

理事長開講：牽罟倚索分魚有人有份大肚分雙份的 IMSAS

稽核[▲]

陳彥宏*

「君子之道，或出或處，或默或語，二人同心，其利斷金。同心之言，其臭如蘭。」
《周易·繫辭》

楔子 1 – 什麼是稽核？

《ISO 9001:2015》3.17 稽核：用以取得客觀證據並作客觀地評估，以決定稽核準則符合程度之有系統與獨立的過程。(Audit: systematic and independent process for obtaining objective evidence and evaluating it objectively to determine the extent to which the audit criteria are fulfilled.)¹

- 客觀證據(objective/audit evidence)：與稽核準則有關且可查證之紀錄、事實陳述或其他資訊。(records, statements of fact or other information, which are relevant to the audit criteria and verifiable)
- 稽核準則(audit criteria)：作為比對稽核證據所依據基準之一組政策、文件化資訊或要求事項。(set of policies, documented information or requirements used as a reference against which audit evidence is compared)
- 過程(process)：一組將投入轉換為產出的相互關連或交互作用之活動。(set of interrelated or interacting activities which transforms inputs into outputs)

[▲] 為利於讀者了解 IMSAS，本文部分文字彙整自海安學刊(Classified paper)Vol 12, No 5「航港局因應 IMSAS 稽核的態度與作法」與 Vol 12, No 6「有關航港局迎接 IMSAS 稽核應注意大要」。有關稽核的實質內容、受稽核對象以及前次稽核的發現與觀察事項，茲不贅述。

* 陳彥宏 Solomon Chen。台灣海事安全與保安研究會理事長，國立高雄科技大學國際海事公約研究中心執行長，新台灣國策智庫諮詢委員，英國威爾斯大學海洋事務與國際運輸學博士。曾專職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，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。多次擔任海事案件仲裁人、受法院以及當事人委託進行調查或鑑定等工作，持有國際船舶安全管理、一等船員、英國勞氏 ISO:9001, ISO:14001, OHSAS:18001 主任稽核員、澳大利亞遊艇船長以及甲種職安衛與多種職安作業主管等證照。Email: solomon@safetysea.org

¹ ISO 9001 Quality management systems, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:dis:ed-5:v1:en>。

楔子 2 – 什麼是 IMSAS 稽核？

作為《聯合國憲章》下的專門機構，「國際海事組織」的成立宗旨在於有關「國際貿易航運的各種技術問題」、「海上安全」、「航行效率」、「防止和控制船舶造成海洋污染」的問題上普遍採用可行的最高標準，以處理有關的行政和法律問題，並鼓勵取消「歧視行為和不必要的限制」以促進實現向世界提供一視同仁的航運服務²。

植基於此，IMSAS (IMO Member State Audit Scheme)稽核制度的意義即是在於確保作為船旗國、港口國、沿岸國的會員國或締約國能依據國際法的精神一致和有效實施適用的 IMO 法律文件並承擔其應履行義務³。

一、 IMSAS 精神架構

繼 1948 年聯合國於日內瓦通過設立 Inter-governmental Maritime Consultative Organization, IMCO、1958 年 IMO Convention 生效、1982 年正式更名為 International Maritime Organisation, IMO 後，IMO 的任務(Mission)已由原先的「Safer ships and cleaner oceans」轉為「Safe, secure and efficient shipping on clean oceans」再更新為「promote safe, secure, environmentally sound, efficient and sustainable shipping through cooperation」。

為使會員國按照 IMO 加入的法律文件之要求履行其作為船旗國、港口國和/或沿海國根據適用之國際法規與 IMO 法律文件所應承擔的義務，國際海事組織 2005.12.01 採納 A.974(24)「國際海事組織會員國自願稽核機制之框架與程序 Framework and

² 《國際海事組織會議》(International Maritime Organization Convention)第 1 條規定本組織的宗旨為 The purposes of the Organization are :

- (a) To provide machinery for co-operation among Governments in the field of governmental regulation and practices relating to **technical matters** of all kinds affecting **shipping engaged in international trade**; to encourage and facilitate the general adoption of the **highest practicable standards** in matters concerning the **maritime safety, efficiency of navigation and prevention and control of marine pollution from ships**; and to deal with **administrative and legal matters** related to the purposes set out in this Article;
- (b) To encourage the removal of **discriminatory action** and **unnecessary restrictions** by Governments affecting shipping engaged in international trade so as to promote the availability of shipping services to the commerce of the world without discrimination; assistance and encouragement given by a Government for the development of its national shipping and for purposes of security does not in itself constitute discrimination, provided that such assistance and encouragement is not based on measures designed to restrict the freedom of shipping of all flags to take part in international trade;

³ It aims to promote the **consistent and effective implementation of applicable IMO instruments** and to assist Member States to improve their capabilities, whilst contributing to the enhancement of global and individual Member State's overall performance in compliance with the requirements of the instruments to which it is a Party. <https://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/Default.aspx>。

Procedures for the Voluntary IMO Member State Audit Scheme」及 A.973(24)「國際海事組織強制性法規施行章程 Code for the implementation of Mandatory IMO Instruments」二個決議案。

但自 2006 年自願稽核啓動後，其「自願性」的本質缺乏「強制力」造成自願申請國的數量有限且以已開發國家為多，復以缺乏懲罰效果，終究淪為紙上稽核作業，以及「自願」稽核機制由於其自願的性質，不能對所有成員國產生平等的壓力等缺失，導致「IMO 自願稽核機制」的實施成效，最終僅能仰賴成員國自身道德層面的遵循⁴。

為使會員國按照 IMO 加入的法律文件之要求履行其作為船旗國、港口國和/或沿海國根據適用之國際法規與 IMO 法律文件所應承擔的義務，2013.12.04 國際海事組織採納 A.1067(28)「國際海事組織會員國稽核機制之框架與程序 Framework and Procedures for the IMO Member State Audit Scheme」、A.1068(28)「IMO 成員國從自願性稽核機制過渡至強制性稽核機制 Transition from the Voluntary IMO Member State Audit Scheme to the IMO Member State Audit Scheme」與 A.1070(28)「國際海事組織法規施行章程 IMO Instruments Implementation Code」⁵，「IMO 稽核機制 (IMO Member State Audit Scheme, IMSAS)」於焉成形，並於 2016.01.01 完備「強制稽核機制」修正案(amendment)立法程序，正式成為一項條約義務，強制稽核機制全面啓動⁶。

⁴ 戴宗翰，論 IMO 強制審核機制—主要文件的法律解析與中國應對挑戰，本文刊於《海洋法律與政策》MLP (2021-4-1)，信德海事網 2021-08-10，<https://www.xindemarinenews.com/data/haishifagui/2021/0810/31495.html>。

⁵ 決議案的關係說明：

- A.1067(28)採納後 A.974(24)作廢。
- 2007.11.29 Resolution A.996(25) Code for the Implementation of Mandatory IMO Instruments, 2007 採納後 A.973(24)作廢。
- 2009.12.02 Resolution A.1019(26) Amendments to the Code for the Implementation of Mandatory IMO Instruments, 2007 採納增補 A.996(25)。
- 2011.11.30 Resolution A.1054(27) Code for the Implementation of Mandatory IMO Instruments, 2011 採納後 A.996(25) and A.1019(26)作廢。
- 2013.12.04 Resolution A.1070(28)採納後 A.1054(27)作廢。

⁶ 有關 III，IMO 自 A.500(XII)、A.740(18)、A.789(19)、A.847(20)就有相關決議案，但是直到 2005 年 A.974(24)才有比較正式的 Framework and procedures for the voluntary IMO member state，2010 年推出 A.1018(26) Further development of the voluntary IMO member state audit scheme，2013 年 A.1067(28)取代 A.974(24)，同時正式推出 A.1070(28)的 III Code。相關的發展歷程如下：

- A.500(12) Objectives of the organization in the 1980s (adopted on 1981.11.20)
- A.739(18) Guidelines for the authorization of organizations (adopted on 1993.11.04)
- A.740(18) Interim guidelines to assist flag states (adopted on 1993.11.04)
- A.789(19) Specifications on the survey and certification functions of ROs (adopted on 1995.11.23)
- A.847(20) Guidelines to assist flag states in the implementation of IMO instruments (adopted on

IMSAS 的履約稽核係由 IMO 秘書長直接負責管理 IMSAS 稽核方案，透過 Resolution A.1067(28)的會員國稽核方案的框架和程序與 ISO 9001:2015 品質管理系統二大體系，以普遍、一致、公平、客觀、及時、透明、公開、合作、持續改進的精神來促進稽核的進行並實施矯正措施等持續改善的行動計畫以應對稽核結果。

在 IMSAS 稽核的安排係遵照 IMO 採用的程序和總體稽核時間表進行，並透過 GISIS 中的 MSA 模組進行計畫、實施和報告。稽核報告在會員國間是公開的，每個會員國的一名授權人員(one designated individual per Member State and invited Member States)可以完全瀏覽其他會員國的稽核報告，包括執行摘要報告(executive summary reports, ESR)、矯正行動計畫(corrective action plans, CAP) 以及每個會員國對其矯正行動計畫實施進度的評論(comments on the progress of the implementation of its corrective action plans, CPICAP)。會員國可以按照 2015.09.15 Circular Letter No.3587 號通函中規定的程序指定授權人。⁷

復依據程序第 7.4.3⁸，秘書處定期準備一份匿名的綜合稽核總結報告(consolidated audit summary report, CASR)，其中包含從稽核中學到的經驗。CASR 旨在促進實現稽核方案框架第 5.2.1、5.2.3 和 5.2.4 段中的三個稽核目標⁹，並反應稽核期間發布的調查結

1997.11.27)

- A.973(24) Code for the implementation of mandatory IMO instruments (adopted on 2005.12.01)
- A.974(24) Framework and procedures for the voluntary IMO member state audit scheme (adopted on 2005.12.01)
- Resolution MSC.208(81) Adoption of amendments to the guidelines for the authorization of organizations acting on behalf of the administration (resolution a.739(18)) (adopted on 18 may 2006)
- A.996(25) Code for the implementation of mandatory IMO instruments, 2007 (adopted on 2007.11.29)
- A.1018(26) Further development of the voluntary IMO member state audit scheme.pdf (adopted on 2009.11.25)
- A.1019(26) Amendments to the code for the implementation of mandatory IMO instruments, 2007 (adopted on 2009.12.02)
- A.1054(27) Code for the implementation of mandatory IMO instruments, 2011 (adopted on 2011.11.30)
- Resolution MSC.349(92) Code for recognized organizations (RO code), (adopted on 21 June 2013)(take effect on 1 January 2015)

⁷ IMO Circular Letter No.3587, 2015.09.15, Subject: Invitation for the nomination of authorized persons to access the Member State audit reports released through the Member State Audit module in GISIS。

⁸ 7.4.3 Based on audit final reports prepared by audit team leaders, the Secretariat should prepare an anonymous consolidated audit summary report on a periodic basis containing lessons learned from the audits.根據各稽核小組主導員所作之最終稽核報告，秘書長應定期出版不具國名之稽核報告總結合訂本，並列入稽核所吸取之經驗教訓。

⁹ 5.2 In addition, the audit will 除此之外，稽核將可作到下列事項：

- .1 Foster capacity building and the provision of related technical assistance by identifying areas which would benefit from further development to the extent which technical assistance could assist the

果和意見，以及每個被稽核國的根本原因之相應摘要，和每個國家採取或提議的矯正行動摘要，為會員國提供寶貴的經驗。此外，CASR 包含稽核中顯示的最佳實務，以便與會員國分享，以幫助它們進一步加強實施和執行 IMO 強制性法律文件。

二、 IMSAS 稽核範圍

IMSAS 的宗旨設定在於促進統一和有效實施適用的 IMO 法律文件，並協助會員國提高其能力，同時做出貢獻，以符合其加入的法律文件之要求，提高全球和個別會員國的整體績效。先宜釐清的是，在 IMO Resolution A.1070(28)第二條前半段中即闡明：「不同國家將依其自身情況審視本規則，且僅限於履行其已成為締約政府或締約國的法律文件¹⁰。」很清楚的，有二個要件要看：第一，這是締約國的事¹¹；第二，必須內國法後的法律文件¹²才是 III Code 稽核方案使用的文件、程序與證據以及做為其全面和客觀的評估準則，以確認會員國如何有效地管理和實施該方案涵蓋的強制性 IMO 法律文件。

為使該稽核方案制度化，在 III Code 6-7 中明定範圍(Scope)如下：

III Code 6 (法律文件範圍) : *The Code seeks to address those aspects necessary for a Contracting Government or Party to give full and complete effect to the provisions of the applicable international instruments to which it is a Contracting Government or Party, pertaining to (本規則為締約政府或締約國全面和徹底履行其所加入的適用的國際法律文件的規定，謀求處理以下相關諸項必要事宜):*

Member State in discharging its responsibilities; 藉由認定可獲益於進一步發展之區塊，促進能力建立及相關技術指導的提供；而該技術指導有助於進一步協助會員國履行其責任。

- .3 Provide all Member States with feedback in generic lessons learned from audits of Member States, so that the benefits can be widely shared, while taking care to preserve the anonymity of the audited Member State; and 提供所有會員國從各會員國稽核所吸取教訓之回饋資料，俾可以廣泛分享益處，而且不透露受稽會員國之國名。
- .4 Systematically feedback any lessons learned from the audits, as may be appropriate, for further consideration by the Organization of the effectiveness and appropriateness of its legislation.從稽核中所吸取之教訓作有制度系統化之回饋，如有可能，得由本組織進一步審議其立法之有效性及合適性。

¹⁰ PART 1 - COMMON AREAS, Objective, Article 2: "Different States will view this Code according to their own circumstances and should be bound only for the implementation of those instruments to which they are Contracting Governments or Parties."

¹¹ 根據國際法條約神聖原則的「條約必須遵守」(pacta sunt servanda)以及《維也納條約法公約》第 26 條：「凡有效之條約對其各當事國有拘束力，必須由各該國善意履行。」的規定，條約的遵守義務完全是主權國家主權行使的範圍。

¹² 換言之，如果還沒內國法化，稽核員也就只能寫 Recommendation 建議將該法令逐一完備內國法化程序，而不是 Finding 也不是 Observation。

- .1 *safety of life at sea (海上人命安全);*
- .2 *prevention of pollution from ships (防止船舶造成污染);*
- .3 *standards of training, certification and watchkeeping for seafarers (船員訓練、發證和當值標準);*
- .4 *load lines (載重線);*
- .5 *tonnage measurement of ships (船舶噸位丈量); and*
- .6 *regulations for preventing collisions at sea (海上避碰規則).*

III Code 7 (履約執行範圍) : *The following areas should be considered and addressed in the development of policies, legislation, associated rules and regulations and administrative procedures for the implementation and enforcement of those obligations and responsibilities by the State (為履行和執行其義務和責任而擬訂政策、立法、相關規則和規定以及行政程序時，各國應考慮和針對以下領域):*

- .1 *jurisdiction (管轄權);*
- .2 *organization and authority (組織與權力);*
- .3 *legislation, rules and regulations (立法、規則和規定);*
- .4 *promulgation of the applicable international mandatory instruments, rules and regulations (頒布適用的強制性國際法律文件、規則和規定);*
- .5 *enforcement arrangements (執行措施);*
- .6 *control, survey, inspection, audit, verification, approval and certification functions (監督、檢驗、檢查、稽核、確認、核准和發證職能);*
- .7 *selection, recognition, authorization, empowerment and monitoring of recognized organizations, as appropriate, and of nominated surveyors (對被認可組織和指定的檢查官酌情進行遴選、認可、授權、賦權和監督);*
- .8 *investigations required to be reported to the Organization (需向本組織報告的調查); and*
- .9 *reporting to the Organization and other Administrations (向本組織和其他主管機關報告).*

在 III Code 6 法律文件範圍方面，字面上雖然看似僅有 SOLAS、MARPOL、STCW、LL、TONNAGE、COLREG 這六個公約文件與其修正案或決議案¹³，但即便是這六個公約，其實也已包括「人」、「船」、「環境」三要素¹⁴，更何況 SOLAS 下面有 13 章與數不完的 Code¹⁵，MARPOL 下面有六個附錄。還有別忘了就算是關於(pertaining to)「安全」與「環境保護」的公約¹⁶也不限於只是 SOLAS 與 MARPOL，更遑論 IMSAS、III Code 所關心的是締約國有沒有「有效執行」履約文件。除此之外，還有一個包羅萬象的「港口國管制檢查」讓所謂的「法律文件」更為寬闊。

簡略地說，與 IMO 會員國稽核 IMO Member State Audit Scheme (IMSAS)有關的文件主要有下列三大類：

1. A.1067(28)：Framework and Procedures for the IMO Member State Audit Scheme：IMSAS 架構與程序。
2. A.1070(28)：IMO Instruments Implementation Code (III CODE)：國際海事組織文件履行章程本文。
3. 未盡清單的決議案 Non-Exhaustive List of Obligations Under Instruments Relevant to the IMO Instruments Implementation Code¹⁷。

¹³ 相應的修正案或決議案包括(<https://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/Default.aspx>)：

- 1974 年國際海上人命安全公約(SOLAS 1974) 之修正(MSC.366(93)決議案)。
- 1978 年國際航海人員訓練、發證及航行當值標準公約(STCW 1978) 之修正(MSC.373(93)決議案)。
- 航海人員訓練、發證及航行當值章程(STCW 章程) (MSC.374(93)決議案)。
- 1966 年國際載重線公約 1988 年議定書(1988 Load Lines Protocol) 之修正(MSC.375(93)決議案)。
- 1972 年國際海上避碰規則公約(COLREG 1972) 之修正(A.1085(28)決議案)。
- 1966 年國際載重線公約(LL 1966) (A.1083(28)決議案)。
- 1969 年國際船舶噸位丈量公約(TONNAGE 1969) (A.1084(28)決議案)。
- 1973 年國際防止船舶污染公約 1978 年議定書附錄(MEPC.246(66)決議案)。
- 經 1978 年議定書修改，國際防止船舶污染公約 1997 年議定書附錄(MEPC.247(66)決議案)。
- 還有 2021 年 IMO 通過的強制性文件修正案如：MSC.482(103)(SOLAS II-1, III), MSC.483(103)(ESP), MSC.484(103)(FSS), MSC.485(103)(LSA), MSC.486(103)(STCW), MSC.487(103)(STCW-A), MSC.491(104)(LL), MSC.492(104)(IGC), MEPC.328(76)(MARPOL IV), MEPC.329(76)(MARPOL I), MEPC.330(76)(MARPOL I, IV), MEPC.331(76)(AFS), A.1152(32)等。

¹⁴ IMSAS, III Code 下面要看的 Code 依字母順序排至少有：BCH, CI, ESP, FTP, Grain, HSC, IBC, IGC, IMDG, IMSBC, INF, IS, ISM, ISPS, LSA, Noise, NOx, Polar, RO, STCW 等。

¹⁵ 「人」、「船」、「環境」三要素中，人不限於船員，而是相關的所有人；船不限於船，還包括船上所載所排的所有物以及貨物；環境包含沿海國與港口國所轄的環境與領域。

¹⁶ Resolution A .1070(28) 15, 46, 54: implementation and enforcement of the requirements of all safety and pollution prevention conventions and protocols。

¹⁷ 關於執行 A.1070(28)的 III Code 陸續有 A.1105(29) 2015 年未盡清單、取代 A.1105(29)的 A.1121(30) 2017 年未盡清單、取代 A.1121(30)的 A.1141(31) 2019 年未盡清單、取代 A.1141(31)的 A.11XX(32) 2021 年未盡清單 2021 Non-exhaustive list of obligations under instruments relevant to the IMO Instruments Implementation Code (III Code)。《IMO 文書實施規則相關文件的 2021 年非窮盡性義務清

在 III Code 7 履約執行範圍方面雖然洋洋灑灑臚列了九點令人看不太懂的行話，用白話文詮釋大概是：

1. **約定做**：開宗明義要確定的就是「國際海事組織」會員國間對於締約法律文件的基本承諾。條件有二個，先決條件是會員國，其次是該會員國有簽署該法律文件。
2. **怎麼做**：不論是公約、章程、規則、規定，總有其標準、準則、規範、程序等等可供執行單位在監督、檢驗、檢查、稽核、確認、核准、發證上有所依循。
3. **分工做**：囿於各國行政組織分工不同，上開法律文件的屬性在不同國家可能分屬不同的主管當局、民間機構或非營利組織。換言之，先決條件是上開法律文件的「內國法化」，其次是對於非官方組織的法律授權。
4. **誰能做**：首先是確定執行上項業務的組織條件以及人員能力標準，其次是遴選、認可、授權、賦權和監督前述組織與人員合規與達標
5. **誰綜理**：承上，對的人，做對的事，再把事做對，這也就完成國際法律文件「內國法化」後的整體目標。其次回報相關的主管機關，並回報國際海事組織，此才完成會員國、締約國的應有責任。

三、 IMSAS 有人有份

大架構端出來，如前所述，「國際海事組織」的成立宗旨是在於有關「國際貿易航運的各種技術問題」、「海上安全」、「航行效率」、「防止和控制船舶造成海洋污染」的問題上普遍採用可行的最高標準，以處理有關的行政和法律問題，並鼓勵取消「歧視行為和不必要的限制」以促進實現向世界提供一視同仁的航運服務。

這一段的關鍵詞是以「可行的」、「最高標準」處理有關的「行政」和「法律」問題提供便利的航運服務。

單》的大會決議。該決議涉及到 IMO 文書實施規則(III 規則)下的締約國責任。鼓勵締約國政府，無論是作為船旗國、港口國還是沿岸國主管機關應盡可能地在國家層面使用本清單來實施 IMO 文書。該決議包括已經生效的新要求或者在 2022 年 7 月 1 日及之前生效的要求。其中包括 MEPC74、MEPC75、MSC101 及 MSC102 的成果。該決議於 2022 年 1 月 1 日起適用，同時將廢止第 A.1141(31)號決議。

至於 IMSAS 稽核制度則在於確保「船旗國」、「港口國」、「沿岸國」的會員國或締約國能一致和有效實施適用的 IMO 法律文件並承擔其應履行義務。

接下來的問題是，中華民國台灣怎麼做？

首先，台灣不是 IMO 的會員國，更遑論要如何締約？依法、依程序論，IMSAS 真的是「干卿何事」？不過，從 1971 退出聯合國迄今 51 年來，外國的船和船員還是有到台灣來，台灣的船和船員也有到外國去。台灣無緣入 IMO 成為會員國，也未曾是公約締約國，但是台灣援引 IMO 法律文件並承擔其應履行義務的作為船旗國、港口國、沿岸國的具體事實是存在的。這事，國際間普遍都知道，只是政治現實下，少有人敢吭聲，大家默默做就是¹⁸，不然那些給中華民國護照免簽證待遇的 111 個國家豈不是精神錯亂的的開放國門給 Stateless Nation – Taiwan 進出？結論就是，沒約定，也是要做。

有了約定的共識該做的事，接下來就是把這些如公約、章程、規則、規定等大原則下面的小目標分門別類的設定出其各自應有的標準、準則、規範、程序等等。這事，對於佔大多數的新事，基本上是對的，但對於行之已久的極少部分海事傳統，或許就有爭議。總不能美洲豹和千里馬約定好要從甲地跑到乙地，美洲豹就規定大家的食物只能吃肉不能吃草。這是對於「怎麼做」這個議題的爭議上，用《大學》的「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣。」來解釋再恰當也不過。然而，這只是小部分，聯合國轄下的 IMO 也不是個霸道組織，法律文件約定的基本上就是個共同約定的最低標準甚或只是個期望標準，至於程序與做法大多也是建議性質。能力本事好的國家，如果自認武藝超群，當然可以自行其是，只要合規、只要不妨礙別人，大家也只能買單。

續而說之，台灣的海事主管機關當然是「航港局」，但是 IMO 所涉業務那麼寬廣當然絕不是航港局可以獨自拿下來的。內政部、運安會、環保署、海保署、漁業署、國家通訊傳播委員會、氣象局、海軍大氣海洋局、海巡署、國家搜救指揮中心、內政部空中勤務總隊、能源局、經濟部工業局、港務公司、工業區專用港管理公司、船員教育訓練機構、驗船機構、燃油供應商、廢棄物清理機構以及其他經法律授權的公民營機關構或個人等，族繁不及備載，牽累倚索分魚有人有份，大肚分雙份，只要是在 III Code 6 法律文件範圍點到名的，就有一份，沒點到的，也可能有一份。這裡講的是分工。

¹⁸ 舉例而言，美國 USCG Marine Safety Manual Volume II: Materiel Inspection (Comdtinst 16000.73, September 2021) (Ch1, D1-11)中即載明：Taiwanese vessels are issued non-convention certificate that attest to compliance with all SOLAS requirement. Such certificates are considered to have force equal to that SOLAS certificate. Accordingly, Taiwanese vessels need not undergo inspection for certification. (https://media.defense.gov/2021/Dec/03/2002903027/-1/-1/0/CIM_16000_73.PDF)。

有道是「孤掌難鳴」與「獨木難支」。卻看那「眾擎易舉」與「眾志成城」。非洲古諺亦云：「If you want to go fast, go alone. If you want to go far, go together.」前文已道國際海事組織集合全球海事菁英幫我們想出了「怎麼做」，除非是「家有敝帚，享之千金」，否則，聰明省事的國家往往是站在巨人的肩膀上¹⁹，才能看到更遠、更可以期待的海事領域。因此，找到適格且適任的人就是「誰能做」的關鍵。這也是 IMSAS 稽核中最常見「人員不足以適任」的發現與觀察事項。弗論係從《論語·堯曰》：「不教而殺謂之虐；不戒視成謂之暴；慢令致期謂之賊；猶之與人也，出納之吝，謂之有司。」觀之，抑或是台諺的：「無彼號肩頭就毋通擔彼號擔頭，無彼號尻川就毋通食彼號瀉藥仔。」戲之。人不對了，事就不會對。

綜理者，總攬管理之謂也。航港局，作為台灣的海事主管官署，對於 IMO「約定做」的事當然要能掌握，但非會員國的劣勢，也使得我國在「怎麼做」的資訊掌握與國際參與上吃足了苦頭，雖偶有惶恐失度，但也非戰之罪算是差強人意。至於「分工做」的議題上，一個三級機關圖思調和鼎鼐於不同部會甚或其他公民營機構之中，雖然不好評之曰「同船不同心」，但人各有輕重緩急、屈身進退之務，勉強不得。IMSAS 稽核這事，成了，是大家幫忙，敗了算是自己沒用，酸甜苦辣也只能自承擔了。但是論之「誰能做」的議題，如本文前述，純係責無旁貸不能推諉的事。然而對應「約定做」的末端，IMO 期待「內國法化」後的完成事項應適度的回報回 IMO，這事，台灣又是著實地挨了一記悶棍。話說，國際組織都對台灣關門了，台灣是要回報給誰？再退回稽核起始點來說，IMSAS (IMO Member State Audit Scheme)稽核的「IMS」指的是 IMO Member State，稽核時程與稽核員由 IMO 秘書長指派。這個條件下，台灣是要怎麼玩？

四、 獨行踽踽昂昂千里

2021.05.05 IMO III 分委會(Sub-Committee on Implementation of IMO Instruments) 第七次會議 III 7/7 Analysis of four consolidated audit summary reports under the IMO Member State Audit Scheme (IMSAS)。中分析 2016~2019 四個年度的 IMSAS 稽核報告(Consolidated Audit Summary Reports, CASRs)，合計只有 68(67 Member States and one Associated Member) 個會員國完成稽核，佔總會員國的 38.2%，其中還包含 6 個內陸國家。即便是加上 Circular Letter No.4442 的 7 個國家，七年一輪的 IMSAS²⁰，五年來，完成稽核也只有 42.1%。

¹⁹ “If I have seen further it is by standing on the shoulders of giants.” Issac Newton。

²⁰ 依據 Resolution A.1067(28) 4.1.1 稽核是有順序的：(1)七年間隔；(2)照抽籤序；已接受自願受稽國則按先後順序，緊接著未受稽國，接受稽核。(3)秘書長在不遲於稽核前 18 個月通知受稽國。(4)受稽國基於特殊原因下，在該稽核到期日前六個月，得以書面提出申請展延預訂受稽日期，送請理事會審議裁定。另，IMO 現有 175 個 Member States 與 3 個 Associate Members。稽核員之選擇應從各會員國所提供之適當且適任稽核員中挑選。秘書長負責批准稽核員。條件有三：專業的稽核能力、語

CASRs	Audits Conducted	Findings ²¹	Observations ²²
Circular Letter No.3772	18 (2016)	267	21
Circular Letter No.3879	15 (1, 2016+14, 2017)	217	20
Circular Letter No.4028	17 (8, 2017+9, 2018)	289	33
Circular Letter No.4317	18 (11, 2018+7, 2019)	394	33
Circular Letter No.4442	7 (6, 2019+1, 2020)	n.a.	n.a.
Total	75	1167	107

關於 IMSAS 稽核的歷程演進，台灣自 2009 年起即從導入稽核概念、預備稽核問卷、資料搜集與問題回應，直至 2014.10 邀來三位稽核員來台，依照 IMO 稽核計畫的要求標準，執行稽核計畫，並於 2015.02 作出最終稽核報告。

依據 Resolution A.1067(28)，IMSAS 是自 2016.01.01 起以不超過七年的間隔完成 IMSAS 稽核。所以嚴格來說，台灣在 2014 完成的算是 Resolution A.946(23)裡面所稱的自願稽核(Voluntary IMO Member State Audit Scheme)，直到 Resolution A.1068(28)才過渡到正式性的強制稽核。換句話說，2014，台灣算是做暖身的，特別是，如果 2014 的稽核發現(Findings)或觀察(Observations)事項沒有提出根本原因(Root causes)、矯正措施(Corrective actions)與跟催稽核(Follow-up audit)²³以完成整個程序，那還真的是做心酸的。

問題很多，困難不少，但作為文章的歸納與收斂，台灣要不要做 IMSAS 稽核？

以國際社會的一員來說，再以台灣是國際貿易與全球海運互動不可分割的論點來說，即便是做心酸的，IMSAS 稽核當然還是要做。

然而退一步來檢視國際政治現實，不是會員國在台灣，從程序的立足點與起始點，台灣確實沒有做 IMSAS 稽核的權利與義務。再復之以無法取得公開透明的資料以及國際合作的奧援，更加之以即便是 IMSAS 稽核始中末諸項程序也都做了，台灣的 IMSAS 稽核

文能力、從不同地理區域與國籍挑選代表。

²¹ 發現事項(Finding)：是指客觀證據表明不符合 IMO 文書或稽核標準中包含的強制性要求的情況 (a situation where objective evidence indicates the non-compliance with a mandatory requirement contained in an IMO instrument or in the audit standard.)。

²² 觀察事項(Observation)：是指由客觀證據證實的事實陳述，與稽核準則的非強制性規定有關 (a statement of fact substantiated by objective evidence, relating to a non-mandatory provision of the audit standard.)。

²³ 程序上，稽核主導員應該是，接續看到根本原因與矯正行動後，簽發最終稽核報告(Final audit report)，然後依 IMO 稽核框架與程序第二部分第 9.1 節之規定在稽核後 3 年內完成所有矯正行動，並且在稽核後第 3 年至第 4 年期安排跟催稽核(Follow-up Audit)。

信息還是無法循正常管道回傳 IMO GISIS 的，就連 IMO GISIS 的 MSA module 裡頭各國的 IMSAS 稽核報告，台灣也是看不到的。

但從國家海運實力現實來看，在 UNCTAD RMT 2021²⁴的資料顯示，台灣的「船」與「港」的在註釋裡的十類國際表現都是榜上有名可圈可點的。既然有這樣的國際實力，當然就更有必要做好 IMSAS 才能與國際接軌。

IMSAS 稽核的實質內涵撐起 IMSAS 的稽核精神。還沒內國法化的，如何規劃與揀選是否內國法化。已經內國法化的，如何落實？由哪個單位落實？有沒有需要法律授權？更重要的是，執行是項業務或任務的「人」的能力有沒有符合其應有的能力指標？這才是我撰文從頭惶恐到尾的心頭大事。

展望 2022，在 Covid-19 仍然詭譎多變意惹情牽的時節，在 IMSAS 稽核員找不找得到與能不能來都成問題的日子，台灣的航港局很有魄力的拾起了 IMSAS 稽核的這項工作。樂觀其成之餘，我還是好奇這篇文章前頭提到的「怎麼做」好像有個前提是「做什麼」都還沒想清楚；「分工做」好像有個前提是分到的單位肯不肯做「好像不是他家的事」；至於「誰能做」這一題，雖說是「滿朝朱紫貴」放眼台灣一街路都是誰也不服誰的碩博士，「看人擔擔免出力」，這一局，能務實挑得起工的又有幾人？

作為結語，IMSAS 稽核這事，著實是「牽罟倚索分魚有人有份」的事，著實像是強調自利利他的大乘佛教要大家乘著大船一起度彼岸的圓滿功夫。同舟一命的台灣，大夥兒或許可以不要再幻想太多，船沈了，你還可以逍遙的漂在太平洋之上？

²⁴ (1) Top 25 ship-owning economies, (2) Ownership of the world fleet, ranked by carrying capacity in dead-weight tons, (3) Leading flags of registration by dead-weight tonnage, (4) Port calls and median time spent in port, container ships, 2020, top 25 countries, (5) Port liner shipping connectivity index, (6) Top 25 ports under the world bank HIS market container port performance index, (7) Minutes per container move for container ships, (8) Minutes per container move, by range of call size, top 25 countries by port calls, (9) Cargo and vessel handling performance for dry bulk carriers, (10) Cargo and vessel handling performance for tankers, https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2021_en_0.pdf。