

總編輯評論：所謂引水者，即非引水，是名引水

~ 一場在強制引水與非強制引水間的激盪

陳彥宏*

一、話在前頭

所謂「引水」，依據《引水法》第 1 條：「係指在港埠、沿海、內河或湖泊之水道引領船舶航行而言。」所謂「引水人」依據《引水法》第 2 條：「本法所稱引水人，係指在中華民國港埠、沿海、內河或湖泊執行領航業務之人。」

法條很簡單，文字的表面意義也明顯易懂。但是「引領船舶航行」、「執行領航業務」的技術門檻與實質意義到底為何？這似乎已非簡單文字所能表達。但總的來說，引水人，在台灣這個大陸思想的海島國家，終究還算是個鮮為人知的行業。一般來說，民眾們對於這個行業的概念與印象就是「賺很多錢」、「很專業」、「很危險」這三者。

話說「賺很多錢」，這些號稱平均月入百萬，成天在大小船間爬上爬下，靠著專業技能與體力賺錢的引水人，薪資當然是時下 22K 民眾所嚮往。但持平而論，根據財政部資料統計，月薪百萬者七成集中於半導體、電腦製造、銀行、券商與保險等業。據此觀之，M 型社會中¹，月薪高於引水人以上者，誠然俯拾皆是，更遑論那些不看薪資所得，只看年所得的投資或自營者。不然台灣哪來那麼多「億來億去」的好野人？

* 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，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：澳大利亞海事學院、上海交通大學凱原法學院、廈門大學南海研究院。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

¹ 台灣前 10%的富人財富佔全台灣的 44%。台灣前 1%的富人財富佔全台灣的 14%。最富的 5%和最貧的 5%年所得差 112 倍。<http://www.twgreatdaily.com/cat130/node1775345>

又話說「很專業」，其實，社會分流分工，做到了一個層次，自然就是專業。就像善於射箭的北宋武狀元陳堯咨與能把油從銅錢中間的小孔往葫蘆裡灌的賣油翁一樣，彼彼皆是專業、皆是熟能生巧。職業沒有什麼好區分貴賤的，所謂「達人研道，探蹟索微」，在任何行業，能把專業做到純熟，都是令人敬重的。

再話說「很危險」，從勞委會歷年公布十大危險行業別中²，雖未有引水人實際傷亡事故率之正式官方公告數字，但其實引水人亦從未列名其中，可相信其工作危險性是遠低於所列十大危險行業別。且況以「危險發生率」為基礎之「台灣地區傷害保險個人職業分類表」中，引水人職業類別屬等級 4，亦未達客貨輪船員所歸類最高等級 6 或甚或在有些保險公司被列為「拒保」之情形觀之，如硬要強說引水人這個職業「很危險」，似乎並不妥適，應改以「尚可接受之風險」，較為恰當。

行筆至此，想說的也就是希望能用平常心來看待這個全台灣只有 101 人的行業³，很健康的看待這個有《引水法》保障也同時被《引水法》限制的「引領船舶航行」、「執行領航業務」的行業。

究盡本末的說，自《引水法》民國 34 年 9 月 28 日引水法公布以來⁴，這目前全國僅有 101 人的行業也不過就是佛說的「自依止，法依止，莫異依止」，一種「各人生死各人了，各人吃飯各人飽」的境界。但怎的，最近似乎有些不平靜？討論引水有關的議題與話語愈來愈多。是法規與時代相左？還是利害相妨？

二、引水人資格

2018.01.05 中華民國引水協會發函交通部航政司((107)引協利字第 0833 號)，訴云「中華民國專門職業及技術人員考試法實施細則」第二條第 11 項之「引水人、驗船師、航海人員」其中驗船師及航海人員之執照，均無執業年齡之限制，何以單單對屬同性質專技人員之「引水人」作年齡上之限制？呈請准予同意年滿 65 歲引水人換發執業證書。

² 勞委會公告適用勞工安全衛生法事業單位中分類行業重大職災死亡總人數及平均死亡率統計表中前十名災害行業別歸屬分別是：(1)土木工程業；(2)其他礦業及砂石、土石採取業；(3)其他營造業；(4)用水供應業；(5)電力及燃氣供應業；(6)建築工程業；(7)廢棄物清除、處理及資源回收業；(8)廢(污)水處理業；(9)基本金屬製造業；(10)石油及煤製品製造業。

³ 目前執業之引水人數目如下：臺北港 8 人、臺中港 21 人、麥寮港 9 人、安平港 2 人、高雄港 42 人、基隆港 12 人、蘇澳港 2 人、和平港 3 人、花蓮港 2 人。
65~70 歲退休領港 30 人。70~80 歲退休領港 29 人。80 歲以上退休領港 19 人。(資料來源：中華民國引水協會)

⁴ 《引水法》自民國 34 年 9 月 28 日公布，民國 35 年 4 月 1 日實施以來，歷經 49.06.02, 81.01.30, 87.06.03, 87.06.17, 91.01.30 五次修正。全文 43 條，其中第 12, 14, 15 無條文。

2018.01.24 交通部(交航(一)字第 1079800011 號)函覆中華民國引水協會，大意是說：

1. 《引水法》第 13 條第 4 款，年逾六十五歲者，不得為引水人。
2. 《引水法》第 22 條，引水人應於指定引水區域內，執行領航業務。引水人於非指定引水區，不得執行引水業務。
3. 引水人年滿六十五歲之次日起，依法喪失引水人資格，依法也不能在指定引水區域內執行領航業務，更遑論在非指定引水區執行領航業務。

2018.03.24 中華民國引水協會(107 引協雄字第 0848 號)將交通部(交航(一)字第 1079800011 號)函轉交通部航港局、中華民國輪船商業同業公會全國聯合會、中華民國船務代理商業同業公會全國聯合會、台北市輪船商業同業公會、台灣中油股份有限公司、台灣電力股份有限公司。

固然，《引水法》仍適不適用於現今的時代需求？有沒有修正的必要？這其實才是值得討論的真正議題。但對於上述的文來文往與轉發，基本上，依法論法，我如果是航政司的承辦人員，我當然也不得不這麼回覆。不然，難不成要逼著依法行政的公務員回覆說：「依《引水法》(§13 14)，引水人年滿六十五歲之次日起已經不具備引水人資格了，不過我可以准你繼續當引水人？」

以上是 2018 新春第一炮的引水人論戰。

但是對於發文與回文，駑鈍如我，目前還真的看不出這三個函文間的一些玄妙。

不過，直觀的感覺上好像是路人甲在問警察大人：「當我遇到紅燈時該怎麼辦？」警察大人回覆：「你當停止！」

只是，警察大人沒有回覆的是，你現在在鄉間小道，方圓二十里內，沒有半個紅綠燈。

其實，這應也不是警察大人沒有回覆。而是因為發問問題的人，並沒有陳述自己現在在哪裡？自己想要幹嘛？

如此這般問個遇到紅燈時當如何，叫警察大人是怎麼回覆？

話說 2017.10.31 我在台灣海事安全與保安研究會學刊發表了一篇「總編輯發問：所謂非強制引水」⁵，裡面大概已經有一些基本陳述了，這裡再重複幾個思辯邏輯如下：

1. 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」、「自由引水區」也就不見得需要有引水人執行領航業務。
2. 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」引水區域執行領航的人是「可以不必向」當地航政主關機關登記。事實上也無從登記。
3. 在「非強制」、「非指定」、「自由」引水區的領航業務，也就是全權在船長的自由意識下操船與作業。在這個水域的操船，船長可以自己來，也可以找 Docking Master, Mooring Master, Berthing Master 或任何形式或性質的 Adviser 來給意見協助執行領航業務。這個找來的「人」，只要船長可以接受，他是什麼背景都好，什麼抬頭也行，唯一的限制就是不可以稱呼自己是「引水人」！否則就是不適格且跨區的引水⁶。
4. 既然已不係屬引水人業務的另一種 Adviser 性質，也就沒有所謂 65 歲的年齡限制的問題。又既然是非屬船上船員的性質，自然也就沒有 STCW 適任證書的問題。

寫到這兒突然想到過去曾經誤解的繫泊船長(Mooring Master)的議題⁷，當時以為所謂繫泊船長者就是必須符合 STCW 仍具備船長適任證書(valid certificate)的人，後來詳細檢視中油與台電的資格與任用，上頭大多寫著繫泊船長資格與任用為具有一等船長適任證書、並任職船長^{8,9,10}。

⁵ <http://www.safetysea.org/modules/wfdownloads/visit.php?cid=47&lid=88>

⁶ 引水人一詞，依《引水法》規定有其特別的定義與限制。

⁷ <http://www.safetysea.org/modules/wfdownloads/visit.php?cid=47&lid=88>

⁸ 台電興達港的合約用的是「引水人」一詞，目前委由高雄港引水人執行領航業務。台電興達港的合約用的是「繫泊船長及其代理人或引水人」一詞。

⁹ 台電「林口發電廠外海卸煤碼頭港勤工作」特訂條款：

第二條：工作內容、工作地點及廠商資格：一、工作概要：提供承運甲方煤輪進出，安全靠離甲方外海卸煤碼頭，拖船工作，包括提供配合卸煤碼頭安全靠離或移船所需之拖船、引水人或繫泊船長上下煤輪之交通船(含船員)等，並提供合格引水人或繫泊船長(Mooring Master)。

第十六條：繫泊船長(Mooring Master)或引水人資格如下：

一、繫泊船長及其代理人或引水人資格及任用：

1. 具有交通部發給之一等船長適任證書 3 年(含以上)、並任職船長 3 年(含以上)。

想想，實在不得不佩服業界的睿智與靈巧。除了中華民國國籍是「持續性」的，其餘有關適任證書與三年或二年的船長任職資歷，從寬解釋，都可以是「曾經」，從嚴解釋，只不過又是個閒閒沒事找事，自己搬石頭的戲碼¹¹。

反正，基本上只要「老闆」覺得可以接受，就可以在「非強制」、「非指定」、「自由」引水區執行領航業務。畢竟「自由」與「非強制」的最高自由度是「船長」自己來就可以，現在多聘了一、二位熟知操船與瞭解水域的專家擔任 Adviser 協助船長，豈不更令人放心。

是這樣解釋沒錯吧？

「中油」的大林、深澳、沙崙、永安，「台電」的興達、林口都屬「指定引水區域外」的「非強制」、「非指定」、「自由」引水區。因此，其繫泊船長或其代理人其實只要是個 ex-船長即可，當然 ex-引水人也可以(因為 ex-引水人過去也曾經是 ex-船長)，只是不管怎麼樣，在「非強制」、「非指定」、「自由」引水區執行領航業務的任何 Adviser 都不可以「引水人」自稱，否則即是違法！這很重要，所以再說一次！

三、所謂引水，即非引水

引水人，是引領船隻安全地航行政府所指定的引水區域之人，其本質是船長的顧問或助理¹²，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。用英國的 Merchant Shipping Act of 1894 的「"Pilot" means any person not belonging to a ship who has the conduct thereof. ¹³」來做解釋再也簡單不過了。

-
2. 中華民國國籍。
 3. 繫泊船長或其代理人或引水人資格須提供資歷經核准後使得任用。

¹⁰ 中油公司則規定「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。「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。

¹¹ 業者審核繫泊船長的資格主要在於過去資歷與實力，對於持有及維持有效適任證書似乎則是較為其次的議題。蓋 STCW 的證書有效性，基本上是必須維持任何過去五年內必須有一年的海勤資歷始能得予換發。如擔任繫泊船長後，自然難以維持，反將形成自動失效。是以業者在資歷審核上採從寬認定可能較勝於聘任時合格，聘任後沒幾年變成不合格的窘境。

¹² 依引水法第 32 條及國際慣例，引水人在船，視為船長之顧問或助理，故指揮權仍屬船長，而依同法 19 條，基於船舶之安全，船長應採取必要之措施或拒絕引水人領航。
<http://www.safetysea.org/modules/wfdownloads/visit.php?cid=23&lid=51>

¹³ Merchant Shipping Act 1894 Part XIV Definitions and Provisions as to Application of Act, Section 742,

由於引水人的高度專業技能及經驗，對於其所負責水域的天候、水文、地形與港口作業習慣的了解，均可以有效降低航行的風險，是航商、貨主、保險公司、政府機關，甚至是船長所樂見的，也行之有年¹⁴。

此外，引水人的重要不只基於安全性考量，我國引水法所揭櫫之公益性、國防性，與前三者衍伸的引水人獨占性原則，均是立法者有意寫入引水法的重要依據¹⁵。

另，引水區域是公物的概念¹⁶，直接間接地使引水人獨占性原則更加地根深蒂固。從而不論觀航政事務與港政事務同屬公物管理權內容，因公物的設置而由設置的行政主體取得，或觀引水區域之劃分或變更¹⁷，或自由引水強制引水之分別，及基於航道及航行之安全，所實施強制引水之制度由交通部以命令定之¹⁸，國家權力介入的比重非常明顯。

承上所述，指定引水區域與引水人的規範架構已至為明顯。畢竟，引水制度搞了半天，大部分的工作不就是旨在規範「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？

目前，台灣的幾個主要國際商港與二個工業港均屬「指定引水區域」，範圍雖小，但相對引水業務量龐大。至於「情形特殊之引水區域」，則類似「指定引水區域」有相應的資格限制與管理由交通部另定之(§42)¹⁹。其餘所有的台灣周遭的「離島」、「航道」

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/57-58/60/section/742/enacted>

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmtran/writev/marine/m16.htm>

¹⁴ 方信雄，引水概論，時報文化出版，2005年，頁13-61。

¹⁵ 丁漢利、舒瑞金，引水法釋義，中華民國引水協會，2001年，頁46。

¹⁶ 所謂公物，乃經提供公用，直接以達成特定公目的，適用行政法之特別規制，而受行政機關公權力支配之物，原則上因「提供公用」之法律行為，及「供作使用」之事實而成立。是以，引水之區域為公物，因其為不得私有之天然力，並依法規受公權力支配，進而提供公眾使用，係一公法上的概念。<http://www.safetyssea.org/modules/wfdownloads/visit.php?cid=23&lid=51>

¹⁷ 引水區域除內水、商港外，亦可擴及領海。延伸閱讀參考 Rothwell, Donald R., *Compulsory Pilotage and the Law of the Sea: Lessons Learned from the Torres Strait* (2012). ANU College of Law Research Paper No. 12-06. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2020781> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2020781> visited date at 2013/3/29.

¹⁸ 引水法第4條規定，引水區域之劃分或變更，由交通部定之，引水法第5條規定，交通部基於航道及航行之安全，對引水制度之施行，分強制引水與自由引水兩種，而強制引水之實施，由交通部以命令定之。

¹⁹ 例如：交通部依「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」第二條報請行政院指定公告之福澳港區，視為情況特殊之引水區域，並實施強制引水。試辦通航馬祖福澳港區引水人資格表第一條第六項規定：

與「水域」，包括「中油」的大林、深澳、沙崙、永安，「台電」的興達、林口都則屬「指定引水區域外」，這些區域，相對範圍廣大，但引水業務量則時有時無且難以掌握。

問題來了！現在「指定引水區域外」的「非強制」、「非指定」、「自由」引水，要改強制引水嗎？

如果改為強制引水，那就很弔詭的變為「指定引水區」，復何來引水區「內」、「外」之分。如果改為強制引水，亦何來「非強制」、「非指定」、「自由」之詞。這不但邏輯不通，就連文字看都讓人看不懂。

又「指定引水區域外」當聘僱何種人來「執行領航業務」？

「指定引水區域外」當然是可以聘僱引水人來「執行領航業務」。目前台電興達港即採此方式為之²⁰。

但如果說是「必須」聘僱引水人才能「執行領航業務」，那可能就有待商榷了。

且讓我們退一步想想，如果真要用我國法令所用的「引水人」這一詞，嚴格來說，應該沒有一位引水人是合格的。畢竟我國的引水制度是採引水區制的，引水人在「指定引水區域外」就是跨區，且引水人考試在筆試有「當地水道港灣詳情」，在口試的「專業知識」則有包括當地引水所需學識技術。「指定引水區域外」的「當地水道港灣詳情」與「當地引水所需學識技術」從來沒人考過。「引水人」唯一有的優勢就是「引港學」、「船舶操縱」以及其畢生的引航寶貴經驗。但依法論法，畢生的引航寶貴經驗就可以豁免對「當地水道港灣詳情」與「當地引水所需學識技術」的檢定嗎？如果這個邏輯可以通，引水人不就可以全國跑透透四處執業？整個中華民國就是一個單一指定引水區！

想想，這樣也省事、省煩惱。

中華民國國民年齡未滿六十五歲，具有下列資格之一者，得應本區域引水人之招訓：

- (一) 經中華民國引水人考試及格，領有考試及格證書者。
 - (二) 領有一等或二等船長、大副適任證書，任職船長航行福澳港一年以上者。
 - (三) 任職海軍三級艦以上艦長，並航行福澳港一年六個月以上，領有海軍總司令部證明文件者。
- 前項應招訓人所繳驗之資格及服務年資證明文件，應經當地航政主管機關簽證。
應招訓人，應在資深引水人指導下完成實習領航業務十四日，並由當地航政主管機關安排實作引領船舶進出福澳港六航次以上，且經各該船長簽證後，由當地航政主管機關報請交通部發給執業證書。
「試辦通航馬祖福澳港區引水人資格表」中華民國九十一年九月三十日 制(訂)定，
http://motclaw.motc.gov.tw/Law_ShowAll.aspx?LawID=H0062000&Mode=0&PageTitle=條文內容

²⁰ 台電興達與林口二個卸煤碼頭所採取的引水制度不同，未來台電是否仍維持雙軌制？畢竟在商言商，仍有待觀察台電未來走向。

要這麼做嗎？就修法吧！

回到前述的海事顧問服務性質(marine advisory service)的 Docking Master, Mooring Master, Berthing Master 或任何形式或性質的 Adviser 服務，既然是船長的顧問或助理，既然不是船員，何來 STCW 的束縛？何來需要適任證書與訓練大小證？

但如果咱們台灣強要把這些 Adviser 列入 Seafarer，強要沒事找事拿 STCW 的有效適任證書來綁住這些 Adviser 以凸顯我們是個有水準的海事國家！？這也是可以的。不若就把這個命令白紙黑字寫出來，讓大家有所依循，彼此也不用猜來猜去。我們也好就上篇文章所論述的引水人的船長證書是否仍具有效性再來討論。畢竟這群一直在航海相關領域活躍的人，依 STCW 精神²¹可以保有其有效船長證書的人，為何要讓他們的證書失去有效性，再來自己給自己添麻煩？

四、所謂結語，即非結語

2018.03.17~23 近百名英國旅客搭機來台，再轉往基隆港換乘客輪 MV Caledonia Sky 出發，陸續靠泊台中港、金門水頭港、澎湖馬公港、台南安平港、台東富岡漁港及花蓮港，開啟台灣郵輪環島旅遊的新頁。

整個航程中，船上有二位我國的退休引水人隨行擔任 Adviser。基隆、台中、安平、花蓮的進出港作業皆由各指定引水區的引水人領航，其餘「非指定引水區」的非強制引水則由這二位已不具備引水人資格、已不具備船長適任證書、已不具備船員身份的顧問協助船長進出港靠泊。

原本美事一樁，想不到隨後卻傳來些許批判與撻伐。

我只有船副證書，雖然上過的船舶種類不少，但應該也沒有人要找我當 Adviser，此事，真的不干我事，但我總覺得想要開罵前輩、撻伐過去的師父，也得找個好理由。有本事，一棍直接打死！省得囉唆。可是我一路寫到這兒，怎麼發現這些退休老學長們好像完全沒犯到錯。既然無過，何咎之有？

²¹ STCW 1978/2010, Regulation I/11 Revalidation of certificates, 1.2 establish continued professional competence in accordance with section A-I/11 of the STCW Code. Section A-I/11 Revalidation of certificates, 1.2 having performed functions considered to be equivalent to the seagoing service required in paragraph 1.1.

再說一樣不干我事的林口工業港的台電卸煤碼頭，開港迄今，至少已經做了超過101艘船的二百餘次零事故的進出作業了²²！但是批判與撻伐也沒少過。或有云「跨區」、或有云彼等「不具引水人資格」、或云彼等「不具船長適任證書」等等。反正欲加之罪，何患無辭。

但是，罪在哪裡？

林口的台電卸煤碼頭既然不是指定區，要我如何說前輩們越區？既然不必要是具備引水人資格、不必要是有 valid 適任證書的船長才能在非強制引水區協助領航，又要我如何說他們不適格？

更何況業主台電也沒說哪裡不對，主管官署航港局也沒來指正哪裡違規，到底是業主們大愚若智？還是是我們吃飽閒閒沒事？

真不要讓這批人繼續做下去嗎？那就修法吧！別老是拖拖拉拉，議論紛紛，莫衷一是！

再來複習一下《引水法》：

- 交通部基於航道及航行之安全，對引水制度之施行，分強制引水(compulsory pilotage)與自由引水(註：官方法規英文譯為 non-compulsory pilotage)兩種。(§5 I1)
- 強制引水之實施，由交通部以命令定之。(§5 I2)
- 航行於強制引水區域或出入強制引水港口時，均應僱用引水人。(§16)
- 引水人應於指定引水區域內，執行領航業務。(Pilots shall perform pilotage service within the designated pilotage district.)(§22)

現在的幾個小問題與看法是：

1. 交通部以命令定之的「強制引水區」有哪些？「情形特殊引水區域」有哪些？未以命令定之的是不是都是自由引水(non-compulsory pilotage，非強制引水)？

²² 2017.10.13 M.V. Harvey Sky 因該輪係於完成出港領航作業後失去動力擱淺擱淺，不予計入領航事故。

2. 引水人們都在指定引水區域內，執行領航業務。那麼非強制引水區如果有需要領航業務時，船長、船東、或任何需求單位可以向誰尋求協助？誰可以挑起這樣的社會責任？
3. 「法律所未規定者，依習慣；無習慣者，依法理。」非強制引水區的領航業務總要有人做。子曰：「為仁由己，而由人乎哉？」²³大意是說：「有本事能做的就自己去做了，難道還能靠別人嗎？」但是最讓人憂心看到的是，自己不能做、不想做，但也不想看到別人做。
4. 最重要的一點是，上面洋洋灑灑八千字所講的這些事，一來，不干我的事，二來，即使丟給我，我也真的沒本事做！但是為了提升國家的海事安全以及降低海洋環境被污染的風險的考量，為了平息一些前輩與大人們間的紛紛擾擾，我還是衷心的期盼，那些想做、又有能力的人就跳出來做吧！

²³ 《論語 顏淵》顏淵問仁。子曰：「克己復禮為仁。一日克己復禮，天下歸仁焉。為仁由己，而由人乎哉？」。