

行 政 院 訴 願 決 定 書 院臺訴字第 1125001123 號

訴願人：李○順

訴願人：李○泓

訴願人：黃○展

訴願代理人：黃○雯

訴願人等因彰化風場航道事件，不服交通部 110 年 4 月 26 日交航(一)字第 1109800074 號公告，提起訴願，本院決定如下：

主 文

關於彰化風場航道航行指南肆之三(二)部分撤銷。

其餘部分訴願駁回。

事 實

- 一、交通部所屬航港局(下稱航港局)報經該部依航路標識條例第 8 條規定，於 110 年 4 月 26 日以交航(一)字第 1109800074 號公告(下稱系爭公告)彰化風場航道。該公告事項二載明，適用對象為行經該航道之船舶；公告事項四載明，未依公告之彰化風場航道航行，航政機關依航路標識條例第 10 條規定辦理，另船舶入出彰化離岸航行海域，應依彰化風場航道航行指南(下稱航行指南)航行及報告；公告事項五載明，本公告自公告後 6 個月實施。
- 二、訴願人等提起訴願及於本院訴願審議委員會 111 年 12 月 21 日 111 年度第 50 次會議(下稱 111 年 12 月 21 日訴願會會議)為言詞辯論意旨：
 - (一)交通部以系爭公告劃設彰化風場航道，受影響之相對人範圍可得特定為行經航道之船舶及長年於該航道區域捕魚之漁

民，屬行政程序法第 92 條第 2 項前段所稱之一般處分。訴願人黃○○為漁業人，漁場位置及區域為我國經濟海域，訴願人李○○及李○○領有中華民國漁船船員手冊，其等均為有權且長年於彰化風場航道範圍內從事漁業捕撈活動之漁民，屬系爭公告可得特定之相對人。交通部將南北向巷道與分隔區劃設為禁漁區，整個彰化風場航道則為禁航區，禁止航行亦無從捕魚，故實質上彰化風場航道係全面禁漁及禁航，其採取全面禁漁(不限漁法、期間)所跨區域甚廣，範圍高達 323 平方公里，如含東西側緩衝區即約達 600 平方公里，漁業資源豐富，為訴願人等重要目標魚種之活動範圍，屬漁民慣常作業之重要漁場，為數十年來維持生計之來源，航港局規劃臺中以北之內、外航道及兩岸直航航道，如劃設為禁漁區，將重創漁民經濟，亦恐不利於我國漁業之發展。交通部未考量於該範圍內長年捕魚之漁民，限制其等依漁業法擁有之漁撈權，過度侵害漁民從事漁業行為之法律上權利。且航行指南關於限航之規定，形同實質禁止漁民於緩衝區捕魚，如要求漁民每日出海捕魚，皆須繞行航道，將大幅增加漁民燃油成本及工作時間，侵害漁民自由航行於該海域之權利。且依交通部提供經濟部關於未來航道規劃圖顯示，臺灣西部遍布離岸風場及航道，如全面禁漁及禁航，將蠶食鯨吞漁民捕魚之權益。

(二)航路標識條例第 8 條規定僅授權交通部劃設航道，且無任何法規授權該部得設置禁漁區，系爭公告違法劃設禁漁區，違反法律保留原則，且缺乏事務權限，亦未設有任何獎補助規定，依行政程序法第 111 條第 6 款規定，應屬無效。交通部

主張依 1972 年國際海上避碰規則公約(Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972, COLREGS, 下稱避碰規則公約) 所附 1972 年國際海上避碰規則(下稱避碰規則)第 9 條規定，從事捕魚中之船舶，不得妨礙航行巷道中任何船舶之通行，作為公告禁漁之基礎，惟不得妨礙與不得通行在解釋上仍有落差。又依上述航路標識條例第 8 條規定，航政機關係限於航行安全目的而劃設航道，避碰規則公約並未定義何謂狹窄水道，加拿大政府公園局以 100 公尺為狹窄水道；美國法院有認為 300、550、800、1200 英尺(約 365 公尺)是狹窄水道，亦有認為 600 英尺(約 183 公尺)非狹窄水道，實務上為儘量確保航行安全，認為採最寬鬆之定義為 2 哩寬(約 3.7 公里，指岸到岸之距離)以下，本件航道寬達 9 哩(約 16.67 公里)，不符狹窄水道之定義，交通部以經切割之南北向巷道各為 2 哩，認定符合 2 哩之定義，實不足採；該部復以因我國季風及潮流之特別因素，有必要將彰化風場航道認定為狹窄水道，則應邀請專家學者組成專家委員會另定狹窄水道之認定標準，況狹窄水道亦無禁漁、禁航等限制。又航道周邊非實體陸地，而係規律排列之離岸風機，縱使船舶超出南北向巷道，尚有東西側緩衝區，加上風場最外側風機距離風場外界線，亦預留一定距離，已有足夠時間、空間應對可能之意外事件。再者，彰化外海平均 1 小時僅 1 至 3 艘船通行，並航行於寬達 9 哩之海域，數十年來漁船及商船均相互禮讓、迴避，依航港局 109 年本國商船(貨船、客船)海事統計表，兩船碰撞數量為 12 件，其中 1 件發生於外海，臺灣海峽僅 11

件，彰化風場航道恐僅有 0 至 2 件之船舶擦撞，且據資料顯示均屬財損，是否係法律所無法容許之風險？如同車輛亦有擦撞風險，是否即不應在馬路上行駛？故船舶於彰化風場航道航行風險之疑慮顯然較低。另依資料顯示，彰化風場設立後，行經彰化外海北、南向航道之船舶每年各約 8,900 及 10,300 艘次，平均每日約 24 及 28 艘次，每小時約 1 及 1.2 艘次，行經寬達 9 浬（約 16.67 公里）之海域，難認有船隻往來頻繁之航行安全疑慮。交通部援引新加坡海峽、直布羅陀海峽作為比較法例，惟經查新加坡海峽於 1977 年劃設航道實施分道通航制，其每年往來船舶約 13 萬艘，彰化風場航道則約 2 萬艘，交通部以約每年 3 萬艘，並未提出數據資料。縱以 3 萬艘船舶計算，仍與新加坡海峽之數量差距達 4 倍；而彰化風場航道寬度 16 公里，新加坡海峽僅 1.6 公里，就密度而言，差距達 40 倍以上，惟新加坡海峽航道並無禁漁及禁航之規定。另依直布羅陀海峽 2006 年之最新分道通航制版本，經計算每年來往船舶數量約 6 至 12 萬艘，亦約為彰化風場航道之 2 至 4 倍；直布羅陀海峽航道窄處約 7.6 公里，為彰化風場航道之二分之一，密度約為彰化風場航道之 4 倍，同樣無禁漁及禁航之規定。直布羅陀港務局及皇家直布羅陀警察海事部門聯合出版之「海上安全指引」中，尚明確表示船舶有義務避開正在捕魚中的船隻，彰化風場航道周圍係離岸風場，船舶航行反比新加坡海峽及直布羅陀海峽臨陸地更加安全，如限制彰化風場航道航行及捕魚，勢必影響漁民間漁獲量之分配。且交通部劃設之兩岸直航航道亦無禁漁及禁航規定，該部以系爭公告劃設彰化風場航道，顯無

必要性，其過度限制漁民捕撈，已逾越航路標識條例第 8 條所定限於航行安全之目的。另依避碰規則第 10 條分道通航制規定，船舶應盡實際可能避免橫越航行巷道，航港局所稱船舶得橫向穿越南北向巷道，即與避碰規則公約相互矛盾。

(三)交通部對於彰化風場航道東西側緩衝區得否通行，分別有 3 種解讀。其一為東西側緩衝區原則上為禁航及禁漁：依航行指南規定，漁船原則上只能航行於「彰化外海近岸航行區」，只有基於「航行安全考量」下，始得通行於東西側緩衝區。而若不得航行於東西側緩衝區，即無從於東西側緩衝區捕魚，如漁船以捕魚為目的航行於東西側緩衝區，恐亦已違反航行指南之規定；其二為東西側緩衝區得以捕魚及航行：交通部訴願答辯書及訴願補充答辯書以系爭公告劃設之彰化風場航道開放該航道餘下範圍（東西側緩衝區寬度為 4 浬）為可捕魚區域。又漁船應由東西側緩衝區、彰化外海近岸航行區通行，並儘量避免進入南北向巷道及分隔區；其三為視噸位決定是否得航行及捕魚：交通部訴願補充答辯書以關於我國籍漁船航行及作業規定，係考量漁船噸位不一，為利其瞭解彰化風場形成後，可安全航行區域，判分為近岸及於東側風場外之緩衝區等區域，由漁船依其適航條件，選擇安全水域航行等語，則東西側緩衝區是否依漁船噸位區分得否航行，航行指南之內容並不明確且前後矛盾，交通部亦未說明噸位標準，系爭公告顯然違反明確性原則，應予以撤銷。

(四)船舶自動識別系統 (Automatic Identification System, AIS) 為安裝在船舶上之自動追蹤系統，藉由與鄰近船舶、

AIS 岸臺及衛星等設備交換電子資料，除可將 AIS 資料供應到海事雷達，以優先避免在海上交通發生碰撞事故，亦可廣播海象資料、危險警示區，供船舶接收，增進航行安全。其發出之訊息包括船名、位置、航向及船速等。其等依漁業法規定領有漁業證照，交通部可加強船舶定位之精準度，要求進入彰化風場航道海域之漁船加裝船舶自動識別系統，及強化船舶間之溝通管道等。且航港局於 111 年 3 月 11 日臺中區漁會說明會及 111 年 4 月 13 日漁民權益暨環境永續中心溝通會，皆明確表示如漁船架設 AIS 系統，使船舶能有效掌握彼此位置，即能確保航行安全，則無須實施禁漁、禁航及強制報到等措施，交通部未選擇侵害較小之手段，所造成之損害與達成目的之利益亦顯失均衡，違反行政程序法第 7 條規定之比例原則。航港局稱 AIS 系統非強制裝設，亦與航行指南所定所有穿越及航行彰化風場航道之船舶應裝設 AIS 系統之規定不符。

- (五)航行指南規範報到之規定，惟如該海域停泊過多等待報到之船舶，漁民即無法於該海域作業，將造成警戒區實質禁漁之效果。又船舶為履行系爭公告關於報到之程序，於報到時及等待彰化離岸風場航道船舶交通服務系統(下稱彰化 VTS)回復同意通行時，須集中停泊於警戒區等待，易增加船隻碰撞風險，且此區域為當地漁民傳統漁場，如遇漁船於警戒區中作業，迴避時恐亦增添船舶碰撞之風險；如不迴避，隨潮水漂流之網具發生漁網絞毀、損害賠償等海事衝突之機會亦大增，反有害於航行安全。如未劃設航道，船隻分流且無須等待，得快速通過，反較無聚集、碰撞之風險。交通部目前均

以勸導方式代替裁罰，顯見該部已發現系爭公告有不合理之處，即應予以撤銷，而非以消極不執法之方式面對錯誤之處分。

(六)系爭公告劃設彰化風場航道之範圍包含臺中、彰化、雲林及澎湖海域，影響範圍為全國漁民，交通部稱於 109 年間拜會各地區漁會及至蘇澳、基隆、臺中、彰化及澎湖等地區辦理共 6 場漁民說明會，惟參與人數恐未達 10 人，且未至雲林及其他地區之漁會或漁業團體辦理，過程未保障漁民陳述意見等程序參與權。又航港局 109 年間舉辦之說明會，其會議紀錄僅記載決議事項為漁會之建議及請漁會周知漁民應遵守航行指南之報到程序及規定，無告知禁漁、禁航及其他具體內容，亦未提及任何禁漁共識，交通部稱已和漁民達成「南北向巷道分隔區禁止捕魚；東西側緩衝區原則不鼓勵」之共識，顯屬不實。至航港局 110 年舉辦之說明會，為系爭公告作成後所舉辦，非該公告作成前所踐行之正當行政程序，有違行政程序法第 102 條之規定。

三、交通部答辯及該部代表於 111 年 12 月 21 日訴願會會議為言詞辯論意旨：

(一)經濟部能源局(下稱能源局)為配合國家重大能源政策，前於 104 年 7 月 2 日公開 36 處離岸風電潛力場址(多位於彰化外海)。另配合國際淨零碳排趨勢，為達成 2050 年淨零碳排目標，本院於 106 年 8 月核定風力發電 4 年推動計畫，由經濟部、本院農業委員會(下稱農委會)、交通部等單位進行跨部會合作，就既有分工及法規分別負責離岸風場政策規劃(能源局)、漁民權益保障規劃(農委會漁業署)及風場航道航行

安全規劃(航港局)，藉跨部會協商、行政法規協調及環境建構等面向完善所需基礎配套，以穩健發展風力發電。考量彰化外海為進出我國西部國際商港船舶的必經要道，亦為國際間船舶往來東北亞與東南亞頻繁通過的海域，且每年約有 3 萬艘次船舶通過，為保障船舶通過該海域的航行安全，航港局配合能源局於彰化外海規劃之離岸風電潛力場址，自 104 年起至 110 年間陸續與各有關機關(構)、航商、離岸風電開發商及漁民團體協調該海域之船舶航行空間與規劃，在兼顧航行安全、航運發展、風場開發整體性及漁民作業需求之前提下，與上述單位、航運與海事安全專家學者密集研議，依國際間船舶交通密集水域之管理作法，建置離岸風場航道船舶交通服務(VTS)中心、規劃劃設採分道航行制之彰化風場航道，並依船舶操作實務及避碰規則公約，將該水域交通管理機制，併同船舶報告、通聯及應注意航行事項綜整後，研訂航行指南，以利船舶依循指南航行。航港局已報經該部以系爭公告彰化風場航道及航行指南，並依國際海事組織(International Maritime Organization; IMO)海事安全委員會(The Maritime Safety Committee; MSC)規定，訂於公告後 6 個月，即 110 年 10 月 26 日實施，期能維護彰化離岸風場海域的航行安全及秩序、減少海上人命損傷的風險，營造更安全有序的航行環境。

(二)我國海域為政府所有之公共財，航港局依航路標識條例第 8 條規定劃設彰化風場航道，依同條例第 9 條規定，漁船須依該航道之相關規定航行，航行指南即屬上述所稱之相關規定，故倘船舶行經彰化風場航道未依公告之規定內容航行，

即違反航路標識條例第 9 條第 1 項第 2 款規定，自應受同條例第 10 條規定處以罰鍰。是系爭公告彰化風場航道，其性質為對自然公物之使用，符合行政程序法第 92 條第 2 項規定之要件，係屬一般處分，受影響之相對人範圍為系爭公告之適用對象(即行經該航道之船舶)。如訴願人等為長年於彰化風場航道範圍內捕魚之漁民，即屬系爭公告可得特定之相對人。又彰化風場航道僅長 22 浬、寬 9 浬(其中 4 浬寬之範圍為可作業之東、西側緩衝區)，並非涵蓋我國全部經濟海域範圍，僅係因應我國重大綠能政策所建置之彰化離岸風場，為航行安全需要所辦理；且訴願人等所提供之漁業執照，所標註之漁場位置及區域為我國經濟海域，非僅限定於彰化風場航道範圍。

(三)臺灣西側海域為我國航運重要命脈，除為國際間船舶航行於東亞之重要樞紐外，亦有如臺北港、臺中港及高雄港等船舶進出頻繁之國際商港，而系爭公告範圍位於臺中港及麥寮港外，每年 3 萬艘次之船舶交通流已從原本自由航行的寬闊海域，經彰化離岸風場壓縮至僅 9 浬寬，更因考量離岸風電工作船施工及漁船作業需求，將商船交通流壓縮至系爭公告之南北向巷道(各為 2 浬寬)，成為船舶往來極為頻繁與密集之處，如漁船因航行於交通密集之南北向巷道及於其中進行漁業行為阻礙航道，將使我國西部海域船舶通行困難，造成船舶於狹窄水道中為避讓漁船發生緊急情事或造成海事案件發生(如碰撞後可能產生船舶油料外洩之海洋環境污染)，須承擔更多海事風險，且恐致各國航商因擔心漁船於航道作業造成海事案件及商船螺槳絞入漁網而損毀之國際民事糾紛，間

接影響我國航運產業發展，對我國海域造成嚴重危害，故系爭公告即係以維護我國海域之航行安全為首要任務。彰化風場航道共 9 哩寬，該部將不得進行漁業行為之範圍縮減至其中 4 哩寬之重要通行巷道，即僅就「南北向巷道及分隔區」（除總噸位未滿 3 百之船舶、離岸風電工作船及我國漁船外，皆須航行於該區域）訂定必要規範，使漁民得於東、西側緩衝區內捕魚，係綜合考量該海域航行安全、離岸風電政策及漁民作業及民生需求後，始劃設彰化風場航道，並無過度限制漁民捕撈情事。經查國際海事公約及相關通函並無定義狹窄水道及其寬度，彰化風場航道之南北向巷道寬度皆為 2 哩寬，除考量沿海南北向交通流，風場航道劃設後造成船舶密度增加、臺灣海峽特有的季風及潮流易產生大浪，造成船舶行駛而不易穩定船速，於惡劣天候海象情況下，大型船舶航行時所產生之湧浪，將造成附近小型船筏之危險，故航行安全之疑慮不應單就海事案件發生，待海事案件發生始予以因應，應為超前部署。考量漁船大小、船種、數量及船速不同，為避免船舶航速差異造成碰撞風險，故為避免無法承受海事案件造成之鉅額社會成本（如船舶殘骸清除、海洋與沿岸油污清理及生態系無法回復之損害等），該部就重要通行巷道（南北向巷道）訂定規範，以維護航行安全，該航道餘下範圍寬 4 哩為緩衝區，建議漁民多利用緩衝區航行。又國際間並無航道即不得捕魚之明確規範，該部禁漁之依據係基於國際公約強調避免漁船在水域停留，因捕魚會有停留之情形，故該部對於漁業行為加以限制。而緩衝區及報到區並未禁止漁業活動，僅係不鼓勵捕魚，該部並未於彰化風場航道

劃設禁漁區，僅係做航道安全管理，並無禁漁、禁航情事。系爭公告主要係基於所有航行於彰化風場航道船舶航行安全之考量，與漁業法禁漁之目的不同，故該部並未嚴格禁止漁船於彰化風場航道航行。且曾有漁民反映橫向穿越彰化風場航道至臺灣西側海域，該部即基於安全之考量，容許漁船連續行進不停留之方式橫向穿越南北向巷道，無須受報到之限制。而各國於船舶通行頻繁且狹窄之處如最窄處僅 4.6 公里(即約 2.5 浬)之新加坡海峽及平均寬度約 26 公里(即約 14 浬)之直布羅陀海峽，皆劃設分向通行制之航道並實施船舶交通報告系統，經檢視該等劃設分道通航制之水域，多要求漁船應確實遵守避碰規則第 10 條規定，盡實際可能離開分道線或分道區，及避免橫越航行巷道，如不得已而橫越時，應盡實際可能以與該巷道一般之通行方向成直角之艏向橫越之，而從事捕魚中之船舶，不得妨礙航行巷道中任何船舶之通行，以確保漁船航行與作業不影響其他船舶於該等水域之航行安全。本件爭點並非狹窄水道之定義與認定，因彰化風場航道有其特殊性，左右兩側均為風場，且中間水域為商船主要通行之巷道，商船無法繞行至西部地區航行，該區域鄰近澎湖，為高風險水域，將增加危險性，經航港局評估後並無更妥適之選擇。而兩岸直航航道與彰化風場航道寬度及管制目的均不相同，彰化風場航道係以所有航行漁船之安全為主要考量。再者，臺灣各國際商港航道均有律定航行指南，因彰化風場航道及風場西側海域係於我國領海基線之範圍內，因外國籍漁船禁止於我國領海內捕魚，故彰化風場航道並無須對外國籍漁船作規範。

(四)系爭公告關於我國籍漁船航行及作業規定，係考量漁船噸位不一，為利其瞭解彰化風場形成後，可安全航行區域，判分為近岸及於東側風場外之緩衝區等區域，由漁船依其適航條件，選擇安全水域航行。漁船航行於彰化風場航道主要需配合事項如下：1. 進入航道時，以漁船無線電通訊設備向航港局建置之離岸風場航道船舶交通服務(VTS)中心進行報到。2. 使用航道時，儘量由東、西側緩衝區及近岸航行區航行；避免進入南、北向巷道及分隔區，及於其中進行漁業行為。3. 應裝設並全程開啟船舶自動識別系統(AIS)。4. 上揭事項係為維護彰化風場航道之船舶航行安全，避免漁船因航行於交通密集之南北向巷道及於其中進行漁業行為，造成船舶於狹窄水道中為避讓漁船發生緊急情事或造成海事案件發生。系爭公告並無違法，惟針對漁民對航行指南有不理解、提出疑義之處，將持續與漁民溝通，就相關管理規定作適度之調整，並透過新聞稿補充說明。農委會漁業署亦積極協助漁民裝設 AIS 設備，持續爭取政府預算補助，提高漁船於彰化風場航道之遠端辨識度，未來普遍裝設 AIS 系統，該部亦將滾動檢討航行指南之規範。

(五)訴願人等所提船舶須於警戒區等待一節，與系爭公告及實務運作狀況有違，該公告並無要求船舶停留等待，而係船舶於報到時立即與船舶交通服務(VTS)人員取得聯繫時，船舶維持其動態。能源局初步規劃彰化離岸風場時，未考量臺灣西側沿海南北向船舶航行需求，船舶須繞道至澎湖外海，恐將影響我國國際商港及航運產業發展。又彰化風場航道範圍主要在臺中港及麥寮港間，航港局最初規劃之航道為全部不得

進行漁業行為，惟於作成系爭公告前，積極與相關漁會及漁民進行溝通，於 108 年至 110 年多次會商漁業署、拜會各地區漁會及至蘇澳、基隆、臺中、彰化及澎湖(2 場)等地區辦理共 6 場漁民說明會，皆未獲反對意見或質疑，且均表示將依規定航行，可謂已取得「南北向巷道及分隔區禁止捕魚；東西側緩衝區原則不鼓勵」之共識。又因報到區並無禁漁及禁航之規定，故未於雲林區舉辦說明會。嗣航港局為加強宣導力度及廣度，於作成系爭公告後，於 110 年疫情期間再辦理 6 場線上說明會，邀請航商、船代及漁會進行溝通。現階段並已成立風場航道航行安全推動小組，廣邀各地區漁會之漁民參與，持續進行溝通，宣導航行指南規定及實施期程，並製作文宣品至各地區漁會發放，期能養成漁民遵循航道航行之作業慣性。又查目前各式船舶(除本國籍漁船外)遵循系爭公告之比率已近 100%，航港局考量漁民之生計、漁民作業習慣無法快速養成，及漁業發展對國家之貢獻，目前對於違反航行指南之規定者並未為裁處，仍持續透過離岸風場航道船舶交通服務(VTS)中心對行經之漁船廣為勸導。

理 由

一、法規：

(一)航路標識條例第 8 條規定「航政機關為航行安全需要，得會商有關機關劃設航道，報請主管機關核定公告，並刊登政府公報。」

第 9 條第 1 項第 2 款規定「航行船舶不得為下列行為：

二、未依前條公告之航道規定航行。」

第 10 條第 1 項規定「船舶違反第 9 條第 1 項第 2 款規

定，未依公告航道航行，由航政機關處船舶所有人、船舶租用人、船長、代理船長、遊艇駕駛、小船駕駛或代理駕駛新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。」

(二)航行指南肆規定「船舶航行規定 一、通則規定…(二)船舶應盡可能避免橫越航行巷道，如需橫越時，應向彰化 VTS 報告並經其同意，盡可能以垂直於巷道交通流向之艏向快速橫越，不得無故逗留或妨礙其他船舶通行。(三)除中華民國籍軍事建制之艦艇及公務船外，總噸位未滿 3 百之船舶及中華民國籍漁船，原則上應由彰化外海近岸航行區通行；惟基於航行安全考量，必須航行於彰化風場航道時，應依『參、彰化 VTS 報告機制』及『肆、船舶航行規則』有關彰化 VTS 報告及船舶航行之規定，並盡實際可能由東側或西側緩衝區通行。(四)除上開規定外，船舶尚應遵守下列針對各類型船舶之航行規定。…三、中華民國籍漁船航行及作業規定：(一)漁船應由東、西側緩衝區、彰化外海近岸航行區通行，並儘量避免進入南北向巷道及分隔區。(二)漁船不得於彰化風場航道之北向巷道、南向巷道及分隔區進行漁業行為，避免妨礙於該等巷道行駛之任何船舶安全通行。」

二、查航港局配合國家離岸風電政策，就經濟部在彰化外海規劃之離岸風電潛力場址，與航商及風電開發商協調彰化外海之船舶航行空間，在兼顧航行安全、航運發展、風場開發整體性及漁民作業需求之前提下，與經濟部、農委會等機關進行跨部會協商，及與航運與海事安全專家學者密集研議，參依國際間船舶交通密集水域之管理作法，依航路標識條例第 8 條規定，報經交通部以系爭公

告劃設彰化風場航道及明定航行指南，律定彰化風場航道之船舶航行秩序，要求船舶入出彰化離岸航行海域應依航行指南航行及報告，以維護及提高航行安全與效率。航港局於彰化風場航道劃設過程中，於 109 年 7 月 15 日(2 場)、109 年 7 月 27 日、109 年 7 月 30 日、109 年 8 月 27 日、109 年 9 月 2 日至澎湖(2 場)、蘇澳、臺中、彰化及基隆等地區漁會辦理共 6 場彰化風場航道航行指南漁民說明會，說明彰化風場航道之範圍及相關限制，參與漁民達百餘人。又彰化風場航道採分道通航制，航道劃分為北向巷道、南向巷道、分隔區、東側緩衝區、西側緩衝區、報到線及航行警戒區。所有穿越及航行彰化風場航道(包括南北向巷道、東西側緩衝區及分隔區)之船舶，應遵循彰化 VTS 報告機制(含預報及報到)，及裝設 AIS、VHF 及符合 GMDSS 規定 A1 及 A2 海域之無線電設備，並正確設定相關資訊且全程開啟。除中華民國籍軍事建制之艦艇及公務船外，總噸位未滿 3 百之船舶及中華民國籍漁船，原則上應由彰化外海近岸航行區通行；惟基於航行安全考量，必須航行於彰化風場航道時，應依『參、彰化 VTS 報告機制』及『肆、船舶航行規則』有關彰化 VTS 報告及船舶航行之規定，並盡實際可能由東側或西側緩衝區通行。中華民國籍漁船應由東、西側緩衝區、彰化外海近岸航行區通行，並儘量避免進入南北向巷道及分隔區，於法並無不合。

三、復據交通部代表於本院 111 年 12 月 21 日訴願會會議為言詞辯論時說明，國際間航道之管理，主要係依據避碰規則公約，該規則第 10 條規定分道通航制，明定船舶應儘可能避

免穿越通航分道。從事捕魚之船舶，不應妨礙按通航分道行駛之任何船舶之通行。系爭公告之航行指南乃規定船舶原則上應由彰化外海近岸航行區通行，倘因彰化風場航道最東側近岸航行區有其風險，則基於航行安全考量之前提而須進入彰化風場航道時，應盡實際可能由東側或西側緩衝區通行。又交通量僅係劃設航道考量之要件之一，彰化風場航道管理之困難在於兩側均為離岸風場，除須維持航運安全外，亦應確保風機避免遭船舶碰撞造成之風險。風機間 500 公尺之間距，無法提供大型船舶穿越使用，船舶航行如發生碰撞等情事，對於風機造成之危險，將衍生船舶損失、海洋污染及供電等更嚴重之災害。而避碰規則公約係屬原則性之規定，該部經衡酌國內船舶航行之需要，於航行指南肆之通則明定船舶橫向穿越之規定，惟仍應盡可能避免。彰化風場航道既經允許南北向巷道橫向穿越航行，則將衍生巷道發生避讓情事，參照國際間標準，考量直行之大型船舶遇有橫向穿越之船舶時，向右繞行至少須 2 百至 4 百米之迴轉半徑，及考量商船亦有航速之差異，保留船舶航行追越之空間，故南北向巷道各劃設 2 哩之寬度。另依船舶法之規定，本國籍漁船須達總噸位 20 噸以上始須裝設 AIS 系統；航行指南規定船舶應裝設 AIS 系統，主要則係針對商用船舶。至於報到區主要亦是針對商用船舶之預報及報到，並未限制漁船作業，且船舶於報到區無論是否停留，均有安全風險，仍應遵守避讓措施。船舶倘有違反航行指南之規定，該部得依航路標識條例第 9 條及第 10 條規定對船舶所有人或船長等裁處罰鍰，惟考量漁民就航行指南之認知及理解有所不同，除將持續進行

溝通外，將先以勸導方式處理，亦即違規船舶會收到建置離岸風場航道船舶交通服務(VTS)中心廣播，不會有實際驅離或影響漁船作業之情事發生。其廣播之目的在於提醒漁船，並將漁船航行或作業之訊息，通知正通過或即將通過之船舶知悉，以確實達到船舶避讓之效果，避免付出額外之社會成本等語。航港局基於航行安全需要，報經交通部為系爭公告，無違明確性原則及比例原則。

- 四、按航行指南肆之三(二)規定，中華民國籍漁船不得於彰化風場航道之北向巷道、南向巷道及分隔區進行漁業行為，避免妨礙於該等巷道行駛之任何船舶安全通行。查交通部代表於本院 111 年 12 月 21 日訴願會會議為言詞辯論時就航行指南關於上述禁漁規定之法律依據一節，以該部禁漁之依據係基於國際公約強調避免漁船在水域停留，因捕魚會有停留之情形，故對於漁業行為加以限制，又該部係基於所有航行於彰化風場航道船舶航行安全之考量，與漁業法禁漁之目的不同，然該部代表亦稱國際間並無劃設航道即不得捕魚之明確規範。查商港法第 36 條第 1 項第 2 款規定，商港區域內，不得為採捕水產動、植物之行為；國家公園法第 13 條第 2 款規定，國家公園區域內禁止捕捉魚類；而航路標識條例第 8 條規定僅授權交通部劃設航道，並無如上述法律有明確禁漁之法律依據，縱該部於作成系爭公告前已會商漁業主管機關農委會漁業署，然該部逕於航行指南肆之三(二)規定限制漁業行為，其法律依據為何？有無違反法律保留原則？宜予釐明。復參酌農委會漁業署代表列席本院 111 年 12 月 21 日訴願會會議時說明，該署配合國家離岸風電政策之推動，所

秉持立場為離岸風電應與漁業共存共榮，該署對於後續各縣市政府、漁會針對彰化風場航行指南反映禁漁事項及提供修正意見，於 111 年 5 月間亦建請交通部考慮刪除相關文字，並有條件開放於南北向巷道及分隔區作業等語。綜上，鑒於航行指南肆之三(二)規定限制漁業行為之法律依據尚待究明，且農委會漁業署基於資源永續利用及物種保育管理，離岸風電應與漁業共存共榮，建議交通部應有條件開放漁船於南北向巷道及分隔區作業；交通部代表於本院 111 年 12 月 21 日訴願會會議為言詞辯論時亦表示，彰化風場航道係因所有航行漁船之安全為主要考量，相關管理規定將持續與漁民溝通，作適度之調整，是航行指南肆之三(二)所為規定容有再研酌之餘地。爰將系爭公告航行指南肆之三(二)部分撤銷，由交通部另為適法之處理。

五、據上論結，本件訴願為部分有理由，部分無理由，爰依訴願法第 81 條第 1 項本文、第 79 條第 1 項決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	沈淑妃
委員	蔡茂寅
委員	李寧修
委員	黃育勳
委員	程明修
委員	呂理翔
委員	林昱梅
委員	柯格鐘
委員	洪偉勝
委員	羅承宗

委員 林建宏

中 華 民 國 1 1 2 年 1 月 1 2 日

如不服本決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。