

我國船舶政策推動措施研析

Analysis of Taiwan's Ship Policy Promotion Measures

賴威伸¹

Lai, Wei-Shen

摘要

我國屬海島型經濟型態，農工原料及大宗民生物資幾乎全數仰賴進口，而工業產品之國際貿易運送亦同。如何促進海上運輸發展，使其在有秩序的情況下自由經營，並配合民生需要及經濟發展，應為我國海運政策之目標。船舶是航運企業的經營核心，亦是佔船舶運送業營運成本最大比例的資產，不論是自行造船或是租傭船舶，都是經營的重點，因此船舶政策應是佔整體海運政策極重要的部分。本研究範圍界定在船舶的面向，探討船舶政策發展的方向和議題。研究發現最近幾年國輪政策不明，國輪承運我國進出口物資的比率亦明顯降低。因此，檢討國輪船隊流失之原因，及如何創造國籍航商有利之經營環境，實為當前船舶政策重點。本研究對政府以往推動之措施進行檢視，並規劃推動方向，提出相關建議，期作為我國船舶政策制定之參考。

關鍵詞：船舶、政策、海運

Abstract

Taiwan is an island-type economy. The agricultural materials and the large-scale bio-investments are almost entirely dependent on imports, while the international trade of industrial products is also the same. How to promote the development of maritime transport, to operate freely under order, and to meet the needs of the people's livelihood and economic development should be the goal of country's maritime policy. The ship is the core of the maritime industry and the largest proportion of the operating costs of the shipping company. Whether it is self-building or chartering, it is the focus of the operation. Therefore, the ship policy should be a very important part of the overall shipping policy. The scope of this study is defined in the direction of the ship and explores the direction and issues of ship policy development. The study found that the ship policy in recent years is not clear, and the ratio of national shipping and importing of Taiwan's import and export materials has also dropped significantly. Therefore, reviewing the reasons for the loss of the national fleet and how to create a favorable operating environment for the nationality of the vessel is the current focus of the ship policy. This study examines the measures that the government has promoted in the past, plans the direction, and puts forward relevant recommendations as a reference for the formulation of the

¹ 交通部運輸研究所研究員兼副組長(聯絡地址：10548 臺北市松山區敦化北路 240 號，電話：02-23496817，E-mail：lewis@iot.gov.tw)。

ship policy.

Keywords: ship, policy, maritime transport

一、前言

我國屬海島型經濟型態，農工原料及大宗民生物資，如：煤、鐵礦、石油、小麥、玉米等散裝穀類，幾乎全數仰賴進口，而工業產品之國際貿易運送亦同。如何促進海上運輸發展，使其在有秩序的情況下自由經營，而能配合民生需要及經濟發展，應為我國海運政策之目標。政府曾擬訂相關政策，包括：海運補助租稅獎勵、國籍差別限制、產業扶植方案、航港組織改革來推動海運發展。完整的海運政策分析應涵蓋「航業、船員、船舶、航路、港埠」(業、人、船、路、港)等構面的發展與管理政策目標、問題與對策之探討和行動方案，而船舶是航運企業的經營核心，亦是佔船舶運送業營運成本最大比例的資產，不論是自行造船或是租傭船舶，都是經營的重點，因此船舶政策應是佔整體海運政策極重要的部分，故本研究範圍界定在船舶的面向，尚不包括其他航港政策等面向。

當前我國之能成為世界主要貿易國及高額外匯存底國家之一，海運之密切配合功不可沒。但是近幾年國輪船噸無大幅成長，國輪承運我國進出口物資的比率亦明顯降低，造成此一現象的主要原因，是過去促使我國航業發展的各種獎勵措施，例如提供低利貨款的造船計畫，原獎勵投資條例中給予國輪的租稅優惠等，均相繼廢止停辦；而國貨國運政策亦在國際化、自由化的聲浪下無法落實推動，另僱用外籍船員也不如外輪方便等因素，造成國輪的經營環境遠不如外輪之局面。航商為了生存競爭，不得已放棄我國國籍改懸外國旗。在此情況之下，所謂「國輪船隊」，將難以維繫。因此，檢討國輪船隊流失之原因，及如何創造航商有利之經營環境，使我國海運發展政策能順利推行，係為當前船舶政策重點。

本研究目的係分析我國近年之船舶政策，對政府相關單位及機關以往推動之措施進行檢視，並研擬未來推動之方向。研究內容包括國外及我國重要船舶政策探討、近年措施執行成效、船舶政策建議、結論與建議。

二、鄰近國家船舶政策

我國鄰近國家(地區)對於船舶政策的推動見諸於其相關措施，以下就日本、韓國、香港、新加坡之作法摘述如下。

2.1 日本

日本為航運發達國家，擁有相當規模商船隊與造船業，是全球主要航運國家之一。日本航運政策目標，主要在確保海上運送安定，並強化國際航運競爭力。其積極推展航運事業，航運

自由化程度相當高，航運事業於國民經濟占有重要地位，其造船產業亦是佔世界前三之地位。日本為確保船舶國際競爭力及防止船隊流失，實施多項鼓勵國輪政策及新式船舶登記制度，包括(交通部運研所，2008)：

- 1.於 1996 年成立「國際船舶登記制度」，成為其航運政策核心。
- 2.為保證貿易物資運輸之安全性，對日本籍船舶出租與轉讓，實行中止勸告制度，並透過減輕登記許可稅與固定資產稅之措施，以保證制度順利實施。
3. 1998 年起國際航運按市場供需運作，取消艙位調整管理。
4. 2001 年進行海事行政組織重組，成立海事局及海上技術安全局。
- 5.為提高航運企業競爭力，對國際航運企業給予特殊稅收優惠，並透過國家政策投資銀行，提供航運業長期低利貸款。

日本非常重視國際海事組織(IMO)、亞太經濟合作(APEC)、經濟合作暨發展組織(OECD)架構下的多邊談判，強調航運自由化的原則，要求相關國家開放航運市場；就歐盟航運競爭政策，於歐盟各國間對航運企業保護問題進行談判；對市場進入及外資航運企業於內陸設立分支機構問題，亦積極與中國大陸進行談判。然近年來日本船舶數量略為減少，且日本籍船舶持續減少中，主要原因包括：

- 1.維持日本籍船舶成本太高，如：船舶檢查嚴格、手續繁雜、船員薪資較高。
- 2.日幣升值使航運公司至外地設立分公司，入籍為權宜船並改僱外籍船員。
- 3.與其他航運國家比較，其補貼相對較低，但營運費用卻較高。

因此日本政府近年採取有關船舶補助政策，可大概區分為金融支援政策、稅制支援政策、國際船舶登記制度。在船舶建造支援方面，對於日本國內建造的國際船舶與國內船舶，由日本開發銀行(Japan Development Bank)與海運信用公司(Maritime Credit Corporation)提供長期低利造船融資，償還期間為 7-15 年，其融資對象與比率如表 1 所示。

表 1 日本政策投資銀行之船舶建造資金融資條件

融資對象	融資比率(%)
LNG 船、超性能化船、主要幹線輸入物資運輸船舶或雙重結構油輪	60
超性能化船、主要幹線輸入貨物運輸船舶	50
其他船舶	40

資料來源：本研究整理

日本航運公司所需繳納稅賦，除了法人稅等所得稅之外，還有船舶固定資產稅、船舶登記許可稅、噸稅以及特別噸稅等。但提供登記為國際船舶之日本籍船舶，有以下的優惠措施：

- 1.每艘船僅需雇用日本籍船長與輪機長共 2 名。
- 2.政府補助船員教育訓練費用。
- 3.國際船舶制度有關稅制減免。
- 4.國際航運之補助，如近代化船舶之特別折舊與日本開發銀行之低利融資等。

在其他政策方面，日本國際航運公司在國外航行時，受到有關國家政府或其他機構過分不當的差別待遇時，國土交通省得禁止該國船舶在日本港口停泊與裝卸，並防止外國造船業者之不公平廉價造船嚴重打擊國內業者。伴隨著強調海運稅制改革呼聲高漲及國際競爭優勢提升，日本船東協會對政府提出海運稅制改革的建議案，其中有關事項如下：

- 1.國際船舶登記許可稅的減輕措施之延長。
- 2.國際船舶相關固定資產稅的減輕措施之延長。
- 3.國際船舶用貨櫃的固定資產稅之減輕措施之延長。

而對於充實和強化國輪船隊之建議對策，則有以下建議：

- 1.國際船舶之整備。
- 2.噸稅數標準制之檢討。
- 3.涉及權宜籍船的管轄權之檢討。
- 4.政策金融之檢討。
- 5.日本人船員之確保與培育。

2.2 韓國

韓國為加入 WTO 及其他國際組織，自 1997 年起允許外國航商在韓國設立全資子公司，1998 年韓國全面廢止韓國籍船舶優先承運貨載之制度。自此，韓國之海運政策已朝向「國際化、自由化、市場化」之方向發展。韓國之海運政策，除廢除以往之海運保護措施之外，開始思考如何協助韓國船舶，以增加其國際競爭力。為確保韓國海運產業之國際競爭力，韓國政府提出以下策略(交通部運研所，2014)：

- 1.設立船舶專用基金，確保船舶之金融活絡。
- 2.修正外匯換算會計制度，避免扭曲船公司之經營。
- 3.增進韓國船東互保協會之活力，俾能脫離倫敦之 P&I 保險市場。
- 4.擴大僱傭外國船員，以減少航商之人事費用。

韓國之稅制項目複雜，海運業稅賦負擔較重，海運業之投資對民間缺乏誘因，且民間多以登記權宜籍船舶以為因應。韓國政府為提高韓國國輪之國際競爭力，防止國輪出籍並擴充國輪為目的，自 1998 年 4 月起制訂國際船舶登記法，實施「國際船舶登記制度」。依該制度所登記之船舶，除享有地方稅之減免、亦可擴大其僱傭外籍船員之範圍。另外 1999 年開始實施國際船舶制度，其因登記為國際船舶所發生之船舶買賣差額損失可適用課稅遞延制度而延長到 2001 年底。2002 年 4 月韓國公布「濟州島自由都市特別法」，同時設立「濟州船舶登記特區制度」，在濟州島登記成為船籍港時得享有稅金之減免。

韓國政府為擴大第二船籍效果，全面檢討船舶法與國際船舶登記法，將國際船舶登記制度與濟洲船舶特區制度整合成為第二船籍制度，以吸引韓國船公司與外國船舶公司到韓國來註冊。韓國在西元 1993 年以前實施「海運保護」政策，在「國輪獎勵措施」部分，韓國曾提出之優惠措施包括：營運補貼、造船補貼、稅收優惠。

在海運租稅獎勵措施方面，係納入其「特別租稅限制法」(Restriction of Special Taxation Act)，主要目的是透過法律實施租稅獎勵與規範限制。該法之租稅優惠措施多設有落日條款，其優惠期間若無進一步延展，皆將於施行後 1 至 5 年內失效，其意在使租稅遞延、租稅扣抵或免除等優惠措施，能有正當性及合理性。韓國所採之獎勵措施有：

- 1.採國際船舶登記制。
- 2.擴大外籍船員雇用。
- 3.給予新造(購)船融資。
- 4.船舶設備之改良、更替與修護，給予所需資金，至多補助 20%，及 80%以下之融資。
- 5.對於登記船舶之所得予以減免，但為防範因租稅優惠而造成之稅基流失，韓國也實施類似我國的最低稅賦制。

為提高韓國國輪海外之競爭力，韓國仿效英、荷等歐洲先進海運國家實施噸位稅制度。韓國海洋水產部 2004 年內完成噸稅制度之法律程序，並於 2006 年實施噸稅制，期能有相當之船舶回歸為國籍船舶。欲申請噸位稅制之公司必須從事海運服務，且每年租用租期 2 年以內的船舶，其噸位不得超過其所擁有或租用租期 2 年以上的船舶數量的五倍。選擇採用噸位稅制的海運公司將自申請年份起，為期 5 年適用噸位稅制之規定。

2003 年 1 月份起輸出入銀行金融對於國際航商支援，船公司得利用輸出入銀行船舶融資 12 年固定利息，對於利息變動負擔較少。國輪在國內建造時，利用外國製的機器材料得享受關稅與附加價值稅的退稅程序。在新購建船舶融資方面，韓國有關新購建船舶融資於 1999 年 7 月 16 日正式實施，擁有韓國海運業執照者，於輸入航行國內港口之船舶時，得享有船價總額 80%以內的融資。在船舶設備改良、更新及船舶修護方面，亦得享有所需資金 20 %以內之補助，並可享有 80 %以內的融資。

2.3 香港

香港海運政策一直秉持「自由港政策」。在自由港政策下，實施自由貿易、自由企業、自由外匯、簡單稅制、低稅率等全方位自由開放政策。此一政策歷經百年，對香港之海運、港埠及商業發展有重要貢獻。在海運方面則表現在下列三方面(交通部運研所，2014)：

- 1.船舶與貨物進出自由：任何國家及地區之船舶均可自由進出香港，無須辦理申請手續，只要在 24 小時前電告港口控制中心。對於貨物進出口手續亦十分簡便，除煙、酒、化妝品等少數貨物外均免稅、免檢。故縮短船舶與貨物在港停留時間，提升作業效率，降低船舶及貨物流通成本，使航商及貨主獲利。
- 2.船舶登記自由：香港船東可自由選擇在任何國家或地區登記其屬輪。凡不在香港註冊，不受香港法令約束及納稅。而任何國家及地區之船舶，只要符合香港船舶註冊條例規定，均可在香港註冊，其從事國際海運業務所得免稅。
- 3.海運企業經營自由：任何人或企業均可在香港投資經營海運業，不受國籍及投資比例限制。

香港政府為吸引船舶回籍，並吸引更多船舶來港登記以提高航運業競爭力，於 1999 年 4 月份推出一系列船舶登記優惠制度，如降低船舶登記費、簡化檢查手續、船舶登記電腦化、與國外簽定雙向稅收協定、以及 21 項有關服務費用改革，以降低香港航商的稅收負擔。此項新措施推行後，在香港註冊登記的船舶快速成長。茲將其船舶入籍之政策措施概述如下

1.優惠之入籍條件：任何人、企業都可在香港投資經營航運業，不受國籍、投資比例之限制。任何國家和地區的船舶，只要符合香港船舶註冊法例之規定，均可在香港註冊。香港在吸引船舶註冊方面，香港海事處大幅修正原先英屬殖民地時代的船舶登記制度，放寬其船舶註冊辦法，並加入以下獎勵措施：

(1)放寬香港籍船舶主要業務營運地限制

香港舊的註冊登記規定原是援用英國航業法，其船舶登記之船公司必須以英國或英國屬地為其主要業務之地點。香港新的註冊條例對於在香港登記的船舶，並不要求必須以香港作為主要業務之地點。

(2)放寬僱傭船員之國籍限制

香港舊的註冊登記規定船長及高級船員必須為英國籍，但香港新的註冊條例已放寬對船員僱傭限制，船長、高級船員及其他船員均無國籍之限制，只要有國際公約認可之資格證書即可。

(3)降低船舶登記費

為了不增加對航運經營者之負擔，香港船舶登記處只需要收支相抵，自負盈虧即可。在此原則下，香港船舶登記處只對入籍香港之船舶收取三項費用，首次登記費、年費（按船舶噸位徵收）及船舶檢驗費（由船舶檢驗機構收取）。

(4)稅賦優惠措施

為吸引更多船舶來香港登記，香港當局規定幾項優惠措施：凡是在香港登記的遠洋船舶，若從香港載運乘客、郵件、畜禽或貨物，所賺取的一切利潤均免交所得稅。對於提供租賃服務的遠洋船舶，無論是否在香港登記，均可免交所得稅。

(5)與國外簽定雙向稅收協定

香港籍船舶在國際營運的收入可以免稅，另與比利時、丹麥、德國、荷蘭、紐西蘭、挪威、新加坡、南韓、斯里蘭卡、英國、美國等國家簽署免雙重課稅協議(Double taxation relief agreement)，經營這些國家之航線時亦能免繳所得稅。

(6)船舶建造與設計等技術標準

須符合國際海事組織(IMO)、國際勞工組織(ILO)及其他國際組織認可之技術標準，並指定國際知名之驗船機構進行檢驗。

(7)其他措施

香港海事處在船舶登記方面，簡化船舶檢查手續，並實施船舶登記電腦化。在船舶註冊服務收費方面，亦進行收費項目（如更改船舶註冊名稱、噸位、更改船東地址等）之檢討。

以上這些行政新措施的實施，讓香港航商所註冊的香港籍船舶，可以享受到更低之費用及優惠。

香港船舶註冊處是由香港海事處負責運作，海事處擁有超過 150 年的船舶註冊管理和驗

船經驗。其服務極具競爭力，兼有簡單快捷的註冊/撤銷註冊程序加以配合，讓香港籍船舶快速發展。分析其原因可以歸納成以下幾項優勢：

- 1.擁有符合資格和富經驗的專業人士，隨時可以提供技術上的支援和意見。
- 2.香港為全球稅率最低地區之一。
- 3.香港籍船舶無須為在海外進行的貿易繳交利得稅。
- 4.香港與主要貿易伙伴訂有雙重課稅寬免的安排，讓香港籍船舶減輕負擔。
- 5.香港對香港籍船舶之船員僱傭無國籍之限制。
- 6.香港擁有優質的船務管理、融資、資訊、法律等服務和支援。

2.4 新加坡

新加坡之海運發展政策乃在善用新加坡優越的地理位置，並配合新加坡港口作業績效，提供綜效發展成為一全球海運中心。近年新加坡在其船隊發展方面快速成長，主要其實是實施「特許國際海運企業方案」(The Approved International Shipping Enterprise Scheme, AIS)及「新加坡船舶登記制度」，吸引國際航商將其屬輪登記為新加坡籍，並在新加坡設立營運中心，以享有各項優惠措施及有利之經營環境。新加坡海運相關產業之發展，其主要目的在配合其「整體海運中心」或「單一櫃台海運中心」之策略，使在新加坡設營運總部之航商或停靠新加坡港之船舶能獲得充分有效率之海運周邊服務，而有助於其經營效率的提升。

新加坡特許國際海運企業方案(AIS)對在新加坡設立營運總部或業務中心之航商提供下列之獎勵措施(交通部運研所，2014)：

- 1.10 年之免稅優惠，其免稅項目包括該公司之新加坡籍船舶營利所得免稅及對非新加坡籍船舶。在新加坡以外之營收，包括其傭船費(Charter hire)及運費共攤(Revenue Polling)關係之收入之免稅。
- 2.該公司之子公司及其關係企業之股利所得免稅。
- 3.船舶出售所得之價金，若用於該公司之營業亦得免稅。
- 4.上述之免稅優惠每隔 5 年檢討一次，由新加坡貿易發展局負責查核。10 年之後仍可能依個案情況申請上述之免稅優惠。

國際航商必須符合下列條件，方能申請 AIS 所提供之獎勵措施：

- 1.該公司之業務的掌控及管理，由其設於新加坡之總部或業務中心主導。其在新加坡設立之總部或業務中心應具相當規模之人事組織，包括負責營運及管理船隊之高階主管。
- 2.該公司每年在新加坡所支出之薪資費用、辦公室租金、設備、維修、金融保險、財務等費用、在新加坡幣 400 萬元以上。
- 3.該公司已實質地使用新加坡當地港埠、經貿等基本設施以及海運相關產業，如金融、財務、人員訓練、仲裁等服務。

4.該公司將其船噸之百分之十以上(但至少一艘)登記為新加坡籍。

5.此等國際航商應為具有良好紀錄及全球服務網路之國際船東或船舶經營者。

新加坡船舶登記制度(SRS)與特許國際海運企業方案(AIS)有密切的關連，因申請 AIS 之航商須依照 SRS，並將其船隊之 10%以上(至少 1 艘船舶)登記為新加坡籍。新加坡船舶登記制度之主要特色如下：

- 1.低廉規費。初次登記費用為每淨噸位(Net registry ton)新加坡幣 2.5 元，但每艘最低為新加坡幣 1,250 元，最高為新加坡幣 100,000 元。每年噸稅(Annual tonnage tax)為每淨噸位新加坡幣 0.20 元，但最低每艘新加坡幣 100 元。若該公司登記五艘以上(不限噸數)或三艘以上但總噸位在 400,000 以上時，其登記費每船每淨噸位為新加坡幣 0.5 元(但每船最低至少收取新加坡幣 1,250 元)。除此之外，無其他相關費用，故相當具有吸引力。
- 2.對船員之僱用無國籍限制。新加坡之國民所得已達西歐國家之水準，新加坡籍船員之薪資成本相對提高。故解除須僱用一定比例之新加坡籍船員，可實質地提高航商將其屬輪船登記為新加坡籍之意願。
- 3.承認多種船級協會所發給之船級證書。SRS 允許船東自由選擇驗船協會，使船東在經營上有相當大之彈性。讓航商在將其屬輪登記為新加坡籍時，可避免重新入級或雙重船級之困擾與成本。
- 4.依 SRS 登記之船舶，在新加坡境外所有營收均免徵所得稅
- 5.依 SRS 登記之船舶，不會遭受國際運輸工人聯盟(ITF)之抵制，或有次標準船之問題。依 SRS 登記為新加坡籍之船舶的所有人必須為：
 - (1)新加坡公民或永久居留者，或
 - (2)為 AIS 之航運公司。但 AIS 之股東不需為新加坡公民。此外，該 AIS 公司之實收資本額不得少於首艘依 SRS 入籍船舶價值之 10%或新加坡幣 50,000 元。

上述 SRS 制度有關船舶所有權之規定，可使登記之船舶免於被認定為權宜籍船，故可避免權宜船所可能面臨之困擾，例如：遭受國際運輸工人聯盟(ITF)之抵制，或有次標準船之問題。

6. SRS 登記之船舶其安全紀錄良好，均能通過港口國管制(PSC)。至目前為止，依 SRS 登記之船舶其安全紀錄良好。爾來各國逐漸加強其港口國管制，新加坡籍船舶之較高的船舶安全污染防治標準，使其較能免於受登輪檢查、留置之困擾。因此，雖其依國際海事公約採嚴格之安全標準，國際航商仍樂於接受。另新加坡 SRS 登記制度雖未同意新加坡公司光船租入之外國船舶入籍新加坡，但卻對新加坡登記之船舶光船出租國外時，同意該等船舶停籍 (Suspension of Registry)，俾申辦其他船籍。在船舶停籍期間，除了商船法有關抵押權與產權的條文，有關船籍登記的條文與有關繼續給付該船每年噸稅的條文外，新加坡之商船法與相關管理規則將不適用於該船舶。

新加坡籍船舶艘數及總登記噸位之成長原因，除實施上述新加坡船舶登記制度與特許國際海運企業方案之外，尚有下列之原因：

1.提供有利之租稅環境

(1)完整的租稅協定網

新加坡與 30 多國訂有租稅協定，此等協定可避免重覆課稅並有租稅減免之優惠。航商可利用此種租稅協定網在新加坡設立子公司，作為投資其他國家或進入他國航運市場之跳板。尤其可提供我國航商進入中國大陸之海運市場，或與中國大陸之國營生產事業、海運事業合組海運公司，享有投資保障之利益。

(2)新加坡對控股公司海外投資所得，給予較低之稅賦優惠

控股公司享有營運總部(Operation Headquarters)之獎勵。此外，對依 AIS 方案在新加坡設立營運總部之航商，亦提供多項稅賦優惠。

(3)提供有利的公司稅制

新加坡對公司之資本利得並不課稅。只要股東之組織成員無重大變更，公司的虧損皆可無限期遞延，以抵免未來公司之所得稅。此外，未分配盈餘，亦可保留，公司可以任意擇定有利的分配股利時機。

2.新加坡政府善用其整體之發展優勢，吸引外籍航商在新加坡設立營運中心，並積極地培養轉口貨源，包括設立物流園區、自由貿易區、港埠服務設施以提高航商所使用新加坡之轉運設施的意願等，使在新加坡設之營運總部或業務中心的 AIS 公司，有良好的經營環境及利益，間接地發展該國之海運及海運相關產業。

3.無外匯管制等限制，船舶之營運收入、融資、出租、轉賣等事項得以自由處理。

4.新加坡政治安定及政策穩定，新加坡對其本身政治的安定性及政策之穩定性相當自豪，認為有助於其推行的 SRS 制度，並吸引外籍航商以新加坡為營運基地，將屬輪登記為新加坡籍。

5.吸引主要航商在新加坡設立營運總部。新加坡採行 AIS 及 SRS 制度，實質吸引主要航商在新加坡設立營運總部。此外，新加坡亦發展海運相關產業之服務，採取「整體海運中心」或「單一櫃台海運中心」策略，使在新加坡設營運總部之航商或停靠新加坡港之船舶能獲得充分有效率之海運周邊服務。航商若將其營運中心設在新加坡，更可在完善的海運相關產業之服務下，提高其經營效率。此等相關產業包括船舶之補給（加油、加水）、船舶管理（營運、船員訓練供應等）、船舶融資、貨物通關及其他港埠服務。讓船舶一次停靠，就可獲得全部所需之服務。

三、我國船舶政策推動措施

船舶法第 1 條明文：「為確保船舶航行及人命安全，落實船舶國籍證書、檢查、丈量、載重線及設備之管理，特制定本法。」由此可知，船舶政策首在確保船舶航行安全及船舶適航。而近來環保意識抬頭，船舶航行所造成之海域及空氣汙染漸受重視，因此國際海事組織(IMO)亦推行相關管制措施，防止船舶汙染亦成為我國船舶政策之一部分。我國重要之船舶發展政策措施，摘整如表 2。

表 2 我國船舶政策發展重要紀事

時間 (民國)	重要(事件)方案	影響效果
71 年	國貨國運政策	實施「公營機構進口一般器材國或國運作業要點」及「公營機構進口大宗物料國貨國運作業要點」
74 年	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
75 年	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。目標在 89 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
80 年	國貨國運政策逐漸退出	頒布「國外採購責任辦法」、廢止「公營事業申請輸入貨物辦法」、輔以修正「大宗貨物進口辦法」與「國外採購財務辦法」等，作為國貨國運之作業要點
81 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	商船隊擴充計畫遭遇停滯，成長受挫，各航商為降低營運成本紛紛將國輪改掛權宜船籍
81 年	商船隊突破 1,000 萬載重噸	為國輪船噸極盛時期
83 年	獎勵民間參與交通建設條例訂定	未將航運業列入，僅列入船舶污染防治及科技之設備
84~ 88 年	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
88 年	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，如稅賦方面獎勵購建船舶得有 5 年抵減所得稅及減輕驗船費用等，但皆未徹底執行
93 年	交通部草擬「航業發展與造船獎勵實施要點」	未實際執行，內容包括國輪船隊、協助航商船舶購建資金籌措、獎助國內造船等
100 年	實施船舶噸位稅制度	提供國輪營運降低租稅獎勵措施，惟誘因不大
106 年	因應全球航運景氣衰退航運業獎勵振興暨促進產業升級措施方案	獎勵措施包含貨櫃航商客製化獎勵、藍色公路實櫃獎勵、轉口散雜貨增量獎勵、船務代理業獎勵、高雄港貨櫃碼頭作業及船舶到港獎勵及新增資金優惠貸款

資料來源：交通部運研所(2016)、交通部航港局(2017)

由上表可知，我國為發展航運事業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。在政府及國輪航運公司共同努力下，國輪船隊由民國 50 年代 500 萬載重噸，至 80 年代初攀升突破 1,000 萬噸大關。自民國 80 年代以來，由於國輪優惠措施相繼取消，航運業者為降低營運成本及強化國際競爭力，乃將船舶改掛外籍，造成國輪船舶艘數、噸數及船員數均逐年萎縮。雖然 2010 年起實施船舶噸位稅制度，但誘因不足，多數航運業者並未採用。

為提高船舶回籍誘因，政府曾推行放寬船舶輸入年限及實施噸位稅等措施，如以下所述。

3.1 放寬船舶輸入年限

依據航業法第 12 條及船舶運送業及船舶出租業管理規則第 9 條規定，船舶運送業自國外購買現成船，其船齡應依輸入現成船舶年限表之規定；該船舶年限表自 2005 年 9 月 7 日修正發布後，交通部為鼓勵兩岸直航，權宜貨輪（含砂石船）回籍登記為國輪之需要，於 2009 年 4 月 20 日配合修正該表說明八之相關規定(如表 3)，增訂本國人以其所有且登記為外國國籍之船齡未滿 20 年貨船，自該表修正發布日起 18 個月內，經交通部委託之驗船機構檢驗合格並入級者，其允許輸入年限得專案審核。

表 3 輸入現成船舶年限表修正附表

船舶種類	允許輸入年限
五〇〇TEU 以上全貨櫃船	20
四九九 TEU 以下全貨櫃船	15
載重萬噸以上半貨櫃船	20
載重未滿萬噸半貨櫃船	15
載重萬噸以上乾貨船	20
載重五千噸以上未滿萬噸乾貨船	15
載重未滿五千噸乾貨船	14
載重萬噸以上散裝船、木材專用船	20
載重五千噸以上未滿萬噸散裝船、木材專用船	15
載重未滿五千噸散裝船、木材專用船	14
砂石船	10
客船	12
液化天然氣或液化瓦斯船	15
冷藏船、冷凍船	15
油輪、糖蜜船、化學品船	14
拖船及其他工作船	12
水翼船、氣墊船	10
載重萬噸以上車裝車卸船、駛上駛下貨船、汽車專用船	20

載重未滿萬噸車裝車卸船、駛上駛下貨船、汽車專用船	16
子母船	10
其他	專案核定

資料來源：船舶運送業管理規則，本研究整理

在 2014 年 1 月 29 日，交通部發布修正「船舶運送業及船舶出租業管理規則」名稱更名為「船舶運送業管理規則」，其中專案核定回籍期限原為自 2009 年 4 月 20 日修正發布日起 18 個月內即於 2010 年 10 月 20 日止，配合本次修正，再次延長為自本規則修正發布日起 18 個月內，經交通部委託之驗船機構檢驗合格並入級者。

3.2 實施噸位稅

「噸位稅」係以船舶噸位數來推定設算公司利潤之稅制。因西歐海運先進國家鑒於國輪船隊流失嚴重，造成國家稅收減少，不易實施國家海運政策，爰進行海運所得稅制改革，以「噸位稅」代替海運公司之營利事業所得稅，包括：荷蘭、挪威、德國、英國、比利時、芬蘭、丹麥及愛爾蘭、美、日、韓等國皆紛紛採用。

依據交通部運輸研究所(2007)「海運實施噸位稅可行性之研究」，在兩岸海運未直航前之情境預估，我國若實施噸位稅 2 至 3 年後，可增加 16 艘國輪(853,637 淨噸位)，增加僱用 288 名國籍船員及提供至少 19 名實習生名額。另外溢效果包括帶動我國金融、海運週邊產業發展及消費，促進就業機會與人才培育，及增加國輪船隊因應國防及民生物資運輸需求等。而兩岸在 2008 年完成協議並實施直航，預估上開效益將更為增加。

另依據財政部統計，海運相關產業稅收呈逐年遞減的趨勢，在航商國籍屬輪逐年流失改籍為外籍後，其相關營利事業所得稅之稽徵亦有困難，且在國內企業營收不佳致政府稅收減少，實施噸位稅，對財政單位而言反而能徵收到固定的稅收，而因實施噸位稅所吸引回籍的船舶，亦可擴大稅基。

根據以上各面向考量，行政院賦稅改革委員會於 2009 年 5 月 1 日召開委員會議同意推動海運噸位稅，並於所得稅法增訂有關適用噸位稅之規定。「所得稅法」第 24 條之 4 修正草案，於 2011 年 1 月 10 日三讀修正通過，新增第 24 條之 4 有關建立我國噸位稅制之母法條文，本項修正並經總統於 2011 年 1 月 26 日公布，航商自 2012 年起申報營利事業所得稅時申請適用。噸位稅為選擇性稅制，提供海運業者另一項納稅方式之選擇，政府評估推動噸位稅將可增加我國輪船隊數目，並有助於振興海運業及相關產業，促進我國經濟發展。

3.3 施行海運運送辦法

我國目前唯一的海運聯營組織係由營運國際航線之國籍船舶運送業者組成之「中華民國海運聯營總處」，其前身為「海外航務聯營總處」，主要是由原國營招商局、陽明海運公司、臺灣

省營臺灣航業公司與民營航業公司等所組成，該組織成立目的在於秉承交通部督導與國輪同業之付託，拓展我國對外航運聯營業務。

海運運送辦法之法源係航業法第 17 條：「為發展國家整體經濟，有關政府機關及公營事業機構進口物資器材，由主管機關認可之專責機構規劃推薦適宜之船舶運送業，以合理價格及符合公開公平競爭原則，提供海運服務相關事宜。

前項政府機關及公營事業機構進口物資器材之品名、適用之採購條件與政府機關、公營事業機構、專責機構之認可、推薦之程序及管理等等事項之辦法，由主管機關會商有關機關定之。」爰依據第 2 項規定，交通部訂定「政府機關及公營事業機構進口物資器材海運運送作業辦法」，希望穩定運價，降低物資進口成本，並建立適當規模之船隊，其政策似帶有國貨國運之意味。

聯營總處成立宗旨係致力於達成健全進口原物料及民生物資之海運體系，並協助穩定國內物價水準，此外，協調參與各種相關國際海事活動、研究海事國際公約、蒐集海運先進國家之政策與法令、拓展與友好國際海事組織及各國船東協會建立正式溝通管道等公共事務。自 95 年 1 月起至 106 年 12 月底止，大宗物資契約期間一年以上之運務實際承運 284 船次，載重噸數 2,133 萬餘公噸；契約期間在一年以下之運務實際承運 102 船次，載重噸數為 746 萬餘公噸；一般雜貨部分，實際載運量為 11,035TEU(交通部統計處，2018)。

3.4 實施航運業獎勵振興暨促進產業升級措施方案

我國為協助航運業者穩定經營，行政院於 105 年 11 月 14 日同意辦理「因應全球航運景氣衰退航運業獎勵振興暨促進產業升級措施方案」，並於 106 年 5 月 8 日同意辦理相關修正，歷經多次協商，依航運業者需求研議各項措施內容，以適時因應大環境變動與全球航運景氣更迭。本方案截至 106 年全年度共 86 家業者申請獎勵措施約 3.7 億元；碇泊費及租金減免 5 家核算約 8,916 萬元；另申請貸款累計至 107 年 7 月共 5 家業者約 16.19 億元。而本方案原適用期間(受理申請期限)已延長至 108 年 12 月 31 日止，後續視全球航運景氣變遷情形再行滾動檢討延長實施之必要。

3.5 檢視近年船舶政策執行績效

截至 106 年底止，臺灣地區總噸位 100 以上客、貨船舶共計 313 艘，總噸位 384 萬 7,758，載重噸 548 萬 1,654 噸，如表 4 所示。

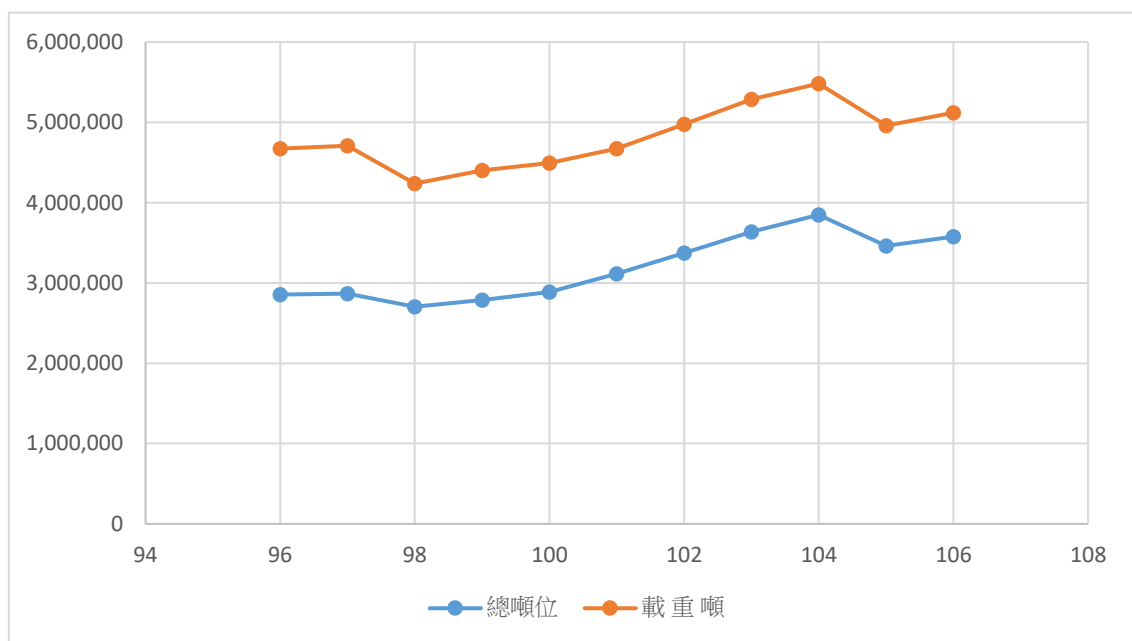
表 4 近年現有總噸位 100 以上營運客、貨國輪統計表

年 度	艘 數	總噸位	載 重 噸
96	262	2,855,041	4,672,289
97	267	2,868,332	4,709,741

98	267	2,703,834	4,237,587
99	278	2,789,176	4,400,330
100	290	2,888,558	4,493,037
101	288	3,113,599	4,672,453
102	295	3,373,753	4,977,349
103	304	3,635,946	5,284,951
104	313	3,847,758	5,481,654
105	278	3,463,074	4,958,454
106	283	3,578,719	5,120,324

資料來源：交通部統計處

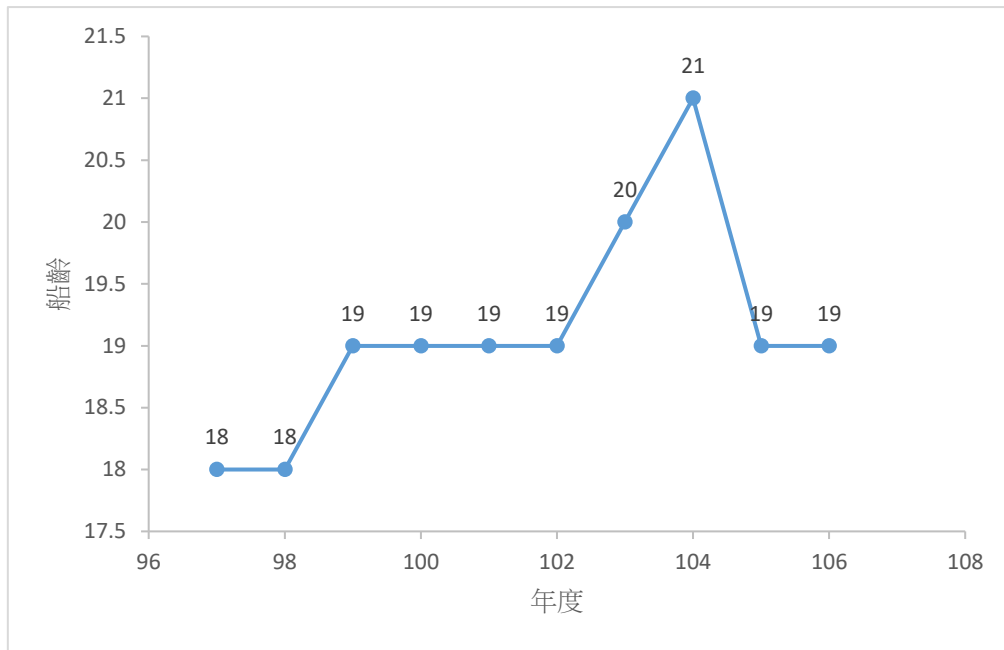
若以增加船舶數來看，106 年度國輪新增計 5 艘，總噸位增加 11 萬 5,675，載重噸增加 16 萬 1,870 噸。從趨勢來看，數量略有成長，但總噸及載重噸的數量來看似有減少之趨勢圖 1 所示。



資料來源：交通部統計處

圖 1 我國船舶近年噸位趨勢

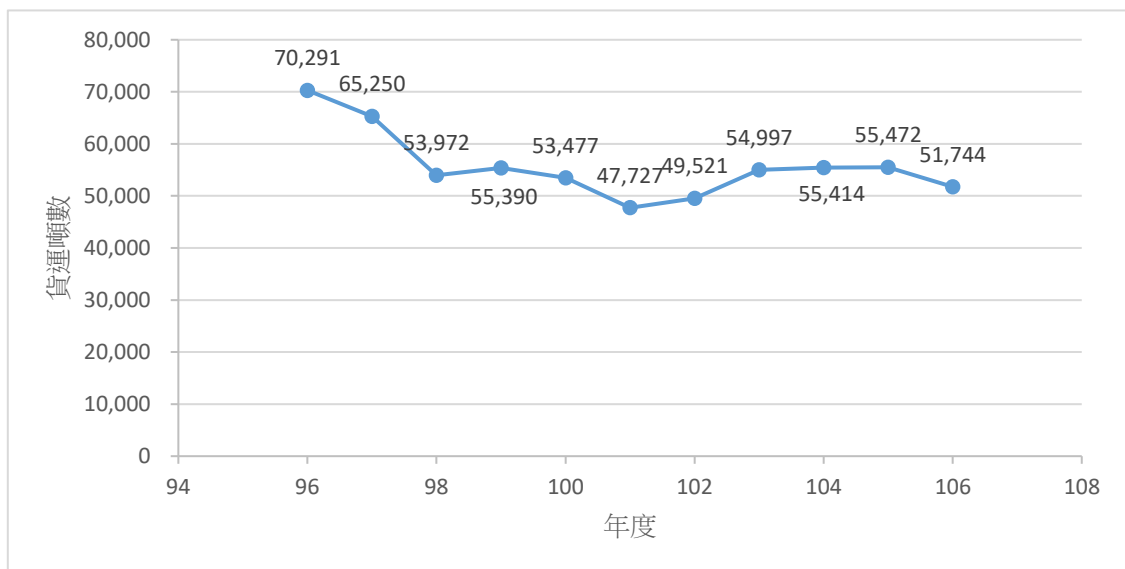
政府於 100 年推動噸位稅，至 107 年止，有 3 家業者申請適用，實施成效不若預期，一方面適逢海運景氣不佳，另一方面也和噸位稅實施誘因不足有關。另外在船齡方面，近年平均船齡趨勢如圖 2 所示，船舶種類包括：一般貨船、散裝船、貨櫃船、油船、客船、其他專用船，由該圖可看出我國船舶平均船齡有攀升之趨勢。



資料來源：交通部統計處

圖 2 我國船舶近年船齡趨勢

在國籍船舶貨運量方面如圖 3 所示，呈現出下降的趨勢。



資料來源：交通部統計處

圖 3 我國船舶近年貨運噸數

四、面臨之問題

由於經營成本及國際政治現實因素，造成我國國輪船隊減少，其原因主要有以下因素：

1.船員僱用限制

為保障我國籍船員就業機會，依「外國籍船員僱用許可及管理規則」第8條第1項規定，船舶所有人及船舶營運人僱用外國籍船員時，應優先僱用合格之我國籍船員，並對外籍船員比例及相關重要職務有所規範。另就船員薪資比例而言，我國籍與外國籍(如東南亞國家)船員薪資相較仍高，且近年來船員招募不易，而船舶登記在外國將不受僱用國籍船員之限制。國籍船員供需失調，船員素質亦受質疑，國籍船舶受限國內船員相關法規限制，使船員成本相對較高，成為船舶設籍外國的主要因素之一。

2.航行限制

國籍船舶因受國際政治現實因素影響部分，偶有其他國家以「一個中國」政策為理由，限制或刁難我國籍船舶或船員，航商基於全球佈局、經營利益與策略等考量，爰以入籍他國因應，造成國輪逐漸流失。另我國中國驗船中心(CR)，並非國際驗船協會(IACS)會員，為因應國際航運需求，船舶須具備雙重船級(dual class)，徒增國輪營運成本。

3.航運稅捐因素

臺灣經濟發展程度已超越依賴稅捐獎勵促進產業升級。但實際上，目前國內稅捐獎勵對象，以發展高科技產業為主，對提供經貿基礎服務之航運業，並不容易獲得重視。與國外比較，國內對於國輪之保障及獎勵相對較少，如美國海事保全計畫(Maritime Security Program, MSP)對於美國籍商船補貼、歐盟對於造船補貼、德國的稅賦減免與投資利得免稅、新加坡「批准國際海運計畫」10年免稅等，皆是提供實質獎勵給航商或登記於該國的船舶。整體言之，我國對航運公司及船舶營運管制並不嚴格，但諸多伴隨獎勵措施衍生之法規限制，於獎勵中止後並未隨之修正，致使獎勵與限制無法達成平衡，難以滿足國內航運公司之需求。

4.國輪動員問題

依據「全民防衛動員準備法」及「船舶編管及運用辦法」等規定，將國輪（目前僅限於總噸位20以上之客貨船）納入動員編管及運用，為避免戰時或平時演習遭徵用而影響營收，亦造成航商是否將船舶登記為我國籍之考量因素。

五、船舶發展措施建議方案

1.調整船舶政策內涵

航運事業是我國的重要生存之命脈，若無海運則國家可能就無法生存，因此無論政府與航運業者，在過去多年來一直努力發展航運事業，政府採取各種獎勵措施，協助業者建立我國自有的船隊，因而國輪船噸在1993年間，曾經一度突破一千萬載重噸大關，航線遍及世界各地，為我國進出口業者提供快速、安全、密集、廉價的船運服務。今天我國之能成為世界主要貿易國及高額外匯存底國家之一，海運之密切配合，其功不可沒。但是最近幾年國輪船噸未有明顯成長，國輪承運我國進出口物資的比率亦明顯降低，僱用外籍船員也不如外輪方便等因素，面對國際現實環境我國籍船舶常需負擔比外國籍更高的經營成本，造成國輪的

經營環境遠不如外籍輪。國輪為了生存競爭不得已改懸外國旗。在此情況之下，我國船隊正逐漸失去競爭力，難以立足於世界航運市場。

而近年來政府推動獎勵措施和振興方案，國籍船舶數量雖略有增加，但成效仍不符預期。交通部在政策上改以「建立海運產業良好經營環境」(交通部網頁，2018)，而不再強調「鼓勵船舶回籍」，似乎在政策上已有調整。由於國籍航商所擁有或經營的船舶包含國籍和外國籍，這樣的政策轉變不免影響到部分海事產業的發展，如：驗船機構、船員訓練等。所以建議交通部對於政策方向和內容應詳加評估和確認，有了船舶發展方向才能訂定明確的策略和方案。由於在現實環境中仍有許多無法突破之處，如：雙重船級社、第二船籍制度、船員供需等問題，因此政策目標可調整為「建立國籍航商優質營運環境」，針對不同面向問題提出整體性解決方案，而非重視船舶回籍之數字。

2. 研訂航運稅捐優惠制度

航運業為一資本密集之產業，且面臨全球性競爭環境，營運風險高，資金投資亦屬沉沒成本，1989 年廢除「獎勵投資條例」之後，國內產官學界曾為企業投資的各項租稅是否減免而產生激烈的爭辯，最後政府在兼顧企業投資意願及產業升級的前提下，制定「促進產業升級條例」，決定廢止過於浮濫的選擇性租稅優惠，而改以獎勵有助於產業升級的「功能性」活動，包括自動化設備投資、研究發展、人才培育、自創品牌等。並針對高科技等重要事業，給予個人及企業投資抵減及股利緩課的租稅優惠。據此，政府除對在國內設置全球營運總部之企業，有給予稅賦減免及航運業除新造船舶的自動化或防治污染等設備得以適用減免外，對於投資國輪或國輪公司並無任何租稅減免的優惠或投資獎勵措施(交通部運研所，2008)。

部分經濟學者認為臺灣經濟發展已超越依賴租稅獎勵來促進產業升級的階段，而營造一個可以普遍適用於各類產業的低稅賦、無障礙、公平競爭的大環境，遠比選擇性地給予特定產業高度的租稅減免優惠，更有助於提升經濟效率及產業升級，因此，對於提供經貿基礎服務的航運業，如何獲得租稅減免或獎勵較不容易獲得重視。基於賦稅平等原則，針對特定產業賦與免稅或減免稅率等優惠措施，確有失公允。但當前海運業對於專業人員之需求仍與日俱增，不同於其他產業之人才供需情境。故於此人才匱乏之際，應就其產業發展環境之特殊性，研擬相關配套辦法，以吸引優秀人才參與服務，奠定永續發展之基礎。

依據本研究前文分析可知，日本有船舶特別折舊制度，及固定資產稅課稅標準額特別措施，與國際運送貨櫃固定資產稅減輕措施等稅捐減免方案。香港雖以自由經營為政策，無任何稅捐優惠措施，但採行噸位稅制，且公司登記方便，故其船籍相當具有吸引力。新加坡船隊發展政策，雖藉重外籍航運公司加盟，但所生經濟效益非常龐大。我國國情雖有不同，然於航運稅制方面，似可仿效新加坡制度。基此，我國應從改變稅制與措施著手，畢竟航運稅收不應是國家目標，間或推行賦稅優惠方案，將有助提升我國海運實力。

我國雖於民國 101 年起實施噸位稅，至 107 年止，計有 3 家業者申請適用，實施績效並不算好。探討其原因，一方面是因為景氣不佳，減弱了航商的意願，另一方面則是條件門檻太高，航商評估噸位稅的風險仍高，所以不願意採用。此一問題也顯示，租稅政策如果經過精心設計的配套措施，將有助於其目標的達成。噸位稅制是目前臺灣最主要的航運租稅方案，建議在政策目標上先予釐清，推動此一租稅獎勵的目標是基於政府需求，還是基於產業發展需求，再根據不同的需求，設計不同的配套方案。租稅獎勵的配套方案往往涉及跨部

門整合與協調，在海運政策的推動上，建議提升整合的層級，從整體利益而非主管部門利益最佳化的角度，提出獎勵、配套、限制等權利義務相符的獎勵政策。尚無法達到原政策目的。

3.降低取得船籍成本

依船舶法規定，國輪必須取得交通部認可驗船機構(即中國驗船中心，CR)發給之船級證書，但實際上，CR 所發給之船級證書，並不被國際船級社協會(International Association of Classification Societies, IACS)或國際之保險公司及再保公司承認，國輪必須另外花費費用取得其他國家之主要船級社所發給的船級證書，船舶之維持成本將因而提高。因此，政府應積極爭取 CR 取得 IACS 之承認，使我國驗船協會被國際社會接受，或考慮修改船舶法承認 IACS 驗船證書，使國輪免於須取得雙重船級之負擔，但此作法將會影響我驗船機構之發展，需要再深入研議。若上述作法短期內無法達成，則可研議補貼國輪取得雙重船級證書之費用，以減少航運公司成本負擔。

4.擴大海運運送辦法適用範圍

「政府機關及公營事業機構進口物資器材海運運送作業辦法」第三條：「本辦法所稱機關(構)，指行政院所屬機關及其公營事業機構，並由主管機關徵得該機關同意後公告之」。目前適用的機關(構)包括交通部及經濟部所屬機構，如：臺鐵局、中油、台電等。實務執行上由於承辦單位和人員對於業務和法令並不熟悉，又擔心採購運送的責任歸屬問題，因此對於運送辦法心存疑慮，常以特殊理由報請主管機關免予適用運送辦法，使得國籍航商無法優先獲得承載權，也使得國貨國運的政策大打折扣。為避免造成「有船無貨」或「有貨無船」之情況，主管機關應積極協助國籍業者、相關政府部門、適用機關(構)了解運送辦法之精神，透過海聯總處建立溝通平台，並評估擴大適用範圍，如：納入國防部，並落實相關措施，才能提供誘因使國籍航商使用國輪。

5.研議鬆綁船員僱用限制

從相關統計數字趨勢來看，船員供給在「量」的部分應可滿足需求，但在「質」的方面國籍航商仍有部分疑慮，例如學校畢業生的英文能力、在職專班與大學四年專業的養成差異。船員僱用問題有兩方面，一是國籍船員不足與成本問題，另一則是外籍船員僱用限制問題。因此，應積極輔導乙級船員轉任甲級船員，加強船員專業訓練，提高合格船員上船服務意願。近年船員較缺乏船副、管輪與乙級船員，為促使我國海運事業發展，亟待勞、資與主管機關三方共同研議尋求交集，找出一個大家都可以接受的解決方案，並修訂「外國籍船員僱用許可及管理規則」，在國籍船員基本保障限額之下，交由市場決定。

參考日本、香港與新加坡之規範，只要船員符合 STCW 國際公約規定，皆無國籍限制問題。另內政部基於履行政府公共事務或其他社會服務，訂定替代役實施條例；而國防部基於輔導國防工業，乃制定「研究所畢業役男自願服役國防工業儲訓為預備軍士官實施規定」的行政命令，以上措施皆基於政策考量而提出；因此，為建立我國船員教育考試訓練及任用整合制度，交通部似可研議類似替代役或國防役之作法，或可稱為「船員役」。船員役之設計原則，應把握培訓符合國際公約之要求，朝向由航商、政府主管機關與學生三方簽約、服船員役視同海上資歷、優先僱用與待遇正常化等方向，俾律定具體可行之輔導措施，以達成學校教育船員為國輪船隊所用，以解決航商之人才短缺，年輕學子上船服務意願低等問題。

六、結論與建議

面對未來國際航運競爭壓力，惟有檢視並研擬新的船舶發展政策，方可確保我國航商和國輪生存發展空間。本研究在自由化和國輪發展整體策略目標考量下，提出以下結論和建議。

6.1 結論

檢視亞洲鄰近國家所採用之政策措施方面，基本上以發展國輪船隊為主。在發展國輪船隊的手段上，如何建立一個對船東具有吸引力之船籍制度，是部分國家地區所採用的方式。例如新加坡及香港，其船籍制度之船舶所有權完全開放給外國人，在船籍優惠條件之吸引力之下，前來登記之船舶艘數及噸位自然增長。惟對船舶所有權外國人股權比例有限制之日本、韓國及中國大陸，在未開放船舶所有權外國人股權比例之情形下，也以類同權宜籍船舶之國際船舶登記制度或第二船籍制度，建立一個有別一般正常國輪之船舶制度，在該制度下，船東得以減免稅賦，並得降低其所雇用國籍船員的人數。

實施稅賦優惠制度也是一個趨勢，希望在一個優惠稅賦的環境下，吸引權宜籍船回籍，並降低營運成本以提升其競爭力。各國在擴增國輪船隊及船舶營運方面，多以提供各種補貼或金融財政方面之措施或國貨國運，以協助船東購建船舶或營運，但這些措施，在自由化之情形下，各國多不再使用。在擴增國輪船隊方面，另一個方式是推動「權宜籍船回籍」措施，利用各種優惠措施，希望將各國所占比例甚高之權宜籍船回本國登記。中國大陸在此方面甚為積極，在不同時間推出各項方案，以吸引中國大陸之權宜籍船回籍。

我國為發展航運事業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。在政府及國輪航運公司共同努力下，國輪船隊由民國 50 年代 500 萬載重噸，至 80 年代初攀升突破 1,000 萬噸大關。自民國 80 年代以來，由於國輪優惠措施相繼取消，航運業者為降低營運成本及強化國際競爭力，乃將船舶改掛外籍，造成國輪船舶艘數、噸數及船員數均逐年萎縮。其問題包括：

1. 船員僱用限制。
2. 航行限制。
3. 航運稅捐因素。
4. 國輪動員問題。

我國雖已實施船舶噸位稅制度，但誘因不足，多數航運業者並未採用。為提高船舶回籍誘因，政府亦曾推行放寬船舶輸入年限、放寬船員僱用限制及實施海運運送辦法等措施，但依據本研究統計資料分析結果，似未達原政策預期之效果。

重點是回歸市場機制推行更自由化的政策，而非一味採保護或限制措施妨礙國籍航商發展，政府應該重新檢視相關法令，定位自己應扮演之角色，才能協助航商在日趨激烈的環境中發展。

6.2 建議

本研究中提出以下措施供政府部門參考：

- 1.將建立國籍航商優質營運環境納入船舶發展政策。
- 2.研訂航運稅捐優惠制度。
- 3.降低取得船籍成本。
- 4.擴大海運運送辦法適用範圍。
- 5.研議鬆綁船員僱用限制。

由於航運市場環境變化及高度自由化之趨勢，建議可重新考量「第二船籍登記制度」之適用可行性，參考仿效如挪威(NIS)、丹麥(DIS)、曼島(英國)等所謂「第二船籍登記制度」或新加坡 AIS「準權宜船制度」，提供船籍登記之足夠誘因，縱使無法吸引國際船東在國內登記，起碼設計提供足夠誘因使國人所屬權宜船回籍，進而帶動航運及國家整體經濟發展。

另為提升我國航運公司及其屬輪在國際市場上之競爭力，建議可考慮採行下列之航運獎勵措施：在符合國際公約要求下，放寬現成船輸入年限，便利航運公司彈性處分其船舶；研擬船員政策，鼓勵航輪畢業生上船意願，提升船員人數及素質，提升船員上船工作意願；將航行國際航線之船舶運送業，納入實施稅賦優惠之產業，鼓勵航運公司投入資金、強化競爭力。

過去的船舶政策和執行措施並不是沒有討論到上述的建議，而是牽涉的利害關係人和部會眾多，很難達成一致的共識和決議。事實上面臨內外環境的變化，所謂的船舶政策應該結合船員政策、航業政策、港埠政策，結合為國家戰略層次的海運發展政策，建議政府應以跨部會的層級進行政策整合，研擬我國的海運發展政策。

參考文獻

交通部運輸研究所(2008)，船舶設籍制度之探討。

交通部運輸研究所(2014)，亞洲鄰近國家海空運政策發展分析。

交通部航港局(2017)，因應全球航運景氣衰退航運業獎勵振興暨促進產業升級措施方案。

交通部運輸研究所(2016)，我國整體航運制度之分析研究。

交通部運輸研究所(2007)，海運實施噸位稅可行性之研究。

交通部統計處，交通部交通年鑑。

交通部網頁 <https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=726&parentpath=0,1,717>，2018 年 10 月。

交通部運輸研究所(2008)，船舶設籍制度之檢討。