

第三章 我國海運政策之介紹

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

第一節 前言

第二節 我國國輪發展之現況

第三節 我國海運政策之回顧

第四節 我國國輪外移之現況

第五節 我國國輪外移之原因

第六節 我國國輪外移之因應政策

第一節 前言

- ❖ 海運興衰是衡量一個國家強盛與否的重要標誌，近幾十年來，世界海運先進國家為發展其本國船隊，均對航運事業予以充分的支持，並制訂一系列的海運政策與法規據以執行，我國政府為扶植國輪船隊之發展，也曾先後訂頒有國貨國運、國輪國造政策，以及貿易航業配合發展方案，在政府及國輪航商共同努力下，國輪船隊由50年代的五百萬載重噸，在80年代初一度攀升突破千萬噸大關。

❖ 1970年代起台灣進出口貿易快速成長，國輪船噸相形之下呈現不足，1977年政府研議當時海運發展政策，修改以往僅對公營海運事業投資為全面發展公、民營航業，並由交通部會同財政部與經濟部頒定「貿易、航業及造船配合實施方案」，確定「國輪國造」、「國輪國修」、「國貨國運」的基本政策方針，根據該方案實施三期造船計劃，總計造船51艘各類型船舶，296萬7千9百載重噸，至1988年實施方案廢止時，國輪增加774萬載重噸，奠定國輪發展基礎資料，對促進我國進出口貿易貨物之運輸幫助甚多，同時也創造許多船員的就業機會。

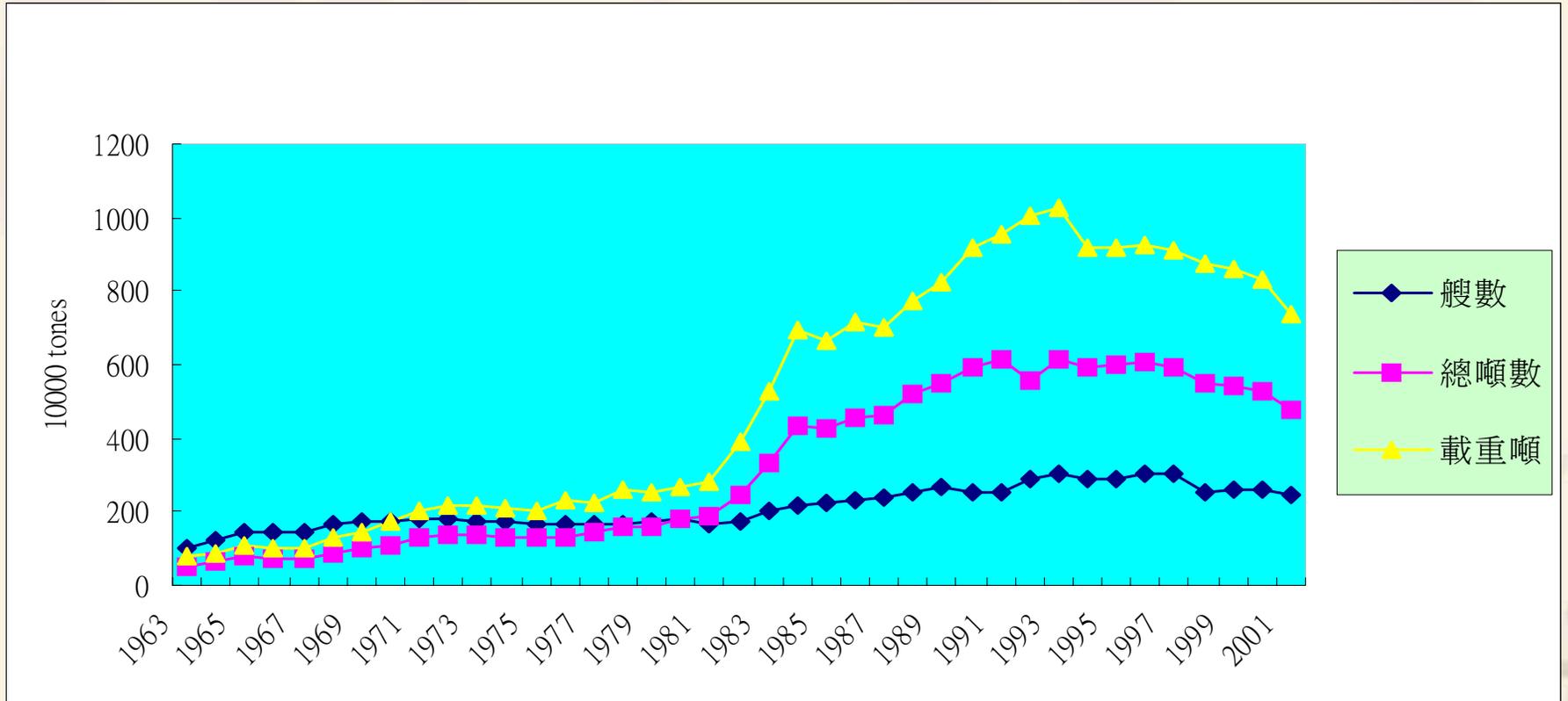
- ❖ 但自國輪優惠措施取消之後，為降低營運成本及強化國際競爭力改掛權宜船籍者眾，造成國輪船舶艘數、噸數及船員數逐年萎縮，國輪船舶艘數及載重噸數從1992年的267艘、1,007百萬噸下降到1999年4月259艘、871百萬載重噸；本國船員人數從1986年的15,041萬名下降到1999年4月的6,708名。

第二節 我國國輪發展之現況

- ❖ 1970年代起台灣進出口貿易快速成長，國輪船噸相形之下呈現不足，1977年政府研議當時海運發展政策，修改以往僅對公營海運事業投資為全面發展公、民營航業，並由交通部會同財政部與經濟部頒定「貿易、航業及造船配合實施方案」，確定「國輪國造」、「國輪國修」、「國貨國運」的基本政策方針，根據該方案實施三期造船計劃，至1988年實施方案廢止，奠定國輪未來發展基礎。

❖ 自政府廢除獎投條例後，近來國輪在經營環境不如外輪的情形下，紛紛選擇出走，導致船噸快速下滑，根據交通部所作統計指出，我國船噸由1992年的1,007萬噸，隨後在1993增長至1,026萬噸，自1994年起即呈逐年下滑，不過在1994年至1997年間國輪仍能維持九百萬載重噸之水準，從1998年起下滑趨勢較為嚴重，1998年國輪登記數共255艘，總噸位551萬噸，載重噸872萬噸，較1997年登記數不變，但總噸位及載重噸均減少42萬噸。2003年我國輪船舶艘數僅餘133艘，631.1萬載重噸。

我國輪登記艘數及噸位趨勢圖



我國輪登記艘數及噸位統計表

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
艘數	254	252	286	278	245	245	256	256	255	261	260	249
總噸數	592	618	559	618	593	599	604	593	550	541	530	474
載重噸	915	954	1,007	1,026	915	915	923	914	872	859	834	739

❖ 其次，關於我國籍船員上船人數方面，由於我國船員教育、考訓及任用制度未能配合，船員供需嚴重失調，而每年國內海事大專院校航輪相關科系畢業生約七百餘人，經考試院航海人員特考及格取得船副、管輪執照者約**250**人，而實際有意願上船服務人數又更低於上述數字。為預防我國未來高階甲級船員如船長、大副、輪機長及大管輪等職務發生斷層危機，並徹底解決我國海運人力供需失衡問題，如何鼓勵海事院校畢業生上船服務實為刻不容緩的課題。海事學校畢業生或年輕人上船意願低落影響，我國籍船員上船人數則從**1977年26,482**人下降到**1999年的6,708**人，**2001年**則國籍船員數為**7,718**人其中受僱於外籍航商之國籍船員計有**1,884**人。

- ❖ 該會在1999年12月統計報表顯示，外籍船員上船人數增達718人，交通部核准僱用人數則達813人。僱用外籍船員人數超過40名之國輪公司計有6家，其中以長榮海運126名最多，萬海航運71名居次之，陽明海運69名第三、裕民航運60名第四、立榮與達和分別達46名與42名，該六家航商所僱用外籍船員人數佔總人數將近五成八比重。2001年交通部所核准的外籍船員共計891人，甲級船員為273人，乙級船員為618人。但是到2001年底止，國輪僱用外籍船員在船人數則降低到708人(甲級船員為209人，乙級船員為499人)分別受僱於53家國輪公司所屬的176艘船舶，減少原因並非國輪對外籍船員需求下降，而是2002年2月1日生效實施的STCW九五國際公約新制連鎖效應，使得外籍船員紛紛下船受訓或趕辦換政手續，否則這些船員無法再我國國輪船上工作 [15]。

第三節 我國海運政策之回顧

根據陳一平研究有關我國補助政策之發展現況，按照年度別來說明之如下：

- ❖ 1970年代以前：1936年所推動的「造船獎勵條例」、1953年到1969年的「第一期四年經濟建設計畫，分期擬訂造船計畫」、1960年公佈獎勵投資條例。
- ❖ 1970-1979年：1971年到1972年的第五期「四年經濟建設」之第五期商船汰舊更新計畫、1973年「第六期商船汰舊更新計畫」、1977年「貿易、航業及造船配合實施方案」、1977-1984年實施「三期造船計畫」。

- ❖ 1980-1989年：1981年公佈「航業法」、1986年擬訂「國輪船隊擴充及汰舊換新長期計畫」、1987年配合海運自由化政策，廢除「貿易、航業及造船配合實施方案」。
- ❖ 1990-1999年：1990年廢除「獎勵投資條例」、1991年「促進產業升級條例施行細則訂定」、1992年「配合自由化政策，廢除國輪船隊擴充及汰舊換新長期計畫」、1994年「獎勵民間參與交通建設條例訂定」、1994年「擬訂振興航業方案草案」、1994-1999年修訂「航業法及相關子法」、1999年召開「獎勵國輪發展政策」座談會，但皆未充分重視海運產業之經營困境，規劃出有效因應方案，造成國輪登記艘數日與噸數逐年下滑。

我國海運政策之回顧彙總表

年度	經過	影響
1936	公佈「造船獎勵條例」	
1953- 1969	第一期四年經濟建設計畫，分期擬訂造船計畫	因應各期計畫中進出口貿易及國防需求。船噸規模止跌回升。購造八十三萬載重噸商船為目標。共建造新船 51 艘三十五萬二千載重噸。
1960	公佈獎勵投資條例	五年免營業稅優惠。
1971- 1972	第五期「四年經濟建設」之第五期商船汰舊更新計畫	國際運價巨跌，國際金融體制變化，商船汰舊更新計畫受挫。
1973	第六期商船汰舊更新計畫	購造一百四十萬載重噸商船的計畫取消
1977	頒布「貿易、航業及造船配合實施方案」	配合經濟邁入「後工業化」(Post-Industrial) 對外貿易擴張衍生之需求。
1977- 1984	實施三期造船計畫	共建造新船 54 艘 296 萬載重噸，另於計畫項外有 30 艘 62 萬載重噸加入建造，成效頗大。
1981	公佈航業法	旨在促進航業發展，繁榮國家經濟。

1985	核定中國造船公司造船融資實施要點	以融資優惠方式鼓勵國輪國造。
1986	擬訂國輪船隊擴充及汰舊換新長期計畫	鼓勵建造新船，放寬購買現成船規定，以汰舊換新。目標 2000 年前，汰換逾齡船舶 400 萬載重噸，新建或購買現成船 1,000 萬載重噸，使規模達 1,200 萬載重噸。
1987	配合海運自由化政策，廢除「貿易、航業及造船配合實施方案」	商船隊擴充計畫遭遇停滯，成長受挫。
1990	廢除獎勵投資條例	商船隊擴充計畫遭遇停滯，成長受挫。
1991	促進產業升級條例施行細則訂定	未有實質優惠。
1992	配合自由化政策，廢除國輪船隊擴充及汰舊換新長期計畫	商船隊擴充計畫遭遇停滯，成長受挫。
1993	商船隊突破一千萬載重噸	為國輪船噸極盛時期。
1994	獎勵民間參與交通建設條例訂定	未將海運業列入，僅列入船舶污染防治及科技之設備。
1994	擬訂振興航業方案草案	中程計畫-推動造船計畫。
1994-1999	修訂航業法及相關子法	因應自由化、國際化政策放寬經營限制。
1999	召開「獎勵國輪發展政策」座談會	研擬相關獎勵國輪發展方案。

第四節 我國國輪外移之現況

- ❖ 我國船公司之船舶改懸權宜籍的趨勢有增無減，據悉交通部統計處分析，截至1999年5月底為止，我國輪航商權宜籍船艘數總計176艘，其中長榮海運42艘居首，萬海航運23艘次之，立榮22艘居第三，正利航運18艘第四，新興及陽明分居第五、六位。上述船公司權宜船營運比例則以正利之94%居第一，長榮的65%，之，萬海的60.3%第三。前述航商權宜船共計176艘，佔我國權宜船艘數逾八成，此舉凸顯我權宜船多集中於較具規模船公司，且為配合經營型態及航線的運作對權宜船需求具擴展趨勢。

我國輪航商擁有權宜船艘數、載重噸及營運比率依序排名如下：

- ❖ 長榮：42艘，212萬3千公噸，營運比率65%。
- ❖ 萬海：23艘，52萬9千公噸，營運比率60.3%。
- ❖ 立榮：22艘，42萬4千公噸，營運比率55%。
- ❖ 正利：18艘，32萬4千公噸，營運比率94%。
- ❖ 新興：11艘，153萬2千公噸，營運比率69%。
- ❖ 陽明：11艘，39萬4千公噸，營運比率40%。

由於陽明海運轉為民營後仍以國籍船舶為營運主體，故權宜船舶艘數僅11艘，營運率僅達40%。以正利航業來說，在其19艘營運船舶當中，只有一艘懸掛國旗年建恆所屬船隊亦維持2艘國輪。

❖ 2002年2月4日長榮集團在日本神戶發表長榮海運經營方針，將其旗下148艘全貨櫃船舶半數以上的船籍改爲義大利籍或英國籍，加重對歐洲市場的倚重，並有利於保障長榮在大陸投資事業。目前長榮海運所擁有船舶懸掛我國國旗船舶計有29艘，分別是長榮海運的15艘與立榮海運的14艘船舶。此外，陽明海運在2001年全部交船同型7艘五千六百TEU全貨櫃輪，除三艘因英國融資改懸英國旗外，其他四艘均改懸賴比瑞亞。臺航公司新造六艘總重四十二萬噸巴拿馬極限型散裝雜貨船，亦全部登記爲外籍船舶。我國航商登記權宜籍（外籍）的船舶則達395艘，1601萬餘載重噸。但國輪卻不見成長，反觀權宜籍船的比重一直快速提高，由1994四年的38%提高至1997年的51%，而2003年則進一步提升到72%，較全球平均63%的水準還高。。

第五節 我國國輪外移之原因

我國學者陳一平、邱盛生、張志清則認為國輪外移改懸權宜籍之理由，得歸納以下幾點：

- ❖ 稅賦因素
- ❖ 營運成本因素
- ❖ 資金籌湊因素
- ❖ 營運航線與區域因素
 - (1).政治因素
 - (2).因戰時航運之需求
 - (3).內河航行、國內航線攬載客貨經營及貨載優先權
 - (4).營業航線及區域因素
 - (5).行政效率因素
 - (6).其他因素

陳世圯認為我國輪外移之主要原因：

- ❖ 高額的營利事業所得稅之課徵
- ❖ 需雇用高成本之本國船員
- ❖ 船舶通常需使用雙重船舶檢查證書
- ❖ 負擔戰時被徵用之義務
- ❖ 不得經營大陸航線。

海聯總處企劃組則認為主要原因可歸納為：

- ❖ 需向政府繳納較多稅賦。
- ❖ 需受政府主管部門所訂「船員法」及就業服務法、民刑事法規之規範，僱用薪資較高之本國籍船員。
- ❖ 我國所認可船舶檢驗船中心(CR)非屬國際驗船協會(IACS)之會員，而實務上因應海運之需求必須具備雙重船級，因此徒增國輪之經營成本。
- ❖ 兩岸人民關係條例與境外中心設置作業辦法之限制，國輪不得直接至大陸港口裝卸大陸地區廣大進出口貨物，需利用國人所擁有的權宜籍船舶來航行為之。
- ❖ 據行政院頒佈「全民防衛動員準備實施辦法」第八章交通動員準備之規定，國輪列為戰備動員之主要運輸工具，因此國際間銀行對國輪融資，往往拒絕貨款，縱或同意融資亦大幅提高利息，以致增加航商資本支出。

第六節 我國國輪外移之因應政策

陳世圯所撰寫「我國航運業發展與未來措施之展望」得悉，我政府為促進航運業之永續發展與提高國際競爭力，交通部初步議定如下基本海運政策：

- ❖ 鼓勵國輪航商購建船舶，擴充國輪船隊。
- ❖ 儘早成立航政局，健全我國航政與港埠管理體制。
- ❖ 改進船員教育，健全船員僱用制度。
- ❖ 因應國際發展趨勢，推展與他國海運合作事項。
- ❖ 積極督導港口建設，推廣我國成爲亞太海運中心。
- ❖ 推動航港管理電腦化，增進港口服務效率。
- ❖ 籌建船舶交通管理系統，增進船舶航行安全。
- ❖ 配合大陸政策，研議兩岸航運往來可行方案。

交通部在2002年所出版的「運輸政策白皮書」所揭示為因應國際變遷調整航港體制，發展成全球運籌管理中心，對於海運相關策略提出：

- ❖ 健全國際海運發展
- ❖ 加強港規劃與建設
- ❖ 改善港埠經營體質
- ❖ 改善行業經營環境
- ❖ 因應國際海事環境變遷。

林光、張志清、陳一平作對於解決國輪外移之建議對策，簡要說明如下：

- ❖ 確立國輪發展政策方針
- ❖ 成立航政局、經國人擁有之權宜籍船納入登記管理、建立輔導國輪發展政策法源、積極主動行銷國輪政策。
- ❖ 解決輔導國輪政策之資金財源
- ❖ 研擬政策說帖，促成預算編列、研議各項發展國輪相關獎勵措施、開發外資投資國輪。
- ❖ 降低國輪經營成本
- ❖ 降低船員限制及減免稅賦等營運成本、變更船籍登記制度。
- ❖ 減少國輪營業限制