

我國台灣地區 港埠行政與營運分立之研究



交通部運輸研究所

中華民國八十二年九月

交通部運輸研究所

合作研究計畫報告書摘要表

出版品名稱： 中文：我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究 外文：A Study on the Seperation of Administration and Business Operation for the International Ports in Taiwan Area			
國際標準書號（或叢刊號）	行政機關出版品統一編號 009104820343	運輸研究所出版品編號 82-40-461	
本所 主辦單位主管：邱盛生 計畫主持人： 研究人員：倪安順	合作研究單位 計畫主持人：吳榮貴、林光 研究人員：陳福照、楊崇正、 王國明、鍾志賢 地址：基隆市北寧路2號 聯絡電話：4621902	研究期間 自 81 年 11 月 至 82 年 5 月	
關鍵詞：航政、港務、棧埠、港務局角色定位、民營港勤、港埠管理委員會、航港分立、航港合一、港埠行政與營運分立			
摘要： 本研究針對台灣地區現行國際商港由台灣省交通處所屬港務局負責行政上的「管理」與棧埠業務的「經營」，角色定位混淆及港埠營運效率不彰的組織問題進行研究，研究結果發現： <ol style="list-style-type: none"> 1. 台灣地區現行港務局的經營管理體制，因無法獨立自主及商業化地有效經營，面對未來內外經營環境的改變與威脅，將有必要適時推動改制。 2. 在港埠行政與營運分立的可行改制方案中，能提升港埠營運效率的最佳方案是推動「港埠業務民營化」的策略方案。 <p style="padding-left: 20px;">在改制過程中尚需配合各項「配合措施」，尤其對現行問題須先行解決，特別是人員轉移的過程需妥善處理。本研究針對問題症結研提改善方案，以供決策參考。</p>			
出版日期	頁數	工本費	本出版品取得方式
82年 9 月	240	450	凡屬機密性出版品均不對外公開。一般性出版品，公營、公益機關團體及學校可函洽本所免費贈閱；私人及私營機關團體可按工本費價購。
管制等級： <input type="checkbox"/> 機密 （ <input type="checkbox"/> 解密日期為 年 月 日， <input type="checkbox"/> 主辦單位視情況辦理解密） <input type="checkbox"/> 限閱 <input checked="" type="checkbox"/> 一般			
備註：本研究之結論與建議不代表交通部之意見。			

摘要

本研究針對台灣地區現行國際商港由台灣省交通處所屬港務局負責行政上的「管理」與棧埠業務的「經營」，但又兼辦交通部委託之「航政」管理的體制所潛藏的角色定位混淆及港埠營運效率不彰的組織問題進行研究，其目的在解答：現行體制有沒有改制的必要？如何改制？以及改制方案的執行與配合措施如何？等三大課題。

經檢討比較國內外港埠經營管理體制，並藉由在國內實地訪查、座談發掘問題與郵寄問卷意見調查統計分析的結果，得到下列三大結論：

1. 台灣地區現行港務局的經營管理體制，因無法獨立自主及商業化地有效經營，面對未來內外經營環境的改變與威脅，將有必要適時推動改制。
2. 在「航政」與「港埠行政」的管理體制方面，最好是由交通部立即成立推動小組，依「航業法」及「交通部組織法」籌設「航政局」，將各港務局「航政組」改隸「航政局」，而為其在各港之「航政分局或辦事處」。倘未能成功地成立「航政局」則可修法廢除該組織，改為交通部直接在各港設「航政局」，即將港務局「航政組」直接改隸交通部，此即各港「航港分立」之體制。但若此時交通部為回歸「商港法」的精神而能將各港收歸國營，同時各港也都已相當程度地民營化之後，亦可考慮將各港務局（含航政組）一併改隸交通部，而改名為「航政港務局」。此時「航政港務局」不宜兼辦商業化的港埠營運。但無論如何，各港「收歸中央」或「港市合一」的爭議有儘速另案專題研商解決之必要。

3. 在港埠行政與營運分立的可行改制方案中，能提升港埠營運效率的最佳方案是推動「港埠業務民營化」的策略方案。初步可以由省交通處組成「港埠業務民營化推動小組」積極推動第一個「逐步開放民營」的策略方案，並定期追蹤評估其績效。倘本方案的執行最後經判定未能達成預期成果，則可進而採下一個步驟的方案，將港務局「棧埠管理處」依「公營事業移轉民營條例」移轉民營。但在民營化的過程中，需要進一步妥善研商解決的問題中，除了政府對民營公司之管理外，最重要的是人員的轉移，以及碼頭工人僱用制度的問題。

我國台灣地區港埠行政與營分立之研究

頁次

第一章 緒 論	1
1.1 研究緣起與問題	1
1.2 研究課題與目的	3
1.3 研究範圍	3
1.4 研究程序與架構	3
1.5 研究方法	5
1.6 本報告內容	6
第二章 台灣地區現行港埠管理組織及體制分析	7
2.1 台灣地區港埠管理體制之沿革	7
2.1.1 日據時期末期台灣地區港埠管理體制	7
2.1.2 光復初期台灣地區港埠管理體制	8
2.2 台灣地區現行港埠管理機關組織架構	10
2.3 台灣地區現行港埠管理體制分析	12
2.3.1 台灣地區現行港埠管理體制概況	12
2.3.2 台灣地區現行港埠管理體制在法制上之檢討	12
第三章 台灣地區現行港埠行政與營運合一制度問題探討	23
3.1 現行港埠經營管理體制之特點	23
3.2 現行港務局兼辦航政業務之檢討	24
3.3 現行港埠行政與營運合一制度的問題探討	26
3.4 港埠經營環境變遷與未來改制之必要性	31

第四章	國外港埠營運管理體制的案例分析	37
4.1	國外案例分析方法	37
4.2	一般性的港埠行政事務及其管理機構	38
4.3	港埠經營管理機構	39
4.4	港埠服務及其供給	40
4.5	港埠經營的型態	42
4.6	港埠經營型態民營化的轉變趨勢	44
4.7	港埠經營管理的組織型態與架構	51
4.7.1	組織型態	51
4.7.2	組織架構	52
第五章	台灣地區現行港埠行政與營運分立之替選方案	55
5.1	替選方案的認定步驟	55
5.2	航政與港埠行政分立之替選方案	55
5.2.1	航政與港埠行政管理組織系統之替選方案	55
5.2.2	交通部層級的「航政及港埠管理機關」之替選方案	56
5.3	港埠行政與營運之替選方案	57
5.3.1	航政與港埠行政分立之後港務局角色定位之替選方案	58
5.3.2	港務局組織型態的替選方案	59
5.3.3	港埠行政與營運分立方案之一……港務局棧埠管理處改組為公營棧埠公司	60
5.3.4	港埠行政與營運分立方案之二……港埠業務民營化的替選方案	61

第六章	台灣地區港埠行政與營運分立之替選方案評估	63
6.1	較佳方案的評選原則	63
6.2	問卷調查方法	64
6.3	航政與港埠行政分立制度之評估	66
6.3.1	港務局兼辦航政業務之妥當性	68
6.3.2	港務局「航政組」改隸交通部依航業法成立之「航政局」之妥當性	70
6.3.3	航政與港埠行政管理組織系統	71
6.3.4	未決替選方案	77
6.4	港埠行政與營運分立制度之評估	78
6.4.1	台灣地區港埠營運效率問題的認定	78
6.4.2	未來港務局的角色定位問題	79
6.4.3	港務局組織的變革--港埠管理委員會	83
6.4.4	港埠行政與營運分立方案之一.....港務局棧埠管理處改組為公營棧埠公司	85
6.4.5	港埠行政與營運分立方案之二.....港埠業務民營化	87
6.5	綜合評估結果	90
6.5.1	航政與港埠行政的管理體制	90
6.5.2	港埠行政與營運體制的改革方案	92
第七章	台灣地區港埠行政與營運改制方案的執行及配合措施	95
7.1	改制方案的執行步驟	95
7.1.1	交通部推動成立「航政局」	95

7.1.2	交通部推動國際商港收歸國營.....	98
7.1.3	省交通處推動港埠業務民營化.....	99
7.2	相關配合措施.....	100
7.2.1	港務局「航政組」改隸交通部導致薪資降低問題	100
7.2.2	港務局改隸交通部涉及省屬財產移轉問題.....	103
7.2.3	港埠業務逐步開放民營之相關問題.....	105
7.2.4	「棧埠管理處」移轉民營之相關問題.....	107
7.2.5	其他港埠民營化應注意之事項.....	109
7.2.6	港埠民營化過程中碼頭工人定位問題.....	110
第八章	結論與建議	115
8.1	改制的必要性.....	116
8.2	改制方案.....	116
8.2.1	航政與港埠行政的管理體制.....	116
8.2.2	港埠行政與營運體制的改革方案.....	118
8.3	改制方案的執行步驟與配合措施.....	120
8.3.1	交通部推動成立「航政局」.....	120
8.3.2	交通部推動國際商港收歸國營.....	120
8.3.3	省交通處推動港埠業務民營化.....	121
8.4	綜合結論.....	123
8.5	後續研究的建議.....	125
參 考 文 獻	126
附 錄	錄	133
附錄 1.1	實地訪查行程及相關內容資料.....	133
附錄 1.2	實地訪談內容紀要.....	141
附錄 1.3	學術座談會議程及參加人員名單.....	177

附錄 1.4	學術座談內容紀要.....	183
附錄 4.1	世界各主要國家港埠組織架構圖.....	193
附錄 6.1	郵寄問卷調查表.....	201
附錄 6.2	郵寄問卷調查統計結果.....	213

表 目 錄

	頁次
表 4-1 港埠經營管理的組織型態.....	53
表 6-1 問卷調查回收情形統計表.....	67
表 6-2 港務局兼辦航政業務之妥當性.....	69
表 6-3 港務局「航政組」改隸交通部「航政局」之妥當性.....	71
表 6-4 航政與港埠行政管理組織系統方案評選結果.....	73
表 6-5 交通部層級的航政與港埠行政管理組織系統調查結果...	76
表 6-6 港埠營運不能獨立自主影響效率的意見調查結果.....	79
表 6-7 未來港務局的角色定位意見調查結果.....	81
表 6-8 「港市合一」之港埠營運制度的意見調查結果.....	83
表 6-9 對「港埠管理委員會」組織的看法調查結果.....	84
表 6-10 港務局及公營棧埠公司之歸屬關係意見調查結果.....	86
表 6-11 公營棧埠公司之無效性意見調查結果.....	87
表 6-12 港埠民營化的方式調查結果.....	89
表 7-1 「航政組」改隸交通部導致薪資降低的相關配合措施意見調查結果.....	102
表 7-2 港務局改隸的財產移轉問題意見調查結果.....	104
表 7-3 港埠業務逐步開放民營的相關配合措施意見調查結果...	106
表 7-4 「棧埠管理處」移轉民營相關配合措施之意見調查結果.....	108
表 7-5 港埠業務民營化過程中碼頭工人定位問題之意見調查結果.....	112

圖 目 錄

	<u>頁次</u>
圖 1-1 研究架構.....	4
圖 2-1 基隆港務局組織架構圖.....	11
圖 2-2 我國舊制暨現行有關港埠管理體制之法律及行政命令之 年表.....	14
圖 2-3 我國憲法上「航政」與「航業」之關係.....	18
圖 2-4 交通部層級之「航港一元化」航政及港埠行政之管理體 制.....	21
圖 3-1 基隆港務局機具更新作業流程圖.....	28
圖 4-1 各種港埠經營型態示意圖.....	43
圖 4-2 英國信託港埠民營化概況.....	46
圖 7-1 台灣地區未來港埠行政與營運改制方案之執行步驟.....	96

第一章 緒 論

1.1 研究緣起與問題

自民國三十八年台灣光復以來，交通部迄未依「商港法」於台灣地區各個國際商港設置「商港管理機關」。台灣地區現行各個國際商港一直是由交通部委託台灣省政府交通處所屬各港務局負責「商港法」所規定之「管理」與「經營」。至於「商港法」所規定國際商港之「規劃」與「建設」，除了現有國際商港五億元以上之增擴建工程及新開闢國際商港仍由行政院核定之外，也都由行政院委由省府核定辦理之。

目前台灣地區各國際商港的港務局可以說是個綜合航政、港務與棧埠等三者為一體的「三機一體」組織。在「航政」方面，因交通部也未依「航業法」成立「航政局」，以致其主管之航政業務（包括：船舶、船員、航業之監理及海事、技術等）仍暫委由在各港務局內附設的「航政組」代為辦理。在港務行政與棧埠營運方面，港務局不但為港區內各公私事業機構的行政「管理」機關，而且除了部份業務開放民營之外，大部份的港埠業務都是由其「棧埠管理處」負責「經營」。也就是說，港務局既為商港行政管理機關，也是港埠營運事業機構。

上述港務局同時負責行政與營運業務的經營管理體制可能產生下列三項問題：

1. 港務局的行政定位混淆：

航政與港埠行政的管理都屬行政公權力的行使，但卻是分屬航運(shipping)及港埠(port)兩個相關，但性質不同的服務之行政

管理，都由港務局一個單位來負責管理可能使港務局的行政定位混淆不清。其實目前的港務局本質上是一個「航政港務局」，類似韓國「海運港灣廳」在各港的分支機構。

2. 港務局的行政與營運角色混淆：

在港埠公共行政方面，港務局不但為港區內各公私事業機構（有謂之為「球員」）的「管理」機關（有謂之為「裁判」），其本身又為港埠事業機構（球員？）。除了部份業務由民間經營之外，大部份的港埠業務都是由港務局「棧埠管理處」負責「經營」，從而出現了「球員兼裁判」的議論。

3. 港務局行政兼營運的效率問題：

目前的港務局是為政府行政部門所屬的行政兼營運的事業機構，在營運方面不但有公營企業的效率缺失，而且還不如公營公司的組織具有獨立性。因此，與民營企業比較，在變遷的環境中，就比較無法應付港埠營運在效率上的追求。

然而數十年來，儘管針對上述諸多問題而早已有港埠行政與營運分立之說，卻仍一直未見制度的改變。究其原因，要不是這種改制被認為暫無緊迫的必要性，要不就是對改制方案的可行性仍存在諸多質疑或爭議，以致改制的決策延宕多年而未定。

未來台灣地區國際商港之港埠行政與營運應否分立及如何分立？這個涉及港務局組織的問題已到了必要進行詳細的可行性研究之時機。再一方面，港埠經營環境，諸如航運與港埠技術、港埠間的競爭……等等的轉變促使港埠管理組織有求新求變之必要；另一方面，各港務局為求企業化的經營不但已陸續採行用人費率制度，而且也逐漸有民營化的傾向，目前港埠行政與營運合一的現象恐將不利港埠的營運與發展。

1.2 研究課題與目的

針對前述我國台灣地區國際港埠行政與營運分立的問題，本研究擬對下列三大課題進行探討，找出答案：

1. 現行港埠營運管理體制是否有改革之必要性？
2. 現行體制若有改革之必要性則如何改制？
3. 改制方案的執行步驟及配合措施為何？

1.3 研究範圍

針對前述課題，本研究以我國「台灣地區」的「國際商港」之經營管理為範圍，不包括大陸地區的港埠及台灣地區國內商港的管理體制。另外，雖然因目前係由港務局兼辦交通部委託之「航政」管理業務而在本研究討論之列，但「航政」管理體制如何改革的論題不在本研究之範圍。

1.4 研究程序與架構

本研究在程序上擬根據前述問題與目的，先行探索現行港埠行政與營運合一制度的特徵及利弊，以進一步澄清問題及探求改制之必要性。然後與國外主要港埠營運體制進行比較分析，再綜合歸納出改制的替選方案，並分別進行評估選定之。最後再根據評選出的方案擬定具體執行計畫及配合措施，供決策之參考。這個研究程序的架構，如圖 1-1 所示。

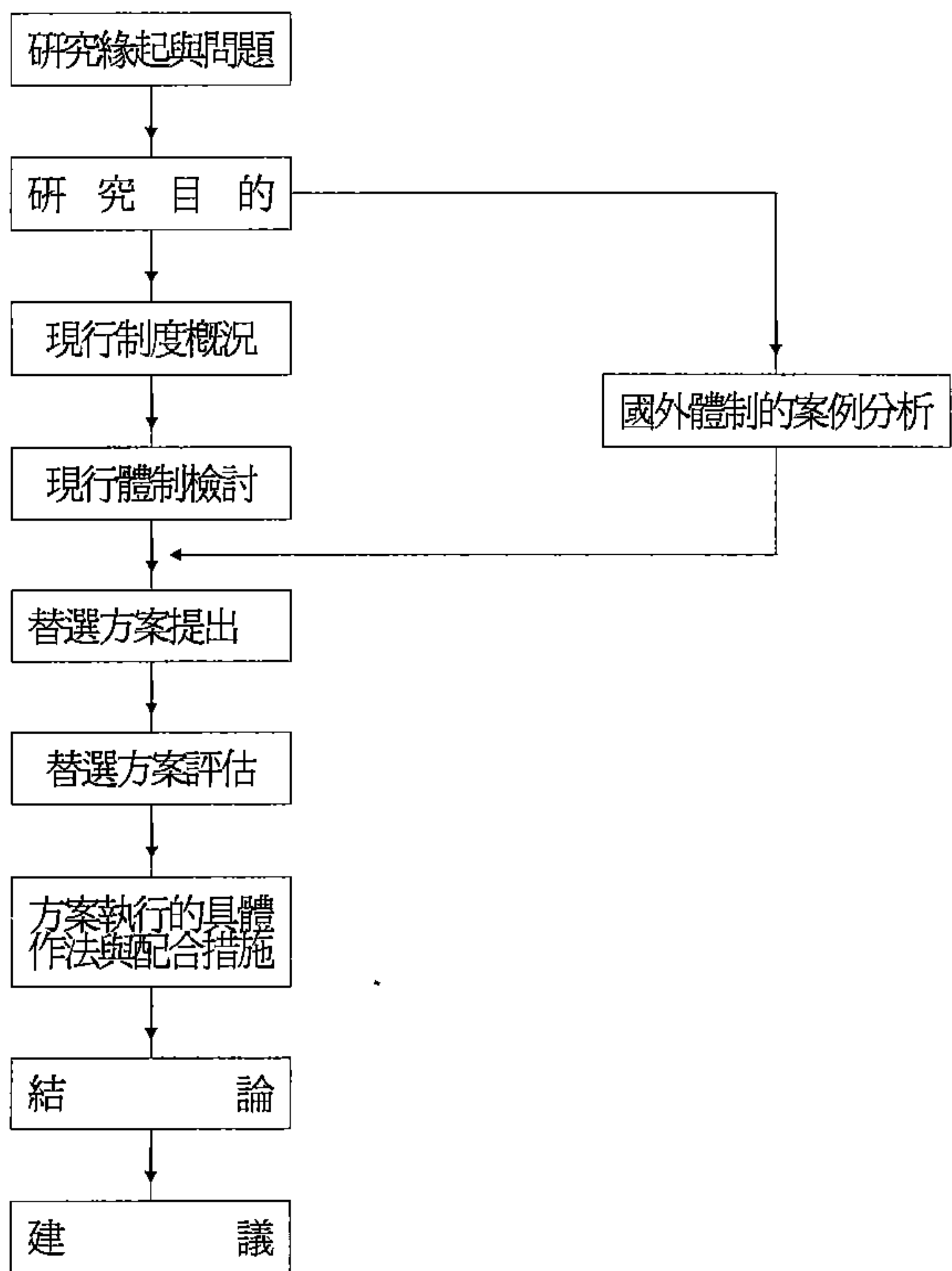


圖 1-1 研究架構

1.5 研究方法

本研究採取下列研究設計以期對前述三大課題尋求解答：

1. 資料蒐集

(1) 在現成次級資料方面：

- ①現行國內港埠管理組織體系的相關法規與資料。
- ②國內港埠行政與營運分立之相關文獻回顧。
- ③國外主要港埠案例之文獻回顧。

(2) 在原始資料方面：包括問題實地探訪、學術座談會及通信意見調查統計三方面：

①實地探訪：

國內包括政府相關部門、各港務局、航商、船務代理、倉儲業者及碼頭工會等，共計 21 個單位，於民國 82 年 1 月 8 日 -15 日期間，實地以『焦點群體訪問』方法訪查相關實務問題之例証及改制意見。探訪行程及相關內容如附錄 1.1，訪談的摘要紀錄詳如附錄 1.2。

②學術座談：

適時舉辦兩場學術座談會，邀請官方、學者、專家及業者進行座談，藉便認定共識問題及有關改制方案的評選。這兩場已於民國 82 年 1 月 18 日及 4 月 9 日舉辦完成。議程及邀請參加人員名冊如附錄 1.3，座談摘要紀錄則列於附錄 1.4。

③問卷調查：

從上述實地訪查結果認定改制利害關係人或單位進行郵寄問卷調查（輔以電話追查）其意見。調查表之內容經統計

整理供方案之認定與評估依據。本工作於 82 年 4 月份進行。

2. 資料分析

- (1) 從蒐集國內港埠管理組織問題之探索性研究、學術座談會及訪查所得的資料分析出現行制度的利弊，並與國外港埠經營管理之經驗比較分析，據以評量改制之必要性。
- (2) 根據港埠組織原理綜合座談結論及訪查意見的統計結果，及參照國外港埠組織發展趨勢擬訂替選方案並確立評估基準，評估其利弊得失及選定較佳方案。
- (3) 參照訪查、座談意見及問卷統計結果，並根據我國行政管理體制之特性及港埠組織原理和民營化之發展趨勢，研擬選定方案之執行計畫（包括具體作法及相關配合措施）。

1.6 本報告內容

本報告總共有八章，茲將該八章之大綱條列如下：

第一章 緒論

第二章 台灣地區現行港埠管理組織體系分析

第三章 台灣地區現行港埠行政與營運合一制度問題探討

第四章 國外港埠行政與營運管理體制的案例分析

第五章 台灣地區現行港埠行政與營運分立之替選方案

第六章 台灣地區現行港埠行政與營運分立之替選方案評估

第七章 台灣地區現行港埠行政與營運改制方案的執行及配合措施

第八章 結論與建議

第二章 台灣地區現行港埠管理組織及體制分析

2.1 台灣地區港埠管理體制之沿革

2.1.1 日據時期末期(1943-1945)台灣地區港埠管理體制

日據時期(1895-1945)的台灣，大部份行政管理體制，不僅脫離中國(清、民國二代)傳統之行政管理體制，亦與日本本土的體制有異。當時的台灣係由日本設立「台灣總督府」統治。

有關港埠管理體制方面，係採「航港稅合一制」，亦即港埠管理體制涵蓋了航政管理、海關，港埠管理機關兼管航政、海關的業務。以基隆港為例，1943年(昭和十八年)12月1日，將「台灣總督府交通局海務部基隆海事出張所」、「台北州港務部」、「基隆稅關」合併為「基隆港務局」，直隸於「台灣總督府」，是為台灣有港埠管理體制之始。在此以前則只有海關(日據時期名為稅關)兼管航政之體制。1945年2月4日，將主管海關業務之「稅關部」降為課級，改隸於「基隆港務局總務部」之下。

至於在高雄港方面之沿革，1943年12月1日將「台灣總督府交通局海務部高雄海事出張所」、「高雄州港務部」、「台灣總督府高雄築港出張所」、「高雄稅關」合併為「高雄港務局」，直隸於「台灣總督府」。1945年2月4日將主管海關業務之「稅關部」降為課級，改隸於「高雄港務局總務部」之下。

2.1.2 光復初期(1945-1949)台灣地區港埠管理體制

民國三十四年(1945年)台灣光復後，由中央設立「台灣行政長官公署」(今台灣省政府之前身)綜理台灣地區之行政業務。茲將此一時期台灣地區港埠管理體制之主要的演變，茲依楊崇正(民80)整理條列如下：

1. 「台灣行政長官公署」下之「交通處」，於民國三十四年十月下設「航務管理局」，綜理全省航政管理業務(含船舶查驗、航路標識)，並於基隆、高雄二港設立「辦事處」，猶如其分局。
「台灣行政長官公署交通處航務管理局」並不受中央交通部(航政司及五大地區航政局)之管轄。
2. 民國三十四年十二月，「台灣行政長官公署交通處」於基隆、高雄二港分別設立「基隆港務局」及「高雄港務局」，初仍沿襲日據時期之港務局編制。但將日據時期港務局所轄之「稅關課」改制為「財政部台北關」及「財政部台南關」。並將日據時期港務局所轄之「船舶課」改隸於「交通處」下之「航務管理局」。
3. 在民國三十五年八月前，港務局並不兼管航政及海關。海關業務已獨立出去，而航政管理業務則由「航務管理局」主管。此為光復後與日據時期「港航稅合一制」有異之處。
4. 民國三十五年四月，將日據時期港務局所轄之「檢疫課」改制為「台灣行政長官公署」「民政處」下「衛生局」之「海港檢疫所」。
5. 民國三十五年八月，將倉儲業務改隸於「台灣省通運公司」經營。
6. 民國三十五年八月，將港務局之「業務組」改為「業務課」，後又改為「產業課」，隸屬於「總務組」之下。
7. 民國三十五年八月，裁撤「台灣行政長官公署」「交通處」下之

「航運恢復委員會」（該會原經營戰時沉船之打撈業務），其打撈業務移交港務局「工務組」接辦。

8. 民國三十五年八月，港務局「港務組」下之「航事課」改為「港灣課」。
9. 民國三十五年八月，裁撤「航務管理局」，其下之基隆、高雄二「辦事處」分別併入基隆、高雄港務局內，港務局下另設「航政組」，接辦航政管理業務。此為台灣光復後，港務局兼管航政管理業務之始，台灣地區港務局層級之「航港一元化」或「港航一元化」體制於焉形成。
10. 民國三十五年十一月，再將「海港檢疫所」改隸回港務局。
11. 民國三十五年十一月，將原隸屬於基隆市政府、高雄市政府之「水上警察所」改制為「港務警察所」，直屬於「台灣行政長官公署」「警務處」，並受港務局之監督指揮，採雙重領導制。
12. 民國三十六年六月，「台灣行政長官公署」裁撤，「台灣省政府」正式成立，交通部為遷就現實，乃將台灣地區之航政管理業務正式行文委託台灣省政府代管，實際業務之執行則由各港務局辦理。基隆港務局及高雄港務局下各設「航政組」，基隆港務局之「花蓮港分局」則設「航政課」。航路標識，仍由財政部所屬各海關援依大陸地區成例接辦。
13. 民國三十六年十一月底，台灣地區「檢疫總所」成立，於是年十二月底將原屬港務局管轄之檢疫業務移出，「海港檢疫所」亦劃出港務局之編制。
14. 民國三十八年二月，原「台灣省通運公司」及各港務局之「碼頭裝卸監理處」一併裁撤，另由各港務局設立「棧埠管理處」接辦。
15. 民國三十八年底，中央政府遷台，百務待興，無暇顧及航政管理體制之正常化，仍維持委託台灣省政府之「暫行代管」。此一航

政權行使之「暫行代管」狀態，一直沿用迄今，已逾四十年。

2.2 台灣地區現行港埠管理機關組織架構

台灣地區四大國際商港之港務局現行組織架構可以說是同一個模子出來的，大同小異。茲僅將基隆港之組織架構詳列於圖 2-1。本節綜觀各港組織架構，進行分析。

台灣地區四大國際商港之港務局可視為「委託代管」下之「商港管理機關」。目前各港務局係隸屬台灣省政府交通處，各港務局之組織架構，則係依據台灣省政府核定之「台灣省政府 x x 港務局組織規程」此一行政命令辦理。

由其「組織規程」以觀，本質上與一般政府之行政機關相同，所以其為一「港埠行政機關」。而各港務局下有「航政組」，專辦中央委託代管之航政管理業務，所以亦為一「航政機關」（地方層級）。

因各港務局係屬行政機關，故採「首長制」（局長制）。局長由台灣省政府派任，局長下設副局長一人，並設三位幕僚長，即港務長、主任秘書、總工程司，協助局長分管局內一級單位中之港務、業務、行政及工程四大群。局內一級單位中，依其性質有「隸屬系統」（常設單位）、「任務編組」、「配屬單位」三大群。

在隸屬系統中之一級單位，屬於局本部者，大致名為「組」、「室」，屬於「局外型」者，大致名為「處」（如棧埠管理處、港埠工程處、擴建工程處）。在「隸屬系統」中屬於「局外型」者，尚有「分局」、「辦事處」；此乃因為身為國際商港「準商港管理機關」之港務局要兼管國內商港之故。

在「隸屬系統」中之甚多一級單位，又可分為「港埠行政」功能與「港埠營運」功能。因此港務局既身為一「港埠行政機關」，又身

兼「港埠事業機構」（公營公用事業機構）。至此港務局堪稱「二機一體」。若再加上局內航政組之航政管理業務，港務局又身兼「航政機關」，堪稱「三機一體」。再加上港務局身兼「國內商港」之「商港管理機關」，則堪稱「四機一體」。現行港務局組織架構上所擔任之四種角色，其功能有時是彼此矛盾的。何以致此？乃在長期權宜措施，卻忽略依法行政之故。

2.3 台灣地區現行港埠管理體制分析

2.3.1 台灣地區現行港埠管理體制概況

依據我國現行商港法，國際商港之港埠行政應屬中央權責，另依現行航業法，航政也應屬中央權責。但台灣地區現行港埠管理體制之現況，實際上可說是一種「雙重委託代管」。亦即國際商港之港埠行政，由交通部委託台灣省政府代管，基隆、高雄、花蓮、台中四大國際商港之港務局成為省政府下之二級單位。航政也由交通部委託台灣省政府代管，由省屬港務局下設「航政組」實際辦理航政管理業務，「航政組」乃省政府下之三級單位。大體上，此乃一種「港務局層級」下之「航港一元化」體制，本質上港務局實為「航政港務局」。

2.3.2 台灣地區現行港埠管理體制在法制上之檢討

1. 有關港埠管理體制之法律及行政命令沿革

我國有關港埠管理體制之法律及行政命令架構有新舊制之更替。新舊制之架構及跨年比較分別詳如圖 2-2，茲分別分析說明如后：

(1) 商港條例

早在行憲前之大陸時期，民國二十二年六月二十七日，國民政府公布之「商港條例」，是我國第一個有關商港（港埠）管理的法律。由於時值對日抗戰前，且當時我國各國際商港尚未具規模，內河航行權、沿岸貿易權等亦未自列強手中收回，又旋即自民國二十七年起展開八年對日抗戰，「商港條例」乃延至民國三十五年七月一日始付諸施行。

「商港條例」計二十九條，概可分為（1）船舶之進出港口，（2）船舶航行與停泊，（3）港務行政等三大部份之規範。但對於業務、工程、財務等方面則未列入，對於港埠建設、發展之規劃亦未列入。換言之，「商港條例」屬於庶務性質之條文較多。

「商港條例」可取之處則為：首先揭櫫之精神為港埠行政應屬中央政府管轄。此可視為我國在行憲前有關港埠行政權限劃分之有力法律根據。不過並未明文規定應歸屬中央者究係國際商港抑或國內商港之港埠行政。

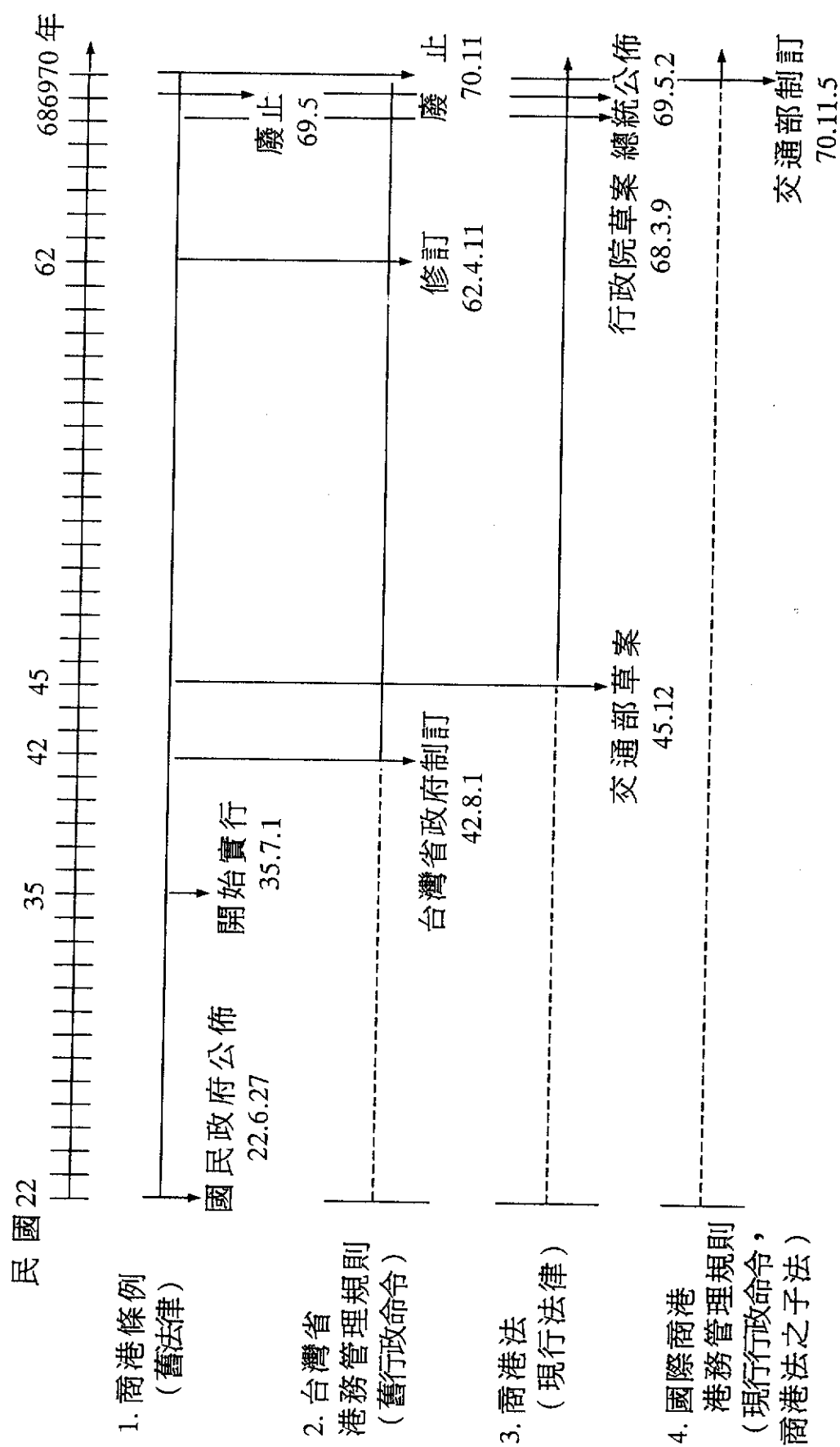
(2) 台灣省港務管理規則

「台灣省港務管理規則」係台灣省政府於民國四十二年八月一日制訂之台灣省單行之行政命令，其母法即為「商港條例」。民國六十九年五月二日「商港法」公布後，「台灣省港務管理規則」乃隨著「商港條例」一併廢止。

(3) 商港法

我國「商港法」之立法工作起源甚早，於民國四十五年二月交通部即已提出商港法草案，歷經多年爭議、研究，一直到民國六十八年三月九日，由行政院（台 68 交字第

2209 號函）函送商港法草案，請立法院審議。經立法院交



通、司法二委員會舉行聯席審查會議八次，由立法院院會三讀通過，咨請總統於民國六十九年五月二日公布（台統（一）義字第 2462 號令），並依商港法規定自公佈日施行（商港法第五十一條）。

「商港法」為我國台灣地區現行港埠管理體制（含港埠行政及港埠營運二大部門）之根本大法。現行「國際商港港務管理規則」、「國際商港棧埠管理規則」、「商港建設費收取分配基金保管及運用辦法」、「打撈業管理規則」、「海難救護機構組織及作業辦法」等，皆為「商港法」下之行政子法。

2. 權宜措施與依法行政之矛盾

自民國三十六年六月，台灣省政府成立時，航政管理業務即由中央交通部暫時委託台灣省政府交通處下各港務局代管迄今。此一暫時過渡性之權宜措施，在當時並不涉及「違憲」（我國憲法於民國三十六年十二月二十五日起施行），但有涉及「違法」，即國民政府於大陸時期，民國十九年十二月五日公布之「交通部航政局組織法」（該法曾於民國二十四年六月二十八日修正，迄今尚未廢止）。但將「航政」置於省屬港務局下之狀態，遷延至今，則不僅「違憲」，也「違法」。違法者乃指違反民國七十年六月三日公佈、施行之「航業法」。

在港埠行政方面，民國三十六年六月台灣省政府成立時，將當時之基隆、高雄二大國際商港之港務局歸屬於省政府之下。這並未涉及「違法」問題，因「商港條例」並未明文規定國際商港之港埠行政一定歸屬中央。但遷延至今，則涉及「違法」，即違反民國六十九年五月二日公佈、施行之「商港法」。

茲就現行港埠行政、航政之管理體制所涉及之「違憲」、「

違法」問題（亦即權宜措施與依法行政之矛盾）分別檢討如下：

（1）憲法

我國憲法關於中央與地方（省、縣）權限之劃分，採「地方自治」與「均權主義」二原則，其性質既不屬「聯邦國」亦非為「單一國」。現行憲法，對於中央與地方之權限劃分，採憲法保護之列舉方式，分別規定於第一〇七條、一〇八條、一〇九條及一一〇條內。其未列於以上各條之事務，則採均權主義；有全國一致之性質者，屬於中央；有全省一致之性質者，屬於省，縣者同前（見一一一條）

關於各級政府（中央、省、縣）權限事項，採立法與執行之「分立主義」。凡中央政府權限事項，由中央立法，但其執行則依憲法之規定，分其歸屬如下：

①凡憲法一〇七條各款事項由中央立法並執行之，其涵義為「立法權」與「執行權」均屬中央。

②凡憲法第一〇八條各款事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，其涵義為「立法權」屬中央，但「執行權」則依其性質分別決定；有全國一致之性質者由中央執行；有全省一致之性質者，由省執行；縣亦同前。省、縣之執行權係屬「固有取得」，而非中央之「委託、授權取得」。

我國憲法第一〇七條：「左列事項，由中央立法並執行之。」其中第五款「航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電信。」亦即「航政」事項之立法與執行均屬中央。

而有關「航業」，中央與地方權限之劃分則有相對性之規定。憲法第一〇八條第一項「左列事項，由中央立法並執行之，或由省縣執行之。」其中第六款：「航業及海洋漁業。」及

第九款：「二省以上之水陸交通運輸。」由此可知航業之立法權屬中央；其執行權則依其性質，若有全國一致之性質者，如國際航線，屬中央；有二省以上之交通運輸性質者（省際交通運輸），其執行權又有關各省；有屬省內交通運輸者，則由該省執行之。

「航政」與「航業」二詞分別明文規定於憲法第一〇七條及一〇八條上，其二者間關係如何，則頗有爭議。本研究認為其關係，似如圖 2-3 所示。

關於「航政」是否涵蓋了「港埠行政」，學界頗有爭議。但有學者認為，至少在中央政府層級（交通部）內，航業與港埠行政皆為「航政」之「下位概念」。準此，則狹義的航政即為航業行政，廣義的航政包括港埠行政、航業行政及其他。但僅就憲法一〇七條言，並不能完全肯定「港埠行政」係歸屬於「航政」之內。

(2) 航業法

航業法第三條：「航業由交通部主管，其業務由航政局辦理之。」雖然本條前段所謂之航業並未區分國際、省際、省內之性質，而一律由中央交通部主管，與憲法第一〇八條所揭示之均權主義未必符合；但本條後段已明白規定航業之業務，即至少狹義的航政應由航政局辦理之。

(3) 交通部組織法

交通部組織法第十七條：「本部設航政局，其編組以法律定之。」同法第七條：「交通部規劃管理全國航政，並監督公有及民有交通事業。」

(4) 商港法

現行商港法之立法，係由立法院三讀通過，由總統公布、

行政業務	交通行政		港埠行政	商港法 航業法 (其他)	相關法律依據
	航政		航業行政		
	(其他)		(其他)		
主管機關	交通部	航政局、各商港管理機關			交通部組織法

圖 2-3 我國憲法上「航政」與「航業」之關係

施行之法律，其立法權屬中央。至於執行權，由於港埠（港埠行政）並未明文列舉於憲法一〇七條之內，亦即憲法一〇七條第五款之「航政」是否包括「港埠行政」尚有爭議，在實務上，有學者認為不妨將「港埠行政」視為憲法一一一條所稱之「未列舉事項」。若此，則其執行權可視其性質歸屬之。

①國際商港

依商港法第三條第一項及第十一條第一項規定「國際商港由交通部主管」、「交通部為管理國際商港，於各港設置商港管理機關」。商港法第三條之「主管」及第十一條之「管理」，即憲法第一一一條之「執行」，即國際商港之執行權屬中央交通部。

至於各港「商港管理機關」究為何名？則現行商港法並未明示是否為「港務局」或其他名稱，其或為保留彈性。

②國際商港之委託代管

依商港法四十九條規定：「交通部未於國際商港設管理機關者，其業務管理、經營，由交通部報請行政院以命令定之。」此處「業務管理」即「港埠行政」，「業務經營」即「港埠營運」。本條係爲遷就台灣地區之現實狀況，將長達四十餘年之「暫行委託代管」予以合法化。然而，商港法四十九條之委託代管合法化，應爲例外、變態；而同法第三條、第十一條才是原則、常態，有學者認爲以回歸常態爲宜。

目前台灣地區四大國際商港，交通部於民國六十九年五月十七日報請行政院核示（交航（69）字第 10224 號函），並奉行政院於民國六十九年六月四日核示（台（69）交字第 6412 號函），略以：「基隆港、高雄港、台中港、花蓮港等四個國際商港，准照所擬，在貴部未設管理機關前，仍繼續委託台灣省政府代管。」

另台灣省政府也於民國六十九年十一月十一日報請行政院核示「商港法公布後，在交通部未設管理機關前，有關委託台灣省政府代管國際商港之範圍之四項建議」（69）府交三字第 107348 號函），經行政院於民國七十年一月三日以台七十交字第 00006 號函核定。其內容略爲：「（1）貴省政府設置於各國際商港之港務局，同意視同商港法第十一條規定之商港管理機關。」，「（2）新國際商港之指定及其區域之劃定，可由貴省政府以“建議”方式送請交通部核轉本院公告及核定。」，「（3）新開闢國際商港之規劃、興建，可由貴省政府擬定計劃，以“建議”方式，將計劃送請交通部核轉本院核定施行；原有國際商港之增擴建工程，同意由貴省政

府核定，其工程費超過五億元以上之重大工程，同意仍照現行辦法由貴省政府逕行報院，並於報院時抄副本送交通部。」，「(4) 有關商港建設費之收取分配基金保管及運用辦法，請照本院台六十九交字第六四一二號函核示，由交通部會同財政部、經濟部及貴省政府迅速擬訂報核。」

現行台灣地區四大國際商港之執行權由中央委託台灣省政府代為執行所已衍生之另一問題乃為「港市合一」的問題。高雄市改制為院轄市後，屢提出「港市合一」之議，主張應將高雄港務局改隸於高雄市政府。未來如台灣地區行政區劃上之「一省二市」定案，基隆市、台北縣將併入台北市，則基隆港務局也將產生是否改隸於台北市政府之「港市合一」之議。

③國內商港

依商港法第三條第二項及第十一條第二項規定：「國內商港，由省（市）政府主管，受交通部監督。」、「國內商港，由各省（市）政府設管理機構管理。」

即國內商港之執行權，專屬各當地省（市）政府。但台灣地區之國內商港，如安平港、馬公港，卻受屬於國際商港之高雄港管轄，另如淡水港也屬於國際商港之基隆港管轄，亦不合商港法之規定。

3. 航業法與商港法常態下之行政程序

(1) 航業法常態下之行政程序

交通部——→ 航政局 ——→ 當地航政機關（駐在各港）
（主管機關） （業務執行） （業務執行）

(2) 商港法常態下之行政程序

①國際商港

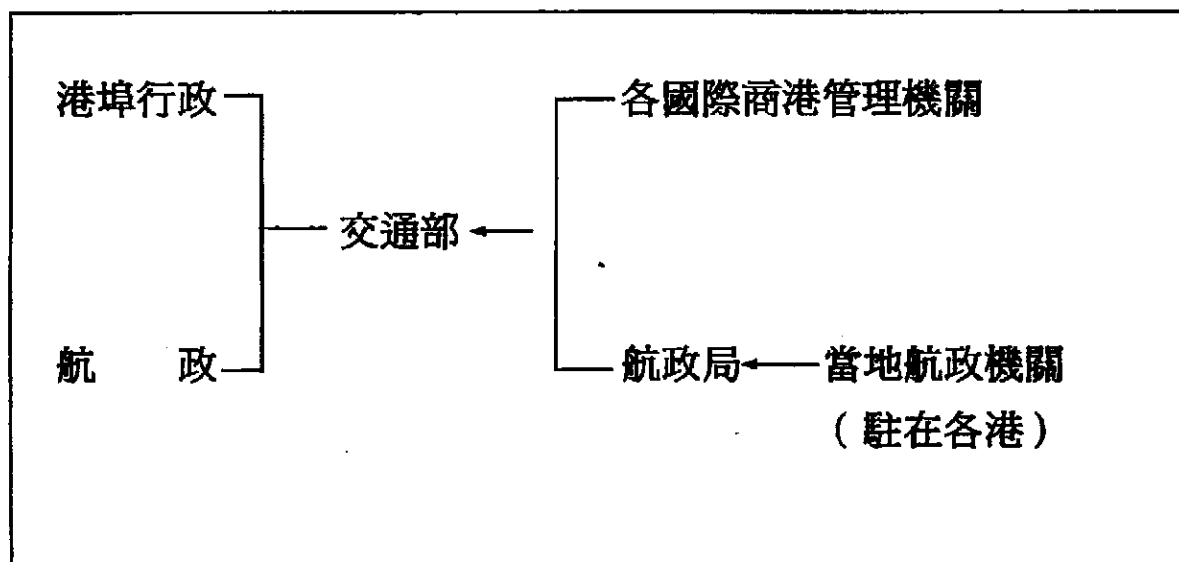
行政院 ———→ 交通部 ———→ 各國際商港管理機關
(監督) (主管機關) (業務執行)

②國內商港

交通部 —→ 省(市)政府 —→ 各國內商港管理機關
(監督) (主管機關) (業務執行)

4. 在現行航業法與商港法下應有之航政及港埠行政之管理體制

在現行航業法與商港法下應有之航政及港埠行政(國際商港部份)之管理體制,如圖 2-4 所示。此為一交通部層級之「航港一元化」體制。



資料來源：尹章華，(民 73)，第 14 頁。

圖2-4 交通部層級之「航港一元化」航政及港埠行政之管理體制

申言之，在「航政」方面，依航業法之規定，「航政」係由中央到地方(省(市)及縣(市))「一條鞭」式之行政體制，類似「財政」中之「稅務行政」(國稅部份)、「內政」中之「警政」等。在「港埠行政」方面，依商港法之規定，國際商港之

港埠行政屬中央（交通部），交通部應在各國際商港設置「商港管理機關」。國內商港之港埠行政則屬地方（省、市政府），亦即國內商港應由省政府（交通處）、院轄市政府（交通局）設置「商港管理機關」。但省下之縣、市（省轄市）政府，並非現行商港法上之國內商港的「商港管理機關」。總之，我國台灣地區有關航政、港埠行政之現況，與現行航業法、商港法下應有之體制相比較，有很大的落差存在。

第三章 台灣地區現行港埠行政與營運合一制度問題探討

3.1 現行港埠經營管理體制之特點

綜觀前章有關台灣地區港埠經營管理體制之沿革分析，可以發現目前台灣地區各港務局同時扮演下列三種角色，可以說是「三機一體」：

1. 港務局兼辦中央航政管理業務

自民國三十六年交通部將中央所屬的航政管理業務委由台灣省交通處所屬各港港務局的航政組實際執行以來，各港務局即開始執行有關船舶、船員、航業、檢丈、海事等部分航政管理的公權力。因此，港務局為執行中央公權力的航政管理機構。

2. 港務局為港埠之行政管理機關

除了各國際商港之規劃與建設計劃之擬訂之外，交通部本應依商港法之規定在國際商港設「商港管理機關」，但因台灣地區的情況特殊，乃委由台灣省政府交通處在各港設置「港務局」負責管理與經營。因此各港務局本質上乃為港埠行政之管理機關。

3. 港務局為港埠營運單位

港務局在組織上為省政府所屬的事業單位，專責各所在地區之港口內有關船舶進出與泊靠，貨物裝卸及倉儲等各項服務的提供，並由其中收取各項酬勞，因此兼具「公共服務」及「

營利」雙重性質，因此稱港務局亦兼為港埠營運單位。

3.2 現行港務局兼辦航政業務之檢討

目前由港務局附設「航政組」辦理交通部委託之航政業務，有利也有弊。茲依據本研究訪查分析結果分別條列其利弊如下：

1. 在利的方面：

- (1) 組織精簡。
- (2) 航、港二方面之人事物又可相互支援。
- (3) 航、港二方面的業務有一致性，故業務上可相互配合。

2. 在弊的方面：

(1) 適法性不足：

如前一章的分析，港務局兼辦航政事務，在法源上沒有依據。

(2) 港務局角色定位混淆：

①由於航政與港務之行政及營運在性質上是不相同的二種業務，港務局係為港務之管理機關，而目前卻兼辦各種航政事務，名實不相符合。例如港務局所發之乙級船員適任證書不為其他國家所認同。

②航政係屬公權力的行使，而港埠的經營則屬商業行為，因此航商、貨主在面對港務局的地位上，不是商務上的合作夥伴，而是矛盾奇怪的相對地位。

③每有海事案件發生，如與港務局本身所有之船舶、碼頭、設施等有利害關係，雖有海事規避規則，但在審理上其公正性仍受質疑。

(3) 行政效率缺失：

- ①目前在經辦航政業務時由於會面臨二個上級主管機關，在處理業務項目時沒有辦法可以很有系統地馬上得到答案；但事實上，省交通處只是核轉其航政業務，並未實盡督導及指揮之責。
 - ②目前航政組所辦之航政業務均須報由交通處轉呈交通部核定之後，再由交通處承轉各港務局執行，如此在公文層轉上非但耗時費力，且行政效率不彰。真可謂「近在咫尺，公文行走十萬八千里路」。
 - ③港務局係屬省交通處主管，但在航政業務方面除國內航線及小船管理呈省交通處外，其餘均報請交通部處理，交通處對航政業務並無實權，在行政體制上不一致。
 - ④現行的航政業務係由交通部直接督導航政組來辦理，但交通部對航政組卻沒有考核權，故航政組在執行行政命令的配合度上，若執行不徹底，交通部無法控制；同時對績效的考核亦無法進行。
 - ⑤當航政功能需要加強，業務需要擴張時，因目前航政組係位於港務局編制之下，受限於經費負擔及人力又不足之下，對於航政組組織的擴編相當不易，造成目前航政組的業務無法積極推動，只是消極被動的管理，許多應該積極去執行的，如航業的輔導、運價的查核等均無法有效推行。
 - ⑥目前原屬各縣市經營之小船管理也已全數移由港務局管理，造成各航政組在人力上發生極大短缺現象，並且權責無法明確劃分，致管理品質反有不良之憂。
- (4) 航政與港埠營運收支問題：
- ①目前交通處每年投資於航政組的決算為四千萬以基隆港

爲例，而基港航政組所收之規費（大約一千八百萬）均全部結繳中央，但中央給航政組一年僅二百萬的補助。目前港務局實施用人費率制度，須精簡人事，所以航政組是要人沒人，要錢沒錢，也因此航政組希望中央收回航政業務。

②根據“財政劃分法”，中央委託地方辦事，所委託之人事及行政經費應由中央負擔，但目前中央在航政組的補助卻違反這項規定，故將來必須符合這項規定。

3.3 現行港埠行政與營運合一制度的問題探討

Nagorski (1972) 指出，若將「港務局」的組織任務定位在「執行港埠的經營與管理」，那麼港務局要使「港埠的經營與管理」有效率，至少要符合下列四大原則：

- 一、充分自主
- 二、統一管轄
- 三、財務獨立
- 四、商業化經營

以下、即依上述有效率的港埠經營與管理四大原則來檢討現行台灣地區各國際商港的港務局在進行港埠經營與管理實務運作時所產生的諸多問題。茲分述如下：

1. 充分自主原則

就目前台灣地區各國際商港的港務局在行政位階上既然隸屬於省政府交通處，那麼，當然是一個不折不扣的「行政機關」。因此，政府當局對港務局在經營管理策略上及任務執行上必有極大的影響力，從而，港務局本身在經營策略的擬訂與執

行上必然受政府政策影響而降低其自主性。其結果，在港埠營運方面就會產生下列兩種問題：

(1) 喪失決策上的彈性與機動性

因為政府的影響力愈大，那麼它就必然會訂定更多的規則來規範港務局，而且在內部意見的溝通上，不管是上對下的命令指示或下對上的意見反應均必須按照一種嚴密的行動規則來進行，如此當然會影響港務局決策上在經營的彈性與機動性。茲舉例如下：

港務局為滿足各航商的需求，及提高各項作業效率，當然必須使各項作業機具維持在最佳狀況，這包括對各種最新且具更高效率應迅速採購，及對現有不良機具的迅速維修與補充。可是依目前的體制，以基隆港為例，其新機具的增添必須依照如圖 3.1 的程序（這種程序就是政府為發揮極大影響力所制訂出來的一種規範與步驟）。而就時間而言，這套程序自使用單位提出申請迄得到所要之機具，平均要等待 28 個月。民國七十九年十一月底，高雄港碼頭工會理事長施永林先生曾指稱的“....（高雄港）第二貨櫃中心內公用碼頭的一座貨櫃橋式起重機故障迄今已半年多了還未聞港務局什麼時候可將它修好.....”。其實可能不是高雄港務局不想將它修好，而是因為受到政府的管制與規定，各種機具的採購與維修有一套必經的程序而已，而港務局在履行這套程序時，已無形中影響到港埠使用者的作業效率。當然、長久以來，必然會對港務局的經營績效有所影響。

另一個更嚴重的例子，則是在民國八十二年元月十二日，台北市船務代理公會理事莊振興先生等一行人赴高雄

港訪問時，適逢該港的十八艘拖船中有十二艘發生故障，無法動彈，這更不得了，因為這次不只是影響到裝卸效率而已，這次連船舶的進出港都得因拖船不足而延緩進出港的時間了，這也是因為拖船的維修與應補充零件的採購也須依一套繁瑣的程序進行致使拖船“復原”的時間延緩了。

(2) 人事任用缺乏自主性

事業經營成功與否，受到是否能「適才適用」，「人盡其才、才盡其用」的人事管理制度的影響極大。大多數的人都承認，人才是一個組織的最重要資源，而要「適才適用」及「人盡其才」就必須有一套有效的人才甄選，任用、考核、昇遷、撫卹、安養的制度，才能激發人才的潛力，而目前台灣各國際商港的港務局，既定位為「公家機關」其人事任用就必須受到和其他公家機關相同的人事甄選，任用、制度，而且也就必訂定出套繁瑣的人事考核、昇遷、獎懲的制度，而這一套制度為求能防弊必須鉅細靡遺，有失彈性；但又因執行各項考核者無絕對的人事任免權，故在執行這套制度時又會採取「獎勵從優、懲罰從寬」的作法。如此下來必無法使有潛力的人發揮更大的潛力，使沉腐之庸才受到應有之懲戒。

2. 統一管轄原則

港埠不僅僅只是一些碼頭及倉棧裝卸機具的組合體而已，事實上，港埠存在的理由乃是希望透過有效的組織架構與合理的經營管理，充分運用諸如碼頭、倉棧及各項裝卸機具等設備完成最有效率的裝卸與倉儲作業，因此，唯有依各港埠，甚或各碼頭的不同特性將其分別視為一個獨立的經濟實體，才能保

證各港或各碼頭發揮其最大特性。目前台灣各國際商港的港務局在行政上可能以港警隸屬於省警務處的受港局指運上的缺乏統一管轄的問題最值得注意。

3. 財務獨立原則

若港務局要享有極大的自主性，要能被視為一個完整獨立的經濟實體，那麼、在其財務上就必需能享有獨立自主的權利，這包括各港務局在收入與支出方面能擁有充分的自主性。如此，各港務局必能更有效率的控制各項支出與積極廣闢各項財源，這可由高雄、台中、基隆三港務局自實施用人費率後，依其各港當年度的盈虧來決定年終獎金的多寡後，這三港的港務局均開始用心的分析內部各項成本結構及各項經費支出即可看出。

但是實施用人費率制，實施依盈虧決算年終獎金的多寡均只是財務獨立自主中的一個項目而已，目前各港務局的年度預算與結算均仍得呈報上級核准，而港務局的各項收入扣除必要的支出後仍得繳交上級。當然、港務局一些重大支出仍得向上級請求援款補助，凡此、均無法激勵港務經營管理當局，以一個企業個體的精神來經營港埠事業。而無企業精神的結果、當然就會造成一個缺乏企業式效率的現象，因為省府既對各港的財務預算與支用採取統收統支的方式，那麼各港當然就不必也不會利用各項財務資訊來找出各項港埠服務的缺失並進而提出各項改善服務品質的方案，偶有一些改善方案出現乃是在港埠使用者提出激烈的反彈後才被動為之。

4. 商業化經營原則

港埠經營管理當局成立的目的既在提供航商及貨主一個高效率的服務品質，欲達此目的，必須要能隨著使用者（顧客）

的偏好的改變而改變，因此、隨時偵測所處外在環境的變化乃是必要而且迫切的，而將港埠管理行為商業化是完成此種目的的最佳途徑。而目前台灣各國際商港的港務既為「政府機關」，其各項經營管理行為就難以「商業化」因為商業化的最大精神乃在保持高度的彈性隨時滿足航商或貨主的各項需求，但是這種作法在「行政化」的原則下可能變成一種「圖利他人」的罪行。

依據訪問各港埠使用者（如航商，裝卸業者）發現目前公營港埠有下列諸多缺失：

- (1) 公營港埠作業無效率，主要原因係政府給予公營單位太多的束縛，同時碼頭不足，硬體設備不夠，人員的擴編不易等原因，以致於效率無法有效提昇。故站在營運的立場，若政府能解除一些限制，讓各港能獨立自立地來發展包括預算、財務、會計、人事編制，依各自的需要來建立制度，並且自負盈虧，視為公營的獨立體，如此效率才能有所提昇。
- (2) 碼頭機具的招標、採購、維修過程僵化，無法充分滿足航商的需求。
- (3) 港勤及棧埠業務在公營體制下較難發揮企業化經營，而員工也較缺乏危機感，造成效率低於民營企業。
- (4) 港務局以行政單位來經營港埠業務，亦產生“官管”心態。

3.4 港埠經營環境變遷與未來改制之必要性

台灣地區各國際商港之港務局，自光復後的四、五十年間，因為

各種環境因素的影響，終而形成今日的集航政管理、港埠行政、及港務營運等三者爲一體之「三機一體」的特殊體制。這不僅與現行各相關法令諸多不符，在實際運作上，亦因國內各項環境因素之更迭不暇，而產生諸多前述問題。

這些年來台灣地區港埠經營環境已經起了很大的變化，而有的變化對港埠經營也構成了威脅。雖然現行體制有無改革之必要是主觀而難有定論之問題，然而就是這些威脅的存在使得台灣地區的港埠有必要尋求制度的變革以化危機爲轉機。本節就是要探討這些威脅以便研判因應之道。

任何一個組織的變革，主要大都是因爲內、外在環境有了變遷，而影響了其經營的績效所造成的。近幾十年來，台灣地區公營的港埠經營型態及其組織架構雖有小幅變動，但因經濟的持續成長，以需求爲引導的港埠營運績效仍一直少見衰退的跡象，以致在港務局的組織上也就少有變革的壓力。當有提出諸如：依法成立航政局、港務局收歸中央、航政及港埠行政分立、及港埠經營民營化等等比較大的變革提議時，總是遷就現實而原封不動地維持現況。

然而，台灣地區的港埠經營環境這些年來及預料未來是否已經有了變遷而關鍵性地影響到港埠經營績效，從而需要認真地檢討變革的時機？有許多環境的威脅是潛在而非顯現的。這種潛在的威脅比顯現的變化還可怕！茲列舉七大港埠經營環境的變遷供爲進一步研判潛在威脅及謀求因應對策之依據。

1. 港埠競爭威脅：

(1) 國際間港埠競爭

貨櫃化運輸革命下的貨櫃船大型化及主航線上灣靠港口集中化的結果，不但各主要國際貨櫃港口競相爭取裝載中心的地位，也引發了國際間轉運櫃的競爭。在台灣地區

，這主要存在於高雄港貨櫃轉運中心的地位，其轉運櫃佔港埠貨櫃裝卸量已達約 40 %。大部份轉運櫃的裝卸幾乎大多是租用貨櫃碼頭之航商以高雄港為基地所帶來的。萬一在未來香港新貨櫃碼頭完成，航商轉以香港為基地，則高雄港出租碼頭的業務必然遭到挫折。其他港如新加坡、其他東南亞國家，甚至大陸貨櫃港（如上海）的發展，都足以對高雄港構成威脅。

(2) 國內港埠間競爭

不但國際間港埠有競爭轉口櫃之現象，台灣地區各貨櫃港口，如基隆、高雄及台中港之間也存在著對進出口櫃的明顯競爭。各個貨櫃港雖然各有其市場，但歷年來的發展已經逐漸顯現出高雄港的相對優勢，以及基隆港的劣勢，而台中港雖不算大但也逐漸發揮其應有功能，只是還不夠。

總而言之，各港雖都屬台灣省政府交通處，但在實際營運上，各港是相互競爭的。尤其是基隆港在港域狹窄之地理限制之下，北櫃南運在高雄港進出的傾向對其相當不利。港與港之間已逐漸有了消長，各港的經營者也都得各憑本事提升營運績效，消除相對劣勢以謀成長。

(3) 內陸倉儲業之競爭

各港鄰近區域內民營倉儲業之發展已逐漸搶去港務局經營之港區倉儲業務。譬如基隆港，從其船邊提貨比例的提高可以看出港區倉儲設備的經營有改弦易轍之必要。

2. 勞工問題的威脅

目前台灣地區除了台中港碼頭工人歸屬公、民營棧埠公司極為明確之外，其他港口幾乎均有碼頭工人歸屬之爭議，

尤其是以基、高兩港爲最。依現行碼頭工人管理規則，港務局負責碼頭工人之編組、調派與訓練，但卻非其法定上的僱主。因此碼頭工會成爲自由職業工會之性質而形成無特定僱主及管理之狀態。在各港碼頭工人平均年齡朝向幾近60歲發展的情勢下，不但已逐漸影響到裝卸作業安全與效率的問題，因港埠發展及其應有權益的保障之爭似已成爲一可能癱瘓港埠營運的不定時炸彈。尤其是在高雄港貨櫃碼頭出租而未按「對內分配」制度收費分配予碼頭工人的情況下，碼頭工人的收入比不上基隆港的碼頭工人，凡此所衍生的種種勞工問題需及早妥善解決方爲上策。

3. 政府財政負擔問題

自民國八十年起執行六年國建計劃約八兆兩千億的公共支出雖可能因故延緩或縮水，但政府財政負擔增加已經是個事實，政府公債負擔比例也逐年上升。這個問題反映在港埠方面可能意味著除了既有列入六年國建之相關建設外，要再以增加港埠建設支出改善港埠營運及提高競爭能力的策略恐怕已經逐漸更形困難，除非藉助民間財力，進行港埠投資。

4. 經濟轉型及港埠投資風險

民國七十年代末期，台灣地區隨著工資率逐漸上升，勞工意識與環保意識抬頭，加上土地價格飆脹等等因素，再加上兩岸經貿關係的開放，在外匯存底累積高達八百餘億美元而爲世界第一位的同時，乃逐漸形成對外直接投資的熱潮，尤其是向東南亞及中國大陸地區設廠。這種產業外移的浪潮勢必影響進出口貿易結構及港埠運量，產業升級是否能填補港埠運量的隨廠外移雖不得而知，但未來港埠投資更將面對這種運量預測上更大的不確定性與風險。因此，在轉型期間

，任何由政府部門主導的港埠規劃與投資方案要不是有民間配合參與投資與經營意願之考驗，恐怕都充滿著更大的風險。

5. 政治環境變遷及「港市合一」之爭議

「港市合一」的問題自民國六十八年高雄市改制為院轄市之後出現。雖然究竟港務局應以維持現況仍屬省交通處、回歸「商港法」的精神改隸中央，或是仿照國外許多國家「港市合一」以求港市同步發展的方案至今仍無定論，但在不久的將來，如果所謂「一省兩市」的行政區劃將基隆市也併入台北市，則此一「港市合一」的問題仍將成為爭議的焦點。因此，現行體制如何改變才有利整體之發展有及早深入研商之必要。

6. 公平交易法的衝擊

我國公平交易法自民國八十一年開始實施之後，行政院公平交易委員會在該年底即將高雄、基隆及台中三大國際商港列入獨佔事業的名單，進行監管。從而有主張港務局應放棄從事港埠的經營，以免有觸犯公平交易法的可能，當然港務局及航商方面也有認為港務局為行政與營運混合的事業單位，不應被列入獨佔事業名單（中華日報 81 年 12 月 29 日及 82 年 1 月 9 日）。上述爭議雖未有定論，但港埠業務民營化似也不失為避免爭議與威脅的方法之一。

7. 民營化的政策壓力

民國七十年代末期起，我國政府「國際化、自由化」的政策開使掀起一波波所謂「公營事業民營化」的行動。民國八十年政府更進一步修訂四十二年公布的「公營事業移轉民營條例」，繼省屬三商銀以股票上市逐步要民營化之後，相

繼按此一方式就要走向民營化的公營生產事業及服務業已經有了具體行動，其間還包括國營陽明海運公司股票上市。在港埠方面，爲響政府民營化的政策，據悉省交通處也已督促各港研商民營化的作爲，另一方面在立法院也已逐漸有港埠民營化之質詢與壓力。

雖然上列對台灣地區各港經營上的威脅並非不能靠體制內改善而變危機爲轉機，不過在體制內的港埠經營無法脫離政府行政束縛而更具獨立自主與彈性效率經營的前題下，也未嘗不可多考慮一些突破現行體制而行組織變革的其他方案。在上述本章的研討隱然浮現「港埠民營化」的方向似乎已逐漸成爲一個改變現行體制的方向，只是如何民營化還未成定論而已。本研究將在下一章先探討國外主要港埠之經驗，供爲我國研商改制之借鏡。

第四章 國外港埠營運管理 體制的案例分析

繼前面兩章分別介紹及檢討了我國台灣地區的港埠營運管理體制，本章將對國外的體制進行了解與分析，藉便在下面幾章研擬我國改制方案之借鏡。在進行分析之前，先介紹本章所採取的國外案例分析方法。爲免過於瑣碎，本章所根據的資料來源請參考本報告所附「參考文獻」，不再一一條列。

4.1 國外案例分析方法

本章對於國外體制的案例分析，是採取「通案」分析的方式，用歸納法進行比較分析。這是因爲世界各國的港埠經營管理體制相當的分歧，不但國與國之間不同，而且同一國之內的港埠也可能有不同的體制。因此，如果對各國體制依「個案」逐一分析，難免會過於冗長而雜亂無章，較不易達成本章之目的。

具體而言，本章採取通案分析方法，包括下面三個主要步驟：

1. 依本研究之目的決定比較要項。
2. 根據比較要項逐一瞭解各國體制個案。
3. 根據各國體制之異同比較歸納得到各要項的通案分析結果。

本研究所要探討的是在國外的港埠，「究竟是什麼樣的機構以什麼方式及組織架構提供什麼服務？」。茲根據此一問題決定下列五個比較要項：

1. 一般性的港埠行政事務及其管理機構。
2. 港埠經營機構。
3. 港埠服務及其供給。
4. 港埠經營的型態。
5. 港埠經營的組織型態與架構。

茲依序將分析結果詳列於以下各節。

4.2 一般性的港埠行政事務及其管理機構

任何一個國家的國際商港，大致上可以歸納出下列十大一般性的公共服務：

1. 國防
2. 燈號與航行安全
3. 移民
4. 稅關
5. 檢疫
6. 環保
7. 消防
8. 警察
9. 勞工安檢
10. 產業管制

這些一般性的港埠公共服務幾乎都具有「公共財」(public goods)的特性或為政府基本職能範圍內的事務，因此世界各國也都由政府相關性質的部門負責，依法行政。由於這種分工已涉及各國整個政府的部門設置與權責劃分，許多已非本研究所欲探討之專責港埠行政與營運管理體制之範圍，茲不贅述。

由於港埠爲一國對外交通運輸系統的一環，在世界各國的政府行政部門的體制裏，與港埠的建設及營運管理最有關係的是交通運輸部門。譬如我國的交通部、英國運輸部、日本運輸省、新加坡的交通部。韓國更直接在中央政府設立超部會之「海運港灣廳」，專責航政及港埠事宜；至於香港也是由「海事處」中設有「港埠部」，負責港埠事宜。當然也是有例外的情形。譬如美國因爲公營港埠均由州及市負責，聯邦政府的運輸部僅有「海岸巡防隊」負責港埠航標之設置及維護，而由國防部工兵負責航道浚挖及維持。另外，挪威係由工業部負責港口建設。

上述都只是政府部門在港埠活動裏所負責的一般性公共事務，然而真正在港埠負責提供船舶及其所載客貨所需要的設施及服務的「港埠當局」(port authority)則是有專責機構負責的。究竟是那個機構提供什麼樣的港埠設施與服務？這個問題要在下面兩節探討。

4.3 港埠經營管理機構

港埠當局 (port authorities) 即是實際上有權決定港埠設施與服務之提供事宜的機構。世界上這種港埠經營管理的機構可因公私有港埠的不同而區別爲下列五種：

1. 國營港：如英國（約 30 個港口）、加拿大、新加坡、韓國、非洲（如 奈及利亞、阿爾及利亞）、西班牙、拉丁美洲（如智利）、以色列、及其他共產國家大都屬於種港口。另外，法國主要的港口中所謂的自主港 (autonomous port) 也有類似性質者（如 Dunkirk、Le Harve、Rouen、Nantes-St、Bordeaux 及 Marseilles 等）。
2. 省（州）營港：如台灣地區、美國東岸及灣區大部份的港口

。

3. 市（地方）營港：如英國的部份港口（Bristol、Breston、Portsmouth 及 Boston 等）；在歐陸的荷蘭陸特丹、阿姆斯特丹、比利時的安特衛普、德國的省級布萊梅、漢堡等市營港。美國西岸及大湖區的大部份港口、日本的港口如橫濱等等，可以說非常的廣泛。
4. 信託港（trust port）：是依國家特別信託法律成立的法人組織經營的港口，不屬於各級政府部門，如英國的信託港 London、Clyde、Forth、Tyne、Tees、Harthepool 等），大都是早期為接收經營不善的民營港口而設立者，但最近也又要走向民營化的方向，這將在下面詳述。
5. 私營港：譬如英國 Liverpool、Manchester、Felixtowe、Larne 及香港、及瑞典的 Wallhamn 等。

從整體港埠所有權（ownership）的型態觀察，除了特殊「私有私用」的產業專用港之外，世界上的國際商港大都是公有的，尤其是「土地」部份。這主要是因為港埠的國防及做為對外出入口的公共性質使然。

4.4 港埠服務及其供給

在分析世界各國的港埠經營型態之前，有必要先對港埠設施與服務加以分類。這是因為一個港埠所提供的設施與服務是非常多樣化的，從而其所有者及經營者也就相當的分歧。這也導致不但世界各國的體制不一樣，就算一個國家內的所有港埠也不一定採取相同的經營型態。

除了前述一般性的港埠公共行政事務及航商自行安排的船務代理

等等服務之外，船舶及其所載客貨到離港所需要的主要是各種「港埠」服務。港埠服務又可依「港勤」及「棧埠」的不同而主要區別如下：

1. 港勤服務：

- (1) 引水
- (2) 助航
- (3) 交通船
- (4) 解繫纜
- (5) 加油
- (6) 給水
- (7) 垃圾清運

2. 棧埠服務：

- (1) 裝卸
- (2) 搬運
- (3) 拖船
- (4) 駁船
- (5) 倉儲
- (6) 理貨

爲了前述各種港埠服務的提供，進而需要有各種各樣的港埠設施與服務做爲生產的投入。這些港埠生產的要素可以區分爲下列四類：

- 1. 土地（自然）資源（land），包括海地與陸地。
- 2. 港埠基本建設（infrastructures），主要包括防波堤、航道、助航設施、船席或泊位、碼頭岸壁與地面、港內及聯外鐵公路運輸系統等等，構成港埠主體的海陸「資本」（capital）建設，爲人造的生產工具之一。
- 3. 各種港勤與棧埠建築設施及機具設備（superstructures

），爲在前述基本建設上附加之固定或流動性之「資本」。亦爲人造的生產工具之一。

4. 勞力服務 (labor services)，即各種港勤與棧埠服務所需之人力服務。

4.5 港埠經營的型態

縱使是公有公用的港埠，其港埠管理當局 (port authorities) 所採取的經營型態也都相當分歧，而可能有公營、私營及公私合營的情形。這種經營型態不但是各國之間可能不同，甚至在一國之內的各個港埠也有不同的型態。因此想要得到一般化的經營型態是不太可能的，所幸港埠學界已根據各港埠當局主要活動加以分類，而得到一些主要的型態供討論。

港埠經營的型態可以根據「港埠當局」參與各種港埠設施與服務之營運的程度加以區分。一般慣常用二分法說明兩種極爲不同之型態的港口，一爲港埠當局都不參與港埠營運的「地主港」 (landlord ports) 又稱「非營運港」，而另一個極端則爲「營運港」 (operating ports)，港埠當局負責全部港勤與棧埠的營運。

爲了分析的方便，本研究再將地主港區分爲「純粹的地主港」 (pure land-lord ports) 及「工具地主港」 (tool landord ports) 兩類。在一個「純粹的地主港」港埠當局僅提供土地及負責其上之基礎建設的建造與服務，其他的港埠設施及服務則完全交由業者經營。這倒像一個提供有完善公共設施之土地的「地主」所扮演的角色。美國、加拿大的港口及歐洲荷蘭的陸特丹 (Rotterdam)，比利時的安特衛普 (Antwerp) 等等著名的港口大都屬於這種純粹的地主港。

至於「工具地主港」即 Baudelaire (1976) 所稱的「工具港」

(tool ports)，港埠當局除了土地及基礎建設之外，還提供各種港埠建築設施與機具設備但仍以出租收費方式交由業者負責營運，提供港埠服務。港埠當局像個「房東」把店面租給人家去營運。這種型態的港埠以法國港口最爲典型。至於日、韓兩國的港口雖難區分純粹或工具地主港，也不都是採地主港的經營方式。前者因多爲市營港，港勤與棧埠設施與服務多由民間的「埠頭公社」開發或民營公司承租營運；而後者則有中央部會層級的海運港灣廳在各港的地方海運港灣廳負責港埠管理，經營也大都是民間負責。

「營運港」也是相當的普遍，這種由港埠當局負責全部或大部份港埠設施與服務的港口，以英國的港口，最爲典型，可以說大都幾乎「全包」了港埠服務。港埠當局自有「店面」自己經營。另外還有新加坡、台灣地區、非洲、西班牙、拉丁美洲、及共產國家的大部份港口。

上述港埠經營的不同型態可以比較精確地用個連續的座標圖來示意，如圖 4-1。圖中左邊的極端爲純粹的地主港，而右端則爲全包的營運港，至於工具地主港則介於其間。世界各國不同的港埠在理論上是可以依其型態在該座標上予以定位的，只是在實際上比較少能夠得到非常完整的資料加以確定而已。

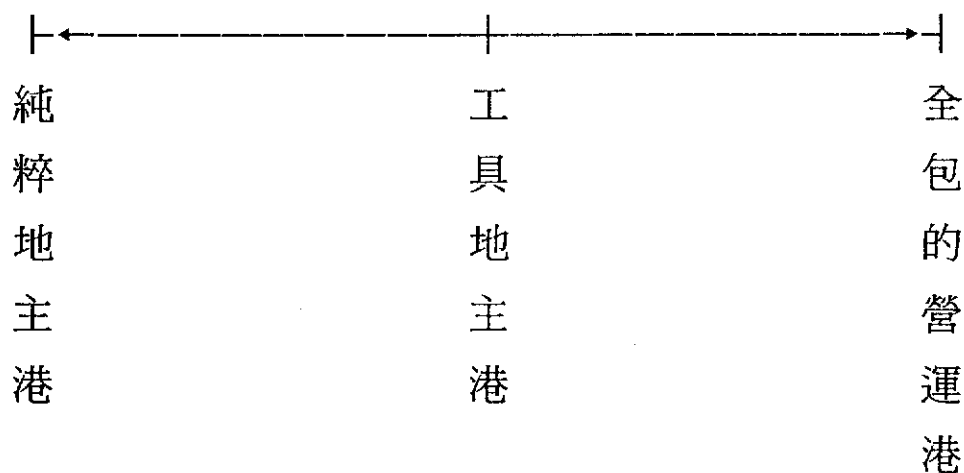


圖 4-1 各種港埠經營型態示意圖

其實縱使在被歸為前述任何一類的港口之內，也可能會有因碼頭性質及種類之不同而有不同的經營型態。但一般而言大概可以歸納為下列三個趨勢：

1. 專業化的碼頭（如散貨、貨櫃碼頭）有傾向於純粹或工具地主港的經營模式。
2. 一般非專業化的碼頭（如傳統雜貨碼頭）比較會是「營運港」的模式。
3. 港埠規模不大或無利可圖以致民間業者無意投資或經營的港埠服務仍保持「營運港」的模式。

4.6 港埠經營型態民營化的轉變趨勢

世界上的港埠經營，已經有許多營運港逐漸出現所謂「民營化」的趨勢。也就是說逐漸從圖 4-1 的右端向左移動，朝向地主港的方向發展。本節即對這種民營化的案例進行分析。

根據既有文獻及報導，本研究整理了一些港埠民營化的實例供參考。尤其是特別著重在我國鄰近地區像東南亞國家的發展趨勢。茲逐一條列如下：

1. 英國

自從 1989 年柴契爾夫人宣布廢止「全國碼頭工人僱傭制度」（National Dock Labour Scheme，簡稱 NDLS）後，各港僱傭碼頭工人的限制因而解除，從而出現了一股民營化的浪潮，港埠也因而吸引了許多民間投資。據 Seatrade Review (March 1992) 的報導，原為接收經營不善的私營港而成立的「信託港」已經在政府的推動下要逐

一整個港民營化。圖 4-2 指出第一個完成民營化的信託港是 Tees & Hartlepool。而另外還有四個信託港 (Medway, Clyde, Tilbury 及 Forth Ports) 向政府提出民營化的申請，前三者要用招標拍賣的方式，而後者則要公開上市由公眾參與購買。

以已經民營化的 Tees & Hartlepool 港為例，Tees-side Holdings 係以 180 百萬英鎊得標，條件之一是該公司要有 5 % 的股權給員工。而因為該標金有一半要留給該公司，實際上僅以 90 百萬英鎊得標。倘若再扣除該港務局本來就有 35 百萬英鎊的現金結餘，實際上是以 55 百萬英鎊得標。據估計該公司每年可獲 20 % 的投資報酬率。不但如此，信託港民營化也從而刺激了民間投資。該公司已計劃在未來五年投資 30 百萬英鎊在貨櫃設施上。

2. 澳門

LMA (Nov. 1991) 報導指出：1987 年 12 月成立澳門港務公司 (Macauport) 負責於 Coloane 島上 Kaho 新港的規劃、興建與營運。該公司主要的股東是 Marban Corporation，這是個由香港華光集團 (45 %)、澳門政府 (30 %)、大陸政府所屬公司 (12 %) 及其他幾家公司所共同控股。該港將建造新式貨櫃碼頭投入營運。

3. 馬來西亞

面對新加坡港的強力競爭，馬來西亞的政府在近幾年來也極力推展港埠民營化，以注入民間企業的商業化效率。茲將其發展舉例如下：

(1) LMA (Nov. 1990) 指出 Kelang 港自 1986 年將三座貨櫃碼頭民營化交由 Kelang Container Terminal (KCT)

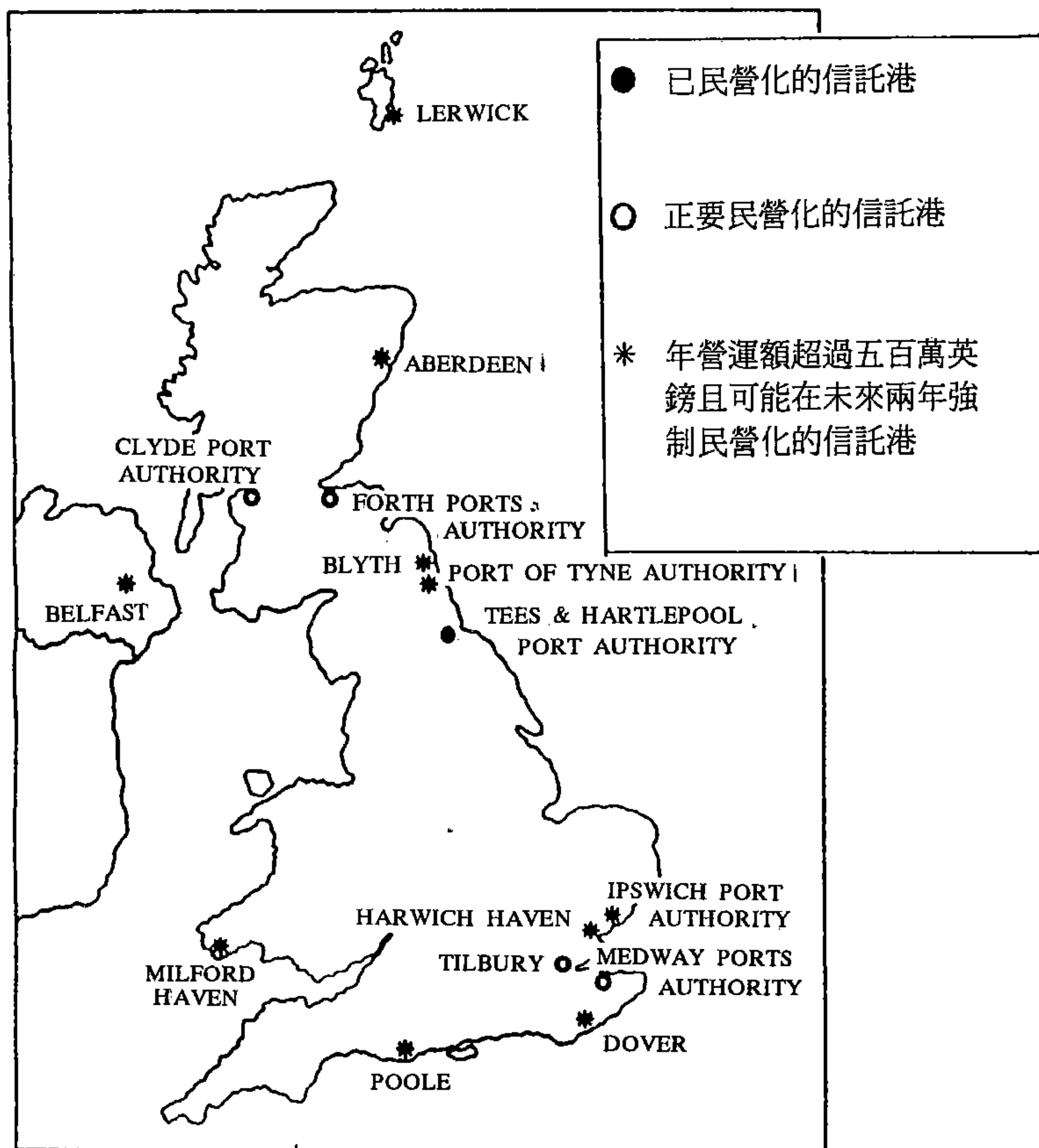


圖 4-2 英國信託港埠民營化概況

資料來源：Seatrade Review(March 1992)p.17

經營之後，其他的許多設施與服務在 1990 年也開放給其母公司 Konnas Terminal Klang (KTK) 經營。另外 KCT 也多了一座雜貨碼頭。不過，LMA(April 1991b) 報導原訂在 1991 年中民營化的行動因為碼頭工會的反對而延到年底。民營化以後，Klang 港務局僅負責消防安全及管制 KTK 的經營。接著，LMA (Jan. 1993) 報導該港第二階段的民營化在 1992 年 11 月再將其他港埠經營標給 Kelang Port Management (KPM) 公司，而為除了 KCT 以外的第二大貨櫃碼頭公司。至此該港的營運幾乎全部民營化。

(2)LMA (April 1993b) 報導了 Kelang 港的民營 KCT 公司成功的數據。自 1986 年三座貨櫃碼頭開放給 KCT 經營之後，第一年的運量僅有 241,182 TEU，但 1992 年 KCT 已完成 672,642 TEU 的運量，成長極快，以致 KCT 的稅前盈餘從 1987 年的 9.8 百萬馬幣增加為 1992 年的 18.6 百萬馬幣。另外，KCT 股票公開於 1992 年 11 月 23 日上市，原每股估計僅為 3.1 元馬幣上市，但結果卻以 8.8 元上市。基於這個成功的例子，馬來西亞的港埠界已經公認其發展方向為："能擴充就趕快擴充，而且儘可能同步民營化。"

(3)LMA (Nov. 1990) 也指出：追隨 Klang 港之後，馬來西亞的其他三個主要港口(Penang、Johor 及 Bintulu) 也相繼自 1990 年起開始進行民營化的可行性研究，有的結論甚至主張依公司法將整個港完全公司化。其中 Johor 港雖未獲運輸部核准，但也計劃在擴建後進行民營化標售。LMA (Feb. 1992) 報導印證該三個港民營化已研究完成

，其中建議該三港為政府所有但獨立經營的公司組織，但也有民間公司遊說予以全部民營化。

4. 印尼

LMA (April 1991a) 報導一向運輸管制極嚴的印尼正計劃進行一連串的港埠營運自由化，以便吸引民間及外資進行新港及現代化設施的投資，應付快速成長的對外貿易。另外，雖然政策還有待定案，但交通部長 Azwar Anaz 已指出：除了航行及海關設施之外，所有的港埠作業都可以開放民間經營。不但對印尼的主要港口 Tanjung Priok 貨櫃碼頭之擴建民間有投資興趣，而且在該港擴建有其極限之餘，據悉已在研究在離該港約 200 公里處的 Banten 建造一新的貨櫃港，其吃水達 14-15 米，比前者的八米還深，可應付第三代貨櫃船，而非常可能要吸引民間資金進行這項重大的投資。再者，也有消息指出民間投資者早晚也會參與道路及鐵路的投資。終究，似乎整個海陸聯運系統都要自由化開放。

5. 菲律賓

菲律賓政府自 1988 年中起即將馬尼拉國際貨櫃碼頭 (Manila International Container Terminal，簡稱 MICT) 開放給民間 International Container Terminal Services Inc.(ICTS) 財團經營，LMA (March 1990) 稱此一民營化之舉非常成功。自接掌之後，該碼頭從佔有馬尼拉 35 % 的貨櫃運量提升到 75 %，而該公司也預料 1990 年底會創 85-90 % 的佔有率，而其投資與經營的目標也要將之轉型為東南亞的貨櫃轉運中心之一。裝卸效率預料要從每小時 25 個櫃子提升到 30-35 個，整個碼頭作業也全部電腦自動化。據悉該公司僅有費率受政府管制。在一個相當有民營化傾向

的新的運輸交通部執行秘書的引導下，該公司相信菲律賓港務局（PPA）所經營的港口早晚會全部開放民營。

雖如上述，但菲律賓 1992 年新總統上任，民營化的爭議也不少。LMA (Jan. 1992) 指出：除了 MCIT 的成功經驗之外，贊成者認為政府無法比民間更有效率，民營化是唯一的辦法。但菲律賓港務局要將一些「北部港」（North Harbour）及其他地區性港口民營化的努力已經暫時受阻，因為是否其他港口民營化也能像 MCIT 那麼成功已有爭議。在港埠民營化的步調暫時冷凍之餘，菲律賓政府已在考慮如何將「北部港」混亂的經營合理化的其他辦法。然而 LMA (April 1993a)：報導 PPA 將「北部港」民營化的行動也在 1993 年初遭到碼頭工人罷工的阻撓。另外，對於投標參與經營者的保證年運量、費率管制問題及如何避免歧視，均成為爭議的重點。

6. 泰國

泰國港埠早已推展民營化的政策，但似乎並不很順利。LMA (Oct.1989) 指出：在 1989 年 8 月 8-9 日泰國主要貨櫃港 Laem Chabang 碼頭工人 30 小時罷工之後，政府即審慎進行民營化的事宜。據指出政府部門人員的心態也是民營化的阻力之一。LMA (June 1990) 引述日本 International Corporation Agency 為 Laem Chabang 貨櫃碼頭的管理及營運的研究報告，建議該港另外於 Klong Toey 港自行成立一個獨立的公共港埠管理機關 (Port Management Body)。該研究也建議每座碼頭都分別租賃給私人公司營運，以使他們之間因競爭而追求效率，最好是船公司，但應該避免由港務局的工人來直接作業。接著 LMA (Jan.

1991) 報導日本的船運公司得標經營 Laem Chabang 的兩座新的貨櫃碼頭。

儘管如上所述，當泰國總統換人之後，LMA(June 1992) 報導新政府也已開始重新檢討 Laem Chabang 三個貨櫃碼頭都民營化的問題。泰國港務局長對於前幾任政權繼兩座貨櫃碼頭民營化之後，又將第三座貨櫃碼頭也民營化極為不滿。他反對稱：「碼頭全部民營化將使外國人控制了我國的所有深水港，從而威脅泰國的國際貿易」。他又說：「事實已經證明一家民營公司經營一座貨櫃碼頭並不比泰國港務局自己經營有效率」。因此，「最好是碼頭都由泰國港務局來經營，而不應像前任 Anand 政權將港埠民營化」。從菲律賓及泰國的港埠民營化發展經驗似乎可以看出應否民營化的政策也隨政權的更替而變化。

7. 新加坡

一向為國營而且被公認極有效率的新加坡港據 PDL(Oct. 1992) 報導新加坡總理郭國棟也宣佈計畫將新加坡港民營化。這可能是受到東南亞地區鄰近貨櫃港逐漸走向民營化及威脅了新加坡港的業務使然。不過新加坡港務局 (PSA) 則宣稱這項民營化的計畫恐怕要三年才能夠進行。據悉新加坡港將繼捷運、電信及公用事業委員會之後成為第四個股票公開上市的委員會型態之公用交通運輸事業。但無論如何，新加坡港朝向民營化的發展確實值得我國台灣地區的港埠借鏡警惕。

綜觀上述港埠民營化的趨勢，似乎可以得到下面幾個結論：

1. 港埠民營化以藉助民間企業的效率，提升港埠營運效率及競爭能力已經成為許多港埠的政策，雖然民營化的方向必遭遇

許多困難與阻力，但許多港口都已逐步在進行。尤其是想要吸引外資從事港埠相關建設的幾個東南亞國家。

2. 一般而言，港埠民營化的政策在政治不穩定的國家比較容易因政權的轉移而轉變，譬如菲律賓及泰國即是。
3. 民營化過程中最大阻力來自人的因素，尤其是政府部門人員的心態、港務局員工的反應，更尤其是碼頭工人的配合。
4. 民營化過程中最關鍵的人的因素是碼頭工人。除了在民營化過程中上述碼頭工人問題外，值得注意的是英國的個案，在碼頭工人僱傭自由化之後，反而自動地促成了民營化的經驗值得借鏡。
5. 不論是整個港或按碼頭民營化，港埠投資相當龐大，也因此經營者大多是運輸相關的民間財團或公司。當然以股票上市方式開放大眾參與也是另外一種民營化的方式。

4.7 港埠經營管理的組織型態與架構

負責港埠經營管理的機構之組織型態及其組織架構也因國因港而異。經歸納結果茲在下面兩小節分別探討之。

4.7.1 組織型態

各種公私營港埠當局所採用的組織型態可以歸納為各級政府部門、港埠管理委員會及公司等三種。茲將世界上各主要國家的港埠管理組織型態歸納為表 4-1。從表中可知公營的港埠方面雖然仍有大部份亞洲地區的國家（如日本，韓國及我國）是直接由政府部門負責，港埠管理委員會的組織已經相當普遍地被採用。這可能是因為這種港埠

管理委員會的組織實際上扮演類似公司組織的董事會的角色，而其代表各方利益的委員之組成則能兼顧港埠的公共利益，從而成為相當普遍的組織。

世界上以港埠管理委員會為港埠當局的港口，其委員的人數、資格及產生的方式都有不同。大致而立，委員人數有少到 5 人（如洛杉磯港，長堤港）及多到 24 人者如法國的自主港）。不過一般認為委員人數在各方代表齊備的前題下，不能太多，以免影響議事效率。而擔任委員的人則包括所有港埠相關之政府部門的人員、航商、貿易商，其他商界人士、工會或甚至港埠學者專家等公正人士。由政府指派或各界推舉產生。政府對於委員會的干預，則可以視需要從增加指派委員人數或甚至指派主任委員等方面的作法為之。

4.7.2 組織架構

不論是政府部門、港埠管理委員會或是公司組織的港埠經營組織，港埠當局的決策都要有一個由港務局長（port director）或稱總經理（general manager）所領導的各個附屬部門的人員所構成的港務局來執行。本節要探討的便是世界各主要國家的港務局的組織架構。

港務局內的部門劃分都是依照港務局所負責經營的港埠設施與服務的需要因工作性質之不同而決定的。因此，港埠經營的型態不同，港務局的組織架構也就不同。在分析上，可以根據前述地主港（含純粹地主港及工具地主港）及營運港的經營型態的不同加以區分。不過為免過部瑣碎，本文僅就港務局各主要部門加以分析。

世界各國港務局在局長之下所設置的部門，會因其經營的型態的不同而有異。地主港的組織架構則沒有「營運部門」也就比「營運港」更為簡化。茲將一般「營運港」的組織架構歸納為下列五個部門：

1. 工務部門（engineering department）：負責港埠土木與機

表 4-1 港埠經營管理的組織型態

<div> <div>組織型態</div> <div>國家或港口</div> <div>經營機構</div> </div>	政府部門	港埠管理委員會	公 司
國 營 港	韓 國	加拿大(5)、新加坡 奈及利亞(7)、英國 國營港(1)、以色列(7) 法國自主港(1)(7)	加拿大港埠公 司(5)、菲律賓
省（州）營港	台 灣	美東及灣區港口(6)	
市（地方）營港	日 本 (4)	美西及大湖區港口(6) 、荷蘭(7)、德國(7)、 比利時(3)、英國市營 港(1)	
信 託 港		英國信託港(1)	
私 營 港			英國私營港(1) 、香港(2)

資料來源：(1) Nettle(1988)
 (2) Chu and Chiu(1984)
 (3) Suykens(1985)
 (4) Rimmer(1984)
 (5) McCalla(1982)
 (6) Hazard(1978)
 (7) Baudelaire(1976)

電工程等相關事宜。

2. 港務部門 (harbour department)：負責港內海上交通，船舶指泊等相關事宜。
3. 業務部門 (traffic department)：負責港埠服務之行銷及其相關服務事宜。
4. 營運部門 (operation department)：負責各種港勤與棧埠服務的營運事宜。
5. 行政管理部門 (administration department)：負責人事、財務、總務、法務及其他相關事宜。

至於「地主港」則沒有上述「營運部門」的設置。

雖然各國港埠的部門劃分可能比上列五個部門多或少，是因為精簡合併相關部門或因特別需求再額外附加相關部門所致，但可以確認者則是世界上的港埠經營管理組織內，除了韓國海運港灣廳之外，並無類似我國港務局內的「航政組」之部門。茲選擇幾個主要港埠的組織架構列於附錄 4.1，藉供參考比較。

第五章 台灣地區現行港埠行政 與營運分立之替選方案

本章旨在提出供下兩章進行評選的各種改制方案。茲分三節分別依序說明替選方案的認定步驟及最後經認定的替選方案。

5.1 替選方案的認定步驟

供進一步評選的改制方案係根據下列四個步驟認定提出：

1. 根據國內體制的檢討研擬改制腹案。
2. 將改制腹案擬成研討內容以「焦點群體」的方法實地查訪各相關單位，進行初步篩選與修正。
3. 參考前一章所探討的國外案例。
4. 提出供選方案。

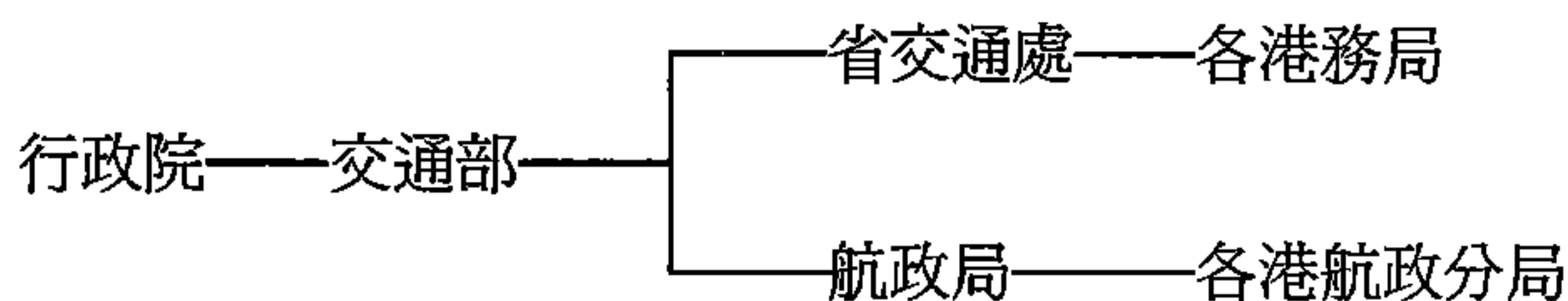
依照前述步驟，本研究初步研擬出幾個供在下一章進一步評選的方案。這些方案是從我國台灣地區現行各港之「航政、港埠行政及營運」之職責的「三機一體」的組織如何改變為出發點進行認定。

5.2 航政與港埠行政分立之替選方案

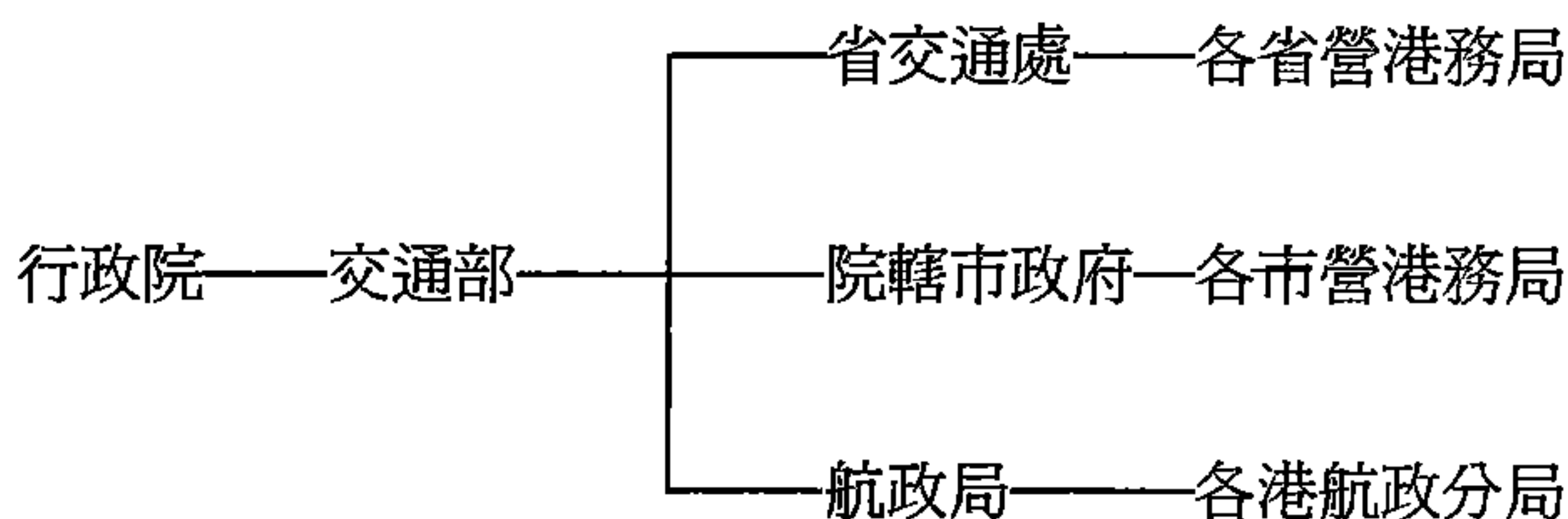
5.2.1 航政與港埠行政管理組織系統之替選方案

倘若各港務局所屬「航政組」改隸交通部依「航業法」規定成立之「航政局」，而成爲其在各港之「航政分局」（或航政辦事處），而港務局則專責各港之管理與經營。有下列四個方案可供選擇：

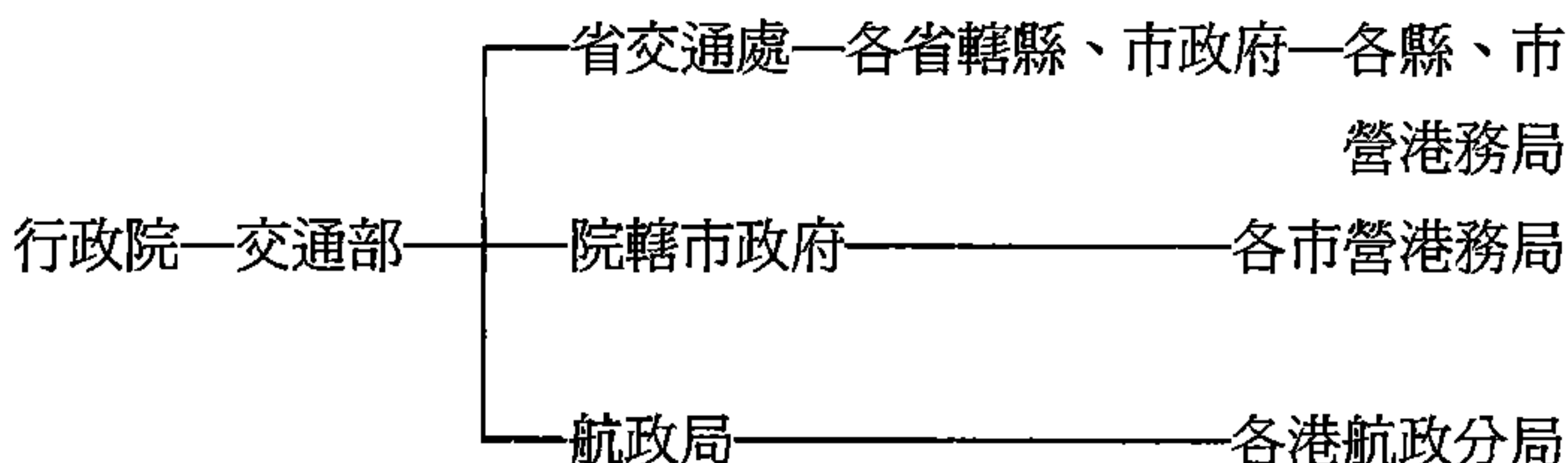
方案一：各國際商港仍委由省府代管：



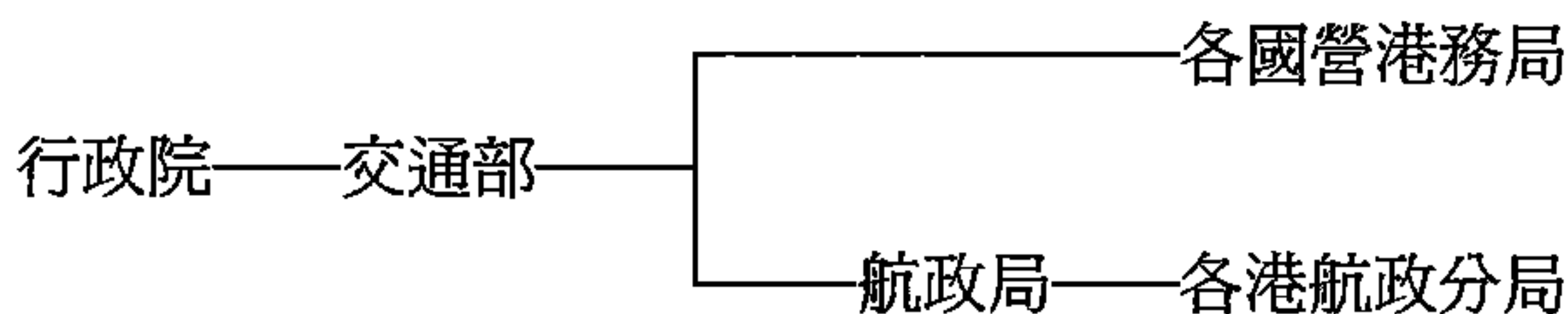
方案二：各國際商港分別委由各港所在院轄省、市政府代管：



方案三：各國際商港分別委由各港所在地方政府代管：



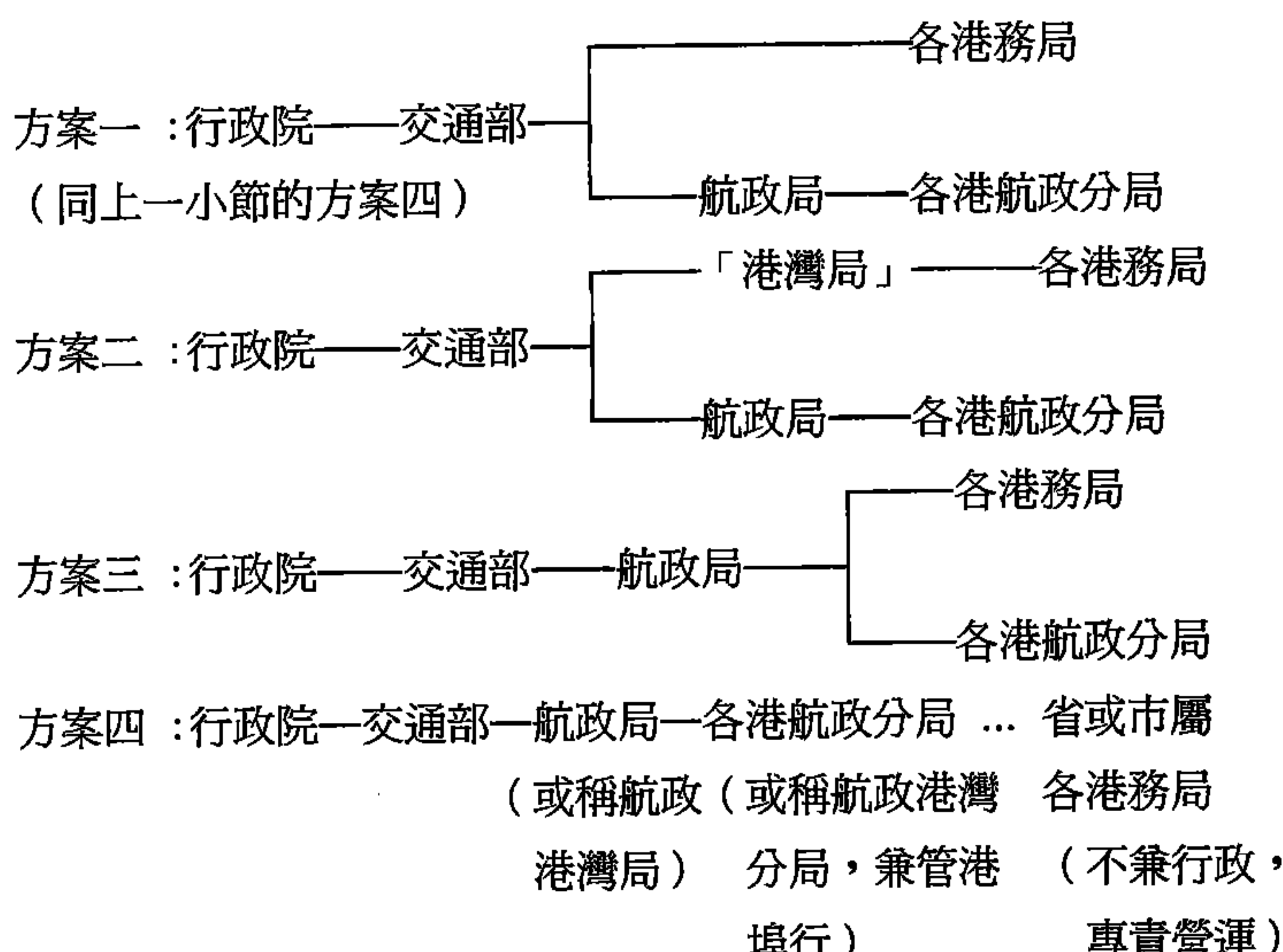
方案四：各國際商港之港務局依現行「商港法」第十一條：「交通部為管轄國際商港，於各港設商港管理機關」之規定，改隸交通部：



5.2.2 交通部層級的「航政及港埠管理機關」之替選方案

倘若各港務局依「商港法」之規定，改隸交通部，而為其在各港

負責港埠行政管理與經營之「商港管理機關」，則在交通部與各港務局之間有沒有必要增設「港灣局」統籌管理？或併由依「航業法」所設之「航政局」管理？本研究列了下列四個方案。各方案中實線"—"標隸屬關係，而虛線"----"則表示行政上的業務監督管理關係。



5.3 港埠行政與營運之替選方案

縱使各港「航政組」自港務局分立出去之後，現行台灣地區的港務局本身仍是個負責港埠營運的港埠行政管理機構。究竟各港港埠行政與營運如何分立或改制？這也是：「港務局的經營型態究竟要如何轉變？」的問題。這可以從前一章探討之下列三種國外港埠經營型態中來斟酌：

1. 純粹地主港

2. 作業地主港

3. 營運港

當前台灣地區的港務局可以說是採取「營運港」的經營型態。未來應如何改變？首先，這要視未來港務局要定位為如前一小節所分析的行政機關或營運的事業單位而定。茲將港務局角色定位，組織型態及未來如何民營化的諸項替選方案分別列述於下列四小節：

5.3.1 航政與港埠行政分立之後港務局角色定位之替選方案

雖然依現行「商港法」體制，國際商港之「規劃與興建」係由交通部擬訂計劃，報請行政院核定施行，但行政院已正式於民國七十年一月三日以台七十交 0006 號函將現有國際商港五億元以下之增擴建工程授權台灣省政府自行核定辦理。至於各國際商港之「管理與經營」則係由交通部委託省交通處所屬各港務局代行。是以港務局為「商港法」所謂之「商港管理機關」，負責各港之管理與經營。在「管理」方面除了港區公共安全與秩序之維護外、有所謂「裁判」之身份。在「經營」方面，除了公共設施之外，同時還自營大部份的港勤與棧埠業務，與其他公私事業機構同為營運機構（所謂都是「球員」），因此乃有「球員兼裁判」之議論。在未來的改制方向中，港務局的角色定位可有下列四項選擇：

1. 港務局仍定位為現行「商港法」所稱之「商港管理機關」，負責港埠行政管理（裁判？），但僅自營「商港法」所規定港埠公共設施（僅做裁判做得好的事！）。
2. 港務局除了同上所述行政兼營公共設施之外，並如現況自營大部份港勤與棧埠設施及服務（裁判兼球員？）。
3. 港務局除了同上所述行政兼營公共設施之外，現行自營港勤與棧埠設施及服務逐步開放民營（裁判，僅兼找不到適當球員的

球員？）。

4. 港務局定位為純營運機構，僅負責經營而不負責港埠的行政管理，交通部則依「商港法」自行在各港設「商港行政管理機關」（球員不兼裁判？）。

5.3.2 港務局組織型態的替選方案

按前述第四章有關國外港埠行政與營運體制之探討知悉，依港務當局之職能的不同，而有下列三種組織型態可供設計港務當局的組織選擇：

1. 政府行政部門（行政首長制）
2. 港埠委員會組織（委員制）
3. 公司組織（董事制）

台灣地區現行港務局為上列第一種政府行政部門的組織型態。

港埠管理委員會的組織要有充分獨立自主權，才能有效的經營。各級政府得視所欲干預的程度透過委員會成員的推派及委員會的運作影響各港之港埠政策與作為。委員會的成員可以參照外國經驗及本國特殊背景進行協商組成。一般而言，除了各級政府指派官方委員之外，要能包括各港相關航商、貿易商、港埠事業、地方及中立性之學者專家代表等等成員。雖然 Nagorski(1972) 曾建議開發中國家可以 5-10 人為原則，但究竟委員人數應為多少較為恰當要視各港實際狀況而定，有待未來進一步研商之必要。當然人數亦不能太多，以免癱瘓議事，如果要多也不妨依「多到愈少愈好」的原則進行編組。委員會組織的港埠，其港務局長 (port director) 則由委員會聘任，對委員會負責，執行委員會的決議及例行管理與營運事宜。這樣的組合類似公司組織的董事會及總經理的分工關係。在台灣地區，為解決「收歸中央」或「港市合一」之爭議的變通辦法之一，可能是組成港埠管理

委員會共管。

最後倘若港務局定位為純營運的事業機構而不兼港埠行政公權力的職能，則可以比照一些國外的港口，改組為公司的組織。然而以台灣地區現行港務局均為港務行政機關兼營港埠事業的性質而立，這種可行性是非常的低，因此不值得進一步設計與考慮。

5.3.3 港埠行政與營運分立方案方一 港務局棧埠管理處 改組為公營棧埠公司

由於現行港務局是兼行政與營運之事業機關，因此另一個港埠行政與營運分立的改制辦法，就是將港務局所屬「棧埠管理處」改組為公營棧埠公司。有關港務及該公司之歸屬，可有下列八個方案。各方案中實線 "——" 標隸屬關係，而虛線 "...." 則表行政上的業務監督管理關係。

方案一：省屬港務局——局屬棧埠公司

方案二：省屬港務局 省營棧埠公司

方案三：省屬港務局 各港所在地方院轄市或省轄縣、市營棧埠公司

方案四：交通部屬港務局 省營棧埠公司

方案五：交通部屬港務局 省、（院轄）市合營棧埠公司

方案六：交通部屬港務局 各港所在地方院轄市或省轄縣、市營棧公司

方案七：各港所在地院轄市或省轄縣、市營港務局——局屬棧埠公司

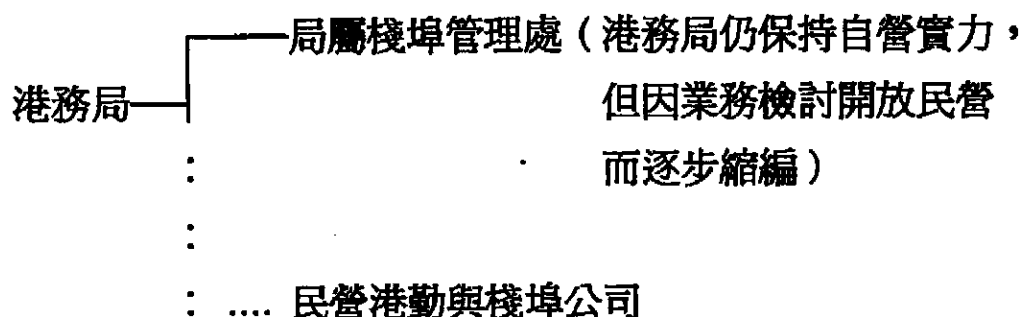
方案八：各港所在地院轄市或省轄縣、市營港務局 各地方所在地院轄市或省或省轄縣、市營棧埠公司

然而，上述將港務局所屬「棧埠管理處」改組為公營公司之各方案縱使可行，依我國政府對公營事業之管理體制來看，這仍然無法完全擺脫行政束縛而發揮其應有營運效率。

5.3.4 港務行政與營運分立方案之二 港埠業務民營化的替選方案

另外一個港埠行政與營運分立的辦法，就是港埠業務民營化。港務局專責港埠行政管理及自營港埠公共基礎建設與設施，而其他港埠設施與服務則逐步開效民間參與。關於港埠民營化的方向，本研究認定了下列兩個方案供選擇。各方案中，實線 "——" 表示隸屬關係，而虛線 "...." 則標業務上的行政管理關係。

方案一：「棧埠管理處」之業務逐步民營化：



方案二：「棧埠管理處」移轉民營：

港務局 民營港勤與棧埠公司 (原局屬「棧埠管理處」按「公營事業移轉民營條例」以出售股權方式開放民營，要點參閱下列第 15 題之內容)

以上所研擬之各項改制方案何者較佳或可行？本研究將在下一章綜合理論分析及經由郵寄問卷意見調查的結果進行評選。

第六章 台灣地區港埠行政與營運分立之替選方案評估

前一章所認定的各種改制方案究竟何者較佳？何者比較可行？在做方案選擇時，光憑學理的分析與評估是無法得到定論的，因為較佳的方案受現實的限制不一定可行，有必要多加考慮現實狀況及各界相關人士之接受性，才能獲得共識，選出政策方案及研擬相關配合措施。

基於上述理由，本研究除了學理分析之外，乃再以郵寄問卷調查的方法，對改制方案所涉及之利害關係人與單位，以及學者專家之意見進行調查。從這次調查統計的結果可凝聚出比較具有共識而可行的方案，這乃是本研究除了學理分析外，在進行方案評選時最主要的依據。茲將本研究在評選較佳方案時所採用的原則，以及郵寄問卷調查的方法及統計分析評估的結果分成五節來說明。

6.1 較佳方案的評選原則

本研究在設計及篩選較佳方案時，除了儘量確保其符合我國傳統及國情，以及憲法下的政治體制及依法（含修法）行政等等一般性原則之外，也依照前面各章的研究結果確立了下列三大原則：

1. 中央與地方行政分權原則：

為追求港埠經營的效率，在行政上凡有全國一致性者歸中央政府部門，而具有地方性質者則歸地方政府部門負責。這個原則除了確立有全國一致性質之「航政」歸中央政府交通部主

管之外，在港埠行政方面，全國性的港埠規劃、興建及協調事宜也歸交通部，而各港的營運方面的事宜則可交地方政府主管。

2. 政商分離原則：

政府部門負責公權力行使的行政事務，而港埠商業化的經營組織則予以企業化。前者包括「航政」及「港埠行政」，由政府部門負責，而後者則可採取獨立之公營的港勤及棧埠公司組織予以企業化經營。但若公營公司仍然無法發揮效率的經營，則可採民營化之方向，而有下列「公私分工」的原則。至於「航政」與「港埠行政」是否分立，則要視港務局是否兼營運而定。若是港埠業務大都民營化，則港務局兼此兩項均為公權力行使之行政事務，實亦無不可。

3. 公私分工原則：

凡屬公共性的港埠設施與服務由政府所設港埠當局負責，而商業化性質的港埠服務則由民間參與經營。然而，有必要而民間無參與意願的營運項目則仍由港埠當局負責營運。這個原則確立港埠「民營化」的方向，而引導台灣港埠從「營運港」轉型為「地主港」的經營型態。

6.2 問卷調查方法

1. 調查目的

本研究針對我國台灣地區港埠行政與營運分立之問題進行通信問卷調查。這項調查的目的旨在了解各相關人士對各議題之看法，藉供評估各項改制方案及研擬相關配合措施之參考。

2. 調查要項

包括大下列五大單元：

- (1) 關於各港航政與港埠行政分立之意見。
- (2) 航政與港埠行政分立之後，港務局之角色定位問題。
- (3) 對航政與港埠行政管理組織系統之看法。
- (4) 對各港埠行政與營運分立之各方案的看法。
- (5) 民營化相關配合措施。

問卷調查表之內容及調查統計結果，詳如附錄 6.1 及 6.2。

3. 調查對象：

由於本次研究之議題，牽涉之單位及相關人士較為廣泛，為求集思廣益，故問卷調查對象包括了官方、港埠當局、港埠業者、港埠使用者、工會及專家學者等六方面。

4. 抽樣方法：

本研究針對上述調查對象作問卷調查，其抽樣方法說明如下：

- (1) 交通部航政司：航政司及司長，各相關科之科長各一份。
- (2) 省交通處第三科：第三科及其科長各一份。
- (3) 四大國際商港港務局：各港之局長、副局長、主任秘書、港務長、副港務長、總工程司及各一級單位之主管為必然問卷調查對象。另局屬各一級單位各寄發五份，委由各單位自行分發給各相關人員填寫。
- (4) 民營裝卸倉儲業：普查基隆港、台中港、高雄港等地主要民營裝卸倉儲業者。
- (5) 航 商：以民國 80 年航政司編「中華民國國籍船舶資料」為抽樣清冊，定期航商必查，其他不定期航商隨機抽樣 100 家為問卷調查對象。

(6) 代理行：以民國 82 年「中華民國全國船務代理公會會員名冊」為抽樣清冊，其中對台中港 27 家，花蓮港 5 家作普查，其餘 68 家為隨機抽樣，總共抽樣樣本為 100 家。

(7) 工會：因工會組織及意見表達均極嚴謹，而且以基、高兩港問題具代表性，本研究僅寄發給高雄港碼頭工會及基隆港碼頭工會之理事長。

5. 問卷回收情形：

總共寄出問卷調查 621 份，回收 334 份，總回收率為 53.78%。詳細之問卷調查回收情形統計如表 6.1。

6. 調查結果之限制：

茲將本研究調查之限制分述如下：

- (1) 本問卷調查之各項問題，都是相當深入，故問卷問題填答的真實性可能受到填答者的了解程度而有所影響。
- (2) 本問卷調查在港務局方面，由於發文委託各港務局鼎力協助，以致其回收率及有效樣本均極高，而造成港務局方面之影響力加重。因此，在分析時有必要區別港務局及非港務局的受訪者之不同意見。

6.3 航政與港埠行政分立制度之評估

現行由省屬港務局內的「航政組」辦理交通部委託航政業務，因有如第三章所分析之諸多問題，所以從適法性及航政，港埠行政管理的理論觀點而言，似乎有必要加以分立，而將航政職權從港務局分離出來之必要。然而因為航政與港埠行政合一已久，如果要分立是否可行？本研究乃利用問卷調查的結果來輔助評估其可行性。茲將調查結

表 6-1 問卷調查回收情形統計表

單 位	樣 本 數	回 收 樣 本 數	回 收 率 (%)
1. 交通部航政司	6	6	100%
2. 省 交 通 處	2	2	100%
3. 民營裝卸倉儲業	7	3	42.9%
4. 航商及代理行	200	53	26.5%
5. 工 會	2	1	50%
6. 專 家 學 者	20	12	60%
7. 港 務 局	384	257	66.9%
合 計	621	334	53.8%
7.1. 基 隆 港	107	77	71.96%
7.2. 高 雄 港	125	85	68%
7.3. 台 中 港	83	47	56.6%
7.4. 花 蓮 港	69	48	69.6%

果分四小節來敘述。

6.3.1 有關港務局兼辦航政業務之妥當性

目前在省屬各港務局內設置「航政組」辦理交通部所委託辦理之航政業務（含：船舶、船員、航業等之監理及海事、技術等），是否妥當？茲將調查結果分析如下：

1. 大多數人認為港務局兼辦航政業務並不妥當。在全體受訪的 333 人中，如表 6-2 所示，有 45.7% 認為「不妥當」；若加上另有 13.5% 的人認為「非常不妥當」，則共有 69.2% 的人認為不妥當，約佔全部受訪者的七成。而認為「妥當」及「非常妥當」者共僅佔 21.6%，利用卡方檢定這兩組對立意見，發覺在 5% 的水準下其差異是非常顯著的（ $\chi^2 = 21.523 > 3.841$ ）。
2. 就港務局受訪者而言，其情形也與上述整體結果類似，認為「不妥當」者佔 50%，而認為「非常不妥當」者則佔 15.2%，合計為 65.2%。其中航政組受訪 24 人中，更有合計共達 75% 認為「不妥當」或「非常不妥當」。
3. 非港務局的受訪者的意見雖與上述一致，不過並沒有顯著性地認為妥與不妥。在 77 人中，合計有 38.9% 認為「不妥當」或「非常不妥當」，但也有合計 32.5% 的人認為「妥當」或「非常妥當」，其間更有 28.6% 的人認為「尚無妥當或不妥當」的問題。另外如表 6-2 所示，其中尚有省交通處及工會認為港務局兼辦航政是妥當的。利用卡方檢定結果，這三種意見之間在 5% 的水準之下並不顯著（ $\chi^2 = 1.613 < 5.991$ ）。
4. 綜合上述可知港務局的人員明顯地認為港務局兼辦航政業務並不妥當，不過非港務局的人雖也可同意此一觀點，但比較沒有明顯地認為這是個問題，因此對其而言，港務局兼不兼辦航政

表 6-2 港務局兼辦航政業之妥當性

	非常妥當	妥當	尚無妥與不妥	不妥當	非常不妥當	總計
合 計	13 (3.9)	59 (17.7)	64 (19.2)	* 152 (45.7)	45 (13.5)	333 (100)
1. 港務局人員	10 (3.9)	37 (14.5)	42 (16.4)	* 128 (50.0)	39 (15.2)	256 (100)
1-2 航政組	1 (4.2)	4 (16.2)	1 (4.2)	* 12 (50.0)	6 (25.0)	24 (100)
2. 非港務局人員	3 (3.9)	22 (28.6)	22 (28.6)	* 24 (31.1)	6 (7.8)	77 (100)
2-2 省交通處	0	* 2	0	0	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	0	1	1	1	0	3
2-4 航商及代理行	3	13	* 19	15	2	52
2-5 工 會	0	1	0	0	0	1

註：1.* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

2. 括弧中的數字代表百分比。

尚無太大關係。經卡方統計檢定這個結果發覺港務局及非港務局兩組人員對「妥當」與「不妥當」之兩種看法有顯著的差異($\chi^2=4.53>3.841$)。也就是說：縱使港務局人員認為兼辦航政不妥，非港務局人員則認為尚無大礙。

6.3.2 港務局「航政組」改隸交通部依航業法成立之「航政局」之妥當性

若將目前省屬各港務局內之「航政組」改隸於交通部，未來依現行「航業法」規定成立之「航政局」，而分別駐在各港辦理其航政轄區內之航政業務，是否妥當？這個問題可以說幾乎大多數一致性地認為是妥當的。茲根據表 6-3 說明如下：

1. 全體而言，331名受訪者中有60.7%及18.1%分別認為「妥當」及「非常妥當」，合計共為78.9%，約近八成。而有13%認為尚無妥或不妥，另共僅有8.2%認為「不妥當」及「非常不妥當」，其差異是非常顯著的。
2. 就港務局的受訪者而言，其普遍意見與上述雷同，但港務局「高層主管」11人在妥與不妥之五項選擇中有4人認為「無妥與不妥」的問題，另各別有3人認為「妥當」及「非常妥當」合計6人。
3. 非港務局的受訪者也與上述有同樣的看法。合計有77.9%認為「妥當」及「非常妥當」，而僅有3.9%認為不妥當。
4. 綜合而言，大家普遍認為交通部能依法成立「航政局」，而將港務局的航政組改隸「航政局」。雖然如前述非港務局人員（尤其是官方及航商業者）有認為港務局兼辦航政業務並無不妥，不過若加上成立航政局，則都傾向於贊同航政局而將港務局的「航政組」改隸航政局的「航政與港埠行政分立」的方案。

表 6-3 港務局「航政組」改隸交通部「航政局」之妥當性

	非常妥當	妥當	尚無妥與不妥	不妥當	非常不妥當	總計
合 計	60 (3.9)	* 201 (17.7)	43 (19.2)	25 (45.7)	2 (0.6)	331 (100)
1. 港務局人員	48 (18.9)	* 153 (60.2)	29 (11.4)	22 (8.7)	2 (0.8)	254 (100)
2. 非港務局人員	12 (15.6)	* 48 (62.3)	14 (18.2)	3 (3.9)	0 (0.0)	77 (100)

註：1.* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

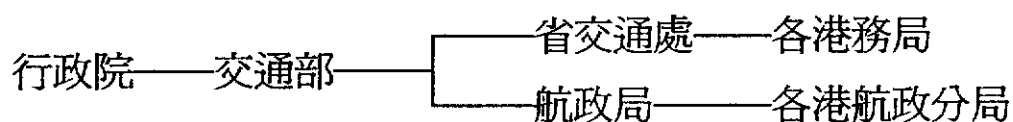
2. 括弧中的數字代表百分比。

港務局及非港務局人員對本議題之看法並無顯著差異 ($\chi^2 = 0.678 < 3.841$)。

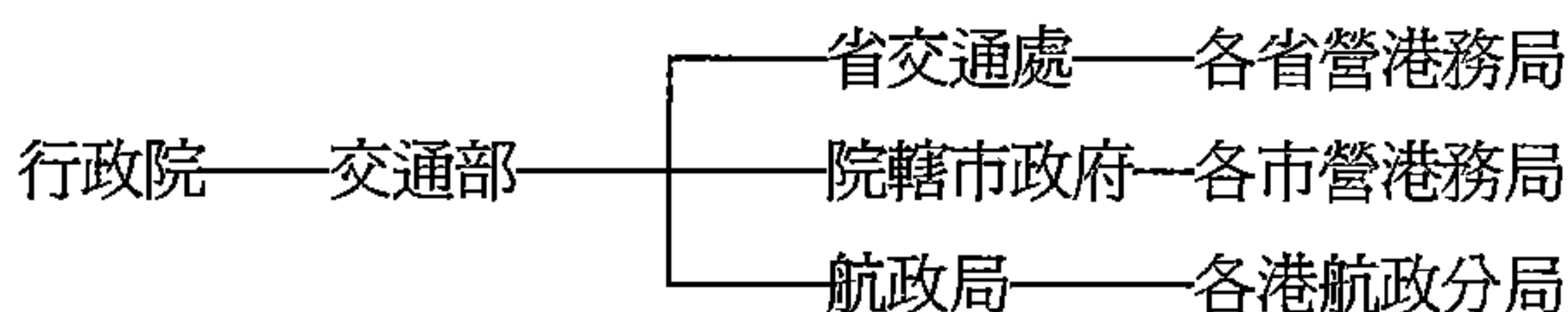
6.3.3 航政與港埠行政管理組織系統

倘若各港務局所屬「航政組」改隸交通部依「航業法」規定成立之「航政局」，而成爲其在各港之「航政分局」（或「航政辦事處」），而港務局則專責各港之管理與經營。本研究研擬四個方案供受訪者依序以 1 . 2 . 3 . 4 之數字排列其偏好次序，填答的結果，整理如表 6-4。茲根據該調查評選結果將各方案排列如下：

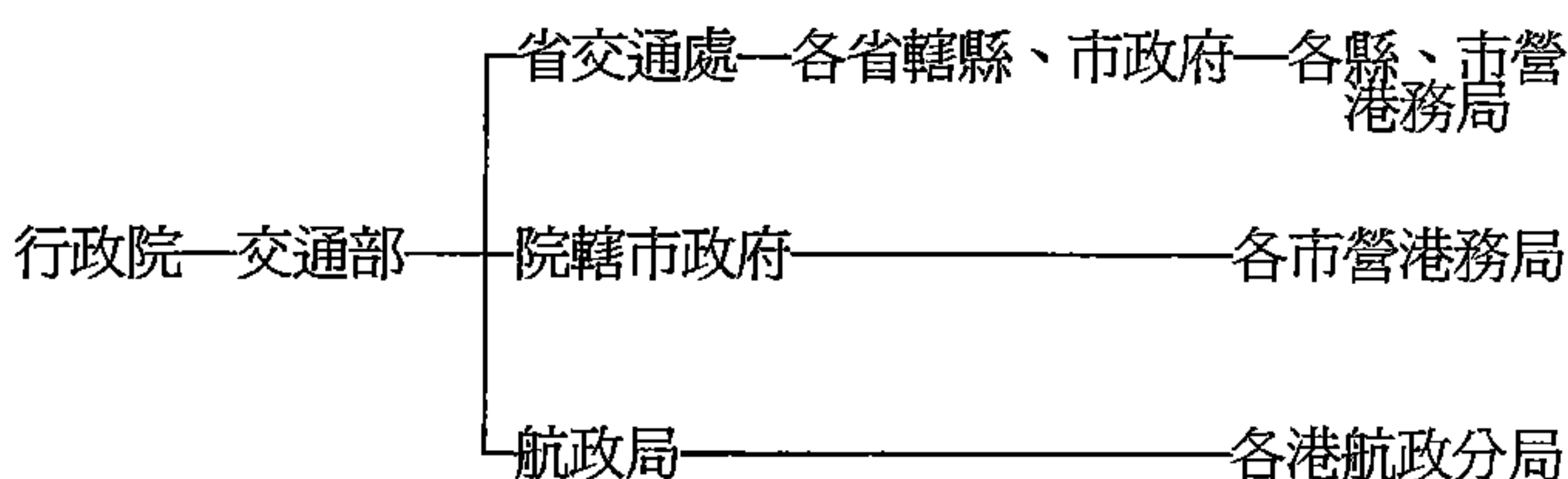
第二優先： 方案一：各國際商港仍委由省府代管：



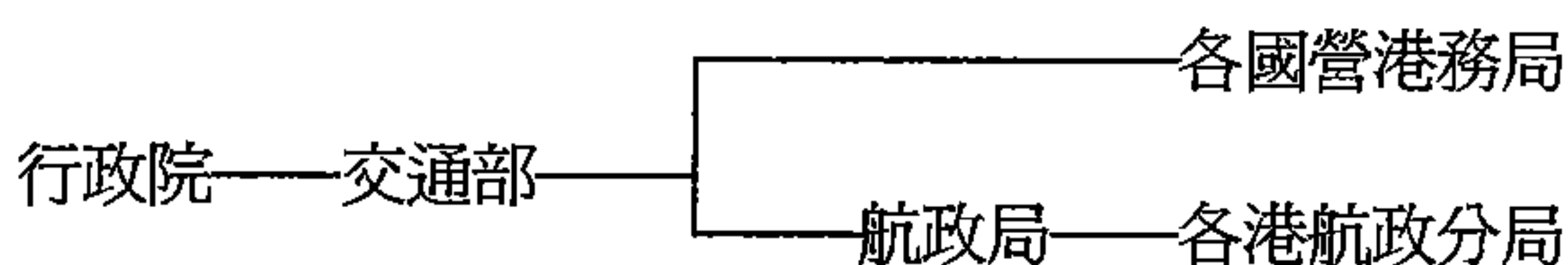
第三優先：方案二：各國際商港分別委由各港所在院轄省、市政府
 代管：



第四優先：方案三：各國際商港分別委由各港所在地方政府代管：



第一優先：方案四：各國際商港之港務局依現行「商港法」第十一
 條：「交通部為管轄國際商港，於各港設商管
 理機關」之規定，改隸交通部：



從上列各方案的優先順序可知：

1. 第一優先為方案四，即交通部成立「航政局」，各港「航政組」改隸「航政局」，而港務局則收歸國營，改屬交通部。這完全符合現行「航業法」及「商港法」之體制，可謂最適合現行法制，而無需修法即可執行。這個方案也符合立法院在 82 年 4 月份通過要求交通部將港務局收回自營之作為。不過顧及港務局改隸中央之可能障礙及「港市合一」之爭議問題，本方案或許可列為長期目標。

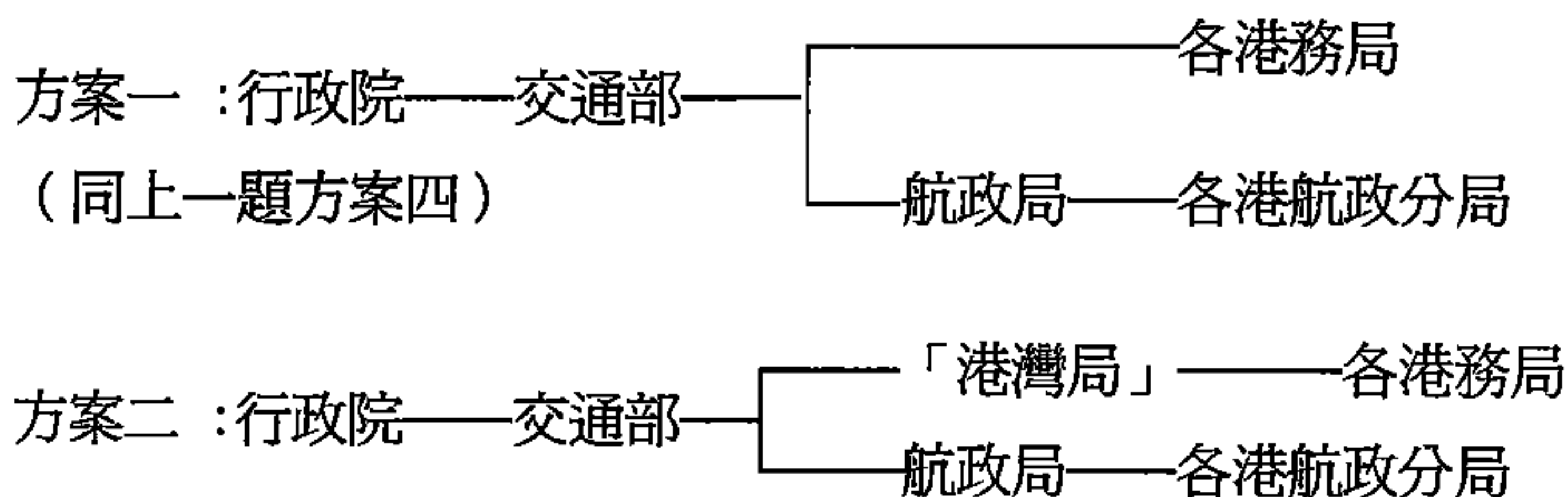
表 6-4 航政與港埠行政管理組織系統方案評選結果

	□方案一				□方案二				□方案三				□方案四				全部 總計
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
合 計	13	* 142	42	25	5	50	* 155	13	13	15	21	* 174	* 180	16	3	14	881
1. 港務局人員	11	* 125	29	14	2	37	* 131	10	4	8	16	* 152	* 151	10	3	7	710
2. 非港務局人員	2	* 17	13	11	3	12	* 24	3	9	7	5	* 22	* 29	6	0	7	171

註：1.*代表最大多數受訪者選擇的項目。
2.括弧中的數字代表百分比。

2. 第二優先為方案一，即交通部依法成立「航政局」，各港「航政組」改隸「航政局」，但港務局仍維持現況隸屬於省交通處，這個次佳方案是比較顧慮到現實。雖然是次佳的方案，但可能也是短期間要改制比較可行的方案，因為若要將港務局一併改隸交通部則必定造成省屬財產經營權及人員移轉等諸多問題；另外仍有「港市合一」的問題。
3. 港務局改採「港市合一」分屬省政府及院轄市的第二方案排在第三優先，而港務局改隸各地方縣、市政府的方案（第三方案）則排在最後。這顯示現行的「港市合一」，尤其是降低層級到各港所在地方政府的「港市合一」案比較不被各方接受。當然本研究的調查並未反映各地方政府主張「港市合一」之心聲。

另外倘若各港務局依「商港法」之規定，改隸交通部，而為其在各港負責港埠行政管理與經營之「商港管理機關」，則在交通部與各港務局之間有沒有必要增設「港灣局」統籌管理？或併由依「航業法」所設之「航政局」管理？本研究擬訂了下列四個方案供填寫優先次序（1、2、3、4）。各方案中實線“——”標隸屬關係，而虛線“- - - -”則表示行政上的業務監督管理關係。



方案三：行政院——交通部——航政局——
 各港務局
 各港航政分局

方案四：行政院—交通部—航政局——各港航政分局 ... 省或市屬
 （或稱航政（或稱航政港灣 各港務局
 港灣局） 分局，兼管港（不兼行政，
 埠行政） 專責營運）

茲將調查結果（如表 6-5）分析如下：

1. 就整體或就港務局受訪者而言，其優先順序與上列各方案的排列次序正好一致，也就是最多人選擇方案一為第一優先，這也就是港務局收歸國營的方案。再次為方案二改隸另外成立之「港灣局」。然而在港務局受訪者中，航政組及棧埠處的人所選擇的第一及第二順位與其他部門的人員之選擇正好互換。他們較多數選擇方案二為第一優先，而方案一為第二優先。不過儘管如此，方案二可能增加政府組織編制，其可行性可能沒有第三方案均歸屬「航政局」可行。另外，港務局人員最不喜歡方案四，可能是因為其層級太低又不兼行政的關係，尤其是前一個原因。
2. 非港務局的受訪者除了因「航商及其代理行」有最多人選擇方案四為第一優先考慮，而使得整個非港務局人員之第四優先選擇方案四之傾向不明顯地表現之外，與港務局人員之選擇不同之處在較多人選方案三為第二優先，而方案二則為第三優先。這可能也充分考慮了上述方案二需再另增「港灣局」之編制使然，從而傾向於在交通部層級由「航政局」合一總管「航港」，也算是理性的抉擇。至於方案一是否為第一或第二優先則模糊不清。但不論如何，航商似乎都除了較傾向於成立「航政局

表 6-5 交通部層級的航政與港埠行政管理組織系統調查結果

	□ 方 案 一				□ 方 案 二				□ 方 案 三				□ 方 案 四				全 部 總 計
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
合 計	129*	53	30	17	49	91*	73	17	40	61	95*	31	23	7	12	184*	912
1. 港務局人員	118*	42	21	7	43	84*	57	5	32	41	84*	29	7	4	7	167*	748
1-A 基隆港	34*	7	10	2	9	23*	18	3	6	21	24*	2	3	2	1	48*	213
1-B 高雄港	45*	12	6	1	12	29*	22	1	18	5	13	25*	0	1	3	55*	248
1-C 台中港	19*	12	3	0	7	14*	13	1	6	9	18*	2	3	0	1	31*	139
1-D 花蓮港	20*	11	2	4	15	18*	4	0	2	6	29*	0	1	1	2	33*	148
1-1 高層主管	6	1	0	0	1	6*	0	0	0	0	7*	0	0	0	0	7*	28
1-2 航政組	4	7*	0	2	5*	3	4	1	3	3	7*	0	2	1	1	9*	52
1-3 棧埠處	3	7*	1	0	7*	1	4	0	2	3	7*	0	0	0	0	12*	48
1-4 其他部門	105*	26	20	5	30	74*	49	4	27	35	63*	29	5	3	6	139*	620
2. 非港務局人員	11*	11	9	10	6	7	16*	12	8	20*	11	2	16	3	5	17*	164
2-1 交通部	0	1	0	1	0	0	2*	0	1	1	0	0	1	0	0	1	8
2-2 省交通處	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	8
2-3 民營裝卸倉儲業	2	1	0	0	1	1	1	0	0	1	2*	0	0	0	0	3	12
2-4 航商及代理行	7*	6	5	7*	2	4	9	10*	4	12*	7	2	12*	3	4	6	100
2-5 工會	0	1*	0	0	1*	0	0	0	0	0	1*	0	0	0	0	1*	4
2-6 專家學者	1	2	3*	2	2	1	4*	1	2	5*	1	0	3	0	0	5*	32

註：1.*代表最大多數受訪者選擇的項目。

2. 括弧中的數字代表百分比。

」之外，也有認為港務局不兼行政而專責營運之傾向。

6.3.4 未決替選方案

就航政與港埠行政兩者同屬政府行政公權力的行使而言，雖然最好能夠分立，但若遷就現實，也並非分立不可，最關鍵性的決定因素是在於港務局是定位為行政機關？或是營運的機構？港務局若不兼營運而僅為行政機關，則航政與港埠行政都由港務局辦理實無不可，並非不分立不行。本研究將在下一章探討這個港務局定位的問題。

有鑑於上述現實問題的考慮，本研究提出下列兩個方案可供替選，而未便立即主觀裁定：

1. 港務局不兼航政：

航政與港埠行政均由未來依法成立的「航政局」辦理，港務局所屬「航政組」改隸「航政局」。亦即港務局不再兼管航政業務，其所屬「航政組」脫離港務局。此時港務局為港埠行政管理機關，而航政則由「航政局」駐在各港的「航政分局或辦事處」辦理。不過若「航政局」不成立，則亦可考量僅將各港「航政組」直接改隸交通部。

2. 港務局兼航政：

倘若「航政局」不能成立，則維持現況，航政與港埠行政均由港務局負責辦理。港務局也一併改隸交通部之後，若民營化的程度很高，屆時亦可有由港務局兼航政之方案可選。這類似韓國整個「海運港灣廳」的體制。若採此一方案，則最好修改「航業法」及「商港法」，將交通部層級的「商港管理機關」及「航政局」統稱為「航政港務局」。

評估上述兩個方案均各有其問題。在一方面，若港務局不兼航政，則現行港務局「航政組」要脫離用人費率制度的港務局會產生員工

薪水降低而抗拒的問題。在另一方面，如果港務局仍兼航政，則不利於港務局現行仍兼營運的角色。因此若要採此一方案，港埠行政與營運勢必要分立。這些問題將在下一節進行評估。

6.4 港埠行政與營運分立制度之評估

姑且不論港務局兼辦航政業務的問題，現行港務局依法執行港埠行政管理的公權力，又自營大部份港埠設施與服務的體制，綜合第三章的分析可知，至少有下列缺失：

1. 公權力行使與商業化活動的角色混淆（球員兼裁判？）
2. 政府行政部門兼商業化營運的效率缺失，這主要是在港埠經營上無法發揮獨立自主及追求商業化經營的效率所造成的缺失。

有鑑於台灣地區港埠內外部經營環境的變遷與挑戰（如第四章的檢討）以及追求港埠營運的效率，本研究認為目前港務局的角色定位及其經營型態都已經到了必須檢討改變的時機。這項努力涉及現行港務局兼管港埠行政及營運雙重職能的組織，是否要加以分立？以及如何分立的問題。

本研究針對上述問題研擬了改制方案及配合措施，除了進行實地訪查與座談之外，另外也進行郵寄問卷做意見調查，藉為評估各替選方案之依據。詳細問卷調查結果也都列在附錄 6.1。茲綜合分析其調查結果，分述如後。

6.4.1 台灣地區港埠營運效率問題的認定

不論國營、省營或市營，也縱使不兼航政管理業務，現行港務局仍為行使港埠行政公權力的管理機關，又是自營大部份港埠設施與服務的政府事業機構，以致受到行政上的人事、財務及相關法規制度的

束縛而無法發揮其營運上的效率。因此，為提高港埠營運效率，在體制上要使港埠營運能擺脫行政上的層層束縛才能奏效。從本研究調查結果如表 6-6 所示可知這個看法普遍獲一致的認同。在全體受訪者中共有近九成（88.6%）「贊同」或「非常贊同」此一看法。除了表示無意見者之外，港務局及非港務局的受訪者之看法並無差異（ $\chi^2 = 0.094 < 3.841$ ）。

此一調查結果顯示不論將來港務局的行政與營運是否分立，最為關鍵性的是要能使其獨立自主經營。若為達此目的而非分立不可，則只能傾向於分立的方案。茲在下面各節探討及評估分立的方案。

表 6-6 港埠營運不能獨立自主影響效率的意見調查結果

	非常 贊同	贊同	沒意見	不贊同	非常不 贊同	總 計
合 計	129 (38.9)	* 164 (49.7)	20 (6.0)	17 (5.1)	1 (0.3)	332 (100.0)
1. 港務局人員	106 (40.9)	* 123 (47.5)	17 (6.3)	12 (4.6)	1 (0.4)	259 (100.0)
2. 非港務局人員	23 (31.5)	* 42 (57.5)	3 (4.1)	5 (6.9)	0 (0.0)	73 (100.0)

註：1.* 代表最大多數受訪者選擇的項目。
2. 括弧中的數字代表百分比。

6.4.2 未來港務局的角色定位問題

依現行「商港法」體制，國際商港之「規劃與興建」係由交通部

擬訂計劃，報請行政院核定施行，但行政院已正式於民國七十年一月三日以台七十交 0006 號函將現有國際商港五億元以下之增擴建工程授權台灣省政府自行核定辦理。至於各國際商港之「管理與經營」則係由交通部委託省交通處所屬各港務局代行。是以港務局為「商港法」所謂之「商港管理機關」，負責各港之管理與經營。在「管理」方面除了港區公共安全與秩序之維護外、有所謂「裁判」之身份。在「經營」方面，除了公共設施之外，同時還自營大部份的港勤與棧埠業務，與其他公私事業機構同為營運機構（所謂都是「球員」），因此乃有「球員兼裁判」之議論。

針對上述問題，本研究研擬了下列四個不同的港務局角色定位供選：

1. 港務局仍定位為現行「商港法」所稱之「商港管理機關」，負責港埠行政管理（裁判？），但僅自營「商港法」所規定港埠公共設施（僅做裁判做得好的事！）。
2. 港務局除了同上所述行政兼營公共設施之外，並如現況自營大部份港勤與棧埠設施及服務（裁判兼球員？）。
3. 港務局除了同上所述行政兼營公共設施之外，現行自營港勤與棧埠設施及服務逐步開放民營（裁判，僅兼找不到適當球員的球員？）。
4. 港務局定位為純營運機構，僅負責經營而不負責港埠的行政管理，交通部則依「商港法」自行在各港設「商港行政管理機關」（球員不兼裁判？）。

茲將調查結果列如表 6-7，並分析如下：

1. 就全體受訪者而言，選擇第三方案「逐步開放民營」者為最多，佔全體的 39%，次為第一方案，即港務局扮演「純粹地主港」而不從事商業化營運的角色，佔 32%。再次為第四項方

表 6-7 未來港務局的角色定位意見調查結果

	□ 1	□ 2	□ 3	□ 4	總 計
合 計	96 (32.0)	22 (7.3)	* 117 (39.0)	* 65 (21.7)	300 (100.0)
1. 港務局人員	73 (30.3)	19 (7.9)	* 98 (40.6)	51 (21.2)	241 (100.0)
1-D 花蓮港	* 19	5	16	8	48
1-1 高層主管	* 4	1	3	1	9
1. 非港務局人員	* 23 (39.0)	3 (5.1)	19 (32.7)	14 (23.7)	59 (100.0)
2-4 航商及代理行	* 15	1	11	13	40

註：1.* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

2. 括弧中的數字代表百分比。

案港務局定位為純營運機構不兼行政，佔21.7%。最後一項方案即維持現況，是排序最後的，僅有 7.3% 的比例認為現況適當。

2. 上述結果主要是反映了港務局受訪者的看法。雖有少數例外（如花蓮港及高層主管），但其選擇第一及第三方案之傾向之差

異在統計上並不顯著 ($\chi^2=2.13<3.841$) 。

3. 然而非港務局的人員的看法則比較傾向於第一方案（純粹地主港）佔 39%，再次為第三方案（逐步開放民營）佔32.2%。不過這二項選擇的差異在統計上並不顯著（ $\chi^2=0.92<3.841$ ）。另外，航商及代理行則除了第一方案之外，也較傾向於第四方案，即盼望港務局不兼行政而專責營運。
4. 綜合上述分析可知港務局的受訪者最偏好於「逐步開放民營」的方案，再就是逐步走向「純粹地主港」的角色，不論如何港務局仍兼行政公權力之行使。不過非港務局的受訪者，則比較傾向於後者。若綜合後兩方案為「逐步民營化」到「純粹地主港」的角色，則應是各方比較可以接受的。雖然航商及代理行也有次多的人認為港務局可定位為純營運而不兼行政之角色，這無疑是期望港務局加強其營運的功能，但衡量港務局的現況，該一選擇的可行性可能會比較低。

倘若各港務局定位為純營運機構，若不改隸交通部而採取「港市合一」之制度是否比較妥當？本研究調查結果（如表 6-8）顯示幾乎大多數人均認為不妥。就全體而言，認為「不妥當」者佔44.7%，認為「非常不妥當」者佔26.8%，合計有高達71.5%的受訪者認為不妥，而僅有共18.9%認為「妥當」及「非常妥當」。這不但主要是港務局的受訪者的反映，而且非港務局的受訪者也有同樣的傾向，只是在程度上認為不妥者較上述比例小（共68.6%），而認為妥當者較上述比例高（共34.3%）而已。這些都顯示受訪者不太認為應降低港務局的層級，甚至有如前所述認為應予提升至國營的傾向。

表 6-8 「港市合一」之港埠營運制度的意見調查結果

	非常 妥當	妥當	尚無妥 與不妥	不妥當	非常不 妥 當	總 計
合 計	14 (4.5)	45 (14.4)	30 (9.6)	* 140 (44.7)	84 (26.8)	313 (100.0)
1. 港務局人員	5 (2.1)	30 (12.3)	25 (10.3)	* 108 (44.4)	75 (30.9)	243 (100.0)
2. 非港務局人員	9 (12.9)	15 (21.4)	5 (7.1)	* 32 (45.7)	9 (12.9)	70 (100.0)

註：1.* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

2. 括弧中的數字代表百分比。

6.4.3 港務局組織的變革--港埠管理委員會

台灣地區現行港務局的組織是為政府部門的「行政首長制」的架構，也就是說相當於公司總經理的局長為行政部門的首長，執行上級省交通處或更上級交通部之決策。此種組織架構在港埠營運方面可能沒有像公司組織有個董事會所扮演的高層自主決策功能，因此世界各主要港口除了少數不兼港埠行政職能者有採「港埠公司」組織之外，大多數港口不論是由何級政府部門經營，也都充分授權成立一獨立性較高的「港埠管理委員會」扮演類似公司董事會之角色。所不同者則是委員會可以容納各級政府官員、航商、貿易商界、工會及學者專家代表之委員，兼顧各方利益。委員會之決議交由其聘用之港務局長負責執行，而港務局許多營運上的重大政策性決定只要符合政府政策，

只要委員會決議即可，委員會再向相關政府部門負責，而不必逐級上報，除非要向上級政府部門爭取補助。這將有助港務局擺脫政府行政上的束縛。

本研究調查受訪者就其對所瞭解的這種「港埠管理委員會」的組織認為是否值得我國進一步研究嘗試的看法，其結果（表 6-9）顯示大多一致地認為值得嘗試。除了無意見者之外，港務局及非港務局的受訪者之看法並無差異（ $\chi^2=0.175<3.841$ ）。

不過究竟港埠管理委員會的組織是否適於台灣地區的港務局的組織？這要看該委員會能否充分經立法獲得授權而能發揮類似國外港埠管理委員會之獨立自主經營效率而定。若未能因而取得獨立自主的經營與決策權，那只有換湯不換藥而已，港埠行政與營運還是要另外設法分立。

表 6-9 對「港埠管理委員會」組織的看法調查結果

	非常 值得	值得	沒意見	不值得	非常不 值得	總 計
合 計	67 (21.3)	* 178 (56.5)	34 (10.8)	29 (9.2)	7 (2.2)	315 (100.0)
1. 港務局人員	43 (17.7)	* 141 (58.3)	29 (12.0)	* 23 (9.5)	6 (2.5)	242 (100.0)
2. 非港務局人員	24 (32.9)	* 37 (50.7)	5 (6.8)	6 (8.2)	1 (1.4)	73 (100.0)

註：1.* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

2. 括弧中的數字代表百分比。

6.4.4 港埠行政與營運分立方案之一——港務局棧埠管理處改組為公營棧埠公司

由於現行港務局是兼行政與營運之事業機關，因此港埠行政與營運分立的改制辦法之一，就是將港務局所屬「棧埠管理處」改組為公營棧埠公司。不過這涉及港務局及該公司之歸屬問題。本研究共研擬了八個方案供受訪者，以 1 . 2 . 3 ... 8 排列偏好順序。各方案中實線 "——" 標隸屬關係，而虛線 "...." 則表示行政上的業務監督管理關係。其結果整理如表 6-10 。

從上述港務局及非港務局受訪人員之偏好觀察可知：

1. 就全體人員或港務局受訪人員之選擇而言，以方案四將港務局改隸交通部及省屬棧埠公司的方案最受歡迎，其次為省及院轄市合營之棧埠公司（方案五），再次為各港所在地方政府經營之棧埠公司（方案六）。其他方案像省屬港務局或地方政府所屬港務局，都分別依序排在後面。
2. 非港務局的人員的選擇比較不是非常一致，不過仍然是以選擇方案四（國營港務局，省營棧埠公司）為第一優先者為最多。然而第二及第三順位並未明白顯示出來，而各別有兩個方案排第四及第六順位。亦即第二及第五方案都排在第四順位，而各地方縣市政府經營公營棧埠公司（方案三及方案六）都排在第六順位。不過這些順序與表中括弧所示之順序並無顯著差異，若不考慮此等不一致之差異則大致與上述港務局人員之順位雷同，僅第四及第五順位互調，顯示非港務局人員比較傾向公營棧埠公司不要屬於港務局而已。

然而本研究另外綜合各方意見評估結果發覺上述將港務局所屬「棧埠管理處」改組為公司之各方案縱使可行，依我國政府對公營事業

表 6-10 港務局及公營棧埠公司之歸屬關係意見調查結果

偏 好 順 序			方 案 內 容
全 體	港 務 局	非 港 務 局	
4	4	5	方案一：省屬港務局——局屬棧埠公司
5	5	4	方案二：省屬港務局 省營棧埠公司
6	6	6	方案三：省屬港務局 各港所在地方法院轄市或省轄縣、市營棧埠公司
1	1	1(2.3)	方案四：交通部屬港務局 省營棧埠公司
2	2	4(1)	方案五：交通部屬港務局 省、（院轄）市合營棧埠公司
3	3	6(3)	方案六：交通部屬港務局 各港所在地方法院轄市或省轄縣、市營棧公司
7	7	7	方案七：各港所在地院轄市或省轄縣、市營港務局——局屬棧埠公司
8	8	8	方案八：各港所在地院轄市或省轄縣、市營港務局 各地方所地院轄市或省轄縣、市營棧埠公司

註：括弧中之數字代表各該方案之排序無顯著差異。

之管理體制來看，這仍然無法完全擺脫行政束縛而發揮其應有營運效率。表 6-11 所顯示的意見調查統計結果發現幾乎全體一致贊同這個看法。全體而言「贊同」及「非常贊同」這個看法的共佔83.7%，而除了少數無意見者外，港務局及非港務局的受訪者之看法也無差異（ $\chi^2=0.224<3.841$ ）。因此本研究乃再提出下一小節所分析的「港埠業務民營化」的方案。

表 6-11 公營棧埠公司之無效性意見調查結果

	非常 贊同	贊同	沒意見	不贊同	非 常 不贊同	總 計
合 計	64 (19.7)	* 208 (64.0)	21 (6.5)	31 (9.5)	1 (0.3)	325 (100.0)
1. 港務局人員	47 (18.7)	* 166 (65.9)	16 (6.3)	22 (8.7)	1 (0.4)	252 (100.0)
2. 非港務局人員	17 (23.3)	* 42 (54.5)	5 (6.9)	9 (12.3)	0 (0.0)	73 (100.0)

註：1.* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

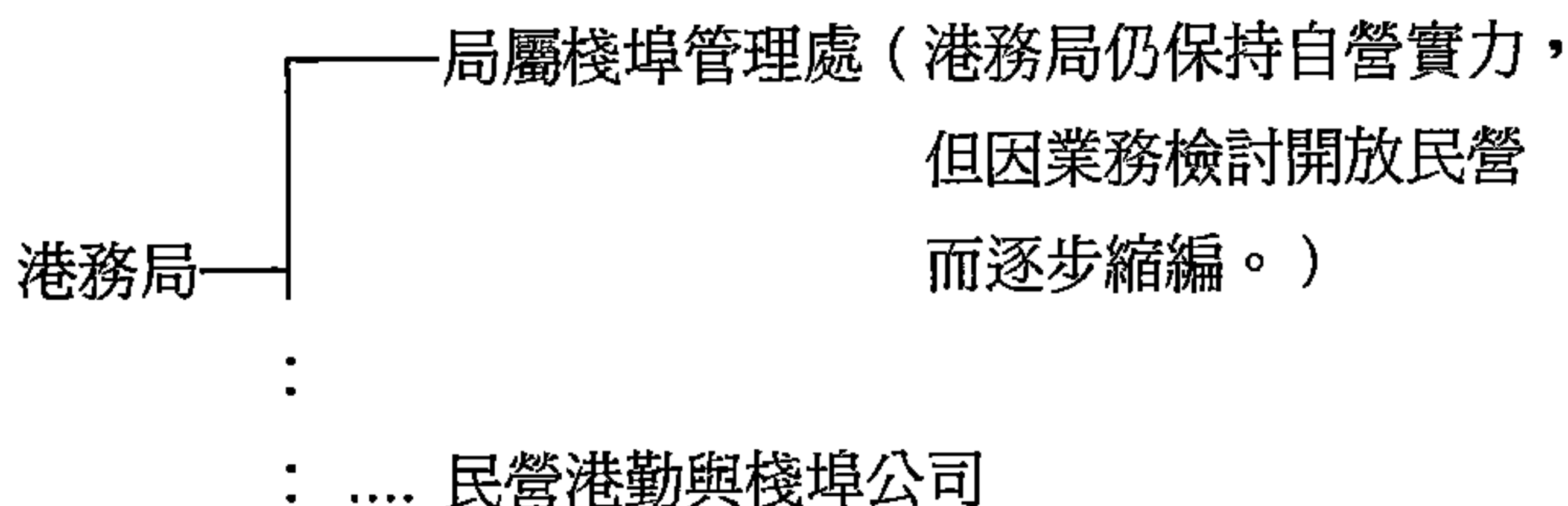
2. 括弧中的數字代表百分比。

6.4.5 港埠行政與營運分立方案之二——港埠業務民營化

另外一個港埠行政與營運分立的辦法，就是港埠業務民營化。港務局專責港埠行政管理及自營港埠公共基礎建設與設施，而其他港埠設施與服務則逐步開放民間參與。關於港埠民營化的方式，本研究研擬了下列兩個方案供選擇。各方案中實線“——”表示隸屬關係，而

虛線 "...." 則標業務上的行政管理關係。

方案一：「棧埠管理處」之業務逐步民營化：



方案二：「棧埠管理處」移轉民營：

港務局 民營港勤與棧埠公司（原局屬「棧埠管理處」按「公營事業移轉民營條例」以出售股權方式開放民營。）

此一方案選擇經調查結果整理如表 6-12。從該表可以得知：

1. 就全體而言，以選擇逐步開放民營化的方案（方案一）為最多，佔了六成。這主要是因為港務局的受訪者（航政組除外，花蓮港各佔一半）的選擇所導致的結果。這種選擇也是可以理解的，因為方案二將整個「棧埠管理處」移轉民營對其工作的影響會較大。
2. 非港務局的受訪者以選擇「移轉民營」的方案二為最多，佔 52.3%。這主要是因航商與代理行較傾向此一方案所致，不過其兩個方案的選擇並無顯著差異（ $t=0.21 < 3.841$ ），這說明非港務局的受訪者雖較多偏好於移轉民營之方案，但也可接受逐步民營化的措施。經去除無意見者，港務局與非港務局的受訪者之看法經檢定結果也是一致的（ $\chi^2=1.928 < 3.841$ ）。
3. 綜合上述分析可知以將港務局棧埠管理處的業務「逐步開放民營」的方案比較會被大多數人（尤其是港務局人員）所接受。雖然航商及代理行比較偏向於將棧埠管理處「移轉民營」的方

表 6-12 港埠民營化的方式調查結果

	□方案一	□方案二	總 計
合 計	* 180 (60.4)	118 (39.6)	298 (100.0)
1. 港務局人員	* 149 (63.9)	84 (36.1)	233 (100.0)
1-2 航政組	6	* 9	15
1-D 花蓮港	24	24	48
2. 非港務局人員	31 (47.7)	* 34 (52.3)	65 (100.0)
2-1 交通部	* 3	1	4
2-2 省交通處	* 2	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	1	1	2
2-4 航商及代理行	19	* 28	47
2-5 工會	* 1	0	1
2-6 專家學者	* 5	4	9

註：1.* 代表最大多數受訪者選擇的項目。
2. 括弧中的數字代表百分比。

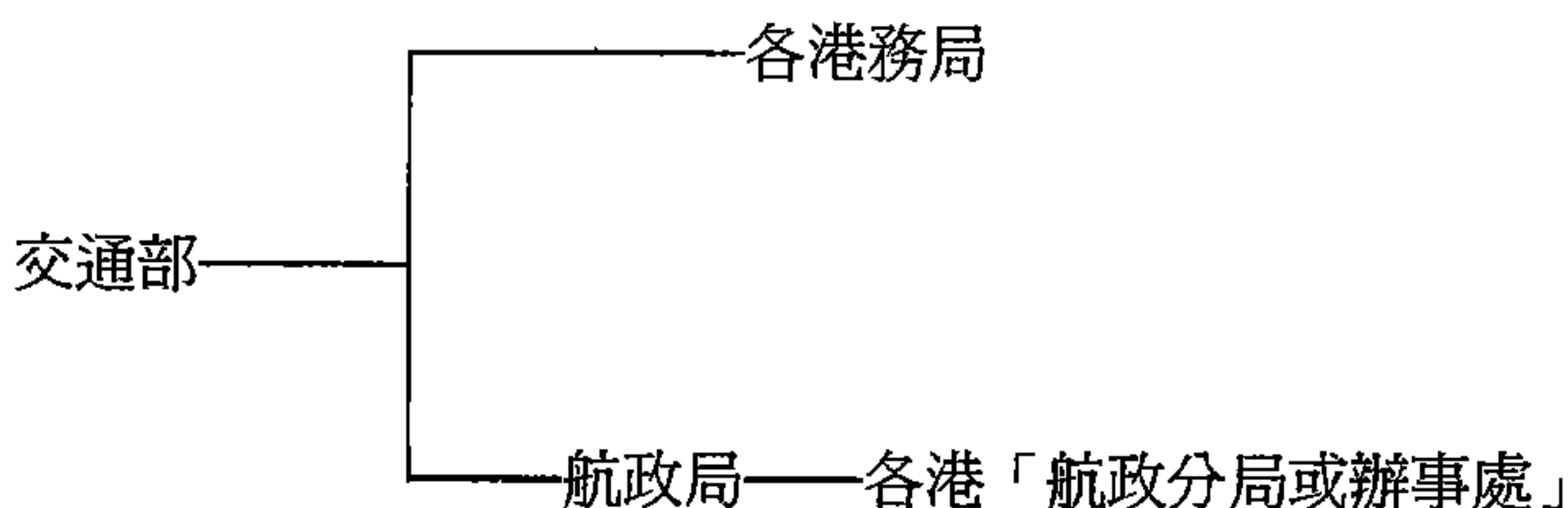
案，但其他非港務局的人員大都較偏向「逐步開放民營」的方案。

6.5 綜合評估結果

6.5.1 航政與港埠行政的管理體制

1. 最佳方案：成立「航政局」，各港務局不兼航政

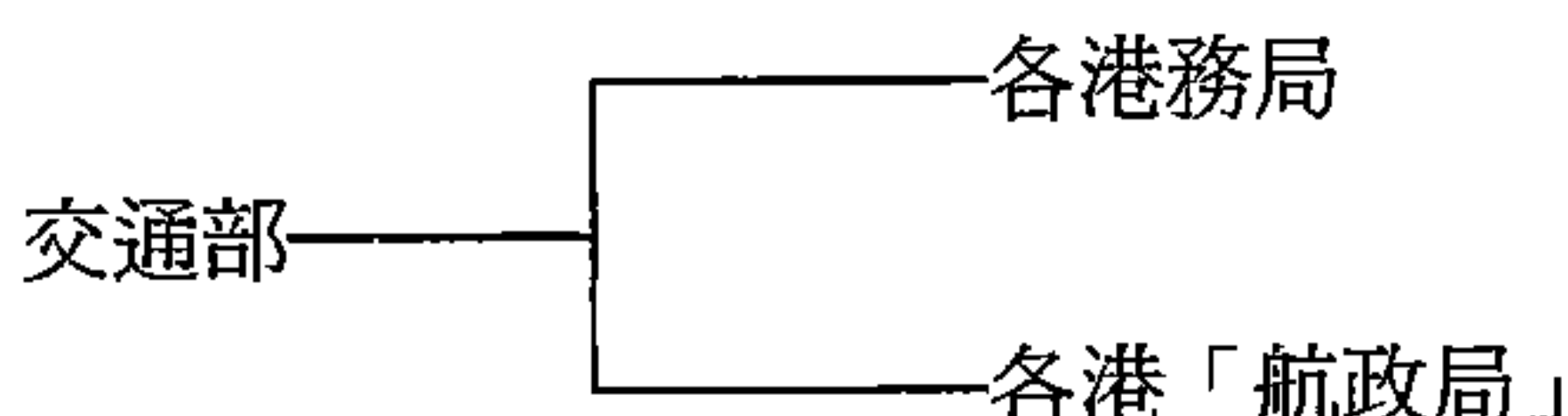
交通部依「航業法」及「交通部組織法」成立「航政局」。各國際商港港務局的「航政組」改隸「航政局」，而為其在各港之「航政分局或辦事處」，辦理現行各航政轄區之航政業務。另外，再依「商港法」將各國際商港港務局收歸國營，各該隸屬關係如下：



2. 次佳方案一：修法成立各港「航政局」，各港不兼航政。

本方案的前題是「航政局」確定不成立，只要將各港務局的「航政組」直接改隸交通部即可，而為交通部設於各港負責各該航政轄區之航政業務的「航政局」。因為如此各港務局不兼航政之後，可免因航政公權力的行使阻礙港埠營運的正常發展。本方案雖為次佳，但在現階段政府組織減肥的趨勢下，可能不失為一最可行的辦法。當然交通部未來亦可視需要在其他

地方設航政局，如台北市。不過「航政組」自採用「用人費率」制度的港務局（花蓮港除外）分出而改採行政機關較低的薪資水準的問題，需要善加研擬配合措施。本方案之組織系統如下：



3. 次佳方案二：修法成立各港「航政局」，但於各港也收歸國營時及民營化之後，各港務局仍可兼航政。

本方案即將各國際商港的港務局（含航政組）一併改隸交通部，而改名為駐在各港的「航政港務局」。但其實施的前題除了各港收歸中央之外，也要是在各港的民營化程度達到較高的水準，而港務局不再經營大部份商業化的港勤與棧埠業務時才妥當，否則仍以上一方案較佳。不過因本方案除了收歸國營之問題及民營化的程度之外，與現行港務局兼辦航政之體制無異，故比較不涉及上述航政組人員移轉問題。茲將本方案的隸屬關係表明如下：



4. 港務局之歸屬問題

上述方案均以港務局依「商港法」收歸交通部為前題，不過該收歸中央的方案不一定能夠順利實現。這除了省府及省議會是否同意移轉之問題外，也涉及「港市合一」的爭議之問題，此一爭議有必要再另案深入研究解決。

6.5.2 港埠行政與營運體制的改革方案

1. 最佳方案：港埠業務民營化

台灣地區港埠業務民營化幾乎已經是未來提升港埠營運效率的唯一選擇。不經民營化吸收民間企業之經營效率，而僅在一個不可能獨立自主商業化經營的港埠行政與營運合一的港務局做體制內改革幾乎已經不可能見效。

2. 港埠民營化的策略之一：逐步開放民營

為免港埠民營化的改制方案之執行過於激烈而容易引發政經及社會上的不安定，本研究評定先採取積極推動「逐步開放民營」的方案較為可行。其積極的程度則可視港埠營運績效的提升是否達成預期目標而機動調整。

3. 港埠業務民營化的策略之二：「棧埠管理處」移轉民營

倘若上述「逐步開放民營」策略方案的執行經評估最後確認無法達成預訂成效，則可以決定採取將港務局「棧埠管理處」依照「公營事業移轉民營條例」之規定移轉民營，以追求徹底的民營化。

4. 次佳方案：「棧埠管理處」改組為公營棧埠公司

這個方案是在上述民營化方案行不通時才值得考慮，因為依台灣地區公營公司的經驗，仍然無法不受行政控制而得獨立自主地商業化經營。因此，縱使「棧埠管理處」改組為公司的組織在理論上增加一個董事會而較具獨立性，但實際上恐怕也無濟於事。

5. 互補方案：成立各港「港埠管理委員會」負責各港之經營與管理

倘若能獲得立法充分授權組成「港埠管理委員會」獨立自主地經營與管理各港，則也可以解決當前港埠不能獨立自主經營的效率缺失。「港埠管理委員會」的組成可以容納官方、航商、貿易業者、碼頭工人及學者專家或地方公正人士的大眾利益，不但獲得授權執行港埠行政公權力，而且也可自主經營其業務，扮演類似公司「董事會」之角色。不過本研究評估結果認為此一改組不一定能真正在法制上獲得充分自主性，縱使要如此改組，前述港埠民營化仍要進行。本方案可視為一互補方案。

上述改制方案的執行與配合措施都需要再詳加研擬。這個工作將在下一章報告。

第七章 台灣地區港埠行政與營運改制方案的執行及配合措施

上一章所提出的改制方案都必須要再加上執行與配合措施的研擬，才能確保其實際上的可行性。本章的目的便是在研擬這種執行上的綱要計劃，並提出相關配合措施供決策者在選定及推動改制方案時一併參考，本章用兩節來分別說明改制方案的執行步驟與配合措施。

7.1 改制方案的執行步驟

經綜合上一章對改制方案的分析評估及衡量現行制度，本研究對未來台灣地區港埠的行政與營運的改制行動提出如圖 7-1 之執行步驟。從該圖可以看出在方案的執行方面可以朝下列三小節所提方向進行之。

7.1.1 交通部推動成立「航政局」

1. 首先交通部可先以任務編組方式成立「航政局籌設小組」負責推動及研擬詳盡完整的計劃送請行政院依「航業法」及「交通部組織法」核定。這個小組也可以善加利用現有交通部「航業發展委員會」的組織積極進行。
2. 倘若「航政局」獲准設立，則將各港務局的「航政組」改隸交通部「航政局」，而為其在各港辦理各該航政轄區之航政業務的「航政分局或辦事處」。
3. 但若「航政局」終未獲核定，則證明因情勢之變化而在政策上

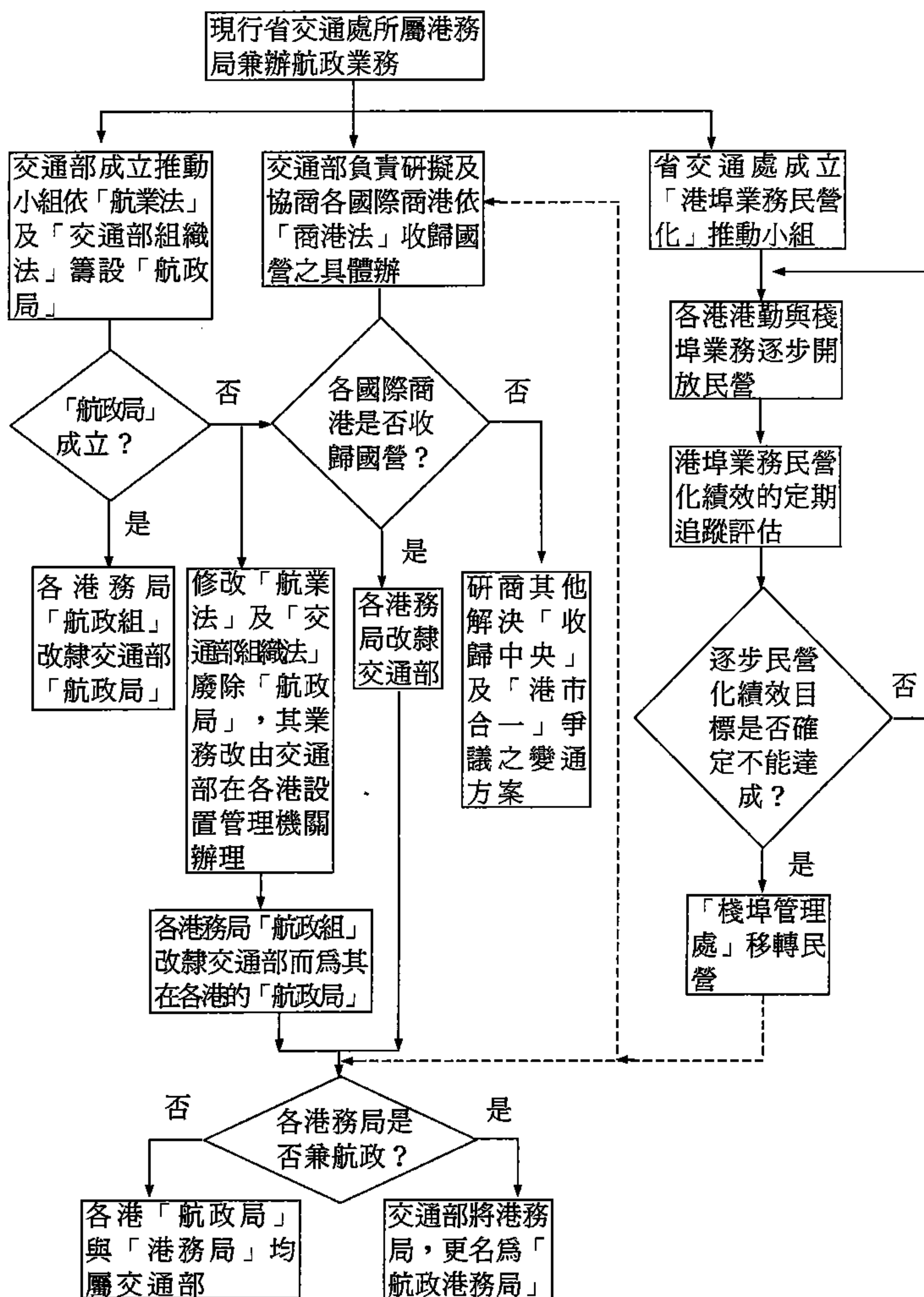


圖 7-1 台灣地區未來港埠行政與營運改制方案之執行步驟

已決定再不需要有「航政局」的組織，則交通部隨即要進行修改「航業法」及「交通部組織法」的工作，廢除「航政局」之建制。不過可以考慮將其業務更改為由「各港航政管理機關」辦理，此一機關即為現行港務局的「航政組」，可改以「××港航政局」稱之。此時，交通部得視各國際商港是否已決定收歸國營及各港民營化的程度而選取下列兩項行動之一為之：

(1) 各港若未收歸國營，則各港務局不兼航政：

若各國際商港尙未能收歸國營，則交通部得報請修改「航業法」及「交通部組織法」，讓原「航政局」應辦理之業務改由其設於各國際商港之「航政管理機關」辦理之。這個辦法雖不比依現行法律成立「航政局」為妥，但卻不失為在現階段政府組織減肥情勢之下較為可行的次佳辦法。當然縱使各港已如下述收歸國營仍可行「航港分立」，只不過這使得同為交通部所屬在各港辦理航港業務分離而已，在組織上較為不精簡。至於現行適用「用人費率制度」的「航政組」人員改隸為純行政機關的交通部所造成之薪資降低的問題，這將在本章稍後提出配合措施。

(2) 各港收歸國營且民營化程度已經很高時，則各港務局仍可兼航政：

若各國際商港已決定收歸國營且各港民營化的程度也已經很高，則此時可將港務局含「航政組」一併改隸交通部，同時可改名為「航政港務局」以正視聽。這也就是現行之制度，也類似韓國海運港灣廳之體制。這種體制在現階段港務局仍自行營運大部份港埠營運業務的情形下或有如第三章所述角色定位上的混淆，不過屆時如果港埠業務已大部份依下述方案民營化，而轉換為「地主港」的經營

型態之後，便不致於有太大問題。因為屆時「航政港務局」的角色大多是行政公權力的行使。

7.1.2 交通部推動國際商港收歸國營

1. 交通部幾乎立即可以依「商港法」規定研擬自行在各國際商港設置「商港管理機關」之具體辦法，並進行協商將各國際商港收歸交通部自行「管理」與「經營」。此一方案的執行成功與否可能會有以下兩種結果：

- (1) 國際商港收歸國營，各港務局改隸交通部。但此時若如上一小節所述「航政局」未成立而修法由交通部在各港設航政局，則可將港務局（含航政組）一併改隸交通部，而更名為「航政港務局」，或是港務局及各港「航政局」均分別直屬交通部。
- (2) 國際商港未能成功地收歸國營，則如前所述，可僅將港務局的「航政組」改隸交通部「航政局」；或是「航政局」未成立時直接改隸交通部。不論如何，這將使得各港航政管理直接隸屬中央，不但減少中間省交通處的行政程序，也符合憲法及航業法之精神。

2. 另外，如果國際商港收歸國營的努力沒有成功，則仍有必要由交通部主導繼續研商其他可望解決「收歸中央」及「港市合一」爭議之變通方案。在這方面，茲研擬下列兩個方案供未來進一步協商之參考：

- (1) 以共管的方式研究增設各港「港埠管理委員會」為商港法所稱之交通部在各國際商港設置之「商港管理機關」，該委員會直接對交通部負責，但仿照國外的港埠管理委員會組織，依法獲得充分之「管理與經營」權，而使其下所屬

港務局的營運不致受政治與行政干擾。兼顧中央省、市及社會大眾（含航商、貿易廠商、民營港埠業者、工會代表及專家者等等）之共同利益，行集體委員式領導。港務局長由委員會通過聘任之。各級政府的政策則通過影響委員會的決定為之。

(2) 研擬港務局改隸交通部，而局屬「棧埠管理處」則改組為公營棧埠公司，交由省、市共同持股經營之辦法。

但無論如何，如前一章所述，如果在一方面「港埠管理委員會」不能獲得充分授權，而另一方面公營的棧埠公司也不能獨立自主地商業化經營，則此兩方案縱可能因兼顧各方利益而解決「收歸中央」抑或「港市合一」的爭議，也不能解決公營港埠事業的營運效率缺失問題。因此本研究乃針對此問題提出下面真正較能解決港埠營運效率問題的民營化方案。

7.1.3 省交通處推動港埠業務民營化

1. 在交通部的支援下，省交通處得立即以任務編組方式成立「港埠業務民營化推動小組」，負責全盤檢討及推動各港民營化的事宜。
2. 在民營化推動小組的推動之下，各港積極檢討將港勤與棧埠業務逐步開放民營。
3. 為確保上述民營化的績效，事先都要研訂開放時間表及預訂民營化所欲達成之各階段性目標，據以進行定期追蹤評估。
4. 倘若「逐步開放民營」之績效確定無法達成既定目標，則要考慮採行將整個「棧埠管理處」移轉民營化的方案，以解決公營港埠之營運效率問題。
5. 最後，倘若各港務局的經營型態都已轉變為「地主港」而不再

從事港勤與棧埠之商業化經營，因港務局的職能大都屬於行政上的，從而也比較有利於前述「收歸中央」之進行。這個目標的達成可能要很長時間，但若前述有關港務局之歸屬仍未解決，屆時再來談也不遲。

7.2 相關配合措施

為順利執行上一節所描述的改制方案，有些配合措施必須要事先研擬。本研究僅提出下列四項主要問題的因應措施：

1. 港務局所屬「航政組」改隸交通部「航政局」或直接改隸交通部而從「用人費率」制度改為行政人員之薪資制度之後，所面臨的薪資降低問題。
2. 港務局改隸交通部所涉及省屬港務局的財產轉移的問題。
3. 港務局「棧埠管理處」的業務開放民營，以及若需進一步採取「移轉民營」的相關人員及財產之移轉問題。
4. 港埠業務民營化過程當中碼頭工人定位的問題。

為了確保這些配合措施的適切性，本研究除了從實地查訪及座談中獲取資訊之外，也另外在前一章所介紹的通信問卷調查中加入相關問題，以便據以提出較能獲得共識之措施。調查結果詳如附錄6.2。茲將本節相關之調查結果分成六小節來說明。

7.2.1 港務局「航政組」改隸交通部導致薪資降低問題。

倘若港務局「航政組」依上節改隸交通部「航政局」，該組人員也隨同改隸之後，其現行適用事業單位「用人費率」制度之每月薪資會因改為行政人員的薪資制度而降低。針對此一現實問題，本研究研擬了下列四個措施供選。選擇的方式是：贊同者打✓，不贊同者打

×，無意見者則留空白。

- ☐ 1．該組人員薪資雖降低，但行政部門升級，升遷機會擴大，應全部無條件改隸，適用行政單位之制。
- ☐ 2．該組人員改隸後，其薪資仍維持原水準，但凍結其每年的調整直到與其他同級行政人員相當時為止。
- ☐ 3．若有不願隨同改隸者，得准在港務局內其他部門優先遇缺轉調。
- ☐ 4．若有不願隨同改隸者，得准依規定辦理資遣或合規定者退休。

經省去沒有意見者，而將贊成與反對的意見整理如表 7-1。從表中可知：

1. 整體而言，贊成該四項措施的選擇都是最多的，這不但反映了港務局的人員的看法，而且非港務局的人員之看法也相當一致。
2. 與上述看法較不一樣的除了少數（像工會僅有一人選擇者）之外，就是「航政組」的人員。從表中可知除了第三項措施（即有不願改隸者，准在港務局其他部門優先遇缺轉調）之外，其他各項措施都較不被航政組的同仁贊同，而其中第二項措施（凍結薪資調整）贊成與反對各半。另外第四項措施（資遣與退休）贊成者比反對者僅多一票，差異不大。
3. 綜合上述分析可知上列四項配合措施贊成者居多，不過對於直接受到影響的「航政組」人員而言，則因為本方案基本上對其不利，所以雖然仍有多數贊同之配合措施（如第三項），但大體上對上列措施仍不太贊同。因此，這方面仍有待在執行時再詳加溝通與爭取配合。

表 7-1 「航政組」改隸交通部導致薪資降低的相關配合措施意見調查結果

	1		2		3		4		總計
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
贊同 ✓ 不贊同 ×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	×
合 計	109	33	98	57	193	23	114	26	514
	*	*	*		*		*		*
1 . 港務局人員	79	29	77	41	155	18	81	21	392
	*	*	*		*		*		*
1-2 航 政 組	4	10	6	6	17	2	5	6	32
		*			*			*	*
2 . 非港務局人員	30	4	21	16	38	5	33	5	122
	*		*		*		*		*

註：* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

7.2.2 港務局改隸交通部涉及省屬財產移轉問題

若要將省屬港務局改隸交通部（或院轄市），則除了人員隨同移轉外，省府投資之港務局財產如何移轉？本研究擬訂了下列兩個方案供受訪者挑選一個其認為較恰當的：

- ☐ 方案一：省府在港務局投資之資產全部無條件移轉交通部（或院轄市）所屬港務局經營管理。
- ☐ 方案二：除中央投資部份外，省府在港務局投資之資產由交通部（或院轄市）編列預算價購。

上述兩個方案調查的結果如表 7-2。茲將結果分析如下：

1. 整體而言，比較多的受訪者認為依方案二價購較為恰當，佔 51.7%。而認為方案一（無條件移轉）較恰當的佔 48.3%。不過兩者之差異在 5% 的水準並不顯著（ $\chi^2=0.116<3.841$ ）。
2. 港務局的人員對該兩個方案的選擇正好與上述整體之選擇相反，選方案一（無條件移轉）者最多，佔 51%。這可能是因為港務局同仁認為如此才不致於使其在改隸後中央財政負擔大而影響其營運績效與獎金的緣故。不過在統計上此種差異亦不顯著。另外值得一提的是除了有些港口及人員兩方案之選擇各佔一半之外，高雄港及高層主管比較偏向於方案二，與其他港務局受訪者之看法不同，而與大多數非港務人員之選擇較為一致。
3. 上述全體受訪者偏向方案二之原因是因為非港務局的人員非常偏好該方案所造成的（ $\chi^2=5.198>3.841$ ）。其中只有學者專家看法稍有不同，但並不顯著。
4. 綜合而言，雖然也有較多的港務局同仁認為應無條件移轉財產，但這並不顯著，然而，大部份非港務局的受訪者則明顯地認

表 7-2 港務局改隸的財產移轉問題意見調查結果

	方案一	方案二	總 計
合 計	158 (48.3)	* 169 (51.7)	327 (100.0)
1. 港務局人員	* 131 (51.0)	126 (49.0)	257 (100.0)
1-B 高雄港	37	* 45	82
1-1 高層主管	4	* 6	10
2. 非港務局人員	27 (38.6)	* 43 (61.4)	70 (100.0)
2-6 專家學者	* 6	5	11

註： 1.* 代表最大多數受訪者選擇的項目
2. 括弧中的數字代表百分比

為以「價購」方式移轉較為恰當。

7.2.3 港埠業務逐步開放民營之相關問題

針對上一章所提下列港埠業務民營化的兩個先後執行方案：

1. 港埠業務逐步開放民營
2. 「棧埠管理處」移轉民營

本小節先針對要先實施的第一個方案研擬配合措施，本研究就「如何」逐步開放及開放民營過程中所涉及的財產及人員移轉問題，研擬出下列六項措施徵求受訪者表達贊成或反對之看法：

- ☐ 1 . 港務局選定民營化之業務與範圍後，以公開招標方式招商經營。
- ☐ 2 . 前項開放業務所需港務局既有棧埠設施與機具設備出租予民營公司經營，若有不足得由民營公司自備，港務局不再增加投資。
- ☐ 3 . 港務局得將既有設施及機具設備出售予民營公司。新擴充之棧埠設施及其所需機具設備直接由民營公司投資經營，港務局僅提供土地及公共設施，不再投資其他營運設備與機具。
- ☐ 4 . 棧埠管理處若因業務民營化而縮編，則其原有從業人員在權益不受損的前題下，分別隨同原有業務移轉由民營公司僱用。
- ☐ 5 . 原有從業人員亦得依意願遇缺轉至港務局其他部門。
- ☐ 6 . 原有從業人員可依意願辦理資遣或有合乎規定者辦理退休。

除了表示無意見者外，經將贊同不贊同之調查結果整理如表 7-3。從表中可以看出不論是港務局或非港務局的受訪者，贊成上列六項

表 7-3 港埠業務逐步開放民營的相關配合措施意見調查結果

	1		2		3		4		5		6		總計	
	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
贊同 ✓ 不贊同 ×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×
合 計	* 228	22	* 207	32	* 250	19	* 195	42	* 225	26	* 224	21	* 1329	162
1. 港務局人員	* 176	17	* 165	20	* 192	16	* 159	26	* 181	19	* 167	18	* 1040	116
2. 非港務局人員	* 52	5	* 42	12	* 58	3	* 36	16	* 44	7	* 57	3	* 289	46

註：* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

配合措施者幾乎都是佔最大多數。這主要是因為本研究是採正面列表的方式，調查結果證實受訪者對上列這些配合措施都有共識。

7.2.4 「棧埠管理處」移轉民營之相關問題

倘若前一項逐步開放民營方案的執行經評估結果確定不能達成預期之效果，本研究建議採行第二方案，即將港務局「棧埠管理處」按「公營事業移轉民營條例」辦理移轉民營。對於此一問題，本研究研擬了下列八大措施供受訪者就其認為合理與否進行選擇：

- ☐ 1．除商港法規定：「工程鉅大或與船舶入港及公共安全有關」之商港設施應由港務局自營之外，其他港埠倉儲設施、機具設備均可檢討開放民營。
- ☐ 2．由港務局按一次或分次出售股權，以官股低於百分之五十之方式移轉民營。
- ☐ 3．從業人員保留一定額度之股份優先認購。
- ☐ 4．省政府交通處得保留一定額持股。
- ☐ 5．各港所在地方政府（縣、市）保留一定額度之股份優先認購。
- ☐ 6．從業人員願隨同移轉者應隨同移轉。
- ☐ 7．從業人員不願隨同移轉者按勞基法辦理資遣。
- ☐ 8．符合退休條件之從業人員按退休規定辦理。

調查結果（如表 7-4）顯示贊同上列八大項措施者居多，所不同者是有下列三個值得一提的例外：

1. 非港務局的受訪者（主要是民營裝卸倉儲業者、航商及學者專家）有比較多人不贊同第 4 項措施，此即省交通處得保留一定額持股。
2. 民營裝卸倉儲業者（僅 2 票）也傾向於反對各地方縣市政府保

表 7-4 「棧埠管理處」移轉民營相關配合措施之意見調查結果

	□	1		2		3		4		5		6		7		8		總計	
		✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×		
贊同 ✓ 不贊同 ×		✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×		
合計	268	11	161	42	195	33	114	71	97	76	213	22	192	26	209	10	959	291	
1. 港務局人員	203	9	140	32	171	18	99	49	74	58	179	11	144	26	157	10	734	213	
2. 非港務局人員	65	2	21	10	24	15	15	22	23	18	34	11	48	0	52	0	282	78	
2-3 民營裝卸倉儲業	2	0	0	1	1	0	0	1	0	2	2	1	2	0	3	0	10	5	
2-4 航商及代理行	44	2	18	3	17	11	11	16	17	11	19	9	32	0	34	0	192	52	
2-6 專家學者	12	0	1	4	3	3	2	4	2	2	5	8	9	0	10	0	47	17	

註：* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

留優先認購額度。

3. 學者專家不贊同第 6 項，從業人員願隨同移轉者應隨同移轉之措施。這個選擇暫不易獲得合理解釋。另外對第 3 及第 5 項措施，也均有各半之贊成與反對。

綜合而言除了民間部門的受訪者比較不贊同仍有省、市政府介入持股之外，其他的措施都可被受訪者所接受。

7.2.5 其他港埠民營化應注意之事項：

除了上列經調查獲得各界共識與認同之配合措施之外，本研究也綜合實地訪查與座談的各方意見，再加上本研究之看法，而整理出下列民營化應注意之事項：

1. 有效的政府管制

要由政府來詳訂民營港埠公司之管理辦法，讓港務局能對民營公司之營運有效地管理，同時也要考慮適宜開放之家數以及防止壟斷的效率缺失。在這方面相關的管制措施可以透過修訂與強化現行「國際商港棧埠管理規則條例」來予以法制化。

2. 民營化的港埠費率政策

民營化的過程中，為吸引業者及適當地反應服務品質之差異，政府有必要研究打破目前統一港埠費率之政策，而僅由省交通處透過類似「港埠費率審議委員會」的組織將費率訂在一個可能範圍限制之內，由業者自由訂價。這套費率政策有需要再深入進行專案之研究。

3. 開放項目的統合一貫性

避免相關一貫化的港埠業務支離破碎地開放民營而不能達到預期的效率提升效果。

4. 民營化的競爭效率

避免採取硬性的運量分配以免形成局部壟斷的情形，而令航商無自由選擇餘地的開放方式，以獲得民營效率之外的競爭效率利益。

5. 民營化過程中碼頭工人的定位問題

碼頭工人的問題將可能是民營化方案的推展成功與否最關鍵性的一個問題。其實對台灣地區而言，不論是否走向民營化，這個問題也都要及時詳加研究解決。本研究將在下一小節專門探討這個問題。

6. 其他相關開放管制措施

港埠的服務水準高低是整體的官商表現，而不只是港務局或上級港埠主管機關的事，除了相關安全、海關、檢疫、移民及其他民間相關產業之整體配合之外，偶為航商所詬病的可能是引水服務。引水人協會壟斷強迫性之引水服務之局面是否有違公平交易法而需要透過修改「引水人管理規則」有關引水人共同設置之「引水人辦事處」之相關規定，而開放引水服務業的競爭？譬如航商可否自僱引水人？等等問題都有必要另外專案深入研究。

7. 民營化的獎勵措施

民間參與港埠建設之補貼政策已在行政院研訂中的「獎勵民間參與交通建設條例」草案中充分考慮。這些包括優惠融資及其他所得稅、進口關稅及經地產稅的減免等等措施，為政府研訂中的政策，本研究不擬置評。

7.2.6 港埠民營化過程中碼頭工人定位的問題

港埠業務在民營化的過程中，為能兼顧碼頭工人權益及港埠作業效率的提升，現行各國國際商港（台中港除外）屬於職業工會性質而無

確定僱主之碼頭工人的定位是否有改變之必要？本研究研擬了下列六項選擇進行同意與否之意見調查：

- ☐ 1 . 維持現行制度不變。
- ☐ 2 . 改為固定僱傭制，由政府、港務局、公民營棧埠公司或相關業者與碼頭工會研商辦法民營化的過程中改由公民營棧埠機構（含港務局「棧埠管理處」）雇用。改制後之碼頭工會改組為產業工會（如台中港之體制）。
- ☐ 3 . 上題改為固定僱傭制之辦法中，若有合於勞基法退休規定或願資遣者得准予辦理，所需經費由政府依各工會財務狀況專案編列預算補助之。
- ☐ 4 . 當改為固定僱傭制之後，各公私營棧埠機構得自由僱用碼頭工人，但僱用工人一定要加入碼頭職業工會。
- ☐ 5 . 前一題中，公私營棧埠公司僱用工人得自由選擇加入或不加入任何工會。
- ☐ 6 . 不論港埠業務是否民營化，能兼顧港埠營運效率的提升及碼頭工人權益保障的辦法都要及早詳加研商，從速辦理。

茲將表示無意見之外的贊同與贊同的調查結果列於表 7-5。從該表分析可以知悉下列結果：

1. 所有的受訪者幾乎大都不贊同第 1 項「維持現況」的措施，在贊同與不贊同的 165 人中，有 81.8% 不贊同維持現況。非港務局人員不贊同者更佔 37 人中的 89.2%。不過在非港務局的受訪者中，省交通處贊同與不贊同各一票，民營裝卸倉儲業者無意見，這主要是台中港之業者無此問題之故。另外工會方面也未予置評。
2. 其他各項措施可以說贊同的比較多。受訪者大多贊同碼頭工人

表 7-5 港埠業務民營化過程中碼頭工人定位問題之意見調查結果

	1		2		3		4		5		6		總計
	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	
贊同	30	135	207	20	175	23	173	39	111	63	263	0	959
不贊同	26	102	159	15	131	18	129	30	84	42	205	0	734
合計	4	33	48	5	44	5	44	9	27	21	58	0	225
1. 港務局人員	1	1	2	0	1	1	2	0	0	2	2	0	6
2. 非港務局人員	0	4	5	0	3	0	3	1	1	2	4	0	16
2-1 交通部	1	1	2	0	1	1	2	0	0	2	2	0	6
2-2 省交通處	0	0	3	0	3	0	3	0	1	1	3	0	13
2-3 民營裝卸倉儲業	2	22	27	4	26	3	30	7	17	11	37	0	139
2-4 航商及代理行	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	4
2-5 工會													

註：* 代表最大多數受訪者選擇的項目。

改為固定僱傭制度，並由政府編預算支授資遣及退休事宜，而且公民營棧埠公司得自由僱用碼頭工人，然後工人再加入工會等措施。只有交通部、省交通處及工會不認同第 5 項「受僱碼頭工人得自由加入或不加入工會」之措施。

3. 最爲明顯而突出的是，全部受訪者沒有人反對第 6 項措施或觀念。也就是：不論港埠業務是否民營化，一套能夠兼顧港埠營運效率之提升及碼頭工人權益保障之辦法都要及早從速研訂與辦理。

綜合以上分析可知，不論台灣地區的港埠業務是否民營化，政府主管部門都急迫地需要出面研商一套能夠兼顧港埠營運效率的提升及碼頭工人權益保障的具體辦法，儘速付諸實施。台中港除外，這項辦法可以朝向固定僱傭制度設計。由公民營棧埠公司依勞基法僱傭碼頭工人，受僱之碼頭工人再加入碼頭工會，而將現行自由職業性質的碼頭工會改組爲職業工會。在這項辦法的執行過程當中，因涉及諸如碼頭工人平均年齡的逐年提高、現行 65 歲退休及勞基法 60 歲退休之差異、民營公司僱傭碼頭工人之意願，碼頭工人之資遣與退休等等問題，政府部門幾乎不可避免地需要尋求編列預算補助解決問題的辦法。但無論如何，這些問題都需要再進一步專案研究與探討。

第八章 結論與建議

面對港埠內外經營環境的變遷與威脅，如何提升台灣地區各國際商港的營運效率逐漸地成爲一個很迫切的課題。在諸多設法提升港埠營運效率與國際競爭能力的方法中，徹底檢討改善港務局的組織體制乃是一項非常必要與根本的工作。

現行台灣地區各國際商港省交通處所屬港務局不但負責港埠行政的「管理」及棧埠業務的「經營」，而且又兼辦交通部所委託之「航政管理」業務。由於航政與港埠行政管理本質爲政府公權力的行使，而棧埠營運則屬於商業化的經營，這三大職能都由政府部門所屬的港務局這個「三機一體」的組織來執行難免產生角色定位混淆與營運效率不彰的問題。

本研究乃是針對上述港務局這個行政（含航政與港政）及棧埠營運合一的「三機一體」組織體制所產生的效率問題進行研究，其目的是在解答下列三個課題：

1. 現行體制有沒有改變的必要？
2. 如何改制？
3. 改制方案的執行與配合措施如何？

這些研究的結果可供政府主管機關未來要推動改制方案時制定決策之參考。

爲達成上述研究目的，本研究除了對國內外港埠經營管理的體制進行檢討比較之外，也在國內進行了實地訪查，舉辦座談及郵寄問卷意見調查，藉以探索問題，評估改制方案與研擬執行的配合措施。經研究結果得到下列主要結論：

8.1 改制的必要性

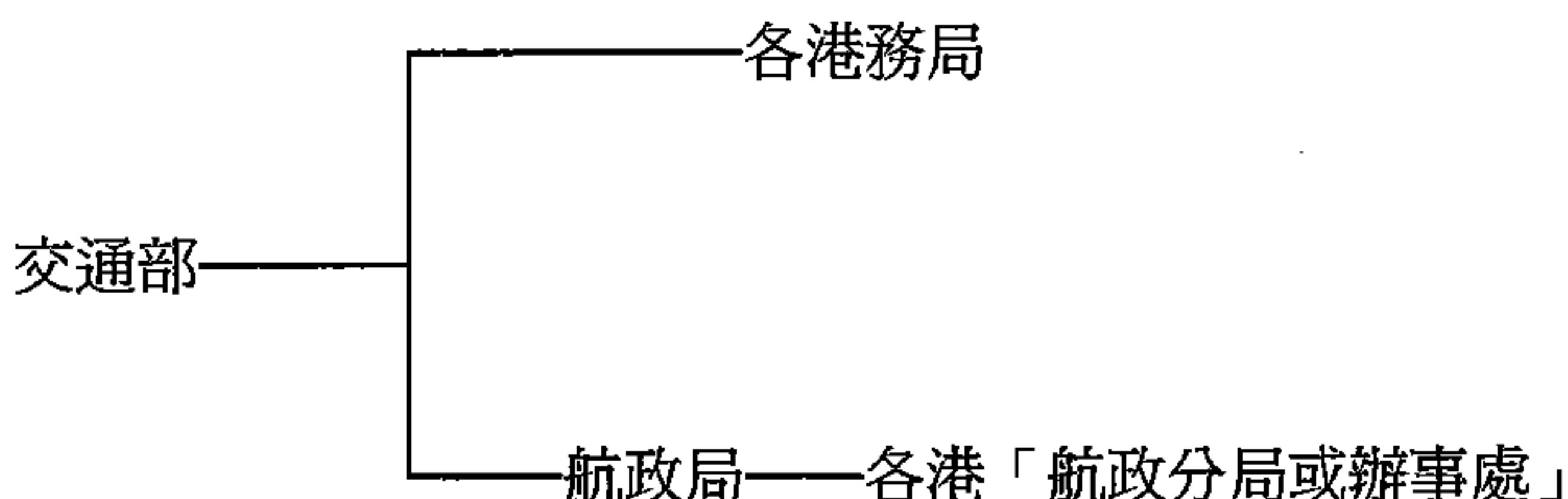
1. 雖然現行港埠經營管理體制有其歷史背景，而且幾十年來也一直因台灣地區經濟與對外貿易的成長而獲得相當高度的發展。不過衡量未來內外部經營環境的政經社會變化與國際港埠間競爭的威脅，若不研擬改制措施則可能隨時出現再進一步發展的瓶頸與危機，而有謀求改制之必要性。這只不過是何時需要改制的時間問題而已。
2. 現行體制最大的問題在於港務局無法獨立自主經營而缺乏商業化的營運效率。再加上港務局為政府行政機構，以致政府行政官僚的組織架構、人事會計制度、公務員的身份及組織文化均不利於港埠的商業化經營。
3. 省交通處所屬港務局兼辦交通部委託之航政業務之執行使得港務局的角色定位混淆，更不利於港埠營運。更何況這也不符「憲法」、「航業法」及「交通部組織法」成立「航政局」辦理航政業務之依法行政原則。
4. 綜上所述，本研究傾向於認為現行港務局這「三機一體」的組織所肩負的「航政」、「港政」及「棧埠營運」三大職能有明確予以界定而研擬改制方案，適時推動之必要。

8.2 改制方案

8.2.1 航政與港埠行政的管理體制

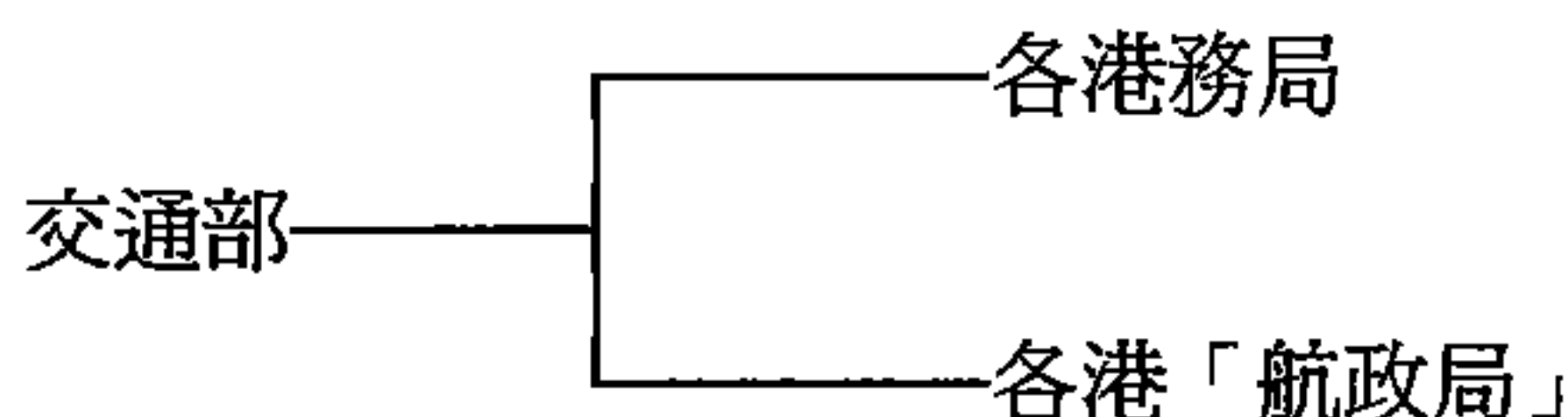
1. 最佳方案：成立「航政局」，各港「航港分立」

交通部依「航業法」及「交通部組織法」成立「航政局」。各國際商港港務局的「航政組」改隸「航政局」，而為其在各港之「航政分局或辦事處」，辦理現行各航政轄區之航政業務。另外，再依「商港法」將各國際商港港務局收歸國營，各該隸屬關係如下：



2. 次佳方案一：修法成立各港「航政局」，各港務局不兼航政。

本方案的前題是「航政局」確定不成立，只要將各港務局的「航政組」直接改隸交通部即可，而為交通部設於各港負責各該航政轄區之航政業務的「航政局」。因為如此各港務局不兼航政之後，可避免因航政公權力的行使阻礙港埠營運的正常發展。本方案雖為次佳，但在現階段政府組織減肥的趨勢下，可能不失為一最可行的辦法。當然交通部未來亦可視需要在其他地方設航政局，如台北市。不過「航政組」自採用「用人費率」制度的港務局（花蓮港除外）分出而改採行政機關較低的薪資水準的問題，需要善加研擬配合措施。本方案之組織系統如下：



3. 次佳方案二：修法成立各港「航政局」，但於各港也收歸國營時及民營化之後，仍由港務局兼航政。

本方案即將各國際商港的港務局（含航政組）一併改隸交通部，而改名為駐在各港的「航政港務局」。但其實施的前題除了各港收歸中央之外，也要是在各港的民營化程度達到較高的水準，而港務局不再經營大部份商業化的港勤與棧埠業務時才妥當，否則仍以上一方案較佳。不過因本方案除了收歸國營之問題及民營化的程度之外，與現行港務局兼辦航政之體制無異，故比較不涉及上述航政組人員移轉問題。茲將本方案的隸屬關係表明如下：

交通部——各港「航政港務局」

4. 港務局之歸屬問題

上述方案均以港務局依「商港法」收歸交通部為前題，不過該收歸中央的方案不一定能夠順利實現。這除了省府及省議會是否同意移轉之問題外，也涉及「港市合一」的爭議之問題，此一爭議有必要再另案深入研究解決。

8.2.2 港埠行政與營運體制的改革方案

1. 最佳方案：港埠業務民營化

台灣地區港埠業務民營化幾乎已經是未來提升港埠營運效率的唯一選擇。不經民營化吸收民間企業之經營效率，而僅在一個不可能獨立自主商業化經營的港埠行政與營運合一的港務局做體制內改革幾乎已經不可能見效。

2. 港埠民營化的策略之一：逐步開放民營

為免港埠民營化的改制方案之執行過於激烈而容易引發政經及社會上的不安定，本研究評定先採取積極推動「逐步開放民營」的方案較為可行。其積極的程度則可視港埠營運績效的提升是否達成預期目標而機動調整。

3. 港埠業務民營化的策略之二：「棧埠管理處」移轉民營

倘若上述「逐步開放民營」策略方案的執行經評估最後確認無法達成預訂成效，則可以決定採取將港務局「棧埠管理處」依照「公營事業移轉民營條例」之規定移轉民營，以追求徹底的民營化。

4. 次佳方案：「棧埠管理處」改組為公營棧埠公司

這個方案是在上述民營化方案行不通時才值得考慮，因為依台灣地區公營公司的經驗，仍然無法不受行政控制而得獨立自主地商業化經營。因此，縱使「棧埠管理處」改組為公司的組織在理論上增加一個董事會而較具獨立性，但實際上恐怕也無濟於事。

5. 互補方案：成立各港「港埠管理委員會」負責各港之經營與管理

倘若能獲得立法充分授權組成「港埠管理委員會」獨立自主地經營與管理各港，則也可以解決當前港埠不能獨立自主經營的效率缺失。「港埠管理委員會」的組成可以容納官方、航商、貿易業者、碼頭工人及學者專家或地方公正人士的大眾利益，不但獲得授權執行港埠行政公權力，而且也可自主經營其業務，扮演類似公司「董事會」之角色。不過本研究評估結果認為此一改組不一定能真正在法制上獲得充分自主性，縱使要如此改組，前述港埠民營化仍要進行。本方案可視為一互補方案。

8.3 改制方案的執行步驟與配合措施

8.3.1 交通部推動成立「航政局」

1. 交通部以任務編組方式成立「航政局籌設小組」推動「航政局」之成立。此小組可善加利用交通部現行「航業發展委員會」的組織。
2. 「航政局」若奉准設立，則將各港務局「航政組」改隸「航政局」，而為其在各港之「航政分局或辦事處」。
3. 若「航政局」終未奉准成立，則修改「航業法」及「交通部組織法」由交通部直接於各港設「航政局」，此即為現行各港務局的「航政組」改隸交通部。此時要進行協商「航政組」人員之移轉相關配合措施包括：不願隨同者遇缺轉調港務局其他部門，資遣及退休等措施。

8.3.2 交通部推動國際商港收歸國營

1. 交通部依「商港法」研擬各港務局收歸國營的具體辦法並進行協商。省屬財產除中央投資部份外，可估價由交通部編列預算予以移轉。
2. 若各港收歸國營不成功，有必要再由交通部主導繼續研商其他可以解決「收歸中央」及「港市合一」爭議之辦法。為供進一步研商參酌，本研究提出下列兩項變通方案：
 - (1) 交通部在各港設置「港埠管理委員會」負責各該港之管理與經營，實施由中央、省、市各級政府、業者及社會大眾代表共管的體制，容納各方利益，解決爭端。

- (2) 港務局改隸交通部，而港務局「棧埠管理處」改組為公營公司，由省、市共同持股經營之。此一體制雖符合行政歸中央而營運歸地方之理念，不過如上所述公營的棧埠公司並非解決現行港埠經營效率問題最妥當的辦法。

8.3.3 省交通處推動港埠業務民營化

1. 逐步開放民營方案的執行：

- (1) 省交通處以任務編組成立「港埠業務民營化小組」，積極推動各港先執行「逐步開放民營」的方案，定期追蹤評估其績效。
- (2) 「逐步開放民營」之執行可以包括下列各項配合措施：
- ①港務局選定民營化之業務與範圍後，以公開招標方式招商經營。
 - ②前項開放業務所需港務局既有棧埠設施與機具設備出租予民營公司經營，若有不足得由民營公司自備，港務局不再增加投資。
 - ③港務局得將既有設施及機具設備出售予民營公司。新擴充之棧埠設施及其所需機具設備直接由民營公司投資經營，港務局僅提供土地及公共設施，不再投資其他營運設備與機具。
 - ④棧埠管理處若因業務民營化而縮編，則其原有從業人員在權益不受損的前題下，分別隨同原有業務移轉由民營公司僱用。
 - ⑤原有從業人員亦得依意願遇缺轉至港務局其他部門。
 - ⑥原有從業人員可依意願辦理資遣或有合乎規定者辦理退休。

2. 「棧埠管理處」移轉民營方案的執行：

- (1) 倘若上述措施最終判定未能達預期成效，則可繼而進行「棧埠管理處」按「公營事業移轉民營條例」移轉民營的方案。當港埠業務民營化的程度很完全時，或許也正是回頭來解決港埠收歸中央管理的時機。
- (2) 移轉民營方案的進行可以考慮下列配合措施：
 - ①除商港法規定：「工程鉅大或與船舶入港及公共安全有關」之商港設施應由港務局自營之外，其他港埠倉儲設施、機具設備均可檢討開放民營。
 - ②由港務局按一次或分次出售股權，以官股低於百分之五十之方式移轉民營。
 - ③從業人員保留一定額度之股份優先認購。
 - ④省政府交通處得保留一定額持股。
 - ⑤各港所在地方政府（縣、市）保留一定額度之股份優先認購。
 - ⑥從業人員願隨同移轉者應隨同移轉。
 - ⑦從業人員不願隨同移轉者按勞基法辦理資遣。
 - ⑧符合退休條件之從業人員按退休規定辦理。

3. 其他港埠民營化注意事項：

- (1) 政府對於民營公司有效的管制
- (2) 民營化的彈性港埠費率政策
- (3) 開放項目的統合一貫性
- (4) 民營化避免硬性運量分配，以追求競爭效率
- (5) 民營化過程中碼頭工人的定位問題
- (6) 其他像引水服務的開放管制措施，以避免壟斷
- (7) 民營化的投資獎勵措施（行政院已核定「獎勵民間參與交

通建設條例」草案)

4. 港埠民營化過程中碼頭工人定位的問題：

- (1) 碼頭工人之僱傭改爲固定僱傭制，由政府、港務局、公民營棧埠公司或相關業者與碼頭工會研商辦法，在民營化的過程中改由公、民營棧埠機構（含港務局「棧埠管理處」）僱用。改制後之碼頭工會改組爲產業工會（如台中港之體制）。
- (2) 在改爲固定僱傭制之辦法中，若有合於勞基法退休規定或願資遣者得准予辦理，所需經費由政府依各工會財務狀況專案編列預算補助之。
- (3) 當改爲固定僱傭制之後，各公私營棧埠機構得自由僱用碼頭工人，但僱用工人一定要加入碼頭職業工會。
- (4) 不論港埠業務是否民營化，能兼顧港埠營運效率的提升及碼頭工人權益保障的辦法都要及早詳加研商，從速辦理。

8.4 綜合結論

本研究針對台灣地區現行國際商港由台灣省交通處所屬港務局負責行政上的「管理」與棧埠業務的「經營」，但又兼辦交通部委託之「航政」管理的體制所潛藏的角色定位混淆及港埠營運效率不彰的組織問題進行研究，其目的在解答：現行體制有沒有改制的必要？如何改制？以及改制方案的執行與配合措施如何？等三大課題。

前述結論係經檢討比較國內外港埠經營管理體制，並藉由在國內實地訪查、座談發掘問題與郵寄問卷意見調查統計分析的結果。爲便於決策之參考，茲將上述結論綜合濃縮成下列三大結論：

1. 台灣地區現行港務局的經營管理體制，因無法獨立自主及商業

化地有效經營，面對未來內外經營環境的改變與威脅，將有必要適時推動改制。

2. 在「航政」與「港埠行政」的管理體制方面，最好是由交通部立即成立推動小組，依「航業法」及「交通部組織法」籌設「航政局」，將各港務局「航政組」改隸「航政局」，而為其在各港之「航政分局或辦事處」。倘未能成功地成立「航政局」則可修法廢除該組織，改為交通部直接在各港設「航政局」，即將港務局「航政組」直接改隸交通部，此即各港「航港分立」之體制。但若此時交通部為回歸「商港法」的精神而能將各港收歸國營，同時各港也都已相當程度地民營化之後，亦可考慮將各港務局（含航政組）一併改隸交通部，而改名為「航政港務局」。此時「航政港務局」不宜兼辦商業化的港埠營運。但無論如何，各港「收歸中央」或「港市合一」的爭議有儘速另案專題研商解決之必要。
3. 在港埠行政與營運分立的可行改制方案中，能提升港埠營運效率的最佳方案是推動「港埠業務民營化」的策略方案。初步可以由省交通處組成「港埠業務民營化推動小組」積極推動第一個「逐步開放民營」的策略方案，並定期追蹤評估其績效。倘本方案的執行最後經判定未能達成預期成果，則可進而採下一個步驟的方案，將港務局「棧埠管理處」依「公營事業移轉民營條例」移轉民營。但在民營化的過程中，需要進一步妥善研商解決的問題中，除了政府對民營公司之管理外，最重要的是人員的轉移，以及是碼頭工人僱傭制度的問題。

8.5 後續研究的建議

1. 因為本研究所涉及的港埠經營管理體制問題有牽一髮而動全身的關係，所以雖然不得不對某些相關的問題進行研究而也獲得初步的結論，但由於研究主題及範圍的界定，而並未能在本研究再深入探討。不過本研究對這些論題的分析結果卻可供未來進一步專案深入研究之參考。這些論題至少包括下列三大項：
 - (1) 設立「航政局」相關組織與職能問題。這個問題主要涉及航業與相關航務事宜的行政管理，即所謂之航政管理。這與本研究以港埠的經營與管理體制為研究中心的領域有別。
 - (2) 台灣地區各國際商港「收歸國營」或「港市合一」之爭議問題。所幸在本研究進行過程中，這兩個主題也分別有交通部航政司及運輸研究所在進行研究。
 - (3) 台灣地區碼頭工人僱傭及相關制度的問題。
2. 做為一個本質上為實用性的學術研究，本研究所研擬各方案之執行與配合措施僅能採取綱要式的原則編列。未來實際上在執行時，有必要再由負責執行的行政部門或人員進一步做細部設計。

參 考 文 獻

一、中文部份

王 洸（民 67）．航政法規要義，增訂五版。

尹章華（民 73）．航港法總編，航貿圖書出版社。

尹章華，凌鳳儀（民 81）海事行政法之理論與實務，文笙書局，81 年二月，初版。

朱永荃（民 77）．“未來海運發展趨勢與我國港口因應之道”，航貿週刊，7716-7717 期。

-----（民 80）．“依法恢復航政局建制之探討”，航貿週刊，9216 期。

林則余（民 68）．港埠組織與管理研究，中國文化學院海洋研究所航運組碩士論文。

海發會（民 77）．航政管理一元化之研究，中華民國海運研究發展協會，叢書編號 7706。

-----（民 81）．四大國際商港服務品質及營運利益，中華民國海運研究發展協會，叢書編號 8102。

航貿週刊．“我國航政現況與探討”，7807-7809 期。

-----．“我國國際港埠之經營管理國際化、自由化”，7904 期。

-----．“透視經建會的港市合一觀”，8002 期。

-----．“為基港民營化喝采”，9107 期。

-----．“港埠業務應開放民營”，9144 期。

海運月刊．“我國航運政策－現況與展望”，No.77，民國 81 年 5 月。

許春鎮（民 76）．“裝卸人與港埠裝卸經營制度”，航貿週刊，7622-7624 期。

基隆港務局（民 74）．基隆港建港百年紀念文集。

港研所（民 79）．港埠經營管理國際化、自由化研究，台灣省交通處
港灣技術研究所。

黃清藤，王鐘雄（民 77）．“我國港埠碼頭經營之探討”，航貿週刊，7719 期。

運研所（民 76）．台灣地區國際港埠營運與管理初步研究，交通部運輸研所，台灣地區國際港埠經營管理之檢討（一）。

楊崇正（民 80）．“我國台灣地區現階航政管理體制之政策問題認定”，航貿刊，9141 期。

-----（民 81）．中國航政管理體制發展之研究航貿圖書出版社。

盧展猷（民 78）．“貨櫃碼頭租賃之概念”，航貿週刊，7825-7828 期。

鴻 宇（民 76）．“航運必需自由化”，航貿週刊，7641 期。

鴻 年（民 78）．“邁向航政管理一元化目標”，航貿週刊 7802 期。

鴻 政（民 77）．“成立航政局再現曙光”，航貿週刊，7741 期。

-----（民 77）．“成立航政局此正其時”，航貿週刊，7830 期。

鴻 港（民 79）．“港埠業務即將脫胎換骨”，航貿週刊，7912 期。

鴻 國（民 76）．“港市合一露出曙光”，航貿週刊，7942 期。

二、英文部份

Baudelaire, J. G.(1976), Port Administration, International Courses in Hydraulic and Sanitary Engineering, Delft Netherlands, Vol. 3, 5th ed.

- Beth, L. (1985), " Port Organization and Administration " ,
in Port Management Text Book Containerization, Institute of Shipping Economics and Logistics, Bremen, 39-51.
- Chu, David, K. Y. and T. N. Chiu (1984), " Laissez-Faireism in Port Development: The Case of Hong Kong " , in B. S. Hoyle and D. Hilling eds., Seaport systems and Spatial Change, John Wiley & Sons, Ltd. 135-160.
- ESCAP (1984), Port Development Policy, Proceedings of a Seminar-Cum-Study Tour Held in Japan in October 1984, ESCAP Port Development Series No. 7 , Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand.
- Frankel, E. G. (1987), Port Planning and Development, John Wiley & Sons.
- Goss, R. O. (1981), " The Public and Private Sectors in Ports " , Maritime Policy and Management, 8(2), 69-71.
- _____ (1990a), " Economic Policies and Seaports: 3. Are Port Authorities Necessary ? " Maritime Policy and Management, 17(4), 257-271.
- _____ (1990b), " Economic Policies and Seaports: 4. Strategies for Port Authorities " , Maritime Policy and Management, 17(4), 273-287.
- Hazard, J. L. (1978), " The National Role in World Port Development: United States and Western Europe " , Maritime Policy and Management, 5(4), 269-288.

LMA. (Oct. 1989). " Rocky Road:Thailand's Course of True Enterprise is not Smooth " , Lloyd's Maritime Asia, p. 50.

_____. (March 1990). " Manila International Container Terminal:Proving a Point " , Lloyd's Maritime Asia, p. 43.

_____. (April 1990). " Laem chabang:Union Politics " , Lloyd's Maritime Asia, p. 41.

_____. (July 1990). " New Management for Laem Chabang " , Lloyd's Maritime Asia, p. 26.

_____. (Nov. 1990). " Malaysia:Ports, High Gear " , Lloyd's Maritime Asia, p. 41.

_____. (Jan. 1991), " Laem Chabang:Whose Concession ? " Lloyd's Maritime Asia, p. 16.

_____. (April 1991a). " Pay Dispute Delays Klang Privatisation " , Lloyd's Maritime Asia, p. 19.

_____. (April 1991b). " Indonesia:Privatisation, Private Undertaking " , Lloyd's Maritime Asia, p. 20.

_____. (Nov. 1991). " Macau:Come in, Macau " , Lloyd's Maritime Asia, p. 36.

_____. (Jan. 1992). " Philippines:Changing of the Guard, A New President May Break the Maritime Grid Lock " , Lloyd's Maritime Asia, p. 21.

_____. (Feb. 1992). " Malaysia:Ports, Mapping the Future " , Lloyd's Maritime Asia, p. 27.

_____. (June 1992). " Pat Requests Review of Laem Cha-

- bang Privatisation" , Lloyd's Maritime Asia, p. 37.
- _____. (Oct. 1992). "Port Klang:North, South, Now West" , Lloyd's Maritime Asia, p. 21.
- _____. (Jan. 1993). "Port Klang:Buy Now, Sell Later" , Lloyd's Maritime Asia, p. 15.
- _____. (April 1993a). "The Battler for North Harbour" , Lloyd's Maritime Asia, p. 27.
- _____. (April 1993b). "Everyone a Winner ?" Lloyd's Maritime Asia, p. 29.
- Marcus, H. S., J. E. Short, J. C. Kuypers and P. C. Roberts (1976), Federal Port Policy in the United States, the MIT Press.
- McCalla, R. J. (1982), "Canadian Port Administration - Its Future Structure" , Maritime Policy and Management, 9(4), 279-293.
- Nagorski, B. (1972), Port Problems in Debeloping Countries, The International Association of Ports and Harbors, Tokyo, Japan.
- Nettle, S. (1988), Port Operations and Shipping:A Guide to Ports and Releated Aspects of the Shipping Industry, Lloyd's of London Press, Ltd.
- PDL. (Oct. 1992). "Singapore:port Strategy; Singapore's Sling" , Port Development International, pp. 43-44.
- Rimmer, P. J. (1984), "Japanese Seaports:Economic Development and State Intervention" , in B. S. Hoyle and D. Hilling eds., Seaport Systems and Spatial Change, John

Wiley & Sons, Ltd. 99-134.

Saponara, T. L. (1978), " Seaports and Public Intervention " ,
Maritime Policy and Management, 5(4), 269-288.

Schmidt, J. U. (1978), " Port Organization Concepts " , in
Port Management Textbook, Institute of Shipping Economics, Bremen, 53-65.

Seatrade Review. (March 1992). " UK Ports - Private Investment Sets Them Apart " , Seatrade Review, pp. 15-19.

Stehli, H. (1978a), " Principles of Port Administration " , in
Port Management Textbook, Institute of Shipping Economics, Bremen, 37-51.

_____ (1978b), " Port Organization - Internal Structure " ,
in Port Management Textbook, Institute of Shipping Economics, Bremen, 67-98.

Suykens, F. (1985), " Administration and Management at the Port of Antwerp " , Maritime Policy and Management, 12(3), 181-194.

UNCTAD (1985), Port Development - A Handbook for Planners in Developing Countries, TD/B/C.4/175/Rev.1, United Nations, New York.

Verhoeff, J. M. (1981), " Seaport Competition: Some Fundamental and Political Aspects " , Maritime Policy and Management, 8(1), 49-60.

附錄 1.1 實地訪查行程及相關內容資料

附件一

(我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究)

座談會預定時間表

日 期	時 間	訪 問 單 位	建 議 參 加 人 員
82 年 1 月 8 日	09:00-10:30	交通部航政司	各科科長或代表一人
	11:00-12:00	陽明海運公司	
	13:30-14:30	裕民航運公司	相關業務人員
	15:00-16:00	萬海航運公司	
	16:20-17:20	長榮海運公司	
82 年 1 月 9 日	09:30-11:30	基隆港務局	各組(處)組(處)長或代表一人
82 年 1 月 11 日	09:30-11:30	高雄港務局	各組(處)組(處)長或代表一人
	13:30-14:30	美國總統 輪船公司	相關業務人員
	15:30-16:30	高雄港碼頭工會	
	17:00-18:00	昌和船務 代理公司	
82 年 1 月 12 日	09:30-11:30	台灣省交通處	相關業務主管或其代表
	14:00-15:00	中國航運公司 台中分公司	相關業務人員
	16:00-17:00	顥泰船務公司	
82 年 1 月 13 日	09:00-11:00	台中港務局	各組(處)組(處)長或代表一人
	11:10-12:00	港灣技術研究所	相關業務人員
	13:30-14:30	台中港倉儲公司	
	15:00-16:00	德隆倉儲公司	
82 年 1 月 14 日	13:30-15:00	基隆港碼頭工會	相關業務人員
	15:10-16:00	中合運通公司	
	16:10-17:00	吉洋船務 代理公司	
82 年 1 月 15 日	14:30-16:30	花蓮港務局	各組(處)組(處)長或代表一人

備註：

1. 請各受訪單位另委派一人，與本研究計劃主持人共同主持座談會
2. 本研究小組成員如下：
計劃主持人：吳榮貴博士(教授)
共同主持人：林光博士(副教授兼系所主任)
研究員：陳福照(講師)
研究員：楊崇正(講師)
助理研究員：王國明(研究生)
助理研究員：鍾志賢(研究生)
3. 連絡人：陳福照老師 TEL:(02)4622192 轉 260
FAX:(02)4631903

附件二 座談會討論大綱

- 一、目前由各港務局所屬航政組兼辦航政業務有何問題？請舉具體實例以供討論。
- 二、針對目前由各港務局兼辦航政業務發生的種種問題，未來應如何改制？（參考資料一）
- 三、港務局若定位為公營事業單位，則其現行營運項目中，有那些適於進一步開放民營？（參考資料二）
- 四、港埠業務開放民營的程序如何？（參考資料三）
- 五、在港埠業務民營化的過程中，碼頭工人如何定位？（參考資料四）
- 六、在港埠業務民營化的過程中，港務局的組織架構如何改變？（參考資料五）

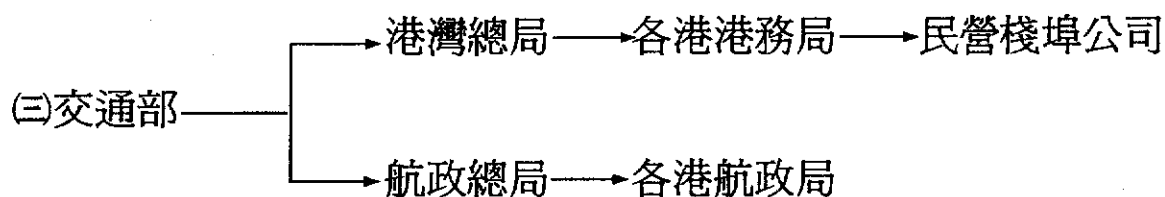
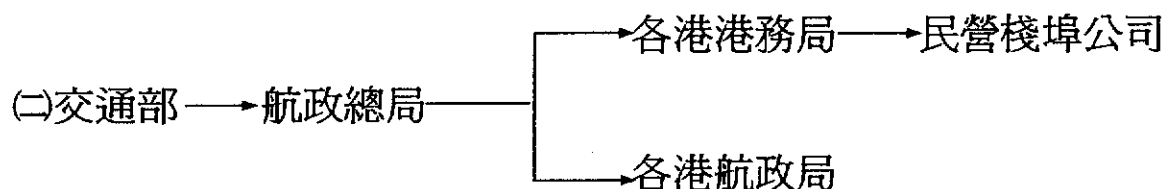
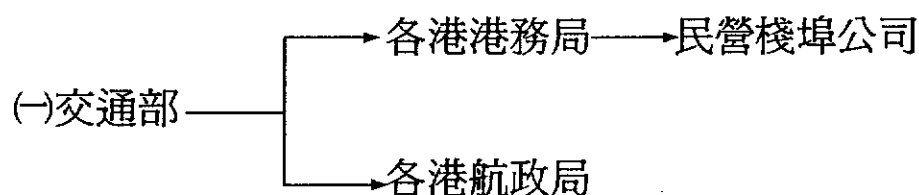
參考資料一

台灣地區港埠行政與營運分立之腹案

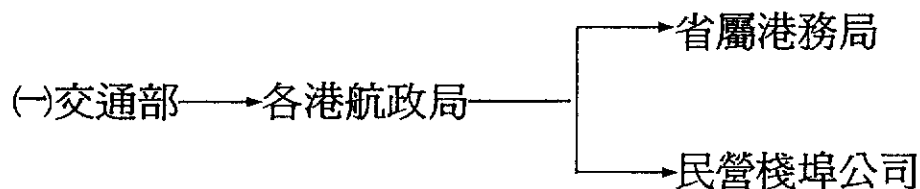
方案一：各港務局定位為航業行政與港埠行政管理機構，改隸交通部，但棧埠業務開放民營，省（市）亦得參與控股。

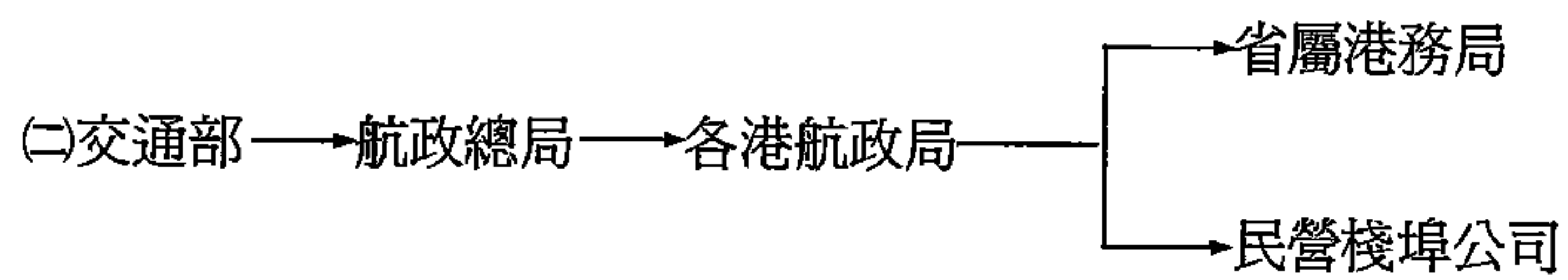
交通部——各港務局——民營棧埠公司

方案二：各港務局定位為港埠行政管理機構，其航政組改組為各港「航政局」，主管各港轄區航業行政，均改隸交通部，棧埠業務亦開放民營；長期再視需要成立航政總局，各港為航政分局，或另加設港灣總局。



方案三：各港務局定位為公營事業單位，仍隸屬省政府交通處，但港務局扮演「非營運港」（non-operating port）之角色，棧埠業務開放民營，另「航政組」改組為各港「航政局」，主管各港轄區之航業行政及港埠行政業務；長期則視需要成立航政總局，各港為航政分局。





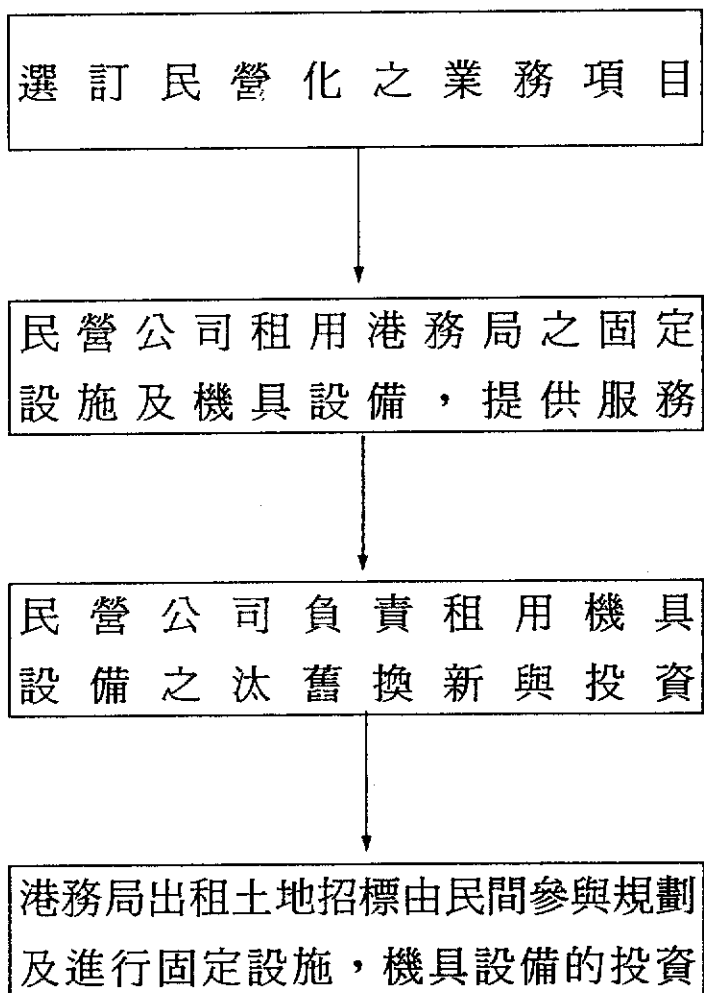
參考資料二：

港埠業務主要參考項目：

1. 拖船
2. 駁船
3. 船上裝卸
4. 岸上裝卸
5. 搬運
6. 倉儲
7. 理貨
8. 其他

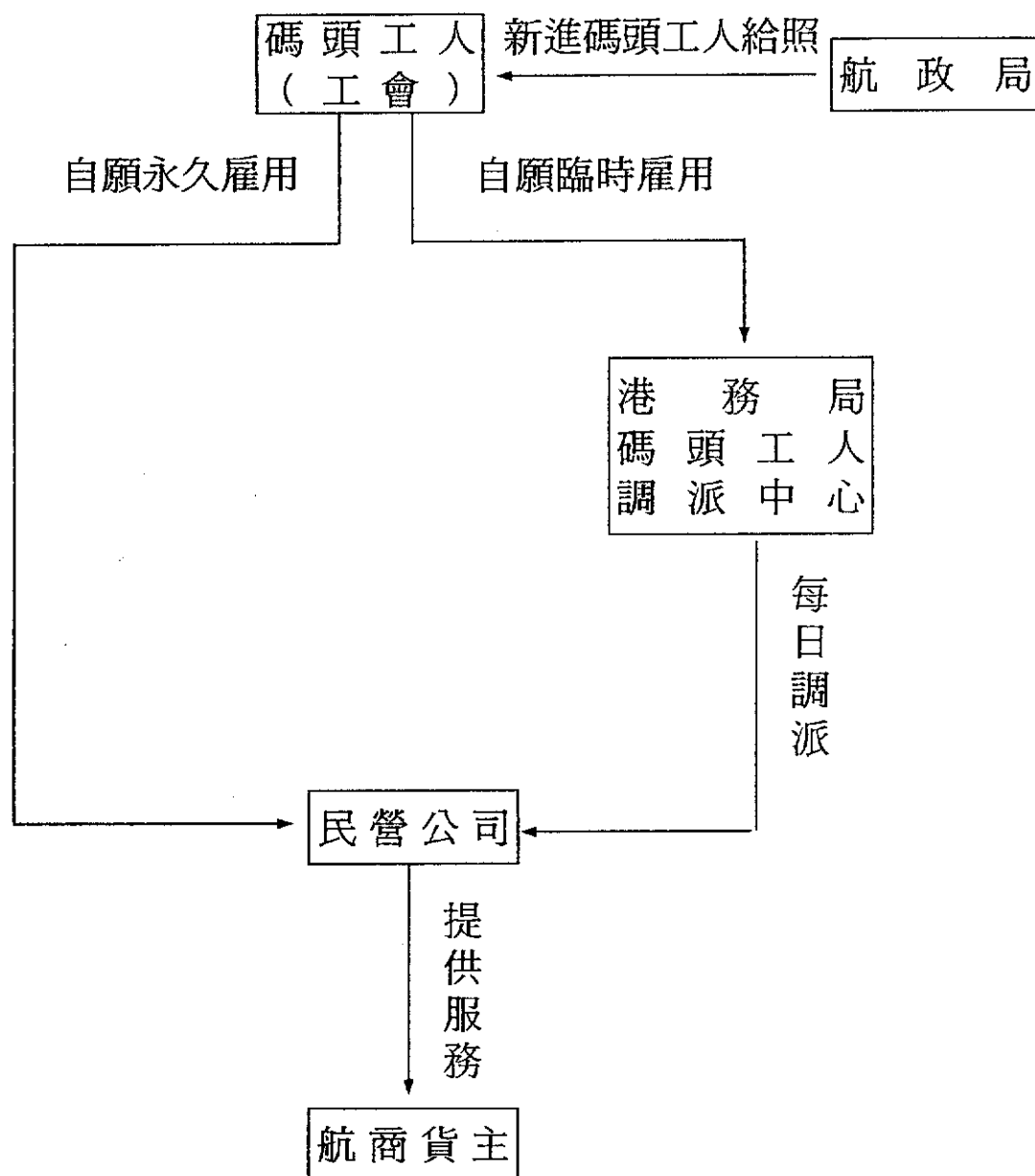
參考資料三

台灣地區港埠業務民營化的程序（參考腹案）



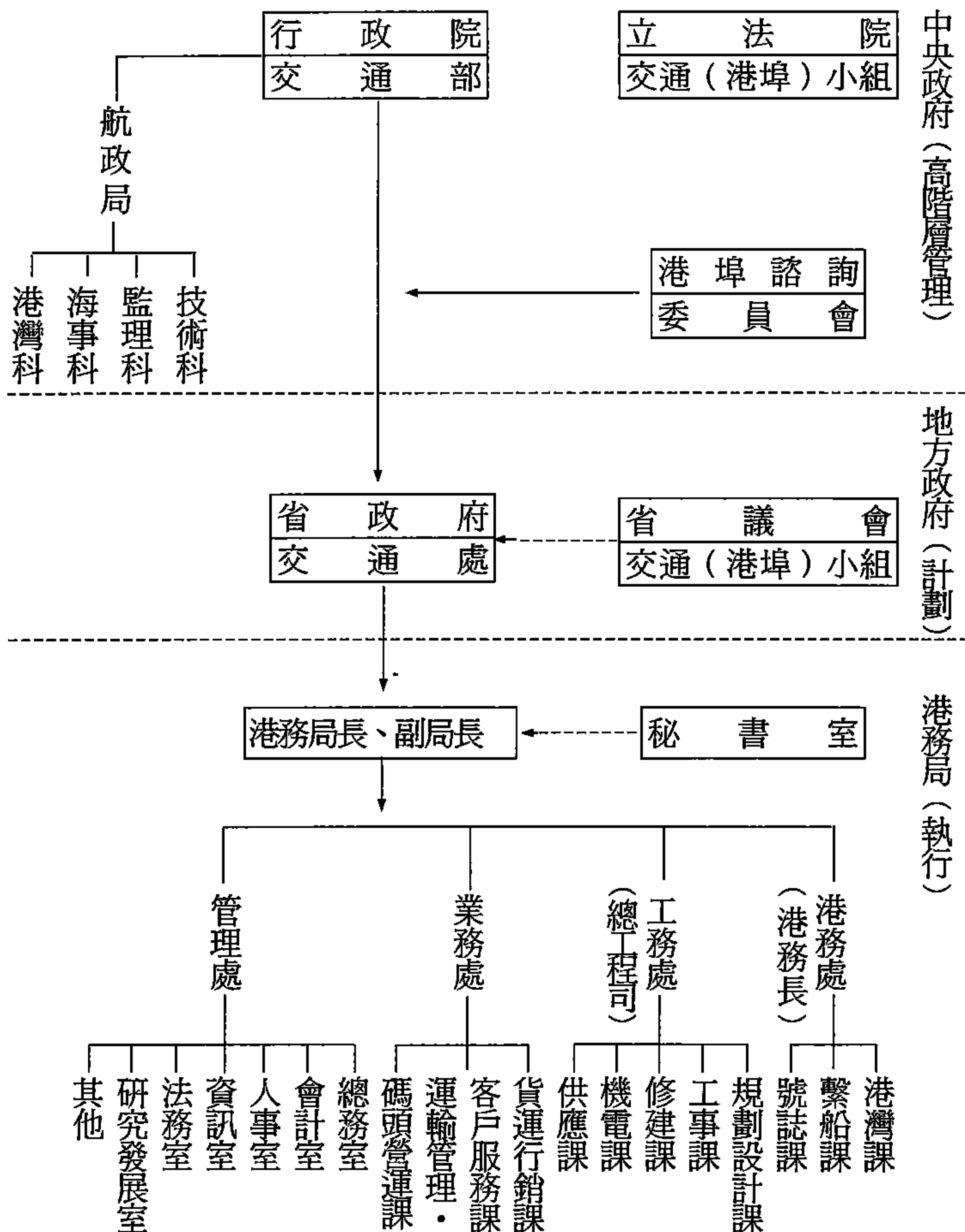
資考資料四

台灣地區港埠業務民營化過程碼頭工人定位



參考資料五

台灣地區港埠經營管理組織系統建議表



附錄 1.2 實地訪談內容紀要

本研究小組依附錄 1.1 之大綱於民國 82 年元月 8 日至 15 日實地至各相關單位以「焦點群體」的方式順利地進行了訪談的工作。訪談對象包括了：交通部航政司、省交通處、4 個港務局、2 家民營倉儲公司、3 家定期 1 家不定期航運公司、2 家定期航運公司之港口分公司、4 家港口船務代理公司及基、高兩港的碼頭工會，總共 21 個單位的人員。承蒙各界熱烈協助與指教，極為感懷。

有鑑於本次訪談內容非常的充實而寶貴，本研究除了充分善加利用，融合於本文報告之中外，為免有遺珠之憾，乃決定將內容紀要列於本附錄，供為進一步參考之用。不過，本研究特別申明下列幾點：

1. 本紀錄係本研究單方面概要記載，而且也未經各受訪單位再行過目修正，難免有疏漏及誤解原意等等錯誤，因此，本研究自負錯疏之責。
2. 本紀要為真實反映各方意見，雖也特別註明受訪單位，但各該內容除非經各單位自行正式認定，否則均不代表各受訪單位之正式意見。也就是說，所記載內容均係各相關人員善意客觀提供為本研究使用之看法而已。因此，任何本紀錄之內容均不得為對各該單位之任何主張或要求之依據。

以下即為本次實地訪談之內容紀要：

壹．交通部航政司

時間：民國 82 年元月 8 日

訪談對象：交通部航政司

1. 基高兩港碼頭工人的制度沿襲已久，不易變更；同時若要改革，除

了要有人支持之外，尚會牽涉到既有利益的分配。

2. 現在航政組實施用人費率制度，若將來收回中央管理，則辦事人員的薪資將會降低，其差異應如何彌補及處理。同時若航政組收回中央之後，則將航政組的辦公處所應注意需能夠和港務局的作業相互配合，亦即處所的位置應適當。

3. (1) 航政司過去對於爭取航政局的成立一直係由航政司的航務科依航業法來主辦；而港務科則依商港法來推動四個國際商港收回中央管理，並促進航政局的成立。

(2) 針對將來四個國際商港的管理機關之成立，提出二個方案：

①依航業法成立航政局；

②依商港法將國際商港收回中央管理。

而最後的理想，即是在中央成立一個上級管理機關，如航政局，主管航、港二面。

(3) 此二方案之主要目標即為回歸法制化，達到適法性的目標。

4. 依商港法商港可分為二部：

(1) 港灣行政；

(2) 港埠業務管理及經營；

將來朝向的目標是：

(1) 港灣行政由港務局主管；

(2) 港埠業務管理由港務局來主管；

(3) 港埠業務經營則開放民營。

5. (1) 依商港法 49 條，目前各港係由交通部委託省政府代管，而港務局係各港之管理機關，因此港務局承辦港灣行政是必然的事。而業務管理亦可委託港務局代管。

(2) 將來對於港埠業務的經營，亦將由交通部來督導。因此，業務開放民營化的項目可逐步報交通部港務科來審核及開放。

(3) 如此一來，港務局仍將是行政兼營運機關；對於業務的經營可採二種方案：

①業務經營放民營，港務局來管理；

②港務局自己投資成立子公司。

(4) 對於港灣行政，可再往上調到中央來主管；因此，若要一元化，則由中央設立航政局，同時兼管航政及港灣行政；若要二元化，則分設航政局及港灣總局（或商港管理機關），分別管理航政及港灣行政。

(5) 航港一元化政策已於 78 年底呈報行政院成立航政局時已經確立。其建議是先行成立航政局，將各港航政組納入航政體系，然後再將其他航政事務如航路標誌、航道測量等逐一納入；如此，在執行上及可行性上均可單純化，亦即可逐步進行一元化的目標。

(6) 基於一元化的政策，對於港埠行政與營運分立之腹案，乃贊成方案二之（二）的腹案，即中央僅成立航政局，同時兼管航政與港灣行政。

(7) 對於地方上是否要一元化則不堅持，即使二元化亦可以，但航港二方面機關其辦公處所最好應設置在相同地點。因此，對於方案三之（二）亦表同意，只要在中央行政有主管機關之原則確立，則港務局對港務之管理及經營均可以成立公司之型態來開放出去。

6. (1) 對於港務局的行政收回中央管理之後，國際商港之管理，則可依商港法 49 條，委託港務局代管，或者直接收歸中央來管理。

(2) 對於省交通處，可由省政府視建制之需要來處理主管國內其他交通事宜，或者併入其他廳、處。

7. (1) 對於“航政”是否牽涉港灣行政是一個關鍵，應該儘早定義清楚。
- (2) 成立航政局，並主管港灣行政是以後一個理想。就目前而言，航政局應該不主管港務，因為其性質不同；同時亦避免設立航政局時，航、港問題混合後更複雜。
8. 目前各港兼辦航政業務所產生之問題可分以下五點：
 - (1) 名稱問題：例如船公司為何由港務局來管理，以及船員適任證書的有效性。
 - (2) 合法性問題：目前各港兼辦航政業務並無法律上的授權。
 - (3) 行政處分的過程問題：訴願對象不明確。
 - (4) 對航政之指揮監督問題：必需透過另一層行政機關來執行，效率不彰；同時公文的流程不一定。
 - (5) 目前航政業務增加，但航政組無法擴張編制，造成執行業務時困難增加。

貳．台灣省政府交通處

時間：民國 82 年元月 12 日

訪談對象：台灣省政府交通處

1. (1) 對於航政局的業務是否只限於“航業法”中的規定，應該先釐定清楚。
- (2) 究竟港務局兼辦航政業務的困擾在那裡？目前航政業務係交通部委託省政府代管，而實際上交通處只負責國內航線、小船、船員的管理，其餘均是航政組直接報到交通部或經交通處核轉到交通部，交通處對航政業務並無實權。
- (3) 關於商港建設、規劃及興建，港灣行政均屬於商港法的範圍，因此委託省交通處來代管，於法有據，並無不妥。

- (4) 目前四個國際商港營運欣欣向榮，在統一規章、統一費率之下經營良好，所以應該維持現狀比較好。
- (5) 基於以上的狀況，認為航政方面，一動不如一靜。
2. (1) 目前交通處每年投資於基港航政組的決算為四千萬，而基港航政組所收之規費（大約一千八百萬）均全部結繳中央，但中央給航政組一年僅二百萬的補助。目前港務局實施用人費率制度，須要精簡人事，所以目前航政組是要人沒人，要錢沒錢，也因此航政組會希望中央收回航政業務來主管。
- (2) 根據“財政劃分法”，中央委託地方辦事，所委託之人事及行政經費應由中央負擔，但目前中央在航政組的補助方面卻違反這項規定，故將來必須符合這項規定。
3. (1) 將來若設立航政局，將航政組收回中央主管，則目前航政組所管轄之國內航政事宜應如何處理？將交由那單位來主管？
- (2) 目前的航政轄區在航政組收歸中央之後，在原來之轄區須要設立新的人事佈局，如何建立是一問題。
- (3) 對於現有轄區內其他國內港的航政事務之掌管，建議在航政組收歸中央之後，亦交由中央來主管，包括小船、國內航線等。
4. (1) 對於港埠業務開放民營的項目，主張凡是有利可圖之項目，即可開放民營。但對於現有人員的調整以及對於碼頭工人在體制上的定位問題應先有一規劃及解決。
- (2) 對於開放民營，交通處亦逐漸在推動，目前要求各港務局對於開放民營的順序要有逐步的規劃，視各港的情況來決定開放民營的方式。對於目前棧埠處的人員，由於具有公務員的身份，民營化之後，應如何處理？原有港務局投資之機具、設備又應如何處理？這些都必須有所解決。
5. (1) 目前民營化的目標是朝向將來港區希望成立輪船裝卸承攬業，

從事輪船貨物之裝卸承攬，並且基本上須要求公司自行僱用碼頭工人。

(2) 在棧埠營運方面，民營化以二方面來做：

①法令的修訂：依”商港法”將”棧埠管理規則”裡關於輪船裝卸承攬業的條件、資格、船期的調度安排訂定清楚。

②碼頭儘量由民間來合作興建，港埠設施儘量由民間來承租。

(3) 在港勤業務方面，目前拖船部份有盈餘，而在帶解纜及清潔工方面則是虧損，因此將來開放拖船為民營時，將要求須附帶帶解纜及清潔、供水等服務，並與港務局的相同服務來競爭，因此港勤作業亦是希望將來開放民營。

6. 對於碼頭工人，必須做體制上的改革；對於現有碼頭工人的退休金，政府應拿出魄力，給予一次的解決，並進行體制上的完全改革。

7. (1) 對於航政業務的管轄，交通處仍是希望能維持現狀。

(2) 將來民營化的結果是希望在中央主管行政（包括公共建設、港灣規劃），而在地方省交通處來主管營運。

(3) 在全面民營化的過程中，省有財產若要移轉中央，則必須要經過省議會的通過，恐怕將有很大的阻力。

參．各港務局

時間：民國 82 年元月 9 日

訪談對象：基隆港務局

1. 目前各港務局兼辦航政業務，並不構成”球員兼裁判”的事實，因為航政組所管轄之業務乃為船舶、船員及航運事業部份，和港務局之業務經營並沒有競爭的現象，故不應稱之為”球員兼裁判”。

2. 針對港埠行政與營運未分立之利與弊，分述如下：

(1) 在利的一面：

①可使組織精簡；

②航、港二方面之人事、物力可相互支援；

③航、港二方面的業務有其一致性，故業務上可相互配合；

(2) 在弊的一面：

①港務局係為港務之管理機關，而目前卻兼辦各種航政事務，名實不相符合，例如港務局所發之乙級船員適任證書不為其他國家所認同；

②港務局兼辦航政事務，在法源上沒有依據；

③港務局係屬省交通處主管，但在航政業務方面除國內航線及小船管理呈省交通處外，其餘均報請交通部處理，在行政體制上不一致；

④現行的航政業務係由交通部直接督導航政組來辦理，但交通部對航政組卻沒有考核權，故航政組在執行行政命令的配合度上，若執行不徹底，交通部無法控制；同時對績效的考核亦無法進行。

⑤航政係屬公權力的行使，而港埠的經營則屬商業行為，因此航商、貨主在面對港務局的地位上，不是商務上的對等地位，而是矛盾奇怪的相對地位。

⑥當航政功能需要加強、業務需要擴張時，因目前航政組係位於港務局的編制之下，受限於經費負擔及人力不足之下，對於航政組組織的擴編相當不易，造成目前航政組的業務無法積極推動，只是消極被動的管理，許多應該積極去執行的，如航業的輔導、運價的查核等均無法有效推行。

(3) 基於以上的諸弊端，航政組實應脫離港務局的組織編制，同時對於如何提昇、加強航政的功能亦應加以考慮。

3. (1) 將來航政局若成立，其主管業務的範圍若只是包括船舶、船員

、航運業、海事，則對航政業務、航商、以及航運管理的提昇實無助益。若需要包括其他的業務，如保七總隊、海難救助、海軍的測量等，則會牽涉到政策性的問題，特別對於 Coast Guard、海上警察、保七總隊等，認為均應歸納於交通部的主管之下，使各種航政法規均能透過其公權力的執行而得以施行。

(2) 對於將來航政局的成立，建議應事先將航、港的權責劃分清楚，加以確認，以使航、港的業務能相互配合、協調。同時對於航政局的組織架構也應加以謹慎考慮。

4. (1) 在開放民營的過程中，如何維護從業人員的權益，如退休金、遣散費、償還公勞保、員工認股等問題能予以妥善解決，在此前題之下，才有可能開放民營；同時，開放民營亦應注意不要和大財團有所勾結，如此方能獲得員工的共識。

(2) 將來航政局的業務應否包括航空？此問題必須對名稱的定義及適當性來加以考慮，否則將來易使人產生混淆。

(3) 不要“為民營化而民營化”，在討論民營化之前，應先探討為何公營的效率會低落，如此才有辦法進一步討論“是否一定要民營化？”、“民營化之後效率一定會高嗎？”等問題。

(4) 目前公營之所以無效率，主要原因係政府給予公營單位太多的束縛，同時碼頭不足、硬體設備不夠、人員的擴編不易等原因，以致於效率無法有效提昇；故站在營運的立場，若政府能解除一些限制，讓各港能獨立自主地來發展，包括預算、財務、會計、人事編制，依各自的需要來建立制度，並且自負盈虧，視為公營的獨立體，如此效率必當能有所提昇。

(5) 可研究是否能實行“體制內的改革”，或許將比“體制外的改革”更有效率。因為公營無效率的原因沒有解決，即使民營化

之後，效率亦是無法提昇。

5. (1) 基隆港目前沒有民營化的條件；因為假如全面開放民營化，不可能形成完全競爭的情形，只有可能產生由少數大航商壟斷碼頭資源的情形。假如開放部份民營，則各港硬體條件不同，無法全面適用高雄港的民營化方式；況且目前基隆港的發展已至盡頭。
- (2) 目前港埠很多行業均已開放民營，但仍然有其缺點，因此民營化不一定很好，而是必須視各港的條件，以衡量各種民營化的方式是否適當。
- (3) 目前基隆港碼頭工人沒有人願意轉業，認為隔行如隔山，若對碼頭工人的安排及處理未盡妥善，則民營化的阻力會很大。
- (4) 針對目前基隆港的情形，建議以下二點：
 - ①港務局已經實施用人費率制度，因此亦應實行“企業化經營”，減少中央行政上的干預，真正發揮企業經營的特色，以提昇效率。
 - ②開闢深水新港，以解決目前營運量達到瓶頸之困難；至於在開闢新港時則可以完全開放民營化，諸如開放給民間投資及營運。
6. 開放民營之後尚有幾項應注意者：
 - (1) 在部份開放民營之後，對港區主管地的安全措施應如何有效配置，以維護港區的安全是必須加以注意的，否則將產生安全上的漏洞。
 - (2) 在港務局中，負責港埠建設的工程單位，應加以釐清其地位及角色。
 - (3) 基於淡水港的開發，在開放民營之後，港口整體的規劃應往中央提昇，由中央做全面性的規劃。

時間：民國 82 年元月 11 日

訪談對象：高雄港務局

1. (1) 由於航務行政與港務之行政及營運在性質上是不相同的二種業務，同時按“商港法”規定，港務亦是屬中央主管，故贊成行政與營運應予分立；對於分立之腹案則贊成方案二之（三）。
(2) 對於航政組若改變為中央主管之後，原有航政組的辦事人員將成為中央行政人員，其薪資將有所縮減；對於這種人事薪資的改變應如何解決必須事先予以制度化。
2. 高雄港目前專業碼頭已開放民營，例如貨櫃碼頭出租給民營船公司來經營，在裝卸效率及各種配合上均有不錯的結果。民營化將由交通處繼續推動，由目前各港組成專案小組，研究民營化的步驟，將採逐步漸進來推動。例如散裝專用碼頭水泥槽繼續跟民間合作興建，整個碼頭由民營公司來經營等，交通船目前已開放民營，纜工及拖船正在研究；至於碼頭工人仍舊是由碼頭工會提供之。
3. (1) 對於碼頭工人的改革，應考慮到碼頭工會的發展過程。依傳統習慣下來，工人和工會無法切斷其相關關係，目前雖有 1/3 的工人在租用碼頭的公司，但非真正的僱傭關係，同時雙方亦未積極去建立僱傭關係。
(2) 就現況及可建立僱傭關係而言，採“臨時僱用”較為可行，即成立裝卸公司之後，裝卸公司以僱主的身份來僱用工人，屬臨時性的僱用，但付比一般還高的工資，使碼頭工會有足夠的基金來照顧工人的福利。若就永久僱用而言，工會可能會覺得其權力慢慢的被剝奪，工會會員會被民營公司奪去，導致工會在心態上產生疑慮，增加改革的阻力。
(3) 碼頭工人的改革較好的方法是採開放式的，即民營裝卸公司成

立之後，由公司自行招募、訓練、僱用工人，工人再加入產業工會，由工會來保障工人的福利。若繼續採行閉鎖式的工人來源，則最大的困難是若現有工人被裝卸公司退回給工會，而工會也不收，造成素質不好的工人永遠在流來流去，而民營公司永遠無招選工人的權利。

- (4) 現在碼頭工人制度僵化，和港務局沒有僱主關係的定位，沒有法律可以管制及管理他們，因此目前是港務局的一大包袱，必須做體制、制度上的改變。

4. 將來民營化的二個方向：

- (1) 逐步開放：港埠業務慢慢開放民營，使現有港務局的員工慢慢釋出、自然調整，所可能產生的阻力也將較小；將來棧埠處的業務將逐漸減少，其最終目標即是港務局扮演港務行政管理機關，而營運部份則完全由民營公司來經營；同時將來開放民營之後，費率那些合理、那些不合理亦須慢慢來調整、討論。
- (2) 航政、港務須分離，但均應歸屬中央主管：在公營體制下，人事、會計制度僵化，因此會計、人事制度在歸屬中央主管之後必須加以調整，或者成立港埠委員會亦可。

5. 如何打破港務局在公營體制下人事、會計制度的僵硬？

- (1) 如果港務局改屬中央管轄，則可比照中鋼模式；
- (2) 採行港埠委員會的制度，擺脫省屬單位的地位。

6. (1) 民營化之後，港務局退休人員退休金應由誰負擔，必須事先規劃；

- (2) 對於組織系統建議表建議如下：

①將秘書室置於管理處之下；

②工務處增設浚港課；

- (3) 行政與營運分立之腹案，認為方案三之（二）不如方案二之（

三)，其所可能產生的情形將比現在的還複雜；建議在架構上儘量愈簡化愈好。

時間：民國 82 年元月 13 日

訪談對象：台中港務局

1. (1) 目前在經辦航政業務時，由於會面臨二個上級主管機關，在處理業務項目時沒有辦法可以很有系統地馬上得到答案；但事實上，省交通處只是核轉其航政業務，並未實盡督導及指揮之責。
(2) 由於間接受交通部指揮，使得很多業務在組長這一級就可決行，導致航政組目前要擴編組織不易。
(3) 目前航政組裡的人員希望成立航政局，將航政業務能獨立處理，並且將港灣科及號誌科亦應併入航政局的業務。
(4) 若航政要分立，則應考慮是否包括港灣行政的範圍。
2. (1) 將來各港航政局成立之後，爲了航、港各項業務上的配合比較容易，應將各港航政局和港務局列在相同的等級上。
(2) 成立航政局目前有幾個困難須加以克服：
①將來航政局主管之業務包括那些應先加以釐清，特別是在目前縣市政府及港務局對國內航政業務權責劃分不清之時，未來成立航政局，一些不受歡迎的業務歸誰主管應劃分清楚。
②航政組改爲航政局之後，原有航政組人員將不適用用人費率制度，其何去何從應加以解決。
(3) 建議將港務局劃分成二大部份，行政管理及營運，因此較符合方案三之（二）的構想。
3. (1) 對於港埠業務開放民營的項目，參考資料二中所列之項目均可開放民營，並且以公司型態來開放。

- (2) 目前台中港根據”棧埠管理規則”，許多棧埠業務包括引水、交通船均已開放民營。但帶解纜只是委託民間公司來營運，而非全面開放。
 - (3) 針對目前帶解纜因費率太低而導致營運虧損，將來打算在碼頭出租予裝卸公司時，要求承租公司須附帶帶解纜服務。
 - (4) 將來開放民營，應多開放幾家民營公司，並且在民營公司投資前，應先做好整體的規劃，以免將來投資太大，以致民營公司無法承租營運。
4. (1) 關於裝卸機具設備的投資、租賃問題，目前營運的裝卸公司可能無法準備齊全一些特別的裝卸機具，在沒有與不足的情況下，常發生裝卸效率不彰的情況；因此將來應開放港區裝卸設備租賃業。
- (2) 目前港區照明設備服務業為公營性質，但因損壞時換新不易或者照明不足時改善不易，因此對於裝卸場的照明設備服務將來亦可開放民營；或者由裝卸公司來自行負責購置及維修。
 - (3) 對於港區的垃圾處理及船舶修造服務將來亦可開放民營。
5. (1) 目前引水的費率對航商而言有偏高的情形，同時航商對於引水的服務品質無法有所選擇。因此關於引水人將來可開放考照，由國家考試取得證書及執照之後，即可執業，使其自由化，則服務與費率應會有所改善。
- (2) 對於引水人將來有二種方案：
 - ①開放引水人給民營裝卸公司專任僱用；
 - ②公開引水人可成立引水人公司，提供服務。
 - (3) 對於拖船民營化，目前是逐步開放，並可參考新加坡模式，由國家購拖船，交給民營公司營運，如此營運績效與人事等控制較容易。

6. (1) ”民營化”的程序應制定法律，以管理將成立之貨物承攬公司；同時將來將不限定裝卸公司只能在固定的碼頭提供服務，以使航商對裝卸公司能有所選擇。
- (2) 對於現行航商沒有選擇權的情形，可藉由修改合約條件以及修改管理規則來改善情形。
- (3) 將來民營化的方式可採取公開招標的方法，過程及辦法可由審計單位來審核。
- (4) 未來開放民營時，可以開放一家裝卸公司能同時提供一整套的服務。
7. (1) 碼頭工人的定位問題，若將來採用臨時僱用的方式，在各港適用勞基法的情形下，是否很容易變成爲”不定期契約工”？應當就勞基法的定義與規範來加以考慮。
- (2) 航政業務是否應獨立而成立航政局是利弊互見的，應就通盤的考量，包括人事、會計制度等，之後再做決定。

時間：民國 82 年元月 15 日

訪談對象：花蓮港務局

1. 各港務局兼辦航政業務所生之問題包括：

- (1) 目前航政組所辦之航政業務均須報由交通處轉呈交通部核定之後、再由交通處承轉各港務局執行，如此在公文層轉上非但耗時費力，且行政效率不彰。
- (2) 目前原屬各縣市經營之小船管理全數移由港務局管理，造成各航政組在人力上發生極大短缺現象，並且權責無法明確劃分，致管理品質反有不良之憂。
- (3) 每有海事案件發生，如與港務局本身所有之船舶、碼頭、設施等有利害關係，雖有海事規避規則，但在審理上其公正性仍受

質疑。

2. 港埠行政與營運分立之改制腹案建議採方案二之（三），因為：

- (1) 航政業務之核准可有效縮短時間，提升行政效率。
- (2) 財源、人力均可有效充分運用，各項管理權責亦可有效統籌辦理。
- (3) 海事評議之處理，以第三者立場評定，具公正性。

3. (1) 港埠業務開放民營項目包括：

- ①裝卸業務；
- ②倉儲業務；
- ③帶解纜業務；
- ④交通船業務；
- ⑤拖船業務；
- ⑥其它；

其中，裝卸與倉儲是比較能吸引民間來經營之項目。帶解纜目前的經營是虧損的，未來希望由裝卸公司附帶來提供。至於交通船及拖船，由於涉及船的造價高，所以未來民營化可能較有問題；但無論如何，將來各項業務均須視民間意願高低順序逐步來開放。

(2) 開放民營，就裝卸而言，真正的癥結在於碼頭工人的管理與體制的改革。

4. (1) 由於對碼頭工人現行的管理辦法很鬆散，而勞基法規定碼頭工人適用，故應強制規定碼頭工人應受僱主管理。先要訂定如何管理碼頭工人的管理新體制，選擇正確的定位方式，並且嚴格、決斷地執行，以把舊有的包袱去除。

(2) 關於碼頭工人如何定位，一個原則就是應給工人找一個僱主，建立起僱用關係，因此有二個方案可行：

- ①由經營商港設施之公民營機構僱用之；
- ②由碼頭工人合組法人機構僱用之。
- (3) 在參考資料四中所列之定位方案，若工人自願永久僱用，則可能不會找民營公司，而是依靠港務局；若自願臨時僱用，則必須給予很高的工資才有可能；故終歸還是要訂定新體制。
- (4) 在碼頭工人的定位中，港務局不要牽涉於其中，而且將來也不宜由航政單位發照。

5. 將來成立航政局須注意幾個問題：

- (1) 將以何種制度來管理？是否為交通事業人員的任用？亦即將來人員任用資格的問題（學歷、資格、條件）。
- (2) 原有人員的安插及安排，在改制時，人性的誘因及考慮（如待遇）必須加以妥善規劃。

6. 對於港埠行政與營運分立之腹案，須做以下的考量：

- (1) 就近期來看，若將來繼續只是在台灣只有四個國際商港需要管理，以方案二之（三）是合適的。
- (2) 若就長期來看，未來若中國統一了，則以方案一較為理想，因為大陸有太多的國際港口，應給予自治的獨立體來營運。

- 7. (1) 希望未來能比照郵政總局的成立來成立港務總局，對於各港人員的輪調較好；同時最好能維持三機一體的營運方式，因為三機一體不一定不好，要看如何去營運，是制度上的問題。
- (2) 開放民營必定是有利可圖的項目，民間才會參與投資；因此在選擇開放民營的業務項目時必須注意此點。
- (3) 針對港埠行政與營運分立所設計出來的制度必須是可行的。
- (4) 現行三機一體的架構與未來一元化的架構必須就全盤的考量，比較那者較好之後，才來決定是否實際去實行。
- (5) 必須事先對民營化之後若有效率不比公營好，甚至更差的情形

發生時做一妥善的應對之計，因為民營公司營運不良時，說倒就倒，對一港的整體營運影響很大。

- (6) 希望港務局以後能直屬交通部管轄，對於各港能有一個統一的規定及方式來管理。

肆．民營倉儲公司

時間：民國 82 年元月 13 日

訪談對象：台中港倉儲公司（台中）

1. (1) 針對港埠行政與營運分立之改制腹案，在省政府投資之港埠財產可以有效解決其安排下，贊成方案二之（三）；假如對於省政府投資之港埠財產其安排無法有效解決時，則贊成方案三之（二）。
- (2) 港埠業務可開放民營之項目應包括參考資料二中之所有項目，其中拖船、駁船應合併在一起開放民營，其他棧埠業務應是一起開放民營。同時，一港最好不要開放太多家民營裝卸公司，最好以十個碼頭（至少應有八個碼頭）為一承租單位來開放；因為開放太多家公司，將導致大家惡性競爭，影響合理盈利，有礙服務水準的提昇。
- (3) 港埠業務開放民營的程序，參考資料三中所列之三種程序應是可以平行使用，而不須是漸進的方式，因為各港的條件不同，須視各港的情形來決定應採用何種開放民營的方式。
- (4) 對於碼頭工人的定位，採用自願臨時僱用的方式將實行不易，會有僱用關係不明確的情形發生。
2. (1) 對於一港可以開放之民營裝卸公司的家數，應該考慮一家民營裝卸公司為維持起碼合理利潤之下，所須之經濟規模是多少，即應以多少個碼頭來承租才適當；同時亦應考慮碼頭上機具、

設備的搭配及配置。

(2) 若民營公司不限定租用之碼頭數，並由航商自由選擇裝卸公司，則就台灣整個港口現實狀況來說，可能無法實行，因為：

①就台中港而言，每家裝卸公司有一定的承租區，管理費用在承租區內較低，在承租區外較高，因此若民營公司在承租區外作業，將造成營業費用的增加。

②民營公司所投資之固定設備均在承租區內，因此若在承租區外承攬裝卸，會牽涉到複雜的搬運費，該費用應由誰負擔？

③民營公司有營運能力大小的區別，造成競爭上沒有立足點的平等，產生不公平的競爭。因此若要考慮國外的民營方式，則整個制度必須要加以調整。

3. (1) 針對目前採行的運量分配制度，造成航商沒有選擇權，沒有自由化，乃是民營化所設計之制度僵化的關係，而非民營公司的效率不好。

(2) 目前民營公司亦贊同應給航商有權利可以選擇民營裝卸公司，實行自由化，讓民營公司自由去競爭，採自由淘汰；並且認為航商及港務局不應經營棧埠業務，港務局應是扮演公權力行使者的角色，並做產業的管理。

(3) 建議政府應訂定一裝卸民營公司可正常營運的經濟規模是多少，或者訂定一參考水準，以使公司有彈性去訂定可行的費率，然後公司之間再去相互競爭。

(4) 對於民營化的方法建議如下：

①平均分攤港埠中的機具設備給各承租區，以求競爭上立足點的平等。

②每一區域的承租權由各民營公司去競爭標價，由管理費高者

去承租經營。

- ③亦可以成立勞務公司，使航商即使不泊靠該承租區，亦能要求該公司前來提供裝卸服務。

時間：民國 82 年元月 13 日

訪談對象：德隆倉儲公司（台中）

1. (1) 針對現行航商對於裝卸公司沒有選擇權，若改由貨主、航商來指定裝卸公司，則可能產生以下問題：

- ①會侵犯港務局的指泊權；
- ②由於碼頭先天條件不同，貨物種類不同，則易造成有些貨物大家搶著要承攬裝卸，有些貨物則沒有公司願意裝卸；
- ③若由航商指定裝卸公司，則必須注意各家公司承租條件不同，所負擔的管理費不同，產生不公平競爭之現象；
- ④易產生公司之間大家惡性競爭，有回扣發生，或者導致一家獨大的情形。

(2) 若將來打破特定承租區的限定，不限定承租的碼頭，由於機具的移動並不困難可提供裝卸服務到承租區以外的碼頭，則港務局不再指泊分配運量、完全開放競爭應是可以的；但各家公司的管理費不同，同時各碼頭的條件不同，可能造成有些碼頭沒有公司願意承租的情形。

(3) 目前船舶在港務局的指泊下，有三種好處：

- ①各家勞力平均；
- ②不會惡性競爭；
- ③不會產生好船大家搶著做，壞船沒人做的情形；但有一缺點，即是好做的貨物，港務局會先指泊到公營的棧埠處來裝卸，比較不好做的貨物，再分配到二家民營裝卸公司，造成的

結果是工人的待遇不平等，港務局的工人反而能有高待遇。

(4) 針對以上的情形，乃建議：由於民營仍有其優點，故應該開放民營，但港務局最好能夠維持指泊權，並且按貨物種類的百分比來分配運量，同時須要解決以下問題：

- ①船貨應公平指泊分配，避免任一家公司有優先權的情形；
- ②不要強迫民營公司必須投資不必要的機具設備；
- ③開放裝卸公司可向其他裝卸公司承租機具設備，給予公司在投資及使用固定設備時有較大的彈性；
- ④在民營之後，勞基法的適用對工人的管理有影響，如工作時間的無法連貫，必須加以解決。

2. 現在民營裝卸公司在經營上所遇到的問題及困難有以下各項：

- (1) 經營年限的限制，即固定設備投資回收率的考慮。
- (2) 土地租金係按公告地價來算，並隨公告地價的上升而調漲，導致成本大增，甚為不合理；因為裝卸公司並不是向港務局買賣土地，同時港區承租的面積太大，所以建議對於港區土地租金的計算應該和一般省政府出租土地的租金計算有所分別。
- (3) 目前台中港承租土地必須多繳一項費用，土地投資報酬費，而且只有在台中港才須繳納，甚為不合理。

伍．航運公司

時間：民國 82 年元月 8 日

訪談對象：陽明海運公司（台北）

1. 目前各港務局兼辦航政業務所產生的問題如下：

- (1) 港務局若為公營的型態，則在效率上會比較差，例如向航政組申請事項，公文流程不確定，層層流轉耗時費事，行政效率不

彰。

(2) 航政係公權力的行使，而港埠的營運係為營利的性質，兩者本質上不同，但卻在同一管理體制下，因此造成航商許多不便。

(3) 碼頭機具的招標、採購、維修過程僵化，無法充分滿足航商的需求。

2. (1) 針對港埠行政與營運分立之腹案，認為將來改變之後，若港務局仍維持公營型態，則恐怕效率仍無法有效提昇；因此，不贊成方案三之腹案。

(2) 若將來航政局能夠成立，則方案二之（三）是比較理想的。但若航政局於現階段成立困難，則方案二之（二）較可行，因為比較具有適法性，符合法律（憲法、航業法、商港法）之規定。

3. (1) 現在美國東岸有碼頭工會的組織 I L A (International Longshoremen Association)，而代表資方的工會則為 N Y S A (New York Shipping Association)，其組成分子為 Steve dore Company 及 Shipping Carrier。而在美西岸碼頭工會為 I L W U，而資方為 P M A，資方組成分子亦為 Steve dore Company 及 Shipping Carrier。

(2) 在美國，工方與資方一次談三年的合約，各由工會代表來談；所談的均為主要條款，如明年工資漲多少，一部 gantry crane 應派多少工人來操作等，然後各港再依各港的實際情況去調整細節的部份，故各港並非完全一致。在此談判過程中，港務局參與程度小。

(3) 在國外港務局的角色類似營利單位，其目的就是如何吸引船方來靠泊該港，即做行銷的工作。

4. (1) 目前基隆港的駁船已開放民營，拖船則沒有；其產生的缺點有

①無法配合船舶的型態來加以調派，如小船必需以大拖船來拖；

②時段上無法配合船的進出作業時間，同時尖峰時間會有拖船不足的現象；其改進之方法就是希望拖船及裝卸方面均可開放民營。

(2) 對於開放民營的項目，認為參考資料二中所列之項目均可開放民營；同時岸上裝卸與船上裝卸可合併為“裝卸搬運”一項。

(3) 目前台中港民營化並不完全，航商與民營公司沒有選擇權，可說沒有“自由化”，仍是必需經由港務局指派。

(4) 港埠業務各項開放民營之後，各港的收費標準及費率應加以釐訂及修改，且目前機具的租金計算不合理，應該開放機具民營化。

5. (1) 對於業務民營化的程序，在選定民營化項目之後，即可由民間公司用招標之方式買斷港務局之固定設施及機具設備；如此可避免機具不適用或折舊年限之限制。

(2) 在各項業務開放民營之後，則原有人員歸屬應如何安排需事先有規劃，否則民營化的阻力會較大。

6. 是不是只有民營化這唯一途徑可以用以解決目前的問題並不一定。在現行的組織架構下，若能採取其他的方法來使港埠營運更有效率，使得即使沒有民營化港埠營運也能更好，同樣是可以，同時也比較簡單；也就是說，體制內的改革也是可以的。但根據航商的觀察，現行的體制若不做一較徹底的改革，要有效地提昇營運效率是很難的。而目前唯一有可能的方法就是開放民營，亦即進行體制外的改革。

7. (1) 對於港埠業務民營化之後碼頭工人的定位，認為碼頭工人不需要再由港務局來給照，碼頭工人的來源應維持在工會，但人數

應需視航商的需求而增加，不應只是工人來源的獨佔者。

(2) 對於工人的調派，港務局不要牽涉在內，亦即不須成立調派中心，而是由工會與裝卸公司來直接定約、談條件。否則可能會產生很多後遺症，又陷於和目前相同的情況。

(3) 站在船東的立場，比較希望碼頭工人能永久受雇於裝卸公司，並由裝卸公司來甄選、訓練，如此對效率、素質的提昇會比較有助益。

(4) 在碼頭工人制度轉變的過程中，對於現有的碼頭工人的退休金、資遣費應先加以解決。

8. 對於港埠經營管理組織系統表，可將各港港務局直接改歸屬於交通部。

9. (1) 對於“港市合一”的制度可加以考慮，可能比較適當，因為：

① 港市合一對於港口可做適當規劃，市政府能予以適當配合、興建；

② 港埠的發展會受到較大的重視，同時亦能著重於特色的發展；現在基、高二港的建設及發展往往受制於市政的發展，港市無法統一規劃，只是彼此互相妨礙。

(2) 將來航政局若成立、歸屬於中央之後，對於港警所及保七總隊均應納入航政局的管理之下，因為其任務均屬於公權力的行使。

時間：民國 82 年元月 8 日

訪談對象：裕民航運公司（台北）

1. 對於港埠行政與營運未分立所產生的問題如下：

(1) 公文層轉過程太長，行政效率太差；

(2) 對於港埠的作業效率，特別是大宗貨物的卸貨能力以及港口船

舶進出，效率跟世界其他港口比起來是蠻差的。

- (3) 由於行政與營運未分立，以致於在中央對於各國際港口沒有整體性長期的規劃。
 - (4) 港口的興建並沒有事先予以定位清楚，造成港口往後經營不善，譬如現在蘇澳、花蓮二港營運量不好，實在應檢討一港在設計時，有無對其服務對象定位清楚？有無事先和這些業者討論？這些設計上的考慮並沒有事先做到。
- 2. (1) 在開放民營項目中，認為所有港勤及棧埠業務應考慮全面開放，同時不僅是碼頭設施，對於碼頭建造亦可開放民間投資。
 - (2) 目前係公營的型態，故各港營運效率不同時，卻沒有考慮採行差別的費率。因此將來民營化之後，應重新考慮訂定較合理的費率。
- 3. (1) 若行政與營運分立，則在直屬管轄的組織範圍上，不要牽涉很大的圈子，否則易造成如同現行之公文層轉流程冗長之弊病，同樣無法提昇行政效率。
 - (2) 就私營公司的立場而言，行政與營運分立或不分立，是否公營或私營，業者所關心的是港埠成本能否更加合理化。因此假如以後民營化之後，民營公司實行利潤中心制，則是否會造成港埠費率更形增加是必需加以事先探討的。
- 4. (1) 將來港務局或航政局應採精兵政策，提高辦事人員的薪資，延攬專門人才，加強公信力。
 - (2) 港務局的業務應完全開放民營，而港務局只應負責港埠之政策、投資規劃等，亦即保留所有權，讓出經營權。
 - (3) 對於開放民營的項目，並沒有特定的優先順序，而是階段性，由較容易、沒有大困難的項目來開放。

時間：民國 82 年元月 8 日

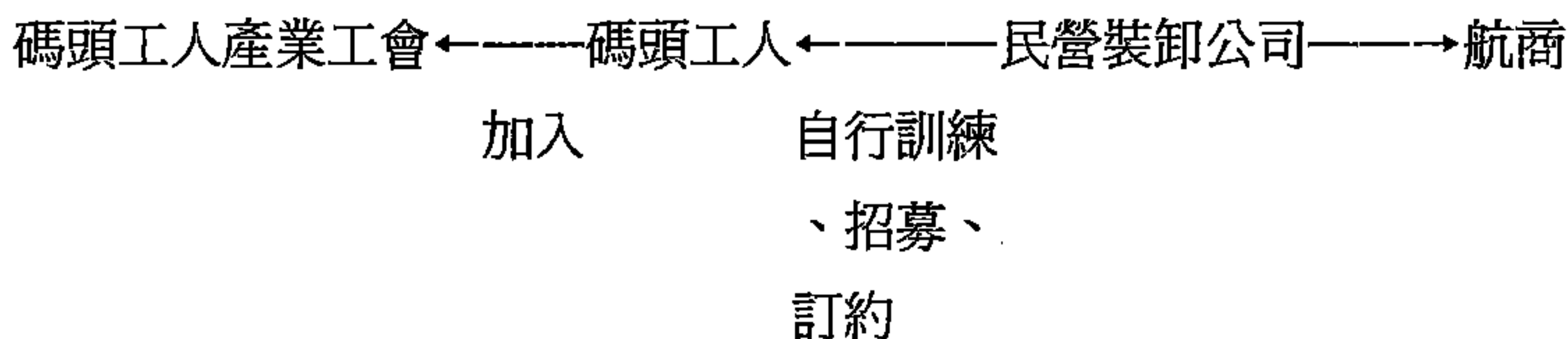
訪談對象：萬海航運公司（台北）

1. 一般航運公司及代理公司在成立之後，接觸航政方面的事情較少，而在港埠業務方面較多；因此對於行政與營運的分立，原則上是相當贊同的。
2. 對於可開放給民營公司來經營的業務，港務局是可以不必牽涉其營運的，如此可不致於使得營運效率變差。
3. (1) 對於開放民營，航商當然是舉雙手贊成的；而航商更關心的是開放民營的方法。例如目前台中港的貨櫃場雖開放給民營公司來經營，但實施結果很差，名為開放民營，實為壟斷。依航商看，其效率甚至比基、高二港還差，淪為必須使用不正常的管道來推動其效率。
(2) 對於碼頭工人的定位問題，認為碼頭工人目前之所以效率差，主要原因是制度架構的問題，工人沒有“危機意識”，並非“薪資”的問題。
(3) 為了使民營化能達到其應有的效率，在實施民營化時，應同時建立“評鑑制度”，以達到提高效率的目的。
(4) 對於各港的碼頭工人，應將其納入管理制度，給予一個定位。
4. 對於開放民營的項目，建議將引水人納為其中之一。因為目前的引水公會係為唯一的公會，沒有競爭，同時目前台中港引水人不足，因此造成現在引水人的效率很缺乏；建議將引水公會予以擴大編制，或由民營公司可自行雇用工人。
5. 港埠業務民營化的程序，在選定民營化之業務項目之後，就可由港務局出租土地、招標，由民間參與投資及規劃。並且藉由招標的方法，可使各民營公司相互競爭，以提昇民營化後的效率。

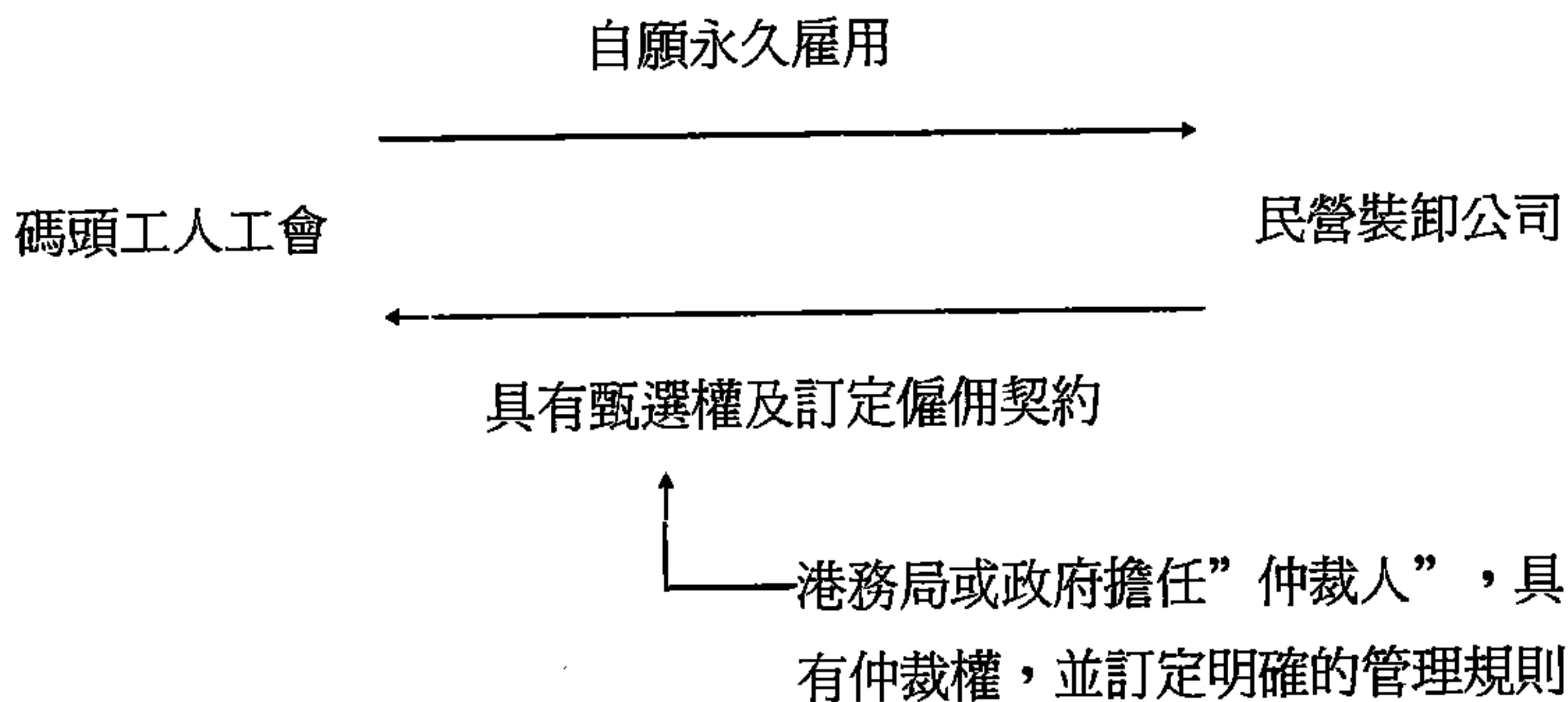
時間：民國 82 年元月 8 日

訪談對象：長榮海運公司（台北）

1. 對於港埠行政與營運分立之腹案，以方案三之（二）較為可行。
2. (1) 港埠業務可開放民營的項目，除了參考資料二上所列的六項之外，還可包含供水、領港、以及帶解纜。
(2) 對於開放民營的方式，認為所有的項目均可透過招標的方式來促成各民營公司間的效率及競爭。
(3) 在港埠業務開放民營的過程中，原有業務的從業人員其在民營化之後應如何安排適當的出路，必需事先予以規劃清楚。
(4) 港埠業務的民營化必需在中央政府部門予以全力的支持，方能成功。
3. (1) 在民營化的過程中，應將現有的碼頭工會改變體制為”產業工會”的性質，打破現有工會的獨佔，將現有工會的成員予以全部解散；而後，由各民營公司自行訓練工人，工人加入產業工會，航商只需和民營裝卸公司接洽，而不須再經由港務局來調派工人。



- (2) 對於現在碼頭工人的改善方案，可採以下方式：



4. 對於港埠經營管理組織系統建議表，認為應將港務局直接歸中央主管，將省交通處抽離，但必須考慮來自省議會的阻力可能會很大。應如何對既有利益的處理予以有效安排，是必須事先考慮的。

陸．航運公司港口分公司

時間：民國 82 年元月 11 日

訪談對象：美國總統輪船公司（高雄）

1. (1) A P L 本身為租用碼頭之航商，但現在各項港埠成本均不合理；例如土地的租金係按公告地價來計算，機具租金、勞工費用、引水費的調整從未徵求航商意見，同時調整的幅度亦不合理；在航政機關無法約束之下，航商亦無選擇權；港埠成本不斷提高之下，卻不見有相對等的效率提高；故航商乃全力支持開放民營。

(2) Container handling operation 及 Port operation 是開放民營的二十大業務範圍，包括棧埠作業、碼頭工人、岸上及船上裝卸、倉庫工人等，同時希望多開放幾家，使彼此之間有競爭，以降低成本，並能讓航商自由地和民營公司簽合約，以提高效率。

2. 港埠行政與營運未分立的結果，造成港務局有”官管”的心態，而不是提供服務，造成效率不彰，有以下幾點：

(1) 在港務方面，於船舶進出港時，無法提供充足的資訊，Port Control 無法發揮功能，造成港口船舶進出失序。

(2) 船舶進港後可用的拖船不足，又受限於港務局買船的過程制度僵化，無法提供充足、適當的船舶。

(3) 引水工會目前雖不屬公家機關，但所受的保護太多，領港似乎沒有人可管，服務不如以前的好，有時還會要求無限制提高收費，彼此之間沒有競爭。

(4) 帶解纜工人亦不足，目前雖未開放民營，但允許航商自己僱用纜工；建議以後正式開放給民間經營，並且由港務局控制發給執照，在某些條件之下予以設限，審核費率，以免形成獨佔或寡佔。

(5) 目前進出港口船舶的聯合檢查係由不同行政部門之間聯合進行；但由於”官管”心態，往往無法和航商能有效地配合。

(6) 港區的安全屬港警所的主管，港警所目前係直屬港務局的配置，但目前對於租用碼頭的港區管理卻設定了許多不必要的管制。

3. 目前所接觸的航政以海事及監理二方面比較多，且對其效率尚滿意，但對於業務登記，例如租船登記時，須對租船契約加以檢視，甚為不合理，故建議是否能改變不同的管理方法。

4. 對於碼頭工人的改革，認為最大的阻力有二：

(1) 現有老的、即將退休的碼頭工人及素質不好的工人應如何在開放民營裝卸公司之後給予妥善的安排。

(2) 現有碼頭工人既得利益的分配如何維持是一大問題。

時間：民國 82 年元月 12 日

訪談對象：中國航運公司台中分公司

1. 目前台灣地區各港務局財政編列預算及概算，尚屬雙軌制度，故港務局本身定位就有中央（交通部）與省屬交通處之重疊架構，致使業務牽扯不清；同時目前各港務局所屬航政組兼辦航政業務也是體制紊亂之因。如此在主、客觀上均無法發揮其應有之監管責任，所以航政業務應劃歸中央。
2. 目前台灣地區各港務局所屬之拖船、駁船、船上裝卸、岸上裝卸、搬運、倉儲、及相關業務，除台中港外，均歸屬棧埠處及相關單位經營。如果棧埠處能成為事業單位，而港務局屬公營事業，則該等作業均可開放民營，但棧埠處既為事業單位，則應歸省屬交通處。
3. (1) 港埠業務開放民營其先決條件為拋棄種種不必要之法令限制，以爭取營運績效及裝卸效率為著眼點，讓碼頭能充分利用。
(2) 目前台中港裝卸作業及倉儲業務雖開放民營，但由於管理不當，港務局採取運量分配制度，無形中造成民營裝卸公司之壟斷局面，並且造成民營裝卸公司服務品質無法提升。而港務局本身又有棧埠處，不僅佔有營運量分配制之優點，尚可推拒業務，致被認為是工作輕鬆、報酬率高之業務。如此港務局管理單位已發揮不了作用，目前已失去民營化之意義。
(3) 針對目前民營化方式建議以下兩點：
 - ①對民營公司之管理應權屬中央，港務局內之棧埠處應獨立為事業單位，與民營公司公平、公開、自由地競爭。
 - ②港務局對民營裝卸公司與棧埠處不能再採取硬性之營運量分配制度；應該採取相當彈性制度，透過諮詢機構與管理單位對民營公司及棧埠處加強追蹤、考核，讓貨主（航商）有相當彈性來選擇可提供適當裝卸服務的公司。

4. 民營化過程中，碼頭工人應屬產業工會才能有效管理。如果碼頭工人獨立為碼頭工會，則將因民營公司無法駕御碼頭工會而使民營公司無生存空間，演變成投資意願低落。
5. 建議航政組與港務處、管理處、工務處應劃歸中央，而棧埠處改為省屬生產事業單位，或歸民營。

柒．港口船務代理公司

時間：民國 82 年元月 11 日

訪談對象：昌和船務代理公司（高雄）

1. 港務局以行政單位來經營港埠業務，亦產生“官管”心態，有以下弊端：
 - (1) 目前拖船數目可用者不足；
 - (2) 管理人員晉用來源不良，造成素質太差；
 - (3) 對於碼頭工人無法有效管理及控制；
 - (4) 引水人、領港沒有服務的心態，服務效率太差；
2. 開放民營的項目中：
 - (1) 裝卸倉儲，至少應有五家以上，以避免台中港目前民營方式的不良；
 - (2) 拖船，應注意服務業適用勞基法之後所可能帶來之工時問題。
3. 引水業開放競爭。
4. 碼頭工人僱佣自由化。
5. 目前航政組位於港務局的編制之下，承辦航政業務最主要的不便之處是公文層轉流程冗長，航商辦事不便，且行政效率太差。

時間：民國 82 年元月 12 日

訪談對象：顥泰船務公司（台中）

1. 在台中港對於船舶靠泊碼頭的安排以及原則、政策、方針的訂定希望能夠由民間業者來參與，並參與決策，或者成立委員會，而不是只有唯一的指派單位來做決策，應該是由各方代表來共同決定。
2. 凡是和財務有關的項目，就應該開放民營：
 - (1) 領港、拖船、帶解纜均可開放民營，尤其是帶解纜，雖然目前在港務局的經營下每年有虧損，又受制於工人數不足、勞基法的適用，但這些困難民營公司應能克服。目前的作法是開放裝卸公司經營者，台中港務局均要求附帶帶解纜服務，業者反應不錯。
 - (2) 領港、引水、拖船等作業效率太差，往往影響船舶在港時間、船舶在港費用以及裝卸效率甚鉅，唯一根本解決之道就是開放民營，而不是無限制地投資大量的時間、金錢於碼頭的建設。
 - (3) 對於引水公會，建議由港務局只做發給職業性執照的事宜，再由引水人各別成立公司或由船公司僱用。
3. (1) 開放民營、成立民營裝卸公司的方法應加以修正，不要像目前台中港僅有二家民營裝卸公司的開放方式。其缺點是：
 - ①在實施運量分配制度之後，航商沒有選擇權；
 - ②裝卸效率比公營時差，費用成本增大，服務態度亦不佳；
 - ③港務局無法控制，無法強制執行；
 - ④有技術性的怠工，影響整體碼頭的營運。
- (2) 建議自由性的開放民營，港務局不要指定，讓船公司能自由選擇裝卸公司，也不要做“運量分配”。
4. 對於民營公司的業務管理，不要給予太多的行政管理，同時也不要細分太多種執照，希望一張執照的核發，能夠同時從事多樣的港埠業務。另外，政府可以訂定民營公司的費率，並且訂定可允許的上下限，以利民營公司間的競爭。

時間：民國 82 年元月 14 日

訪談對象：中台運通公司（基隆）

1. 對於行政與營運分立之改制腹案，認為方案一比較好。
2. 目前兼辦營運項目主要不便民之處在於：
 - (1) 拖船為港務局所管理，無法和領港有效地相互配合，以致服務效率及水準頗受影響及限制。
 - (2) 目前港埠設備無法適時予以補充或更新。
 - (3) 港務局員工有官僚心態，而沒有服務提供者的認知。
3. 對於開放民營的項目，認為參考資料中所列者均應開放，且應包括對於機具的營運、出租等，均應開放。
4. 目前引水工會的服務尚好，因為公司一個月將近 100 條船的進出，引水服務不得 不好，全視公司的狀況而定。

時間：民國 82 年元月 14 日

訪談對象：吉洋船務代理公司（基隆）

1. (1) 業者以實務經驗來說，認為不一定要設立航政局，因為只要將航政工作納入正軌，流程加以簡化，交通部能充分授權給航政組，以便利業者作業進行就行，但最好是不要使航政與港務的處理分在二地。事在人為，基隆港的航政服務有漸在改善。
(2) 但假如航政局能在各港設立分局，則航政組最好能脫離港務局，以使組織編制可以擴大，加強提供服務，同時亦能避免港務局角色的衝突，將制度建立起來，避免”人治”的情形。
2. (1) 站在業者的立場，若開放民營的方法不對，造成民營化之後產生壟斷行為以及工人不好管理，則不贊成民營；因為目前台中港仍是問題重重，據悉民營化之後作業效率反而比公營時更差。

(2) 各港民營化的條件與方式必須因地制宜，主要的原因有三：

①就基隆港而言，其先天條件不足，腹地太小，並不適合民營；即使開放民營之後，亦不見得比公營好。

②開放民營之後，民營公司若無法適用勞基法，無法滿足工人的需求，造成管理不善，則可能造成”服務更差”的結果。

③一旦開放競爭之後，可能有二種結果：一者公司營運良好者會更好，營運不良者會更壞；二者，以基港目前情形而言，亦會形成壟斷；上述二種情形應事先研究如何處理。

(3) 碼頭及倉庫、設備、機具亦應民營化，而不只是業務的民營化，因為裝卸、倉儲、碼頭本是一體的作業，將來民營公司應能提供一體的服務，以避免以後只能選碼頭而不能選倉儲的狀況。

3. 對於民營化的方式提供以下的建議：

(1) 可以由某一民營裝卸公司承租一定數的碼頭，劃分區域性的服務，以提供一體的作業；並由船公司來選擇裝卸公司。

(2) 倉庫、碼頭的承租條件應事先加以限制，以避免以後某些固定設備被特定的航商所霸佔，無法同時對不同的船商提供相同的裝卸服務。

捌．碼頭公會

時間：民國 82 年元月 14 日

訪談對象：基隆港碼頭工會

1. (1) 碼頭工人過去的功勞不應抹滅，未來不管組織進行體制內的改革或成立民營公司，勞工的權益不應被抹殺掉。

(2) 若是開放民營，碼頭工人的權益應有保障，而碼頭工人本身亦會配合從事改革。

- (3) 制度改革之前，應先妥善安排即將退休之碼頭工人，諸如退休金的發放，並應建立起退休制度。
 - (4) 開放民營後，碼頭工會現有的會務辦事人員亦應予以妥善安排，如退休、撫卹、工作獎金的補償等。
 - (5) 只要在工時、工資及福利這三方面，於開放民營之後，能比現在的待遇還要好，則工會沒有理由反對民營。
2. (1) 建議未來逐步開放民營之後，不要被少數民意代表或大財團所壟斷，亦不要圖利於某些團體。
- (2) 憲法中也規定合作事業應予以鼓勵、協助；未來勞動合作事業希望政府能多扶持及協助。

時間：民國 82 年元月 11 日

訪談對象：高雄港碼頭工會

1. 目前碼頭工會並沒有一定僱主，但受港務局指導，由港務局訓練兼調派、獎懲以及裝卸費對內分配的共同保管，但工會和港務局並非僱主關係。因此，開放民營，工會並不反對，最重要的是要顧及現有員工的福利，並應先解決以下問題：
- (1) 將來工人的退休金由誰來負擔？
 - (2) 全面開放民營之後，民營公司會接受僱用現有的工人嗎？或者港務局願意出面簽約，將現有工人全面約僱，使工人和工會的關係切斷，工會消失？
 - (3) 若部份開放民營，則民營貨櫃裝卸公司所得之裝卸費應如何補貼雜貨裝卸工人的薪資？
 - (4) 開放民營之後，原有的工人應如何安排？若新的產業工會不收原有工人或工資減少，該如何處理？
 - (5) 碼頭工人如何適用勞基法？如何定位？港務局願意成為工人的

僱主嗎？

2. (1) 目前之所以會有民營化的趨勢，主要是因船公司及貨主抱怨碼頭工人素質不好，而爲什麼裝卸品質不好，爲何工人不肯退休？主要是退休制度不好，工人退休後沒有保障。

(2) 大陸上目前碼頭工人有良好完善的退休制度，強迫工人退休，故工人素質良好。所以政府只要肯照顧勞工，雖背有負擔，但仍能將退休制度建立起來。

(3) 目前工人效率不好的原因，除了工人有後顧之憂外，港務局管理不善、以及機具設備汰換太慢、設備不良亦是原因之一。

3. 對於開放民營後碼頭工人的改革做以下的建議：

(1) 在開放民營的過程中，希望能有一段的緩衝期時間，由港務局來做碼頭工人的僱主，先將工人的地位釐清之後，再慢慢地導入正軌，管理到適當的程度之後，然後再全面民營化；如此工人的反彈可能較小。

(2) 對於應退休的工人，應給予相當的退休金（每人大約 200 萬元）並建立退休制度。

(3) 希望先局部開放民營，但工人的福利必須優於現在。

(4) 目前碼頭工人的待遇計算方式有三種：按日計酬（公用碼頭）、包工制度（雜貨班，按噸計酬）以及變相的租借（貨櫃碼頭的裝卸費，但未按裝卸費率實施對內分配），此三種方式混合使用而不相一致；未來對於碼頭工人待遇的計算應加以更爲合理地制度化。

4. 對於航政局之意見：

(1) 以後航政局對於業務管理應當儘量簡單化，只須站在管理監督的立場。

(2) 往後港埠的行政業務及營運業務應當加以分立處理。

5. 港埠業務可以開放民營的項目為拖船及駁船，而船上及岸上裝卸、搬運、倉儲及其他項目則將不適合開放民營。
6. 將來開放民營之後，碼頭工人的定位可分二方面來研究：
 - (1) 將來可成立裝卸承攬公司，提供勞務及機具設備，但對於機具設備的處理，諸如租賃、購置等方式應先規劃釐定清楚。
 - (2) 可成立勞務承攬公司，提供勞力來裝卸，此時應廢除碼頭工人調派中心。
7. 對於民營化的程序，認為可直接由港務局出租土地招標，由民間參與規劃及進行固定設備、機具的投資。
8. 不論是成立裝卸承攬或勞務承攬，由於所有的勞工均為股東，則應由誰來管理大家？此種體制上的管理應先解決，才可能成立公司。

附錄 1.3 學術座談會議程及參加 人員名單

我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究

第一次學術座談會

議 程

一、時間：中華民國 82 年 1 月 18 日（星期一）上午 9:00-12:00

二、地點：國立台灣海洋大學航運管理系（所）

基隆市北寧路 2 號

三、邀請參加人員：（如附件）

四、主持：吳榮貴博士 航運管理系（所）教授

林 光博士 航運管理系（所主任）

五、議程：

09:00-09:20 報到

09:00-09:30 所長，主持人致詞（林光，吳榮貴）

09:30-09:40 台灣地區現行港埠管理組織體系分析（楊崇正）

09:40-09:50 台灣地區現行港埠行政與營運合一制度問題探討
（陳福照）

09:50-10:00 國外港埠與營運管理體制的案例分析（吳榮貴、
林光）

10:00-10:10 台灣地區現行港埠行政與營運分立之替選方案（
吳榮貴）

10:10-10:30 咖啡茶點時間

10:30-12:00 討論（請依上述報告題綱發言）

12:00--- 海鮮中餐（預訂八斗子海產城）

六、連絡人：路秋美小姐

電話：(02)4622192 轉 260 傳真：(02)4631903

我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究

第一次學術座談會

邀請參加人員名單

一、政府部門：

1. 交通部運研所代表
2. 交通部航政司代表
3. 台灣省交通處代表
4. 台灣省港灣技術研究所代表
5. 基隆港務局代表
6. 高雄港務局代表
7. 台中港務局代表
8. 花蓮港務局代表

二、專家：

1. 中國貨櫃公司董事長朱瑞慶先生 *
2. 中華中國港埠服務社理事長陳鳴錚先生
3. 交通部顧問鄧世卿先生 **
4. 中華民國海運研究發展會祕書馬天擇先生
5. 行政院經建會技正汪宗灝先生
6. 基隆港務局港務長黃清藤先生

三、學者：

1. 國立台灣大學工管系唐富藏教授
2. 國立交通大學運輸工程管理学系陳光華教授
3. 國立交通大學運輸研究所黃承傳教授
4. 國立海洋大學航運管理研究所曾國雄教授
5. 國立海洋大學航運管理研究所李彌副教授
6. 國立海洋大學海法所尹章華副教授

四、業者代表

1. 全國船聯會楊理事長璟璇 *
2. 中華民國船務代理公會全國聯合會周理事長家獻 **
3. 台北市船務代理公會莊理事長振興 **
4. 台灣省船務代理公會李理事長烽輝
5. 基隆港碼頭工會蔡理事長枝協 *
6. 陽明海運公司代表
7. 長榮海運公司代表
8. 中國航運公司代表

註：* 另派代表出席

** 未出席

我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究

第二次學術座談會

議 程

一、時間：中華民國 82 年 4 月 9 日（星期五）上午 9:00-14:00

二、地點：國立台灣海洋大學航運管理系（所）

基隆市北寧路 2 號

三、邀請參加人員：（如附件）

四、主持：林 光博士 航運管理系（所）主任

吳榮貴博士 航運管理系（所）教授

五、議程：

09:00-09:20 報到

09:20-09:30 主持人致詞及介紹與會貴賓

09:30-09:50 研究簡報

09:50-10:10 咖啡茶點時間

10:10-12:00 討論

12:00-14:00 餐敘（預訂八斗子海產城）

六、連絡人：劉瓊琪小姐

電話：(02)4622192 轉 260 傳真：(02)4631903

我國台灣地區港埠行政與營運

第二次學術座談會

邀請參加人員名單

一、政府部門：

1. 交通部運研所代表
2. 交通部航政司代表
3. 台灣省交通處代表
4. 台灣省港灣技術研究所代表
5. 基隆港務局代表
6. 高雄港務局代表
7. 台中港務局代表
8. 花蓮港務局代表

二、專家：

1. 中國貨櫃公司董事長朱瑞慶先生
2. 中華中國港埠服務社理事長陳鳴錚先生 **
3. 交通部顧問鄧世卿先生 **
4. 中華民國海運研究發展會祕書馬天擇先生 **
5. 行政院經建會技正汪宗灝先生 **
6. 基隆港務局港務長黃清藤先生 **
7. 中國驗船中心執行長潘光有先生

三、學者：

1. 國立台灣大學工管系唐富藏教授
2. 國立交通大學運輸工程管理学系陳光華教授 **
3. 國立交通大學運輸研究所黃承傳教授 **
4. 國立海洋大學航運管理研究所曾國雄教授 **

5. 國立海洋大學航運管理研究所李彌副教授 **

6. 國立海洋大學海法所尹章華副教授 **

四、業者代表

1. 全國船聯會楊理事長璟璇 *

2. 中華民國船務代理公會全國聯合會周理事長家獻 **

3. 台北市船務代理公會莊理事長振興 **

4. 台灣省船務代理公會李理事長烽輝 *

5. 基隆港碼頭工會蔡理事長枝協 *

6. 陽明海運公司代表

7. 長榮海運公司代表

8. 中國航運公司代表 **

註：* 另派代表出席

** 未出席

附錄 1.4 學術座談內容紀要

本研究曾分別於民國 82 年元月 18 日及 4 月 9 日假國立台灣海洋大學航運管理研究所邀集學者專家及各界舉辦了兩次學術座談會。承蒙各界熱烈協助與指教，極為感懷。

有鑑於此兩次學術座談會內容非常的充實而寶貴，本研究除了充分善加利用，融合於本文報告之中外，為免有遺珠之憾，乃決定將內容紀要列於本附錄，供為進一步參考之用。不過，本研究特別申明下列幾點：

1. 本紀錄係本研究單方面概要記載，而且也未經各參加座談人員再行過目修正，難免有疏漏及誤解原意等等錯誤，因此，本研究自負錯疏之責。
2. 本紀要為真實反映各方意見，雖也特別註明參加座談之個人，但各該內容除非經個人自行正式認定，否則均不代表各相關人員之正式意見。也就是說，所記載內容均係各相關人員善意客觀提供為本研究使用之看法而已。因此，任何本紀錄之內容均不得為對各相關人員之任何主張或要求之依據。

以下即為此兩次學術座談之內容紀要：

我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究

第一次學術座談會摘要記錄

民國 82 年元月 18 日

尹章華教授：

- (1) 港埠行政係屬公權力的行使，而港埠營運則為商業性

質。

- (2) 在美國由於有社會安全制度 (social securities)，政府會發給退休金，因此對於碼頭工人可不必有健全的退休制度；但我國則沒有此種社會安全制度，因此目前碼頭工人的退休沒有保障。
- (3) 對於替選方案，可考慮採行“港埠委員會”的制度，如此可配合“港市合一”的營運方式。

李彌教授：

- (1) 從政府組織可看出政府對海權思想缺乏，如交通部有電信局、觀光局，公路總局、鐵路總局等，就沒有航政局的組織。而航政組織在法律上來說是存在的，如憲法第 107 條，航政由中央立法並執行之，這一方面沒有爭議之點。
- (2) 此研究之價值在於規劃、興建及經營體與行政分離。而未來港務局角色分工對於行政體、經營體應確實劃分清楚。

唐富藏教授：

- (1) 台灣地區軍港、商港、漁港都混在一起，使得營運、管理產生很大問題。
- (2) 改善方向應分短期改善方案、長期改善方案，不涉及修法問題應先做，而非等待全盤檢討好了才做，這樣才能顯示政府改革之決心。
- (3) 未來考慮問題，改善對策之擬定應先分清楚①硬體方面—組織外殼架構②軟體方面—制度用人方面。
- (4) 將來要有顧客導向，而非圖管理之方便，應以航商需求為主。

(5) 對未來主張港埠行政與營運應分立。

陳光華教授：

- (1) 四十多年來，雖然我國航政法規齊備，但是卻造成徒法不能自行，這是由於立法有缺陷所造成，故不如將現行港務局提升，合併成航政港務局，而讓棧埠單位獨立成立管理公司。
- (2) 早期管理思想強調建立制度，建立制度之特色是分工，因為分工最容易進入專業，然而專業至某一種程度就須委讓，未來政府應朝委讓方面著手。
- (3) 在管理方向方面，港務局應與地方結合，才能配合當地發展。
- (4) 港務局行政與營運要分離，若港埠行政與營運合一，就不能收棧埠費用，因為行政單位只能收規費，規費無投資報酬可言，只有營利事業單位才有投資報酬。

黃承傳教授：

- (1) 任何制度都有其背景、特性、條件，怎樣從國外案例中吸取到適合我們的作法，是一件非常有挑戰性的事情。
- (2) 現行組織體系太複雜，作業程序確實也有必要加以檢討。

馬天澤先生：

現行港務局具有航政監理、港務管理、棧埠經營三方面的功能。

航政監理—航政其本身性質為國家公權力的行使，代表國家行使航政權，世界各國所有航政純粹為國家行政，因此必然屬於中央，沒有委託地方管理之實例，而航政權收歸

中央也是交通部已定之政策。港務管理一兼據管理、服務
雙重性質，而非單方面行政，有提供服務者（如碼頭等）
，故港務行政管理權歸屬中央，經營管理權分屬地方或獨
立皆無不可。

棧埠經營一提供服務，純粹為經營業務，全世界只要屬於
服務業大部份開放民營，而一般人也認為港務局之棧埠業
務應開放民營，但實際上仍有諸多困難存在，故應逐步分
階段開放民營。

交通部張光正科長：

- (1) 政府是依法行政，現今航政司組織以目前來說很健全
，而航政司管理各種航運事業，依據了四個法規—商
港法、海商法、航業法、船舶法；也就是整個航運各
類管理，都有母法管理，可說法規健全。
- (2) 未來四個國際商港將收回至交通部主管，而變成交通
部下四個事業單位，並促使航港一元化，也就是希望
航政、港埠行政管理合一。
- (3) 未來修訂相關管理規則，使得港務局為管理機關，負
責各項業務管理，而各項業務經營逐項開放民營。

基隆碼頭工會陳爾來先生：

- (1) 碼頭工人過去之功勞不應抹滅，未來不管組織體制內
之改革，或成立民營公司，勞工之權益不應被犧牲；
而碼頭工人本身會配合從事改革，而促使整體經濟發
展。
- (2) 建議未來逐步開放民營後，不要被少數財團所壟斷，
而失去改革之真意。
- (3) 憲法中也規定合作事業應鼓勵、協助；未來政府對勞

動合作社應多扶持、協助，以符合憲法之規定。

黃清藤先生：

- (1) 目前國際商港委由省府代管，航政業務委由各港務局設立航政組執行，均無法律上之明文授權，顯有瑕疵。
- (2) 各港務局並非交通部之直屬機關，交通部對港務局無考核權，在業務監導較為不便。
- (3) 港勤及棧埠業務在公營體制下較難發揮企業化經營，而員工也較缺乏危機感，造成效率低於民間企業。
- (4) 業務開放民營應考慮：
 - ①現有員工去留及應有權益如何保障問題；
 - ②碼頭工人現行制度如何突破及碼頭工人如何轉移民營公司僱用問題；
 - ③如何避免獨佔、壟斷。
- (5) 航政管理與港務行政方面應依其困難度分期實施，循序以進：
 - 第一期：依法設立航政局，將有關航政業務收回辦理；
 - 第二期：擴大航政局編制，並將保七總隊改制為海岸巡防隊，以便辦理海難救護、海洋污染防治及海上交通管理等業務；
 - 第三期：將航政局改制為海運港灣總局，將國際港之港務及工務行政收回辦理。

我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究

第二次學術座談會摘要記錄

民國 8 2 年 4 月 9 日

唐富藏教授：

1. 在研究結果中應進行理論上各種制度之利弊得失的討論，然後再與問卷調查結果相互印證，若理論與實際有差異，則應探討其原因在那裡。
2. 對於制度上的建議應注意現在的二個情勢，以避免將來的建議和政策有所矛盾；
 - (1) 目前兩岸交流的演變；
 - (2) 政府將台灣建設成為營運中心的政策發展。

陽明海運郭寶琳先生：

政府在政策上應先確定將來港埠是否要民營化，如此在大方向上確定之後，配合國家現行的環境再進行其他如行政作業上的細節討論。

花蓮港徐啓運先生：

1. 在航政自港務局分立出去之後，航政人員薪資及航政業務用人方面的問題必須加以事先的探討。
2. 將來若研究結果可以得出很明確的方向，希望中央決策單位能參考研究建議儘快進行改革，而不要將研究結果束之高閣。

台中港吳厚湘先生：

1. 目前台中港的民營化受到很多限制，無法徹底，原因是目前對於民營公司的管理並無適當的法令依據。因此將來應先訂定適當的法規才可能完全民營化。
2. 依目前實際作業情形來看，若要提高港埠服務品質，

港埠行政與營運必定要分立。

高雄港王錦廷先生：

1. 對於問卷調查結果應給予分類統計，以求各種結果的正確性。
2. 民營化過程中碼頭工人的定位問題是比較重要的問題，因此應先加強此問題解決方法的討論。
3. 對於將來民營公司僱用碼頭工人的法令依據應先加以修訂清楚。

基隆港碼頭工會蔡枝協先生：

1. 對於碼頭工人問題的解決方法其前提是要能維持碼頭工人現有的權益。
2. 將來碼頭工會若改成產業工會的性質，則按勞基法工人退休年齡的規定將會從 65 歲縮短為 60 歲，這種因工作年數減少所產生之工人收益的損失應謀求方法加以彌補。

基隆港劉慶旺先生：

1. 目前各港無效率的原因是各港務局自主性太低，故應朝這方面的問題加以解決，而不是一定要民營化。
2. 港埠有很多的相關行業，應加以分類，再分別訂定相關的管理法規，因為不是每一種行業都可以由民營公司來做的。

朱瑞慶先生：

1. 研究中對於實際與理論要能相互配合考量，並注重各種方案可行性的探討。
2. 目前航政業務自港務局獨立出去是否可行是值得懷疑的。關於航政是否可採用行政的命令、行政的方式以

使航政業務的管理更有效率則值得研究。

3. 對於港埠營運的討論是營運方式應如何改變的問題，因此應在現行的營運體制下來研究營運方式可如何轉變，其可行性才比較大。
4. 港務局仍是一個營運性的企業組織，但其與其他國營公司不同者在於港務局無股票，故其民營化的問題應不同於其他的國營公司。
5. 將來交通部對港灣之規劃、建設應有更多的指導與經費運用。

潘光有先生：

關於商港的建設，在商港法第 12 條中已規定得很清楚，因此將來對於制度的建議最好是能根據現有的法律來加以修訂。商港法第 12 條：「商港區域內各項商港設施，除工程巨大或與船舶出入港及公共安全有關者，應由商港管理機關興建自營之外，其餘得視需要，由公私事業機構以約定方式興建或租賃經營……」。

全國船聯會李龍文先生：

1. 建議將來在研究報告中，對於各項替代方案之相關配合法規應詳加提出。
2. 由於港埠行政與營運分立是一大問題，因此將來在研究報告中最好能提出有那些問題是值得做為將來之後續研究。

長榮海運林文貴先生：

由以下二個實際情形即可看出港埠應否民營化是相當明顯的：

1. 新加坡港與香港在去年的貨櫃裝卸均大幅成長，台灣

地區四個國際商港與之相較則顯得遜色許多。

2. 由於基隆港設施太差，機具無法有效配合航商，以致像N Y K， Mexico 等船公司均出走到高雄港。

省交通處陳忠志先生：

1. 目前政府正進行“減肥計劃”，因此將來是否能成立航政局在預算上即是一大問題。
2. 中央對於港埠營運的政策應即早確定，否則因人因事因角色的不同，而出現不同的意見，問題將永遠無法解決。
3. 在進行制度的改變時，應注意到二個問題：
 - (1) 原有人員的意願問題；
 - (2) 在效益評估上是否值得去做；
4. 關於民營化省府是支持港務局各種方案的，且應是循序以進，例如省府正草擬民營棧埠業管理規則，而高雄港亦正有一專案小組在研究有關碼頭工人的問題。

航政司鄭崇賓先生：

1. 交通部對於未來制度改變的方向並沒有既定的立場，主要的目標是希望能找出可以發揮最大功能、大部份的人均有共識、且可以執行的方案。
2. 建議研究的層次可以加以調整，特別應加強對於解決方案的提出。

港研所王克尹先生：

對於碼頭工人的問題能愈早解決愈好。同時可參考國外 Labor Pool 的制度，對整個制度的營運可能比較好。

運研所倪安順先生：

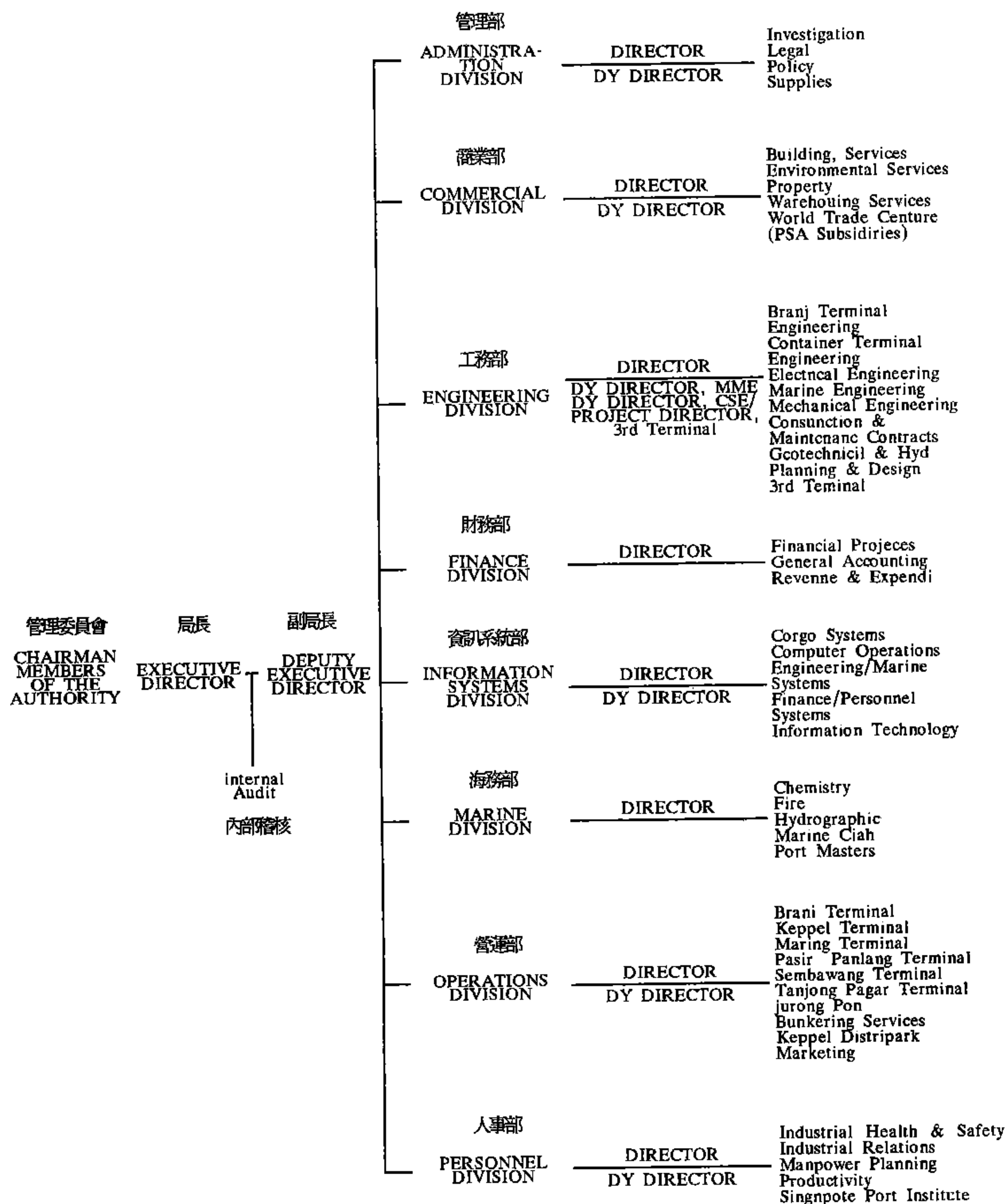
1. 建議研究中理論與實務能相配合，特別是應找出目前

的問題與困難所在之處，以提供具體可行的解決方案。

2. 建議能網羅各方面的意見，協調各方面的需求，提出適當的改善方法。

附錄 4.1 世界各主要國家港埠組織架構圖

新加坡港 PORT OF SINGAPORE AUTHORITY ORGANISATION CHART



資料來源：新加坡港務局

組織系統圖

市長 (港灣管理者之長)
Mayor (Head of port
Administrator)

助役
Deputy Mayor

港灣局長
Director of the
General Port
& Harbor
Bureau

總務部
General affairs Division

振興部
Port Promotion
Department

港警部
Port Management
Department

港灣整備部
Port Construction &
Development Department

開發調整擔當
Port Development
& Coordination

臨海開發部
Coastal Development
Department

21 世紀港灣部
Minato Mirai 21
Department

日本橫濱港

總務課
General affairs Division
經理課
Accounting Division

振興課
Port Promotion Division
情報調査室
Port Research Division

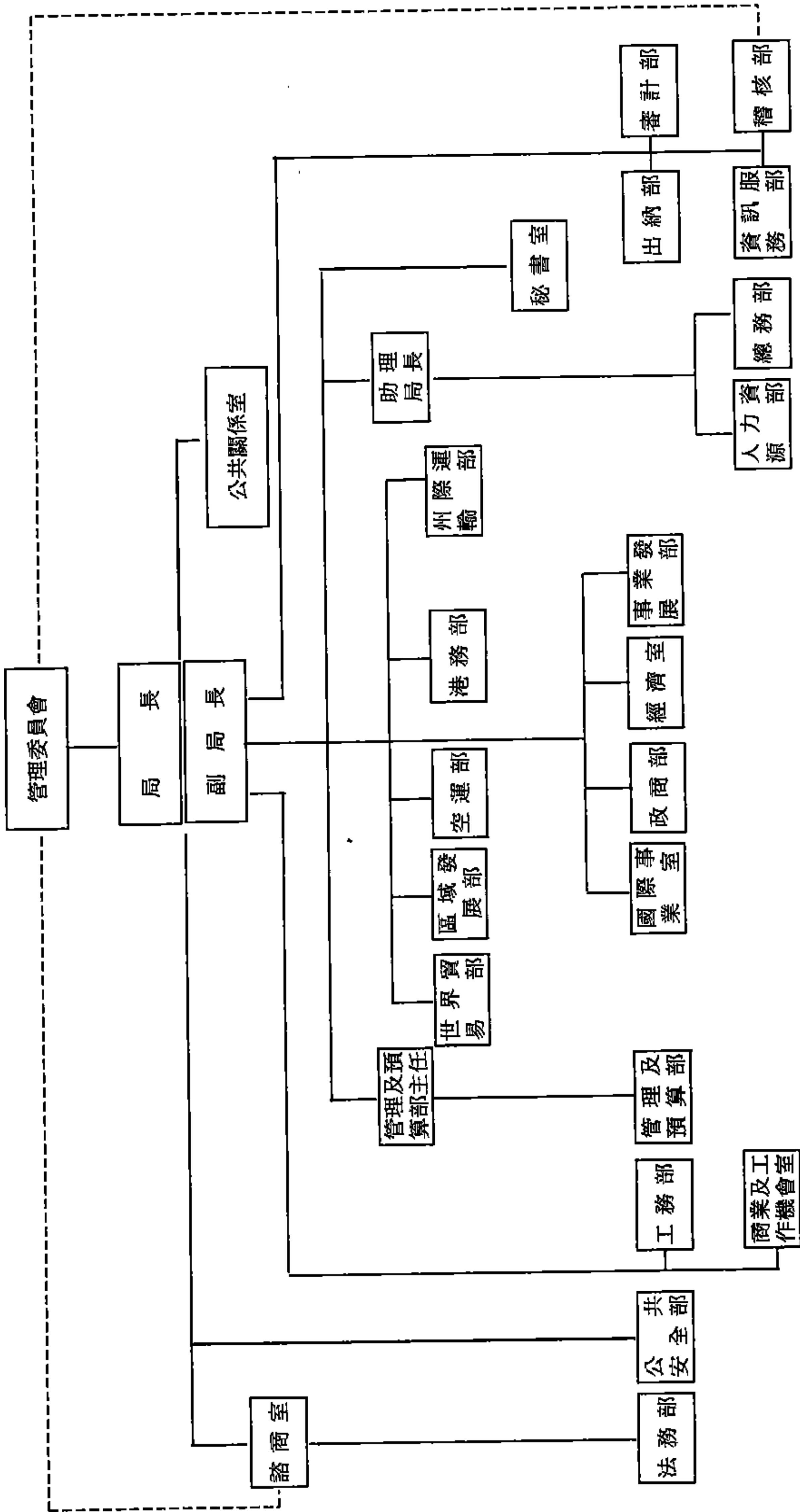
港警課
Port Management Division
港灣厚生等部門
Port Workers Welfare Division
電算業務部門
Port Computer Division
海務課
Marine Affairs Division
山下碼頭事務所
Yamatnita Pier office
新港碼頭事務所
Shinko Pier Office
大棧橋碼頭事務所
Osanbashi Pier Office
出田町碼頭事務所
Detamachi Pier Office
本牧碼頭管理事務所
Honmoku Pier Control Office
大黒碼頭管理事務所
Daikoku Pier Control Office

企劃課
Port Planning Division
設計課
Port Designing Division
施設課
Port Facilities Division
港灣工事事務所
Port Engineering Office
第一港灣建設事務所
1st Port Construction Office
第二港灣建設事務所
2nd Port Construction Office
開發調整部門
Port Development Coordination
業務課
Development Management Division
埋立工事課
Reclamation Construction Division
臨海開發事務所
Coastal Developmental Office

移轉等調整部門
Removal & Coordination Division
用地等調整部門
Site & Coordination Division
紅磚倉庫等部門
Planning & Management Division of
"Brick Warehouse"
計劃部門
Planning Division
21 世紀港灣建設事務所
Minato Mirai 21 Department

資料來源：港研所 (民 79)，第 18 頁

紐約及紐澤西港

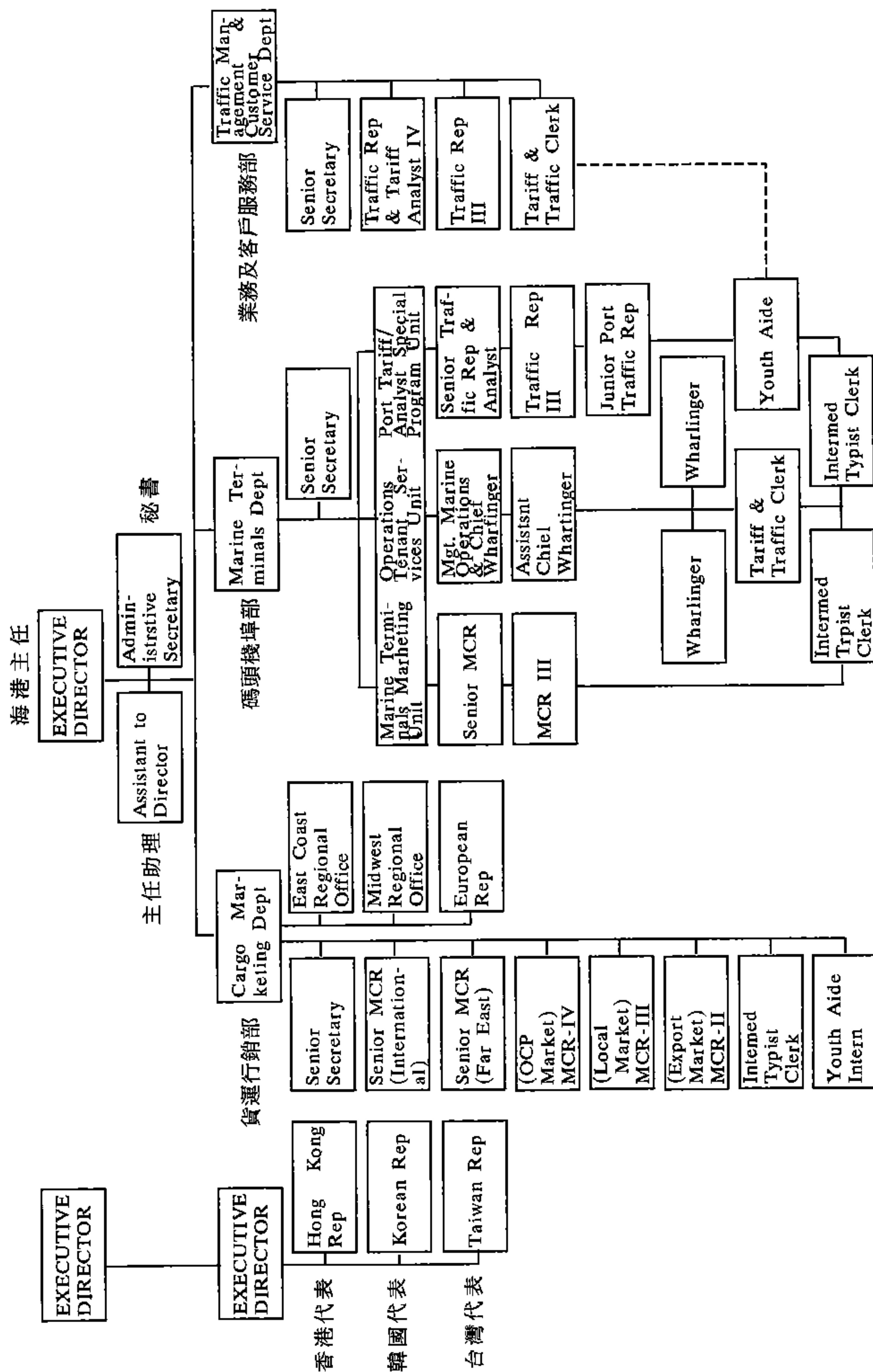


資料來源：紐約及紐澤西港務局

洛杉磯港

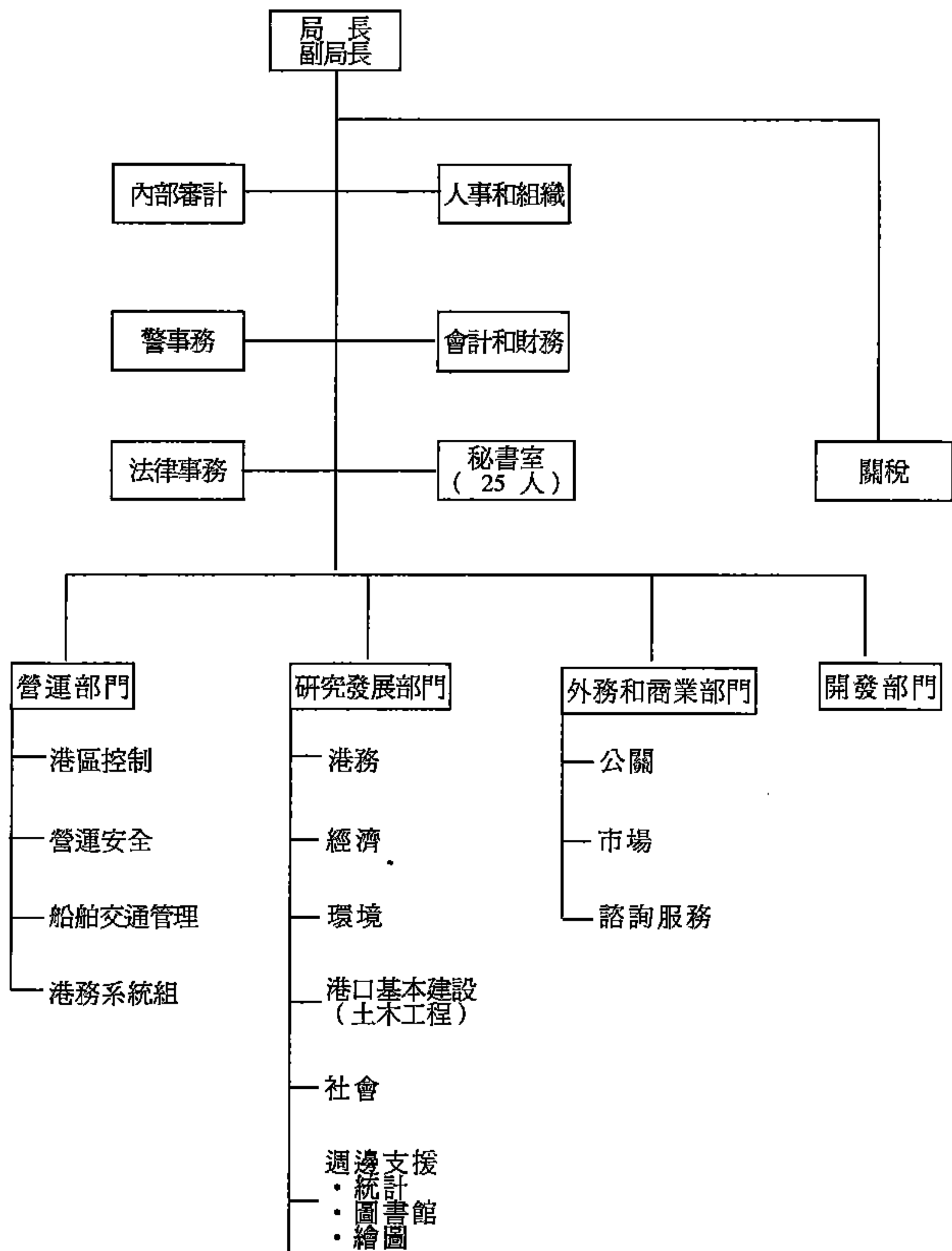


奧克蘭港 PORT OF OAKLAND Maritime Division



資料來源：奧克蘭港務局

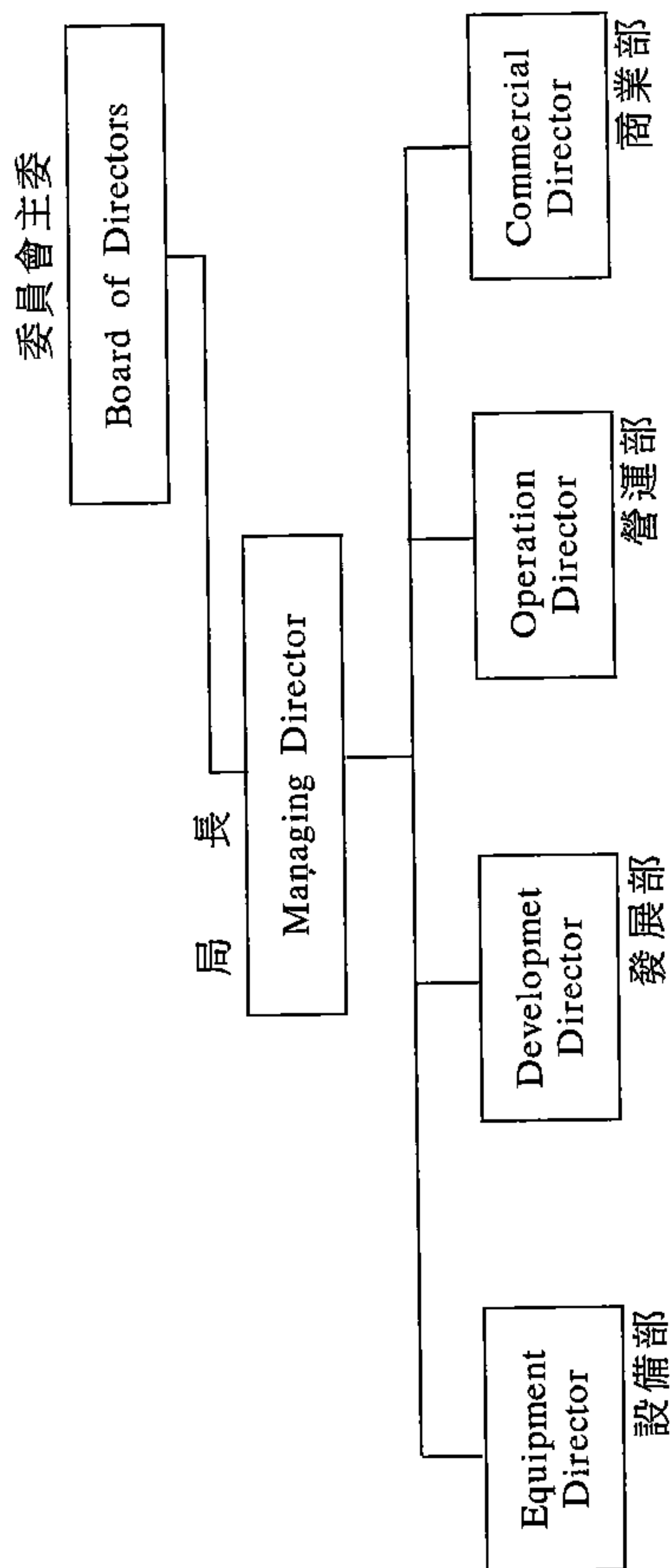
荷蘭鹿特丹港



資料來源：港研所（民 79），第 20 頁

法國利哈弗瑞港

Le Havre, the biggest French port for containers



資料來源：利哈弗瑞港

附錄 6.1 郵寄問卷調查表

我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究

問 卷 調 查 表

謹致：

敬啓者：

本所接受交通部運輸研究所委託，合作辦理「我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究」，爲能充分反應各界相關人士對本研究所研擬各項議題之看法，以便取得共識，供爲研究之參考依據，乃舉辦本次問卷調查。

台端所提供的看法將非常寶貴，敬祈撥冗填寫後於本(82)年3月30日前利用回件信封擲回或電傳本所。各港務局請局方統一收齊後寄回本所。由於各項議題均相當深入，也就比較需要費心的研讀，非常感謝 台端的合作與協助。

此 敬頌
時祺

國立台灣海洋大學航運管理研究所
計畫主持人：吳榮貴 教授 敬上
連絡人：陳福照老師
電話：(02)462-2192 轉 260
電傳：(02)463-1903

我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究

問 卷 調 查 表

編號：

本調查表共包括五個單元，分別徵求 台端對航政、港埠行政與營運分立相關議題，以及港埠民營化之相關配合措施的看法。非常感謝您的精心研讀與勾選。

第一單元：關於各港航政與港埠行政分立之意見

1. 目前在省屬各港務局內設置「航政組」辦理交通部所委託辦理之航政業務（含：船舶、船員、航業等之監理及海事、技術等），是否妥當？
☐非常妥當 ☐妥當 ☐尚無妥或不妥 ☐不妥當
☐非常不妥當
2. 若將目前省屬各港務局內之「航政組」改隸於交通部未來依現行「航業法」規定成立之「航政局」，而分別在各港航政轄區內之航政業務，是否妥當？
☐非常妥當 ☐妥當 ☐尚無妥或不妥 ☐不妥當
☐非常不妥當
3. 倘若港務局「航政組」依上題改隸交通部「航政局」，該組人員也隨同改隸之後，其現行適用事業單位「用人費率」制度之每月薪資會因改為行政人員的薪資制度而降低。針對此一現實問題，在下列各要點中，贊同者請打✓，不贊同者請打×，無意見者則請留空白。
☐ 1. 該組人員薪資雖降低，但行政部門升級，升遷機會擴大，應全部無條件改隸，適用行政單位之制。

- ☐ 2. 該組人員改隸後，其薪資仍維持原準，但凍結其每年的調整直到與其他同級行政人員相當時止。
 - ☐ 3. 若有不願隨同改隸者，得准在港務局內其他部門優先遇缺轉調。
 - ☐ 4. 若有不願隨同改隸者，得准依規定辦理資遣或合規定者退休。
 - ☐ 其他意見：
-
-

第二單元 關於航政與港埠行政分立之後港務局角色定位之看法

4. 依現行「商港法」體制，國際商港之「規劃與興建」係由交通部擬訂計劃，報請行政院核定施行，而各國際商港之「管理與經營」則係由交通部委託省交通處所屬各港務局代行。是以港務局為「商港法」所謂之「商港管理機關」，負責各港之管理與經營。在「管理」方面除了港區公共安全與秩序之維護外、就謂「裁判」之身份。在「經營」方面，除了公共設施之外，同時還自營大部份的港勤與棧埠業務，與其他公私事業機構同為營運機構（所謂都是「球員」），因此乃有「球員兼裁判」之議論。在未來的改制方向中，您認為港務局的角色定位以下列那一種最適當而且可行？請打✓（單選）。

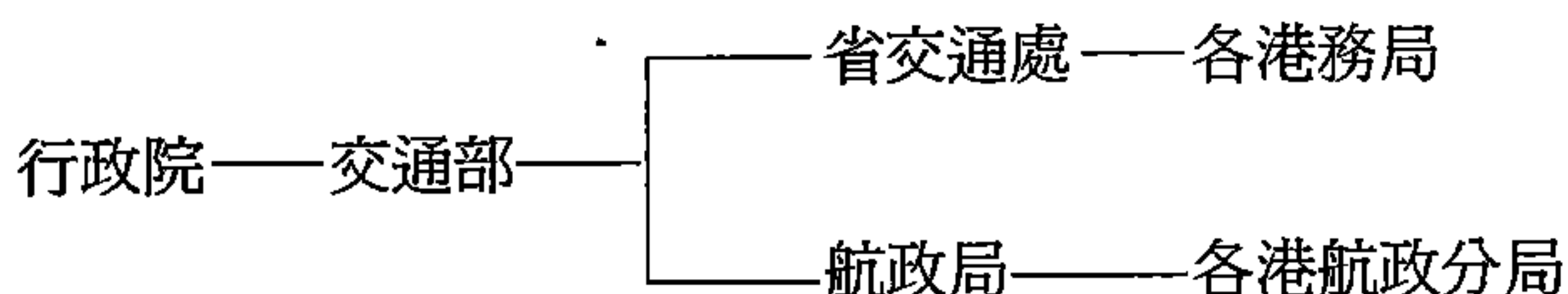
- ☐ 1. 港務局仍定位為現行「商港法」所稱之「商港管理機關」，負責港埠行政管理（裁判？），但僅自營「商港法」所規定港埠公共設施（僅做裁判做得好的事！）。
- ☐ 2. 港務局除了同上所述行政兼營公共設施之外，並如現況自營大部份港勤與棧埠設施及服務（裁判兼球員？）。

- ☐ 3. 港務局除了同上所述行政兼營公共設施之外，現行自營港勤與棧埠設施及服務逐步開放民營（裁判，僅兼找不到適當球員的球員？）。
- ☐ 4. 港務局定位為純營運機構，僅負責經營而不負損港埠的行政管理，交通部則依「商港法」自行在各港設「商港行政管理機關」（球員不兼裁判？）。

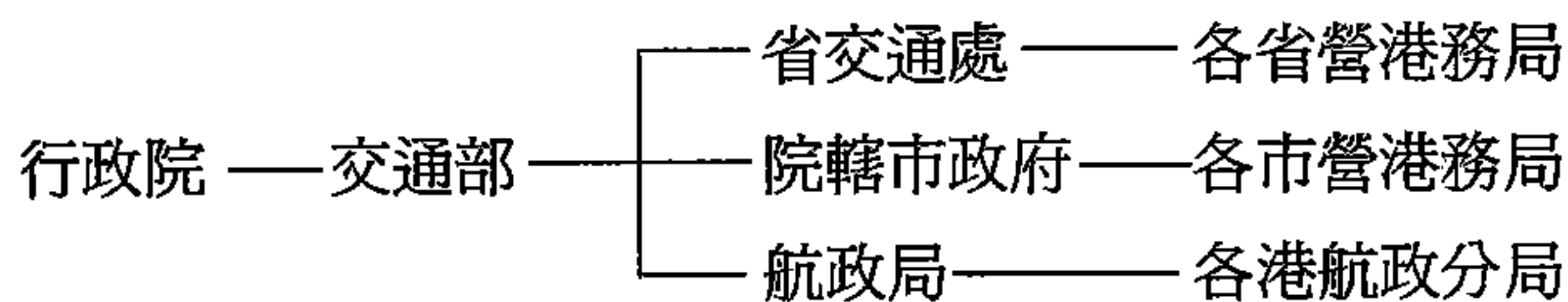
第三單元 關於航政與港埠行政管理組織系統之看法

5. 倘若各港務局所屬「航政組」改隸交通部依「航業法」規定成立之「航政局」，而成為其在各港之「航政分局」（或航政辦事處），而港務局則專責各港之管理與經營。下列四個方案中，請從您認為最適當之方案起，依序以 1. 2. 3. 4 之數字填寫在空格內。若有更好的方案，亦請一併提供。

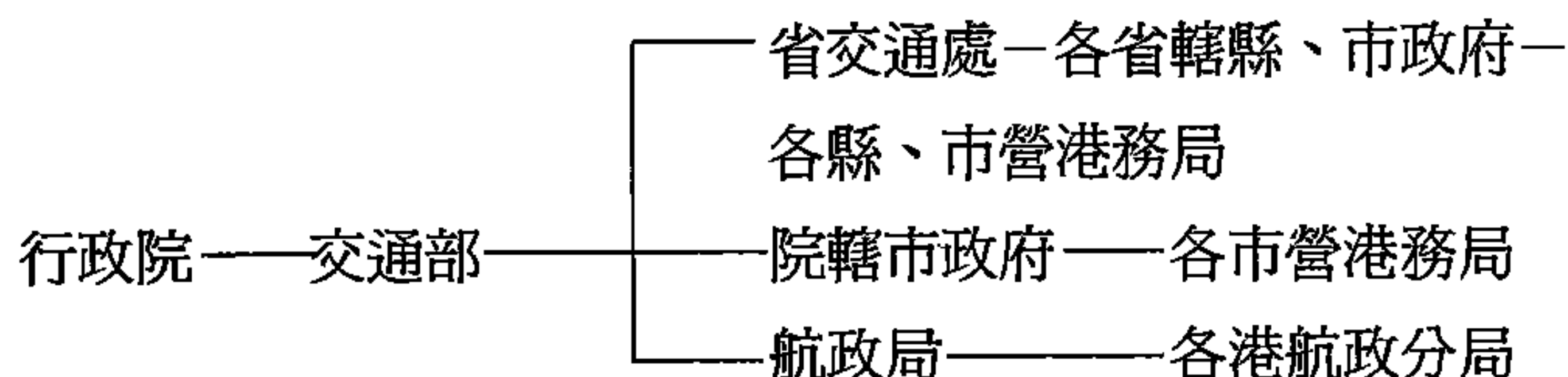
☐ 方案一：各國際商港仍委由省府代管：



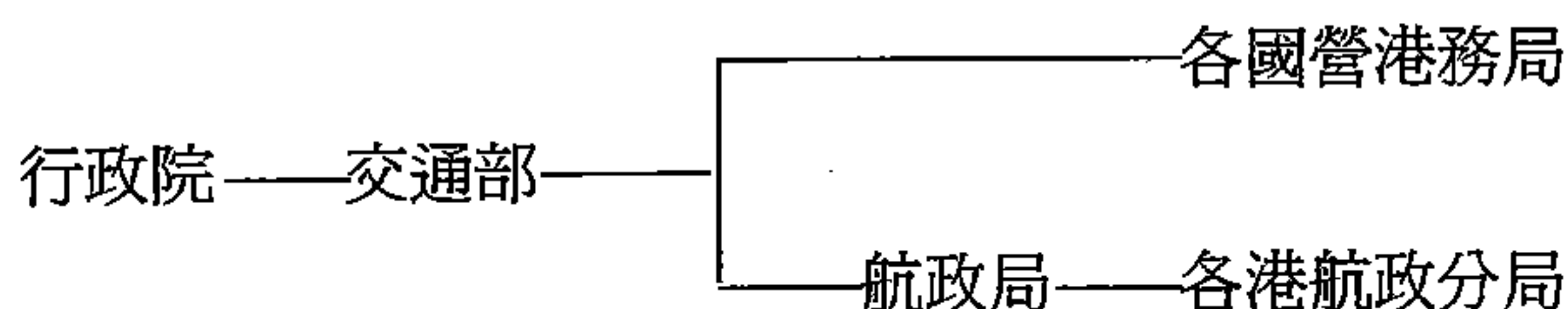
☐ 方案二：各國際商港分別委由各港所在院轄省、市政府代管：



☐ 方案三：各國際商港分別委由各港所在地方政府代管：

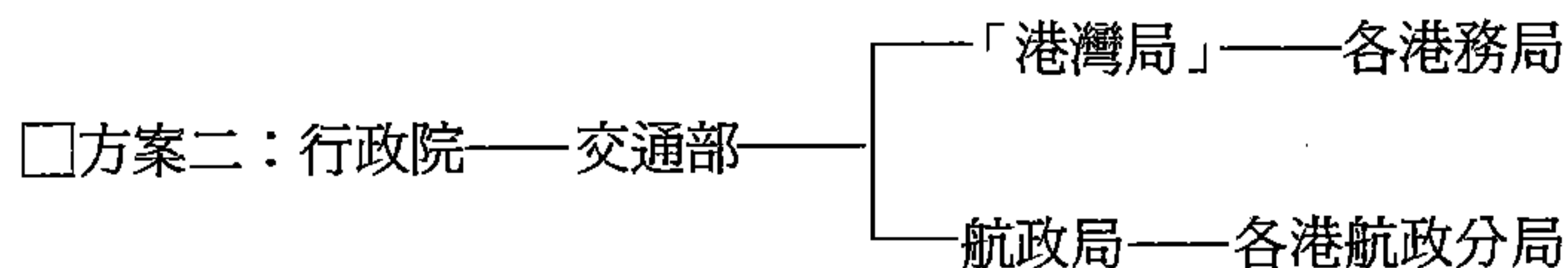
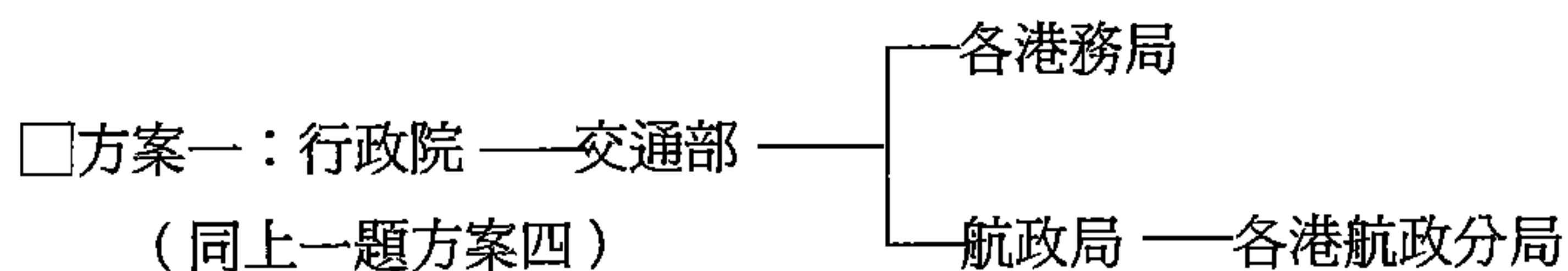


- ☐方案四：各國際商港之港務局依現行「商港法」第十一條：「交通部爲管轄國際商港，於各港設商管理機關」之規定，改隸交通部：



- ☐更好的方案：

6. 倘若各港務局依「商港法」之規定，改隸交通部，而爲其在各港負責港埠行政管理與經營之「商港管理機關」，則在交通部與各港務局之間有沒有必要增設「港灣局」統籌管理？或併由依「航業法」所設之「航政局」管理？請就下列四個方案填寫您的優先次序（1. 2. 3. 4）。若有更好的方案亦請一併提供。各方案中實線“—”標隸屬關係，而虛線“- - - -”則表示行政上的業務監督管理關係。



☐ 方案三：行政院——交通部——航政局——

（或稱「航政港灣局」）

各港務局

各港航政分局

☐方案四：行政院—交通部—航政局（或稱航政港灣局）——
各港航政分局（或稱航政港灣分局，兼管港埠行）…
省或市屬各港務局（不兼行政，專責營運）

☐ 更好的方案：

7. 上士題的方案四中，各港務局定位為純營運機構，若不改隸交通部而採取「港市合一」之制度是否比較妥當？

☐非常妥當 ☐妥當 ☐尚無妥或不妥 ☐不妥當

☐非常不妥當

8. 若要將省屬港務局改隸交通部（或院轄市），則除了人員隨同移轉外，省府投資之港務局財產如何移轉？請就下列兩個方案中挑選一個您認為較恰當的：

☐方案一：省府在港務局投資之資產全部無條件移轉交通部（或院轄市）所屬港務局經營管理。

☐方案二：除中央投資部份外，省府在港務局投資之資產由交通部（或院轄市）編列預算價購。

第四單元 關於各港港埠行政與營運分立方案之看法

9. 不論國營、省營或市營，也縱使不兼航政管理業務，現行港務局仍為行使港埠行政公權力的管理機關，又是自營大部份港埠設施與服務政府事業機構，以致受到行政上的人事、財務及相關法規制度的束縛而無法發揮其營運上的效率。因此、為提高港埠營

運效率，在體制上要使港埠營運能擺脫行政上的層層束縛才能奏效。您贊不贊同這個看法？

- ☐非常贊同 ☐贊同 ☐沒意見 ☐不贊同
☐非常不贊同

- 1 0 . 台灣地區現行港務局的組織是為政府部門的「行政首長制」的架構，也就是說相當於公司總經理的局長為行政部門的首長，執行上級省交通處或更上級交通部之決策。上種組織架構在港埠營運方面可能沒有像公司組織有個董事會所扮演的高層決策功能，因此世界各主要港口除了少數不兼港埠行政職能者有採「港埠公司」組織之外，大多數港口不論是由何級政府部門經營，也都充分授權成立一獨占性較高的「港埠管理委員會」扮演類似公司董事會之角色，所不同者則是委員會可以容納各級政府官員、航商、貿易商界、工會及學者專家代表之委員，兼顧各方利益。委員會之決議交由局長負責執行，而港務局許多營運上的重大政策性決定只要符合政府政策，除非要向上級政府部門爭取補助，只要委員會決議即可，委員會再向相關政府部門負責，而不必逐級上報。這將有助港務局擺脫政府行政上的束縛。請問您所瞭解的這種「港埠管理委員會」的組織是否值得我國進一步研究嘗試？

- ☐非常值得 ☐值得 ☐沒意見 ☐不值得
☐非常不值得

- 1 1 . 由於現行港務是兼行政與營運之事業機關，因此另一倨港埠行政與營運分立的改制辦法，就是將港務局所屬「棧埠管理處」改組為公營棧埠公司。有關港務及該公司之歸屬，請就下列八個方案以 1 . 2 . 3 . 4 . . . 8 之數字在各空格中標明您的偏好順序。各方案中實線“—”標隸屬關係，而虛線“...”

。”則表行政上的業務監督管理關係。若有更好的方案亦請一併提供。

☐方案一：省屬港務局一局屬棧埠公司

☐方案二：省屬港務局……省營棧埠公司

☐方案三：省屬港務局……各港所在地方院轄市或省轄縣、市營棧埠公司

☐方案四：交通部屬港務局……省營棧埠公司

☐方案五：交通部屬港務局……省、（院轄）市合營棧埠公司

☐方案六：交通部屬港務局……各港所在地方院轄市或省轄縣、市營棧公司

☐方案七：各港所在地院轄市或省轄縣、市營港務局一屬棧埠公司

☐方案八：各港所在地院轄市或省轄縣、市營港務局……各地方所地院轄市或省轄縣、市營棧埠公司

☐更好的方案：_____

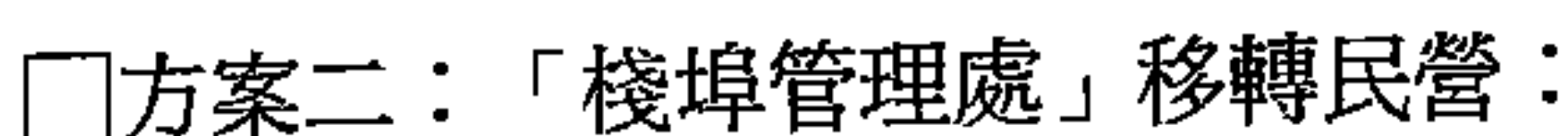
1 2. 上述將港務局所屬「棧埠管理處」改組為公司之各方案縱使可行，依我國政府對公營事業之管理體制來看，這仍然無法完全擺脫行政束縛而發揮其應有營運效率，您贊不贊同這個看法？

☐非常贊同 ☐贊同 ☐沒意見 ☐不贊同

☐非常不贊同

1 3. 另外一個港埠行政與營運分立的辦法，就是港埠業務民營。港務局專責港埠行政管理及自營港埠公共基礎建設與設施，而其他港埠設施與服務則逐步開放民間參與。關於港埠民營他化的方向，請就下列兩個方案勾選您認為最適當可行的。若有更好

☐方案一：「棧埠管理處」之業務逐步民營化：



☐ 更好的方案：

第五單元 關於港埠民營化的相關配合措施之意見

☐ 3. 港務局得將既有設施及機具設備出售予民營公司。新擴

充之棧埠設施及其所需機具設備直接由民營公司投資經營，港務局僅提供土地及公共設施，不再投資其他營運設備與機具。

- ☐ 4. 棧埠管理處若因業務民營化而縮編，則其原有從業人員在權益不受損的前題下，分別隨同原有業務移轉由民營公司僱用。
- ☐ 5. 原有從業人員亦得依意願遇缺轉至港務局其他部門。
- ☐ 6. 原有從業人員可依意願辦理資遣或有合乎規定者辦理退休。
- ☐ 其他意見：

1 5. 若依前述第 1 3 題方案二，將港務局「棧埠管理處」按「公營事業移轉民營條例」辦理移轉民營，則下列要點您認為合理而可以接受者請打✓，不合理而不能接受者請打×，沒有意見者請保留空白。

- ☐ 1. 除商港法規定：「工程鉅大或與船舶入港及公共安全有關」之商港設施應由港務局自營之外，其他港埠倉儲設施、機具設備均可檢討開放民營。
- ☐ 2. 由港務局按一次或分次出售股權，以官股低於百分之五十之方式移轉民營。
- ☐ 3. 從業人員保留一定額度之股份優先認購
- ☐ 4. 省政府交通處得保留一定額持股。
- ☐ 5. 各港所在地方政府（縣、市）保留一定額度之股份優先認購。
- ☐ 6. 從業人員願隨同移轉者應隨同移轉。

☐ 7. 從業人員不願隨同移轉者按勞基法辦理資遣。

☐ 8. 符合退休條件之從業人員按退休規定辦理。

1 6. 港埠業務在民營化的過程中，為能兼顧工人權益及港埠作業效率的提升，現行各國際商港（台中港除外）屬於職業工會性質而無確定雇主之碼頭工人的定位是否有改變之必要？下列各項中，同意者請打✓，不同意者請打×，無意見者則請留空白。

☐ 1. 維持現行制度不變。

☐ 2. 改為固定雇佣制，由政府、港務局、公民營棧埠公司或相關業者與碼頭工會研商辦法民營化的過程中改由公民營棧埠機構（含港務局「棧埠管理處」）雇用。改制後之碼頭工會改組為產業工會（如台中港之體制）。

☐ 3. 上題改為固定雇佣制之辦法中，若有合於勞基法退休規定或願資遣者得准予辦理，所需經費由政府依各工會財務狀況專案編列預算補助之。

☐ 4. 當改為固定雇佣制之後，各公私營棧埠機構得自由僱用碼頭工人，但僱用工人一定要加入碼頭職業工會。

☐ 5. 前一題中，公私營棧埠公司僱用工人得自由選擇加入或不加入任何工會。

☐ 6. 不論港埠業務是否民營化，能兼顧港埠營運效率的提升及碼頭工人權益保障的辦法都要及早詳加研商，從速辦理。

☐ 其他意見：

以上謝謝您的熱心與合作！請填妥後於 3 月 30 日以前將本問卷投郵寄回或電傳本所。各港務局請一併統一由局方收齊寄交本所。若有任何問題，歡迎隨時與我們連絡。

電話：(02)462-2192 ~ 260 陳福照老師

電傳：(02)4631903。

謝謝！

附錄 6.2 郵寄問卷調查統計結果

1. 目前在省屬各港務局內設置「航政組」辦理交通部所委託辦理之航政業務（含：船舶、船員、航業等之監理及海事、技術等），是否妥當？

	非常妥當	妥當	尚無妥與不妥	不妥當	非常不妥	總計
合 計	13	59	64	152	45	333
1. 港務局人員	10	37	42	128	39	256
1-A 基隆港	1	4	9	41	21	76
1-B 高雄港	5	18	22	30	10	85
1-C 台中港	1	10	7	27	1	46
1-D 花蓮港	3	5	4	30	7	49
1-1 高層主管	1	1	3	4	1	10
1-2 航政組	1	4	1	12	6	24
1-3 棧埠處	0	3	0	10	1	14
1-4 其他部門	8	29	38	102	31	208
2. 非港務局人員	3	22	22	24	6	77
2-1 交通部	0	1	0	2	2	6
2-2 省交通處	0	2	0	0	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	0	1	1	1	0	3
2-4 航商及代理行	3	13	19	15	2	52
2-5 工會	0	1	0	0	0	1
2-6 專家學者	0	4	1	6	2	13

2. 若將目前省屬各港務局內之「航政組」改隸於交通部未來依現行「航業法」規定成立之「航政局」，而分別在各港航政轄區內之航政業務，是否妥當？

	非常妥當	妥當	尚無妥與不妥	不妥當	非常不妥	總計
合 計	60	201	43	25	2	331
1. 港務局人員	48	153	29	22	2	254
1-A 基隆港	20	47	7	6	0	80
1-B 高雄港	15	42	12	10	0	79
1-C 台中港	6	30	5	4	0	45
1-D 花蓮港	7	34	5	2	2	50
1-1 高層主管	3	3	4	1	0	11
1-2 航政組	8	11	0	3	0	22
1-3 棧埠處	2	12	0	0	0	14
1-4 其他部門	35	128	25	18	2	208
2. 非港務局人員	12	48	14	3	0	77
2-1 交通部	1	3	1	1	0	6
2-2 省交通處	0	2	0	0	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	0	3	0	0	0	3
2-4 航商及代理行	9	30	12	1	0	52
2-5 工會	0	1	0	0	0	1
2-6 專家學者	2	9	1	1	0	13

3. 倘若港務局「航政組」依上題改隸交通部「航政局」，該組人員也隨同改隸之後，其現行適用事業單位「用人費率」制度之每月薪資會因改為行政人員的薪資制度而降低。針對此一現實問題，在下列各要點中，贊同者請打✓，不贊同者請打×，無意見者則請留空白。

- ☐ 1. 該組人員薪資雖降低，但行政部門升級，升遷機會擴大，應全部無條件改隸，適用行政單位之制。
- ☐ 2. 該組人員改隸後，其薪資仍維持原準，但凍結其每年的調整直到與其他同級行政人員相當時止。
- ☐ 3. 若有不願隨同改隸者，得准在港務局內其他部門優先遇缺轉調。
- ☐ 4. 若有不願隨同改隸者，得准依規定辦理資遣或合規定者退休。

	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	總 計	
贊同✓不贊同×	✓	×	✓	×	✓	×
合 計	109	33	98	57	193	23
1. 港務局人員	79	29	77	41	155	18
1-A 基隆港	17	5	29	4	46	4
1-B 高雄港	22	13	26	22	45	10
1-C 台中港	15	7	10	6	34	1
1-D 花蓮港	25	4	12	9	30	3
1-1 高層主管	4	1	2	2	7	0
1-2 航政組	4	10	6	6	17	2
1-3 棧埠處	6	0	4	1	7	0
1-4 其他部門	65	18	65	32	124	16
2. 非港務局人員	30	4	21	16	38	5
2-1 交通部	2	0	1	0	1	0
2-2 省交通處	2	0	0	0	1	0
2-3 民營裝卸倉儲業	1	1	0	1	2	0
2-4 航商及代理行	19	0	19	10	26	4
2-5 工會	0	1	0	1	1	0
2-6 專家學者	6	2	1	4	7	1

4. 依現行「商港法」體制，國際商港之「規劃與興建」係由交通部擬訂計劃，報請行政院核定施行，而各國際商港之「管理與經營」則係由交通部委託省交通處所屬各港務局代行。是以港務局為「商港法」所謂之「商港管理機關」，負責各港之管理與經營。在「管理」方面除了港區公共安全與秩序之維護外、就謂「裁判」之身份。在「經營」方面，除了公共設施之外，同時還自營大部份的港勤與棧埠業務，與其他公私事業機構同為營運機構（所謂都是「球員」），因此乃有「球員兼裁判」之議論。在未來的改制方向中，您認為港務局的角色定位以下列那一種最適當而且可行？請打✓（單選）。

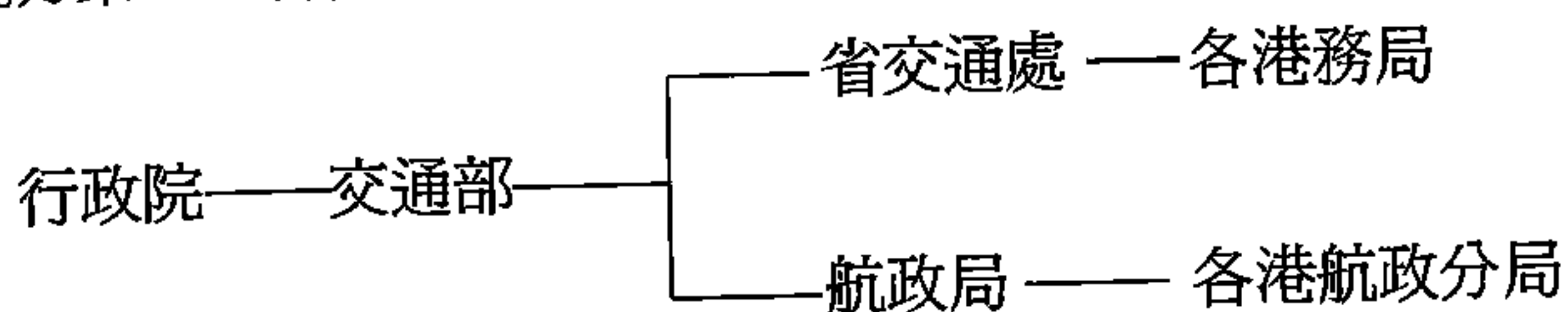
- ☐ 1. 港務局仍定位為現行「商港法」所稱之「商港管理機關」，負責港埠行政管理（裁判？），但僅自營「商港法」所規定港埠公共設施（僅做裁判做得好的事！）。
- ☐ 2. 港務局除了同上所述行政兼營公共設施之外，並如現況自營大部份港勤與棧埠設施及服務（裁判兼球員？）。
- ☐ 3. 港務局除了同上所述行政兼營公共設施之外，現行自營港勤與棧埠設施及服務逐步開放民營（裁判，僅兼找不到適當球員的球員？）。
- ☐ 4. 港務局定位為純營運機構，僅負責經營而不負擔港埠的行政管理，交通部則依「商港法」自行在各港設「商港行政管理機關」（球員不兼裁判？）。

第四題

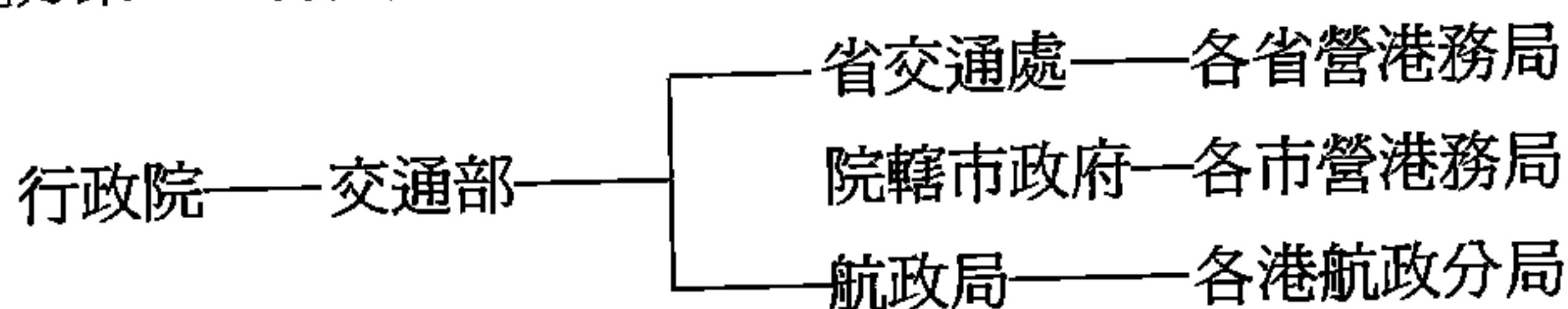
	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	總 計
合 計	96	22	117	65	300
1. 港務局人員	73	19	98	51	241
1-A 基隆港	16	6	31	18	71
1-B 高雄港	24	4	32	16	76
1-C 台中港	14	4	19	9	46
1-D 花蓮港	19	5	16	8	48
1-1 高層主管	4	1	3	1	9
1-2 航政組	8	3	10	4	25
1-3 棧埠處	1	5	6	1	13
1-4 其他部門	60	10	79	45	194
2. 非港務局人員	23	3	19	14	59
2-1 交通部	1	1	1	1	4
2-2 省交通處	0	0	2	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	2	0	1	0	3
2-4 航商及代理行	15	1	11	13	40
2-5 工會	1	0	0	0	1
2-6 專家學者	4	1	4	0	9

5. 倘若各港務局所屬「航政組」改隸交通部依「航業法」規定成立之「航政局」，而成爲其在各港之「航政分局」（或航政辦事處），而港務局則專責各港之管理與經營。下列四個方案中，請從您認爲最適當之方案起，依序以 1. 2. 3. 4 之數字填寫在空格內。若有更好的方案，亦請一併提供。

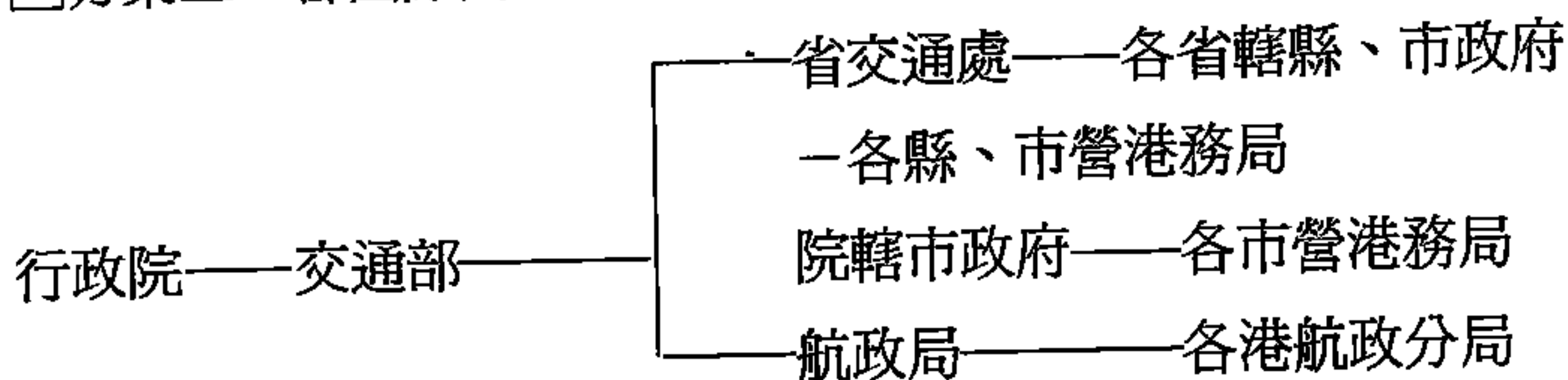
☐ 方案一：各國際商港仍委由省府代管：



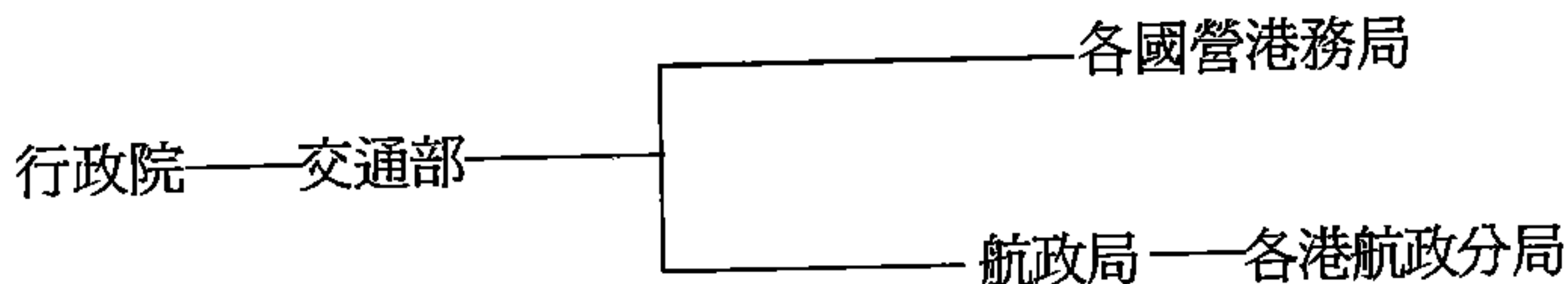
☐ 方案二：各國際商港分別委由各港所在院轄省、市政府代管：



☐ 方案三：各國際商港分別委由各港所在地方政府代管：



☐ 方案四：各國際商港之港務局依現行「商港法」第十一條：「交通部爲管轄國際商港，於各港設商管理機關」之規定，改隸交通部：



第五題

	方案一				方案二				方案三				方案四				全部 總計
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
合 計	13	142	42	25	5	50	155	13	13	15	21	174	180	16	3	14	881
1. 港務局人員	11	125	29	14	2	37	131	10	4	8	16	152	151	10	3	7	710
1-A 基隆港	4	28	16	3	0	18	34	0	0	3	1	48	39	2	1	1	198
1-B 高雄港	3	50	1	6	1	6	46	7	0	3	13	44	54	0	0	6	240
1-C 台中港	3	19	9	2	0	9	21	3	2	1	2	28	27	6	0	0	132
1-D 花蓮港	1	28	3	3	1	4	30	0	2	1	0	32	31	2	2	0	140
1-1 高層主管	0	4	2	0	0	2	3	1	0	0	1	5	6	0	0	0	24
1-2 航政組	2	4	5	1	1	5	6	0	0	0	1	11	9	3	0	0	48
1-3 棧埠處	0	10	2	0	0	2	10	0	0	0	0	12	12	0	0	0	48
1-4 其他部門	9	107	20	13	1	28	112	9	4	8	14	124	134	7	3	7	600
2. 非港務局人員	2	17	13	11	3	13	24	3	9	7	5	22	29	6	0	7	171
2-1 交通部	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	2	2	0	0	0	8
2-2 省交通處	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	2	0	0	0	8
2-3 民營裝卸倉儲業	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	3	0	0	0	12
2-4 航商及代理行	2	11	9	6	2	8	17	1	8	5	1	14	16	4	0	7	111
2-5 工會	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	4
2-6 專家學者	0	2	2	3	1	2	3	1	1	1	2	3	5	2	0	0	28

6. 倘若各港務局依「商港法」之規定，改隸交通部，而為其在各港負責港埠行政管理與經營之「商港管理機關」，則在交通部與各港務局之間有沒有必要增設「港灣局」統籌管理？或併由依「航業法」所設之「航政局」管理？請就下列四個方案填寫您的優先次序（1. 2. 3. 4）。若有更好的方案亦請一併提供。各方案中實線“—”標隸屬關係，而虛線“----”則表示行政上的業務監督管理關係。

- ☐ 方案一：行政院——交通部——
- 各港務局
 - 航政局——各港航政分局
- （同上一題方案四）
- ☐ 方案二：行政院——交通部——
- 「港灣局」——各港務局
 - 航政局——各港航政分局
- ☐ 方案三：行政院——交通部——航政局——
- 各港務局
 - 各港航政分局
- ☐ 方案四：行政院—交通部—航政局（或稱航政港灣局）——
- 各港航政分局（或稱航政港灣分局，兼管港埠行）
 - ．．．省或市屬各港務局（不兼行政，專責營運）

第六題

	□ 方 案 一				□ 方 案 二				□ 方 案 三				□ 方 案 四				全 部 總 計
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
合 計	129	53	30	17	49	91	73	17	40	61	95	31	23	7	12	184	912
1. 港務局人員	118	42	21	7	43	84	57	5	32	41	84	29	7	4	7	167	748
1-A 基隆港	34	7	10	2	9	23	18	3	6	21	24	2	3	2	1	48	213
1-B 高雄港	45	12	6	1	12	29	22	1	18	5	13	25	0	1	3	55	248
1-C 台中港	19	12	3	0	7	14	13	1	6	9	18	2	3	0	1	31	139
1-D 花蓮港	20	11	2	4	15	18	4	0	2	6	29	0	1	1	2	33	148
1-1 高層主管	6	1	0	0	1	6	0	0	0	0	7	0	0	0	0	7	28
1-2 航政組	4	7	0	2	5	3	4	1	3	3	7	0	2	1	1	9	52
1-3 棧埠處	3	8	1	0	7	1	4	0	2	3	7	0	0	0	0	12	48
1-4 其他部門	105	26	20	5	30	74	49	4	27	35	63	29	5	3	6	139	620
2. 非港務局人員	11	11	9	10	6	7	16	12	8	20	11	2	16	3	5	17	164
2-1 交通部	0	1	0	1	0	0	2	0	1	1	0	0	1	0	0	1	8
2-2 省交通處	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	8
2-3 民營裝卸倉儲業	2	1	0	0	1	1	1	0	0	1	2	0	0	0	0	3	12
2-4 航商及代理行	7	6	5	7	2	4	9	10	4	12	7	2	12	3	4	6	100
2-5 工會	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	4
2-6 專家學者	1	2	3	2	2	1	4	1	2	5	1	0	3	0	0	5	32

7. 上士題的方案四中，各港務局定位為純營運機構，若不改隸交通部而採取「港市合一」之制度是否比較妥當？

	非常妥當	妥當	尚無妥與不妥	不妥當	非常不妥	總計
合 計	14	45	30	140	84	313
1. 港務局人員	5	30	25	108	75	243
1-A 基隆港	3	7	9	28	22	69
1-B 高雄港	0	11	6	36	29	82
1-C 台中港	1	7	3	24	10	45
1-D 花蓮港	1	5	7	20	14	47
1-1 高層主管	0	0	3	5	2	1-
1-2 航政組	0	6	0	12	4	22
1-3 棧埠處	0	0	0	6	7	13
1-4 其他部門	5	24	22	85	62	198
2. 非港務局人員	9	15	5	32	0	70
2-1 交通部	0	0	0	3	2	5
2-2 省交通處	0	0	0	2	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	1	1	0	1	0	3
2-4 航商及代理行	6	11	4	22	3	46
2-5 工會	1	0	0	0	0	1
2-6 專家學者	1	3	1	4	4	13

8. 若要將省屬港務局改隸交通部（或院轄市），則除了人員隨同移轉外，省府投資之港務局財產如何移轉？請就下列兩個方案中挑選一個您認為較恰當的：

☐方案一：省府在港務局投資之資產全部無條件移轉交通部（或院轄市）所屬港務局經營管理。

☐方案二：除中央投資部份外，省府在港務局投資之資產由交通部（或院轄市）編列預算價購。

	<input type="checkbox"/> 方案一	<input type="checkbox"/> 方案二	總 計
合 計	158	169	327
1. 港務局人員	131	126	257
1-A 基隆港	37	37	74
1-B 高雄港	37	45	82
1-C 台中港	28	24	52
1-D 花蓮港	29	20	49
1-1 高層主管	4	6	10
1-2 航政組	12	12	24
1-3 棧埠處	7	7	14
1-4 其他部門	108	101	209
2. 非港務局人員	27	43	70
2-1 交通部	2	3	5
2-2 省交通處	1	1	2
2-3 民營裝卸倉儲業	1	2	3
2-4 航商及代理行	17	31	48
2-5 工會	0	1	1
2-6 專家學者	6	5	11

9. 不論國營、省營或市營，也縱使不兼航政管理業務，現行港務局仍為行使港埠行政公權力的管理機關，又是自營大部份港埠設施與服務的政府事業機構，以致受到行政上的人事、財務及相關法規制度的束縛而無法發揮其營運上的效率。因此、為提高港埠營運效率，在體制上要使港埠營運能擺脫行政上的層層束縛才能奏效。您贊不贊同這個看法？

	非常贊同	贊同	沒意見	不贊同	非常不同	總計
合計	129	164	20	17	1	332
1. 港務局人員	106	123	17	12	1	259
1-A 基隆港	40	29	8	1	0	78
1-B 高雄港	37	38	4	6	0	85
1-C 台中港	15	28	1	2	0	46
1-D 花蓮港	14	28	4	3	1	50
1-1 高層主管	6	5	0	0	0	11
1-2 航政組	11	10	1	2	0	24
1-3 棧埠處	6	7	0	1	0	14
1-4 其他部門	83	101	16	9	1	210
2. 非港務局人員	23	42	3	5	0	73
2-1 交通部	1	3	0	1	0	5
2-2 省交通處	0	2	0	0	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	0	3	0	0	0	3
2-4 航商及代理行	20	23	3	3	0	49
2-5 工會	0	1	0	0	0	1
2-6 專家學者	2	10	0	1	0	13

10. 台灣地區現行港務局的組織是為政府部門的「行政首長制」的架構，也就是說相當於公司總經理的局長為行政部門的首長，執行上級省交通處或更上級交通部之決策。上種組織架構在港埠營運方面可能沒有像公司組織有個董事會所扮演的高層決策功能，因此世界各主要港口除了少數不兼港埠行政職能者有採「港埠公司」組織之外，大多數港口不論是由何級政府部門經營，也都充分授權成立一獨占性較高的「港埠管理委員會」扮演類似公司董事會之角色，所不同者則是委員會可以容納各級政府官員、航商、貿易商界、工會及學者專家代表之委員，兼顧各方利益。委員會之決議交由局長負責執行，而港務局許多營運上的重大政策性決定只要符合政府政策，除非要向上級政府部門爭取補助，只要委員會決議即可，委員會再向相關政府部門負責，而不必逐級上報。這將有助港務局擺脫政府行政上的束縛。請問您所瞭解的這種「港埠管理委員會」的組織是否值得我國進一步研究嘗試？

第十題

	非常 值得	值得	沒意見	不值得	非常不 值得	總 計
合 計	67	178	34	29	7	315
1. 港務局人員	43	141	29	23	6	242
1-A 基隆港	12	45	13	6	1	77
1-B 高雄港	19	47	8	6	4	84
1-C 台中港	9	26	5	5	0	45
1-D 花蓮港	3	23	3	6	1	36
1-1 高層主管	4	7	0	0	0	11
1-2 航政組	6	11	5	0	0	22
1-3 棧埠處	1	9	0	4	0	14
1-4 其他部門	32	114	24	19	6	195
2. 非港務局人員	24	37	5	6	1	73
2-1 交通部	1	2	0	3	0	6
2-2 省交通處	0	1	1	0	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	1	2	0	0	0	3
2-4 航商及代理行	17	27	3	0	1	48
2-5 工會	1	0	0	0	0	1
2-6 專家學者	4	5	1	3	0	13

1 1 . 由於現行港務是兼行政與營運之事業機關，因此另一偕港埠行政與營運分立的改制辦法，就是將港務局所屬「棧埠管理處」改組為公營棧埠公司。有關港務及該公司之歸屬，請就下列八個方案以 1 . 2 . 3 . 4 . . . 8 之數字在各空格中標明您的偏好順序。各方案中實線“—”標隸屬關係，而虛線“. . . .”則表行政上的業務監督管理關係。若有更好的方案亦請一併提供。

☐方案一：省屬港務局——局屬棧埠公司

☐方案二：省屬港務局. . . . 省營棧埠公司

☐方案三：省屬港務局. . . . 各港所在地方院轄市或省轄縣、市營棧埠公司

☐方案四：交通部屬港務局. . . . 省營棧埠公司

☐方案五：交通部屬港務局. . . . 省、（院轄）市合營棧埠公司

☐方案六：交通部屬港務局. . . . 各港所在地方院轄市或省轄縣、市營棧公司

☐方案七：各港所在地院轄市或省轄縣、市營港務局——屬棧埠公司

☐方案八：各港所在地院轄市或省轄縣、市營港務局. . . . 各地方所地院轄市或省轄縣、市營棧埠公司

第十一題

	□ 方 案 一								□ 方 案 二								□ 方 案 三							
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8
合 計	25	14	20	54	38	28	14	6	8	39	27	38	54	14	8	3	6	5	20	35	33	83	9	3
1. 港務局人員	21	12	16	48	30	24	10	3	6	33	26	28	48	11	6	1	3	2	16	30	28	74	7	2
1-A 基隆港	3	2	7	13	10	7	1	0	1	10	5	8	16	3	0	0	0	0	3	9	8	21	2	0
1-B 高雄港	13	2	2	17	8	8	3	2	2	12	7	7	21	3	3	0	1	1	8	14	10	25	1	0
1-C 台中港	3	3	5	9	8	5	3	0	2	7	6	9	4	1	2	0	0	0	3	2	7	13	3	2
1-D 花蓮港	2	5	2	9	4	4	3	1	1	4	8	4	17	4	1	1	2	1	2	5	3	15	1	0
1-1 高層主管	1	0	0	3	4	0	0	0	0	1	2	1	3	1	0	0	0	0	0	1	0	4	2	1
1-2 航政組	0	0	1	4	2	3	1	0	1	0	0	2	8	0	0	0	0	0	0	4	0	6	0	1
1-3 棧埠處	0	1	1	6	1	4	0	0	0	2	5	3	2	0	0	0	0	0	0	1	2	8	1	0
1-4 其他部門	20	11	14	35	23	17	3	3	5	30	19	22	35	10	6	1	3	2	16	24	26	56	4	0
2. 非港務局人員	4	2	4	6	8	4	4	3	2	6	1	10	6	3	2	2	3	3	4	5	5	9	2	1
2-1 交通部	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
2-2 省交通處	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
2-3 民營裝卸倉儲業	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2-4 航商及代理行	2	2	2	3	6	4	3	3	2	2	1	7	5	1	2	2	1	1	4	4	3	6	2	1
2-5 工會	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2-6 專家學者	1	0	1	2	1	0	0	0	0	2	0	1	1	1	0	0	2	1	0	1	1	0	0	0

第十一題

	□ 方 案 四								□ 方 案 五								□ 方 案 六							
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8
合 計	98	21	39	10	12	3	0	5	21	83	17	32	19	7	4	6	30	21	58	13	28	33	8	8
1. 港務局人員	91	15	39	8	8	0	0	1	14	79	13	24	16	6	1	4	22	18	51	13	23	24	7	0
1-A 基隆港	27	0	9	4	0	0	0	0	5	24	0	3	6	1	0	4	6	6	16	4	5	5	0	0
1-B 高雄港	24	7	16	3	3	0	0	1	4	26	4	9	8	2	0	0	9	6	20	2	3	9	6	0
1-C 台中港	22	4	5	1	0	0	0	0	2	16	6	4	1	1	1	0	3	4	6	4	7	6	1	0
1-D 花蓮港	18	4	3	0	5	0	0	0	3	13	3	8	1	2	0	0	4	2	9	3	8	4	0	0
1-1 高層主管	6	0	1	0	0	0	0	1	1	4	0	1	2	0	0	0	1	2	4	0	0	1	0	0
1-2 航政組	6	1	4	0	0	0	0	0	2	8	0	1	0	0	0	0	2	2	6	0	1	0	0	0
1-3 棧埠處	9	2	1	0	1	0	0	0	0	8	3	2	0	0	0	0	3	0	4	1	6	0	0	0
1-4 其他部門	70	12	27	8	7	0	0	0	11	59	10	20	14	6	1	4	16	14	37	12	16	23	7	0
2. 非港務局人員	7	6	6	2	4	3	0	4	7	4	4	8	3	1	3	2	8	3	7	0	5	9	1	0
2-1 交通部	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
2-2 省交通處	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
2-3 民營裝卸倉儲業	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
2-4 航商及代理行	3	4	5	1	2	3	0	4	5	2	2	5	2	1	3	2	6	3	3	0	2	8	1	0
2-5 工會	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2-6 專家學者	2	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	2	0	1	1	0	0

第十一題

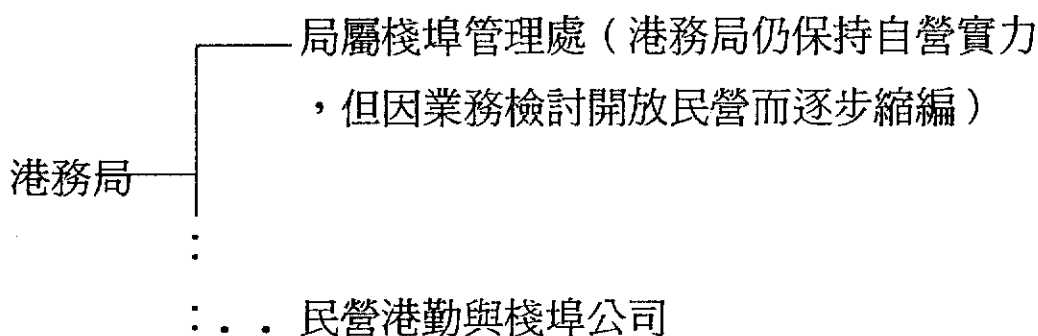
	方 案 七								方 案 八								全部 總計
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	
合 計	0	4	8	6	4	15	116	38	5	4	4	4	4	6	33	129	1501
1. 港務局人員	0	0	5	5	2	13	101	33	1	1	2	3	4	4	28	114	1241
1-A 基隆港	0	0	1	1	0	3	27	11	0	0	0	1	0	1	11	28	338
1-B 高雄港	0	0	2	1	1	6	32	13	0	1	0	2	1	2	10	39	441
1-C 台中港	0	0	1	2	1	4	20	4	1	0	0	0	1	1	4	24	224
1-D 花蓮港	0	0	1	1	0	0	22	5	0	0	2	0	2	0	3	23	238
1-1 高層主管	0	0	1	0	0	0	7	0	0	0	0	1	0	0	0	7	40
1-2 航政組	0	0	0	0	0	1	5	5	0	0	0	0	0	1	5	5	88
1-3 棧埠處	0	0	0	0	0	0	11	1	0	0	0	0	1	0	0	11	101
1-4 其他部門	0	0	4	5	2	12	78	27	1	1	2	2	3	3	23	91	1012
2. 非港務局人員	0	4	3	1	2	2	15	5	4	3	2	1	0	2	5	15	260
2-1 交通部	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	2	16
2-2 省交通處	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	2	16
2-3 民營裝卸倉儲業	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	8
2-4 航商及代理行	0	0	3	1	2	2	7	3	22	4	3	2	1	0	1	4	180
2-5 工會	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2-6 專家學者	0	0	0	0	0	0	4	1	5	0	0	0	0	0	1	4	40

1 2. 上述將港務局所屬「棧埠管理處」改組為公司之各方案縱使可行，依我國政府對公營事業之管理體制來看，這仍然無法完全擺脫行政束縛而發揮其應有營運效率，您贊不贊同這個看法？

	非常 值得	值得	沒意見	不值得	非常不 值得	總 計
合 計	64	208	21	31	1	325
1. 港務局人員	47	166	16	22	1	252
1-A 基隆港	14	52	4	6	0	76
1-B 高雄港	17	48	5	10	0	80
1-C 台中港	5	36	2	3	0	47
1-D 花蓮港	11	30	5	3	0	49
1-1 高層主管	2	8	0	0	0	10
1-2 航政組	6	10	0	1	0	17
1-3 棧埠處	3	11	1	1	0	16
1-4 其他部門	36	137	15	20	1	209
2. 非港務局人員	17	42	5	9	0	73
2-1 交通部	1	2	0	3	0	6
2-2 省交通處	0	2	0	0	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	1	2	0	0	0	3
2-4 航商及代理行	14	28	3	3	0	48
2-5 工會	0	1	0	0	0	1
2-6 專家學者	1	7	2	3	0	13

- 1 3. 另外一個港埠行政與營運分立的辦法，就是港埠業務民營。港務局專責港埠行政管理及自營港埠公共基礎建設與設施，而其他港埠設施與服務則逐步開放民間參與。關於港埠民營他化的方向，請就下列兩個方案勾選您認為最適當可行的。若有更好的方案也請一併提供。各方案中，實線“—”表示隸屬關係，而虛線“...”則標業務上的行政管理關係。

☐方案一：「棧埠管理處」之業務逐步民營化：



☐方案二：「棧埠管理處」移轉民營：

港務局... 民營港勤與棧埠公司（原局屬「棧埠管理處」按「公營事業移轉民營條例」以出售股權方式開放民營，要點參閱下列第15題之內容）

	<input type="checkbox"/> 方案一	<input type="checkbox"/> 方案二	總 計
合 計	180	118	298
1. 港務局人員	149	84	233
1-A 基隆港	47	19	66
1-B 高雄港	55	22	77
1-C 台中港	23	19	42
1-D 花蓮港	24	24	48
1-1 高層主管	7	2	9
1-2 航政組	6	9	15
1-3 棧埠處	9	5	14
1-4 其他部門	127	68	195
2. 非港務局人員	31	34	65
2-1 交通部	3	1	4
2-2 省交通處	2	0	2
2-3 民營裝卸倉儲業	1	1	2
2-4 航商及代理行	19	28	47
2-5 工會	1	0	1
2-6 專家學者	5	4	9

1 4 . 倘若要按上題方案一的方式將「棧埠管理處」的業務開放民營，則下列各項要點中您贊同者請打✓，不贊同者請打×，沒有意見者請空白。

- ☐ 1 . 港務局選定民營化之業務與範圍後，以公開招標方式招商經營。
- ☐ 2 . 前項開放業務所需港務局既有棧埠設施與機具設備出租予民營公司經營，若有不足得由民營公司自備，港務局不再增加投資。
- ☐ 3 . 港務局得將既有設施及機具設備出售予民營公司。新擴充之棧埠設施及其所需機具設備直接由民營公司投資經營，港務局僅提供土地及公共設施，不再投資其他營運設備與機具。
- ☐ 4 . 棧埠管理處若因業務民營化而縮編，則其原有從業人員在權益不受損的前題下，分別隨同原有業務移轉由民營公司僱用。
- ☐ 5 . 原有從業人員亦得依意願遇缺轉至港務局其他部門。
- ☐ 6 . 原有從業人員可依意願辦理資遣或有合乎規定者辦理退休。

第十四題

	1		2		3		4		5		6		總計
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
贊同✓ 不贊同×	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
合 計	228	22	207	32	250	19	42	225	26	224	21	1329	162
1. 港務局人員	176	17	165	20	192	16	26	181	19	167	18	1040	116
1-A 基隆港	43	5	45	2	50	5	2	54	5	55	3	303	22
1-B 高雄港	61	8	59	8	66	9	14	59	8	53	9	343	56
1-C 台中港	36	2	26	7	36	2	5	33	4	29	3	189	23
1-D 花蓮港	36	2	35	3	40	0	5	35	2	30	3	205	15
1-1 高層主管	10	0	10	0	10	0	0	10	0	9	0	59	1
1-2 航政組	10	3	9	0	14	0	1	13	1	10	2	69	10
1-3 棧埠處	13	0	10	1	12	1	3	13	0	9	3	67	7
1-4 其他部門	143	14	136	15	156	15	22	145	18	139	13	845	98
2. 非港務局人員	52	5	42	12	58	3	16	44	7	57	3	289	46
2-1 交通部	5	0	3	2	5	0	3	3	0	4	0	23	3
2-2 省交通處	2	0	2	0	1	0	0	2	0	1	0	9	0
2-3 民營裝卸倉儲業	2	0	3	0	2	0	0	2	0	2	1	13	1
2-4 航商及代理行	35	4	27	7	40	2	14	29	7	40	0	194	34
2-5 工會	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	2	1
2-6 專家學者	8	1	6	1	9	1	1	8	0	10	1	48	7

15. 若依前述第13題方案二，將港務局「棧埠管理處」按「公營事業移轉民營條例」辦理移轉民營，則下列要點您認為合理而可以接受者請打✓，不合理而不能接受者請打×，沒有意見者請保留空白。

- ☐ 1. 除商港法規定：「工程鉅大或與船舶入港及公共安全有關」之商港設施應由港務局自營之外，其他港埠倉儲設施、機具設備均可檢討開放民營。
- ☐ 2. 由港務局按一次或分次出售股權，以官股低於百分之五十之方式移轉民營。
- ☐ 3. 從業人員保留一定額度之股份優先認購
- ☐ 4. 省政府交通處得保留一定額持股。
- ☐ 5. 各港所在地方政府（縣、市）保留一定額度之股份優先認購。
- ☐ 6. 從業人員願隨同移轉者應隨同移轉。
- ☐ 7. 從業人員不願隨同移轉者按勞基法辦理資遣。
- ☐ 8. 符合退休條件之從業人員按退休規定辦理。

第十五題

	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>	7	<input type="checkbox"/>	8	總	計
		✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	✓	×	計
贊同✓不贊同×																		
合 計	268	11	161	42	195	33	114	71	97	76	213	22	192	26	209	10	1449	291
1. 港務局人員	203	9	140	32	171	18	99	49	74	58	179	11	144	26	157	10	1167	213
1-A 基隆港	54	3	39	2	58	1	38	6	26	8	56	2	46	6	42	2	259	30
1-B 高雄港	69	6	53	12	53	13	38	16	29	22	58	7	45	14	60	5	405	95
1-C 台中港	35	0	20	15	30	2	7	20	5	21	31	1	26	1	17	2	171	62
1-D 花蓮港	45	0	28	3	30	2	16	7	14	7	34	1	27	5	38	1	232	26
1-1 高層主管	11	0	8	1	7	2	3	4	1	5	9	1	7	3	10	0	56	16
1-2 航政組	12	0	9	1	12	0	8	2	7	4	11	1	9	2	10	2	78	12
1-3 棧埠處	10	1	12	0	12	1	7	3	5	3	9	0	6	3	8	0	69	11
1-4 其他部門	170	8	111	30	140	15	81	40	61	46	148	9	122	16	140	8	964	174
2. 非港務局人員	65	2	21	10	24	15	15	22	23	18	34	11	48	0	52	0	282	78
2-1 交通部	4	0	1	1	2	0	1	0	2	0	2	0	3	0	4	0	18	1
2-2 省交通處	2	0	1	1	1	1	1	1	2	0	2	0	2	0	1	0	13	3
2-3 民營裝卸倉儲業	2	0	0	1	1	0	0	1	0	2	2	1	2	0	3	0	10	5
2-4 航商及代理行	44	2	18	3	17	11	11	16	17	11	19	9	32	0	34	0	192	52
2-5 工會	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0
2-6 專家學者	12	0	1	4	3	3	2	4	2	2	5	8	9	0	10	0	47	17

- 1 6 . 港埠業務在民營化的過程中，爲能兼顧工人權益及港埠作業效率的提升，現行各國際商港（台中港除外）屬於職業工會性質而無確定雇主之碼頭工人的定位是否有改變之必要？下列各項中，同意者請打✓，不同意者請打×，無意見者則請留空白。
- ☐ 1 . 維持現行制度不變。
 - ☐ 2 . 改爲固定雇佣制，由政府、港務局、公民營棧埠公司或相關業者與碼頭工會研商辦法民營化的過程中改由公民營棧埠機構（含港務局「棧埠管理處」）雇用。改制後之碼頭工會改組爲產業工會（如台中港之體制）。
 - ☐ 3 . 上題改爲固定雇佣制之辦法中，若有合於勞基法退休規定或願資遣者得准予辦理，所需經費由政府依各工會財務狀況專案編列預算補助之。
 - ☐ 4 . 當改爲固定雇佣制之後，各公私營棧埠機構得自由僱用碼頭工人，但僱用工人一定要加入碼頭職業工會。
 - ☐ 5 . 前一題中，公私營棧埠公司僱用工人得自由選擇加入或不加入任何工會。
 - ☐ 6 . 不論港埠業務是否民營化，能兼顧港埠營運效率的提升及碼頭工人權益保障的辦法都要及早詳加研商，從速辦理。

第十六題

	□		1	□	2	□		3	□		4	□		5	□		6	總	計
贊同✓不贊同×	✓	×	×	✓	×	✓	×	×	✓	×	×	✓	×	×	✓	×	×	✓	×
合 計	30	135	207	20	175	23	173	39	111	63	263	0	959	280					
1. 港務局人員	26	102	159	15	131	18	129	30	84	42	205	0	734	207					
1-A 基隆港	10	29	52	2	36	5	36	5	27	8	62	0	233	49					
1-B 高雄港	12	39	53	9	47	7	44	15	31	16	70	0	257	86					
1-C 台中港	1	20	26	2	25	5	17	8	14	8	34	0	117	43					
1-D 花蓮港	3	14	28	2	23	1	22	2	12	10	39	0	127	29					
1-1 高層主管	3	5	8	0	9	1	8	2	5	2	9	0	42	10					
1-2 航政組	1	5	11	0	9	0	8	1	6	4	12	0	47	10					
1-3 棧埠處	0	6	9	1	8	0	6	3	5	3	15	0	43	13					
1-4 其他部門	22	86	131	13	105	17	107	24	68	33	169	0	602	173					
2. 非港務局人員	4	33	48	5	44	5	44	9	27	21	58	0	225	73					
2-1 交通部	0	4	5	0	3	0	3	1	1	2	4	0	16	7					
2-2 省交通處	1	1	2	0	1	1	2	0	0	2	2	0	6	4					
2-3 民營裝卸倉儲業	0	0	3	0	3	0	3	0	1	1	3	0	13	1					
2-4 航商及代理行	2	22	27	4	26	3	30	7	17	11	37	0	139	47					
2-5 工會	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	4	1					
2-6 專家學者	1	0	10	1	10	1	7	1	8	4	11	0	47	13					

我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究

出版者：交通部運輸研究所

地址：台北市敦化北路150號7樓

電話：(02) 7123121

經銷處：交通部運輸研究所運輸資訊組

地址：台北市敦化北路150號3樓

電話：(02) 7123121

中華民國政府出版品展售中心

地址：台北市衡陽路20號3樓

電話：(02) 3821394

印刷者：達昌印刷有限公司

地址：台北市民和街54號

電話：(02) 3091774

中華民國八十二年九月初版一刷

本書印製100冊·每冊工本費450元