

## 一. 前言

二〇〇三年十二月五日國際海事組織(IMO)，依據屬於該組織海上安全委員會的航行安全小委員會所擬定的草案條文，通過採納兩項有關船舶遇難之避難處所(Place of refuge)準則的決議案，其中 A.949(23)號決議案特別強調當船舶遭遇海難，而且涉及人命安全時，就應依照一九七九年海上搜救國際公約(SAR Convention 1979)之規定採取救助行動，至於未涉及人命安全之威脅但卻需要協助的遇難船舶，則需依據本準則提供避難處所。本文所要探討者就是後者，亦即國際海事組織對需要提供協助之船舶提供避難處所的準則(Guidelines on Places of Refuge for ships in need of assistance)，其中「需要提供協助之船舶」乃是指「除了因船舶上某人需要救助之船舶外，具有使船舶喪失或會造成環境上或航海上的危險之可能性的船舶」。

## 二. 對遇難船提供避難處所的時代背景

很顯然地，有關避難處所的議題絕非理論或學理上的爭議，而是針對實務上的問題提供一可行的解決方法而已。長久以來，全世界的沿海國政府幾乎都曾面對過在其海域遇難的船舶請求提供避難或其他協助的狀況。毫無疑問的，姑不論遇難船舶是否存有涉及環保與人命安全的威脅，主事者最難決定的當屬究竟要將其拖往鄰近岸邊的適當遮蔽海域或允許其直接進港？或是強制命其遠離所管海域。主事者之所以會有如此考量，乃因近年來全世界對於環境污染問題的日益重視，人們不得不逐漸強化對具有引發海洋污染潛在可能性的船舶之管制及指導。當然類似管制及指導主在企求發揮防止海洋污染於未然的效果。另一方面，我們卻發現當沿海國政府在面臨判斷船舶發生海難是否會帶來環境污染的危險及威脅的潛在可能性之情況下，主管當局常拒絕遇難船進入所管海域或入港，或是因規定過於嚴苛致無法救援，結果常演變成更大規模的損害。處此背景下，國際海運社會遂要求國際海事組織積極檢討有關船舶需要協助時之避難處所的指導準則。毫無疑問地，為降低海難救助與後續作業可能遭遇的阻力與成本，一般救助業者與保險公司寧可尋找與選擇遮蔽性良好的處所，亦即人煙稀少的海灣或岬口，而一般營運港埠絕對不是其通常的選項。此即業者在處理遇難船的過程中較不喜用「避難港」(Port of refuge)，而偏好採用廣義的「避難處所」(Place of refuge)一詞的原因所在。

其次，若從海難救助與損害管制的實務角度來看，當船舶發生火災、碰撞、故障及其他事故致遭受損害的情況下，為緩和損害狀態惡化所造成的危險，以及為提昇救助的效率，最重要的作為即是盡快地將遇難船拖往避難處所。之所以要盡快，主在避免因時間的拖延而衍生難以善後的污染與賠償問題。若再比較往昔所發生的各案例吾人即會發現到，適當避難處所之有無常是決定救助成敗與否的主要因素。因而傳統上只要遇難船的緊急避難係屬善意而且可行時，沿海國甚少

會拒絕提供避難協助的。但是隨著近年來人們對海洋污染的日益關切與媒體一再報導有關大規模災害的慘烈後果，終造成多次沿海國一反傳統海事習慣悍然拒絕遇難船舶尋求避難申請之案例。此等拒絕對遇難船舶提供協助的作為或與人道及環保精神相悖離，然若從政客們囿於選票壓力與沿海國政府普遍存著隔岸觀火的心態來看，吾人即不難理解遇難船不被接受的事實已蔚為各沿海國意見主流的趨勢。又設若所有的沿海國都不接受遇難船，那又會產生什麼樣的局面呢？毫無疑問地，除了船員寶貴的生命與船舶財產外，所有沿海國的海岸與環境生態都有被嚴重污染的機會，只不過不知道那一個國家會先遭受浩劫而已。

### 三. 對遇難船提供避難處所的迫切性

二〇〇五年七月十五日 2248 時，總噸位 6,038 噸（載種噸位：8,720）的高雄港籍砂石船永昌輪（M.V. Yung Chang）自花蓮港載運 7,009.69 噸砂石出海，欲前往台北港卸貨，並於七月十六日 1406 時抵達台北港外海停車漂流等候高潮進港，然就在等候進港期間卻因主機（Main Engine）故障致無法如期進港卸貨。及至七月十七日 1024 時主機修復，但台北港主管當局卻又以強度颱風海棠接近為由拒絕該輪進港，因而船長遂決定將船駛往基隆港申請進港避風，但在 1330 時船長接獲通知基隆港亦因海棠颱風的接近將自十七日 1700 時起封港。就在求助無門的情況下船長終作出沿臺灣海峽南下駛往安平港或高雄港避風的決定。

強度颱風海棠稍後於七月十八日 1430 時自宜蘭東澳登陸，風力強達十七級，風向西北西。於此同時，永昌輪則於南航避難的途中接連發生主機與發電機、舵機、錨機等輔機（Auxiliary Engine）的故障，並於七月十八日 1730 時駛經永安外海三哩處，因遭遇強風，加諸主機再度故障進而失去動力開始漂流，並於當日 2119 時擱淺於彌陀鄉南寮漁港附近岸邊。七月二十日消防局以橡皮艇救援受困船員，然因小艇翻覆導致發生一人失蹤一人死亡的慘劇。事後，船員家屬告訴媒體該輪於漂流期間曾向四個港口要求進港避風被拒，始會造成此船毀人亡的不幸事故。姑不論該輪往昔的船況與維修保養記錄是多麼的差劣，以及港埠管理當局是否拒絕其進港，甚或以何理由拒絕其進港？相信海運社會對於一艘並非處於急迫危險的船舶，竟會演變成船毀人亡的結果存有無法認同的看法。

其實，民國九十年初阿瑪斯號貨輪在南台灣觸礁造成嚴重油污染的事件，亦屬類似案例。我們知道阿瑪斯號貨輪最先乃因主機故障漂流於離岸數哩處但無立即危險，然而其終將觸礁擱淺的潛在危機卻是可以合理預期的，令人遺憾的是，不僅船方百般拖延推諉，我政府主管機關亦未採取積極救助措施，致喪失黃金救援時機而鑄成大禍，結果在媒體的持續報導下引發成全國矚目的政治話題，不僅主管署長被迫下台，亦使得一向不甚關切海洋污染的國人一改往昔的沉默態度紛加撻伐。

吾人可以確定的是，作為一海島國家絕對無法全然避免有關遇難船舶求救與海水污染防範的議題，因此除了平時需採取各種可行的防範措施外，最重要的就是事故發生當下定要爭取機先正確處理，因為最初的決策將影響到整個船舶、人

命救助與污染處理的過程與成效。故而，無論永昌輪或是阿瑪斯號貨輪，乃至去年國慶日清晨於桃園縣永安漁港外海九哩處，被賴比瑞亞籍貨櫃船德翔香港 (M.V. TS Hong Kong) 號撞翻的南韓籍化學船聖和兄弟 (M.V. Samho brother) 號，只要主事者能夠及時僱請救難拖船將遇難船拖引至適當海域善後，雖不能確保遇難船可以完全脫險，當至少可降低一定程度的損害與善後處理的難度，更不會發生空軍戰鬥機擊不沉化學船的尷尬場景。

反觀國外，前述忽視乃至拒絕提供遇難船協助的作為，同樣地亦已成為全球各沿海國處理類似案例的當然反應。以發生於二〇〇〇年十二月三十一日，卡士脫 (M.V. "Castor") 號油輪被拒入境的事故為例，該輪自羅馬尼亞裝載三萬噸汽油欲航往奈及利亞的拉哥斯港，但途中在摩洛哥外海因天候惡劣致甲板發生嚴重龜裂，更因為船體搖擺所引發的磨擦使得龜裂部份產生靜電，造成該輪處於隨時都有發生爆炸可能的危急情況。船東遂與國際救助聯盟 (ISU) 的某會員公司簽訂勞氏救助契約委託救助，並將油輪拖往西班牙沿岸。西班牙海事主管官員隨即登船，並在對油輪進行檢查後，將所有船員救助上岸，但卻命令海難救助業者必須將油輪拖出至其領海外之海域。針對西班牙主管當局的這一處置，船東立即以「為避免本船的爆炸，該輪必須在海上將所積載的貨油轉駁至他船，而且此一轉駁作業在外海進行甚為危險，必須在鄰近陸岸的穩靜水域為之。」為由向包括西班牙在內的八個沿海國提出申請。但包括摩洛哥與西班牙在內的八個沿海國卻呈骨牌似的連鎖反應拒絕該輪緊急避難的申請。而且禁止該輪進入本國沿岸三十哩以內水域。眾所周知，地中海本係由陸岸圍蔽的封閉海域，因此沿海各國基於保護自家庭院的考量所採取的態度，應是人們所能理解地。而救助業者在求助無門別無選擇的情況下，只得在狂風巨浪下拖曳著該輪在西地中海海域四處尋求任何可能提供船對船駁油作業的機會。試想在一個多月的時間內將一艘受創油輪拖曳二千哩的長程距離，對曝露其間的生命、環境與財產是多大的危機。所幸該輪終在翌年的二月八日在公海上完成貨油轉駁的作業。

不容否認的，有關避難處所的請求亦有成功的案例，因為就在卡士脫號油輪出事五個月後的二〇〇一年五月，總噸位 16,784 噸的塞浦路斯籍貨船 M.V. "Tasman pioneer" 號，於滿載貨櫃與雜貨的航行情況下，在即要進入日本豐後水道處觸礁，造成船底破裂，致部份貨艙進水，最後終於完全喪失航行能力而且船艙的俥葉及舵板亦浮出水面。日本海難救助業者與船東迅以 LOF 加上 SCOPIC 的條件簽約救難。然因該船仍存有百餘噸燃油，若果沉沒勢必會使位於事故現場沿岸附近，包括珍珠貝母養殖場在內的許多漁業設施與公園遭受油污染損害。而從該船所處的危險狀態來看，欲防止油污染最可行的方法就是將該船拖往淺灘主動擱淺，以防止其沉沒。處此情況下，若果主管機關拒絕本船採行擱淺的緊急避難方式，其後果勢必會造成嚴重的污染，所幸在關係者與海上保安部的努力與協助下，取得當地漁民的理解，立即撤除珍珠養殖設施，以便讓該船擱淺收油，終成功地化解一場油污染事故的危機。此一案例中遇難船之所以能夠獲得日本漁民同意在沿岸擱淺駁油，最主要的因素乃是該輪已經擱淺，而非如同前述諸案例的遇

難船仍漂流於海上。

至於促成國際海運社會積極正視沿海國提供避難處所重要性的最大助力，當屬二〇〇二年十一月發生在西班牙西北部外海因船體折損造成六萬三千噸重油外洩嚴重污染事件的巴哈馬籍油輪威望號（M.V. Prestige）。此一油輪在發現船體發生龜裂初始即向西班牙當局提出航向其沿岸避難處所的申請，然而西班牙政府不僅不同意，反而指示救助業者將其拖往外洋離岸一百二十哩處，結果該輪不幸於十一月十九日在被拖向外洋的過程中發生船體折損，進而沉沒於公海事故。事後，船東強調若果西班牙政府同意提供避難處所，就不會發生船體折損進而沉沒的不幸事件，當然亦不會發生嚴重的油污染事件。雖西班牙政府不同意船東的說法，但是此一事件所造成的大規模油污染事件終使得沿海國提供避難處所的議題再度浮上檯面。如同前述，有關傳統上沿海國對於遇難船舶上的船員負有人命救助義務的主張毫無爭議，但對於沿海國是否負有「對遇難船舶及貨物提供避難地」的義務，又設若負有義務則究竟要履行到什麼樣的程度則無明確規範，因而國際海運社會遂藉由此一大規模油污染事件敦促國際海事組織發起一連串的檢討，並就有關提供避難處所的責任與補償問題進行討論，據以制定對船舶提供避難處所的國際性準則。

#### 四. 沿海國政府的公益考量與應有作為

原則上，面對各種突發風險與危機事故，沿海國政府本就有基於人道救援與公益考量而採取因應行動的基本義務。尤其一般遇難船所潛伏的危機皆具有活動與擴大可能性的特質。可以想像的是，似此一味地將類似風險推往鄰國海域的作法，最可能獲得相同的回應，就是鄰國絕對會主張原始發生地不在其管轄水域，並強將風險推回原沿海國水域。而處此各國排斥的情境下，終將演變成對環境的破壞與人命財產的損失。而此一結果顯然是悖離上述政府應確保公益的基本義務之原則。於是在艾利卡號油輪出事後，遂促成國際海事組織的海上安全委員會（Maritime Safety Committee）召開有關油輪安全與環境問題的作業會議。其最主要的議題就是制定有關緊急避難處所的機制，並要求沿海國明確地劃出適當的緊急避難處所（港）、避難海域及安全錨泊地以便對遇難船提供協助。其中還包括作成查明遇難船所潛伏的風險，並對遭遇緊急事態的船長提出建議的規劃。於是有關安全航海的小委員會於二〇〇一年七月針對避難處所問題召開會議，並分從遇難船船長處於要求提供避難處所之情況下所應採取的行動、被要求提供避難處所的沿海國所應採取的行動、提出避難處所可能衍生的風險評估等三個領域作成指導綱要（Guideline）。毫無疑問地，從倫敦海洋拋棄公約的角度來看，沿海國政府若採行不許可合理請求進入避難處所的作為，顯然違背了國際義務。然而儘管國際海事組織所提出的建議與規劃值得讚賞，但日後付諸執行時亦不得不考慮沿海國有關緊急避難處所的管轄權問題，因而吾人可以預期的是，欲落實執行此一指導綱要恐怕不容易。因為存在於沿海國主權與國際公約下的義務間的潛在競合並不是容易解決的事情。另一方面，吾人必須理解的是，關於避難處所的問題，不僅

會牽涉到主權國的問題，更會引起政治問題。客觀言之，緊急避難處所的指定及公布很明顯的關係到國家利益，因為沿海國若能迅速的答應緊急避難的請求，不僅可使生命及環境的風險降低，更因為在適當的處所進行特定的事務，可使其他具有特殊環境或產業的處所遭受損害的可能性大為降低。

令人鼓舞的是，依據國際海事組織新訂指導原則，今後沿海國在面對遇難船舶不僅要循正規的手續，更不能無由的拒絕其進入避難處所的請求，亦即絕不能以單單一句「不」就可應付的，而是要以安全與環境作優先考量。亦即針對於緊急避難的申請之相關決定，應以救助計劃與本船及貨載為焦點，並進行適當的風險分析始能定奪。相對地，設若在救助過程中，遇有海難救助業者拒絕遵循沿海國適當的救助方針，沿海國就有提出有助於救難成功的替代方案的責任。

## 五.結論

國際海事組織何時可以發布並全面性實施「全球避難處所指南」乃是所有船長、保險業者與救助業者最為期盼的，因為對遇難船舶提供避難處所不僅可以限制損害規模與程度，更重要的是可以大幅節省善後處理的成本支出，相信這才是相關各造最為在意的。毫無疑問地，此一新的避難處所指南乃是要依據國際海事組織的各會員國所提供的情報始能作成的，而為有效執行國際海事組織就要明定，為避免海洋污染的威脅，所有沿海國政府務必要允許救助業者在本國海岸線上適當使用避難處所，即使有政治問題的考量，亦應將此避難處所列入國家緊急事故因應計劃中，否則極可能如同往昔一樣地依舊拒絕提供救助業者的協助，進而變成隔岸觀火者。可以理解的，欲求所有沿海國皆遵循國際海事組織的指南行事似乎不太容易，因為眼前通過的決議終究僅是準則（Guideline）而已，故而對於各沿海國並不具強制施行的約束力，也正因此吾人對此一形勢寧可採保留態度。尤其我國既非國際海事組織的會員國，更非諸多國際海事公約的簽約國，當然毫無採行該決議案的壓力。然而若從財產保全與環境保護的角度來看，對遇難船舶提供避難處所絕對是有必要的。