

評論：論海巡艦艇人員證照議題的下一步

陳彥宏*

今年 5 月 30 日立法院通過「船員法」部分條文修正案，並於 103 年 6 月 18 日總統華總一義字第 10300093331 號令修正公布。其中，最具變化的就是第 3 條中有關「不適用本法規定之船員」項次下，終於將「海岸巡防機關之艦艇」納入！依新修正船員法第 3 條意旨，海岸巡防機關艦艇之海勤人員除有關航行安全及海難處理外，有關資格、執勤及訓練等事項，不再適用該法規定。換言之，原來，或者說，過去依「船員法」領有船員手冊的數千名海巡艦艇人員，未來將走自己的另一條道路了；這數千名海巡艦艇人員，以及未來的海巡艦艇人員的教育、訓練、考試、晉升、發證等等全部的核可與評估標準，海巡必須都要全套自己來過！

「船員法」的修正自有其必要性，從正思惟的一面來看，代表「船員法」的規範不適用於「海岸巡防機關之艦艇」，就像「船員法」的規範不適用於「軍事建制之艦艇」、「漁船」是一樣的。就從最基礎的教育訓練來看，雖然學得都一樣是開船的技能，但是海巡艦艇特性畢竟不等同載貨載客的商船，二者間是有明顯區別的；海巡的海上勤務性質也不等同於商船。也因此，分道揚鑣自有其必要性與必然性。

事實上，有關海巡艦艇的人才養成，自海巡，或是溯源自保七總隊成立以來，已有數不清的研究論述與政策規劃。就算近一點的，在 2010 年，海巡也有一冊「海岸巡防機關海勤人才培育及經管制度之研究」專題計畫成果報告。報告中，研究團隊也明確給了海巡有關的建議以及做法。

事出有因，修法，是需要一系列的行政與立法機構的運作過程的。歷經了幾個重大的議題，2013 年初，海巡高層下定決心，並委由洋總局開始推動修法，研習中心也很認真的四處找尋海事教育訓練的專家學者們搜集資料，並經常請益如果修法通過後海巡該如何因應等等議題，也開始進行了一些內部的研究與規劃。只是這些研究規劃不知道是要研究規劃多久？這個問題，沒有人能猜想得到的，事實上，也是世事難料。畢竟，

* 陳彥宏 Solomon Chen, AFRIN, MNI, CMILT, Maritime Arbitrator, Lead Auditor 國立高雄海洋科技大學航運技術系副教授兼海事安全研究中心主任、航輪漁技職教育中心主任、行政院海岸巡防署海洋事務研究委員會研究委員、台灣海事安全與保安研究會秘書長、廈門大學南海研究院研究員、國立中山大學海洋事務研究所兼任副教授，英國威爾斯大學海洋事務與國際運輸學博士。Email: solomon@safetysea.org

台灣的立法院的立法與修法程序一直是個無法掌握的變數。修法歷程，少則數年，多則永遠修不成。

不料，此次交通部推動修正「船員法」時，同意順道把這海巡關心的一條一併納入修正；更想不到的是，立法院袞袞諸公竟然那麼有效率地通過修正並火速公告施行。歡喜之餘，海巡卻突然想到，脫離「船員法」管轄後的海巡艦艇人員的教育、訓練、考試、發證等等全套因應措施卻仍在研究規劃中，尚付闕如。

現在面臨的問題與議題還不少，舉例來說，原來有合格證照的海勤弟兄如何透過一個適當的認證程序，發給海巡的適任證書？擔任各職級航海或輪機人員的教育、訓練體制如何規劃？他們該學習些什麼課程與內容？專業師資在哪裡？軟硬體教材在哪裡？要添購什麼設備？海勤資歷如何認定？發證考試該如何規劃？品質系統如何建立？如是等等，這些都是要花很多腦筋去規劃的。除此之外，另外一個大問題是，雖然脫離了「船員法」，但是對於相同的「開船」的航海、輪機專業，海巡仍然是要參酌聯合國國際海事組織的《1978年航海人員訓練、發證及航行當值標準國際公約及其修正案, STCW》做一些相應的訂定與規範才能讓人信服的。但是，這些的工作，環顧過去交通部、航運界以及各海事院校在因應符合國際海事組織規範的諸多作為上，卻好像個個都是個大工程，都是個動員航輪產官學精英們共同投入的大工程。現在，這麼大的是，掉在海巡洋總局小小的研習中心手上，或許會變成一個真不知道該找誰來做的大工程？呆伯特法則(The Dilbert Principle)¹裡面有一些概念是這樣的：

「一些事沒人做，一些人沒事做。沒事的人盯著做事的人，議論做事的人做的事，使做事的人做不成事、做不好事。於是，老闆誇獎沒事的人，因為他看到事做不成。於是，老闆訓誡做事的人，因為他做不成事。一些沒事的人總是沒事做，一些做事的人總有做不完的事。一些沒事的人滋事鬧事，使做事的人不得不做更多的事。結果好事變壞事，小事變大事，簡單的事變複雜的事。然後公司開始出事，為了解決這些事，老闆開始要求不做事的人做些事，這些人才做一點點事，就到處說他做了全天下最難的事，也有人啥事也不做，只會光說這是一件不可能成功的事。最後做事的人還是不得不接下這些沒人做的事，公司得救了，不做事的人就說：那還不是開頭做了許多事，公司再見了，他們也

¹ Adams S., *The Dilbert Principle*, Harper Collins Publisher, New York: 1997.

呆伯特法則意指 1990 年代一個諷刺意味的觀察，認為公司都傾向有系統地把工作能力最差的員工提升到管理層，以把他們能對公司造成的損害減至最低。以效率論，這就如一群大猩猩選一隻松鼠首領帶領牠們。創立這個名詞的斯科特·亞當斯，是柏克萊加州大學的工商管理系碩士及呆伯特漫畫的創作者。1996 年阿當斯在華爾街日報一篇文章中解釋此法則；然後在 1996 年一本同名諷刺的著作中，進一步研究這個法則。該書在一些管理及商業課程中，被列為必須或推介讀物，售出逾一百萬冊，更登上紐約時報暢銷書榜達四十三週。(http://zh.wikipedia.org/wiki/呆伯特法則)

說：我早說那是不可能的事。最後全公司的人都不做事，反正不做事也不會出事，多做事反而會惹事。」

這是戲謔呈現的職場普遍現象，我們相信不會發生在海巡機關，但是，從立法院修法通過迄今，我看了三個月，洋總局研習中心的全體人馬似乎都已熱絡的動員起來，但總感覺，海巡同仁們似乎仍運籌帷幄審慎評估的在想著怎麼開始做事，在想著要先做哪一件事吧？畢竟，這事，真的是太大、太難、太專業、太複雜！套句標準但也符合事實的回應，海巡必須投入更多的專人、經費才有可能在短短期間完成此項任務的。但是，事情總是要做的，就像玄奘法師跋山涉水，寧向西天一步死，不願東土一步生。總比窩著繼續規劃研究還好²。

回歸這個證照議題，船員法排除海巡艦艇後，也就是海巡艦艇船員不再適用船員法轄下所發的證照，換言之，海巡必須立即準備對原有持合格證照的船員換發海巡機構專屬的證照。否則，目前的海巡艦艇人員實等同於一種「適格」下的「無照」。法理辯證上雖然還說得通，也不影響船舶的適航性，但總徒增困擾。再者，依據 STCW 公約 2010 修正案的規定，現行的所有船員證書將於 2017 年全面換證，因此，海巡如果沒在 2016 年底全面完成換證作業，那就真的是不適格、不適航了。

形式上的換證作業比較簡單，透過在洋總局儘速成立一個船員管理或證照監理部門或許就可以很快解決這個議題，但是這個部門的成立卻是必須是植基於成員們能清晰了解這些領域工作的相互關係才可以的。例如：

1. 從船舶的噸位或馬力來區分，以及從船員職務等級來區分³，什麼樣的位置需要什麼樣的「航海」、「輪機」的專業知能？這是個大工程，必須與 STCW 章程以及 IMO Model Courses 來個對照(mapping)作業，確定哪些需要，哪些不需要。各艦艇種類各階層的教育課程、專業訓練課程、晉升訓練課程、複習新知識課程等等，都應一一規劃。

² 只有夢想沒有行動是不可能成功的，有這樣一個故事：在四川那個地方有兩個和尚，一個貧窮，一個富有，他們都想去南海朝聖，一天窮和尚找到那個富和尚說：我要去南海怎麼樣？富和尚說：我打算去南海計劃很多年了，都沒能實現，你靠什麼去呢？窮和尚說：一個水杯一個碗就夠了。富和尚不信，繼續準備自己的計劃，一年後，窮和尚從南海回來了，而富和尚仍然繼續著自己的計劃最終也沒能去南海。要行動，更要有方向的行動，如果沒有方向，行動多年最終也是原地踏步。記得有這樣一個故事：白龍馬成佛之前有一個非常好的朋友，一個很勤勞的驢。在白龍馬飛升成佛的那天，白龍馬和驢來道別，驢很不服氣，說我也是個勤勞的驢，三年來從未停止過自己的腳步，可最後為什麼你成佛了，而我還是驢。白龍馬說，是啊，按路程來說我們走的距離差不多是一樣的，可是我和你的區別就在於，我始終都朝著一個方向走，而你卻永遠沒有離開過自己的小圈子。

³ 相對於 STCW 公約的規定，海巡的船舶有總噸位 20~500、500~3000、3000 以上；主機輸出功率有分 750 瓩以下、750~3000 瓩、3000 瓩以上等分類。除此之外，交通部另有以噸位、水域區分之規定。

2. 層級職務的職能必須注意到大船轉小船或小船轉大船服務時，專業能力的補差訓練與補簽證作業應如何銜接。這個部分必須突破在交通部轄下時一、二等可以任三等，可是萬一派任三等就回不了一、二等的制度上的遺憾。
3. 未來的船員進用來源應該還是以警大水警、警專海巡航輪以及來自傳統海事三校商船船員這三個體系。但是比較令人憂心的是，不歸海巡管轄的警大和警專的課程架構規劃，如何令其更動？從過去的經驗，這些機構的教學時數多偏重於海巡執法，反倒是真正的「航海」、「輪機」的課程時數卻有嚴重欠缺。套句俗話，海上存活的基本功還是很重要的，務實一點說，船都開不好，命都保不住了，怎麼執法？至於，來自商船船員體系進用的船員，這方面的問題似乎相對較小，只需開設與其職務有關的海域執法課程即可。
4. 前述有關警大和警專海巡科系的航海、輪機專業課程問題，其實基本上就是師資的問題。當然，不忍苛責的是，小規模的警大和警專海巡系科，自然不可能像傳統海事院校一般會有足夠的航輪教師，也自然就會有這些問題產生。未來，在完整的海巡體系，應該會有完整的海巡師資。但就現階段而言，在規劃好課程架構後，遴聘海事院校三校二中心經認可的師資支援授課，才是最務實與經濟的做法。
5. 教材的問題也是相同的，現階段亦不過是從海事院校三校二中心所選用的教材揀擇適用處使用即可，而且這個工作，就委由支援授課的教師自行編排即可。至於編撰海巡專用的教材，當然是有其必要性。只不過，從教育部「海事教育航海輪機教材編撰計畫」的經驗來看，那可是很費時耗日的知識撰寫，不是剪刀漿糊的工作，不值得海巡在此階段浪費時間做出一些品質低落的白工！
6. 提及設備，很多專家都會提到購置模擬機一事，但似乎忽略了所謂「模擬」，是因為沒有真實設備可用，所以不得不模擬，這方面在公約中亦有敘明⁴。海巡不同於海事院校三校二中心的優點就是自有龐大艦船設施，每艘艦艇都是個活教室，只要適當的安排實作、實習課程，模擬機是可以省起來的。畢竟昂貴的模擬機，並不是那麼容易取得經費購置，縱使購置，保養維護費用、專人照料以及後續的系統更新都是很令人頭痛的問題。當然，模擬機的最大優點是可以模擬在真實設備所不方便執行的某些特殊狀況的操作，但是，從經濟效益的

⁴ STCW Section B-I/12 Guidance regarding the use of simulators

3. Demonstrations of and practice in radar observation *should be undertaken, where appropriate, on live marine radar equipment*, including the use of simulators. Plotting exercises should preferably be undertaken in real time, in order to increase trainees' awareness of the hazards of the improper use of radar data and improve their plotting techniques to a standard of radar plotting commensurate with that necessary for the safe execution of collision-avoidance manoeuvring under actual seagoing conditions.

考量，這部分的特殊的或是高階、進階的訓練，不如委託給三校二中心來實施，不是更具效益？

7. 除了在人員晉用資格上需具有相關的海事背景外，簽證制度是驗收航海人員技能最務實的方法，教育、訓練的重點能否在實務上具體的落實呈現，也就靠高階長官、教官、監考官的實地驗收簽可。因此，有關的訓練記錄簿、適任能力簽核簿等等的設計也是必要的。這方面也必須與 STCW 章程以及 IMO Model Courses 作對照作業。
8. 考試制度方面，雖然近期考選部、交通部都是透過題庫建制以選擇題方式來進行考試，但對於海巡而言，短期內似乎也是做不起來的。與其如此，不若回歸早期的申論題測驗，反倒更容易鑒別受測者的程度，更可以輔以英式的「口試」、「面試」以確認受測者的反應與應對能力。
9. 身體健康狀況以及海勤服務資歷簽證這二項是很重要但卻是很簡單的工作，于此不做贅述。
10. 品質系統是海巡證照制度中非常關鍵的一項工作，以海巡目前的狀況，似乎只有透過國際級的機構來進行 ISO 認證、STCW 認證，才能讓外界了解脫離「船員法」後的海巡，走的是更高階、更務實的海上專業。

是的，上述這簡單列舉的十點是可以透過在洋總局儘速成立一個船員管理或證照監理部門就可以很快解決這些議題。但是，有本事處理這些事的人在哪裡？要花他們多長時間？再者，經費又在哪裡呢⁵？特別是在海巡根本沒有編列任何預算來因應這天上掉下來的法規修正的情況下，這豈是巧婦難為無米之炊，連稀飯的湯水都熬不出來吧！再者，縱使有預算，在採購法的英明管理下，高品質的師資、教材、設備、模擬機、管理認證機構能否如願地找到？就像是原本設定目標是要買一部「超跑」，但是依據合理的招標規格，最後得標買回來的卻很可能是一部阿撒布魯的「不會跑」。

俗話說「看人挑擔不吃力」，對於像我這種在旁邊指指點點、說三道四的局外人非但不吃力，而且似乎只會亂事、壞事。不過，花時間寫得這麼落落長，畢竟也只是想野人獻曝般的提出我自珍的破掃帚，至少我自我感覺良好的認為它還是一把能用的掃帚，至於讀者大眾們，您們也就隨便看看就好。

⁵ 這個問題很值得思考，首先，在海巡沒有編列預算的情況下，是否代表海巡不能做任何事？再者，海巡原編列在船員法下的教育訓練經費，現在是否可以考慮挪用，讓經費用在適當的訓練項目下？新造艦船編列的訓練經費，是否也可以考慮辦理？

如果用金恩博士的「I Have a Dream」作結語⁶，我對我國海巡的期許是能成為像美國海岸防衛隊 USCG 那樣的海巡的期許，是能在海上救護眾生、維護海洋環境的海巡；是能在海域執法、防範犯罪的海巡；是有本事執行 PSC/FSC 的海巡；是能主導我國海事教育訓練考試發證的海巡！

是的，我衷心期望海巡未來會有一所專門的海巡大學校，有一流的、理論與實務兼具的專業教師，有完整的軟硬體教材與豐富的圖書資源，有全套的、多樣的各式多功能模擬機設備和各種專業教室，有寬廣的校園與碼頭設施，有多樣的實習船和訓練設施。我更期望我們的海巡的教育、訓練、考試、發證等等都是通過國際頂尖的、最高規格 ISO 品質系統認證以及 STCW 認證。不過，這些都是期許、都是願景。

回歸務實，現在的海巡是處於一個無法可管、也沒有人管的無證照、無制度階段。新的研習中心主任上任，新的總局長上任都恰巧遇上這個「船員法」的修正後的大事。不是危機，而是契機，是個立規矩、訂制度、圖千秋大業的大好時機。當務之急，大概就是趕緊找幾名會做事、能做事的好夥伴，任重道遠，把這事，當做正事，當做大事，趕緊做完！！

⁶ 1963 年 8 月 28 日美國黑人民權運動領袖馬丁·路德·金恩博士於林肯紀念堂前發表《I Have a Dream》的專題演說，該演講促使美國國會通過《1964 年民權法案》宣布所有種族隔離和歧視政策為非法政策。