

91-73-4151

MOTC-IOT-M-A-88-012

國輪船隊整建問題之研究



交通部運輸研究所

中華民國九十一年九月

91-73-4151

MOTC-IOT-M-A-88-012

國輪船隊整建問題之研究

著者：林繼國、陳一平

交通部運輸研究所

中華民國九十一年九月

國輪船隊整建問題之研究

著 者：林繼國、陳一平

出版機關：交通部運輸研究所

地 址：台北市敦化北路 240 號

網 址：www.iot.gov.tw

電 話：(02)23496789

出版年月：中華民國九十一年九月

印 刷 者：良機事務機器有限公司

版(刷)次冊數：初版一刷 110 冊

本書同時登載於交通部運輸研究所網站

定 價：100 元

展 售 處：

交通部運輸研究所運輸資訊組•電話：(02)23496880

三民書局重南店：台北市重慶南路一段 61 號 4 樓•電話：(02)23617511

三民書局復北店：台北市復興北路 386 號•電話：(02)25006600

國家書坊台視總店：台北市八德路三段 10 號 B1•電話：
(02)25781515#643

五南文化廣場：台中市中山路 2 號 B1•電話：(04)22260330

新進圖書廣場：彰化市光復路 177 號•電話：(04)7252792

青年書局：高雄市青年一路 141 號 3 樓•電話：(07)3324910

GPN：1009103024

交通部運輸研究所出版品摘要表

出版品名稱： 國輪船隊整建問題之研究			
國際標準書號 (或叢刊號)	政府出版品統一編號 1009103024	運輸研究所出版品編號 91-73-4151	計畫編號 M-A-88-012
主辦單位：運輸經營管理組 主管：林繼國、王穆衡 計畫主持人：林繼國 研究人員：陳一平 聯絡電話：2349-6838 傳真號碼：25450431			研究期間 自 87 年 8 月 至 89 年 6 月
關鍵詞： 國輪船隊，權宜船，出籍，策略性規劃，使命			
摘要： 航業發展影響我國在國際海運市場的競爭力，維持及發展適當之國輪船隊，除提供對外貿易運輸之實質需求外，並可提供預備性軍運之能力，儲備足夠船運能量以備國家緊急狀況之所需。近年國輪因經營成本提高、造船不易、尤其以不能航行大陸地區之航線區域限制等問題，使國輪船隊發展受限，甚至日漸減少。本研究以策略性規劃程序，從國內外競爭環境之檢視，進行國輪船隊競爭力之分析，並進一步探討國輪船隊發展面臨之問題與研提解決之道，以期國輪政策之目標得以達成。			
出版日期	頁數	定價	本 出 版 品 取 得 方 式
91 年 9 月	112	100	凡屬機密或限閱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定價價購。
機密等級： <input type="checkbox"/> 限閱 <input type="checkbox"/> 密 <input type="checkbox"/> 機密 <input type="checkbox"/> 極機密 <input type="checkbox"/> 絕對機密 (解密【限】條件： <input type="checkbox"/> 年 月 日解密， <input type="checkbox"/> 公布後解密， <input type="checkbox"/> 附件抽存後解密， <input type="checkbox"/> 工作完成或會議終了時解密， <input type="checkbox"/> 另行檢討後辦理解密) <input checked="" type="checkbox"/> 普通			
備註：本研究之結論與建議部代表交通部之意見。			

PUBLICATION ABSTRACTS OF RESEARCH PROJECTS
INSTITUTE OF TRANSPORTATION
MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

TITLE: Development Issues and Reform Strategies of the Marine Flag Carriers in Taiwan			
ISBN(OR ISSN)	GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER 1009103024	IOT SERIAL NUMBER 91-73-4151	PROJECT NUMBER M-A-88-012
DIVISION: Transportation Operations and Management DIVISION CHIEF: Chi-Kuo Lin, Mu-Heng Wang PRINCIPAL INVESTIGATOR: Chi-Kuo Lin PROJECT STAFF: I-Ping Chen PHONE: 886-2-23496838 FAX: 886-2-25450431			PROJECT PERIOD FROM: Aug. 1998 TO: Jun. 2000
KEY WORDS: Flag Carrier, FOC(Flag of Convenience), Flag out, Strategic Planning , Mission			
ABSTRACT: The international maritime competitiveness depends well-developed shipping industries. It is important to promote the development and maintenance of an efficient, well-balanced merchant marine flag carriers able to support waterborne foreign commerce and serve as a naval and military auxiliary in time of war or national emergency. Recently, the problems of high operation and shipbuilding costs and especially the restrictions on three direct links decrease the marine flag carriers in number. Based on the strategic planning theory, this study attempts to find out the favorable environment issues pertaining to enhance marine flag carriers' international competitiveness and to examine the overall development of the flag carrier policy.			
DATE OF PUBLICATION Sep. 2002	NUMBER OF PAGES 112	PRICE 100	CLASSIFICATION <input type="checkbox"/> SECRET <input type="checkbox"/> CONFIDENTIAL <input checked="" type="checkbox"/> UNCLASSIFIED
The views expressed in this publication are not necessarily those of the Ministry of Transportation and Communications.			

國輪船隊整建問題之研究

目錄

第一章 緒論.....	1
1.1 研究緣起.....	1
1.2 研究目的.....	1
1.3 研究範圍與內容.....	1
1.4 研究方法.....	2
1.5 研究流程.....	2
第二章 國輪發展使命與目標	5
2.1 國輪船隊策略性規劃.....	5
2.2 國輪與權宜船問題分析	7
2.2.1 國輪與權宜船之比較.....	7
2.2.2 國輪政策相關文獻回顧.....	10
2.3 各國國輪發展策略分析	14
2.3.1 各國國輪發展使命與遠景.....	14
2.3.2 各國國輪政策分析.....	16
2.4 我國國輪發展使命與遠景檢討	23
2.4.1 我國國輪發展政策沿革.....	24
2.4.2 我國國輪發展使命與遠景之建議方向	28
第三章 國輪船隊發展現況與問題分析	31
3.1 國輪船隊現況分析.....	31
3.1.1 國輪發展環境分析.....	31
3.1.2 國輪船隊現況分析.....	35
3.1.3 國輪船隊組成分析.....	38
3.2 國輪船隊經營面臨之問題	40
3.2.1 船員來源不足與國籍限制.....	40
3.2.2 航運競爭力降低.....	41
3.2.3 獎勵少、限制多	44
3.2.4 航業國營政策之變革與衝擊.....	45
第四章 國輪船隊競爭力分析	47
4.1 國輪競爭環境分析.....	48
4.1.1 國輪總體環境分析.....	48

4.1.2 國輪產業環境分析.....	50
4.2 國輪競爭力 SWOT 分析	52
4.3 國輪發展與國家競爭力	55
第五章 國輪船隊整建方向之研擬	57
5.1 航業政策與國輪政策之變革	57
5.1.1 各國航業及國輪發展動機.....	57
5.1.2 我國國輪政策之變革與因應.....	60
5.2 國輪政策推動方向研擬	62
5.2.1 航商建議國輪政策推行方向.....	62
5.2.2 交通部施政方向.....	64
5.3 現行國輪政策檢討與未來推動方向	66
5.3.1 國輪政策推動之兩難性.....	66
5.3.2 船員問題.....	68
5.3.3 兩岸通航之國輪限制.....	71
5.3.4 國輪租稅獎勵問題.....	71
5.4 國輪船隊發展方向研擬	73
第六章 結論與建議	77
6.1 結論.....	77
6.2 建議.....	78
參考文獻.....	83
附錄一 「我國輔導航業發展政策之檢討-相關國輪獎勵及稅費減免措施之研究」座談會.....	A-1
附錄二 簡報資料.....	B-1

表目錄

表 2.1 主要開放船籍登記國家船噸數及其本國船噸比例	9
表 2.2 登記權宜船之優缺點比較表	9
表 2.3 「振興航業方案」草案中與國輪發展相關具體實施計畫	25
表 2.4 運輸政策白皮書中提升國輪競爭力相關政策	25
表 2.5 我國國輪之使命與遠景之方向	30
表 3.2 我國船東國輪及權宜船船噸統計	36
表 3.3 我國航商擁有權宜船艘數、載重噸及營運比率	37
表 3.4 我國船員僱用情形	41
表 3.5 進出口貨物運費統計表	43
表 4.1 國輪船隊競爭力 SWOT 分析	53
表 5.1 1999 年主要海運國家船隊統計	59
表 5.2 航業法有關國輪相關獎勵政策之變革	60
表 5.3 國輪政策推動之兩難性	67
表 5.4 船員替代役政策協商過程	70

圖目錄

圖 1-1 研究流程	3
圖 2.1 國輪船隊策略性規劃程序	5
圖 2-2 航業自由化政策與國輪保護政策	6
圖 2-3 船舶登記形式	10
圖 2-4 新加坡船噸成長比較表	19
圖 2-5 海運補助政策分類	30
圖 3-1 國內航業政策發展變革	34
圖 3-2 歷年國輪船隊艘數及噸位統計	38
圖 3-3 我國進出口貨國輪承運比率	42
圖 3-4 公營事業民化政府持股比例分析	45
圖 4.1 產業分析與策略形成過程關係圖	47
圖 4-2 國輪所處之三層次競爭環境	48
圖 4.3 國輪產業競爭驅動力	51
圖 5-1 我國國輪政策研議方向	74

第一章 緒論

1.1 研究緣起

航業發展與國防、經濟、貿易、政治、文化等息息相關。台灣目前採出口導向的貿易路線和經濟政策，欲期經貿之持續成長，仍需航運之密切配合。航業發展影響我國在國際海運市場的競爭力，而具有規模的國輪船隊，將可配合我國之航業發展政策，維護國家利益，並使產業利益獲得保障。

近年國輪因經營成本提高、造船不易、尤其以不能航行大陸地區之航線區域限制等問題，使國輪船隊發展受限，甚至日漸減少。本研究以策略性規劃程序，探討國輪船隊發展面臨之困難與解決之道，從國內外競爭環境所面臨之問題，進行國輪船隊競爭力之分析，以期國輪政策之目標得以達成。

1.2 研究目的

本研究之主要目的有二：

1. 分析國輪船隊經營面臨之問題，檢討國輪經營之困難及研擬解決方案。
2. 分析國輪市場之競爭力，並探討國輪船隊未來發展方向。

1.3 研究範圍與內容

本研究以國際航運中，國輪船隊發展經營管理之趨勢為經，並以國內航業經營所面臨之問題為緯，交織產生國輪面臨國際海運競爭所產生之問題，並研擬解決對策。相關研究內容如下：

1. 國輪船隊發展政策之使命與目標之檢討分析。
2. 國輪船隊發展現況與問題分析。

3. 國輪船隊競爭力分析。
4. 國輪船隊整建方向之研擬。

1.4 研究方法

為完成上述研究內容，本研究採用之研究方法如下：

一、文獻與資料彙整分析

以歸納分析方法探討相關研究文獻及資料，俾便佐參。

二、訪談航業公司、主管機關、學者專家

以焦點深度訪問方法訪談航業經營相關單位，期深入瞭解國輪相關經營問題及困難。並配合本所與中華經濟研究院於 89 年 7 月 31 日合辦之「我國輔導航業發展政策之檢討—相關國輪獎勵及稅費減免措施之研究」座談會（如附錄一），針對國輪船隊獎勵及稅負減免等相關問題，邀請各主管機關（航政司、賦稅署、工業局等）、學者專家及業界公協會代表等出席，表達相關意見及建議未來發展方向。

三、進行國輪競爭力相關分析

本研究運用管理學上的策略性規劃方法，進行我國國輪船隊整建相關問題之探討，除探究總體環境下，國輪所面臨政治（主要為兩岸通航議題）、經濟等層面之衝擊與影響，另以 Michel Porter 的「五力分析」說明船舶運送業產業環境之競爭型態。在擬訂國輪發展之使命與目標後，考量國輪目前內外部競爭環境以進行 SWOT 分析，歸納出未來國輪船隊之整建方向。

1.5 研究流程

依據上述之研究內容，本研究流程如下：

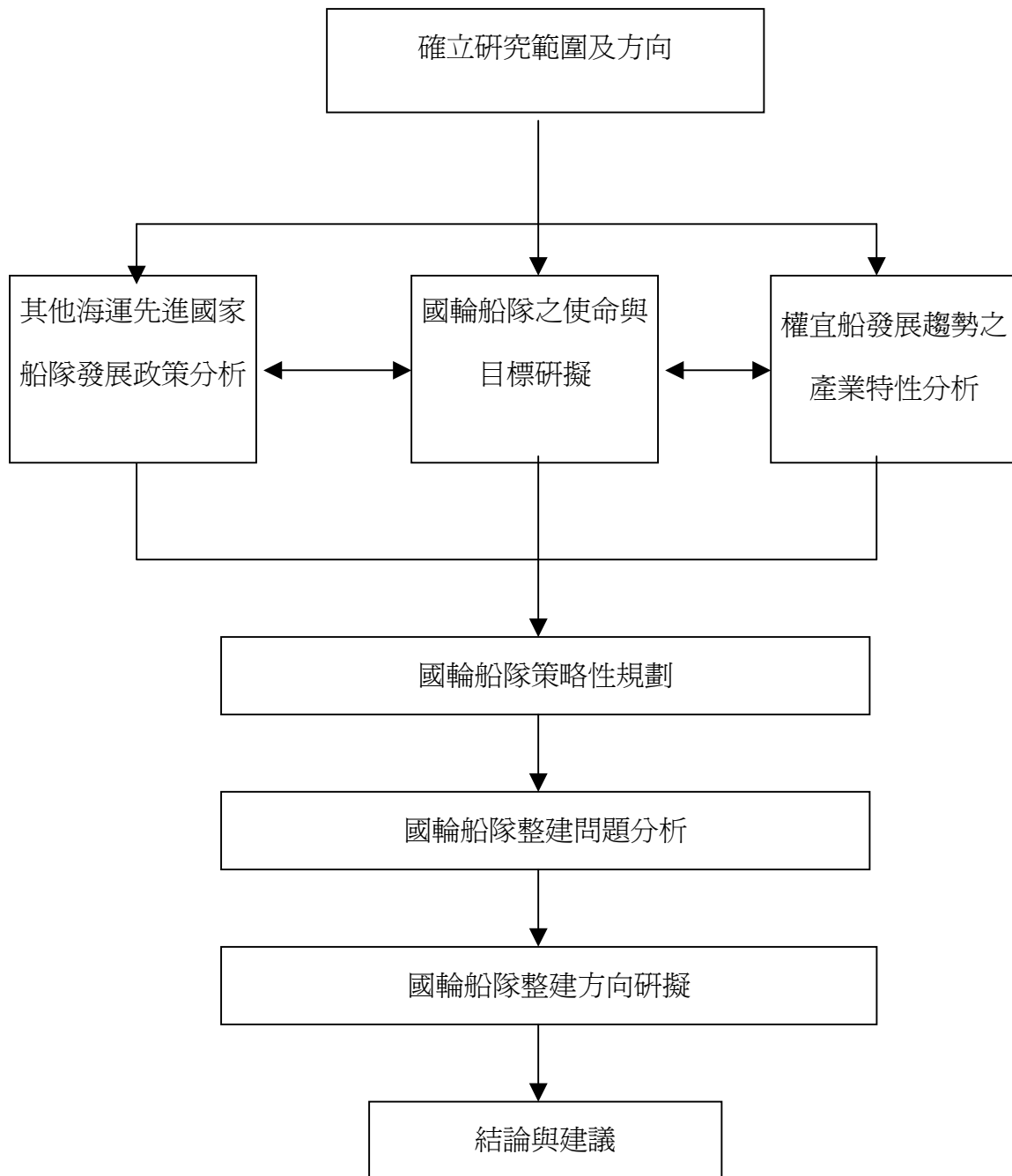


圖 1-1 研究流程

第二章 國輪發展使命與目標

2.1 國輪船隊策略性規劃

世界各國國輪船隊之發展，除受其國內政治環境或經濟條件等因素所左右外，主要由於各國航商因經營成本之考量，而產生所謂國輪出籍(Flag out)或登記為權宜船（FOC, Flag of Convenience）等問題，此為經營國際航運之產業經營特性與不可遏止之發展趨勢。航業之內外環境變化，影響我國國輪政策規劃之方向與重心，需分別從國輪發展之外部環境及內在條件加以檢視分析。為達國輪船隊在現行航業政策下之使命與目標，也必須檢視各層競爭環境，並研擬出其相關競爭策略。

為探討我國國輪船隊發展之問題，本研究運用管理學上的策略性規劃方法，進行我國國輪船隊整建問題之相關探討，而國輪船隊之策略性規劃程序，可簡單以圖 2-1 表示之。

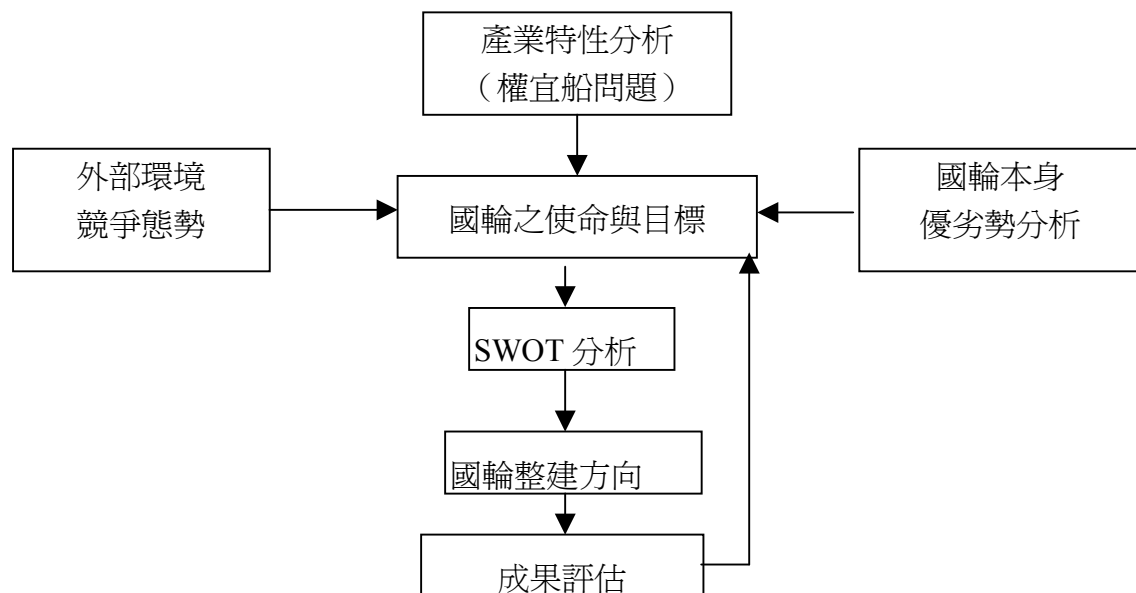


圖 2.1 國輪船隊策略性規劃程序

本研究先以國輪與權宜船之相關產業特性分析為基礎，並參酌各國國輪發展政策，據以擬定我國國輪未來發展之使命與目標。國內早期因航業、貿易、造船等政策目標重疊而互有交集，於是配合如「貿易、航業及造船配合實施方案」、「國貨國運」、「國輪國造」等政策之全面推動，連帶也使國輪產業漸漸蓬勃發展，但近年受到國內外政、經情勢改變及自由化、國際化等趨勢之影響，各部會政策受到如國際競爭情勢丕變及加入世界貿易組織(WTO)之壓力等影響而各自有所檢討修正。國輪政策目標受環境變遷擠壓而交集更少，因此，鼓勵國輪發展政策也出現「空窗期」。

基本上，航業政策趨向國際化、自由化等開放型態，完全符合國際發展趨勢，並可因競爭提高效率及整體服務水準。而健全我國自由化、國際化之營運環境，除可擴大航業的營運規模之外，並可加強我國業者與國外業者相互投資的合作關係，降低進入 WTO 之障礙。但國輪政策仍具有封閉性而傾向以各種優惠或補助等措施，加以扶植或保護之發展特性（如圖 2-2），也因此，國際間各航運大國基於政治或經濟發展等因素，仍極力推動其國輪保護政策，以備戰時或緊急動員之需，或配合國家貿易發展之推動等。

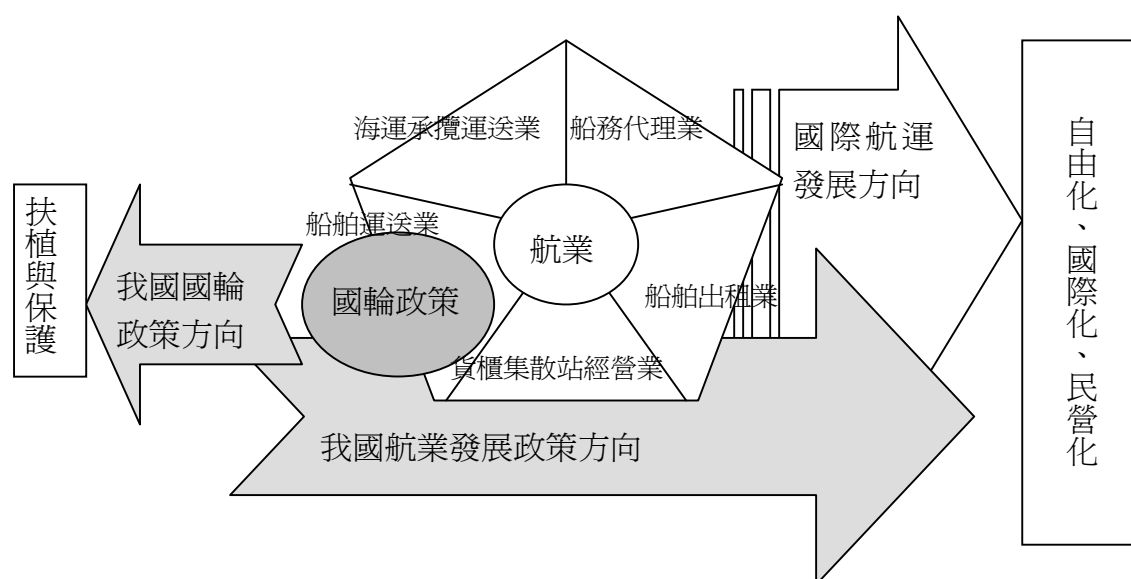


圖 2-2 航業自由化政策與國輪保護政策

國內國輪政策發展一直無較明顯之定位，也一直依附在航業發展政策下，未能凸顯其真正之發展目標與使命，國輪之發展政策也受自由化政策衝擊而顯得搖擺不定，因此，必須先確定國輪政策之推行方向下，再行檢討內外環境之配合改變。本研究除先針對我國航業經營所面對之內外在環境作一偵測與探討，藉由對內部環境分析以瞭解國輪發展所處之優勢、劣勢條件外，並利用外部環境分析找出國輪發展的機會和威脅，思以截長補短並掌握最佳發展契機，排除不利競爭之障礙，以達成國輪發展政策目標。

2.2 國輪與權宜船問題分析

2.2.1 國輪與權宜船之比較

「國輪」¹係指船籍港為我國籍，持有我國交通部核發之國籍證書者謂之，「外輪」指凡商船未持有我國交通部核發之國籍證書者謂之。船舶必須有一國籍，無國籍船舶或多於一國籍之船舶，不能享受國際法之保護，船舶國籍通常以其所懸掛國旗表示之。國內所謂之國輪公司，指國人經營並經登記設立之船舶運送業，其所擁有之船舶可能全部（如公營機構、經營國內航線等）或部分懸掛國旗，甚至全部懸掛權宜船籍；但並不包括未依法在國內登記設立之航運公司。本研究所謂「國輪船隊」（Flag Carrier）則指國輪公司所擁有之國輪而言。

所謂權宜船指「一船旗國因任何理由，允許外國人擁有或控制之船舶，基於登記者之方便或認為適當之理由，依該船旗國之條件而登記其國籍。」²。權宜船之發展起源於十九世紀，而於二十世紀盛行，

1 交通部統計處，「交通統計名詞定義」，81年7月，120頁。

2 Boczek，「Flag of Convenience-An International Legal Study」（Harvard University Press,1962, p2）--a "flag of convenience" can be defined as the flag of any country allowing the registration of foreign-owned and foreign-controlled vessels under conditions which for whatever the reasons, are convenient and opportune for the persons who are registering the vessels.

此為傳統海運國家經常面對之課題。一般權宜船籍登記國家大多均屬小國，如巴拿馬、賽浦路斯、委納瓦圖等（表 2.1），在可預見之情況下，該等國家並無對外作戰徵用船舶之需要，僅收取船舶註冊等費用為其外匯收入之挹注。

權宜船籍登記國家准許非該國之國民，將船舶向該國登記其所有權，並予以控制。註冊手續祇需先行辦理公司註冊即可，其手續相當簡便，且對船舶營運之所得及利潤並不予徵稅，只徵收船舶註冊費用及每年少數之噸稅(Tonnage Dues)，並可任意僱用任何國籍之船員。而對船舶登記之所有人以及所屬之公司之經營行為，均不加以管制。權宜船舶制度一出現，各國航運業者趨之若鶩，競相登記或出籍，造成國際海運市場相當大的影響及震撼。依聯合國貿易發展委員會（UNCTAD）之統計資料³顯示，現今 FOC 船舶總噸數已佔全世界船舶總噸數半數以上，然權宜船制度之存在，亦衍生不少國際航運問題。

為求海上之生命與財產獲得安全，國際航運必須有嚴密之管理及優良之船舶構造及設備，並須接受嚴格之檢查與監督。而權宜船籍國均屬小國，對航業經營之經驗與認識尤感不足，僅憑其國籍旗幟以換取登記費用充實國庫而已。在權宜籍船缺乏登記國管制之情況下，流弊叢生，影響船舶應具之海值（seaworthy）與安全，因此備受責難與批評。近年 FOC 此類所謂「次標準船」每受港口國管制（PSC）之限制及國際運輸工人聯盟（ITF）等國際組織之抵制，而使權宜船成長比率略有所降低；或另行發展其他船籍登記形式⁴（圖 2-3），因此，權宜船優缺點間之權衡，仍為船東選擇船籍之考量重點，一般而言，登記權宜船之優缺點主要如表 2.2 所示：

³ UNCATD 秘書處，「REVIEW OF MARITIME TRANSPORT 1998」，P30。

⁴ REX S. TOH, SOCK-YONG PHANG, 「Quasi-Flag of Convenience Shipping: The Wave of the Future」, Transportation Journal, 1993 Winter P32.

表 2.1 主要開放船籍登記國家船噸數及其本國船噸比例

國家	1997 年		1996 年		註冊國本國擁有 之船噸千 DWT	本國船噸佔總 登記船噸比例
	艘數	(千)DWT	艘數	(千)DWT		
巴拿馬	3867	126161	3478	108904	0	0.0 (%)
利比亞	1493	90916	1515	92714	0	0.0
賽浦路斯	1350	32750	1348	33050	665	2.0
巴哈馬	983	36267	959	35379	299	0.8
馬爾他	1091	33714	930	27535	7	0.0
百慕達	97	7384	80	5082	0	0.0
委納瓦圖	119	1603	126	1757	0	0.0

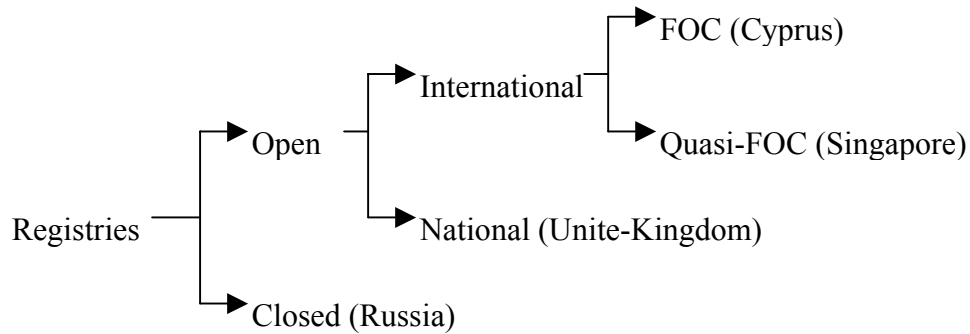
註：資料時間至 1997 年 12 月 31 日止，船舶取樣資料 1000 總噸以上

資料來源：UNCTAD 秘書處，「REVIEW OF MARITIME TRANSPORT 1998」，P33，摘自 Lloyd's Maritime Information Services 資料。

表 2.2 登記權宜船之優缺點比較表

優點	缺點
1. 營運成本大為降低。 2. 免繳本國稅捐，逃避國家重稅，使資本迅速累積。 3. 便利向外商銀行貸款。 4. 船員無工會支持，船舶所有人對之方便管理。 5. 船舶所有人，可自由運用外匯，便利國外低價造船或購船。 6. 自由處分船舶。 7. 逃避國家軍事徵用。 8. 船舶營運可作最充分之利用。 9. 運價不受政府管制。 10. 不公布船舶所有人之姓名。	1. 需政府外交法律保護時，政府無能為力。 2. 無權行駛本國沿海內河及未開放為國際港口之口岸。 3. 不能享受分配承運本國政府與民間之進出口貨運。 4. 不能享受本國政府各種減免稅捐優待。 5. 不能享受政府各種獎勵補助。 6. 不能享受國家銀行低利貸款或造船保證。 7. 受海員工會及碼頭工會之杯葛，影響船舶營運。 8. 制度之濫用導致問題叢生。

資料來源：李振機，「權宜船籍問題之研究」，私立中國文化學院海洋研究所航運組碩士論文，民 68 年 6 月。



資料來源：Rex Toh, Sock-Yong Phang, Transportation Journal, VOL:33:2 PAGE:31, “Quasi-Flag of Convenience Shipping: The Wave of the Future”, 1993.Winter

圖 2-3 船舶登記形式

以台灣地區目前航運經營之型態言，正明顯反映出「權宜船旗」之「權宜」或稱「方便」之主因。大陸地區地大物博，貨源充沛，近年拜經濟急速發展之賜，在民生物質方面之需求也不斷提昇，為國際航運之貿易重鎮。基於「國統綱領中程階段」的兩岸通航政策指標限制，目前國輪仍不能進入大陸市場，境外航運中心管理辦法之規定亦直接、間接地鼓勵權宜船之使用，國輪不能進入貨源豐富的大陸地區營運之航線區域限制之問題，也成為國內船舶出籍之主因之一。

2.2.2 國輪政策相關文獻回顧

國內有關國輪船隊之相關論述，主要針對國輪之發展與國家航運政策方向論述，多偏重在如何使中華民國船籍之船舶增加，或避免其減少原因之發生，主要為政府機關基於推動相關航運政策所委託之研究計畫，諸如：

1. 「我國第二船籍登記制度之研究」(1995 年)，航政司委託中國海專研究計畫。本研究檢討在振興航業政策目標下，仿效國外建立第二船籍登記制度之可行性，其結論為考量目前航運發展及政經現況，並不適合推動。
2. 「成立國輪造船及購船融資基金之研究」(1996 年)，交通部運輸研究所。本研究針對國內航業經營變遷、面臨問題、現行融

資政策及國際造船趨勢等發展，並參考其他主要造船國實施購建船舶補貼之政策，以及我國現況及政策目標，提出成立國輪造船及購船融資基金之初步研究建議，以解決國輪船噸日減問題。

3. 「國輪發展之限制及潛力研究」(1996 年)，航政司委託美商海勃氏股份有限公司台灣分公司研究報告。本研究提出維持國輪船隊之重要理由，如國家安全、協助對外政策、促進經濟發展、輔導海運發展及國家表徵等。航商變更船籍仍以成本為主要考量因素，尤其在稅捐與船員薪資項目，移籍之主要理由可歸納為稅捐、船員薪資、船員聘用、法規僵化、航行限制等。建議應注重各獎勵對台灣經濟貢獻之評估，獎勵項目主要有造船基金、投資租稅減免、造船及技術研發獎勵、海員獎勵計畫、國際海運中心計畫等，除以經濟條件評估各獎勵可行性外，亦應評估其他國家相關獎勵條件，以建構可行辦法。
4. 「國輪之可行性策略分析及最適發展規模之策略評估應用」(1997 年)，航政司委託美商海勃氏股份有限公司台灣分公司研究計畫。本研究以定期航運最適船隊規模為研究範圍，其研究結果可提供航商在航線開發與擬定營運策略時能有效的做出初步的規劃，並有助於政府部門擬定相關海運發展政策。
5. 「兩岸通航現況下國輪發展政策之研究」(2000 年)，航政司委託海洋大學研究計畫。本研究認為兩岸航運現況將不利國輪之發展，並建議現階段可比照台港航線模式，與中共展開海運諮商或談判，在兩岸通航現況下，先讓國輪與大陸船旗之船舶以平等互惠原則下，讓國輪航行於境外航運中心以及兩岸三地航線。

權宜船之經營特性主要如李振機⁵(1979)所述：自有權宜船籍

⁵ 李振機，「權宜船籍問題之研究」，中國文化學院海洋研究所航運組碩

之登記後，傳統海運國家就遭到到很大的衝擊，紛紛組成組織來抵制權宜船，如國際運輸工人聯盟（ITF）、聯合國貿易發展委員會（UNCTAD）等，但權宜船低廉的稅負、廉價的勞工等誘因，才是吸引船東出籍的主要因素。而權宜船籍所衍生出的問題，像是對船舶的安全性之非議、港口國嚴格的管制（PSC）措施等，也成為業界矚目之焦點。未來如何使權宜船籍國能夠提高船舶登記的標準，並解決登記船舶之管理問題，建立國際航運良好的管理制度，才能使權宜船籍問題實際得以解決。

國外對國籍船舶與權宜船相關的研究，主要在海運相關期刊中多有論述，其中論及國籍船與權宜船間所之認定標準，主要在船東其所屬國籍與船舶登記國之間，是否有所謂真實聯繫（Genuine Link）之問題，並針對其國內權宜船與國籍船發展之互動性進行探討。如 TAE-WOO LEE（1996）⁶論及南韓的航業經營主要因韓國船員的薪資高漲、合格船員難以補充、金融制度不健全及政治環境僵硬而顯得困難重重，這些因素使南韓之航業競爭力下降。南韓之航運界為了避免被競爭激烈之海運市場所淘汰，特別成立了兩個團體 KSA 及 KSMCA 來整合海運界，而這兩個團體針對南韓海運界之缺失，提出了下列幾點改進辦法：(1)減少營運成本，(2)FOC 之登記，(3)尋求最適人力資源，(4)尋求政府解決對航運不利之財政政策，其建議則利用第二登記制度(SECOND REGISTER)及更換船籍(FLAG OUT)來解決上述問題。

歸納前述相關文獻，主要多從海運發展歷史角度及國際政、經情勢影響下權宜船之發展趨勢與潛力，從而提出個別發展方向與因應措施。國輪與權宜船之問題在國際航運中，已成為航業經營型態之共通問題，從相關研究文獻中不難發現，航商將國輪改籍為權宜船之主

士論文，民 68 年 6 月。

⁶ T.-W. Lee, Maritime Policy & Management, VOL:23:2 PAGE:177, "Flagging options for the future: A turning point in Korean shipping policy?", 1996.

因，一般仍為經營成本之考量。航運業屬資本密集、高沈沒成本的行業，無論是造船或租賃船舶營運，都須要龐大的資金，降低營運成本已成為航業經營之重要課題，亦成為登記權宜船籍重要原因。

研討相關文獻中，發現其主要針對航運與權宜船之關連性探討，即少有針對國輪與權宜船之經營管理問題深入探究。而以台灣特殊海島型經濟發展型態言，海權（SEA POWER）對國家長期規劃與發展不亞於陸權之發展，因此國家船隊之建立與維持海運之暢通，乃中華民國今日規劃與發展海權中極為重要的一環，國家航運政策方向與影響國輪之發展甚鉅，一般而言，國輪船隊之發展對國家可產生下列之效益⁷：

1. 配合國家貿易發展
2. 賺取或節省國家外匯
3. 增加海上就業機會
4. 制衡外輪在我國海運市場之供需
5. 加強國家動員時海上運輸力量
6. 建立完整的海權

針對國內船東登記船籍考慮之因素加以探討，初步發現國內主要登記權宜船之原因主要仍為船員因素、稅賦因素等經營成本之考量，國際航運仍屬商業行為，變更國籍成為船東之手段而非目的，因此如何運用適當有效之國輪發展政策，以解決相關船員、稅賦等營運成本問題，及營業航線限制等政治影響因素；甚至創造有利的經營環境，以吸引國輪回流或登記為國輪，將可使國輪船噸維持，進而可以推動經貿之發展，此亦為本研究重點所在。

⁷ 李彌等，「兩岸通航現況下國輪發展政策之研究」，航政司委託海洋大學研究計畫，2000年。

2.3 各國國輪發展策略分析

2.3.1 各國國輪發展使命與遠景

在策略管理學理中，常以使命說明書（Mission Statement）或願景說明書（Vision Statement）為端，進以闡述企業發展之功能、目的或目標。以國輪發展政策而言，其使命說明書即在說明「我國國輪船隊之功能為何？」、「何以需要建立國輪船隊？」等此類議題；而願景說明書則在闡述諸如「國輪船隊發展之目標（Objective）如何？」等諸如此類之問題。因此，藉由各國航政主管機關之使命或遠景說明，可瞭解各國國輪政策方向，而藉由對我國國輪使命說明書及遠景說明書之研擬，也可描繪出我國國輪船隊未來整建之發展方向，及奠定國輪發展政策研擬之基礎。

海運國家均設有航政機關以執行航運及港埠管理之公權力，如我國依憲法需設立航政局以掌管全國航政業務，而目前仍以交通部航政司主管全國航運行政及航港事業，並負責航運政策、法令規章之釐定建議和業務執行之督導。大部分海運發達國家對其國輪發展政策方向，多隱含在其使命及遠景說明中，以下以美國運輸部航運局（DOT MARAD, USA）、新加坡港口及海運管理局（MPA,SG）及香港海事處（Marine Department, HK）為例，說明如下：

一、美國

美國航運局之使命（mission）主要為「促進美國商船隊適當、正常之維持及發展，以提供足夠承載國內航運需求及部分國際貿易輸運之實質需求，並提供戰爭或國家發生緊急狀況時，能提供預備性軍運之能力」，此外 MARAD 亦研擬「尋求方案能提供使美國享有足夠修、造船服務、有效率之港埠、有效的海陸複合運輸系統服務，並儲備

足夠船運能量以備國家緊急狀況時之需」⁸。

二、新加坡

新加坡以港口及海運管理局（MPA）負責港埠發展及航運管理業務，其使命為「保護新加坡策略性海運利益，促進新加坡成為世界航運中心及主要港口」。新加坡體認成為國際海運發達國家之一，需在國際競爭舞台中積極保護新加坡的海運及港埠利益，因此 MPA 將扮演開發者角色與其他相關業界合作，藉由建立強大商船隊及符合航港產業之需求，讓新加坡成為世界頂尖之航運中心⁹。

三、香港

香港海事處（Marine Department）是香港的港口事務管理機關，主要職能是確保港口運作和全港水域安全，並管理香港船舶註冊事宜，負責香港一切航行事務和所有等級、類型船隻的安全標準。海事處之使命為「促進卓越的海事服務」，據其海事處進一步之釋意如下：「促進」一詞用以強調內部與社會合力鼓勵、促進、追求超卓。「卓越」指對顧客、對大眾提供最高水準的服務，務求達到最高的安全標準，且要確保物有所值。「海事服務」指海事處不論在香港抑或在別的地方所提供的一切服務或所起的作用。而海事處之遠景為「同心協力把應做的做得更好」。其中「同心協力」強調團隊合作，跨越專業所長和職級界限。「應做的」指在素質、物有所值、切合時宜各方面均能符合顧客、社會的需要。「更好」一詞用以表示要不斷改進。

⁸ The overall mission of the Maritime Administration (MARAD) is to promote the development and maintenance of an adequate, well-balanced, United States merchant marine, sufficient to carry the Nation's domestic waterborne commerce and a substantial portion of its waterborne foreign commerce, and capable of serving as a naval and military auxiliary in time of war or national emergency. MARAD also seeks to ensure that the United States enjoys adequate shipbuilding and repair service, efficient ports, effective intermodal water and land transportation systems, and reserve shipping capacity in time of national emergency.

⁹ The MPA will also act as a Developer working with other agencies to make Singapore a top maritime centre by building a strong merchant shipping fleet and by meeting the training needs of the shipping/port industry.

2.3.2 各國國輪政策分析

近年國際間船噸成長極為迅速，主要因各國希能達成促進經濟及輔助海運發展等政策目標，以求保護其貿易安全，並擴展商業之經營，爭取外匯收支之平衡，各國政府亦多配合施以國籍船舶相關補助、獎勵等措施，其中尤以戰後之新興國家為甚。因各國皆集中力量發展國際航運，甚至不擇手段予以保護、獎勵，致使如向以自由貿易政策為不變方針的英國，為適應時代環境之變遷，亦不得不揚棄其傳統精神來保護其航業。而保護主義尤以美國為甚，其甚至立法保障美國船舶之最低承運量。其他如法國、義大利、德國、英國、挪威、荷蘭、丹麥、瑞典等歐盟國家，則以美國此項航業上的排外政策危害到國際商務之發展，紛紛向美國提出抗議。於是形成國際海運中所謂「經濟的國家主義」與「國際的協調主義」¹⁰兩大對立政策。

在國際化、自由化經營及國際平等主義盛行之趨勢下，各國對外籍航商並不特別限設，而藉由簽訂貿易平等互惠之通商條約，准許締約國在開放的國際商港間通航，但仍持續對其國輪進行保護以增加競爭力量，諸如：國貨國運政策之保護、各種稅捐差別待遇、稅負減免或優惠、航運營運補助、造船獎勵、修造船貸款、海軍補助、郵運津貼、戰時徵用船舶賠償、航業長期營運資金與貸款、折舊優待、航運國營及鼓勵參加聯營及運費同盟等。

一、美國

不論從政策保護之型態及變化而言，美國可視為海運發達國家之航運保護主義的典型代表，其具有較完善的法制化航運保護政策體系。美國在以往關稅貿易總協定（GATT）乃至今日之 WTO 中有關各國服務貿易總協定（GATS）之海運協議談判中，因類似美國此等傳統大陸型國家，就海運發展而言相對比較積弱不振，並無航業開放

¹⁰ 林光，海運學，85 年華泰書局出版，第 604 頁。

自由化後之比較利益，常藉由任何形式上或實質上之理由，如國家安全、保護國內內陸運送等議題，藉故拖延協議進度或共識形成以為緩兵之計，可說是百般刁難加以阻擾。希望在此期間能換取國會儘速制定或通過其對國內航業發展有利之相關法案，並能藉以因應國際間航運自由化之競爭趨勢。

如美國前國會參議院多數黨領袖 Trent Lott 等人，認為外國政府對美國及其它國家航運公司有關進入本國進行限制、低稅率及監督不善的權宜船旗登記船舶，對美國航運業及航運安全上已經形成重大之威脅，並呼籲美國政府及國會採取聯合行動，加強立法，以保護美國航運公司免受外國籍船隊的「不正當」競爭威脅，以期構築國際競爭舞台，保護美國航運業的發展。

二、新加坡

新加坡自 1991 年開始，實施「國際船務企業計畫」(Approved International Shipping Enterprise Scheme, AIS) 制度迄今，船舶載重噸由 800 萬噸一舉躍升至 2,300 萬噸，成長幅度近三倍。同時在船籍登記方面，包括登記費、噸位稅優惠及所得稅減免，而該國與多數國家簽有租稅互免協定，並可自由僱用船員。在獎勵上，登記新加坡籍船舶營運所得，包括租金收入可享十年免稅優惠，而符合規定的航運公司取得合乎規定的股利收入，可享十年免稅優惠。

據 MPA 統計，新加坡籍船舶在 1997 年第一季計有 3,204 艘、1,834 萬總噸，時至 1999 年 7 月止，加上近期麥士克 (Maersk) 旗下所屬超級油輪 (159,187 GT VLCC "Elisabeth Maersk") 和其它船舶最近向新加坡註冊登記，船舶總數已提昇至三千四百餘艘，2,300 萬總噸，以年平均約 10% 的成長率，使新加坡在短短的兩、三年間增加了將近兩百艘註冊船舶，所增船噸則超過了四百萬總噸 (圖 2-4)。

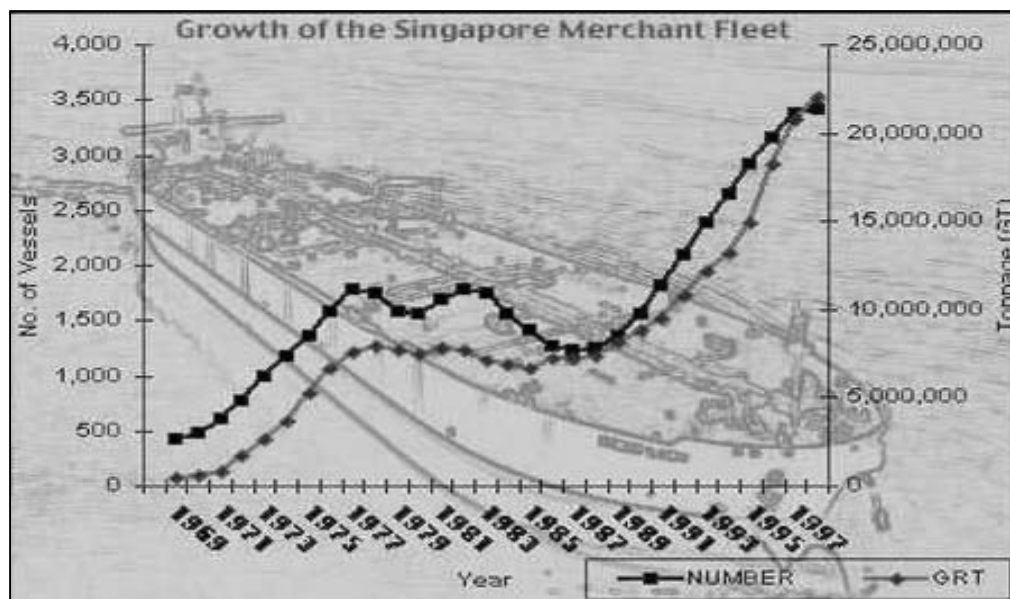
新加坡所實施之 AIS 海運優惠稅制，其有效期間為 10 年，屆期可以續辦，並以擁有國際網路和經營業績的船公司為對象，目前約有

30 家公司取得 AIS 資格，其中包括日本郵船（NYK）、NAVIX LINE 在新加坡的法人公司，如 NYK BULK SHIP（ASIA）、NAVIX ASIA 等。對掛新加坡國旗的船舶營運所得之收益採取免稅的辦法，凡取得 AIS 的公司即使租傭非新加坡籍的船舶，所得的收益視同新加坡籍船一樣不予徵稅。包括掛非新加坡旗船隻在新加坡以外地區的經營所得；掛新加坡旗船隻的經營所得，及批准子公司和聯號船務公司的股息，皆可獲得免稅。惟掛非新加坡旗船隻如只在新加坡提貨則不能免稅。而登記之公司需同時符合下列條件：

1. 以新加坡為活動基地；
2. 每年最少要在新加坡支出 400 萬坡幣；
3. 船隊至少有 10% 的船隻在新加坡註冊。。

具體而言，新加坡政府利用所謂準權宜船制度（Quasi-FOC）提供類似其他開放權宜船登記國家之實質優惠，以吸引國際上其他船東在該國登記船舶，雖然短期在登記費用及所得稅等方面稅收可能減少，但長期而言，以上述登記條件刺激並活絡新加坡各項經貿活動。而登記新加坡籍船舶主要具有下列優勢之誘因：

1. 適用國際標準（Adoption of International Standards）
2. 保持良好之安全記錄（Good Safety Record）
3. 負責之行政體系與非屬權宜船籍國（Responsible Administration and Non-FOC Flag）
4. 營利所得稅免稅優惠（Exemption of Profits from Income Tax）
5. 無船員國籍資格之限制（No Restriction of Crew Nationality）
6. 認可外國船舶檢驗證書（Recognition of Foreign Certificates of Competency）
7. 穩定之政治環境（Stable and Political Environment）
8. 無貿易區域之限制（No Restriction on Trading Areas）
9. 提供不同船級檢驗機構供航商選擇（Choice of Classification Societies）



資料來源：新加坡港口及海運管理局（MPA），www.mpa.gov.sg

圖 2-4 新加坡船噸成長比較表

三、香港

香港有關航運政策部分主要由香港海事處制訂辦理，其中管理香港船舶註冊、制訂政策、標準和法例等，由海事處航運政策科提供支援服務，航運政策科管理香港獨立自主的船舶註冊處及制定技術監控標準，並將此等標準納入香港法例之中。主要有關船舶註冊之職能如下：

1. 確保在香港註冊、領牌的船隻，以及使用香港水域的船隻，均符合安全、環保標準。
2. 管理香港船舶註冊，配合國際公約而訂立相關政策、標準和法例。
3. 確保在香港註冊、領牌的船隻，以及使用香港水域的船隻，所聘用的海員均符合資格，並規管海員註冊和僱用海員等事務。

據統計 1998 年香港船東擁有、經營及管理的船舶數量比去年同期下降約 8%，總載重噸上升了約 11%，顯示船舶建造大型化之趨勢，由香港船東協會發布的數字顯示，其會員在 1998 年 12 月時擁有的船

船數量為 1,118 艘，5,777 萬載重噸，而至 1999 年止分別為 1,214 艘，5,220 萬載重噸。

香港為鞏固香港國際航運中心的地位，加強在地區內的競爭力，政府相關部門建議推行減低收費，精簡船舶登記作業流程、簽發海員執照、僱傭及解聘海員流程等措施，以求香港船舶註冊更具競爭力、更方便、更有效率。其做法如把船舶註冊有關的收費作大幅調整，總註冊噸位低於 500 總噸的船舶，註冊費定為 3500 港幣，超過此限的船舶，註冊費一律為 15,000 元港幣；船舶噸位年費最高限額，由 18 萬港幣降至 10 萬港幣；另有 21 項與船舶註冊有關的收費，如更改船舶註冊名稱或噸位、更改船東地址等收費均予取消或大幅降低。1999 年 2 月份在香港登記的噸位總數約為 630 萬總噸，隨著新的收費結構以及船旗國質量管制的引入，預計總噸位將在三年內躍升至 100 萬噸。通過上述措施，在香港註冊的船舶總噸數可望在 2003 年前增至 1,000 萬總噸。

四、韓國

韓國船隊曾經為世界上發展最快的船隊之一，但如今韓國的船東基於營運成本考量，多將船舶註冊於利比亞和巴拿馬等國籍，並僱傭菲律賓和緬甸船員。近兩年來韓國註冊的船隊噸位數已從 1,900 萬載重噸位，下降至 1,740 萬載重噸位。但同時韓國船公司所擁有的船舶數（包括權宜船）卻在持續增長，跟我國面臨相同之結果。分析其中原因，跟每個工業化程度提升的國家均類似，即各國航運業皆面臨著高稅收而勞動力短缺的矛盾。韓國船東協會認為除非政府再次對船舶登記註冊制度予以修訂，否則國輪的“流失問題”將一直持續下去。且照目前這種情況發展，韓國的「國輪流失」的速度有可能超過西方國家。因為船東們在利潤的驅使下，被迫放棄在本國註冊登記船籍，從而降低了經營的成本，鞏固他們在世界航運市場上的地位。

韓國船東呼籲修訂韓國船舶登記註冊制度已有多年時間，但直到 1998 年才由韓國海運研究所正式起草關於新船舶登記註冊制度之相

關研究報告。這項新的船舶登記制度與權宜船旗國家船舶登記制度相類似，即徵收最少的稅收並允許最大限度地雇佣別國海員的自由。但這項新制度和權宜船旗國家的船舶登記註冊制度也有區別，其中最大的不同點在於此項制度規定政府在戰時或緊急需要時，可徵調在該制度下登記註冊的商船。顯而易見，此乃基於韓國自身的政治和軍事需要。

韓國是亞洲海運業稅收最高的國家，而韓國的海員工資水準，卻相當於一般亞洲海運國家海員工資水準的 2 倍。韓國遠洋運輸國輪的稅收標準乃根據每艘船舶價值的 1.76% 予以徵稅。例如一艘船價為 100 萬美元的船舶，船東每年得從營業收入中繳納 1.76 萬美元的稅費。相較之下，日本的標準約為 0.26%，而在權宜船旗國家，如巴拿馬都只有 0.05% 之譜，換言之，韓國船東在本國註冊船籍所要繳納的稅額，約為巴拿馬船籍的 35 倍。此外，韓國船東還將向本國船員支付高出一般亞洲海運國家船員 2.7 倍的工資，但即便如此高的工資，似乎也吸引不了本國的人員從事航海事業，據預測到本世紀末，韓國本國的高級船員將會缺少近 3000 人。

為解決國輪日趨減少之問題，韓國海運法於 1998 年 4 月公布新購（造）船等支援規定，政府對已經獲得海運業執照或登記者，如合乎下列情形而有給予財政上支援之必要時，可補助部份資金或給予融資：

1. 進口航行於國內港口間的船舶、船舶設備之改良或更替、船舶之修護及以造船計劃之建造船舶等。其支援規模在進口航行於國內港口間之船舶上，給予船價總額的百分之八十以內融資；
2. 在船舶設備之改良或更替及船舶修護上，給予所需資金的百分之廿以內補助及給予百分之八十以內的融資；
3. 在新造船計劃的船舶上，給予建造資金中在國內籌措資金的百分之八十以內融資。

南韓政府所將實施的新辦法是經由政府部門、銀行與造船廠三方合作，提供給韓籍航商八成貸款，貸款期限十三年，但有五年的寬限期，亦即航商貸款期限可長達十八年。而相關新購（造）船融資已於1998年7月正式實施，獲得該國海運業執照或登記者，在進口航行於國內港口間之船舶上，給予船價總額百分之八十以內的融資，年息為百分之七，緩期五年後分五年分期償還，反觀我國航商，不僅沒有稅負的優惠，連「中船造船融資實施要點」亦已於民國八十四年取消。

五、英國

近年英國同樣面臨國籍船舶減少之問題，為重振英國國籍商船隊，吸引更多的船舶在英國註冊，英國政府計畫降低在英國登記的船舶所徵收的噸稅，並可望由所增加航運公司法人之稅收來補償。英國政府曾就未來海運業的發展和提高海運業地位，提出共達33個建議方案，但如何吸引船東保留英國船旗，政府也面臨是否有必要在財政上予以支持之考量，英國運輸部門雖已將該「船舶噸稅減免」計畫提交下議院審議，但此計劃如果實施，預計英國政府的船舶噸稅財政收入可能將減少5000萬英鎊。

事實上，我國國內亦面臨此類似之問題，國內財主單位認為如長榮、陽明等國際知名國內航運公司經營現況尚佳，因此很容易質疑何以獨厚國輪之保護，且產業升級不能一直依賴租稅獎勵方式，在無法獲得財主單位支持之前提下，國輪政策之推動也停滯不前。由於國輪發展政策具有通過反對和禁止反競爭行為來維護和促進本國國輪競爭條件的特殊功能，因此，在國際貿易與國際投資日益發展的今日，原先建立和執行的航業、貿易等保護政策因時空轉變，可能造成資源配置的扭曲，在總資源有限及國家財政困頓的現實條件限制下，若持續保護或補貼國內船舶運送業發展的各項政策，可能必須在配合國際趨勢或國內經濟現況下進行，以免有降低國際經濟總利益或國內經濟利益之非議。

2.4 我國國輪發展使命與遠景檢討

台灣地區為典型海島型經濟國家，地狹人稠，資源十分有限，民生物資均多賴海運之輸送，倘無海運及國輪船隊之配合，甚難匯聚成今日經貿上之成就。航業攸關一國政治、經濟、貿易、國防、交通建設之發展至深且鉅，其「第四武力」¹¹之特性更影響國家總體戰力，而國輪船隊常被視為國防後勤支援重要力量，航業為國家之後備武力，平時可配合經貿，戰時擔任後勤支援，凡海權國家皆不可欠缺商船，當戰爭爆發或緊急事件發生時，唯有依賴本國商船隊之運送方式，以維持後勤支援及民生物資之充裕供應。

我國自從民國 76 年始，為積極因應國際間自由化趨勢而先後取消對國輪之優惠措施，相繼廢除若干航業保護及補貼政策，同時逐漸開放國際航運市場，至民國 88 年 2 月航業法修正後，並已准許外國籍船公司在國內設置分公司，外輪承運我國外貿貨物比例也多在 60~70% 間，近年更高達 80% 以上，由此也可以說明我國航運政策之重大改變，一方面因應我國對外開放政策及經濟轉型之需求；一方面也為我國加入世界貿易組織等國際社會，創造積極有力的談判環境。但也因為如此，使國輪船隊發展面臨國輪外流、船噸減少等問題。

目前我國於世界航運之地位，除長榮、陽明等國際貨櫃運輸業者外，船噸並不算大，復以現行若干航政法規可能不合競爭環境之需求，政府市場監督的角色扮演與制衡監督力量，也常因航政主管機關「航政局」組織未能成立主導而偏差或乏力，現行航政司編制人員少而有責無權，管制政策無法步入正軌。未來因應自由化市場開放初期，可能直接衝擊國內相關業者生存環境，外國業者挾其雄厚經營實力及其政府背後有利之經濟政策等競爭優勢，將使國輪市場佔有率下跌，經營成本提高，甚至造成虧損而停業。

¹¹ 美國前總統艾森豪：「商船隊為一國之第四武力」。資料來源：林光，海運學（85）P.49。

因此，政府一方面在呼應國際航運自由化政策之際，亦當改變國內航業經營環境及相關航業管制政策，並思考如何提升及推動提升國輪競爭力的發展政策，以使航業得以永續發展。

2.4.1 我國國輪發展政策沿革

為解決航業相關問題、提振港埠經營績效，交通部曾於民國 83 年提出「振興航業方案」草案以為因應，並提出若干具體之配合實施計畫，該草案因考量當時政經環境，並未真正推動執行。民國 84 年間政府提出「運輸政策白皮書」，對於國輪之發展也提出了政策方向。而交通部航政司及本所曾就我國航運發展分階段委託相關單位進行國輪政策相關之研究。即至近期召開之「航業發展委員會」，檢討國輪經營面臨之困境，並召開「研擬獎勵國輪發展政策」座談會研擬相關建議，其目的在解決國輪面臨時空轉變而加劇之沈痾問題，茲簡介各項政策背景及內容如下：

一、振興航業發展方案

交通部曾於民國 83 年提出「振興航業發展方案」草案以為因應。其中針對「提高海運競爭能力」之目標研擬「實施船貨配合」、「增進國輪營運自由」、「解決船員問題」及「繼續實施造船計畫」等若干政策，該草案之目標在建立我國海運之運輸能力，使國輪船隊足以因應經貿發展，並應國家緊急之需。其中主要與國輪發展政策相關之具體實施計畫如表 2.3 所示。

表 2.3 「振興航業方案」草案中與國輪發展相關具體實施計畫

近程計畫	
計畫項目	具體措施
便利國輪營運措施	1. 開放僱用外籍船員 2. 縮減船舶報務人員編制 3. 簡化船員僱用手續，船員上船安全查核由公司負責 4. 解除船舶禁航限制
研訂兩岸航運對策	1. 檢討現行法規規定 2. 兩岸航行視同準國際航線以解決旗幟文書問題 3. 兩岸合作簽訂協議建立聯營制度
中程計畫	
推動造船計畫	1. 擬定新三期造船計畫 2. 實施第一期國內航線汰舊換新計畫 3. 實施新第二期國際航線造船計畫
建立境外航運制度	1. 建立國際船舶登記制度 2. 建立境外航運中心

資料來源：交通部航政司，「振興航業方案」草案

二、運輸政策白皮書

交通部為期達成運輸政策之目標而於民國 84 年制訂「運輸政策白皮書」，在國際運輸政策方面，以提升「國際海運競爭力」為航業發展之指導綱要，並提議以提升國輪競爭力、加強與各國海運關係為策略以達成政策目標之手段。主要短期措施(指五年內可開始進行者)及長期展望(擬於未來三十年內達成者)分別如表 2.4 所示：

表 2.4 運輸政策白皮書中提升國輪競爭力相關政策

策略	短期措施	長期展望
提升國輪競爭力、加強與各國海運關係	1. 擴充汰換國輪船隊 2. 擴大國輪營運範圍 3. 加強與各國海運關係	提升國輪在國際海運市場占有率

資料來源：運輸政策白皮書，交通部，84 年 5 月，P216

三、中華民國航運政策研究計畫(第一階段)

航政司委託研究計畫「國輪發展之限制及潛力研究」(1996 年)中，根據歸納受訪航商訪談結果表示，國家安全為保持國輪船隊之重

要理由，但政府如需於緊急狀況下徵用海上運輸服務，在平時即需擬定補償計畫，以平衡航商之潛在損失。航商認為維持國輪船隊之重要理由如下：國家安全、協助對外政策、促進經濟發展、輔導海運發展及國家表徵等。

航商變更船籍仍以成本為主要考量因素，尤其在稅捐與船員薪資項目，移籍之主要理由可歸納為稅捐、船員薪資、船員聘用、法規僵化、航行限制等。此結果與本所「成立國輪造船及購船融資基金之研究」報告中，針對台灣地區民營船舶運送業進行普查，有關影響國內航商登記國輪之因素分析調查結果（依序為船員、稅負、營業航線及區域限制、船舶融資、行政效率因素等）十分類似，可見國輪發展所面臨之問題存在已久，非有突破性之策略或措施，實難扭轉國輪船噸減少之趨勢。航政司之報告結論與建議中論及：

- 現行政策將致使國輪船隊移籍。
- 未來政策應注重移除法規限制。
- 獎勵海運之目標，應注重船隊更新及海員訓練。
- 建議將國家安全之目標自政策中移除，或另行提出一套辦法，針對適用之航商予以獎勵。
- 法規應協助兩岸航運往來之自由化。
- 局部之獎勵將不能阻止國輪移籍趨勢，並可能對整體經濟有負面影響。
- 國際海運中心策略可能為解決台灣海運成長、水域國際化、兩岸航運往來、強化海運對經濟之貢獻，及未來台灣在海運國家中之表徵衝突的唯一解決方式。
- 海運政策修訂不應只侷限於政策目標修訂，建議對政策形成之決策過程及「台灣海運委員會」之設立亦應予以重視。

並建議第二階段應注重各獎勵措施對台灣經濟貢獻之評估，獎勵項目主要有造船基金、投資租稅減免、造船及技術研發獎勵、海員獎勵計畫國際海運中心計畫等，除以經濟條件評估各獎勵可行性外，第

二階段亦應評估其他國家相關獎勵條件，以建構一可行辦法。第三階段之研究應注重於第二階段提出之可行性獎勵措施，主要為政策形成之過程擬定新海運政策管理機構。

四、航運發展委員會

依據航業法第十三條：交通部為促進航業發展，得聘請有關機關代表及專家、學者，設立航業發展委員會，就左列事項審議之：

1. 船舶營運之分析、規劃及有關之獎助措施。
2. 航線開闢及調整。
3. 航業合作。
4. 船員培訓及僱用。
5. 協助船舶購建之資金籌措及獎助國內造船事宜。
6. 其他有關之獎助措施。

政府以往為鼓勵投資而採行多項財務及財政投資獎勵，目前獎勵為因應時勢而取消，在獎勵少、限制多之環境下，藉由本委會各專家、學者及相關業者集思廣益，以提供航業發展相關策略，並為施政之參考，提升航業競爭力。

為維持我國輪強大船隊，交通部針對當前航運業所面臨的國際競爭、海運服務業自由化等重大問題，研析我國未來航業發展政策，已召開兩次「航業發展委員會議」，針對研擬設置「航港建設基金」及「獎勵發展國輪政策方案」加以研討，以期解決國輪面臨的造船、營運、航線規劃及人力培育、賦稅等問題。

五、「研擬獎勵國輪發展政策」座談會

根據交通部航政司所提出「研擬獎勵國輪發展政策」之報告指出，要解決國輪目前營運困境，政府應於稅賦方面獎勵購、建船舶得有五年內抵減百分之五至百分之廿五的所得稅優惠，並研究國輪船隊航行大陸港口可行性及減輕驗船費用負擔等等。

發展國輪的條件不外乎資本、經營管理人才及國家政策上的支

持，如稅賦、造船融資或營運補貼，僱用低薪外國船員、港口設施優先使用及費率優惠及行政上的優惠措施。目前國輪公司困境主要即是欠缺直接獎勵，如稅賦方面，獎勵投資條例五年內減收百分之廿五的營業稅（已於七十九年取消）；促進產業升級條例中，一次增資廿億以上建購船舶才適用，投資自動化及防治污染設備始得抵減所得稅。另互免海運所得稅方面，目前我國只有與三十個以上國家及歐聯簽訂，業者至未簽免稅協定國家營業，則需在國外繳交百分之二至百分之五的當地運費稅。至於補貼方面，依中船造船融資實施要點，規定造船融資銀行利率政府負擔百分之廿八，船東自負百分之七十二，原則上中外船東均可適用，且外國船東利率補貼較我國船東高百分之零點五，惟上述補貼八十四年已取消。

因此，解決現行國輪困境之對策，稅賦方面應修訂獎勵投資條例及促產條例，獎勵購、建船舶得有五年內抵減百分之五至百分之廿五所得稅優惠，並實施「交通部船員替代役實施計劃」及輔導報務人員轉任甲級船員，並協調公共工程委員會在政府採購法下，可實施船貨配合，並成立「航港事業作業基金」，予國輪補貼，及早成立航政局提高行政效率等。

考量近年各項主要航業發展政策計畫，在已知限制條件與預知未來可能變遷之情況下，雖然無法真正落實形成所謂之航業發展政策或策略，但具體而言，國輪發展之使命與遠景方向已有脈絡可循，為因應未來國際海運發展瞬息萬變之市場趨勢及自由化競爭環境，仍可歸納出我國國輪發展之使命與遠景之建議如後。

2.4.2 我國國輪發展使命與遠景之建議方向

綜合前節所述各國航業相關國輪發展措施，各國所面臨海運經營環境各異，但各國海運政策制訂之目的，一般而言，不外為確保國輪船隊與船員為主。雖然各國海運政策非常強調確保國輪之重要性，但其所持理由則互異，如美國確保其國輪之理由乃從國防安全層面考

量，英國及日本則比較偏重在經貿方面之因素。而我國在現實經濟環境及台海關係現況下，國輪船隊之建立不但有經貿上之需求，更需對國防安全有更深切的思考。

根據日本織田正夫教授（1979 年）所謂之海運補助政策，可分為限制與補助政策兩種¹²，而各國所推行之國輪各項政策內容（如圖 2-5），仍以增加補助為主，減少限制為輔，以避免外力如 WTO 之干涉與介入。其中補助政策也逐漸以間接補助取代直接補助，以避免國際間之非議。但基本上，國際重要的航運或貿易發達之國家，仍視國輪發展為重要海運發展政策之一，而採取鼓勵及保護等措施。

為配合近年國際海運發展趨勢之考量，反映出國輪之實質功能，除建立海島型經濟貿易發展背後，不容忽視的捍衛「國家安全」之「第四武力」動員支撐力量外，對台灣海島型經貿之推展確實擔負起極其重要之使命，因此本研究參考上述各國國輪政策之使命及目標，以前述各項各國輪政策方向為基礎，配合我國航運發展趨勢及國內特殊經營環境，提出我國國輪之使命與遠景之方向，如表 2.5 所示。

¹² 織田正夫，海運政策論，1979，P169，摘自楊鈺池，「我國國輪海運競爭力之發展問題與因應對策」，航貿週刊 200018，P63，2000/5/8。

表 2.5 我國國輪之使命與遠景之方向

歷年國輪發展方案方向	本研究建議
使命(Mission)： 健全航業制度，促進航業發展，繁榮國家經濟。 （航業法第一條）	使命(Mission)： 提升國輪競爭力、加強與各國海運關係。 透過有效競爭之海上運輸，促進我國經貿之發展。 保護我國策略性海運利益，促進我國成為亞太運籌中心。 在健全市場機能下，鼓勵發展財務健全、並能有效運用且符合國家安全需要之國輪船隊。
目標 (Objective)： 國家安全 協助對外政策 促進經濟發展 輔導海運發展 國家表徵	目標 (Objective)： 國家安全：國家緊急狀況下時有船隊可供利用。 促進經濟發展：減少海運成本、擴大經濟效應、協助建立亞太營運中心。 輔導產業發展：防止不公平競爭、輔助新興航業、支持相關產業如造船業、提高整體競爭力。 提升國輪在國際海運市場占有率。 解決兩岸航運問題。

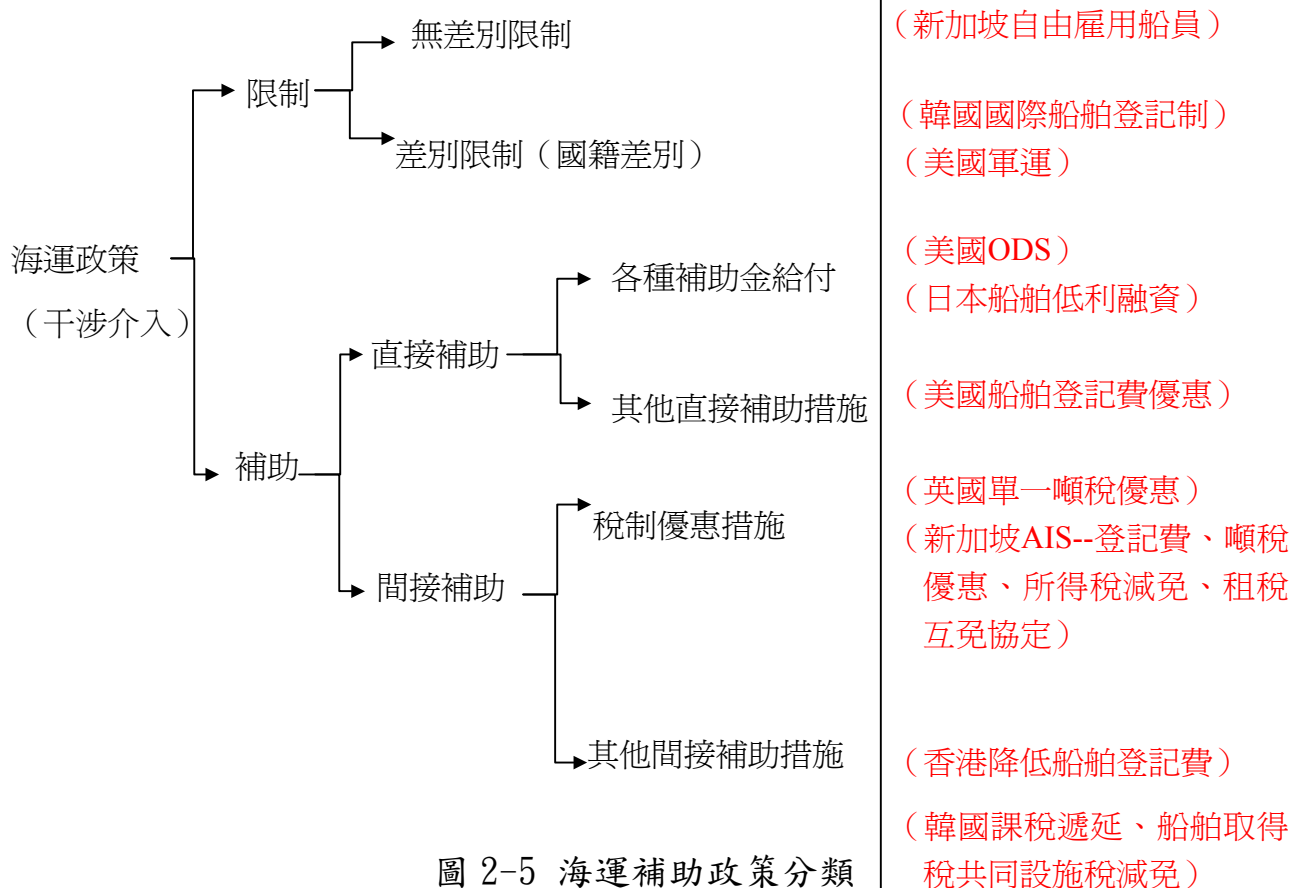


圖 2-5 海運補助政策分類

第三章 國輪船隊發展現況與問題分析

3.1 國輪船隊現況分析

3.1.1 國輪發展環境分析

臺灣地區缺乏天然資源，對外經濟以貿易為主，屬典型海島型經濟國家。運輸與貿易之間關係密切，海運運輸貨載量大、運費成本低之特性，遂成為臺灣貨品進出口的主要運輸管道。早期船舶運送業由配合軍運組織聯營，再經汰舊換新，擴建噸位。遷台初期百廢待興，在歷經整理、汰換、擴充、遲滯及成長五個時期¹³中，政府推動之國輪政策多屬保護及獎助之發展政策。

台灣地區特殊海島型經濟型態，政府主管當局為求建立安全可靠之運輸體系，掌握進口民生必需品之運輸主權，使採購大宗物資之供應與國輪之營運融為一體，爰於民國五十九年頒佈「大宗物資進口辦法」，此為「國貨國運」政策之濫觴。國內推動十大建設時期，政府援以由鋼鐵業供給貨源與輪船公司簽訂長期運送契約，並由船公司委託船廠造船，完工後即照合約裝運，三者相輔相成。當時政府亦宣示「國貨國運、國輪國造與國輪國修」的航業與造船工業基本政策。

民國六十四年交通部以當時我國內外環境競爭條件不足，以致國輪船隊無法與外籍航商競爭，向行政院提報「擬議訂定航業政策」，行政院於六十六年四月七日頒佈「貿易、航業及造船配合實施方案」，將各項施政重點具文納入該方案中，此後交通部即依該方案訂定各期造船計畫，並責成海外航務聯營總處與相關之國營事業公司、中央信託局、大宗農產品聯合採購機構等洽商國貨國運事宜。為達國貨國運之政策目標，先後於七十年頒佈「公營事業進口大宗物料實施國貨國

¹³ 林光，海運學，85 年第二版 P.5，華泰書局。

運作業要點」及「公營事業進口一般器材實施國貨國運作業要點」，其中主要規定國輪之優先承運權利與基本的運費管制。早期政府航運、貿易、造船政策目標重疊，獎勵措施較完整且具有實惠，國輪船噸因國輪國造、國貨國運等政策而得以成長快速，國輪各期獎勵措施及船噸擴充情形如表 3.1 所示。

時至 76 年間由於台灣對外貿易高度成長，世界各國自由主義抬頭，國內有識之士乃倡議對貿易實施國際化及自由化，以取得國際間相對等的政策待遇，航業發展政策自此產生重大變革與影響（如圖 3-1）為因應國際海運自由化、國際化之趨勢影響國內航運、貿易、造船等政策之堆動，國輪因國內外經營趨勢丕變、經營環境惡化使發展受限。政府基於輿論開放自由進口，並取消聯合採購體制。此舉造成國輪散裝船喪失大量承運機會，在開放自由進口後，國輪獲得承運機會大減，嚴重影響國輪之營運。

目前我國共有船舶運送業 118¹⁴ 家，其中貨櫃船 82 艘，國人經營之長榮集團（包括長榮海運及立榮海運等）更居世界第三大貨櫃船航運公司¹⁵，共有 128 艘貨櫃船，但絕大多數登記於巴拿馬籍。在散裝船方面，根據台塑集團近期完成廿一世紀石化產品之海運規劃¹⁶，將成立六輕 37 艘運輸船隊，並於民國九十年底整編成軍，使六輕運輸船隊規模將居亞洲航線重要地位，加上現有的十艘三萬噸級化學船，台塑海運將成為世界最大的化學船隊之一，也使我國成為世界重要的海運國家，但其所屬船隊自始即全數登記為外國籍船舶。目前國輪政策對船舶登記為國籍船，可說毫無任何無誘因，相對而言，有太多法令規章及經營上之限制，「新船不來、舊船求去」之問題，也日漸凸顯國輪政策亟待檢討修正之急迫性。

¹⁴ 中華民國國籍船舶資料（八十七年），交通部航政司。

¹⁵ International Containerization 月刊，1998 年 9 月止。

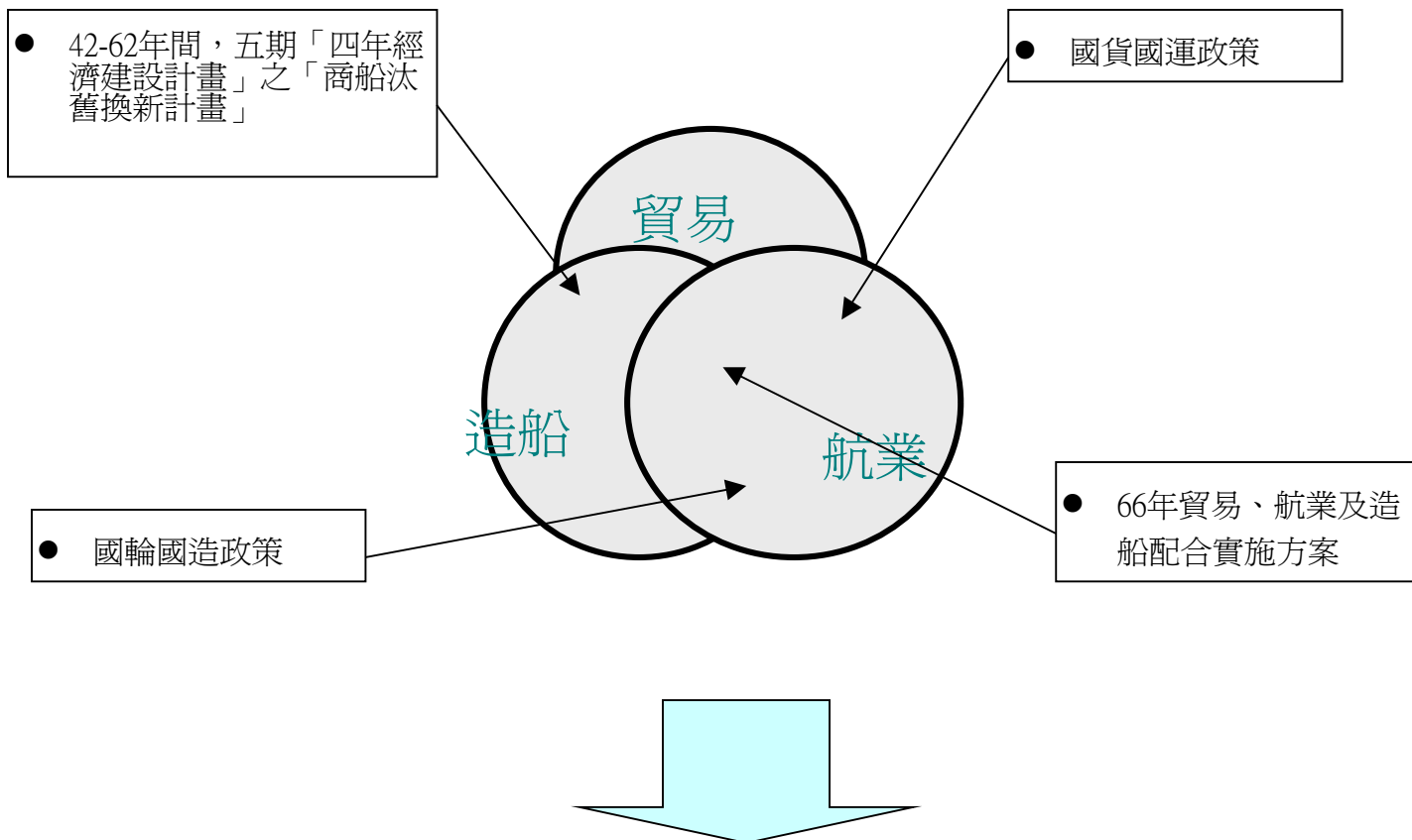
¹⁶ 摘自工商時報，87 年 11 月 23 日，88 年 11 月 9 日相關報導。

表 3.1 中華民國國輪船噸擴充經過

時間	經過	影響
25 年	公佈「造船獎勵條例」	
42 至 58 年	第一期四年經濟建設計畫，分期擬訂造船計畫	因應各期計畫中進出口貿易及國防需求。船噸規模止跌回升。購造八十三萬載重噸商船為目標。共建造新船 51 艘三十五萬二千載重噸。
49 年	公佈獎勵投資條例	五年免營業稅優惠。
60 至 61 年	第五期「四年經濟建設」之第五期商船汰舊更新計畫	國際運價劇跌，國際金融體制變化，商船汰舊更新計畫受挫。
62 年	第六期商船汰舊更新計畫	購造一百四十萬載重噸商船的計畫取消。
66 年	頒布「貿易、航業及造船配合實施方案」	配合經濟邁入「後工業化」(Post-Industrial) 對外貿易擴張衍生之需求。
66 至 74 年	實施三期造船計畫	共建造新船 54 艘 296 萬載重噸，計畫項外另有 30 艘，62 萬載重噸加入，成效頗大。
70 年	公佈航業法	旨在促進航業發展，繁榮國家經濟。
72 年	船舶數突破二百艘	
74 年	核定中國造船公司造船融資實施要點	以融資優惠方式鼓勵國輪國造。
75 年	擬訂國輪船隊擴充及汰舊換新長期計畫	鼓勵建造新船，放寬購買現成船規定，以汰舊換新。目標 2000 年前，汰換逾齡船舶 400 萬載重噸，新建或購買現成船 1000 萬載重噸，使規模達 1200 萬載重噸。
76 年	配合海運自由化政策，廢除「貿易、航業及造船配合實施方案」	商船隊擴充計畫遭遇停滯成長挫折。
79 年	廢除獎勵投資條例	商船隊擴充計畫遭遇停滯成長挫折。
80 年	促進產業升級條例施行細則訂定	未有實質優惠。
81 年	配合自由化政策，廢除國輪船隊擴充及汰舊換新長期計畫	商船隊擴充計畫遭遇停滯成長挫折。
81 年	商船隊突破一千萬載重噸	為國輪船噸極盛時期。
83 年	獎勵民間參與交通建設條例訂定	未將海運列入，僅污染防治及科技設備列入。
83 年	擬訂振興航業方案草案	中程計畫-推動造船計畫。
84-88 年	修訂航業法及相關子法	因應自由化、國際化政策放寬經營限制。
88 年	召開獎勵國輪發展政策會議	研擬相關獎勵國輪發展方案。

資料來源：運研所，成立國輪造船及購船融資基金之研究，民國 86 年，本研究整理

航運、貿易、造船政策目標重疊，獎勵措施多。
國輪船噸因國輪國造、國貨國運等政策，成長快速。



自由化、國際化趨勢影響航運、貿易、造船政策。
國輪因國內外經營趨勢丕變、經營環境惡化使發展受限。

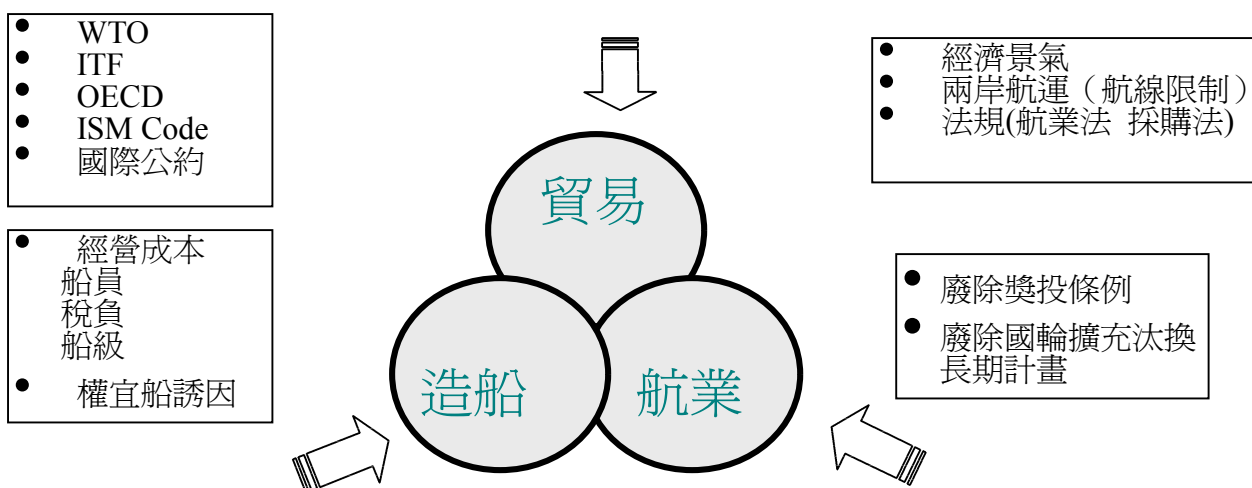


圖 3-1 國內航業政策發展變革

3.1.2 國輪船隊現況分析

一、國輪船隊出籍情況嚴重

台灣地區經營國際航線之民營航運公司，營運上部分皆採權宜船方式經營，國人新建船舶亦多登記為權宜船，加以國內公營事業民營化政策之推動，使原屬國營航業之陽明海運及台灣航運公司相繼進行民營化，也因應業務競爭需求將船舶「出籍」。依聯合國 UNCTAD 之統計資料發現，國人擁有船噸登記為權宜船比例，也從 1994 年的 37.8% 上升至 1997 年的 51.1%（表 3.2）。國輪公司（除公營機構因受法令限制，或專營國內航線，無法登記為權宜船籍外）可能因營業上需求，將所擁有之船舶登記為權宜船籍。而國輪公司擁有之權宜船，除股票上市公司須公諸於市場外，多半較不願透露此項資訊，因此，權宜船數量可能更多。

如依據 UNCTAD 最新公布全球十二大海運國家與地區船噸排行榜¹⁷顯示，我國籍航商使用權宜籍船比率更高達七成，該項比例高於交通部原先估計的六成二。UNCTAD 之統計指出，台灣船東 1999 年之營運船噸以一千七百九十九萬總噸排名第十大海運國家與地區，而交通部統計至 1999 年底之國輪船噸則為二百六十一艘，五百四十一萬九千八百總噸與八百五十九萬載重噸，兩項數字比對之下，以總噸計，國籍航商營運船舶只有三成比例懸掛國旗。

¹⁷ 摘自中華日報船期版 89 年 1 月 25 日報導。

表 3.2 我國船東國輪及權宜船噸統計

單位：萬載重噸

年 別	國輪艘數	國輪載重噸	權宜船艘數	權宜船載重噸	權宜船噸比例
1993	239	887.5	195	437	33.0%
1994	233	883.3	234	536.8	37.8%
1995	233	913.6	247	671.4	42.4%
1996	239	920.6	244	712.9	43.6%
1997	238	891.3	273	816.3	47.8%
1998	232	836.6	302	1003.5	54.5%
1999	220	816.2	337	1224.1	60.0%

資料來源：Institute of Shipping Economics and Logistics (ISL), shipping Statistics Yearbook, 1993~1999 年版。

註：國輪資料係統計300公噸以上船舶；權宜船資料係1000噸以上船舶。

依國際貨櫃運輸(International Containerization)雜誌日前公布世界前 20 大貨櫃船公司排名，若按船隊總艘數和總貨櫃數之排名觀之，台灣地區的長榮集團及陽明海運公司，雖分別以 128 艘、28 萬 TEU 及 32 艘、8 萬 TEU 分居第 3 及第 18 名。但以長榮集團為例，其登記為國輪之數目僅 41 艘、82,110TEU，占其船噸總數約三成。陽明海運在民營化(84 年 2 月)後，船噸也從 83 年的 26 艘、1,008,576DWT 減少至目前¹⁸17 艘、714,834DWT。

依據交通部統計處之統計，截至 1999 年 5 月底，我國輪航商權宜船艘數總計 176 艘，權宜船營運比率如表 3.3 所示，主要國際海運公司之權宜船共計 127 艘，佔我國輪權宜船艘數八成餘，此舉凸顯我權宜船多集中於較具規模的船公司，且為配合經營型態及航線的運作，對權宜船需求有擴增趨勢。若以過去一年間國輪船噸變化分析之，截至 1999 年底止，國輪艘數比前年同月增加了六艘，總噸位與載重噸卻都下降了，這也說明「大船求去」的現象，國輪航商新投入船舶多屬小型船，以致雖然艘數增加了，船噸卻一直拉抬不上去。至

¹⁸ 中華民國國籍船舶資料，資料時間 88 年 12 月 31 日。

89 年 12 月底止，三家公司新加入國輪船隊之船舶，只有一艘為兩萬載重噸以上船型，另兩艘平均不到七千載重噸。

表 3.3 我國航商擁有權宜船艘數、載重噸及營運比率

公司名稱	艘數	載重噸(單位：萬噸)	營運比例
長榮	4 2	212.3	65%
萬海	2 3	52.9	60%
立榮	2 2	42.4	55%
正利	1 8	32.4	94%
新興	1 1	153.2	69%
陽明	1 1	39.4	40%

資料來源：交通部航政司（摘自中華日報船期版 88 年 7 月 12 日新聞資料）

另根據英國 Fairplay¹⁹期刊有關新建船舶統計之資料發現，國人新建船舶訂單中，其國籍分布亦以權宜船居多，國人至 1999 年底止，共在國際造船市場訂造各型船舶 75 艘、5,279,684 總噸，其中僅 27 艘、1,711,460 總噸登記為中華民國籍，亦約僅三成登記為國輪。可見目前國輪除因經營因素轉籍外，甚至於造船之際就不考慮登記為國輪，更可突顯國籍船舶登記意願低落之問題的嚴重性。

二、國輪經營規模小

國輪公司依交通部「中華民國國籍船舶資料（八十七年）」統計資料分析得知，在多達 118 家船舶運送業中，多屬小型船舶或規模較小（多為一船公司）之國輪公司，大抵以從事國內航線居多。船公司擁有船舶艘數多寡，與船期安排、船舶調派等皆有密切關係。目前國輪公司之經營規模以小公司居多，其應變力不足，規避風險能力及應變彈性較差，易受景氣波動影響。以擁有國籍船艘數計，擁有國輪 2 艘以下之公司數為約占四分之三強，而擁有 20 艘以上之公司僅 2 家（長榮海運和陽明海運）。且一船公司多為船噸較小船隻，以擁有載

¹⁹ Fairplay Solution, Newbuildings 2nd December 1999, P4。

重噸位分析之結果，擁有千噸以下約占二分之一強。而擁有二十萬噸載重噸以上國輪之公司，僅有長榮、立榮、陽明、萬海、新興、裕民、益壽、中國航運、遠東倉儲等公司（現更名遠森科技）

目前部分航商或因貨載分配因素，僅留部分象徵性國輪；或租船營運；或於國內以船務代理方式經營其設立於國外子公司之船舶。甚而僅設立公司而未實際擁有國輪，此與航業法（第九條…依法辦理公司登記，置妥自有船舶…）規定不符，使建立國輪船隊之政策目標甚難達成。

3.1.3 國輪船隊組成分析

一、國輪船舶艘數及船噸分析

國輪自民國 42 年即開始實施商船汰舊更新計畫，爾後推動各期造船計畫使國輪逐年汰舊換新，其中以 66 至 74 年間政府推動之三期造船計畫使船噸成長最為迅速，並於 72 年突破 200 艘。近期因投資環境變遷，使船噸有減緩甚至停頓之跡象。國輪船隊在民國 81 年達 278 艘，1027 萬載重噸之歷史高點後，有逐年下降之趨勢(圖 3-2)。據交通部統計至 90 年 8 月底止之資料顯示，目前我國國輪共 251 艘，計 7,707 載重噸²⁰。

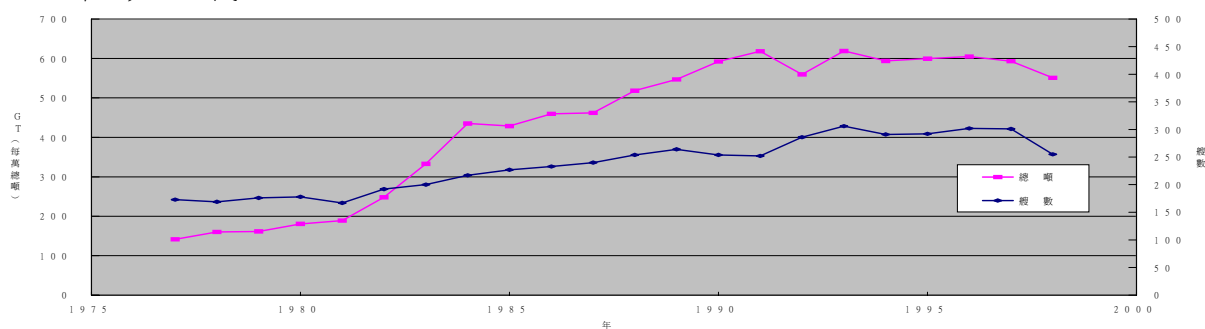


圖 3-2 歷年國輪船隊艘數及噸位統計

資料來源：運輸資料分析（88 年），運研所 單位：10000 GT

²⁰ 中華民國交通統計月報 399 期 91 頁，民 90 年 8 月，交通部統計處編印。

二、國輪船隊船齡分析

船舶的船齡高低影響其船隊經營能力至鉅，以現代化船舶發展趨勢而言，不但其維修成本降低且安全性高，可降低營運成本。而舊船可能較難符合國際公約或港口國管制(Port State Control)之規定，甚且船員配置人數多、人事薪資成本提高，此外維修費及保險費亦較高。但購買現成船其折舊成本負擔輕，船價成本降低，較易競爭獲利。航商欲汰換船隊則更須衡量其經營規模與成本之估算，比較何者較符經濟效益。

歷年國輪平均船齡皆約分布於 11~12 年左右，船齡超過十年者佔二分之一以上，實有必要實施汰舊換新。業者因無足夠財力添購新船或僅能購買較老舊之現成船，或因貨載等因素僅留老舊船隻登記為象徵性國籍船隊，使自 60 年達最低之 9.24 年後，平均船齡開始有上升之趨勢，至 87 年底止，國輪船隊平均船齡為 12.0 年。

三、國輪船隊船型分析

專用船舶的興起，使部分老舊不合營運需求的船型逐漸淘汰，目前貨櫃船為國輪船隊中最多之船型，八十七年占千噸以上營運客貨船舶總噸位的 38.7%，配合一貫運輸作業，已成為定期航業運送系統主流。其次為散裝船，約佔 37.2%，以因應台灣地區進出口貿易結構之改變，如進口方面以礦產品、製造業產品為主；出口方面則幾乎全為製造業產品。而國內航商的新船訂單統計，亦以貨櫃船（約 20.3%）及散裝船（約 55.5%）佔大部分。

與各國比較，國籍散裝船隊船噸尚顯不足，尤其進口大宗礦產品的公司，如中鋼、中油及台電等，除自建運輸船隊外，尚需與國輪公司訂定長期運送契約，及向國外租船承運。台灣目前仍為世界重要粗鋼生產地，而據中鋼表示 1999 年鐵礦石的處理量將達到 2400 萬噸，比上一年增長 10%。另根據船務代理商的相關報導，今年散貨運量將達到 900 萬噸，也比去年增加 18%。台電公司 1999 年對煤炭的需

求量將繼續維持在每年 2000 萬噸左右，其中煤炭和鐵礦石進口運輸契約中有 50% 左右為國輪承運，其餘則租船承運。

台灣地區存在此如此巨大潛力的散裝貨需求，而國人之營運能力也急速擴張，並在國際造船市場上以 528 萬總噸之訂單量（至 1999 年底），成為世界第四大訂造新船的國家，但此並不意味將為國輪船隊帶來利益或發展空間，事實上，不但原屬國營企業之陽明海運及台灣航業公司相繼民營化後，為經營所需而紛紛改籍，甚或造船之際就不考慮登記為國輪，而遑論以營利為目的且經營彈性較大之民營業者了。

3.2 國輪船隊經營面臨之問題

3.2.1 船員來源不足與國籍限制

由於國內經濟發達、國民所得提高、家庭結構改變（人口較少）、船員工作需遠離家庭及陸上就業容易等因素，船員就業市場由船員外僱轉換成須僱用外籍船員之情形。而台幣持續升值後，船上待遇無法相對提高，亦影響船員上船意願，近年台灣地區已由海員供給者之角色，轉換為需求者角色，並由菲律賓、大陸、越南、印度等較低所得國家取而代之。國內政經環境的變遷，勞資糾紛迭起，使勞動意願低落，而海上工作缺乏變化且深具危險性，待遇又未適當調整，國內海事院校相關科系畢業生上船意願普遍低落。

近年船員數目減少（表 3.4），目前船員較缺乏船副、管輪級乙級船員。為解決船員短缺問題，交通部雖於 83 年 7 月起頒布實施「外國籍船員僱用許可及管理辦法」，放寬每船只能僱用甲級船員，艙面部及輪機部各乙名船員之限制；及僱用外籍乙級船員，不得超過全船乙級船員二分之一的限制，但部分公司仍認為不足，基於營運成本考量及稅費負擔，選擇可使用次標準船員之權宜船，僱用薪資所得較低

之開發中國家船員，以減少工資支付。我國船員最多時，在 1978 年約三萬多人，其中國輪服務者五千餘人，外國輪服務者二萬四千餘人，截至八十七年底止，計有船員六千餘人，其中國輪服務者近五千人。

表 3.4 我國船員僱用情形

年	66	67	70	75	84	85	86	87
國輪服務	5399	5466	4978	4191	2258	4312	4426	4954
外輪服務	21083	24656	21006	10850	1356	1268	1387	1663
合計	26482	30122	25984	15041	3614	5580	5813	6617

資料來源：交通部歷年交通年鑑彙總單位：人

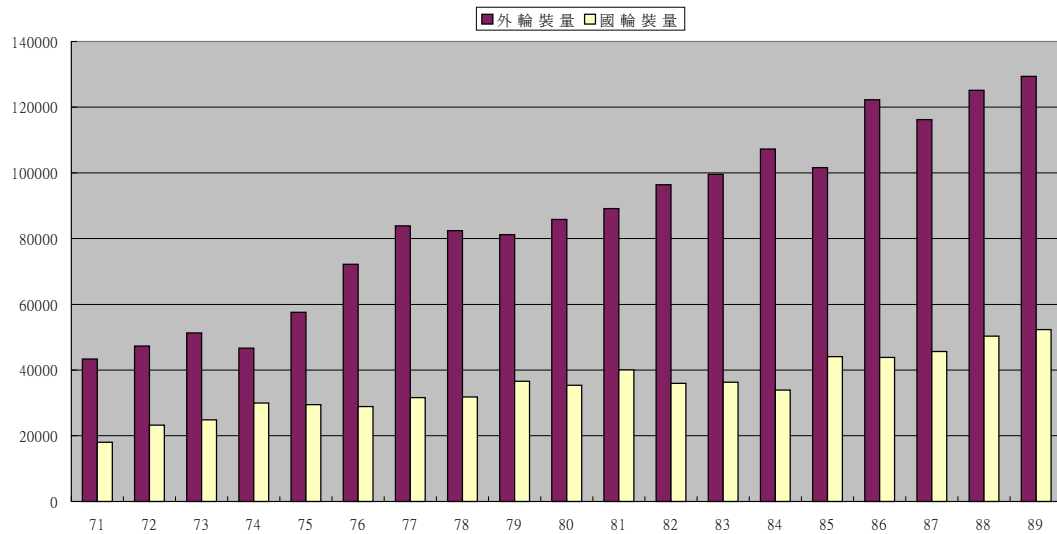
3.2.2 航運競爭力降低

國輪因內部經營環境之劣勢，及外部競爭環境之威脅，形成惡性循環，削減了國輪之國際競爭力。近年全球經濟景氣雖逐步好轉，惟在國際船噸持續成長情況下，導致供過於求現象，亦使運價結構改變，使競爭更趨激烈。旋以亞洲金融風暴的影響，使國內進口線貨量銳減，因進出口貨載嚴重失衡，也將使船隻營運調度更加困難，市場競爭也更趨激烈。而未來兩岸三通政策、遠洋貨櫃運費調漲、亞洲進口貨量下降以及散裝船閒置等因素，將為影響國內船舶運送業競爭力之主要關鍵因素。概括而言，國輪仍面臨內外環境之競爭壓力，使我國航運競爭力持續降低，茲分述如下：

1. 國輪承載率持續下降

國內因經貿環境改變，使貨載成長趨緩，運輸需求也相對減少，政經生態的改變，也使產業投資意願降低，兩岸關係和緩及南向政策之推助，促使產業紛紛出走。而技術進步、產業升級後，產品多朝輕、薄、短、小方向發展，連帶使進出口貿易貨量停滯不前，艙位需求減少。外國航商為爭食六年國建大餅，擴充市場占有率，紛紛降價求售，競爭更形激烈，使國輪承運量（約 24%）減少，國輪所佔運費收入

偏低（表 3.5），約百分之八十五運費盡為外籍船舶所賺取。



資料來源：歷年中華民國交通統計要覽，交通部統計處

單位：萬噸

圖 3-3 我國進出口貨國輪承運比率

此反映近年來國輪船噸萎縮，導致貨量降低，而整體出口貨量上升，國輪承運量並未同步增加，國輪承運率反而呈現大幅下滑，突顯國輪航商正面臨前所未有的市場衝擊與競爭力下降。台灣早期經濟發展模式以積極賺取外匯為主，外匯為一國家在一定期間內賺取與支付的國際收支流量，許多海運國家認為發展國家船隊以發達海洋運輸，對國家國際收支帳之平衡有積極的貢獻，如印度積極發展國家商船隊之用意即在此。

印度商船隊現居於世界第 15 位，共有 7 百餘萬總噸，現有三家國營船公司，政府採取各種鼓勵措施以鼓勵其擴展業務，希望在 2003 年 3 月底前能使其商船隊總數能增至 1060 萬總噸。航運為印度賺取外匯最多的行業之一，印度政府有意壯大其本國的商船隊，為保護船東權益，印度運輸部將公布數項措施以協助輪船公司擴展業務，其中包括簡化購入船舶的手續，並考慮給予船運出口工業之地位，藉以取得低利貸款等。

一個國家船隊在外國提供服務賺取外匯外，尤其對一個需長期仰

賴外輪提供海洋運輸服務之國家而言，發展國家船隊常被視為節省外匯支出之重要方式。雖然事實上海運運費收入之某種比例是否可列為外匯收入，仍端視一個國家海運之體質而定，並無通論，但爭取外匯之說卻是政府發展國家船隊之主要動機之一。

表 3.5 進出口貨物運費統計表

年期	國輪	外輪	國輪比例	合計
79	30,875,230	86,229,813	26.37%	117,105,043
83	20,021,238	118,872,888	14.41%	138,894,126
89	18,454,000	162,901,000	10.18%	181,355,000
90(1-8)	15,442,890	127,406,950	10.81%	142,849,840

資料來源：歷年中華民國交通統計要覽，交通部統計處 單位：新台幣千元

2. 競爭環境受國際化、自由化影響

為增進國際地位，拓展正式及實質外交關係，須積極加入國際組織，以目前正積極加入 WTO 言，面對之國際貿易體系將更趨自由，航貿政策也將更國際化、自由化，交通運輸業將擴展成一跨國性、全球性之服務產業，海運市場有關各行業之競爭將擴及全世界其他業者。而海運市場日漸開放，為免引起國際間的指責與報復制裁，雖不宜再採取保護主義，但環視各海運先進國家對其國內航業尤其在國輪政策方面或多或少，或明或暗，均採取各種形式之獎勵補貼措施。面對逐步開放之競爭壓力，宜全面檢討調適。

3. 經營規模小應變能力差

國內經營環境逐漸惡化，國輪船隊紛紛出籍以權宜船方式營運，使國輪船噸減少，導致國輪一船公司盛行，應變彈性差，易受運費市場波動影響。在未有適當統輔政策以輔導聯營結構重整，或支援補助融資政策下，導致自相競爭，削弱整體力量。

根據交通部國輪統計資料顯示，國籍船舶艘數增加，但船噸卻變少，呈現國輪船隊小型化趨勢，如何挽回權宜籍大型商船加入國輪船隊，將是政府部門獎勵國輪政策之重要指標。若純由數據研判，國輪船噸似乎呈現逐年萎縮現象，但其實從業界與政府部門訪談中可以瞭解，若干年來國內船公司購建船舶之行動並未中斷，所流失的主要為新造船或原先懸掛中華民國旗幟船隻競相「出籍」投入權宜船陣營，而流失的船舶亦以大型商船居多。另一方面，如即將加入國輪陣容的陽明海運集團所屬光明海運公司也只登記了一艘國輪，因此長期來看，除非國輪整體經營環境有重大改變，否則「一輪公司」仍是航運市場的主流，航運公司得不到實質的利益前提下，國人擁有的龐大權宜船船隊，絕不可能回籍。

3.2.3 獎勵少、限制多

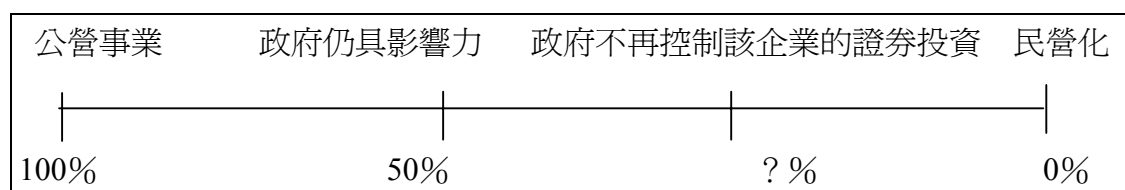
自民國 79 年「獎勵投資條例」廢除後，其免稅優惠措施自 82 年底停止實施，造船融資辦法亦同時予以廢除，對航商而言目前並無登記國輪之實質優惠誘因，影響航運業者投資購建船舶之意願。整體而言，對我國航商及船舶營運管制並不嚴格。然諸多伴隨獎勵措施衍生之法規限制，在獎勵中止後，並未隨之修正，致使獎勵與限制無法達成平衡，難以滿足航商需求。

相關之限制如現行法規有關船舶買賣、購建核准之營運，皆有限制及一定申請手續及流程。如航業法第九條、「經營船舶運送業，應具備營業計畫書，記載船舶購建規範、資本總額、籌募計畫，連同其他有關文書，申請當地航政機關核轉交通部核准籌設。」及第十四條：「船舶運送業建造船舶，應於建造前擬具造船計畫，申請交通部核定。」另須經濟部簽發輸出入許可證始可進行。自國外購買現成船亦有船齡之限制，如第十五條：「船舶運送業自國外購買現成船，其船齡不得超過允許輸入之年限，並應於購買前擬具營運計畫書，檢附船舶規範，申請當地航政機關核轉交通部核定。」第十三條則限制船噸

減損之可能因素：「船舶運送業將所有船舶拆解，或以光船出租、抵押、出售於國外，應敘明理由，申請當地航政機關核轉交通部核定。」等。

3.2.4 航業國營政策之變革與衝擊

航業國營本為航業基礎脆弱或民間投資力量有限的國家，為維護本國航業之生存，由政府撥出鉅資創辦大規模國營航運公司，如印度、韓國、阿拉伯國家及民營化前我國之陽明海運與台灣航業公司等。依公營事業民化政府持股比例分析之（圖 3-4），陽明與臺航在釋出政府擁有 50% 以上的股權後，已具有民營企業之經營特性，基於營運成本考量及航行大陸地區之航線限制等因素，也慢慢將所屬國輪出籍，或造船之際逕登記為權宜船。



摘自：自由中國之工業月刊 87 年 10 月，P.1，薛琦

圖 3-4 公營事業民化政府持股比例分析

在公營事業經營基礎上，以往政府持股理由如維持市場紀律與市場秩序、企業經營團隊的培養、追求企業永續經營及考量可能對資本市場之衝擊等因素不復存在，反之，一些似是而非的政府持股理由（無必要或屬於政府部門效率問題），如配合執行政府政策、民營化配合措施未能完備、財團化之市場壟斷等因素，因應自由化趨勢演變也不復存在，尤其是民營化後企業不再有配合政策之包袱。因此，航業國營之政策也隨著陽明海運、臺航公司的民營化過程，慢慢走入歷史。

陽明海運公司為因應當前海運經營環境，即曾通過購建巴拿馬極限型散裝（七萬六千總噸）船一艘，及兩艘五千五百 TEU 級全貨櫃

船²¹，出租予陽明與中鋼通運合資設立的新加坡籍運陽航運公司營運，並與先前訂造於 2000 年 9 月後陸續交船的五艘同型貨櫃船投入營運服務之列。

最近台灣航業公司在其民營化後（87.6.20），以其子公司「巴拿馬商台新海運」名義，與日本兩家船廠簽訂了四艘散裝船建造合約。而該公司民營化後，預計在五年內投資興建十艘三種船型的散裝貨輪²²，但基於營運成本等因素考量，也將計畫全部懸掛權宜船旗。對於臺航促進其營運績效而言，此積極規劃擴充船隊規模之計畫，甚值嘉許；但對交通部所推動的擴建國輪船隊政策而言，卻也造成重大之衝擊。

陽明海運與臺航公司之新造船訂單，都將計畫懸掛巴拿馬等外國船旗，業者表示主要因為掛懸掛中華民國國旗並無經營上實質之益處，政府部門也未提供任何獎助或補貼，營運上限制也較多。值得政府有關部門重視的是，民營公司如長榮集團之新船訂單，近五年來未再登記為國輪，民營公司在商言商，自不待言；而前原屬公營機構之國輪公司在民營化後，不但新船訂單不再登記為國輪，甚至為航行貨源充足之大陸地區之需要，紛紛將原國輪出籍，國輪船噸流失量粗估在「新船不來，舊船求去」之情況下，至少減少百萬噸以上，實不可不加以重視。

²¹ 摘自 88.12.06 中華日報船期版

²² 摘自 88.6.28 中華日報船期版

第四章 國輪船隊競爭力分析

航業屬跨國性、資本及技術密集之產業，國輪發展之相關競爭策略之訂定，必須考慮企業身處之環境，藉以導引其能於環境中求生存、發展，面臨對手之競爭得以應變甚至超越。而國輪船隊之發展如同其他產業一般，為增進其國際競爭力，須先進行策略規劃。據此，應就事前所蒐集或思考之環境資料納入考量，並須同時掌握變動中之趨勢。

結合前述策略規劃之策略形成發展過程中的環境分析、資源分析與策略評估²³（如圖 4-1），可以更瞭解到國輪競爭環境中所存在的機會與危機，結合第三章所述國輪經營之現況及問題，也可藉以瞭解到競爭者（外輪）與產業現況環境中的機會與威脅，本章以 SWOT 等分析工具，進行國輪競爭力之比較分析，據以提出未來國輪整建之方向，希望能達成國輪發展政策相關策略規劃之優勢地位。

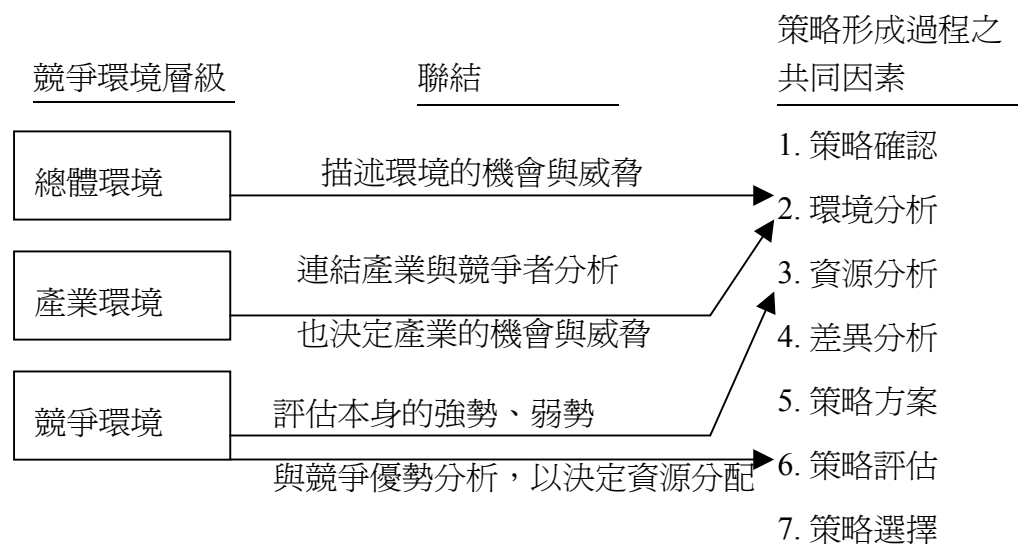


圖 4.1 產業分析與策略形成過程關係圖

²³ 參考 Hofer & Schendel, Strategy Formulation: Analytical Concepts, P47。

4.1 國輪競爭環境分析

一個企業在經營中所面臨的環境可分為三個層次(如圖 4-2)，第一個層次為最外層的「總體環境」，為企業外部所在之大環境，舉凡政治、經濟、社會、教育、文化、法律等因素皆屬之。每個企業或國家幾乎都無法改變總體環境，大體上皆為總體環境的接受者。而影響國輪主要為政治及經濟環境之變化，尤其是影響國輪登記的兩岸通航政治議題及經濟發展環境等。

第二個層次為「產業環境」，指企業所置身的行業環境，亦即以產業立場來思考所處環境。以船舶運送業的產業環境為例，它應包括海運市場、船舶市場...等相關因素的狀況，本研究以 Michel Porter 的五力分析說明船舶運送業產業環境之競爭型態。

第三個層次即最內層的「競爭環境」，為同行各業者的動向，為瞭解國內國輪船隊競爭情況，本研究以 SWOT 進行分析，以瞭解國內航運市場之競爭環境情形。

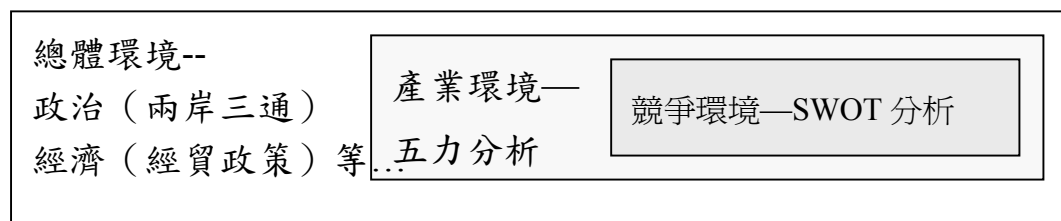


圖 4-2 國輪所處之三層次競爭環境

4.1.1 國輪總體環境分析

一、經貿現況與經貿政策之影響

台灣自 70 年代起，開始推動經濟自由化與國際化政策，導引經濟發展步入新的里程碑。目前對亞太地區經濟迅速成長之競爭，以及兩岸經貿關係快速發展之新局面，勢必進一步融入亞太經濟體系（如 APEC），甚至國際經貿體系中（如 WTO），才能擴展我經貿發展空間，

提升經濟發展層次。在呼應國際航運自由化趨勢下，我國相繼廢除若干航業保護及補貼措施，而國內航業經營環境及相關管制政策並未能即時配合改善，導致國輪船噸及承運量日漸萎縮，也引發對國防安全及海權維護之隱憂。

台灣地區由於經濟成長使產業發展轉型，日漸脫離以往以勞力密集產品加工裝配出口之形態，隨著對外直接投資之增加，傳統勞力密集工業逐漸外移，雖然高科技產品仍維持傳統形態，但產品已朝輕薄短小及貨櫃化發展，使貨物出口需求量成長漸緩，此可能與經濟轉型、產業升級、台幣升值、勞動力不足、土地上漲、工業用地取得不易等問題有關。而南向政策及大陸投資熱潮的推波助瀾，使以往勞力密集產業，得利用東南亞及大陸地區豐富的勞動力進行裝配加工，但此貨源及腹地之變化，也連帶影響國輪所處之競爭環境。

國內經濟發展仍存在不少的變數與挑戰。兩岸加入世界貿易組織（WTO）市場開放將使產業及農業承受重大衝擊；香港回歸大陸後，兩岸三地的經濟關係須重新調整；近年來國家財政赤字已達高峰，政府部門公共投資勢將受到限制，921地震引發財政及施政之協調，恐會影響公共工程的推動及民間投資；另一方面，這些變數與挑戰對國內經濟發展的影響，仍有待進一步觀察。

二、經濟景氣對國輪營運具影響力

航運市場亦為景氣循環指標之一，當經濟景氣時，進出口暢旺，市場需求遠大於供給，艙位時常一位難求，運費也隨之水漲船高，此時船公司獲利增加，便引來新競爭者加入市場；同時亦刺激既有航商調動船隊或擴增船噸來掌握獲利時機。而造船市場及航運市場存有時空間落差特性，如景氣好時下訂單造船，可能當時船價正高，而兩三年後船舶建成下水之際，可能又正逢航運市場不景氣而蒙受損失。反之，當景氣進入經濟低迷時刻，市場供給大於需求，或因近期造船及管理技術進步使船舶大型化，造成艙位嚴重過剩，航商為提高其裝載率，常以降價為競爭手段，藉以吸引更多貨載。於是運費逐漸下滑，

航商獲利銳減，甚至出現鉅額虧損，此時經營體質較弱或財力不足之航運公司，會退出該航線營運，或為其他業者兼併（Merge）或甚至破產而停業，此即為航業面臨經濟循環的兩難性（Dilemma）。

三、政治現況影響國輪發展

臺灣地區自民國七十六年開放民眾赴大陸探親以來，海峽兩岸民間交流快速成長，在減少運輸成本及增加旅行便利等純經濟層面的考量下，兩岸直航呼聲乃逐漸高漲。動員戡亂時期終止後，兩岸間航運交流逐漸頻繁，因兩岸經貿依存的關係，在歷經了禁航及間接通航的階段後，更加速了兩岸通航的腳步。近年大陸已成為我國第二大出口地區之地位，顯示大陸市場需求之熱絡，但也因此凸顯國輪不得航行兩岸間之航線限制問題，而境外航運中心管理辦法中規定需由權宜船經營，亦為造成國輪船噸降低之主因之一。

在台海兩岸於八十二年四月舉行廣受國際矚目的辜汪會談，並簽署共同協議後，儘管兩岸在外交上仍維持對抗狀態，但大多數國內民眾對兩岸關係的發展，在國內發表「特殊兩國論」引發中共不同解讀之前，似乎仍抱持著相當樂觀的看法。從而近期「離島建設條例」通過後及新政府對兩岸政策之宣示及落實之前，「小三通」之推動又為兩岸通航步下新的一局。目前若以「離島建設條例」或許可解決「兩岸人民關係條例」對現階段通航之限制，改變「國統綱領」所規範進入中程階段全面「三通」之前提--「消除對我方敵意及承認我方為對等政治實體」等策略，藉由經貿籌碼之釋放，達到協商及互動、共存共榮之目的。而未來如何利用我與大陸地區在經濟上相輔相成、共生共利的互補關係，繼續以經貿交流為主軸，共同增加彼此的國際競爭力，並透過航業多方位的合作，以營造兩岸雙贏態勢，實為現階段大陸航運政策的首要課題。

4.1.2 國輪產業環境分析

企業之演進應以競爭優勢為核心（Competitive Advantage

Focus)，國輪之經營除政策面之支持外，端視其能否經由內外環境分析，找出國輪外在機會和威脅及內在之優勢與劣勢。為了解國輪所處之產業競爭環境，本研究以哈佛大學管理學大師 Michael Porter 所提出之五個產業競爭之驅動力（圖 4-3）作為國輪產業分析的架構。

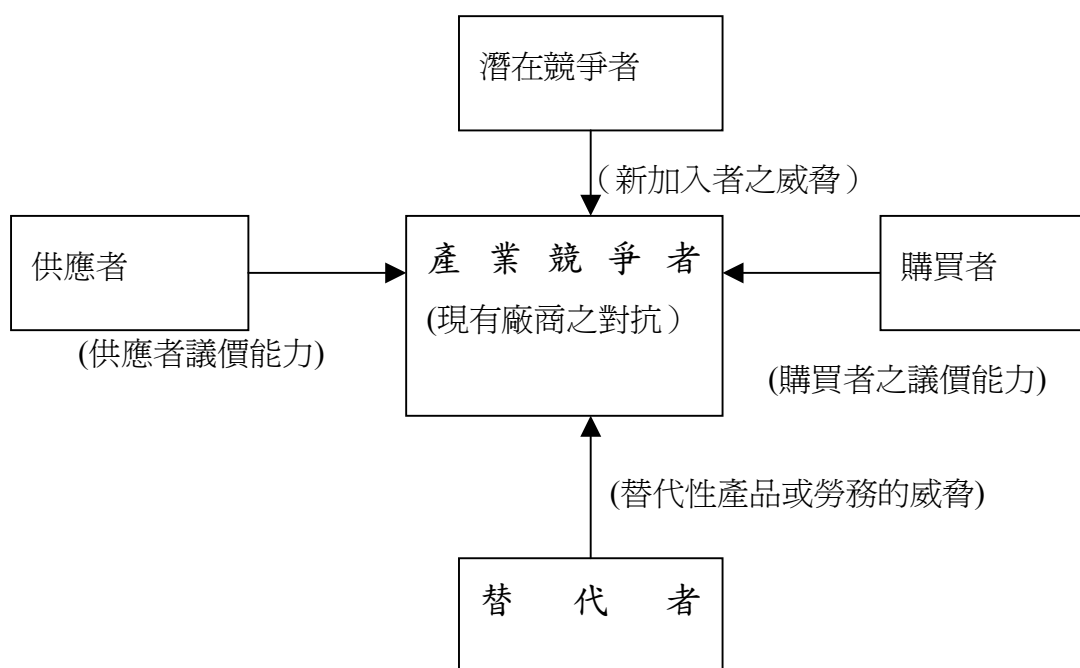


圖 4.3 國輪產業競爭驅動力

一、潛在競爭者分析

國輪潛在競爭者主要在其進入障礙之多寡，目前國輪除資本額及置妥自有船舶等門檻限制外，經營國內航線之國輪尚有航線證書之進出入障礙，基本上有可能成為國輪之潛在進入者有如船舶貨運承攬業及國內外船務代理業等，如陽明海運子公司光明船務公司改為經營近洋航線之光明海運公司；或異業跨足本產業者，如台塑集團之台塑海運公司等。

二、替代者分析

船舶運送業主要運輸服務的替代性勞務有：公路運輸、鐵路運輸（如歐亞大陸橋、美國陸橋運輸）、航空運輸、管道運輸等，而就台

灣海島型經濟特性而言，99%以上貨運由海運承送，經由空運運送之比例微乎其微，替代性不高。

三、購買者分析

國輪之購買者以託運人為主，購買者之議價力量（Bargaining Power）不容忽視，如購買量、資訊訊息特性、選擇替代性產品力量、顧客滿意度、對服務品質之要求等。近年託運人更透過託運人協會藉由主管機關甚至民意代表力量，向航政主管機關提出申議，形成與運送人間之抗衡力量。

四、供應者分析

就國輪而言，主要供應商應包括：造船廠、製櫃公司、政府機關、港埠碼頭、貨櫃集散站、船務代理行、內陸或港區配銷中心、內陸鐵路運輸公司、電腦資訊網路公司、保險公司、銀行等。國輪此際主客易位，船公司之角色轉換為買方市場，其與供應商間之議價能力，仍應進一步作全盤深入之瞭解。

五、現存競爭者分析

國輪之競爭者主要為包括國人擁有權宜船之外國籍船舶運送業，主要需瞭解其營運績效、經營目標、市場戰略、企業文化、競爭優劣勢等各種層面之變動趨勢。

4.2 國輪競爭力 SWOT 分析

一般進行競爭策略規劃最常使用之工具為 SWOT 分析，所謂 SWOT 分析，即針對我國國輪與外國籍船舶運送業者內部條件與外部環境進行比較分析，進而瞭解彼此在營運上所面臨之優勢（Strength）、劣勢（Weakness）、機會（Opportunity）與威脅（Threat）之所在。藉以發掘我國國輪對外競爭面臨之問題，以研提改善我國國輪發展的政策方向，提升國輪對外競爭力，茲歸納我國國輪船隊競爭力 SWOT 分析結果，如表 4.1 所示。

表 4.1 國輪船隊競爭力 SWOT 分析

優勢	<ul style="list-style-type: none"> ■ 擁有全世界較具規模的散裝船隊及貨櫃航運公司。 ■ 海運專業經理人專業知識豐富，管理技術進步。 ■ 我國位居世界各大航線交會必經之絕佳地理位置。 ■ 近期主管機關航運政策之支持與推動。
劣勢	<ul style="list-style-type: none"> ■ 船公司經營規模、資本額過小，一船公司所占比率過大，無法達成經營的規模經濟。 ■ 國輪出籍狀況嚴重，船隊艘數及噸數正銳減中。 ■ 船員人力不足且招募不易。 ■ 航業經營環境日益激烈，且部份航線艙位過剩嚴重。 ■ 航業經營成本逐年提高，為節省經營成本，多以權宜船形式經營。 ■ 航業法等法規對有關船舶買賣、船舶購建核准營運等之規定不合時宜，影響經營彈性。 ■ 國輪承運我國進出口貨物的市場佔有率偏低約僅佔二成；運費僅佔約一成。
機會	<ul style="list-style-type: none"> ■ 未來兩岸航運政策可望開放兩岸直航，貨量增多，也賦予國輪競爭機會。 ■ 台灣地區港埠民營化正推動中，可望提高港埠營運效率及減少航業經營成本，加速航業發展。 ■ 已漸次開放部份外籍船員僱用，可望解決經營成本及船員人力不足之困境。 ■ 亞太地區經濟發展穩定及其發展潛力雄厚，前景看好。 ■ 政府欲推動全球運籌發展計畫，相關製造中心、全球運籌計畫等有利航運之發展。 ■ 海島型經濟貨運量 99% 由海運承運，有利航業之推展。
威脅	<ul style="list-style-type: none"> ■ 國內部分產業外移，致國內貨載量成長趨緩。 ■ 產業升級，產品已朝「短、小、輕、薄」發展，相對船艙位需求減緩。 ■ 目前國輪無法航行大陸港口。 ■ 國輪相關的獎勵措施相繼廢止或停止，缺乏獎勵誘因。 ■ 加入 WTO 後海運市場或經貿上更將面臨國際化、自由化之競爭。 ■ 近年來國家財政赤字已達高峰，因資金排擠效應，難冀望獨厚國輪之保護。

國輪在經營上不如權宜船有諸多利基，且因國內法規而產生許多經營上的限制，如我國與美國、日本、歐盟等主要海運國家均簽訂有互免海運所得稅之協議，上述國家在我國經營裝卸業務得免繳所得

稅。而國人所登記擁有之權宜船，因非屬國輪不得享有此優惠，因此，在我國港口進行裝卸時仍須繳納 2.5% 之運費稅，但比較其他國輪依法需繳納之營利事業所得稅及其他稅費而言，縱使需「額外」繳納運費稅，但亦比登記為國輪所需繳納之總費用要少，且其在我國以外港口並不受其他特別之限制。重要的是，可避免其他對國輪營運上的限制，並可節省如船員僱用及船級登記等成本。

國輪依我國船員法或海商法之規定必須僱傭中華民國籍國民為船長，又依相關法規之規定，國輪備用船員，甲級船員不得少於二分之一為中華民國籍，且甲級與乙級船員總人數不得少於二分之一之國籍船員。然而國籍船員薪資明顯高於周邊地區，如大陸、菲律賓、越南或緬甸等船員輸出國家之薪資水準，航商基於營運成本等考量，縱使有受 ITF 抵制等之虞，亦多選擇懸掛權宜船籍。

另依據船舶法之規定，中華民國籍船舶需領有船舶檢查證書或中華民國政府認可之驗船機關之船籍證書，實務上中國驗船中心之「CR」船級為國輪唯一之選擇，但 CR 非屬國際驗船協會（IACS）之會員，因此，航行國際航線之國輪需擁有雙重國籍，以因應下列可能面臨之不利經營影響：

1. 國輪需支付較高之船體與機械保險（H&M Ins.）之保險費，因 CR 被視為安全程度可能有較大風險之虞而提高保費，同時船舶運送責任與船員之船東防護協會（P&I CLUB）之保險費分攤，同理需付出較高之費用。
2. 國貿實務中，除非信用狀或買賣契約中明文規定指定裝船者外，通常規定需指定裝在具有 IACS 會員船級證書之船舶。如果貨主將其貨物交裝非屬會員船級如 CR 之國輪時，則被視為違約而不得向押匯銀行押匯。基於上述理由，國輪依法負有領用中國驗船中心船級之義務，但實務上因應國際海運之需求必須具備雙重船級，也因此增加營運費用。

4.3 國輪發展與國家競爭力

因為亞洲金融風暴所引起的世界性經濟不景氣，造成全世界航運市場的蕭條，運費跌到空前谷底。近年國輪船噸大量流失，主要因素為當前國輪的經營環境不如外輪的緣故，值此航業發展艱難時期，業者多希望政府及時釐定航業及國輪發展政策²⁴，對業者伸出援手協助其渡過難關。政府現正著手研擬相關獎勵國輪發展政策，將有助改善國輪經營環境及增進國輪在世界航運市場的競爭力。

目前台灣國際地位及外交關係，受限國際政治現實而備受打壓，基於政治動機之考量，國輪可視為國土之延伸，並為維持國家尊嚴之象徵。以往國際間發生許多政治與軍事衝突之案例，也充分說明海洋國家依賴國家船隊維護海權之事實，尤其台海兩岸關係，在中共不放棄以武力解決統一問題之前提下，致使海洋運輸及國輪政策對台灣之政治意涵，仍具特別之意義。依據行政院頒布「全民防衛動員準備實施辦法」第八章交通動員準備之規定，國家得依法徵用中華民國籍船舶，但並不適用於國輪公司之權宜船舶，更遑論外國籍船舶，因此，國輪船隊於國家發生戰爭或緊急狀況時，仍須有國輪存在之必要。

發展國輪船隊常被視為節省外匯支出之重要方式，此亦為開發中國家如印度等積極發展國輪船隊之主要原因。在台灣發展對外貿易之經驗中，海運貿易與國輪發展有著深遠之交互影響，且如期望外籍船舶在經貿等政策上迫切需要時能伸出援手之想法，無異緣木求魚。因此，擁有國輪船隊亦成為發展國際貿易及賺取或節省外匯之重要動機。

海島型經濟之貨物輸出入，仍仰賴海洋運輸為主，回顧早期中東船務糾紛之際，因外國運費同盟船舶在追求最大利潤經營目標下，眼見日本市場貨源充足，且貨物分擔能力較台灣出口貨物為高，紛紛抽

²⁴ 林省三，全國船聯會 88.8.26 第四屆第三次會員代表大會致詞。

出船隊經營該航線，導致台灣海運市場有貨無船，貿易商辛苦取得之訂單無法交運，或裝載於信譽不佳、臨時租船營運之船舶，使當時約有四分之一以上出口貨物無法運抵目的港，造成糾紛影響國際聲譽。因此，發展國際貿易實須國輪船隊之支援，且國輪開闢新航線對外國航商亦能產生制衡，打破運費同盟長期寡佔型態，以抑制航運市場運價競爭之局面，並配合國家出口導向政策提供運輸服務。

第五章 國輪船隊整建方向之研擬

5.1 航業政策與國輪政策之變革

5.1.1 各國航業及國輪發展動機

依國際航運發展趨勢研判，航業自由化似乎已成為各國航業政策之主要推動方向，各國國輪發展政策則因政治環境、經濟條件等不同而互異。如歐盟各國積極推動航業自由化政策，對其國輪政策也相對採取較開放自由之措施。特別是屬海島型經濟之海運發達國家，對其航業發展主要多遵循航業自由化之發展趨勢，但對國輪發展政策則仍多半間接、直接採取相關保護或維持船隊之措施，如前第二章所述之日本、韓國、新加坡、香港等。反觀如 ITF 所指明之權宜船登記國，如巴拿馬、賴比瑞亞、宏都拉斯等開放船籍登記國家，則徒具有相當誘因之國輪登記條件，但毫無任何整體航業發展政策可言。

各國航運保護與航運自由化政策長期並存競爭中，也各自有不同之因應與挑戰，有些國家先天環境不利於海運之發展，日本澤喜司郎教授（1999 年）²⁵認為：開發中國家為提振國輪運輸量所採取航運補助金政策，從部分均衡法分析該政策對該國之國民經濟影響時發現，由於航運補助金政策具有提高國輪生產量之所謂生產剩餘增加，但卻因此造成消費剩餘減少，總體國民福利水準相對下降。而從一般均衡分析時發現，航運補助金政策會造成經濟福利水準之下降。在比較利益原則下，此等國家不會投入太多資金於國家船隊之擴充或甚至航業之發展，諸如內陸型國家或國家經濟規模不大，且國際貿易不發達之國家。

此外有些國家雖有很長之海岸線，且國際貿易規模可觀，但其政

²⁵ 楊鈺池，「我國國輪海運競爭力之發展問題與因應對策」，航貿週刊 200015，P63，2000/4/17。

府政策中並未將發展國家的船隊，列為重要政策或關鍵性產業，以享有國家資源優先分配之權力，或在稅賦上給予特別的優惠。此等國家例如加拿大、澳洲及紐西蘭等，並無發展國家船隊之動機與政策²⁶，究其原因有二：

1. 此等國家土地面積與人口對比，屬於地廣人稀，土地有待開發，以國家有限之資源（包括資金、外匯與人力資源等）投資於資本密集的海運產業上，與土地生產相較，其機會成本太高，不利於國家總體經濟之發展。
2. 此等國家短期內或可預見之將來，並沒有軍事威脅或國家安全上的顧慮。因此，對於無動員需要之國家而言，則國輪船隊相對於「海權」之意義不大。

傳統海運國家同樣也受到權宜船制度的影響，使海外移籍比例急速增加，但各國仍盡力研擬各種維持或保護國輪之政策，諸如實施各種船籍登記制度、各種船舶稅費優惠、第三世界國家的航業國營政策等，其中最具實效的仍為各種國輪優惠或補助措施。

從主要海運國家船隊之統計（表 5.1）中可以發現，全世界使用權宜船籍制度最多之國家，亦即權宜船籍的真正管理船東（True Manager）與真正受益船東（True Beneficial Owner），主要仍集中於希臘、日本、挪威、美國等地區。此等傳統海運國家不論是利用第二船籍登記制度，如挪威（DIS）、丹麥（NIS）、英國曼島（Isle of Man）等，或準權宜船登記制度（Quasi-FOC）如香港、新加坡等，或所謂光船租賃登記制度如德國、韓國等，此皆利用提供與權宜船籍類似之優惠條件，以吸引各國船東前往註冊登記，在比較利益原則下選擇為其船舶登記之船籍，藉以維持該國國輪船隊之規模。

²⁶ 交通部委託海洋大學航管系研究計畫「兩岸通航現況下國輪發展政策之研究」期末報告（2000 年 6 月），P28。

表 5.1 1999 年主要海運國家船隊統計

	國籍船隊			海外移籍船隊			合計			海外 移籍 比例
	艘數	千 DWT	千 TEU	艘數	千 DWT	千 TEU	艘數	千 DWT	千 TEU	%
希臘	796	43154	115	2271	84112	249	3067	127266	364	66.1
日本	790	19695	60	2079	74130	341	2869	93825	401	79.0
挪威	699	28024	112	626	24210	109	1325	52234	221	46.3
美國	258	10560	175	602	32909	106	860	43468	281	75.7
大陸	1397	20683	141	432	15566	138	1829	36249	279	42.9
香港	103	5554	53	459	26110	108	562	31663	161	82.5
德國	570	9457	640	1167	16641	631	1737	26098	1272	63.8
韓國	376	7065	50	409	18567	169	785	25632	219	72.4
瑞典	155	1653	22	235	19415	19	390	21068	41	92.2
英國	229	5510	80	416	13696	147	645	19206	227	71.3
新加坡	424	10658	148	263	7159	65	687	17817	213	40.2
台灣	160	7590	138	302	10035	240	462	17625	278	56.9
俄國	1334	7417	71	279	6734	60	1613	14151	130	47.6
丹麥	352	6749	218	220	6244	41	572	12993	259	48.1
印度	268	1332	258	64	1499	3	332	11821	28	12.6
全世界	--	--	--	--	--	--	29212	741938	6007	--

資料來源：ISL-Bremen, merchant fleet database, 摘自航港新知簡訊第十一期

另有關稅費優惠或補助政策之推行，則國際間可推以美國為實施航運保護政策之代表國家，其常以保障國家安全為理由，對於本國商船隊實施優厚的相關海運補助政策，但同樣基於比較利益之結果，對其欲振乏力之國輪，也只得運用種種獎勵措施如營運差額補貼（ODS, Operating Differential Subsidy，至 1998 年止，每年撥款一億美元補助美籍船隊）等方式來維持。

美國因本國籍船公司如 APL、Sea Land、Lykes 相繼被外國公司併購，唯恐因國輪噸數急遽下降導致發生戰爭時無船可徵用之窘境，除延續實施海事安全計畫（MSP, Maritime Security Program）給予各船型共計 47 艘，每船 210 萬美元之補助外，亦持續規劃船舶登記費減免等優惠草案。在外商陸續併購美籍公司之際，部分外商如麥士克（Maersk）等為繼續取得政府對美籍船舶之補貼優惠，仍保留部分船

船登記為美國籍，可見此措施仍具有相當之吸引力。

5.1.2 我國國輪政策之變革與因應

航業政策直接影響國輪之經營，目前因全球經濟發展及市場開放趨勢之要求，各國運輸部門皆訂有適合於本國特殊環境與發展需要之航運發展政策及國輪政策。就我國而言，國輪政策仍屬整體航業政策之一環，除整體發展方向配合進入 WTO 等因素朝向自由化之方向外，基於國防安全考量、海權之維護及整體經貿發展之需求，並參酌各相關單位之意見與立場，多傾向繼續推動實施維持國輪之政策，此與國際多數海運發達國家國輪政策方向類似。未來在利弊權衡之間，實有必要考量繼續維持國輪之存在，此仍待主管機關進一步明確訂定出國輪發展政策，並據以全力支持與推動。

目前影響國輪政策相關法規主要規定於「航業法」及「船舶運送業及船舶出租業管理規則」中，另有關航業自由化國內之規範則為「公平交易法」等。而目前為因應國際航運自由化、國際化趨勢，國內相關國輪發展政策已漸改弦易轍，除依航業法第十三條規定已設立「航業發展委員會」以推動相關航業政策外，以往其他主要相關國輪政策之優惠規定業已產生重大變革，詳如表 5.2 所示。

表 5.2 航業法有關國輪相關獎勵政策之變革

政策方向	原條文（70.6 公布）	新條文修正結果（84.2~）
國輪國造政策	第十五條規定「建造船舶應以委託國內造船業建造為原則」。	目前因應自由化趨勢予以修正廢除。
國貨國運政策	第二十五條第二項規定「大宗貨物及一般雜貨應優先交中華民國船舶承運」。	原條文因政府機關及公營事業機構採購物資與「國貨國運」之規定不相關，及配合自由化趨勢予以修正。
航運獎勵措施	第十六條規定「建造或購買現成船，除依法獎勵外...」	目前因自由化原則而修正廢止。

世界各國為改善貿易赤字、追求出超、保護發展中工業、維護國

家安全與穩定經濟及經濟利益重分配等經濟目的，而採取若干在動機及作法上可能遭到其他競爭國家非議的貿易措施，如補貼出口及限制進口或在法規上直接明文限制或保護，此也導致近年各國為配合自由化發展趨勢，多以間接補助代替直接補助等方式，盡量模糊產業保護政策之焦點，以避免引起外力之干涉。

政府對任何獎助措施的擬定，除基於公平性、經營效率、管理的實用性及經營方向之擬訂外，應以更具彈性且符合需要之補貼方式，配合政策需求及環境變遷，適時調整以達成政策目標。此外，並需衡量目前財政情況，經貿發展之需求，工業技術之良窳及國防政治等因素，評估是否能真正達到獎助的目的，以繼續謀求財務、經營之改善，降低營運成本，並提高服務水準。但台灣海島型經濟之發展型態，因土地面積狹小且資源有限而人口密度極高，為求改善國家經濟及提高國民生活水準，故發展以出口導向之貿易路線及經濟政策，藉船舶運輸並促進國際貿易之發展，故航運與貿易經濟之關係可說是息息相關。

近年我國為配合國際化、自由化潮流，相繼於民國 76 年取消許多海運獎助補貼優惠措施，以往國際上補貼主導船舶及航運市場價格之戰，海運先進國家認為補貼是造成不公平競爭之根源，也阻礙造船產業及航業之正常發展，因此多提倡自由化，希望打破開發中國家濃厚的保護主義色彩。雖然廢止不正常補貼已成為各國間之共識，但基於自利因素，尚僅停留於希望能著重於限制他國實施的補貼政策，而非自我約束之行為。

考量目前國際化、自由化及國際情勢之影響，在振興航業發展的策略上，應以增進營運效率及服務功能為主，但國輪船噸過低可能影響到國際貿易發展及商業經營，無法保護國人貿易及國防安全及外匯收支平衡等問題，結果只得聽任外國航業之支配宰割。唯海運競爭力的提升，才足以維持海島型國家經濟貿易之獨立自主性，就我國而言，國輪發展政策自有其必要性。

5.2 國輪政策推動方向研擬

綜觀未來國際航運市場，必須更朝向高度開放和自由化，面對外國籍航業之競爭壓力，只有在國內建立和實施健全的國輪政策，才可確保國輪之生存空間。因此，須在整合自由化和國輪發展航業的整體政策目標考量下，研擬出一套兼顧國輪永續發展與以競爭促進經營效率之航業發展政策。

自由化政策應在國際平等互惠原則下進行，以台灣目前所處特殊之地位及經濟發展條件，尤其在海權的掌握與鞏固上，仍值得深入探討。也因此必須先行權衡有關「國輪保護政策」與「自由化政策」之輕重，基於航政管轄權之維護及國家安全等國輪政策目標考量，健全的輔導國輪發展政策仍應列為重要之施政方針。

實際上國際間不乏航運保護之例，如美國不僅遠自 1920 年的瓊斯法案（The Merchant Marine Act of 1920，美籍船舶始擁有沿岸商運權），近至 1998 年的海運法均持續其國內航運保護主義，在開放的歷史與經驗上，我國不若美國在航運發展上有充足的經驗、資源豐富等籌碼，在我國積極開放門戶進入 WTO 面對全球競爭之際，美國的航業保護主義政策主張，應該是一個很好的參考。

5.2.1 航商建議國輪政策推行方向

近年來國輪船噸流失已是不爭的事實，根據海聯總處所提出之報告²⁷指出，我國輪較諸外輪有五大不利競爭因素包括：

1. 需向政府繳納較多稅賦。
2. 需受政府主管部門所訂「船員法」及就業服務法、民刑事法規之規範，僱用薪資較高之本國籍船員。

²⁷ 摘自中華日報船期版 88 年 3 月 9 日報導。

3. 受「船舶法」等法規及我國非聯合國會員之影響，必須加入中國驗船中心（CR）以外之第二船級協會（CLASS），以致成本提高。
4. 國統綱領及兩岸人民關係條例之限制，國輪不得至大陸港口裝卸大陸地區廣大進出口貨物。
5. 據行政院頒佈「全民防衛動員準備實施辦法」第八章交通動員準備之規定，國輪列為戰備動員之主要運輸工具，因此國際間銀行對國輪融資，往往拒絕貸款，縱或同意融資亦大幅提高利息，以致增加航商資本支出。

海聯總處強調國輪業者雖受上述五大不利競爭因素之限制，仍以「根留台灣、台灣優先」為己任，將其船舶懸掛國旗揚帆四海，惟目前在國輪獎勵措施逐漸減少情況中，交通部所推行之「船貨配合措施」在諸多海運政策中可說最具實惠，故希望政府及公營事業能繼續實施國輪貨源保障措施，對國輪政策應具有正面效果。而代表全國航商之全國船聯會，更呼籲新政府應本於海洋立國精神，將航運事業視為策略性產業，適用獎參條例，儘早恢復對國輪的多項獎助措施，並准予國輪參加大陸市場，一如目前的台港航線模式²⁸。根據船聯會建議之政府施政方向，主要如下：

1. 比照台港航線模式，准許國輪以不掛旗方式參加中國大陸航運市場。
2. 依策略性行業給予國輪稅捐上之優惠，將整船納入投資抵減或另定國輪優惠辦法，並積極與各國交涉簽訂互免海運所得稅協定。
3. 善用航港服務費，以籌措造船融資基金及營運補貼基金。
4. 加強培訓我國船員，並以實施船員役代替兵役，以提高其上船

²⁸ 摘自 200028 期航貿週刊，「林省三呼籲新政府重視海運產業」

服務意願。同時，亦放寬國輪雇用外籍船員之限制，以降低國輪營運成本。

5. WTO 尚未談及海運服務，國貨國運尚屬可行，至少要以貿易條件爭取國輪承載機會。

5.2.2 交通部施政方向

國輪航商原享有的租稅優惠及造船融資措施，因涉及國家整體財政考量及國際化、自由化趨勢而逐漸取消，而國輪經營兩岸航線則因涉及大陸政策及國家安全之考量而不能通航，此皆非短期內可以解決之爭議。因此，為營造短期內有利國輪經營之發展空間，交通部於 88 年 6 月舉行「研擬獎勵國輪發展政策」座談會，希望凝聚各方共識，以具體落實船員培訓、設立航港基金及公營事業政府機關船貨配合措施等多項工作，至於有關租稅優惠及兩岸通航問題，因分別涉及主管機關財政部及政府現行大陸政策，交通部將列為長期目標進行部會協商。

前交通部政務次長陳世圯也在「我國航運業發展與未來措施之展望」²⁹一文中，明白指出我國輪目前之經營困難與未來之施政方向。其認為我國輪大量外移改懸權宜船之主因，諸如高額的營利事業所得稅之課徵、需僱用高成本之本國船員、船舶通常需使用雙重船舶檢查證書、負擔戰時被徵用之義務及不得經營大陸航線等。並指出我國政府為突破國輪經營困境，配合我國航業政策之基本政策，交通部未來將持續研議相關稅賦減免、僱用船員、船貨配合、海運補貼、兩岸航運、驗船證書、國輪動員補助及造船融資資金來源等行動措施以資配合。

根據交通部航政司所提出「研擬獎勵國輪發展政策」之報告指

²⁹ 陳世圯，「我國航運業發展與未來措施之展望」，海運月刊，1999 年 7 月。

出，要解決國輪目前營運困境，政府研擬之措施如下：

1. 稅賦方面：獎勵購、建船舶得有五年內抵減百分之五至百分之廿五的所得稅優惠，並研究國輪船隊航行大陸港口可行性及減輕驗船費用負擔等。
2. 船員培訓方面：積極進行報務人員轉任甲級船員、STCW 九五船員訓練、船員替代役等計畫之推動，以減少國輪「用人」成本。
3. 儘速設立航港基金：精省後之省交通建設基金（以商港建設費為主）及港口相關基金將計畫整合併入航港基金，該基金將運用於補助國輪購、建船舶利息補貼及貸款所用。
4. 公營事業政府機關船貨配合等方向：即人、錢、貨三方面兼顧進行。交通部已與行政院公共工程委員會就其草案詳細內容做最後協商。

另航政司根據上述結論，也草擬「航業發展與造船獎助實施要點」草案，其內容主要為促進航運事業發展，增加國輪船隊、協助航商船舶購建的資金籌措，及獎助國內造船等事宜，其資金來源為「交通部交通建設基金航港建設子基金」，依該要點獎助對象以下列優先順序核予獎助：

1. 在國內新建造，並懸掛中華民國國旗之船舶；
2. 在國外新建造，並懸掛中華民國國旗之船舶；
3. 購置新船、並懸掛中華民國國旗之船舶；
4. 購置現成船（十年以下船齡），並懸掛中華民國國旗之船舶。

其獎助期限為造船期間獎助最長為兩年，交船後之獎助最長為十年；受獎助之國輪改掛外國旗，其獎助即行中止。至於造船或購船融資獎助利率，船東負擔之融資利息以年利率百分之五點五為上限，並按實支利率支付銀行，超出上限部份，由本獎助資金來源補貼。另有關造船或購船融資利息差額補貼作業，則依下列規定辦理：

1. 船東依據本要點所規定之造船或購船融資利息差額補貼標準與範圍，擬編下年度所需利息補貼概算，於每年八月十五日前函報交通部彙整編列預算。
2. 船東每次申請造船或購船融資利息差額補貼，應備函向交通部申請，並檢附該項利息差額計算表及銀行付息通知單（應詳載融資金額、利率及計息期間）影本，經交通部審核通過後逐期撥付貸款銀行。
3. 交通部應組織審查委員會，執行獎助申請案之評審。

5.3 現行國輪政策檢討與未來推動方向

5.3.1 國輪政策推動之兩難性

國輪政策之推動因內外競爭環境之限制，而產生政策推動上的困難（表 5.3）。事實上，自民國七十六年廢除「貿易、航業及造船配合實施方案」後，國輪政策已漸漸形成名存實亡之現象，從此未再有明確政策指導方針，國輪政策方向卻隨著環境變遷而因應變更，如「境外航運中心」之推動，雖可促進兩岸關係之進展，但其基於政治現實而限制國輪的參與，也間接鼓勵權宜船之使用，此即為國輪政策未明確訂定，導致航商無所適從而必須「在商言商」。

以往主管機關一再強調國輪存在之必要性，如「運輸政策白皮書」中希望能「提升國輪競爭力」，短期間擴充汰換國輪船隊，長期提升國輪在國際海運市場佔有率，但卻一直缺乏宣示性如類似「國輪政策白皮書」等之政策執行方針，國輪船隊之「使命」及「目標」無法建立，策略執行成果無法評估，當然也無法回饋修正未來政策之執行方向。因此，未來仍待主管機關能進一步明確訂定「國輪發展政策」，以彌補民國七十六年以後國輪發展政策之空窗期，在「國輪使命」與「國輪目標」確立後，能隨著未來環境之變遷，據以因應修正政策執行方向，以避免政策執行方針搖擺不定。

表 5.3 國輪政策推動之兩難性

政策方向	鼓勵推動原因	窒礙難行原因
租稅問題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國際間各國對國輪各種保護措施仍持續進行中。 2. 國輪船隊缺乏實質獎勵措施，誘因不足。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 財政赤字、國家預算有限，使財、主、立法等單位之支持與補貼預算之分配、編列受限。 2. 產業升級不能一直依賴租稅獎勵措施。 3. 航運補助金政策恐會造成經濟福利水準之下降，補貼財源之籌措及運用方式，也仍待商榷。
船員問題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考量國內船員就業問題，及為避免船員發生斷層問題，仍須保有本國籍船員。 2. 船員短缺，恐將影響我國航業之發展。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 船員替代役未獲內政部支持。 2. 國人上船意願低落，船員供需嚴重失調。 3. 受限國內船員相關管理法規限制，使船員成本居高不下。
航線限制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 大陸經濟腹地廣大，貨源充足。 2. 兩岸貿易依存度極高，有經濟互補之特性。 3. 部分國輪航商因不能航行大陸而紛紛出籍，引發主管機關重視。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 必須尊重兩岸政策主管機關陸委會之權責，尤其政治議題部分。 2. 兩岸直航議題為兩岸政策之一環，必須在有尊嚴及平等互惠原則下，方得進行。
國貨國運	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以往實施成效頗佳，值得推動。 2. 「船貨配合措施」最具實惠，實施國輪貨源保障措施對國輪政策應具有正面效果。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可能違反 WTO 各項原則，而遭受國際上其他國家質疑或干涉。 2. 必須符合工公共工程委員會有關「政府採購法」之相關規定。
國輪國造	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中船仍有建造大型船舶之能力。 2. 日、韓等國皆支持並推動造船融資政策，可以仿效。 3. 主管機關研擬「航業發展與造船獎助實施要點」草案，協助航商船舶購建的資金籌措，及獎助國內造船等事宜。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 造船補貼之合理性仍受質疑，可能如韓國一樣受到歐盟或 OECD 等國際組織之干涉。 2. 中船之國際競爭力不足。 3. 補貼財源之籌措及運用方式，仍待商榷。 4. 政府政策上未予配合支持。

另有關國輪政策補助財源之規劃，基於國內財政、主計等單位仍須考量對國家整體資源作合理有效之分配，主管機關必須儘速研擬完善相對的國輪發展相關財務計畫，提出有關經貿與航業產業發展絕對關聯之結果，以說帖形式，設法說服財政、主計、立法等相關單位，能儘速同意編列國輪船隊優惠補貼之相關預算。

國輪船隊在國際海運市場之經營能力，影響我國進出口貨運運價及其服務水準極為深遠。近年由航政司對國輪船舶之統計資料中可發現，國籍船舶噸流失問題日形嚴重。船籍問題並非航商之目標，而為達成目標之手段；當掛國旗之條件不能符合公司營運目標時，航商必然改籍。

船舶登記為權宜船之因素甚多，主要為稅賦因素、營運成本、資金籌措、營運航線與區域及行政效率因素等。一般而言，船舶在國際間航行並不因國籍而有特殊之營運航線或區域的限制，除非是受政治因素、戰時航運需要、內河航行或國內航線攬載客貨經營及貨載優先權、行政效率等因素影響。而我國航業受營業航線及區域之限制，尤以不能進出急速發展、潛力雄厚之大陸市場影響最大。

5.3.2 船員問題

國內船員供需嚴重失調，國籍船受限國內船員相關管理法規之限制，使營運中船員成本部分居高不下。根據全國船聯會於 87 年 8 月 24 日函送交通部有關國內船員供需之調查統計，近四年來，國籍甲級船員因退休、轉業而大量減少，而國內各航商之船隻（含權宜籍船）卻有實質之增加，其間雖有新進甲級船員及外籍甲級船員之補充，但仍距需求短缺約六百二十人，以致國內出現船員供需嚴重失調現象，此亦為國人所有新建船舶或現成船改懸權宜旗之最大因素。

國內船員欠缺之問題若不加以解決，恐將影響我國航業之發展，而交通提出之「船員替代役政策」方案也一波三折（表 5.4），因此，船聯會希望交通部體恤國輪營運之艱困，儘速研修外籍船員僱用許可及管理辦法第八條第三項，將國輪甲級船員之僱用外國籍船員之人數調整為「艙面部及輪機部，每船得各僱用二名，但不得擔任船長、輪機長職務」，以符實務之需。

國輪航商在國內船員供不應求及減輕營運成本壓力下，業者希望政府能放寬僱用外籍甲級船員之限制，交通部在不影響業者營運之前

提下，也同意審慎考量此建議³⁰。國輪航商基於國內船員供不應求，建議交通部放寬僱用外籍甲級船員至大副及大管輪層級，僅係解決此項問題短期治標之方案，長期而言，必須審慎考量此舉是否會造成國內船員斷層之現象；而治本之道唯有落實海事教育精緻化，提升海事院校學生上船意願才能根本解決此一問題。

³⁰ 摘自台灣新生報船期版 87 年 9 月 2 日報導。

表 5.4 船員替代役政策協商過程

時間	政策協商經過	內容說明
1998. 11	內政部初擬社會替代役構想，全國船聯會建議內政部、國防部、交通部配合納入船員替代役。	替代役實施範圍包括科技、消防、警察、社會服務、醫療、教育、海外合作與環保等。 船聯會比照韓國現行辦法，同意海事院校航輪科系畢業生服務於國輪，並可抵充兵役年限。將海事院校航輪科系畢業生服船員替代役，能納入擬議中之社會役實施範圍內一併實施。
1998. 12	交通部根據內政部規劃的兵役替代役專案，研擬「交通部科技（船員）替代役實施計劃草案」	針對各公民營船舶運送業經營的國輪，以服務期間四年折抵兵役，船員役服務期間薪資將依各公司僱傭契約辦理，並視實際需求人數由各公司向交通部提出申請，服船員役資格，需海事大專院校航輪相關科系畢業生，由交通部訂定辦法甄試錄用。另船員役需求人數將由各公民營船舶運送業者依實際需求人數，向交通部提出申請。
1999. 3	行政院日邀集相關部會召開研商船員替代役相關事宜會議，受內政部質疑。	內政部提出船員役範圍涵蓋船員服務於民間企業所屬國輪是否能納入社會役範圍仍有待釐清，會中決議將提交行政院政務會談再進行討論。
1999. 4	交通部重擬「船員替代役實施計劃」	建議將本計劃所甄選之種子船員，納入兵役替代役之一般科技役（交通技術役）中辦理，由交通部統籌規劃，以解決國內船員不足問題及提供國防基本兵源。
1999. 4	交通部所研擬新的「船員替代役實施計劃」二度被內政部質疑而退回。	將船員役納入一般科技役（交通技術役）中的方式，再度被內政部打回票。
1999. 4	交通部研擬說帖，積極爭取將船員役納入替代役。	若獲內政部同意併入兵役替代役中辦理，從民國八十九年起，交通部每年將甄選四十名海事大專院校應屆畢業生，在交通部簽訂合作計畫的國輪船隊上服務。
1999. 4	行政院日召開政務會談，續就兵役替代役方案進行研商。	交通部報請行政院審議的船員役方案，主要是針對各公民營船舶運送業經營的國輪，以服務期間四年折抵兵役，船員役服務期間薪資將依各公司僱傭契約辦理，並視實際需求人數由各公司向交通部提出申請，服船員役資格，需海事大專院校航輪相關科系畢業生，由交通部訂定辦法甄試錄用。
1999. 6	國民大會舉辦「兵役替代役是否入憲」公聽會。	政府相關主管機關及學者在公聽會中表示，應將替代役入憲，並明文區分以兵役為主、替代役為輔。
1999. 8	行政院核定內政部所提報的社會與公共服務役。	預計 89 年 7 月實施，屆滿一年再檢討交通部所提報的「船員替代役」。

5.3.3 兩岸通航之國輪限制

兩岸經貿關係持續發展，對兩岸直航需求日漸升高，而國輪航線及區域仍受限政治因素束縛，禁止經營兩岸航線業務。目前兩岸船舶依法均須由政府主管機關頒發國籍證書，但依目前政治情勢，雙方很難互相承認對方船舶之國籍。因此「境外航運中心設置作業辦法」之推動也僅限於權宜船，以為兩岸通航「方便」解決之道，但此也打擊航商支持國輪政策之誠意，影響國輪登記之意願。

目前國輪無法從事兩岸貿易貨物之攬載，航商多將新建船舶懸掛權宜船旗或將船舶出籍，此種現象在近年來國輪船噸變化已漸浮現，未來恐更明顯。因此，交通部應積極協調兩岸政策主管機關行政院陸委會，研究國輪船隊航行大陸港口之可行性，除擴大現行境外航運中心貨櫃運輸範圍及功能外，另應擴及不定期船散裝運務，使國輪船隊多一些吸力，少一些推力。

5.3.4 國輪租稅獎勵問題

78 年廢除「獎勵投資條例」之際，國內產官學界曾為企業投資的各項租稅是否減免而產生激烈的爭辯，最後政府在兼顧企業投資意願及產業升級的前提下，決定廢止過於浮濫的選擇性租稅優惠，而改以獎勵有助於產業升級的「功能性」活動，包括自動化設備投資、研究發展、人才培育、自創品牌等。並針對高科技等重要事業給予個人及企業投資抵減及股利緩課的租稅優惠。據此，航運業除新造船舶的自動化或防治污染等設備得以適用減免外，在稅賦負擔上並無法得到完整的優惠獎勵，不啻增加其營運成本。

部分經濟學者認為台灣經濟發展到今天這樣的程度，早已超越了依賴租稅獎勵來促進產業升級的階段。而營造一個可以普遍適用於各類產業的低稅賦、無障礙、公平競爭的大環境，遠比選擇性地給予特定產業高度的租稅減免優惠，更有助於提升經濟效率及產業升級。而

且選擇性之標準見仁見智，目前國內產業傾向高科技產業之發展，對於提供經貿基礎服務的航運業，卻反較不容易獲得重視。

航業發展對經貿重要性不容待言，而經營國際航線業者靈活的調度經營管理，使我國航運公司在國際航運有舉足輕重之地位，如長榮集團及陽明海運公司等分居世界船公司排名第 3 及第 18 名；近洋航運業者如萬海、立榮等航運公司亦在亞洲區域航線名列前茅。也因為此傲人的成績，讓人很容易忽略航業所面臨之競爭，甚至生存問題。

我國正積極推動參與國際組織，從近年國際化、自由化等國際規範來看，基於體察國際貿易之所趨，配合加入世界貿易組織之承諾，已經逐漸調整不適當的租稅獎勵措施。各國在遵循不歧視原則下，取消對特定產業的補貼及優惠待遇，已是大勢所趨。因此，以往經濟部一直希望能繼續配合「國輪國造」策略，來扶植國內造船等相關工業之發展，但經濟學理上保護類似「幼稚產業」此種似是而非的貿易政策頗受質疑；而在「貿易、航運及造船配合實施方案」政策之階段性任務，必須配合自由化政策而改弦易轍時，使「國輪國造」或「國貨國運」等政策面臨諸多挑戰與質疑。在加入 WTO 後面臨的海運談判壓力下，也使國輪保護政策焦距更為模糊。

因此在航運施政目標上，除繼續「輔導國輪公司購建船舶，擴充船隊，強化海運國際競爭力」外，另需「加強國際海運交流與合作，增進與各國海運關係」³¹。而參與國際海運組織，增進與各國海運事務方面之合作，並配合我國加入 WTO 持續與各國進行海運服務諮商，以爭取對我國航運最有利之地位。繼續進行與我國經貿往來各國洽商互免海運所得稅協定，以減輕我航運業經營成本。強化國際航運市場調查，資訊蒐集，結合所有航運有關團體共同推廣海運之研究工作，有效掌握國際航運經營環境之變遷及國際海運立法動向。基於上述考量，未來在航運發展方面更應該秉持新經營管理觀念，而政府的

³¹ 中華民國 79 年至 84 年重要交通施政統計，P112，交通部編印。

產業發展政策乃至航運發展政策，皆須全盤檢討修正，如有關促進產業升級條例及相關航運法規等。

基於國內財政當前面臨之窘境及資金運用的排擠效應，現階段政府仍可能將租稅減免的範圍盡量縮小，並以獎勵具有「外部經濟」效果的活動為主，亦即恢復促產條例原本強調「功能性」獎勵的精神，特別是針對有益企業升級再造的研究發展及人才培育活動。也因此，航業除船員人力資源培育外，仍可能被排除在租稅獎勵範疇之外。

從中、長期來看，政府對於各產業的各項租稅優惠，均須符合國際之規範，並應回歸正常稅制，而以航業服務之特性，很難與所謂重要科技產業及重大投資此等被視為具有創新力的產業投資，以及具有高度「外部經濟」的公共事業投資相提並論。航運業既不被視為必須要鼓勵升級的產業，當然也不能奢望財政機關會通過國輪稅賦之優惠方案。

事實上經過若干年在國際競爭環境的營運「檢驗」，航運業者仍能屹立不搖。經營國際航運業者發揮了經濟學上四大生產要素之一的「企業才能（Entrepreneurship）」，結合其他要素使經營效能得以真正發揮，才使業者仍能屹立不搖於國際舞台上。面對高度競爭新世紀的來臨，不論是被動性或自發性均應體認到必須徹底揚棄對政府的依賴，才是企業「贏的策略」，也是國輪能否永續發展的關鍵所在。

5.4 國輪船隊發展方向研擬

現階段我國航商基於生機考量，紛紛改登記權宜船或與外商策略聯盟，以規避本國船舶所受之諸多限制。但長遠觀之，權宜船畢竟屬權宜之計，其將對我國航業發展形成變相打擊，造成長期發展之不利情勢。由於國輪船隊的發展，對國家的生存、海洋的發展、經濟的完整性等均有關鍵性的影響，所以堅持發展國輪，應仍是政府不變的政策目標。

歸納前述政府施政方向及業者之看法，未來國輪政策之推動，仍須從解除法規限制及增加獎勵兩方面著手（如圖 5-1），在解除限制部分主要為研議相關僱用船員措施、船貨配合措施、兩岸航運政策措施等；另方面則以政府政策推動補助之方式，加強國輪船隊之競爭力，諸如：研議相關直接海運補助措施、造船融資措施或間接補助方式如：研議稅賦減免措施、研議國輪動員補助措施方案等，茲將我國國輪整建方向說明如下：

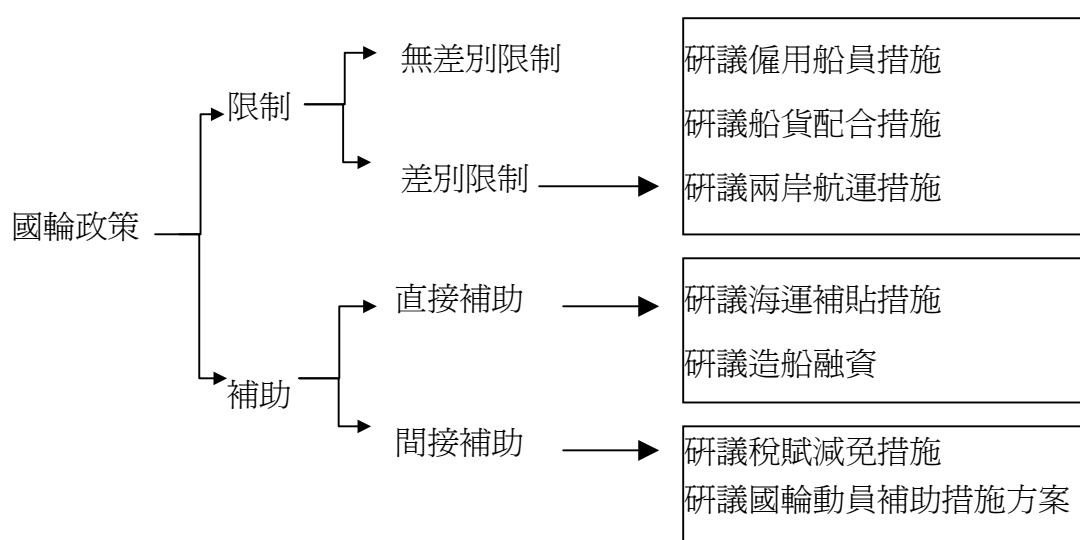


圖 5-1 我國國輪政策研議方向

一、研議僱用船員措施：

海上工作因具有 1.離家性 2.離社會性 3.工作場所不固定性 4.海上風險不確定性等，造成目前我國船員市場供不應求，船員招募不易，海上人力資源明顯不足，選擇素質良好之船員亦日漸困難。因此，除持續推動實施「交通部船員替代役實施計劃」及輔導報務人員轉任甲級船員外，並配合「STCW 1995 修正案」辦理船員訓練，以提高船員素質，使其符合國際公約之資格，能於航行國際航線的商船服務。

二、研議船貨配合措施：

在現有航業法架構下，建議協調公共工程委員會研擬相關船貨配

合辦法。以避免原有實惠之國貨國運保護政策，因違反政府採購法之實施而停滯。另須在進入 WTO 後，持續研議符合 WTO 各項原則下的因應之道。

三、兩岸通航方面：

目前國內航商經由兩岸境外航運或兩岸三地作業方式，航行兩岸雖已行之有年，但僅限於國輪船公司所屬之權宜船；散裝貨輪運載大陸進口物品（如裝運大陸自澳洲進口之煤炭）依目前法律上並不許可，而該類運務裝、卸貨港均不航行台灣，且無國家安全之顧慮，但往往因無法航行大陸地區，若不是無法成交（Fixture），即租金被要求減價，使得航商經營困難。因此主管機關應積極協調陸委會，研究國輪船隊航行大陸港口之可行性，或將境外航運擴及不定期船散裝運務。

四、補助方面：

建議儘速成立「航港建設基金」，以補貼航商購船、造船等之融資資金財源。一般航商購置船舶，不論是新船或現成船，其資金通常需自備 20%來自銀行或政府以外之資金，另貸款 80%仰賴是否能向銀行或政府指定之金融機關貸款。如政府無船舶融資計畫，則須向國內外銀行貸款，但以國輪之身分向國內外銀行貸款，常不容易獲得資金或貸款條件不佳。

補貼可能使資源配置無效率，也容易使業者失去改善財務及經營策略的動機及意願，但站在政府及業者的立場，均認為補貼有其必要性，一則基於國防安全意義，再則強大海運競爭力作為貿易發展的後盾，才足以維持海島型國家經濟貿易之獨立自主性。

五、動員補助：

仿美國之 A Contingency Retainer Program，協調國防部對國輪編列營運補助。國輪列為戰備動員之主要運輸工具，因此國際間銀行對國輪融資，往往拒絕貸款，縱或同意融資亦大幅提高利息，以致增加

航商資本支出。相對於美國的做法，其依據 1993 年制定之「海運安全及競爭力法案」，由運輸部以補貼方式建立美籍商船之「海運安全船隊」，提撥預算給予合於補貼條件之船舶，俾於國家緊急或戰時支援國防事務，以此鼓勵船公司繼續以國輪方式營運。

六、產業型態方面：

近年來國際科技競爭與市場統合的態勢日益明顯，產業資訊之蒐集與分析已成為企業強化競爭力的必要工具。有鑑於此，經濟部技術處提供產業界產業資訊服務，包括了對產業、產品、廠商、技術四大層面的深入分析與探討，經濟部技術處為提供我國產業競爭力，促成產業升級並進行「產業技術資訊服務推廣計畫(ITIS, Industrial Technology Information Services)」，並且主要提供策略性產業相關的競爭優勢如下：

1. 租稅獎勵：以鼓勵廠商從事自動化之研究，人才培訓，購置自動化技術及設備。
2. 優惠融資：由行政院開發基金及中央銀行提供部分優惠融資協助廠商購置自動化機器設備。
3. 設備開發：提供補助款及配合款鼓勵民營企業研究開發自動化設備。

然而，海運業目前並未納入此項計畫當中，使海運業相對於其他產業處於弱勢地位。因此，建議可將我國海運業納入經濟部輔導之策略性產業中，並享有租稅獎勵及優惠融資等利基。

第六章 結論與建議

6.1 結論

一、確立國輪使命與目標 (Mission & Objective)

為解決國輪船隊發展面臨之問題，仍須先確立國輪發展之政策方針，以及國輪之「使命」與「目標」，再行檢討國內外競爭環境並加以因應，而主管機關未來在評估實施國輪政策之成效後，也得據以回饋修訂未來政策執行方向，以期國輪政策目標之達成。本研究研擬我國國輪之使命與目標方向如下：

使命(Mission)：	目標 (Objective)：
1. 提升國輪競爭力、加強與各國海運關係。	1. 國家安全：國家緊急狀況下時有船隊可供利用。
2. 透過有效競爭之海上運輸，促進我國經貿之發展。	2. 促進經濟發展：減少海運成本、擴大經濟效應、協助建立亞太營運中心。
3. 保護我國策略性海運利益，促進我國成為亞太運籌中心。	3. 輔導產業發展：防止不公平競爭、輔助新興航業、支持相關產業如造船業、提高整體競爭力。
4. 在健全市場機能下，鼓勵發展財務健全、並能有效運用，且符合國家安全需要之國輪船隊。	4. 提升國輪在國際海運市場占有率。
	5. 解決兩岸航運問題。

二、持續研議相關國輪獎勵措施以維持國輪競爭力

目前我國國輪除因經營因素轉籍外，甚至於造船之際就不考慮登記為國輪，此更突顯國籍船舶登記意願低落問題的嚴重性。國輪出籍之主因如課徵高額營利事業所得稅、需僱用高成本之本國船員、需使用雙重船舶檢查證書、負擔戰時被徵用之義務及不得經營大陸航線之限制等。未來國輪政策之推動，仍須從解除法規限制及增加獎勵兩方面著手，在解除法規限制部分主要為研議相關僱用船員措施、船貨配合措施、兩岸航運措施等；另方面則以政府政策推動補助之方式，加強國輪船隊之競爭力，諸如：研議相關直接海運補助措施、造船融資措施或間接補助方式如：研議稅賦減免措施、研議國輪動員補助措施方案等。

三、短期需政策支持以提高國輪市場佔有率；長期則營造一個合理健全之國輪經營環境

目前國輪政策之推動因內外競爭環境之限制，而有政策推動上的困難，主要仍有租稅問題、船員問題、航線限制等問題，以往國貨國運政策、國輪國造、貨載保留等獎勵及扶持措施也必須因應自由化趨勢而逐漸縮減改變。國輪政策乃屬整體航業政策之一環，權衡有關「國輪保護政策」與「自由化政策」之輕重，基於國防安全、海權之維護及整體經貿發展之需求，配合航政管轄權之維護等國輪政策目標考量，健全的輔導國輪發展政策，仍應列為未來重要施政方針之一，此與國際多數海運發達國家之國輪政策方向相類似。未來在利弊權衡之間，實有必要繼續維持國輪之存在，並有待主管機關進一步明確訂定出國輪發展政策，俾據以全力支持與推動。

6.2 建議

一、確立國輪發展政策方針

目前我國航業政策正處於國際化、自由化趨勢及傳統航業保護主義爭議未定型之階段，一方面，國輪業者面臨國際競爭及經濟不景氣日趨激烈之衝擊，頻頻提出建議希望爭取政府優惠與補助措施；另一方面，政府基於整體產業發展及貿易自由化政策的考量，則不認為有任何急迫的理由，要對國輪有特別之優惠，而之所以會導致國輪政策搖擺未定，最大的關鍵在於缺乏強有力的政策理念。

產業政策方針主宰企業之生存發展，國輪發展除從國家整體經濟層面考量外，實應另從戰備動員或徵召需要之「國防安全」等目的來思考，因此，維持國輪船噸是否確為必要的政府干預行為，似乎為肯定的答案。因此，未來應在明確的國輪使命與目標下，確立國輪發展政策之方針，俾供恪遵不悖。若此，應有下列三項工作亟待立即推動，以填補因應此國輪政策空窗期間對國輪船隊所造成之衝擊。

(一)成立航政局

航業法明文規定成立航政局以掌管全國航政業務，而目前仍以交通部航政司主管全國航運行政及航港事業，並負責航運政策、法令規章之釐定建議和業務執行之督導。現行航政司編制人員少而有責無權，相關國輪政策之推動無法步入正軌，甚至在爭取預算分配之際也有心無力。而目前若干航政法規可能已不合競爭環境之需求，政府市場監督的角色扮演與制衡監督力量，也常因航政局未能成立主導而偏差或乏力。因此，建議應儘速成立航政局，以加強其對航業政策之規劃、航業督導考核及營運管理之功能，並通盤檢討不合時宜之相關法規，以利國輪政策之務實推動。

(二)將國人擁有之權宜船納入登記管理

依據 ITF 對權宜船之定義指「某船的受益擁有權和控制權屬於其懸掛國旗以外之國家」，因此，船主的國籍與該船的船籍是否一致為認定上的主要依據，國際間亦針對 Flag of Registry 或 Country of Ownership 分別統計加以區分，國人所擁有的權宜船，其受益擁有與控制權仍屬國人所擁有，建議可參酌中國大陸做法，要求業者將國人所擁有之權宜船進行登記並納入管理。

(三)建立輔導國輪發展政策法源

目前政府各項輔導航業發展政策的依據，尚依附於如「航業法」、「促進產業升級條例」等法律中，並無獨立之法源來統籌航運發展政策，以致雖經過繁雜費時的跨部會協調後，也不一定有預期成果產生，而對於業者而言往往緩不濟急，故可考慮研訂「國輪發展條例」，以確立航業與國輪發展政策之推動。

(三)積極主動行銷國輪政策

綜觀今日國際航運仍停留於國家本位主義階段，各國航業經營與發展，仍有賴國家政策之推導，政策仍以主觀需求為目標，

以客觀環境為基礎，換言之，航業乃至國輪政策之擬定，必須落實，如主管機關研議之國輪發展政策中，牽涉各部會間相關權責諸如：各種稅費融資補助措施，須經財政、主計、立法院等相關單位同意，船貨配合措施可能牴觸公共工程委員會主管之「政府採購法」，動員補助措施需國防部配合編列預算，兩岸通航措施須考量陸委會大陸政策之執行，雇用外籍船員需配合勞委會就業政策、船員替代役措施也需內政部的協助等等。因此，必須通盤計畫積極進行跨部會協商，全面尋求行政院支持與各部會之配合。

二、解決輔導國輪政策之資金財源

為創造有利的航業經營環境，實亟需政府積極的輔導配合，而除前述航業立法、跨部會協商等行政協助外，最重要的還是各項國輪補助及優惠政策之配合：

(一)研擬政策說帖，促成預算編列

主管機關應研提國輪政策的具體投入產出效果之相關財務計畫，讓財政、主計、立法等相關部門瞭解國輪政策效果何在，例如增加船噸，可產生運費降低之利基，創造經貿活動之附加價值及稅源；另說明若無國輪國造，國貨國運等相關國輪政策，可能導致國輪出籍及政府稅收之損失等負面影響，促請同意編列國輪船隊優惠或補貼之相關預算。

(二)研議各項發展國輪相關補助獎勵措施

考慮提撥部分「航港建設基金」作為輔導航商的經費來源，透過相關基金補助國輪購、建船舶利息補貼及融資貸款所用。其他配合各部會預算之編列，尚可提供投資租稅減免、造船及技術研發獎勵、船員替代役計畫、成立航業專業銀行等經費。另可在國家動員補助方面比照美國設立營運差額補貼（Operation

Difference Subsidies, ODS) 或海事安全計畫 (Maritime Security Program, MSP) 等方式，給予適當艘數船型國輪補助，提供預備性軍運之能力。

(三)開放外資投資國輪

開放國外服務業進入國內市場，將可促使服務業整體技術水準與品質的提昇，對消費者福利及所有企業整體效率的提昇，都有助益。我國加入 WTO 後貿易量增加，也減少國際間之歧視，長期而言對航商應有一定助益。國內在配合自由化政策後解除若干外資管制規定，在競爭激烈航運市場中，許多航運公司更需國外資金加以挹注。實力較強的航運公司未來也可透過開放外資互惠方式，投資其他國家的航運公司，以提升全球營運之效率，更重要的是，開放外資投資對國輪船噸之成長將具有一定之效益。

三、降低國輪經營成本

(一)降低船員限制及減免稅賦等營運成本

在不影響國內船員就業及不造成船員斷層現象之前提下，應可適度放寬船員僱用之限制，並積極爭取實施船員替代役計畫。有關船員訓練、設備增設與維護、師資之進修等除持續加強外，並應與國際海運接軌，配合國際公約之施行。政府主管機關除持續編列預算與補助經費外，並盡量爭取諸如各種稅捐差別待遇、所得稅減免或優惠、航運營運補助、海軍補助、郵運津貼、戰時徵用船舶賠償、航業長期營運資金與貸款、折舊優待等補助方案。抑或可考慮減輕驗船費用，以減少國輪雙重船級 (Dual Class) 經費等營運成本負擔，並積極與各國交涉簽訂互免海運所得稅協定。

(二)變更船籍登記制度

可參考仿效如挪威(NIS)、丹麥(DIS)、曼島(英國)等所謂「第二船籍登記制度」或新加坡 AIS「準權宜船制度」，提供船籍登記之足夠誘因；因時空轉變甚至可重新考量「第二船籍登記」制度之適用可行性，縱使無法吸引國際船東在國內登記，起碼設計提供足夠誘因使國人所屬權宜船回籍，若此，船噸應可增加。

四、減少國輪營業限制

目前獎勵與限制無法達成平衡，實難以滿足航商需求進而維持國輪船噸。發展國輪政策首重移除相關法規之限制，如將國家安全之目標置於國輪政策中，則需針對適用之航商予以獎勵；其他如解除國輪不能直航兩岸之限制，亦應考慮做為獎勵國輪的政策依據。未來，在建立穩固有效的國輪發展政策理念支持下，宜盡量減少以往以補助來管制運輸業之手段，積極創造有利的經營環境，並運用適當有效之策略，以解決相關船員、稅賦等營運成本問題及航線限制等政治影響因素，以吸引國輪回流或登記為國輪，才可維持國輪船噸，進而推動經貿之發展。

參考文獻

1. 中國海事專科學校，「我國發展第二船籍登記制度可行性研究研討會輯要」，1995 年 4 月。
2. 中華民國 79 年至 84 年重要交通施政統計，P112，交通部編印。
3. 中華民國交通統計月報 377 期，89 年 5 月，交通部統計處編印。
4. 中華民國航運學會，「航港新知簡訊」第十一期，中華民國八十九年七月號，P44。
5. 中華民國國籍船舶資料（歷年），交通部航政司。
6. 台灣新生報船期版、中華日報船期版，87 年 7 月~89 年 6 月。
7. 交通部航政司，「研擬獎勵國輪發展政策」座談會簡報資料，1999 年 6 月。
8. 交通部統計處，「交通統計名詞定義」，81 年 7 月。
9. 李振機，「權宜船籍問題之研究」，中國文化學院海洋研究所航運組碩士論文，1979 年 6 月。
10. 李彌、周和平等，「兩岸通航現況下國輪發展政策之研究」，航政司委託海洋大學研究計畫，1999 年。
11. 林光，Dr. John E. Ricklefs, Dr. Dieter Ha，「國輪之可行性策略分析及最適發展規模之策略評估應用」，航政司委託美商海嘉氏股份有限公司台灣分公司研究計畫，1997 年。
12. 林光，海運學，民 85 年第二版，華泰書局出版。
13. 林光、顏進儒，「國輪船隊發展潛力與最適規模分析」，行政院國家科學委員會研究計畫，1997 年。
14. 唐富藏，交通政策，民 78 年出版，華泰書局出版。
15. 徐國裕，「國輪商船人力資源與船員政策之探討」，船舶與海運 735 期，1997 年 9 月。
16. 國立台灣海洋大學海運學院，「第一屆兩岸航運科技學術研討會論文集」，2000 年 5 月。
17. 張勝雄，Dr. John E. Ricklefs, 等，「國輪發展之限制及潛力研究」，航政司委託美商海嘉氏股份有限公司台灣分公司研究報告，1996 年。
18. 陳一平，「從九八年世界前二十大貨櫃船公司排名看貨櫃運輸發展趨勢」，航貿週刊 9848 期，1998 年 12 月。
19. 陳一平、張志清，「成立國輪造船及購船融資基金之研究」，交通部運輸研究

所，1997 年。

20. 陳一平，「國輪出籍問題與因應對策之研究」，海洋大學航運管理研究所碩士論文，2001 年。
21. 陳世圯，「我國航運業發展與未來措施之展望」，海運月刊，1999 年 7 月。
22. 楊鈺池，「我國國輪海運競爭力之發展問題與因應對策」，航貿週刊 200015～20018 期，89 年 4 月 17 日～89 年 5 月 8 日。
23. 運研所與中華經濟研究院合辦「我國輔導航業發展政策之檢討—相關國輪獎勵及稅費減免措施之研究」座談會，2000 年 7 月。
24. 黃幼宜，「開放外籍船員的經濟效果」，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，1991 年。
25. 黃念國，「我國船員外僱之研究」，中國文化大學海洋研究所碩士論文，1980 年。
26. Alexander M. Goulielmos, Transport Policy, VOL:5.2 PAGE:115, "Flagging out and the need for a new Greek maritime policy", 1998.4.
27. Boczek, "Flag of Convenience-An International Legal Study", Harvard University Press, 1962, P2。
28. Fairplay Solution, "Newbuildings", 2nd December 1999。
29. Helen A Thanopoulou, Marine Policy, VOL:22:4/5 PAGE:359, "What price the flag? The terms of competitiveness in shipping", 1998.7/9.
30. Hofer & Schendel, "Strategy Formulation: Analytical Concepts", P47。
31. ITF, "FOC Campaign Annual Report", www.itf.org.uk.
32. OECD, "Maritime Transportation 2000", P30
33. Rex Toh, Sock-Yong Phang, Transportation Journal, VOL:33:2 PAGE:31, "Quasi-Flag of Convenience Shipping: The Wave of the Future", 1993.Winter.
34. S. Everett and R. Robinson, Maritime Policy & Management, VOL:25:3 PAGE:269, "Making the Australian flag fleet efficient: dysfunctional policy processes and the play of power" 1998.7/9.
35. T.-W. Lee, Maritime Policy & Management, VOL:23:2 PAGE:177, "Flagging options for the future: A turning point in Korean shipping policy?", 1996.
36. U.S. Department of Transportation Maritime Administration, "A Report to congress on U.S. Maritime Policy FY1996-FY2000", May 1998.
37. UNCTAD, "Review of Maritime Transport 2000", UN Publication.

附錄一

交通部運輸研究所與中華經濟研究院合辦八項議題座談會之--

「我國輔導航業發展政策之檢討-相關國輪獎勵及稅費減免措施之研究」座談會

一、時間：民國八十九年七月三十一日上午十時整

二、地點：交通部運輸研究所第一會議室（台北市敦化北路 240 號五樓）

三、主持人：林所長大煜

紀錄：陳一平

四、出席單位及人員：

交通部航政司 邱博士榮和

海洋大學 李教授彌

交通大學 陳教授光華

中華經濟研究院 黃博士耀輝

中華經濟研究院 林博士安樂（請假）

遠東操倉儲公司 廖尚文總經理（請假）

中華民國輪船商業同業公會全國聯合會 許洪烈秘書長

中華民國海運聯營總處 彭瑞華、黃曉晃

中華民國輪船商業同業公會全國聯合會 許洪烈

經濟部工業局 羅柏林

中華經濟研究院 黃博士耀輝

財政部賦稅署 陳淑倩

交通部航政司 邱榮和

本所運工組 林美霞

本所運管組 林代組長繼國、劉銘韻

五、討論題綱

1. 航業發展政策與國輪獎勵措施之推動方向。
2. 國輪稅賦優惠之爭議與解決之道。
3. 因應未來加入 WTO 及國際航運自由化之趨勢，國輪發展政策方向之探討。

六、會議記錄：

交通部航政司邱榮和博士：

- 1.以下發言內容僅為個人觀點和建議，不代表交通部意見。近年主管機關確實非常認真地執行政策，但結果卻不是很令人滿意，甚至包括研擬政策的幕僚也遭受很大的打擊。例如，今年原本爭取明年的「造船補貼」預算，其中涉及融資問題在經建會合議程序獲得同意，送到行政院卻因為財政困難的理由，使預算審查無法通過，這是交通部推行輔導國輪與航商的困擾。目前中船的未來，仍然有待經濟部和交通部跨部會的合作，才會有著力點，而目前許多國家仍然在執行類似的造船補貼，因此個人認為我國也應繼續執行。
- 2.未來比較可行的政策就是航業造船與貿易配合方案。但是不能單單只從經濟考量，只問國輪航商是否爭氣，是否經營沒有問題，作為給予國輪獎勵與否的根據。應當從「國防安全」之目標考量，從戰備動員或徵召的需要來思考。如美國這種崇尚自由貿易的海權國家，到現在仍在執行相關國輪保護政策。其次，有關兩岸直航問題，現在時空環境已經改變，也應有突破性的思考。換言之，國輪因為不能直航兩岸，應當可以考慮做為獎勵國輪的政策依據。
- 3.若是直接補貼不可行，則應思考如何減輕航商的成本，除了資金成本之外，營業費用的降低也很重要。第一，就是考慮降低船員的費用，准許國人可雇用更多的外籍船員。目前雇用外籍船員規定不得超過二分之一，個人建議可以在航商同意的前提下，設法調降這個比例限制，當然還需要和勞委會協商，以減輕對本國籍船員就業的衝擊。其次，維持設備購置的稅賦減免，而是否給予國輪靠港費用的優惠待遇，也可以考慮。另外，「商港建設費」改制為「航港服務費」後，從使用者付費之觀點，可以考慮提撥部分經費來建立「航港建設基金」，作為輔導航商的經費來源，目前政策似乎侷限於商港的建設用途，其實可以考慮擴充經費的用途。
- 4.關於如何避免出籍的問題，如果就商業或經濟角度來看，船隻出籍很難阻擋。交通部民國 84 年曾經研究過是否可仿效歐洲「第二船籍」的作法，結果並未推動。關鍵在於必須改變國輪硬性登記的制度。實施第二船籍登記制度對船舶收費雖然比權宜輪要高，但對維持一定國籍船噸仍具有相當的誘因。根據運研所的資料，顯示權宜輪比例超過一半以上，證明我國的船隻大部分都被迫出籍，因此如果要保有一定船噸的國輪，此種登記制度的建立也應考慮。

交通大學陳光華教授：

- 1.個人過去 20 多年來參與多次的政策擬定和執行，有很深的感觸，即交通部的政策一直搖擺不定。畢竟，「政策設計一定要有方針」，否則到頭來都難以落實，這也是目前航業政策的問題所在。
- 2.民國 42 年起到 66 年之間，政府擬定如何擴大船噸的相關計畫，因而慢慢走出自己的方向，早期船隊規模不斷擴大，又能配合貿易和造船業的發展。但 75

年後就自廢武功，因為過於強調自由化、國際化而失去方向感，以致目前政策多屬「枝葉」層面。

- 3.航業法已確定政策方針，因此，航業發展僅針對「航業法」落實即可。如日本成立「海運造船合理化審議會」，每年即針對個案作檢討、修正即可。而我國則沒有類似的計畫，在無法確定方針的情形下，無法掌握政策全貌，反而遷就環境而弄出一堆政策。因此目前就是要作「環境分析」，不必爲了環境的變化，而又衍生出政策。
- 4.希望主管機關能針對「航業法」檢討、修正。如加入 WTO、兩岸直航皆爲環境問題，而非政策問題。66 年制訂國貨國運、國輪國造的政策方針，無論環境如何變化，只要方針掌握，即可配合環境變遷去修正執行。
- 5.目前航業法已經有了法源地位，只差還尚未制訂相關「航業發展條例」。但航政司爲幕僚單位而非執行單位，因此應當趕快成立「航政局」，才能執行航業政策。
- 6.就航業發展的內容來看，個人認爲必須對於各種優惠、補貼或融資政策的投入產出效果提出說明，好讓其他政府部門知道政策工具效果何在，例如造了多少船，增加多少船噸，運費降低了多少，創造了多少的附加價值，培養了多少的稅源；再說明如果不給予國輪國造、國貨國運，可能會有多少國輪出籍，政府稅收又會損失多少等等。有正、反面的具體數字，才有說服力。如工業局對於高科技產業的獎勵委託外界研究，知道租稅優惠的稅收損失可以創造更多的經濟產出，因此才能繼續不斷的爲業者爭取各種優惠或補貼。因此，可再加強充實此種研究，讓政府相關部門知道獎勵造船會有哪些具體成果，優惠或發展政策才能推動。
- 7.如能透過環境分析，政府自然可以訂出政策內容，「牛肉在哪裡？」自然一清二楚。研究政策最忌枝枝葉葉，希望交通部能清楚的知道航業發展政策應該怎麼做，執行單位是誰，自己有自己的政策，再去說服財政等單位。因此，盼望新政府能夠透過「追蹤考核」，訂出法案修訂與政策執行的時程表，定期檢討進度，抓住問題，作爲下次行動的依據。

海洋大學李彌副教授：

- 1.航政司所提的造船融資辦法，因爲沒有積極做好 promotion 和說服各部會的工作，所以被打回票並不意外。背後凸顯的問題就是政策方向沒有確立，也未積極準備說帖。例如，台灣要不要國輪？答案未必一定是「要」，像澳洲、加拿大等即沒有國輪發展政策；而如果確定要，接下來就是要權宜輪還是國輪的問題，這也不是當然的問題，還要有理論基礎，但是也不能太專業化，否則政府相關單位或立法部門並無法理解；然後確定政策方向後，就要設法說服各界，並積極推動。
- 2.除政策方向外，建立制度亦很重要。例如我國好像有引水人制度，其實引水人

制度並未建立。又如雙重船級的問題，其他國家只要一個 CLASS，在台灣需要兩個 CLASS，遠洋船隻一年要多付二、三萬美金。但是這部分在將來加入 WTO 後，可望獲得解決，因為到時候只要參加美國的 CLASS 就可以，而不必參加台灣的 CLASS。

- 3.就國輪國造政策而言，第一個前提就是要解決「資金來源」的問題。但是必須就分配與使用的成本與效益訂出指標，才能說服政府將有限的資源分配給造船及船運業，而政府只要放心的給予融資，就不必進行干預。目前我國的權宜輪比例，就個人所知應當是超過三分之二，因為有些根本就無從稽查，從頭就是權宜船公司、雇用外籍船員、掛外國旗的佔了絕大多數，稅也交給了巴拿馬、賴比瑞亞這些權宜船籍國家。
- 4.資金是重要因素，但在「政策的推動方法」和「制度建立」這二大方面，如果沒有真正落實，後面所談論的「枝枝葉葉」的研究，意義和助益將不大。

全國船聯會許洪烈秘書長：

- 1.今天的座談會討論的其實是兩個獨立的議題，因為航業發展和國輪是平行的、不同的主題。事實上，目前國內可說是沒有航業發展政策，只有國輪政策。在國輪政策方面，業者基本上可以看到政府的誠意，例如事前規劃一定的國輪噸數，提供各種優惠措施，81 年就達到 1 千萬噸，事後也就看到了政策的成果。而巴拿馬、新加坡、日本、韓國等都有類似的方法，也顯示這些政府的誠意。就個人訪問新加坡的瞭解，他們一個商業部就能發展出「新加坡國際航運企業規劃」(Approved International Shipping Enterprise Scheme, AIS) 制度，因為事前即研究如何可以協助航業發展，確定後即說服財政部門，從而做出具體結果。因此，我們也盼望政府的政策多少不拘，至少要把誠意拿出來。就船業大國的概念而言，其實美、英、德等都是，但是他們的國輪船隊卻沒有多少，巴拿馬才是真正的船隊大國。因此我們不能拿航業發展政策來推動國輪發展的政策。因為兩者是不同的主題和邏輯。
- 2.就國際化、自由化的政策趨勢來看，重點就是要建立良好環境、促進公平競爭；而國輪獎勵政策基本上就是要「保護」，表面上會有歧視待遇，但實質上並非如此，因為本國不可能用自己的經費去發展外國籍的航商，所以個人認為不會有違背 WTO 的問題。但是從航業發展的角度來看，如果有保護，就會有歧視的問題；何況現在的國輪政策是採取「封閉式」，而航業政策卻沒有提供良好的經營環境，顯示政府誠意不足。因此政府一定要確定政策方向，如果要發展國輪，就一定要拿出誠意。否則，最好配合環境趨勢，做務實的調整。
- 3.關於國輪稅賦優惠的爭議，確實很重要，但目前從航商的觀點而言，我們認為跨部會之間的誠意確實不足，從 70 幾年到現在，聽到太多的優惠、獎勵政策都沒有做到，甚至還削弱業者，有時政府自己訂定的政策和方案相互矛盾。交通部有很好的方案，例如船員、兩岸這二大政策都不錯，但都只有政策並未確

切實行，結果兩岸航行的船隻都是外國船，還不如趕快訂定境外航運中心的落日條款，否則反而使國輪淪為弱勢。

4. 至於財稅政策更是離譜，交通部和財政部立場不一致，方案和政策就沒辦法結合，更是業者心痛的地方。這種現象，就像是知道問題，也知道處方，但政府卻說：「國內禁止販賣此種藥劑，只有國外才買得到」。
5. 有人提及航商經營環境那麼好，為何還要政府補助？事實上，那是指外國船隊而言，我國的小型船隊在外圍正不斷的消失。而繳費排行第五大的航商「遠東倉儲」現在已經更名為遠森科技有限公司，目前它的運輸部全部都是外國船隻。所以要不要輔導所謂的國輪，要看政府的決策，例如日本很大的三井船運倒閉，仍然不影響日本其它船隊繼續的經營。我們必須反過來想，如果我們今天沒有自己的國輪，這些船隊還是在海上航行。前一陣子有關船員訓練費用從 10 億八千萬元被刪減至四億五千萬元，豈不是要讓國輪船隊消失？所以我個人也認為航商經營得還不錯，但其實很辛苦，畢竟我們都是愛國的，我們要國輪、掛國旗。至於國輪要不要補助？依個人看法是「要」，但是國家要不要，那就看政府的誠意了。
6. 因應未來加入 WTO 議題有關建、購船隻的稅賦減免，需要跨部會進一步協調，至少可以參考新加坡的 AIS 制度，看得見吃得到，才能有具體的成果。其次航行大陸港口的問題，也需要和陸委會協商，交通部不能只是說「配合」陸委會，結果就變成了「永遠無法執行」的問題。
7. 在減輕驗船費用方面，雖然加入 WTO 後船級可以取得國與國之間的認同，但是保險公司卻不能強制認同，對我國的船級仍然會收比較高的費用，這點必須設法突破。
8. 至於船員培訓，建議要更精緻化、專業化和開放化，如果繼續走「普遍化」的老路就得不到效果。如日本、韓國船員精緻化，有國防部的配合，可以免服兵役，得到很好的效果。在專業化方面，例如化學輪、油輪的訓練不足，基層幹部可以考慮開放外籍船員擔任，例如新加坡就是全部開放；日本則開放到船長、輪機長，也培養自己的基層幹部。現在我國限制外籍船員的作法，其實就是一種「又要成長，又要外匯」的矛盾心理。

財政部賦稅署代表陳淑倩小姐：

1. 有關「促進產業升級條例」的租稅優惠，目前有第 6 條和第 8 條提供投資抵減。在第 6 條購置自動化設備方面，尚未報院的「交通事業投資抵減辦法」中，讓航運業可以申請適用投資抵減，但門檻只有 60 萬元，而非 20 億元。有關增資 20 億元適用的投資抵減，是指在 88 年以前促產條例的第 8 條，在此特別予以澄清。
2. 目前在互免海運所得稅負方面，簡報資料說我國已經和 26 個國家簽署協定，若將所有多項或單項的的協議算進去，實際上有 30 國。在為航業爭取避免雙

重課稅協定方面，財政部當然非常樂意配合。

- 3.從財政部的立場，租稅減免主要還是採取「普遍化」的原則，財政部對於「自動化」設備的投資給予投資抵減，海運業也可享有，而比例和其他行業相同。促進產業升級條例第 6 條可以適用，為何航運業說沒有享受到，這部分仍請交通部深入去了解。
- 4.就航業發展政策或國輪政策而言，未來各種稅費的優惠可能比較受到限制，因為依據財政收支劃分法第 38 條之 1 規定：任何減少收入或是增加支出的政策，都必須提出相對財源。在財政困難的背景下，租稅優惠適度減少恐怕是一種趨勢，但並非針對某一特定產業而來。而外國一般都傾向以補貼或融資方式協助業者，因此朝該方向努力，比較可行。

工業局代表羅柏林先生：

- 1.整體而言，我國的航運業表現比造船業好。目前國貨國運政策幾乎不可行，因為受到「政府採購法」的限制，而國輪國造政策是否繼續，目前中船本身面臨許多困難，國際競爭力減弱，可能已經無能為力。看來除非從國防安全的角度考量，給予政策性的協助，否則中船能否延續，還是問題，至少還需要等待國際船價出現轉機。

中華經濟研究院黃耀輝教授：

- 1.從我國船隻出籍比例很高的結果來看，不難看出這是各國航業政策差異下的結果。在國際租稅和其他方面的競爭下，國輪出籍即表示這是必要的選擇，並非我國單方面的航業政策所能決定。個人認為國輪政策和航運政策是兩件事。國輪國造隱含「民族工業」的意義，但是從過去保護特定產業的結果來看效果不是很好，而且和自由化和國際化的趨勢相衝突，因此，有必要明確的對於「國輪國造」政策作個決定。畢竟，即使國輪不是國造，我國的航業也可以照樣發展。
- 2.在獎勵政策方面，一般國家主要還是以金融和財務補貼政策為主，租稅優惠比較少見。而針對航業給予租稅優惠的情形，除了少數國家基於發展運輸、觀光等「特殊」產業的立場給予稅費的減免外，一般國家很少提供租稅優惠的政策。就我所知僅有新加坡和馬來西亞，對航運業的載運所得免稅，股利也可以免稅。因此，我國針對航業給予特殊的租稅優惠，並非特殊現象。除非基於國際租稅競爭的需要，否則給予租稅優惠仍然受到很多限制。而且目前財政困難，「產業別」的租稅獎勵只有可能減少，因此很難冀望政府特別對航業給予租稅優惠。但是基於公平競爭有限資源的立場，建議交通部仍就航運發展對國家及整體經濟的附加利益，設法爭取。
- 3.整體租稅負擔水準和其他簡化的行政作業程序還是關鍵。以香港為例，在亞洲金融風暴之後，香港的海運業確實受到很大的打擊。但是透過降低註冊費用 85%，噸位費 45%，和取消小額收費，降低外地海員執照費用，以及簡化註冊

程序，以品管系統作業，僅需 4 小時即可在全球各地完成註冊手續，加上精簡驗船要求，使得在港註冊船隻顯著回升到歷史新高水準。此外，香港在仲裁、管理、買賣、融資方面都有新的發展，自然有利於航業的發展，這些都非常值得參考。

- 4.個人也很同意「環境分析」的說法。交通部對於航業政策應當有自己的主張，對於環境因素則應提出或制訂配套的作法，才能落實自己的政策。以「兩岸三通」為例，從經濟角度來看，直航對於航運界或是其他產業都是利多，其他政府部門總是會以「國家安全」作為理由予以延遲或阻擋，則交通部可以專業立場，解釋是否「安全」不是問題，或者如果有安全問題，交通部有何具體的辦法或措施可以因應。而非因為國家安全理由變成無限上綱，以致於直航一直無法實現，使得航商坐失商機，也增加企業營運的成本。

八、主席結論：

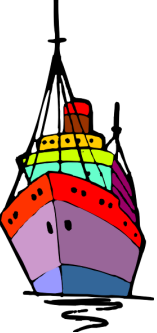
感謝各位專家、學者以及相關單位所提供的意見，本次會議結論將摘錄於以下幾個出處：

第一、相關會議紀錄部分將由中華經濟研究院進行彙整，並將其登錄於「經濟前瞻」月刊。

第二、本所將就今天討論意見與建議加以彙整，針對有關航運發展政策找出著力的地方，作為未來後續研究之參考。

第三、經過本次產、官、學界所共同討論出來的結果及意見，可提供大部在訂定相關政策時，作為參考的依據。

九、散會（十二時三十分）



國輪船隊整建問題之研究

運輸經營管理組
林繼國、陳一平

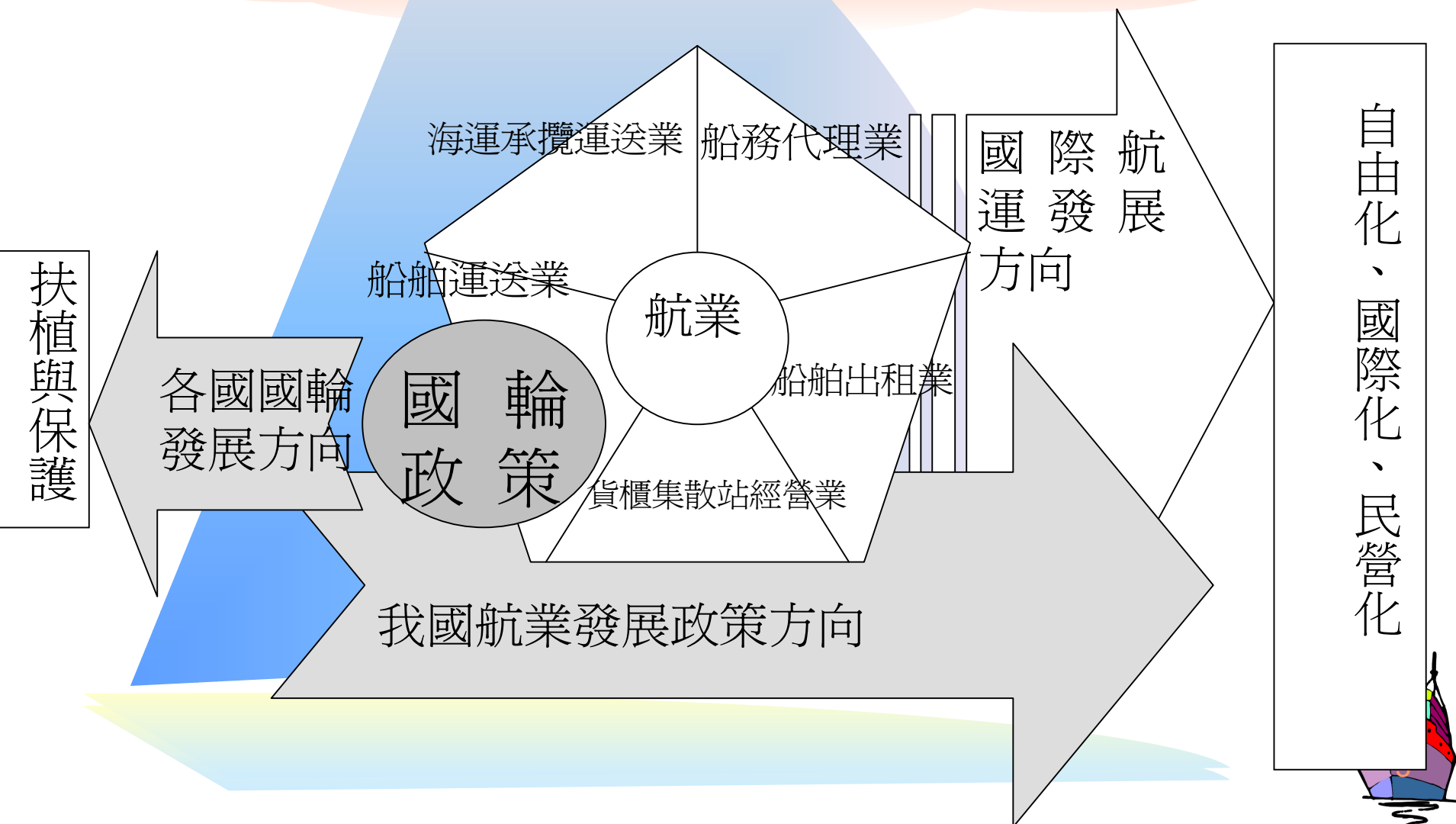
報告內容



- 文獻回顧
- 國輪發展問題之命題
- 國輪發展問題之驗證
- 國輪船隊競爭力分析
- 國輪政策推動方向研擬
- 國輪發展之因應對策
- 結論與建議



國際航運發展趨勢



國內航運發展政策回顧

政策目標重疊獎勵措施多

貿易

42-62年五期「四年經濟建設計畫」
「商船汰舊換新計畫」（共6期）

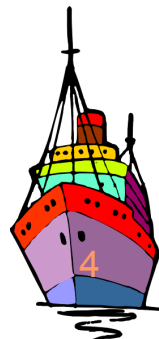
國貨國運政策

66年「貿易、航業
及造船配合實施方案」

造船

航業

國輪國造政策



國內航運發展政策回顧

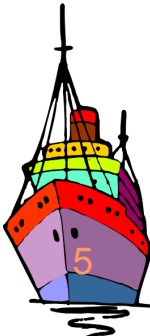
•自由化、國際化趨勢

- WTO
- ITF
- OECD
- APEC
- ISM Code
- PSC
- 國際公約

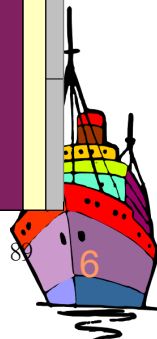
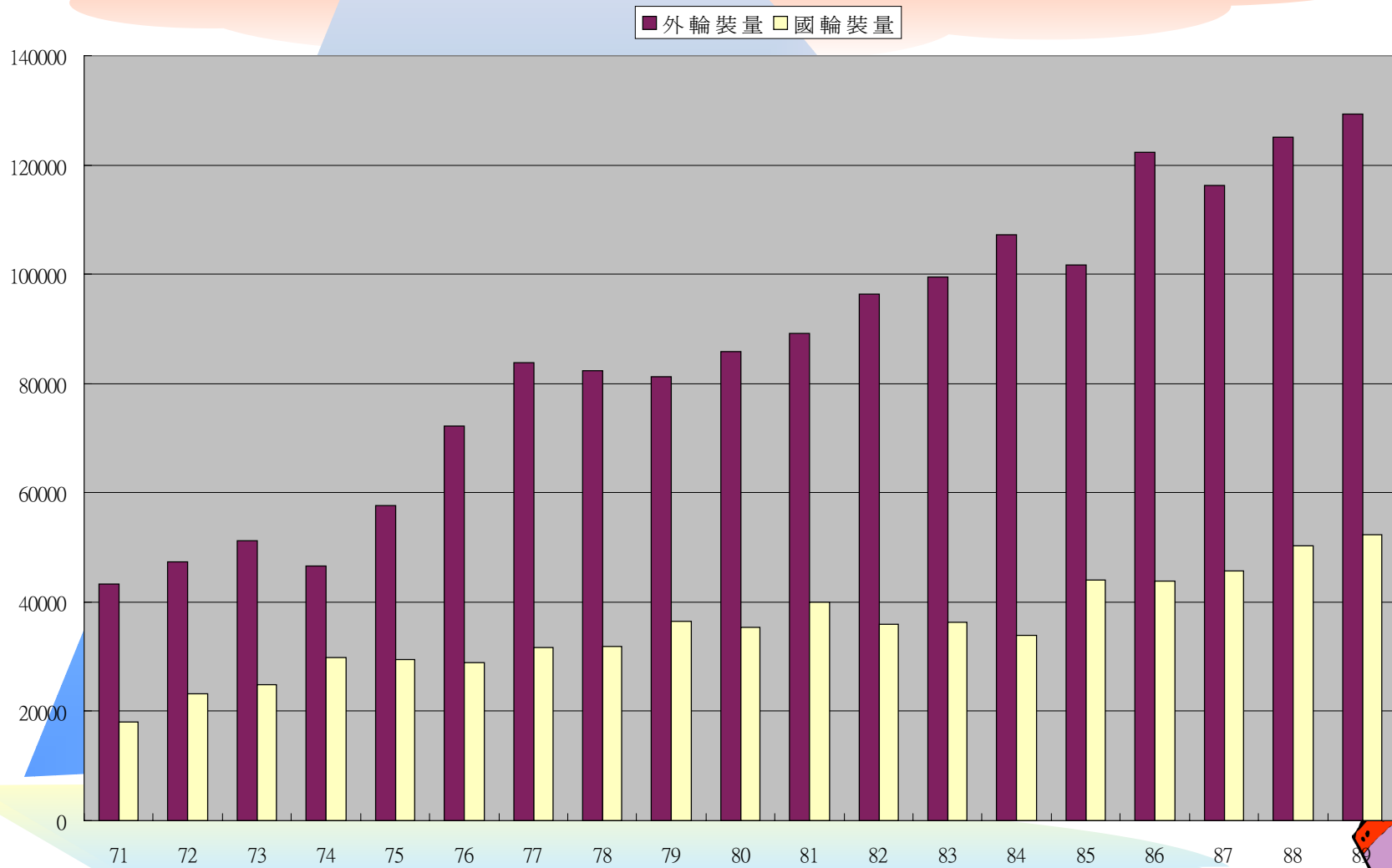
- 經濟景氣
- 兩岸航運
- 法規
航業法 採購法

- 廢除獎投條例
- 廢除國輪擴充
汰換長期計畫

•成本VS.FOC
船員
航線
稅賦



我國進出口貨國輪承運比率



國輪發展問題之命題



■ 國輪獎勵少、限制多

- ◆ 國輪須登記雙重船級(CLASS)
- ◆ 船員不足與國籍限制
- ◆ 國輪稅賦獎勵不足
- ◆ 兩岸通航之國輪限制
- ◆ 國營航業民營化後為因應競爭而出籍

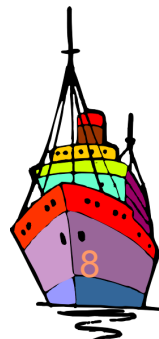
■ 國輪發展政策不明確



國輪發展問題之驗證



- 權宜船經濟誘因遠大於國輪
- 船員來源不足與國籍限制
- 兩岸通航限制國輪發展
- 稅費優惠與補貼措施僅為國輪發展治標之舉
- 航業國營政策之變革與衝擊
- 自由化政策之衝擊



競爭環境受國際化、自由化影響

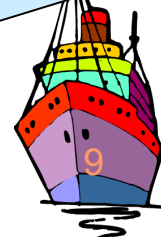
國輪政策

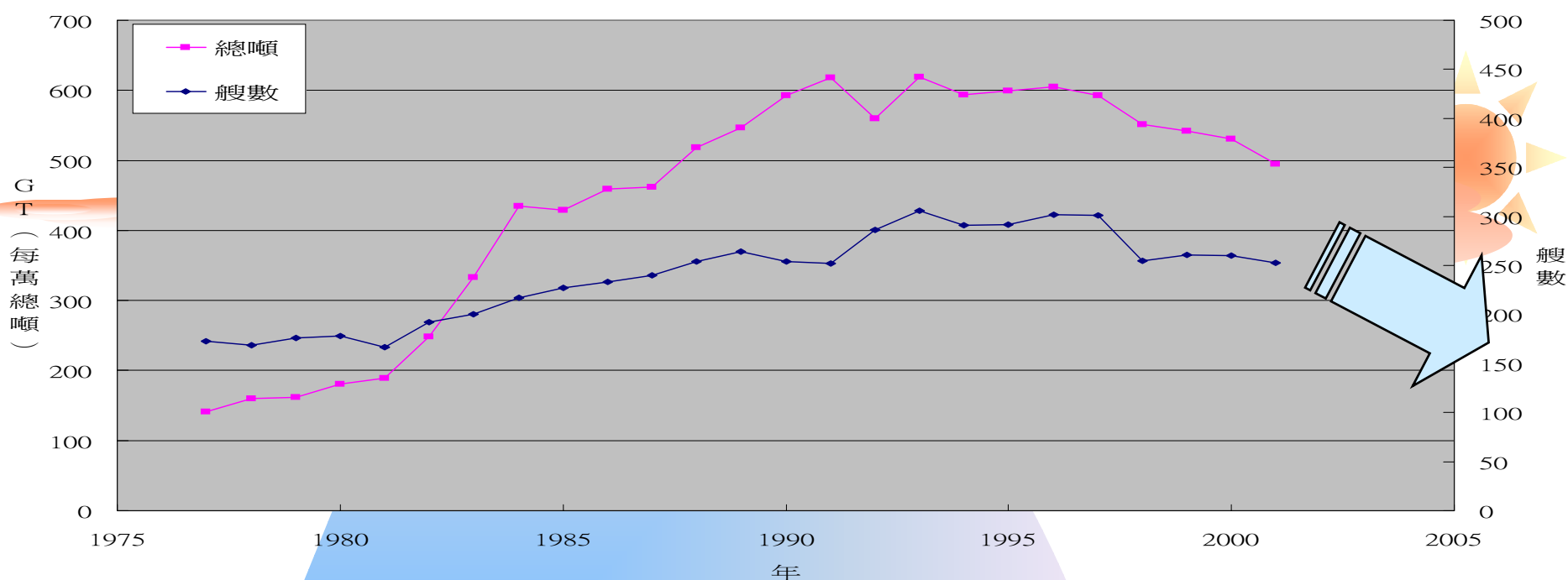
優惠

補貼

關稅減免優惠
稅捐減免
折舊抵減優惠
貨載優先承運權
融資貸款
造船補貼

.....





獎勵少、限制多

獎勵 國貨國運、國輪國造
66年貿易、航業及造船配合實施方案.....

管制 航業法及相關子法
船舶法、船員法
兩岸人民關係條例.....

76年海運自由化政策

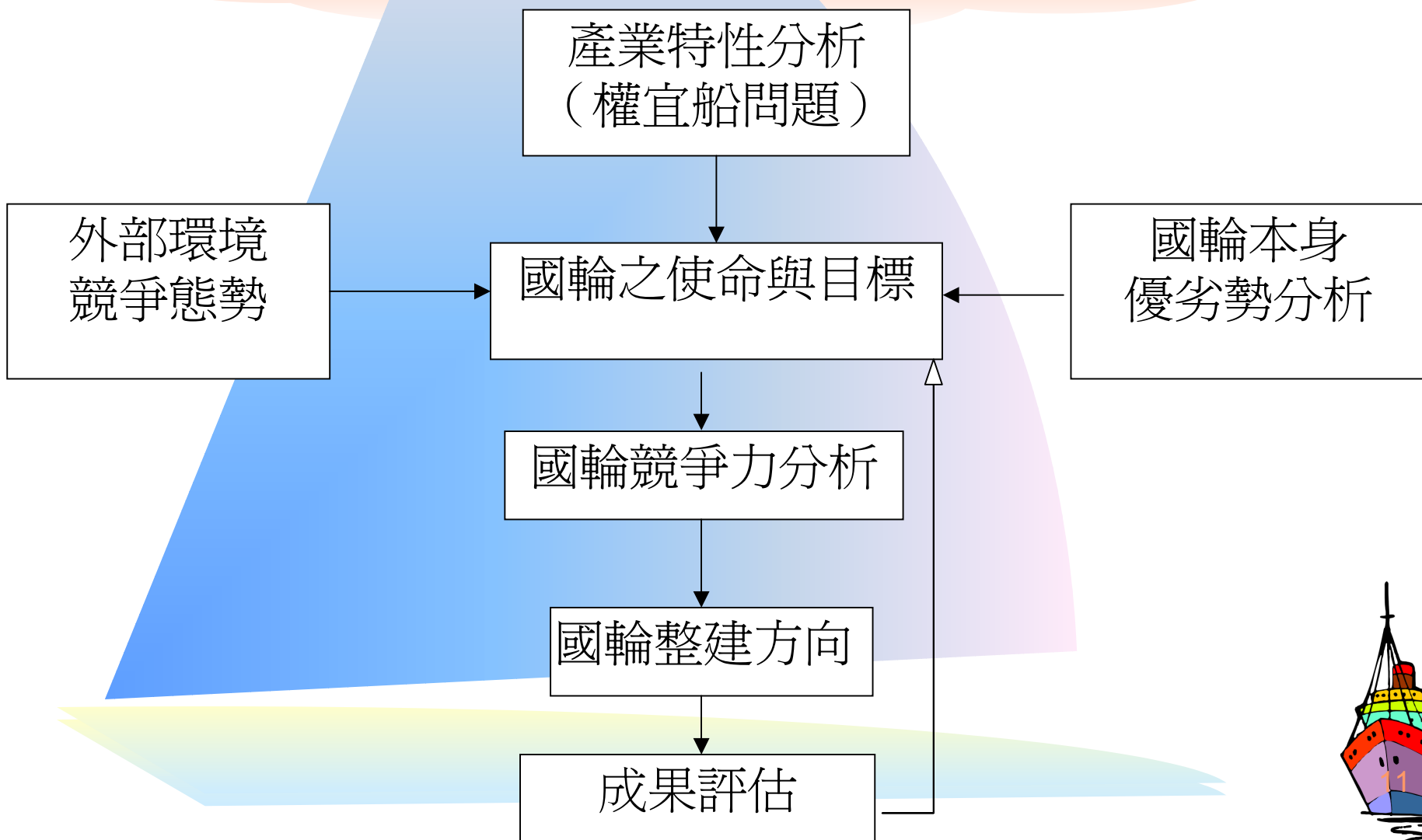
79年廢除獎勵投資條例

81年廢除國輪擴充汰換長期計畫.....

84年航業法修正：國輪國造（15），航運獎勵措施（16），國貨國運（25-2）



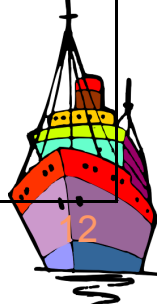
國輪船隊策略性規劃程序



國輪發展政策

之使命 (Mission) 與目標 (Objective)

歷年國輪發展方案方向	本研究建議
使命(Mission): 健全航業制度，促進航業發展，繁榮國家經濟。 (航業法第一條)	使命(Mission): 提升國輪競爭力、加強與各國海運關係。 透過有效競爭之海上運輸，促進我國經貿之發展。 保護我國策略性海運利益，促進我國成為亞太運籌中心。 在健全市場機能下，鼓勵發展財務健全、並能有效運用，且符合國家安全需要之國輪船隊。
目標 (Objective): 國家安全 協助對外政策 促進經濟發展 輔導海運發展 國家表徵	目標 (Objective): 國家安全：國家緊急狀況下時有船隊可供利用。 促進經濟發展：減少海運成本、擴大經濟效應、協助建立亞太營運中心。 輔導產業發展：防止不公平競爭、輔助新興航業、支持相關產業如造船業、提高整體競爭力。 提升國輪在國際海運市場占有率。 解決兩岸航運問題。



國輪競爭力SWOT分析

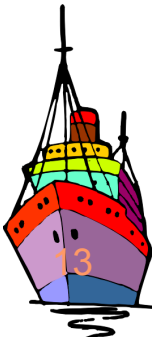
地理位置
航運實力
海島型經濟

成本（船員、稅賦）
法規限制
兩岸通航限制

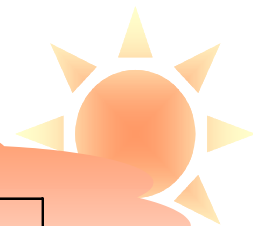
政策支持
經貿發展
國防安全

三通契機
亞太營運中心
亞太經濟發展

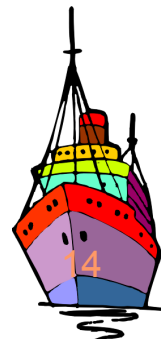
產業外移
產品輕薄短小
獎勵不足
財政赤字



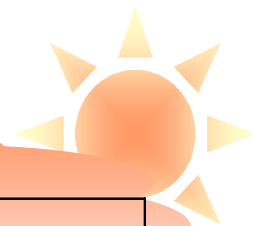
國輪政策推動之兩難性



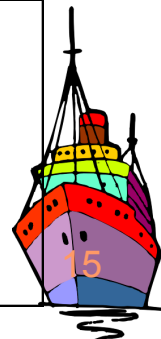
政策方向	鼓勵推動原因	窒礙難行原因
租稅問題	<ol style="list-style-type: none">1.國際間各國對國輪各種保護措施仍持續進行中。2.國內誘因不足。	<ol style="list-style-type: none">1.財政赤字，財、主、立法等單位之支持與補貼受限。2.產業升級不能依賴租稅獎勵措施。3.補助恐造成經濟福利水準下降。4.財源籌措來源及運用方式待商榷。
船員問題	<ol style="list-style-type: none">1.增加船員就業機會。2.避免船員發生斷層。3.船員短缺影響航業發展。	<ol style="list-style-type: none">1.船員替代役未獲內政部支持。2.上船意願低落，供需嚴重失調。3.受限國內船員相關管理法規限制，使船員成本居高不下。
航線限制	<ol style="list-style-type: none">1.大陸經濟腹地大，貨源足。2.兩岸貿易依存度高。3.國輪出籍引發重視。	<ol style="list-style-type: none">1.政治議題須尊重陸委會權責。2.尊嚴及平等互惠原則。



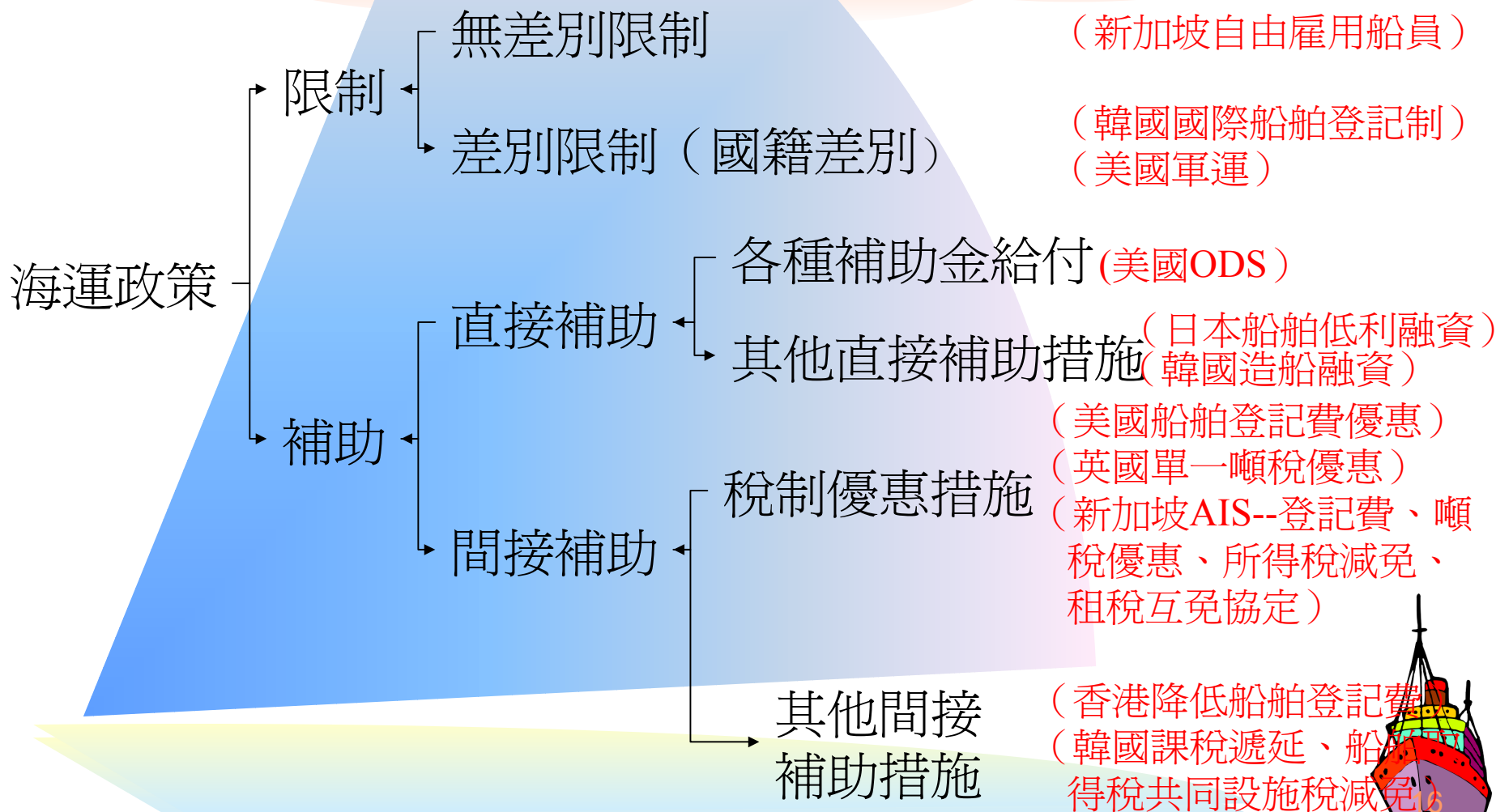
國輪政策推動之兩難性



政策方向	鼓勵推動原因	窒礙難行原因
租稅問題	<ol style="list-style-type: none">1.國際間各國對國輪各種保護措施仍持續進行中。2.國內誘因不足。	<ol style="list-style-type: none">1.財政赤字，財、主、立法等單位之支持與補貼受限。2.產業升級不能依賴租稅獎勵措施。3.補助恐造成經濟福利水準下降。4.財源籌措來源及運用方式待商榷。
船員問題	<ol style="list-style-type: none">1.增加船員就業機會。2.避免船員發生斷層。3.船員短缺影響航業發展。	<ol style="list-style-type: none">1.船員替代役未獲內政部支持。2.上船意願低落，供需嚴重失調。3.受限國內船員相關管理法規限制，使船員成本居高不下。
航線限制	<ol style="list-style-type: none">1.大陸經濟腹地大，貨源足。2.兩岸貿易依存度高。3.國輪出籍引發重視。	<ol style="list-style-type: none">1.政治議題須尊重陸委會權責。2.尊嚴及平等互惠原則。



海運補助政策種類



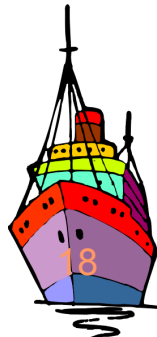
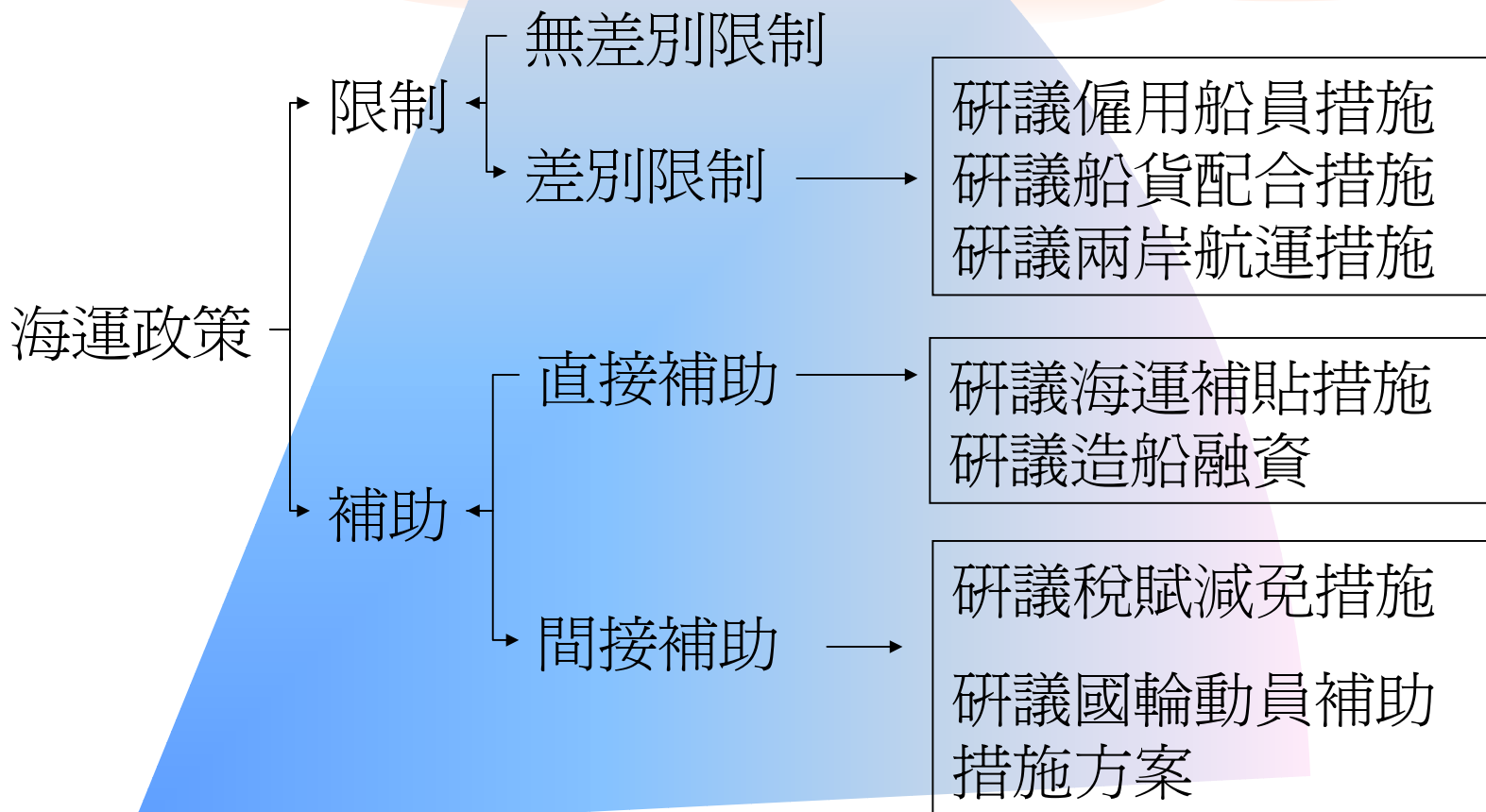
國輪政策推動方向研擬



- ◆ 確立國輪使命與目標 (Mission & Objective)
- ◆ 持續研議相關國輪獎勵措施以維持國輪競爭力
- ◆ 短期需政策支持以提高國輪市場佔有率，長期需營造合理健全之國輪經營環境
- ◆ 解除法規限制及增加獎勵
- ◆ 健全的輔導國輪發展政策應列為未來重要施政方針



我國海運補助政策方向



國輪發展因應對策¹



■ 研議僱用船員措施

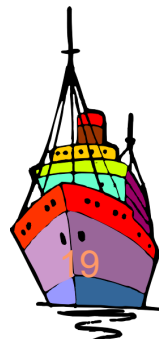
- ◆ 持續推動實施「船員替代役計畫」
- ◆ 輔導報務人員轉任甲級船員
- ◆ 配合「STCW 1995」辦理船員訓練

■ 研議船貨配合措施

- ◆ 協調公共工程委員會研擬相關船貨配合辦法
- ◆ 爭取WTO海運服務談判仍持續進行協商之空間，積極尋求國輪承載機會。

■ 研議兩岸航運措施

- ◆ 積極協調陸委會研究國輪航行大陸港口可行性
- ◆ 爭取國輪得比照「台港航線模式」參與兩岸營運



國輪發展因應對策₂



■ 研議海運補貼措施

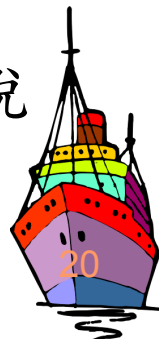
- ◆ 儘速成立「航港建設基金」，補貼航商購船、造船等之融資資金財源
- ◆ 研擬具體國輪發展投入產出效果之財務計畫，說服財政、主計、立法等相關單位編列相關預算

■ 研議國輪動員補助措施

- ◆ 協調國防部對國輪編列營運補助

■ 研議稅賦減免措施

- ◆ 將海運業納入經濟部輔導之策略性產業，享有租稅獎勵及優惠融資等利基



結論與建議¹



■ 確立國輪發展政策方針

◆ 成立航政局

- ◆ 加強其對航業政策之規劃、航業督導考核及營運管理之功能，並檢討不合時宜法規，以利國輪政策推動

◆ 建立輔導國輪發展政策法源

- ◆ 研訂「國輪發展條例」

◆ 積極主動行銷國輪政策

■ 解決輔導國輪政策之資金財源

◆ 研擬政策說帖，促成預算編列

- ◆ 研提具體國輪優惠、補貼或融資政策的投入產出效果相關財務計畫，讓其他部門瞭解國輪政策效果何在

◆ 研議各項發展國輪相關補助獎勵措施



結論與建議²



■ 降低國輪經營成本

◆ 適度降低船員限制及減免稅賦等營運成本

- ◆ 減輕驗船費用，以減少國輪雙重船級（Dual Class）經費等營運成本負擔
- ◆ 適度放寬船員僱用之限制，爭取實施船員替代役計畫

◆ 考量變更船籍登記制度之可行性

- ◆ 仿效新加坡AIS「準權宜船制度」，或實施「第二船籍登記」制度，提供船籍登記之足夠誘因

■ 減少國輪營業限制

- ◆ 現行規定不能直航兩岸，應當可以考慮予以調整以做為獎勵國輪的政策依據，或進行國輪動員補助
- ◆ 移除相關法規之限制

