

## 我國運輸安全調查機構之省思

會員：張有恆、楊慧華

安全是普世的價值(Safety is a Universal Value)，運輸安全是主管運輸業務最基本的責任。綜觀世界主要先進國家，皆設有完整運輸安全調查機構，負責運輸事故調查的工作，如：美國國家運輸安全委員會(National Transportation Safety Board, NTSB)、加拿大運輸安全委員會(Transportation Safety Board of Canadian, TSB)、日本運輸安全委員會(Japan Transport Safety Board, JTSB)及澳洲運輸安全局(Australian Transport Safety Bureau, ATSB)等。

美國的國家運輸安全委員會(National Transportation Safety Board, NTSB)係根據 1966 年的運輸部法案，於 1967 年 4 月 1 日成立，隸屬於運輸部，原本僅從事事務性的工作，在 1974 年運輸安全法案通過後，連帶地使其成為完全獨立運作之機構，而在 1982 年運輸安全法案再度修正後，更擴大 NTSB 的職權至公路、鐵路、海運、航空及管線運輸上發生的意外事故之調查，其主要職掌為：(1)進行所有安全相關問題的研究；(2)評估政府運輸安全相關部門的績效；(3)評估危險物品運輸之安全防護措施；(4)對航空及海運人員證照被取消之審議；(5)調查各運輸系統之重大事故之原因，並提改善建議，包含：民航(Civil Aviation)、鐵路(Railroad)、公路(Highway)、海運(Marine)及管道(Pipeline)五項運輸系統。

在我國過去並無「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。然因交通部民用航空局係航空運輸之主管機關，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，必須成立一獨立運作之委員會，專職負責航空事故調查與原因鑑定工作；因此，政府於華航大園空難後，在民國 87 年 5 月 25 日於行政院下，另行成立獨立運作之「航空器飛航安全委員會」，後於民國 90 年 5 月更名為「行政院飛航安全委員會」(Aviation Safety Council, ASC)。依「飛航事故調查法」第 3 條規定，為公正調查飛航事故，飛安會依法獨立行使其職權，不受任何干預。民航局基於適航或飛安管理之需所進行之處理，不得妨礙飛安會之調查作業。飛安會對航空器失事及重大意外事件從事之認定、調查及鑑定原因，旨在避免失事之再發生，不以處分或追究責任為目的。航空器失事及重大意外事件調查處理規則，由飛安會定之。

行政院飛航安全委員會為負責我國民用及公務航空器，以及超輕型載具之飛航事故調查之獨立機構，其所掌理之事項，包括：(1)國內外航空器失事調查及原因鑑定事項；(2)依職權向相關、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；(3)對於航空器失事適時提出失事原因調查報告及改正建議事項；(4)航空器失事調查工作之研究及發展事項；(5)與世界各國飛安組織之協調與聯繫事項；(6)交通部民航局提送本會處理之航空器重大意外或危險事件等事項。就我國飛安統計而言，依據交通部民用航空局 10 年平均失事率統計資料或財團法人飛行安全基金會的分析結果，飛安會發掘潛在風險以避免類似事故再發生之努力，已逐漸發揮功能。

然而反觀目前我國國內軌道或公路運輸系統的事故鑑定，大多由各營運單位內部人員兼任組成為主，並無相當足夠的專任專業人員進行事故的預防與鑑定工作。以有效管理及預防事故再次發生的觀點及配合國際之趨勢，建議我國應以飛航事故調查機關運作模式為基礎，建置多種運輸事故及公共安全事故獨立調查機制，成為全方位之運輸安全調查委員會。例如

日本航空鐵路事故調查委員會(Aircraft and Railway Accidents Investigation Commission, ARAIC)，設置於國土交通省(MLIT)之下，由原先的航空事故調查委員會(Aircraft Accident Investigation Commission, AAIC)，改組再增設一個新的調查委員會，來進行鐵路事故的調查工作；後於 2008 年 10 月與海難事件審判廳(Japan Marine Accidents Inquiry Agency, JMAIA)合併成立日本運輸安全委員會(Japan Transport Safety Board, JTSB)，負責航空、鐵道及船舶等重大事故之調查工作，擁有獨立、公正、公平、專業及常設等特性，於事故調查方面更能秉持公平的態度來進行事故調查之工作，深具公信力。

運輸事故調查之目的，應本著透過調查機制釐清真相，提供改善建議並落實執行，以防止類似事故再次發生。近年來我國透過已建置完成之飛航事故獨立調查機制，有效防範類似事故再發生，對於飛航安全的改善成效有目共睹。而綜觀國際潮流，多數國家在建置飛航事故調查機構後，均朝向由飛航事故調查能量，逐步拓展為整合軌道、海事、公路、管道及危險物品運輸等之安全事故獨立調查委員會之方向推動。

因此，筆者建議我國吸取他國成功之經驗，將飛航事故調查之專業技術及經驗導入其他運輸系統之事故調查，有效整合國內現有運輸事故調查之資源，以達防範事故於未然之目的。總之，建置獨立而完整之運輸安全調查機構（包括航空，軌道，海運，公路運輸），使我國之運輸安全水準與國際同步提昇，乃為目前政府組織再造之另一重要課題。（作者張有恆為成功大學管理學院院長、楊慧華為成功大學交通管理科學研究所博士候選人）