



# 第三章 港埠企業與組織變革

---

楊鈺池 副教授

高雄海洋科技大學 航運管理系暨研究所



# 授課內容

- 港務管理者之功能
- 港埠管理組織之種類
- 港埠管理組織之民營化
- 港埠管理組織之民營化案例
- 我國港埠民營化之發展趨勢



# 一、港務管理者之功能

- 投資：有權核准依照國家政策來提出港埠投資計畫之方案
- 財務政策：有權設定港埠之共同財務目標，以達成投資報酬率
- 費率政策：有權來規範費率與規費，以保護公共利益
- 勞動政策：有權設定招募標準、共同薪資結構、共同升遷資格條件、核准共同勞動工會。
- 授權：有權建立港埠勞動者與代理之授權原則
- 資訊與研究：有權收集、分析與傳遞有關港埠活動之統計資訊
- 法律：對於地方港務局有權作為法律諮詢者



## 二、港埠管理組織之種類

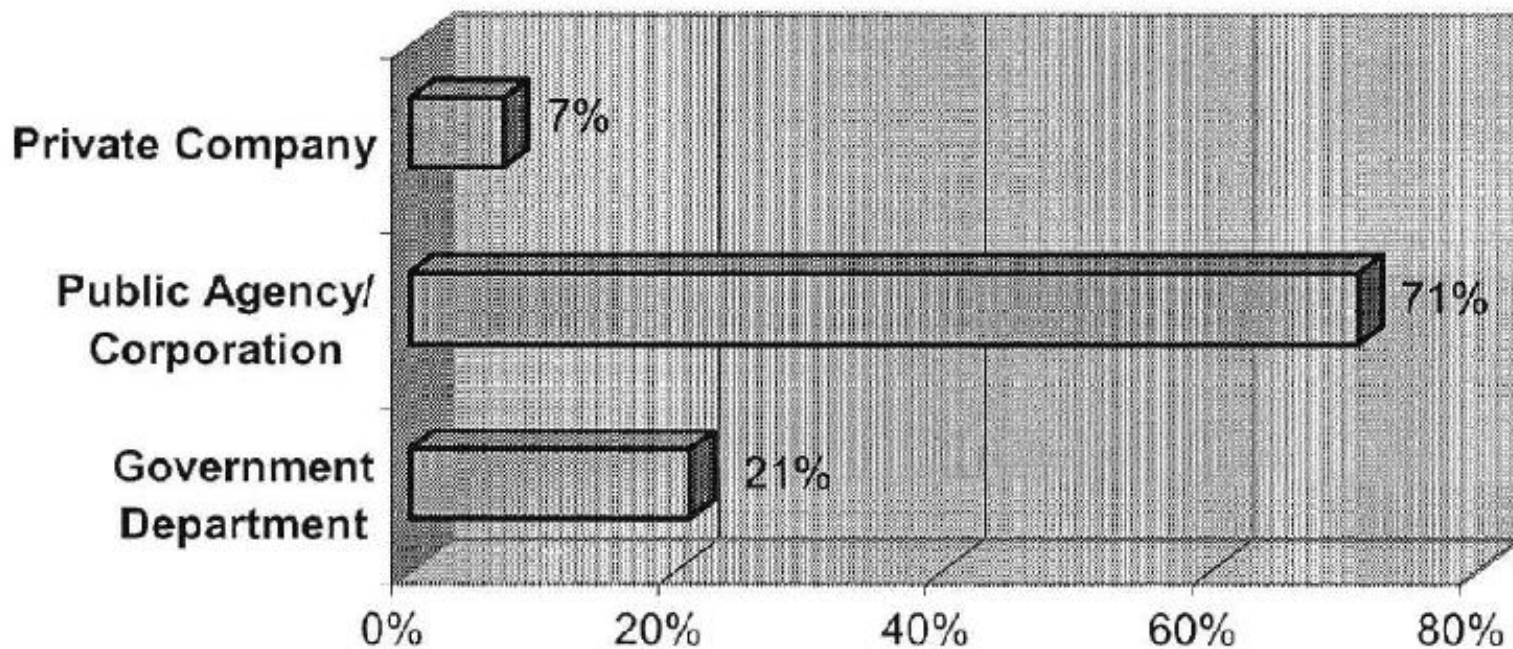
- 按照營運主體而言可分為：
- 國營制(State-owned Ports)
- 地方自治(Municipal Ports)
- 公營自治制(Autonomous Port Authority)
- 私有制(Company ports )

# 港埠管理制度之營運主體

	國營制	地方自治制 (市營制)	港埠公社制 (公營自治制)	私營制
管理體制	<ul style="list-style-type: none"> <li>中央政府</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治團體</li> <li>縣市議會</li> <li>地方行政機關</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>獨立委員會</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民營企業</li> </ul>
主要特徵	<ul style="list-style-type: none"> <li>●財政力強大</li> <li>●中央集權管理</li> <li>●以發展鐵路港埠為主</li> <li>●資金融資能力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●受政治影響</li> <li>●區域社會之肯定</li> <li>●區域開發區域之改善</li> <li>●對政府優先</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●由選出指名之組成員</li> <li>●使用者代表</li> <li>●收益性強調</li> <li>●對政府之獨立性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●固定財政</li> <li>●利潤極大化</li> <li>●商業的經營</li> </ul>
優點	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政的一貫性維持</li> <li>●技術要員之確保</li> <li>●綜合運輸計畫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●區域居民之意見反應</li> <li>●事務作業之效率化</li> <li>●財政浪費之縮小</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●政治與行政干涉之排除</li> <li>●使用者意見之反應</li> <li>●過當投資之避免</li> <li>●服務提升</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●收益性提高</li> <li>●使用者導向之港灣經營</li> <li>●服務提升</li> </ul>
缺點	<ul style="list-style-type: none"> <li>●服務低落</li> <li>●使用者意見無法反應</li> <li>●財政浪費</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地方縣市政府之干涉</li> <li>●財政</li> <li>●技術要員確保困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●港灣費率之提高</li> <li>●國家運輸政策偏離憂慮</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●港灣費率提高</li> <li>●國家運輸政策偏離憂慮</li> </ul>
國家（港口）	<ul style="list-style-type: none"> <li>●伊朗</li> <li>●印度</li> <li>●高雄港</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●神戶港</li> <li>●鹿特丹港</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●倫敦港</li> <li>●紐約港</li> <li>●新加坡港</li> <li>●釜山港</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●菲列斯特港</li> <li>●英國APS所屬港口</li> </ul>

# 港務機構組織型態

Port authority by organization type.




Source: IAPH



### 三、港埠民營化之歷史背景

- 自80年代以來歐美各先進國家紛紛採取各種方式來進行民營化，基本原因在於公營事業的效率不彰所造成的。
- 一則因組織管理方式官僚化決策緩慢難以因應市場的快速變化，
- 二則因公營事業多半是獨佔事業欠缺競爭力，故為提高其境爭力的方法最好採取民營化方式來進行。


- 
- 例如英國為提高港口競爭力自1982年起便進行港埠民營化政策，結果發現效果頗佳自那時開始便有將近40多個國家仿倣推行民營化運動。





# 港埠民營化之意義

- UNCTAD在1998所出版的港埠民營化指導方針 (Port Privatization Guidelines)之定義認為：「民營化是將資產所有權，從政府移轉給民間或者應用民間資本來支助港口設施、設備以及系統之投資(Privatization is the transfer of ownership assets from the public to the private sector or the application of privation capital to fund investments in port facilities, equipment and systems)」。

- 
- 民營化會因概念或模式之不同而有所爭議，常慣用名詞如民營化(Privatization)、企業化(Corporatization)、商業化(Commercialization)、法令鬆綁(Deregulation)。
  - 其目的皆在強調提升經濟活動中，民間所扮演角色或者民營業者更多自由程度，而這種概念會依賴不同形式之民營化模式來實踐之。



# 港埠民營化之定義

1. 讓政府脫離股東的地位，將其產權變成私有化。
2. 將原由政治控制的生產要素改依市場機能與企業結構相配合的管理程序就是所謂的公營企業的企業化
3. 除去公營事業的獨佔市場的地位就是所謂的市場自由化
4. 解除公營事業的社會任務，達成政企分離的二元化功能。




# 港埠民營化的基本原則

## 1. 趨向自治原則(Principle of Reaching Autonomy)

港口管理方式趨向典章制度化(Institutionalizing)時，公共利益即顯得特別重要，而不論其組織型態為聯邦政府、自治、市營、國家鐵路公司或其他混合方式港口與公共利益間存在之相互影響關係。而此進一步影響之結果是由政府直接或間接補助港口內公共建築及財產之開發。

但政府過度干涉港口業務，而其政治上之決策及官僚制度與太多規律化規定所綁，易使港口之管理發生危機，亦即港口管理缺乏彈性，無法引入私人資本及造成責任混淆，特別於市政府部門執行港口內之倉儲及裝卸作業時，更顯而易見。因此不在政府所應主管之範圍(即海關、檢疫、緝私、移民、衛生管理)應盡可能交於港口自行處理，此亦為許多國家採用獨立自主港埠管理機構之主要原因。



## 2. 經濟實體原則(Principle of Economic Entity)

一個港口不應僅被視為通棧碼頭及吊具之組合體，而應被視為國家整體經濟內之一實際實體，除了一些個別案例及僅為特殊目的者，如高度專業化之碼頭(石油、礦砂、穀物及煤等)及由私人公司擁有的碼頭或專門停靠本身船舶碼頭外，其它為一般目的使用之港埠設施，宜由港務主管當局集中管理，以達充分使用現有設備便利港埠規劃提高港埠營運效率。

## 3. 財政自主原則(Principle of Target of Self-Financing)

如欲達港埠經營自主的原則，就必須以財政自主原則，由港口本身自負盈虧，方可達到容易評估投原資之經濟效益及特殊交易、找出港口各部門之缺失、可準確估計港口之經濟開發成本及可容易訂定各服務品質之費率。



4. 商業化管理原則(Principle of Commercially Conducted Port Administration)

港口之服務及業務型態，因受規律化條文限制愈少，使其能自由訂定經營策略，則愈容易適應各種環境變革，因而增加港口之營運彈性、適應性、效率性，此為商業化港埠經營必備的特質。

5. 人事自主原則( Principle of Personnel Autonomy)

就港埠內之員工而言，特別是主管階級應以效率原則(Principle of Efficiency)為取捨，而非以其在位資深與否為原則，此則需靠人事自主方式始能達成。所有升遷及薪資給付等能自主決定，則能因材施教，施用不同工不同酬，激勵員工士氣。



# 港埠組織民營化之目的

- 改善港埠實體之管理能力，例如增加效率及提高其生產力。
- 減少政府部門之財政支出特別是指中央政府而言，或者藉由善用民間資源取代政府部門以期為政府增加盈餘。
- 為港埠使用者之提高服務品質與減少其費用負擔。
- 在分配財富或其他社會標的。
- 為該國與港埠吸引新的或額外貿易與業務。
- 刺激民間企業家精神與經濟投資。
- 先進設備配置之技術移轉或引進現代化管理系統。

# 港埠民營化之優點

受益者	優點
港務局	<ul style="list-style-type: none"><li>● 因政府減少控管，所以較能界定企業目標之優先順序</li><li>● 減少政府部門限制，例如人事管理、價格、預算審查以及其他來自高層之限制</li><li>● 界定正確財政目標之能力提高</li><li>● 負有達成設定目標之責任</li><li>● 更透明之成本結構</li><li>● 特別在港口服務之港口費用與稅捐獲得更好分配，避免發生對船舶低收與貨物多收費之現象</li><li>● 增加民間投資者，為經營其業務所需，必要基礎建設之投資意願</li></ul>
港埠營運者	<ul style="list-style-type: none"><li>● 引進國外管理與技術到國內之機會</li><li>● 多角化活動之可行性</li><li>● 任何企業不想直接從事之業務可委託第三者次級契約之自由</li><li>● 成本透明化，容許成本有關關稅與限制交互補貼之慣行</li></ul>
港埠使用者	<ul style="list-style-type: none"><li>● 為顧客量身定作品質服務之可行性</li><li>● 快速與更有效反應使用者服務要求</li><li>● 港口服務價格減少，因為競爭單位會盡力減少成本與價格，來吸引離開競爭港口之貨源</li></ul>
世界與國家經濟	<ul style="list-style-type: none"><li>● 增加對市場結構與需求改變之反應</li><li>● 快速適應海運技術與複合運輸之變化</li></ul>
該國政府	<ul style="list-style-type: none"><li>● 減少政府之財政與行政負擔</li><li>● 因民間企業納稅與增加業務量，創造政府額外稅收</li></ul>





# 港埠民營化之缺點

- 對於已習慣官僚或僵化體系的公務員，當面臨失去工作保障或權力時會產生抗拒的心態。
- 事業員工的抗爭，因擔心民營化會失去工作權之保障，會遭減薪或蒙受其他工作條件改變之不利待遇，堅決反對民營化並發起工會抗爭。
- 保障員工的法令未完善周延或不合時宜。
- 政策性任務或獨佔利益未能完全排除。
- 營運狀況不佳之事業，難以移轉給民間經營港埠業務之缺點。

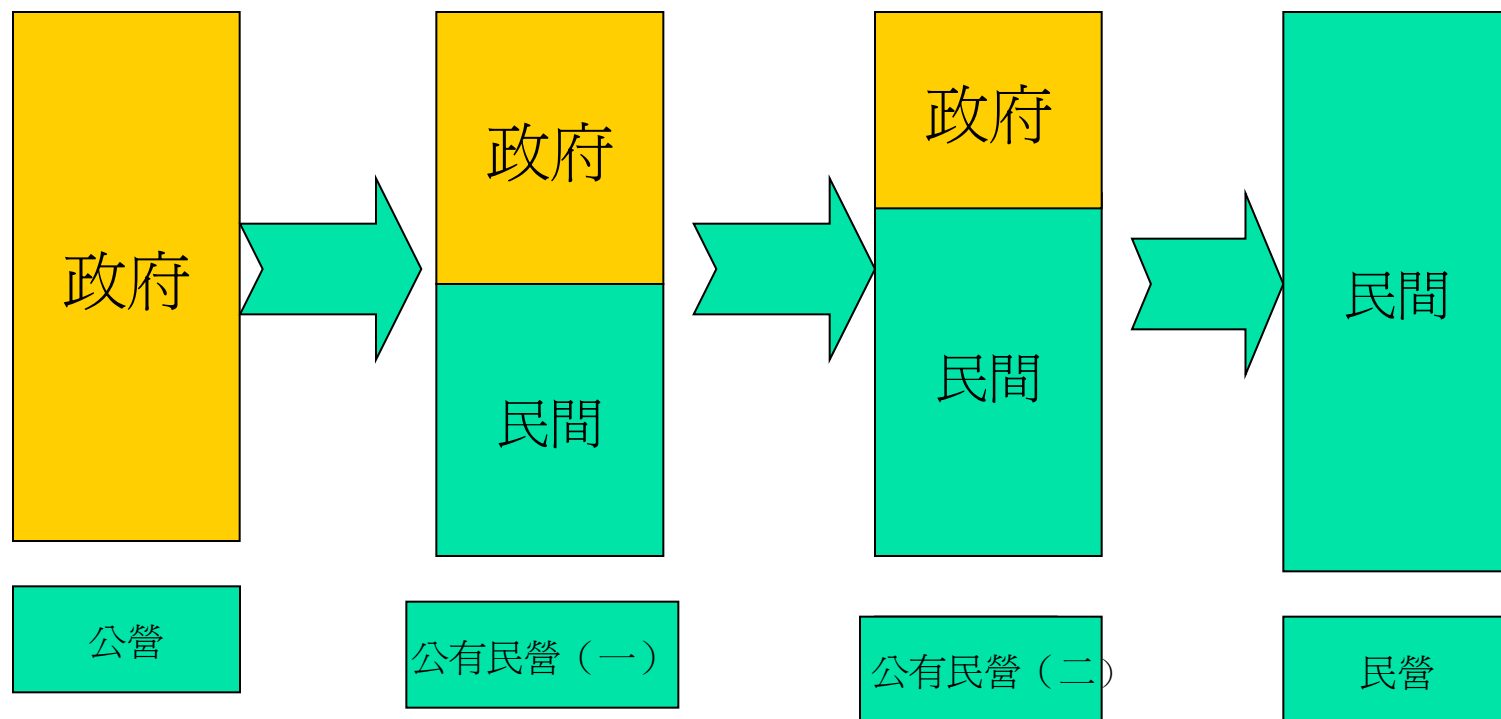


# 港埠民營化的期待效果

- 由於除可將民間有效率的經營技法引進及提供高效率的港埠服務之外，且可投入民間資本來迅速擴充港埠設施。
- 透過港埠間的競爭與同一港埠內碼頭間的競爭，可以提高作業效率，所以港埠民營化是有其必要性的。
- 若從利用者的角度而觀，將港埠營運或是碼頭建設委託給船公司或者貨主來作，則不僅可減少該企業的物流費用，並且可促進綜合物流系統的高度化。
- 港埠營運的民營化的缺點在於港埠利用的公共性降低，對於特定的民間企業享有特別的優惠，易造成濫權，反而將過去公的獨佔變成為私的獨佔情況發生。

- 
- 根據Baird(1995)認為研究報告指出，若從依照港口機能來定義，所有權狀態大抵有四種民營化模式，分別為；
    - 1. 公營制模式(Public Port)
    - 2. 公民營並存制(一)(Public/Private)
    - 3. 公民營並存制 (二)(Private/Public)
    - 4. 民營制模式(Private Port).

# 港埠組織民營化之改制過程



# 港埠管理組織之民營化模式

	港埠機能		
	土地所有者	法規制定者	貨物處理者
完全公營制	政府	政府	政府
公民營共存制 (一)	政府	政府	民間
公民營共存制 (二)	民間	政府	民間
完全民營制	民間	民間	民間

## 世界前100大貨櫃港之港埠民營化模式

	民營化型態	比率
1	公民營並存制(一)	80%
2	完全公營制	15%
3	完全民營制	4%
4	公民營並存制(二)	1%



## 港埠組織與設施管理之類型

### 1. 公營服務港(Public Service Port)

公部門擁有、維持、開發下層基礎設施(Infrastructure)與上層基礎設施(Superstructure)，營運全部裝卸設備與執行其他商港功能。

### 2. 民營服務港(Private service Port)

私部門擁有、維持、開發下層基礎設施與上層基礎設施，營運全部裝卸設備與執行其他商港功能。




### 3. 工具港 (Tool Port)

擁有與開發港口下層基礎設施，再出租給民間業者，政府擁有上層基礎設施出租給民間業者。

### 4. 地主港 (Landlord Port)

擁有與開發港口下層基礎設施，再出租給民間業者，民間擁有與營運上層基礎設施。





# 港埠管理類型

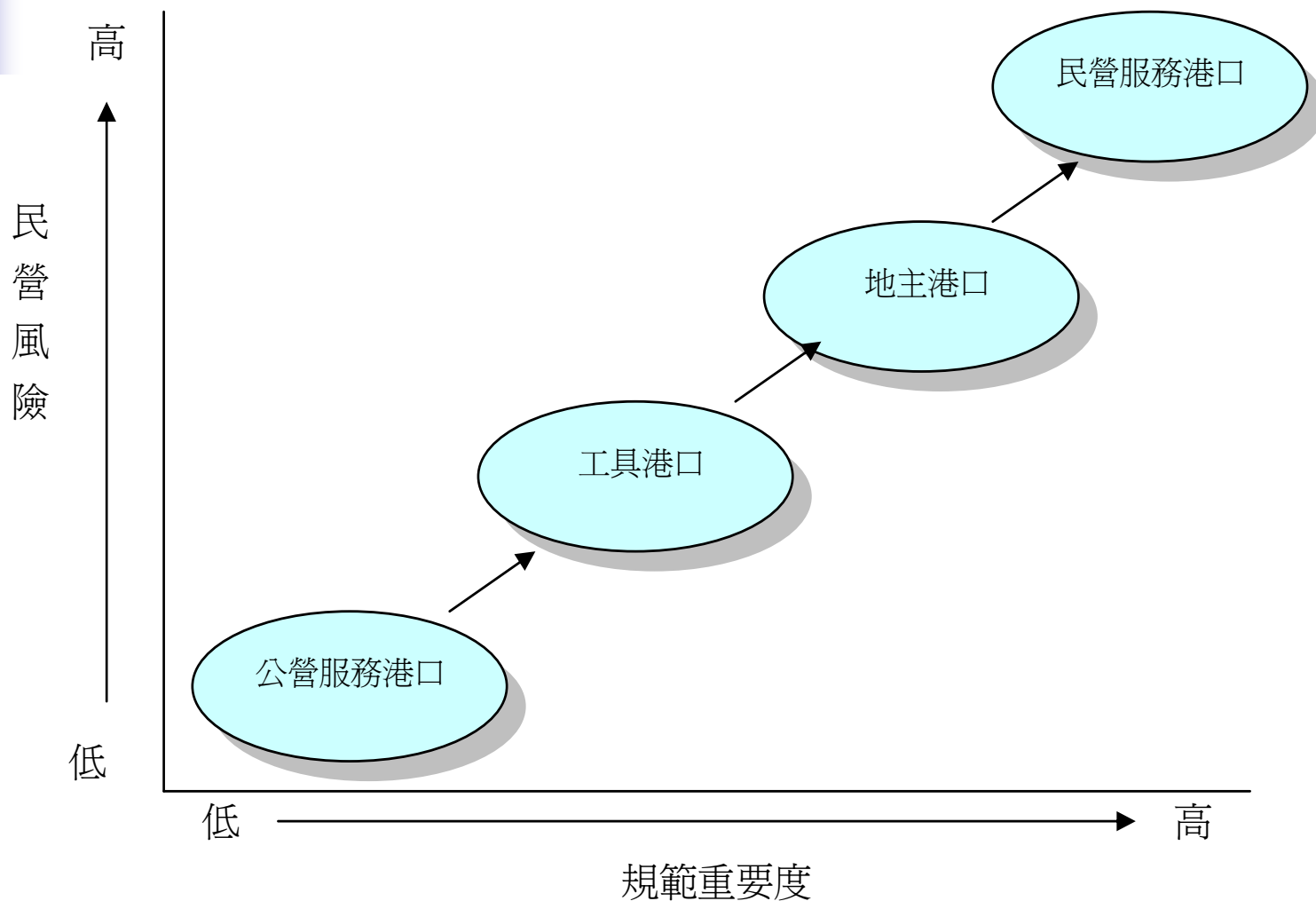
類型	下層基礎設施	上層基礎設施	港口勞工	其他功能
公營服務港	公有	公有	公有	大部分公營
工具港	公有	公有	民有	公 / 民營
地主港	公有	民有	民有	公 / 民營
民營服務港	民有	民有	民有	大部分民營

# 港埠經營之公民營角色

	港埠行政	航行管理	航行基礎設施	港口基礎設施	設備基礎設施	建築物基礎設施	貨物處理活動	引水	拖船	繫留服務	濬深	其他功能
公營服務港												
民營服務港												
工具港												
地主港												

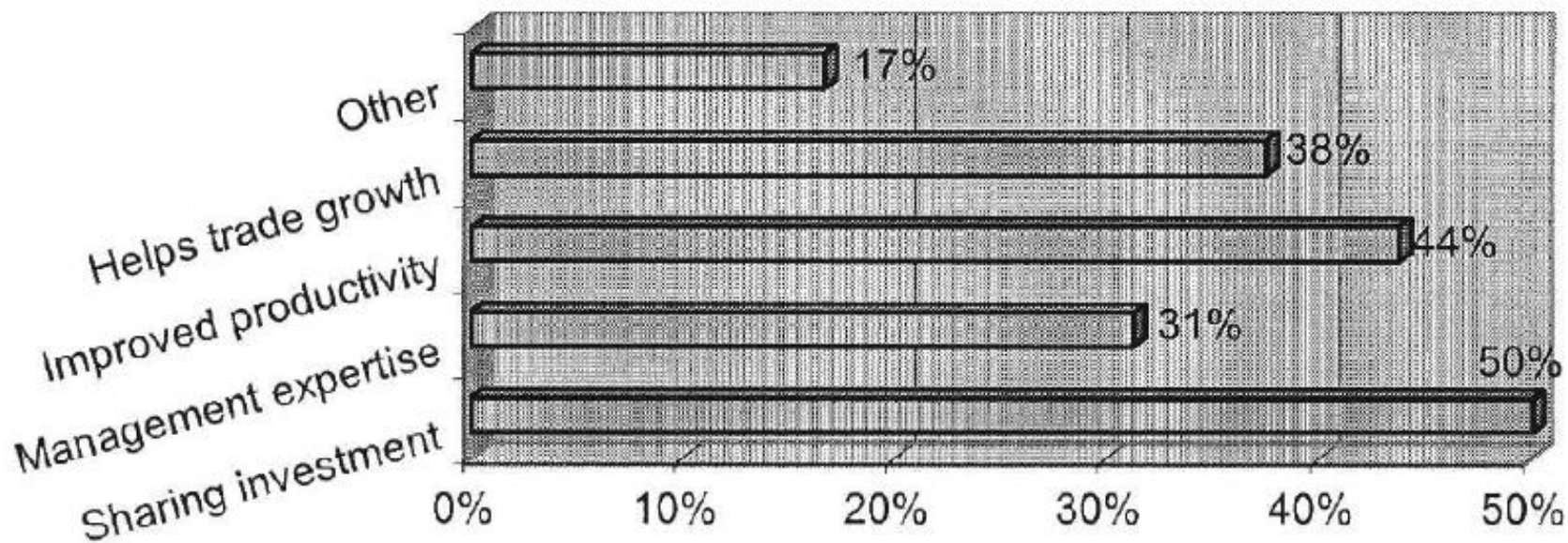
:公營責任    :民營責任

# 公營與民營之風險與規範平衡

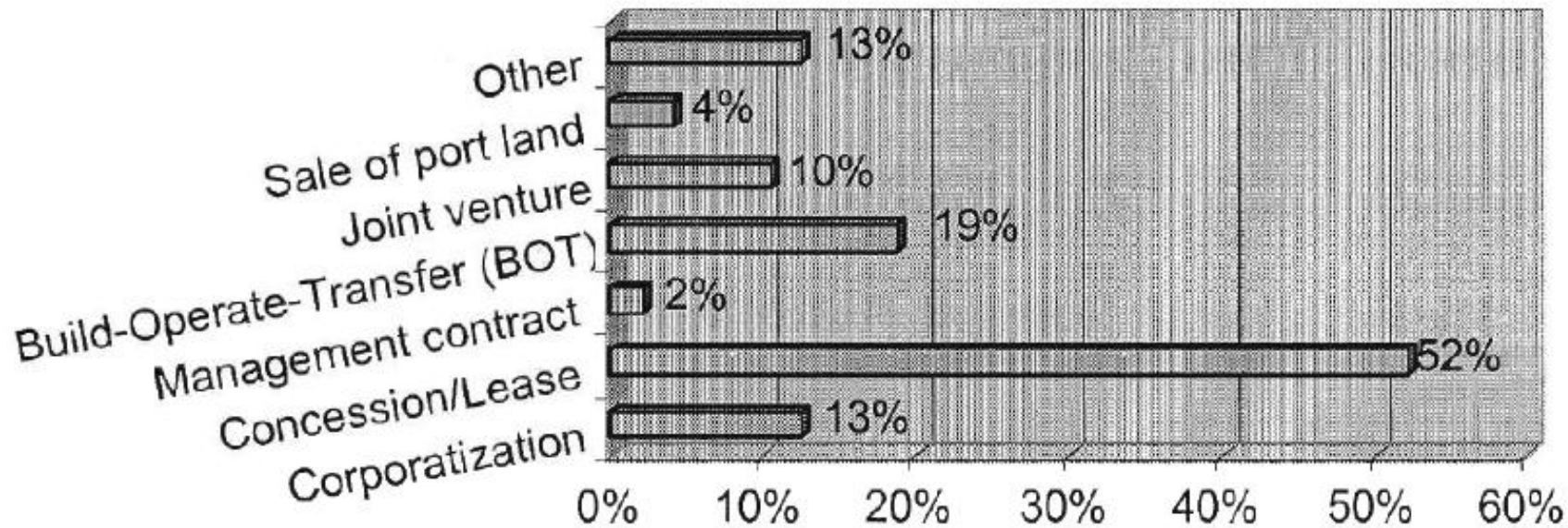


# 民間參與港埠投資之優點

Main advantages of private sector investment in ports.



# 港埠民營化方式

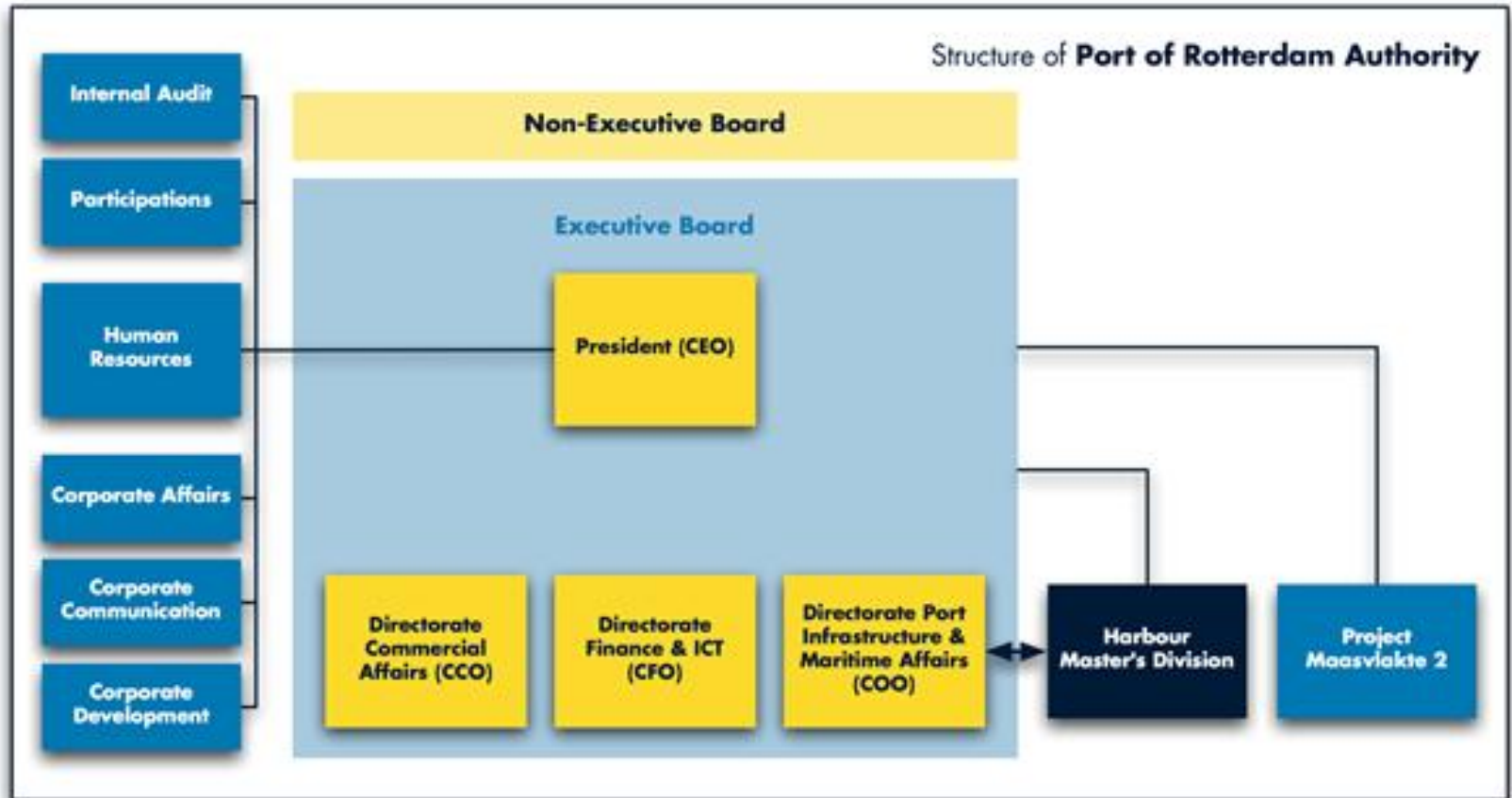




## 四、港埠組織民營化之案例

- 鹿特丹港務公司擁有1300名各類雇員。它是一個私有化責任有限公司，鹿特丹市政當局擁有其全部股份。它的主要業務被分配給三個下屬部門：商業部，港口基礎設施部以及鹿特丹港務局。
- 還有5個職能部門主要負責其內部協調，政策制定和戰略操作，資訊交流和公司範圍內的財政、人事和法律業務以及資訊通訊等方面的業務支援。此外，還有兩個專門為Maasvlakte 2 和港務公司股權管理而設立的特殊機構。由總經理、各職能部門主管、部門經理和監督委員會一起組成的港務公司領導層將承擔公司一切管理責任。

# 鹿特丹港務局





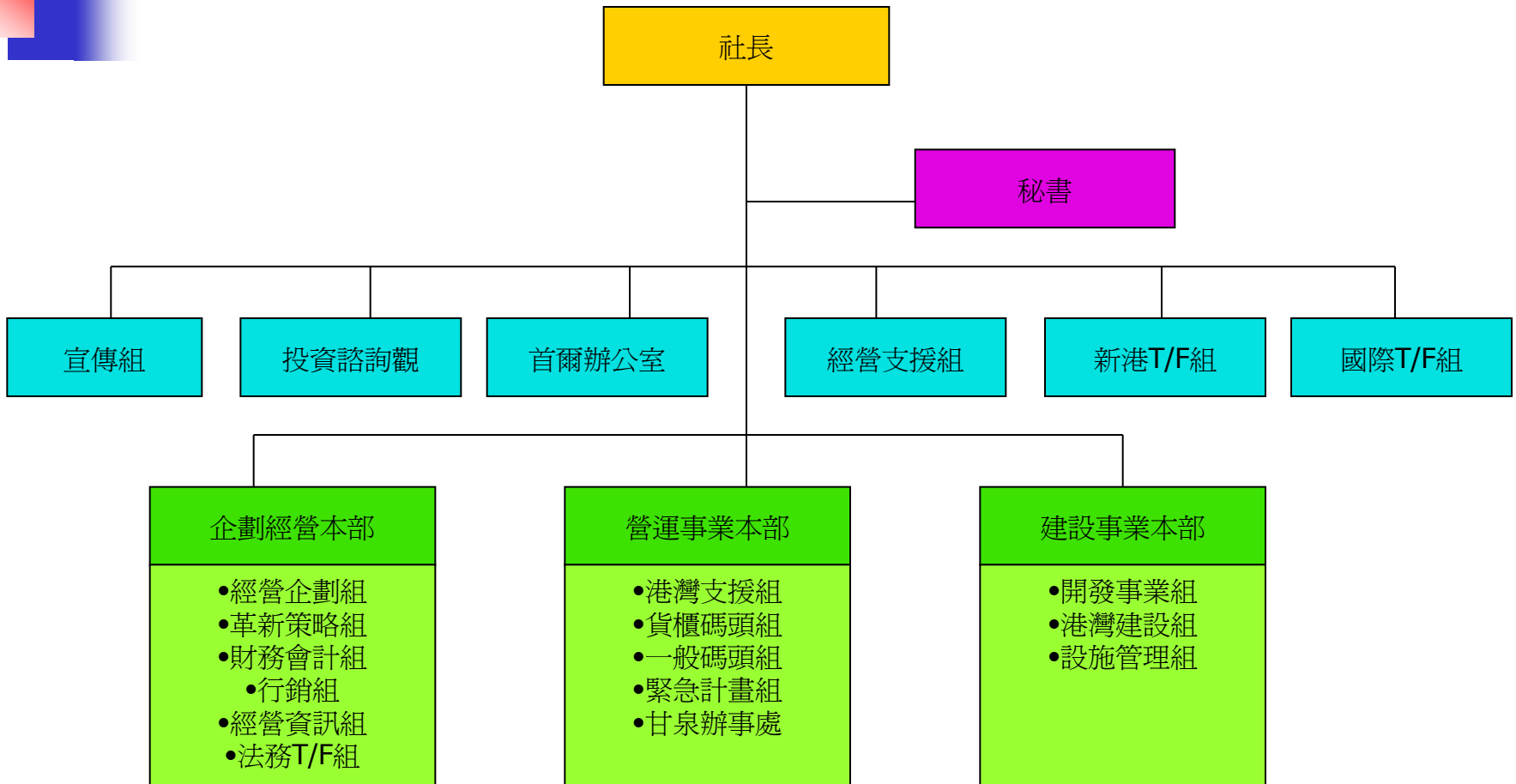


# 釜山港務局改制民營化

- 釜山港灣公社於2004年1月16日，為了提供釜山港的開發、管理運營以及綜合物流功能的服務，以嶄新的面貌誕生了。本公社總投資資金為8兆元，其中由政府早期出資2兆元，是一家政府投資企業。
- 釜山港於2003年突破了集裝箱年處理量1000萬次的紀錄。通過不斷的設施舒展及在運營方面提高生產性和信賴性，為了給訪問釜山港的所有顧客提供最優質的服務，釜山港灣公社堅持不懈地努力。另外，為了加強作為世界級港灣的競爭優勢，我們還要致力於提高物流功能，完善內陸輸送系統。我們為了把握顧客的多樣需求和滿足顧客，竭盡最大的努力。




# 釜山港灣公社



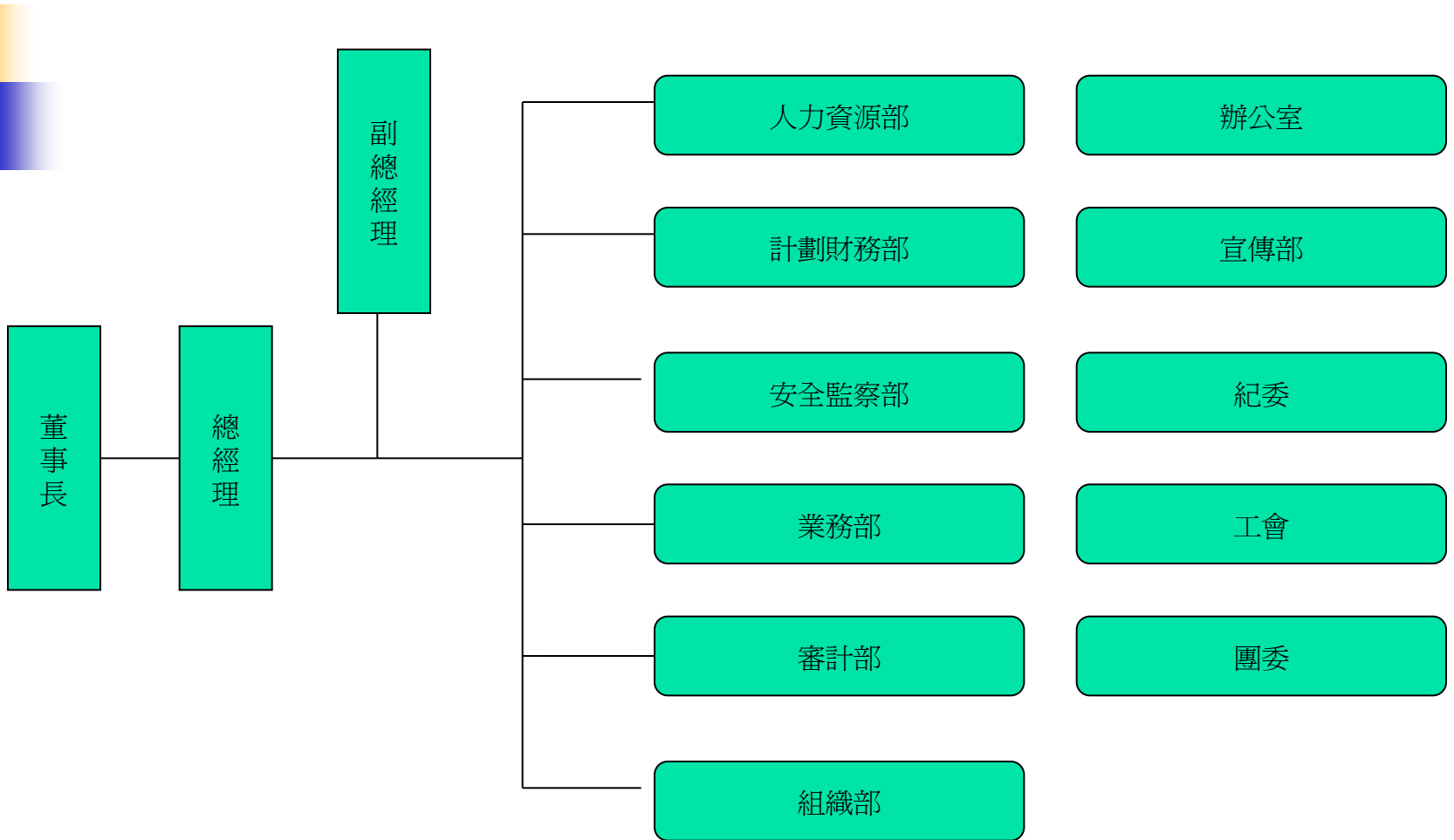


# 大連港務局改制民營化

- 大連港始建於1899年，距今已有百餘年的歷史。大連港集團有限公司成立於2003年4月，是政企分開後以原大連港務局為主體而組建的國有獨資公司，註冊資本40億元，企業資產總額167億元。2004年，集團吞吐量完成10065萬噸，比上年淨增1333萬噸，增長率達15.3%，實現了年度吞吐量超億噸的歷史性突破。

- 
- 大連港位居西北太平洋的中樞，是正在興起的東北亞經濟圈的中心，是該區域進入太平洋，面向世界的海上門戶。港口港闊水深，不淤不凍，自然條件非常優越，是轉運遠東、南亞、北美、歐洲貨物最便捷的港口。港界線以內水域346平方公里，陸地面積近14平方公里；現有港內鐵路專用線160餘公里、倉庫30余萬平方米、貨物堆場180萬平方米、各類裝卸機械千餘台；擁有集裝箱、原油、成品油、糧食、煤炭、散礦、化工產品、客貨滾裝等近80個現代化專業泊位，其中萬噸級以上泊位40個。

# 大連港務集團






## 五、我國港埠民營化之發展趨勢

- 我國所推動港埠民營化大抵可區分為：港埠作業民營化與港務局改制民營化，為避免港埠民營化政策推行初期抗拒甚大。
- 所以先行在1998年推動港埠作業民營化，其後再陸續自1999年推動港務局改制民營化。前者推動港埠作業民營化之重點，在於碼頭工人僱用正常化與船舶裝卸業開放民營化方面。



## 高雄港務局的港埠民營化過程

- 高雄港自1998年1月1日首先開啟我國港埠作業民營化之序幕，接著1999年基隆港、台中港以及花蓮港等實施港埠作業開放給民間企業來經營，各港務局之民營化過程，



## 港埠業務

- 1). 港勤船舶作業：
  - (1). 交通船業務：除聯檢單位使用部分在1992年1月開放民營業者辦理外，其他部分則本已民營。
  - (2) 駁船業務：本已民營。
  - (3) 船舶帶解纜業務：於1994年1月1日開放。
  - (4). 船舶加水業務：於1998年8月1日開放。
  - (5). 船舶加油(油料補給)業務：中油辦理。
  - (6). 起重機業務：認為不宜開放，宜由公法人辦理。
  - (7). 港埠工程業務：認為不宜開放，宜由公法人辦理。
  - (8). 拖船業務：認為不宜開放，宜由公法人辦理。
  - (9). 引水業務：本已由民間職業團體引水公會辦理。
- 2). 船舶修造業務：早已民營經營，港務局船舶修造廠朝向公司組織變革。



- 棧埠業務

- 1). 出租專用貨櫃碼頭
- 2). 出租或約定興建散雜貨櫃碼頭
- 3). 專用散貨設施公用碼頭

- 以上三類碼頭之裝卸及倉儲業務，於裝卸作業未民營化前，實際已屬民營，惟部分碼頭作業仍由港務局派職業工會工人作業。其中第二、三類作業碼頭，於裝卸作業民營化前：

(1). 未調用職業工會之碼頭工人部分由公司自行辦理，裝卸作業民營化後，上述第二、三類業務並同穀倉一貫作業之機械作業碼頭仍自行辦理作業。

(2). 已調用職業工會碼頭工人作業之碼頭，其裝卸、倉儲、搬運於1998年1月1日開放後，貨物裝卸事業由24家承辦（貨櫃16家、散雜貨14家，其中有六家兼有貨櫃及散雜貨兩種許可證）。




# 我國港埠作業之民營化

	基隆港		台中港		高雄港		花蓮港	
	民營	公營	民營	公營	民營	公營	民營	公營
港勤業務								
拖船		○		○		○		○
交通船	●	○	●		●			○
帶解纜		○	●		●			○
加油	●		●		●		●	
加水	●		●		●			○
拉圾清運		○	●		●			○
引水	●		●		●		●	
棧埠業務								
散雜貨裝卸	●		●	○	●		●	
貨櫃裝卸	●		●	○	●			
倉儲		○	●	○	●		●	
理貨	●		●		●		●	



## 高雄港埠作業民營化之成效


- 高雄港務局實施港埠作業民營化後的碼頭工人數較改制前減少了1/3，海關通關時間已由1995年的6.97小時下降到1999年的3.87小時，貨櫃裝卸費率比新加坡及香港便宜1/3，使得高雄港的貨櫃吞吐量亦從1994年的490萬TEU，增加到1998年的650萬TEU，並且帶動民間參與高雄港民營化建設，投資金額達893億元。

- 
- 據高雄港績效檢討，不僅該港在營運方面成長，在作業效率方面碼頭整體作業效率提昇17.3%，裝卸成本上，租用貨櫃碼頭航商總計節省10億元，且船舶滯港時間較去年同期平均減少5.35小時，貨櫃船平均碇泊時間每艘較去年同期減少6.8%，船席周轉率大幅提昇。



# 我國推動港埠作業民營化之成效

- 行政與營運分立，港務局經營、管理角色分明。
- 碼頭工人僱用合理化，雇用關係明確。
- 棧埠裝卸人力、人數減少，工人年齡降低，工人所得較具合理。
- 建立船舶貨物裝卸承攬業務競爭機制，提升服務品質，提高裝卸效率。
- 費率因應市場變化需求較具彈性。
- 創造營運有利性環境。

- 
- 擴大經營業務範圍，加強並充分執行規劃作業，增加營運收益。
  - 港埠經營已具企業化、效率化、自由化效果。
  - 估計航商及業者效率，每年可節省運輸成本約17億，創造運量效率約10億，合計27億。
  - 提升港埠之國際形象。
  - 可逐步建立有規模之碼頭經營者模式。
  - 落實亞太營運、海運、轉運中心之推動。



## 2012年3月以前港務局執掌之業務範疇

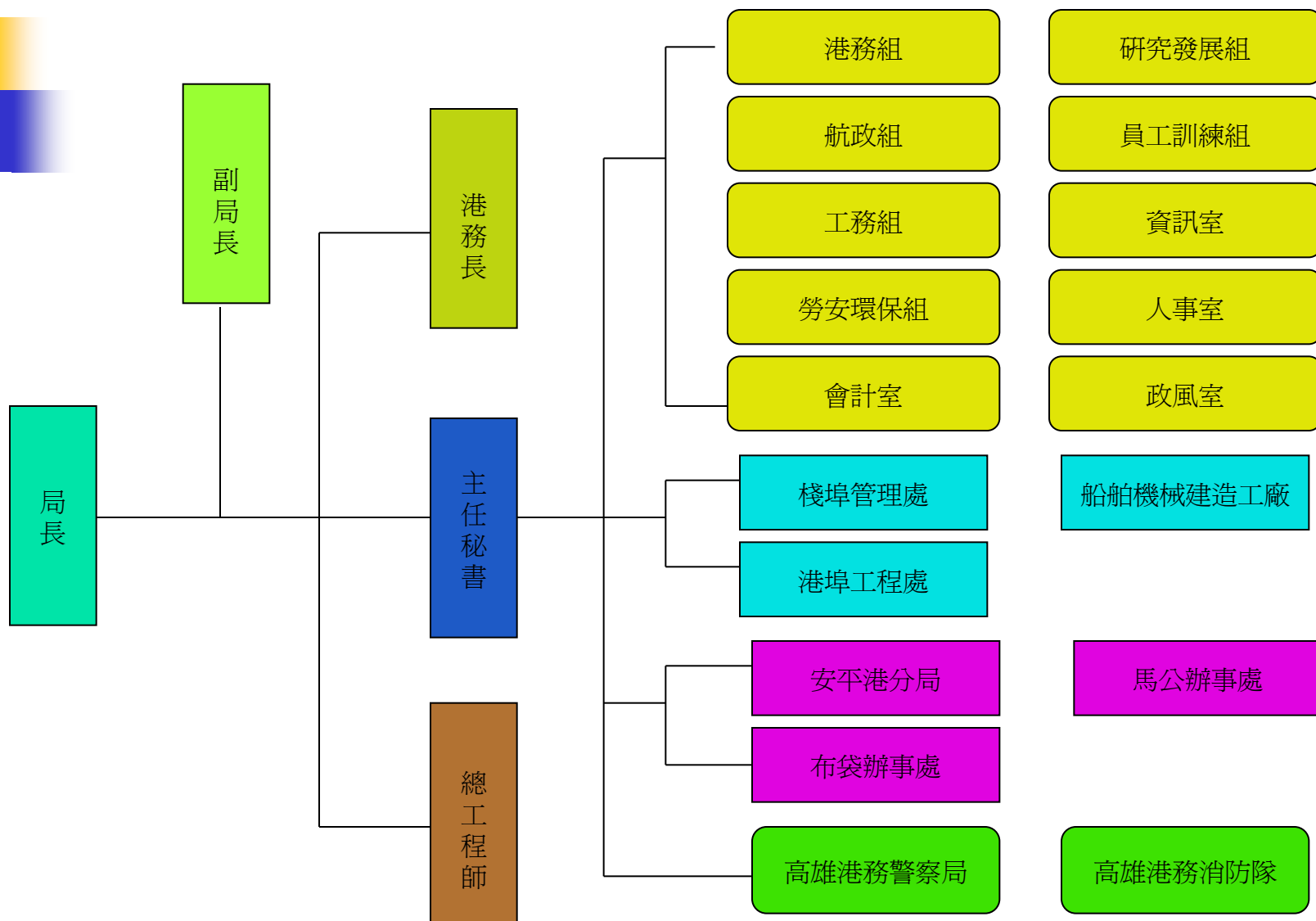
- 航政監理：係指水運相關事業之管理監督，包括航運業之管理、船舶登記、小船註冊、船舶檢查丈量、船員管理訓練與發證、船舶進出港簽證、海難救護、航行安全、引水人管理與海事處理等業務。
- 港灣管理：係指港口管制、船席調配、船舶進出港、港區安全與環保、港埠費率、港勤服務業管理、港埠建設維護等。
- 棧埠經營：係指船舶貨務裝卸、搬運、儲轉及旅客服務事項等。



# 港務局改制之民營化

- 港埠經營體制變革，主要以管理與營運分開為原則，將航政、港務涉及公權力部分，移轉給將成立的航政局辦理，其餘事業經營部分，則成立公營公司組織，以自由競爭刺激經濟規模發展，來提昇高雄港的國際整體競爭力。

# 高雄港務局組織表



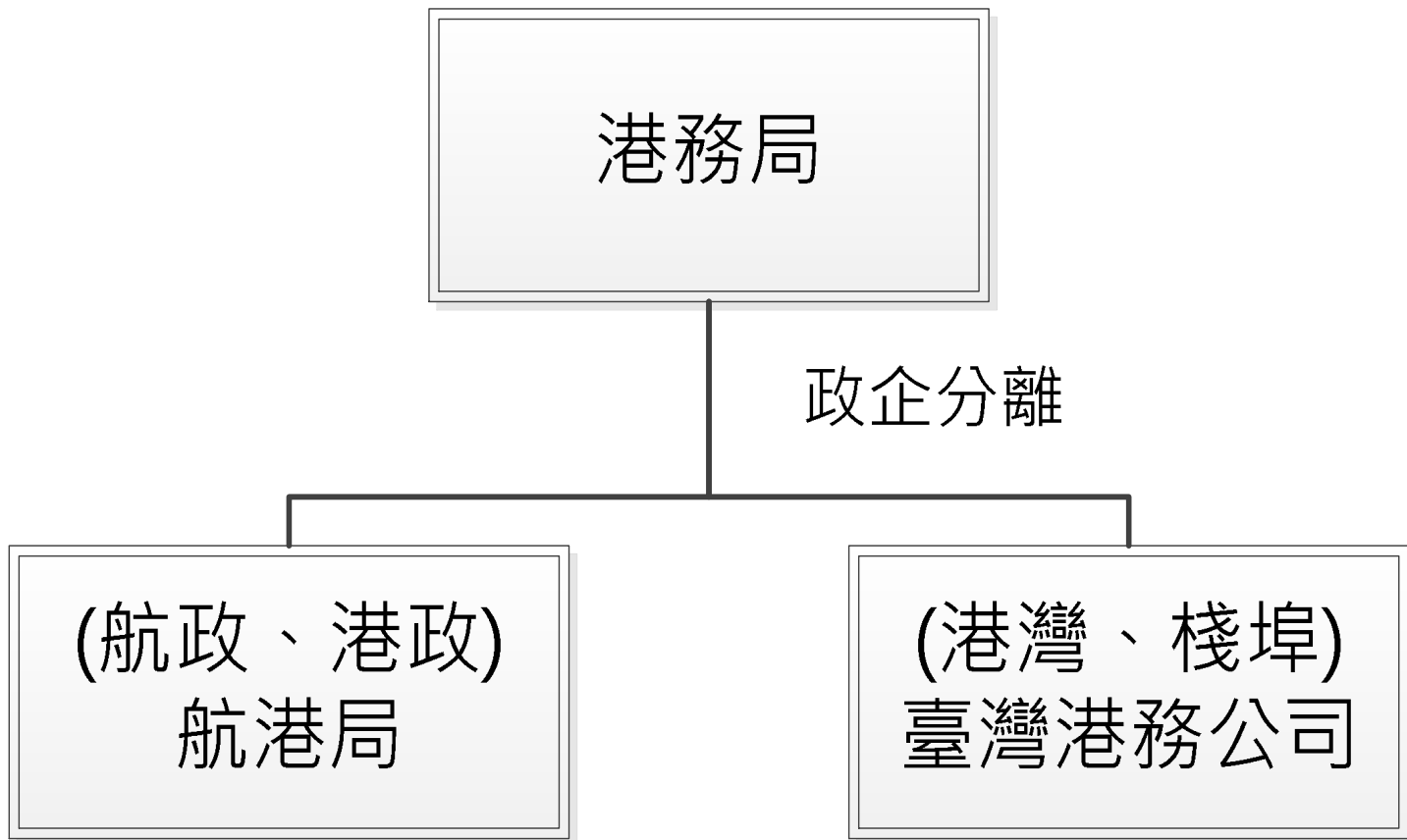




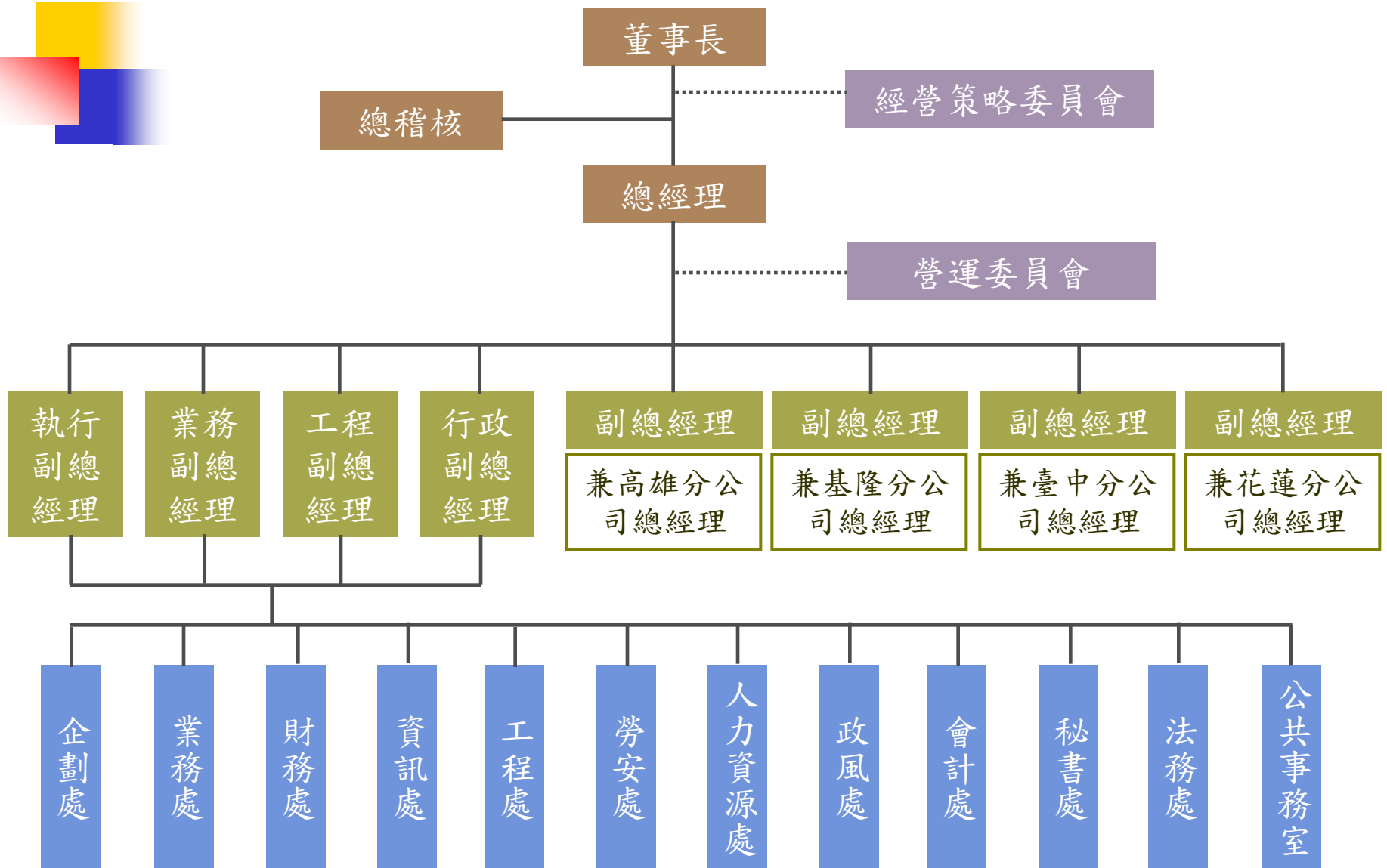
# 2012年3月以後港務組織再造

- 交通部為推動「政企分離」的航港體制改革政策，及因應日益嚴峻的國際經濟環境和高度變化的海運市場，奉行政院核定於**2012年3月1日**正式成立臺灣港務股份有限公司。期望透過改制鬆綁行政體系束縛，導入企業化經營思維，增加國際港埠的經營彈性。
- 同時，在「港群」的概念之下，基隆、臺中、高雄、花蓮等港口能依其性質及特色，扮演不同角色，以達到「對內協調分工，對外統合競爭」的綜效，奠定臺灣港口在亞太地區營運競爭力。

# 政企分離航港體制改制

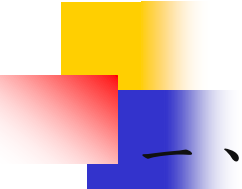


# 港務公司組織架構



# 整體業務範疇

---

- 
- 一、商港區域之規劃、建設及經營管理。
  - 二、商港區域海運運輸關聯服務之經營及提供。
  - 三、自由貿易港區之開發及營運。
  - 四、觀光遊憩之開發及經營。
  - 五、投資、轉投資或經營國內、外相關事業。
  - 六、其他交通部或目的事業主管機關委託及核准之事項。



# 組織結構

- 1. 交通部航港局設局長一人，副局長二人，主任秘書一人。
- 2. 交通部航港局分爲：
  - (1)內部單位包括：企劃組、航務組、港務組、船舶組、船員組、航安組、秘書室、資訊室、人事室、政風室、主計室。
  - (2)派出單位包括：北部航務中心、中部航務中心、南部航務中心、東部航務中心。

# 航港局組織結構

