

# 第一章 緒論

## 第一節 運輸安全現況

我國行政院衛生署依照聯合國世界衛生組織（WHO）對死亡原因的分類統計，每年出版台灣生命統計，其中指出我國的意外事故發生率偏高，每十萬人口的死亡率往往超過六十人，幾乎世界之冠。而意外事故中又以交通運輸事故居多，包括陸上運輸的道路交通事故（車禍）與鐵路事故、海上運輸的船舶事故（海難）、空中運輸的航空器事故（空難）。自民國七十年至九十年，我國民航機失事總共死亡人數約七百人；而同期間因道路交通事故死亡人數則約十三萬人；此外，鐵路運輸事故與船舶運輸事故，每年皆有百人死亡。由此可知，交通事故不是意外，而是意料中之事。最近一次（民國九十一年五月二十五日）的華航空難即死亡 225 人，損失幾十億甚至幾百億，並引發政治風暴，嚴重影響社會民心。我們生活在台灣地區的人，遭遇交通事故的機會比日本、澳洲、英國、荷蘭、德國、美國等諸先進國家高二至三倍，比香港、新加坡則高五、六倍。[衛生署，生命統計，民國八十九年九月。]

依行政院衛生署公布民國 80 到 89 年「機動車交通事故」死亡人數共計 67,004 人，每年平均約六千七百人，因此，台灣地區一年的道路交通事故死亡人數就超過 2001 年 9 月 11 日在美國發生的 911 恐怖事件之總死亡人數，也相當於 1999 年 9 月 21 日集集大地震所造成的死亡人數的三倍。再由民國 88 年交通部運輸研究所「交通事故與交通違規之社會成本推估」研討會論文指出：我國一年的交通事故社會成本損失估計幾千億甚至於一兆元以上。所以，與其他意外事故比較，交通事故是今天台灣地區民眾生命財產所遭受最大的危害，交通安全制度的加強格外重要。

## 第二節 運輸安全制度

運輸安全法制、組織與政策運作機制等，簡言之，即運輸安全制度。而運輸安全行政組織應包括政策制定、監督管理、執行層面、事故救護、肇事原因調查鑑定等。若將政策制定、監督管理、執行等歸屬為政策機關，另外就是事故救護與事故調查鑑定機關，共三者。事故救護依災害防救法規定，從中央政府到地方自治團體已經建立完整體系，目前較無問題。其他現行運輸安全相關組織，在道路安全方面中央有「交通部道路交通安全督導委員會」，地方則成立「道路交通安全會報」等，為主要的政策協調推動單位，此外，各地區設置車輛行車事故鑑定委員會；在軌道安全方面則由各個營運機構自行推動「行車保安委員會」；在水運安全方面以各港務局負責港內安全維護，四個港務局皆設立「海事評議委員會」調查海運事故；在空運安全方面其政策是由交通部民航局主導，而「行政院

飛航安全委員會」負責航空器失事調查及預防建議。

然而「交通部道路交通安全督導委員會」在其功能運作上，僅係屬協調聯繫督導性質，並無單獨執行業務之權限，其功能之發揮亦視首長之重視程度而定。而軌道營運單位內之「行車保安委員會」則為被動式之事故調查單位，缺乏主動積極推動事故預防之功能。至於水運安全方面，其事故處理雖有跨部會任務編組之「中華民國海難救護委員會」及「海事評議委員會」，但是整體的水運安全資訊系統尚未建立，欠缺預防事故之資訊與機制。空運安全方面則有較為健全的組織制度，目前正逐步建立其航空器事故調查及預防之能力。

綜觀國內在運輸安全組織與制度方面，各種運具皆有其涵蓋面，但可能不完整，實有必要在法制化之構想下，從法規面、組織編制及其功能規劃等多元角度，進一步改善目前的現況，並強化其運作功能。民國 88 年隨著台灣省精省的改變，交通行政組織亦產生較大變化，現正啟動的中央政府組織再造，各部會的功能業務將重新劃分，政府機關組織也有一定的原則可循，此時正是運輸安全制度革新改進的最佳時機。

### 第三節 研究範圍與對象

本研究範圍包含陸、海、空運輸安全制度，資料蒐集範圍除了國內還包括三個先進國家（美、日、英等）。研究對象為國內運輸安全組織：目前我國道路交通安全組織中央為「交通部道路交通安全督導委員會」，屬於跨部會任務編組，地方則有「道路交通安全會報」，而車輛行車事故鑑定委員會屬於事故鑑定機關；軌道營運單位內設有「行車保安委員會」；在水運安全方面以各港務局負責港內安全，至於水運事故處理，有任務編組之「中華民國海難救護委員會」及各港務局「海事評議委員會」；在空運安全方面其政策是由交通部民航局主導，而「行政院飛航安全委員會」負責航空器失事調查及預防建議。

表 1.1 研究範圍簡表

運輸方式	研 究 範 圍	備 註
陸運	公路運輸	不含管道運輸
	軌道運輸（捷運及鐵路）	
海運	漁船（含娛樂漁船）	不含公務船
	商船	
	遊艇	
空運	民用航空器	不含軍用航空器

### 第四節 研究內容與工作項目

為健全我國運輸安全機制，具體研究內容與工作項目如下：

- (一) 蒐集國內現行運輸安全組織之設立法規、組織編制、運作功能、相關問題分析、並進行必要之研究調查。
- (二) 蒐集國外運輸安全組織（美、日、英等）相關資料及研究文獻，探討其法規、組織、功能等，並比較各國制度，提供我國之參考。
- (三) 從理論面探討運輸安全組織之組織效能、政策目標、組織設計內容、影響組織設計因素等重點。
- (四) 運用理論基礎與實務問題分析，研訂我國運輸安全組織體系之設立層級、職掌範圍、基本架構、法規、人員專長與編制、資源與設備需求、運作方式及經費來源規劃、具備功能等不同方案構想，並就各方案可能產生之衝擊、達成之效能提出具體分析，並建議可行之近程與遠程推動方案。
- (五) 針對建議之推動方案，規劃相關推動策略、推動措施、推動期程等，使本研究兼具理論基礎與實用性。

## 第五節 研究方法及進行步驟

本研究計畫之研究方法及進行步驟，茲以圖 1-1 表示如下，並說明於後：

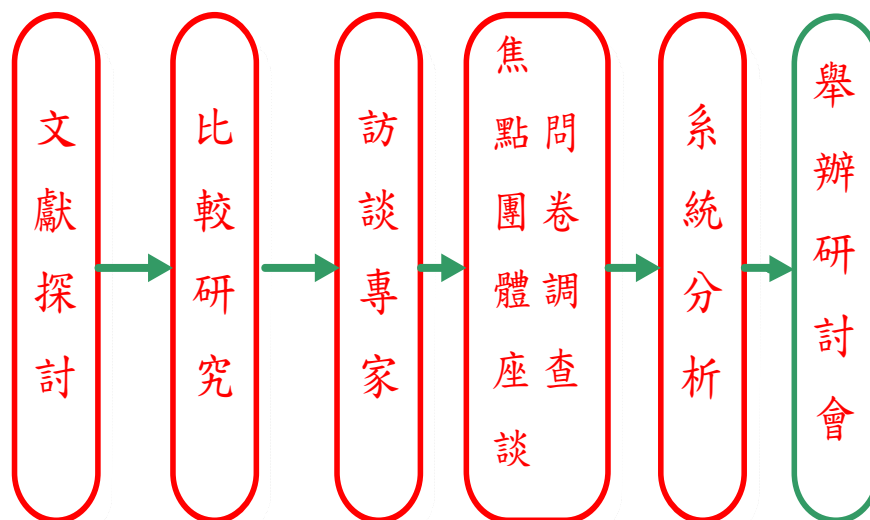


圖 1-1 本研究之研究方法及進行步驟

### (一)文獻探討（相關文獻與法規蒐集整理）

蒐集與探討國內國外（美、日、英等）運輸安全組織之法規、組織體制、功能等及相關研究文獻。本計畫進行三個先進國家之陸、海、空運輸安全組織制度的探討，資料蒐集將以既有文獻及透過網際網路方式，蒐集電子網路資訊及圖書資料為主，輔以國外學者朋友之協助蒐集資料。

## (二)比較研究

擬透過比較、分析、歸納各國運輸安全組織制度、法規內容，俾參考先進國家之優點。

## (三)訪談專家

針對空運、海運及軌道等舉行小型專家座談會，以釐清實務上之重要問題，俾製作問卷或訪談內容。

## (四)問卷調查與焦點團體座談（組織診斷與方案選擇）

根據組織因素設計半結構式問卷調查表，對於陸運、海運、空運等運輸管理者、業者及運輸安全組織成員進行問卷調查與焦點團體座談，以便整體分析組織問題與進行方案選擇。

## (五)系統分析

以系統分析之方法，觀察運輸安全組織問題現象及考量我國政府組織再造革新趨勢、如何結合民間力量等，剖析其影響要因、解析問題關連，進而釐清當前重要之運輸安全組織問題。經由各項問題徵象與原因剖析，將有助於研擬運輸安全組織制度之因應方案。

## (六)舉辦研討會

擬舉辦多階段研討會，每次先由研究單位研擬議題與內容說明，然後邀請法律、交通運輸與安全、公共行政等學者專家及交通運輸安全行政主管、專業人員、民間團體等，就我國運輸安全制度問題進行研討。並對可能的選擇方案，作出具體結論。

# 第六節 預期成果

本案之執行，預期可獲得下列成果：

- (一) 調查與分析國內現行運輸安全組織制度、運作功能等相關問題，並從理論面檢討運輸安全組織效能、政策目標、組織設計及其影響因素等，從而提出問題診斷。
- (二) 蒐集與探討國外（美、日、英等）運輸安全組織之法規、組織、功能等，並進行各國比較，以作為國內制度改革與建立之參考。
- (三) 研擬我國運輸安全組織體系之設立層級、職掌範圍、基本架構、法規、人員專長與編制、資源與設備需求、運作方式、具備功能等不同方案構想。
- (四) 就各方案可能產生之衝擊、達成之效能提出具體分析，並建議可行之推動方案。同時，擬訂「交通安全基本法或運輸安全基本法」草案。
- (五) 針對建議之推動方案，規劃相關推動策略、推動措施、推動期程等，使本研究兼具理論基礎與實用性，而作為推動國內運輸安全變革之決策參考。

## 第二章 運輸安全制度之理論基礎

運輸安全制度包括法制、組織與政策運作機制各面向。在法制方面，應配合整個組織設計的目的與功能做相關的調整與規範；在組織與政策運作方面，則視機關組織設計是否符合整個運輸安全制度之需要與實際協調運作機制是否可行而定。因此，本章希望從組織設計的理論出發，以了解我國運輸安全制度設計規劃的理論基礎，同時將我國政府相關組織做一整理分析，以從中了解我國政府機關的組織現況與問題，再輔以政府改造的組織設計與法律的因應與調整等，以使本研究能切合實際需求，從而研擬出適法可行的運輸安全制度。

### 第一節 運輸安全制度之理論架構

#### 一 組織設計之理論

「組織設計」(organizational design)，依據Nadler和Tushman兩人的定義認係：有關正式組織安排之決定，包括組織中正式的結構和正式的運作過程<sup>1</sup>。然而，Nadler和Tushman兩人在後續發表的文章中，認為上述組織設計的定義過於狹隘。他們後來強調主管人員對於組織的設計，不僅應考慮組織的結構與運作，尚且要從組織的外形(configuration)、動態學(dynamics)和美學(aesthetics)的觀點，思考組織的各個構成要素如何組合，以創造出具有生產力的企業體<sup>2</sup>。所以，Nadler和Tushman兩人將此廣義的組織設計稱為「組織建築」(organizational architecture)。他們並提出組織建築的模式為：組織接受環境資源及歷史因素的輸入影響，必須採取策略性的作為，並透過正式的組織結構、非正式的結構和過程、組織成員，以及工作等四個要素的有效安排與契合，將外在環境的輸入轉化為組織、團體及個人等各層次的輸出。因此上述Nadler和Tushman兩人的組織設計模式，強調組織設計應著眼於環境對組織的影響、策略性的作為、正式的組織結構以及組織運作的安排。此外，尚有許多學者亦從系統理論或制度論途徑探究組織的設計，但均係著眼於環境對組織的輸入、組織的轉換、輸出及回饋等過程之間的互動情形。

茲綜合比較Nadler和Tushman<sup>3</sup>、Sharkansky<sup>4</sup>、Kast和Rosenzweig<sup>5</sup>、Meyer和

---

<sup>1</sup> Nadler, David A. and Michael L. Tushman. 1988. *Strategic Organization Design: Concepts, Tools, and Processes*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company. PP.40.

<sup>2</sup> Nadler, David A. and Michael L. Tushman. 1992. "Designing Organizations That Have Good Fit: A Framework for Understanding New Architectures". in David A. Nadler et al. ed., *Organizational Architecture: Designs For Changing Organizations*. San Francisco, California: Jossey - Bass Publishers. PP.39-56.

<sup>3</sup> Ibid, Nadler and Tushman, PP.39-56.

<sup>4</sup> Sharkansky, Ira. 1975. *Public Administration: Policy-making in Government Agencies*. third Edition.

Scott<sup>6</sup>、郭俊次教授<sup>7</sup>，以及彭文賢教授<sup>8</sup>等學者之研究變項（如表 2.1 所示）。

表 2.1 組織設計模式之比較

學者	環境對組織的輸入項	組織轉換內容	組織對環境的輸出項
Nadler 和 Tushman		1. 策略。 2. 工作。 3. 人員。 4. 正式組織結構。 5. 非正式組織（組織文化）。	1. 系統層次的輸出。 2. 單位（團體）層次的輸出。 3. 個人層次的輸出。

Chicago：Rand McNally College Publishing Company.PP.4-11.

<sup>5</sup> Kast, Fremont E. and James E. Rosenzweig, 1985. Organization and Management . New York：McGraw -Hill Book Company.PP.109-115.

<sup>6</sup> Meyer, John W.&W.Richard Scott 1992. Organizational Environments：Ritual and Rationality. Newbury Park, California：Sage Publications, Inc.PP.46-48.

<sup>7</sup>郭俊次，組織設計學，臺北：臺灣商務印書館，民國 72 年（頁 27-29，411-412）。

<sup>8</sup>彭文賢，組織結構，臺北：三民書局，民國 85 年（頁 188-196）。

學者	環境對組織的輸入項	組織轉換內容	組織對環境的輸出項

學者	環境對組織的輸入項	組織轉換內容	組織對環境的輸出項
Sharkansky	1. 需求。 2. 資源。 3. 來自公民或政府其他分支部門的支持或反對。	1. 2. 3. 4.	提供大眾和政府其他單位人員的財貨和服務。
Kast 和 Rosenzweig		1. 管理的次級系統。 2. 目標及價值的次級系統。 3. 心理社會的次級系統。 4. 技術的次級系統。 5. 結構的次級系統。	1. 產品。 2. 服務。 3. 人員的滿足。 4. 組織的生存和發展。 5. 社會的利益。
Meyer 和 Scott	1. 技術環境：市場。 2. 制度環境：法令、管制、監督。	1. 管理、協調。 2. 順從制度環境。	1. 社會支持。 2. 資源。 3. 成功。 4. 存活。



學者	環境對組織的輸入項	組織轉換內容	組織對環境的輸出項
郭俊次	1. 自然環境。 2. 科技環境。 3. 文化環境。	1. 程序面。 2. 行為面。 3. 情境面。	1. 效率。 2. 效能。
彭文賢	1. 行政功能的輸入。 2. 特殊功能的輸入。	1. 工作特質。 2. 技術。 3. 員工。 4. 結構。 5. 管理。	1. 行政功能的輸出。 2. 特殊功能的輸出。

資料來源：本研究自行整理。

綜合比較表 2.1 所列各學者的組織設計模式的結果，在環境對組織的輸入項方面，依 Meyer 和 Scott 兩人之制度途徑的觀點，可概分為制度環境和技術環境兩大類。制度環境包括制度、文化、法令、歷史，以及公民或政府其他部門的要求與支持等；技術環境則包括科技、資訊、資源及市場等。對於交通運輸安全組織而言，由於其係屬公用事業性質之組織，所以其制度環境及技術環境均對其有很強的影響力。

其次，在組織轉換內容方面，亦即組織設計的面向而言，包括策略、結構、程序、員工、工作，以及管理等活動。根據理論文獻分析結果，本研究認為策略先於結構，故將 1.策略規劃列為組織設計的第一個變項；而 2.結構分化是建構組織的骨架，乃列為組織設計的第二個變項；此外，再以 3.協調整合的程序為組織設計的第三個變項，用以統攝組織的管理作為，使靜態的結構加入動態的程序，構築組織的「完形設計」<sup>9</sup>。

最後，在組織對環境的輸出項方面，主要包括組織的效能，以及組織成員的滿足等方面。

## 二 運輸安全組織設計之理論建構

綜合上述，本研究在運輸安全組織設計的理論架構之建構上（如圖 2-1 所示），將運輸安全組織的環境概分為制度環境和技術環境兩大類；並將策略規劃、結構分化及協調整合三者作為運輸安全組織設計的主要變項；最後，再以組織的效能，以及組織成員的滿足情形作為評估是類組織成效的兩

項重要指標。

<sup>9</sup>彭文賢，前揭書，頁 202-203。

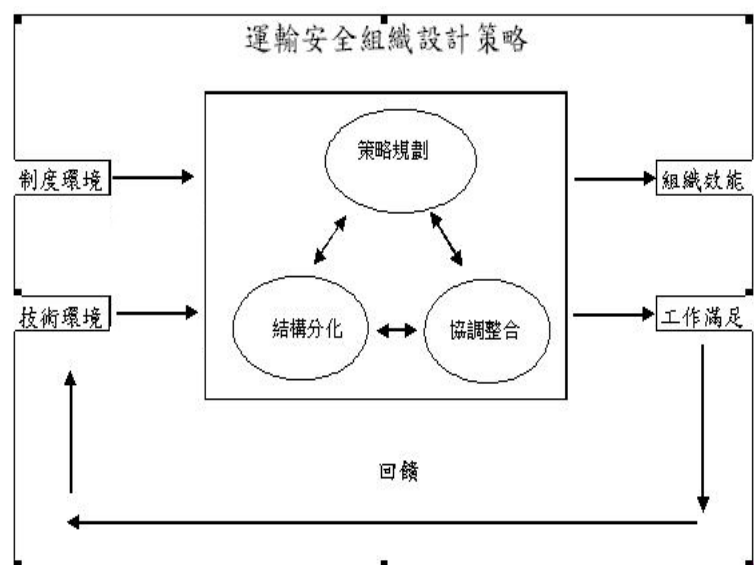


圖 2-1 運輸安全組織設計之理論架構

資料來源：本研究自繪

圖 2-1 所示，就運輸安全組織的設計面向而言，所謂組織策略規劃(strategic planning)是指：組織為了在競爭的環境中求生存，對於其外在環境對組織的影響，以及對於組織本身的能力作一番的檢討分析，並進而規劃出組織的價值、任務、目標，以及一系列的實施策略和具體作法，使組織未來的發展具有整體性及前瞻性<sup>10</sup>。

又所謂組織結構分化是指組織如何就其工作過程、內部人力與單位分工和依循的互動行為等的制度化安排。一般而言，組織結構的內涵包括三個主要面向，即集權化、制式化和複雜化<sup>11</sup>：

<sup>10</sup> Bryson, John M., 1995, Strategic Plannign for Public and Nonprofit Organizations : A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, San Francisco, California: Jossey - Bass Publishers.PP.4-5. Bliss, David A., 1992, “Strategic Choice : Engaging the Executive Team in Collaborative Strategy Planning” , in Nadler , A. David et al. ed.. Organizational Architecture: Designs For Changing Organizations. San Francisco, California: Jossey - Bass Publishers.P.234. Galbraith, Jay R. , 1995, Designing Organizations : An Executive Briefing on Strategy, Structure, and Process, San Francisco, California : Jossey-Bass Publishers.P12. 朱金池，「從組織策略觀點談我國警政革新之策略」，警光雜誌，民國 85 年，(484 期，頁 14-17)。

<sup>11</sup> Rainey, H. G. 1997, Understanding and Managing Public Organizations, second edition, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.PP.174-175. ; Robbins, S. P. 1990, Organization Theory: Structure, Design, and Applications. 3rd ed., Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.PP81-118. ; Stevenson, W. B. 1993, “Organization Design” , in R. T. Golembiewski ed. Handbook of Organizational Behavior, New York: Marcel Dekker.P144. ; 施能傑，「政府組織變革的時代性：從機關組織結構彈性化觀點探討省府組織再造」，「臺灣省政府組織再造」省政業務研討會論文(未出版)，民國 85 年，(頁 2-3)。

1.集權化 (centralization)：

組織內權力與權威集中於高層的程度，亦即組織決策方式是採中央集權或地方分權。

2.制式化 (formalization)：

組織內行為的一致化，以及工作內容、工作程序、或是法規內容的標準化程度。

2.複雜化 (complexity)：

組織內部之各級單位和專業技術的分化程度，包括垂直的層級分化和水平的部門分化。

最後，論運輸安全組織之設計，除考量上述組織之策略規劃面及結構分化面外，尚應論及組織之協調整合面。因為策略規劃指涉組織的發展方向；結構分化指涉組織的靜態建構；而協調整合則指涉組織的動態運作，三者息息相關，不可偏廢。

早期著名的管理學者如Fayol、Gulick及Barnard等人，即強調「協調」為重要的管理功能之一。例如：Fayol提出管理的五個要素：計劃、組織、指揮、協調和控制，即包括「協調」的要素在內<sup>12</sup>。Gulick採納Fayol的論點<sup>13</sup>，提出主管人員的七大工作項目，即所謂著名的POSDCORB原則<sup>14</sup>，亦涵蓋了「協調」的原則。

此外，Barnard認為主管人員的主要功能在於：1.創設溝通系統；2.激勵部屬努力；以及3.規劃組織目標等，俾使組織成為一個能夠合作努力的系統<sup>15</sup>。所以，Barnard把正式組織定義為：兩個或兩個以上的人員，從事有意識地協調的活動或力量所構成的系統<sup>16</sup>。而且，他認為主管的工作性質應是：藝術重於科學；美學重於邏輯。亦即主管人員應發揮領導及溝通的藝術（含正式與非正式組織的溝通），才能有效協調整合組織成員的努力，以達成組織目標。由此可見，正式組織結構的權責安排，仍應依賴正式或非正式的協調整合，才能使組織運作順遂。

及至一九六〇年代，組織理論的重心，由「內部活動的控制」轉向「外在限制的管理」，亦即「資源的控制」日漸受到重視<sup>17</sup>。根據J.Thompson的看法，在

---

<sup>12</sup> Kast, Fremont E. and James E. Rosenzweig, 1985. Organization and Management . New York : McGraw -Hill Book Company.P.63.

<sup>13</sup> Gulick, Luther, 1937, “Notes on the Theory of Organization” , in Jay M. Shafritz and J. Steven Ott, 1992, eds. Classics of Organization Theory, third edition. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.P.94.

<sup>14</sup> Gulick (1937) 所謂之POSDCORB係指：計劃 (Planning)、組織 (Organizing)、用人 (Staffing)、指揮 (Directing)、協調 (Coordinating)、報告 (Reporting)，以及預算 (Budgeting) 等七大管理要項。

<sup>15</sup> Barnard, Chester. 1938. The Function of the Executive. Cambridge : Harvard University Press.PP215-234.

<sup>16</sup> Ibid Barnard, P73、P235.

<sup>17</sup> Thompson, James D. 1967.Organizations in Action. New York: McGraw-Hill.;江岷欽，民國82年，

現代的社會環境中，任何一個組織至少皆具有三種不同型態的互動與互賴關係：亦即波及式（pooled）、連續式（sequential），以及互惠式（reciprocal）等三種互賴的關係<sup>18</sup>。所謂「互賴」，意指一個組織內各部門之間，或者不同組織之間有某種利益存在或相互依賴的關係，例如兩部門間互相依賴有限的資源、資訊等。因此，組織的協調層次包括「組織內部的協調」（intra-organization coordination）與「組織間的協調」（inter-organization coordination，簡稱IOC），而且隨著時間的嬗遞，環境的推移，組織間的協調日見重要<sup>19</sup>。尤其，政府部門間的協調關係的良窳，被學者認為是影響公共政策之執行能否成功的一個重要變項。所以，政府的各組織應互相視為彼此的環境因素，亦即就政府某一部門而言，對其提出要求或提供資源的其他政府部門，皆應視為該部門的環境因素<sup>20</sup>。因此，就交通部而言，行政院新聞局、衛生署、財政部、內政部、教育部、公共工程委員會及立法院、考試院、監察院等，即應為交通運輸安全的環境因素。

## 第二節 相類似政府組織之現況與檢討

### 一 緒論

我國現行交通運輸安全之業務，因交通運具之特性及所產生之災難事件而分別隸屬不同的機關。在研究這些主管交通運輸特別業務，可否劃一由獨立的主管機關，以統一規劃交通運輸安全政策與交通安全業務的督導考核事宜時，是否可以採用會報性質或委員會的組織架構，值得吾人深入探討。又，政府目前正如火如荼展開組織改造工作，其中行政院組織調整列為首要工作，行政院組織法修正草案已於本（九十一）年四月送請立法院審議，並計劃於九十三年五月前完成調整工作，因此本文除觀察相類似政府機關組織之架構、業務職掌外，同時將為這些機關組織在政府再造三法<sup>21</sup>中的變革提出說明。

何謂相類似機關？這裡僅依筆者主觀認知而定，大概是指名稱為「委員會」

---

組織分析，台北：五南圖書出版有限公司，（頁 331）。

<sup>18</sup>所謂波及式的互賴關係，係指每一個部門對整體組織提供個別性的貢獻，並從整體組織中獲得支持，而部門之間並無直接的依賴關係。所謂連續式的互賴關係，指某一部門的產品將成為另一部門的輸入。亦即在工作流程方面，某單位的工作須依賴上一個單位的工作完成後，始可以運作。至所謂互惠式互賴關係，係指每一部門之輸出變成其他部門之輸入，有去有回的互動現象便是。互惠式互賴關係的部門間關係最為密切，若之間無法密切配合，則其中一個單位便無法克竟事功。參見彭文賢，組織結構，臺北：三民書局，民國 85 年，（頁 196 至 200）。Ibid, Thompson, PP54-55.

<sup>19</sup>江岷欽，前揭註，頁 329 至 330。

<sup>20</sup> Sharkansky, Ira. 1981. "Intergovernmental Relations" , in Paul C. Nystrom, and William H. Starbuck, eds., Handbook of Organizational Design, Oxford University Press. PP458.

<sup>21</sup> 係指「中央政府機關組織基準法」、「中央政府機關組織總員額法」及「行政院組織法」而言。這三部法律草案已於民國九十一年四月二十四日行政院第二七八三次院會決議通過，送請立法院審議。

及中央級的「會報」組織。依中央政府機關組織基準法草案第七條規定說明，為處理特定事務，而需由專門知識、經驗、技術之人員共同參與研商，集思廣益之各級機關定名為「委員會」，如行政院大陸委員會。因此，「委員會」可能是隸屬於中央政府之一級機關，如總統府、行政院、立法院、監察院或中央政府之二級機關，如各部會。

而「會報」可分為兩種，一是依法成立的會報，如中央災害防救會報是依災害防救法第六條之規定而設置；一是屬於任務編組，並無法令依據的會報，如行政院早先成立的「公共安全會報」。

鑑於行政院目前即有十七個委員會（大陸、經建、退輔、青輔、原能、國科、研考、農業、文建、勞工、公平、中選、消保、工程、原民、客家、體育）及立法院審議中之金融監督管理委員會。而依行政院組織法修正草案規定，行政院將設海洋事務部等十八個業務機關、三個政策統合機關、兩個行政管理機關。另外擬設七個獨立機關，即：中央銀行、中央選舉事務委員會、公平交易委員會、核能管理委員會、公共運輸安全委員會、金融監督管理委員會與國家通訊傳播委員會。

因此本文以性質相近的中央選舉事務委員會、公平交易委員會、核能管理委員會等三個機關作為主要研究內涵，另外亦就中央災害防救委員會（會報）、公共安全會報及消費者保護委員會、內政部家庭暴力防治委員會等整理其現行組織架構、職掌，以供「公共運輸安全委員會」之成立參考。

## 二 相關政府組織之組織架構、業務職掌及人員編制

### （一）中央選舉委員會

#### 1.組織架構

中央選舉委員會依公職人員選舉罷免法第七條之規定而設置，隸屬於行政院。中選會置委員十一人至十九人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員，執行委員會議決議，綜理會務，並指揮監督所屬職員。委員，應有無黨籍人士，其具有同一黨籍者，不得超過委員總額五分之一。

中央選舉委員會下設省（市）選舉委員會及縣（市）選舉委員會。省置委員五人至二十三人，市置委員九人至十三人，由中央選舉委員會提請行政院院長派充之，並指定一人為主任委員。主管縣（市）議員及縣（市）長選舉，直轄市之選舉委員會並辦理里長選舉。

縣（市）選舉委員會隸屬省選舉委員會，各置委員七人至十一人，由省選舉委員會遴報中央選舉委員會派充之，並指定一人為主任委員。辦理鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村里長選舉。

在凍結省府組織及人事後，原隸屬中央選舉委員會的省選舉委員會，權責全部歸屬於中央選委會，故現行組織層級已由中央、省、縣三級制，改組為中央選委會直接監督管理直轄市及各縣（市）選舉委員會。

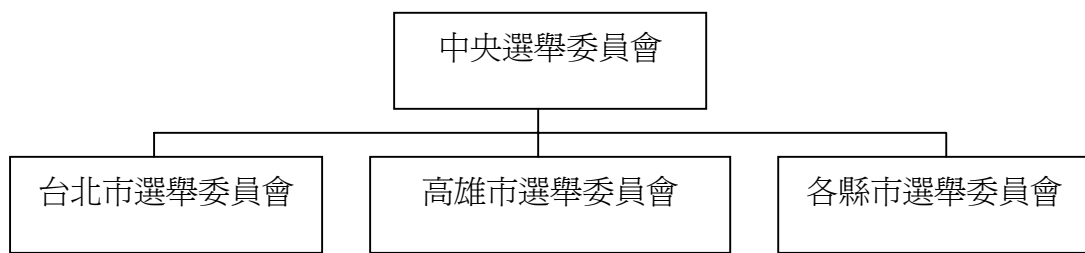


圖 2-2 各級選舉委員會組織指揮體系圖

中選會置秘書長一人，承主任委員之命，處理該會事務，置副秘書長一人或二人襄助之。該會視辦理選舉、罷免之種類及業務需要，設第一至第四組及法制組、資訊室、行政室等。組、室於不辦理選舉、罷免期間，第二組、第三組業務由第一組兼辦，第四組、資訊室業務由行政室兼辦。另設人事室、會計室、政風室，其主任職務均為兼任（目前均為內政部派兼）。

## 2.業務職掌及人員編制

中央選舉委員會主管總統、副總統、國民大會代表、立法委員、直轄市議員及直轄市長等選舉。置巡迴監察員十五人至二十五人，均為無給職；其中五人至七人任期三年，餘在辦理選舉、罷免期間聘任。巡迴監察員依執行選舉、罷免之監察事項，由中選會就具有選舉權之公正人士報請行政院院長聘任之，並指定一人為召集人。

中選會編制（含委員及專兼任）人員計一百二十八至二百三十八人，實際專任人員僅卅六人。

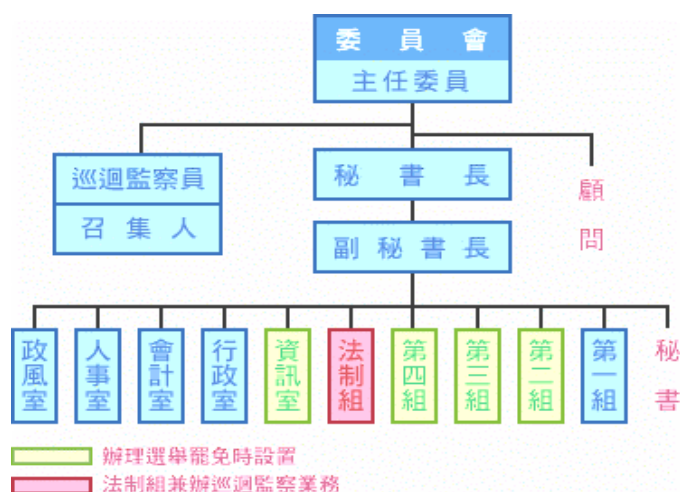


圖 2-3 中央選舉委員會組織指揮體系圖

另外，為健全選舉組織運作「獨立化」與「法制化」目標，行政院中央選舉委員會研擬訂定「中央選舉委員會組織法」草案，計畫收回過去納編於內政部的政風、人事、會計業務，屆時中選會將成為獨立超然的「選政、選務合一」機關。

## （二）公平交易委員會

### 1.組織架構

公平交易委員會依公平交易法之規定而成立，隸屬於行政院。公平會置委員九人，均為專任。委員任期三年，任滿得連任。其中一人為主任委員，特任，綜理會務；一人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，職務比照簡任第十四職等，其餘委員職務比照簡任第十三職等。九位委員均由行政院院長提請總統任命之。委員出缺時，其繼任人之任期至原任期屆滿之日為止。公平會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。委員的任用，應具備法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學識及經驗。委員須超出黨派之外，依法獨立行使職權，不受政黨活動影響。

公平會的組織，大致可劃分為委員會議及業務、行政單位二階層。業務及行政單位包括：第一處、第二處、第三處、企劃處及法務處五個業務單位，及秘書室、人事室、會計室、統計室及政風室等五個行政單位。另以任務編組方式，設置「競爭政策資料及研究中心」。

### 2.業務職掌及人員編制

公平會為我國公平交易政策(國際上通稱為「競爭政策」)及公平交易法(簡稱「公平法」)的中央主管機關，負責依法擬訂公平交易政策及法規，以及調查處理事業各種妨礙競爭的行為，包括獨占、結合及聯合等限制競爭行為及不公平競爭行為。主要職掌為：

- (1) 關於公平交易政策之審議。
- (2) 關於公平交易行政計畫之審議、考核。
- (3) 關於執行公平交易法之公告案、許可案、處分案之審核。
- (4) 關於公平交易法規之審議。
- (5) 委員提案之審議。
- (6) 其他依法應由委員會議決議事項。

公平會之法定員額列一百八十人至二百四十二人，目前實際職員總數計有二百十五人。其實，就機關主要職權來看，公平會就調查事項須公平、獨立行使職權，雖負責公平交易政策的擬定，但卻不失為獨立機關之特性，在政府再造委員

會議中亦認為公平會具備獨立機關之性質，因此並未將公平會明文規定於行政院組織法草案。

### （三）核能管理委員會

行政院原子能管理委員會（簡稱原能會）是依原子能法之規定而成立，隸屬於行政院。政府改造委員會決議擬將原能會更名為核能管理委員會，並為獨立機關之一，以下僅就現行原能會組織架構等整理如下：

#### 1.組織架構

原能會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄助主任委員處理會務。

本會置委員十一人至十五人，除其中二人得為聘用外，餘由行政院就有關機關人員或學者、專家分別派兼或聘兼之。委員對於審議事件有利害關係者，應行迴避。

除主任委員、二位副主任委員及主任秘書外，其下再設置五處、三室、三附屬單位、六個特種委員會。

八處室計分為業務部門及行政部門。業務部門含綜合計畫處、核能管制處、輻射防護處以及核能技術處；行政部門含秘書處、會計室、政風室、人事室。

三附屬單位為核能研究所、輻射偵測中心、放射性物料管理局。

六特種委員會為核子設施安全諮詢委員會、游離輻射安全諮詢委員會、核能四廠環境保護監督委員會、核子事故調查評議委員會、台灣研究用反應器計畫指導委員會、法規委員會。

#### 2.業務職掌及人員編制

原能會設委員會議討論事項如左：

- (1) 關於原子能科技發展方針及政策之審議事項。
- (2) 關於原子能科技年度施政計畫之審議及考核事項。
- (3) 關於本會主管法律制定、修正及廢止之審議事項。
- (4) 關於委員提案之審議事項。
- (5) 其他經主任委員核定應提委員會議決事項。

由於核能會就核能事故的審議事項須公平、獨立行使職權，具備獨立機關之性質，因此並未將核能管理委員會明文規定於行政院組織法草案。

### （四）消費者保護委員會

#### 1.組織架構

行政院消費者保護委員會是依消費者保護法第四十條之規定而設置，為研擬



及審議消費者保護基本政策與監督其實施之機關。消保會設委員會議，由主任委員及委員組成，置委員十一人至十九人，任期三年，由行政院院長提請總統派充之，並以行政院副院長為主任委員。目前遴聘相關部會首長八人、全國性消費者保護團體代表三人、全國性企業經營者代表二人、學者二人、專家三人為本會委員。委員會議，以每月舉行一次為原則，必要時得召開臨時會議，均由主任委員召集之。

消保會除主任委員及委員會議外，置秘書長、副秘書長各一人、下設企劃、督導、法制、行政四組，及簡任秘書與消費者保護官。專任人員僅編制二十一人，並得因業務需要聘用研究員一至三人。行政組及有關會計、人事、政風等業務，均由有關機關派員兼任。

2.業務職掌及人員編制

消保會之業務職掌主要為：

- (1) 消費者保護基本政策及措施之研擬及審議。
- (2) 消費者保護計畫之研擬、修訂及執行成果檢討。
- (3) 消費者保護方案之審議及其執行之推動、連繫與考核。
- (4) 國內外消費者保護趨勢及其與經濟社會建設有關問題之研究。
- (5) 各部會局署關於消費者保護政策及措施之協調事項。
- (6) 監督消費者保護主管機關及指揮消費者保護官行使職權。
- (7) 消費者保護委員會應將消費者保護之執行結果及有關資料定期公告。

目前消保會專任人員僅編制二十一人，並得因業務需要聘用研究員一至三人。行政組及有關會計、人事、政風等業務，均由有關機關派員兼任。

行政院組織法草案已明定行政院設消費者保護委員會，為行政院之內部單位<sup>22</sup>，專責處理消費者保護基本政策與措施之研擬、審議及監督等事項（修正條文第十三條）。唯為何未將消保會定位為獨立機關，大概是因為消保會之主任委員及相關委員大都由相關政府機關首長兼任且專辦人員編制甚少之故，其實消費者保護法所定業務職掌，原本就散佈於各機關業務中，因此將該機關納入內部業務單位，應無減損消費者權益之虞。

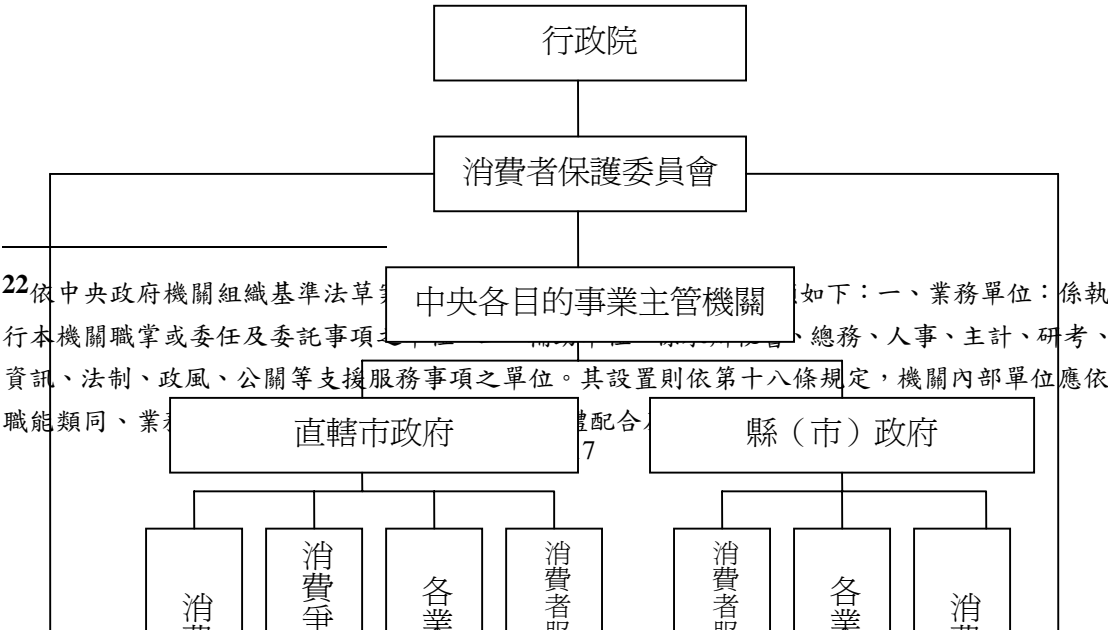


圖 2-4 現行消費者保護行政體系圖

資料來源：消費者保護委員會網站資料

## （五）災害防救委員會

### 1.組織架構

行政院災害防救委員會依災害防救法第七條第二項而設置，置減災規劃組、管考協調組、資訊資料組、整備訓練組、應變復建組及總務後勤組，分別辦理災害防救各項任務（組織架構如圖 2-5）。該會為委員制之任務編組單位，置委員十九人，其中一人為主任委員，由行政院副院長兼任；副主任委員二人、執行長一人、副執行長一人、執行秘書一人。委員由主任委員報請行政院院長指定內政部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、行政院主計處、行政院新聞局、行政院衛生署、行政院環境保護署、行政院原子能委員會、行政院國家科學委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院農業委員會、行政院公共工程委員會等十六個部會之副首長一人派兼之。

### 2.業務職掌及人員編制

災害防救委員會之業務執掌如下：

- (1) 關於災害防救基本方針及災害防救基本計畫之擬訂事項。
- (2) 關於協助各部會應變、復原作業之標準作業流程之擬訂事項。
- (3) 關於促進災害防救相關法規之制（訂）定事項。
- (4) 關於協調、整合災害防救業務事項。
- (5) 關於災害防救計畫之協調、追蹤、評估事項。
- (6) 關於平時安全與重大災害防治之應變訓練、教育宣導事項。

- (7) 關於舉辦區域性之演習及協調督導災害預防措施或各部會研究計畫之設計與執行事項。
- (8) 關於預警、通報、通訊及決策系統之建立與支援事項。
- (9) 關於災害防救資訊體系之建立、應用事項。
- (10) 關於災害防救資訊工程之研發、維護與服務事項。
- (11) 關於災害辨識、危險度評估與災害境況模擬之推動事項。
- (12) 關於緊急應變體系之建立、檢討事項。
- (13) 關於災後復原重建措施之訂定與業務執行之推動事項。
- (14) 關於編印緊急人員資料及作業手冊事項。
- (15) 關於平日緊急物資之準備、設置或貯存事項。
- (16) 關於災害時之緊急調度、支援或與業務相關之總務事項。
- (17) 其他有關災害防救事項。

災害防救委員會置組長六人及工作人員四十三人，由行政院相關機關調用或派兼。其餘辦理人事、會計、庶務及採購等行政事務，所需工作人員十二人，由內政部消防署派員兼辦。

由於該會之組織為任務編組，依中央政府機關組織基準法草案第二十四條規定，機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任之<sup>23</sup>。因此，該會目前並無改制或調整機關組織之必要。

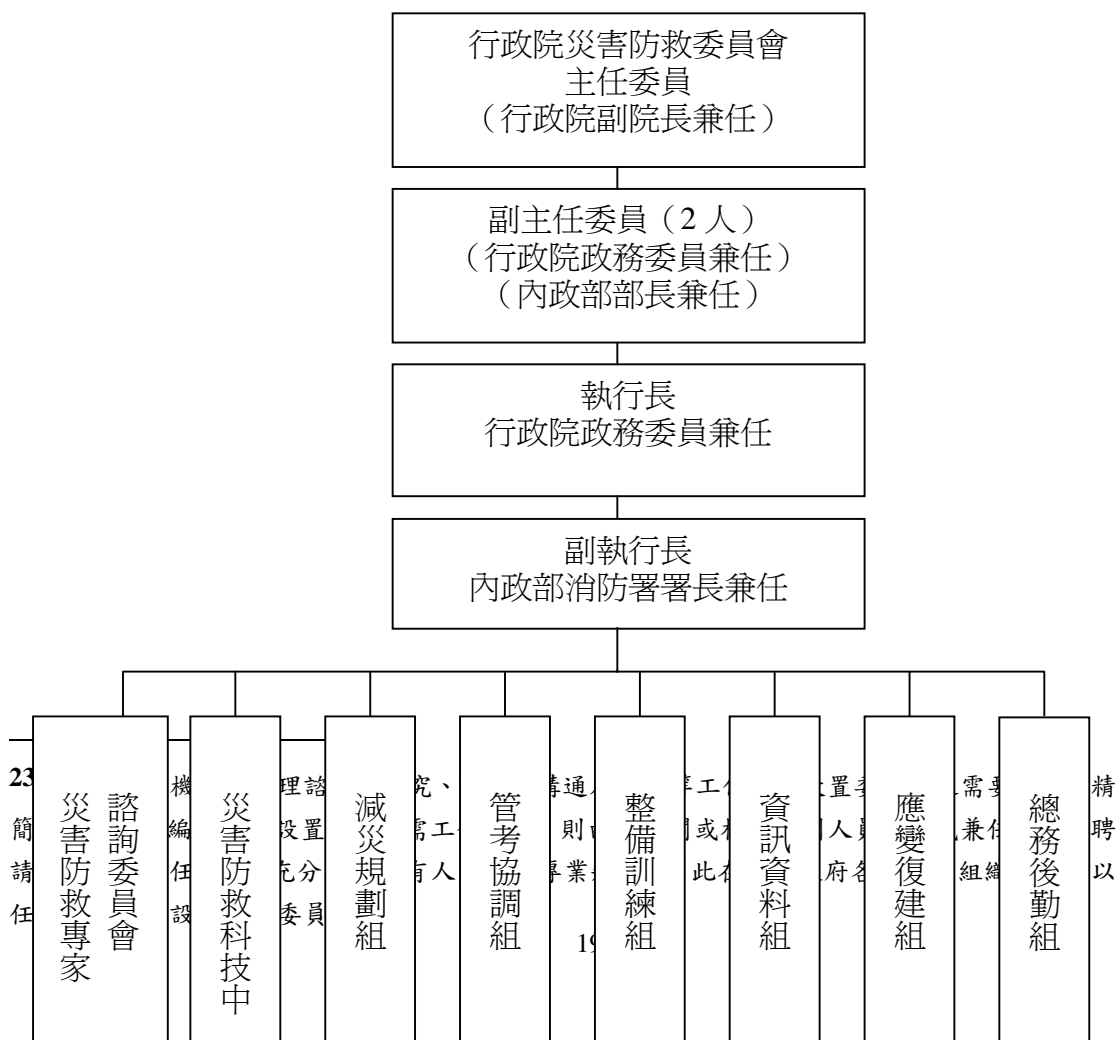


圖 2-5 行政院災害防救委員會組織架構示意圖

資料來源：行政院災害防救委員會網站資料

## （六）內政部家庭暴力防治委員會

民國八十六年五月七日，內政部依性侵害防治法第五條之規定，成立「內政部性侵害防治委員會」；而民國八十七年六月二十四日總統公布「家庭暴力防治法」，內政部遂依法於八十八年四月二十三日成立「內政部家庭暴力防治委員會」，結合司法、法務、社政、警政、衛生等相關機關共同推動家庭暴力防治工作。這兩個委員會由於性質相近，因此在運作了幾年之後，內政部於民國九十一年七月廿四日，將「內政部性侵害防治委員會」及「內政部家庭暴力防治委員會」之組織規程，合併修正為「內政部家庭暴力及性侵害防治委員會組織規程」，以整合有效資源，從事家庭暴力及性侵害防治工作。

### 1.組織架構

內政部家庭暴力及性侵害防治委員會置委員十五人至二十五人，其中一人為主任委員，由內政部部长兼任；副主任委員四人，由內政部、法務部、行政院衛生署副首長及司法院代表兼任。除主任委員、副主任委員外，其餘委員由主任委員遴聘各有關機關單位主管及人員、民間團體代表、學者及專家擔任，委員任期二年，期滿得續聘之。但代表機關或團體出任者，應隨其本職進退。前項委員出缺時，應予補聘；補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日為止。其中民間團體代表、學者及專家之比例不得少於委員總數二分之一。

另外，該會設綜合規劃組、保護扶助組、教育輔導組及暴力防治組四組，辦理相關業務（組織架構如圖 2-6）。

### 2.業務職掌及人員編制

家庭暴力防治委員會之執掌為：

- (1) 研擬家庭暴力及性侵害防治法規及政策。
- (2) 協調、督導及考核有關機關家庭暴力及性侵害防治事項之執行。
- (3) 提高家庭暴力及性侵害防治有關機構之服務效能。

- (4) 提供大眾家庭暴力及性侵害防治教育。
- (5) 協調被害人保護計畫及加害人處遇計畫。
- (6) 協助公、私立機構建立家庭暴力處理程序及推展家庭暴力及性侵害防治教育。
- (7) 統籌家庭暴力之整體資料，供法官、檢察官、警察人員、醫護人員及其他政府機關相互參酌，並對被害人之身分予以保密。
- (8) 家庭暴力及性侵害事件資料之整理、運用、統計。
- (9) 協助地方政府推動家庭暴力及性侵害防治業務，並提供輔導及補助。
- (10) 其他家庭暴力及性侵害防治相關事項。

家庭暴力及性侵害防治委員會置執行秘書一人，承主任委員之命，處理日常事務；並置副執行秘書、秘書、組長、視察、編審、專員、科員、辦事員及書記，辦理該會業務，必要時並得由相關機關人員調兼之。該會亦得視業務需要，依聘用人員聘用條例之規定，聘用社會工作及相關專業人員。

編制（含委員及專兼任）人員計二十四至三十人，實際專任人員十人。依組織編制及業務職掌可知，本會係隸屬於內政部之任務編組單位，不須進行組織調整工作。

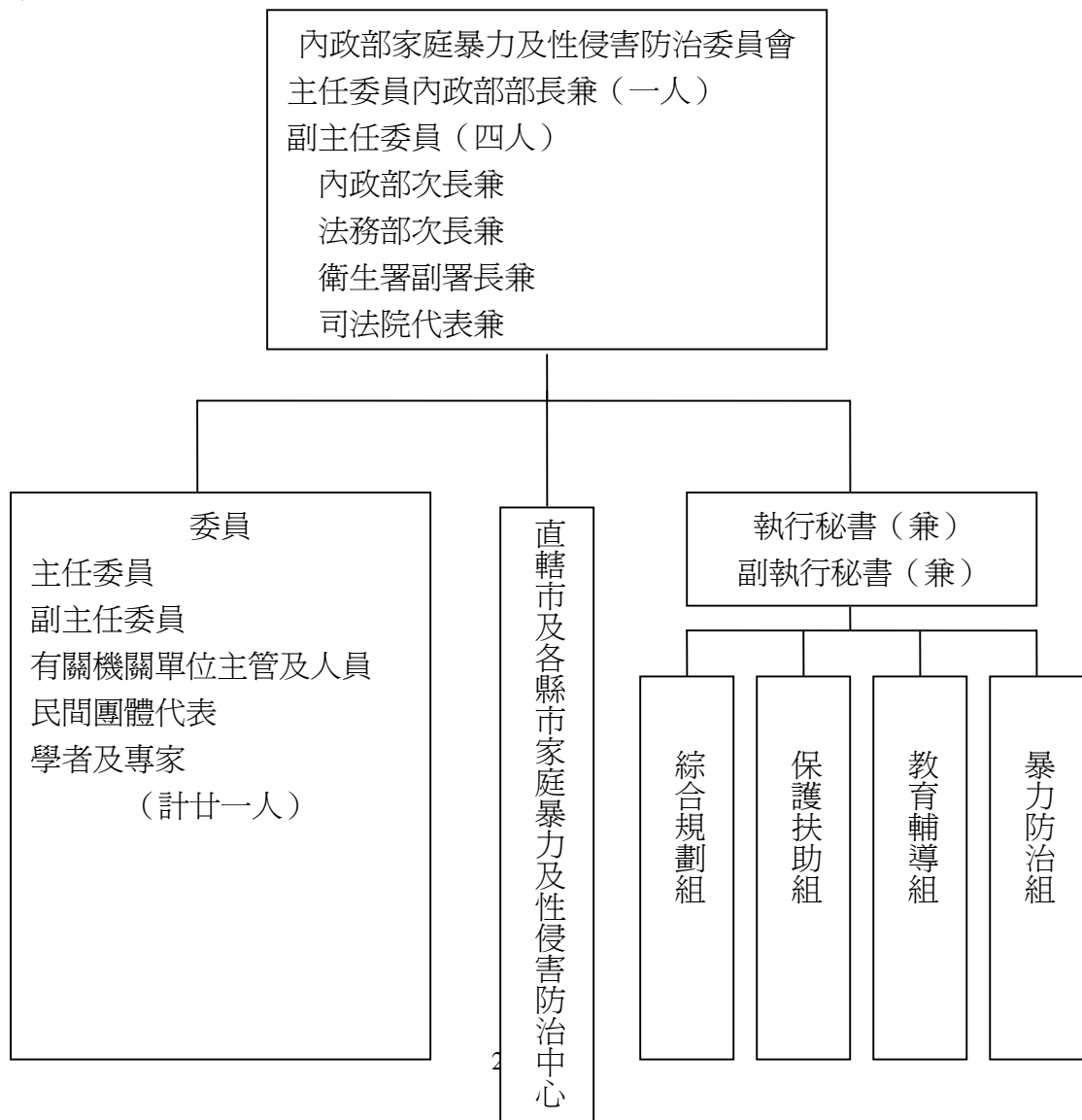


圖 2-6 家庭暴力及性侵害防治委員會組織架構圖

資料來源：本研究自行整理繪製

### （七）公共安全專案會議（公共安全會報）

連戰先生於擔任行政院院長期間，鑑於重大災害頻傳造成重大傷亡，乃於民國八十二年三月十八日第二三二三次院會指示政務委員黃石城先生召集有關機關研訂「維護公共安全方案」，並於同年五月卅一日起陸續訂頒各子方案。

「維護公共安全方案」之法律性質僅屬於行政計劃之一環，辦理機關包括中央部會、省市政府及縣市政府三個層級，各層級政府機關分別扮演「政策決定」、「督導」及「執行」三個不同角色，並由行政院研考會負責整體維護公共安全方案執行績效考核。

各子計劃主管機關應責成直轄市及縣市政府成立「公共安全會報」，由地方首長任召集人。中央主管部會成立「部公共安全會報」（每三個月定期召開會議），加強對地方執行成果之管考，以落實執行行政院頒「維護公共安全方案」。

行政院頒之「維護公共安全方案」計有十八個子計劃，方案項目及主辦機關如表 2.2 所示。

主要目標有四：

- (1) 健全公共安全法令及制度，以保障民眾之福祉。
- (2) 確實執行公共安全工作，以提高生活環境品質。
- (3) 加強檢查公共安全有關設施，以防止意外事件發生。
- (4) 加強公共安全教育宣導，以強化公共安全共識。

表 2.2 十八個方案名稱及主辦機關一覽表

編號	方案項目－主辦機關
一	營建管理－內政部營建署
二	消防管理－內政部消防署
三	營利事業管理－經濟部
四	社會福利機構管理－內政部
五	校園社教機構及學生安全管理－教育部
六	交通運輸管理－交通部
七	觀光遊樂設施管理－交通部
八	山坡地保育利用管理－行政院農委會
九	勞工安全衛生管理－行政院勞委會

編號	方案項目－主辦機關
十	食品衛生管理－行政院衛生署
十一	毒性化學物質管理－行政院環保署
十二	核能輻射安全管理－行政院原子能委員會
十三	砂石車安全管理－交通部
十四	醫療廢棄物管理－行政院環保署行政院衛生署(已併全國事業廢棄物管制清理方案)
十五	爆竹煙火安全管理－行政院勞委會
十六	教育宣導－行政院新聞局
十七	瓦斯管理－經濟部能源會
十八	杜絕河川砂石盜濫採行為改進－經濟部

資料來源：行政院頒「維護公共安全方案」

在管考督導方面，由中央之公共安全會報邀集相關機關組成督導小組，督導省及直轄市每年至少二次，省政府督導各縣市政府每年至少二次，除例行督導外，亦得為不定期督導。

而行政院研考會為使中央主管機關、直轄市及縣市政府確實依方案規定各項目，持續加強推動本方案，特訂定「九十一年度維護公共安全方案管制考核作業規定」(中華民國九十一年一月八日會管字第 0910000507 號函發)。依該規定管制分工項所示，維護公共安全方案採分級管考，其中民眾迫切要求改善事項、政府施政重點工作及執行成效尚未顯著者由行政院列管，其餘由各機關自行列管。

十八項子方案管考分工如下：

(1) 由院列管項目：

營建管理、消防管理、營利事業管理、社會福利機構管理、校園社教機構及學生安全管理(幼稚園及補習班部分)、毒性化學物質管理、交通運輸管理(水運及捷運部分)、砂石車安全管理、山坡地保育利用管理、杜絕河川砂石盜(濫)採行為改進方案。

(2) 自行列管項目：

校園社教機構及學生安全管理、交通運輸管理(陸運、空運部分)、觀光遊樂設施安全管理、勞工安全衛生管理、食品衛生管理、核能輻射安全管理、醫療廢棄物管理、爆竹煙火安全管理、瓦斯管理、教育宣導。

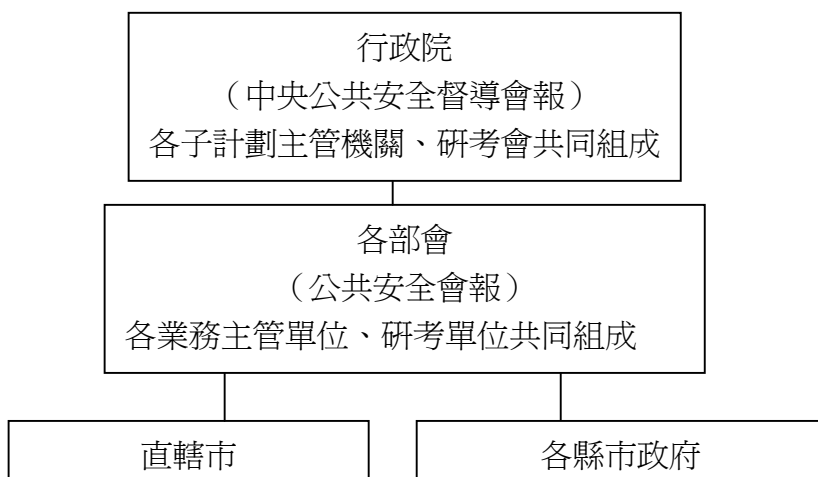


圖 2-7 公共安全督導會報組織體系圖

公共安全會報並非正式組織，目前運作模式係依各次專案會議主題，邀請各子計劃相關單位首長及學者專家與會，成員並未固定。本會報所定各業務，在中央暫由行政院林盛豐政務委員兼會議主席，蘇參議永富負責協調聯繫。十八個方案之辦事人員均為各目的事業主管機關人員兼辦。

### 三 檢討

就前述政府相類似機關組織之整理發現，目前中央政府機關組織在組織的法制層面存在以下問題：

#### （一）政府機關名稱紛亂，無專法規定

政府機關組織雖然經過無數次的調整，有新機關的設置，也有機關的調整與裁撤，但始終沒有一套法律做為機關組織設計與調整之依循準則。例如，現行行政院共有八部（內政、外交、國防、財政、教育、法務、經濟、交通）、二會（蒙藏、僑務）、一行（中央銀行）、一處（主計）、二局（人事行政、新聞）、三署（衛生、環保、海巡）、一院（故宮）、十七個委員會（大陸、經建、退輔、青輔、原能、國科、研考、農業、文建、勞工、公平、中選、消保、工程、原民、客家、體育）等三十五個所屬一級機關及立法院審議中之金融監督管理委員會。

現行機關有所謂部、會、行、處、局、署、院及委員會等名稱，部、署、局、處（例如：考選部、行政院衛生署、行政院新聞局、行政院主計處）確為首長制機關無誤，但委員會名稱者，絕大多數非為委員制或合議制組織，名實不符。尤其，就前揭委員會及會報等機關或會議名稱，若未就其組織法規通盤檢討、逐一查考，實無法了解其組織定位。

#### （二）機關組織未依中央法規標準法規定，由立法機關制定組織法

依中央法規標準法第五條第三款規定：「國家各機關之組織應以法律定之。」此為政府機關組織法制的全面保留。而從前述各委員會及會報之設立依據來看，雖然均有其存在的法律依據，但未必均有獨立的組織法，反而委諸主管機關自行訂定組織規程，例如同樣隸屬於行政院之災害防救委員會、公平交易委員會、消



費者保護委員會，卻分別依據行政院災害防救委員會設置要點、行政院公平交易委員會組織條例、行政院消費者保護委員會組織規程等法律或行政命令之方式而組成。

惟政府施政應具備前瞻、積極、主動等特性，組織如完全由法律制定，往往無法與時俱進，影響政府效率發揮甚巨。因此，組織再造之重點方向應達到組織鬆綁與彈性化之目標。而前述情形，在中央政府機關組織基準法第五條草案中業已規定，一級機關及二級機關之組織，以法律定之；其餘機關之組織，以命令定之。前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。相信此法案獲立法通過後，行政院及其相關組織之增刪將有定則可循。

### （三）機關設立之依據多元紛雜，作用法亦得為機關設立之準據

承前述，我國所採政府機關組織法制的全面保留，其範圍涵蓋組織法及作用法。作用法可為機關設立之依據，在法律層面上並不可苛責，但行政作用法賦予機關設置之法源依據，如行政院消費者保護委員會設立之法源依據為「消費者保護法」第四十條第一項，另經濟部貿易調查委員會設立之法源依據為「貿易法」第十八條第二項，以致未經評估可否由現行機關辦理，依法即需成立，造成組織員額之膨脹。在中央政府機關組織基準法立法施行後，新增機關均應依該法之規定詳實檢討後，始得設立，因此限制於行政作用法中規定機關設立之法源，以杜困擾。

### （四）首長制或委員制機關視會議規則及職權而定

就機關最高負責者的人數為標準，行政組織可分為：「首長制」和「委員制」。首長制亦稱「獨任制」或「部長制」，即部、處或局的組織。委員制亦稱為「合議制」或者稱為「會的組織」。一個機關的事權交由一人單獨負責處理者為首長制的組織，若交由若干人共同負責處理者為委員制的組織。

獨任制機關是由機關首長一人單獨決策並負其責任之行政機關，例如前述之公共安全會報或中央災害防救會報。至於機關名稱為委員會者，未必都是合議制機關，因為現行中央機關組織當中，各委員會依組織法規及委員會成員的組成，大概有三種型式。第一種是合議制的委員會：例如中央選舉委員會、公平交易委員會，特徵是：委員的任用有黨籍的條件、或是須專任或者是經常集會，委員的職稱及決議方式法規都有明文規定，但主要決策必須用合議的方式來決定（當然在日常性的事務，例如職員的遷調、決議的執行等仍然由首長（主任委員）單獨負責綜理會務）。第二種是獨任制的委員會，如僑委會，特徵是：開會次數少，委員會議無固定執掌。第三種則是混合型的委員會，例如退輔會、原能會、勞委會是，特徵是：機關職權部份以合議行之，部份歸首長單獨行使。若委員由相關政府首長或機關代表所組成，則協調或諮詢功能重於決策功能；但若由專業人士

組成則較有合議色彩<sup>24</sup>。

其實，委員會的組織型態從學理上言，只適合於參謀性、研究性與議決性的機構。但目前我國行政組織中有許多委員會的機構，它的性質卻是執行的。既然事實如此，為何不採用首長制的型態，使名實相符。此外，有些機關內大量成立各種委員會，而實際上卻未真正發揮應有的功能，徒有「委員會」之名，予人有濫設組織之疑。

因此，若設置公共運輸安全委員會，亦應考量是否係為處理特定事務，而需由專門知識、經驗、技術之人員共同參與研商，集思廣益而設置之機關；抑或是性質上係須去政治化、高度專業化的獨立機關。委員會的組成以何種方式為當？是採首長制或合議制？若採合議制則應有委員會之會議規則及辦事細則等。

### 第三節 政府改造法案對機關設置之規範

政府改造委員會對行政院的组织架構及其運作，曾歸結出五項重大缺失，分別為：

1. 水平政府組織太多；
2. 政策統合組織機制薄弱；
3. 組織未能適切對應政府核心職能的轉變；
4. 合議制組織過多，混淆部與會的功能分際；
5. 獨立機關的設計原理不彰。

因此行政院企圖透過組織改造，使政府組織效能能夠全面升級。

而依政府改造三法草案內容及相關幕僚會議記錄可知，在行政院送立法院審查的行政院組織法草案中對於行政院組織調整，將現有三十二個機關（不包括業務性質特殊的中央銀行、公平交易委員會、中央選舉委員會）調整為二十三個機關（如圖2-8）以及於行政院本部設幕僚單位（如圖2-9），另國立故宮博物院改隸總統府，並將行政院所屬一級機關名稱明定於組織法中。

---

<sup>24</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，民國88年，增訂5版，頁181。

# 行政院組織調整架構

91 年 3 月 30 日

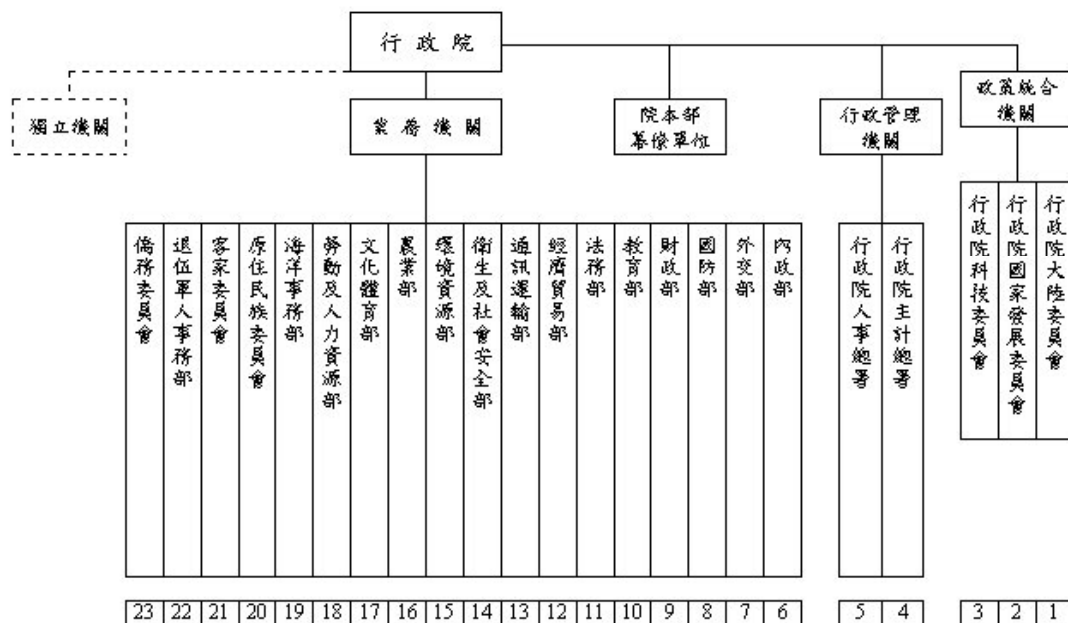


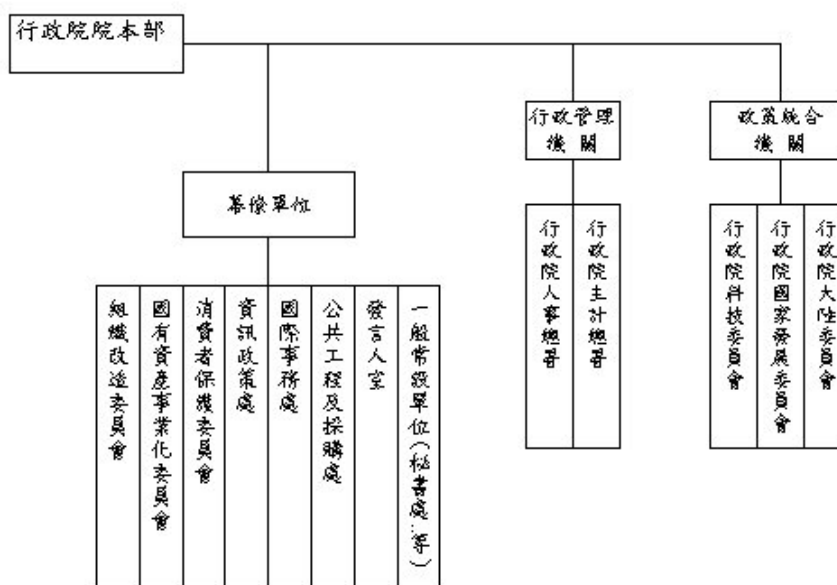
圖2-8 行政院所屬組織調整架構圖

資料來源：政府改造委員會網站資料

[http://www.president.gov.tw/2\\_special/index.html](http://www.president.gov.tw/2_special/index.html)

附表二

## 行政院院本部組織圖 91年3月30日



建議裁撤訴願審議委員會及覆審審議委員會，按行政院做為全國最高行政機關，應專注於政策之決定，不宜再負擔個案救濟之功能；對行政院及其所屬部會所為行政處分不服者，應得直接提起行政訴訟，訴願法及公務人員保障法之相關規定應予修正，

圖 2-9 行政院本部組織調整架構圖

資料來源：政府改造委員會網站資料

[http://www.president.gov.tw/2\\_special/index.html](http://www.president.gov.tw/2_special/index.html)

此外，政府改造委員會在第三次委員會議決通過「獨立機關」的二十項建制原則中提及，「獨立機關」作為行政組織的一種特殊類型，其建制精神是要讓若干的行政機關獨立、公正地行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行。在我國現存的行政組織中，中央銀行、行政院公平交易委員會、中央選舉委員會與行政院飛航安全委員會等機關，均已具有一定程度的獨立性；對於金融監督管理委員會、國家通訊傳播委員會等擬議籌設的新機關，社會各界亦期盼它們能夠獨立、公正地行使職權<sup>25</sup>。是以，在委員會及各幕僚會議中均提及將行政院飛航安全委員會擴張為公共運輸安全委員會，雖然委員會的設置與否，仍待各界研究討論，但對於「獨立機關」這個概念，正好可以作為本研究參考。

#### (一) 「公共運輸安全組織」之職掌為何，影響組織未來定位。

「公共運輸安全組織」依運具及事故特性不同，其職掌應涵括陸、海、空的

<sup>25</sup> 參照總統府政府改造委員會重要改造事項有關獨立機關的建制理念與原則（91.3.30 第三次委員會議決事項）。總統府政府改造委員會網址：[http://www.president.gov.tw/2\\_special/index.html](http://www.president.gov.tw/2_special/index.html)

公共運輸交通之政策、法令與事故調查及預防功能等事項。因此，在思考如何建構合理有效能的公共運輸安全組織時，首應對公共運輸安全組織之職掌作一釐清，若該組織須負責公共運輸安全之政策決定，並由首長承擔政治責任，則不應由獨立機關承擔負責，而應考慮是否由隸屬於行政院之中央政府二級機關來承辦該業務。但若將來運輸安全組織將組織目標限定於事故調查而不負責政策成敗，則在調查權的行使方面，應該保有職權行使的超然公正及去政治化，可能較適合以獨立機關的形式來設置<sup>26</sup>，但是否如此，尚待評議<sup>27</sup>。

## （二）獨立機關組織模式與特色

綜觀政府改造三法草案及改造委員會決議事項，往後中央政府機關組織之設置可能有以下幾種模式：

1. 中央政府機關組織基準法草案所定之一至四級機關（名稱如草案第七條所定）、
2. 獨立機關（雖無層級之分，但依草案第十六條規定應係相當於二級機關，但不受上級機關之指揮監督）、
3. 特殊法人<sup>28</sup>。

---

<sup>26</sup> 在前述政府改造委員會議決之獨立機關建制的理念與原則中，獨立機關的設置條件有三，茲列述如下以供參考：（一）獨立機關之業務職掌，應本於權力分立原則與責任政治原則，審慎規劃設計；只有決策與執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會之多元價值的公共事務，方可交由獨立機關處理。性質上宜由政治部門做政策決定並承擔政治責任的公共事務，不論其專業程度如何，均不應由獨立機關承擔、負責。（二）獨立機關應僅負責提供管制性或調查性的公共服務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。（三）立法者在審議設置獨立機關的組織法案時，應聽取行政部門的意見，並宜委請學者專家與社會公正人士提出分析與評估報告，以期對各該獨立機關之設置必要性問題做周延考慮。

<sup>27</sup> 當然，政府改造委員會議決之獨立機關建制的理念與原則並非法規，對於既存的舊機關改制或新機關的設立，行政院是否遵守這項決議或立法院審議組織法案時是否會將此原則奉為主臬，則似乎可從一個現象得到啟示，亦即：在政府改造三法送請立法院審議後（九十一年四月二十四日行政院第二七八三次院會決議通過），行政院院會在三週後（九十一年五月十五日行政院第二七八六次院會）所決議通過的「行政院金融監督管理委員會組織法」草案中明定，該委員會之職權係統合銀行、證券、期貨及保險等金融業的發展政策及監理事權，具有管理權與檢查權，顯然與政府改造委員會之對獨立機關設置條件之決議相左。

但從金監法草案具備的四項特色（即：一、組織功能獨立。新監理機關採委員會制度及任期制，透過合議制及任期保障，使政策形成更為週延，且職權的行使較具獨立性；另委員規定應由相關機關代表及專業人士出任，委員具有同一黨籍者，不得超過二分之一；委員須超出黨派之外，於任職期間不得參加政黨活動或政治活動；委員會依法獨立行使職權，確保組織功能更具獨立性。二、制度運作透明化。委員會對金融機構違反法令的重大裁罰措施，規定應於適當時間對外公布說明，以逐步推動公開金融機構重大訊息；委員及相關協助辦理案件人員，應對本人及其利害關係人案件，採取迴避原則，以昭公信。三、賦與調查權職能，檢肅不法。四、委員會採公務預算，另成立金融監督管理基金，充實金融監理經費，以提高金融監理效能。）看來，該會具備獨立機關之性質，尚無太大疑義。

<sup>28</sup> 在行政院組織改造的目標與原則中，認為機關建制應合理化。而機關業務具有下列情事者，應

而依獨立機關之建制理念與原則中，獨立機關的組織特色有：未來之獨立機關非行政院所屬部會，不受一般行政體系指揮監督，其首長或主任委員並非內閣成員，不參與內閣內部運作，當然也不參加行政院會。除此之外，獨立機關的決策不受行政院的適當性監督與適法性監督，以確保其自主的決策空間。至於在組織型態方面，未來獨立機關的委員由行政院長提名，經總統任命。委員受有任期的保障；委員的選任應力求超越黨派取向的考量，從而不應以政黨比例的方式分派，但可考慮限制同一政黨委員比例的上限。關於國會監督方面，立法院除得藉由立法規範獨立機關的權限與組織型態（例如委員資格），也可以透過預算審議作間接的監督；獨立機關在其預算案交付立法院審查時應提出業務報告，並在業務範圍內接受立委就其業務績效提出的質詢。獨立機關的首長或主任委員得拒絕回答立委就個別及具體案件所提出的質詢；立法院不得就獨立機關的內部評議資料行使文件調閱權。這些措施是為了避免獨立機關的處分不受政治壓力干擾。除此之外，獨立機關或其成員的過失，監察院得行使有關的職權；監察院並得實施審計權；但監察院對獨立機關的調查權限也應受到必要的限制，以免侵犯彼等自主決定空間。立法院得就獨立機關所為決策為適法性的監督；獨立機關應定期公佈工作報告，受大眾監督。

在學理與比較法上，我國之所以有設置獨立機關的構想，實係參酌美國「獨立管制的行政委員會」(Independent Regulatory Agencies)之設置而來。以往我國在制定公平交易法時，即同時在該法中賦予公平會有設置的法源，而公平會之組織與職權，性質頗具行政司法（準司法）的功能，與美國行政部門之獨立性「管制委員會」性質類似<sup>29</sup>。

---

改制為特殊法人：①具有管制功能或強制性色彩之公共服務，適於實施企業化之經營管理，而需要鬆綁人事與會計制度之限制者，係為保持預算獨立及執行職務之獨立性。②公共服務應有相當之自主性並且應去政治化者。③適合民營化或引進更多民間社會機制之公共服務，在尚未民營化或去行政機關化前有必要進行過渡性安排者。在委員會下設公法人組織，在經行政院第二七二七次院會審查通過，並於九十年三月二十八日函請立法院審議的「行政院金融監督管理委員會組織法」草案中即有此構想，當時將金融監督管理委員會定位為行政機關，隸屬行政院；下設金融總局為公法人。當然該草案因立委屆期問題而無法繼續審議，但亦在91年5月15日再次經行政院會決議送請立法院審議。

<sup>29</sup> 此點可從該會組織條例下列的規定及說明獲得佐證：

- (一)委員任期明定三年，任滿得連任，不受行政院內閣改組之人事影響(「公平交易委員會組織條例」(以下簡稱「組織條例」)第十一條第一項)。
- (二)委員均為政務官，地位崇高：委員九人，其中一人為主任委員，特任，一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等，其餘委員職務比照簡任第十三職等(「組織條例」第十一條第一項)。(三)委員具有同一政黨者不得超過總額二分之一，藉以排除不當政治壓力，公正行使職權(「組織條例」第十一條第二項)。
- (四)委員會議法律明文規定每週舉行一次，討論議決重要事項，顯示委員會議非備詢機構，乃為決策機關(「組織條例」第十四條、第十五條第一項)。
- (五)委員會議以民主方式議決議案：主任委員雖綜理會務，會議當然主席，但會議之決議應有全

雖然美國之「獨立管制的行政委員會」之設置，在聯邦憲法中並無明文規定，而是由國會在各個專法中創設。但是「獨立管制的行政委員會」並非屬於部之執行機關，在法律上及事實上只有對國會負責。委員會係以合議制方式為行為，而且一般以多數決為之；委員總統提名而經參院同意，有固定任期；主要係由專業人士出任；國會創設此類機關的理由通常在於系爭領域之特色，而不適合由部會之典型控制方式加以行使<sup>30</sup>。

### （三）從組織設計與運作機制看「運輸安全」制度的抉擇

就管理實務來說，組織架構任何形式的調整，都應視為是組織實現目標的手段而非目的。而本文在第一節中曾提及Galbraith的「星型架構」，此「星型架構」為組織設計應考慮的要素<sup>31</sup>，這個星狀架構的五個角分別為：

#### 1. 管理策略

管理策略定義組織的目標、價值以及使命，並指出組織的核心活動。因此，公共運輸安全組織的管理策略為何？實為本節第一項所謂「組織職掌」的問題。此問題若能藉定清楚，將有助於領導階層據以做出最佳取捨抉擇的基礎。

#### 2. 層級架構

層級架構決定組織的命令指揮體系，決定組織層級架構時應納入考慮的因素包括，工作專業化的程度、管理階層的控制能力、組織集權的程度，以及部門分類的基礎（包括功能、職權、地理區域或事務性質等）。就運輸安全組織來看，層級架構是在機關職掌（管理策略）做出抉擇後，組織層級架構如何因應調整的問題。

#### 3. 決策與行政流程

如果層級架構是組織的橫切面，組織的決策與行政流程就是組織的縱切面。這些流程必須經常性地穿越組織的架構才能完成。因此過程中資訊需求的高低與頻率，自然應該成為組織設計的依據。此從公共運輸安全組織的觀點來看，則是機關組織內部的協調或與相關機關間積極或消極權限衝突應如何解決之問題，在中央政府機關組織基準法草案第十四、十五條中則明定上級機關對附屬機關之指揮監督權以「依法規行使」為原則；而不相隸屬機關之指揮監督則以法規有明文規定者為限。是以，為達成機關所定任務，相關的決策與行政流程亦應在法規中明定。

#### 4. 人力資源

---

體委員過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之（「組織條例」第十五條第三項）。

<sup>30</sup> 參照黃錦堂，政府再造的憲法原則，刊於財團法人國家政策研究基金會出版之「國政研究報告」（憲政研091-014號）91年4月25日刊。相關資訊可查閱該會網址<http://www.npf.org.tw>

<sup>31</sup> 參照Galbraith，前揭書（本文註1）。另參考黃朝盟，政府改造不是數字遊戲，刊於台灣政治網（網址：<http://www.twpolitics.com>）。

在組織架構的思考之外，組織管理的「軟性」面亦不可忽視。適當的人事管理政策能夠提供新的組織策略與架構所需的人力資源，反之也可能阻礙改革的成功。因此，雖然人力資源（員工）並未列入本研究組織設計之主要變項，但就機關組織內部的重要組成人員（獨立機關或合議制委員會的委員）及業務人員（包含人事、會計）的任用與管理、專任與兼任與否，將直接影響該機關組織目標的遂行與否，因此在「運輸安全組織」之設計上，人力資源等應一併加以考量。

## 5. 獎勵

組織獎勵的目的在於將組織的目標與組織成員的個人目的結合起來，也是決定組織策略能否被執行的重要基礎。因此，在組織重整的過程中領導者必須調整組織的誘因機制，使得新的組織架構發揮應有的功能。舉例而言，分權式的組織設計必然須設法獎勵成員自發性的創新與自律行為，以避免組織傾向鬆散、冷漠的文化。

其實，就組織設計與政策運作機制的描述來看，運輸安全制度再造的理論基礎，至少直接或間接的觸及「代理人理論」（例如機關業務外包或轉型為公法人）、「交易成本理論」、「公共選擇理論」（效率及效能的選擇）。而運輸安全制度之組織設計或調整，除應考量組織設計各面向外，亦應符合法規變革與基本規範。當然就組織管理角度觀之，一個良善的組織能否發揮功能，除考量組織設計、人力資源是否配合外，合適的領導、精確的分工、充分的協調、及專業化等要素更是缺一不可。

# 第四節 運輸安全組織調整方案

## 一 背景說明

民國八十八年交通部運輸研究所「交通事故與交通違規之社會成本推估」研討會論文曾指出：我國一年交通事故社會成本損失達幾千億甚至兆元以上，相較於其他意外災害，交通運輸安全制度與事故的調查預防更值得重視。

目前國內的運輸安全組織，依運具不同可分為陸（道路運輸、軌道運輸）運、海運及空運三者，各有一個或多個主管機關負責運輸安全政策或事故調查鑑定業務，使人產生多頭馬車的疑慮。但是否能夠整合，仍需深入探究。

由於國內在運輸安全組織與制度方面，各種運具都有其涵蓋面，卻也都不夠完整，因此如何從法規面、組織編制及功能規劃等多元角度，配合政府組織改造計劃，規劃建立國家運輸安全制度，使海陸空及軌道之運輸安全政策及事故原因調查與鑑定等安全相關事宜，有著更完善的組織體制，為民國九十年全國交通會議之結論建議，亦為本研究重點所在。



表 2.3 國內主要運輸安全相關單位一覽表

運輸種類		名 稱
陸 運	道 路	交通部道路交通安全督導委員會、路政司、公路總局
		縣市道路交通安全聯席會報、交通局、警察局
		省市（各區）車輛行車事故鑑定委員會、覆議會
	軌 道	台灣鐵路管理局行車保安委員會
		台北捷運公司
海 運		航政司
		各港務局
		中華民國海難救護委員會
		各港務局海事評議委員會
		交通部海事復議委員會
空 運		交通部民用航空局
		行政院飛航安全委員會
		飛行安全基金會

## 二 組織調整之目的

- （一）為使我國交通運輸安全組織與職掌有明確之劃分，力求權責分明，避免各機關事權重複，組織疊床架屋，影響交通安全政策之制定與執行，應予適度調整。
- （二）為符合政府改造計劃，除精簡組織外，運輸事故的調查與鑑定是否應由獨立機關專門負責，抑或維持現狀，調查或鑑定機關是否應負交通運輸安全或預防政策的成敗，應予以適度釐清。

## 三 組織調整的變項說明

由於現行運輸安全的行政組織體系過於龐雜鬆散，實有必要對現行組織做適當的調整，但為避免過度調整，影響現行組織運作或與將來政府再造之結論相違背，因此在做組織調整之際，須先對整個運輸安全的構面有全面性的瞭解。

運輸安全的行政體系實際上包含了下列五方面：

- ①政策制定；
- ②監督管理；
- ③執行層面；
- ④事故救護；
- ⑤事故原因調查鑑定。

以上五者，除事故救護目前已有專責機關辦理外，運輸安全組織所應負責的職務，是否包括政策與事故調查兩者，涉及組織的功能定位問題。而若採用運安政策與事故調查合一或分離兩者，亦勢必考量陸海空運運具不同，是否要整合由一個機關辦理，抑或是依運具特性而分別由運具之主管機關負責。在決定組織定位及業務職掌之後，接著應思考這個組織應該置於哪個層級。例如，採用運安政策與事故調查合一，則調整後的組織是置於行政院院本部較適合呢？還是置於行政院所屬的交通行政主管機關－交通部（或行政院組織法修正草案中的通訊運輸部或海洋事務部）較適合？有何弊病或實益；而若採用運安政策與事故調查分離，那麼是否應該將政策的劃歸行政主管機關，而事故調查或鑑定的劃歸事故調查鑑定的準司法機關辦理較為妥適，則均賴進一步思索。當然，首長制及合議制兩者各有優缺點，運輸安全組織應採用何者較佳，組織的監督機制為何等等，亦是組織調整不可或缺的部分。

表 2.4 運輸安全組織設計調整之變項

變項編號	變項	方式	
一	功能定位	政策與事故調查合一	
		政策與事故調查分離	
二	運具	陸海空運整合	
		陸海空運分離	
三	隸屬機關	隸屬行政院	幕僚或政策統合單位
		隸屬交通部	
		隸屬立法院	事故調查鑑定單位
		隸屬監察院	事故調查鑑定單位
四	運作型態	首長制	專任人員或兼任人員
		委員制	
五	監督機制	內部監督	獨立機關
		外部監督	

#### 四 組織調整方案說明

我國運輸安全組織的功能定位，是否定位為運輸安全政策及執行機關，還是包含事故原因的調查與鑑定，將是組織調整首須釐清的問題，因此以下組織調整

方案，將就運輸安全政策與事故調查、鑑定分離與整合兩者，分別擬定為方案一與方案二。

### 方案一：運輸安全政策與事故調查鑑定分離。

#### 一、功能定位

運安政策與事故調查（鑑定）分別隸屬不同機關負責，亦即讓政策制定機關對政策的制定、執行與監督負完全的責任；而事故調查鑑定應具有高度的專業性、獨立性與不受政治干擾的特性，因此在功能定位上運安政策與事故調查兩者須分別由不同機關負責。此種功能定位，可以設計成兩個機關：

1. 運輸事故調查及鑑定：由運輸事故（或運輸安全）調查委員會辦理。
2. 政策制定、執行及督導：維持現狀，但道路由道路交通安全委員會辦理。

#### 二、運具

由於運輸事故調查及鑑定機關，在陸運、海運、空運及軌道機構都應該講求避免球員兼裁判，因此似乎可以就現行行政院飛航安全委員會之組織加以擴編，使陸運的行車事故鑑定、海運的海事評議及軌道事故鑑定機關，予以整合納入運輸事故（或運輸安全）調查委員會分組辦事即可。

至於陸海空運三者及軌道運輸安全政策機關不論是整合或維持現狀（分離），都有其優缺點。但若將陸海空運及軌道運輸政策機關予以整合，則因各種運具間具有高度的專業性格，強加整合對現行負責業務之單位，業務的移撥或人員的管理將產生嚴重衝擊，不如維持現行組織運作模式而僅作組織的微調，對現狀較不會產生衝擊。

#### 三、隸屬機關

##### （一）運輸事故（或運輸安全）調查委員會

由於運輸事故之調查及鑑定的決策與執行特別需要專業化、去政治化且不受行政院之適當性與適法性監督，因此若要建立一個統一的運輸事故調查及鑑定機關，應認為此機關具備準司法機關（行政司法）的性質（類似行政院公平交易委員會或行政院飛航安全委員會），依中央政府機關組織基準法草案第十六條規定，機關依其權限及職掌之性質，應獨立超然行使職權，不受上級機關之指揮監督者，其組織以法律定之。此等機關即政府改造委員會所稱之獨立機關。

為避免調查鑑定結果分歧容易導致資源浪費及效率低落，對公權力造成傷害，同時參酌立法院曾於第二屆第二會期第二次會議討論：「請交通部應即籌設『全國運輸安全委員會』，統一除日常車禍外之交通事故調查處理事權」之決議，及政府改造委員會之決議，及獨立機關建置原則，運輸事故的調查及鑑定應由獨

立機關辦理。而此獨立機關並無層級之別，按其性質可視為中央政府之二級機關，因此理論上可以隸屬於總統府或五院。

運輸事故調查委員會，應隸屬於行政院、立法院或司法院？就隸屬於行政院來說：行政院對立法院負責，但隸屬於行政院之獨立機關除預算審查外，就調查鑑定事故之個案不須對立法院負責，可避免受利益團體的關說壓力，維護事故調查的中立性，同時因不須參加行政院會議，因此事故的調查鑑定可不受政策左右。不過，調查鑑定是否會因為首長及委員之提名方式，是由總統或院長提名而受影響，則應在委員會會議規則及辦事細則中予以明定，委員應超然獨立行使職權等事宜，避免受政治干預。此外，除立法院之預算監督及質詢外，獨立機關亦應受監察機關監督職務之執行，但為避免監院對個案進行實質干預，也應明訂監察院對獨立機關不得為個案的審查及干預。

若隸屬於立法院，則立法院雖有國會調查權，但係指對行政機關之預算或相關議案之文件的調閱權而言。若負責運輸事故調查而具備準司法機關之性質，予人有集行政、立法及司法於一身之感，且其專業人才不足，組織較鬆散，容易受關說影響，但在預算的審查上則會顯得較寬鬆，不會偏袒行政機關，可發揮國會監督功能。

而若隸屬於監察院，則監察院雖有調查權，但係指對人的糾舉、彈劾與對事的糾正權之行使而言，運輸事故的調查若歸屬監察院，則其性質為何，是否會使人誤認為運輸事故的鑑定與調查為監察權的行使？

綜合前述，研究小組認為尚不宜將事故調查鑑定的獨立機關，置於立法院或監察院，依其性質仍應隸屬於行政院較為妥適。

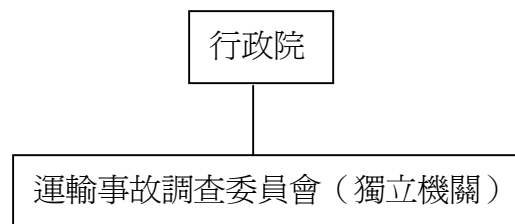


圖 2-10 運輸事故調查機關隸屬型態

## （二）運輸安全政策機關

承前述，方案一僅對現行運輸安全組織作微調，因此原則上海、空及軌道運輸政策單位維持現狀，但道路交通運輸因涉及行人、運輸工具、運輸業者、駕駛人，與政府設施維護之交通工程及交通執法，各方利益有所衝突，且事故總量甚

多，社會對陸上交通運輸具多元意見及多元價值的利益衝突，有必要特別協調教育、交通工程、警察執法等機關及民間社會意見，合議規劃政策及協調督導等事宜，因此在交通部下設道路交通安全委員會，合議負責道路運輸安全政策的制定與規劃執行工作，可能較為適宜。

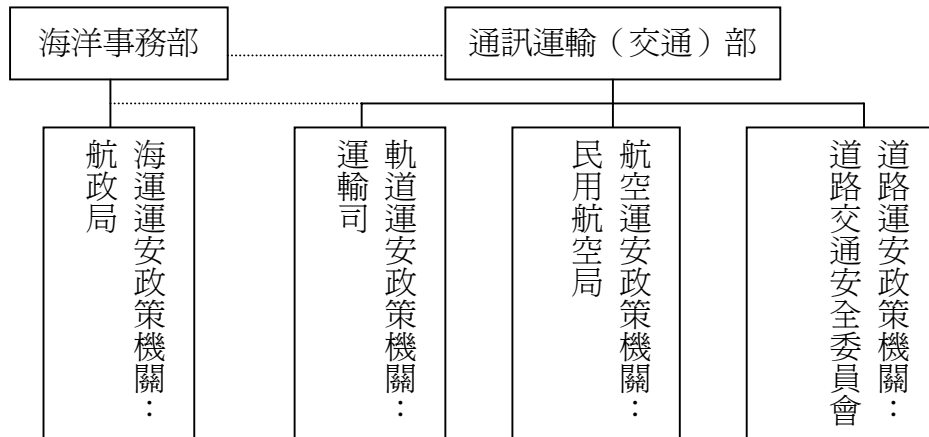


圖 2-11 運輸安全政策機關隸屬型態

說明：

1. 海運運輸依行政院組織法草案規定，移撥由海洋事務部統籌負責。
2. 空運運輸目前已有專責機關負責運輸政策業務。
3. 軌道運輸（包含高鐵）依目前營運安全政策已可順利運作，且其安全事項多屬內部管理問題，與道路交通安全的多元性質不同。
4. 道路運輸各相關單位之工作重疊或權責不分，實有必要進行全面性之檢討，而道路運輸係屬涉及社會多元價值的事務領域，因此若將事權統一並規劃由整合性的機關辦理，則應以隸屬於交通部（通訊運輸部）並為合議制機關為原則，負責道路交通安全整體政策的制定與協調督導。

#### 方案一之檢討

優點：政策制定、執行及督導機關與事故調查機關分離，使權責分明，專業的歸專業，避免行政機關有球員兼裁判之疑慮。

缺點：事故調查結果，政策執行機關若未據以落實督導管制，無法從事故經驗提昇運輸安全整體效能，因此管制或監督事宜應明定於組織法中，以免事故調查發現之缺失，行政機關未能從速改正。



方案二之檢討：

優點：

1. 事權統一，自運輸安全政策之制定、執行、監督及事故發生之調查鑑定等均由一個機關負責。
2. 由統一的業務機關負政策成敗之責。

缺點：

1. 既負責運輸安全政策之制定、執行與監督，又要負責事故的調查與鑑定工作，予人有球員兼裁判之嫌。
2. 事權雖統一，但運輸安全政策涵括範圍甚廣，各種運具間各有其高度的專業性格，強加整合對現行負責業務之單位，業務的移撥或人員的管理將產生嚴重衝擊。
3. 現行行政院已設有飛航安全委員會，專門從事飛航事故的調查與鑑定工作，若採方案二勢必將空運之調查鑑定與空運政策機關互相連結，有走回頭路，並且與國際飛航事故之調查或鑑定，由專業的獨立機關負責的趨勢，產生脫節之嫌。





### 第三章 我國運輸安全組織現況

運輸安全制度之探討，至少涉及到政策制訂、行政組織、運作機制、相關法令規章等項。其中我國政府的各項交通政策，主要在交通部九十一年出版之「交通政策白皮書」宣示並作為指導方針。其所提出之運輸政策三大目標分別為：「提供民眾優質的行旅環境」、「提供產業健全的物流環境」與「提供社會永續的運輸環境」，在此三大目標之下，並提出七大運輸政策發展主軸<sup>32</sup>，其中「運輸安全」屬於第七項：『檢討安全管理，加強運輸安全防制，全面維護運輸安全。』

本章主要探討我國運輸安全組織現況，作為以下相關探討之基礎。基本上，運輸安全行政組織之職權可能涉及政策制定、監督管理、行政執行、事故救護、事故責任調查鑑定等，此一運作體制應具有環環相扣與回饋機制，亦即事故原因調查結果，應能提出具體改善建議，作為政策制訂、監督管理之基礎。本章以下各節將分別針對道路、軌道、海運、空運等部門，說明現行之運輸安全組織。

#### 第一節 道路交通安全組織

我國之道路交通行政組織，中央為交通部，幕僚單位為路政司，臺北市政府為交通局，高雄市政府為建設局，其他縣市則為交通局、交通旅遊局或其他局處負責。但針對於道路交通安全督導業務，主要由交通部「交通部道路交通安全督導委員會」（以下簡稱交通部道安會），北高兩市與各縣市之「道路交通安全聯席會報」負責辦理，此外，由於道路交通事故之頻繁，涉及民眾權利義務甚鉅，故各地方政府均設置行車事故鑑定與覆議單位。這些道路安全組織，分述如下。

##### 一 交通局組織

為因應日益複雜之交通環境與交通管理工作，台灣各地方政府已普遍成立交通管理專責機構，目前已經成立交通專責單位計有臺北市、臺北縣、桃園縣、新竹市、台中市、台中縣、嘉義市、嘉義縣、台南市及高雄縣，另高雄市則正籌備中。其中，臺北市政府交通最早成立(七十七年三月)且具規模，而其他縣市亦多觀摩其組織、編配、執掌分工等項，最具代表性，其組織及業務執掌如圖 3-1 所示<sup>33</sup>。

<sup>32</sup> 交通部，交通政策白皮書交通政策白皮書—運輸，民國九十一年一月。

<sup>33</sup> 臺北市政府交通局網站，[http://www.dot.taipei.gov.tw/old/prog/system\\_1.htm](http://www.dot.taipei.gov.tw/old/prog/system_1.htm)。

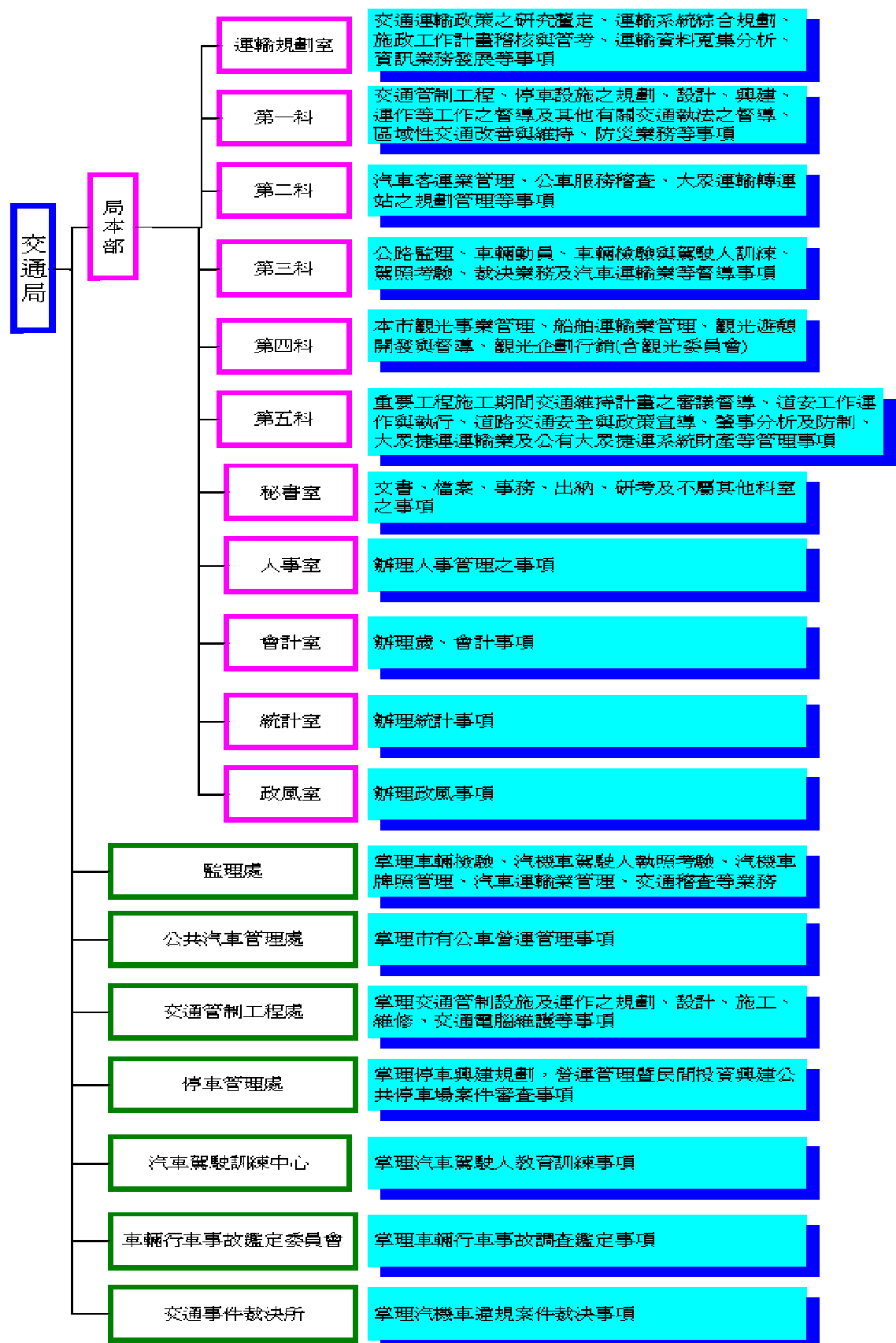


圖 3-1 臺北市政府交通局組織與業務執掌概況

臺北縣政府交通局於八十八年十二月成立，內設運輸規劃課、運輸管理課、交通管制工程課、停車管理課、路停中心、捷運小組等單位。桃園縣政府交通局成立於九十一年一月，內設運輸規劃課、運輸管理課、交通工程課、停車管理課、觀光課等單位。新竹市政府交通局於八十九年一月一日正式成立，內設綜合規劃課、大眾運輸課、交通工程與管理課、停車管理課等單位。台中市政府交通局本局自民國八十九年元月成立，內設交通規劃課、交通工程課、停車管理課、公共運輸課、觀光遊憩課等單位。台中縣政府交通旅遊局八十九年四月十二日成立，內設交通行政、道路養護、觀光、旅遊管理四個課。嘉義市政府交通局八十八年十二月成立，內設交通行政課、交通工程課、觀光課、收費中心等單位。嘉義縣政府交通局則內設觀光發展課、交通管理課、交通工程課等單位。台南市政府交通局八十九年一月成立，內設運輸規劃課、交通工程課、交通管理課、觀光發展課等單位。高雄縣政府交通局九十年十月一日成立，內設運輸規劃課、交通工程課、交通管理課、觀光遊憩課等單位。

## 二 交通部道路交通安全督導委員會

交通部道路交通安全督導委員會係依據五十八年行政院會設置全國性之交通安全督導、審議及促進機構之指示，於五十九年五月成立「交通部道路交通安全督導會報」，嗣後為因應業務之需要，在七十二二年依據交通部組織法第二十六條之規定報請行政院核定，將該會報改為目前委員會之組織型態。該委員會主要依據交通政策，參酌台灣地區（尤其各都會區幹道及重要道路）道路交通實際狀況，彙整各有關部、局、署及直轄市、縣（市）政府之意見，自民國七十一年起策定每三年一期之「道路交通秩序與交通安全改進方案」，由人、車、路三大因素著手依教育、執法、工程三途徑，加強執行各項交通安全改進措施，報請行政院核頒實施<sup>34</sup>。八十八年七月一日精省後，交通部於八十九年二月十八日修正發布「交通部道路交通安全督導委員會設置辦法」。

交通部道安會之職掌為：

- (1) 有關全國道路交通安全事項之策劃、協調與督導其執行事項。
- (2) 直轄市、縣（市）政府道路交通安全工作計畫及執行情形之審議，監督與查核事項。
- (3) 道路交通安全法規修訂之建議事項。
- (4) 道路交通安全資料之蒐集、綜合分析及專題研究事項。

交通部道安會設置主任委員一人，由交通部長兼任；副主任委員三人，分別為交通部次長、內政部次長及修改後增加的教育部次長，並以中央機關相之各司、處、署首長為委員，另刪除委員中之國防部代表，共計二十三人。而原台灣省道路交通安全督導會報亦取消，各縣（市）道路交通安全聯席會報則由交通部

---

<sup>34</sup> 陳世圯與涂維穗，「運輸安全管理省思與未來挑戰」，國家政策論壇月刊，第一卷第八期，（臺北市，財團法人國家政策研究基金會，民國九十年十月）。

直接督導，如圖 3-2 所示。

作業幕僚方面，該委員會置執行秘書一人，由交通部編制內職員派兼，承主任委員之命，處理會務。設秘書組與督導組，置組長二人，由交通部專門委員、簡任技正派兼之；另置技正三人、視察一人、專員一人、科員三人、書記二人，均由交通部法定員額內調兼之，辦理有關道安會報之決議事項以及相關協調督導業務。

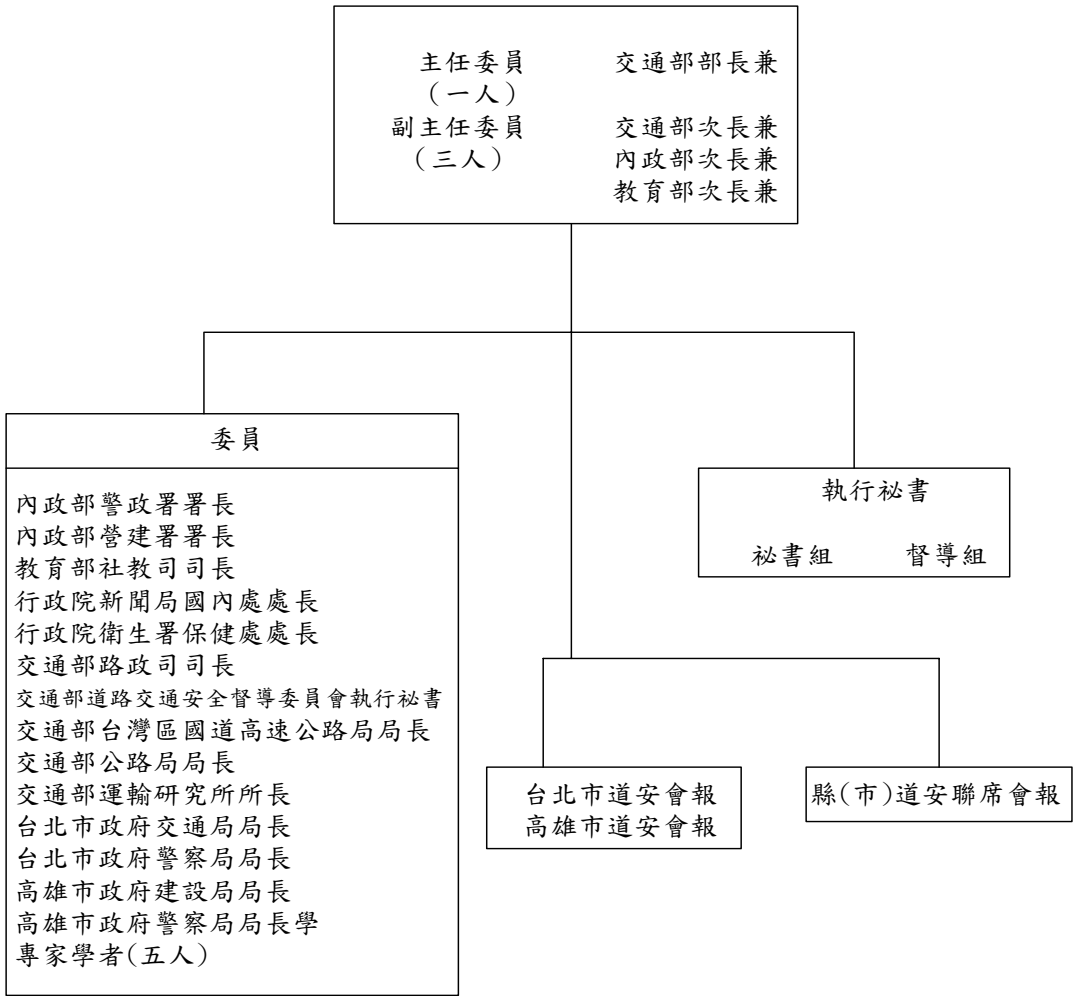


圖 3-2 交通部道路交通安全督導委員會組織圖

交通部道安會每月舉行會議一次，由主任委員召集，主任委員因故不能召集時，由其指定之副主任委員為之。會議必要時，得視業務需要，邀集由直轄市、縣（市）政府成立之道路交通安全會報執行秘書列席。

交通部道安會成立已久，運作方式良好，其預算專款專用，並能督促地方政府，有其存在價值。道路交通運輸涉及多元意見與利益衝突，須由具代表各方意見之委員會協調折衝與決議。惟該委員會並無組織法規規範，屬任務編組性質，

雖為一合議制的組織型態，因督導、規劃與執行之業務分散在各部門，以及上下機關只有業務關係而無隸屬關係，以致於在橫縱之間均難以釐清其職責，且對重大交通事故之應變能力亦有不足。雖然像是合議制，其實沒有明文的會議規則，且從來不曾對政策做過表決，只有主席裁示事項，以供相關部門遵行。

### 三 臺北市道路交通安全督導會報

臺北市政府訂定「臺北市道路交通安全督導會報設置要點」，設立臺北市道路交通安全督導會報。其職掌如下：

- (1) 關於道路交通安全政策及計畫之綜合審議事項。
- (2) 關於道路交通安全工作之督導協調事項。
- (3) 關於改善道路交通工程、交通管理、交通安全教育宣傳之研究規劃及協調等事項。
- (4) 關於中央道安委員會交辦案件之協調執行事項。
- (5) 其他有關道路交通安全工作之興革及協調事項。

目前該督導會報設置召集人一人，由市長兼任；副召集人一人，由召集人指定適當人員兼任；委員十七人至十九人由市府各相關局、處首長、法規委員會、研究發展考核委員會等主任委員及其他有關機關首長及召集人指定之人員派兼之。執行秘書一人，由召集人指定人員兼任，承召集人之命處理業務；幹事五人（兼任）分別辦理行政、連絡、人事、會計、議事等事項。

會報下設工作小組，置召集人一人，由交通局局長兼任；副召集人一人，由召集人指定適當人員兼任，委員十五人至十七人。幹事五人（兼任）辦理行政連絡、議事安排及交通執法、交通工程、停車管理、土木工程等議案初審事宜。委員十五人至十七人，主要為下列人員聘兼之：交通規劃學者一人，交通工程學者一人，中華民國道路協會專家代表一人，中華民國運輸學會專家代表一人，臺北市道路交通安全促進會專家代表一人，中華民國汽車安全協會代表一人，市府警察局交通義勇警察大隊代表一人，市府工務局副局長一人，市府警察局副局長一人，交通局副局長一人，停車管理處處長，交通管制工程處處長，警察局交通警察大隊大隊長，及其他由召集人指定之適當人員。

工作小組職掌如下：

- (1) 研擬或審議有關本市交通改善工作之整體規劃與設計事項。
- (2) 有關案件之先行審查、分析、研究事項。
- (3) 有關本市交通工程、交通設施及交通改善之調查及會勘事項。
- (4) 就有關案件之擬具具體意見，提供本會報審議事項。
- (5) 有關本會報交辦案件之研究執行事項。

會報每一至二個月開會一次，工作小組每二星期開會一次，必要時得開臨時會並得邀請有關機關派員列席。會報決議案除送有關機關採納執行外，並由研究發展考核委員會考核。

#### 四 高雄市道路交通安全督導會報

高雄市政府訂定「高雄市道路交通安全督導會報設置要點」，設立高雄市道路交通安全督導會報。其職掌如下：

- (1) 關於有關單位道路交通安全工作計畫之綜合審議事項。
- (2) 關於道路交通安全工作之督導協調事項。
- (3) 關於改善道路交通工程、交通管理、交通安全教育宣傳之研究、規劃、協調事項。
- (4) 關於交通部道路交通安全督導會報交辦案件之協調執行事項。
- (5) 其他有關道路交通安全工作之興革協調事項。

該督導會報設置召集人一人，由市長兼任，副召集人一人，由召集人指定適當人員兼任，委員十六人至二十一人，由本府有關人員聘兼之，主要是市府有關業務機關之首長及工務局、建設局、警察局主管有關交通業務之副首長。以及有關業務機關主管人員。

另設置執行秘書一人，由召集人指定人員兼任，承召集人、副召集人之命處理會報業務。置幹事三人（兼任）分別辦理文書、事務聯絡、新聞發布等事項，僱用約僱人員一人至二人，另由本會報約僱（聘）專職技術人員一至三人，協助辦理交通改善工作。

該會報設綜合管考、執法、工務、監理、教育、宣導六個小組，各工作小組置召集人一人，由各相關業務單位主管兼任之，並按期出席會議。各工作小組置幹事以八人為限，由召集人指派兼任，協助辦理小組業務。會報每月開會一次至二次，必要時得召開臨時會，並得邀請有關機關派員列席。會報決議案，送有關機關採納執行，並將副本送市府研究發展考核委員會列管。

#### 五 縣市道路交通安全聯席會報

台灣省為策劃及促進道路交通安全，於五十七年成立「省交通秩序改進督導會報」，會報會議係由交通處處長及警務處長共同主持，並於台灣省各縣市設置「交通秩序聯席會報」，省政府並於五十九年於交通處設置道安組（第五科前身），兼辦會報業務，嗣於六十年二月依據行政院「道路交通安全工作初步方案」更名設置「台灣省道路交通安全策劃督導會報」，並改由交通處處長兼召集人主持會務，嗣後又改稱為「台灣省道路交通安全督導會報」，同時各縣市「交通秩序聯席會報」亦更名為「道路交通安全聯席會報」，負責辦理交通安全業務。自八十八年七月一日精省作業後，台灣省道路交通安全督導會報取銷，台灣省各縣市道路交通安全聯席會報由交通部直接督導。

各縣市政府每年依施政計畫擬訂道安工作計畫配合執行，並繼續執行行政院頒布之「道路交通秩序與交通安全改進方案」各項工作。各縣市道安聯席會報每月按期召開由各級首長親自主持與出席為原則。縣市道安聯席會報對各項重要案件業經裁定後，由主辦單位貫徹執行及由管考單位列管追蹤。

## 六 臺北市車輛行車事故鑑定委員會與覆議委員會

依據公路法第六十七條第二項：「省（市）政府，為處理省道、縣道、鄉道、專用公路及市區道路之車輛行車事故，得在各地設立車輛行車事故鑑定委員會及覆議委員會，辦理車輛行車事故鑑定及覆議事項。其委員由省（市）政府遴聘各相關之專家、學者擔任之。」

目前臺北市政府交通局依據其組織規程<sup>35</sup>第九條而設置『臺北市政府交通局車輛行車事故鑑定委員會』，並訂有「臺北市車輛行車事故鑑定委員會組織規程」<sup>36</sup>。其職掌為：受理當事人申請鑑定、解答相關交通法規、協助解決疑難問題、其他有關洽詢事項。目前鑑定委員會之組織設置主任委員一人，承交通局局長之命綜理會務，並指揮監督所屬員工。置委員十四人，其中八人由本府交通局、工務局、警察局、法規委員會、臺北市監理處、臺北市交通管制工程處及公私立大專院校、汽車駕駛員職業工會各推薦一人擔任；其餘六人由交通局基於實際需求酌予聘任具法學、汽車工程、交通工程、交通管理消費者保護等素養之學者專家擔任。委員任期為二年，任期內出缺時，得補行聘（派）之，其任期至原任期屆滿之日為止。

該委員會設另設置以下各組，分別掌理各有關事項：

- (1) 鑑定組：肇事現場之勘測及蒐集事證、筆事事實之調查分析及鑑定、鑑定意見書之製作與鑑定及覆議會議資料之提供等事項。
- (2) 調查組：肇事現場處理、調查、報告及鑑定資料之提供等事項。
- (3) 外事組：涉外案件筆錄之製作與翻譯及會場通譯事項。

另置秘書、技正、組長、組員、技士、書記。置會計員，由交通局派兼，依法辦理歲計、會計事項並兼辦統計事項。置人事管理員，由交通局派兼，依法辦理人事管理事項<sup>37</sup>。

此外，臺北市政府交通局亦成立覆議委員會，設置召集人一人，由市府交通局主管業務副局長兼任，另置委員八人由富有經驗之專家與學者遴聘之。總幹事一人、幹事二人，由交通局指派適當人員兼任，承召集人之命，綜理會務。其職掌主要為：各級法院囑託車輛行車事故鑑定案件之覆議、當事人對臺北市車輛行車事故鑑定委員會鑑定有異議而申請覆議。

當事人可在收受鑑定會之鑑定意見書之次日起十五日內，書面敘明理由向臺北市政府交通局覆議委員會申請覆議，以一次為限。如果該案件已由司（軍）法機關審理者，當事人應向審理法院申請移轉臺北市政府交通局覆議委員會覆議。受理覆議案件後，應通知原鑑定委員會檢送該案全卷資料並對異議理由提供意見，以為覆議之參考。

<sup>35</sup> 臺北市府八十七年七月十四日府法三字第八七〇四七〇四四〇〇號修正全文十五條條文暨編制表。

<sup>36</sup> 臺北市府八十六年九月十二日府法三字第八六〇六五三一九〇〇號令訂定全文十一條暨編制表，同時廢止原「臺北市車輛行車事故鑑定委員會組織規程」暨編制表。

<sup>37</sup> 臺北市車輛行車事故鑑定委員會網站，<http://www.taac.taipei.gov.tw/>，2002.04.25。

覆議委員會每月開會二次，必要時得召開臨時會議，由召集人召集之，並擔任會議主席，召集人因故不能主持會議時，由出席委員互選一人代理之。委員應親自出席會議，不得委託他人代理，如確因故不能出席時，應事先通知覆議委員會。開會應有委員人數過半數之出席，其決議應以出席委員過半數之同意行之。開會時，原鑑定委員會應派員列席說明原鑑定經過，並得視案情需要，通知現場勘察之警察人員或當事人、關係人列席說明。各委員發言要點，應詳實記錄，並將結論寫於覆議簽署表內，由出席委員當場簽名。召集人得視覆議案件案情需要，指定委員會同有關單位重新勘察。

## 七 高雄市政府建設局車輛行車事故鑑定委員會

高雄市政府建設局亦依據其組織規程<sup>38</sup>第八條規定，下設『高雄市政府建設局車輛行車事故鑑定委員會』。並訂有「高雄市政府建設局車輛行車事故鑑定委員會組織規程<sup>39</sup>」。其職掌、鑑定程序、覆議程序等，均與臺北市雷同。高雄市鑑定會設置主任委員一人，承建設局長之命，綜理會務，並指揮監督所屬員工。置委員六人，任期二年，由建設局就下列機關學校具有相關專業知識之人員聘兼之：工務局一人，警察局一人，法規委員會一人，高雄市監理處一人，公私立大專學校或高級工業學校一人，高雄市汽車駕駛員職業工會一人。鑑定委員會每週舉行委員會議一次，必要時得召集臨時會議，開會時由主任委員擔任主席，主任委員因故不能出席時，由委員互推一人擔任主席。本會會議應有委員三分之二以上出席始得為之，並得邀請專家、專業人員列席提供意見。

高雄市鑑定會設置秘書、技士、辦事員、書記。置會計員，由建設局派兼，依法辦理歲計、會計並兼辦統計事項。置人事管理員由建設局派兼，依法辦理人事管理事項。

此外，高雄市政府建設局亦成立覆議委員會。依據民國九十一年五月三十一日高雄市政府令：訂定「高雄市車輛行車事故覆議鑑定委員會設置要點」規定，本會置主任委員一人，由本府建設局副局長兼任；置秘書一人，由本府建設局業務主管兼任；置幹事二人，由本府建設局指派適當人員兼任；置委員六人，就下列人員聘兼之：

- (1)大專院校對交通工程具有專長及經驗豐富之教師一人。
- (2)大專院校對交通管理具有專長及經驗豐富之教師二人。
- (3)大專院校或高級工業職業學校對汽車機械、車輛工程等具有專長及經驗豐富之教師一人。
- (4)熟悉交通法令專家二人。

該覆議委員會每月開會一次，必要時得召開臨時會議，均由主任委員召集並

---

<sup>38</sup> 中華民國八十三年十二月二十三日高雄市政府（83）高市府人一字第 40799 號令訂定發布全文 12 條暨編制表。

<sup>39</sup> 高雄市政府八十二年十一月十八日高市府人一字第三四九五七號令修正全文暨編制表。



擔任主席，主任委員因故不能出席時，由出席委員互推一人擔任主席。開會時，應由二分之一委員出席始得開會，並經出席委員過半數之同意始得決議。審議車輛行車事故以書面覆議為原則，如案情有必要時得通知當事人及證人或現場處理人員列席說明。

## 八 台灣省各區車輛行車事故鑑定委員會

八十八年七月一日臺灣省政府功能業務與組織調整，除保留原省府秘書處、法規會、訴願會及秘書處所屬公共事務管理處、省政資料館與圖書館合併為臺灣省政府，並轄有臺灣省文獻委員會、十二區車輛行車事故鑑定委員會等所屬機關。依據臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第五條第一項規定訂定之臺灣省政府暫行組織規程第十四條明訂：「本府為辦理車輛行車事故鑑定事宜，分十二區設車輛行車事故鑑定委員會；其組織規程另定之。」<sup>40</sup>。公路法第六十七條第二項：「省（市）政府，為處理省道、縣道、鄉道、專用公路及市區道路之車輛行車事故，得在各地設立車輛行車事故鑑定委員會及覆議委員會，辦理車輛行車事故鑑定及覆議事項。其委員由省（市）政府遴聘各相關之專家、學者擔任之。」，第三項：「……鑑定委員會與覆議委員會之組織規程，由交通部及省（市）政府另訂之。」，第四項：「……車輛行車事故鑑定及覆議辦法，由交通部會同內政部、法務部定之」。

目前台灣各區車輛行車事故鑑定委員會包括：台北縣區、桃園縣區、竹苗區、台中縣區、台中市區、彰化縣區、南投縣區、嘉雲區、台南區、高屏澎區、基宜區、花東區等十二區鑑定會，另設置「台灣省車輛行車覆議委員會」。

各區鑑定會與省覆議會之職掌、鑑定工作、覆議程序與運作概況等，均與北高兩市雷同，不再贅述。特別的是精省後，「台灣省各區車輛行車事故鑑定委員會暫行組織規程」第三條規定：「各區鑑委會置主任委員一人，綜理會務，由本府指派適當人員兼任之。」；第四條規定：各區鑑委會置委員六人，任期為二年，期滿得續聘一次，由本府就各區鑑委會轄區內具下列專長之專家、學者聘兼之；其中學者人數不得少於委員總數三分之二：

- (1)有行車事故鑑定相關領域之技師證照者，或專業技術及能力足被公眾所信賴之專家且為非相關主管機關（含交通執法、交通管理、交通工程、道路工程、公路監理等）之現職人員。
- (2)公私立大專校院具交通管理、交通工程、道路工程、汽車（機械）工程或法律專長之學者；無上開專長之學者時，得就各該類相關專長之高級職業學校教師聘兼之。

各區鑑委會置秘書一人，承主任委員之命處理日常事項，並得置技士、書記。每星期召開鑑定會議一次為原則，必要時得召集臨時會議，開會時由主任委員擔

---

<sup>40</sup> 台灣省政府網站，<http://www.tpg.gov.tw>，2000.03.30。

任主席，主任委員因故不能出席時，由委員互推一人任主席。各區鑑委會開會時，委員應親自出席，其決議應有委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之；得邀請專家或專業人員列席提供意見；得通知當事人到會陳述，並列入紀錄。但應於決議前令其退席。

台灣省之覆議會置委員十一人，其中一人兼任主任委員，由台灣省政府派員任。其餘委員須具有下列相關專長之一之專家或學者，由台灣省政府聘任，任期二年，期滿得續聘，但不得連續聘任超過四年：

- (1) 具有交通執法、交通管理、交通工程、道路工程、公路監理與汽車（機械）工程之專家。
- (2) 公私立大學、學院具有交通管理、交通工程、道路工程、汽車（機械）工程與法律專長之學者。
- (3) 曾擔任鑑定、覆議會委員或幕僚工作職務(總幹事、幹事、秘書)二年以上之經驗者。
- (4) 置總幹事，承主任委員之命綜理事務，幹事二至四人，辦理經常事務，由台灣省政府派員兼任，均為無給職。開會時，委員應親自出席，並應有委員過半數出席始得為之，並得邀請有關機關派員列席，由主任委員擔任主席，主席因故不能出席時，由出席委員互推一人擔任主席。

## 九 車輛行車事故鑑定作業之現況問題

目前交通事故鑑定組織是依據公路法規定所設置，法理上無法規範市區道路以及國道高速公路上所發生之事故，而且組織編制不符實際需求，鑑定會之主任委員採兼職，目前係多為各地區監理站、所的主管兼任，其專長難以配合。又鑑定作業採開會討論方式，未按各委員之專長分案鑑定，委員們對於案情不易深入了解。多數地區之鑑定會僅有三到四人的編制，人力不足以推展業務及應付鑑定數量的負荷。是以，交通事故鑑定組織之定位與功能未能因應環境之變遷而做適當之調整<sup>41</sup>，針對上述缺失，近二年已有大幅改善。

又依交通部運輸研究所與國立交通大學於九十年七月合作辦理之「提昇行車事故鑑定品質及建立交通事故鑑定師制度之研究」中提出，針對我國目前行車事故鑑定制度問題背後之因素進行分析，並透過專家學者與當事人問卷調查進行問題驗證，探討目前制定所面臨之問題後發現，行車事故鑑定品質除受外在因素直接及間接影響外，亦受本身制度內在素影響<sup>42</sup>：

### (1) 外在因素

主要是非專業蒐證：交通警察未專業化；資料蒐集制不健全，勤務制度不良；事故現場處理時效緩慢；由於事故處理的後續監督、管理與考核制缺

<sup>41</sup> 交通部運輸研究所，運輸安全白皮書（一）—道路交通安全篇，民國八十六年三月，53-57 頁。

<sup>42</sup> 交通部運輸研究所，提昇行車事故鑑定品質及建立交通事故鑑定師制度之研究，民國九十年七月。

乏，相關人員缺少提昇事故處理品質之驅動力，案件數量過大，民眾認知不足，收件門檻及收費制未建立，外力干預等。

## (2) 內在因素

專任人員欠缺良好升遷管道，影響士氣；機關指派委員之缺失。且人員多屬臨時聘僱；兼任委員對於鑑定案件投入之時間有限；鑑定委員之專業知識不足；缺乏鑑定人員認證制度。另外，受限於預算經費限制，對於在目前行政作業財務運作已有困難的情形下添購科學設備更難達成。

## 第二節 軌道運輸安全組織

本節主要介紹交通部台灣路管理局與臺北捷運公司等兩個國內目前主要的軌道運輸單位，及其關於運輸安全之組織、運作概況。

### 一 交通部臺灣鐵路管理局

精省後，原隸屬於台灣省交通處之台灣鐵路管理局，改歸隸於交通部。其局內原有組織並無變更。台灣鐵路管理局之運輸安全組織體系，除運務處、工務處、機務處、電務處等四個技術單位分別負責其相關安全業務外，於局本部下亦設有以任務編組方式成立的「行車保安委員會」，負責鐵路事故之調查、分析、檢討及提出報告，其安全組織體系如圖 3-3<sup>43</sup>所示。

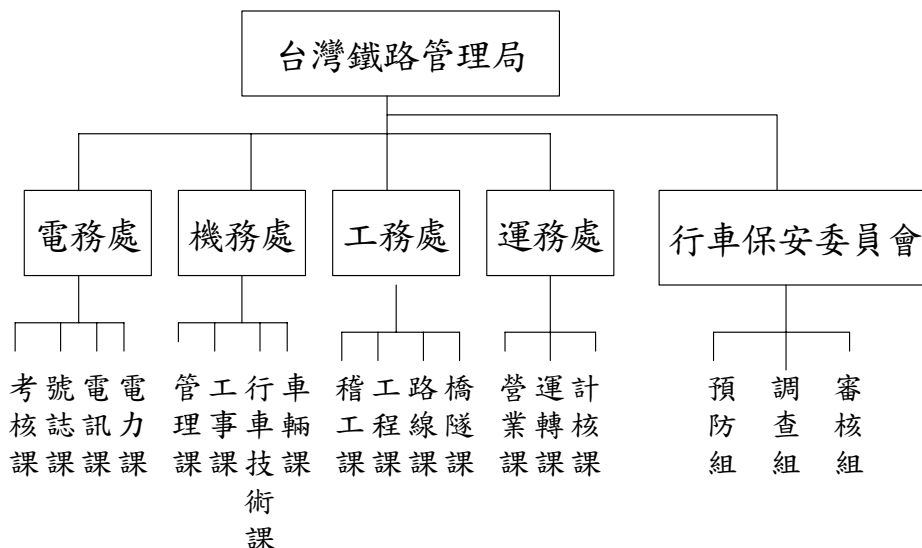


圖 3-3 台灣鐵路管理局安全組織圖

<sup>43</sup> 交通部運輸研究所網站，

<http://www.iot.gov.tw/chinese/ency/white/policy/FULL/bmp/gph252.gif>，2002. 04. 26。

「行車保安委員會」之設立，主要依據交通部臺灣鐵路管理局暫行組織規程<sup>44</sup>第十三條：「本局為行車事變之預防，保安善後之處理，得設行車保安委員會，其組織另以暫行組織規程定之。」「行車保安委員會」主任委員由主管營運副局長兼任，委員十三人，除請交通部推薦一人及相關專家學者六人為聘任委員外，運務、機務、工務、電務各處處長、鐵路警察局長為當然委員，聘任委員任期為二年，期滿得續聘之。為達成預防行車事故、確保行車安全及事故原因之調查、事故責任之鑑定、員工獎懲之審議、行車安全工作之策劃、督導、考核等任務，設預防、調查、審核三組，其職掌如下：

(1) 預防組：

置組長一人（兼任），調派常駐人員，組員四人，由運務、機務、工務、電務各處各指派適當人員一人專任，掌理各業務單位行車事故預防方案之督導推動、行車工作安全手冊及行車事故預防範要點之編印，行車安全各種宣傳品之製作，行車設備改善之建議及其他有關促進行車安全等事宜。

(2) 調查組：

置組長一人（兼任），組員十人，由運務、機務、工務、電務各處各指派適當人員一人兼任，及運轉課保安股值班人員為當然組員，掌理行車事故原因之調查、行車事故責任之鑑定及行車事故有關資料之蒐集等事宜。

(3) 審核組：

置組長一人（兼任），組員五人，由運務、機務、工務、電務各處各指派適當人員一人至二人兼任，掌理行車事故原因及責任之審核，有關員工獎懲之審議，以及本會議決事項執行情形之考核，與其他行車安全工作之督導考核等事宜。

「行車保安委員會」為推行經常性業務，置總幹事一人，副總幹事二人，幹事三人，負責委員會日常工作之推行，由主任委員就該管理局有關處室現員中遴選，報請局長派兼之。得於必要地區設置分會，辦理該地區行車事故之預防、調查、審核等事宜，其辦理情形應報委員會備查。委員會每三個月開會一次，由主任委員召集之，必要時得召開臨時會議。開會時委員必須親自出席；出席委員人數應過半數始得開會。委員會人員為執行任務，得赴各段、場、廠、站、班實施視察或調查有關行車保安事宜或蒐集資料，並得責成有關單位或人員提供書面報告。委員會決議事項，應簽報局長核准施行。但有時間性之案件，得先由主管處室依照記錄先行交付執行，再補行簽報局長核備。

現行「行車保安委員會」之設置與運作，存在以下問題：

- (1) 「行車保安委員會」的組織成員均為鐵路局人員，外界質疑該委員會運作公平性及客觀性，有球員兼裁判的疑慮。『球員兼裁判』之議只在涉外事故案件才有可能，其餘仍屬局內督察業務。

---

<sup>44</sup> 中華民國八十八年六月二十九交通部（88）交人發字第 8834 號令訂定發布全文 17 條暨暫行編制表；並自八十八年七月一日起施行。

- (2)委員會組織屬任務編組，成員均為兼任，兼任人員除平時本身業務外，再兼辦行保會工作，升遷誘因不足，致該組織功能未完全發揮。有業務相關的單位主要在運、工、機、電四處；各處有經驗者才得調兼，但卻無任何加給或津貼。本職已無暇，且業務績效對升遷無直接利害，以致意願低落。
- (3)常駐人員只有幹事，總幹事難指揮、調派其他處室派兼人員做事。且行政資源亦短缺。
- (4)目前該組織功能，多偏重於事後調查，即鐵路行車事故發生後之原因調查及鑑定工作，對於事前防範則缺乏全盤規劃；事故蒐證與調查不夠科學化，且事故報告及調查表、鑑定結果等格式化程度不夠。事故發生後，各單位相互推諉，查證及責任追究費時<sup>45</sup>。

## 二 臺北捷運公司

臺北捷運之安全組織運作，係依臺北捷運公司「臺北捷運公司行車保安委員會設置要點」及「行車事故調查、檢查及報告作業說明書」之規定執行相關作業。主要法律依據是「大眾捷運法」第四十三條規定：「大眾捷運系統營運機構，對行車事故，應蒐集資料調查研究，分析原因，並採取預防措施。」而臺北捷運公司組織規程第七條亦有關於安全組織規定。

「臺北捷運公司行車保安委員會」設置主任委員一人，由總經理兼任；副主任委員二人，由中運量及高運量督導副總經理兼任；本公司內部委員九至十五人，除由木柵處、運務部、維修部、資訊部、人力部（訓練中心）、稽核室、工安室、法務室、政風室主管兼任外，其餘由總經理就本公司相關處、部、室適當人員遴選兼任之。另為調查及檢討重大行車事故需要，得通案聘請本公司外之專家學者三至六人擔任外聘委員，期間為一年；並視調查及檢討重大事故需要，再個案通知外聘委員開會。幕僚作業由工安室兼任之，負責辦理本會各項任務之幕僚作業。

該委員會每三個月開會一次，由主任委員召集之，本公司內部委員應親自出席，不能出席時應指派適當人員代表出席。另為調查及檢討重大行車事故需要，得召開臨時會議，並得視事故類型邀請外聘委員與會。

臺北捷運公司之安全組織體系，於中運量木柵處（管轄木柵線）處本部設有工安課，高運量（目前營運通車路線包括淡水線、新店線北段、中和線、南港線及板橋線）維修部設有勞安課；另於公司本部設有工安室，並分設勞安及安全二課，此外公司本部另設有行車保安委員會，該會之主要任務為行車安全事項之審定、事故原因之調查分析和責任鑑定事項之督導、初步事故調查報告之審議、重大行車事故之督導或進一步調查、改善方案之列管追蹤或督導、決議事項之考核，該會幕僚業務則由工安室兼任。該委員會每三個月定期召開一次，檢討當季

---

<sup>45</sup>交通部運輸研究所，運輸安全白皮書（Ⅲ）—軌道安全篇，民國九十年七月，79-80 頁。

行車事故、工安室列管前一季行車改善措施權責單位執行情形、前幾季工安室列管未結案行車事故改善措施執行情形及其他有關行車有關行車安全改進之建議或提案討論<sup>46</sup>。

「臺北捷運公司行車保安委員會」之主要任務為：

- (1) 行車安全事項之審定。
- (2) 行車事故原因之調查分析和責任鑑定事項之督導。
- (3) 初步事故調查報告之審議。
- (4) 重大行車事故調查之督導或進一步調查。
- (5) 審議確保行車安全及預防行車事故之改善方案。
- (6) 行車事故改善措施執行情形之追蹤列管或督導。
- (7) 行車安全政策及本會議決事項執行情形之考核。

### 第三節 海運運輸安全組織

本節主要介紹關於海運安全之救護組織(包括中華民國海難救護委員會及行政院國家搜救指揮中心)，以及海上事故之評議與復議組織。

#### 一 中華民國海難救護委員會

關於海上事故之救護工作，主要是依據商港法而設置之「中華民國海難救護委員會」(於七十二年十二月成立)負責辦理。我國於九十年十月三十日為配合台灣加入世貿組織(WTO)及因應行政程序法、海岸巡防法、災害防救法及海洋污染防治法之施行，立法院三讀通過商港法部份條文修正草案。依中華民國九十年十一月二十一日(總統華總(一)義字第九〇〇二二四六六〇號令)修正公布之商港法第三十六條第一項規定：「為維護船舶航行安全，救助遇難船舶，交通部得設立海難救護機構，其下並得設任務管制中心；其編組、任務管制中心之設置及其他應遵行事項之設立辦法，由交通部會商行政院海岸巡防署等有關機關定之。」另依據「災害防救法」<sup>47</sup>，亦明訂交通部為我國海難、空難以及陸上交通事故之業務主管機關。

此外，交通部在九十年一月十四日在屏東鵝鑾鼻外海發生「阿瑪斯輪」擱淺，船上重燃油外洩造成嚴重油污染事件後<sup>48</sup>，考慮「海洋污染防治法」已公佈實施，

---

<sup>46</sup> 交通部運輸研究所，運輸安全白皮書(Ⅲ)－軌道安全篇，民國九十年七月，41-42頁。

<sup>47</sup> 災害防救法於中華民國八十九年七月十九日公布實施

<sup>48</sup> 「阿瑪斯號」貨輪民國九十年一月十四日載運六萬多噸礦砂，由印度駛往中國大陸，因失去動力，經漂流十二小時後，擱淺在屏東鵝鑾鼻外海，十八日船上重燃油外洩，造成鵝鑾鼻沿海及附近珊瑚礁海岸嚴重油污染事件。

為釐清權責，乃著手修訂「商港法」，將其中海洋污染防治部分刪除，「海難救護機構組織及作業辦法」暫不取消，並將海巡署納入，待海巡署完成應有建制及救難船與救難設施採購，並組織訓練完成專業救難人員，再廢除該作業辦法，協助救難的國軍則回歸戰備作業訓練。

「中華民國海難救護委員會」之任務為：

- (1) 一般海難船舶及人員之搜索、救助與緊急醫療救護。
- (2) 海上油污及有毒物質之消除及處理。
- (3) 海上災害之救護。
- (4) 海難及海水油污與有毒物質涉及國際爭端事務協助之處理。
- (5) 海難救助、海水油污及有毒物質國際公約、規章及外國法令之蒐集與研究。
- (6) 海難救助、海水油污與有毒物質法令規章及作業手冊之研議。
- (7) 其他有關海難救助之處理。

「中華民國海難救護委員會」之組織編制如圖 3-4 所示。設置有執行秘書一人，綜理該會之事務，由交通部航政司司長兼任；副執行秘書一人襄助執行秘書，由國防部作戰參謀次長室助理長兼任並設有三個組；分別為計畫組、執行組與秘書組，置組長三人，副組長三人，組員十人至十五人，由交通部、國防部分別遴員兼任。為協助處理涉及國際爭端之協商，仲裁及索償等事務，得由主任委員於必要時遴聘顧問一人或二人。而為了完成執行海難救助得設立四個中心<sup>49</sup>；分別為：

#### (1) 搜救協調中心

由國防部統合陸、海、空軍、民防及動員編組之力量組成，利用機、艦巡邏、監視海、空域；海難救護之搜救；海難救護之緊急救護；商調鄰近友好國家海難救助機構協同搜救；及其他臨時交辦事項。

#### (2) 船舶救助中心

由海軍總部統合軍艦及各商港管理機關與民間海難救護之救難船艇組成，負責故障失靈船舶之拖救；擱淺船舶之拖救；沉船船舶之撈救；船貨及財務之救助或撈救；及其他臨時交辦事項。

#### (3) 災害處理中心

按各個轄區，由各個商港之管理機關設置，負責商港區域內火災之撲滅；船舶危險品發生事故之處理；商港區域內及其附近水域海水污染之偵查、環境之測試；海水污染之處理；器材設備、保管、維護及災害處理之訓練；及其他臨時交辦事項。

#### (4) 任務管制中心

按各個轄區，由各個商港之管理機關設置，負責我國在國際海事衛星搜救輔助

---

<sup>49</sup> 中華民國海難救護委員會工作手冊，交通部航政司製，民國九十年二月，四一六頁。

系統之運作、溝通及協調工作；將系統內遇險警報及遇險定位之資料提供予我國及相關國家之搜救協調中心或搜救連絡點；協助空難、海難搜救作業；及其他臨時交辦事項。



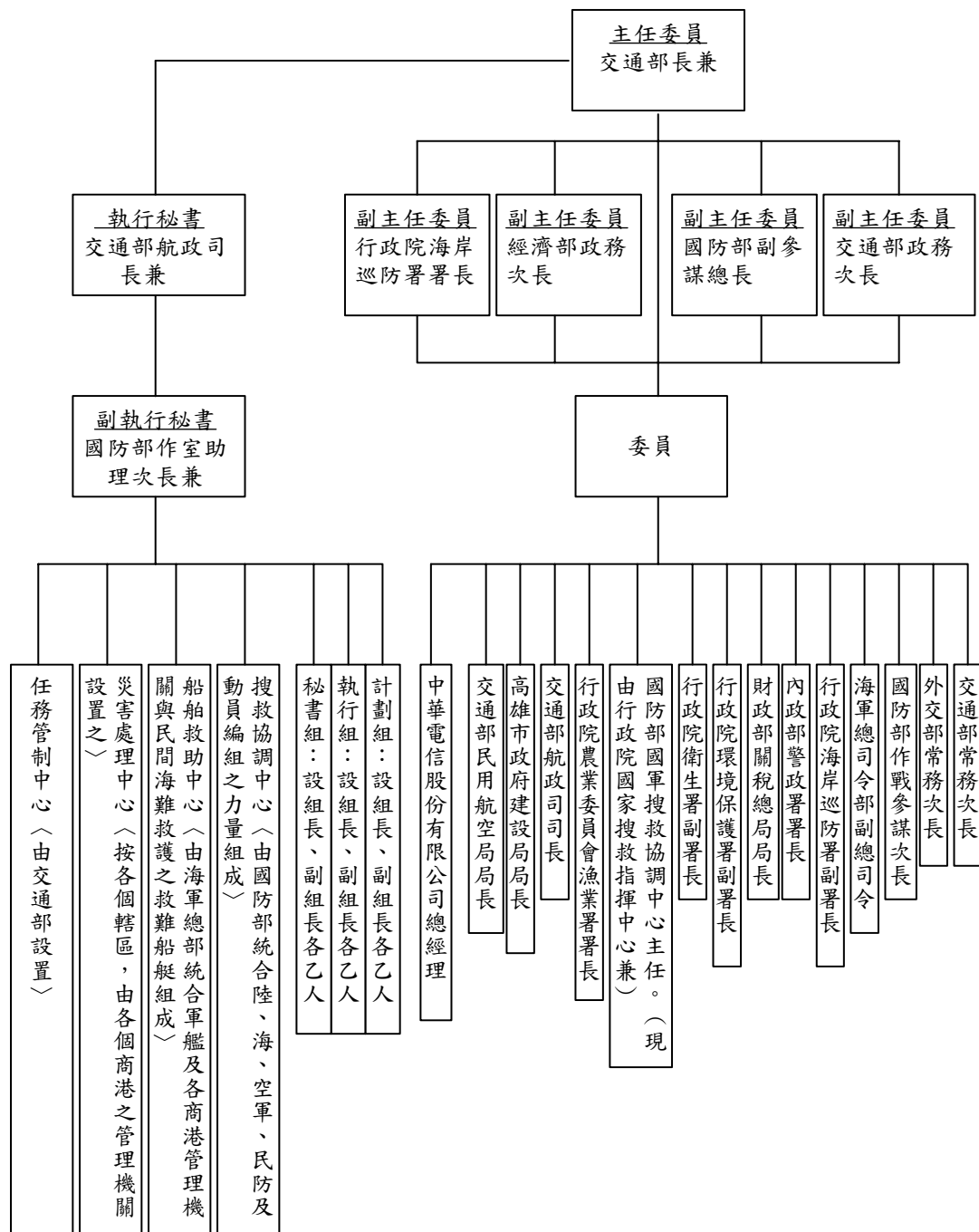


圖 3-4 「中華民國海難救護委員會」組織系統圖

海難之搜索與救助任務，在不妨礙軍事任務原則下，由國軍搜救協調中心視實際狀況支援民間之搜救，我國海難搜救區域，依照國際民航組織所訂標準及建議，即為「臺北飛航情報區」。於臺北飛航情報區內我國機艦無法到達地區或臺北飛航情報區以外鄰近地區，由國軍搜救協調中心協調其他國家搜救組織支援。

現行「海難救護機構組織及救護辦法」係依商港法第三十六條之規定所頒，但為了落實國家法治制度，以及符合實際需要。依據災害防救法第三條第四款規定，交通部為海難災害之中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級海難災害防救相關行政機關及公共事業執行海難災害預防、緊急應變措施及災後復原重建等相關事項災害防救工作。交通部現正研商不合時宜條文，另行訂定「海難救護機構設立及管理辦法草案」及廢止「海難救護機構組織及救護辦法」。以明定法律授權依據；適用區域；主管機關及海難救護機構之設立、任務、組織及其運作方式等相關事項。

為配合海難中央應變中心運作，依據「中央災害應變中心作業要點」成立緊急應變小組並啟動緊急應變小組作業機制，交通部研擬修訂「中華民國海難救護委員會工作手冊」。俟報請行政院災害防救委員會核轉中央災害防救會報核定後，由交通部頒布實施。

## 二 行政院國家搜救指揮中心

八十九年七月二十二日發生舉國震驚的八掌溪事件，該事件暴露陸上救援系統分歧盲點。海難救助，依商港法三十六條規定，由交通部會商行政院海岸巡防署等有關機關組設海難救護委員會，並訂有「海難救護機構組織及救護辦法」及「中華民國海難救護委員會工作手冊」，但陸上災難救助無法令依據，也無專責單位。針對該事件<sup>50</sup>，為強化國家救難機制，行政院於八十九年七月二十四日依據當時行政院長唐飛指示函頒「行政院國家搜救指揮中心設置及作業規定點」，責成「國軍搜救協調中心」以任務編組方式成立「行政院國家搜救指揮中心」，由國防部、內政部（消防署、警政署、營建署）、經濟部、交通部（中華民國海難救護委員會、民航局、各港務局）、農委會、環保署、海巡署、陸委會、衛生署、新聞局等部會派員組成，行政院國家搜救指揮中心設於空軍作戰司令部，受行政院災害防救委員會主任委員（副院長兼任）督導<sup>51</sup>。「行政院國家搜救指揮中心」主要是災害防救法未設立專責救難機構之前，所成立之任務編組單位。

---

<sup>50</sup> 八十九年七月二十二日，四工人在嘉義縣八掌溪進行河床整治工程，因山洪爆發走避不及。救難人員雖在第一時間趕到現場，但因山洪暴發救人不易，現場數度向空中警察隊及空軍海鷗部隊請求直升機救援，卻遲遲未見蹤影，導致四名工人，受困溪中長達三小時。在國人驚呼目睹下遭洪水沖走，舉國震驚，受難人員家屬強烈指責有關單位推諉卸責。

<sup>51</sup> 行政院國家搜救指揮中心作業手冊，行政院、民國八十九年十二月、3 頁。

國家搜救指揮中心自八十九年七月二十四日唐前院長指示成立以來，由國防部協調本院海岸巡防署、內政部警政署及消防署等機關建置完成，統籌調度、派遣有關單位執行搜救工作。九十一年四月十八日行政院災害防救委員會第八次委員會會議中，討論事項四：內政部消防署承接行政院國家搜救指揮中心任務案，決議提出：行政院國家搜救指揮中心任務移撥內政部消防署，是行政院既定政策，由於消防署空中消防隊及特種搜救隊尚未建置完成，請國防部等單位以今（九十一）年底為目標，進行任務移撥作業，並於明（九十二）年汛期前完成所有移撥承接建置與運作作業。

「行政院國家搜救指揮中心」之任務為航空器遇難搜救，海上船舶遇難搜救及海上緊急傷患運送，陸上（山難）緊急傷患運送及空中運送移植器官，緊急災害搶救，山區及高樓救災，及民間救難團體訓練。其指揮體系與編組架構如

圖 3-5 所示。其運作範圍為：

- (1) 臺北飛航情報區以內之飛機、海上船艦及陸上遭遇危難時之搜救與救護。
- (2) 臺北飛航情報區以外鄰近地區發現生空難或海難，協調或因應其他國家搜救組織，支援必需之搜索與救護。
- (3) 台灣、澎湖及我外島地區駐守之國軍、民眾、以及海上軍民用船艦緊急傷患之運送。
- (4) 台灣、澎湖及我外島地區，發生災害時之緊急支援與救護。

「行政院國家搜救指揮中心」之任務期限自八十九年七月二十四日至內政部消防及災害防救署完成立法建置專責機構為止。權責劃分包括行政院、國防部、內政部、經濟部、行政院農委會、交通部、行政院環境保護署、行政院海岸巡防署、全國體育協進會、行政院大陸委員會、行政院衛生署、行政院新聞局等單位。其中交通部為空難、海難及陸上交通事故之災害防救業務主管機關。除設置中華民國海難救護委員會（由交通部航政司會同國防部組設）外，民航局負責所屬助航設施、通訊裝備，以及飛航管制程序等，對搜救作業提供服務；所屬航空隊亦負有日間緊急救難及傷患運送之任務。飛航管制聯合協調中心：由軍方及民航局共同組成，負責協調航空器搜救事宜。交通部各港務局負責所屬拖船或救難船備便，擔任港區附近海面救難任務。台灣區海岸電台及對講機岸上服務台，則負責守聽海難求救信號，協助海難搜救。

行政院國家搜救指揮中心設置要點及行政院國家搜救指揮中心作業手冊頒布施行後，現有搜救協調中心組織及任務，均已納入行政院國家搜救指揮中心體制。因此，海難搜救任務之執行程序與通報流程，依行政院國家搜救指揮中心設置要點及行政院國家搜救指揮中心作業手冊規定辦理。



關於國家搜救相關議題，並不在本研究之主要探討對象。但是災害防救法或搜救體系運作之相關議題，例如中央主管機關之角色、與行政院災害防救委員會之運作關係、搜救指揮中心主任由空軍作戰部司令擔任、飛航情報區以外事故涉及外交工作等議題，均有待後續研究深入探討之。

### 三 臺灣地區各港務局海事評議委員會

目前台灣各國際商港之港務局依據「臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程」規定，成立海事評議委員會，負責慎重處理海事案件。惟受理海事案件之評議，應由當事人或利害關係人之申請或上級機關或港務局局長之交議，始得為之。

海事評議委員會之評議事項包括：

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

海事評議委員會置委員十一人至十三人，各港務局局長，港務長及航政組組長為當然委員，其餘委員由局長就具有資望之船長、輪機長、引水人、海軍高級航海或輪機人員、漁業管理人員、驗船師、保險從業人員、律師、會計師、海事公證師及其他對海事案件之處理特具經驗之人員中選聘之<sup>52</sup>（第二條）。委員除當然委員外，任期均為一年，期滿得續聘之，委員在任期內如因職務調動或其他事故不能繼續執行職務時，由港務局長改聘之。置執行秘書一人，由航政組海事課長兼任之，承召集委員之命綜理本會日常事務。置海事檢查員一至四人、辦事員一至三人，由航政組人員中調兼之，受執行秘書之監督。

開會時由港務局局長兼召集委員並擔任評議會議主席；局長因故不能出席主持會議時，由其指定委員一人代理之。會議之決議，以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之，並得將不同意見載入紀錄，以備查考。出席委員之同意與不同意意見人數相等時，取決於主席。決議作成之海事評議書，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。

### 四 交通部海事復議委員會

交通部為慎重審理海事案件，依據「交通部海事復議委員會組織規程」，設立海事復議委員會，辦理以下工作：

---

<sup>52</sup> 臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程，中華民國四十一年四月二十六日交通部交發航字第0三0六六號令核准，中華民國八十一年二月十四日交通部交航發字八一0二號令修正發布。

- (1) 港務管理機關報請海事案件之復議事項。
- (2) 海事案件當事人申請復議事項。
- (3) 奉交海事案件之復議事項。
- (4) 其他有關海事案件之復議事項。

交通部海事復議委員會置委員七人至九人，由部長就本部有關單位主管及高級職員指派兼任之，並指定委員一人為召集委員，並得視案情需要授權召集委員聘請專家二人至五人為臨時委員（第二條），海事復議委員會事務由航政司兼理，並設執行秘書一人，由航政司指派人員兼任之，其餘辦事人員由執行秘書就海事科人員中指派之。

復議委員會每月開會一次為原則，必要時得召開臨時會議，會議非有二分之一以上委員出席，不得開議，並應以出席委員過半數之同意決議之。

現行有關海事評議方面之法規，如海事報告規則、臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程、交通部海事復議委員會組織規程及依據交通部的行政命令設立之海事評議委員會及復議會，均為無法源依據的行政命令，欠缺法律依據，組織制度未明確立法。審理海事案件，發布海事責任評定書，此項海事責任之評定，為行政主管機關所為之決議，並無拘束法院之效力，法院仍得依自由心證而為證據之取捨。然而，海事責任評議書既係航港、海事、法律等專家所為之公斷，故一般而言，法院大多採信其所評定之海事責任<sup>53</sup>。

海事調查在國內尚無一套標準的程序流程，而在國外已有相當健全的體制（如美國及挪威等），我國的海事調查著重於航政主管機關處理案件的程序規定。針對海上重大事件，各港務局海事承辦部門須先取得船長之海事報告，進而蒐集海事資料後進行進一步調查再進行評議。調查過程中，並沒有統一的標準，可能受到主觀及外在利益因素的影響，而且其評議的事件多以重大海事案件為主，輕微案件沒經過評議過程<sup>54</sup>，海事評議委員會之組織制度，未適當授權立法，統一鑑定作業之事權。

海事評議的方式，係採合議制的形態，雖依該委員會組織規程第十三條規定委員或承辦人員對於海事之評議事件有利害關係者，應予迴避，以及第十四條中規定海事案件之評議，涉及港務管理機關之責任者，得由該港務局申敘理由，報請交通部核准，移轉其他港務局海事評議委員會評議等防制措施外，也在交通部設置海事復議委員會，接受當事人不服海事評議結果之救濟，以及上級交議或港務管理機關報請復議之海事案件審理。但因現行港務局兼任航政、港務行政與棧埠裝卸業務之『三機一體』<sup>55</sup>形態，營運管理單位身兼評議角色，行政單位兼行

---

<sup>53</sup> 交通部運輸研究所，航運安全相關法規與海事資料之分析研究，民國八十二年二月，304—307 頁。

<sup>54</sup> 蘇克明，互動式海事調查資料庫之建構，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，民國八十九年六月，六頁。

<sup>55</sup> 吳崇貴等，台灣地區港埠行政與業務分立之研究，交通部運輸研究所委託海洋大學航運管理研究所辦理、民國八十二年六月。

使公權力，海事評議公正性被質疑有球員兼裁判情形之疑慮<sup>56</sup>。

## 第四節 飛航運輸安全組織

我國早期因無「國家飛航安全委員會」或「飛機失事調查委員會」之組織，舊有之民用航空法也未規範航空器失事調查應由專責機關辦理；因此，以往各類飛航安全事件中，均由交通部民用航空局成立失事調查小組，經過蒐集各項失事可能原因加以判定後，研提失事調查報告陳報交通部，交通部再依失事調查報告責成民航局擬訂改善措施，或將失事原因公佈以使國內航空業者能記取教訓，據以改善飛航安全。

然因交通部民用航空局主管之航管通信問題與失事原因息息相關，在失事調查過程中難免遭質疑有「球員兼裁判」之缺失，為使調查結果具有公信力，於八十七年一月二十一日依總統令公布施行之修正民用航空法第八十四條至第八十七條規定，及同年三月二十三日依行政院令發布「航空器飛航安全委員會組織規程」，於同年五月二十五日成立獨立運作之航空器飛航安全委員會，目的是希望由公正獨立的調查鑑定及分析失事的原因，並提供飛安改善建議成立一獨立運作之委會。後依八十九年四月五日公布施行之修正民用航空法第八十四條規定，及九十年五月二十三日發布「行政院飛航安全委員會組織規程」，更名為「行政院飛航安全委員會」<sup>57</sup>（以下簡稱飛安會）。飛航安全系統的參與者包含政府（交通部、民航局、行政院飛航安全委員會）、航空業者、民間團體、民眾（旅客與機場鄰近居民）、軍方等層面。茲就交通部、民航局、航空公司與飛航安全委員會等組織之安全架構詳述如下。

### 一 交通部

交通部在航空運輸整體的安全系統中，依其組織法掌理飛航安全相關發展計畫之核議及監督事項。承上(行政院)之命，應辦理行政院交議改善措施，責成民用航空局落實執行，並擬定具體施行方案，對於「行政院飛航安全委員會」所提飛航安全缺失，立刻督導民用航空局加以改正；對下(民用航空局)，則應就民用航空局擬定之民用航空政策審慎核定，以確保民用航空飛航安全為前提，發展我國航空事業，惟有確保飛航安全，國內航空事業才能有競爭優勢。交通部並應就民用航空局所提報之飛航安全相關報告，函送飛航安全委員會參考<sup>58</sup>。

---

<sup>56</sup> 交通部運輸研究所、台灣地區海上交通安全體系之研究（二）—建立海上交通事故分析系統之研究，民國八十三年十一月，25—27 頁。

交通部運輸研究所、運輸安全白皮書（二）—海運安全篇，民國八十八年九月，87—99 頁。

<sup>57</sup> 行政院飛航安全委員會網站，<http://www.asc.gov.tw/asc/askr/Home?fcmlID=111837>。

<sup>58</sup> 行政院飛航安全委員會網站，<http://www.asc.gov.tw/asc/askr/Home?fcmlID=111837>。

## 二 民航局

民航局之安全組織體系包含局本部、機場、飛航服務總台及技術人員訓練所，主要負責制定確保飛航安全之策略、監督與維護飛航安全、認證與檢核航空人員及設施、提供安全的飛航環境、查核與監督機場及地面作業之安全、訓練相關專業人才，分為局本部、機場、飛航服務總台及技術人員訓練所等四大部分<sup>59</sup>。

民航局上承交通部之命，執行飛航安全改善措施，擬定具體施行方案，對於委員會所提飛航安全作業的盲點與缺失，立刻督導航空公司確實改正，遇有改善不力之航空公司，隨即依民用航空法相關法規予以適當之處分，以確保國人飛航安全。

民航局在航空器失事後應立即成立失事調查「配合工作小組」，該局飛航安全相關人員應接受飛安會之專案小組召集人(主任調查官)指揮，配合失事專案調查小組作業，此一配合工作小組不得參與失事可能原因之推斷或確定，並於調查蒐證尖峰期過後(由小組召集人決定時機)解散。此後，民用航空局官員除非是以證人或當事人身分，否則不再介入後續失事原因判定作業。對於一般性飛安事件(Incident)處理情形以及航空公司飛航安全檢查情形，應定期向「行政院飛航安全委員會飛航安全組」提出彙報，除做為「行政院飛航安全委員會」參考追蹤飛航安全措施落實情形外，並可作為飛航安全趨勢分析。

## 三 航空公司

航空公司主要之安全架構包括直屬總經理室之飛安部門與機務、航務部門。在整個體系中提供使用者安全的旅運服務為其最重要的角色，因此其主要職責為自身作業的督察與監控、機務與航務之安全資訊管理、日常飛行資料的分析、組員資源管理(Crew Resource Management, CRM)等預防體系之運作，防範意外事故之發生。

## 四 飛航安全委員會

飛安會採「委員合議制」。設置委員七人，由行政院長聘任，並指定其中一人為主任委員，以綜理會務。委員會議由主任委員召集之，以每月舉行一次為原則，必要時得召開臨時會議。委員會下轄失事調查組及飛航安全組，聘用於民航領域學有專精之失事調查官及飛航安全官，由主任委員於其中指派一人兼任執行長，以執行委員會議的決議事項。此外另聘專業技術人員與行政支援人員，以協助完成各項技術與行政工作。依行政院飛航安全委員會組織規程規定掌理之事項如下：

(1) 國內外民用航空器失事及重大意外事件之認定、調查、鑑定及調查報告與改善建議之提出。

---

<sup>59</sup> 陳世圯與涂維穗，「運輸安全管理省思與未來挑戰」，國家政策論壇月刊，第一卷第八期，(臺北市，財團法人國家政策研究基金會，民國九十年十月)。



- (2) 依職權向相關機關、機構及人員取得與調查鑑定相關之資料及採取必要之調查行為。
- (3) 航空器失事及重大意外事件調查工作之研究及發展。
- (4) 與世界各國飛航安全組織之協調及聯繫。
- (5) 其他機關委託本會處理之非屬民用航空器失事及重大意外事件。
- (6) 重大影響飛航安全事件之專案研究。

「行政院飛航安全委員會」定位為直屬於行政院院長之飛航安全專業諮詢幕僚，依上述職掌可知其主要工作為航空器失事調查與蒐集國外相關研究報告，研擬改善建議與對策，以預防飛安事件之再次發生。在執行專案調查報告時，委員會僅止於航空器失事後與民用航空局有直接指揮其失事調查「配合工作小組」，配合失事專案調查小組作業。所發現之飛航安全改善措施、建議事項執行，委員會基於行政院幕僚角色之建議，應向行政院院長提出，再由院長經過行政系統下達其執行之決心，責成交通部設計相關政策與執行方案，予以實施；飛航安全委員會應根據飛航安全事故中所歸結的教訓，向院長提出主管機關在飛航安全作為上所出現的盲點與缺失，並建議如何在未來行政相關部門應予強化與改善重點。

## 五 飛行安全基金會

飛行安全基金會為一財團法人組織，採董事長制，現有董事九位，均由原創始公司機構推派具飛安經驗之專業人士擔任。董事長一人，常務董事四人由董事推選產生。目前二十二個會員，包括飛安委員會、交通部運研所、民航局、空警隊、各大航空公司、台勤、桃勤、國防部、陸軍、海軍及空軍等單位，服務對象涵蓋軍民航空業界。

飛行安全基金會的董事長對外代表基金會，綜理會務並召開董事會，常務董事處理日常會務，編制經費概算，審查捐助人入會資格，選任與解聘本會職員，執行董事會決議事項等。基金會主要宗旨在協調、協助業界維護飛航安全，是最具代表性之民間飛安團體，也是民間與政府之間的橋樑，更是民航安全工作發展的觸媒。

飛行安全基金會的運作方式主要參與國際飛安活動，引進先進飛安管理新知與科技，發行飛安季刊，每月舉辦飛安主管座談會一次，凝聚共識建議提供主管機關與業界參考，主要功能則在彌補政府資源之不足。例如持續進行噴射民航機與直昇機失事、客艙安全事件、鳥擊事件等統計分析、每年遴選優秀人才赴國外實施飛安計劃管理、失事調查等訓練，聘請 IATA、FAA 及國外專家學者來台開班講授國際談判技巧、維修資源管理等課程，並與民航局合辦飛安精進及維修資源管理等訓練班次，此外每月召開一次飛安主管座談會，並視需要舉辦各項飛安

活動，例如全國航空保安研討會、國籍航空飛安年會、鳥擊年會、航空安全文化研討會、直昇機安全講習等。在引進國外最新航空科技與新知方面，計有 CRM、MRM、FOQA、CFIT/ALAR、LOSA、大哥大偵測器及機場除霧工程等。由於基金僅數千萬元，且近年來基金孳息降低很多，幾乎完全仰賴航發會委託訓練款運作，在有限的資源下，積極辦理多項活動，實屬難能可貴。

## **第五節 國內運輸安全組織編制現況調查**

綜觀國內在運輸安全組織與制度方面，陸、海、空各種運輸方式皆有其不同涵蓋面，但在法制化與體制化之構想下，從法規面、組織編制及其功能規劃等多元角度，研提進一步改善方案並強化其運作功能，有其必要性。

本計畫為順利進行以後之工作事項，茲先就目前國內各運輸安全組織現有編制，調查分析整理得表 3.1 車輛行車事故鑑定與覆議委員會現況編制，表 3.2 軌道運輸行車保安委員會現況編制，表 3.3 海事評議委員會現況編制，及表 3.4 飛安委員會現況編制。

表 3.1 車輛行車事故鑑定與覆議委員會現況編制<sup>60</sup>

機關 人員	臺北市車 輛行車事 故鑑定委 員會	臺北市政 府交通委 員會	高雄市政 府建設局 行車事 故鑑定委 員會	高雄市車 輛行車事 故鑑定委 員會	台灣省各 行車事 故鑑定委 員會	台灣省車 輛行車事 故鑑定委 員會
職 稱	主任委員一人	召集人一人	主任委員一人	主任委員一人	主任委員一人	委員一人兼任
	委員十四人	委員八人	委員六人	委員六人	委員六人	委員十一人
	兼技正一人 <div> <div>秘書一人</div> <div>組員三人</div> <div>書記一人</div> <div>司機一人</div> <div>工友一人</div> </div>	總幹事一人 幹事二人	秘書一人 技士一人 辦事員一人 書記一人 人事管理員一人 (由高雄市政府主計處派員兼任) 會計員一人 (由高雄市政府人事處派員兼任)	秘書一人 幹事二人	秘書十二人 (雇員佔秘書職缺一) 技士二十人 (懸缺一員,雇員佔技士職缺六員) 書記九員 (雇員佔書記職缺五員) <sup>60</sup>	總幹事一人 幹事二至四人
	鑑定組 <div> <div>技正一人</div> <div>兼組長一人</div> <div>技士一人</div> <div>組員二人</div> </div> 調查組 兼組長一人 外事組 兼組長一人 兼會計員一人 兼人事管理員一人					
計 合	三十二人	十二人	十三人	十人	四十八人	十四至十六人

<sup>60</sup>交通部路政司，建立行車事故鑑定電腦作業系統之研究，民國八十八年十二月，頁 17。

表 3.2 軌道運輸行車保安委員會現況編制

機關 人員	臺北捷運公司 行車保安委員會	臺北市大眾捷運系統 營運事故複審小組	交通部臺灣鐵路管理局 行車保安委員會
職 稱	主任委員一人	召集人一人	主任委員一人
	副主任委員二人	副召集人一人	委員十三人
	內部委員九至十五人	委員十三人	總幹事一人、副總幹事二人、幹事三人
	外聘委員三至六人	秘書一人（兼任） 幹事三人（兼任）	預防組組長一人（兼任）、組員四人（專任）
		(5)	調查組組長一人（兼任）、組員十人（兼任）
		(6)	審核組組長一人（兼任）、組員五人（兼任）
計 合	十五至二十四人	十九人	四十二人

表 3.3 海事評議委員會編制現況<sup>61</sup>

機關 人員	基隆港	台中港	高雄港	花蓮港
組 織 架 構	主任委員一人	主任委員一人	主任委員一人	主任委員一人
	評議委員十一至十三人			
	執行秘書一人（海事課課長）			
	海事檢查員一至四人（航政組人員）			
	辦事員一至三人（航政組人員）			
現有調查 海事人力	五人 （蘇澳港一人）	二人	四人	二人

<sup>61</sup> 陳彥宏，「我國海事調查現況之研究」，第一屆兩岸航運科技學術研討會，（基隆：國立台灣海洋大學，民國八十九年五月），頁 168-169。

表 3.4 行政院飛航安全委員會編制現況<sup>62</sup>

職 稱	委員六人
	主任委員一人
	執行長一人
	執行長辦公室一人
	飛航安全組七人
	失事調查組七人
	人事一人
	會計一人
	行政法規組五人
	調查實驗室五人
合計	三十五人

<sup>62</sup> 行政院飛航安全委員會網站，

[http://www.asc.gov.tw/asc/askr/SelfPageSetup?command=display&pageID=2806&page=view&\\_fcmlD=5538](http://www.asc.gov.tw/asc/askr/SelfPageSetup?command=display&pageID=2806&page=view&_fcmlD=5538)



## 第四章 美、日、英運輸安全制度介紹與比較

### 第一節 美國運輸安全組織

美國運輸部的組織如圖 4-1 所示，在組織中運輸安全相關部門概略可分為陸、海、空三大部份，除了運輸部轄下的組織之外，亦有其它運輸安全相關的跨局處、跨運式組織，以下就依跨局處、運式組織、陸運組織、航空組織及海運組織四部份分別說明美國運輸安全法制、組織與政策運作機制。另簡要就加州的運輸安全組織做一介紹。

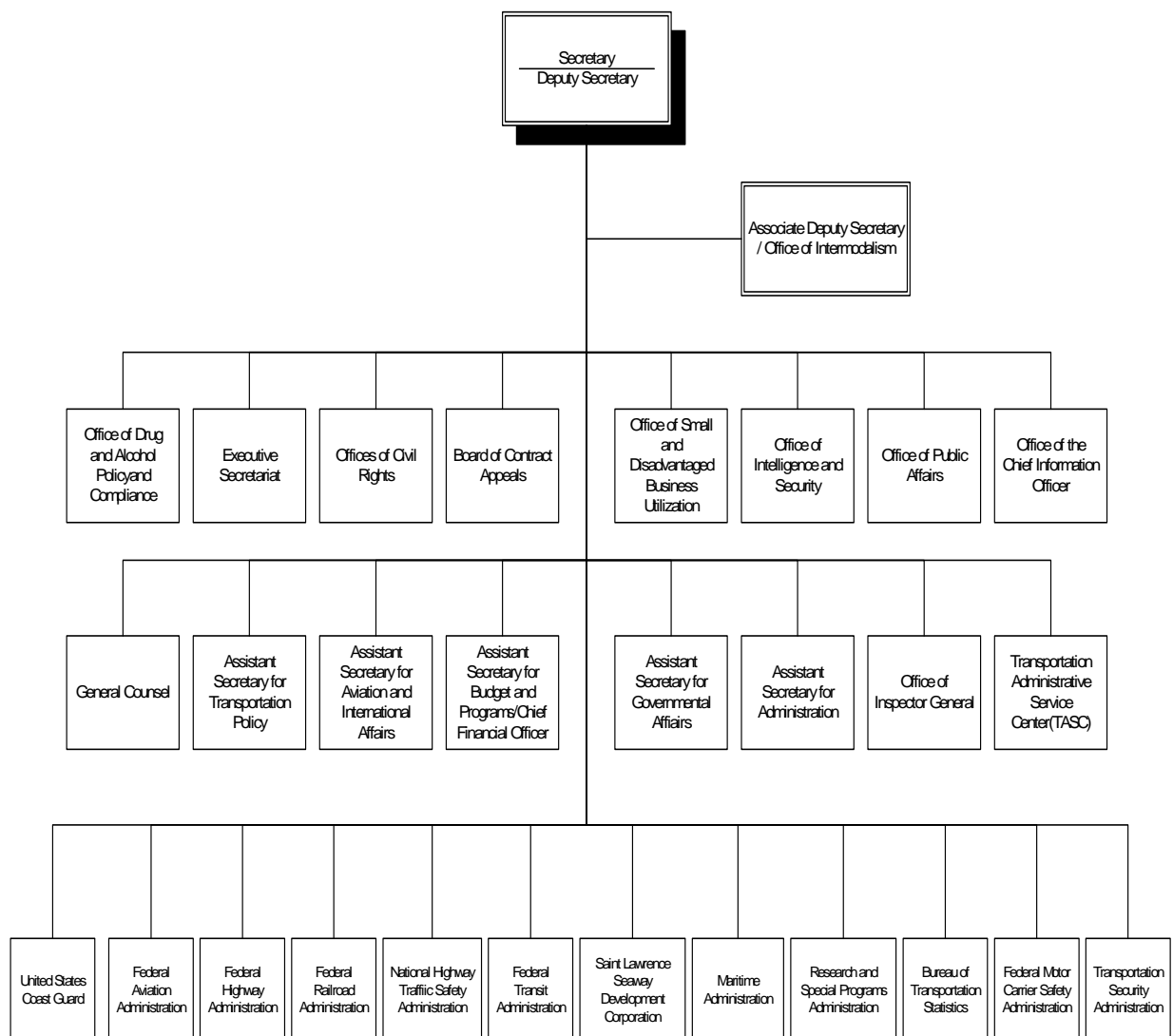


圖 4-1 美國運輸部組織架構

## 一 跨局處、運式組織

### (一) 運輸部安全委員會 (DOT Safety Council)

#### 1、組織制度

運輸部安全委員會為統合運輸部各局處所成立的組織，其組織成員包括兩位主席，另有部內相關主管、各業務局處長。可以看得出來這是美國研擬、討論、制定運輸安全政策最高層次的機制。詳細成員如下：

#### (1) 主席

- 運輸政策助理部長
- 聯邦航空管理局系統安全助理局長

#### (2) 相關主管

- 行政助理部長
- 預算財務助理部長
- 綜合運輸助理次長
- 運輸部秘書長
- 情報與保安室主任
- 民權室主任
- 藥物與酒精政策室主任
- 運輸服務中心主任
- 運輸部總顧問
- 運輸部技術總監
- 安全委員會執行長

#### (3) 業務局處長

- 運輸統計處長
- 聯邦公路管理局長
- 聯邦鐵路管理局長
- 聯邦大眾運輸管理局長
- 海運管理局長
- 國家公路交通安全局長
- 研究與特別計畫局長
- 勞倫斯航運工會理事長
- 美國海岸防衛隊副司令
- 聯邦貨運業安全管理局長



## 2、業務職掌

部長行政團隊與各局處主管討論運輸內部的安全政策，或協調運輸部內各種運式間重要運輸安全提議；並且推動主要運輸安全議題與需求的計畫，確保在關鍵議題上，運輸各部門確實參與計畫、發展及資源配置，以完成運輸部的安全策略目標。

## 3、行政運作方式

以協調討論方式，共同完成運輸部安全政策目標。

### （二）國家運輸安全委員會（National Transportation Safety Board, NTSB）

#### 1、組織制度

美國的國家運輸安全委員會成立於一九六七年四月一日，係根據美國聯邦法規第四十九篇第八章（Chapter VIII, Title 49 of the Code of Federal Regulations）的規定所組成，屬於獨立的機構，而不歸屬在國務院的運輸部底下。五個委員，皆需由總統提名，經參議院同意後任命之，每個成員任期為五年。兩人為主席與副主席，其任期為兩年，當主席因故不能執行職權時，由副主席代替之。成員中同一政黨不得超過三人。且至少三人中必須具有技術資格、專業地位或者是在肇事重建、安全工程、人因工程、運輸安全、運輸管制上有顯著的知識。運輸委員會須就事務局或處成立小組，來調查航空、公路、車輛、鐵路、軌道與管道的意外事故、並撰寫報告。NTSB組織目標有四：

- (1) 防止未來意外事件、拯救生命、減少傷害及財產損失。
- (2) 確保交通意外事故的生還者或喪生者的家庭能接受到來自營運者、其它政府部門或社區服務組織及時地、慈愛地援助。
- (3) 經由聯邦航空管理局或美國海岸防衛隊所採取的判決，NTSB 提供飛行員與船員公平、適當地、獨立的執照判決上訴複審。
- (4) 成為最佳的管理部門，以確保各項目標能達成。

#### 2、業務職掌

國家運輸安全委員會主要任務在調查美國國內的每一件民航飛航事故，以及其他鐵公路、海運、管道運輸重大事故，目的在於預防未來同樣事故的發生；NTSB 負責的事故如下：

- 所有美國民航事故及某些供大眾使用的航空事故：

大眾使用的飛機指的是由政府擁有及營運的飛機，例如聯邦調查局、林務局、州政府、當地政府、警察部門和其他政府機關營運的飛機；NTSB 依 1994

年通過的法案調查這些事故；其他公眾使用的飛機，如軍隊、海岸防衛隊或涉及情報收集則不包含在 NTSB 的調查範圍。國際民航組織（ICAO）稱這些排除對象為「官營」（State operated）航空器。

- 特定的公路事故；

特定的公路事故意指 NTSB 並非調查所有的事故。一般而言，NTSB 調查有死亡的商用巴士和學校公車、部份有包含危險物質或多人死亡的重型卡車和主要公路橋樑的損壞；NTSB 也會找出某些想調查的事故，例如針對車上載有小孩的小型旅行車事故，蒐集一些事故調查資料並作出所有事故的報告。其中一個例子，NTSB 調查包含後座的小孩和成人死亡的事故，發現只有兩點式安全帶是不夠，加上三點式肩部安全帶是很重要的。由於公路安全並未受到聯邦政府的嚴格管制，所有的公路事故是由州、郡和市警察調查，當地政府也會與 NTSB 合作調查這些事故，但調查公路事故並非 NTSB 的主要任務。

- 包含客運列車或是任何列車事故造成至少一人死亡或較大財產損失的鐵路事故；

較大的財產損失是定義某一金額；目的是在選出傷害較大的事故和不能安全行駛的議題，NTSB 的鐵路部門有權力調查其他嚴重的鐵路事故，特別是包含大眾運輸、捷運/地下鐵和通勤列車。

- 較大的海運事故以及任何海運事故包含一艘公有與非公有的船隻；

- 造成一人死亡或重大財產損失的管道事故；

- 會釋放危險物質的任何型式運輸；

- 具有重覆發生特質的運輸事故。

在很多汽車事故，後座乘客死亡而前座乘客生還，後座乘客有繫上安全帶，NTSB 認為安全帶造成致命性的傷害，特別是對小孩；NTSB 認為這具有重覆發生特質並作深入調查。另一個例子為某類列車脫軌，例如運煤車，其可能不滿足重大財產損失，但 NTSB 仍會調查這類事故來找出問題原因。

截至 2001 年，NTSB 已經調查超過十一萬件飛安事件。NTSB 的調查員一年三百六十五天、每天二十四小時待命出勤到事故現場執行調查任務。NTSB 也負責幫政府蒐集、保存所有前述運輸安全事件的資料庫；另外也對美國民航機在海外事故提供合格調查員協助進行調查工作。NTSB 也擔任美國聯邦航空管理局（Federal Aviation Administration, FAA）對民航人員或海岸防衛隊（Coast Guard）關於飛航與航海人員相關處分的上訴法庭。雖然 NTSB 並無立法權或制裁權，自成立以來，已經提供超過一萬一千個運輸安全建議給兩千兩百多個單位。而其中超過百分之八十都已經被接受並採用。

至於 NTSB 與運輸安全相關單位職責分述如下：

- 管理部門

協助主席處理事務，協調與處理員工事務、對委員會的運作負責及提出發展計畫或建議以達到委責會的主要功能。

- 航空安全部門

在委員會的權限內負責飛航意外事故的調查、提交調查報告書、發佈調查報告。其中包括對可能事故原因的看法、若會議決定由委員會下決定時，確認可能事故原因提出安全建議以防止未來再有意外發生、參與國土外美國國籍或美國製造的航空器意外事故調查。

- 鐵路安全部門

在委員會的權限內負責鐵路意外事故的調查、提交調查報告書、發佈調查報告。其中包括對可能事故原因的看法、若會議決定由委員會下決定時，確認可能事故原因提出安全建議以防止未來再有意外發生，另亦負責其它委員會較關注的鐵路安全意外事故調查。

- 公路安全部門

在委員會的權限內負責公路意外事故的調查、提交調查報告書、發佈調查報告。其中包括對可能事故原因的看法、若會議決定由委員會下決定時，確認可能事故原因提出安全建議以防止未來再有意外發生，另亦負責其它委員會較關注的公路安全意外事故調查。

- 海運安全部門

在委員會的權限內負責海運意外事故的調查、提交調查報告書、發佈調查報告。其中包括對可能事故原因的看法、若會議決定由委員會下決定時，確認可能事故原因提出安全建議以防止未來再有意外發生，另亦負責其它委員會較關注的海運安全意外事故調查。

- 管道及危險物品安全部門

在委員會的權限內負責管道及危險物品意外事故的調查、提交調查報告書、發佈調查報告。其中包括對可能事故原因的看法、若會議決定由委員會下決定時，確認可能事故原因提出安全建議以防止未來再有意外發生，另亦負責其它委員會較關注的管道及危險物品安全意外事故調查。

- 安全建議與執行部門

監管委員會內各安全建議計劃，包括委員會『最希望的』建議與委員會內的安全執行計畫。

### 3、行政運作方式

NTSB 任務包括各種運輸系統的安全調查，而 NTSB 組織中與航空安全相關的單位為航空安全辦公室（Office of Aviation Safety）；在美國聯邦法規第四十九篇第八章 800.2(組織)(e)中明文指出航空安全辦公室專責航空意外事故的調查，研究及提出航空意外故事可能發生的原因；提出安全建議以防止未來航空意外事故再次發生；參與在國外發生的美國國籍或美國製造的航空器的航空意外事故調查；主導較特殊的航空事故調查。美國聯邦法規第四十九篇第八章有詳細地規定 NTSB 的功能、組織及運作等法令規定。

#### ● 與國會關係

##### 1. 提交副本給國會：

當委員會要提出預算的估計、預算的請求、補充的預算估計、其他的預算資訊、立法的建議、給國會公聽會的證明或立法的意見給總統或預算管理局之前，委員會必須先提出一份副本給國會。且在提交國會前，政府的官員、部門或機關不能要求委員會提交前述資料給其他部門或機關作預覽或審核。

##### 2. 經常性報告：

NTSB 必須經常性向國會、美國政府、州和當地政府機關的相關交通安全部門及有興趣的民眾作報告。

##### 3. NTSB 必須在每年的七月一日提交一份報告給國會。

報告內容包含：a. 前一年度委員會所處理和審核的運輸事故調查的統計與分析摘要；b. 委員會為減少事故再發生可能性的建議調查摘要及對建議的執行成效；c. 詳細評估依法負責事故調查和事故預防行動的各級政府機關之績效。

##### 4. 運輸部的技術總監（Inspector General）職責：

必須讓委員會主席和國會完全了解委員會管理內部會計和行政控制系統的問題；並提出發現和建議來處理問題；同時經常性向國會報告處理問題的進度。

#### ● 與運輸部關係

##### 1. NTSB 初成立於一九六七年四月一日，雖然名義上獨立但依賴運輸部財務和行政上的協助。1975 年，依據獨立安全委員會法案，所有的行政管轄與組織關聯都分離，NTSB 才不再是運輸部或其所屬其他分支機構的一部份。

##### 2. 在付費的原則下，NTSB 可以使用運輸部的運輸安全研究院（Transportation Safety Institute）和其任何後繼組織所提供的服

務。運輸部長須訓令運輸安全研究院對國家運輸安全委員會的僱員提供安全訓練；協助經與部長諮商由 NTSB 指定的各級政府機關、國外的政府、州際的機構和私人機構的安全人員。

3. 運輸部的技術總監本其預防及偵查弊端和濫用的任務，擁有檢閱 NTSB 的財務管理、資產管理和企業營運的權力，包含內部的會計稽核和行政管制，以確保符合所有聯邦法律。

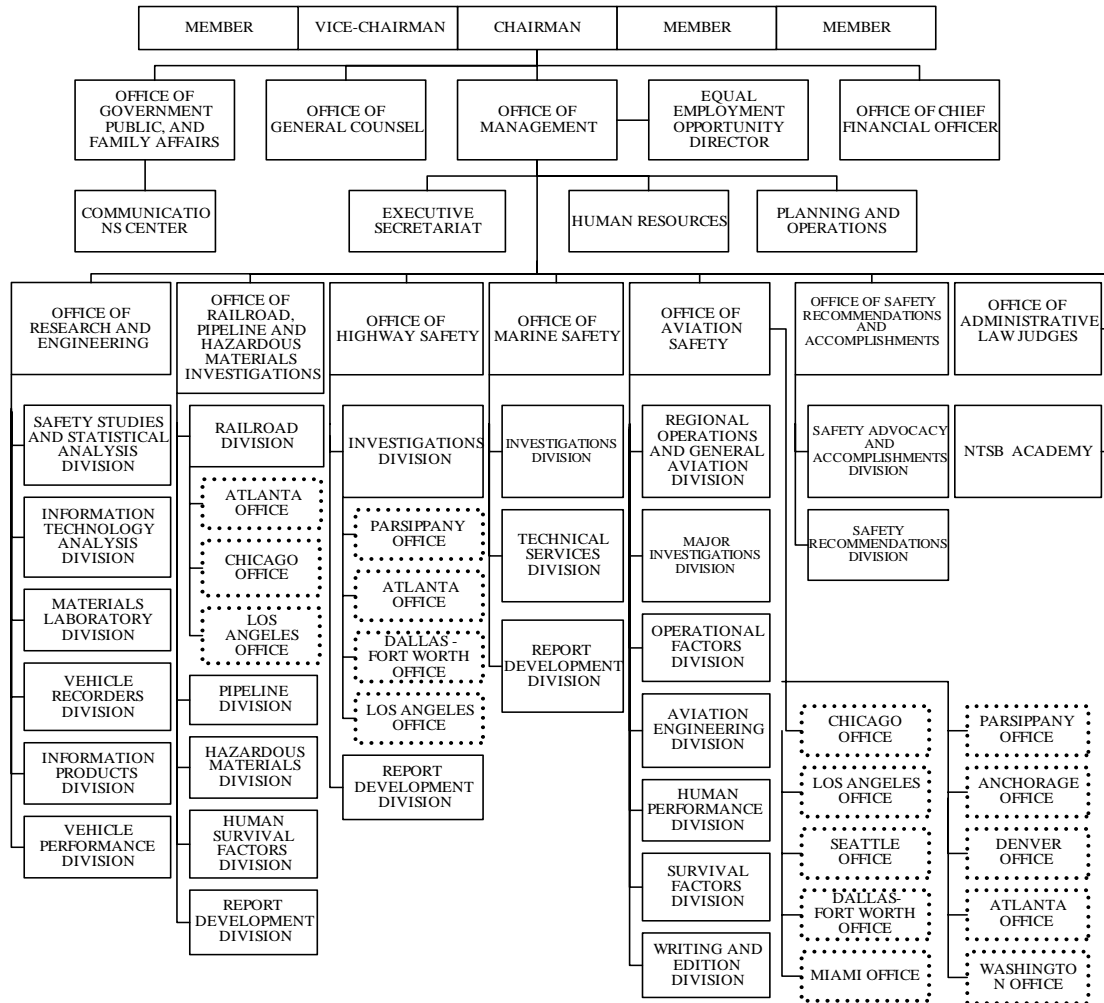


圖 4-2 美國國家運輸安全委員會組織架構

### (三) 運輸安全署 (Transportation Security Administration, TSA)

在 2001 年 9 月 11 日 911 攻擊事件之後，除了軍事報復行動（國際恐怖主義）之外，為了美國國內加強防護安全工作部分，新成立一個聯邦機構，名為「運輸安全署」(Transportation Security Administration, TSA)，負責美國國內有關機場及飛行器的安全維護等相關工作，該署在全美各個機場，共配置數萬名的安全檢查人員，負責檢查旅客之行李與物品。該署之相關規定，係規範於 911 攻擊事件後新頒布的「航空暨運輸安全法」(Aviation and Transportation Security Act)之中。

## 1、 組織制度

運輸安全署仍因應 911 美國遭恐怖分子攻擊之後，新成立的安全組織，隸屬於運輸部之下。其設置署長、副署長各一人，署長由運輸部主管安全次長兼任，而其下部門包括航空營運、海陸運安全、安全法規與政策、資訊安全科技、訓練、安檢…等部門，共同維護美國陸、海、空運安全。另外署長由總統提名任命，並經由國會行使同意權。運輸安全署組織圖如圖 4-3。

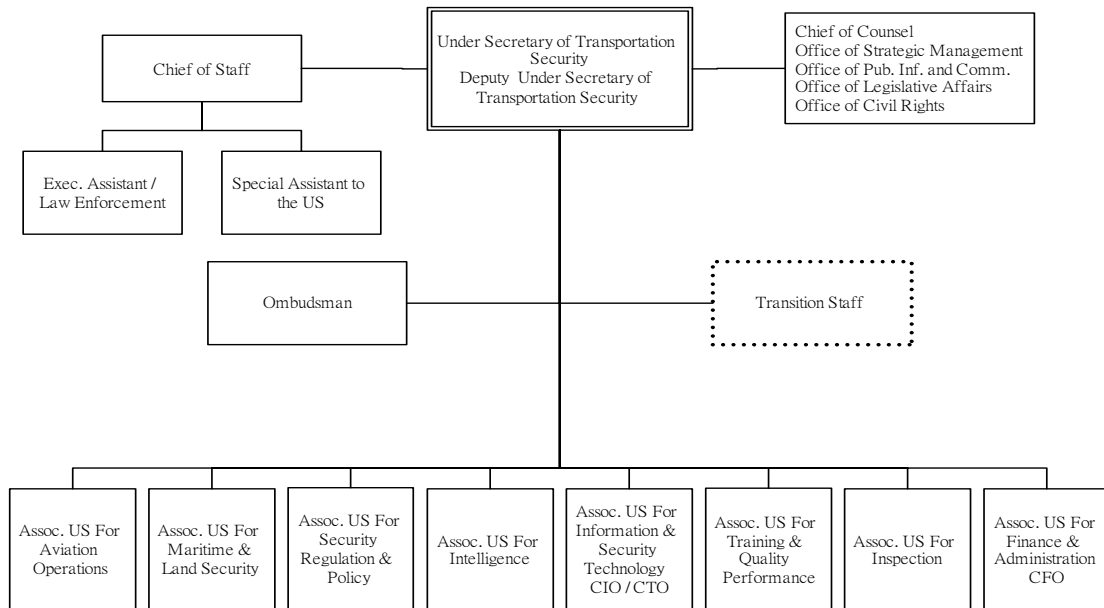


圖 4-3 美國運輸安全署組織架構

## 2、 業務職掌

運輸安全署長的職掌，如下所述：

- (1) 執行「美國聯邦法規」(United States Code)第 449 章之規定，負責民用航空之安全及相關的研究和發展工作
- (2) 除了由運輸部負責的民用航空安全工作外，另其他屬於運輸部職掌及範疇的交通運輸模式之安全維護。
- (3) 依據「美國聯邦法規」第 44901 條及第 44935 條之規定，應對國內、外航班旅客之聯邦安檢工作加以負責。
- (4) 對於安檢人員之聘僱與執勤，應訂立一套標準。
- (5) 訓練及檢測安檢人員。
- (6) 對於全美境內之所有機場，假若依據「美國聯邦法規」第 44901 條之規定，其係應該實施安全檢查者，則運輸部安全次長應與運輸部部長及其他有關之聯邦機構的首長，共同進行協商，以便對於上述之機場提供「安全檢查」。運輸部主管安全次長應對執行上述安檢工作之安檢人員的聘僱及訓練加以負責。亦即，全美機場之安檢人員之聘僱及訓練，係由運輸

部安全次長負責之。

另外根據新增訂「美國聯邦法規」第 49 篇第一章第 114 條(f)之規範，尚有以下之職責與權力：

- (1) 對於運輸安全之情報，應加以接收、評估及分配。
- (2) 評估潛在的運輸威脅。
- (3) 對於潛在的運輸安全之威脅，應研發相關的政策、策略及計畫。
- (4) 訂定有關於運輸安全的其他計畫，包括運輸部與其他適切的聯邦機構之協調及回應對策。
- (5) 就運輸安全而言，運輸部安全次長之角色，係作為與情治及執法單位最主要的聯絡人。
- (6) 以每日為基礎，對於「運輸安全署」所管轄的安檢軟、硬體資源與設備，運輸部安全次長應每日加以管理及提供執勤的指導。
- (7) 對於與安全有相關之法令與規定，應加以執行。
- (8) 對於運輸安全之提升工作，應加以研究。亦即對於運輸安全之學術研究，應加以研究。
- (9) 對於安檢設施、設備、器材及系統，應加以監督、維護及檢測。
- (10) 對於貨物運輸之安全措施，應確保該措施之適切性。
- (11) 對於機場及其他運輸設備之安檢措施，應監督其實施之情形，並確保該安檢措施的妥適性。
- (12) 對於機場安檢人員之背景，應加以考察；對於接近機場安全區域之任何個人之背景，亦須加以檢查。其他運輸安全工作之人員，亦同上。
- (13) 對於任何會影響飛航安全或航空公司營運之行動或活動，運輸部主管安全次長應與「聯邦航空管理局局長」相互進行聯絡與溝通。
- (14) 與「國際民用航空組織」(International Civil Aviation Organization, ICAO)及外國政府之航空機構共同宣示，對於外國航空運輸之旅客安全問題，美國表示關切與重視。
- (15) 依據法律之授權，運輸部安全次長若認為其他某事項與運輸安全有相關，則可加以執行。

另國家處於緊急之狀況時，「美國聯邦法規」第 49 篇第 1 章第 114 條(g)則賦予運輸部主管安全次長，其在運輸部長之指示及管制下，應執行以下之職責：

1. 對於美國國內之航空、鐵路、其他地面交通運輸及海上運輸（包括港口安全），運輸部安全次長負有整合、協調之職責。
2. 除了國防部及軍事部門之外，對於聯邦政府的其他部門及機構，就與運輸相關之事項，運輸部主管安全次長負有協調及監督之責。

3. 對於影響交通運輸之威脅，運輸部長應協調並通知其他聯邦及地方機構，包括運輸機構、執法部門及國境管理機構。
4. 在國家處於緊急狀態下，執行諸如上述之其他相關權力。
5. 至於運輸安全署之執法人員，在執行公務時，擁有以下權力：
  - (1) 攜帶武器。
  - (2) 在 TSA 執法官員面前發生之任何犯行，執法者對於違法者之逮捕，無須令狀。
  - (3) 對於違反美國法律之任何重罪犯行，假若 TSA 執法者其握有「合理的理由」，認為應被加以逮捕之人，其業已實施重罪犯行，或正在實施中，即可進行「無令狀」之逮捕活動。
  - (4) 對於業已發生之犯罪行為，TSA 執法者可申請及執行關於逮捕人犯及搜索物證之令狀，而上開令狀之簽發，必須植基於「合理的理由」，始可簽發令狀。

上述 TSA 執法官員所擁有之權力，在執行此種職權時，必須依照運輸部主管安全次長所頒布之執法綱領進行執法。次長在擬定、頒布上述之執法綱領（準則）時，應與法務部部長(the Attorney General of the United States)進行諮商，而有關於致命性武器之使用，該 TSA 之執法綱領，亦須符合法務部對於致命性武器之規定始可。

組織內各單位職責整理如下：

1. 對於運輸部安全次長依照「美國聯邦法規」第 114 條之規定所發布之任何規則或安全指令，在次長發布後 30 日之內，「運輸安全委員會」應加以審查、批准或駁回。
2. 對於影響運輸之情報、安全及執法活動，應加以協調。
3. 對於影響運輸之情報、安全及資訊，應促進聯邦機構與航空公司及其他交通運輸提供者，共同分享上述之情報等相關資訊。
4. 對於運輸或國家安全會造成威脅的個人，該委員會應研發透過科技之手段，建構一個電腦資料庫。
5. 對於運輸安全之計畫，應加以審查。於運輸安全計畫審查後，向運輸部主管安全次長提供建言。

### 3、行政運作方式

依組織內各單位職責劃分，共同完成維護美國陸、海、空運安全的目標。

#### （四）危險物品安全局（Office of Hazardous Material Safety, OHM）

危險物品安全局承擔國家安全計畫方案中有關於海運、鐵路、公路以及水路



的危險物的運送。其組織運作共分為七個部門其架構如圖 4-4 所示。

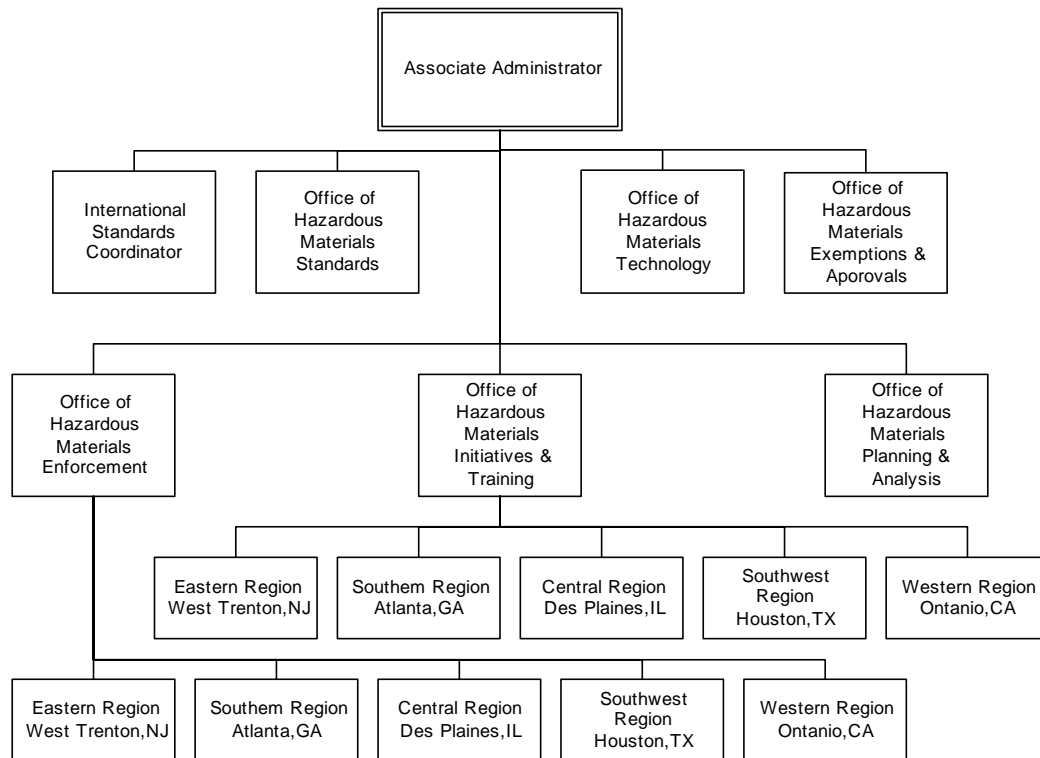


圖 4-4 美國危險物品安全局組織架構

## 二 陸運組織

在美國運輸組織架構下共有五個有關陸運安全相關機構：

- (1)聯邦公路管理局
- (2)聯邦鐵路管理局
- (3)國家公路交通安全局
- (4)聯邦大眾運輸管理局
- (5)聯邦貨運安全管理局。

以下就針對各個組織於美國法規上的權利與義務之規範、組織概況、運輸安全相關機構進行說明。以進一步瞭解美國運輸安全法制、組織與政策運作機制。

### (一) 聯邦大眾運輸管理局 (Federal Transit Administration, FTA)

#### 1、組織制度

聯邦大眾運輸管理局組織制度如圖 4-5 所示，聯邦大眾運輸管理其受運輸部所監督。聯邦大眾運輸局首長由總統指派且需經過參議院同意後任之。而局長直接向運輸部長負責。局長所需執行之義務與權利由運輸部長所決定。其組織中設

有局長、副局長、公共事務室、審議室主任、民權局等。不過有關於專司運輸安全的組織，運輸安全部門與運輸保安部門。並不在圖 4-5 的組織架構內，而是獨立於外的機構。

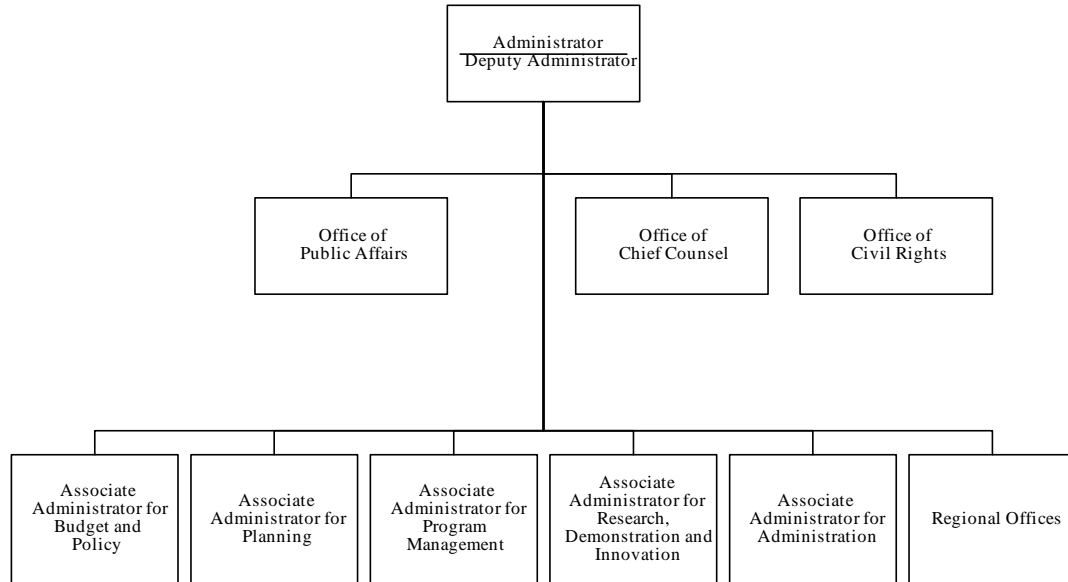


圖 4-5 美國聯邦大眾運輸管理局組織架構

## 2、業務職掌

聯邦大眾運輸管理局主要掌管國家之大眾運輸系統，並協助運輸單位，處理 911 攻擊事件後所增加的保安工作。而 FTA 的保安計畫主要是完成高效率人員、僱員、收益及財產的保安工作，所有運輸系統皆被鼓勵去發展與執行系統安全的計畫。

## 3、行政運作方式

總顧問辦公室（Office of Chief of Counsel）針對局長及局內各管理人員提供法律上的諮詢及支援，以及與美國運輸部一般諮詢、協調。

## （二）聯邦公路管理局（Federal Highway Administration, FHWA）

### 1、組織制度

聯邦公路管理局的組織包括一位局長、副局長與執行長。在其下有運輸保安計畫經理，代表局長實質上領導局本部幕僚，統籌發掘並處理易受損害的運輸硬體建設與關鍵性運輸系統運作事務，並就前述議題負責聯繫、指揮各地派駐單位。其組織架構如圖 4-6 所示。聯邦公路管理局的組織架構，主要又可分為核心事務單位(Core Business Units and)與服務事務單位(Service Business Units)。不過除了在研發與科技處有一個安全研發辦公室外，在聯邦公路管理局中與安全相關

部門主要是位於核心事務單位組織中安全部門，安全核心事務單位(Safety CBU)，其下又可分為三大部門分別 1.安全設計科 2.安全計畫科 3.計畫整合科。

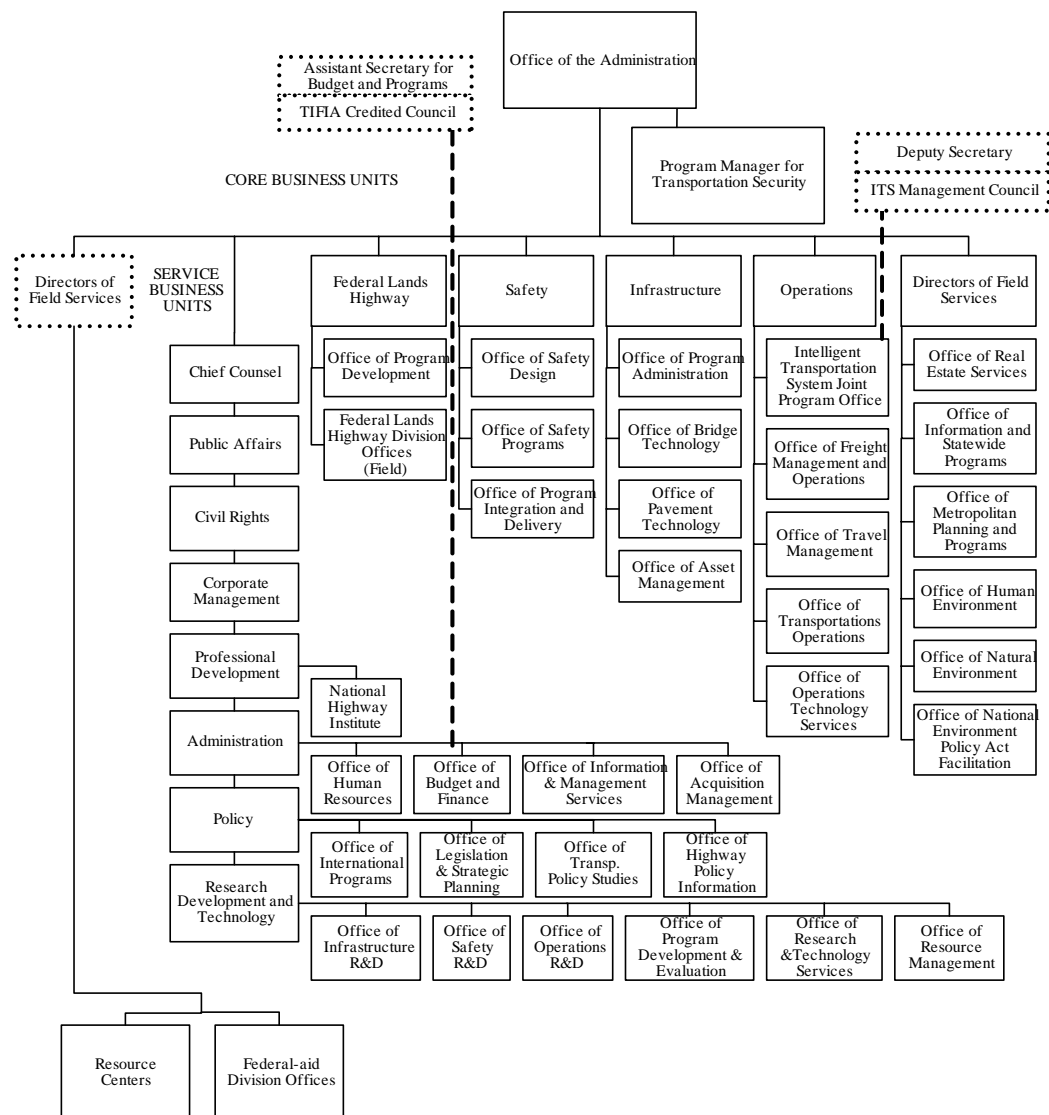


圖 4-6 美國聯邦公路管理局組織架構

## 2、業務職掌

安全核心事務單位主要的任務是提供全國性的發展執行策略計畫，持續性減少全國公路上車輛肇事的數量與其嚴重程度，包括國家公路、街道、自行車道、行人步道、設施及複合運輸系統中，機動性或無機動性的旅客。其主要的職責可包括下列各項

1. 宣導
2. 安全資訊與分析
3. 策略計畫與品管
4. 立法、管制、政策及諮詢

5. 安全計畫
6. 安全會議
7. 技術傳送
8. 先進產品發展、測試與驗證
9. 監控與評估
10. 擴展服務與諮詢
11. 運銷與通訊服務

而在其下三個子部門職掌業務分述如下：

(1)安全設計科

主要任務：管理計畫中有關道路中，影響公路安全績效發展與整合。主導全國道路與路旁設施以增進公路安全績效，政策與指導方針的發展，並針對國家公路安全設計進行整合與宣導。提供安全績效的目標、政策與公共安全的標準、自行車與行人的設施。並主導國家公路公共建設的政策與領導方針，包括公路鋪面、道路幾何設計、交通儀控系統、鐵路平交道、道邊的安全設施等。並與國家公路安全局（NHTSA）整合後提供各州政府作為交通安全設計的政策與指導方針。

(2)安全計畫科

主要任務：發展與管理道路營運安全、自行車、行人設施以及大眾運輸連接上的安全計畫。

(3)計畫整合科

主要任務：藉由聯邦公路管理局直接提供策略，以確保運輸安全政策與計畫，並革新與提高聯邦公路管理安全目標。

### 3、行政運作方式

安全核心事務單位除了須要 FHWA 的協助外，並且也需要與運輸部其它安全相關部門(如 NHTSA、OMCS、FRA)等共同配合研擬安全相關策略。

## (三) 國家公路交通安全局 (National Highway Traffic Safety Administration, NHTSA)

### 1、組織制度

為美國運輸部中組織之一，在 1970 年通過公路安全法案(Highway Safety Act)所成立，其承續國家公路安全局(National Highway Safety Bureau)，並執行其在 1966 年「國家交通與機動車輛法案」(National Traffic and Motor Vehicle Safety Act)與 1966 年「公路安全法案」(Highway Safety Act of 1966)所通過的安全計畫。「車

輛安全法案」 (Vehicle Safety Act)隨後被編列在美國 49 法規 301 章，「機動車輛安全」。NHTSA 也執行消費者計畫，其為 1972 年所通過「機動車輛資訊與成本節省法案」 (Motor Vehicle Information and Cost Savings Act of 1972)，其亦編列在美國 49 法規中不同的章節裡。

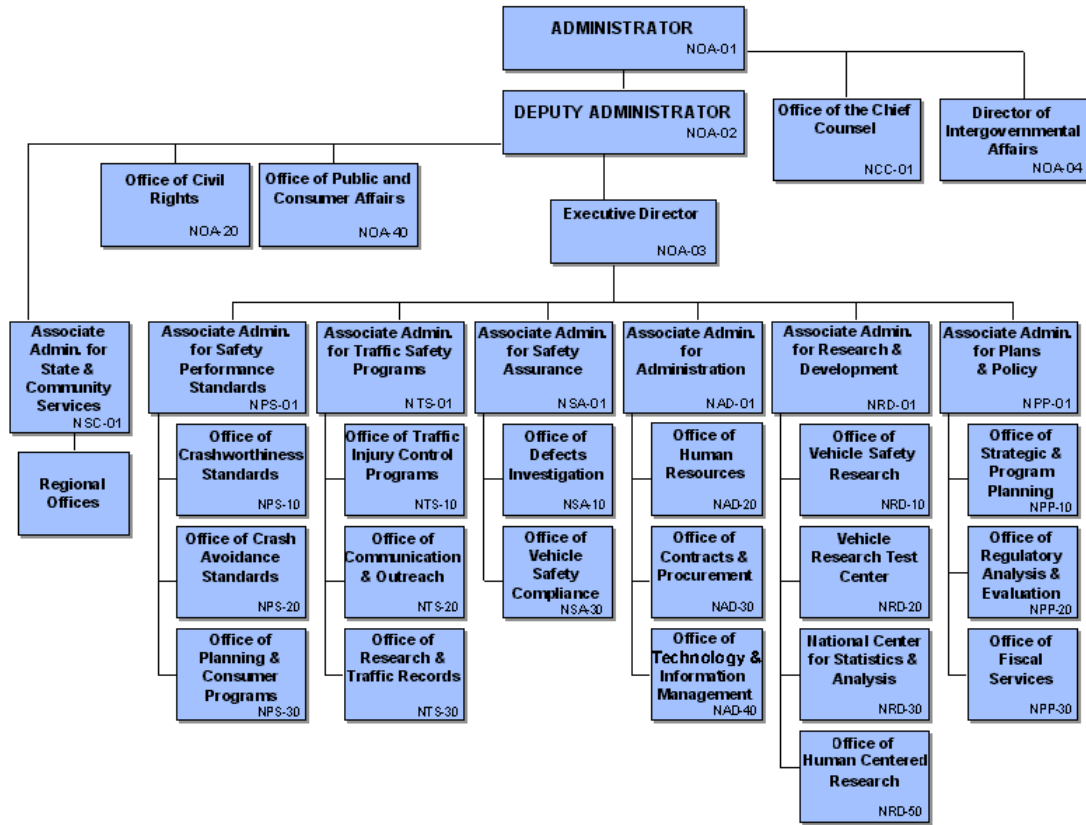


圖 4-7 美國國家公路交通安全局組織架構

## 2、業務職掌

NHTSA 的責任為減少機動車輛肇事所造成人員的死傷以及其所造成經濟上的損害。並藉由地方政府權利的賦與，完成機動車輛的績效標準以及設備設定，以有效完成地方政府的公路安全計畫。

NHTSA 調查車輛上可能的安全缺陷，並訂定與執行燃油標準，協助各州與社區減少酒醉駕駛，並推行安全帶的使用、孩童安全以及安全氣囊使用。也調查載客里程的欺騙行為，建立反偷竊條款並提供用路人車輛安全資訊。NHTSA 在安全駕駛行為與交通安全上投入研究，以發展更有效率促進安全的方法。

## 3、行政運作方式

國家公路交通安全局監督單位為運輸部，國家公路交通安全局長由總統提名並且需經由參議院通過任之。而局中並設有一副局長，其由運輸部長提名，且須經由總統同意。局長之職責，主要的權利與義務規範於美國聯邦法規第 49 篇第

四章，除此另有公路相關設計、建設、維護、交通儀控設施、事故監控系統、公路相關之行人等責任。其它相關規定則由運輸部長規定之。國家公路交通安全局長必須與聯邦公路局長共同商議，公路上所有相關的設計、建設、維護以及營運。

#### （四）聯邦鐵路管理局（Federal Railroad Administration, FRA）

##### 1、組織制度

聯邦鐵路管理局係受運輸部監督的單位之一。為實行美國鐵路安全法律，依其地理位置可畫分為 8 個安全中心。運輸部為承擔起在這法律下所有執行的法案，並且確保各州安全中心管理與執行上在法律上的一致性。組織中共有九個部門，包括(1)局長(2)副局長(3)民權(Civil Rights)(4)主管會議(5)政策(6)公共事務(7)安全(8)鐵路發展(9)財務與管理。管理局內另設有一「鐵路安全諮詢委員會」(Railroad Safety Advisory Committee, RSAC)，專就鐵路運輸安全規章提供即時建言。

##### 2、業務職掌

聯邦鐵路管理局是依據 1966 年運輸部門法案(49 U.S.A 103)所成立。其管理目的在發佈與執行鐵路安全規則，並且協助鐵路管理計畫、處理相關研究及其發展，以促進國家鐵路安全、運輸政策。也提供東北方走廊鐵路修護與乘客服務，統合政府鐵路運輸行動、計畫。

##### 3、行政運作方式

聯邦鐵路管理局組織上之首長為局長，其為總統直接提名，並需經由參議院同意。局長則直接對運輸部長負責。局長之職責，鐵路安全相關權利義務則參考美國聯邦法規第 49 篇 203 至 211 章、其它相關義務與權利則由運輸部長規定之。在牽涉到與其他運具重疊的情況時，美國聯邦法規第 5 篇第 9 章中提到，若其它法律或組織計畫中有具體規範下，在(c)(1)小節中所規範之權利與義務可能移轉至其它部門。管理局在決定執行這些權利與義務時，最終需參考行政上相關的公告與聽證會。聯邦鐵路管理局的檢驗員會到特定地點執行安全檢查，並督促鐵路運輸業者確實遵守相關安全法規；管理局內亦蒐集全國各鐵路公司的所有事故資料進行統計分析，以了解鐵路事故特性與鐵路安全趨勢。

#### （五）聯邦貨運業安全管理局（Federal Motor Carrier Safety Administration, FMCSA）

##### 1、組織制度

聯邦貨運業安全管理局是在 2000 年 1 月由運輸部依據 1999「貨運業安全促進法案」Motor Carrier Safety Improvement Act of 1999 [Public Law No. 106-159,

113 Stat. 1748 (December 9, 1999)]所建立。在這之前原為聯邦公路管理局的一個部門。共有四個辦事處，分別為(1)東部辦事處(2)南部辦事處(3)中西部辦事處(3)西部辦事處以及各州連絡辦事處。

## 2、職掌業務

聯邦貨運業安全管理局主要的任務為防止營業相關車輛所造成之事故與傷害。針對高危險群貨運業者及營業車輛駕駛人，強力執行安全執法、改善安全資訊系統及商業車輛科技、強化商業車輛設備及提高操作標準，並增強安全上的認知。未達成前述目標，管理局除與聯邦、州政府、地方政府相關執法單位密切合作外，也必須與貨運業者、勞工安全團體等密切合作。

## 3、行政運作方式

聯邦貨運安全局長經由總統提名，參議院同意後任命之，並且個人必須在貨運安全上有專業的經驗。而局長直接對運輸部長負責。聯邦貨運安全局須設有一名副局長由部長提名，總統同意後任命之。而副局長所需執行的義務與權利則由局長規定之。聯邦貨運安全局須設有一名聯邦貨運安全助理局長，經由選舉後由部長提名，總統同意後任之。助理部長亦為安全室主任。運輸助理局長權利及義務則由局長規定之。

在聯邦貨運安全局所執行的義務中，安全上的指派與維護為最高優先(原則)，清楚認知目的，鼓勵且致力於貨運運輸安全為最高原則。

## 三 空運組織

掌管美國航空安全相關單位包括跨部會組織 TSA 及獨立的國家運輸安全委員會與運輸部下的聯邦航空管理局(Federal Aviation Administration, FAA)，其中飛航安全僅為 TSA 與 NTSB 中負責項目之一，而專職單位則為聯邦航空管理局。以下即針對聯邦航空管理局做一介紹。

聯邦航空管理局為美國運輸部中負責航空事務的組織，其主要的任務是提供一個安全及有效率的全球航空運輸系統，並致力於美國航空安全的提升。而身為航空組織的領導者，聯邦航空管理局亦需掌握各種的動態環境，如顧客需求、經濟條件與環境變化等，來達成組織目標。

### 1、組織制度

聯邦航空管理局設有：

- (1) 局長、執行副局長 (Administrator、Deputy Administrator) 各一人。
- (2) 五個辦公室分別掌管秘書、人民權利、政府與產業事務、系統安全、民眾事務。

- (3) 五個助理局長 (Assistant Adm.)，分別掌管政策規劃與國際航空、人事資源管理、會計、資訊與區域中心。
- (4) 六個副局長 (Associate Administrator)，分別掌管商業運輸、航空站、民航安全、法規與檢定、航空運輸服務與航空研發。
- (5) 一個航空中心 (Mike Monroney Aeronautical Center)。
- (6) 一個科技中心 (William J. Hughes Technical Center)。
- (7) 九個區域單位 (Alaskan, Central, Eastern, Great Lakes, New England, Northwest, Southern, Southwest, Western-Pacific)。

## 2、業務職掌

針對聯邦航空管理局中與航空安全較為相關的單位說明如下

(1) Associate Administrator for Airports(ARP，主管機場副局長)：

ARP 主要任務為協助 FAA 指揮、協調、控制與確認 FAA 所執行航空站相關的容量與檢定等規則及航空站巨大的計畫適當與否，及各種發展國家航空站整合系統間科技標準、規劃、計畫的適用性及促進航空站營運安全。

(2) Associate Administrator for Civil Aviation Security(ACS，主管民航安全副局長)：

確保及促進一個安全的民航航空系統。

(3) Associate Administrator for Regulation & Certification(AVR，主管法規與認證副局長)：

AVR 的任務是促進美國大眾航空安全經由制定規則與監督民航業。為了完成此項工作，AVR 制定航空安全標準、監督安全績效、處理航空安全教育與研究、發行及維護航空證照及許可證、管理局裡法規制訂部門。

## 3、行政運作方式

在美國聯邦法規中第 49 篇第一章的 106 節—Federal Aviation Administration 中有明文規定 FAA 的組織目標、功能及其運作。而在 FAA order 1100.2D 中有較為詳細的規定 FAA 組織下各單位的任務、單位架構、單位功能等事宜。

其中局長、執行副局長由總統提名，經由參議院同意後任命，任期五年。



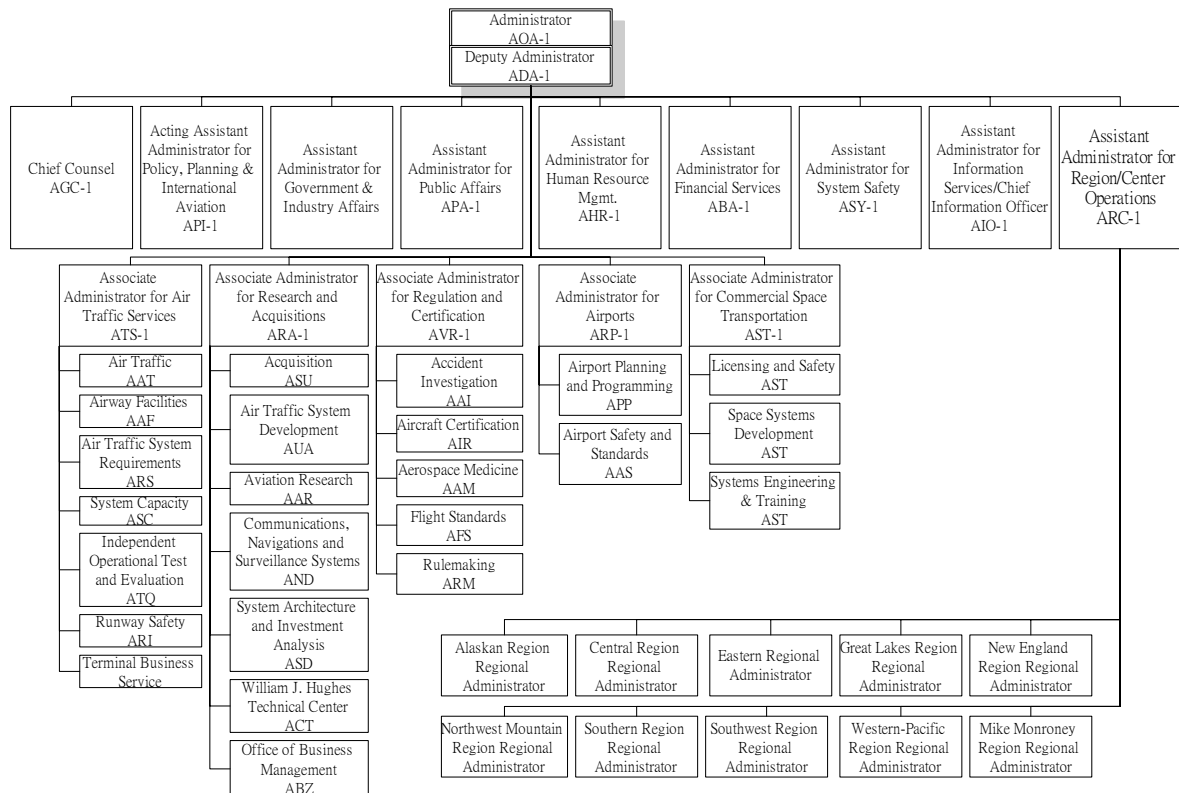


圖 4-8 美國航空聯邦航空管理局組織架構

#### 四 海運組織

##### (一) 美國海岸防衛隊 (U.S. Coast Guard)

###### (1)組織制度

美國海岸防衛隊是美國最古老及最主要的海事機構。它是由五個聯邦機構 (Revenue Cutter Service, Lighthouse Service, Lifesaving Service, Steamboat Inspection Service, Bureau of Navigation) 組合而成。它起始於 1789 年 8 月 7 日美國燈塔服務局 (U.S. Lighthouse Service) 的建立，其間慢慢發展與改變，直至 1967 年 4 月 1 日，海岸防衛隊才正式更改為隸屬於美國運輸部。

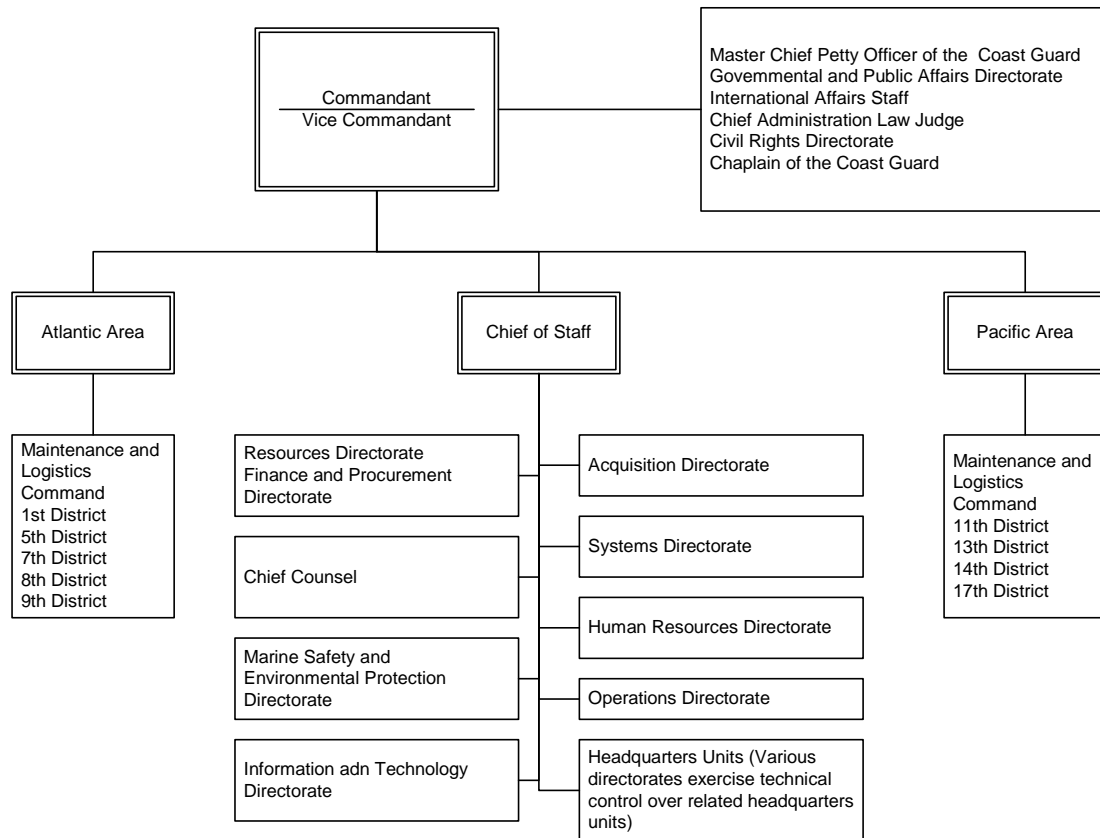


圖 4-9 美國海岸巡防隊組織架構

## (2)業務職掌

海岸防衛隊由專業訓練的人員及定翼與旋轉翼飛機、小船、浮筒補給船、破冰艦等工具，來提供與達成海上搜尋與救護、破冰、橋樑管理、海難急救、遊艇安全、海上運輸管理、防止走私與偷渡、港口安全等服務及目標。

## (3)行政運作方式

美國海岸防衛隊依其各單位職責，分工合作，以達成海岸防衛隊組織目標。

### (二) 海運管理局 (Maritime Administration, MARAD)

#### (1)組織制度

其組織為局長一人、執行副局長二人，下設秘書室、研究協調處、勞工訓練安全處、公共事務法務處等四個單位，以及六個副局長，分別掌管財務認評估與貨運績效、造船業、國家安全、港務與環保、政策與國際貿易及一般行政。另由於美國地理位置因素，又設置五個區域辦公室及美國商船研究院。

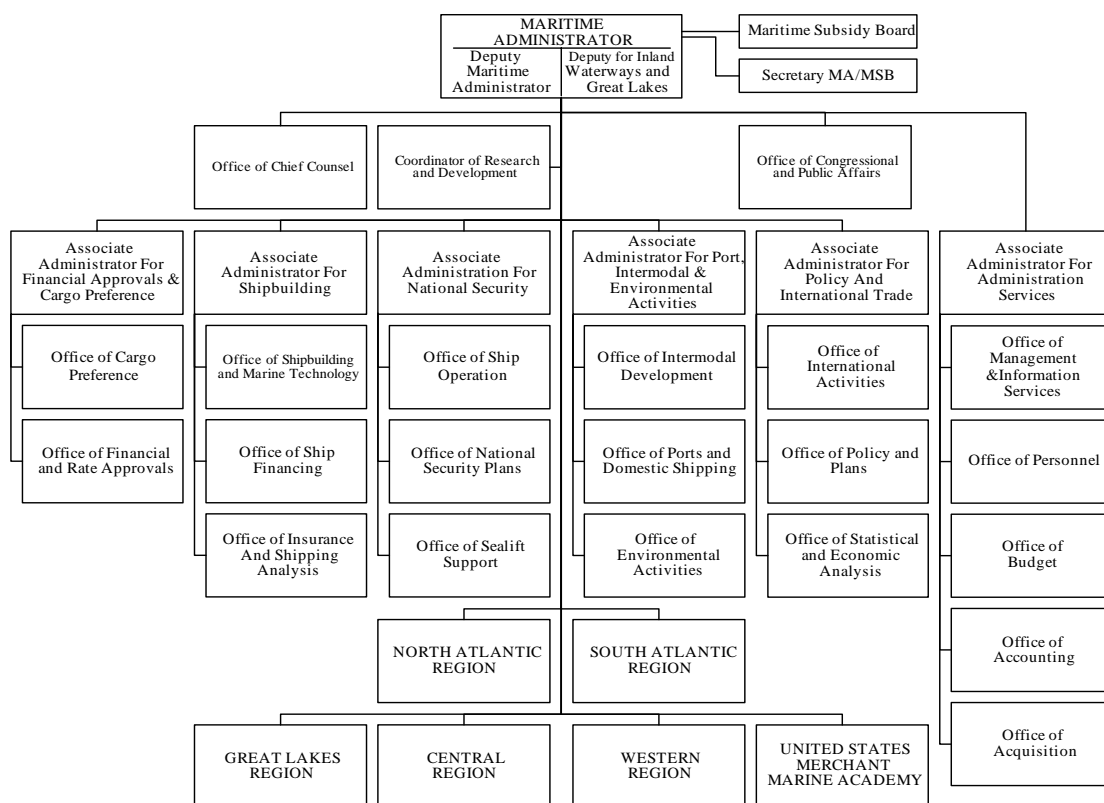


圖 4-10 美國海運管理局組織架構

## (2)業務職掌

主要的任務是促進美國海運商務事業平衡發展，並期使各商業船隊能成為國家緊急狀況或戰時的海上軍事輔助工具。海運管理局亦尋求美國能保有足夠的造船維修事業、有效率的港口服務、海陸運複合運輸系統與維持國家緊急狀況時所需的海運容量。

綜合來講，其組織目標可分為四項：

- (a) 國家安全：確保海陸路綜合運輸運輸能支援國家緊急安全情況。
- (b) 造船業：確保美國港口事業的競爭力（包括維修及其它服務）。
- (c) 綜合運輸：應用高科技與創新以改善海陸運綜合運輸系統的績效。
- (d) 貿易：增加美國海運業務的國際貿易及國內旅貨運輸的服務。

## (3)行政運作方式

海運管理局隸屬於運輸部。1981 年的海洋法案第四部分說明海運管理局局長的委任及其直接由運輸部部長負責。

## 五 加州運輸安全組織介紹

### (1)組織制度

加州政府中共有三個運輸相關組織，分別是加州運輸處（California Department of Transportation, CALTRANS）、加州公路巡警處（Department of California Highway Patrol, CHP）與交通安全室（Office of Traffic Safety, OST），而加州政府管理運輸安全的組織為交通安全室。

加州交通安全室為加州運輸組織中專司運輸安全。1966 年，由於國家機動車輛肇事所造成人員的死亡達到 50,894 人，國會通過國家公路安全法案(National Highway Safety Act，NHWSA)以期減少道路上的傷亡。交通安全室共有九項主要執行的重點，均為已通過國家公路交通安全管理局核定並給與資金補助。而這些補助金則由交通安全室負責管理。

- 1.酒精與藥物
- 2.乘客防護
- 3.行人與自行車安全
- 4.交通記錄
- 5.緊急醫療服務部門
- 6.道路安全
- 7.交通警察部門
- 8.摩托車安全
- 9.速度控制

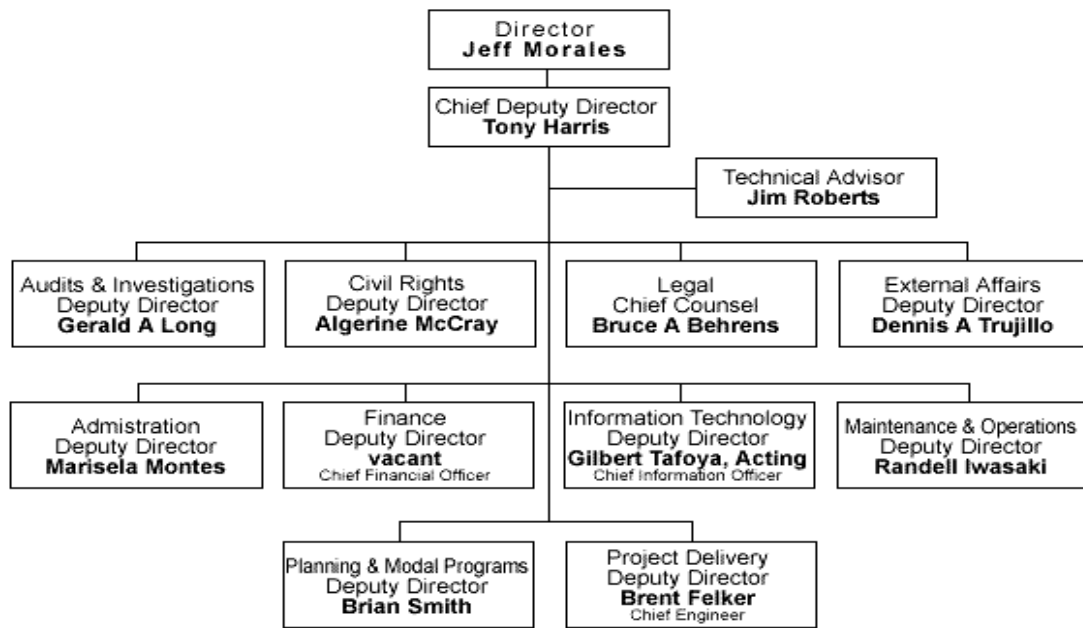


圖 4-11 美國加州交通安全室組織架構

## (2)業務職掌

主要工作內容，是藉由加州公路安全計畫(California Highway Safety Plan, HSP)的管理，達成減少意外事故、傷害以及機動車輛撞擊所造成經濟上的損失。

## (3)行政運作方式

依組織內各單位職責，分工達成組織目標，確保加州人民運輸安全。

## 六 運輸安全相關法案

美國有許多針對運輸安全所制定的法案，其主要目的在規範運輸部長如何執行運輸安全相關的職務，以及運輸部門下的相關單位如聯邦公路局、國家運輸安全委員會(NTSB)、各州政府機關如何配合執行運輸安全計畫。因此許多運輸組織，除了前面所闡述職掌業務外，若各機構有新增義務或權利大多以法案的方式來規範。由於運輸相關法案眾多，而運輸安全相關規定可能僅為法案中的一個小節，因此本研究只針對運輸法案名稱中有「安全」者進行蒐集並簡要敘述。

### (一) 公路安全計畫

#### 1.運輸部長的權力

部長被授權與其他聯邦部門、州及地方政府、私人企業、及其他利益團體合作，並協助增進公路安全。這裡指的“州”是美國五十州的任一州，以及哥倫比亞

特區、波多黎各、維爾京群島、關島、美屬薩爾亞群島、以及美屬北馬里亞納群島等地區。

## 2. 公路安全方案

每一州都應要有一套由部長認可的公路安全方案，來減少交通意外的傷亡。方案須依照部長所公布的統一指導原則，該指導原則能促進駕駛人表現(包含駕駛人教育程度、測驗、考照等)、行人表現、與腳踏車安全等的提升。除此之外，指導原則要包含以下主題的方案：

- (1) 減少因超速車輛所導致的傷亡。
- (2) 鼓勵適當地使用安全帶等安全設施，並提升大眾對汽車裝設安全氣囊益處的認知。
- (3) 酒精。
- (4) 汽機車。
- (5) 校車。
- (6) 加強執法。

部長需建立一套可供各州蒐集並報告這些交通相關傷亡資料的公路安全方案，在此方案下各州可蒐集部長所需的資料。此方案的目的是確保整個國家的交通傷亡資料能以統一的格式建構起來，讓部長可依此作決策，並促請國會考慮對執行此等方案的必要性以進行立法。此方案應提供年度報告給部長，報告內容則包括該州在減少交通意外事故傷亡方面的努力與成效。部長也應設定方案中最少應報告的項目，包括因警察追擊犯罪、校車意外、超速等的傷亡，及汽車事故中營業車輛的比例。另外，統一指導原則尚可包括以下事項，如有效的意外事件紀錄系統；決定造成意外傷亡可能原因之事故調查、鑑定；車輛的操作、註冊與檢查；公路設計與維護；交通控制與車輛法規；針對高肇事地點進行交通偵測與控管；嚴厲執行汽車與小貨車的大燈開啟以增進公路安全；與緊急事故的服務。這種由部長所訂定的指導原則，除適用於州的公路安全方案外，也應適用於聯邦掌管公路或監督交通營運之部門所直接管理的地區。

### 1. 州方案的管理

#### 6. 以下的情況若不具備，部長不會通過該州的州公路安全方案

- (1) 州長對該州管理公路安全的局處負責，且該局處需具有合適的權力與組織以推動令部長滿意方案；
- (2) 如果當地的公路安全法案是依部長所訂定的最小標準而擬定的話，那麼可授權各州掌管政策的局處以其權力實行當地的公路安全方案；

- (3) 聯邦每會計年度中撥予當地政府的款項中，州政府(包括印第安人自治區的政府)至少要將百分之四十的款項使用在當地的公路安全方案上。
  - (4) 提供適當且合理使用機會，讓那些殘疾人士(輪椅族)得以安全且便利地，在該州 1976 年七月一日之後所建的行人穿越道上通過道路兩旁的緣石。
  - (5) 部長有權得以豁免前述具備條件 3 中所提的部份或全部內容。在任一州的會計年度中，部長可決定該州是否有足夠的安全方案以使用該年該州由聯邦所撥予的部份款項。
  - (6) 使用科技於交通執法方面。部長應鼓勵各州的執法人員使用高科技交通執法設施，如自動測速雷達。
1. 授權的基金應使用在第(一)段所述之公路安全方案上：
  2. 包括發展與執行人力訓練方案，及其他部長認為對減少意外事故傷亡有所助益的方案。基金的百分之七十五應根據當地人口數而定(人口資料係參照聯邦最新的普查資料)，而另百分之二十五則根據當地公路總里程數而定。這裡所說的公路係指由公權力所維護並開放給大眾使用的道路。公路里程數的計算應在每個日曆年的年底進行。每年每州分配的基金百分比不得小於 0.5%，內地的百分比則不得小於 0.75%，而維爾京群島、關島、美屬薩爾亞群島、以及美屬北馬里亞納群島等地區的百分比則不得小於 0.25%。部長不得分配基金的款項給那些尚未執行公路安全方案的州或屬地。
  3. 部長所公佈的統一指導原則，應是與州、及州負責政策的局處、聯邦適當的部門、及公私團體(那些部長認為合適的)等討論後所制定的。
  4. 部長可安排藉由聯邦其他部門的協助，來準備公路安全方案(第(一)段提及的)所需的統一指導原則，並且管理這些方案。

## (二) 貨運業運送安全援助計畫(Motor Carrier Safety Assistance Program)

貨運業運送安全援助計畫是由聯邦政府提供各州政府補助金，來檢視道路狀況以及其它營業車輛安全計畫。並在事故再次發生之前尋找事故的因素與引起事故的危險物品，以促使發覺並且修正營業車輛安全缺失、營業車輛駕駛人的缺點以及危險的運送方式。此計畫對各州的規則、管制與標準採用相同執法方式，並且適用於聯邦運送業安全管理規則與聯邦危險物管制規則。

管理局對遵循法規的復審與執法的行動，與州政府路邊的檢查，屬於聯邦貨運業安全管理規則與聯邦危險物品管理的執法。並藉由績效與登記的資訊系統管理來加強承諾與執法的成果，而聯邦與州政府的合作關係可增進安全績效或減少國家公路上的高風險貨運業。

每個州於公路安全計畫之執行，在某特定項目(例如促進安全帶的使用或有關酒醉駕駛的罰則)若達到某特定要求，在此項目上即可申請補助金。此亦為聯邦單位為促進安全計畫的手段。

### (三) 鐵路安全法案(107th CONGRESS 1st Session S. 1871)

其內容主要規範有二，一為鐵路安全評估，其為一般性的事務，包括運輸部長所需配合之事項，如對鐵路危險物運送中所造成的傷害做廣泛評估與分析，並且從長短期來測量其可能造成的危險。其中一重點為利用現有的資源進行評估。例如利用各州或聯邦的法律進行評估，另外亦要盡最大的可能來協助聯邦鐵路管理局裡的鐵路安全諮詢委員會 (Federal Railroad Administration's Rail Safety Advisory Committee) 與國家科學研究院的運輸研究學會 (Transportation Research Board of the National Academy of Sciences)。而在法令制定半年後，運輸部長需至國會的交通運輸委員會、眾議院公共建設委員會、參議院的商業科學與運輸委員會，就本法案執行進度與成效進行簡報。若部長認為此法案是適當或確實可防止安全上的傷害，會將之分類並制定為固定的規則。

其二為鐵路安全基金，主要規範基金使用的權利、金額以及基金在鐵路項目上所分配的比例。

### (四) 海岸防衛與航運安全法案 Coast Guard Personnel and Maritime Safety Act of 2001 (Engrossed in House ) H.R.1099

在此法案通過後，海岸防衛隊指揮官必須於 NTSB 提出建議後的 90 天內，提出報告書繳交至運輸安全委員、與眾議院公共建設委員會與參議院的商業科學與運輸委員會。



## 第二節 日本運輸安全組織

### 一 日本交通安全系統

日本在傳統上即為單一國家，政治上分為中央與地方，地方再分為兩個層次，合共三個政治層級。中央有一統轄全國的內閣與各部會，地方則有一都（東京都）、一道（北海道）、二府（京都府、大阪府）及四十三縣，都道府縣之下，又有市、町、村，其情形與我國的中央、市縣、鄉鎮村的組織層級相同。日本的中央各部會，在 2000 年以前，原有總理府及十二個部會，但基於任務調整及效率考量，於 2001 年 1 月起，改組為內閣府及十個部會，其中原來的「運輸部、建設部、國土廳、北海道開發廳」四個部廳，合併為「國土交通部」，負責大部分的全國交通安全業務。而中央政府對地方的掌控及指導，頗類我國，即使在交通安全業務上亦同，而其中央各部會的組織，除內閣府外，有如表 4.1：

表 4.1 日本中央各部會組織表

部	會	廳
總務部	公平交易委員會、公害等之調整委員會	郵政事業廳、消防廳
法務部	司法考試管理委員會、公安審查委員會	公安調查廳
外交部		
財政部		國稅廳
教育科學部		文化廳
內政勞工部	中央勞工委員會	社會保險廳
農林水產部		糧食廳、林野廳、水產廳
經濟產業部		資源能量廳、商標廳、中小企業廳
國土交通部	船員勞工委員會	氣象廳、海上保安廳、海難審判廳
環境部		

日本的交通安全系統，約可分成三個部分。第一個部分是，交通安全政策系統，負責全國交通安全政策的制訂與推行。這個系統又分成三個層級，分別為中央、都道府縣及市町村，而統合於中央。第二個部分是，交通事故調查系統，負責交通事故的調查及分析。這個部份，又可分成航空與鐵道事故調查、海難事故調查、公路交通事故調查三個領域。第三個部分是，民間交通安全系統，負責以民間力量，襄助官廳推動交通安全政策。其中較為有成績的是，（財團法人）全日本交通安全協會，及（社團法人）日本交通福祉協會。

## 二 日本交通安全政策系統

### （一）交通安全對策基本法上的政府三級組織

日本的交通事故，至 1966 年止，攀高到史上最惡劣的程度，當年因交通事故致死的人數為 13904 人，比前一年增加 1420 人，增加率為 11.4%；受傷人數為 517775 人，比上一年增加 92109 人，增加率為 21.6%。鑑於交通事故死傷人數年年增加，日本政府乃於 1967 年起，開始發行交通安全白書，將全國有關交通安全的狀況與政府的施政作為公諸於世，一方面擬藉此將政府施政訴諸於民，他方面意欲整合，政府各部門有關「陸上」交通安全政策的制訂與推行。雖然如此，但成效仍未見良好，乃又於 1970 年制訂「交通安全對策基本法」，希冀更加整合有關部門，減少交通事故。該法之目的在於釐清國家與地方公共團體，車輛、船舶、航空器使用人，車輛駕駛人、船員、航空機組人員，建設或管理交通設施人員，車輛、船舶、航空器製造業者，甚至行人與國民之責任，同時並規定相關交通設施與資訊之整建，損害賠償與急救體系之整備，更重要的是，建立一套自中央以至於地方市町村的交通安全體制。簡單地說，該法的基本目的在於，意欲整合產、官、民，以及政府中央以至地方的各個部門有關交通安全政策的制訂與推行（交通安全對策基本法譯文如附件）。

在該法內，將交通分為陸上、海上與航空三類，其中海上與航空交通之安全，委諸於中央，陸上交通（包括鐵道、軌道、道路）則主要由都道府縣負責。在這種三級制的體系下，各層級皆有各自的交通安全對策會議及職掌、成員、具體工作等的規定，以下即簡述三級交通安全組織之概要。

表 4.2 日本有關交通安全的政府三級組織系統表

組織定位及相互關係	項目	內 容
中央組織	名稱	內閣府下設「中央交通安全對策會議」
	職掌	一、製作交通安全基本計畫，並予推動實施。 二、審議關於交通安全綜合性政策之重要計畫，並予推動實施。
	成員	中央交通安全對策會議，由會長及委員組織之。 會長由總理大臣兼任。 委員由內閣總理大臣，就內閣秘書長、指定之行政機關首長及內閣府設置法第九條第一項規定之特命全權部長中擇任之。 中央交通安全對策會議，為調查專門事項，有必要時，得設置專門委員。
	具體工作	一、製作交通安全基本計畫 二、內閣總理大臣，認有必要時，得對指定之行政機關首長，關於交通安全基本計畫之實施，為必要之勸告，或要求其報告基於勸告所採之措施。 三、三、指定之行政機關首長，基於交通安全基本計畫，關於其所掌事務，應每年度製作交通安全業務計畫。
都道府縣組織	名稱	都道府縣下設「都道府縣交通安全對策會議」
	職掌	一、製作都道府縣交通安全計畫，並予推動實施。 二、審議都道府縣區域內，關於陸上交通安全之相關綜合性政策計畫，並予推動實施該政策。 三、關於都道府縣區域內，陸上交通安全之相關綜合性政策之實施事項，應聯絡協調都道府縣，及相關之指定行政機關與相關之市町村。
	成員	都道府縣交通安全對策會議，以會長及委員組織之。 會長由都道府縣知事兼任之。 委員由下列各款所列人員兼任之。 一、管轄都道府縣全部或一部區域之指定地方行政機關首長，或其指定之人員。 二、都道府縣教育委員會教育長。 三、警視總監或道府縣警察局長。 四、都道府縣知事指名之都道府縣內部人員。 五、若轄內有地方自治法第二五二條之十八第一項規定之指定都市之都道府縣，則為指定都市之首長，或其指名之人員。 六、都道府縣知事任命之都道府縣區域內之市町村或消防機關首長。 都道府縣交通安全對策會議，為審議特別事項，有必要時，得設置特別委員。

組織定位及相互關係	項目	內 容
	具體工作	<p>一、基於交通安全基本計畫（限於有關陸上交通安全部分），製作都道府縣交通安全計畫。</p> <p>二、都道府縣交通安全對策會議，關於都道府縣區域內之陸上交通安全，應每年度製作，管轄該區域全部或一部之指定地方行政機關，與都道府縣所採政策之相關計畫，並不得與指定之行政機關之交通安全業務計畫抵觸。</p> <p>三、都道府縣知事，為謀確實及順利實施，都道府縣交通安全計畫及市町村交通安全計畫，認有必要時，得對管轄該地方公共團體全部或一部區域之指定地方行政機關首長，及相關地方公共團體首長，與其他行政機關，就該等人所應處理，關於陸上交通安全之事務，為必要之請求，或依法令規定，為必要之勸告或指示。</p>
市町村組織	名稱	得依地方條例，或數市町村依協定，於市町村下設市町村交通安全對策會議。 但有些市町村則未設該等會議。
	職掌	準於都道府縣交通安全對策會議之職掌，由市町村條例或協定規章定之。
	成員	準於都道府縣交通安全對策會議之成員，由市町村條例或協定規章定之。
	具體工作	<p>一、基於都道府縣交通安全計畫，製作市町村交通安全計畫。</p> <p>二、未設置市町村交通安全對策會議之市町村首長，於製作市町村交通安全計畫時，應事先聽取相關之指定地方行政機關首長，以及相關地方公共團體首長，與其他執行機關之意見。</p> <p>三、市町村首長認有必要時，應就市町村區域內之陸上交通安全，製作該年度市町村應提政策之相關計畫，並不得與都道府縣交通安全實施計畫抵觸。</p>
各組織間之相互關係		<p>一、中央交通安全對策會議、都道府縣交通安全對策會議、及市町村交通安全對策會議（未設市町村交通安全對策會議之市町村，則為市町村首長），為執行所掌事務，認有必要時，得向相關行政機關首長（相關行政機關為委員會時，則為相關行政機關）、及相關地方行政機關首長、相關地方公共團體首長、或其他執行機關、或政令所定其他關係人，要求提供資料或其他必要之協助。</p> <p>二、都道府縣交通安全對策會議，及市町村交通安全對策會議，為執行所掌事務，應互相，或各自與其他都道府縣交通安全對策會議、或其他市町村交通安全對策會議合作。</p> <p>三、中央交通安全對策會議，為執行所掌事務，認有必要時，得對都道府縣交通安全對策會議、及市町村交通安全對策會議，為必要之勸告。</p> <p>四、都道府縣交通安全對策會議，為執行所掌事務，認有必要時，得對市町村交通安全對策會議，為必要之勸告。</p>

組織定位及相互關係	項目	內容
都道府縣與海上、航空交通之關係		都道府縣，關於其區域內之海上交通或航空交通之安全事項，為與相關地方行政機關聯絡及協調，認有必要時，得依條例規定，設置都道府縣交通安全聯絡協調會。

## （二）政府交通安全對策會議的幕僚單位

日本的交通安全政策系統，既然是一個統合全國的體系，同時其主持層級又高至內閣總理，則必有許多幕僚單位，以為整合分析、提供修正協調意見的幕僚單位，否則無法完成整合全國各機關、各運具、各民間機構的工作。根據所知，日本中央政府的內閣府（2001 年以前本為總理府，後改組為內閣府）關於交通安全對策的幕僚機構，約有三種：一為「交通對策本部」，二為「內閣府政策統合官」，三為「中央交通安全對策會議專門委員會」。國土交通部則有「政策統合官」及「交通政策審議會」。

至於都道府縣，則相應於上述這些機構，各設有地方的對應機構。

以下僅敘述中央政府的幕僚組織，地方政府部分則從略。

### 1. 交通對策本部

日本政府原於 1955 年，即為整合交通安全對策，而於內閣設置「交通事故防止對策本部」。其後鑑於路上交通事故不斷增加，乃將該本部改組為「交通對策本部」，並於 1984 年設立中央政府的總務廳時，將交通對策本部移置於其下掌理。同時，更於 2001 年中央各部會改組時，將交通對策本部改隸於中央交通安全對策會議轄下，以提高該會議的機動性，並強化該會議對於交通安全綜合政策與實施的推動能力。

交通對策本部的職掌為：

- （1）機動性地推展，中央交通安全對策會議所核定之「交通安全基本計畫」所規定的政策與實施計畫。
- （2）機動性地企畫及推展，有關交通安全之重要的綜合性政策與實施計畫。

### 2. 內閣府政策統合官

日本政府原於 1965 年，為綜合調整各行政機關有關「陸上」交通安全的相關政策與業務，曾於總理府下，設置「陸上交通安全調查室」，但於 1970 年交通安全對策基本法實施時，將該調查室改組為「交通安全對策室」，並於設置總務廳時，將其劃歸在該廳管轄之下。其後，2001 年中央政府各部會改組時，又將其大部分的事務，改劃歸由「內閣府政策統合官」掌理，並由「綜合企畫調整課」執行。

內閣府政策統合官的職掌為：

- (1) 統合各行政機關的交通安全政策，並予必要之企畫、立案與綜合整理。
- (2) 交通安全基本計畫的製作與推展。

### 3.中央交通安全對策會議專門委員會會議

中央交通安全對策會議，依規定本得設置專門委員，審議專門事項。這些專門委員組成專門委員會會議，除聽取相關部會報告其本身職掌的交通安全業務外，並審議中央交通安全基本計畫。譬如，2000年2月22日當時的專門委員，即計有學者專家十六人，其層面涵蓋各個領域。專門委員會會議審議事項時，總務廳的相關人員與交通安全對策室長，以及警察廳、教育部、運輸部、建設部、消防廳等與交通安全相關課室的主管皆會列席。依相關會議記錄顯示，2000.2.22（星期二）14：00~16：35 專門委員會會議所進行的議程，計有下列三項：

- (1) 聽取第六次交通安全基本計畫進行狀況的報告。
- (2) 聽取第七次交通安全基本計畫審議程序報告。
- (3) 聽取第七次交通安全基本計畫審議事項報告，並就全般事項自由討論。

### 4.國土交通部政策統合官

國土交通部政策統合官的主要職掌為，整合國土交通部掌理的政策議題中，橫跨多數相關機構而需要高規格整合的業務。

需要高規格整合的政策如下：

#### (1) 綜合的交通體系的建構

為整備橫跨路、海、空的交通設施，以及交通服務站等硬體設施，並建構綜合的交通體系，政策統合官必須與道路局、港灣局或者其他相關局處，共同合作設置「多重模型推展會議」，以便策劃整理交通幅軸點及據點，並建構連結道路。

#### (2) 貨物的流通政策

為實現有效（efficient）、簡便（environment-friendly）、資訊化（electronic）的3e物流環境，政策統合官必須企畫、草擬綜合的物流政策。

#### (3) 政策評估

為將國土交通部所推行的政策目標及成果，向國民大眾傳達，政策統合官必須對政策做出明確的評估、審視及改良。

### 5.國土交通部交通政策審議會

國土交通部為訂定各種交通政策，依「交通政策審議會令」，得由國土交通部部長，指定學者專家三十人為委員，組成交通政策審議會。委員任期二年，並分屬九個不同的分科會，各審議不同類型的交通政策。各分科會的名稱如下：交

通體系分科會、技術分科會、觀光分科會、鐵路分科會、汽車運輸分科會、海事分科會、港灣分科會、航空分科會、氣象分科會。茲僅簡述交通體系分科會的掌理事務：

- (1) 整備交通體系，並審議調查有關綜合性、基本性的交通政策。
- (2) 處理依交通事業調整法所規定的，屬於審議會權限的事項。

### (三) 交通安全對策基本法的成效

日本自 1970 年制訂「交通安全對策基本法」起，即於 1971 年開始，每五年製作一次交通安全基本計畫，希望能將國家的行政機關、地方公共團體、以及相關民間團體等結成一體，就陸上、海上、航空等各領域的交通，強力推展有關交通安全的諸種政策。至今為止，交通安全基本計畫已制訂達七次。其年度及次數別如下：1971 年第一次計畫、1976 年第二次計畫、1981 年第 3 次計畫、1986 年第四次計畫、1991 年第五次計畫、1996 年第六次計畫、2001.3.16 則制訂第七次計畫。第七次計畫的實施期程，橫跨 2001~2005 年度，該次計畫的基本理念是，鑑於交通事故所造成的社會、財產損失極為嚴重，為根絕交通事故及由此而生的死傷者，必須面對交通事故的實況，將適切及有效的政策，在國民理解的情況下強力推動，以締造二十一世紀安全交通的社會，並從而達成尊重人命的崇高目標。

至於「交通安全基本法」以及「歷次交通安全基本計畫」的成效，則有如 2001 年度日本交通安全白書序文之所述：「道路交通事故狀況，在 1970 年時是最惡劣的時候，自 1971 年起至 1980 年止，事故死亡人數大約減少一半，1981 年以後又再度增加，一直到 1988 年，曾出現連續八年死亡人數都超過一萬人的紀錄。1996 年才出現難得見到的，九年以來第一次死亡人數低於一萬人的現象，其後直到 1999 年，都出現連續減少的狀況，但 2000 年又再度微量增加。在發生件數方面，自 1993 年起，連續八年出現惡劣狀況不斷更新的現象，在這種極為嚴峻的現狀下，交通安全對策已不僅是針對國家及地方公共團體的課題，同時更是必須把每一個國民都納入組織的緊急並且重要的課題。

在鐵路、軌道、海上、及航空等各領域的交通上，由於大量及高速運輸系統的發展，也出現一旦發生狀況，必然成為重大事故的情形。

由於上述現象，政府乃在 2001 年 3 月 16 日的中央交通安全對策會議上，完成以 2001 年至 2005 年為計畫年度的，第七次的交通安全基本計畫，以便更加推展交通安全」。

由上述 2001 年度日本交通安全白書的自承可知，交通安全基本法制定後，雖然於十年中讓交通事故減少一半，但仍然在往後年度中，持續增加。可見該法的制訂，亦即全國統合性交通安全政策體系的成立，對於交通事故的減少，實不無成效。

上述白書中，另外增闢一大篇幅，敘述「2001 年（各級政府所）應實施的交通安全政策的相關計畫」。為求了解日本交通安全政策相關計畫的概況，僅將該計畫的標題項目，謄譯於附錄。

### 三 日本交通事故調查系統

日本有關交通事故的調查，約可分成三個部份。第一個部分是「航空鐵路事故調查委員會」，專門負責航空與鐵路事故的調查；第二個部分是國土交通部的「海難審判廳」，專門調查海難事故原因；第三個部分是「道路交通事故綜合分析中心」，專門負責調查道路的交通事故。

#### （一）航空鐵路事故調查委員會

本委員會位於東京都千代田區中央合同廳舍第二號館十五樓，係一以科學方法，並以防止事故再生的觀點，調查事故原因，嚴守公正及中立立場的獨立常設機關。該委員會所作調查報告，除提交國土交通部長外，並公告讓國民周知。必要時，並得對國土交通部長或其他相關行政機關首長，提出勸告或建議，俾讓相關機關採取應有的措施。

本委員會有委員長一人，委員九人，事務局人員四十一人。

本委員會於航空或鐵路有下列事故時，開始進行調查：

##### 1. 航空部分：

- （1）航空器發生墜落、衝突或火災事件時。
- （2）因航空器而發生人員死傷或物件損壞時。
- （3）航空器內發生人員死亡（不含自然死亡）或失蹤時。
- （4）航行中的航空器有受損狀況時。
- （5）有重大障礙時（認為有發生事故之虞的狀況時）。

##### 2. 鐵路部分：

- （1）列車（含車輛，以下同）有衝突事故時。
- （2）列車有脫線事故時。
- （3）列車有火災事故時。
- （4）有其他事故時（限於乘客或機組人員等死亡人數在五人以上之特例事件）。
- （5）有重大障礙時（認為有發生事故之虞時）。

事故發生後，委員會的調查步驟如下表：



表 4.3 航空鐵路事故調查步驟一覽表

調查步驟/ 項目	作	為	說	明	備	註
第一步驟	事故發生		事故發生時，基於國土交通部長的通報，委員會即著手開始調查。			
第二步驟	事實調查		調查現場與事實，並蒐集相關資訊。			
第三步驟	實驗研究		為查明原因進行必要的實驗，並得依需要請求實驗研究機關協助。		為調查專門事項，得任命專門委員。	
第四步驟	解析		依調查所認定的事實及相關實驗研究的結果，解析事故發生的經過與原因。			
第五步驟	委員會審議 (分會審議)		檢討認定之事實、實驗研究、以及由此等資訊所得的解析，以便再次探討事故原因。		必要時得召開公聽會聽取學者專家之意見。 調查終了前聽取事故關係人之意見。	
第六步驟	一、製作報告書 並予公布。 二、提出勸告與 建議。		製作報告書提交國土交通部長，並予公布。同時報告調查過程。調查結果認有必要時，得勸告國土交通部長採取防止事故的必要措施。 或者得建議國土交通部長或相關行政機關首長，採取應有的措施。			

## (二) 海難審判廳

海難審判廳乃隸屬於國土交通部轄下的外局，為一國家的行政機關。雖然如此，但該廳的審判，卻以種種角度探求原因，並以防止再發為目的。是故，該廳以具有專門知識及經驗的審判官所組成的合議庭，來裁定事故原因究竟是人為因素，或者是因機器、船體的結構及性能故障所致。若發現有人為因素時，即對該人為懲戒，若為船體或機器結構與性能原因，則對相關海運及造船公司為改進的勸告。

## (三) 財團法人交通事故綜合分析中心

道路交通事故的調查，除各縣市警察局及分局各有調查（因事涉刑事責任問題），並將調查結果公告縣市民週知，或交由防犯協會或交通安全協會公告外，另有普遍存在的民間組織，也作道路交通事故的調查與鑑定。但這些民間組織多是營業團體，受到請求時才收費調查鑑定，只有一個全國性的「財團法人交通事故綜合分析中心」，才是公益調查分析單位。該中心應是由警察廳輔導的團體，觀其經費來源、調查分析之基本資料的出處以及幹部結構，即可知之。該中心並

每月出版刊物，及上網供所有民眾查詢，全國性的交通事故狀況。

### 第三節 英國運輸安全制度

#### 一 歷史沿革

近兩年來，配合政府組織再造政策推動，英國運輸安全制度亦進行多次重組調整作業，即從：

- 1.環境、運輸及區域部(Department of Environment, Transport and Regions ; DETR)，
2. 運輸、地方政府及區域部(Department of Transport, Local Government and Regions ; DTLR)，及
- 3.運輸部(Department for Transport ; DFT)等三大階段。

其中在今年九月重組的運輸部下主辦業務概括有空中運輸、整合運輸、地區運輸、機動性及涵括性、軌道運輸、道路運具及道路安全、運輸科學研究、海上運輸、運輸安全及運輸資料統計等。

##### 1.空中運輸：

發展更安全及更環保的民用航空運輸，以提供符合價值服務，社會及經濟效益。

##### 2.整合運輸：

建構不同運輸型式間的較佳系統聯結，以提供民眾有較佳的旅遊選擇。另提昇學校及工作場所等旅遊路線規畫。

##### 3.地區運輸：

審查地區運輸計畫及資金支出情形。協助地區主管機關改善當地道路、大眾運輸，步行及腳踏車等設施。

##### 4.機動性及涵括性：

提供更可利用及便宜的運輸系統，以提昇社會融洽程度。

##### 5.軌道運輸：

吸引更多民眾使用軌道運輸系統。另經營英法海底隧道鐵路系統及連結歐洲鐵路系統。

##### 6.道路運具及道路安全：

提昇道路狀況及道路使用者安全。減輕開設道路對環境所造成的衝擊。確保有效的法規實施。

##### 7.運輸科學研究：

透過自然科學、工程、科技，及社會經濟等研究創見與活動，以支援運輸部擬定政策。

#### 8.海上運輸：

提昇海上航運、港埠管理及內陸物流系統等的永續發展。

#### 9.運輸安全：

專攻於改善道路、軌道、海上及空中等方面的運輸安全。

#### 10 運輸資料統計：

提供各方面運輸相關統計數據。

以下就道路運輸、軌道運輸、海上運輸及空中運輸等四大部份分述。

## 二 道路運輸

### （一）中央公路主管機構的功能與施政目標

英國公路局（Highway Agency）的主要執掌是強調維持、管理與改進主要幹道路網的運作，以支持中央政府整合運輸與土地使用規劃的最高政策目標。目前英國公路局的施政目標訂定有八項重點，我們可以透過這八項重點來認識其主要工作執掌，以下針對這八項重點分別加以介紹：

1. 以儘量降低系統的生命週期成本為原則，來排定主要公路幹道與橋樑的維護優先順序。
2. 將本身定位為公路網路管理者的角色，透過交通管理、網路控制與其他可能的技術，促進現有之基礎建設能夠在最佳的狀況下運作，同時促進相關運輸服務型式的整合與發展。
3. 採取必要的行動降低道路擁塞，以增加旅行時間的可靠度。
4. 執行中央政府重要公路幹道改善計畫。
5. 儘量降低幹道公路對自然與人為環境的影響。
6. 改善道路安全以達成中央政府提昇運輸安全的政策目標。
7. 與旅行者、運輸服務提供者、駕駛人、地方單位、以及其他有關之對象保持密切的合作關係，以提供旅行者最佳的選擇與資訊。此外，隨時掌握與發布可靠的網路運作資訊，以提供公眾使用。
8. 成為一個好的經理人，使得整個公路局可以在最有效率的狀況下運作，同時也持續保持著改善的活力。

透過以上這八項工作重點，除可以瞭解到英國公路局的工作職掌外，更可以看出他們對工作的期許，也就是他們為常態性的工作任務清楚的立下「效率」、「經濟」與「科技」等三項自我期許。而且這些期許清楚的將民眾的感受反映在其中，顯見民眾的感受已經獲得到政府十分的重視，這點也可以作為我政府在擬定政策

目標時之參考。

英國公路局(the Highway Agency, HA)建立於 1994 年,是運輸部所屬的執行機構。運輸部長負責英國高速公路幹線道路的政府方針,並決定其營運的策略性架構和財政資源。公路局由八人所組成的委員會管理,包含一個局長,和七個部門行政主管。含會計審計共分為八個單位(處),其中安全標準與研究處設有安全與資訊課,主管公路安全事宜,組織架構圖如圖 4-12 所示:

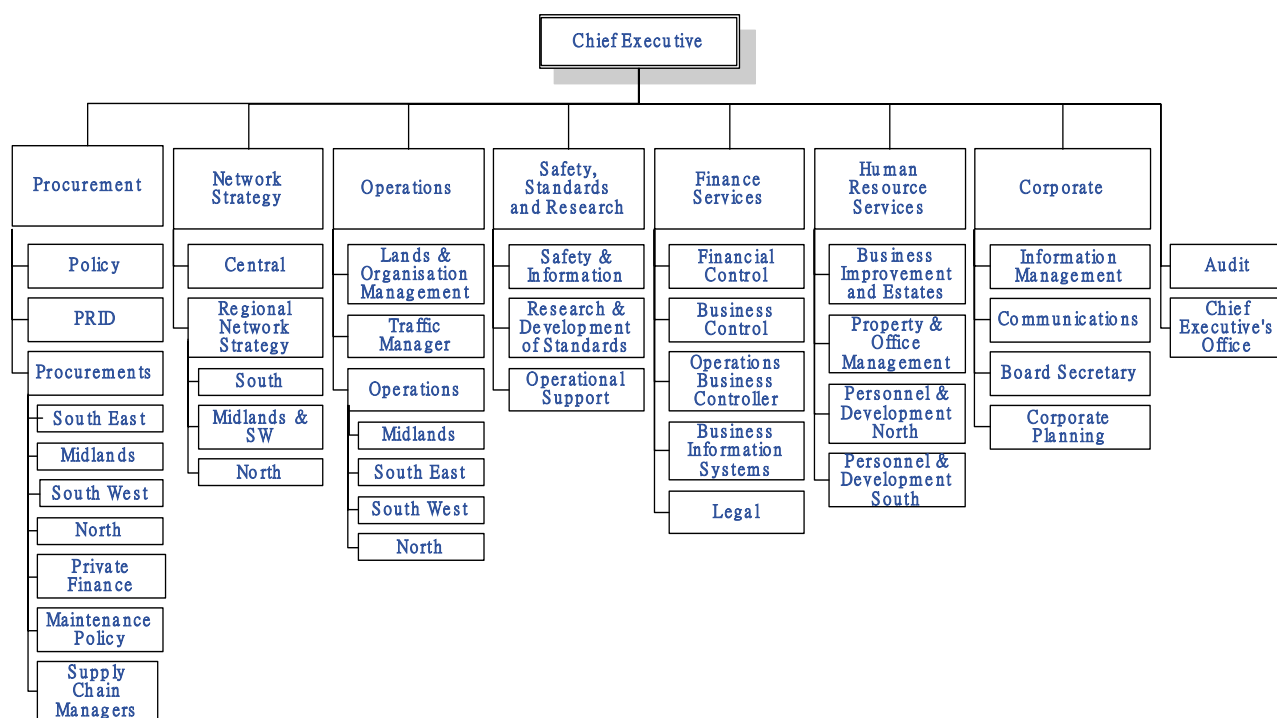


圖 4-12 英國公路局組織架構

## (二) 運輸研究所

英國運輸研究所 (Transport Research Laboratory ; TRL) 是英國最大也最完整的陸上運輸研究機構,目前擁有超過 500 位的員工,其中 380 位為擁有碩士或博士學位的技術專家。該所重要的研究設備包括有:

1. 先進技術的車輛駕駛模擬器。
2. 多種不同型式的室內車輛碰撞實驗設備。
3. 3.8 公里長的車輛測試跑道。
4. 一座自有獨立的實驗道路網。
5. 一座結構實驗室。
6. 一座智慧型運輸系統中心。
7. 一座音效實驗室。

除了上述大型實驗室或測試場地外，該所同時擁有多項先進之交通實驗與調查設備。該所目前屬於一個非營利性質之半官方機構，除了接受政府委託與自行選定議題進行研究外，也接受各方的委託，配合進行辦理研究工作。基本上與該機構經常合作之對象包括有：英國中央政府、英國地方政府、區域整合機構、顧問公司、工業界、外國政府與國際援助機構等。透過委託關係，收取服務費用為該機構主要的收入來源，因此該機構非常注意各種可能與外界合作的機會，這點與一般傳統政府研究機構之運作方式差異甚大。TRL 在陸上運輸系統方面的研究確實累積有相當不錯的經驗，而且對於如何提供外界服務亦相當有制度。不過該研究中心之對外合作多為收費性質，並非單純的學術交流。

英國運輸研究所目前是一個獨立的研究基金會，之前該所曾隸屬於環境、運輸與區域發展部。該所除了自行或受外界委託進行多種與運輸相關的研究外，也常年關心開發中國家所遭遇的交通問題研究。由領域來看，該所可以說是一個非常完整的國家級研究機構，所有與交通有關之軟硬體領域（包括：傳統工程、材料研究、施工技術、新概念技術開發與研究、資料蒐集與分析、管理技術發展等）都有專門單位與人員長期從事研究。其中有關開發中國家交通問題研究，主要是接受英國外交部的指示辦理，這類研究經費主要來自於國際援外經費補助以及其他收入。

### （三）大眾運輸系統之整合

曼徹斯特是英國重要的城市，由於發展歷史久遠，因此人口密集，工商業發達，但是隨著都市範圍不斷的擴大，大量的交通成長，造成都市生活機能衰退，因此促成民眾、政府與政治人物的反省，也促成了加速大眾運輸發展與抑制私人運具使用的共識。1998 年曼徹斯特結合鄰近地區的大眾運輸相關單位成立了「整合計畫」，該計畫的成員包括：

- (1) 大曼徹斯特公車營運者協會（Greater Manchester Bus Operators' Association）：

該協會由五十家區域內的公車經營業者組成。

- (2) 大曼徹斯特旅運局（Greater Manchester Passenger Transport Authority）：

該局負責此一區域內主要公共運輸系統的經營與管理，其中包括 Metrolink（輕軌運輸服務）。

- (3) 大曼徹斯特機關協會（Association of Greater Manchester Authorities）：

該協會是鄰近十個地方行政區政府之代表，該協會負責地區性公路網之管理任務。

- (4) 公路局（Highway Agency）：

該局負責全國公路主幹路網之管理。

- (5) 曼徹斯特機場（Manchester Airport PLC）。
- (6) 鐵路營運公司（包括：Altram、First North Western Trains、Railtrack 等多個單位）。

在「整合計畫」的推動下，自 1998 年以來，重要成就包括：

- (1) 完成了 Metrolink（輕軌系統）。
- (2) 使鐵路與機場相結合。
- (3) 改善將近 1000 輛公車的廢氣排放使符合歐盟廢氣排放標準。
- (4) 提供超過 250 輛的無障礙公車服務。
- (5) 提供了超過 50 條的公車優先路線。
- (6) 為行動不變的民眾提供了一個特殊的及戶公車服務路網。
- (7) 提供行動不變的民眾搭乘計程車車資補助措施。
- (8) 更新 Ashton 與 Leigh 兩地的公車總站。
- (9) 提供新的電聯車車隊。
- (10) 為部分區域增加提供了 24 小時的公車服務。
- (11) 改善 3500 處的候車亭設施。
- (12) 透過網際網路提供火車即時服務資訊。
- (13) 加強公車站安全防護設施。
- (14) 改善曼徹斯特到哥羅斯伯（Glossop）、波爾頓（Bolton）與維根（Wigan）等地之間的火車服務。

除了以上列出的重要成果外，可以發現，所謂整合計畫，並非單單由大眾運輸經營者本身的改善來試圖達到提昇民眾對大眾運輸系統的偏好，事實上同時也非常注意對於人行步道設施、自行車專用道與停車轉乘等設施及系統的更新與開創。換言之、是全方位與全面性的，只要有助於將民眾由他們的私有小客車中吸引而出，都是努力與投資的對象。像這樣跨區域、跨單位與跨運輸型式的整合絕對不是一件容易的工作，因為各單位都有他們傳統以自我為中心的觀點，有些合作單位以前甚至可能會將對方視為競爭對象而相互排斥，但是無論如何，今天這些單位終於可以在一起合作，並以「將把民眾找回來」作為共同一致的目標，進而獲得共蒙其利的結果。

#### 1. 運輸 2000 協會

運輸 2000 協會（Transport 2000）是由所有關心「運輸對人們生活環境與社會結構可能帶來影響或衝擊」的各個單位或團體所組成，其成員背景包括有：環保與消費者組織、商業工會、工業團體，以及一般地方人民團體等。該組織透過遊說、出版、召集會議、進行前導研究、以及整合地方與全國性行動來影響國家

運輸政策，該組織也透過「歐洲運輸與環保聯盟」及「國際運輸 2000」這類的團體以及國際間其他具有類似宗旨的團體進行國際合作。

### 三 軌道運輸

對英國人來說，鐵路可以說是一個歷史悠久的運輸工具，在英國倫敦的交通博物館內保存者相當豐富的英國運輸工具的演進資料，由這些資料中可以發現一直到現在，鐵路在英國人的日常生活中一直都扮演者相當重要的角色，英國人對鐵路的偏愛絲毫沒有改變。

介紹英國的鐵路發展史，就不能不提到倫敦的地下鐵系統。倫敦地鐵可以算是當今世界上排名前幾大的都市鐵路系統之一，其修築歷史可以遠溯 130 年以前。該系統目前服務範圍廣達 630 平方英哩，共有十一條路線，軌道全長 254 英哩，其中 105 英哩採取一般淺層鑽挖方式興建，85 英哩是採用地下深層管道的方式修築，此外還有 20 英哩是採取明挖覆蓋的方式建造。目前有將近 500 輛列車，250 座車站，與兩萬名員工在維持系統的運作，每日服務將近兩百七十萬個旅客，對倫敦的交通運輸而言可以說是非常的重要。在這一百多年的歷史當中，可以想見的就運輸工具與系統管理技術而言，已經經歷過了多個世代的交替，但是靠著一代又一代的維護與更新，它仍然可以跟得上時代的腳步，而不被使用者淘汰，可以說是相當不容易。就經營管理者而言，如果不能時時注意時代需求的改變，即時進行系統與制度的更新，是不可能有着這樣的成績的。

倫敦地鐵可以算是英國鐵路發展中歷史悠久的代表，而行駛於英法海峽之下的歐洲高速鐵路（又名歐洲之星 Eurostar），應該可以稱之為當今鐵路科技的代表。對我國而言歐洲高鐵這個名稱並不陌生，因為我國的高鐵也即將開始動工興建，其中歐洲高鐵聯盟就曾經參與我國高鐵的技術提供。該系統之英國端為位於倫敦近郊的 Waterloo 車站，由於該系統貫穿了英法兩國分隔的海峽，將英國與歐洲大陸各國直接串聯在一起，所以該車站就像一般國際機場一樣，必須提供國際旅客證照查驗，以及一切必要的通關手續服務，所以可以說是一座國際車站。目前對英國較為困擾的是，雖然歐洲之星之行駛速度非常之快，但從英國倫敦市中心到 Waterloo 車站卻只有一般傳統鐵路聯結，大大地降低了全程的運輸效率，因此亟思對於倫敦市中心至 Waterloo 站間由民間加以投資興建的策略。其實不僅車站必須提供類似國際航空站的服務，對於該系統的經營者而言，也提供了類似於民航客機一般的服務，旅客車廂仿造國際民航客機，分有頭等艙（First Class）、商務艙（Standard Plus）與經濟艙（Standard Class）等三級，當然不同等級享有不同的票價與不同的服務。在車站內對於頭等艙的旅客，也仿造國際機場提供有專享俱樂部（Club），可以提供專車或候車時之服務。換言之，整套

系統就彷彿一套位於地面的國際民航服務。

#### 四 海上運輸

英國海上意外事故調查局(Marine Accident Investigation Branch ; MAIB)係為英國執行海事案件調查的專責機構。英國海上意外事故調查工作的主要目的在於調查海難事故發生時的實際狀況，並且進而探究其肇事原因，藉以促進海上人命安全及減少海上意外事故發生。至於海上意外事故調查的目的不在於判定意外事故的責任歸屬，並且除為達成前述主要目的所必要者外，其調查目的並不在於歸咎海上意外事故的過錯。茲從其組織架構、海事調查範圍及方式、海事調查報告、海事調查刊物及航行安全建議等方面加以說明，以期瞭解英國海事調查現況。

##### (一) 英國海上意外事故調查局

英國於一九八九年成立海上意外事故調查局負責海上意外事故的調查工作。在海上意外事故調查局成立前，海難事故案件的調查工作係由其運輸部的海事理事會(Department of Transport's Marine Directorate)的調查員來執行。先前該海上意外事故調查局係隸屬於環境、運輸及區域部，並專設有一調查長編制，負責直接向該部事務大臣(部長)提出海上意外事故調查報告及建議事項等。為力求海上意外事故調查工作得以順利不受外力干擾，並且能夠獨立進行，該局總部特別設置於南安普敦(Southampton)，而不在倫敦；因此更能不受該部所正執行的政策與所制訂的規範等影響。

海上意外事故調查局內所有調查員均需通曉航海、輪機或造船等其中一種專業知識技能，並且必須擁有海事及海岸防衛局(Maritime and Coastguard Agency)的服務資歷，得以完全熟悉該部有關海事關聯業務。該局現有編制人數共計廿員，其中包括有海事調查長、調查長秘書、副海事調查長、三位主任檢查員及六位檢查員(三位航海專長、一位造船專長及兩位輪機專長)，另設行政經理、出版經理、三位行政官員、兩位行政助理及行政秘書等。

##### (二) 海事調查工作範圍

根據英國海運法(British Merchant Shipping Regulations)第六條第一項規定，舉凡海上意外事故皆得由海上意外事故調查局的調查長斟酌決定是否應予調查。至於所謂海上意外事故的主要發生狀況等，詳分列如后：

1. 船上或其小艇上發生人員死亡，或嚴重的人身受傷或人員失蹤等事故。
2. 發生船舶失蹤或推定為失蹤事故，或發生棄船或船舶嚴重毀損事故等。
3. 船舶擱淺或碰撞。
4. 船舶失去動力。
5. 船舶造成生命財產的重大損害，或有導致環境損害疑慮者。



6. 發生危險事故者，例如有毒化學物質的不慎洩漏，或貨物堆載倒塌等情形。

至於接受管轄調查的船舶種類等，依英國海運意外事故調查及報告法規(British Merchant Shipping Accident Reporting and Investigation Regulations 1994 ; MSARIR)第三條第二項所規定，計有以下兩種情況：

1. 任何英國籍船舶，惟關於海上意外事故的報告義務，並不適用於娛樂用船舶(Leisure Boats)或由皇家救生艇協會(British Royal Lifeboat Institution)所營運的救生艇。
2. 任何在英國領域及其水域內的船舶，惟關於海上意外事故的報告義務及關於證據保全的強制性規定，僅適用於在英國港口內或專營自英國港口載運旅客，或將旅客載運至英國港口的船舶。

### (三) 海事調查工作的方式

根據英國海上意外事故調查局規定，海上意外事故調查程序得由調查員，以其認為最適於達成調查重要目的方式，在任何時間及地點等條件下從事之。一般而言，其調查方式概分為三種：

#### 1.行政詢問(Administrative Inquiry)：

此種方式通常適用於較輕微的海上意外事故，調查員僅需以通信或電話等方式，即可完成調查，無需親自造訪事故現場。

#### 2.調查員的調查(Inspector's Investigation)：

此係適用於較嚴重的海上意外事故，此時調查員會詢問相關證人，並且親自造訪船舶，以進行調查。

#### 3.調查員的審訊(Inspector's Inquiry)：

此種方式係適用於重大海上意外事故，此為較複雜的調查程序，通常係由一組調查員會同協力進行。

對於較不嚴重的海上意外事故而言，可能僅須由船方本身提交事故報告即可完成調查手續。但是對於其他較嚴重的海上意外事故而言，可能需要船方提供相關資料。此時依據英國海運意外事故調查及報告法規(MSARIR 1994)第八條第四項所規定，調查員可要求船方提供必要資料(諸如海圖及航海日誌)，並且得留置這些資料直到調查完成為止。另調查員必須檢視船舶設備，並且可以要求在調查程序結束前，將船舶設備應予維持原狀。在進行海上意外事故的調查程序時，調查員經常必須參酌多方採集的證據。必要時，調查員亦可借助海上意外事故調查局外的專業技術人士所提供協助。調查員亦有權傳訊相關人員作證，此時該人員得由第三人(友人、公會代表或律師)陪同出席接受詢問。另依據一九九七年英國海上意外事故調查局的年度報告顯示，在該年中共接獲一七八四件意外事故報告，其中共有六九五件海事案件實施行政詢問，四九件海事案件實施調查員

的調查，及八件海事案件實施調查員的審訊等。同時英國海上意外事故調查局亦將其所實施調查的海難事故案件予以統計分析，其中浸水四件、擱淺廿二件、碰撞或觸礁五六件、翻覆或傾斜零件、火災或爆炸九件、機械故障廿八件、惡劣天候兩件、失蹤零件及其他三件等。

#### (四) 海事調查工作報告

由於海上意外事故調查局的調查目的在於增進海上航行安全及防止類似意外事故再度發生，因此各調查員在完成調查作業後，均需依據其所調查的相關事實撰寫報告。至於該海上意外事故調查局的海事案件調查報告內容，概分成四種層級，詳分述如后：

##### 1. 海上意外事故調查局的調查報告(MAIB Reports)：

此係為海上意外事故調查局的最高層級調查報告。一般而言，此種報告儘可能在重大海上事故發生一年內，由一位主要調查員(Principal Inspector)全權負責製作此一報告，並且向國務大臣提交後再行出版發行。在一九九七年間，計有『海洋皇后號(Sea Empress)』及『亞特蘭提克公主號(Atlantic Princess)』等兩份海上意外事故調查局的調查報告出版發行。

##### 2. 調查員報告(Inspector's Reports)：

係為海上意外事故調查局的第二層級調查報告。該調查報告格式與海上意外事故調查局的調查報告格式相問，並且得由負責調查的調查員撰寫完成。至於該調查員報告將會被送達海運局長(Director of Shipping)處及相關政府單位等參考，惟其內容不被對外公開發行。

##### 3. 部門報告(Branch Reports)：

係為海上意外事故調查局的第三層級調查報告。其為海上事故檔案建立用途，係由負責調查的調查員撰寫完成，並且其內容不被對外公開發行。

##### 4. 調查長報告(Chief Inspector's Reports)：

係為針對某一主題或趨勢，特將所調查海上意外事故調查結果，再行製作成分析報告，並且得由調查長直接提交國務大臣。另該報告將會提供為公開發行資料。

#### (五) 海事調查刊物及航行安全建議

除前述調查報告中的海上意外事故調查局的調查報告(MAIB Reports)及調查長報告(Chief Inspector's Reports)等可被公開發行外，英國海上意外事故調查局亦發行年度報告(Annual Reports)、海上意外事故調查局的安全摘要(The MAIB Safety Digest)、海上意外事故調查局的備忘錄(MAIB Memorandum)、海上意外事故調查局的簡明手冊(MAIB Next of Kin Brochure)、安全佈告(Safety

Bulletins)及臨時建議(Interim Recommendations)等。雖然前述發行刊物的對象略有差異，惟其目的皆為提供海上事故案件教育及防制類似海難事故再次發生，藉以提昇海上航行安全效益。另有關航行安全建議的製作發行亦是英國海上意外事故調查局防制海難事故案件再次發生的關鍵工作，諸如在一九九七年間針對不同對象，英國海上意外事故調查局所製作發行的航行安全建議刊物，共計有一五四件，即海事安全局三八件、船舶公司六十一件、其他政府部門一三件、國際海事組織一件、港務局二三件及其他團體一八件等。

## 五 空中運輸

英國航空事故調查局(Aviation Accident Investigation Branch ; AAIB)係為運輸部的一部份，對於英國境內民航飛機意外及重大事故等，擔負調查責任。至於負責航空事故調查的首席調查官直接將調查結果向運輸部長陳報。該調查局設址於安普郡伐波洛夫附近，其調查意外事故的基本目的在於決定意外事故的環境及原因，並且基於未來人命保護及意外事故防範，但其不涉及分攤責任及義務。

航空事故調查局源於皇家航空隊的意外事故調查局。該調查局設立於西元一九一五年，並且正式指派寇克邦上校擔任皇家航空隊的意外事故調查官，獨立行使職權，同時直接向內閣作戰辦公室的空軍參謀長報告。在第一次世界大戰後，航空部下設有民用航空處，並且在民用航空處下設有意外事故調查局，其業務係專責於民用及軍用航空意外事故調查。在西元一九二〇年，英國通過航空法，賦予航空部長對於民用航空意外事故調查方面業務立法權責，並且在一九二二年完成航空意外事故調查法規的立法作業。在第二次世界大戰後，民用航空部正式設立，並在西元一九四六年納編航空事故調查局，惟迄今仍持續協助英國皇家空軍，執行意外事故調查工作。

經過多次部會改隸調整後，該意外事故調查局終於在西元一九八三年改隸屬運輸部下，並且在西元一九八七年十一月正式立銜為航空事故調查局。另在西元一九八八年間將該局改隸屬環境、運輸及區域部，惟該部在西元二〇〇一年六月間立銜更名為運輸、地方政府及區域部。又在西元二〇〇二年中再次調整改隸屬運輸部下。

一九九六年英國通過民用航空事故及事件調查法規，其係執行航空意外事故調查工作的主要法源依據。該法規所涵括內容概述如后：

第一至第三章：說明及適用

第四章：意外事故及事件調查的目的

第五至第六章：相關意外事故及事件資料整理的責任

第七章：損壞航空器移除

第八章：航空意外事故調查員  
第九章：調查員權限  
第十章：調查型式及行動  
第十一章：調查員報告  
第十二章：調查員報告及說明等宣告  
第十三章：報告發行  
第十四章：安全建議  
第十五章：重新調查  
第十六章：派任代表  
第十七章：調查障礙  
第十八章：相關記錄解讀  
第十九章：廢止  
附註

## 六 健康與安全委員會

英國健康與安全委員會(Health and Safety Commission, HSC)和健康與安全部門(Health and Safety Executive, HSE)負責幾乎所有英國有關工作中產生的健康與安全風險的管制工作。其目標是確保人們在工作中產生的健康與安全的風險能得到適當的控制。負責的範圍包含原子設施和礦山、工廠、農場、醫院和學校、近海油氣設施的健康與安全，以及瓦斯管線和危險物品運送的安全、鐵路安全和其他方面有關勞工與公眾安全的防護。

HSE 的工作是幫助健康與安全委員會確保人們工作中健康與安全的風險能夠得到適當的控制。其成員共約 4000 人來自不同背景，包括行政人員、律師、檢查員、科學家、技術人員和醫療專員。

HSC 的工作是保護英國人民工作中的健康與安全；帶領並資助研究；提升訓練；提供資訊與建言的服務；對新訂或修訂的條例和現行的法令提出建議。共有九名委員，並另設主任委員。

HSE 的安全政策司(Safety Policy Directorate, SPD)有一部門負責有關運輸安全政策，包括：

- 瓦斯安全
- 航空和海運安全
- 道路安全—有關職業方面
- 危險物品的運送

SPD 的鐵路政策科(The Railway Policy Section)負責鐵路產業的安全與健

康。包括下列各項：

- 對現有法令的政策建言；
- 歐洲和其他國際方面的鐵路安全；
- 與鐵路管制局、鐵路客運經營局和運輸部的政策聯繫；
- 鐵路危險物品運送的政策；
- 提供 HSC 的鐵路產業諮詢委員會和其工作小組秘書工作的協助；
- 發展明確的建言如未來運輸工具和列車的保護。

HSE 的皇家鐵路稽查長(HM Railway Inspectorate)負責鼓勵和促進鐵路產業的乘客和雇員更高且可行的健康及安全標準。

## 第四節 我國與美、日、英運輸安全組織之比較

本章回顧美國、日本與英國等各國之運輸安全組織，並分別從道路、軌道、海運、空運不同運式說明其組織運作形式。以政策主導的角度來看，各國仍由最高交通主管機關負責，分別是運輸部、國土交通部、運輸部；我國則是交通部。至於行政監督之職責，仍依循行政層級理論由次一級的行政機關擔任。交通事故調查組織則有比較一致化的趨勢，即陸海空有專責調查機構執行，美國則是採取多運式的方式，統由國家運輸安全委員會分組負責執行；與美國類似具有陸海空事故調查機構的國家還有加拿大、澳洲、法國、荷蘭。表 4.4 摘要羅列我國與前節所述及各國主要運輸安全組織機構、事故調查機構及其功能定位，除列出其隸屬單位外，並以政策主導、行政監督、準司法等組織屬性加以歸類。其中政策主導與行政監督係指該組織負有主導政策擬定或監督運輸安全政策執行的任務，而歸類於準司法則是指其明顯不具有政策主導、行政監督，但具有類似司法性質的調查、鑑定功能。

整體而言如第二、三章所述，我國陸海空均個別有一個或多個主管機關負責運輸安全政策或事故調查鑑定業務；事故調查機構則與日本相似，依運具不同分由不同單位負責。除了行政院飛航安全委員會直屬於行政院，專責航空器失事調查與蒐集國外相關研究報告，研擬改善建議與對策，功能上具有獨立性質；省市車輛行車事故（覆議）鑑定委員會、各軌道營運單位行車保安委員會、海事評議（復議）委員會仍隸屬於各級行政機關。如何從法規面、組織編制及功能規劃等多元角度，配合政府組織改造計畫，重新規劃建立國家運輸安全制度，使陸海空及軌道之運輸安全政策及事故原因調查與鑑定等安全相關事務，有更完善的組織體制，即為本研究往後章節所將探討。



各國運具及組織		運輸安全組織	運輸安全組織定位及功能				事故調查組織
			隸屬單位	政策主導	行政監督	準司法	
海運	美國	美國海岸防衛隊	運輸部		是		國家運輸安全委員會
		海運管理局					
	日本	海難審判廳	國土交通部			是	海難審判廳
	英國	英國海上事故調查局	運輸部			是	英國海上事故調查局
	我國	各港務局海事評議委員會	交通部			是	各港務局海員評議委員會、交通部海員復議委員會
		交通部海事復議委員會					
空運	美國	運輸部聯邦航空管理局	運輸部		是		國家運輸安全委員會
	日本	航空鐵路事故調查委員會				是	航空鐵路事故調查委員會
	英國	英國航空意外事故調查局	運輸部			是	英國航空事故調查局
	我國	行政院飛航安全委員會	行政院			是	行政院飛航安全委員會
		民用航空局	交通部	是	是		





# 第五章 我國運輸安全制度之實證研究

## 第一節 研究方法

本研究從運輸安全制度設計之理論基礎出發，並比較分析美國、日本、英國及我國運輸安全制度現況與特色之後，進一步對我國運輸安全制度作實證研究。本實證研究的方法有二：

- 一、為對我國各種運輸安全組織的焦點團體(focus group)<sup>63</sup>實施座談；
- 二、為對個別專家學者進行深度訪談。

本實證研究的內容，涵蓋對我國現行運輸安全制度運作在政策面、法制面與組織面之診斷，以及對未來改進方案的評估。本研究的架構如圖 5-1 所示：

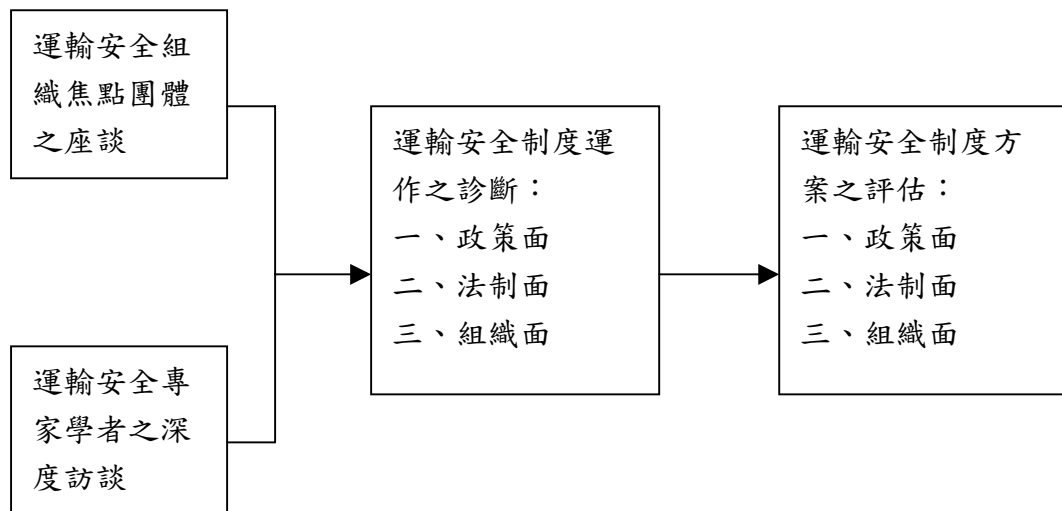


圖 5-1 本實證研究之架構

## 第二節 調查對象

### 一 焦點團體之座談方面

本研究針對不同的運輸工具，組成三個焦點團體，舉辦各種運輸安全組織方

<sup>63</sup> 焦點團體法(Focus Groups)是透過由相同背景的成員所組成的小團體(4 至 15 人)的互動討論，以蒐集有深度的質性資料的一種研究方法。這種方法採半結構式的討論，所討論的問題以不超過十個為原則(通常為 5 到 6 個問題)。參閱 O'Sullivan, Elizabethann and Gary Rasel, Research Methods for Public Administrators, Second Edition, N. Y.: Longman, 1995, pp. 35-38, 172-174。

面議題的座談。茲分別說明進行各個焦點團體座談的情形如下：

### （一）空運安全組織方面

邀請行政院飛航安全委員會、交通部民航局、航空業者及專家學者等，舉行座談(如附錄焦點團體空運安全部分之座談會紀錄)。

### （二）海運安全組織方面

邀請交通部航政司、各港務局、海巡署、船舶業者及專家學者等，舉行座談(如附錄焦點團體海運安全部分之座談會紀錄)。

### （三）陸運安全組織方面

邀請下列單位人員，舉行陸運安全方面的焦點團體座談(如附錄焦點團體陸運安全部分之座談會紀錄)。

#### 1、軌道安全部分

交通部路政司、台灣鐵路管理局、台北市政府捷運局、台北捷運公司、高鐵局及專家學者等。

#### 2、道路安全部分

交通部路政司、交通部道路交通安全督導委員會、公路總局、國道高速公路局、警政署交通組、地方政府交通局及專家學者等。

## 二 專家學者之深度訪談方面

訪談對象包括現職或曾任各交通運輸業務的機關首長或副首長，以及對運輸安全政策、法制及組織等方面長期有研究的學者等。

上述三次焦點團體座談和專家學者訪談的人員，均同時列為問卷調查的對象，回收之有效問卷計有四十八份，其基本資料分析如下。

在性別方面，由於本研究是針對各種運具作特定對象的調查，所以，絕大多數受訪者為男性(佔 95.8%)，如表 5.1 所示。

表 5.1 受訪人性別

性別		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	男性	46	95.8	95.8	95.8
	女性	2	4.2	4.2	100.0
	總和	48	100.0	100.0	

在受訪者的工作年資方面，絕大多數年資偏長，其中工作年資未滿 10 年者僅佔 10.9%，滿 10 年以上至 19 年者佔 36.8%；而滿 20 年以上者佔 52.2%最多，如表 5.2 所示。

表 5.2 受訪者工作分佈

年資		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	2	1	2.1	2.2	2.2
	4	2	4.2	4.3	6.5
	5	1	2.1	2.2	8.7
	7	1	2.1	2.2	10.9
	10	3	6.3	6.5	17.4
	12	1	2.1	2.2	19.6
	13	1	2.1	2.2	21.7
	15	3	6.3	6.5	28.3
	16	2	4.2	4.3	32.6
	17	2	4.2	4.3	37.0
	18	2	4.2	4.3	41.3
	19	3	6.3	6.5	47.8
	20	4	8.3	8.7	56.5
	21	1	2.1	2.2	58.7
	22	2	4.2	4.3	63.0
	23	1	2.1	2.2	65.2
	25	6	12.5	13.0	78.3
	26	2	4.2	4.3	82.6
	30	4	8.3	8.7	91.3
	36	1	2.1	2.2	93.5
	39	1	2.1	2.2	95.7
	40	1	2.1	2.2	97.8
	41	1	2.1	2.2	100.0
	總和	46	95.8	100.0	
遺漏值		2	4.2		
總和		48	100.0		

在受訪者的官等或職務方面，多數為中、高階層，其中簡任官等佔 30.4%，薦任官等佔 21.7%，教授職務佔 15.2%，副教授職務佔 19.6%，如表 5.3 所示。

表 5.3 受訪者之官等或職務

官等或職務		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	簡任	14	29.2	30.4	30.4
	薦任	10	20.8	21.7	52.2
	教授	7	14.6	15.2	67.4
	副教授	9	18.8	19.6	87.0
	助理教授	2	4.2	4.3	91.3
	講師	2	4.2	4.3	95.7
	其他	2	4.2	4.3	100.0
	總和	46	95.8	100.0	
遺漏值		2	4.2		
總和		48	100.0		

在受訪者的學歷方面偏高，其中碩士(含)以上者佔 75%，大學(專)者佔 20.8%，如表 5.4 所示。

表 5.4 受訪者之學歷

學歷		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	高中(含)以下	2	4.2	4.2	4.2
	大學(專)	10	20.8	20.8	25.0
	碩士(含)以上	36	75.0	75.0	100.0
	總和	48	100.0	100.0	

受訪者中，擔任主管職務者佔 52.2%，非主管職務者佔 47.8%，如表 5.5 所示。

表 5.5 受訪者是否擔任主管

職務		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	主管	24	50.0	52.2	52.2
	非主管	22	45.8	47.8	100.0
	總和	46	95.8	100.0	
遺漏值		2	4.2		
總和		48	100.0		

在受訪者的服務機關方面，以服務於中央政府機關最多，佔 36.2%，服務於學術機構者次之，佔 29.8%，如表 5.6 所示。

表 5.6 受訪者現在之服務機關

服務機關		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	中央政府機關	17	35.4	36.2	36.2
	地方政府機關	6	12.5	12.8	48.9
	學術機構	14	29.2	29.8	78.7
	民間團體	9	18.8	19.1	97.9
	其他	1	2.1	2.1	100.0
	總和	47	97.9	100.0	
遺漏值		1	2.1		
總和		48	100.0		

在受訪者的主要專長領域方面，以道路安全領域為最多，佔 39.6%；海運安全領域次之，佔 27.1%；而空運安全領域佔 22.9%；軌道安全領域佔 7.7%，如表 5.7 所示。

表 5.7 受訪者主要專長領域

主要專長領域		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	空運安全	11	22.9	22.9	22.9
	海運安全	13	27.1	27.1	50.0
	軌道安全	4	8.3	8.3	58.3
	道路安全	19	39.6	39.6	97.9
	其他	1	2.1	2.1	100.0
	總和	48	100.0	100.0	

綜上受訪者的基本資料分析結果，大部分受訪者的屬性為男性、較長工作年資、較高官等或職務、較高學歷、服務於中央機關或學術機構，以及分別具有各種運具安全之專長等。所以，本實證研究的訪談對象多數為運輸安全方面的精英份子，雖然樣本數不多，但每份問卷的意見均甚寶貴。

### 第三節 研究工具

#### 一 質化的討論題綱

本研究依據研究架構（如圖 5-1 所示）來設計研究工具，亦即設計焦點團體之座談及專家學者之訪談的討論題綱。此討論題綱的主要內容包括我國運輸安全制度運作之診斷和未來運輸安全制度方案之預評估兩大構面。在診斷方面，又包括對當前運輸安全政策上的診斷（如第 1 題），和對當前運輸安全組織與管理運作上的診斷（如第 2 題）；在方案的預評估方面，包括對設置運輸安全政策統合單位的預評估（如第 3 題），對設置運輸安全監督執行單位的預評估（如第 4 題），對設置運輸事故調查單位的預評估（如第 5 題），對運安政策統合與事故調查權應否歸屬同一機關的預評估（如第 6 題），以及對我國有無必要制定「交通安全基本法或運輸安全基本法」的預評估（如第 7 題）等議題。

本研究的討論題綱採半結構式的型式，亦即採半開放式的型式。採此型式的目的在讓參與者就問答题部分能夠自由回答，而在有選項部分的議題能夠以勾選的方式問答，以便作量化的統計分析。本研究的討論題綱如下：

- 1、您認為我國當前運輸安全政策上（包括政策之擬訂、政策之決定及政策之內容等），有那些問題存在？應如何改進？
- 2、您認為我國當前運輸安全有關機關和編組單位，在組織與管理運作上（包括領導、協調聯繫、組織編制、人事管理及預算等），有那些問題存在？應如何改進？
- 3、您認為我國未來為增進運輸安全，是否需要建立一個政策統合的單位？又應如何建立？（例如在我國中央政府設置「運輸安全委員會」，統合陸運、海運及空運之安全政策；或分別設置陸運、海運及空運之安全委員會？），以及其組織應隸屬在機關（如總統府、行政院、交通部、未來之海洋事務部、立法院或監察院）？
- 4、您認為我國未來為增進運輸安全，是否需要建立監督執行的機制？又應如何建立？
- 5、您認為我國未來為增進運輸安全，是否需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位？又應如何建立？（例如在我國中央政府設置「運輸事故調查委員會」，統合陸運、海運及空運之運輸事故調查；或分別設置陸運、海運及空運之「運輸事故調查委員會」？），以及其組織應隸屬在機關（如總統府、行政院、交通部、未來之海洋事務部、立法院或監察院）？
- 6、您認為運安政策統合與事故調查權應否歸屬同一機關？
- 7、您認為我國有無必要制定「交通安全基本法或運輸安全基本法」，以作

為規範我國運輸安全組織及政策運作之用？若有必要，則該法應有何重點？（按：日本在 1971 年制定「交通安全對策基本法」，明定國家與地方政府之維護交通安全任務；各種交通工具的製造者、使用者、駕駛者之交通安全責任；各級政府必須提出交通安全政策與實行，並定期向國會、地方議會報告；亦由法律明文規定設置國家交通安全對策會議，由總理定期主持會議，相關閣員參加等。）

## 二 量化的問卷調查

根據上述質化的討論題綱，設計成可量化的問卷(如附錄五)，包括十二個題目，以及七項基本資料的題目。

## 第四節 資料分析

本研究整理各個焦點團體之座談以及專家訪談之紀錄，除在質化資料方面，作內容的辯證分析外，並在量化資料方面，作次數分配的統計分析。茲依據問卷調查的題次，分析調查結果如下：

一、對我國當前運輸安全政策上，可能存在的問題（包括政策之擬訂、政策之決定及政策之內容等）之嚴重性的診斷情形。

本題問卷調查的統計結果，對我國當前運輸安全政策上的問題診斷，以「政策之內容不夠周延」的問題最為嚴重。因為有 63.8% 的受訪者，認為運輸安全政策「內容不夠周延」的問題嚴重或非常嚴重(如表 5.8 所示)；有 45.7% 的受訪者認為「政策之決定過程草率」的問題嚴重或非常嚴重；有 39.1% 的受訪者認為「政策之擬定者不夠專業」的問題嚴重或非常嚴重。

表 5.8 對我國當前運輸安全政策上的問題診斷情形

當前運輸安全政策	非常嚴重 或嚴重(%)	無意見 (%)	非常不嚴重 或不嚴重(%)	備 考
政策之內容不夠周延	63.8	23.4	12.7	
政策之決定過程草率	45.7	37.0	17.4	
政策之擬定者不夠專業	39.1	32.6	28.3	

此外，在開放式問卷中，對運輸安全政策的問題診斷之其他意見尚包括有：「目前中央根本無具體的運輸安全政策，且每年交通事故的死亡人數多，安全問題頻傳」、「重點性的運輸安全政策，未能延續實施」，以及「外力介入，而欠缺

政策監督的機制」等問題存在。

二、對我國當前運輸安全有關機關和編組單位，在組織與管理運作上的問題（包括領導、協調聯繫、組織編制、人事管理及預算等）之嚴重性的診斷情形。

根據問卷調查統計結果，對我國當前運輸安全有關機關和編組單位，在組織與管理運作上的診斷發現，絕大多數受訪者(分別佔 85.1%及 73.9%)認為「組織編制不合理」和「各單位協調聯繫不足」等兩個問題非常嚴重或嚴重；其次，多數受訪者(佔 54.5%)認為「預算不足」的問題非常嚴重或嚴重；有 40.9%的受訪者認為「人事管理不公」的問題非常嚴重或嚴重；而只有 30.4%的受訪者認為「主管領導無方」的問題非常嚴重或嚴重（如表 5.9 所示）。

表 5.9 對我國當前運輸安全有關機關和編組單位，  
在組織與管理運作上的問題診斷情形

組織與管理運作	非常嚴重 或嚴重(%)	無意 見(%)	非常不嚴重 或不嚴重 (%)	備 考
組織編制不合理	85.1	10.6	4.3	大多數認為非常嚴重或嚴重
各單位協調聯繫不足	73.9	10.9	15.2	大多數認為非常嚴重或嚴重
預算不足	54.5	31.8	11.3	多數認為非常嚴重或嚴重
人事管理不公	40.9	50.0	9.1	無意見者佔一半比例
主管領導無方	30.4	41.3	28.3	無意見者佔多數

此外，在開放式問卷中，對我國當前運輸安全機關和編組單位，在組織與管理運作上的問題診斷之其他意見尚包括有：「機關功能未能以運輸安全為組織目標，所以組織運作無法成功」、「目前之運輸安全組織只重事後之處理，而不重視事前之預防」、「組織成員專業性不足，充斥馬屁文化及人事酬庸之病象」、「道路交通事故之地區鑑定會委員，不具專業能力」、「在軌道運輸方面，德、法、英、日等國已將營運單位(民營化)與管理單位分離，而我國仍有球員兼裁判之弊端」、「組織僵化，無效率」等問題。

又本研究舉行的各焦點團體座談及兩次專家學者訪談中，中華海運研究協會顧問朱于益先生提及：「運輸安全的行政體系實際上包括政策制定、監督管理、執行層面、事故救護、責任調查鑑定等五方面之外，吾人認為還有更重要的是『檢討研究改善』，否則交通安全永遠無法落實」（詳如海運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄）；另在空運安全焦點團體專家學者座談會上，亦有與會者表示：「運



輸安全工作的權責應交給專業人員，無論在政策擬訂、救護、調查等階段，必須將權責下放給專業人員，才能做好工作。美國 FAA 來台灣考核的重點，即在民航局標準組的各項規範及其有無落實執行。因為運輸安全的影響重大，故仍需強化其組織體制，以使安全標準達到先進國家的水準」(詳如空運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄)；

此外，汪進財教授對於運輸安全組織的運作方面也表達了他的三點看法：

- 1、運作、監督、調查裁判三階段，須由不同單位掌管，重大事故並由獨立單位負責，以現狀而言，空運安全的設計較為理想；
- 2、目前的組織偏向事後處理，事前預防部分則較不注重；
- 3、組織要運作良好，必須經費、專業人員及提供誘因三管齊下」(詳如第一次專家學者座談會紀錄)。

三、對我國未來為增進運輸安全，是否需要建立一個政策統合單位的評估意見情形。

根據問卷調查的統計結果，有 77.1% 的受訪者認為有非常需要或需要建立一個運輸安全政策的統合單位；有 22.9% 的受訪者認為非常不需要或不需要(如表 5.10 所示)。由此可見，大多數的運輸安全精英份子，認為我國有需要建立一個運輸安全政策的統合單位。

表 5.10 是否需要建立一個運輸安全政策的統合單位？

政策的統合單位？		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	非常需要	19	39.6	39.6	39.6
	需要	18	37.5	37.5	77.1
	不需要	10	20.8	20.8	97.9
	非常不需要	1	2.1	2.1	100.0
	總和	48	100.0	100.0	

四、運輸安全政策的統合單位之設置方式為何？

承上題，有大多數的問卷調查受訪者認為我國需有一個運輸安全政策的統合單位，而根據本題的統計結果，較多的受訪者(佔 40.4%)認為此類主管運輸安全政策的統合單位之設置方式，最好是維持現制的作法，亦即仍由交通部統籌負責陸運(含道路及軌道)、海運及空運之安全政策為宜。其次，有 25.5% 的受訪者認為可採修正現狀的作法，亦即同意「仍由交通部統籌負責陸運(只含軌道)、海運

及空運之安全政策，但道路安全政策部分因牽涉較廣，故應另成立『交通部道路運輸安全委員會』，由交通部長兼任主任委員，委員中具官員身分者應少於二分之一」的修正作法。再次，亦有 23.4% 的受訪者認為可採「在中央政府設置一個『運輸安全委員會』，統合陸運、海運及空運之安全政策」(如表 5.11 所示)。

綜上統計分析，未過半數的受訪者(佔 40.4%)認為應維現狀，仍由交通部來統籌負責陸運(含道路及軌道)、海運及空運之安全政策；然而，卻有多數的受訪者(佔 53.2%)同意改變現狀的作法，另在中央政府成立一個或多個「運輸安全委員會」，來統合所有運具安全政策、或分管陸海空之運具安全政策、或專管道路安全的政策。由此可見，我國現行運輸安全政策的運作機制，有待重新設計。

表 5.11 對運輸安全政策的統合單位之設置方式的看法

統合單位之設置方式		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	整合運具	11	22.9	23.4	23.4
	不同運具分設	2	4.2	4.3	27.7
	維持現狀	19	39.6	40.4	68.1
	修正現狀	12	25.0	25.5	93.6
	其他	3	6.3	6.4	100.0
	總和	47	97.9	100.0	
遺漏值		1	2.1		
總和		48	100.0		

此外，在開放式問卷中，對我國運輸安全政策的統合單位設置方式之其他意見尚包括有：「維持現狀，交通部長應負政務責任」、「維持現狀，以免交通部的責任被稀釋」、「維持現狀，但應嚴格督導政策之形成與執行」、「維持現狀，事故調查單位的層級應高過交通部」、「交通部負責統籌海運安全的政策，其下設航政局」等。

有關設置交通部航政局的意見，於海運安全焦點團體專家學者座談會中，有交通部航務科科長劉詩宗、中國海專教師蘇東濤、國立台灣海洋大學商船系主任林彬，以及海巡署海洋巡防總局技士李新喜等人均建議：「儘速於交通部恢復設置航政局，以充足專業人力研擬海運安全政策與執行」(詳如海運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄)。

至於交通部道路交通安全督導委員會之存廢問題，專家學者之間亦有不同的看法。譬如有人主張「既然中央與地方的道安會運作已多年，這樣的組織建立也

不容易，再強化其組織功能也可行」(詳如空運安全焦點團體專家學者座談會紀錄)；

但亦有人主張「1、廢除道安委員會，將之併入路政司，回歸路政工作。但為強化其功能，必須成立交通安全科，專職道安工作之政策制訂、監督工作，並辦理部會間之協調工作。現行道安會之諮詢機能，可於交通部改聘請顧問方式辦理。2、各縣市之道安會報亦廢除，改於各交通主管機關(如交通局)或警察機關成立道路交通安全課，以維繫現有之上對下經費補助及道安工作推展」(詳第二次學者專家座談會會議紀錄)。

#### 五、運輸安全政策的統合單位之設置層級應隸屬在何機關？

根據問卷調查統計結果，多數受訪者(佔 53.3%)認為：運輸安全政策的統合單位之設置層級應隸屬在交通部之下。由此可見，縱使第四題的調查結果，有多數受訪者認為需要另設「運輸安全委員會」來管理運輸安全政策，但此題調查結果，卻有多數受訪者認為運輸安全政策的統合單位仍應隸屬在交通部之下為宜。其次，有 31.1%的受訪者認為：運輸安全政策統合單位之設置層級應隸屬於行政院。有 8.9%的受訪者認為：運輸安全政策統合單位之設置層級應隸屬於監察院。有 4.4%的受訪者認為：運輸安全政策統合單位之設置層級應隸屬於總統府。有 2.2%的受訪者認為：運輸安全政策統合單位之設置層級應隸屬於立法院(如表 5.12 所示)。

表 5.12 對運輸安全政策統合單位之設置層級應隸屬於何機關的看法

隸屬何機關		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	總統府	2	4.2	4.4	4.4
	行政院	14	29.2	31.1	35.6
	立法院	1	2.1	2.2	37.8
	監察院	4	8.3	8.9	46.7
	交通部	24	50.0	53.3	100.0
	總和	45	93.8	100.0	
遺漏值		3	6.3		
總和		48	100.0		

#### 六、我國未來為增進運輸安全，如何加強監督執行的機制？

政策規劃之後，必須付諸執行，而執行之成效，則有待監督與評估，進而修

正或持續原有的政策。統計本題問卷調查有關運輸安全政策的監督執行機制的看法結果，有八成以上的受訪者，均認為由中央的立法院和行政機關負責監督執行，是非常重要和重要的(如表 5.13 所示)。此種看法與第四題有相對照的關係，因為第四題的調查結果發現，絕大多數的受訪者認為：我國需由中央政府(交通部或另成立運輸安全委員會)來統籌運輸安全的政策規劃。所以，對是類政策的監督機制，自當以中央民意機關立法院，透過政策質詢、立法審議及預算審查來監督政策，是最為重要的監督機制。其次，亦有很高的比例(佔 84.8%)認為以中央行政機關(包括總統府和行政院)，來作為監督機制是非常重要或重要的。

此外，認為其他監督機制是非常重要或重要者，依其重要性高低排序分別為：地方政府機關(佔 65.9%)、大眾傳播媒體(佔 59.5%)、地方政府的民意(佔 58.5%)，以及監察院的調查(佔 53.5%)(如表 5.13 所示)。

表 5.13 對運輸安全執行之監督機制的重要性看法

監督機制	非常重要 或重要(%)	無意見(%)	非常不重要 或不重要(%)	備 考
立法院的政策質詢	88.1	4.8	7.1	
立法院的立法審議	86.4	6.8	6.8	
中央行政機關的監督	84.8	8.7	6.5	
立法院的預算審查	83.3	7.1	9.5	
地方政府機關的監督	65.9	19.5	14.6	
大眾傳播媒體的監督	59.5	28.6	11.9	
地方政府的民意監督	58.5	22.0	19.5	
監察院的調查	53.5	23.3	23.2	

此外，在開放式問卷中，對我國未來為增進運輸安全，如何加強監督執行的機制之其他意見尚包括有：「運輸安全靠的是專業，所以問卷上所列之各種監督機制都不重要」、「全民對運輸安全的重視，才是重點」，以及「運輸安全組織應獨立行使職權」等。

#### 七、未來是否需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位？

根據問卷調查結果，絕大多數受訪者(佔 93.8%)認為我國未來非常需要或需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位；而只有極少數受訪者(佔 6.3%)認為不需要(如表 5.14 所示)。

至於「運輸事故調查」單位的功能應為何？在空運安全焦點團點專家學者座

談會中，有人建議：「運輸事故調查委員會應設計具有微觀和巨觀功能，亦即能調查個別事故原因，亦能整體研究分析肇事因素，並對政策機關做建議」、「我國成立運輸事故調查委員會大家比較有共識，類似美國 NTSB(國家運輸安全委員會)制度的國家有十幾個。日本則有鑑定原因和追究責任。我國未來若將道路的行車事故鑑定委員會隸屬於運輸事故調查委員會，恐有違原構想設置之目的」(詳如空運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄)；交通部運輸研究所張開國副組長則從分工的角度認為：「因為重大事故(尤其是空運事故)涉及層面較廣，必須由獨立機關處理；至於輕微事故，則由各主管機關自行處理即可」(詳陸運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄)；而有關飛航事故調查方面，飛航安全委員會林工程師沛達表示：「飛安事故調查的對象有時不限於航空公司，有時也包括行政機關，因此當初(民國八十七年)為防止球員兼裁判，便成立飛安委員會之獨立單位」；所以飛航安全委員會戴組長慶吉亦認為：「飛安會有設置法源依據，是法制化的獨立調查單位」(詳如第一次專家學者座談會)；然而，事故調查單位有無預防事故之責任呢？中華海運研究協會顧問朱于益則認為：「調查或鑑定機關是否應負交通運輸安全或預防政策的成敗問題？這問題實在太奇怪了，運輸安全或預防政策的成敗問題怎能由調查或鑑定機關負責呢？任何人都知道這應該由政策制定者、政策執行者及監督管理者負責」(詳如海運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄)。

表 5.14 對未來是否需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位的看法

設立事故調查單位		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	非常需要	31	64.6	64.6	64.6
	需要	14	29.2	29.2	93.8
	不需要	3	6.3	6.3	100.0
	總和	48	100.0	100.0	

#### 八、如果需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位，請問應如何設置？

承上題，根據問卷調查結果，絕大多數受訪者(佔 93.8%)認為我國未來非常需要或需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位，而本題對設置「運輸事故調查」單位之方式，多數(佔 63.8%)看法認為：應在中央政府設置「運輸事故調查委員會」，統合陸運、海運及空運之運輸事故調查；其次，有 23.4%的受訪者認為：應在中央政府分別設置陸運、海運及空運等三個「運輸事故調查委員會」。

此外，在開放式問卷中，對設置「運輸事故調查」單位之方式的其他意見



尚包括有：「所謂『運輸事故調查委員會』不足以涵蓋海上事故調查」、「海、空運安全為中央主管及立法，是否應分開調查」、「立法院或監察院配合（監督），並委託民間調查單位執行」、「一般國外此種調查機關稱為『運輸安全委員會』，其著眼點不僅在於事故調查，更積極為提昇安全研提建議。不過為確保其立場中立客觀，因此不涉及任何執行面之工作，故建議將名稱改成『運輸安全委員會』，同時一定要釐清調查與政策決定、執行之分野」、「在交通部之下，分別設置海、陸、空三個運輸事故調查委員會」等；關於將陸海空之運輸事故調查單位分開設置這點，台北縣交通局林重昌副局長有相同的看法認為：「運輸事故調查委員會宜依個別運具之性質分組，以確保其專業性，並避免疊床架屋」（詳如陸運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄）。

表 5.15 對設置「運輸事故調查」單位之設置方式的看法

調查單位之設置方式		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	整合運具	30	62.5	63.8	63.8
	不同運具分設	11	22.9	23.4	87.2
	其他	6	12.5	12.8	100.0
	總和	47	97.9	100.0	
遺漏值		1	2.1		
總和		48	100.0		

#### 九、運輸事故調查單位，其設置之層級應隸屬在何機關之下？

承上題，根據問卷調查結果，我國如果設置運輸事故的調查單位，其組織層級方面，多數受訪者(佔 58.3%)認為應隸屬在行政院之下為宜；其次，有 16.7%的受訪者認為應隸屬在交通部之下為宜；再次，有 8.3%的受訪者認為應隸屬在監察院之下為宜；有 6.3%的受訪者認為應隸屬在立法院之下為宜；有 2.1%的受訪者認為應隸屬在總統府之下為宜(如表 5.16 所示)。

此外，值得注意的是，有 8.3%的受訪者表示有其他意見，包括：「應定位為獨立性的委員會」、「只要人事、預算獨立，設在那一個層級都可以」、「設於交通部之下，惟應受監察院之監督」等。

又根據本研究各專家學者的座談和訪談結果，有很多專家學者均有共識如下：「為強化運輸安全體制，於行政院之下設『運輸事故調查委員會』，職司各運輸系統之『重大事故』的原因調查，其結果主要作為提供政策決策單位、營運單位及監督單位之未來改進重點(包括修改法令等)」；「運輸事故調查委員會為一起黨派之委員會，委員不必太多，但由總統任命。下設相關運輸系統之工作小組，俾利於各種重大事故之調查工作」；「如行政院成立『運輸事故調查委員會』，則

相關之飛安委員會、海事評議委員會、鐵路行車保安委員會、道路安全督導委員會及其他運具之重大事故調查單位或人員，應檢討減併。非重大運輸事故之調查工作，仍宜交由目前之運輸監理或監督單位辦理」(詳如第二次學者專家座談會會議紀錄)。交通大學吳水威教授亦認為：「事故調查單位以隸屬於行政院為妥，以免受民意代左右」(詳如陸運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄)；空運安全焦點團體會議亦有如下決議：「影響運輸安全的原因調查，會牽涉到部會層級而且經常是跨部門，所以運輸事故調查委員會應設置在行政院下或國會才可行。雖然是獨立機關，但監察院亦可調查監督，不至於沒人管」(詳如空運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄)。

表 5.16 對運輸事故調查單位之設置，應隸屬於何機關層級的看法

設置層級		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	總統府	1	2.1	2.1	2.1
	行政院	28	58.3	58.3	60.4
	立法院	3	6.3	6.3	66.7
	監察院	4	8.3	8.3	75.0
	交通部	8	16.7	16.7	91.7
	其他	4	8.3	8.3	100.0
	總和	48	100.0	100.0	

然而，飛航安全基金會王文周董事長則舉飛安會為例，說明：「目前飛安會只有建議權，並無決策權，且無獨立預算，無法完全發揮功能。飛安會目前隸屬行政院，實質上形同無監督機關，且如與受調查機關隸屬同一部門時，是否能發揮設置的目的，頗值研究，不妨研究飛安會隸屬國會或監察院的可行性」(如第二次學者專家座談會會議紀錄)。而交通部航務科科長劉詩宗卻有不同的意見，他認為：「所謂事故鑑定是否能獨立行使職權，並不在其隸屬五院那一院，而是在事故鑑定是專業性之能力與執政者應擔當之義務。是以，運輸安全委員會應設置於交通部之下，洵屬允當」(詳如海運安全焦點團體專家學者座談會會議紀錄)。

綜上分析可見，我國未來若成立一個獨立超然的運輸事故調查委員會，其應隸屬在何機關之下？有諸多不同的見解，但是以隸屬於行政院的意見為多數，少數則認為應隸屬於監察院或交通部之下。

#### 十、運安政策統合與事故調查權應否歸屬同一機關？

根據問卷調查結果，大多數受訪者(佔 77.1%)認為：運安政策統合與事故

調查權不應歸屬同一機關，只有少數受訪者(佔 16.7%)認為應歸屬同一機關(如表 5.17 所示)。

此項統計結果，可對照第五題和第九題的調查結果作比較分析。第五題的調查結果發現：多數受訪者(佔 53.3%)認為：運輸安全政策的統合單位之設置層級應隸屬在交通部之下；而第九題的調查結果卻發現：多數受訪者(佔 58.3%)認為若設置運輸事故的調查單位，其組織層級應隸屬在行政院之下為宜。由此印證本題調查結果，可得到一致性的結論是：運安政策統合與運輸事故調查單位的隸屬機關之層級不同，所以其權責歸屬當然亦應有所不同。

表 5.17 對運安政策統合與事故調查權應否歸屬同一機關的看法

歸屬同一機關		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	應歸屬同一機關	8	16.7	16.7	16.7
	無意見	3	6.3	6.3	22.9
	不應歸屬同一機關	37	77.1	77.1	100.0
	總和	48	100.0	100.0	

#### 十一、我國有無必要制定「交通安全基本法」或「運輸安全基本法」？

根據問卷調查結果，大多數受訪者(佔 80.9%)認為：我國非常有必要或有必要制定「交通安全基本法」或「運輸安全基本法」；而有少數受訪者(佔 12.8%)表示無意見，其理由是：「有無必要制定交通安全基本法，應視其內容而定，且法律訂了而不執行，意義不大」、「因為這牽涉到許多非正式的文化因素，所以無意見」；此外，只有極少數受訪者(佔 6.4%)認為沒有必要制定該法(如表 5.18 所示)。

表 5.18 我國有無必要制定「交通安全基本法」或「運輸安全基本法」

制定交通安全基本法		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	非常有必要	22	45.8	46.8	46.8
	有必要	16	33.3	34.0	80.9
	無意見	6	12.5	12.8	93.6
	沒必要	2	4.2	4.3	97.9
	非常沒必要	1	2.1	2.1	100.0
	總和	47	97.9	100.0	
遺漏值		1	2.1		
總和		48	100.0		



十二、若有必要制定「交通安全基本法或運輸安全基本法」，以作為規範我國運輸安全組織及政策運作之用，則該法應有何重點？

承上題，根據問卷調查結果，大多數受訪者(佔 80.9%)認為：我國非常有必要或有必要制定「交通安全基本法」或「運輸安全基本法」(如表 5.18 所示)。而本題乃繼續就該法之主要內容的調查結果顯示，全數受訪者均一致認為：交通安全基本法的內容在「明定中央與地方政府之維護交通安全任務」方面，是非常重要或重要的；此外，有絕大多數受訪者(佔 93.3%)認為在「規定各種交通工具的製造者、使用者、駕駛者之交通安全責任」方面的內容，是非常重要或重要的；有大多數受訪者(佔 81.8%)認為在「要求各級政府向議會提出交通安全政策與實行計畫」方面的內容，是非常重要或重要的；亦有多數受訪者(佔 76.1%)認為在「規定設置運輸安全委員會」方面的內容，是非常重要或重要的(如表 5.19 所示)。

表 5.19 對制定「交通安全基本法或運輸安全基本法」的內容看法

交通安全基本法之內容	非常重要或重要(%)	無意見(%)	非常不重要或不重要(%)	備 考
明定中央與地方政府之維護交通安全任務	100.0	0	0	全數認為非常重要或重要
規定各種交通工具的製造者、使用者、駕駛者之交通安全責任	93.3	6.7	0	
要求各級政府向議會提出交通安全政策與實行計畫	81.8	13.6	4.5	
規定設置運輸安全委員會	76.1	15.2	8.7	

此外，在開放式問卷中，對制定「交通安全基本法或運輸安全基本法」的內容看法的其他意見尚包括有：「應明定經費來源」、「應明定各部會在運輸安全方面的應負責任，如經濟部應如何以科技發展改善運輸安全，教育部應如何透過教育改善運輸安全，內政部應如何加強執法改善運輸安全」等。

## 第五節 小結

本章係根據本研究第二章之運輸安全制度設計之理論基礎，並比較分析美國、日本、英國及我國運輸安全制度現況與特色之後，進一步對我國運輸安全制度所作的實證研究。本實證研究分別就陸海空運安全舉行三次焦點團體座談，和專家學者的綜合性訪問調查，且參與座談或訪談者均列為問卷調查的對象。問卷

調查回收之有效問卷計有四十八份，受訪者的基本資料分析結果，大部分屬性為男性、較長工作年資、較高官等或職務、較高學歷、服務於中央機關或學術機構，以及分別具有各種運具安全之專長等。所以，本實證研究的訪談對象多數為運輸安全方面的精英份子，雖然樣本數不多，但每份問卷的意見均甚寶貴。茲就各題目之統計結果扼要說明如下：

一、對我國當前運輸安全政策上，可能存在的問題（包括政策之擬訂、政策之決定及政策之內容等）之嚴重性的診斷情形

本題問卷調查的統計結果，對我國當前運輸安全政策上的問題診斷，以「政策之內容不夠周延」的問題最為嚴重。因為有 63.8% 的受訪者，認為運輸安全政策「內容不夠周延」的問題嚴重或非常嚴重(如表 5.8 所示)；有 45.7% 的受訪者認為「政策之決定過程草率」的問題嚴重或非常嚴重；有 39.1% 的受訪者認為「政策之擬定者不夠專業」的問題嚴重或非常嚴重。此外，亦有開放性的意見表示「目前中央根本無具體的運輸安全政策，且每年交通事故的死亡人數多，安全問題頻傳」、「重點性的運輸安全政策，未能延續實施」，以及「外力介入，而欠缺政策監督的機制」等問題存在。

二、對我國當前運輸安全有關機關和編組單位，在組織與管理運作上的問題（包括領導、協調聯繫、組織編制、人事管理及預算等）之嚴重性的診斷情形

根據問卷調查統計結果，對我國當前運輸安全有關機關和編組單位，在組織與管理運作上的診斷發現，絕大多數受訪者(分別佔 85.1% 及 73.9%)認為「組織編制不合理」和「各單位協調聯繫不足」等兩個問題非常嚴重或嚴重；其次，多數受訪者(佔 54.5%)認為「預算不足」的問題非常嚴重或嚴重；有 40.9% 的受訪者認為「人事管理不公」的問題非常嚴重或嚴重；而只有 30.4% 的受訪者認為「主管領導無方」的問題非常嚴重或嚴重（如表 5.9 所示）。此外，在開放性意見方面，包括有「組織成員專業性不足，充斥馬屁文化及人事酬庸之病象」、「道路交通事故之地區鑑定會委員，不具專業能力」等。

三、對我國未來為增進運輸安全，是否需要建立一個政策統合單位的評估意見情形。

根據問卷調查的統計結果，有 77.1% 的受訪者認為有非常需要或需要建立一個運輸安全政策的統合單位；有 22.9% 的受訪者認為非常不需要或不需要(如表 5.10 所示)。由此可見，大多數的運輸安全精英份子，認為我國有需要建立一個運輸安全政策的統合單位。

#### 四、運輸安全政策的統合單位之設置方式為何？

根據問卷調查統計分析，未過半數的受訪者(佔 40.4%)認為應維持現狀，仍由交通部來統籌負責陸運(含道路及軌道)、海運及空運之安全政策；然而，卻有多數的受訪者(佔 53.2%)同意改變現狀的作法，另在中央政府成立一個或多個「運輸安全委員會」，來統合所有運具安全政策、或分管陸海空之運具安全政策、或專管道路安全的政策。由此可見，我國現行運輸安全政策的運作機制，有待重新設計。

#### 五、運輸安全政策的統合單位之設置層級應隸屬在何機關？

根據問卷調查統計結果，多數受訪者(佔 53.3%)認為：運輸安全政策的統合單位之設置層級應隸屬在交通部之下。由此可見，即使第四題的調查結果，有多數受訪者認為需要另設「運輸安全委員會」來管理運輸安全政策，但此題調查結果，卻有多數受訪者認為運輸安全政策的統合單位仍應隸屬在交通部之下為宜。其次，有 31.1%的受訪者認為：運輸安全政策統合單位之設置層級應隸屬於行政院。有 8.9%的受訪者認為：運輸安全政策統合單位之設置層級應隸屬於監察院。有 4.4%的受訪者認為：運輸安全政策統合單位之設置層級應隸屬於總統府。有 2.2%的受訪者認為：運輸安全政策統合單位之設置層級應隸屬於立法院(如表 5.12 所示)。

#### 六、我國未來為增進運輸安全，如何加強監督執行的機制？

統計本題問卷調查有關運輸安全政策的監督執行機制的看法結果，有八成以上的受訪者，均認為由中央的立法院和行政機關負責監督執行，是非常重要和重要的(如表 5.13 所示)。此種看法與第四題有相對照的關係，因為第四題的調查結果發現，絕大多數的受訪者認為：我國需由中央政府(交通部或另成立運輸安全委員會)來統籌運輸安全的政策規劃。所以，對是類政策的監督機制，自當以中央民意機關立法院，透過政策質詢、立法審議及預算審查來監督政策，是最為重要的監督機制。其次，亦有很高的比例(佔 84.8%)認為以中央行政機關(包括總統府和行政院)，來作為監督機制是非常重要或重要的。

此外，認為其他監督機制是非常重要或重要者，依其重要性高低排序分別為：地方政府機關(佔 65.9%)、大眾傳播媒體(佔 59.5%)、地方政府的民意(佔 58.5%)，以及監察院的調查(佔 53.5%)(如表 5.13 所示)。

#### 七、未來是否需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位？

根據問卷調查結果，絕大多數受訪者(佔 93.8%)認為我國未來非常需要或需

要建立一個公正的「運輸事故調查」單位；而只有極少數受訪者(佔 6.3%)認為不需要(如表 5.14 所示)。

#### 八、如果需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位，請問應如何設置？

承上題，根據問卷調查結果，絕大多數受訪者(佔 93.8%)認為我國未來非常需要或需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位，而本題對設置「運輸事故調查」單位之方式，多數(佔 63.8%)看法認為：應在中央政府設置「運輸事故調查委員會」，統合陸運、海運及空運之運輸事故調查；其次，有 23.4%的受訪者認為：應在中央政府分別設置陸運、海運及空運等三個「運輸事故調查委員會」。

#### 九、運輸事故調查單位，其設置之層級應隸屬在何機關之下？

承上題，根據問卷調查結果，我國如果設置運輸事故的調查單位，其組織層級方面，多數受訪者(佔 58.3%)認為應隸屬在行政院之下為宜；其次，有 16.7%的受訪者認為應隸屬在交通部之下為宜；再次，有 8.3%的受訪者認為應隸屬在監察院之下為宜；有 6.3%的受訪者認為應隸屬在立法院之下為宜；有 2.1%的受訪者認為應隸屬在總統府之下為宜(如表 5.16 所示)。

#### 十、運安政策統合與事故調查權應否歸屬同一機關？

根據問卷調查結果，大多數受訪者(佔 77.1%)認為：運安政策統合與事故調查權不應歸屬同一機關，只有少數受訪者(佔 16.7%)認為應歸屬同一機關(如表 5.17 所示)。

此項統計結果，可對照第五題和第九題的調查結果作比較分析。第五題的調查結果發現：多數受訪者(佔 53.3%)認為：運輸安全政策的統合單位之設置層級應隸屬在交通部之下；而第九題的調查結果卻發現：多數受訪者(佔 58.3%)認為若設置運輸事故的調查單位，其組織層級應隸屬在行政院之下為宜。由此印證本題調查結果，可得到一致性的結論是：運安政策統合與運輸事故調查單位的隸屬機關之層級不同，所以其權責歸屬當然亦應有所不同。

#### 十一、我國有無必要制定「交通安全基本法」或「運輸安全基本法」？

根據問卷調查結果，大多數受訪者(佔 80.9%)認為：我國非常有必要或有必要制定「交通安全基本法」或「運輸安全基本法」；而有少數受訪者(佔 12.8%)表示無意見，其理由是：「有無必要制定交通安全基本法，應視其內容而定，且法律訂了而不執行，意義不大」、「因為這牽涉到許多非正式的文化因素，所以無意見」；此外，只有極少數受訪者(佔 6.4%)認為沒有必要制定該法(如表 5.18 所示)。

十二、若有必要制定「交通安全基本法或運輸安全基本法」，以作為規範我國運輸安全組織及政策運作之用，則該法應有何重點？

承上題，根據問卷調查結果，大多數受訪者(佔 80.9%)認為：我國非常有必要或有必要制定「交通安全基本法」或「運輸安全基本法」(如表 5.18 所示)。而本題乃繼續就該法之主要內容的調查結果顯示，全數受訪者均一致認為：交通安全基本法的內容在「明定中央與地方政府之維護交通安全任務」方面，是非常重要或重要的；此外，有絕大多數受訪者(佔 93.3%)認為在「規定各種交通工具的製造者、使用者、駕駛者之交通安全責任」方面的內容，是非常重要或重要的；有大多數受訪者(佔 81.8%)認為在「要求各級政府向議會提出交通安全政策與實行計畫」方面的內容，是非常重要或重要的；亦有多數受訪者(佔 76.1%)認為在「規定設置運輸安全委員會」方面的內容，是非常重要或重要的(如表 5.19 所示)。

綜合言之，根據本章實證研究之上開結論，將作為我國未來運輸安全法制、組織與政策運作機制設計之重要參考。至於，有關我國未來運輸安全制度之具體建議與研擬，將於下一章中詳細說明。



## 第六章 我國未來運輸安全制度之研擬

### 第一節 組織調整方案之產生及抉擇

我國未來運輸安全組織之設計，涉及組織功能定位、運具、隸屬機關、運作型態及監督機制五個變項（參照第二章第四節）。其中前三個變項涉及組織設計之核心問題，而運作型態及監督機制則為組織運作的模式。因此以下希望藉由對前三個變項逐項討論，並於每個討論主題中，就我國相類似政府組織概況、外國法制、我國運輸制度現況及實證觀點分析後，促成並選擇一個較符合運輸安全需要的方案。

#### 一 就組織功能定位言

我國運輸安全組織的功能定位，是否僅限於運輸安全政策及執行？抑或是除負責運輸安全政策及執行外，尚包含事故原因的調查與鑑定？是組織調整面臨的第一個問題。

##### （一）就我國相類似政府組織概況言

我國現行政府組織概況，是否可作為運輸安全制度研擬之借鏡？現行政府體制中，涉及政策及監理（或調查）事項合一者，大概是以公平交易委員會及立法院審議中的金融監理委員會較為明顯。這兩個機關的組織職掌，均包含單純的行政權（政策的制定）及準司法權（調查審議）。至於中央選舉委員會、家庭暴力及性侵害防治委員會、災害防救委員會等機關，則毋寧較偏向政策之制定及執行層面。由於公平會設立之目的，主要在調查處理事業各種妨礙競爭之行為，因此其政策層面或業務執行，無法與調查權分離，一般均認為公平會是獨立機關，不受政治干擾，並具有準司法之性質。

運輸安全制度，實際上雖包含政策制定、監督管理、執行層面、事故救護及肇事原因調查鑑定五個層面。但其中政策制定、監督管理、執行及事故救護層面，是屬於行政權的一環，而肇事原因調查鑑定則為準司法的範疇。因此，若政策的制定係為準司法權的行使目的而存在，則應該在組織的功能定位上，讓政策與事故調查合一，而調查權的行使應公正獨立，個別案件之調查不應受適法性或適當性之監督；否則，即應使政策與事故調查分離，使政策制定或執行單位負政策成敗之責（政治責任）。蓋若政策之制定或執行並非為準司法權（肇事原因調查鑑定）而存在時，若將兩者合一，則易與人有球員兼裁判之疑慮，且事故發生原因或調查鑑定將受政治干擾，甚至扭曲事故發生的真實性。因此，從事組織設計時，應特別慎重，避免產生疑慮。

##### （二）就外國法制言

本研究案第四章第四節對美國、日本與英國等各國之運輸安全組織，分別從

道路、軌道、海運、空運不同運式之組織運作整理。從表 4-4 觀察得知，從政策主導的角度來看，各國仍由最高交通主管機關負責，分別是運輸部、國土交通部、運輸部。運輸事故調查組織則有比較一致化的趨勢，即陸海空有專責調查機構執行，美國則是採取多運式整合的方式，統由國家運輸安全委員會分組負責執行。

### （三）就我國運輸制度現況言

我國現行運輸安全制度在政策、監理及執行層面上，除水運運輸及空中運輸有專責機關（交通部航政司與各港務局、民航局）統籌負責外；陸運運輸方面（包括軌道運輸及道路運輸）則視軌道或道路特性，分別由數個機關辦理。例如軌道運輸方面，高速鐵路目前由高速鐵路工程局辦理，一般鐵路由台灣鐵路管理局辦理；至於公路運輸及大眾捷運系統，由交通部公路總局、北高市政府及民間經營，高速公路則由國道高速公路局負責辦理。

在陸海空及軌道運輸事故調查方面，道路運輸事故之調查係由省市（各區）車輛行車事故鑑定委員會、覆議會辦理；軌道運輸事故，係由台灣鐵路管理局行車保安委員會負責；水運運輸事故責任，由各港務局海事評議委員會及交通部海事復議委員會負責；空中運輸事故之調查鑑定，則由行政院飛航安全委員會負責。

綜上所述，我國目前雖設置有行政院飛航安全委員會，獨立負責航空器失事及重大事故之調查鑑定。但其他海運及陸運運輸事故之調查，則多由主管機關各自成立委員會，委員會之成員包含學者專家及機關代表等。因此我國在運輸安全政策與事故調查層面，各有專責機構。交通部為我國交通安全政策之最高主管機關；而運輸事故之調查則有隸屬行政院者，亦有隸屬交通部或各運式專責機關者。

### （四）就實證觀點言

依據本研究案歷次學者專家訪談及焦點團體座談紀錄（參見附錄）可以得到以下結論，亦即大多數學者專家均認為，我國應該設置一個公正、獨立行使職權的運輸事故調查單位，並認為若政策主管機關與調查機關合一，不免使人有球員兼裁判，質疑行政權介入準司法調查，有干預調查之疑慮。

又根據第五章問卷調查結果顯示，大多數受訪者(佔 77.1%)認為：運安政策統合與事故調查權不應歸屬同一機關，只有少數受訪者(佔 16.7%)認為應歸屬同一機關(如表 5-17 所示)。

### （五）小結

我國運輸安全組織的功能定位為何，從上述對我國相類似政府組織概況、外國法制、我國運輸制度現況及實證觀點分析後得知，我國運輸安全組織的功能定位，應該採取政策與事故調查分離的方式。

因此，以下各變項之討論，本文擬以政策與事故調查分離之方式，逐項討論說明。



## 二 就運具之整合或分離言

### （一）就我國相類似政府組織概況言

我國相類似政府組織，對於各項業務的整合或分離並無定則可言，例如公平會對於各種事業之獨占、聯合、寡占或不公平競爭等情形，是在公平會中成立內部單位：「處」，專責辦理指定的業務，並未設置附屬機關。至於，核能管理委員會，則下設許多附屬機關，專責辦理各項業務。此實涉及各該機關之業務職掌範圍問題，應依各機關或業務之特性予以適度調整，但仍需符合相關法制之規範，例如中央政府機關組織基準法草案對於機關、單位及附屬機關之定義，在該法草案第三條中即有明定，在草擬我國運輸安全組織相關法制時亦應納入參考。

### （六）就外國法制言

外國對於運輸安全政策及事故調查單位究採運具整合或分離？第四章之研究可為參考。美國、英國及日本在運輸安全政策方面，陸、海、空或軌道，均設有專責政策及執行或監督機關（如表 4-4 所示），蓋陸、海、空或軌道之運輸政策會因運具不同而各有其特性，是以各國均分設由專責機關辦理。但較特殊的是，日本有交通安全基本法，將交通分為陸上、海上與航空三類，其中海上與航空交通之安全，委諸於中央，陸上交通（包括鐵道、軌道、道路）則主要由都道府縣負責。在三級制的體系下，各層級皆有各自的交通安全對策會議及職掌、成員、具體工作等的規定。因此各國主要係將運輸安全政策主管機關由主管交通之交通部負責，並分別成立附屬機關專責辦理。

在運輸事故調查方面，美國是由國家運輸安全委員會（NTSB）負責整合運具，並辦理重大運輸事故的調查；英國有隸屬於運輸部的航空事故調查局及海上意外事故調查局，是採運具分離之方式，分別成立各運具意外事故調查局，專責調查航空及海上意外事故；日本有關交通事故的調查，約可分成三個部份。第一個部分是「航空鐵路事故調查委員會」，專門負責航空與鐵路事故的調查；第二個部分是國土交通部的「海難審判廳」，專門調查海難事故原因；第三個部分是「道路交通事故綜合分析中心」，專門負責調查道路的交通事故。

從外國法制言，陸海空運之運輸安全政策約略均由最高交通主管機關負責，至於運輸事故調查則有成立專責機關整合運具從事調查者（如 NTSB），亦有各運具分別成立調查機關者。除美、日、英三國外，從事我國運輸事故調查組織調整時，亦應參考國際趨勢，才能符合國際潮流。

### （七）就我國運輸制度現況言

如本節一、（三）所示，我國在陸海空及軌道運輸政策方面，目前均由隸屬於交通部下之各專責機關辦理，原則上係採陸海空及軌道運具分離原則。

至於我國運輸事故調查組織，如本節一、（三）所示，除飛航安全有飛航安全委員會負責航空器失事及意外事故之調查外，餘均由各專責成立委員會負責海、路及軌道運輸事故之調查。

### （八）就實證觀點言

根據第五章問卷調查的統計結果，有 77.1% 的受訪者認為有非常需要或需要建立一個運輸安全政策的統合單位（如表 5-10 所示）。由此可見，大多數的運輸安全精英份子，認為我國有需要建立一個運輸安全政策的統合單位。至於運輸安全統合單位的設置方式，表 5-12 顯示多數的受訪者（佔 53.2%）認為：運輸安全政策的統合單位之設置層級應隸屬在交通部之下。由此可見，我國現行運輸安全政策的運作機制，有待重新設計。

在運輸事故調查層面，如表 5-14 所示，絕大多數受訪者（佔 93.8%）認為我國未來非常需要或需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位。表 5-15 亦顯示出多數（佔 63.8%）看法認為：應在中央政府設置「運輸事故調查委員會」，統合陸運、海運及空運之運輸事故調查。而我國如果設置運輸事故的調查單位，其組織層級方面，多數受訪者（佔 58.3%）認為應隸屬在行政院之下為宜（表 5-16 所示）。歸納本問題訪談資料得知，大多數受訪者及焦點團體均認為我國應設置一個隸屬於行政院下，同時整合運具的運輸事故調查委員會，專責重大運輸事故調查事宜。

### （九）小結

如本節一、（三）所示，我國現行運輸安全制度在政策、監理及執行層面上，除水運運輸及空中運輸已有專責機關統籌負責外；陸運運輸方面（包括軌道運輸及道路運輸）則視軌道或道路特性，分別由數個機關辦理。這些機關組織既然均負責軌道或道路運輸，則在政策的制定、法規的研擬或執法層面上，是否需要運輸安全政策的統合單位，抑或是維持現狀即可，參酌第二章運輸安全組織設計之理論架構（圖 2-1）及研究發現，縱使是正式組織結構的權責安排，仍應依賴正式或非正式的協調整合，才能使組織運作順遂。此外，我國在相類似政府機關的設計上，亦有藉由委員會之設置而行協調、整合，甚至執行某類特殊性或專門性業務之例（如第二章所列政府組織），那麼同屬陸運運輸的軌道運輸及道路運輸是否需整合在一起，抑或是視其性質而定呢？

本研究認為軌道運輸有其特殊性，其安全關鍵因素在於內部管理與技術問題，究與道路安全問題之多元性質有異，若強加整合，恐怕並無整合之實益。因此，軌道部分應由交通部路政司來監督，各軌道營運機構自行負責運輸安全管理；而道路部分，不管一般道路或高速公路之運輸安全管理，目前雖有專責機關，但交通執法則由交通部外的警政機關負責，交通教育宣導亦由教育機關與新聞機關分別負責，目前係藉由交通部道路交通安全督導委員會負責協調及督導事宜，至於重大交通安全政策、交通法規的研擬與制（訂）定等重要事項，並無法藉由僅是任務編組、無實質拘束力或決定權的該等編組，負起統合全國道路交通安全政策及協調、督導之責，因此需要建立一個道路運輸安全政策的統合機關。

承前，水運及空中運輸方面既已有專責機關，而且其技術成分且涉及國際法

事務甚多，則似乎無與軌道或道路運輸政策機關互相統合之必要，至於軌道運輸部份已如前述，與道路運輸強加整合並無實益，因此在運輸安全政策統合之設置方式上，本研究仍以維持現狀為原則，由各運具主管機關負起政策成敗及監督管理之責，但道路運輸政策因涉及多元價值及多元意見，毋寧修正為合議制的政策統合機關，使其藉由多方意見的整合，擬定道路交通安全政策及相關法規，俾全面提昇道路交通安全。

然而，在肇事原因調查鑑定層面上，就此，有超過九成受訪者認為將來需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位，因此本研究參酌受訪者意見及美、日、英等先進國家，設置獨立行使職權的運輸事故調查委員會，從事重大運輸事故原因調查及整合海陸空運輸調查資源之趨勢，企盼將來我國能建立一個整合有效資源，獨立且公正行使運輸事故調查鑑定職權之機關。

至於相關的運輸服務在民營化或法人化後，服務提供者與企業所有者可能採取分離方式，因而在運輸安全政策上是否會產生變動？本研究則認為，運輸安全有整體性，並不因服務的提供者而有不同，但政策的執行，則會偏向監理，以切實監督事業對運輸安全維護措施之妥當適法。而運輸事故原因調查單位與運輸安全政策分離，並朝向整合，適足以為某些服務提供者與所有者分離後，更確保運輸事故調查的獨立性與公正性。

### 三 就隸屬機關言

#### （二）就我國相類似政府組織概況言

在相類似政府組織中，一個新設立的機關會隸屬於何層級機關，應視該機關之職權、設立目的及業務範圍而定。例如公平交易委員會之設置，是為掌理有關公平交易法事項。而公平交易法是中央立法並主管事項，因此公平交易委員會隸屬於行政院。另外家庭暴力及性侵害防治是屬於內政部主管業務，因此家庭暴力及性侵害防治委員會隸屬於內政部。

#### （十）就外國法制言

外國法制在運輸安全政策方面，於第四章已提及，例如美國有隸屬於運輸部的交通安全委員會，為跨局處之委員會組織。日本中央內閣府下有中央交通安全對策會議，亦為委員會形式的常設機關。是以，雖各種運具已有專責局、處機關，但為業務或政策統合需要，於交通部門下設跨局處之政策統合機關，亦值得我國參考。至於在運輸事故調查機關，則有置於交通主管機關下者（如英、日兩國），亦有隸屬於國會者（如美國國家運輸安全委員會）。

#### （十一）就我國運輸制度現況言

我國目前海、陸、軌道及空運專責機關均隸屬於交通部。但交通部下設置有任務編組的「道路交通安全督導委員會」，負責道路交通安全之督導協調工作。不過其存廢或組織功能的強化等，仍是學者專家最常討論的議題之一。

在運輸事故調查方面，除飛航安全委員會隸屬於行政院，為法制化單位外，

其餘運具事故調查則分屬於營運機構或主管機關，大抵是以交通部為最高層級。

## （十二）就實證觀點言

在實證觀點方面，如表 5-12 所示，多數受訪者(佔 53.3%)認為：運輸安全政策的統合單位之設置層級應隸屬在交通部之下。而表 5-16 顯示我國如果設置運輸事故的調查單位，其組織層級方面，多數受訪者(佔 58.3%)認為應隸屬在行政院之下為宜。

此外，根據本研究各專家學者的座談和訪談結果，有很多專家學者對於運輸事故調查機關之設置及隸屬層級，認為：「為強化運輸安全體制，於行政院之下設『運輸事故調查委員會』，職司各運輸系統之『重大事故』的原因調查，其結果主要作為提供政策決策單位、營運單位及監督單位之未來改進重點(包括修改法令等)」；「運輸事故調查委員會為一超黨派之委員會，委員不必太多，但由總統任命。下設相關運輸系統之工作小組，俾利於各種重大事故之調查工作」；「如行政院成立『運輸事故調查委員會』，則相關之飛安委員會、海事評議委員會、鐵路行車保安委員會、道路安全督導委員會及其他運具之重大事故調查單位或人員，應檢討減併。非重大運輸事故之調查工作，仍宜交由目前之運輸監理或監督單位辦理」(詳如第二次學者專家座談會會議紀錄)。

## （十三）小結

在本節二、(五)中提及，我國應設置一個道路交通安全委員會，參酌我國相類似機關組織隸屬方式，原則上道路交通安全是交通部主管業務，因此以設置於交通部為原則，另現行交通部道路交通安全督導委員會之存廢問題，專家學者之間有不同的看法。譬如有人主張「強化其組織功能」(詳如空運安全焦點團體專家學者座談會紀錄)；但亦有人主張「廢除道安委員會」等(詳第二次學者專家座談會會議紀錄)。

實則，道路運輸政策因涉及多元價值及多元意見，毋寧將現行交通部道路交通安全督導委員會，修正為仍隸屬交通部但改為合議制的政策統合機關，使其藉由多方意見的整合，擬定道路交通安全政策及相關法規，俾全面提昇道路交通安全。至於海運、空運及軌道安全政策機關仍隸屬於交通部，以免對現狀產生嚴重衝擊。

而運輸事故調查鑑定機關，依其特性應獨立行使職權、不受干擾，因此美國的國家運輸安全委員會(NTSB)係隸屬於國會，而我國國情未必與美國相同，且政府再造委員會議亦曾有我國應設置運輸安全委員會之意見，委員會亦有獨立機關建制原則，同時在中央政府機關組織基準法草案中，已隱約可見獨立機關之組織型態，是以我國的運輸事故調查機關，將來應以獨立機關之組織型態出現。至於，其設置之層級應隸屬於何機關？研究小組除參酌受訪者意見外(六成受訪者認為該機關應隸屬於行政院下，如表 5-16 所示)，認為運輸事故之調查鑑定，

係為探求事故發生之真實原因，並提出改善建議，以全面改善運輸安全。

是以，運輸事故調查機關若設置在總統府下，層級固然很高，但是否儼然成為行政院下運輸主管機關（交通部）之太上機關，甚至創設了另一個憲政機關，除與我國組織法制現狀不符外，亦有侵犯憲政體制之嫌。另外，若設置在立法院或監察院，固然可以獨立行使職權，或藉由國會監督制衡力量，使交通安全維護工作確實落實執行或改善，但在目前憲政體制下，是否侵犯到行政權的行使，因此研究小組亦認為不可行。至於，若設置在交通部下，是否又落入球員兼裁判之非議，且超過八成受訪者認為，運輸安全政策之統合與事故調查權，不應歸屬於同一機關。因此，研究小組特別參酌獨立機關建制原則、中央政府機關組織基準法草案及政府再造委員會歷次會議紀錄等，認為我國若欲設置運輸事故調查機關，應仍以隸屬於行政院為宜，但不受行政院之適法性及適當性監督，實則為不受指揮之獨立機關，不過此等機關首長將來需否參加行政院會、需否赴立法院備詢、是否受立法院及監察院之個案的監督或適當性監督等，均需相關法制配合修正，才能確實落實獨立機關公正、獨立行使職權，不受政治干擾，並合於我國憲政體制，使行政、立法、監察等機關互信，而不至滋生其他困擾。

#### 四 就運作型態言

行政組織可分為：「首長制」和「委員制」。目前相類似中央政府機關組織當中，各委員會依組織法規及委員會成員的組成，大概有合議制的委員會（例如中央選舉委員會、公平交易委員會）、獨任制的委員會（如僑委會）及混合型的委員會（例如退輔會、原能會、勞委會）三種型式。合議制的委員會的特徵是：委員的任用有黨籍的條件、或是須專任或者是經常集會，委員的職稱及決議方式法規都有明文規定，但主要決策必須用合議的方式來決定（當然在日常性的事務，例如職員的遷調、決議的執行等仍然由首長（主任委員）單獨負責綜理會務）。獨任制的委員會的特徵是：開會次數少，委員會無固定執掌。混合型的委員會的特徵是：機關職權部份以合議行之，部份歸首長單獨行使。若委員由相關政府首長或機關代表所組成，則協調或諮詢功能重於決策功能；但若由專業人士組成則較有合議色彩。

美國運輸部的交通安全委員會，為跨局處之委員會組織。日本中央內閣府下之中央交通安全對策會議，亦為委員會形式的常設機關。是以，除各種運具已有專責局、處機關，由首長獨任之外，為業務或政策統合需要，於交通部門下設跨局處之政策統合機關，並採取委員會之型態，主要希望透過委員會的形式合議處理具多元價值之意見並避免衝突。同樣地，在運輸事故調查組織上，各國亦多採合議制委員會之組織型態。

我國目前在運輸安全政策機關上，均採首長制。至於交通部道路交通安全督導委員會雖然是委員會之名稱，但出席人員多數為交通部所屬各機關代表，且主任委員為交通部部長，雖有委員會之名，但功效不大，反而僅限於部內之協調督

導會議，且無政策可言。此正係學者專家間所認，需強化該委員會組織功能之部分。因此，研究小組認為應設計成為混合型委員會，並將部分會議規則明定於組織規程或交通安全基本法中，以確保本委員會職權之行使，不會導向純粹為政策背書，而有形成政策的功能。

在運輸事故調查部分，我國目前不管是航空或海、陸及軌道運輸均以委員制型態運作，大概是為免球員兼裁判之疑慮使然，是以仍應維持。因此本研究希望將目前行政院飛航安全委員會，整合現行國內運輸事故調查單位事權，成立運輸事故調查委員會，透過委員制的組織運作模式，公正獨立行使職權。

## 五 監督機制

有關運輸安全政策的監督執行機制的看法，如表 5-13 所示，有八成以上的受訪者認為，由中央的立法院和行政機關負責監督執行非常重要。其實對於政策機關的監督機制，本來以中央民意機關立法院，透過政策質詢、立法審議及預算審查來監督政策，最為重要。當然地方政府機關(佔 65.9%)、大眾傳播媒體(佔 59.5%)、地方政府的民意(佔 58.5%)，以及監察院的調查(佔 53.5%)(如表 5-13 所示)等監督，均將促使政府施政得以妥當適法。

另外，依中央政府機關組織基準法草案及政府改造委員會歷次會議紀錄等，認為我國若欲設置運輸事故調查鑑定機關，應仍以隸屬於行政院為宜，但不受行政院之適法性及適當性監督，實則為不受指揮之獨立機關，不過此等機關首長將來需否參加行政院會、需否赴立法院備詢、是否受立法院及監察院之個案的監督或適當性監督等，均需相關法制配合修正，才能確實落實獨立機關公正、獨立行使職權，不受政治干擾，並合於我國憲政體制，使行政、立法、監察等機關互信，而不至滋生其他困擾。

## 六 結論

綜合前述，未來我國要建構的運輸安全組織，應該是政策與事故調查分離的組織，即各自負責政策成敗與事故調查事權。另外，在運輸安全政策組織上，原則上是維持現狀，但應強化交通部道路交通安全督導委員會報之功能及合議性質；在運輸事故調查制度，則整合各運具，以有效處理重大運輸事故調查功能。政策機關基於避免產生嚴重衝擊仍以隸屬交通部為原則；運輸事故調查機關，則依獨立機關建制原則，隸屬於行政院。兩者均為委員會制，且受民意監督，但獨立機關則不受個案適當性監督。

此外，要建構一個完整的運輸安全體系，除在組織體制上作變革之外，對於運輸安全政策有無整體規劃之必要？需否制定專法，作為規範我國運輸安全組織及政策運作之用？研究小組及超過八成之受訪者（如表 5-18 所示）均認為，我

國應參酌美、日等先進國家及我國法制現狀<sup>64</sup>，制定交通安全基本法<sup>65</sup>，以作為我國整體運輸安全政策之指導方針。在本節所定之前提下，以下擬建構我國未來運輸安全政策運作、組織設計及法制各面向。

## 第二節 我國未來運輸安全政策之運作

我國未來運輸安全政策如何運作？涉及運輸政策及實際執行問題。

首先，在整體運輸安全政策方面，我國有必要制定國家交通安全施政綱要。地方制度法第二十二條規定，有關該法第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂「施行綱要」，報行政院核定。而關於國家交通安全之施政，係屬中央及相關地方自治團體之權限，因此研究小組特稱為交通安全施政綱要。國家交通安全施政綱要之制定及公布，可讓全體國民有所遵循並朝交通安全的方向前進及努力，且取得對交通安全一致的共識，因此未來運輸安全政策如何？實繫於國家交通安全施政綱要之制定。

其次，中央主管機關依據國家交通安全施政綱要，應於每年度訂定國家交通安全施政計畫，且計畫與綱要間應環環相扣，鉅細靡遺，以落實執行。另外，地方政府為實施交通安全施政綱要所定事項，需策定道路交通安全業務計畫及實施計畫，確實執行，方能全面維護交通安全。而地方政府對於轄區陸上、海上或航空交通安全，認為有必要時，亦得請求納入國家交通安全施政綱要或國家交通安全施政計畫，以作整體性之規劃。

---

<sup>64</sup> 目前我國已有教育基本法、科學技術基本法，作為教育或科學技術發展之準據法規，以導引教育政策及科學技術發展政策。另外，環境基本法亦於九十一年十一月經立法院三讀通過。不過，何謂「基本法」？其性質為何？是立法時討論重點之一。就此二法案之性質言，教育基本法對於其他教育法規之關係，就如同公平交易法對其他經濟有關法規所居之位置一般，可謂為「教育憲法」，其他教育法規必須遵循其所定理念，如果教育法規有違背教育基本法之規定時，應即修改，否則即失制定教育基本法之本意，故教育基本法第十六條即規定，於本法制定通過後，應修訂相關法規。另外科學技術基本法之立法，亦是希望透過基本法之制定，就科技政策的基本方針、科技發展規劃與協調之機制與科技發展投入之穩定、科技研發人事、財務之適度彈性及智慧財產權之歸屬與運用等施行之原則。此種以「基本法」方式之立法，在教育基本法及科學技術基本法制定後，在立法院審議者尚有、法律扶助基本法、社會福利基本法、原住民族基本法等草案。因此「基本法」之性質仍是法律，但不同於憲法位階之德國基本法，亦不同於直接涉及人民權利義務之作用法及規定政府機關組織之組織法，而是在個別行政事務上，建立各該事務基本政策與基本方針，具有宣示性、指導性之功能，且為相關法規之「母法」。

<sup>65</sup> 交通安全基本法（草案）之制定，係審酌國內交通環境，對我國交通安全維護工作之目的、實施方針、結構體制等均亟須重新釐清與規劃，以作為交通安全維護之總綱領，並使人民生命、身體、財產權確實獲得保障，並作為交通法規之立法基礎。而交通安全基本法通過後，相關法律依本法規定之精神，應予以修（訂）定。因此，交通安全基本法之提出，實為國家整體交通運輸政策之規劃及組織之健全提出法源。

交通事故狀況、交通安全政策與交通安全業務計畫，關係人民行的權利及生命、身體、財產權的保障，較其他施政影響更為重大，因此行政院亦應依憲法規定，向立法院提出交通安全施政報告；另外，地方政府對於道路交通與管理，雖屬地方自治事項，亦應由民意機關負責監督，始符合民意政治之原理。

中央政府機關除交通安全施政綱要及施政計畫外，由於軌道及海、空運輸均有專責機關，而道路部份之政策機關，研究小組及受訪者均認為應由政策統合機關辦理，此政策統合機關應辦理事項包括：

- 一、國家交通安全施政綱要之擬訂及審議事項。
- 二、全國道路交通安全政策及國家交通安全施政計畫之綜合規劃、協調與督導其執行事項。
- 三、道路交通安全法規修（訂）定之綜合審議及建議事項。
- 四、直轄市、縣（市）政府道路交通安全工作計畫及執行情形之審議，監督與查核事項。
- 五、其他有關道路交通安全之重大事項。

綜合前述，我國未來運輸安全政策除配合運輸安全組織之設計外，以不變動現有政策機關及政策為原則，但須有整體性之規劃與統一性之規範，此規範之重點應包括：明定中央與地方政府維護交通安全之任務、規定各種交通工具製造者、使用者、駕駛者之交通安全責任等事項。當然除政策層面外，如何落實監督與管理機制、提昇執行成效等，均有賴組織成員及相關制度配合，方能順利運作。

### 第三節 我國未來運輸安全組織之設計

承前述，我國由於現行運輸安全組織之建構未臻完善，因此改革或調整運輸安全組織及統一事故調查權之意見，時有所聞。例如，在道路交通安全方面，各界普遍認為道路交通安全組織應予整合，同時強化其組織功能，以全面提昇道路交通安全；在事故調查組織方面，各方意見更為一致，普遍認為我國應設置國家運輸安全委員會或事故調查委員會，整合有效資源，以從事事故調查及原因鑑定工作。

我國未來運輸安全組織如何再造？原則上現行各運輸安全專責機關之組織運作，均足以擔負起運輸安全政策、監督管理與執行工作，因此研究小組不希望將現行組織作大幅度的調整或變革，但在道路運輸政策上，由合議制之政策統合機關統籌負責政策之制定及協調督導工作，似乎較符合本研究之理論，同時為本研究之大部份受訪者所支持。



秉以上觀點，我國未來運輸安全組織之架構如下：

## 一 我國未來運輸安全組織架構（政策層面）

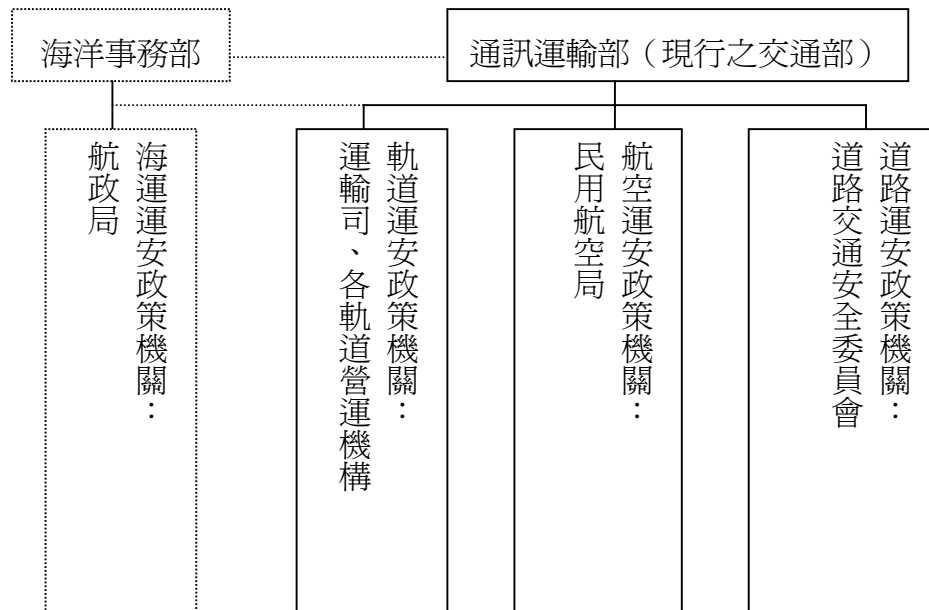


圖 6-1 我國未來運輸安全組織架構

說明：

1. 隨著政府再造進程，我國中央政府機關組織將作大幅度的調整，現行交通部負責運輸安全政策，而依行政院組織法草案所示，交通部將改制為通訊運輸部，雖仍負責總體運輸安全政策，但海運運輸政策主管機關，依同草案規定，將移撥由海洋事務部統籌負責，而海運運輸政策專責機關將為航政局。因此，本研究呼應政府組織再造之初步結論，依運具別標示我國未來之運輸安全組織。
2. 空運運輸目前已有專責機關負責運輸政策業務。
3. 軌道運輸（包含高鐵）依目前營運政策已可順利運作，且其安全事項多屬內部管理與技術問題，與道路交通安全的多元性質不同，不另作調整。
4. 道路交通安全的改善，牽涉相關單位眾多，有時工作重疊或權責不分，實有必要進行全面性之整合，而道路交通安全又係屬涉及社會多元價值的事務領域，故有必要將事權統一，並規劃由合議性的機關辦理。爰依研究結論，將現行交通部道路交通安全督導委員會之功能及組織任務稍作調整，改制為通訊運輸部道路交通安全委員會，成為正式機關，以統籌負責道路交通安全整體政策的制定與協調督導事宜。
5. 附帶說明：地方政府目前道路交通安全聯席會報，亦屬任務編組，為提昇效能，應比照中央政府成立道路交通安全委員會。而中央道路交通安全

全委員會掌理全國道路交通安全政策，對於地方政府之專責機關理應藉協調、督導及考核使交通安全事項落實執行，方能完成交通安全之重要目標。

## 二 我國未來運輸事故調查組織架構

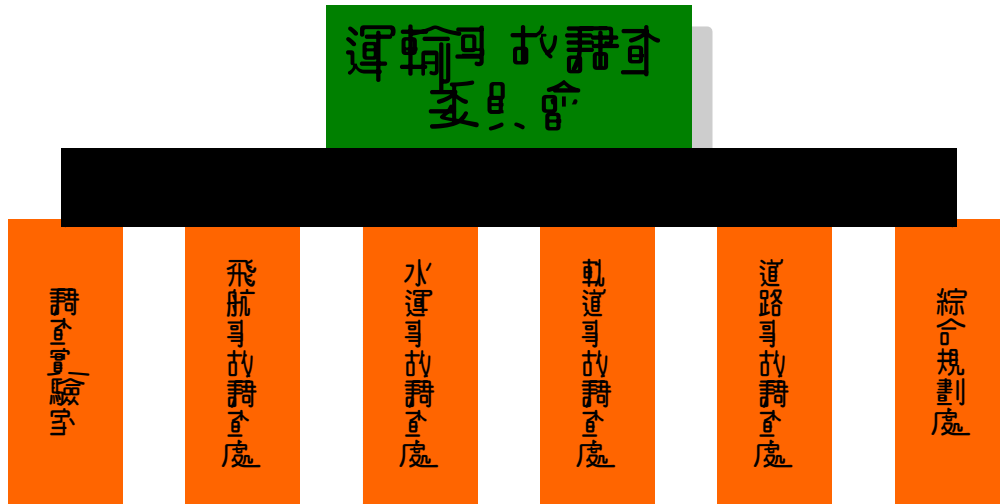


圖 6-2 未來運輸事故調查組織架構

說明：

- 1.運輸事故調查委員會為獨立機關，組織層級上仍隸屬於行政院。
- 2.運輸事故調查委員會整合現有運輸事故調查資源，辦理重大運輸事故調查工作，但一般運輸事故仍由原辦理機關負責事故原因之調查與鑑定工作。
- 3.運輸事故調查委員會可提供地方政府相關運輸事故調查技術與必要支援。
- 4.運輸事故調查委員會為合議式組織，成員須具備運輸事故調查專業。

## 第四節 我國未來運輸安全法制之研擬

為確立政府推動交通安全政策之基本方針與原則，確保交通安全，降低事故風險，健全交通安全體制與事故調查鑑定機制，我國有必要制定交通安全基本法，以為全國各級政府、事業及國民共同推動交通安全之依據。而未來運輸安全法制之研擬，亦以交通安全基本法為指導方針，除規範中央與地方交通安全政策外，負責道路交通安全政策之道路交通安全委員會，及負責全國重大運輸事故調查之運輸事故調查委員會之設置，均應在本法明定，以為設置之依據。以下試擬交通安全基本法、道路交通安全委員會組織規程及運輸事故調查委員會組織法三個草案，以期為我國將來運輸安全政策及組織法令之整備，提供具體之建議。

## 一 交通安全基本法（草案）

### （一）「交通安全基本法」草案總說明

為確立政府推動交通安全政策之基本方針與原則，確保交通安全，降低事故風險，健全交通安全體制與事故調查鑑定機制，特就交通安全維護理念與我國交通安全政策，制定本基本法，以為全國各級政府、事業及國民共同推動交通安全之依據。並藉由本基本法明示交通安全組織制度、政策之相關基本方針，揭示交通安全維護個別法制、措施之基本方向與共通性質，導引具體制度、政策與交通安全相關法令之制（訂）定，以落實實施達成交通安全之總目標。

近年來由於社會環境的快速發展，人口大量增加，交通環境亦大異以往。在道路交通方面，我國汽（機）車數量，至民國91年7月，機動車輛數已增加到17,799,150輛，其中機車佔將近67%（11,951,741輛），小客車則佔28%（4,924,688輛）；汽車駕駛人數，最近十年來亦是增加之趨勢，至91年7月，我國駕駛執照發照數量已達到20,420,121張，其中機車駕照（10,653,939）佔52%，小型車駕照（普通駕駛人8,665,549＋職業駕駛人213,020）佔44%，其他約3%，從上述交通數據可以觀察得知，我國在本世紀將成為全民駕駛的新時代，道路交通將益加繁忙。在水運交通方面，91年7月我國各港口進出港船舶合計有9,515艘次，貨運量總計144,260,000噸，可見我國海上交通往來船舶甚多，在台灣週邊海域航行之船舶更無法計數，以台灣海峽為例，估計每日約有400餘艘船舶通過，故台灣海域之海難事件發生頻率頗高。航空交通方面，91年1至7月各民航機場起降飛機達321,397架次，搭乘飛機人數達26,265,296人次，貨物有847,025.8噸，各機場交通之繁忙，空中運輸之風險可見一般。鐵路運輸方面，91年1至7月鐵路運輸旅客人數有286,036人次，貨運量亦達10,957,000噸。

如此繁忙的交通運輸，不但造成交通環境的嚴重破壞，更嚴重影響人民生命、身體及財產權的確保。在道路交通事故方面，台灣地區歷年道路交通事故死亡人數，依行政院衛生署所公布之民國80到89年「機動車交通事故」死亡人數共計67,004人，每年平均約六千七百人，而民國90年整年度亦有4,787人死於機動車交通事故。鐵路行車事故方面，民國81年至89年鐵路行車事件數與傷亡人數分別累計達11,115件與3,144人，平均每年發生1,235件，死亡138人，受傷212人。在國籍商船發生海事案件方面，民國81年至89年期間，國籍商船發生海事案件共計409件，平均每年發生45.4件、死亡9人、受傷3.7人，而九年期間造成251艘船損壞，16艘船沉沒。在空難失事率方面，民國80年至89年十年期間國籍民航機失事統計，一萬五千公斤以上之國籍民航機計全毀失事6架次，平均失事率為國際平均失事率之2.9倍。從以上數據得知，我國在運輸事故方面造成死亡人數甚高，

民國90年意外事故死亡占總體死亡原因第四名，死亡人數有9513人，而運輸事故死亡人數竟達4868人，占意外事故死亡人數之51%。因此，台灣地區一年運輸事故死亡人數相當於民國88年9月21日集集大地震所造成的死亡人數的三倍，也超過美國911恐怖事件之死亡人數，交通安全問題實不容忽視。

為期有效維護交通安全、提供良善的交通環境、減少運輸事故並確保事故發生後，事故發生原因之調查、鑑定機構得以公正進行不受干擾，各先進國均釐訂交通安全基本政策，並成立運輸事故調查組織，制定法律，以期達到交通安全之目的。例如，日本在1971年即制定「交通安全對策基本法」，總理府設有「國家交通安全對策會議」，跨部會做陸上、海上及航空交通安全之決策，而美國聯邦政府中設有「運輸安全委員會」，職司重大運輸事故之調查鑑定工作。

我國國情雖未必如日、美等國，但交通安全的重視與維護，世界各先進國家均特別重視，我國應視需要，參考先進國家運輸安全維護趨勢，對運輸安全組織做適度調整，方能切實維護交通安全，譬如交通部「道路交通安全督導委員會」及各級政府的「道安會報」，目前仍然都是臨時任務編組，並非法定組織，更遑論其督導交通安全之成效。因此我們應該推動維護交通安全積極性的法制：明定中央政府及地方政府、車輛使用者、駕駛人等之責任，同時在中央政府及地方政府中，建立必要之交通安全組織體制（明文規定設置「道路交通安全委員會」等）及運輸事故調查組織（明文規定設置「運輸事故調查委員會」），並依照中央政府及地方政府之施政基礎，制定交通安全施政綱要及擬訂交通安全業務計畫，定期向立法院及議會報告並公布之，以求交通安全政策之綜合且有計畫的推展，唯有如此交通安全才會有長遠的效果。

我國現有與交通安全相關之法律，計有公路法、鐵路法、道路交通管理處罰條例、大眾捷運法、航業法、海商法、船舶法、商港法、民用航空法、強制汽車責任保險法及相關行政規則數百種，分屬不同之主管機關。為建立完備之交通安全法規體系，俾使各級政府、全體國民及各事業協同一致，有效推動各項交通安全維護工作，爰參酌美、日等國立法例，並衡酌國情需要，擬具「交通安全基本法」草案，以為各交通安全相關法律制（訂）定及修正之指導原則。本草案凡五章，計三十六條，其要點如次：

## 第一章、總則：

明定本法之立法目的在確立政府推動交通安全政策之基本方針與原則、確保交通安全；相關名詞定義；各級政府維護交通安全責任及執行之評估檢討；交通建設及活動之舉辦應兼顧交通安全；交通安全教育宣導；全民交通安全責任；組織體系及工作內容；交通安全維護諮詢；交通設施之設置與管理；交通工具檢查；人民遵守交通安全的義務與責任；向民意機關提出施政報告；交通事故處理及補

償、救濟制度；違反行為之確實取締處罰；交通法庭之設置。(草案第一條至第十七條)

## 第二章、交通安全組織：

明定中央、直轄市、縣(市)道路交通安全委員會及行政院運輸事故調查委員會之設置；各級政府道路交通安全委員會之督導考核及相互關係；運輸事故調查、鑑定權之行使。(本法草案第十八條至第二十一條)

## 第三章、交通安全施政綱要及計畫：

國家交通安全施政綱要之制定及公布；交通安全業務計畫；直轄市及縣(市)交通安全施政綱要及計畫；陸海空交通安全整體性考量等施政程序。(草案第二十二條至第二十五條)

## 第四章、交通安全基本政策：

中央及地方政府之施政；增進交通環境之安全；交通安全知識之提昇；駕駛人之安全駕駛；交通工具安全性之確保；交通秩序及公平正義之維護；緊急救護體制之改善；損害賠償之制度化；科學技術之振興等基本政策；地方政府準用中央政府交通安全基本政策。(草案第二十六條至第三十四條)

## 第五章、附則：

相關法規之修正及本法施行細則。(草案第三十五條及第三十六條)。

## (二) 條文及立法說明

條 文	立 法 說 明
第一章、總則	章名
第一條（立法目的） 為確立政府推動交通安全政策之基本方針與原則，以確保交通安全，降低事故風險，健全交通安全體制與事故調查鑑定機制，特制定本法。 本法未規定者，適用其他法律之規定。	一、揭示本法立法之目的。 二、有關交通安全事項，應優先適用本法之規定。本法未規定者，適用其他法律之規定，爰於本條末句訂明。
第二條(名詞定義) 本法所用名詞，定義如左： 一、道路：指道路交通管理處罰條例第三條第一項第一款規定之道路。 二、車輛：指道路交通管理處罰條例第三條第一項第八款規定之車輛及行駛於鐵路或專用軌道之動力車輛。 三、船舶：指船舶法第一條規定之船舶。 四、航空器：指民用航空法第二條第一項第一款規定之航空器。 五、陸上交通：指道路、鐵路或軌道之交通而言。 六、海上交通：指使用船舶之交通。 七、航空交通：指使用航空器之交通。	一、闡明本法所用名詞，如道路、車輛、船舶、航空器、陸上交通、海上交通、航空交通之定義。 二、本法名詞之定義乃引用道路交通管理處罰條例、鐵路法、大眾捷運法、船舶法、民用航空法等相關法律之規定。
第三條(各級政府維護交通安全責任及執行之評估檢討) 中央政府應制（訂）定交通安全相關法規，策定國家交通安全政策與計畫，並推動實施之。 地方政府得視轄區內交通安全等實際情形，依據前項法規及國家交通安全政策，訂定自治法規及交通安全計畫，並推動實施之。 各級政府應定期評估檢討交通安全政策之執行狀況，並公布之。 中央政府應協助地方政府，落實地方自治，執行交通安全事務。	一、交通安全相關工作內容龐雜，有賴中央及地方政府共同努力，中央政府制（訂）定法規、策定計畫，與各相關部會及地方政府共同推動，爰於第一項及第二項明訂。 二、第三項規定各級政府應定期評估檢討其交通安全政策之執行情況，以肯定績效或作為修正法規及計畫之參考。 三、地方政府係實際擔負執行工作，更是交通安全維護工作落實推行的關鍵，中央政府應協助地方政府，方能達到預期效果。
第四條(交通建設及活動之舉辦應兼顧交通安全) 各級政府或人民從事工程建設或舉辦活動，除考量建設經費、活動目的及環境保護外，應兼顧交通安全，以確實保障人民之生命、身體及財產權。	一、工程施工除應考量建設經費、目的、及環境保護之外，對於交通安全亦應特別注意，避免因交通建設造成人民生命、身體及財產上的損失。 二、各級政府或人民舉辦活動往往有大型化及封閉道路使用情形，著實影響人民交通往來之權，因此特別規定各級政府舉辦活動應兼顧交通安全。
第五條（交通安全教育宣導） 各級政府應普及交通安全相關之教育及學習，加強宣導，以提昇國民交通安全知識，建立遵守交通秩序之觀念，並落實於日常生活中。	交通安全意識模糊，直接形成對危害交通行為不自覺或過猶不及之反應。各級政府應普及交通安全教育及舉辦相關活動，建立國人對交通正確之價值判斷與行為模式。不僅要知，更應身體力行。
第六條（全民交通安全責任）	一、交通安全不能僅依賴政府，應由全體國

條 文	立 法 說 明
國民、事業及各級政府應共負維護交通安全之義務與責任。 妨害或破壞交通安全者應對其所造成之交通危害或風險負責。	民、事業與政府協同合作，也唯有全民參與，交通安全維護始得克竟全功。 二、為符合公平正義，同時貫徹肇事者負責原則，妨害或破壞交通安全者應對其所造成之交通危害或風險負責。
第七條(專責工作及經費分配) 各級政府應由專責機關或單位規劃，推動辦理及輔導有關交通安全事務。 各級政府應寬列交通安全維護經費，並視實際需要合理分配之。 違反道路交通管理事件之罰鍰收入，應使用於改善道路交通安全相關支出。	一、交通安全工作涉及各級政府及各相關政府部門之業務，須共同合作協調才能完成。故各級政府應設交通安全管理機關，各相關機關需設交通安全專責單位辦理或輔導有關交通安全事務。 二、我國每年交通事故造成死亡人數遠比九二一大地震高出約三倍，也超過美國九一一恐怖攻擊事件的死亡人數，交通事故社會成本損失每年高達幾千億甚至兆元以上，是民眾生命財產遭受最大的危害，因此寬列交通安全維護經費，並視實際需要合理分配，實屬必要。爰於第二項及第三項規定經費編列及罰鍰專用，以落實交通安全政策。
第八條(交通安全維護諮詢) 各級政府得聘請交通安全維護有關之機關、團體代表及學者專家備供諮詢。 各級政府得邀請有關民眾與團體共同參與加強推動交通安全維護工作。	交通問題經緯萬端，交通安全工作必須整合科學技術、行政管理及國家資源，並調和民眾意向，方得以順利推展。因此政府得聘請交通安全維護有關之機關、團體代表及學者專家備供諮詢、共同參與，使交通安全工作更加周詳，才能更有效推動。
第九條(交通設施之設置與管理) 各級政府對於道路、鐵路、軌道、機場、航空站、港埠等交通設施，應妥善設置與管理，以確保交通安全。	交通設施設置及管理之良窳，與交通安全關係甚深，為避免各級政府對各種交通設施之設置與管理的缺失，造成交通上不可彌補的損害，爰依國家賠償法、公路法、鐵路法等規定各級政府對交通設施應妥善設置與管理。
第十條(交通工具製造業者之注意義務) 車輛、船舶及航空器之設計、製造、組裝(配)業者，應就其構造、設備及裝置等之安全性，不斷研究改善，以增進交通安全。	安全的交通工具，是確保交通安全的先決條件。因此，交通工具的製造、組裝(配)若能配合安全性考量，相信必可降低交通事故發生的風險。
第十一條(交通運輸業者與使用者之預防措施) 交通運輸業者與交通工具使用者為確保交通安全，應採取必要之安全預防措施。	交通運輸業者與交通工具使用者在營運或使用時，原本即有依法規安全駕駛的注意義務，因此業者或使用者為使肇事率降低或避免風險的發生，有必要隨時採取必要措施。
第十二條(交通工具檢查) 交通運輸業者與交通工具使用者應依照法令規定，實施交通工具檢查，並注意安全駕駛，以免危害其他通行權人或使第三人遭受損害。	為維護交通安全與順暢，避免交通工具使用中有故障情形，致危害通行權人無障礙順暢通行的權利，爰特別規定交通運輸業者與交通工具使用人有檢查及安全駕駛的責任與義務。
第十三條(人民遵守交通安全的義務與責任) 人民對於各級政府所實施之交通安全政策，應配合並協助推行。	交通安全是每一個人的權利，也是每一個人的責任，惟有人民的配合，才是可行的政策和有效率的政策，所以交通安全政策多須仰賴人民的配合與協助推行，是以本條文除宣示人民在於交通安全施政中的重要地位外，更規定人民對於交通安全政策應負之責任。

條 文	立 法 說 明
第十四條(向民意機關提出施政報告) 行政院應定期向立法院提出交通事故狀況、交通安全政策及有關交通安全業務計畫之報告。 地方政府首長應比照前項規定，向議會提出交通安全施政報告。	行政院依憲法規定，有向立法院提出施政報告之責，而交通事故狀況、交通安全政策與交通安全業務計畫，關係人民行的權利及生命、身體、財產權的保障，較其他施政影響更為重大；地方政府對於道路交通與管理，雖屬地方自治事項，亦應由民意機關負責監督，始符合民意政治之原理，爰於本條第一項及第二項明定之。
第十五條（交通事故處理及補償、救濟制度） 中央政府應建立交通事故處理標準作業程序，加強事故原因調查鑑定技術之教育訓練及研究發展，提供適當處理機制。 中央政府應建立交通相關之緊急應變、損害賠償、補償及救濟制度。	一、為使政府、事業及國民得以公平解決交通事故糾紛，有必要建立法制化之交通事故處理公正的事故原因調查制度，以適當之事故處理機制，解決問題。 二、於交通事故中，受害者應有合理管道申訴；各級政府亦應以合理之調處、調解及裁決方式仲裁，使受害者得以迅速獲得賠償、補償及救濟。 三、交通事故原因錯綜複雜，基於預防及危機排除原則，中央政府應建立交通相關之緊急應變制度。
第十六條（違反行為之確實取締處罰） 各級政府應確實執行交通安全相關法規，對於違反者，應依法取締、處罰。	對於違反交通安全相關法規者，雖經輔導仍無法改善至合於管制標準者，各級政府為維護全體國民之利益，應依法取締、處罰。
第十七條（交通法庭） 法院為處理有關交通事件，得設立專庭或指定專人辦理。	為因應錯綜複雜的交通事件處理，保障國民合法權益，參照道路交通管理處罰條例之立法意旨，明定法院得視需要設立專庭或指定專人辦理交通糾紛案件。
第二章、交通安全組織	章名
第一節、運輸安全政策機關	節名
第十八條（運輸安全政策機關） 通訊運輸部為應業務需要，得設置各種委員會，以協調、督導政策之推行。 通訊運輸部，應設置道路交通安全委員會，負責國家整體道路交通安全政策與法令之制定、協調、監督與推動，並交由專責機關執行。委員會由政府部門、學者專家及社會團體組成並合議行使職權，其中學者專家及社會團體代表之比例不得少於委員總數三分之一。 直轄市、縣(市)應設置道路交通安全委員會，負責轄區內道路交通安全政策與自治法規之制定、協調、監督，並推動實施之。 前二項道路交通安全委員會之設置，由各直屬機關以命令定之。	一、交通運輸雖包含海運、陸運及空運三者。海運運輸由海洋事務部統籌負責，空運運輸也有民用航空局為專責管理機關，軌道運輸（包含高鐵）依目前營運政策已可順利運作，且其安全事項多屬內部管理問題，與道路交通安全的多元性質不同，因此為組織精簡及配合政府再造，不宜另外成立新機關，以免疊床架屋，爰於第一項規定，得設置各種委員會，以協調、督導政策之推行。 二、但在陸上交通之道路運輸方面，目前各相關單位之工作重疊或權責不分，實有必要進行全面性之檢討。實際上，道路運輸係屬涉及社會多元價值的事務領域，因涉及行人、運輸工具、運輸業者、駕駛人，與政府設施維護之交通工程及交通執法有所衝突，且事故總量甚多，各方對陸上交通運輸具多元意見及多元價值的利益衝突，有必要特別協調教育、交通工程、警察執法等機關及民間社會意見，合議規劃



條 文	立 法 說 明
	<p>政策及協調督導等事宜。爰依前述組織精簡及再造法理之規定，將現行隸屬於交通部之道路交通安全督導委員會，改制為通訊運輸部道路交通安全委員會，成為正式機關，並強化其組織功能，使其合議為道路交通安全政策制定、督導、協調等負全責，爰於第二項明定之。</p> <p>三、地方政府目前亦有前述情形，爰於第三項規定地方政府應成立道路交通安全委員會以取代道路交通安全聯席會報。</p> <p>四、依中央政府組織基準法（草案）規定，中央政府三級以下機關組織之設置，以命令定之即可，爰於本條第四項明定之。</p>
<p>第十九條(督導考核及相互關係) 中央道路交通安全委員會為推行其職掌事務，有協調、督導及考核地方道路交通安全委員會執行職掌事務成效之權。 中央政府應主動協助地方政府推行交通安全施政計畫，提供輔導及補助。</p>	<p>一、各級政府設置之道路交通安全委員會，其相互間必須互助合作，彼此配合。但中央道路交通安全委員會掌理全國道路交通行政，對於地方政府之專責機關理應藉協調、督導及考核使交通安全事項落實執行。</p> <p>二、各級政府間應互相配合，而中央政府並應主動協助地方政府，提供適度的輔導及財政補助，方能完成交通安全之重要目標。</p>
第二節、運輸事故調查機關	節 名
<p>第二十條（運輸事故調查委員會） 行政院應設置運輸事故調查委員會，統籌辦理重大運輸事故之認定、調查與鑑定，並提出調查報告及改善建議，使專責機關落實執行，以確實達成交通安全之最終目的。 運輸事故調查委員會依法獨立行使職權，其組織以法律定之。 運輸事故調查委員會對於重大事故之調查及原因鑑定，旨在避免事故之再發生，不以處分或追究責任為目的，亦不得涉入私法爭議。</p>	<p>一、為建構完整的交通安全體系，並讓重大運輸事故之調查鑑定等相關事權能統一規劃與辦理，不致引起球員兼裁判之非議，並符合世界潮流，爰參考世界各先進國家，如美國的NTSB等由專責機關辦理運輸事故調查鑑定，我國雖然於行政院設置飛航安全委員會，但究僅限於航空運輸事故的調查，為整合陸上、海上及航空交通事故調查鑑定機關國家資源，不致浪費，行政院運輸事故調查鑑定委員會之設置，於第一項明定之。</p> <p>二、運輸事故之調查及鑑定的決策與執行特別需要專業化、去政治化且不受行政院之適當性監督與適法性監督，獨立行使職權，依中央政府機關組織基準法（草案）第十六條規定，機關依其權限及職掌之性質，應獨立超然行使職權，不受上級機關之指揮監督者，其組織以法律定之。爰於第二項明定之。</p> <p>三、按美、日等先進國家對運輸事故調查之結果並不以處分或追究責任為目的，爰參照民用航空法第八十四條第三項規定：本會對運輸重大事故從事之認定、調查及鑑定原因，旨在避免事故之再發生，不以處分</p>

條 文	立 法 說 明
	或追究責任為目的，以發現真實。爰於第三項明定之。
<p>第二十一條（調查、鑑定的行使） 運輸事故調查委員會為執行重大運輸事故之調查與鑑定工作，得要求有關機關、團體或個人取得與調查鑑定相關之資料，或通知有關人員到達指定處所備詢，被調查者不得妨礙、規避或拒絕。為使前項調查與鑑定工作順利進行，運輸事故調查委員會得採取必要措施，以完成調查工作。</p>	<p>運輸事故原因之調查認定，對事故責任的釐清與政府、事業及師事故當事人之權益有關，實有必要賦予本會及所屬機關調查執行之權能，另飛安會組織規程第二條第二款亦有相關規定，為使本會調查權行使得以順利進行，以儘速釐清事件發生真相，爰於本條文規定本會調查權執行之權能。</p>
第三章、交通安全施政綱要及計畫	章名
<p>第二十二條(國家交通安全施政綱要之制定及公布) 中央政府應制定國家交通安全施政綱要。 國家交通安全施政綱要應依左列事項定之： 一、關於國家交通安全綜合性及長期性之施政大綱。 二、除前款規定事項外，其他關於國家交通安全施政之必要事項。 前項交通安全施政綱要，應報行政院院會備查後，函中央各該主管機關、直轄市及縣(市)政府，並公告之。 前項規定，於變更國家交通安全施政綱要時，準用之。</p>	<p>一、地方制度法第二十二條規定有關該法第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂「施行綱要」，報行政院核定。關於國家交通安全之施政，係屬中央及相關地方自治團體之權限，爰依本法之精神，命名為交通安全施政綱要。 二、依據行政程序法第四十五條之規定，行政機關持有或保管之下列資訊，應主動公開。其中第一項第四款規定施政計畫、業務統計及研究報告。第二項規定各款資訊之主動公開，應以刊載政府公報或其他適當之方式，適時公布。而國家交通安全施政綱要之制定及公布，可讓全體國民有所遵循並朝交通安全的方向前進及努力，且取得對交通安全一致的意（共）識。 三、行政院是全國最高行政機關，所以制定國家交通安全施政綱要時，應報行政院院會備查，變更時亦同，爰於第三項及第四項明定之。</p>
<p>第二十三條(國家交通安全業務計畫) 中央各該主管機關依據國家交通安全施政綱要，應於每年度訂定國家交通安全施政計畫。 國家交通安全施政計畫，應依左列事項定之： 一、中央各該主管機關必須辦理之國家交通安全事項。 二、除前款規定外，以作為直轄市及縣(市)政府之準則，必須辦理之交通安全事項。 前項國家交通安全施政計畫，應報行政院核定後，函各直轄市及縣(市)政府，並公告之。 前項規定於變更國家交通安全施政計畫時，準用之。</p>	<p>一、各部會對其所職掌、負責交通安全工作應依國家交通安全施政綱要之規定，擬訂詳細之施政計畫，且計畫與綱要間應環環相扣，鉅細靡遺，以落實執行。 二、依前條之規定及說明，中央各主管機關訂定國家交通安全施政計畫，應報行政院核定並公告之，其變更時亦同，爰於第三項及第四項明定之。</p>
<p>第二十四條(地方政府交通安全業務計畫) 地方政府應依據國家交通安全施政綱要，策定道路交通安全業務計畫。 地方政府應就該年度必須辦理之交通安全施政事項，訂定道路交通安全實施計畫。</p>	<p>地方政府為實施交通安全施政綱要所定事項，需策定道路交通安全業務計畫及實施計畫，確實執行，方能全面維護交通安全。</p>

條 文	立 法 說 明
第二十五條(陸、海、空交通安全整體性考量) 地方政府對於轄區陸上、海上或航空交通安全，認為有必要時，得請求納入國家交通安全施政綱要或國家交通安全施政計畫。	由於陸上、海上及航空交通安全需針對轄區特性整體考量，方為妥適。爰於本條文規定地方政府對於轄區內之陸上、海上及航空交通安全認有必要時，應得主動請求納入國家交通安全施政綱要或交通安全業務計畫，作一整體性之規劃。
第四章、交通安全基本政策	章名
第一節、中央政府之交通安全基本政策	節名
第二十六條(交通環境之完備) 政府為提供良善的交通環境，應就交通安全及交通管制設施之整建、交通法規與管理制度的合理化等，採取必要之措施。 政府就陸上交通之安全，採取前項規定措施時，應特別注意保護行人。	一、完備的交通環境，是交通安全得否確保的重要關鍵，而良善交通環境的構成要素甚多，其中交通安全及交通管制設施之整建、交通法規與管理制度的合理化等最為重要，爰於第一項明定之。 二、行人是道路交通中最脆弱的權利人，爰於第二項明定採取前項措施時，應特別注意保護行人。
第二十七條(提升交通安全知識) 政府為提升交通安全知識，對於交通安全教育之推行與交通安全宣傳活動之充實，應辦理必要之施政。 政府對於從事前項推行交通安全之民間組織，應予獎勵或補助。其辦法由各該主管機關定之。 事業應依交通安全相關法規設置交通安全管理專責單位或人員，並訂定交通安全維護計畫實施之。	一、交通三E政策中，教育是重要的一環，故應在本法明確規定交通安全知識與教育的重要性。爰參考消防法第五條規定：「直轄市、縣(市)政府，應舉辦防火教育及宣導，並由機關、學校、團體及大眾傳播機構協助推行。」、性侵害犯罪防治法第八條第一項規定：「各級中小學每學年應至少有四小時以上之性侵害防治教育課程。」及道路交通管理處罰條例第九十一條：「對促進交通安全著有成效之學校、大眾傳播業或公、私汽車駕駛人訓練機構，應予獎勵。」之規定，明定政府應加強交通安全知識之提昇並予相關推行有成效團體或人員適度之獎勵。 二、交通安全、人人有責，而運輸等相關事業對交通安全社會責任責無旁貸，爰規定業者應本其社會責任設置交通安全專責單位或人員，綜理交通安全有關工作。
第二十八條(駕駛人之教育與資格) 政府為謀車輛、船舶及航空器之安全駕駛，對於駕駛人員教育之充實、駕駛資格取得制度之合理化、運輸工具旅運管理之改善、駕駛人員勞動條件之適當化，應辦理必要之施政。	交通三要素為人、車(運輸工具)、路(環境)，為謀求駕駛人員之安全駕駛，國家應對駕駛人員教育、管理及工作環境有完善的施政規劃。因此本條文特別規定政府對於駕駛人員之安全駕駛應辦理必要之施政。
第二十九條(交通工具安全性之確保) 政府為確保交通工具之安全性能，對於交通工具之構造、設備及裝置等各項安全標準與安全檢查，應不斷謀求改善，辦理必要之施政。	為確保交通工具之安全性能，政府對於交通工具之構造、設備及裝置等各項安全標準與安全檢查，責無旁貸，爰明定之。
第三十條(交通秩序及公平正義之維護) 政府為維護交通秩序與交通的公平正義，對於路權保障，交通違法取締，交通事故處理專業，應辦理必要之施政。	為使交通順暢，避免糾紛，政府對於路權的保障，交通違法的取締，交通事故處理的專業等應辦理必要施政，以維護交通秩序與交通的公平正義。

條 文	立 法 說 明
第三十一條(改善緊急救護體系) 政府為確保交通事故傷者之急救，對於緊急手術及醫療設備之充實、緊急醫療救護體系之改善，應辦理必要之施政。 政府為確保交通事故人員獲得妥善之救助，對於交通事故通報及救助體制之整頓改善，應辦理必要之施政。	一、 交通事故發生後，救助傷患應為第一要務，參考緊急醫療救護法之類似規定，於第一項明定政府對於陸、海、空交通安全緊急救護醫療體系，應辦理必要之施政。 二、 海商法第五章海難救助之規定，對於交通事故通報等有重要參考價值，對於海難情報之蒐集體制及海難救護體制之整頓改善，亦有助益，爰於第二項明定之。
第三十二條(損害賠償之制度化) 政府為確保交通事故被害人(包括其遺族)損害賠償，對於交通事故損害賠償之制度化保障及被害人請求損害賠償之輔導，應辦理必要之施政。	交通事故發生後，運輸業者極易脫產卸責，被害人常常求償無門，且賠償金額不高，致被害人之損失無法得到相對賠償，故明定政府對於交通事故損害賠償之制度化，應辦理必要之施政。
第三十三條(振興交通科學技術) 政府為振興交通安全科學技術，對於運輸安全研究體制之整頓改善、研究開發之推行及其成果之普及，應辦理必要之施政。 政府對於交通事故統計及原因分析、現場重建及肇事鑑定科學技術事項，應辦理必要之施政。	參考交通部運輸研究所組織條例第二條及該所辦事細則第六條之規定，政府應致力於交通安全及調查鑑定技術之研究，並辦理必要措施，以全面提昇交通安全，爰於第一項及第二項明定之。
第二節、地方政府交通安全基本政策	節名
第三十四條(地方政府之施政) 前節之規定，於地方政府辦理交通安全施政時，準用之。	中央政府交通安全基本政策，地方政府本需確實遵行，因此明定地方政府辦理交通安全施政時，準用之。
第五章、附則	章名
第三十五條（相關法規之修正） 本法施行後，應依本法之規定，修正、廢止或制（訂）定相關交通安全法令。	本法作為交通安全基準法規，相關交通安全法令若有違反本法規定或需修正之處，自應由各主管機關檢討提出修正、廢止或制（訂）定相關交通安全法令，以符本法之要求。
第三十六條(施行日期) 本法自公布日施行。	

## 二 通訊運輸部道路交通安全委員會組織規程（草案）

### （一）草案總說明

本草案係為配合中央政府機關組織基準法及行政院組織法立法（均為草案）後，現行交通部之組織名稱將改為通訊運輸部。而交通安全基本法（草案）立法後，原交通部道路交通安全督導委員會，將由現行之任務編組提升為正式機關層級，並強化其組織功能與政策統合機制，特別採用合議制，以處理具社會多元價值及意見之道路交通安全事務。為符前述組織法令變革，研究小組特研擬通訊運

輸部道路交通安全委員會組織規程，以取代原交通部道路交通安全督導委員會設置辦法之規定，以符法制，為本會架構取得適當之法律依據。

## （二）修正條文案草案對照表

組 織 規 程 草 案 條 文	現 行 組 織 規 程 條 文	說 明
（法規名稱） 通訊運輸部道路交通安全委員會組織規程	（法規名稱） 交通部道路交通安全督導委員會設置辦法	本會組織法令名稱變更，另原為任務編組成立之委員會，爰依中央政府機關組織基準法（草案）第七條第五款及行政院組織法（草案）暨交通安全基本法（草案）之規定，於通訊運輸部下設通訊運輸部道路交通安全委員會，處理道路交通安全政策及督導協調事宜。
第一條（設立目的） 本規程依交通安全基本法第十八條第二項及通訊運輸部組織法第 條規定訂定之。	第一條 為加強全國道路交通安全事務之協調、監督、與推動、依照交通部組織法第二十六條規定，設置交通部道路交通安全督導委員會（以下簡稱本會）。	本會組織及法令名稱變更，原依據交通部組織法第二十六條規定訂定，法律依據除交通安全基本法有規定外，需協調交通部於修訂通訊運輸部組織法時，將本會明定為正式機關組織。
第二條（主管事項） 通訊運輸部道路交通安全委員會（以下簡稱本會）掌理事項如左： 一、國家道路交通安全施政綱要之擬訂事項。 二、全國道路交通安全政策及國家道路交通安全施政計畫之綜合規劃、協調與督導其執行事項。 三、道路交通安全法規修（訂）定之綜合審議及建議事項。 四、直轄市、縣（市）政府道路交通安全工作計畫及執行情形之審議，監督與查核事項。 五、協助地方政府推動道路交通安全業務，並提供輔導、補助。 六、提供大眾道路交通安全教育事項。 七、道路交通安全資料之蒐集、綜合分析及專題研究事項。	第二條 本會任務如下： 一、有關全國道路交通安全事項之策劃、協調與督導其執行事項。 二、直轄市、縣（市）政府道路交通安全工作計畫及執行情形之審議，監督與查核事項。 三、道路交通安全法規修訂之建議事項。 四、道路交通安全資料之蒐集、綜合分析及專題研究事項。	配合交通安全基本法之制定，本會職掌應做修訂，以符交通安全基本法對本會設置之要求。爰依交通安全基本法之立法意旨，修訂相關執掌事項為八項。

組 織 規 程 草 案 條 文	現 行 組 織 規 程 條 文	說 明
八、其他道路交通安全工作 相關事項。		
第三條（分組辦事） 本會設綜合規劃組、行政及法 務組，分別掌理前條所列事 項。	第三條 本會置主任委員一人，由交通部 部長兼任；副主任委員三人，由 交通部次長、內政部次長、教育 部次長兼任。	本條採現行條文第六條之規 定，但為符實際執行需要，將 組別名稱定為：綜合規劃組、 行政及法務組，分別掌理前條 所列事項。
第四條（委員會組成） 本會置委員十五至二十三 人，其中一人為主任委員，由 通訊運輸部（以下簡稱本部） 部長兼任；副主任委員三人， 由本部、內政部及教育部副首 長兼任。	第四條 本會置委員二十三人，除主任委 員、副主任委員為當然委員外， 其中十四人由內政部警政署署 長、營建署署長、教育部社教司 司長、行政院新聞局國內處處 長、行政院衛生署保健處處長、 交通部路政司司長、道路交通安 全督導委員會執行秘書、臺灣區 國道高速公路局局長、公路局局 長、運輸研究所所長、臺北市政 府交通局局長、警察局局長、高 雄市政府建設局局長、警察局局 長兼任，其餘五人由主任委員就 有關專家聘兼之。專家為二年一 聘，並得續聘。	考量委員人數應有彈性，爰特 別規定委員人數為十五至二 十三人；另主任委員及副主任 委員之資格並於本條規定。其 他委員，則依交通安全基本法 之規定應由相關機關、社會團 體及學者專家組成，爰移列於 本規程第五條規定之。
第五條（委員產生方式及任 期） 本會委員除主任委員、副主任 委員外，其餘委員由主任委員 遴聘各有關機關單位主管以 上人員、民間團體代表、學者 及專家擔任，其中民間團體代 表、學者及專家之比例不得少 於委員總數三分之一。 前項委員任期二年，期滿得續 聘之。但代表機關或團體出任 者，應隨其本職進退。 第一項委員出缺時，本部應予 補聘；補聘委員之任期至原委 員任期屆滿之日為止。	第五條 本會置執行秘書一人，由本部編 制內職員派兼，承主任委員之 命，處理會務。	一、特別明定本會委員之組 成，應由主任委員遴聘各 有關機關單位主管以上 人員、民間團體代表、學 者及專家擔任，其中民間 團體代表、學者及專家之 比例不得少於委員總數 三分之一，以反映社會多 元價值及意見。 二、為免委員出缺之續聘或 補聘發生爭議，爰於本條 第二項及第三項明定之。
第六條（行政職缺） 本會置執行秘書一人，承主任 委員之命，處理會務。並置副 執行秘書、秘書、專門委員、 組長、視察、編審、專員、科 員、辦事員及書記，辦理本會 業務。	第六條 本會設左列各組： 一、秘書組。 二、督導組。	本會提升為正式組織之後，已 有專屬業務，需要專辦業務之 人員，但考量當前公務人力精 簡政策，爰將現行條文第五及 第七條規定移列至本條文。
第七條（人事會計人員產生方 式）	第七條 本會置組長二人，由本部專門委	考量當前公務人力精簡政 策，與本會對於專任人事管理

組 織 規 程 草 案 條 文	現 行 組 織 規 程 條 文	說 明
本會置人事管理員、會計員，分別由本部人事處、會計處派員兼任。	員、簡任技正派兼之；另置技正三人、視察一人、專員一人、科員三人、書記二人，均由本部法定員額內調兼之。	員、會計員之需求，爰將此二職務規定分別由本部人事處、會計處派員兼任之。
第八條（應經本會委員會議決事項） 左列事項，應經本會委員會議決議： 一、國家道路交通安全施政綱要之擬訂及審議事項。 二、全國道路交通安全政策及國家交通安全施政計畫之綜合規劃、協調與督導其執行事項。 三、道路交通安全法規修（訂）定之綜合審議及建議事項。 四、直轄市、縣（市）政府道路交通安全工作計畫及執行情形之審議，監督與查核事項。 五、委員提案之審議。 六、其他有關道路交通安全之重大事項。		本條新增。依交通安全基本法規定意旨，增訂本條文，以合議審理具多元價值及意見之道路交通安全事項，爰新增訂本條文。
第九條（會議召集方式） 本會每月召開委員會議一次，由主任委員召集並為主席，必要時得召開臨時會議，主任委員因故不能召集時，應指定副主任委員一人代理之。委員會召開時，得邀請有關機關派員或專家列席。	第八條 本會每月舉行會議一次，由主任委員召集，主任委員因故不能召集時，由其指定之副主任委員為之。 前項會議必要時，得視業務需要，邀集由直轄市、縣（市）政府成立之道路交通安全會報執行秘書列席。	一、本條採現行條文之規定，但為符會議召開需有主席，爰作部份文字修正。 二、本會委員會議若業務需要，則除得邀集由直轄市、縣（市）政府成立之道路交通安全會報執行秘書列席外，有關機關或專家亦得因邀請而出席本會議，因此作文字修正，以符實際需求。
第十條（委員之出席方式） 委員應親自出席會議。但由機關或團體代表兼任之委員，除主任委員外，如因故未能出席時，得指派代表出席。 前項指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。	第九條 直轄市、縣（市）道路交通安全會報之設置規定，由交通部定之。	會議召開需有相當之出席人數，為解決機關首長因故未能出席之狀況，爰新增訂本條文，使會議得以順利召開並參與決議。
第十一條（委員會可決方式） 本會委員會議應有委員二分之一以上之出席，決議事項應有出席委員過半數之同意；可	第十條 本辦法自發布日施行。	為符交通安全基本法對於本會事務因涉及多元價值，特別明定本會委員會議應合議行使職權，爰增訂本條文，以為

組 織 規 程 草 案 條 文	現 行 組 織 規 程 條 文	說 明
否同數時，取決於主席。		本會委員決議之依循。
第十二條（委員待遇） 本會委員為無給職。但非本機關代表出任之委員，得依規定支給交通費。		本條新增。
第十三條（兼任顧問之聘任） 本會得聘請兼任顧問，隨時向本會提供意見並備諮詢。		本條新增。
第十四條（編制表另定） 本規程所列各職稱之官等及員額，另以編制表定之。 各職稱之職等，依職務列等表之規定。		本條新增。
第十五條（分層負責明細表及會議規則另定） 本會分層負責明細表及會議規則另定之。		本條新增。
第十六條（施行日期） 本規程自發布日施行。		本會組織法令名稱變更，相關作業程序亦應變更，以符法制。

### 三 行政院運輸事故調查委員會組織法（草案）

#### （一）草案總說明

我國發生運輸重大事故時，經常發生缺乏專業調查機關，或是現有機關缺乏公信力現象。就目前國內情況來看，陸、海、空三方面的公共運輸分屬不同的系統，其中空運方面的事故調查鑑定工作，是由直屬於行政院的飛航安全委員會負責，而陸運與海運事故的相關調查鑑定工作，則是由交通部轄下的業務單位或直轄市政府交通局或建設局負責。以華航澎湖空難為例，在空難事故發生後，雖陸運及海運事故調查鑑定機構因職權未能參與事故的調查鑑定，但非事故鑑定的其他單位卻紛紛積極參與，這種各自為政與競相調查的處理方式，不但可能阻礙事故調查，難以發現事故發生之真實原因，也可能因政治或其他因素介入，使事故發生原因失焦，更可能因資源分散，而妨礙事故調查的迅速完成。

因此，為建構完整的交通安全體系，並讓重大運輸事故之調查鑑定等相關事權，能統一規劃與辦理，不致引起球員兼裁判之非議，並符合世界潮流，我國運輸事故調查事權的整合，實屬必要。以運輸事故調查最成功的美國國家運輸安全



委員會（NTSB）為例，其不但整合陸、海、空三方運輸事故調查資源，在實際調查時，更將國家安全系統（如FBI、CIA等）也一併整合在內，共同成立調查小組進行調查。甚至，美國國會也往往在調查報告出爐後，才積極認真追究責任或採行改善措施，並避免在事故調查過程中採取任何可能妨礙事故調查的措施。這些措施，在規劃我國運輸事故調查體制時，特別值得參考借鏡。

事實上，重大運輸事故發生之後，除救災外，最重要者應是發現事故真相，並進而採行措施防止相同或類似事故再度發生。而如何統合目前國內各自獨立的事務調查機關，以及如何在必要時能將國家安全體系與檢警調一併整合在內，就必須建構一個統籌運作的機制。我國目前雖然已於行政院設置飛航安全委員會，但究僅限於航空運輸事故的調查，為整合陸上、海上及航空運輸事故調查鑑定機關國家資源，不致浪費，依據交通安全基本法（研究小組草案）之規定，行政院應設置運輸事故調查委員會。又運輸事故之調查及鑑定的決策與執行，特別需要專業化、去政治化且不受行政院之適當性監督與適法性監督，獨立行使職權，依中央政府機關組織基準法（草案）第十六條規定，機關依其權限及職掌之性質，應獨立超然行使職權，不受上級機關之指揮監督者，其組織以法律定之。

綜上說明，爰參考行政院飛航安全委員會組織及運作現況，整合陸、海、空運輸事故調查資源，擬具「行政院運輸事故調查委員會組織法」草案，計三十一條，其要點如次：

- 一、 本會之設立目的及主管事項。（草案第一條及第二條）
- 二、 本會、內政部、通訊運輸部及海洋事務部應建立溝通聯繫機制。（草案第三條）
- 三、 本會下設各處室之名稱及掌理事項。（草案第四條至第十一條）
- 四、 本會之委員人數、職等、任命方式。（草案第十二條）
- 五、 本會委員應具備之專業能力及資格。（草案第十三條）
- 六、 本會依法獨立行使職權及事故調查應注意事項。（草案第十四條）
- 七、 明定應經本會委員會議決事項。（草案第十五條）
- 八、 本會委員會議之召開、決議方式及相關人員之列席。（草案第十六條）
- 九、 資訊公開及應保密事項。（草案第十七條）
- 十、 遇有緊急重大運輸事故，主任委員未及召開臨時會議時，得採取適當處置，但需遵守一定要件及程序。（草案第十八條）
- 十一、 本會委員及職員應迴避其利害關係人案件之調查鑑定。（草案第十九條）

- 十二、本會職員編制及官等。(草案第二十條)
- 十三、本會設人事、會計、政風室、室主任兼職及相關人員之派充。(草案第二十一條至第二十四條)
- 十四、本會人員任用資格及各職務職系適用之依據。(草案第二十五條)
- 十五、本會聘用員額之標準。(草案第二十六條)
- 十六、專案調查小組之召集、相關機關人員協力及小組之解散。(草案第二十七條)
- 十七、本會必要時對特殊重大運輸事故應通報國家安全機制成立聯合調查小組。(草案第二十八條)
- 十八、本會遴聘學者、專家為顧問或諮詢委員之規定。(草案第二十九條)
- 十九、本會會議規則及辦事細則之訂定。(草案第三十條)
- 二十、本法施行日期。(草案第三十一條)

## (二) 組織名稱說明

為使機關組織之名稱符合實際，各先進國家雖有成立運輸安全委員會或飛航安全委員會者，但該等機關自機關名稱觀之，易使人誤認為係運輸安全政策或飛航安全政策機關，導致人民及國會議員紛紛要求，此等機關之首長應負起政治責任。實則，我國運輸安全政策因運具不同，而由不同的專責機關負責政策及安全監督，而本委員會僅為事故調查機關，並不負責政策成敗，應超然並獨立行使職權，不受政治干預，為免困擾，應予正名，爰依本會任務及職權，定名為「運輸事故調查委員會」，本會組織法則為「運輸事故調查委員會組織法」。

## (三) 條文及立法說明

條文	說明
第一條（設立目的及法源） 行政院為有效整合運輸事故調查處理事權，統籌辦理運輸重大事故之認定、調查與原因鑑定，提出調查報告及改善建議，以確實改善運輸安全，依交通安全基本法第二十條規定制定本法，設行政院運輸事故調查委員會（以下簡稱本會）。	鑒於我國發生重大運輸事故時，經常發生缺乏專業調查機關，或是現有調查機關缺乏公信力現象。並參考其他先進國家，如美國、澳洲、加拿大、荷蘭、紐西蘭及韓國等均成立運輸安全委員會或飛航安全委員會，從事獨立專業之運輸事故調查。我國目前雖有飛航安全委員會之設置，但僅限於空運方面之事故調查工作，無法有效整合現有資源，實不利於整體運輸事故的防範。因此將運輸事故調查機關重新整合，成立運輸事故調查委員會，以全方位處理重大運輸事故發生原因之調查及原因鑑定工

條文	說明
	<p>作。</p> <p>本會組織以現行行政院飛航安全委員會之組織架構為基礎，將現行台灣省各區（及台北市、高雄市）車輛行車事故鑑定委員會及覆議委員會、台灣鐵路管理局行車保安委員會、台灣地區各港務局海事評議委員會、交通部海事復議委員會等陸、海、空及軌道運輸重大事故調查業務納入本會業務範圍，而各該機關仍保有一般運輸事故調查權責。</p>
<p>第二條（掌理事項）</p> <p>本會掌理左列事項：</p> <p>國內外運輸重大事故之認定、調查、原因鑑定及調查報告與改善建議之提出事項。</p> <p>依職權向相關機關、機構及人員取得與調查、鑑定相關之資料及採取必要之調查行為事項。</p> <p>運輸重大事故調查工作之研究及發展事項。</p> <p>提供其他運輸事故調查機關調查、鑑定相關之技術支援。</p> <p>運輸重大事故資料之蒐集、彙整及統計分析事項。</p> <p>與世界各國運輸安全組織或運輸事故調查鑑定機構之協調及聯繫。</p> <p>其他機關委託本會處理之運輸重大事故原因調查與鑑定。</p> <p>影響運輸重大事故因素之專案研究。</p> <p>本法所稱運輸重大事故，除其他法令有規定外，其認定辦法，由本會定之。</p>	<p>第一項明定本會職掌，有關本會職掌之擬訂，係參考行政院飛航安全委員會組織規程之職掌，依本會特性，酌作增刪，以期充分發揮各運具之運輸重大事故調查功能。</p> <p>目前除航空器失事及航空器重大意外事故，已於民用航空法第二條第十七款及第十八款規定外，其餘道路、軌道及水運運輸相關法令均無重大意外事故之認定或原因調查之相關規定。</p> <p>參考美國NTSB及各國運輸事故調查單位及我國飛安會現行做法，關於何謂重大運輸事故，應具有彈性，因此宜授權主管機關訂定，爰於第二項規定運輸重大事故之認定辦法，由本會定之。</p>
<p>第三條（與相關部會之溝通聯繫機制）</p> <p>本會、內政部、通訊運輸部、海洋事務部及法務部應建立溝通聯繫機制；其作業規定，由本會會商相關機關定之。</p>	<p>為加強運輸事故調查合作機制，仿美國、日本等國運輸安全及事故調查體系，爰明定本會、內政部（負責道路交通執法）、通訊運輸部（負責民航、軌道、道路安全政策及事故調查鑑定）、海洋事務部（負責海事評議）及法務部（事故原因調查與責任追究）應就運輸安全及事故調查相關事項，建立密切溝通聯繫機制。</p>
<p>第四條（處、室之組織）</p> <p>本會設左列各處、室：</p> <p>綜合規劃處。</p> <p>道路事故調查處。</p> <p>軌道事故調查處。</p> <p>水運事故調查處。</p> <p>飛航事故調查處。</p> <p>調查實驗室。</p> <p>秘書室。</p>	<p>為遂行本會主管業務，明定本會設置七個業務單位。</p>
<p>第五條（綜合規劃處之職掌）</p> <p>綜合規劃處掌理下列事項：</p>	<p>綜合規劃處所負責之職掌事項。</p>

條文	說明
<p>運輸事故調查法令之研擬、修訂、擬釋及研究事項。</p> <p>關於調查之行政支援及聯繫事項。</p> <p>與世界各國運輸安全組織或運輸事故調查鑑定機構之協調及聯繫事項。</p> <p>運輸事故資料之蒐集、彙整及統計分析事項。</p> <p>關於調查鑑定技術資料之蒐集、保管及更新事項。</p> <p>關於策劃及進行本會對外之運輸安全宣導事項。</p> <p>其他有關綜合規劃事項。</p>	
<p>第六條（道路事故調查處之職掌）</p> <p>道路事故調查處掌理下列事項：</p> <p>關於重大道路交通事故之認定、調查、鑑定原因、與提出調查鑑定報告及道安改善建議事項。</p> <p>關於道路運輸事故調查鑑定技術之研究發展事項。</p> <p>關於接受委託處理重大道路事故之調查事項。</p> <p>關於道路交通安全改善建議之追蹤事項。</p> <p>關於策劃及進行本會對外之道路交通安全宣導事項。</p> <p>其他有關道路交通事故調查及鑑定事項。</p>	道路事故調查處所負責之職掌事項。
<p>第七條（軌道事故調查處之職掌）</p> <p>軌道事故調查處掌理下列事項：</p> <p>關於重大軌道運輸事故之認定、調查、鑑定原因、與提出調查鑑定報告及行車改善建議事項。</p> <p>關於軌道運輸事故調查鑑定技術之研究發展事項。</p> <p>關於接受委託處理重大軌道運輸事故之調查與鑑定事項。</p> <p>關於軌道事故預防及軌道行車安全改善措施之研究發展事項。</p> <p>關於軌道運輸安全改善建議之追蹤事項。</p> <p>關於策劃及進行本會對外之軌道運輸安全宣導事項。</p> <p>其他有關重大軌道運輸事故調查事項。</p>	軌道事故調查處所負責之職掌事項。
<p>第八條（水運事故調查處之職掌）</p> <p>水運事故調查處掌理下列事項：</p> <p>關於重大水運運輸事故之認定、調</p>	水運事故調查處所負責之職掌事項。

條文	說明
<p>查、鑑定原因、與提出調查鑑定報告及運輸改善建議事項。</p> <p>關於水運運輸事故調查鑑定技術之研究發展事項。</p> <p>關於接受委託處理重大水運運輸事故之調查與鑑定事項。</p> <p>關於水運事故預防及水運運輸安全改善措施之研究發展事項。</p> <p>關於水運安全改善建議之追蹤事項。</p> <p>關於策劃及進行本會對外之水運安全宣導事項。</p>	
<p>第九條（飛航事故調查處之職掌）</p> <p>飛航事故調查處掌理下列事項：</p> <p>關於航空器失事及重大意外事件之認定、調查、鑑定原因、與提出調查鑑定報告及飛安改善建議事項。</p> <p>關於航空器失事及重大意外事件調查鑑定技術之研究發展事項。</p> <p>關於接受委託處理之非屬民用航空器失事及重大意外事件之調查與鑑定事項。</p> <p>關於國內外航空器失事調查組織之協調及聯繫事項。</p> <p>關於航空器失事預防及飛安改善措施之研究發展事項。</p> <p>關於飛安改善建議之追蹤事項。</p> <p>關於策劃及進行本會對外之飛安宣導事項。</p> <p>其他關於飛航安全事項。</p>	<p>飛航事故調查處所負責之職掌事項。</p>
<p>第十條（調查實驗室之職掌）</p> <p>調查實驗室掌理下列事項：</p> <p>關於重大運輸事故現場測量、飛航與行車記錄器解讀及車輛、船舶及航機性能分析事項。</p> <p>關於道路、軌道、水運及航空運輸資訊整合與事故重建模擬事項。</p> <p>關於調查工程技術之研究或專案委託其他機關（構）之推動與管理事項。</p> <p>關於接受國內外相關機關（構）委託進行之飛航與行車記錄器解讀及分析事項。</p> <p>其他有關調查所需之工程技術支援事項。</p>	<p>調查實驗室所負責之職掌事項。</p>
<p>第十一條（秘書室之職掌）</p> <p>秘書室掌理機要、研考、議事、文稿審核、文書、印信、出納、庶務、公共關係及其他不屬於各處、室事項。</p>	<p>為執行本會公共關係、庶務出納及文書行政之機制，明定秘書室負責之職掌。</p>

條文	說明
<p>第十二條（委員之組成及產生方式） 本會置委員七人，任期三年，任滿得連任；其中一人為主任委員，特任，綜理會務，執行委員會之決議，對外代表本會；其餘八位委員均為兼任，均由行政院長聘（派）兼之。 前項委員出缺時，由行政院長補聘（派）兼之，其任期至原任期屆滿為止。</p>	<p>第一項明定本會委員人數。 第二項明定委員出缺時，其繼任人之任期。</p>
<p>第十三條（專業委員之人數） 本會委員，應就左列人員聘（派）兼之：     大眾運輸、交通工程、交通管理、船舶工程、航運管理、航太工程、法律、科技或鑑定等富有研究與經驗之學者、專家三人。     對道路事故調查鑑定特具經驗者一人。     對軌道事故調查或行車保安特具經驗者一人。     對水運事故調查評議特具經驗者一人。     對飛航事故調查鑑定特具經驗者一人。</p>	<p>明定本會委員應具專業性，以彰顯本會從事運輸事故調查之特性。</p>
<p>第十四條（獨立行使職權） 本會依法獨立行使職權。 本會對運輸重大事故從事之認定、調查及鑑定原因，旨在避免事故之再發生，不以處分或追究責任為目的。 除依法令提供事實資料等行政資訊外，本會不得涉入私法爭議。</p>	<p>運輸事故調查常涉及政府機關之政策或行政管理措施有無失當、船舶或車輛駕駛人之權益保障及事業或營運機構管理疏失或責任問題，具有濃厚之公益色彩，然由於運輸事故涉及個人、公司、政府或財團等多方利益，本會之職權如受外界影響，未能獨立行使，將有礙運輸重大事故發生原因的真實呈現，本會功能將難以發揮，此可詳見各國運輸事故調查體系無不力求職權獨立，因此爰於第一項賦予本會依法獨立行使職權，不受行政權適法性及適當性之監督。 參考民用航空法第八十四條第三項之意旨，本會對運輸重大事故從事之認定、調查及鑑定原因，旨在避免事故之再發生，不以處分或追究責任為目的，以發現真實。爰於第二項及第三項明定之。</p>
<p>第十五條（應經本會委員會會議決議事項） 左列事項，應經本會委員會會議決議：     關於本會事務之政策、計劃及執行之審議事項。     關於運輸重大事故調查法規之審議事項。     關於運輸重大事故調查報告之審核事項。     關於本會受託處理之運輸重大事故調查報告之審核事項。</p>	<p>明定應經本會委員會會議決議事項。</p>

條文	說明
<p>關於國內外機關（構）協調、聯繫之審議事項。</p> <p>委員提案之審議。</p> <p>其他有關運輸安全之重大事項。</p> <p>其他依法應由委員會議決事項。</p>	
<p>第十六條（委員會之運作方式）</p> <p>本會委員會議每週舉行一次，必要時得召開臨時會議。</p> <p>前項會議，以主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由委員互推一人為主席。</p> <p>會議之決議，應有全體委員過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之。可否同數時，取決於主席。</p> <p>本會委員會議，得邀請學者、專家及與主要議題有關之其他機關派員列席，提供諮詢、陳述事實或報告。</p>	<p>第一項明定委員組成委員會議，定期舉行會議。</p> <p>第二項明定委員會議主席由主任委員擔任及主任委員不能出席時之代理人選，及委員會會議之決議方式。</p> <p>第三項明定委員會開會時，得邀請學者、專家等提供意見，另與運輸安全或事故調查密切相關之機關（構），本會於議決相關事項，也應請其派員列席，使委員會決議（策）更為周延。</p>
<p>第十七條（委員會決議之保密）</p> <p>本會委員會議對外不公開。但委員會議紀錄除應秘密之事項外，應予公開。</p> <p>委員會議中所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否決議之過程及其他經委員會議決應秘密之事項，不得洩漏。</p> <p>前項會議可否決議之過程及其他經委員會議決應秘密之事項，其保密之範圍、解密之條件與期間、對外公開或提供之程序及其他有關事項，由本會定之。</p>	<p>依據本法第十四條規定，本會依法獨立行使職權，為保障其不受干擾，特將現行行政院飛航安全委員會會議規則第十五條，提昇位階定於本組織法，以強化法源依據。另為配合行政程序法第四十五條規定，合議制機關之會議紀錄應對外公開，爰於第一項但書明白宣示會議紀錄對外應公開之意旨。</p> <p>第二項應秘密之事項，其保密之範圍，宜有明確之規定；且經過相當期間後，倘無影響委員會獨立行使職權之顧慮，宜有對外公開之程序，以符合行政程序公開透明之本旨，爰於第三項明定授權本會就相關事項訂定法規命令，以茲遵循。</p>
<p>第十八條（緊急處置之時機）</p> <p>遇有緊急、特殊之運輸重大事故，主任委員未及召開臨時會議時，得會同委員二人採取必要、適當之處置，並應於下次委員會議時，報告其內容及追認之。</p>	<p>本會係委員制，具合議制精神，惟在遇有緊急重大運輸事故時，必須立即採取適當措施始能因應，爰規定主任委員未及召開臨時會議時，得會同委員二人採取必要、適當之處置，並應於下次委員會議時，報告其內容及追認之。</p>
<p>第十九條（迴避原因）</p> <p>本會委員除應遵循行政程序法相關迴避規定外，對於本人、配偶或本人三親等內血親或二親等以內姻親為運輸事故之一方當事人者之調查審議，亦應迴避。</p> <p>前項迴避規定，於本會協助辦理該案件人員準用之。</p>	<p>第一項規定委員除應遵循行政程序法相關迴避規定外，對本人及其利害關係人有關調查案件亦應採取迴避原則，以落實委員行使職權之公正性。</p> <p>另為規範本會各處室協辦事故調查人員於處理事故調查時亦有迴避之適用，爰於第二項為準用之規定。</p>
<p>第二十條（行政組織編制）</p> <p>本會置主任秘書一人，處長五人，職務均列簡任第十二職等；副處長五人，職務列簡任第十一職等；主任二人，職務均列簡任第十職等至第十一職等；秘書三人至五人，技正十四人，職務均列薦任第八職等</p>	<p>本會所置人員之職稱、官等、職等及員額。</p>

條文	說明
至第九職等，其中秘書三人，職務得列簡任第十職等至第十一職等；科長十二人至十八人，職務列薦任第九職等；科員十七人至二十九人，技士三人，職務均列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等；辦事員二人至四人，職務列委任第三職等至第五職等；書計二人至四人，職務列委任第一職等至第三職等。	
第二十一條（人事室組織） 本會設人事室，置主任，依法辦理人事管理事項。	參酌人事管理條例第二條規定設置人事室，以辦理人事管理事項。
第二十二條（會計室組織） 本會設會計室，置主任，依法辦理歲計、會計及統計事項。	明定本會置會計室，以辦理歲計、會計及統計事項。
第二十三條（政風室組織） 本會設政風室，置主任，依法辦理政風事項。	依政風機構人員設置條例規定，比照人事機構設置政風室，以預防弊端發生。
第二十四條（人事、會計及政風主任之派充） 前三條規定之人事室、會計室、政風室，其主任職務均為兼任，其餘所需工作人員，就本法所定員額內派充之。	為組織精簡暨符合獨立機關建制原則，明定本會人事室、會計室、政風室，其主任職務均為兼任，工作人員，並就本法所定員額內派充之。
第二十五條（適用職系之依據） 第十二條、第二十條所定各職稱列有官等、職等人員，其職務所適用之職系，依公務人員任用法第八條規定，就有關職系選用之。	本會人員任用資格及各職務職系適用之依據。
第二十六條（聘任專業人員） 本會因業務需要，得依聘用人員聘用條例之規定，聘用道路、軌道、水運、飛航事故調查官、工程師、管理師等調查及協助調查人員四十人至八十人。	鑒於本會職掌之特性，為因應運輸重大事故調查之需要，人員進用管道宜更為開放，爰明定本會得依聘用人員聘用條例之規定，聘用民間不具公務人員任用資格之專業人才，參與重大運輸事故之實際調查工作。 惟囿於行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項第一點規定：除機關組織法規另有規定者外，其員額以不超過該機關預算總人數百分之五為原則，為不受該等名額限制，爰明定本會聘用人員之人數，以視情況彈性聘用。 現行聘用人員不能擔任主管職。若將來法令鬆綁，應視情況調整始聘用人員亦得擔任主管職，以符本機關調查專業之特性。
第二十七條（重大運輸事故調查程序） 本會於發生重大運輸事故時，由主任委員或主任委員指定之事故調查處長，召集事故調查官成立專案調查小組，辦理運輸重大事故調查事項，並得聘請相關專家參與調查工作。 本會開始著手調查作業時，相關機關人員	參照行政院飛航安全委員會組織規程第八條規定，明定本會於運輸重大事故發生後有關專案調查小組之召集、相關機關接受指揮、及專案小組之解散事宜。



條文	說明
應接受召集人指揮，配合專案調查小組作業，但不得參與運輸重大事故發生原因之推斷或確定。 專案調查小組完成調查報告草案，送陳本會委員會議審議定案後，由召集人依程序解散之。	
第二十八條（會同相關機關調查） 本會遇有特殊重大運輸事故，除依前條規定組成調查小組外，必要時應通報國家安全局、調查局、警政署或檢察機關，組成聯合調查小組，辦理事故原因調查事項。前項聯合調查小組之召集辦法，由本會會商相關機關定之。	本會對一般重大運輸事故，固有能力從事專業的事故調查工作，但若發生特殊重大運輸事故，例如美國九一一事件等，則非整合國家安全機制從事調查，無法發現事故發生之真實原因，故本條文特別規定在特殊重大運輸事故，必要時應通報國家安全局、調查局、警政署或檢察機關，共同組成聯合調查小組，辦理事故原因調查工作。
第二十九條（顧問之遴聘及待遇） 本會得視業務需要，遴聘學者、專家為顧問或諮詢委員，均為無給職；其遴聘及集會辦法另定之。	明定本會因業務需要，得遴聘學者、專家為顧問或諮詢委員。
第三十條（會議規則及辦事細則另定） 本會會議規則、辦事細則，由本會定之。	明定本會會議規則、辦事細則，由本會定之。
第三十一條（施行日期） 本法自公布日施行。	施行日期



## 第七章 結論與建議

### 第一節 結論

我國在各類運輸事故方面平均的肇事率皆為國際平均的倍數以上，在道路交通事故方面，依行政院衛生署所公布之民國 80 到 89 年「機動車交通事故」死亡人數共計 67,004 人，每年平均約 6,700 人，其每十萬人口死亡率是先進國家的二至三倍，但最近五年已見下降之趨勢，民國 90 年僅有 4,787 人死亡。鐵路行車事故方面，民國 81 年至 89 年平均每年發生 1,235 件，死亡 138 人，受傷 212 人。在國籍商船發生海事案件方面，民國 81 年至 89 年發生共計 409 件，平均每年死亡 9 人，受傷 3.7 人。在空運失事率方面，民國 80 年至 89 年十年期間國籍民航機平均失事率為國際平均失事率之 2.9 倍，死亡 664 人。從以上數據得知，我國在運輸事故方面造成死亡人數甚高，其一年死亡人數即相當於民國 88 年 9 月 21 日集集大地震所造成死亡人數的三倍，也超過美國 911 恐怖事件之死亡人數，而約每年火災或凶殺案死亡人數的十五倍至二十倍之多，因此，交通事故危害成為今天台灣地區人民生命財產之最大威脅，運輸安全問題實不容忽視。

民國 88 年隨著台灣省精省的改變，交通行政組織亦產生較大變化，現正啟動的中央政府組織改造及其法律草案規定，各部會的功能業務將重新劃分，政府機關組織也有一定的原則可循，此時正是運輸安全制度革新改進的最佳時機。

運輸安全制度包含政策、組織與法制。而運輸安全行政體系則包括政策制定、監督管理與執行、事故救護、事故原因調查等機關，若將政策、監理與執行歸屬為政策層面，另外就是事故救護與事故調查層面，共三者。事故救護層面依「災害防救法」規定，從中央政府到地方自治團體已有健全之組織，未來我國要建構一個完整的運輸安全體系，應再從運輸安全政策層面與事故原因調查層面之改善著手。

在事故調查鑑定層面上，目前我國雖設置行政院飛航安全委員會，負責航空器失事及重大事故之原因調查鑑定，但其他海運及陸運運輸事故之調查，則都由主管機關各自成立委員會辦理，若機關對於事故原因亦與有過失，則如何公正獨立行使職權，易使人產生疑議，同時是否會有政治力介入，甚至關說等，亦應一併考量。因此，建立一個公正的「運輸事故調查」單位，最獲大家共識，本研究參酌受訪者意見及英、美、日等先進國家制度，以符合我國憲政體制之規定，在行政院設置獨立行使職權的「運輸事故調查委員會」，從事陸海空重大運輸事故原因調查及整合運輸事故調查鑑定資源，作為運輸安全的檢視回饋系統；然而，該委員會並不是要取代原有的各運具肇事責任鑑定組織，這些組織仍視社會須要而存在。

在運輸安全政策層面上，因軌道、水運及空運方面既有專責機關，且其安全關鍵因素在於技術性與內部管理問題成分居多，與不同部門間的協調以及一般民眾意見較無關，似乎無互相統合之必要，本研究仍以維持現狀為原則，由各運具主管機關負起政策成敗及監督管理之責；但道路交通安全政策因涉及多元價值與多元意見，毋寧修正為合議制的政策統合單位，設置「道路交通安全委員會」，使其藉由多方意見的整合，擬定道路交通安全政策及相關法規，俾全面提昇道路交通安全。

而要建構一個完整的運輸安全制度，除在組織體制上作變革外，研究小組及超過八成之受訪專家學者均認為有必要制定「交通安全基本法」，作為規範我國運輸安全組織及政策運作之用，並確立政府推動交通安全政策之基本方針與原則，以為全國各級政府、事業及國民共同推動交通安全之依據。在政策運作規定上，我國有必要制定國家交通安全施政綱要並公布之，可讓全體國民有所遵循並朝交通安全的方向前進及努力，取得對交通安全一致的共識；其次，中央主管機關依據國家交通安全施政綱要，應於每年度訂定國家交通安全施政計畫，以落實執行；此外，地方政府則應依據國家所定事項及地區特性，策定道路交通安全計畫，確實執行。因交通安全施政，關係人民行的權利及生命、身體、財產權的保障，較其他施政影響更為重大，故行政院應依憲法規定，向立法院提出交通安全施政報告；地方政府亦應對議會做交通安全施政報告，以符合民意政治原理。同時在本法中明定「行政院運輸事故調查委員會」及「通訊運輸部道路交通安全委員會」之設置。

根據民國 88 年交通部運輸研究所「交通事故與交通違規之社會成本推估」研討會論文指出：我國一年的交通事故社會成本損失估計高達幾千億甚至兆元以上，相較於其他意外災害防治，交通運輸安全制度與事故原因的調查預防更應值得重視。而健全交通安全組織的花費，每年可能需要增加三至五億元，但依先進國家經驗，長期努力的結果，有非常大的機率，可以降低交通事故的發生甚至於一半，投資報酬率極高。

## 第二節 建議

### 一 循正常程序推動立法的途徑

法治國家政府依法行政，因此，運輸安全制度的建立與運作，必須法治化才可長可久。而立法推動的策略可循正常立法程序，由交通部報行政院審議後轉送請立法院審查，這樣進度可能較慢；另外亦可藉由學者、民間團體與立法委員直接推動立法工作。

本研究所擬交通安全基本法及行政院運輸事故調查委員會組織法二個草案，建議依正常立法程序由交通部邀集相關單位討論協調後，提出法案，請行政院審議，再送請立法院審查。另道路交通安全委員會組織規程，則因其為政府三級機關之組織規程，不須立法院審查。而在制定三法規過程中，均可配合中央政府組織改造進程，以期同時為我國未來運輸安全組織制度及政策運作做整備。

## 二 交通安全基本法立法推動策略

交通安全基本法的立法推動策略，可以分為戰略與戰術兩部分說明：

### （一）戰略部分

推動交通安全基本法有以下幾項重要功能：

1. 表明行政院長、部長對全國交通安全的重視與具體政策。
2. 凝聚全國人民對交通安全的需求。
3. 彙集各級民意代表對交通安全改善建設的要求，避免個別提議造成無法橫向縱向整合的缺憾。
4. 對全國交通安全設施的整體評估較能持續及周延。
5. 依法每年需進行交通安全計畫，故能避免政策斷層，更可避免首長輪替、政黨輪替所造成的交通安全政策的紛亂。

基於以上幾項重要功能，在戰略上，交通部應可透過傳媒，將上述重要功能、每年運輸事故死亡人數、日本施行「交通安全對策基本法」所取得的成果，以及政府重視交通安全的訊息，不斷傳播出去，藉以讓全民瞭解，交通部重視交通安全的部會精神。

### （二）戰術部分

交通安全基本法必須立法才能發揮功能，而在立法上有以下幾點可以注意：

1. 在立法院多辦幾次公聽會，透過傳媒讓全國民眾知曉，爭取人民支持。
2. 與交通事故被害人之民間團體聯繫，使該等團體為交通安全基本法立法出力。
3. 讓立法委員聯名提出法案。
4. 與立法院交通委員會召集委員聯繫，請其透過影響力，讓法案付委。
5. 透過國會聯絡人與執政黨黨鞭溝通，進行黨團協商，快速通過立法。

## 三 行政院運輸事故調查委員會組織法立法推動策略

該法原則上是與交通安全基本法同時推動立法，而以建立整體運輸安全制度為理由，不須另行遊說；但若交通安全基本法之推動遭遇困難阻礙，亦可由現行的行政院飛航安全委員會以配合中央政府組織改造為理由，自行推動立法。其實在研究過程中，歷次的討論會和學者專家的訪問調查結果顯示，該委員會的成立

和法制化得到最大的共識。如果因各運具的整合時機未到，可先行推動目前飛安會的立法，第二階段再行整合改造，變成運輸事故調查委員會。

#### 四 建議各地方政府應全面成立交通局

直轄市、縣(市)地方政府應全面成立交通局，由交通局辦理地方自治團體道路交通安全委員會業務，而該委員會可以維持任務編組，該項問題沒有設計在討論議題中，但這也是訪問過程中很多人的意見。若尚未成立交通局之地方政府，亦應指定專責單位辦理其業務，而中央政府的督導考核務必落實有效。

#### 五 財源

運輸安全制度運作的財源，可以從每年違反道路交通管理事件的罰鍰收入二至三百億中提撥少部分即足夠，況且處罰的目的本來就是為了交通安全，所以其罰鍰也應用於改善交通安全事項。此外，海運、空運的規費中，亦可提撥一部分作為其財源，以為平衡。

#### 六 積極宣傳行銷

過去婦女團體與女性立委推動的兩項進步法案，影響深遠：民國八十七年制定了「家庭暴力防治法」，規定內政部應設立家庭暴力防治委員會，各級地方政府應各設立家庭暴力防治中心，並結合警政、教育、衛生、社政、戶政、司法等相關單位，辦理各項相關措施；民國八十六年制定「性侵害犯罪防治法」，規定內政部應設立性侵害防治委員會，各直轄市政府及縣(市)政府應設立性侵害防治中心，辦理各相關業務，各級中小學每學年應至少有四小時以上之性侵害防治教育課程。這兩個法律從無到有，其通過應該受到肯定，而其積極宣傳行銷的方法，更值得我們推動交通安全法制之借鏡。

## 參考文獻

### (一) 外文部分

- Barnard, Chester. 1938. *The Function of the Executive*. Cambridge : Harvard University Press.
- Bliss, David A., 1992, *Strategic Choice : Engaging the Executive Team in Collaborative Strategy Planning*, in Nadler , A. David et al. ed.. *Organizational Architecture: Designs For Changing Organizations*. San Francisco, California: Jossey - Bass Publishers.
- Bryson, John M., 1995, *Strategic Plannign for Public and Nonprofit Organizations : A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, California: Jossey - Bass Publishers.
- Galbraith, Jay R. , 1995, *Designing Organizations : An Executive Briefing on Strategy, Structure, and Process*, San Francisco, California : Jossey-Bass Publishers .
- Gordon, Robert J., 1992, *Productivity in the Transportation Sector*, in the Zvi Griliches ed., *Output Measurement in the Service Sectors*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Gulick, Luther, 1937, *Notes on the Theory of Organization*, in Jay M. Shafritz and J. Steven Ott, 1992, eds. *Classics of Organization Theory*, third edition. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company .
- Kast, Fremont E. and James E. Rosenzweig, 1985. *Organization and Management* . New York : McGraw -Hill Book Company.
- Meyer, John W.&W.Richard Scott 1992. *Organizational Environments : Ritual and Rationality*.Newbury Park, California : Sage Publications, Inc.
- Nadler , David A. and Michael L. Tushman. 1988. *Strategic Organization Design : Concepts, Tools,and Processes*. Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company.
- Nadler , David A. and Michael L. Tushman. 1992. *Designing Organizations That Have Good Fit : A Framework for Understanding New Architectures*. in David A. Nadler et al. ed.. *Organizational Architecture: Designs For Changing Organizations*. San Francisco, California: Jossey - Bass Publishers.
- Rainey, H. G. 1997, *Understanding and Managing Public Organizations*, second edition, San Francisco: Jossey-Bass Publishers .
- Robbins, S. P. 1990, *Organization Theory: Structure, Design, and Applications*. 3rd ed., Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall .
- Sharkansky, Ira. 1975. *Public Administration :Policy-making in Government Agencies*.

third Edition. Chicago : Rand McNally College Publishing Company.

Sharkansky, Ira. 1981. Intergovernmental Relations , in Paul C. Nystrom, and William H. Starbuck, eds., Handbook of Organizational Design, Oxford University Press .

Stevenson, W. B. 1993, Organization Design, in R. T. Golembiewski ed. Handbook of Organizational Behavior, New York: Marcel Dekker .

Thompson, James D. 1967. Organizations in Action. New York: McGraw-Hill.

http: www.dot.gov

http: www.detr.gov.uk

國際海事組織，國際海事組織第二十一次大會決議和其它決定，倫敦：國際海事組織，2000 年。

日本海難審判廳(MAIA)網站資料，<http://www.mlit.go.jp/maia/index.htm>

英國海事調查局(MAIB)，<http://www.dtlr.gov.uk/maib/index.htm>

美國國家運輸安全委員會(NTSB)，<http://www.nts.gov/>

## (二) 中文部分

中華民國海難救護委員會工作手冊，交通部航政司製，民國九十年二月。

王玉民，社會科學研究方法原理，洪葉文化事業有限公司，民國 88 年 3 月。

古永嘉，企業研究方法，華泰書局發行，民國 85 年 3 月。

交通部，交通政策白皮書交通政策白皮書一運輸，民國九十一年一月。

交通部路政司，建立行車事故鑑定電腦作業系統之研究，民國八十八年十二月。

交通部運輸研究所，台灣地區海上交通安全體系之研究（一）--建立台灣地區港埠交通安全體系之研究，文彥文具印刷有限公司，民國 82 年 11 月。

交通部運輸研究所，航運安全相關法規與海事資料之分析研究，民國八十二年二月。

交通部運輸研究所，健全與擴大我國交通安全組織體系之研究，民國八十一年四月。

交通部運輸研究所，提昇行車事故鑑定品質及建立交通事故鑑定師制度之研究，民國九十年七月。

交通部運輸研究所，運輸安全白皮書（Ⅲ）一軌道安全篇，民國九十年七月。

交通部運輸研究所，運輸安全白皮書（Ⅲ）一軌道安全篇，民國九十年七月。

交通部運輸研究所，運輸安全白皮書（Ⅰ）一道路交通安全篇，民國八十六年三月。

交通部運輸研究所，運輸政策白皮書，民國八十九年十二月

交通部運輸研究所，台灣地區海上交通安全體系之研究（二）一建立海上交通事故分析系統之研究，民國八十三年十一月。

交通部運輸研究所，運輸安全白皮書（二）一海運安全篇，民國八十八年九月。

交通部運輸計劃委員會，美國及日本交通安全組織與制度之演進，民國七十年三月。

交通警察實務研究會，交通實務六法，日本東京法令出版，平成 13 年版(2001 年)。



朱金池，從組織策略觀點談我國警政革新之策略，警光雜誌，民國 85 年，(484 期，頁 14-17)。

江岷欽，民國 82 年，組織分析，台北：五南圖書出版有限公司。

行政院國家搜救指揮中心作業手冊，行政院，民國八十九年十二月。

行政院衛生署，衛生統計(二)--89 生命統計民國 89 年。

吳兆麟，海事調查與分析，大連海運學院出版社，民國 82 年 5 月。

吳榮貴等，台灣地區港埠行政與業務分立之研究，交通部運輸研究所委託海洋大學航運管理研究所辦理，民國八十二年六月。

李清烈，海事處理問答，大連海運學院出版社，民國 82 年 7 月。

施能傑，政府組織變革的時代性：從機關組織結構彈性化觀點探討省府組織再造，臺灣省政府組織再造省政業務研討會論文(未出版)，民國 85 年。

洪掙論，海難事故搜救，處理與證據調查之分析研究，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，民國 89 年 6 月。

韋伯、羅理平譯等，司徒達賢教授校閱，組織理論與管理，桂冠圖書股份有限公司，1990 年 4 月。

國際海事組織，國際海事組織第二十次大會決議和其它決定，倫敦：國際海事組織，1998 年。

張昭勳、張昭評、林秀娟，SPSS For Windows 統計分析—初等統計與高等統計(上冊)，松岡電腦圖書資料股份有限公司，2000 年 3 月。

張榮銓，現代組織原理，台灣商務印書館發行，民國 79 年 9 月。

郭俊次，組織設計學，臺北：臺灣商務印書館，民國 72 年。

郭俊良，我國海事調查現況之研究，國立台灣海洋大學航運技術研究所碩士論文，民國 89 年 6 月。

陳世圯與涂維穗，運輸安全管理省思與未來挑戰，國家政策論壇月刊，第一卷第八期，(臺北市，財團法人國家政策研究基金會，民國九十年十月)。

陳世圯與涂維穗，運輸安全管理省思與未來挑戰，國家政策論壇月刊，第一卷第八期，(臺北市，財團法人國家政策研究基金會，民國九十年十月)。

陳彥宏，我國海事調查現況之研究，第一屆兩岸航運科技學術研討會，(基隆：國立台灣海洋大學，民國八十九年五月)。

陳偉炯主編、殷佩海副主編、吳兆麟主審，船舶安全與管理，大連海事大學出版社，2000 年 9 月第四次印刷。

彭文賢，組織結構，三民書局，民國 85 年 10 月。

彭文賢，組織結構，臺北：三民書局，民國 85 年。

黃清賢，工業安全與管理，三民書局，民國 88 年 3 月。

楊維楨，系統分析—管理決策與資料處理，台灣東華書局印行，民國 68 年 3 月。

葉明水，我國現行海事評議制度之研究，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，民國 85 年 6 月。

蔡中志，建立交通安全基本法律與行政組織之研究，第八屆運輸安全研討會論文集，頁 90-99，新竹中華大學，民國 90 年 10 月 25 日。

蔡中志，道路交通執法組織架構與人力運用規劃，交通部道路交通安全督導委員會委託，民國 86 年 6 月。

蔡中志，道路交通管理相關法律體系架構之研究，交通部委託研究計畫，民國

88 年，  
蘇克明，*互動式海事調查資料庫之建構*，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，民國八十九年六月。  
警察廳，*警察白書*，日本大藏省印刷局，平成 12 年版(2000 年)。

## 附錄一：我國相關運輸安全組織法規

### 一、交通部道路交通安全督導委員會設置辦法

1. 中華民國七十二年七月三十日交通部交人字第一二四九三號令訂定發布
2. 中華民國七十三年九月五日交通部交人字第一九二八九號令修正發布第三條條文
3. 中華民國七十四年三月二十二日交通部交人字第〇五一八九號令修正發布第三條、第四條條文
4. 中華民國七十七年五月十五日交通部交人發字第七七〇九號令修正發布第四條
5. 中華民國八十五年一月三十一日交通部交人發字第八五〇七號令修正第三條、第四條條文
6. 中華民國八十九年二月十八日交通部交人發字第八九〇八號令修正發布第二條、第三條、第四條、第七條、第八條、第九條條文

#### 第一條

為加強全國道路交通安全事務之協調、監督、與推動、依照交通部組織法第二十六條規定，設置交通部道路交通安全督導委員會（以下簡稱本會）。

#### 第二條

本會任務如下：

- 一、有關全國道路交通安全事項之策劃、協調與督導其執行事項。
- 二、直轄市、縣（市）政府道路交通安全工作計畫及執行情形之審議，監督與查核事項。
- 三、道路交通安全法規修訂之建議事項。
- 四、道路交通安全資料之蒐集、綜合分析及專題研究事項。

#### 第三條

本會置主任委員一人，由交通部部長兼任；副主任委員三人，由交通部次長、內政部次長、教育部次長兼任。

#### 第四條

本會置委員二十三人，除主任委員、副主任委員為當然委員外，其中十四人由內政部警政署署長、營建署署長、教育部社教司司長、行政院新聞局國內處處長、行政院衛生署保健處處長、交通部路政司司長、道路交通安全督導委員會執行秘書、臺灣區國道高速公路局局長、公路局局長、運輸研究所所長、台北市政府交

通局局長、警察局局長、高雄市政府建設局局長、警察局局長兼任，其餘五人由主任委員就有關專家聘兼之。專家為二年一聘，並得續聘。

#### 第五條

本會置執行秘書一人，由本部編制內職員派兼，承主任委員之命，處理會務。

#### 第六條

本會設左列各組：

一、秘書組。

二、督導組。

#### 第七條

本會置組長二人，由本部專門委員、簡任技正派兼之；另置技正三人、視察一人、專員一人、科員三人、書記二人，均由本部法定員額內調兼之。

#### 第八條

本會每月舉行會議一次，由主任委員召集，主任委員因故不能召集時，由其指定之副主任委員為之。

前項會議必要時，得視業務需要，邀集由直轄市、縣（市）政府成立之道路交通安全會報執行秘書列席。

#### 第九條

直轄市、縣（市）道路交通安全會報之設置規定，由交通部定之。

#### 第十條

本辦法自發布日施行。

## 二、臺北市道路交通安全督導會報設置要點

- 1.中華民國七十八年三月二十三日臺北市政府(78)府人一字第 317475 號訂頒
- 2.中華民國八十年六月一日臺北市政府(80)府人一字第 8003672 號函核定修正
- 3.中華民國八十二年七月十六日臺北市政府(82)府人一字第 82054146 號函核定修正
- 4.中華民國八十二年八月三十日臺北市政府(82)府人一字第 8206789 號函核定正

### 第一條

臺北市政府(以下簡稱本府)為改善交通秩序，促進交通安全，特設臺北市道路交通安全督導會報(以下簡稱本會報)，並訂定本要點。

### 第二條

本會報置召集人一人，由市長兼任；副召集人一人，由召集人指定適當人員兼任；委員十七人至十九人，就左列人員派兼之：

- 一、本府財政局局長、教育局局長、工務局局長、交通局局長、警察局局長、環境保護局局長、捷運工程局局長、新聞處處長、主計處處長、法規委員會主任委員及研究發展考核委員會主任委員。
- 二、其他有關機關首長及召集人指定之人員。

### 第三條

本會報職掌如左：

- 一、關於道路交通安全政策及計畫之綜合審議事項。
- 二、關於道路交通安全工作之督導協調事項。
- 三、關於改善道路交通工程、交通管理、交通安全教育宣傳之研究規劃及協調等事項。
- 四、關於中央道安委員會交辦案件之協調執行事項。
- 五、其他有關道路交通安全工作之興革及協調事項。

### 第四條

本會報置執行秘書一人，由召集人指定人員兼任，承召集人之命處理業務。

### 第五條

本會報置幹事五人(兼任)分別辦理行政、連絡、人事、會計、議事等事項。

### 第六條

本會報下設工作小組，置召集人一人，由本府交通局長兼任；副召集人一人，由召集人指定適當人員兼任，委員十五人至十七人就左列人員聘兼之：

- 一、交通規劃學者一人。
- 二、交通工程學者一人。
- 三、中華民國道路協會專家代表一人。
- 四、中華民國運輸學會專家代表一人。
- 五、臺北市道路交通安全促進會專家代表一人。
- 六、中華民國汽車安全協會代表一人。
- 七、本府警察局交通義勇警察大隊代表一人。
- 八、本府工務局副局長一人。
- 九、本府警察局副局長一人。
- 一〇、本府交通局副局长一人。
- 一一、本市停車管理處處長。
- 一二、本市交通管制工程處處長。
- 一三、本府警察局交通警察大隊大隊長。
- 一四、其他由召集人指定之適當人員。

#### 第七條

工作小組職掌如左：

- 一、研擬或審議有關本市交通改善工作之整體規劃與設計事項。
- 二、有關案件之先行審查、分析、研究事項。
- 三、有關本市交通工程、交通設施及交通改善之調查及會勘事項。
- 四、就有關案件之擬具具體意見，提供本會報審議事項。
- 五、有關本會報交辦案件之研究執行事項。

#### 第八條

工作小組置幹事五人（兼任）辦理行政連絡、議事安排及交通執法、交通工程、停車管理、土木工程等議案初審事宜。

#### 第九條

本會報每一至二個月開會一次，工作小組每二星期開會一次，必要時得開臨時會並得邀請有關機關派員列席。

#### 第十條

本會報及工作小組之兼職人員均為無給職，但除本機關兼任人員外得依規定支領出席費或兼職車馬費。

#### 第十一條

本會報及工作小組所需經費由本府交通局依規定程序編列預算支應。

#### 第十二條

本會報決議案除送有關機關採納執行外，並由本府研究發展委員會考核。

### 三、高雄市政府道路交通安全督導會報設置要點

中華民國八十八年六月十四日高雄市政府 (88) 高市府人一字第六九〇  
七號函訂定發布全文 11 點；並自發布日起施行

- 一、高雄市政府(以下簡稱本府)為改善交通秩序，促進交通安全，特設高雄市道路交通安全督導會報(以下簡稱本會報)。
- 二、本會報置召集一人，由市長兼任，副召集人一人，由召集人指定適當人員兼任，委員十六人至二十一人，由本府有關人員聘兼之：
  - (一)本府有關業務機關之首長及工務局、建設局、警察局主管有關交通業務之副首長。
  - (二)有關業務機關主管人員。
- 三、本會報職掌如下：
  - (一)關於有關單位道路交通安全工作計畫之綜合審議事項。
  - (二)關於道路交通安全工作之督導協調事項。
  - (三)關於改善道路交通工程、交通管理、交通安全教育宣傳之研究、規劃、協調事項。
  - (四)關於交通部道路交通安全督導會報交辦案件之協調執行事項。
  - (五)其他有關道路交通安全工作之興革協調事項。
- 四、本會報置執行秘書一人，由召集人指定人員兼任，承召集人、副召集人之命處理會報業務。
- 五、本會報置幹事三人(兼任)分別辦理文書、事務聯絡、新聞發布等事項，僱用約僱人員一人至二人，另由本會報約僱(聘)專職技術人員一至三人，協助辦理交通改善工作。
- 六、本會報下設交通執行、工務、教育、宣傳、監理、管考六個工作小組，各置小組長一人，由各有關業務機關之副首長兼任，小組置組員一人至三人由業務機關派員兼任，必要時並得聘請專家擔任各種指定之研究工作。
- 七、本會報每月開會一次至二次，必要時得召開臨時會，並得邀請有關機關派員列席。
- 八、本會報所需經費由分配於本市之汽車燃料使用費項下支應，並依預算程序辦理。
- 九、本會報決議案，送有關機關採納執行，並將副本送本府研究會列管。
  - 一〇、本會報兼職人員均為無給職。但得依規定支給兼職酬勞。
  - 一一、本要點自發布日施行。

## 四、災害防救法

中華民國八十九年七月十九日公布

### 第一章、總則

#### 第一條

為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。災害之防救，本法未規定者，適用其他法律之規定。

#### 第二條

本法專用名詞定義如下：

- 一、災害：指下列災難所造成之禍害：風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害。
- 二、災害防救：指災害之預防、災害發生時之應變措施及災後之復原重建。
- 三、災害防救計畫：指災害防救基本計畫、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫。
- 四、災害防救基本計畫：指由中央災害防救會報核定之全國性災害防救計畫。
- 五、災害防救業務計畫：指由中央災害防救業務主管機關及公共事業就其掌理業務或事務擬訂之災害防救計畫。
- 六、地區災害防救計畫：指由直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救會報核定之直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救計畫。

#### 第三條

各種災害之防救，以下列機關為中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級災害防救相關行政機關及公共事業執行各項災害防救工作：

- 一、風災、震災、重大火災、爆炸災害：內政部。
- 二、水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部。
- 三、寒害、土石流災害：行政院農業委員會。
- 四、空難、海難及陸上交通事故：交通部。
- 五、毒性化學物質災害：行政院環境保護署。
- 六、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。

#### 第四條

本法主管機關：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。

#### 第五條



中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。

## 第二章、災害防救組織

### 第六條

行政院設中央災害防救會報，其任務如下：

- 一、決定災害防救之基本方針。
- 二、核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。
- 三、核定重要災害防救政策與措施。
- 四、核定全國緊急災害之應變措施。
- 五、督導、考核中央及直轄市、縣(市)災害防救相關事項。
- 六、其他依法令所規定事項。

### 第七條

中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設災害防救委員會，置主任委員一人，由副院長兼任，並配置專職人員，分組處理有關業務；其組織由行政院定之。為提供災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發與落實，強化災害防救政策與措施，行政院災害防救委員會設災害防救專家諮詢委員會，並得設災害防救科技中心。為執行災害防救業務，內政部應設置消防及災害防救署。

### 第八條

直轄市、縣(市)政府設直轄市、縣(市)災害防救會報，其任務如下：

- 一、核定各該直轄市、縣(市)地區災害防救計畫。
- 二、核定重要災害防救措施及對策。
- 三、核定轄區內災害之緊急應變措施。
- 四、督導、考核轄區內災害防救相關事項。
- 五、其他依法令規定事項。

### 第九條

直轄市、縣(市)災害防救會報置召集人一人、副召集人一至二人，分別由直轄市、縣(市)政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣(市)長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。為處理直轄市、縣(市)災害防救會報事務，直轄市、縣(市)政府應設專責單位辦理。為提供災害防救工作之相關諮詢，直轄市、縣(市)災害防救會報得設災害防救專家諮詢委員會。

#### 第十條

鄉(鎮、市)公所設鄉(鎮、市)災害防救會報，其任務如下：

- 一、核定各該鄉(鎮、市)地區災害防救計畫。
- 二、核定重要災害防救措施及對策。
- 三、推動災害緊急應變措施。
- 四、推動社區災害防救事宜。
- 五、其他依法令規定事項。

#### 第十一條

鄉(鎮、市)災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉(鎮、市)長擔任；副召集人由鄉(鎮、市)公所主任秘書或秘書擔任；委員由鄉(鎮、市)長就各該鄉(鎮、市)地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。為處理鄉(鎮、市)災害防救會報事務，鄉(鎮、市)長應指定單位辦理。

#### 第十二條

為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。前項災害應變中心成立時機、程序及編組，由直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所定之。

#### 第十三條

重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應立即報告中央災害防救會報召集人。召集人得視災害之規模、性質，成立中央災害應變中心，並指定指揮官。前項中央災害應變中心成立時機、程序及編組，由行政院定之。

#### 第十四條

災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。

#### 第十五條

各級災害防救會報應結合全民防衛動員準備體系，實施相關災害防救、應變及召集事項；其實施辦法，由內政部會同有關部會依法訂定之。

#### 第十六條

為處理重大災害搶救等應變事宜，內政部消防及災害防救署應設特種搜救隊及訓練中心，直轄市、縣(市)政府應設搜救組織。

### 第三章、 災害防救計畫

#### 第十七條

災害防救基本計畫由行政院災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣(市)政府據以辦理災害防救事項。前項災害防救基本計畫應定期檢討，必要時得隨時為之。

#### 第十八條

災害防救基本計畫內容之規定如下：

- 一、整體性之長期災害防救計畫。
- 二、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之重點事項。
- 三、其他中央災害防救會報認為有必要之事項。

前項各款之災害防救計畫、災害防救業務計畫、地區災害防救計畫內容之規定如下：

- 一、災害預防相關事項。
- 二、災害緊急應變對策相關事項。
- 三、災後復原重建相關事項。
- 四、其他行政機關、公共事業、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)災害防救會報認為必要之事項。

行政機關依其他法律作成之災害防救計畫及災害防救相關規定，不得牴觸本法。

#### 第十九條

公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。

#### 第二十條

直轄市、縣(市)災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。前項直轄市、縣(市)地區災害防救計畫不得牴觸災害防救基本計畫及相關災害防救業務計畫。鄉(鎮、市)公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。前項鄉(鎮、市)地區災害防救計畫，不得牴觸上級災害防救計畫。

#### 第二十一條

各種災害防救業務計畫或各地區災害防救計畫間有所牴觸而無法解決者，應報請行政院災害防救委員會協調之。

### 第四章、災害預防

#### 第二十二條

為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府應依權責實施下列事項：

- 一、災害防救計畫之訂定、經費編列、執行與檢討。
- 二、災害防救教育、訓練及觀念宣導。
- 三、災害防救科技研究成果之應用。
- 四、治山、防洪及其他國土保全。
- 五、老舊建築物、重要公共建物及災害防救設施、設備之檢查、補強、維護及都市災害防救機能之改善。
- 六、災害防救上必要之氣象、地質、水文及其他相關資料之觀測、蒐集、分析及建置。
- 七、以科學方法進行災害潛勢、危險度及境況模擬之調查分析，並適時公布其結果。
- 八、地方政府及公共事業災害防救相互支援協定之訂定。
- 九、社區災害防救團體、民間災害防救志願組織之成立及其活動之促進、輔導、協助及獎勵。
- 十、災害保險之推動。
- 十一、有關弱勢族群之災害防救援助必要事項。
- 十二、災害防救資訊網路之建立、交流與國際合作。
- 十三、其他災害防救相關事項。

#### 第二十三條

為有效執行緊急應變措施，各級政府及相關公共事業，平時應實施下列準備工作：

- 一、災害防救組織之整備。
- 二、災害防救訓練演習。
- 三、災害監測、預報、警報發布及其設施之強化。
- 四、災情蒐集、通報及指揮所需通訊設施之建置、維護及強化。
- 五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。
- 六、災害防救設施、設備之整備及檢查。
- 七、妨礙災害應變措施事項之改善。
- 八、國際救災支援之配合事項。
- 九、其他緊急應變準備事宜。

#### 第二十四條

災害發生或有發生之虞時，為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所應勸告或指示撤離，並作適當之安置。

#### 第二十五條

各級政府及相關公共事業，應實施災害防救訓練及演習。實施前項災害防救訓練及演習，各機關、公共事業所屬人員、居民及其他公、私立學校、團體、公司、廠場有共同參與或協助之義務。參與前項災害防救訓練、演習之人員，其所屬機

關(構)、學校、團體、公司、廠場應給予公假。

## 第二十六條

各級政府及相關公共事業應置專職人員，執行災害預防各項工作。

## 第五章、災害應變措施

## 第二十七條

各級政府及相關公共事業應實施災害應變措施，其實施項目如下：

- 一、警報之發布、傳遞、應變戒備、災民疏散、搶救與避難之勸告及災情蒐集與損失查報等。
- 二、消防、防汛及其他應變措施。
- 三、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。
- 四、受災兒童、學生之應急照顧事項。
- 五、危險物品設施及設備之應變處理。
- 六、消毒防疫、食品衛生檢驗及其他衛生事項。
- 七、警戒區域劃設、交通管制、秩序維持及犯罪防治。
- 八、搜救、緊急醫療救護及運送。
- 九、罹難者屍體及遺物之相驗及處理。
- 十、民生物資及飲用水之供應與分配。
- 十一、水利、農業等災害防備、搶修。
- 十二、鐵路、公路、捷運、航空站、港埠、公用氣體與油料管線、輸電線路、電信、自來水等公共設施之搶修。
- 十三、危險建物之緊急鑑定。
- 十四、漂流物、沈沒品及其他救出物品之保管、處理。
- 十五、災害應變過程之完整記錄。
- 十六、其他災害應變及防止擴大之措施。

## 第二十八條

各級災害應變中心成立後，參與編組機關首長應依規定親自或指派權責人員進駐，執行災害應變工作，並由災害應變中心指揮官負責指揮、協調與整合。各級災害應變中心應有固定之運作處所，充實災害防救設備並作定期演練。

## 第二十九條

各級災害應變中心成立後，指揮官應指揮、督導及協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織執行救災工作。前項後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織之編組、訓練、協助救災事項之實施辦法，由內政部會同有關部會定之。

### 第三十條

民眾發現災害或有發生災害之虞時，應即主動通報消防或警察單位、村(里)長或村(里)幹事。前項之受理單位或人員接受災情通報後，應迅速採取必要之措施。各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。

### 第三十一條

災害應變中心指揮官，於災害應變之必要範圍內，得為下列之處分或強制措施：

- 一、徵調相關專門職業及技術人員協助救災。
- 二、劃定一定區域範圍，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去，或指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。
- 三、徵用民間搜救犬、救災器具、車、船或航空器等裝備、土地、建築物、工作物。
- 四、危險建築物、工作物之拆除及災害現場障礙物之移除。
- 五、優先使用傳播媒體及通訊設備，蒐集及傳播災情及緊急應變相關資訊。
- 六、其他必要之應變處置。

### 第三十二條

各級政府為實施第二十七條之措施，得對於其所必要物資之製造、運輸、販賣、保管業者，命其保管或徵用。為執行前項命令，得派遣攜有證明文件之人員進入前項業者營業場所或物資所在處所檢查。

### 第三十三條

人民因第三十一條及前條第一項之處分、強制措施或命令，致其財產遭受損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。前項損失補償，應以金錢為之，並以補償實際所受之損失為限。損失補償，於調查確定後六個月內，該管政府應補償之。損失發生後，經過四年者，不得提出請求。

### 第三十四條

鄉(鎮、市)公所無法因應災害處理時，縣(市)政府應主動派員協助，或依鄉(鎮、市)公所之請求，指派協調人員提供支援協助。直轄市、縣(市)政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣(市)政府之請求，指派協調人員提供支援協助。前二項支援協助項目及程序，分由各中央災害防救業務主管機關、縣(市)政府定之。直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援，其辦法由內政部會同有關部會定之。

### 第三十五條

為緊急應變所需警報訊號之種類、內容、樣式、方法及其發布時機，除其他法律

有特別規定者外，由各中央災害防救業務主管機關擬訂，報請中央災害防救會報核定後公告之。前項或其類似之訊號，未經許可不得擅自使用。

## 第六章、災後復原重建

### 第三十六條

各級政府、相關公共事業應依法令及災害防救計畫，實施災後復原重建，並鼓勵民間團體及企業協助辦理。

### 第三十七條

為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員組成任務編組之重建推動委員會；其組織規程由各級政府定之。重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。

## 第七章、罰則

### 第三十八條

有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：

- 一、不遵守第三十一條第一款、第三款或第五款規定者。
- 二、不遵守第三十二條第一項規定者。

### 第三十九條

有下列情形之一者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰：

- 一、違反第三十一條第二款或第四款規定者。
- 二、違反第三十五條第二項規定者。

### 第四十條

有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：

- 一、違反第三十一條第六款規定者。
- 二、規避、拒絕或妨礙依第三十二條第二項所為之檢查者。

### 第四十一條

乘災害之際而故犯竊盜、恐嚇取財、搶奪、強盜之罪者，得依刑法之規定，加重其刑至二分之一。第四十二條依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期未繳納者，移送法院強制執行。

## 第八章、附則

### 第四十三條

實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。各級政府編列之災害防救經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第六十二條

及第六十三條規定之限制。

#### 第四十四條

行政院災害防救委員會應儘速協調金融機構，就災區民眾所需重建資金，予以低利貸款。前項貸款金額、利息補貼額度及作業程序應由行政院災害防救委員會定之，利息補貼額度由各級政府編列預算執行之，補貼範圍應斟酌民眾受災程度及自行重建能力。行政院災害防救委員會應於災害發生後之當年度或下年度稅捐開徵前，依本法訂定災害之稅捐減免或緩徵。

#### 第四十五條

民間捐助救災之款項，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重捐助者之意見，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。

#### 第四十六條

各級政府對於從事災害防救之團體或個人具有顯著功勞者，應依法令予以表彰。

#### 第四十七條

執行本法災害防救事項，致傷病、殘廢或死亡者，依其本職身分有關規定請領各項給付。無法依前項規定請領各項給付者，除依下列規定辦理外，應比照義勇消防人員傷病、死亡之請領數額，請領有關給付；其所需費用由政府編列預算支應：

一、傷病者：得憑各該政府出具證明，至全民健康保險特約醫療院所治療。但情況危急者，得先送其他醫療機構急救。

二、因傷病致殘者，依下列規定給與一次身心障礙給付：

(一)重度身心障礙以上者：三十六個基數。

(二)中度身心障礙者：十八個基數。

(三)輕度身心障礙者：八個基數。

三、死亡者：給與一次撫卹金九十個基數。

傷病致殘，於一年內傷(病)發死亡者，依前款規定補足一次撫卹金基數。

前項基數之計算，以公務人員委任第五職等年功俸最高級月支俸額為準。第二項身心障礙等級鑑定，依身心障礙者保護法及相關規定辦理。依第一項規定請領各項給付，其得領金額低於第二項第二款至第四款規定者，應補足其差額。

第二項所需費用及前項應補足之差額，由各該政府核發。

#### 第四十八條

災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣(市)政府統一訂定之。

#### 第四十九條

依本法執行徵調或徵用應予補償；其辦法由內政部定之。



#### 第五十條

依本法協助執行災害防救工作之民間志願組織，其立案與工作許可，應經內政部之認證；其認證辦法，由內政部定之。認證相關所需之課程、訓練經費，得由內政部編列預算補助之。第一項經認證之民間災害防救志願組織，政府應為其投保救災意外險，並得協助提供救災設備。

#### 第五十一條

本法施行細則由內政部定之。

#### 第五十二條

本法自公布日施行。

## 五、臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程

1. 中華民國四十一年四月二十六日交通部交發航字第 0 三 0 六六號令核准
2. 中華民國四十二年四月九日交通部核准修正
3. 中華民國四十四年六月十八日交通部交發航字第五 0 八五號令核准修正
4. 中華民國五十九年十一月十七日交通部交航字第一二八四一號令核准修正
5. 中華民國六十一年十一月二十四日交通部交航字第一五七三九號令核准修正
6. 中華民國六十五年三月四日交通部交航字第一九九九號、四月九日交通部交航字第三 0 三一號、五月一日交通航字第三八三二令修正發布
7. 中華民國六十九年八月十六日交通部交航字第一七四一八號令修正發布
8. 中華民國七十一年十月十五日交通部交航字二三七三三號令修正發布第四條條文
9. 中華民國八十一年二月十四日交通部交航發字八一 0 二號令修正發布第一條、第四條、第五條、第六條、第八條、第十六條、第十七條、第十八條、第十九條、第二十條條文

### 第一條

交通部為慎重處理海事案件，特委託臺灣省政府於臺灣地區各港務局設立海事評議委員會（以下簡稱本會）。

### 第二條

本會置委員十一人至十三人，各港務局局長，港務長及航政組組長為當然委員，其餘委員由局長就左列人員中選聘之：

- 一、具有資望之船長及輪機長。
- 二、具有資望之引水人。
- 三、具有資望之海軍高級航海或輪機人員。
- 四、具有資望之漁業管理人員。
- 五、具有資望之驗船師。
- 六、具有資望之有關教授或教師。
- 七、具有資望之保險從業人員。
- 八、具有資望之律師。
- 九、具有資望之會計師。
- 十、具有資望之海事公證師。
- 十一、其他對海事案件之處理特具經驗之人員。

### 第三條

本會委員除當然委員外，任期均為一年，期滿得續聘之。

本會委員在任期內如因職務調動或其他事故不能繼續執行職務時，由港務局長改聘之。

#### 第四條

本會置執行秘書一人，由航政組海事課長兼任之，承召集委員之命綜理本會日常事務。置海事檢查員一至四人、辦事員一至三人，由航政組人員中調兼之，受執行秘書之監督。

#### 第五條

本會由港務局局長兼委員為召集委員並擔任評議會議主席；局長因故不能出席主持會議時，由其指定委員一人代理之。

#### 第六條

本會委員、執行秘書、檢查員及辦事人員均為無給職。  
但非屬本機關之委員得依規定酌支出席費。

#### 第七條

本會得評議左列事項：

- 一、船舶沉沒、碰撞、觸礁、強迫停泊或其他意外事故及有關船舶貨載、海員或旅客之非常事變等海事案件之調查評議事項。
- 二、有關船員及不屬船員部分之過失責任評議事項。
- 三、海難事件各項費用或海損之評議事項。
- 四、有關船舶航行安全之建議改善事項。

#### 第八條

本會受理前條海事案件之評議，應由當事人或利害關係人之申請或上級機關出或港務局局長之交議，始得為之。

#### 第九條

本會受理海事案件之評議，執行秘書應先作成海事檢查報告書或資料摘要，連同卷證送請召集委員指定日期開會評議，必要時得通知當事人、見證人或其他有關人員備詢，各該當事人並得就事件為事實上之陳述與申辯。當事人列席本會會議時，應予以閱覽有關資料之便利及充分申辯之機會。

#### 第十條

本會會議於聽取前條列席人員之說明或申辯後，主席應知其退席，宣布進行評議，並作成決議。

#### 第十一條

第九條規定之海事檢查報告或資料摘要，應載明左列事項：

- 一、案由。
- 二、當事人姓名、年齡、籍貫、所任職務及任職之公司或機構。
- 三、本案有關資料概述(包括當事人報告及詢問有關人員之筆錄、案件發生時間、地點、船舶名稱、噸位、載重、吃水深度、船之長、寬、主機、氣象、航向、航速、流向、流速、損壞狀況等)。
- 四、案情檢查經過。
- 五、船長之海事報告。
- 六、案情研判。
- 七、擬議處理意見。
- 八、參考法規條文。
- 九、其他。

#### 第十二條

本會對海事案件之評議認為有實地查驗之必要時，得由召集委員指派檢查員實地調查或勘驗。當事人應負協助之義務，並提供必要之資料。

#### 第十三條

本會委員或承辦人員對於海事之評議事件有利害關係者，應予迴避。  
前項情形，由會議主席決定之。

#### 第十四條

海事案件之評議，涉及港務管理機關之責任者，得由該港務局申敘理由，報請交通部核准，移轉其他港務局海事評議委員會評議之。

#### 第十五條

本會會議之決議，以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之，並得將不同意見載入紀錄，以備查考。出席委員之同意與不同意意見人數相等時，取決於主席。

#### 第十六條

本會決議應作成海事評議書原本，報請港務局局長核定後作成正本，(格式如附件一)以港務局之名義送達當事人(如附件二)，並以副本分送交通部及有關機關。外籍船舶或人員涉及海事案件，經評議認為故意或重大過失者，航政主管機應囑託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。

#### 第十七條

當事人對海事評議書有異議時，得於收到評議書之日起三十日內，向交通部申請復議。  
前項期限之末日為星期日、紀念日或其他休假日者，以其次日代之。

#### 第十八條

本會委員、執行秘書、檢查員及辦事員，對於海事案件之評議，在評議未定案前，應嚴守祕密。

#### 第十九條

海事評議書之送達，應作成送達證明，由郵政機關送達者，以郵差為送達人，送達證書格式如附件三。

海事評議書之送達，除前項規定外，準用民事訴訟法關於送達之規定。

#### 第二十條

本會海事評議書，係供行政主管機關作為行政處分或司法機關審理案件之參考。

#### 第二十一條

港務局對海事案件評議後，應俟當事人得申請覆議之三十日期間屆滿後而不申請覆議者，始得對建議之行政處分作成處分書予以處分，如當事人對其評定書有異議並依規定於三十日內向交通部申請覆議者，該港務局應俟交通部覆議結果，再行處分。

#### 第二十二條

有關漁船海事案件由本會受理評議後，將評定書移送漁業主管機關，漁業主管機關對海事案件之評定及覆議所建議之處分，依前條規定之程序予以處分。

#### 第二十三條

本規程自發布日施行。

## 六、交通部海事覆議委員會組織規程

- 1.中華民國四十四年五月十八日交通部交發航字第0四二四0號令訂定發布
- 2.中華民國四十八年一月二十二日交通部交航字第00五一號令修正發布
- 3.中華民國六十九年八月十六日交通部交航字第一七四一八號令修正發布
- 4.中華民國八十年一月十五日交通部交航發字第八00二號令修正

### 第一條

交通部為慎重審理海事案件，依交通部組織法第二十六條之規定，設立海事覆議委員會（以下簡稱本會）。

### 第二條

本會設委員七人至九人，由部長就本部有關單位主管及高級職員指派兼任之，並指定委員一人為召集委員，並得視案情需要授權召集委員聘請專家二人至五人為臨時委員。

### 第三條

本會事務由航政司兼理，並設執行秘書一人，由航政司指派人員兼任之，其餘辦事人員由執行秘書就海事科人員中指派之。

### 第四條

本會復議左列事項：

- 一、港務管理機關報請海事案件之覆議事項。
- 二、海事案件當事人申請覆議事項。
- 三、奉交海事案件之覆議事項。
- 四、其他有關海事案件之覆議事項。

### 第五條

本會覆議每一海事案件，先由執行秘書審核，研擬意見，後連同案卷送請召集委員召集委員會議審議之。

### 第六條

本會覆議海事案件時，得視需要通知有關人員列席，以備詢問。

### 第七條

本會會議非有二分之一以上委員出席，不得開議，並應以出席委員過半數之同意決議之。如有不同意見應載入紀錄，以備查考。

### 第八條

本會每月開會一次為原則，必要時得召開臨時會議。

#### 第九條

本會委員、執行秘書及辦事人員均為無給職，但出席委員得依規定酌支出席費。

#### 第十條

本規程未規定事項，海事評議委員會組織規程有規定而與海事覆議性質不相牴觸者準用其規定。

#### 第十一條

本規程自發布日施行。

## 七、行政院飛航安全委員會組織規程

1. 中華民國八十七年三月二十三日行政院 (87) 台交字第 12121 號令訂定發布全文 16 條
2. 中華民國八十七年五月十一日行政院 (87) 台交字第 22378 號令修正發布第 4、6、7 條條文及編制表
3. 中華民國九十年五月二十三日行政院 (90) 台交字第 024282 號令修正

### 第一條

本規程依民用航空法第八十四條第一項規定訂定之。

### 第二條

行政院飛航安全委員會(以下簡稱本會)掌理下列事項：

- 一、國內外民用航空器失事與重大意外事件之認定、調查、鑑定及調查報告與改善建議之提出。
- 二、依職權向相關機關、機構及人員取得與調查鑑定相關之資料及採取必要之調查行為。
- 三、航空器失事及重大意外事件調查工作之研究及發展。
- 四、與世界各國飛航安全組織之協調及聯繫。
- 五、其他機關委託本會處理之非屬民用航空器失事及重大意外事件。
- 六、重大影響飛航安全事件之專案研究。

本會設飛航安全組、失事調查組，辦理前項所列事項。

### 第三條

本會就主管事務，得請各級主管機關協助辦理或委託其辦理；本會依民用航空法規定獨立行使職權，司法機關對航空器失事或重大意外事件之刑事責任判定及後續相關處分，應於本會完成調查報告後配合辦理。

### 第四條

本會置委員五人至七人，任期三年，由行政院院長聘兼之，並指定委員一人為主任委員，執行本會決議、綜理本會事務及指揮監督所屬職員。

前項委員出缺時，由行政院長補聘之，其任期至原任期屆滿為止。

### 第五條

本會委員會議以每月舉行一次為原則，必要時得召開臨時會議，均由主任委員召集之。

會議之決議，應有全體委員過半數之出席及出席委員過半數之同意行之。可否同



數時，取決於主席。

#### 第六條

本會聘用飛航安全官及失事調查官八人至十人，副飛航安全官及副失事調查官五人，辦理第二條所列有關飛航安全及失事調查事項。

本會置組長、專門委員、技正、專員、技士、科員；飛航安全組及失事調查組組長，由主任委員指派適當人員兼任。

#### 第七條

本會置執行長一人，由主任委員指派適當人員一人兼任，承主任委員之命，處理本會會務及有關國內外各機關之聯繫、協調事項。

#### 第八條

本會於航空器失事及重大意外事件發生時，由執行長或主任委員指定之飛航安全官或失事調查官召集成立專案調查小組，辦理航空器失事及重大意外事件調查事項，並得聘請相關專家參與調查工作。

交通部民用航空局飛安相關人員應接受召集人指揮，配合專案調查小組作業，但不得參與失事及重大意外事件可能原因之推斷或確定。

專案調查小組完成調查報告草案，送陳本會委員會會議審議定案後，由召集人依程序解散之。

#### 第九條

本會置會計員、人事管理員，辦理會計、人事業務，由有關機關派員兼任。

#### 第十條

本會因業務需要，得聘用研究人員及顧問若干人。

#### 第十一條

本規程所列各職稱之官等及員額，另以編制表定之。

各職稱之職等，依職務列等表之規定。

#### 第十二條

本會委員及兼任人員均為無給職。但得依規定支給兼職酬勞。

#### 第十三條

本會委員會會議規則及分層負責明細表，由本會另定之。

#### 第十四條

本規程自發布日施行。

## 附錄二：日本相關交通安全組織法規

### 一、日本道路交通安全對策基本法

昭和 45.6.1 法律第 110 號公布

昭和 46.6 法律第 98 號修正

昭和 50.7 法律第 58 號修正

昭和 58.12 法律第 80 號修正

註釋---有關平成 13.1.6 施行法之修正部分，於文末（參考）處，列有其修正條文

#### 目次

第一章、總則（第 1~13 條）

第二章、交通安全對策會議等（第 14~21 條）

第三章、交通安全計畫（第 22~28 條）

第四章、交通安全基本政策

第一節、國家之政策（第 29~37 條）

第二節、地方公共團體之政策（第 38 條）

第五章、雜則（第 39 條）

附則

### 第一章、總則

#### 第一條（目的）

本法制定之目的，乃在交通安全上，為釐清國家及地方公共團體，車輛、船舶及航空器使用人，車輛駕駛人、船員及航空器機組人員之責任，並確立國家及地方公共團體必要之體制，同時經由交通安全計畫之策定與國家及地方公共團體基本政策與實施之決定，而謀交通安全對策之綜合性與計畫性之推動，俾能有助於增進公共福祉。

#### 第二條（定義）

本法下列各款所列用語之意義，各依該款之規定。

一、道路指道路交通法（昭和 35 年法律第 105 號）第二條第一項第一款規定之道路。

二、車輛指道路交通法第二條第一項第八款規定之車輛，及行駛於鐵道或軌道上，而供運輸用之車輛。

三、船舶指在水上或水中供航行用之船、舟等。

四、航空器指航空法（昭和 27 年法律第 231 號）第二條第一項規定之航空器。

五、陸上交通指在道路上，或在供一般運輸使用之鐵道或軌道上之交通。

六、海上交通指使用船舶之交通。

七、航空交通指使用航空器之交通。

八、船員指乘坐船舶而從事航運之人，包含引水法（昭和 24 年法律第 121 號）

第一條之一第二項規定之引水人。

九、航空器機組人員指航空法第六十九條規定之航空器機組人員。

十、指定之行政機關指國家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 號）第三條第二項規定之國家行政機關，及同法第八條至第八條之二規定之內閣總理大臣指定之機關。

十一、指定之地方行政機關指指定之行政機關之地方支局（指國家行政組織法第九條規定之地方支局），及其他內閣總理大臣指定之國家之地方行政機關。

### 第三條（國家之責任）

國家鑑於有保護國民生命、身體及財產之使命，關於路上交通、海上交通及航空交通之安全（以下稱「交通安全」），有義務策劃綜合性之政策並予實施。

### 第四條（地方公共團體之責任）

地方公共團體為保護居民之生命、身體及財產，就各該區域之交通安全，有義務準於國家政策提出對策，同時策劃符合各該區域實情之政策並予實施。

### 第五條（道路等之建設人等之責任）

建設或管理道路、鐵道、軌道、港灣設施、漁港設施、機場、或航空保安設施之人，應依法令規定，對於其建設或管理之各該類設施，採取為確保交通安全之必要措施。

### 第六條（車輛等製造業者之責任）

車輛、船舶及航空器（以下稱「車輛等」）之製造業者，應盡力提升其所製造車輛等之結構、設備及裝配之安全性。

### 第七條（車輛等之使用人之責任）

車輛等之使用人，應依法令規定，為確保其所用車輛等之安全駕駛或航行，採取必要之措施。

### 第八條（車輛駕駛人等之責任）

駕駛車輛之人（以下稱「車輛駕駛人」），應依法令規定，進行工作檢查，並應盡

力安全駕駛車輛，以免危害行人。

船員應依法令規定，進行發航前之檢查、或通報異常氣象及海象等，或通報航路標誌之事故，或救助遇難船舶，並應盡力安全駕駛船舶。

航空器機組人員應依法令規定，進行出航前之確認，或報告航空保安設施機能之障礙等，並應盡力安全駕駛航空器。

#### 第九條（行人之責任）

行人於通行道路時，應遵守法令，盡力防止路上交通之危險。

#### 第十條（居民之責任）

居民應配合，國家與公共團體所實施有關交通安全之政策等，盡力貢獻於交通安全。

#### 第十一條（在政策上應注意交通安全）

國家與地方公共團體之政策，無論直接或間接，皆應注意是否有助於整體之交通安全。

#### 第十二條（財政措施等）

政府關於交通安全政策之實施，應採取財政上、金融上或其他方面必要之措施。

#### 第十三條（向國會報告）

政府應每年向國會，提出交通事故狀況、交通安全政策相關計畫、及所採交通安全政策實施概況之報告。

### 第二章、交通安全對策會議等

#### 第十四條（中央交通安全對策會議之設置及所掌事務）

總理府設，中央交通安全對策會議。

中央交通安全對策會議，掌理下列各款事務。

- 一、製作交通安全基本計畫，並予推動實施。
- 二、除前款所列者外，審議關於交通安全綜合性政策之重要計畫，並予推動實施該政策。

#### 第十五條（中央交通安全對策會議之組織等）

中央交通安全對策會議，以會長及委員組織之。

會長由總理大臣兼任。

委員由內閣總理大臣，就指定之行政機關首長中擇任之。

中央交通安全對策會議，為調查專門事項，有必要時，得設置專門委員。  
中央交通安全對策會議之庶務，由總務廳綜合處理。但關於海上交通及航空交通安全之相關事項，由總務廳會同運輸部共同處理。  
除前述各項外，中央交通安全對策會議之組織及營運之相關必要事項，由政令定之。

#### 第十六條（都道府縣交通安全對策會議之設置及所掌事務）

都道府縣設都道府縣交通安全對策會議。

都道府縣交通安全對策會議，掌理下列各款所列事務。

- 一、製作都道府縣交通安全計畫，並予推動實施。
- 二、除前款所列者外，審議都道府縣區域內，關於陸上交通安全之相關綜合性政策計畫，並予推動實施該政策。
- 三、關於都道府縣區域內，陸上交通安全之相關綜合性政策之實施事項，應聯絡協調都道府縣，及相關之指定行政機關與相關之市町村。

#### 第十七條（都道府縣交通安全對策會議之組織等）

都道府縣交通安全對策會議，以會長及委員組織之。

會長由都道府縣知事兼任之。

委員由下列各款所列人員兼任之。

- 一、管轄都道府縣全部或一部區域之指定地方行政機關首長，或其指定之人員。
- 二、都道府縣教育委員會教育長。
- 三、警視總監或道府縣警察局長。
- 四、都道府縣知事指名之都道府縣內部人員。
- 五、若轄內有地方自治法第二五二條之十八第一項規定之指定都市之都道府縣，則為指定都市之首長，或其指名之人員。

六、都道府縣知事任命之，都道府縣區域內之市町村或消防機關首長。

都道府縣交通安全對策會議，為審議特別事項，有必要時，得設置特別委員。

除前述各項規定外，有關都道府縣交通安全對策會議之組織及營運之必要事項，依政令所定標準，由都道府縣條例定之。

#### 第十八條（市町村交通安全對策會議）

市町村為製作市町村交通安全計畫，並予推動實施，得依都道府縣條例規定，設置市町村交通安全對策會議。

除前項規定外，市町村得依協議訂定規章，共同設置市町村交通安全對策會議。

市町村交通安全對策會議之組織及所掌事務，準於都道府縣交通安全對策會議之

組織及所掌事務之例，由市町村條例（依前項規定設置市町村交通安全對策會議時，則為規章）定之。

#### 第十九條（要求相關行政機關等協助）

中央交通安全對策會議、都道府縣交通安全對策會議、及市町村交通安全對策會議（未設市町村交通安全對策會議之市町村，則為市町村首長。次條及第二十六條第一項與第五項，亦同），為執行所掌事務，認有必要時，得向相關行政機關首長（相關行政機關為委員會時，則為相關行政機關）、及相關地方行政機關首長、相關地方公共團體首長、或其他執行機關、或政令所定其他關係人，要求提供資料或其他必要之協助。

#### 第二十條（交通安全對策會議間之相互關係）

都道府縣交通安全對策會議，及市町村交通安全對策會議，為執行所掌事務，應互相，或各自與其他都道府縣交通安全對策會議、或其他市町村交通安全對策會議合作。

中央交通安全對策會議，為執行所掌事務，認有必要時，得對都道府縣交通安全對策會議、及市町村交通安全對策會議，為必要之勸告。

都道府縣交通安全對策會議，為執行所掌事務，認有必要時，得對市町村交通安全對策會議，為必要之勸告。

#### 第二十一條（都道府縣交通安全聯絡協調會）

都道府縣，關於其區域內之海上交通或航空交通之安全事項，為與相關地方行政機關聯絡及協調，認有必要時，得依條例規定，設置都道府縣交通安全聯絡協調會。

有關都道府縣交通安全聯絡協調會之組織，及營運之必要事項，由都道府縣條例定之。

### 第三章、交通安全計畫

#### 第二十二條（交通安全基本計畫之製作及公告）

中央交通安全對策會議，應製作交通安全基本計畫。

交通安全基本計畫，應依下列各款所列事項定之。

一、有關交通安全之綜合性與長期性之政策大綱。

二、除前款所列者外，有關綜合性與計畫性地推動交通安全政策之必要事項。

中央交通安全對策會議，依第一項規定，完成交通安全基本計畫時，應迅速向內閣總理大臣報告，並通知指定之行政機關首長（指定之行政機關為委員會時，則

為該指定之行政機關。以下同)，及都道府縣知事，同時公告其要旨。  
前項規定，於交通安全基本計畫變更時，準用之。

### 第二十三條（內閣總理大臣之勸告等）

內閣總理大臣，認有必要時，得對指定之行政機關首長，關於交通安全基本計畫之實施，為必要之勸告，或要求其報告基於勸告之結果所採之措施。

內閣總理大臣，依前項規定為勸告時，應事先聽取中央交通安全對策會議之意見。

### 第二十四條（交通安全業務計畫）

指定之行政機關首長，基於交通安全基本計畫，關於其所掌事務，應每年度製作交通安全業務計畫。

交通安全業務計畫，應依下列各款所列事項定之。

- 一、有關交通安全，指定之行政機關，應提出該年度之政策。
- 二、除前款所列者外，在都道府縣區域內，關於陸上交通之安全，指定之地方行政機關，及都道府縣，應提出該年度之政策相關計畫之製作標準事項。

指定之行政機關首長，完成第一項規定之交通安全業務計畫時，應迅速報告內閣總理大臣，並通知都道府縣知事。

前項規定，於交通安全業務計畫變更時，準用之。

### 第二十五條（都道府縣交通安全計畫等）

都道府縣交通安全對策會議，應基於交通安全基本計畫（限於有關陸上交通安全部分），製作都道府縣交通安全計畫。

都道府縣交通安全計畫，應依下列各款所列事項定之。

- 一、於都道府縣區域內，有關陸上交通安全之綜合性與長期性政策大綱。
- 二、除前款所列者外，有關綜合性與計畫性地推動，都道府縣區域內，陸上交通安全政策之必要事項。

都道府縣交通安全對策會議，關於都道府縣區域內之陸上交通安全，應每年度製作，管轄該區域全部或一部之指定地方行政機關，與都道府縣所採政策之相關計畫（以下稱「都道府縣交通安全實施計畫」）。於此情形，都道府縣交通安全實施計畫，不得與交通安全業務計畫抵觸。

都道府縣交通安全對策會議，依第一項規定，完成都道府縣交通安全計畫時，應迅速報告內閣總理大臣，以及指定之行政機關首長，並通知都道府縣區域內之市町村首長，同時公告其要旨。

都道府縣交通安全對策會議，依第三項規定，完成都道府縣交通安全實施計畫時，應迅速報告內閣總理大臣，以及指定之行政機關首長，並通知都道府縣區域

內之市町村首長。

第四項規定，於都道府縣交通安全計畫變更時，前項規定，於都道府縣交通安全實施計畫變更時，皆準用之。

#### 第二十六條（市町村交通安全計畫等）

市町村交通安全對策會議，應基於都道府縣交通安全計畫，製作市町村交通安全計畫。

未設置市町村交通安全對策會議之市町村首長，於製作市町村交通安全計畫時，應事先聽取相關之指定地方行政機關首長，以及相關地方公共團體首長，與其他執行機關之意見。

市町村交通安全計畫，應依下列各款所列事項定之。

一、於市町村區域內，有關陸上交通安全之綜合性與長期性政策大綱。

二、除前款所列者外，有關綜合性與計畫性地推動，市町村區域內，陸上交通安全政策之必要事項。

市町村首長認有必要時，應就市町村區域內之陸上交通安全，製作該年度市町村應提政策之相關計畫（以下稱「市町村交通安全實施計畫」）。於此情形，市町村所提之交通安全實施計畫，不得與都道府縣交通安全實施計畫抵觸。

市町村交通安全對策會議，依第一項規定，完成市町村交通安全計畫時，應迅速報告都道府縣知事，並公告其要旨。

市町村首長，依第四項規定，完成市町村交通安全實施計畫時，應迅速報告都道府縣知事。

第二項及第五項規定，於市町村交通安全計畫變更時，前項規定，於市町村交通安全實施計畫變更時，皆準用之。

#### 第二十七條（地方公共團體首長之請求等）

地方公共團體首長，為謀確實及順利實施，都道府縣交通安全計畫及市町村交通安全計畫，認有必要時，得對管轄該地方公共團體全部或一部區域之指定地方行政機關首長，及相關地方公共團體首長，與其他行政機關，就該等人所應處理，關於陸上交通安全之事務，為必要之請求，或依法令規定，為必要之勸告或指示。

#### 第二十八條

地方公共團體首長，在該地方公共團體區域內，關於海上交通或航空交通之安全，於認有必要時，得對製作與實施交通安全基本計畫，或交通安全業務計畫（在該等計畫中，有關陸上交通安全之部分除外）之相關中央交通安全對策會議，與相關之指定行政機關首長，為必要之請求。



## 第四章、有關交通安全之基本政策

### 第一節、國家政策

#### 第二十九條（交通環境之完備）

國家為謀交通環境之完備，應就交通安全設施及航空交通管制設施之整建、交通規定與管理之合理化、使用道路及公用水域之適當化等事項，採取必要之措施。國家，關於陸上交通之安全，對住宅地、商店街等，採取前項規定之措施時，應特別注意如何保護行人。

#### 第三十條（有關交通安全知識之普及等）

國家，為謀有關交通安全知識之普及，及交通安全思想之闡揚，應就有關交通安全教育之振興，及有關交通安全宣傳之充實等事項，採取必要之措施。國家，關於交通安全，應採取能促進民間健全與自主組織活動之必要措施。

#### 第三十一條（車輛等之安全駕駛或航運之確實安全）

國家為謀車輛等之安全駕駛或航運之確實安全，應就車輛駕駛人、船員、航空器機組人員（以下在本項，稱這些人為「駕駛人等」）教育之充實，駕駛人等資格制度之合理化，車輛等之駕駛或航運管理之改善，駕駛人等之勞動條件適當化等事項，採取必要之措施。

國家，關於交通安全，為謀氣象資訊及其他資訊能迅速蒐集及公布，應就氣象觀測網之充實，及通信設施之整建等事項，採取必要之措施。

#### 第三十二條（車輛等之安全性之確保）

國家為確保車輛等之安全性，應就有關車輛等之結構、設備、裝配之安全技術標準之改善，及車輛等檢查之充實等事項，採取必要之措施。

#### 第三十三條（交通秩序之維持）

國家為謀交通秩序之維持，應採取交通取締等必要措施。

#### 第三十四條（緊急時救助體系之完備等）

國家為充實因交通事故受傷者之緊急救護與醫療，應就急救業務體制之完備，及急救醫療設施之充實等事項，採取必要之措施。

國家為充實海難救助，應就海難發生之資訊蒐集體制，及海難救助體制之完備等事項，採取必要之措施。

#### 第三十五條（損害賠償之適當化）

國家為謀交通事故被害人（含遺族。以下在本條，亦同）損害賠償之適當化，應就汽車損害賠償保障制度之充實，及交通事故被害人損害賠償請求之援助等事項，採取必要之措施。

#### 第三十六條（科學技術之振興等）

國家，關於交通安全，為振興科學技術，應就實驗研究相關體制之完備、研究開發之推展，及其成果之普及等事項，採取必要之措施。

#### 第三十七條（有關交通安全政策實施時之注意事項）

國家採取前八條規定之措施時，應注意勿不當侵害國民之生活

### 第二節、地方公共團體之政策

#### 第三十八條（地方公共團體之政策）

地方公共團體，於不違反法令之範圍內，應準於前節規定之國家政策，採取相關政策。

## 第五章、雜則

#### 第三十九條（於特別區本法之適用）

於適用本法時，特別區視為市。

附則（省略）

## 日本相關交通安全法令

### 一、交通安全對策基本法施行令

昭和 45 年（1970）6 月 8 日政令第 175 號

最後修正：昭和 62 年（1987）3 月 20 日政令第 54 號

內閣依交通安全對策基本法（昭和 45 年法律第 110 號）第十五條第六項、第十七條第五項及第十九條規定，制訂本政令。

#### 第一條 （會長職權及其代理）

中央交通安全對策會議之會長，綜理會務。

會長有事時，由會長預先指定之委員代理其職務。

#### 第二條 （專門委員之產生方式）

中央交通安全對策會議之專門委員，由內閣總理，就相關行政機關人員及學者專家中任命之。

專門委員於該專門事項調查終了時，解任之。

委員及專門委員皆兼任。

#### 第三條 （幹事之產生方式）

中央交通安全對策會議置幹事。

幹事，由內閣總理，就指定之行政機關人員中任命之。

幹事，就中央交通安全對策會議所掌事務，輔佐會長及委員。

幹事皆兼任。

#### 第四條 （會議運作方式）

除前三條規定外，有關中央交通安全對策會議之會議事項，或其他有關會議運作之必要事項，由會長就中央交通安全對策會議之所需，決定之。

#### 第五條 （都道府縣交通安全對策會議之組織及運作標準）

交通安全對策基本法（以下稱「法」）第十七條第五項所規定之政令決定之標準，依下列各款規定。

- 一、 會長綜理會務。
- 二、 會長有事時，由會長預先指定之委員代理其職務。
- 三、 特別委員，由都道府縣知事，就日本道路公團或其他經營有關路上交通

事業之公家機關人員中任命之。

- 四、 特別委員，於該特別事項審議終了時，解任之。
- 五、 都道府縣交通安全對策會議置幹事。
- 六、 幹事，由都道府縣知事，就委員所屬機關之人員中任命之。
- 七、 幹事，就都道府縣交通安全對策會議所掌事務，輔佐會長、委員及特別委員。
- 八、 委員、特別委員及幹事皆兼任。
- 九、 除前項各款規定外，有關都道府縣交通安全對策會議之會議事項，或其他有關會議運作之必要事項，由會長就都道府縣交通安全對策會議之所需，決定之。

#### 第六條 （政令所定之關係人）

本法第十九條規定之政令所決定之中央交通安全對策會議之關係人，如下列各款規定。

- 一、 設置或管理道路、鐵路、軌道、港灣設施、漁港設施、航空站或航空保安設施之人，或該等人組成之團體。
- 二、 經營車輛、船舶或航空器製造事業之人所組成之團體。
- 三、 使用車輛、船舶或航空器之人所組成之團體。

#### 第七條 （各級交通安全對策會議之關係）

本法第十九條規定之政令所決定之都道府縣交通安全對策會議，及市町村交通安全對策會議（未設市町村交通安全對策會議市町村，即為該市町村首長）之關係人，如下列各款規定。

- 一、 設置或管理道路、鐵路或軌道之人，或該等人組成之團體。
- 二、 使用車輛之人所組成之團體。

(參考)

○為改革中央省廳等所需之國家行政組織關係法之整建等相關法（平成 11.7.16 法律第 102 公布）

交通安全對策基本法之一部分，修正如下。

第十四條第一項之「總理府」，修正為「內閣府」。

第十五條第三項之「指定之行政機關首長」，修正為「內閣秘書長、指定之行政機關首長、及內閣府設置法第九條第一項規定之特命全權部長」，同條第五項之「總務廳」，修正為「內閣府」，「運輸部」，修正為「國土交通部」。

中央省廳等改革相關法之施行法（平成 11.12.22 法律第 160 號公布）

第八十七條（交通安全對策基本法之部分修正）

交通安全對策基本法（昭和 45 年法第 110 號）之一部份，修正如下。

第二條第十款修正如下。

十、指定之行政機關指內閣總理大臣指定之下列機關。

- （一） 內閣府及內閣府設置法（平成 11 年法第 89 號）第四十九條第一項、第二項規定之機關，及國家行政組織法（昭和 23 年法第 120 號）第三條第二項規定之機關。
- （二） 內閣府設置法第三十七條、第五十四條，及國家行政組織法第八條規定之機關。
- （三） 內閣府設置法第三十八條、第五十五條，及國家行政組織法第八條之一規定之機關。
- （四） 內閣府設置法第四十條、第五十六條，及國家行政組織法第八條之二規定之機關。

第二條第十一款之「地方支局（」下，增加「內閣府設置法第四十三條、第五十七條，及」字。

第十五條第三項之「（平成 11 年法律第 89 號）」刪除。

## 二、平成 13 年版交通安全白書

### 2001 年應實施的交通安全政策的相關計畫

#### 第一篇、有關陸上通安全的政策

##### 第一章、有關道路交通安全的政策

##### 第一節、道路交通安全環境的完備

###### 一、以道路的新建及改建推展交通安全對策

- (一) 適當的功能不同的道路網的完備
- (二) 以改建來完備道路交通環境
- (三) 災害發生時安全的確保
- (四) 適應地區的安全確保

###### 二、交通安全設施等整建事業的推展

- (一) 事故頻發地區對策的推展
- (二) 以多元人性化為始的步行空間等設施的整建
- (三) 順暢快適安全的道路交通的確保
- (四) 可對抗災害的交通安全設施的整建

###### 三、高速汽車國道交通安全設施的整建

- (一) 為減少事故的綜合性政策的集中實施
- (二) 安全快適的交通環境的創造
- (三) 高度資訊技術活用系統的建構

###### 四、有效的交通規範的推展

- (一) 符合地區特性的交通規範
- (二) 確保安全有效的都市交通的交通規範
- (三) 幹線道路上的交通規範
- (四) 高速道路上的交通規範
- (五) 事故頻發地區的重點交通規範
- (六) 災害發生時的交通規範

###### 五、社區圈的形成

###### 六、高度道路交通系統的完備

- (一) 道路交通資訊通信系統的完備
- (二) 新交通管理系統的推展
- (三) smart way, smart gate way, smart car project 的推展
- (四) 有關道路運輸事業高度資訊化的推展

###### 七、交通需求管理的推展

(一) 利用公共交通工具的促進

(二) 汽車利用的效率化

(三) 交通需求的彈性化

八、綜合性停車對策的推展

(一) 有秩序停車的推展

(二) 停車場等設施的整建

(三) 違法停車必遭取締之氣氛的釀成與闡揚

九、與地區居民結合之安全的道路交通環境的完備

十、其他道路交通環境的完備

(一) 重大事故再發生的防止

(二) 道路使用與佔用的適當化措施

(三) 基於道路法的禁止或限制通行

(四) 自行車利用環境的綜合性整建

(五) 兒童遊樂場的確保

(六) 電線等管線地下化的推展

第二節 交通安全思想的普及與貫徹

一、階段性與體系性交通安全教育的推展

(一) 對幼兒的交通安全教育

(二) 對兒童的交通安全教育

(三) 對中學生的交通安全教育

(四) 對高中生的交通安全教育

(五) 對成人的交通安全教育

(六) 對老年人的交通安全教育

(七) 對殘障者的交通安全教育

(八) 對外國人的交通安全教育

二、有關交通安全的普及與啟發活動的推展

(一) 交通安全運動的推展

(二) 前座與幼兒正確使用繫帶的推展

(三) 有關行進中使用大哥打電話與注視小型電視之危險性的宣傳與啟發

(四) 有關交通安全宣傳的推展

(五) 其他普及與啟發活動的推展

三、有關交通安全民間團體主體性活動的推展等

(一) 有關民間交通安全相關團體的指導與輔導

(二) 對地區交通安全活動推展委員的指導等

(三) 對民間交通指導員的指導

(四) 交通安全總檢查的實施

### 第三節 、安全駕駛的確保

#### 一、駕駛人教育的充實

- (一) 對報考駕駛執照者教育的充實
- (二) 對駕駛人再教育的充實
- (三) 機車安全駕駛對策的推展
- (四) 高齡駕駛人對策的充實
- (五) 安全帶與安全帽正確使用的貫徹
- (六) 汽車安全駕駛中心業務的充實
- (七) 事業用汽車駕駛人教育的充實
- (八) 汽車事故對策中心對汽車運輸事業從業駕駛人員適性診斷的充實
- (九) 對交通肇事之被收容人教育活動的充實
- (十) 對交通肇事者保護觀察的充實
- (十一) 對惡質的危險駕駛人早期的排除等

#### 二、駕駛執照制度的改善

- (一) 駕駛執照制度的改善
- (二) 駕駛執照業務營運的合理化

#### 三、安全駕駛管理的推展

#### 四、汽車運輸事業主所進行之運輸管理的充實

- (一) 運輸管理人制度的充實
- (二) 對汽車運輸事業主指導監督的充實
- (三) 事故資訊多角化分析的實施
- (四) 對運輸管理人等指導講習的充實

#### 五、交通勞動災害的防止等

- (一) 交通勞動災害的防止
- (二) 駕駛人勞動條件的適當化

#### 六、有關道路交通資訊的充實

- (一) 道路交通資訊的充實
- (二) 有關運輸危險物資訊提供的充實等
- (三) 氣象資訊等的充實
- (四) 災害發生時資訊提供的充實

### 第四節 、車輛安全性的確保

#### 一、有關車輛安全性標準改善的推展

- (一) 道路運輸車輛之保安標準的擴充與強化等
- (二) 先進安全汽車的開發與普及等
- (三) 有關車輛安全性等日本工業規格的完備

#### 二、汽車使用資訊的提供等



### 三、汽車的檢查與保養整理的充實

- (一) 汽車檢查體制的充實
- (二) 型式指定制度的充實
- (三) 汽車保養整理的充實

### 四、回收制度的充實

### 五、汽車安全性的確保

## 第五節 、道路交通秩序的維持

### 一、交通指導取締的強化等

- (一) 在一般道路上有效的指導取締的強化等
- (二) 在高速道路上指導取締的強化等
- (三) 科學的指導取締的推展

### 二、交通犯罪偵查與交通肇事調查體制的強化

- (一) 專屬偵查體制的強化等
- (二) 先期偵查體制與科學偵查體制的強化等

### 三、飆車族對策的強化

- (一) 對抗飆車族氣氛的闡揚與家庭學校等對青少年指導的充實
- (二) 創造無法飆車的環境
- (三) 對飆車族指導取締的強化
- (四) 飆車族相關肇事者再犯的防止
- (五) 車輛不當改造的防止

## 第六節 、救助與急救體制等的完備

### 一、救助與急救體制的完備

- (一) 救助體制的完備與擴充
- (二) 急救現場與運送途中急救措施等的充實
- (三) 實施急救業務市町村的擴大
- (四) 高速汽車國道等急救業務實施體制的完備
- (五) 集團救助與急救體制的完備
- (六) 救助與急救設備等的整建
- (七) 救助隊員與急救隊員教育訓練的充實
- (八) 急救救命士的養成
- (九) 急救程序的普及
- (十) 緊急通報系統的擴充

### 二、急救醫療體制的完備

- (一) 急救醫療機關等的完備
- (二) 擔任急救醫療之醫師與護士的養成等
- (三) 醫師隨行直昇機事業的推展

### 三、急救相關機關合作關係的確保

#### 第七節 一、損害賠償的適當化與被害人對策的推展

##### 一、汽車損害賠償保障制度的充實等

- (一) 汽車損害賠償責任保險（共同救濟）的充實
- (二) 政府的汽車損害賠償保障事業的充實
- (三) 無保險（無共同救濟）車輛對策的貫徹
- (四) 任意汽車保險（汽車共同救濟）的充實等

##### 二、有關損害賠償請求的協助等

- (一) 地方公共團體所設交通事故諮商所活動的強化
- (二) 損害賠償請求的援助活動的強化

##### 三、交通事故被害人對策的充實與強化

- (一) 對汽車事故被害人援助措施的充實
- (二) 注意汽車事故被害人的心情之對策的推展

#### 第八節 一、科學技術的振興等

##### 一、有關道路交通安全的研究開發的推展

- (一) 內閣府本府의 調查研究
- (二) 警察廳的研究
- (三) 總務部的研究
- (四) 文部科學部的相關研究等
- (五) 國土交通部的相關研究

##### 二、道路交通事故原因的綜合性調查研究的充實與強化

- (一) 警察廳的研究
- (二) (財) 交通事故綜合分析中心的研究

## 第二章 一、有關鐵軌道交通安全的政策

### 第一節 一、鐵軌道交通安全的完備

- 一、線路設施等的保養與整建
- 二、駕駛保安設備的整建
- 三、鐵道建築物耐震性的強化

### 第二節 一、鐵軌道安全駕駛的確保

- 一、機務員與保安人員教育的充實及素質的提升
- 二、列車的運行與機務員等的管理的改善
- 三、有關鐵軌道交通安全知識的普及
- 四、對鐵軌道事業主保安監察等的實施

## 五、氣象資訊等的充實

### 第三節 鐵軌道車輛安全性的確保

- 一、有關鐵軌道車輛的結構、裝配在保安上技術標準的改善
- 二、鐵軌道車輛檢查的充實

### 第四節 有關平交道交通安全的政策

- 一、平交道立體交叉化與結構改良的促進
- 二、平交道保安設備的整建與交通規範的實施
- 三、平交道統合或廢除的促進
- 四、其他為謀平交道交通安全與順暢的措施

### 第五節 救助與急救體制的完備

### 第六節 科學技術的振興等

- 一、有關鐵軌道安全研究開發的推展
  - (一) 文部科學部有關科學技術經費的調整
  - (二) 國土交通部的相關研究
- 二、鐵軌道駕駛事故原因探討體制的完備
  - (一) 鐵軌道事故調查機關的設置
  - (二) 有關鐵道駕駛事故報告制度的改善

## 第二篇、有關海上交通安全的政策

### 第一節 海上交通環境的完備

- 一、交通安全設施等的整建
  - (一) 開發保全航路的整建
  - (二) 港灣的整建
  - (三) 漁港的整建
  - (四) 航路標誌等的整建
  - (五) 港灣耐震性的強化
  - (六) 漁港耐震性的強化
- 二、交通規範與提供海上交通相關資訊的充實
  - (一) 在幅軸海域上船舶交通安全對策的推展
  - (二) 海圖與水路誌等的整建及水路通報等的充實
  - (三) 氣象資訊等的充實
- 三、因應高齡社會旅客船埠等的整建

### 第二節 有關海上交通安全教育的普及

- 一、海難防止思想的普及
- 二、為防止再發生海難基於調查分析所作的指導
- 三、因應各種船舶特性的安全指導
  - (一) 危險物積載船舶
  - (二) 旅客船
- 四、民間組織的指導與養成

### 第三節 船舶安全駕駛的確保

- 一、船員素質的提升
- 二、船舶航運管理的適當化等
  - (一) 對旅客船事業主指導監督的充實與強化
  - (二) 對航運管理人研修等的充實
  - (三) 對海上計程車等航運管理的指導監督
  - (四) 防止事故再發對策的貫徹
  - (五) 公開安全資訊的推展
- 三、船員災害防止對策的推展
- 四、引水體制的充實
- 五、海難原因探討體制的充實
- 六、外國船舶監督的推展

### 第四節 船舶安全性的確保

- 一、船舶安全標準的完備
- 二、重大海難事故再發生的防止
- 三、危險物安全審查體制的完備
- 四、船舶檢查體制的充實
- 五、船舶安全管理的提升
- 六、外國船舶監督的推展

### 第五節 各種船舶等安全對策的充實

- 一、小型船停泊處與 mariner 等的整建
  - (一) 小型船停泊處等的整建
  - (二) mariner 等的完備
  - (三) 停港船舶與保管能力的提升及對放置船艇的規範措施
- 二、漁船安全對策的推展
- 三、休閒船舶等安全對策的推展
  - (一) 休閒船舶等救助體制的充實與強化
  - (二) 休閒船舶等相關安全指導等的推展
  - (三) 有關休閒船舶等建造技術人講習的推展

- (四) 休閒船舶等安全標準與檢查體制的完備
- (五) 海上公路的構想
- (六) 對小型船舶提供資訊的充實

#### 第六節      、有關海上交通法律秩序的維持

#### 第七節      、救助與急救體制的完備

- 一、海難資訊蒐集與處理體制的完備
- 二、海難救助體制的充實與強化及海難救助技術的提升
- 三、海洋急救體制的充實

#### 第八節      、損害賠償的適當化與充實

#### 第九節      、科學技術的振興等

- 一、有關海上交通安全研究開發的推展
  - (一) 總務部的相關研究
  - (二) 文部科學部有關科學經費的調整
  - (三) 水產廳的相關研究
  - (四) 國土交通部的相關研究
- 二、為探討海難原因之綜合性的調查研究的推展

### 第三篇、有關航空交通安全的政策

#### 第一節                      、航空交通環境的完備

- 一、交通安全設施的整建
  - (一) 航空保安設施的整建
  - (二) 機場的整建
  - (三) 機場與航空保安設施耐震性的強化
- 二、有關航空交通管制空域的完備
- 三、飛行檢查的充實

#### 第二節                      、航空器安全行行的確保

- 三、航空從業人員技術與數量的充實
- 四、航空保安人員教育的充實
- 五、對航空運輸事業主指導與監督的實施，基於航空安全確保體制的強化需求調整規範廢止後安全確保的推展
- 六、有關大型航空器安全確保對策的強化
- 七、有關小型航空器事故防止的指導的強化
- 八、外國航空器安全的確保

- 九、航空器航行安全體系的充實
- 十、危險物運輸安全標準的完備
- 十一、航空事故原因探討體制的強化等
- 十二、有關航空交通氣象資訊等的充實
- 十三、氣象資訊等的充實
- 十四、航行資訊等的充實
- 十五、有關空中休閒安全對策的推展

### 第三節、航空器安全性的確保

- 一、確保航空器與裝配品等安全性之技術標準的完備
- 二、有關航空器安全資訊的蒐集與處理體制的充實等
- 三、航空器檢查體制的充實
- 四、航空器的完備審查體制的充實
- 五、航空器老化對策的強化

### 第四節、救助與急救體制的完備

- 一、搜索與救難體制的完備
- 二、消防體制與急救醫療體制的完備
- 三、緊急逃出的確保與緊急逃出方法的檢查

### 第五節、科學技術的振興等

- 一、有關航空交通安全研究開發的推展
  - (一) 文部科學部的相關研究等
  - (二) 國土交通部的相關研究
- 二、為探討航空事故原因之綜合性調查研究的推展

## 附錄三：專家學者訪談與會議記錄

### 一、行政院飛航安全委員會第一次訪談記錄

時間：九十一年三月五日

訪談人員：蔡中志、吳宗修、葉祖宏。

受訪人：失事調查組組長兼副執行長：周光燦、失事調查組工程師：林沛達。

周光燦組長：

1. NTSB 技術並非高超，但是經驗豐富。NTSB 每年元月向國會報告，其建議事項被接受執行程度（比例）。
2. 加拿大技術比美國更高超；ASC 現有軟硬體可以解析黑盒子，並轉換成動畫重建。
3. 日本 AAIC 設於國土交通省之下（原運輸省），去年往訪，得知正在修法中。
4. 美國檢方不得引用 NTSB 事件調查文件內容作為起訴或定罪依據，而須另作分析、研判。
5. 1994 年國際民航組織將意外事故也納入失事（失事事故包括飛航器損壞、人員傷亡等）調查的範圍。
6. 澳洲 2000 年改為運輸安全調查局，隸屬交通部，其職權涵蓋空運、海運、鐵路事故調查。其專精於人因調查。
7. 英國 AAIB 只作失事調查。
8. 法國檢方在事故發生後，立即扣押黑盒子，其他單位需用時再行商借。
9. 新加坡之事件調查單位為任務編組，隸屬交通部民航局，獨立性很差。
10. 中國民航總局設有飛航安全辦公室（略高於司級），成員共有十人，負責規劃、審查、失事調查。民航總局另有安全科技中心支援失事調查。飛航安全辦公室倡導飛安觀念，在大陸其地位舉足輕重。
11. 台灣飛安風險的數據約為全球平均值的 3.5~5 倍。
12. 失事調查與責任追究要分離，是世界趨勢。
13. ASC 仍靠行政體系去 enforce，與國際組織聯繫頻繁。內部希望提升為多運式（multi-modes）組織。其他運式必須要能接受只作失事調查的觀念。
14. ASC 有兩位工程師（成大博士、長榮航空）在黑盒子實驗室，已幫香港、印尼、馬來西亞解讀過案例。
15. 四月中 USA 有 NTSB 的前組長（曾任加拿大主管）來台演講。4/9~4/19，澳洲副局長在同一時段也會來。

林沛達工程師：

ASC 在政府改造委員會中有一委員席次參與。ASC 與 CCNAA 是目前草案中的  
僅存兩個會。現有人員 20+，預算八千五百萬，辦公廳月租 90+萬元。  
組織之功能可分為：政策（方向）→執行。



## 二、行政院飛航安全委員會第二次訪談記錄

時間：九十一年四月十一日

訪談人員：吳宗修。

受訪人：

Alan Stray（澳洲運輸安全局副局長）

Deputy Director, Australian Transport Safety Bureau

Alan.stray@atsb.gov.au

Ron Schleede:（國際航空安全顧問）

International Aviation Safety Consulting

ronschleede@aol.com

Alan Stray（澳洲運輸安全局副局長）：

1. 澳洲運輸安全局的預算約每年一千二百萬至一千四百萬澳幣，其中用在航空的部分約六百五十萬。
2. 澳洲運輸安全局在 1999 年 6 月嘗試把陸、海、空各運式的範圍均納進來，但執行成效不好。
3. 澳洲運輸安全局的組織名義上隸屬交通部(Dept. of Transport & Regional Services)，但可以直接向部長或總理報告，且部長無權下達強制命令(ordering)
4. 過去幾年預算縮減。
5. 監理的工作屬於 regulators
6. 與運輸安全部門高層人員關係較為緊張，低層人員則較融洽。
7. 事故調查不論是否綜合運式，一僅為建議性質，並不具強迫力，且不可提出強勢意見(prescriptive recommendations)。

Ron Schleede:（國際航空安全顧問）：

1. Supports from customers, such as pilot association, Boeing, ATA, etc.
2. 1980-1981 因飛機掉在 Capital Hill 附近而使得預算大增。
3. 在 NTSB 有十五年，且當過一年半的 intermodal director
4. NTSB 在國會之下，且參、眾(Senate, House of Representatives)兩院都有委員會(Sub-Committee)監督其業務。預算係每三年 re-authorized by OMB.
5. NTSB 除重大事故調查外，也作 safety promotion, study...
6. FAA 自己也有調查員，針對日常的事件作調查，NTSB 只被告知紀錄。
7. 調查工作對於未來系統安全有其絕對必要性。

註：兩人均再三強調，事故調查一定要屬於獨立，且不是用來作為怪罪或起訴(blame, prosecution)的依據。單純只為了更安全。

### 三、基隆港務局海事科訪談記錄

時間：九十一年四月二十三日

訪談人員：吳東明、葛錫安

受訪人：科長竺正國技正

1.貴港務局海事調查人員是否依國際海事組織(IMO)之相關決議案規定進行教育訓練？

答：由於交通部並無相關教育訓練之計畫，所以目前港務局並無相關之海事調查教育訓練，其人員素質水準與過去無太大差異。人員替換出缺時，容易產生專業能力的斷層，必須重新在職訓練。

2.貴港務局海事調查之人力與裝備之現況為何？

答：由於政府財政上之窘境，目前海事課之設備相當老舊。例如電腦皆為港務局其它課即將淘汰之設備，且並無預算可更新。而海事調查器材（如：攝影機、照相機、最基本的採證器材）都缺乏，無力購置先進設備。目前港務局海事課並無船舶可用，其活動範圍侷限於港內，如發生海事案件，只能等船舶進港，再進行相關物證之蒐集，或者請海岸巡防署配合調查。在政府精簡組織的政策下，目前人員遇缺不補。建議海事調查人員應有長期航海之實務資歷，以利調查。。

3.海事事故當事人如拒不繳交海事報告，如何處置？

答：海事報告規則並無強制性或其它處罰之規定，當事人不配合繳交海事報告時，只能依職權限制當事的船舶（例如暫緩出港），以促使其繳交海事報告。。

4.港務局海事科之海事調查報告與民間海事公證有何不同？

答：港務局所做的海事案件評議書，可以作為法官判決判決的參考，但海事公證報告一般是屬於保險理賠的單方面調查報告，僅能作為單方面保險理賠的參考依據。

5.海事評（覆）議委員會的法律依據為何？

答：海事評議委員會是依據「臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程」而設立，而海事復議委員會是依據「交通部海事覆議委員會組織規程」。

#### 四、台灣鐵路管理局運務處訪談記錄

時間：九十一年三月二十六日

訪談人員：蔡中志、吳宗修。

受訪人：鐵路局運務處副處長宋明昌

1. 我擔任副處長九年多，兼任行車保安委員會總幹事五年多，離開兼職已一年多。陳世芳前局長原打算改設行保室成正式單位。
2. 現任主委為許副局長；現任總幹事為張應輝副處長。
3. 台灣鐵路管理局鐵路行車保安委員會設置要點於七十二年九月一日經省府核定；最近有修訂版本，其中可聘任專家學者參與、器中排除人事及政風人員，為最大改變。
4. 鐵路事故共分為三十三類。
5. 『球員兼裁判』之議只在涉外事故案件才可能發生，其餘仍屬局內督察業務。
6. 現行運作情形未臻理想，有業務相關的單位主要在運、工、機、電四處；各處有經驗者才得調兼委員，但卻無任何加給或津貼。委員之本職已無暇，且其委員之業務績效對升遷無直接利害關係，以致意願低落。
7. 常駐人員只有幹事一職，總幹事指揮不易、且行政資源亦短缺，只能調派其他處室派兼人員做事。
8. 目前預防組已經調派常駐人員承辦相關業務。
9. 鐵路行車保安委員會以正式建制專任為要，不宜採任務編組。
10. 宜增設或提升為行保室，當作常態行政單位。

## 五、焦點團體（陸、海、空運）專家學者座談會會議記錄

開會時間：中華民國九十一年五月三日（星期五）上午九時三十分

開會地點：交通部運輸研究所（台北市敦化北路 240 號五樓）

主持人：蔡教授中志

出席人員：如簽到表。

一、 主席簡報及介紹來賓、研究成員（略）。

二、 飛航安全委員會鄒組長志揚

飛安會係因應飛航事故頻增所成立，其工作日益重要，成立四年來，共調查十五件飛安事故，處理之結果尚不負所望，請大家多多指教。

三、 主席

行政院正在研擬設立公共運輸安全委員會的可行性，其定位究竟屬政策制定、監督考核，亦或準司法機關性質，頗值研究，請與會專家不吝指教，積極提供現行運輸安全組織的相關問題。

四、 飛航安全委員會戴組長慶吉

1. 飛安會有設置法源依據，是法制化的獨立調查單位。
2. 不同運具間的安全組織應採整合制或分散制，頗有研究的價值。
3. 事故調查只是過程，其目的並非在於歸責，而是改善飛安。

五、 飛航安全委員會林工程師沛達

1. 民航局為法規制訂及行政監督單位，至於事故鑑定及提出預防建議的工作，則應由飛安會主導。
2. 飛安事故調查的對象有時不限於航空公司，有時也包括行政機關，因此當初（民國八十七年）為防止球員兼裁判，便成立獨立單位。
3. 除了飛安會這樣的外控單位外，最好各運輸組織能設立內控單位（體制內的反省者）。

六、 飛航安全基金會王文周董事長

1. 問題之產生，有時是執行面之問題，但有時則是立法怠惰的問題，建議立法院對於高科技的法案，專門授權專家委員會審查。
2. 飛安會目前隸屬行政院，實質上形同無監督機關，且與受調查機關（例如）

隸屬同一部門，是否能發揮設置的目的，頗值研究。不妨研究飛安會隸屬國會或監察院的可行性。

3. 目前飛安會只有建議權，並無決策權，且無獨立預算，無法完全發揮功能。

#### 七、飛安會戴組長慶吉

1. 飛安會係依組織規程所設立，由行政院長指定主任委員，再由主任委員聘任委員。
2. 飛安調查的目的不在於歸責，而是發現肇事原因，提出改善建議。
3. 為求公正獨立，不宜介入政策；建議改善措施係由研考會考管。

#### 八、航政司鄭鴻政先生

1. 輕航機已列入民航法修正案，目前送立法院審理中。
2. 飛安會所提之建議，交通部航政司均列入研考。

#### 九、民航局標準組張副組長金田

民航安全標準宜依循國際規範及慣例（最低需求），而非高標準的美國規範。

#### 十、交通部航政司黎技正瑞德

1. 研究範圍排除公務船似不妥當，因其亦需受管制（機密軍事船除外）。
2. 相類似政府組織尚包括行政院災害防救委員會，該委員會的管轄範圍包括海運。
3. 海難救助委員會配合災害防救法及海洋巡防法之相關規定，目前正調整其功能及定位，偏向協調整合。
4. 國家搜救指揮中心與國軍搜救指揮中心二合一，（目前消防署正研擬成立專責單位），名稱未定，以取代前述單位之部分功能，不妨將此部分列入研究。
5. 目前海事事故鑑定受限於公務人員資格限制，不易招攬傑出人才。
6. 海運方面的政策主要是由交通部航政司制定，海難救護委員會則負責協調聯繫的工作。

#### 十一、基隆港務局竺正國先生

1. 港務局負責港區安全及海難救護，沿岸事故尚可救護，二海里以外發生的事故，則無力救護。
2. 海事評議委員會係任務編組性質，調查分析事故原因，提出建議。受調查人如不服海事評議結果，可向交通部救濟。
3. 由於缺乏人力經費，改善建議的考管機制不良，功能尚待加強。

## 十二、主席

1. 目前道路方面的事故鑑定結果，並無法將研究結果或經驗回饋給政策制定機關（交通部路政司）。
2. 本研究係專門研究運輸安全組織制度，至於技術方面的問題，無法顧及。
3. 政府再造後，運輸安全組織勢必重整，本研究頗值政府交通運輸相關單位參考。

## 十三、公路總局張科長亦巡

1. 車禍事故鑑定委員會係由專家學者所組成，其鑑定報告可作為法院判決之參考。
2. 如何改善道路交通安全，應另行成立專責委員會，負責制訂政策。

## 十四、道安會徐組長台生

1. 道安會主要職責為協調、督導、聯繫，至政策制訂單位主要為交通部路政司，建議下次邀請路政司派員參加。
2. 如須成立運輸安全委員會，必須在相關行政組織法或作用法明確規範，其定位宜設定為政策制定及監督機關。

## 十五、鐵路管理局運務處張副處長應輝

1. 本人現兼鐵路行車保安委員會總幹事，過去鐵路行車保安委員會係由鐵路管理局內部人員組成，為避免球員兼裁判，現已修改設置要點，改為半數外聘委員，半數由鐵路管理局單位主管兼任。
2. 事故調查之目的在改善安全，為落實建議，現已設專責人員追蹤督導。
3. 高鐵為民營公司，與鐵路或捷運不同，如何監督頗值研究。

## 十六、捷運公司企畫部陳先生（略）

## 十七、葉名山教授

1. 各種運具相關組織：整理如附件。
2. 台灣省車輛行車事故鑑定委員會主任委員原由各地監理單位主管兼任，現改為專任，其委員之立場易受其所任職機關或民意代表之壓力所影響。
3. 監理與營運應分開，另者運輸安全單位亦可獨立出來。
4. 全國四個海事評議委員會宜合併。

## 十八、汪進財教授

1. 運作、監督、調查裁判三階段，須由不同單位掌管，重大事故並由獨立單位

負責。以現狀而言，空運的設計較為理想。

2. 目前的組織偏向事後處理，事前預防部分則較不注重。
3. 組織要運作良好，必須經費、專業人員及提供誘因三管齊下。
4. 陸海空組織的角色各有差異，專業領域不同，其層級未必須要一致，亦未必須要整合。
5. 運研所與運輸安全之關係不知為何？

#### 十九、簡賢文教授

1. 運輸安全逐漸與防災結合，準備、應變、復原各步驟須環環相扣。
2. 目前各單位多偏向準備，應變及復原較弱。其中應變須跨單位，更是高難度。
3. 由於災變容易導致官員下台，因此主官多不願擔當主要責任，而由次長兼任。
4. 交通部本部對交通災害防救概念，不如其下屬單位，建議交通部於部內成立專責單位。
5. 高鐵局規劃由營運單位來負責安全問題，但營運單位人力不足，且高鐵為了通車，可能會犧牲專業，不妨成立安全委員會，至少可以發揮訂定法規的功能。

#### 二十、運輸研究所葉祖宏研究員

研究時須先有比較基準，再來瞭解現行組織及其運作方式，分項檢核，先異中求同，再同中求異。

#### 二十一、運輸研究所林豐福組長

1. 本研究與以往有所不同，帶有藝術成分。目前已有部分成果，未來不妨根據簡報所提出之理論架構，繼續深入研究。
2. 各種運輸安全組織的規模大小、層級、定位、結構，不妨在中央高層設立鬆散式柔性組織來協調、聯繫，可研究由由監察院或運輸研究所負責。

#### 二十二、主席

1. 研究小組將再根據研究初步成果及各位專家學者的意見，設計問卷及進行調查訪談。
2. 設計組織前須先瞭解問題，抓準定位，再佐以學理，尋找解決方案。往後尚須各位專家學者協助，請多幫忙。

## 六、焦點團體（空運部分）專家學者座談會會議記錄

開會時間：中華民國九十一年九月二十日（星期五）下午二時

開會地點：行政院飛航安全委員會（台北市復興北路 99 號 16 樓）

主持人：蔡中志

出席人員：如簽到表。

- 一、我國成立運輸事故調查委員會大家比較有共識，類似美國 NTSB 制度的國家有十幾個，英國也是，他們都強調其獨立調查功能，而不做責任追究或鑑定。日本則有鑑定原因和追究責任。我國未來若將道路的行車事故鑑定委員會隸屬於運輸事故調查委員會，恐有違原構想設置之目的。
- 二、政策制定與監督功能的改善應可朝加強部長的幕僚單位能力著手。例如航政司並無飛航專業人才，如何制定政策和監督民航局，部長變成要聽民航局的了。
- 三、若政府各部門組織健全，有關道安問題，相關單位都設有相對窗口連繫，則協調運作並不困難，有些事一通電話即可解決，也不必一定要委員會開會。
- 四、既然中央與地方的道安會運作已多年，這樣的組織建立也不容易，再強化其組織功能也可行。而委員會的會議規則很重要，跨部門決策事項才需要提報委員會決議，若各職司本身業務工作應各自負責各自推展。
- 五、建議由學界推動「交通安全基本法」之立法，而本委員會將於 10 月 30 日召開，可請蔡教授專題報告，我們的七位委員中有二位行政院政務委員，一位參與政府組織改造，一位主管交通政務事項，可讓他們了解本研究案，對將來的推動會有幫助。
- 六、運輸事故調查結果之建議，其落實執行之管考機制，目前尚有問題，因為現行制度係透過行政院研考會之管考，但該會並無專才配合，無法管考，而仍需回過頭來問飛航安全委員會之意見，未來的制度如何設計加以改進。
- 七、運輸事故調查委員會應設計具有微觀和巨觀功能，能調查個別事故原因，亦能整體研究分析肇事因素，並對政策機關做建議。
- 八、影響運輸安全的原因調查，會牽涉到部會層級而且經常是跨部門，所以運輸事故調查委員會應設置在行政院下或國會才可行。雖然是獨立機關但監察院亦可調查監督，不至於沒人管。
- 九、安全工作的權責應交給專業人員，無論在政策擬訂、救護、調查等階段，必須將權責下放給專業人員，才能做好工作。美國 FAA 來考核的重點，即在民航局標準組的各項規範及有無落實執行，道路交通安全的督考是否可以比照。



十、因為運輸安全的影響重大，台灣運輸安全的改善還有很大的空間，很多尚待努力的地方，故仍需強化其組織體制，以使安全標準達到先進國家水準。

## 七、焦點團體（海運部分）專家學者座談會會議記錄

開會時間：中華民國九十一年十月十一日（星期五）上午九時三十分

開會地點：交通部運輸研究所（台北市敦化北路 240 號五樓）

主持人：吳教授東明

出席人員：如簽到表。

一、 主席報告及介紹來賓、研究成員（略）。

二、 蔡教授中志簡報座談會議題資料(略)。

三、 中華海運研究協會顧問朱于益

1. 本次座談會主題中的“運輸安全組織”一詞就有爭議之處。何謂“運輸”一般而言係指將旅客或貨物從一地轉運或輸送至另一地。換言之，如果不是轉運或輸送旅客或貨物從一地至另一地，例如駕駛自用車、自用遊艇、私人飛航器出去旅遊，甚至飆車，均不屬於運輸之範圍，其事故當然無法列入運輸事故，是否運輸安全組織就不管呢？此外，在某一公司或工廠內將材料及產品由某一場所運送至另一場所，亦可稱之為運輸，如在此情況下發生不安全事故，運輸安全組織是否也要管呢？所以吾人之淺見認為宜將“運輸安全組織”正名為“交通安全組織”。
2. 背景說明中說明：本研究重點在配合政府改造計畫，規畫成立國家運輸安全委員會。試問該委員會成立之後是否要撤銷交通部？否則交通部今後還主管些什麼？
3. 組織調整之目的中說明，其目的在力求權責分明。可是規畫成立的國家運輸安全委員會，是由委員組成的，委員並非專職，請問能負什麼責？
4. 組織調整之目的二中提出，調查或鑑定機關是否應負交通運輸安全或預防政策的成敗問題？這問題實在太奇怪了！運輸安全或預防政策的成敗問題怎能由調查或鑑定機關負責呢？任何人都知道這應該由政策制定者、政策執行者及監督管理者負責。
5. 組織調整的變項說明第二段中說：運輸安全的行政體系實際上包括（1）政策制定（2）監督管理（3）執行層面（4）事故救護（5）責任調查鑑定等五方面。吾人認為還有更重要的是（6）檢討研究改善。否則交通安全永遠無法落實。
6. 組織調整方案一主張運安政策與事故調查分離，在功能定位方面之理由為：事故調查鑑定應有高度的專業性、獨立性與不受政治干擾之特性。而否定了政

策制定、執行與監督亦應具有此等特性，這樣對嗎？

7. 組織調整方案一主張運安政策與事故調查分離，在運具方面之理由為：避免球員兼裁判。這在海運方面而言，鮮有此可能。兼以海運是國際性的，其所適用之國際公約與國內法皆與陸運空運不同，似無必要藉搭所謂配合政府改造計畫之列車，整合納入規畫中之運輸安全調查委員會。
8. 組織調整方案一主張運安政策與事故調查分離，在隸屬機關方面之理由為：運安事故之調查及鑑定的決策與執行特別需要專業化、去政治化且不受行政院之適當性與適法性監督，所以強調應由隸屬於總統府或五院之獨立機關（運輸事故調查委員會）在圖一中仍然隸屬於行政院。此與由交通部辦理有何不同，難道交通部不隸屬於行政院嗎？
9. 在運輸事故調查委員會之外，又疊床架屋成立運輸安全委員會，那麼交通部還有什麼事？又圖二將海運運安政策機關定為港務總局，亦令人啼笑皆非，因為航行安全屬航政並非港務。
10. 組織調整方案二雖主張運安政策與事故調查鑑定由同一機關辦理，但其中仍主張將陸、海、空運併入一個運輸安全委員會，如前述三者間因適用之國際公約、國內法規及專業性質皆不相同，有必要擠入一個委員會，讓並非某專業領域的委員浪費精力與時間於非其專業之問題嗎？
11. 在海運發生事故之後，往往還有仲裁與訴訟之問題，說實在的我們的法院目前不僅未成立海事法庭，也沒有交通法庭。讓海運安全之訴訟由並非專業之法官審判，實欠允當。般望能搭配政府改造計畫之便車，為海事法庭催生。

#### 四、交通部航政司技正黎瑞德

1. 簡報二方案各有優缺點，若屬重大事故歸屬運輸事故調查委員會負責調查、鑑定，而非重大事故歸屬地方政府機關單位負責，則如此二套人馬，是否可行。
2. 運輸事故調查委員會的執掌，若只是事故調查，則可不必成立。委員會成立後，是否要成立陸、海、空各運具隸屬機關。
3. 運輸事故調查委員會代表行政院監督交通部，建議不必由交通部配屬人員。成立後依陸、海、空運具分為類似分委員會之型式，分別執行陸、海、空事故之調查。

#### 五、中華海運研究協會秘書長楊仲範

如果現行組織機制運作好的話，不如維持現狀。個人認為運輸安全委員會不一定要成立，至於海運方面，如果是好的機制，不如不更改現行組織。

#### 六、 中華民國船長公會秘書長郭長齡

1. 現行體制之問題是法源的問題，民國四十一年成立海事評議委員會，鑑定海事事故。民國八十八年修正海商法。應著重於如何進行現況的改善。依修正前之「海商法」第四十九條海事報告之義務，交通部訂定「海事報告規則」，第八條第一項：“海事報告在國內港口之航政機關簽證者，該航政機關應針對該海事案件之實際情形予以調查評議，為適當之處理”。交通部並於民國四十一年在基隆、高雄兩港成立海事評議會。
2. 民國八十八年六月修正發布海商法，將原列之海事報告條文，移列船員法第六十六條。依此條文並無訂定海事報告規則之授權，依中央法規標準法第五條第二項規定，又依行政程序法第一百五十條規定，行政機關應基於法律授權始得發布法規命令。而質疑其合法性，且有廢止海事報告規則之議，另於「船員服務規則」中另增一章為海事報告。自亦無法為海事調查評議取得法源。此項體制之建立尚有待本研究作整體之考量。
3. 海事調查與空中、陸上所牽涉的問題不一樣。美國的國家運輸安全委員會（NTSB）的制度有很大的一面，為一個獨立的機關。在此我提供各國對海事調查的經驗資料與台灣地區海事評議之比較。（如附件）

#### 七、 中國驗船中心主任驗船師黃金源

1. 組織的調整，是因為現行體制不好才實施調查。依今天的簡報資料，方案的選擇好像已經呼之欲出。不論組織調整的功能定位為何，不同的運具，陸、海、空應分開。而海事方面牽涉國際的問題，建議應予以分開。
2. 不論運輸安全政策與事故調查是否分開，在問題改進研究方面，非常重要，即所謂的 PDCA Action。
3. 若成立之運輸事故調查委員會，遇到重要事故才介入調查，則要二套的人馬，浪費人力資源。

#### 八、 基隆港務局海事課長竺正國

1. 發生海事，事故調查可以做出決議。海事評議委員會，對海事調查有很大的機制。海事調查員，因公務員的身分受資格的限制。一般要當海事調查員，要有海上的背景。而海事評議委員要有海事之背景或專才，如此才能維持海事評議的水準。
2. 運輸安全組織調整，個人贊成方案一，其優點是權責分明，專業化，有迴避

之機制，可避免球員兼裁判之疑慮。問題是，四個港務局之評議委員會是否可以確實結合在一起。

#### 九、海巡署巡防處科長曾國庭

1. 若運輸事故調查委員會隸屬於監察院，則監察院關於陸上交通安全方面進行調查，在法律的位階上如何界定。
2. 海巡人員沒有海事調查的訓練，在整個設計上要全盤釐清界定。建議警大水警系可將這方面列入教育訓練之方針。

#### 十、交通部航務科科長劉詩宗

1. 從我國航政政策與政府體制而觀，憲法第一百零七條明白規定，航政由中央立法並執行之；而海運運輸安全為航政事項之一環，係屬中央應辦理事項，應無疑義；至於海運安全之政策研擬、法令執行以及事故鑑定調查等，三者之間如何定位，是否將其架構在行政院或同一部會之各自獨立機關之機制來運作？各海運先進國家並無定論，如美國 DOT 下設 MARAD 與 CG 分別負責政策與執行，另於國會中設 NTSB 負責事故鑑定調查；而日本制度則將該三者均交由國土交通省置海運局、海上保安廳以及海運事故調查委員會分別負責；至於我國究應如何架構？從目前政府正推動政府改造，精簡部會與人力角度思考，日本制度可能較適合我國。如此一來，刻不容緩宜先落實依法行政，依據憲法與航業法規定，儘速於交通部恢復設置航政局，以充足專業人力研擬海運安全政策與執行靜態海運安全法令，將海巡署改隸交通部，將海巡署目前之職掌任務，海上治安為主，調整為執行動態海運安全為主，如同陸上交通警察之職掌任務。至於事故鑑定則宜於交通部設置運輸安全委員會負責（所謂事故鑑定是否能獨立行使職權，並不在其隸屬五院那一院，而是在事故鑑定是專業性之能力與執政者應擔當之義務。是以，運輸安全委員會應設置於交通部之下，洵屬允當）。
2. 建議政府於交通部成立航政局與運輸安全委員會或運輸安全局，並納編海巡署，儘速完成海上交通安全法，應是構建運輸安全系統刻不容緩，應落實推動之幾件事。

#### 十一、中國海專教師蘇東濤

建議在運輸安全法方面提出，交通部成立航政局。

1. 從我國航政法令而觀，船舶法令規定船舶結構符合適航性最基本之安全規

範，船員法令律定船員最低安全配額與勞動條件，商港法令規定船舶泊港安全事項，引水法令規定引水人引領船舶安全進出港；惟查世界海運先進國家如美國、英國、日本、挪威…等，除前揭法令外，尚有海上交通安全專法用以規範船舶之航行行為，此種動態安全法令之制定施行，正好彌補上述靜態安全規範和船舶法令之不足，可收相輔相成之效；動態安全法令應包括船舶航行、船員專業行為、載客貨能力、導航設施、避碰規範、港區與狹水道航行特別事項…等海上交通安全有關事項；可惜的是，我國自民國八十年初期，即積極推動，卻迄未完成立法；新政府既然強調海洋國家，則海上活動能無適當法令規範嗎？應儘速制定海上交通安全之專門法規。

2. 有完備的法令基礎，再談政府機關機制之建立，才是正途。

## 十二、國立台灣海洋大學商船系主任林彬

1. 海運安全政策機關和運輸安全委員會可以一起研究。
2. 呼應蘇老師所提出的，成立交通部航政局。目前海事評議委員會隸屬於交通部各港務局航政組，屬三級單位。交通部航政司及港務局人力有限，成立航政局可使政策明朗，執行明確。
3. 事故調查委員會之隸屬應提升層級。
4. 呼應朱祕書長提出，運輸和交通之間還是有差別的。
5. 台灣地區海事調查報告、海難資料分析等，應建立資料庫，以為事故發生原因及預防政策研究之參考。

## 十三、海巡署海洋巡防總局海務組技士李新喜

表達個人意見，政策與事故調查機關應分開。

建議成立航政局。

## 十四、交通部運研所組員葉祖宏

今天各位之意見，將為海運安全部分之參考。

## 八、參訪大陸專家學者座談會會議記錄

時間：九十一年八月二十五日（週日）二十一時三十分

地點：雲南省麗江市玉龍花園大酒店 2206 室

主持人：蔡中志

與會人員：馮正民、葉名山、許添本、黃台生、張新立、李俊賢、何煥軒、羅孝賢、曹壽民。

紀 錄：曾平毅

- 一、八月下旬國內許多交通專家學者共同參加於昆明舉辦之「第十屆海峽兩岸都市交通研討會」，主持人蔡中志教授及曾平毅老師利用此行程機會，邀請十位具有行政、研究或實務經驗暑假期間赴大陸開會考察，已向數位同行的國內交通專家學者進行座談，並填寫焦點團體之問卷。
- 二、軌道運輸方面，高鐵公司與捷運公司為營運單位，加以其公司營運型態，不作為政策決定單位，仍應回歸到主管機關才是政策決策單位（中央交通部、台北市交通局）。
- 三、未來如交通部成立軌道總局，統合台鐵、高鐵及捷運，則中央之軌道政策則為該總局。
- 四、未來如交通部成立航政（總）局，則其為政策決策單位。目前四個國際港之港務局，未來較可能變更為以港務（總）局來辦理港務行政工作，港埠及貨棧則朝民營化方向發展。因航政涉及國際事務，暫時無地方之對等單位。
- 五、我國有「國家安全委員會（國安會）」，運輸安全事務是否可歸屬該委員會，請考量。
- 六、各位專家學者均有共識，為強化運輸安全體制，於行政院之下設「運輸事故調查委員會」，職司各運輸系統之『重大事故』的原因調查，其結果主要作為提供政策決策單位、營運單位及監督單位之未來改進重點（包括相關法令之修改等）。
- 七、「運輸事故調查委員會」為一超黨派之委員會，委員不必太多，但由總統任命。下設相關運輸系統之工作小組，俾利於各種重大事故之調查工作。
- 八、如行政院成立「運輸事故調查委員會」，則相關之飛安委員會、海事評議委員會、鐵路行車保安委員會、道路安全督導委員會及其他運具之重大事故調查單位或人員，應檢討減併。非重大運輸事故之調查工作，仍宜交由目前之運輸監理或監督單位辦理。
- 九、關於道路安全部分，考量當前行政院組織再造之契機（不宜且不容易成立

新單位)，在交通部之下又成立委員會組織之衝突性（行政院之下已有「運輸事故調查委員會」），強化跨部會道安工作推展之需求（目前交通部道安會運作情況良好），強化行政機能（政策、行政與監督宜由各行政單位負責）等，部分專家建議：

- （一） 廢除道安委員會，將之併入路政司，回歸路政工作。但為強化其功能，必須成立交通安全科，專職道安工作之政策制訂、監督工作，並辦理部會間之協調工作。現行道安會之諮詢機能，可於交通部改聘請顧問方式辦理。
  - （二） 各縣市之道安會報亦廢除，改於各交通主管機關（如交通局）或警察機關成立（道路）交通安全課，以維繫現有之上對下經費補助及道安工作推展。
  - （三） 本項建議之最大考量在於減少政府組織、人力及強化行政功能，其成功機會較大。
- 十、 散會。



### 九、赴飛安會研討運輸事故調查委員會座談會會議記錄

開會時間：九十一年十月二十九日（星期二）上午時時三十分

開會地點：行政院飛航安全委員會（台北市復興北路 99 號 16 樓）

- 一、現行地方各縣市道路交通安全組織並不納入運輸事故調查委員會。
- 二、如能成立統合之交通安全機關，其投資報酬率必高。
- 三、運輸事故調查委員會只負責調查重大之交通事故。
- 四、依我國之政府組織體制，運輸事故調查委員會宜設於行政院之下，不宜設於立法院或總統府之下。
- 五、重大事故調查之目的不在追究責任，其精神宜納入交通基本法草案之中。
- 六、為使本案付諸實行，宜接觸有興趣之立法委員，向其說明本案之效益。
- 七、政策機關原則上依照限制，但將「道路交通安全督導委員會」法制化，其名稱改為「道路交通安全委員會」。
- 八、依研究案之設計，須先訂定交通安全基本法來取得運輸事故調查委員會之設立依據，如此恐怕緩不濟急，建議可修改行政院組織法，直接授權設立。
- 九、交通安全基本法雖具跨部會之性質，但其主管機關應仍為交通部。
- 十、「行政院運輸事故調查委員會組織法」各條文請飛安會指正。

十一、 各國失事調查機關資料如下表：

編號	失事調查機關名稱	簡稱	隸屬機關	人數	備註
1	美國運輸安全委員會	NTSB	參議院	435	含海陸交通工具調查,但航空調查人力約佔七成
2	加拿大運輸安全委員會	CTSB	國會	230	含海陸交通工具調查,但航空調查人力約佔七成
3	澳洲運輸安全局	ATSB	運輸部	110	含海陸交通工具調查
4	法國失事調查局	BEA	運輸部	70	含海陸交通工具調查
5	英國失事調查局	AAIB	運輸部	45	
6	荷蘭運輸安全委員會	NTSC	運輸部		含海陸交通工具調查
7	德國失事調查局	BFU	交通部	40	
8	日本航空器失事調查委員會	AAIC	國土運輸部	36	含鐵路交通事故調查,但航空調查人力佔多數
9	香港民航處	CAD		35	
10	新加坡民航局	CAAS	交通部	25	
11	韓國民航局	AAIG	交通部	10	改制中
12	中華民國飛航安全委員會	ASC	行政院	17	

## 十、「運輸安全制度」研討會會議記錄

一、時間：中華民國九十一年十一月一日（星期五）上午九時三十分

二、地點：交通部運輸研究所五樓會議室

三、主持人：蔡中志教授

四、紀錄：陳文雄

五、出席單位及人員：（如簽到表）

主席報告：（略）

飛安會周組長：

一、事故調查之精神在於原因調查，不在釐清責任。此一精神宜於交通安全基本法中宣示。

二、運輸政策、事故原因調查、運輸服務三者角色各異，宜分別設置，以免球員兼裁判。

三、航空事故調查後之改善建議，目前主要是由研考會監督列管，但其專業性不足，研究案可進一步研究哪一些單位比較適合擔任後續監督管制工作。

四、委員應以專任為主，且兼任人數不宜超過專任人數，以免經常流會。

五、聘用人員也應該可以擔任主管，以使其有升遷的管道。

六、運輸事故調查委員會之專任人員比例不宜偏低。

七、人事、會計、政風應採專職，以避免分身乏術。

八、檢察機關也應該列入協調單位，以便處理傷亡案件。

九、運輸與交通的區分為何，可進一步釐清。

吳家慶老師：

一、事故調查之精神可增訂於交通安全基本法。

二、政策機關與調查機關分離，為時勢所趨，但因基本法宜精簡，故相關職權可不列入基本法，而另列入其他相關作用法。

三、運輸與交通之用語，再詳加考量如何統一其用語。

四、葉俊榮政務委員曾主張聘任人員亦可擔任主管職，不過目前政府推動組織精簡，難以兩全。

五、對於重大運輸死傷事故，法務部亦會成立專案小組，但其目的在追究責任，因此不宜與事故調查委員會聯合調查。

民用航空局張先生：

運輸安全重在預防，因此必須讓事故調查結果回饋至政策制訂程序。

道安會徐組長：

- 一、各縣市多已制定交通相關自治條例，可參考。
- 二、相關預算及罰款收入之分配多用於硬體建設，建議可多挹注在交通安全方面。
- 三、有關損害賠償及補償之範圍，目前係依據各相關法律，其與本法之關係宜進一步釐清。
- 四、交通法令修訂之負責單位，目前是由交通部相關單位如路政司和法規會負責，若由道安委員會負責，其與現狀之差距如何調整？
- 五、中央單位如稱為「委員會」，則地方單位可稱為「會報」，以做區分。
- 六、目前本會均以聘用顧問的方式，來參與處理委員會之重要事務。
- 七、行政機關以外的兼任委員須達二分之一的限制，可能會影響委員會之運作，建議改為四分之一。
- 八、施政名稱可依時間長短，分為長程施政綱要，中程方案，短程（施政或執行）計畫。
- 九、研究案規程草案規定，由委員會掌理施政綱要及計畫，是否含括其餘運具？各運具間之關係為何。

主持人：

- 一、道安會只負責道路安全施政綱要及計畫部分，其餘運具並不納入。
- 二、委員會納入民間代表，是為了容納多元意見與各方面價值衡量。
- 三、基本法只是精神指導，有關經費之運用，仍可參酌相關現行法令及作法。
- 四、現行有關賠償或補償之相關規定若是完備，可不作修正，基本法是強調政府有責任健全車禍賠償或補償制度。

交通部路政司陳專員：

- 一、目前交通部路政司係負責道路相關法制之訂定。
- 二、基本法僅具宣示性質，其規定多已散佈在各現行相關法律，基本法與現行方法如有衝突，應如何處理或調和？
- 三、運輸事故調查委員會宜成立資料分析中心，以回饋至政策或法規。

陳世圯老師：

- 一、建立運輸安全制度與制定交通安全基本法是非常有必要的。
- 二、交通安全基本法與其他相關法令之關係相當複雜，須再進一步釐清。
- 三、重大事故救護時之組織問題頗為嚴重，可進一步研究。

台灣鐵路管理局行車保安委員會張總幹事：

- 一、政策制定及事故調查採分離制在鐵路方面應為可行。
- 二、台鐵行車保安委員會之重大案件不多，因此事故調查委員會有關軌道的部分編制不須太大。
- 三、人員的專業背景非常重要。
- 四、委員會不須每週一次，有事才開即可。

公路總局陳副局長：

- 一、基本法僅具宣示作用，是否可以增列罰則，以增加其強制力。
- 二、交通部是否須另設幕僚機關，以協助道安會協調其他單位。

馮正民老師：

- 一、交通安全基本法之財源，應有原則性的規定；其與相關法律競合時，應可優先適用。
- 二、中央與各地方道路交通安全委員會之關係，可以用結構圖加強說明。
- 三、交通安全制度三法是目標，如何階段性處理，以達成目標，可再進一步研究。
- 四、哪一些事務可以委外處理，亦可研究。
- 五、專任委員應比兼任者多，但專案調查小組宜多請專家參與。

賀陳旦老師：

- 一、運輸事故調查委員會具備長期監督及重大事故調查之功能，須強化其合議組織之運作，可藉由專職委員輪流擔任主任委員，以免主任委員專斷，而成為首長制。
- 二、基本法是建立制度的原則與精神，但只做宣示性規定；至於罰則，可於相關作用法再規定。
- 三、運輸安全制度只是上游，尚須下游之執行及協調聯繫來配合。
- 四、交通部道安會除具政策制定功能外，尚具執行性質，法制化成為正式編制後，可能更不能發揮功能。目前可先提高其開會次數，並敦聘專任委員執行相關事務。
- 五、委員會要正常運作，須從委員之出席、政策執行管考來根本解決，至於是否法制化，反而較為其次。
- 六、財源部分以罰鍰為大宗，不妨將強制責任保險保費盈餘納入。
- 七、地方道安會報之組織及運作在規程中是否增列規定。
- 八、是否可成立基金會，以振興交通安全相關之前瞻性研究。

淡江大學交通管理學系石老師：

- 一、委員會之運作經常功能不彰，也不易負責其政策成敗，是否整合現有相關機關即可。
- 二、研究案應不限於法規面，似乎還有其他相關問題。
- 三、港口捐、機場稅、通行費也可納入交通安全工作之財源。
- 四、交通安全執法方面，在道路交通事故上之處理，第一線的警察教育可再加強。

海巡署曾科長：

- 一、基本法僅區分中央及地方，未提及海洋事務部，可能是因其尚未確定。
- 二、交通安全基本法將各運具均納入，但基本法之法條如有各運具共通性之條文，可納入通則，差異性之法條則另列。
- 三、運輸事故調查委員會可納入行政院組織法修正草案。

道安會徐組長：

- 一、委員會之運作關係委員會可否達成其任務，交通部林部長極為重視道安會，各地方道安會報也經常舉行聯席會報。
- 二、道安會之委員多為主管機關之主官擔任，主官未能出席，即由副主官代理出席，目前其運作情況相當良好。

賀陳旦老師：

- 一、道路安全部分，駕駛人扮演極重要之角色，基本法可否再加強規範。
- 二、除法規外，尚須其他相關配套措施。例如，目前中央單位對於地方政府自訂自治法規尚不放心，此一心態可再調整，給予地方更大空間，更可促進其成長。

運輸研究所林豐福組長：

- 一、基本法宜設定為目標性之法律。
- 二、第二條可刪除，以免高階低就。
- 三、第二章關於交通安全組織的部分，可全部刪除，由交通部或相關主管機關另訂相關法規即可。
- 四、第二十條及二十一條有關調查的規定，可併入十五條。

鄭善印老師：

- 一、基本法是目標宣示性法律，不具直接強制力，不容易與其他法律衝突，也不宜設立罰責。
- 二、台北市八大行業之稽查是由各相關單位聯合，後來因為功效不彰遭廢除。

三、道路交通安全委員會也許可以考慮納入政黨代表。

吳家慶老師：

一、現行相關法規與基本法不一致的部分，須再修正。

二、依行政院組織法草案之精神，獨立機關不列入行政院組織法。為明白宣示運輸事故調查委員會之獨立性質，因此不宜列入行政院組織法。

主持人：

希望本研究案的結論能付諸實行。

## 附錄四：研究小組會議記錄

### 第一次小組會議記錄

時間：九十一年三月四日（週一）上午十時。

地點：中央警察大學研究大樓三〇五教室。

主持人：蔡中志。

與會成員：吳宗修、鄭善印、曾平毅、吳東明（葛錫安代）、朱金池、吳家慶、陳文雄、羅弘熙。

紀錄：陳文雄。

一、因預算年度的限制，研究期間縮短為九個月，研究費分四期依比例（三、三、二、一）發給。

二、每次小組會議發給研究成員誤餐費或車馬費。

三、「行政院飛航安全委員會」籌畫擴編為「交通安全委員會」，其著手研究已久，相關資料可資參考，擬分次拜訪相關人員蒐集資料。

四、雜支費（如書籍及耗材）請憑據報銷。開立二聯式發票者，購買人無須填寫；開立收銀機式發票者，請廠商註明統一編號（00985660），或加蓋店家發票專用章，免用統一發票之店家，則請開立收據。

五、近期工作分配如下表，請於春假（四月中旬）後提出文章：

姓名	擔 任 工 作
蔡中志	訪談相關單位，籌辦座談會，購買經常性耗材。
吳宗修	蒐集及撰寫美國相關法規及制度資料。
鄭善印	蒐集及撰寫日本相關法規及制度資料。
曾平毅	請領經費、設計領據、蒐集及撰寫高鐵及捷運相關資料。
朱金池	設計問卷及訪談調查表草稿。
吳東明	蒐集及撰寫英國相關法規及制度資料。
陳文雄	協助行政事務及籌辦座談會。
吳家慶	蒐集及撰寫相類似組織之法規及制度資料（行政院公共安全督導會報、內政部性侵害防治委員會、行政院消費者保護委員會等）。
羅弘熙	蒐集及撰寫我國運輸安全組織相關法規及制度資料。



六、研究案近期進度預定如下：

時	間	進	度
四月中旬		討論各成員之文章	
五月初		實問問卷調查及訪談	
六月初		舉辦期中座談會	
六月中旬		向運輸研究所繳交期中書面報告。	

七、訪談費暫定為每受訪談人二千元、問卷調查費則視填答人數多少，再行決定，實施調查之成員可報支差旅費。

八、研究案管理費部分，請曾老師協調運輸學會，暫不於第一期經費中扣款。

九、請各研究成員繳交空堂時段表，以便主持人安排相關時段。

十、下次會議時間另行通知（約二至三週後），屆時並一併分發第一期研究費。

## 第二次小組會議記錄

時間：九十一年三月二十五日（週一）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓三〇五教室。

主持人：蔡中志。

與會成員：吳宗修、吳東明（葛錫安代）、朱金池、吳家慶、羅弘熙。

紀錄：陳文雄。

一、日前訪談行政院航空器飛航安全委員會，已作成紀錄。其網站上置有出國考察報告，相關考察單位、名稱、職掌等重要內容，請陳文雄摘錄傳閱。

二、預定於六月初完成期中報告。

三、日本相關交通白皮書訂購中。

四、吳宗修老師：

1. 正整理美國相關資料，其中地方單位係以加州及紐約為例。

2. 飛安會及交通部航政司訪談已作成記錄。

五、主席：

1. 鄭善印老師將制訂國外文獻整理之格式，以作為各成員撰寫時之統一體例。

2. 鄭善印老師目前正在整理日本之相關法規及組織制度資料。

六、朱金池老師：

1. 設計問卷前須先瞭解目前我國及各國的組織架構及問題癥結，請各成員惠予提供相關資料。至組織設計的理論基礎部分，業已撰寫底定。

2. 目前政府再造工程中，就業務及幕僚單位部分業已初步定案，惟獨立機關部分尚未成形。本研究案之問卷設計可著重於平行分工（三權中之定位）及垂直分工（中央與地方分權）之問題。另外法規密度、內部及外部協調亦是另一重點。

七、葛錫安：目前所蒐集英國之資料以海運方面較多，陸運及空運部分正透過管道，加強蒐集。

八、主席：國境系柯雨瑞講師所撰之「美國 2001 年航空暨運輸安全法之研究」一文頗值參考，請陳文雄索取傳送各成員。

九、吳家慶老師：行政院維護公共安全方案、內政部性侵害防治委員會、內政部家庭暴力防治委員會、行政院消費者保護委員會、中央選舉委員會，行政院災害防救委員會等相類似組織之資料業已蒐集，目前正整理中。

十、羅弘熙研究生：目前所蒐集之海運資料頗多，參酌運輸研究所出版之運輸安全白皮書，正撰寫相關資料。

十一、主席：

1. 台北市及中央政府相關網站頗多資料可供參考。

2. 有關我國運輸安全之文獻探討，請以計畫書內容為藍本擴展之。

3. 下次會議時間為四月八日（週一）上午十時十分，屆時請吳家慶老師就相類

似組織之架構、職掌、編制、任用資格等資料再簡要說明，並加以評論。

### 第三次小組會議記錄

時間：九十一年四月八日（週一）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓三〇五教室。

主持人：蔡中志。

與會成員：吳宗修、鄭善印、吳家慶、羅弘熙。

紀錄：陳文雄。

一、期中報告內容須包括美、日、英三國運輸安全組織之文獻，請各負責成員如期撰寫。

二、吳宗修老師：

（一）美國之資料甚多，部分仍須整理分析。

（二）鐵路局訪談已作成記錄，請陳文雄傳送至各成員。

三、主席：

（一）政府交通安全體制（陸、海、空）通常有下列模式，請羅弘熙同學參照撰寫。

回 饋			層次	內涵	現行相關組織
			1	政策	
			2	監理	
			3	執行	
			4	救護	
			5	調查鑑定	

（二）問卷內容須與研究計畫所列之預期效益相符，故宜先提出組織診斷之問題，再問各種可能方案之問題。

（三）對高階人員或專家學者，可採用類似「研究計畫評選」之方式設計問卷，其範例如下表：

項目	指標	方案一	方案二	方案三
		整合後設於 行政院下	整合後設於 交通部下	分開設置
		評分		
1	效能(%)			
2	變動程度(%)			
3	配合國策(%)			
4	人員(%)			
5	經費(%)			
		名次	名次	名次

- (四) 請吳宗修老師、鄭善印老師、吳家慶老師各自提出不同之組織問題，協助朱金池老師研擬問卷。

四、鄭善印老師：

- (一) 日本交通安全對策基本法業已譯出，而交通安全計畫內容已部分節譯。
- (二) 期中報告之格式及內容宜採運輸研究所熟悉之方式撰寫〈即依現行陸、海、空組織分離之體例〉。
- (三) 調查、鑑定組織具準司法機關之性質，期中報告對其組織定位，究應獨立設置，抑或附屬於相關機關之下，可多著墨。設計時並參考美、日、英之現行作法，截長補短，列表比較其優缺點。
- (四) 實施問卷前應先讓問卷對象瞭解現行之運輸安全組織架構，以免對象隨意填答。
- (五) 問卷對象〈機關〉不同，其問卷題目也可能不同，因此必須設計各種版本之問卷。惟目前階段尚不須向調查對象詢問整合方案之相關題目。
- (六) 設計問卷可針對下列重點：
  - 1. 成立組織之目標。
  - 2. 實際運作情形與組織之目標是否相符。
  - 3. 建議改進方案。
  - 4. 經費來源。
  - 5. 組織定位。
  - 6. 是否須與其他組織整合。

五、吳宗修老師：請研究生簡報美國運安制度〈略〉。

六、吳家慶老師：簡報相類似組織〈略〉。

七、主席：

- (二) 撰寫中、外運安組織報告時，請明列下列事項：
  - 1. 組織制度〈包括上下隸屬關係〉。
  - 2. 職掌業務。
  - 3. 行政運作方式（例如有無定期會議、那些人參加、監督考核等）。
  - 4. 組織功能。
- (三) 下次會議時間原則上為四月二十二日（週一）上午十時十分，開會前另行確認。

#### 第四次小組會議記錄

時間：九十一年四月二十二日（週一）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓三〇五教室。

主持人：蔡中志。

與會成員：吳宗修、鄭善印、朱金池。

紀錄：陳文雄。

- 一、有關日本的運輸安全組織架構，請鄭老師再補充。
- 二、吳家慶老師負責的部分，請再潤飾。
- 三、明天預定赴基隆港務局訪談。
- 四、學者專家座談會訂五月三日（星期五）上午九時三十分，於運輸研究所舉行，請全部研究成員到場。
- 五、座談議題以診斷現行運輸安全組織為主，注意事項如下：
  - （一） 國內運輸安全組織問題（例如各陸、海、空運輸管理有無政策研究及制定機關、專責單位、法制化、功能）。
  - （二） 簡報內容先說明目前有關運輸安全法規制度、組織、運作三方面的重要問題（可包括歷次訪談時，實務單位提出的問題。），再請座談的專家學者修正建議或解決方案。
  - （三） 開會通知主旨為：交通部運輸研究所與中華民國運輸學會合作「運輸安全法制、組織與政策運作機制之研究」研究案專家學者座談會。
  - （四） 說明：討論議題如下（略）。
  - （五） 受邀請人請敘明其頭銜及單位。
- 六、請陳文雄負責簡報、開會通知、聯繫、錄音及會議記錄。
- 七、簡報內容包括：
  - （一） 前言：可摘錄研究計畫前言。
  - （二） 討論事項：
    1. 法規制度面的問題（舉例說明）。
    2. 組織層面的問題（例如海運安全管理欠缺組織系統）。
    3. 政策運作面的問題（例如有些組織欠缺政策規劃、執行、考核、評估四個完整步驟）。
- 八、組織診斷的理論基礎可參考魏斯博的六盒模式，先製作統一之範本，再依陸、海、空運輸組織之性質，個別制定問卷。
- 九、第一階段問卷主要以組織問題診斷為主（第二階段問卷主要以組織設計為主），其主要項目包括：
  - （一） 目標：包括成效。
  - （二） 結構：是否法制化、編制、運作。

- (三) 誘因及績效標準。
- (四) 有用的機制。
- (五) 組織間關係：包括垂直及平行單位。
- (六) 領導：宜採首長制或委員制？
- (七) 環境因素：
- (八) 是否與國際接軌。
- (九) 作業程序及規定。
- (十) 自由填答。

十、問卷題目盡量中性，避免誘答，答案採五分法。填答人基本資料包括服務單位、年資、職等，是否擔任主管、性別等，問卷設計完畢後，請各成員討論。

十一、問卷訂於期中報告（六月十五日前）繳交前實施，並於繳交後分析。

## 第五次小組會議記錄

時間：九十一年五月六日（週一）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓三〇五教室。

主持人：蔡中志。

與會成員：朱金池、曾平毅、吳家慶。

紀錄：陳文雄。

一、期中報告章節目次及分工如下：

（一）緒論（蔡中志老師）

（二）運輸安全制度的理論基礎（吳家慶老師）

1.組織設計的理論基礎

2 我國相類似政府組織

（三）我國運輸安全制度的現況（羅弘熙學長、蔡中志老師）

（四）美、日、英等國運輸安全制度之比較（吳宗修老師、鄭善印老師、吳東明老師）

（五）我國運輸安全制度之實證研究（朱金池老師）

1.抽樣方法

2.研究工具

3.資料分析方法

4.資料分析結果及討論

（六）我國未來運輸安全制度之方案評估

（七）結論及建議

（八）附錄：簡報及各類會議記錄（陳文雄）。

二、基隆港務局訪談記錄請吳東明老師速傳。

三、期中報告章節格式如下：

（1.）註解採隨頁註。

（2.）層次標號如下

層次	1	2	3	4	5
一般用法	章	節	項	款	目
本研究標號	章、	一、	（一）	1.	（1）

四、期中報告初稿請各老師於五月二十日前，傳送給陳文雄。

五、預定五月十七日（星期五）研究小組開會，小組成員是否可全員到期，請陳文雄調查，屆時將分發第一階段差旅費。

六、請陳文雄統計研究小組成員參加開會次數（含五月十七日小組會議），以申報誤餐費。

七、下次開會先討論第五章抽樣方法與研究工具，請各老師提供意見予朱老師。



## 第六次小組會議記錄

時間：九十一年五月十七日（週五）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓三〇五教室。

主持人：蔡中志。

與會成員：鄭善印、吳宗修、朱金池、曾平毅、吳家慶。

紀錄：陳文雄。

一、本研究案之層次較高，且具整體性，問卷或訪談宜偏向實務界高階人員，對象如下：

- （一） 調查單位：須各種運具具代表性之單位。
- （二） 調查人員：各單位瞭解組織設計之高階人員。
- （三） 並可採滾雪球方式，由受訪談人推薦適當訪談人選。
- （四） 專家學者訪談名單增加交通部張家祝次長、台灣鐵路管理局黃德治局長及交通大學交通運輸研究所馮正民教授。
- （五） 第一次專家學者座談會與會專家學者亦可另行訪談。

二、第一次專家學者座談會記錄請傳送各小組成員。

三、請吳家慶老師就相類似政府組織之各種設計原理，研擬運輸安全的可能雛形，供小組成員探討。

四、設計運輸安全組織時，事故鑑定單位為避免球員兼裁判，故不宜負責政策制訂或協調，宜將整合各種運具，獨立成立調查鑑定單位。

五、問卷調查：

- （一） 朱金池老師：問卷設計說明（略）。
- （二） 問卷之問題須切合本研究之目標，故問卷之結果必須對運輸安全組織設計有解釋力及實益。初步問卷草稿偏重組織內部問題診斷，與本研究目的不太切合，必須再設計。
- （三） 問卷設計時，有些問題可採是非題，有些可採排序法，有些可採複選法，有些可採五分法，請曾平毅老師設計範例題，供小組成員討論。
- （四） 問卷內容除針對各單位之個別問題調查外，可先將整體運輸安全組織各種雛形列入問卷，明列其功能定位，請受調查人表示意見。
- （五） 問卷題目可先列各單位共通問題，再列各單位個別的問題。
- （六） 問卷對象應涵蓋民航局。
- （七） 有無法源依據係事實問題，不須採用問卷調查法。
- （八） 預算制度、資訊系統是否合理，大部分受訪人不清楚，清楚的人可能都採負面見解。
- （九） 行車事故鑑定委員會是否列為問卷對象，可再研究。

六、請鄭善印老師及朱金池老師針對第一次專家學者座談會所提出的問題，研究

可否列入問卷。

七、請吳宗修老師針對各次訪談所提出的問題重點，研究可否列入問卷題目。

八、下一次專家學者座談會可依運具之不同，分別舉行，開會通知可順附問卷。

九、研究小組預定五月二十七日（星期一）開會。

## 第七次小組會議記錄

時間：九十一年五月三十一日（週五）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓三〇五教室。

主持人：蔡中志。

與會成員：吳宗修、朱金池、曾平毅、羅弘熙。

紀錄：陳文雄。

一、蔡中志老師已與吳家慶老師研擬二種運輸安全組織調整方案，並敘明理由，分析其優、缺點。

二、運輸事故調查委員會隸屬行政院、立法院及監察院的優缺點，請再考量。

三、實證調查方面：

- （一）可採各運具焦點團體座談及專家學者訪談二種方式。
- （二）針對問題正反意見分析。
- （三）問題宜單純，以不超過十個為原則。
- （四）訪談後，可讓受訪人填答問卷，以便統計分析。

## 第八次小組會議記錄

時間：九十一年六月二十五日（週二）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓交通學系研討室。

主持人：蔡中志。

與會成員：鄭善印、吳宗修、朱金池、曾平毅、吳家慶。

紀錄：陳文雄。

- 一、 期中報告審查會訂於七月五日（星期五）上午十時於運輸研究所舉行，請各成員討論簡報內容。
- 二、 日本就交通安全政策方面，在中央與地方分別設有主管單位，另外就事故調查鑑定方面，在中央與地方分別設有主管單位，請陳文雄製表加入簡報。
- 三、 交通安全組織設計，主要有下列五個變項（依問題層級順序），請陳文雄製作流程表加入簡報，並簡述其理由：
  - （一）組織功能定位與責任：政策與事故調查採合一制或分離制。
  - （二）四種運具是否整合。
  - （三）組織層級（隸屬機關）。
  - （四）採合議（委員）制或首長（獨任）制；人員進用（專任或兼任），人員編組（質量），組織法制：交通安全基本法。
  - （五）監督機制：內部（隸屬）監督或外部（民意、輿論等）監督。
- 四、 目前只是針對大方向擬定，研究案最後必須擬定較為詳細的組織設計方案。
- 五、 問卷填答人服務單位請增加學校、研究機構等選項。
- 六、 排序題可採五分法填答。
- 七、 政府組織再造三法（行政院組織法、中央政府總員額法、中央政府機關組織基準法）作為公共運輸安全組織再造的基礎，請陳文雄加入簡報。

### 第九次小組會議記錄

時間：九十一年七月十九日（週五）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓交通學系研討室。

主持人：吳宗修。

與會成員：鄭善印、朱金池、曾平毅、羅弘熙。

紀錄：陳文雄。

一、今天主要是確認問卷的內容，至於其中審查會意見，請各成員先行閱覽，於  
期末報告配合修正。

二、問卷內容及格式請陳文雄依討論內容修改。

## 第十次小組會議記錄

時間：九十一年九月十三日（週五）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓交通學系研討室。

主持人：蔡中志。

與會成員：鄭善印、吳宗修、吳東明、朱金池、曾平毅、吳家慶、羅弘熙。

紀錄：陳文雄。

- 一、主持人及曾平毅老師暑假期間赴大陸開會考察，已向數位同行交通專家學者訪談調查，所得資料頗值參考。
- 二、下週將赴行政院飛航安全委員會座談，並蒐集相關資料，各成員請踴躍參加。
- 三、研究案期末報告必須具體擬定運輸事故調查委員會的組織、編制、職掌、調查範圍等。其中有關空運事故調查部分，行政院飛航安全委員會已有腹案，但其他運具部分資料不足，請吳宗修老師參考 NTSB 相關資料擬定。
- 四、英國運輸安全組織之部分，請吳東明老師儘速撰寫。
- 五、各國運輸安全制度之比較，請吳東明老師協助羅弘熙同學共同撰寫。
- 六、現行組織分析部分，有關海運安全人力配置資料，請吳東明老師蒐集表列（包括兼職人員、委員等）。
- 七、實證調查部分，請朱金池老師統計分析問卷調查結果，並套用組織設計的理論申論。
- 八、道安委員會存廢或強化問題：
  - （一）道安委員會存廢或強化問題，須再進一步探討。如須強化，研究案須具體擬定其組織編制及運作模式。
  - （二）有些專家認為可以廢除道安會，政策責任由各主管機關負責即可。如果成立運輸安全委員會，可取代其部分功能。
  - （三）任務編組適合用來處理臨時發生重大事故，例行性的業務應由專責常設單位。至於負責協調問題由主辦單位處理即可。
  - （四）中央對各地方道安委員會現有單獨的補助預算，將來可能改為統籌分配款，由各縣市自行運用，因此將來道安會的運作勢必發生問題。
  - （五）道安會是否能發揮功能，關鍵在於：
    1. 定位：政策決定、政策執行或僅為諮詢。
    2. 委員會產生及運作方式：委員會代表性、主席制或投票制。
    3. 執行成果不彰時，必須有人負責任。

(六) 中央道安會宜偏向政策決定及督導考核，地方則授權地方首長決定是否成立地方道安會，其定位宜設定為政策兼執行單位。

(七) 研究案可二案併陳：

1. 道安會存續，但須強化。
2. 廢除道安會，由各縣市交通局專責單位主辦。

(八) 可於交通安全基本法中規範道安會之組織及定位，如此其人員及預算不致架空。

九、行政院運輸事故調查委員會、交通部及各縣市道路安全委員會、交通安全基本法這三部份，由主持人、鄭善印老師與吳家慶老師共同研究撰寫。

十、期中報告審查會問題與回應，請各成員先行構想，於期末報告中逐一修改撰寫。

十一、 下次開會時間：九月二十四日（週二）上午十時十分。

## 第十一次小組會議記錄

時間：九十一年九月二十四日（週二）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓三樓。

主持人：蔡中志。

與會成員：鄭善印、吳宗修、吳東明、朱金池、曾平毅。

紀錄：陳文雄。

一、十月底前必須完成所有工作。

二、請吳家慶學長於十月中旬提出相關法案草案。

三、期末報告中就第三章，我國現行各運輸安全組織之編制情形，請羅弘熙學長補強。

四、期中報告審查會專家意見如無爭議，請陳文雄直接修改（第三章由羅弘熙學長修改），有爭議部分，請與主持人研商。

五、海運焦點團體座談會請吳東明老師主持，羅弘熙學長摘要紀錄。

六、座談會紀錄格式請陳文雄統一。

七、主持人報告飛安會座談會會議意見（略，詳見會議記錄。）。

八、現行航空政策主要由民航局主導，其性質為特約幕僚單位，交通部航政司主要專管海運政策。

九、目前交通部規劃成立航政局，統領各港務局。

十、目前行政院雖然規劃成立海洋事務部，惟其組織架構尚未成型，本研究案在設計時，宜盡量考量現行之組織狀況。

十一、道安會之業務宜由陸政司設專科承辦，亦或於道安會之下設科專人承辦，可再考量。

十二、方案說明中之運安組織雛型，請陳文雄依討論內容再修改。

十三、限於國情及專業人才不足，運安組織不宜於國會下設獨立機關。

十四、下次開會時間：十月一日（週二）上午十時十分。



## 第十二次小組會議記錄

時間：九十一年十月一日（週二）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓三樓。

主持人：蔡中志。

與會成員：鄭善印、吳宗修、朱金池、曾平毅、羅弘熙。

紀錄：陳文雄。

一、研究案因辦理結案手續時程關係，須於十月底向運輸研究所提出期末報告，請各位加油。

二、各運具安全組織之編制現況，請羅弘熙學長於第三章最末，表列說明。

三、各成員之書面報告務請於十月二十五日前，傳送給陳文雄排版。

四、預定十一月一日於運輸研究所舉辦「運輸安全制度研討會」，請曾平毅老師籌辦，邀請相關學者及行政機關人員出席。討論議題：

（一）運輸安全法案。

（二）運輸安全組織方案評估。

（三）運輸安全組織方案推動策略。

五、方案評估部分請吳宗修老師先撰寫，再傳給朱金池老師提供意見修正。

六、贊成維持並加強「道安會」體系功能的理由：

（一）道安會成立已久，一定有其存在價值。

（二）其運作良好。

（三）其預算專款專用，並能督促地方政府。

（四）可藉政府改造列車將道安會法制化、健全其組織及運作方式。

（五）道路交通運輸涉及多元意見與利益衝突，須由具代表各方意見之委員會協調折衝與決策。

七、贊成廢除或改造「道安會」的理由：

（一）政策應由首長負責，其功能由相關單位即可發揮。

（二）道安經費運用制度已經有所改變。

八、道安會之雛型可參考「性侵害防治委員會」。

九、政府組織再造並非一味裁併單位，如有需要，仍須設立新單位。

十、運輸事故調查委員會宜設於行政院之下，其與各區行車事故鑑定委員會或其他運具之事故調查單位，無須隸屬，但可相互分享資訊及技術。

十一、運輸事故調查委員會之性質，應偏向美國聯邦調查局（FBI）及運輸安全委員會（NTSB），其職掌可加入研究發展、統計分析、技術指導，處理重

大案件等。

十二、 我國未來如成立海洋事務部，其航政局負責海運安全政策。

十三、 美國 NTSB 之組織及運作方式：

（一）美國 NTSB 隸屬國會，故其行使職權時，須受國會管轄監督，政府行政機關如需要其報告或資料，須透過國會。

（二）美國國會對於 NTSB 給行政單位的建議，有定期追蹤、督導行政單位之執行成效。

（三）美國交通部應提供 NTSB 執行職務必須之協助。

十四、 日本有關運輸事故調查組織部分，請鄭善印老師再補充，請陳文雄傳送期中報告相關部分給各位老師。

十五、 下次開會時間：十月十五日（週二）上午十時十分，屆時請各成員盡量提出期末報告文章初稿，以便連貫整合。

### 第十三次小組會議記錄

時間：九十一年十月十五日（週二）上午十時十分。

地點：中央警察大學研究大樓三樓。

主持人：蔡中志。

與會成員：朱金池、曾平毅。

紀錄：陳文雄。

一、期末報告各章節原則上沿用期中報告之章節，各小組成員負責的部分，請於下週一前提出初稿，傳送陳文雄彙整，以便開會審閱。

二、期中報告審查會各專家學者之意見請各成員參照，務請於各章節修改。

三、第四章各國運輸安全制度部分增加第四節：「各國運輸安全制度之必較」，請羅弘熙學長盡速撰寫傳送。

四、期末報告第六章訂為「我國未來運輸安全制度之研擬」，其節次為：

第一節：我國未來運輸安全政策之運作。

第二節：我國未來運輸安全組織之設計。

第三節：我國未來運輸安全法制之研擬。

五、期末報告第六章第三節提出之交通三法為：

（一）道路交通安全基本法。

（二）行政院運輸事故調查委員會組織法。

（三）交通部道路交通安全委員會組織規程。

六、第七章為結論與綜合建議，請主持人撰寫，其節次為：

第一節：結論。

第二節：綜合建議。

壹：近程作法。

一、訂定運輸安全三法。

（一）方案內容。

（二）建議理由。

貳：中程作法。

參：長程作法。

第四節：我國未來運輸安全法制之研擬。

七、下次開會時間：十月二十二日（週二）中午十二時，一邊用餐、一邊討論。

## 第十四次小組會議記錄

時間：九十一年十月十二日（週二）上午十二時。

地點：中央警察大學研究大樓交通學系研討室。

主持人：蔡中志。

與會成員：鄭善印、朱金池、曾平毅、吳家慶、羅弘熙。

紀錄：陳文雄。

一、請陳文雄將相關電子檔傳送各成員。

二、目前交通安全制度三法案已草擬完成。

三、第五章實證研究結果分析討論，應與期末報告第六章「我國未來運輸安全制度之研擬」相互呼應連接。

四、十一月一日上午九點三十分在運研所舉辦「運輸安全制度研討會」，請全體研究人員參加研討，必需當場回應意見與得到結論，請陳文雄製作簡報，將交通安全制度三法及各方案列入，至於推動策略則開放與會來賓討論。

五、期末報告各章格式請依照期中報告格式撰寫。

六、研究的最後階段請大家務必配合結案驗收的時程。

## 附錄五：問卷

### 「運輸安全法制、組織與政策運作機制之研究」問卷調查表

敬愛的小姐、先生您好：

中華民國運輸學會與交通部運輸研究所合作，正進行「運輸安全法制、組織與政策運作機制之研究」，素仰您對運輸安全工作之經驗豐富，見解深入，為期本研究更具精緻周延，亟盼您針對本問卷問題，提供寶貴意見。本問卷採匿名的方式調查，所有資料僅作學術研究之用，敬請放心作答，謝謝您的熱忱參與。敬祝

萬事如意

計畫主持人 蔡中志教授

協同主持人 吳宗修副教授敬上

連絡人：陳文雄講師

連絡電話：03-3282321 轉 4301

桃園縣龜山鄉大崗村樹人路 56 號（中央警察大學）

### 問卷部分

一、我國當前運輸安全政策上，可能存有下列問題，請就各項問題之嚴重性，在適當空格中打勾：

	非常嚴重	嚴重	無意見	不嚴重	非常不嚴重
--	------	----	-----	-----	-------

- |               |                          |                          |                          |                          |                          |
|---------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 政策之擬訂者不夠專業 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 政策之決定過程草率  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 政策之內容不夠周延  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 其他：_____   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

二、我國當前運輸安全有關機關和編組單位，在組織與管理運作上，可能存有下列問題，請就各項問題之嚴重性，在適當空格中打勾：

	非常嚴重	嚴重	無意見	不嚴重	非常不嚴重
--	------	----	-----	-----	-------

- |                     |                          |                          |                          |                          |                          |
|---------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 主管領導無方           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 各單位協調聯繫不足        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 組織編制不合理          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 人事管理（任免、遷調、獎懲）不公 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 預算不足             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 其他：_____         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

三、為增進我國運輸安全，未來是否需要建立一個運輸安全政策的統合單位？

☐非常需要    ☐需要    ☐無意見    ☐不需要    ☐非常不需要

四、如果我國需要建立一個運輸安全政策的統合單位，其設置方式為：

☐在中央政府設置一個「運輸安全委員會」，統合陸運、海運及空運之安全政策；

☐在中央政府分別設置陸運、海運及空運等三個安全委員會；

☐維持現制，亦即仍由交通部統籌負責陸運（含道路及軌道）、海運及空運之安全政策；

☐修正現制，仍由交通部統籌負責陸運（只含軌道）、海運及空運之安全政策，但道路安全政策部分因牽涉較廣，故應另成立「交通部道路運輸安全委員會」，由交通部長兼任主任委員，委員中具官員身分者應少於二分之一；

☐其他方式（請敘述）：\_\_\_\_\_。

五、承前題所設置之運輸安全政策的統合單位，其設置之層級應隸屬在下列何機關之下：

☐總統府    ☐行政院    ☐立法院    ☐監察院

☐交通部    ☐其他：\_\_\_\_\_

六、我國未來為增進運輸安全，未來可加強下列監督執行的機制，請就各種監督機制的重要性，在適當空格中打勾：

	非常 重要	重 要	無 意 見	不 重 要	非 常 不 重 要
1. 立法院的政策質詢	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 立法院的立法審議	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 立法院的預算審查	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 地方政府的民意監督	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 監察院的調查	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. 中央行政機關的監督	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. 地方政府機關的監督	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. 大眾傳播媒體的監督	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. 其他：_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

七、為增進我國運輸安全，未來是否需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位？

☐非常需要    ☐需要    ☐無意見    ☐不需要    ☐非常不需要

八、承前題，如果需要建立一個公正的「運輸事故調查」單位，請問應如何設置？

☐在中央政府設置「運輸事故調查委員會」，統合陸運、海運及空運之運輸事故調查；

☐在中央政府分別設置陸運、海運及空運等三個「運輸事故調查委員會」。

☐其他\_\_\_\_\_

九、承前題，所設置之運輸運輸事故調查單位，其設置之層級應隸屬在下列何機關之下：

☐總統府      ☐行政院      ☐立法院      ☐監察院

☐交通部      ☐其他：\_\_\_\_\_

十、您認為運安政策統合與事故調查權應否歸屬同一機關？

☐應歸屬同一機關      ☐無意見      ☐不應歸屬同一機關

十一、您認為我國有無必要制定「交通安全基本法」或「運輸安全基本法」，以作為規範我國運輸安全組織及政策運作之用？

☐非常有必要      ☐有必要      ☐無意見      ☐沒必要      ☐非常沒必要

十二、如果我國有必要制定「交通安全基本法或運輸安全基本法」，以作為規範我國運輸安全組織及政策運作之用，則請就其各項可能內容重點的重要性，在適當空格中打勾：

	非常 重 要	重 要	無 意 見	不 重 要	非常 不 重 要
1. 明定中央與地方政府之維護交通安全任務	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 規定各種交通工具的製造者、使用者、駕駛者之交通安全責任	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 要求各級政府必須提出交通安全政策與實行計畫，並定期向國會、地方議會報告	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 法律明文規定設置運輸安全委員會	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 其他：_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 基本資料部分

1、我的性別是：☐男      ☐女

2、我的公務人員（或學術研究）工作年資有：\_\_\_\_\_年。

3、我現在的官等是：☐簡任\_\_\_\_\_等，☐薦任\_\_\_\_\_等，☐委任\_\_\_\_\_等  
☐教授    ☐副教授    ☐助理教授    ☐講師    ☐其他\_\_\_\_\_

4、我的學歷是：☐高中(含)以下      ☐大學（專）      ☐碩士(含)以上

5、我現在的職務是：☐主管    ☐非主管

6、我現在服務的機關是屬於：☐中央政府機關    ☐地方政府機關    ☐學術機構  
☐民間團體      ☐其他：\_\_\_\_\_

7、我的主要專長領域屬於：☐空運安全    ☐海運安全    ☐軌道安全    ☐道路安全    ☐其他

## 附錄六：期中報告審查會議紀錄及研究小組回應

一、時間：中華民國九十一年七月五日（星期五）上午十時

二、地點：本所五樓會議室

三、主持人：鄭副所長賜榮

紀錄：葉祖宏

四、出（列）席單位及人員：

飛航安全基金會陳道千執行秘書

海洋大學海洋法律研究所尹章華所長

交通部道安委員會徐台生組長

行政院飛航安全委員會

交通部路政司

交通部航政司

交通部道安委員會

交通部民航局

台北市交通局

台北大眾捷運公司

交通部基隆港務局

交通部台灣鐵路管理局

林豐福組長

林繼國主秘

林國顯組長

王穆衡組長

陳賓權研究員

中華民國運輸學會



五、討論：

發言單位及內容	研究小組回應
一、 行政院飛航安全委員會	
(一)研究報告內容詳盡，值得欽佩。	
(二)希望對於研究內容能有更多的說明，例如運輸事故調查委員會屬行政院的方案，其理論的闡明與建議的依據為何？另相關配套措施規劃包括機關的人事權、財政權、預算、審計、立法權限、所受到的業務監督、隸屬行政院是否須到立法院報告、與監察院的關係、以及機關行政處分的救濟途徑、另是否適用國賠法等？另釋字 313 號有關人民權利義務必須以法律定之的解釋是否有衝突影響？	將再加強相關說明。
(三)第 2 頁研究範圍，建議海運方面包含公務船、空運方面包含公務航空器與輕型航空器。	同意。
(四)第 25 頁有關採首長制或委員制係一十分重要課題，飛安委員會已研訂委員會議規則、辦事細則，若研究有需要本會可提供。	請提供。
(五)第 33 頁第一行，有關運輸安全委員會機制，其與交通部的關係，及實際構想為何？	期末報告會呈現詳細說明。
(六)第 127 頁有關資料分析，所採用之抽樣方法與研究工具請進一步加以說明。	在第五章實證研究詳細說明。
(七)第 133 頁附錄部份，有關災害防救法之內容已更新，請加以修正。	同意。
(八)第 150 頁訪談會議記錄，受訪人未包含行政與法制組鄒組長志陽，請更正。	同意。
(九)第 151 頁訪談紀錄第三行，本會 91 年預算 8500 萬；第三行組織之功能應不包含「監理（管理）」及「（矯正）」，請更正。	同意。
(十)第 152 頁「Sub-Committee」及「OMB」所指為何？請說明。	同意。
(十一)第 158 頁交通部航政司黎瑞德技正所提第 4 點，在本此五月二十五日華航 611 空難，十分重要，若計畫許可，是否可將此次空難經驗納入探討？	有關救護之部分，應由其他研究計畫辦理。
(十二)此次華航事故係全新經驗，但實際運作的資源仍然缺乏，海軍、海巡署協助很多，但如能整合效果應更好。	同意。
(十三)第 16 頁成立運輸事故調查委員會值得肯定，但以本次華航空難經驗，陸海空的資源建議要整合共享。	同意。
二、 交通部道安委員會	
(一)目前事故統計資料係依據內政部警政署之道路交通事故調查報告，並非事故調查鑑定結果而來，此為與其他運具不同處。	同意。
(二)本研究建議之方案，請針對功能效益、解決相關問題、以及成立相關組織所需之配套措施與法源依據進行分析，以符合研究的預期成果。	照辦，在期末報告中呈現。
(三)有關地方應配合中央成立之專責機關請一併加以探討。	同意。
三、 交通部民航局	

發言單位及內容	研究小組回應
(一)以五月二十五日華航空難事件為例，行政院特別在意需應用多少資源來進行災害防救，若成本觀念能納入報告，較能符合報告的實用性。	同意。
(二)華航本身公司龐大，對於災害搜救與復原能投入較大的人力與財力，若此事件發生於其他較小規模的航空公司，可能將面臨關門的命運，因此事故之預防機制必須建立，例如透過合理票價反應飛安所需的資源投入，此部份希納入探討。	參考辦理。
四、 台北市交通局	
(一)有關三級交通安全單位應考量因地制宜型態，因各縣市目前有差異性。	同意。
(二)有關事故調查部份，北高兩市及各縣市鑑定組織面對人事精簡問題，建議將各縣市鑑定與覆議面對的問題與鑑定意見書無法拘束法律等現象納入探討。	同意。
五、 交通部鐵路管理局	
(一)第 49 至 51 頁有關台鐵行車保安委員會設置內容資料過舊，已做過多次修正，建議修正。	照辦。
(二)高鐵、捷運、台鐵專業性高，包含車輛、工程之橋樑與隧道、機電設備等，因此個人建議採方案二，政策機關由於各單位已有相關規模，整合不易。	仍在研究中，結論尚未出來。
(三)針對事故調查方面，一般小型事故調查，營運單位為提升其競爭力，其本身即會執行，方案二對於軌道運輸之事故調查應加以整合，整合必須就重大事故範圍加以定義，重大事故才需事故調查委員會介入調查，如此事故調查委員會的組織才不會太大，另事故調查之專業背景十分重要，請納入考量。	同前項。
六、 台北捷運公司：	
(一)報告中並未針對本公司做說明，未來本公司可配合訪談。	同意。
(二)事故調查由委員會進行雖公平客觀，但事故大小必須定義，同時要考慮時效，可考量建立事故調查通報系統，如此較符合實況需要。	同意。
七、 基隆港務局	
(一)第 60 頁倒數第 8 行「負責評議航政轄區發生之海事案件」修正為「負責慎重處理海事案件」，倒數第 7 行「上級機關提出」刪除「提出」兩字，倒數第 6 行「2.職掌」修正為「2.評議事項」。	同意修正。
(二)第 61 頁第 1 行「3.組織」修正為「3.組成」。	不必修正。
(三)第 62 頁第 3 行「...交通部海事議委員會」漏了「復」字。	同意修正。
(四)第 62 頁第二段第三行至最後「針對...，統一鑑定作業事權。」修正為「針對海上重大事件，各港務局海事承辦部門須先取得船長之海事報告，進而蒐集海事資料後進行進一步調查再進行評議。調查過程中，並沒有統一的標準，可能受到主觀及外在利益因素的影響，而且其評議的事件多以重大海事案件為主，輕微案件沒經過評議過程。」	同意修正。

發言單位及內容	研究小組回應
(五)第 62 頁第三段倒數第二行「行政單位兼行使司法權，…」修正為「行政單位兼而行使公權力，…」。	不必修正。
(六)第 154 頁受訪人：「代理」兩字刪除，第一題回答第二行後段至最後「而且...，浪費教育資源。」修正為「人員替換出缺時，容易產生專業能力的斷層，必須重新在職訓練。」第二題回答最後倒數第二行至最後「...採兼任...，以利調查。」修正為「...，在政府精簡組織的政策下，目前人員遇缺不補。建議海事調查人員應有長期航海之實務資歷，以利調查。」第三題回答第二行至最後，修正為「時，只能依職權限制當事的船舶（例如暫緩出港），以促使其繳交海事報告。」第四題回答修正為「港務局所做的海事案件評議書，可以作為法官判決判決的參考，但海事公證報告一般是屬於保險理賠的單方面調查報告，僅能作為單方面保險理賠的參考依據。」第五題第二行刪除「此組織規程式交通部內部職權命令，此委員會之成立並無法源依據。」及第三行至最後刪除「，其組織規程...。」該段文字。	參考修正。
八、 本所林豐福組長：	
(一)第 2 頁研究範圍對象建議稍做放寬，如公務船、輕型航空器應包含在內。	同意。
(二)在理論架構部份，建議應考量納入事故調查所需的科學鑑識功能，此部份雖未必須於研究報告中深入探討，惟可略加以著墨。	同意。
(三)方案的分類用語不太一致，請加以統一。	同意。
九、 本所王穆衡組長：	
(一)研究題目是否略作修正為“運輸安全組織法制化與政策運作機制之研究”較符合研究內容。	同意，但不宜直接修正題目，可在內容上作修正。
(二)研究內容建議先建立需求分析加以思考，再進行組織設計，亦即先確認我國對運輸安全組織、功能需求之想法（透過檢討國內運輸安全組織之問題診斷、國外運輸安全組織的可參考優點等），再建立適當方案。	同意。
(三)請考量本案之實用性，可能須遷就或趨近政府組織再造之發展趨勢。	已考量此一因素。
十、 本所林豐福組長：	
題目修正涉及甲、乙雙方及上級機關的問題，若能修正，我們儘量考量修正使研究內容能與題目更為契合，若無法修改，亦將於研究範圍將本案研究內容作更清楚之界定。	同意。
十一、 陳道千執行秘書：	
(一)本案基本理論及國內外資料蒐集十分充分。	同意。
(二)未來訪談之問卷設計對象為何？應刪除不可能的答案（如運輸安全組織致於海洋事務部下）。	同意。

發言單位及內容	研究小組回應
(三)運輸安全組織運作，必須考量政府政策、民間組織資源相結合，如此才能有所發展。	同意。
(四)建議將飛航安全基金會組織（參見書面意見第二十七點）納入報告中。	可參考。
(五)報告的每一章節應有一小節，以強化現階段研究成果。	可參考。
十二、陳道千執行秘書(書面意見)	
(一)目錄第Ⅱ頁：增加，第四節飛安組織，....「五、飛行安全基金會」。	基本上陸海空民間組織不一，無法增列。
(二)第2頁：增加，第一行最後增加....「目前正研究飛安委員會改隸行政院以外單位，如立法院、監察院，以免除『球員兼裁判』之嫌，並充分發揮其獨立且專業之調查權。」	同意。
(三)第4頁：(五)錯字，第2行....解析問題關「聯」，進而釐清當前重要之運輸安全組織問題。	修正。
(四)第4頁：句型調整，第六節(一)....從理論面檢討運輸安全「組織設計」、政策目標、「組織效能」、及其影響因素等，從而提出問題診斷。【按邏輯第二章第一節理論架構，係檢討組織設計，且組織效能係組織對環境的輸出項，在邏輯上先後順序應予以調整】。	參考調整。
(五)第4頁：預期成果(四)建議可行之推動方案及擬定「交通安全基本法或運輸安全基本法」草案，在目錄中並未涵蓋。【判係下一期研究目標與工作，如若不然，則本期研究應予以涵蓋】。	本法案待期末報告才呈現。
(六)第6頁：句型調整，第一節一、組織設計之理論第6行....思考組織的各個構成要素如何組合....建議調整為思考如何組合組織的各個構成要素。	意見參考。
(七)第6頁：漏字，(同上)，第13行....尚有許多學者亦從系統理論或制度「理」論途徑探究組織的設計....。	意見參考。
(八)第13頁：漏字，並建議10位數(含10)以上，一律採用阿拉伯數字。如2.業務執掌及人員編制第2行....設置巡迴監察員15-25人，....第6行....實際專任人員僅36人。【以後相關頁次，如第15、16等頁，比照辦理】。	意見參考。
(九)第15頁：多餘的字，(三)核能管理委員會1.組織架構第6行....其下「再」設「置」五處、三室、三附屬單位....。	意見參考。
(十)第16頁：標題與內容名稱不一致，2.業務「職」掌消保會之業務「執」掌主要為：	修正。
(十一)消費者服務中心及分？【第17頁：漏字，圖2-4最下方格框內】	修正。
(十二)第18頁：統一名稱，業務「執」掌或業務「職」掌？	修正。
(十三)第18頁：統一名稱，「行政院」災害防救委員會或「中央」災害防救委員會？	修正。
(十四)第20頁：統一名稱，業務「執」掌或業務「職」掌？	修正。
(十五)直轄市及各縣市家庭暴力防治中「心」【第21頁：漏字，圖2-4最下方格框內】	修正。
(十六)第25頁：多餘的字，(四)首長制或委員制機關是會議規則及職權而定第6行，公共安全會報或中央災害防救會報「是」....	修正。

發言單位及內容	研究小組回應
(十七)第 25 頁：數字錯誤，第三節政府改造法案對機關設置之規範 第 1 行....，曾歸結為五項重大缺失，分別為：....但是以下僅有 4 項。	修正。
(十八)第 27 頁：正名，第 9 行，....擴張為公共運輸安全委員會....因該委員會之主要功能在調查，為求名符其實，並與主管政策機關予以區隔，建議其名稱中增加「調查」二字為「公共運輸安全調查委員會」或「運輸安全調查委員會」。	同意，但基於讓外界知道政府改造委員會所使用之名稱，仍保留之。
(十九)第 28 頁：用詞調整，第 6 行，....但是否如此，尚待「角力」。角力二字並非引用註解 27 來源資料，建議調整為較實際且柔性之用詞，如「評議...。」	同意。
(二十)第 30 頁：用詞調整，第 5 行，....國會創設此類機關的理由通常在於，系爭領域「之」特色而不適合由部會之典型控制方式加以行使。	參考。
(二一)第 33 頁：建議，第 1 行，政策制定、執行及督導：由「交通部」辦理。	不必修改。
(二二)第 33 頁：圖文不符，第 13 行，....因此理論上可以隸屬於總統府或五院，圖 2-10 並未將總統府、司法院及考試院列入。【若考慮到未來的三權分立發展，則總統府仍應取代監察院予以考量，或另補充說明之】。	將再詳為說明之。
(二三)第 35 頁：漏字，第 16 行....茲就上述七大運輸政策發展主軸中之運輸安全方面，「簡」述關於交通運輸安全....。	修正。
(二四)第 47 頁：加強說明，台北與高雄兩個直轄市，車輛事故鑑定委員會分屬交通局與建設局？理由為何？是否於第一節結束時，予以說明，以增本研究之實務價值。	道安工作者均瞭解，而無須說明。
(二五)第 61 頁：加強說明名稱問題，四、交通部海事「復」議委員會與第 41 頁台灣省各區車輛行車事故鑑定委員會中之「覆」議委員會，名稱一字之差，其性質究竟有何不同？如性質相同，是否建議統一名稱。	無須說明。
(二六)第 63 頁：加強說明，第 11 行....飛航安全系統的參與者包含政府....航空業者、「民間團體」....。其中民間團體未予以說明，且第 64 頁，三、航空公司在飛安系統中所扮演的角色，說明不夠完整，使整個系統敘述出現一大缺憾。	意見參考。

發言單位及內容	研究小組回應
(二七)第 65 頁：增加，五、飛行安全基金會 1.組織制度 財團法人組織，採董事長制，現有董事 9 位，均由原創始公司機構推派具飛安經驗之專業人士擔任。董事長 1 人，常務董事 4 人由董事推選產生。目前有 22 個會員，包括飛安委員會、交通部運研所、民航局、空警隊、各大航空公司、台勤、桃勤及軍方等單位，服務對象涵蓋軍民航空業界。2.業務職掌 董事長對外代表基金會，綜理會務並召開董事會，常務董事處理日常會務，編制經費概算，審查捐助人入會資格，選任與解聘本會職員，執行董事會決議事項等。基金會主要宗旨在協調、協助業界維護飛航安全，是最具代表性之民間飛安團體，也是民間與政府之間的橋樑，更是民航安全工作發展的觸媒。3.運作方式 參與國際飛安活動，引進先進飛安管理新知與科技，發行飛安季刊，每月舉辦飛安主管座談會一次，凝聚共識建議提供主管機關與業界參考，主要功能則在彌補政府資源之不足。例如持續進行噴射民航機與直昇機失事、客艙安全事件、鳥擊事件等統計分析、每年遴選優秀人才赴國外實施飛安計劃管理、失事調查等訓練，聘請 IATA、FAA 及國外專家學者來台開班講授國際談判技巧、維修資源管理等課程，並與民航局合辦飛安精進及維修資源管理等訓練班次，此外每月召開一次飛安主管座談會，並視需要舉辦各項飛安活動，例如全國航空保安研討會、國籍航空飛安年會、鳥擊年會、航空安全文化研討會、直昇機安全講習等。在引進國外最新航空科技與新知方面，計有 CRM、MRM、FOQA、CFIT/ALAR、LOSA、大哥大偵測器及機場除霧工程等。由於基金僅數千萬元，且近年來基金孳息降低很多，幾乎完全仰賴航發會委託訓練款運作，在有限的資源下，積極辦理多項活動，實屬難能可貴。	意見參考。
(二八)第 66 頁：漏字，第一節 第 3 行....以下就依跨局處、「跨」運式組織、....。	參考。
(二九)第 74 頁：漏字，第 1 行....「對」其他運輸安全工作之人員，亦同上。	參考。
(三十)第 75 頁：調整字句，第 7 行 「提供」交通運輸者，共同分享上述之情報等相關資訊。	參考。
(三一)第 75 頁：多餘的字，第 7 行 提供交通運輸者，共同分享上述之「情報等」相關資訊。	參考。
(三二)第 82 頁：標點符號，三、空運組織 第 6 行....並致力於美國航空安全的提升，而身為航空組織的領導者，....。	參考。
(三三)第 83 頁：錯字，第 4 行「茲」針對聯邦航空管理局....。	修正。
(三四)第 85 頁：用字，(2)業務職掌 第 2 行....來提供「並」達成....。	參考。
(三五)第 88 頁：句型調整，六、運輸安全相關法案 ....第 4 行....「若各機構有新增義務或權利，大多以法案的方式來規範，而運輸安全相關規定可能僅為法案中的一個小節，由於運輸相關法案眾多，故本研究先針對運輸法案中有『安全』者進行蒐集。」	參考。
(三六)第 92 頁：一、日本交通安全系統 ....第二行....「合」字去掉。或合共改為「合計。」	修正。
(三七)第 121 頁：錯字？第二節、航空器安全「飛」行的確保	修正。
(三八)第 123 頁：多餘的字，第三節 英國安全組織 第 4 行....為七個司 (Group)，「以」就業務差異方向分工；....。	修正。

發言單位及內容	研究小組回應
(三九)第 125 頁：多餘的字，第一節 研究方法 第 3 行....一「為」對我國各種運輸安全....第 4 行....二「為」對個別專家學者進行深度訪談。	修正。
(四十)第 126 頁：多餘的字，第三節 研究工具 第 3 行....在診斷方面，「又」包括....。	修正。
(四一)第 156 頁：前後字顛倒，第 2 行....陳世芳「前局」長....。	修正。
(四二)本研究各章節的小結及總結論若能再加強，則本篇研究將更具參考價值。	同意於期末報告再加強。
十三、尹章華教授：	
(一)研究內容建議將組織法與作用法分開。若經費許可，法制內容建議以附冊方式撰寫。	意見參考。
(二)因為時間與經費限制，建議專章討論如何配合行政院政府組織再造，規劃方案須估計人員、經費是否比現況減少，若人員、經費能減少，功能部份能加強，某些部門能由民間資源辦理，本報告的可行性與操作性會很高，運輸安全組織就有成立之誘因。	規畫具體方案時，將此意見列入。
十四、徐台生組長：	
(一)本案為全國交通會議結論，由交通部交給運研所辦理，經費由道安委員會支援，題目修正應考量全國交通會議結論之重點與精神，題目若確有必要修正可報部核備後，後續預算核銷應無問題。	題目不宜再修正。
(二)研究團隊資料蒐集豐富，研究方案亦有初步構想，但希望在期末報告時針對於方案內容能多加闡明，除尹教授所提行政組織法、作用法外，希望對於法制、組織，包括人事規範等，以及行政院對於運輸安全組織的關係，以及政策運作機制之建議等能提出具體內容。	同意。
(三)希望能提出建議方案的優先順序，詳細的功能有哪些，另外各政府機關如地方道安組織編制、人事、預算、運作情形是否須配合調整，亦請提出具體建議。	將於下次焦點團體座談會時，說明方案。
(四)第 38 頁及 39 頁，有關現行缺失檢討，係引據運研所十年前報告來說明道安委員會之機制已太舊，與現況並不相符，請修正。除縣市道安聯席會報與直轄市道路安全督導會報外，精省前的道安督導會報未提及，另地方成立交通專責單位，請瞭解最新狀況後於報告現況中補充。	同意修正。
(五)有關縣市道安聯席會報現行缺失檢討，亦係依據運研所十年前報告與現況亦有落差，實際上交通事故應變能力係目前做的最好的部份，對於重大交通事故，警方處理均能於二小時內完成，甚至可縮短於三十分鐘內，相關描述請依最新現況修正。	同意修正。
(六)行車事故鑑定會之現況檢討，建議徵詢路政司後納入最新的情況。	同意修正。
十五、本所陳研究員賓權（書面意見）	

發言單位及內容	研究小組回應
(一)本研究在第四章歐美日等國的運輸安全組織文獻蒐集與整理上相當完整，在第二章運輸安全制度的理論基礎也做了相當程度的檢討，所檢討出的一堆問號（如運輸安全組織應採委員制或首長制、未來職掌、是否為獨立機關等），其實每一問項都是具有相當大的討論空間，並不容易找到放諸四海皆準的標準答案、甚至需要時間來尋求各界共識，這些均有待研究團隊在期末報告前進一步努力。	同意。
(二)報告中對我國運輸安全組織調整已提出不同方案並整理優缺點，惟組織設計除了考量組織結構及其影響因素外，尚應考量組織的適法性、法制化的可行性、與其它部門業務協調的可行性等不同因素，建議應加以探討。	同意。
(三)行政組織設計應有別於一般企業組織設計，特別在整併現有業務並擴充成為一個新設組織時，應特別注重與現有機關在職掌上的劃分與協調，以此次華航飛安事故調查為例，權責上理應由行政院飛安委員會調查，但法務部成立專案調查小組、監察院也針對民航局與華航內部管理制度進行調查、各地地檢署分別行使相關權責進行證據蒐集工作，事權依舊難以明確劃分。建議研究團隊在運輸安全組織制度設計的研究上，亦應考量現有行政、立法、監察等制度的影響因素，以確保未來成立的運輸安全組織能有獨立行使職權、不受外力干預的公正與客觀性。	同意。但行政、立法、司法、與監察各有權責，亦不可能由「飛安會」取代。
(四)就現有運輸安全相關組織而言，除了空運安全在政策上有民航局主導、飛安調查有行政院飛航安全委員會負責較為完整外，其餘包括道路安全、軌道安全、水運安全等，不是缺乏政策協調推動的中央獨立機關，就是不具獨立事故調查單位。因此，目前有人倡議將飛安會提升為「公共運輸安全委員會」，比照美國運輸安全委員會模式，有效統合海、陸、空不同系統的事權統一。以軌道運輸為例，現有制度中，台鐵一旦發生事故，進行調查的「行車保安委員會」往往給人球員兼裁判的疑慮，目前台北完成捷運初期路網、高雄捷運也正在興建，加上未來高速鐵路的營運，這些軌道系統如果發生事故，原因的調查與責任鑑定似乎仍無公正客觀的獨立機構來進行，是否能建立類似飛安委員會的獨立行使調查鑑定職權的機構，建議研究團隊能加以探討。	同意。
(五)運輸安全制度的建立，事故調查與責任鑑定固然是重點工作，但是後續改善才是防患於未然的終極目標，因此在組織架構設計過程中，建議應特別加強追蹤改善機制，以避免危安因子的持續存在。	同意。
十六、 本所運安組(書面意見)	
研究報告對於我國相類似政府組織之現況與檢討、政府組織再造相關法規、我國運輸安全制度現況，及美、日兩國運輸安全制度等文獻蒐集與分析頗為豐富，惟仍有部份不足處建議參考修正：	
(一)依據研究進度，期中簡報應完成問卷調查分析與問題診斷，此部份進度略有落後，請儘速完成。	已進行中。
(二)第二章運輸安全制度之理論基礎，目前尚看不出與國內運輸安全制度之問題診斷，以及未來可能的方案規劃做比較密切的結合，建議後續分析中加強「理論面」與「實際面」之結合。	同意。



發言單位及內容	研究小組回應
(三)第 1 頁第二節提及運輸安全行政組織包含政策機關、事故救護機關與事故調查鑑定機關、第 31 頁中提出初步的運輸安全組織調整方案概念，以「運輸安全政策」與「事故調查權」作為區分，以及第 36 頁的交通運輸安全行政組織理論體系圖的組成元素的概念，建議在第三章對於我國運輸安全制度現況分析時，能加以應用對應，如此在組織診斷與問題分析時較易有共同基準探討現行組織的缺失。如第 49 頁鐵路行車安全組織及第 51 頁海運安全組織缺乏對「政策機關」的分析，另第 49 頁「鐵路」行車安全組織，建議修正為「軌道」行車安全組織，並加入地方捷運組織之安全相關制度。	同意修正。
(四)第 54 頁(4)任務管制中心的内容與(3)災害處理中心相同，可能有誤，請修正。	修正。
(五)第 102 至 122 頁有關日本相關交通安全組織法規，建議置於附錄中。	參考辦理。
(六)第 123 至 124 頁有關英國運輸安全組織制度的資料與美、日兩國相較似嫌不足，除各單位業務執掌外，請補充相關法規、組織運作或組織規模等方面資訊，另英國交通、地方政府與區域部 (DTLR) 已於近期內重新改組，成立專責的交通部 (Department for Transport, DfT)，其安全組織是否隨之調整，請查詢後修正補充。	尚在增加資料。
(七)請針對第四章美、日、英等國家運輸安全組織另闢乙節進行比較分析，以突顯各國之異同與特色，作為國內制度參考。	同意。
十七、中華民國運輸學會蔡中志教授回應：	
(一)感謝大家所提供的意見，以下針對大的方向作回應，其他部份將依據會議記錄作回應。	
(二)本研究題目主要針對組織制度的問題進行研究，整個運輸安全組織制度主要區分為政策運作、事故調查層面及事故救護層面，其中事故救護不列入研究範圍，因為主要有災害防救法，由內政部消防署主導事故救護。因此方案規劃主要考量政策機關與事故調查機關為合一或分離，研究小組初步看法應分開，事故調查機關應成立一獨立機關，陸、海、空是否一併納入，則建議陸、海、空重大的事故均由運輸事故調查委員會調查，但亦不改變現行行車事故鑑定，及各軌道營運單位對於小事故的調查。依據國內現況、國外調查單位均係獨立，與行政院組織再造的公共運輸安全委員會，把目前行政院飛航安全委員會擴大成運輸事故調查委員會，是本研究團隊初步的看法。政策機關則很難合一，航空、軌道與海運政策很獨立，與民眾無關，但道路係多元化社會價值，有多元意見，因此道路安全政策應成立委員會組織。	
(三)組織功能的調整方案與現況制度的比較，以評估是否能節省經費、人力，本研究後續將進一步分析。	
(四)道安督導會報與縣市道安會報的功能是否調整，以及新近地方交通機關或單位之成立，將依據最新現況納入研究報告中。	
(五)本研究問卷對象並非針對一般民眾或職員，係針對焦點團體進行訪談，以進行意見的整合，已經知道的不會再問。	
(六)本研究第三章有關目前現況與問題會在徵詢相關單位蒐集最新資料後補充修正。	

發言單位及內容	研究小組回應
十八、主席結論：	
(一)本研究期中報告方向正確、架構完整、內容豐富，建議審查通過。	
(二)期中報告的內容請依據今天主要討論方向，包括需求的探討、問題的定義、以及目標的導向方面（如配合政府組織再造），將已有的期中報告內容再作剪裁調整。	同意修正。
(三)在期末報告部份請針對飛安委員會及道安委員會所關切的運輸安全組織運作機制作一一的交代，例如方案優先順序的訂定、本身分級（如中央、地方機關）、事故分類（重大、輕微事故）、人事權、國賠法、配套措施、修法等，針對設計方案內容提出詳細規劃。。	照辦。
(四)今日提出之研究工具與問卷調查內容請與會各單位帶回研討後提出修改意見，請研究單位參考作適當的修改，並請規劃單位留下連絡方式，必要時亦請主動與各相關單位請教，問卷設計初步定案後送運研所參考。	照辦。
(五)有關今日所有的審查意見，請依據合約範圍加以增修，包括書面與口頭的建議，以答覆表方式逐一回應並於一個月內函覆本所，答覆表並列入期末報告附錄。	照辦。

七、散會（中午十二時十分）

## 附錄七：期末審查會議紀錄及研究小組回應

一、時間：中華民國九十一年十二月二日（星期一）上午十時

二、地點：本所五樓會議室

三、主持人：鄭副所長賜榮

紀錄：葉祖宏

四、出（列）席單位及人員：

飛航安全基金會王文周董事長

海洋大學海洋法律研究所尹章華所長

交通部道安委員會徐台生組長

行政院飛航安全委員會

行政院海巡署

交通部路政司

交通部航政司

交通部道安委員會

交通部民航局

台北市交通局

台北大眾捷運公司

交通部基隆港務局

交通部台灣鐵路管理局

本所林豐福組長

林國顯組長

王穆衡組長

陳賓權研究員

運安組

中華民國運輸學會

## 五、討論：

發言單位及內容	研究小組回應
<p>尹章華教授：</p> <p>(一)p150 只列道路交通安全委員會，p152 運輸事故調查委員會卻包含所有運具，邏輯結構是否有問題？或是否漏列？請釐清。</p> <p>(二)p54-p56 有關國家搜救雖不是本研究主要討論的重點，但希研究中一併將相關缺點列出，包括災害防救法中央主管機關為內政部，但指揮中心主任為何為空軍？現在災害防救各主要功能都存在，只是上面長官不清楚，因此應把重要缺點說出。</p> <p>(三)研究應強調可操作性，研究應將相關步驟與程序界定清楚。</p>	<p>已修正相關條文。</p> <p>已補充相關說明。</p> <p>同意。</p>
<p>王文周董事長：</p> <p>(一)請強調航空運輸事故死亡人數，而航空事故中，美國近五年來航空運輸事故死亡率為 5%，而我國高達 57%，此數據本基金會可提供。</p> <p>(二)九一一並非交通事故，係攻擊與突發事件，建議不要相提並論。</p> <p>(三)簡報第 5 頁，美國、日本均以整體方式呈現運輸安全組織，我國僅針對航空，並不對稱。</p> <p>(四)p31「飛航安全基金會」修正為「飛行安全基金會」，p60 第 23 行「委員會」修正為「飛安會」，26 行「一航性」修正為「一般性」，p61 倒數第三行「董事長九位」改為「董事九位」。另飛行安全基金會會員除空軍外、陸海空及國防部均為會員，請補充。</p> <p>(五)p54 及 p56 組織圖未包含外交部，研究中建議能考量放入。</p>	<p>已增列航空運輸事故死亡人數。</p> <p>同意。</p> <p>因簡報資料較為簡略，由口頭報告補充。已修改。</p> <p>涉及外交事務之工作與外交部有關，已補充。圖 3-4 及圖 3-5 介紹現有組織之資料係引用而得，故不予修改。</p>
<p>徐台生組長：</p> <p>(一)行政院組織再造正積極推動中，上週本會曾參加行政院公共工程委員會針對行政組織再造之通訊運輸部之組織再造工作圈之會前會，任務是否作調整，工作是否委外，均有熱烈討論，本研究對於未來通訊運輸部工作圈之政府職能調整應十分具參考價值。</p> <p>(二)在結論與建議中，前面所提相關數據有所簡略，在未來應用時此類數據十分重要，建議補充，另若有相關投資報酬率或效益金額推估則更具說服力。</p>	<p>同意。</p> <p>已補充說明。</p>

發言單位及內容	研究小組回應
<p>(三)有關交通安全基本法，研究團隊提出相關戰術與戰略之應用，可供未來立法之參考，但所研擬法令應與舊法（如公路法、道路交通管理處罰條例）在名詞定義上相銜接與一致。而基本法之內容可再徵詢部內行政及法規部門意見。</p> <p>(四)有關道安委員會組織規程部份，目前直轄市與各縣市道安會報之法源依據與每三個月辦理之聯席會議可於會後提供相關資料供參。</p>	<p>同意。</p> <p>已經參考。</p>
<p>行政院飛航安全委員會</p> <p>(一)本研究透過焦點團體訪談，能將實際的問題具體呈現，提供未來很好的走向，本會樂觀其成。</p> <p>(二)體系中除探討政策外，航空方面的 service provider，如航空站、飛航管制目前均由民航局提供，這部份在研究中是否能對未來走向提供建議，在此提出參考。</p> <p>(三)有關政策、救護與調查三部份，其中用「救護」這名詞比較為侷限，建議修正為緊急應變體系。</p>	<p>同意。</p> <p>同意，但非本研究範圍。</p> <p>同意。</p>
<p>行政院海巡署</p> <p>(一)研究範圍將海上事故調查界定商船，除商船外，漁船亦建議納入。</p> <p>(二)同意本研究之研究成果，但海上航行區塊建議考量納入研究。</p>	<p>第一章第三節已說明。</p> <p>非本研究範圍。</p>
<p>交通部路政司</p> <p>(一)研究報告十分詳盡，但有幾點結構性建議，第一點建議對國內現行組織與法制問題分析之強化，同時國外組織制度的優點為何？若能透過國內外優缺點比較評析，則研究最後所提之三個法規之必要性、急迫性或周延性將有較大的說服力。此為立法過程中必須向民眾及民意代表說明的重點，而研究建議能否解決國內現況問題亦是重點。</p> <p>(二)運輸安全基本法屬概念性，而現行相關作用法多已有規範，且行政院辦理多期院頒道路交通安全與秩序改進方案，透過各部會運作多年，該方案亦有相關的目標與督導執行層面，因此現行行政院院頒方案、災害防救法，以及交通部道路相關法規多有類似規定，研究中建議之三項法規與現行法規之關聯、現行法規是否被取代或調整均有待進一步說明。</p>	<p>同意，在第四章第四節增列國內外分析比較。</p> <p>基本法可架構於行政組織法及作用法之上，作原則性規定，並非取代原有規定。而運輸事故調查委員會組織法及道路交通安全委員會組織規程則可取代原來的行政院飛航安全委員會組織規程和交通部道安會設置辦法。</p>

發言單位及內容	研究小組回應
<p>(三)運輸事故調查一般係針對重大事故，就道路而言，要降低死亡人數，未必應針對重大事故，國外針對一般事故建立資料庫，並有研究中心將事故成因與改善，透過工程、教育或執法措施回饋給行政機關，行政部門較能掌握改善方向。重大事故調查對於避免其他重大事故的發生十分重要，但其他一般事故預防的回饋機制建議考量納入探討。</p> <p>(四)結論及建議部份，建議採條列式呈現研究成果，未來若要推動時，需具體的說理與成果，採條列式對行政部門應用較有助益。</p>	<p>運輸事故調查委員會的組織功能即是作為運輸安全的檢視回饋系統。</p> <p>結論及建議只是綜合性，第六章的三個法案才是本研究的具體成果。</p>
<p>交通部航政司</p> <p>(一)p35 圖 2-11 係在海洋事務部會成立之前提下所建構，目前該部之成立與否及相關執掌均不定，若短期內不成立，現狀之下推動運輸安全組織，該架構圖應如何繪製，又成立前相關組織如何過渡，請加以描述。</p> <p>(二)p36 圖 2-12 則未見到如圖 2-11 考量海洋事務部，是否亦應納入，請考量。</p> <p>(三)p52-p53 有關中華民國海難救護委員會部分，目前海難救護組織架構正進行改組，專案會議已通過，正由法規會審查，法規會通過後提部務會報，預定今年底發佈實施。請將近期發展狀況於文中描述。</p> <p>(四)p55 有關行政院國家搜救指揮中心目前為臨時性的任務編組，據瞭解，明年元月一日將回歸災害防救委員會，其幕僚單位為消防署，因此近期內亦將有所變動，可洽消防署進一步瞭解後作說明。</p> <p>(五)p143 研究建議成立運輸事故調查委員會下設六處，係針對重大交通事故進行調查，而一般例行性事務由誰處理？是由現有散佈在各部會的單位執行一般性的調查，或完全由研究中建議之運輸事故調查委員會處理，銜接上應加以說明。另在任務執掌中係針對重大事故之調查，所謂重大事故的定義為何？重大以外的事故定義又為何？建議補充。</p>	<p>運輸安全組織只有隨政府組織改造業務移轉而移轉，並不影響整體的運輸安全制度設計。</p> <p>同上說明。</p> <p>已補充說明。</p> <p>已補充說明。</p> <p>「運輸事故調查委員會」，僅從事陸海空重大運輸事故原因調查及整合運輸事故調查鑑定資源，作為運輸安全的檢視回饋系統；然而，該委員會並不是要取代原有的各運具肇事責任鑑定組織，這些組織仍視社會須要而存在。重大事故的定義可參考第四章第一節，並審度未來組織能量而定。</p>

發言單位及內容	研究小組回應
(六)另外在交通安全基本法中，海空運均涉及補償與救濟的事務，而海空運均牽涉國際上事務，現在亦有一些機制在運作，基本法是否及於國際上的事務，如外國船舶等，請說明。	基本法是架構於行政組織法及作用法之上，作原則性規定。
<p>交通部道安委員會</p> <p>(一)附錄中會議記錄有關道安委員會存廢的問題，報告中似無進一步探討，建議針對可行性與利弊得失進一步提出分析。</p> <p>(二)有關交通安全基本法草案，中央除通訊運輸部外，並未列出其他部會權責及協調機制，另第七條及第十九條有關經費來源，建議配合現行法規作修正。此外，有關行政院層級之交通安全督導機制未於條文中明定，建議於條文中明定。</p> <p>(三)有關道路交通事故統計資料定期的公佈單位，建議於條文中明定，除可作為政府施政指標，並解決民眾對警政署與衛生署公佈道路交通事故統計資料差異之疑慮。</p>	<p>第六章第一節已增加完整說明。</p> <p>政策運作機制在交通安全基本法已有明定，第六章亦已詳細說明。</p> <p>已在交通安全基本法規定。</p>
<p>基隆港務局</p> <p>(一)p197-p198 海事「覆」議委員會修正為「復」議委員會。</p>	同意。
<p>交通部鐵路管理局</p> <p>(一)p49 圖 3-3 與現況不符，建議修正。</p> <p>(二)p49 第八行「...負責重大鐵路事故...」建議刪除「重大」兩字。p50 最後一行「...行車保會」刪除「車」字。p51 第七行「...鑑定結困等...」之「困」字修正為「果」字。</p>	已修正並重新製圖。文字已修正。
<p>本所王穆衡組長：</p> <p>(一)研究中強調運輸安全的重要性，但對於交通安全委員會的設計上，僅針對道路部份建議必須成立，航空、海運、軌道則仍維持現況，此方向在說理上必須再加強，僅以道路安全涉及其他行政機關或民眾直接參與較多為理由，此理由是否充分應加以考量。另若航空、海運、軌道部份仍維持現況，未來在爭取提昇安全的經費上可能受限於現有模式及規模。此外，圖 6-1 中將各軌道營運機構作為軌道運安政策機關，未來這些機關可能面臨民營化、法人化的問題，是否恰當亦請考量。</p> <p>(二)在行政院體制下的事故調查委會強調重大事故，而重大事故與一般事故的界定為何？未來法制推動時勢必面臨此課題，請加以澄清。</p>	<p>道路交通安全委員會的設計在第六章已有詳細說明，各軌道營運機構應負責其安全，擬訂軌道運安政策與執行，再由上級機關核定及督導。</p> <p>重大事故的定義可參考第四章第一節，並審度未來組織能量而定。</p>

發言單位及內容	研究小組回應
<p>(三) 另在簡報資料預估所需財源 3-5 億，此經費所對應之運作機關為何？即使對應到行政院事故調查委員會，3-5 億僅夠其正常之行政運作，因此提出此數據必須謹慎，以免未來立法時其位階僅能做到行政機構的事務，而無法進行專業調查與後續作為。</p> <p>(四) 交通安全是否比照教育，由政府投入固定比例之預算，就預算應用彈性在行政部門或有不同見解，但由交通安全的重要性而言，此建議是否納入研究中值得思考。</p> <p>(五) 在行政院運輸事故調查委員會下設調查實驗室，此調查實驗室涵蓋陸海空運輸，以實驗室方式未來運作可能非常困難，是否以事故調查技術處的名稱請參考。</p> <p>(六) 第六章為研究重心特別重要，說理與邏輯觀念之對應再加強，研究中似只列出一個方案的呈現，不同方案的篩選過程、優缺點比較必須加以強化，此也是立法推動時的資料援引與說服力呈現的重要部份，建議加以補充。</p>	<p>同意。</p> <p>可參考。</p> <p>可參考。</p> <p>同意在第六章補充之。</p>
<p>本所林國顯組長：</p> <p>(一) 根據研究工作項目，係從理論探討運輸安全組織效能與政策目標，並利用理論來推定其運作之流程，提出基本法似乎略快，在未形成共識前提出基本法可能使整個過程產生誤導，建議回歸到原點思考，研究中提出美國運輸安全組織，其組織目標非常清楚，除事故調查外，對於受害人、事故預防均有一定的政策，並協調內政部門、運安部門、醫療部門推動運輸安全工作，因此用運輸安全委員會比僅以運輸事故調查更有涵蓋性、更理想。建議可參考美國運輸安全委員會組織架構，其對於每一件航空事故，及其他運具重大事故、重大事故的定義與死傷人數均有明確的界定，參考該架構與國內政策執行、督導及救護單位目前散佈各部會的功能是否有遺漏，歸納國內存在問題。</p> <p>(二) 目前國內可能存在最大問題在軌道部門之安全，以往由台鐵負責運作尚稱順暢，但近來幾次事件係由貨車撞火車或鐵路設施，因此涉及與道路安全之關聯，並非台鐵局所能處理。另各地方規劃要建輕軌，輕軌分 ABC 三級，AB 路權可由軌道部門處理，C 路權涉及道路，因此國內目前缺點是道安會不涉及軌道部份，台鐵督導範圍亦不包括大眾捷運及輕軌、此外尚有駕駛員認證與行車保安等涉及不同軌道系統的問題。上述問題究係併由道安會處理或單獨設置部門處理，必須加以考量，因此在交通部應思考是否在部長或次長層級成立一全面性的安全督導委員會，分別設不同路、鐵、海、空小組，道路部份可因應層面較廣，組織較為龐大，其他小組組織可較小。</p>	<p>因為憲政體制不同，不能完全移植美國制度，本研究在相關章節曾經分析說明。</p> <p>可以同時存在，已在交通安全基本法增訂。</p>



發言單位及內容	研究小組回應
<p>(三)p89 加州運輸安全組織介紹,有關 Department 之中譯方式不同,建議一致,另 Office of Traffic Safety 類似國內科顧室,屬跨部門單位,取名交通安全局較類似單獨的行政執行單位,建議修正。</p> <p>(四)p113 表 4-4「政策主導」、「行政監督」、「準司法」均為空白,可能係疏漏,請加以補充。</p> <p>(五)在財源部份,未來應放入基本法中,但可能並非這麼單純,整個安全體系的經費均應估計進來,可先針對各部門的業務分工,透過交通部向行政院運輸安全委員會來爭取安全方面的經費,以法制化預算寬列。</p> <p>(六)p165 之綜合規劃處未來可能淪為行政處,是否先考慮其功能再來訂單位名詞。</p>	<p>同意。</p> <p>同意。</p> <p>同意。</p> <p>同意。</p>
<p>本所林豐福組長：</p> <p>(一)研究單位相當用心,成果已有部份展現。</p> <p>(二)在整個架構上,研究單位或已有考量,但提出以下意見請研究單位再做參酌,即交通安全基本法中,目前規劃行政院運輸事故調查委員會,「調查」屬技術性及事務性的工作,放置行政院的層級是否太高,可再斟酌,因此是否在行政院置入運輸安全委員會或運輸安全政策委員會,來統籌國內運輸安全政策,而調查部份則回歸權責機關來設立是否較好,此構想需研究單位做較大幅度調整,請研究單位再作參酌。</p>	<p>同意。</p> <p>在第六章增加完整說明。</p>
<p>本所運安組(書面意見)</p> <p>(一)本研究主要針對運輸安全為研究範疇,因此國外類似組織蒐集應與運輸安全組織包括政策制定、監督與事故調查等為主, p103 有關英國運輸安全制度之描述,從 p104-p108 之陸路運輸似未以運輸安全組織作為探討範疇,而係對一般行政組織功能進行描述,有離題之嫌,造成 p114 在進行各國制度比較時,缺英國的事故調查組織,建議補充修正。</p> <p>(二)p113-p114 表 4-4 進行美、日、英及我國運輸安全組織制度比較時,以「隸屬單位」、「政策主導」、「行政監督」、「準司法」作為區分,其中「政策主導」、「行政監督」、「準司法」均為空白,是否疏漏?請補充。另本研究應對於「政策主導」、「行政監督」、「準司法」等文字內涵加以進一步定義或闡述,同時表 4-4 中各國制度有所不同,優缺點應加以補充說明。</p>	<p>同意照辦。</p> <p>同意。</p>

發言單位及內容	研究小組回應
<p>(三)p134 第四點有關「運輸安全政策統合單位設置方式」依表 5.11 指出認為維持現狀僅佔 40.4%，因而得到現行運作有待重新設計之結論。然重新檢視表 5.11，「不同運具分設」項佔 4.3%、「修正現況」者（25.5%）與「整合運具」者（23.4%）均代表不同立場，且均低於「維持現況」的比例，因此解讀此表應特別小心，請再檢視其合理性。</p> <p>(四)研究中建議在行政院層級成立整合的運輸事故調查委員會，由於各運具特性不同，究新成立事故調查委員會，依運具區分不同，對於何類事故必須介入？研究中並未提出分析，建議補充。</p> <p>(五)p142-p143 建議未來運輸安全組織架構（政策層面）及未來運輸事故調查組織架構，政策層面仍屬各部，運輸事故調查則隸屬行政院，兩者間的關係與回饋運作機制請加以補充說明。</p> <p>(六)研究最後研擬三項法規草案，其中草案的說明欄對於相關組織的執掌（功能）已有所描述，未來推動時各組織的人力、編制、相關資源並未進一步提及，建議此部份再加以著墨，以說明相關調整措施的可行性與成本效益。</p>	<p>同意。</p> <p>重大事故的定義可參考第四章第一節，並應審度未來組織能量而定。</p> <p>於第六章補充說明。</p> <p>於組織法規中說明之。</p>
<p>中華民國運輸學會蔡中志教授回應：</p> <p>(一)感謝大家所提供的寶貴意見，本研究涉及憲政體制、政策運作機制的建立，層面非常廣，本研究從開始探討國內現行運安組織、國外組織、經多次座談會所得之共識而慢慢收斂，針對較有爭議問題，研究小組內部開會討論，針對關鍵性問題，研究小組再去請教相關機關之首長或高層，再提出方案，並考量其可行性，研究小組無預定意見，是經過考量五個變項所得之結果。</p> <p>(二)整個方案篩選過程在第六章中呈現，行政院下設運輸事故調查委員會之優點為運輸事故調查屬跨部門，且可回饋政策機關執行，因此在交通部下設立調查委員會無法達到此功能，且獨立機關設計係單獨組織法來規定，不僅可回饋政策的改進、亦能統籌所有運具的事故資料，對事故追蹤有長期的效果，而非僅侷限於個案的調查，可提出長期的運輸事故發生原因來建議行政機關如何改進，同時可避免球員兼裁判，國外制度亦將政策與調查機關分開。民國九十年召開的全國交通會議時，大家思考的確為運輸安全委員會，但並未思考其內容為何？因此，研究小組係經國外制度的探討、考量國內組織制度的設計原理，最後才提出此架構，另整個政策運作機制，要透過交通安全基本法，且基本法與作用法是不同的，基本法係原則性及政策運作機制的規定，若政策運作無法律的規定，政黨輪替、首長更換，政策將會隨之變動而無長遠的政策規劃。</p>	

發言單位及內容	研究小組回應
(三)感謝各位寶貴意見,能修的部份會參酌大家所提意見作修訂,使本研究能更為可行,另本研究在第二章及第五章有不同的選擇方案與實證調查,第六章係方案選擇後的結果。	
<p>主席：</p> <p>針對與會學者專家重要的意見，與研究單位確認修訂內容重點如下：</p> <p>(一)國外組織制度、法令與國內現況比較另歸一節比較優缺點進行分析。</p> <p>(二)針對不同方案，強化方案選擇之評估過程，以增加說服力於第六章中補強。</p> <p>(三)行政院下設運輸事故調查委員會層級是否太高？尤其海運及陸運之重大事故調查部份，資料提供再作補強。</p> <p>(四)漁船納入研究範圍、配合「海洋事務部」成立與否報告中應作調整。</p> <p>(五)十二月二十日前可完成。</p>	<p>增加在第四章第四節。</p> <p>照辦。</p> <p>照辦。</p> <p>第一章第三節說明。</p> <p>可以。</p>
<p>行政院飛航安全委員會</p> <p>(一)對重大運輸事故的釐清當然該做,但似乎不需在基本法中處理,可在作用法中處理。</p> <p>(二)至於事故調查位階是否太高,先不提國內,歐盟 1994 年發出訓令要求所有會員國成立獨立的機關,陸續亦開始成立,因此國際趨勢賦予事故調查獨立性、高位階,也顯示一個政府對於運輸安全、人命價值的重視,且國內飛安會已成立,不宜走回頭路。</p>	<p>同意。</p> <p>同意。</p>
<p>六、主席結論：</p> <p>(一)就各委員與機關代表提供意見,請參考修正,並將修正情形列表置於報告書附錄。</p> <p>(二)本研究十分重要,因此相關方案產生及分析評估請再加強,於相關章節中具體表達,將分析過程交代清楚。</p> <p>(三)本案原則審查通過,相關意見修正後,於十二月二十日前定稿提送本所辦理後續驗收事宜。</p>	<p>照辦。</p> <p>增加第六章第一節：將第二章相關理論、第三章現況分析、第四章外國制度比較、第五章實證研究等依組織設計變項整合分析說明。</p> <p>照辦。</p>

## 七、散會（中午十一時五十分）

## 附錄八：期末報告簡報