International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS) 是國際海事組織(International marine Organization, IMO)公布之國際安全協定。為確保簽約國船舶配合最低安全標準，訂定之一份關於船舶安全、設備安全、運作安全的安全準則，國際海上人命安全救助公約之歷次修正，均以朝航行安全方向運作，因此普遍被認為係目前國際商船航行最重要之遵行原則。

第一份國際海上人命安全救助公約(SOLAS)源於鐵達尼號 1912 年之沉沒，引起關於救生艇艘數、船舶緊急應變機能、無線電通訊系統不足之注意，於 1914 年被提出，惟因第一次世界大戰之故，該版公約迄未生效，其後 1929 年與 1948 年又陸續被提起，迄 1960 年始推出國際海上人命安全救助公約之訂定、於 1965 年 5 月 27 日生效後，航運業始有一份對船舶配合航行安全技術之國際認可新規定與新程序。

國際公約之生效程序緩慢，航行安全之要求卻迫切，1974 年之二版之國際海上人命安全救助公約，可說是目前海上人命安全救助公約最完整的版本，該版於 1980 年生效，此後之修正均按該版為修正基準。該版在公約內訂定簡化公約之修改及生效程序，規定除傳統公約生效常見程序之批准(ratification)、核准(approval)、同意(agreement)、接受(acceptance)、加盟(accession)之外，增加一個默示同意(tacit acceptance)的程序，規定若非有一定船噸國家(未知如果中華民國國籍船噸數夠多，能否適用)以反對書方式提出反對，否則即屬默許同意(tacit acceptance)，承認公約，因此加速公約之生效過程。並訂定國際公制(IS)為統一計量之標準。

4.2.1.1 超重櫃(貨櫃總重驗證)-SOLAS 公約部分

SOLAS 公約第四章節 A 部分規則第二條規定：「隸屬於託運人義務：在裝貨之前提供足夠且適當的資訊，確保能夠安全裝運船舶，並需向船方申報貨物重量。」雖 SOLAS 公約要求託運人應聲明貨櫃的正確重量，惟實務上顯示託運人有時未依公約要求行事，故海事組織擬研究要求貨櫃之內容物、包裝以及繫固材料連同空櫃本身應實際稱重。修正案擬要求貨櫃上船前必須強制稱重，做為確認是否與託運人申報一致。

國際海事組織海事安全委員會已於 2014 年 5 月通過修訂內容，強制規定貨櫃裝船前皆必須稱重，並於 11 月的第 94 次會議中確認修訂內容將 2016 年 7 月 1 日生效，該決議新增規定[112] ：「4、在貨櫃裝運貨物之情形下，除該貨櫃是以滾

[112] 原文規定如下：4 In the case of cargo carried in a container， except for containers carried on a chassis or a trailer when such containers are driven on or off a ro-ro ship engaged in short international voyages as defined in regulation III/3， the gross mass according to paragraph 2.1 of this regulation shall be verified by the shipper， either by: .1 weighing the packed container using calibrated and certified equipment; or .2 weighing all packages and cargo items， including the mass of pallets， dunnage and other securing material to be packed in the container and adding the tare mass of the container to the sum of the single masses， using a certified method approved by

裝船以起落架或拖吊方式在第 III 章第 3 條所定義的短程國際航運裝載外，該貨櫃淨重依本規則第 2.1 條之規定應經託運人驗證，或者通過：（1）經受驗證且具標準化之設備稱重，或（2）所有貨物以及包裹經稱重，其中包含貨板、貨墊以及其他為確保貨物安全的物品以及皮重，稱重方式應合乎國家主管機關所認證之方式。5、貨櫃託運人應確認經認證之淨重已登載於裝運單文件中。該裝運單文件應：（1）經託運人適當授權之人簽名；以及（2）在足夠時間之前預先向船長或其代理人以及港口代理人提交船長或其代表人所要求之文件，用來準備裝載計畫。6、若與裝櫃有關之貨運文件，未顯示經認證之淨重，且船長、其代理人或港口代理人也未取得經認證之貨櫃淨重資料者，該貨櫃不得裝運上船。」故國際海事組織 (IMO) 修正之新規定，要求裝載貨櫃出口之船舶，須有認證之櫃重，託運人應負責櫃重之認證。該要求訂於 2016 年 7 月 1 日起實施，生效後海運營運人與碼頭營運人查證重量屬實，始可裝船。

然而，國際海上人命救助安全公約訂定之重點在海上航行之安全，因此規範之對象，以往不外是船舶，以及營運船舶之人，即使不符要求，其處分－透過港口國管制之處分對象，亦僅止於船舶資產而已。所以儘管文字要求託運人提供並認證櫃重，以及未有櫃重資料之貨櫃不得裝船之規定，實際上卻僅能處分船方(不得進港或不得裝卸)。另外值得一提的是，縱則國際海上人命救助安全公約整體亦規範散裝船，然本次主要規範者僅在於班輪運輸(liner)，亦即班輪運輸之船方。

惟另有論者，如國際海事組織小組委員會主席謝輝在集裝箱多式聯運亞洲展

---

the competent authority of the State in which packing of the container was completed.5 The shipper of a container shall ensure the verified gross mass is stated in the shipping document. The shipping document shall be: .1 signed by a person duly authorized by the shipper; and .2 submitted to the master or his representative and to the terminal representative sufficiently in advance， as required by the master or his representative， to be used in the preparation of the shipstowage plan.6 If the shipping document， with regard to a packed container， does not provide the verified gross mass and the master or his representative and the terminal representative have not obtained the verified gross mass of the packed container， it shall not be loaded on to the ship.」

創新論壇上，以「IMO 關於海運集裝箱重量驗證規定的背景和解讀」為題，介紹 IMO 的立法過程，重量驗證的兩種方法，中國實施該公約的現狀等內容。謝輝指出，中華人民共和國作為《SOLAS 公約》締約國，將於 7 月 1 日實施該新規。在他看來，集裝箱重量驗證更多的是一個商業實踐問題，不屬於法律的管轄範圍。因中國貨主數量龐大，各港口、碼頭情況不同，無法用一套統一的實施細則予以規定，應由貨主、船東和碼頭等相關方，根據新規自行制定切實可行的對策和操作方案。鑒於中國法律對於未能按照要求提供集裝箱驗證重量的處罰未做相關規定，謝輝建議可行的解決方法是: 船東可拒絕集裝箱裝船[113]。

4.2.1.2 公約 (SOLAS)-指導原則

因應這套修正規定之特性，國際海事組織(IMO)與國際海運協會(World Shipping Council, WSC)均另訂指導原則，為公約不夠詳細之處做說明。

(一)貨櫃重量應於裝船前過磅

重櫃必須在裝船前實際過磅，未經適當過磅查證重量之貨櫃，無法裝船(SOSAS Chapter VI, Regulation 2,para.6 & IMO Guidelines, Section 6)。船長或其代表人、碼頭代表應於裝船前獲取貨櫃實際毛重。公約這段話的原文很簡單，只說記載重櫃(整櫃或滿櫃)櫃重的海運單證如未提供貨櫃毛重，船長或其代表、碼頭代表在未獲知貨櫃毛重前，不得裝船。指導原則因此補充，「船長或其代表、碼頭代表應透過實際過磅，獲知毛重」。至於實際毛重是否回歸SOSAS Chapter VI, Regulation 2, para.4~5公約要求的，由託運人簽字認證，或逕行提供過磅站、或轉由船長授權、船長代表(船方)授權、碼頭代表之被授權人(就涉及前述之船務代理行)簽字，認證毛重，由於公約之規定本身，僅只針對託運人，因此可認為再交由託運人簽字自亦不違公約、指導原則則補充說明，過磅站提供重量證明亦

[113] 參中國水運網，http://www.zgsyb.com/html/content/2016-03/23/content_477215.shtml，（最後瀏覽日期：2016 年 3 月 28 日）。

可，至於是否船方指定船代為船長代表，恐須由船方決定了，因為處分對象仍為船舶或船方，因此由船方決定應仍是正確的做法。轉船貨櫃如已由前一港通知認證之櫃重，則可不對櫃重再予驗證。對於前述規定，公約不再做例外規定。

(二)公約修正規定有兩個過磅方案

其一是在裝櫃後過磅，其二則就櫃內貨物、內容物之重量，包括使用墊板(pallet)時之墊板重量、使用貨物與貨物間做避免貨物摩擦之分隔貨物之墊艙(dunnage)時之墊艙重量、以及其他裝入櫃內之其他貨物固定(secure)設備之固定設備重量等，一一過磅，加上載於櫃門下方之貨櫃皮重，計算櫃重。IMO Guidelines, 7.2.2亦認為第二方案對某些貨物來說，不適當也不務實，如廢金屬、未包裝之穀類貨物或其他散裝貨物，很難取得個別重量。

(三)重量不可以評估方式取得

託運人或其指定之第三人，有責任實際過磅貨櫃或其內容物，使用之量測工具須具國內證照或為符合國內校準標準，不得使用他人便宜行事提供之工具。唯一例外規定，打包貨櫃除為特定需要。個別貨物產地已封包之包裝，包括附於包裝內之打包材料及製冷劑等，只要附於包裝袋內，並已於表面標記品名及貨重，即為正確之內容物重量，裝櫃時不須再次過磅(IMO Guidelines paragraph 7.2.1)。重量不得以評估方式為之，惟產地封包之包裝清楚記載之重量，則許可承認。如平板電視螢幕已由製造商記載於電視包裝箱上之重量，即承認為正確重量。併櫃貨之貨櫃無例外規定，海上運送人提單上之託運人即為應負責提供貨櫃認證重量之人(IMO Guideline 7.3)，「因此主承攬運送人－海上運送人提單載明之託運人，即為代表其他併櫃貨之承攬運送人，負責提供查證正確櫃重，其責任不僅為其他併櫃貨物承攬運送人提供之資料作傳遞而已」。

(四)運送人應信賴託運人簽名之重量查證報告，視其為正確資料

運送人不須對託運人告知之重量做再查證，公約也未要求運送人，當託運人已依以上第二個方法完成封櫃之貨櫃、在目的港經司法當局承認後之重量，再進行挑剔或再查證。配合公約要求、認證櫃重須經託運人或其代表人簽字，以證明重量為正確。亦即海運單證上應由託運人或其授權之人簽字認證，代表託運人已提供正確重量。並已依公約規定陳交船長或其代表人(SOLAS Chapter VI, Regulation 2, paragraph 1)，構成船方接到海運指令。或由過磅站提供之過磅重量證明另行陳交船方(IMO Guidelines, paragraph 3.13)。單證應清楚標明重量(IMO Guidelines, paragraph 8) 「不論單證格式如何，認證之封櫃重量均須由託運人或其代表人簽字為之，或以電子簽章或由以被授權人之名字大寫代之」(IMO Guidelines, paragraph 9)。

(五)未有託運人簽字認證重量之貨櫃可在港重新過磅補救

碼頭如無適當設施可行過磅，可採其他替代方案獲得重量證明，否則貨櫃無法裝船。已封包之貨櫃，海運單證如未記載認證之櫃重，則船長或其代表，以及碼頭代表人未獲認證櫃重，不許裝船 (Regulation 2, paragraph 1) 。縱託運人須負責櫃重之認證及記載，貨櫃交予碼頭代表時未有櫃重資料記載，仍應於裝船前代託運人取得櫃重、並記載於單證。「在獲得認證重量前(單證為記載)，貨櫃不得裝船，為使船舶如期開航，船長或其代表人、碼頭代表人可代託運人取得櫃重資料」，可在碼頭過磅代行之，依此資料製船舶積載圖，如此可由有關雙方協議(包括過磅成本分攤之協定)(IMO Guidelines, paragraph 19)。這些都是公約說明不夠清楚，指導原則補充之規定。本規定亦為前述(一)之補充。

(六)碼頭收到未有託運人簽字認證重量之出口貨櫃，應就地過磅，以獲取櫃重資料，用以記載於船舶積載圖，碼頭與運送人並應就此達成協議。

(七)在裝貨港過磅之封包貨櫃，其重量即為用以在船舶積載圖記載

任何櫃重差異應以消除疑義之櫃重資料為記載(IMO Guidelines, paragraph

13)，以碼頭過磅資料作為最後認證重量資料(IMO Guidelines, paragraph 14)。

(八)在船舶積載圖記載之查證櫃重即為船上之總櫃重

4.2.1.3 載貨貨櫃總重驗證-我國商港法部分

按商港港務規則第三條第三項之規定，其內容有提至超重櫃為：「為避免進口貨櫃超重運出港區，經營貨櫃運送者，應於到達卸貨港五小時前，完成進口貨櫃艙位配置圖之申報。」又該行政規則之母法為商港法第四十四條，[114]該條係就商港有關安全、污染及港口相關港務事項為規範，且並於同法第六十六條訂有罰則之規定。

但在商港港務管理規則裡，並沒有對於經營貨櫃運送者裁罰之規定。故未於到達卸貨港五小時前，完成進口貨櫃艙位配置圖之申報，是否可以依違反商港法第四十四條裁處？基此，因商港港務管理規則第一條規定，本規則依商港法（以下簡稱本法）第四十四條規定訂定，因商港法本身即為法律之態樣，為我國現行之成文法源，其中就「法律」之部分，係指由憲法規定之立法機關，依憲法規定之立法程序所制定之法規範，即為法律（制定法）。又法律之概念可分為「形式意義」及「實質意義」之法律。依我國憲法第一百七十條規定：「本憲法所稱之法律，為經由立法院通過，總統公布之法律。」（另按中央法規標準法第 2 條，法律得定名為法、律、條例或通則），因此，經立法院通過，總統公布之法、律、條例或通則，即為所謂之「形式意義之法律」[115]，商港法即屬之。商港法第四十四條本身為憲法所明文規定之法律，故商港港務管理規則所未規範之內容，即可透過母法之授權依據，就違反母法之規定，來加以裁罰。

---

[114] 商港法第四十四條：「第十五條至第二十條、第二十三條至第二十五條、第二十八條至第三十四條、第三十六條至第四十條有關船舶入出港、船舶在港停泊及停航、妨害港區安全行為、港區污染行為、妨礙商港設施、危險物品之裝卸、遇難或避難船舶之管理及船舶修理之管理等港務管理事項之規則，由主管機關定之。」

[115] 參陳敏，行政法總論，新學林出版有限公司，頁 62 至 63，第六版。

再者，針對上開國際海事組織(IMO)在海上人命安全國際公約(SOLAS)第 VI 章中為確保船舶載運貨櫃之航行安全，增加載貨貨櫃裝船之前進行重量驗證的要求，即 SOLAS VI/2（貨物資料）修正案，要求貨櫃載運總重應經託運人驗證，並將驗證總重(VGM)載明於運送文件，以利船長或其代表及碼頭代表判斷是否裝載上船，於 2016 年 7 月 1 日實施，我國交通部已於 105 年 6 月 7 日公告採用前開公約修正案，並於 105 年 6 月 13 日函頒「我國實施載貨貨櫃總重驗證指導原則」，已提供託運人辦理出口貨櫃運送總重驗證之細節辦法。此即屬於新增第 44 條第 2 項(原第 75 條)「其他關於港務管理及安全防治等事項而本法未規定者，主管機關得參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式，予以採用，並發布施行。」對於違反主管機關依第 44 條第 2 項所發布施行關於港務管理及安全防治事項之規定者，自得依第 66 條第 1 項第 3 款加以處罰。

4.2.1.3 小結

國際海事組織（IMO）最新修訂了海上人命安全公約（SOLAS）第六章之規定，增加對於載載貨櫃之船舶於出口前的一個要件，係載貨貨櫃裝船之前進行重量驗證的要求。這一規定將於 2016 年 7 月 1 日成為強制性要求，並將在全球範圍內應用。在那之後，如果船舶經營人和船舶碼頭運營商沒有取得重量驗證，都將違反了國際海上人命安全公約就載貨貨櫃裝船之部分[116] 。

又依國際海事組織海式安全委員會第 94 次會議所做 SOLAS 修正案，係要求

[116] 原文如下：Introduction： The International Maritime Organization (IMO) has amended the Safety of Life at Sea Convention(SOLAS) to require， as a condition for loading a packed container onto a ship for export， that the container has a verified gross mass. The shipper is responsible for obtaining the verified gross mass of a packed container and communicating it to the ocean carrier. This requirement will become mandatory on 1 July 2016 and will apply globally. After that date, it would be a violation of SOLAS to load a packed container onto a ship if the ship operator and marine terminal operator do not have a verified container gross mass.

託運人提出之貨運文件應載明經認證之淨重，惟鑑於託運人如位於外國，實難掌控及裁罰，另鑑於船長實有義務查核貨櫃文件有無記載櫃重，如未記載櫃重者該貨櫃不得裝運上船，實可要求船長於進出港口時應提出所運送貨櫃之個別櫃重文件，其未能提出文件者即可對之為裁罰。根據船長之法律地位，其係船東或貨主代表，並有權為船舶、貨物或航行需要代理船東或貨主簽定契約。準此，若科以船長此類義務，並無不妥。然裁罰對象應為實際承運人，蓋船長於此時僅為承運人代表，實際應由承運人承擔始為正確。然此一問題在於，是否可有效裁罰至非本國籍之承運人? 執行實有疑問。或謂若以港口國管制(PSC)制度監督貨櫃超重議題，然使用此一制度可能之問題在於：貨櫃超重之風險在我國港口實際發生於開始卸貨時，PSC 若針對預卸貨之貨櫃檢查其超重，一來人手不足，貨櫃船大型化趨勢中，大型貨櫃船同時有二以上之吊臂卸貨，且卸貨速度與櫃量均較以前快且多，實無足夠人手；二來認定超重者，僅能對申報重量與實際重量認定，此一認定必須經過磅始可，相對於裝卸效率，係一影響因素。另外延伸問題為，若申報重量與實際重量相符，卻超過作業機具之安全工作負荷(Safe Working Load)，是否可即時要求糾正，不無疑問。

然SOLAS公約新規定之條文其實非常簡略，較詳細之指導原則，不如說是補充規定，注意公約及指導原則之文字，可了解新規定強調與針對者，一是「託運人認證」、二是針對「整櫃」，要求櫃重、三是每個「重櫃均須過磅」。這些都是臺灣目前之作業方式。個別貨物在實務上，須先由貨方提供貨重資料，由於班輪運輸以體積貨為主，體積為計算運費之基礎，重量則僅為參考數字，因此多由貨方提供，船方亦多不質疑，逕行填列於提單，然重櫃出口臺灣對重櫃過磅，記入裝貨積載圖(本次公約所用之stowage plan，實則多稱bay plan)，而非以個別裝櫃貨物之重量加總，此種作法臺灣已行之有年。公約生效施行後，亦將自積載圖查起，而非針對個別貨物之貨重，因此毋需多慮。不論對公約或對指導原則其實臺灣都不必過度擔憂，理由如下：

(一)所有規定：包括託運人申報重量、載入提單、艙單，係行之有年之舊規定與舊做法，新規定僅增訂如下：

1.託運人應簽字負責。

2.併櫃由領受主提單之託運人簽字負責。

3.未申報重量之貨物應由港務單位與船方強行過磅，費用另訂協議。

(二)查證重量之方式，指導原則訂定兩種，一是過磅、二是就內容物查證後再加計載於貨櫃門下方之貨櫃皮重。使用工具則為依國內法發證或國內校準之工具。因此過磅之準確與否，其實無須擔憂。

(三)如有封包並註明重量之重量之封包貨物，以包裝重量為準，無須再查證。

(四)轉口重櫃到港前已由前一港通知櫃重，亦無須再查證。

(五)本次責成之託運人回歸班輪運輸之海運生態，其實指承攬運送人。以及主提單中之主要承攬運送人。

最末，國際海上人命安全救助公約之主要目的係為航行安全，船舶之載重資料則依裝載計畫之記載，責成託運人實則仍為責成船舶營運公司、即目前班輪運輸之船東或船舶承租人(charterers)、船舶營運人(operator)須負責。另外，超重櫃應屬於碼頭港口管理，SOLAS 係規範海上人命安全，而不隸屬港區。而一般超重櫃屬於港區行政管理範圍，各港或各國立法多有不一，這是內國法管轄範圍。因為超重與否取決於各國公路限重與港區吊車設備「安全工作荷重」，然各地都不一樣，很難有統一規範。本次之研究案研擬之結果，亦建議不新增超重櫃之規範條文：

(一)我國對超重櫃的規範，目前商港港務管理規則即有管理規範，僅未訂罰則：「為避免進口貨櫃超重運出港區，經營貨櫃運送者，應於到達卸貨港五小時前，完成進口貨櫃艙位配置圖之申報。」根據超重櫃的安全管理，建議可進一步完善規範，可就本條做完整規劃，例如進口貨櫃除貨重加櫃重外，可考慮申報貨櫃安全承重，此項資料要求航商提供，然貨櫃均有編碼，可就此建立資料系統，以備查考。另

可採實際地磅重量， 可考慮出港時於閘口逐一檢測重量，確認與申報資料相符。若單依據申報， 容易造成航商與港口代理之投機心理。最末，建議可附加罰則，若因申報不實導致意外，應對於航商與港口代理罰則。

(二)就貨源而言，進出口貨櫃均應於裝卸船前確認超重與否，其標準為二：

1. 貨櫃舉重設備之安全工作負荷(Safe Working Load)。
2. 貨櫃本身安全重量負荷。進口貨櫃之重量安全問題已如前述，出口似應給予同樣之規範。首先此為 SOLAS 之規範，各國未來均可能有相似規定; 除管制進口貨櫃重量以外，出口貨櫃重量管制同時令船方與其他卸貨港亦確保風險之避免。

(三)此外，商港港務管理規則為現行法規命令，僅需依上述由交通部對此制定更完整周全詳細規範即可。此為商港法第四十四條的授權「第十五條至第二十條、第二十三條至第二十五條、第二十八條至第三十四條、第三十六條至第四十條有關船舶入出港、船舶在港停泊及停航、妨害港區安全行為、港區污染行為、妨礙商港設施、危險物品之裝卸、遇難或避難船舶之管理及船舶修理之管理等港務管理事項之規則，由主管機關定之。」因此，商港法本文無須再行為超重櫃增修條文，但仍得依適當驗證做法，訂立我國實施貨櫃總重驗證標準作業程序，供業者參採運用為宜[117]。

(四)事實上，我國交通部已於 105 年 6 月 7 日公告採用前開公約修正案，並於 105 年 6 月 13 日函頒「**我國實施載貨貨櫃總重驗證指導原則**」，已提供託運人辦理出口貨櫃運送總重驗證之細節辦法。此即屬於新

[117] 參 105 年 3 月 8 日交通部航港局研商「因應海上人命安全國際公約(SOLAS)強制貨櫃裝船前過磅作法」會議記錄，第 4 頁。

增第 44 條第 2 項(原第 75 條)「其他關於港務管理及安全防治等事項而本法未規定者，主管機關得參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式，予以採用，並發布施行。」對於違反主管機關依第 44 條第 2 項所發布施行關於港務管理及安全防治事項之規定者，自得依第 66 條第 1 項第 3 款加以處罰。

4.2.2 污染防治

4.2.2.1 海洋環境污染之定義

海洋為全球共有的資產，在氣候、糧食、運輸等方面均占有不可或缺的重要地位。然而近幾世紀以來由於人類活動範圍的擴大，海洋的功能逐漸由運輸、漁獲及征伐，擴增為能源開採、廢污水放流及核子試爆，海洋的自淨能力已遭受到空前的重大考驗及嚴重破壞。隨著社會經濟的快速發展、全球人口不斷增長、以及人類海上活動日益增加，工業、農業生產過程中及家庭活動所產生的廢棄物也越來越多，這些廢棄物絕大部分最後係直接或間接地進入海洋。當這些廢棄物和污水的排放量達到一定的限度時，海洋便受到了污染。各種不同的污染物質造成不同類型的污染情狀，根據其污染情形可分為:石油污染、無機物質污染、酸鹼鹽物質污染、植物營養素污染、需氧物質污染、重金屬等有害物質污染、熱污染、病原體污染、放射性污染等等。受到污染的海域，不僅會造成海洋生態的損害，且將更進一步危害人類的身體健康、妨礙人類的海洋生產活動、減損海水的使用質量、造成優美環境的破壞。

「海洋環境污染」之定義在 西元 1972 年以前之國際公約中並無明文定義，雖然在 西元 1954 年「防止海水污染國際公約」、西元 1962 年 「核子船舶營運人責任國際公約」以及 西元 1969 年「公海油污事件干涉 國際公約」等，僅係各國公約中之例外規定。當時之「污染」概念並非間接或直接地危害人類生命之行為，而僅係有形利益及權利之侵害行為。自「聯合國人類環境會議」後，環境

保護乃由例外且片斷之規定， 提昇為一般之法律原則 。另外，在 西元 1958 年第一次聯合國海洋法會議通過之「大陸礁層公約」內第五條第七款明文:「沿海國負有在安全區內採取一切適當辦法，以保護海洋生物資源免遭有害物質損害之義務」，然並未明確定義出對海洋環境造成損害標準之劃分。

西元 1982 年聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea)則進一步將海洋環境污染之定義明確納入其第一條 第一項 第四款中規定:「海洋環境污染是指人類直接或間接把物質或能量引入海洋環境，其中包括河口灣，以致造成或可能造成損害生物資源和海洋生物、危害人類健康、妨害包括捕魚和海洋的其他正當用途在內的各種海洋活動、損害海水的使用品質和減損環境優美等有害影響[118]。」

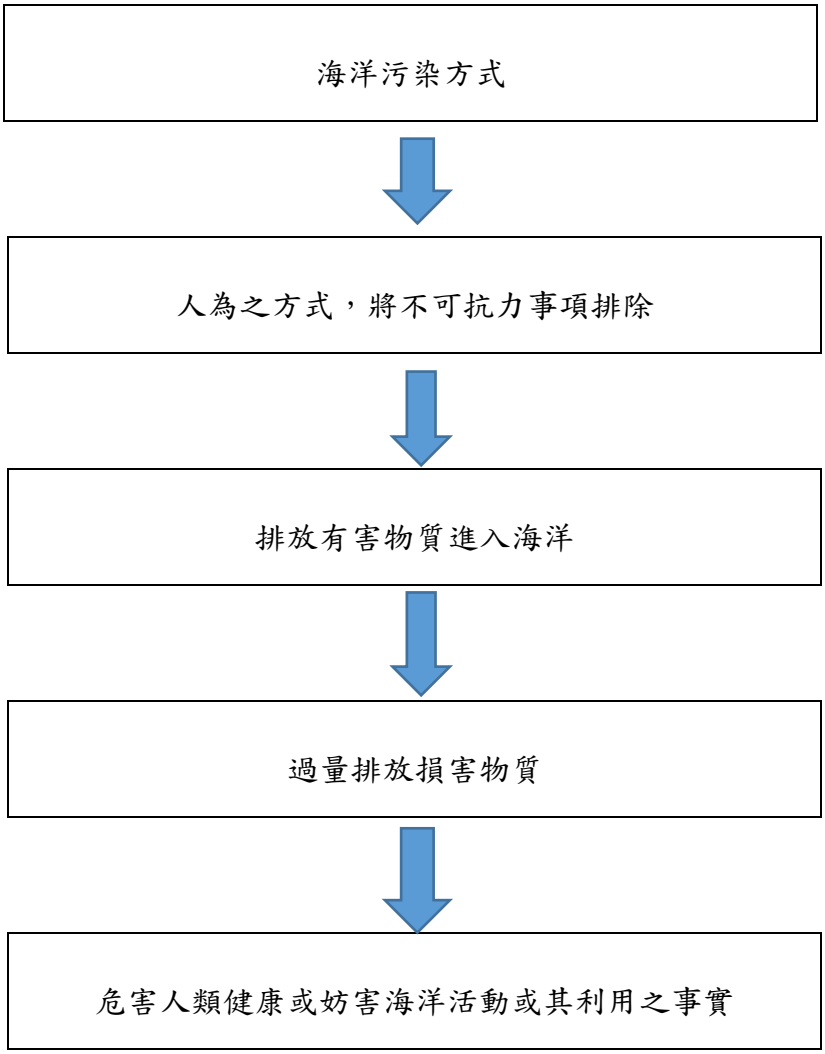
西元 1982 年聯合國海洋法公約已正式生效，故此定義不僅是目前海洋環境污染最為國際間所接受之定義，亦可作為國際法學界討論海洋 環境污染之標準定義。然此定義，有時被批評為未充分考慮真正需要防止的物質，而未無害的物質予以區別，因為有很多物質是無害的或能迅速之被海洋溶解，而僅有具有影響的物質才是需要被防止的。

聯合國海洋法公約和其他多項海洋環境保護區域間公約中發現，國際法之立法目的主要在防止所有物質被導入海洋。因此從上述聯合國海洋法公約對海洋污染所作之定義瞭解，必須包含兩項要素: 一、污染行為的發生必須是經由人為因素進入海洋;二、污染行為必須對海洋環境產生有害的結果。綜析西元 1982 聯合國海洋公約對於海洋環境污染所下之定義，可將「海洋污染」之概念臚列表格如

[118] 原文內容為：Pollution of the marine environment means the introduction by man, directly or indirectly，of substances or energy into to marine environment (including the estuaries) which results in or is likely to result in such deleterious effects as harm health, hindrance to marine activities including Fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities.

下[119]：

表二 海洋環境污染流程圖



註：本研究單位自行整理。

[119] 參魏靜芬，海洋污染防治之國際法與國內法，神州圖書出版有限公司，2002 年 4 月，頁 9。

4.2.2.1.1 海洋污染為人為事實所致

海洋污染須為因人為事實而污染海洋之現象，其非人為事實而致之污染。例如，因海底地殼變動、火山爆發、不可抗力之海上事故，因而引起之海洋污染，並不包括在海洋污染之概念之內。因此不可抗力因素而產生之污染，性質上為自然災害之一種，在體系規範上宜列入災害防治法之範疇。

不過，所謂人為事實，亦即人為之排放活動，並不以直接引起海洋污染者為限，即其他污染行為而致者，亦得納入海洋污染範圍之內。如河川污染、湖泊污染後之污染物注入海洋，或空氣污染後經由大氣層將污染物落人海中，而引起之海洋污染亦即是。

4.2.2.1.2 排放有害物質進入海洋

所謂「有害物質」，係指其進入海水，即可對人類環境造成損害，危及人類健康，並對有生命之海洋資源及海洋生物造成傷害或妨害對海洋之其他合法使用之物質。可見有害物質之範圍相當廣泛，其項目舉凡：原油、燃料油、潤滑油、油泥、污油、含油混合物等各種油料，清潔壓艙水、隔離壓艙水、污水、有毒液體物質等其他液體污染 物質，殘肴、剩糞、船舶作業廢棄物、垃圾等固體污染物質。

綜言之，海洋污染必須是排放有害物質進入於海洋而污染海洋環境，方可認定;相反地，如非排放有害物質污染海洋環境，則無海洋污染之事實。實際上而言，污染海洋之有害物質，種類可謂繁多，例如生物、電波、熱能或放射性等，可見或不可見物質或能量，均應納入有害物質之廣義概念中，故在立法規範上不能僅侷限於狹義範圍之定義。

4.2.2.1.3 過量排放損害物質

人類活動，多少總會污染環境，航行、傾倒、探勘或開發海洋，自然地無法

避免污染，亦即就嚴格而言，只要人類對海洋有所活動，即難抑制在零污染之狀況。因此，合理範圍之排放污染物行為，尚不能直視其為海洋污染。但過量介入污染物質於海洋，致超過海洋之淨化作用者，海水或至少是局部地區之水質趨於惡化，成為嚴重污染現象，所謂海洋污染 。

海洋污染雖以破壞海水水質為其概念內涵之一，而人類之海洋活動，最容易亦最直接受水質破壞之影響者，為海水之利用，故有關海洋污染之文獻，常特別突顯出海水水質與海水利用之關係。有關海洋污染之國際性規範，包括「人類環境宣言 (Declaration on the Human Environment)」、「海洋投棄管制條約 (Convention for the Prevention of Marine Oil Pollution by Dumping of wastes and Other Matter)」，乃至「第三次聯合國海洋法會議 (Third UN Conference on the Law of the Sea)」提出之「非正式單一協案文」單一草案(In-formal Single Negotiating Text)，均特別強調水質惡化與海水利用之關係(因海水利用而水質惡化)，足見其立場之堅定。

4.2.2.1.4 危害人類健康或妨害海洋活動或其利用之事實

海洋污染，亦如其他環境污染現象之一，如不加以防治，將造成人類之生命、身體、健康、或財產遭受嚴重之損害。而海洋環境污染之危害一般可區分為四種，即 1.人體健康；2.海洋生物資源;3.海洋活動;4.海洋之利用，而就海洋生物資源或海洋活動所受影響而言，實應以漁業活動受害最深，不僅捕魚活動受到阻礙，甚至海洋生物資源因此也減少，人類從海洋取得的食物必然亦受到影響。

4.2.2.2 海洋環境污染之來源-船舶導致之方式

海洋環境是人類賴以生存和永續發展的自然環境中的重要組成部分，在漁獲資源、運輸功能、能源開採及廢棄物處置等方面均佔有重要的地位。然商港法所規範的，應就船舶停靠商港所帶來的影響為之。來自船舶的污染係指作為海上工具的船舶其所載運的原油或燃油外洩、或是其正常航行中的壓艙水及洗艙水等排

放入海洋、或是由核能動力船舶及載運核能廢料的船舶其輻射物質外洩進入海洋等而造成的海洋污染。隨著海運事業的發展，船舶的數量和噸位與日俱 增，各類船舶在海上活動時隨時都有可能污染海洋，特別是油輪，由於其海上運輸量大、航程遠，即使不發生事故，其正常航行時排放的污染物也會造成海洋污染。

大量的船舶污染主要可分為船舶活動時所造成之「操作性傾洩污染」(Operational discharge)及「事故性溢油污染」(Accidental spills)。因船舶事故性溢油所造成之油污染比例雖然不高，但因其在短時間內洩出大量原油或燃油，立即在海面上覆蓋大範圍油膜，往往造成嚴重的海洋污染損害；且多數之事故性溢油污染係發生於港區、河口與沿岸地區，更加深了對航水道、設備與人類環境、財產的威脅，形成損害海洋環境的重要污染源。

4.2.2.3 海洋環境污染之國際法規範

各國對於海上運輸工具，所載運之油料洩漏、污水傾倒注入海洋者、核能動力船舶或載運核能廢料之船舶，輻射物質外洩進入海洋者等，應制定法律、規章和措施以防止、減少及控制船舶造成之污染，其制訂原則應符合國際組織或外交會議制定全球性和區域性規則、標準、辦法及程序等。我們從沿海國、船旗國、港口國等類別來說明其國內立法要旨：

（一）沿海國防治污染義務：

沿海國對於在領海、專屬經濟區航行之外國船舶，應就防止、減輕及控制海洋環境污染方面制定法規，確保來往之船隻安全航行，對可能造成重大污染影響之船舶實施檢查，例如要求該船提供識別標誌、登記港口、上次停泊及下次停泊港口，以及其他必要資訊等，如有明顯違反國際規則及標準等重大海洋污染危害情形，可對該船進行實際檢查，在充分證據下，按照該國法律提起司法程序，包含扣留船舶在內。但程序上該船如已提出保證書或其他適當財政擔保等，沿海國應權衡考量准許該船繼續航行，不得對「無害通過權」有所損害。另對前往其港

口或其他內水或岸外設施之外國船舶，就防止、減輕和控制海域環境污染方面，制定停靠條件，當然應妥為公告並通知主管國際組織等了解 。

（二）船旗國防治污染義務：

船旗國應制定法規來防止、減輕或控制其所屬船舶造成之海洋環境污染。確保懸掛其旗幟或在其國內登記之船隻遵守國際規則和標準，因此其制定之國內法規應符合國際規範，例如：船隻之設計、建造、裝備和人員配備等規定，對符合規定之船隻應發予證書，提供國際認可，確保其航行安全，如其他國家指控其所屬船隻已違反國際規則和標準，船旗國並已握有充分證據應毫不遲延的按照其國內法規提起法律程序從嚴處理，以防止其在任何地方違反相關國際規則 。

（三）港口國防治污染義務

有關港口國為防止海洋污染，對外國船舶入港條件的設定，在聯合國海洋法公約中規定，各國如制定關於防止、減少和控制海洋環境的特別規定作為外國船舶進入其港口或內水或在其岸外設施停靠的條件，應將這種規定妥為公佈，並通知主管國際組織。然本規定以不妨害船舶繼續行使無害通過權，也不妨害公約第二十五條第二項的適用 。

4.2.2.3.1 小結

就安全檢查實務上，落實商港法部分於檢查程序之方面，依商港法第十九條之規定：「船舶進入國際商港，應於到達港區二十四小時前，出港應於十二小時前，由船舶所有人或其代理人據實填具船舶入港或出港預報表，送航港局查核後，交由商港經營事業機構安排船席。但船舶出港後十二小時以內，因故回港者，經申請航港局核准後，再補辦入港手續。船舶進入國內商港，應於到達港區二十四小時前，出港應於十二小時前，由船舶所有人或其代理人據實填具船舶入港或出港預報表，送航港局或指定機關查核後安排船席。但船舶出港後十二小時以

內，因故回港者，經申請核准後，再補辦入港手續。船舶實際入港目的、船況與入港預報不符者，船舶所有人或其代理人應據實辦理更正。航港局或指定機關對於申請入港船舶，認有危及商港或公共安全之虞者，非俟其原因消失後，不准入港。」未依限填表送審者，可依商港法第六十七條，處船舶所有人或船長十萬元以上五十萬元以下罰鍰。基此，商港法就安全檢查之部分，已有內國法化之規定。

4.2.3 海事安全(PSC)

港口國管制「PORT STATE CONTROL」（PSC），我國已有將其內國法化之規範，其背後意義在於，深化我國依法對於港口之管制。港口國管制是為了用來檢查國際港口的外國船舶狀況與其設備是否符合國際公約，並確保船舶的操控符合國際間的法律約束。船旗國應負責確保船舶符合標準，或符合公約上的敘述。照理上來說，如果每個船旗國都能善盡職責，那就不需要港口國管制。但不幸的是，我們可以從海上許多的意外事件發現，額外的管制還是必須的。然國家的法律與港口國管制是相輔相成的，一個港口國並不需要簽署公約，才能執行港口國管制。以臺灣來說，雖然不是國際海事組織的會員國，但也同意遵守國際海事組織的法約 787(19)，因此加拿大駐臺灣辦事處便負責協助臺灣的交通部發展港口國管制系統[120]。

另外，按商港法第七十三條之規定：「未依第四十二條第二項規定完成港口設施保全評估及港口設施保全計畫之港口設施公民營事業機構，經航港局或指定機關通知限期改善，屆期未完成改善者，得勒令停止作業。」我國亦有就不符規定之船，船的部分可以透過 PSC 來執行；再者，由於執行港口國管制，不需透過簽署公約，故亦得肯認其亦得不用經過「條約國內法化」，可以直接用東京備忘錄的條款，使備忘錄條款轉成為商港法之一部分。

---

[120] 參交通部航港局，https://web02.mtnet.gov.tw/MTNet/MainService/MainService4.aspx。（最後瀏覽日期：2016 年 1 月 19 日）。

4.2.3.1 船舶檢查制度之定義

港口國管制（Port State Control），簡稱 PSC，或稱為港口國監督或港口國控制。港口國管制係世界各港口國政府依照國際公約、本國規定和區域間協定對抵達其港口的外國籍船舶實施的管理，國際間所謂的港口國管制，特指港口國政府海上安全主管當局針對船舶安全和防污染方面的監督檢查。根據國際海事組織 A.787（19）決議案港口國管制程序（Procedure for Port State Control），把港口國管制定義為港口國當局對抵港的外國籍船舶依可適用公約之規定實施檢查[121]，以確保船舶隨時能符合有關公約所規定之海上安全標準與防止海洋污染標準[122]。

4.2.3.2 港口國管制之功能

港口國管制功能在於確保船舶能維持一定之適航標準，至少其需符合船旗國所加入之國際公約或其國內法所規定之水準，船旗國作為公約之締約國，其職責係保證懸掛其國旗的船舶遵守公約的規定。假使所有船旗國均盡責執行其船舶管理職責，港口國管制之實施就無其必要性。但由於臺灣係海島國家，國際貿易上多需藉由航運為之，然此船舶之航行活動範圍具有跨國性與國際性，因此，需透過港口國管制之功能來進行規範。所以，僅藉由船旗國落實管轄權來達成船舶管理與控制，在運作上具有其困難度，乃因部分締約國就國內經濟發展和技術水準落後，或難以履行國際公約賦予其職責，係憑藉寬鬆之國內法令及執法態度吸引外國船隊之註冊來賺取稅收[123]。參照國際海事組織（IMO）之見解，對於船舶履行國際海事公約的義務來說，其首要職責在船公司，其次為船級社，再來是船旗國，最後才係港口國。東京備忘錄也表示：「港口國管制之所以出現，乃肇因於

---

[121] 參國際海事組織 A.787（19）港口國管制程序第二章第一條（1）。

[122] 參國際海事組織 A.787（19）決議案序言： its desire to ensure that ships comply at all times with martime safety standards and martime pollution-prevention standards prescribed by relevant conventions.

[123] 參李毓傑，我國港口國管制制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文（2009年），
頁 24。

船舶所有人、船級社及港口國管理機構未能善盡管理之職責所致。因此，港口國管制，如同最後一道的安全網，扮演著促進海事安全與保護海洋環境之重要角色。」所以，港口國管制不僅僅係防堵船旗國管制之缺漏，亦係與船旗國為一種協力上的關係，落實港口國管制，為促進船舶管理必要之點。

4.2.3.3 港口國管制之法源依據

港口國管制的權力來源於國際公約抑或者係國家主權？對於船舶而言進入他國之港口，按照國際法領域管轄而言，該行為亦表明其欲服從他港口國法律之規範。但是縱使船舶停泊於他國之港口中，在國際法上仍承認船旗國具有管轄權，此時即發生港口國管轄權與船旗國管轄權於實際上該如何協調運作。從現行實務操作下觀之，港口國就管轄權而言，對於進入其港口之船舶具有立法權及執法權，故港口國管制可視為港口國管轄權所包含的功能之一。所以港口國不必是相關海事公約會員國，也有權力執行港口國管制。

4.2.3.4 國際海事組織就港口國管制之相關規範

國際海事組織(IMO)是聯合國負責海上航行安全和防止船舶造成海洋污染的一個專門機構，總部設在倫敦。1948 年 3 月 6 日在日內瓦舉行的聯合國海事會議召開，該次會議通過了「政府間海事協商組織公約」。並於 1982 年 5 月 22 日改名為國際海事組織，以加強該組織在國際海事方面的法律地位，使其在海事和航運技術領域發生更大的作用。

國際海事組織運作之初，主要致力於創製有關海上安全和防止海洋污染的國際公約。到期 20 世紀晚期，這一工作已基本上完成，此後，國際海事組織的工作主要集中於不斷地發展海運業的發國際立法以及促進更多的國家通過這些方法。目前該組織的工作重點是保證以及促進更多的國家通過這些立法。目前該組織的工作重點是保證《國際海事組織公約》及其他條約被已經接受的國家正確地履行。該組織的主要活動是召開全體成員國大會，制定和修改有關海上安全、防

止海洋污染、便利海上運輸和提高航行效率及與此有關的海事責任方面的公約、規則、議定書和建議案，交流在上述事項方面的實際經驗，研究相關海事報告，利用聯合國開發計劃署等國際組織提供的經費和捐助國的捐款，向發展中國家提供技術援助；召開各委員會會議，研究與各專業委員會業務有關的事務並提出建議。

IMO 的最高權力機構為 IMO 大會，其下設之理事，總部位於倫敦，IMO 的全部技術工作由以下 5 個委員會辦理：海上安全委員會、海洋環境保護委員會、海運促進會、技術合作委員會和法律委員會；另外，IMO 的日常工作由秘書處辦理，秘書處為最高行政機構，下設海上安全司、海上環境保護司、法律事務對外聯絡司、技術合作司、行政司和會議司[124]。該組織宗旨為促進各國間的航運技術合作，鼓勵各國在促進安全，提高船舶航行效率，防止和控制船舶對海洋污染方面採取統一的標準，處理有關的法律問題。

4.2.3.4.1 IMO 相關公約為補充 1982 年聯合國海洋公約

聯合國海洋公約對於防止船舶污染海洋，雖已建構了港口國管制之雛形，惟從海洋法公約相關規定看來，其並未規範港口國對於船舶之技術、操作性、船舶配員及其工作環境等項目之相關規定，因此 IMO 其相關公約將進一步補充海洋法公約之不足，另外，公約內港口國管制之規定亦對船旗國管轄權之履行達到一定之輔助效果。

4.2.3.4.2 各公約與港口國管制之關係

（一）1966 年載重線國際公約(LL 1966)

1966 年載重線國際公約第二十一條[125]明確表示港口國對於停靠於其港

[124] 參尹章華、邱建中、郭惠農，船舶適航性之法律規範與執行，文笙書局，2000 年，頁 115。
[125] 1966 年載重線國際公約第二十一條：

口中之外國船舶有權執行港口國管制，根據條文規定，港口國之政府授權機關在核實相關文書內容時，有權享有干涉外國船舶之權限，因此可以推知 1966 年載重線國際公約其立法意涵，有意將港口國作為船旗國之代理人，以確保船旗國所核發之證書能夠符合公約之規定。

（二）1973 年防止船舶污染國際公約暨有關 1978 年修正議定書(MARPOL 73/78)

公約的執行取決於船舶的構造、設計、設備、和配員方面要求船旗國實施管轄，第一條[126]即已規定了締約國在防止由於違反公約排放有害物質和含有有害物質的廢液而污染環境之義務。然 MARPOL 73/78 公約有關執行之層面亦提供了船旗國與港口國雙重執行機制，以確保公約的實施和取締違反公約的行為。

從該公約第四條第二款[127]分析，其所針對為一國管轄範圍內的任何違反

1.持有根據第十六條或第十七條頒發證書的船舶，在其他締約各國政府的港口時，應受各該國政府授權官員的監督。各締約國政府應保證此項監督的執行盡可能地合理和切實可行，其目的在於核實船上備有根據本公約規定的有效證書。如果船上備有有效的國際船舶載重線證書（1966），這種監督應限於在確定下列各事項：

（1）船舶的載重量並未超過證書所允許的限度；

（2）船舶載重線的位置與證書相符合；

（3）船舶對於第十九條第三款（1）項和（2）項所列事項沒有實質性的變動，以致船舶顯然不適合於在不危及人命安全的情況下出海。如果船上備有有效的國際船舶載重線免除證書，這種監督的目的只限於確定該證書所規定的各種條件已經符合。

2.如果根據本條第一款（3）項行使上述監督，則此項監督的執行範圍只限於必須保證船舶出海而不危及旅客或船員安全以前不得出航。

3.如果由於本條所規定的監督而發生任何種類的干涉時，實施監督的官員應立即將進行干涉的決定以及認為有必要進行干涉的一切情況，用書面通知船旗國的領事或外交代表。

[126] MARPOL 73/78 公約第一條：

（1）各締約國承擔義務實施本公約及對其有約束力的本公約附則的各項規定，以防止由於違反公約排放有害物質或含有這種有害物質的廢液而污染海洋環境。

（2）除另有明文規定者外，凡引用本公約即同時引用其議定書及各附則

[127] MARPOL 73/78 公約第四條：

在任一締約國管轄區域以內的任何違反本公約要求的事件，根據該締約國的法律，應予禁止，並有相應的製裁措施。每當發生這種違章事件時，該締約國便應：

行為，因此在超過港口國內水範圍外，如果依然屬於沿岸國之管轄範圍，其可依據國內法提起相關程序，因此本條所規範的部分亦包括沿岸國管轄權。

基本上有關公約相關證書的核發與執行是船旗國主要義務，而依據 MARPOL 73/78 公約第五條第二項[128]規定規定船舶需持有公約附則所要求之證書，並接受締約國港口國管制官員檢查。證書本身代表船舶符合公約規定之證據，只有在港口國有明顯理由相信該船舶所擁有之設備不符合公約規定之情況下，港口國才有實施檢查之權力，因此可以推知實際上港口國所擁有之檢查權力是有限的。

MARPOL 73/78 公約第六條[129]規定會員國可透過合作以檢查其是否有違

（1）按其法律提出訴訟；或

（2）將其可能掌握的關於已發生違章事件的情況和證據，提交該船的主管機關。

[128] MARPOL 73/78 公約第五條：

（1）除本條（2）的規定外，對於根據一締約國授權按照規則的各項規定所頒發的證書，其他締約國應予承認，並視為在本公約涉及的全部範圍內與他們自己所頒發的證書具有同等的效力。

（2）凡按照規則規定需要持有證書的船舶，當其在一締約國所管轄的港口或近海裝卸站時，應接受該締約國正式授權的官員的檢查。任何這種檢查，應以核實船上是否備有有效的證書為限，除非有明顯的理由確信該船或其設備的條件實質上不符合證書所載的情況。在這種情況下，或者如果船舶未備有有效的證書，執行檢查的締約國應採取步驟，確保在該船的出海對海洋環境不致產生不當的危害威脅時才准其開航。但是，該締約國可允許這種船舶離開港口或近海裝卸站而駛往可供使用的最近的適當修船廠。

（3）如果一締約國對於一艘外國船舶由於其不符合本公約的規定而拒絕其進入他所管轄的港口或近海裝卸站，或對之採取任何行動，則該締約國應立即通知該船的船旗國的領事或外交代表，如無此可能，則應立即通知該船的主管機關。在拒絕進港或採取上述行動前，該締約國可要求與該船的主管機關進行協商。如該船未按規則的規定備有證書，也應通知主管機關。

（4）對於非本公約締約國的船舶，必要時締約國應運用本公約的一些要求，以保證不給予這些船舶較為優惠的待遇。

[129] MARPOL 73/78 公約第六條：

（1）本公約各締約國應使用一切適當和可行的偵查和環境監測措施、合適的報告和證據積累程序，在偵查違章事件和實施本公約規定方面進行合作。

（2）凡適用本公約的船舶，在一締約國的任何港口或近海裝卸站均可能受到該締約國指定或授權的官員的檢查，以核實該船是否違反規則的規定而排放了任何有害物質。如檢查表明有違反本公約的事件，則應報請主管機關採取適當行動。

（3）任何締約國如有關於該船違反規則的規定而排放了有害物質或含有這種物質的廢液的證據，應提供給主管機關。如可行，該締約國的主管當局應將所指控的違章事件通知該船船長。

（4）在收到這種證據後，被通知的主管機關應對此事進行調查，並可要求其他締約國對所指

反公約規定之情形及執行公約規定之內容。即使違反公約之行為發生於港口國或沿岸國管轄範圍外，港口國亦有權檢查。

（三）1978 年國際船員培訓、發證和當值標準公約(STCW 1978)

根據 STCW 公約正文第十條管理議題之規定，首先明定了公約之成員國有相互承認所核發之證書之義務。但若有明顯理由相信該證明文件係基於詐欺而取得或擁有證明文件之人，並非該證書所核發之當事人，該證書將不被接受。港口國管制官員基於違反公約之理由而執行檢查時，須通知船長與船旗國於該國之外交代表表明將執行的檢查措施。依據本公約港口國可扣留未能改正缺點之外國船舶，惟其需達到對海洋環境、生命戶財產有害之情況下，港口國才有扣留之權限。

（四）1969 年國際船舶噸位丈量公約(TONNAGE 1969)

噸位檢查的主要目的是統一全球船舶噸位之計算，使船舶和船級檢查機構嚴格履行公約和法規規定。防止出現大噸位船舶去登記為小噸位之船舶，進而造成標準值降低，或船員人數配額達不到應有標準，而產生航行安全之問題。另外，噸位檢查成為海事機構對船舶進行安全檢查、港口國管制檢查的主要內容之一。

（五）1974 年海上人命安全國際公約(SOLAS 1974)

依據公約第十九條之規定，其允許港口國管制官員有權檢查船舶所擁有之證書是否與實質設備相符，即允許港口國管制官員可對船舶為實質檢查之

控的違章提供進一步的或更完善的證據。如果該主管機關確信有充分的證據可對所指控的違章事件提出訴訟，應按照其法律使這種訴訟儘速進行。該主管機關應將所採取的行動迅速通知報告所指控的違章事件的締約國，以及本組織。

（5）如果已從任一締約國收到調查的請求和關於船舶在任何一處排放了有害物質或含有這種物質的廢液的充分證據，則締約國也可對進入受其管轄的港口或近海裝卸站的適用本公約的船舶進行檢查。這種調查的報告應送交請求調查的締約國和主管機關，以便能夠根據本公約採取適當的行動。

權限，因為若要檢查船舶之狀態與設備是否符合公約之規定，除了檢查沒有其他選擇，因此港口國基於本公約所擁有之檢查權限較其他公約廣泛。

4.2.3.5 港口國管制對於我國拘束力

（一）港口國管制對於我國具備拘束力

國際海事組織所制訂通過之海上人命安全國際公約（SOLAS），由於我國並非上述公約之締約國，按維也納條約法公約之規定，該公約並無法拘束我國，然現實上乃因我國所簽發任何就船舶適航性有關之驗證書，並非國際所認可，故勢必得接受港口國再次檢驗來確定其適航狀況。此種不給予非締約國船舶優待之原則，為港口國管制相關海事公約之締約國應盡義務。由於執行港口國管制，不需透過簽署公約，故亦得肯認其亦得不用經過「條約國內法化」，可以直接用東京備忘錄的條款，使備忘錄條款轉成為商港法之一部分。

（二）我國商港法對外國船舶實施港口國管制之規定

國際海事組織（IMO）為確保海上航行安全、保護海洋環境及改善船員工作環境，於 1995 年 11 月 23 日第 19 次大會決議通過「港口國管制程序」，以作為各國執行港口國管制作業之依據，交通部經報奉行政院核准，參採前揭「港口國管制程序」，並於 2003 年 1 月 1 日起於各國際商港正式實施港口國管制，另依 2012 年 3 月 1 日施行商港法第五十八條至六十條規定[130]，對

[130] 商港法第五十八條：
航港局依國際海事組織或其相關機構頒布之港口國管制程序及其內容規定，對入、出商港之外
國商船得實施船舶證書、安全、設備、船員配額及其他事項之檢查。
商港法第五十九條：
航港局執行外國商船管制檢查時，應於作成檢查紀錄後，交由船長簽認，有違反規定事項者，
得由航港局限期改善。外國商船船長依前項完成改善後，應向航港局申請複檢，並繳交複檢費

於外國籍船舶進行船舶適航性及相關必要文件之查驗，並留置嚴重違反管制檢查規定及有影響船舶航行、船上人員安全之虞或足以對海洋環境產生嚴重威脅之虞者，至完成改善後，始得航行。藉以淘汰次標準船（Substandard Ship），以確保航行於我國海域之船舶均能符合國際公約規定。

為建立暨養成執行港口國管制之檢查人力，交通部航政司與加拿大駐臺北貿易辦事處簽署「臺加海事體系技術合作瞭解備忘錄」，並由加方每年對我國港口國管制檢查員（PSCO）提供各項訓練，除對新進檢查人員辦理初訓外，亦逐年安排特定船舶檢查複訓課程，以強化現職檢查人員之專業知能。

另為利港口國管制作業之推動，交通部建置港口國管制檢查人員（PSCO）專屬作業平臺─「港口國管制系統」，該系統除可供檢查人員上網登載與維護檢查紀錄（Form A、Form B）外，亦提供船舶缺失及檢查紀錄資料查詢與檢查船舶遴選建議等功能，充分落實檢查資訊共享之目的，並提昇檢查作業效能。

4.2.3.6 港口國管制於我國法院之實踐

港口國管制於我國海事法規涉及關聯性之規範，則是係指船舶之「適航性」。海運事業係以船舶為載具，航行於海上，無論船體結構設備、航程規劃、貨物裝卸運載及船上人員配額等，均涉及船舶適航性。參照海牙規則及海牙威斯比規則之規定，我國航運實務及海商法上，運送人或船舶所有人於發航前及發航時，對於下列事項，應為必要之注意及措置：一、使船舶有安全航行之能力[131]。二、配置船舶相當船員、設備及供應[132]。三、使貨艙、冷藏室及其他供載運貨物部分適

用；其數額，由航港局擬訂，報請主管機關核定。

[131] 船舶應依照船舶法或國際相關規定作特別檢查、定期檢查、臨時檢查，使其具備適於航行結構強度、船舶穩度、推進機器或工具及設備，以策航行安全。

[132] 船舶不但應有船員，且在形式上須遵守國際、國內航線船舶船員最低安全配額等規範，在實質上須符合船員服務規則中有關資格等規定，並足能勝任該項航行；船舶設備除形式上應依法

合於受載、運送與保存[133]。稱之為「適航性」或「適航能力」(Seaworthiness)。晚近人類運用現代科技對海洋之開發更勝以往，聯合國國際海事組織(IMO, International Maritime Organization) 致力於相關國際公約之訂定與修正，國際安全管理章程(ISM Code, International Safety Management Code)之實施 ，再加上港口國管制(PSC, Port State Control)之書面審查及登船檢查制度，船舶適航性已超越昔日之內涵[134]。

「港口國管制（PSC）」乃港口國政府經由公法上形式船舶適航性及實質船舶適航性的行政管制程序，維護航行安全，企以消弭次級船舶(sub-standard ship)，保護海洋環境之目標，並可補強實現私法上船舶實質適航性。其實施方式主要係透過區域合作公約模式，除可由港口國政府在其商港，以查驗外國籍船舶其船舶文書是否符合國際公約之規定（形式適航性）外，並可登輪查核是否配置適任之人員，以及其、設備操作是否符合相關規定（實質適航性）。 我國雖非國際海事組織之會員國，但由於海運事業為我國生存之重要產業，為保護我國海洋環境，確保航行安全，交通部於 2002 年報請行政院核准以商港法第六十條[135]為法源依據，採納國際海事組織 A.787(19)號決議案作為我國港口國管制檢查之準據，於 2003 年 1 月 1 日起正式對進入我國港口之外籍船舶實施港口國管制檢查。原則上，PSC 檢查發現的船舶缺陷，都應在開航前糾正。並可依缺陷的性質和嚴重程度要求不同的處理措施[136]。

令，實質上該等配備應求完善；供應之部分應使該等設備足堪使用。

[133] 船舶供載運貨物部分之通風、冷藏、冷凍、隔離、儲藏、固定等功能均應適合載運承載之貨物，而不致危及航行安全。

[134] 參尹章華，我國船舶適航性之法制與實踐及相關爭議問題（初稿），頁 1 至 2。

[135] 第六十條（外國商船違反管制檢查之留置及特許航行之條件）：
外國商船違反管制檢查規定，情節嚴重，有影響船舶航行、船上人員安全之虞或足以對海洋環
境產生嚴重威脅之虞者，航港局得將其留置至完成改善後，始准航行。
外國商船違反管制檢查規定，我國無修繕設備技術、無配件物料可供更換或留置違法船舶將影
響港口安全或公共利益者，得經入級驗船機構出具證明，並獲航港局同意後航行。

[136] 同註 42，頁 3 至 4。

提供具備勘航能力之船舶，為船舶運送人依運送契約所應負之主要義務。於我國海商法第六十二條第一項規定之，其主要規範內容係：（一）使船舶有安全航行之能力；（二）配置船舶相當船員、設備及供應及（三）使貨艙、冷藏室及其他供載運貨物部分適合於受載、運送與保存。且海商法第六十二條第一項第一款，就「使船舶有安全航行之能力」，依照通說見解，就安全航行能力之有無，與航線、氣候、裝載之貨物均有相當關連性，故應就具體情事予以認定。我國針對港口國管制制度，撇除相關「國際海事法規內國化」之因素，應發揮形式適航性及實質適航性之同一國際標準的規範功能。為司法實務之承認及肯定。船舶取得有效符合證明及安全管理證書，原則上即應被推認係符國際安全章程規定，即發航時具有適航能力。以下，針對適航性之相關實務判決，整理表格如下：

表三 實務判決-適航性

項次	判決字號	判決內容
01	最高法院 103 年度臺上字第 2335 號判決	因深航 932 輪之船舶大小、噸位、載運噸位、人員、配備、航行能力、安全性及防撞能力等，與 UNI-PACIFIC 輪相差懸殊，**且經船舶安全檢查有七項重大缺陷，顯無海商法第六十二條之堪航能力，**被上訴人對於貨物之毀損滅失，不得主張海商法第七十條之單位責任限制。
02	臺灣高等法院民事判決 103 年度海商上字第 2 號	又按**船舶無安全航行之能力，為事實問題，自不得因船舶曾經依船舶法第 27 條之規定為定期檢查，即得謂船舶之適航性絕無問題，惟船舶既經航政主管機關施行檢查，其檢查結**

		果，當事人仍非不得以之為證據方法而主張之。
03	臺灣高等法院民事判決100年度海商上更(一)字第2號	依被上訴人所提出系爭船舶之全套船級檢查証明文件，已證明系爭船舶於該航次發航前確具安全適航之能力，被上訴人已盡其依海商法第62條所定之注意義務，且無論上訴人係依債務不履行或侵權行為法律關係為本件請求，身為運送人及船舶所有人之被上訴人，均可依海商法第69條1 項規定免其賠償責任。**而依據國際安全管理規章（ISM CODE）之規定，系爭船舶所持有，經該船籍國主管機關所發給之 DOC （即所謂「文件符合證書」）及 SMC （即「安全管理證書」）二項證書，即足以證明該船已踐行依據 ISM CODE 相關安全程序所規定之所有要求及規定，並持有所須備置之所有文件（含上訴人所爭執之安全管理程序書及管理系統手冊等文件），而具海商法所指之安全適航能力。故本件被上訴人所提出之符合文件（DOC）及安全管理證書（SMC），依交通部 99 年 7 月 15 日交航字第 0000000000 號函文，即係符合國際安全管理章程所規定取得相關船舶安全性之證明，故系爭船舶於系爭事故發航前，確已具備船舶適航性無誤。**

04	臺灣高等法院民事判決99年度海商上字第7號	依海牙威士比規則，運送人對於適航能力未盡相當注意義務，致貨物發生毀損滅失時，運送人不能依海牙威士比規則第4條第2項各款之規定主張免責，此原則亦為英國判例所承認（楊仁壽著「海牙威士比規則」第一版69頁）。**所謂適航能力，係指海牙威士比規則第3條第1項第1款至第3款所規定之船體能力、運航能力及適載能力而言，船員訓練或經驗不足，亦屬欠缺船舶之運航能力。適航能力之注意義務不以運送人為限，即就船舶適航性有關工作之實施，參與執行之履行輔助人之故意或過失，而使船舶欠缺適航能力時，運送人仍不能免責。**（楊仁壽著，前揭書第64至66頁）。
05	臺灣高等法院民事判決98年度海商上字第6號	又被上訴人所提出之符合文件（DOC）及安全管理證書（SMC），依交通部99年7月15日交航字第0990042283號函文，即係符合國際安全管理章程所規定取得相關船舶安全性之證明，故SAMHO BROTHER輪船於系爭事故發航前，確已具備船舶適航性無誤，**至於上訴人要求被上訴人提出之安全管理系統程序書，確係公司內部控管文件，然非國際安全管理章程或各國法令及主管機關所要求船舶於開航時所應備查**

		驗之文件，且該程序書僅係各船舶向該國航政主管機關申辦年度及期中檢驗，並供核發 DOC 及 SMC 兩項安全証書之主管機關查核之文件，及作為船旗國政府或其授權認可機構於執行相關評鑑時使用，無須送交港口主管機關查驗，即便上訴人無法提出，然 SAMHO BROTHER 輪船於系爭事故發生時，既已持有該國主管機關發給合法及有效之 DOC 及 SMC 証書，自可證明 SAMHO BROTHER 輪船當時確實備置有上訴人所稱之程序書，且其安全管理程序並無問題。
06	臺灣臺北地方法院民事判決 103 年度海商字第 18 號	況實則本件運送人之船舶具有適航性，且確已就系爭貨物之裝載、堆存、搬移、運送及保管等事項盡必要之注意義務，**此觀 MTD 公司之調查報告結論顯示，本件發生於 M/V Hansa Brandenb-urg 輪（下稱系爭船舶）之火災及爆炸，源自於第 5 貨艙的某個貨櫃，發生原因極可能是由裝載氯化鈣的貨櫃所引起，並無證據資料顯示是肇因於船員之行為等情自明。**
07	臺灣臺北地方法院民事判決 99 年度海商字第 27 號	**系爭船舶經檢驗合格並取得檢驗合格文件，該等船舶檢驗合格文件，係實際進行檢驗後始經簽證，皆經國際公證之專門機構檢驗，非得隨意可得，且**

		系爭船舶業已航抵目的地，確具適航性。
08	臺灣士林地方法院民事判決 104 年度海商字第 2 號	系爭船舶自起運港馬祖北竿白沙港**開航前及開航時，機具設備正常，並無故障貨損壞等異常情事，並具適航能力又系爭船舶之船員無論在開航時或航行中，均已就系爭貨物為必要之注意及安全繫固等措施，是伊並無違反海商法第 62 條、第 63 條規定之義務。**

註：本研究單位自行整理

4.2.3.7 小結

傳統上，船旗國享有其所屬船舶的專屬排他管轄權，故其為最主要的維持船舶適航性、防止海洋受船舶污染與保障海員員工工作與生活條件的執行者，但當這個海洋安全控制系統如無法有效去除次標準船之狀態，而達成確保適航性之標準時，則應該有個可以執行被多數國家接受之標準法規即可。現行國際間對於船舶之管理，在承認船旗國之專屬管轄權外，港口國亦可基於國家主權就其國內法或國際相關海事公約之規定，對進入其港口之船舶進行檢查，作為船旗國專屬管轄監理之手段。然港口國管制應屬維持航行安全、避免海洋遭受來自船舶污染與維護員工條件的最後一道防線。

港口國管制之相關海事公約制定了船舶檢查標準，賦予締約國依據公約標準檢查非締約國船舶之權力與義務，使得該標準對非締約國有實質之拘束力。另外，港口國管制相關之海事公約檢查標準，為該船是否符合適航性之最低準則，凡僅要不符合該標準，即為次標準之船舶；然排除次標準船舶之營運，為世界航運之各國家所需承擔之義務，係普世價值，故無論是否為 IMO 之會員國，皆應

遵循之。現今港口國管制已獲得普遍之認同且肯定其成效，港口國管制屬於港口國管轄權功能之一，而港口國管轄權源自於國家主權，故港口國不必係相關海事公約國，亦有權限執行港口國管制。

4.3 商港法內國法化之建議暨第七十五條之探討

同本章第一節緒論，已就國際法國內法化做初步之說明，然國際法如何於國內法施行，按「條約及協定處理準則」第三條第一項，「本準則所稱條約，係指左列國際書面協定：一、具有條約或公約之名稱者。二、定有批准條款者。三、內容直接涉及國家重要事項且具有法律上之效力者。四、內容直接涉及人民權利義務且具有法律上之效力者。」依同條第二項，「本準則所稱協定，係指前項條約以外之國際書面協定，不論其名稱及方式為何。」在生效程序上，此些條約與協定在我國境內，條約案[137]須經過立法院之討論(憲法第六十三條)，等同於法律案，而在我國境內發生法律之效力；行政協定，則僅由主辦機關送行政院備查，除內容涉及國家機密或有外交顧慮者外，並應於生效後，送立法院查照，而生行政命令之效力(條約及協定處理準則第十條)。

因此，我國簽署之條約與協定，在我國境內生其效力無庸置疑，而所有行政機關、立法 機關與司法機關均依法受其拘束。然而，由於我國之特殊國際地位，許多國際條約或協定，並非我國無意願參與，而是不得其門而入。則就我國尚未簽署或批准之國際條約，對於我國各級機關，尤其是法院，究竟有何等拘束力？法院是否得以援引作為裁判之依據？如可，則相關之法律依據或法理何在[138]？基

---

[137] 參司法院釋字第三百二十九號解釋:「憲法所稱之條約係指中華民國與其他國家或國際 組織所締結之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。」

[138] 參許耀明，未國內法化之國際條約，司法新聲，第 104 期，頁 20 至 21。

此，參照 2009 年 4 月 22 日之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，其中第二條明確規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」則透過此一特殊模式，對於我國無從加入之兩重要國際人權公約，使其具有「與國內法律相同」之位階。

然而，對於我國仍積極想要參與各項國際條約或國際法律建制，除非我國皆就前述特殊立法模式，將該等法律建制或條約之相關規定以「施行法」來「內國法化」，否則，針對我國尚未簽署批准之條約或協定，是否我國就完全不受其拘束？而法院就可忽視其相關規定而自依我國法為裁判？在國際交往頻繁之今日，對於此等問題之思考與解決，自有其重要性[139]。

4.3.1 國際法在我國之效力

4.3.1.1 國際法與國內法之關係

由於國際間目前並沒有統一之立法機構與執行機構，所有國際法規範之具體實踐，實則有賴於各締約國之善良履行。然西元 1969 年維也納條約法公約第二十七條亦規定，「一當事國不得援引其國內法規定為理由而不履行條約[140]。」為何一國需要屢踐其國際條約或協定之義務？一般認為有三理由：第一，基於國際社會各成員間互惠關係；第二，基於各國際法子領域之功能性發展；第三，基於國際間越來越多的制度化與專業化需求。在國際法學理上關於國際法與國內法之關係，一般亦有兩種論述結構：一元論與二元論。一元論者認為國際法體系與國內法體系乃一元不可分割，因此國際法自然為國內法之一部分；二元論者認為，國際法體系與國內法體系乃截然區分，國際法僅規範國際法主體間之法律關係，而國際法如果要在此等主體之內國法秩序上生效，需要經過內國法之一定程序。

---

[139] 同前註，頁 21。

[140] 條約官方中文文本可參閱：http://www.un.org/chinese/law/ilc/treaty.htm (最後瀏覽日期，2015 年11月8 日)。

因此，對應前述不同學理主張，一元論者認為國際法自然被「吸納」進國內法體系而得直接在內國適用，而二元論者則認為國際法需要經過一定之「轉化」程序方得成為內國法體系之一部[141]。

另外，在美國法上，亦有對於條約與協定有自動履行（self-executing）與非自動履行之區分[142]，此等區分也影響許多國家對於國際法與國內法關係之論述。依據美國聯邦最高法院之見解，所謂自動履行條約是指條約中明文規定不需要經過國會立法補充，或是依條約之性質不須國會立法補充之條約，此等條約在美國法院得直接適用；而非自動履行條約，則仍有待美國國會立法，方得在法院適用。此等見解，實乃二元論之落實。而後續演進上，亦有主張行政協定多半屬於自動履行之性質者[143]。

4.3.1.2 國際法於我國之效力

探討國際法在我國之效力，除已經直接將國際規範制訂成我國法之內容，或我國法已經配合修正或授權行政機關採行國際公約者外，廣義之國際法[144]，在我國法院究竟有何效力？亦是本章節應釐清之問題。

4.3.1.2.1 國際條約在我國法之定位

關於國際條約與協定，如同前述，如經我國簽署批准者，並經我國立法院之

---

[141] 同註 164，頁 20 至 21。

[142] 參丘宏達著、陳純一修訂，現代國際法，修訂三版，2012，頁 126 至 128。

[143] 同註 164，頁 22。

[144] 依聯合國國際法院規約 (the Statute of the International Court of Justice) 第三十八條第一項，「法院 對於陳訴各項爭端，應依國際法裁判之，裁判時應適用：(子)不論普通或特別國際協約，確立訴訟當 事國明白承認之規條者。(丑)國際習慣，作為通例之證明而經接受為法律者。(寅)一般法律原則為文明各國所承認者。(卯)在第五十九條規定之下，司法判例及各國權威最高之公法學家學說，作為確定法律原則之補助資料者」。同條第二項規定，「前項規定不妨礙法院經當事國同意本『公允及善良』原則裁判案件之權」。因此，廣義國際法在我國法院之效力，理應依序探詢前述各種國際法法源在我國之地位與效力。

相關程序，則於我國當然生其效力無疑。民國 72 年 2 月 20 日法務部(72)律字第 1813 號致外交部函中明確表示：「條約在我國憲法及有關 法律中均未明文規定其具有國內法的效力，但立法院在審查條約案時，與審查法律案的程序完全相同……條約在我國應具有國內法效力」。我國相關民事判決亦明確承認此點，例如民國 72 年 4 月 30 日 72 年度臺上字第 1412 號判決中認為，「中美友好通商航海條約，依我國憲法第一百四十一條所定「尊重條約」及同法第六十三條所定條約須經立法院議決之規定以觀，該友好通商航海條約，實已具有國內法之同等效力，法院自應予適用。」而國際條約與國內法之效力孰優先？如果單純從「具有國內法效力」來看，理論上應該服從「後法優於前法」與「特別法優先於普通法」之法律適用原則，而我國最高法院 23 年上字第 1074 號判決，似乎就是從國際法應該為國內法之特別規定著眼，認為「國際協定之效力，優於國內法」。民國 80 年 1 月 28 日臺灣高等法院 79 年度上(更)字第 128 號判決中，也再度引用前述 23 年之見解(特別法原則)，而不採原審認為我國 74 年修正之著作權法，應為中美友好通商航海條約之後法而應為優先適用之主張(後法原則)。其引用我國中央法規標準法第十六條，「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」而認為特別法原則應優先於後法原則而為適用。此等國際規範應優先適用之想法，在新近兩人權公約透過施行法於我國生法律之效力後，亦有所彰顯。

例如臺灣高雄地方法院民國 98 年 10 月 30 日 98 年度簡上字第 201 號民事判決稱「……依 98 年 4 月 22 日總統公布之『公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法』第二、四條規定，兩公約所揭示保障人權之規定具有國內法律之效力，各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現，是以法院行使審判職權時，自應遵循、審酌此二公約之規定、精神，甚應優先於國內法律而為適用 (施行法第八條規定施行後 2 年內各級政府機關應檢討所主管之

法令及行政措施而就不符部分 為制(訂)定、修正或廢止，其意旨即應具優先性)」[145]。然該部分，最具爭議仍係「未經我國簽署或批准之條約或協定，其效力如何？」。

4.3.1.2.2 國際習慣法在我國法之定位

對於國際習慣法在我國法上之地位，並沒有一般性之法律規定，只能仰賴司法實踐決定。最高法院 79 年臺非字第 277 號刑事判決中曾稱，「……在機上發生刑案，依國際法慣例，原則上航空器登記國有刑事管轄權」。但該判決中，後段又稱「我國政府已簽署及批准之東京、海牙、蒙特婁三公約中，亦有規定……」因此嚴格來說，該判決並非完全以國際慣例為裁判依據，而係屬前述公約於我國亦適用問題[146]。此外，如果此等國際習慣法抵觸我國法律，效力上何者優先？由於其僅為國際習慣法，應優先適用我國法律。但如果行政法規與國際習慣法抵觸，則我國學者認為「慣例仍是法律之一種，自應優先於行政規章」[147]。

4.3.1.2.3 國際一般法律原則、國際司法判例與學說在我國法上之定位

關於國際間之一般法律原理原則、國際司法判例與學說在我國法制上之地位，由於其並非條約或協定，亦非國際習慣法，應屬於「法理」之部分，可作為判決論證之基礎，亦可為裁判之理由。尤其在民法第一條規定，「民事，法律所未規定者，依習慣；無習慣者，依法理」；而涉外民事法律適用法第一條亦規定，「涉外民事，本法未規定者，適用其他法律之規定；其他法律無規定者，依法理」，此均可為國際一般法律原理原則、司法判例或學說在我國民事案件中作為論理之依據。

---

[145] 同註 164，頁 23 至 24。
[146] 同前註，頁 24。
[147] 同註 50，頁 123。

4.3.1.2.4 國際絕對法在我國法之定位

該部分為較特殊部分，依維也納條約法公約第五十三條：「條約在締結時與一般國際法強制規律牴觸者無效。就適用本公約而言，一般國際法強制規律指國家之國際社會全體接受並公認為不許損抑且僅有以後具有同等性質之 一般國際法規律始得更改之規律。」而同條約第六十四條，「遇有新一般國際法強制規律產生時，任何現有條約之與該項規律牴觸者即成為無效而終止。」因此，各國對於此等國際絕對法，有義務加以遵行，不論是否為維也納條約法公約之締約國[148]。

4.3.2 未國內法化之國際條約或協定於我國之效力

綜前所述，我國經簽署批准、必要時經內國立法程序之條約與協定，在我國生其法律或行政法令之效力，但對於我國尚未簽署批准之條約與協定，在我國境內竟應生何等法律效力？以下分述之：

4.3.2.1 屬於國際絕對法之部分

對於屬於國際絕對法之部分，應屬國際間所有成員所共同遵循。因此，依我國憲法第一百四十一條，「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平」之規定，對於國際絕對法之該等規範，理應加以遵循。

目前屬於國際絕對法之規定，依學者通說，完全無爭議之部分有：禁止奴隸販賣、海盜、種族滅絕等等。此外，也有越來越多之學者對於國際人權法上之相關主張，包括國家對於人權之尊重、國家平等原則、人民自決原則等等，已主張其為當代絕對法之內容。但國際人權法之部分是否屬於絕對法？實仍容有爭議。例如：公民與政治權利之人權事務委員會針對該公約第四條第二項規定即便國家

[148] 同註 164，頁 24。

在緊急狀態下亦不得扣減之各項權利，例如生命權、禁止酷刑、殘忍或不人道之處罰、禁止奴隸與強迫勞動、禁止因契約不履行而被監禁、罪刑法定原則、法律人格之承認、思想自由與信仰保障等等，在該委員會所做出之解釋中，也僅指出「這些權利雖然不能認為直接等於國際強行法之內容，但確實與其有關」。

因此，除國際間已普遍承認者為國際絕對法者外，其餘有關於人權保障之部分，仍有待各國實踐之累積以待全體國際社會接受。而國際刑法上之相關罪行，例如違反人道罪行跟戰爭罪行，亦有多數學者主張其亦屬絕對法，而應拘束非締約國。但就其具體在我國之適用可能？我國學者王效文指出，羅馬規約(Rome Statute of the International Criminal Court)所規定之滅絕種族罪、危害人類罪、 戰爭罪與侵略罪等構成要件，除了滅絕種族罪在我國殘害人群治罪條例中有相對應之規定外，其他三者在我國均未有充分之規範，基於罪刑法定主義，我國宜以修法方式納入相關處罰。亦即，除非此等國際刑法罪行已經完全沒有爭議、可以列入絕對法之範疇，否則在我國之直接適用可能性上，尚有疑義。

4.3.2.2 非屬於國際絕對法之國際條約或協定

屬於國際條約或協定，惟我國尚未簽署批准或加入者，並且未以施行法之方式在我國生與國內法律相同之效力者，究竟在我國法制上生何等效力？簡言之，從內國不同法律體系之原理與適用來說，刑事法律體系講求罪刑法定主義，因此應無適用之可能；民事法律體系則有可能透過習慣或法理，將此等我國並無國際遵循義務之條約或協定，於個案中透過習慣或法理之條文授權，而為法律解釋、法律論證與裁判之依據。而在行政法律體系，對於我國不受國際法義務拘束之相關國際規範，由於我國行政機關並無受拘束之義務，因此應該傾向於不予適用。

一般來說，由於國內法之法官所受之專業訓練，先天上就傾向於適用既有之國內法體系，因此當法無明文規定時，縱國際條約或習慣有所規範，然由於其對於國際法規範之不熟悉，也未必會在法律論證或解釋時適用此等不拘束我國之國

際規範。此外，一般法院之法官往往會認為，國際法規範是否能進入國內法體系，此乃憲政上之問題，並非一般法院之法官所能處理。再者，對於國內法體系與國際法體系之二元位階秩序，一般法院之法官通常也認為此不能超越。然而，縱有此等先天上之阻礙，如同前述，在民事法律體系欲適用不拘束我國之國際規範，在法理上實有可能。

從我國具體審判實務來看，目前將我國非屬締約方之國際條約或協定當成習慣或法理運用者並不多見。但從同屬大陸法系之法國民事裁判體系如何看待國際習慣法來看，也許可以有一些啟發。例如，法國法上常以「人法之原則」(principes du droit des gens)，處理相關於民事管轄權之爭執問題；法國法上也常以「國際法一般原理原則」(principes généraux du droit international)，作為具體刑事案件中國家豁免與國際組織豁免之論證理由；但法國在刑事案件中，也曾指出，「國際習慣僅為解釋公約之輔助，而不能無中生有地將某一行為入罪化」，此當然也是罪刑法定主義之展現。如果國際習慣法在大陸法系已有可能融入一般司法體系，則已經是國際規範但我國並非締約方者，何以不能以習慣或法理之名，在個案中進行法律解釋或論證？然而，由於我國既有法規範乃以法律無規定者方依習慣或法理之設計，因之在我國國內法抵觸我國未受拘束之國際條約或協定時，依據現有之國內法適用體系，仍僅能適用國內既有法律。

除前述以習慣或法理加以運用我國不受其拘束之國際條約或協定外，是否能以法國之「直接適用理論」作為具體個案運用之論理準則？該理論認為一旦某一國際規範在國內法上對於私人創造出授益之法律效果，則此等私人得直接援引該國際規範對抗該國之行政機構或於具體司法爭訟中對第三人主張該等權利。雖此等國際法在內國上之直接適用效果，應來自於法國憲法之授權。

4.3.2.3 國際公約於我國商港法之內國法化探討

我國縱無該等如前述法國憲法之明確授權條文，有無可能在滿足其他主客觀

要件時，則以之作為具體個案法律論證之依據？例如，就某一國際公約，具體契約當事人明確以書面合意適用該等公約之規範，而該等公約相關規範之要件明確，則尤其在涉外民事案件中，基於當事人自治原則，並無不許之理。甚至，在當事人並未明確以之為契約之合意內容，例如在身分案件中關於諸多兒童之權利保護，以及在勞工案件中關於勞工之保護等等，相關國際公約規範之精神，至少應得作為法律之一般原理原則而為適用。當然，如果就我國未能締結之國際條約或協定，直接以之為我國相關修法之依據，或是透過施行法之方式在我國加以施行，當然也是一勞永逸之計[149]。

惟現今國際條約快速進展及變遷，針對國際海事公約快速性的發展，若我國持續依賴透過修法之方式，可能會有緩不濟急的情況，且無法跟上國際上海事實務操作之規範。另外，還有一個問題就是，按照我國商港法第七十五條之規定：「商港安全及管理事項涉及國際事務者，主管機關得參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式，採用施行。」亦無法得出若違反國際法之規定，會產生何種法效性，然此於法律之位階將其明確訂定，可能會導致若公約經常修訂，我國亦須跟進修法，如是一來，立法程序會更加紊亂，故通常實務操作都會將法效性之規範，訂立於辦法之中，由行政機關為之。準此，為解決國際海事條約於快速變遷下，如何通盤的內國法化，本研究單位參考我國目前法律規範，認為可於我國商港法的總則，訂立內國法化之法規範，然後再搭配商港法第七十五條之規定，或許可以達到通盤修正之目標。以下臚列我國法律規範，就國際公約內國法化訂立之方式，整理表格呈現之：

表四　國際公約內國法化

項次	法律條文	規範內容

[149] 同註 164，頁 25 至 26。

01	標準法第 8 條第 1 項	**已有相關國際標準或我國團體標準存在**，而其適用範圍、等級、條件及水準等均適合我國國情者，標準專責機關得據以轉訂為國家標準。
02	民用航空法第 23 條第 1 項	航空產品與其各項裝備及零組件之設計、製造、性能、操作限制、飛航及維修資料等事項之標準，由民航局定之。**國際間通用之適航標準，適於國內採用者，得經民航局核定後採用之。**
03	氣象法第 29 條	本法未規定事項，涉及國際事務者，**交通部得參照有關國際公約或協定及其附約所定規則、規程、辦法、標準、建議或程序，採用施行。**
04	國土計畫法第 6 條第 1 款	國土規劃**應配合國際公約及相關國際性規範**，共同促進國土之永續發展
05	條約締結法第 2 項	主辦機關就條約及協定談判及簽署代表之指派與全權證書之頒發，**應依國際公約及慣例辦理**。
06	水下文化資產保存法第 16 條	中華民國擁有規範、授權或許可、禁止於中華民國鄰接區內、專屬經濟海域內及大陸礁層上以水下文化資產為標的活動的專屬排他管轄權。主管機關對在中華民國鄰接區、專屬經濟海域或大陸礁層上所發現之水下文化資產或擬就水下文化資產進行考古之活動時，得依下列程序為之： 一、與依相關國際公約提出聲明之國家，共同諮商保護該水下文化資產之最佳方式。 二、作為協調國，對前款諮商進行協調。

		中華民國作為前項第二款協調國時，得採取下列措施： 一、實施包括中華民國在內之所有諮商國一致同意之保護措施。 **二、實施符合前款規定及相關國際公約規則之保護措施。** 三、對水下文化資產進行必要初步研究，並得即時通知相關國際組織。
07	航業法第 60 條	本法未規定事項，涉及國際事務者，**主管機關得參照有關國際公約或協定及其附約所訂規則、辦法、標準、建議或程式，採用發布施行。**
08	船舶法第 101 條	其他有關船舶技術與管理規則或辦法，**主管機關得參照有關國際公約或協定及其附約所訂標準、建議、辦法或程式，予以採用，並發布施行。**
09	溫室氣體減量及管理法第 4 條第 2 項	前項目標，中央主管機關應會商中央目的事業主管機關，**參酌聯合國氣候變化綱要公約與其協議或相關國際公約決議事項及國內情勢變化**，適時調整該目標，送行政院核定，並定期檢討之。

註：本研究單位自行整理

誠如上述表格觀之，我國針對條約內國法化，並非一律係透過國內立法程序為之，基此，為了避免商港法條次更動大幅度修正，得於商港法第一條，就立法目的之規範，在該條增列第二項，並參照國土計畫法第六條第一款，新增訂內容為：「商港規範應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進商港之永續發展」。

另外，就商港法第七十五條之規定來看，該條規定：「商港安全及管理事項涉

及國際事務者，主管機關得參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式，採用施行。」基此，建議修法得參照兩人權公約，將相關國際條約以施行法之方法，將商港法內國法化；抑或者，可將商港法第七十五條「…得參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式」該段用語，視為商港法適用國際公約或其他法理的依據條款。由於我國對於國際公約之採納，最一勞永逸之方法，就是依據憲法第六十三條之規定，立法院將條約案審議通過。但如果修法緩不濟急，則主管機關得依據本條，將國際公約之相關規定以法規命令或解釋性行政規則的方式，發布或下達給相關機關作為實務運作的參考。

其次問題在於，如果將商港法第七十五條作為授權規範，使主管機關得訂立相關法規命令引入國際法之適用，但該條與通常之授權條款規範模式不盡相同，換言之，現行的授權規範會將授權的範圍明確規定，且也會有「由主管機關定之。」等文字，因此如果將第七十五條解釋為授權規範的話，應該將授權範圍以及主管機關定立之文亦表達清楚方為妥適，故參照船舶法第一百零一條的規定模式，擬定修正條文如下：「其他關於商港之管理、安全防治等事項而本法未規定者，主管機關得參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式，予以採用，並發布施行。」又因商港之管理、安全防治事項屬於本法第四章安全及污染防治章節，爰建議將原條文自第七十五條移列為第四十四條新增第二項。

綜上所述，總則之規範，乃為該法規之核心，得以針對共同事項加以歸納，進而避免重覆或大量採用準用性的規定[150]。本此，就商港法先行於總則訂立採用國際公約之規範，另外於準則之篇章，針對其他商港規範之事項，再訂立一參照國際公約之規定，如是一來，即得通盤將國際公約之規範，納入我國法之體例中。故修訂後之內容，以下整理之：

[150] 參王澤鑑，民法叢書，三民書局 2004 年 3 月第十三版，頁 28。

修正條文	現行條文	修正理由
第一條 商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治，依本法之規定。 商港規範應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進商港之永續發展。	**第一條** 商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治，依本法之規定。	參酌國土計畫法第六條第一款，增訂第二項商港規範應配合國際公約及相關國際性規範。
第四十四條 第十五條至第二十條、第二十三條至第二十五條、第二十八條至第三十四條、第三十六條至第四十條有關船舶入出港、船舶在港停泊及停航、妨害港區安全行為、港區污染行為、妨礙商港設施、危險物品之裝卸、遇難或避難船舶之管理及船舶修理之管理等港務管理事項之規則，由主管機關定之。 其他關於港務管理及安全防治等事項而本法未規定者，主管機關得參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式，予以採用，並發布施行。	**第四十四條** 第十五條至第二十條、第二十三條至第二十五條、第二十八條至第三十四條、第三十六條至第四十條有關船舶入出港、船舶在港停泊及停航、妨害港區安全行為、港區污染行為、妨礙商港設施、危險物品之裝卸、遇難或避難船舶之管理及船舶修理之管理等港務管理事項之規則，由主管機關定之。	一、原條文第七十五條改列為本條新增之第二項並修正之。 二、為求適用國際條約及符合港務作業需要，並符求授權明確，將原條文第七十五授權範圍具體規定為「商港之管理、安全防治」事項。並參酌船舶法第一百零一條之立法方式，主管機關得予以採用並發布施行。 三、因商港之管理及安全防治事項本屬於本法第四章安全及污染防治章節，爰將原條文第七十五條抽離改列於本條增列為第二項。
~~第七十五條~~ 本條刪除。	**第七十五條** 商港安全及管理事項涉及國際事務者，主管機關得參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦	一、本條移列至第四十四條新增之第二項。 二、商港之管理、安全防治事項屬於本法第四章安全及污染防

	法、標準、建議或程式，採用施行。	治章節，爰將原條文自第七十五條移列為第四十四條新增第二項。

最後，本研究單位整理並回顧與商港、海洋、海事等有關之國際條約，並將之與現行商港法規範進行比較，臚列出商港法已經採行之國際條約規範，以及建議採行之國際條約規定為何，詳參附錄三。另外，就商港法會涉及之相關國際公約，以下整理表格臚列之：

表五　商港法相關之海事公約

項次	商港法相關之海事公約
01	1974 年海上人命安全國際公約(SOLAS 1974)及 1978、1988 議定書。
02	1966 年國際載重線公約(LL 1966)及 1988 議定書。
03	1969 年船舶噸位丈量國際公約(TONNAGE 1969)。
04	1972 年國際海上避碰公約(COLREG 1972)。
05	1972 年安全貨櫃國際公約(CSC 1972)及 1993 議定書。
06	1978 年航海人員訓練、發證及當值標準國際公約(STCW 1978)、1995 及 2010 議定書。
07	1978/1973 年防止船舶污染國際公約及 1997 議定書。
08	1994 國際船舶安全管理規章(ISM Code)。
09	2001 管制船舶有害防污系統國際公約(InternationalConvention on

	the Control of Harmful Anti-fouling Systems on Ships)2001。
10	2002 國際船舶及港口設施保全章程(ISPS Code)。
11	2006 海事勞工公約(MLC 2006)。
12	國際海事組織大會決議案及議定書（ PSC Procedure)。
13	港口國管制程序—東京備忘錄(Tokyo Memorandum)。
14	商船最低標準公約(ILO 第 147 號公約 1976)。

註：本研究單位自行整理。

4.3.3 小結

國際法在內國法秩序上究竟生何等效力？縱有國際間一元論與二元論之討論，但目前多半是透過一國之憲政秩序加以規範其具體效力。我國依據憲法第六十三條之規定，條約案通過後，當生法律之效力；而我國也透過特殊之施行法之方法，將兩人權公約內國法化。此等法律技術操作，不外乎期能將我國內國法秩序與國際法秩序接軌。然而，就我國尚未能締結之國際條約或協定，如從與國際接軌之角度觀察，則我國一般法院，理應多方盡量加以適用。尤其在民事法律體系中，將此等未能締結之國際條約或協定，作為國內法上之習慣或法理加以運用，在我國內國法秩序上本有明文；剩下的，只能期待具體個案之法官多方參照相關國際規範，以求我國相關法律裁判認定能與國際同步，並保護具體個案中當事人之權益[151]。針對有關商港之海事公約，因所規範之事宜多屬細節性事項，非同兩人權公約，係規範涉及上位之概念，而得使用此特殊之立法方式。

[151] 同註 164，頁 27。

第五章 結論與建議

本計畫主要係參考世界各先進國家之作法，以提升商港經營效率及競爭力並輔以公權力最小化之原則為修法之核心內涵而提出最新修訂建議，然商港事業經營機構與航港局組織，法規上並無牴觸之情形，但因執行上，我國並非如同外國立法就經營管理及公權力事項明確區分，而產生在商港法適用上之疑義，例如在國內商港部分，航港局同時為經營管理機關及公權力單位；在國際商港部分經營管理屬港務公司權責，公權力單位航港局權責；在「一港兩管」及「兩港兩制」又無法徹底翻修商港法之情況下建議公權力事項及經營管理事項分類仍可保留，並清楚臚列而出，然如處於模糊地帶時，可透過行政程序法第十六條第一項之規定，行使行政委託之方式，航港局將此權限委託於臺灣港務股份有限公司，如是一來，可將權限清楚規範之三種分類，再判斷歸屬為何。

次論國際法在內國法秩序上究竟生何等效力？本研究計畫提出了四種面向並做出說明，然因我國就內國法化之方式，係依據憲法第六十三條之規定，條約案通過後，以轉換之方式產生法律上效力；且我國亦有透過特殊之施行法之方法，將兩人權公約內國法化。此等法律技術操作，不外乎期能將我國內國法秩序與國際法秩序接軌。然而，針對海事相關細節性規範且變化快速之國際條約，因我國並非條約之締約國，故通常在獲取相關國際條約修法之內容，並非有立即性，基此，本研究單位建議採行直接適用之效力，即條約不須經過國內立法轉換即可在國內生效，我國亦得適用之。如是一來，即使我國並非締約國，惟針對國際上通用之條約，亦得以遵循該法規範之效力。

公權力窒礙難行之部分，本次研究報告除歷經期初、期中及期末審查會外，亦拜訪各航務中心了解實務運作之情況，並多次與委託單位就現行法窒礙難行之部份進行會議討論，以蒐集各機關實務上所遇到適用法律之問題、立法與實務運

作不符、執法上之困難及立法疏漏等，故本研究案於第三章中已列舉目前商港法實務運作上所招致較為困難及爭議的幾個議題。

在立即可行之建議方面，即本次所提出之商港法部分條文修正草案內容，主辦機關為交通部航港局，關於警察權限變更部分之協辦機關為內政部警政署。內容如下：

商港區域內於船舶有危害港區之立即危險時，建議增訂得命船舶出港之規定，以符合法律保留原則，另對於無人遙控飛機之限制規定是否應於商港法第二十八條增訂明文，本研究單位建議得依現行法第三十六條第一項第三款、第四十條第十款作為管制依據，無須修訂商港法第二十八條；客船乘客與運送人間運送糾紛調處機制，考量商港法主要係規範商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治，運送紛爭之發生並僅止於商港區域內，考量立法體例之一致性與妥適性，本研究單位不建議於商港法中訂定；港區道路是否應排除適用道路交通管理規則之規定，現階段為避免立法真空情形，本研究單位認為不宜排除道路交通管理處罰條例之適用，但建議修法直接將無法取得公路監理單位核發臨時通行證之起重車、堆高機等動力機械車輛裝載機具，增訂業者得向航港局申請行駛許可後即得行駛於商港區域道路，並參考自由貿易港區設置管理條例第十四條、加工出口區設置管理條例第十二條、國營港務股份有限公司設置條例第十一條等法規，針對法規競合時明文排除適用其他法規之立法技術，明確排除適用道路交通管理處罰條例第三十二條之規定。同時為確保港區道路安全，新增授權主管機關擬定許可及管制作業辦法之依據。

此外在避免進口貨櫃超重運出港區，而商港經營事業機構、航港局或指定機關並未如同警察機關擁有強制執法權限，增訂貨櫃車、板車及其他載貨車輛行駛於商港區域道路者，不得超過核定之總重量或總聯結重量，亦賦予商港經營事業機構、航港局或指定機關得命其改正或禁止其行駛，使其具有禁止超重貨櫃運出

港區之執法權限，且商港區域內之貨櫃車、板車及其他載貨車輛行經設有地磅處所，應依指揮或標誌、標線、號誌指示停車過磅。

第四章安全及污染防治之部分，如為維護港區安全，並遵守處罰法定原則，明文規定船舶遭查封時之保管人應留置人數足以操縱船舶航行及應付緊急事變之能力的責任、修法增訂高度危險物品由航港局公告及制定相關裝卸作業規則之依據，並就致生損害情形提高罰鍰金額。

有關商港區域污染規範，本次除說明海洋污染防治法及商港法第三十七條之適用問題，另本案審查期間有委員表示應參考空氣污染防制法及防止船舶污染國際公約附則 VI：防止船舶造成空氣污染規則修正現行商港法第三十七條第四款之規定，惟研究團隊認為空氣污染之防治於空氣污染防制法已訂有明文規範，又空氣污染之檢測有賴專業人員及機具，現階段此議題仍待相關單位溝通研議，不宜貿然於現行商港法第三十七條第四款增訂相關規定。

第五章船舶貨物裝卸承攬及船舶理貨業之管理，經多次會議討論，為達到簡化船舶貨物裝卸承攬業公司報請備查之負擔，達到航港局監理稽查之效率刪除現行對船舶貨物裝卸承攬業公司之財務狀況備查之規定，以，。另實務上迭有船舶貨物裝卸承攬業者與港務公司解除船舶裝卸承攬契約，仍進入港區作業之情形，為有效監督及管理船舶貨物裝卸承攬業，研究單位建議增訂修正條文第五十二條第三項商港經營事業機構在廢止同意書之情形時有主動通知主管機關的義務，俾符合實務需求。

第七章罰則之部分，如商港法第四十四條及商港法第六十六條第一項三款違反商港港務管理規則有無違反法律保留原則之爭議，研究單位亦整理歷來大法官解釋，認為本於商港法違反僅處以行政罰鍰，而不涉人身自由或身體之權益，且港務管理多屬細節性事項之理由，應由行政機關本於專業考量彈性訂立相關規則，故依現行釋憲實務應肯認商港法第四十四條及第六十六第一項第三款之合憲

性。至於港口預報不符未設處罰規定、連續處罰漏未規定之實務窒礙難行狀況，亦於本次報告進行研究討論並草擬相關法條供委託單位日後修法及執法時參考。另商港法第三十五條港區通行證於裁罰上之爭議、違反商港法第三十六條第一項商港區域內養殖及採補水產動、植物之相關爭議及商港法第三十六條第二項違法垂釣之實務爭議，亦有深入之探討。研究單位認為，商港法第三十五條為持有港區通行證進入港區，裁罰金額過重不符比例原則，，故刪除現行法第六十五條有關現行法三十五條之罰則，新增於修正條文第六十五條之一；違反商港法第三十六條第一項商港區域內養殖及採補水產動、植物部分，研究單位認為，實務上部分行為人係徒手撿拾或以小捕籠採集動植物，以違反現行法第六十五條裁處十萬到五十萬元之罰鍰，顯不符合比例原則，故立法上與養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物區分，針對不同違反態樣訂立適當罰鍰金額。違法垂釣部分，考量其違規情節較為輕微於一 00 年十二月六日將違法垂釣之罰鍰金額，自原先九萬定至九十萬，降低為新臺幣六百元以上三千元以下。惟實際施行後，違法垂釣之情形依然嚴重，再犯率甚高。又違法垂釣之經濟利益可能遠大於受裁罰之不利益，故參照漁港法第二十一條規定提高罰鍰金額，此外，針對無通行證進入港區又違法垂釣之情形亦詳加論述，並增訂連續處罰之規定。現行港區迭有單幫客及掮客騷擾旅客、推積貨物之情事，嚴重影響旅客安全並損及國門形象，為解決現行港區單幫客及掮客騷擾行為及為維護商港區域之衛生、秩序及安全，爰參考鐵路法第七十一條、民用航空法第一百十九之條之三、大眾捷運法第五十條，於商港法中明定於商港區域內之禁止行為處罰規定。

有關長期性建議方面，主辦機關即為交通部航港局，關於經營管理事項權責協調部分之協辦機關為臺灣港務股份有限公司。關於權責劃分之部分，本研究單位參照鄰近國家港口法規（中華人民共和國、香港、韓國、新加坡及日本），藉由這幾個國家之法規範與我國做比較，本研究單位發現，各國港口法規並無如同我國商港法，將公權力事項及經營管理事項之法規範合而為一，通常皆會各自立

法，基此，本研究單位建議我國立法模式可以遵循該方法為之，如是一來，除了適用上明確外，也可以避免權責劃分產生疑義之情事；例如針對 PSC 之規範，建議可立法於海上交通安全法上，而非將其立法於商港法的某個章節。

然在未經修法前，若於商港法出現權責劃分困難之情況，首先可就所涉及之法條位於第三章或第四章進行判斷。因為第三章章名為經營管理，第四章則是安全污染，因此可以初步判斷第三章較偏向經營管理事項，公權力與公益性較為淡薄，得輔以商港法「公權力最小化原則」以及「功能最適理論」進行解釋，故涉及第三章之事項可優先判斷由臺灣港務股份有限公司為之，第四章則可以考慮由航港局負責。接著，如果單獨以上述方法尚難完整判斷權限歸屬，則應進入第二步驟的檢驗，亦即所涉及之爭議是屬於給付型或是規制（管制）型，給付型之情況，除非涉及重大國家預算編列或是會造成排擠效應的情況，否則應該屬於非公權力事項，由臺灣港務股份有限公司負責處理；反之，若具有管制措施之行為，則可考慮由航港局辦理。

考量本案屬性為港務管理實務需要所進行之常態性檢討俾供未來修法參考，且商港法前次修正發布日期迄今時間不長，基於法律之穩定性，事涉權責劃分部分涉及政策上之決定，經各次審查會議充分討論後，建議將較具修法共識且不劇烈影響現行實務運作之部分優先納入修正草案，其他未進行修法之部分得提出未來修法方向之建議供參考。如兩港兩制議題，本次提出之未來修法方向係基於整體商港資源整合及專業化經營之效率考量，除特殊地理位置軍事因素之金門馬祖外，將國內商港交由臺灣港務公司經營；另基於交通部已成立航港局為商港公權力之管理機關，除政策與法制性事權外，可朝向修改商港法將法規或政策性事權以外的業務責成臺灣港務公司辦理；在安全與污染防治事權上，既然國際商港之規劃、建設、經營與管理都已由臺灣港務公司掌理，因此所涉及之安全與污染防治之運作，亦宜充分責成臺灣港務公司辦理，以明權責；船舶服務交通系統

（VTS）方面基於權限劃分將來宜回歸航港局，現行得依行政程序法之規定將權責委託於臺灣港務公司作為配套等建議，作為商港法未來修法之重要參考。

參考文獻

一、書籍

1.丘宏達;陳純一-修訂,《現代國際法》,三民書局印行,第 3 版,2012 年 9 月。

2.姜皇池,《國際海洋法（上)》,新學林書局，第 2 版，2004 年 9 月。

3.姜皇池,《國際海洋法（下)》,新學林書局，第 2 版，2004 年 9 月。

4.尹章華,《國際海洋法》,文笙書局，初版，2003 年 7 月。

5.黃異,《海洋與法律》,新學林書局，初版，2010 年 5 月。

6.黃異,《國際海洋法》,國立編譯館，第十一版，2002 年 12 月。

7.吳光平,《海商法與海事國際私法研究》,翰蘆圖書出版有限公司，2007 年 3 月。

8.陳敏，行政法總論，新學林出版有限公司，2009 年 9 月，第六版。

9.羅傳賢，立法程序與技術，五南書局，2014 年 10 月六版。

10.洪家殷，行政罰法論，五南書局，2006 年 11 月二版。

11.魏靜芬，海洋污染防治之國際法與國內法，神州圖書出版有限公司，2002 年 4 月，初版。

12.莊慶達、李健全、游乾賜、黃向文、碧菡 著，海洋事務概論，五南出版社，2013 年 9 月 11 日初版。

13.禹良昊 、金萬紅、金相九合著，海港城市港口治理制度 —以韓國港灣公社制度為例，，世界海運，航運經濟與管理，第 35 卷第 6 期。

14.尹章華、邱建中、郭惠農，船舶適航性之法律規範與執行，文笙書局，2000 年。

15.王澤鑑，民法叢書，三民書局 2004 年 3 月第十三版，頁 28。

二、國際公約

1.《國際防止船舶造成污染公約》(International Convention for the

Prevention of Pollution From Ships，1973）
2.《國際海上人命安全公約》（International Convention for Safety of Life at Sea）
3.《國際船舶載重線公約》（International Convention on Load Line,1966）
4.《海事勞工公約》(MARITIME LABOUR CONVENTION, 2006 ）
5.《航海人員訓練、發證及 航行當值標準國際公約及其修正案》(International Convention on Standards of Training, Certification and Watch keeping for Seafarers, 1978, as amended)
6.《港口國監督程序》(Port State Control）
7.《東京備忘錄》(Tokyo MoU）
8.《國際船舶與港口設施章程》（International Ship and Port Facility Security（ISPS）Code）

三、期刊論文

1.柯澤東，國際船舶海上油污染的民事責任及賠償請求，真理財經法學，第3期。
2.吳榮貴，交通部航港局組織精進研究案期中報告，2015年。
3.吳榮貴，交通部航港局組織精進研究案期末報告，2016 年。
4.吳榮貴，交通部航港局與臺灣港務股份有限公司權責劃分，2014年臺灣港務股份有限公司經營策略與公司治理研討會。
5.尹章華，我國船舶適航性之法制與實踐及相關爭議問題（初稿），2016年。
6.黃裕凱，交通部委託「商港法暨其子法之檢討研究」案，研究報告書 附件(三)。
7.傅延中，國際法視角的港口國監控制度，第三屆兩岸國際法學論壇學術研討會論文集。
8.袁智清，國際船舶及港口設施保全章程（ISPS Code）實施後對船公司營運影響之研究，航運季刊第十七卷第二期。

9.胡博硯，以 BOT 之方式設立遊艇基地之合法性研究（A Study on the Legitimacy of the Build of Marina bv BOT)，軍法專刊，第57卷第1期。
10.李建良,論國際條約的國內法效力與法位階定序-國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題，《憲法解釋之理論與實務》第八輯，中央研究院法律學研究所專書（18）。
11.廖福特，國際人權條約內國法化與地方自治體，臺灣國際法季刊，第七卷，第二期。
12.鄧衍森，國際法的規範向度，司法新聲第104期。
13.王自雄，人權兩公約之國內法化暨其施行法之實施—從國際法的內化與人權在我國憲政體系下之法律地位論起，臺灣法學雜誌，第164期。
14.許耀明，未國內法化之國際條約，司法新聲，第104期。
15.蔡茂寅，沒入，自刊。
16.劉建宏，行政法院對於行政行為之審查密度，月旦法學教室第136期，2014年2月。

四、學位論文

1.王正偉，911事件後美國安全政策轉變—動力、內容及方向，東吳大學政治系碩士論文。
2.江姿瑩,港口國管制下船舶適航性之研究,國立海洋大學法律研究所博士論文。
3.吳雅瑜，我國航港體制改革 —臺灣港務股份有限公司化組織型態之研究 ，國立海洋大學航運管理學系碩士論文。
4.胡延章，高雄港實施船舶交通服務系統效益評估分析，國立海洋大學商船學系碩士論文。
5.黃鴻輝，從國際法規論我國海上交通安全法制與發展，國立海洋大學法律研究所碩士論文。
6.袁鍾山，組織變革與發展-以高雄港港務局為案例，高苑科技大學經營管理研

究所碩士論文。

7.許文章，海洋污染國際法制之研究，國立海洋大學法律研究所碩士論文。

8.李毓傑，我國港口國管制制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文（2009年）。

9.陳邑瑄，服務貿易總協定下的隱私權保護-以個人資料保護為中心，東吳大學法律學系碩士班碩士論文。

10.宮文祥，環境保護規範手段之研究--以溫室效應公約內國法化為例，臺北大學法律學系碩士班碩士論文。

11.蔡孟翰，論國際人權法水平效力之問題，東吳大學法律學系碩士班碩士論文。

12.簡佩珺，〈行政罰上多數受罰對象之競合—以私法人之受罰為例—〉，國立政治大學法律學系碩士論文，頁126，2007年6月。

五、網路資源

（一）國際組織

1.國際海事組織；http://www.imo.org/

（二）國家、政府官方網站

1.中華民國行政院：http://www.ey.gov.tw/

2.中華民國立法院：http://www.ly.gov.tw/innerIndex.action

3.交通部:http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=726&parentpath=0,1,717

4.交通部航港局：http://www.motcmpb.gov.tw/MOTCMPBWeb/wSite/mp?mp=1

5.臺灣港務股份有限公司：
http://www.twport.com.tw/mobile/Content_List.aspx?n=3ED747447A5F8A55

6.交通部運輸研究所：http://www.iot.gov.tw/mp.asp?mp=1

7.林士弘，「商港法部分條文修正草案」商港歸中央主管之問題研析報告，立法院全球資訊網，
http://www.ly.gov.tw/05_orglaw/search/lawView.action?no=61
8.朱萬盛，航港組織改革與商港法因應修正方向之研析，立法院全球資訊網，
http://www.ly.gov.tw/05_orglaw/search/lawView.action?no=11259
9.全國工商服務入口網：
https://gcis.nat.gov.tw/main/publicContentAction.do?method=showPublic&pkGcisPublicContent=4166
10.參中國水運網，
http://www.zgsyb.com/html/content/2016-03/23/content_477215.shtml
11.香港特別行政區海事處，
http://www.mardep.gov.hk/hk/aboutus/functions.html

（三）國外學術資源網站

1.Westlaw International ：
http//international.westlaw.com/signon/default.wl?fn=_top&rs=WLIN7.02&vr=2.0&bhcp=1

（四）國內學術資源網站

1.中國大陸期刊網 http：//cnki.csis.com.tw/
2.東吳大學圖書館 http：//www.scu.edu.tw/library/
3.政治大學圖書館 http：//www.lib.nccu.edu.tw/
4.國家圖書館 http：//www2.ncl.edu.tw/
5.輔仁大學圖書館 http：//lib.fju.edu.tw/
6.臺灣大學圖書館 http：//www.lib.ntu.edu.tw/
7.文化大學圖書館 http://www.lib.pccu.edu.tw/bin/home.php
8.世新大學圖書館 http://lib.shu.edu.tw/

9.中原大學圖書館 http://www.lib.cycu.edu.tw/

10.海洋大學圖書館 http://li.ntou.edu.tw

11.法源法律網 http://www.lawbank.com.tw/

12.月旦法學知識庫 http://www.lawdata.com.tw/

13.全國碩博士期刊網

http://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gsweb.cgi/ccd=ddi5td/webmge?mode=basic

六、政府及民間專書出版品

1.《考察日本港口管理報告書》，行政院。

2.《我國國際商港競爭力之探討專案調查研究報告》，監察院，2013 年 5 月。

3.《國際港埠之創新管理研究》，交通部運輸研究所，2011 年 4 月。

4.《海運市場動態報導》，中華海運研究協會，船舶與海運通訊第 127 期。

附錄一

海洋委員會之緣起與比較

海洋委員會按行政院組織法第四條第四款之規定，係隸屬於行政院之中央行政機關。其係因為中華民國政府過去的海洋事務管理，分散在內政部警政署水上警察局、財政部關稅總局、國防部（海軍司令部及警備總部）、國家安全局、行政院農業委員會等單位，以致我國海洋事權至為分散，現有海洋事務管理體制無法因應時代需求，出現權責混淆與功能不彰之現象，另各部會因受限本位主義及繁複之公務程序，導致海洋政策缺乏整體性、連貫性及強制性，不利海洋事務健全發展，因此，需有一個專責海洋機關負責統籌。因此於 2010 年 2 月 3 日時修正行政院組織法，增設海洋委員會。[152]

2015 年 6 月 16 日，立法委員邱文彥等提案的海洋委員會組織四法（海洋委員會、海巡署、海洋保育署、國家海洋研究院）三讀通過。7 月 1 日，總統府公布制定《海洋委員會組織法》[153]及相關組織法，並擬於 2015 年底成立，將統合中華民國所有關於海洋、海岸的事務；原行政院海岸巡防署降編入海洋委員會改為海洋委員會海巡署，並新設海洋委員會海洋保育署與國家海洋研究院。

未來海洋委員會成立之後，其與航港局之定位與權責劃分將會產生疑義，然由於航港局組織法並未完成制訂，故本文以下僅就海洋委員會組織法以及交通及建設部航港局組織法草案進行比較與分析：

---

[152] 參照國家發展委員會網站，http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=4E74733CFC036328&sms=245623737C91E0FC&s=4924F1C8B480CD7A （最後瀏覽日期:2015 年 10 月 5 日。）

[153] 參總統府公報 7200 號。

（接續次頁）

海洋委員會	航港局	說明
第一條（設立目的） 行政院為統合海洋相關政策規劃、協調及推動，並辦理海域與海岸巡防及海洋保育、研究業務，特設海洋委員會。	第一條 交通及建設部為辦理航政及港政業務，特設航港局。	從第一條即可看出立法目的之不同，海洋委員會主要職掌海洋相關業務，航港局主要職掌航政及港政業務。
第二條（掌理事項） 本會掌理下列事項： 一、海洋總體政策與基本法令之統合規劃、審議、協調及推動。	第二條 本局掌理下列事項： 一、海運航業、船舶、船員、海事、商港之法規、政策及發展計畫研擬。	一、自第一款之部分以觀，海洋委員會著重在較廣面的海洋政策方面，具有較高程度之國際性；航港局著重在船舶與港務之發展與研究方面，惟航港局在海事之法規與政策、發展計劃研擬上可能與海洋委員會發生需要調和之處理。
二、海洋產業發展之統合規劃、協調及推動。	二、航業、船舶驗船機構、船員與駕駛訓練機構、商港港埠業監理業務之規劃、執行及督導。	二、海洋委員會之業務內容在法條規定方面較為抽象，應是希望給實務運作有較廣泛的空間；航港局之業務內容相對較

		為明確，所定與海運及航運之相關事項。
三、海洋環境保護、資源管理、永續發展、生物多樣性保育與污染防治之統合規劃、審議、協調及推動。	三、國際海運合作、聯營機構、航運秩序管理業務之規劃、執行及督導。	三、海洋委員會職掌海洋相關事項較具有永續性及強烈公益性；反之航港局之業務範圍並無涉及環境保護事項。
四、海域與海岸安全統合規劃、審議、協調及推動。	四、船舶檢丈、登記與航行安全業務之規劃、執行及督導。	四、海洋委員會係以地域性認定方式，負責海域以及海岸之安全規劃、審議等事項推動；航港局則是藉由船舶之檢丈與登記之規劃、執行與督導來確保船隻航行安全。
五、海洋文化與教育之統合規劃、協調及推動。	五、船員與駕駛訓練、發證、考核業務之規劃、執行及督導。	五、在教育以及培訓等事項規劃方面，海洋委員會主掌事項是在海洋文化方面，航港局之訓練與教育對象是針對船員為之。
六、海洋科學研究與技術發展之統合規劃、審議、協調及推動。	六、海事、引水業務之規劃、執行及督導。	六、航港局在海事規劃方面，可能與海洋委員會有部分重疊或需要合作

		之處，惟二者仍應有所區分，未來如果涉及海洋相關事務之部分則建議以海洋委員會為主要執行與規劃機關；反之港埠或涉及海陸運輸之相關海事部分，則主要由航港局負責。
七、海洋人力資源發展之統合規劃、審議、協調及推動。	七、商港與商港自由貿易港區監理業務及公有公共基礎設施之建設管理。	七、此部分二者權責劃分較為清楚，航港局主管商港與商港自由貿易區之建設與管理，與船舶航行有關之航路相關建造、維護、監督與管理亦屬於航港局負責事項。
八、海洋國際公約內國法化與國際合作之統合規劃、審議、協調及推動。	八、航路標識之規劃、建造、維護、監督、管理及航行安全之促進。	八、此部分國際公約之權責劃分，重點在於海洋與海運之區分標準，若係海洋法領域則由海洋委員會專門負責，至於與船舶運輸有關之海運相關國際條約則由航港局負責。
九、所屬海洋研究及人力發展機構之督導、協	九、海運國際條約、公約、協定、規範與標準	九、海洋研究事項即專屬海洋委員會負責。此部分不會

調及推動。	之蒐集、編譯及執行。	與航港局發生權責劃分的困難。
十、其他有關海洋事務統合事項。	十、其他航港相關事務之規劃、執行與督導。	十、此部分可與第 1 條互相呼應，二者主要負責之事務並不相同。

附錄二

商港法之國際公約內國法化對照表

商港法已納入國際公約之法條	參照之國際公約
商港法第二十一條 遇難或避難船舶，經航港局或指定機關會同有關機關檢查，具有下列情事之一，航港局或指定機關得拒絕入港： 一、載運之危險物品有安全顧慮。 二、載運染患傳染病或其可疑症狀之人，有影響國內防疫安全之虞，且該商港未具處置之能力。 三、船體嚴重受損或船舶有沉沒之虞。 四、其他違反法規規定或無入港之必要。	參世界衛生組織國際衛生條例二〇〇五（IHR2005）第二十八條第一項：「入境港埠不應因公共衛生原因而阻止船舶或飛機在任何入境港埠停靠。」規定不符，爰規定應先由航港局或指定機關會同有關機關完成檢查程序後，再依檢查結果判斷是否拒絕其入港。
商港法第四十二條 商港經營事業機構應辦理各國際商港保全評估作業，並據以擬訂保全評估報告及保全計畫，報請航港局核定後實施。 國際商港區域內各公民營事業機構，應依前項計畫辦理港口設施保全評估作業，並據以擬訂保全評估報告及保全計畫，報請航港局或其認可機構核定後實施。	參考國際海事組織之「國際船舶與港口設施保全章程」，增訂國際商港經營事業機構及國際商港區域內各公民營事業機構應辦理之保全事項。
商港法第五十八條 航港局依國際海事組織或其相關機構頒布之港口國管制程序及其內容規定，對入、出商港之外國商船得實施船舶證書、安全、設備、船員配額及其他事項之檢查。	參國際海事組織一九九五年第十九屆大會採納之「港口國管制程序」及東京備忘錄（TokyoMOU）相關規範，增訂航港局對入、出商港之非中華民國籍船舶執行港口國之管制檢查。
商港法建議參照國際公約之法條	**參照之國際公約**
商港法第二十一條	1966年國際船舶載重線公約第12條載

遇難或避難船舶，經航港局或指定機關會同有關機關檢查，具有下列情事之一，航港局或指定機關得拒絕入港： 一、載運之危險物品有安全顧慮。 二、載運染患傳染病或其可疑症狀之人，有影響國內防疫安全之虞，且該商港未具處置之能力。 三、船體嚴重受損或**船舶有沉沒之虞**。 四、其他違反法規規定或無入港之必要。	重線的浸沒 (1)除本條第(2)款和第(3)款所規定者外，船舶兩舷相應於該船所在的季節及其所在地帶或區域的載重線，不論在船舶出海時，在航行中，或者在到達時，都不應被水浸沒。(2)當船舶處於密度為 1.000 時的淡水中時，其相應的載重線可以被浸沒到國際載重線證書(1966)上指出的淡水寬限。若密度不是 1.000 時，此寬限量應以 1.025 和實際密度的差數按比例決定。 (3)船舶從江河或內陸水域的港口駛出時，准許超載量至多相當於從出發港至海口間所需消耗的燃料和其他一切物料的重量。
商港法第五十條 船舶貨物裝卸承攬業應於每年六月底前將上一年度之營運、財務狀況及其他有關文件，報請航港局或指定機關備查。 **航港局或指定機關得隨時派員前往船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業之事務所、營業所或其他場所為必要之查驗。業者無正當理由不得拒絕查驗**。 前項查驗人員依法執行公務時，應出示有關執行職務之證明文件；其未出示者，受查驗者得拒絕之。	參港口國監督程序（港口國監督檢查依據)： (六)海上人命安全公約 1.SOLAS74 第一章第十九條：監督：每一艘船舶當其在另一締約國時，應接受該國政府正式授權的官員的監督，監督的目的是看證書是否有效以及應采取的措施要求。 2.第九章第 6 條：驗證與監督：驗證安全管理體系是否正常運行。 3.第十一章第 4 條：關於操作性要求的港口國監督：檢查船長或船員對於船舶安全有關的船上主要操作程序熟悉程度。 （一）1966 載重線公約第 20 條：監督：載重線證書有效性；是否超載，在中線位置是否與證書相符。 （二）防止船舶污染國際公約： 1.MARPOL73/78 第 5 條：證書和檢查船舶的特殊規定：證書檢查授權。 2.MARPOL 73/78 第 6 條：違章事件的檢查和本公約的實施檢查授權：

	是否違反規定排放，以及對此違章事件的處理要求。 3.MARPOL 73/78 第 8A 條：關於操作性要求的港口國檢查的授權：檢查船長或船員是否熟悉主要的防治污染程序。 附則 15 條：檢查是否熟悉防止有毒液體物質污染程序。 4.MARPOL73/78 附則Ⅲ 第 8 條：檢查是否熟悉防止有害液體污染程序的授權。附則Ⅴ 第 8 條：檢查是否熟悉防止垃圾污染程序的授權。 （三）航海人員訓練、發證及航行當值標準國際公約： 1.STCW 78 第 10 條：監督：海員證書檢查的授權。 2.STCW78/95 第 1/4 條：監督程序：證書與安全配員；是否保持值班標准； （四）1969 噸位公約：第十二章：噸位證書檢查。 （五）國際勞工組織（ILO）147 號公約（商船最低標準公約）第 4 條：檢查船舶是否符合公約最低標準。

附錄三

商港法修正案政策說帖

商港法修正草案說帖

目錄

壹、前言 1
貳、修法目的 2
　一、因應世界潮流進行「政企分離」 2
　二、解決現行實務問題 2
參、修法重點 2
　一、總則 3
　二、管理經營 3
　三、安全及污染防治 4
　四、船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業之管理 5
　五、罰則 6
　六、附則 8
肆、結語 8

商港法修法草案說帖

壹、前言

鑒於民國（下同）101 年 3 月 1 日「政企分離」之港埠經營體制正式上路，基隆、臺中、高雄、花蓮等四港務局改制為「交通部航港局」與「臺灣港務股份有限公司」之國營事業，兩者亦同時成立。

改制之後，交通部成立航港局（Maritime and Port Bureau，簡稱 MPB）辦理航政與港政業務，該局則於 4 個國際商港所在地分設航務中心，接管原各港務局在當地的航政業務；另外，交通部則整合原有 4 個港務局，依據以「商港法」為法源的「國營港務股份有限公司設置條例」成立臺灣港務股份有限公司（Taiwan International Ports Corporations，簡稱 TIPC），經管七個國際商港，包括前述 4 個國際商港，以及基隆港的蘇澳與臺北二個輔助港、高雄港的安平輔助港，然在國內商港方面，基於政策與任務之考量，除了金門與馬祖港仍維持分別由當地金門與連江縣政府經營及管理之外，其他國內商港則由航港局經管，而暫時委託臺灣港務股份有限公司代管。

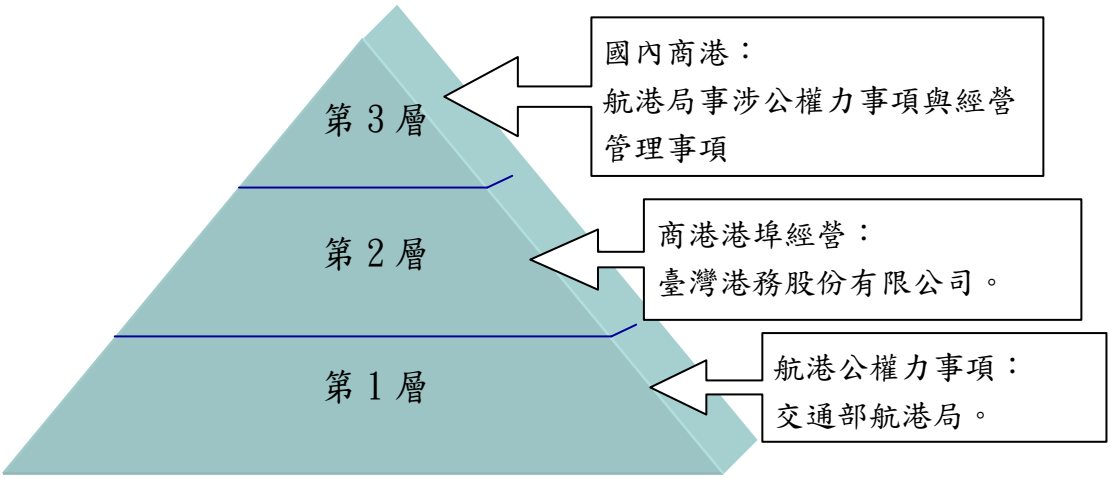
惟航港事務相關法令之立法進度尚未臻完備，尤以與國際接軌之航港事務相關國際公約尚未能見於我國之成文內國法令中；政企分離改制後之航港局及臺灣港務股份有限公司間之權責劃分，仍有待釐清；又現行公權力執行援引之法令仍存有若干窒礙或與實務不符之條文，方須進行通盤之檢討。

貳、修法目的

一、因應世界潮流進行「政企分離」

世界先進國家的商港制度，多以建構「政企分離」之模式進行，透過各港務部門皆兼負港埠經營及執行公權力角色之特殊組織，為使港埠營運更具經營彈性。

以我國而言，交通部藉由「政企分離」成立「航港局」與「臺灣港務股份有限公司」，明確樹立「航港局」專責掌理航港公權力的定位，而「臺灣港務股份有限公司」則專責港埠經營。本於商港事業經營機構暨航港局組織，因其於權限上有劃分不清之處，如航港局為「國內商港經營與管理機關」，並為「管理事項涉及公權力部分」的「國際商港公權力管理機關」；在「一港兩管」及「兩港兩制」之情況下，權限上之劃分係更加難以區分。以下就圖表介紹之：



二、解決現行實務問題

本次商港法修正，除了解決政企分離後導致「兩港兩制」、「一港兩管」外，為同時解決諸如國際公約內國法化、組織上權責劃分，以及現行實務上窒礙難行部分等問題。特別針對現行商港法與實務運作有所出入的部分，依序按現行商港法章節，配合實際情況逐條進行檢討，並提出修法建議。

參、修法重點

「商港法」(以下簡稱本法)自六十九年五月三十日制定公布後，施行迄今已逾三十年，期間歷經八次修正。為因應我國航港事務相關法令之立法能與國際接軌，並針對現存法令於實務運作上存有窒礙難行與實務不符之條文規定，例如新增修正連續處罰、危險品管制、無照業者裁罰之規定；及為避免不符比例原則而調整了港區通行證、養殖及採捕水產動、植物、違反垂釣以及有關行政罰上沒入等裁罰性事項進行修正。本次修法草案，修正章節包含總則、經營管理、安全及污染防治、船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業之管理、海難救護、打撈管理及外國商船管制檢查、罰則與附則，新增與修正條文共計 23 條，其重點如下：

一、總則

（一）參酌國土計畫法第六條第一款，增訂商港規範應配合國際公約及相關國際性規範。(修正條文第一條)

（二）鑒於現行法第三條第七款未規定指定機關，應屬立法疏漏，有增訂必要。(修正條文第三條)

（三）因應現行實務金門港及馬祖港二國內商港係指定由該地地方政府經營及管理，建議該地商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，修正為由港務警察機關或委辦之地方政府執行之，且第三項配合新增委辦之地方政府文字，並增訂指定機關，以修正立法疏漏。(修正條文第五條)

二、管理經營

（一）考量商港區域內停泊之船舶若有立即危險性，必要時應得令其出港，為符合法律保留原則及法律明確性原則等理由，應於本法明文規定之。(修正條文第十五條)

（二）為維護港區安全，並遵守處罰法定原則，於現行條文第二項明文保管人應留置人數足以操縱船舶航行及應付緊急事變之能力的責任。(修正條文第十八條)

（三）針對港區作業需求港區堆高機、鏟裝機或特殊機具行駛於適用道路交通管理處罰條例之港區道路，無法取得臨時通行證之爭議，依商港營運實務及管理需求，增訂得申請行駛許可，並授權訂定特殊機具行駛於適用道路交通管理處罰條例之港區道路之許可及管制作業辦法，提高商港管理之行政效能並兼顧交通安全。(修正條文第十八條之一)

（四）為避免進口貨櫃超重運出港區有害交通安全，而商港經營事業機構、航港局或指定機關卻無警察相同執法權限，爰增訂貨櫃車、板車及其他載貨車輛行駛於商港區域道路者，不得超過核定之總重量或總聯結重量，賦予商港經營事業機構、航港局或指定機關得命其改正或禁止其行駛。且商港區域內之貨櫃車、板車及其他載貨車輛行經設有地磅處所，應依標誌、標線、號誌指示，或警察機關之指揮停車過磅。(修正條文第十八條之二)

三、安全及污染防治

（一）為維護港區裝卸高度危險品之安全，本次修法授權主管機關公告高度危險物之項目。(修正條文第二十五條)

（二）為健全港區危險物品裝卸之流程，增訂船舶貨物裝卸承攬業應指派專業技術人員從事港區內危險物品裝卸作業，以落實港區危險品裝卸安全。並授權主管機關訂定危險物品裝卸專業技術人員相關管理辦法。(修正條文第二十五條之一)

（三）配合第五條之修正，新增委辦之地方政府。（修正條文第三十五條）

（四）為維護港區安全及參照漁業法第十八條第一項第四款規定，現行第三十六條第一項第一款應不限於海底電纜及海底管線通過區域始不得為錨泊之行為，同條第一項第二款亦不以同時該當養殖及採捕水產動、植物始成立，故修正之。另現行實務上部分行為人係徒手撿拾或以小捕籠採集動植物。若違反將依現行第六十五條裁處十萬到五十萬元之罰鍰，顯不符合比例原則，故立法上與養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物區分，針對不同違反態樣訂立適當罰鍰金額。（修正條文第三十六條）

（五）為求適用明確，將現行法第三十七條區分六種不同的行為態樣，對應其程度予以不同的處罰規定，以求適用上之明確。（修正條文第三十七條）

四、船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業之管理

（一）現行法第二項前段所謂連續六個月以上無營運實績，解釋上已可將後段「自行停止營業六個月」包含進去，爰刪除後者以避免法律適用徒增爭議。（修正條文第四十七條）

（二）為簡化船舶貨物裝卸承攬業報請備查之負擔，並使航港局達到更有效率之監理目的，爰修正為航港局或指定機關於必要時，得通知船舶貨物裝卸承攬業提供其營運、財務狀況及其他有關文件，以供查核。（修正條文第五十條）

（三）實務上如發生商港經營事業機構廢止同意書之情形，因機關常資訊未即時更新，無法得知廢止營業許可之事

由，為有效監督及管理船舶貨物裝卸承攬業，故增訂商港經營事業機構在廢止同意書之情形時有主動通知主管機關的義務，俾符合實務需求。(修正條文第五十二條)

五、罰則

（一）違反現行法第二十四條、二十五條規定，所生之損害難以估算，為貫徹海洋保護之意旨，基於考量造成環境損害之平衡，參考水污染防治法及海洋污染防治法之相關規定，爰修正現行法第六十二條規定，就致生損害者調高罰鍰金額並增設情節重大者，應令其停工之規定。另現行法欠缺對於貨物所有人違反第二十五條第二項規定時之相應處罰規定，爰新增本條第一項第三款規定，明定貨物所有人或行為人為應受處罰之對象。並增訂違反修正條文第二十五條之一或依第二十五條之一所定管理辦法之罰則。(修正條文第六十二條)

（二）現行法未明文規範應受處罰之對象為何人，因現行法第三十七條第六款受規範之對象不明，為處罰明確性考量，明文將應受處罰之對象定為船舶所有人、船長或行為人。另因應商港法第三十七條款次變更，將原條文修正為違反第三十七條第六款規定者。(修正條文第六十四條)

（三）現行法針對違反本法第三十五條有關進入商港管制區內人員及車輛，無通行證，不接受港務警察之檢查罰鍰金額為十萬到五十萬元以下，裁罰金額過重，基於比例原則之考量應另訂罰則，故刪除現行法第六十五條有關現行法三十五條之罰則，新增於修正條文第六十五條之一。另將違反修正條文第三十六條之罰則修正於修正條

文第七十一條。又針對違法事實存續，增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的。(修正條文第六十五條)

(四)違反現行法第三十五條規定，基於比例原則，參照民用航空法第一百十九之三條規定，降低罰鍰金額並由警察機關處罰之，並授權執法人員得強制其離開商港管制區。(修正條文第六十五條之一)

(五)針對違法事實存續，增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的，並配合修正條文第十五條第一項及第四十四條第二項，增訂罰則。另因應商港法第三十七條款次變更，將原條文修正為違反第三十七條第四款規定者。(修正條文第第六十六條)

(六)配合第修正條文第十八條新增第二項以保管人，爰新增本條第二項規定，以行為義務人為處罰之對象。又現行法第十九條第一至第三項所定之行為義務人係「船舶所有人及其代理人」，基於有責任始有處罰原則，爰修正違反十九條之罰則。另鑒於違反現行法第六十七條第一款、第三款、第四款、第六款、第十一款或第十三款規定，有違法狀態持續之可能，故有另訂連續處罰之必要，增訂得按次連續處罰之規定。(修正條文第六十七條)

(七)因應商港法第三十七條款次變更，將原條文修正為違反第三十七條第五款規定者。(修正條文第六十九條)

(八)現行法調低違法垂釣之罰鍰金額，其理由為因其違規情節較為輕微，爰將罰鍰額度降低為新臺幣六百元以上三千元以下，惟實務上，若為非養殖、撒網或動力機具採捕，仍係違反現行法第三十六條第一項第二款養殖或採捕水產動植物之行為而受新臺幣十萬元至五十萬元之罰鍰，顯有違比例原則，故配合修正條文第三十六條，依

不同行為態樣規定適當之罰鍰金額。另前次修法調低違法垂釣之罰鍰金額，惟實際施行後，違法垂釣之情形依然嚴重，且違法垂釣之經濟利益可能遠大於受裁罰之不利益，故提高罰鍰金額，並增訂先予勸導之規定。(修正條文第七十一條)

六、附則

（一）為維護商港區域之衛生、秩序及安全，爰參考鐵路法第七十一條、民用航空法第一百十九之條之三、大眾捷運法第五十條，於商港法中明定於商港區域內之禁止行為處罰規定。(修正條文第七十三條之一)

（二）現行法存有許多沒入物品處分之相關規定，為使沒入物品之處分標準化、明文化，參照社會秩序維護法訂立沒入物品處分規則。(修正條文第七十四條之一)

（三）為求適用國際條約及符合港務作業需要，並符求授權明確，將原條文第七十五授權範圍具體規定為「商港之管理、安全防治」事項。並參酌船舶法第一百零一條之立法方式，主管機關得予以採用並發布施行。且因商港之管理及安全防治事項本屬於本法第四章安全及污染防治章節，爰將原條文第七十五條抽離改列為第四十四條增訂第二項規定之。(修正條文第七十五條、第四十四條第二項)

肆、結語

因應我國航港事務相關法令之立法能與國際接軌，並針對現存法令於實務運作上存有窒礙難行與實務不符之條文規定，新增修正連續處罰、危險品管制、無照業者裁罰之規定；及為避免不符比例原則而調整了港區通行證、養殖及採捕水產動、植物、違反垂釣以及有關行政罰上沒入等裁罰性事項進行修正。本次修法草案，修正章節包含總

則、經營管理、安全及污染防治、船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業之管理、海難救護、打撈管理及外國商船管制檢查、罰則等事項，建請修法俾利航港事務順利運作。

附錄四

商港法部分修正案問題集
(懶人包)

目 錄

一、為何要增訂商港法第十五條新增命出港規定，目的為何？1

二、現行港區道路情形為何，為何要設立臨時通行證的規定？1

三、船舶查封的保管人為何須負商港法第十八條保管責任之義務而非船舶所有人和船長，違反之罰則為何？.....1

四、若船舶查封之保管人未盡保管責任時，依新修法的處罰規定為何？.....2

五、危險品裝卸人員規範有無必要？.....2

六、違反危險品裝卸人員之相關規定，罰則為何？.....2

七、違反商港法第二十四條及二十五條規定，依修正後之商港法第六十二條第一項規定,違反可處新臺幣六十萬元到三百萬元，其罰則有無提高之必要？.....2

八、商港法第三十七條修法後，相關罰則是否有所變動？....3

九、貨物裝卸承攬業及理貨業自行停業六個月現行修正刪除是否非處罰之情形？.....3

十、無營業可證之人從事船舶貨物裝承攬業及理貨業有無相關處罰規定？.....3

十一、修正條文第五十條一項就船舶貨物裝卸承攬業船舶貨物裝卸承攬業報請航港局備查之文件是否無須提出不需再提出營業報告書、裝卸業績表、損益表之相關文件？.....3

十二、貨物裝卸承攬得否以閉鎖性公司辦理登記？.....4

十三、船舶貨物裝卸承攬業與臺灣港務公司同意書失效之情形通知航港局或指定機關同意書失效會廢止其營業許可,並註銷其許可證？.....4

十四、現行商港法第三十五條規定有關違反進入商港管制區之規定，修正後如何適用？.....4

十五、現行商港法第三十六條有關違反商港區域內養殖及採補水

產動、植物之規定，修法後如何處理？.....5
十六、違法垂釣之罰鍰金額提高理由為何，是否與100年商港法修正之目的相衝突？.....5
十七、民眾可能未取得港區通行證而進入商港管制區違法垂釣之情形修正後應如何處理？.....6
十八、如違反商港法第二十五條第二項之規定，貨物所有人是否會受裁罰？.....6
十九、 修法後未依現行商港法第十九條據實填具船舶入港或出港預報表之責任為何？.....6

一、為何要增訂商港法第十五條新增命出港規定，目的為何？

為維護港區安全，船舶若有立即危險性應有命其出港之規定。且各地航務中心均反應實際執行上需有此法令依據之需求，並兼顧執行上之便利及人民權利之保護，故增訂命其出港之規定。

二、無法依照道路交通管理處罰條例取得臨時通行證之商港區域堆高機、鏟裝機或特殊機具於修法後得否行駛於商港區域道路？

因行駛起重車、堆高機等動力機械車輛裝載機具，不具備安全性，公路監理機關已不核發臨時通行證，惟重機具、漏斗等作業機具仍有行駛於適用道路交通管理處罰條例之港區道路之需求，恐遭違反道路交通管理處罰條例第三十二條裁罰，造成作業不便。現行作業機具因無法依道路交通安全規則申請臨時通行證，修法後將增訂業者得向航港局申請行駛許可之相關規定，得行駛於商港區域道路，並參考自由貿易港區設置管理條例第十四條、加工出口區設置管理條例第十二條、國營港務股份有限公司設置條例第十一條等法規競合時明文排除適用其他法規之立法技術，明確排除適用道路交通管理處罰條例第三十二條之規定，以符合商港區域使用及管理之特別需求。

三、船舶查封的保管人為何須負商港法第十八條保管責任義務而非船舶所有人和船長，違反之罰則為何？

法院執行實務船舶查封作業時會解除船舶所有人之占有並指定保管人，該保管人即為對船舶有實際管領力之人，應負商港法第十八條及商港港務管理規則第十四條之責任。為維護港區安全，現行實務查封時會指定船舶保管人，基於處罰法定原則，故於商港法第十八條明文

船舶受查封時，保管人於停靠之船舶亦應遵守留船人數及應付緊急事變之義務，避免危害港區安全，以達行政管制之目的。

四、若船舶查封之保管人未盡保管責任時，依新修法的處罰規定為何？

修正條文第十八條增訂查封之船舶其保管人應負保管責任之規定，此時若保管人仍不願履行商港法十八條及商港管理規則第十四條之義務時，機關自可本於行為人之身分，依商港法第六十七條或第六十六條第三款裁罰之。

五、危險品裝卸人員規範有無必要？

現行港區裝卸作業之人員，無須持有相關證照或專業訓練，為健全港區危險物品裝卸之流程，故增訂商港法第二十五條之一相關人員須經專業訓練之規定，以落實港區危險品裝卸安全。

六、違反危險品裝卸人員之相關規定，罰則為何？

因應商港法二十五條之一增設有關危險品裝卸貨專業技術人員之授權規定，於商港法第六十二條第二項增設航港局或指定機關得處行為人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。

七、違反商港法第二十四條及二十五條規定，依修正後之商港法第六十二條第一項規定，違反可處新臺幣六十萬元到三百萬元，其罰則有無提高之必要？

違反商港法第二十四條、二十五條之規定，所生之損害難以估算，為貫徹海洋保護之意旨，基於考量造成環境損害之平衡，爰修正商港法第一項規定，並參考商港法第六十二條、水污染防治法及海洋污染防治法之相關規

定，就致生損害之情形調高罰鍰金額為新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並增設情節重大者，應令其停工之規定。

八、商港法第三十七條修法後，相關罰則是否有所變動？

現行商港法第三十七條本意在劃分六種不同的行為態樣，並因應其程度予以不同的處罰規定，合併規定反而徒增適用上之疑慮，故新修正商港法第三十七條將六種不同的行為態樣款項區別開來，以臻適用明確。另針對原商港法第三十七條第六款有關船舶排放污染物等，修正條文第三十七條第二項作為授權依據，以利主管機關參考上開國際公約與本地實際需求，而以法規命令之方式頒布商港區域溫室氣體排放標準放標準，明確界定受限制的溫室氣體與其排放量、方式、區域等限制為何。

九、貨物裝卸承攬業及理貨業自行停業六個月現行修正刪除是否非處罰之情形？

現行法第二項前段所謂「連續六個月以上無營運實績」，解釋上已可將後段「自行停止營業六個月」包含進去，故刪除後者以避免法律適用徒增爭議，並非排除自行停業六個月之情形。

十、無營業可證之人從事船舶貨物裝承攬業及理貨業有無相關處罰規定？

未具營業許可證之人，本係未依商港法第四十五條第二項申請營業許可及核發許可證後而為營業之情形，依現行商港法第六十五條第五款規定，得裁處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下之罰鍰，故現行法已就無營業許可證營業之人為規範。

十一、修正條文第五十條一項就船舶貨物裝卸承攬業船

舶貨物裝卸承攬業報請航港局備查之文件是否無須提出不需再提出營業報告書、裝卸業績表、損益表之相關文件？

為簡化船舶貨物裝卸承攬業報請備查之負擔，並使航港局達到更有效率之監理目的，爰參照航業法第二十四條規定修正為航港局或指定機關於必要時，得通知船舶貨物裝卸承攬業提供其營運、財務狀況及其他有關文件，以供查核。

十二、貨物裝卸承攬得否以閉鎖性公司辦理登記？

現階段並未限制閉鎖性公司辦理登記之規定，惟仍須符合船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則。

十三、船舶貨物裝卸承攬業與臺灣港務公司同意書失效之情形通知航港局或指定機關同意書失效會廢止其營業許可，並註銷其許可證？

為解決主管機關無法即時取得與原初許可處分要件相關之資訊，於商港法第五十二條第二項增訂商港經營事業機構之通知義務，要求商港經營事業機構，在有與船舶貨物裝卸承攬業者解除或廢止船舶貨物裝卸承攬契約或前述其他契約之情形時，應主動通知航港局或指定之主管機關，使主管機關能及時得知當初核准籌設、核發許可證之要件已有欠缺之資訊，並適時做成廢止該業者之營業許可處分，並註銷其營業許可證。

十四、現行商港法第三十五條規定有關違反進入商港管制區之規定，修正後如何適用？

現行法針對違反商港法第三十五條有關進入商港管制區內人員及車輛，無通行證、不接受港務警察之檢查處十萬元以上到五十萬元以下罰鍰，裁罰金額過重，有違比例原則，參照民用航空法第一百十九條之三條規定，

裁罰金額建議降為五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並明定港務警察機關或委辦之地方政府為處罰機關。對於違規進入管制區內逗留者，參照民用航空法第四十七條及第一百十九條之三規定，警察機關得強制逗留者離開管制區，以符合實務運作之需求。

十五、現行商港法第三十六條有關違反商港區域內養殖及採補水產動、植物之規定，修法後如何處理？

為維護港區安全，並參考漁業法第十八條第一項第四款之規定，修正後之商港法第三十六條規定後，第一款並不限於海底電纜及海底管線通過區域始不得為錨泊之行為，第二款基於港區安全維護，亦不限於養殖及採捕水產動、植物。

又實務上部分行為人係徒手撿拾或以小捕籠採集動植物。其罰則規定於修正條文第七十一條，違反第三十六條第一項第一款、第二款或第四款規定者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節勒令停工、停止營業、強制離船或離港、沒入其打撈器材、放置之船具、物料。違反第三十六條第一項第三款由航港局或指定機關處行為人新臺幣五千元以上兩萬五千元以下罰鍰，並得沒入其釣具。並增訂經舉發後，未立即改善者，得每逾半小時連續舉發規定。

十六、違法垂釣之罰鍰金額提高理由為何，是否與100年商港法修正之目的相衝突？

民國 100 年 12 月 6 日商港法調低違法垂釣之罰鍰金額，其理由為因其違規情節較為輕微，爰將罰鍰額度自原先九萬定至九十萬，降低為新臺幣六百元以上三千元以下。惟實際施行後，違法垂釣之情形依然嚴重，再犯率甚高。又違法垂釣之經濟利益可能遠大於受裁罰之不

利益，故參照漁港法第二十一條有關違法垂釣可處三萬元以上十五萬元以下之罰鍰，提高罰鍰金額。

十七、民眾可能未取得港區通行證而進入商港管制區違法垂釣之情形修正後應如何處理？

無通行證進入港區違法垂釣本屬兩行為，故同時違反商港法第三十五條及商港法第三十六條第二項之規定時機關得視個案情況適用商港法第六十五條之一及第七十一條第二項之規定裁處行為人。

十八、如違反商港法第二十五條第二項之規定，貨物所有人是否會受裁罰？

現行法將違反第二十五條各項規定之處罰定於第六十二條，並明文以船舶所有人或船長為處罰對象，惟第二十五條第二項後段「對具有高度危險性之危險物品，應由貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後」之行為義務人應為「貨物所有人」，故於修正條文第六十二條第一項第三款明定貨物所有人為違反該項後段規定之應處罰對象。

十九、修法後未依現行商港法第十九條據實填具船舶入港或出港預報表之責任為何？

依修正條文第六十七條第二項由航港局處船舶所有人或其代理人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。

附錄五

商港法部份條文修正草案總說明

商港法（以下簡稱本法）自六十九年五月二日制定公布後，施行迄今已逾三十年，期間歷經八次修正。為因應我國航港事務能與國際接軌，又現行公權力執行援引之法令仍存有若干窒礙或與實務不符之條文，爰擬具本法部分條文修正草案，其修正要點如下：

一、參酌國土計畫法第六條第一款，增訂商港規範應配合國際公約及相關國際性規範。（修正條文第一條）

二、鑒於現行法第三條第七款未規定指定機關，應屬立法疏漏，有增訂必要。（修正條文第三條）

三、因應現行實務金門港及馬祖港二國內商港係指定由該地地方政府經營及管理，建議該地商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，修正為由港務警察機關或委辦之地方政府執行之，且第三項配合新增委辦之地方政府文字，並增訂指定機關，以修正立法疏漏。（修正條文第五條）

四、考量商港區域內停泊之船舶若有立即危險性，必要時應得令其出港，為符合法律保留原則及法律明確性原則等理由，應於本法明文規定之。（修正條文第十五條）

五、為維護港區安全，並遵守處罰法定原則，於現行條文第二項明文保管人應留置人數足以操縱船舶航行及應付緊急事變之能力的責任。（修正條文第十八條）

六、針對港區作業需求港區堆高機、鏟裝機或特殊機具行駛於適用道路交通管理處罰條例之港區道路，無法取得臨時通行證之爭議，依商港營運實務及管理需求，增訂得申請行駛許可，並授權訂定特殊機具行駛於適用道路交通管理處罰條例之港區道路之許可及管制作業辦法，提高商港管理之行政效能並兼顧交通安全。（修正條文第十八條之一）

七、為避免進口貨櫃超重運出港區有害交通安全，而商港經營事業機構、航港局或指定機關卻無警察相同執法權限，爰增訂貨櫃車、板車及其他載貨車輛行駛於商港區域道路者，不得超過核定之總重量或總聯結重量，賦予商港經營事業機構、航港局或指定機關得命其改正或禁止其行駛。且商港區域內之貨櫃車、板車及其他載貨車輛行經設有地磅處所，應依標誌、標線、號誌指示，或警察機關之指揮停車過磅。（修正條文第十八條之二）

八、為維護港區裝卸高度危險品之安全，本次修法授權主管機關公告高度危險物之項目。（修正條文第二十五條）

九、為健全港區危險物品裝卸之流程，增訂船舶貨物裝卸承攬業應指派專業技術人員從事港區內危險物品裝卸作業，以落實港區危險品裝卸安全。並授權主管機關訂定危險物品裝卸專業技術人員相關管理辦法。（修正條文第二十五條之一）

十、配合第五條之修正，新增委辦之地方政府。（修正條文第三十五條）

十一、為維護港區安全及參照漁業法第十八條第一項第四款規定，現行第三十六條第一項第一款應不限於海底電纜及海底管線通過區域始不得為錨泊之行為，同條第一項第二款亦不以同時該當養殖及採捕水產動、植物始成立，故修正之。另現行實務上部分行為人係徒手撿拾或以小捕籠採集動植物。若違反將依現行第六十五條裁處十萬到五十萬元之罰鍰，顯不符合比例原則，故立法上與養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物區分，針對不同違反態樣訂立適當罰鍰金額。（修正條文第三十六條）

十二、為求適用明確，將現行法第三十七條區分六種不同的行為態樣，對應其程度予以不同的處罰規定，以求適用上之明確。（修正條文第三十七條）

十三、現行法第二項前段所謂連續六個月以上無營運實績，解釋上已可將後段「自行停止營業六個月」包含進去，爰刪除後者以避免法律適用徒增爭議。（修正條文第四十七條）

十四、為簡化船舶貨物裝卸承攬業報請備查之負擔，並使航港局達到更有效率之監理目的，爰修正為航港局或指定機關於必要時，得通知船舶貨物裝卸承攬業提供其營運、財務狀況及其他有關文件，以供查核。（修正條文第五十條）

十五、實務上如發生商港經營事業機構廢止同意書之情形，因機關常資訊未即時更新，無法得知廢止營業許可之事由，為有效監督及管理船舶貨物裝卸承攬業，故增訂商港經營事業機構在廢止同意書之情形時有主動通知主管機關的義務，俾符合實務需求。（修正條文第五十二條）

十六、違反現行法第二十四條、二十五條規定，所生之損害難以估算，為貫徹海洋保護之意旨，基於考量造成環境損害之平衡，參考水污染防治法及海洋污染防治法之相關規定，爰修正現行法第六十二條規定，就致生損害者調高罰鍰金額並增設情節重大者，應令其停工之規定。另現行法欠缺對於貨物所有人違反第二十五條第二項規定時之相應處罰規定，爰新增本條第一項第三款規定，明定貨物所有人或行為人為應受處罰之對象。並增訂違反修正條文第二十五條之一或依第二十五條之一所定管理辦法之罰則。（修正條文第六十二條）

十七、現行法未明文規範應受處罰之對象為何人，因現行法第三十七條第六款受規範之對象不明，為處罰明確性考量，明文將應受處罰之對象定為船舶所有人、船長或行為人。另因應商港法第三十七條款次變更，將原條文修正為違反第三十七條第六款規定者。（修正條文第六十四條）

十八、現行法針對違反本法第三十五條有關進入商港管制區內人員及車輛，無通行證，不接受港務警察之檢查罰鍰金額為十萬到五十萬元以下，裁罰金額過重，基於比例原則之考量應另訂罰則，故刪除現行法第六十五條有關現行法三十五條之罰則，新增於修正條文第六十五條之一。另將違反修正條文第三十六條之罰則修正於修正條文第七十一條。又針對違法事實存續，增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的。（修正條文第六十五條）

十九、違反現行法第三十五條規定，基於比例原則，參照民用航空法第一百十九之三條規定，降低罰鍰金額並由警察機關處罰之，並授權執法人員得強制其離開商港管制區。（修正條文第六十五條之一）

二十、針對違法事實存續，增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的，並配合修正條文第十五條第一項及第四十四條第二項，增訂罰則。另因應商港法第三十七條款次變更，將原條文修正為違反第三十七條第四款規定者。（修正條文第第六十六條）

二十一、配合第修正條文第十八條新增第二項以保管人，爰新增本條第二項規定，以行為義務人為處罰之對象。又現行法第十九條第一至第三項所定之行為義務人係「船舶所有人及其代理人」，基於有責任始有處罰原則，爰修正違反十九條之罰則。另鑒於違反現行法第六十七條第一款、第三款、第四款、第六款、第十一款或第十三款規定，有違法狀態持續之可能，故有另訂連續處罰之必要，增訂得按次連續處罰之規定。(修正條文第六十七條)

二十二、因應商港法第三十七條款次變更，將原條文修正為違反第三十七條第五款規定者。(修正條文第六十九條)

二十三、現行法調低違法垂釣之罰鍰金額，其理由為因其違規情節較為輕微，爰將罰鍰額度降低為新臺幣六百元以上三千元以下，惟實務上，若為非養殖、撒網或動力機具採捕，仍係違反現行法第三十六條第一項第二款養殖或採捕水產動植物之行為而受新臺幣十萬元至五十萬元之罰鍰，顯有違比例原則，故配合修正條文第三十六條，依不同行為態樣規定適當之罰鍰金額。另前次修法調低違法垂釣之罰鍰金額，惟實際施行後，違法垂釣之情形依然嚴重，且違法垂釣之經濟利益可能遠大於受裁罰之不利益，故提高罰鍰金額，並增訂先予勸導之規定。(修正條文第七十一條)

二十四、為維護商港區域之衛生、秩序及安全，爰參考鐵路法第七十一條、民用航空法第一百十九之條之三、大眾捷運法第五十條，於商港法中明定於商港區域內之禁止行為處罰規定。(修正條文第七十三條之一)

二十五、現行法存有許多沒入物品處分之相關規定，為使沒入物品之處分標準化、明文化，參照社會秩序維護法訂立沒入物品處分規則。(修正條文第七十四條之一)

二十六、為求適用國際條約及符合港務作業需要，並符求授權明確，將原條文第七十五授權範圍具體規定為「商港之管理、安全防治」事項。並參酌船舶法第一百零一條之立法方式，主管機關得予以採用並發布施行。且因商港之管理及安全防治事項本屬於本法第四章安全及污染防治章節，爰將原條文第七十五條抽離改列為第四十四條增訂第二項規定之。(修正條文第七十五條、第四十四條第二項)

附錄六

商港法部份條文修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
第一條 商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治，依本法之規定。 商港規範應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進商港之永續發展。	第一條 商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治，依本法之規定。	參酌國土計畫法第六條第一款，增訂第二項商港規範應配合國際公約及相關國際性規範。
第三條 本法用詞，定義如下： 一、商港：指通商船舶出入之港。 二、國際商港：指准許中華民國船舶及非中華民國通商船舶出入之港。 三、國內商港：指非中華民國船舶，除經主管機關特許或為避難得准其出入外，僅許中華民國船舶出入之港。 四、商港區域：指劃定商港界限以內之水域與為商港建設、開發及營運所必需之陸上地區。 五、商港設施：指在商港區域內，為便利船舶出入、停泊、貨物裝卸、倉儲、駁運作業、服務旅客、港埠觀光、從事自由貿易港	第三條 本法用詞，定義如下： 一、商港：指通商船舶出入之港。 二、國際商港：指准許中華民國船舶及非中華民國通商船舶出入之港。 三、國內商港：指非中華民國船舶，除經主管機關特許或為避難得准其出入外，僅許中華民國船舶出入之港。 四、商港區域：指劃定商港界限以內之水域與為商港建設、開發及營運所必需之陸上地區。 五、商港設施：指在商港區域內，為便利船舶出入、停泊、貨物裝卸、倉儲、駁運作業、服務旅客、港埠觀光、從事自由貿易港	綜觀商港法第二條、第四條及第六條規定，指定機關應有劃定管制區域之權限，爰新增指定機關文字於商港法第三條第七款。

區業務之水面、陸上、海底及其他之一切有關設施。	區業務之水面、陸上、海底及其他之一切有關設施。
六、專業區：指在商港區域內劃定範圍，供漁業、工業及其他特定用途之區域。	六、專業區：指在商港區域內劃定範圍，供漁業、工業及其他特定用途之區域。
七、商港管制區：指商港區域內由航港局及指定機關劃定，人員及車輛進出須接受管制之區域。	七、商港管制區：指商港區域內由航港局劃定，人員及車輛進出須接受管制之區域。
八、船席：指碼頭、浮筒或其他繫船設施，供船舶停靠之水域。	八、船席：指碼頭、浮筒或其他繫船設施，供船舶停靠之水域。
九、錨地：指供船舶拋錨之水域。	九、錨地：指供船舶拋錨之水域。
十、危險物品：指依聯合國國際海事組織所定國際海運危險品準則指定之物質。	十、危險物品：指依聯合國國際海事組織所定國際海運危險品準則指定之物質。
十一、船舶貨物裝卸承攬業：指於商港區域內利用管道以外方式，提供機具設備及勞務服務，完成船舶貨物裝卸、搬運工作而受報酬之事業。	十一、船舶貨物裝卸承攬業：指於商港區域內利用管道以外方式，提供機具設備及勞務服務，完成船舶貨物裝卸、搬運工作而受報酬之事業。
十二、船舶理貨業：指經營船舶裝卸貨物之計數、點交、點收、看艙或貨物整理而受報酬之事業。	十二、船舶理貨業：指經營船舶裝卸貨物之計數、點交、點收、看艙或貨物整理而受報酬之事業。
十三、商港經營事業機構：指依第二條第二項第一款由主管機關設置之國營事業機構。	十三、商港經營事業機構：指依第二條第二項第一款由主管機關設置之國營事業機構。

第五條 商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，由港務警察機關或委辦之地方政府執行之。 商港區域內消防事項及協助處理違反港務法令事項，由港務消防機關或委辦之地方政府執行之。 前二項港務警察機關及港務消防機關或委辦之地方政府協助處理違反港務法令事項時，兼受航港局及指定機關之指揮及監督。	第五條 商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，由港務警察機關執行之。 商港區域內消防事項，由港務消防機關或委辦之地方政府執行之。 前二項港務警察機關及港務消防機關協助處理違反港務法令事項時，兼受航港局之指揮及監督。	一、現行國內商港之金門港及馬祖港係指定由該地地方政府經營及管理，惟港務警察機關為中央之單位，為避免地方政府無法指揮中央單位之窘境，建議商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，修正為由港務警察機關或委辦之地方政府執行之。 二、為利消防機關除消防事項外，另得以單獨執行協助處理違反港務法令事項，爰修正商港法第五條第二項，俾符合實務需求。 三、為維護港區作業，指定機關亦有監督及指揮警察機關及消防機關或委辦之地方政府協助之必要，爰於本條第三項增訂指定機關。
第十五條 商港區域內停泊之船舶，商港經營事業機構、航港局或指定機關認為妨礙船席調度或港區安全時，得指定地點令其移泊或疏散他處停泊，倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得令其出港；未依規定移泊者，得逕行移泊。 商港經營事業機構、航港局或指定機關為維護港區秩	第十五條 商港區域內停泊之船舶，商港經營事業機構、航港局或指定機關認為妨礙船席調度或港區安全時，得指定地點令其移泊或疏散他處停泊；未依規定移泊者，得逕行移泊。 商港經營事業機構、航港局或指定機關為維護港區秩序、疏導航運、便利作業，得對港區內小船艘數、停泊	現行實務針對船舶有危害港區之情形，並無得令其出港之規定，有害港區安全維護，故於本條第一項增訂倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得令其出港之規定，同時於第六十六條增訂相關罰則。

序、疏導航運、便利作業，得對港區內小船艘數、停泊位置、行駛及作業，予以限制；必要時並得將小船移置他處停放。 船舶、浮具未經商港經營事業機構、航港局或指定機關同意，不得在港區內行駛或作業。 第一項、第二項由商港經營事業機構、航港局或指定機關執行移泊、停放所需之費用，由船舶所有人負擔。	位置、行駛及作業，予以限制；必要時並得將小船移置他處停放。 船舶、浮具未經商港經營事業機構、航港局或指定機關同意，不得在港區內行駛或作業。 第一項、第二項由商港經營事業機構、航港局或指定機關執行移泊、停放所需之費用，由船舶所有人負擔。	
第十八條 商港區域內停泊之船舶，其船員上岸休假，應由船長依規定予以限制。留船人數應有足以操縱船舶航行及應付緊急事變之能力。 船舶於查封後，除債權人准許航行外，應由保管人負前項之責。	第十八條 商港區域內停泊之船舶，其船員上岸休假，應由船長依規定予以限制。留船人數應有足以操縱船舶航行及應付緊急事變之能力。	現行實務查封時會指定船舶保管人，並於查封筆錄載明保管人有依商港法第十八條及商港港務管理規則第十四條留置船長之義務，而保管人於停靠之船舶亦應遵守留船人數及應付緊急事變之義務以維護港區安全，然因保管人未給付船員薪資、補給船舶燃油及伙食，船員難以繼續留守而辭職棄船，遇有天然災害保管人無法就船體、港埠安全做防護措施，恐造成船舶嚴重損害並危及港區安全，且為遵守處罰法定原則，爰於本條第二項明文規定保管人應留置人數足以操縱船舶航行及應負緊急事變之能力的責任，違反之保管人得適用第六十七條規定加以處罰。惟排除債權人依強制執行法第一百十四條之一第一項但書例外准許航

		行之情形。
第十八條之一 商港區域堆高機、鏟裝機或特殊機具經航港局或商港經營事業機構核發行駛許可者，得行駛於商港區域道路，不適用道路交通管理處罰條例第三十二條之規定。 前項許可及管制作業辦法，由主管機關定之。	(無)	一、本條新增。 二、因行駛起重車、堆高機等動力機械車輛裝載機具，不具備安全性，公路監理機關已不核發臨時通行證，惟重機具、漏斗等作業機具仍有行駛於適用道路交通管理處罰條例之港區道路之需求，恐遭違反道路交通管理處罰條例第三十二條裁罰，造成作業不便。現行作業機具因無法依道路交通安全規則申請臨時通行證，故增訂業者得向航港局申請行駛許可之相關規定於第一項，得行駛於商港區域道路，並參考自由貿易港區設置管理條例第十四條、加工出口區設置管理條例第十二條、國營港務股份有限公司設置條例第十一條等法規競合時明文排除適用其他法規之立法技術，明確排除適用道路交通管理處罰條例第三十二條之規定。 三、又為確保港區道路安全，新增授權主管機關擬定許可及管制作業辦法之依據於第二項。
第十八條之二 車輛行駛於商港區域道	(無)	一、本條新增。 二、為避免進口貨櫃超重運

路，有下列情形之一者，商港經營事業機構、航港局或指定機關得命其改正或禁止其行駛： 三、超過核定之總重量或總聯結重量者。 四、行經設有地磅處所，不依指揮或標誌、標線、號誌指示停車過磅者。		出港區有害交通安全，而商港經營事業機構、航港局或制定機關並未如同警察機關般擁有強制執法權限，爰增訂貨櫃車、板車及其他載貨車輛行駛於商港區域道路者，不得超過核定之總重量或總聯結重量，亦賦予商港經營事業機構、航港局或指定機關得命其改正或禁止其行駛，使其與警察執法權限一致。 三、增訂商港區域內之貨櫃車、板車及其他載貨車輛行經設有地磅處所，應依指揮或標誌、標線、號誌指示停車過磅之規定。
第二十五條 入港船舶裝載爆炸性、壓縮性、易燃性、氧化性、有毒性、傳染性、放射性、腐蝕性之危險物品者，應先申請商港經營事業機構、航港局或指定機關指定停泊地點後，方得入港。 船舶在港區裝卸危險物品，應經商港經營事業機構、航港局或指定機關之同意。對航港局公告為具有高度危險性之危險物品，應由貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後立即運離港區；其餘危險物品未能立	第二十五條 入港船舶裝載爆炸性、壓縮性、易燃性、氧化性、有毒性、傳染性、放射性、腐蝕性之危險物品者，應先申請商港經營事業機構、航港局或指定機關指定停泊地點後，方得入港。 船舶在港區裝卸危險物品，應經商港經營事業機構、航港局或指定機關之同意。對具有高度危險性之危險物品，應由貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後立即運離港區；其餘危險物品未能立即運離者，應	一、現行商港法第三條第十款僅規定危險性物品係參考聯合國國際海事組織所訂國際海運危險品準則指定之危險物質，惟其未明文何謂「高度危險物品」，故本次修法增訂授權依據，由航港局公告高度危險物品加以明確化，以維護港區裝卸高度危險品之安全。 二、為維護港區裝卸危險物品之安全，授權主管機關訂定安全作業規則，增訂第四項。

即運離者，應於商港經營事業機構、航港局或指定機關指定之堆置場、所，妥為存放。 裝載危險物品之船舶，應依照規定，日間懸掛紅旗，夜間懸掛紅燈於最顯明易見之處。 本法關於港區危險物品裝卸之安全作業規則由主管機關定之。	於商港經營事業機構、航港局或指定機關指定之堆置場、所，妥為存放。 裝載危險物品之船舶，應依照規定，日間懸掛紅旗，夜間懸掛紅燈於最顯明易見之處。	
第二十五條之一 船舶貨物裝卸承攬業者應指派專業技術人員從事港區危險物品之裝卸作業。 前項專業技術人員之資格、合格證書取得、訓練及其他應遵行事項之管理辦法，由主管機關定之。	(無)	一、本條新增。 二、現行港區裝卸作業之人員，無須持有相關證照或專業訓練，惟為健全港區危險物品裝卸之流程，及參考廢棄物清理法第四章規定，建議增訂危險物品裝卸專業技術人員須經專業訓練之規定，以落實港區危險物品裝卸安全。
第三十五條 進入商港管制區內人員及車輛，均應申請商港經營事業機構、航港局或指定機關核發通行證，並接受港務警察機關或委辦之地方政府之檢查。	第三十五條 進入商港管制區內人員及車輛，均應申請商港經營事業機構、航港局或指定機關核發通行證，並接受港務警察之檢查。	配合商港法第五條第一項之修正，增列委辦之地方政府文字。
第三十六條 商港區域內，不得為下列行為： 一、在海底電纜或海底管線通過區域錨泊。 二、養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物。	第三十六條 商港區域內，不得為下列行為： 一、在海底電纜及海底管線通過區域錨泊。 二、養殖及採捕水產動、植物。	一、本條規定係為維護港區安全而設，故本條第一項第一款並不限於海底電纜及海底管線皆具備之通過區域始不得為錨泊之行為，爰將第一款修正。

三、非以前款方式採捕水產動、植物。 四、其他經航港局或指定機關公告之妨害港區安全行為。 商港經營事業機構、航港局或指定機關於不妨害港區作業、安全及不造成污染之商港區域，得與登記有案之相關社團協商相關措施，公告開放民眾垂釣，不受前項第二款規定之限制。	三、其他經航港局或指定機關公告之妨害港區安全行為。 商港經營事業機構、航港局或指定機關於不妨害港區作業、安全及不造成污染之商港區域，得與登記有案之相關社團協商相關措施，公告開放民眾垂釣，不受前項第二款規定之限制。	二、參照漁業法第十八條第一項第四款規定，本條第一項第二款基於港區安全維護，亦不限於養殖及採捕水產動、植物，爰將第二款修正。 三、現行實務上部分行為人係徒手撿拾或以小捕籠採集動植物。若違反將依現行法第六十五條裁處十萬到五十萬元之罰鍰，顯不符合比例原則，故建議立法上與養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物區分，針對不同違反態樣訂立適當罰鍰金額，爰將本條第一項第二款修正為養殖、撒網或以動力機具採捕水產動、植物；另增訂本條第一項第三款禁止非以養殖、撒網或以動力機具方式採捕水產動、植物之行為。 四、配合本條第一項第三款之修正，原條文第一項第三款修正為第四款，條款內容不變。
第三十七條 商港區域內，不得為下列污染港區行為： 一、船舶排洩有毒液體、有毒物質、有害物質之行為。 二、船舶排洩污油水或其他污染物之行為。	第三十七條 商港區域內，不得為下列污染港區行為： 一、船舶排洩有毒液體、有毒物質、有害物質、污油水或其他污染物之行為。 二、船舶之建造、修理、拆	一、原條文係區分「有毒液體、有毒物質、有害物質」與「污油水或其他污染物」而有不同處罰規定，因二者態樣及程度不同，建議分為二款較為明確。

三、船舶之建造、修理、拆解、清艙或打撈，致污染之行為。 四、裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水之行為。 五、棄置廢棄物或污染港區之行為。 六、船舶排煙、裝卸作業、輸送、車輛運輸或於堆置區，發生以目視方式，即可得見粒狀污染物排放或逸散於空氣中之行為。	解、清艙或打撈，致污染之行為。 三、裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水或棄置廢棄物之行為。 四、船舶排煙、裝卸作業、輸送、車輛運輸或於堆置區，發生以目視方式，即可得見粒狀污染物排放或逸散於空氣中之行為。	二、原條文係區分為二行為態樣「裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水」、「棄置廢棄物」而有不同處罰規定，因二者態樣及程度不同，「棄置廢棄物」無庸達污染海水之結果即可處罰，故建議分為二款較為明確。 三、現行污染港區及公共區域道路之行為，無相關之規定及罰則(如造成港區道路或碼頭泥濘…等)，爰於第1項第5款增列為「或污染港區」之行為。 四、將原條文第二款移至修正條文第三款；原條文第四款移至修正條文第六款。
第四十四條 第十五條至第二十條、第二十三條至第二十五條、第二十八條至第三十四條、第三十六條至第四十條有關船舶入出港、船舶在港停泊及停航、妨害港區安全行為、港區污染行為、妨礙商港設施、危險物品之裝卸、遇難或避難船舶之管理及船舶修理之管理等港務管理事項之規則，由主管機關定之。 其他關於港務管理及安全防治等事項而本法未規定者，主管機關得參照國際公	第四十四條 第十五條至第二十條、第二十三條至第二十五條、第二十八條至第三十四條、第三十六條至第四十條有關船舶入出港、船舶在港停泊及停航、妨害港區安全行為、港區污染行為、妨礙商港設施、危險物品之裝卸、遇難或避難船舶之管理及船舶修理之管理等港務管理事項之規則，由主管機關定之。	一、原條文第七十五條改列為本條新增之第二項並修正之。 二、為求適用國際條約及符合港務作業需要，並符求授權明確，將原條文第七十五授權範圍具體規定為「商港之管理、安全防治」事項。並參酌船舶法第一百零一條之立法方式，主管機關得予以採用並發布施行。 三、因商港之管理及安全防治事項本屬於本法第四

約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式，予以採用，並發布施行。		章安全及污染防治章節，爰將原條文第七十五條抽離改列於本條增列為第二項。
第四十七條 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業應自取得許可證之日起六個月內開始營業，屆期未開始營業者，由航港局或指定機關得廢止其營業許可，並註銷其許可證。但有正當理由者，得於期限屆滿三十日前申請展延六個月，並以一次為限。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業營業後，連續六個月以上無營運實績者，得由航港局或指定機關廢止其營業許可並註銷其許可證。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業因天災或其他不可抗力事由不能正常營運時，應於事實發生之日起算七日內，敘明原因及預計恢復正常營運日期，報請航港局或指定機關備查。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業結束營業，應自結束營業之日起算三十日內，將原領營業許可證繳送航港局或指定機關註銷；屆期未繳送，由航港局或指定機關逕行廢止其營業許可，並註銷其許可證。	第四十七條 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業應自取得許可證之日起六個月內開始營業，屆期未開始營業者，由航港局或指定機關廢止其營業許可，並註銷其許可證。但有正當理由者，得於期限屆滿三十日前申請展延六個月，並以一次為限。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業營業後，連續六個月以上無營運實績者，得由航港局或指定機關廢止其營業許可並註銷其許可證。自行停止營業六個月者，亦同。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業因天災或其他不可抗力事由不能正常營運時，應於事實發生之日起算七日內，敘明原因及預計恢復正常營運日期，報請航港局或指定機關備查。 船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業結束營業，應自結束營業之日起算三十日內，將原領營業許可證繳送航港局或指定機關註銷；屆期未繳送，由航港局或指定機關逕行廢止其營業許可，並註銷其許可證。	現行法第二項前段所謂「連續六個月以上無營運實績」，解釋上已可將後段「自行停止營業六個月」包含，爰建議刪除後者以避免法律適用徒增爭議。
第五十條	第五十條	為簡化船舶貨物裝卸承攬業

航港局或指定機關於必要時，得通知船舶貨物裝卸承攬業提供其營運、財務狀況及其他有關文件，以供查核。 航港局或指定機關得隨時派員前往船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業之事務所、營業所或其他場所為必要之查驗。業者無正當理由不得拒絕查驗。 前項查驗人員依法執行公務時，應出示有關執行職務之證明文件；其未出示者，受查驗者得拒絕之。	船舶貨物裝卸承攬業應於每年六月底前將上一年度之營運、財務狀況及其他有關文件，報請航港局或指定機關備查。 航港局或指定機關得隨時派員前往船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業之事務所、營業所或其他場所為必要之查驗。業者無正當理由不得拒絕查驗。 前項查驗人員依法執行公務時，應出示有關執行職務之證明文件；其未出示者，受查驗者得拒絕之。	報請備查之負擔，並使航港局達到更有效率之監理目的，爰參照航業法第二十四條規定修正為航港局或指定機關於必要時，得通知船舶貨物裝卸承攬業提供其營運、財務狀況及其他有關文件，以供查核。
第五十二條 船舶貨物裝卸承攬業之最低實收資本額、作業機具、公共意外責任險投保金額、籌設與營業許可之申請、核發、換發、許可證費之收取及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。 船舶理貨業之營業項目、籌設與營業許可之申請、核發、換發、許可證費之收取及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。 船舶貨物裝卸承攬業者申請籌設所檢具之商港經營事業機構同意書，於商港經營事業機構廢止同意書後，商港經營事業機構應以書面通知航港局或指定機關廢止其營業許可，並註銷其許可證。	第五十二條 船舶貨物裝卸承攬業之最低實收資本額、作業機具、公共意外責任險投保金額、籌設與營業許可之申請、核發、換發、許可證費之收取及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。 船舶理貨業之營業項目、籌設與營業許可之申請、核發、換發、許可證費之收取及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。	一、本條第三項新增。 二、依船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則第六條規定，經營船舶貨物裝卸承攬業者申請籌設時，應檢具商港經營事業機構同意書，籌設許可亦為後階段申請營業許可之前提，在實務上如發生商港經營事業機構與船舶貨物裝卸承攬業者間解除或終止船舶貨物裝卸承攬契約、合作興建或租賃經營碼頭或後線倉儲設施等契約時，該業者如實際上已未再取得商港經營事業機構之同意，即應廢止其營業許可。惟在實務上如發生前述之解除或終止契約之情形

		時，主管機關常因資訊未即時更新，無法得知有應廢止營業許可之事由，而未廢止該業者之營業許可，造成業者在即時未得商港經營事業機構之同意，卻仍可進入港區作業之情形。 三、為解決主管機關無法即時取得與原初許可處分要件相關資訊之問題，建議增訂商港經營事業機構在與業者有解除或終止契約之情形時，應有主動通知主管機關的義務，爰增訂第五十二條第三項，俾符合實務需求。
第六十一條 違反第三十七條第一款規定者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰。	第六十一條 船舶所有人或船長違反第三十七條第一款規定排洩有毒液體、有毒物質、有害物質者，由航港局或指定機關處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰。	因應商港法第三十七條款次變更，修正為違反第三十七條第一款規定者。
第六十二條 下列情形之一者，由航港局或指定機關處下列義務人新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰；因而致生損害者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，依法賠償。違反情節重大者，應令其停工：	第六十二條 船舶所有人或船長有下列情形之一者，由航港局或指定機關處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰，因而發生損害者，並應依法賠償： 一、違反第二十四條規定。 二、違反第二十五條規定。 同一船舶在一年內再違反	一、違反商港法第二十四條、二十五條之規定，所生之損害難以估算，為貫徹海洋保護之意旨，並參考水污染防治法及海洋污染防治法之規定及考量造成環境損害之平衡，爰修正原條文第一項規定調高罰鍰

一、違反第二十四條規定，處船長或船舶所有人。 二、違反第二十五條第一項、第二項前段規定，處船長或船舶所有人。 三、違反第二十五條第二項後段規定，處貨物所有人或行為人。 違反第二十五條之一第一項規定或第二項所定管理辦法者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。 同一船舶在一年內再違反前二項項規定者，加倍處罰。	前項規定者，加倍處罰。	金額，並增設情節重大者，應令其停工之規定。 二、為與違反商港港務管理規則第四章第二節以下依商港法六十六條處罰十萬元以上五十萬元以下罰鍰相區別，將適用本條第一項之情形限於致生損害之情形以符合比例原則之要求，爰修正本條第一項之規定。 三、現行法僅規範應受處罰之對象為船舶所有人或船長，然商港法第二十五條第二項後段明文規範貨物所有人有應備妥裝運工具、於危險物品卸船後立即運離港區之義務，惟現行法欠缺對於貨物所有人違反該項規定時之相應處罰規定，爰新增本條第一項第三款規定，明定貨物所有人或行為人為應受處罰之對象。 四、因應商港法二十五條之一增設有關危險物品裝卸專業技術人員之授權規定，並參考游離輻射防護法第四十四條關於違反處理專業技術人員或其管理辦法之罰則，故於本條第二項增設違反第二十五條之一第一項規定或第二項所定管理辦法者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣五萬

		元以上二十五萬元以下罰鍰之處罰規定 六、原條文第二項移至第三項，修正文字。
第六十三條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰；情節重大者，應令其停工： 一、違反第三十七條第二款、第三款規定。 二、違反第三十八條規定。 三、違反第三十九條第一項規定。	第六十三條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰；情節重大者，應令其停工： 一、違反第三十七條第一款規定排洩污油水或其他污染物；或違反同條第二款規定。 二、違反第三十八條規定。 三、違反第三十九條第一項規定。	因應商港法第三十七條款次變更，爰於原條文第一款修正為違反第三十七條第二款、第三款規定者。
第六十四條 違反第三十七條第六款規定者，由航港局或指定機關處船舶所有人、船長或行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰。	第六十四條 違反第三十七條第四款規定，由航港局或指定機關處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰。	一、現行法未明文規範應受處罰之對象為何人，而商港法第三十七條第六款受規範之對象不明確，故為處罰明確性之考量，明文將應受處罰之對象規定為船舶所有人、船長或行為人。 二、將本法罰鍰之最高額均為統一為最低額五倍，以求一致。 三、因應商港法第三十七條款次變更，修正為違反第三十七條第六款規定者。
第六十五條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新	第六十五條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新	一、本條除第二款及第三款規定外，皆係針對商港區域內營運行為所為之

臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰，且得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者或行為人不明時，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料： 一、違反第十三條第一項或第五十四條第一項規定。 二、違反第四十條規定。 三、違反第四十五條第二項或第四十六條第二項規定。 四、違反第四十九條規定。	臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節責令拆除、勒令停工、停止營業、強制離船或離港；再違反者，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料： 一、違反第十三條第一項或第五十四條第一項規定。 二、違反第三十五條規定。 三、違反第三十六條第一項規定。 四、違反第四十條規定。 五、違反第四十五條第二項或第四十六條第二項規定。 六、違反第四十九條規定。	管制，故建議針對違反商港法第三十五條及第三十六條另訂罰則，爰將原條文第二款及第三款規定刪除。 二、針對違法事實存續，增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的。 三、又通常放置之物件常查無所有人，並無法開單取締行為人，爰增列第三項規定，行為人不明時，得加以沒入。 四、有關商港法第三十五條之罰則，建議於商港法新增第六十五條之一訂立相關規定。 五、有關商港法第三十六條之罰則，建議修正並新增於商港法第七十一條。 六、其他款次配合本條第二款及第三款之刪除，將款次變更，內容不變。
第六十五條之一 違反第三十五條規定，由港務警察機關或委辦之地方政府處行為人新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得強制其離開商港管制區。	（無）	一、本條新增。 二、現行法針對違反商港法第三十五條有關進入商港管制區內人員及車輛，無通行證、不接受港務警察之檢查處十萬元以上到五十萬元以下罰鍰，裁罰金額過重，有違比例原則，參照民用航空法第一百十九條之三條規定，裁罰金額

		建議降為五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並明定港務警察機關或委辦之地方政府為處罰機關。 三、對於違規進入管制區內逗留者，現行法對於得否強制其離開尚無明文，參照民用航空法第四十七條及第一百十九條之三規定，增訂警察機關得強制逗留者離開管制區之規定。
第六十六條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得令其限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰至完成改善為止： 一、違反第十四條規定。 二、違反第十五條第一項或第三項規定。 三、違反第四十四條第一項有關港務管理事項之規定，或第二項所發布施行關於港務管理及安全防治事項之規定。 四、違反第三十七條第四款規定。 未登記或註冊之船舶、浮具，違反前項第二款規定者，並得沒入之。	第六十六條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰： 一、違反第十四條規定。 二、違反第十五條第三項規定。 三、違反第四十四條所定規則中有關港務管理事項之規定。 四、違反第三十七條第三款規定，裝卸、搬運、修理或其他作業，致污染海水。 未登記或註冊之船舶、浮具，違反前項第二款規定者，並得沒入之。	一、本條建議修正。 二、針對違法事實存續，本條第一項增訂按次連續處罰之規定，以達行政管制之目的。 三、商港法第十五條第一項規定，商港區域內停泊之船舶，商港經營事業機構、航港局或指定機關認為妨礙船席調度或港區安全時，得指定地點令其移泊或疏散他處停泊，倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得令其出港；未依規定移泊者，得逕行移泊。惟倘遭遇不依指定地點移泊或疏散他處停泊、不遵命令出港等行為，或例如馬祖等離島缺乏執行逕行移泊之人力及技術時，根本無法執行逕行移泊，而商港法又

		無相關罰則可加以處分，嚴重妨礙船席調度及作業安全，爰配合商港法第十五條第一項修正，於本條第一項第二款增訂罰則，以行商港管理。 四、因應商港法第四十四條第二項增訂酌作文字修正，使違反第四十四條第二項所發布施行關於港務管理及安全防治事項之規定者，有處罰依據。 五、因應商港法第三十七條款次變更，原條文第一項第四款修正為違反第三十七條第四款規定。
第六十七條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰： 一、違反第十八條第一項規定。 二、違反第二十二條規定。 三、違反第二十三條規定。 四、違反第二十六條第一項規定。 五、違反第二十七條規定。 六、違反第二十八條規定。 七、違反第二十九條規定。 八、違反第三十條規定。 九、違反第三十一條規定。 十、違反第三十二條規定。 十一、違反第三十三條規定。	第六十七條 有下列情形之一者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰： 一、違反第十八條規定。 二、違反第十九條第一項或第二項規定。 三、違反第二十二條規定。 四、違反第二十三條規定。 五、違反第二十六條第一項規定。 六、違反第二十七條規定。 七、違反第二十八條規定。 八、違反第二十九條規定。 九、違反第三十條規定。 十、違反第三十一條規定。 十一、違反第三十二條規定。	一、本條建議修正。 二、配合商港法第十八條第二項之修正，爰調整本條第一項第一款之規定，並新增本條第二項規定，以行為義務人為處罰之對象。 三、配合刪除本條第一項第二款，其餘各款款次遞移，內容不變。 四、商港法第十九條第一項至第三項所定之行為義務人係「船舶所有人及其代理人」，基於有責任始有處罰原則，裁罰之對象為對應修正。 五、鑒於違反本條第一項第一款、第三款、第四款、

十二、違反第五十三條第一項規定。 違反第十八條第二項規定者，由航港局或指定機關處保管人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。 違反第十九條第一項至第三項規定者，由航港局處船舶所有人或其代理人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。 違反第一項第一款、第三款、第四款、第六款、第十一款或第十三款規定者，航港局或指定機關得令其限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰至完成改善為止。	十二、違反第三十三條規定。 十三、違反第五十三條第一項規定。	第六款、第十一款或第十三款之規定，有違法狀態持續之可能，爰於第四項增加得按次連續處罰之規定。
第六十九條 違反第三十七條第五款規定者，由航港局或指定機關處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰。	第六十九條 違反第三十七條第三款棄置廢棄物規定者，由航港局或指定機關處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期未完成改善者，按次處罰。	因應商港法第三十七條款次變更，原條文第四款修正為違反第三十七條第五款規定。
第七十一條 違反第三十六條第一項第一款、第二款或第四款規定者，由航港局或指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按其情節勒令停工、停止營業、強制離船或離港、沒入其打撈器材、放置之船具、物料。 違反第三十六條第一項第三款或於第三十六條第二項	第七十一條 於第三十六條第二項公告區域外垂釣者，由航港局或指定機關處新臺幣六百元以上三千元以下罰鍰，並得沒入其釣具。	一、若為非養殖、撒網或動力機具採捕，仍係違反商港法第三十六條第一項第二款養植或採捕水產動植物之行為而受新臺幣十萬元至五十萬元之罰鍰，有違比例原則，故配合商港法第三十六條修正，依不同行為態樣規定適當之罰鍰金額，並訂明受裁罰之

公告區域外垂釣者，經勸導仍未改善，由港務警察機關或委辦之地方政府處行為人新臺幣五千元以上兩萬五千元以下罰鍰，並得沒入其釣具。 前二項情形，並得令其限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰至完成改善為止。		對象，以符合法律保留原則。 二、本法前次修法調低違法垂釣之罰鍰金額，其理由為因其違規情節較為輕微，爰將罰鍰額度降低為新臺幣六百元以上三千元以下，但違法垂釣情形嚴重，又違法垂釣之經濟利益遠大於所受裁罰之不利益，另考量違法垂釣初犯比例偏高，故建議先行勸導但提高罰鍰金額，並列警察機關或委辦之地方政府為違法垂釣之處罰機關 三、且為避免違法狀態持續，不理會執法人員之勸導或裁罰等情形。爰修正得為連續舉發之規定。
第七十三條之一 有下列情事之一者，由港務警察機關或委辦之地方政府處行為人新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得強制其離開商港區域： 一、未經許可於商港區域向乘客或公眾募捐、銷售物品或其他商業行為。 二、未經許可於商港區域有貨物堆積之情事致妨礙港區之交通、安全、衛生或觀瞻。 三、於商港區域糾纏乘客或	（無）	一、本條新增。 二、現行港區迭有單幫客及掮客騷擾旅客、推積貨物之情事，嚴重影響旅客安全並損及國門形象。 三、為解決現行港區單幫客及掮客騷擾行為及為維護商港區域之衛生、秩序及安全，爰參考鐵路法第七十一條、民用航空法第一百十九之條之三、大眾捷運法第五十條，於商港法中明定於

攬客。 四、於商港區域隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、菸蒂、口香糖、或於禁菸區吸菸。 五、於商港區域遊蕩或滯留，致妨礙乘客通行、使用或影響安寧秩序。 六、未經許可，於商港區域張貼或散發宣傳品、懸掛旗幟、陳列物品、舉辦活動者或以不當方法污損設施。 七、於商港區域之公共通道任意停放車輛致影響通行。		商港區域內之禁止行為處罰規定。
第七十四條之一 本法有關沒入物品之處分規則，由主管機關定之。	(無)	一、本條新增。 二、現行商港法有許多沒入物品處分之規定，為使沒入物品之處分標準化、明文化，建議參照社會秩序維護法訂立沒入物品處分規則。
~~第七十五條~~ 本條刪除。	第七十五條 商港安全及管理事項涉及國際事務者，主管機關得參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式，採用施行。	一、本條移列至第四十四條新增之第二項。 二、商港之管理、安全防治事項屬於本法第四章安全及污染防治章節，爰將原條文自第七十五條移列為第四十四條新增第二項。
第七十五條 維持原狀。	第七十六條 本法施行日期，由行政院定之。	條次變更。

附錄七

四大航務中心訪談會議紀錄

一、交通部航港局北部航務中心

（一）時 間：2016 年 03 月 03 日(四)上午 10:00 ~ 12:00

（二）地 點：北部航務中心 4 樓第一會議室(基隆市港西街 6 號 4 樓)

（三）出席單位：

航港局港務組、臺北航港科、蘇澳航港科、自貿港科、海技科、監理科、港政科、臺灣港務股份有限公司基隆分公司、臺灣商港事業發展協會、基隆市船舶貨物裝卸承攬商業同業公會、基隆市輪船理貨商業同業公會、冠博法律事務所

（四）訪談內容紀錄：

冠博法律事務所：

各位長官、各位先進大家早安。我們是冠博法律事務所，為大家進行一個簡單的報告，首先這是我們的計劃背景，我們主要的計畫背景原來是 2012 年 3 月 1 日政企分離原則，但是現行的商港體制其實有一些跟政企分離原則不太相符的地方，我們會做一些研擬，另外就公權力窒礙難行，與現行實務法條有不符的地方，我們也會進行修正。

那這次議題主要有三個，剛剛講的就是政企分離權責待釐清的事項，還有公權力窒礙難行的部分以外，還有國際公約國內法化的問題。

首先就第一個國際公約國內法化的問題，我們首先有三個，第一個就是貨櫃源頭的管理，貨櫃源頭管理其實在我國現行商港法並沒有做規範，相關的規範可能只有在港務管理規則裡面有關就是到達卸貨港前五個小時要上船貨櫃艙位配置圖的部分，所以這部份我們因應 SOLAS 公約我們會做一個法條的研擬，那目前團隊意見是增訂在商港法十二條之一，那相關的規定麻煩各位參照一下，謝謝。然後就是罰則的部分，增訂在六十九條之一。再來就是高度危險品的部分，其實高度危險品在我國商港法並沒有定義，可是在二十五條二項我們可以看到，高度危險品的部分，所以我們在二十五條會增訂一個授權的依據由主管機關公告什麼

是高度危險品，再來，二十五條一項本來是說高度危險品必須放置在特殊的港口區域內，可是現行的規定並沒有對高度危險品做一個設置，所以我們將修正申報高度危險物品。

再來是危險品管理就是人員的部分，我們在二十五條之一增設一個有關裝卸工作人員的規定。申報危險品的罰則，現行申報危險品，如果違反的話，至多只處罰十萬到五十萬，可是就危險品所致的傷害相比，我們認為並不符合比例原則，所以我們將這部分的罰則提高，我們二十五條第一項就如我剛所述，申報裝載危險物品的部分進行修正，然後第三項是做一個授權的規定。這是有關罰則的部分，請各位參照。這是人員管理的部分。

接下來是單殼油輪的規範，其實也是為了國際公約的問題，所以我們進行單殼油輪的草擬，那這個部份我們是建議增訂在商港法三十七條之一，由主管機關公告單殼油輪的限制，那相關的條文草擬如下。那接下來是權責劃分待釐清的事項，首先第一個就是政企分離的部分，可是這次商港法研擬的會議下來還有各個委員的意見，我們認為這個跟政策比較有關係，所以就現行的法條我們暫時不會更動。那接下來是 VTS，VTS 我們認為說在 IMO 決議案他其實是由主管機關所實施的服務，所以我們建議將 VTS 回歸由公權力執行。

接下來是公權力窒礙難行的事項，首先是海運相關業者裁罰必要性，這個問題其實是在於現行的商港法罰則裡面，針對那個處罰的地方有疏漏，比如說在六十一條部份我們可以看到，他說船舶所有權人、船長違反三十七條第一款，那船舶所有權人、船長以外的人是不是就沒有該當這條條款，所以我們就把這個情形變成違法三十七條第一款規定者，然後由船舶所有人、船長加行為人、或公司負責人要負責。接下來是六十三條的部分，也是加所謂的負責人的地方，像行為人跟公司負責人，再來就是船舶裝卸承攬業跟理貨業的部分，報備文件，其實這是各個會議還有各個航務中心目前的見解也都認為營運時其實不需要有資產負債表跟損益表的提出，所以這部份我們刪除。那相關的部分在五十條，我們將財務狀況修正為營運及其他必要之文件。

接下來是違法垂釣處罰的部分，這部分其實是因應現行實務違法垂釣的情形太多了，所以我們想說是不是要提高罰則的規定，另外增加連續處罰的規定，相關的草擬在七十一條，我們可以看到將原本的六百到三千變成五千到五萬，這部分或許會有機關認為裁罰金額過高，我們可以援引行政罰法第十八條規定去做一

個減輕的適用，再來就是在第二項的部分增訂一個連續處罰的規定，請各位參照謝謝。商港法有關沒入的規定，其實我們商港法有許多沒入的條文，但是沒入品的處分並沒有規定，我們這部分在草擬的時候，是參照社會秩序維護法九十三條去授權制定一個目沒入物品處分規則，那相關的條文在七十四條之一請各問參照。

接下來最後一個就是港區內畫設作業區排除道路交通管理處罰條例的適用，其實這部分比較有爭議的是在臺中港的部分，現在其實各個航務中心其實都有公告哪些地方其實是排除道路交通管理處罰條例的適用，這部分其實是涉及到其他公權力的執行，所以我們認為說現在研究案只針對授權的部分作草擬，至於政策的問題可能需要各個機關做協調，這部分的條文是增設在十八條之一，就是說讓主管機關公告非一般道路的範圍，以上就是我所做的簡單介紹，謝謝。

北部航務中心：

是否可以請冠博法律事務所，針對要修法的條文內容，顯示出來給大家檢視，並就條文的內容敘述問題。

航港局港務組：

針對 SOLAS 公約在 3 月 8 日即將開會，希望能夠在七月底前能夠驗證其作法之可行性，下週後該公約條文所明示如何執行將會更明確。危險品部分，希望能夠定義出高度危險品，然業界更希望港公司提供高度危險品的暫存區域，另爆炸品需要有實體隔離的圍牆，爆炸品才有可能暫存。高度危險品運出港區還需要有 SOP 的程序，這問題由港公司來協助規劃。

臺灣商港事業發展協會：

有關船舶或裝卸承攬業，其營運及財務狀況，希望透過簡化報表，以營運狀況為主，基此，希望刪除財務部分。

基隆市船舶貨物裝卸承攬商會同業通會：

同意該看法，建議報表刪除。

基隆市輪船理貨商業同業公會：

同意報表刪除。

基隆市船舶貨物裝卸承攬商業同業公會：

每年六月底將財務報表呈報，這個應該刪除，應該以稅捐處的營運狀況為主。商港法第四十七條因天災不能營運的時候應該保留，不能把天災改掉，會造

成很多疑慮，沒有一定的標準，還是保留比較好。商港法第六十一條關於違反第三十一條，船舶所有人與船長應保留，公司負責人建議不要增列進去。

航港局港務組：

船舶或裝運承攬業，第一報表已說明，第二就是說有關天災不可抗力還在研究，再請冠博統整。

臺灣港務股份有限公司基隆分公司：

目前商港法處分對象皆是寫船舶所有人及代理人,港區的裝卸作業也可能未盡職責造成災害,應該是裝卸業者負責,但法規無法處罰,處罰船公司也不適當,所以才會認為增加公司負責人，應該是增加了裁處的對象。

基隆市船舶貨物裝卸承攬商業同業公會：

所罰跟經營的業務不一樣，處罰好幾倍並不公平，萬一破損或掉落的話也要處罰對我方不公平。

航港局港務組：

財務報表簡化，與站務系統結合，五個月還沒進貨的話應該提出，不應該是看報表,應該要有營運系統掌控,報表不準而站務系統最準確。公司負責人部分，應該另新增處罰規定，否則不知道處罰何者，應研擬是否應該要按照這個標準處罰這麼高，按照比例原則是否可行，另外還必須有辦法證明責任歸屬。

基隆市船舶貨物裝卸承攬商業同業公會：

處罰的公司也可以寫成運送人或是貨物託運人，是否就會更加清楚呢？

基隆市輪船理貨商業同業公會：

跟冠博已有電話上的聯繫，理貨證照問題，所訴求的是更改條文，從民國79年到現在，沒新增半張理貨員證照，為了理貨業的永續經營，才不會斷層。理貨員出錯時，船公司一定是找理貨公司，資方要用人必須經勞方同意，希望修改條文。這部份建議應該是理貨公會訓練後核發。

航港局港務組：

理貨員問題經開過會，現階段先請基隆理貨公會收集資料，第二理貨員名單還在彙整。

航港局北部航務中心：

管理規則第十六條建請刪除。

基隆市輪船理貨商業同業公會：

這部分已好幾次開會協調，建議回歸市場機制，在商港法刪除。

航港局港務組：

考試有通過即會發予證照，政府應該幫忙協助公會提供通過考試給予證照，我們港務組知道了會處理，薪資應該由勞基法或各公司處理。這部分應該是依據管理規則第十六條。

航港局北部航務中心：

目前美國的運輸不會去在意 SOLAS 公約，因為影響到港口出貨狀況以及效率，目前不強制施行 SOLAS 公約。機器要過磅的話也是要託運人負責。

臺灣港務股份有限公司：

商港法修正委託案，冠博很用心，但是在國際公約議題上我國面臨的問題，國際上涉及很多公約，很多體系，提到 SOLAS 公約，目前選擇性放到條文裡面，例如高雄港在發生氣爆，經由管線運送發生問題，源頭也是從商港法，也是個 code，太多的 code 裡面，我們直接引用 code，選擇性放入，可能有國際法進入內國法會產生適用問題，商港法第七十五條是用空白授權方式，在不明確的情況下，會違反法律保留原則，我們無法引用我們未簽署的公約，會違反憲法。商港法第五十三條，沈船擱淺，誰能告訴我商港區域外到達哪裡，難道無限擴張嗎，法律都有因地適用範圍。國際公約要用研究案有些窒礙難行，以單殼油輪來講，MARPOL 公約有規範，我們很難把相關適用條約放到商港法。

冠博法律事務所：

國際法內國法化部分，跟港務公司說的一樣在轉換內國法化有一定困難度，建議採取跟 PSC 的方式一樣，就港口國管制之方式。雖然我們不是公約的會員國，因為我們有簽署 TOKYO MOU，可以直接採取。

航港局港務組：

針對港公司意見，目前局裡碰到問題提出，不能只單挑一些公約，可以找一些鄰近國家大陸、香港，韓國的法規，如果適合可以參考。

臺灣港務股份有限公司：

有關商港法六十條，首先，我國沒有參加 TOKYO MOU 的簽署，我們不是簽署國連觀察員都不是，PSC 法源基礎，構成要件不足且不明確。商港法第六十條第二項，在 PSC 的檢查事項上僅做考量不需要訂定。公約太多 code 需要被商港法適用，法律構成要件應被擬訂出來，包含 code 構成要件等。

航港局北部航務中心：

有關超重櫃，目前無法源去規範及處罰，建議用 PSC 的方式以接軌國際。針對修正條文第三十八條，第二項港口管制人員檢查等規定，交通部原來適用公告方式原來都已依照 MARPOL 公約規定，人員都是依照公約，商港法第五十八條到七十條原來有已經有規定，不應該再寫一次，原則上交通部採公告方式，僅保留最後廢棄物管理收售。

航港局港務組：

商港法第五十八條到六十條已經賦予 PSC 的處置，檢查船舶職責，商港法第三十八條反而會變成說其他公約可以不可以執行，不建議訂定這樣的條文，反而會影響到 PSC 的執行。

航港局北部航務中心：

第七條第一項私有土地航港局徵收部分，條文看起來像協議架構，在土地徵收條例第十一條已有相關規定。有關於計費問題，航商與民眾都不見得明白，解釋應該在商港管理規則做定訂。商港法第十五條第一項部分，船舶妨礙調度之類情形，商港船舶危害到港區如果有立即性的危險應該請立即使出港區，臺北港當時是實施立即出港，建議規範必要時得請求立即出港。商港法第二十五條第一項，有關船舶登載危險物品，因為在商港法第十九條已有規範船舶進入商港內都一定要指定貨櫃，比較傾向危險物品申報程序跟指定貨櫃程序的問題。商港法第二十五條第二項危險物品需要指定機關同意，對於高度危險物品應由貨物所有人運離港區，母法沒有問題，處罰上之問題，違規時間地點不一樣的事實要做罰則分別，應該要把違規事實做罰則分離。商港法第二十六條商港內行為，有問題是第一與第二，連結部分，把「及」改成「或」，養殖及採捕也是「及」改成「或」。

二、交通部航港局南部航務中心

（一）時 間：2016 年 03 月 04 日(四)下午 13：30 ~ 17:00

（二）地 點：南部航務中心旅運大樓 6 樓會議室(高雄市鼓山區鼓山一路 2 號)

（三）出席單位：

航港局港務組、臺灣港務股份有限公司、臺灣港務股份有限公司高雄分公司、高雄市船舶貨物裝卸承攬商業同業公會、高雄市輪船理貨商業同業公會、交通部航港局南部航務中心、冠博法律事務所

（四）訪談內容紀錄：

冠博法律事務所：

各位長官、各位先進大家早安。我們是冠博法律事務所，現在由我代表冠博法律事務所為大家進行一個簡單的報告，首先這是我們的計劃背景，我們主要的計畫背景原來是 2012 年 3 月 1 號政企分離原則，但是現行的商港體制其實有一些跟政企分離原則不太相符的地方，我們會做一些研擬，另外就公權力窒礙難行，與現行實務法條有不符的地方，我們也會進行修正。這次議題主要有三個，剛剛講的就是政企分離權責待釐清的事項，還有公權力窒礙難行的部分以外，還有國際公約國內法化的問題。

首先就第一個國際公約國內法化的問題，我們首先有三個，第一個就是貨櫃源頭的管理，貨櫃源頭管理其實在我國現行商港法並沒有做規範，相關的規範可能只有在港務管理規則裡面有，就是到達卸貨港前五個小時要上船貨櫃艙位配置圖的部分，所以這部份我們因應 SOLAS 公約我們會做一個法條的研擬，目前團隊意見是增訂在商港法十二條之一，相關的規定麻煩各位參照一下，謝謝。

然後就是罰則的部分，增訂在六十九條之一。再來就是高度危險品的部分，其實高度危險品在我國商港法並沒有定義，可是在二十五條二項我們可以看到，高度危險品的這個部分，所以我們在二十五條的部份我們會增訂一個授權的依據由主管機關公告什麼是高度危險品，再來，二十五條一項本來是說高度危險品必須放置在特殊的港口區域內，可是現行的規定並沒有對高度危險品做一個設置，所以我們將它變成申報高度危險物品這樣。

再來就是危險品管理就是人員的部分，我們在二十五條之一增設一個有關裝卸工作人員的規定。再來就是申報危險品的罰則，現行申報危險品，如果違

反的話，至多只處罰十萬到五十萬，可是就危險品所致的傷害相比，我們認為並不符合比例原則，所以我們將這部分的罰則提高，我們二十五條第一項就如我剛所述，申報裝載危險物品的部分進行修正，然後第三項是做一個授權的規定。

然後這是有關罰則的部分，請各位參照。然後這是人員管理的部分，接下來是單殼油輪的規範，其實也是為了國際公約的問題，所以我們進行單殼油輪的草擬，那這個部份我們是建議增訂在商港法三十七條之一，由主管機關公告單殼油輪的限制，那相關的條文草擬如下。

那接下來是權責劃分待釐清的事項，首先第一個就是政企分離的部分，可是這次商港法研擬的會議下來還有各個委員的意見，我們認為這個跟政策比較有關係，所以就現行的法條我們暫時不會更動。

那接下來是 VTS，VTS 我們認為說在 IMO 決議案他其實是由主管機關所實施的服務，所以我們建議將 VTS 回歸由公權力執行。接下來是公權力窒礙難行的事項，首先是海運相關業者裁罰必要性，這個問題其實是在於現行的商港法罰則裡面，針對那個處罰的地方有疏漏，比如說在六十一條部份我們可以看到，他說船舶所有權人、船長違反三十七條第一款，那船舶所有權人、船長以外的人是不是就沒有該當這條條款，所以我們就把這個情形變成違法三十七條第一款規定者，然後由船舶所有人、船長加行為人、或公司負責人要負責。

接下來是六十三條的部分，也是加所謂的負責人的地方，像行為人跟公司負責人，再來就是船舶裝卸承攬業跟理貨業的部分，報備文件，其實這是各個會議還有各個航務中心目前的見解也都認為營運時其實不需要有資產負債表跟損益表的提出，所以這部份我們刪除。那相關的部分在五十條，我們將財務狀況修正為營運及其他必要之文件。

接下來是違法垂釣處罰的部分，那這部分其實是因應現行實務違法垂釣的情形太多了，所以我們想說是不是要提高罰則的規定，另外增加連續處罰的規定，相關的草擬在七十一條，我們可以看到將原本的六百到三千變成五千到五萬，那這部分或許會有機關認為裁罰金額過高，那這時候我們可以援引行政罰法第十八條規定去做一個減輕的適用，那再來就是在第二項的部分增訂一個連續處罰的規定，請各位參照謝謝。

那再來就是商港法有關沒入的規定，其實我們商港法有許多沒入的條文，

但是沒入品的處分並沒有規定，我們這部分在草擬的時候，是參照社會秩序維護法九十三條去授權制定一個目沒入物品處分規則，那相關的條文在七十四條之一請各問參照。

接下來最後一個就是港區內畫設作業區排除道路交通管理處罰條例的適用，那其實這部分比較有爭議的是在臺中港的部分，那現在其實各個航務中心其實都有公告哪些地方其實是排除道路交通管理處罰條例的適用，那這部分其實是涉及到其他公權力的執行，所以我們認為說現在研究案只針對授權的部分作草擬，那至於政策的問題可能需要各個機關做協調，那這部分的條文是增設在十八條之一，就是說讓主管機關公告非一般道路的範圍，那以上就是簡單介紹，謝謝。

高雄市輪船理貨商業同業公會：

理貨業目前都遵照航港局的規範，這部分應該是沒有問題。

高雄市船舶貨物裝卸承攬商業同業公會：

關於申請文件，必要文件之定義模糊。

臺灣港務股份有限公司法務：

船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業若鎖定在商港法第四十五條到五十二條之間，會有些問題。另商港法第四十九條部分，第一項有規定，如果說不符合，是否有沒有相對應罰則或法律上效果。此外，商港法第四十五條部分，修正條文把有關文書刪除掉，需要畫線註記或引號。

冠博法律事務所：

文件編排會修正。罰則會回去進行補充。

交通部航港局南部航務中心：

罰則問題之部分，就是因為沒有罰則才會增訂至商港法裡面，對應到商港法第六十五條。商港法第四十五條建議維持原案，要不要保留六個月是不一致的，不建議拿掉。「得」變成「應」的部分，實務經驗上保留應會比較好。商港法第四十七條第二項，沒必要再展延，應該刪除。自行停業者應該是由經濟部處理。第三項管理機關拿掉。商港法第五十條，目前是有達成共識，但還需討論。商港法第五十一條，作業機具建議拿掉，現已多元，不應限制。

冠博法律事務所：

目前就商港法修正案僅就法規上做研擬，對實務上之運作並不是十分瞭解，謝謝各貴單位意見，之後會繼續做補充與研擬。

臺灣港務股份有限公司：

為什麼會要求展延六個月，因為是屬於特許行業，涉及到營業許可部分，保留彈性應該較適當。

臺灣港務股份有限公司：

補充一點，商港法第四十七條倒數第二項，因為天災不可抗力因素應該報請備查，不明白為何修正草案要把天災與不可抗力拿掉。

交通部航港局南部航務中心：

依照實務的經驗，這條是不是對我們的管理有必要，討論過後建議拿掉，若是留下，可能被視為展延條款。商港法第四十九條，所謂的船舶理貨裝載業務，實際上時不是有實際從事，如何認定範圍，之後營業證管理，管控措施有沒有，因為港區樣態隨時都在變化，如果不能跟上業務發展而造成干擾整個港區，實際上這不只是上下游業者的問題，可能包含船方，應該要通盤考量。另外，商港法第四十五條有關文書，建議可以搭配裝卸承攬業或理貨業規則，文件在管理規則有列出。

高雄市船舶貨物裝卸承攬商業同業公會理事長：

這部分沒有意見。

高雄市船舶貨物裝卸承攬商業同業公會：

自從裝卸承攬業開業以後，針對工時的控管一直很困擾，週休二日問題，因為我們跟著船隻工作，如果在法上面沒有明定的話我們很困擾，看能不能在商港法新增彈性工時，沒有硬性規定休假日，根據船舶的需求上班，勞動部覺得是管全國各種行業，對於裝卸的特種行業無法一體適用，且要符合勞基法規範。

臺灣港務股份有限公司：

關於工作時限與加班，除非是全國性的行業才會有勞動部規定，像特許行業，應該是由業主或勞工所屬的工會協商，到當地勞動單位來核備，基本上不得違反勞動基準法。

冠博法律事務所：

應回歸勞基法規定，勞動部亦有一系列關於彈性工時規定。

高雄市船舶貨物裝卸承攬商業同業公會：

是不是請研究單位直接洽詢勞動部，因為勞動部對於勞動條件，可能對於特別行業才有另外規定，計算工時的方式應該有不同，工時對於港區人力老化、與港區作業相當有關係。

冠博法律事務所：

適不適合放在商港法，我們研究單位針對這部分也會進行研擬。另外商港法修正草案對照表第五條之一，本文第二項得請求港務警察機關勸導或強制乘客離開船舶，請求的主體是什麼，目前還有疑義，希望各貴單位提供意見以供參考。針對商港法第五條做個補充，遇到有霸船的時候，參照霸機之規定時，這部分放在商港法是否適合，謝謝。

臺灣港務股份有限公司：

商港法第五條裡面已經很明白講到，航港局可以為了治安維護，由港務機關執行之，消防亦同，前兩項在協助違反處理港務法令的時候接受航港局的指揮監督，有些比較例行性的建議放在港務管理規則，參照民用航空四十七條，沒有解決問題，沒有提到霸在領海或其他海域的情形，乘客於調處中，他會請警察把他抓走嗎？應該是船舶運送人吧，因為管理資料太雜了，會在商港法說另訂辦法或規則，經過交通部即可，裡面一堆條文我覺得很質疑的部分是為什麼訂定在商港法。

臺灣港務股份有限公司：

一、應該於航運法要規範，乘客跟船公司的糾紛，如果在商港區以外是不是也適用，不應該綁在商港法，不要修得太大。

1. 針對運送契約產生的糾紛，屬於船舶運送人，有運送乘客的責任，航業監理事項有包含船舶運送業，非本國籍的船舶運送業，具有涉外法權問題。
2. 消費者可能是本國人也可能是外國人，消費者保護的行為，私經濟行應回歸到以消費者保護的角度去看。
3. 兩個標的，治安維護，違反港務法令，霸船可能主客觀認定，變成是私人要求公部門，港警依照航港局的指令，才會動用權力，私經濟跨越到公共秩序那條線的話，那條線的門檻在未來發展多樣態，是無法一

一列舉，應回歸到商港法第五條，商港法不是說所有東西都要規範，這是屬於範圍界定的問題。

二、基本上所謂的糾紛，定義成民事糾紛，假設委託港務公司調整，港務公司本身跟船舶運送人是有契約關係，不適合做調處，畢竟沒有公權力。

交通部航港局南部航務中心：

商港法第五條之一，是否要在商港法訂定還有討論空間。

冠博法律事務所：

針對超重櫃部分，參考 SOLAS 公約第四章修正案，增訂商港法第十二條之一，另外罰則係規定於商港法第六十九條之一。

臺灣港務股份有限公司：

原有的商港法第七十五條，公約內國法化會造成修法頻繁之困擾，應該參考他國及商港管理規則第三條之經營貨櫃原則，條文中又有入港或出港，SOLAS 公約在前一個港口就應該過磅了，海商保險的問題。要求無對稱，進口貨櫃提供正確櫃重可就此裁罰，裁罰對象?規範不得運離港區，若全部船隻塞在港區該如何處理?港區設置有地磅機制，那在我國呢？建議車輛一到公路就屬交通部管，地磅都以第三方為主，不然會產生很多爭議。

臺灣港務股份有限公司：

商港法第十二條之一，目前規定是講匯率，現在增訂過磅，需要再研議。SOLAS 公約有強制出口櫃過磅，增訂強制規定的話很好，要不要寫清楚進口櫃的細節，放在商港法第十二條之一是不是適當？

冠博法律事務所：

針對超重櫃訂在十二條之一，是經營管理之事項，係就法條體例觀之。SOLAS 公約的研擬，需要各單位的寶貴意見來彙整再研擬，國際公約內國法化問題，之前開會也是有聽到相關意見，對於需常修法的公約如何因應來做內國法化，謝謝。

臺灣港務股份有限公司：

一、SOLAS 公約要求重量的正確性，如果提供不正確的資料，船舶在配倉的時候，有邊配超重就會翻船，不是超重的關係。超重應該是根據貨櫃的操作能力或乘載能力在做規範，以 SOLAS 公約這部分是要求提供認證的正確重量。

二、託運人要跟主管機關申報證明文件，這跟 SOLAS 公約不一樣，SOLAS 公約是要求貨主有義務要提供櫃重給船舶運送人，而且要給碼頭代表，櫃重資料的揭露，揭露完目的就是避免海難事件，像歐洲都是用平底船，不正確裝運重量的話，會發生危險。進入櫃場的貨櫃集散站，適不適合擺在商港法，目前貨櫃集散站除了港口還有內陸，SOLAS 公約規範驗重有分加法跟減法，加法就是各種重量加起來需要官方認可，減法是整體重量減去相關該扣重量，不得將貨櫃上船是誰有那樣的權力，不得將貨櫃上船公權力得否介入，這個是個問號。港區要增訂地磅抽驗管理規則，SOLAS 公約方向導偏了，重點是船舶航行安全，相對的應該是行業的範疇，現行機制在 PSC 的部分是針對船舶的環保，也跟 SOLAS 公約有相關，應該就航行安全去看而不是港區安全。

交通部航港局南部航務中心：

冠博提議由航港局提出證明文件可能有困難。本法條沒有所謂的中央主管機關。

冠博法律事務所：

這次訪談會議以該次簡報檔資料為準。

臺灣港務股份有限公司：

第三條港區應增訂地磅抽驗機制，由相關主管機關訂定之，什麼叫地磅抽驗機制，是抽驗地磅還是抽驗櫃重？

冠博法律事務所：

我們是以櫃重為準。

臺灣港務股份有限公司：

地磅校準是經濟部，都是透過第三單位去過磅，都在外面找地磅所，在碼頭設地磅應該只是怕碼頭毀損。

冠博法律事務所：

危險品部分，商港法第二十五條第一項做研擬，需要在機關指定的停泊地點才可以入港，目前沒有對高度危險物品的專區，研擬是將修訂成為要對高度危險物品做申報，再麻煩各單位提供寶貴意見。

臺灣港務股份有限公司：

主管機關就回到商港法裡面，隸屬交通建設部，這部分如果真的當作草案一定會有所爭議，因高度危險品公告目前係由航港局準備，這裡改成由主管機關，會有所爭執，如果是國際商港當然是由航港局，工業港就是工業局，金馬區域就是由金馬之縣政府，如果屬交通部負責，可能連金馬區域都要處理。申報部分也可以考慮研議入港時候要申報物品。一般工業或民生用危險品部分，可能回到交通部這邊，賦予業者申報。商港法第二十五條現在港區負責裝卸危險品部分，沒有專業的訓練證照，由主管機關明定可能有疑義，請再研究。

航港局港務組：

現行高度危險品的部分，正在進行定義，依照商港法第三十六條來進行公告，這部分是建議不用新增。

臺灣港務股份有限公司：

商港法裡面危險品就有定義，為何要強調高度危險品，危險品也是港區裡面要承受的一種態樣，管理規定有沒有辦法進一步的去落實，各個港區的特性不一，商港法的危險品是基於港區考量去訂的，高度危險品每個港區的規範也都不一樣，怎麼去定義高度需要審慎考量。有規定百分之百禁止事項，就裝載危險品必須要申報。在相關的職安法規，有針對特定貨物相關作業安全規定，有一般性的規定，因為港區的需求會在定更詳細的規定，包含職安相關規定都要考慮。商港法第二十五條之一，關於高度危險品由主管機關通報，變為由交通部會有疑慮，如果是由航政機關，不一定航港局，是否可以因地制宜仍須待觀察。

冠博法律事務所：

單殼油輪係商港法第三十一條做為母法授權規定。

臺灣港務股份有限公司：

一、建請單殼油輪放在港務管理規則或由航政機關另訂辦法之。商港法第三十七條負責單位需釐清。

二、商港法第三十七條之一寫航行限制，似有不妥。

三、針對船舶的行駛，商港法第三十三條有提到，在行駛裡面是概括性法律規定要接受指揮，這種標的的船舶能不能航行係涉及到船舶安全規定

的問題，這個訂在商港法確實有比較奇怪一點，建議團隊思考目前有個海上交通安全法或是相關法，從該部分進行研擬。

冠博法律事務所：

裁罰的規範主體不明確部分，團隊還在進行研擬中，主要商港法第六十一條，將行為人改成違反商港法第三十七條規定者，對象為船舶所有人、船長、行為人或公司負責人。商港法第六十三條，對象擴張至船舶所有人、船長、行為人、公司負責人。

臺灣港務股份有限公司：

就船舶來看，船長、船舶所有人有絕對義務，不建議新增太多處罰主體。

交通部航港局南部航務中心：

商港法第六十三條，如果裁罰對象只限於文義上，沒有辦法做到維護秩序的目的，安平有相關之案例。建議是船舶所有人部分是不是可以直接定義在第三條，將定義規範出來而去做處理。

臺灣港務股份有限公司：

實務上問題，簡報說由航港局或指定機關來處罰，看起來有順序，是否是執行順序，行為人除非當場抓到，法律能不能順利執行還是需要研擬。裁罰對象真的會造成困難，新增的越多將導致機關查證責任越艱辛，結果也可能導致不利於任何一方。另外船東皆會將權利義務訂定清楚。

冠博法律事務所：

就 VTS 部分，參考他國及公約規定，團隊認為 VTS 事項是公權力的事項，回歸給航港局。

臺灣港務股份有限公司：

這部分會有相當大的爭議，VTS 定義跟功能，如果回歸到航港局的話，就會跟海巡署其職權有很多部分重疊，商港法的主管機關是交通部，歐美國家的 VTS 只是船舶交通，跟國外的 VTMS 不太一樣，這部分應該要再慎重，公權力與私權力要先分清楚。

冠博法律事務所：

針對違法垂釣的處罰，增設商港法第七十一條，把金額提高到五萬元以上，增加連續舉發，是否妥適?

臺灣港務股份有限公司：

要考慮到執行部分，建議實務在釣魚的處分上是否可以做得到？沒收釣具的部分，實務上還要再考慮，釣竿有的很貴，本來不能釣後來卻又可以釣，所以能不能做得到還要再研擬。

航港局港務組：

金額為何訂低，因為以前規範很高，惟基本上微罪不舉，不過還是需要嚇阻，港區本身有規劃可垂釣區域，若處罰很重可能造成民眾反彈。

交通部航港局南部航務中心：

提高罰款部分，我們並不認同。連續舉發，要訂立有頻率或限期改善之規範。

臺灣港務股份有限公司：

一罪一罰是原則，如果要改變原則就要受挑戰。建議是不是可以採用累計之方式，事實上罰則訂得再高效用也不見得得以彰顯。

冠博法律事務所：

沒入規定，增訂於商港法第七十四條之一，授權相關主管機關訂定規則。

臺灣港務股份有限公司：

由上級主關機關來訂之，在執行上仍有疑義。沒入物品的定義希望團隊回應，我們沒入的商品可能是一艘船，可能是在執行 PSC 之相關規範，所以扣押到船舶，而將來佔用到碼頭或倉庫影響營運，將來沒入物品是指什麼，或是要收取保管費用。

臺灣港務股份有限公司：

處分需要參考行政罰法，有關禁止或限制的行為，應該是回歸到依法行政，而不是由各個法規來個別訂立罰則。

交通部航港局南部航務中心：

要處理商港法第六十五、六十六、七十一條部分，以免說當執行沒入的時候他無法繼續後續的動作，再建議說處分之前能不能再加個管理，為管理及處分規則。

臺灣港務股份有限公司：

沒入物品的處分可能很麻煩，但是還是要站在行政單位的角度去看問題，像海關查扣的物品情況，沒入以後隨時可以來拿但是需要付費，若是不來領取就依照規則拍賣。

冠博法律事務所：

港區內劃設作業區排除道交條例，涉及到牴觸問題，目前針對商港法第十八條之一做一個授權的規定，以遵守法律保留原則。

臺灣港務股份有限公司：

一、怎麼會到商港法第十八條之一，為什麼會管到這個部分，在實務上臺中港比較遼闊，要注意到劃設的問題，這個部分要訂在商港法裡面，可能會有一點挑戰性，怎麼跟港警良好溝通，非合法機具在港區搬運做業以致影響交通安全，放在這裡比較有質疑。

二、法規的審核，實務上運作，以前在航港局時代個別分離，政企分離之後各港合一，經營上租金等等相關規範，是不是有公平交易法的適用，有沒有可能排除公平交易法的情況。

三、把港區的作業區或道路設置為叫做道路適用範圍，採用公告排除掉，港區運作應該是相反的，港區裡面有些是機具而不是車輛，實務作業問題需要團隊好好思考。地磅規範係由超重貨櫃衍生出來的問題，交通部針對所謂港區道路是否為一般道路，有做行政解釋，鄰接道可以符合，會影響到港區作業，對執法單位也會因為認知不同造成意見不一。

冠博法律事務所：

以上是所有議題，謝謝各位長官指教。有些條文的問題跟設計，在招標就有說要對這些問題做設計，對於這些意見也都很寶貴。期待該次訪談會議可以聽到實務上有切身體會之問題。

交通部航港局南部航務中心：

一般我們在對這種在岸邊撿拾或手撈，大多都自然人，可責性不高，有建議希望降低金額為原本的十分之一。

航港局港務組：

商港法第六十七條，有時候被法院執行強制執行，這部分是要修法還是要在母法第三條去做船舶所有人定義。

交通部航港局南部航務中心：

本法用詞定義新增一款，商港區域的範圍，商港區域外指出，工業港、漁港、國家風景管理區及國家公園等海域外我國領域，依商港法第五十三條，在區域外因海難意外事故致擱淺，沈沒或故障漂流者，及同法第一項第四款，

商港區域是指劃定商港界線以內之水域為商港建設開發營運所必須之路上地區，該法並未對商港區域外做定義說明及界定範圍，常造成各機關如船難發生造成生態環境或生態破壞，要求本局依以上法條做處理。

理由：

1.範圍應做界定，建議限於我國領海 。

2.排除各機關管轄區域，避免疊床架屋權責不清。

臺灣港務股份有限公司：

一、商港區域外這個部分，在第六章有講到，為過渡性的條文，跟商港法立法有所矛盾。中央剛發佈海岸管理法，應該不會落在商港法，應該看其負責單位。

二、商港區域做劃設要由交通部轉行政部做公告的動作，不會說有不清楚的部分，災害應變方式，對於相關權責部分都應劃分清楚。

三、商港法第三條第五款，商港區域，然於第三條第二項又訂商港區域外，跟第五款規定相衝突，用一體性與完整性做反面解釋即可。

交通部航港局南部航務中心：

商港法第六十七條再加一個連續處罰，費用是一大數字，建議得連續處罰規定。

交通部航港局南部航務中心：

商港法第五十三條沒有明確的規範，需要有明確定義。商港法第六十七條為違反商港法第五十三條，希望有個連續處罰來使其具積極性，希望能比照海污法的規範可以連續處罰，直到改善為止。

三、交通部航港局中部航務中心

（一）時 間：2016 年 03 月 09 日(三)上午 10：30 ~ 12：00

（二）地 點：中部航務中心 1 樓會議室(臺中市梧棲區臨海路 83 之 3 號)

（三）出席單位：

航港局港務組、臺灣港務股份有限公司臺中分公司、交通部航港局中部航務中心、冠博法律事務所

（四）訪談內容紀錄：

冠博法律事務所：

主要這次進行訪談，結果並非結論，由我們這邊作為一個平臺，來收集各中心看法意見，且各地區屬性不一。希望大家可以提供實務上切身體驗過的經驗。現在為大家進行一個簡單的報告，首先這是我們的計劃背景，我們主要的計畫背景原來是 2012 年 3 月 1 號政企分離原則，但是現行的商港體制其實有一些跟政企分離原則不太相符的地方，我們會做一些研擬，另外就公權力窒礙難行，與現行實務法條有不符的地方，我們也會進行修正。

這次議題主要有三個，剛剛講的就是政企分離權責待釐清的事項，還有公權力窒礙難行的部分以外，還有國際公約國內法化的問題。

首先就第一個國際公約國內法化的問題，首先有三個，第一個就是貨櫃源頭的管理，貨櫃源頭管理其實在我國現行商港法並沒有做規範，相關的規範可能只有在港務管理規則裡面有關就是到達卸貨港前五個小時要上船貨櫃艙位配置圖的部分，所以這部份我們因應 SOLAS 公約我們會做一個法條的研擬，那目前團隊意見是增訂在商港法十二條之一，那相關的規定麻煩各位參照一下，謝謝。

然後就是罰則的部分，增訂在六十九條之一。再來就是高度危險品的部分，其實高度危險品在我國商港法並沒有定義，可是在二十五條二項我們可以看到，高度危險品的這個部分，所以我們在二十五條的部份我們會增訂一個授權的依據由主管機關公告什麼是高度危險品，二十五條一項本來是說高度危險品必須放置在特殊的港口區域內，可是現行的規定並沒有對高度危險品做一個設置，所以我們將它變成申報高度危險物品這樣。

危險品管理就是人員的部分，我們在二十五條之一增設一個有關裝卸工作人員的規定。申報危險品的罰則，現行申報危險品，如果違反的話，至多只處罰十萬到五十萬，可是就危險品所致的傷害相比，我們認為並不符合比例原則，所以

我們將這部分的罰則提高，我們二十五條第一項就如我剛所述，申報裝載危險物品的部分進行修正，然後第三項是做一個授權的規定。然後這是有關罰則的部分，請各位參照。

然後這是人員管理的部分，接下來是單殼油輪的規範，其實也是為了國際公約的問題，所以我們進行單殼油輪的草擬，那這個部份我們是建議增訂在商港法三十七條之一，由主管機關公告單殼油輪的限制，那相關的條文草擬如下。那接下來是權責劃分待釐清的事項，首先第一個就是政企分離的部分，可是這次商港法研擬的會議下來還有各個委員的意見，我們認為這個跟政策比較有關係，所以就現行的法條我們暫時不會更動。

那接下來是 VTS，VTS 我們認為說在 IMO 決議案他其實是由主管機關所實施的服務，所以我們建議將 VTS 回歸由公權力執行。接下來是公權力窒礙難行的事項，首先是海運相關業者裁罰必要性，這個問題其實是在於現行的商港法罰則裡面，針對那個處罰的地方有疏漏，比如說在六十一條部份我們可以看到，他說船舶所有權人、船長違反三十七條第一款，那船舶所有權人、船長以外的人是不是就沒有該當這條條款，所以我們就把這個情形變成違法三十七條第一款規定者，然後由船舶所有人、船長加行為人、或公司負責人要負責。

接下來是六十三條的部分，也是加所謂的負責人的地方，像行為人跟公司負責人，再來就是船舶裝卸承攬業跟理貨業的部分，報備文件，其實這是各個會議還有各個航務中心目前的見解也都認為營運時其實不需要有資產負債表跟損益表的提出，所以這部份我們刪除。那相關的部分在五十條，我們將財務狀況修正為營運及其他必要之文件。

接下來是違法垂釣處罰的部分，那這部分其實是因應現行實務違法垂釣的情形太多了，所以我們想說是不是要提高罰則的規定，另外增加連續處罰的規定，相關的草擬在七十一條，我們可以看到將原本的六百到三千變成五千到五萬，那這部分或許會有機關認為裁罰金額過高，那這時候我們可以援引行政罰法第十八條規定去做一個減輕的適用，那再來就是在第二項的部分增訂一個連續處罰的規定，請各位參照謝謝。

那再來就是商港法有關沒入的規定，其實我們商港法有許多沒入的條文，但是沒入品的處分並沒有規定，我們這部分在草擬的時候，是參照社會秩序維護法九十三條去授權制定一個目沒入物品處分規則，那相關的條文在七十四條之一請

各問參照。接下來最後一個就是港區內畫設作業區排除道路交通管理處罰條例的適用，那其實這部分比較有爭議的是在臺中港的部分，那現在其實各個航務中心其實都有公告哪些地方其實是排除道路交通管理處罰條例的適用，那這部分其實是涉及到其他公權力的執行，所以我們認為說現在研究案只針對授權的部分作草擬，那至於政策的問題可能需要各個機關做協調，那這部分的條文是增設在十八條之一，就是說讓主管機關公告非一般道路的範圍，那以上就是我所做的簡單介紹，謝謝。

臺灣港務股份有限公司：

貨櫃秤重問題，公司在三月四號有發文，意見的話依循總公司意見，高雄港應該也有說明，比較好奇是說所謂 SOLAS 公約貨櫃過磅，是否包含貨櫃，還是只有內容物，之前有爭議。SOLAS 公約要在 7 月實施的話應該有困難，美國說不會實施，我們要領先適用還是先觀察。

冠博法律事務所：

對於 SOLAS 公約目前航港局屬於未雨綢繆之狀態，未來還是會繼續觀察，以做修正。

航港局中部航務中心：

現在修法的話，以前是港務局負責公權力，之後 VTS 要劃歸公權力，將來怎麼執行，應該要另有配套。這邊提供個方式，到底航港局辦理公權力事項，港務公司有沒有公權力之權限。港務公司目前不涉及任何公權力的行使，但是目前他又是受理港區通行證的單位，造成問題，民眾救濟管道不明，建議思考納入將部分公權力委託給港務公司行使，在組織架構上或是實務方面獲得解套。

補充超重櫃部分，建議要保持較大的彈性，在七月一號之前有很多考量的變數。

冠博法律事務所：

本來是規定說商港經營機構，指定停泊地點，想問實務上的運作，若改成申報方式呢？

臺灣港務股份有限公司：

高度危險物品資料給航港局了。

交通部航港局中部航務中心：

請問港公司的意見確實了解嗎？

臺灣港務股份有限公司：

一、第一項跟第二項是一樣的，拿掉停泊地點規定就少一項，加了第三項，這個已有再商討，目前講到只是原則性，看法都已提供給航警局，例如轉口貨要運離港區似有不宜。

二、管理規則第三十三條，我不知道那是不是要申報有什麼不一樣，有沒有必要再新增，本來規定十萬，這邊規定又有不一樣，是否有衝突。

冠博法律事務所：

會再回去研擬，部分的修法是不是有牴觸的問題會再研究。

臺灣港務股份有限公司：

現在的狀況是法規要申報，沒申報大家也都認為他是合理的，希望這次修法可以把缺口做個處理，以上報告。

交通部航港局中部航務中心：

危險品有申報吧，貨櫃沒有申報嗎？

冠博法律事務所：

針對商港法第六十二條的修法，要裝載危險物品的話，貨物所有人要備妥裝運工具運離港區，沒有罰則，故增訂貨物所有人為處罰主體，金額提高。

交通部航港局中部航務中心：

是否指三百萬變成一千五百萬？

臺灣港務股份有限公司：

法律上是否可以，六十萬到一千五百萬，相差 20 幾倍，應該有再考量必要。

冠博法律事務所：

如果危險品導致傷害的話，導致損傷嚴重擴及至海洋的部分時，才會考慮提高，至於範圍會回去再研擬。

臺灣港務股份有限公司：

申報裝卸危險物品部分，在管理規則 24 小時就要提出申報，委託人沒有去做的話，是罰哪個金額，沒有申報是不是要罰這麼多，管理規則 33 條應已足夠，麻煩團隊再仔細分析。

冠博法律事務所：

看一下商港法第六十二條，因為違反而發生損害我們才罰這麼高。接下來是有關危險品管理，授權的規定由主管機關訂定之，還是要看機關的需求為何。

臺灣港務股份有限公司：

建請定義做負責危險品之從業人員。

冠博法律事務所：

請給我們研究單位建議具體相關從業人員之訓練建議。

航港局港務組：

有委託專業機構在翻譯 IMO 建議書,針對相關人員需要什麼樣的訓練都有規定，等翻譯文件出來就可以參考有什麼規定。

交通部航港局中部航務中心：

同意以上看法。

冠博法律事務所：

單殼油輪部分，因應國際公約，各單位運作方式去處理，我們僅就法律上增訂條文。

交通部航港局中部航務中心：

不是要修在船舶法嗎？（商港法裡可以管理到非中華名國籍的船），港公司有沒有其他看法？沒有我們就配合局裡政策。

冠博法律事務所：

這部分並沒有涉及到商港法部分，不知道主席意見為何。接下來是 VTS 部分，依照 IMO 決議案應該還是要交由公權力實施。另外我們是根據外國的立法就 VTS 如何去運行，發現還是由公權力去執行的事項，VTS 有點類似於商港法第十條的範疇，目前我國還是歸於港務公司，所以其實要一下回歸給航港局還是有困難度，會考慮以行政委託之方式交由港務公司去做。

臺灣港務股份有限公司：

一、VTS 服務內容是什麼，依照我們臺中港來講它包含很多，安排、調度、引水人聯繫、港灣系統登入、計費、AIS 都有，應該都要考慮進去，不能單純說 IMO 決議案就屬於主管機關，內容應該更詳細，我們認為還是由港務公司處理比較恰當。

二、最高法院有判例，娛樂漁船，放煙火有申請入港，基於安全考量不給放行，判例說已不涉及到進港，屬於公司業務，VTS 管制是應該的。

航港局中部航務中心：

現階段商法的條文是寫，涉及公權力由航港局辦理。有些條文就寫明說是誰辦理，判決就是用條文去判斷，建議規劃團隊針對現有執行尚問題，應該要倒過

來。現階段商港法的架構裡面，會發生有責無權或有權無責，像是商港法第四十條，而承辦單位覺得 VTS 為公權力部分，應該再考量公權力委託是不是有部分的委託。另外修法與精進案，修法應該與政策要互相調整，見要考量到整個中央機關員額的部分。

冠博法律事務所：

目前會再回去繼續做研擬，再把 VTS 仔細列出做修正。

冠博法律事務所：

商港法第六十一條之修正，行為負責人問題。

交通部航港局中部航務中心（主席）：

請說下一條。

冠博法律事務所：

商港法第六十三條增加行為人、公司負責人。

交通部航港局中部航務中心（主席）：

請說下一條。

冠博法律事務所：

船舶貨物裝卸承攬業與理貨，就商港法第五十條部分寫營運及其他必要的文件。

交通部航港局中部航務中心（主席）：

請說下一條。

冠博法律事務所：

違法垂到處罰，航務中心說金額過低，所以提高金額也增加連續處罰，規定在商港法第七十一條。

航港局中部航務中心：

請教這個跟商港法第三十五條通行證金額的問題，臺中港幾乎所有釣區都是管制區，以前在罰六百的情況都有爭議，我有看法在商港法第七十一條的部分，沒有很明顯的部分說要有證還是無證，現在都沒有解決到擅入的問題，是不是應該在增訂表列說，解釋釣魚及無證之問題。

冠博法律事務所：

這個問題要回歸到無證擅入釣魚有幾個行為，目前是規劃兩個不同的行為，還是要大家討論。另外無證就我們的角度而言，無證跟垂釣是兩回事，無證又加

垂釣當然可以同時處罰，現在卻只有對垂釣處罰，是不是要將無證也列入來達到嚇阻。

航港局中部航務中心：

現在航港局實際上執行的方向，朝向釣魚部分不要有牽涉到商港法第三十五條問題，罰到十萬塊是因為會有重大治安問題。可能要修改成對港區一定要有一定損害，才來考量罰十萬；釣魚部分認為應該跟商港法第三十五條脫鉤，就是因為認為說這個行為對於港區的影響較小，實際執行情形，現在釣魚民眾很極端，有的一罰就怕，有的一再來，過去要罰九萬塊，港警無法取締，需要航港局再詳細討論。

臺灣港務股份有限公司：

目前商港區域通行證，民眾有沒有訴願管道，是不是要把通行證作為一個議題作參考，工作權問題，可建議增加這個主題。

冠博法律事務所：

可能是說商港法第三十五條可以獨立拉出來，研究通行證問題。

航港局中部航務中心：

舊商港法時代金額很高，現階段認為脫勾，實際上比較好執行。

航港局港務組：

1. 商港法第六十五條的話違反商港法第三十五條規定，是不是要用這個裁罰基準是可以探討，就是商港法第三十五條不一定要放在商港法第六十五條這裡去罰。
2. 有關釣魚，漁港應該也會有違規的裁罰，應該可以收集來對照。

臺灣港務股份有限公司：

通行證問題，管制區是航港局畫的，看法是說，101 年修法配合政企分離，這樣是不是失去分離精神。贊成適度調高金額。

航港局中部航務中心：

希望修法能夠解決問題，希望修法讓我們的執行可以合法。

交通部航港局中部航務中心（主席）：

其實很多釣魚的人都是無證的，到底是兩條都要罰還是僅就一條處罰？

冠博法律事務所：

垂釣區是說在管制區以內的，其實對於兩個不同的行為沒有意見，十萬太貴罰不下去是重點嗎？　那我們就解決擅入的問題來解套。

航港局中部航務中心：

他擅入港區的原因是他去釣魚，他一樣有兩個行為，但是他另一個行為可能比較輕微不會被受罰，另外商港法第三十六、七十一條寫明說，商港法第七十一條可以修成你在公告釣魚區內不管有沒有通行證，都是按照這個罰。商港法第三十五條港警如果說偷竊啦會是用這條，條文上本身設計的比例原則需要考慮。

冠博法律事務所：

沒入用個授權規定，可以去處理。

交通部航港局中部航務中心（主席）：

為什麼是商港法第七十四條之一，而不是第三十六條。沒入規範不只三十六條，ＯＫ。

航港局中部航務中心：

原則性的問題，我看簡報，是不是有些可以那到港務管理規則去訂定就好。

冠博法律事務所：

這部分就立法考量來看他變動性很大，我們是考量不這樣做，當然可以再研擬。

航港局中部航務中心：

沒入物品處分規則，我們釣具已經在執行沒入了，這規定實施之前是不是要考量到我們現在就有在實施的部分。

冠博法律事務所：

可以請教一下中航沒入物品處理是怎樣？

航港局中部航務中心：

目前只有沒收然後保存，我們擔心問題量一直增大問題，必須要有個終端處理，像銷毀或拍賣。

航港局中部航務中心：

建議擬定。

冠博法律事務所：

會在草擬，謝謝。最後一個，臺中港可能比較有問題，港區內劃設作業區排除道路交通管制條例部分，又涉及到其他公權力的實行，認為還是由機關去協

談，現在各中心有提出公告去排除，就商港法第十八條之一授權規定用公告去排除。

航港局中部航務中心：

臺中港轄區很大，區內道路很多，就公告排除比較擔心，違反的處理、超載超速、後續違反道交問題如何處理，希望有明確規定。是不是在通行證一起做些管制，還是以合約管理。通行證管理部分，我提到說有些是在裡面的從業人員，他有工作權，建議公告成為作業區而排除，而某些行為還是要做特殊規範，希望給予明確的方向，主管機關較有依據。

臺灣港務股份有限公司：

臺中港比較有問題是因為，你寫說貨櫃區及集散站，比較有問題是發生在管制區外，因為碼頭不相通，這好像是偏向在管制區的道路。

航港局中部航務中心：

希望是港區內的道路是可以讓堆高機等作業機具行駛，也是用道交條例，這是我們的期望，麻煩冠博在修改一下。

交通部航港局中部航務中心：

希望管制區都是作業區，但是還是可以是用道交條例，所有管制區已經公告為作業區了，臺中分公司這邊就是針對這樣劃分之後，我如何去管理這些管制區內的道路發生車禍怎麼辦，希望在這邊規劃出來的可以適用，就給冠博去突破。

冠博法律事務所：

問題意識，現在的重機械事根本就不能上路嗎，還是說可以上路不要適用道交條例？

航港局中部航務中心：

大型堆高機必須去載運大漏斗，必須以他原車去行駛在道路上的問題。監理所後來不發通行證了

冠博法律事務所：

如果監理所願意再發的話就可以通行了嗎？

航港局中部航務中心：

監理所應該是不會再發。實際上員警執法的強度問題，基隆跟高雄可能就有通融，新進的員警正義感比較重，所以向立法委員反應。

冠博法律事務所：

如果能夠讓那些機具可以上路，那就不用適用那些了吧，就是那些機具的問題？好，謝謝。

航港局中部航務中心：

訂了很多條文，有沒有可能針對在什麼樣的情況下要適用道交條例去把他列清楚，是不是可以解決的方法，什麼樣的罰則就依商港法去罰這樣有沒有可能。

臺灣港務股份有限公司：

一、港區道路還是希望適用道交條例，唯一的例外就是同意堆高機可以行駛，加個例外規定應該就可以了。他要有那個車機的名冊，然後我們核發給他行駛，要有個申請核可的動作，範圍就在管制區道路，港區全部的道路都要這麼做。

二、商港區域內的堆高機，應經過申請核可後可行駛，如果違反闖紅燈之類就適用道交條例。

航港局港務組：

有個意見，之前港務組針對化學品船攔油索，在母法裡面無法立法，我們在港務管理規則把它明定，商港法第三十七條明定要佈設攔油索。是船方還是業者要不要設，能不能再商港管理規則做明定。

冠博法律事務所：

會再回去研擬，謝謝。

航港局中部航務中心：

之前都有提過，就是第一條，現在很多環保單位進入港區開罰，跟這條有沒有衝突，開罰依據是否合法，可探討。

冠博法律事務所：

回去會再作參考，謝謝。

航港局中部航務中心：

沒有提出來的會再書面給冠博請你們再回覆，謝謝。

四、交通部航港局東部航務中心

(一)時 間：2016 年 03 月 11 日(五)上午 10:00 ~ 12:00

(二)地 點：東部航務中心 2 樓會議室(花蓮縣花蓮市港口路 15 號)

(三)出席單位：

航港局港務組、交通部航港局東部航務中心、臺灣港務股份有限公司花蓮分公司、冠博法律事務所

(四)訪談內容紀錄：

交通部航港局東部航務中心：

那我就直接進入主題，謝謝。

冠博法律事務所：

各位長官、各位先進大家早安。我們冠博法律事務所，現在由我代表冠博法律事務所為大家進行一個簡單的報告，首先這是我們的計劃背景，我們主要的計畫背景原來是 2012 年 3 月 1 號政企分離原則，但是現行的商港體制其實有一些跟政企分離原則不太相符的地方，我們會做一些研擬，另外就公權力窒礙難行，與現行實務法條有不符的地方，我們也會進行修正。

這次議題主要有三個，剛剛講的就是政企分離權責待釐清的事項，還有公權力窒礙難行的部分以外，再來就是國際公約國內法化的問題。

首先就第一個國際公約國內法化的問題，我們有三個問題，第一個就是貨櫃源頭的管理，貨櫃源頭管理其實在我國現行商港法並沒有做規範，相關的規範只有在港務管理規則裡面，就是到達卸貨港前五個小時要上船貨櫃艙位配置圖的部分，所以這部份我們因應 SOLAS 公約我們會做一個法條的研擬，目前團隊意見是增訂在商港法十二條之一，相關的規定麻煩各位參照一下，謝謝。

罰則的部分，增訂在六十九條之一。高度危險品的部分，其實高度危險品在我國商港法並沒有定義，可是在二十五條二項我們可以看到，高度危險品的這個部分，所以我們在二十五條的部份我們會增訂一個授權的依據由主管機關公告什麼是高度危險品，再來，二十五條一項本來是說高度危險品必須放置在特殊的港口區域內，可是現行的規定並沒有對高度危險品做一個設置，所以我們將它變成申報高度危險物品。

接下來是危險品管理增設就是人員管理的部分，我們在二十五條之一增設一個有關裝卸工作人員的規定。再來就是申報危險品的罰則，現行申報危險品，如

果違反的話，至多只處罰十萬到五十萬，可是就危險品所致的傷害相比，我們認為並不符合比例原則，所以我們將這部分的罰則提高，我們二十五條第一項就如我剛所述，申報裝載危險物品的部分進行修正，然後第三項是做一個授權的規定。然後這是有關罰則的部分，請各位參照。

再來這是人員管理的部分，也請各為參照。接下來是單殼油輪的規範，其實也是為了因應國際公約的問題，所以我們進行單殼油輪的草擬，這個部份我們是建議增訂在商港法三十七條之一，由主管機關公告單殼油輪的限制，相關的條文草擬如下。

接下來是權責劃分待釐清的事項，首先第一個就是政企分離的部分，這次商港法研擬的會議下來，還有各個委員的意見，我們認為這個跟政策面比較有關係，所以就現行的法條我們暫時不會更動。接下來是 VTS，VTS 我們認為說在 IMO 決議案他其實是由主管機關所實施的服務，所以我們建議將 VTS 回歸由公權力執行。

接下來是公權力窒礙難行的事項，首先是海運相關業者裁罰必要性，這個問題其實是在於現行的商港法罰則裡面，針對那些處罰的地方有疏漏，譬如說在六十一條部份我們可以看到，船舶所有權人、船長違反三十七條第一款，那船舶所有權人、船長以外的人是不是就沒有該當這條條款，所以我們就把這個情形變成違法三十七條第一款規定者，然後由船舶所有人、船長加行為人、或公司負責人要負責。

接下來是六十三條的部分，也是加所謂的負責人的地方，像行為人跟公司負責人，再來就是船舶裝卸承攬業跟理貨業的部分，報備文件，其實這是各個會議還有各個航務中心目前的見解也都認為營運時其實不需要有資產負債表跟損益表的提出，所以這部份我們刪除。相關的部分在五十條，我們將財務狀況修正為營運及其他必要之文件。

接下來是違法垂釣處罰的部分，那這部分其實是因應現行實務違法垂釣的情形太多了，所以我們想說是不是要提高罰則的規定，另外增加連續處罰的規定，相關的條文草擬在七十一條，我們可以看到將原本的六百到三千變成五千到五萬，這部分或許會有機關認為裁罰金額過高，這時候我們可以援引行政罰法第十八條規定去做一個減輕的適用，在第二項的部分增訂一個連續處罰的規定，請各位參照謝謝。再來就是商港法有關沒入的規定，其實我們商港法有許多沒入的條

文，但是沒入品的處分並沒有規定，我們這部分在草擬的時候，是參照社會秩序維護法九十三條去授權制定一個目沒入物品處分規則，相關的條文在七十四條之一請各問參照。

接下來最後一個就是港區內畫設作業區排除道路交通管理處罰條例的適用，其實這部分比較有爭議的是在臺中港的部分，現在其實各個航務中心其實都有公告哪些地方其實是排除道路交通管理處罰條例的適用，因為這部分其實是涉及到其他公權力的執行，所以我們認為現在研究案只針對授權的部分作草擬，至於政策的問題可能需要各個機關做協調，這部分的條文是增設在十八條之一，就是說讓主管機關公告非一般道路的範圍，以上就是我所做的簡單介紹，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

我們謝謝冠博做的簡單的說明，所以如果要逐條討論商港法，那時間可能會過於冗長，所以說那是不是我們就請各業管同仁，還有那個各與會貴賓，就你們認為有疑義或需要修正的直接提出來做討論，這樣我想進度會比較快一點，那我就直接一個一個點好了，會比較快一點，港務組的部分重點就放在後面，我們就先就我們中間的部分，不好意思我們先請港公司羅經理，謝謝。

臺灣港務股份有限公司：

有關釣魚的部分，商港法在 100 年 12 月修訂之前，釣魚的罰則好像就是六千塊，但是那時候六千塊實在有點不太符合那個比例原則，所以六百塊這個港警比較好開罰，那港警持續執行六百，那現在要調整到五千到五萬元以下，我看又回到過去這個不符合比例原則的狀況啦，我以上就是這個建議，可能這個五千到五萬這個罰鍰要再研議一下。

交通部航港局東部航務中心：

謝謝我們羅經理，那冠博這邊我想就請你收集這些意見後再請你一併答覆，那接下來我請我們這個鄭經理，謝謝。

臺灣港務股份有限公司花蓮分公司鄭經理：

我這邊沒有意見。

交通部航港局東部航務中心：

接下來請我們勞安處發表意見，謝謝。

勞安處：

勞安處並沒有意見，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

接下來請業管科發表意見。

業管科郭專員：

本科無意見。

交通部航港局東部航務中心：

好，謝謝，那請我們監理科發表意見。

監理科：

報告主席，就商港法第六十一條來說明，一般船舶法來說，他裁罰都是以船舶所有人跟船長還以船員法都是處罰船長的角度來說，會不會就法規來說他現在要處罰到所有人船長跟公司負責人這部分會不會有什麼擴張解釋的感覺。然後也是在船舶經營上有些以船公司去經營有些是跨國企業，然後有關負責人可能都會更替，然後你去處罰負責人或行為人的部分，會不會有一種感覺，然後有一些在經營上，他在船舶經營上可能不是自己去經營，他可能是出租給出租人這個部分，到底是要處罰船舶所有人還是出租人，或者是你在指定處罰的部分，到底是處罰所有人、船長或者是行為人，到底是所有人都要去處罰還是個別去處罰，以上報告，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

請港政科發表意見，謝謝。

港政科毛技師：

沒有意見，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

那請港政科發表意見。

港政科：

報告，沒有意見。

交通部航港局東部航務中心：

請港政科發表意見。

港政科：

一、主席及各位長官及各位與會同仁大家好，我這邊有小小的意見要提出來給冠博作參考，就是我們在做裁罰的時候，有針對受罰者去做詢問，據受罰者他們認為，他們是基於愛好釣魚而來釣魚，而不是因為受罰就來禁止他們

來釣魚，所以我認為我們去裁罰他的目的不外乎是避免他們發生危險，而不是說在裁罰他處罰他們，我們去處罰他們就是要他們不要在這個危險區去做釣魚，現在我們再加重裁罰並不會去嚇阻他去做釣魚的行為，所以就這個部分我們是不是去研擬一個更好的方法去促使這些釣魚者不再進入這個危險區域去做釣魚，那以上是我小小的建議，謝謝。

二、主席及其他與會貴賓，這邊發現第六十二條，他那個罰則增修這個條文，六十萬到一千五百萬相差之二十五倍，這有合法嗎，因為我們罰則一般都是五倍，那這個相差二十五倍，這個適法性可能請冠博那邊去了解一下。還有釣魚裁罰的部分，我們這邊比較常接觸的是釣魚裁罰，那也如剛張專員所講，釣魚的人大多是喜好釣魚，那我們港區的那個釣魚環境野蠻完善的，那我們的那個案件，去年跟前年只差四件，前年兩百零七，去年兩百零三，只差四件。那我們也有去調查一下，喜歡釣魚的人，把他的釣具沒入可能會比較有一點點嚇阻的作用，那你用罰金的話，有的是沒有財產的，我們送強制執行，他是查無財產，但是他有一個釣具他就會一直去做這個行為，那如果沒入釣具，本局也有後續要做拍賣的動作，衍生很多後續的存在，那這可能就是我們在執行方面要去想很多的方法，其實沒收釣具是最好的辦法，只是我們後續的拍賣要做很多動作，可能我們必須去研討一個辦法出來，這樣以上。

交通部航港局東部航務中心：

謝謝，現在請海技科發表意見。

海技科：

我這邊其實大概兩個意見，第一個是那個單殼油輪的航行的限制，我不曉得你們所謂航行的限制大概是哪一方面，因為像局裡面現在也在修海上交通安全法，那船舶法或其他航業法有些規定是說，也許某些噸位以上的油輪是不可以進來的那我不曉得這邊也寫那邊也寫，你們當時在設定上有什麼差異。第二個是，商港法我之前有看到類似污染防治的條文，我不曉得有害物質、污水有沒有什麼標準、有沒有什麼檢測方法，當然，環保署都有，但是商港法是不是可以直接引用，所謂的標準、所謂的檢測方法、所謂的污染物質，我不曉得這些可不可以直接引用，那請你們可以作為一個參考意見，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

好，謝謝張次長，最後我們請問我們主辦那個吳次長和廖科長有沒有意見，

謝謝。沒有，那請我們港務組，謝謝。

航港局港務組：

主任還有與會各位先進大家好，很高興大家都對這個訪談案這麼認真這麼熱心，其實我大概說明一下我們會辦這個訪談案純粹是希望這個研究案處理的議題，其實就是針對公權力窒礙難行的部分，能夠做一個充分，而且符合各航務中心的需求來做一個處理，剛剛這個冠博他的簡報所建議修改的部分，其實是之前有蒐集過一些議題，所以整理以作一些修法建議，那我們也在北中南都去過了，那其實在每一次的訪談的過程中，各中心、業者還有港公司也都給予冠博很多的建議，剛剛我看大家也都針對我們已經建議研提修正的條文來提意見，我也想知道，在東航這邊，在執行業務上，有時候，業者可能的一些行為，常常屢勸不聽或希望管理卻沒有法可以執行，有沒有這樣的議題，這樣新增的議題，我們其實也可以提出來討論一下，那我們這個商港法的研修案，其實在今年大概一月初那時候，期中審查過了以後我們就在要繳交期末報告的階段，所以我們這次訪談之後，蒐集大家的意見，可能就由冠博就法制面來研析這個可行性，剛剛與會有提出一些蠻好的建議，我們都會請冠博來參照，那我是想說剛剛我們都把重點放在簡報，那大家是不是有一些原本就想要表達的意見，就是自己在這幾年執行公權力所碰到的困難，以上。

交通部航港局東部航務中心：

謝謝，個人認為海污法跟這個船舶違法的他這個處罰的人，環保署都有一個模式，那個模式就是行為人、所有人、管理人，意思就是他抓不到行為人它就抓管理人，然後抓不到管理人他就抓所有人，那我們就是希望相關的這個東西，因為我們的船舶其實租賃的態樣很多，我可能是光船租賃，我可能是整船租賃，或者是說我只是所有，或者是說我只是部份的承租，所以這部分來講，法律上的定義是不是要非常明確，那我們在懲處的時候才不會掛一漏萬，我們希望能夠面面俱到，這是第一部分。第二部分就是我們實務上執行的時候，東航有發生，港公司移過來的案件，我們審視我們商港法以後發現，其實他對於所謂的三十七條，我直接講這個態樣，那個承包商，他把那個工程廢棄組織直接拋棄在港域裡面，可是相關的罰則，我們去看了，如果說他是，因為他是營建廢棄物，就我個人本身的了解來講，他不屬於有污染到水的環境，這個情形不適合用污染水的那部分，所以他比較適合用傾倒廢棄物，可是廢棄物的罰則又特別低，如果說這樣子

實務上我們會變成說，頂多罰他三萬，那變成說超過三萬，對廠商營造廠商划得來，他就盡量倒，我們實務上有碰到這些問題那是不是對這部分他裁罰的金額要在做一些擴大，這是不是比較好一點，這是第一個。那第二個就是承剛才那個釣魚裁罰那個案件，因為舊的釣魚裁罰就是執行上，我們會有一些於心不忍，所以才把金額壓縮下來，現在把他拉回去五千塊，我覺得是要有一個理由啦，因為那個修法或達到政府的力量應該是要探討他的再犯率或者怎麼樣，在做這種調適會比較好一點。另外就是公權力的部分，因為我看就是 VTS 要收回來，因為對港公司來講，港域管理是他很重要的一項，我覺得其實這是不相衝突的，因為在舊的時代，我們軍商港共用的時候，軍方其實也是在 VTS 上有派裝的一個，所以在這個我覺得你們在推動的時候，要特別強調的就是說不涉他的經營管理，畢竟我們會有共同協助，避免造成在修改過程中，港公司會有排斥或覺得他沒辦法掌握港域的狀況，我是做這樣的建議。至於那個危險品的部分，剛才你是說要按照修法的規定，還是由航港局來公告，但是其實就如同我們剛才張技司講的，因為他環保署過來的，其實很多東西雖然法規有訂，但後續包含檢驗標準或是以公告的時程或是內容或是性質，必須有配套措施，避免在執行上產生很大的爭議，那由於很多在法律上只是字面上的意思，那什麼叫危險，危險是到什麼樣的程度，可能必須要去釐清，那這個釐清在修法的過程中，法律是不是有充分的授權，我會覺得這部分可能要考慮一下。

原則上，魏經理，我不知道你們實務上會不會碰到，因為我自己學化工，現在都是貨櫃船，可能兩萬個貨櫃裡面只有一個兩個他是危險品，或者是說某一個貨櫃裡某一個訂櫃的貨物，他是屬於危險品，那這樣子的狀況，他在進出港的時候，他要怎麼申報，我們要怎麼管理，可能這部分是不是需要給航港局，因為站在管理單位上，也需要給他一點彈性，因為實務運作上，不太可能排除這種貨物，那如果說這個樣子到最後發生問題或怎麼樣，要怎麼處理，因為化學品和危險品有時候很難去界定，像金屬鈉，他如果不碰到水，我們講起來是沒有危險的啦，那他只要一碰到水，像貼近那種東西，像消防隊去救火，他不知道要用特用化學品，他一撒了水之後，就爆了，也就是說這個很多態樣，是不是可以用一個法或是用一個主管機關的公告就全部概括，我覺得你們可能要蒐集一下其他國家的法規來參考，因為現行很多有機化合物這些東西，其實推陳出新，他變成是說，追不上它，等於我們公告的速度會追不上它，通常會發生危險都是沒有管制的東西

啦，管制的東西比較不容易發生危險，因為大家注意力會比較提高，以上是個人幾點小小的意見，謝謝。最後請我們冠博回應，謝謝。

冠博法律事務所：

謝謝各位先進的建議，關於釣魚的裁罰，因為違法垂釣的經濟利益太大了，所以我們才想要提高裁罰金額。沒入物品如剛才所講的，才真正阻止再犯的可能，所以我們在七十一條並沒有把沒入拿掉，所以在裁罰的時候可能同時可以裁處金額的部分還有沒入。至於金額的部分，我們回去研究單位會再做一個研擬，把航務中心的見解放進期末報告。再來裁罰金額過廣的問題，其實在中航也有相同的意見，我們可能會在就六十萬的部分作提高，至於之後實務上會不會有罰鍰金額過高的情況，目前團隊討論以行政罰法十八條作解決，在個案的情況作減輕的適用。再來是海技科的部分，回去再作研擬，讓機關去公告單殼油輪的限制。至於條文限制航行的部分，我們可能會再回去做討論。接下來針對徐主任所提到，行為人、管理人的部分，其實我們那時候研擬就是為了可以把所有可以受裁罰的人都拉進來，以避免裁罰漏洞法律適用上其實我們也是先處罰行為人，抓最近的，抓不到管理人我們才抓管理人、所有人，如果今天有一個作為的人要去負責，我們當然應該去處罰這個作為的人，那抓不到人，我們會就行為的態樣，就應該要管理的人去作裁罰，那這時候就是船舶所有人，所以其實機關在裁罰的時候可以用這套標準去進行。另外就是 VTS 的部分，現在港公司要收回來應該也會很排斥，所以我們現在用一個行政委託的方式，也就是部分的權力由航港局作處理，其他的部分由港公司作處理，那港公司就是用一個行政委託的方式。危險品的檢驗標準、方式還有措施，這部分可能比較跟法律層面沒有關係，但是我們可以蒐集相關的意見納入期末報告這樣。再來危險品還有化學品的部分，因為我們這邊有在做各國的公約還有法規的蒐集，所以我們在這部分也會作研擬，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

請港政科發表意見。

港政科：

延續剛才主任指的商港法第三十七條的部分，那個廢棄物我們視同是三十七條的第三款，視同棄置廢棄物的行為，那第三款他的罰則是以六十六以及六十九條，那六十六是對水有污染的部分，那六十九條是對水比較沒有污染，視同廢棄物的部分，那六十六條它的罰款是十萬到五十萬，如果你要適用六十六條的話，

必須是要有直接污染海水的事實，那對六十九條的部分是棄置廢棄物，那他的罰款是六千到三萬並令其限期改善，那對這兩條的認定的部分，都是依照環保署的認定來作處罰這樣，那對六十九條我們認定他的罰款對比六十六條的罰款是有差比較多啦，因為六十九條最多裁罰三萬，那六十六最多裁罰五十萬這樣，那對三十七條一項三款，看是要怎麼樣來協助把六十九款的罰款提高，以上謝謝。

冠博法律事務所：

針對這個問題我們可能會在期末報告再做研擬，因為這個問題我們到今天才收到，所以我想知道的是這種廢棄物廢棄的罰鍰金額要怎麼樣才能讓機關覺得說有辦法達到裁罰行為人的作用，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

請我們港政科發表意見。

港政科：

再補充一下，那天是港公司一過來，就他們的 CCTV 照到的是怪手丟到海裡的量，跟他從海裡在撈上來的量，是不成比例的，那再來就是廠商也很聰明，他會去算，我把廢棄物載走，拖車的費用，還有棄置廢棄場的費用，所以他如果這邊要花十萬塊，我被你罰三萬塊，他還有賺七萬塊，這就是說廠商也是很聰明，他也是會去算怎樣來做利潤對他最大化，所以我們認為只要在港區內棄置廢棄物就是該高罰，而不是說只有做多罰三萬，以上謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

我想港政科的意思就是說，他那個上限能不能提高，這是第一個。然後第二個，其實我看到這邊第三十七條所謂污染行為，那他就是跟環保單位一樣，他必須要有一個標準，什麼叫做污染行為，是不是說可以授權我們去公告或是參照什麼樣的標準，要不然就只是法律上很主觀的認定，到時候送上去，什麼叫污染行為，因為我們當初在參考法律條文的時候，港公司的張勞安司他認為說比較偏向能不能用六十六條，但我們認為六十六條是比較偏向氣體或是液體，至於說我們一般認為的固體是比較廢棄物這一塊，也就是說比較適用六十九條這邊，後來為了避免業者就我們法條適用的這部分，所以我們還是適用六十九條，但是因為用了六十九條之後，我們認為沒辦法達到警惕業者的效用，所以林科長這邊會提出這樣的建議，當然第六十六條的部分，就是第三十七條的部分，污染港區的行為，那是不是要有一個法律的授權，污染到什麼樣的態樣或怎麼樣子才叫污染，畢竟

港區的下水道平常的水質是怎麼樣或者是因為行為人作了一些行為致使水質產生變異，是不是有比較明確的授權，包含空污的部分，這些東西因為現期來講，因為我們押扣著東西不讓你出去，你不得不繳錢，但是往後來講，還是必須要明確的依據或數據讓行為人能夠明確的認識，以上是我的意見，那冠博有沒有意見?

冠博法律事務所：

其實就三十七條一款其他污染行為，就理解是由機關這邊做一個彈性的處理，不知道這邊有沒有一個公告或是標準，就是你們現行實務運行的標準供我們研究單位做參考，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

我們的意思是所謂的污染行為必須要有一個標準，就像是環保單位，像是水污染防治法好比就是說固體懸浮物超過多少，或者是說有一個比對，或者是說空氣他的不透光率是多少多少，他有一個科學的認證啦，就像我看你排的煙有多少，我就用這條來去罰，實際上比較讓人覺得是法有明定，讓我們覺得這種東西是不是比較在法律上去授權我們主管機關或可以參照，比如說商港法來講，我們以前在其它單位在討論的時候，我們甚至在地方自治條例裡面討論什麼是商港區，他沒有授權什麼是商港區，地方制度法沒有所謂的商港區，也就是說商港是含括在其他的環保法令之下，我沒有其他部分的問題，也就是涉及到所謂法律競合的問題，其實他們是優於我們的，也就是說縣市政府環保局插手進來管的時候，他可以引用的法律比我們還要嚴謹，可是因為我們在商港區域內，我們又希望損害控管可以在我們的範圍之內，所以我們希望有一些法律授權，但是我們也不希望因為這些法律授權導致我們以後跟真正的主管機關會有衝突，就是說標準不一的地方。

冠博法律事務所：

我們這部分回去會再討論，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

請問與會的各位先進代表還有沒有其他的意見，那請港公司我們羅經理。

臺灣港務股份有限公司：

各位大家好，有關商港法第十八條之一建議修正那個條文，我是覺得說他把公告的範圍侷限住了，是怕說未來航港局在公告可能不好公告，因為他可能港區、碼頭區、貨櫃集散站道路，就是主管機關只能公告非一般道路範圍，我是覺

得這有點侷限住了，可以再研議一下，謝謝。

冠博法律事務所：

這部分其實在臺中那邊有提出一點建議，所以我們研究單位已經在做研擬，謝謝。

交通部航港局東部航務中心：

關於這部分，以臺中港區的狀況，正面表列是比較困難，我是建議朝負面表列去做，執行上彈性會比較大。

冠博法律事務所：

謝謝以上意見。

交通部航港局東部航務中心（徐主任）：

看來大家對今天的會議意見也充分表達了，後續我們就請冠博把相關的意見帶回去做一個更妥適處理的草案依據，那今天就謝謝大家。

附錄八
歷次審查會議會議紀錄

壹、期中報告審查會議

一、時間：2015 年 9 月 15 日(二)下午 2:00~4:00

二、地點：航港局敦和大樓 B112 會議室

三、出席單位：港務組、企劃組、航安組、船舶組、航務組、交通部法規會、臺灣港務股份有限公司、各航務中心、陳光華教授、吳榮貴教授、尹章華教授、黃裕凱教授、楊德明教授、冠博法律事務所

四、會議紀錄：

冠博法律事務所：

會議簡報(詳附件十)

陳光華教授：

1. 第二章應討論政企分離及未來海洋事務委員會成立後,航港局功能為何？宜先確認航港局組織章程之職掌及海洋事務委員會功能定位,再確認那些事項應律訂於商港法,使航港局實施港務行政依法有據,航港局之職權如商港法規政策發展計畫的研擬、商港港務業的監理業務的規劃執行監督、商港與商港自由貿易區的監理業務及公有公共基礎設施的建設管理,及航務標誌的規劃建造維護等等，至國際公約部分建議作為附錄。
2. 查商港法第 1 條，係定義商港法主要規範商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治，章節之訂定應依循立法意旨，另建議比照航業法第 2 條立法架構，先定義商港法主管機關為交通部，港政業務航港局辦理。第 2 條應該為定義，將現行商港法第 3 條引至第 2 條，另外第 3 條第 11、12、13 款順序應調換，將第 13 款商港經營事業機構往前挪移。
3. 現行商港法第 2 條第 2 項應單獨定義，商港由商港經營事業機構經營，分為國際商港由主管機關設國營事業機構經營及管理,國內商港由航港局或行政院指定的機關經營管理,商港經營事業機構接受航港局監督,由航港局特許。
4. 有關商港經營事業機構之權責,應檢視港務公司之組織章程是否有侵犯到公權力事項；商港法不應存在平行作業的概念，應大幅修正釐清公權力事項，再來討論委任行政事項。

5. 第 45 條到 52 條有關船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業之管理，應調整至商港經營章節，將原條文 8 條條文濃縮為 2 條，相關管理規則另訂之，另商港事業經營機構亦可調整至本章節。

吳榮貴教授：

1. 陳教授剛剛所提商港的行政管理與事業經營的權責分工非常清楚。換句話說，交通部主管的航政與港政業務，是設立航港局來執行或辦理；至於國際商港則由交通部另設國營臺灣港務公司經營之，其並無行政公權力，所以雖然商港法是將經營及管理都交給該公司，但其應屬商港之事業經營上的管理，因公權力的管理還是由航港局辦理。國外港口之政與企的權責劃分，也都是依此定調，而無港口管理局不能監理商港事業經營機構的情事。
2. 第一章研究背景有關港埠經營體制改革過程，敘述過於簡略，建議清楚論述。本報告所提三個研究議題中，國際海事法規應請加強。另該章研析改制以後公權力窒礙難行之處，所提議提也需與後面各章的論述一致，目前有些後者有，而前者未列舉之問題；例如超重櫃、船客糾紛等等。至於國外商港法架構部分，僅參考大陸法規，就提出建議我國商港法的章節架構應參照調整，並非務實之論。
3. 本報告指出目前國內與國際商港「兩港兩制」問題，未分析期意涵為何，即提出商港不再區分國內與國際之修法建議，這將導致管理體制上的混淆。在我們過去的研究曾提出「兩港兩制」係指國內與國際商港分別由航港局與臺灣港務公司經營及管理的問題，建請多參考相關文獻。
4. 商港法第 2 條已明訂，國際商港由交通部設國營事業機構經營及管理，國營事業機構之管理係為服務所為之管理、遊戲規則之管理，非公權力目的事業主管機關的管理。航港局、港務公司應如何搭配，始有利於國際商港發展，研究團隊應先釐清商港法中有關該兩機關(構)之定位與權責劃分，才能提出修法之建議。
5. 有關本報告商港法第 12 條修改並刪除貨物依「計費噸量」收取商港服務費的部分，並未考量該計費基準是船運與港口裝卸計費的普世依據，且刪除不對貨物收費也不符使用者付費之商港服務收費原則，建議此修法建議刪除。
6. 本報告有關裁罰對象建議為裁罰行為人部分，實務上船長或船公司為比較容易掌握之裁罰對象，行為人比較難掌握，建議不宜修正為裁罰行為人。

7. 有關討論超重櫃入法部分，因涉及內陸運輸，建議倘無更具體理由，建議不宜貿然列入。另船客糾紛處理一節，似可適用用商港法第 5 條，不需另外修法，建請研究團隊再研議。
8. 有關建議刪除承攬業「有正當理由者，得於期間屆滿三十日前申請展延六個月，並以一次為限」這部分請再思考。究竟是否有正當理由而得申請展延六個月係行政裁量，實務上涉及緩衝期問題。另未於前項六個月期間內完成籌設，並向航港局或指定機關申請營業許可者，其籌設許可應予廢止，「應廢止」還是「得廢止」，可再斟酌。
9. 報告中依我國商港法相關條文比較國內與國外港口法規相關權責規定之國外空白處太多，據此提出我國商港法各條文是否維持原條文之理由牽強。此一比較表非常困難，建議對主要核心項目予以比較即可。
10. 本報告並未附參考文獻，建請補列。

尹章華教授：

1. 政企分離後，航港局公權力事項來自船舶法、船舶登記法、船員法、航業法跟引水法，不會因政企分離而由公權變私權，對商港方面，航港局主要負責整體規劃、投資及建設，其餘例行性之管理視為私行為管理事項。
2. 商港法裡涉及多項收費標準，倘收費爭議涉民事法院即屬私權範圍，涉行政法院則屬公權力事項，應可清楚分辨。
3. 有關 VTS 及 PSC 部分，在各國法令均為重要公權力事項，請研究團隊深入探討。
4. 另有關公權與私權之概念，很難直接二分法，以民航局為例，要不要讓飛機經過，它有三個不同指揮系統，飛機進場後也可能商業化；另外船舶申請入港，申請行為代表兩層意義，一為港務機關公權力性質，一為申請進入利用港區，所以一個行為可包含好幾項公權力性質，也包含私權性質。
5. 公權力事項除上述 5 項法令外，商港法內涉公權力事項應儘量縮減，航港局未來可考量以授權港公司處理、港公司向航港局報備或報准之方式辦理港區事務。

黃裕凱教授：

1. 期中報告審查過後，研究團隊於舉辦下次座談會前，建議先行提出具體且完整之草案俾利審議。

2. 研究團隊應於研究案進行前，先徹底了解航港政策及背景例如研讀白皮書、政策綱領及相關航港研究報告，以確立後續發展方向。
3. 先蒐集鄰近國家商港法規及整體架構，研提我國商港法修法基礎，尋找問題進而提出容易達成共同需求之現實版修法草案以及具未來性、前瞻性及提供參考之理想型修法草案。
4. 商港法已經歷多次修改，修法過程中整理之研究，請委託機關提供予研究團隊參考，本人也願意提供之前的研究報告檔案，也許有些議題已過時，但有些議題已有相當的研究成果。
5. 期中報告第 2~4 章內容均不足，其中國際公約部分未能提出問題，另除了 SOALS 、MARPOL 公約外，應深入研究其他與港口有關之公約規定。第三章權責劃分部分，只提出了一些政策方向，尚未提出解決方案，第四章公權力部分，研究團隊提出了一些具體建議，惟周延度仍有待檢討。
6. 在第 2~4 章之前，建議先解決商港法定位問題，在現行體制下確認商港法所規範之範圍及權責，並就現行規範先行檢討，不應只是航港法規之檢視，尚牽涉其他相關法律，例如污染問題，必須明確區分，面對未來局勢及法律調整，必須有前瞻性之思考。
7. 未來擬法部分，盡量簡約，另招標規範提到商港法相關子法之修正，亦請一併考量。現行商港法第 75 條，為一重要授權條文，請研究團隊研議現行規定是否妥適。

交通部航政司：

1. 航港局基於港務運作需要檢討商港法修正，本司予以尊重，惟部分條文亦涉航港政策與組織調整（如國際、國內商港管理權責、國內商港落實政企分離管理），須經政策確定後方可決定修法方向；倘經與港務公司充分檢討研析後認為有必要進行管理權責或組織調整，應簽報部研商形成政策後方可據以檢討修法。
2. 交通部已於 103.7.22 交航 1035008690 號函頒修訂「航港局與港務公司業務權責事項處理原則」，本次修法如涉航港局與港務公司業務權責調整，應以不逾前開處理原則規範。
3. 有關國內商港土地開發利用問題，除併與國內商港經管權責檢討外，針對目前港區土地利用與建物使用管理業管權限操控於地方政府，建議透過「商港

法」修法爭取將港區土地利用與建物使用管理排除地方政府都市計畫法規外，以增進港區土地利用效率。

4. 有關商港服務費收取納入修法範圍乙節，目前商港服務費已收回由航港局自辦，並無與現行「商港法」未合之處，是否辦理修法宜請再酌；倘如仍需辦理修法，應以朝解決目前商港服務費計費徵收資料來源掌握於海關及常因資料不全無法順利徵收等問題研議修法。

5. 有關限制單殼油輪噸數、船齡達到逐步淘汰目的，方向應屬正確，惟於「商港法」規範是否妥適？是否應於「船舶法」進行規範？宜請再酌。

6. 因應近期天津港發生大爆炸，港區危險物品管理應為未來航港局與港務公司加強管理之重點；鑑於港務公司日前曾表示目前「商港法」對於港區危險物品運送業者未據實申報罰則過低，且對於高度危險物品種類未明確規範，建議透過修法提升管理強度，可請研究單位參考國外港口實務經驗及相關規範納入修法探討範圍。

7. 報告第 172~175 頁關於客船乘客與運送人間運送糾紛調處機制，建議依「航業法」第 25 條再予強化乙節，查「航業法」第 25 條立法意旨，係為因應國家發生重大事件或有緊急運送民生物資必要時，得由主管機關通知船舶運送業配合相關管制（如戰時或封鎖時期管制船舶進出港，並依規定時間及航道航行等）或物資運送（如 921 震災時，調派商船自國外運送救災物資）等作為，與上開調處機制，基於港區安全擬強制乘客離開港區之目的不同，建請航港局與研究單位就本項相關文字再予審酌修正。

8. 有關「商港法」第 45 條第 3 項、第 46 條第 3 項規定，未於自許可籌設六個月內完成籌設，其籌設許可廢止乙節，建議應保留；考量業者於申請核准籌設時，須具備一定程度之資本、員工人數及作業機具，並送航港局或指定機關審查；業者若因特殊因素或不可抗力等原因，未能於六個月內完成籌設並申請許可證，則直接廢止籌設許可，恐有浪費行政資源及業者成本等等之虞，且參考現行「民用航空法」及「公路法」規定，均有明文規定可予業者一次展延機會，若因「正當理由」屬不確定法律概念而逕予刪除，尚有不妥。

9. 有關「商港法」第 47 條，建議將展延部分刪除之意見同上。第 2 項將「營業後」改為「自取得許可證之日起」乙節，建議依實務上認定業者可開始營業之日起算。第 3 項及第 4 項，建議保留原文字。

10.研究單位建議增訂第 49 條第 1 項部分,建議瞭解現行業者實務情形再行評估。

交通部法規會：

1.政企分離後，航港局與港務公司實務執行上遭遇之困難、配合國際公約(例如超重櫃)以及涉及人民權利義務事項，應藉由本次修法詳列。

2.因應天津大爆炸，危險品部分是不是應於商港法增訂定相關規定；另壓艙水部分是否應檢討於商港法擬訂管制措施。至商港法第 75 條規定商港安全及管理事項涉及國際事務者，主管機關得參照國際公約採用施行，惟並未訂有罰則，建議是否應增訂，以上幾點請研究團隊一併考量。

臺灣港務公司：

1.商港法有別一般行政法，爰有關資源配置應更合理更有效以達最大效益，不應以所謂人民權利義務事項去規範。

2.建議研究團隊，商港法除依法理角度外，仍應以實務面檢視，港口經營管理大致上可區分為違規及違法兩部分,違規部分主要涉及港務公司針對港區業務經營管理層面之違規情事，屬公司經營管理範疇，可能是契約規範，可能是對外對港區有一共同管理事項。超重貨櫃關係到整體供應鏈運作順暢與否，未來倘於商港法入法，後續執行面如何配合應有更深入之研析。

3.另建議國內法跟國際法為兩套不同法規體系，如引用國際法進入國內法，應經相當程序，才不致造成法規不調協，導致適用上之困難。

4.期中報告第二章，僅參考中國大陸法制，惟中國大陸與我國差異性大，建議參考韓國、日本、新加坡與我國比較類似之自由型國家之港口法制。

5.有關危險品部分，現行商港法並未明確定義高度危險性物品，建議應明確定義。至污染部分除研究團隊採用 IMO 的國際公約的規定法所謂的空氣汙染的部分外，建議底泥部分是否也應建立相關規定。

本局航務組：

有關本次期中報告 P.172 第五節「客船乘客與運送人間運送糾紛調處機制」一節，本組於今年委託海洋大學進行航業法修法研究案，海大與本案研究團隊（冠博法律事務所）均認為要求乘客離船涉及限制人民自由之行為，建議參照民用航空法第 47 條之規定，於商港法訂定相關規範。

本局北部航務中心：

1. 有關商港法第 12 條修改「計費噸量」部分，建議維持現況。
2. 商港法第 37 條研究團隊將原本項次由 4 項調整為 6 項，建議後續罰鍰部分，應一併配合調整。
3. 另超重櫃進出港區是否需增訂罰鍰，請研究團隊研議。
4. 有關貨物裝卸承攬業申請展延許可是否應刪除部分，考量貿然刪除恐影響人民權益，建議研究團隊再予考量。
5. 至釣魚裁罰部分，實務上僅針對違法釣魚次數累加罰鍰，但針對未有港區通行證進入港區之行為航務中心並未一併裁處，惟研究報告提及應兩者一併裁處，但未提及相關處理程序及法規修正，請補充說明。

本局南部航務中心：

1. 有關商港法第 53 條商港區域外建議增訂定義，以解決目前執行之窒礙難行。第 50 條、第 51 條、第 52 條該報告未提及修正方向，建議仍需納入研析修訂。
2. 商港法第五章有關展延部分，該報告皆建議刪除，是否仍須個案簽會與是否加長期限，建議討論研議。
3. 鑑於港區違規釣魚罰鍰過低，建議提高違規釣魚之罰鍰金額（商港法第 36 條第 2 項），以遏止再犯次數。實務上受處分人資力不高，建議降低違規採捕動植物之罰鍰金額（商港法第 36 條第 1 項），減輕受處分人之負擔。
4. 建議降低非重大影響港區安全擅闖管制區之罰鍰金額（商港法第 15 條）。
5. 實務上，旅客霸船為船公司與旅客之私權糾紛，應由運送業者與旅客協調和解，且並發生不一定僅存在於商港區域內，倘一定要訂在商港法中，以公權力去排除，其僅能適用商港區域，其將過於狹隘，如本中心轄管東琉線客船並非位於商港區範圍內，即無法以商港法並要求港警協助處理，建議應訂於航業法中，要求航商業者應儘速與旅客協調解決霸船糾紛，以及支付相關費用，否則即對船舶運送業者加以處分，並代為處理後向相關業者求償相關費用比較合適。
6. 依照前次商港法修法理由，所稱「管理事項涉及公權力部分」，依政企分離及港務公權力最小化改制原則認定，航港局僅辦理商港管制區之劃定、港務警察機關之指揮監督、船舶入出港預報之查核、拒絕入港與命令出港處分、發布航船布告、港口保全評估報告與計畫之查核、檢查及測試、港區許可業

之許可管理、港口國管制檢查及相關行政處罰等事項。至其餘未涉及公權力性質之事項，則由商港經營事業機構管理，以利商港經營事業機構掌握商機及彈性營運。本報告書建議將諸多權責重新劃分至航港局，有違公權力最小化之改制方向，不符合商港法修法之原意，建議應朝向使港口經營及運作更彈性為目的，檢視各條法規。

7. 商服費僅國際商港收取（包含國際商港國內線的部分），且專款專用於國際商港之建設發展，而國內商港並無收取商服費，爰無法使用商服費來建設發展國內商港，故建議不應刪除國際商港。

本局港務組：

1. 商港法之立法模式

(1)研究團隊已蒐集大陸、香港及新加坡等地區有關商港之相關法規，請參考蒐集之資料，敘明商港法之核心規範為何？哪些應排除於商港法規範?

(2)請依商港法之核心規範內容，建議調整應於商港法母法明訂之事項及可授權於相關子法訂定之事項？

(3)至於是否需調整商港法整體架構，建議於本案修正條文完備後，再行研議。

2. 另目前屬港務公司之經營管理事項，倘經研究團隊研議係屬公權力事項應移由航港局辦理者，應敘明相關理由及移轉之優缺點；另國內商港是否移由港務公司經營管理，以落實政企分離，請補充說明優缺點及利弊得失。

3. P86-P95 有關航港局與港務公司均有之權責是因該條文同時規範國際及國內商港，本組於上次座談會已說明，若以國際商港管理及營運來看，是屬港務公司權責，請做文字修正。

4. 商港法裁罰規定之檢討，應重新檢視處分對象之妥適性，檢討是否須增列連續處罰之依據？是否須設裁罰基準表？。

5. 配合公約賦予港口管理機關職責事項(例如超重櫃、單殼油輪、港區污染)，請提出完整修法建議及相關罰則。

貳、期末報告審查會議

一、時間：2016 年 5 月 23 日(一)下午 2:00~4:00

二、地點：航港局敦和大樓 B112 會議室

三、出席單位：航港局港務組、航務組、企劃組、船舶組、臺灣港務股份有限公司、交通部、各航務中心、陳光華教授、吳榮貴教授、尹章華教授、黃裕凱教授、冠博法律事務所

四、會議紀錄：

冠博法律事務所：

會議簡報(詳附件十)

尹章華委員：

1. 港口的管制，第 58 至 60 條(P.303、304)，實務上若無窒礙難行之處，建議維持條文，PSC 係依照 IMO 決議案實施，非常明確，各國皆依決議案內容實施，主權觀念在 PSC 上是嚴重且嚴肅的事情，無法任意增減檢查項目，各位如果有興趣可以上香港、新加坡、澳洲網頁，明確告知如何執行 PSC 檢查，步驟清楚明確，關處罰機制亦非常明確，海運法、海事法基本上係供專家使用，非一般民眾。考量兩岸目前情勢較不穩定，預計最近半年之內，PSC 可能會變成大陸的挑釁基礎。
2. VTS(P.336)交通號誌一樣，這概念大家都知道，交通號誌有標誌、標限、號誌並且具警告性、指示性、禁制性，其中禁制性係絕對之行政處分。入港許可，個別的入港許可，進入到內水，絕對是主權行為。除了這個以外，VTS 沒別的東西，我們交通號誌裡面哪些是屬於標誌？哪些是標線？入港後要不要指定船席？這就是營運性。第一點就是當你把主權區分出來，盡量縮小。
3. 國內法一直在討論船舶擬人化跟船舶所有人問題，國際法是從英美法來的，英美法船舶就是一個規範主體，而大陸法制以人做主體，所以我們一直在找這個人是誰，建議看海商法，船舶所有人限制責任裡面，即有船舶跟船舶所有人的定義，為什麼，因為他是兩個體系裡的條文。
4. 商港法、海巡法、海陸法、海岸管理法，最早只有商港法，現行已有新的法規，商港法應有必要調整，如海巡法第 1 條立法理由，依照聯合國海洋法公約對於沿海國…，他的執行面基礎，不是我們的法規，是海洋法公約，這是內國化的另一種方式。就像船舶所有人限制責任一樣，他不是全部用同一個

公約，有各種不同公約在其中，請研究團隊思考，是否需明文化的內國化，才叫做內國化。

5. 海上交通安全本來屬航港局權責，不會因為海巡法關於執行面屬海巡，或者海陸法、海岸管理法而受到影響，建議海上交通安全裡面應參考海巡法、海陸法、海岸管理法。另立法尚未完成前，商港法內有關於商港區域外的規定，仍有適用保留之必要，航港局在商港區域外沒有權責要求。
6. P.274，港口管制程序，明確性夠，但航港局該如何表示？建議應讓其他國家知道我們如何檢查，而不是依僅公約規定辦理。

吳榮貴委員：

1. 研究內容中的工作項目「對外政策說明、模擬問題及懶人包」，似未納入報告。
2. 建議第一章增列一節，簡介本報告各章架構，如：「1.5 本報告內容綱要介紹」
3. 第二章內容過於薄弱，未充分說明該章主題架構內容，其中「2.1.3.1 臺灣港務股份有限公司公司職掌事項」引用 2012 年 6 月文獻，顯然不能反映現行體制。
4. 商港法相關之海事公約(P.65-66，表五)宜釐清哪些是商港法相關。本表應為與「商港、海岸、海事」等相關，有在商港法之範圍。
5. 本報告第三章「國際公約內國法化」似宜擺在第五章之後，於本法有需內國法化公約之需要時探討。
6. 本報告第四章國內外體制比較，宜有較完整的結果。
7. 本報告第五章檢討各項窒礙難行事項，宜依「商港法」的「規劃、建設、經營、管理、安全及污染防治」等六大事權加以整理，以便於對應於須修正之對照表。
8. 有關修正條文草案建議如下：
   (1)商港法第 1 條建議參酌國土計畫法增加國際公約內國法化之原則，建議刪除，理由簡述如下：本法第 1 條已明定立法目的與適用範圍。本報告已在第 75 條參照船舶法增訂內國法化之授權。(P.276)
   (2)第 3 條宜否增加海商法已有定義之船長及船員之定義，請參酌。(P.278)
   (3)第 15 條建議增列文字「倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得令其

出港……」，但其實已包含在現行條文「港區安全」內，故可以不必修。

(4)第 18 條增列船舶查封，應由保管人員負責之規定，請確認查封船舶是否屬於「停航狀態」，如是，則不宜再增該條增訂此項，因本條係在規範營運中之停泊船舶(P.285)

(5)第 18 條之 1 有關堆高機等入港區通行證及港區行駛作業辦法，由航港局定之一節，其宜屬航港局所管裝卸承攬業申報設備規範之，至於港區內道路交通規則尚有其他車種行駛，請通盤考量。

(6)第 25 條第 1 項原條文係規範「入港船舶入港之規定」，不應修正為「申報裝載危險物品」。

(7)第 38 條建議不必增訂「受委託公民營廢棄物清理機構處理，並適用廢棄物清理法之相關規定」，因該行業本為該法所規定，其罰則亦適用該法。

(8)第 39 條有關船舶在港區發生海難等事故，報告建議增列「行為人」，建議刪除，因本條規範船舶，其他行為人，船員或其他海運從業業者，無權責於船舶，罰則亦同。

(9)第 46 條刪除現行條文第二項後半文字，似有不宜，其修正說明稱航港局並非主管機關，惟航港局雖非主管機關卻是核發許可給船舶貨物裝卸承攬業之「管理機關」(P.299)。

(10)第 50 條刪除向航港局申報財務狀況文件，以及鬆綁機具、種類與數量，前者為財務管制措施，後者為申請裝卸承攬業之設備條件，不宜刪除，如建議刪除宜有更詳細之論述。(P.300-301)

(11)第 75 條內國法化之授權條文，文字建議：「商港管理、安全及污染防治等事項涉及國際事務者……」，因為本法除了規劃與建設可能無公約規範外，在營運上的「管理、安全及污染防治」才有需要授權內國法化。

9.參考文獻(P.262-268)建議依本報告有引用的文獻才列，且格式要一致；網路資源亦屬於參考文獻才列，政府及民間出版書不需另列。

陳光華委員：

1.建議港裡面的事，定在商港法，港以外的事，另議。

2.針對研究報告我提供一些建議：

(1)3.2.1「國際海上人命安全公約」(SOLAS)，無「救助」，宜刪除。

(2)3.2.1.1「超重櫃」宜修正為「貨櫃總重驗證」(VGM)，以符合合約規定內涵。

(3)P.32，海洋污染防治宜加入 IMO 下 MEPC 2013 年 5 月大會通過 MARPOL 有關排放控制區域(ECAS)，第一、二、三層控制標準，並列入 65 頁表五。

(4)P.65，修正第 1 條 2 項「商港規範」應明確界定「商港安全及污染防治規範」。

(5)P.188，表二十七，商港法第 37 條 4 款「船舶排放」應修改為「船舶排放，另以可得見…或逸散於空氣中之行為」，宜按 IMO 下 MEPC 2013 年 5 月大會通過有關排放溫室氣體控制標準規範。

(6)P.289，第 25 條 1 項有規定「指定停泊地點後，方得入港」，修正條文沒有，宜恢復該規定。P.293，第 37 條各款之罰則，分別訂定有無必要，可參考第 36 條合併定之。

臺灣港務公司：

1. 文字用語部分，請統一，如海運營運人，船舶運送人。
2. 特許行業業別管理適用法上各有其依據，不必於本法中加以規定，如廢棄物清理法。
3. 船舶對港區有危害狀況可以命其出港之修正意見，請參考災害防救法，商港區域有一定水域範圍，含港內港外，不必特別要求命其出港，實務上僅需要求船舶離開港內，至港外下錨區。
4. 與外國港口法規範比較部分，因我國商港較為特殊，分國內港與國際港，故在引用上應考量其屬性，由外國商港連結至國內商港，轉折上宜作更多說明。
5. P.8，本公司執掌有 11 項，P.133，僅有 3 項，建議研究團隊作文字上調整，商港法裡本公司權責與執掌非僅研究團隊所列。
6. P.17，有關內國法化部分，IMO 及海事組織之標準，應納入壓艙水規範。
7. P.169，有關信號台 VTS 權限歸屬，提出幾點補充供團隊參考：
8. 航港局如基於海難救助、聯繫、應變處理需求，可以建立全台灣地區(含金門、馬祖及澎湖)之 AIS 及無線通訊等設施，以健全全國海難應變、通部及聯繫系統。
9. 目前港務公司於國際港設置之船舶交通服務系統及附屬港設置之信號台，係

在安排進出港船舶順序、拖船及引水人指泊碼頭、航道水域航行案全管理及費用計算使用，為服務於港口船舶、航商及業者使用，與港灣作業為一貫性管道服務作為。

10. 船舶交通服務系統於值勤時，如接獲海難無線電通報時，除傳送港務公司位置外，亦會同時傳送海巡署、國搜中心等相關單位。

11. 國外 VTS 案例其功能定位與國內現行各港之功能不同，國外 VTS 主要為提供不同國家間港口、江河水域之船舶安全航行使用，與國內提供安排進出港船舶順序、拖船及引水人指泊碼頭、航道水域航行安全管理及費用計費使用有異。

12. VTS 本公司認定屬經營管理的項目，不需要將權限收回航港局。

13. P.182，關於危險品的管制，增修申報裝載危險物品一節，建議不宜增修維持原狀，較能適用各種狀況。

14. 關於超重櫃的部分，未來有無管理機制，依 IMO 跟 SOLAS 公約規定，出口貨櫃需要櫃重認證，建議應由源頭管制，不宜歸責於商港，建議是否可由交通警察協助查核？若不能，建議港區設地磅，強制過磅，避免有超重貨櫃運出港區。

15. 道路適用交通管理處罰部分，建議是否將港區內動力作業機具排除適用，若要適用須向監理站申請，將影響作業時效與競爭力。至於如何管理，可否在商港法內增加動力機械有關停放、行駛、作業、噪音等之規定，並適用道路交通管理處罰條例。現況係公告管制站內 25 公尺，適用道路交通管理處罰條例，但範圍外之違法行為，港警無法取締。

16. 空拍機之議題，日後可能為時勢所趨，建議於商港法增訂相關規範。

17. 國際公約內國法化部分提供以下意見，供研究團隊參考：

18. 公約與國內法規範主體不同，直接適用可能產生規範上困難。

19. 直接適用公約處罰上可能不符法律明確性。

20. 各種公約與法規有很多直接或間接適用，若遇到不得不更新時應如何做合憲性解釋。

21. 商港法法規不明確，污染、船舶移除、檢查、適航性、船員的規定等，很多沒有規定，體系上有欠缺。

22. P.170、171，提及航港局接管之公有土地可以用出租、設定地上權提供港

務公司使用，若排除國產法第 28 條相關規定，讓港務公司排除風險成為最大受益人，似有不妥。實務上，港務公司仍存在風險。另報告書內容提及，港務公司只要透過與航港局之連繫平台，就能要求航港局依法提供土地供港務公司使用，實務上，港務公司仍須符合相關規定才能取得相關土地，建議修正報告書內容。

23. 船舶貨物裝卸承攬業之許可，建議刪除機具設備之要件部分，若刪除，是否表示財力等於裝卸能力，亦失去對船舶貨物裝卸承攬業之要求與標準。

交通部航政司：

1. 修法建議是不是皆需修法，請航港局再評估，後續應與各相關權利義務單位再做說明討論。
2. 建議應設一專章說明整體架構與規範，進一步說明遭遇之困難與問題，最後提出相關見解。
3. 超重貨櫃管理部分，目前 SOLAS 公約即將實施，國際上對 VGM 沒有硬性規範，有關國際公約國內法化部分，應由港口管理機關角度思考如何規範及相關罰則，而非僅認為係屬業者之權利義務，並讓國際了解我們係完整落實公約規定。
4. 單殼油輪於外海從事非法交易部分，確實非交通部管轄，惟商港範圍內之單殼油輪管理即屬交通部權責，本次修法建議並未納入，監察院前已要求交通部應配合國際條約，逐步汰換單殼油輪，現行國際公約並未規定全面禁止單殼油輪，惟港口管理機關對於屬高風險船舶之單殼油輪，應落實港口管理，建議商港法應對此做出限制性規範，不單只從管制交易的角度出發。
5. 另外裁罰不符比例原則部分，請研究團隊了解當初訂定罰則高低之緣由，不應由特定人認為罰則過高而修正。
6. 至無人飛機部分，應與民航局協調討論，是否有重複管理情形。
7. 另報告 2.1.1，商港法沿革部分，建議應朝港務局時代到現在航港局跟港務公司對商港法規範的內容分析，否則建議修改標題。

交通部法規會：

1. 要貫徹國際公約立法意旨，希望其有強制力，基於法規會的立場，不要訂一個空的規範讓業者違反，若沒有罰則，對業者只是宣示性條款，如 104 年 10 月 6 日修正之商港港務管理規則，第 3 條 2 項之壓艙水申報單、第 20 條

8 款排洩未經處理之壓艙水，若業者有申報，但申報不實，有處理，但處理不符國際公約要求，我們無從裁罰，回歸商港法規範，按文義解釋並無違反其規範；依管理規則，港務管理事項之違反，有部分應落在法律層次，較符合法明確性，尤其涉及裁罰之事項，如危險品管制。

2. 旅客運送調處機制，認為不屬於商港法規範，係航業法規範，某些部分看來似乎是航業法規範，但其只針對業別管理，對小船與漁船有疏漏，在商港法內訂之亦無不可。

3. 再次建議列入較重要之議題，如壓艙水、單殼油輪、超重櫃、運送糾紛調處機制，已涉及國際公約，不論是交通部曾採納之公約或行政命令，包含其他與主管機關討論之會議紀錄，交通部之政策方向，希望能整理在研究報告，使未來修正方向能更為便利。

4. 5.3.2.1 建議修正現行第 15 條 1 項，條文引用錯誤，危險品管制應依第 25 條之規定，請修正。

本局航務組：

1. 關於法規會對霸船案所提之意見，於第二次期中報告審查中，楊委員與法規會意見一致，建議參考民用航空法之調處機制，同樣性質規定所在章節，對應到航運即為商港法內港務單位，報告內提及本案仍具爭議性，建議應於期末報告內增列本組意見。

2. 5.5.3 單殼油輪部分提到航業法有錯別字，應為船舶法。

3. 1.4.2 有關現行航港法相關法令之通盤檢討部分，其中船舶運送業與船舶出租業管理規則，應為船舶運送業管理規則，請研究團隊更正。

本局港務組：

1. 有關兩港兩制之議題，說明相關優缺點及利弊得失，未見於本次報告，請研究團隊補充俾利作為政策參考。

2. 不在政策範圍或合約內之議題，委託研究案進行中，研究團隊認為仍具前瞻性之事項，未見於結論或建議事項。

3. 有關 VTS 是否屬公權力事項，僅針對國際公約上的規範進行研議，建議參考審查委員及港務先進之意見，補充說明空運之現行運作模式，以加強論述。

4. 另國際公約內國法化議題，研究團隊建議採行直接適用之效力，即條約不須經過國內立法轉換即可在國內生效，請研究團隊補充，公約內國法化後之後

續裁處應如何因應。

5. 商港法是否需增訂化學品船圍設攔油索之相關規定，請補充說明國外是否有相關規定？

6. 有關第 65 條之 1 修正部分，裁處金額自警告至新臺幣 50 萬元以下，需先衡量是否情節重大，決定裁罰警告或者處最高罰鍰 50 萬元，造成各航務中心實務執行困難，建議應明確定義裁罰金額。另違反第 35 條規定未依規定申請通行證最高處以新臺幣 2 萬 5 千元以下罰鍰，惟違反第 71 在公告區域外違法垂釣者最高罰新台幣 3 萬元，請研究單位再研議是否將兩者罰則修改為一致。

7. 建議增修第 51 條第 2 項：查依船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則第 6 條規定，申請經營船舶貨物裝卸承攬業應檢附商港經營事業機構同意書。惟商港法並未就商港經營事業機構與船舶貨物裝卸承攬業者契約解除或廢止同意書之情形，訂定可廢止該船舶貨物裝卸承攬業許可證之規定，致船舶貨物裝卸承攬業者與港務分公司解除船舶貨物裝卸承攬契約後，業者卻仍進入港區作業之情形，爰建議增修相關規定。

8. 俟本案審查通過後，請研究單位於總結報告書內一併附上商港法修法對外政策說帖、模擬問答及懶人包。

參、商港法修正草案審查會會議紀錄

一、時間：105 年 10 月 4 日上午 9 時 30 分

二、地點：本局 B112 會議室

三、出席單位：詳會議簽到表

四、會議記錄：

(一)請研究團隊確依「中央行政機關法制作業應注意事項」及「行政院所屬機關主管法案報院審查應注意事項」之規定，遵行相關行政程序及法制作業。

(二)商港法修法草案各議題之意見如下：

1. 有關超重櫃議題主要涉及車輛超載應立即改善部分，依照海關規定，貨主未完成進口報關作業前貨櫃無法開封，故除公路法規外，應思考如何突破關稅相關法令之規定？若要排除其他法規限制，建議提高法律位階，若僅於子法規定，要求停止裝卸將影響港區運作。
2. 港區通行證部分，除裁罰額度調整外，罰則部分建議增加「限期改善」或「即時強制」之規定，於港區內發生立即危險時，得立即排除，建議修正草案第 65 條之 1，應授權港警可執行即時強制，對未持有港區通行證進入港區者，要求立即離開港區。另商港港務管理規則亦有相關規定，應一併研提建議條文。
3. 商港區域內採捕動植物因違反態樣不同，訂立不同罰鍰額度部分，建議授權執行機關訂定裁罰基準表辦理，不宜於母法訂的太詳細。商港法修正條文倘涉及技術性、國際性相關規範，建議口袋式立法，授權行政機關一定的行政裁量權。
4. 港警、港消配合港口經營管理執行勤務部分，為避免地方政府無法指揮中央單位之窘境，建議商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，修正為由港務警察機關或委辦之地方政府執行之。
5. 非法垂釣部分，考量初犯比例偏高，建議比照未有通行證進入港區之裁罰，增加警告方式。另考量沒入釣具，後續處理問題繁瑣，請研究單位研議直接以連續處罰機制取代沒入規定之可行性。
6. 第 25 條第 3 項規定高度危險物品及相關裝卸作業規則由本局「公

告」，惟其他類此條文均由本局「定之」，請說明其間差異。第 25 條之 1「專業技術人員」所指為何？又港區內負責危險物品之從業人員未受港區危險物品之專業訓練，其處罰對象是行為人、雇主、船長或船舶所有人？亦請釐清。

7. 第 50 條第 1 項「…其他必要之文件…」，宜請明確釋明。

8. 有關船舶於商港區域外權限劃分問題，在海上交通安全法尚未公布實施前，建議不宜將船舶於「商港區域外」之「外」字刪除，惟為求事權明確，請研究團隊就現行條文進行文字修正。

(三)現行道路交通管理處罰條例執行取締裁罰部分，係由公路監理單位及公路警察分工，有關商港內執法部分，建議比照公路相關法規運作，使港務警察及港務消防隊於協助處理違反港務法令事項時，具有單獨執法或開單之權限。

(四)商港法修法草案罰則部分，最高額建議統一為最低額五倍，另相關法令用語亦請統一。

(五)會議結論：

1. 請研究團隊依據各單位所提意見，兩週內提供修正後草案送本局，俾利邀集外部單位召開協調會議。

2. 本次修法已鎖定實務上窒礙難行之議題，請研究團隊針對議題研提具體可行之修法條文，修法理由應加強論述，並參考與會單位意見進行調整，再召開跨部會協調會議。

3. 研究團隊為因應與國際接軌及避免頻繁修法，建議新增商港法第 1 條第 2 項及商港法第 75 條第 2 項，惟又因國際海事組織(IMO)在海上人命安全國際公約(SOLAS)增加載貨貨櫃裝船之前進行重量驗證之要求，新增商港法第 44 條之 1，兩者似有矛盾，建議研究團隊重新檢視，新增條文之必要性。

4. 港區道路適用道路交通管理處罰條之規定、超重貨櫃運出港區等問題，主辦單位先前已召開過多次會議並獲致共識，請研究團隊再洽主辦單位，期使修法建議必需具體可行。

五、五、散會：上午 11 時 30 分。

肆、商港法修正草案第二次審查會會議紀錄

一、時間：105 年 11 月 4 日下午 2 時

二、地點：本局 B112 會議室

三、出列單位：詳會議簽到表

四、會議記錄：

(一)港務警察及港務消防隊固有權限之擴充部分,考量離島地區資源較為缺乏,縣警察單位人力不足，金門及連江港務處建議由內政部警政署派人進駐港區，不宜將職責委辦地方政府執行。

(二)有關堆高機、鏟裝機或特殊機具行駛港區道路問題，係依公路法、交通管理處罰條例、交通安全規則等法令規範，交通部路政司表示因方向盤設置位置不同，依現行法令無法允許上路，為避免道路交通管理處罰條例及商港法針對大型機具得否行駛道路之規定不同,及解決現行管制區內違規車輛無法取締之窘境,建議應於商港法新增授權主管機關針對港區內道路另訂相關子法之條文。

(三)港區單幫客及掮客騷擾行為，仍應一併納入商港法修正案，惟考量修法作業曠日費時，為解決金門港務處現行困擾，建議先行依商港法第 36 條第 1 項第 3 款規定，逕行公告妨礙港區安全行為，至於罰則過高(新臺幣 10 萬元以上 50 萬以下)恐不符比例原則，建議依行政罰法第 18 條規定，審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，另訂裁量基準表予以酌減。

(四)商港管理及安全防治事項涉及國際事務者，由原條文第 75 條改列於第 44 條第 2 項，交通部法規會表示考量相關違規行為將涉及裁罰，若未將違規態樣明訂於商港法,是否有違法律保留原則及授權明確性問題？惟承辦單位考量國際公約近年修正頻繁,倘均需透過國內立法之程序辦理，將影響商港法之穩定性，若保留口袋式立法原則，較能提高施政效能，請研究團隊就上開不同處理方式，研析優缺點及可行性建議。

五、相關單位新增意見：詳如附件九

五、會議結論：

(一)法規修訂及政策研擬訂為航港局權責之一，本次「商港法」修正建議係

基於目前港務管理實務需要所進行之常態性檢討，以提供未來修法參考，至修法時機將視政策需要於適時循法制程序辦理。

(二)請研究團隊依各單位意見修正草案內容，並於文到10日內完成修正條文草案送本局，至本局與研究團隊之委託事項後續處理，請港務組依合約辦理。

(三)有關公告妨礙港區安全行為事項，請港務組協助金門港務處篩選，屬商港法第36條所稱妨害港區安全有關之違規態樣，及研擬相關裁罰基準表，俾利金門縣政府依商港法第36條規定辦理公告作業。

(四)本局依商港法所訂之裁量基準表，請港務組送金門及連江縣政府參考。

六、散會：下午17時30分

附錄九
歷次審查會議意見及回覆表

(一) 期中報告審查會議

各審查委員及單位意見	我方回覆
陳光華委員	
1. 民國 100 年「商港法」修正，配合航港體制改革時，現實環境衍生國際商港、國內商港之港務行政多制，航港局、國際港務公司權責不分現象，宜在過渡期後，恢復港務行政一體化的正常化狀態，此為本次修法研析應有的方向。	1. 遵照委員指示辦理之。 2. 就權責劃分之部分，經過歷次會議討論及研議後，認為事涉政策性考量，故本研究團隊針對該部分建議仍先不予修正。
2. 現行「商港法」除港務外，尚含括航務(航業法)、船舶(船舶法)、船員(船員法)、航安(海上交通安全法，尚缺)、「海洋汙染防治法」、「國家安全法」、「災害防救法」、「道路交通管理處罰條例」…等等，範圍過於複雜、未來尚須考慮「海洋法」、「海域管理法」…將不勝負荷。而國際商港依「1923 年國際海港制度公約與規約」規定，由國際海事組織(IMO)所制定，海上人命安全 SOLAS、海洋汙染防治 MARPOL 等公約，船舶交通管理 VTMS，危險品 IMDG CODE，港口保安 ISPS 等規章的實施，將使港務行政機關事多力分，執行成效無法呈現。	1. 遵照委員指示研議之。 2. 贊同委員之意見，參酌外國海事法規範，避免港務行政機關事多力分，建議各法規範應有專責負責之行政機構。
3.「商港法」修正宜仿「漁港法」、「工業專用港設置條例」，集中聚焦商港區域內的港務行政範圍，及援用適用國內相關法及國際公約規章內容即可，商港區域外之相關國內法及國際相關公約規章規定，宜由各相關專責機關負責執行。	遵照委員指示研議之。
4. 危險物品的部分，尚未定義，這要快點做出，不然權限會被環保局拿去。	遵照委員指示辦理。
5. 海域管理法初審通過，要做海域管理基金，還有海域管理費。這會不會跟我們商港服務費有衝突。這些都是我們航港局將	認同委員見解，海域管理法目前初審通過，然該法規朝野立委與行政單位意見不同。商港法中有關商港服務費之收取

來要好好考慮的部分。尤其之後海域管理法通過後，這些都會造成航港局執行困難，導致權限都被拿掉，而變成空殼。	目的係為促進國際商港建設及發展，雖適用上仍有收取商港服務費之法律依據，但為免日後爭議，海域管理法草案第二十條應明文排除。
吳榮貴委員	
1.第四章 4.2.1 節顯示圖表一及圖表二(建議編為表而非圖表)分別於交通部於港務公司及航港局之權責劃分表，但並無文字說明與分析(P99-106)。	遵照委員指示修正之。
2.第 4.4 節介紹船舶交通服務設施 VTS，但並未提供此一議題與本計畫研提「商港法」相關條文之關聯。此一討論宜以 VTS 之執掌是否移轉航港局為題。	1.就船舶交通服務系統（VTS）之服務觀之，基於公共安全之理由，建議宜由具公權力的航港局來接管，故應由主管機關航港局把關較為妥適，乃因 VTS 之功能、設備及操作人員素質，係為減少海難事故，增加附近水域的航行安全，基此，對於我國航政系統之安全有重大之權責，本於功能最適理論，建議權責應回歸主管機關航港局為宜。 2.因權限劃分涉及政策性之決定，準此，雖本研究團隊建議 VTS 之權責應回歸於航港局，惟現行實務上仍由臺灣港務股份有限公司為權責單位，貿然將權限移轉可能導致產生更多疑義，故本研究團隊歷經幾次會議討論研議後，建議尚不處理之。 3.另外，本研究團隊建議，假使權限得移轉至航港局，針對現行實務上之疑義，其配套措施可就服務事項過多導致業務無法應變時，航港局得再依行政程序法之相關規定，將權責委託於臺灣港務股份有限公司，無須先行將權限歸屬於臺灣港務股份有限公司。
3.第 127 頁提到有關 VTS 論述的五項功能（非 P.127 所稱六項)之最後一項編號為（一）宜改為五（P.128)。4.4.3 節標題就 VTS 以民航局及機場公司為借鏡，但我	1.遵照委員指示修正之。 2.另外就民航局以及機場公司之討論，本次期末報告刪除之，改以外國法規範做比較法研究之。

沒有看到民航局的論述，這部分沒有民航局以及機場公司的討論，內文並無該兩機關之說明。	
4.第 5.5.4 節內容閉鎖性公司，倘無具體建議可以刪除。	因機關針對閉鎖性公司有無適用於船舶理貨業與承攬業有所爭議，故依機關建議，仍將閉鎖性公司一節保留。
5.第六章結論跟建議的內容，建議減少法理論述及背景內容，增列本期中報告之階段性研究發現與後續工作建議。(P.197-199)	遵照委員指示修正之。
6.附件三建議修正條文對照表中： (1)研究團隊建議第七條現行條文「國際商港需用之土地，其…」修正為「商港需用之土地，其…」，其必然是以國內商港也修法改歸港務公司經營與管理為前提，否則國內商港目前是由交通部航港局管理與經營，但委請港務公司為之，並無此一修正之必要。另「修正說明」欄第三點建議將金門、馬祖港修法納入國內商港之範疇，似無必要，因該兩港本就定位為國內商港。 (2)本報告大多篇幅用於檢討交通部航港局及港務公司之權責釐清，但對應之「商港法」相關條文卻建議維持原條文(第一條至第五條)(P.209-219)，建議研究團隊具體說明理由；另基於委託單位考量本案若提體制改革之修法建議，其前提必須有交通部之政策決定，故同意報告中僅對此政策提出建議，且另朝向委託單位強調之「現行公權力窒礙難行及與實務不符之條文、及國際海事法規內國法化」等三項重點。 (3)第四十一條第一項研究團隊建議修正「航港局或指定機關受交通部委任擬定災害防救業務計畫，並報請主管機關備查之。」有兩個問題：第一國際商港由港務公司負責經營管理，其不宜由航港局擬	1.遵照委員指示修正之。 2.按商港法第七條，所適用之主體「國際商港」修正為「商港」，如此，國際商港及國內商港方可為一體適用。惟參照現行實務，就商港法而言，除非修正第一條至第四條之定義性規範，將國內商港也修法改歸臺灣港務股份有限公司經營與管理為前提，否則國內商港目前是由交通部航港局管理與經營，但委請臺灣港務股份有限公司為之。基此，針對修正商港法第一條至第四條之定義性規範涉及政策上決定之因素考量，本研究團隊認為現行上並無修正之必要。 3.臺灣港務股份有限公司為國際商港經營管理組織，在港區及作業現場有健全災害防救體系，平日即在實施災害預防巡查，於發生事故時，亦能及時緊急應變、復原，有效執行減災、預防、應變到重建等災害防救各階段工作，讓港口在最短時間內恢復正常營運。故現行上災害防救計畫之業務係臺灣港務股份有限公司為之。 4.感謝委員意見，然有關第五條之一乘客調處機制，於期末報告已不建議新增於商港法中。 5.感謝委員意見，有關商港法第 49 條

定。第二除非「商港法」有明文禁止否則「委任」依「行政程序法」規定辦理即可。(P.266) (4)研究團隊建議現行第五條增訂第五條之一有關乘客糾紛應由航港局協助調處之規定，若研究團隊認為有必要亦得於子法商港港務管理規則為之，不必動到母法。(P.212) (5)第四十九條研究團隊建議增列第一項，規定無營業許可者，不得經營船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業之業務，建議思考有否此一必要，若有則其通用罰則(第六十五條)是否一併修正。(P.230) (6)有關第四十五條至四十七條船舶貨物承攬業及船舶理貨業之管理，倘無實務上窒礙難行之處，現行條文仍建議不予修正。	「無營業許可證」處罰，基於比例原則考量及商港法第 65 條之裁罰金額為新台幣十萬元以上五十萬元以下，機關本於裁量權限，得視個案處理等理由，仍建議依商港法第 65 條處理即可。 6.遵照委員指示修正。
7.參考文獻建議統一格式，並詳註出版年期(P.241-247)，並移列附件一之前。(P.230)	遵照委員指示修正之。
8.附件一海洋委員會與航港局之組織法相關條文比較表(P.201)各條比較內容並非完全可以互相比較，該一比較並無意義。若僅為兩單位之職掌比較，則不要逐條對比。	遵照委員指示研議之。
尹章華委員	
1.航港局與港務公司權責的部分，建議由實務上研議。依據政企分離前之權責分工表先行檢視。	1.遵照委員指示辦理。 2.惟此權限分工之事項，經歷次會議討論及研議後，現行實務上事涉政策上之考量，建議本次不予處理，待政策確定後，再修法分類之。
2.信號台原屬公法，但變成號誌功能時，屬公法還是私法則爭議，英美系國家就是 VTS，非英美系國家則為 VTMS，這究竟是公法還是私法行為，兩者間之差異，請研究團隊思考。	1.針對「港口信號台」於 VTS 之權限歸屬，於現行實務下，其權限仍係劃歸於臺灣港務股份有限公司。然就本研究團隊所研擬下，認為由於信號台之管理，事涉到各種船舶進出港口之相關安全上服務，並且須透過行政機關之指揮監

	督管理,故建議仍係由經營管理事項轉變為公權力管理之事項。 2.就服務事項過多導致業務無法應變時,配套措施上,建議航港局得按行政程序法之相關規定,將權責委託於臺灣港務股份有限公司。
3.國際公約內國法化部分,傳統採用大陸法系一元論二元論,係法的位階問題,英美法系是沒有的。另外一元論及二元論涉及轉換與自動履行問題。目前國際上重視的是人權及安全,請研究團隊先行釐清 IMO 之規範哪些屬強制性規定?凡涉及人權及安全,即屬自動履行規定。	遵照委員指示研議。可參照報告於第三章第 11 頁以下之內容。
4.實務上,我國有兩公約施行法,一種是公約條文當依據,第二種直接適用,公約改國內適用部分也跟著改,實不宜再談內國法化,而要去討論執行問題。另外涉及安全議題,應直接執行,無需經過立法程序。	1.遵照委員指示辦理。 2.本次報告建議針對公約內國法化之部分,採直接適用之效力,無須透過立法程序轉換方可適用之。
5.請研究團隊檢視法院相關判決,沒有判決不承認國際公約的,國際公約就人權或安全的部分,任何國家沒有不執行的權利。國際公約內國法化,不應再從程序上去討論,應從功能上去討論。	遵照委員指示辦理研議之。可參照報告於第三章第 15 頁以下之內容。
黃裕凱委員	
1.請研究團隊對於現況以及政策之執行應有相當了解,才能精準掌握未來研究方向。	1.遵照委員指示辦理。 2.按商港法第 1 條,明白揭示,商港法所執行之部分,事涉商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治。
2.請研究團隊徹底了解商港法整體架構、沿革、定位還有功能為何?	1.遵照委員指示辦理。 2.商港法為規範商港相關事宜之法規範,該法規範涉及之事項,已就章節名稱一一臚列之。可參照報告於第二章第 5 頁以下之內容。
3.按照委託單位之招標工作及相關內容,就窒礙難行部分應要補足內國法化之論述。	1.遵照委員指示辦理。 2.本次報告建議針對公約內國法化之

	部分，增訂商港法第 1 條第 2 項，使其於總則上可以總體適用，另外再輔以準則之篇章，針對其他商港規範之事項，再訂立一參照國際公約之規定，增訂商港法第 75 條第 2 項。
4. 本委託研究案有三大重點值得思考，一，應能解決現有問題。二，補足缺漏。三，走向未來。惟有釐清研究重點才能針對現行法制提出具前瞻性之建議。	1. 遵照委員指示辦理。 2. 現行商港法係本於世界海事規範潮流「政企分離原則」立法之，其具有前瞻性，然就權責劃分之部分，導致商港法與商港組織產生扞格，因此事涉政策性事項，故待政策確立後，再擬修法，即可解決現行之問題。
5. 現行規範下，哪些權責區分有問題，這才是重點；政策面上，優劣分析部分尚嫌不足，應思考法律層面外的東西，以增加說服力。	遵照委員指示修正之。
6. 補足優劣的部分，應與國際規範接軌，檢視所有公約，臚列與商港港務有關之規定，倘因範圍過大無法達成，建議由檢視其他國家之商港法規範著手，從中發掘我國商港法缺漏不足部分。	1. 遵照委員指示辦理之。 2. 已將鄰近國家（中華人民共和國、香港、新加坡、日本和韓國）商港規範進行研擬，並整理與我國商港法之對照。
7. 修正建議的條文，有時寫修正後建議，有時寫修正條文，請統一文字。	遵照委員指示修正之。
8. 國際法內國法化部分，自動履行條款在美國係憲法層次問題；再者，即使是強制性規定，也不當然有拘束效力，無法單純以商港法第 75 條直接適用。	遵照委員指示修正之。 本次報告建議針對公約內國法化之部分，增訂商港法第1條第2項，使其於總則上可以總體適用，另外再輔以準則之篇章，針對其他商港規範之事項，再訂立一參照國際公約之規定，增訂商港法第75條第2項。涵蓋所有海事相關之國際公約。
9. 有些法規內國法化，尚須以透過發布方式辦理，除非條文符合法律保留，又符合司法院釋字第 329 號，且與世界各公約接軌。倘無法均符合上開原則，國際公約內國法化即可補足上述缺失，故建議研究單位針對國際公約內國法化部分應更嚴謹。	遵照委員指示辦理研議之。

楊德明委員	
針對期中報告5.4部分，有關客船、乘客、運送人間之調處機制部分，現行商港法僅針對滯船、滯港已有一些規範，惟乘客與運送人間之糾紛不僅止於船上，也有可能是霸港，依目前規劃方向，將調處機制定於航業法，將來針對霸港事件將無法處理。另外參考民用航空法之調處機制，係訂於與場站有關之章節，有關研究團隊目前建議訂於航業法，是否有體例不一知情況，請研究團隊再酌。	感謝委員意見，期末報告就此部分已作說明。
交通部航政司	
1.期中報告不斷提及港務公司與航港局權責劃分不清、權責難辨，考量政企分離迄今三年，航政司、航港局與港務公司仍處於磨合狀態，研究團隊如認為航港局與港公司權責難辨，應由實質案例輔助說明，並提出解決方案。	權責劃分之部分，經過歷次會議討論及研議後，認為事涉政策性考量，故本研究團隊針對該部分建議仍先不予修正。
2.另本次商港法修正，主要係提供落實政企分離之參考，還是先解決現階段港區亟待解決問題之處理，請研究團隊先行釐清，並整理目前商港法面臨的問題及解決方法。	遵照機關指示辦理修正之。
3.本委託研究案多項議題之細部規範均提及商港港務管理規則，對於違反商港港務管理規則，均依商港法第66條處罰，考量法律明確化原則，針對牽涉人民權利義務者，建議應明訂於母法，倘依研究團隊研議之結果，遇有裁罰直接引用國際公約，限制國內業者之權益，建議應重新思考。	商港法第四十四條本身為憲法所明文規定之法律，故商港港務管理規則所未規範之內容，即可透過母法之授權依據，就違反母法之規定，增訂違反之相關事項來加以裁罰。
4.有關危險品、超重櫃、單殼船是交通部面臨比較棘手之問題，超重櫃字105年起，於起運港應記載確實櫃重，惟業者未依規定申報或者申報不實應如何處罰，建議研究團隊納入建議。	國際海上人命安全救助公約之主要目的係為航行安全，船舶之載重資料則依裝載計畫之記載，責成託運人實則仍為責成船舶營運公司、即目前班輪運輸之船東或船舶承租人(charterers)、船舶

	營運人(operator)須負責。另外，超重櫃應屬於碼頭港口管理，SOLAS 係規範海上人命安全，而不隸屬港區。而一般超重櫃屬於港區行政管理範圍，各港或各國立法多有不一，這是內國法管轄範圍。因為超重與否取決於各國公路限重與港區吊車設備「安全工作荷重」，然各地都不一樣，很難有統一規範。本次之研究案研擬之結果，建議不新增超重櫃之規範條文，較為妥適。
交通部法規委員會	
1. 國際公約內國法化僅靠解釋，無法貫徹立法意旨，商港法第 75 條係授權採用所有國際公約，應不宜單純以一個規定處罰所有違規行為，內國法化主要係明確定義相關業者違法時之處罰。	本次報告建議針對公約內國法化之部分，增訂商港法第 1 條第 2 項，使其於總則上可以總體適用，另外再輔以準則之篇章，針對其他商港規範之事項，再訂立一參照國際公約之規定，增訂商港法第 75 條第 2 項。涵蓋所有海事相關之國際公約。
2. 請承辦單位協助提供與本案議題有關之行政命令、會議記錄、政策方向予研究團隊參考。建議具體強制執行部分，應明訂於商港法。	遵照機關指示辦理修正之。
臺灣港務股份有限公司	
1. 垂釣行為及其裁罰數額與是否為高經濟價值魚種無直接聯結關係，建議修正其論述。	此部分於期末報告已進行修正。
2. 自由貿易港區貨物通關管理辦法之主管機關應為財政部關務署；自由貿易港區設置管理條例之主管機關為交通部。船舶運送業及船舶出租業管理規則已廢止。國營港務股份有限公司設置條例似與本案通盤檢討現行航港相關法令無關。	就自由貿易港區權責之部分，歷經多次會議討論及研議後，因事涉政策性考量，故本研究團隊建議本次不予修正之。
3. 現行商港法施行日期為 101 年 3 月 1 日	遵照機關指示修正之。
4. 有關高雄港之貨櫃港口排名，請再檢視。國內商港應為 4 座（深澳港非商港）。	遵照機關指示修正之。
5. 所有貨櫃係指該船舶裝載之所有貨櫃（不	1. 遵照機關指示修正並研擬。

論是否裝卸於該港）或僅針對於該港裝卸之貨櫃，請釐清。建議定義「證明文件」。請補充說明超重櫃之裁罰對象是否包含託運人。	2.SOLAS 修正案，係要求託運人提出之貨運文件應載明經認證之淨重，惟鑑於託運人如位於外國，實難掌控及裁罰，另鑑於船長實有義務查核貨櫃文件有無記載櫃重，如未記載櫃重者該貨櫃不得裝運上船，實可要求船長於進出港口時應提出所運送貨櫃之個別櫃重文件，其未能提出文件者即可對之為裁罰。鑒此，建議裁罰對象不包含託運人。
6.港務公司俱有事項應為港務公司「專」有事項。有關港務公司專有事項僅臚列 3 點，似過於簡略，請再補充（如港區整體規劃及費率之擬定等）。	1.遵照機關指示修正並增補之。 2.增列以下事項：(1)船席指泊。(2)船舶動態機具使用狀況。(3)引水人服勤狀況。(4)優先船期表。(5)港區動態。(6)貨櫃動態。(7)船舶最新動態。(8)進出港順序。(9)船舶動態統計。(10)船舶報到及進出。(11)港碼頭彙整表。
7.成立四個國際商港港務公司負責港埠業務經營內容與現況不符。	遵照機關指示修正之。
8.「經營管理上之盈虧係由港務公司自行負擔，但航港局亦會支付相關委託費用予港務公司。因此港務局認為在國內商港經營上…」航港局支付委託費用予港務公司乙節，與實際現況不符，請再檢視確認。	遵照機關指示辦理研議之。
9.「其中只有航港建設基金支付的「公共基礎設施之興建維護費用」，係由航港局委託臺灣港務公司辦理。」國際商港之公共基礎設施興建維護依商港法係由政府委託港務公司辦理，非由航港局委託港務公司，請修正。	遵照機關指示修正之。
10.中國大陸、韓國與我國港口之比較研析，未加入香港及新加坡之比較，請補充說明。	1.遵照機關指示修正之。 2.已將鄰近國家（中華人民共和國、香港、新加坡、日本和韓國）商港規範進行研擬，並整理與我國商港法之對照。
11.「建議將澎湖馬公及嘉義布袋等 2 國內商港修法交由港務公司經營管理乙節。」	1.遵照機關指示修正之。 2.因航港局與臺灣港務股份有限公司

經檢視本報告只針對其他國家政企分離現況進行描述，即直接提出此建議，分析過程過於簡略，且未討論我國採行國際商港與國內商港之緣由為何、當時成立臺灣港務公司目標為何。國際商港與國內商港其發展目標有明確差異，國際商港係朝提高台灣國際競爭力，國內商港則是維持離島民生需求為主，港務公司成立目標則是朝提升台灣國際商港之競爭力，因此，是否還要將具民生需求之國內商港交由港務公司經管，消耗港務公司財務及人力上的資源，應再分析檢討後再提建議。另外政策分離只是為了達到提升台灣競爭力的一個策略、手段，非最後目標，本報告似乎本末倒置，僅為政企分離進行引述及討論是否要貫徹政企分離，建議本議題分析邏輯應做調整。	從港務局分離而出時，並未詳細考量我國特有港制體系，才導致出在「政企分離」之層面上，並無乾淨之切割。在「政企分離」尚未明確前，「兩港兩制」連帶著並無法明確劃分而出。就此部分乃事涉政策性規範，本研究團隊經過幾次會議討論研擬後，建議權限劃分之部分先不予修正。
12.「不僅排除國有財產法第28條等相關政府對國有土地管理法令限制等規定外，還讓港務公司完全不必負擔任何風險，即可成為土地使用與所有權之最大受益方。」所提港務公司不必負擔任何風險，其論述似過於武斷，請修正內容。	遵照機關指示修正之。
13.災害防救計畫之擬訂倘排除商港經營機構，將與實際作業現況不符，請再檢視。	遵照機關指示修正之。
14.與其他國家現行航港法規、制度之比較缺漏我國與韓國及新加坡之比較	遵照機關指示修正之。
15.本報告最後成果除既有交通部相關機關(構)權責劃分問題要釐清外，建議可提出一些具前瞻性、對商港發展有益之新條文，航政司及本公司前次會議均提及應納入考量未來增列都市計畫與建築管理等相關條文，建請顧問單位納入本次修正檢討中，以提升未來商港經營管理彈性。	就增列都市計畫與建築管理等相關條文之部分，因未屬商港法修正案合約內之範疇，故本研究團隊就此部分，並未做相關之研擬。
16.船舶交通服務系統(VTS)案。港口環境：我國國際商港與國際其他「河口港」或「海灣港」相比，屬於封閉型港口，其堤口至	1.遵照機關指示修正之。 2.本研究團隊係建議 VTS 之權責應回歸於航港局，惟現行實務上仍有臺灣港

航道距離短、航道及港口環境較為獨立且單純。與我國港口環境較為相似的國際商港，如新加坡之航管中心係於新加坡港務集團主政。效率與客戶服務：本公司航管中心除執行商港法及商港港務管理規則之「船舶聯繫業務」及「船舶進出港及航行安全管理」任務外，尚具有「船席指泊調配及船舶泊港權管理」、「提供港口海氣象資訊服務」、「船舶作業之港灣系統登錄」、「船舶資訊提供」、「港灣計費」、「營運資料及碼頭使用率統計」及「ＡＩＳ資料紀錄」等功能，考量港區內分別設有公（私）營碼頭且上述功能具有提高港口營運效能、增進作業效率及提供船舶各項航海資訊服務等服務功能，各港航館中心仍應由商港經營事業機構（即本公司）繼續轄管較為妥適。經濟效應：有關航管中心辦理「船舶海事（難）案件救援通訊支援及資料查證」、「船舶申請緊急進出港作業」及「遊艇（含娛樂漁船）進出港管制事項」等業務，僅為上述之部分業務量。航政主管機關如業務需要，得依據災害防救法或商港法等相關規定，由本公司協助辦理上述緊急應變事宜。綜上，有關船舶交通服務中心，仍應由本公司繼續辦理。	務股份有限公司為權責單位，貿然將權限移轉可能導致產生更多疑義，故本案本研究團隊認為應無法處理，故權限應續歸屬於臺灣港務公司。另外，本研究團隊建議，假使權限得移轉至航港局，針對現行實務上之疑義，其配套措施可就服務事項過多導致業務無法應變時，航港局得再依行政程序法之相關規定，將權責委託於臺灣港務股份有限公司，即可為之，無須先行將權限歸屬於臺灣港務股份有限公司。
17. 災害防救業務計畫案。另依據災害防救法第 19 條「公共事業應依災害防救基本計畫擬定災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。」及災害防救法第 8 條第二項「公共事業每二年應依災害防救基本計畫、相關減災、整備、災害應變、災後復原重建等，進行勘查、評估、檢討災害防救業務計畫;必要時，得隨時辦理之。」本公司為國際商港經營管理組織，在港區及作業現場有健全災害防救體系，平日即在實施災害預防巡查，於發生事故時，亦能及時緊急應變、復原，有效	1. 遵照機關指示修正之。 2. 本於臺灣港務股份有限公司為國際商港經營管理組織，在港區及作業現場有健全災害防救體系，平日即在實施災害預防巡查，於發生事故時，亦能及時緊急應變、復原，有效執行減災、預防、應變到重建等災害防救各階段工作，讓港口在最短時間內恢復正常營運。故該工作業務目前仍由臺灣港務股份有限公司為之。

執行減災、預防、應變到重建等災害防救各階段工作，讓港口在最短時間內恢復正常營運。綜上，建議維持原商港法第 41 條內容。	
18.有關商港法之研析應先行參考 100 年 12 月 6 日修正商港法之理由說明，如商港法第二條修正之理由「第二項第一款規定國際商港由主管機關設置國營事業機構，即國營港務股份有限公司經營、管理，但管理事項涉及公權力部分，仍由航港局辦理。所稱「管理事項涉及公權力部分」，依政企分離及港務公權力最小化改制原則認定，航港局僅辦理商港管制區之劃定、港務警察機關之指揮監督、船舶入出港預報之查核、拒絕入港與命令出港處分、發布航船布告、港口保全評估報告與計畫之查核、檢查及測試、港區許可業之許可管理、港口國管制檢查及相關行政處罰等事項。至其餘未涉及公權力性質之事項，則由商港經營事業機構管理，以利商港經營事業機構掌握商機及彈性營運。」	遵照機關指示研議之。
船舶組	
1.期中報告5.3防止單殼船油輪於外海從事非法交易，本組報部修正「船舶檢查規則」就單殼油輪之規定，可提供港務組轉研究單位參考。	感謝船舶組意見及提供之資料，相關說明可參照期末報告。
2.期中報告 5.10 危險品管制，目前為外界矚目焦點，內容過於簡略，建請予以補強，另建議就貨物裝卸流程予以解構，將其中各階段涉及本局、港務公司、其他業者權責加以釐清，研擬公權力涉入程度，提出修法建議。	感謝船舶組意見，相關內容已於期末報告補強。
港務組	
1.本案建議後續工作重點，應以現行公權力窒礙難行與實務不符之條文及國際海事法規內國法化為主。至於有待政策性決定	遵照機關指示辦理研議之。

之議題，則請研究團隊詳列優缺點，俾利作為後續決策參考。	
2.針對國際公約內國法化之部分，針對危險品請參考國際海事組織 IMO 頒布之港區危險品安全運輸修訂書，說明港口管理機關之權責，再對應公約條文提出完整修法建議及相關罰則。另請研議提高危險品乏則之可行性。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。
3.本局與港務公司權責劃分待釐清事項，請補充港區通行證核發單位之妥適性。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。
4.研議化學品裝卸作業是否需設攔油索。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。
5.違反商港法連續處罰之可行性，如商港法第 53 條可否修正連續處罰等。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。
6.商港法第 7 條之適用疑義，同意研究團隊論述，惟須納入金門縣政府及連江縣政府意見。第 7 條第 5 項規定:「前項之公有財產，供國際商港公共設施或配合政府政策使用者，得無償提 供商港經營事業機構使用。」，請研究團隊研析是否併同修正。	按商港法第七條，所適用之主體「國際商港」修正為「商港」，如此，國際商港及國內商港方可為一體適用。惟參照現行實務，就商港法而言，除非修正第一條至第四條之定義性規範，將國內商港也修法改歸臺灣港務股份有限公司經營與管理為前提，否則國內商港目前是由交通部航港局管理與經營，但委請臺灣港務股份有限公司為之。基此，針對修正商港法第一條至第四條之定義性規範涉及政策上決定之因素考量，本研究團隊認為現行上並無修正之必要。
7.商港法第 41 條緊急應變之權責劃分，研究團隊建議將「商港經營事業機構」刪除之部分，因涉及商港經營管理，建議參酌港務公司及各航務中心意見後，再行研議。	臺灣港務股份有限公司為國際商港經營管理組織，在港區及作業現場有健全災害防救體系，平日即在實施災害預防巡查，於發生事故時，亦能及時緊急應變、復原，有效執行減災、預防、應變到重建等災害防救各階段工作，讓港口在最短時間內恢復正常營運。故現行上災害防救計畫之業務係臺灣港務股份有限公司為之。
8.研究團隊建議第 45 條及第 46 條將”應”廢止修正為”得”廢止，第 47 條修正為”…得廢止其營業許可，…”，是否反造成各航務中心在做成行政處分時，有窒礙難行之處。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。
9.違法垂釣依現行商港法處新臺幣 600 元至 3,000 元以下罰鍰，如採提高罰鍰的方式	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。

可有效遏止違規情形，是否仍需沒入釣具，請研究團隊進行研議。	
南部航務中心	
1.期中報告第 11 頁，港區業務少加上「G406051 商港區船舶理貨業」	遵照機關指示修正之。
2.期中報告第 17 頁，管理/航港局為商港區域內特許經營事業之管理機關/ ……..經營船舶~~理貨(~~應改為「貨物裝卸承攬」)業籌設之申請，.....、 廢止及註銷(應加上「商 47.2」)。 ……..經營船舶~~貨物裝卸承攬~~業(應改為「理貨」)業籌設之申請，.....、 廢止及註銷(應加上「商 47.2」、並刪除「~~商 51~~」)。	遵照機關指示修正之。
3.現行關於船舶貨物裝卸承攬業(增加「籌設與營業許可證核發申請」)之規定~~，是規定在~~(改「於」)商港法第 45 條。船舶理貨業(增加「籌設與營業許可證核發申請」)~~則是~~規定~~在~~(改「於」)商港法第 46 條。兩者皆應具備有關文書~~申請~~(改「向」)航港局或指定機關許可籌設(增加「與營業許可證核發申請」)。	相關文字已進行調正。
4.修正法條/第 49 條/~~無~~營業許可證者建議改為「未取得營業許可證者」	感謝機關建議，此部分經詢問其他機關認為保留「無營業許可證」即可。
5.第 45 條與第 46 條有關「但有正當理由者，得於期間屆滿三十日前申請展延六個月，並以一次為限。」應有皆刪除或皆留下的一致做法。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。
6. (1)修正條文第 47 條第 1 項 不建議刪除與修改「但有正當理由者，得於期間屆滿三十日前申請展延六個月， 並以一次為限。」因為此項對於業者權益影響甚大，有些無法開始營業的原因難以歸咎於業者，與籌設和核發許可證的申請狀況迥異。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。

(2)修正條文第 47 條第 2 項 「船舶貨物裝卸承攬業、舶理貨業取得許可證之日起，<u>有</u>連續六個月以上……」 (3)修正條文第 47 條第 3 項 建議刪除此項，業者常誤認此項為展延條款，作為無營運實績的保命符，易徒生訟源。無法營運應通知港務公司較為適宜，對本局並無管理之必要。	
3.有關第 51 條、第 52 條作業機具的部分，建議刪除。因現在港口作業型態日益多元，應是業者實際需要備妥機具即可，無須訂定法規限制之。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。
4.現行船舶理貨業對於營運實績資料部份，各航務中心做法不同，請詳查後修改。	此部分係說明實務上船舶理貨業大部分會提供文件為營業報表或營運業績表，並非各航務中心皆一致，於此澄清。
中部航務中心書面意見	
1.建議船舶理貨業比照船舶裝承攬業保留籌設展研六個月之規定，俾讓兩者監理標準一致。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。
2.船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業實務上因其他法令限制或合約糾紛，可能發生未能取得許可證之日起六個月內開始營業，並有向本局申請展延開始營業之前例發生，建議仍有保留延展之必要。	1.遵照機關指示修正之。 2.可參照期末報告。
3.船舶貨物裝卸承攬業從事國際線船舶之貨物裝卸時，將涉及商港法第 42 條有關港口設施保全之相關規定，建議研究單位研議有無於商港法或船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則研訂業者必須完成港口設施保全計畫後方能申請許可證之規定。	感謝機關意見，相關說明可參照期末報告。
4.報告 177 頁 5.6.2.1 船舶理貨業僅提供營業報表或營運業績表給本局備查，並不會另外提供年度營業報告書、資產負債表、損益表等其他文件，且商港法或船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則亦無	依期中報告，此部分即係說明船舶理貨業提供文件為營業報表或營運業績表，於此澄清。

相關規定，請研究單位修正報告。	

(二)期末報告審查會議

各審查委員及單位意見	冠博法律事務所回覆
尹章華委員	
(一)港口的管制，第 58 至 60 條(P.303、304)，實務上若無窒礙難行之處，建議維持條文，PSC 係依照 IMO 決議案實施，非常明確，各國皆依決議案內容實施，主權觀念在 PSC 上是嚴重且嚴肅的事情，無法任意增減檢查項目，各位如果有興趣可以上香港、新加坡、澳洲網頁，明確告知如何執行 PSC 檢查，步驟清楚明確，關處罰機制亦非常明確，海運法、海事法基本上係供專家使用，非一般民眾。考量兩岸目前情勢較不穩定，預計最近半年之內，PSC 可能會變成大陸的挑釁基礎。	（一） 1.認同委員意見，商港法第 58、60 條，港口國管制(PSC)部份,認毋須修正。 2.可以使用航船布告。另外可考慮由交通部發函國際船級社協會,公告此一事項，船級社協會放在其定期的公告。 3.受託單位建議我國可以參考 Tokyo MOU 來做決定。
(二)VTS(P.336)交通號誌一樣，這概念大家都知道，交通號誌有標誌、標限、號誌並且具警告性、指示性、禁制性，其中禁制性係絕對之行政處分。入港許可，個別的入港許可，進入到內水，絕對是主權行為。除了這個以外，VTS 沒別的東西，我們交通號誌裡面哪些是屬於標誌？哪些是標線？入港後要不要指定船席？這就是營運性。第一點就是當你把主權區分出來，盡量縮小。	（二） 1.船舶交通服務系統(VTS)，如肯認其權限係屬公權力範疇，於航行之指示上，應係為一行政處分。 2.另進入之船舶因有其他國家之船舶,故此部份亦有涉及國家主權之問題。

(三)國內法一直在討論船舶擬人化跟船舶所有人問題，國際法是從英美法來的，英美法船舶就是一個規範主體，而大陸法制以人做主體，所以我們一直在找這個人是誰，建議看海商法，船舶所有人限制責任裡面，即有船舶跟船舶所有人的定義，為什麼，因為他是兩個體系裡的條文。	（三） 1.參酌漁港法第16條、海商法第96條、海商法第100條、船舶法第8條等，皆以船舶為規範之主體;對於「船舶」違反法規應受裁罰時，因「船舶」實際上並非我國法下之權利主體,故係以對於船舶具有實質管領力之人,即船舶所有人或船長為處罰之對象,如漁港法第22條、船舶法第89條。此為海事相關立法之原則,商港法之立法亦應同此原則，在以「船舶」為規範對象之情形，如「船舶」違反所定行為規範,應以「船舶所有人或船長」為處罰對象。 2.本研究已本於上述原則檢視現行法第七章罰則之規定,確認如規範對象為「船舶」，則處罰對象則為「船舶所有人或船長」;但在如未限定「船舶」為規範對象之情形,則回歸行政罰法之原則,以「行為人」為處罰對象(行政罰法第3條參照)。
(四)商港法、海巡法、海陸法、海岸管理法，最早只有商港法，現行已有新的法規，商港法應有必要調整，如海巡法第 1 條立法理由，依照聯合國海洋法公約對於沿海國…，他的執行面基礎，不是我們的法規，是海洋法公約，這是內國化的另一種方式。就像船舶所有人限制責任一樣，他不是全部用同一個公約，有各種不同公約在其中，請研究團隊思考，是否需明文化的內國化，才叫做內國化。	（四） 1.此部分建議非委託單位於本次研究案委託之議題,惟此建議富有前瞻性及重要性,受託單位將此意見摘於期末報告中以供委託單位日後研議。 2.海岸巡防法89年間之修正理由雖明示係依據一九八二年聯合國海洋法公約之內容,對沿海國在專屬經濟區內有勘探、開發、養護和管理自然資源為目的之主權及生物資源之養護、利用等權利，並參酌美、日等國立法例與我國國情需要，制定該法。 3.自法律解釋的角度觀之,將依據之國際公約於立法理由說明,此部分日後適用時，需適用歷史解釋方式為之，於法學解釋方法上,未若直接於條文明

	訂之文義解釋為佳。 4.且參諸我國之立法例,若認有引進國際公約之必要,於構成要件直接指明適用之公約或概括指稱國際公約,亦所在多有,惟若國際公約之內容,引進我國法時,倘涉有處罰之規定,需注意是否符合法律保留原則,若再授權行政機關以法規命令補充者,則另需注意授權明確性之要求。
(五)海上交通安全本來屬航港局權責,不會因為海巡法關於執行面屬海巡,或者海陸法、海岸管理法而受到影響,建議海上交通安全裡面應參考海巡法、海陸法、海岸管理法。另立法尚未完成前,商港法內有關於商港區域外的規定,仍有適用保留之必要,航港局在商港區域外沒有權責要求。	(五) 此部分建議非委託單位於本次研究案委託之議題,惟此建議富有前瞻性及重要性,受託單位將此意見摘於期末報告中以供委託單位日後研議。
(六)P.274,港口管制程序,明確性夠,但航港局該如何表示?建議應讓其他國家知道我們如何檢查,而不是依僅公約規定辦理。	(六) 1.PSC 成立目的,是淘汰次標準船。換言之,若 PSC 認定未達公約標準的,應由船級社出面說明。故此部份所衍生之問題係誰來認定 PSC 有理還是船級社有理?受託單位認為,方可直接找 IMO,因為該部份不是各國法院有能力代表處理。 2.如另有其他爭議,譬如 PSC 扣船導致延遲航程,因扣船的認定是很嚴重的,表示該船"不具備適航性",也就是說該船根本不能出海。既然不具備適航性,也就沒有延遲或延伸出來的問題。
吳榮貴委員	
(一)研究內容中的工作項目「對外政策說明、模擬問題及懶人包」似	(一)遵照委員指示辦理。 (二)納入期末報告。

未納入期末報告。(p.2)	
(二)建議第一章增列最後一節，簡要說明本報告各章架構，如「1.5 本報告綱要介紹」	（二） 1.遵照委員指示辦理。 2.增列 1.5 本報告綱要介紹。
(三)第二章內容過於薄弱，未充分就該章主題架構內容。其中「2.1.3.1 臺灣港務股份有限公司職掌事項」，引用 2012 年 6 月的文獻，顯然不能反映現行體制。	（三） 1.認同委員意見。 2.因第二章內容於本次修正案之範疇較小，故將此刪除之。
(四)商港法相關之海事公約(p.65-66、表五)，宜釐清哪些是「商港法相關」，本表實為與「商港、海事、海洋」等相關，非皆為商港法之範圍。	（四） 1.遵照委員指示辦理。 2.針對與商港法無關之公約，海事勞工公約與 STCW 公約已於表格中刪除。
(五)本報告第三章「國際公約內國法化」，似宜擺在第五章之後，於本法有需內國法化公約之需要時探討。	（五） 1.認同委員意見。 2.該部分後續作業已做調整。
(六)本報告第四章，國內外體制比較宜有較完整結果。	（六） 針對國內外體制之部份，受託單位遵循前次期中審查委員意見，已就中華人民共和國、香港、新加坡、日本及韓國商港法規範撰寫其法規範及立法沿革，並將各國商港法規範與我國商港法做一比較法之分析，最後並提出就韓國之法規得以做為我國之借鏡。已調整編寫方式將比較結果以表列方式呈現，並與我國進行比較。
(七)本報告第五章檢討各項窒礙難行事項，宜依「商港法」的「規劃、建設、經營、管理、安全及污染防治」等六大事權加以整理，以便於對應需修正之對照表。	（七） 此部分將遵照委員指示於期末報告進行調整。
(八)有關修正條文建議如下： 1.商港法第 1 條建議參酌國土計畫法，增加國際公約內國法化之原則，建議刪除。理由： ①本法第 1 條宜明訂立法目	（八） 1.為避免國際公約內國法化掛一漏萬，就商港法第 1 條增訂第 2 項之規定，並輔以第 75 條之修正，透過總則與準則之體系設計，得以一體適用。 另

的與適用範圍。②本報告已在第 75 條參照船舶法增訂內國法化之授權。(P.276) 2.第 3 條宜否增加海商法已有定義之船長及船員之定義，請參酌。(P.278) 3.第 15 條建議增列文字「倘船舶有危害港區之立即危險……」,但其實已包含在現行條文「港區安全」內，故不必修正。(P.284) 4.第 18 條增列船舶查封,應由保管人員負責之規定，查封船舶是否屬於「停航狀態」,若是，則不宜在該條增訂此項，因本條係在規範營運中的停泊船舶。(P.285) 5.第 18 條之 1 有關堆高機等入港通行涉及港區行駛作業辦法，由航港局定之乙節，其宜屬航港局所管裝卸承攬業申報設備規範之，至於港區內道路之違規則尚有其他種行駛，請通盤考慮。(P.286) 6.第 25 條第 1 項原條文係規範「入港船舶入港之規定」,不應修正為「申報裝載危險物品」。(P.289) 7.第 38 條建議可以不必增訂「受委託公民營廢棄物清理機構處理，並適用廢棄物清理法之相關規定」,因該行業本為該法所規範，其罰則亦適用該法。(P.294) 8.第 39 條有關船舶在港區發生海難等事故，報告建議增列「行為人」,建議刪除，因本	該方式亦可解決法無授權明確性及立法疏漏之爭議。 2.有關船舶及船舶所有人其定義於海商法及海洋汙染防治法皆有規定,相關名詞定義可供商港法參酌,現階段雖無迫切修訂之必要,然綜觀商港法規定,多以船舶所有人及船長作為義務主體及裁罰對象,本於法律明確性之考量,仍建議就船長及船舶所有人明文定於商港法中。 3.商港法第 15 條第 1 項本次新增:「倘船舶有危害港區之立即危險,必要時得令其出港」,其性質係課與人民一定作為之義務，論者有謂依現行實務，就該類事件可逕以出港命令命港區內船舶出商港區域外,然基於法律保留原則及法律明確性原則,就此行為義務之內容及範圍,宜以法律明文定之。且各地航務中心均反應實際執行上需有此法令依據之需求,為兼顧執行上之便利及人民權利之保護,建議仍維持修訂意見，然為求精確，受託單位將命出港修正為命出商港區域，以達維護商港區域安全之意旨。 4. (1)商港法第三章管理經營之立法目的係為維護港區秩序及安全而設，又參照中華民國 68 年 3 月 14 日印發之立法院議案關係文書，商港法第 22 條（現行商港法第 16 條）之草案說明：「商港區域內因船務糾紛或其他原因滯留港區之船舶，不但積欠商港業務管理費用，且占據船席，使港區壅塞，妨害正常營運船舶之停靠，影響港區秩序及安全，形成嚴重之港區管理問題，故針對實

條規範船舶，其他行為人，船員或其他海運從業業者，無權責於船舶，罰則亦同。(P.295) 9.第 46 條刪除既有條文第二項後半文字，似有不宜，其修正說明的航港局並非主管機關，但卻是核發許可執照給船舶貨物裝卸承攬業之「管理機關」。(P.299) 10.第 50 條刪除向航港局申報財務狀況文件，以機具、種類、設備、數量，前者為財務管制措施，後者為申請裝卸承攬業之設備條件，宜不刪除，宜有更詳細申論。(P.300-301) 11.第 75 條內國法化之授權條文，文字建議：「商港管理、安全及汙染防治等事項…」，因為本法除了規劃或建設可能無公約規範之外，在營運上的「管理、安全及汙染防治」才有需要授權內國法化。	際情形予以訂定，以利執行。」於體系解釋下，查封之船舶亦為商港法第三章所欲規範之主體。 (2)又依商港法第 18 條文義觀之，有關商港區域內停泊船舶留置人員義務，並未限於營運中之船舶，且參照中華民國 68 年 3 月 14 日印發之立法院議案關係文書，商港法第 23 條（現行商港法第 18 條）之草案說明亦僅提及港區內停泊船舶留船人數應有限制，以策安全。探究本條立法意旨，亦未限於營運中之船舶，故體系上仍建議新增於商港法第 18 條第 2 項。 5.感謝委員建議，惟受託單位認此涉及商港區域內秩序安全之維護屬管理經營事項，故建議增訂於第三章管理經營。另此議題係重機具、漏斗等作業機具有行駛於港區道路之需求，然無法申請臨時通行證，造成實務作業不變之情行進行修法，受託單位建議新增商港法第 18 條之 1 並未限於堆高機，亦包含鏟裝機或其他特殊機具無法合法行駛卻有作業需求之機具。 6.感謝委員建議，此部分經受託單位研議，現行危險品入港前需申報之規定原商港法 25 條已有規範，雖有認為現今各商港並未設置危險品裝卸貨之碼頭專區故建議刪除指定停泊地點者，惟所謂指定停泊地點並不限於特定碼頭，且船舶進入港區時實務上本應依商港法第 23 條船席指泊，文義上可解釋為船席指泊即可，故採納委員建議，不建議於本次商港法修正案修正。 7.受託單位經研議，認為公民營廢棄物清

	除處理機構本應適用廢棄物清理法之規定,並無於商港法訂立準用規範之必要，因此建議現行商港法第 38 條毋庸增訂適用廢棄物清理法之規定。 8.依海事法規多以「船舶」為規範對象之原則，對於「船舶」之規範，實際之行為義務人及違反行為義務之處罰對象為船舶所有人或船長,此係因船舶所有人或船長才是對於船舶有實質管領力之人，其具有監督、管理之能力及義務。其他無權責於船舶之潛在行為人,如船員或其他海運從業業者，因其對於船舶並無實質管領力，亦未必具備防止、排除或減輕污染的能力，如課與此類行為人防止、排除或減輕污染之義務,恐使此類行為人負擔其無法履行之義務;又相應之處罰規定罰鍰金額亦較高,此罰鍰金額對於船長或船舶所有人之經濟能力負擔仍為適當,但對於其他潛在行為人則已屬重罰。如擴張行為義務於潛在行為人，恐有責罰不當、比例失衡之問題,故現階段建議不加重其行為義務。受託單位同為委員意見，建議維持第 39 條之規定，不增訂行為人為通知義務人，罰則部分亦同。 9.感謝委員建議,就此部分經受託單位研議,此部分修訂理由係指營業許可證之註銷以連續 6 個月以上無營運實績即可,至於自行停業 6 個月並非機關需考量之因素,故有關非主管機關之文字將於修正理由中刪除。 10.商港法第 50 條之部分,各航務中心一致認為本於監理、稽查目的來看，航港局並無必要針對船舶貨物裝卸承攬業公司之「財務狀況」進行檢視。

	受託單位研議,仍建議刪除現行法財務狀況備查之規定,蓋業者有無營運實績之相關證明得以推知業者實際上具有裝卸能力,已確保裝卸承攬業之管理外,亦達到簡化船舶貨物裝卸承攬業公司報請備查之負擔,也更能達到航港局監理稽查之效率。另商港法第 51 及 52 條作業機具是否刪除,航務中心有正反意見,有認為此為判斷裝卸承攬業者有無裝卸能力之必要標準,若刪除將造成實際作業業者並非取得營業許可證業者之情形,其他航務中心亦有採此意見者。此部分受託單位認為現階段仍不宜刪除,蓋裝卸承攬業若無基本作業機具要求難判斷業者有無營運能力外,在避免有營業許可者變相由無營業許可為裝卸承攬行為,而認不宜刪除,然就作業機具數目,得討論政策上有無減少項目貨數量之必要。
(九)參考文獻(P.262-268)建議依本報告有引用的文獻羅列,且格式要一致;;網路資源亦屬於參考文獻才列,政府及民間出版書不需另列。	(九) 1.遵照委員指示辦理。 2.該部分後續作業已做調整,將確實有引用之文獻羅列而出。
陳光華委員	
(一)建議港裡面的事,定在商港法,港以外的事,另議。	(一) 同意委員見解。
(二)針對研究報告我提供一些建議: 1.3.2.1「國際海上人命安全公約」(SOLAS),無「救助」,宜刪除。 2.3.2.1.1「超重櫃」宜修正為「貨櫃總重驗證」(VGM),以符合合約規定內涵。 3.P.32,海洋污染防治宜加入 IMO	(二) 1. (1)遵照委員指示辦理。 (2)將「救助」二字刪除。 2. (1)遵照委員指示辦理。 (2)將「超重櫃」修正為「貨櫃總重驗證」。

下 MEPC 2013 年 5 月大會通過 MARPOL 有關排放控制區域(ECAS)，第一、二、三層控制標準，並列入 65 頁表五。 4.P.65，修正第 1 條 2 項「商港規範」應明確界定「商港安全及污染防治規範」。 5.P.188，表二十七，商港法第 37 條 4 款「船舶排放」應修改為「船舶排放，另以可得見…或逸散於空氣中之行為」，宜按 IMO 下 MEPC 2013 年 5 月大會通過有關排放溫室氣體控制標準規範。 6.P.289，第 25 條 1 項有規定「指定停泊地點後，方得入港」，修正條文沒有，宜恢復該規定。P.293，第 37 條各款之罰則，分別訂定有無必要，可參考第 36 條合併定之。	3. (1)遵照委員指示辦理。 (2)已將海洋環境保護委員會(MEPC)列入研究報告表格中。 4. (1)遵照委員指示辦理。 (2)已將商港法第 1 條第 2 項「商港規範」修正為「商港安全及污染防治規範」。 5. (1)現行法徒以粒狀汙染物是否目視可見作為商港區域內是否存在應予處罰之空氣汙染情事要件，全然不顧肉眼未必可見之粒狀汙染物對環境傷害之程度，顯非正確防制商港區域內空氣汙染之方式。爰參照防止船舶汙染國際公約(International Convention for the Prevention of Pollution From Ships，MARPOL)附則 VI：防止船舶造成空氣汙染規則(Prevention of air pollution from ships)及空氣汙染防制法，設立商港區域溫室氣體排放標準以管制港區空氣汙染。 (2)有鑑於防止船舶造成空氣汙染規則尚在不斷翻修中，而排放的不同溫室氣體也受到不同程度之嚴苛管制，為在授權、裁罰明確性與行政彈性間取得平衡，建議增修商港法第 37 條第 2 項作為授權依據，以利主管機關參考上開國際公約與本地實際需求，而以法規命令之方式頒布商港區域溫室氣體排放

	標準放標準，明確界定受限制的溫室氣體與其排放量、方式、區域等限制為何，並以此作為裁罰依據。 6. 此部分經吳委員建議，並經受託單位研議,現行危險品入港前需申報之規定原商港法 25 條已有規範，雖有認為現今各商港並未設置危險品裝卸貨之碼頭專區故建議刪除指定停泊地點者,惟所謂指定停泊地點並不限於特定碼頭,且船舶進入港區時實務上本應依商港法第 23 條船席指泊，文義上可解釋為船席指泊即可，故採納委員建議,不建議於本次商港法修正案修正。
臺灣港務股份有限公司	
(一)文字用語部分，請統一，如海運營運人，船舶運送人。	（一） 1.遵照機關指示辦理。 2.已將船舶運送人之用語修正並統一。
(二)特許行業業別管理適用法上各有其依據，不必在本法中加以規定，如廢棄物清理法。	（二） 受託單位經研議,認為公民營廢棄物清除處理機構本應適用廢棄物清理法之規定,並無於商港法訂立準用規範之必要，因此建議現行商港法第 38 條毋庸增訂適用廢棄物清理法之規定。
(三)船舶對港區有危害狀況可以命其出港之修正意見，要思考到災害防救法，因為商港區有一定水域範圍，包含港內港外，不必特別要求命其出港，實務上可能只是要求他離開港內，至港外的下錨區。	（三） 商港法第 15 條第 1 項本次新增:「倘船舶有危害港區之立即危險,必要時得令其出港」，其性質係課與人民一定作為之義務,論者有謂依現行實務，就該類事件可逕以出港通知要求港區內船舶出港,然基於法律保留原則及法律明確性原則,就此行為義務之內容及範圍,宜以法律明文定之。且各地航務中心均反應實際執行上需有此法令依據之需求,為兼顧執行上之便利及人民權利之保護,建議仍維持修訂意

	見。
(四)與外國港口法規範比較部分，因為我國商港比較特別，分為國內港與國際港，故在引用上要考量其屬性如何作鋪陳參考，從外國商港連結到國內商港，轉折上宜作更多說明。	（四） 1.外國港口並無如同我國區分國際商港與國內商港於法規上區分適用，若要參照比較，我國商港法就根本上應無庸區分國內外商港，否則總則篇之定義性條文，應做修正。 2.此部分涉及政策上及實務運作上之考量，故無另行說明。
(五)P.8，本公司執掌有 11 項，P.133，僅有 3 項，建議研究團隊作文字上調整，商港法裡本公司權責與執掌非僅研究團隊所列。	（五） 1.遵照機關指示辦理。 2.因第二章內容涉及本次修正案之範疇較小，故將此刪除之。
(六)P.17，有關內國法化部分，IMO及海事組織之標準，應納入壓艙水規範。	（六） 1.壓艙水之規範，公約有一個概要性規定，大家都一樣。細節讓各國自己按照國家特性來規範，譬如澳洲有大堡礁，美國有很多觀光海灘，必定會比較嚴格。 2.然因壓艙水需考量我國現況，且政策上及實務運作上亦有所考量，故本次研究案無就此進行研擬。
(七)關於 VTS，信號台的權限歸屬，提出幾點補充供團隊參考： 1. 航港局如基於海難救助、聯繫、應變處理需求，可以建立全台灣地區(含金門、馬祖及澎湖)之 AIS 及無線通訊等設施，以健全全國海難應變、通訊及聯繫系統。 2.目前港務公司於國際港設置之船舶交通服務系統及附屬港設置之信號台，係在安排進出港船舶順序、拖船及引水人指泊碼頭、航道水域航行案全管理及費用計算使用，為服務於港口船舶、航商及	（七） 1.感謝機關所提供之意見。 2.會將相關之內容納入研究報告中。 3.受託單位亦認為現行實務狀況無需進行變動。

業者使用，與港灣作業為一貫性管道服務作為。 3.船舶交通服務系統於值勤時，如接獲海難無線電通報時，除傳送港務公司位置外，亦會同時傳送海巡署、國搜中心等相關單位。 4.國外 VTS 案例其功能定位與國內現行各港之功能不同，國外 VTS 主要為提供不同國家間港口、江河水域之船舶安全航行使用，與國內提供安排進出港船舶順序、拖船及引水人指泊碼頭、航道水域航行安全管理及費用計費使用有異。(p.169) 5.VTS 本公司認定是經營管理的項目，不需要將權限收回航港局。	
(八)關於危險品的管制，申報危險物品不要修進去，應維持原狀，較能適用各種狀況。(p.182)	（九） 此部分經吳委員建議，並經受託單位研議,現行危險品入港前需申報之規定原商港法 25 條已有規範，雖有認為現今各商港並未設置危險品裝卸貨之碼頭專區故建議刪除指定停泊地點者,惟所謂指定停泊地點並不限於特定碼頭,且船舶進入港區時實務上本應依商港法第 23 條船席指泊，文義上可解釋為船席指泊即可，故採納委員建議,不建議於本次商港法修正案修正。
(九)關於超重櫃的部分，航港局、港務公司到底有無管理機制,按 IMO 跟 SOLAS 公約有在推動，出口貨櫃需要櫃重認證，是否航港局、港務公司甚至港警這邊也需要研議，若以出口來說，從工廠出來可能就已經超重，影響公路行	（九） 1.現行港區入口處設有地磅可以管制。 2.交通警察屬內政部管,雖然這是他們的職責，但要求執法則還是需要跨部會，該必要性不大。 3.若要做就進出口一起做,進口超重者就請其在港內碼頭的廠區分裝，才可放

駛，不能全怪罪商港，是否交通警察可以做到查核，提出一個意見，若不能，是否港區能設有地磅，強制過磅，不要讓其出港區的貨櫃有超重的情況。	出港區，出口有地磅管制，加強即可。
(十)道路適用交通管理處罰部分，建議是否將港區內動力作業機具做排除適用，若要適用須向監理站申請，可能影響時效與作業競爭力，至於如何管理，是否可以在商港法內規定關於停放、行駛、作業噪音等，去適用道路交通管理處罰條例，希望朝這方向研議，因為航港局目前作業公告是管制站內 25 公尺，適用道路交通管理處罰條例，但範圍外之違法行為，港警就無法取締。	（十） 1. 本次報告係建議於商港法第 18 條之 1 增設授權依據，規定港區道路作業需求相關動力機具之作業規定及訂立相關作業要點，所申請之機關為航港局，若業者衡量其作業需求，提前申請應可有效避免時效及競爭之問題。且道路交通秩序維護亦屬重要，不應單以時效及成本的考量，即逕自排除港區作業機具管制之必要性，港區交通安全之維護亦應一併考慮。 2. 有關道路交通處罰條例之適用，本次報告亦說明不宜公告排除道路交通管理處罰條例之適用，會有立法真空之情形，故仍建議於商港法第 18 條之 1 增設授權依據，使機具得以合法行駛外，亦有道路交通管理處罰條例之適用為目前受託單位認為最妥適之作法。
(十一)空拍機之議題，日後可能為時勢所趨，建議商港法應將之規範修訂。	（十一） 無人遙控飛機依交通部航港局於 102 年 2 月 20 日依商港法第三十六條第一項第三款規定，為維護高雄港港區安全，公告高雄港港區第四船渠東側空地不得施放操控遙控飛機。現行實務港公司依商港法第 40 條第 10 款規定，認定無人遙控飛機屬有害航行安全或危害港區作業，故需申請使得為之，現階段受託單位研議已有相關規範得以適用，無需增訂。
(十二)國際公約內國法化部分提供以下意見，供研究團隊參考： 1. 公約與國內法規範主體不同，直	（十二） 1. (1)將國際條約之內容，直接連接為

接適用可能產生規範上困難。 2. 直接適用公約處罰上可能不符法律明確性。 3. 各種公約與法規有很多直接或間接適用，若遇到不得不更新時應如何做合憲性解釋。 4. 商港法法規不明確，污染、船舶移除、檢查、適航性、船員的規定等，很多沒有規定，體系上有欠缺。	我國法處罰之構成要件，因一般人民難以預見，固有違反法律明確性及處罰法定原則之疑慮，但非不可於具體條文之設計，依據國際條約應受處罰行為之構成要件以法律明定或在符合授權明確性及法律保留原則之情形下，授權行政機關以法規命令補充之，再於母法明示處罰之構成要件需依循特定之法規命令，則自法律整體關聯意義之解釋，可緩和直接適用國際條約內容作為處罰要件，對人民所造成不可預見之突襲情形。 (2)直接適用的規範主體還是國家，不會有適用上的困難；倒是直接效力（自動履行），個人有沒有可能直接援用條約裡的規範作為請求權，就可能會有問題。 (3)另外自動履行是有條件的，條文本身必須具體、明確而形成權利義務關係。如果沒有具體明確，就沒有自動履行的可能，就沒有上述的問題。 2. (1)將國際公約作為我國法處罰之構成要件，是否符合法明確性原則，自立法者之角度觀之，其最大關鍵在於該處罰規範之意義尚非難以理解，且為受規範之人民「得」以預見，即難謂與法律原則相違。是以，倘將作為處罰規範之國際條約內容，以法律明文規定，或者在符合授權明確性原則之前提下，授權行政機關以法規命令予以補充，使人民得以預見，可認尚符合法明確性原則

	之要求，惟此仍須就處罰條文之法律整體關連意義之角度觀之。 (2)依照處罰法定原則，課予人民不利處分的規範要具體明確。條約的條文內容不可能直接對人民處罰，自然是國內法的問題。所以問題不會是出在條約本身，而是國內法怎麼規定。 3. (1)合憲性解釋係司法於具體個案所適用之法律解釋方法，在立法者面向，應側重於法律是否違憲及各法律間之效力優先問題。本項提問關於不得不更新一節，解釋上如認為係針對國際公約內容規範變動而不得不予變更，以符合現行生效之國際公約規範者，建議就該等規範，在符合法律保留原則及授權明確性原則之前提下，授權行政機關以法規命令補充之，借重行政之效率、彈性及具有專業裁量之特性，回應國際條約之變動現狀。 (2)所謂的間接適用，法院本身基於和諧解釋，本就應該盡量將國內規範解釋與國際條約一致。 4.因本次研究報告委託單位並未針對此議題提出修訂之要求，又此問題過於廣泛，且本次委託單位亦已強調不宜大修，故就此部分不進行研議。
(十三)P.170、171 提到舉凡航港局接管的公有土地可以用出租、設定地上權提供港務公司使用，若排除國產法第 28 條相關規定，讓港務公司排除風險成為最大受益人，寫法上似有不妥，港務公司仍有風險。同業有提到，港務公	（十三） 1.遵照機關指示辦理。 2.受託單位機關所回應的內容納入研究報告中，並且會就該內容再做潤飾。

司只要透過高層與航港局聯繫，就能要求航港局依法提供土地供港務公司使用，建議調整寫法，仍需符合一定情形才能取得相關土地。	
(十四)船舶貨物裝卸承攬業的許可，建議刪除 52 條的機具設備，若刪除，航港局只剩下裁定的基本門檻，但實際上有些許可之業者，自己並無裝卸能力，實際作業者非許可證持有者，若刪除，是否表示財力等於裝卸能力，亦失去對船舶貨物裝卸承攬業的要求與標準。	（十四） 商港法第 52 條作業機具是否刪除，航務中心有正反意見，受託單位肯認現階段仍不宜刪除，然就作業機具數目，得討論政策上有無減少項目貨數量之必要。
交通部航政司	
(一)修法建議是不是皆須修法，麻煩航港局在評估，後續跟相關權利義務團隊在做說明討論。	（一） 感謝機關意見，後續會再委託單位討論。
(二)這既然是修法案，建議應設一專章說明架構跟規範面，再去說明遇到的困難跟問題基礎，再去延伸後續章節的看法。	（二） 此部分將於期末報告補充之。
(三)超重貨櫃管理部分，目前 SOLAS 公約即將實施，國際上對 VGM 沒有硬性規範，但航港局既然要把國際公約國內法化，應站在港口管理機關的角度去想如何管理，而非認為只是業者的權利義務，建議從這個角度去規範甚是罰則，是國際知道我們在公約落實上是完整的。	（三） 1.超重貨櫃管理之部份，歷經幾次會議後，雖我國欲將該國際公約國內法化，然該部份亦牽涉許多業者間權利義務關係，準此，本研究團隊建議超重貨櫃管理部分，現行仍維持原狀，尚待政策決定後再行研議。 2.因設計規範及罰則皆需全面性之考量，否則可能會導致適用上之扞格，故本研究團隊仍就該部分持保留之態度。
(四)單殼油輪於外海從事非法交易部分，這的確非交通部該做的事，但商港範圍內的單殼油輪管理就	（四） 有關單殼油輪限制之部分，受託單位已於期末報告說明現階段立法已於船舶檢查

是我們要做的，這次修法建議並沒有納入，監察院對此案之前即有要求交通部要配合國際條約，逐步汰換單殼油輪，雖現在國際公約並無規定全面禁止單殼油輪，所以港口管理對於單殼油輪這種高風險船舶，要從港口管理落實，建議商港法內對此做限制性的規範，不單單只是從管制交易的角度出發。	規則第十七條、第三十條之一及第三十條之二增訂船體結構應為雙殼之相關規範外，委託單位亦表示研究方向應專注於尚未探討之非法交易部分。
(五)裁罰不符比例原則的部分，建議讓營運方去了解當初相關罰則的定義部分，當初這樣定應該有其道理，不應由特定人認為過高而去修正。	（五） 相關罰則經受託單位討論及蒐集機關意見後，實有調整罰鍰金額之必要。
(六)無人機部分，應與民航局協調討論，是否有重複管理情形。	（六） 此部分建議將納入期末報告紀錄中，供委託單位參酌。
(七)報告 2.1.1，商港法沿革部分，內容主要在寫商港法內容，而非沿革，應朝港務局時代到現在航港局跟港務公司對商港法規範的內容分析，不然就是修改標題。	（七） 1.遵照機關指示辦理。 2.因第二章內容涉及本次修正案之範疇較小，故將此刪除之。
交通部法規會	
(一)關於權責劃分跟政企分離的討論過多，但平常開會關心討論的部分，如壓艙水、單殼油輪、超重櫃、運送糾紛調處機制等等，在報告內容中太少，若要貫徹國際公約立法意旨，希望其有強制力，基於法規會的立場，認為不要訂一個空的規範讓業者違反，若沒有罰則，對業者只是宣示性條款。	（一） 1.訂定罰則沒有問題，但要看國內法怎麼訂立，才不會違反處罰法定及明確性問題。 2.條約的條文內容不可能直接對人民處罰，自然是國內法的問題。所以問題不會是出在條約本身，而是國內法怎麼規定。
(二)商港港務管理規則 104 年 10 月 6 日的修正，第 3 條 2 項的壓艙水	（二） 1.依現行商港法第 44 條及第 66 條所採取

申報單，20 條 8 款排洩未經處理之壓艙水，若業者有申報，但申報不實，有處理，但處理不符國際公約要求，我們無從裁罰，回歸商港法規範，按文義解釋並無違反其規範，依管理規則，港務管理事項的違反，有部分應落在法律層次，較符合法明確性，尤其涉及裁罰之事項。	之立法方式，係將違反港務管理行為之構成要件經由第 44 條授權主管機關以法規命令補充之，而就違反港務管理行為之法律效果則規定於 66 條，統一為新臺幣 10 萬以上 50 萬以下之罰鍰，可知針對違反港務管理行為之處罰，僅涉及人民財產權之不利益處分，屬相對法律保留事項，得以授權之法規命令補充之，並非一律均需以法律明文定之。又法律明確性之要求，依釋憲實務所建立之操作標準為，意義須非難以理解、為受規範者所得預見、並可經由司法審查予以確認。故在立法者之角度，現行商港法第 44 條及第 66 條自法律整體之關連意義，尚難謂有違反法律明確性之處。至於，壓艙水有申報但申報不實或壓艙水有處理而不符國際公約之要求，此部分因構成要件已經授權行政機關訂定，是否有再於商港法規定其實質內容，或係委由行政機關納入國際條約之實質內容，作為構成要件，係立法之抉擇。申言之，行政罰之處罰法定原則，與刑事之處罰法定原則，其審查密度即有所不同，非如刑事處分均需以法律定之，學說通說認行政罰法第 4 條既肯認自治條例得作為行政罰之依據，則由法律具體明確授權之法規命令，更應肯認其作為行政罰處罰依據之資格，故在商港法第 66 條已將違反港務管理行為之處罰限於罰鍰之前提下，似無割裂部分管理事項另以法律明文規定之必要。 2. 受託單位認為，該疑義應可回歸適用海洋汙染法之規定。參酌海洋汙染法以下之規範，即可處理該問題：按第 26

	條，船舶應設置防止污染設備，並不得污染海洋。第 27 條，船舶對海洋環境有造成污染之虞者，港口管理機關得禁止其航行或開航。第 29 條，船舶之廢（污）水、油、廢棄物或其他污染物質，除依規定得排洩於海洋者外，應留存船上或排洩於岸上收受設施。第 53 條違反第二十九條第一項規定者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰。
(三)危險品管制，條文引用部分，182 頁 5.3.2.2 建議修正現行 15 條 1 項，可是後面附的是 25 條。	（三） 此部分已進行修正。
(四)旅客運送調處機制，認為不屬於商港法規範，係航業法規範，某些部分看來似乎是航業法規範，但其只針對業別管理，對小船與漁船有疏漏，在商港法內訂之亦無不可。	（四） 運送調處機制，受託單位已說明客船乘客與運送人間運送糾紛調處於商港法訂立顯不妥適，且基於專業分工，避免立法疏漏等考量，有關運送紛爭之調處應於航業法中加以規定，商港法實無須針對此情形加以立法或為其他修正。
(五)建議列入較重要之議題，如壓艙水、單殼油輪、超重櫃、運送糾紛調處機制，已涉及國際公約，不論是部裡面曾採納的公約或行政命令，包含其他與主管機關討論之會議紀錄，部裡之政策方向，希望能整理在研究報告，使未來修正方向能更為便利。	（五） 1. 受託單位與委託單位歷經幾次開會後，討論結果就目前研究報告所列之事項研究即可。 2. 另有關單殼油輪、超重櫃等議提，本次研究報告亦有將涉及國際公約、採納行政命令以及與其他相關單位討論之會議紀錄，皆有列入研究報告中。
本局航務組	
(一)關於法規會同仁霸船案之意見，難以贊同，實際上該案於第二次期中報告審查中，楊委員與法規會的意見一致，其中提到參考民	（一） 此部分將委員意見及貴單位發言意見納入期末報告。

用航空法的調處機制，同樣性質規定所在章節，對應到航運即為商港法內港務單位，此案中航務組一再表達，既然報告內提及其係爭議性，可是在期末報告內卻無提及另一面之意見。	
(二)5.5.3 的單殼油輪部分提到航業法有錯別字，應為船舶法。(p.192)	（二） 此部分已進行修正。
(三)1.4.2 有關現行航港法相關法令之通盤檢討部分，其中提到船舶運送業與船舶出租業管理規則，應為船舶運送業管理規則，請受託單位更正。(p.3)	（三） 1.遵照機關指示辦理。 2.已將「船舶運送業與船舶出租業管理規則」，更正為「船舶運送業管理規則」。
本局港務組	
(一)有關兩港兩制之議題，說明相關優缺點及利弊得失，未見於本次報告，請研究團隊補充俾利作為政策參考。	(一) 1.遵照機關指示辦理。 2.該部分將於權責劃分章節增補之。
(二)不在政策範圍或合約內之議題，委託研究案進行中，研究團隊認為仍具前瞻性之事項，未見於結論或建議事項。	(二) 1.遵照機關指示辦理。 2.受託單位將此彙整摘於期末報告中以供委託單位日後研議。
(三)有關 VTS 是否屬公權力事項，僅針對國際公約上的規範進行研議，建議參考審查委員及港務先進之意見，補充說明空運之現行運作模式，以加強論述。	(三) 1.受託單位針對 VTS 部分相關之定義、法律關係及比較法以進行研議及分析。 2.因我國商港之沿革較為特別，受託單位認為參照空運之模式並無法比附援引，矣待政策確定後，再做商議較為妥適。
(四)另國際公約內國法化議題，研究團隊建議採行直接適用之效力，即條約不須經過國內立法轉換即可在國內生效，請研究團隊補充，公約內國法化後之後續裁處應如何因應。	(四) 1.國際公約內國法化後，針對後續裁處之相關機制，依照處罰法定原則，課予人民不利處分的規範要具體明確。然條約的條文內容不可能直接對人民處罰，自然是國內法的問題。

	2.係依據國際條約應受處罰行為之構成要件以法律明定或在符合授權明確性及法律保留原則之情形下,授權行政機關以法規命令補充之,再於母法明示處罰之構成要件需依循特定之法規命令,則自法律整體關聯意義之解釋,可緩和直接適用國際條約內容作為處罰要件,對人民所造成不可預見之突襲情形。
(五)商港法是否需增訂化學品船圍設攔油索之相關規定,請補充說明國外是否有相關規定?	(五) 受託單位研究外國相關立法,並無針對「化學品裝卸」要求設立攔油索之規範,已於期末報告補充說明。
(六)有關第 65 條之 1 修正部分,裁處金額自警告至新臺幣 50 萬元以下,需先衡量是否情節重大,決定裁罰警告或者處最高罰鍰 50 萬元,造成各航務中心實務執行困難,建議應明確定義裁罰金額。另違反第 35 條規定未依規定申請通行證最高處以新臺幣 2 萬 5 千元以下罰鍰,惟違反第 71 在公告區域外違法垂釣者最高罰新台幣 3 萬元,請研究單位再研議是否將兩者罰則修改為一致。	(六) 1. 此種立法方式為民用航空法第 111 條、112-3 條、112-5 條及 112-7 條等規定所採用,又基於比例原則之考量及實務上個案違反情節差別甚大,故受託單位仍建議比照修正草案第 65-1 條之立法。 2. 商港法 71 條罰則部分,考量立法多以五倍作為罰鍰上限之慣例,將修訂為「5 千元至 2 萬 5000 元」,修訂後將與商港法修正案第 65-1 條罰則一致。
(七)建議增修第 51 條第 2 項:查依船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則第 6 條規定,申請經營船舶貨物裝卸承攬業應檢附商港經營事業機構同意書。惟商港法並未就商港經營事業機構與船舶貨物裝卸承攬業者契約解除或廢止同意書之情形,訂定可廢止該船舶貨物裝卸承攬業許可證之規定,致船舶貨物裝卸承攬業者與港務分公司解除船舶貨物裝卸承攬契約後,業者卻仍進入港區作	(七) 受託單位詢問相關單位現行實務之運作,若商港經營事業機構同意書失其效力,並無相關通報機制,造成同意書失效,然營業許可未經廢止,且營業許可證未註銷,業者仍自由進出港區作業之情形,故受託單位建議得於商港法第 52 條第 2 項增訂商港經營事業機構應通知航港局或指定機關同意書失效之規定,以落實船舶裝卸承攬業及理貨業監理之目的。

業之情形，爰建議增修相關規定。	
(八)俟本案審查通過後，請研究單位於總結報告書內一併附上商港法修法對外政策說帖、模擬問答及懶人包。	（八） 1.遵照機關指示辦理。 2.待審查通過後，將一併附上商港法修法對外政策說帖、模擬問答及懶人包。
中部航務中心	
(一)有關第 49 條建議條文—「無營業許可證者，不得經營船舶貨物裝卸承攬業、船舶理貨業之業務。」，已於第 45 條有明文規定，並於第 65 條訂有裁罰規定，建議新增條文予以刪除。	（一） 此部分受託單位研議後認為現行法以可妥善處理無營業許可之情形，故將參酌此意見，建議不修訂。
(二)條文建議修改為「為港區內作業之需要，港區作業機具得行駛於港區道路（含管制區內、外道路），不受道路交通管理處罰條例第 32 條（動力機械應請領臨時通行證）之限制。」 或建議修改為「為港區內作業之需要，航港局得公告特定港區道路開放作業機具行駛，不受道路交通管理處罰條例第 32 條（動力機械應請領臨時通行證）之限制。」	（二） 針對無法取得臨時通行證之作業機具，為維護港區作業安全，受託單位認為不應逕自排除道路交通管理處罰條例第 32 條之規定，仍須對相關機具為行政管制，以確保港區及人車安全，故此部分仍保留新增商港法第 18 條之 1 之建議。
(三)目前受託單位對於未具通行證且違規釣魚，規劃採兩罪併罰方式，以航務中心角度，未具通行證且違規釣魚對於港區安全影響輕微，仍希望單純引用第 71 條規定裁罰，排除第 35 條有關通行證之適用。 目前罰鍰為 6 百元至 3 千元，現擬提高至 5 千元至 3 萬元，提高將近 10 倍，建議罰鍰可改為「5 千元至 1 萬元」。另因罰則由寬至嚴，強烈建議應增加「得予警告」	（三） 受託單位研議認為立法上競合所在多有，且就競合之處理立法上亦有規定，實不宜就「違法垂釣」之情形明文排除商港法第 35 條之適用。然為因應商港區域內個案適用時其行為態樣違反程度差距甚大，故已於本次期末報告中一併考量在內，並增設警告性規定供執法人員裁量，請卓參。又未具通行證且違規對於港區安全影響輕微者，並不限於違法垂釣，諸如實務上發生違法採補蚵仔等案例，亦應一併考量在內，立法上不建議僅針對具體違

之規定，以利增加裁罰實務上之宣導彈性。	法垂釣之部份排除適用商港法 35 條之可能。 又罰則部分,考量立法多以五倍作為罰鍰上限之慣例，將參考意見修訂為「5 千元至兩萬五千元」。
(四)請確認第 182 頁 5.3.1 及第 183 頁 5.3.2.2 所敘之商港法第 25 條第「3」項是否正確。 請確認第 182 頁 5.3.2.1 所敘之商港法第「15」條是否正確。	（四） 已於期末報告中修正。
(五)第 236 頁，5.22 有關棄置廢棄物之罰則修正，意見如下： 1.摘錄廢棄物清理法相關規定如下(請參酌)： (1)廢棄物清理法第 2 條規定，廢棄物可分為一般廢棄物及事業廢棄(可分為有害事業廢棄物及一般事業廢棄物）。 (2)違反廢棄物清理法第 12 條一般廢棄物清除及處理，可依同法第 50 條規定處以 1 千元至 6 千元罰鍰。 (3)違反廢棄物清理法第 28 條一般事業廢棄物清除及處理，可依同法第 52 條規定處以 6 千元至 3 萬元罰鍰。 (4)違反廢棄物清理法第 28 條有害事業廢棄物清除及處理，可依同法第 53 條規定處以 6 萬元至 30 萬元罰鍰,或依同法第 46 條規定處以有期徒刑，得併科罰金 300 萬。	（五） 1.廢棄物處理法係針對一般性的廢棄物清除及處理所作之規範，其並未特別針對商港區域之性質而設計。考量到商港區域熙來攘往，有限的設港區域又有其天然的不可取代性，若因棄置廢棄物而影響港務機能運作，其所生之不便與損害恐均較一般情況來得嚴重，故直接比照廢棄物處理法一般性規範之罰則處理似非允當，實有因應商港性質加重處罰之必要。 2.現行商港法第 37 條第 3 項後段禁止規定略為：商港區域內，裝卸、搬運、修理或其他作業中，不得棄置廢棄物。而現行商港港務管理規則第 25 條前段禁止規定略為：港區內之船舶裝卸貨物、或其他公民營事業機構作業時，應將廢棄物及垃圾清除，不得遺留或棄置於港區。兩項禁止規範相比較後可知，單就棄置廢棄物之行為而言，前者禁止之範圍較廣，實已包含了後者，惟考其罰則，前者對應到現行商港法第 69 條，處 6000 元至 3 萬元罰鍰，而後者對應到商港法第 44 條、第 66 條第 3 款，處 10 萬元至 50 萬元罰鍰。商港區域內是否真

(5)又違反前述廢棄物清理法第 12 條、28 條而致人傷亡時可依同法 45 條規定處以有期徒刑及併科罰金 1500 萬以下。 2.有關棄置廢棄物之罰則修正，本中心建議維持原罰鍰 6 千至 3 萬元，理由如下： (1)本次若大幅提高罰鍰 10 萬 至 100 萬固然可嚇阻棄置廢棄物之行為，惟對於棄置較輕微廢棄物如一般廢棄物而遭處以 10 萬至 100 萬罰鍰，是否有違反比例原則。 (2)廢棄物清理法為廢棄物清除、處理之專法，對於各類別廢棄物有完整規定及罰則，而商港法因涉及商港規劃、建設、...及污染防制等非常廣泛，商港法對於棄置廢棄物之規定無法像廢棄物清理法之規定完備，應取廣泛性之規定，且參考廢棄物清理法第 28 條及 52 條規定亦罰處 6 千至 3 萬元，本中心建議維持原罰緩 6 千至 3 萬元，而若有不足之處(如棄置有害事業廢棄物、情節嚴重或有致人傷亡時)則可移請專業環保主管機關妥處。 3.另商港港務管理規則第 25 條(略以)港區內之船舶裝卸貨物、或其他公民營事業機構作業時，應將廢棄物及垃圾清	有因應棄置廢棄物之緣由而異其處罰規範之必要，不無疑問。 3.現行法處罰過輕難收嚇阻之效，但棄置廢棄物又確實是較為輕微之汙染港區行為，故綜合以上看法，參考現行商港法罰則中罰鍰上下限倍數差之慣例，建議修正罰則，將罰鍰提升為 10 萬元至 50 萬元。

除，不得遺留或棄置於港區，違反前項規定依商港法第 66 條規定罰處 10 萬至 50 萬元，前項規定與違反商港法第 37 條第 3 款港區棄置廢棄物之行為罰處 6 千至 3 萬元，似有競合問題，亦請受託單位予以釐清修正。	
南部航務中心	
(一)有關第 65 條之 1 修正（p.218） 1.裁處金額自警告至新臺幣 50 萬元以下罰鍰，裁量權過大。 2.另商港法第 36 條第 3 項已訂有妨害港區安全行為，並依同法第 44 條訂定商港港務管理規則，違反港務管理事項（含港區安全行為）其罰則為本法第 66 條，裁處金額亦為新臺幣 10 萬元至 50 萬元，此部分已重複訂定。 3.如判定並未妨害港區安全後，依照行政罰法仍應依第 65 條之 1 規定裁處（額度最高為 50 萬元），惟此時罰則上限（2 萬 5 千元）比第 71 條較低（3 萬元）。如此訂定，變相鼓勵民眾進入管制區垂釣。 4.各管制區入口皆有設立警告標示，無須訂定得予警告之規定，以免後續請託關說產生。 5.故本條建議移除妨害港區安全行為乙節，並取消警告之規定，簡述如下： (1)進管制區未進行垂釣者依第 65 條之 1 處新臺幣 5 千元至 2 萬 5 千元罰鍰。	（一） 1.此部分受託單位已於期末報告說明，為能使機關於個案中彈性運用，在不違反比例原則之下，又能達到行政管制之目的，自有將違反態樣細緻化並規定對應罰則之必要，故建議於違反商港法第 35 條時，原罰鍰金額為 10 萬到 50 萬元以下，裁罰金額參照民用航空法第 119 之 3 條規定，將裁罰金額建議降為 5000 元以上 2 萬 5000 元以下罰鍰，另增訂得予以警告之規定，供執法機關事個案情節裁量之。於情節重大時，機關始得處以十萬元以上五十萬元以下罰鍰，應無所謂裁量權過大之情形。 2.商港港務管理規則第 44 條與商港法第 36 條第 3 項規定之解釋適用關係，容有不同。蓋商港第 36 條第 3 項規定係針對進入港區之人員，一律課與該個人申請核發通行證的義務，且違反該義務之裁罰對象，即為負有申請通行證義務之人。反之，商港港務管理規則第 44 條之構成要件，就進入港區者若為各業作業人員及車輛時，不以實際進入之人員為申請義務人，而以該行業之負責人作為義務人，將原本之行為人義務嫁接為類似

(2)如於商港區域(含管制區)進行垂釣者依第 71 條處新臺幣 5 千元至 3 萬元罰鍰。	行業管理人之義務，異於商港法第 36 條第 3 項之規定，即難認此有重複規定之虞。 3.此部分受託單位認為在未取得通行證進入港區之情形，本違反商港法第 35 條規定，依本次報告新增之商港法第 65 條之 1 應其對港區安全危害甚小，裁處機關得視個案情節先予以警告或裁罰 5000 元以上 2 萬 5000 元以下罰鍰外，因其屬數行為，故違法垂釣部分仍得依 71 條裁罰，無貴單位所稱變相鼓勵民眾進入管制區垂釣之問題。 4.警告依行政罰法第 2 條第 4 款係裁罰性不利益處分之一種，在個案上給予機關適用彈性，針對情節輕微者為符合比例原則所設之規定，實際上在裁罰時亦有機關主張於個案中裁罰金額過高，造成執法上困難者，本條增訂係為維護港區安全為目的，於裁罰設計上自應有不同程度之規定較為妥適，又立法成效有賴執法者之落實，以有造成關說可能為由作為反對理由似有不妥。
(二)有關增修第 18 條之 1（p.234） 商港區域道路，可分為管制區內外，其中管制區外之道路，多屬市區道路，依照市區道路條例第 4 條規定「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」本條建議排除市區道路。	（二） 有關港區道路之規範，增訂第 18 條之 1 係為解決現行道路交通管理處罰條例違反無法合法上路卻有港區作業需求之爭議，此部分既已於商港法賦予其合法上路之依據，若於本條排除市區道路之適用，將無法解決此爭議，故受託單位認為無排除之必要。
東部航務中心	
(一)第 155 頁 4.4 航港局....本性的變革多一個句點。	（一） 1.遵照機關指示辦理。 2.已將該句點刪除。

（三）商港法修正案第一次審查會議

105 年 10 月 4 日商港法修正草案審查會議意見回覆及處理

項次	各單位意見重點摘要	研究團隊回覆及處理
(一)	有關超重櫃議題主要涉及車輛超載應立即改善部分，依照海關規定，貨主未完成進口報關作業前貨櫃無法開封，故除公路法規外，應思考如何突破關稅相關法令之規定？若要排除其他法規限制，建議提高法律位階，若僅於子法規定，要求停止裝卸將影響港區運作。	**新增商港法第 18 條之 2：** 車輛行駛於適用道路交通管理處罰條例之商港區域道路者，倘超過核定之總重量或總聯結重量，賦予商港經營事業機構、航港局或指定機關得命其改正或禁止其行駛之權，提高為法律位階。
(二)	港區通行證部分，除裁罰額度調整外，罰則部分建議增加「限期改善」或「即時強制」之規定，於港區內發生立即危險時，得立即排除，建議修正草案第 65 條之 1，應授權港警可執行即時強制，對未持有港區通行證進入港區者，要求立即離開港區。另商港港務管理規則亦有相關規定，應一併研提建議條文。	**新增商港法第 65 條之 1：** 授權警察機關可執行即時強制，對未持有港區通行證進入港區者，並得強制其離開港區。
(三)	商港區域內採捕動植物因違反態樣不同，訂立不同罰鍰額度部分，建議授權執行機關訂定裁罰基準表辦理，不宜於母法訂的太詳細。商港法修正條文倘涉及技術性、國際性相關規範，建議口袋式立法，授權行政機關一定的行政裁量權。	**修正商港法第 75 條並改列於第 44 條第 2 項、修正第 66 條第 1 項第 3 款：** 一、有關課予人民義務之各該行為所設裁罰性之規定，建議仍受法律保留限制為宜。但仍可由執行機關訂定裁罰基準表，作為執法人員之依循標準。 二、商港事務倘僅屬單純的技術性、細節性規範，並非用以課予人民義務或限制人民基本權利，自得由主管機關發布命令為必要規範。 三、關於國際性相關規範建議採取口袋式立法，由於國際公約內國法化並非一律需透過國內立法轉換之程序，且為避免商港法頻繁

		修正，宜將原商港法第 75 條授權範圍具體明確為商港管理及安全防治事項後，依據此授權規範，將國際公約相關規定以法規命令或行政規則之方式發布或下達，使之具備法效性。而由於商港管理及安全防治事項屬於本法第四章安全及汙染防治章節，爰將原條文修正第 75 條改列於第 44 條增列第 2 項。 四、罰則部分修正第 66 條第 1 項第 3 款增列文字，使違反主管機關參照國際公約或協定及其附約所定規則、辦法、標準、建議或程式所發布施行關於港務管理及安全防治事項之規定者，仍具備裁罰依據。
(四)	港警、港消配合港口經營管理執行勤務部分，為避免地方政府無法指揮中央單位之窘境，建議商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，修正為由港務警察機關或委辦之地方政府執行之。	**修正商港法第 5 條：** 基於現行國內商港係指定由該地地方政府經營及管理，惟港務警察機關為中央之單位，為避免地方政府無法指揮中央單位之窘境，修正商港法第 5 條規定，商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，由港務警察機關或委辦之地方政府執行之。
(五)	非法垂釣部分，考量初犯比例偏高，建議比照未有通行證進入港區之裁罰，增加警告方式。另考量沒入釣具，後續處理問題繁瑣，請研究單位研議直接以連續處罰機制取代沒入規定之可行性。	**建議保留沒入制度並訂定沒入物品處分規則：** 商港法中有關沒入之處置並非單純針對非法垂釣釣具。凡未登記或註冊之船舶、浮具、違法之打撈器材、船具、物料等，現行法仍有沒入制度，同樣皆會面對後續處理煩瑣之問題。故仍建議保留沒入制度，但參照社會秩序維護法訂立沒入物品處分規則。
(六)	第 25 條第 3 項規定高度危險物品及相關裝卸作業規則由本局「公告」，惟其他類此條文均由本局「定之」，請說明其間差異。第 25 條之 1「專業技術人員」	**修正商港法第 25 條之 1 明定處罰對象為「船舶貨物裝卸承攬業者」：** 一、「公告」係指各機關對公眾有所宣布時用之(公文程式條例

	所指為何？又港區內負責危險物品之從業人員未受港區危險物品之專業訓練，其處罰對象是行為人、雇主、船長或船舶所有人？亦請釐清。	第 2 條)。行政處分、行政命令及事實行為皆得使用此用語,例如文化資產保護法第 27 條「古蹟指定之公告」。「定之」則為制定法規之通稱，最為常見之用語。 二、參考廢棄物清理法第四章有關專技人員之立法模式,修正商港法第 25 條之 1 文字，明定船舶貨物裝卸承攬業者應指派專業技術人員從事港區危險物品之裝卸作業,將行為義務人明確載明為「船舶貨物裝卸承攬業者」以杜爭議。
(七)	第 50 條第 1 項「…其他必要之文件…」，宜請明確釋明。	**「其他必要文件」視業務需要得於現行「船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則」中增刪項目，賦予行政機關裁量權：** 一、現行「船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則」第 11 條規定：「船舶貨物裝卸承攬業應於每年六月底前將上一年度營業報告書、資產負債表、損益表、財產目錄、裝卸業績表、裝卸機具清冊、稅捐機關核定營業額文件影本,報請航港局或指定機關備查。」 二、為簡化船舶貨物裝卸承攬業報請備查之負擔,並使航港局達到更有效率之監理目的,刪除財務狀況文件之備查規定,「其他必要文件」 可視需要於「船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則」中增刪。
(八)	關船舶於商港區域外權限劃分問題，在海上交通安全法尚未公布實施前，建議不宜將船舶於「商港區域外」之「外」字刪除，惟為求事權明確，請研究團隊	**贊同。** 於「海上交通安全法」尚未公布實施前，以暫不修正為適當。

	就現行條文進行文字修正。	
(九)	現行道路交通管理處罰條例執行取締裁罰部分，係由公路監理單位及公路警察分工，有關商港內執法部分，建議比照公路相關法規運作，使港務警察及港務消防隊於協助處理違反港務法令事項時，具有單獨執法或開單之權限。	**新增商港法第 65 條之 1、修正第 71 條第 2 項、新增第 73 條之 1：** 一、違反第 35 條有關進入商港管制區內人員及車輛，無通行證、不接受港務警察之檢查者，明定由港務警察機關或委辦之地方政府執法處罰，對於違規進入者亦得強制其離開。(新增第 65 條之 1) 二、若為非養殖、撒網或動力機具採捕，以及違法於公告區域外垂釣者，經勸導仍未改善，修正由港務警察機關或委辦之地方政府執法處罰。(修正第 71 條第 2 項) 三、為維護商港區域之衛生、秩序及安全，明定於商港區域內之禁止行為處罰規定，並明定由港務警察機關或委辦之地方政府執法處罰。(新增第 73 條之 1)
(十)	商港法修法草案罰則部分，最高額建議統一為最低額五倍，另相關法令用語亦請統一。	**贊同。** 一、修正第 62 條第 2 項、第 64 條。

（四）商港法修正案第二次審查會議

商港法修正草案第二次審查會議各單位意見回覆表

各單位意見		意見回覆及處理
交通部航政司		
一	尊重航港局修法建議，因商港法前次修正發布日期迄今時間不長，考量法律之穩定性，是否於現階段即提出商港法修法草案，請航港局斟酌。本案建議將現行已具共識之修正條文納入未來參考，至於修法草案提出之時間點請再審慎評估。	遵照辦理。
二	現行商港法部分條文涉及港公司有准駁之權利，相關裁處由航港局辦理，為避免權責不清，執法時誰為舉證及蒐證主體？現行執行有無問題?請研究團隊再予釐清。	依據行政程序法，做成行政處分之機關為舉證及蒐證主體，並依行政程序法第 36 條以下之規定調查事實及證據。
三	現行商港法針對颱風侵襲未訂有相關管理規範，是否有必要於商港法或相關子法，針對大型船舶於颱風前逕行移泊及防颱整備措施訂定相關規範，請再研議。	一、本次修法已考量商港區域內停泊之船舶若有立即危險性，必要時應得令其出港。且為維護港區安全，並遵守處罰法定原則，明定保管人應留置人數足以操縱船舶航行及應付緊急事變之能力的責任。(修正條文第 15 條及 18 條) 二、商港法第 15 條第 1 項規定，商港區域內停泊之船舶，商港經營事業機構、航港局或指定機關認為妨礙船席調度或港區安全時，得指定地點令其移泊或疏散他處停泊，倘船舶有危害港區之立即危險，必要時得令其出港；未依

		規定移泊者，得逕行移泊。惟倘遭遇不依指定地點移泊或疏散他處停泊、不遵命令出港等行為，或例如馬祖等離島缺乏執行逕行移泊之人力及技術時，根本無法執行逕行移泊，而商港法又無相關罰則可加以處分，嚴重妨礙船席調度及作業安全，爰配合商港法第15條第1項修正，於第66條第1項第2款增訂罰則，以行商港管理。(修正條文第66條第1項第2款)
四	外籍單殼油輪之管制議題，究竟應於商港法或船舶法訂定，請再研議。	外籍單殼油輪之管制議題涉及船舶船體結構及船齡限制問題，體系上應增訂於船舶法較為妥適。現階段於船舶檢查規則第17條、第30條之1及第30條之2增訂相關規範。
航港局企劃組		
一	本案請依「中央行政機關法制作業應注意事項」之法制實務作業格式體例辦理。	遵照辦理。
二	請依「法規修正草案條文對照表加劃邊線原則」辦理。	遵照辦理。
三	總說明中所述本法之制定公布日期有誤。	遵照修正。
四	第18條之1第2項，建請修正為「前項許可及管制作業辦法，由主管機關定之。」	遵照修正。

五	第 62 條第 1 項建請修正為「有下列情形……依法賠償。違反情節重大者，應令……」，另該條項各款受處罰主體宜置於違反條項規定之前，如第 1 款可修正為「船長或船舶所有人違反第二十四條規定」；第 3 項「項」字重覆 2 次，請刪除其一。	處罰主體後列之原因為船長或船舶所有人不一定為行為人，但仍需負責，以加強其監督義務。其餘遵照修正。
六	第 63 條第 1 項第 1 款，請刪除「…者」。	遵照修正。
七	第 66 條第 1 項各款之處罰條文序號，建議依條文序號遞增排列。同條項第 3 款請刪除「…所定規則中…」，第 4 款「…者」均請刪除。	遵照修正。
航港局南部航務中心		
一	第十八條之二建議直接改為「港務警察機關或指定機關」。	港務警察機關本即有其固有執法權限得以執法，而為避免進口貨櫃超重運出港區有害交通安全，而商港經營事業機構、航港局或指定機關卻無警察相同執法權限，造成執法密度不足，故於第 18 條之 2 新增於港務警察機關之固有權限外，增列商港經營事業機構、航港局、指定機關亦賦予相同執法權限。
二	建議增加第 25 條第 4 項之對應罰則。	第 25 條第 4 項之應對罰則為第 66 條第 1 項第 3 款。
三	第二十五條之一建議併同「商港港務管理規則第 35 條」一併修正。	商港港務管理規則第 35 條與本次新增之第 25 條之 1 並不牴觸。但仍可於將來實際施行後視情況加強管理密度。
四	第六十二條 1.建議增加第 62 條第 3 項之對應罰則。	本次修法已將相關意見納入。

	2.建議予以調整或整合裁罰金額。 3.建議修正「行為人」為「船舶貨物裝卸承攬業」或「船舶所有人或船長」。	
五	第七十一條 1.建議修正第三十六條第一項第二款或第四款之裁罰金額。理由如右。 2.建議參考行政罰法第 19 條之可勸導要件。 3.建議與本局或交通部商討本法之處罰機關應為警察機關或是本局，處罰機關不同將會影像後續罰鍰收繳、行政執行等相關作業。本條是否應為「由港務警察機關或委辦之地方政府進行舉發」？	本次修法已增列先行勸導之要件，並已列警察機關或委辦之地方政府為違法垂釣之處罰機關。
臺灣港務股份有限公司		
一	簡報 p.6 商港法第四十四條第二項，其他關於商港之管理、安全防治…所謂「安全防治」所指事項為何？建議於立法修正說明欄敘明；另本條文之修法意旨在國際公約內國法化，本公司原則尊重，惟依其內容已涉及商港之經營管理及安全與污染防治等跨章節事項，已為通則性事務，建議仍維持於第七十五條。	商港法第四章章名為安全及汙染防治，凡屬第 19 條至第 44 條之相關內容項目者，皆涵蓋在內。目前需內國法化之國際公約皆以涉及安全及汙染防治事項居多，具備國際一致性而與國內港口庶務治理較無關，是以範圍以商港之管理、安全防治事項體例上偏屬於本法第四章安全及汙染防治章節較為合理。
二	簡報 p.8 商港法第六十六條第一項，原則同意修法方向，惟為免文字贅敘，建議修正為「二、違反第十五條第一項或第三項規定。」	遵照修正第 66 條第 1 項。

三	簡報 p.9 新增商港法第十八條之一，查現行有關港區通行證申請作業規定，車輛進出一般港區範圍係向商港管理機關提出申請，至管制區部分則向航港局申請，故第一項建議文字修正為「商港區域堆高機、鏟裝機或特殊機具經航港局或商港經營事業機構核發行駛許可者，得行駛於適用道路交通管理處罰條例之商港區域道路。」	遵照修正第 18 條之 1。
四	簡報 p.12 修正商港法第二十五條，其規定是否僅規範進口貨物或包含出口、轉口、過境等貨物，請釐清。倘未含及出口、轉口、過境等層面，建議於 25 條新增一項「出口貨物、轉口貨物、過境貨物」適用本條之規定。	本次修法第 25 條使用「港區」文字，將上述作業區包含在內。
五	簡報 p.13 增訂商港法第十八條之二「車輛行駛於適用道路交通管理處罰條例之商港區域道路，…略以」，考量航港局於 104 年底陸續公告國際商港管制區內非一般道路延伸區域，建議修正為「車輛行駛於商港區域道路…」。	第 18 條之 2 主要規範對象為適用道路交通管理處罰條例之商港區域道路。至於「國際商港管制區內非一般道路延伸區域」依據道路交通管理處罰條例及交通部 104 年 1 月 30 日交路字第 1030037507 號函內容，設站管制以營區學校管制方式管制人車進出，並不受道路交通管理處罰條例之規範，並不在本次修法範圍。
六	簡報 p.14 修訂商港法第三十七條，查現行污染港區及公共區域道路之行為，無相關之規定及罰則(如造成港區道路或碼頭泥濘…等)，建議於修訂版第 37 條第 1 項第 5 款改為「棄置廢棄物或污染港區之行為」。	遵照修正第 37 條。

七	簡報p.24修正商港法第六十二條第一項第三款，如違反25條第2項後段規定(對航港局公告為具有高度危險性之危險物品，應由貨物所有人備妥裝運工具，於危險物品卸船後立即運離港區)，處罰貨物所有人。惟25後段規定(其餘危險品未能立即運離者，應於商港經營事業機構、航港局或指定機關指定之堆置場所妥為存放)，其可能分屬海運承攬業、貨櫃集散站業者管理之範疇，故建議此條修正為「…，處貨物所有人或行為人」。	遵照修正第62條第1項第3款。
八	簡報p.24修正商港法第六十二條第一項第二款，違反25條第1項、第2項前段規定部分，因現行港區危險品裝卸作業及倉儲作業分屬裝卸公司及貨櫃集散站業者所為之，而非船舶所有人或船長，故原「處船舶所有人或船長」之規定應修正為「處行為人」。	25條第1項、第2項前段之義務人為船舶所有人或船長，宜維持列船舶所有人或船長為處罰對象。
九	簡報p.24修正商港法第六十四條,違反37條第6款規定部分，因「裝卸作業」及「車輛運輸」產生之空氣汙染行為人應為裝卸公司或貨運公司，而非船舶所有人或船長，爰建議修正為「…處船舶所有人、船長或行為人…」。	遵照修正第64條。

十	簡報 p.28 新增商港法第七十三條之一，金門縣政府港務處提議於「商港法」內增訂港區單幫客及掮客騷擾行為之罰則乙節，考量現行商港法第 5 條第 1 項「商港區域內治案秩序維護…由港務警察機關執行之」及第 2 項「違反港務法令事項時，兼受航港局之指揮及監督。」業已規範旅客違反港區秩序時，可請港警依相關規定裁處，故建議無需於商港法內再增設港區單幫客及掮客騷援行為之罰則。	依據航港局第二次審查會議多數意見，港區單幫客及掮客騷擾行為，仍應一併納入商港法修正案。惟考量修法作業曠日費時，為解決金門港務處現行困擾，建議先行依商港法第 36 條第 1 項第 3 款規定，逕行公告妨礙港區安全行為，至於罰則過高(新臺幣 10 萬元以上 50 萬以下)恐不符比例原則，建議依行政罰法第 18 條規定，審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，另訂裁量基準表予以酌減。
十一	本次未提修法條文，仍建議修正商港法部分： (一)依據商港法第 40 條第 5 款規定，在港區土地上放置船隻或物料，應經商港經營事業機構、航港局或指定機關同意。惟於實際執行面，港區可能遭人擅自放置之東西，如水塔、廢機車、水箱等不一而足，為利於執行清除，建議於第 5 款末段加列「或其他物件」。 (二)同上，商港法第 65 條「…；再違反者，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料：」修正為「…再違反者，並得沒入其打撈器材、放置之船具、物料或其他物件：」。又通	（一）可透過「物料」之文字解釋加以涵蓋。 （二）遵照修正第 65 條增列「或行為人不明時」得沒入之規定。 （三）涉及跨部會機關權限範圍，宜由上級機關為政策決定。

	常放置之物件常查無所有人,並無法開單取締行為人,建議於該條末段加列「行為人不明確時,得公告一定期限內清除,不為清除時得沒收之」。 (三)依行政院104年1月27日以院臺交字第 1040003822 號函所送審議「港區土地使用規及推動發展機制」報告書結論:基國土及區域規劃之通盤布局,因應商港發展需求與提升其國際競爭力等考量,現行際商港港區範圍內之土地使用規劃管制機制,請內政部及交通部朝放寬都市計畫及建築管理規定方向檢討研議。為利後續商區建築物之使用管理,建議比照「加工出口區設置管理條例」及「科學工業園區設置管理條例」於商港法內增列建管規定,以作為後續與內政部協商之準據。 爰建議新增第第九條第二項條文內容「港區都市計畫及相關發展規劃應會商商港管理機關(構)訂定之。商港區域內之建築管理權責,由交通部航港局為特設主管建築機關,負責商港區域範圍內之建築管理事宜,相關規定由航港局定之。」。	
臺灣港務公司會後書面意見		

一	船舶經商港經營事業機構、航港局或指定機關指示移泊後，仍因天災等不可抗力事件，導致商港經營事業機構、航港局或指定機關，或是第三人損害者，責任程度及歸屬為何？第二十二條未有清楚規定，建議增列之。	損害賠償法律關係或有基於契約關係，或基於侵權行為等，其責任及範圍屬民事認定範疇，倘有爭議宜由司法機關視個案事實及請求權基礎等加以判斷。
二	簡報第三、十三點提及「商港經營管理機關（構)」之文字部分，建請參酌現行商港法所規定之名稱，統一採「商港經營事業機構」。	法條文字已統一採「商港經營事業機構」。
三	現行條文第三十八條「廢油水」是否與第三十七條「污油水」同一，如是，建議與第三十七條統一用語。	廢油水與污油水字義不同，於第六十三條罰則中亦區分為兩種不同處罰類型。於「臺北港船舶含油廢棄物清除作業要點」、「基隆港務局在港船舶廢污油水收受清運申請作業須知」等法規中，亦將兩者加以區別未予混同。故相關用語於本次未修正。
四	第三十七條第一項各款污染港區行為如有修正，則相對應罰則部分應配合更正之。	本次修法已將罰則配合修訂。參見第 61 條、第 63 條第一款、第 66 條第一項第五款、第 69 條、第 64 條。
五	如有修正第六十七條第一項各款及同條第四項，同條第四項之規範內容亦應配合更正之。	本次修法已將按次處罰之規定配合修訂第 67 條第 4 項。

六	新增第六十七條之一之規定部分，為明確計，建議刪除「或依第十八條之一所定之作業辦法」，直接載明「行為人違反『第十八條之一第一項』之規定」即可。	本次修法結論不予新增第 67 條之 1。違反第 18 條之 1 者，執法機關可直接依照道路交通管理處罰條例處罰即可。
連江縣港務處		
一	連江縣政府經行政院指定為馬祖福澳國內商港經營及管理之指定機關，因港埠設施及周邊設備漸趨完善，維護管理所需費用逐年遞增，但港埠收入尚不足以支撐所需開銷，故建議於收支尚未平衡前由交通及建設部編列公務預算彌補虧損，以減低地方政府之財政負擔。	涉及交通部與地方政府財政預算編列彌補虧損等權限範圍，宜由上級機關為政策決定。
二	本港五座碼頭區，僅福澳碼頭區有港警進駐，其他碼頭區的警力，在警政署的 1 紙公文下，劃由連江縣警察局管轄，實際上已類似本次建議第 5 條第一項修正條文所謂的「或委辦之地方政府」執行的情形。惟連江縣警察局警力有限，無法加派員警執勤，港區治安秩序維護管理及協助處理違反港務法令事項恐淪為空談。綜上，第 5 條第一項建議修正增訂「或委辦之地方政府」文字，無助指定機關對商港的經營管理，若再將港區治安秩序維護管理與協助處理違反港務法令事項，以法令增加「或委辦之地方政府」的選項，沒有實質意義，甚至反而有可能讓派駐福澳碼頭區的港警，找到借力點，不再加派警力。 是以，	現行國內商港之金門港及馬祖港係指定由該地地方政府經營及管理，惟港務警察機關為中央之單位，為避免地方政府無法指揮中央單位之窘境，仍建議商港區域內治安秩序維護及協助處理違反港務法令事項，由港務警察機關或委辦之地方政府執行之。且修法後亦有正當理由要求撥補適當人力。

	若修正法條沒有配套措施（如委辦之地方政府執行，需同意地方政府的警力編制需增加….），本條第 1 項建議維持原條文。	
三	商港法第 7 條第 4 項現行條文規定略以：「航港局經管之公有財產，得以出租、設定地上權或作價投資之方式，提供商港經營事業機構開發、興建、營運使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。」；查國內商港由地方政府管理之部分，並未有委託商港經營事業機構(現為臺灣港務股份有限公司)辦理營運管理工作。考量臺灣港務股份有限公司之人力、意願及離島交通之不便利性，並為促進國內商港由地方政府管理之部分充分發揮經營管理之彈性及有效性，建議修正該項內容為：「航港局或管理機關所經管之公有財產，得以出租、設定地上權或作價投資之方式，提供「公民營事業機構」開發、興建、營運使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。	涉及土地法及國有財產法主管機關權限範圍，由上級機關為跨部會政策決定。
四	第十八條之二應增列港務警察機關。修正理由同「商港港務管理規則」第 26 條修正條文（詳簡報/安全及污染防治/港務警察及港務消防隊之固有執法權限之擴充）。	港務警察機關本即有其固有執法權限。第 18 條之 2 新增理由係在於港務警察機關之固有權限外，增列商港經營事業機構、航港局、指定機關亦賦予相同執法權限。
五	第 66 條第一項建議增訂船舶妨礙船席調度或港區安全時，經管理機關通知指定地點	第 66 條罰則包含違反第 15 條者。

	移泊或疏散他處停泊，船舶不聽指揮或未依規定時間辦理的罰則。	

附錄十
歷次審查會議簡報(PPT)資料