

百日會戰後的問題

~談中國水上危險品運輸專項整治工作的成果與值得的思考議題

陳彥宏*、叢日春**、林榮泰***

壹、背景

2006年4月中國交通部為貫徹落實中國國務院關於水上危險品運輸專項整治工作的重要批示精神，交通部決定於2006年5月10日至8月18日開展“水上危險品運輸‘百日會戰’安全專項整治行動”，解決2005年全國開展船舶載運危險化學品運輸安全專項整治中發現的突出問題，進一步強化水上危險品運輸安全管理。同時，通過集中優勢力量，加大監督檢查力度，提高水上危險品運輸的安全管理水準，確保水上安全形勢穩定¹。

這個「百日會戰」主要是依據中國的《中華人民共和國安全生產法》、《危險化學品安全管理條例》、《船舶載運危險貨物安全監督管理規定》、《港口危險貨物管理規定》等有關法律法規、國家標準和行業標準以及交通部、公安部、安全監管總局《關於進一步加強水路公路危險化學品運輸管理的通知》（交海發[2006]33號）精神，堅持“安全第一、預防為主”的方針，圍繞水上交通安全監督管理中心工作，突出重點，依法整治，努力提高水上危險品運輸的監督管理水準，保障人民生命財產安全，保護水域環境。

「百日會戰」的行動重點在於加強對水上危險品運輸薄弱環節的安全監管力度，及時發現和糾正水上危險品運輸中存在的重大缺陷和潛在的事故隱患，打擊水上危險品運輸瞞報謊報行為，有效防止重、特大事故的發生，提高船員、船舶、船公司、碼頭所有人及經營人和相關單位的安全防範意識。

依《2006年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動實施方案》

* 台灣海事安全與保安研究會秘書長，英國威爾斯大學海洋事務與國際運輸學博士。

** 陽明海運公司船長，國立台灣海洋大學商船學研究所碩士專班研究生

*** 長榮海運公司船長，國立高雄海洋科技大學航海科技研究所碩士班研究生

¹ 關於印發2006年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動實施方案的通知，交通部檔，交海發[2006]154號，交通部辦公廳，2006年4月11日。

的內容記載，「百日會戰」的主要任務包括：

- 一、 強化從業單位和人員管理，嚴控源頭：各部門、各單位要對從業單位、設備和人員進行一次清查，對存在重大事故隱患的，要依法責令整改、吊銷相關許可或禁止其從事危險品相關作業。
- 二、 強化貨櫃開櫃檢查，查控瞞報謊報：海事管理機構要將對擬交付船舶運輸的貨櫃實施開櫃檢查列入經常性工作。各部門要根據各轄區情況，協同配合，加大對瞞報謊報危險品的查控力度。對在“百日會戰”中發現的瞞報謊報危險品情況，各級海事管理機構要嚴格按照《危險化學品安全管理條例》的規定處理，並在結案一周內將情況通報領導小組辦公室。
- 三、 強化散裝危險化學品碼頭檢查，消除安全和污染隱患：各級港口行政管理機構和海事管理機構要對轄區內的散裝危險化學品碼頭進行一次全面檢查，督促和指導散裝危險化學品碼頭完善各項安全生產設施、設備和應急預案，要求散裝危險化學品碼頭建立船舶洗艙水接收設施，使其具備接收能力。海事管理機構要跟蹤危險化學品洗艙水的去向。對 2006 年 7 月 1 日後達不到安全和洗艙水接收條件的碼頭，海事管理機構應在保障船舶安全和保護水域環境的前提下，採取相應的限制性措施。對在限期內未能整改完成的，港口管理機構要依法堅決停止其危險化學品裝卸作業的資格，直至吊銷《港口經營許可證》，並將相關情況通報海事管理機構。
- 四、 強化小型液貨船監管，提高運輸水準：各級海事管理機構要結合《中華人民共和國防治船舶污染內河水域環境管理規定》（交通部令 2005 年第 11 號）的宣貫，在“百日會戰”期間對轄區內的內貿小型液貨船實施重點檢查，主要檢查船舶生產設施、設備以及證書的情況、應急預案和運輸安全措施的落實情況和《船/岸安全檢查表》等操作規程執行情況等。本次專項整治所稱內貿小型液貨船是指從事國內運輸且總噸小於 500 總噸的散裝液體危險品船。

「百日會戰」的主要任務包括：

- 一、 提高認識，加強領導：各級交通行政主管部門、海事管理機構和港口行政管理機構要充分認識本次專項整治工作的重要性、必要性和緊迫性。從全面加強行政能力建設的高度，重視本次專項整治工作。要成立專項整治工作領導機構，按照各自職責分工，統一組織本單位的專項整治工作。
- 二、 因地制宜，精心組織：各部門、各單位要按照本方案的要求和具體安排提出本轄區的具體實施計畫，認真組織實施。在制定實施計畫時，要結合本單位、本轄區的實際情況，依據有關法律法規，重點解決安全管理中存在的薄弱環節。各省、自治區、直轄市交通行政主管部門、港口行政管理機構和海事管理機構應於 2006 年 4 月 30 日前將本單位、本轄區的實施方案報備領導小組辦公室。
- 三、 加強宣傳，注重溝通：在開展專項整治工作中，各部門、各單位要將對外宣傳工作貫穿本次專項整治的全過程。要充分利用電視、廣播、報刊等輿論工具，宣傳國家有關法律、法規，普及安全生產法律知識，強化從業人員的安全生產意識，形成全社會關愛生命、關注安全的良好氛圍。為專項整治工作創造良好的環境。整治中的有關資訊要及時通報部領導小組辦公室，便於部領導小組全面掌握情況，把握專項整治活動的進程。
- 四、 依法整治，加強監管：本次會戰正值暑期高溫季節，也是危險化學品事故多發時段，各部門、各單位要調派人員，加強監管力量。同時，在專項整治中注意依據法律法規，全面規範對水上危險品運輸的監督管理行為。
- 五、 及時總結，提高水準：各部門、各單位開展專項整治行動的書面總結應於今年 8 月底前上報“百日會戰”領導小組辦公室。總結應全面匯總專項整治行動的情況，總結所取得的成功經驗和做法，並填報本方案所附的《水運從業單位專項整治報表》、《水運危險貨物貨櫃專項整治報表》、《內貿小型液貨船專項整治報表》、《液貨碼頭專項整治報表》和《專項整治宣傳情況表》等。要通過專項整治達到規範管理，提高管理水準的效果。

貳、瞞報文化

從普羅大眾的觀點而言，貨櫃運輸的便利、迅速與經濟開啟了海洋運輸的新時代。但是從運送人的角度而言，貨櫃的運送，牽涉到整個儲運與積載的許多問題，特別是危險櫃的裝運方面，只要是申報為危險貨櫃的，就必須有更多的安全注意程序，也相對的也會有更高的運費。因此，在實務的操作上，很多貨主會嘗試著低報危險等級或是瞞報貨物的實質內容以規避檢查程序或節省運費等等。事實上，從運送人的觀點而言，危險貨櫃只要依照法令的儲運與積載，其實危險貨物並不可怕，比較擔心的莫過於運送人根本不清楚貨櫃裡面裝的是什麼貨物，根本不清楚運的到底是西瓜還是鳳梨，也因此，在運送人不知道真實的危險與風險情況下，就產生了不當的裝運的問題。

貨櫃船因為危險貨物出事的案例很多而且都相當的嚴重，例如 Sea Elegance、Hanjin Pennsylvania、CMA Djakarta、Aconcagua、Sea Land Mariner、DG Harmony、Hyundai Fortune 等等^{2,3}，縱使國際組織與相關機構大聲疾呼安全的重要，縱使保險業者祭出不同的手法，但是這類的問題仍一直是海運業者在實務操作上永遠的痛，特別是在業務掛帥的時代下，這類情形只會更為嚴重。

很多的證據都顯示，這些危險貨物有很大的比例來自的最大出口國 – 中國，也因此，中國「百日會戰」的推動也有其特別的意義存在。茲以「百日會戰」行動中發現的「連二亞硫酸鈉」瞞報為「地磚」的案例說明如下：

連二亞硫酸鈉(俗稱保險粉， $\text{Na}_2\text{S}_2\text{O}_4$)是一種遇水會引起自然的物質⁴，2006年5月10日，在廣州市曾發生的連二亞硫酸鈉遇濕自燃引發的火災事故，造成7000餘人疏散事件。為此，中國國家安全生產監督管理總局下發了《關於切實做好保險粉安全監督管理工作的通知》，對保險粉的包裝、登記、應急處置以及生產儲存、安全監管提出了要求。

在中國交通部開展的危險品運輸「百日會戰」行動中，上海海事局、江蘇海事局與廣東海事局協調配合，連續查處了二起船載保險粉瞞報案件。2006年8月12日，上海海事局接廣東海事局協查通知，對停靠在洋涇

² http://en.wikipedia.org/wiki/MV_Hyundai_Fortune

³ <http://www.pyro-pages.com/weeth/hyunfort.htm>

⁴ 連二亞硫酸鈉(sodium hyposulfite、sodium dithionite：分子式 $\text{Na}_2\text{S}_2\text{O}_4$)，俗稱保險粉、低亞硫酸鈉，外觀呈白色砂狀結晶物或淡黃色粉末，是一種強還原劑。主要用途作為印染工業的還原劑；絲、毛的漂白；醫藥、選礦；硫脲及其硫化物的合成等用途。連二亞硫酸鈉是一種危險物品，對眼、呼吸道和皮膚有刺激性。接觸後引起頭痛、噁心、嘔吐。對環境也有害。更重要的是連二亞硫酸鈉是一種自燃物品。遇水可引起燃燒。

貨櫃碼頭的「向瑞」輪所載被舉報的貨櫃實施開櫃檢查。根據託運方交給船方的運單顯示，箱內所裝的貨物應為“地磚”，而經執法人員開櫃檢查發現，該貨櫃內裝的全部為品名“連二亞硫酸鈉”的危險貨物。

調查發現同期裝運的還有另外三個貨櫃，運單顯示的品名也為“地磚”，憑著一份職業的敏感性，執法人員又對另外三箱貨物進行了開櫃查驗，經查箱內全部裝的是連二亞硫酸鈉，執法人員當即按照相關程式對這四個貨櫃作出了暫扣處理，對相關當事人立案調查。8月15日，南通海事局接廣州海事局的協查通知，對停靠在南通貨櫃碼頭的中國籍「浦海 226 輪」所載運的內貿貨櫃實施開櫃查驗，經檢查發現四個貨櫃內所載運的貨物均為危險貨物----連二亞硫酸鈉，而該輪並未向海事部門辦理危險貨物申報手續，貨櫃箱體外也未張貼相應危險品標誌。⁵

參、開櫃命中率

在中國交通部開展的危險品運輸「百日會戰」行動中，開櫃檢查工作主要是通過運用 EDI 船載貨櫃貨物出口訂艙預配資訊查詢系統，瞭解出運的貨櫃貨物名稱、包裝類型、發貨人資訊等內容。通過 EDI 資訊系統排查篩選後，鎖定開櫃查驗目標、迅速展開有關行動，開櫃工作基本上做到了有的放矢，可以大幅提高了開櫃命中率。

在中國“水上危險品運輸「百日會戰」安全專項整治行動”開展的第一個月，自 5 月 10 日至 6 月 10 日，中國全國交通、海事管理部門共開櫃檢查 1037 次，查獲危險貨物瞞報案件 50 起，涉及瞞報的貨櫃 161 個⁶。截至 7 月 10 日，“百日會戰”活動開展 2 個月以來，中國全國交通、海事管理部門共開櫃檢查 2013 次，查獲危險貨物瞞報疑似案件 87 起，涉及瞞報的貨櫃 246 個⁷。

	開櫃數	瞞報危險 櫃數	瞞報櫃數	危險貨物 瞞報率	貨物瞞報 率
--	-----	------------	------	-------------	-----------

⁵ 交通部海事局認真部署監管工作，查堵“保險粉”瞞報見成效，「2006 年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動簡報」，第五期，2006 年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動領導小組辦公室，2006 年 8 月 21 日。

⁶ 百日會戰行動取得顯著成效，「2006 年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動簡報」，第二期，2006 年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動領導小組辦公室，2006 年 7 月 7 日。

⁷ “百日會戰”專項整治活動穩步推進，「2006 年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動簡報」，第三期，2006 年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動領導小組辦公室，2006 年 7 月 19 日。

第一月	1037	50	161	4.92%	15.26%
第二月	2013	87	246	4.32%	12.22%

在「百日會戰」中，上海海事局集中優勢兵力，加大開櫃檢查力度，提高開櫃命中率，嚴厲打擊貨櫃瞞報危險品運輸行為。「百日會戰」行動開展以來，上海海事局共實施了 57 次開櫃檢查，開櫃檢查 147 個貨櫃，(內貿箱 56 個，外貿箱 92 個)；查獲了 24 起隱瞞危險貨物運輸案件(外貿 21 起，內貿 3 起)，涉及瞞報貨櫃 55 個⁸。換言之，開櫃發現瞞報的比率為 55/147(37.41%)，發現為危險品瞞報的比率為 24/147(16.33%)；但由於這 24 個查獲的危險貨物運輸案中，有 21 個為國際貿易的貨櫃，瞞報的比率為 21/92(22.83%)。此外，「百日會戰」行動開展以來，上海海事局外高橋海事處共實施開櫃 15 次，查獲謊報瞞報案件 10 起，命中率達 67%；吳淞海事處共實施開櫃 13 次，查獲謊報瞞報案件 10 起，命中率高達 77%。

當然，有關貨櫃的運送，在實務操作上，託運人報送的資料，如果運送人有疑義時，應請託運人提供「物質安全資料表」或是在公司內成立諮詢中心提供必要資訊，做好內控工作，在該類貨物裝船前透過文件檢視或其他方式做好處理與因應作為。類似的安全程序在港口檢查單位、政府部門也都可以執行。但是，在實務操作上，如果託運人有意欺瞞時，又如果運送人的業務人員以及實際操作人員的專業知識不足時，就完全不是那麼一回事了。

從中國政府在「百日會戰」所展現的具體成績中，值得我們深思的是，從這個中國官方大方提供的數據，不管是從「危險貨物瞞報率」或是從「貨物瞞報率」的觀點，我們當然很肯定中國政府在「百日會戰」行動中所做的努力。但是，「瞞報文化」是否能就在「百日會戰」行動後銷聲匿跡？「瞞報文化」是否能在好利忘義的向錢看市場中漸漸的回心改念？「瞞報文化」是否能草偃風從的在人民文化水平參差不齊的中國改過遷善？凡此種種都是很值得我們海洋運輸業者做為參考與警惕的。

⁸ 上海海事局應用科技手段，探索管理規律，努力做好危險貨物貨櫃開櫃檢查工作，「2006 年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動簡報」，第五期，2006 年水上危險品運輸“百日會戰”安全專項整治行動領導小組辦公室，2006 年 8 月 21 日。