



## 第二章 海運政策之概念

楊鈺池 副教授  
高雄海洋科技大學  
航運管理系暨研究所

# 授課大綱

- ❖ 海運政策之主體與客體
- ❖ 海運政策之政策目標
- ❖ 海運政策之決策依據、原則和程序
- ❖ 海運政策之政策評量
- ❖ 海運政策之政策手段
- ❖ 航運補助政策之正反意見

# 1. 海運政策之主體

- ❖ 1.1 海運政策之政策主體，是制定和實施國際海運政策之承擔者
- ❖ 海運政策主體可區分為狹義與廣義，前者是指國家，後者是指國際性組織(聯合國組織如IMO、UNCTAD；非聯合國組織如WTO、OECD、EC、APEC)、國際性民間組織(定期船公會、航運策略聯盟、公會組織如國際航運公會、國際海事委員會、波羅地海國際海運論壇、大型跨國海運集團公司、大型跨國貨主企業集團、國際航運交易所。

## 1.2 海運政策之客體

- ❖ 海運政策客體就是政策主體所能控制與影響範圍內之海運業及其活動。具體而言，包括海運活動之過程、海運活動之秩序、海運活動之基礎而言。



# 主要國際公約介紹

- ❖ **港口國監督( Port State Control (PSC) )**，或稱為港口監，是在本國口岸對外國船舶的安全檢查，檢查是由港口國監督審查官員核實各項檢查的。目的是在測試船舶上的船長和其上的船員的能力，船舶狀況與它上面設備的工作狀況是否遵照國際海上人命安全公約(即海上人命安全公約(SOLAS)、MARPOL、STCW等等)的要求，並且測試船上人員是否被管理至可適用的海事國際法一致的水平。
- ❖ **國際船舶與港口設施章程 ( International Ship and Port Facility Security Code ; 縮寫 : ISPS )** 是1978年海上人命安全國際公約針對船舶、港口及港口國政府對於保全的一項修正案，於2004年開始生效。其規定港口國政府、船東、船上人員以及港口/設施人員察覺保全威脅及採取相對的預防措施，以防止保全事件影響從事國際貿易的船舶或港口設施。

# PSC 檢查標準

## ❖ 檢查標準的主要公約

- ❖ SOLAS 74/78/88: 國際海上人命安全公約
- ❖ LOAD LINE 66/88: 國際載重線公約
- ❖ MARPOL 73/78: 國際防止船舶污染公約
- ❖ STCW 78/95: 國際船員訓練授證值班標準公約
- ❖ TONNAGE 69: 國際船舶噸位測量公約
- ❖ COLREG 72: 國際海上防止碰撞規則
- ❖ ILO 147: 商船(最低標準)公約
- ❖ 檢查標準的重要原則
- ❖ 公約的非締約國不能依據該公約進行PSC檢查
- ❖ 船舶須遵守港口國的法律，即使該法律與有關國際公約有所出入

- ❖ 《國際海上人命安全公約》（International Convention for the Safety of Life at Sea，**SOLAS**）或稱《海上人命安全公約》，現稱《關於1974年國際海上人命安全公約之1978年議定書》（**Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Safety of Life at Sea 1974， SOLAS 74/78**）是國際海事組織所制定的海事安全公約之一。國際海上人命安全公約及其歷年的修正案被普遍認為是所有公約當中對於商船安全最為重要的公約。
- ❖ 國際安全管理章程（英語：**International Safety Management Code**，簡稱**ISM Code**），係聯合國國際海事組織所制訂，提供了一個經營的船舶和污染預防和安全管理國際標準。1994年，海上人命安全國際公約通過**ISM Code**納入其第IX章中

- ❖ **防止船舶污染國際公約（International Convention for the Prevention of Pollution From Ships，簡稱MARPOL）**，現稱「**關於1973年防止船舶污染國際公約之1978年議定書（Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution From Ships 1973，MARPOL 73/78）**」，是國際海事組織針對海上船舶因例行作業產生之故意性油類物質污染行爲，並設法減少船舶因意外事故或操作疏失所形成之偶發性污染行爲所制定之國際公約。
- ❖ **1966年載重線國際公約》（International Convention on Load Lines, 1966，CLL）**是一個由國際海事組織制訂之《**國際船舶載重線公約**》，於1966年4月5日在英國倫敦簽署，於1988年和2003年進一步修訂成爲修正的議定書。



- ❖ 1969年國際船舶噸位丈量公約》(International Convention on Tonnage Measurement of Ships, 1969)，是1969年6月23日政府間海事協商組織在倫敦召開的國際船舶噸位丈量會議上制定的公約，1982年7月18日生效。
- ❖ 該公約目的是制定國際航行船舶統一的噸位丈量制度。

- ❖ 《航海人員訓練、發證及航行當值標準國際公約》（**International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, STCW**），經過多次修正案後稱爲《**1978年航海人員訓練、發證及航行當值標準國際公約及其修正案**》（**International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978, as amended**）係聯合國國際海事組織針對300至500總噸位以上於近岸與遠洋國際航行的商船船員相關訓練、發證、資格及設置相關標準來規範。對於爲各締約國政府，該國政府有義務達到或者超過本公約所設置航海人員訓練、發證及航行當值的最低標準。

- ❖ 147號公約：商船貨運(最低標準)、1976年
- ❖ C147：Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976,
- ❖ 國際勞工組織大會，經國際勞工局理事會之召集，於1976年10月13日在日內瓦舉行其第六十二屆會議，及特別提及一九五八年海員雇用(外國輪船)建議書及1958年社會條件與安全(海員)建議書之規定。
- ❖ 建議決採納本屆會議議事日程第五項所列有關低於標準之船隻，尤其是登記懸掛外國國旗之船隻之各項建議。並議決此等建議應採取國際公約方式。爰於1976年10月29日通過下列公約，可稱之為1976年商船(最低標準書公約)：

❖ (國際公約簡介資料來源為維基百科)

## 2. 海運政策之政策目標

### 2.1 海運政策之高階目標

- ❖ 國民經濟發展
- ❖ 國家安全
- ❖ 政局穩定
- ❖ 國際和平
- ❖ 國際物質文化水平提高



## 2.2 海運政策之低階目標

- ❖ 完成國民經濟發展所需之外貿運輸任務
- ❖ 獲取外匯改善國際收支狀況
- ❖ 增加財政收入
- ❖ 保障充分就業
- ❖ 穩定物價減少通貨膨脹
- ❖ 改善海運資源配置
- ❖ 建設現代化遠洋運輸船隊

# 3. 海運政策之決策依據、原則和程序

## 3.1 海運政策之決策依據：

- ❖ 理論依據
- ❖ 實際依據
- ❖ 歷史經驗依據



## 3.2 海運政策之決策原則

- ❖ 民主原則
- ❖ 利益原則
- ❖ 系統原則
- ❖ 連續原則
- ❖ 可行性原則
- ❖ 生產力原則
- ❖ 試驗原則



## 3.3 海運政策之決策程序

- ❖ 提出政策所待解決之問題
- ❖ 設立政策目標
- ❖ 選擇政策手段
- ❖ 確定政策型態





- ❖ 運輸政策是有關於影響運輸模式投資、補助以及稅賦之選擇，其意味海運之經濟、環境以及社會影響必須要預測，這些預測需要加入貿易與運輸預測內，方能幫助決定公共資源與政策機制之分配(Hoffmann, J.,2003)。
- ❖ 政策分析過程是一種智慧性活動充斥政治性活動系統中，因此稱為政策制定過程。

# 運輸政策制之程序

- ❖ 美國運輸部(1989)制定國家運輸政策之策略規劃程序：(張有恆，2006)
  1. 針對目前及未來運輸系統的發展趨勢及影響因素，進行政策辯論。
  2. 探討運輸之使用者、供給者、民意代表、環保團體及各級政府對運輸系統的觀點，並了解其需求。
  3. 進行一系列的運輸政策課題研討會。
  4. 言提國家運輸政策說明書，以作為運輸系統中長期發展策略的基礎。
  5. 透過立法與預算程序，執行國家運輸政策，並適時更新。

# 政策制定過程

- ❖ 政策制定過程包括幾個互相獨立階段：
- 1. 議程制定 (agenda setting)
- 2. 政策規劃 (Policy formulation)
- 3. 政策採納 (Policy adoption)
- 4. 政策執行 (Policy implementation)
- 5. 政策評價 (Policy assessment)

# 政策分析程序

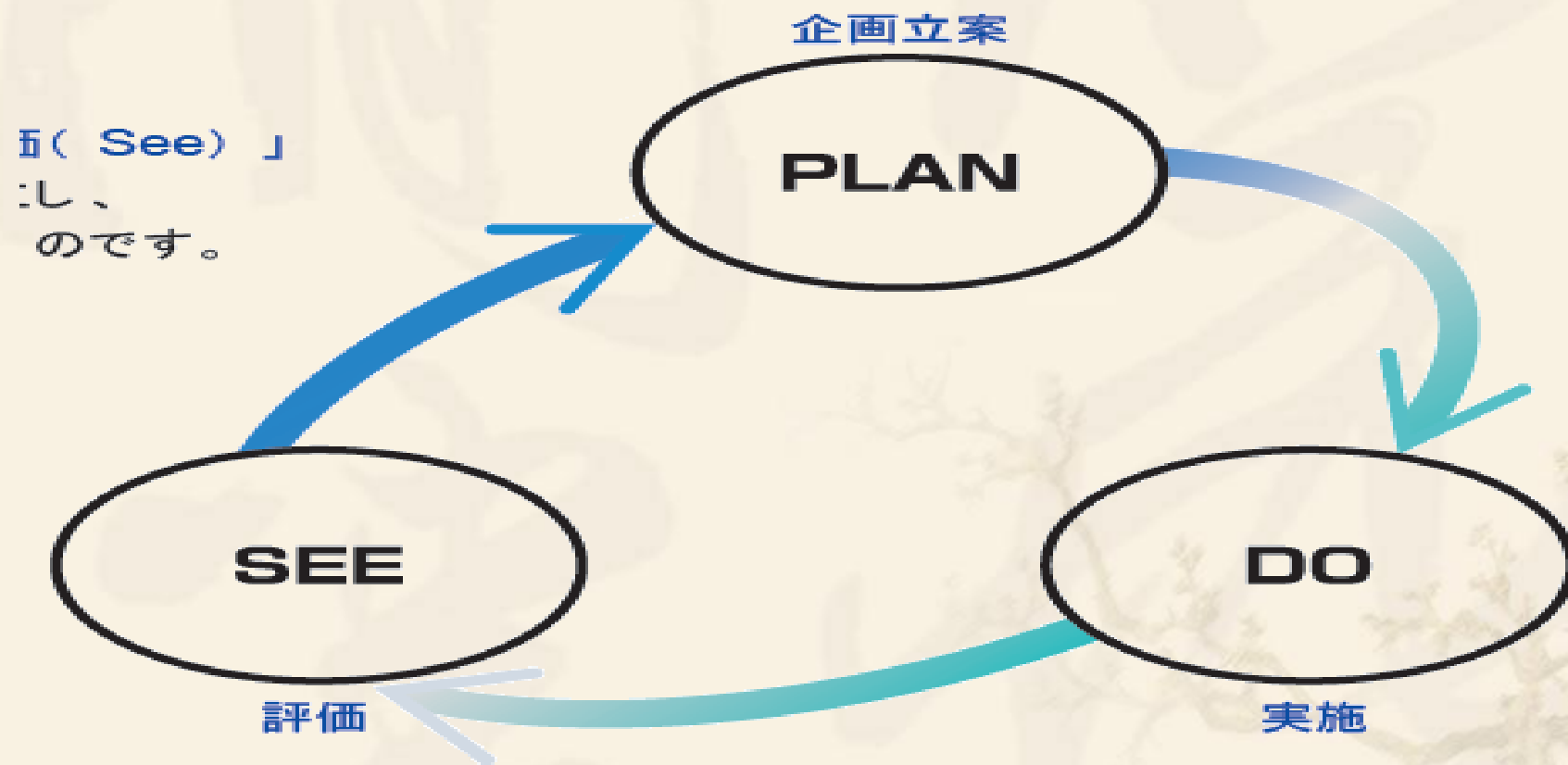
1. 問題建構：可以提供政策相關知識，藉以對潛在問題界定中的基本假設提出挑戰。
2. 預視：可以提供有關未來政策狀態的政策相關知識，這些狀態可能是採行某種政策選案
3. 推介：可以製造有關政策選案未來結果，及其成本利益的政策相關知識，將有助政策制定者在政策制定者在政策採行階段從事決策行爲。

1. 監測：提供有關先前政策其結果的政策相關知識，此種政策相關知識可以在政策執行階段中協助政策制定的進行。
2. 評估：產生有關期望與實際政策績效之間差異相關知識，此種知識在政策評量階段對政策制定者有所助益。

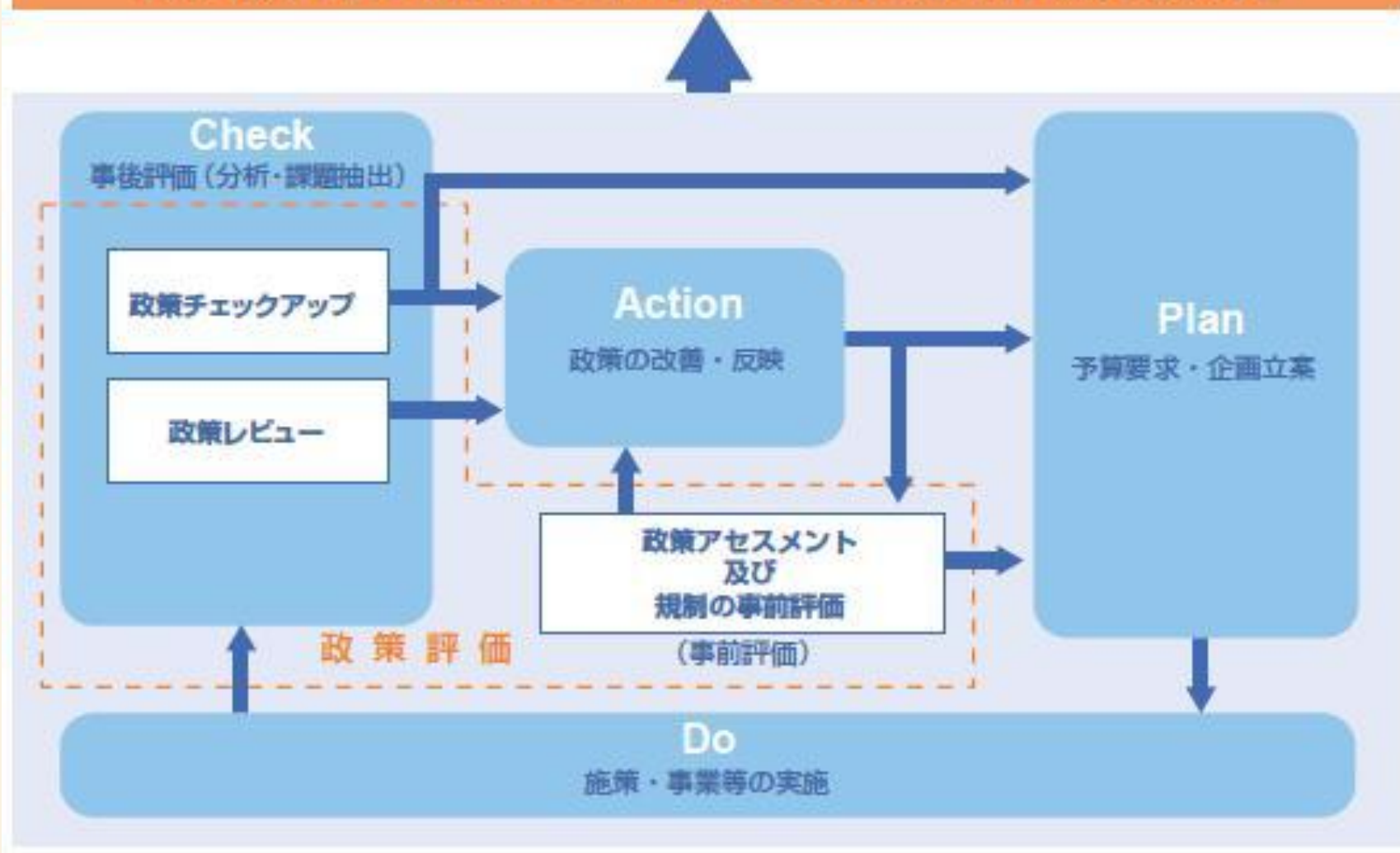
## 4. 政策評價之定義

- ❖ 『政策評價』，係指國家行政機關為測量與分析政策之效果，根據客觀判斷來進行規劃與實施政策而言。
- ❖ 政策評價，係確立以「規劃（Plan）」、「實施(DO)」、「評價（See）」的所謂政策管理循環(Management Cycle)，政策不斷進行修正與改善而言。

# 政策管理循環(Management Cycle)

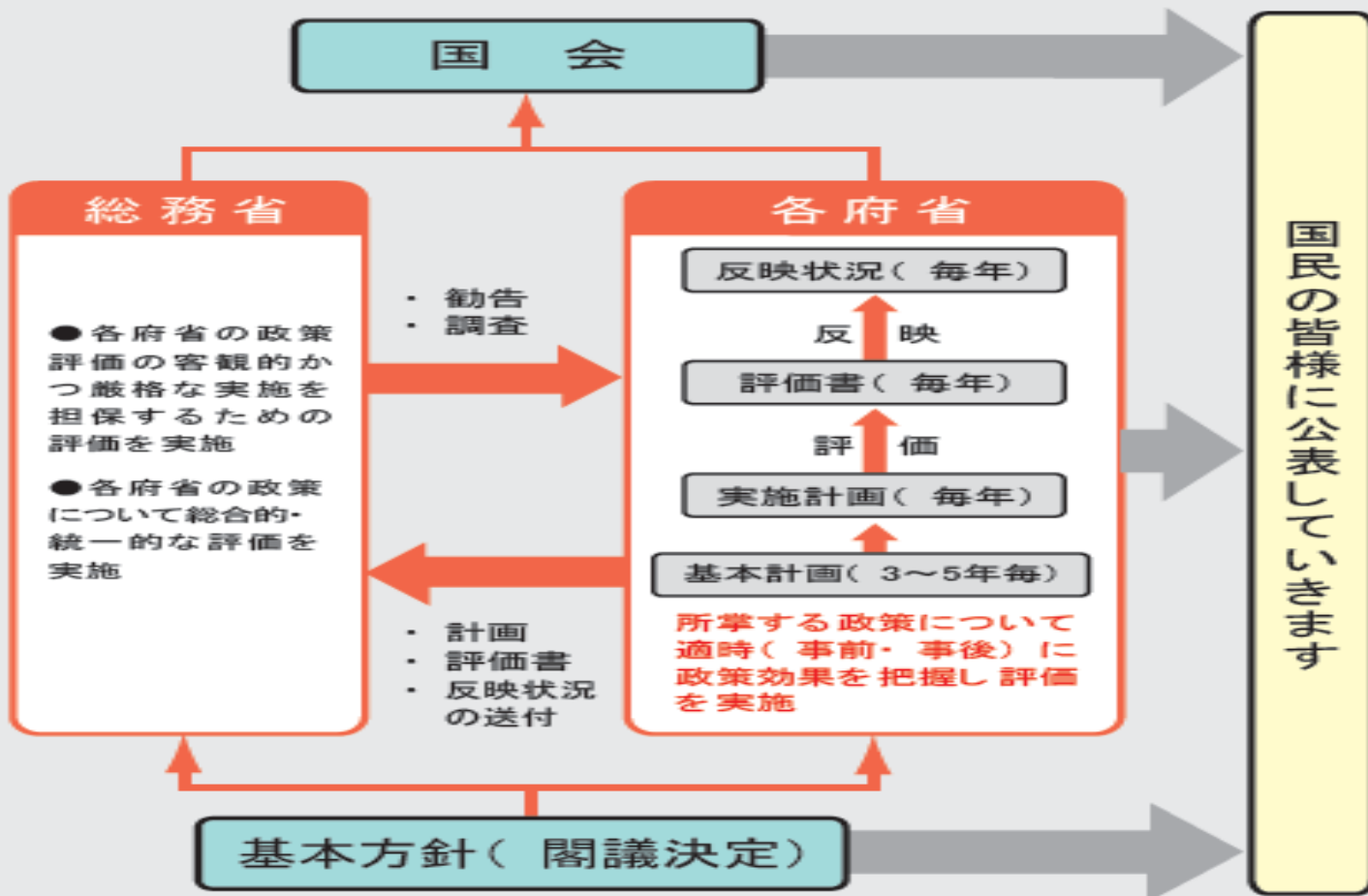


政策目標（「暮らし・環境」「安全」「活力」の3分野）の達成及び職員の意識向上





# 行政評価法の概要



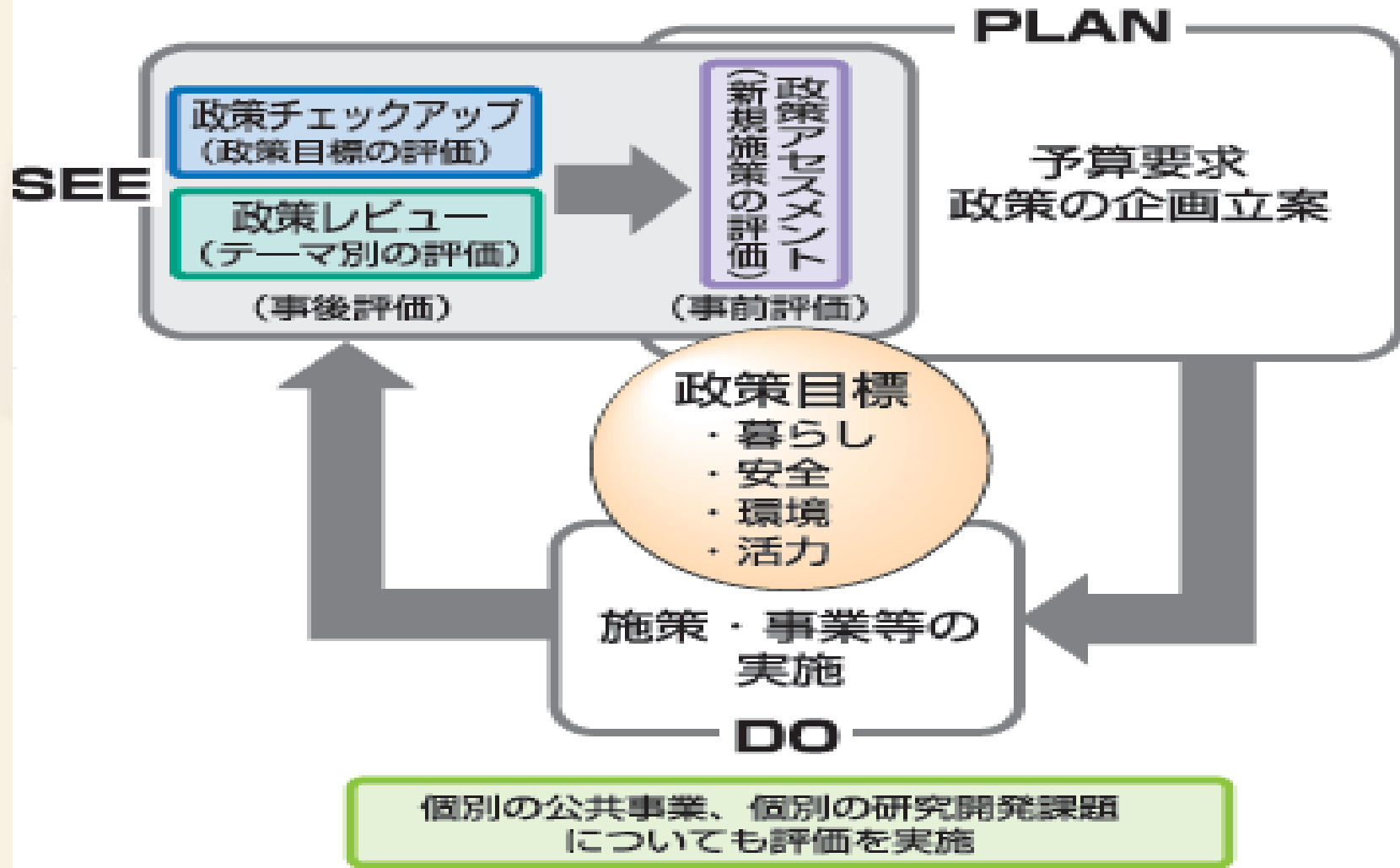
## 4.1 政策評價之目的

- ❖ 實現以國民本位效率品質高之行政
- ❖ 謀求轉換為成果重視之行政
- ❖ 活絡綜合成果促進交通部全體戰略政策開展
- ❖ 對國民負起說明責任

## 4.2 政策評價之三種方式

- ❖ 政策評價(Policy Assessment)，係指對於新政策（預算要求、稅制修正、管制以及法令修改等），善用規劃有必要性、有效性和效率性來檢查。
- ❖ 政策檢查(Policy Checkout)，係指根據國土交通省之政策目標來設定業績指標和其目標值，定期計算與分析其指標值，進行政策修正與改善。
- ❖ 政策再檢討(Policy Review)，係指對於現有政策，選定國民關心高的議題，政策實施與其效果有關聯性和外部要因，詳細分析政策效果，來進行政策修正與改善。

# 政策のマネジメント・サイクル



# 政策目標與業績指標

## 政策目標・業績指標の例

| 分野  | 政策目標                       | 業績指標：例             | 目標設定時の値<br>(年度) | 目標値<br>(年度)  |
|-----|----------------------------|--------------------|-----------------|--------------|
| 暮らし | バリアフリー社会の実現                | 住宅のバリアフリー化の割合      | 2.7%<br>(H10)   | 約1割<br>(H19) |
| 安全  | 水害等による被害の軽減                | 洪水による氾濫から守られる区域の割合 | 58%<br>(H14)    | 62%<br>(H19) |
| 環境  | 大気・騒音等に係る生活環境の改善           | 航空機騒音に係る環境基準の屋内達成率 | 93%<br>(H12)    | 95%<br>(H18) |
| 活力  | 国際的な水準の交通サービスや国際競争力等の確保・強化 | 拠点的な空港・港湾への道路アクセス率 | 59%<br>(H14)    | 68%<br>(H19) |

## 目標の達成状況の測定・評価



## 5. 海運政策之政策手段

- ❖ 海運政策手段是政策主體未實現一定之財政目標所規劃行動指南和行爲準則。
- ❖ 海運補助(**Shipping Subsidies**)目的在於(1)依照國家經濟需求與未來方向以建立或擴張國輪船隊規模與結構；(2)保護與維持國輪船隊。

- ❖ J.E.HAWKINS(1989)認為海運補助手段可區分為直接補助(direct Shipping Subsidies)與間接補助(Indirect shipping subsidies)。
- ❖ 直接補助方法
  1. 營運補助(Operating subsidies)
  2. 建造補助(Construction subsidies)
  3. 信用貸款補助(Credit and loan subsidies)
  4. 拆解與造船補助(Scrap and build subsidies)
  5. 投資特許(Investment grants)

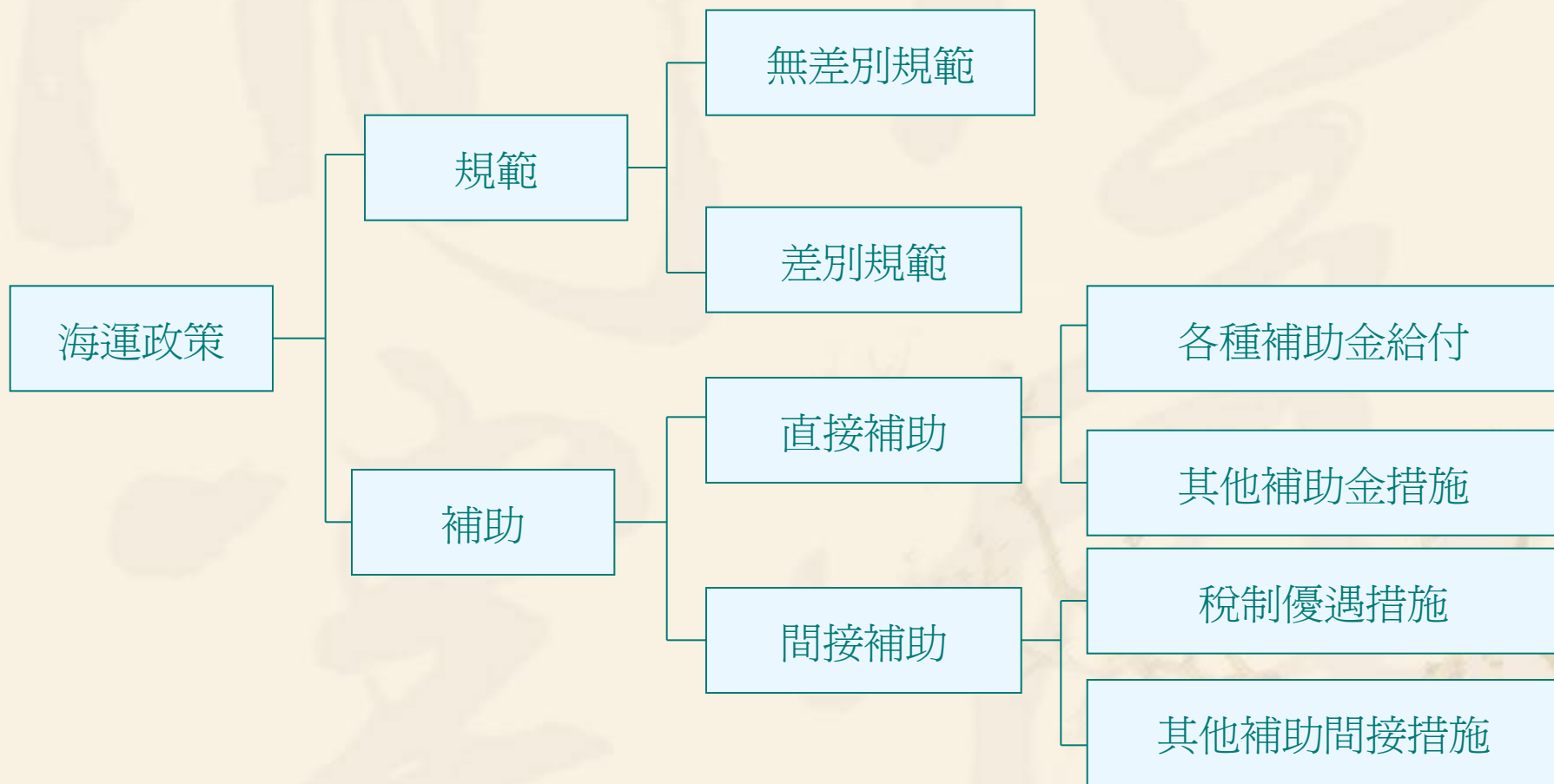
## 2. 間接補助方法

- ❖ 稅賦優惠(Taxation Allowances)
- ❖ 貨船偏好與保留(Cargo/flag preference and reservation)
- ❖ 沿岸航行(Cabotage)
- ❖ 關稅減免(Customs reduction)
- ❖ 抵押與融資保證(Moratoria and quarantees on loans)
- ❖ 社會安貢獻減免(Deductions in social security contributions)



- ❖ 日本織田政夫教授認為，所謂海運補助政策大抵可分為補助政策與國籍差別限制兩種，前者補助政策又可分為各種航運補助、航線補助、建造補助、利息補貼以及低利融資等直接補助政策；後者則可以各種稅制優惠措施為代表之間接補助政策。
- ❖ 日本山岸寬教授認為：直接補助政策之目的，在於船舶建造之際，為減輕海運企業之融資負擔為主；間接補助政策之目的，在於施予航商在法法人稅、所得稅或固定資產稅等各種稅制之優惠措施而言。

# 海運政策之型態



孫光圻教授認為，國際海運政策大抵可分為財政手段、金融手段、直接控制、制度改革等四大類。

### (1) 財政手段

又可區分為財政支出、財政收入、財政收支平衡。財政支出包括政府投資、政府補貼、給國有企業勞動者的工資或福利待遇；財政收入包括徵收企業稅、徵收個人所得稅、關稅、規費、船舶折舊、稅前還貸；財政收支平衡，係指透過國際海運財政黑字或財政赤字增加或減少，來調節國際海運市場的需求狀態。

## (2) 金融手段

金融手段主要有信用貸款、專項準備金、海運和造船的發展基金、光船租購、匯率變動等方法。

## (3) 直接控制

直接控制，是指一個國家的政府憑藉其所掌握的國家權力，以有形之手段直接對影響國際海運活動的各種因素所作出行政性和法律性的規定和干預。主要政策手段包括貨載保留、市場准入、國民待遇、最惠國待遇、沿海運輸權、國際航運企業及企業行為的審批、進口船舶的審批及許可執照制度等方法。

## (4) 制度改革

制度改革，就是從與國際海運活動秩序有關的經濟體制，管理體制等要素上，進行原則性或結構性的變動。制度改革又可區分為國際海運總體制度改革及國際海運個體制度改革。



- ❖ 韓國白種實博士之「為提高國際競爭力的國籍船舶確保方案」報告主張，世界各國為確保國輪船隊之國際競爭力，所採行保護補助政策而觀，得分為對內政策與對外政策：
  1. 對內政策可分為國籍差別(Flag Discrimination)與貨物保留(Cargo Reservation)；對內政策則可分為對直接補助政策，對海運方面之航運差額補助(ODS：Operating Differential Subsidy)、對造船方面之建造差額補助(CDS：Construction differential Subsidy)、造船補助金(Construction Subsidies)、構造改善補助(Restructuring Aids)、合適利潤保障或損失補助等。

2. 間接補助政策，則可分為金融補助 (Financing Programs) 與稅制補助 (Tax Programs) 兩種，前者是包括國家財政資金之低利融資、利息補助、其他金融補助等方法；後者則包括特別折舊 (Depreciation Benefit)、稅制減免 (Tax Benefit)、關稅減免等方法。
3. 其他確保國輪船隊之補助措施如計畫造船制度、港口開發與港埠費用減免、沿岸運送、國家出資船員養成教育、航線與營業許可、船舶取得限制、運費申告制度等方法。

## 6. 海運補助政策之正反意見

- ❖ 海運補助政策之贊成意見
- ❖ 日本織田政夫教授卻持不同看法認為，無論海運補助政策是屬於直接補助政策或間接補助政策，因具有吸收一部份高額船舶運航費用降低航商實際經營成本之效果，所以具有提高航商國際競爭力之補強效果。



## ❖ 海運補助政策之反對意見

日本澤喜司郎教授認為，開發中國家為提振國輪運輸量所採取航運補助金政策，從部分均衡法分析該政策對該國之國民經濟影響時發現，由於航運補助金政策具有提高國輪生產量之所謂生產剩餘增加，但卻因造成消費剩餘減少，總體國民福利水準相對下降。

加之，從一般均衡分析法來研究時，發現航運補助金政策會造成經濟福利水準之下降。所以根據澤喜教授之觀點，採取海運補助政策，對整體國家之福利水準有下降之慮，不贊成海運補助政策。

# 海運政策與補助政策之間，存在顯著相關性？

- ❖ 本文為實證海運競爭力與補助政策之間有無顯著相關性存在，擬採用「直接檢定法」與「間接檢定法」，前者係直接訊問受訪者兩者間之相關程度，再利用敘述統計來了解其意向所在；後者則間接詢問受訪者對於海運競爭力之評價要因與海運補助政策之種類之看法，再利用典型相關分析法來檢定兩者間之相關程度。
- ❖ 經過實證結果得悉，海運競爭力與補助政策有一定程度相關性，但並非強烈相關性，足見國家所採取海運補助政策會影響國輪海運競爭力，值得我國政府決策當局在未來規劃海運政策之參考。

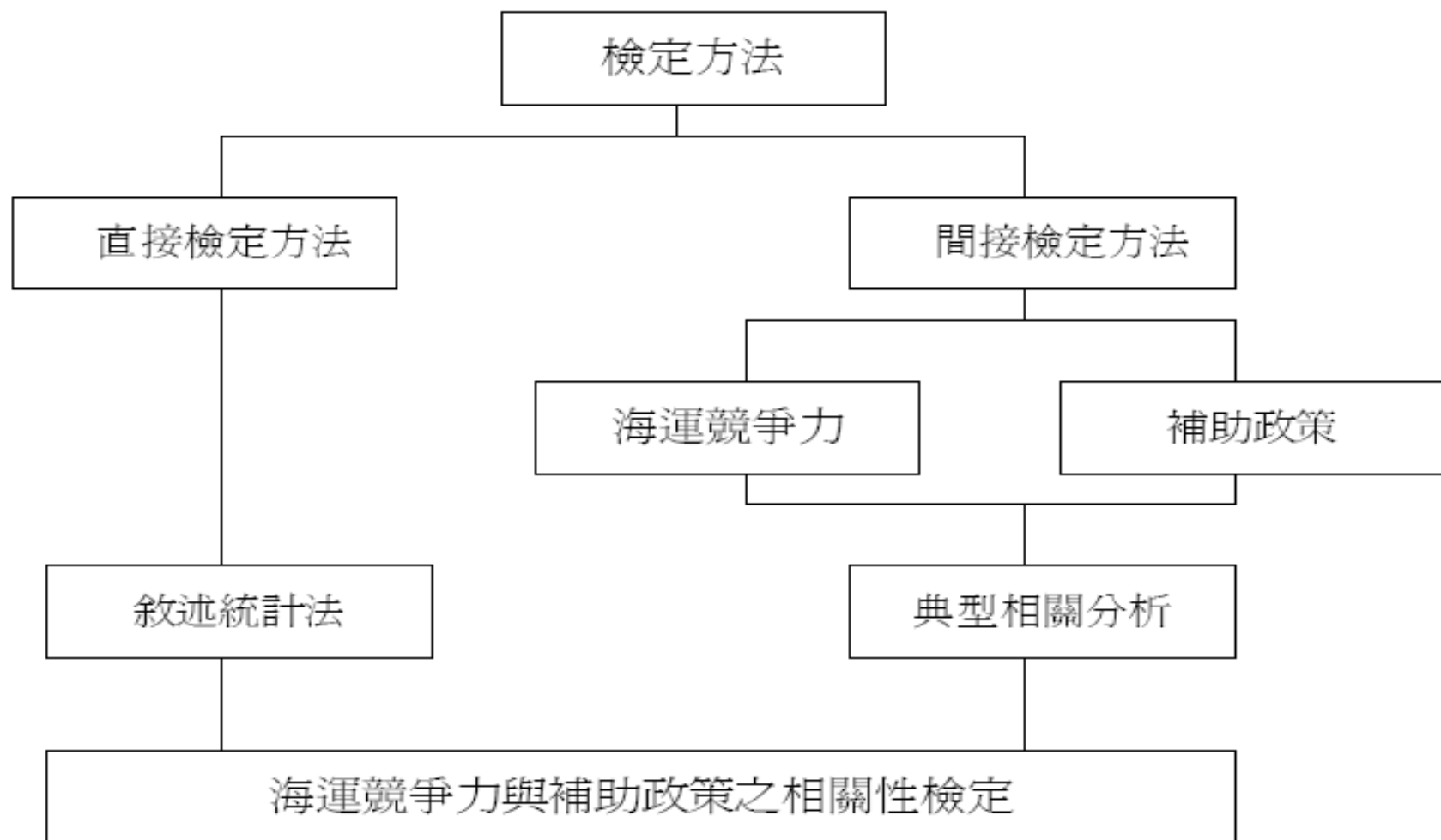


圖 3 檢定方法之結構圖

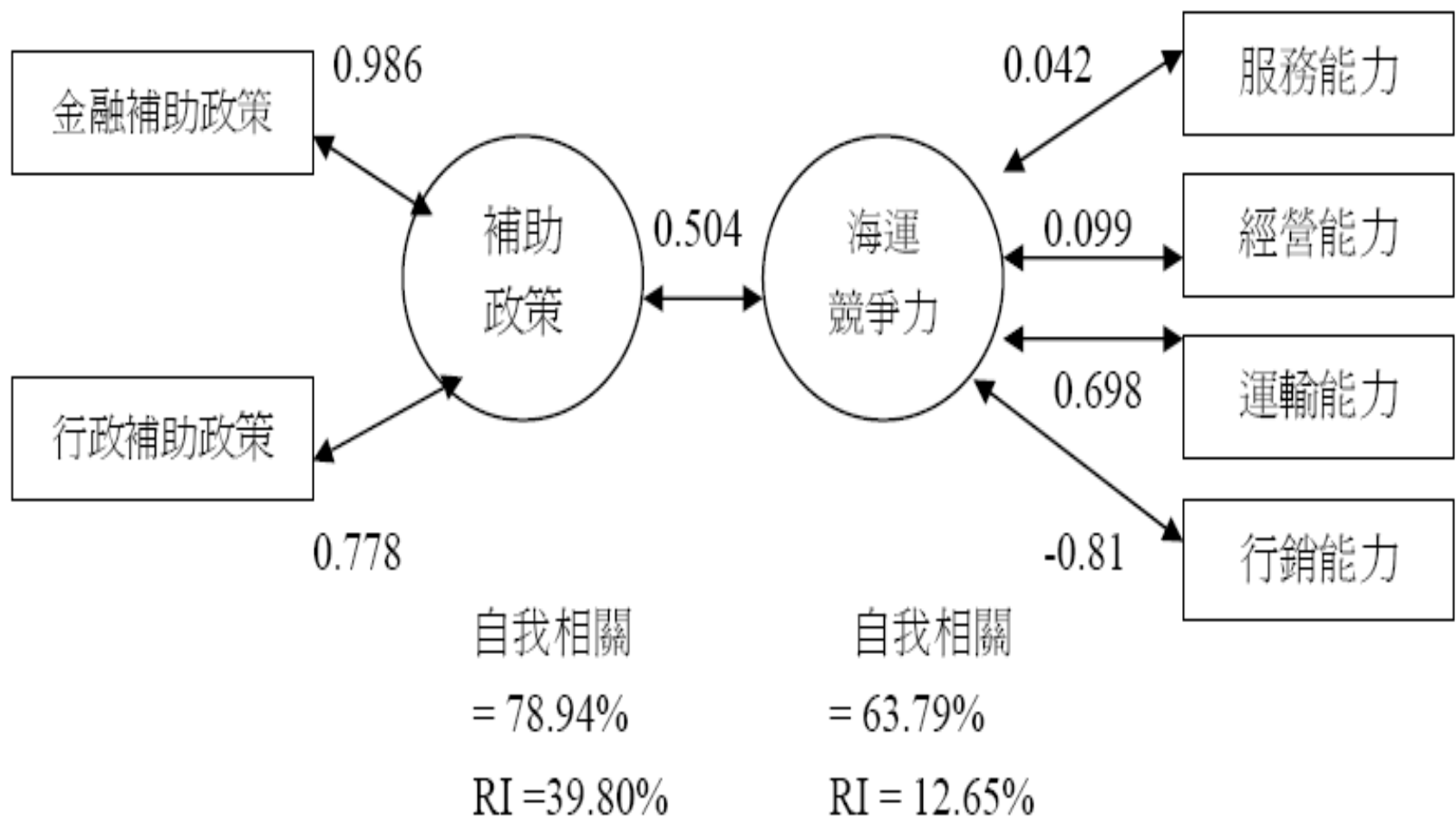


圖4 海運競爭力與海運補助政策之典型相關分析

## 七、分組討論之議題

- ❖ 海運政策是否應該對航運產業採取航運補助政策，以便提升其全球競爭力？
- ❖ 海運政策之制定程序之分組演練與報告？
- ❖ 海運政策之政策手段對中哪些措施實施對造船業、航運業提升其競爭力比較有效？

