

漫談聯合國國際海事組織海事調查章程與台灣的海事調查體制*

An examination on the difference between the UN International Maritime Organization's Casualty Investigation Code and Taiwan's Maritime Investigation System

陳彥宏*、林倉玉**、于惠蓉***

摘要

台灣進出口貨運量之 99.1% 以海運為之，然台灣海域每年平均卻有 263.8 起海事案件發生，因此，如何透過海事調查的手段，研擬降低海事事故之風險，提昇海運安全，維護海運經濟之命脈，是我們海洋台灣所要面對的重要課題。為確保全球海事安全，國際海事組織制訂了「海事調查章程」(Maritime Casualty Investigation Code) 並已於 2010 年 1 月 1 日生效，各國亦已相繼建立海事調查制度以為因應。反觀我國，只聞交通部「將依照國際海事組織(IMO)2008 年海事調查章程相關規定，由交通部航港局擔任獨立調查專責機關」之聲明，未見海事調查實質規劃與法律規範。因此，本文即從海事調查章程規範與我國海事調查制度之差異分析，初探我國海事調查體制之問題及應有之方向作為，期供海事調查相關單位之參考。

關鍵字：海事、海事調查章程

* 本文原載於行政院海岸巡防署海巡雙月刊海洋論壇 (Vol. 66, pp 54-65. December 2013) (Vol. 67, pp 57-68. February 2014)。承蒙行政院海岸巡防署同意轉載，謹此致謝。

* 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、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

** 林倉玉 Lin Chang-Yu, 海軍現役少校、海軍技術學校教官、國立高雄海洋科技大學航運管理學研究所研究生。Email: 1002538006@stu.nkmu.edu.tw

*** 于惠蓉 Hui-Lung Yu, 國立高雄海洋科技大學航運管理系副教授，日本神戶大學法學博士。Email: hlyu@webmail.nkmu.edu.tw

Abstract

Since 99.1% of Taiwan's import and export cargo are shipped by sea, there is an average of 263.8 maritime incidents occurring yearly in Taiwan's surrounding waters. Thus, it is a critical issue for Taiwan to reduce the risk of maritime incidents, improve shipping safety and maintain the shipping economy by means of maritime investigation. To ensure global maritime safety, the International Maritime Organization (IMO) has since promulgated the "Casualty Investigation Code", which has entered into effect as of January 1, 2010, while countries have successively established a maritime investigation system consequently. Contrarily, in Taiwan, the Ministry of Transportation and Communications only announced that according to the International Maritime Organization's 2008 Casualty Investigation Code, the Maritime and Port Bureau, Ministry of Transportation and Communications would act as the special agency in charge of "independent investigation", but maritime investigation planning or legislations are not conducted accordingly. Therefore, this paper aims to explore issues in Taiwan's maritime investigation and the right act by conducting a differential analysis between the Casualty Investigation Code and Taiwan's maritime investigation system, in anticipation to present references to pertinent maritime authorities.

Keywords: Maritime Casualty, Maritime Casualty Investigation Code

一、前言

依據聯合國貿易發展會議(UNCTAD), 2012 年海運回顧報告(Review of Maritime Transport 2012)資料顯示¹, 海洋運輸占約 80%的全球貿易總量、70%的全球貿易總值。相對的, 海運對於四面環海的台灣而言, 其重要性更不可言喻。據交通部 2012 年「中華民國進出口貨品運保費統計報告」資料顯示, 海運占台灣進出口貨品運量的 99.1%。因此, 海運的安全, 實可以說是台灣經濟命脈的最基本要件。

依據交通部 2012 年的「交通統計要覽」資料, 2012 年台灣各港進、出港船舶達 71,934 艘次, 復依據行政院農業委員會漁業署 2012 年「漁業統計年報」顯示, 台灣的漁船、筏數量達 23,159 艘。據此, 不難體會, 雖是寬闊的海洋, 卻存在著複雜的海上交通模式, 也相對的潛藏著不可預知的風險。

¹ UNCTAD, Review of Maritime Transport 2012, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2012_en.pdf, accessed on 25 October 2013.

經彙整 1993-2012 年各港及交通部的海事統計年報資料發現，台灣海域每年平均發生 263.8 起海事案件。平均每年船損 114.0 艘、船沉 39.5 艘、受傷 20.5 人、失蹤 37.7 人、死亡 32.8 人(詳如表 1、2)。這樣的數據，對於社會、經濟、科技都已達到相對高水平的台灣而言，是有其應檢討之處，也是有其被期待應積極改善之處。

表 1：交通部門 1993-2012 海事案例事故類型統計彙整

年	合計	碰撞	與其他物碰撞	觸礁或擱淺	失火	爆炸	洩漏	傾覆	機器故障	非常變故	絞擺	其他
1993	299	69	-	19	20	0	9	4	102	9	6	61
1994	280	87	-	21	14	1	13	4	74	6	4	56
1995	214	53	-	23	18	0	5	5	68	3	4	35
1996	301	65	-	25	23	1	13	14	106	0	3	51
1997	306	68	-	32	21	4	5	3	119	7	6	41
1998	295	66	-	22	19	0	14	4	101	14	8	47
1999	315	77	-	29	36	2	11	6	91	11	3	49
2000	287	74	-	19	28	0	16	6	76	7	9	52
2001	276	52	-	15	20	2	18	8	61	13	5	82
2002	254	42	-	16	26	2	11	3	67	2	5	80
2003	276	51	-	17	33	0	11	0	81	17	-	66
2004	288	57	-	15	29	0	18	2	94	8	-	65
2005	313	67	-	29	28	0	15	9	95	9	-	61
2006	238	48	-	20	17	3	13	5	63	6	-	63
2007	235	40	-	19	26	0	5	5	65	8	-	67
2008	229	61	-	30	20	1	7	10	45	4	-	51
2009	221	49	-	28	20	0	5	3	60	3	-	53
2010	250	77	-	21	22	0	1	3	80	6	-	40
2011	233	47	15	19	12	5	2	6	69	9	-	49
2012	166	36	13	11	6	1	4	6	32	4	-	53
小計	5276	1186	28	430	438	22	196	106	1549	146	53	1122
平均	263.8	59.3	14.0	21.5	21.9	1.1	9.8	5.3	77.5	7.3	5.3	56.1
百分比	100.00%	22.48%	0.53%	8.15%	8.30%	0.42%	3.71%	2.01%	29.36%	2.77%	1.00%	21.27%
		60.7 起 23.01%*										

資料來源：本研究彙整自歷年中華民國交通統計要覽：臺灣地區各港務局海事案件
 註：2003 年起交通部刪除絞擺類統計分類；2011 年起交通部區分碰撞為船與船碰撞以及船與其他物碰撞。
 註*：合併船與船碰撞以及船與其他物碰撞計算百分比。

表 2：交通部門 1993-2012 海事案例人員傷亡及船體損害統計彙整

年	損傷	人員傷亡(人)					船體損害(艘)		
		船員			旅客			船體損害	
		受傷	失蹤	死亡	受傷	失蹤	死亡	船損	船沉
1993	7	-	54	-	-	-	137	41	
1994	13	-	32	-	-	-	153	43	
1995	4	-	30	-	-	-	95	39	
1996	8	-	75	-	-	-	142	35	
1997	6	-	15	-	-	-	143	19	
1998	7	-	42	-	-	-	120	40	
1999	13	-	44	-	-	-	133	68	
2000	10	-	112	-	-	-	142	64	
2001	50	-	36	-	-	-	105	44	
2002	13	-	29	-	-	-	81	41	
2003	15	35	12	-	-	-	126	44	
2004	20	18	23	1	2	1	129	46	
2005	11	43	15	75	2	6	146	68	
2006	19	25	12	0	2	1	124	41	
2007	17	29	21	2	0	1	94	33	
2008	33	52	18	1	0	0	90	38	
2009	12	73	13	0	0	2	94	23	
2010	7	26	13	0	0	1	57	28	
2011	12	45	21	34	4	11	74	18	
2012	19	21	15	0	0	1	95	16	
小計	296	367	632	113	10	24	2280	789	
平均	14.8	36.7	31.6	12.6	1.1	2.7	114.0	39.5	
平均*	20.5	37.7	32.8						

資料來源：本研究彙整自歷年中華民國交通統計要覽：臺灣地區各港務局海事案件

註*：合併船員與旅客計算平均百分比

《詩經·小雅·鶴鳴》：「他山之石，可以為錯；他山之石，可以攻玉。」丹麥諺語亦云：「災難中無所得，才真是難中之難(A catastrophe that pleases none is really bad.)」²，聯合國國際海事組織在 2011 年 11 月通過的 A.1054(27)「2011 年履行國際海事組織強制性法令文件規則 (Code for the Implementation of Mandatory IMO Instruments, 2011)」決議案有關船旗國調查(Flag State investigations)中也清楚載明有關船旗國對於海上事故或海洋汙染事故應進行調查的原則與要點。

二、國際海事組織的海事調查章程

有關海事調查的法源基礎，在聯合國海洋法公約(UNCLOS)第 94 條(船旗國的義務)第 7 項規定：「每一國家對於涉及懸掛該國旗幟的船舶在公海上因海難或航行事故對另一國國民造成死亡或嚴重傷害，或對另一國的船舶或設施、或海洋環境造成嚴重損害

² Kristiansen S, Maritime Transportation: Safety Management and Risk Analysis, Elsevier Butterworth-Heinemann: London, 2005, p3.

的每一事件，都應由適當的合格人士一人或數人或在有這種人士在場的情況下進行調查。對於該另一國就任何這種海難或航行事故進行的任何調查，船旗國應與該另一國合作。」³即以敘明。

在聯合國國際海事組織(IMO)方面，在海上人命安全公約(SOLAS - Regulation 1/21)、載重線公約(Loadline - article 23)、防止船舶污染國際公約(MARPOL - article 8, 12)、航海人員訓練、發證及當值標準國際公約(STCW - reg I/4, I/5)、國際漁船安全公約(Torremolinos Convention)、關於油污染損害在公海行駛干涉國際公約(Intervention Convention)以及在相關的決議案以及章程或通函中均明確宣示，每一政府機關應保證根據國際海事組織相關規定履行對其任何船舶的任何事故進行調查的義務。

在國際勞工組織(ILO)方面，在防止海員事故公約(Convention No. 134 Convention concerning the Prevention of Occupational Accidents to Seafarers)、商船最低標準公約(Convention No. 147 Convention concerning Minimum Standards in Merchant Ships)、預防海員事故建議案(R142 Recommendation concerning the Prevention of Occupational Accidents to Seafarers)、國際海事勞工公約(MLC 2006)中也都敘明各國應對涉及其懸掛旗幟之船舶所導致之人員傷亡之任何嚴重海上事故展開官方調查。

為避免海事事故再度發生及確認事故之發生原因並作出安全上之必要建議，國際海事組織自 1968 年通過 A.173(ES.IV)海事調查決議案起，分別採納施行相關海事安全調查決議案 經合併 補充 發展 國際海事組織於 2008 年 5 月 16 日採納的 MSC.255(84)號決議案「海上事故和事件安全調查國際標準和推薦做法章程」(Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident)簡稱「海事調查章程」(Casualty Investigation Code)⁴。國際海事組織海事安全委員會也將本章程納入國際海上人命安全公約(SOLAS 第 XI-I/6 條)⁵，使該章程成

³ 相關條文還包括：第 2 條領海及其上空、海床和底土的法律地位；第 3 條領海的寬度；第 4 條領海的外部界限；第 17 條無害通過權；第 21 條沿海國關於無害通過的法律和規章；第 24 條沿海國的義務；第 27 條外國船舶上的刑事管轄權；第 28 條對外國船舶的民事管轄權；第 97 條關於碰撞事項或任何其他航行事故的刑事管轄權；第 98 條救助的義務。參見傅崑成，聯合國海洋法公約暨全部附件，123 資訊有限公司出版，1994 年 5 月初版。

⁴ Resolution MSC.255(84), Adoption of the code of the international standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident (Casualty Investigation Code), adopted on 16 May 2008, enters into force 1 January 2010, MSC 84/24/Add.1, IMO; MSC-MEPC.3/Circ.2, Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident, 13 June 2008, IMO.

⁵ Resolution MSC.257(84), Adoption of amendments to the international convention for the safety of life at sea, 1974, as amended, adopted on 16 May 2008, enters into force 1 January 2010 - gives effect to MSC.255(84) para 2, MSC 84/24/Add.1, IMO.

為強制性的規定，並於 2010 年 1 月 1 日生效實施，為海上事故和事件的調查與分析提供了明確的法律框架。

海事調查章程分有三個部分，其中第 I 部分(General provisions 一般規定)及第 II 部分(Mandatory standards 強制性標準)屬強制性規定，第 III 部分(Recommended practices 推薦做法)則屬推薦性的指導與解釋。值得一提的是，海事調查章程引入了獨立的「海事安全調查」模式，其所定義的海事安全調查，乃是以防止事故再次發生為主要目的之調查。

強制性標準規定海事安全調查應獨立於民事、刑事和以處罰為目的的行政調查，並要求各國要保證調查人員進行公平、客觀的調查，不被任何可能受調查結果影響之人員或組織的干涉。海事調查章程的強制性標準提出了幾項要求，包含：

1. 強制要求船旗國(Flag State)⁶必須對所有重大海事事故(如死亡、船舶全損、重大環境污染等)進行調查。
2. 船旗國應與其他具實質利益國(substantially interested State)⁷協商實施海事調查。
3. 所有實質利益國都須盡力配合海事調查國；海事調查國也應盡可能為實質利益國家提供參與調查的機會。
4. 海事調查國應將重大海事事故的正式調查報告提交予國際海事組織。
5. 海事調查國應將正式海事調查報告向公眾與業界公開。

海事調查章程第 III 部分推薦做法方面，強調安全調查的目的僅在於保障海上安全，而非追究責任或進行處罰。該規則所以強調海事安全調查的獨立性原則，係因部分國家

⁶ 船旗國一般有兩種：一是在船舶所有者的本國登記，懸掛本國的國旗，因而受該國法律的管轄和保護；一是在船舶所有者所屬國家之外的國家登記，取得登記國的國籍，懸掛該國國旗，受該國法律管轄和保護。船旗是表明船舶國籍的標誌，因此各國政府對懸掛本國國旗航行的船舶均有船舶登記程序和取得國籍所具備條件的規定。

⁷ 有實質利益的國家係指：(1)涉及海上事故或海上事件的船舶的船旗國；或(2)涉及海上事故或海上事件的沿岸國；或(3)環境受到海上事故嚴重或重大損害的國家(包括其根據國際法得到承認的水域和領土的環境)；或(4)海上事故或海上事件的後果對其或其有權行使管轄權的人工島嶼，裝置，或結構造成，或威脅造成嚴重損害的國家；或(5)海上事故造成其國民死亡或嚴重受傷的國家；或(6)具有海上安全調查國認為對調查有用的重要信息的國家；或(7)海上安全調查國認為因其它原因而涉及其利益的國家。

的海事調查工作是由制定並執行法規的機構在執行海事調查工作，而在非由完全公正、獨立的機構執行下，恐導致海事調查結果不能完全公正，有些因素或肇因可能將因此而忽略。

海事調查章程之推薦做法，述明了安全調查單位的責任，並確立了「獨立自主」、「注重因果關係」、「調查優先」、「安全調查範圍」及「國際合作」等六項調查的基本原則；另就「海事事故和意外事件調查(除重大海事外)」、「船旗國與個別實質利益國進行協議時應考慮因素」、「非法干擾行為」、「通知各方當事人啟始調查」、「統籌調查」、「證據收集」、「資訊保密」、「證人與當事人保護」、「初稿與最終報告」及「海事案件重啟調查」等項，分章給予指導性建議。

三、台灣的海事調查概況

為了因應各種災變的狀況減少災害發生防止災害擴大，我國的「災害防救法」第 22 條規定要求各級政府平時應依權責實施之減災事項包括了「災害潛勢、危險度、境況模擬與風險評估之調查分析，及適時公布其結果」的要求；然而依其第 22 條第 4 項規定所訂定的「空難海難及陸上交通事故災害潛勢資料公開辦法⁸」卻多屬陸上交通事故災害潛勢資料公開內容及程序之規定，針對空難及海難部分則僅有第 3 條：「空難及海難不具特定災害區域、危險度及發生潛勢，得不辦理災害潛勢公開資料。」其他則闕如。然而，在空難領域部分，依據「飛航安全調查委員會組織法」之規定，自 2012 年 5 月 20 日起「行政院飛航安全調查委員會」已正式成為獨立調查機關，補足空難災害預防的一部份缺口，同時也接軌國際⁹。

在海難、海事事故之領域裡，國內並不存在如「飛航安全調查委員會」的獨立安全調查機構，但包含航港局、海巡署、漁業署及海軍司令部等單位在執行業務中，均不同程度的扮演有「海上事故」行政調查的角色。這些機關在極其有限的經費、人力與資源下，各自辦理著含括「海事報告管理」、「事故調查」、「海事評(復)議」、「案件分

⁸ 空難海難及陸上交通事故災害潛勢資料公開辦法，中華民國 98 年 6 月 19 日交通部交路字第 0980085031 號令訂定發布全文 7 條；並自發布日施行。

⁹ 行政院依民國 87 年 3 月 23 日發布之「航空器飛航安全委員會組織規程」，設立「航空器飛航安全委員會」，民國 90 年 5 月 23 日發布「行政院飛航安全委員會組織規程」，更名為「行政院飛航安全委員會」；為有效發揮調查機關所需具備之獨立性及公信力，配合政府組織再造計畫，「飛航安全調查委員會組織法」於 100 年 10 月 28 日於立法院完成三讀，並於 100 年 11 月 14 日公布，101 年 5 月 20 日「飛航安全調查委員會」正式成為獨立機關。飛航安全調查委員會掌理包括：「飛航事故之通報處理、調查、鑑定原因、調查報告及飛航安全改善建議之提出」、「國內、外飛航事故調查組織與飛航安全組織之協調及聯繫」、「飛航事故趨勢分析、飛航安全改善建議之執行追蹤、調查工作之研究發展及重大影響飛航安全事件之專案研究」、「飛航事故調查技術之能量建立、飛航紀錄器解讀及航機性能分析」、「飛航事故調查法令之擬訂、修正及廢止」及「其他有關飛航事故之調查事項」等。

類統計」、「行政裁處」、「案例報告彙編公告」及「安全建議發布」等領域行政作為。而由交通、海巡及漁業部門所進行的調查或統計，常因三者立場與權責不同，不利於彙整進行整體分析與運用，殊為可惜。此外，在未建置海洋專責機構及缺乏法源支持下，不可否認的是，國內在海事事故調查上缺乏整體規劃，實難以執行系統性分析作為與後續延伸性處置。這個缺憾，實關係著國家防災及海事安全政策的成敗。

檢視國內海事調查現況，作為海難事故之預防、應變及復原重建之中央災害防救業務主管機關「交通部」，曾於 2012 年 11 月 2 日新聞稿指出：「將依照國際海事組織(IMO)2008 年海事調查章程」相關規定，由交通部航港局擔任獨立調查專責機關」¹⁰；經查交通部航港局辦事細則之第 16 條，確實已律定該局各航務中心掌理包含「海事案件之調查處理」事項。

值得注意的是，航港局為行政機關，係依我國行政程序法立法基本精神，本「職權進行主義」¹¹與「職權調查原則」¹²，在兼顧「當事人參與」及「行政效能」原則下，執行機關權責；經檢視交通部海難災害防救業務計畫(101 年 12 月草案版)第肆編第一章「海事調查及評議」所列作業規劃，略以：

- 一、海難災害發生後，各地區航務中心就所轄水域進行海事調查，並要求依《船員法》第 66 條規定作成海事報告及辦理海事報告簽證。
- 二、各地區航務中心應依海事報告規則規定對肇事船舶進行海事調查，並查明海事發生之原因送交相關單位檢討改善，以避免再度發生類似海難。
- 三、重大海難事件涉及相關船舶或船員責任者，應依海事報告規則及海事評議小組設置及評議作業要點規定辦理海事調查及評議。

¹⁰ 交通部 2012 年 11 月 2 日「整體檢討海事復評議制度」新聞稿：交通部航港局成立後，經整體檢討海事評復議制度後，依照國際海事組織(IMO)2008 年「事故調查規則」相關規定，由交通部航港局擔任獨立調查專責機關；對於當事人收受海事評議書後，發現足以影響評議小組決議之新事證者，以申請海事案件重新評議整合納入原復議制度；交通部航港局海事評議小組代表並納入原「交通部海事復議委員會組織規程」及「臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程」委員，以充分整合原海事案件之評議及復議委員會功能。
http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201211020011, accessed on 25 October 2013.

¹¹ 「行政程序之發動與終結，原則上依行政機關職權決定，不受當事人意思之拘束。」羅傳賢，行政程序法論，五南圖書出版公司，2004 年 9 月，57 頁。

¹² 「行政行為之合法性與人民權益之保障，以行政機關能充分掌握正確之事實為前提，除法律特別規定外，應依職權調查事實，不受當事人陳述或提出證據之拘束。」同前註。

四、各海難案件當事人如不服航港局海事評議小組所作評議，應於收到海事評議書之日三十日內，向航港局申請重新評議。

就其企圖與整體規劃而言，主管單位確實朝向以調查為主的制度邁進一步，很值得鼓勵，但欲以行政調查兼容安全調查，本質上存在著基本價值的衝突，事實上就法制面而言，我們可以有相當多選項，例如，依中央行政機關組織基準法屬二級機關的交通部與三級機關的航港局¹³，在擔任「獨立調查機關」的目標操作上，是可依法另設掌理調查的單位¹⁴，與現有評議制度進行區隔；或如另外立法成立一獨立機關¹⁵，以拉高其位階層級；又如成立行政法人機構¹⁶，使安全調查工作運作更具效率與彈性。需進一步說明的是，此論述並非將評議中的海事調查業務劃分出去，而是將安全調查部分獨立執行，並不變更評議中原存之監理、行政調查及航行安全建議發布等執掌功能；是以當事故發生時，監理行政調查應是與安全調查工作平行進行。

四、台灣的海事調查措施與海事調查章程之比較

以現行航政單位執行事故調查措施與海事調查章程之要求與建議進行比較，將更加彰顯其差異與兼容並蓄之難點，其差異如表 3 所示。

表 3：航政單位執行事故調查措施與海事調查章程規範差異表

項目	規範事項	國內執行	備考
----	------	------	----

¹³ 中央行政機關組織基準法第 6 條「行政機關名稱定名如下：一、院：一級機關用之。二、部：二級機關用之。三、委員會：二級機關或獨立機關用之。四、署、局：三級機關用之。五、分署、分局：四級機關用之。機關因性質特殊，得另定名稱。」

¹⁴ 中央行政機關組織基準法第 27 條「一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。」

¹⁵ 中央行政機關組織基準法第 4 條「下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：一、一級機關、二級機關及三級機關。二、獨立機關。前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。」

¹⁶ 行政法人法第 1 條「為規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共事務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，特制定本法。」、第 2 條「法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。前項特定公共事務須符合下列規定：一、具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。二、不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。三、所涉公權力行使程度較低者。行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。」

1	<p>海事安全調查應獨立於民事、刑事和以處罰為目的行政調查。</p>	<p>由航港局執行，調查與評議結果可用於民、刑事訴訟及行政裁處。</p> <p>(1 查 101 年 11 月 7 日廢止之臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程第 20 條訂有「本會海事評議書，係供行政主管機關作為行政處分或司法機關審理案件之參考」；與海事安全調查不以懲處為目標之所盼有極大落差。</p> <p>2 查 101 年 8 月 17 日令頒之海事評議小組設置及評議作業要點第 2 條規範「評議小組之任務如下：(一)船舶沉沒、碰撞、觸礁、強迫停泊或其他意外事故及有關船舶貨載、海員或旅客之非常事變等海事案件之調查評議事項(二)有關船員及不屬船員部分之過失責任評議事項(三)海難事件海損評議事項(四)有關船舶航行安全之建議改善事項」；另第 14 條訂有「評議小組決議應作成海事評議書原本，報請航港局局長核定後作成正本，以航港局之名義送達當事人，並以副本分送交通部及有關機關。外籍船舶或人員涉及海事案件，經評議認為故意或重大過失者，航港局應核轉交通部轉請外交部將海事案件發生情形及結果送達該船員所屬國或船籍國請求議處」；新頒規定仍難脫調查違失及懲處之行政作為，然新案納入有關船舶航行安全之建議改善事項作為主要任務之一，確實彰顯具備部分海事安全調查之功能。)</p>	<p>強制性</p>
2	<p>要求各國要保證調查人員進行公平、客觀的調查，不被任何可能受調查結果影響之人員或組織的干涉。</p>	<p>未編制專職人員執行，又由行政單位(航港局)負責召集人員，無法確保排除涉案人員或相關組織干涉。</p> <p>(1 查 101 年 11 月 7 日廢止之臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程第 8 條「本會受理前條海事案件之評議，應由當事人或利害關係人之申請或上級機關及港務局局長之交議，始得為之」及第 14 條「海事案件之評議，涉及港務管理機關之責任者，得由該港務局申敘理由，報請交通部核准，移轉</p>	<p>強制性</p>

		<p>其他港務局海事評議委員會評議之」；案內相關規定雖設有利益迴避條款，但均無法確保其基於公平、客觀立場進行案件調查與評議。</p> <p>2 查 101 年 8 月 17 日令頒之海事評議小組設置及評議作業要點第 5 條規範「評議小組置執行秘書一人，由航港局派科長兼任之，襄助執行評議小組事務；置海事檢查員若干人，辦理海事評議業務」及第 8 條亦訂有「評議小組受理海事案件之評議，應由當事人或利害關係人之申請，或上級機關及航港局局長之交議，始得為之」；調查人力(海事檢查員)來源不明確，評議小組均屬兼職、約聘性質，而評議之啟始仍難脫前規窠臼，實無法確保相關作業不受干涉；另第 15 條規範「評議小組委員、執行秘書、檢查員，對於海事案件之評議過程，應嚴守祕密」，本條之本意應為保護相關人員能免於外界壓力，進行公平、客觀的評議，但由於評議後相關資訊未對大眾公開，反造成黑箱作業的疑慮。)</p>	
3	<p>要求各國確保提供法令規範，支持調查人員基於海事安全調查目的，進行登船、面談船長和船員與任何其他涉入人士，以及獲取證據之權力。</p>	<p>可見實務執行，但未建立完整法規或辦法。</p> <p>(1 查 101 年 11 月 7 日廢止之臺灣地區各港務局海事評議委員會組織規程第 12 條訂有「本會對海事案件之評議認為有實地查驗之必要時，得由召集委員指派檢查員實地調查或勘驗。當事人應負協助之義務，並提供必要之資料」之規定</p> <p>2 查 74 年 5 月 7 日海事報告處理要點第 4 條規定有航政主管機關處理海事報告之程序，其中包括現場實地調查、傳詢有關船員(當事人)及蒐集查證資料、撰寫「海事檢查報告書」或「資料摘要」提請海事評議委員會評議等。</p> <p>3 查 101 年 8 月 17 日令頒之海事評議小組設置及評議作業要點並無直接授權規定，但於第 9 條規範「評議小組受理海事案件之評議，應先由各航務中心作成海事檢查報告書</p>	<p>強制性</p>

		或資料摘要，連同卷證送局請召集委員指定日期開會評議」；是以相關授權來源係來自「海事報告處理要點」，惟其所執行之作法屬查核「海事報告」內容，而非主動式進行安全調查工作，另相關取證、登檢、面談及後續所需進行科學檢驗證據作為於「海事報告處理要」之執行程序與授權並不完整，亦缺乏法令保障。)	
4	為調查員提供接觸政府之驗船師、海岸巡防署官員、船舶交通服務人員、引水人或有關國家之其他海事人員之機會。	可見實務執行，但未建立完整法規或辦法。 (同項次 3 說明)	強制性
5	強制要求船旗國(Flag State)必須對所有重大海事事故(如死亡、船舶全損、重大環境污染等)進行調查。	<p>未能全面對國籍船進行所有重大海事事故調查，亦缺乏授權法案，現有海事報告規則亦應進行修訂。</p> <p>(1 查 51 年 7 月 13 日修頒之舊海商法第 49 條規定「船長遇船舶沉沒、擱淺、碰撞、強迫停泊，或其他意外事故及有關於船舶貨載、海員或旅客之非常事變時，應作成海事報告，載明實在情況，檢送主管機關。前項海事報告，應有海員或旅客之證明。」，是以 80 年 12 月 18 日修正之海事報告規則第 3 條據此要求「船長遇船舶發生海事時，應依海商法第四十九條之規定，作成海事報告。前項海事報告之作成，於船長遭難死亡或失蹤時，由生還船員中職務最高者為之，全船遭難死亡或失蹤時，由船舶所有人或船舶代理人為之。海事報告應有海員或旅客之證明。但其報告係船長於遭難後，獨身脫險之處作成者，不在此限。」；惟 88 年修正之海商法已全文修正致喪失法源依據，宜修訂規則內容或另置法源。</p> <p>2 查 101 年 8 月 22 日修正之商港港務管理規則第 48 條「遇難或避難船舶進港泊靠後，應即補辦下列手續：一、補填入港報告連同旅客名單、船員名冊送航港局或指定機關查核。二、遇難船舶應將海事報告書送交航港局或指定機關簽證。三、船長應將船舶應備</p>	強制性

		文書送請航港局或指定機關查驗。」；並無強制船旗國必須對所有重大海事事故進行調查之規範。)	
6	規定船旗國與其他具實質利益國 (substantially interested State)(特別是沿海國)協商實施海事調查。	無相關機制設計。	強制性
7	規定所有實質利益國都須盡力配合海事調查國；海事調查國也應盡可能為實質利益國家提供參與調查的機會。	無相關機制設計。	強制性
8	海事調查國應將正式海事調查報告向公眾與業界公開。	未有具體法規或辦法。 (查 101 年 8 月 17 日令頒之海事評議小組設置及評議作業要點第 3 條規範「評議小組決議應作成海事評議書原本，報請航港局局長核定後作成正本，以航港局之名義送達當事人，並以副本分送交通部及有關機關。外籍船舶或人員涉及海事案件，經評議認為故意或重大過失者，航港局應核轉交通部轉請外交部將海事案件發生情形及結果送達該船員所屬國或船籍國請求議處。」；相關調查報告僅提供有關單位，並無向公眾與業界公開之機制設計。)	強制性
9	海事調查國應將重大海事事故的正式調查報告提交予國際海事組織。	非締約國，亦未加入週邊組織，缺乏管道進行主動報告。	強制性
10	規範海事調查報告初稿及最終報告格式，並基本應包括： 1 事故與事件之基本事實及說明事故與事件之結果是否有死亡、受傷或污染之概要。 2 船旗國、船舶所有人、經營者、公司與船級協會。	1 查 80 年 12 月 18 日修正之海事報告規則要求載明 25 項基本資料提供調查與評議使用包含「一、製作海事報告年、月、日。二、船名。三、國籍及船籍港。四、船舶所有人。五、船舶營運人。六、建造完成之年、月、日。七、上次檢修日期。八、總噸位及淨噸位。九、主機種類、數目及推進動力。十、駕駛操縱系統。十一、觀測設備。十二、求救信號設備。十三、載客人數及載貨數量。	強制性

	<p>3 有關船舶尺度(Dimensions)及主機之詳細資料，以及船員、日常工作情況與其他有關事項，例如：在船上服務時間等說明。</p> <p>4 敘述事故與事件之詳細情況。</p> <p>5 使報告達到合乎邏輯結論或結果之分析與評論，以確定對事故事件有影響之所有因素。</p> <p>6 依國際海事組織事故與事件資料庫(Database)要求劃分章節、分析原因及對原因要素之評論，包括機械方面與人為因素方面。</p> <p>7 從防止類似事故之角度提出建議。</p>	<p>十四、船艙艙吃水。十五、海事概述。十六、海事發生地點。十七、海事發生時間。十八、天候、海象及潮流。十九、船長姓名及執業證書。二十、輪機長姓名及執業證書。二十一、當值駕駛員、輪機員姓名及執業證書。二十二、引水人姓名。二十三、海事經過及處理。二十四、船長簽章。」。</p> <p>2 查 101 年 8 月 17 日令頒之海事評議小組設置及評議作業要點第 11 點規定「第九點規定之海事檢查報告書或資料摘要，應載明下列事項：(一)案由。(二)當事人姓名、出生年月日、住所、身分證統一編號或護照號碼、所任職務及任職之公司或機構。(三)本案有關資料概述(包括當事人報告及詢問有關人員之筆錄案件發生時間、地點、船舶名稱、噸位、載重、吃水深度、船之長、寬、主機、氣象、航向、航速、流向、流速、損壞狀況等)。(四)案情檢查經過。(五)船長之海事報告。(六)案情研判。(七)擬議處理意見。(八)參考法規條文。(九)其他。」</p> <p>3 評議小組決議所作成之「海事評議書」則無規範格式或應具備內容規定，然現況檢視與國際海事組織規範海事調查報告形式與內容存有相當差異。</p>	
11	<p>當領土範圍(含領海或沿岸)發生海事，船旗國或沿岸國應在合理可行下儘速通知各具實質利益國。</p>	<p>無相關機制設計。</p>	<p>強制性</p>
12	<p>自海員取證，應確保人身自由及遣返原居地等人權保障措施。</p>	<p>可見實務執行，但缺乏具體法規或辦法。</p> <p>(查我國為保障船員權益所訂之船員法(100 年 2 月 1 日修正)並無針對自海員取證相關權益保障規範，然其第 90 條規定賦予主管機關得委任當地航政機關辦理有關船員管理、海事報告、航行安全、海難處理.....等事項權限；故應可透過船員法修訂或由航政機關頒佈相關自海員取證之人權保障措施辦法進行補強)</p>	<p>強制性</p>

13	<p>行政責任；各國應確保海洋安全調查當局有提供給他們足夠的物力，財力和合格的人員，使他們能夠根據本規則開展海事安全調查工作。</p>	<p>缺乏足夠資源，且未有具體規劃或辦法。</p>	<p>建議性</p>
14	<p>建議籌組之海事調查員應具備A.996(25)號決議案中所列技能，但並不排除使用具有其他任何方專長的海事調查顧問，提供專家意見。</p>	<p>現行評議辦法訂有延攬相關背景或具專才人員參與評議工作，但海事調查員之技能或培訓，無相關規範或培訓機制設計。</p> <p>(查 101 年 8 月 17 日令頒之海事評議小組設置及評議作業要點第 3 條規範「評議小組置委員十一人至十三人，航港局局長、港務長、航務組組長、船舶組組長及船員組組長為當然委員，其餘委員由局長就下列人員中選聘之：(一)具有一等船長資格，並有三年以上實務經驗者。(二)具有一等引水人資格，並有三年以上實務經驗者。(三)具有一等輪機長資格，並有三年以上實務經驗者。(四)行政院農業委員會漁業署代表。(五)具有驗船師資格，並有三年以上實務經驗者。(六)具有資望之有關教授或教師。(七)具有資望之保險從業人員。(八)具有法官、檢察官或律師資格，並有三年以上實務經驗者。(九)具有資望之會計師。(十)具有資望之海事公證人員。(十一)其他對海事案件之處理特具經驗之人員。」及第 5 條規範「評議小組置執行秘書一人，由航港局派科長兼任之，襄助執行評議小組事務；置海事檢查員若干人，辦理海事評議業務」；上列檢查(調查)人員現況未符合國際海事組織所建議之技能；餘人員由航港局長決定之委員，其條件應屬符合本條所述「其他任何方專長的海事調查顧問」身分。)</p>	<p>建議性</p>
15	<p>通知涉入各方及開展調查；在合理可行下，儘速通知各涉入方(含船東、代理人等)，展開調查工作相關訊息，並告知其權利和義務。</p>	<p>無相關機制設計。</p>	<p>建議性</p>

16	統籌調查；應建立國內執行調查工作適當的辦法，並確保海事調查所遵循的方法符合 A.884(21) 修訂建議，及考量包含國際海事組織、國際勞工組織所提相關建議，調查中應考量國際安全管理 (ISM) 規則規範。	可見部分實務執行已將相關規則納入考量，但並無制度機制設計。	建議性
17	資訊保密；國家應確保調查員係基於促進海事安全執行調查，並基於此規則不使相關紀錄資料披露，作為民、刑事訴訟使用。	無相關機制設計。	建議性
18	案件涉入方與證人保護；國家應提供法律保護予提供證據資料之個人，以防止因此可能導致該員涉入相關民、刑事訴訟；另於取證過程中應告知並保障其應有之權益。	無相關機制設計。	建議性
19	事故調查報告草案和最終報告，應提供有關利益方審視並有回覆意見管道，並防止調查報告作為相關訴訟中的證據。	現行評議辦法訂有 30 天審視期及提請復議規定，但無防止調查報告作為相關訴訟中證據的相關機制設計。(見 101 年 8 月 17 日令頒之海事評議小組設置及評議作業要點第 2 條、第 14 條及第 17 條規定)	建議性
20	重啟調查；當有新證據出現可能導致分析與所得結論有重大改變時，應考慮重啟調查。	無完整機制設計。 (查 101 年 8 月 17 日令頒之海事評議小組設置及評議作業要點第 17 條規範「當事人收受海事評議書後，發現足以影響評議小組決議之新事證者，得向航港局申請海事案件重新評議。前項申請，應自海事評議書送達後三十日內為之」；我國因以行政調查及裁處為主，雖作業要點第 2 條第 4 項將「有關船舶航行安全之建議改善事項」列為主要任務之一，然申請海事案件重新評議，並不必然確保進行以安全性為主體的調查與分析工作。)	建議性

五、結語

台灣，看似個小小的海島，但卻是不折不扣的海運大國，我國國人擁有的船舶噸位高居全球第十位。然環顧台灣海洋發展的這幾十年歲月，我們在不經意中，讓許多的生命、有形財產，及乾淨的海洋環境，默默地隨著每年數百起的海上事故，被無情的消耗與消滅。

《戰國策·楚策四》：「見兔而顧犬，未為晚也；亡羊而補牢，未為遲也。」《新書·連語》：「周諺曰：『前車覆而後車戒。』今前車已覆矣，而後車不知戒，不可不察也。」；海難、海上事故，難以完全避免，但是卻可透過一定的機制達到預防的效果；「海事調查機制的建立」及所延伸的「海事預防機制的檢討施行」，都會是非常積極的作法。總結國際海事組織海事調查章程與國內現行運作中的海事調查機制比較，存在著下列幾個值得我們繼續關注的議題：

- 一、國內啟動海事調查的條件與機制與「海事調查章程」所訂定者頗有差距。
- 二、國內無法確保海事安全調查獨立於民事、刑事和以處罰為目的行政調查之外。
- 三、國內海事調查機制設計無法確保調查工作不受涉案人員或相關組織干涉。
- 四、國內調查實務工作缺乏法令或行政辦法規範與保障。
- 五、涉入調查案件之關係人與證人等，在相對之權利與義務上，我國應建立制度規範與保障。
- 六、凡涉及第三方或其他實質利益國配合海事調查的作業與協調，我國目前無制式管道與作業機制。
- 七、國內海事調查報告內容與運用作法與「海事調查章程」之建議差距太大，也未見正式海事調查報告向公眾與業界公開，更遑論將重大海事事故的正式調查報告提交予國際海事組織。
- 八、國內海事安全工作所需之調查員及海事專家，其遴選、訓練、任用及執行調查工作，應建立制度性規劃與保障。

上述議題所衍生的，一者，欠缺應有的專業、中立與客觀的事故調查組織；再者，事故調查制度欠缺縝密規劃與適當法律規範，致整體呈現混沌與曖昧不明；三者，難見事故調查具體成效之展現。這些都是值得我們再深入檢討的。

從分析各主要國家與國際組織的海事安全體制中發現，各國幾乎都設立有主導海事安全的機構，如英國的海上事故調查局(Marine Accident Investigation Branch, MAIB)、美國的國家運輸安全委員會(National Transportation Safety Board, NTSB)、日本的運輸安全委員會(Japan Transport Safety Board, JTSB)、澳大利亞的運輸安全局(Australian Transport Safety Bureau, ATSB)、加拿大的運輸安全委員會(Transportation Safety Board of Canada, TSB)等。各國國情不同，機構位階有高有低，有直屬中央部會級的，也有直屬交通部級的機構，但同一特點就是，這些機構都是高度的專業、中立、客觀、獨立的進行海事的調查與預防的工作。

海事調查工作的良窳，可以說是一個國家海洋事務管理工作的重要指標，也是災害防救重要的一環，各海事先進國家對此工作莫敢忽視。其實，制度並無優劣之別，但求符合潮流、國情與需要才是重點。不論在行政調查或安全調查工作的分野上，應使之具備獨立行事能力，而透過組織與制度的設計，是能達到兼容並蓄的。

目前我們的陸、海、空交通運輸安全體系，在交通部下有「道安委員會」，在行政院下有「飛安委員會」；然而，卻遺憾的獨缺「海安委員會」來照顧與關心這維繫台灣命脈的海運安全。

成立「海事安全委員會」可由專業、中立、客觀、獨立的海事調查著手，透過預防與建議事項的提出糾正與安全宣導，逐步推動、督促各有關部門落實預防機制，甚或進一步擴充職權，監督船舶檢查工作的執行，或督導港口國管制的功能，則此一組織及足以達成維護我國海事安全的功能與使命。

未來不論是否籌組「海事安全委員會」，我們尚可透過海事調查工作的精進、積極參與國際海事的相關組織、檢討國內海洋事務管理單位的組織再造，以及海事相關法規的修(立)法工作等途徑，更務實的思考國內所需要之海事管理體制與事故調查組織架構，區隔行政管理與安全性需求的差異，在建構健全的調查程序、組織與法制基礎上，形塑一個更安全的海事環境。莫使不幸的災禍徒然發生，於其中卻毫無所獲，那可就真是災難中的災難了。