

臺灣海峽兩岸搜救協調工作介紹

銀柳生

摘要

海難搜救包括海難救助法規、海難搜救及救助組織、海難搜救及救助作業程序、海難救助報酬、撈救及污染防治求償權等。其與海上人命安全、防止船舶污染等息息相關。完善之海難搜救制度除可保障航行安全、船員生命及船舶與貨物之財產利益外，並可維護沿海國海域安全及環境生態。IMO 國際海空搜射手冊因該手冊之主旨在於協助各國達成搜救工作目的之需求，履行國際民航、海上搜救國際公約及海上人命安全國際公約所要求的義務，該手冊亦作為海空搜救之組織及服務之準則，並鼓勵各國政府善其搜救服務，與隣近國家之合作，並將搜救服務列為全球系統之一部份，臺灣亦不例外，尤其臺灣海峽與大陸一水之隔，兩岸三通後海難事件迭有發生，兩岸海難救助單位如何合作救助，實為一個重要議題。本文介紹臺灣海域海難搜救現況，並報告臺灣海上搜救海、空兵力力量之運用、大陸搜救兵力概況、兩岸聯合搜救演練及海難通報程序，以瞭解臺灣海峽兩岸目前執行海難救助作業。

一、相關國際公約與規範條文

(一) 一九五八年日內瓦公海公約 (Geneva Convention on the high sea)

在該公約第十二條第二項中規定：「各沿海國應為海面及上空之安全提倡舉辦並維持適當與有效之搜救事務，如環境需要，並與鄰國互訂區域辦法，為此目的從事合作」。

(二) 一九七四年海上人命安全國際公約 (The International Convention for the Safety of Life at Sea; SOLAS, 1974)

在該公約第五章第十五條 (Search and Rescue) 中規定：「(a)各締約國政府應承諾作任何必要之部署，以確保對海岸瞭望及救助其沿岸海上遇險之人員，該項部署應該包括建立、運用及維持海運交通量及航行危險所認為實際與必要之航行安全設備，並應儘可能提供搜索與救助海上遇險人員之適當措施。(b)各締約國政府應承諾提供有關其現有救助設備之資料，如該設備有變更時，並提供變更資料。」

(三) 一九七九年海上搜索與救助國際公約 (International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979)

此公約基於人道立場之要求，規定各沿海國家應遵照國際公約之有關規定，加強海上搜救能力及與鄰國之搜救合作，並希望藉建立一項國際海上搜救計畫達成救助海上遇險人員，以發展與推進此項活動來建立全球性的搜救體系。並

呼籲各國對從事海上搜救工作的人員作必要的訓練，以能夠確實而有效地達成救助海上遇險人員。其附錄第二章中規定：「締約國在其所負責全盤協調搜索與救助作業之區域內，收到有人在海上遇險之資料時，該締約國之負責當局，應採取緊急步驟，提供可利用之最適切援助。」

(四) 一九八二年聯合國海洋法公約 (United Nations Convention on the Law of the Sea; UNCLOS, 1982) 該公約中第九十八條 (Duty to Render Assistance) 中規定：

「1、每個國家應責成懸掛該國旗幟航行船舶的船長，在不嚴重危及其船舶、船員或乘客的情況下：(a) 救助在海上遇到的任何有生命危險的人；(b) 如果得悉有遇難者需要救助的情形，在可以合理地期待其採取救助行動，儘速前往拯救；(c) 在碰撞後，對另一船舶，其船員及乘客給予救助。並在可能的情況下，將自己船舶的名稱、船籍港和將停泊的最近港口通知另一船舶。2、每個沿海國應促進有關海上和上空安全的足敷應用和有效的搜尋和救助服務的建立、經營和維持，並應在情況需要時，為此目的通過相互的區域性安排與鄰國合作。」

(五) 一九九八年海上搜救國際公約 (SAR) 附錄之修正案

該項修正案一方面解釋各國政府之責任，並強調海空搜索與救助作業區域間之合作。另一方面，解釋各國政府之責任並強調海與空搜索與救助作業間區域之協調與聯繫。在該修正案附錄中的第二章組織與協調業已重新草擬以使各國政府之責任更明確。該章要求各締約國不只要單獨或與其他國家合作建立搜索與救助服務之要素，並應該規劃如何安排搜索與救助服務及如何發展國家之能量。另外還要求締約國建立搜救協調中心且該中心係由經訓練具有英語工作知識之人員在 24 小時之基礎上作業，第三章為國家間之合作。第四章為作業程序，提供應遵守之程序，如：在最初行動、緊急階段中之程序。當搜索目標位置不明時，開始搜索與救助作業之程序以及搜救行動時協調之程序等。並表達「搜索與救助作業如實際可行時應予繼續直迄所救助之遇險人員已不再有任何合理希望時止」。第五章船舶報告系統，規定船舶報告系統應提供最新之船舶動態資料以協助遇險事故中之搜索與救助行動。

(六) 國際海事組織搜索與救助手冊 (IMO Search and Rescue Manual-IMOSAR Manual) 該手冊提供國際性共同搜索和救助模式的指導，目的在鼓勵所有沿岸國以相似的方式發展其搜救組織，並建立和鄰近國家合作以提供互相協助。這手冊分成三部分：

第一部份：搜救組織描述如何建立組織系統以及必要的設備以提供在搜索責任區內經濟、實際可行的搜索與救助服務。

第二部份：搜救程序描述搜索與救助的程序，提供相關資料給所有參與搜救的人員，而有關搜救的簡碼則收錄於附錄中。

第三部分：將搜救裝備配置於航空器和船舶上，以幫助其履行搜索、救助及現場協調人員之職能，及自身遇險時進行搜索救助行動。

二、臺灣現行海上海難救護體系及搜救服務區域

(一) 中央災害應變中心

臺灣海難救護組織體系，依「災害防救法」第三條規定，各種災害之防救，

以下列機關為中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級災害防救相關行政機關及公共事業執行各項災害防救工作。其中第四款規定，空難、海難及陸上交通事故，主管機關為交通部。同法第七條第二項規定，為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設災害防救委員會，置主任委員一人，由副院長兼任，並配置專職人員，分組處理有關業務；其組織由行政院定之。

中央災害應變中心在海難救助之任務分工方式如下：

1. 交通部：辦理空難、海難及陸上交通事故成立本中心之幕僚作業事項。
2. 國防部：督導軍方支援重大災害搶救及海、空難直昇機、船艦協力救助等事項。
3. 行政院海岸巡防署：負責海岸管制區之管制及安全維護事項、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項、海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項、海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項、走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項、海洋事務研究發展事項、執行事項：海上交通秩序之管制及維護事項、海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項、漁業巡護及漁業資源之維護事項、海洋環境保護及保育事項、其他有關海岸巡防之事項。

(二) 行政院國家搜救指揮中心

2000年7月22日因八掌溪事件救難延誤造成遇難人員罹難事件後，於2000年7月24日1200時起，由原「國軍搜救協調中心」之組織機構，以任務編組方式成立「行政院國家搜救指揮中心」，期間經行政院召集相關部會研審相關「設置要點」及「作業手冊」；同年12月22日以臺89字內字第3560號，行文各部會局署、縣、市政府，「行政院國家搜救指揮中心設置要點」及「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」，經過一年半多到2002年12月31日消防署始正式接手。

行政院國家搜救指揮中心任務：

1. 航空器、船舶遇難事故緊急搜救之支援調度。
2. 緊急傷（病）患空中緊急救護之支援調度。
3. 移植器官空中運送之支援調度。
4. 山區、高樓等重大災難事故緊急救援之支援。
5. 海、空難事故聯繫、協調國外搜救單位或其他重大災害事故緊急救援之支援調度。

(三) 臺灣搜救服務區

臺灣自成立實際的搜救作業機構以來，即以國際民航組織劃定的「臺北飛航情報區」為臺灣的搜救服務區，執行區域內有關飛機與海上船艦遭遇危難時之搜索與救護。對於搜索區以外鄰近地區飛機與船艦遭遇危難事件時，向各鄰近國及地區協調中心申請，協助實施搜索與救護。由長期以來實施績效觀之，尚能為鄰近各國及地區搜救單位所肯定，多年來海難人道之救助執行並未遭遇任何質疑或干擾。

臺北飛航情報區的界限，起自北緯29度00分，東經117度00分以東至北緯29度00分，東經124度00分，向南至北緯21度00分，東經117度30分，再向東至北緯21度00分，東經121度30分，再向北北緯23度30分，東經124

度 00 分。涵蓋臺灣周邊海域及大陸東南沿海部分。1999 年十二月為配合香港 MCC 調整其服務區遺留一畸零地帶，國際 COSPAS-SARSAT 組織及港、日 MCC 籲請臺灣擴大搜救服務區，臺灣同意將原東南海上搜救服務點向右延伸至北緯 21 度 00 分，東經 122 度 00 分。以彌補該畸零地帶海、空求救訊息之接收。

臺灣搜救服務區的東邊及北邊，均屬日本的搜救服務區，南邊分屬菲律賓、香港搜救服務區。琉球以東的太平洋，分屬日本及美國，現已劃分數個搜救服務區。臺灣海峽中線以西與中國大陸管轄區域重疊部份，除臺灣管轄區域（外島之限制及禁止水域內）外，原則以通知方式協調有關單位辦理。

三、臺灣海上搜救兵力概況

(一) 空中搜救兵力力量

行政院中央災害應變中心為有效整合空中救援資源與統一調度，內政部於 2004 年 3 月 10 日將交通部航空局航空隊、警政署空警隊、消防署空消隊及海巡署空偵隊等四個單位共 35 架直昇機及二架定翼機，整編為內政部空中勤務總隊，使空中救災一元化，不只是量的整合，也是能與質的提升，整合後機隊配置將依據飛機性能，劃定飛航服務半徑三十分鐘內到達為原則，分北（臺北）、中（清泉岡）、南（臺南、高雄）三個大隊及花蓮、臺東兩個分遣隊，共五個待命基地統籌調派支援陸、海各項災害空中救援任務，爭取災害搶救黃金時效，目前北、中、南、花蓮、臺東五基地每日均有一至二架直昇機二十四小時待命，隨時接受國家搜救指揮中心調派支援空中救災勤務。

另空軍救護隊 S-70C 及 EC-225 型直昇機，每日有四架擔負日間搜救任務，分駐於松山、嘉義、臺東等三處基地；夜間搜救機一架駐於嘉義基地。空軍 C-130H 固定翼型日、夜間救待機一架駐於屏東，廿四小時待命，該隊任務以救援軍方機、艦災難為主。若民間大型災難內政部空中勤務總隊救災之兵力不足時，可依令支援民間海、陸救災。

(二) 海上搜救兵力力量

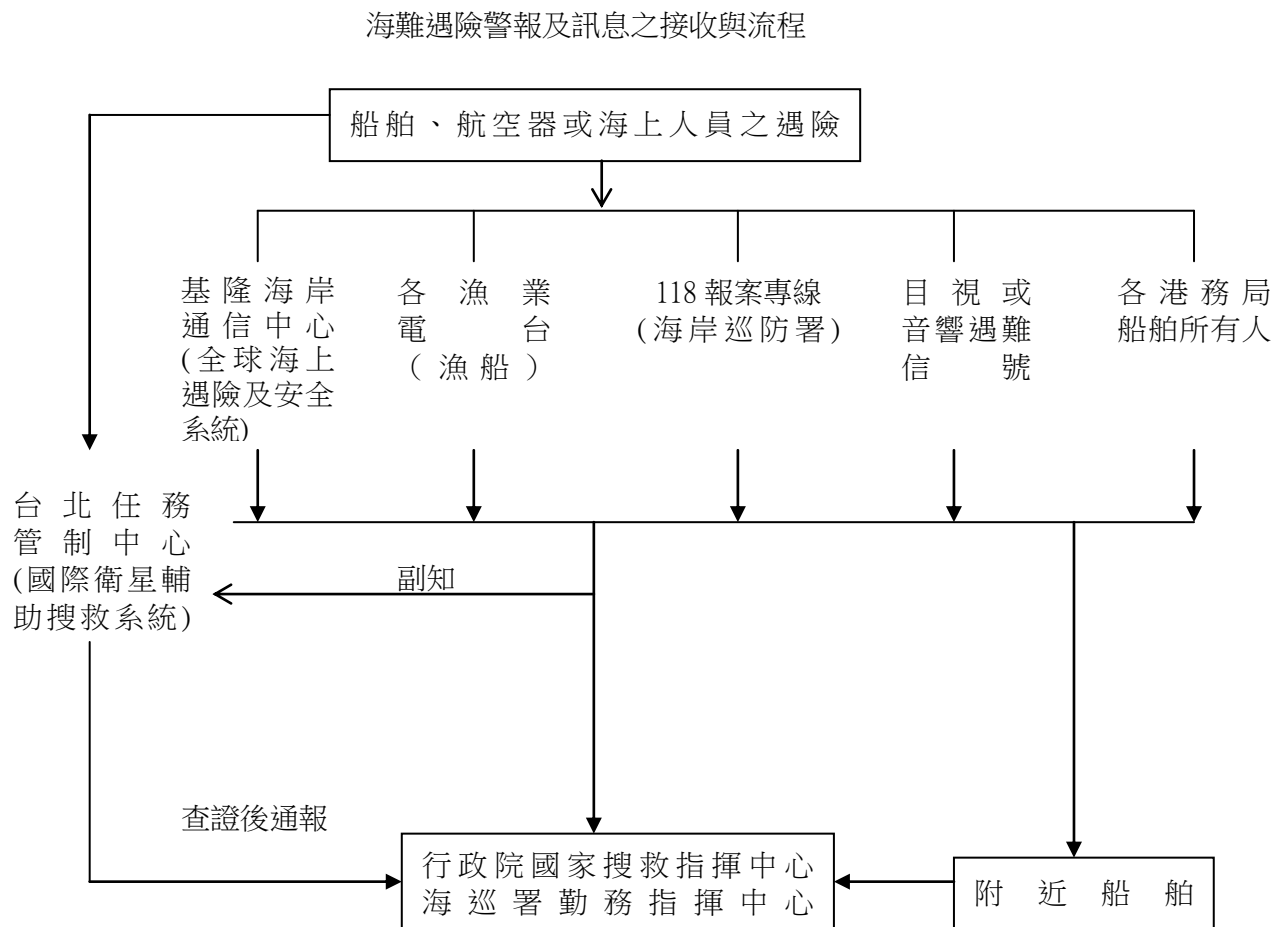
1. 海軍海上救難船

基隆、左營、馬公、蘇澳各配置搜救船舶四艘及基隆、左營（或馬公）拖救艦各乙艘，待命執行海難船舶及空難墜海搜、拖救任務。另於海上航行艦艇在不影響公務原則下可轉用於民間搜救任務。

2. 海岸巡防署所屬海洋巡防總局

海洋巡防總局現有艦艇共約 130 餘艘，該艦艇主要用於巡邏任務，並不完全具備救難性能，目前國人自製自動扶正救難船三艘可在十一級強風惡劣天候下，仍能出海執行救援任務。兵力配置本島及外島金門、馬祖、馬公各海港共 21 個中隊及分隊兼負海上海難搜救法定任務。並開放急用專線 118 號緊急報案電話，供國人遭遇海難報案專用。

四、海難通報程序



※ 行政院國家搜救指揮中心、行政院海岸巡防署接獲船舶或海上人員遇險警報及訊息經查證、確認、協調後，派遣搜救飛機船艦。

五、兩岸救助機構合作搜救

2008年11月4日海峽兩岸簽訂「海峽兩岸海運協議」第7點：「雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全，發生海難事故，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則及時實施救助」。隨後2008年12月15日開啟兩岸海空運直航，目前兩岸船舶及航空器航行日益頻繁，為履行維護兩岸航運安全及海上人命救助職責，於臺灣海峽發生海上災難後能迅速通報共享搜救資源，並按照就近就便原則以利搜救之遂行，實有必要協調大陸相關搜救機構執行，依據臺灣交通部核准指定臺灣中華搜救協會為我方兩岸搜救聯繫協調窗口，直接對中國海上搜救中心協調海難搜救事宜。多年來海峽兩岸海難搜救機構基於互信互惠原則及多次研討協調，通過協商建立海難搜救合作，共同維護臺灣海峽航運安全，並積極推動兩岸公務船舶聯合搜救演練，2010年首次由大陸主辦兩岸海上聯合搜救演練，2012年繼由我方舉辦，兩岸救難機構再次共同策劃執行，2014年第三次海峽兩岸海上聯合搜救演練再輪由大陸於馬尾與馬祖海域舉行，均顯示雙方在通報聯繫和合作救援作業上有

卓越的進步，美國學者艾倫（Kennth Allen）曾將海上安全救援列為兩岸建立互信機制重要一環，海上聯合搜救演練將有利於兩岸搜救資源之共享，維護船舶航行安全。

六、大陸海上搜救兵力概況

大陸搜救指揮是設於北京的中國海上搜救中心，沿海各省（市）均設有分中心，由交通運輸部負責統一指揮，執行搜救兵力則由該部救助打撈局負責，該機構創立於 1951 年，目前救助打撈團隊共有三個救助局（北海、東海、南海）、三個打撈局（煙臺、上海、廣州）和四個救助飛行隊（北海第一救助飛行隊、東海第一救助飛行隊、東海第二救助飛行隊及南海第一救助飛行隊），並設立了 18 個救助基地，分布於大陸沿海各地區，救難船舶百餘艘，飛機 30 餘架、一萬多名救撈職工，分布在一萬八千多條航線待命值班。

臺灣海峽是重要的通航水域，自大陸救撈系統成立以來，就在臺灣海峽西線部署了專業救撈力量，並在溫州、福州、廈門、汕頭等地建立了救助站。大陸救撈系統在 2003 年經歷了體質改革之後，針對臺灣海峽的實際情況與特點，在各地部屬九千 KW 大型的專業救助船舶和多艘小型的救助船舶，同時在廈門、福州部署了四架專業救助直昇機、一架固定翼飛機，救難船舶嚴格執行動態待命制度；所謂動態待命制度，就是船不在港內碼頭上停泊，而是在各港口外錨地海上待命，當接獲救難命令後，以利快速出動執行救難。在資源共享的原則下，自 2003 年以來，臺灣與大陸搜救打撈系統協調聯合在臺灣海峽水域執行 400 餘起救助任務，成功救助近 2000 名遇險人員，成功救助 200 餘艘遇險船舶。

七、結語

救人一命是「勝造七級浮屠」，「行政院國家搜救指揮中心」不僅有效提供陸上及航行臺灣搜救服務區內之航空器、船舶搜救服務，確保了人命與財產安全，更對我國善盡國際義務與責任作了積極之回應，也是積極直接的善行。2009 年 9 月 5 日芭瑪颱風環流影響，SILVER SEA（銀海）號在澎湖西南海域 81 浬處沉沒，船上 14 名船員落海，我搜救中心接獲通報後，立即派遣直昇機、海巡單位及海軍救難船舶冒 11 級風浪前往救援，大陸亦派直昇機及東海救 111 輪參與，大陸籍貨輪新洋山號及香港長虹號航經該海域也加入搜尋，兩岸三地救難單位通力合作救起 3 名船員，1 員死亡，10 員失蹤，為繼續搜尋失蹤人員，我搜救中心不畏狂風巨浪，續派三艘救難艦艇持續前往搜尋，兩岸三地救難單位總動員，直到颱風遠離搜救無望始撤返，成為全國電視頻道、有線電視新聞網的國內要聞，更贏得講求人道與尊重生命具體表現的讚譽和尊重。

海難搜救之立場完全超然政治之外，海洋為公共財產實不應有政治或國境之因素而予以有所分別，目前兩岸海難救助法規雖有部份不同，但救助目的是一致的，雙方拋開政治因素，一同按照「國際海空搜射手冊」執行救助，對航行臺灣海峽中外船舶將有莫大保障，今後更要按照“資源共享、優勢互補、就近就便”的原則，繼續全面落實《海峽兩岸海運協議》，堅定不移地繼續推進兩岸搜救交流合作，切實增強緊急搜救合作能力，為保障海峽兩岸民眾和航運平安不懈努力。