

論引水法修法二三事

▲方信雄

我國現行引水法係民國三十四年九月二十八日公布，三十五年四月一日施行，嗣後經過多次修正，最後一次修正日為民國九十一年元月三十日。今交通部航港局鑑於時空環境變遷，法規條文已不能因應實情，故而委託某研究團隊著手修法研究案。研究案進行期間研究團隊依照委託契約廣徵各方意見，期使修法更趨完善。可以預期的，來自各利害關係人的不同見解，引起廣泛討論是必然的，因篇幅有限，本文僅就修正條文中增列「經航政機關指定引水人登、離輪區」、「責任限制」與「引水費率」等相關議題提出拙見。

首先，現行引水法第一條：「本法所稱引水，係指在港埠、沿海、內河或湖泊之水道引領船舶航行而言。」；第四條：「引水區域之劃分或變更，由交通部定之。」；第五條：「1. 交通部基於航道及航行之完全，對引水制度之施行，分強制引水與自由引水兩種。2. 強制引水之實施，由交通部以命令定之。」，為近數十年來我國引水業務施行的規範。

顯然，依據現行條文第四條，引水

區域之劃分或變更，由交通部定之，並無任何不妥，今修正後擬改為「指定」，惟此處之「指定」與現行之「劃分」，均屬行政法上主管機關之權限，且均屬對物之行政處分，則兩者間之區別惟何？相較於現行法規定「變更」、「劃分」，更具彈性，應無再行另以「指定」取代「變更」，尤其主管機關對於港埠水域劃分某區域為引水區域，若有變動可逕自為原處分之變更，而無須再行指定。

現行我國引水法，乃至世界國引水法中都未見將「引水人登、離輪區」列入行政法（引水母法）條文先例。此係因船舶所有人包含船長與引水人間之法律關係，在我國法制屬於民事雇傭與承攬法律關係，已無疑意，若以立法方式由主管機關指定規範登輪區、離輪區，反而不考量航商及引水人之專業判斷。故而筆者認為應由港務管理機關（港務公司）考量港埠安全、公益性、航商最佳利益及引水人登、離輪的安全性考量，制定「引水指南」之行政指導，供引水人及船長於引航進程中作為登、離輪之參考，比較符合現行實務，畢竟引水人登船與離船的安全與否主要取決於被引領船舶與引水艇兩者都在相互趨近

的運動狀態中的全力配合，例如，船長於招請引水人後，但外海登輪或離輪區水域海象惡劣，此時以立法強制引水人必須至登輪區執行領航，暫且不論引水人攀登船舶的安全性如何，實務上常是不可行的；反之，於船舶離港時，船長認為引水人已完成領航業務，剩餘之強制引水區域航程，船長自認可以勝任，只要安全無虞當然不再需要引水人繼續引航至離輪區水域再行離船，因為在滔天巨浪的情境下引水人是無法離船的，而須隨船至下一港口離船。似此，勢必衍生後續送返引水人的繁雜手續與業務損失費用。

另揆諸現行引水法第三十條，規範引水人有正當理由不能執行業務時，得拒絕領航其船舶，二者勢必產生適用上之疑義。因此，有關引水人登、離輪區的規定可由港務管理機關（港務公司）邀集各引水區辦事處及航商，在兼顧港埠航行安全、公益性、航商最大利益及引水人安全性考量，於引水人管理規則或另以行政指導方式，參考各國引水相關法例，制定「引水指南」等類似規範，彈性制定引水人登離輪區域，更能兼顧港埠公益、航行安全、船舶所有人及引水人之周延性考量。

其次，談及有關引水人責任限制議題，鑒於近年來國內有少數航商與貨櫃場站營運人對發生海事的引水人提出民

事訴訟請求賠償，雖多數案例法院皆主張除故意與重大過失外，引水人僅負行政責任的判定，但對於航商或貨櫃場站動輒採法律訴訟求償的不友善作為已嚴重影響引水人執行勤務的心理品質。

依據「1978年海員培訓、發證和值班標準國際公約（International Convention on Standards of Training, Certification, and Watchkeeping for Seafarers）」，船長為船舶的總指揮，並對船舶的安全、效率與商業上的可行性負責（Captains are in overall command of the ship and are responsible for the safety, efficiency and commercial feasibility of the ship.）。

又現行引水法第三十二條亦已闡明引水人與船長之間法律關係，無論學者或實務見解均採引水人係「運航輔助者」角色，船舶航行之指揮權仍屬於船長，換言之，引水人係立於輔助者角色，因此，當引水人受船舶所有人之招請登船執行領航業務時，引水人僅負責各該強制引水區域之航道、水文、海流、拖船使用等資訊供船長參考，實際之操船者仍屬於船長。

眾所周知，引水法之本質屬於行政法，具公法性質，現若將引水人與船舶所有人的私法法律關係（雇傭與承攬混合契約）賠償責任修法於行政法，立法體例上似有未洽，再酌我國民法第222

條本即規定故意或重大過失不得預先免除(民法第222條),因此,若因引水人之故意或重大過失所致損害,本即應由引水人依民法負賠償責任,至於過失責任部分,此純屬民事賠償責任範疇,主管機關交通部或運安會,為船舶肇事責任認定之行政機關,現若將責任限制立於引水法條文,亦剝奪法院審理時有關責任之認定。

事實上,現行國內外有關引水人之民事賠償責任,幾乎均認為回歸民法舉證責任範疇認定,若修法機關或引水人認有疑慮未獲保障,亦應將此部分責任之認定、責任之免除,修法於我國海商法體系內,而非逕自將私法賠償責任修法於行政法體系內,此可參考海商法(民事法體系)第21條船舶所有人責任限制立法例。

最後,關於引水費率部分,現行引水法第十條:「各引水區域之引水費率,由當地航政主管機關擬定,呈報交通部核准後施行;調整時亦同。」,可見引水費率的調整需報主管機關核准。

之所以會引發引水費率調整議案,乃因現行引水費率表係民國八十七年制定至今,二十四年來未曾調整。期間引水人每為響應政府扶持國籍航商政策,並體念航商經營環境,全力配合共體時艱,隱忍未提調整引水費率議案。惟

此期間軍公教員工待遇分別於1999年(民87年)、2001年、2005年、2011年及2018年,各調薪3%。前述軍公教待遇調整案,基本上乃係反映國民生計物價指數波動,而引水人執行業務除精神勞力付出外,各引水人辦事處亦有逐年高漲的固定成本支出,更要承擔與照顧辦事處員工的家計,而歷來引水人辦事處員工待遇亦皆遵循軍公教薪資調整機制辦理。

另揆諸110年10月28日行政院院會基於經濟成長成果全民共享理念,通過軍公教調薪案,政府擬於111年為軍公教人員調薪4%,以符經濟成長成果應全民共享。事實上,近年來各行各業因通膨影響漲聲不斷,連信誓旦旦絕不漲價的台電都漲電費了,還有同樣二十餘年未曾漲價的台鐵亦稱調漲已是勢在必行,為何獨漏引水人?

年來因COVID-19疫情爆發,導致海運供應鏈失衡,進而發生塞港與缺櫃,然航商卻空前獲利,敲鑼打鼓廣發數十個月年終與年中獎金,舉國為之羨慕不已,連帶的讓原本乏人問津的海事院校航海輪機科系招生人滿為患。因而值此航商營運獲利空前,紛紛為所屬員工與船員加薪之際,為體恤引水人常年辛勤參與航港運作,至少應比照軍公教調薪標準調整引水費率,以資勉勵。

談及引水費必須強調的是，引水費具「準關稅」性質，亦即本於平等互惠原則，我中華民國籍船隻進出國外港口因僱用引水人而需支付引水費，若果國外引水收費高出我國引水費甚多，反之外國籍船舶進出我國港口則僅支付相對較低引水費，就是不公平的待遇。至於為何引水費具「準關稅」性質？因為引水人執行業務所得須扣繳四十%進入國庫，亦即當國內引水費較國外港口低，國家稅收就相對減少。尤其國內航商的船隊有近80%以上的噸位係懸掛權宜國籍旗(Convenient flag)，似此，於國外註冊的權宜船既不在國內繳稅，卻又借殼國籍航商的身分強勢主張不應調整引水費，實不可取。

須知引水人執業形同律師、會計師執行業務，有船引領才有收入，而且因進出港船舶艘數採電腦連線公開透明，故而依法定費率表計收的引水收入百分百透明，此意味著引水人並無任何模糊的避稅空間，這種苦境可謂是憂喜參半，例如筆者早年參加某公益團體，團體中盡是企業主，結果筆者盡是全社團中繳稅最高者，誠不可思議？論營業額或獲利筆者收入絕不如渠等的零頭小數，但商賈貴富卻能做到收支兩平甚至虧損，至此只能佩服專業會計師的能耐。

持平而論，十餘年前少數國內港口的引水人月收入上百萬，絕對是時下薪

資28K的民眾難以想像的，但時至今日，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、證與保險等業。準此，M行社會中，月薪高於引水人者比比皆是，更遑論那些不看薪資所得，只看年所得的投資或自營者，否則台灣哪來那麼多「億來億去」的富豪？最主要的是，引水人一旦六十五歲屆齡退休，第二天起就沒有收入，只得仰賴先前的收入養老。

或有論者認為處此景氣市況，相對於相同適用勞保法規的勞動階層，引水人收入已經很高了，沒有理由調整，但一般人似乎忘了成為引水人的代價。須知引水人的養成不易，年輕時離開海事院校後即離鄉背景漂泊四海，一輩子最精采的時光都在海上渡過，期以早日升任船長取得引水人報考資格，為此造成的親情淡泊與喪失人際關係豈是金錢所能補償？

成為引水人後，除提供專業引航服務外，最令人擔憂的就是職場風險與意外，最常見的就是攀爬引水梯時不慎落海的意外，近幾年來陸續發生國內引水人落水喪生與腳骨粉碎性骨折的意外。最令人痛心的是，上述引水人傷、亡的理賠請求與訴訟，竟都因法院對船長與引水人的責任分野認定的見解不同，或是對造律師的優越辯駁，弱勢的引水人總是求訴無門，乃至完全未獲理賠，這

是國外引水界罕見的。其實，引水人攀爬船舶所涉意外，除了與引水梯 (Pilot ladder) 的強度、繫固、長短與相對於平行船體的位置所在有關外，更與船長的操船作為與不作為有重大關係，諸如接領引水人當下的艙向與速度都會影響引水人攀爬繩梯的安全度，也就是船長務必要為引水艇與引水人營造良好的下風 (Make a good lee for pilot)，以降低因船體搖晃過度致引水人承受不當應力與負荷而落海的風險。

回首筆者終身除了在校服務外，就是船上海上，看盡海運社會的演變，猶記得早年的船東代表 (甚至船東) 與船務代理業者，當船舶靠岸時都會在碼頭舷梯口等候引水人離船時行禮致謝，因為老一輩海運業者都認為其與引水人的關係不應僅止於「領船付錢」的現實買賣交易，而是感激引水人不分晝夜隨

時冒著狂巨浪出海順利將其屬輪引領進港，靠好碼頭盡早完成貨物裝卸，以便儘速展開次一航程繼續賺錢。

從港口永續發展的角度來看，由於引水人並不屬船舶編制內的船員，故而引水人應招提供引航服務，其與船東或船長的法律關係，本就是含有承攬兼具僱用本質的臨時工，而在商業上根本就是航商的下游協力廠商，一方忠實提供專業服務，另一方支付報酬，進而讓航運運轉順利，因而雙方本應相互體諒，根本不應懷有絲毫不友善的對待，至少不應演變至蔡依林「妥協」的歌詞「綁著你不讓你飛，歷史不斷重演 我好累」的境地，否則怎可能共利共生？

本文作者：

國立臺灣海洋大學運輸科學系 兼任教授

