

理事長開講：所謂服務即非服務是名服務～談台灣的船舶 交通服務體制（續篇）

陳彥宏*

「以指喻指之非指，不若以非指喻指之非指也；以馬喻馬之非馬，不若以非馬喻馬之非馬也。」

《莊子·齊物》

「使我介然有知，行於大道，唯施是畏。大道甚夷，而民好徑。朝甚除，田甚蕪，倉甚虛；服文綵，帶利劍，厭飲食，財貨有餘；是謂盜夸。非道也哉！」

《老子》第五十三章

一、 故事背景

航港局 2021.10.08 召開「非本國籍船違反彰化風場航道航行指南改善措施協商會議」，我擔心主辦單位紀錄太麻煩，也擔心耽誤與會專家學者及官員太多時間，所以提供預先準備的文字版會議意見資料。

可能航港局認為我每次都講得張張長，這麼多頁的文字，其實也不過濃縮成三小點就可以「畫龍點睛」的交代「精華」。但我覺得似乎會讓未來只能看到「會議記錄」的人誤解我的本意，因此基於「著作人格權」的「同一性保持權」、「禁止不當變更權」的精神¹，我籲請讀者：

1. 請重新參閱 2021.08.15 海安學刊 Vol 12, No 4 第一次的發文：「理事長開講：所謂服務即非服務是名服務～談台灣的船舶交通服務體制²」全文；
2. 請參考本文第三點「原文重現」。

* 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，英國威爾斯大學海洋事務與國際運輸學博士。Email: solomon@safetysea.org

¹ 法律概念-「著作人格權」與「著作財產權」，<https://www.justlaw.com.tw/News01.php?id=7512>

² <http://www.safetysea.org/modules/wfdownloads/visit.php?cid=65&lid=120>

二、 政府濃縮

非本國籍船舶違反彰化風場航道航行指南改善措施協商會議紀錄(2021.10.14)³

- 一、 議題 1：有效降低非本國籍船舶違規比率之宣導作法；
- 二、 議題 2：離岸風場航道船舶交通服務(VTS)中心向相關單位通報違規船舶後，請海巡署及相關單位協助執行公權力糾正違規行為之作法。

各委員及各單位發言摘要（僅摘錄陳彥宏委員部分）

1. 如彰化風場航道劃設之法源為「航路標識條例」，依該條例第 1 條規定「為提升船舶航行安全，設置、監督及管理各種航路標識，特制定本條例」，「航路標識條例」主體為有「航路」以後衍生各種「航路標識」，爰尊重管理機關。
2. 目前 VTSO 之授權議題仍不明且不合法，航港局宜儘速釐清，並請密切關注 2021 年 12 月 IMO 32 次大會 Guidelines on Vessel Traffic Services 新決議文正式通過後，儘速修正即可。
3. 有關外籍船舶違規罰則，如船舶會靠泊臺灣港口，可依相關法規執行；如未靠泊臺灣港口，未依彰化風場航道航行，即視為「有害」航安，自然難以主張「無害通過」。簡而言之，海巡單位得依權責「海上交通秩序之管制及維護」去押船進港；至過境船舶，可通知船東、下一港、代理業者或 P&I 保險業者等，並納入檢查黑名單。

³ 詳細的會議紀錄囿於未徵得航港局許可於此省略。

三、 原文重現

非本國籍船違反彰化風場航道航行指南改善措施協商會議

2021.10.08 航港局

陳彥宏發言資料

一、相關論述在 2021.08.15 台灣海事安全與保安研究會期刊 Vol 12 No 4 「理事長開講：所謂服務即非服務是名服務～談台灣的船舶交通服務體制⁴」中已有詳述。本文迄今，被下載約三千五百次，不含下載後的文章轉傳。

二、囿於本日會議議程時間有限，僅補充再介紹澳大利亞的管理體系如下：

澳大利亞的船舶交通服務係依航海法(Navigation Act 2012 - Sect 341, 342⁵)做成第 64 號海事行政命令(Marine Order 64 (Vessel traffic services) 2013⁶)為其主架構。

Marine Order 64 (Vessel traffic services) 2013, Division 1 Preliminary, 第 4 條 Power

- (c) subsection 341(1) which provides that the regulations may provide for the imposition of penalties and civil penalties for a contravention of the regulations or a notice, order, direction or instruction given, issued or made under, or in force because of, the regulations;
- (d) subsection 342(1) which provides for AMSA to make orders about matters that can be provided for by regulations;

⁴ <http://www.safetysea.org/modules/wfdownloads/visit.php?cid=65&lid=120>

⁵ Federal Register of Legislation: Navigation Act 2012, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2012A00128>
第 342 條 Marine Orders

- (1) AMSA may, by legislative instrument, make an order (to be known as a Marine Order) with respect to any matter for which provision must or may be made by the regulations.
- (2) If a Marine Order is inconsistent with this Act, the Marine Order is of no effect to the extent of the inconsistency.
- (3) A reference to this Act in subsection (2) does not include a reference to a Marine Order.
- (4) Despite section 14 of the Legislation Act 2003, a Marine Order may make provision in relation to a matter by applying, adopting or incorporating, with or without modification, any matter contained in an instrument or other document:
 - (a) as in force or existing at a particular time; or
 - (b) as in force or existing from time to time;even if the instrument or other document does not exist when the Marine Order comes into operation.

⁶ Federal Register of Legislation: Marine Order 64 (Vessel traffic services) 2013, <https://www.legislation.gov.au/Details/F2013L01545>

在航海法中即可一窺澳大利亞政府對於船舶交通服務的基本思維，特別是在第六章「航行安全(Safe navigation)」Division 1 §212 中定義了四大類應適用的船舶範圍⁷，其中包含了所有外國籍船舶，內容可以分為三個層次：

- Division 2 §213~§217 為船舶交通服務(Vessel traffic services)，包括 VTS 的基本規定、船長與船東責任、報告的義務、提供虛假或誤導性信息的罰則、VTS 的管制區域定義；
- Division 3 §218~§220 為法定航路(Mandatory routeing)包括強制性的航路系統的法律地位、適用範圍、違反與不守規的罰則等等；
- Division 4 §221~§222 為船舶報告(Reporting of movement of vessels)包含關於報告要求的規定、適用範圍。

跳到我們討論的議題「非本國籍船違反彰化風場航道航行指南改善措施協商會議」，我們要確立的是台灣未來的航路或航道規則或條例：

- 法定航路(Mandatory routeing)的劃設法律地位與對應罰則是穩固的；
- 船舶報告(Reporting of movement of vessels)的報告內容要求是合理的；
- 船舶交通服務(Vessel traffic services)的人員資格與法律授權是清楚的；

有關於未遵守上述三者，澳大利亞的罰則主要有下列幾類：

- 未向 VTS 報告(Navigation Act 2012, §215; Marine Order 64, §33)：處罰 240 點⁸(這個跟罰錢有關的註釋很重要，罰多少錢自己算，我不說了，建議航港局比照辦理)，民事責任罰款 2400 點。
- 提供錯誤報告或是誤導的不實報告(Navigation Act 2012, §216)：處罰 240 點，民

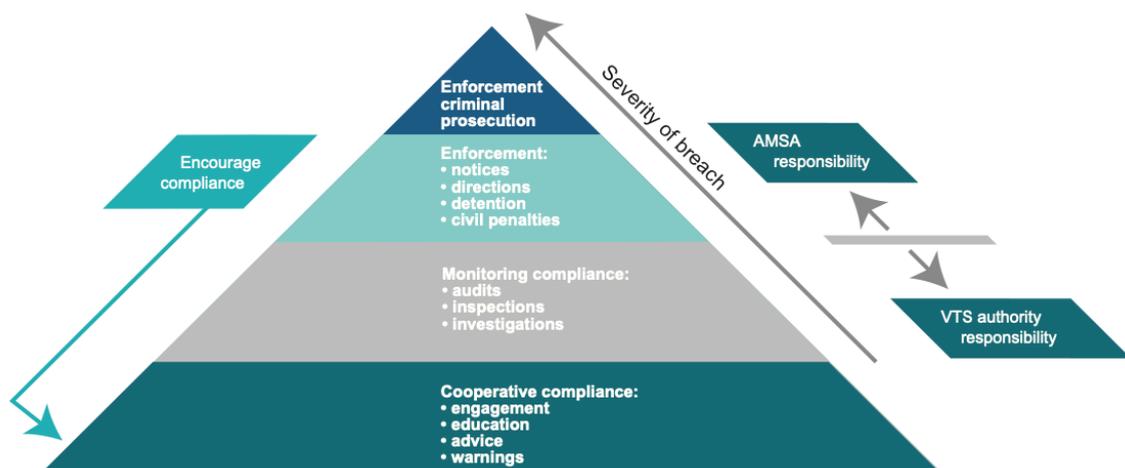
⁷ Part 6—Safe navigation, Division 1—Preliminary, 212 Vessels to which this Part applies, This Part applies to: (a) regulated Australian vessels; and (b) foreign vessels; and(c) domestic commercial vessels; and (d) recreational vessels.
Federal Register of Legislation: Navigation Act 2012, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2012A00128>

⁸ In 2019, one penalty unit equals \$210. Vessel traffic services Compliance and enforcement policy: Version 1 - April 2019.

事責任罰款 2400 點。

- 未遵守 VTS 指示(Marine Order 64, §34)：處罰 50 點，民事責任罰款 50 點。
- 違航路規定與未遵照指示航行(Navigation Act 2012, §218)：監禁 12 個月或處罰 60，或兩者併罰。民事責任罰款 600 點；
- 違航路規定與未遵照指示航行且未記載於航海日誌(Navigation Act 2012, §220)：處罰 10 點，民事責任罰款 100 點。

就前面所提的守規原則，澳大利亞政府甚至還出版了編號 AMSA 1618 的涉嫌違規報告表單(Alleged Non-Compliance Report⁹)以及船舶交通服務合規性與執法政策(Vessel Traffic Services Compliance and Enforcement Policy¹⁰)，基本概念如下：



AMSA compliance and enforcement options
Vessel traffic services Compliance and enforcement policy: Version 1 - April 2019.

⁹ Alleged VTS Non-Compliance Report, <https://www.amsa.gov.au/sites/default/files/vts-non-compliance.pdf>

¹⁰ Vessel Traffic Services Compliance and Enforcement Policy, <https://www.amsa.gov.au/sites/default/files/vts-non-compliance.pdf>



VESSEL TRAFFIC SERVICES (VTS) AUTHORITY ALLEGED VTS NON-COMPLIANCE REPORT

(Navigation Act 2012)

VTS Authority

Name of VTS Authority <input style="width: 95%;" type="text"/>	Name of Person making Report <input style="width: 95%;" type="text"/>	
Position <input style="width: 95%;" type="text"/>	Telephone <input style="width: 95%;" type="text"/>	Mobile <input style="width: 95%;" type="text"/>
Email <input style="width: 95%;" type="text"/>		

Was a Warning issued? Yes – **Complete ONLY Part A** No
 Are you recommending AMSA consider enforcement action? Yes – **Complete BOTH Part A and Part B** No

Part A – Warning Issued

Is the alleged offence in relation to:

- Failure to provide the report or information required by the VTS authority Yes No
- Failure to comply with each instruction for the movement of a vessel given by the VTS authority Yes No
- Provision of false or misleading information to the VTS Authority Yes No

Details of alleged offender

Master's Name (if known) <input style="width: 95%;" type="text"/>		Ship's Name <input style="width: 95%;" type="text"/>	
IMO Number <input style="width: 95%;" type="text"/>	Callsign <input style="width: 95%;" type="text"/>	Registration Number <input style="width: 95%;" type="text"/>	Flag State (if known) <input style="width: 95%;" type="text"/>
Vessel Type <input style="width: 95%;" type="text"/>	LOA <input style="width: 95%;" type="text"/>		

Place, date and time of alleged offence

Date / Time <input style="width: 95%;" type="text"/>	Location <input style="width: 95%;" type="text"/>
---	--

Part B – VTS Authority recommends AMSA consider enforcement action

Ship's Agent Is the vessel currently in the VTS area? Yes No

No

If yes: Berth Anchorage ETD

Next Port of Call

- Did the alleged offence occur in the VTS area? Yes No
- Was the vessel within Territorial waters? Yes No
- Was a pilot on board at the time that the offence occurred? Yes No

Additional information

Summary of Events (e.g. what initial actions have been taken, provide a timeline)

Date / Time	Summary of Events / Action Taken
<input style="width: 95%;" type="text"/>	<input style="width: 95%;" type="text"/>
<input style="width: 95%;" type="text"/>	<input style="width: 95%;" type="text"/>

Send this report to vts@amsa.gov.au with any supporting information (e.g. chartlets, voice recordings etc) which may assist AMSA to assess and determine the appropriate action to be taken.

AMSA1618 (10/18)

三、 關於本日會議主題的幾點意見與建議：

- 首先重申對於彰化風場航道劃設的法源如果仍是來自「航路標識條例」？則仍然表示這是完全邏輯不通的法源，特別是「航路標識條例」第一條已明示：「為提升船舶航行安全，設置、監督及管理各種航路標識，特制定本條例。」「航路標識條例」的主體是因有了「航路」以後生出來的「各種航路標識」，是故仍然不認同，但尊重主管官署意見。至於，依據此條例可否執法？或許勉強大概可能可以吧！只是看起來就有點卡卡的，這個留給念法律的人來傷腦筋，阮就毋通踮遐咧假勢。
- 第二個議題是，VTS 人員的授權議題。Government, Competent Authority, VTS Provider 三者權利義務，目前仍屬不明，而且實屬不法，我先前的文章已經交代得很清楚了，也不是無解，航港局儘快釐清即可。但請密切關注 2021.12 IMO 32 次大會 Guidelines on Vessel Traffic Services 新決議文正式通過後，速速改正即可。
- 第三是有關外國船違反的罰則，只要是主權國家定的，本來就依「法」可行。基本上只要該艘船會進港，作為一個主權國家，我們該怎麼做就怎麼做。至於不進港的，這裡先聲明，違犯航路航行規則，就是「有害」航安，自然不能主張「無害通過」，所以最簡單的，如果海巡有空，依海巡權責「海上交通秩序之管制及維護」，去押進來就是。至於那些過境的不進港船舶，能做的就是通告船東、下一港、代理、P&I 等等，然後就是列入黑名單，總有一天等到你，除非這艘船永遠不來。
- 第四是因為看到「航路標識條例」而天外飛來一筆的想法。有沒有可能很簡單的寫個「航路規劃條例」。我先幫大家寫第一條：「為提升船舶航行安全，依國際海上人命安全公約第五章第 10~13 條¹¹之精神，特制定本條例。」或者，第一條也可以寫為：「為提升船舶航行安全，依船舶法 101 條¹²之規定並遵循國際海上人命安全公約第五章第 10-13 條之精神，特制定本條例。」
- 第五是有關罰則的一點想法，我們假設有關於航路的規定在法理上全部站得住腳，

¹¹ SOLAS Chapter V: Regulation 10 - Ships' Routeing; Regulation 11 - Ship Reporting Systems; Regulation 12 - Vessel Traffic Services; Regulation 13 - Establishment and operation of aids to navigation.

¹² 要寫依船舶法 101 條也可以，但好像管太寬了。
「船舶法」第 101 條：「其他有關船舶技術與管理規則或辦法，主管機關得參照有關國際公約或協定及其附約所訂標準、建議、辦法或程式，予以採用，並發布施行。」

然後政府宣稱違反「航路標識條例」第 9 條「未依公告之航道規定航行」規定之情事，將以同條例第 10 條規定處最高新臺幣五十萬元罰鍰¹³。換言之，對於航行人員的首要要件就是航行人員要知道他的「船位」是在航道的哪裡？相對的，如果該船¹⁴沒有適當的「定位能力」，沒有正確的「航道圖資」，也就是說在這種情況下，航行人員就變成是「有正當理由而無法避免者」的不知者不為罪的要件。這時是罰？是不罰？又，如果這「船」無有適當的「通信設備」與 VTS 聯繫建構雙向聯繫時，又如何？至於這艘船有沒有 AIS？或是有沒有開啟 AIS？或是有沒有很多套 AIS？這又是另一個議題，我們就暫且不討論。

¹³ <https://www.motcmpb.gov.tw/Information/Detail/a8e787a6-33eb-434a-b74e-b8d95506d1be?SiteId=1&NodeId=10095>.

¹⁴ 此處所指之船舶意指：有設備而設備未能發揮功能(例如故障或資料庫未更新)，或依法該類型船舶無須安裝該等級之設備，或是其他小船及未具船型浮具等。