

中、日、韓三國港埠民營化之比較研析

楊鈺池

義守大學國貿系副教授

(本研究感謝中央研究院之提供贊助、于惠蓉老師暨南部海運老師讀書會)

摘 要

我國自 1998 年推動高雄港及隨後 1999 進行基隆港、台中港及花蓮港務局企業化及港埠業務民營化活動，在提高作業效率及服務品質方面取得一定成效，然卻陸續發生航港業務劃分不清、港務局的特殊公法人組織定位不明、碼頭工人抗爭、裝卸公司不當競爭、引水人反彈、港務局的土地資產移轉，人員移轉或獎勵退休等諸多問題接踵而至，足證我國在推行港埠民營化過程困難重重，為減少學習成本支出實有參酌他國成功案例之必要性。

同為東北亞海運國家的日本與韓國在處理港埠民營化過程所面臨問題與我國相似之處頗多，如同為政府來主導港埠規劃、建設、營運與管理，卻面臨官僚制度僵化及決策層級過多，造成港埠營運效率低落及港灣競爭力下降。為杜絕諸多弊端兩國政府兩國亦不匱餘力研商對策推動一系列之港埠民營化之改革計劃以提高港埠競爭力。

本研究課題偏重在航港體制、港務局企業化及港埠作業民營

化為主要研究重心，根據前述三大主要構面作為比較中、日、韓三國之港埠民營化之優劣之處，並為研析兩國民營化對策是否可被我國所採行，以期能尋得適合我國情境之良策，提供政府在規劃港務局企業化及港埠作業民營化政策之參考依據。

關鍵詞：港埠、民營化、企業化、港務局、特殊公法人

壹、前言

近來我國政府正推行公營事業單位的民營化以降低財政負擔，並且提高企業的競爭力。港埠方面亦不例外，為提港務局的市場競爭力，先後推動了港埠作業民營化、降低港埠費率、碼頭工人與引水人的僱傭自由化，使港灣資源得與民共享之。過去港務局因具備航政監理及港埠管理的職權，所以常被批評為球員兼裁判的單位，港埠作業效率及顧客滿意度評比與鄰國香港、新加坡相較有待改進之處頗多，因此為提昇我國港埠國際競爭力與配合達成亞太營運中心目標，政府藉由凍省機會推動一系列航港體制改革政策，其中港務局的企業化與港埠作業民營化為其重要議題所在。

本研究之近期研究成果，主要在於港埠民營化定義與必要性、我國航港體制之變革、我國港埠民營化之發展過程與成效、以及我國港埠民營化前後問題點與初步對策等議題之釐清。至於未來研究成果將研究日本航港體制與港埠民營化、韓國航港體制與港埠民營化、中日韓三國航港體制與港埠民營化之比較分析、以及港埠民營化建議對策之可行性分析等議題依序研究之。

若論及研究方法，在近期研究成果之研究方法，大抵有中外文獻資料收集與各港務局人物專訪方法來為之，前者主要處理港埠民營化特性與必要性、我國航港體制與港埠民營化前期問題點部分，後者方法主要在於研究我國港埠民營化發展現況與成

效、我國港埠民營化後問題點。

在未來研究成果之研究方法，因主要在作中日韓三國之航港體制與港埠民營化之綜合比較分析、以及港埠民營化建議對策之可行性部分，所以前者將採行比較分析方法來分析三國港埠民營化對策優劣之處，並經由研究所得提出建議對策。後者為檢定建議對策之可行性之故，則以國內港埠產業有關產、官、學界為意見調查對象，來評價該建議對策是否符合我國情所需實行之。

貳、港埠民營化之特性與必要性

一、港埠民營化概念與特性

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，而探究造成效率不彰緣故在於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，故為提高其競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 多個國家仿效推行民營化運動。

一般人以為民營化只限於所有權從國家遺轉到民間的情形，然就廣義的民營化而言，其實應包括了公部門的私有化 (Privatization) 或去國有化 (De-nationalization) 的各種情形，當然亦包括公營事業出售資產、

政府出售公營事業官股、外包委託經營，以及 BOT 專案特許經營方式等。

一般而言，港埠民營化之定義，大抵有以下幾要點：

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。

此外，UNCTAD 在 1998 所出版的港埠民營化指導方針(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而言(Privatization is the transfer of ownership assets from the the public to the private sector or the application of privation captital to fund investments in port faccilities, equipment and systems)」。因此若單從字面上解釋而觀，所謂港埠民營化需具備民間所有權或民間投資港埠資產或服務方可認定之。

民營化會因概念或模式不同而有所爭議，常慣用名詞如民營化(Privatization)、企業化(Corporatization)、商業化(Commercialization)、法令鬆綁(Deregulation)，其目的皆是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。為實踐其民營化宗旨會採取特定之手段來執行，大抵可分為：

1. 執照或特許權(Lincences and concessions)
2. 租賃契約(leasehold contracts)
3. BOT、BOO、BOOT

根據中華民國海運研究協會的 1993 年研究報告，認為港埠民營化的基本原則，須具備有下列幾點：

1. 自主原則(Principle of Reaching Autonomy)

港口管理趨向公共團體化(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，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私人資本及造成責任混淆，特別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、衛生管理以外)應盡可能交于港口自行處理，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經際實體，除了一些個別案例及僅為殊目的者，如高度專

業化之碼頭(石油、礦砂、穀物及煤等)及由私人公司擁有之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，特別使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，則能因才施用不同工不同酬，激勵員工士氣。

大部分港埠民營化之目的在於達成

1. 改善港埠實體之管理能力，例如增加效率及提高其生產力。

2. 減少政府部門之財政支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。

3. 為港埠使用者之提高服務品質與減少其費用負擔。

4. 在分配財富或其他社會標的。

5. 為該國與港埠吸引新的或額外貿易與業務。

6. 刺激民間企業家精神與經濟投資

7. 先進設備配置之技術移轉或引進現代化管理系統

其次，若論及每個國家推行港埠民營化的理由大同小異，大致在於提高港埠作業效率及減少政府財政支出方面有良多助益。譬如英國政府為何推動港埠民營化的原因，得歸納出下列幾點(Sideny Cass, 1996):

1. 改善港口管理，政府推動企業文化及改善港口營運接近資本市場。

2. 增加政府盈收，減少費用支出以降低對外借貸之壓力。

3. 鼓勵民間入股，利用股權來表達股東的意見，以督促港口營運。

4. 減少工會力量，將公營事業單位變更為私營企業則可減少工會的干預，讓企業得引進更有效率的人力資源政策。

5. 提高作業效率，透過私人投資者的壓力來改善政府的產業效率。

此外，根據 UNCTAD(1998)研究報告所得，按照港務局、港埠營運者、港埠使用者、世界與國家經濟以及對該國等受益者來分析其主要優點時，得

以下結果。

港埠民營化之主要優點與受益者

受益者	優點
港務局	● 因政府減少管控，所以較能界定企業目標之優先順序。 ● 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。 ● 界定正確財政目標之能力提高 ● 負有達成設定目標之責任 ● 更透明之成本結構 ● 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 ● 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
港埠營運者	● 引進國外管理與技術到國內之機會 ● 多角化活動之可行性 ● 任何企業不想直接從事業務委託第三者次級契約之自由 ● 成本結構透明化與限制交互補貼之慣行
港埠使用者	● 為顧客量身定作品質服務之可行性 ● 快速與更有效反應使用者服務要求 ● 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
世界與國家經濟	● 增加對市場結構與需求改變之反應 ● 快速適應海運技術與複合運輸之變化
該國政府	● 減少政府之財政與行政負擔 ● 因民間企業納稅與增加業務量創造政府額外稅收

資料來源：UNCTAD, *Guidelines for port Authorities and governments on the privatization of port facilities*, Sep. 1998.

雖然港埠民營化具備上述諸多優點，但其缺點亦不少分述如下：

1. 由於民間企業追求利潤極大化與成本減少，可能會捨棄那些雖然具有經濟、社會或環境上之基本價值但卻對民營業者無利可圖之設施與服務。
2. 假如無或有限競爭存在，有可能從過去『公的獨佔』轉向『私的獨佔』。
3. 民間業者為謀求自己或持股公司之利益，可能會導致對外來者之歧視及獨佔使用配置給公

共使用者之港口設施。

4. 政府部門與民間業者間之責任劃分可能妨礙在運輸鍊之互補部分之必要合作投資。

以英國推行港埠民營化政策時，並非一切平順亦面臨不少問題，例如常遭遇到反對者執疑的理由主要可歸納如下：

1. 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。
2. 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，因此堅決反對民營化並發起工會抗爭。

3. 保障員工的法令未完善周延或不合時宜

4. 政策性任務或獨佔利益未能完全排除

5. 營運狀況不佳之事業難以移轉給民間經營

港埠民營化之缺點

二、港埠民營化之趨勢與必要性

港埠之管理方式與其發展過程有著十分密切之關係，事實上真正影響港埠管理之因素為其所有權，特別是土地之所有權，任何港口之擁有者為發展業務，充分利用港口內之土地等財產，將因其本身利益發展出一套活用之管理型式，故港口管理型式之決定因素，並非在於運輸經濟之觀點，而在於港口內公有或私有財產所佔之比例來決定。譬如台灣地區由於商港法規定港區土地為政府所有，自然發展成主要由政府經營之管理模式。

民營化程度不同可分為
(UNCTAD, 1998)

1. 廣義民營化 (Comprehensive privatization)

係指將港區內所有土地設備以

及資產完全移轉給承接公司，相當於將港口完全賣給一家民間企業或公民營合資公司。

2. 狹義民營化(Partial Privatization)

將公共港口實體之部分資產或業務移轉給民間，例如現存碼頭之銷售、將政府部門所執行之引水或拖船業務移交給民間企業經營、或者港務局同意民間業者建設、開發透定貨櫃場站或港口設施。

3. 完全民營化(Full Privatization)

設施或服務提供者之所有權完全移轉給民間手中，譬如特定貨櫃場站或倉儲設施或者拖船業務完全交給民間來處理。

4. 部分民營化(Part Privatization)

係將相同設施或服務提供者之所有權一部分交給民間，另一部分交給政府，得謂之為政府與民間之合資企業。

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).

表 一

四種港埠管理機構的經營模式

	港埠機能		
	土地所有者	立法者	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

資料來源: Baird 1995.

而依照 Sideny Cass(1996)研究 並存制(一)為最多，其次為公營公司
報告指出，世界前 100 大貨櫃港的港 佔 15%為完全公營制。
埠民營化模式中有 80%是屬於公民營

表二 世界前 100 大貨櫃港的港埠民營化模式
(1995 年 4-12 月為基準)

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%

資料來源: Sideny Cass, Port Privatization – process, player and progress, Aberconway library, 1996.

若依港區土地所有權公有或私有所佔之比例，又有不同之經營型態得分為；

1. 國營港(National Port)
2. 市營港(Municipal Port)
3. 公共信托港(Public Trust Port)
4. 州(省)或郡營港(State, Province or County Port)
5. 私營港(Private Port)
6. 自治港(Autonomous State Chartered Port)
7. 區域性港口(Regional Port Authority)

伴隨著港埠大型化、港埠貨物裝卸的自動化與機械化以及成為綜合物流基地的港埠機能高度化的發展，港埠營運體制亦隨之巨大改變。

此外，倘按照營運主體來區分港埠管理制度時，又可分為國營制(State-owned Ports)、地方自治制(Municipal Ports)、公營自治制(Autonomous Port Authority)、私有制(Company ports)，各種體制皆有其優劣之處所在。擬依管理體制、主要特徵、優點、缺點以及所實施國家或港口等幾個構面，分述之如下：

港埠管理機構之經營型態

	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	● 中央政府	● 地方自治團體 ● 縣市議會 ● 地方行政機關	● 獨立委員會	● 民營企業
主要特徵	● 財政力強大 ● 中央集權管理 ● 以發展鐵路港埠為主 ● 資金融資能力	● 受政治影響 ● 區域社會之肯定 ● 區域開發區域之改善 ● 對政府之優先	● 由選出指名之組成員 ● 使用者代表之 ● 收益性強調 ● 對政府之獨立性	● 固定財政 ● 利潤極大化 ● 商業的經營
優點	● 行政的一貫性維持 ● 技術要員之確保 ● 綜合運輸計畫	● 區域居民之意見反應 ● 事務作業之效率化 ● 財政浪費之縮小	● 政治與行政干涉之排除 ● 使用者意見之反應 ● 過當投資之避免 ● 服務提升	● 收益性提高 ● 使用者導向之港灣經營 ● 服務提升
缺點	● 服務低落 ● 使用者意見無法反應 ● 財政浪費	● 地方縣市政府之干涉 ● 財政 ● 技術要員確保困難	● 港灣費率之提高 ● 國家運輸政策之偏離憂慮	● 港灣費率提高 ● 國家運輸政策之偏離憂慮
國家(港口)	● 韓國 ● 伊朗 ● 印度	● 神戶港 ● 鹿特丹港	● 倫敦港 ● 紐約港 ● 新加坡港	● 菲列斯特港 ● 英國 APS 所屬港口

資料：韓國海運技術院，港灣營運效率化研究，1987。

對於港埠開發有民營資本活潑參與及政府法規現制自由化來加速港埠民營化。今日世界主要港埠專用碼頭由民間企業來經營的趨勢日益擴散，充分利用民間企業的港埠經營能力、顧客留住能力、資金調度能力。例如美國、英國、比利時、德國、荷蘭、日本的主要港埠從以前便開始實施港埠營運的民營化。

1980 年後半以後，澳洲、紐西蘭、馬來西亞、土耳其、西班牙、葡萄牙、

南美主要國家亦加速推動港埠營運的民營化。

至於論及港埠民營化的期待效果，得歸納出下列幾點；

1. 由於可將民間經營技法的有效率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。

2. 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。

3. 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。

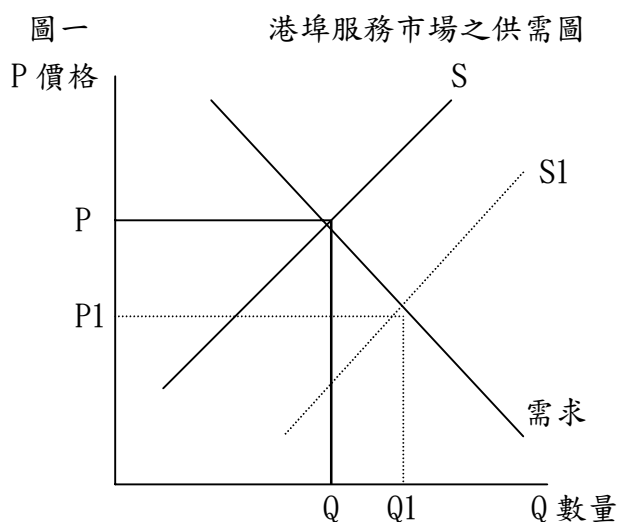
但是港埠營運的民營化的缺點在於港埠利用的公共性降低，對於特定民間企業享有特別優惠，易造成濫權反而將過去公的獨佔變成為私的獨佔情況發生。

4. 港埠營運者的選定與租賃條件決定之公正性確保

5. 營運業者與利用者間的公平

交易秩序的建立。

根據 West(1998)認為港埠服務供給線是由港埠管理價格策略及港埠發展及營運成本所組成，需求線則由旅客、航商與進出口商所組成，港埠管理者為有效率提供港埠服務需按照顧客需求來擬定成本策略及行銷策略，以降低營運成本造成利潤極大化。因此港埠管理部門企業化或港埠作業民營化後，更需要以洞悉顧客的消費者行為動向，規劃符合市場競爭機制的行銷策略及成本策略的不同組合以發揮綜效。



在假設港埠服務市場中供給線是由港埠管理的價格策略與港埠發展及營運成本組成，需求線則由旅客、船公司、進出口商的服務需求所組成的條件下，根據上圖得悉過去獨佔市場時代港埠費率高居不下，造成港埠使用者的需要量為Q，但經民營化之後則因港埠費率降低從原先的P下降到P1所以，顧客需要量從原先的Q增加上升到Q1。

參、我國航港體制之變革

在政府推動港埠民營化之前，港務局所擔任執掌業務有三大主要範疇，得分類如下：

1. 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。

2. 港務管理：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。

3. 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，移轉給將成立的航港局辦理，其餘事業經營部分，則成立特殊公法人組織，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。

關於我國航港體制之變革，大抵有交通部與經濟部經建會分別提出規劃兩種模式，簡要說明之如下：

一、交通部的規劃模式

中央相關部門已研擬出高雄港務局未來改制方向，若經建會等單位評估可行時，預定 1998 年中成立公營公司，並於 2000 年以股票發行及釋股模式移轉為民營企業。

中央推動高雄港成為亞太海運轉運中心目標，經建會及交通部各相關單位正進行高雄港務局組織調整規劃，考慮以公司型態經營高雄港，設董事會為決策單位，由省、市、中央

共同參與投資，分擔權利義務預定於公元二千年完成。

未來高雄港務局的民營化模式，可沿用諸多成功的國營企業之民營化再造模式，以釋股方式降低政府持股，逐步轉變為具有自由競爭能力特質之民營企業。

港務公司營運項目以商業化與多角化為目標，營業項目涵蓋船舶貨務裝卸承攬、客貨水上運輸、水陸加油站、港灣工程、倉儲物流、拖運業物以及車機、船舶、機械出租買賣製造維修等業務，同時進行土地、觀光、遊憩、餐飲、購物等相關設施開發、租賃與經營等業務。

就改制計劃方面，經建會正進行評估中，大致方向將成立公司登記籌設改制專案小組，並展開財產重估、劃分、處置計劃等研擬，以及公司經營目標及組織人力規劃，至於執行時程上，初步腹案包括第一階段頒布鼓勵員工自願退休資遣優惠辦法，依公司法於 1998 年中完成登記，成立公營公司。第二階段，則於 2001 年 1 月藉股票發行及釋股模式移轉民營。

交通部規劃中之組織型態

再造階段	公營階段	公營階段	民營化階段
年度	1997	1998-2000	2001
監理 決策 層級 ↑	交通部 台灣省交通處 港務局	交通部 港務局	航港局 港埠管理公司
港埠管理者 組織型態	公法人	公法人	民營化

二 行政院經建會的規劃模式

原先交通部所提出港務局之

組織定位版本，因交通部與經建會所持立場不同，對其組織再造版本及民營化程度仍存諸多爭議紛擾

不已。經交通部與行政院經建會多次會議協調及溝通後，交通部擬將規劃方向原則調整為：由交通部成立「航港局」掌管「航政及港政」等公權力業務事項；港埠資產管理與經營業務，則成立獨立自主之「特殊公法人」。

根據1999年11月8日中國海空運報導，近期交通部張次長與經建會溝通結果得悉：交通部決定在將港務局改組為特殊公法人的架構之下，提出成立交通部航港局之新方案，這個方案仍由交通部成立航港局其組織條例，仍然完全依照去年（1998）交通部經行政院通過送請立法院審議的「交通部航政局組織條例草案」及「交通部航港局所屬分局組織通則草案」來處理。

根據「航業法第三條修正案」，將航政局正名為航港局以明交通部辦理航政與港政管理業務之定位之外，

經建會規劃中之組織型態

再造階段	公營階段	公營階段	公民營共存階段
年度	1997	1998-2000	2001
監理 決策 層級 ↑	交通部 台灣省交通處 港務局	交通部 港務局	航港局 特殊公法人
港埠管理者 組織型態	公法人	公法人	特殊公法人

茲從上述資料所悉，擬自1997-2002年間之港埠作業民營化前

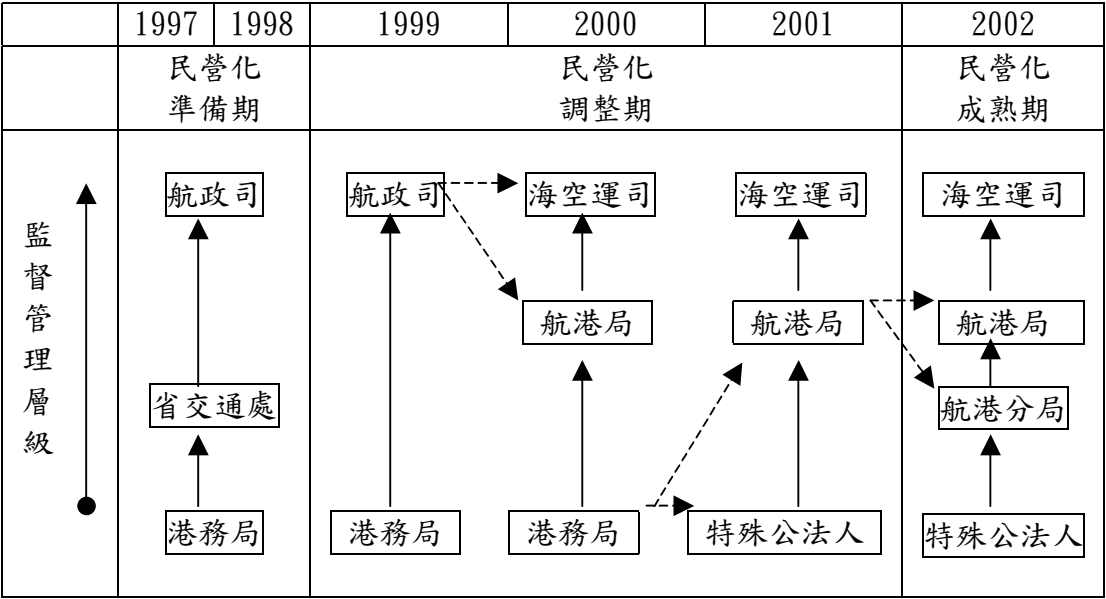
其他支字未改。原來擬在航政局成立後即行裁撤，依照「交通部組織法修正草案」航政司則擬縮編為海空運司職司交通部主管海運空運與氣象等三大業務之幕僚作業。

交通部於1999年11月10日邀請行政院相關單位及各港務局召開研商交通部成立航港局及將各港改組為特殊公法人會議作出給幾點結論：

1. 航港局預定2000年成立將接管航政、港政監理相關業務
2. 四大國際商港的港務局將改組為特殊公法人
3. 航政司是否裁撤問題意見不一未達共識

後之我國航港體制之變革趨勢，彙總說明如下之：

1997-2002 年我國航港體制之變革表



註 1.  : 表示監督管理層級
2.  : 表示執掌業務之調整

肆、我國港埠民營化之發展過程

與成效

一、我國港埠民營化之發展過程

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。

(一)高雄港務局的港埠民營化過程

1. 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 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。

2. 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而已。其中第二、三類作業碼頭，於裝卸作業為民營化前：

(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、三類業務並同谷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）。

(二).基隆港務局的港埠民營化過程

1. 港勤作業

僅有加水業務是「委託民營」，其餘均由基隆港務局來經營。

2. 棧埠作業

1) 船邊作業

(1) 散雜貨：完全民營化，由裝卸公司來經營

(2) 貨櫃船：「委託民營」，由港務局指派民營裝卸公司來經營。

2) 後線作業：如船邊搬運至倉儲，倉儲業務均由港務局來經營。

(三). 台中港務局的港埠民營化過程

1. 港勤作業

(1). 交通船業務：開放民營。

(2) 船舶帶解纜業務：開放民營。

(3). 船舶加水業務：公營。

(4). 船舶加油(油料補給)業務：民營。

(5). 拖船業務：認為不宜開放，宜由公法人辦理。

(6). 引水業務：本已由民間職業團體引水公會辦理。

2. 棧埠業務

(1) 貨櫃裝卸：開放民營

(2) 散雜貨裝卸：民營業者 2 家及港務局棧埠處 1 家共計 3 家。

(3) 後線作業：如船邊搬運至倉儲，倉儲業務均由港務局來經營。

(四). 花蓮港務局的港埠民營化過程

棧埠業務：只有裝卸作業民營化，裝卸公司有四家，裝卸管理費為每噸 28.26 元不打折。

截至 1999 年 11 月止，經本研究成果向各港務局相關負責人諮詢港埠作業民營化之進行結果，分述之如下：

台灣地區各國際商港埠民營化現況

	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
(一) 港勤業務								
拖船		○		○		○		○
交通船	●	○	●		●			○
帶解纜		○	●		●			○
加油	●	○	●		●		●	
加水	●			○	●			○
拉圾清運		○	●		●			○
引水	●		●		●		●	
(二) 棧埠業務								
散雜貨裝卸	●		●	○	●		●	○
貨櫃裝卸	●		●		●		●	
倉儲		○	●		●		●	
理貨	●		●		●		●	

資料來源：本研究向各港務局諮詢結果，1999 年 11 月。

二、我國港埠民營化之成效

交通部航政司於 1999 年 8 月報告指出，截至目前為止為配合亞太營運中心及港埠民營化的執行，該部已

研修海運相關法規以達 47%，處理長達 30 多年之碼頭工人問題、開放倉儲及裝卸作業民營化、並提昇港埠功能發展高效率附加價值轉運加工作業。以高雄港為例，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。

此外，根據中華日報 1999 年 11 月 5 日報導：交通部推動各港碼頭工人僱用制度合理化後，根據高雄港務局改制一年來績效顯示，在營運量方面該港船舶到港增加 2,271 艘，成長率達百分之七，貨櫃裝卸量增加 57 萬 TEU 成長率為 10.2%，成效良好。

今年 1999 年 1 月全面開放民營裝卸公司承攬港區貨物裝卸，總計基隆蘇澳高雄及花蓮完成 6,947 名碼頭工人離退並成立 29 家民營裝卸業一舉釐清五十餘年來存立於港務局與碼頭工人間不明確的關係。

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。

港埠作業民營化之效果，得歸納出下列幾點：

1. 行政與營運分立，港務局經營、管理角色分明。
2. 碼頭工人僱用合理化，雇用關係明確。
3. 棧埠裝卸人力、人數減少，工人年齡降低工人所得較具合理。
4. 建立船舶貨物裝卸承攬業務競

爭機制市場，提升服務品質提高裝卸效率。

5. 費率因應市場變化需求較具彈性。
6. 創造營運有利性環境。
7. 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。
8. 港埠經營已具企業化、效率化、自由化效果。
9. 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。
10. 提升港埠之國際形象。
11. 可逐步建立有規模之碼頭經營者模式。
12. 落實亞太營運、海運、轉運中心之推動。

伍、我國港埠民營化前後之問題

與建議對策

一、我國港埠民營化前之問題

我國港埠民營化之推動步驟是首先推動港埠作業民營化後，再推行航港體制調整及港務局企業化政策。因此在探究港埠民營化部份時，主要以港務及棧埠作業民營化為主，簡要歸納出國內近期研究報告所指出港埠民營化前之問題點，供未來在作進一步港埠民營化之參考。

1. 吳榮貴教授(1998)認為港埠民營化模式得採(1)、航政局來不及於精省前成立或根本不成立，則精省時各港務局先直接改隸交通部，再籌備

港務局公司化的工作；(2)、交通部航政局及時於精省前成立，但港務局來不及公司化，則宜由該局先接管港務局，並妥善結合法定航政分局及港務局的航港管理部門組織，並籌備公司化的事宜。

2. 胡念祖教授(1998)認為港埠民營化應採美國港口模式，即在為變動最少現行法律，以減少政治阻力的公共政策考量下，保留現行港務局之組織(航政業務則移交給中央航政局及棧埠業務則繼續推動民營化)，以降低現行人員之抗爭，並在港務局上依法設立具有專屬與獨立自主權之「港口委員會」，行使港口規劃、建設、營運及管理之職權，港務局則成為委員會下專業經理人的角色，以其專業負責指揮港務局日常運作。都市與港口關係應是間接聯繫，地方政府應藉其資源與規劃，促進港口的營運，並吸引航、港相關企業與就業人口的移入，以共存共榮的觀念，造就港口與港都的繁榮，而非直接抽取港口之營收利益或監督管理港口的營運。

3. 陳武正(1998)認為民營化前之港埠作業問題主要有：

(1) 港埠管理體制問題 (2) 貨櫃基地營運問題 (3) 碼頭工人管理問題(4)引水人服務管理問題 (5)船舶進出港安全檢查問題 (6)海關貨務檢查問題(7) 現行港埠費率檢討問題

4. Sideny cass(1996)；林光與江嘉文，(1996)認為，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)。

5. 汪正仁(1998)認為：由於現行韓國港埠管理主體之體制未健全，所以衍生許多港埠管理的問題點，分述之如下；由海洋水產部所管理的貿易港，因缺乏追求營利的動機所以作業效率低落。

(1) 港埠政策未能按港埠使用者或海運環境變化作適時的回應，因此容易受到政治干預的影響。

(2) 港埠開發計劃與都市開發計劃未能充分配合發展，使得港埠地區的居民對於港埠開發及營運參與意識不足，並且對其重要性認識不清。

6 B. J. Thomas (1998)認為港埠民營化的利得在於(1)改善港埠收益 (2) 增進投資 (3) 提高貨物處理效率 (4) 減少僱員 (5) 僱用慣例的彈性化 (6) 改善組織文化 (7) 減少公部門舉債 (8) 降低政府角色 。

7. 江嘉文(1996)指出：針對基隆港務局棧埠處員工在不同港埠民營化模式下，工作滿意度所作研究報告中，綜合政策性的評估及員工態度差異性分析後，推論出公民營並存模式(一)，即以公營棧埠公司的民營化方式，為最適的基隆港民營化模式。這點實際上亦可從 Sideny Cass(1996)所作的 1995 年世界前 100 大貨櫃港的港埠民營化模式中得悉，有 80%港口係以公民營並存模式(一)來營運，可印證以公營港埠公司的民營化模式，較廣為世人所接受。

8. 葛益民(1996)認為民營化前之港埠作業問題主要有：

(1) 港埠體制問題 (2)港埠組織 (3)法規不合時宜 (4)碼頭工人定位與管理問題 (5)港務局體制與人事

任用 (6)海上航行安全與防治海洋污染 (7)海上保安組織與設備 (8)商港建設費制訂與徵收 (9)港埠費率合理性 (10)港埠資訊網路及航運資訊網路建立問題

9. 汪宗灝(1996)認為:高雄港民營化原則分別為鼓勵業者以適當經濟規模從事船席-裝卸-倉儲之一貫整體服務,減少介面簡化流流程提高作業效率降低營運成本。作者對於政府推動港埠民營化方式,有下列幾點建議;

(1) 優先就貨櫃碼頭出租營運方式作檢討,研擬改善方案訂定進度。

(2) 新增港埠營運設施,依獎勵民間參與交通建設條例鼓勵業者投資經營,以降低港務局在新增港口的投資成本。

(3) 改善港口船舶進出港及靠離碼頭服務,鼓勵業者結合引水人及帶攬業合組公司,提供引水-拖曳-帶解攬之一貫服務。

10. 郭石盾(1996)認為我國港埠民營化

(1). 確定民營化模式與達成目標

(2). 宣導民營化優點爭取民意支持

(3). 制定有效法規機制導正民營化正常發展

(4). 港埠民營化過程宜快速進行避免節外生枝

(5). 民營化港埠設施,訂定租

金收取門檻標準及操過分享制度

11. 中華民國海運研究協會(1993)按港埠之特徵,為保持公共性並實施公權力之管理機構,同時亦對港埠之修築、經營、管理之公共企業體。各國商港管理機關之制度有中央政府制、地方政府制、獨立管理機構、港埠公司制以及鐵路公司制等,各有其歷史及環境背景、產生各自之管理體系,其主管商港管理機構內部組織及職掌,各體制亦不盡相同,商港管理體系與型態各國雖不一,惟認為港埠營運兼「公共服務」及「營利」性質,其經營管理體制均以企業化發揮最高之績效為目的。且港埠之財政必需自給自足,其功效不僅限於營業之盈餘,對於國家經濟發展及社會效益,提昇國民所得有正面之效果。

12. 中華民國海運研究協會(1993)之「我國國際商港宜否收歸中央」之研究報告中將我國及各國際商港現行職掌之業務,從航政港務棧埠三大構面來作比較分析彼此優劣之處。

13. 倪安順(1992)認為民營化前之港埠作業問題主要有:

(1). 港灣問題 (2). 船席問題 (3). 裝卸問題 (4). 倉儲問題 (5). 其他問題

綜上所述,我國港埠作業民營化之問題點,得製成下列彙總表說明如下:

港埠作業民營化前之問題點

	主要問題點
港埠監督	1. 港埠管理體制問題 2. 商港建設費制定與徵收 3. 船舶進出港安全檢查問題 4. 引水人服務管理問題 5. 海關貨務檢查問題
港埠管理	1. 現行港埠費率檢討問題 2. 裝卸作業非效率化問題 3. 港灣問題 4. 船席問題 5. 海上保安組織與設備 6. 裝卸問題 7. 其他問題 8. 倉儲問題 9. 航港資料未能電腦化 10. 碼頭工人定位與管理問題

二、我國港埠化後之短期問題與建議對策

所謂港埠民營化後之短期問題點，係指 1998 年高雄港埠民營化後至今所發生近期問題點，且這些問題點若未妥善處理時，有可能延續到 2000 年以後航港局成立及港務局改制為特殊法人之前而言。

礙於資料收集時間急迫所限，關於港埠作業民營化後之問題點，僅得透過人物專訪方式對於港務局、裝卸公司、碼頭工會、船務代理等人物專訪方式，來歸納港埠作業民營化後之目前問題點，得分述之如下：

1. 隨著港埠民營化後將碼頭工人移轉給港埠裝卸公司來管理，形成

正式勞資僱傭關係，然而由於部分公司未按國際商港管理棧埠規則第七十六條規定簽訂勞動契約，對於員工之工作權並無保障。港務局可能認為勞資雙方屬於僱傭行無權介入其糾紛，僅能重旁協調或由勞工局來出面調解，但卻忽略港埠產業屬於封閉性產業，一旦發生碼頭工人或港埠相關產業員工之怠工或罷工事件，相信對於港埠形象及裝卸效率皆是很大傷害。例如最近 1999 年 11 月加拿大溫哥華港便因碼頭工會因資方雇用非碼頭公會成員承包工作，損害他們權利而抗爭罷工問題，造成該港全面癱瘓，不僅迫使航商改靠美國西岸港口西雅圖或洛杉磯港，並且造成港務局每天損失 9 千萬加拿大幣的慘重教訓，最後

雖勞資糾紛和平落幕，但相信該事件可做為我國港埠管理者在處理港埠勞工問題時之殷鑑。

2. 高雄港地區的裝卸業者有家數較多，造成業者紛採取低價打折與給顧客回扣策略為來搶奪市場之惡性競爭手法屢見不鮮，基隆港地區亦有類似問題點，但較高港地區來得緩和。反之，台中港及花蓮港的民營裝卸業者，由於開放家數不多，所以發生聯合壟斷市場的可能性。

3. 由於高港地區裝卸業市場殺價惡性競爭之故，老闆將損失轉嫁到碼頭工人的薪資上，使得碼頭工人生計發生困難，相信定會造成士氣低落直接影響作業效率及國際競爭力。

4. 雖根據國際商港管理棧埠規則第七十六條規定：「公私事業機構自營船舶貨物承攬業者，其所需裝卸搬運工人應優先遴雇現有碼頭工人並依勞動基準法訂定勞動契約。」然而，目前有許多裝卸公司未按規定與勞工簽訂勞動契約，屆時僅莫須有理由便可輕易辭退工人，碼頭工人的工作權及生存權無法獲得保障。

5. 人們依據憲法第十四條規定：「人民有集會及結社之自由」，部分裝卸公司因畏懼他日發生勞資糾紛造成罷工事件，影響業務正常運作，因此反對碼頭工人加入公會否則將於辭退，勞工發生意外職業災害、受傷或死亡時，若無法獲得工會聲援向雇

主爭取權利恐會求助無門。

6. 正值港埠民營化調整期，港務局未來將轉型成特殊公法人除了可接受航港局所委託執行特定公權力之外，未來根據試擬「高雄港設置條例」法律草案的第二十條規定（經費來源）：「本港之經費來源如下：一、本港之業務經營收入、商港建設費、租金收入或其他規費收入」。所謂「本港經營業務收入」之業務範疇，根據該草案內之說明解釋，除可從事港勤及棧埠業務之外，得進行物流業、物流加工業、引水業等。因此港務局為保障特殊公法人化後之營業權，有可能放緩港埠作業民營化之業務開放步調。

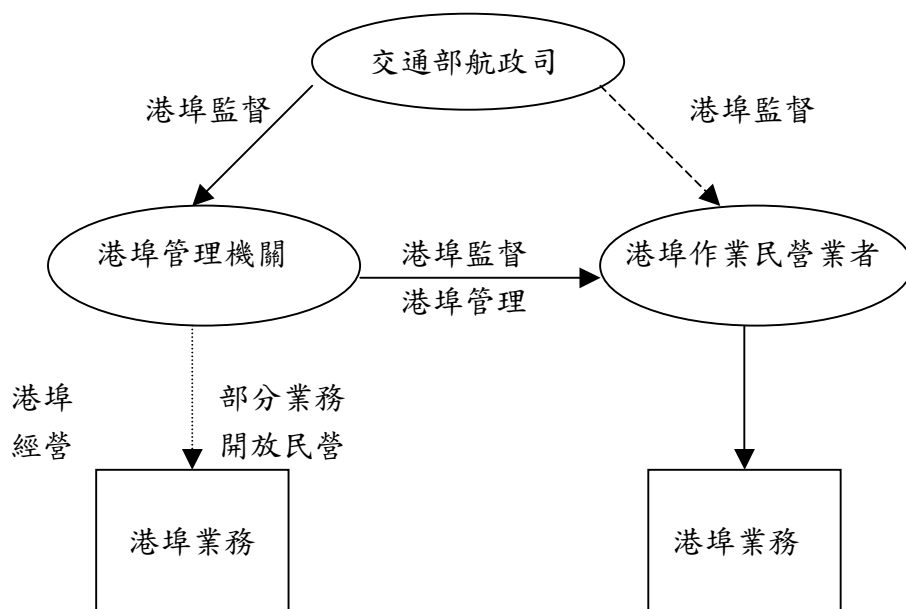
目前港務局管理港埠裝卸業者之程序主要係以商務契約、國際商港棧埠管理規則、棧埠作業手冊作為管理依據。

港埠民營化後之短期問題

	對象	問題點	現行法規	修法理由
港務監督	民營裝卸業者	黑道、惡質、空殼公司存在影響港埠裝卸市場秩序	國際商港棧埠管理規則第 81 條規定	1. 該法僅規定每六個月依照規定所需資料提供商港管理機關備查，但未要求商港管理機關設置檢查單位該公司是否按照其企業計畫達到業務標準及合法經營。 2. 為避免黑道、惡質、空殼公司介入港埠服務業的正常營運，行政主管機關除需立法嚴格把關其證照發行之外，並且定期派員審查監督其業務是否按照法規進行之，否則應主動取消其特許營業執照。
港埠管理	民營裝卸業者	裝卸公司惡性競爭殺價港埠間價格戰	無規定	1. 港務局是否應按市場規模來推測開放民營特許牌照數多寡，以免供過於求造成殺價競爭，求過於供又容易造成業者聯合壟斷市場。(日本港運法第 6 條) 2. 建議立法明訂禁止業者向顧客已收取之運費或費用給予回扣。(日本港運法第 10 條) 3. 裝卸業者以交通部所定裝卸費率為基礎，依照各港情況來定費率，但先需向交通部申告，若有變動時亦是相同。(韓國港運法第 10 條) 如果無正當理由變更其所申告之費率時，交通部長得吊銷其執照。(韓國港運法第 26 條) 4. 政府輔導成立「船舶貨物裝卸承攬商業同業公會」透過同業公會建立有效協調功能來處理各項爭議，並建立有效完善之遊戲規則。
		海上裝卸與陸上裝卸費率不同爭議多	國際商港棧埠管理規則第 12 條、	建議船上裝卸費及陸上搬運費合併為單一項費率減少作業交替次數及時間，除可提高裝卸作業效率外，更可改善作業秩序。

	碼頭工人	碼頭工人工作權	國際商港棧埠規則第 78 條	該法對雖定裝卸業者需與碼頭工人簽訂勞動契約，以保障勞工之權益，但對於違法之雇主無任何拘束力，實有需要制定罰則或限制其執照取得資格條件之必要性。
		碼頭工人生存權		由於裝卸公司惡性殺價結果將造成雇主收益下降或是虧損，部分業者會將此損失轉嫁到勞工身上影響碼頭工人之生存權，不僅會影響工作效率，甚至將來有可能演變成聯合集體罷工之慮，由於港埠有其封閉特殊性，港埠管理機關是否應棧埠管理規則內立法設置港埠產業勞資糾紛協調中心或部門，主動處理勞資爭議。

港埠作業民營化後之目前港埠監管關係



資料來源：本圖係按照交通部組織法、交通部各港務局暫行組織規程等資料繪製而成。

三、我國港埠民營化後之長期間題與建議對策

近期交通部根據「航業法第三條修正案」，將航政局正名為航港局以明交通部辦理航政與港政管理業務之定位之外，其他支字未改。原來擬在航政局成立後即行裁撤，依照「交通部組織法修正草案」航政司則擬縮編為海空運司職司交通部主管海運空運與氣象等三大業務之幕僚作業。

交通部於1999年11月10日邀請行政院相關單位及各港務局召開研商交通部成立航港局及將各港改組為特殊公法人會議作出給幾點結論：

1. 航港局預定2000年成立將接管航政、港政監理相關業務

2. 四大國際商港的港務局將改組為特殊公法人

3. 航政司是否裁撤問題意見不一未達共識

所謂港埠作業民營化後之長期間題，僅依據港埠相關人物專訪及近期交通部所擬定航港局及港務局改組特殊公法人推動相關事宜資料作為參考，假設2000年以後航港局成立及港務局改制為特殊公法人之條件下，來推演其可能發生之問題點分述如下：

1. 港務局未來將轉型成特殊公法人除了可接受航港局所委託執行特定公權力之外，未來根據試擬「高雄港設置條例」法律草案的第二十條規定（經費來源）：「本港之經費來源如下：一、本港之業務經營收入、商港建設費、租金收入或其他規費收入」。所謂「本港經營業務收入」之業務範疇，根據該草案內之說明解釋，可執行港埠經營管理業務、船舶貨物裝卸

承攬業、客貨海上運輸及拖運業、車機、船舶、機械及空貨櫃進出口、出租、買賣、製造、修理、維護、保養、清洗、業務、倉儲物流、貨物加工包裝業務、水陸上加油站之經營、船舶、給水、業務、海事工程船之經營、引水等業務。

根據該法之對二十條規定之解釋：「惟有健全港務之經營廣，財源使得不虞匱乏，始能達到其作為——公法人獨立自主之基本要求」。未來港埠管理者化身為特殊公法人後其經營業務勢必將與民營業者重疊，兩者屬於競爭或合作關係，由於立足點不同恐失公平競爭原則，譬如營業稅而言，民營業者要負擔營業稅而特殊公法人卻不需課徵營業稅（同法第二條）即為其中一例。

2. 特殊公法人為達到港埠業務之規模經濟效果，勢必會推動港埠作業的垂直整合及水平整合，再加上營業免稅及政府資金援助，恣意擴張業務範疇未來不僅單一港埠作業民營業者無法與之相抗衡，也將可能發生一張特許執照便可經營多種港埠服務行業的案例出來挑戰現有的法規限制。

3. 根據「高雄港設置條例」法律草案的第二十條規定（經費來源）：「本港之經費來源如下：二、觀光事業之經營收入」，根據該草案解釋為規劃市港建設相容，並提供國民另一休閒旅遊去處應積極發展港埠業務外之高雄港觀光資源、諸如土地開發、水陸域之觀光、遊憩、住宿、餐飲、購物等相關產業業務之經營，以使得港埠業務能實際朝多元化。港埠管理者應善盡管理國家公共財產，而非一味追求利潤對業外轉投資加碼，生意並非只

賺不賠他日若業外發生虧損排擠本業經營所需資金，並且又如何因應之？

4. 本第二十條規定經費來源，亦也與其立法趣旨似有相違之處。根據該法第一條立法目的之規定：「為推行航政監理與港務管理分立政策，提高商港經營效率，設置高雄港管理本港港務特制訂本條例」。吾人認為港埠管理者應以專責經營港務及棧埠業務相關業務，以便能專精司職，期能提高港埠作業效率及國際競爭力，而非過度分心擴大業務範疇強調業外活動之重要性。

5. 港埠原屬於公共財屬於國家全民之共同財產，特別是土地皆屬於公有土地，是不得輕易處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃（土地法第二十五條）。本法賦予該港特殊公法人有權經營觀光事業相關產業，若未配合國家港埠發展政策之整體考量，任意土地開發、建設過度造成，屆時他入如需擴充港埠用地或流通設施時，有可能落入無地可用之地步值得商榷。

6. 航港局有掌理港務行政、港埠經營及港勤業之管理事項（交通部航港局組織法修正草案第二條十四項）；各航港分局掌理各轄區內之港務行政之執行事項、其他有關航港監理之執行事項（交通部航港局所屬分局組織通則草案第二條第七與八項）特殊公法人得接受航港局委託對港埠業者執行公權力，其公權力定義為？是否地方特殊公法人與航港分局之間的港埠行政業務是否有重疊之嫌？

7. 根據「高雄港設置條例」法律草案第八條規定：1. 船舶運送業、船務代理業、船舶貨物承攬業、貨櫃

站經營業、船舶出租業、船舶出租業、或其他直接相關行業之負責人或主管高級人員 2. 投資前款事業，其投資金額合計超過所投資事業資本總額百分之五者 3. 具有雙重國籍或飛本國籍者不得擔任理事及人員。該法雖讓特殊公法人享有未受立法院干預運作維持民營企業獨立自主之特權，但卻忽略企業經營決策權往往受到高層意識所左右，倘若未能嚴格慎選理事監事人選資格，他日遇人不淑便可藉由理監事力量直接干預該特殊公法人之組織運作牟取個人暴利可能性發生，本法所設定理事人之消極資格似嫌有修正之必要。

8. 日本港埠管理者或港務局，不以營利為目的之公法人（日本港灣法第五條），港務局不妨害港埠業及倉庫業以及其他運送和保管有關連民間企業的公正活動，不干涉其活動，或者經營與上述民間業者相競爭之事業（日本港灣法第十三條）。港務局之營業收入主要以港埠設施使用費、給水等服務之收入及其他管理營運所得為主（港灣法第二十九條）。

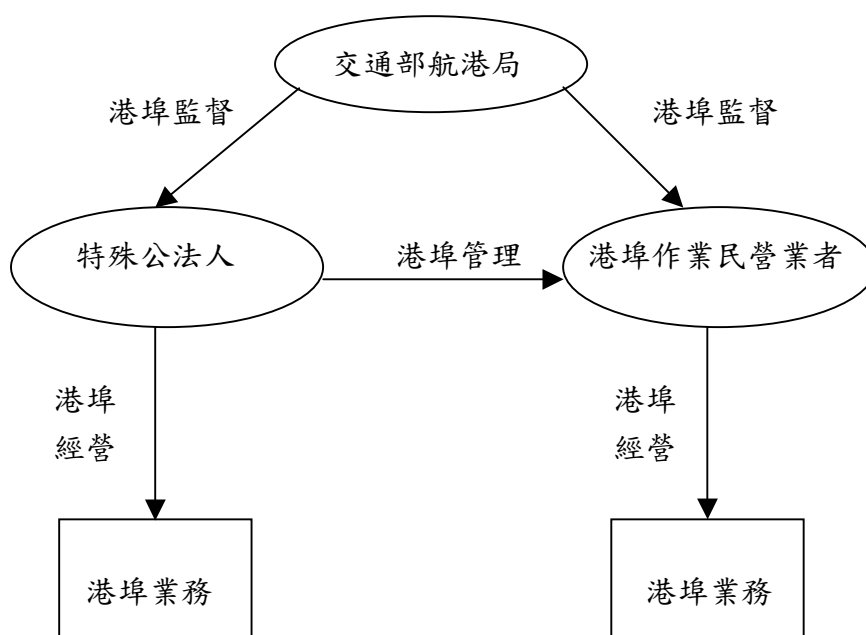
根據「高雄港設置條例」法律草案的第二十條規定之解釋：惟有健全港務之經營廣財源使得不虞匱乏，始能達到其作為——公法人獨立自主之基本要求。未來港埠管理者化身為特殊公法人後其經營業務將與民營業者重疊，兩者屬於競爭或合作關係，由於立足點不同恐失公平競爭原則，因此本條款似有重新檢討經營業務範圍之必要。

9. 吾人認為港埠管理者應以專責經營港務及棧埠業務相關業務，以便能專精司職穩健經營，期能提高港

埠作業效率及國際競爭力，而非過度擴大業務範疇強調業外活動之重要性，是否得宜有待商榷。是故「高雄港設置條例」法律草案的第二十條規定（經費來源）：「本港之經費來源如下：二、觀光事業之經營收入」，似有重新檢討其立法之必要性。

10. 為發展亞太海運中心政策及提高港埠國際競爭力起見，由產、官、學所組成的中央及地方港埠審議會，專責檢討各港所提出港埠發展策略、建設計畫、港埠法規、港埠經營計畫等以昭公信。

港埠作業民營化後之未來港埠監管關係

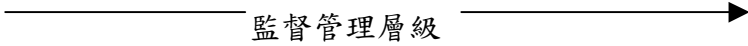


資料來源：本圖係參考「高雄港設置條例」草案、交通部航港局組織法修正草案等繪製而成。

其次，根據交通部航港局組織法修正草案交通部航港局所屬分局組織通則草案第二條、交通部組織法第四條、第十七條、第二十一條修正草案以及

高雄港設置條例草案第二、三、二十條等港埠作業有關法條，來作交通部與特殊公法人間之港埠業務之監督管理關係比較分析，分述如下：

交通部與特殊公法人間之港埠業務之監督管理關係表

	 監督管理層級			
	特殊公法人	航港分局	航港局	海空運司
港埠監督		1. 其他有關航港監理事項 2. 港務行政之執行事項	1. 航港制度、政策及發展計畫之擬定事項 2. 港務行政、港埠經營業及港勤業之管理事項 3. 航港法規之修訂與修正 4. 違反航港法規之取締處理事項 5. 其他航港相關事務之處理事項	1. 港務之監督事項 2. 其他港務事項
	船舶進出港管理及船席管理	船舶航行安全間之執行事項	航路之規劃、執行及航行安全之促進事項	
	商港區域規劃、建造計畫之研議及執行		港埠開發及港灣建設之整體規劃	港務發展計畫之核議事項
	商港建設費率擬議及徵收、商港設施使用費(含租金)、服務費之訂定及收取			關於航業民用航空運輸航線及費率之核議事項
	本港公法人得辦理政府委託事項並依法行使特定公權力			
港埠管理	1. 商港區域之管理、商港管轄地區之水域管理 2. 商港設施及其他資產之經營及管理			

最後，茲將我國港埠作業民營化後之未來問題作分析，對其港埠作業相關現行規及修正中草案之作簡單比較，

並提出未來法規調整建議之參考，分述之如下：

港埠民營化後之長期問題之法規調整建議

	問題點	現行法案	修正中草案	理由說明
	1. 商港區域規劃、建造計畫之研議及執行	商港法第六條	高雄港設置條例草案第三條、交通部航港局組織法修正草案第二條十三項（第七條一項）	1. 商港法第六條規定：「國際商港區域之規劃興建由交通部擬定計畫報請行政院實施」，但高雄港設置條例草案第三條卻規定：特殊公法人有商港區域規劃建造計畫之研擬與執行之權，兩法似有衝突之嫌仍待修法協調之。 2. 承上所述高雄港，特殊公法人有規劃與建造商港區域之權，如與航港局之港埠整體規劃計畫有衝突時，應如何協調之？ 3. 未來航港局僅擁有港埠發展之整體規劃之權，但卻無港埠發展計畫之核議之權，係由海空運司負責？惟此權責似否應明列其執掌範疇之內實有待進一步釐清。

港務監督	1. 船舶進出管理與船席配置問題	商港法第三十九條		1. 船舶進出管理申報檢查一般為公權力之表徵，此權力是由特殊公法人行使或是委由地方航港局來為之有待釐清。 2. 船席配置問題，特殊公法人因具有經營港埠業務之權力，倘若又具有船席配置權是否有違市場競爭公平原則有待釐清。
	2. 商港建設費率擬議及徵收		商港建設費收取分配基金保管及運用辦法第六條、第八條。	1. 商港建設費屬於中央稅收，過去為由海關來收取，未來是委由特殊公法人收取、地方航港局收取或是仍由海關收取，仍有一定爭議。 2. 此外商港建設費率未由中央統籌研議，反而賦權給特殊公法人，各港所提出商港建設費不同時應如何？
	3. 本港公法人得辦理政府委託事項並依法行使特定公權力		高雄港設置條例草案高雄港第二條	1. 該草案因未詳明特定公權力為何，似嫌模糊？ 2. 即為港埠經營者又兼具公權力行使者是否合適有待釐清。
港埠管理	1. 商港設施及其他資產之經營與管理		高雄港設置條例草案	該草案內未列明國有財產之讓與或租賃他人，是否需交通部之同意，似有待補強之處。

港埠經營	1. 本港之業務經營收入		高雄港設置條例草案第二十條有關法條說明	特殊公法人得經營港勤業務、棧埠業務、物流業務等營利事業，假設該法通過則有下列問題待解： 1. 港埠作業民營化政策是否會受到影響 2. 特殊公法人免稅收且由國家資助來經營港埠業務與民間業者競爭時是否符合公平競爭原則。 3. 根據日本港灣法、韓國貨櫃碼頭公團法皆會將將此條列入業務範疇之內，為何列在經費來源項目之列，似有疑惑之處。
	2. 觀光事業之經營收入		高雄港設置條例草案第二十條	1. 日本韓國港灣法限制港埠管理者僅在於港埠設施提供與管理，並收取租金或使用費為主要收入，在該草案內列入此項目，似有爭議因為港埠管理者應該專精經營本業過份注重異業活動是否合適有待釐清。 2. 倘若為觀光事業過度開發資源稀少之港埠土地，屆時是否會跟韓國釜山港一樣因周邊地區開放成旅遊地區、觀光都市與飯店，港埠管理者需要擴充港埠碼頭及物流基地時，卻落入無地可用之困境值得堪慮。

(四) 港埠作業民營化前後的問題彙總 紀要及專訪港務相關人物歸納出我國
推動港埠民營化之主要階段性問題
點，如下圖說明之；

本研究案主要研究課題，綜合前
述港埠作業民營化前後之問題

1997-1999 年 11 月中華日報航運報載

我國國際商港埠民營化之階段性問題

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
時期	民營化 準備期	民營化 調整期				民營化 成熟期
民營化 程度	港埠作業民營化 → 港務局特殊公法人化 →					
航政 港埠	港務局 → 港務局 → 					

陸、結論

我國在 1998 年實施高雄港之港埠民營化，次年 1999 年實施基隆港、台中港以及花蓮港之埠民營化措施，對於提高港埠生產力與經營績效獲得一定成果，然而卻相對在衍生航港體制變革之合理性、港埠裝卸競爭過激、碼頭工人管理、以及港務局未來成為特殊公法人之定位問題等爭議接踵而至。針對我國港埠民營化後諸多問題，經由中、日、韓三國港埠民營化之政策與法律面之比較分析所得初步建議對策，分述之如下：

1. 為避免黑道、惡質、空殼公司介入港埠服務業的正常營運，行政主管機關除需立法嚴格把關其證照發行之外，並且定期派員審查監督其業務是否按照法規進行之，否則應主動取消其特許營業執照。

2. 港務局是否應按市場規模來推測開放民營特許牌照數多寡，以免供過於求造成殺價競爭，求過於供又容易造成業者聯合壟斷市場。（日本港運法第 6 條）

3. 建議我國立法明訂禁止業者向顧客已收取之運費或費用給予回扣。（日本港運法第 10 條）

4. 裝卸業者以交通部所定裝卸費率為基礎，依照各港情況來定費率，但先需向交通部申告，若有變動時亦是相同。（韓國港運法第 10 條）如果無正當理由變更其所申告之費率時，交通部長得吊銷其執照。（韓國港運法第 26 條）

5. 政府輔導成立「船舶貨物裝卸承攬商業同業公會」透過同業公會建

立有效協調功能來處理各項爭議，並建立有效完善之遊戲規則。

6. 建議船上裝卸費及陸上搬運費合併為單一項費率減少作業交替次數及時間，除可提高裝卸作業效率外，更可改善作業秩序。

7. 該法對雖定裝卸業者需與碼頭工人簽訂勞動契約，以保障勞工之權益，但對於違法之雇主無任何拘束力，實有需要制定罰則或限制其執照取得資格條件之必要性。

8. 由於裝卸公司惡性殺價結果將造成雇主收益下降或是虧損，部分業者會將此損失轉嫁到勞工身上影響碼頭工人之生存權，不僅會影響工作效率，甚至將來有可能演變成聯合集體罷工之慮，由於港埠有其封閉特殊性，港埠管理機關是否應棧埠管理規則內立法設置港埠產業勞資糾紛協調中心或部門，主動處理勞資爭議。

9. 商港法第六條規定：「國際商港區域之規劃興建由交通部擬定計畫報請行政院實施」，但高雄港設置條例草案第三條卻規定：特殊公法人有商港區域規劃建造計畫之研擬與執行之權，兩法似有衝突之嫌仍待修法協調之。

10. 未來航港局僅擁有港埠發展之整體規劃之權，但卻無港埠發展計畫之核議之權，係由海空運司負責？惟此權責似否應明列其執掌範疇之內實有待進一步釐清。

11. 商港建設費屬於中央稅收，過去為由海關來收取，未來是委由特殊公法人收取、地方航港局收取或是仍由海關收取，仍有一定爭議。

12. 此外商港建設費率未由中央統籌研議，反而賦權給特殊公法人，

各港所提出商港建設費不同時應如何？該草案因未詳明特定公權力為何，似嫌模糊？

13. 該草案規定特殊公法人得即為港埠經營者又兼具公權力行使者是否合適有待釐清。特殊公法人得經營港勤業務、棧埠業務、物流業務等營利事業，假設該法通過則有下列問題待解：(1)港埠作業民營化政策是否會受到影響 (2)特殊公法人免稅收且由國家資助來經營港埠業務與民間業者競爭時是否符合公平競爭原則。

14. 根據日本港灣法、韓國貨櫃碼頭公團法皆會將此條列入業務範疇之內，為何列在經費來源項目之列，

似有疑惑之處。日本韓國港灣法限制港埠管理者僅在於港埠設施提供與管理，並收取租金或使用費為主要收入，在該草案內列入此項目，似有爭議因為港埠管理者應該專精經營本業過份注重異業活動是否合適有待釐清。倘若為觀光事業過度開發資源稀少之港埠土地，屆時是否會跟韓國釜山港一樣因周邊地區開放成旅遊地區、觀光都市與飯店，港埠管理者需要擴充港埠碼頭及物流基地時，卻落入無地可用之困境值得堪慮。