

專訪

發揮海上執法上乘能量 海巡署要突破本職技能界限

海洋大學商船學系教授 林彬

◇文、圖—編輯小組



在海上，船舶的航行方向沒有一定的限制，只要水深超過船舶的吃水，那麼，海上任何方向都能前進。然而，當船舶在海上行駛時，也就因為航行方向沒有一定的規則性，各處又分佈著不同大小的船舶，不同方向及船速就更容易造成各種可能及不可能的角度接近而產生碰撞危機，此時，也就因為船舶在海上動向的不穩定性，造成海難事故發生機率頻繁，不但危及生命及財產之安全，也造成了海洋污染。對於海難事件處置的權責劃分，發生於港區範圍係依循「商港法」之規定並由港務局負責，而港區之外的所有海域均是海巡署負責，後者執法範圍幅員遼闊，無疑增添了海難救助作業上的困難度。

在「海上交通秩序管理」議題中，具權威的海洋大學商船學系林彬教授，他投注心血研究其範疇事務多年，並且與海巡署在學術及政策執行上多有交流，因此，在林教授專訪的時間裡，他多次表示，在海上交通秩序難以確實管制的情形之下，海難事故頻繁發生，然而海巡署近十年在海難案件處置的表現依舊可圈可點，這無不說明了海巡單位存在之功能及其必要性。

「海上交通秩序」之管理與海巡署海難事件處置關係

林教授曾於本刊發表的「海上交通秩序之探討」一文中，就以陸上與海上交通秩序做一比較說明：「陸上的交通速度快且可視距離近，駕駛人在危機時，能採取應變動作的時間有限，因此，陸上交通必須採取嚴格的強制性管理措施；而海上交通以目視或藉助雷達觀測，能從十浬外發現目標船舶，再加上海面是一個自由航行區域，且其交通密集程度不如陸上，故各國政府僅單就其港灣、航道等交通密集處進行海上交通管理。」也就是，海上交通秩序的維護建立於明文規範之下，有了法源依據才能行管制之實，但目前我國缺乏的就是相關法源的訂定。

林教授解釋說，目前海巡署所執行的「船舶檢查」與「海上交通管制」內容並非完全與研究領域的範圍一致，舉例而言，海巡署所執行的「船舶檢查」主要針對船舶的走私、偷渡實施安全檢查，而廣義的「船舶檢查」主要強調船舶是否能安全航行的整體管制，包括船員及駕駛的資格與執照…等等檢查項目；另外就港口交通管制的部分，港口國雖然有其權益，但一般而言，



船舶無害通過於各沿海國領海內，通常沒有被強行管制的問題，所以海上交通管制的規範多半為建議性，而非強制性的。海上交通管制基本上牽涉了海上交通秩序的問題，因此，我們可以了解到，對於海上交通秩序的管理，有其難度，這不僅僅是海巡署執法於海上時會遇見的問題，也是主管單位必須有所作為的一環。

林教授分析：若將議題專注在海事服務上，海巡署是有其必要性的，就現今海巡署在海域執法及海事服務兩部分看來，幾年下來的執行成效相當出色。我們必須了解，海上交通秩序的維護好壞，往往影響各種海難事件的發生，針對不同肇事原因的裁量判定，其依據法令規則也有所差別，處理起來並不輕鬆。我國將海難的分類大致歸為八大項，包括：碰撞、觸礁或擋淺、失火或爆炸、浸水、失蹤、機械故障、傾覆以及其他項目；再從95年海巡署針對「台灣海域海上交通管理之研究」的委託研究報告資料顯示，漁船在海上發生碰撞事故，其中因商船、漁船之船型及噸位數相差懸殊，因此與商船發生碰撞的艘數最多，漁船之間發生碰撞的艘數次之，加上漁船在海上航數、作業或錨泊時，也可能因為沒有適當的瞭望而提前發現碰撞危機或採取有效避碰措施，也都是發生海上碰撞事故的主要原因，以上對救援單位而言，危險度極高，也因此人員的本職專業知能相對變得重要。以去年發生的「土佐輪」碰撞我國漁船事件來看，即使當時船舶緊急依據「避碰規則」採取避讓措施，仍舊免不了一場海上災難的發生，而看似單純的碰撞事件，因為涉及了人員傷亡，該案件變成海上刑事案件，處置步驟更趨複雜，海巡單位在外部單位奧援、人力與專業知識上的能量足夠與否就是關鍵。

自海岸往海上延伸海巡職掌並加強人力與專業知識

海上交通秩序之管制與維護，最主要之目的，即為確保船舶在海上航行的安全，防止海難事故的發生。海巡署目前對於海上交通秩序維護，先期訂定「執行海上交通秩序管制及維護計畫」，以維護海上船舶航行，並保障人員生命、財產安全，其執行範圍為我國內水及領海。此外，並協助港務管理機關執行商港與工業港區域之取締、蒐證及函送等事宜。但林彬教授指出，海上交通秩序管理執行困難，國內有原則但沒法則（源），就此而言，目前所能執行的工作，只有國外海巡單位執行內容的一部分，而且國內執行單位是「有責無權」的

狀況，關於這部分，海巡署應積極爭取並設置相關法源規定，藉以釐清單位權管內容。另外，林教授特別提醒，雖然海巡署在海難救助方面功不可沒，但不要忘記加強人員訓練才是最重要的，因為海巡單位的工作內涵專精，人力需求及相關方面知能學習必須並重，因此提出下列幾點意見：

1. 海上安全專業及法律知識：對船舶於海上航行的特性及雷達功能應充分了解，可以藉此協助釐清各項海上事件發生的可能因素，尤其是外國籍船舶與我國漁船的碰撞事件；另外就國際公約及相關法律知識，平時多閱讀國內、外海上案件判決內容，除了能確立執法依據之外，也有助處理效率。
2. 船舶蒐證：海巡人員該具備有對事故類型判定及後續重點檢查的要領。如油污，就要從檢查船上的油污偵測器著手；船舶碰撞事件則了解航行動態、電子海圖、航向記錄器…等記錄內容，正確的循線解析，是破案的重要關鍵，尤其船舶機械複雜，一有不慎，容易錯過。

我國維護海上交通秩序法規制定及航道規劃係交通部之職責，而海上交通監測係由各港務局及海巡署負責。我國對於船舶安全多著重於船舶檢查，對於船舶航行安全則甚少規範。「因此，除了掃蕩越界漁船、漁船巡護，減少漁業糾紛之外，就一個海巡單位而言，功能不只如此，海巡署在海域安全維護上的責任重大，必須放大眼界加強專業領域的執行能力。」林教授如此強調地說。

訪問最後，林彬教授仍不忘提醒：「海巡署應該強調由海岸往海洋延伸，從以往海上、陸地並重執法的狀態，改以著重海岸至海上任務為主要執法事項，而離岸至陸地之執事內容交由相關權責單位全權執行。另外，建議海巡署在未來盡量能達到人力與知識並重的狀態，海面領域之廣，必然需要足夠的人力執行海上事務，但是光有人力卻沒有專業知識支撐，就像巧婦難為無米之炊！當然，除了自我提升之外，也希望各界能夠對海巡單位多所支持，最後也預祝海巡署能朝向美國海巡單位的全方位功能邁進。」林教授的提點與建議，對海巡署在未來的發展方向上有了明確的指引。很快的第十年就在眼前，海巡人員接下來就要突破界限，往更高的境界自我挑戰。