

RDEC-RES-099-044 (政策建議書)

# 我國重大海洋油污染事件應變與 求償機制建立之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 8 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

RDEC-RES-099-044（政策建議書）

# 我國重大海洋油污染事件應變與 求償機制建立之研究

受委託單位：社團法人臺灣海洋事務策進會

研究主持人：魏教授靜芬

協同主持人：徐克銘、洪大植

研 究 員：林靜怡、賴怡雯

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 8 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

## 提要

關鍵字：海洋油污染、緊急應變、求償機制、P&I

### 一、研究緣起

臺灣位居島鍊中樞，地處東南亞與東北亞進出要塞，周邊海域係交通繁忙之航道，但因島礁林立又有淺灘，且冬季海象惡劣，因此發生油污染事件並非不可預見。

發生於我國海洋污染防治法公布施行前，1977年2月7日布拉格油輪（Borag）基隆外海漏油事件、1990年4月16日東方美人號貨輪野柳外海擱淺漏油事件……等，對我國造成重大損害。2008年晨曦號流錨擱淺於臺北縣石門岸際，其相關應變之組織分工及後續求償問題應如何進行。

在2000年海洋污染防治法施行後，2004年重大海洋油污染緊急應變計畫訂頒，雖已建立緊急應變機制，但十年來在歷經幾次的油污染事件後，各機關相關應變處理機制是否已臻完備：機關間之協調、聯繫方式、具體權責劃分、指揮體系架構等是否能具體有效操作；求償機制是否能夠有效運用：包括主體、對象、流程等，有進一步檢討、評估之必要。

為此本研究主要透過文獻分析、比較研究、專家學者焦點座談會，希求發現問題，提出檢討。

### 二、研究方法及流程

本文先透過案例蒐整，從個案分析評估海洋污染防治法

之成效與不足，探究機關權責劃分及求償權於實際案件中遭遇的難題。然後引介國際法上有關油污染應變與求償責任的公約，以及日本、美國海洋油污染緊急應變計畫相關法律規定之內容與發展趨勢。

參考國內相關學術及實務著作，彙整研析實務關於海洋油污染之作業模式及相關法令規範內容。舉辦焦點座談，邀集相關領域專家、學者會商，徵詢其意見，期對於明確問題提出具體看法及建議。最後歸納整理現行架構下，各機關因應海洋油污染事件之分工權責及求償機制的問題並提出事前、事中、事後的檢討方向。

### 三、重要發現

(一)現行重大油污染緊急應變計畫指揮體系上因有平行機關間各本專業立場，卻欠缺行政上、下級指揮、服從的問題，導致一旦立場不同，無有效決策主管的問題。另外，油污染緊急應變之應變設備，有分配、調度的問題，離島偏遠地區的應變能量與其他地區協助機制有待加強。

(二)求償部分宜著手規劃並建立求償基金

需建立環境生態背景基礎資料，與「船東防護與補償協會」P & I Club(Protection & Indemnity Club, P&I Club)談判或對船東進行訴訟時，其求償金額方有依據。重大海洋油污染事件所造成的損害通常很大，取得「船東防護與補償協會」P & I club的擔保書(Letter of undertaking)，能使受有損害者獲得有能力負擔賠償責任者之擔保，進而真正填補損害，此配合船舶強制投保之規定，應能一定程度填補受害者之損

失，惟因環境生態損害重大、復育成本高，建立基金制度仍有其必要性。

(三)面對「船東防護與補償協會」P&I club的策略部分

採取限制人船離境的保全措施，係談判的有效籌碼，但實際運作仍需考量比例原則與人權保障，在制度上宜設限制，並以取得「船東防護與補償協會」P&I club的擔保書為解除限制出境之條件。

#### 四、主要建議事項

(一)立即可行建議：

1. 強化對現有應變設備的設備資源調度機制：面對海洋污染發生時，各項設備及資源為不可或缺，行政院環境保護署依據重大海洋油污染緊急應變計畫應每年一次邀集相關機關檢討設施，而海洋污染防治為海巡署重要任務之一，且多數海洋污染防治設備及機具均屬海巡署所有，故海巡署需清點其所有的各項設備，以了解於發生海洋污染事故時，如何善用現有資源，並進一步了解有無資源設備不足之問題，且可藉由系統及資源整合而強化海洋油污染發生時之通報系統(主辦機關：行政院海岸巡防署、行政院環境保護署)。
2. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」之解除時機，並依據緊急應變機制之分級，由負責應變之機關負責宣告，並將業務移交予負責求償之機關(主辦機關：行政院環境保護署)。

3. 「重大海洋油污染緊急應變計畫」之保險求償業務，原屬財政部業管，因配合行政院金融監督管理委員會成立予以組織調整，爰宜儘速修正應變計畫之該項機關分工以合實情(主辦機關：行政院環境保護署)。
4. 私部門損失之求償，政府因非屬合法之請求權人，爰得以輔助角色，掌握污染發生至結束之所有資訊，以協助人民進行求償(主辦機關：行政院環境保護署)。
5. 因海洋污染防治法要求我國船隻需備置緊急應變計畫以避免污染海洋環境，惟其尚不適用於外國船隻，恐導致管制之漏洞。故得試行要求我國船舶或進入我國海域之外國船舶須設置油污染緊急應變計畫，以避免其對我國海域造成污染。(主辦機關：行政院環境保護署)
6. 船舶移除部分由負責海洋油污染應變各機關提供建議後，由交通部做成決策，包括船舶是否移除及移除時機等(主辦機關：交通部)。

(二) 中長期建議：

1. 修正海洋污染防治法相關規定，求償請求權主體得參考美國《油污染防治法》(OPA)規定，統一由行政院環境保護署作為求償窗口(主辦機關：行政院環境保護署)。
2. 修法強制建立取得現行「船東防護與補償協會」(P&I Club)強制保險之擔保書，以擔保債權人之債權確受償，並解決污染事件直接求償權之問題(主辦機關：行政院環境保護署)。

3. 參考《油污損害國際賠償基金國際公約》(FUND)規定，建立我國船舶油污責任基金，降低求償風險(主辦機關：行政院環境保護署)。
4. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」，增列重大海洋油污染發生如屬責任重疊區域，宜由行政院指定緊急應變主導機關(主辦機關：行政院環境保護署)。
5. 建立由行政院主導之緊急應變體系或將緊急應變計畫納入災害防救體系或建立與海洋油污染緊急應變計畫與災害防救體系之聯繫關係(主辦機關：行政院環境保護署)。
6. 對於油污損害求償額度及範圍，應參酌比較相關外國法令及國際公約定義及實務操作經驗，除清除費用、財產損害外，將生態損害、預防費用等列入《海洋污染防治法》得請求之項目(主辦機關：行政院環境保護署)。
7. 對環境生態資源進行科學研究，建立漁業生態資源資料庫，監控各海域之漁業資源，以便如發生海洋污染事故時，得提供予求償機關，污染發生前後漁獲資源的變動狀況，並進一步著手研擬是否應將生態漁業權納入海洋油污染發生後之求償權利(主辦機關：行政院農業委員會、行政院環境保護署)。
8. 可利用環境資源資料庫的監控結果，劃定我國周圍海域之可供航行通道，該航道適合船舶航行或生態資源較不容易受船舶航行影響遭到破壞，以避免船舶航行造成預防污染發生(主辦機關：交通部)。

## 五、建議歷程

本研究針對油污染事件發生的各階段進行檢討，分油污染事件發生之事前、事中、事後時程，提出下列建議：

### (一)事前預防措施部分

1. 強化對現有應變設備的設備資源調度機制：面對海洋污染發生時，各項設備及資源為不可或缺，行政院環境保護署依據重大海洋油污染緊急應變計畫應每年一次邀集相關機關檢討設施，而海洋污染防治為海巡署重要任務之一，且多數海洋污染防治設備及機具均屬海巡署所有，故海巡署需清點其所有的各項設備，以了解於發生海洋污染事故時，如何善用現有資源，並進一步了解有無資源設備不足之問題，且可藉由系統及資源整合而強化海洋油污染發生時之通報系統。
2. 因海洋污染防治法要求我國船隻需備置緊急應變計畫以避免污染海洋環境，惟其尚不適用於外國船隻，恐導致管制之漏洞。故得試行要求我國船舶或進入我國海域之外國船舶須設置油污染緊急應變計畫，以避免其對我國海域造成污染。
3. 對環境生態資源進行科學研究，建立漁業生態資源資料庫，監控各海域之漁業資源，以便如發生海洋污染事故時，得提供予求償機關，污染發生前後漁獲資源的變動狀況，並進一步著



手研擬是否應將生態漁業權納入海洋油污染發生後之求償權利。

4. 有上開系統後，可利用環境資源資料庫的監控結果，劃定我國周圍海域之可供航行通道，該航道適合船舶航行或生態資源較不容易受船舶航行影響遭到破壞，以避免船舶航行造成預防污染發生。
5. 對於油污損害求償額度及範圍，應參酌比較相關外國法令及國際公約定義及實務操作經驗，除清除費用、財產損害外，將生態損害、預防費用等列入《海洋污染防治法》得請求之項目。
6. 參考《油污損害國際賠償基金國際公約》(FUND)規定，建立我國船舶油污責任基金，降低求償風險。
7. 修法強制建立取得現行「船東防護與補償協會」(P&I Club)強制保險之擔保書，以擔保債權人之債權確受償，並解決污染事件直接求償權之問題

## (二) 事中處理措施部分

1. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」，增列重大海洋油污染發生如屬責任重疊區域，宜由行政院指定緊急應變主導機關。
2. 建立由行政院主導之緊急應變體系或將緊急應變計畫納入災害防救體系或建立與海洋油污染緊急應變計畫與災害防救體系之聯繫關係。
3. 私部門損失之求償，政府因非屬合法之請求權

人，爰得以輔助角色，掌握污染發生至結束之所有資訊，以協助人民進行求償。

(三) 事後復原措施部分

1. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」之解除時機，並依據緊急應變機制之分級，由負責應變之機關負責宣告，並將業務移交予負責求償之機關。
2. 船舶移除部分由負責海洋油污染應變各機關提供建議後，由交通部做成決策，包括船舶是否移除及移除時機等。
3. 修正海洋污染防治法相關規定，求償請求權主體得參考美國《油污染防治法》(OPA)規定，統一由行政院環境保護署作為求償窗口。
4. 私部門損失之求償，政府因非屬合法之請求權人，爰得以輔助角色，掌握污染發生至結束之所有資訊，以協助人民進行求償。

六、 主要建議事項與建議歷程對照表

立即可行建議		
建議	主辦機關	事前預防、事中處理或事後復原措施
1. 強化對現有應變設備的設備資源調度機制：面對海洋污染發	行政院環境保護署、行政院海岸巡防署	事前預防

<p>生時，各項設備及資源為不可或缺，行政院環境保護署依據重大海洋油污染緊急應變計畫應每年一次邀集相關機關檢討設施，而海洋污染防治為海巡署重要任務之一，且多數海洋污染防治設備及機具均屬海巡署所有，故海巡署需清點其所有的各項設備，以了解於發生海洋污染事故時，如何善用現有資源，並進一步了解有無資源設備不足之問題，且可藉由系統及資源整合而強化海洋油污染發生時之通報系統。</p>		
<p>2. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」之解除時機，並依據緊急應變機制之分級，由負責應變之機關負責宣告，並將業務移交予負責求償之機關。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事後復原</p>

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

<p>3. 「重大海洋油污染緊急應變計畫」之保險求償業務，原屬財政部業管，因配合行政院金融監督管理委員會成立予以組織調整，爰宜儘速修正應變計畫之該項機關分工以合實情。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>僅屬業務整備調整之法令修改。</p>
<p>4. 私部門損失之求償，政府因非屬合法之請求權人，爰得以輔助角色，掌握污染發生至結束之所有資訊，以協助人民進行求償。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事後復原</p>
<p>5. 因海洋污染防治法要求我國船隻需備置緊急應變計畫以避免污染海洋環境，惟其尚不適用於外國船隻，恐導致管制之漏洞。故得試行要求我國船舶或進入我國海域之外國船舶須設置油污染緊急應變計畫，以避免其對我國海域造成污染。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事前預防</p>
<p>6. 船舶移除部分由負責</p>	<p>交通部</p>	<p>事後復原</p>

<p>海洋油污染應變各機關提供建議後，由交通部做成決策，包括船舶是否移除及移除時機等。</p>		
<p>中長期建議</p>		
<p>建議</p>	<p>主辦機關</p>	<p>事前預防、事中處理或事後復原措施</p>
<p>1. 修正海洋污染防治法相關規定，求償請求權主體得參考美國《油污防治法》(OPA)規定，統一由行政院環境保護署作為求償窗口。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事後復原</p>
<p>2. 修法強制建立取得現行「船東防護與補償協會」(P&amp;I Club)強制保險之擔保書，以擔保債權人之債權確受償，並解決污染事件直接求償權之問題。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事前預防</p>
<p>3. 參考《油污損害國際賠償基金國際公約》(FUND)規定，建立我國船舶油污責任基</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事前預防</p>

金，降低求償風險。		
4. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」，增列重大海洋油污染發生如屬責任重疊區域，宜由行政院指定緊急應變主導機關。	行政院環境保護署	事中處理
5. 建立由行政院主導之緊急應變體系或將緊急應變計畫納入災害防救體系或建立與海洋油污染緊急應變計畫與災害防救體系之聯繫關係。	行政院環境保護署	事中處理
6. 對於油污損害求償額度及範圍，應參酌比較相關外國法令及國際公約定義及實務操作經驗，除清除費用、財產損害外，將生態損害、預防費用等列入《海洋污染防治法》得請求之項目。	行政院環境保護署	事前預防
7. 對環境生態資源進行科學研究，建立漁業生態資源資料庫，監控各海域之漁業資源，以便如發生海洋	行政院農業委員會、行政院環境保護署	事前預防

<p>污染事故時，得提供予求償機關，污染發生前後漁獲資源的變動狀況，並進一步著手研擬是否應將生態漁業權納入海洋油污染發生後之求償權利。</p>		
<p>8. 可利用環境資源資料庫的監控結果，劃定我國周圍海域之可供航行通道，該航道適合船舶航行或生態資源較不容易受船舶航行影響遭到破壞，以避免船舶航行造成預防污染發生。</p>	<p>交通部</p>	<p>事前預防</p>

## 目次

提 要 .....	I
目 次 .....	XIV
表 次 .....	XVI
圖 次 .....	XVII
<b>第一章 前言</b>	
第一節 研究緣起 .....	1
第二節 研究方法 .....	6
第三節 研究目標 .....	7
<b>第二章 我國油污染應變及求償之實踐</b> .....	9
第一節 阿瑪斯號 (Amorgos) 貨輪 2001 .....	9
第二節 蘭嶼外海不明油污染事件 2005 .....	15
第三節 蒙古籍幸福城號 (Lucky City) 貨輪 2005 .....	16
第四節 聖和兄弟號 (Samho Brother) 化學輪 2005 .....	17
第五節 吉尼號 (Tzini) 水泥輪 2006 .....	18
第六節 晨曦號貨輪 (Morning Sun) 2008 .....	21
<b>第三章 國際油污染緊急應變賠償暨公約簡介</b> .....	27
第一節 關於海洋油污染事件緊急應變之國際公約 .....	27
第二節 關於海洋油污染事件損害賠償之國際公約 .....	37
<b>第四章 美、日緊急應變暨油污染賠償制度簡介</b> .....	71
第一節 美國制度 .....	71
第二節 日本制度 .....	87



<b>第五章 我國現行海洋油污染緊急應變計畫暨損害賠償制度之檢討</b>	
.....	95
第一節 海洋油污染緊急應變計畫制度	95
第二節 海洋油污染緊急應變計畫與海難災害防救體系之交錯關係	109
第三節 海洋油污染緊急應變計畫制度之檢討	112
第四節 海洋油污染損害賠償制度	127
<b>第六章 油污染事件發生的各階段檢討</b>	163
第一節 事前預防措施	163
第二節 事中處理措施	172
第三節 事後復原措施	182
<b>第七章 結論</b>	185
第一節 我國緊急應變計畫之組織架構潛在問題－建立緊急應變計畫指揮體系	185
第二節 以環保署為求償的統一對外窗口	188
第三節 由 P&I Club 出具擔保書 (Letter of Undertaking) 之重要性	189
第四節 求償制度之建立	190
第五節 研究重要發現與主要建議事項之建議改進歷程	192
<b>參考書目</b>	204
<b>附錄</b>	209
附錄一 LETTER OF UNDERTAKING (SAMPLE)	209
附錄二 焦點座談會發言紀錄	212
附錄三 會議發言單	263
附錄四 海洋污染防治法	268
附錄五 重大海洋油污染緊急應變計畫	283
附錄六 政策建議書審查意見	312
附錄七 政策建議書審查意見回覆表	316

## 表 次

表一	歷次事件緊急應變機制比較.....	23
表二	CLC 歷次修訂要項表.....	46
表三	FUND 歷次修訂要項表 .....	53
表四	海洋油污染之成本分類.....	67
表五	油污染外洩成本之分項估計.....	67
表六	美 OPA 油污責任信賴基金用途表 .....	79
表七	油污現場緊急應變中心單位權責表 .....	99
表八	重大海洋油污染緊急應變組織分工表 .....	102
表九	主要建議事項與建議歷程對照表.....	198

## 圖 次

圖一 求償流程圖 .....	203
----------------	-----

## 第一章 前言

### 第一節 研究緣起

海洋佔地球表面積約 70%，孕育豐富生物、非生物資源，人類過去利用海洋資源有限，海洋具備自我回復能力，未威脅海洋環境，隨著人類利用海洋增加及環保意識抬頭，海洋環境保護已成為國際社會關注焦點，各國海洋政策兼具生態、繁榮及安全面向，永續經營海洋資源。1982 年聯合國海洋法公約將保護和保全海洋環境列為各國義務，而各國享有開發自然資源的主權權利，亦應研議環境政策，保護和保全海洋環境。締約國在適當情形下，對來自陸地、傾倒、船舶、大氣層及海底活動等污染，可由船旗國、沿海國及港口國個別採取或合作採取必要措施，防止、減少及控制海洋污染源。

我國四面環海，海洋資源豐富，海洋生物資源質與量與民眾關係密切。由於本島內資源有限，仰賴航運提升經貿競爭力，增加船舶污染海洋機率，其中輸進原油或化學物料，對海洋環境威脅更高，原油或化學物外洩，直接衝擊周邊水域環境，經由生態系統，間接影響民眾健康；陸上工廠生產各類物資，生產過程中產生之廢棄物、有機或無機污染物質，直接傾倒入海，或間接排放入海，污染海洋環境，海洋環境品質下降；海洋工程或海洋設施於我國周邊海域海底探勘或合作開採，意外廢棄物或油氣外洩，威脅海洋環境永續性。為防治海洋污染，保護海洋環境，維護海洋生態，需推動海洋環境保護及保全工作。

1977 年 2 月 7 日科威特籍「布拉格」油輪於基隆外海漏油 15,000 噸，污染海岸線 70 公里，是臺灣地區首例重大的海洋污染事件，然而由於當時正值全力發展經濟的時代，環境保護議題本非民眾關切的重心，更遑論遠在海面上所發生者。所以在當時，除了少數因

污染事件而影響生計的岸際民眾及漁民等之外，民眾對於政府處置流程及方法未如現代對環保的高標準檢視觀點。直到 1990 年 4 月 16 日巴拿馬籍「東方美人號」貨輪於金山野柳觸礁所造成的油污染事件，也未引起媒體或普遍民眾的關切。

然而，隨著國際社會的發展趨勢，國內在經濟發展達到一定水準後，民眾開始關注周遭生存環境的品質，因此環境保護意識也就逐漸抬頭，而關心的範疇也從傳統狹隘陸權思想下的土地，擴張到海洋。2000 年年底公布施行的「海洋污染防治法」，不啻是此一發展軌跡的重要里程碑。然而就在海洋環境保護觀念逐步萌芽的當時，突然發生的「阿瑪斯號」(Amorgos)貨輪油污染事件，點燃國內對海洋環境的引信，揭開了海洋污染防治法的執行新頁，也改寫了國內海洋污染事件處理法制發展的新頁。

2001 年 1 月 14 日 3 萬 5 仟噸希臘籍「阿瑪斯號」(Amorgos)貨輪於北緯 21 度 55 分、東經 120 度 52 分(鵝鑾鼻以東 0.5 浬)誤觸暗礁擱淺，裝載礦砂 62,855 公噸、存有重燃油 1,400 公噸、柴油 150 公噸、滑油 20,000 公噸，由於嚴重污染墾丁國家公園境內的龍坑生態保護區，引起媒體的爭相報導及民眾的高度關切，而輿論對此案的躡伐更進一步導致當時行政院環境保護署(以下簡稱「環保署」)署長林俊義請辭，主管船舶及環保事務的交通部航政司、環保署分別被監察院調查、糾正，並有主管遭到彈劾、懲處。因該事件衍生後續對海洋污染的處置、應變、管制措施，也陸續引發一連串的產業效應，甚至在應變當時所採取限制船員出境的作法，更進一步衍生國際人權組織對我國人權保護的質疑。

2005 年 7 月 3 日，台東縣蘭嶼鄉外海疑似遭不明外國船隻一疑似蒙古藉幸福號貨輪惡意傾倒廢油料，造成西南部椰油至紅頭一帶海岸，約 1 公里長的珊瑚礁岩全遭到大面積或零星塊狀黑油所污染，其中漁人部落前的泊船區一帶，更成為黑油覆蓋的煉獄，可說是蘭嶼史上最大的油污事件。2005 年 10 月 10 日韓籍化學輪「聖和兄弟(Samho Brother)號」在桃園外海 10 浬遭碰撞致引擎進水，隨後該船翻覆坐立海面上，為防止其裝載之 60 噸重油及大量毒苯溢漏，10 月

27 日經國防部戰機 2 次炸射後，該船已就地沉入水深 70 米海底。2006 年 12 月 24 日馬爾他籍「吉尼號」貨輪於北緯 24.33 度、東經 121.52 度(蘇澳港東南方 3 浬處)因機械故障失去動力，漂流擱淺於南方澳內埤海灘，污染範圍長約 8 公里，寬約 150 公尺，威脅豆腐岬風景區海域及珊瑚生態區。另外，在 2008 年 11 月 10 日於石門海邊礁岩所發生巴拿馬籍貨輪晨曦號(Morning Sun)擱淺事件，造成大量的重油及柴油由船體破損處流出，且因為東北季風來襲，又濃又黏的黑油隨著滔天巨浪，快速地污染了附近的海域及海岸。凡此種種，都一再考驗著國內各機關間因應海洋污染之相關因應協調及求償機制運作的成效。

我國 2000 年 11 月 1 日公布施行的海洋污染防治法，依該法第 2 條規定，適用於中華民國管轄之潮間帶、內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層上覆水域。主要內容涵蓋基本措施(第二章)、陸上污染源污染(第三章)、防止海域工程污染(第四章)、防止海上處理廢棄物污染(第五章)、防止船舶對海洋污染(第六章)、損害賠償責任(第七章)。因此，依循該法所訂頒之法規命令包括：「海洋棄置許可管理辦法」、「海洋污染防治各項許可申請收費辦法」、「海洋污染防治法施行細則」、「海洋環境污染清除處理辦法」等，以及包括「執行違反海洋污染防治法案件裁處書」、「行政院環境保護署受理載運有害物質之外國船舶通過中華民國領海申請許可作業注意事項」、「重大海洋油污染緊急應變計畫」等行政規則。從這樣的法令架構來看，該法暨相關子法所規範者除一般管理及事前防範外，針對污染之應變處理，更是重要的規範客體。

早期我國對於重大海洋污染損害賠償之規制，首見於民國 26 年 6 月 27 日公布之「商港條例」，嗣並分別散見於民國 42 年訂立之「台灣省港務管理規則」、民國 51 年交通部公布之「中華民國國際港油輪管理規則」、民國 63 年制訂之「水污染防治法」、民國 65 年交通部、經濟部公布之「船舶廢污物管制辦法」、民國 69 年 5 月 2 日公布「商港法」、民國 70 年 3 月 23 日交通部依 1973 年防止船舶污染國際公約(International Convention for the Prevention of

Ploution from Ship，簡稱 MARPOL 公約)之規定制訂「海水污染管理規則」等等。近年來隨著法制化的進程，相關海洋法制次第建立，對於海洋污染以及海洋環境保護的法律規範也散見在包括「水污染防治法」、「商港法」、「廢棄物清理法」、「毒性化學物質管理法」、「船舶法」、「原子能法」、「海洋污染防治法」以及關於管轄方面之「中華民國領海及鄰接區法」、「中華民國專屬經濟區海域及大陸礁層法」；相關之行政命令有「地面水體分類及水質標準」、「事業水污染防治措施及排放廢（污）水管理辦法」、「海水污染管理規則」、「事業廢棄物儲存清除處理方法及設施標準」及行政院於 89 年 4 月 28 日以台(89)環字第 12070 號函送立法院審議，嗣於 10 月 6 日正式由立法院三讀通過的「海洋污染防治法」等。而針對海洋污染造成之各項損失的後續求償問題，尤以新修正之「海商法」、「商港法」以及「海洋污染防治法」等為最主要依據。

至於海洋油污染的應變機制，早期即以交通部或所屬港務局為主。於海洋污染防治法公布施行後，則因該法第 10 條第 2 項明定：「為處理重大海洋油污染緊急事件，中央主管機關應擬訂海洋油污染緊急應變計畫，報請行政院核定之。」等語，故由行政院環境保護署訂定後於中華民國 90 年 4 月 10 日行政院台 90 環字第 022329 號函核定，嗣經以中華民國 93 年 10 月 12 日院臺環字第 0930043751 號函修正核定之「重大海洋油污染緊急應變計畫」為據。該計畫附件 4、附件 5 分別明定急應變中心成員組織架構圖、機關之職責分工表等。

然而隨著近年來具體個案之執行及機關組織更迭，漸次發現在執行上遇到尚待進一步釐清及解除的問題，其內容包括：

- 一、依現行「重大海洋油污染緊急應變計畫」分工，有關海洋污染事件緊急應變主政機關係依事件發生地點及威脅等級區分，包含交通部（商港區域）、農委會（漁港區域）、經濟部（工業港區域）、內政部（國家公園區域）、環保署（其他海岸區域）、海巡署（海上）、地方政府等機關，並於重大海洋油污染緊急事件發生，依緊急應變計畫成立「重大海洋油污染緊急應變中心」。惟重大海洋油污染緊急事件如發生於分工權責重

疊區域，依現行分工機關，未明定緊急應變主政機關，另有關緊急應變中心解除時機點與解除機制，現行相關法規未清楚釐定，且緊急應變中心任務解除後，因無統一對外窗口，後續業務轉移事宜亦無明確規範。

- 二、「海洋污染防治法」第 13 條所提有關財務保證書之保證額度或責任保險單之賠償責任限額，及該法第 33 條船舶對海域污染損害賠償之責任保險或擔保之額度，均由中央主管機關會商財政部定之。惟現行保險求償業務業由財政部保險司移至行政院金融監督管理委員會保險局，但相關法規內容及業務分工未併同調整，致影響後續賠償作業事宜。
- 三、海洋污染防治法第 33 條至第 35 條所稱「損害賠償」擔保之範圍，未明定相關求償項目，因此擔保範圍如涉私部門損失，則因有舉證困難及複雜度，且擔保之額度將影響限制船舶及船員離境之權益及船舶海上航行自由保障等問題，爰下列議題宜進行深入探討：
  - (一)1982 年聯合國海洋法公約(United Nations Conwen on the Law of the Sea,1982)制定以提供擔保金方式作為被扣留船舶獲得迅速釋放之條件，此種限制係著眼於船舶航行利益。惟有關擔保金制度之法律性質或擔保金之合理數額等內容，公約並未明確規定。
  - (二)我國海洋污染防治法第 35 條有關擔保規定乃為保全本國受害人之損害債權得以獲得實現及督促污染者採取措施或提出損害賠償之有效措施。惟該法所列損害賠償責任包括因污染事故所致生之「損害賠償責任」與事故所生衍生之「清除或處理措施之費用負擔責任」。兩者分屬民事侵權行為責任及行政上之法定責任。如未加區分，等於行政權干預民事救濟，似有不妥，並影響後續損害求償權利歸屬之判斷。
  - (三)另重大海洋污染之發生，所造成損害必然包含政府部門及私部門(包括漁民、觀光業等)，考量在私部門損失上，政府非



請求權人，因此現行法制尚無法代替私人進行求償工作，惟在私部門進行求償時，政府所扮演的角色應如何配合求償作業機制，以保障相關利害關係人之最大權益，均值得進一步探討。

基於以上種種問題的浮現，使得海洋污染防治法在公布施行屆滿 10 年的此時，確有再行檢討、調整之可能性及必要性，務求相關海洋污染之防治工作能獲得更進一步的落實。

## 第二節 研究方法

### 一、 文獻分析

參考國內相關學術及實務著作，以彙整研析實務關於海洋油污染之作業模式及相關法令規範內容。歸納整理現行架構下，各機關因應海洋油污染事件之分工權責及求償機制的問題。

### 二、 案例研究

蒐集、整理自民國 89 年 11 月 1 日海洋污染防治法公布施行以來，我國海洋油污染緊急應變案例，從個案分析評估海洋污染防治法之成效與不足，探究機關權責劃分及求償權於實際案件中遭遇的難題。

### 三、 比較研究

分析日、美海洋油污染緊急應變計畫相關法律規定之內容與發展趨勢，提供我國政策與立法上的參考。

### 四、 焦點座談

於民國 100 年 2 月 24 日舉辦焦點座談，邀集相關領域專家、學

者會商，徵詢其意見，並邀集機關代表出席參與，針對以下議題進行討論：

(一) 應變組織部分

1. 現行應變組織之指揮體系是否明確可行？
2. 現行應變組織之層級、分工對於執行所肇生之影響為何？
3. 沉船打撈、漁業損失的事件屬性及權責劃分為何？

(二) 求償機制部分

1. 擔保書 (Letter of Undertaking) 之作用及取得方式為何？
2. 限制離境措施採行之效果與條件為何？
3. 求償的標準作業程序 (standard operating procedure, SOP) 應該為何？

### 第三節 研究目標

本計畫之執行目標主要包括以下二者：第一、確立我國政府各機關因應海洋油污染事件之權責分工。第二、確立我國政府針對海洋油污染之求償執行機制。

從而本計畫案之研究重點與執行工作項目包括：檢討我國各機關因應海洋油污染事件之權責分工；就我國「重大海洋油污染事件緊急應變計畫」之權責區分，研擬修訂建議；探討我國政府針對海洋油污染求償機制之執行現況及問題；研擬我國政府針對海洋油污染之合理求償作業機制及相關配套措施；研擬我國因應海洋油污染事件整體標準作業程序及因應作為。

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

## 第二章 我國油污染應變及求償之實踐

臺灣位居島鍊中樞，地處東南亞與東北亞進出要塞，周邊海域係交通繁忙之航道，但因島礁林立又有淺灘，且冬季海象惡劣，因此發生油污染事件並非不可預見。

發生於我國海洋污染防治法公布施行前，1977年2月7日布拉格油輪（Borag）基隆外海漏油事件、1990年4月16日東方美人號貨輪野柳外海擱淺漏油事件……等，對我國造成重大損害，在2000年海洋污染防治法施行後，雖規定有緊急應變機制，十年來在歷經幾次的油污染事件後，各機關相關應變處理機制是否已臻完備、求償機制是否能夠有效運用，似有進一步檢討、評估之必要。

茲舉我國海洋污染防治法施行後發生之油污染事件數例，作初步整理觀察，以檢視現行規範於實務操作上是否足備。

### 第一節 阿瑪斯號（Amorgos）貨輪 2001

#### 一、 事故發生

2001年1月14日夜間，3萬5千噸之希臘籍「阿瑪斯號」貨輪滿載鐵礦砂，由印度駛往中國大陸江蘇省南通途中，因失去動力，擱淺於屏東鵝鸞鼻外海。

#### 二、 應變措施及檢討

90年1月14日下午5時40分阿瑪斯號觸礁，船長以VHF16頻道聯絡基隆海岸電台請求救援，並以G.M.D.S.S.全球海上遇險及安全系統，發出衛星求救信號請求救援。海巡

## 我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

署海洋總局第 14 海巡隊巡防艇當晚到達觸礁地點救援，船長與重要幹部討論後決定人員著救生衣先行撤離，重要文件放在黑色大袋交由二副帶下船，但二副將該袋遺留在船尾甲板，此後遍尋不獲。

1 月 18 日船體破裂，船上重燃油開始明顯外洩，船東雖委任國際除油專家前往處理，但遇天候、海象持續惡劣，雖從船艙抽取兩百多噸油，但餘油無法以圍堵方式止洩，約有 1 千餘噸重燃料油漏出船體並污染鵝鸞鼻沿海及附近珊瑚礁海岸。

高雄港務局通報環保署，環保署請屏東縣環保局依《海洋污染防治法》第 32 條，督促及聯絡花蓮港務局，請船公司抽取船內油料以免污染海域。

事件發生後 21 天（2 月 6 日），行政院成立跨部會之緊急應變小組。海洋生物博物館的研究人員前往現場調查，但因大部分潮間帶生物均已死亡被海浪沖走，具游泳與逃避能力之魚類已遷避他處，未能蒐集到事故發生後即時的生態衝擊資料。

屏東縣環保局經行政院重大海洋油污染緊急應變中心指示，依法處船公司第 1 張 30 萬元、第 2 張起依最高罰鍰 150 萬元按日連續處罰至第 99 張。

環保署依《海洋污染防治法》第 35 條，行文花蓮港務局及入出境管理局限制船長及輪機長出境，以促使船東出面處理油污與負擔損害賠償責任。

船東委任國際除油專家由英國倫敦前來並委託由在臺灣之保險公司人員陪同至現場調查了解並處理，雖已從海域中抽取 200 噸及從海岸礁石地帶撈起 100 噸重燃料油，惟仍有殘餘於船艙之 200 噸油尚待處理，污染範圍依國軍海鷗部隊空中攝影、農委會現勘及海巡署船隻巡視，礁岩油污清除主要以沿岸人工撈除方式，至 2 月 16 日為止，完成第一階段

岩岸坑仔洞內浮油撈除工作，撈除 460 噸浮油。第二階段礁岩油污之清除方式，潮間帶以上地區則朝如生物分解或高壓水柱清洗等有效方式處理，清除礁岩上、潮間帶油污，54.96 噸，搬離受污染浮木 183 立方公尺及油污貯存桶 206 桶。

環保署委請中央大學太空及遙測研究中心進行遙測、蒐證，以掌握油污流佈面積，作為求償依據。惟查：

- (一)由於事件發生在農曆春節假期，相關單位警覺性及應變能力有限，且雖已有海洋污染防治法之立法，但實際處理尚欠成熟。
- (二)依據《海洋污染防治法》第 35 條，我國確有限制「阿瑪斯號」船員離境之權利，但為侵權行為責任、損害賠償責任等財產請求之保全，對人身自由作限制是否適當頗受質疑，宜酌量如強制執行法第 22 條、第 22 之 3 條、第 24 條、行政執行法第 17 條、第 19 條、第 21 條之規定，在相關保全債權之程序上，納入債務人有履行能力但故不履行，有逃匿之虞、有隱匿或處分財產等情考量，並設相關條件、期間、次數限制。個案中，必先就相關關係人之損害賠償責任問題先予釐清，方可論及人身自由之限制，主管機關並需審慎權衡後方行使此權力<sup>1</sup>。

### 三、求償經過

#### (一)船貨移除及殘骸打撈部分

阿瑪斯號毀損船體、殘油及船貨移除工作共分三階段，第一階段為「除油」工作，由船東委託新加坡

---

1 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學碩士論文，頁 37-40。

「史密特國際救援公司（Smit International Singapore Pte Ltd.）」進行抽取殘餘燃油 200 餘噸，費用約 150 萬美元，已由船東支付。第二階段為「除貨」，第三階段為「除船」，費用分別預估為 190 萬美元及 240 萬美元。其中因船貨鐵礦砂及船體本身依國際公約無害於海洋環境，因此不能適用「海洋污染防治法」要求移除，蓋就該法立法意旨而言，其應變措施不應脫離「防止、排除或減輕污染」之基本概念，除非經明確證明「船舶」、「船貨」構成該法所定義之污染行為，否則責令船東將殘骸拖離我國海域，既欠缺依據，亦乏先例可循<sup>2</sup>。

然阿瑪斯號因遭受數次颱風侵襲，已斷成數截，使原定打撈計畫不可行，且事件後 2 年，大量鐵礦砂在海底凝結成塊，移除費用耗費估計約需 1,300 餘萬美元。經交通部委託 Nobeldenton 海事證驗公司評估，剩餘船骸移動可能性低，對航行安全應不致有太大影響，政府亦無力負擔龐大打撈費用，在環保署、漁業署未反對下，交通部在 2002 年年底簽報行政院結案，將船骸、鐵礦砂留在原地，充作人工魚礁，暫不進行打撈<sup>3</sup>。

## (二) 漁業損失部分

「阿瑪斯號」油污廣佈墾丁海域，致使漁業資源遭受破壞，恆春區漁會在油污染事件後，依漁民近 5 年平均月收入、2000 年 2-8 月平均收入、月平均收入減少金額、未來 5 年漁貨損失等數據計算求償金額，依

---

2 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學碩士論文，頁 29-30。

3 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學碩士論文，頁 9-11。

國內外船難求償案例，提出逾 10 億元的賠償金額。然因污染地區在「墾丁國家公園」範圍內，國家公園法第 13 條規定：「國家公園區域內禁止左列行為：……二、狩獵動物或捕捉魚類。……」，違反者依同法第 25 條及第 27 條，課以罰鍰或刑則，並應恢復原狀或賠償損害。漁民依法根本不應在該海域捕捉魚類，難謂有漁貨損失之可言<sup>4</sup>。

行政院農委會漁業署委託高雄海洋技術學院調查評估龍坑沿岸漁業損失（即國家公園管轄海域以外之我國管轄海域部分），學者以過去漁民收益與油污案後比較，建議求償 1 億多元。後「阿瑪斯號」之保險公司與恆春區漁會達成和解，金額約 1 億 3,300 萬元<sup>5</sup>。

#### 1. 油污清除處理費用部分

經彙整國防部、交通部、高雄港務局、花蓮港務局、中油公司、海巡署、林務局及屏東縣政府等相關單位所提供清理油污之費用後，估算政府各部門花費在清理油污之費用約為 9,300 萬元。但基於對船舶、飛機等各航次出勤的單價費率認定差異，阿瑪斯輪船東的保險公司依據該項金額之所有相關佐證資料，在專業鑑定機構國際船東污染協會（International Tanker Owners Pollution Federation Limited；ITOPF）及環保署人員的陪同下，分別至各相關部會就其所提出之油污清除請求費用進行協商。經過密集協商後，各相關部會已分別就其油污清除請求費用與保險公司逐項釐清後，金

---

4 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學碩士論文，頁 31-32。

5 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學碩士論文，頁 11-12。



額總計為新台幣 6,133 萬 6,129 元。環保署在獲得各相關部會的授權下，已統籌代表各相關部會與船東及保險公司簽具和解協議書，該筆款項於 91 年 4 月 16 日匯入國內<sup>6</sup>。

## 2. 經濟損失、生態復育費用及相關專業費用部分

為免我國法院判決有可能不被外國法院承認，並確保未來如獲勝訴判決，得以執行責任保險人財產，環保署遂向船東責任保險公司(Gard)所在地提起訴訟，依《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第 13 條、《海洋污染防治法》第 32 條、第 33 條、第 34 條，向「船長及輪機長」，分別因其未即時採取正確措施，錯失拖船救援適當時機，以及未適當保養維修輪機部機械設備，請求其應負連帶賠償責任；主張「船舶所有人」應負海洋污染防治法下之無過失責任及僱用船長及輪機長之僱用人連帶賠償責任；並對「船舶責任保險人」請求賠償。

惟以《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》作為求償依據是否適當不無疑問，蓋《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第 2 條第 1、3 項規定：「中華民國之專屬經濟海域為鄰接領海外側至距離領海基線二百浬間之海域。」、「中華民國之大陸礁層為其領海以外，依其陸地領土自然延伸至大陸邊外緣之海底區域。」，但阿瑪斯輪擱淺地點在距龍坑生態自然保護區海岸約 1 公里處，我國領海基線在該地區係採直線基線制，該地為我國內水區域<sup>7</sup>，則以《中華民國專屬經濟海域及大

---

6 <http://www.epa.gov.tw/ch/aioshow.aspx?busin=235&path=3529&guid=8882d17a-0c59-4df4-8738-41fc43e6d45c&lang=zh-tw>

7 參中華民國 88 年 2 月 10 日行政院台 88 內字第 06161 號令公告、中華民國 98 年 11 月 18 日行政院院臺建字第 0980097355 號令修正之「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」。

陸礁層法》為求償依據，恐有疑問。

其次，因阿瑪斯號船東與責任保險人Gard公司間之保險契約規定，船東依保險契約向Gard公司請求時，應以挪威法為準據法，故雖油污染事件發生於我國海域，應適用之準據法仍非我國法。

請求範圍包括「珊瑚礁復育費用」、「岸際監控費用」、「魚類復育費用」、「門票及停車場收入減少之經濟損失」、「稅收損失」、「律師及生態經濟專家之專業費用」，金額計 3 億 59,87 萬 7,094 元<sup>8</sup>。惟各項費用損害舉證不易，缺少足夠具體的證據足使挪威法院確信已發生損害，權責機關遂選擇於訴訟外以 105 萬美元達成和解<sup>9</sup>。

另罰鍰部分，共計 1 億 4,850 萬元，經船公司提起行政救濟表示因非可歸責之天候因素，方致其無法進行處理工作，以 900 萬元達成和解。

## 第二節 蘭嶼外海不明油污染事件 2005

### 一、 事故發生

2005 年 7 月 3 日，台東縣蘭嶼鄉外海出現不明油污。

---

8 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學碩士論文，頁 14-18。

9 詹駿鴻，2010，海上船舶油污染事件民事求償訴訟之介紹——以油污被害人無懲罰性賠償請求權為中心，法學新論第 19 期，頁 140-141。

<http://www.epa.gov.tw/ch/aioshow.aspx?busin=235&path=10820&guid=843ba9bb-19f8-4500-910a-35330292f4e1&lang=zh-tw>

## 二、應變措施及檢討

7月4日，油污隨海流上岸，海巡署緊急調派島上官兵並雇用當地居民徒手進行處理。7月6日防護、清理設備自台東運抵。

環保署在7月5日啟動「重大海洋油污染緊急應變計畫」，督促海域清除廠商協助台東縣政府清除蘭嶼海域油污染，並邀請中央研究院研究員及「新加坡東亞應變有限公司（EARL）」專家，赴蘭嶼勘查油污染之生態受損情形，研擬整體清除策略。為珊瑚礁岩之保護，採取人工清理的方式，不使用化學除油劑，亦不以高壓噴水沖洗。關於污染源之追查，委請中央大學太空及遙測研究中心蒐集衛星照片，但未發現相關線索。

7月25日因海棠颱風來襲，強風豪雨適巧沖刷浮油，動用數百人清潔，清出約10噸油污及13.5噸垃圾之事件，遂幸運因自然環境之治癒力告結。惟：

- (一)政府機關未能及時監控油污進行防堵，至污染上岸方發現，顯示海域環境監測能力之不足。
- (二)偏遠離島地區欠缺污染排除之人員與設備，設備運輸亦有整合調度、緩不濟急的問題。

## 第三節 蒙古籍幸福城號（Lucky City）貨輪 2005

### 一、事故發生

2005年7月11日，船東為香港 Grand Moment Captial Ltd.之蒙古籍幸福城號貨輪自花蓮港裝載紙漿後出港，於綠島西南13哩附近海域，故意排放0.5噸廢油。

### 二、應變措施及檢討

國防部空軍志航基地於上午 8 時 40 分於綠島海域西南方 13 浬處執行勤務時，發現海面疑有廢油呈帶狀分布，約長 6~8 浬，立即通報台東縣環保局，後派專機攜帶相機追緝偷排廢油船舶。台東縣環保局通報海巡署及環保署，環保署協調各單位進行追查，由海巡署第 15 巡航隊及空勤總隊分別派遣快艇及直昇機至污染處查察，經對照港務局「航運業及進出港簽證管理系統」，花蓮港務局登船查驗油料紀錄簿，確認幸福城號惡意排放廢油。環保署據此依海洋污染防治法第 29 條，作成罰鍰處分（新臺幣 100 萬元），並通知花蓮港務局在該處分罰鍰繳清前，禁止幸福城號出港。

由此可知，

- (一)限制船舶離境之措施，能迫使船舶所有人繳納罰鍰。
- (二)建立陸海空聯合查緝通報制度，有助於在第一時間杜絕污染源，維護我國海域環境。

#### 第四節 聖和兄弟號 (Samho Brother) 化學輪 2005

##### 一、 事故發生

2005 年 10 月 10 日，於新竹外海 10 浬處，韓國籍「Samho Brother」化學輪遭碰撞致引擎進水，請求協助救援。

##### 二、 應變措施

海巡署派艦艇成功將 14 名船員全數救起後，隨後該船翻覆坐立海面上。為防止其裝載之 60 噸重油及大量毒苯溢漏，海巡署派遣大型艦於現場監控，並配合環保署同步成立應變中心運作，設置禁航區並監測岸際水體及空氣環境，由地方環保局(新竹市、新竹縣、桃園縣)主辦水體採樣及空

拍事宜。請船東互保協會（P&I）提供與船東簽訂之合約，請船東提出救難計畫及船貨移除方案。

透過交通部、國防部、內政部、行政院海岸巡防署、行政院農業委員會、行政院環境保護署、經濟部、衛生局、新聞局、行政院大陸委員會、行政院國家科學委員會及法務部之跨部會協商船貨移除工作之分工事宜，包括禁航區之劃設與公布、氣象、海象資料、勘查船體及污染狀況、海上油污應變器材、漁業資源損害調查、船貨炸毀破壞作業、沉船及處理後續遙測監控事宜……等。10月27日，經國防部戰機2次炸射後，該船於11月確認沉入海底。

## 第五節 吉尼號（Tzini）水泥輪 2006

### 一、 事故發生

2006年12月22日，吉尼號水泥輪（馬爾它籍、兩萬噸）自日本清水港出發，載有燃油710噸、柴油24噸、汽缸油11.3噸、潤滑油9噸、機艙油3.3噸，欲前往臺灣花蓮和平港載運水泥。

2006年12月24日途經蘇澳港外3哩處，因機械故障失去動力，菲律賓籍船長Dino William隨即緊急下錨，企圖阻止失去動力之船體往岸邊漂流，卻發生「流錨」，船體隨浪往北，在距離蘇澳港南方約0.5哩的南方澳內埤灣岸邊擱淺。

船長向蘇澳港信號台發出求救信號，但由於當時海象不佳，導致存儲共180公噸重燃油之第2、3船艙破裂，燃油沿破裂處漏出，污染附近海域。

### 二、 應變措施及檢討

蘇澳港信號台收到求救信號，立即通報港務單位及蘇澳海巡隊，港務單位隨即調派拖船並協請引水人前往救援。但因吉尼號擱淺位置附近暗礁多，又有定置網，拖船無法接近。引水人由小船接駁到吉尼號上，指導船員將破損船艙內所剩下的燃油抽往其他船艙，避免漏油污染擴大。

蘇澳海巡隊調派巡防艇及人員前往現場搶救，並調派北機、基隆、澳底海巡隊載運攔油索及吸油棉投入搶救。12月24日上午巡防艇到達事故現場，將20公尺長的攔油索連接後，由橡皮艇配合，圍住吉尼號船體，但因風浪過大，浮油不斷溢出攔油封鎖線，攔油索無法有效圍堵溢油。另因蘇花公路沿線多峭壁，攔油索無法多方佈放，擱淺位置又多設定置網，纏繞攔油索，只得請岸巡人員於內埤海岸沙灘邊佈妥吸油棉，以防燃油隨海浪漂流上岸。

受天候影響，上午吹東南風，下午轉吹北風，溢油面積因此綿延十多公里。海巡隊再次運送200公尺攔油索佈放於船體周圍，但因風浪仍強。圍堵成效不彰。

環保署接獲通報後，在12月24日上午11時於南方澳南興魚船安檢所成立應變處理中心前進指揮所，啟動東區聯防體系協助應變，並請熟悉當地海象及油污應變作業之中油蘇澳油庫及台塑石化龍德作業區協助支援應變機具與人員。另協請空中勤務總隊調派直昇機進行空中監測，低空拍攝海面溢油擴散情形，並由國家太空中心以福衛2號衛星進行空中監測，提供環保署參考資料。

船公司因擔心東北季風將使海象不佳，影響拖船作業，向緊急應變中心表示希望將船舶拖至蘇澳港待修。環保署為避免油污染擴大，於12月25日要求船公司先抽離剩餘燃油，待船公司提出拖救計畫以及污染防治計畫供環保署、港務局審查同意後，才准將船舶拖離。

12月26日環保署召開緊急應變會議，以吉尼號為馬爾

他籍，所屬船公司財產均在外國，難以查封該公司財產供清除油污染費用之擔保，遂要求需由承保船務責任之 GARD 保險公司提出保證金和擔保金，另由船東互保協會提出賠償承諾書後，始准吉尼號離境。

船公司於 12 月 27 日晚間 9 點，在蘇澳港務局通過拖船計畫後、環保署同意污染防治計畫前，配合漲潮，由大型拖船拖離擱淺的淺礁區，往外海深水處拖帶。環保署依海洋污染防治法對負責拖船作業之亞洲海運公司施以罰鍰處分。海巡署接獲蘇澳港務局通報後，亦立即派出巡防艇執行蒐證，並限令該船不得再往外海拖帶。

由於東北角海域為我國重要漁場，吉尼號擱淺漏油，不但破壞當地定置網，亦因油污染使漁獲量受嚴重影響。漁業署行文定置網業者，要求漁民拍照以及蒐集相關證據，表示願於當地作生態調查以準備後續求償事宜。經「台灣定置漁網協會」、「蘇澳區漁會」代表當地 14 個漁民團體與船東協調，分別以船東賠償新臺幣 3 千萬元及 1 千 5 百萬元和解。

2007 年 3 月 7 日船東檢附和解書、相關單位匯款單據、船隻暫時修復之公證報告書，向蘇澳港務局提出離港申請，經於 3 月 8 日准許其離港至越南修理。因船長、輪機長、大管輪被宜蘭地檢署依公共危險罪起訴，判決緩刑 2 年；又漁業署認為生態損失和漁場復育，船東需提列擔保金，以保障公部門求償權益，故在船東提列擔保金前，仍限制 3 人出境。3 月 15 日上午，方由船東自備「巨人號」拖船，將吉尼號拖至越南上架大修。

此次事件經環保署統計，共洩漏燃油 140 公噸，船東和保險公司理賠公部門 1 千 6 百萬元、定置漁網 3 千萬元，漁會和沿近海漁船 1 千 5 百萬元。

觀察此事件我們可以發現，各機關應變間存有橫向溝通

的問題，且專業技術及設備欠缺，整合亦有問題。

(一) 各單位橫向溝通問題

自前揭事故中，吉尼號在蘇澳港務局通過拖船計畫後、環保署同意污染防治計畫前，即開始拖船作業，顯示緊急應變體系中，跨部會之協調仍有橫向溝通的問題<sup>10</sup>。既欠缺一致之對外決策機關，亦無發佈時間之協調。何以拖船計畫經港務單位通過卻不能實施，不無致船東疑惑之虞，或可考量機關間前後階段作成決定，再一併對外處分之方式，使緊急應變對外採取之機制能明確而一致。

(二) 專業技術及設備欠缺與整合的問題

吉尼號事故所使用之攔油索，初為長度不足圍住船身，並有論者認為，在海象惡劣情況下，應使用「外海型」攔油索，而非依事故發生地離陸地近而用「近岸或港灣型」攔油索，攔油索浮出水面高度較高，方能在風浪強勁時，依舊有效攔阻溢油。另攔油索之佈放位置亦有檢討空間<sup>11</sup>。此涉及專業判斷與設備整合使用之問題，需專業研究進一步探討，方能歸納出最適之方案。

## 第六節 晨曦號貨輪 (Morning Sun) 2008

### 一、 事故發生

2008年11月10日晚間，巴拿馬籍「晨曦號」汽車運載

---

10 練奕宏，2007，建立海洋油污染緊急區域應變中心可行性之研究，國立臺灣海洋大學海洋資源管理研究所碩士論文，頁 2-13。

11 練奕宏，2007，建立海洋油污染緊急區域應變中心可行性之研究，國立臺灣海洋大學海洋資源管理研究所碩士論文，頁 2-16。



船自新加坡航向韓國釜山港，船艙內有 493 公噸重油、64 公噸柴油，因海象惡劣，不慎流錨擱淺於在臺北縣石門岸際 0.3 哩處，且有油污溢漏情形。

## 二、應變措施及檢討

因晨曦號貨輪擱淺，油污洩漏揮發瀰漫，民眾以 118 專線向海巡署報案，海巡署查證後通報環保署。環保署隨即透過管道查出船東為香港商，保險公司為 Japan P&I 公司。11 月 11 日，環保署啟動緊急應變計畫，整備相關緊急應變器材，由海巡署海巡及岸巡單位備妥吸油棉、攔油索、汲油器及抽油幫浦，防堵油污染漫延。案經通報行政院後，協調宜蘭縣環保局運送汲油器、攔油索、吸油索、吸油棉至現場，並通報核一廠及核二廠戒備並採取必要措施。另外，應用擴散模式及遙測技術監控污染，支援緊急應變決策。

船東委託海歷公司持續清除海面與岸際油污，並抽離艙內殘油。

為確保執行後續求償工作，環保署於 11 月 12 日函請交通部，依海洋污染防治法第 35 條規定，在船東或船東互保協會未提供足夠擔保前，限制船舶及船員離境，該部基隆港務局於 13 日函請行政院海巡署及內政部入出國及移民署完成境管相關程序。

行政院農委會漁業署於事件發生後，即通報金山區及附近漁會、漁業通訊電台廣播，周知作業漁船避免至事故海域作業，以免漁具污染；同時輔導相關區漁會，協助漁民，如有漁業受損，應拍攝照片保存證據，並協助金山區漁會建立漁民損害登記機制，受理當地與附近漁民登記相關漁具損失及評估漁民作業損失，俾作為日後私部門漁業損失，向船東舉證及求償談判之依據。漁業署並委託海洋大學全力協助漁民進行污染損害賠償及生態損失評估求償，進行 11 個測點(含水樣、魚樣、生物樣)之監測採樣工作，作為日後公部門

生態及漁業資源損失求償依據。

環保署彙整各機關參與緊急應變行政支出之費用，向船東求償。交通部基隆港務局批准海事公司的處理提案，考量船的噸位、受損情況（主要是底盤破裂），移到外海拆解恐有二度污染的疑慮，且移往外海再拆解，移動成本高、拆除輸送花費也較高，故先在原地先進行上半部的船體拆解，剩下下半部的油艙，才往岸際移動，移動前，並先在外圍鋪設攔油索跟吸油棉、往岸際圍堵、防止殘油擴散。

海巡署於 11 月 13 日，將該船人員相關調查筆錄，併同蒐證資料，依涉嫌違反刑法第 190 條之 1 流放毒物罪，移送基隆地方法院檢察署偵辦。

此次事件，各相關機關已留意到蒐集損害證據、生態損失評估的問題，惟成效如何，仍待進一步觀察。

綜上所述，我國海洋污染防治法施行後，已發生數起海洋油污染事件，但各機關應採行如何之應變措施、其權責為何、受損害者如何請求賠償、賠償範圍為何……等，在實務操作上，仍有檢討修正之空間。本文將引介國際法與美、日相關立法例，希對我國海洋油污染緊急應變之機關權責區分與海洋油污染事件求償機制之建立，提出研究意見。

表一 歷次事件緊急應變機制比較

	應變層級	主管機關	發生區域	應變缺失
阿瑪斯號貨輪 2001	第二級	行政院	海上區域	1. 緊急應變機制啟動緩慢。 2. 限制事故相關人員出境，人身自由保

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

				障有疑慮。
蘭嶼外海不明油污污染事件 2005	第二級	行政院環保署	海上區域	1. 海域環境監測能力不足。 2. 離島地區欠缺污染排除設備、人員，應變能力不足。
蒙古籍幸福城號貨輪 2005	第一級	台東縣政府環保局	海上區域	應建立陸空聯合查緝系統及海域環境監測系統。
聖和兄弟號化學輪 2005	第二級	行政院環保署	海上區域	應加強機關間分工及橫向溝通能力。
吉尼號水泥輪 2006	第二級	行政院環保署	漁港區域	1. 機關間橫向溝通整合不足。 2. 專業技術、設施欠缺及整合不足。
晨曦號貨	第二級	行政院環	海上區域	如何有效

第二章 我國油污染應變及求償之實踐

輪 2008		保 署		蒐集損害證據、如何評估生態損失仍無定論。
--------	--	-----	--	----------------------

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

## 第三章 國際油污染緊急應變賠償暨公約簡介

海洋受風浪、海流影響，在某國海域內之油污染，常因海洋流動之特性而影響到其他國家。因海洋油污染問題此種國際性，國際間透過公約之簽署，希求能掌握海洋油污染緊急應變處理之時機，並求受損害者能順利獲償。茲簡介相關公約如后：

### 第一節 關於海洋油污染事件緊急應變之國際公約

海洋油污染事件層出不窮，當海洋油污染之意外事故發生於各國之領海區域時，各國得依照其內國法規定，採取合理的緊急應變措施，自不待言。惟當海洋油污染事件發生或流動至各國領海海域之外時，其鄰國國家是否得運用公權力採取干涉之行爲？

1969 年公海油污染意外事件干涉公約 (International Convention Relating to Intervention on High Sea in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969，以下簡稱「1969 年干涉公約」) 對海洋油污染事件緊急應變提出初步架構。1982 年第三屆海洋法會議將「海洋環境保護與保全」納入聯合國海洋法公約中，確認國際間由於船旗國、沿海國角色之不同，對於油污染事件應採取不同的反應措施。1990 年油污染準備、因應與合作國際公約 (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990，以下簡稱「1990 年 OPRC 公約」)，為有關重大海洋油污染事件之全球合作架構，建立全國性或藉由國際合作處理海洋油污染事件，提供規範。以下分別對上開國際公約規範提出概要說明：

#### 一、 1969 年干涉公約

1967 年 3 月 18 日賴比瑞亞籍郵輪 Torrey Canyon 在航行經過

英國西北海岸時，於Seven Stone Reef觸礁，船上之 8 萬噸原油由於救助作業之失誤流入海洋，造成污染，使英國及法國海岸均受該次污染之影響。英國政府於救助活動中，動員大批器材以及人力，仍無法有效控制海上油污染之擴散，遂派遣航空器噴灑化油劑以清除海上浮油。

1967 年之污染事件後續衍生之問題為，當公海發生油污染事件時，鄰近沿海國家是否有權運用國家公權力，對於海洋油污染採取控制措施，因此催生了 1969 年干涉公約，於 1975 年 5 月 6 日生效<sup>12</sup>，公約條文共計 17 條。其中第 1 條明定，沿海國對於海上油污染事件，得於公海上採取必要措施，以防止、減輕或消除對沿海國之威脅。此規定將國際上之習慣成文法化，使沿海國對於公海油污染事件之干涉取得合法性，同意在污染干涉活動上，沿海國主權得以擴張解釋而無違反公海自由原則之虞。

1969 年干涉公約之內容大要如后述：

- (一)1969 年干涉公約第 1 條規定為預防原則之宣示，當發生海上事故或與此種事故有關之行爲，如經合理評估，此事故會造成有害後果，則公約當事國可在公海採取必要措施，以防止、減輕或消除海洋油污或海洋油污染威脅對其海岸線或有關利益所造成的嚴重和急迫危險。
- (二)1969 年干涉公約第 2 條將海上意外事件定義為碰撞 (Collision)、觸礁 (Stranding) 或其他航行事故而對船或貨產生事實或潛在危險性的損害。
- (三)1969 年干涉公約第 3 條規定，干涉行動應有諮詢通知義務，若非緊急情形，干涉國家必須先諮詢船旗國和其他

---

12 International Convention Relating to Intervention on High Sea in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969,

<http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/texts/intervention.high.seas.casualties.1969.html>, 2011 年 2 月 9 日查詢。

被海洋油污染等意外事件影響之國家，並應通知任一可能被干涉行動所影響的國家，如事前未通知者，應於事後通知，且須通知國際海事組織（IMO）<sup>13</sup>。

(四)1969 年干涉公約第 5 條規定，干涉行動應與其所避免引起之損害相當始可，亦即採取之手段不超出為達成 1969 年干涉公約第 1 條之目的所必須採取之行動限度。

(五)1969 年干涉公約第 6 條規定，如締約國違反 1969 年干涉公約之規定，採取違背公約之措施致使他國受有損害時，應負損害賠償責任。

綜上所述，沿海國加對於領海之外或者公海領域之船舶油污染，得採取干涉之手段防止船舶對於領海內之污染，但其手段與目的之運用須考量比例原則，且不能影響公海自由原則，以免對其他國家造成侵害，如引起損害並應賠償之。依據本公約之合法干涉活動，軍艦或者國家公務船等並不適用之。

若肇事之船舶於肇事後進入沿海國之領海時，該國享有當然之干涉權力，因為該船舶之事實狀態已非單純航行於沿海國領海，無法享有無害通過權，此時擴張解釋沿海國之管轄權以彌補船旗國對該類事件管轄之不足，為至明之理；但若船舶在公海上發生之意外事故並未造成沿海國之危害，此際沿海國只能採取通知船旗國並要求其採取行動之行爲，而不得有進一步之干涉行動。

然而本公約亦有未盡之處，略述如后：

(一)專以海上油污染事件為客體，如發生其他放射性物質、污水、金屬物質之污染時，受污染或有受污染之虞的國

---

13 IMO 為約束海上運輸行爲，針對不同的海上災難發生時之清除和責任歸屬問題制定一連串國際條約，使各國有可供採用之國際標準，並將此類標準納入各國國內法中。參 Peter Weber 著，郭金泉譯，2000，被遺棄的海洋：力挽衰敗的海洋(臺北：綠科資訊有限公司)，頁 55。



家無法援引本公約進行干涉。1973 年海洋污染國際會議通過「非油料物質污染在公海行使干涉權議定書」，補充本公約之不足，將各國行使干涉權之客體擴張到油污以外之物質。

(二)本公約適用對象限於「公海上意外事故」，因此對於故意、操作性之污染行為，沿海國家無法行使干涉權，僅能倚靠船旗國管轄就船舶設施等標準嚴加把關。

(三)本公約限於海上意外污染事故發生後始得行使干涉權，針對海洋油污染之事前預防，本公約無法讓沿海國家針對高危險船舶採取積極有效的預防措施。

## 二、 1982 年聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea,1982)

1958 年、1960 年、1973 年至 1982 年間，聯合國召開過 3 次聯合國海洋法會議，其中第 3 次會議通過 1982 年聯合國海洋法公約，於 1994 年 11 月 16 日生效，迄今有超過百餘國家簽署加入<sup>14</sup>。

雖於 1982 年聯合國海洋法公約通過前。已有許多多邊協定管制海上油類污染之來源，但 1982 年聯合國海洋法規約第 12 部份(第 192 條至第 237 條)，有關海洋環境保護和海洋資源保全之原則，係各公約中初次嘗試建立普遍性之共通原則，以全球為基礎，確立國家在各種海洋環境保護問題上之權利、義務。1982 年聯合國海洋法公約第 192 條特別明定，各國均有保護和保全海洋環境之義務，雖各國均有開發其自然資源之主權，惟不應忘其肩負保護海洋環境之責。

1982 年聯合國海洋法公約有關於油污污染緊急應變措施之條文詳如後述：

---

14 Report of Secretary-General Assembly of 2006, United Nations A/61/63/Add.1, II The United Nations Convention on the Law of the Sea and its implementing Agreements, para. 2.

- (一)1982 年聯合國海洋法公約前言即開宗明義點出該公約宗旨，締約國間應本相互諒解與合作的精神，解決與海洋法有關的一切問題，並認識到本公約對於維護和平、正義和全世界人民的進步做出重要貢獻的歷史意義。……在妥為顧及所有國家主權的情形下，為海洋建立一種法律秩序，以便國際交通和促進海洋的和平用途，海洋資源的公平有效利用，海洋生物資源的養護及研究、保護和保全海洋環境。
- (二)1982 年聯合國海洋法公約第 192 條規定，各國有保護和保全海洋環境的義務。將該公約前言之旨予以明文。
- (三)1982 年聯合國海洋法公約第 194 條規定，各國應在適當情形下，個別或聯合採取一切符合本公約的必要措施，防止、減少和控制任何來源的海洋環境污染，為此目的，按照其能力使用其所掌握的最初切實可行的方法，並應在這方面盡力協調他們的政策。落實公約所稱之「預防原則」。
- (四)1982 年聯合國海洋法公約第 199 條規定，在制定消除污染之緊急應變計畫中，各國應依其能力，與各主管國際組織進行合作，以消除污染對於環境之影響並防止或減少其損害。此條文使各締約國有擬定海洋污染緊急應變計畫之義務，並且應促進污染應變之能量。
- (五)1982 年聯合國海洋法公約第 200 條、第 201 條規定，各國有義務進行合作，以促進關於海洋污染的研究工作、實施科學研究方案並鼓勵資訊和資料之交流。各國有積極參加區域性和全球性緊急應變方案以及相互合作之義務，以取得有關鑑定污染的性質、範圍、面臨污染之情況及其通過之途徑、危險、補救辦法之知識，以訂立適當的科學方法，用以擬定和制定防止、減少和控制海洋環境污染的規則、標準、建議辦法暨程序。由是可知

1982 年聯合國海洋法公約跳脫各國單獨面對海洋油污染之思維，鼓勵各國進行區域性甚至全球性之跨國合作，以促進各國抵禦海洋污染之能力。

(六)1982 年聯合國海洋法公約第 202 條規定，各國對於發生海洋污染之國家，尤以開發中國家為甚，應提供適當之援助，以減少可能對海洋環境造成嚴重污染之重大事故。海洋污染事故一旦擴大，處理往往曠日費時，為避免開發中國家對於海洋污染處理有經驗或者經濟、科技力量之不足，造成海洋環境不可復原之損害，因此鼓勵締約國對於海洋污染發生國家提供協助。

(七)1982 年聯合國海洋法公約第 204 條、第 205 條規定，各國在實際可行的範圍內，應以公認之科學方法觀察、評估、分析海洋環境污染的危險與影響，並將報告提供給所有國家。海洋污染範圍之評估端賴科學方法，而其結果應由各締約國共享，以提昇各國關於海洋污染評估與排除之能力。

(八)根據聯合國憲章第 2 條第 3 項規定，無法解決的任何爭端可以通過國際法院、國際海洋法法庭、仲裁法庭或特別仲裁法庭加以解決。又依據 1982 年聯合國海洋法公約第 287 條規定，特別仲裁法庭僅接受劃界案、漁業、保護和保全海洋環境、海洋科學研究與航運等爭端，其中包括來自船舶所造成的污染。

承上所述，1982 年聯合國海洋法公約建立一套有直接拘束力並具備執行效力之海洋環境保護制度，且呼籲各國撰擬和執行處理具體問題的詳細規定，本公約可作為一個統一的框架，其下可囊括多種海洋環境保護更詳盡的國際協定，且要求所有締約國家調和國內措施，要求全球性以及區域性規則要定期審閱其本公約之規定，並以第 237 條規定確定本公約以及其他保護和保全海洋環境的文書之關係，要求其他公約，無論是 1982 年前或其後制

定者，其公約承擔之特別義務應與 1982 年聯合國海洋法公約保持一致性之目標。

### 三、 1990 年「國際油污染整備、應變及合作公約」公約 (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990 簡稱 OPRC)

有鑑於油污染事故之嚴重性，為防止船舶造成之海洋油污染事件發生，以保障海洋環境之永續發展，聯合國以及國際海事組織 (International Maritime Organization，以下簡稱「IMO」) 等組織相繼制定國際性公約。由於相關國際公約之規制，1980 年代之重大溢油事故相較於 1970 年代，有漸緩並減少之趨勢。

惟 1989 年在阿拉斯加威廉王子灣，發生了愛克森白爾德號郵輪觸礁導致海洋油污染事故，此一事故突顯國際間缺乏有效的油污染處理、合作之機制的問題。

美國基於處理油污染之機驗，於 1989 年巴黎主要工業國家高峰會中，提出一份海上油污染事件國際合作應變計畫建議書，促使各主要工業國家呼籲 IMO 制定防止船舶油污染之規範。

IMO 於 1990 年 11 月 19 日至 30 日於英國倫敦召開會議，由 90 個會員國家代表共同制定通過「國際油污染整備、應變及合作公約」 (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, OPRC)，針對重大海洋污染提供事前防範 (船舶設置油污染應變計畫)、事故發生時的反應系統與災害防止、事後整治的區域性、國際性合作途徑之原則性規定。

1990 年 OPRC 公約於 1995 年 5 月 13 日正式生效，該公約認為海洋油污染事故對海洋環境會造成嚴重之損害，基於保護海洋環境之必要性，須有預防海洋油污染之措施，且於海洋油污染事件一開始時就應有防止其擴大之機制。該公約對於避免油污染之擴散、重大海洋溢油污染提供國際合作之架構，茲簡介其重要規定如后：

(一)適用範圍

1990 年 OPRC 公約規定適用於各類型之船舶、近海裝置、海港、裝卸油品之設備。第 1 條第 3 項之軍艦、海軍輔助船、非商業目的之政府船舶，則不在其規制範圍內。

(二)重要名詞定義

1. 1990 年 OPRC 公約第 2 條乃是重要名詞定義，第 1 項對於船舶、近海裝置、海港、裝卸油品之設施為明確定義。同條第 2 項定義「油污染事故」，認為油污染事故是指同一起源的偶發或一系列造成或可能造成油的排放，對海洋環境或一個或多個國家的海岸或有關利益構成或可能構成威脅，需要採取緊急行動或迅速反應措施的事故。

2. 定義「油品」

所謂油品係指各種形式之石油，包括原油、燃料油、油泥、石油煉製品等均包含在內。

因 1990 年 OPRC 公約旨在預防海洋油污染之發生，因此對於油品的定義採取最大範圍之解釋，而依據該公約之內容，一旦發現溢油狀況，不論其性質為持續性或非持續性，均應迅速向有關單位報告，以防範污染源之擴大。

(三)油污染事故緊急應變計畫與通報程序

1990 年 OPRC 公約規範國際合作基礎，係基於締約國所建立之國家油污染緊急應變體系與計畫。

1. 船舶緊急油污染應變計畫

(1) 船舶

1990 年 OPRC 公約規定會員國應要求有權懸掛其國旗之船舶、管轄區域內港口、石油處理機構及岸上設施，建立污染應變計畫以及發生油污染

之報告程序，船舶依規定必須具備「船舶油污染緊急應變計畫」，凡總噸數 150 噸以上之油輪及總噸數 400 噸以上之其他船舶，均須備有主管機關批准之船舶油污染緊急應變計畫。

(2) 近海設施之營運人

每一締約國應要求其管轄之近海設施營運人，備有油污染緊急應變計畫，並與國家系統之緊急應變計畫相協調，由國家主管機關核定之。

(3) 管轄海港和油品裝卸設施的當局或營運人

每一締約國應要求其管轄海港和油品裝卸設施的當局或營運人，備有油污染緊急應變計畫或類似之計畫，由國家主管機關核准之。

(4) 締約國

各締約國均應建立對油污染事故採取迅速和有效因應行動的國家系統，包含緊急應變計畫、各種公共和私人機關的組織關係等。

本公約因不同之船舶、設施等各自需求的緊急應變程度不同，要求各單位均應備有各自的緊急應變計畫。

2. 油污染報告作業程序

1990 年 OPRC 公約規範國際合作之基礎，係基於各締約國之國家溢油污染緊急應變體系與國家緊急應變計畫，要求各締約國應具備油污染收受設備等，各國如欲加入本公約，必須先配備有以上之規定以及設施始可。

1990 年 OPRC 公約中，有關油污染事件之通報程序分為油污染事故報告以及針對該污染之因應行動二者。要求締約國保證其所屬船舶、近海設施、飛機、海港、

油類裝卸設施等，一旦發生油污事故，應以公約規定之格式向最近沿岸國家主管機關報告，而當事國主管機關受到通報後，應儘速評估油污事件之性質、範圍、可能影響等，以便準備適當因應措施和及時通知利益已受到或可能受到影響的國家。若事故之影響程度嚴重，則締約國應聯繫地區組織做出適當安排，並將所採取之措施及現場狀況通報予國際海事組織（IMO）。

#### (四)國家級油污染緊急應變計畫

##### 1. 建立國家緊急應變體系

1990年OPRC公約規定締約國應依IMO規範訂定海洋油污染的國家緊急應變計畫，並建立對油污染事故採取有效因應行動的國家系統。其具體的行政體系應包括：

- (1) 指定負責油污事故的國家主管機關。
- (2) 指定負責處理油污事故的聯繫單位。
- (3) 指定有權代表該國請求援助或決定依請求提供援助的機關。

##### 2. 締結國際合作

締約國應通過國際雙邊或多邊合作機制，與航運業者、石油業者、港口等進行合作。締結國際合作之目的，在促進國際間互助、資源共享以及共同維護海洋環境的共識。

##### 3. 事故因應的國際合作模式

締約國之間在油污事故發生時，如可能受到油污事故影響之締約國提出對於排除污染之人力或物力之請求時，應提供協助，使各國之間處理油污之能量得以迅速整合，以因應海上油污事件之處理，降低環境衝擊。

此外，各締約國必須建立備用油污染反應設施和可供使用之應變程序、油污染應變演習和人員培訓計畫，以爲可能發生之油污染事故作準備，透過國際合作之機制，提昇油污染的反應能量。

#### (五)油污反應措施的國際合作機制

各締約國於收到油污染當事國提出需要國際合作、支援以處理油污染事故時，各締約國應盡力提供協助；提出請求之國家必須償還提供援助的當事國支援行動之費用，惟爲顧及開發中國家經濟能力或有不足，提出請求支援之國家可申請減免或延遲償還費用。

#### (六)國際技術合作

爲因應海上油污染事故，國與國之間應透過互動與合作，以精進油污處理能力。

綜上所述，1990 年 OPRC 公約之要點在於發展國際間海上溢油污染之應變體系並促進國際共通合作、支援之機制，透過區域合作提昇個別國家之應變資源以及能力，並使各國建立及時的溢油預報機制、促進溢油相關研究的資訊交換，達成技術更新、合作演練、設施升級的目的。

## 第二節 關於海洋油污染事件損害賠償之國際公約

### 一、概說

國際原有的油污染賠償公約體制可分爲二：其一爲政府間的國際海事組織（IMO）所發起簽署者，主要有 1969 年《油污損害民事責任國際公約》（International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969，簡稱 CLC）、1971 年設立《油污損害賠償基金國際公約》（International Convention on the Establishment of an International FUND



for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971, 簡稱 FUND) 二項國際公約及其議定書 (protocol); 其二為由石油業者所發動連署者, 計有《油輪所有人自願承擔油污責任協定》(Tanler Ownwves Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution, 1969; 簡稱 TOVALOP; 該約並於 1978 年修訂) 及《油輪油污責任臨時補充協定》(Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution, 1971, 簡稱 CRISTAL; 該約並於 1985 年修訂) 二項民間協定。

#### (一) CLC 及 FUND

CLC 目的乃對運載散裝油之船舶, 因事故性油污造成污染損害時, 能確定其責任問題, 並使因該事故而遭受油污損害者, 能迅即給與適當合理之賠償。但由於 CLC (一) 責任只加諸於船舶所有人; (二) 賠償責任有限額, 使遭受油污損害者或支出清除污染費用者, 無法獲致充分之賠償; (三) 採用嚴格責任 (Strict Liability), 但油污如因該公約第 3 條第 2 項所規定之事由造成者, 船舶所有人甚至可主張免責, 油污之損害無法獲得賠償<sup>15</sup>。為解決上開缺失, 遂有 FUND 之設, 填補依 CLC 所獲得之賠償不足的問題。

1984 年, 各國在倫敦召開外交會議, 分別對 1969 年 CLC 及 1971 年 FUND 二項公約通過議定書, 惟由於該議定書之生效條件較高, 一直未能生效, 故有 1992 年議定書之出現。1992 年 11 月召開的國際外交會議鑑於 1984 年議定書之生效遙遙無期, 遂另再通過對 1969 年 CLC 及 1971 年 FUND 之議定書。此次之議定書, 將 1984 年議定書之主要條款予

---

15 1969 年 CLC 公約第 3 條規定, 船舶所有人如能就下列事項舉證證明, 則不負污損責任: 1. 損害係由於戰爭行為、敵對行為、內戰、暴亂、或由於特殊的無法避免的不可抗力的意外自然現象所造成者。2. 損害完全係由於第三者故意之作為或不作為而造成者。3. 損害完全係由於負有維護航行燈光或其他導航設施責任之政府或其他主管機關於執行其任務時之過失或錯誤行為所造成者。

以納入，並將生效條件降低，於 1996 年 5 月 30 日生效。

## (二) TOVALOP 及 CRISTAL

1969 年 1 月 7 日，由 B. P. Tanker Company Ltd., Esso Transport Company Inc., Gulf Oil Corporation, Mobil Oil Corporation, Shell International Petroleum Company Ltd., Standard Oil Company of California, Texco Inc. 等 7 個油輪公司船東首先簽訂《油輪所有人自願承擔油污責任協定》(TOVALOP; 該約並於 1978 年修訂)。1971 年，油輪企業制訂《油輪油污責任臨時補充協定》(CRISTAL; 該約並於 1985 年修訂)。由於 TOVALOP 及 CRISTAL 最主要的目的是在補充 CLC 及 FUND 公約之不足，僅具暫時、過渡性質，賠償順序仍以 CLC 及 FUND 優先賠償，因此在世界各國普遍接受 1992 年 CLC 及 FUND 之議定書修正內容後，TOVALOP 及 CRISTAL 即於 1997 年 2 月 20 日正式廢止而走入歷史。

## 二、CLC 及 FUND 之重要內容

目前國際間對於重大油污染賠償責任的規範，主要依循著 CLC 及 FUND。以下分別概述其重要內容：

### (一) CLC

1967 年 3 月 18 日，Torrey Canyon 號油輪於科威特載滿原油向英吉利海峽西岸的哈佛港返航時，在英吉利海峽附近觸礁。由於救助作業失敗以至於洩出了約 117,000 噸之原油，油污面積達 700 平方公里之廣、受影響區域遍佈了英國東南岸之全域，連法國西北海岸亦受波及，成為半世紀來歷史上最顯著之油污事件之一<sup>16</sup>。

Torrey Canyon 事件後，國際間始廣泛注意到油輪等船

---

16 E.D. Brown, The Lessons of the Torrey Canyon, 21 Current Legal Problems 113(1968).

船在發生意外之後，所造成之巨大、驚人生態環境浩劫。由於該事件對英、法二國之沿岸造成嚴重的污染，使得英國政府必須花費相當多的費用以處理這些污染；惟在支出是項費用後，英、法兩國卻發現本於民事法規（包括海商法）之規定，船舶所有人主張限制責任後，英、法政府無法向船東請求返還上開費用，並向船東請求污染造成之損害賠償；最後，英、法合計僅獲 720 萬美元之賠償<sup>17</sup>。因此，英國政府向「國際海事諮詢組織」（International Maritime Consultative Organization；簡稱 IMCO）提出建議，要求針對油污問題，建立一套民事責任的法規體系。

經過二年的研討之後，1969 年 11 月 10 日 IMCO 在布魯塞爾召開「海洋污損國際法會議」（International Legal Conference on Marine Pollution Damage），接受 IMCO 法律委員會（Legal Committee）研擬的草案，訂立國際公約以處理上開油污賠償責任的相關問題。目的係對運載散裝油之船舶，因事故性油污造成污染損害時，能確定其責任，並使因該事故而遭受油污損害者，能迅即獲得適當合理之賠償。此公約在 1969 年 11 月 29 日正式通過，1975 年 6 月 19 日發生效力。1992 年議定書補充部分內容，並於 1996 年 5 月 30 日正式生效<sup>18</sup>。

#### 1. CLC 公約本身重要內容（CLC1969）

##### （1）適用範圍

適用於運載貨油的船舶，在締約國領域（含領

---

17 Ved p. Nanda, *The Torrey Canyon's Disaster: Some Legal Aspects*, 44 *Denver Law Journal* 400(1967), p.419.

18 參 [http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Civil-Liability-for-Oil-Pollution-Damage-\(CLC\).aspx](http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Civil-Liability-for-Oil-Pollution-Damage-(CLC).aspx)。

海)內發生溢洩油事故而造成的油污損害及為防止或減少油污損害而採取的防止措施。其適用之要件析述如下：

- A. 船舶：CLC所謂「船舶」，乃指實運散裝油類貨物的任何類型遠洋船舶及海上船艇，亦即海上航行之船舶及海上任何類型之運輸工作，實際運載散裝貨油者。所以CLC公約所適用之船舶，僅油輪或油駁船，並不適用於「非實際運載貨油之船舶」以及雖載運貨油但「非運載散裝貨油之船舶」。
- B. 油類：CLC定義之「油類」，係指任何具有持續性之貨油 (Persistent Oil)，如原油 (crude oil)、燃料油 (fuel oil)、重柴油 (heavy diesel oil)、潤滑油 (lubrication oil) 以及鯨油 (whale oil) 等，不論是作為貨物裝運於船舶上或是作為這類船舶之燃料均屬之 (CLC第 1 條第 5 款)。汽油、輕柴油或煤油等輕質、非持久性的油料，則不在適用範圍內。
- C. 地理上：限於締約國領域 (含領海) 內。
- D. 油污損害：「油污損害」 (Pollution Damage) 事實是否發生，乃判斷CLC是否適用的主要依據，油輪船籍國及船舶所有人國籍，在所不問。CLC第 1 條第 6 款將此定義為：「由於船舶溢出或排放油類 (不論這種溢出或排放發生在何處) 『後』，在船舶本身以外，因污染而產生

的滅失或損害，並包括預防措施的費用以及由於採取預防措施而造成的進一步滅失或損害」。

E. 防止措施：CLC所指的「防止措施」，依該公約第 1 條第 7 款，乃指「事件發生『後』，為防止或減輕污染損害，而由任何人所採取的任何合理措施」。限於溢油已經發生「後」所採取的防止措施，而不包括溢油「前」所採取的預防措施。

F. 責任主體

於 1969 年 CLC 的制定會議中，加拿大曾提出將油污責任歸屬於油貨所有人的主張，惟未為 CLC 所採行。依 CLC 第 3 條第 1 項：「在事故發生時，或於一系列事故中首次事故發生時，船舶所有人應對該事件引起的漏油或排油所造成的污染損害負責，不得要求船舶所有的工作人員或代理人負擔該損害賠償責任。」，以「船舶所有人」為責任主體。

## (2) 責任性質、免責事由與責任限制

CLC 規定未將船舶所有人或其他應負責之人之故意過失列為負賠償責任之要件<sup>19</sup>，所以船舶所有人或其他應負責之人於油污染事件損害賠償，應

---

19 傳統的侵權責任，以「故意」或「過失」為歸責基礎，後來逐漸發展出「無過失責任」的態樣。前者乃指侵害行為與損害結果間，除了有因果關係外，加害人主觀上須具有故意或過失等歸責因素，始可令其就損害結果負賠償責任。後者緣因近代危險事業日益增加，損害事件層出不窮，此等企業活動所致之損害，縱盡科學上最新之技術，亦難完全防範其發生，且其發生，將造成極大之損害，故肇生損害之行為人，縱無過失，仍應負責，稱之為「無過失責任」。

負擔嚴格責任 (Strict Liability)。

嚴格責任不以責任人之故意過失為必要，但尚非得將不可歸責於責任人之所有「危險」皆歸於責任人負擔，為衡平當事人間利益，CLC嚴格責任之責任體系設有責任限制規定，若能證明損害之發生係因下列之一原因所致，則船舶所有人不負賠償責任：

- A. 不可抗力：由於戰爭行為、敵對行為、內亂或武裝暴動、或特殊的、不可避免的和不可抗拒的性質的自然現象所引起的損害；
- B. 第三人或受害人故意作為或不作為：完全是由於第三者或受害者有意造成損害之作為或不作為所引起的損害；
- C. 航管機關疏失：完全是由於負責燈塔或其他助航設備的政府或其他主管當局，在執行其職責時的疏忽或其他過失行為所造成之損害。

如發生二艘或多艘船舶溢出或排放油類物質致造成損害時，按其責任比例負責；若無法確定各自比例，則應負連帶責任。

關於賠償金額，CLC仿照船舶所有人責任限制制度的「金額主義」，於公約第 5 條規定，除損害之發生係因船舶所有人的實際過失 (actual fault) 或知情所致外，其最高賠償金額限定為按船舶噸位計算每噸 2,000 法郎；但總額不超過 2 億 1,000 萬法郎。船舶所有人主張責任限制時，依據公約第 5 條第 3 項，應以存放現金或其他擔保方式，向任一締約國法

院或其主管機關設定足以代表其限制責任的基金。

(3) 管轄法院

根據CLC第 9 條，在一個或一個以上締約國（包括領海）之領域內發生事故造成之污染損害，或為防止、減少污染損害在上述領域內採取防止措施者，請求油污染損害賠償之訴訟，僅得向「油污染事故發生地」之該締約國或多個締約國法院提起。亦即有關油污染損害賠償之訴訟，應由「油污染事故發生地」或「防止措施採行地」之法院管轄，且該法院之判決應被其他法院承認並予執行。

(4) 強制保險

根據CLC第 7 條，於締約國登記註冊及裝載超過 2,000 噸以上散裝貨油的船舶所有人，必須參加油污責任保險，並具有充足或提供其最高賠償責任限額的財務擔保，以保障其足以履行依CLC所產生之賠償責任，否則不得駛離締約國港口。所以，縱使該油輪船籍國並非公約之締約國，船東亦應出具上述保險之擔保證明。

2. 1992 年CLC議定書重要修訂內容（CLC1992）

(1) 降低生效條件之要求

1992 年CLC議定書規定的生效條件為：須 10 個國家批准始可生效；但該 10 個國家之中，至少須有 4 個國家分別擁有 100 萬總噸以上的油船。

(2) 擴大適用範圍

A. 將油品限於任何具有持續性的碳氫礦物油類（hydrocarbon mineral oil），故動物性的鯨

油被明文排除在公約適用範圍外<sup>20</sup>。

- B. 將CLC所規定的地理適用範圍，自締約國領土（含領海）擴張至「專屬經濟區」海域，或自測算領海寬度基線量起不超過 200 哩的範圍<sup>21</sup>。
  - C. 加註說明「對環境之損害」亦在賠償範圍內，包括油污染所造成的利益損失及環境重建措施所需之合理費用。亦即，除直接損害外，尚及於間接損失，當發生船舶溢油而導致有污染損害之緊急危險時，為防止或減輕污染損害而採取措施所支出之費用，亦在賠償範圍之列。
- (3) 提高船舶所有人責任限制金額<sup>22</sup>
- A. 船舶總噸數未滿 5,000 噸者，責任限制總金額為 300 萬特別提款權（Special Drawing Rights, SDR）（約 420 萬美元）。
  - B. 船舶總噸數 5,000 噸以上而未滿 14 萬噸者，責任限制總金額除 300 萬SDR之外，尚須加計超出 5,000 噸部分，每噸 420 單位SDR之金額。
  - C. 船舶總噸數超過 14 萬噸者，責任限制總金額為 5,970 萬SDR（約 8,500 萬美元）。
- (4) 擴大適用對象

1992 年CLC議定書允許「空載油輪」所造成的持續性油料污染損害事件受害者，得按照議定書的規定求償。

### 3. 2000 年CLC修正書（CLC2000）

---

20 Article 2(5) of the 1984 CLC; Article 2(2) of the 1992 CLC.

21 Article 3(1) of the 1984 CLC; Article 3(a) of the 1992 CLC.

22 魏靜芬，2002，海洋污染防治之國際法與國內法，神州圖書出版有限公司，頁 226。



在 1992CLC 議定書生效後，因接連發生 1997 年日本 Nakhodka 及 1999 年 Erika 等兩起重大油污染事件，再次促使賠償金額提高，遂生 CLC2000 年修正書之制定。

2000 年 CLC 修正書規定：

- (1) 船舶總噸數未滿 5,000 噸者，責任限制總金額為 451 萬 SDR（約 578 萬美元）。
- (2) 船舶總噸數 5,000 噸以上而在 14 萬噸以下者，責任限制總金額除 451 萬 SDR 之外，尚須加計超出 5,000 噸部份，每增加 1 噸，增加 631 SDR（約 807 美元）的金額。
- (3) 船舶總噸數超過 14 萬噸者，責任限制總金額為 8,977 萬 SDR（約 11,500 萬美元）。

表二 CLC 歷次修訂要項表

	CLC1969	CLC1992 議定書	CLC2000 修正書
適用範圍 (船舶)	油輪及實際載運貨油之海船(空載不適用)		
適用範圍 (油)	持續性油類之貨油	持續性碳氫礦油類	
適用範圍 (地域)	締約國領海及領土	擴大至專屬經濟區	
責任主體	船舶所有人(登記)	增訂受僱人、代理人及其他服務人員有故意或過失之賠償責任	
責任基礎	嚴格責任		
免責事由	1. 不可抗力第		

	<p>三人或受害人故意作為或不作為。</p> <p>2. 航管機關疏失。</p>		
賠償範圍	<p>直接損失及溢油事故發生「後」採取防止措施所支出之費用。</p>	<p>加註說明「對環境之損害」亦在賠償範圍內，包括油污染造成的利益損失、重建措施所需之合理費用及為防止或減輕污染損害而採取措施所支出之費用。</p>	
責任限制	<p>每噸 2,000 法郎；但總額不超過 2 億 1,000 萬法郎。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 船舶總噸數未滿 5,000 噸者，責任限制總金額為 300 萬SDR。</li> <li>2. 船舶總噸數 5,000 噸以上而未滿 14 萬噸者，責任限制總金額除 300 萬SDR之外，尚須加計超出 5,000 噸部份，每噸以 420 單位 SDR 計算的金額。</li> <li>3. 船舶總噸數超過 14 萬噸者，責任限制總金額為 5,970 萬SDR。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 船舶總噸數未滿 5,000 噸者，責任限制總金額為 451 萬SDR。</li> <li>2. 船舶總噸數 5,000 噸以上而在 14 萬噸以下者，責任限制總額除 451 萬SDR 之外，尚須加計超出 5,000 噸部份，每增加 1 噸，增加</li> </ol>

			631SDR 的金額。 3. 船舶總噸數超過 14 萬噸者，責任限制總金額為 8,977 萬 SDR。
強制保險	載運 2,000 噸貨油船舶		
直接訴訟	直接向責任保險人提出訴訟		
管轄法院	行為地管轄		
通過日期	1969.11.29	1992.11.27	2000.10.18
生效日期	1975.06.09	1996.05.30	2003.11.01

## (二)FUND

根據CLC的規定，油污損失額如在該公約最高賠償限額以下，則船舶所有人應承擔全部的賠償責任。但是，各締約國同時也注意到以下幾個問題：（一）如果根據公約的規定，船舶所有人可以免責，那麼受害人就可能得不到賠償；（二）倘使油污染事故的實際損失高於CLC公約規定的最高賠償限額，則受害者可能得不到充分的賠償；（三）在海洋石油運輸過程中，受益者不但有船舶所有人，還有各石油公司。有鑑於此，實有必要設立一個由石油公司出資的國際資金，作為CLC的補充，以保證受害者能得到較充分的賠償，同時又不增加船舶所有人的經濟負擔。

基於前述認識，1971 年底，有關國家在布魯塞爾簽訂

「油污損害國際賠償基金國際公約」（FUND）以補充CLC之不足。FUND於 1984 年及 1992 年兩度增訂議定書，1992 年之議定書已於 1996 年 5 月 30 日生效實施。

FUND係針對CLC所制定之補充性公約，依其規定，僅有CLC締約國始得成爲適用FUND之締約國。其主要目的概可分述爲三：第一、對依CLC規定無法取得充分油污損害賠償之受害人提供補充性賠償金；第二、對於船舶所有人按CLC之規定應負擔之賠償責任予以部份補償（即「退回免責（Roll-back Relief）」）；第三、促使FUND各締約國的原油或重油進口業主繳付分攤金，設置「國際油污賠償基金」（簡稱FUND），用以支付FUND公約所規定之油污賠償責任。

#### 1. FUND公約本身重要內容（FUND1971）

##### (1) 適用範圍

於大規模油污事故中，油污受害人依CLC往往尚不能獲得充分保障，FUND主要係爲補償適用CLC無法獲得足額賠償之油污損害索賠案件，也就是說，FUND適用於：締約國之油污事故受害人，因下列因素而無法按CLC規定獲得充分之損害賠償時，由FUND提供污染損害之補償：

- A. 船舶所有人因得按CLC之規定主張免責事由，以致於無須就因油污事故所造成之損害負擔賠償之責任。
- B. 船舶所有人之財力無法充分負擔按CLC之規定應負擔之賠償責任，而且其所購買之油污責任保險亦無法對油污損害之求償案件予以充分理賠。
- C. 油污損害之程度超出船舶所有人依CLC之規定所應負擔之賠償責任。

但是倘經證實污染損害係因戰爭行爲、敵對、內亂所

致，或係從軍艦所溢出之油類而造成者，FUND並無賠償義務。倘經證明污染損害之全部或部份乃源自受損害者之故意作為或不作為，或因其過失所致者，船舶所有人依CLC第 3 條第 3 項規定得免除其全部或一部之賠償責任時，FUND亦得全部或部分免除給付該受害人賠償之義務。

此外，由於FUND在「船舶」適用範圍上較CLC並無任何變化，所以「不運載貨油之船舶」以及「雖載運貨油但非散裝貨油之船舶」在CLC無法得到賠償，在FUND下也同樣得不到基金的補償。

#### (2) 責任主體

FUND係針對CLC所制定之補充性公約，由各締約國就其分擔油之數量，依FUND第 10 條至第 15 條規定分擔成立「國際油污責任賠償基金」，對於CLC規定產生的污損賠償及對船舶所有人之額外財務負擔提供補償。基金由各締約國的原油或重油進口業主繳付。

#### (3) 責任性質

因為FUND僅對於一油污事故所造成之損害的累計賠償金額超出CLC規定船舶所有人應負責任之部分加以賠償，所以在確定相關之油污損害賠償金額將超出船舶所有人按CLC應負責任規範之前，FUND尚不得賠付任何油污損害索賠案件，因此雖然FUND所負擔的是一種補充性之責任，但FUND補償責任之發生仍以CLC的嚴格責任為基礎。

#### (4) 責任限制

依FUND第 4 條第 4 項規定，FUND依本公約對任一事件應負的賠償金合計金額應有限制：（一）依FUND所需付之金額加上依CLC公約對締約國領土上造成油污損害所實際付出的賠償金額，不應超過 4 億 5,000 萬法郎（包括依本公約第 5 條第 1 項FUND有義務補償船舶所有人的金額在

內)。(二)但由於特殊的、不可避免的和具不可抗拒性的自然現象所造成的油污損害，按照本條規定，FUND應負的賠償金合計金額不應超過4億5,000萬法郎。

#### (5) 對船舶所有人之補償制度

若油污事故之肇事船舶之船籍登記為FUND之締約國，或該船懸掛締約國之國旗者，則按FUND公約規定，FUND應對船舶所有人依CLC之規定而對油污損害所賠付之總金額給予部分補償，此補償稱為「退回免責」(Roll-back Relief)。

船舶所有人有請求退回免責之權，但若經證明油污事故係由於船舶所有人本人之故意或過失行為，以致於船舶未遵守國際公約所規定之條件，即不得適用此「退回免責」權之規定。

### 2. 1992年FUND議定書重要修訂內(FUND1992)

FUND的1984年議定書將FUND的原定適用範圍予以修正擴充，並提高賠償金額上限，但由於該議定書所訂生效條件太嚴苛，以致一直無法生效，是以有1992年FUND議定書之出現。1992年FUND議定書修訂內容與1984年FUND議定書大同小異，最大特點乃將正式生效條件降低，旨在促使該議定書儘速生效實施。茲就該議定書之重要內容簡述如下：

#### (1) 提高油污損害之賠償金額

1971年訂定之FUND在1984年、1992年議定書中，皆提高其責任限額。在1992年FUND議定書中，將油污損害基金應賠償金額之上限提高至1億3,500萬SDR(約美金1億9,200萬元)，此項上限額應將船舶所有人依1992年CLC議定書應賠償之油污損害金額納入計算。但若油污事故發生年度中，基金締約國中有任三國之國內受領分攤

油數量超過 6 億噸時，則基金應賠付油污染損害之金額上限提高到 2 億SDR（約相當於美金 2 億 8,300 萬元）。

(2) 取消對船舶所有人的退回免責補償權

依據FUND的規定，船舶所有人依CLC支付油污損害賠償後，得自國際油污損害賠償基金獲得部分退回免責補償，惟 1992 年FUND議定書取消該項船舶所有人所享有的權利。

(3) 擴大適用範圍

「非實際運載貨油之船舶」以及「雖載運貨油但非散裝貨油之船舶」均無法適用CLC及FUND。但是在 1992 年之FUND議定書中，不再強調一定要「實際運載散裝貨油」，將油料自空載油輪洩漏出所造成之油污事故納入適用範圍，允許空載油船所造成的持續性油料污染損害事件受害者，得按該議定書規定求償。

(4) 重新定義「油污損害」

1992 年FUND議定書對「油污損害」的定義，除保留CLC規定者外，亦將「對環境之損害」納入。至於對環境損害的賠償項目，除了油污染所造成的利益損失之外，尚包括環境重建措施所需的「合理費用」。然而由於「經濟損失」及前述「合理費用」難以明確界定其範圍，所以IMO於 1994 年制定「油污損害指南」，試圖對這些爭議尋求國際一致的判準。

3. 2000 年FUND修正書（FUND2000）

將基金賠償上限金額調整為 2 億 300 萬SDR（約 2 億 6,000 美元），但若油污事故發生年度中，基金締約國中有任三國之國內受領分攤油數量超過 6 億噸時，則基金應賠付油污染損害之金額上限提高至 3 億 74 萬SDR（約 3 億 8,600 萬美元）。

此修正書在 2003 年 11 月 1 日生效後，任何FUND議定書之締

約國在每一事故之總賠償金額，將達 7 億 5,000 萬SDR（約 10 億美元）。

表三 FUND 歷次修訂要項表

	FUND1971	FUND1992 議定書	FUND2000 修正書
適用範圍	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 船舶所有人得按CLC之規定主張免責事由，無須就因油污事故所造成之損害負擔賠償責任。</li> <li>2. 船舶所有人之財力及其所購買之油污責任保險無法充分負擔按CLC應負擔之賠償責任。</li> <li>3. 油污損害之程度超出船舶所有人依CLC所應負擔之賠償責任。</li> </ol>		
免責事由	CLC 免責事由及損害係因戰爭行為、敵對、內亂所致，或係從軍艦所溢出之油類而造成者。		
責任限制	基金補償金額加受害人得依CLC受償金額該合計不應超過 4 億 5,000 萬法郎。	將油污損害基金應賠償金額之上限提高至 1 億 3,500 萬SDR。但若油污事故發生年度中，基金締約國中有任三國之國內受領分攤	將基金賠償上限金額調漲為 2 億 300 萬SDR，但若油污事故發生年度中，基金締約國中有任三國之國內受領分攤油



		油數量超過 6 億噸，則基金應賠付油污損害之金額上限提高到 2 億 SDR。	數量超過 6 億噸時，則基金應賠付油污損害之金額上限提高至 3 億 74 萬 SDR。
退回免責權	若油污事故之肇事船舶之船籍國或船旗國為 FUND 之締約國，FUND 應對船舶所有人依 CLC 之規定而對油污損害所賠付之總金額給予部分補償。	取消此制度	
通過日期	1971.12.18	1992.11.27	2000.10.18
生效日期	1978.10.16	1996.05.30	2003.11.01

### 三、 國際油污染賠償規範分析

#### (一) 油污損害之定義

1969 年 CLC 第 1 條第 6 款對於「油污損害」直接作明確的定義：即指「由於船舶逸出或排放油類（不論這種溢出或排放發生在何處）後，在油污船舶本身以外，因污染而產生的滅失或損害，並包括預防措施的費用以及由於採取預防措施而造成的進一步滅失或損害。」。

所謂「船舶」，乃指裝運散裝油類貨物的任何類型的遠洋船舶及海上船艇（CLC 第 1 條第 1 款）。而所謂「油類」，係指任何持久性的油類，如原油（crude oil）、燃料油（fuel oil）、重柴油（heavy diesel oil）、潤滑油（lubrication oil）以及鯨油（whale oil），不論是作為貨物裝運於船舶上或是作為這類船舶之燃料均屬之（CLC 第 1 條第 5 款）。至於「預防措施」，則係指事件發生後，為防止或減輕污染損害而由任何人所採取的任何合

理措施。

1992年CLC議定書，對「油污損害」除保留1969年CLC定義之文字外，另加註其他說明，以表明「對環境之損害」亦屬定義範圍之內，並以恢復環境原狀所採取或即將採取之合理復原措施之費用為限。此乃因「環境權」本身是否為一「權利」，在目前各國法制中，容有不同之規定，為求統一，並能確實達到污染損害賠償之目的，故1992年CLC議定書特別明文規定，以杜爭議。

準此以言，所謂「油污損害」，在國際公約架構中，係指：自運載持久性油類的船舶，逸出或排放持久性油類（不論這種溢出或排放發生在何處）後，在油污染船舶本身以外，因污染而產生的滅失或損害，其中並包括預防措施的費用以及由於採取預防措施而造成的進一步滅失或損害。

依此定義，油污損害可分類為，（一）財產損害（Property Damage）；（二）經濟損失（Economic Loss）；（三）清除費用（Clean Up Cost）；（四）於油污將發生而未發生時之防止措施之費用（Preventive Measure）。

## （二）防除措施費用

所謂「防除措施費用」，包括「清除費用（Clean Up Cost）」以及「防止措施費用（Preventive Measure）」。前者乃指油料排放在海上時，因其不完全消散，須加以清除，故須支出之清除油污費用。後者依1969年CLC第1條第7款之規定，乃指「事件發生後，為防止或減輕污染損害而由任何人所採取的任何合理措施」。而依CLC第1條第8款，所謂「事件」，乃指造成污染損害的任何事故或由於同一個原因，造成污染損害的一連串事故。

準此以言，CLC及FUND所指之「防止措施」，均限於溢油已經發生「後」所採取的防止措施，而不包括溢油前採取的預防措施。溢油前採取的預防措施，不論在CLC或FUND公約下，均非油污損害賠償的範圍。

由於「環境權」本身是一個尚未確定的權利概念，環境權之「損害」是否符合傳統侵權法則下，損害之發生須有一定之主體存在（權利或利益歸屬之人），不無疑義。扣除油污對漁民、觀光旅遊業「可能」造成的權益損害，而請求損害賠償後，對肇事者之清除請求權基礎為何，以及請求權人之確定，都是依傳統侵權行為法則難以說明的。但因實際上油污有清理的必要，所以特別規定「清除費用」亦為油污損害的一部分，透過立法方式解決法理上的爭議，經由此項立法，視油污的排放本身即為損害，不以造成其他後果為要件，將油污污染肇事者清除油污染之責任規定為法定義務。

### (三)生態損害 (ecological damage)

油類多係複雜的碳氫化合物，部分成分具有毒性，會造成海洋生物的死亡；部分成分會形成油污塊，影響水面下的光照，以及水面的溫度變化；油污亦會黏附生物（如海鳥）的身上，或使生物誤食，或捕食不易。除了這些因油污直接造成的生態損害外，清除油污使用的清潔劑（除油劑）亦有毒性，都會破壞海洋複雜的生態系統。

生態損害的賠償，依照傳統侵權行為法則，會遭遇到下列問題：

1. 誰有權對生態損害要求賠償？
2. 證明此種損害之方法為何？
3. 是否可以傳統之全額價值計算損害？

對私人而言，除漁民或可因漁產生態之損害索賠外，近世「環境權」公害理念與法制之主張，主張環境權益應為人之「生存底基本人權」，亦有學者主張把自然環境視為「價值財」者。惟上述各見解仍停留在學理探討的階段，各國油污民事責任之立法尚未見將生態損害列入賠償範圍者。

### (四)油污染賠償責任的主體

綜觀近來環境保護立法過程中，有個相當重要的原則，即是「污染者付費原則 (Polluter Pay Principle)」。所謂污染者付費原則，源自於經濟學理論中的「使用者付費原則 (User Pay

Principle) 」理念，這並不意味著環境污染者乃是一種「利用環境」的行為，而係單純爲了確定責任（即費用負擔）的主體。污染者付費原則的意義，乃在要求造成自然環境損害的污染肇事者，支付因防止、減少或清除損害所生之費用。在 1990 年「國際油污染整備、應變及合作公約」（International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, OPRC）公約即將此原則明文寫入其序言：「TAKING ACCOUNT of the "polluter pays" principle as a general principle of international environmental law.」，由此不難看出，污染者付費原則，已逐漸成爲國際環境保護法中一個受重視的原則。

在船舶油污染事件中，污染固係由於船舶之航行與營運而生，惟造成污染者，則多爲貨油。油污染之「污染者」（損害賠償責任主體），基於「船舶航行營運始生污染」的觀點，係船舶運送人（包括船舶所有人、營運人及傭船人）；惟基於「污染之物資係油貨」之觀點，則係指油貨所有人。由是觀之，所謂污染者付費原則中之污染者究係何指，仍不無疑問。以下就船舶運送人及油貨所有人分別探討，最後再一併討論特殊的責任主體——即油污損害賠償基金。

#### 1. 船舶運送人

如基於一般損害賠償之過失責任原則觀之，油污責任似應歸責於運送業者，而非石油業者，因石油業者對油污染發生之媒介——船舶，並無監督管理的權責，故油污污染民事責任之主體原則上係指：

##### (1) 船長或船員

對於船舶的運作，船長及船員爲直接操控之人，一般情形下自當擔負因操控不當所引起之洩油事件之責任。在傳統侵權法則下，只要有故意或過失等主觀可歸責之事由，船長或船員須負責之結論應屬無疑。

由於船長或船員之侵權責任，船舶營運人基於對其選任監督之權，須負僱用人之侵權責任。惟此時，船舶營運

人於賠償油污損害後，得再向船長或船員求償，但因船長、船員個人之財產有限，向其求償實難有實益。

(2) 船舶所有人 (Owner)

船舶所有人 (Owner) 依 1969 年 CLC 第 1 條第 3 款，乃指「登記為船舶所有人之人」。如果沒有登記，則是指擁有該船之人。但如船舶為國家所有而由在該國登記為船舶經營人的公司所經營，船舶所有人即指該登記為船舶經營人的公司。

依此，所謂「船舶所有人」，乃指物權法上所有權歸屬之主體，惟例外於公船舶之情形下，將營運人擬制成船舶所有人。船舶所有人並非必然係從事海運企業實際經營的船舶營運人。

實務上許多船舶只是由船舶所有人出資建造再將船出租，船舶所有人本身並不經營船舶之營運活動，實際上油污事件發生所植基之營運活動，是由船舶營運人所監督管理的。準此以言，若油輪污染之責任人僅以「船舶登記之所有權人」為責任主體，似有未洽；因「船舶登記之所有人」本身並未從事海上企業活動，亦未有監督管理之權，如何能將船舶營運所產生之油污責任歸屬之？且如此一來，將使「船舶所有人」不願任意將船舶租與他人，而從事海上企業之人勢必須自行購船，增加資本支出，於促進海上企業活動發展亦有妨害。

(3) 營運人 (Operator)

所謂「營運人 (Operator)」，指的是事實上直接從事海上企業活動之人，此等人自海商法上之權義關係而言，乃居於權義直接歸屬的主體地位。由於係因營運人經營海上企業活動，方有船舶運送之進行，故若遇油污排洩造成污染，應由營運人負責，而非由船舶所有人負責。

在光船租運 (Bareboat Charter) 之情形下，承租人占有船舶為海上企業之經營，以自己之名義對外營業，且具有船舶之指揮權，債權債務之發生須與船舶之利用或航海有關，實比船舶所有人 (Owner) 更有理由負擔油污責任。在 TOVALOP 及 CRISTAL 中，即規定於光船租運之情況下，光船租船人為油污責任人。

在定期傭船人 (Time Charter) 之情況下，船舶之營運由傭船人操縱，而有關航海運送與第三人之責任，則在船舶所有人；因此在實務上，許多船舶油污之清除作業，由傭船人執行，較船舶所有人自己執行還快速有效。故船東責任互保協會 (P&I Club) 於 1979 年提出「TOVALOP 租 (傭) 船契約條款」中有規定，原則上一傭船人不具有船舶所有人之地位，但在下述二情形下，仍應負油污責任：

- A. 傭船人與「航海業務」或「適航性」無關之業務，所造成之油污損害；
- B. 不依船舶所有人指示，或船舶所有人不知悉之油污預防措施費用。

## 2. 油貨所有人

本於侵權行為法則，基本上須以致生損害發生之侵權行為人負責為原則。在船舶油污染民事責任的主體問題上，於 1969 年 CLC 的制訂會議中，加拿大曾提出將油污責任歸屬於油貨所有人的主張，惟未為 CLC 所採行；而加拿大也因此一直未批准 1969 年 CLC。

嗣後，加拿大的內國法分別制訂了油污責任法；其中「商船法第二十篇 (Part XX of Canada Shipping Act)」以及「極區水污染防治法 (Arctic Waters Pollution Prevention Act)」，規定造成污染的油貨之所有人須和船舶所有人負「連帶責任 (Joint and Severe Liability)」，此外，其「航運法」也以附加稅之方式將責任加諸油貨所有人。除了加拿大之外，美

國之內國法亦明文規定附加稅之方式使油貨所有人對船舶油污染負賠償責任。

將油污染的民事責任歸屬於油貨所有人之上，其理論依據不外有危險說及利益說，茲析述如下：

(1) 危險說

依照此一理論，油貨所有人之所以會成為油污民事責任人之原因在於，污染雖係由船舶營運人之營運行為所造成，但油污之威脅及損害風險係由於船舶所運載之大量油貨所致，故將責任諉諸於危險物質。

惟本於此觀點即將責任歸於油貨所有人，事實上並不完全公平，因為在油污染事件中，貨主或托運人也遭受到相當重大的損失，若尚須對第三人負賠償責任，對於對運送之實施及船舶之航行無管理監督能力的油貨所有人而言，責任似嫌過大。

(2) 利益說

本於此說，油污乃因油貨所有人為尋求利益造成無辜第三者之受害，油貨所有人應將油污損害視為營業成本（Cost of Doing Business）項目之一，且係不可避免的營業成本。

亦有認為，本於利益說的思想，油污損害不只是油貨所有人的營業成本，而係全體社會因會利用油品而應擔負的社會成本（Social Cost），因此，便產生了對油貨課徵附加稅的作法，憑所徵收的稅作為油污賠償基金，以為風險分擔。

(五) 責任的性質

船舶油污染事件本身性質係屬侵權行為，原則上仍以故意過失為歸責要件，其中構成過失之態樣主要可分為二類：

1. 管理上過失 (Negligence in Management)

基於海上運送之特性使然，船舶負有海商法上特別管理義務——適航性注意義務。所謂「適航性」是指，「為運送之船舶，應具備抵抗既定航程中所可能遭遇危險的性能」，其標準是相對的。

2. 航海上之過失 (Negligence in Navigation)

1967年3月18日，Torrey Canyon號油污染事件之後，受害之英、法二國苦無可資請求足額賠償之法律可據；國際海事諮詢組織（IMCO）著手訂定有關油污責任之國際公約，其中油污責任之基礎爭論劇烈。最後，1969年CLC公約第3條明定，船舶所有人原則上應就事故發生後引起的漏油或排油所造成的污染損害負責，但若能證實損害係屬不可抗力、第三人或受害人故意作為或不作為、航管機關疏失，則例外地毋庸承擔油污損害責任。

CLC公約並未將船舶所有人或其他應負責之人的故意過失列為負賠償責任之要件，論者多認此即表示1969年CLC公約之油污損害賠償責任為「嚴格責任」。而由於嚴格責任並不以責任人之故意過失為必要，但也非可將不可歸責於責任人之所有「危險」皆由責任人負責，故嚴格責任之責任體系通常設有責任限制之規定，以衡平當事人間利益。

嚴格責任之理論基礎主要有二，一為危險主義，一為利益主義：

(1) 危險主義

危險主義理論乃是基於行為有產生災害之危險，此種危險超過了現代社會平常活動所能容忍之風險標準（「特別危險行為 (Ultra-hazardous activity)」或「不平常的危險行為 (Abnormally dangerous)」），因此應由引進危險源、具有某種程度控制危險能力的行為人承擔危險。



惟若損害之發生係由於不可抗力或不可避免之事由所致，且不能歸咎於企業、物品或裝置之特殊危險時，其所有人或持有人得不負責任。

依照美國法律學會編纂之「侵權行為法釋義（The Restatement of Tort）」所示，是項危險得否課以嚴格責任，須考慮下列六項因素：

- A. 該活動是否有傷害到人員、土地或其他動產之高度危險；
- B. 是否可能會造成很嚴重之災害；
- C. 危險是否無法以合理的注意而消除；
- D. 該活動是否為一非常使用之事務；
- E. 該活動之施行，對該場所而言是否適當；
- F. 該活動之社會價值。

#### (2) 利益主義

利益主義之觀點植基於，一件雙方皆無過失之損害事件中，出於社會利益與公平之衡量，責任之歸屬應依「誰是最容易的事故防止者（Who is the Best Avoider?）」、「誰有能力承擔損失（Who Can Best Bear Loss?）」以及「制止事故發生之效果」等原則決定。

能更改企業活動之方式，或研究、改進技術而達到損害防止之效果、支出防止費用較低之船舶所有人或營運人，為最適之責任人。

### 四、 補償保險制度

#### (一)補償保險制度之形成

由於船舶洩油所產生的損害賠償責任非常龐大，通常非單一個人

或船公司所能承擔，為分散及轉移風險，故國際上遂有防護協會(Protection Clubs)及補償協會(Indemnity Clubs)兩者演變之「防護及補償保險協會」，即「船東責任互保協會」(Protection and Indemnity Club; 簡稱P&I Club)產生。

與一般保險不同的是，P&I Club通常不簽發保險單，而係在船舶初入會時，簽發永久性之入會證明，承保內容列於統一制定之規則中(P&I Rules)，個別會員所適用的特殊條件，則在個別入會證明上註明<sup>23</sup>。

## (二) P&I Club之承保原則<sup>24</sup>

在P&I Club中，投保船東既為保險人，亦為被保險人，共同承擔彼此海上營運責任風險。有關P&I Club與其會員間之權利義務事項，均載明於P&I Club規則內，除非入會證明書(certificate of entry)或批單(endorsement)上另有特別約定，否則P&I Club所承保之範圍及條件，均以各P&I Club之規則為準。

### 1. 一般承保原則：

P&I Club所承保的會員責任或損失，必須符合以下條件：

#### (1) 須與入會船舶的營運有直接關係

會員必須對入會船舶有保險利益，即會員須為入會船舶之船東、營運人或租(傭)船人，其營運所產生的責任或損失始在P&I Club之承保範圍內。會員所發生的責任或損失若與入會船舶無直接關係，P&I Club將不予承保。

#### (2) 船東對入會船舶需有保險利益

---

23 曹庭榮，2007，海洋油污染衝擊評估與損失求償案例之研究，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文，頁 3-38~3-42。

24 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學碩士論文，頁 88-93。曹庭榮，2007，海洋油污染衝擊評估與損失求償案例之研究，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文，頁 3-42~3-52。

(3) 須為「承保期間」所發生之事故

通常會員之責任或損失與意外事故同時發生，但有時兩者發生時間並不一致。若意外事故在船舶入會前或入會期間以外的時間發生，即使責任或損失於船舶入會期間產生，P&I Club仍不予承保。

2. 承保剩餘責任原則

船東從事海上營運所面臨的風險，不外乎船體本身的毀損或滅失及對於第三人之責任。一般在傳統的商業保險市場上，船東可以投保船體保險(Hull Insurance)，以因應海上事故所生之損害賠償責任。然船體保險除承保船舶之毀損、滅失風險外，對於第三人之責任，僅作部分承保，其餘部分則須藉P&I Club保險予以補足。

船東在加入P&I Club前，應先投保合乎標準條件的船體保險，且該保單須經P&I Club認可。凡船體保險已承保之部分，P&I Club不再予以承保，但若所發生的責任超過船體保單保險時，P&I Club將負責理賠超過部分之金額，惟所投保之船體保險必須是足額保險，否則P&I Club對於船體保險不足額理賠之部分，將不予填補。

3. 會員先付原則

發生應理賠之責任事故時，P&I Club為避免先行給付船東後，船東卻未全數賠償與受害人，並便於估計船東損失之數額，通常會在其保險規則中明列「會員先付條款（Payment First Clause）」，要求會員需先賠付受害人後，再就實際支付向P&I Club求償，此即P&I Club「付已應付（Pay to be paid）」之理賠原則。

不過實務上，P&I Club於處理會員所涉案件時，基於會員時空條件上的不便，經常在知會或取得涉案會員對於理賠金額之同意後，即先支付賠款予受害人，事後再向會員追繳自負額部分；

若理賠範圍不能釐清，P&I Club亦經常應要求而提供擔保書（Letter of Undertaking）或保證函（Letter of Guarantee）。

#### 4. 維持入會船舶船級原則

在P&I Club保險期間，入會船舶都必須維持P&I Club所認可之船級。

#### 5. 油污責任除外之無上限承保原則

P&I Club所承保之船東責任險，除油污責任外，對於其他責任係採「無上限承保原則」，即承保責任無一定限額。因此，P&I Club為避免索賠金額過鉅，影響財務穩定，常在承保規則中要求船東盡可能主張船舶所有人責任限制，非經P&I Club參與或同意，船舶所有人對於依法所享有之權利不得任意拋棄；不論為免責權或責任限制之權利，船舶所有人均應盡力爭取。

至油污責任部分，P&I Club在2000年2月20日起已將油污承保責任限額提高至10億美元。承保範圍包括：

- (1) 洩漏事故發生後，為避免或減輕污染損害而採取合理措施，所造成之責任或費用。
- (2) 因存在嚴重污染損害威脅，為避免船上任何污染物之排放，採取合理措施所發生之費用。
- (3) 為避免污染或污染威脅，而遵從任何政府或主管機關之命令指示，所發生之任何費用或責任。

### (三) P&I Club之功能<sup>25</sup>

#### 1. 索賠處理功能

在會員受索賠請求時，提供意見，代會員向利益關係人進

---

25 曹庭榮，2007，海洋油污染衝擊評估與損失求償案例之研究，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文，頁3-44~3-47。

行磋商交涉、替會員安排適任之專家，如驗船師、公證人、查勘人員等協助處理。

## 2. 訴訟處理功能

透過協會經理人的安排，代船舶所有人處理一切訴訟相關事務。

## 3. 保釋服務功能

入會船舶因第三人行使債權而遭受扣船或有扣船之虞時，P & I Club依其規則提供擔保（security），使遭受扣押之入會船舶獲得釋放或免於被扣押。在很多情形下，出具P&I Club名義之「擔保書（Letter of Undertaking）」，即可為法院及債權人所接受。另於「擔保書」不被接受的情形，亦得透過P&I Club安排，取得銀行出具之保證書（Bank Guarantee）。

## 4. 其他：如發行刊物、提供會員世界各國最新法律資訊……等。

# 五、 海洋油污染成本分析

就海洋油污染之風險評估，國際相關案例或發展可以作為重要的參考。2010年海洋環境保護委員會(MEPC)第60屆會議中，對於環境風險評價標準準則建立了工作小組，督促會員國政府及組織提出外洩成本公式已供委員會進行參考。在此基礎上，於海洋環境保護委員會(MEPC)第61屆會議中，針對海洋油污染事件之成本分析，美國與希臘即分別根據不同的資料基礎提出了分析報告，爰就該次會議美國及希臘所分別提交的綜合安全評估說明如下：

### (一)美國提交之綜合安全評估

美國所提出之綜合安全評估來自發生於該國領海之油污染事件共486件，其中主要為中小型之油外洩案件，同時也包含由油污責任信

賴基金所給付的部分。

本份報告之主要觀點為，環境風險評估準則應該是一個全面性的成本核算，因此必須將所有的效益均納入考量。亦即，油污染事件之成本應該是一個包括個別成本項目加總而成的總成本。

表四 海洋油污染之成本分類

分類	描述
應變	控制，恢復以及清理外洩之原油
環境破壞	在應變措施完成之後，野生動物傷亡之價值，生態系統破壞以及其他的環境影響
第三方成本	對於意外事件中非直接涉入之第三方的影響成本，包含的所喪失的使用功能，延遲以及中斷
船艦損傷	在意外事件中修補船艦的成本
法律成本	傷害的法律補償以及/或是其他傷害的成本
原油價值	外洩所失去的原油價值
其他	其他沒有提到的成本

美國根據MEPC61/INF,11 所提出之美國資料及補充文件之彙整，得出原油外洩之總成本應為每噸 10 萬美金(以 2005 年美金為基準)，該估計明顯高於MEPC其他工作小組成員所推估之數值。該估計較高之原因應是美國之成本計算乃是一個完整的總成本核算，其中包括了環境破壞、第三方成本、及法律成本。

表五 油污染外洩成本之分項估計

法律成本	5311.82
損失原油之價值	215.51
其他	2581.28
第三方成本	39993.4
應變成本	40893.64

環境破壞	13292.3
------	---------

美國於提出之報告中認為，其估計之外洩成本為海洋油污染外洩實際成本之代表，且通常還低估了實際成本。美國將其預估之應變成本與其他國家模型之總成本比較，發現小型外洩事件中有超過一半應變成本是高於其他國家所推估之總成本。

此等差異之存在，其可能的理由是希臘、日本、挪威等國家所提出之模型所使用的資料為國際原油污染補償基金(FUND)的資料，而該基金所要償付之損害需符合一定的法律要件、且原油外洩事件中有相當一部分的資金來源是透過P&I團給付，因而導致了此等差異。

## (二)希臘提交之綜合安全評估

希臘在MEPC第 60 屆會議中曾就國際原油污染補償基金的資料為基礎，進行了回歸分析，曾提出原油外洩成本以及權重之非線性函數。該模型在會議中被視為最保守的一個，於MEPC第 61 屆會議，希臘進一步納入了美國提供的資料並提出了連結了外洩量與外洩成本之非線性公式。

希臘就其資料所提出之外洩量與外洩成本之回歸公式為：

$$\text{總外洩成本} = 70,343V^{0.65}$$

(其中V是外洩量，單位為噸)

倘為取得相關性係數更高之公式，而將八個極端值移除時(部分分析師擔心移除極端值會有扭曲真實性之問題)，外洩量與外洩成本之回歸公式則為：

$$\text{總外洩成本} = 51,432V^{0.728}$$

希臘也基於國際原油污染補償基金之資料，針對清理成本之部分提出了非線性回歸公式：

$$\text{清理成本} = 44,435V^{0.644}$$

### 第三章 國際油污染緊急應變賠償暨公約簡介

希臘於此份報告中，進一步將主要處理油輪外洩事件之國際原油污染補償基金(IOPCF)與小型事件為主之美國油污責任信託基金(OSLTF)合併觀察，進而再計算了一個新的清理成本回歸公式：

$$\text{清理成本} = 24,936V^{0.527}$$

相較於先前僅由國際原油污染補償基金所導出之公式，此一公式明顯地造成了較低的清理成本，而此成本係由包括較多資料分析後所為，對於各種不同外洩量之油污染事件均適用，應比只包含大型外洩事件或小型外洩事件之公式來得妥適，但若能有更進一步對於全球性資料的分析，將能取得更精確的公式。



我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

## 第四章 美、日緊急應變暨油污染賠償制度簡介

### 第一節 美國制度

美國對於海上油污染防治之相關法令，包括 1924 年之「油污染防治法」(Oil Pollution Prevention Act)、1948 年之「聯邦水污染管制法」(The Federal Water Pollution Act)、1978 年「國家海洋污染計畫法」(The National Ocean Pollution Planning Act)及 1980 年「船舶污染防治法」(The Act for the Prevention of Pollution from Ships)。

1989 年 3 月 24 日，「艾克森瓦迪茲號 (Exxon Valdez)」油輪在阿拉斯加威廉王子海峽發生嚴重擱淺溢油事件，因事故發生地為鱒魚、海水獺、海豹、海鳥棲地，又為鮭魚、黑鱈魚魚場，除污染損害外，更造成嚴重生態影響及漁業損失，且污染後，休憩觀光活動大受影響，可稱是美國國內最嚴重的原油洩漏事故<sup>26</sup>。此事故後，美國國會在 1990 年修訂通過「油污染防治法」(Oil Pollution Prevention Act of 1990, OPA)，集「油輪安全的要求標準」、「洩油之應急和反應行動」、「油污責任」及「賠償嚴格責任」為一體，範圍包括預防、應變處理、責任歸屬和賠償制度等，不但在船舶建構、船員許可、意外事故處理方式設新規定，亦擴大聯邦政府對原油運輸業者設限制之權利、增加罰款金額。除此之外，OPA 並有設立研究調查發展計畫之規定，並擴大潛在性危險責任和義務。茲介紹該法內容如后，並就美國海洋油污染緊急應變機制提出說明。

---

26 曹庭榮，2007，海洋油污染衝擊評估與損失求償案例之研究，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文，頁 4-1~4-26。

## 一、 OPA之適用範圍

OPA 的立法目的在於處理海事運輸造成油污染事故之爭議，包含預防、責任及賠償，因此須先確定該法「油」、「船舶」、「責任主體（責任人）」、「油污損害」及「地理區域」之範圍<sup>27</sup>。

### (一) 油

OPA所規範之油，依據該法第 1001 條第 23 款之規定，指任何種類或任何型態的油，且不限於石油(petroleum)、燃料油(fuel oil)、污油(sludge)、廢棄油(oil refuse)、摻雜廢棄物之油(oil mixed with wastes)。

### (二) 船舶

OPA規定的船舶定義係：所有水上運輸工具及用作或得用作水上運輸工具的設備，但不包括公共船舶（聯邦、州或其他行政機關、或外國非從事商業行為之公務船舶）<sup>28</sup>。

這個範圍相當大，因為油輪、散裝貨船、定期船、或其他船舶都被包含在OPA，唯一例外的是政府擁有的船。因此，大多數洩油船舶的運送人都需負擔OPA下的賠償責任。

### (三) 責任主體（責任人）<sup>29</sup>

1. 船舶所人；
2. 備船人及其他海上設備的所有人及有權使用人。

---

27 廖穎愷，1999，油輪海上油污染案例之損害賠償法制比較研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 58-61。

28 曲立斌，2005，海洋環境污染防治國際規範與國內立法之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 150。

29 詹駿鴻，2010，海上船舶油污染事件民事求償訴訟之介紹——以油污被害人無懲罰性賠償請求權為中心，法學新論第 19 期，頁 128。

(四) 油污損害<sup>30</sup>

1. 損害類型：

- (1) 天然資源的損害：對天然資源之傷害、破壞、損害，將由聯邦、州、印地安部落、或外國受託人獲得補償，此並包括合理之損害評估費用。
- (2) 財產損害：包括侵害不動產或私人財產之損害，及因此造成經濟損失之損害。此項損害將由擁有或租借該項財產之申請人獲得補償。
- (3) 實際使用的損害：由於無法使用或依賴自然資源謀生而產生的損失，得申請補償，受害人不必是該天然資源之所有人或管理人。
- (4) 政府收入的損害：由於對不動產、私人財產，或天然資源之傷害、破壞或損失而造成之與稅收、使用費（權利金）、租金或其他費用等值之損害，此項損害將由美國、州、或行政區獲得補償。
- (5) 利潤與獲利能力的損失：對不動產、私人財產、或天然資源之傷害、破壞或損失，所造成相等於利潤或獲利能力之損害，此項損害將由申請人獲得補償。
- (6) 公共服務費用提高的損失：包括油污染事件發生後，政府所必須額外支出的費用，如避免火災、維護安全或因油污造成人民受傷、政府所必須增加支出的保險支出等。此項損害由某州或行政區獲得補償。

---

30 詹駿鴻，2010，海上船舶油污染事件民事求償訴訟之介紹——以油污被害人無懲罰性賠償請求權為中心，法學新論第 19 期，頁 128-129。

## 2. 損害計算：

OPA可計入損害之費用，包括回復（restoring）、復育（rehabilitating）、等待回復期間自然資源所減少的價值及為求償支出的合理費用。

責任主體需賠償聯邦或州的合格專家及印地安部落在清洗操作上，清除污染及使沙灘、海岸線、天然資源污染減到最小所發生之任何費用。此外，任何個人因採取符合國家緊急應變計畫（National Contingency Plan, NCP）之行爲而發生之清除費用，亦應由責任主體負擔。

地理區域：OPA擴大先前聯邦法所適用的地理區域至專屬經濟區，並包括大陸架（Outer Continental Shelf）及五大湖區（The Great Lakes of the U.S.）。

## 二、 OPA之特點和主要內容

### （一）重視事前防範措施

#### 1. 油輪船體結構、設備的標準

OPA對船東影響極大的規定是第 4115 條制定對油輪雙層船身（船殼/船底）的要求，並分階段逐漸採用（phased-in）。在 1990 年 6 月 30 日以後簽訂建造合約的新船必須為雙層船底；現有的油輪根據船舶大小、船齡等因素，從 1995 年開始，應改裝為雙層船底；至 2010 年所有油輪皆須為雙層船底，但已具有雙層底或雙層船板的油輪可延至 2015 年（OPA §445）。

適用的船舶包括美國籍液貨船，以及在管轄的可航水域（Navigable Waters）或專屬經濟區（Exclusive Economic Zone）運輸油料或散裝危險品的船舶。檢查任務由海岸防衛隊擔任，違反罰則為美金 1 萬元以下罰鍰或 2 年以下有期徒刑，或兩者併罰（OPA §4302（b）（4））。

此種由國家強制立法要求船舶需有雙層船底之規定，對國際航運界產生相當大的衝擊，其實益如何，日後是否影響外國油輪或散裝液貨船派船至美國的意願，仍有待觀察。

雖OPA強制美國籍船舶及航行該國海域油船需有雙層船底，但雙層船底船舶仍有其安全上的瑕疵，因為雙層船底結構雖能減少小規模擱淺所造成的油污染風險，但由於外殼破裂造成的浮力損失，可能使沈船很難再次浮起，從而導致在船舶獲救之前，破裂反而更不易補救；且雙層船底船舶的火災和爆炸發生率也比單層船底船舶高。因此，美國運輸部亦委託國家科學院（National Academy of Sciences, NAS）對新的船體結構方案進行研究，研究「中間甲板設計（mid-deck design）」是否能在提高船舶安全性下，與雙層船底結構具有同樣減少污染的效果。

## 2. 對油輪人員配置及船員訓練要求更為嚴格

OPA明文規定，海岸防衛隊將評估航行至美國之外國船舶船員配置、訓練、資格等，外國船員發證的標準必須至少相當於美國法律或美國所接受的國際標準，如果沒有達到此一標準，則可以禁止其進入美國管轄水域（OPA §4016）。但有兩種例外情形：第一、船舶之所有人或使用人已令運輸部滿意，船舶並無不安全的顧慮且對海洋環境亦無威脅。第二、船舶之進入為船舶或船上人員安全所必需。

另外，拜航海科技之賜，今日商船航行實施自動舵導航（Auto pilot）與定時機艙無人操控（Periodically Unmanned Engine Room）已成普遍，但著眼於油輪事故對生命財產與海洋環境所造成的危險性，OPA對油輪可使用自動舵導航及實施機艙自動操控之情況設有限制（OPA §4114（a））。

## 3. 要求油輪、離岸設施或陸上油裝卸設施應攜備因應計畫美國籍的油輪、離岸設施或陸上油裝卸設施，在 1992 年 6 月 18 日以後，皆需攜備「因應計畫（response plan）」，此計畫並須經海岸防衛隊

認可。

(二) 油污責任的範圍擴大

OPA規定應由責任人 (Responsible Party) 對清除油污費用和損害負賠償責任。賠償責任範圍包括發生洩油後引起的清除費用及存在重大洩油威脅情況下，為防止、減少油污染所支出的費用。

因賠償責任採嚴格責任主義，故OPA設有免責事由、賠償上限以為衡平。當損害之發生係由於天災、戰爭、責任人之僱用人或代理人，或與其有契約關係之人以外之第三人之故意或過失所致者，責任人不需負擔賠償責任 (OPA§1003 (a))。

在責任人應為賠償的情況下，每一事故賠償金額以下述金額為限：

1. 總噸數 3,000 噸以上的油輪，每噸 1,200 美元，最高不超過 1,000 萬美元；
2. 總噸數小於 3,000 噸的油輪及其它船舶，每噸 600 美元，最高不超過 50 萬美元 (OPA§ 1004 (a))。

惟須注意的是，污染事故責任人如有下列行為，即不能主張責任限制 (OPA§1004 (c) (2))：

1. 責任人或其代理人、受僱人或與責任人有契約關係的人員之行為：
  - (1) 重大過失或惡意行為 (Willful misconduct)；
  - (2) 違反應適用的聯邦安全、構造或操作規則。
2. 責任人沒有或拒絕：
  - (1) 對事故知悉或有理由知悉而未依法提出報告；
  - (2) 未依清除機構主管官員之合理請求提供合作與協助；

- (3) 無充分理由而未遵守依本法或聯邦水污染管制法所頒佈之命令。

依前述規定，責任人欲主張限制責任，必須沒有任何故意或過失，而此種舉證極難做到，故有論者主張OPA之責任要求，已形同無限責任<sup>31</sup>。

(三) 出入美國港口和水域之船舶須持有財務責任證明 (Certificate of Financial Responsibility, COFR)

在OPA施行後，持有財務責任證明是船舶出入美國港口和水域的先決要件，在美國可航行水域內發現不具有此種證明的任何船舶，得不予結關或拒絕進港，甚至扣船、沒收 (OPA §1016 (b))。

「財務責任證明」性質乃屬保證，其可以為保險證明 (insurance)、保證債券 (surety bonds)、保證書 (guarantees)、信用狀 (Letter of credit)、自保 (self-insurance) 或其他經運輸部承認之財物承擔證明文件 (OPA §1016 (d))；聯邦可直接向保證人提出索賠，保證人具有依據該法所賦予的一切權利與抗辯。油污事故若是責任人的惡意行為所造成，保證人可拒絕賠付 (OPA §1016 (e))；保證人對油污損害和清除費用的責任總額，以不超過其為責任人提供財務責任證明的數額為限 (OPA §1016 (f))。

(四) 基金制度

OPA要求財務責任證明、擴張賠償責任範圍的同時，為迅速清除油污、填補損害，創設國家油污基金中心 (National Pollution Fund Center, NPFC) 與油污責任信賴基金 (Oil Spill Liability Trust Fund, OSLTF)<sup>32</sup>。

---

31 曲立斌，2005，海洋環境污染防治國際規範與國內立法之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 151。

32 曲立斌，2005，海洋環境污染防治國際規範與國內立法之研究，國立臺灣海洋大學海洋



### 1. 國家油污基金中心（NPFC）

美國國家油污基金中心於 1993 年 2 月 20 日成立，由海岸防衛隊管理。依OPA之規定，國家油污基金中心主要有下列 5 項任務：

- (1) 及時為油污清除行動提供資金援助；
- (2) 進行油污對自然資源損害的評估；
- (3) 對因油污造成損害的索賠者（受害者）進行賠償；
- (4) 向油污責任人追繳油污損害賠償費及清除污染支出之費用；
- (5) 頒發財務責任證明予船舶所有人。

發生油污污染事故時，國家油污基金中心會派遣事故處理小組前往現場處理有關事宜，成員包括法官、索賠專家、財務管理人員、保賠專家、政策協調官員、事故處理官員，根據需要，還可配備其它專家。事故處理小組與溢油應急反應現場協調員密切配合，確保足夠的清除污染費用，以保證對溢油能迅速反應。

### 2. 油污責任信賴基金（OSLTF）

在OPA規定下，責任人有義務負擔清除油污染支出費用。這些費用包含政府為監督去油污行動所受到之損失，及潛在的危險污染所造成之損失。如對油污染應負責之人未能及時僱用清潔人員或油污染原因不明時，除污費用將先從基金支出，待事後求償，再將所獲賠償納入基金中。

為了提供大規模溢油緊急行動及時的財務支持，對油污損害給予足夠賠償、制定應急計畫、科學研究開發，OPA將前已有的數種法定基金合併，設定油污責任信賴基金，由國家油污基金中心負責管理。

油污責任信賴基金主要來源有：

- (1) 向石油企業徵收石油特別捐<sup>33</sup>。
- (2) 基金本金所生之利息。
- (3) 向油污責任人追回的清除污染費用。
- (4) 對油污責任人的罰款。
- (5) 政府的緊急輔助撥款。

油污責任信賴基金又分「緊急基金」和「主要基金」兩部分，前者主要用於支付發生事故時之油污清除費用；後者則用於平時對自然資源的評估與油污應急相關研究開發等。茲表列基金用途如下：

表六 美 OPA 油污責任信賴基金用途表

	緊急基金	主要基金
用途	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 從水域和岸線收集和清油污所支出之費用；</li> <li>2. 在對環境有嚴重威脅的區域採取減輕油污損害的預防措施之支出；</li> <li>3. 為減輕對公眾健康和財產所造成的損害，採取對策行動之費用；</li> <li>4. 根據契約，清油公司和管理當局提供清除污染服務之支出；</li> <li>5. 在清油過程中，對政府人員正常工資外的補助和臨</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對自然資源的評估和重建、恢復和更新而保持生態平衡所產生的費用；</li> <li>2. 根據國家應急計畫而從事的清除污染費用和無法補償的油污損害費用；</li> <li>3. 聯邦管理運作的工作支出及人員費用；</li> <li>4. 油污應急的研究與科學研究開發費用。</li> </ol>

33 自原油工業製造原油或輸入美國的石油，每桶抽取 5 分錢之特別捐，當基金達到 10 億美元時停止徵稅，基金降至 10 億美元以下時再恢復徵收。該特別捐前於 1994 年 12 月 31 日停止徵收。

	<p>時僱傭人員參加清油工作的工資；</p> <p>6. 清理工作所需設備之價額；</p> <p>7. 為識別油污染源和油種，進行化學實驗支出之費用；</p> <p>8. 對回收污油雜物垃圾妥善處理之花費。</p>	
--	---	--

### 三、 美國海洋油污染緊急應變機制

美國油污染緊急應變計畫乃規定於聯邦法典第 300 部之「國家油類與有害物污染緊急應變計畫 (National Oil and Hazardous Substances Pollution Plan, NCP)」中，要求由環境保護署、海岸巡防署、聯邦災害應變管理署、國防部、經濟部、農業部、商業部、健康保護部、司法部、勞工部、運輸部、國務院、核子管制委員會等，分別制定聯邦油污染緊急應變計畫及應變作業的程序。主要內容有：

#### (一) 應變層級

「美國油污染緊急應變計畫」將應變層級區分為國家、區域及地區等三級，除成立國家應變組 (National Response Team, NRT)、區域應變組 (Regional Response Team, RRTs) 外，州政府、地方政府、油業企業、港口終端及船舶均應制定緊急應變計畫。茲擇要分述如下：

#### 1. 國家應變組 (National Response Team, NRT)<sup>34</sup>

---

34 霍大偉，2005，我國海洋油污染緊急應變機制與執行力之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學系碩士論文，頁 53-55；許安台，2009，我國海洋油污染應變機制之

國家應變組位於海岸防衛隊總部，負責國家油污染應變計畫之規劃，平時由環境保護署（EPA）及海岸巡防署（USCG）代表擔任（副）主管人員，應變作業期間，支援現場協調員（On Scene Coordinator, OSC）及補救方案管理員（Remedial Project Managers, RPMs）所需之人力及資源。

國家應變組之責任如下：

- (1) 評估處理洩油災害之應變方法，並視需要修正國家油污染應變計畫及應變組織架構。
- (2) 提供區域應變組織所需的政策方針與作業指導。
- (3) 建議相關單位訓練現場處理人員、採購所需裝備、建立應變組織及進行有關技術之研究，以改進其應變能力。

國家應變組平時規劃執行之工作如下：

- (1) 規劃超越各區域應變組織能力之大型油污災害處理措施。
- (2) 就各地方應變計畫所需之因應與執行事項，編製出版指導手冊。
- (3) 審核區域應變組陳報的最新災害報告。
- (4) 執行「國家協調計畫」，以協調各相關部門間之計畫與應變互援。
- (5) 深入瞭解國家應變組內各單位所進行之研究事項，並加強相互間之協調，避免研究工作重複。
- (6) 設計有效的聯絡流程，以有效統合聯邦、州、

地方及民間單位之應變能力。

- (7) 就應變措施之人員技術訓練與協調工作編定參考準則。
- (8) 定期審核各區域應變計畫。

國家應變組在下列狀況時，即轉變為緊急運作狀態：

- (1) 當油品或危險物質洩漏數量超過各區域的應變能力時，或意外災害發生在不同區域之邊界時，或意外災變將嚴重影響大眾健康福祉及該災變對生態會造成重大影響時。
- (2) 當國家應變組的委員提出要求時。

處於緊急運作狀態下的國家應變組，需遵照主席指示與要求執行以下工作：

- (1) 查核並評估來自現場協調員的報告，並透過區域應變組，促使現場協調員採取適當的災害處理步驟。
- (2) 請求各聯邦、州或地方單位及私人團體提供災變處理設備及有關人員，用以消除污染。
- (3) 協調其他區域調用人員與設備，支援發生災害的區域。

國家應變組並依地理性質，於 1973 年成立太平洋區和大西洋區等二個搶救隊，搶救隊隊員由有經驗的成員組成，採取 24 小時值勤，並配備支援現場協調官、因應美國境內水域油外洩事件所需之水面油污截流與回收系統、輸送油與化學物所需之高容量泵、化學防護衣，大部分的工具均可用卡車載運。

2. 區域應變組 (Regional Response Team, RRTs) <sup>35</sup>

區域應變組負責各轄區內應變計畫之規劃、協調與應變措施之審核，聯邦政府、州政府及地方政府均應派代表參與區域應變組。區域應變組織需提供適當的規劃架構，藉以加強協調發展各單位的應變能力。在意外災害發生時，區域應變組有責任提供現場協調員 (OSC) 及補救方案管理員 (RPMs) 所需的協助與建議。

現場協調員由海岸防衛隊或環保署依國家緊急應變計畫任命，負責蒐集外洩源、原因及外洩肇事單位資料；同時也決定油外洩對人體健康福利之影響，以及是否對環境構成顯著影響。

當現場協調員收到油外洩報告時，應採取下列行動：

- (1) 立即通知國家應變組及區域應變組。
- (2) 進行相關資訊之調查，例如民眾健康與環境之危害情形。
- (3) 正式依油外洩量 (排放量) 分類，以決定所需採取的措施。
- (4) 判定外洩者是否適當的採取清除作業。
- (5) 判定州政府或地方政府有無能力進行因應行動。
- (6) 在一項重大油外洩事件發生 60 天內，現場協調官需向區域應變組呈報說明該次外洩作業所採取之措施。

---

35 霍大偉，2005，我國海洋油污染緊急應變機制與執行力之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學系碩士論文，頁 55-57；許安台，2009，我國海洋油污染應變機制之探討，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論文，頁 53。

國家油污染應變計畫要求區域應變組需以「平時狀態」、「運作狀態」兩種狀態存在：

(1) 平時狀態

平時狀態的區域應變組織其職責在規劃該區域的應變計畫、協調該區域內各單位工作人員的訓練，並建立聯絡管道等。環保署及海岸防衛隊代表在平時狀態時，均擔任區域應變組的副主席。平時狀態的區域應變組工作如下：

- A. 審核「地方意外處理委員會」所提出的地方應變計畫，並提供改進建議。
- B. 評估其轄區內之「區域級」與「地方級」應變能力。
- C. 依據實際運作應變體系的經驗，向國家應變組織提供意見，俾供修改國家應變計畫之參考。
- D. 審核評估現場協調官執行工作的能力。
- E. 預先規劃各種化學處理劑及生物處理劑之使用計畫。
- F. 督導並參考責任區內各應變單位的訓練及演習。
- G. 建立處理大型洩油及危險化學物質溢洩能力，並具備跨區作業之能力。
- H. 至少每半年開會一次，以審核該期間區域內各項應變措施，並考慮修正各項應變計畫。
- I. 每年向國家應變組織提出 2 次報告，報告內容須包含最近的活動、組織的變動及改

善所轄各單位之協調與工作等。

(2) 運作狀態

當發生意外災變時，區域應變組織可視需要，立即由平時狀態轉變為運作狀態。

區域應變組織在下述狀況時，即需轉變為運作狀態：

- A. 當意外災害洩漏之油污大於現場協調官之處理能力時。
- B. 當災害發生在各州邊界時。
- C. 災害可能對民眾健康及福祉或生態造成顯著之影響時，或對該區域之人民財產造成明顯傷害時。
- D. 區域應變組織可經現場協調官或區域應變組織之委員要求下轉變為運作狀態。

在運作狀態下的區域應變組織內之各單位代表，必須依照主席之指示執行以下工作：

- A. 查核並評估災情報告，提供現場協調官有關災區處理污染之建議。
- B. 請求其他聯邦、州及地方政府或私人團體提供協助。
- C. 協助現場指揮官對大眾發佈消息並與國家應變組織聯繫。
- D. 提供區域應變中心所需之必要設備及人力。

(二) 通報系統

設於海岸巡防署的國家應變中心 (National Response



Center, NRC) 為全國唯一的聯絡中心，美國所有的油污意外災害事件均須向此中心報告，如果通知國家應變中心有實際困難，也可以通知該外洩地區的海岸巡防隊，再盡快通知國家應變中心。同時，國家應變中心亦為國家應變組的聯絡中心。當國家應變中心接獲溢油災害報告時，須立即通知當地的現場協調員，並通知相關聯邦政府單位，若洩油災害將造成嚴重災難時，須立即告知聯邦意外規劃署，而通報系統所需的各項器材及專業人員均由海岸巡防隊負責提供<sup>36</sup>。

在應變作業期間，現場協調員及補救方案管理員應蒐集油污染事故相關資料並予以評估，對有發生重大災害之虞時，應立即向聯邦災害應變管理署（FEMA）提出報告，可能影響民眾健康時，則應同時通知聯邦行政區域之區域應變組所屬健保局代表；另外現場協調員及補救方案管理員應與相關之聯邦、州、地方與私人等機關或單位協調應變行動措施，並定期向區域應變組及其他支援機關報告作業進展情形。

### (三) 支援組織

海岸巡防隊與海軍於 1980 年簽署協議書，同意海岸巡防隊在進行海洋溢油污染防治時，可以向美國海軍海上系統指揮部（Naval Sea Systems Command）的海軍救難督導（Supervisor of Salvage, U.S. Navy, SUPSALV）申請油污染應變及船舶救難工具的支援，海軍的政策是透過海岸巡防隊的現場指揮官提供支援，而不是直接向民間單位提供洩油應變設備。

另由於OPA規定油輪、煉油廠、油田及離岸海域鑽油平

---

36 霍大偉，2005，我國海洋油污染緊急應變機制與執行力之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學系碩士論文，頁 57-58。

台等設備擁有人或經營者，必須具備經由海岸巡防隊所認可的「溢油應變計畫」（Oil Spill Contingency Plan），並且必須擁有可執行該應變計畫所需的作業人員與裝備。因此 65 家油品生產、運送及銷售等公司業者組成「海洋保護協會」（Marine Preservation Association），成立非營利性的「海洋溢油應變公司」（Marine Spill Response Corporation），為會員進行規劃、組織研擬對溢油事件的應變處理計畫，並提供被委託公司適時適切處理大規模災難性溢油事件之應變能量<sup>37</sup>。

## 第二節 日本制度

### 一、日本處理海洋油污染之應變制度

日本相關海洋污染防治法令主要受國際公約的影響，在 1970 年依據「1954 年防止海洋油污染國際公約（OILPOL）」，制訂海洋污染防治法，其後又陸續訂頒相關子法，並隨著相關國際公約的通過而修正。1976 年擴大其內容並更名為「海洋污染與海上災害防止關係法」，該法中有關海上油污染防治與應變處理主要內容，包含了船舶排油限制、船舶排放有害液體物質限制、船舶排棄廢棄物限制、船舶污染防治設備之檢查、海洋設施與飛機排放洩油料與廢棄物限制、排洩油料的通報、大量油料排洩的防治措施與洩油防治器材等項目，是目前日本對海上洩油污染防治、應變與處理的主要依據。

「海上災害防止中心」由政府與船公司合資設立，是負責海上防災工作及防災訓練的法人組織。油輪船舶所有人並成立「排洩油污防治協會」，訂定「各海域洩油污防治的自主基準」、調

---

37 霍大偉，2005，我國海洋油污染緊急應變機制與執行力之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學系碩士論文，頁 58-59。

查及研究「排洩油污染技術」、實施「排洩油污防治教育與訓練課程」、有關排洩油污防治重要事項之協議，以及向海上保安廳長官提供有關油污染防治計畫之意見。

以下為日本海洋污染管理組織架構之簡介：

(一)海上保安廳 (Japan Coast Guard, JCG)

日本海上保安廳成立於 1948 年，現隸屬於日本國土交通省，管轄區域以海岸線 5 哩至專屬經濟海域外為止。依據日本海上保安廳法第 1 條，該廳成立之目的為在海上保護人命及財產，並預防、偵查、鎮壓違反法令之行爲，而第 2 條規定確保海上之安全與治安，並執行在海上之嚴格執法、海難救助、防止海洋污染、預防及鎮壓海上犯罪、偵查及逮捕海上犯人、海上船舶交通之管制、水路、航路之標誌事務、其他確保海上安全之相關事務以及與其附帶事項有關之事務。由此可知，海上保安廳主要任務包括警備救難（領海警備、經濟海域警備、海上犯罪取締、海上紛爭之警備、廣域海域之警備、海難搜索救助、海上交通之確保、海洋污染之監測取締、海上災害防止）、水路（海洋情資之提供、管轄海域之調查、航海安全及海洋利用之海洋調查）及航路標識（航路標識整備、大規模電波標識系統、船舶氣象通報）等三項<sup>38</sup>。

海上保安廳在日本周邊海域實施海洋污染調查和污染源之監控管理，並特別在容易發生油污染事件的油輪航道配備巡邏艇及飛行器等設備，加強空中監察。此外，對於空中監視難以察覺的工廠廢水及廢棄物排放等，則加強陸域上的查緝。另考慮到船舶航行的利益，對於污染日本海域的船隻，要求提供擔保金才釋放船隻離境。

依據日本海洋污染防止法，日本政府責成日本海上保安廳針對東京灣及運輸省所劃定之海域，訂定防治計畫，其主要內容為<sup>39</sup>：

---

38 許安台，2009，我國海洋油污染應變機制之探討，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論文，頁 49。

39 許安台，2009，我國海洋油污染應變機制之探討，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論

1. 有關油污回收及其他船舶、機械器材等置備事項。
2. 緊急應變作業時的相關行政機關、地方公共團體、船舶所有人團體及其他關係人間的聯絡與資訊溝通事項。
3. 海上保安廳油污染防治計畫訂定前，應聽取相關行政機關和地方公共團體之意見，修正時亦同。
4. 海上保安廳油污染防治計畫訂定時，應迅速通知前項規定之各有關人員，並公告緊急應變作業要點，修正時亦同。

對於海上油污染之防治，海上保安廳依據海洋污染與災害防治法，將日本沿岸劃分為 16 個區域，各區域分別根據地理環境概況、油品儲存地點、船舶交通狀況、海難事故地點、油污事故地點、海流與氣象情形、漁業型態及海域週邊環境等要素，制訂各區域的溢油防治計畫。

爲了預防大規模的油污染事件，上述計畫中並制訂每個區域之間的相互支援機制，以防止二級以上的油污染事件與油污擴散至鄰近區域。同時，在計畫中也納入地方公共團體、石油業、海運業、礦業、漁業以及船東團體等民間業者的聯合制度，以強化溢油應變之效率與能量。至於硬體設備方面，各區域分別針對各海域的特性添置適用的器材。計畫中詳列相關單位的硬體設備數量，當各區域內應變設備不足時，可迅速向鄰近區域借用。正因爲各區域的應變設備皆不盡相同，故各區域分別制訂訓練計畫以及演習，加強應變人員對器材使用的熟練度。設備的運輸同時也是計畫考量的重點，當災害發生時，應變器材在陸域上的運輸，將由警察機關負責協助，以求將設備迅速送達事故地點。

## (二)海上災害防止中心

日本對於油污染的應變除了海上保安廳之外，另有一重要組織「海上災害防止中心」(Maritime Disaster Prevention Center,

MDPC)，該中心是由日本政府及船公司出資成立，部署溢油應變裝備於全國各地，並與私人公司簽約，負責這些公司在 83 個港口的溢油應變作業。另外，以私人公司為對象，每年在各地進行演習與應變技術訓練。

除了以上任務之外，海上災害防止中心亦接受海上保安廳之委託，協助其進行溢油事故應變，並向污染者收取費用。此外，海上災害防止中心不只針對油污染進行應變作業，對於各種有害液體之防治及船舶火災之滅火作業亦在其工作項目之中。

### (三)日本石油聯盟

日本石油聯盟（Petroleum Association of Japan, PAJ）係由 18 家日本煉油公司或銷售油品公司所組成的非營利民間組織，成立於 1955 年 11 月，專注於油污染之應變，防止海上油污染破壞海域環境，並鼓勵日本石油工業的健全發展。其主要功能為：

1. 發行石油業重大事件訊息；
2. 整合石油業者的意見或規畫，回應給政府、媒體、工業協會；
3. 石油業重大事件的研究與統計；
4. 執行重大油污染應變之贊助計畫。

日本石油聯盟於 1973 年 1 月設立「PAJ 溢油合作計畫」，該計畫以聯盟內的石油公司為中心，並納入其他石油相關產業，彼此相互援助，是一自願互助的制度。

1989 年 3 月在美國阿拉斯加州發生 Exxon Valdez 重大海洋油污染事件，引起國際間對溢油事故緊急應變的重視，亦進而提昇日本石油聯盟推動油污染應變能力的決心。1990 年，日本經濟產業省補助「重大油污染應變計畫」的建置經費，日本石油聯盟遂於 1991 年著

手「大規模石油災害對應體制整備事業」之各項整備工作。截至 1996 年 6 月為止，日本石油聯盟已於日本國內設置六個應變設備儲置中心基地，分別位於面臨日本六個海域的煉油廠，並授權各基地所在的會員公司擔任督察，以便於意外漏油事故發生時，可立即動員基地所儲備的機具。此外，日本經濟產業省亦補助日本石油聯盟設置海外應變基地，至 2007 年止，日本石油聯盟在中東產油國家到日本的運油航線上規劃了 5 個海外基地，分別座落於新加坡、馬來西亞、沙烏地阿拉伯、印尼及阿布達比等五個國家。一般而言，海外應變基地僅提供設備與顧問諮詢，而不提供操作人力與船舶。日本的作法，顯示區域性應變組織和機制較具效益，其區位考慮因素則以油污風險決定區域中心之地點。

日本石油聯盟上述 11 個基地所配備的設備，係以攔油索、汲油器與儲油囊為主。這些設備為了能在事故發生時便於迅速運送，都放在專用貨櫃中。凡是事故關係人，如船東或P&I（船東互保協會防護補償保險）、專業經理人公司等，均可依據日本石油聯盟之溢油應變器材借貸協議，提出借用油污處理設備之請求。

此外，日本石油聯盟為了能快速有效的啟動油污回收設備，定期調訓各基地相關人員熟悉新設備的操作，並舉辦模擬演練，必要時也會送相關人員到國外相關單位實地演練。

日本石油聯盟擁有一套海上油污擴散模擬系統，日常即將日本鄰近海域氣象、海象及油品性質輸入該系統中，建立一資料庫。當油污發生時，便可運用此系統模擬油污擴散方向，依其資訊進行圍堵、回收等作業。但目前資料庫中僅有日本海域資料，故其模擬資訊只適用於當地海域。

#### (四) 油污應變體系

日本油污防備反應體系包含了國家政府、地方政府、石油製造業、航運業、採礦業、漁業以及其他相關組織。為採取全面有效的反應，國家政府部門透過油污防備與反應大會進行協調及溝通訊息，建立油污事故合作體系。另外，海上保安廳區域長官、油輪船東等應與國家政府部門、地方政府和其他組織聯合建立協調小組，包括公共機構代表和私營企業代表，目的是組織聯合溢油清除培訓和探討其他重要事項。

一旦發生油污事故，根據事故的規模和損害程度，國家政府部門應召開會議交換第一階段的訊息並協調應急對策。如有必要加強應急對策的協調時，在報告首相之後，國家政府應成立「預防總部」，由海上保安廳的長官擔任指揮，以及成立「現場通信與協調總部」，由地區總部長官擔任指揮，負責研究現場形勢，採取快速適當的應急對策。

如果確認損害重大，應成立「災害對策總部」，一般由運輸省大臣擔任長官，當石油綜合企業和其他石油設施發生溢油時，則由內務部大臣擔任。如果有必要現場協調各政府部門分支機構、地方政府和其他單位，災害對策總部應成立「現場災害對策總部」，由運輸省長官擔任指揮，如果石油工業體系發生溢油時，則由內務部次長擔任，並派出工作組，調查形勢及採取迅速、有效的措施，而漁業廳和環境省應評估油污對野生動物和漁業資源的影響，並以此為依據保護野生動物和漁場，將評估結果提供予首相、相關政府部門、地方政府和其他反應組織。

另外，地方政府應成立「災害控制總部」，或「地方預防石油綜合企業防災總部」。當溢油發生後，海上保安廳應考慮已採取的措施，向船長及其他被要求採取應急措

施之人，以及應採取清除油污措施的船東提供建議和協助。如果船長、船東仍未採取適當行動，海上保安廳應予以指示。若有採取緊急措施的必要，海上保安廳應自行採取措施，或指示海上防災中心採取清除油污行動。

## 二、 日本油污染損害賠償保障法

日本於 1969 年簽署「油污損害民事責任國際公約」（CLC），後並簽署補強前項公約之 1971 年油污損害國際賠償基金國際公約(FUND)。為實現前 2 公約，日本制定「油污染損害賠償保障法」，作為因應油污染防治及損害賠償處理的依據，其內容概有：

### (一)原則上採無過失責任

油輪的污染事故規模往往非常大，又常常連累與買賣無關的第三者。因此，本法原則上採船主的無過失責任，並以天災、不可抗力及與此相關之情形為例外。

### (二)承認責任限制制度

1969 年 CLC 公約以每噸 2000 法郎（約 24,000 日幣）作為責任限制計算之依據，日本油污染損害賠償保障法提高責任限制之數額為 48,000 日幣。

### (三)導入強制保險制度

為加強補償船主的責任，油污染損害賠償保障法 導入強制保險之制度。受公約的規定影響，船舶總噸 2,000 噸以上之油輪，均列入強制保險範圍。

欠缺保險證明但持有締約國政府的證明書者，也不能進入各個締約國的領域中。

### (四)基金制度

於被害人未完全受償之情形下，由國際基金給與受害者補償。日本向全世界一年間運載 15 萬噸以上至其港口的石油業者，收取一定



我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

比例的金額累積當作基金，以履行被害人的損害賠償。

## 第五章 我國現行海洋油污染緊急應變計畫暨損害賠償制度之檢討

我國對於防止海污染之法律規定，首見於民國 22 年 6 月 27 日公佈之「商港條例」，從此開創我國對於海污染防治之重視。隨著近年法制化之進程以及相關海洋法制之建立，對於海洋污染以及海洋環境保護之法律規範散見於「水污染防治法」、「商港法」、「船舶法」、「海洋污染防治法」等諸多法規中。以下謹就我國現行之海洋油污染緊急應變計畫暨因油污染事件所生之損害求償機制作探討。

### 第一節 海洋油污染緊急應變計畫制度

我國現行之海洋污染緊急應變計畫以海洋污染防治法為最主要之依據，茲先簡介現行制度如后：

#### 一、 海洋油污染緊急應變計畫之授權依據

2000 年 11 月 1 日海洋污染防治法立法公佈，該法第 1 條闡明其立法目的乃為防治海洋污染，保護海洋環境，維護海洋生態，確保國民健康及永續利用海洋資源<sup>40</sup>。論者整理相關立法意見，認該法立法理念及目的概有<sup>41</sup>：（一）整合國內相關海洋污染法規；（二）宣示我國保護海洋環境決

---

40 海洋污染防治法第 1 條：為防治海洋污染，保護海洋環境，維護海洋生態，確保國民健康及永續利用海洋資源，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。

41 霍大偉，2005，我國海洋油污染緊急應變機制與執行力之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系碩士論文，頁 43。

心；（三）強化執行海洋污染管制之能力；（四）管制船舶排放油污、減少環境污染；（五）加強海洋污染事件應變及污染處理能力。

為加強海洋污染事件應變及污染處理能力，海洋污染防治法第 10 條第 2 項：「為處理重大海洋油污染緊急事件，中央主管機關應擬訂海洋油污染緊急應變計畫，報請行政院核定之。」。授權行政院環境保護署(以下簡稱「環保署」)擬定「重大海洋油污染緊急應變計畫」(以下簡稱「緊急應變計畫」)，以防止、排除或減輕重大海洋油污染緊急事件對人體、生態及環境之影響。又依海洋污染防治法第 10 條第 3 項，緊急應變計畫應包含分工、通報系統、監測系統、訓練、設施、處理措施及其他相關事項。

## 二、 海洋油污染緊急應變計畫之重要內容

「為防止、排除或減輕重大海洋油污染緊急事件對人體、生態、環境或財產之影響，當有重大海洋油污染緊急事件發生之虞或發生時，依本計畫之通報、應變等系統，即時有效整合各級政府、產業團體及社會團體之各項資源、取得污染處理設備、專業技術人員，以共同達成安全、即時、有效且協調之應變作業。」為緊急應變計畫第貳部分所明揭。

由於海洋油污染之發生對於海洋生態、環境、漁業、觀光等常導致重大且難以復原之損害，且預防及搶救不易，更致使污染範圍擴大或無法排除，造成生態、經濟等浩劫，因此緊急應變計畫之要旨即為防止、排除或減輕重大海洋油污染緊急事件對人體、生態、環境或財產之影響。至其發動時機為海洋油污染發生或有發生之虞，以收預防以及後續降低損害之效。為達成前開目的，透過通報、應變系統，整合政府及民間機關之資源、設備及人力。

海洋油污染牽涉之管制機關甚廣，包含交通部、環保署、海巡署等，各機關本於職權，依法有管轄之事務範圍，

但海洋油污染發生時，各機關管轄事務均牽連其中，故緊急應變計畫之作用即為即時整合各機關，使之針對單一事件為有效互助，避免各機關因權責不明，延誤救災時間。

海洋油污染之清除以及後續對船東之裁罰、確定損害範圍以及求償等事項，往往需要投入大量專業人員、器材、設備、資源等，故緊急應變計畫除欲明確各機關之權責，更求整合資源、人力、設備等，以利排除海洋油污對於人體、生態、環境、財物之影響，並且有利於蒐證、確認損害及可得求償之範圍。

#### (一) 海洋油污染事件之定義

緊急應變計畫對重大海洋油污染事件之定義

1. 油輪發生事故，造成油料外洩或有油料外洩之虞者。
2. 船舶發生海難或其他意外事件，造成船舶載運物質或油料外洩，致有危害人體健康、嚴重污染環境之虞。
3. 因油料排泄，造成嚴重海洋環境污染者。

當海洋油污染事件發生時，應依其污染地點，分別由各負責管理機關就近爭取時效，先採取抽除殘油、佈置防止油污染擴散器材、堵漏等緊急應變措施，並備妥可動用之相關人力、機具。

#### (二) 緊急應變計畫之應變層級

緊急應變計畫將應變層級分成 3 級，以決定後續負責機構，避免浪費人力、物力及釐清相關責任。

1. 第 1 級：油外洩或有外洩之虞未達 100 公噸屬小型外洩，由海岸管理機關或地方政府負責應變。

2. 第 2 級：油外洩或有外洩之虞達 100 公噸至 700 公噸屬中等程度或顯著之外洩，由交通部(商港區域)、農委會(漁港區域)、經濟部(工業港區域)、內政部(國家公園區域)、環保署(其他海岸區域)及海巡署(海上)負責應變。
3. 第 3 級：油外洩或有外洩之虞達 700 公噸以上屬重大外洩，由中央成立跨部會緊急應變中心負責應變。
4. 其他應考慮採取重大油污染(第 3 級)應變之狀況：
  - (1) 船難可能帶來顯著污染之風險；
  - (2) 船舶之油外洩，可能需要藉助海上或空中因應工具進行截流、擴散或中和；
  - (3) 油品事業機構之油外洩，程度超過其變能力，需要藉助海上或空中因應工具進行截流、擴散或中和；
  - (4) 應地方政府或目的事業主管機關之要求，由於外洩程度超過其應變能力，雖已取得其他支援，仍無法應變時。

行政院為處理重大海洋污染事件，依海洋污染防治法第 10 條第 1 項規定設置「重大海洋污染事件處理專案小組」，該小組主要係當環保署水質保護處(以下簡稱「環保署水保處」)通報發生第 3 級重大海洋油污時召開臨時會議應變處理，並可視業務推動之需要，不定期召開會議。該小組成員計有環保署、交通部、國防部、海岸巡防署(以下簡稱「海巡署」)、內政部、財政部、經濟部、農委會、事件發生所在地地方政府、其他相關機關以及專家、學者共 13 至 15 人，其

中環保署署長兼任小組召集人，並由環保署、交通部、國防部、海巡署指派副首長 1 人兼任副召集人，而環保署水保處處長則兼任執行秘書綜理本小組事務，另由環保署若干現職人員派兼工作人員辦理有關事務。

(三)現場緊急應變中心

緊急應變中心依照溢油事故發生地點在海岸、海上或各級港口而有不同的緊急應變權責機關負責成立現場緊急應變中心，以即時獲得各項人力、設備資源，其成員及執行事項內容如下表：

表七 油污現場緊急應變中心單位權責表

溢油事件地點	負責單位	執行工作內容
海岸區域	由 <u>環保署</u> 於油污染現場附近成立現場應變中心，由下列人員進駐： 1. 環保署指派 1 名指揮官。 2. 船東或油品事業機構代表。 3. 海岸管理機關代表。 4. 海巡署代表。 5. 農委會代表。 6. 交通部代表。 7. 國防部代表。 8. 地方政府代表。 9. 相關學術機關及其他指定機關之代表。	1. 確定油污染程度及範圍，並保全相關資料。 2. 擬定清除計畫。 3. 評估是否需要使用除油劑。 4. 動員所需人力、集結所需設備、器材。 5. 設置媒體之對話窗口。 6. 建立與當地民眾溝通機制。 7. 執行清除作業。 8. 油污清除物妥為處

		<p>理。</p> <p>9. 執行監測及復育計畫。</p> <p>10. 進行求償相關作業。</p>
海上區域	<p>由海巡署於油污染海域鄰近之海巡單位成立現場緊急應變中心，由下列人員進駐：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 海巡署指派 1 名海上及空中作業指揮官。</li> <li>2. 船東或油品事業機構代表。</li> <li>3. 港口管理機關代表。</li> <li>4. 農委會漁業署代表。</li> <li>5. 地方政府代表。</li> <li>6. 環保署代表。</li> <li>7. 國防部代表。</li> <li>8. 其他指定機關之代表。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實施油污染源評估。</li> <li>2. 海面油膜移動監測及油污染範圍界定評估。</li> <li>3. 評估油分散劑之應用方法。</li> <li>4. 執行油回收作業。</li> <li>5. 進行油回收工具之清洗。</li> </ol>
商港區域	商港管理機關(交通部督導各商港管理機關成立)	商港目的事業主管機關督導商港管理機關負責應變，依商港法相關規定辦理
漁港區域	漁港管理機關(農委會漁業署督導各級漁港管理機關成立)	漁港目的事業主管機關督導漁港管理機關，統籌漁港區域內之油污控制及清除處理相關事宜。其作業要領，參照海上及海岸油污染作業內容辦理。
工業港區域	工業港管理機關(經濟部督導各工業港管理機關成立)	工業港目的事業主管機關督導工業港管理機關，統

	籌漁港區域內之油污控制及清除處理相關事宜。其作業要領，參照海上及海岸油污染作業內容辦理。
--	--

### 三、 通報系統

污染事故發生，需經由有效的通報，方能使相關單位即時知悉、介入處理。我國重大海洋污染緊急應變組織為此設有通報系統之規範。

- (一) 航政主管機關、港口管理機關、地方政府及相關單位於接獲海洋油污染通報後，應立即將相關資料通報環保署及海巡署。環保署接到通報後，應先研判是否屬於重大海洋油污染緊急事件，如屬重大海洋油污染緊急事件時，依緊急應變計畫召集行政院相關部會成立跨部會之「重大海洋油污染緊急應變小組」，成員包括環保署、交通部、國防部、海巡署、內政部、財政部、經濟部、農委會、事件發生所在地地方政府、其他相關機關，以臨時任務編組方式辦理，並依緊急應變計畫成立「重大海洋油污染緊急應變中心」(以下簡稱「緊急應變中心」)。
- (二) 海上救難單位於救援船難事故時，如發現船舶有嚴重洩油情形時，應依通報系統進行通報。
- (三) 於緊急應變中心成立後，中心成員應隨時掌握污染情形，並即刻填報最新處理情形，傳真緊急應變中心。

### 四、 組織分工(含監測系統暨處理措施)

- (一) 組織分工表



表八 重大海洋油污染緊急應變組織分工表

機關別	應變事項
環保署	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 成立重大海洋污染緊急應變小組，設置緊急應變中心。</li> <li>2. 海洋油污染事件通報。</li> <li>3. 統籌海洋油污染處理相關事宜。</li> <li>4. 海岸污染範圍及清除之確定。</li> <li>5. 海岸污染控制、清除及處置技術之提供。</li> <li>6. 應海岸現場指揮官之要求，提供有關環境資料。</li> <li>7. 污染清除工作之協調整合。</li> <li>8. 統計分析並更新油外洩事件報告。</li> <li>9. <u>海洋污染求償事宜之召集協調。</u></li> <li>10. 環境復育之協助。</li> <li>11. 負責國際海洋油污染處理組織之聯繫協調事宜。</li> <li>12. 設置內部應變小組，彙整各成員機關所回報之最新處理情形。</li> </ol>
海巡署	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 統籌海上油污染處理相關事宜。</li> <li>2. 海洋油污染事件通報。</li> <li>3. 執行海上、海案由污染取締、蒐證、移送等事項。</li> <li>4. 海上污染範圍及清除之確定。</li> <li>5. 海上污染控制、清除及處置技術之提供。</li> <li>6. 應海上現場指揮官之要求，提供有關環境資料。</li> <li>7. 海上污染清除工作之協調整合。</li> <li>8. <u>協助海事污染求償事宜。</u></li> <li>9. 協助國際海洋油污染處理組織之聯繫協調事宜。</li> <li>10. 設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。</li> </ol>
國防部	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 協助海上、海岸油污染清除處理相關事宜。</li> <li>2. <u>船隻移除及可能污染物質之評估。</u></li> </ol>

第五章 我國現行海洋油污染緊急應變計畫暨損害賠償制度之檢討

	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 支援飛機、船艦及設備協助海上油污的控制。</li> <li>4. <u>協助事故船隻之移除</u>，及船上殘油、殘貨之清除。</li> <li>5. 協助監視海上油污動態。</li> <li>6. 協助油污染地區之空勘。</li> <li>7. 設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。</li> </ol>
交通部	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 統籌商港區域之油污控制及清除處理相關事宜。</li> <li>2. 商港污染範圍及清除之確定。</li> <li>3. 商港油污染清除工作之協調整合。</li> <li>4. 協助提供交通、資訊、通信器材設備。</li> <li>5. 提供海象、氣象及時及預測資料。</li> <li>6. <u>負責海事、觀光資源之求償事宜。</u></li> <li>7. 負責商港區域之環境復育。</li> <li>8. 負責事故船舶離境管制相關事宜。</li> <li>9. 協助國際海洋油污染處理組織之聯繫協調及來台事宜。</li> <li>10. 設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。</li> <li>11. 事故船隻及其殘油、殘貨之移除。</li> </ol>
內政部	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 油污染地區火災之預防及搶救作業。</li> <li>2. 提供器具協助海岸油污染清除作業。</li> <li>3. 協助油污染地之空勘作業。</li> <li>4. <u>負責國家公園地區之求償事宜。</u></li> <li>5. 負責海岸油污染清理地區之安全維護及民政抗爭之排除。</li> <li>6. <u>負責事故船員離境管制相關事宜。</u></li> <li>7. 負責國家公園地區之復育工作。</li> <li>8. 設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。</li> </ol>

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

<p>行政院 農業委員會 (以下簡稱「農委會」)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 統籌漁港區域之油污控制及清除處理相關事宜。</li> <li>2. 協助海上、海岸油污染監測及範圍界定。</li> <li>3. 漁港污染範圍及清除之確定。</li> <li>4. 漁港油污染清除工作之協調整合。</li> <li>5. <u>負責環境敏感地區及漁業損害求償事宜。</u></li> <li>6. 負責自然生態、漁業資源、沿海溼地之評估復育工作。</li> <li>7. 負責沿岸地區養殖設施之確認、污染預防及污染清除事宜。</li> <li>8. 提供現場指揮官自然生態及漁業相關資料。</li> <li>9. 負責野生動植物及亟需獲得特別保護之稀有野生動植物拯救與復建工作。</li> <li>10. 受油污染地區水產品之管制。</li> <li>11. 設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。</li> </ol>
<p>行政院 衛生署 (以下簡稱「衛生署」)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提供油污染地區緊急醫療救護及當地居民健康之維護。</li> <li>2. 設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。</li> </ol>
<p>外交部</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>負責涉外事宜，並協助國際求償事宜。</u></li> <li>2. 設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。</li> <li>3. 協助國際海洋油污染處理組織之聯繫協調及來台事由。</li> </ol>
<p>經濟部</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 統籌工業港區域之油污控制及清除處理相關事宜。</li> <li>2. 工業港污染範圍及清除之確定。</li> <li>3. 工業港油污染清除工作之協調整合。</li> </ol>

第五章 我國現行海洋油污染緊急應變計畫暨損害賠償制度之檢討

	<p>4. 統籌海上鑿油、鑿氣等設備之污染防治、處理相關事宜。</p> <p>5. 督導國營事業及相關市業績夠，協助海洋油污染之應變處置事宜。</p> <p>6. 設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。</p>
法務部	提供有關法律意見之相關諮詢服務。
財政部	<u>協助油污染損害之求償事宜。</u>
行政院 新聞局	媒體聯繫及新聞發佈。
行政院 研究發 展考核 委員會	緊急應變中心工作之考核。
行政院 國家科 學委員 會	<p>1. 協助污染調查及除污技術提供。</p> <p>2. 協助海洋油污染監測、評估。</p> <p>3. 協助生態調查、復育。</p>

(二) 各機關權責

我國目前海洋油污染之因應事項由各機關分別管理，茲分就環保署、海巡署、國防部、交通部、農委會以及其他部會，說明其權責範圍如下：

1. 環保署

海洋污染防治法第 4 條明定行政院環境保護署為中央主管機關，授權其訂定海洋環境管制標準、海洋環境監測辦法、海洋棄置收費辦法、清除處理辦法及廢污水排放許可辦法等法規命令，並且著重於相關法令與政策的擬定，及統籌指揮「重大海洋油污染緊急應變計畫」的實際執

行。緊急應變計畫中，環保署負責的業務主要有：

- (1) 衛星遙測及油污染範圍評估。
- (2) 建立衛星影像與數位化地圖圖庫、海洋資源資料庫、油污處理器材、設備、專家相關資料庫及人類活動資料庫共同使用機制。
- (3) 環保署長召集成立緊急應變中心，通知相關單位立即進駐。若為海岸污染事件，則負責成立現場應變中心，以即時有效獲得各項人力、設備、資源。
- (4) 至少每一年邀集相關機關，檢討全國海洋污染緊急應變所需之器材設備、規格及數量。
- (5) 會同成員機關，自行或委託相關機關、機構或團體，辦理海洋油污染應變之訓練，並定期辦理應變作業之演練。

## 2. 海巡署

海洋污染防治法明定海巡署為海洋污染事件中執行取締、蒐證及移送等事項的執行機關，並且於「海岸巡防法」及「行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例」中，賦予巡防機關依法執行海洋環境保護及海洋生態保育事項等任務。

在緊急應變計畫中，海巡署應負責下列事項：

- (1) 海上及海岸油污染動態監測及油污染範圍界定評估。
- (2) 海上油污染事件發生時，就近爭取時效，先採取抽除殘油、佈置防止油污染擴散器材、堵漏等緊急應變措施，並成立現場應變中心，指派 1 名海上及空中作業指揮官，統籌海上油污染事件處理

相關事宜。

海巡署於 2001 年 6 月 5 日頒布「行政院海岸巡防署執行重大海洋油污染緊急應變計畫」，當有重大海洋油污染緊急事件發生之虞或發生時，依該計畫之分工、通報、應變，成立「行政院海岸巡防署執行重大海洋油污染緊急應變小組」，即時有效整合各級政府、產業團體及社會團體之各項資源，取得污染處理設備、專業技術人員，以共同達成安全、即時、有效且協調的應變作業，並防止、排除、減輕重大海洋油污染緊急事件對人體、生態、環境或財產之影響。

### 3. 國防部

「海洋污染防治法」第 5 條及第 6 條規定海洋溢油污染時，國防部為協助執行機關。惟緊急應變計畫並未賦予國防部處理海上任何地點溢油的權責，僅扮演協助支援角色，但依「中華民國領海及鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法」規定，海軍可對造成海洋油污染或有造成污染之虞的船舶進行緊追、登臨及檢查，必要時得予扣留、逮捕或留置。

國防部依緊急應變計畫應負責的工作計有：

- (1) 海上油污染動態監測及油污範圍界定評估。
- (2) 協助事故船隻之移除，及船上殘油、殘貨之清除。

### 4. 交通部

「商港法」規定交通部會有關機關訂定船舶排

洩有害物質的限制、油輪操作手冊、船舶油貨記錄簿、船舶污水收受設備等防止船舶污染海水、及商港區域內溢油污染事故的處理事項等管理規則。而在商港區域發生油污染事件時，由港務局先採取抽除殘油、佈置防止油污染擴散器材、堵漏等緊急應變措施，並成立現場應變中心，統籌油污染事件處理相關事宜。

#### 5. 農委會

「行政院農業委員會漁業署組織條例」明定農委會掌理漁業科、漁業公害防治研究及規劃。因此在海洋環境污染事件中，有關漁業資源的損失調查及生態影響等評估作業，均應由漁業署負責實施，並作為事後生態復原及求償之依據。

另「漁港法」及緊急應變計畫等法規，亦明確規定農委會為漁港區域內的沈船、物、漂流物或污染物的主管機關，需負責處理漁港內的溢油污染應變處理工作。

#### 6. 其他部會

- (1) 內政部：空中警察隊負責海上油污動態監測及油污範圍界定評估，及海岸油污染清理地區之安全維護。
- (2) 衛生署：提供油污染地區緊急醫療救護及當地居民健康之維護。
- (3) 外交部：負責涉外事宜。
- (4) 經濟部：統籌工業港區域之油污染控制及清除處理事宜。
- (5) 法務部：提供相關法律諮詢服務。

- (6) 財政部：協助油污染損害之求償事宜。
- (7) 新聞局：媒體聯繫及新聞發佈。
- (8) 研究發展考核委員會：緊急應變中心工作考核。
- (9) 國家科學委員會：海洋油污染監測及評估、生態調查及復育、污染調查及除污技術之提供。

## 五、 小結

從海洋油污染對環境的災害與潛在影響，以及其清除所需的規模來看，重大海洋油污染之預防與清除需要耗費中央層級之機關通力合作，始可達成目的，惟我國中央層級之緊急應變機制如欲運行順暢，需要各機關平日即針對海洋油污染處理方面有良好之溝通、協調、甚至演練之機制，且各機關之人力、物資資源亦須互通有無，始得於緊急海洋油污染事故發生時，完美的啟動應變機制以防止災害之擴大。

## 第二節 海洋油污染緊急應變計畫與海難災害防救體系之交錯關係

### 一、 海難防救體系之形成

交通部依「災害防救法」第 3 條第 4 款規定為中央海難災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級海難災害防救相關行政機關及公共事業執行海難災害防救工作。交通部復依據災害防救法第 19 條第 2 項規定，依「災害防救基本計畫」擬訂「海難災害防救業務計畫」（以下簡稱海難防救業務計畫），經報請中央災害防救會報核定後實施。

海難防救業務計畫之目的在於減少災害發生或防止災害擴大，有效執行緊急應變措施，並依法令實施災後復原重建，此外海難防救業務計畫亦提供各地區政府擬定地區性之



災害防救計畫，健全整體災害防救體系。

依據海難防救業務計畫第 2 章第 1 節海難之定義所示，海難係指船舶發生故障、沈沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或其他有關船舶、貨載、船員或旅客之非常事故者。海難災害防救業務計畫包括總則、災害預防、災害應變措施、災後復原重建等項目，詳如後述。

#### (一) 災害規模及通報

甲級災害規模為船舶發生或有發生重大海難之虞，船舶損害嚴重且人員傷亡或失蹤合計超過(含)10 人以上；災害有擴大趨勢，可預見災害對社會有重大影響者；具新聞性、政治性、社會敏感性或經部(次)長認定有陳報必要性者，其通報層級為行政院或行政院災難防救委員會。

乙級災害規模為船舶有發生海難之虞，且人員傷亡或失蹤合計含(含)4 人以上、9 人以下者，其通報層級為內政部消防署、行政院海岸巡防署、行政院農業委員會漁業署(漁船類)及交通部。

#### (二) 海難災害防救業務計畫與其他類型防救業務計畫之關連性

海難災害防救業務計畫係依據災害防救法第 19 條第 2 項擬定後報請中央災害防救會報後實施，為災害防救基本計畫之下位階計畫。至於與其他類型防救業務計畫關係屬於平行位階的互補關係，均為地方政府研擬地區災害防救計畫之依據。

#### (三) 防救流程

各有關單位接獲海難遇險警報及訊息，應立即通報行政院國家搜救指揮中心、行政院海岸巡防署海洋巡防總局勤務指揮中心並副知交通部臺北任務管制中

心、行政院海岸巡防署海洋巡防總局勤務指揮中心負責派遣船艦，進行搜救作業。

行政院國家搜救指揮中心、海巡署搜救協調指揮中心接獲船舶或海上人員遇險警報及訊息經查證、確認、協調後，派遣搜救飛機或船艦。

#### (四) 海難搜索與救助之實行

我國海難搜救區域係依據國際民航組織所訂之臺北飛航情報區，於海難搜救區域內我國機艦無法到達地區鄰近海域，由行政院國家搜救指揮中心或臺北任務管制中心協調相鄰或其他國家搜救組織支援。

至於任務進行中則由行政院國家搜救指揮中心、海巡署搜救協調指揮中心協調搜救任務進行之人力及資源調派任務。

在商港、漁港、軍港、工業專用港、遊艇港之港口區域所發生之海難，現場指揮官由各港口機關之首長或負責人或其指派之人員負責指揮及協調整合救災資源，在港口區域以外發生之海難之海上災難救難工作之執行則由海巡單位擔任。

## 二、海難防救體系與緊急應變計畫關係

「為防止、排除或減輕重大海洋油污染緊急事件對人體、生態、環境或財產之影響，當有重大海洋油污染緊急事件發生之虞或發生時，依本計畫之通報、應變等系統，即時有效整合各級政府、產業團體及社會團體之各項資源、取得污染處理設備、專業技術人員，以共同達成安全、即時、有效且協調之應變作業。」為海洋油污染緊急應變計畫第貳部分所明揭。

又依據海難災害防救業務計畫規定海難係指船舶發生故障、沈沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或其他有關

船舶、貨載、船員或旅客之非常事故者。

是以海難發生時，如除船舶發生故障、沈沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或其他有關船舶、貨載、船員或旅客之非常事故之外，尚有發生海洋油污染或有發生油污染之虞時，則有海難防救體系與海洋油污染緊急應變體系交錯適用之可能性。

惟因兩者所欲規範之對象各有不同，規範目的亦大異其趣，是以雖兩者均有通報系統、災害防救等相關規定，於適用上應不至於產生混淆或權責不明之情況。但因兩者所涉及之單位如行政院環保署、交通部、行政院海岸巡防署等為相同，故當發生一海洋災難，同時啟動海洋油污染緊急應變計畫及海難災害防救業務計畫時，其人員調度、資源整合、災害規模認定、事故相關證據蒐集等任務應如何調配，如何不至於使兩者產生紊亂之狀況，則有賴於機關間平行溝通協調。

### 第三節 海洋油污染緊急應變計畫制度之檢討

#### 一、 海洋油污染事件緊急應變之權責機關

從油污染對環境的災害與潛在影響，以及其清除所需的規模來看，政府應該扮演一個積極的角色，以確保政府本身或其他組織既有的規劃和資源，能夠確實有效的應付所有地區可能發生的油污染事件，而不宜完全依賴或相信業者自行處理的能力。然而，我國法上所謂中央層級之應變體制，各機關平日協調溝通若不甚順暢，遇有大規模溢油或需要緊急應變事件時，此一機制即面臨挑戰。協調分工如果權責不明，將造成互相推諉或重複勞費的弊病。因此，法規須將各機關權責予以明定，並要求每一機關瞭解各該相關單位之權責範圍，機

關間方能密切協調與配合<sup>42</sup>。

(一) 組織架構問題<sup>43</sup>：

1. 行政院環境保護署

(1) 環保署各處室的協調問題

環保署組織條例規定，該署主管全國環境保護行政事務，有指示及監督責任。各業務處室直接與海洋環境保護及污染防治事務有關者係為水質保護處，依據組織條例所授權，其所掌理事項概有：

- A. 關於水質保護政策及法規之研訂事項。
- B. 關於廢水、污水排放、管制之策劃、指導及監督事項。
- C. 關於地面、地下水、地盤下陷污染防治之策劃、指導及監督事項。
- D. 關於海洋污染防治之策劃、指導、監督或執行事項。
- E. 關於污水放流海洋之指導及監督事項。
- F. 關於其他水質保護事項。

雖然環保署水質保護處係我國為海洋污染防治工作的主要承辦部門，惟有關廢棄物管制工作係屬於廢棄物管理處所職掌，海洋環境的監測工作屬於環境監測及資訊處，有毒物運送管理則屬於環境衛生及毒物管理處。因此一旦發生海洋溢油污染事件時，其內部

---

42 邱文彥，2000，海岸管理理論與實務，五南圖書出版有限公司，頁 277、283。

43 吳東明、張育嘉，2003，我國海洋油污染防治體系的改進作為探析——以英國海洋油污染防治體系為借鏡，海運研究學刊第 14 期，頁 110-117。

必須有充分緩衝時間作分工與協調佈署。此外，環保署因受限於執行能力、設備不足，本身亦無法單獨處理海上重大油污染事件，故與其他部會間的政策措施與聯繫溝通、協調及配合等作業更顯其重要性。

## (2) 跨部會的溝通協調問題

油污染事件發生時，依據「重大海洋油污染緊急應變計畫」所成立之緊急應變中心係屬臨時性任務編組，存在跨部會間的溝通協調問題<sup>44</sup>。

例如，當研判為重大海洋油污染事件時，應立即成立緊急應變中心，由環保署長擔任召集人，但由海巡署成立的海上現場應變中心，明定由海巡署指派一名海上及空中作業指揮官，並由船東或油品事業機構、港口管理機關、農委會漁業署、地方政府、環保署、國防部及其他指定機關代表進駐。若海上現場緊急應變中心的海巡署作業指揮官與環保署代表意見相左時，則衍生由誰負責決定等指揮體系混亂的問題。

又如，海洋油污染事故發生時，除油污染外，並可能涉及（沉船）船體是否移除的問題，緊急應變中心主管海洋環境之環保署代表與主管航運交通之交通部代表意見不合時，應由誰作最終決定？行政院下同級機關間各提供專業意見，結論卻非一致，此似難迅速以溝通協調獲得共識結果。

## 2. 行政院交通部

---

44 我國目前海洋事務權限分屬海巡署、環保署、農委會、國防部、交通部等，一旦發生事件，部會間溝通協調之困難與權責執掌之認定，往往是造成處理延宕的主要原因，以致推動整體海洋事務不彰。以阿瑪斯號輪船觸礁及漏油事件為例，殘骸遲遲無法移除完畢，當時中央相關部會對相互權責的認定無法釐清，錯失處置油污染的黃金時間，仍有待檢討。

對於船舶污染的規定方面，我國「商港法」主要規範對象僅限於進出國際或國內商港的所有船舶，除行政罰外，無刑事罰相關內容，僅能要求船舶代理人公司進行溢油污染清除工作。各港口溢油污染管制工作，均由港務組港灣課負責，然而實際負責人僅課長及承辦人等兩員，缺乏偵測作業所需的專業人力與設備，以致蒐證不易，進而無從依法予以告發或處罰<sup>45</sup>。目前交通部各港務局環境保護所負責港區內陸上與海面的溢油污染清潔工作，其編制人力與應變設備亦僅能清除港內小型油污染事件。至於在港內大型溢油污染事件方面，必須向中國石油股份有限公司、軍方駐地單位或民間企業等請求應變處理作業支援。

另依據災害防救法第 3 條第 4 款規定，交通部係為海難災害防救之中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級海難災害防救相關行政機關及公共事務執行海難災害預防、緊急應變措施及災後復原重建等相關工作。

### 3. 行政院農業委員會

行政院農業委員會的現有組織、設備及人力，尚未具備任何取締港區污染及處理漁港內油污染的執法能量。

### 4. 國防部

依據海洋污染防治法，國防部為海上溢油污染應變作業的協助執行機關。惟依照「中華民國領海及鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，對於外國籍船舶違法污染海洋的行為，國防部得進行緊追、登臨及檢查，必要時得予扣留、逮捕或留置。因此，若違法對象係為本國籍船舶或人民時，對於取締、蒐證及移送，應以具

---

45 曾福成，1998，我國現行海上油污染應變組織體系之探討，航運季刊第 7 卷第 1 期，頁 60。

司法警察身分的巡防機關負責為宜，國防部應處於被動協助的配合支援角色。若違法對象為外國籍船舶或人民的情形時，國防部對於緊迫、登臨、檢查、扣留、逮捕或留置方得採取主動作為。

在「重大海洋油污染緊急應變計畫」中，國防部雖然為緊急應變中心的一員，惟並未有處理海上任何地點的溢油污染權責。因此國防部應係定位為單純的海洋環境保護執法機關，對於油污染的處理亦僅扮演協助支援角色。

國防部雖配備有工作船、近岸型攔油索、化油劑及吸油墊等溢油污染應變處理設備，在海難救助作業中得扮演正面積極角色，然因國防軍事力量之發動，究不宜輕率為之，因此本文認為，國防部在油污染事件緊急應變之發動，仍以被動提供協助為宜。

值得思考的是，雖然軍事基地對於安全之管控嚴密，但仍有發生油污染事件之可能，在涉及軍事機密考量下，軍港內或軍艦所造成溢油污染是否應由國防部自行清除較為妥當，亦即，衡量軍事機密之保護、污染排除效率及國防部排除污染之能力等，由國防部自行採取油污染應變措施是否適當，仍待後續審慎判斷。

##### 5. 各縣市政府環境保護局

依照海洋污染防治法規定，直轄市政府、縣（市）政府為地方主管機關，其管轄範圍在內政部未劃定海域行政轄區前，以距岸 3 浬以內為其管轄範圍，並且以海岸垂線法配合等距中線法劃定各直轄市、縣(市)間的管轄界線。其主要任務著重於陸上環保工作，海洋污染防治能量明顯不足。諸如臺北市政府係由環境保護局第二科主管水污染防治、管制及毒性化學物質管理等事項。另各縣市政府係由環保局第三課負責水污染、熱污染、土壤污染、水質管理及飲用水衛生管理等事項。民國 90 年前各地方政府主管

機關雖名為海洋污染防治工作的首要單位，惟卻未配置有任何溢油污染防治的應變處理設備(惟高雄市政府設立有海洋局，職掌海洋環境之監測及保護、海洋污染防治及災害緊急應變計畫之策定執行)，然於 90 年起，環保署依據行政院核定之『重大海洋油污染緊急應變計畫』，及 90 年八月核撥「充實海洋污染防治緊急設備計畫」專款經費一億八千萬元，並於次年續編約八千八百餘萬元，進行緊急應變軟、硬體設備充實及人員訓練、演練等工作，並將包括攔油索、吸油綿、除油劑、油污清洗器等應變設備，統合分配給縣市環保局使用。

惟 2008 年晨曦號貨輪擱淺事件，仍彰顯出各縣市環保局在海洋油污染事件上，欠缺應變能量的問題。

#### 6. 行政院海岸巡防署

行政院海岸巡防署(以下簡稱海巡署)係由內政部水上警察局、國軍海岸巡防司令部及財政部關稅總局海務處三個性質迥異的警、軍、關防單位組成，成立的主要目標是要防止走私偷渡猖獗問題，其次才是環保、護漁等問題<sup>46</sup>。而海岸巡防署 3 分之 2 以上人力在海防，實屬一針對走私偷渡的執法機關，其設置目的與海洋全面的管理保護與研究發展，仍有相當距離<sup>47</sup>。

從海巡署執掌可知，海洋巡防總局負責海洋環境保護業務，為了推展相關業務，海洋巡防總局從 2001 年 5 月開始辦理「海洋污染防治法令研習」，以充實各執勤人員執行海洋污染防治之專業知識。但署本部係由原負責規劃海

---

46 蔡崇謀，2001，海岸巡防組織機制建立之研究，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，頁 49。

47 邱文彥，2000，永續台灣、海洋國家——開創 21 世紀海洋管理的新世紀，研考雙月刊第 24 卷第 6 期，頁 30。



上緝私勤務的企劃處，擔任海洋污染防治政策指導擬定及勤務執行檢討，並未成立專業專責單位負責規劃相關事宜。而在「行政院海岸巡防署執行重大海洋油污染緊急應變計畫」中，規定海岸巡防總局負責海岸地區污染取締、蒐證及移送等事項。惟海岸巡防總局因在其法定任務中並未清楚載明為其執行事項，故在相關計畫及人員訓練及設備皆付之闕如<sup>48</sup>，形成僅海洋巡防總局因法令明定海洋污染防治為其任務而有相關作為外，署本部及海岸巡防總局則無積極作為的奇特現象。

海洋污染防治法第 5 條規定：「依本法執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理。」、「主管機關及海岸巡防機關就前項所定事項，得要求軍事、海關或其他機關協助辦理。」。近年來國內海污案件，由海巡機關蒐證、環保單位協調總成、民間單位支援。海上作業部分大多仰賴海巡署執行，然而海洋污染防治僅是該署眾多繁重業務其中之一，繁雜的業務反而造成海巡署無法專責於海洋污染防治的工作上。

依照海洋污染防治法規定，行政院海岸巡防署為執行取締、蒐證及移送等事項的執行機關，並且於「海岸巡防法」及「行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例」等法令中，更賦予海巡機關依法執行海洋環境保護及保育事項等任務。另在行政院所頒佈「重大海洋油污染緊急應變計畫」中，更進一步要求海巡署負起海上油污染處理責任。事實上，海巡署所屬海洋巡防總局下轄 20 個海巡隊，及海岸巡防總局（以下簡稱海岸總局）下轄 4 個地區巡防局、8 個岸巡總隊及東沙、南沙 2 個外島指揮部、2 個安檢大隊與 25 個岸巡大隊等。其餘機關移撥改制前均以執行查緝走

---

48 朱振良，2004，我國海上船舶溢油污染應變作業之改善研究，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，頁 23。

私、偷渡及犯罪偵查等任務為主。惟今因法定任務角色的轉變，亦逐步加強人員專業訓練、添購污染防治的應變處理裝備及籌畫大型除污船等，以有效遂行組織任務目標。

## (二) 主管機關與執行機關分離的問題

所謂海域執法體制，包括「海域執法機制」與「海域執法力量」兩大體系，其中前者為海域執法所建立的行政機關及相關典章制度等，後者為海域執法機關所擁有的具體武力或力量<sup>49</sup>。就其人員編制與器材而言，目前我國環保署、各縣市政府環境保護局、交通部及農委會漁業署等行政機關，對於陸上、海岸及港內等所造成的海洋污染事件執法，業已明顯無法負荷，更遑論海上執法業務。國防部與海巡署等，雖擁有船舶及人員，惟其專業能量仍有待積極提昇加強，惟若與環保署、各縣市政府環境保護局、交通部及農委會漁業署等相較下，應可勉強具備若干海洋溢油污染執法能量。

當前我國海洋油污染防治任務範圍，概有：

1. 事前預防工作，諸如改善船舶燃油艙佈置設計、環境監測服務、建置預警系統，及早偵得船舶海上溢油事件，杜絕其排放污染物質。
2. 實施港口國管制作業，加強船舶檢查管制措施，以根絕次標準船舶進入我國海域。
3. 船舶航路規畫，諸如分道通航制及建議航線等。及船舶航行輔助設施，諸如燈塔及差分式全球定位系統等。
4. 事後清除作業，諸如除油污設備、或除油污船購建，及應變處理人員訓練。

至於執法機制應如何建立典章制度？執法力量又應如何建

---

49 胡念祖，1997，海洋政策：理論與實務研究，頁 136。

立？本文認為應是：

1. 環保署及縣、市政府環保局為環境主管機關，直接主導執行海洋污染防治任務。
2. 交通部為海上交通及船舶的主管機關，有關船舶防止污染設備、排洩措施及船舶污染海洋的認定等規範訂定，應由交通部負責。
3. 由農委會漁業署進行有關漁業資源、海洋生態、污染損害及復育成果等調查工作。
4. 海巡署為海域執法的主要力量，執行強制之護漁政策，凡大陸漁船進入禁止、限制海域捕魚，依法查扣、沒收漁網、漁具，並予以強制驅離。不僅在漁業巡護及查緝走私、偷渡等海域治安上，尚包括海洋環境保護、海難救援、海洋資源運用等工作上著有成效。應逐年編列預算，添購污染應變裝備及強化專業處理人員訓練。
5. 除專責國防事務外，國防部在海洋污染環境執法上亦應提供必要協助。

在海洋環境污染執法體制中，海巡署執行任務時，須與環保署等各相關機關之權責內容，相互協調分工，避免重複執行相同之業務，故各機關間訂有協調聯繫辦法，以求未來工作執行時，能達事半功倍之效果。

以油污染的污染源而言，一般污染源可區分為陸上及海上，就海洋污染防治法之規定，則可將其區分為海岸與海域兩大部分。換言之，無論污染源所來為何，均須受到環保機關之管轄，但在海岸的部分還包含商港、工業港及漁港，其中央主管機關分別為交通部、經濟部以及農委會，在地方則由各地方政府另設管理機關。就實際執法狀況而言，海巡單位在執行海洋油污染取締工作時，亦應與

各地主管機關相配合。因此海巡單位在扮演執法機關的角色上，還需要與眾多的政府機關相互提供資訊及合作，並不只於中央的環保署或各地環保局。

機關間協調聯繫辦法的存在，恰好證明了海巡機關與各機關彼此間的需求。聯繫的作法雖是現今組織限制下（無單一權責機關）的折衷方式，似乎可促進政府間資源共享，增進不同部門間適當互動，然而對於實際上的油污染事件應變能力方面，卻可能是不具效率的作法。一方面因為權責區分再精細，均容有聯繫的時間差，另一方面在人力物力的使用上，也是互相分散，缺乏統一調節的機制。以海巡署當初設立之宗旨以及我國欲成立海洋委員會的政策來衡量，應盡可能於海洋油污染與其他相關工作上整合現有政府資源，建立一致性的標準作業流程，避免無謂的協調，造成防治時機的延誤以及資源的閒置與浪費<sup>50</sup>。

海巡署依「海岸巡防法」、「海洋污染防治法」等法律之授權，在海洋環境保護與污染防治方面所扮演的角色，不但攸關執行海洋環境保護之成敗，同時也關係到後續求償金額高低問題。自從「阿瑪斯號」事件後，國內各界深入瞭解海洋環境保護所面臨的問題，不但採取多項保護海洋環境之措施、籌購相關器材與裝備、加強與執行海洋環境保護有關之教育訓練、辦理各類海洋災害演練以加強各單位協調聯繫與合作處理默契，同時相關法令亦配合修正與訂定，就表面上看來似乎十分積極運作與落實；惟實務上身為海洋污染防治執行機關之海巡署在各方面仍有不少問題亟待解決，茲分別說明如下<sup>51</sup>：

---

50 顧家訓，2005，我國海巡署海洋環境保護執法之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系碩士論文，頁 112。

51 翁偉翔，2007，我國海岸巡防機關執法能量之研究——以海洋污染防治為例，

## 1. 組織方面

在目前我國海洋環境保護與污染防治之執法體制中，就「海洋污染防治」等環保法規規定，身為主管機關的環保署、各縣（市）政府環境保護局，再加上交通部及農委會漁業署等依其他相關環保有關法令配合執行或協助執行環境保護之機關，渠等目前現有人員編制、應變設備與應變能力針對陸上、海岸及港內所造成的環境污染，在執法上與應變方面似乎無法負荷，更不用說在海上執法；港務局雖然有拖船可在船舶發生油溢漏或事故時加以拖帶，但其工作之範圍卻僅限於港區內；國防部所屬海軍雖亦有拖船，同時依據「海洋污染防治法」等環保法令係屬協助執行機關之角色，惟所屬拖船常因風浪較大而拒絕出港救援，或為避免與民爭利而放棄拖帶，其所屬之艦艇因高度關係，不適合作為佈放攔油索之用，實際效果有限，且海軍之主要任務為作戰，作戰以外之任務因與其主要任務並無直接關聯，以往亦較無意願參與環保事務。海巡署具備相當數量之船舶及人員，但其成立之初係以海域、海岸執法為主要工作，有關海洋環境保護之專業人才與裝備仍待加強，惟與環保署、各縣市政府環境保護局、交通部及農委會漁業署乃至於國防部等單位比較下，海巡署在海上與岸際之海洋污染防治執法能量與前述單位相比似乎強大許多。因此，海巡署係「海域執法力量」，負責執法力量的建立；其他單位可說是「海洋事務主管機關」，僅負責典章制度的建立。

目前有關海洋污染防治任務之「執法機制」與「執法力量」分散於行政院各部會中，而本位主義亦為各機關間無法有效配合之關鍵因素，因此除非各機關間均能摒棄本位主義，有效率、積極地進行協調、聯繫，否則極易發生

各執法體制間政策與執行不同調之情形。

## 2. 執行方面

海巡署自成立以來，無論海洋巡防總局或是海岸巡防總局，所有勤務編排與派遣均與績效有關，積極執行查緝走私、防止非法入出國情事等海域執法工作，一切勤務均係以績效為先。依據海巡署暨所屬機關（單位）海巡工作績效考評要點，考評項目包括海巡情報、查緝走私、查緝非法入出國、專案工作、取締非法及越區捕魚、取締破壞海域及海岸資源、救生救難及其他等項目，在績效壓力之下，個人及單位為爭取榮譽，同時避免因分數未達標準或低劣而遭受懲處，均竭盡一己之專業技能及知識來查緝、取締不法活動，以達到規定的標準分數，由於成立之初，執行事項中雖規定有關該署取締破壞海域及海岸資源項目；惟在取締重大及一般海洋污染案件之違法構成要件不容易蒐證完整，當初訂定績效評核要點時有關污染案件取締之分數偏低，因此不但難取得高績效與分數，同時也缺乏動力，且案件經移送地檢署或函送目的事業主管機關後，需經地檢署或目的事業主管機關裁罰確定之後始予核分，分數自然無法即時獲得，且績效係每月重新起算，查緝人員易產生無力感，為避免懲處自然朝向本身專長及分數較容易取得項目來執行查緝、取締，相形之下所取締之污染案件常因證據不足判決無罪或僅科（處）以輕微罰金（鍰），亦使查緝人員缺乏成就感，致使取締海洋污染項目被忽視。

另對於處以罰鍰之行政罰案件，海巡署應分別移送主管機關或目的事業主管機關，造成執行機關與處分機關不同，增加公文往返之時間，無法立即達到立即遏阻之效果。以現行其他單位之作法當作借鏡，則可參考警政署與交通部對於交通違規案件處罰之作法，直接由執法單位開單告發或逕行舉發，以提昇執法效能；惟仍須執行機關與

主管機關雙方摒棄本位主義，進行行政委託或職務協助之協調工作，才能執法有據。

## 二、區域性海洋污染應變中心之設置

海洋污染防治法賦予地方主管機關實際負責第一線的海洋污染防治工作，管轄範圍為領海海域內的行政轄區，但因縣市政府的能力、經費及資源能否充分管理，且在界限的劃分有其難度與爭議，故環保署在海洋污染防治法施行細則未設任何規範。然而地方政府扮演實際執行責任，若無法落實執行，可能導致事件發生時，無法有效應變的困境。

海洋污染防治除了海上污染管制外，並有必要加強陸源污染的管制，透過陸上污染源排放標準的監測，才能減少污染海洋的可能性。然而，原本僅負責陸上及水上污染防治的地方環保機關，須擴張土地管轄權至領海範圍區域，以有效監控各項污染源是否符合排放標準。但土地管轄權的擴張，涉及地方有無執行能力的問題，海域行政區域劃分如何落實，皆考驗行政機關是否擁有海洋污染防治的意識<sup>52</sup>。

考量地方政府之應變能量，各區域間應可建立相互支援之機制，以備大型海污染事件發生時，單一區域無足夠能量處理。另設法與國際間應變組織建立互助關係，加強國際間的區域合作，提昇我國的油污染應變能力。若考慮在各區域內設置應變基地，需考慮經費來源，以及是否增訂現行法規及應變計畫之問題。此外，各區域範圍不宜過大，否則難以克服交通問題。如吉尼號事件應變過程當中雖啟動東區聯防體系，但第一時間還是得由臺北縣支援吸油棉等應變器材。除了東部地區器材不足的問題外，交通因素也是重要考量。

有關區域應變中心之設置可行性，可分析如下<sup>53</sup>：

---

52 戴立綱，2008，我國海洋污染防治政策之探討——海洋治理觀點，中國文化大學政治學研究所碩士論文，頁 133-134。

53 練奕宏，2007，建立海洋油污染緊急區域應變中心可行性之研究，國立臺灣海

(一) 法源基礎

環保署於 2006 年 1 月 26 日曾公告「水污染事件緊急應變及聯防體系作業要點」，此一行政法規仿效歐美先進國家建立區域聯防體系之作法，得作為我國聯防體制之現實基礎。「水污染事件緊急應變及聯防體系作業要點」主要目標為有效結合水污染事件發生時地方縣市應變能量，支援處理重大水污染事件，並納入民間專業機構之資源，共同投入海洋及河川污染事件緊急應變處理作業，使污染於第一時間有效控制及清除。但該行政命令僅針對臺灣本島地區，依地理位置將臺灣分為北、中、南、東四個區域聯防體系，且應變地區包含河川和海洋。

其機制啟動方面依據「重大海洋油污染緊急應變計畫」或「水污染事件緊急應變及聯防體系作業要點」之規定，在發生二級以上的污染事件時得以啟動區域聯防體系。在聯防體系中之主管機關則由各分區內直轄市或縣市政府，每年度由中央主管機關指定輪流擔任，並以體系內各環境保護局為實際執行單位，負責辦理相關作業並導入民間應變公司之能量，共同處理水污染事件。

我國目前對於海洋油污染已有海洋污染防治法、重大海洋油污染緊急應變計畫等法令規範，尤其在重大海洋油污染緊急應變計畫中更詳述了緊急應變中心的組織架構與分工。此一架構乃整合跨部會之應變小組，然參酌「水污染事件緊急應變及聯防體系作業要點」，則為整合化行政區域資源的構想，上述二者之共同點在於皆為臨時的任務編組，都可能面臨跨部會、跨組織的橫向溝通問題。水污染聯防體制究竟以河川或海洋污染為主，在權責劃分上兩者有否交相抵觸，仍待釐清。故未來在修法的過程中宜針對此部分釐清兩者之間的權責，方能使成立緊急區域應變中心有更清晰的法源依據。



## (二) 專業人員

從阿瑪斯號事件引發的國內政治風暴開始，公部門有感於此方面知識的不足，開始陸續提升相關的人員訓練以及除污設備的添購；學術界對於此議題的研究也日漸增多，相信未來我國應有足夠的條件在各區域應變中心派設專業人員。基此，建議可於各區域派設一至二名專職人員，負責第一時間的統籌指揮、調度等應變工作，另負責規劃演習、訓練課程、教材編制等訓練工作。另在各區域應變中心派設受過專業油污染處理的人力，以協助專職人員的應變工作。

## (三) 經費來源

經費為任何組織運作的重要環節，有關經費的來源可由中央機構補助，或透過立法的方式促使私人機構以成立基金的方式支出。另外在意外災害發生時，對污染者收取的清理費用以及罰鍰也可仿效美國OPA所設基金制度，提撥作為應變中心的經費來源，在這方面所需要的，是法源依據。

## (四) 配置設備

自從阿瑪斯號事件之後，環保署每年均編列預算購置除污設備，故成立緊急區域應變中心所需的硬體設備，國內目前已有相當數量，僅需重新依照劃分之區域分配器材數量即可，另對於偏遠地區及離島地區仍須依據當地海況及環境敏感性加強添購適當裝備。

依據歐美海事先進國家對其沿岸海域防治油污染設備支配原則，可參考三項因素配置各港及輸油站之防污設備：

1. 油輪航線與靠泊站之分佈；
2. 近年船舶發生漏油事件之位置分佈；

3. 各海域不同水文與氣象之影響<sup>54</sup>。

(五) 區域劃分

目前「水污染事件緊急應變及聯防體系作業要點」將臺灣本島分為北、中、南、東四個區域，此一作業要點中雖值得參酌，但僅針對臺灣本島，並未考慮離島及偏遠地區，對於如 2005 年「蘭嶼不明油污事件」則無法獲得區域中之人力以及器材等支援，因此本文建議將離島地區納入區域應變中心之體系內。至於應變中心區域之劃分，應考慮近年船舶溢油事務地點、油輪航道、交通連結等因素為宜。

## 第四節 海洋油污染損害賠償制度

現行法中，我國對於重大海洋污染損害賠償之歸責，散見於民法、海洋污染防治法、商港法、海商法及其他行政法規等，各法對損害賠償制度各有規範，以下謹就我國目前因海洋油污染所生之損害賠償，作制度上之分析：

### 一、 求償依據

目前我國法律制度涉及船舶油污染損害賠償責任者，主要有行政法與民事法兩大類。前者包括「海洋污染防治法」、「商港法」及「海水污染管理規則」、「商港港務管理規則」、「漁港法」、「中華民國領海及鄰接區法」、「外國船舶無害通過中華民國領海管理辦法」、「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」等；後者則有「民法」及「海商法」等。

---

54 曹庭榮，2007，海洋油污染衝擊評估與損失求償案例之研究，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文，頁 2-15～2-16。

船舶所有人因故意或過失致船舶油料外洩，而使他人受有損害時，為侵權行為態樣之一，應負賠償責任。而船舶所有人侵權行為責任，其歸責基礎為何，與受害人得否順利求償息息相關。

茲擇其要者概述如下：

- (一) 海洋污染防治法第 7 章損害賠償責任（第 33-35 條），規定船舶對海域污染產生之損害，船舶所有人應負賠償責任，設污染損害之賠償請求權人對保險人有直接訴權之制，並設有限制船舶及相關船員離境之規定。
- (二) 商港法第 33 條：「船舶在商港區域內因海難或其他意外事故致船舶擱淺、沉沒或故障漂流，船長除應依前條規定處理外，並應防止油料及其他有害物質外洩，避免海岸及沿海水域遭受污染損害。」、第 44 條第 1 項：「船舶違反第二十九條、第三十條或第三十三條之規定，除涉及刑責依法處罰外，處船舶所有人或船長新臺幣三十萬元以上三百萬元以下罰鍰，因而發生損害者，並應依法賠償。」。對商港區域內之污染為管制並有損害賠償規定。
- (三) 民法第 184 條第 1 項：「因故意過失不法侵害他人之權利者，負損害賠償之責。故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。」。

一般而言，成立侵權行為須符合以下條件：自己的行為、行為不法、有責任能力、故意或過失、侵害他人權利或利益、損害之發生、因果關係。責任主體若因自己的故意或過失行為，造成船舶污染導致被害人之油污損害，即應依本條負賠償責任。若因船長或海員之故意或過失造成船舶污染海洋，導致被害人污染損害者，依民法第 188 條規定，由僱用人與行為人連帶負損害賠償責任，此連帶責任之課加，主要是因其對船長或海員負有選任及監督其職務之責，惟此時船舶所有人仍可舉證其已盡選任及監督其職務之責而主

張免責。

民法上的侵權行為以過失責任為基礎，當受害者就其所受損害向加害人提出賠償之請求時（提起司法訴訟），至少須負責舉證下列事實<sup>55</sup>：

1. 損害的存在；
2. 造成損害的行為；
3. 加害行為具違法性；
4. 行為人具有故意、過失或危險；
5. 受害者之損失與加害者之加害行為間有因果關係；
6. 損害賠償之範圍，依民法第 216 條，除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限。

油污染責任主體若因故意或過失行為，造成第三人之油污損害，即應負過失責任。過失責任者，乃侵害行為與損害結果間，除有因果關係外，尚須加害人有故意、過失始能成立，此即所謂「無過失即無責任」之原則。無過失責任者，乃謂損害結果與加害行為倘有相當因果關係，即得課行為人負損害賠償責任，而不論其是否具有故意或過失，此種僅注意具有損害結果而不注重行為人有故意、過失者，又稱之為「結果責任」或「絕對責任」<sup>56</sup>。

---

55 劉怡萍，2007，我國有關海上船舶油污染法規與政策之探討，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 150-151。簡慧君，2004，海洋環境污染損害賠償法制之研究——以油污染賠償機制為中心，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 119-121。

56 魏靜芬，2002，重大海洋污染賠償求償相關之規範與執行模式，行政院環保

(四)海商法第 21-23 條規定船舶所有人責任限制及責任限制之例外。

海商法基於國家政策鼓勵航海，故對船舶所有人採取特別保護措施，設船舶所有人責任限制之規定，但海商法第 22 條第 4 項將油污染損害賠償列為船舶所有人責任限制之除外條款。

船舶所有人依海洋污染防治法第 33 條第 1 項規定，「船舶對海域污染產生之損害，船舶所有人應負損害賠償責任」，同法第 14 條並規定，「因下列各款情形之一造成污染者，不予處罰……。」但其中「不予處罰」之用語，使免責事由僅適用於「緊急避難」、「不可抗力」、「依法令行為」及「經中央主管機關許可者」等違反行政法上義務之處罰而已，至屬於民事責任事項之污染損害賠償，在我國海洋污染防治法之規定下，似無法主張免責規定<sup>57</sup>，故只要船舶污染海域造成損害，即應負損害賠償責任，而不問其故意或過失，採取「嚴格責任」主義。海洋污染防治法對責任限制並無規定，依海商法第 22 條第 4 款將油污染損害於責任限制除外之結果，油污染損害在我國成為「無限責任」。

然而，海洋污染防治法欠缺責任限制之規定，實與國際公約立法與實踐相違背。況且我國政府就海事案件對船舶所有人行使損害賠償請求權時，因礙於我國之國際地位現況，甚少加入國際公約或組織協定等國際事務，故欲尋求國際公約解決，尚存疑慮與困難；再就適用我國法律之情形，無論是依照海商法或海洋污染防治法之規定，均課以船舶所有人無限責任，在獲得民事勝訴判決時，若船舶所有人不願接受判決拘束，且其在我國境內並無財產可供執行的情況下，判決之拘束力為何？

---

署，頁 106。

57 黃裕凱，2002，2001 年燃油污染損害民事責任國際公約，中國海運研究協會。

該判決對於外國法院而言，是否承認且依我國判決內容為執行，均有疑義。是以我國國內法雖認船舶所有人海洋油污染責任為無限責任，但在民事執行情序之效果極可能無法滿足現實<sup>58</sup>。

再者，依海洋污染防治法第 33 條第 2 項及第 34 條之規定，承認國際訴訟、第三人可直接向P&I求償。此規定與英國<sup>59</sup>、挪威等海運先進國家不同，且無責任上限之規定，是否會造成外國船舶不敢停靠我國港口，值得商榷。

## 二、求償主體（請求權人）

我國海洋污染防治法第 33 條僅規定賠償義務人為船舶所有人，但對於得主張損害賠償之權利主體，並未明文規定。參酌我國損害賠償之相關規定，原則上侵權行為之直接受害人有損害賠償請求權，其因損害原因事實而間接受到損害者，則無請求權。

### （一）沿岸國

海洋及其天然資源係人類共同財產，依聯合國海洋法公約之規定，沿岸國有主張領海、鄰接區、專屬經濟區及大陸架之權利，並對其天然資源之管理、利用及開發享有管轄權；又依我國憲法第 143 條第 2 項規定：「附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」、水利法第 2 條規定：「水為天然資源，屬於國家所有…」、國有財產法第 2 條第 2 項規定：「凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財

---

58 李建民，2006，船舶油污染防治相關法制之實踐與研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 160。

59 英國法院普遍承認「Pay to be paid」之理賠原則，除非有特別同意油污損害之直接請求權。王敏華，2003，海洋油污染賠償責任及求償方式之研究，國立臺灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，頁 166。

產。」及漁業法第 6 條規定：「凡欲在公共水域及與公共水域相連之非公共水域經營漁業者，應經主管機關核准並取得漁業證照後，始得為之。」。由此推論，國家對於主張海域範圍內之天然資源享有管轄權，若因油污染受有損害，國家自得成為生態損害之求償人。如有公物因而受損者，國家亦可索賠，自不待言。

國家之損害賠償請求權，乃由政府機關，即中央或地方機關來行使。不過我國傳統法制上，私法上損害賠償請求權主體皆限於私法上主體，即個人、私法人或非法人團體，則公法人可否為請求權主體頗有疑問。按當事人能力之有無，原則上以權利能力之有無為準，中央或地方機關原無獨立之人格，本不得為訴訟之主體。惟實務上中央或地方機關基於法律之授權執行其職務，皆係以其機關名義在私法上行使權利或負擔義務，若不認其可為訴訟主體，不僅不足以維護交易之安全，且有違訴訟經濟之原則，故為因應實務上之需要，2003 年 2 月 7 日修正之民事訴訟法第 40 條增設第 4 項，明定中央或地方機關有當事人能力。

我國海洋污染防治事項之主管機關，共分二級，在中央為環保署，在地方則為直轄市或縣（市）政府；又海洋污染緊急應變作業之進行，在中央尚牽涉其他部會之權責，則一旦發生油污染事故，應由何機關行使求償權？依海洋污染防治法第 10 條第 2 項，為處理重大海洋油污染緊急事件，中央主管機關應擬訂海洋油污染緊急應變計畫，報請行政院核定之。而依行政院 2001 年 4 月 10 日核定之「重大海洋油污染緊急應變計畫」中，環保署職司污染賠償求償事宜，故環保署本於職權就海洋油污染事件所為之處理及應變措施，當可請求損害賠償而成為訴訟當事人。

於此有疑問者，環保署是否有權代表所有受害政府機關（包括中央其他部會及地方政府）提起訴訟？油污染事故之請求權基礎為「侵權行為」，只要是受損害之人能證明其損害與

本案有因果關係，均可提起訴訟，不過在中央行政機關部分，環保署為海洋污染防治法之中央主管機關，透過權責劃分方式，由其統籌處理求償事宜，並非不可。地方政府若本於其地方政府之權責，欲提起損害賠償之訴，法並無不許，但如此將會重複浪費行政資源，且訴訟費用不貲，耗時費日，亦非一地方政府所能負擔，仍宜由中央統籌處理為妥。不過在「非重大海洋油污染緊急事件」或「小型外洩」之情形中，依海洋污染防治法及地方制度法之規定，由地方政府本於地方自治權責求償，中央僅立於協助輔導之立場，似較符合憲法「中央與地方分權」之涵義<sup>60</sup>。

## (二) 漁民

依漁業法第 10 條規定：「漁業權視為物權，除本法規定者外，準用民法關於不動產物權之規定。」，由於物權是民法物權篇所規定的對物權利，而漁業法非民法之一部分，又非民法的特別法，因此漁業法所規定的漁業權為「準物權」<sup>61</sup>。準物權受侵害時，除得行使民法第 962 條規定之占有人物上請求權外，並得依侵權行為規定請求損害賠償。

漁業法所稱之漁業權，分為定置漁業權、區劃漁業權及專用漁業權三種。定置漁業權係指於一定水域，築磯、設柵或設置漁具，以經營採捕水產動物之權；區劃漁業權係指區劃一定水域，以經營養殖水產動植物之權；專用漁業權則指利用一定水域，形成漁場，供入漁權人入漁，以經營漁業之權，其申請人以漁會或漁業生產合作社為限，並應訂定入漁規章。海洋油污染事故牽涉之漁業權型態及漁業權人、入漁權者眾，若各自求償，並不符合經濟效益，故受害人應採團體訴訟方式，較能迅速獲賠。

---

60 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士論文，頁 119。

61 黃異，2002，物權化的漁業權制度，法令月刊第 53 卷第 9 期，頁 53-69。



以「阿瑪斯號」貨輪污染事件為例，漁民委託恆春區漁會代為進行索賠事宜，兩年內即與船東達成和解，可為參考。

### (三) 其他商業經營者

海洋經濟活動除漁業外，尚有觀光旅遊業者、海水淡化廠、製鹽業、電廠、運輸等經濟活動型態。此等因藉著利用海洋資源而為收益來源之經營者，若因油污直接造成生命、身體、財產受有損害或有附隨於財產損害或人身損害之附屬損失時，當可依法求償。惟若僅係因油污而造成或可能造成收益之減損，其本身並無任何人身或財物上的損害，或可視為「營業權」的侵害，而其所受之損失，通常即為「純粹經濟損失」。

營業權（純粹經濟損失）是否為民法第 184 條第 1 項前段所謂「權利」之一種，學說上仍有爭議，有認為營業權之侵害，亦可成立侵權行為者<sup>62</sup>；有認為我國侵權行為法不應創設營業權，關於營業經濟利益的保護，原則上應以民法第 184 條第 1 項後段作為請求權基礎，將「故意」解釋為包括未必故意，是否違背善良風俗則應視侵害情節而定，以合理兼顧企業的經營和經濟活動的保護<sup>63</sup>。總之，營業權仍應受到保護，至其侵害得否依侵權行為法求償，應視個案情形，就污染及損害之發生間是否存有相當程度之因果關係而定。

## 三、 求償對象（責任人）

請求損害賠償前應先確定責任主體，龐大的損害賠償金額歸由一人負擔，可能因個人財力有限而不能全部賠償，因此有擴充責任主體的必要。海商法第 21 條第 2 項、海洋污染防治法第 3 條第 11 款、第 33 條第 1 項及第 4 項規定船舶所有權人、船舶承租人、經理人及營運人均係海洋污染的責任主體，與CLC公約認為應負責任之人僅為船

---

62 鄭玉波，1996，民法債編總論，頁 153。

63 王澤鑑，1998，侵權行為法（第一冊）—基本理論一般侵權行為，頁 206。

舶所有人不同<sup>64</sup>。

油污染之責任人，即所謂油污損害事件之責任主體，在油輪油污染事件中，造成損害的污染質乃為貨油。因此，油污染之責任人基於船舶營運而生污染的觀點而言，係船舶運送人（包括船舶所有人、船舶承租人、經理人及營運人），惟基於污染物係油貨之觀點而言，則污染者應係指油貨所有人，基於「污染者付費原則」，上述之各人皆可為污染賠償之責任主體。但如基於保險的觀點而言，現今大多數船東皆投保P&I Club，且CLC1969 公約及我國海洋污染防治法皆要求船舶須投保責任保險或提供擔保的規定（海洋污染防治法第 33 條第 2、3 項）；另依海洋污染防治法第 34 條規定：「污染損害之賠償請求權人，得直接向責任保險人請求賠償或就擔保求償之。」，因此，責任保險人也成為特殊的賠償責任主體。

此外，尚有一種特殊的責任主體，即「油污損害賠償基金」，我國尚未有此基金的設置，但在FUND1971 公約中有油污賠償基金之設，而目前各國油污基金的設立方式略有三種：（1）對油貨收稅（2）對船舶收稅（3）以罰金作為基金。蓋基金之設立乃在公平正義之間求得平衡，若無法獲得賠償則立法毫無意義。因此，應在法律上課以油污加害人責任外，另輔以油污基金制度，方能達到油污損害迅速獲賠的目的。

由於污染者負責原則已成為晚近國際海洋環境保護立法的基本原理原則，其立意乃要求任何人利用環境資源時，必須付出相對代價始能加以使用，甚至應預防及避免環境遭到破壞，若有污染情事發生，則行為人須負擔毀損及破壞所應支付之費用。在船舶油污染事件中，污染雖因船舶之航行及營運而生，惟其污染源為船上之貨油或燃油。因此污染者之範圍，基於船舶航行營運始生污染的觀點，係船舶運送人；如基於污染物資係油貨之觀點，則污染者應指油貨所有人<sup>65</sup>。此

---

64 陳駿賦，2003，船舶油污染損害民事責任研析，東海大學法學研究第 18 期，頁 133。

65 魏靜芬，1997，研訂我國海上油污染賠償制度之研究，交通部運輸研究所合作

外，責任保險人或提供財務擔保之人可否成爲油污賠償責任主體、船籍國是否亦有可能成爲油污賠償責任之主體，以下分別討論之：

(一) 船舶運送人：

依我國現行之海洋污染防治法、商港法及民法等相關規定，船舶運送人又可分爲船舶所有人及船長與海員，茲分述如下：

1. 船舶所有人

「船舶發生海難或因其他意外事件，致污染海域或有污染之虞時，船長及船舶所有人應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知當地航政主管機關、港口管理機關及地方主管機關。」、「前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該船舶所有人負擔。」、「船舶對海域污染產生之損害，船舶所有人應負賠償責任。」、「前條及第一項所定船舶所有人，包括船舶所有權人、船舶承租人、經理人及營運人。」分別爲海洋污染防治法第 32 條第 1、2 項、第 33 條第 1 項及第 4 項之明文。

準此以言，船舶所有人對於船舶發生海難或因其他意外事件，致污染海域或有污染之虞時，應負擔應變或處理措施所生之費用，若因污染而對海域產生損害，並應負擔賠償責任。亦即，油污費用負擔及損害賠償責任主體爲「船舶所有人」。所謂「船舶所有人」，包括船舶所有權人、船舶承租人、經理人及營運人等。就海洋污染防治而言，實際從事船舶營運之人，方有可能成爲「污染行爲人」，故「船舶承租人」乙項，海洋污染防治法之規範對象理當僅限於與船舶所有人訂有租賃契約，而暫時居於船

---

研究計畫，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所，頁 15。

主地位之「船舶承租人」，但不限於海商法所稱「訂有光船租賃契約之傭船人」，是以應視其租傭契約內容而定，凡具有租賃性質之租傭船人，均得成爲油污賠償責任主體<sup>66</sup>。

另須注意的是，若船舶在商港管轄地區因海難或其他意外事故致擱淺、沈沒或故障漂流者，依商港法第 16 條之 2 第 2 項規定，其因應變或處理措施所生費用，由該船舶所有人負擔。又依海水污染管理規則第 49 條第 2 項之規定，該項應變或處理措施所生之費用，除由船舶所有人負擔外，運送人、貨物託運人、受貨人亦應負擔。惟關於人民之權利、義務事項者，應以法律定之，且海水污染管理規則係以商港法爲訂定依據，乃屬法規命令性質，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神，故海水污染管理規則課以運送人、貨物託運人、受貨人是項責任，已有違法之嫌。

## 2. 船長與海員

依船員法第 2 條規定，所謂「船長」係指受雇用人僱用，主管船舶一切事務之人員；所謂「海員」係指受雇用人僱用，由船長指揮服務於船舶上之人員。若因該等人之故意或過失而造成船舶油料外洩致海洋受有污染時，是否得向該等行爲人求償。依船員法第 67 條規定，船長對於執行職務中之過失應負責任，如主張無過失時，應負舉證之責任；至於海員之責任如何，則無規定。

海洋污染防治法第 33 條第 1 項則明文規定船舶對海域污染產生之損害，船舶所有人應負損害賠償責任，但並未有要求船長或海員負擔損害賠償之規定。又海洋污染防治

---

66 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士論文，頁 105。

法第 32 條第 1 項雖課以船長採取防止、排除或減輕污染措施之義務，然此為行政上之法定責任，不可與損害賠償混為一談，且該應變或處理措施所生之費用仍由船舶所有人負擔，則海洋污染防治法有否令此等人負擔任何因污染所產生之費用或損害賠償之意思，頗屬費解。有學者即認為，如從海洋污染防治法第 35 條規定手段來看，相關船員並非賠償義務人，船舶所有人才是賠償義務者<sup>67</sup>，換言之，船長及海員無須負擔油污損害賠償責任。

油污行為所致之損害賠償責任，係基於侵權行為而發生，關於我國侵權行為責任之一般原則，乃以民法侵權行為規定為基礎。按民法關於侵權行為的規定，可分為兩類：一為民法第 184 條之「一般侵權行為」；一為民法第 185 條至第 191 條之「特別侵權行為」。特別侵權行為之成立，係基於法律之規定，無須深究是否出於自己之行為，而使一定之人負其責任。船舶污染的發生，經常非船舶所有人自己行為所致，蓋船舶所有人利用船舶從事海上業務活動，甚少親自為之，多半委由船長及海員，故船舶所有人對於油污損害負賠償責任，係屬特別侵權行為的型態<sup>68</sup>。依民法特別侵權行為之規定，若船舶所有人與船長或海員共同不法侵害他人之權利者，固應依民法第 185 條負「共同侵權行為責任」；若係船長或海員自己行為不法侵害他人權利者，則依民法第 188 條第 1 項規定，由船舶所有人與行為人連帶負損害賠償責任，惟船舶所有人可舉證主張其已盡選任及監督之義務而免責。因此，在傳統侵權行為的理論下，船長及海員必須對其故意或過失所致之

---

67 黃昭元，2001，行船人、悲哀—阿瑪斯號貨輪船員限制出境案，月旦法學雜誌第 77 期，頁 9。

68 魏靜芬，1997，研訂我國海上油污染賠償制度之研究，交通部運輸研究所合作研究計畫，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所，頁 50-51。

污染行為負損害賠償責任。

然而，船舶油料外洩所造成之損害非常龐大，過去在臺灣海域發生的油污染事件，我國僅能依民事法律體系請求損害賠償，但因相關法令的不足，致使油污受害者無法獲得充分之賠償，方有海洋污染防治法之催生。若海洋污染防治法亦適用民法第 188 條第 1 項之規定，則必須一體適用，故在要求船舶所有人與船長或海員連帶負損害賠償責任的同時，船舶所有人亦可主張已盡相當之注意義務而輕易免責，那麼，海洋污染防治法「船舶所有人應負賠償責任」之規定豈不形同具文？又何得要特別制訂此法？因此，海洋污染防治法既為特別法，其亦明訂船舶所有人為「唯一」的賠償責任主體，並非「本法未規定者」之情形，自不應再援用民法侵權行為之規定<sup>69</sup>。

惟海洋污染防治法並未設有船舶所有人免責條款，則因船長或海員故意作為或不作為致發生油污損害事件時，船舶所有人仍應負賠償之全責，未免過苛。考諸 1992CLC 雖明文規定除「船舶所有人」外，不得對其受僱人、代理人或船員提出污染賠償要求，但若損害係因該等人意圖造成，或明知可能造成損害之作為或不作為所引起者，則可向其求償，我國海洋污染防治法應可援引前揭國際公約規定作為未來修法之參考。

## (二) 油貨所有人

在傳統侵權行為法則下，基本上應由故意或過失不法侵害他人權利者負損害賠償責任。惟以污染風險製造者的角度來考量，則油貨所有人亦應負防止船舶油污染之擔保責任，其主要

---

69 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士論文，頁 108-109。

之立論基礎有二<sup>70</sup>：

### 1. 危險說

依此說，油貨所有人之所以成爲油污損害之責任人，乃因油污之威脅及損害，係由於船舶上所運載之大量油貨，此乃將責任誘諸於危險物質之原則。

惟在污染事件中，貨主或託運人亦遭受相當重大的損失，若尚須對第三人負損害賠償責任，對於運送之實施及船舶之航行並無管理監督能力，且亦無限制責任可得主張之油貨所有人而言，實不公平。

### 2. 利益說

依此一理論，油污乃因油貨所有人爲尋求利益，而造成無辜第三人受害，因此油貨所有人應將油污損害視爲「營業成本」項目之一，而負擔污染風險。油貨所有人須思考如何做好防止油污染損害之措施，以降低經營風險、節省成本。此說進一步發展出「社會成本利益」的考量，認爲油污損害不僅是油貨所有人之營業成本，更是全體社會所必須負擔的「社會成本」，因此便產生了對油貨課徵附加稅的作法，並把徵得稅金作爲油污賠償基金。此方法已具有風險分攤的思維，也是 1971FUND建立的理論基礎。

惟我國目前法制並無船舶油污責任基金之設計，油貨所有人應負擔之責任爲何，亦無規定。從FUND所建立之國際油污賠償基金僅係CLC之補充賠償來源觀之，必須在船舶所有人依CLC有不履行或無法完全履行其油污損害賠償責任時，始得向其索賠，故油貨所有人僅立於「間接責任人」之地位分擔油污損害賠償責任，並不當然成爲油污賠償責

---

70 魏靜芬，2002，海洋污染防治之國際法與國內法，頁 220；李建民，2006，船舶油污染防治相關法制之實踐與研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 68-70。

任主體。

(三) 責任保險人或財務擔保人

依海洋污染防治法第 34 條規定，「污染損害之賠償請求權人，得直接向責任保險人請求賠償或就擔保求償之」，1969CLC亦有相同之規定，故油污責任保險人或財務擔保人可成為賠償責任主體。然如前述，世界上大多數船東均已向P&I Club投保船東責任險，基於「會員先付」原則，P&I Club可拒絕直接訴訟制度之適用。

油污民事責任立法的目的有二：（1）給予油污受害者迅速與充分的賠償；（2）能產生油污防止的效果。為達此目的，於考量油污責任人時，尚需考慮下列因素：（1）易於認定；（2）具有財力；（3）油污防止。

事故性油污，其損害賠償之數額龐大，生態損害對人類與環境之影響深遠，因而充分與迅速的救濟，實有其必要。為達「迅速」的目的，責任人應明確，而為達「充分」之目的，責任人應富有財力，為制止油污，則油運企業的每一份子都應負擔責任。船舶登記之所有人容易認定，但似乎財力不足；石油公司財力雄厚，但其油貨交易之關聯性則不易認定，於油污防止上，二者又皆有責任。基於以上理由，油污責任人似乎唯有以「基金」的形式存在，方能對被害人提供迅速且充分的損害賠償，基金的設立，亦可分攤企業的責任，避免企業受損過鉅而對產業產生不良影響。

國際間為落實前揭想法，於 1971 年FUND公約設立宗旨明示：「因船舶在海上載運散裝油所洩漏或排出造成油污損害在經濟上之影響，不應專由海運業者承擔，其部分應由油貨業者承擔。而有必要竭力作成一項補充油污損害民事責任國際公約之賠償及補償制度，以確保油污事件之受害者，能有效獲得充分之賠償，並對因該公司所附加船舶所有人之額外財務負擔，亦可給予救濟。」。



各國油污基金的設立方式略有三種：（1）對油貨收稅；（2）對船舶收稅；（3）以罰金作為基金。按基金制度，原係以社會福利理論為基礎，而成立之損害賠償制度，係社會安全制度之一環，與法律追求公平正義有不同之功能與任務。但因油污損害龐大，影響深遠，法律所認定之油污責任人，若無法負擔損害賠償之費用，縱然課以人的無限責任，亦已徒勞無功，則油污責任之立法將毫無意義。因此，除了法律上認定之油污染行為責任人外，油污基金制度實不可或缺，兩者相輔相成，方能達到油污損害充分與迅速賠償的目的。

#### （四） 船籍國

海洋油污污染如係因一國違反國際法上所規定之義務，致他國、法人和自然人或者人類的共同利益受有損害時，國家是否須為個人行為承擔賠償責任。聯合國海洋法公約（The United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）第235條規定：「各國有責任履行其關於保護和保全海洋環境的國際義務，各國應按照國際法承擔責任。」，故理論上船舶既為一國所管轄，船籍國自應善盡監督管理之責，若因其作為或不作為所造成之損害，即應負擔賠償責任。

不過，目前國際上關於海洋油污污染案件尚未有國際責任履行之相關規制，單憑船籍國自由意志制訂國家責任履行之內國法，實無可能。惟此非謂將來類此案件沒有成立國家責任的可能，仍須視國際法的演化及發展而論。

### 四、 因果關係

油污求償，因果關係為賠償責任是否構成之要件，若無因果關係存在，則損害賠償之債無法成立，故在油污事件中的受害者，其所受之損害須與船舶所有人、船長或海員之行為所致之污染事件發生有因果關係，其求償之債權才能成立。

因果關係乃加害行為與損害之間有前因後果之牽連，在民事損害賠償責任法上扮演著責任成立之基礎和責任限制的角色。在民法上，

法律要某一加害人對某一損害負責的前提，首先必須該加害人對該損害基於事實面的觀察具有因果的牽連，若該加害人與該損害之間毫無因果牽連存在，則根本沒有損害賠償責任的問題。除了事實面的因果關係外，尚須有一定的歸責事由，才能合法而正當地將被害人所受之損害轉由加害人負責。而依民事訴訟法所定一般舉證責任分配原則，當受害人提出損害賠償請求時，必須負舉證責任。

## 五、求償範圍

我國海洋污染防治法第 33 條第 1 項規定，船舶對海域污染產生之損害，船舶所有人應負賠償責任。而所謂「損害賠償」，其範圍如何，該法並未有進一步之規定。我國損害賠償之基本原則規定於民法第 213 條至第 218 條之 1 中，此係繼受德國民法規定而來。依德國通說，該制度乃採全部賠償及主觀賠償原則，我國法律亦當為同一解釋，且損害賠償之範圍，除法律另有規定或契約另有訂定外，遍及所有損害賠償請求權，不限於私法領域，公法上之損害賠償亦有適用之。

依民法第 216 條規定：「損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限。」、「依通常情形，或依已定之計畫、設備或其他特別情事，可得預期之利益，視為所失利益。」。所謂「所受損害」，係指既存之法益，因有歸責原因之事實，以致減少者，一般稱為「積極損害」；所謂「所失利益」，係指若無歸責原因之事實，必能取得之利益，而因歸責原因事實之發生，以致喪失者，一般稱為「消極損害」，包括確實可得之利益、依通常情形可得預期之利益及依已定之計畫設備或其他特別情事可得預期之利益等而未獲得者屬之。以上之「積極損害」與「消極損害」，均屬於「一般法定賠償範圍」<sup>71</sup>。

又依民法第 213 條規定：「負損害賠償責任者，除法律另有規定或契約另有訂定外，應回復他方損害發生前之原狀。」，同法第 215

---

71 曾隆興，2000，現代損害賠償法論，頁 582-583。

條規定：「不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應以金錢賠償其損害。」，可見我國損害賠償之方式，乃以恢復原狀為原則，以金錢賠償為例外。

由於油污損害具有不可逆性，回復原狀需費過鉅且耗時費日，顯有回復之困難，因此原則上乃以金錢賠償之。至於損害賠償範圍，因我國法律並未有具體規定，而是散見於各法律規章中，爰參酌國際公約對油污損害之定義及實務作業情形，其賠償範圍應包括：

(一) 清除費用

船舶所洩漏的油料大多屬持續性之石油，不會溶解及消散於水中，因此油污之清除具有急迫性。一旦船舶所運載或裝填之油料外洩，不論其為持久性或非持久性，若不即時清除，必會隨著流動的海水擴散到鄰近海域及海岸，造成嚴重的損害，故油污之清除為船舶意外事故發生後不得不然之工作，其費用當為賠償之主要標的。又關於船體、殘骸及貨載物品之清除處理，縱令其無現實急迫之危險，其若有礙航行安全或有污染海洋環境之虞者，船舶所有人應負擔處理措施之責任及費用。

海洋污染防治法第 12 條第 1 項規定：「經中央主管機關核准以海洋為最終處置場所者，應依棄置物質之種類及數量，徵收海洋棄置費，納入中央主管機關特種基金管理運用，以供海洋污染防治、海洋污染監測、海洋污染處理、海洋生態復育、其他海洋環境保護及其研究訓練之有關事項使用。」，此處的基金即指所徵收之海洋棄置費，納入中央主管機關特種基金管理費用。同法第 13 條第 1 項規定：「中央主管機關指定之公私場所從事油輸送、海域工程、海洋棄置、海上焚化或其他污染行為之虞者，應先提出足以預防及處理海洋污染之緊急應變計畫及賠償污染損害之財務保證書或責任保險單，經中央主管機關核准後，始得為之。」，此處所謂公私場所或其他海洋相關事業，即指從事該條污染行為者。同法第 12 條第 1 項及第 13 條第 4 項規定，各級主管機關於海洋

發生緊急污染事件時，得要求第 1 項之公私場所或其他海洋相關事業，提供污染處理設備、專業技術人員協助處理，所需費用由海洋污染行為人負擔；必要時，得由基金代為支應，再向污染行為人求償。

海商法第 21 條第 1 項第 2 款規定船舶操作或救助工作所致權益侵害之損害賠償，雖仍以本次航行的船舶價值、運費及其他附屬費為限，且有第 4 項一定金額的限制，但第 22 條第 4 款則對船舶運送油污所生損害之賠償，不適用責任限制之規定，須負完全之賠償責任。

## (二) 自然資源損害

石油污染物質為碳氫化合物，其成分具毒性和揮發性，對自然資源具極大的破壞力。自然資源損害額要如何計算、誰有權利對此種損害要求賠償，遂成問題。依憲法第 143 條第 2 項規定：「附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」、水利法第 2 條規定：「水為天然資源，屬國家所有。」，另依漁業法與狩獵法規定，人民漁獵皆須經政府核准。綜合上述，我國政府可為自然資源之權利人及索賠人，可直接向自然資源損害之行為人請求賠償。

美國各州普通法就間接經濟損害 (indirect economics loss) 可否請求賠償，以及於何範圍內得請求賠償之問題，認定標準不一。一般以第一線之商人，如小船休息補給站、船舶零售商、魚餌及魚具販賣店等得請求利潤損失之賠償<sup>72</sup>。惟自然資源損害額如何計算，在我國仍有待法院判決逐漸形成一穩定之見解。

## (三) 財產損害之賠償

---

72 陳猷龍，1995，海洋污染之防止及民事責任－以美國法為中心，輔仁法學第 14 期，頁 241。

損害係屬既存利益之減少，為「積極損害」，或稱「直接損失」，係指所有權人或占有人依法享有利益之任何事物，包括自然景觀及人為設施、物品等，因油污而造成毀損滅失所產生之損害。此時受害人可依侵權行為規定，向加害人請求損害賠償。不過，若因浮油致船舶、碼頭、修船塢等岸上建物發生火災而毀損，除非能證明油污與火災具有因果關係，否則通常無法獲得賠償<sup>73</sup>。

海洋污染防治法第 33 條規定：「船舶對於海域產生之損害，船舶所有人應負賠償責任……船舶所有人應依船舶總噸位，投保責任險或提供擔保，並不得停止或終止保險契約或提供擔保。」。一般責任保險中，有所謂「保險代位」，由於責任保險契約乃是保險人與被保險人之間的契約，第三人沒有權利直接向保險人索賠。但海洋污染防治法第 34 條之規定「第三人對責任保險人之直接請求權」，承認國際訴訟，污染損害賠償或清除費用請求權人，於污染行為人無法履行賠償或清除責任時，得直接向責任保險人請求賠償或就擔保求償，亦即第三人可直接向P&I Club求償。此規定與現今P&I Club的「不直接訴權」不同。我國亦有「不直接訴權」的商業保險，此部分可與P&I Club相連結，並可獲得P&I Club的財務擔保單，缺點是船舶所有人要付出較高的保費<sup>74</sup>。

#### (四) 經濟損失

經濟損失係指無法獲得預期之利益，為「消極損害」，或稱「間接損失」。「純經濟損失」，並非伴隨財產損害或人身損害而來，必須污染及損失間存有相當程度之因果關係，始得成立損害賠償請求權。舉例而言，箱網養殖漁民因油污造成網

---

73 魏靜芬，2001，重大海洋污染賠償求償相關之規範與執行模式，行政院環境保護署委託研究計畫，頁 110。

74 王敏華、張志清，2003，海洋油污染損害賠償責任之探討，航運季刊第 12 卷第 3 期，頁 18。

具污損、魚苗死亡，則該網具、魚苗之損失即為「財產損害」；至於漁民在海域環境恢復期間，因無法養殖所造成的收益減損，則為「附屬損失」。而在前述事件中，魚販因不能依正常供貨情形營業獲利而產生的損失，便為「純經濟損失」。

財產損害及附屬損失基本上均可求償，但純經濟損失是否可以求償，長久以來及困擾著各國民法實務界及學界。在英美法中，必須限於故意所造成的純經濟損失始能構成侵權行為，若因過失所造成者，則不能以侵權行為體系獲得賠償，不過近年來英、美等國已逐漸在部分案例類型中，分別適用不同原則。而德國法則以擴大契約法之適用範圍，及擴張該國民法第 823 條第 1 項「其他權利」之範圍，以彌補侵權行為法之不足<sup>75</sup>。我國對於純經濟損失之研究，尚屬少見，故純經濟損失是否得成為損害賠償之範圍，尚需視個案情形予以認定之。

#### (五) 防止措施費用

油污事故發生前後，為避免、排除或減輕污染所採行之預防措施費用，係防止油污繼續擴大之必要措施，應可包含在求償範圍內。

#### (六) 環境復原費用

1992CLC規定，油污染所造成的環境損害可以求償，但環境復原曠日廢時，實際上的賠償金額如何計算，實難有一標準，應僅限於實際採取或將採取的合理復原措施所生之費用，方可請求賠償。

#### (七) 人命傷亡

CLC體制下的「損害賠償」，並不包括油污所致之人命傷亡，然人格權既為侵權行為之客體，依我國民法第 192 條至第

---

75 林鴻達，2001，純粹經濟上損失的比較法研究：兼論英美法之案例發展趨勢，法官協會雜誌第 3 卷第 2 期，頁 73-79。

195 條規定，受害人之身體、健康或生命被侵害時，可請求財產及非財產上之損害賠償。又依我國海商法第 21 條第 1 項第 1 款、第 2 項及第 24 條第 1 項第 2 款規定，因在船上、操作船舶或救助工作直接所致人身傷亡，船舶所有人需負限制責任，但受害人可享有海事優先權。因此於我國法制下，人命傷亡應屬可請求賠償之項目。

## 六、責任限制

損害賠償責任範圍，原則上應就被害人所受損失及所失利益予以全額賠償，惟海上企業活動有異於陸上企業活動，例如海上企業活動履行之輔助者，須經國家考試及格始得充當，船舶所有人不能自由選任，且船舶航行海外，船舶所有人無法直接指揮監督，再加上海上之危險及交通電信之不完備，若課以船舶所有人無限責任，未免過苛，而可能扼殺航運之發展，故各國紛紛就船舶所有人因海上企業活動所生損害賠償責任，設一般性之限制<sup>76</sup>，此即「船舶所有人責任限制」制度。時至今日，隨著造船及通訊技術之發達，使船舶所有人責任限制之制度受到極大影響，各國責任限制制度已迭有修正。又因近年來在環境保護及保育組織的努力下，各國對於海洋環境保護意識日益高漲，亦促使船舶所有人責任限制制度之革新。

我國關於海事責任限制之規定，見諸於海商法第 21 條至第 23 條。依海商法第 21 條第 1 項規定，船舶所有人得主張責任限制之事由，共有 4 款：「一、在船上、操作船舶或救助工作直接所致人身傷亡或財物毀損滅失之損害賠償；二、船舶操作或救助工作所致權益侵害之損害賠償，但不包括因契約關係所生之損害賠償；三、沈船或落海之打撈移除所生之債務，但不包括依契約之報酬或給付；四、為避免或減輕前二款責任所負之債務。」。至於責任限制之例外，依同法第 22 條規定，則有 6 款：「一、本於船舶所有人本人之故意或過失所生之債務；二、本於船長、海員及其他服務船舶之人員之僱用契約所生之債務；三、救助報酬及共同海損分擔額；四、船舶運送毒性化

---

76 楊仁壽，1997，海商法修正評釋，頁 34。

學物質或油污所生損害之賠償；五、船舶運送核子物質或廢料發生核子事故所生損害之賠償；六、核能動力船舶所生核子損害之賠償。」。由此可見，對於船舶載運危險物質所應負擔之海事責任，已從以往較保護海上企業活動之人，轉而令其負「人的無限責任」，以促使船舶所有人提高注意義務，減少事故之發生。

為積極推動海洋環境保護及保育工作，我國於 2000 年 11 月 1 日制訂公布海洋污染防治法。該法課以船舶所有人責任者，主要有二：一為公法上的責任，如該法第 14 條第 2 項及第 32 條規定，海洋污染行為人（即船舶所有人）應負擔清除責任及應變或處理措施所生之費用，若怠於執行清除工作或採行應變處理措施者，則可依同法第 46 條及第 49 條科以罰鍰處分；二為民事損害賠償責任，如該法第 33 條第 1 項規定，船舶所有人對於船舶污染海域所生之損害，應負賠償責任。然無論清除處理費用或損害賠償，因海洋污染防治法並無任何責任限制之規定，是否得適用海商法上有關船舶所有人責任限制制度，則不無可議之處。

在海商法未立法前，國內僅有商港法第 16 條、促進產業升級條例第 48 條及漁港法第 17 條規定，商港、工業專用港、工業專用碼頭或漁港區域內之沈船、物資、漂流物，所有人不於主管機關公告或通知限期打撈、清除者，或其沈船、物資、漂流物有阻塞進出船舶之航行、停泊，必須緊急處理時，得逕由主管機關打撈、清除，該費用並由沈船、物資、漂流物所有人負擔。國內學者多認為打撈移除沉船或落海物本屬船舶所有人公法上之義務，港務機關為保持航道暢通或防止危險，原可本其公權力命令義務人執行打撈清除工作；如其怠於執行，則港務機關或第三人代為執行時，此代執行之費用，可向船舶所有人求償，惟船舶所有人得主張責任限制。然若上述行為係由船舶所有人與打撈移除人依契約進行者，則船舶所有人對依契約所生之報酬或給付，不得主張責任限制，否則將降低他人打撈移除之意願，使有能力訂約者觀望不前<sup>77</sup>。

---

77 張新平，2001，海商法，頁 74-75。



海商法第 21 條第 1 項第 3 款規定「沈船或落海之打撈移除所生之債務」可主張責任限制。準此以觀，除依契約之報酬或給付外，船舶所有人依海洋污染防治法規定所應負擔之清除處理責任，亦得主張限制責任。不過，若沈船或物品之落海係基於船舶所有人本人之故意或過失所致者，依海商法第 22 條第 1 款規定，船舶所有人即不得主張限制責任<sup>78</sup>。

海洋污染防治法第 33 條第 1 項之規定，凡船舶對海域污染所產生之損害，船舶所有人應負擔損害賠償責任。至其責任範圍如何，法無明文，惟既謂「損害賠償」，係屬民事之侵權行為責任，依「本法未規定者，適用其他法律規定」之法理，援引適用海商法責任限制制度，當屬合理。則因船舶油污所生之損害賠償，海商法第 22 條第 4 款已明文排除責任限制之適用，故船舶所有人在此情形下即需負無限賠償責任。

綜上，因船舶外洩油料致污染海域時，有關損害賠償及油污清除處理費用，船舶所有人應不得主張限制責任；至若船艙內已無殘油，並無油污染之虞，則針對船貨打撈移除部分之費用，因屬於海商法第 21 條第 1 項第 3 款所規定之債務，船舶所有人得主張限制責任。

## 七、 求償程序

### (一) 準據法之選定

不具涉外因素之船舶油污染事件，依民事訴訟法第 15 條第 1、2 項規定：「因侵權行為涉訟者，得由行為地之法院管轄。」、「因船舶碰撞或其他海上事故，請求損害賠償而涉訟者，得由受損害之船舶最初到達地，或加害船舶被扣留地，或其船籍港之法院管轄。」，我國法院固有管轄權，惟重大之船舶油污染事件，通常涉及不同國家間之法律關係。外國船舶油污損害發生於我國領海、或內

---

78 馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士論文，頁 126-127。

水，所應承擔的民事責任，當有涉外民事法律適用法之適用。以下就侵權行為與船舶所有人責任限制兩方面分論之。

1. 有關侵權行為之債所採取的準據法，主要有三種主義<sup>79</sup>：

(1) 法庭地法主義

此項主義認為侵權行為責任與刑事責任類似，具有反社會性，與一國之公序良俗有重大關係，一國認為係侵權行為者，外國未必為同一認定。為求維持法律之安定與內國之秩序，故關於侵權行為之成立與效力，應依法庭地法（*lex fori*）之規定為準。

(2) 侵權行為地法主義

依行為地如構成侵權行為而生一定之債，則為一種既得權（*vested right*），依國際私法保護既得權之原則，任何國家均應予以承認。且侵權行為對於侵權行為地國之公益影響最鉅，為保護該地公益，自以適用侵權行為地法（*lex loci delicti commissi*）為宜。此說又因侵權行為之要件可能牽連數國家，而分為「行為作成地說」與「損害造成地說」，因民事責任之目的在於填補被害人之損害，故以採取損害造成地說較為妥適。

(3) 折衷主義

折衷主義者主張侵權行為固與侵權行為地有密切關係，但其與法庭地之公序良俗亦息息相關，故宜兼顧兩地之法律，採取法庭地法與侵權行為地法併用之主義。

我國修正前涉外民事法律適用法第 9 條第 1、2

---

79 劉鐵錚、陳榮傳，2004，國際私法論，修訂三版，頁 346-357。

項規定：「關於侵權行為而生之債，依侵權行為地法，但中華民國法律不認為侵權行為者，不適用之。」、「侵權行為之損害賠償及其他處分之請求，以中華民國法律認許者為限。」，採取以侵權行為地法為準據法，但受我國法律限制之折衷主義。新修正涉外民事法律適用法第 25 條規定：「關於由侵權行為而生之債，依侵權行為地法。但另有關係最切之法律者，依該法律。」，則原則上應以關係最切之法律為準據法。

希臘籍阿瑪斯號貨輪污染事件，因發生於墾丁龍坑外海三哩處，係屬我國內水（或領海），依我國當時涉外民事法律適用法第 9 條之規定：「關於侵權行為所生之債，依侵權行為地法。」，應適用我國法。然而，適用本國法卻未必能使受害者迅速獲得賠償。蓋我國海商法第 22 條第 4 款雖將船舶運送油污染所生之損害，列為責任限制之除斥事由，而欲使船舶所有人負擔無限責任，但因我國並非 CLC1969 民事責任公約、FUND1971 基金公約、TOVALOP 船東協定、CRISTAL1971 補充協定等四國際公約或協定的簽約國，如欲主張不適用國際公約，且依侵權行為主張適用侵權行為地法（即我國法）時，雖得主張阿瑪斯號所有人應負無限責任，但實務上，航運界普遍存在一船公司的現象，除船舶本身外，恐難再獲賠償。且縱依我國法院判決阿瑪斯輪應負無限責任，其他國家是否承認我國法院依我國法之判決並准予執行，亦不無疑問<sup>80</sup>。

---

80 有學者認為，為使我國法院判決於船旗國法院執行時較能被認同，在我國法之規定尚與國際公約相關規範標準有落差的情形下，縱使我國法院無法直接引用我國未簽訂或加入的國際公約為判決之依據，也應盡量依據「船舶國籍」此項

2. 至有關船舶所有人責任限制之準據法，約有以下三種主義<sup>81</sup>：

(1) 法庭地法主義

依該主義，責任限制之規定應視為程序法而非實體法。從而，A國法院對於船舶所有人責任限制之裁判，對B國法院並無拘束力。甚且，關於船舶所有人責任限制之訴，縱使當事人兩造均為外國人，且侵權行為發生在外國水域，該國法院通常不以國際睦誼或不適宜法庭等理由拒絕管轄。此主義為美國法所採用。

(2) 行為地法主義

行為地法主義認為，凡因契約或侵權行為而生之債權，關於所有人責任限制，適用行為地法，如在公海，則適用法庭地法。此為德國法所採。

(3) 船旗國法主義

依此主義，凡關於船舶債權及船舶所有人責任限制，均以船舶所懸船旗國法之法律為準。此為現代多數國家所採，英國即屬之。

基於判決於國外執行的方便性或認同考量，似以船旗國法主義較為可採。

(二) 國際公約之適用可能性

由於我國並非國際公約締約國，若僅依據現行國內法，雖

---

聯繫因素，進而適用船旗國簽署或加入之國際公約，使較能與國際規範接軌，迴避我國因國際政治之壓力無法簽署加入許多國際公約的困擾。惟為有執行效果而選定準據法，在法學方法上，仍值得深切思量。

81 黃茂清，1977，布拉格事件之賠償問題，東吳法律學報第1卷第2期，頁132。

可能施加船舶所有人無限責任，然若其無法完全履行其賠償責任，又無如公約設置基金或強制保險以為補充，則油污被害人之損害仍無法獲得充分賠償，此時法院可否援引國際公約為判決之依據？若可援引國際公約為判決，則公約之權利是否及於我國被害人？以下分述之：

1. CLC油污責任公約於我國得否引用以為求償之根據，有謂得以法理或依國際慣例予以引用者，有謂我國並非締約國，故不得引用者，以下分述之：

- (1) 否定說

持此說者認為有關油污事件僅能適用國內法，所持之理由可歸納如下：

- A. 按民法第 1 條規定，民事法律無規定者依習慣，無習慣者依法理。無法律及習慣可適用時，始得適用法理。洩油污染損害係侵權行為，侵權行為之損害賠償，我國民法規定甚為詳細，自無引用法理之餘地。
    - B. 公約之效力，原則上僅限於對締約國發生。公約非經第三國同意，不為該國創設權利或義務。我國既未參加油污責任公約，即非締約國，且該公約亦無授權於第三國享受公約權利之明文，故我國根本不能予以引用，其理甚明<sup>82</sup>。

- (2) 肯定說

多數學者對此一主張並未能敘明理由，僅謂我國雖未參加該國際公約，但是依據國際法慣例，非締約國如願加入、接納（默認），亦可予以引證、援用。

---

82 交通部運輸研究所，1997，研訂我國海上油污污染賠償制度之研究，頁 41。

且依據海商法第 5 條規定，海商事件依本法之規定，本法無規定者，適用其他法律之規定。而其他法律，自應包含國際公法與民法。若二者有所衝突，則依據「國家不得援引國內法來作為不遵守國際法的藉口」的國際法基本原則<sup>83</sup>，以及國際法與國內法優先性理論「國際公約若為國際慣例之成文化，便可拘束非締約國，而優先於其國內法之適用<sup>84</sup>。」。

船舶造成海洋油污染係屬海商事件，雖我國未加入相關國際公約，但只要能從其複雜的條款中，分析出本質上屬於現有國際慣例<sup>85</sup>的規則，我國法院即可逕行適用。至於非屬國際習慣法的部分，則須締約當事國才能加以適用。

亦有持肯定說者認為，我國法院可依事故船舶的船籍國法為聯繫因素，再依其國為CLC油污責任公約或FUND基金公約的締約國，而間接適用相關公約，以避免我國法院判決於該船籍國產生執行上的困擾<sup>86</sup>。

綜上，肯定說似較可採，因依該說利用船舶國籍建立

---

83 丘宏達，1995，現代國際法，頁 105。

84 交通部運輸研究所，1997，研訂我國海上油污染賠償制度之研究，頁 43。

85 公約規則是否已獲得絕大多數國家承認而接受為習慣法則，必須滿足四項條件：（一）該規則在本質上必須具有「創法性（或一致性）」：包括不接受其他規則之修正或限制，也不得被任何國家提出保留；（二）普遍性：該規則必須得到廣泛的接受，由其要得到具有代表性的或利益受影響的一切國家接受；（三）持續性：是時間因素，該規則必須經過相當長時間的演進，此項時間的久暫雖無定論，但與國際間接受和實踐的廣度和速率密切相關；（四）主觀心理上必須具備法的信念：亦即該規則在國際社會上獲得普遍奉行，且各國在實踐該規則時，心理上具有「法的信念」，認為奉行該規則已經是法律的義務。參黃異，1996，國際法，頁 9-17。

86 徐國勇，2001，阿瑪斯輪污染案件法律適用之探討，全國律師，頁 23。

起國際私法的聯繫因素，間接透過船旗國曾簽署的國際公約規定為判決依據，不但方便明瞭，亦可與國際規範接軌，裁判於外國船舶所有人有可預期性與法理公平性，且於船旗國法院執行，亦比較容易得到肯定與認同。

## 2. 國際公約之權利是否及於我國被害人

若可援引國際公約為判決，則公約之權利是否及於我國被害人？國際法上有一項基本原則：「條約不對第三者產生權利及義務」，而條約法第 34 條對這點也明文規定：「公約非經第三國同意，不得為該國創設義務或權利」。但國際法院的判決卻擴張了此項原則，認為「如締約國有意以某條款規定授予第三國一項權利，而該國對此表示同意，則該國即因此一規定而享有該項權利，但該項權利是否存在，應按個別情形來決定：必須確定締約國有意授予第三國有利權利，並由第三國照此接受。<sup>87</sup>」。

依此，必須檢驗國際公約締約國是否授予第三國有利權利，而第三國是否照此接受。

從CLC民事責任公約之適用範圍僅及於締約國之規定來看（公約第 2 條），我們很難解釋該公約有意授予非締約國享有任何權利；此一意圖也可從該公約為使受害之締約國能得到合理賠償，而欲促成FUND基金公約之訂定這一點上窺知，該公約僅保護締約國之目的甚明。也因此，我國法院雖得援引CLC責任公約為判決依據，然該公約卻未賦予非締約國得享權利，因此，我國油污被害人仍無法依據國際公約之規定，獲得充分賠償。

由此看來，我國被害人雖得透過法院判決直接援用CLC公約，但CLC公約採有限責任的作法，並未優於我國海商法

---

87 廖穎愷，2000，油輪海上油污染案例之損害賠償法制比較研究，海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 144。

無限責任之規定，且我國既非FUND之會員國，且相關公約未授予非締約國權利，因此我國被害人無法獲得基金的賠償。如此看來，於判決中援用國際公約規定，似未能使我國被害人獲得更有利之賠償<sup>88</sup>。

### 3. 訴訟外程序之採行空間

雖然我國國際定位仍有爭議，導致我無法以實質上主權獨立的國家身分參與國際組織，但於阿瑪斯號油污染求償案中，由我國政府行政院環境保護署主導與船東的談判，彙整國防部、交通部、中油公司、海巡署、高雄港務局、花蓮港務局、屏東縣政府等單位所提供的資料，針對每筆求償金額都附詳細說明，在證據及專業基礎上，雙方最後才能取得談判互信達成協議。此外，談判策略上，先將求償金額一分為二，將已先墊付並容易舉證的油污清除費用先抽離出來，較難取得共識的復育費用及生態損失，則列為第二階段求償，而避免走上打國際官司的路也是另一成功的策略。若以我國目前的外交處境，如真要上國際法庭，勝算實是微乎其微，因此以協商的方式取代訴訟，較可能有求償成功的機會。

綜上，以誠意的談判協商換取污染行為人的認同和信任，似乎是在國際環境不利我國的情形下，最有可能迅速獲致賠償的模式之一。

## 八、限制出境保全措施之妥當性檢討

海洋污染防治法第 35 條規定：「外國船舶因違反本法所生之損害賠償責任，於未履行前或有不履行之虞者，港口管理機關得限制船舶及相關船員離境。但經提供擔保者，不在此限。」。花蓮港務局即曾依本條規定，函請內政部入出境管理局限制阿瑪斯號貨輪污染案之

---

88 柯博修，2001，海洋油污染事故緊急應變及賠償制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 206-207。



希臘籍船長及輪機長出境，而引發本條有違憲疑慮之探討，以下說明於后。

#### (一) 限制事故船舶離境

由於海洋油污染事件所造成的損害通常非常龐大，因此以同樣具高價值之船舶為擔保，其損害應較有可能獲得填補。惟造成海洋油污染事件之船舶通常即觸礁或受其他損害方肇致污染，其剩餘價值是否足供擔保容有疑問，且在事實上一船公司所在多有的情況下，相關損害能否因對船舶採取保全措施而真正獲得擔保，實非無疑<sup>89</sup>。

另日本相關立法例考慮到船舶航行的利益，對於污染日本海域的船隻，要求提供擔保金才釋放船隻離境。我國法或可參考其規定，對限制船舶離境措施，設時間限制，以維護船舶航行利益，避免扣船取償之批評。

#### (二) 限制相關人員離境

析海洋污染防治法第 35 條條文文義可知，其目的在擔保損害賠償債權之履行，性質較類似強制執行法第 22 條以下，或行政執行法第 17 條之拘提、管收、限制住居，透過限制人身自由之方式，確保債權或其他義務之履行。惟無論強制執行法之拘提管收或行政執行法之限制住居，均設要件限制、程序規定、期限限制等，海洋污染防治法第 35 條則乏相關規定。該條限制相關船員離境，可能影響相關船員的出境自由和工作權<sup>90</sup>。又外籍船舶之相關船員亦可能為本國人，故該條應非屬僅針對外國人的限制規定，然立法原意及適用結果，均係以外國人為主要限制對象，合先敘明。

---

89 如韓籍聖和兄弟號化學輪，船公司擁有多艘海船的情況，受害者可能幸運得到賠償的情況並不多，<http://udn.com/NEWS/SOCIETY/SOC6/6177203.shtml>。

90 黃昭元，2001，行船人、悲哀-阿瑪斯號貨輪船員限制出境案，月旦法學雜誌第 77 期，頁 8-9。

首先應討論者乃法院對限制人民出境應採何種審查標準？亦即，在我國憲法第 23 條所定之四種目的及「必要」手段，應如何解釋適用？依司法院大法官釋字第 443 號解釋，出境自由屬憲法第 10 條遷徙自由的保障範圍。而遷徙自由至少可再區分為「國內遷徙」與「入出境」兩種類型，憲法保障程度均不同。單就入出境而言，「入境」與「出境」自由，以及權利主體為「本國人」或「外國人」，四項因素交錯產生之審查標準均有不同。

1. 在本國人入出境方面

- (1) 在限制入境（即強制出境）上，國家不得強制本國國民出境，且如有強制本國國民出境的法令，法院不僅應先推定違憲而適用嚴格的審查標準，甚至操作到「表面上嚴格，實際上致命」的程度。例如我國過去有所謂「黑名單」限制其成員不得入境。
- (2) 在限制出境上，國民僅在原則上有依其意志離開母國的權利，於國家基於刑事案件等例外情事，方得個案性、一時的限制本國人出境，此時，法院應採用嚴格的審查標準予以控制，然在適用時會稍微寬鬆，而不用到必然違憲的致命程度。

2. 在外國人入出境方面

- (1) 在限制入境（即強制出境）上，國家有權將不具長期居留權的外國人驅逐出境，並且拒絕其再入境。法院對此採中度審查標準即可。
- (2) 在限制出境上：於限制外國人不得出境之法令，法院至少應該適用嚴格之審查標準。蓋同樣限制出境，對本國人言只是限制出境，其根畢竟仍在國內，家庭與生活關係也還在；對外國籍人士言，離開我國是出境，但就其返回母國言，則為

其返鄉權，這種有家歸不得的結果，不論對外國人的經濟生活、家庭關係或個人身心，將會是更大的侵害。因此，在限制出境方面，外國人所受的保障，至少不能低於本國人（即限制本國人出境的理由，法院應採嚴格的審查標準予以控制），甚至應更優厚。

海洋污染防治法第 35 條的適用結果，可能同時限制到本國人及外國人，依上開說明，法院都應採用嚴格的審查標準，而對憲法第 23 條所列四種目的解釋，要求到「重大迫切的政府利益」之程度而據以審查本條規定之立法目的。至於憲法第 23 條的「必要」之解釋，則應要求海污法第 35 條規定所採取的手段（限制人、船出境），已經是別無其他替代方式的最小限制手段。就本條的立法目的言，很清楚的是為保全污染債權，卻又擔心人、船「落跑」，而為我國主權所不及的船舶所有人又不協商或拒絕賠償，因此以船員為人質，來確保賠償義務的履行。然國家能以限制出境的手段來保全民事債務嗎？即使限制對象是賠償義務人，目的本身的合憲性就有可疑之處，如依前述法院應採取嚴格的審查標準而言，海污法第 35 條之立法目的，恐難通過法院之審查而認與與憲法第 23 條所規定的四種目的相符。此外，限制出境雖屬行政處分，尚不及憲法第 8 條及刑事法上的逮捕、拘禁，然對外國人言，其實效實與軟禁在臺灣無異，不僅影響遷徙自由，更可能影響工作權。就本條之限制手段言，限制非賠償義務人之船員出境，藉以要脅船舶所有人出面解決，此種手段無異是「綁小孩威脅大人」，難怪引起國際人權團體聲援，當然也非最小限制之手段，甚至是不具正當關連的手段。

除此之外，參考聯合國海洋法公約第 230 條第 2 項之規範意旨，對外國船隻在領海內觸犯違反關於防止、減少和控制海洋環境污染的國內法律和規章，或可適用的國際

規則和標準的行爲，僅可處以罰款，但在領海內故意和嚴重的造成污染的行爲除外。同條文第 3 項則提及對於外國船隻所犯這種違反行爲進行可能加以處罰的司法程序時，應尊重被告公認的權利。凡此均說明了一點：即我國海洋污染防治法第 35 條限制外國船舶船員離境的規定，不但與國際一般所認同之作法不同，與國際海洋法公約之規定有違，更有侵犯國際間公認的被告權利之虞。

總而言之，海洋污染防治法第 35 條限制外國船舶相關船員離境的規定，實有抵觸我國憲法第 10 條保障人民遷徙自由，以及 1982 年聯合國海洋法公約之嫌。而此一事件，不但有損我國向污染者索賠之正當性，對我國國際形象亦有負面效果，港口管理機關於行使此項限制出境處分權時，實應三思而後行。

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

## 第六章 油污染事件發生的各階段檢討

### 第一節 事前預防措施

#### 一、 污染通報系統之強化

我國油污染通報系統應由環保署來統籌，由地方環保局作先鋒，形成高效率的聯絡網：國家→區域→地方→業者。通報流程方面，油污染損害應有輕重等級之分，遇有重大油污染事件時，由油品事業機構、地方政府、海上救難單位或其他機關負責向環保署水保處通報。環保署接獲通報，研判油污損害程度，如為第一級污染，須通知地方政府協調相關單位應變；如為第二級污染，須通知目的主管機關協調相關單位應變；如為最嚴重的第三級污染，須通報行政院重大海洋污染專案小組，由重大海洋污染緊急應變中心的召集人（環保署長）集合相關單位，包括地方政府、商港應變中心、漁港應變中心、工業港應變中心、海上應變中心、海岸應變中心及民間組織，來完成依重大海洋油污染緊急應變中心之指揮，辦理相關事項，並將辦理情形彙整回報重大海洋油污染緊急應變中心。

#### 二、 要求我國船舶或進入我國海域之外國船舶須備置「油污染緊急應變計畫」及「強制保險」

各級政府、石油產業及相關目的事業主管機關，平時應擬訂具體之油污染防備措施，及因應重大油污染之緊急應變計畫，以便能事先協調整合相關單位，於必要時處理油污染事故。

此部分於海洋污染防治法施行細則第 10 條第 2 項已明訂：「各目的事業主管機關及地方主管機關，應依前項重大海洋污染緊急應變計畫定內容，擬訂海洋油污染緊急應變計畫，並設置海洋油污染緊急

應變小組；必要時，成立海洋油污染緊急應變中心，處理海洋油污染事件。」，另海洋污染防治法第 13 條第 1 項亦規定：「中央主管機關指定之公私場所從事油輸送……或其他污染行為之虞者，應先提出足以預防及處理海洋污染之緊急應變計畫……，經中央主管機關核准」，此乃針對石油產業課以擬訂油污染緊急應變計畫之義務。惟可惜的是，我國海洋污染防治法第 28 條或其相關子法，亦或商港法第 35 條之 1，均未對我國船舶或進入我海域之外國船舶，要求應備置「船上油污染緊急應變計畫」，似未能與OPRC公約第 3 條規定，以及國際海洋法公約第 199-201 條規定之意旨相符，宜於修法時增列之<sup>91</sup>。

另外，CLC公約以強制保險方式，確保油污染事故後，受害者能得到該有的補償。各國間已注意到如何保障其國家人民之財產，因而紛紛制訂新法案建立強制保險的機制。例如日本 2005 年實行的船舶油污損害賠償保障法，要求所有航行日本船舶必須根據國際公約投保足額的責任保險，並要求在到港前須將相關證件交由各港務當局審查，所有文件齊備後才准允發給入港許可證。

美國未加入CLC或FUND基金公約，不過在 1989 年Exxon Valdez輪重大油污事件後，美國通過OPA之修正案，放棄強制保險的觀念，採用「財務擔保」的方式，確保船東有足夠的財力可給付其所應承擔的污染責任。惟此一作法造成全球船東及承保公司之反彈，美國挾其國力及其貿易量逼迫船東及保險界不得不接受財務擔保機制，為此所耗費之人力及費用支出勢必反映在其商品售價上。

不論是強制保險或財務擔保機制，都必須靠船東防護與補償協會（Protection & Indemnity Club, P&I Club）所提供的保險作為基礎，其扮演的角色已從傳統的保險成為船東與各國政府之間溝通的橋樑，在國際法之實務操作上都能被各國政府所接受。當船舶發生意外事故，對第三人責任之賠償金額界定大都需要冗長的法律訴訟，屆時

---

<sup>91</sup> 柯博修，2001，海洋油污染事故緊急應變及賠償制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 131。

P&I Club所提供的履約擔保書將普遍被各國法院所接受，視為船東履行其賠償的保證。

因油水污染賠償給付之相關法令及規範缺乏，所有國際公約及非官方協定就油污染損害賠償之趨勢，著重在船舶所有人的賠償責任，落實污染者付費的國際法原則，並設立基金填補被害人依法未能受到清償之損害。我國對於船舶油污染造成損害賠償之問題，如有關責任性質、責任限制等，適用海商法及海洋污染防治法。如果外籍船舶在我國水域發生油污事件，該船東在我國領土內沒有資產可供扣押，索賠人可能無法獲得任何賠償。建立符合國際趨勢的內國法，仍是現今保護我國領域環境及國民最有效之作法。

海洋污染防治法現已朝向財務擔保或強制責任保險方向努力，規定船東有責任保險之義務，以因應船舶污染後所發生之損害賠償責任。環保署雖然已於 2004 年 8 月間公告海洋污染防治法相關規定之施行細則，並自 2005 年 7 月 1 日起實施，訂定各類船舶污染損害賠償責任保險或擔保之最低額度，使得船東在最低保險或擔保限額範圍內之有限部分，可經由保險機制獲得財務責任能力之證明，但該法中關於損害賠償之範圍及定義不甚明確。此外環保署之公告中雖已說明責任保險單亦可被接受為所指之責任保險證明，但該保險單是否包括 P&I 之保險證明或入會證明，在公告中並未清楚明示，仍有待主管機關釐清<sup>92</sup>。

再者，海洋污染防治法第 13 條及第 33 條分別規定，由中央主管機關會商財政部訂定財務保證書之保證額度或責任保險之賠償責任限額。惟行政院金融監督管理委員會於 2004 年成立後，依該會組織法第 28 條規定，設立保險局掌理保險市場及保險業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項，因此海洋污染防治法第 13 條及第 33 條有關中央主管機關會商財政部訂定之事項，應隨現行保

---

92 傅璿如，2005，防護與補償責任保險對船東船舶油污及損害責任之探討，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論文，頁 91-92。



險求償業務業已移至行政院金融監督管理委員會保險局而併予調整為宜。

此外，海洋污染防治法關於船舶若未依法提供擔保或責任保險者，僅設有罰鍰之行政罰，並未規定其他行政處分。參考國際立法例，似宜改採若未依法提供擔保或責任保險者，則船舶不准入境，始可收事先預防船東財務能力不足以賠償嚴重油污染損害之效。

### 三、單一海上油污染應變資訊系統資料庫及環境評估資料之建置

依據法律與緊急處理執行之需要，應建立對海洋環境、地理資訊、水文資料、處理經驗與急救設備等資料庫，提供風向和水流運動的資訊供電腦模擬預測；對衛星遙測、海岸監測系統及海巡單位、航空器監視等預先處理機制之運用，訂定一套緊急應變的處理計畫，供政府及民間單位評估作業，並與先進國家合作，配合全球定位系統的數位傳輸及電腦雷達掃瞄回波的定位偵測，將可能發生的預先危害通報相關研究機構，以便在最早的時間作出損害管制措施，確實預先掌控海洋污染的範圍與損害的嚴重性<sup>93</sup>，作出最佳的應變處理。

### 四、執行機關空中支援及防處能力之強化

空中監測飛機具有良好視覺，同時能搭載合適的助航設備。直升機操作性能好，適用於監視有懸崖、海灣及島嶼、複雜海岸線，也適用於寬闊海洋洋面之監測<sup>94</sup>。

綜觀以往的污染案例，空中監測為掌控污染地點、面積之最有效率方法。就目前由空中衛星監測之效果來看，因衛星監測受限於天候、雲層等自然因素，且處理時效較慢，無法發揮即時監控之效果，

---

93 張順雄、周慶平、陳建堯，2001，我國海域建立衛星偵測能力之研議，收於行政院海岸巡防署出版，迎接海洋新世紀——海上執法及重大災難之救獲。

94 蕭永慶，2004，海上油污處理與人員訓練之研究，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論文，頁 43。

航空器之偵防應較衛星監測效果為佳。

海巡署負責之海域執法面積廣達 548,898 平方公里，逾本島面積 15 倍，管轄海岸線長達 1,566 公里，巡防區域依法更遠及東沙及南沙群島。航空器不論速度、目視距離、目視搜索範圍均優於巡防艇，因此空中偵巡對於填補巡防空隙、維護我海域主權、發現非法入侵我國海域船舶及不法可疑船舶、執行大面積海域偵蒐、夜間巡防及照明支援、行使國際法緊迫權、確定海洋污染地點面積及循跡追查污染源、海難搜救及各項錄影蒐證等任務，均有很大的著力之處<sup>95</sup>。

2004 年 3 月 10 日內政部空中勤務總隊成立後，為求國家航空器之一元化，海巡署組織法第 17 條「空中偵察隊設置依據」，因配合空中勤務總隊組織法之立法依據，已於 2005 年 6 月 22 日公布刪除。未來若海巡署勤務上需要，須向空中勤務總隊申請航空器支援。惟若欠缺快速申請之管道，可能損失航空器所帶來的即時監控效能，亦可能造成污染擴大，導致不可預期和難以掌控之後果。

## 五、劃定我國周圍海域之航行通道以預防污染發生

降低油污染風險是減少海洋環境與海岸生態受衝擊的最直接方法，其方式包括改善船舶設計、交通監控及航海技術、減少油輪和駁船交通量、改變航道而避開容易肇事和敏感環境之水域、減少對石油及其產品的依賴……等。其中尤以限制或管制油輪等航行水域或航道，以避開易發生事故之區域、重要之生態敏感地帶等，最值得主管機關於評估利弊得失後，協調航政主管機關參採。惟此先決條件必須建立我國水域之海上交通管理系統，方可竟其功<sup>96</sup>。

## 六、明列保護對象優先次序作為決策之參考依據

---

95 鍾堅，2002，建立岸海空現代科技、機動綿密立體巡護網之研究，行政院海岸巡防屬委託研究計畫。

96 柯博修，2001，海洋油污染事故緊急應變及賠償制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 130。

在緊急應變之處理過程中，關於漁業區、水生動植物區、能源廠、娛樂區、生態敏感區、鳥類及其他野生動物區，以及其他可能遭受污染之資源區，應事先加以鑑定；有關其位置、特性以及保護的優先次序，應在地圖上標示，以使有限的清除時間、人力、設備等資源，能為最有效的利用，以保護最珍貴的國家資產<sup>97</sup>。

由於重大洩油事故可能危及的資源較多，為有效運用有限的設備人力，依據經濟以及環境的雙重考慮，事先排定保護的優先順序，實為輔助應變決策的必備工作。以下列舉決定保護優先次序應考慮的因素，期對畫定保護區域提供參考，並進而利於未來緊急應變的決策。

- (一) 應保護對象的最新現況資訊。
- (二) 需求的相對重要性（如：人體健康和安全、棲息地和文化資源、動植物之稀有（少）性、商業利用價值、娛樂設施等）。
- (三) 保護該特定資源的可行性。
- (四) 季節因素（如在生物性敏感地區的繁殖期，或者是迴游魚類的漁汛期，需有較高防護優先順序）。
- (五) 若有些資源在保護前已受衝擊，應考慮是否改變保護的優先次序。

對於共同決議的保護優先次序資料，應納入重大油污染緊急應變計畫中，並標示於海岸敏感區圖上，而後公告轉知各機關，如此將可降低洩油事故發生時，各應變處理機關所面臨無法妥協與難以決定之危機。惟查，我國油污染緊急應變計畫中尚未對此有明確的說明，然此為應變決策者最重要的參考依據，未於計畫中敘明評估取捨應保護對象優先次序之標準，似為決策保留彈性裁量之空間，卻可能導致決策者擔負過重決策責任，失去建立一個可

---

97 中華海運研究協會，1994，擬定我國海上油污染應變計畫之研究，頁 109-110。

資遵循模式的空間<sup>98</sup>。

## 七、成立賠償基金

我國海洋污染防治法第 32 及 33 條課以船舶所有人投保責任保險或提供擔保之義務，並賦予賠償請求權人得向責任保險人直接請求賠償之權利。雖然P&I Club目前的油污賠償限額已高達 10 億美元，然對於我國所採取「無責任限制」亦無「免責事由」，極端嚴格的油污賠償立法例，P&I Club是否認同我國立法而願為其船東會員出具所要求的財務擔保或保險證明，實不樂觀。船東將被迫以更龐大的保費向一般商業保險投保，而國內外是否有保險公司願意承保亦是問題。此外，P&I Club承保原則有「會員先付原則」，即所謂「Pay to be paid」（付已應付），而船舶責任保險多為外商承保，基於「法之域內效力」原則，本法規定恐難為責任保險人所在地國（多為英國、挪威、日本、瑞典及美國）所認同。以P&I Club保險人最重要的所在地英國為例，英國法已普遍承認P&I保險「Pay to be paid」（付已應付）條款效力，亦即根本不承認受害第三人對P&I Club保險人之直接求償權。換言之，除非P&I Club保險人已明確同意接受我國海洋污染防治法的規範，否則本條規定將形同具文，難有實效可言<sup>99</sup>。

此外，我國非FUND公約的締約國，對於油污損害之情形，被害人無法從國際基金得到補償。任何油污污染事件中，除了將發生龐大的應變作業與清理費用外，尚且涉及許多受害者的損害賠償問題，此包括實際的財產損失與經濟利益的損失，訴訟可能達數年之久，當事人無法立刻獲得賠償，因此，先進國家便利用不同的方式籌措油污基金，

---

98 柯博修，2001，海洋油污污染事故緊急應變及賠償制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 123-124。曹庭榮，2007，海洋油污污染衝擊評估與損失求償案例之研究，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文，頁 2-19～2-26。

99 黃裕凱，2001，我國海洋污染防治法對海運業者之影響及因應，中華民國海運月刊，頁 12-36。

先由基金補償被害人之損失，並代當事人向污染行為人求償，應屬我國可參考之作法。例如：加拿大、挪威與芬蘭等國，對油業經營者依各企業營業額大小課取額外之油稅充當基金；美國設立「油污責任信賴基金」，以每桶美金 5 分之石油特別捐作為基金來源，予以管理運用；澳洲由進港船舶稅收中提撥固定比例金額充當基金；阿根廷與希臘等國乃將油污染罰款充作油污基金；日本則由政府與民間共同募集方式取得。藉由基金立即補償後，代當事人向責任人求償，除可以立即彌補油污受害人的鉅大損失，亦可免除長年訴訟的人力、時間、精神的浪費，以及面對敗訴的風險所造成的二次傷害。

我國並未向石油業者或油輪運輸業者收取油污基金，而是以徵收「海洋棄置費」形式，向以海洋為污染物最終處置場所之業者，依棄置物質之種類及數量收取海洋棄置費，並納入環保署特種基金管理運用，供作海洋污染防治、海洋污染監測、海洋污染處理、海洋生態復育及其他海洋環境保護及其研究訓練之用（參海洋污染防治法第 12 條第 1 項）。另海洋污染防治法第 13 條第 4 項明訂，各級主管機關於海洋發生緊急污染事件時，得要求公私場所或其他海洋相關事業，提供污染處理設備、專業技術人員協助處理，所需費用必要時得由前述基金代為支應，再向海洋污染行為人求償。除此之外，我國對於船舶總噸為 400 噸以上之一般船舶，及總噸位 150 噸以上之油輪或化學品船，另課以船舶所有人應依船舶噸位，投保責任保險或提供擔保之義務。惟以上成立「海洋棄置基金」及要求船東投保責任保險或提供財務擔保之額度等具體辦法，迄今仍未見相關主管機關成立運作或頒訂執行辦法，此一油污賠償機制於國內是否可行，尚有待觀察<sup>100</sup>。

惟在尚未建立起如同國外以基金之方式終局補償被害人之損失，並代當事人向污染行為人求償之前，我國仍應建立相關之賠償基金制度，而此等基金之作用並非用於最終局之填補損害，蓋油污之清除講求迅速性，故在未釐清油污染之應負責人或應負責人未能及時清除污

---

100 柯博修，2001，海洋油污染事故緊急應變及賠償制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 138。

染時，為求清除之時效，此等清除作業之費用，應先由該筆基金支墊，此時該筆基金之主要用途已非在終局之填補損害。而當此筆基金支出，且於事後釐清應負責人時，則仍必須向應負責人收回該筆費用。故在因現階段我國基金成立規模有限之情形下，該筆基金之用途，應以清除作業等費用支墊為主，而非以填補終局損害為目的，此與國際上填補式之基金有所不同。又因該等基金而非以填補終局損害為目的，故仍應搭配取得財務保證書之方式來降低無法取得賠償之風險。

## 八、增進國際合作及交流

大部分的重大海洋污染，除了船舶機械的操作性污染外，一般都因海上事故而起，故大多數事件也會伴生海難救助及海洋污染的情形發生，而此一類型事故大都具有國際性。我國非聯合國 1982 年海洋法公約之締約國，也未加入任何海洋國際組織，因此取得相關資訊與經驗交流顯得相當困難<sup>101</sup>，一旦發生國際海難事件時，欲尋求相關國際組織的相互支援也極為不易。因此，事前藉由相關國際合作與簽署備忘錄及國際協定、經驗交流與實務演練，誠屬當務之急。

從 1982 年國際海洋法公約到 1990 年 OPRC 公約，都一再強調國際合作的重要性，以加強油污染防治的計畫整合、研究及資源技術的共享等，共同對抗海洋油污染。然查我國並未於海洋污染防治法中規範有關國際合作的相關事宜，僅於「重大海洋油污染緊急應變計畫」中，於重大海洋油污染事件緊急應變中心分工表「環保署」的應變項目中，規定由該署負責國際海洋油污染處理組織之聯繫協調事宜，至於聯繫的項目、目的及依據為何，以及有無與周邊鄰近國家聯繫通報之必要，均付之闕如，此國際合作部分尚有待於海洋污染防治法及其相關子法中增訂。

---

101 李台生等，1997，建立我國海上油污染防治能力與國際合作之研究，交通運輸研究所。

## 第二節 事中處理措施

### 一、執行問題

#### (一) 行政院交通部

「重大海洋油污染緊急應變計畫」規定交通部負責處理商港內溢油污染，雖然基隆、高雄及臺中各港務局將環境保護所提升為勞安環保組，負責港區內陸上與海面的溢油污染處理，但仍以陸上清潔作業為主，其編制與應變設備相當有限，且亦未建置油污收受設備，故僅能清除港內小型溢油污染，港內大型污染事件則需請中國石油公司或當地駐軍協助處理<sup>102</sup>。另港務局缺乏專業人力與設備，以致蒐證不易，尚難以依「商港法」規定對肇事船舶船東予以告發或處罰<sup>103</sup>。

依海洋污染防治法規定，船舶應設置防止污染裝備，並不得污染海洋，船舶對海洋環境有造成污染之虞者，港口管理機關得禁止其航行或開航。但港務局如何認定「船舶對海洋環境有造成污染之虞」，進而要求該船舶「禁止其航行或開航」，亦是實務上無法執行之處<sup>104</sup>。

#### (二) 行政院農業委員會

依據「重大海洋油污染緊急應變計畫」規定，農委會需負責漁港區域的溢油污染緊急應變處理，惟農委會所屬的各地區漁會現有組織、設備及人力，均未具備任何取締港區污染及處

---

102 朱振良，2004，我國海上船舶溢油污染應變作業之改善研究，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，頁 23。

103 曾福成，1998，我國現行海上油污染應變組織體系之探討，航運季刊第 7 卷第 1 期，頁 60。

104 霍大偉，2005，我國海洋油污染緊急應變機制與執行力之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系碩士論文，頁 91。

理漁港內油污染的執行能力<sup>105</sup>，一旦發生漁港油污染事件，仍須由漁港駐防的海巡署人員及當地環保局人員協助處理。

### (三) 地方政府環境保護局

依「重大海洋油污染緊急應變計畫」規定，油外洩或有外洩之虞未達 100 噸屬小型外洩，由海岸管理機關或地方政府應變。另依「海洋污染防治法管轄範圍」規定，於內政部為劃定海域行政轄區前，以距岸 3 浬以內為直轄市、縣（市）主管機關管轄範圍，並以海岸垂線法配合等距中線法劃定各直轄市、縣（市）間之管轄界線。但地方政府環境保護局主要任務著重於陸上環保工作，對於海洋污染防治欠缺專業人才及設備，故各直轄市、縣（市）政府均將當地海岸管理機關（海巡隊等）及相關事業（中油公司等）納入其海洋油污緊急應變計畫中，如此整套緊急應變計畫分散到各互無隸屬關係之機關，除非平時協調良好且經常舉行演練，否則發生溢油污染事件時，可能產生各自為政、事權不統一的現象。

### (四) 行政院海岸巡防署

海洋污染防治法第 5 條第 1 項規定，由海岸巡防機關執行取締、蒐證及移送等事項，惟具體之執行程序為何，尚無明確之規範，海岸巡防機關有無權限訂定相關執行之法令，亦有疑義。對於污染者所採取之強制措施涉及人民權利義務，應有法律之依據，立法論上如以法律授權海岸巡防機關訂定法規命令，似不符行政程序法之要求，又如修正海洋污染防治法增訂相關規定，亦可能影響該法海洋污染防治之主體性。再者，「中華民國領海及鄰接區法」第 17 條與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」第 16 條規定，對於執行緊追、登臨、檢查等之具體執行程序，亦欠規範。尤其「中華民國領海及鄰接區

---

105 吳東明、張育嘉，2003，我國海洋油污染防治體系的改進作為探析——以英國海洋油污染防治體系為借鏡，海運研究學刊第 14 期，頁 111。



法」並無任何罰則之規定，故其授權訂定之相關辦法亦無由訂定相關罰則，無罰責或其它責任作為確保，不為污染之行為義務要求，似難能遂行而達環境保護之目的。因此，制訂海域執法勤務之法律，應為海域執法法制應努力之方向<sup>106</sup>。

「重大海洋油污染緊急應變計畫」規定，當海上發生油污染事件時，海巡署需就近爭取時效，先採取抽除殘油、布置防止油污染擴散器材、堵漏等緊急應變措施，但海巡署巡防艇之設計為用來執行海上緝私等任務，對海洋溢油污染應變工作之執行，自然受到相當程度的限制。雖然海巡署目前共有四艘除污專用船，互相配合執行臺灣沿海海域之溢油污染事件，惟臺灣海岸線長達 1,500 公里，除污專用船如何配置及如何於最短時間趕赴事故現場，均是考驗決策者智慧的嚴肅問題。

又海巡署負責海洋污染之取締、蒐證及移送事宜，惟執行上述取締工作需有精密科學儀器進行化驗始能讓違法船舶信服，但現行海巡艇並未配備化驗儀器，遇有船舶違反排油限制規定時，難以逕行取締並制止。

過去環保署及海巡署曾辦理多次海洋污染之教育訓練課程，但受過訓練的人員多半歷經職務調動或已不負責海洋防污工作，導致專業技術及經驗難以傳承，因此，有需要培養專業種子人才，建立適合我國海域環境之海污教材<sup>107</sup>。

## 二、重大海洋油污染緊急應變計畫與污染行為人防救措施之接軌

「重大海洋油污染緊急應變計畫」建立了我國對抗海洋油污染的組織體系與權責分工，不但有明確的主管機關及支援機關，詳細規定

---

106 陳子儀，2001，「希臘貨輪阿瑪斯號油污染案」相關法律問題之探討，台灣本土法學雜誌第 26 期，頁 12-14。

107 練奕宏，2007，建立海洋油污染緊急區域應變中心可行性之研究，國立臺灣海洋大學海洋資源管理研究所碩士論文，頁 4-4。

各機關的權責，且規定整個組織體系的應變行動由主管機關（環保署）主導，發揮分層負責與分工合作的效果，此外亦建立應變層級的體系，依油污染程度的規模大小，啟動不同層級的應變體系。

然而，在計畫中並未能明訂應變處理責任由肇事者負責之原則，對於海洋油污染事故的污染行為人，包括船舶所有權人、承租人、經理人及營運人等，未敘明渠等應負主要的應變處理責任，以及政府機關容許污染行為人獨立處理應變的限度。換言之，欠缺政府部門評估污染行為人無法、無力甚至無誠意積極處理事故，而應及時介入處理之判斷標準。此一判斷標準之重要性，在阿瑪斯號貨輪墾丁漏油事件，政府機關延誤事故發生後幾日內海象良好的最佳處理時機，徒然空候船東（代理行）遠從新加坡延請救難公司船舶來台處理，肇致數日後油料洩漏，不但徒增處理上之困難，也造成海洋環境生態難以彌補的傷害，即為適例。因此，主管機關應隨時評估污染肇事者是否已適當的控制處理整體污染情事，以確定重要沿岸水域是否已被優先保護和清理。當發現污染行為人無力處理或處理無方或不力時，應立即指派現場指揮官展開相關作業。我國之油污染緊急應變計畫應變內容均以政府相關部門之應變為中心，未慮及應變處理由肇事者負及時排除污染責任之範圍與可能，與海洋污染防治法第 32 條由污染行為人負責採取必要之應變措施之污染者負責精神未盡相符，有必要於日後修正計畫時增訂之。

另一方面，「污染者負責原則」並未在海洋污染防治法中遭遺忘，該法第 13 條第 4 項明訂：「各級主管機關於海洋發生緊急污染事件時，得要求該條第一項之公私場所或其他海洋相關事業，提供污染處理設備、專業技術人員協助處理，所需費用由海洋污染行為人負擔必要時，得由徵收海洋棄置費所成立之基金代為支應，再向海洋污染行為人求償」；同法第 14 條第 2 項：「海洋環境污染，應由海洋污染行為人負責清除之。目的事業主管機關或主管機關得先行採取緊急措施，必要時，並得代為清除處理，其因緊急措施或清除處理所生費用，由海洋污染行為人負擔」；第 32 條：「船舶發生海難或其他

意外事件，致污染海域或有污染之虞時，船長及船舶所有人應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知當地航政主管機關、港口管理機關及地方主管機關」、「主管機關並得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該船舶所有人負擔」可知，油污染緊急應變處理責任，仍由肇事者負擔，惟政府相關部門應依經驗及專業判斷，如發現肇事者不知情、無應變能力或未擬定緊急應變計畫時，即應立刻指派現場指揮官介入處理並展開相關作業，事後再向污染行為人追償費用<sup>108</sup>。

### 三、 民間參與之可行性

地方民眾是最瞭解當地狀況的人，民眾若能參與油污染防治與應變規劃的過程，將能提供當地重要而確實的核對資訊，以補充官方規劃的不足。政府單位除海巡署執行海上應變措施外，環保署亦以合約方式委託民間公司執行清除處理工作，但由於我國民間公司並無政府或基金的支援，無法如國外民間單位般擁有大量的設備。尤其油污染事件並非天天發生，該類公司勢將面臨生存競爭上的壓力，而被迫多角化經營，無法專注於油污染技術提昇及開發。因此我國民間單位之能量相當薄弱，有待日後政策法令的支援才能有所提升<sup>109</sup>。

目前國內並無專責處理溢油的民間機構，但對海上油污危害之處理設施與海難救護機構方面，除了公部門的海軍、海巡署、港務局、中油等擁有相當的船隊與相關防洩設備外，尚有國內的華龍港灣工程打撈公司、臺灣打撈工程公司、海豐海事工程公司、台塑六輕企業等。

有關我國成立溢油處理民間組織之可行性，或能考量下列事項

---

108 柯博修，2001，海洋油污染事故緊急應變及賠償制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 121-122。

109 練奕宏，2007，建立海洋油污染緊急區域應變中心可行性之研究，國立臺灣海洋大學海洋資源管理研究所碩士論文，頁 4-3。

### (一) 國家政策支援

行政院研究發展考核委員會研擬多年的國家海洋白皮書，不僅為因應世界潮流對海洋資源與環境負起保護管理的義務，也接槩我國新的海洋政策目標與願景，代表政府對民眾的承諾，亦將引領國家邁向海洋世界。在白皮書第五篇結語中提到我國未來海洋事務發展的願景：（一）維繫一個品質健康、資源多樣和具有生產力的海洋環境，提供世世代代享受及經營海洋資源多方面利益。（二）健全海洋事務法制及組織運作，提高我國海域管理效率。（三）培育海洋管理、科學研究、技術創新與工程研發的專業人才，推動永續經營海洋生態環境的產業，活絡我國的經濟發展，造福國民生活。（四）推動民間團體參與海洋事務發展，弘揚世代傳承與時俱新的海洋文化。由此可知，我國海域現況與未來發展方向，包括民間組織參與海洋事務的工作推展，因此民間溢油處理機構的設置亦應屬我國的政策之一。

### (二) 組織結構

任何組織需具備的不外是人力、經費、設備與適當的管理及業務。我國目前已有一定程度的背景可供成立溢油處理組織，但考驗的是整合合作的結果。

1. 專家：在阿瑪斯號事件後，國內學者有感於我國公部門在這方面的專業知識較不普及，成立中華民國油污污染防治協會，結合國內學界專家與公部門合作的智庫共享機制；國內對海洋研究的專家亦不缺乏，因此這方面已有相對充分的能力。

---

110 林世昌，2003，民間溢油處理機構之角色與功能——國外案例與我國基本架構之研究，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文，頁 6-1~6-7。

2. 經費：有關經費的來源，可以由私人部門直接轉型，或者生產者組織應變機構以基金的方式支出成立，在意外發生時則由污染者付費，也可經由國家經費補助除污基金，惟此需建立法源依據。
3. 設備：設備的充實及要使用何種設備，依組織的工作項目而定，這方面的資料可以參照國外民間組織，考量國內的需求與開發可行性而逐漸充實。

### (三) 未來發展

受限於我國幅員與溢油污染發生的頻率，若成立民間溢油處理組織專責處理溢油，似乎無法讓公司永續經營，因此此一機關的功能性應該多元化。溢油處理民間組織似可考慮納入以下經營項目：

#### 1. 污染物清除

此為最初成立溢油處理組織的動機之一，但由於海洋與海岸的污染物不限於油污，其他如化學藥劑、放射性廢料等也是臺灣海域航行船隻所會載運之物質，當發生這些溢漏或船舶沈沒時，其影響的廣度與深度和一般溢油相比可能會更難處理。因此該組織的能力應具有國際危險貨物處理的裝備、能量與人員，如此不但可以對臺灣地區的污染有專業的處理能力，也可透過這個組織，協助鄰近國家在發生溢油污染及相關事故的應變。

#### 2. 溢油處理訓練與認證

溢油處理是一項專業的工作，而發生溢油事故或其他污染時最重要的是現場處理與應變能力，為了確保這些專業工作可以正確的被推展，可透過該組織規劃相關課程，並參酌國外訓練機構的經驗與進行人員交流，除了可以提升組織自身的學術與研究地位，另一方面也可藉著人員的相互交流、參訪與互動教學，讓海洋環境的保護真正由專

家來處理。受訓期間的費用則可由參訓單位支出，為民間組織提供另一項收入。

### 3. 環境監測

對於海洋環境的監測有許多方面，包含基本的海流、潮汐、風、浪以及海水的基本特性，如溫度、鹽度等，另外海洋的傳統漁場、產卵地，海洋生物棲地都是需要進行監測的項目。在國內負責監測工作較著名者，包括成功大學的海象基本資料，利用設在各定點的海上觀測站，隨時掌握風及潮位、流速等基本資料並作為預報與修正潮位；中央大學的航太衛星遙測中心，則利用我國的衛星與向以色列等國租用的探測衛星，進行大範圍的海洋生物量調查；臺灣大學、中山大學、海洋大學專屬的海研一、二及三號則是配合長期的學術研究之用，並排有行程針對相關計畫出航。國內各國際港口也設有基本的觀測站，針對港域附近海象基本資料與海水品質進行觀測；環保署每年也會委託進行沿岸的休憩水域水質監測。核電廠由於其排入水口均設於海岸，溫排水與輻射是國人關心的議題，因此針對水域附近的生物相的繁度與水質的調查也都會定時舉行。

由此可知，國內針對海洋進行監測的機關甚多，但大多侷限於海洋的基本資料調查，或許可統合運用這些硬體資源，針對應觀測項目作綜整，由單一機關統籌處理並將資料彙整公布供學界及產業界參考，而由政府每年提撥經費維持設施運作與架設。

### 4. 污染系統模擬

海洋污染的系統模擬須透過大量詳細與可靠的背景資料與程式設計，透過此一系統，可進行海流與海象預測，在有限的人力支援下，作最有效率的安排，並且針對環境

敏感區作有效的保護與污染防護，保護生物棲地與重要人文及觀光資源或食物產地。

國內學界目前在這方面的研究雖有顯著成就，但在系統使用上尚無統一的系統，且大多僅作為學術研究之用。若能推廣之，可使我國港口工程相關建設迅速瞭解溢油污染可能波及的範圍，並進行警告與事先防護（如架設攔油索與進出水柵門等）。

#### 5. 協助海上搜救之執行

目前我國執行海上搜救任務的主要單位為海巡署與海軍，而民間機構受限於裝備與訓練，多止於海岸警戒與後勤工作。但海巡署的船舶在設計之初是以高速巡航為主，結構採輕質鋼材，擁有足夠的應力，但若船體產生破損，則會產生失去水密的危險。

民間溢油處理公司所屬的油污防止船，是為了防止海洋環境污染對環境的影響及擴散而設計，為因應所載之重裝備，及大多發生於海象不佳之海難，其結構與馬力較一般船舶要求為高。若能擁有高機動性與耐浪等特點，可在發生海難事故時加入搜救系統，加強我國執行海上搜救處理之能量，另一方面也可節省公部門對搜救設備、人員的培訓費用，並增加民間組織之收入。

#### 6. 海洋教育

海洋是人類長久發展的契機，除了是生命的起源與支柱外，也是人類發展文化的重要棲地。為了減緩人類對海洋環境的破壞，執法只是治標的方法，透過正確的教育才是根本之道。

民間溢油處理組織除了執行海上溢油處理外，也應定期舉辦研習營與學術研討會等適合不同年齡、教育階層的人參與的活動，加深民眾對海洋及相關生態的認識，使人

們對海洋生態保育有更正確的態度。

#### 7. 海洋科學研究

民間溢油處理組織內應有各方面的專家，包含生態、環境、毒物、魚類、決策、系統模擬及具有系統架設、後勤設計、航行實務等經驗的人才。除進行個案油污染事件的清除評估與實際操作外，平時應進行研究或發表資料，應用所擁有的資源及裝備，參與學術研究與設備改良。

#### 8. 有害排放物回收機制規劃與設備研發

過去河川污染問題，曾造成農漁業重大損失，近年隨著河川的整治，污染狀況稍有改善，惟未來在技術層面應以生態工法及減輕環境負荷為手段，以主動經營的方式，逐步達成河川的綠化及海洋生態豐富化的目的。同時應避免陸地污染隨著河水流入而污染海洋水域，以改善污染造成的漁業資源耗竭及海洋生物物種與數量減少的現象。

為減少污染物的排放，製程是一項重要關鍵，而回收裝備的效能也是各國一致改良的目標。民間溢油處理組織也是回收裝備的使用者，透過不斷改良使用方式與回收效率，再將產品量產或提供設計建言，亦是極有發揮空間的業務項目。

#### 9. 受污染動物處理與留置中心

對於因溢油污染所造成生態群落減損，鳥類及其他生物的適時捕捉與緊急處理是讓生物存活的時間競賽，因此民間溢油處理組織可在定點設置動物處理中心，負責相關受污染動物的清洗與隔離、復育。溢油現場也能架設臨時工作站，發揮對生命與大自然的尊重，並傳承經驗與定期交流。



### 第三節 事後復原措施

#### 一、重大海洋油污染緊急應變計畫之解除

現行「重大海洋油污染緊急應變計畫」中，雖訂有通報、組織分工、處理措施等項目，但有關緊急應變中心解除時機點與解除機制，現行相關法規未清楚釐定。參酌環保署 2001 年 3 月 12 日以（90）環署水字第 0014992 號函發布之「縣、市環保局處理船舶擱淺或污染事件作業原則」所載，於抽除殘油及船上可能污染物質，並要求船東提出移除計畫限期移除，且無污染之虞後解除列管之規定，似可作為緊急應變任務解除時點之參考，並宜明定於「重大海洋油污染緊急應變計畫」。

緊急應變中心任務解除後，仍須有統一對外窗口，後續業務轉移事宜亦應明確規範。由於環保署於緊急應變之分工中，負責成立重大海洋油污染緊急應變小組，並負責召集協調海洋污染求償事項，環保署身為海洋污染防治法之主管機關，於緊急應變中心任務解除後，仍宜由該署繼續監督及執行相關事後復原措施之進行。

#### 二、船舶移除

廢棄船舶之處理雖然依商港法規定，港務主管機關就商港區附近之沈船可代為清除，並求償其費用，但對於商港區外之擱淺、廢棄船舶則無法處理。

目前海商法有關擱淺、廢棄船舶之處理係採委棄主義，船舶遇到海難或不能再航行時，船東可予棄置。「重大海洋油污染緊急應變計畫」明確要求交通部負責事故船隻及其殘油、殘貨之移除，交通部也已轉飭高雄港務局就此研擬作業原則<sup>111</sup>。

於阿瑪斯號事件中，為避免再發生船艙油料外洩、船體斷裂、載

---

111 顧家訓，2005，我國海巡署海洋環境保護執法之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學系碩士論文，頁 116。

貨外漏而造成二度污染，影響墾丁國家公園觀瞻及海洋生態環境，或再度引發當地居（漁）民抗爭，交通部偕環保署與船方代表進行談判，與船方簽署備忘錄，主要內容為：「船東同意立即與專業打撈公司簽署船貨移除合約；船東並同意將船貨移除相關資訊，包括費用、時程、執行方式等，知會我政府；而政府將儘速發出船貨移除所需之相關許可，以便儘快開始進行船貨移除工作。」、「船貨移除工作一共分三階段：第一階段除油工作，此部分費用為 150 萬美元，完全由船東負擔。第二和第三階段的貨物與船體移除工作，合計約需 430 萬美元。」，扣除船東所得主張責任限制之 246 萬美元，我方政府需負擔約 184 萬美元<sup>112</sup>。此結果顯示我國海商法第 21 條船舶所有人責任限制之規定之合理性宜予檢討，茲析論如下：

按海商法第 21 條第 1 項第 3 款有關沈船或落海之打撈移除所生之債務（不包括依契約之報酬或給付），船舶所有人得主張責任限制（以本次航行之船舶價值、運費及其他附屬費為限）之規定，於阿瑪斯號貨輪擱淺漏油事件產生重大影響。該輪船體本身及船上鐵礦砂依國際公約均無害於海洋環境，無法適用我國海洋污染防治法第 14 條第 2 項海洋污染行為人應負責清除海洋環境污染，而不得主張船東責任限制。除非能證明船東本人有故意或過失，否則針對船體及船貨（礦砂）部分的移除，船東將可合法主張責任限制（油料部分依海污法規定船東必須自行負擔清除費用）。這也就是阿瑪斯號貨輪船體、貨物移除，於扣除船舶所有人得主張責任限制的部分，我國政府仍須負擔 180 餘萬美元的理由。

然而，將沈船或落海物的打撈或移除所生之債務，列入船東責任限制的項目之一是否合理？我國海商法保留「1976 年海事求償責任限制公約」第 2 條（d）（e）二款規定，其立法理由指出：「鑑於船舶所有人本身遭遇沈船之痛，損失甚為慘重，乃規定船舶所有人得主張有限責任，以免擴大其災害」，原係為體恤受害船舶所有人，並不違船舶所有人責

---

112 監察院，2001，希臘籍阿瑪斯號貨輪漏油事件調查報告，頁 143。

任限制之立法意旨，然而列入責任限制事項後，即可能發生負面作用。蓋面對沈船或或落海物，港務機關本得基於公權力命令船舶所有人打撈或移除，船舶所有人不服從命令將之打撈或移除時，港務機關亦得以船舶所有人之費用代為打撈移除。打撈移除後，向船舶所有人求償時，船舶所有人得依據海商法第 21 條第 1 項第 3 款，向港務機關主張責任限制。則若港務機關基於生態環境及航行交通安全等公益理由，先行移除或打撈，代墊款豈不無法獲得十足的補償，而變相鼓勵船舶所有人勿自動打撈、移除？本條款不合理之處便顯而易見，也正因如此，日本及中國海商法並未將此款列入船舶所有人得主張責任限制之事由中<sup>113</sup>。我國法針對此種變相鼓勵船舶所有人勿自行打撈沉船的情況，似有檢討修正的必要。

### 三、 小結

揆諸前揭說明可知，在海洋油污染事件發生之前、中、後階段，均有許多值得研究改善之處，除需法律配合修訂外，科學研究、技術發展、專業制度建立……等，均係值得努力改善的方向。

---

113 柯博修，2001，海洋油污染事故緊急應變及賠償制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 202-205。

## 第七章 結論

### 第一節 我國緊急應變計畫之組織架構潛在問題－建立緊急應變計畫指揮體系

#### 一、組織架構問題：以「環保署」為首之緊急應變計畫難收指揮之效

##### (一) 環保署內部組織分工

環保署之水質保護處雖然為海洋污染防治工作之承辦部門，惟海洋環境監測屬於環境監測及資訊部管理；而廢棄物管制之工作則屬於廢棄物管理署；有毒物質運送管理為環境衛生及毒物管理處負責，如遇需要啟動海洋污染緊急應變計畫之時，單就環保署而言，即須通過內部之平行溝通、協調能力之考驗。

##### (二) 環保署與其他部會之分工

於緊急應變計畫啟動時，係由環保署長擔任召集人，成立緊急應變中心，惟環保署既未掌握執行油污染緊急應變計畫所需之設備資源，且緊急應變計畫所需之人力、專業、物力均須由其他緊急應變機關如海巡署、交通部等全力配合。

如依據我國之緊急應變計畫，由環保署召集成立緊急應變中心後，海上之緊急應變中心由海巡署負責成立，即會造成多頭馬車之現象，在遇到指揮相關問題時，究應聽命於環保署或海巡署，衍生出指揮權責紊

亂之問題。另不同事項之主管機關不同，如關於船體移除事項，主管海洋環境之環保署代表與主管航運交通之交通部代表意見不合，甚至，主管漁政的農委會漁業署亦有不同意見時，究應由誰作成最終決定？指揮體系欠缺單一高階長官，其體系紊亂問題至明。

又依據緊急應變計畫，應變組織依照發生地點之不同，分為海岸應變、海上應變、商港應變、漁港應變、工業港應變，由各自之目的事業主管機關負責應變事宜，理論上與環保署所成立的緊急中心應有分工、協調以收處理事故之效，惟環保署與海巡署、交通部、漁業署、內政部、農委會等，並不存在直接上下隸屬關係，而係各自獨立之機關，於組織法上，環保署並不具備對其他各部會之指揮權限，則一旦發生重大海洋油污染事件，僅空言環保署為指揮系統之首，似難收指揮分工之效。

## 二、可行之解決方案——仿造我國災害防救體系之作法

### (一) 災害防救法之規定

依據災害防救法第 6 條、第 7 條之規定，行政院設中央災害防救會報以決定災害防救之基本方針、核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫、核定重要災害防救政策與措施、核定全國緊急災害之應變措施、督導、考核中央及直轄市、縣(市)災害防救相關事項，其召集人為行政院院長、副院長，換言之，我國災害防救體系雖依據災害的種類、影響範圍大小而有不同機關、不同層級之防救體系，惟各災害防救之目的事業主管機關均受行政院之督導，因此行政院於發生重大災害時，得以依據災害防救法、災害防救計畫等組織分工，對內政部、交通部、環保署、直轄市政府、地方政府等發揮指揮監督之權，使各目的事業主管機關得以在重大災害發生時，依據其專業能力、物力、人力在災

害防救體系中發揮作用，且於各機關權責不明或有欠缺人力、物力、資源等情況時，行政院基於機關上下隸屬關係，得以指揮、監督、分配各機關應為之事項及解決各機關權責不明時之爭議。

(二) 建立由行政院主導之緊急應變體系或將緊急應變計畫納入災害防救體系

欲改善目前緊急應變計畫組織所遭遇之指揮權責紊亂之問題，可能解決之方式有二：

1. 將海洋油污染緊急應變計畫納入災害防救體系。

現今我國之海洋油污染緊急應變計畫係外於於災害防救體系，與災害防救法所規定之防救體系相互獨立之兩套系統。

惟海洋油污染緊急應變雖具備特殊性質，仍屬於海洋災害之一種，是否應自外於其他災害防救機制，應值得深思。如將海洋油污染緊急應變計畫納入災害防救體系之下，則於災害發生時，得與其他平行之防救機制共同啟動與整合，不失為解決緊急應變計畫組織所遭遇之指揮權責紊亂問題之權宜辦法。

2. 第三級海洋油污染事件發生時，由行政院負責主導之。

我國之重大海洋油污染緊急應變計畫可採行災害防救體系之組織機制，分工方面採行各機關間平行合作之方式，惟於第三級海洋油污染緊急應變機制啟動時，增列行政院取代環保署為監督指揮機關。在油污染事件應變機制中，使環保署回歸到與其他部門平等之地位，遇到各機關權責不明，或有人力、物力、資源等難以協調之事由時，則由行政院基於指揮機關之角色，居中協調並將資源、人力為合理之運用分配。

## 第二節 以環保署為求償的統一對外窗口

在我國實務運作上，發生海洋油污染事故時，由於發生損害之範圍廣、蒐證不易，且發生事故之船舶往往為一船公司，導致求償困難。建立海洋污染防治之單一求償部門，藉以蒐集證據、確定損害範圍、向國際法院提起訴訟，即為一重要之課題，惟在各政府部門中，應由何單位作為求償之單一窗口，以下僅就可能涉及的機關作討論：

### 一、 行政院

行政院作為我國最高行政機關，對各部會有指揮之權責，如由行政院作為單一求償之部門，其優點為得以完整蒐集各部會在緊急應變計畫中獲得之資訊，進而統整後進行求償。

惟目前海洋污染防治法、重大海洋油污染緊急應變計畫中，均無行政院權責之規範，縱使日後修法，將行政院列為監督指揮之機關，惟其僅立於監督之地位，並非第一線處理污染事故之目的事業主管機關，故殊難由其負責蒐證、確認損害事宜。

### 二、 法務部

有論者以法務部作為緊急應變計畫中，負責提供有關法律意見之諮詢服務機關，且法務部具備法律之專長，故應由其負責求償之事宜。惟法務部縱使具備法律之專業性，惟其於緊急應變計畫之地位僅為輔助諮詢之角色。無論損害範圍之界定、求償金額之確認、蒐集污染事證等事宜，均非屬其專業範圍所能及，故由法務部作為求償之單一窗口，似仍有未盡之處。

### 三、 環保署

環保署依海洋污染防治法規定，為海洋污染事務之目的事業主管機關，海洋油污染緊急應變計畫並規定由環保署統籌負責緊急應變之措施，因此，就組織法上地位而言，如由環保署作為求償之單一窗口，尚無任何疑義。

就環保署於海洋污染之專業性而言，水質保護處作為海洋污染防治工作之承辦部門、環境監測及資訊部負責海洋環境監測、廢棄物管理署有廢棄物管制之專業、環境衛生及毒物管理處負責有毒物質之運送，於海洋油污染事故發生時，環保署具備一切蒐集污染事證之專業判斷能力，且針對所蒐集而得之物證與調查報告，環保署亦具備評估整體損害範圍之專業能力，且因主要之求償範圍都是在應變處理過程當中清除油污或防止油污擴大所衍生之公部門行政支出，而環保署基於統籌緊急應變之措施，其可決定是否支出該筆費用、支出費用之多寡等，再者，就相關支出之資料、單據等收集、彙整事宜，相較於其他機關來得容易，故如由環保署作為海洋油污染事故發生時之單一求償窗口，則可收事半功倍之效，甚且環保署可進一步以契約方式委託具相關法律專業之專家、學者成立任務性之統一求償小組，以協助各目的事業主管機關研擬求償對策，並俟求償工作完成後，再行解散。

惟倘若可建立如本文前述之求償基金，因該基金之作用並非用於最終局之填補損害，蓋油污之清除講求迅速性，故在未釐清油污染之應負責人或應負責人未能及時清除污染時，為求清除之時效，此等清除作業之費用，應先由該筆基金支墊，並於事後釐清應負責人時，則仍必須向應負責人收回該筆費用，是以此時則應由該基金負責彙整資料並向應負責人進行求償。

### 第三節 由 P&I Club 出具擔保書（Letter of Undertaking）之重要性

由於現代船東從事船舶營運，須負責鉅大的法律責任，尤以海洋污染所產生的對第三人責任為最。然觀諸一般海上保險市場，幾乎僅承保船舶的損失風險（即船體保險），對於船東因營運而生之責任，尤其是對第三人的責任，其風險並未能獲得保障，因此有P&I Club的產生。全球約有 95%之船東均加入了國際互保集團。該協會的



承保範圍相當廣泛，幾乎可涵蓋所有的船舶所有人對第三人責任，P&I Club以「相互保險」的方式，對船東因船舶所有權或其使用及經營船舶所引致之各種依法或契約應付之賠償責任給予彌補，性質上為責任險<sup>114</sup>。

P&I Club出具的擔保書，有多重之重要性，一在分散船東之海事風險，一在擔保損害賠償之債權人能由有資力之P&I Club獲得賠償，此外取得P&I Club出具的擔保書亦可根本解決直接求償權之問題，簡言之，擔保書之內容就係在承諾願意承擔因海洋污染所生之債務，而如P&I Club一旦出具擔保書，此時就可直接向P&I Club請求損害賠償。

故考量日後執行容易面臨取得執行名義後的執行困難、甚或面臨在外國應訴不便，為了擔保債權實現，以既有建立經驗值之資料庫概估清除費用，確定擔保對象、擔保金額後，取得P&I Club出具之擔保書，對在我國領海所發生之海洋污染事件之後續處理，應較為有利。

#### 第四節 求償制度之建立

我國在建立海洋污染之防治應變系統及求償機制已有相當之規模及進展，惟依本研究前所論及，相較於外國法制仍有所不足，尤其係在求償機制上，雖然我國在海洋污染防治法及商港法等，均有海洋污染損害賠償的相關規定，惟在上開法規中，對於求償主體、求償對象、求償範圍等要件之規定，不是付之闕如就是規範過於簡陋，因此造成適用上的困難，從而僅能從民法關於侵權行為損害賠償制度來進行個案求償。

本文認為，應參考國外相關法制對於海洋污染防治法中

---

114 柯博修，2001，海洋油污染事故緊急應變即長制度之研究，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁 159-160。

關於求償之機制，進行修改。

首先，現行海洋污染防治法並未規範請求賠償之主體，依本文之看法，應可參考美國OPA之規定，成為海洋污染的求償機制之專法，而增設請求主體之規定。在重大海洋油污染事件中，應由環保署作為公部門損害求償之主體，而在「非重大海洋油污染緊急事件」或「小型外洩」之情形中則得由地方政府作為求償主體，而其他諸如漁民、其他商業經營者、或其他財產受有所害之人亦應增設之。

而在賠償主體上，現行法規僅規定了船舶所有人為賠償主體，惟亦得參考 1992 年CLC規定，如損害係由船舶所有人之受僱人、代理人或船員意圖造成，或明知可能造成損害之作為或不作為所引起者，則可向其求償，此外，我國亦可參考 1971 年FUND建立之理論，建制船舶油污責任基金，以該基金作為補充之賠償責任主體。

最後在求償之項目上，應參酌比較法及國際公約對油污損害之定義及實務作業情形定之，應包括有：清除費用、生態損害、財產之損害、預防費用等等。尤其又以生態損害列入求償項目尤具意義，生態環境資源具有強烈的公共物品性質，並無法成為一般財產權之客體，生態環境資源的價值是一種生態服務，無法將該種服務貨幣化，且絕大多數之生態環境資源並沒有辦法進入市場。依生態環境資源之性質視之，並無法依民法侵權行為之規範來請求之，因民法侵權行為規範之客體乃權利，雖然近世有主張「環境權」者，惟環境權是否可視為具有價值財，學界間仍無一定見，蓋我國目前仍無此種生態權利內涵之概念已如前述，關於權利主體及權利標的之內涵為何仍無法確立，職是就此部分損害在法律上尚未明文規範其為法律上保障之利益，亦無法具體界定該請求範圍，因此，對於生態權利之歸屬及權利內涵概念仍應儘速建立，故如果未將生態損害列入海洋污染防治法得請求之項目中，不啻是油污損害賠償責任制的一大破洞。

惟此仍然有待克服之處，即生態損害之賠償範圍及金額如何計算？生態環境資源難以將其貨幣化已如前述，故如以傳統計算賠償金額之方式來計算生態損害之金額為何，將無法得出賠償金額之多寡。

就此，第三章第二節中提及MEPC第 61 屆會議中美國與希臘曾提出相關之成本分析，在建立我國自己油污染事件資料庫前，或不失為一個足資參考之標準。

因此，即便確立了生態損害的請求權基礎，主管機關仍必須加速建置或整合國內漁業資源及海域生態背景資料，且應建立一生態環境損害的評估技術標準，而評估之項目包括海洋環境功能的損失；海洋生物物種、種群、群落、生境及生態食物鏈的損失；海洋生態系統服務功能的損失；對恢復、減輕海洋生態損害而支付和將要支付的合理費用，或者原地復原時需要採取異地恢復或區域措施的補償費用，以及為上述目的而支付的檢測、監測和評估等費用，惟若因建立此生態環境損害評估技術標準所需之經費過於龐大，而無法由單一機關於短時間內建立，此時在關於生態損害上之求償，似可採民法上「回復原狀」之方式請求應負責人回復事故前之生態環境，並由肇事者評估回復原狀所需之費用，據以獲得合理之生態賠償。

建立一完整的海洋油污染事件應變與求償機制實有其必要，自我國 2001 年阿瑪斯號貨輪至 2008 年晨曦號貨輪等漏油事件，及至 2010 年墨西哥灣BP（英國石油公司）漏油之事件之發生，每次污染事件的發生都造成了重大的財產損害及生態損害，求償機制的完整建立不僅能迅速地獲得賠償並以該賠償作為生態復原之資金，更是對於維繫一個品質健康、資源多樣和具有生產力的海洋環境所不可或缺的手段之一。因而就我國海洋污染事件之求償機制而言，將現行過於簡陋的求償法規進行修正，實已刻不容緩。

## 第五節 研究重要發現與主要建議事項之建議改進歷程

從本章得出結論已可知，當實際面臨油污染事件時，我國現行海洋污染緊急應變計畫之指揮體系上，存在著平行機關間各本專業立場，卻欠缺行政上、下指揮與服從之問題，導致一旦立場不同，無有效決策單位的問題。另外，油污染緊急應變之應變設備，有分配、調

度的問題，離島偏遠地區的緊急應變能量與其他地區則顯然有資源分配不均之問題。故宜建立仿造我國目前救災體系由行政院主導之緊急應變體系、以環保署作為求償之統一對外窗口、及中央地方均等之海污事件處理能量。

另於求償部分，重大海洋油污染事件所造成之損害通常甚鉅，需建立環境生態背景基礎資料及修法確立取得P&I擔保書之為必要之制度，當與P&I公司談判或對船東進行訴訟時，其求償金額方有依據。因此，取得P&I Club的擔保書，能使受有損害者獲有能力負擔賠償責任之擔保，進而真正填補損害。故建立基金制度有其必要性。

是以，從上述本文研究之重要發現，本研究特別針對海洋油污事件處理之特殊性，提出各階段之檢討建議：

#### 一、 主要建議事項

##### (一) 立即可行建議：

1. 強化對現有應變設備的設備資源調度機制：面對海洋污染發生時，各項設備及資源為不可或缺，行政院環境保護署依據重大海洋油污染緊急應變計畫應每年一次邀集相關機關檢討設施，而海洋污染防治為海巡署重要任務之一，且多數海洋污染防治設備及機具均屬海巡署所有，故海巡署需清點其所有的各項設備，以了解於發生海洋污染事故時，如何善用現有資源，並進一步了解有無資源設備不足之問題，且可藉由系統及資源整合而強化海洋油污染發生時之通報系統(主辦機關：行政院海岸巡防署、行政院環境保護署)。
2. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」之解除時機，並依據緊急應變機制之分級，由負責應變之機關負責宣告，並將業務移交予負責求償

之機關(主辦機關：行政院環境保護署)。

3. 「重大海洋油污染緊急應變計畫」之保險求償業務，原屬財政部業管，因配合行政院金融監督管理委員會成立予以組織調整，爰宜儘速修正應變計畫之該項機關分工以合實情(主辦機關：行政院環境保護署)。
4. 私部門損失之求償，政府因非屬合法之請求權人，爰得以輔助角色，掌握污染發生至結束之所有資訊，以協助人民進行求償(主辦機關：行政院環境保護署)。
5. 因海洋污染防治法要求我國船隻需備置緊急應變計畫以避免污染海洋環境，惟其尚不適用於外國船隻，恐導致管制之漏洞。故得試行要求我國船舶或進入我國海域之外國船舶須設置油污染緊急應變計畫，以避免其對我國海域造成污染。(主辦機關：行政院環境保護署)
6. 船舶移除部分由負責海洋油污染應變各機關提供建議後，由交通部做成決策，包括船舶是否移除及移除時機等(主辦機關：交通部)。

(二)中長期建議：

1. 修正海洋污染防治法相關規定，求償請求權主體得參考美國《油污染防治法》(OPA)規定，統一由行政院環境保護署作為求償窗口(主辦機關：行政院環境保護署)。
2. 修法強制建立取得現行「船東防護與補償協會」(P&I Club)強制保險之擔保書，以擔保債權人之債權確受償，並解決污染事件直接

- 求償權之問題(主辦機關：行政院環境保護署)。
3. 參考《油污損害國際賠償基金國際公約》(FUND)規定，建立我國船舶油污責任基金，降低求償風險(主辦機關：行政院環境保護署)。
  4. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」，增列重大海洋油污染發生如屬責任重疊區域，宜由行政院指定緊急應變主導機關(主辦機關：行政院環境保護署)。
  5. 建立由行政院主導之緊急應變體系或將緊急應變計畫納入災害防救體系或建立與海洋油污染緊急應變計畫與災害防救體系之聯繫關係(主辦機關：行政院環境保護署)。
  6. 對於油污損害求償額度及範圍，應參酌比較相關外國法令及國際公約定義及實務操作經驗，除清除費用、財產損害外，將生態損害、預防費用等列入《海洋污染防治法》得請求之項目(主辦機關：行政院環境保護署)。
  7. 對環境生態資源進行科學研究，建立漁業生態資源資料庫，監控各海域之漁業資源，以便如發生海洋污染事故時，得提供予求償機關，污染發生前後漁獲資源的變動狀況，並進一步著手研擬是否應將生態漁業權納入海洋油污染發生後之求償權利(主辦機關：行政院農業委員會、行政院環境保護署)。
  8. 可利用環境資源資料庫的監控結果，劃定我國周圍

海域之可供航行通道，該航道適合船舶航行或生態資源較不容易受船舶航行影響遭到破壞，以避免船舶航行造成預防污染發生(主辦機關：交通部)。

## 二、 建議歷程

本研究針對油污染事件發生的各階段進行檢討，分油污染事件發生之事前、事中、事後時程，提出下列建議：

### (一)事前預防措施部分

1. 強化對現有應變設備的設備資源調度機制：面對海洋污染發生時，各項設備及資源為不可或缺，行政院環境保護署依據重大海洋油污染緊急應變計畫應每年一次邀集相關機關檢討設施，而海洋污染防治為海巡署重要任務之一，且多數海洋污染防治設備及機具均屬海巡署所有，故海巡署需清點其所有的各項設備，以了解於發生海洋污染事故時，如何善用現有資源，並進一步了解有無資源設備不足之問題，且可藉由系統及資源整合而強化海洋油污染發生時之通報系統。
2. 因海洋污染防治法要求我國船隻需備置緊急應變計畫以避免污染海洋環境，惟其尚不適用於外國船隻，恐導致管制之漏洞。故得試行要求我國船舶或進入我國海域之外國船舶須設置油污染緊急應變計畫，以避免其對我國海域造成污染。
3. 對環境生態資源進行科學研究，建立漁業生態資源資料庫，監控各海域之漁業資源，以便如發生海洋污染事故時，得提供予求償機關，污

染發生前後漁獲資源的變動狀況，並進一步著手研擬是否應將生態漁業權納入海洋油污染發生後之求償權利。

4. 有上開系統後，可利用環境資源資料庫的監控結果，劃定我國周圍海域之可供航行通道，該航道適合船舶航行或生態資源較不容易受船舶航行影響遭到破壞，以避免船舶航行造成預防污染發生。
5. 對於油污損害求償額度及範圍，應參酌比較相關外國法令及國際公約定義及實務操作經驗，除清除費用、財產損害外，將生態損害、預防費用等列入《海洋污染防治法》得請求之項目。
6. 參考《油污損害國際賠償基金國際公約》(FUND)規定，建立我國船舶油污責任基金，降低求償風險。
7. 修法強制建立取得現行「船東防護與補償協會」(P&I Club)強制保險之擔保書，以擔保債權人之債權確受償，並解決污染事件直接求償權之問題

## (二) 事中處理措施部分

1. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」，增列重大海洋油污染發生如屬責任重疊區域，宜由行政院指定緊急應變主導機關。
2. 建立由行政院主導之緊急應變體系或將緊急應變計畫納入災害防救體系或建立與海洋油污染緊急應變計畫與災害防救體系之聯繫關係。



3. 私部門損失之求償，政府因非屬合法之請求權人，爰得以輔助角色，掌握污染發生至結束之所有資訊，以協助人民進行求償。

(三) 事後復原措施部分

1. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」之解除時機，並依據緊急應變機制之分級，由負責應變之機關負責宣告，並將業務移交予負責求償之機關。
2. 船舶移除部分由負責海洋油污染應變各機關提供建議後，由交通部做成決策，包括船舶是否移除及移除時機等。
3. 修正海洋污染防治法相關規定，求償請求權主體得參考美國《油污染防治法》(OPA)規定，統一由行政院環境保護署作為求償窗口。
4. 私部門損失之求償，政府因非屬合法之請求權人，爰得以輔助角色，掌握污染發生至結束之所有資訊，以協助人民進行求償。

表九 主要建議事項與建議歷程對照表

立即可行建議		
建議	主辦機關	事前預防、事中處理或事後復原措施
1. 強化對現有應變設備的設備資源調度機制：面對海洋污染發生時，各項設備及資源為不可或缺，行政院環境保護署	行政院環境保護署、行政院海岸巡防署	事前預防

<p>依據重大海洋油污染緊急應變計畫應每年一次邀集相關機關檢討設施，而海洋污染防治為海巡署重要任務之一，且多數海洋污染防治設備及機具均屬海巡署所有，故海巡署需清點其所有的各項設備，以了解於發生海洋污染事故時，如何善用現有資源，並進一步了解有無資源設備不足之問題，且可藉由系統及資源整合而強化海洋油污染發生時之通報系統。</p>		
<p>2. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」之解除時機，並依據緊急應變機制之分級，由負責應變之機關負責宣告，並將業務移交予負責求償之機關。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事後復原</p>
<p>3. 「重大海洋油污染緊急應變計畫」之保險求償業務，原屬財政部業管，因配合行政院金融監督管理委員會成立予以組織調整，爰宜儘速修正應變計畫之該項機關分工以合實情。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>僅屬業務整備調整之法令修改。</p>

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

<p>4. 私部門損失之求償，政府因非屬合法之請求權人，爰得以輔助角色，掌握污染發生至結束之所有資訊，以協助人民進行求償。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事後復原</p>
<p>5. 因海洋污染防治法要求我國船隻需備置緊急應變計畫以避免污染海洋環境，惟其尚不適用於外國船隻，恐導致管制之漏洞。故得試行要求我國船舶或進入我國海域之外國船舶須設置油污染緊急應變計畫，以避免其對我國海域造成污染。</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事前預防</p>
<p>6. 船舶移除部分由負責海洋油污染應變各機關提供建議後，由交通部做成決策，包括船舶是否移除及移除時機等。</p>	<p>交通部</p>	<p>事後復原</p>
<p>中長期建議</p>		
<p>建議</p>	<p>主辦機關</p>	<p>事前預防、事中處理或事後復原措施</p>
<p>1. 修正海洋污染防治法相關規定，求償請求權主體得參考美國《油污染防治法》(OPA)規定，</p>	<p>行政院環境保護署</p>	<p>事後復原</p>

統一由行政院環境保護署作為求償窗口。		
2. 修法強制建立取得現行「船東防護與補償協會」(P&I Club)強制保險之擔保書，以擔保債權人之債權確受償，並解決污染事件直接求償權之問題。	行政院環境保護署	事前預防
3. 參考《油污損害國際賠償基金國際公約》(FUND)規定，建立我國船舶油污責任基金，降低求償風險。	行政院環境保護署	事前預防
4. 修正「重大海洋油污染緊急應變計畫」，增列重大海洋油污染發生如屬責任重疊區域，宜由行政院指定緊急應變主導機關。	行政院環境保護署	事中處理
5. 建立由行政院主導之緊急應變體系或將緊急應變計畫納入災害防救體系或建立與海洋油污染緊急應變計畫與災害防救體系之聯繫關係。	行政院環境保護署	事中處理
6. 對於油污損害求償額度及範圍，應參酌比較相關外國法令及國際公約定義及實務操作經驗，	行政院環境保護署	事前預防

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

<p>除清除費用、財產損害外，將生態損害、預防費用等列入《海洋污染防治法》得請求之項目。</p>		
<p>7. 對環境生態資源進行科學研究，建立漁業生態資源資料庫，監控各海域之漁業資源，以便如發生海洋污染事故時，得提供予求償機關，污染發生前後漁獲資源的變動狀況，並進一步著手研擬是否應將生態漁業權納入海洋油污染發生後之求償權利。</p>	<p>行政院農業委員會、行政院環境保護署</p>	<p>事前預防</p>
<p>8. 可利用環境資源資料庫的監控結果，劃定我國周圍海域之可供航行通道，該航道適合船舶航行或生態資源較不容易受船舶航行影響遭到破壞，以避免船舶航行造成預防污染發生。</p>	<p>交通部</p>	<p>事前預防</p>

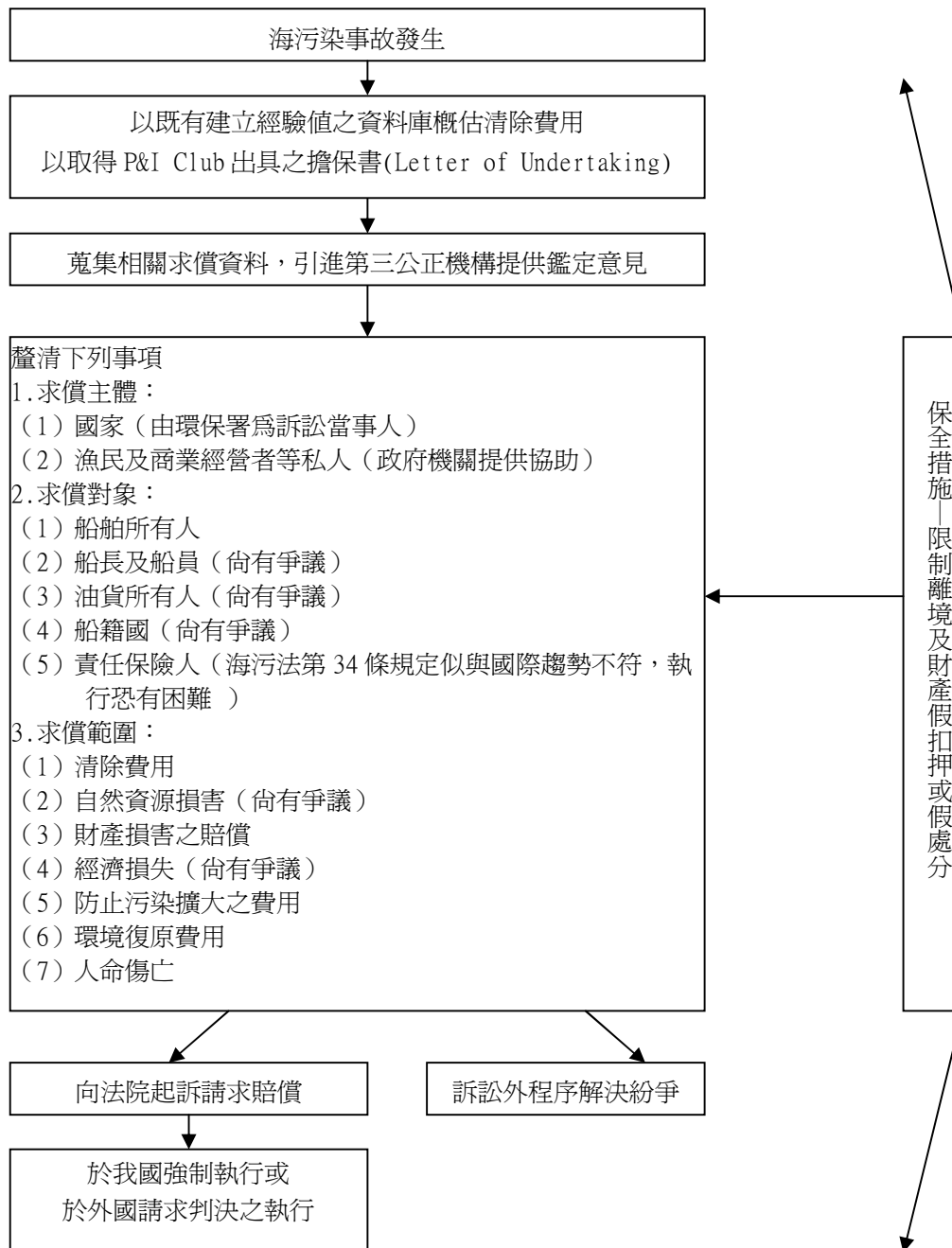


圖 1 求償流程圖

### 參考書目

E.D. Brown, The Lessons of the Torrey Canyon, 21 Current Legal Problems 113(1968).

International Convention Relating to Intervention on High Sea in Cases of Oil Pollution Casualties,1969。

Report of Secretary-General Assembly of 2006, United Nations A/61/63/Add.1, II The United Nations Convention on the Law of the Sea and its implementing Agreements, para. 2.

Ved p. Nanda, The Torrey Canyon's Disaster: Some Legal Aspects, 44 Denver Law Journal 400(1967).

中華海運研究協會，1994，擬定我國海上油污染應變計畫之研究。

王敏華，2003，海洋油污染賠償責任及求償方式之研究，國立臺灣海洋大學航運管理研究所碩士論文。

王敏華、張志清，2003，海洋油污染損害賠償責任之探討，航運季刊第12卷第3期。

王澤鑑，1998，侵權行為法（第一冊）—基本理論一般侵權行為。

丘宏達，1995，現代國際法。

交通部運輸研究所，1997，研訂我國海上油污染賠償制度之研究。

曲立斌，2005，海洋環境污染防治國際規範與國內立法之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

朱振良，2004，我國海上船舶溢油污染應變作業之改善研究，中央警察大學水上警察研究所碩士論文。

- 吳東明、張育嘉，2003，我國海洋油污染防治體系的改進作為探析——以英國海洋油污染防治體系為借鏡，海運研究學刊第 14 期。
- 李台生等，1997，建立我國海上油污染防治能力與國際合作之研究，交通運輸研究所。
- 李建民，2006，船舶油污染防治相關法制之實踐與研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 林世昌，2003，民間溢油處理機構之角色與功能——國外案例與我國基本架構之研究，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文。
- 林鴻達，2001，純粹經濟上損失的比較法研究：兼論英美法之案例發展趨勢，法官協會雜誌第 3 卷第 2 期。
- 邱文彥，2000，永續台灣、海洋國家——開創 21 世紀海洋管理的新世紀，研考雙月刊第 24 卷第 6 期。
- 邱文彥，2000，海岸管理理論與實務，五南圖書出版有限公司。
- 柯博修，2001，海洋油污染事故緊急應變及賠償制度之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 胡念祖，1997，海洋政策：理論與實務研究。
- 徐國勇，2001，阿瑪斯輪污染案件法律適用之探討，全國律師。
- 翁偉翔，2007，我國海岸巡防機關執法能量之研究——以海洋污染防治為例，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 張順雄、周慶平、陳建堯，2001，我國海域建立衛星偵測能力之研議，收於行政院海岸巡防署出版，迎接海洋新世紀——海上執法及重大災難之救獲。
- 張新平，2001，海商法。
- 曹庭榮，2007，海洋油污染衝擊評估與損失求償案例之研究，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文。
- 許安台，2009，我國海洋油污染應變機制之探討，國立臺灣海洋大學



商船學系碩士論文。

郭金泉譯，Peter Weber 著，2000，被遺棄的海洋：力挽衰敗的海洋。

陳子儀，2001，「希臘貨輪阿瑪斯號油污染案」相關法律問題之探討，台灣本土法學雜誌第 26 期。

陳猷龍，1995，海洋污染之防止及民事責任——以美國法為中心，輔仁法學第 14 期。

陳駿賦，2003，船舶油污染損害民事責任研析，東海大學法學研究第 18 期。

傅璿如，2005，防護與補償責任保險對船東船舶油污及損害責任之探討，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論文。

曾隆興，2000，現代損害賠償法論。

曾福成，1998，我國現行海上油污染應變組織體系之探討，航運季刊第 7 卷第 1 期。

馮春碧，2004，由阿瑪斯號貨輪油污染事件論船舶燃油污染損害賠償制度，國立臺灣海洋大學碩士論文。

黃昭元，2001，行船人之悲哀-阿瑪斯號貨輪船員限制出境案，月旦法學雜誌第 77 期。

黃茂清，1977，布拉格事件之賠償問題，東吳法律學報第 1 卷第 2 期。

黃異，1996，國際法。

黃異，2002，物權化的漁業權制度，法令月刊第 53 卷第 9 期。

黃裕凱，2001，我國海洋污染防治法對海運業者之影響及因應，中華民國海運月刊。

黃裕凱，2002，2001 年燃油污染損害民事責任國際公約，中國海運研究協會。

楊仁壽，1997，海商法修正評釋。

- 詹駿鴻，2010，海上船舶油污染事件民事求償訴訟之介紹——以油污被害人無懲罰性賠償請求權為中心，法學新論第 19 期。
- 廖穎愷，1999，油輪海上油污染案例之損害賠償法制比較研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 監察院，2001，希臘籍阿瑪斯號貨輪漏油事件調查報告。
- 劉怡萍，2007，我國有關海上船舶油污染法規與政策之探討，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 劉鐵錚、陳榮傳，2004，國際私法論，修訂三版。
- 練奕宏，2007，建立海洋油污染緊急區域應變中心可行性之研究，國立臺灣海洋大學海洋資源管理研究所碩士論文。
- 蔡崇謀，2001，海岸巡防組織機制建立之研究，中央警察大學水上警察研究所碩士論文。
- 鄭玉波，1996，民法債編總論。
- 蕭永慶，2004，海上油污處理與人員訓練之研究，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論文。
- 霍大偉，2005，我國海洋油污染緊急應變機制與執行力之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系碩士論文。
- 戴立綱，2008，我國海洋污染防治政策之探討——海洋治理觀點，中國文化大學政治學研究所碩士論文。
- 鍾堅，2002，建立岸海空現代科技、機動綿密立體巡護網之研究，行政院海岸巡防屬委託研究計畫。
- 簡慧君，2004，海洋環境污染損害賠償法制之研究——以油污染賠償機制為中心，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 魏靜芬，1997，研訂我國海上油污染賠償制度之研究，交通部運輸研究所合作研究計畫，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所。
- 魏靜芬，2001，重大海洋污染賠償求償相關之規範與執行模式，行政

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

院環境保護署委託研究計畫。

魏靜芬，2002，海洋污染防治之國際法與國內法。

顧家訓，2005，我國海巡署海洋環境保護執法之研究，國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學系碩士論文。

附錄一 LETTER Of Undertaking (Sample)



Thomas Miller (Hong Kong) Ltd  
16/F., Centre Point  
181-185 Gloucester Road  
Wanchai, Hong Kong  
Tel : (852) 2832 9301  
Fax : (852) 2574 5025

2 August 2000

To : Marine Product Co., Ltd  
Owners of the  
C/o : Law Office  
Taipei, Taiwan, R.O.C.

Re :  
In consideration of and upon the condition that you release the from arrest and thereafter in the future refrain from arresting or otherwise detaining the and/or any other ship or property in the same associated ownership, management, possession or control in connection with your claim against the owners of the said relating to the above captioned incident we, The United Kingdom Mutual Steamship Assurance Association (Bermuda) Ltd. hereby undertake to pay to you and/or your lawyers within 14 days from your first demand in writing, such sum as may be agreed between the parties to be due to you as a result of an amicable settlement, or as may be found and adjudged to be due to you from the owners of the said by the Taipei or Kaohsiung District Court, by any other competent Court in Taiwan or by the Appellate Court or Courts in Taiwan if an appeal or appeals is or are taken and in respect of the said claim, and provided always that our liability hereunder shall not in any circumstances exceed the sum of NT\$41,600,000 plus costs and interests.

And for the consideration aforesaid, we hereby confirm that the owners have agreed to subject the above mentioned claims to the Laws of Taiwan and to the jurisdiction of the Courts of Taiwan.

This Letter of Undertaking is wholly without prejudice to the defences and the rights including the limitation right under Taiwanese Law available to Owners, Managers and Charterers of the in respect of the said incident and is not to be construed as an admission of any liability.

This undertaking shall be governed by and construed in accordance with English Law and all disputes arising from this undertaking shall be referred for Arbitration in London.

Yours faithfully

Richard Carpenter  
Director  
Thomas Miller P & I Ltd  
As agents for Thomas Miller (Bermuda) Ltd  
Managers for and on behalf of  
The United Kingdom Mutual Steam Ship Assurance Association (Bermuda) Limited

P&I Club Letter of Guarantee

International Group Wording

Ship: M.V. "....."  
Incident:  
Date:

In consideration of your releasing from arrest and/or refraining from arresting or re-arresting and/or interfering in any other way with the use of trading of the above ship or any other ship or property or asset in the same or associated ownership or management, we, The ..... Protection & Indemnity Association Ltd, HEREBY AGREE to pay you such sum or sums as may be adjudged without the right of appeal by a competent court or arbitration tribunal or agreed between the parties with our consent to be due to you from the owners of the above ship in respect of the above matter, provided always that our total liability hereunder shall not exceed the sum of Pounds Sterling ..... (..... Pounds Sterling) inclusive of interest and costs. This undertaking is given without prejudice to any rights or defences of the owners of the above ship, including their right to limit liability.

This undertaking shall be governed by English law and any dispute arising hereunder shall be subject to the jurisdiction of the High Court of Justice in London.

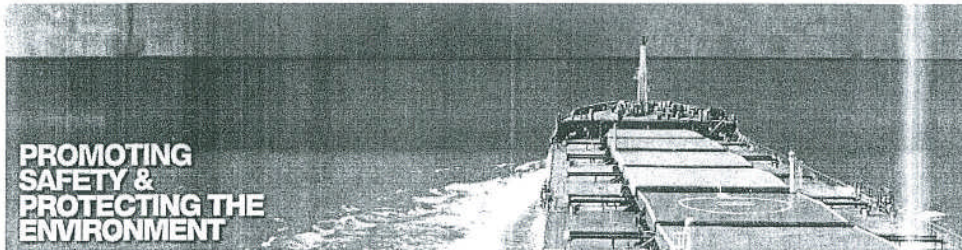
.....

The ..... Protection & Indemnity Association Ltd

附錄一 LETTER Of Undertaking (Sample)

Letter of Undertaking

Tue, Feb/22/11 18:49



[Environment and Scientific Coordinators Toolbox](#) | [Contingency Plans and Management](#) | [Inter Governmental Agreement](#)  
[Supporting Documents](#) | [General Information](#) | [Reports, Fact Sheets and Brochures](#) | [Annual Reports](#) | [Restricted Access](#)

[Dispersants Information](#) | [Oil Spill Response Atlas](#) | [Oil Spill Trajectory Model](#) | [Chemical Spill Trajectory Model](#) | [Oiled Wildlife](#)

## Standard Format for Letter of Undertaking for Financial Security

TO: AUSTRALIAN MARITIME SAFETY AUTHORITY

Dear Sir/Madam

VESSEL: .....

INCIDENT: (Suspected) oil spill at ..... (port or location) on ..... (date)

CLAIM: Recovery of amount of loss, damage, costs and expenses under Part IVA of the [Protection of the Sea \(Civil Liability\) Act 1981](#)

Recovery of penalties under the [Protection of the Sea \(Prevention of Pollution from Ships\) Act 1983](#)

In consideration of your refraining from taking any action resulting in detention or arrest of the abovementioned vessel or any other vessel or property in the same ownership, associated ownership or management for the purpose of obtaining security in respect of the abovementioned claim against the Master and/or Owners or another Crew Person of the abovementioned vessel concerning the incident referred to above, we the ..... (Club's name) undertake to pay to you on demand such sums as may be mutually agreed or finally adjudged by a court of competent jurisdiction to be recoverable from the Master and/or Owners or any other Crew Person of the abovementioned vessel in respect of the said claim, interest and costs provided that the total of the Master's and/or Owners' or other Crew Person aggregate liability hereunder shall not exceed the sum of \$A..... (amount in figures), ..... (amount in words) inclusive of interest and costs.

This undertaking is subject to the Master's and Owners' right to limit liability in accordance with any applicable international convention.

We undertake that we will within fourteen (14) days of receipt from you or your solicitor's request so to do, instruct solicitors to accept on behalf of the Master and Owners of the ..... (vessel) service of proceedings brought by you in a court of competent jurisdiction in Australia. We warrant that we have received irrevocable authority from the Owners of the .....(vessel) and other Crew Person/s to instruct solicitors accordingly.

This undertaking shall be governed in accordance with the laws of the Commonwealth of Australia.

Yours faithfully

(P&I Club name)

(Date)

[back to top](#)

## 焦點座談會發言紀錄

### 魏靜芬

首先感謝學者專家及機關代表來參加本次的座談會。本會因受行政院研考會委託，針對我國海洋油污染應變與求償機制進行政策建議的研究，行政院海洋事務推動小組事實上對於這個案子也寄予非常大的關心，所以爲了廣納各界意見，以利問題發現及研究，本會特別舉辦本次座談會，特別的感謝大家參加這個座談會。這次座談會主要針對 2 重大議題作討論，一個是有關應變組織的部分，一個是有關求償機制的部分。我們首先由主辦單位就這兩個議題的背景作說明，各位手上有拿到一些我們初步整理出來的資料，以及現行緊急應變計畫的內容作參考，首先我們針對這個研究案作一個背景說明。我們請徐理事長來對這個研究案作一個背景的說明。

### 徐克銘

謝謝主席以及在座各位學者以及我們政府機關的先進，大家午安。我們在這個案子的執行過程中，我簡單用幾分鐘的時間，稍微說明一下我們今天討論議題形成的一些背景因素。在我們之前的焦點座談的資料裡面，其實我們針對這個議案，就是我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究的過程當中，我們大概搜整了美、日相關政府機關的制度外，我們也確認一下業界目前的求償制度跟流程，那我們在整個回顧到我們目前海洋污染防治法下的緊急應變計畫架構裡面，以及求償機制裡面，我們大概檢整出 6 個主要的，我們目前發現可能有待於解決的一些相關議題。

首先就現行緊急應變組織的部分，我們在目前緊急應變組織的架構下，我們會發現一個指揮體系的明確可行的問題。在指揮體系的問題部分，其實我們回到一般行政組織的架構來看，其實下級是有服從上級的義務，這在公務員服務法裡面有非常明確的規定，這也是一般公務機關能夠指揮下級，以及就行政一體的角度來看，處理各項事務

的很重要的機制。但我們往往會發現，在橫跨不同部會事務的情況下，這樣的指揮機制常常必須要藉由上級，就是跨部會的更上級，就是行政院體系的主官來負責進行統籌指揮的工作。在整個重大海洋油污染緊急應變計畫裡面，其實我們會發現，這樣的一個應變主體，其實他包括，從我們今天會議資料裡面，也就是重大海洋油污染緊急應變計畫裡面，他的肆、分工這邊，其實我們可以看到，他的應變成員包括環保署、內政部、外交部、法務部等等不同的部會。在這樣的一個跨部會組織架構底下，其實我們可以看到這樣的應變層級，區分為三級，也就是我們今天緊急應變計畫裡面第3頁、第4頁這邊可以看得出來，那這樣的一個分級方式，我們可以看到他的層級是由環保署召集成立一個重大海洋油污染緊急應變小組，或轉知相關機關來採取，那在這樣的架構底下，我們可以發現跨部會的一個緊急應變工作，其實在目前的指揮上，倒是沒有辦法很明確的看出來這樣的決行的決策核心，是由一個可能高於部會層級的一個決行機構來作成這樣的一個決定，那當然，在整個涉及到不同功能面向的任務分配的角度來看，緊急應變計畫的組織架構，的確有需要一些跨部會的協調跟合作機制。那這樣的協調合作機制如果說單靠平行的各單位橫向聯繫，其實有時候會產生現在大家疑慮的權責不分，權責分配不夠明確。那這個權責不夠明確，我們舉一個後面會提到的例子就會非常明顯，舉例來說，就是我們在緊急應變組織的所謂沉船打撈這件事情上。沉船打撈這件事情可能涉及到，很明顯就是三個不同機關的各自權責，包括環保署對於可能的生態敏感區域，到底沉船的存在本身是不是就是一個污染事件而必須要排除。那以交通部的立場，可能會關心的是，這個沉船本身，他會不會影響到航道安全。就農委會漁業署的角度來看，這樣的一個沉船會不會影響到當地的生態或是漁業資源的存續。那其實這種東西，不同專業的部會，可能會有不同的觀注焦點。但是最後總的來說，都必須要針對沉船是否打撈作成一個最終的決定。這個決定站在不同的部會，可能他的角度就完全不同，因為農委會漁業署，有些地方只要不影響航道安全，他可能甚至於用鑿船的方式來造人工漁礁，來促進漁業的資源存續；但是交通部的立場，他關心的是這個航道，會不會因為沉船受到影響；那環保署當然他關心的就是沉



船的存續對於周邊，像上次阿瑪斯輪存在，可能會對周邊的珊瑚礁生態造成影響，所以他們得出來的結論有可能是不同的，但是這樣一個不同的專業判斷，如何去整合，作出一個最終決定。在目前現行的協調機制當中，其實我們會看到，可能在資訊的取得是平行的情況下，決行的過程跟指揮體系上，可能會產生一點點疑問，也就是說，我如何去作成最後的決定，這會產生問題。而這個問題會影響到作成決定過程的所有參與者，我到底該負多少責任。那這是在整個應變計畫裡面，其實從個案當中就可以發現一個比較明顯的問題，那這個跟單純的資源整合可能不見得完全一樣。舉例來說，在我們國內救災體系當中，他可能涉及到的是一個資源整合跟分配的問題，可是我們這樣的一個緊急應變計畫，有可能涉及到不同專業的應變方案的決行，或是一個具體的決策形成，那這樣的決策形成跟單純的救災目的單一而且純粹的情況會有落差。所以這樣的一個組織運作的情況來看，他的確會需要一個超脫或是說高於這樣部會層級的決行單位或決行核心，來解決目前的權責劃分問題。那當然從這樣具體來看，我們就會看到說，包括指揮體系以及我們這樣應變的層級分工，沉船打撈或漁業損失，他的權責在這邊都有可能產生一定的疑問。

那第二個部分就求償機制來看，其實在目前業界整個海洋污染求償事件，包括 P&I Club 他們作業模式，當然某種程度，我們可以歸納出一個可能已經慢慢成形，當然不見得成為習慣，可是在業界當然共同遵守的標準跟作業流程。譬如說像專業諮詢機關的協助，ITOPF 的協助跟參與，譬如說像這個就是一個業界行之有年的情況，可是當我們面對這樣一個處理方式的時候，我們所顧慮或所擔心的，在過去的案例當中，其實我們也發現有一些具體的問題，包括我們在一開始面對目前許多航運業界都是一船公司的這種情況下，我們如何在事故發生初期，取得真正具有最後賠償能力的 P&I Club 去承諾他願意針對這樣的故事來負擔責任。因此這樣的一個由 P&I Club 承擔責任的擔保書，也就是我們這邊所談的第一個議題，Letter of Undertaking 這個東西的取得，就變的相對來的重要。他重要的意義是在於說，這樣的一個責任不會被溢脫，他可以具體形成一個求償對

象，而且是有能力來賠償的對象。

那除了這個部分之外，其實我們在以往的污染事件當中，我們也看到有許多開發中國家採取的方式都是對人、船的扣留，那這樣的一個限制離境措施，在現行的海污法也有存在。可是我們也發現，這樣的一個措施對於已開發國家或先進法制國家來說，他對於人權的影響是不容抹滅的。那這個標準或拿捏的尺度要怎麼來搭配運用，其實也是我們一個很重要的課題。特別是日前海洋污染防治法是把限制離境這件事情放在求償的相關措施裡面，那當然以前曾經有學者提出來說，這有點像是擄人勒贖這樣的一個說法存在，當然這是一個非常極端的說法，但是這樣的一個看法，如果說在業界或目前社會上是存在的話，也許這樣的一個標準就有必要某種程度去限制這個權利的行使，或是去取得一個平衡的標準。

至於說最後去求償的標準作業程序，在我們的整個研究方向裡面，求實我們也大概把幾個比較重要的指標的里程碑，把他列出來。就是在整個作業程序中，應該必須要採取的措施，或是要盡力去完成的措施，並且把他的順序簡單的揭露出來。那當然今天我們最後說明一下就是，擔保書這個東西其實在很多時候，面對當然也許比較航運界之前相當有接觸的部會來說，他可能相當程度瞭解，可是對於很多機關來說，對於擔保書的定義及他實際的效果，其實認知上會有一點小小的不同，爲了彌補跟釐清這樣的一個認知不同，我們今天也特別把目前全球最大的 UK P&I Club 的擔保書的格式，也就是 Letter of Undertaking 的範本，具體的提出來給各位作參考；甚至於我們舉了澳洲的政府官方，在最後一頁，他所提出來的一個標準格式，Letter of Undertaking 的標準格式，我們可以發現，其實這樣的一個擔保書格式跟運作方式，不但是業界採取的，而且也是許多海運發達的國家可能某種程度，在官方文件當中，或官方立場上，也是承認的。他並不是拿出一個固定的現金金額來作擔保，而是一種責任承擔的承諾書。那這個部分，其實某種程度，就回歸到我們剛剛講的，其實是要解決目前許多單船公司的責任問題跟求償對象的釐清而已。那在這部分也特別提出來，提供給我們今天作爲我們後續焦點座談大家交換意

見的一個參考資料。簡單跟各位報告如上，謝謝主席。

### **魏靜芬**

謝謝。這是我們大概針對今天的議題裡面作的一些說明。我們今天議題大概分為兩部分，第一部分是針對應變組織的有關他權責分工的一個問題，也就是說在現行體制下，我們對整個應變組織，他基本上是一個臨時任務編組，那在這裡面當然會存在有跨部會之間的溝通協調的問題，以及他的指揮體系可能有模糊不清的一個部分，所以我們想針對這些問題來就教於各位先進學者專家，這個部分就是說，他針對這個應變組織目前的一個層級裡面，對於整個分工或是在執行裡面，所產生的一些影響，那這些影響可能存在各部會之間，各部會之間可能本於各部會的立場，會有不同的期待或希望，所以我們也針對這個部分。那當然從另外一個比較具體，就有關沉船打撈的問題，沉船打撈的權責劃分，我想這可能是在一個油污染事件發生，可能會困擾我們國家必須去處理的一個蠻大的問題。所以我們在應變組織列出了這 3 項議題，就教於各位學者專家，那當然如果有其他不同的，各位學者專家就組織裡面對我們沒有設想到的，或是有希望提供意見的，我們當然也不限於這 3 個部分，也請各位學者專家給我們一些指導，謝謝。

校長要不要先給我們指教一下。

### **李國添**

我想徐理事長剛剛的報告已經非常詳盡，給我們的資料也非常的充足。那我是覺得現在本來我們一個船舶的災害事件變成一個油污染事件的應變，本來他就是跨部會的。那現在問題出在跨部會當然它分作很多層級，除了中央部會橫向的聯繫以外，縱向的，包括縣市政府或者地方，甚至私人公司，有些配備，譬如說攔油索那些，還要公營公司，私人公司也在那裡面。所以他是橫向、縱向跨很多單位，所以其實我倒是覺得其實這樣分作幾個層級是對的，但是問題就是橫向整合跟縱向的整合，到底怎樣能夠發揮他的功效。那這個功效從我們臺

灣過去幾次的重大油污染事件來看，譬如說我還記得南部有一個阿瑪斯號，那時候還搞到環保署長去職；那後來韓國的那個載苯的那條船好像就稍微進步一點；後來北部蘇澳那邊又搞了一艘吉尼號還是什麼號，我個人覺得進步很多啦！但是基本上都還是沒有法制化。譬如說第一個階段是由環保署用什麼污染緊急應變法，剛才我看給我們的資料中有附，寫的非常清楚，然後他第一階段就是環保署成立一個中央災害應變中心，但是這個中央災害應變中心跟我們排洪的中央災害應變中心不一樣，我們排洪的中央應變中心的指揮官是行政院長，他是有統合能力的，但是現在我們現在這個中央災害應變中心是由環保署長來領軍的，所以我是覺得這個地方是不是有考慮的空間，應該是像排洪應變一樣，行政院長也不可能真正在那邊指揮，但是至少一個政務委員，不管怎麼樣，來做這個事情，我想他的縱向、橫向聯繫應該會好的多啦！

那另外一個就是這個油污染的地方，不管它是在岸上、海上或者近岸或是外海，一定要有一個現場指揮中心，就是除了中央災害應變中心以外，第二個一定要現場災害應變中心，一定要馬上成立。那現場災害應變中心，其實最好的指揮單位應該是海巡單位，因為他是資源最多的，他最有能力。那再來才是各個部會怎麼去協調，譬如說減少生態環境的衝擊，或者說求償數據、求償這些手續再去怎麼做、傷害損傷這些賠償，但是這個整個縱向不管怎麼做，我覺得幾次災害應變，我覺得共同還有另外一個問題，也是這個制度的問題，就是說這樣的制度也許是有啦，我們加一個政務委員或者是行政院長掛名當指揮應變中心的頭頭，那可以解決，但是還有一個沒有解決的，你現在要去清除油污、一些攔油索、動員人啦，或是什麼，就是經費的問題，但是我們都沒有經費。就是哪一個單位去了就是哪個單位先去負責，或者是要學者去作評估，但是一個計畫評估恐怕也要一個月、兩個月才開始會撥錢，在完全沒有經費的情況下，你說要去做，要去進行，其實蠻困難的。所以對這個問題，我是覺得說我們這邊提出三個討論的主題，我是認為說誰來當中央災害應變中心的頭頭，這個應該要注意。第二個不管要怎樣分層級或怎樣的分工執行，一個經費怎樣

去運用，讓這些人做事無後顧之憂，他可以馬上去做。這是我初步看到，對這個問題的兩個建議。

### **魏靜芬**

謝謝李校長，其實李校長點出了一個問題，其實也是我們這個研究有碰到的，也就是說當有重大海洋油污染事件發生的時候，我們會成立一個緊急應變中心，那是由環保署署長擔任召集人，但是也由海巡署成立一個海上現場應變中心，那這當然就明定由海巡署要指派一個海上跟空中作業的指揮官。可是這裡面就會出現一個問題，當海上現場緊急應變中心的海巡署作業指揮官跟環保署的代表意見相左的時候，這時候由誰來決定這個指揮，就會造成一個指揮體系混亂的結果。那校長剛剛建議是要有一個層級更高的人。(李：是，就其實是像排洪那樣，都是會有一個跨部會的在處理)。

那我們是不是就請洪教授。

### **洪楚璋**

好，首先謝謝被邀請。我是針對這個應變組織的架構還有求償機制有點意見，長話短說的話，我的前面就是建議指揮系統呢，就像李校長所講的，能夠提昇。首先我建議的是提昇到行政院秘書長的層級，或者是政務委員，就是不管部的部長，指定哪一位出來負責，因為這樣的話，他可以在會議上，或執行上，真正的指揮交通部的比如港務局這些機構，還有經濟部的比如中油公司，還有國防部的比如如何動員國軍去清除岸上油污，指揮農委會要他提供當地油污染海域的海洋生態或漁業資源的現有的一些資料，還有國科會所具有的科技、生態環境以及漁業資源調查研究的資料，而更重要的不能離開環保署，環保署的重責是在協調，真正的負責人應該提昇到秘書長級。

我之所以這樣的建議，主要就是我個人曾經參與 1977 年 2 月 7 號科威特的布拉格油輪的污染以及 2001 年元月 14 號的阿瑪斯號的油輪的污染，這兩次都是國際性的對臺灣的重大油污染事件。那麼前面

的布拉格油輪的時候，是 2 月 7 號觸礁，在基隆外海新瀨觸礁，觸礁之後那條油輪帶了 32,000 噸的油，但因處理得當，也就是說在見報以後第 2 天，行政院的王章清秘書長召集了很多學者專家，就在來來飯店吃早餐，本人那次也很榮幸被邀請。所以當時他就做了些很重大的決定，首先由中油公司負責抽取船上的餘油，同時還要中油公司去撈取海上的油污。我記得很清楚，每桶油是 200 塊臺幣。漁民剛開始抽的時後很高興，到後來水大部分很多，油很少了，所以漁民開始抱怨。那時候漁民很開心的原因，反正已經油污染了，他也沒辦法出去抓魚，所以這政策非常好。然後他又指揮中油公司抽取油污，所以導致 32,000 噸的油，只有 1,5000 多噸的油真正流失到沿海，所以他能夠動員國軍去撈油，在岸上去清除，同時也要求所有的學術單位提供海域生態或者漁業資源的資料。很慶幸的，那時候中央研究院國際環境科學委員會中華民國委員會，李校長當年也參與了這個工作，也提了不少貢獻，也是我們當時的委員之一。那我們這個委員會從 1974 年 7 月奉行政院長指示，執行了北部核能電廠的海域生態，我們有兩年半的漁業資源、海洋生態的資料。所以利用這種機制，所以布拉格油輪處理的短時間，差不多半年不到，就已經處理的差不多。然後打國際官司，因為漁業資源、海洋生態的資料非常充足，因為連續兩年半每 2 個月，所以打官司好像獲得了成功，而且從船公司得到賠償。這條布拉格油輪本來就是最後一次任務，就是運油過來，然後科威特要把這艘船解體，拖到高雄港去解體，很慶幸這種狀況下打官司還贏了。

第二個就是阿瑪斯號的時候，很抱歉就是組織章程改變了，由環保署長，假如我沒有記錯，那時候是林俊義，是東海大學生物系的一個教授當環保署的署長，就負責來指揮國防部、交通部等等的機構。當然在行政院開會的時候，大家都知到環保署是在敬陪末座的，他怎麼可以指揮交通部、國防部這些機構，所以在他指揮系統很難指揮到。所以到最後事態擴大的時候，他才動員國軍在附近清除撈油。所以導致這個領導階層的不夠，就是他的位階不夠，所以他的指揮沒有辦法達成預期的目的，結果導致林署長只有下臺。在那個地方又很缺

少海洋漁業的資源，缺少海洋生態的基本資料，所以很遺憾的，雖然這條船後面有船公司，但國際官司我們好像一毛錢也沒有拿到。所以這兩個案例很明顯我們應該提昇領導階層，盡量鼓勵由國科會、農委會補助學者去調查生態漁業資源。謝謝。

### **魏靜芬**

謝謝洪教授。在我們的研究案裡面，其實我們也把歷年來相關的案例提出來作比較檢討，其實我們也發現，在指揮體系這部分是需要有所調整，其實也是在我們的評估的。謝謝洪教授給我們的指導。那趙教授。

### **趙國材**

其實應該先聽聽各部門的意見後，再提供意見。但我先講一下，因為你們接觸本單位的事務應該比較清楚，我剛才看了是我們現在處理的方式，最主要不能像我們現在分一級、二級、三級，只有一級，一處理就應該是最緊急的處理，就是說你不能一下子處理不了再變第二級，第二級處理不了，三級中央才來，就只能當一級。分的情況就是說第一時間內馬上就要做，那這裡頭恐怕要弄到海推會去了，他有協調的功能。所以說這個不是單一的環保署，應該是團隊的東西。所以這個第一時間來講，發生事故，你第一時間能夠把油輪拖上岸或怎麼樣處理。那現在我們美國的軍艦在中東被炸了一個大洞，它拖回來的東西——塑膠板，用一些塑膠板，打氣的，把他拖回來，是我們臺灣做的。那我們這些要準備好，一有事故，你把它拖上岸，不能說大家不管，過年、過聖誕節，過完年這些東西漏油都漏出來了。這部分就是說你把握第一時間全力，不能分設地方去處理第二級到第三級，這個方式是不對的。

第二個就是說，第一時間要做什麼東西呢，你要把這個船找一些專業的人，看這個船究竟是要拖上去還是怎麼樣。那美國軍艦我們都可以用氣板拖上來的話，那第一時間應該要怎麼處理，就是說撈油、停止漏油、抽油，另外船隻等拖上來還怎麼樣。好像韓國的我們把他

炸的弄到了海底，那海底污染還傳遠了。那第一時間，你看船怎麼救、油怎麼救、怎麼撈的這個部分，第一時間要做。

第二個就是說，你在國際上他都不是用政府資助民間的方式，還是國家，因為他污染的部分是國家，求償的主體還是國家，中華民國就還是中華民國政府出面處理。第二個就是求償的對象，一般來說，船舶所有人。那還有基金的嘛，那基金要賠償多少，將來國際的這些程序。那我們現在遭遇最大的問題就是平時沒有準備，就海洋的生物資源、漁業資源、生態損失，平常沒有作作業。你沒有實體的東西證明漁業、觀光損失，你拿不出數據來，所以你打官司每次都是輸的。打贏了也是輸，第一個打贏了也沒賺到錢，你也是輸。（好像有八千萬還是八億）打完了也是輸，你耗的錢比他還多嘛。所以說第一個時間，國科會、農委會，你平常要有資金、有研究的計畫，找人作研究，你到時候有數據可以支撐你求償的要求。你平常都沒有數據，你到時候跟人家講，你拿不出數據，人家都不採納。這部分由政府部門，農委會也好、國科會也好，要長期研究調查搜集資料，你到時候打官司才有用。那些學者研究這部分你補貼了，你要綜合這些。現在我們政府各搞各的，張三李四王五，東西資料不集中，到時候你發生事情，沒人知道在哪裡。等於我們賑災一樣，我們海軍方面有很多抽油、抽水的設施，你遇到災荒的時候，海軍等了兩個禮拜沒有聲音，沒人知道東西在哪裡。那政府主管部門打電話給臺北市消防局要幫忙，那這個東西你狀況不瞭解，你真正的基層、政府、軍隊裡頭有哪些東西，你自個兒調查不清楚。我們現在等於用美國的軍艦在外頭出事要拖回去修理，他沒辦法拖，找我們的東西拖，那我們的東西借給外國用，我們自己本身沒用過，所以本身要嘗試做一些研調的工作，看看能不能做，那這些東西怎麼弄，那人家對方怎麼弄的，我們要怎麼弄，要檢討改進。那這幾個案子累積下來，總體的經驗要做個總整理。那現在來講，現在環保署的部分，它的力量不夠、指揮不行，需要一個有能力協調的單位。同級的要指揮應變沒有可能性，比較困難啦。

簡單來講就是，第一個，第一時間就要處理，不能說分為大、



中、小這些方式來處理，沒有分階段，第一時間就馬上解決，解決了就是小問題，不解決變大問題，那我們現在說你把這小問題變成大問題才去解決，這是不對的。第二個，平常幾個部門要負責研調。第三個，我們政府有什麼東西可以抽東西，我們軍方在地鐵，一下子就抽光了。那軍方有的東西，民間不瞭解。那再聽聽各位主管業務的人有什麼意見，我們再提意見好了，謝謝。

### **魏靜芬**

謝謝趙老師，我們是不是請鄭教授。

### **鄭學淵**

不好意思，比較晚輩，但是剛剛還是呼應三位老師的看法，因為在最近的兩次吉尼號跟晨曦號我都有參與後續的生態的調查，因為層級如果不高，我們這張單子上是寫環保署長，可是如果說油污漏油沒那麼多的時候，是副署長。那如果說我們舉一個例子，如果說我是副署長來這邊坐鎮的話，那各單位派來的人的層級絕對不能太高，因為太高又有剛剛提到的衝突的情況。我參與了幾次，因為我不是在採樣就是到應變中心來，所以我參與了幾次會議後，最常聽到的一句話就是「我再帶回去跟上級報告」，所以他的整個時程會稍微晚一點。那另外的話，就是它的整體上它的窗口，因為大家開完緊急會議以後就不見了，留守的人其實不多，當然因為那個時候很混亂，包括還要除油還要做很多的工作，所以事實上要有一個整合的窗口在那個地方。所以我也會建議說，像環保署長或副署長，事實上是擔任現場總指揮官的最重要的幕僚長，因為最重要還是環境清除的一個工作。因為包括像這兩次的經驗，我們到現場去看的時候，連攔油索都沒有看到，也不曉得是哪個單位要去做，因為我們所接受到的任務就是要負責去採樣、去採證，只是說我們看到的是連攔油索都沒有。所以像吉尼號他才會污染流到好像大概接近 10 公里左右。如果有攔油索的話，其實不應該會拉到那麼遠的地方，它的損害範圍相對會縮小很多。這個是我簡單的意見，謝謝。

**魏靜芬**

謝謝，那我們學者專家有提出一些意見提供參考，我們是不是聽一下各部會代表在實際運作裡面，在整個指揮體系裡面，碰到的一些應該未來有待修法、有待改進的一些方面，可不可以提供。

**趙建材**

我補充一點，西方國家一發生災害，它是用衛星，衛星照相來看漫延的狀況怎麼樣、在哪個範圍，那下一個範圍就要應變了。所以第一個就是攔油索就要擋過去了，那攔油索圍起來，再想辦法抽油、處理，第一時間跟下一個目標，到威脅的下一個目標不採取應變措施，就一直一直擴大了。

**魏靜芬**

我想我們應該會有應變措施，海巡署有這個訓練吧。你要不要補充一下。

**徐克銘**

海巡署有沒有老實講我不確定，待會我們請海巡署補充，但環保署的確有建置這樣的，包括找遙測中心，好像是中央跟成大的遙測中心有在監控，那監控的結果他有一個資料庫會跑動態模擬，也就是油污未來擴散的預測的一個情況，然後經由這樣的資訊或資料庫的建置，來整個作為應變的重要參考資料。那這樣一個動態模擬系統以及遙測的建置，好像其實在阿瑪斯輪過後兩、三年或三、四年之後，好像就已經陸陸續續在做，只是今天環保署的同仁沒有到，不知道成效已經到哪裡了，那當然海巡署的同仁也可以幫我們說明一下這件事情。

## 海巡署黃建銘

各位老師還有各位部會先進大家好，海巡署代表第一次發言。剛各位老師提到很多給我們參考的部分，那實際上運作的話，剛徐理事長提到溢油的軌跡模擬預測，這個部分實際上一直有在運作，譬如說去年底海天使號在澎湖海域沉沒，當初我們就已經有先跑溢油的軌跡模擬預測，可能先在他可能流向的海域的島礁裡面，會先去佈放準備一些應變的設備。那剛老師有提到攔油索的佈放，那我想就是說船舶受難的時候，他的海象通常是比較惡劣的，那個時候是不是適合去佈放攔油索，以及佈放攔油索之後有沒有效果，我覺得這是可以再討論的。因為他不是說你放了它就一定攔的住。譬如說吉尼號，它到底是應該先拖船還是怎麼攔，我覺得這就是需要各機關一起來參與去討論的。

那應變的層級部分，重大海洋油污染計畫是以溢漏的量去設定應變層級，那我倒不認為說一定，比如漏個 15 噸的油，環保署長要跳出來，這個時候他是不是有這種必要性，這值得再討論一下。只是說目前因為如果油污溢漏出來，其實對我們影響最大的部分是它如果沖上岸際，對我們影響是最大的。那在海岸的部分，目前在環保署或海巡署，不管是在中央的環保署或地方的環保局跟我們所屬地方的海巡隊或是岸巡大隊，實際上配合是蠻密切的，包含像我們每年也都會參加地方政府或港務局相關的一些演練，那會針對一些狀況來作設定，所以在應變的處理上，原則上是一次比一次進步。但是在老師剛剛提到的指揮層級，是不是一些重大的案子需要指揮層級再提昇，我想這個部分確實是有可以再檢討的地方。

第二個部分，剛剛老師特別提到的生態資源調查或是研究的部分，那我們也非常贊同老師的意見，要整合即使是不同的委託機關，但最後的研究結果可能要集中到某個單位，去做一個整合，以利我們事後求償的運作。

第三個部分，也就是海污裝備的部分，實際上環保署在去年做了全國海污應變能量的調查，包含軍方的能量都有調查。事實上這個部

分發生後，實際上它是有能力去針對包括中油、海巡或是軍方、縣市政府的應變能量，從這個資料裡面去調集應變設備。那以上報告，謝謝。

### **魏靜芬**

謝謝。我可不可以請教一下海巡署，事實上我們對於海上油污染，目前最有能量去處理的可能就是海巡署了嘛。（中油）中油那是另外的，就我們機關部會來講。我要請教說，我們現在署裡面有沒有成立一些專責、專業的單位，來處理這種海上油污染防治的事？以前好像是在企劃處是不是？

### **海巡署黃建銘**

在巡防處，一直都在巡防處，那這個部分應該是說，我們的船最主要它的功能當初就不是爲了處理海污去建造的。環保署之前有撥了4艘除污船給我們，但是它的耐浪性大概只能在4級以內作業，那實際上臺灣周邊海域的海浪狀況，基本上都不會符合它的作業條件。那如果是在海上的部分，可能我們會考慮油污是不是會沖上岸，如果不會沖上岸的話，如果海象許可的話，我才會考慮說在海上把它圍起來，然後去把它抽除掉。那甚至如果洋流離我們距離比較遠，它真的不會流到臺灣來的話，甚至，要看指揮的決策，甚至可能我們就不理它了。那我們在國外上這個課的時候，也是以對我們威脅最大的，來先去考慮、去處理。那我們署裡面的應變能量，以目前的狀況來說，政府機關慢慢變成說，站在一個監督者的立場上，慢慢培養民間的應變能量，由民間去做，只有在找不到人來處理，或他第一時間沒有辦法來處理的時候，我們政府機關才跳下去做。目前就是說，目前環保署給我們接受的訓練的話，我們都是朝這個方向去做。目前我們署裡面，我們船比起人家當然是最多，但是實際上我們的船並不是最適合去處理海洋油污染處理的工作的。

## 魏靜芬

謝謝。有關沉船打撈…。漁業署。

## 漁業署

主席、與會各位代表大家午安。我想今天會在這邊開這個會，大概也是因為我們署裡面擔任一個關鍵的角色所引起的。我再把背景跟大家以及幾位老師報告一下，依據我們現行重大海洋油污染的分工裡面，當然各部會有各部會的職掌。那這個會議的衍生就是在 97 年晨曦號的污染事件，當初涉及整個海域生態或是漁業損失求償的部分，當然是由我們農委會來負責，這是沒有問題的，我們當初也立即請海大立即做及時的現場事證的搜集跟調查，那這當然花了很長的時間以後，我們再進行第二階段對保險公司進行求償。在這個求償的過程當中，我們署裡面是覺得在這個行政體系裡面變的有點孤立無援。更好玩的是，我們當初是希望人、船要離境的時候，特別我們緊急應變中心環保署這邊也提出一個條件，因為依據我們海污法，提供一定的擔保後，就可以讓當事人，船東、船長可以解除限制出境的機制。當初為了請保險公司提供擔保的過程中，我們是建議擔保的範圍要涵蓋我們海洋生態或是漁業作業損失的範疇，那這個部分後來是不被採納。衍生到最後就變成漁業署在跟保險公司談求償的時候，三次的協商過程，大家也知道我們過去幾個案例，從阿瑪斯到吉尼號，很多的案例裡面，如果要走上國際法院的訴訟程序，其實在舉證的難度上是非常高的，你要獲得勝訴的機會不大，所以盡可能的，我們是採取商業協商的方式來處理，那我們署裡對晨曦號的處理也是採這樣的立場，但是這個過程當中，我們在做求償的當中，事實上我們是沒有籌碼的，漁業署是一點籌碼都沒有，因為當初的擔保是環保署要求保險公司開出來，而且擔保的範圍只及於所有緊急應變支出的費用，不及於後端海域生態調查的支出。那好玩的是這整個求償的過程當中，環保署在我們漁業署還在求償過程當中，這個擔保他把它解除了，變成說漁業署沒有任何籌碼可以跟保險公司去談求償。後來當然是間接啦，弄到最後，這個求償金額非常低，也獲得了這樣一個解決啦。基於這樣

的原因，所以我們特別在海推小組把這樣的議題拿出來，我們國家面對這樣一個油污染事件是不是還要走這樣的路線，就是說由各部會、各主管部門依據你的損害，你各自去向保險公司去求償。我們是覺得這樣的制度會出問題啦，所以才特別提出這樣的議題出來，那當然行政院也非常重視，所以有陸陸續續這樣的研究案出來。

那把這樣的背景交代完，我就要回歸到剛剛老師裡面提到的應變組織。現在整個海洋重大油污染的應變組織這一塊，我姑且把他切成油污染事件發生當下的油污處理或是船貨移除，這是第一階段，那第二階段是後端的求償這一塊，我姑且把他切成這兩個階段。基本上其實歷經阿瑪斯輪事件以後，行政院訂的整個重大海洋油污染應變計畫，其實在第一階段其實我們現行運作是非常順暢的，我個人是覺得啦。就是說在行政體系裡面，面臨這樣重大海洋油污染，各部會都能馬上進駐，依據他各自的分工去做處理。在第一階段我覺得是非常清楚的，而且經過幾次的案例，從聖和兄弟號一直到吉尼號、到晨曦號，其實大家 run 的越來越順暢，所以第一階段我覺得是沒有問題。

那現在我會覺得比較大的問題是第二階段的這個損害求償的部分。損害求償，如果大家看一下緊急污染應變計畫附件 4，其實他這裡面有一個重大海洋油污染緊急應變中心，裡面有各分組，那第一個污染賠償求償組，這個是由環保署、財政部、農委會、內政部組成，那這個環保署他當然掛首席，當然有責任要來統籌整個污染賠償事件。那我農委會是負責整個漁業及生態資源調查管制及復育，這當然是我的職掌，這沒有問題，那我覺得現行緊急應變計畫訂的很清楚，只是落實在實務執行的時候，我們發現是出了問題的。那就舉阿瑪斯的例子，當初沒有這個緊急應變計畫的時候，整個國家的所有的損害是由環保署統籌向保險公司求償，甚至打國際官司，這個都是由國家，由環保署代表國家來行使求償的這樣一個機制。我覺得這個機制是沒問題，問題是出在那個案例失敗了，那個案例因為舉證之所在，敗訴之所在，所以基本上這樣的東西本來就難舉證了。那那個案例失敗以後，我們在這整個分工裡面，環保署怯步了。我們整個污染賠償求償組其實是沒在運作的，後來的幾個事件都是分由各部會，你各

自向保險公司求償，像聖和兄弟號，到吉尼號一直到晨曦號，都是各部會依據你的損害，各自跟保險公司求償。那我要提出這個問題點，如果一個海洋油污染事件造成中華民國整個國家整體有損害，有沒有可能說，我們就舉晨曦號的例子來講，晨曦號如果再往東偏一點就是我們核電廠的進水口，那可能造成的損害更大；那如果再往西一點就是交通部觀光局那個什麼風景區，我不大記得，那當然那個案子是很單純是只有海洋生態損失是比較突顯的，那如果說任何一個海洋油污染事件，這個損害是涉及各部會，那有沒有可能說我農委會跟保險公司求償一個、經濟部再跟保險公司求償一個、交通部也各自再去成立一個求償案，我們這樣求償對不對？我是一直覺得說這整個應變組織是沒有問題，只是在執行面，我們忽略了我們當初設計的機制，其實我們有一個污染賠償求償組在，應該是由各部會整合你所有的損失後，交由這個污染賠償求償組來代表國家行使這整個求償的權利，我覺得這樣會比較單純，且能確保整個國家的權利的保障。不然人家保險公司會覺得你中華民國神經病，經濟部一個案子、農委會一個案子、環保署又一個案子，每個部會都一個案子，我覺得這個求償機制這樣 run 是會出問題的。

那第二個部分就是說，我們談到海域生態的調查，我們就舉一個很簡單的例子，就阿瑪斯那個例子，壓死了一株珊瑚，這株珊瑚到底我們要怎麼樣把他量化成一個具體的求償金額，珊瑚要給他多少錢呢？那一株海草、一尾魚，你要給他多少錢？其實在海洋生態這一塊，在求償這一塊是最難去把它具體量化成一個具體的數字去求償，這也是我們苦的所在。那剛剛幾位老師提到，希望我們國科會或農委會應該平時就把海域生態調查的基礎資料建置，我們一直在努力啦，但是大家要知道，我們的海域面積是我們陸地，我們只講圓徑，我們不講那麼大，就講3哩這塊就好，可能我們陸地面積的好幾倍，而且這個調查的資料是要即時有效的。我今年調查某個東北海域，後年調查西南海域，可能等污染事件發生以後，那些資料都已經過時了，你沒辦法作比對。那我們現在這種科研的經費，有沒有可能每年、同時間、臺灣周邊海域一起下去調查？做不到，我跟大家講，很抱歉，以

我們現行的海洋調查的人力、經費跟能量，是做不到的，那我們現在只能盡量針對重點環境敏感區域，我們加強去調查這些資料，我們也成立一個資料庫的中心，一直在彙整這些資料，希望真的不要碰到，如果碰到，這些資料還可以拿出來做一個比較分析。但是最終，我想晨曦號那個案子我們做了很多調查，跟這個保險公司，以及剛剛徐律師特別提到的 ITOPF 的專家，其實那個專家，我也可以當專家了，憑良心講，如果要質疑你這個報告有什麼問題，太簡單了，我隨便都可以提出什麼調查方法、採樣方法的質疑，所以那個部分，即便我們整個調查清楚了，你要去做最終的損害賠償舉證的時候，太容易失敗了啦，可能到最後的部分都得回到商業協商的方式處理，那商業協商要處理要什麼，其實是要我們手上要籌碼，那這個部分就進到擔保書的部分，可能就是真的實質上，我們希望說談判的過程，我們握有很好籌碼可以逼著保險公司能提出合理的賠償金，那可能就是第二階段要討論的擔保的部分了。那我想第一個階段我就先作這樣的背景說明。

### 魏靜芬

好，謝謝。我想這個案子主要是針對晨曦號，也就是我們未來求償的時候，是不是要由各部會分別求償，還是要由單一窗口，因為這個討論，才有這個研究企畫案，也就是目前行政院也想要徹底解決這個問題。那當然這部分是我們列在後面議題，第二個部分求償機制的部分。那這個研究案又增加了一部分，就是有關應變部分的檢討，附帶請我們幫他檢討一下。那當然我相信，從布拉格號到現在陸陸續續發生一些油污染事件，那我們在這樣的磨合運作下，已經有某些默契或一種模式存在，它雖然沒有很大的問題點，但是仍然有一些問題點，那研考會希望我們順便幫他解決，所以我們才会有這個有關組織的部分。那其中這個問題點會牽涉到剛剛漁業署長官所講到，當緊急應變中心任務解除之後，還是要有一個對外的窗口來負責業務的移轉及事後的監督、執行工作，可是問題是這個任務什麼時候解除，解除時機點、解除後的對外窗口是什麼，它其實沒有明確的法源依據，也是我們這個計畫希望把它釐清出來的。那這個問題我們等下個階段針



對求償的部分作討論，特別是剛剛漁業署長官剛剛提到的，求償的範圍、求償的主體的東西，那這主體當然是國家，只是由哪個單位來負責。

我們還是先回到組織應變的部分，這個應變裡面有一個有關沉船打撈的部分，也就是剛剛我們有提到，從漁業署的角度或交通部的角度、或環保署的角度，其實對於沉船的存在，會有不同的對應或解讀方式，那我們這邊有交通部的長官，要不要就這個問題，可以給我們指導一下。

### 交通部基隆港務局張朝陽

主席、理事長、校長，還有各位老師、各位機關的長官，我是交通部代表，我是基隆港務局，敝姓張。有關沉船打撈這個部分，剛剛幾個老師他們講的，有把沉船的部分，有很正確的描述，也就是說誰來決定，第一個就是要不要打撈，它還沒有沉掉要不要打撈，這涉及一個專業上的判斷。像比如說吉尼號它是被拖走，沒有打撈的問題；那晨曦號為什麼在現場就地解體，Japan P&I 花了 1,200 萬美元，就是 4 億臺幣的金額，把它打撈、就地解體，這部分牽涉到 case by case，每一條船發生事故的時候，它事實上有不同的型態。擔誤各位一些時間跟各位作一個報告，第一個比如說吉尼號為什麼擱淺，那他的原因經過我們的調查，海事事故調查完以後，他是船長要進入和平港的時候，那時候和平港還沒有開放，晚上他要在錨地拋錨，然後他就以一定的速度，要準備拋錨，然後因為我們知道船是沒有煞車的嘛，它是利用車葉反推的動力讓船停下來，但是他的機艙裡面的 air 來的太慢，船長～就上去了，船頭剛好就直接撞上了暗礁，然後有一些破裂，但他擱淺的狀況，前進組織所成立的很快，而且當時各部會馬上就進駐了，這個速度因為大家受到阿瑪斯的一個教訓，有些很高層的長官因此去職，包括交通部也有、環保署也有，這是我們國家的痛，那慢慢的就是阿瑪斯完了以後，再來海污法也做一個律定，然後應變機制也出來了，那要怎麼樣處理海上事故，雖然這是我們的痛，但是事實上在我們國家當中，這個部分是有進步的。當時雖然他有油

艙破裂，但是當時他的船尾還是有一些擺動，我們認為說當時是應該是，我們還請引水人，還有中國運船中心，還有義大利運船協會，所有的專家上去作勘估，第一個他的損失的浮力有多少，他能不能被拖離現場，那拖離現場他現在現行的船體狀況是怎樣，有請潛水夫下去潛水，看他船體哪邊有破洞，破洞的範圍多大，水跑到哪邊。像比如說洪教授剛講的，發生在我們基隆港外面的新瀨礁的布拉格油輪，現在的油輪一般來講，以前是在建造過程中是 single hull 單層船殼，單層船殼一被撞的話，他整個油都洩漏出來了。就跟韓國，前一陣子它有一條 VLCC 超大型油輪被一條駁船撞到，因為它是 single hull，他漏出來的油料非常多，引發韓國一個重大的海洋生態浩劫。那現在慢慢的油輪到 2015 年，我們依照防止船舶油污染 MARPOL 7378 公約的規定，single hull 慢慢淘汰掉了，那所以大概這種大型的全部洩漏會慢慢減少。那吉尼號經過判斷、經過計算，要精密計算，然後他們回報說還是有拖離現場的可能性，那我們就直接下達指令，請蘇澳港務局移請船東從高雄港務局那邊派拖船過來。那其實沒有拖兩下，拖一下就下來了，那拖了那麼一下就淨賺臺幣 6,000 萬，因為這個我們實務上是叫作 no cure, no pay，那他的理賠金額、求償的金額是很高的，no cure, no pay，那拖一下就下來了。但是假如說這艘船持續在那邊不拖的話，一直在那邊撞撞撞，海況持續變壞的話，那個船體一直會被礁石打，打到越破越大的時候，那時候就跟趙老師講的說，這個救難就像救火一樣，你要迅速的到達現場，迅速的評估，迅速的處理，才不會造成說，如果說吉尼號的處理再慢個兩、三天，因為那時拖下來完了以後，風浪就變的不好，那時候就會造成可能就在那邊解體，那他船上有 500 多噸的燃油，剛漏出來 100 噸，那之後我們建議環保署要他進港，那他其實也想直接就走到中國大陸去修理，那我們不同意，就請他進港。為什麼我們請他進港，因為如果說船我們把他扣在我們的港口裡面，像吉尼號他一天的租金，大概好幾萬的美金，幾十萬都有，大概 5、6 萬美金，如果擺一個月的話，他就損失 150 萬美金，那對船東來講損失很大，所以吉尼號在求償的時候非常順利，事實上當地的漁民還有漁業署這邊，我們就是把他扣在港內，不讓他走，讓他的 P&I 出面承擔責任，在其他的國

家也大概是這樣處理，這是一個我們的籌碼。那扣人是一個不人道的行爲，這個有違人權，這個等一下我們再報告。但是晨曦號就不一樣，晨曦號在風浪很大的情況下，那時候颱風嘛，他從基隆港一直流錨然後就把錨取上來，就準備走，事實上他是要去韓國，他從非洲到新加坡，然後沿著我們東北的海岸這樣上來，然後因爲風浪太大，在我們基隆港的錨地下錨，下錨它準備是說要到韓國去，但是風浪太大，他沒有辦法就流錨，船長就起錨，因爲航行過失，這艘船是用非常高速的全速前進，這條船它是 17,000 總噸的，用 12 節的全速前進，直接衝上來，衝到石門外海，造成非常嚴重的擱淺。我們調查船員的時候，他們的描述非常恐怖。幸好晨曦號坐在我們的礁石上面，像一個小朋友穩穩的坐在上面，沒有翻掉。那當時他下面的油艙都是破裂的，Japan P&I 也馬上派人來，事實上也是很快，當時隔天環保署沈署長、邱副署長、還有王署長、總局局長，還有我們交通部代表，還有我們基隆港務局港務長，大家都是跑到石門那邊有個咖啡屋，大家就協商怎麼處理，也是按照應變的計畫來去做，也是速度很快，最後由我們環保署邱副署長來做這個統籌指揮，指揮的非常好，指揮到油污全部採取很多方式的處理把他清乾淨，完了以後，船體移除就由我們來接手，經過差不多 8、9 個月，就把他處理完了，整個解體。那晨曦號因爲他擱淺以後，這條船殘餘的殘值事實上就沒有了，你要花在打撈的費用 1,200 萬美金喔，它甚至還要付錢付出來，所以它就沒有像吉尼號船被扣在那邊，他還可以營運，所以事實上我們也希望說，假如船還可以營運，把船扣在那邊，那他對漁業署這邊的賠償，可能你證據就算提的不足，還是賠你。行政一體，我們當然是站在機關的立場會協助其他機關。P&I 在賠償的上限是 10 億美金，那我們的海污法是沒有上限、無責任限制。我們海污法當中有扣人作爲籌碼，今天一條船擱淺，事實上他引發的是有後續油污的處理，所以你們不能馬上讓他離境，因爲他們的輪機長，用油或機器的處理、油儲放在哪裡、事故是怎麼發生的，這個都要調查，油是那些儲存、怎麼處理，這是船上的人員最知道，你不能讓他馬上離境。這當然是說我們海污法以他爲求償談判的籌碼，當然這個跟徐理事長說的這有違人權是沒有問題的。那其實有些行政上的處理是可以做的，

但是我們國家要去打國際官司，除了證據的呈現方式，還有我們去打國際官司的經驗，事實上我們國內這部分是有一些值得培養。像我再跟各位報告一下，在宜蘭縣龜山島前一陣子有一條升龍一號擱淺在那邊，這是我們國內線砂石船，3 千多總噸，擱淺在我們的生態極度敏感地區，溫泉的出入口，世界上的景觀，他就擱淺在冒出來的那個地方——海底熱泉，事實上這條船他有保 P&I，保了 4 千多萬，大概 150 萬美金，但是 P&I 沒有賠他，這是另外一個 story。有關沉船，聖和兄弟號，載苯的那條船，跟德祥香港在新竹外海發生碰撞，德祥香港用高速從聖和兄弟號的機艙攔腰撞上去，結果又把他拉出來，造成整體的機艙大漏水，然後我們應變中心希望說用炸的把他炸沉，結果沒有炸的很好。他船長 90 公尺，水深 70 公尺，水深如果 100 公尺就沒有看到了，當時水深是 70，所以他擱淺在那上面，上面漏出了 20 公尺，那船長 90，水深 70，漏出來 20，隔了一段時間才沉掉。我們打撈的技術，事實上如果水深超過 50 米，除非你用潛水艇下去打撈，否則沒有人去打撈的，如果說它不是在航道。當然這對我們海洋環境的生態是有影響的，但是基本上如果你沉在 1、2 百公尺或是 2、3 千公尺的深海中，你要求船東去打撈，這是不可能的任務，他也沒辦法達成，他把公司賠給你，他也沒辦法去打撈，這是 case by case，我們交通部有訂一個打撈的規則，可以當參考，以上大概跟大家報告。

### **魏靜芬**

謝謝交通部，我們是不是其他機關還有沒有補充意見？內政部。

### **內政部營建署陳信宏**

內政部營建署代表第一次發言，在分級上，在打撈部分都是以一級跟二級 100 噸的油污為標準，那也沒有分是否考慮地方政府或海岸機關是否有那個能力進行油污抽除，或接下來的拆除或移除，或是求償的程序，在技術上是否考慮可以做一些支援的部分。

求償部分建議是不是可以建立一個求償機制或者是一種求償公

式，環境資料的彙整，然後作一個比較合理的求償。因為我們之前 98 年的時候有一個可倫坡的案子，那我們計算出來是達 2 億多，可是港務局建議我們把經費降到 2 千多，那可能差了 10 倍以上，所以這個合理性有沒有一個統一的規範。以上，謝謝。

### **魏靜芬**

謝謝。我們經濟部是不是有補充。

### **經濟部工業局陳建堂**

主席、各位學者，經濟部工業局和平港管理小組負責說明一下，有關剛剛各位學者在講一些組織的內容，第一個我是覺得說我們過去的油污的部分，就像剛剛漁業署的先進講的，其實我們在處理方面，在過去這幾年，不管是遇到什麼案子，或是我們歷年的演習來講，其實我相信各部會的協調機制有在慢慢建立完成。雖然說我們都有一些組織架構，但是實務上我們在遇到事情的時候，我們都用現實模擬假設的情況去做很多的演練，不管是海污的演練，甚至於說一般港口，ISPS 港口設施保全演練，都有一些相關的機制在，所以我們對這個清除的部分，我是覺得說用以戰養戰，實務上一定會把這個給磨起來，而且基本上雖然各部會都有相關的權責，但是遇到這個事情，我相信各部會都很重視，因為這畢竟是國家的事情，所以我覺得這部分應該是可以慢慢去處理完成。

那另外一個部分就是在應變小組的架構，在有關污染賠償的部分，其實我們也在想這個問題，就是說我們這個緊急應變中心，但求償絕對不會是個緊急應變，求償的部分跟緊急應變只能說單純的就是，簡單來講他可能只能搜集資料，去做簡單的可能起訴或提告這個動作，但是一個緊急應變的東西，可能他把油污清理完了之後，他的任務編組就解散了，而求償是必須長期處理的，不會在短期內就有一個結果，所以我是覺得說在這個編組的部分，他可能在重大海污緊急應變的部分，這部分的東西可能要把它慢慢切開來，我是覺得這塊是要去做處理的。那怎麼處理呢，其實像剛剛交通部的先進有講扣船的

部分，其實於我心有戚戚焉，因為我們也常常遇到一些小問題，海污油量有分一級、二級、三級，一級是 100 萬噸以下，可是其實我們看到船破了，我根本不知道他是幾百萬噸，我根本不知道他是大還是小，我可能要查資料才知道說我要到什麼層級，可是有時候沉船有些人緊張就報，所以我的意思就是說，如果說分級能夠最簡單、最明確的方式，不用什麼量化的東西，就是說你能夠很定性的看到說，啊！不行，這一定要往上報，因為這個東西在現場管理的人，他可能一看到這個層級他就知道這個船到什麼程度。我不是說要 100 萬噸，大船、小船，看他什麼樣的層級，只要他有沉船之虞，我們就報，而不是用量化，因為它油污漏出來的時候，我不可能去量它到底幾噸，到時候如果這個事情發生的話，你看到的第一時間就去報，這樣的話這層級會很直接、很有效的下來，我覺得這東西才會明確。而不是說我到時候還要去翻規定，還要去查什麼，這東西絕對來不及，所以說我是覺得這塊可能要作修正。

第二個部分就是說，求償工作剛大家有討論扣船的部分，其實扣船這塊雖然有點野蠻、有點蠻橫，但真的很有效，而且國際間雖然說有國際法規，但是不只臺灣，世界各國都是這樣搞，當我們這樣處理的時候，好像會覺得說對大家很不公正，可是不管是先進國家、開發中國家、未開發國家，未開發國家也是這樣處理，開發中國家也是這樣處理、已開發國家很多也是這樣處理，他不會給你放走再跟你打官司，因為你扣他船他可能扣 40 萬美金，40 萬美金他可以找到非常好的律師來幫他打贏這一塊。所以你只要放走他了，他可以找到很多理由，甚至質疑你中華民國到底是不是個主權獨立國家，都可以來跟你吵這個官司，所以說用這個扣船的機制，再 push 他去做 P&I 確實是一個他會有機會成本的考量。所以說對於求償機制來講，這是個很有效的東西。

另外一個是國家資源的這一塊，第一個，海岸線的東西到底算不算國家資源；第二個，這到底可不可以量化，我們量化以後會有一些相關的問題，不只是求償的問題。我舉一個例子，像我們經濟部跟環保署最近在為某個石化案的開發案在講某種海豚，這個海豚到底值多

少錢，我們可以量化出來嗎？如果我們今天量化出來了，那如果說我們的產能超過海豚的價值，我們這個案子就通過了，這對環保來講絕對是一個很奇怪的東西，我的意思是說，國家資源這一塊絕對不是能夠百分之百量化出來的。這是最大的問題，而且你量化出來會有很多的問題不是我求償的問題，有一些環保、環評的案子的延伸，所以我覺得這個問題——資源的量化是個大問題。第二個問題是說，這量化的機關到底是中華民國該去做還是國際間該去做？我舉個例子，假設已經量化，國家資源發生了問題，我跟某公司打國際官司，我是個甲方，假設說我跟你是對立面，我找一家公司來幫我去做評估，那我拿評估的資料去打，那國際上的法官不見得會採納我這份資料，等於說我又浪費了一筆錢，但法官不見得會採納。我相信未來還是需要一個國際組織去追蹤，如果有公正的東西去做處理，我們再去做處理可能會比較好。

那第三個是我們是建議去參考國際在對這種重大海污的國際案例，我相信不只臺灣，我相信各國一定對這些東西非常重視，那我們看過去他們怎麼求償成功或失敗的一些關鍵點，慢慢去參考它、研究它，因為這個東西一定不是國內法的東西，而是國際關係。這是大概一些想法。

### **魏靜芬**

謝謝。我們要休息一下嗎？我們先請中油公司。

### **中油陳慧芬**

我以油公司的觀點來說，也是船東的身份來說，有關 P&I 這一塊，就我們實務的經驗，提供大家做參考。就中油的船來講，我們每條船都要保 P&I 保險，我們要取得他的入會證書，然後我們自然就是 ITOPF 的會員，所以他就要提供我們支援服務。所以在這樣的前提之下，我覺得我們很多事情的處理，不管是油污染或相關的有關船舶的部分，我們發生事件的時候，我們第一時間還是會跟我們的 P&I 聯絡，由他去評估像我們這樣的事件是不是可以成案的。如果他們評

估是可以成案，相關後面的理賠資源，他們會作協助。我這個是實務運作上面，跟剛剛很多人的講法是不太一樣。所以我覺得回到我們如果是一個重大油污染事件，我覺得是可以比照處理的。就是說相關技術的支援，ITOPF 裡面有很多的專家都可以請求他們來協助支援。所以剛剛談到賠償的金額、數量是不是可以得到認同，其實如果有他們的支援，他們來幫我們協助，其實我覺得這個公正性是可以提供參考的。我覺得不應該完全由我們去做那麼多的技術評估，由他們一起參與會是更合適的。這是我的看法。

### **魏靜芬**

謝謝。我們上半場的討論有點拖了時間，想必大家都有點累了，我們外面備有一些簡單的飲料跟點心，請各位先休息 10 分鐘再進行下一場求償的部分。求償這個部分可能是我們今天比較重點，各部會爭議比較大的部分，那也請專家學者給我們多多指導。謝謝。

### **魏靜芬**

求償的議題包含兩個部分，一個就是說我們未來在求償裡面是不是要有一個負責的單一窗口；那第二個部分就是求償的內容。我覺得這個部分可能就需要去釐清了，也就是說求償的範圍包括哪些。這個其實不是我們所想的，好像任何的就可以來求償，他可能會受到法律上的限制。剛剛漁業署的長官也提出來，這個部分其實是有一些必須釐清的部分。那在這裡面我們當然也希望最後作一個所謂的求償標準作業程序，當然在我們的研究裡面會有一個初步的結論出來。可是在我們做正式的結論之前，我們當然很希望聽聽學者專家跟各機關代表們給我們一些意見，作為參考，尋求一個共識，免得我們的結論有所偏頗。所以這個部分我們請學者專家們給我們一些指導，特別是有關限制離境這個部分，他或許是一個手段，很有效的手段，但這個手段他可能還是有一些限制，包括他限制離境的時間等等，因為他這個可能會涉及到涉外的部分，甚至有包括人權的部分。所以我們在取得一個有效的執行方式跟考量到人權保護都必須作一個評估。當然，在我



們的法律裡面，他那個規定到底是那一種用意的規定，是不是擔保金的這個部分，所以這個部分我們是不是請學者專家們給我們一些指導。那洪教授要給我們指導一下，謝謝。

### **洪楚璋教授**

我這建議在求償的方面我已經寫下來了，建議是審慎規劃可行的求償的標準作業程序。內容應該第一個是先要蒐集現有的生態環境漁業資源的資料，因為你沒有這些資料，雖然剛才有先進說到沒有辦法一時蒐集到資料，但一時的資料也還是有點幫助。總之有資料總比沒有資料要好，你要打官司的話總是要有些數據，然後加強國際海洋法的人才，還有特別是要具有國際法律的身分的人，當然還是以單一窗口為原則。假如說是國內政府單位有那麼多分散的力量去打官司的話，這個官司必敗無疑。謝謝。

### **魏靜芬**

謝謝洪教授，校長要不要給我們指導一下，謝謝。

### **李國添校長**

我想是這樣，就是說，其實這個求償是一定可以求償的，就剛才中油所講的應該是 IOPT FUND，一發生油污即使是外國的船在我們這邊發生油污，他們自己的保險公司也會開始調查怎麼求償的事情。那我們這邊當然也要做，並不是中油講的，他們做了我們就可以。最主要的原因就是說，本來這個東西就是，因為我認識魏老師也很久了，以前看過她指導碩士學生，這個就是一種侵權行為嘛，那這個侵權行為一般來講就是財產損失。像這個求償你船體受壞拉，或是儀器受壞拉，這個就是一種財產損失。一些是他相繼的損失，接下來可能抓不到魚拉，或者是海岸沒辦法做觀光拉，環境受到破壞拉，有些是屬於純經濟方面的，譬如整個水產品的問題，那這些東西只要你是合理，應該損失應該是沒有問題的，但是現在憑良心講為什麼我們每次求償，我估出來是十億，結果是賠了兩千萬，甚至是幾百萬，那相差非

常大。那最主要的原因咧，可能剛才主席也已經提出來，就是說沒有一個，到底哪個單位，誰去打這個官司，打這個訴訟，誰去負責這個求償的彙整跟誰去打這個官司，那我們現在好像沒有這個機制，沒有這個機制所以會失敗，所以我是覺得你們這個計畫，如果能夠把這個釐清我是覺得蠻好的。因為我們現在還沒有這個機制，那因為對方也是找保險公司來做，所以像吉尼號我就感受很深。我看到的是，我們政府在做，但是他們公司也在做。他們公司也在做，他們就去告訴漁民說你的漁具損壞了，受到油污染了，那我們可以賠償你。所以所有的漁民，他不大理政府在做的東西，他就專心去收集漁村裡面損壞的漁具，然後去油裡面沾一沾，然後就說這是他的損失，那這些最後都拿到錢，反而該拿到的沒有拿到。所以像這種東西就是我們體制很紊亂的問題，所以我個人覺得剛才漁業署講的也沒有錯，就是我們包括漁業署這邊會做的，像是環境生態的，或是溢油的調查，這些實況的調查，然後漁業的損失，甚至因為這個地方已經受到汙染，禁漁區要禁漁造成損失，或是保護農產品或者是漁產品，他有一些不准賣造成的損失，還有敏感地區的調查，以及將來生態的恢復等等，大概這些東西一般漁業署在做都會把他放在裡面。

那另外的，這是以漁船來講，那如果是商船來講，他這個船裡面的貨物或者是漁船要怎麼移除啦，或者是海上的油污，或者是已經污染在岩石上、岩礁上或是海邊的要怎麼去清除，這些費用大概都會評估，然後觀光的部分，影響原來那個地方如果有觀光，這樣旅客也不會來，這些東西大概都會在做，但是做完了以後，問題就是他的誠信度如何，現在最大的問題就是誠信度，誠信度其實學一次經驗學一次乖嘛。譬如說現在漁業署她們也說平時的時候，漁民應該要準備哪些資料，譬如說他要填寫漁撈日誌拉，或者說申報放油量啦，像這種東西呢，其實目前漸漸日益完備，那區漁會他也是很重要，區漁會他應該是要輔導漁民怎麼樣去填寫，至少是一種教育效果，那漁業署平常就是要做好研究、做好統計工作，然後漁船的活動要掌握住。最重要的這是平常就要做的！當污染事件發生的時候，漁民要提出具體損失，然後漁政單位到底有什麼機制去監督，這是真是假，他的正確度

是怎麼樣？那這個東西咧，也許區漁會也可以做一些功能。譬如說，漁民查報的資料正確不正確啦，然後資料應該要怎麼保存拉，還有你的證物拉，譬如說漁具、漁船的損害拉等等，這些怎麼保全。那漁會也可以先跟漁民先協商損失補償的範圍跟金額，他們也可以弄出來然後，學者再來把他鑑定合理性。然後漁業署要讓學術單位做一個很公正的東西出來，但是要協助提供一些要這個漁會啦、漁民去提供這些正確資料，然後要給學者提供一些經費去做調查。然後漁業署這時候油污的範圍要不要報為禁漁區、禁漁期，這種時間要快，我們才有補償的依據。所以我是覺得，像這個油污，各單位平時就有該做的事。然後海污事件發生以後，每一個單位大概都有些工作要做。那這些工作大概要做哪些工作？所以你們這個計畫在處理這個問題的時候，譬如說港務單位他們會涉及到哪些東西，他們能夠提出比較具體的東西出來，然後漁業署的話，就漁業單位他平時跟海污事件發生的時候，到底我們應該要做哪些工作？哪些單位做哪些工作，他的流程是怎樣，應該是可以訂出來，然後訂出來之後我們去彙整整個賠償的東西，然後有一個整體的力量。假如說像徐理事長你們這個公會替中華民國去打這個官司也可以阿。但是經驗是累積的，我們現在沒有政府的 support 當作 backup 去做這個工作，所以我是覺得好像力量很鬆散，每次打幾乎都是輸，然後最後賠償的範圍就是根據 IOPC 他們這個 fund 找來的保險公司，他們估的啊、跟漁民協商的啊，我所知道的就是，他們大部分都是跟漁民協商的，然後就賠償，但是他的賠償範圍我覺得都是做假，那都是漁民臨時去把那些漁具隨便沾沾油就算了，那真正這個科學的數據最後都是沒有的，但是你也沒有去打官司，很多是用和解的。像我記得那個吉尼號，還是哪個號好像就是用和解方式去達到，所以我是覺得怎麼樣去突破這樣的一個限制，可能魏老師你們做這個計畫的時候，如果可以做出來這是功德一件。

### **魏靜芬**

謝謝，謝謝李校長的建議，這裡面累積了很多我們歷年來求償經驗跟外國的一些方式，我們其實會發現到，以和解方式取得的金額是

最多的，反而很少去打訴訟官司，但我們台灣常常會因為要去爭一口氣，就覺得要去提起訴訟程序。就污染這樣一個結果，我們研究團隊來看的話，我們的最終目標是什麼？是要爭一口氣，還是我們要取得高金額的求償金，那這兩個其實方向會不一樣。所以在這裡面對環境的破壞裡面，我們還是希望說能夠獲得的賠償的金額是越高越好，因為那是一個實質的利益，所以李校長的意見我們會納入參考。我們下面請趙老師。

### 趙國材

我看我們應該做一個就是求償的東西阿，他是從一開始就要蒐集資料，到後段救災完了之後他還繼續存在，所以前面不蒐集資料，後段沒辦法弄阿。那這要怎麼做呢？就前段跟後段要配合起來，像你到美國醫院去做檢查，他能夠做的該做的，檢驗都檢驗了。就檢驗這個部分，就我一項一項全部幫你檢查，檢查的費用就你付。就我們應該要做這個程序，就船一開始發生問題，我們在防油攔索就圍上去了，然後拖船拖進去就修理，你船不是扣押是修理，你放著船去修理，而修理的船就等於扣押了嘛！其他的一件一件這種費用他必須要負擔。就前段的救災的費用，就要算到後段裡來比較划算。就說他這一發生問題，我們 monitoring 看他在後頭攔索、拖船到船塢去修理，然後到抽油，先把油抽走了，你這些不同的單位同時做。中油公司抽油，再清理環境，然後呢再到蒐集資料，再到打官司。打官司的問題，這事實上和解的方式比較有效。因為打官司，如果他這一打完，就經過我們的經驗來講，打贏了也是輸的，因為時間耗的長，費用也耗得高，賠償的也俗。就你現在來講前段的費用加高，就是說他船一有發生問題，你就把他拖離現場、修船、抽油，然後再清理的費用，把這段加高，那後段的賠償的費用，那你就憑數據。像是我們現在很多觀光，那觀光收益多少錢，那你要有東西可以呈現，變成數據，能夠呈現出來。來說觀光收入有多少，你到時候空口講沒辦法採證，所以後段這方面的資料，譬如說生態拉、漁業啦，可以請外國機關來參與共同蒐證啦。這方向對我們以後作業會有幫助，那我主要說你要打官

司，如果還是以和解的方式，就是你拿數據，前段的東西加強，這必須要付的，後段的東西就跟國際上的力量拉進來，一起處理這方面的問題。

### **魏靜芬**

謝謝趙老師。我們是不是請王老師。

### **王冠雄**

謝謝主席。各位老師、各位行政單位、各位同仁大家好。關於我們今天這個第二個題目是關於求償的問題，那我大概把它分成三個階段，那這三個階段就會延伸到我們後面所談到的，實際上求償的要求。

第一個階段，注重在平時資訊的蒐集，這是非常重要的。譬如說我們大約在十年前發生的阿瑪斯號的事情，其中有一部分我們沒有辦法去獲得足夠的求償。在我的印象當中是指珊瑚白化的部分，我們的確提供出來那些照片、那些資訊，但是在國外的法院，他的認定是你現在給我看的是目前的狀況，但你沒有辦法跟我做出比對。換句話講，你現在看到的是白化，但你沒有辦法證明這個白化是因為阿瑪斯號的事件所造成的白化，那你沒有以前的照片、相關數據比對，你沒辦法證明你的損失有多少。基於這點，我認為我們這邊應該要做的是，平時基本資訊的蒐集。就平時基本資訊的蒐集又有三方面：第一個是漁業資源。漁業資源我個人在過去有參與過一個計畫，那我個人會覺得說。我們需要花滿大的力氣，現在應該是有一點成果出現了，不過我還是覺得應該還要再努力的一個地方就是，對於漁民的認知上要加強，換句話講，就是要請漁民在平常作業的時候，他就要能夠詳實的記錄下來什麼地方他可以撈到什麼魚，這些魚的價值大概是多少。那當然這個事情我們也實際去跟漁會訪問過，那漁會漁民座談時，漁民的反映當然是說「你傻的，學術研究傻傻的，這東西是我們的商業機密，我怎麼可能跟你講」。但問題就來了，假如這些資訊我們沒有辦法拿到的話，以後你講的話還是空口說白話，你沒有辦法去

取信於外國人。或是說我們今天的案件，不管是在上法院，或是進入了和解程序的時候，你沒有辦法去說服。那目前來講的話，我的感覺像是阿瑪斯號在屏東漁會那邊所發生的，他們有感覺到，有一些是他們當初有提出一些明確的證據，然後獲得相當程度的賠償。我們感覺起來，他們那邊的漁會對這一點是蠻能夠接受的。相較於北部這邊的案件，相關的區域漁會還有待再加強。這就是第一個我覺得在平時的時候，資料要加強的部分是漁民。那第二個則是當地的產業，那這個產業我覺得最大宗的是觀光，那觀光的部分是我覺得說用回推的方法，以後我們要去跟人家求償的話，我們有哪一些的產業是可以獲得求償的部分，因此這些產業，我們現在就可以開始去做那些產業上面經營型態的調查，還有他們在每一個月份裡面他們經營的型態如何，那如果我們現在有一個很完整的整年度的各個月份的資料的話，那麼到時候如果發生的是在三月份，那我們可以回溯過去幾年，三月份的觀光產業的情形是如何，應該是很容易做比對。但是這一方面有時候也會出現一些問題，舉例來講，晨曦號，因為他就在岸邊，結果偏偏岸邊有一家咖啡廳，據說晨曦號案件發生後，那家流動咖啡廳的生意暴漲，所以這樣你就調查不出來前後的因果關係，不過這是例外拉。我是覺得，在正常的狀況下，這個是可以去做得到的。另外的一個部分就是做詳實調查，這個可能會跟我們漁業的部分。這三個都會有相關的是，都必須要透過學術界平時資料的蒐集，其中有一個就是生態的調查。那這個生態的話，包括了陸地上的生態，也包括海洋的生態。這個生態除了漁民他們所捕撈的以外，我們這個整體的生態狀態是如何，那陸地上面，我們的植物、植被，應該要有哪些，那我想這個應該是在學術界這邊。整體來講，在平時的階段，我認為一個比較可以徹底解決的方法，是在於我們可以建立一個跟學術界建立起來一個長期性的合作關係，能夠跟學術界這邊做一個固定性的調查，有種類似於像開口契約的這種方式來進行規劃。

那第二個階段就是污染發生的階段，那這個階段我個人想到最少會有三個單位會涉入，第一個是海巡署，第二個是國防部，第三個是交通部。那這三個部分在污染發生的時候，勢必一定會有非常多的業務

會需要投入，那基於平時跟污染所作的區別，我認為在污染之後，我們要做求償的對象要做出求償的依據的話，那就可以分成兩個來源，第一個來源就是我剛剛提到的漁業部分、觀光產業的部分，還有生態調查部分，這些是直接受害的，那他們應該要提出一個具體的求償內容出來。那第二個是屬於比較第二階段的，就是說我們的漁業署、海巡署、國防部、交通部這些單位因為在面臨到污染的後果，所投入的人力，所投入的清潔費用，所投入的服務所換算出來的價值，這些可以列入我們求償的部分，這是我對於求償部分所做的看法。

至於剛剛主席提到所謂的限制離境的這個部分，這個部分從國際法的角度來講，可能會讓我們陷入兩難，我非常贊同剛剛經濟部同仁所提到的意見，會陷入兩難，如果你很快放走的話，是基於人道、人權，但是對於後續我們實際上的求償結果可能不是那麼有利。那剛剛照老師所提出的講法我覺得我們可以再把他 detail 一點再把他發展下去，也就是說定期的把船脫離現場進入港口裡面進行修復，但在修復的過程當中可以有很多行政的、技術上的理由，使得他未達適航性 seaworthiness，因而不得出港，然後在這個過程當中去爭取時間，我們能夠去獲得一些對於我們有利的一些發展。那以上是我一些很簡短的意見的提供，謝謝。

### **魏靜芬**

謝謝王老師。我們是不是請鄭老師。

### **鄭學淵**

因為剛剛提到的，求償方面我們也分為幾個部分，就是漁民怎樣去求償，第二個部分因為他有損失，包括他的漁具沾油拉或怎樣，那另外的是他的生產損失，我們發現生產損失是很不好估算的，因為漁民他們通常都不會去報出正確的數字出來，所以他的生產損失到最後會變得很不好去估算，就像剛剛王老師所提到的，我們平常就應該要讓漁會漁民去填寫，但後來也發現有發生漏油事件的區域漁會，之後漁民就會很認命，因為他有切身之痛，但要如何讓他們的切身之痛讓

其他漁民有危機意識，這個是未來很重要的一個部分。

那麼再來是有關政府要求償的部分，這個有關於公領域，也就是說，魚還沒有抓上來之前，他並不屬於任何人的，所以像 ITOPF 他們有一個想法就是說，你漁民的損失是因為你漁民沒有出去阿，所以當然他沒有收入，然後他再跟你講說，魚在沒有抓上來之前，他不屬於你的。那這樣講起來這個邏輯頗為正確，但事實上是不對的，因為這個魚可能死掉或跑掉了，但是我們也沒辦法去舉證說魚到底是死了還是跑了，之後甚至我們還有類似向上次晨曦號例子一樣，我們再把核一廠的進水口，他要抽海水予以冷卻。進水口他會有撞擊魚類的這個數據，在把他拿來的時候，他下降的大約有七成到八成，不管他的種類、重量、大小都下降了，可是他們也不承認，不認為是這樣。因為 ITOEF 如果承認了你的東西是對的、你的科學數據是對的，那接下來他賠不完了。所以他們通常都不斷挑剔你的科學數據，不斷去挑剔你的任何東西，然後他也不承認。除非像墨西哥灣那種的大型案件，他沒辦法，因為這種國際的輿論國際生態的浩劫，他才有可能去妥協，那不然的話，像那種小的案子，就像剛剛講的，他有可能是利用這種和解的方式來處理，當然他和解的金額就會非常少。那如果我們要跟他談賠償的時候，這個時間點就非常的重要，當我們把所有的資料都整理出來，甚至是去做調查，去弄出來以後，這時間最少要三個月。那這三個月我們就算是扣他的船、扣他的人，也不可能扣這麼久，那到後來的談判，我們幾乎是沒有籌碼的方向跟人家談判，所以我們已經立於敗地了，很難跟人家談了，所以在這個計畫裡面，我們有做一個建議就是說我們希望制定一個沿岸的油污染或是化學污染的單一事件，我們並不是指他長期的那種事件，是指單一的這個賠償的基準，那麼這個賠償的基準我們可以設定說，他的一個海洋，例如珊瑚的覆蓋率、然後他的一個漁獲的指標，然後他的環境的品質，包括他是怎樣的一個地形，針對這樣來做一個指標，然後根據他漏油的面積。因為我們好幾次發現，要設定他漏油的面積、底泥污染的面積其實很快，我們大約在一個半月可以做完，所以這個地方如果我們說我們這樣做的話，按照這樣一個基準，設定這樣一個賠償的基準的時候，我



們就可以很快速的提出來，就可以跟他做一個求償的動作。像他們跟 ITOPF 接觸過後，也會問到很多很好的問題，像你說螃蟹死掉，我們撿到一個螃蟹沾到油在岸邊，螃蟹死掉了，那屍體咧？就只有這幾隻嗎？因為退潮他就會把他捲走拉，你也找不到任何屍體，所以你要舉證是非常非常困難的，我們找到一隻屍體就已經很不容易了。那像剛剛提到的，魚跑了、走了、還是死掉了，從過去的實驗確實魚他稍微有點游泳能力的話，他會離開，因為他不喜歡那個味道，他會跑開，那我們的數據裡面也會發現，大概 1、2 個月以後，漁民他在同樣的地點又會捕獲到。如果說像是晨曦號或是吉尼號他們這種 100 噸的這種漏油的話，不是真的嚴重到像墨西哥灣這個樣子的，那魚是會回來的。但是這 1、2 個月。2、3 個月裡面，漁民的損失，還有我們這邊未來的損失是要怎麼負責。那我們在後來後續的研究裡面也會發現，這個油其實不是不見，不是說他這麼快就分解掉了，他會被洋流給帶走，可是在颱風或是洋流改變的時候，他會回來的，所以我們在颱風之後到現場去看的時候，我們會發現海底的油污會增加很高，會比正常的時候增加很高。所以一般 ITOPF 認為我們看到沒有了、海面清乾淨了，海面下面他就認為已經沒有了，所以這個還是要跟他去做求償。那這個求償金額如果是說好幾億變成好幾百萬，這樣差太多，那我們要怎麼樣訂出一個合理的金額出來，那在一開始的時候就比較容易成功。就是說我們拿到一個賠償的金額，我們也可以做一個復育的動作，那這個復育的動作，當然就交給專業的行政單位來設定他要怎麼去做這個復育的動作，這樣會比較完整一點。謝謝。

### **魏靜芬**

謝謝。我覺得我們求償的金額，我們國人沒辦法接受的是，我們訂出來是非常高的，但是我們拿回來是非常低的。那我們可能自己會認為說是不是我們是一個小國家，所以沒有人會理我們，其實我不覺得是這樣子的一個問題，我覺得有一個部分我們要去釐清的就是說，我們要求償的範圍，哪些費用是可以被承認，哪些是不容易求償到。那不容易求償到，他的原因理由不是說你沒辦法證明他的存在，而是

在法律上他有他的困難性，所以才造成這種結果。那另外就是說，為何大家不願意去訴訟而去求和解，因為在法律上，有些費用是不容易去成立的，所以大家尋求用和解的方式去要更多的錢，而不是在法律的框架下。那這和解的方式裡面，其實就是技術層面的部分會很多，那這個技術層面的呢，就是說我們行政機關會有一些行政權，那當我去跟你磋商的時候，行政權我就要有一些作用出來，對於這個 P & I 求償的時候，我們會給予一些警告性的語言或什麼，逼迫他給你更多的費用。其實我覺得問題關鍵其實在這邊，可是往往我們大部分都不會想到這個東西，我們就是想說我們就是有生態的損害等等，這個東西我估出來非常非常多，可是我可以跟學者專家們報告，我們蒐集到的資料裡面，在訴訟的過程裡面，生態的損害賠償，那是非常非常不容易求償到的，因為他有法律上的一些限制問題，所以我得這個部分，如果大家能夠釐清的話，比較能夠理解到為什麼我們得到的金額這麼少。所以一般來講，我們整個研究案做下來的結果，我們其實都不見得贊成要去採取訴訟的方式。這我可以先跟學者們報告一下。我們是不是漁業署的長官有什麼意見，這個對你們來講一定是切身之痛吧。

### 漁業署

謝謝主席。我想還是針對整個求償機制的部分，來跟大家交換一下意見啦。基本上求償這一塊，我先釐清一下剛剛整個求償好像只有漁業的部分發生，其實不是啦。海洋油污染事件發生後，公私部門都會衍生，那公部門的部分，當然我們政府的生態拉、這種國家公園拉、電廠、港口種種的國防設施都是，可能類似最近幾個案例都是我們漁業署，大家會覺得說好像只有我們漁業署，其實不是，公部門其實牽涉到非常多。那另外一塊，整個求償的範圍還有另一塊——私部門的這一塊，私部門這一塊，我們政府的公權力要不要介入來協助，就我們漁政部門裡面，這一塊我們面臨最多。漁民的網具實際上受到油污染的損害拉，或是害他不能出海作業，造成實質的作業損失，那上次我們在研考會的時候也針對這個部分，大家也是交換意見，就是

說這樣一個求償的工作，這個範圍，私部門要不要進來，那私部門不進來，其實當初有很多學者代表覺得私部門的部分，爲了整個方便公部門求償工作的遂行，私部門的部分，我們政府不應該介入，應該由請求權人實質去行使這個請求權。就法律上這樣做當然是沒有錯，但是就是說就一個政府部門而言，我們就以晨曦號的例子來講，如果那個造成的範圍很大，造成漁業的干擾很大，影響到好幾個漁會，那那時候你要求各個漁會你去找 P&I、你去找船東，你各自去求償，大家試想一下就是說民眾他是否有這個能力去跟保險公司去行使這個請求權，很難。那政府要不要去協助他？我個人是一直覺得說這個求償範圍，在這整個求償機制裡面，應該也要去思考把私部門的這個方面，政府的角色，應該要去做一個釐清。我個人覺得像這種其實會影響到民眾對政府觀感的問題，我們應該是要來協助才對，而不是說因爲我不是請求權人，所以你這民眾自己去主張，我覺得不能從純法律的角度來看這件事，這個是求償的範圍這一塊。

那整個求償機制的運作，我個人也跟大家的意見一樣，我們從頭到尾都不主張要走法律的程序，我們都希望透過商業協商的方式，可能要到的會更多。但是你要去走商業協商的方式，很重要的是你籌碼怎麼來？剛剛魏老師也提到，其實行政權的整合是非常重要的，我們利用行政權的介入來使得這個保險公司願意坐上談判桌，跟我們來談一個價錢，我覺得這個行政權的整合是非常重要的。那行政權的整合會在哪裡？以我們海洋污染這樣的一個事件來講，大家可以看到管船的是我們交通部，他可以限制他不得出港、離境的問題：那人的部分，也是我們交通部。那提供擔保的部分，依據海污法，是環保署要負責。那其實依照晨曦號的例子來看，行政權是完全沒有整合的狀況，漁業署在談判，船、人走了，擔保解除了我們都不知道，一點籌碼都沒有，孤立無援。所以個人覺得用商業協商的方式個人是很認同，但是我們的籌碼在那裡？行政權整合的問題要先弄好，要逼的這個保險公司上談判桌來跟我談。

另外一個籌碼的領域就是擔保這一塊，那其實從上次的會議跟這次聆聽老師的觀念以後，我發現這個擔保對我來說，可能要請教一下

老師了。我一直覺得這個擔保，就像是我們要拿著現金去銀行談我要去投標、去開立履約保證書拉或是那一類的東西，我一定要提供一個足額的金額去，或是提供一個銀行的本票去擔保，其實我一直有那種錯覺。後來聽了老師講了才知道，他其實只是確保你可以履行賠償這個責任就好了。那如果這樣，可是他又有金錢的概念，我才會錯覺。因為上次晨曦號的例子，他是提供了兩百萬美金的擔保，那我就不知道那個擔保，如果我不解除，那他就沒有那個利息的壓力在嗎？所以我們當初才在想如果這個兩百萬的美金，我覺得是足夠了我們緊急應變的費用，還有我們後端生態求償的那塊。其實我們生態求償的那部分我們也沒有獅子大開口，我們才計算出三千多萬，我們是參考過去幾年當地漁業作業的資料，然後那兩個月的污染造成漁民他沒有作業，整個漁業產值往下掉。我們其實還是有一套邏輯，並自認有客觀的計算基礎在，但是還是不被採納。所以擔保這個部分，如果說他是有一個金錢概念，我還是覺得這個擔保的部分，將來我們行政權整合，特別是依據海污法在要求這一個保險公司提供、或船東提供擔保的時候，這擔保的範圍，除了緊急應變支出的費用以外，應該及於所有的損失才對，包括公部門跟私部門所有的損失，那擔保的額度，可能在緊急應變的過程當中，我們用最簡單的方式先估算損害金額的額度，提供給我們應變中心的統籌單位，類似環保署，方便要求這一個保險公司提供一定額度的擔保，那我是覺得這幾個東西，大家再來努力思考看看，擔保這個部分再請大家幫我們釐清。

### **魏靜芬**

我們就這個擔保的部分，我們主辦單位說明一下。

### **徐克銘**

各位在坐先進以及學者大家好，其實求償這個問題其實是非常有趣，也是非常務實的。那我想漁業署關心這件事情，正如當初交通部、環保署很關心，本質上是一樣的。但是我們可以發現，我某種程度比較大膽的說明一下，就我們的心得，環保署的這個問題大致解

決，交通部的問題也大致解決，現在漁業署這方面其實是混沌未明，有待解決的情況。所謂混沌未明有待解決的情況是說，到底誰可以出來求償？我到底該向誰求償？我到底求償的範圍有哪些？能不能最後拿到錢那是執行面了。其實前面的問題沒有解決的話，根本談不上後續執行的問題，就這些前提問題，我們剛剛講環保署的問題解決了，他是怎麼解決的？海洋污染防治法他有提到：清除污染的費用，船東要負責，所以他納進去了。交通部為什麼能解決，因為沈船打撈是屬於清除污染的部分，所以費用也納進去了。但是現在問題來了，漁業署所制定的漁業法裡面，有一個國際間非常重要的特色就是漁業權。漁業權這個制度哪些國家有？就我們所知，全球沒有幾個國家有。臺灣、日本、韓國。漁業權的制度會產生什麼問題？第一個就是，剛剛我們講的生態跟漁業損失歸誰？歸中華民國政府嗎？我不曉得。今天漁業署跳出來要主張的時候，船東、ITOPF 其實還沒有談到細節多少錢。第一個問題就是：你代表誰？你代表中華民國政府來找我談？還是代表漁會？代表漁民？請你先把你的身份跟立場確認清楚。如果這件事情沒有辦法釐清的話，我不曉得我跟你談什麼。再來，我們談的是，如果你代表漁會，你代表的是漁獲？或者是資源？我們剛剛講珊瑚礁不是漁獲阿。你要跟我談，你是以什麼身份來跟我談？珊瑚礁不是漁獲啊，你把他當作什麼？如果這些前提問題都沒有解決的話，我們試想，我們要跟對方談什麼？金額跟數字是怎麼算出來的？我的法令到底告訴我的權利是歸誰？我到底要怎麼來處理這個問題？

Letter of undertaking，誠如我們剛剛講的，所有 P&I 包括國外的政府都承認這是一個業界行之多年而且是既有的一個模式。他上面用語怎麼講的，他說我 P&I Club 願意承擔在多少金額之內，因為這事故產生的所有責任，對誰。如果對誰這個對象都講不出來的話，這個東西根本就簽不出來，就算你把人家船扣 3 年，他還是簽不出來，因為他根本就不知道他要簽給誰。我們這個問題解決了嗎？沒有。在漁業的這個部分的問題，如果我們今天要把私部門的損害納進來求償的話，接下來不只是 P&I Club，包括漁會都要問，你憑甚麼代表我？你的金額我認不認帳？接下來拿到的錢分給誰？我們都不要

忘了布拉格號的案例，我們拿到錢了，這些錢後來怎麼處理，我們分不掉，我們成立一個基金會，我想漁業署的長官非常清楚，這個基金會一直運作到現在，前一段時間還因為這個基金會的基金運作，還出了一段法律上的爭議。這個問題其實都沒有解決阿。我們現在在談生態、談資源、談損害的時候，我們這些前提問題在法制上面沒有解決，其實不是人家不願意談，而是人家不知道該跟我們談什麼。可是我們反觀阿瑪斯輪的案子，漁業損失有沒有求償？有。他在第二年就拿了一億多。為什麼他能夠順利求償？因為他在一開始的時候就跟人家談了，我今天跟你談的不是資源、不是復育，我今天跟你談的是我所有的漁業權，所以對象清楚，那他的損害範圍能不能特定？在某種程度不見得能夠那麼的精確，但是因為這樣透過商業談判的結果，要到錢了，而且很快，比起我們公部門的求償快多了。

那我們再舉另外一個例子，苗栗後龍中油的油管曾經漏油，那時候也有漁業損失，當時的再保，如果我沒記錯的話是德意志還是哪裡的再保公司。當時在求償的時候，我們在處理的過程發現，漏油那幾個月的漁獲還比往年的還高，我們當然想，油公司，如果以我們剛才的印象，這些 P&I 都是壞人，都是壞商人，他不會賠我的，結果有沒有獲賠？賠了！但其實我們也不知道賠的理由是什麼。我必須承認當時我們是代表再保公司，我們給他的建議是「看不出任何的依據要賠償」，但是最後保險公司決定賠，因為他爲了自己的聲譽，他不想得罪政府以及任何一個地方的人民。從這樣的一個案例，我們屢屢可以看得出來，真正在談賠償這件事情的時候，法律手段是我們的後盾沒有錯，但是他只是建立一個基礎的出發點而已。真正最後的結果，不見得是百分之百取決於法律手段，但是我們必須要了解法律手段上的困難跟他的局限。我們剛剛在講說漁業損失能不能求償，我們就第一個想到，他的主體如果不對的話，把他納進公部門，今天任何一個求償金額或擔保書誰敢做決定？我們不要說今天的窗口是誰了，漁業署能夠提出一個金額嗎？環保署或交通部能提出一個金額嗎？如果這個金額都提不出來，沒有人敢做決定。誰去談阿？要怎麼談阿？這個問題必須要先解決。那私部門之所以沒辦法那進來，不只是公部

門一廂情願的想法而已，我今天是漁會，假設這是一個重大的污染牽涉到十個漁會，我們每個人分 10%嗎？還是百分之五十應該歸我？這些事情我們能不能整合，漁政管理機關必須要嚴肅的考慮這個問題，這個問題能整合我們才能談，他能不能納進來，因為我得到授權什麼不能談，今天如果所有的損害統統交給我來談、交給一個窗口來談，沒有不能談的，但是我有沒有得到授權？我沒有授權我講的算數嗎？那如果這個問題沒有解決，今天任何一個緊急應變小組，有權利對外發言提出任何主張嗎？這都未必是行得通的。所以真正根本的問題在於，當我想要幫忙的時候，有沒有辦法釐清說我現在要幫什麼忙？我能夠幫什麼忙？能夠幫到什麼程度？如果這些問題都沒有釐清的話，我只是一廂情願的說我要來幫他處理，我們後續沒有執行方案了，也沒有執行做法了，因為我根本就不曉得該怎麼做。所以我們才會說今天這個主體如果可以納進來，包括環保署、交通部，他如果把他這些費用，我因為清除污染避免污染擴大的費用，我在法令裡面都規範清楚了。P&I 有沒有賠？阿瑪斯輪他在打官司之前，他這些費用通通都賠出來了，他根本不用跟你打官司，而且他就是用 ITOPF 的專家跟你一起共同協同作業、共識建立起來的模式產生出來的所有費用，他馬上就付拉。他根本就不需要跟你打官司，我們也不需要找專家、找鑑識小組找證據，我們每天在這樣協同過程當中，費用就釐清了。可是當我們把的 ITOPF 專業人員排除在外面的時候，他會挑戰我們。誠如我們上法庭的時候都會挑戰，當你拿出這個證據的時候，我們有沒有這個說服力告訴人家，我的主張證據可以支持，如果沒有的話，我必須承認別人的質疑可能都是存在的，連我們都沒有辦法證明這件事情是存在的，我們可能都沒有百分之百的把握。我們如何期望別人百分之百的相信我們，所以我們覺得這種技術上的問題才是困擾我們最深的。那當然我們必須講，這不是因為機關自己不盡力，而是因為先天上制度上授權有困難，也許當初交通部遇到的比較早，從布拉格號到現在，他累積的經驗告訴他，可以在法令裡面，透過這種法令的建立，把他確立起來。環保署從海污法之後，他的所有污染防止、清除費用也統統放在法令裡面，也變成可以求償的範圍的一部分。我們現在假設我們要面對的是漁業這部分的話，我們法令要怎麼

調整？我們的生態資源要怎麼去律訂，我怎麼把他轉化？我漁業署有沒有生態保護的義務？看不到。那我憑甚麼說我的額外支出要求償，我們的漁民漁業權是不是在我們的手上？不是阿。那我該怎麼跳出來幫他做求償？除非我能夠在法令上把他轉換為這是我政府的義務，我要做漁業復育，那這樣子我的生態復育費用，我就可以求償了。回過頭來講，如果這個漁業權是歸我政府，我漁業署就要跳出來求償了，到時候我漁業權核發的方式，發給漁會，然後再由漁會去發給漁民。其實一樣可以解決。只是說我們還沒有走到這一步。那這一步的問題其實不在於緊急應變小組的求償機制上面，而是在我的根本的出發點，現在有沒有已經確立清楚了，我想在這之前，可能就像是之前交通部跟環保署，可能還有很漫長的路要走。但是在這個之前，誠如剛剛我們鄭老師有提到的，魚還沒有離開水的時候，沒有人可以主張這是他的權利，因為我們法令上面並沒有承認這樣一個財產權的歸屬。所以政府要是對資源沒有一個掌控的權利，或維護的權利義務存在的狀況下，我們很難去論述這個漁業資源屬屬於誰，誰應該可以處理。但好消息是，資源的復育方面，有可能是污染的清除費用或是回復環境的費用的一部分，有可能就可以求償，而且他有可能是歸在公部門的。那在現階段能不能做這麼擴張解釋，我們保留拉，但是或許這是一個思考方式，可是這種嘗試還是沒有解決漁業權歸屬的問題，我想這個部分，某種程度來說，還是必須要回過頭來再重新去考慮一下，我們現行制度底下，到底有沒有讓我們政府有這個空間去介入這樣的求償工作，那我簡單的把我一些目前的想法提供給各位做參考。

### **洪楚璋**

剛才聽了幾位先進所講的，特別是剛才說油污染發生後漁獲反而增加，我剛才仔細看了這個應變中心談到衛生署的負責醫療服務的這方面，我覺得這個不夠，應該要把漁獲資源食用的安全性跟消費者的健康都納入。還有一個，剛才講到海底的珊瑚以及生物資源，所以我特別在這裡希望大家特別注意一點，除油劑應該要慎重的考慮評估他能不能使用。記得在布拉格郵輪的時候，環保署，那時候好像還是環



境清潔處，準備了相當多的除油劑，結果在王章清秘書長主持的會議，被我們否決掉了。主要的原因就是除油劑噴灑了之後，他一定融化沉到海底，反而嚴重的危害到海底的底棲生物，假如珊瑚跟底棲生物不會受到影響，這點要特別謹慎的處理。因為除油劑比油污還要毒，很多除油劑就是在化學的結構上都是一個有毒的組織，這個毒性比油污有時候還要強得多。所以這個要特別的注意。這是我特別提出這兩點，謝謝。

### 魏靜芬

謝謝洪教授。

### 交通部賴英杰

校長、各位老師，不好意思，我是交通部，那我剛剛接到一個緊急電話，所以我等一下要回部。現在先跟大家報告一下，從第一個議題部分雖然很明確，但是我們還是希望從我們實務方面來講，建立一套機制是必要的，分級也是必要的，因為我們常常會因為一個小事件勞師動眾。現在就我們海難處理的方面來講，他一個電話我們可以幫他分類，但是你必須要有一個分級的標準，公務人員最害怕的是你沒有一個分級的標準他不敢做決張，他就一定要去請示，那這個請示的動作他就會去延遲了，至於這個分級制度 1、2、3 級是有必要的，那當然怎麼分級是可以討論的。那針對求償部分來看，我還是同樣的建議，求償機制一定要有，求償是一個手段，但是和解是一個方向目標。你如果沒有這個手段，在政府部門的方向來講，是沒有辦法對國人交待的。那後面剛才律師所講的一段是，你求償的一些證據、引述、論述、佐證，這個是你各求償單位要去提出來的佐證，你至少要去一個最能夠符合你目標的資料才對。我們不是在說誰不對，交通部也不夠，還是不對，因為在最近一個案例中，印尼船飄到蘭嶼，我們花蓮港無條件跟他移除，移除後他不理你了，你求償無門。所以這種東西不是一廂情願，但是以剛才側面了解，我相信以訴訟去得到真正求償結果的非常低，幾乎都是和解完成。但是我不是說這樣子我們

就不做，要！法律部分我們一定要做機制，只是要透過什麼樣的機制來做。剛才又有一個部分是說蒐集資料的部分，我想這個行政部門來說是非常苛責的。以臺灣的海域，例如把經濟海域 20 浬算進來的話，你要叫他去做全面普查，請問一下你有多少預算？我們要先問一下你有多少經費給我們做？我們也知道持續性、長期性資料普查的建立當然重要，可是我們中華民國有多少的預算可以做這個？這個也是一個現實下的問題。所以大家都知道問題所在，大家也知道要去解決問題，不能因為說這個求償無門或是沒有成功的案例我們就不做了，我在這裡還是衷心的建議要有一個制度。那這個制度，我講過，是個手段，那目標的話，我們要怎麼達到我們要的，譬如說是和解金額，這個是重點。

### **魏靜芬**

謝謝。我們相信漁業署有些困難，不過我們在這裡面，就是說漁業署可能要面對漁民，所以漁業署相對來說會有些壓力。但是假如漁業署跳出來為漁民求償的話，我相信會有一些風險在，所以我在這裡面，我們會對於公部門幫商業漁民經營者求償的部分，我們會把他列進去，可是我們所提供的就是求償主體還是他們的，但是政府機關有必要要提供協助，這個會把他納進來，因為我覺得漁業署跳出來去求償，其實後續的問題才是漁業署可能會面對到的問題。因為基本上，我們並不是針對漁業署或者是不幫忙漁業署，而是真的會有這種風險在，這對漁業署本身來說，不見得是真的是有利的。那在這裡面我們會盡量，像是在漁業損失的部分我們會說明為什麼漁業署沒辦法成爲一個求償的主體，我們會去把他做一些說明，漁業署可以做參考。那未來漁業法要去修或是調整，我想是我們漁業署理面有政策的考量，可以去做評估，如果要像交通部或是環保署來做一個求償的主體的話，我覺得這裡可以去做一個評估，然後作一些法律上的調整。所以我們大概在這裡面會做一些說明，那漁業署你大概在面對群眾或是長官的時候，你可以有一個回應。那未來是不是由漁業署來求償的話，當這些調整如果可行的話，當然也是沒有什麼不可以的。所以目前我

們現階段這樣做。

## **漁業署**

我想給些意見，我們的看法非常的不一樣。

我剛剛講的「協助漁民求償」這一塊，當然他的機制是建立在，我的漁業權人是充分委託我政府部門來做的，是架構在這個前提之下，漁業署不會傻呼呼說不會取得授權。然後就跳下去求償。那剛剛徐律師提到漁業權的概念，我們現在從漁業法的架構裡面，我們本來就有漁業權！漁業權是由我們政府核發我農委會代替中華民國政府，核發給我各區漁會局漁業權的一個經營權利，他是存在的。那我還沒有發給各漁會之前，當然是我政府的。怎麼會我的海域裡面，我的生態受到危害了，然後我的資源受到損害了，我漁業署不能出來代替我們政府跟保險公司求償，我覺得這個立論我沒有辦法接受！不管是從漁業法或是海域二法裡面，經濟海域裡面的資源本來就是政府的，毫無疑義。只是說誰代替中華民國政府來跟保險公司求償這樣子，或許未來是環資部不一定，或是海委會、農委會，這都不一定。我只是說依我們現行漁業法裡面，本來就有漁業權這樣的一個架構在，從海域二法的領海法、鄰接區法裡面，統統有這樣的一個精神。你外國的一個船舶要進到我的經濟海域或領海採捕我的水產資源，統統要我政府同意。那我有效管轄經濟海域的資源受到危害了，那我漁業署不能跳出來代表中華民國政府求償，那個問題就大了！這個我完全沒有辦法接受這個觀念！那剛剛講的這個漁業權的部分，當然一定是架構在我的漁會是充分授權政府進行調查進行評估以後，來代表漁會來跟保險公司求償。

那另外這個擔保的部分，我們從海污法的精神裡面 33 條：「船舶對海域產生的損害，船舶所有人要賠償責任。」，這個我們國內法講的很清楚阿，他所衍生的任何損害，船舶所有人都要付賠償責任。那這個擔保有沒有可能說，保險公司，私部門的假設我們不一起談也沒有關係，難道他有說擔保一定要開 1 張或 2 張嗎？他沒有規定阿！他或許將來可以擔保我開給某某金山區漁會因為你的漁業作業損失這

一塊，我可以一個擔保給你；海域的生態損失，他擔保給我漁業署阿；那緊急應變費用擔保開給環保署，我們國內法好像也沒這個規定阿。所以就這個部分，我們可以再交換意見，但是說我們沒有這個請求權，我說實在的我很難接受。

(趙國材：他是所產單位阿，應該單一窗口，並不是你們政府十幾個部門。) 漁業署：當然當然，當然要單一窗口。(趙國材：單一窗口就是說，你老百姓的損失也要報到政府裡面去幫你索償。) 漁業署：這樣會比較好。(趙國材：你在西方國家都可以賠償的阿，包括戰爭都可以賠償的阿。所以你個人的損失你要報到政府部門，政府檢驗過後，政府統一提出來，沒有說像我們臺灣說各部會自個兒搞自個兒的，左手不知道右手搞什麼事，那你是一個政府還是十幾個政府？)

### 徐克銘

我必須要說明一下，當求償這件事情必須被執行的時候，一定會有一個財產的歸屬的問題產生，就是說誰受到損害、誰可以求償。資源的本身是不是一個財產？這個觀念，這件事情如果漁業署認為，資源是存在的而且歸屬於漁業署，如果這個前提是成立的話，那這個財產我們怎麼去界定範圍？我的分配方式是什麼？那取得漁業權的又代表什麼意思，其實漁業署都必須要一併交代清楚。因為我們現在要說明的是，任何一個財產，有歸屬就有移轉，就會有繼受的問題。我不可能說他不叫一個財產，但是有所有權。如果我沒有把財產的概念講清楚的話，這個歸屬的問題就沒有辦法去釐清了。然後他的所有後續整個因為法律行為產生的這個得、喪、變、更，我都沒有辦法交待清楚了。

所以這個部分是一個很根本的問題，如果漁業署今天認為說「漁業資源的所有權歸漁業署」的話，這件事情，某種程度的確，這個求償的權利或技術可以存在，但是我們要說明這跟現行漁業法的架構，

或是整個漁政管理的制度是不是相吻合？漁業署必須要說明清楚這樣一個立場宣示，會不會有什麼後續的影響？我們可以把這個結論納進去，但是他所衍生的後續問題，其實我不認為漁業署已經考慮清楚了！那如果這已經是一個既定的政策的話，漁業資源歸屬於國有，那國有財產要怎麼管理處分？為什麼可以設定漁業權？其實漁業署都必須要交代！那可能違反國有財產法喔！所以我相信我們今天在這邊不是貿然的去下一個結論，而是我們必須以現有的架構底下，去想一個解決的方式。的確我們會遇到困難，很謝謝漁業署的先進給我們一些指教，但是這個方式會不會衍生出更大的問題？就不是我們這個計畫必須去考慮的。我覺得這件事情，某種程度，如果真的要把他納進去的話，其實我們樂見。

因為以往的漁業資源分配的確一直是有問題的。如果他是國有財產的話，這個分配有問題一定要再拿出來重新檢討了！包括我們漁業權的制度是否應該存在。那就這個部分，當然我們相信拉，這種基本制度的改良，他可能不是我們今天座談會就可以解決的，他其實是一個根本性的變動。那可能這部分，包括今天沒有來的財政部可能都會有影響，因為國有財產是歸財政部管的。那我想研考會應該也不會希望今天座談會就這個部分馬上就做一個結論出來。但是這個問題如果不解決的話，的確求償這件事情會遇到一些障礙，的確會存在。我們長期以來遇到最大的問題，其實環保署有沒有對這個問題尋求解決，環保署海污法的規範方式，他其實是把這樣的一個觀念，轉換為公法上的義務，也就是說污染要清除！我不管這造成什麼損害，我把這種損害的觀念轉換回來了，我變成了一個公法上的義務。這個義務要被踐行。那這個義務被踐行的情況下，他沒有做到，我可以轉化成包括無因管理等這個方式來求償。那漁業也許可以用這種方式來思考一下解決方式。那我簡單的做一個小小的建議，不過我想我們今天座談會的架構是建立在現有制度底下為前提。我是提出一個小小建議給大家做參考。

### 魏靜芬

我們就是還有沒有其他單位要補充的意見？中油這邊應該很有心得。

### 中油陳慧芬

我這樣講好了，就是說爲什麼當他，包括魏老師所講的和解這個部分，是現在的 P&I 使用的方法是居多數，我覺得有一個觀念可能可以拿出來跟大家分享。因爲他是一個互助保險，互助保險在英國他大概有三個分支，可是這些呢，並不會好比說我在中油公司，好比說我的船舶我這幾年沒有污染，可是如果世界上有大型污染發生呢，他還是在這個基金裡面、這個 Pool 去使用，所以他不會因爲你中油沒有污染而不漲這個保費。所以這個統籌運用是這個基金會在運用，所以他當然是可能說他有好幾個他船跟他船的碰撞，假設這個碰撞污染，他其實要保護的是雙方，那最終來講，他保護的是他這個基金會整個的運用。所以從這樣的觀點去思考這件事，我覺得他會傾向於用和解的方式，因爲他的錢不要讓打官司這邊用掉了。這是這麼多年來我的心得，提供大家參考。

### 魏靜芬

謝謝。那我們其他機關還有沒有補充意見？交通部，好。

### 交通部基隆港務局張朝陽

因爲時間關係我簡單的跟各位報告。所謂的 P&I CLUB，他是一個就像 Pool 像一個溫泉池，大家都有聯保的。那一般來講，全世界有十幾個 P&I 財務比較健全。所以有的時候像我們中油是保 Britannia、UK P&I、長榮保 Gard，這些來說財務非常健全，財務都是 A++。一般來講，我們講 P&I 他是一個 liability 的保險，就是說船東他在經營這家船所引發的這個責任的經營保險，他不屬於一個財產金額保險，coinsurance 的這種船體險。那 P&I 保險他 cover 的事項，剛剛我們也有講到說他是 under local government law 的

一個情況下，因為船在營運的時候發生的一些責任的問題，你當地的國家的政府法律有規定的話，要負擔的義務他絕對會負擔。譬如說，沈船的移除、油污的清除、環境復育、還有一些罰款，他有三十幾種大概都是在 P&I 的一個 policy 他本身的一個我們的 rule 裡面的規應。幾家 P&I 幾乎都大同小異。那 P&I 的這個 LOU 一些形式就是說，事實上一個大型的 P&I 開 LOU 給你，你就不需要去擔心說你不能獲得賠償，除非第一個就是說你在 local government law 裡面，有一些義務上的規定，很清楚的，他一定會承受，就絕對沒問題。而且就是說你要提出你真正的，第一個不管油污的事件，或是說擱淺的事件，這是屬於侵權行為。侵權行為依侵權行為地法，那這個侵權行為，你可以認為說在臺灣的法院可以提起訴訟，如果說，他一般來講是希望跟你和解，如果是你訴訟本來給我他敗訴才會給你，一般來講是說你在當地政府法律有規定的情況下，他會負擔所有的一個 liability 的一個費用，這個毫無疑問的。而且像這個油污污染的上限有十億美金這麼多。他們財務非常健全。所以你發生事故的時候，你要怎麼舉證，告訴他你要負擔這個責任。像我們這個 wreckage removal 殘骸移除，這一定是有一些危險的。怎麼說呢？像我們海商法裡面，殘骸移除在主張責任限制，他有一些按照你船舶重量多少轉換成多少的特別提款權 SDR，他的一個上限。他開給你一定是有一個 limitation，就是說我在多少的美元以下，我負擔責任，他這些當中是評估他在這當中所應該付的責任，只要你能夠提出來，他絕對會賠你。只怕你提出來的他不採信。好，大概是這樣。

然後你如果說我們講行政權的作用，就是說扣押船員是不符合人權的一個規定，這跟我們政府前面簽署的那兩個公約是違背的，然後扣人在國際上也是會遭受譴責的部分。那扣人咧，我們也沒有一個籌碼，這個也不要誤以為是籌碼。P&I 不用你拉，你人把他放在這邊，一個人把他負擔的費用他是計算他的 expands 你一個人是有多少費用？一天 100 塊美金，十個人 1000 塊，乘以六個月多少錢，跟他要賠的幾百萬美金，那個根本就是九隻牛當中的一根毛。這個事實上，我是希望說，我們國家慢慢不要像說國家的法令要修改，很多的

壓力來源不是扣人，扣船可能才是一種壓力，不過還是 case by case。他的船如果說已經沒有殘值了，你扣船也沒有用阿，你扣一條船反而還要負擔義務，這個部分可能在修海污法的時候可能還要有一併斟酌的地方。那當然就是說 P&I 他涉及、指向的法令大概說是英國法，1906 英國海上保險法的規定，這樣講會講好幾個學期了，我大概跟各位報告，因為時間的原因，我不想太浪費大家的時間，以上報告完畢。

### 魏靜芬

謝謝。我們這邊還有…

### 經濟部工業局陳建堂

經濟部工業局和平港發言。大概有幾點來講一下，就是行政上的東西，我第一個在講說如果求償主體是國家的話，我個人認為是說，我們在處理海污是行政院當主體，那為什麼我們求償的時候不是以行政院當主體，如果說我們今天是以環保署當主體，環保署跟各單位要資料，我也不見得會管，但是如果是行政院當主體去要資料，大家一定就拼命馬上就給他阿，所以到時候審會資料的話一定會快的。那如果說是行政院當主體的話，我們今天要做的動作是什麼？是求償。你叫環保署去做求償的動作，他可能搞不清楚，他可能知道要怎麼去罰人家、去做環境宣導這個部分，但你叫他去做法律的，可能環保署內法制科相關單位的人再搭配上業務單位的人去做這一塊，我認為他的執行效率絕對不會快。如果說是真的要玩真的，應該是要法務單位去處理，絕對是可以很快的，因為他等於是國家受損時，今天一個法律位階的人去幫我的國家做代表，這樣的話你才有辦法去跟人家做求償，這是我第一個想法。另外環保署可以去做一個動作，我們海污法上其實是有罰則的，我們可以把剛剛那個環境復原費用，我們可以把她換算出來說我們要罰你多少錢。我罰鍰是我的權利，我可以去開一個罰單給你，那你不繳，我再找行政執行處來處理你，我不需要去跟你打官司，我用公法上的名義去解決這個問題。因為你船一定要到處



跑，你總有一天會再回來中華民國，你在中華民國的時候，我行政執行處遇到的時候，我的動作就絕對是不一樣的。所以說這個東西是用另外一個，我跳脫適用求償角度去看這個問題。所以我覺得應該是環保署在海污法的修法時候，去把環境復原的損失，把他轉換成一個罰鍰的方式去處理，搞不好會比我們用求償的角度要快得多。這是我的另外一個想法。

那另外一個問題是，我們在 101 年我們所有政府組織改造，坦白講像這個要算誰的，我是搞不清楚。所以我們應該是要往那塊去處理掉。那像一般這個清除費用跟財產損害的賠償，那一般的海污法應該有直接求償的機制了，這是可以直接量化出來的。但像是自然資源的損害、環境復原的費用，這種可能就沒有辦法去用求償角度來看的費用，我覺得還不如用罰鍰的方式來處理，反正這些最後都進了國庫，然後國庫在編列預算去做真正的環境復原的運動，錢也是用得到，這反而是實際上的處理，這是我的想法。

### **魏靜芬**

謝謝。我們其他是不是還有補充意見？內政部？沒有。謝謝各位學者專家各機官方代表提供我們寶貴的意見，我們會把所有的意見回去評估，那會調整我們整個的研究計畫，因為這個研究計畫的時程很短，那下個月也差不多就要結案了。所以我們會儘快的把各位學者專家的意見納進來這裡評估。謝謝，再次謝謝各位學者專家們給我們的寶貴意見。謝謝。

（完）

## 我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

### 座談會發言單內容

#### 國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系/鄭學淵教授

1. 建議設定沿海的海岸污染賠償基準，根據珊瑚礁覆蓋率、海岸環境環境品質、特性、漁獲量、漏油面積等來設定。
2. 整體單一求償窗口，但由各單位提出賠償金額。

#### 國立臺灣師範大學政治學研究所/王冠雄教授

求償機制計區分平時、污染時、污染後等三階斷。

1. 平時：完整基本資料的收集，以能因應污染資料的比對，涉及機關有漁業漁業、商業(觀光)及生態。
2. 污染時：污染清除涉及機關計有海巡署、國防部、交通部及衛生署等單位。
3. 污染後：實際求償階段，前列機關之經濟及財務損失應列入。

#### 國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系 /李國添教授

1. 海洋油污之應變處理，本來就是跨部會，跨中央、地方、民間之業務，橫向及縱向整合十分重要，因此一但發生油污事件，第一階段應立即成立中央災害應變中心，中心負責人宜由行政院副院長(秘書長或政務委員)，才可達到協調之效果(即不宜由環保署長兼)，另外，第二階段是避免災害擴大、淺油打撈、船隻打撈及殘船打撈，第三階段才是求償及復原，但第二、三階段因是各相關單位應以行動進行，必須有立即性之經費支應，且災變中心並無經費編制，但各單位制式預算有其侷限及應有之行政程序，緩不濟急，應設法改善。
2. 求償機制目前臺灣似乎尚未建立，過去油污發生時，油污肇事公司也請保險公司評估，但因不瞭解區域特色，一般均偏向船東，所以政府

站在保護人民權益受侵害之立場負起評估之責任，侵權包括船隻、機具之負擔損失或無魚可補及加工販售發生無魚可賣之相繼損失，或經濟損失(即漁業損失和觀光損失)，另外禁漁區及禁漁期造成之損失，油污或船舶油污清除，環境或資源後續之損失等，但因求償一定要有明確之根據，所以評估權責單位，平時即應要求漁民填報完備資料，漁業署業也要完備背景生態資源環境與漁業統計資料，另外，在油污事件發生時，漁民、漁區、漁業亦應分工合作，建議本計畫可邀相關單位，分別制定求償流程圖，另外，求償應有統籌機關或單位為之，統籌相關單位之損失，請求後決定透過和解或訴訟造成最大最合理之求償金額。

#### **國立政治大學外交系/趙國材教授**

1. 海洋油污染事件，第一時間要全力處理，把油污事故儘速解決，不使其事故釀成重大事故，由海委會主其事。
2. 要有一套應變機制，要將此一機制規制化：
  - a. 事故費用：抽油、買漂浮欄柵、拖船送修、保釋金範圍擴大及估算全部損害，採有限責任制。
  - b. 求償機制：專業性常規化、單一窗口、行政院為求償主體、生態漁業損失、漁貨損失、珊瑚礁破壞、觀光損失、環境復育費。

#### **中央研究院化學研究所兼任研究員/洪楚璋教授**

1. 本人針對「應變組織」的意見及「求償機制」部分意見：建議指揮系統提升至行政院秘書長級或政務(包括不管部部長級之委員)負責，參與單位包括交通部(港務局)、經濟部(中油公司等)、國防部(國軍動員)、農委會(漁業資源及海洋生態)、環保署(油污處理及管理)、國科會(海洋生態科技研究)、外交部(國防賠償等)及衛生署(漁業資源之食用安全性)，其說明如下：

本人曾參與 1977 年 2 月 7 日科威特布拉格油輪油污染及 2001 年 1 月 14 日阿瑪斯號油污染兩次重大事件，發現前者由油污染見報，當天

(2月8日)行政院王張清秘書長邀請相關學者專家在來來飯店早餐，當即主動決定由中油公司抽取船上餘油(原32,000噸原油，僅有15,000多噸污染海域)及基隆港務局負責使用攔油索避免油污擴散，並要學術機構提供當地海域之生態資源資料(當時慶幸中央研究院國際環境科學委員會中華民國委員會於1974年執行北部核電廠附近海域生態環境調查研究)，因有2年半的海域生態及漁業資源資料，致使事後國際獲得賠償，因此建議提升領導機構為行政院。

另在阿瑪斯號油污由環保署長負責，且屏東鵝鑾鼻海域缺少漁業資源及生態環境研究資料，致使領導負責機構不易指揮交通部等機構，以及使油污擴散與署長下台，要求國際賠償，亦未成功。(阿瑪斯號僅有1100噸原油污染海域，但處理與賠償均不佳)

2. 審慎規劃可行之「求償的標準作業程序」，內容應以蒐集現有之「生態環境及漁業資源資料」，加強「國際海洋法人才：具有國際法律師身分之人力」等。
3. 海污船打撈建議注意時效，打撈技術避免二度污染生態，如不影響航道，應評估「打撈」與「不打撈」對環境生態的影響。
4. 緊急應變中心架構，建議衛生署除緊急醫療服務外，亦應包括污染海域補獲之漁類資源食用之安全性，保護消耗者之生命健康，這些資料也可作為求償資料之一部分。
5. 油污發生海域建議評估「使用除油劑對資源之毒害問題」。往往除油劑之化學成分含有較多之芳香族 碳結構，其毒性比原油成分(碳直鏈較多，或不含或較少芳香碳族)大，另除油劑使用後，會使油污成分乳化，沉於海底，嚴重影響海底之底棲動生物(包括珊瑚)，其資料也可作為「求償」之一部分。

#### 行政院農業委員會漁業署/科長王茂城

1. 現行的應變組織體系，基本上沒有大問題，主要是橫向連繫及落實執行問題，例如：行政院重大海洋油污染緊急應變計畫下即設有污染賠償求償組，但實務上卻沒有落實執行，現行個案並沒有統籌求償機關，反倒由各部會自行求償，衍生甲機關在求償，乙機關解除擔保責任的狀況。

2. 應變中心解散後，污染求償小組仍應持續運作至整個求償工作完成。
3. 應變中心的召集人應提升至政務委員的層級，避免各部會的意見無法被採納。
4. 海域生態調查複雜耗時，絕非短時間可完成，且要具體轉化成求償金額難度更高，各部會應協助提供專業意見，以保障國家整體利益。
5. 求償的範圍應會同各部門生態損失及私部門漁業作業損失，如不含私部門，恐會衍生民眾對政府的不信賴。
6. 求償的籌碼應以限制船舶離境或提供一定金額之擔保，方便求償工作的進行。

#### **中油公司組長/陳慧芬**

建議於第一時間取得事故船舶之 P&I 保險公司參與事故處理，並由 P&I 保險公司要求 ITOPF 的專家，給予技術支援，以單純求償的落差。

#### **行政院環保署永保處技正/李怡芬**

貴會 100 年 2 月 24 日下午召開「我國重大海洋污染事件應變與求償機制之研究焦點座談會」開會通知單。環保署水保處因業務繁忙，無法派員參加，提供書面意見如下：

1. 為建立安全、即時、有效且協調之應變作業，於行政院核定「重大海洋油污染緊急應變計畫」（以下簡稱本計畫），明訂海洋油污染緊急應變求償作業簡述如下：
  - a. 海洋油污染緊急應變作業主政機關為第一級：油外洩或有外洩之虞未達 100 公噸—小型外洩，由海岸管理機關或地方政府應變。
  - b. 第二級：油外洩或有外洩之虞達 100 公噸至 700 公噸—中等程度或顯著之外洩，由交通部（商港區域）、農委會（漁港區域）、經濟部（工業港區域）、內政部（國家公園區域）、環保署（其他海岸區域）、海巡署（海上）負責應變。
  - c. 第三級：油外洩或有外洩之虞逾 700 公噸—重大外洩，由行政院成立緊急應變中心應變。

2. 緊急應變作業完成後，依應變層級，由應變主政機關負責應變期間公部門行政支出之求償作業。有關第三級應變求償係依「重大海洋油污染緊急應變計畫」之重大海洋油污染緊急應變中心分工表辦理，海洋污染求償事宜之召集協調由環保署負責；海事、觀光資源之求償由交通部負責；國家公園地區之求償由內政部負責；環境敏感地區及漁業損害求償由農委會負責。
3. 經船東或其責任保險公司開立足額之擔保書(Letter of Undertaking, LOU)後，再由應變主政機關依海洋污染防治法第 35 條規定，函請港口管理機關解除船舶及船員離境限制。  
船東或其責任保險公司依應變主政機關求償內容，委託第三公證機構進行實地查核作業，經確認後，將賠償金額及設備器材歸還，應變主政機關再行退還 LOU。

## 海洋污染防治法

### 第一章 總則

#### 第 1 條

為防治海洋污染，保護海洋環境，維護海洋生態，確保國民健康及永續利用海洋資源，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。

#### 第 2 條

本法適用於中華民國管轄之潮間帶、內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層上覆水域。

於前項所定範圍外海域排放有害物質，致造成前項範圍內污染者，亦適用本法之規定。

#### 第 3 條

本法專用名詞定義如下：

- 一、有害物質：指依聯合國國際海事組織所定國際海運危險品準則所指定之物質。
- 二、海洋環境品質標準：指基於國家整體海洋環境保護目的所定之目標值。
- 三、海洋環境管制標準：指為達成海洋環境品質標準所定分區、分階段之目標值。
- 四、海域工程：指在前條第一項所定範圍內，從事之探勘、開採、輸送、興建、敷設、修繕、抽砂、浚渫、打撈、掩埋、填土、發電或其他工程。
- 五、油：指原油、重油、潤滑油、輕油、煤油、揮發油或其他經中央主管機關公告之油及含油之混合物。

- 六、排洩：指排放、溢出、洩漏廢（污）水、油、廢棄物、有害物質或其他經中央主管機關公告之物質。
- 七、海洋棄置：指海洋實驗之投棄或利用船舶、航空器、海洋設施或其他設施，運送物質至海上傾倒、排洩或處置。
- 八、海洋設施：指海域工程所設置之固定人工結構物。
- 九、海上焚化：指利用船舶或海洋設施焚化油或其他物質。
- 一〇、污染行爲：指直接或間接將物質或能量引入海洋環境，致造成或可能造成人體、財產、天然資源或自然生態損害之行爲。
- 一一、污染行爲人：指造成污染行爲之自然人、公私場所之負責人、管理人及代表人；於船舶及航空器時爲所有權人、承租人、經理人及營運人等。

#### 第 4 條

本法所稱主管機關：在中央爲行政院環境保護署；在直轄市爲直轄市政府；在縣（市）爲縣（市）政府。

直轄市、縣（市）主管機關之管轄範圍，爲領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會同內政部，於本法公告一年內劃定完成。

#### 第 5 條

依本法執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理。

主管機關及海岸巡防機關就前項所定事項，得要求軍事、海關或其他機關協助辦理。

#### 第 6 條

各級主管機關、執行機關或協助執行機關，得派員攜帶證明文件，進入港口、其他場所或登臨船舶、海洋設施，檢查或鑑定海洋污染事項，並命令提供有關資料。



各級主管機關、執行機關或協助執行機關，依前項規定命提供資料時，其涉及軍事機密者，應會同當地軍事機關為之。

對前二項之檢查、鑑定及命令，不得規避、妨礙或拒絕。

涉及軍事事務之檢查鑑定辦法，由中央主管機關會同國防部定之。

## 第 7 條

各級主管機關及執行機關得指定或委託相關機關、機構或團體，辦理海洋污染防治、海洋污染監測、海洋污染處理、海洋環境保護及其研究訓練之有關事項。

## 第 二 章 基本措施

### 第 8 條

中央主管機關應視海域狀況，訂定海域環境分類及海洋環境品質標準。

為維護海洋環境或應目的事業主管機關對特殊海域環境之需求，中央主管機關得依海域環境分類、海洋環境品質標準及海域環境特質，劃定海洋管制區，訂定海洋環境管制標準，並據以訂定分區執行計畫及污染管制措施後，公告實施。

前項污染管制措施，包括污染排放、使用毒品、藥品捕殺水生物及其他中央主管機關公告禁止使海域污染之行爲。

### 第 9 條

各級主管機關應依海域環境分類，就其所轄海域設置海域環境監測站或設施，定期公布監測結果，並採取適當防治措施；必要時，各目的事業主管機關並得限制海域之使用。

對各級主管機關依前項設置之監測站或設施，不得干擾或毀損。

第一項海域環境監測辦法、環境監測站設置標準及採樣分析方法，由中央主管機關定之。

### 第 10 條

為處理重大海洋污染事件，行政院得設重大海洋污染事件處理專案小組；為處理一般海洋污染事件，中央主管機關得設海洋污染事件處理工作小組

。

為處理重大海洋油污染緊急事件，中央主管機關應擬訂海洋油污染緊急應變計畫，報請行政院核定之。

前項緊急應變計畫，應包含分工、通報系統、監測系統、訓練、設施、處理措施及其他相關事項。

### 第 11 條

各類港口管理機關應依本法及其他相關規定採取措施，以防止、排除或減輕所轄港區之污染。

各類港口目的事業主管機關，應輔導所轄港區之污染改善。

### 第 12 條

經中央主管機關核准以海洋為最終處置場所者，應依棄置物質之種類及數量，徵收海洋棄置費，納入中央主管機關特種基金管理運用，以供海洋污染防治、海洋污染監測、海洋污染處理、海洋生態復育、其他海洋環境保護及其研究訓練之有關事項使用。

海洋棄置費之徵收、計算、繳費方式、繳納期限及其他應遵行事項之收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

### 第 13 條

中央主管機關指定之公私場所從事油輸送、海域工程、海洋棄置、海上焚化或其他污染行為之虞者，應先提出足以預防及處理海洋污染之緊急應變計畫及賠償污染損害之財務保證書或責任保險單，經中央主管機關核准後，始得為之。

前項緊急應變計畫之內容及格式，由中央主管機關定之。

第一項財務保證書之保證額度或責任保險單之賠償責任限額，由中央主管機關會商財政部定之。

各級主管機關於海洋發生緊急污染事件時，得要求第一項之公私場所或其他海洋相關事業，提供污染處理設備、專業技術人員協助處理，所需費用由海洋污染行為人負擔；必要時，得由前條第一項之基金代為支應，再向海洋污染行為人求償。

#### 第 14 條

因下列各款情形之一致造成污染者，不予處罰：

- 一、為緊急避難或確保船舶、航空器、海堤或其他重大工程設施安全者。
- 二、為維護國防安全或因天然災害、戰爭或依法令之行為者。
- 三、為防止、排除、減輕污染、保護環境或為特殊研究需要，經中央主管機關許可者。

海洋環境污染，應由海洋污染行為人負責清除之。目的事業主管機關或主管機關得先行採取緊急措施，必要時，並得代為清除處理；其因緊急措施或清除處理所生費用，由海洋污染行為人負擔。

前項清除處理辦法，由中央主管機關定之。

### 第 三 章 防止陸上污染源污染

#### 第 15 條

公私場所非經中央主管機關許可，不得排放廢（污）水於海域或與海域相鄰接之下列區域：

- 一、自然保留區、生態保育區。
- 二、國家公園之生態保護區、特別景觀區、遊憩區。
- 三、野生動物保護區。
- 四、水產資源保育區。

五、其他經中央主管機關公告需特別加以保護之區域。

前項廢（污）水排放之申請、條件、審查程序、廢止及其他應遵行事項之許可辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。

#### 第 16 條

公私場所因海洋放流管、海岸放流口、廢棄物堆置或處理場，發生嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知各級主管機關及目的事業主管機關。

前項情形，地方主管機關應先採取必要之應變措施，必要時，中央主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該公私場所負擔。

### 第 四 章 防止海域工程污染

#### 第 17 條

公私場所利用海洋設施從事探採油礦、輸送油及化學物質或排放廢（污）水者，應先檢具海洋污染防治計畫，載明海洋污染防治作業內容、海洋監測與緊急應變措施及其他中央主管機關指定之事項，報經中央主管機關核准後，始得為之。

前項公私場所應持續執行海洋監測，並定期向主管機關申報監測紀錄。

公私場所利用海洋設施探採油礦或輸送油者，應製作探採或輸送紀錄。

#### 第 18 條

公私場所不得排放、溢出、洩漏、傾倒廢（污）水、油、廢棄物、有害物質或其他經中央主管機關指定公告之污染物質於海洋。但經中央主管機關許可者，得將油、廢（污）水排放於海洋；其排放並應製作排放紀錄。

前條第三項及前項紀錄，應依中央主管機關規定製作、申報並至少保存十年。

第一項但書排放油、廢（污）水入海洋之申請、條件、審查程序、廢止及其他應遵行事項之許可辦法，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。

#### 第 19 條

公私場所從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知主管機關及目的事業主管機關。

前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該公私場所負擔。

### 第 五 章 防止海上處理廢棄物污染

#### 第 20 條

公私場所以船舶、航空器或海洋設施及其他方法，從事海洋棄置或海上焚化者，應向中央主管機關申請許可。

前項許可事項之申請、審查、廢止、實施海洋棄置、海上焚化作業程序及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。

#### 第 21 條

實施海洋棄置或海上焚化作業，應於中央主管機關指定之區域為之。

前項海洋棄置或焚化作業區域，由中央主管機關依海域環境分類、海洋環境品質標準及海域水質狀況，劃定公告之。

#### 第 22 條

中央主管機關應依物質棄置於海洋對海洋環境之影響，公告為甲類、乙類或丙類。

甲類物質，不得棄置於海洋；乙類物質，每次棄置均應取得中央主管機關許可；丙類物質，於中央主管機關許可之期間及總量範圍內，始得棄置。

### 第 23 條

實施海洋棄置及海上焚化之船舶、航空器或海洋設施之管理人，應製作執行海洋棄置及海上焚化作業之紀錄，並定期將紀錄向中央主管機關申報及接受查核。

### 第 24 條

公私場所因海洋棄置、海上焚化作業，致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知主管機關及目的事業主管機關。

前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該公私場所負擔。

### 第 25 條

棄置船舶、航空器、海洋設施或其他人工構造物於海洋，準用本章之規定。

為漁業需要，得投設人工魚礁或其他漁業設施；其申請、投設、審查、廢止及其他應遵行事項之許可辦法，由中央主管機關會同中央漁業、保育主管機關及中央航政主管機關定之。

## 第 六 章 防止船舶對海洋污染

### 第 26 條

船舶應設置防止污染設備，並不得污染海洋。

### 第 27 條

船舶對海洋環境有造成污染之虞者，港口管理機關得禁止其航行或開航。

第 28 條

港口管理機關或執行機關於必要時，得會同中央主管機關查驗我國及外國船舶之海洋污染防治證明書或證明文件、操作手冊、油、貨紀錄簿及其他經指定之文件。

第 29 條

船舶之廢（污）水、油、廢棄物或其他污染物質，除依規定得排洩於海洋者外，應留存船上或排洩於岸上收受設施。

各類港口管理機關應設置前項污染物之收受設施，並得收取必要之處理費用。

前項處理費用之收取標準，由港口管理機關擬訂，報請目的事業主管機關核定之。

第 30 條

船舶裝卸、載運油、化學品及其他可能造成海水污染之貨物，應採取適當防制排洩措施。

第 31 條

船舶之建造、修理、拆解、打撈及清艙，致污染海域或有污染之虞者，應採取下列措施，並清除污染物質：

- 一、於施工區域周圍水面，設置適當之攔除浮油設備。
- 二、於施工區內，備置適當廢油、廢（污）水、廢棄物及有害物質收受設施。
- 三、防止油、廢油、廢（污）水、廢棄物、殘餘物及有害物質排洩入海。
- 四、其他經中央主管機關指定之措施。

第 32 條

船舶發生海難或因其他意外事件，致污染海域或有污染之虞時，船長及船舶所有人應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知當地航政主管機關、港口管理機關及地方主管機關。

前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該船舶所有人負擔。

## 第七章 損害賠償責任

### 第 33 條

船舶對海域污染產生之損害，船舶所有人應負賠償責任。

船舶總噸位四百噸以上之一般船舶及總噸位一百五十噸以上之油輪或化學品船，其船舶所有人應依船舶總噸位，投保責任保險或提供擔保，並不得停止或終止保險契約或提供擔保。

前項責任保險或擔保之額度，由中央主管機關會商財政部定之。

前條及第一項所定船舶所有人，包括船舶所有權人、船舶承租人、經理人及營運人。

### 第 34 條

污染損害之賠償請求權人，得直接向責任保險人請求賠償或就擔保求償之。

### 第 35 條

外國船舶因違反本法所生之損害賠償責任，於未履行前或有不履行之虞者，港口管理機關得限制船舶及相關船員離境。但經提供擔保者，不在此限。

## 第八章 罰則

### 第 36 條



棄置依第二十二條第一項公告之甲類物質於海洋，致嚴重污染海域者，處十年以下有期徒刑，得併科新臺幣二千萬元以上一億元以下罰金。

前項之未遂犯罰之。

#### 第 37 條

公私場所違反第十五條第一項規定者，處負責人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金。

#### 第 38 條

依本法規定有申報義務，明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金。

#### 第 39 條

有下列情形之一者，處公私場所負責人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金：

- 一、違反第十七條第一項規定者。
- 二、違反第二十條第一項規定者。
- 三、違反第二十條第二項管理辦法之規定，致嚴重污染海域者。

#### 第 40 條

不遵行主管機關依本法所為停工之命令者，處負責人、行為人、船舶所有人一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。

#### 第 41 條

拒絕、規避或妨礙依第六條第一項、第二項、第二十三條或第二十八條規定所為之檢查、鑑定、命令、查核或查驗者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得按日處罰及強制執行檢查、鑑定、查核或查驗。

#### 第 42 條

違反中央主管機關依第八條第二項所定之污染管制措施或第十八條第一項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰。

#### 第 43 條

違反第九條第一項限制海域使用或第九條第二項干擾、毀損監測站或設施之規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得限期令其改善，屆期未改善者，得按日連續處罰。

#### 第 44 條

未依第十二條第二項所定收費辦法，於限期內繳納費用者，應依繳納期限當日郵政儲金匯業局一年定期存款固定利率按日加計利息，一併繳納；逾期九十日仍未繳納者，除移送法院強制執行外，處新臺幣一千五百元以上六萬元以下罰鍰。

#### 第 45 條

違反第十三條第一項規定者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

未依第十三條第四項規定協助處理緊急污染事件者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰；情節重大者，並得按次連續處罰。

#### 第 46 條

未依第十四條第二項規定清除污染者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

#### 第 47 條

有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並限期令其改善；屆期未改善者，按日連續處罰；情節重大者，得令其停工：

- 一、違反依第十四條第三項所定之辦法者。
- 二、違反依第十五條第二項所定之辦法者。
- 三、違反依第十八條第三項所定之辦法者。

四、違反依第二十五條第二項所定之辦法者。

第 48 條

未依第十六條第一項、第十九條第一項、第二十四條第一項或第三十二條第一項規定為通知者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

第 49 條

未依第十六條第一項、第十九條、第二十四條或第三十二條規定採取防止、排除或減輕污染措施或未依主管機關命令採取措施者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰；情節重大者，得令其停工。

第 50 條

有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰：

- 一、未依第十七條第二項規定監測、申報者。
- 二、未依第十七條第三項、第十八條第二項規定製作、申報者。
- 三、未依第二十三條規定記錄、申報者。

第 51 條

違反依第二十條第二項所定之管理辦法者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

第 52 條

違反第二十一條第一項或第三十三條第二項規定者，處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰。

第 53 條

違反第二十九條第一項規定者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰。

第 54 條

違反第三十條或第三十一條規定者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰；情節重大者，得命其停工。

第 55 條

本法所定之處罰，除另有規定外，在中央由行政院環境保護署為之；在直轄市由直轄市政府為之；在縣（市）由縣（市）政府為之。

第 56 條

依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期未繳納者，移送法院強制執行。

**第 九 章 附 則**

第 57 條

主管機關依本法受理各項申請之審查、許可及核發許可證，應收取審查費及證明書費等規費；其收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

第 58 條

本法施行前已從事海洋放流、海岸放流、廢棄物堆置處理、海域工程、海洋棄置、海上焚化之公私場所或航行之船舶，其有不符合本法規定者，應自本法施行之日起半年內，申請核定改善期限；改善期限未屆滿前，免予處罰。但對造成之污染損害，仍應負賠償責任。

依前項核定之改善期限，不得超過一年。

第 59 條

公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。

主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行爲，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對海洋污染防治有具體貢獻之原告。

第一項之書面告知格式，由中央主管機關定之。

第 60 條

本法施行細則，由中央主管機關定之。

第 61 條

本法自公布日施行。

## 重大海洋油污染緊急應變計畫

### 壹、依據

海洋污染防治法第十條第二項：「為處理重大海洋油污染緊急事件，中央主管機關應擬訂海洋油污染緊急應變計畫，報請行政院核定之。」

### 貳、目標

為防止、排除或減輕重大海洋油污染緊急事件對人體、生態、環境或財產之影響，當有重大海洋油污染緊急事件發生之虞或發生，依本計畫之通報、應變等系統，及時有效整合各級政府、產業團體及社會團體之各項資源，取得污染處理設備、專業技術人員，以共同達成安全、即時、有效且協調之應變作業。

前項所稱重大海洋油污染緊急事件，其範圍如下：

- 一、油輪發生事故，造成油料外洩或有油料外洩之虞者。
- 二、船舶發生海難或其他意外事件，造成船舶載運物質或油料外洩，致有危害人體健康、嚴重污染環境之虞者。
- 三、因油料排洩，造成嚴重海洋環境污染者。

重大海洋油污染緊急事件以外之重大海洋污染事件，應比照本計畫實施應變措施。

### 參、通報系統

- 一、航政主管機關、港口管理機關、地方政府及相關單位於接獲海洋油污染通報後，應立即將相關資料通報行政院環境保護署（以下稱環保署）及行政院海岸巡防署（以下稱海巡署），通報表如附件一。環保署接到通報後，應先研判是否屬於重大海洋油污染緊急事件，如屬重大海洋油污染緊急事件時，依本計

畫召集行政院相關部會成立跨部會之「重大海洋油污染緊急應變小組」，成員包括交通部、國防部、海岸巡防署、內政部、財政部、經濟部、農業委員會、事件發生所在地方政府及其他相關機關，以臨時任務編組之方式辦理，並依本計畫成立「重大海洋油污染緊急應變中心」（以下簡稱緊急應變中心）。

- 二、海上救難單位於救援船難事故時，如發現船舶有嚴重洩油情形時，應依前款所定通報系統，進行通報。
- 三、於緊急應變中心成立後，中心成員應隨時掌握污染情形，並即刻填報最新處理情形，傳真緊急應變中心，其通報流程如附件二，回報書表格式如附件三。

#### **肆、分工（組織）**

- 一、緊急應變中心成員，包括環保署、內政部、外交部、法務部、國防部、財政部、經濟部、交通部、海巡署、行政院衛生署（以下稱衛生署）、行政院研究發展考核委員會（以下稱研考會）、行政院農業委員會（以下稱農委會）、行政院國家科學委員會（以下稱國科會）、行政院新聞局（以下稱新聞局），其組織架構圖如附件四。各成員機關應同時於內部成立應變小組，主動執行有關之應變處理事項。
- 二、緊急應變中心各成員機關之職責分工表詳附件五。各機關派駐緊急應變中心人員名冊如附件六，並應隨時更新。
- 三、緊急應變中心得視需要，聘請專家、學者擔任諮詢顧問。

#### **伍、監測系統：**

- 一、海上油污染動態監測及油污範圍界定評估部分，由國防部、內政部（空中勤務執行單位）、海巡署、國科會、農委會（航空測量所）負責監測，必要時應洽請中油公司及民間組織協助。
- 二、海岸油污染動態監測及油污範圍界定評估部分，由海巡署、國

科會、農委會（航空測量所）、海岸管理機關負責監測。

三、水域水質及污染物監測：

（一）沿海海域水質監測部分，由地方政府環境保護局、國科會會同目的事業主管機關，就沿海海域水質及污染物質，進行採樣檢驗。

（二）其他海域水質監測部分，由海巡署、國科會會同其他事業機構，就其他海域水質及污染物質，進行採樣檢驗。

四、衛星遙測監測及油污染範圍評估，由環保署、國科會負責。

五、衛星影像與數位化地圖圖庫、海洋資源資料庫、油污處理器材、設備、專家相關資料庫及人類活動資料庫，由相關機關建立，並由環保署彙整，建立共同使用機制。

## 陸、處理措施

### 一、即時應變

當海洋油污染發生時，應依其污染地點，分別由商港管理機關（商港區域）、漁港管理機關（漁港區域）、工業港管理機關（工業港區域）、國家公園管理機關（國家公園區域）、地方政府（其他海岸區域）、海巡署（海上）等，就近爭取時效，先採取抽除殘油、佈置防止油污擴散器材（攔油索、汲油器、吸油棉等器材）、堵漏等緊急應變措施，並備妥可動用之相關人力、機具。

### 二、應變層次

環保署接獲通報後，決定所需之應變層次，由環保署召集成立「重大海洋油污染緊急應變小組」或轉知相關機關，採取應變措施。

（一）第一級：油外洩或有外洩之虞未達一百公噸 - 小型外洩，由海岸管理機關或地方政府應變。

（二）第二級：油外洩或有外洩之虞達一百公噸至七百公噸 - 中等程度或顯著之外洩，由交通部（商港區域）、農委會



（漁港區域）、經濟部（工業港區域）、內政部（國家公園區域）、環保署（其他海岸區域）、海巡署（海上）負責應變。

（三）第三級：油外洩或有外洩之虞逾七百公噸 -重大外洩，由緊急應變中心應變。

（四）下列情況，應考慮採行重大油污染（即第三級）應變；在緊急應變中心成立前，各有關機關應就近爭取時效先採取抽除殘油、佈置防止油污擴散器材（攔油索、汲油器、吸油棉等器材）、堵漏等緊急措施，並備妥可動用之相關人力、機具：

- 1、船難可能帶來顯著污染之風險。
- 2、船舶之油外洩，可能需藉助海上或空中因應工具進行截流、擴散或中和。
- 3、油品事業機構之油外洩，其程度超越其因應能力，而需藉助海上或空中工具截流、擴散或中和。
- 4、應地方政府或目的事業主管機關之請求，外洩程度超過其因應能力，雖已取得其他支援，仍無法應變時。

### 三、成立緊急應變中心：

經研判屬於重大海洋油污染應變層次，應即依本計畫成立緊急應變中心，由環保署署長擔任召集人，通知緊急應變中心各成員機關，環保署、內政部、外交部、法務部、國防部、財政部、經濟部、交通部、海巡署、農委會、衛生署、國科會、新聞局（如附件四）即刻進駐，並依事件發生地點，由下列權責機關成立現場應變中心，以及時有效獲得各項人力、設備資源：

- （一）海岸：環保署。
- （二）海上：海巡署。
- （三）商港區域：交通部（港務局）。
- （四）漁港區域：農委會（漁業署）。
- （五）工業港區域：經濟部（工業局）。

#### 四、海岸應變

##### (一) 海岸油污染現場應變中心

由環保署於油污染現場附近成立現場應變中心，由下列人員進駐：

- 1、環保署指派一名指揮官。
- 2、船東或油品事業機構代表。
- 3、海岸管理機關代表。
- 4、海巡署代表。
- 5、農委會代表。
- 6、交通部代表。
- 7、國防部代表。
- 8、地方政府代表。
- 9、相關學術機關及其他指定機關之代表。

##### (二) 海岸油污染作業內容

- 1、確定油污染程度及範圍，並保全相關資料。
- 2、擬訂清除計畫。
- 3、評估是否需使用除油劑。
- 4、動員所需人力，集結所需設備、器材。
- 5、設置媒體之對話窗口。
- 6、建立與當地民眾溝通機制。
- 7、執行清除作業。
- 8、油污清除物妥為處置。
- 9、執行監測及復育計畫。
- 10、進行求償相關作業。

#### 五、海上應變

##### (一) 海上油污染現場應變中心

由海巡署於油污染海域鄰近之海巡單位成立事故現場應變中心，由下列人員進駐：

- 1、海巡署指派一名海上及空中作業指揮官。
- 2、船東或油品事業機構代表。
- 3、港口管理機關代表。

- 4、農委會漁業署代表。
- 5、地方政府代表。
- 6、環保署代表。
- 7、國防部代表。
- 8、其他指定機關之代表。

(二) 海上油污染作業內容

請參考附件八 -海上油污染應變要領，及海岸油污染作業內容相關事項。

六、商港應變

由商港目的事業主管機關督導商港管理機關負責應變，依商港法相關規定辦理。

七、漁港應變

由漁港目的事業主管機關督導漁港管理機關，統籌漁港區域內之油污控制及清除處理相關事宜；其作業要領，參照海上及海岸油污染作業內容辦理。

八、工業港應變

由工業港目的事業主管機關督導工業港管理機關，統籌工業港區域內之油污控制及清除處理相關事宜，作業要領參照海上及海岸油污染作業內容辦理。

## 柒、設施

一、器械設備之應用：

- (一) 各主管機關、各港務局、油品事業機構、海岸管理機構、地方政府，應將應變作業所需之設備器材妥為備置，並應定期維護、保養、檢查。
- (二) 各成員機關及目的事業主管機關，應依本計畫之任務分工，備妥相關設備、器材、工具。
- (三) 各機關、單位、機構應定期將其保管之器具、設備、工具之細目及流向，通報環保署。
- (四) 各成員機關及民間機構所購置之清除油污設備，得相互支

援備用；外借紀錄，應妥為保存。

(五) 環保署應至少每年一次邀集相關機關，檢討全國海洋污染緊急應變所需之設備器材、品名、規格、數量，並由各權責機關、單位逐年編列預算購置。

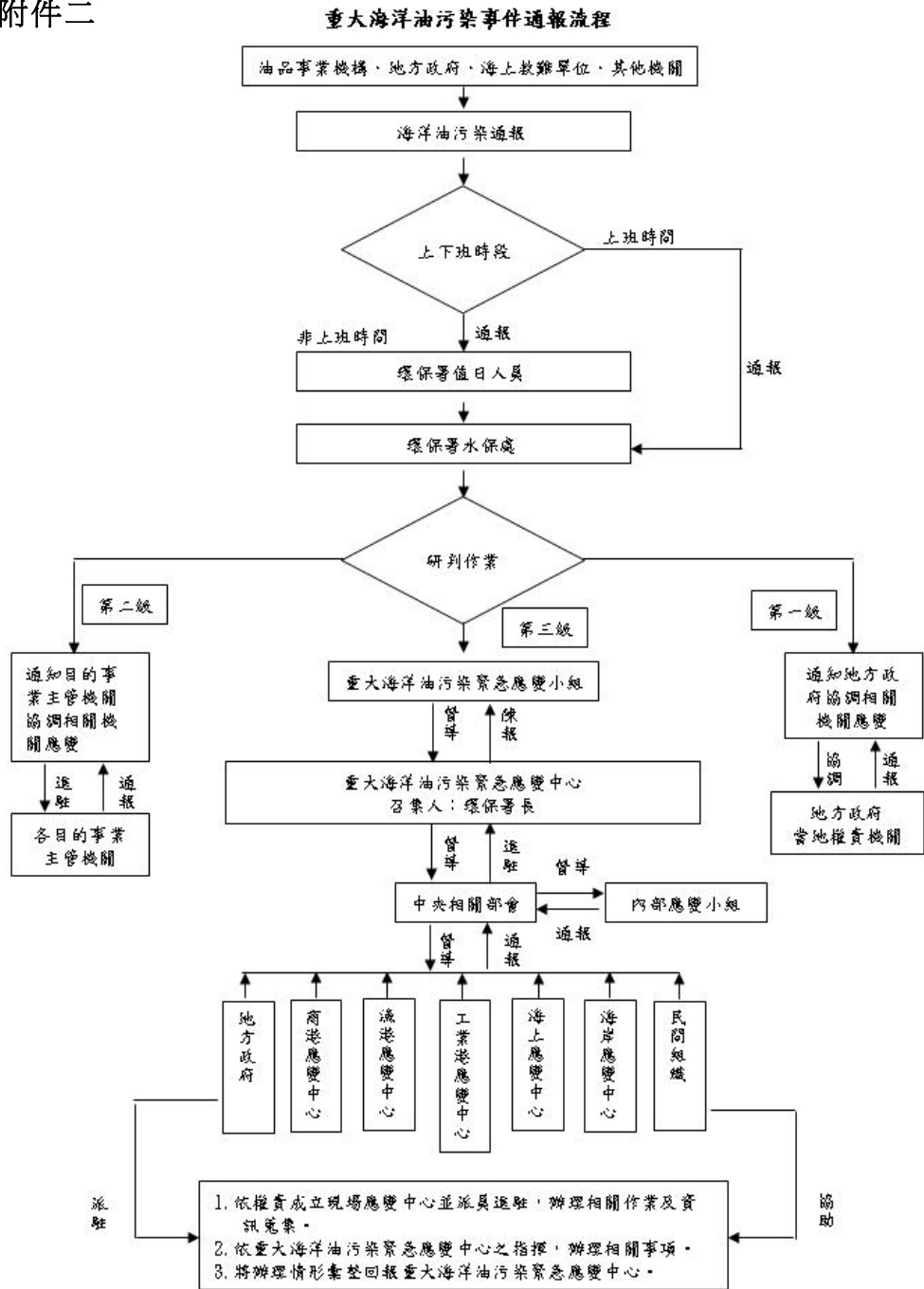
二、政府及民間相關海難救護機構，參考附件九（摘錄自中華民國海難救護工作手冊）。

### 捌、訓練演習

環保署應會同成員機關，自行或委託相關機關、機構或團體，辦理海洋油污染應變之訓練，其課程內容包括油污染事故之發現、監控、遏阻、回收、蒐證採樣、海岸線復原、影響評估、廢棄物處理及各種設備之使用等項目；並定期辦理應變作業之演練。



附件二



附件三 重大海洋油污染事件處理情形回報表

事故(船舶)名稱			
通報日期及時間		年	月 日 時 分
通報機關、單位			
通報人員姓名			
聯絡電話		( )	傳真號碼 ( )
最新處理情形	油污外洩情形及外洩量		
	油污清除狀況及清除量(噸)		
	目前海上尚有油污數量(噸)		
	油污控制或擴散狀況		
	事故船舶、設備損害及修復情形		
	船舶尚有殘油量(噸)		
	船舶尚有殘貨數量及處理情形		
	已採取之具體措施：		
未來採行措施			
建議			

填表說明：

1. 本通報表請於重大海洋油污染緊急應變中心成立後，各成員機關應將最新處理情形傳真行政院環保署水保處 02-23899860，聯絡電話：02-23113197。
2. 填報內容請參酌重大海洋油污染緊急應變中心分工表之內容提報。
3. 本表如不敷使用，請自行影印。

附件四

重大海洋油污染緊急應變中心架構圖





附件五 重大海洋油污染事件緊急應變中心分工表

機 關 別	應 變 項 目
行政院環境保護署	(一)成立重大海洋油污染緊急應變小組，設置緊急應變中心。 (二)海洋油污染事件通報。 (三)統籌海岸油污染處理相關事宜。 (四)海岸污染範圍及清除之確定。 (五)海岸污染控制、清除及處置技術之提供。 (六)應海岸現場指揮官之要求，提供有關環境資料。 (七)污染清除工作之協調整合。 (八)統計分析並更新油外洩事件報告。 (九)海洋污染求償事宜之召集協調。 (十)環境復育之協助。 (十一)負責國際海洋油污染處理組織之聯繫協調事宜。 (十二)設置內部應變小組，彙整各成員機關所回報之最新處理情形。
行政院海岸巡防署	(一)統籌海上油污染處理相關事宜。 (二)海洋油污染事件通報。 (三)執行海上、海岸油污染取締、蒐證、移送等事項。 (四)海上污染範圍及清除之確定。 (五)海上污染控制、清除及處置技術之提供。 (六)應海上現場指揮官之要求，提供有關環境資料。 (七)海上污染清除工作之協調整合。 (八)協助海事污染求償事宜。 (九)協助國際海洋油污染處理組織之聯繫協調事宜。 (十)設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。
國防部	(一)協助海上、海岸油污染清除處理相關事宜。 (二)船隻移除及可能污染物質之評估。 (三)支援飛機、船艦及設備協助海上油污的控制。 (四)協助事故船隻之移除，及船上殘油、殘貨之清除。 (五)協助監視海上油污動態。 (六)協助油污染地區之空勘。 (七)設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。
交通部	(一)統籌商港區域之油污染控制及清除處理相關事宜。 (二)商港污染範圍及清除之確定。 (三)商港油污染清除工作之協調整合。 (四)協助提供交通、資訊及通信器材設備。 (五)提供海象、氣象及時及預測資料。

機 關 別	應 變 項 目
	(六)負責海事、觀光資源之求償事宜。 (七)負責商港區域之環境復育。 (八)負責事故船舶離境管制相關事宜。 (九)協助國際海洋油污染處理組織之聯繫協調及來台事宜。 (十)設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。 (十一)事故船隻及其殘油、殘貨之移除。
內政部	(一)油污染地區火災之預防及搶救作業。 (二)提供器具協助海岸油污染清除作業。 (三)協助油污染地之空勘作業。 (四)負責國家公園地區之求償事宜。 (五)負責海岸油污染清理地區之安全維護及民眾抗爭之排除。 (六)負責事故船員離境管制相關事宜。 (七)負責國家公園地區之復育工作。 (八)設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。
行政院農業委員會	(一)統籌漁港區域之油污染控制及清除處理相關事宜。 (二)協助海上、海岸油污染監測及範圍界定。 (三)漁港污染範圍及清除之確定。 (四)漁港油污染清除工作之協調整合。 (五)負責環境敏感地區及漁業損害求償事宜。 (六)負責自然生態、漁業資源、沿海濕地之評估復育工作。 (七)負責沿岸地區養殖設施之確認、污染預防及污染清除事宜。 (八)提供現場指揮官自然生態及漁業相關資料。 (九)負責野生動植物及亟需獲得特別保護之稀有野生動植物拯救與復建工作。 (十)受油污染地區水產品之管制。 (十一)設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。
行政院衛生署	(一)提供油污染地區緊急醫療救護及當地居民健康之維護。 (二)設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。
外交部	(一)負責涉外事宜，並協助國際求償事宜。 (二)設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。 (三)協助國際海洋油污染處理組織之聯繫協調及來台事宜。
經濟部	(一)統籌工業港區域之油污染控制及清除處理相關事宜。 (二)工業港污染範圍及清除之確定。 (三)工業港油污染清除工作之協調整合。 (四)統籌海上鑿油、鑿氣等設備之污染防治、處理相關事宜。 (五)督導國營事業及相關事業機構，協助海洋油污染之應變處置事

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

機 關 別	應 變 項 目
	宜。 (六)設置內部應變小組，即時將最新處理情形回報緊急應變中心。
法務部	提供有關法律意見之相關諮詢服務。
財政部	協助油污染損害之求償事宜。
行政院新聞局	媒體聯繫及新聞發布。
行政院研究發展考核委員會	緊急應變中心工作之考核。
行政院國家科學委員會	(一)協助污染調查及除污技術提供。 (二)協助海洋油污染監測、評估。 (三)協助生態調查及復育。

附件六 重大海洋油污染事件緊急應變中心各機關聯繫清冊

機關別	派駐或代理人	姓名	職稱	緊急聯絡電話	傳真號碼
行政院 環境保護 署	派駐	陳龍珠	科長	(日) 02-23117722 轉 2840 (夜) 0921888601	02-23899860
	代理	值班室		02-23117722#2467	02-23830455
行政院 海岸巡防 署	派駐	黃宇弘	專員	(日) 02-28053990 轉 362325 (夜) 0937645245	02-28053990 轉 362311
	代理				
行政院災 害防救委 員會	派駐	指揮中心 24 小時		02-81959119-0	02-81966740
	代理			02-89114119-0	02-81966741
內政部	派駐	林玲	科長	(日) 02-87712675 (夜) 0932219338	02-87712681
	代理				
交通部	派駐	陳進生	簡任技 正	(日) 02-23492337 (夜) 0910277611	02-23492360 02-23492363
	代理	張君豪	科長	02-23492322	0910666026
國防部	派駐	劉秉薪	編輯	(日) 02-23614829#251678 (夜) 0936-492994	02-23119927
	代理				
經濟部	派駐	張詒鵬	科長	02-23713161#280 0963-333208	02-23311849
	代理	郭旭東	管理師	(日) 02-23713161#281 (夜) 0953020726	02-23311849
行政院農 業委員會	派駐	楊先耀	科長	(日) 07-2380038 (夜) 0919149667	
	代理	鍾豐駿	技士	(日) 07-8239771 (夜) 0919002446	02-23412647
行政院衛 生署	派駐			(日) (夜)	02-23968847 02-23966221

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

機關別	派駐或代理人	姓名	職稱	緊急聯絡電話	傳真號碼
	代理	謝奕國	研究員	(日) 02-23210151#246 (夜) 0916250981 02-22324289	
財政部保險司 本欄暫不列入	派駐	吳娛椿	專員	(日) 02-23228469 (夜)	02-23935097
	代理				
法務部	派駐	王仁越	科長	(日) 02-23759070 (夜) 02-27328875	02-23884245
	代理			0920785783	
外交部條約法律司	派駐	徐鼎昌	組長	(日) 02-23482548 (夜) 0953262100	02-23120007
	代理	洪蔚宇		(日) 02-23805392 (夜) 0912274722	02-23120007
行政院新聞局	派駐	高遵	科長	(日) 02-33567734 (夜) 0932189868	02-23414480
	代理				
行政院國家科學委員會	派駐	湯宗達	助理 研究員	(日) 02-27377609 (夜) 0937860343	02-27377071
	代理				
行政院金融監督管理委員會 保險局	派駐	林耀冬	科長	02-89680797	02-89691321
	代理	李淑真	稽核	02-89680372	

附件七

海面油污體積之估算

— 水面油外觀、厚度與體積關係 —

油型態/種類	顏色	大約厚度 mm	大約體積 m <sup>3</sup> /km <sup>2</sup>
油光澤	銀色	>0.0001	0.1
油光澤	彩紅色	>0.0003	0.3
原油/燃料油	黑色/暗棕	>0.1	100
水於油中浮化	棕/橘色	>1.0	1000

資料來源：International Tanker Owners Pollution Federation Ltd-Technical Paper

## 附件八

## 海上油污染應變要領

### 一般說明

任何船舶均載燃料油，以為動力之需；有些船舶專用運油，因此每一件船舶意外事件均可能帶來海洋油污染風險。另岸邊探油、煉油、油管運輸等作業也帶有潛在油污染風險。

對海上大型油外洩因應雖然有數種方法，惟任何海上油污染之清除技術都有它的限制，效率受到油之種類、離岸距離與天氣條件的顯著影響。故應小心評估每一次意外事件之特殊情況，然後動員所需之工具或其他資源。

### 海上油污染因應

#### 一、油污染源評估

1. 派遣船隻及潛水人員評估油污染種類。
2. 設法從污染源阻斷油污染。
3. 即刻佈設攔油索、撇油器等攔阻油污擴散。  
調派船隻及抽油設備，抽出殘油。

#### 二、海面油膜移動監測及油污染範圍界定評估

1. 請氣象局提供氣象資料，評估未來數日氣象狀況，以掌握作業時間。
2. 派遣船隻、飛機或航空器進行污染範圍界定及評估。
3. 風與海流使得海面油膜漂移。電腦模式可用來預測其漂移。
4. 如果油膜漂向海的方向，遠離岸邊，仍應繼續監測油膜之移動，因為風向可能隨時會改變。一旦油膜開始移向環境敏感處，應開始採取因應措施。

#### 三、油分散劑之應用

1. 在下列情況，可考量使用油分散劑：
  - (1) 環保團體認為油污染將造成鳥類、海中生物、生態敏感帶、遊憩海灘之損害。
  - (2) 岸邊設施所有者，因安全理由，認為應施放油分散劑時。

2. 油外洩初期立即噴灑油分散劑，其效果最好。因此要在何時、何處噴灑分散劑，應及早決定。其時程受到油的種類與天氣情況的影響。
3. 油分散劑之使用可以解決岸邊油回收後尚須處理的問題，但也使得分散後的油將留在海中一段相當長的時間。因此分散劑之使用應同時考量效果、環境衝擊與費用。

#### 四、油回收作業

1. 將油從海面回收列為第一優先考量，以防止油飄浮到海岸，對生物或其他海上與岸邊地帶的資源，造成損害。
2. 應備有可以船載運之機械式油回收工具。作業時，可考量借用港務局或中油之拖船。
3. 佈置油回收工具時，應注意下列數點：
  - (1) 由於油回收工具需藉助船舶之運送，因此需耗費一段時間才能到達現場。所以當天氣和外洩環境顯示海面油回收是有效的，應儘速運送工具到現場，以減少油之風化和擴散。
  - (2) 風速、海浪之高度與流速影響攔油索之效率。油的種類與其風化程度也會影響回收作業。應選用適合現況的攔油索系統，依據所面臨之油種類和狀況，選用最有效的回收工具。
  - (3) 應把撇油器佈置於油膜最厚之處，以提高油之回收速率。在連續外洩的情況，要把撇油器放在靠近釋放點處，此為油膜最厚的地方。
  - (4) 要仔細規劃如何處置回收後的油。
4. 協調聯絡煉油廠收集回收之油。

#### 五、油回收工具之清洗

建立一個集中清洗站，以清除海岸或海上油污回收作業之工具，海巡署應針對清洗站之設計、位置與運作，諮詢環保與漁業單位。

#### 六、現場燃燒



- 1.海面油污現場燃燒的目的是藉由燃燒的步驟去除海面油污。如果成功，祇有很少部份的油以殘渣的型態存在。其他的部份便轉變成微粒和氣體進入空氣中。
- 2.在亂流水域，不適合採用現場燃燒。

附件九 政府及民間相關海難救護機構一覽表

壹、政府相關協調機構

單位	電 話 ( 上 班 )	電 話 ( 下 班 )	傳 真	備 註
中華民國海難救護委員會	(02)23148712	(02)23492555	(02)23811550	台北市長沙街一段 2 號
任務管制中心	(02)25046284	(02)25046284	(02)25046754	台北市濱江街 362 號
國家搜救協調中心	(02)27373395 (02)27357011	(02)27373395	(02)27357012	台北郵政 90398 信箱
船舶救助中心	(02)25333181-3 轉 682262	(02)25333181-3 轉 682262	(02)24266960	船舶救助中心 由海軍總部編成
交通部民用航空局	值日室：02-23496300 航空器飛安委員會 02-25475200	值日室：02-23496300		
基隆港災害處理中心	(02)24208251,5 2 (02)24208260,6 5	(02)24208263 (02)24242203	(02)24266960	基隆市中正路 1 號(基港局)
蘇澳港災害處理中心	(03)9965121 轉 251, 525 (03)9972008	(03)9965121	(03)9972008	宜蘭縣蘇澳港區 1 號(蘇澳分局)
高雄港災害處理中心	(07)5519620 (07)5519018	(07)5622127 (07)5519018	日 (07)5617108 夜 (07)5334482	高雄市鼓山區臨海二路 62 號(高雄港)
台中港災害處理中心	(04)26562164	(04)26562164	(04)26572300	台中縣梧棲鎮中棲路三段 2 號(中港局)
花蓮港災害處理中心	(03)8325131 轉 2103	(03)8334476	(03)8333771	花蓮市海岸路 66 號(花港局)

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

行政院海岸巡防署勤務指揮中心	(02)22399228/ 22399235	(02)22399228/2 2399235	(02)22399271	台北市興隆路 三段 296 號
海岸巡防署 海洋巡防總局 勤務指揮中心	(02)28052465 (02)28051094	(02)28052465 (02)28051094	(02)28051357	台北縣淡水鎮 中正路一段 63 巷 20 號
海岸巡防署 海岸巡防總局 勤務指揮中心	(02)29406300/ 29473084	(02)29406300	(02)29450064	台北縣中和市 秀峰街 129 號
海軍總部	(02)25334781 (02)25333181-3 轉 682262 (02)23118220	(02)25334871 (02)25333181-2 轉 682262		兼船舶救助中 心
海軍拖船單位 (基隆)	(02)24289181-3 轉 235	(02)24289181-3 轉 325,327 (北拖監電話)		
海軍拖船單位 (高雄)	(07)5813141 轉 782558-9	(07)5813141 轉 784857 (搜救待命艦)		
海軍拖船單位 (澎湖)	(06)9213764 (06)9211125 轉 914308	(06)9213764 (06)9211125 轉 914308		澎湖郵政 90177 信箱
海軍拖船單位 (蘇澳)	(039)973513	(039)973513		蘇澳郵政 90180 信箱
警政署勤務 指揮中心	(02)23219011 轉 2000 (02)3218653	(02)23219653	(02)23940584	台北市忠孝東 路一段 7 號
消防署救災 救護指揮中心	(02)23882119	(02)23882119	(02)23755880	臺北市襄陽路 1 號 7 樓
警政署民防指 揮管制中心	(02)29327214 (02)29349940	(02)29327214 (02)29349940	(02)29334452	台北市萬盛街 15 號之 3
警政署 安檢組	(02)23949060 (02)23219011 轉 2184		(02)23925387	台北市忠孝東 路一段 7 號
警政署 外事組	(02)23945900 (02)23213175		(02)23972419	台北市忠孝東 路一段 7 號

附錄五 重大海洋油污染急應變計畫

刑事警察隊	(02)28057707	(02)28057707	(02)2805511	台北縣淡水鎮中正路 1 段 63 巷 20 號
警政署入出境管理局	(02)23889393			台北市廣州街 15 號
小港機場勤務指揮處	(07)8011447 (07)8011279	(07)8011447 (07)8011279	(07)8011800	高雄市小港區中山四路 2 號
外交部亞太司	(02)23482839 (02)23482838	(02)23482071	(02)23896314	台北市凱達格蘭大道 2 號
外交部北美司	(02)23482950 (02)23482999 轉 2950	(02)23482070	(02)23752159	台北市凱達格蘭大道 2 號
行政院環保署	(02)23117722 轉 2840	(02)3117722 080-066666	(02)23899860	台北市中華路一段 41 號
行政院農委會漁業署	(02)23812991 轉 4608	(02)23812991	(02)23316408	台北市南海路 37 號
漁業局	(02)23514796 (02)23219511 轉 122	(02)23219511	(02)23416286	台北市忠孝東路一段 8 號
高雄市政府建設局漁業處	(07)8156219 (07)8156221 (07)8156224	(07)8156219 (07)8156221 (07)8156224	(07)8156223	高雄市前鎮區漁港中一路 2 號
基隆港務局	(02)24208265 (02)24208251 (02)24208260	(02)24242203 (02)24208263	(02)24266960	基隆市中正路 1 號 (基隆港務局)
基隆港務局蘇澳分局	(039)965121 轉 251, 252	(039)965121	(039)972008	宜蘭縣蘇澳港區 1 號
高雄港務局	(07)5612311	(07)5519018	日(07)5617108 夜(07)5334482	高雄市臨海二段 62 號
台中港務局	(04)26562164 (04)26562611 轉 327	(04)26562164	(04)26572300	台中縣梧棲鎮中棲路三段 2 號

我國重大海洋油污污染事件應變與求償機制建立之研究

花蓮港務局	(038)325131 轉 2103	(038)357938	(038)333757	花蓮市海岸 路 66 號
海洋巡防總局 第一海巡隊	(02)2467372/ 24625544	(02)24627372	(02)24620781	基隆市中正 路 249 號
海洋巡防總局 第二海巡隊	(02)28052196	(02)28052196/ 28052545	(02)28054147	台北縣淡水 鎮中正路一 段 87 巷 300 號
海洋巡防總局 第三海巡隊	(04)26572782 (04)26572783	(04)26572782 (04)26572783	(04)26572784	台中縣清水 鎮海濱里北 五路 83 號
海洋巡防總局 第四海巡隊	(06)2620219 (06)2620217	(06)2620219 (06)2620217	(06)2620259	台北市南區 鯤鯓路 601 號
海洋巡防總局 第五海巡隊	(07)5719553 (07)5719554	(07)5719553 (07)5719554	(07)5719560	高雄市旗津 區中淵二路 134 號
海洋巡防總局 第六海巡隊	(038)233781 (038)233782	(038)233781 (038)233782	(038)233783	花蓮市港濱 路 42 號
海洋巡防總局 第七海巡隊	(039)961541 (039)961542	(039)961541 (039)961542	(039)961540	宜蘭縣蘇澳 鎮港區 7-1 號
海洋巡防總局 第八海巡隊	(06)9215223	(06)9215223	(06)9215225	澎湖馬公市 安山里 19 鄰大案山 200 號
海洋巡防總局 第九海巡隊	(082)334261	(082)334261	(082)334938	金門縣金湖 鎮尙義村 200 號
海洋巡防總局 第十海巡隊	(083)622647	(083)622647	(083)622621	馬祖南竿郵 政 90639 附 2 號
海洋巡防總局 第十一海巡隊	(02)86303404	(02)86303404	(02)86303400	台北縣八里 鄉挖仔仔尾 1-7 號
海洋巡防總局 第十二海巡隊	(035)362570	(035)362570	(035)366873	新竹南寮漁 港分駐所

附錄五 重大海洋油污染急應變計畫

海洋巡防總局 第十三海巡隊	(05)3472199	(05)3472199	(05)3473899	嘉義縣布袋 鎮 順安路 792 巷 2 號
海洋巡防總局 第十四海巡隊	(08)8867215/ 8862152	(08)8867215/ 8862152	(08)8867132	屏東縣恆春 鎮 大光路 79 之 2 號
海洋巡防總局 第十五海巡隊	(089)853112	(089)853112	(089)854278	台東縣成功 鎮 東海路 2 號
海洋巡防總局 第十六海巡隊	(02)24902010	(02)24902010	(02)24902909	台北縣貢寮 鄉 真理村新 港街 26 巷 之 5 號 2 樓
海洋巡防總局 直屬船隊	(07)8226503	(07)8226503	(07)8226444	高雄市小港 區 亞太路 4 號 A 棟 4 樓
海洋巡防總局 北區機動查緝隊	(02)24202951 轉 2358	(02)24202951 轉 2358	(02)24286421	基隆市港西 街 6 號
海洋巡防總局 中區機動查緝隊	(04)6583582	(04)6583582	(04)6583584	台中縣清水 鎮 中社路 114 號 3 棟 3 樓
海洋巡防總局 南區機動查緝隊	(07)5514141 (07)8812114	(07)5514141 (07)8812114	(07)5514093	高雄市鼓山 區 蓬萊路 32 號
海洋巡防總局 北部地區巡防局 勤務指揮中心	(03)4080371	(03)4080371	(03)4080371	桃園縣觀音 鄉 崙坪村忠 愛路 31 號
海洋巡防總局 中部地區巡防局 勤務指揮中心	(04)6582542	(04)6582542	(04)6582542	台中縣梧棲 鎮 臨海路 48 號
海洋巡防總局 南部地區巡防局 勤務指揮中心	(07)5616582	(07)5616582	(07)5616582	高雄縣鼓山 區 萬壽路 100 號
海洋巡防總局 東部地區巡防局 勤務指揮中心	(089)226900	(089)226900	(089)226900	台東市興安 路 2 段 546 號

我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

海洋巡防總局 馬祖地區巡防局 勤務指揮中心	(0836)23449	(0836)23449	(0836)23449	馬祖南竿郵 政 91110 號 信箱
海洋巡防總局 金門地區巡防局 勤務指揮中心	(082)336429	(082)336429	(082)336429	尚義郵政 91107 信箱
海洋巡防總局 澎湖地區巡防局 勤務指揮中心	(06)9952677	(06)9952677	(06)9952677	澎湖縣馬公 市鎮港里西 北方靠海
海洋巡防總局 東沙地區巡防局 勤務指揮中心	(08)2771001	(08)2771001	(08)2771001	
海洋巡防總局 南沙地區巡防局 勤務指揮中心	(08)2781001	(08)2781001	(08)2781001	
海峽交流基金會	(02) 27187373 轉 435		(02) 27134462	台北市民生 東路三段 156 號 16 樓
台中區漁會漁業 電台	(04)6564865	(04)6564865	(04)6572049	台中縣清水 鎮海濱里北 堤路 30 號
高雄區漁會漁業 電台	(07)8155963	(07)8155963	(07)8158964	高雄市前鎮 區漁港中一 路 2 號 2 樓
蘇澳區漁會漁業 電台	(039)962111 (039)964339	(039)962111	(039)961642	蘇澳鎮南建 里造船巷 21 之 8 號
基隆區漁會漁業 電台	(02)24693415	(02)24693415	(02)24693485	基隆市八斗 子環港街 1 號
新竹區漁會漁業 電台	(035)364006	(035)364006	(035)364021	新竹市東大 路四段 315 號
澎湖區漁會漁業 電台	(06)9982234	(06)9982234	(06)9982234	澎湖縣西嶼 鄉池東村 220 號

附錄五 重大海洋油污染急應變計畫

東港區漁會漁業電台	(08)8350247	(08)8350247	(08)8354312	屏東縣東港鎮新庄路71號3樓
花蓮區漁會漁業電台	(038)230912	(038)230912	(038)222192	花蓮市港濱路37號3樓
綠島區漁會漁業電台	(089)672040	(089)672040	(089)672040	台東縣綠島鄉南寮村漁港2路1號
基隆海岸電台	(02)24241913 (02)24241914	(02)24241913 (02)24241914	(02)24243524 (02)24241923	基隆市義三路9號2樓
高雄海岸電台	(07)3442863	(07)3442863	(07)2240149	高雄市錦田路142號
台中海岸電台	(04)2882376	(04)2882376	(04)2200738	台中市市府路37號303室
花蓮海岸電台 (已裁撤)	(038)324406 (038)340055	(038)324406 (038)340055	(038)320299 (038)320499	花蓮市中正路595號
台灣區漁業廣播電台	(07)88415061 080008166	(07)88415061 080008166	(07)8417680 (07)8119161	高雄市前鎮區漁港北二路5號

貳、民間救難協調機構

華龍港灣工程公司	(02)25782207	090050682	(02)25781678	台北市南京東路四段164號11樓之2
華龍港灣工程公司(基)	(02)24658115-6	(02)24658115-6	行動電話 090248115	基隆市花源五街26號
華龍港灣工程公司(高)	(07)7717177	(07)7717177		高雄市公園二路84號



我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究

台灣打撈公司	(07)3332226	(07)7712768	(07)3326957	高雄市前鎮區三多三路 155 號 2 樓
南豐海事工程公司	(07)3819629	(07)3819629	(07)3921347	高雄市三民區春陽街 254 號 2 樓
台灣省漁會	(02)29823684	(02)29824541	(02)29885424	三重市力行路一段 6 號
高雄區漁會	(07)8218447 (07)8412491	(07)8412491	(07)8313439	高雄市前鎮區漁港東二路 3 號
基隆區漁會	(02)24695523	(02)24693415 (02)24693417	(02)24693283 (02)24695395	基隆市環港街 5 號 2 樓 A 棟
蘇澳區漁會	(039)962103	(039)962103	(039)972904	蘇澳鎮南安里漁港路 36 號
台中區漁會	(04)6562650 (04)6562631	(04)6562650 (04)6562631	(04)6566435	台中縣清水鎮北堤路 30 號
花蓮區漁會	(038)223118	(038)223118	(038)223342	花蓮市港濱街 37 號
台東區漁會	(089)281050	(089)281050	(089)281050	台東市富岡街 297 號
澎湖區漁會	(06)9262131-5	(06)9262131-5	(06)9264460	澎湖縣馬公市場明里新生路 158 號

附錄五 重大海洋油污染急應變計畫

高雄區漁會 漁業專用電台	(07)8214136-7 (07)8216473	(07)8214136-7	(07)8215864 (07)8216490	高雄市前 鎮區漁港 中一路 2 號 2 樓(高 雄漁會電 台)
-----------------	------------------------------	---------------	----------------------------	--

「我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究」  
政策建議書審查意見

行政院研究發展考核委員會

- 一、 研究報告業蒐集我國、美國及日本緊急應變及賠償制度相關資料，惟缺少我國與美、日兩國在相關制度上之比較，以及目前我國緊急應變計畫之實際運作資料，包括對應權責之準備程度與能力、實際運作的表單與紀錄等，請再補充納入。另本研究報告所參考之文獻，較缺乏近年國內著作，且多屬碩士論文，用於各階段措施檢討，較缺乏客觀性。建議依現況資料適度更新，並增加期刊論文之參考文獻。
- 二、 本研究報告引用國際公約部分，建議納入國際海事組織(IMO)的"Manual on Oil Pollution "以及該組織的海洋環境保護委員會(MEPC)爲了油污染整備、應變與合作國際公約(OPRC)/有害及有毒物質污染整備、應變與合作議定書(OPRC-HNS Protocol)等之履行而擬定的"Guidance document on the implementation of an Incident Management System"等。有關環境風險與求償的部分，國際相關案例或發展更是重要參考，例如：2010年的MEPC 61會議「環境風險評價標準」與「溢油成本」等相關文件所提IOPCF/美國/希臘/挪威/日本案例資料庫與公式等，請參酌納入研究報告。
- 三、 本案研究重點之一，係研擬我國因應海洋油污染事件整體作業程序及因應作爲，報告中未就整體作業程序及因應作爲作出具體建議，請再補充。另有關重大海洋油污染緊急應變組織分工之檢討，宜請補充：
  - (一) 查「重大海洋油污染緊急應變計畫」貳、目標之第2項第2款規定，重大海洋油污染緊急事件之範圍包括：船舶發生「海難」或其他意外事件，造成船舶載運物質或油料外洩，致有危害人體健康、嚴重污染環境之虞者。而依災害防救法第3條第

1 項第 4 款及第 2 項規定，交通部係中央海難災害防救業務主管機關(該部所定「海難災害防救業務計畫」，於 98 年 4 月 14 日本院災害防救會報第 11 次會議通過後實施)。既環保署掌理之「海洋油污染緊急應變」與交通部掌理之「海難救助」息息相關，該二機制間之協調聯繫似尚有待檢討之處，請補充。

(二) 本報告第 5 章第 2 節就我國現行海洋油污染緊急應變計畫有關組織分工部分，僅以交通部為商港法主管機關，其港務局人力及應變設備等事項進行檢討(頁 105-106)，並未論及其主管海難救助業務，請補充。

(三) 有關本研究報告建議指揮層級應由現行環保署提升至行政院一節，尚待斟酌：

1. 依現行災害防救之體系，行政院設中央災害防救會報，但災害防救之指揮、督導、協調尚屬中央部會權責(參見災害防救第 3 條及第 6 條)。經查目前海難救助之中央主管機關為交通部，倘屬甲級海難災害規模，始須通報至行政院，爰如海洋油污染之處理層級不分事件大小，逕提升至行政院，於災害防救體系上恐有不一致之情形。

2. 另有關複合式災難與單純海洋油污染之處理，建議應依災害程度、範圍訂定其處理作業流程。

(四) 本研究報告對於各階段措施之檢討，主要引用文獻或從「法」的觀點著手，較欠缺對實務現況的深入探討，在分析我國案例時，建議應針對問題，對照當下之緊急應變計畫逐步檢視，並對照求償機制中的各分項，將結果彙整列表。

四、 本案研究重點之一，係研擬我國政府針對海洋油污染之合理求償作業機制及相關配套措施，本報告雖點出求償主體、賠償主體、求償項目等修法方向，但對於「合理」求償作業機制與相關配套措施，仍欠缺針對問題點的具體建議。

(一) 有關海洋油污染之求償，由於我國非油污損害民事責任國際公

約(CLC)及油污損害國際賠償基金國際公約(FUND)之會員國，不論對污染船舶之船東或貨油之貨主而言，求償均屬不易。本研究僅說明國際公約規定，並未提出實際求償之步驟及對象，請補充。

(二) 有關成立賠償基金之可行性，應審慎評估：

1. 依目前海洋污染防治法第 12 條及第 13 條規定，徵收海洋棄置費成立基金及發生海洋污染事件由該基金代為支應之範圍，皆限於管轄權所及之公私場所。然自阿瑪斯號事件以來，善後困難之重大海洋油污染事件，皆涉及我管轄權所不及之外國船舶。是以考量我國基金有限之規模，如何支應龐大之賠償費用以及有效對外國船舶進行求償等事項，均涉及該基金之徵收對象、管理及運用。爰請詳細規劃評估。
2. 倘成立賠償基金之可行性不高，考量我國加入相關國際公約之現實障礙較高，現階段是否尚有其他外國制度可資參考運用或提出其他替代方案？請補充。
3. 有關頁 159 提及現行船東防護與補償協會(P&I Club) 保險人最重要之所在地英國，其法制上並不承認受害第三人對 P&I Club 保險人直接求償權，將使我國海洋污染防治法第 34 條形同具文；另於頁 179 強調取得 P&I Club 擔保書之重要性，但缺乏機關於取得 P&I Club 擔保書後，後續求償應注意事項之具體內容，請研究團隊補充。

(三) 請先行釐清求償範圍是否僅限公部門行政支出求償，或含生態、漁業等私部門或生態資源方面損失求償，如非僅公部門行政支出求償且於應變期間未能完成求償作業，於應變結束後，應由何機關主政，相關建議事項請納入結論並請明確說明。

(四) 為避免求償確認過程延宕，建議事項宜納入相關業務主管機關加速建置或整合國內漁業資源及海域生態背景資料，期於求償階段立即提出完整計算資料，並於其主管法令中明定求償機制，以完備漁業及海域生態求償機制。

- 五、 頁 107，敘及「各地方政府…仍未配置有任何溢油污染防治的應變處理設備…」敘述有誤，請修正。按自 90 年起由環保署陸續購置海洋污染應變設備交由海巡署或地方主管機關使用，目前各地方政府均有應變設備，且需定期保養維護設備、辦理教育訓練及應變演練等事宜。
- 六、 本研究之主要建議事項，僅簡要列於提要中，未於本文說明前因後果，應補充說明為何提出相關建議，及應如何達成該建議之作法。
- (一) 本研究所提事前、事中、事後措施等主要建議事項，過於空泛模糊，宜再對照實務現況檢視其可行性與問題點，使其更聚焦與具體化。若能對照列出：現況問題、建議措施、理由或預期效果，應該較具說服力，如油污染通報系統之強化，歷年來實施狀況為何，應如何強化。
- (二) 另立即可行建議及中長期建議與前述事前、事中、事後建議部分之關聯性為何，應再補充說明。事前、事中、事後建議內容，應區分為立即可行及尚待規劃研究之部分，按其緩急先後，提供建議，以作為施政參考。
- 七、 建議書內容格式應修正部分：
- (一) 有關附錄三會議發言單部分，宜整理為書面意見納入報告，以利閱讀。
- (二) 有關法律引述時宜指明條次或適當註記，例如：頁 101 引述海洋污染防治法、中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法之規定，但未引述條次。
- (三) 請將提要置於目次前，參考書目置於附錄前。另文中仍有漏（冗）字、錯字，如頁 VIII 交指揮機關，應修正為交「通」指揮機關等，請研究團隊審慎檢視後修正。

「我國重大海洋油污染事件應變與求償機制建立之研究」  
政策建議書審查意見回覆表

100年5月18日

編號	審查意見	回覆情形情況說明
1	一、 研究報告業蒐集我國、美國及日本緊急應變及賠償制度相關資料，惟缺少我國與美、日兩國在相關制度上之比較，以及目前我國緊急應變計畫之實際運作資料，包括對應權責之準備程度與能力、實際運作的表單與紀錄等，請再補充納入。另本研究報告所參考之文獻，較缺乏近年國內著作，且多屬碩士論文，用於各階段措施檢討，較缺乏客觀性。建議依現況資料適度更新，並增加期刊論文之參考文獻。	蓋本研究計畫所引用之碩博士論文均與研究議題環環相扣，透過研究論文引發之問題意識，進一步深入為研究，並無欠缺客觀性之問題。
2	二、 本研究報告引用國際公約部分，建議納入國際海事組織(IMO)的	國際海事組織之“Manual on Oil Pollution”及”Guidance document on the

	<p>"Manual on Oil Pollution "以及該組織的海洋環境保護委員會 (MEPC) 爲了油污污染整備、應變與合作國際公約 (OPRC)/有害及有毒物質污染整備、應變與合作議定書 (OPRC-HNS Protocol) 等之履行而擬定的 "Guidance document on the implementation of an Incident Management System" 等。有關環境風險與求償的部分，國際相關案例或發展更是重要參考，例如：2010 年的 MEPC 61 會議「環境風險評價標準」與「溢油成本」等相關文件所提 IOPCF/美國/希臘/挪威/日本案例資料庫與公式等，請參酌納入研究報告。</p>	<p>implementation of an Incident Management System”係說明海洋油污染之應變處置過程及方法，本研究囿於期程難以將其全數納入，惟原報告內容業已將各保險人之處理資料爲分析整理，就處置過程及方法已有相當之說明。另於第 MEPC 第 61 屆會議中之相關案例資料庫與公式，已酌納於第三章第二節五、項下說明。（詳見 P.66 ~ P.69）</p>
--	---	---



3	<p>三、 本案研究重點之一，係研擬我國因應海洋油污染事件整體作業程序及因應作為，報告中未就整體作業程序及因應作為作出具體建議，請再補充。另有關重大海洋油污染緊急應變組織分工之檢討，宜請補充：</p> <p>(一)查「重大海洋油污染緊急應變計畫」貳、目標之第 2 項第 2 款規定，重大海洋油污染緊急事件之範圍包括：船舶發生「海難」或其他意外事件，造成船舶載運物質或油料外洩，致有危害人體健康、嚴重污染環境之虞者。而依災害防救法第 3 條第 1 項第 4 款及第 2 項規定，交通部係中央海難災害防救業務主管機關(該部所定</p>	<p>(一)已依據審查意見補充至新增之第五章第二節。(詳見 P.109 ~ P.112)</p> <p>(二) 已修正納入審查意見之建議。</p> <p>(三)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 修正為第三級海洋污染緊急應變始提升至行政院層級。(詳見 P.187)</li> <li>2. 同前修正回覆意見所述，茲不贅述。</li> </ol> <p>(四)已依據審查意見將案例事實彙整為表一。(詳見 P.23 ~ P.25)</p>
---	---	--

	<p>「海難災害防救業務計畫」，於 98 年 4 月 14 日本院災害防救會報第 11 次會議通過後實施)。既環保署掌理之「海洋油污染緊急應變」與交通部掌理之「海難救助」息息相關，該二機制間之協調聯繫似尙有待檢討之處，請補充。</p> <p>(二)本報告第 5 章第 2 節就我國現行海洋油污染緊急應變計畫有關組織分工部分，僅以交通部為商港法主管機關，其港務局人力及應變設備等事項進行檢討(頁 105-106)，並未論及其主管海難救助業務，請補充。</p> <p>(三)有關本研究報告建議指揮層級應由現行環保署提升至行政院一節，尙待斟酌：</p>	
--	---	--

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 依現行災害防救之體系，行政院設中央災害防救會報，但災害防救之指揮、督導、協調尚屬中央部會權責(參見災害防救第 3 條及第 6 條)。經查目前海難救助之中央主管機關為交通部，倘屬甲級海難災害規模，始須通報至行政院，爰如海洋油污染之處理層級不分事件大小，逕提升至行政院，於災害防救體系上恐有不一致之情形。</li><li>2. 另有關複合式災難與單純海洋油污染之處理，建議應依災害程度、範圍訂定其處理作業流程。</li></ol>	
--	--	--

	<p>(四) 本研究報告對於各階段措施之檢討，主要引用文獻或從「法」的觀點著手，較欠缺對實務現況的深入探討，在分析我國案例時，建議應針對問題，對照當下之緊急應變計畫逐步檢視，並對照求償機制中的各分項，將結果彙整列表。</p>	
<p>4</p>	<p>四、 本案研究重點之一，係研擬我國政府針對海洋油污染之合理求償作業機制及相關配套措施，本報告雖點出求償主體、賠償主體、求償項目等修法方向，但對於「合理」求償作業機制與相關配套措施，仍欠缺針對問題點的具體建議。</p> <p>(一) 有關海洋油污染之求償，由於我國非油污損害民事責任國際公</p>	<p>(一) 因我國並未加入 CLC 或 FUND 基金公約，對於油污損害之情形，我國尚無法依上開公約對造成污染之船舶船東或貨由之貨主請求損害賠償，因此本文在此僅係針對國際現行運作之制度作出描述。</p> <p>(二)</p> <p>1. 在尚未建立起如同國外以基金之方式補償被害人之損失，並代當事人向污染行為終局人求償之前，我國</p>

	<p>約 (CLC) 及油污損害國際賠償基金國際公約 (FUND) 之會員國，不論對污染船舶之船東或貨油之貨主而言，求償均屬不易。本研究僅說明國際公約規定，並未提出實際求償之步驟及對象，請補充。</p> <p>(二) 有關成立賠償基金之可行性，應審慎評估：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 依目前海洋污染防治法第 12 條及第 13 條規定，徵收海洋棄置費成立基金及發生海洋污染事件由該基金代為支應之範圍，皆限於管轄權所及之公私場所。然自阿瑪斯號事件以來，善後困難之重大海洋油污染事件，皆涉及我管</li></ol>	<p>仍應建立相關之賠償基金，此時該筆基金之用途在於支墊清除油污之各項作用費用，而非在終局之填補損害。當此筆基金支出，且於事後釐清應負責人時，則仍必須向應負責人收回該筆費用。（詳見 P.170）</p> <ol style="list-style-type: none"><li>2. 此基金仍有成立之可能，惟該筆基金係非以填補終局損害為目的，故仍應搭配取得財務保證書之方式來降低無法取得賠償之風險。（詳見 P.171）</li><li>3. P&amp;I Club 出具的擔保書，有多重之重要性，一在分散船東之海事風險，一在擔保損害賠償之債權人能由有資力之 P&amp;I Club 獲得賠償，此外取得 P&amp;I Club 出具的擔保</li></ol>
--	---	--

	<p>轄權所不及之外國船舶。是以考量我國基金有限之規模，如何支應龐大之賠償費用以及有效對外國船舶進行求償等事項，均涉及該基金之徵收對象、管理及運用。爰請詳細規劃評估。</p> <p>2. 倘成立賠償基金之可行性不高，考量我國加入相關國際公約之現實障礙較高，現階段是否尚有其他外國制度可資參考運用或提出其他替代方案?請補充。</p> <p>3. 有關頁 159 提及現行船東防護與補償協會 (P&amp;I Club) 保險人最重要之所在地英</p>	<p>書亦可根本解決直接求償權之問題，簡言之，擔保書之內容就係在承諾願意承擔因海洋污染所生之債務，而如 P&amp;I Club 一旦出具擔保書，此時就可直接向 P&amp;I Club 請求損害賠償。 (詳見 P.190)</p> <p>(三)主要之求償範圍都是在應變處理過程當中清除油污或防止油污擴大所衍生之公部門行政支出，而環保署基於統籌緊急應變之措施，其可決定是否支出該筆費用、支出費用之多寡等，再者，就相關支出之資料、單據等收集、彙整事宜，相較於其他機關來得容易，故以環保署作為海洋油污事故發生時之單一求償窗口，是較適當之作法。惟倘若可建立如本文前述之求償基金，因</p>
--	--	---

	<p>國，其法制上並不承認受害第三人對 P&amp;I Club 保險人直接求償權，將使我國海洋污染防治法第 34 條形同具文；另於頁 179 強調取得 P&amp;I Club 擔保書之重要性，但缺乏機關於取得 P&amp;I Club 擔保書後，後續求償應注意事項之具體內容，請研究團隊補充。</p> <p>(三)請先行釐清求償範圍是否僅限公部門行政支出求償，或含生態、漁業等私部門或生態資源方面損失求償，如非僅公部門行政支出求償且於應變期間未能完成求償作業，於應變結束後，應由何機關主政，相關建議事項請納入結</p>	<p>該基金之作用並非用於最終局之填補損害，蓋油污之清除講求迅速性，故在未釐清油污染之應負責人或應負責人未能及時清除污染時，為求清除之時效，此等清除作業之費用，應先由該筆基金支墊，並於事後釐清應負責人時，則仍必須向應負責人收回該筆費用，是以此時則應由該基金負責彙整資料並向應負責人進行求償。(詳見P.189)</p> <p>(四)我國目前對於生態權利之損害，仍無此種生態權利內涵之概念，故關於權利主體及權利標的之內涵為何仍無法確立，職是就此部分損害在法律上尚未明文規範其為法律上保障之利益，亦無法具體界定該請求範圍。而在未具體界定該請求範圍之前提下，關於漁業資源及海</p>
--	---	---

	<p>論並請明確說明。</p> <p>(四) 為避免求償確認過程延宕，建議事項宜納入相關業務主管機關加速建置或整合國內漁業資源及海域生態背景資料，期於求償階段立即提出完整計算資料，並於其主管法令中明定求償機制，以完備漁業及海域生態求償機制。</p>	<p>域生態背景資料似也難以明確特定，故我國應先將此等生態權利具體成文化，迅速建立該等權利之內涵。（詳見 P.191 ~ P.192）</p>
<p>5</p>	<p>五、 頁 107，敘及「各地方政府…仍未配置有任何溢油污染防治的應變處理設備…」敘述有誤，請修正。按自 90 年起由環保署陸續購置海洋污染應變設備交由海巡署或地方主管機關使用，目前各地方政府均有應變設備，且需定期保養維護設備、辦理教育訓練及應變演練等事宜。</p>	<p>已依審查意見修正相關內容。</p>



<p>6</p>	<p>六、 本研究之主要建議事項，僅簡要列於提要中，未於本文說明前因後果，應補充說明為何提出相關建議，及應如何達成該建議之作法。</p> <p>(一) 本研究所提事前、事中、事後措施等主要建議事項，過於空泛模糊，宜再對照實務現況檢視其可行性與問題點，使其更聚焦與具體化。若能對照列出：現況問題、建議措施、理由或預期效果，應該較具說服力，如油污染通報系統之強化，歷年來實施狀況為何，應如何強化。</p> <p>(二) 另立即可行建議及中長期建議與前述事前、事中、事後建議部分之關聯性為何，應再補充說明。事</p>	<p>(一) 已依審查意見於末章加入現況問題、建議措施及理由之對照。(詳見 P.193 ~ P.194)</p> <p>(二) 本研究係以油污染事件時間階段為基準，分別提出事前、事中、事後之處理措施。提要所稱立即可行及中長期建議僅係為說明前開措施是否涉及現行法制變更所附帶論及者，倘未涉及現行法規之調整與變動，僅係強化現有之系統者，為立即可行方案，餘皆為中長期方案而待規劃研究。</p>
----------	---	---

	<p>前、事中、事後建議內容，應區分為立即可行及尙待規劃研究之部分，按其緩急先後，提供建議，以作為施政參考。</p>	
<p>7</p>	<p>七、 建議書內容格式應修正部分：</p> <p>(一)有關附錄三會議發言單部分，宜整理為書面意見納入報告，以利閱讀。</p> <p>(二)有關法律引述時宜指明條次或適當註記，例如：頁 101 引述海洋污染防治法、中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域與大陸礁層法之規定，但未引述條次。</p> <p>(三)請將提要置於目次前，參考書目置於附錄前。另文中仍有漏(冗)字、錯字，如頁 VIII 交指揮機</p>	<p>(一)旨揭內容確已納入計畫撰擬時之依據。</p> <p>(二)已依審查意見修正。</p> <p>(三)已依審查意見修正。</p>

	關，應修正為交「通」指揮機關等，請研究團隊審慎檢視後修正。	
8	本研究建議以環保署為海洋油污染事故求償的統一對外窗口一節，可考量進一步建議請該署以開口契約委託「相關法律機構」，成立統一之求償小組，協助各目的事業主管機關研擬求償對策，並俟求償工作完成後，再行解散。	已依審查意見修正。（詳見P.187）
9	本研究發現「環境權」是否可視為具有價值財，學界間仍無一定見解，並認為確立生態損害的請求權基礎，應建立一生態環境損害的評估技術標準，俾將生態損害列入海洋污染防治法之請求項目一節，因我國海岸線綿長，生態資源豐富且具多樣性，建立一生態環境損害的評估技術標準所需經費龐大，似非一機關所能承擔，亦可考量採一般私法之精	已依審查意見修正。（詳見P.189 ~ P.190）

附錄七 政策建議書審查意見回覆表

	<p>神，請賠償主體（肇事者） 「回復事故前之生態環境 （以事故現場鄰近海域作對 照）」之原則，作為求償之 策略，以促使肇事者自行評 估回復原狀所需費用，俾據 以獲得合理之生態賠償。</p>	
--	---	--