

## 由日本《海難審判法》評析我國之海事評議制度

### A Study on Taiwan Maritime Appraising Regime in Comparison with Act on Maritime Accident Inquiry of Japan

葉雲虎\*

#### 中文摘要

2014年10月10日下午五時，我國耗資新台幣17.9億元、號稱最安全性、最先進的、最大噸位的海研5號海洋研究船，沈沒於澎湖龍門外海發生船難，並導致船舶沈沒、2人死亡，可謂是我國海洋航運界的大事，甚至連國際期刊（Science）也有所報導。國民對於發生海難的原因，多所揣測，交通部也依據職權開始調查，並展開我國的海事評議機制。正因為如此，作者嘗試以比較法的研究途徑，就日本相類似的制度，與我國作比較，以此期待能對我國海事評議制度能夠朝向更完整、全面與符合現代法治國家的目標邁進。

關鍵字：海事評議、日本《海難審判法》、行政審判

#### Abstract

The RV Ocean Researcher 5, the most advanced, expensive research vessel of Taiwan Ocean Research Institute, ran into a reef and sank off waters near Lungmen, Penghu on October 10<sup>th</sup>, 2014. Consequently, two members of the research team on board were killed after the accident. The case drew lots of attention in Taiwan and international science society, and thus had different versions about the causes which also pushed the Ministry of Transportation and Communication to launch the Maritime Appraising Regime. Based on this case, the author adopted an approach of comparative law to compare the similar legal regime of Japan with Taiwan and find

---

\* 中央警察大學水上警察學系專任講師，國立海洋大學環境生物與漁業科學博士生， Email: yunhuyeh@gmail.com

the differences between the above States. The final goal of this article is to offer some solutions to rectify the current Taiwan Maritime Appraising Regime.

Keywords : Maritime Appraising Regime, Act on Maritime Accident Inquiry of Japan, Administrative Inquiry System

## 壹、前言

現今我國之海事評議制度，始於1933年4月28日，由當時交通部所頒佈之《航政局船舶碰撞糾紛處理委員會章程》，依其章程成立「船舶碰撞糾紛處理委員會」。該委員會為我國最早的海事評議組織。國民政府遷台後，裁撤原本其在台灣設置之「台灣區航務管理局」，並成立「港務局」。新設的「海事評議委員會」也應此組之之興革，而取代「船舶碰撞糾紛處理委員會」，而相關的評議程序、組成等等事項，則由交通部於1952年4月26日以令函公布之《臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程》的方式，具體規定。<sup>1</sup>此等規程儘管歷經5次之修正，於2003年12月12日交通部再次以「交航發字第092B00111號令函」更動其內容，該次修正乃是配合行政院海岸巡防署之成立及具體化委員之組成。<sup>2</sup>爾後，因應交通部航港局之成立，將前述組織規程廢止，並於中華民國101年8月17日以交通部航港局航務字第1011610158-1號令訂定發布《海事評議小組設置及評議作業要點》設置「海事評議小組」。其中，於該要點第三條關於委員之組成，已經將行政院海岸巡防署之代表排除法定機關代表委員之列，而是交由由航港局依據職權來選定。<sup>3</sup>

儘管該規程業經主管機關之數次修正，然而對於一般論者過去撰文的批評，諸如：缺乏調查權之設計、規程位階過低、球員兼裁判、甚至是評議標的過渡擴張等等，皆未有所著墨與回應。<sup>4</sup>徵收諸於此項制度就四周環海且以海運為對外貿易主要手段之我國

<sup>1</sup> 彭銘淵(著)，《新編海法事法規》，頁 337(台北：五南圖書出版有限公司；1998 年 2 月)

<sup>2</sup> 法源網站〈<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT07.asp>〉(Last Visited:25/08/2014)。該條條文修正內容如下：「本會置委員十一人至十三人，其中九人，由部長就下列人員派(聘)兼之，任期二年，並指定委員一人為召集委員，其餘二人至四人，得視案情需要，由召集委員就個案聘請特定專家為臨時委員：一、航政司司長。二、國防部代表一人。三、行政院海岸巡防署代表一人。四、行政院農業委員會漁業署代表一人。五、具有法官、檢察官或律師資格，並有三年以上實務經驗者一人。六、具有一等船長資格，並有三年以上實務經驗者一人。七、具有一等輪機長資格，並有三年以上實務經驗者一人。八、具有一等引水人資格，並有三年以上實務經驗者一人。九、具有驗船師資格，並有三年以上實務經驗者一人。」

<sup>3</sup> 植根法律網〈<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040110011004800-1010817>〉(Last Visited:25/02/2015)。

<sup>4</sup> 陳彥宏、謝弘毅(2002)，〈我國海事安全機制運作現況分析〉，《航運季刊》，第 11 卷，第 1 期，頁 63。

而言，不但於海上安全與海洋環境，有消極之預防與保護作用，也可積極提升運輸經濟效率與獲利。於國際社群上，相關國際條約及國際海事組織亦肯認有前述功能<sup>5</sup>，從而或於公約中明文規定、或通過相關決議案，要求締約國所採取有關「海事評議」或「海事安全調查」（maritime safety investigation）的制度<sup>6</sup>，藉海上事故之分析與調查之途，以減少人為因素所造成之災害。尤其是面對政府積極提升航運能量與國際化所處之關鍵時刻，如何建構出與國際接軌、公平、正確與有效能的海事評議制度，成為未來亟需正視與思考的問題。

亦因如是，本文擬以法學的觀點，並以比較法學之研究方法，由日本之《海難審判法》，檢視我國海事評議制度未來立法之方向。

## 貳、日本《海難審判法》所具備之程序法作用

### 一、前言

日本於西元1947年11月19日，以第135號法律公布《海難審判法》迄今，而關於其內容變動最大之修正案，乃是於2008年5月2日以第26號法律公布之《海難審判法》（為討論方便以下稱之為新《海難審判法》）。新《海難審判法》最大的變革即在於：將原本是隸屬於運輸省（相當於我國的交通部）外局的「海難審判廳」，降編成隸屬於該部內的特別機關，並改稱為：「海難審判所」。另外於組織功能定位上，將原本於舊《海難審判法》中所具備的追究、查明海難原因以及懲戒海員等功能，予以切割。亦即將追究、查明海難原因之功能，轉移至新設立之運輸安全委員會，進以強化關於陸、海、空

<sup>5</sup> 例如：1982年聯合國《海洋法公約》（UNCLOS）、海上人命救助公約（SOLAS）、海洋油污防止國際公約（MARPOL）及國際海事組織（IMO）及國際勞工組織（ILO）所通過的相關決議等。

<sup>6</sup> 事實上，我國交通部所創設的「海事評議」制度，其意義與目的並非明確。相較於國際海事組織海事安全委員會在第84屆會議所通的編號第MSC.255(84)號《關於海事事故或海事事件安全調查國際標準和建議作法章程》（Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident）（簡稱「海事調查章程」（Casualty Investigation Code））決議，對於「海事安全調查」的概念予以明確定義，並將海事安全調查的客體，類型化為：海事事故、海事事件。前述無論何者類型，皆將意圖危害船舶、個人或環境的故意行為和過失，排除在外。而所謂的「海事安全調查」，於該章程中又進一步指稱為：「海事安全調查係指以防止將來的海事事故和海事事件為目的而進行的對海事事故或海事事件的調查或質問（不論係爭國家對其稱為如何）。調查包括對證據的蒐集及分析、確定引發因素和提出必要的安全建議。」（A marine safety investigation means an investigation or inquiry (however referred to by), into a marine casualty or marine incident, conducted with the objective of preventing marine casualties and marine incidents in the future. The investigation includes the collection of, and analysis of, evidence, the identification of causal factors and the making of safety recommendations as necessary). See International Maritime Organization, document MSC-MEPC.3/Circ.2, Annex, Part I, Chapter 2, resolution MSC.255(84), available at: [http://emsa.europa.eu/retro/Docs/marine\\_casualties/msc-mepc\\_3-circ\\_2.pdf](http://emsa.europa.eu/retro/Docs/marine_casualties/msc-mepc_3-circ_2.pdf)

事故原因之查明能力。<sup>7</sup>因此，依據新《海難審判法》所設置之「海難審判所」，乃是著重於船員懲戒之效用。此又可證諸於新《海難審判法》第1條關於立法目的之條文內容中。依據該法之規定：「本法乃是為對於因職務上故意及過失而發生海難之海技士、或小型船舶操縱員以及引水人，行使懲戒。對設置於國土交通省下之海難裁判所，訂定關於裁判之程序，並以此來作為促進海難防止之目的」<sup>8</sup>換言之，新《海難審判法》之目的主要是在於明確化船員之責任，據此來對有故意或過失之船員，實施懲戒，最終以此來減低人為因素所造成的海難事件。<sup>9</sup>

## 二、日本《海難審判法》之程序法屬性

首先，就漢語及我國司法實務的觀點，「審判」一語通常係指基於司法作用之決定行為，因此對其為文義之理解，多落入法院審判權之範圍。然而，日本之新《海難審判法》，因其目的在決定海員懲戒的有、無及其種類，並且發動程序的機關屬於運輸省下的特別行政機關，從而對於該行政審判不服，尚可提起行政訴訟。例如：依據新《海難審判法》第44條，對於裁決撤銷之訴，東京高等裁判所具備有專屬管轄權。因此，該法所使用的「審判」一語，乃是行政行為之決定行為，與我國一般文字上的理解有所不同。<sup>10</sup>

其次，既然該「審判」為行政行為的決定行為，則支配該審判程序的法性格，則具備有行政程序的性質。然而，基於海難事件之特有審理歷史因素、專業性、複雜性及其公正等等嚴格要求下，一般日本《行政程序法》所制訂的程序要件，並無法滿足這樣的需求，因此必須另外以行政審判的程序來加以規範。例如：日本《行政程序法》中，構成正當程序的重要內容---意見陳述程序，也就是聽證程序<sup>11</sup>，這樣的聽證程序於行政審判中亦有類似的規定。惟該聽證程序規範相較日本《行政程序法》相關條文之規定，無

<sup>7</sup> 有關於海難審判所之組織功能、改造方向，日本運輸審海難審判所網站。  
[http://www.mlit.go.jp/jmat/profile/seido/new\\_seido.htm](http://www.mlit.go.jp/jmat/profile/seido/new_seido.htm)(Last Visited:01/05/2009)

<sup>8</sup> 條文原文為：「この法律は、職務上の故意又は過失によつて海難を発生させた海技士若しくは小型船舶操縦士又は水先人に対する懲戒を行うため、国土交通省に設置する海難審判所における審判の手續等を定め、もつて海難の発生の防止に寄与することを目的とする。」請參考網站：  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO135.html>(Last Visited:01/05/2009)

<sup>9</sup> 有關新《海難審判法》，更詳細的修法緣由及其討論，可參考：岸本宗九（2010），〈海難審判と理事官その変遷と将来〉，《日本海事補佐人会誌》，10号，頁2-19。（日本東京：日本海事補佐人会）

<sup>10</sup> 事實上，一般人多認為法院的判決才有規制事實之效果，然而於行政處份之效力中，亦也有此等功能，亦即日本學者所強調的公定力的問題。有關於公定力的問題，吳庚(著)，《行政法之理論與實用》，頁370(台北：三民書局；2005年10月)

<sup>11</sup> 塩野宏(1999)，《行政法I》，頁255(日本東京：有斐閣)。

論是發動要件、抑或是聽證程序的完整性、強制性等等，遠比行政程序嚴格許多，學者因此又將行政審判所採取的聽證程序，通稱為完全聽證的程序。<sup>12</sup>

既然，日本新《海難審判法》屬於行政程序，並且是所謂的行政審判。則對於行政審判之理解，將有助於對於新《海難審判法》的認識，尤其是該法的程序法屬性。於日本，所謂的行政審判是指對於行政處分及對其不服審查(相當於我國訴願制度)之裁決。其通常採用日本之行政委員會等專門行政機關之形式，並且按照司法程序之嚴格性，來進行相關程序。<sup>13</sup>鑑於其程序要件上，採取司法程序之嚴格性，因此其行政機關之性格上，亦強調所謂的獨立性。例如：導入受到美國法影響之行政委員會制度。目前日本此類型的行政委員會有：公平交易委員會、公安審查委員會、勞動委員會等等。此等行政委員會乃是由國家或地方公共團體所設置之行政機關，其不但採取的是獨立制，一般也是從行政機關分離，具備有準司法及準立法上之權能。

目前日本之行政審判制度業已非常發達與成熟，也已經發展有各式的行政審判種類。就各種類型之行政審判中，一般而言，可以區分為事前程序類型與事後程序類型。<sup>14</sup>事後程序通常以解決當事者紛爭作為主要的審判目的。而事前審判類型通常以積極的行政權行使作為主要的審判目的。前者又可進一步區分為：以私人間爭訟作為審判標的之行政審判。例如：依據日本《公害紛爭處理法》第42條之12以下，對於公害等調整委員會申請之原因裁定及責任裁定，藉由該裁定而使因此衍生之民事紛爭，有所定止；以及針對行政處分之不服審查為標的之行政審判。例如：依據日本《國家公務員法》第90條以下，人事院對於公務員不利益處分之審查。此等事後程序之特色，在於救濟程序上可省略普通法院之第一審、審判機關採取合議制且保有職務上獨立之地位、於程序上除了採取如司法程序之嚴格程序外，並賦予口頭審問的機會、當事人防禦權之保障等等。

事前審判程序亦可進一步區分為：以規則制訂及決定一般處分作為審判標的之行政審判。例如：依據日本《獨佔禁止法》第71條，對於特定事業領域，指定交易程序之審判。除了前述之審判外，還有以決定個別行政處分為審判標的之行政審判。例如：依據新《海難審判法》設置之海難審判所，所為之審判行為，即為此之適例。事前審判程序，相較於事後審判程序則具備以下特色：

1. 通常從行政組織上獨立出來，而具備特殊機關之地位。此外職司審判之人員具備有身份保障以及職權行使之獨立性格。

<sup>12</sup> 今村成和(1995)《行政法入門》，頁123(日本東京：有斐閣)。

<sup>13</sup> 塩野宏(1994)，《行政法Ⅱ》，頁35(日本東京：有斐閣；1994年)；厚谷襄兒(1983)，〈行政審判の法理〉，《現代行政法体系第4卷》，頁71(日本東京：有斐閣)。

<sup>14</sup> 伊藤正己(1984)，《国民法律百科大事典2卷》，頁225-227(日本東京：ぎょうせい)

2. 採取類似「公平法院」之概念，亦即將審判機關進一步區分為：審查官、審判官。審查官主要職司對於違反行為者之訴追任務，另外審判官則是負責認定事實以及適用法律。從而與被審人、審查官及審判官間，產產生所謂的「對審構造」之法律關係。

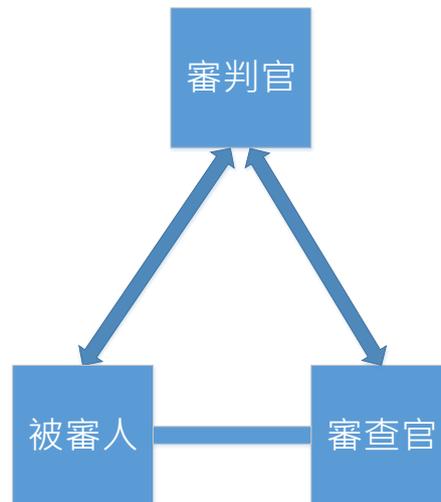


圖1. 公平對審構造圖

3. 採取比行政程序法更完善之聽證程序、保障被審人於程序法上之防禦權能。例如有進入檢查之要求權能、對於鑑定人之鑑定要求等等。

### 三、新《海難審判法》之程序結構內容

#### (一) 該法之審判標的

依據新《海難審判法》第1條（立法目的）、第3條（懲戒的對象）以及，該法之審判標的：乃是「對於因職務上之故意或過失致海難行為之引水人、小船操縱士及海技士，所實施之懲戒決行為」。至於有關於海難之法律概念，該法第4條定義如次：

- 與船舶運用有關係之船舶、船舶以外設施之損害。
- 與船舶構造、設備及運用有關連之傷害。
- 關於船舶安全與航行之妨害。

若以審判標的為觀察基準，以比較新、舊法之審判標的範圍，則舊法除了有新法之懲戒裁決外，尚有原因解明裁決及勸告裁決。<sup>15</sup>本次新法之審判標的顯然單純許多。另外，依據同法第4條，該懲戒裁決行為的種類，又可細分為：執照取消裁決、業務停止裁決以及警告裁決等三類。另外，海難審判所對於同一案件之審判標的，若已經為確定裁決，則不得對該審判標的進行重複進行裁決，亦即依新《海難審判法》第5條之規定，海難審判所之裁決，於海難審判程序中，具備有既判力之效力。

## (二) 審判機關之組成

### 1. 採用對審構造

依據新法所設置的海難審判所，採取對審構造，依據該法第12條第一項設置有審判官與理事官。依據同法第12條第2項之規定，理事官之主要任務在於掌管關於審判之請求、海難之調查及執行裁決等事項。而關於審判官之職權行使，則依據同法第13條之規定，應獨立來行使其職權。而對於審判官與理事官之任官要件上，同法第12條第3項，亦有基本要件之限制，亦即必須同時具備有法律及航海之知識與經驗者。有關於進一步之內容，則法律授權由行政機關以行政規則之方式補充。

### 2. 合議制與獨任制之雙軌進行

舊《海難審判法》<sup>16</sup>與新《海難審判法》皆採取所謂的合議制與獨任制。然而於舊《海難審判法》，因其分別設置有高等海難審判廳、與地方海難審判廳等二級二審制度，因此「高等海難審判廳」之審判官人數較地方審判官人數多，分別為5人與2人之合議制度。此外，於舊法中更針對所謂的簡易事件，在依據審判廳之命令或是基於理事官之請求，並且取得當事人同意的情況下，得於「地

<sup>15</sup> 所謂的原因解決裁決，乃是海難審判廳依據舊法第4條第1項之規定所為。其內容為以於海難發生之場所上，調查原因及明確化其結論作為裁決之標的。另外勸告裁決依據舊法第4條第3項之規定所為。其內容則是對於港灣管理者、船舶所有者、船舶管理人等等進行查明海難原因後之勸告，住為裁決之標的。鈴木孝(1994)，《海難審判と行政訴訟》，頁3-4(日本東京：判例時報社)

<sup>16</sup> 依據平1998年(平成10年)第69號法律公布之《海難審判法》第16條對於合議制與獨任制規定之條文內容如下：

1. 「第16條 地方海難審判庁は、審判官3名を以て構成する合議体で審判を行う。但し、簡易な事件については、地方海難審判庁は、命令の定めるところにより、理事官の請求に基いて、1名の審判官で審判を行う。」
2. 前項但書の請求は、受審人の同意を得なければ、これをする事ができない。
3. 高等海難審判庁は、審判官5名を以て構成する合議体で審判を行う。」

海難審判協會(1994)，《Marine Accidents Inquiry Law of 1947 and Related Ordinance and Regulations》，(東京：財團法人海難審判協會)

方海難審判廳」，以獨任制之來進行。儘管新《海難審判法》也是採取雙軌制，但是因隨著審判標的之大幅縮減，不但在組織上僅是設置所謂的「海難審判所」與「地方海難審判所」。在審級上更是裁減為一審一級制。依據新《海難審判法》第14條之規定設置於東京的「海難審判所」採取的是3人之合議制，「地方海難審判」所則採取獨任制。兩審判所對於海難事件，同樣為第一審，只是依據新《海難審判法》第16條之規定，「關於國土交通省以省令訂定之伴隨旅客死亡及其它重大海難以外之海難，由地方海難審判所管轄」，也就是按事件性質之重大與否，以為區劃兩審判所之管轄權。倘若為重大之海難事件，則應該為「海難審判所」之管轄。至於何謂重大海難事件，依據2008年（平成二〇年）9月1日國土交通省令第七七號之《海難審判法施行規則》第5條共有六款。<sup>17</sup>值得注意的是，舊法中有導入所謂的參審制，用以對於原因複雜的海難事件之協助，其職務與權限與一般之審判官相同。但是在新法中，因對於原因查明之功能，業已移往運輸安全委員會，故刪除了此項制度。

### （三）審判程序與進行之原理原則

#### 1. 管轄法定原則

對於係爭海難事件應移往何處之海難審判所裁決。日本採取法律保留並以法律形式規範之。而依據新《海難審判法》第16條、第17條及第18條關於管轄之規範，可以得知其採取事務管轄、土地管轄兩大原則為主，指定請求管轄為輔。

- 1.事務管轄方面，重大海難事件歸屬於海難審判所管轄。一般海難事件由地方海難審判所管轄。
- 2.土地管轄方面：以海難發生地為主要的土地管轄內容，然而此等發生地若是在國外，則必須依據「國土交通省」之省令來指定其管轄審判所。另外，以船籍港所在地主張其海難事件之管轄權，必須是限於發生地不明確之狀況。
- 3.請求指定管轄：如於審判之便利，審判官得基於理事官及受審人之請求移轉管轄。

<sup>17</sup> 該條內容為：「海難審判法(昭和二十二年法律第三百三十五号。以下「法」という。)第十六条第一項に規定する重大な海難は、次の各号のいずれかに該当するものとする。

- 一、旅客のうちに、死亡者若しくは行方不明者又は二人以上の重傷者が発生したもの
- 二、五人以上の死亡者又は行方不明者が発生したもの
- 三、火災又は爆発により運航不能となつたもの
- 四、油等の流出により環境に重大な影響を及ぼしたもの
- 五、次に掲げる船舶が全損となつたもの

- イ 人の運送をする事業の用に供する十三人以上の旅客定員を有する船舶
- ロ 物の運送をする事業の用に供する総トン数三百トン以上の船舶
- ハ 総トン数百トン以上の漁船

六、前各号に掲げるもののほか、特に重大な社会的影響を及ぼしたものとして海難審判所長が認めたもの」〈<http://law.e-gov.go.jp/htmlldata/S23/S23F03901000008.html>〉 (Last Visited:01/05/2015)

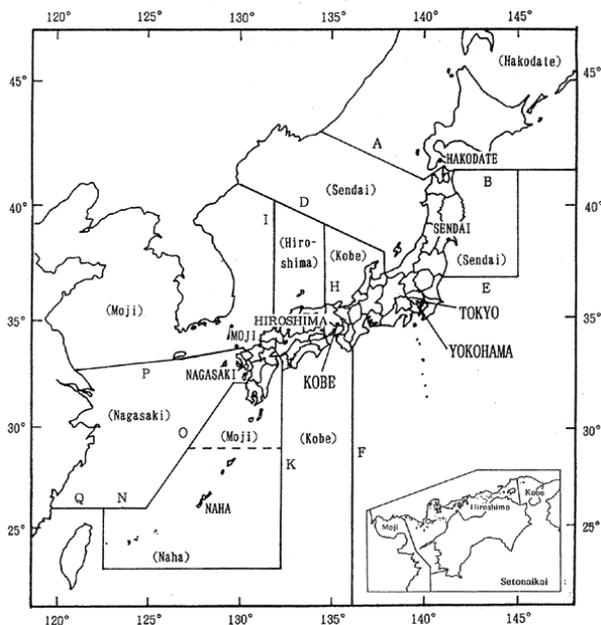


圖 2. 日本各海難審判所之土地管轄分配

## 2. 不告不理原則

由於日本之海難審判，所採取的是對審構造，亦即將海難審判程序區分為負責訴追與執行之理事官，與負責審判之審判官。負責審判之審判官不得逕行對於未經審判請求之海難事件，逕行發動審判程序。海難審判程序之發動，乃是理事官之職權，從而倘若審判官逕行發動審判程序，除不但會侵害到理事官之職務權限，更恐怕會影響其職務之獨立性格，從而違反了新《海難審判法》第12條與第13條之規定。此外從就不告不理原則之積極面以觀，審判官亦得僅就理事官所請求之範圍內，而為審判，而從消極面以觀，對於理事官之請求，審判官有義務作審判，不得拒絕之。其中得值得注意的是，依據新《海難審判法》所頒佈之《海難審判法施行規則》第39條<sup>18</sup>，特別賦予理事官所謂的不要處分權能，亦即理事官認為無故意、過失之情事時，可以做出不要審判處分。

## 3. 公開主義

依據新《海難審判法》第31條之規定：「審判的對審與裁決，行使的公開審判庭」。換言之，任何人皆能自由旁聽海難案件之審判。此外，就日本之實務作

<sup>18</sup> 該條內容為：「理事官は、調査の結果、海難が海技士若しくは小型船舶操縦士又は水先人の職務上の故意又は過失によつて発生したものでないと認めるときは、その事件について審判不要の処分をしなければならない。」〈 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23F03901000008.html> 〉 (Last Visited:01/05/2015)

法，此等公開主義不但是僅止於審判庭之公開，甚至是裁決文書皆放置於網站上，供有興趣者自由下載閱覽，並且將相關裁決判例編撰成專冊。

#### 4. 口頭辯論主義

依據日本國《憲法》第82條之規定：「以判決終局之爭訟，必須經過口頭辯論程序」。換言之，於司法程序下，具備有既判力之本案判決必須經過口頭辯論程序，此等程序於日本又稱之為必要之口頭辯論。至於不具備既判力之決定，則可基於法院之裁量來行使。鑑於海難審判程序為行政審判，具備司法程序之嚴格性，因此於新《海難審判法》34條對於在海難審判程序中具備記判力之裁決，亦應使用口頭辯論程序。只不過與一般司法程序有所差別的是，在同條後段基於程序之迅速考量，對於受審人無正當理由不於審判期日出現者，得不經此等程序逕行裁決。

#### 5. 證據審判主義

由於對於船員是否有過失或故意之裁決處份，必須要有事件事實作為證據基礎，因此於新《海難審判法》37條之規定：「事實之認定，應以審判期日調查之證據為依據」。亦即所謂的證據調查主義。然而對於證據調查職權之發動，海難審判程序並非採取當事人主義，而是採取職權主義。亦即，不但理事官有這樣的權限，審判官亦得依據職權或請求來調查必要的證據，此可觀諸於新《海難審判法》35條之規定。置於在審判以外對於船舶之檢查以及證人之詢問，應作成檢查調查書與證人詢問書，得以書證之方式行使證據調查。<sup>19</sup>

#### 6. 自由心證主義

依據新《海難審判法》37條之規定：「證據之證明力，由審判官自由判斷。」此等立法乃是訴訟法上所謂的自由心證主義。關於審判官對於審判期日所調查之證據，究竟其證明力有多少，乃是審判官依據論理法則與經驗法則，自由判斷之。機關不得對此發佈規則以為限制，至於所謂證據能力問題，則業已受到證據審判主義之限制，審判官不得以非經過審判期日調查之證據，賦予證據能力。

### 四、新《海難審判法》與行政訴訟法間的關係

<sup>19</sup> 海難審判廳(2008)，《海難レポート2008》，頁79(日本東京：高等海難審判廳)。

首先，就舊《海難審判法》與行政訴訟法間之程序關係，其流程如下：

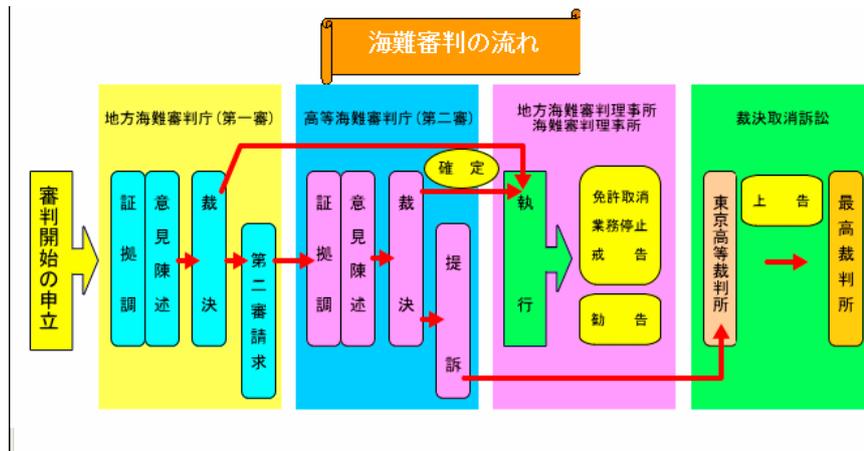


圖 3. 舊《海難審判法》審判流程<sup>20</sup>

於舊《海難審判法》中，由於採取二審二級制，因此受審人依據同法第53條第一項之規定<sup>21</sup>，必須對於「高等海難審判廳」裁決，才能應訴於「東京高等裁判所」。依據同條第四項之規定，受審人是不得對於地方海難審判所之裁決，提起訴訟。<sup>22</sup>另外，於同法第64條之三的規定，亦限制對依此程序所為之裁決，以其為訴願之標的。<sup>23</sup>

其次，若以海難審判之審判標的種類與行政訴訟種類間之關連，則可以分析如下：

### 1. 日本行政訴訟之種類

依據日本《行政訴訟法》，行政訴訟事件又可區分為所謂的「抗告訴訟」、「當事者訴訟」、「民眾訴訟」及「機關訴訟」。而所謂的抗告訴訟又是指對於行政機關行使公權力不服之訴訟。依據行《政訴訟法》第2條及第3條，此又可近一區分為：取消處分之訴、裁決取消之訴、無效確認之訴及不作為違法確認

<sup>20</sup> 海難審判廳(2003)，《海難レポート 2008》，頁 34-35(日本東京：高等海難審判廳)。

<sup>21</sup> 該條文內容為：「高等海難審判庁の裁決に対する訴は、東京高等裁判所の管轄に専属する」海難審判協會(編)，《Marine Accidents Inquiry Law of 1947 and Related Ordinance and Regulations》，(東京：財團法人海難審判協會；1999年)

<sup>22</sup> 該條文內容為：「地方海難審判庁の裁決に対しては、訴を提起することができない。」海難審判協會(編)，《Marine Accidents Inquiry Law of 1947 and Related Ordinance and Regulations》，(東京：財團法人海難審判協會；1999年)

<sup>23</sup> 該條文內容為：「この法律に基づく処分については、行政不服審査法(昭和 37 年法律第 160 号)による不服申立てをすることができない。」海難審判協會(編)，《Marine Accidents Inquiry Law of 1947 and Related Ordinance and Regulations》，(東京：財團法人海難審判協會；1999年)

之訴等類型。而過去舊《海難審判法》的《高等海難審判廳》之審判標的，則屬於抗告之訴範圍。

## 2. 「海難審判廳」之裁決與抗告訴訟

由於舊《海難審判法》之海難審判廳，其審判標的共可分為：原因解明裁決、懲戒裁決及勸告裁決。由於原因解明裁決實務上認為並不會對於被審人產生法律地位之變動效果，因此並不該當《行政訴訟法》第三條第二項行政處分之性格，因此不得成為抗告訴訟之撤銷對象。而懲戒裁決中執照撤銷處分及停業處分，乃是直接影響受審人之法律上權利義務，當然可以成為抗告訴訟對象。然而有疑問者乃是對於所謂的警告裁決，警告裁決到底無使受審人有法律地位之變動。日本學者認為應肯認之，此應該當所謂的「準法律行為的行為」，亦即因傷害其名譽而具備有不利益性質，儘管其不具備有完整之法律效果，但就其不利益應准予成為撤銷訴訟之對象。最後，關於所謂的勸告裁決，此應歸類為行政指導，並無法律效果，而不得成為撤銷訴訟之對象。

最後，在新《海難審判法》實施後，業已採取所謂的一審一級制，因此其與行政訴訟之關連，業已變更並如下之圖示：

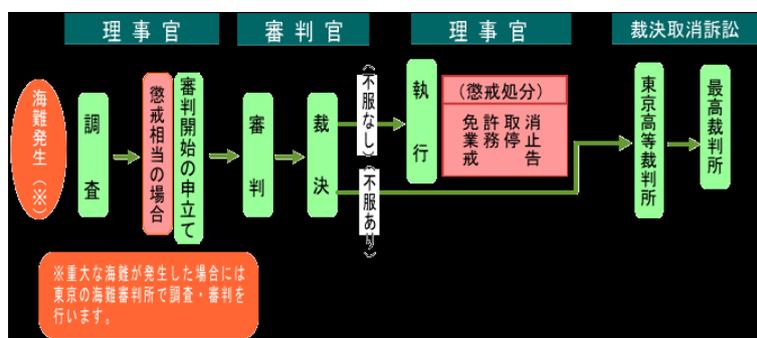


圖 4. 新《海難審判法》審判流程<sup>24</sup>

由於已經不再有高等海難審判廳之二級審，但是有關於海難審判所為之裁決依據新《海難審判法》第54條之規定，依舊不得提起訴願。另外，在海難審判之審判標的種類限縮至、懲戒裁決後，則其與行政訴訟之關係如前所述，不再贅述。

## 參、我國海事評議制度簡介

<sup>24</sup> 轉引自海難審判所網站，<http://www.mlit.go.jp/jmat/annai/tetuzuki/tetuzuki.htm>，(Last Visited:01/05/2009)

我國海事評議程序之進行，其法令依據主要是：《船員法》、《海事評議小組設置及評議作業要點》、《海事報告規則》及《海事報告處理要點》等法律及行政規則來進行。而依據整個海事評議程序之進行，又可以分為三個階段，第一階段為評議程序前之海事調查程序、第二階段為海事評議程序，此階段之評議程序又可進一步區分為：航港局之海事評議委員會的評議程序。第三階段則為：評議之執行情序，此部分若有處分建議書，則依據《海事評議小組設置及評議作業要點》第14點、第18點之規定，應該將之送達交通部及相關機關為相關行政處分，若涉及外國人之故意或重大過失者，應託請外交部轉達所屬國籍或船籍國處置。以下則針對各個階段之執行特點以為敘述：

## 一、海事調查程序

### 1. 船長主動報告之義務

依據《船員法》第66條第1項之規定，船長於遇船舶沈沒、擱淺、碰撞、強迫停泊或其他意外事故及有關船舶貨載、海員或旅客之非常事變時，也就是通稱之海難事件時，應作成海事報告，載明實在情況，檢送主管機關。並且依據同條第2項之規定，此種海事報告書原則上需要有海員或旅客之證明，才生效力。倘若船長不依該條之規定作出海事報告，則依據同法第78條之規定，可對於船長作出申誡或記過之處分。有關於海事報告之格式、簽證程序、時間、適用船舶種類等制作成序，應依據《海事報告規則》來辦理。

### 2. 港務局之職權發動

通常對於究竟是否有無海難事件，除了船長有義務來主動通報外，儘管依據《海事評議小組設置及評議作業要點》第5點之規定，設置有檢查員及辦事原之職務，但此等職務只是由航政組人員所兼任。再者，於修改規定前之《臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程》之評議程序，即有論者於實務上之觀察，認為：「雖然海事評議委員會與交通部海事覆議委員會對於海事調查具備其職權，但是實際上從事海事調查者乃是兼辦檢查員或辦事員之航政組人員。所有兼任委員只是消極地被通知來參加評議。」<sup>25</sup>因此，在尚未進入評議程序前，事實上就是港務局依據其職權來發動調查。倘若認為並無過失、賠償情事之輕微海難

<sup>25</sup> 陳彥宏、郭俊良(合著)，《我國海事調查現況之研究》，available at:  
〈<http://www.solomonchen.name/download/publications/B-0021-2000-05.pdf>〉 (Last Visited:01/05/2009)

事件，則逕行簽結。<sup>26</sup>而新頒訂之《海事評議小組設置及評議作業要點》根本未有著墨，僅是蕭規曹隨。

### 3. 海事評議委員會之調查

於評議程序中，除了執行秘書要將檢查員及辦事員之調查結果，準備好船舶檢查報告書外，評議委員認為有必要時，亦應可赴實地進行勘驗。

## 二、海事評議程序之進行

### 1. 程序之發動

海事評議程序之發動，依據《海事評議小組設置及評議作業要點》第8點之規定，應由當事人或利害關係人之申請或上級機關或港務局局長之交議，始能進行。值得注意的是，海事評議委員會的主席，依據同要點第5點之規定，港務局局長兼委員為召集委員並擔任評議會主席。亦即，既是港務局長於此，在一些特定的情況，不但是程序之發動者，亦是評議者。

### 2. 程序進行之重要規定

- (1) 評議委員採取聘任制，且由局長來遴聘。
- (2) 採取口頭辯論主義。
- (3) 評議之決定採取多數主義。

## 三、評議後之執行

依據《海事評議小組設置及評議作業要點》第14條第1項及第2項之規定，當整個海事評議決議後，應作成海事評議書原本，報請航港局局長核定後作成正本，以航港局之名義送達當事人，並以副本分送交通部及有關機關。又外籍船舶或人員涉及海事案件，經評議認為故意或重大過失者，航港局應核轉交通部轉請外交部將海事案件發生情形及結果送達該船員所屬國或船籍國請求議處。其中何謂有關機關？儘管該要點並未明確言明，併同該要點第18點，至少包括漁船、公務船舶及海軍的主管機關。而司法機關算不

<sup>26</sup> 劉慶林(1997)，《台灣海難與海事評議制度之研究》，頁 22，(台中：台中港務局)。

算是此之有關機關，就可適用司法機關有關證據調查法規範之強制性而言，自不待言，當然屬之。

#### 肆、日本新《海難審判法》可供我國未來海事評議制度之修法參考

##### 一、應落實法律正當程序原則

由於我國之法制乃是繼受大陸法系，因此向來重視實體而忽視程序。近年來，受到英美法系之影響，對於法律正當程序原則，日益重視，並將此概念導入行政程序當中。學者並認為此等法律正當程序原則乃是憲法上之理念而拘束立法、司法及行政行為。<sup>27</sup>然而綜觀我國海事評議制度之程序規定，遠遠不如行政程序法之程序要件。不論是調查事實與程序之規定、抑或是聽證程序之進行等等，其要件皆不若行政程序法嚴謹。考量海難事件攸關生命、身體及財產等重大法益，即便於立法裁量實務上，可以選擇不以日本新《海難審判法》之準司法程序要件，但最低標準應符合行政程序法之規定。反觀我國之海事評議制度，缺乏諸如證據調查與事實認定之程序等等重要程序制度，此等評議結論實有違背法律正當程序之嫌疑。

##### 二、應落實法律保留原則

猶如前述，海難事件與一般路上交通事故不同，動輒得以獲致損及多數生命、身體及重大財產等後果。正確對此事件發生原因之評議，與對其責任之追訴與相關制度之改正，密切不可分。而於評議之過程當中，為獲得相關事證，尚需課予當事人及相關人員、機關之作為與不作為義務，對於這些義務之課予，乃具備有行政處分之性格，依據大法官443號解釋，作為海事評議之作用法，應以法律之方式，而非任由本身為職權調查機關之海事評議機關，依據交通部組織法第26條，發佈職權命令規範之。

##### 三、應參考日本新《海難審判法》，釐清海事評議之功能。

依據廢止之《臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程》第20條之規定，該海事評議書係供行政主管機關作為行政處分或司法機關審理案件之參考。就此條文以觀，事實上此該評議委員會更像是行政程序法之鑑定人。這也是為何於行政法院八十七年度裁字第434號裁定意見認為有關於其評議報告書並不具有行政處分性格之原因。或許受到國際海事組織有關海事調查章程的影響，《海事評議小組設置及評議作業要點》已無類似之條文，顯然新頒的《海事評議小組設置及評議作業要點》，乃是要將「海事評議」

<sup>27</sup> 翁岳生(編)，湯德宗(著)，〈第十六章行政程序法〉，載於《行政法》，頁 788(台北：盧翰圖書出版有限公司；2000年3月)。

的概念，僅限縮於「海事調查」，但就該要點第11點、第14點及第18點，則該評議書依舊潛藏、遺留有建議處分書之功能。更糟糕的是，過去的《臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程》，雖將建議處分作為評議結果之一環，但起碼是白紙黑字寫入於該規程中，令當事人有所預見。如今新的評議要點，表面上隻字未提對船員的處分，卻可一樣可以藉此「重操舊業」。又縱使新的評議要點，確定要限縮於「海事調查」，從調查、評議人員的組成、到調查程序的實施與意見的作成程序，也與國際海事組織所律定的標準，相差甚遠，難以確保該評議結果之公正性與正確性。<sup>28</sup>對於交通部這樣運用國家公權力的方式，實令人咋舌。另外，從人民基本權保障之觀點來觀察，對於船員之懲戒處分決定過程，事實上還是受到評議報告書中之處分建議所為，尚且倘若評議程序及處分程序之發動人皆為交通部及所屬機關，就懲戒處分而言，如此割裂程序之作法，不但對人民訴訟上之基本權，有程序上之不經濟利益，尚且基於評議程序簡陋與懲戒處分受到評議結果拘束之事實，實有侵蝕人民之基本權，而為違憲。

## 伍、結論

隨著我國法制進步與對基本人權保障提升的要求，有關當局應拋棄過去威權時代的思維，並盡快導入一套既符合國際社群普遍接受的規範，亦能為當代內國法制所相容之海事評議機制。又我國《海員法》雖然基本上認為海員的工作，一定程度範圍內應承擔公共利益的責任，而具備類似公務員的角色，例如：海員法創設有警告、記點、降級等等之行政處分。但縱使是過去屬於特別權利義務關係一方之公務員，如今也通過如《公務員保障法》等相關法制，以保障其憲法上之基本權。倘若我國海事評議明確將確認海員的責任，切割其機制之外，則也應朝向國際海事組織所建議的海事安全調查機制前進，以建立公開、透明與獨立之調查機制為其最終之目標。如今交通部所創設的海事評議制度，相較於日本與國際實踐，宛若蠻荒，所作出的評議結果，又如何能取信於眾呢？偏偏我國司法實務又缺乏海事法院的設計，一般法官或檢察官根本沒有能力且無意願去檢視或評價該該評議委員會所調查的證據能力或證據力。換言之，交通部的海事評議結果根本上支配了未來司法實務的發展方向，如此不禁讓人為我國海員工作者之基本權益與海洋運輸安全的發展與落實，感到憂慮與不安。

<sup>28</sup> 關於請參考：陳彥宏、林倉玉、于惠蓉（2014），〈漫談聯合國國際海事組織海事調查章程與台灣的海事調查體制〉，《台灣海事安全與保安研究學刊》，第5卷，第2期，頁23-30。