

總編輯發問：所謂非強制引水

陳彥宏*

幾天前的「總編輯評論：哈威好威！」在文章上網後，短短 24 小時，下載次數即達一千次，可見關心台灣海事安全的人們還是很多的，真的令人覺得欣慰，實有受寵若驚之感！

在文章刊出後，因為台電林口卸煤碼頭船舶領航作業的特殊性，我也接到了一些詢問關於「非強制引水」以及「引水人」是否適格的有關議題。很可惜，這一題，我不熟！因為，我不是學法律的，一時間，我也不清楚該如何回應比較妥當，所以一率回答「阮不知啦」！。

還好，我是很好學的。這幾天趕緊上網找一下《引水法》、《引水人管理規則》，看看這裡頭到底寫了些了些什麼？資料搜尋中，同時也發現在交通部運研所以及航港局，過去也曾做了好一些有關「引水人」制度的研究。此外，在台灣的碩博士論文網裡面也可以發現好幾冊學位論文就是以引水人為題的。不過，這些論述，每本都寫得很大本，實在沒力氣研讀。所以很偷懶的在瀏覽一些資料後，就把「總編輯評論」換成是「總編輯發問」！

這次換我來請教諸位專家學者以及讀者們了。

首先要釐清《引水法》幾個定義如下：

1. 引水，係指在港埠、沿海、內河或湖泊之水道引領船舶航行而言。(§1)

* 陳彥宏 Solomon Chen, Maritime Arbitrator, Lead Auditor (ISO:9001, ISO:18001, OHSAS:18001)。台灣海事安全與保安研究會秘書長，中華民國船長公會副秘書長、英國威爾斯大學海洋事務與國際運輸學博士。曾任教於國立臺灣海洋大學、國立高雄海洋科技大學、澳大利亞海事學院。曾客座於：上海交通大學、廈門大學。專長：海事安全與保安、海事教育與訓練、海事調查與鑑定、港口國監督、國際運輸系統。Email: solomon@safetysea.org

2. 引水人，係指在中華民國港埠、沿海、內河或湖泊執行領航業務之人。(§2 11)
3. 引水制度之施行，分強制引水與自由引水兩種。(§5 11)

所以，要先釐清的就是本文的題目「所謂非強制引水」。

其實，《引水法》中的正確用字是「自由引水」而不是「非強制引水」，但是官方《引水法》英文版的「自由引水」卻是譯為「non-compulsory pilotage」，也就是「非強制引水」。為此，我還在認真思考是否「自由」可以等於「非強制」？不知道各位認為若何？二者真可以等同嗎？

這個暫且不議，先回歸我很好奇想提問的幾個問題如下：

1. 執行領航業務之人稱之引水人(§2)，引水人必須考試及格(§11)。那麼未經考試及格從事領航業務的人叫做什麼？又，Docking Master, Mooring Master 所執行之業務與領航業務有何區別？還是我們可以取個不同名字例如：Berthing Master？是否就可以不需經過《引水法》必須考試及格的規定？
2. 引水制度之施行，分強制引水與自由引水兩種(§5)。那麼在非強制引水區的執行領航業務的人叫做什麼人？
3. 引水人職業限於「指定」引水區域內，執行領航業務(§22)，並「應向」當地航政主管機關登記(§23)。那麼在「非指定」引水區域執行領航，但並未「向」當地航政主管機關登記的人叫做什麼人？亦或是在「非指定」引水區域執行領航業務的人是「可以不必向」當地航政主管機關登記？
4. 引水人職業限於指定引水區域內，執行領航業務(§22)，當引水人從其「指定引水區域」執行領航業務至「非指定引水區」時，構不構成引水人之不適格情事？
5. 引水人不得年逾 65 歲(§13 14)。那麼年逾 65 歲的引水人在「強制引水區」執行領航業務即為「不合格」引水人？相對的，在「自由引水區」執行領航業務，因為沒有所謂需要「合格」規定，所以年逾 65 歲的所謂「不合格」引水人也就不構成「不合格」？
6. 不合格引水人違反引水法從事引水業務(§13)的唯一罰則是否只有臺幣六千元以上六萬元以下罰鍰(§39 17)？但「自由引水」也就沒有「不合格」引水人的問題，那又要怎麼罰？

再來引申談幾個「適格性」的辯證推論。

首先，「引水人？」與「專責繫泊船長？」工作性質係同係異？孰優孰劣？

茲以中國石油公司所提的資料為依據¹：

1. 「引水人不諳該繫泊作業，不願承接該業務」，「自聘資歷較一般引水人為高之「專責繫泊船長」，並送往日本當時有外海浮筒之地點實習，接受油輪靠卸作業訓練。」(58.2.12 行政院台 58 經 1260 號函)。
2. 深澳非強制引水港口，同意中油自行聘請繫泊船長。(交通部 62.4.7 交航字第 7542 號函)。
3. 沙崙油港增設完畢，同意中油增聘繫泊船長。(行政院函一台 65 人政貳字第 16945 號函)。
4. 中油液化天然氣專用接收站完成後，同意擬援照前例，以中油公司繫泊船長領船入港泊卸一案，准予照辦。(行政院台 75 經 21083 號函)
5. 中油公司「專責繫泊船長」聘用資歷須具備油/氣輪 10 萬噸以上至少 2 年之船長資格，實際上其聘用資歷之要求較一般引水人所需具備之資格(三千噸一等或二等船長 3 年)為高。且因專責於四個作業海域之領航繫泊，對於各該港區之水文環境爛熟，非一般輪班制之引水人所能及。因此，對於危機處理之應變能力強，甚至在天候惡劣之情況下，亦能稱職的即時擔任船岸兩方之溝通橋樑，充分發揮團隊合作之默契，其使命必達的敬業精神。

綜上論述，「引水人」、「專責繫泊船長」，二者做的是同樣的事。但廣義的來看，「從事領航業務的人」是有可能不被稱呼為「引水人」，而且不見得一定要經過考試，也可以有不同的訓練途徑。雖然如此，這些未經過國家考試與訓練途徑的人，其專業能力倒也不見得就會低於經過考試的人，甚或可能更為卓越，特別是對於「情形特殊引水區域」的專業(\$42)、操船的專業以及配合委託業者的任務需求等等，都可能高於現有的引水人。

或許，有人會不服氣的說那是將近五十年前的事了吧？

¹ 「我國引水制度、法規修正研究及船舶進出港之智慧化導航系統探討」期中報告審查會議紀錄，中 101 年 7 月 30 日，運研所。

是的，但是，至於現在「引水人」與「專責繫泊船長」的功力相較如何，我是不知道的，我也從未評價過。但至少中油是這麼陳述。這可不是我說的。

不過且先岔開話來說，我其實也是很好奇「專責繫泊船長」的這個「船長」一詞當初不知道是誰的創見？

所謂「船長」者，依《船員法》規定係「指受雇用人僱用，主管船舶一切事務之人員。 (§216)」因此，「專責繫泊船長」如果英文要用 **Master** 這一字，或許是可以被接受的，但中文譯為「船長」，似乎就不對了吧？因為，縱使在繫泊過程，這位 **Master** 並沒有能力「主管船舶一切事務」、甚至他也不見得「仍」具備 **STCW** 的「船長」適任資格。

回歸正題，引水制度搞了半天，大部分的工作是不是就是旨在規範「指定引水區域內，執行領航業務」 (§22) 與「強制引水」 (§5) 二個議題而已？

也就是有關「執行領航業務之人」的議題，是當「自由引水」而非「強制引水」就不用管？當在「指定引水區域外」而非「指定引水區域」也就管不到？其實換個比較妥當也比較斯文的語氣，就是由委由「業主」自行管理，不勞「航政主管機關」管理。也就是說，既然是「自由」，既然是「非強制」，「業主」要高標準的請二位現職引水人？三位超級船長？四位操船模擬博士？或是乾脆燃上七七四十九柱清香，拜請天上聖母林默娘女士來把船帶進來帶出去，這些都是「業主」的事，反正「責任風險」自負²。

再從另一個角度來說，「中油」的大林、深澳、沙崙、永安，「台電」的興達、林口都是「指定引水區域外」，事實上，除了幾個主要國際商港與二個工業港係屬「指定引水區域」，其餘所有的台灣周遭的「航道」與「水域」也都是「指定引水區域外」，這些都是「自由引水」。

好吧，即便是從「強制引水」的「指定引水區域」啟航的船舶，如果「引水人」應船方請託開往另一「指定引水區域外」水域時，當這艘船駛離原「指定引水區域」的邊界時，這位「引水人」的適格性是要如何解釋？是不是在此一時間，「引水人」就轉換身份變成非「指定引水區域」「執行領航業務之人」？再提醒一次，「引水人」之所以稱為「引水人」是指在「指定引水區域內執行領航業務」才稱之「引水人」 (§22)。

這可不是空穴來風。舉例而言，在航港局力推的「郵輪觀光」政策中，如果郵輪聘請「執行領航業務之人」將船從「強制引水」的「指定引水區域」帶往如金門、馬祖、澎湖等非強制引水區或是環島一周時，就是很可能會發生的例子，而且事實上也已經有

² 附註：即便在「指定引水區域」的「強制引水」，萬一有狀況時，船東的責任風險好像也沒省到哪裡去。

很多次的事例了。又例如政府力推的「能源國家型計畫」離岸風電產業，數百架風車將在彰化雲林外海構成窄窄幾海里的 TSS 航道，航港局不也是正在構想一個「非強制引水」的服務，以提供不熟悉這個水域的船方可以聘雇「執行領航業務之人」？

像這樣的情形，未來將會是聘雇什麼樣的人，才能有資格做這樣的領航業務呢？

這個我也不知道。

另外，談到所謂的年齡議題，《引水法》規定引水人不得年逾 65 歲 (§13 I4)。這是個很有意思的思維。

具體來說，這個年代，年齡與健康是否一定有直接相關已經愈來愈不明顯了，生活水平的提升，也使得很多六、七十歲的前輩或許仍勇猛如牛，體適能還勝過於很多年少弱雞以及過勞的打拼中年人。也因此，如果客觀的以「視覺、聽覺、體格衰退，不能執行職務，經檢查屬實者。 (§13 I3)」來規範，可能較為合理。不然為何，《船員法》規定船員應年滿 16 歲 (§5 I1)，而不會去管船員是不是 100 歲？

回過頭來說引水人，或者說所有夠資格「執行領航業務之人」，在航海界中能爬到這個位階的，算是少數中的少數，是高報酬也是高風險的行業，算一算，目前全台灣總共也沒二百人，或許只有一百五十人。固然，我們而努力提攜後進，固然，我們也要面對後浪推前浪的事實。但對於國家現有的這些有豐富資歷與技術的、珍貴的「稀有資源」，如果人家還能、還肯替這個國家貢獻服務時，或人家行有餘力把偶爾出來服務當作是「做快樂也做功德」時，這一切的「稀有資源」的投入，都是很值得我們寶惜與善用的。

不過咱們再來想想另一個議題。話說有關「引水人」是不是應具備「船員」身份的論戰，基本上「執行領航業務之人」係屬於船方聘請的海事顧問服務性質 (marine advisory service)，他在船上的角色不是船員，更不是船長，根本就是外人，還好不是小三還是老王。用英國的 Merchant Shipping Act of 1894 的「Pilot means any person not belonging to a ship who has the conduct thereof.」來做解釋再也簡單不過了。

事實上，「執行領航業務之人」也不見得一定是要船長出身，即便是從引水訓練學校畢業的也可以。這些現象國際皆有之，不足為奇。但台灣的一些規定卻列出必須具備船長資歷的基本條件。這是我們國家的要求的制度與標準，作為一個主權國家，我們當然可以要求更好、更高、更嚴，這是沒問題的。

但又話說，依據 STCW 規定，所謂能稱之為「Seafarer」的這種動物，只要五年內沒有相關海勤資歷，證照就自動失效！

沒錯！除非再去考試、受訓，否則他的證照就真是已經「失效」、沒什麼路用了。

但我們再來想想，照正常的推論，如果一位專職的「引水人」或「專責繫泊船長」工作五年以後，他的證照仍然能保持有效？那真的神人，請受小弟一拜！

也因此，即便是我們希望聘一位「船長」來擔任「執行領航業務之人」的職務，我們了不起也只能規定他在申請這個職務時是「適任」、「合格」的船長，我們又如何要求他來做五年以後仍具備「適任」、「合格」的船長要件？難道我們要這些人五年內要放棄休假抽空去跑船當一年船長？還是要逼著這些「引水人」或「專責繫泊船長」三不五時的去參加那些沒有實質意義訓練還有考試，以維持 STCW 所規定的一大疊證照的有效性？

畢竟，這些「引水人」或「專責繫泊船長」只是「領航業務」的顧問而不是船員。拿那張「保持」有適任資格的船長證書是可以換一包乖乖還是二包洋芋片嗎！換言之，如果規定是必須「曾經擁有」，我倒覺得合理。如果規定是必須「保持」適任資格？咱們想想，這「真的」有可能嗎？請你摸摸良心再告訴我。

引水工作是國家航運安全中非常重要的一個環節，稍一閃失、稍一疏忽，就是人、船、環境、港埠、國家經濟的重大損失。也因此，引水作業的「安全」至上原則，是絕對不能打折扣的。這一點也是我堅持的信念。

台灣的「領航業務」，主要都已在「指定引水區域」的「強制引水」制度中規範妥當，過去數十年來也都運行良善，這是無庸置疑的。縱然，本文所「發問」的，雖僅可能是我國「領航業務」的「極極極極極微小部分」的議題，但是如果在對制度仍有疑義的情況下，不幸的又有哪個衰尾時辰的「每日一海事」又真的給冒出來時，不知道下次會是哪個被輪到的「苦主」又要出來做那做不完的擦屁股的工作。

老師說：「小朋友，有問題就要問」，孔子「入太廟，每事問。」這次，也就讓我這個總編輯好好問一問吧？

附帶提一下，這個議題，我純粹關心的是「什麼樣的人」可以做「這樣」工作的小小問題而已，其他制度面的「大哉問」並不是我所關心的，文字交代不夠清楚與不夠嚴謹部分，也就請多多見諒了。反正討論這種議題，「有功無賞，打破要賠」，大家看看就好。