

專刊暨經驗交流

淺談我國行政機關海難救助時之船舶拖救制度(下)

梁曉年、洪銘聰、陳嘉陵

(五)我國法規對海難救助之定義

依交通部於中華民國93年10月所訂之「海難災害防救業務計畫」中，附錄二「海難搜索與救助業務之執行」之規定，有關海難搜救對象及範疇如下：

1. 搜救勤務之執行要件之一是在災難現場仍有生還者。如果災難現場已不可能有生還者，則不構成執行搜救勤務之條件，同理，沒有搜救勤務是爲了營救損壞的船舶器材及財產而執行。
2. 搜救行動將不牽涉商業行爲，如當商業拖吊作業可以執行時，政府所屬船艦不會進行拖吊，或者一旦商業拖吊作業可以安全執行時，將交付商業拖吊船進行。
3. 中華民國政府對於搜救任務將不追討任何費用，此政策有助於降低搜救人員所冒之危險。如果搜救行動收取費用，將導至遇險人員延遲通知相關搜救單位，不僅增加搜救困難，亦增加搜救人員的涉險程度。
4. 「財物救護」是基於船艦、航空器及貨物仍有價值，故任何行動牽涉

到拖吊或協助遇難船隻離開航道或其他水域之任務，不包含於搜救系統中。同時「協助」亦基於船艦仍能被使用爲原則。「財物救護」行動中，事前的協議或是事後的仲裁可決定報酬（任何財物搶救任務的獎金、酬金及補償金等。）的歸屬。同時財物救護行動後，船主及保險公司對所收回的器物亦有財物上的權益。

三、海難救助與船舶拖帶

(一)船舶拖帶之定義：

船舶拖帶，爲一船舶供給動力予他船，以協助其完成航行之目的或出入港灣之行爲¹⁷。惟亦有學者表示，其狹義定義指「供給動力予他船，以加快被拖船舶或標的之行程或速度之作業」；廣義定義指「任何對被拖船之有關凝動、推、拉、移、隨護、引領、旁侍備便之作業」，故不以實體接觸或藉纜繩接觸爲必要¹⁸。船舶拖帶乃由拖船與被拖船結合而成，由於不用看法而可分爲下列種類：

1. 就地區區分：分爲港內拖帶、內河拖帶、沿岸拖帶及越洋拖帶。

17 凌鳳儀·尹章華著，海事行政法之理論與實務，臺北市，1992。

18 饒瑞正(2001)，「拖帶或海難救助」，保險專刊，第63輯。

- 2.就目的區分：分爲商業性拖帶與救助性拖帶¹⁹。
- 3.就拖船數量區分：分爲單一拖帶、共同拖帶及連接拖帶。
- 4.就拖帶行進方式區分：分爲拖拉拖帶及推進拖帶。
- 5.就移動方向區分：分爲縱向拖帶及橫向拖帶。
- 6.就被拖船之狀態區分：分爲平和拖帶及異常拖帶²⁰。

(二)船舶拖帶與海難救助之差異²¹

- 1.目的不同：船舶拖帶係以動力協助被拖者行進或移動爲目的；海難救助則係將人命、船舶或貨載置於安全狀態爲目的。
- 2.性質不同：船舶拖帶可分爲運送型、僱傭型及承攬型；海難救助則類似於民法上無因管理之一種。
- 3.要件不同：船舶拖帶不以危險存在要件；海難救助則以危險存在及救助成功爲要件。
- 4.費用分擔不同：海難救助之被救助船之所有人，得將救助費列爲共同海損，請求船上所載貨物所有人共同分攤；船舶拖帶則僅被拖船所有人負有支付拖船費之義務。

綜上所述，船舶拖帶與海難救助，主要依自願與危險之要件而定，一旦此兩要件成立，則非屬船舶拖帶；反之，則屬船舶拖帶之範疇²²。

(三)海巡機關拖救原則

海巡署於中華民國90年9月28日訂定「海岸巡防機關執行海上救難作業程序」，並經過多次修正後，再於中華民國98年10月15日生效施行。其內容除了名詞定義及各單位工作執掌外，亦針對各種海難，予以訂定處理原則及方式，其中，於該作業程序內，明訂有「拖救原則、程序及安全守則」。以下僅就拖船原則及其內附件「緊急拖救請求書」之特點予以介紹：

- 1.遇難船舶向海巡機關請求拖救時，應由負責執行之艦艇長視現場狀況判斷是否符合「危險性」要件且拖帶作業無危及執行艦艇及人員安全之虞時，依權責處置，並全程錄影蒐證備查。其中，有關「危險性」要件，係指遇難船舶符合下列狀況：

- (1)船舶因機械故障或其他因素（如絞擺等）失去動力而無法

19 吳敏惠，船舶拖帶之研究，文化大學海洋研究所碩士論文。

20 吳麗英，船舶拖帶之研究，輔仁大學法律研究所碩士論文。

21 吳麗英，船舶拖帶之研究，輔仁大學法律研究所碩士論文。

22 饒瑞正(2001)，「拖帶或海難救助」，保險專刊，第63輯。

自力排除，並依據氣象預報資料顯示海象將轉趨惡劣者。

- (2) 船舶失去動力，無法下錨或以其他方式停止船舶，持續漂往岸際、礁石區等危險區域或往外海漂離，有危害人命或環境之虞者。
 - (3) 有危及航行安全或發生其他危險之虞者。
2. 實施拖帶作業後，有下列情形之一時，終止拖帶：
 - (1) 拖帶作業發生危及執行拖帶之巡防艦、船、艇及其上人員安全之情況者。
 - (2) 船舶所有人、船公司或遇險船舶船長僱用或協調實施拖帶作業之船舶抵達遇難船舶現場時。
 - (3) 抵達安全海域或危險因素消失後。由船舶所有人、船公司或遇險船舶船長僱用或協調其他民船實施拖帶，巡防艦、船、艇僅從旁實施戒護。
 3. 拖救期間，海巡艦艇得因專案任務或安全因素等原因，得逕行通知被拖救船終止本拖救合約。
 4. 訂有免責條款，即因天候因素、水域環境、他船船舶碰撞及其他不可歸責於海巡船艦之因素等意外，而致更嚴重之海損或人員傷亡情形，由被拖船自行負責。

四、我國國軍拖救作為

我國國軍施予拖救，於行為前會先與被拖救者簽訂「海上救助合約」，其內容並非參考我國海商法第五章而制定，其具有以下特色：

1. 不採「無效果即無報酬」原則，而以馬力分級，按日計酬。
2. 使用救難船艦所耗油量及救難使用纜繩或救難裝備等，另須支給費用。其使用「救助之損耗補償」一詞，故其性質為救助所生之額外成本補償，並非報酬之金額。
3. 訂有免責條款，即因天候因素、水域環境、他船船舶碰撞及其他不可歸責於軍艦之因素等意外，而致更嚴重之海損或人員傷亡情形，由被拖船自行負責。另我國海軍得因作戰任務或天候等因素，通知對方停止救助，而無須對方同意。
4. 除雙方書面協議拖船行為終止外，我國海軍之拖救任務，在被拖帶船隻抵達合約指定港口外二浬，即告終止。

依公平及使用者付費原則，筆者認為國軍在施予拖救而簽訂「海上救助合約」，有其必要性。惟我國海軍現行作為不以營利為目的，故其利用海軍現有船艦、裝備從事拖救，僅請求適當之補償而無額外利潤。因此仍難以其所取得之報酬，增添救難船隻或設備。

五、建議與結論

(一) 國家不與民爭利

政府為一公共管理機構，管轄的內容和權力的觸角，若延伸到人民生活的各個方面，其無限權力和完全承攬的管理模式，將阻礙市場經濟的發展，盡而導致社會資源浪費、生產效率低下、購買力低下，不利於經濟社會的發展。海巡機關掌理海上救難事項，其運作資金來源，源自於人民納稅之部分金額，故其應本於救難之精神，而對海上遇難者施以救助，惟船舶拖救依前所述，其本質與海難救助實有差異，故除船舶符合危險性要件，而有立即實施拖救之必要外，施以船舶拖救應屬契約行為，而牽涉到雙方有價利益。

我國現行拖救體制，因海上救難所需成本資金龐大，且發生重大海難需委託民間救難團體之機會又甚少，另漁船往往以互助方式實施拖救或遇緊急狀況由海巡機關執行任務，無須金錢，故我國民間救難團體登記有案者數量甚少。在如此艱困之經營環境下，若海巡機關在非危險性要件存在之情形下，以海事服務之理念實施拖救勤務，實有與民爭利之問題，而再打壓民間救難團體的生存空間，進而影響海上救難體系之發展。因此筆者認為，海巡機關實施船舶拖救，應依「海岸巡防機關執行海上救難作業程序」，柄持「無危險即拖救停止」

之精神，不應因遇難漁民之要求或抨擊，而逕行拖救服務，應請其自行向民間拖船申請拖船，以避免與民爭利之機會。

(二) 採使用者付費制

依交通部於中華民國93年10月所訂之「海難災害防救業務計畫」中，我國實施海難救助，以具有生還者為主要救助對象，且不追討任何費用，以降低救難者之風險。海巡機關負責海上救難任務，其行使此一法定職掌，針對救助「遇難者」而言，與海商法之意念相同，既然私救助無法收取任何報酬，實施公救助之主體更不應收取任何報酬，惟對於財產及船舶之救助，依國際公約之立法立場，性質應不同於「人」一般，而有其差異。故雖於具危險性要件時應緊急拖救，但要件消失，則轉變成一般船舶拖帶，而與海難救助有所差異。綜觀我國海軍實施拖救作為，其採公平及使用者付費原則，以軍艦之馬力分級，按日計酬，雖目前尚未具體實施，惟仍收會收取適當之成本。

依我國內陸救護車體系，各縣市均有一套救護車收費標準，雖目前因照顧重大傷患之權益，而尚未實際施行，惟由於近年來，輕傷患者濫用救護車而浪費資源的事件逐漸嚴重，致使各縣市擬由執行救護人員研判，若患者屬於輕傷症病患，則須收取救護車使用費用，以避免救護車淪為計程車，而浪費救護資源。

同理為避免海上遇難船舶，不願花錢請民間拖船公司予以拖救，而濫用海上救難資源；且由於危險性要件之判別有別於陸上傷患輕重之判別，救護者難以判定，故筆者建議應採使用者付費制度，即如海軍拖救一般，擬訂收費標準，並採「無效果亦有報酬」制度，以有效避免海巡艦艇淪為海上計程車，及藉由報酬增進國家搜救體系之設備器材及整體能量。

(三)「緊急拖救請求書」明確化

檢視海巡署於中華民國90年9月28日訂定「海岸巡防機關執行海上救難作業程序」，明文規定若被拖船抵達安全海域或危險因素消失，則拖救停止。惟其內之附件「緊急拖救請求書」，並未將此一條件明文納入其中。故筆者建議應明確表明，以利被拖救船之所有人知悉，而減少日後紛爭之問題。

(四) 籌建專業救難拖帶艦艇

我國具有賦予海上救難職責之機關主要為海巡署及海軍，當中又以海巡署為首要。海巡署巡防艦艇之編成，成立初期為納編基隆、台中及高雄關稅局之八艘緝私艦艇分別建置於北、中及南部地區機動海巡隊之巡防艦，另將水上警察局之警艇建置在各海巡隊。顯而易見，艦艇的使用上並沒有特別將船舶拖帶之功能納入，皆以查緝走私、偷渡及救難(人)為主要考量，而海上拖帶之需求日顯重要。

中華搜救協會於今(2011)年邀請大陸中國航海協會救助打撈專業委員會，派遣海上專業救難船舶「東海救113」輪，拜會我基隆港等四個港口，作海上救助等技術交流，讓台灣見證隸屬於交通運輸部東海救助局之「東」輪上各項現代化設施與救難設備，其拖帶能力可達35萬噸貨船。

海巡署海洋巡防總局各級艦艇兼具巡防救難等任務，艦艇針對海上巡防與救難任務之功能設計，所有優點無法兼顧，「東」輪為一多功能專業救難大船(艦)，其搜救救難(拖船)等配備與耐浪12級，搜救多功能優點超過我巡防救難艦，未來有建造多功能專業救難大船(艦)之需時，其優點可資作為我們造艦參考。

(五)安排專業訓練課程

拖救不同於一般開船之技巧，其亦為一專業之技術，海巡機關既負責海上救難任務，且將拖救原則、要件及方法明文訂定成文，便應安排適當之訓練，以增加執勤人員之熟練度，進而保障自身及他人安全。故筆者建議應安排適當課程，使外勤人員有相關之訓練及技能，以在救難的同時，保護遇難者，亦保護自身安全。

(作者簡介：本文作者皆任職於海巡署)

文：戰恩美

中華海員總工會基隆分會自強活動實錄

中華海員總工會基隆分會台南台江公園生態之旅，已於101年10月28~29日舉辦共計二天一夜，住宿於南元花園休閒農場，參與會員包括台北及基隆會員及眷屬共計80員，參訪地點為計台南台江國家公園、安平古堡及安平老街、南元花園休閒農場及南投竹山紫南宮等；主辦基隆分會對參訪及休閒地點安排盡心盡力，活動成果豐碩及紮實，使會員及眷屬們於本年度秋末忙碌的工作中得以舒緩工作壓力，感謝主辦單位基隆分會余理事長惠廣、翁主秘及瑞珍幹事們的精心規劃及照料，使會員及眷屬們順利享受所有行程，充滿感謝及各個滿載而歸。

一、基隆及台北二地集合出發第一天

1、10月28日早上07：00基隆分會門口準時集合

會員及眷屬們完成報到，搭乘新隆旅行社二台巴士，集合出發帶著行囊快樂上路，車上團康卡拉OK，國道奔馳經高速公路，於台南享用午宴風味大餐後，於下午13：00抵台江國家公園展開大自然生態之旅。

2、台江國家公園(台江生態文化園區) (13：00~14：30)

台江國家公園為國內唯一河海交界的濕地生態系『台江生態文化園區』，於民國98年12月28日正式揭牌成為全台第八座國家公園，四處有著保育意義以及豐富生態特色的

國家公園。台江國家公園總面積為39,310公頃，包含了台南市安南區與七股區共4,905公頃的濱海陸域、以及34,405公頃之鹿耳門段至澎湖縣東吉嶼海域，除了結合人文、歷史、生態保育等，園內還有濕地、瀉湖兩種生態景觀，最特別的是，還有約一千二百多隻左右的黑面琵鷺，數量遠遠超過其它國家，是處非常值得守護及旅遊的生態園區。

早期漢人渡海移民來台時，台江國家公園(台江生態文化園區)扮演了相當重要的角色，本園區先後計畫區分為六大區域，分別為：

(1)生態保護區。(2)特別景觀區。(3)史蹟保存區。(4)遊憩區。(5)一般管制區。(6)海域一般管制區。以期發展出相關漁業、鹽業等傳統文化產業，並藉國家整體資源保存這項台灣重要的歷史遺產。

台江地區擁有台灣沿海生態最豐富的溼地，不但有許多珍貴的紅樹林，和紅樹林交織成的罕見奇景『綠色隧道』，近年來，四草大眾廟和紅樹林保護協會等單位，為了讓民眾充分體會紅樹林生態之美，特別提供紅樹林膠筏之旅的服務，分別從大眾廟和四草大橋北岸出發，可提供遊客相當難得的紅樹林探險經驗。植物方面，台江地區共紀錄到207種維管束植物，全區由於鹽田停產不久，加上土壤所含鹽分過高，因此多以耐鹽草

本植物為主，水陸交會處木本科植物以紅樹林之海茄苳、欖李、土沉香為主，土堤處則以濱水菜、鹽地鼠尾粟為主，其餘泥土地面仍為禾本科和豆科的田菁為主要優勢植物。

3、安平古堡及安平老街(14:30~16:30)

離台江國家公園，遊覽車駛府城台南歷史悠久的古蹟，包括安平古堡及安平老街、赤崁樓、大天后宮、億載金城及台南孔廟等。

安平古堡原熱蘭遮城舊址建成年代1624年至1634年，目前是中華民國內政部所頒訂的25個國家一級古蹟。

熱蘭遮城復原模型安平古堡，古稱奧倫治城(orange)、熱蘭遮城(Zeelandia)、安平城、臺灣城，位於今台灣台南市。最早建於1624年，是台灣最新的要塞建築。自建城以來，曾經是荷蘭人統治台灣的中樞、也曾經是鄭氏王朝3代的居城。

古堡建築屋舍純用紅色磚瓦，黃昏時與落日相輝映，景色優美，『安平夕照』1953年獲台灣省政府選為台灣八景之一。

目前立於古堡殘跡平台上的洋樓建築是由1930年日本海關宿舍改建而成。1975年，經重新整修後闢為展示空間，分別介紹荷據時期至今的安平歷史和風貌。內容包括：安平廟宇古蹟分布圖、荷人的對外貿易、鄭氏史蹟、鄭荷條約、沈葆楨在台事略等圖文資料；同時還展有熱蘭遮城、

德記洋行、東興洋行、海山館、單伸手民宅等的模型。

古堡正前方有一洋公館，建於1888年，為外人在台南所建三座洋公館之一。日治大正八年(1930年)在臺南舉行『台灣文化三百年紀念會』活動，收集臺灣史料展示，昭和七年(1932年)設置『台灣史料館』於安平台灣城內(原安平稅務司公館，今熱蘭遮城博物館)，1935年日本政府慶祝『始政四十周年紀念臺灣博覽會』，台南市政府配合成立『臺南歷史館』共計三處會場，第一會場臺南州商品陳列館(今台南高分院址)，第二會場今熱蘭遮城博物，第三會場今大南門址。戰後，改為安平區公所，後改為台南市立永漢民藝館，陳列邱永漢先生搜藏之台灣民藝品，2009年5月改為熱蘭遮城博物館。

除了古堡本身具有特殊的歷史意義，旁邊的『安平老街』更是遊客們非逛不可的地方，除了欣賞街道旁極具特色的舊式建築，還能逛逛老街上的店家，有百年老店鹹酸甜，也有古早味的柑仔店，賣的都是現在找不到的零食與小玩具，是非常值得一去的景點。

4、南元休閒農場(18:00抵達)

16:40離安平古堡駛向位於台南市柳營區南元花園休閒農場，從台南市六甲區往楠西、曾文水庫方向3公里處的174市道旁。園區總共佔地30多公頃，以保持自然生態為原則，

活用大自然的原始景觀及農村田園文化資源，一致獲得消費者的信賴與肯定。



圖：瀑布觀景區

休閒農場可與歐美國家媲美的『湖畔度假原木屋』，住宿頂級湖上度假原木屋，建材全是加拿大進口著名的香杉原木，一開啓門，可聞到香杉原木的香氣。美式的浪漫風情，再加上日本科技健康床，八大特色保證睡的健康、舒服。原木屋凌空搭築在湖面之上與水波山色相互輝映，真的讓人以為彷彿置身在歐美洲！絕對是國內休閒農場最頂級的湖上度假原木屋。

分配好農場房間後享用農場風味餐後夜宿南元休閒農場湖濱小木屋，陪伴會員及眷屬渡過夜晚的是滿天的星空與久違的蟲鳴聲餐後，自由活動包括唱卡拉OK，及享受山中的寧靜及悠閒，在蟬鳴、蟲叫聲 暫時忘卻永無止境的工作壓力，無憂無慮中入睡。酒聲、唱歌聲、聲聲入耳。

二、南元花園休閒農場自然生態之旅 第二天

大多數早起的會員及眷屬門已自行環園區運動及散步，享受到大自然及森林林木提供的新鮮空氣及芬多精，享用完農場提供豐盛的早餐後，前往進行大自然生態之旅，由農場專人導覽植物園、鳥園、台灣島黑天鵝及鴛鴦等，後全體分二批乘遊艇環湖及有興趣會員於水上高爾夫揮杆，悠遊於農場之內，感覺未有過的輕鬆及恢意，讓您倘佯在農場內的大草原之上。

1、南元休閒農場生態遊(08:00~11:00)

南元休閒農場共分三個生態系：計

- (1)森林生態系內擁有各種植物高達二千多種，分佈寒帶、溫帶、熱帶植物二十萬餘株，並擁有長達十公里的林蔭步道，堪稱生物界大觀園。
- (2)農場生態系內擁有全國最豐富的樹種，可盡情倘佯在『高達兩千多種芬多精』的懷抱中。
- (3)湖泊生態系有七個天然湖泊：天鵝湖游艇區、湖上高爾夫球區、釣魚湖泊區、湖上動物島區、紅豆杉檜木區、野鳥觀賞區、瀑布觀景區。

一上午緊湊的行程，使會員及眷屬們的體力及耐力發揮到極致，南部的陽光普照溫暖的大地，使北部的會員及眷屬們滿身大汗，接受農場的洗禮。

2、12:00-13:00南元休閒農場享用午宴風味大餐。

3、前往南投竹山紫南宮(13:30~15:00)

13:00離南元休閒農場駛向位於南投竹山紫南宮。其改建事蹟如下：

(1)紫南宮重建神蹟

民國六十九年，紫南宮因年代久遠，屋瓦破損不堪，廟方為怕日漸增加的香客危險，便由當時大公街五鄰的地方人士推動下，興起重建『紫南宮』(大公街土地公廟)的事宜，並於當年改選『重建委員會』。

由於重建廟宇需要懂得廟務祭祀禮俗，於是時由大眾推舉當時在家中擺有神壇，且對於建廟細節明瞭，在當時也擔任雲林農田水利會代表的莊其炎先生，來擔任重建委員會的主任委員。在當時資金不足的情況下，莊其炎先生為民服務，勇於擔當，實為可敬。

爾後，由紫南宮重建委員會募款，里民自由捐獻，終於在民國七十年農曆九月二十六日動工，至七十一年十一月完工落成。民國七十二年初改制為『紫南宮管理委員會』，並推選莊其炎先生為第一任主任委員。

(2)雙龍護廟神蹟

(3)小龍會神蹟

紫南宮這個著名的廟寺旅遊景點，會員們有機會到這裡體驗一下求發財金的樂趣或著單純來拜拜土地公、土地婆也是很靈驗的，對這個台灣宗教信仰的廟宇有更進一步的認識。



圖：南投竹山紫南宮

4、16:30離南投竹山紫南宮，車經高速公路回程，結束休閒行程/回歸溫暖的家。

5、17:30-18:00享用晚餐，於19:30順利平安分別返回台北、基隆。

三、台江公園生態之旅總結

高興的出訪，滿載順利平安而歸，為此次出訪劃下完美的句點，更為日後返回職場繼續工作帶來了更充足的見識。再次感謝主辦單位基隆分會余理事長惠廣、翁主秘及瑞珍幹事們的精彩規劃及照顧，使會員及眷屬們順利享受所有行程，充滿感謝及各個滿載而歸。

711期更正啓示:

謹此更正710期封底照片說明：本會高雄分會於101年10月28日及29日辦理會員暨眷屬自強活動，地點誤植為台南「南元休閒農場」，正確地點應為「東森山莊渡假村」。