

基隆港務局港埠業務企業化或民營化之研究

目 錄

表目錄.....	iv
圖目錄.....	vi
中文摘要報告.....	vii
英文摘要報告.....	x
第一章 緒論.....	1
1.1 研究緣起與目的.....	1
1.2 研究範圍.....	2
1.3 研究方法.....	2
1.4 報告內容.....	4
第二章 基隆港務局港埠營運概況與檢討.....	5
2.1 基隆港務局營運管理組織架構.....	5
2.2 基隆港營運概況.....	8
2.3 蘇澳港營運概況.....	18
2.4 基隆港及蘇澳港的營運績效之檢討.....	21
第三章 國內外港埠企業化或民營化之探討.....	34
3.1 國內港埠企業化或民營化現況檢討.....	34
3.2 國外港埠企業化或民營化現況檢討.....	39
3.3 國內外港埠企業化或民營化趨勢之比較分析.....	47
3.4 國內公營事業企業化與民營化的經驗.....	52
3.5 國內外企業化與民營化經驗對於基隆港之啓示.....	57
附錄 3.1 國外港埠民營化的經驗.....	60

第四章 基隆港務局港埠業務企業化方案之研擬.....	74
4.1 基隆港務局公營企業化的效率障礙.....	74
4.2 基隆港務局公營企業化之方案.....	75
4.3 基隆港務局公營企業化方案之篩選與可行性初評.....	78
4.4 基隆港務局貨櫃碼頭服務協定契約費率及最低保證運量之試算.....	84
第五章 基隆港務局港埠業務民營化方案之研擬.....	91
5.1 公有港埠私有化或民營化的抉擇.....	91
5.2 基隆港與蘇澳港港埠業務民營化的前題背景.....	91
5.3 基隆港與蘇澳港港埠業務民營化的方案.....	92
5.4 基隆港務局港埠業務民營化方案之評估.....	99
附錄 5.1 基隆港棧埠管理處所提棧埠業務民營化草案.....	103
附錄 5.2 基隆港棧埠業務開放民營員工問卷調查表暨問卷調查統計結果.....	114
附錄 5.3 基隆港務股份有限公司條例草案例.....	118
第六章 基隆港務局企業化或民營化方案之評選.....	120
6.1 基隆港港埠業務企業化或民營化之商榷.....	120
6.2 蘇澳港港埠業務企業化或民營化之商榷.....	121
6.3 基隆港務局港埠業務企業化或民營化之抉擇.....	121
附錄 6.1 基隆港務局從業人員問卷公開說明書與調查表.....	132
第七章 基隆港務局港埠業務企業化或民營化方案之執行及配合措施.....	137
7.1 執行步驟與時程.....	137
7.2 組織調適方案.....	138
7.3 人力調整辦法及權益補償經費概括方案.....	139
7.4 港埠設施處理方案.....	143

7.5 船舶貨物裝卸承攬業競爭與管理辦法.....	143
7.6 基隆港務局國營公司化的財務可行性評估.....	154
7.7 相關法規之修訂.....	158
附錄 7.1 台灣省交通處基、中、高花各港務局民營化鼓勵員工提前退休 或資遣優惠處理要點.....	160
附錄 7.2 基隆港務局淡水商港船舶貨物裝卸承攬業申請與作業監督手 冊草案.....	162
附錄 7.3 台中港船舶貨物裝卸承攬業申請設置作業手冊.....	165
附錄 7.4 高雄港船舶貨物裝卸承攬業申請設置作業手冊.....	168
附錄 7.5 基隆港暨蘇澳港船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業監督手冊..	172
第八章 結論與建議.....	175
8.1 結論.....	176
8.2 建議.....	186
附錄 8.1 實地訪查內容記要.....	189
參考文獻.....	228

表目錄

表 2.1 基隆港碼頭設施概況表.....	8
表 2.2 基隆港倉儲設備及能量分析.....	9
表 2.3 基隆港裝卸機具設備現況.....	9
表 2.4 基隆港工作船舶統計表.....	10
表 2.5 基隆港貨物吞吐量分析(1980-1996)	11
表 2.6 基隆港貨物裝卸量分析(1980-1996)	12
表 2.7 基隆港營運碼頭使用率(1987-1996)	13
表 2.8 基隆港裝卸貨物統計(按裝卸型態別區分)(1987-1996)	14
表 2.9 台灣地區各港貨櫃裝卸量統計(1977-1996)	15
表 2.10 台灣地區各港進出口貨櫃化貨物重量統計.....	16
表 2.11 台灣地區各港轉口貨櫃統計表.....	17
表 2.12 蘇澳港營運碼頭與主要裝卸方式.....	18
表 2.13 蘇澳港陸上裝卸機具設備概況(1995)	19
表 2.14 蘇澳港貨物吞吐量分析(1980-1996)	20
表 2.15 蘇澳港貨物裝卸量分析(1980-1996)	21
表 2.16 基隆港營業收支及盈餘統計表	22
表 2.17 台灣地區各港務局盈餘統計.....	23
表 2.18 蘇澳港分局年度盈餘統計(1983-1996 年度)	24
表 2.19 基隆港務局歷年用人費用佔營業總支出之比重(1993-1996 年度). 24	
表 2.20 基隆港港務局平均每人貨物裝卸量及吞吐量統計表(1991-1996). 25	
表 2.21 基隆港務局平均每人營業收入及盈餘統計表(1993-1996 年度)... 25	
表 2.22 基、高、中三港自然環境比較表.....	26
表 2.23 基、高、中港域面積比較表.....	26
表 2.24 基、高、中船席條件比較表.....	27
表 2.25 基、高、中貨櫃碼頭後線面積比較.....	27
表 2.26 基、高、中聯外運輸服務品質比較表.....	28
表 2.27 基隆港 1996 年貨櫃船優先排名計算表.....	31

表 3.1 台灣地區各國際商港港勤業務經營方式.....	34
表 3.2 台灣地區各港營運碼頭經營型態之比較.....	36
表 3.3 台灣地區各國際商港公民營碼頭統計表.....	38
表 3.4 各國拖船及引水業務經營現況.....	44
表 3.5 世界各國港埠民營化之方式.....	45
表 3.6 世界各國港埠管理組織與經營體制之比較.....	51
表 3.7 台灣地區公營事業相關法規及其主管機關.....	53
表 4.1 基隆港務局貨櫃裝卸作業之平均變動成本估算表(1996 及 1997 年度).....	87
表 4.2 基隆港 1996 年前十大航商貨櫃裝量統計表.....	88
表 4.3 基隆港務局貨櫃碼頭 1996 年前五航商最低保證運量之決定所需 數據.....	89
表 4.4 基隆港務局貨櫃碼頭 1996 年前五大航商在各種費率折扣下之最 低保證運量之試算結果.....	90
表 5.1 基隆港務局提出港埠業務民營化方案、項目及建議時程表.....	94
表 5.2 基隆港務局港埠業務民營化方案的比較評估.....	100
表 6.1 基隆港務局從業人員問卷調查表回收及各課題填答情況統計表	122
表 6.2 基隆港務局從業人員對企業化或民營化意見調查結果統計表.....	123
表 6.3 基隆港務局從業人員認為港務局宜在公司化後六年(即民國 93 年 底)及以後才移轉民營之情況統計表.....	124
表 6.4 基隆港務局員工對於自由民營化或民營公司化方案之選擇.....	125
表 6.5 基隆港務局員工是否有留在航政分局之公務員資格之調查結果	126
表 6.6 基隆港務局員工對於對於留在航政分局或港務公司之選擇.....	127
表 6.7 基隆港務局公司化以後，移轉民營的期限之看法.....	128
表 7.1 1997 年 6 月底基隆港務局人員統計表.....	140
表 7.2 高雄港船舶貨物裝卸承攬業作業人數及自備或租用機具設備配 置參照表.....	148
表 7.3 基隆港務局公司化後的人力精簡概算表.....	156
表 7.4 基隆港務局公司化的用人費用節省概算表.....	157

圖目錄

圖 1-1 研究架構與流程圖.....	3
圖 2-1 基隆港務局組織架構圖.....	6
圖 2-2 基隆港務局蘇澳港分局組織架構圖.....	7
圖 3-1 各種可能的港埠經營型態示意圖.....	50
圖 3-2 馬來西亞巴生港貨櫃碼頭公司之股東及持股情形.....	63
圖 4-1 企業化或民營化方案評估準則關連圖.....	79
圖 4-2 裝卸費率折扣比率與最低保證運量的關係.....	85

基隆港務局港埠業務企業化或民營化之研究

摘要報告

在臺灣西部地區，曾經為臺灣地區第一大港的基隆港由於先天地理環境受限於狹窄的水域與陸域，再加上因此未能隨運量的成長而適時擴增港埠設施，以致其近年來的營運表現漸不如高雄港及臺中港。面對此一不利的發展，基隆港務局乃冀望採取企業化或民營化的策略來提高競爭能力，以充分發揮其在政府發展台灣成為亞太海運中心的應有功能。本計畫即根據此一需求，對於下列兩大課題進行研究，以便尋求答案，整合成行動方案供港務局及其主管機關施政參考：

- 一、在現行港務局公營體制之下，如何透過企業化的手段來提升競爭能力？此一公營企業化的方案是否有效可行？
- 二、港務局如何採取民營化的手段以提高競爭能力？那些港務及棧埠業務宜如何開放民營？具體的規章、組織、人力及機具設備的調整與配合措施如何？

本研究預訂範圍包括基隆港及其輔助港-蘇澳港等兩港的港灣與棧埠企化或民營化的問題及對策方案。

針對基隆港務局(含蘇澳港分局)的公營企業化或民營化的課題進行研究之後，本研究認為基隆港有極為迫切的需要採行有效的公營企業化策略及選擇民營化的方案採取行動。本研究認為企業化與民營化的方案可以分階段循序執行，而非在二者間僅擇一而行。但基於下列兩大理由，本研究認為基隆港以有效的公營企業化方案為過渡期，終以採行民營化的方案為宜：

- 一、從學理與世界港埠經營趨勢分析，公營的企業化方案都因行政與政治束縛而無法獨立自主地商業化經營，以致比不上民營的效率，因此前者應只是過渡時期的策略。
- 二、從經營環境分析，基隆港務局存在著內外在此的民營化壓力。內在的壓力源於其受到鄰近港口的競爭而逐漸萎縮的盈餘績效；外在的壓力是政府民營化的既定政策與決心，尤其是國發會五年完成民營化的共識。

基於上述理由，本研究認為基隆港務局的從業人員最好是在各種公營企業化與民營化的方案中，選擇對本身比較有利者積極地表達意願，而不要因一味反對民營化的基本立場而失去參與決選的機會。

在有效的公營企業化策略上，本研究建議包括採行長期碼頭服務協定(Terminal Service Agreement，簡稱 TSA)的服務與費率政策、人事精簡及港務局國營公司化等三大策略。在費率這個開源的策略方面，本研究評估結果發覺頗為可行。對於簽約的貨櫃航商，港務局可以取消碼頭優先靠泊費並在裝卸費上打八五折，以吸引航商提高保證運量，則前五大航商可能可以實際上增加近 40 萬 TEU 到 50 萬 TEU 的運量。另在人事精簡這個強力的節流策略上，雖絕對有

助於在用人費用已高達總支出六成以上的港務局的盈餘提升，但需配合妥善研訂鼓勵提早退離職的優惠辦法才屬可行。至於該一國營公司化的組織變革策略，則是可用於保障港務局的從業人員的工作權益，並容許在公營期間採取其他有效的企業化措施調整公司經營體質，預為達成國發會五年完成民營化的共識而移轉民營做準備。配合政府「政商分離」與碼頭工人僱用制度合理化的方案，本研究評估港務局國營公司化在人事精簡(10億元)及裝卸業務委託承作(約9億元)各方面，將會有每年約19億元的成本節省。估計其年度盈餘從5億元增加19億元而為24億元。所增加的19億元盈餘中，碼頭工人改制所得之貢獻約有10.6億元(包括碼頭工人保險費約1.6億元與委託裝卸費節省約9億元)，可供政府作為未來償還解決碼頭工人僱用合理化之代墊款；其他約8.4億元就可供未來港務公司作為鼓勵員工提早退休之優惠補償之用。若屆時基隆港務公司仍為國營，則受限於法令，目前尚無可適用之優惠補償辦法，但若股東會同意，依1997年底台灣地區各港務局的產業工會聯合提出的「台灣省交通處基、中、高、花各港務局民營化鼓勵員工提早退休或資遣優惠處理要點」中之第(七)項來推行提早退休方案。員工所要求額外補償的「慰問金」就可以由上述的8.4億元中提撥。假設未來基隆港務公司的股東會同意自8.4億元的盈餘中提撥50%作為額外補償的「慰問金」之用，那麼一年可能多鼓勵410名左右的員工提早退休。這項估計係將可供運用之總經費約4.2億元加以分配，假定其目的主要在鼓勵50歲以上的員工提早退休，則如果50至64歲間之員分配很均勻的話，平均每人可以得15個基數之慰問金。按每位員工平均月薪6.8萬元估算，則平均每人可領102萬元。當然這項估算方案是否可行得視屆時之實際狀況而定。

基於全盤考量，本研究綜合公營企業化與民營化的組織變革策略，建議基隆港務局(含蘇澳港分局)採行「民營公司化」的方案。在民營化的方案方面，本研究並不傾向於建議基隆港務局仿照高雄港與台中港將港埠業務以自由化的方式開放民營(即「自由民營化」的方案)，而是建議比照新加坡港務局公司化的模式，採行「民營公司化」的方案。這主要是因為基隆港的港埠經營型態類似新加坡港，都是屬於由港務局自營港埠業務的「營運港」(operating port)的型態，縱使新加坡港務局已公司化，也是如此，而不像高雄港與台中港已經藉由民營化而即將成為「地主港」(landlord port)扮演類似地主或房東的角色。繼於1996年2月1日將港埠行政公權力交給新成立的新加坡海事港務局後，新加坡港務局以在1997年10月1日順利地公司化，該一100%國有的港務公司即將適時將股票上市。本研究發現這個公司化的方案不但與交通部即將依「政商分離」的原則成立航政局，並由其在各個國際商港設置航政分局以便接管港務局的航政與港政業務的規劃一致，而且也可以配合交通部開放船舶貨物裝卸承攬業自行僱用碼頭工人的自由化政策為配套。除此之外，在國營階段考量該國營公司化方案的可行性，本研究暫不建議自由化與公司化兩案雙管齊下，以因免國營公司與民營公司並存而無法在基隆港內塑造公平的競爭環境。基隆港實際上早已面臨高雄港與台中港的強力競爭。

本研究調查發現基隆港務局的員工對於本研究所提「民營公司化方案」之認同程度比「自由民營化方案」高。經對全體 2,209 名基隆港務局的從業人員之意見進行問卷調查，有效填答 1,699 名員工中，有八成是選擇「民營公司化方案」，另選擇「自由民營化方案」及表示沒有定見者各僅約佔一成。此一高達八成之民營公司化傾向的比例，在 95% 的信賴區間統計檢定結果，只有 4.7% 的上下誤差。另在公司化以後，五年移轉民營之期限也頗能為員工所認同。從 1,650 名員工的填答統計結果顯示，以選擇公司化後五年移轉民營者佔約 38% 為最多，次為選擇「視公司營運情況顯示再定」者，佔三成。如果將所有認為宜在公司化後五年之內移轉民營者加以累計，則其共佔 54.1%

在執行的步驟與時程上，本研究所提「民營公司化」的方案可以分三階段完成民營化，包括：籌備國營公司、國營公司營運及移轉民營等三階段。具體而言，先利用一年的期間完成公司籌設，於國營港務公司成立五年的期限內，再依「公營事業移轉民營條例」分期釋出官股後移轉民營。因此，估計要用六年的時間來完成基隆港與蘇澳港的港埠業務民營化。

A Study on the Port Commercialization or Privatization for the Keelung Harbour Bureau

Abstract

Constrained by inadequate land space for further expansion, the port of Keelung has been losing its business to the port of Kaohsiung and Taichung. Confronted with this unfavorable development, the Keelung Harbour Bureau has decided to investigate if the commercialization or privatization approach can improve its competitive position. Based upon this requirement, the present project has formulated the following two questions for scrutiny:

1. How the port of Keelung can improve its competitive position by commercialization approach while retaining its current organization as a public entity? If this approach is feasible?

2. How the privatization approach can improve the port of Keelung's competitive position? What items of marine and terminal services are to be privatized? What and how the port rules and regulations, organizational structure, human resources, capital and equipment etc. are to be adjusted during the course of privatization?

It is the purpose of the present project to address the above questions in order to provide the port authorities with reform proposal. Both port of Keelung and its subsidiary port Suao will be under the scope of the present study.

After investigating into the research issues involved in the present study, it is believed that both of the commercialization and privatization options are in fact not alternatives but can be implemented step by step. Based upon the following two main reasons, it is therefore recommended that the Keelung Harbour Bureau should take immediate commercialization actions leading to complete privatization:

1. The public commercialization option tends to be less efficient than the privatization one. This is because that the port operation under public hands is usually lack of an independent, autonomous, and commercial efficiency due to administration bureaucracy and frequent political intervention. As a result, the privatization of port services has become a world-wide approach.
2. The Keelung Harbour Bureau is facing two sources of privatization pressures. One of them generates from the poor port performance as can be seen from its year-by-year downward movement of financial surplus. The other source originated from the government policy to privatize the public enterprises in which port sector is of no exception. This is prominently true in view of the common consensus by high-ranking National Development Committee to privatize Taiwan's public enterprises in five years.

Among a variety of commercialization approaches, it is recommended that Keelung Harbour Bureau should take three of complementary ones, namely, the long-term Terminal Service Agreement (TSA), the cut of the number of employees and corporatization of the Harbour Bureau. First of all, the rate policy under TSA can effectively attract individual shipping line's commitment to increase its volume of containers provided that Keelung Harbour Bureau eliminates the charges for preferential berthing, and cuts the handling rates at some 15%. It is estimated that the largest five lines calling at the port of Keelung might increase their traffic by a total of

40-50 thousand TEU. Secondly, the strategy to cut the number of employee can be dramatically effective in cutting the already-significantly high level of personnel expenses. Nonetheless, there is in need of an attractive compensation scheme in favor of the employees for this strategy to be feasible. Finally, the corporatization approach can be structurally effective in enhancing the port performance and leading to the accomplishment of port privatization after corporatization under public hands for a period of certain years. It is estimated that some 1.9 billion NT would be saved in such costs as the reduction of the number of employees (about 1 billion), the stevedoring payment to dock-workers (0.9 billion) etc. The earning per year will increase from present amount 0.5 billion to 2.4 billion

In searching for the appropriate approach to privatization of port services, it is recommended that the Port of Keelung should take the corporatization rather than liberalization approach. Unlike Keelung port, the ports of Kaohsiung and Taichung have taken the approach of liberalization toward privatization for many years. Essentially, the former has taken "operating port" approach, while the latter two ports "landlord port" one. Incidentally it is the Port of Singapore that follows the similar type of operations as the Port of Keelung. The corporatization in Oct. 1, 1997 of the Port of Singapore Authority (PSA) supports this argument. After the restructure of the maritime and port administrations, the port administrative function of the PSA had been handed over to the newly organized Maritime and Port Authority of Singapore (MPA) in Feb. 1, 1996.

It is found that the corporatization approach matches not only the plan for reform of the shipping and port administration set down by Ministry of Transportation and Communication (MOTC), but also its policy to liberalize the stevedoring industry and the employment system of dock-workers. In order to avoid the problem with fair competition among public and private competitors within Keelung port, however, it is not recommended that other port services be privatized to other enterprises during the public port company stage. The port of Keelung, in fact, has confronted with strong competition from both ports of Kaohsiung and Taichung.

The corporatization and privatization approaches proposed in the present study is consistent with the choice made by a survey of the total 2,209 employees at the Keelung Harbour Bureau. The survey reveals that the corporatization approach to privatization attracts much interest than the liberalization one. Some 80 percent of the 1,699 employees chose the corporation approach, while only 10 percent of them chose liberalization one and did not make choice, respectively. Moreover, some 54.1 percent of a sample consisting of 1,650 employees indicated that the corporatized Bureau should be privatized in or in less than five years.

Under the corporatization approach, there can be three stages leading toward complete privatization, namely preparation for corporatization, operation of the public corporation, and then privatization. First of all, it is going to take at least one year to reorganize the Keelung Harbour Bureau and set up the national Keelung Port Corporation (KPC) 100% owned by the Ministry of Transportation and Communication. Following the establishment of KPC, it will be transferred to the private hands by listing more than 50% of the government shares to them in say five years. All in all, it is going to take some 6 years to accomplish the privatization of Keelung and its subsidiary Suao port services.

第一章 緒論

1.1 研究緣起與目的

我國台灣地區公營事業民營化可以說已經是政府既定的政策，再加上 1996 年國家發展委員會(簡稱國發會)達成在五年之內完成公營事業民營化之共識，使得政府行政部門推動民營化的步調逐漸加快。行政院經建會已經將選定民營化的公營事業依照此一共識一一排定時間表推動民營化。

在國際商港方面，民營化的推動也是政府的一項既定政策。除了各港本就早已在逐步開放民間業者經營的部份港勤業務與棧埠設施出租或約定興建經營之外，據悉台灣省政府交通處也推出公元 2000 年達成港埠民營化的目標之企圖。最具體的行動大概是行政院積極推動發展台灣為亞太海運中心之行動方案。在這項行動方案中，交通部高雄港管理委員會在歷經十個月的協調與規劃之後，在 1996 年 9 月 25 日將高雄港民營化的方案，連同市港合一建設及航政局籌設案報行政院，經於 1997 年 1 月 8 日奉核定。原來交通部原則決定在 1997 年 7 月前執行高雄港民營化及碼頭工人僱用合理化方案，而其他各港(含基隆與蘇澳港)則在 1997 年底之前推動，但高雄港方面一直到 1997 年 10 月間才交通部長蔡兆陽先生親自出面與碼頭工會達成協議，使得該港能自 1998 年起開放由新申請設立的 47 家裝卸承攬業優先遴僱現有碼頭工人，開啓了新的一頁。據悉政府接著也有意比照高雄港的模式，在 1998 年底完成基隆港及其他各港碼頭工人僱用合理化方案的推動。

面對政府推動港埠民營化的外在壓力，在五個國際商港中民營化的程度可以說是最低的基隆港及蘇澳港而言，更為急迫地需要這進行民營化的規劃工作。有鑑於此，基隆港務局乃適時地編列預算委託進行專案研究，期能提出具体可行的方案供決策之參考。然而在時程方面，或許也是因為基隆港務局的民營化程度最低，所以在其民營化的方案中，其步調就可能無法與其他各港同步，從而也有必要研討其能否仍然維持公營體制而能有與民營化具有同等功效之公營企業化方案。

台灣省政府交通處對於高雄港以外的其他各個國際商港的民營化方案之研訂也是非常積極。1997 年 10 月間，省交通處開會商定了台中港及花蓮港進一步將港埠業務開放民營的時間表之同時，對於基隆港務局所提要在 10 年以後(即 2008 年)才完成民營化的排程不能認同，從而指示依國發會共識在 5 年之內完成民營化。由於在 5 年之內完成民營化的要求將不可避免地對港務局的從業人員的去留產生比較大的衝擊，基隆港務局不得不重新慎重思考其民營化的做法。本研究恰為此以方案研擬之決策需要提供了基隆港務局有用的資訊。

從基隆港務局的內在壓力而言，其也有尋求企業化或民營化的有效方案的營運壓力存在。相對於其他港口，基隆港目前所面臨的發展問題是其營運績效的衰退，包括營運量與預算盈餘。在臺灣西部地區，曾經為臺灣地區第一大港的基隆港由於先天地理環境受限於狹窄的水域與陸域，再加上因此未能隨運量的成長而適時擴增港埠設施，以致其近年來的營運表現漸不如高雄港及臺中港。就現階

段而言，基隆港在貨物吞吐量方面已不如高雄港及臺中港，貨櫃運量也殿高雄港之後，而年度盈餘更居三港之末。在硬體建設方面不如其他各港情況下，倘若基隆港無法在軟體的經營上突破現狀，則未來在國內港際競爭的局面下可能逐漸沒落，而漸失其應有功能。因此，未來不論是公營企業化或民營化的方案，都宜以提升基隆港的效率與競爭力，並能振興其營運績效為其目標。

本研究之目的在於研究基隆港如何透過公營企業化或民營化的方案以發揮其應有功能，藉以整合成行動方案供港務局及其主管機關施政參考。主要的研究課題包括下列兩項：

- 一、在現行港務局公營體制之下，如何透過企業化的手段來提升競爭能力？此一公營企業化的方案是否有效可行？
- 二、港務局如何採取民營化的手段以提高競爭能力？那些港務及棧埠業務宜如何開放民營？具體的規章、組織、人力及機具設備的調整與配合措施如何？

1.2 研究範圍

本研究之範圍包括基隆港及其輔助港——蘇澳港等兩港港灣與棧埠業務之企業化或民營化的問題及對策方案。具體而言，下列課題均在研究之列：

- 一、在方案研擬方面，包括公營企業化體制與民營化方案之比較，以及各方案之執行步驟與時程。
- 二、在方案執行情序之研擬方面，包括下列各項：
 - (一)在組織與人力調適方面，組織調整或變革方案均包括港務局及碼頭工人相關之人力精簡、輔導轉業之計畫或方式，以及因上述調整或變革方案所導致港務局從業員工及碼頭工人權益補償標準及所需經費之概估。其中碼頭工人之處理方案將參照正在推動中的高雄港方案研擬之。
 - (二)港埠設施與機具、設備之處理方案。
 - (三)船舶貨物裝卸承攬業開放競爭及管理方案。
 - (四)相關法規之修訂、增訂或廢止之研議。
 - (五)港務局從業員工之意願調查。

1.3 研究方法

為達成本研究之目的，茲根據圖 1-1 的架構流程說明研究方法如下：

- 一、在研究架構方面，本研究在認清基隆港所面臨的競爭地位問題及其需要以企業化或民營化之手段來解決此一問題之後，便確定本研究之目的。該研究目的之達成乃先透過一方面檢討基隆港務局的營運現況，另一方面探討國內外其他港口企業化及民營化之經驗，然後再進一步對該局(含基隆港及蘇澳港)的企業化及民營化兩方案進行研擬及抉擇。接著再對評選之方案的執行步驟及相關配合措施加以探討，最後提出結論與建議。

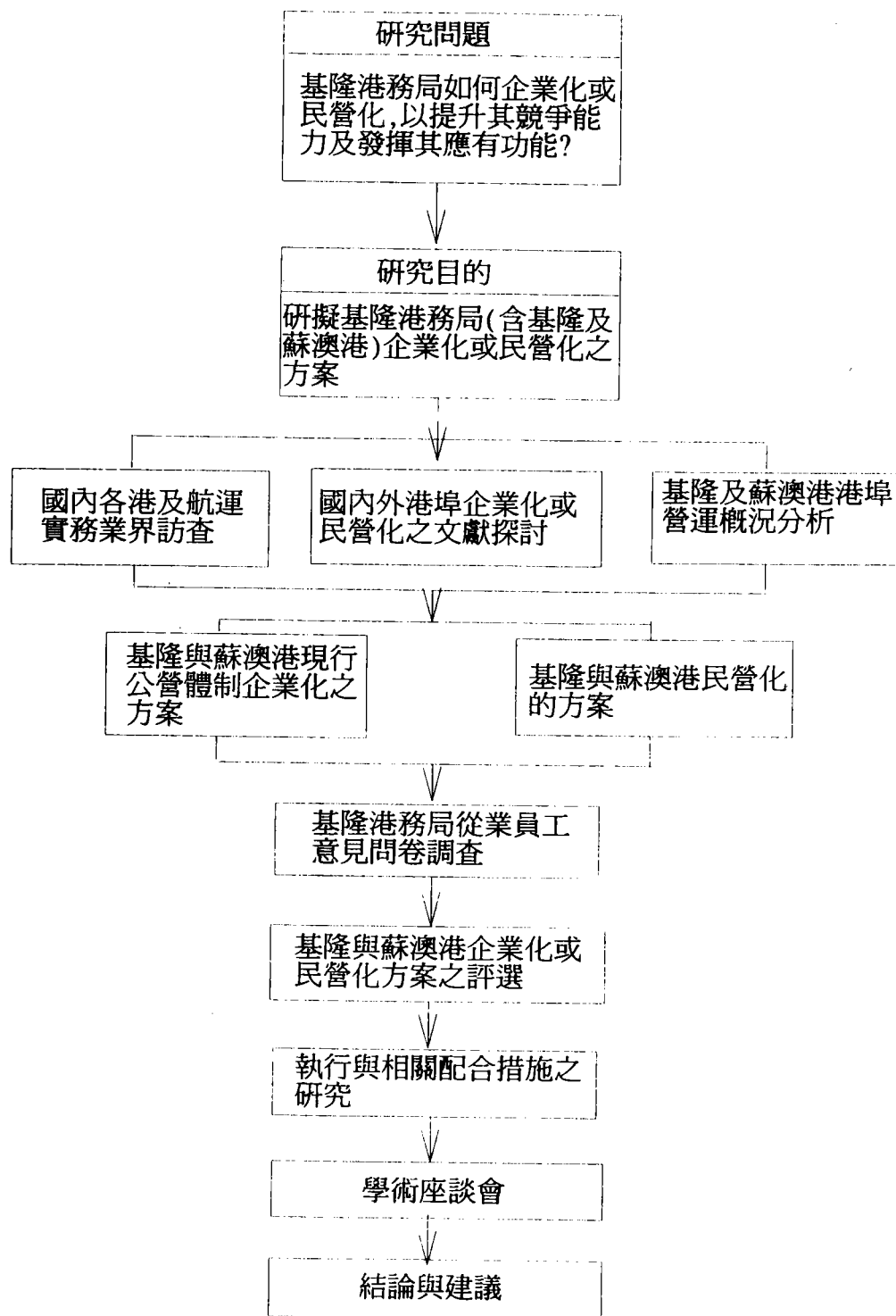


圖1-1 研究架構與流程圖

二、在資料蒐集方面，本研究從下列三個方面著手：

(一)現成資料蒐集：

1. 國內外有關港埠企業化及民營化之文獻。
2. 基隆港及蘇澳港現有相關營運概況資料。

3. 國內現有港埠經營管理相關之法令規章與辦法。
 4. 其他有助於本研究目的之國內外現成報章雜誌之消息報導。
- (二)本研究採實地訪查、問卷調查及學術座談三種方法蒐集所需原始資料：

1. 實地訪查：本項工作已經在 1997 年 3-5 月間完成，主要包括：
(1)國內各港口之港務局的經驗訪查。(2)基隆港務局之主要客戶（包括前十大貨櫃航商與散貨貨主）。(3)基隆港碼頭工會(4)港務局從業員工。原則上係以抽樣訪查之方式，以蒐集相關情報。不過由於港務局內各主要業務部門及各產業工會有接續訪談之必要，本研究專案小組也都視需要隨時約定時間進行訪查。在本研究報告完成之前，共與港務局各部門舉辦了高達 8 次的座談，再加上下述問卷調查前的 5 場說明會，共有 13 場的雙向交流場合。
2. 問卷調查：本研究以本研究案所涉及之最有利害關係的港務局全體從業員工為對象，研擬議題後再設計問卷，調查其對港埠企業化或民營化之看法加以統計整理，並徵詢相關執行及配合措施之意見，藉供評選及研擬方案之參考。在執行的方面，本研究先就議題完成問卷初稿，然後於 1997 年 10 月間分別於基隆港務局局本部、棧埠處、船舶所、修造廠及蘇澳分局召開共 5 場說明會，然後再修正問卷進行普查。
3. 學術座談：在完成企業化及民營化之方案的初步規劃之後，本研究邀集國內產、官、學各界代表性人士針對方案進行多向溝通，藉以凝聚共識，以利建議方案之推展。

三、在資料分析方法方面，本研究係根據管理經濟學學理，對於基隆港務局的經營體制問題做深入的分析，然後再推導企業化及民營化策略之有效性，並依據組織變革之相關理論，研提改革及調適之道。其中除綜合分析實地訪查航商及貨主及碼頭工人等各方意見，據以研擬方案之外，港務局從業員工之問卷調查的統計分析，也有助研提具共識性之興革建議。

1.4 報告內容

本研究報告共包括有八章。繼本章緒論之後，第二章進行基隆港務局營運概況之分析與檢討，第三章則綜合分析國內外港埠企業化與民營化之經驗，並就國內其他公營事業企業化與民營化的經驗進行探討，藉供基隆港務局之參考。接著在第四章與第五章分別乃針對基隆港提出公營體制企業化及民營化的方案之後，便在第六章決選方案，然後於第七章擬訂配合措施。最後一章則根據研究結果提出結論與建議。

第二章 基隆港務局港埠營運概況與檢討

2.1 基隆港務局營運管理組織架構

2.1.1 台灣地區國際商港管理架構

根據我國現行「商港法」之規定，我國國際商港及國內商港分別由中央及地方政府主管。該法第三條規定，國際商港由交通部主管，而國內商港則由省(市)政府主管，受交通部監督。另第十一條規定，交通部為管理國際商港，於各港設商港管理機關；至於國內商港則由各省(市)政府設管理機構管理之。在國際商港方面，現行體制是依第六條由交通部負責商港區域之規劃與興建計畫的擬訂，報請行政院核定施行。至於國際商港的管理與經營方面，主管機關交通部依照「商港法」第五十條之規定訂頒了「國際商港港務管理規則」及「國際商港棧埠管理規則」兩項法令，以為國際商港港灣及棧埠營運之管理。

不過在台灣地區，主管機關交通部一直迄未在國際商港設置商港管理機關，乃是另依「商港法」第四十九條將其業務管理與經營報請行政院以命令委由台灣省政府交通處所屬各個港務局辦理。因此，現行台灣省政府交通處所屬基隆、高雄、台中、花蓮等四個港務局乃定位為「商港法」所稱之國際商港管理機關。

現行台灣省政府交通處所屬各港務局其實是一個行政兼營運的行政機關，也是公營事業機構之一。因為港務局除了港埠之管理與經營之外，還兼辦交通部委託之航政業務，因此可以說是一個如吳榮貴與林光(1993)所稱，集航政、港埠行政與營運等三項機能於一體之「三機一體」的組織。另外除了花蓮港務局之外，員工之薪給是按用人費率制度辦理，其又有公營事業機構的屬性。港務局不是公司的組織，而是台灣省政府交通處所設的一個下屬行政機關。從上述台灣地區國際商港之現行經營管理體制看來，基隆港務局在組織上仍屬行政機關。

2.1.2. 基隆港務局組織架構

茲將前述國際商港之管理與經營體制之下的基隆港務局的組織架構繪如圖2-1。從圖中可以看出港務局採首長制，局長由台灣省政府派任，局長下設副局長一人及三位幕僚長，即港務長、主任秘書及總工程司，分別協助局長管理局內港務、行政及工程部門事務。除此之外，為執行其航政、港政與營運等三方面的任務，基隆港務局的組織可以依其為局內幕僚或局外單位區分成下列二大類：

一、局內幕僚單位：包括局內各組、室。從圖中可以看出這些又可以分為：

- (一) 航政業務：由航政組辦理交通部委託辦理航政事宜。
- (二) 港埠業務：有港務、業務、工務、機務等四組。
- (三) 行政業務：包括前述航港業務之行政支援各室，譬如秘書、資訊、總務、會計、人事、政風等室。
- (四) 勞安及環保業務：置有勞工安全衛生管理組及環境保護所。
- (五) 船舶交通管制：配合船舶交通服務(VTS)系統之建立，設置船舶交通管制中心，並將港務組的號誌課併入該中心。

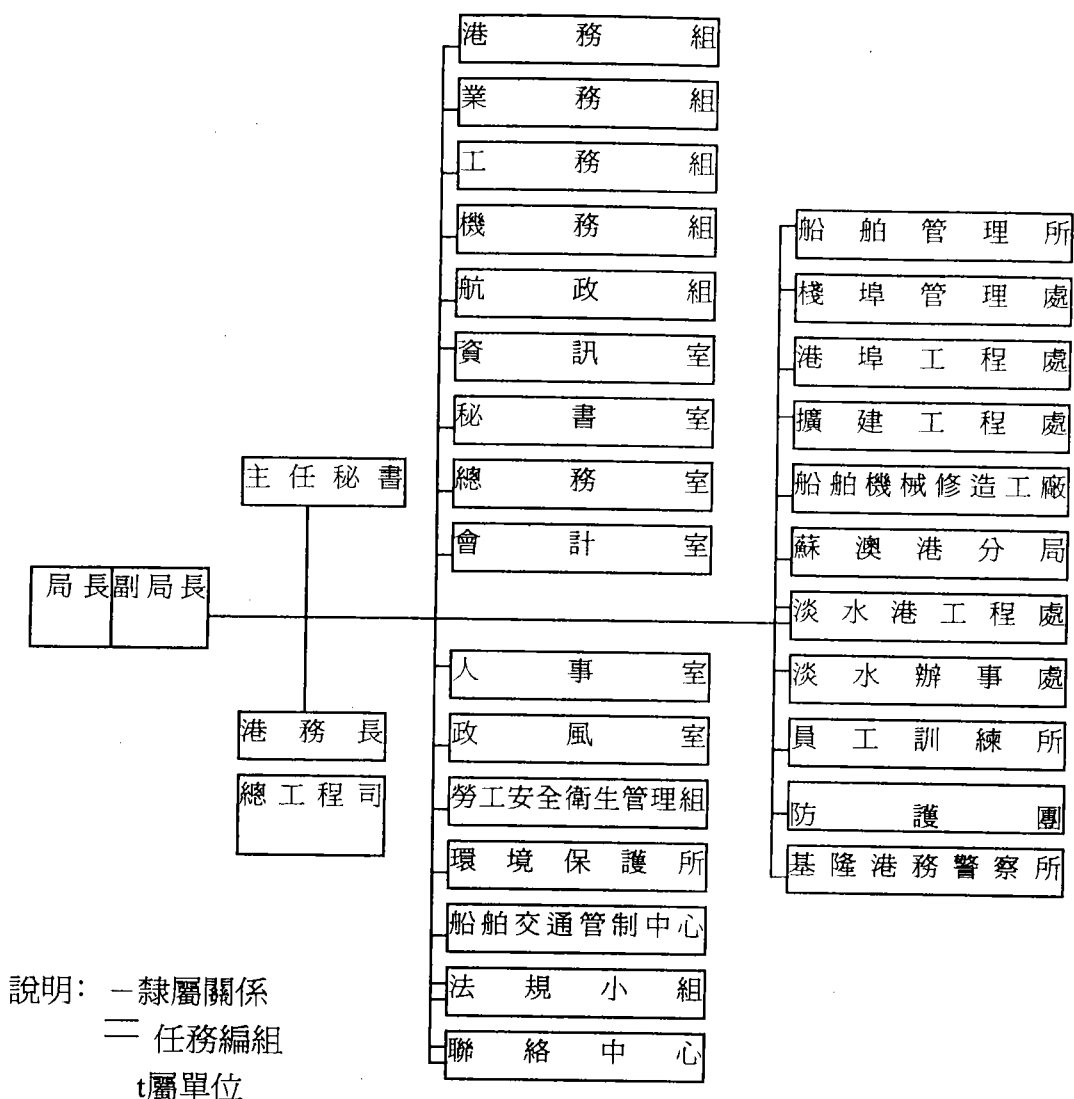


圖2-1 基隆港務局組織架構圖

資料來源：基隆港務局統計要覽(1996)

二、局外業務單位：包括非局內幕僚單位的處、所及分局，可以概分為營業與支援單位兩種：

(一) 在營業的方面，由於港勤船舶及棧埠業務之經營，分別設有船舶管理所及棧埠管理處為營運單位。另設蘇澳港分局與淡水辦事處，前者負責蘇澳港之管理與經營，而後者則負責興建中的台北港(原稱淡水港)之相關事宜。

(二) 在支援性的方面有船舶機械修造工廠、港埠工程處、擴建工程處，員工訓練所、防護團，港警所等等單位。

在人力資源方面，基隆港務局雖有預算員額 2,694 人，但人事精簡的結果 1996 年底僅有 2,276 名各級員工，使用員額比例 84.48%。其中職員有 1,257 人，

2.2 基隆港營運概況

2.2.1 基隆港營運設施

爲便於進一步分析基隆港的營運概況，茲將截至 1996 年底基隆港所有的主要港埠設施與設備簡介如下：

一、營運碼頭：

基隆港東、西岸現有碼頭 57 座，碼頭全長 9,862m，各類營運與非營運碼頭如表 2.1 所示。在營運碼頭方面共計 40 座，碼頭長度 7,661m，水深-4.5m 至-13.0m，可停泊 50,000DWT 以下船舶。各類營運碼頭，包括有貨櫃碼頭 14 座、雜貨碼頭 15 座、水泥碼頭 1 座、穀類碼頭 1 座、油類碼頭 2 座、散裝碼頭 5 座、客貨碼頭 2 座。另非營運碼頭有 17 座，其中軍方使用 8 座、港勤碼頭 6 座、起水碼頭 2 座、海關使用 1 座。

表 2.1 基隆港碼頭設施概況表

碼頭區分	座 數	長度(公尺)	泊船總數
營運碼頭	40	7,660.61	652,000
貨櫃碼頭	14	3,235.35	370,000
雜貨碼頭	15	2,645.42	158,000
水泥碼頭	1	72.54	3,000
穀類碼頭	1	180.00	20,000
油類碼頭	2	305.80	33,000
散裝碼頭	5	817.00	38,000
客貨運碼頭	2	404.50	30,400
非營運碼頭	17	2,201.54	45,000
海關使用	1	149.10	5,000
軍方使用	8	1,145.24	31,500
港勤碼頭	6	734.20	7,900
起水碼頭	2	173.00	1,000
總 計	57	9,862	697,400

資料來源：基隆港務局統計要覽(1996)

二、倉儲設備與能量：

基隆港目前之倉儲設備及能量概況詳如表 2.2 所示，配合港內不同的貨種裝卸營運特性，其具備的倉儲設備種類及能量亦不盡相同。港內總共有露天堆置場 20 處，容量 48,450 公噸，貨櫃堆置場 3 處，容量 8,752 TEU，一般倉儲 21 座 68,613 公噸，穀倉一座 50,500 公噸。

表 2.2 基隆港倉儲設備及能量分析

露天堆置場		貨櫃堆置場		一般倉儲		穀 倉	
處數	容量(公噸)	處數	容量(TEU)	座數	容量(公噸)	座數	容量(公噸)
20	57,996	3	8,752	21	68,613	1	50,500

資料來源:基隆港務局統計要覽(1996)

三、機具設備:

基隆港之裝卸機具設備統計詳如表 2.3 所示。全港貨櫃裝卸設備計有橋式起重機 24 部，貨櫃跨載機 18 部、門式機 2 部、移動式陸上起重機 13 部、空櫃堆積機 9 部，一般裝卸設備主要有起重機 13 部、堆高機 203 部、抓斗 76 個，機具設備就數量而言尚稱完備。

表 2.3 基隆港裝卸機具設備現況

單位:台、只

機 具 名 稱	數 量	機 具 名 稱	數 量
橋式起重機	24	吸穀機	8
貨櫃跨載機	18	大拖車	22
貨櫃吊運機(門式機)	2	小拖車	37
空櫃堆積機	9	拖車架	22
移動式陸上起重機	13	抓斗	76
堆高機	203	堆煤機	3
挖掘機	13	原木載運機	5
鏟裝機	4	大貨車	8
		合 計	467

資料來源:基隆港務局統計要覽(1996)

四、港勤設備:

基隆港之工作船設施概況如表 2.4 所示。全港總計各類型工作船 56 艘，其中以拖船 20 艘為最多、交通船 9 艘、清潔船 6 艘次之。

表 2.4 基隆港工作船舶統計表

項 目	數 量	停 用 數
總 計	56	6
拖 船	20	1
交 通 船	9	1
給 水 船	2	-
起 重 船	3	-
挖 泥 船	3	-
受 泥 船	4	-
駁 台 船	1	-
清 潔 船	6	2
潛 水 伏 船	1	-
帶 纜 船	4	-
測 量 船	2	1
多 目 標 船	1	1

資料來源:基隆港務局統計要覽(1996)

2.2.2 基隆港營運概況分析

從最近這一年基隆港務局統計要覽(1996 年)所提供的進出港口的船、貨統計來瞭解基隆港的營運狀況。在船舶方面，1996 年進基隆港的各型船舶共 8,431 艘次，平均每日進港約 23 艘船次。實際靠泊碼頭共 9,133 艘次，整體碼頭使用率為 57.5%。在貨載方面，總共進出港 16,854 船次吞吐 26.3 百萬噸的貨物，其中以進港 20.2 百萬噸佔 76.6%為多，出港僅有約 6.2 百萬噸，佔 23.4%。至於裝卸量方面，總共有 89.4 百萬收費噸，其中 57.5%(51.4 百萬噸)是卸貨，裝貨則為 38 百萬噸(42.5%)。

基隆港歷年來的貨物進出港吞吐量與裝卸量的成長並不如台灣地區所有國際商港的成長理想。若將 1980-1996 年分成兩個期間來觀察，在吞吐量方面，表 2.5 指出 1980-1989 年的期間，基隆港平均年成長率(11.54%)還高於台灣地區總的成長率(8.63%)，但 1990-1996 年，前者(1.47%)就低於後者(3.94%)了。而在裝卸量方面，則不論 1980-1989 年或是 1990-1996 年，基隆港的年平均成長率(分別為 10.31%及 2.02%)均低於全台灣的年平均成長率(分別為 11.27%及 5.61%)。更糟的是當 1995-1996 各港吞吐及裝卸量均正成長的時候(花蓮港吞吐量略降 0.08%除外)，基隆港卻呈負成長。這隱含基隆港的貨源有移向其他港口出入的趨勢。因此不論是吞吐量或裝卸量，其市場佔有率都是連年下降的，吞吐量從 1991 年的 20%下降到 1996 年的 16%；裝卸量則也是從 1987 年的近 31%滑落到 1996 年的 21%左右。從這個發展趨勢可知基隆港目前正面臨業務相對萎縮的困境。

表 2.5 基隆港貨物吞吐量分析(1980-1996)

年	全台進出港 吞 吐 量	全台港口 吞 吐 量 成長率	基 隆 港 進 出 港 吞 吐 量			基 隆 港 所 佔 比 例	基隆港 吞吐量 成長率
			計	進港	出港		
1980	60,426,102	-	10,298,333	7,928,404	2,369,949	17.04%	-
1981	61,957,070	2.53%	9,027,792	6,692,311	2,335,481	14.57%	-12.34%
1982	62,789,151	1.34%	8,283,007	5,901,674	2,381,533	13.19%	-8.25%
1983	77,004,335	22.64%	12,183,482	8,596,000	3,227,472	15.82%	47.09%
1984	81,678,316	6.07%	14,214,128	10,198,558	3,999,138	17.40%	16.67%
1985	90,687,972	11.03%	12,510,987	8,979,410	3,524,727	13.80%	-11.98%
1986	93,066,171	2.62%	16,417,277	11,717,293	4,699,984	17.64%	31.22%
1987	105,570,870	13.44%	19,511,564	13,935,816	5,575,748	18.48%	18.85%
1988	122,019,275	15.58%	21,979,341	16,840,849	5,138,492	18.01%	12.65%
1989	124,930,628	2.39%	24,164,857	18,777,764	5,387,093	19.34%	9.94%
1990	128,680,667	3.00%	25,190,289	19,346,603	5,843,686	19.58%	4.24%
1991	134,695,064	4.67%	26,993,197	20,570,360	6,422,837	20.04%	7.16%
1992	142,423,934	5.74%	26,146,190	20,389,168	5,757,022	18.36%	-3.14%
1993	150,378,086	5.58%	29,177,653	23,542,200	5,635,453	19.40%	11.59%
1994	153,439,468	2.04%	29,586,162	23,877,543	5,708,619	19.28%	1.40%
1995	161,262,317	5.10%	29,917,069	23,434,255	6,482,814	18.55%	1.12%
1996	163,608,940	1.46%	26,300,924	20,150,299	6,150,625	16.07%	-12.1%
1980-89年 平均		8.63%					11.54%
1990-96年 平均		3.94%					1.47%
1980-96年 平均		6.58%					7.13%

資料來源:歷年基隆港務局統計要覽

表2.6 基隆港貨物裝卸量分析(1980-1996)

年	全台港口 裝卸量	全台港口 吞 吐 量 成長率	基 隆 港 裝卸量	基隆港所佔 比例	基隆裝卸量 成長率
1980	116,450,556	-	35,185,553	30.22%	-
1981	121,186,077	4.07%	33,616,360	22.74%	-4.46%
1982	122,583,753	1.15%	33,281,653	27.15%	-1.00%
1983	150,770,932	22.99%	41,914,307	27.82%	26.02%
1984	181,453,275	20.35%	53,487,360	29.48%	27.53%
1985	183,909,304	1.35%	49,953,452	27.15%	-6.64%
1986	227,489,152	23.70%	66,173,400	29.09%	32.52%
1987	260,519,236	14.52%	79,851,071	30.65%	20.67%
1988	283,193,303	8.70%	76,592,926	27.05%	-4.08%
1989	296,309,157	4.63%	78,296,467	26.42%	2.22%
1990	301,062,057	1.60%	79,614,832	26.44%	1.68%
1991	332,000,228	10.28%	86,970,549	26.20%	9.24%
1992	345,278,731	4.00%	85,267,124	24.70%	-1.96%
1993	383,723,081	11.13%	86,396,064	22.52%	1.32%
1994	401,252,336	4.57%	91,749,626	22.87%	6.20%
1995	420,168,101	4.71%	94,441,821	22.48%	2.93%
1996	432,624,617	2.96%	89,407,242	20.67%	-5.30%
1980-89 年平均		11.27%			10.31%
1990-96 年平均		5.61%			2.02%
1980-96 年平均		8.80%			7.45%

資料來源:歷年基隆港務局統計要覽

基隆港業務量的萎縮也多少反映在其營運碼頭使用率的逐年下降。從表 2.7 的統計可以看出整體營運碼頭的使用率在 1989 年達到高峰(82.2%)之後即行顛陡下降到 1996 年僅為 57.5%。因為在此同期間內，基隆港的營運碼頭數並未見增加，因此其使用率的下降可以說是營運量的萎縮所造成的。其中跌到所有碼頭的使用率最低的是雜貨碼頭，從 1989 年的 82.5%降為 1996 年的 52.9%；另跌幅較深的碼頭，還有穀類碼頭，從 1989 年 96.7%的高峰下滑到 1996 年的 68.5%。貨櫃碼頭的使用率下跌雖不明顯，但最近卻已連連三年下滑。

表 2.7 基隆港營運碼頭使用率(1987-1996)

碼頭別 年	總計	貨櫃碼頭	穀類碼頭	雜貨碼頭	其他碼頭
1987	75.9	74.1	89.4	72.2	84.2
1988	76.0	56.2	98.3	81.0	91.0
1989	82.2	61.7	96.7	82.5	109.7
1990	81.7	66.0	90.9	81.2	104.3
1991	71.9	60.2	79.6	68.8	93.4
1992	74.7	68.2	68.8	75.7	83.2
1993	69.3	65.2	68.4	71.2	72.6
1994	70.6	69.1	68.8	69.5	75.1
1995	62.7	68.4	62.3	58.7	60.9
1996	57.5	64.5	68.5	52.9	53.5

註:(1)碼頭使用率= $100 \times \text{當期輪船停靠碼頭總時數} / (\text{碼頭座數} \times \text{當期總時數})$ 。

(2)碼頭使用率超過 100%係由於發生輪船併靠或排外檔之現象所致。

資料來源:基隆港務局統計要覽。

在貨物種類方面，基隆港的營運特性是其裝卸的貨物一直是以貨櫃為主，散雜貨為輔。從表 2.8 可知 1996 年總共裝卸 89.4 百萬噸的各類貨物中，貨櫃的裝卸量即佔約 85%(75.9 百萬噸)，其歷年的比例變化不是很大。在管道貨方面，1996 年共有 5.1 百萬噸，佔 5.7%，其中係以中油公司南油北運為主的油品共 3.5 百萬噸(佔 3.9%)，化學油品約 50 萬噸(0.5%)，另水泥 1.1 百萬噸(1.3%)。其他乾散貨方面有穀類約 33 萬噸(0.4%)，其他散雜貨則共有 8 百萬噸，佔有 9%左右。比較特別的歷年變化是穀類在 10 年之內降剩一半，料係受台中港之影響；另原木幾乎已快要消失殆盡。從此可知基隆港宜以貨櫃業務為關鍵性的策略事業單位 (Strategic Business Unit，簡稱 SBU)，不過這個主要的部門卻受到國內高雄港及台中港的競爭威脅，經營不易。至於管道方面的化油及水泥，以及穀類等散貨，雖然也同樣受到台中港的吸引與港埠能量所限，但卻都是頗為穩定的貨源。

表 2.8 基隆港裝卸貨物統計(按裝卸型態別區分)(1987-1996)

單位：千公噸(計費噸)

年	總計				百噸以上				船隻				300噸以下船舶				管				道			
	實數		百分比		實數		百分比		實數		百分比		實數		百分比		實數		百分比		實數		百分比	
	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比
1987	79,851	100	77,244	96.7	69,835	87.5	652	0.8	382	0.5	6,375	8.0	203	0.3	2,404	3.0	1,950		192	0.2	263	0.3		
1988	76,592	100	72,879	95.2	63,421	82.8	709	0.9	356	0.5	8,393	11.0	212	0.3	3,502	4.6	2,820	3.7	314	0.4	367	0.5		
1989	78,296	100	73,789	94.2	63,789	81.5	502	0.6	343	0.4	9,155	11.7	232	0.3	4,275	5.5	3,210	4.1	722	0.9	342	0.4		
1990	79,615	100	75,086	94.3	66,269	83.2	411	0.5	310	0.4	8,097	10.2	212	0.3	4,317	5.4	3,022	3.8	894	1.1	401	0.5		
1991	86,971	100	81,748	94.0	72,279	83.1	379	0.4	219	0.3	8,871	10.2	240	0.3	4,982	5.7	3,606	4.1	912	1.0	464	0.5		
1992	85,267	100	80,459	94.4	69,861	81.9	404	0.5	171	0.2	10,023	11.8	205	0.2	4,603	5.4	3,180	3.7	929	1.1	495	0.6		
1993	86,396	100	79,414	91.9	67,911	78.6	398	0.5	39	0.0	11,066	12.8	401	0.5	6,581	7.6	4,336	5.0	1,732	2.0	514	0.6		
1994	91,626	100	84,527	92.3	73,677	80.4	370	0.4	9	0.0	10,470	11.5	246	0.3	6,853	7.4	4,535	4.9	1,817	2.0	501	0.5		
1995	94,442	100	87,952	93.1	77,947	82.5	385	0.4	6	0.0	9,615	10.2	248	0.3	6,245	6.6	4,176	4.4	1,583	1.7	488	0.5		
1996	89,407	100	84,038	94.0	75,909	84.9	329	0.4	4	0.0	7,796	8.7	241	0.3	5,127	5.7	3,498	3.9	1,139	1.3	489	0.5		

資料來源：基隆港務局統計要覽。

然而在基隆港業務命脈的貨櫃方面，其營運表現也是不如理想。表 2.9 顯示基隆港在台灣地區的貨櫃市場佔有率有逐年下降的趨勢，從 1977 年的 52.14% 曾佔第一位，於 1978 年被高雄港超越後，即幾乎一路下滑，到 1996 年僅佔 26.80%。顯然除了高雄港之競爭外，台中港在 1990 年代也逐漸提升其佔有率也是基隆港競爭地位下降的原因。而且，自 1990 年以後，基隆港的貨櫃運量幾乎就在 200 萬 TEU 上下游走，一直仍難以向上突破。

表 2.9 台灣地區各港貨櫃裝卸量統計(1977-1996)

單位:折合 20 呎(TEU)

年	合計	基隆港		高雄港		台中港	
	TEU 數	TEU 數	百分比	TEU 數	百分比	TEU 數	百分比
1977	755,256.50	393,765.50	52.14	357,249.00	47.30	4,242.00	0.55
1978	1,062,558.20	473,669.00	44.58	586,808.25	55.22	2,081.00	0.20
1979	1,340,965.75	560,378.00	41.79	777,183.75	57.97	3,404.00	0.25
1980	1,644,341.75	659,644.50	40.13	979,015.25	59.54	5,682.00	0.34
1981	1,787,753.00	655,441.00	36.66	1,124,707.00	62.91	7,605.00	0.43
1982	1,902,258.00	702,920.75	36.95	1,193,997.75	62.77	5,340.00	0.28
1983	2,429,303.25	942,525.75	38.80	1,479,481.50	60.90	7,296.00	0.30
1984	3,026,839.25	1,233,794.00	40.76	1,784,980.25	58.97	8,066.00	0.27
1985	3,075,150.25	1,157,839.00	37.65	1,900,852.75	61.81	16,458.00	0.54
1986	4,104,953.00	1,578,328.25	38.67	2,482,467.75	60.47	35,157.00	0.86
1987	4,772,338.25	1,939,853.50	40.65	2,778,785.75	58.23	53,699.00	1.12
1988	4,941,023.00	1,761,695.00	35.65	3,082,837.50	62.39	96,490.00	1.96
1989	5,263,091.25	1,771,930.50	33.67	3,382,511.50	64.27	108,649.25	2.06
1990	5,463,566.00	1,840,796.00	33.69	3,494,631.00	63.96	128,139.00	2.35
1991	6,129,670.00	2,007,752.00	32.75	3,913,111.00	63.84	208,807.00	3.41
1992	6,178,870.00	1,940,587.00	31.41	3,960,518.00	64.10	277,765.00	4.49
1993	6,824,972.00	1,886,425.00	27.64	4,635,896.00	67.93	302,651.00	4.43
1994	7,307,304.00	2,046,588.50	28.01	4,899,897.00	67.05	360,837.00	5.94
1995	7,665,178.00	2,165,192.75	28.25	5,053,183.25	65.93	446,802.00	5.82
1996	7,866,995.25	2,108,578.50	26.80	5,063,048.00	64.36	694,805.75	8.84

資料來源:基隆港務局統計要覽

若僅就進出口的貨櫃化貨物重量而言，上述基隆港貨櫃運輸市場占有率之趨勢似乎也是存在。在這個方面的佔有率，高雄港為首的地位在 1980 年初為基隆港所取代後，即一直是由基隆港執牛耳，如表 2.10 所示。但基隆港的佔有率卻在 1990 年達高峰後下滑，這個趨勢在 1994-1996 年間更為明顯。到了 1996 年

基隆港雖仍佔有第一位(44.5%)，只是其地位已漸轉危，高雄港當年佔有 43.6%，台中港有 11.8%。

面臨高雄及台中港的競爭，基隆港卻仍然在進出口貨櫃貨量上執牛耳的地位，這個事實的背後就隱藏著基隆港的市場利基(market niche)所在，那就是台灣地區進出口貨櫃化貨源大部份集中在北部地區，而比較有利於從基隆港進出口以節省「北櫃南運」而由高雄港進出口的事實。不過如上所述，基隆港這個因地理優勢所形成的利基，卻在近幾年逐漸被侵蝕。目前的趨勢是，高雄港奪走南運的北部遠洋櫃，而台中港則奪回其中部近洋櫃源。貨櫃貨這個基隆港的主要業務重心之利基遭到侵蝕的危機正為基隆港尋求轉機的動力。

表 2.10 台灣地區各港進出口貨櫃化貨物重量統計

單位:公噸

年	合計	基 隆 港		高 雄 港		台 中 港	
	公噸	公噸	%	公噸	%	公噸	%
1973	1,977,989	913,501	46.2	1,064,488	53.8	-	-
1976	3,285,003	1,524,268	46.4	1,760,735	53.6	-	-
1979	6,362,087	3,008,149	47.3	3,337,334	52.5	16,604	0.2
1980	7,634,741	3,588,546	47.0	4,024,099	52.7	22,096	0.3
1981	8,214,201	3,555,469	43.3	4,629,663	56.4	29,069	0.3
1985	13,321,747	6,801,363	51.1	6,430,142	48.3	90,242	0.6
1986	17,563,794	8,972,557	51.1	8,363,450	47.6	227,787	1.3
1987	21,527,080	11,258,112	52.3	9,951,027	46.2	317,941	1.5
1988	21,718,758	11,180,989	51.5	9,943,465	45.8	594,304	2.7
1989	21,699,659	11,506,778	53.0	9,521,695	43.9	671,186	3.1
1990	23,727,401	12,862,985	54.2	10,003,369	42.2	861,047	3.6
1991	27,633,050	13,917,720	50.4	12,329,035	44.6	1,386,295	5.0
1992	26,441,711	13,745,721	52.0	10,909,471	41.0	1,786,519	7.0
1993	27,451,158	13,963,053	51.0	11,424,619	42.0	2,063,486	7.0
1994	28,108,160	14,355,318	51.1	11,310,657	40.0	2,442,185	8.9
1995	30,219,023	14,866,052	49.0	12,425,139	41.0	2,927,832	10.0
1996	32,688,580	14,563,006	44.5	14,272,377	43.7	3,859,794	11.8

資料來源:交通部交通統計要覽及基隆港務局統計要覽。

就轉口櫃而言，基隆港一直是位於高雄港之後，如表 2.11 所示。不過值得注意的是 1996 年台中港因立榮及萬海租了碼頭後，其轉口櫃突增到幾乎快與基隆港相當了。

表 2.11 台灣地區各港轉口貨櫃統計表

單位:TEU

年	合計	基隆港		高雄港		台中港	
	TEU	TEU	%	TEU	%	TEU	%
1973	2,439	-	-	2,439	100.0	-	-
1976	5,983	-	-	5,983	100.0	-	-
1979	33,426	-	-	33,426	100.0	-	-
1980	76,372	-	-	76,372	100.0	-	-
1981	80,513	-	-	80,513	100.0	-	-
1985	571,663	37,651	6.59	534,012	93.41	-	-
1986	733,248	91,000	12.41	642,170	87.58	78	0.01
1987	1,072,973	110,688	10.32	962,170	89.68	3	0.0
1988	1,188,192	85,622	7.21	1,102,053	92.75	517	0.04
1989	1,352,006	100,688	7.45	1,251,234	92.55	84	0.0
1990	1,449,487	107,919	7.45	1,341,568	92.55	-	-
1991	1,652,418	110,811	6.71	1,541,503	93.29	104	0.0
1992	1,542,924	82,441	5.34	1,459,541	94.60	942	0.06
1993	1,900,508	87,604	4.61	1,812,332	95.36	572	0.03
1994	2,199,770	144,124	6.55	2,052,346	93.30	3,300	0.15
1995	2,370,381	188,763	7.96	2,177,265	91.85	4,353	0.19
1996	2,391,656	160,489	6.71	2,083,345	87.10	148,122	6.19

資料來源:交通部交通統計要覽及基隆港務局統計要覽。

綜觀最近這一年來(1995-1996)的貨櫃運量變化,當全台三個貨櫃港的運量以 3.41%的速度成長(增加 18 萬 TEU)的同時,基隆港更出現負成長(-2.61%),減少約 5.7 萬 TEU,其中進出口與轉口櫃各約減少 2.8 萬 TEU。從該年統計資料看來,基隆港主要是受到台中港貨櫃碼頭出租與立榮與萬海影響最大。在轉口櫃方面,該年台中港原一年還不到 5 千 TEU 的轉口櫃突增加到近 15 萬 TEU,這不但與高雄港的轉口櫃減少近 10 萬 TEU 及基隆港減少 2.8 萬 TEU 不無關係。在進出口櫃方面,台中港與高雄港一樣都增加約 10 萬 TEU 左右,從資料研判前述基隆港進出口減少 2.8 萬 TEU 恐怕是跑到台中港去的近洋櫃。在 1996 年,兩家租用台中港貨櫃碼頭中的萬海營運才 2-3 個月就有如此影響,展望 1997 年兩家都全年營運,其對基隆港的衝擊可能更大。倘若兩家每個月都分別以約近 3 萬 TEU 的量在台中港運作,再加上台中港務局棧埠處的每月約 2 萬 TEU,台中港 1997 年的年運量很可能從 1996 年的 70 萬 TEU 增至 90 萬 TEU。這 20 萬 TEU 的預期增長除了自然成長外,可能不免又會吸到基隆港的部份櫃量。

2.3 蘇澳港營運概況

2.3.1 蘇澳港港埠營運設施

蘇澳港的營運設施介紹也是以 1996 年底為準，茲分述如下：

一、營運碼頭：

蘇澳港現有碼頭 13 座，碼頭長度 2,610 公尺，水深自 -7.5 公尺至 -15 公尺不等，長度由 125 公尺至 300 公尺。碼頭分類及其後線營運設施概要如表 2.12 所示，其中包括水泥碼頭 2 座(#3、#4)、油品碼頭 1 座(#5)、大宗散貨碼頭 2 座(#6、#7)及散雜貨碼頭 8 座。因#1 碼頭現由港務局拖船停靠外，故實際營運之碼頭為 12 座。

表 2.12 蘇澳港營運碼頭與主要裝卸方式

碼頭 編號	碼 頭 用 途	1. 起 重 機	2. 堆 高 機	3. 鏟 裝 機	4. 載 運 機	5. 液 貨 管 道	6. 抓 斗	7. 原 木 作 業 機	8. 乾 貨 管 道	9. 船 上 吊 桿	備註
1	港勤	○	○								靠泊拖船
2	散雜貨					○	○				
3	水泥	○	○						○		台泥投資管道
4	水泥								○		台泥投資管道
5	油品					○					中油投資管道
6	大宗散貨										
7	大宗散貨										
8	散雜貨	○			○			○			
9	散雜貨							○			
10	散雜貨	○	○			○					
11	散雜貨		○	○							
12	散雜貨						○				
13	散雜貨										

資料來源：蘇澳港分局

二、裝卸設備：

蘇澳港公民營單位配屬之機具數量及機齡分佈如表 2.13。其中，#3 及#4 水泥碼頭由台泥公司投資乾貨管道二組，而油品碼頭(#5)則由中油公司投資液貨管道一組。大宗散貨碼頭無專用裝卸設施，貨物裝卸靠船上吊桿作業及岸上鏟裝機、載運機及抓斗。散雜貨碼頭其主要裝卸設備包括起重機、堆高機、鏟裝機、載運機、原木作業機、液貨管道及抓斗。在作業方面，水泥及油品碼頭以船上幫

浦經管道壓送至船艙或壓送至岸上儲槽儲放；一般散雜貨與其他散貨碼頭岸上無設置專業裝卸機具，均利用船上自備吊桿或以小型吊車置於船上甲板來作業，多以船邊提貨為主。

表 2.13 蘇澳港陸上裝卸機具設備概況(1995)

	各營運單位配屬 機具數量			機 齡 分 佈				備 註
	營運單位 棧 埠 所	船 機 所	合 計	0-5 年	6-10 年	11-15 年	16-20 年	
裝卸機具								
陸上起重機	5		5					
堆高機	17	1	18					
鏟裝機	6		6					
抓斗	31		31					
原木作業機	3		3					

資料來源:蘇澳港分局

三、倉儲設施:

蘇澳港現有倉棧設施計有通棧 3 座，有效容量 25,000 公噸。露天堆貨場 3 處，面積 264,500 平方公尺，有效容量 396,750 公噸。另具有容量 6,000 公噸之水泥圓庫 2 座(與台泥合作興建)及液鹼儲槽 1 座。

2.3.2 蘇澳港營運現況分析

蘇澳港在 1996 年共有各型船舶 691 艘次進港，平均每日進港不到 2 艘船次，是台灣地區五個國際港中進港船次最少的港口。在貨物吞吐量及裝卸量方面也是五港中最少的，一年計進出港共 1,379 船次，貨物吞吐量僅約 6.1 百萬噸而已，以進港 3.5 百萬噸佔 58%為多，出港僅有約 2.6 百萬噸，佔 42%。至於裝卸量方面則與吞吐量相當，總共有 6.1 百萬收費噸，其中 3.6 百萬噸(58.4%)是卸貨，裝貨則為 2.5 百萬噸(41.6%)。

在營運量方面，蘇澳港近十餘年來是穩定成長的。首先其貨物吞吐量在全台灣地區的五個國際商港中的佔有率從 1980 年的 2.1%上升到 1996 年的 3.73%，期間變化不是很大，但其平均年成長率卻都高於全台灣所有港口的成長率，詳如表 2.14 所示。至於在裝卸量方面(表 2.15)，雖然 1990-1996 的平均年成長率不如全台，但總的來說，1980-1996 平均年成長率仍是高於全台的水準，以致其佔有率也從 1980 年的 1.1%微升到 1996 年的 1.4%。裝卸量成長不如吞吐量快主要都是因為其多為散貨的緣故，不像其他雜貨多的港口用收費噸計算的裝卸量變化比較大。

表 2.14 蘇澳港貨物吞吐量分析(1980-1996)

年	全台進出港 吞 吐 量	全台港口 吞 吐 量 成長率	蘇 澳 港 進 出 港 吞 吐 量			蘇 澳 港 所 佔 比 例	蘇澳港 吞吐量 成長率
			計	進港	出港		
1980	60,426,102	-	1,268,254	1,064,475	203,779	2.10%	-
1981	61,957,070	2.53%	1,826,684	1,056,481	770,203	2.95%	44.03%
1982	62,789,151	1.34%	1,923,826	917,762	1,006,064	3.06%	5.32%
1983	77,004,335	22.64%	2,870,236	1,471,643	1,398,593	3.73%	49.19%
1984	81,678,316	6.07%	3,094,895	1,537,238	1,557,657	3.79%	7.83%
1985	90,687,972	11.03%	3,515,746	1,755,672	1,760,074	3.88%	13.60%
1986	93,066,171	2.62%	3,461,180	1,931,436	1,529,744	3.72%	-1.55%
1987	105,570,870	13.44%	3,836,868	2,292,619	1,544,249	3.63%	10.85%
1988	122,019,275	15.58%	4,431,237	2,421,010	2,010,227	3.63%	15.49%
1989	124,930,628	2.39%	4,258,778	2,676,902	1,581,876	3.41%	-3.89%
1990	128,680,667	3.00%	3,898,597	2,795,586	1,103,011	3.03%	-8.46%
1991	134,695,064	4.67%	3,997,951	2,907,781	1,090,170	2.97%	2.55%
1992	142,423,934	5.74%	4,649,376	3,654,183	995,193	3.26%	16.29%
1993	150,378,086	5.58%	5,463,173	3,831,047	1,632,126	3.63%	17.50%
1994	153,439,468	2.04%	5,477,509	3,809,708	1,667,801	3.57%	0.26%
1995	161,262,317	5.10%	5,277,775	3,440,192	1,837,583	3.27%	-3.65%
1996	163,608,940	1.46%	6,103,900	3,542,226	2,561,674	3.73%	15.65%
1980-89 年平均		8.63%					15.65%
1990-96 年平均		3.94%					5.74%
1980-96 年平均		6.58%					11.31%

資料來源:基隆港務局統計要覽。

表 2.15 蘇澳港貨物裝卸量分析(1980-1996)

年	全 台 港 口 裝 卸 量	全 台 港 口 裝 卸 量 成 長 率	蘇 澳 港 裝 卸 量	蘇 澳 港 所 佔 比 例	蘇 澳 港 裝 卸 量 成 長 率
1980	116,450,556	-	1,269,214	1.09%	-
1981	121,186,077	4.07%	1,829,914	1.51%	44.18%
1982	122,583,753	1.15%	1,927,134	1.57%	5.31%
1983	150,770,932	22.99%	2,877,725	1.91%	49.33%
1984	181,453,275	20.35%	3,252,340	1.79%	13.02%
1985	183,909,304	1.35%	3,582,914	1.95%	10.16%
1986	227,489,152	23.70%	3,488,653	1.53%	-2.63%
1987	260,519,236	14.52%	3,751,531	1.44%	7.54%
1988	283,193,303	8.70%	4,543,674	1.60%	21.12%
1989	296,309,157	4.63%	4,392,026	1.48%	-3.34%
1990	301,062,057	1.60%	4,069,278	1.35%	-7.35%
1991	332,000,228	10.28%	4,150,603	1.25%	2.00%
1992	345,278,731	4.00%	4,825,379	1.40%	16.26%
1993	383,723,081	11.13%	5,701,973	1.49%	18.17%
1994	401,252,336	4.57%	5,582,928	1.39%	-2.09%
1995	420,168,101	4.71%	5,404,893	1.29%	-3.19%
1996	432,624,517	2.96%	6,106,541	1.41%	12.98%
1980-89 年平均		11.27%			16.08%
1980-89 年平均		5.61%			5.25%
1980-89 年平均		8.80%			11.34%

資料來源:基隆港務局統計要覽。

2.4 基隆港及蘇澳港的營運績效之檢討

2.4.1 基隆港營運績效之檢討

從財務上的盈餘來觀察基隆港務局的營運績效，表 2.16 顯示雖然該局仍一直保持有盈餘(1996 年度盈餘為 7.7 億元)的狀況，不過前述營運量方面的相對萎縮已經逐漸反映在預算盈餘的無法達成(1990 年度以後)，以及決算盈餘的減降(與 1988 年度的 14.7 億元的高峰比較，1993-1995 年度的微幅成長除外)。從 1990-1996 年共 7 個年度的年平均成長率來看，收入是以 2.38%，而支出卻以 6.23%的速度

成長，以致決算盈餘卻呈年平均-0.94%的負成長，也因此 1996 年度的決算盈餘仍比 1990 年度的水準為低。

表 2.16 基隆港務局營業收支及盈餘統計表

單位:新台幣千元

年度	營業收入	成長率 %	營業支出	成長率 %	年度盈餘 (1) (決算)	成長率 %	年度盈餘 (2) (預算)	決算與預算盈餘 差異(1)-(2) (百分比*)
1990	4,162,006	-	2,898,355	-	1,263,651	-	1,347,863	-84,212 (-7%)
1991	4,355,047	4.64	3,567,326	23.08	787,721	-7.66	1,483,960	-696,239 (88%)
1992	4,857,447	11.54	4,110,483	15.23	746,964	-5.17	980,824	-233,860 (31%)
1993	4,823,814	-0.69	3,929,788	-4.40	894,026	19.69	1,046,849	-152,823 (17%)
1994	5,000,388	3.66	4,089,919	4.07	910,469	1.84	1,106,923	-196,454 (22%)
1995	5,398,012	7.95	4,485,321	9.67	912,691	0.24	1,127,081	-214,390 (23%)
1996	4,834,160	-10.45	4,304,388	-4.03	771,205	-15.50	1,164,394	-393,189 (50.95%)
1990- 96 年 平均		2.38		6.23		-0.94		

*此百分比是以差異數佔決算數之比例計算。

資料來源：交通部交通統計要覽及基隆港務局決算書。

基隆港務局的年度盈餘在台灣地區四個港務局中的排名也是在 1992 年度從第二退居第三位。自 1992 年度起，高雄港及台中港務局便分居第一、二位，花蓮港務局仍處虧損狀態居末。從表 2.17 可以看出很明顯的是整個台灣地區的四個港務局的總盈餘在 1988-1991 年度連年下降，但 1992 年起只有基隆港務局沒有隨勢回升過來，等到 1993 才逐年緩慢爬升，但升幅不如高雄及台中港務局大。

僅就蘇澳港分局而言，其營運幾乎是連年虧損的，但虧損的程度已漸有改善。如表 2.18 的統計，如果不看未攤提折舊的 1983 及 1984 年度，在 1985-1996 年度間，只有 1995 年度稍有盈餘。但自 1992 年起，其虧損的程度已經逐年下降，而且從 1997 年度前 9 個月已有盈餘看來，該年度預料是會有盈餘的，可見其營運狀況有逐漸好轉之勢。

表 2.17 台灣地區各港務局盈餘統計表

單位：新台幣千元

年度	基隆港務局	高雄港務局	花蓮港務局	台中港務局	合計
1971	78,198 (40.01%)	117,469 (60.11%)	-235 (-0.12%)	- (-)	195,432 (100%)
1981	555,424 (29.19%)	1,232,898 (64.78%)	36,673 (1.93%)	-78,093 (-4.10%)	1,903,088 (100%)
1988	1,471,758 (40.45%)	1,850,194 (50.86%)	-13,705 (-0.37%)	329,770 (9.06%)	3,638,017 (100%)
1989	1,340,923 (37.44%)	1,937,947 (54.11%)	32,558 (0.91%)	270,116 (7.54%)	3,581,544 (100%)
1990	1,263,651 (36.40%)	1,865,024 (53.72%)	-48,782 (-1.41%)	391,947 (11.29%)	3,471,840 (100%)
1991	787,721 (34.76%)	1,183,243 (52.21%)	-72,637 (-3.20%)	367,809 (16.23%)	2,216,136 (100%)
1992	746,964 (12.53%)	4,428,270 (74.30%)	-4,235 (-0.07)	788,933 (13.24%)	5,959,932 (100%)
1993	894,026 (16.59%)	3,240,136 (60.12%)	27,436 (0.51%)	1,227,504 (22.78%)	5,389,122 (100%)
1994	910,469 (15.56%)	3,677,912 (62.85%)	-30,760 (-0.53%)	1,294,567 (22.12%)	5,852,188 (100%)
1995	912,691 (15.34%)	3,741,891 (62.90%)	-110,287 (-1.85%)	1,404,283 (23.61%)	5,948,578 (100%)

資料來源：交通部交通統計要覽。

表 2.18 蘇澳港分局年度盈餘統計(1983-1996 年度)

單位:新台幣千元

年度	結餘金額	備註
1983	51,063	本年度尚未攤提折舊
1984	26,285	
1985	-24,474	
1986	-83,504	
1987	-48,505	
1988	-26,532	
1989	-99,598	
1990	-112,516	
1991	-161,579	
1992	-122,748	
1993	-97,069	
1994	-34,045	
1995	203	
1996	-19,301	
1997*	53,608	含 1996 年 7 月至 1997 年 3 月共 9 個月之統計

資料來源:蘇澳港分局

探討基隆港務局盈餘表現不佳的原因，除了營收方面受到其他港埠的競爭影響外，顯然與其偏高的用人費用的負擔有關。近四個年度來，表 2.19 顯示基隆港務局用人費用佔總營業支出的比重只有在 1995 年度從原先的 57%下降為 54%，但隨即在 1996 年度又高抬到 62%。這指出除了開源之外，如何精簡人力節流將是基隆港務局能否提高其盈餘表現的重要課題之一。

表 2.19 基隆港務局用人費用佔營業總支出之比重(1993-1996 年度)

單位:新台幣元

年度	營業總支出	用人費用	用人費用/營業總支出(%)
1993	3,929,788,742	2,231,913,779	57
1994	4,089,919,493	2,344,709,605	57
1995	4,485,321,496	2,431,727,223	54
1996	4,304,387,569	2,647,312,064	62

註：用人費用中不包括港警費用。

資料來源:基隆港務局決算書。

不過由於遇缺不補的策略之作用，基隆港務局近幾年來平均每人的生產力與營業收入卻仍然是逐年增加的。在生產力方面，可以從表 2.20 平均每人吞吐量與裝卸量的指標看出其逐年上升的情況，但值得特別注意的是 1996 年下降了。

另在平均每人營收及盈餘方面，從表 2.21 可以看出平均每人年營收從不到 200 萬元在 1996 年度上升為 232 萬元左右；平均每人盈餘則從 33 萬元不到，提升到 35 萬元。因為 1996 年度決算員額減少 572 人，以致平均每人營收與盈餘均有大幅上升。但上述 1996 平均每人生產力反而下降，這對於基隆港未來的營收與盈餘表現又是個警訊。

表 2.20 基隆港務局平均每人貨物裝卸量及吞吐量統計表(1991-1996)

年	決算員額 (人)	總吞吐量 (重量噸)	總裝卸量 (收費噸)	平均每人吞吐量 (重量噸)	平均每人裝卸量 (收費噸)
1991	2,451	26,993,197	86,970,549	11,013	35,484
1992	2,401	26,146,190	85,267,124	10,890	35,513
1993	2,348	29,177,653	86,396,064	12,427	36,796
1994	2,419	29,586,162	91,626,299	12,231	37,878
1995	2,359	29,917,069	94,441,821	12,682	40,035
1996	2,276	26,300,924	89,407,242	11,556	39,283

資料來源：基隆港務局統計要覽。

表 2.21 基隆港務局平均每人營業收入及盈餘統計表(1993-96 年度)

單位：新台幣元

年度	決算員額(人)	營業總收入	總盈餘	平均每人營業收入	平均每人盈餘
1993	2,764	4,823,814,633	894,025,890	1,745,230	323,454
1994	2,787	5,000,388,271	910,468,778	1,794,183	326,684
1995	2,774	5,398,012,563	912,691,066	1,945,931	329,016
1996	2,202	5,106,036,074	771,204,623	2,318,817	350,229

資料來源：基隆港務局決算書及基隆港務局統計要覽。

倘就 1996 年的平均勞力生產力來比較，蘇澳港的績效不比基隆港差。倘若不包括執行裝卸作業之碼頭工人，按 1996 年蘇澳港裝卸 611 萬噸貨物而言，平均每人裝卸約 58,750 噸貨物。然而，同年在基隆港共有 2,276 人(按此一根據基隆港務局統計要覽所示人數與前述決算員額略有差異，但不影響此地的比較)裝卸 8,941 萬噸貨物，平均每人裝卸 39,897 噸，比蘇澳港為低。如果將蘇澳港及基隆港各分別約有 187 名及 2,896 名碼頭工人一併納入計算，則蘇澳港分局平均每人裝卸 20,997 噸，仍然高於基隆港的 17,287 噸。

2.4.2 基隆港營運績效之環境限制

基隆港營運困境之諸多成因之中，有一些是自然環境、港區土地及聯外運輸系統相對居劣勢所造成的。

一、自然環境方面

由表 2.22 可知，基隆港受颱風及下雨日之影響遠高於高雄及台中兩港，在

貨櫃與傳統貨物之裝卸比較上，其相對可作業日數最低，影響航商靠泊基隆港意願，進而阻礙基隆港貨物成長，且因基隆港受颱風威脅遠高於高雄與台中兩港，除前述降低基隆港之可作業天數外，因颱風之侵襲導致港埠設施受損，增加基隆港務局之維護成本，航商亦因部份碼頭作業不便，延長船舶滯港期間，增加其營運成本，又基隆港因下雨日數多，工人在雨中作業時，其視線及工作情緒遠較晴天作業時差及不便，進而影響裝卸效率及增加裝卸事故與航商作業成本(開蓋防雨帆布)。

表 2.22 基、高、中三港自然環境比較表

各港自然條件比較	基隆港	高雄港	台中港
平均每年颱風次數	2.03	1.62	0.64
平均每年下雨次數	208.1	無資料佐證，依經驗值，其降雨日遠低於基隆港	97.7
最大波高	9.7M，受颱風及季風影響	7.0M	6.3M

資料來源:港研所(1996a)

二、港域面積方面

基隆港四周面山，且臨近市區，目前之陸域已充份開發利用，已達飽和使用情形，無法再擴充港埠各項設施增加作業量。反觀高雄與台中兩港其陸域面積遠超過基隆港務局約6至15倍(表2.23)，其均能提供充分之土地讓航商、貨主投資，一旦航商、貨主投資後，必將其原料與成品由該港進、出口，相對基隆港之貨源被該等港口取代。

表 2.23 基、高、中港域面積比較表

各港港域面積比較	基隆港	高雄港	台中港
陸域面積	250 公頃	1,390 公頃	3,810 公頃
水域面積	380 公頃	1,280 公頃	490 公頃
港區總面積	630 公頃	2,670 公頃	4,300 公頃

資料來源:港研所(1996a)

三、船席條件方面

在碼頭船席方面，表 2.24 顯示基隆港較無法應付日益大型化之船舶的需求。航商紛紛採用大型船舶以降低單位運輸成本，基港作業條件不符航商此一需求，且無法再浚深，因而業務量有停滯或衰退情形，未來之衰退幅度將會更擴大。

表 2.24 基、高、中船席條件比較表

港口 類別	基隆港		高雄港		台中港	
	船席數	水深	船席數	水深	船席數	水深
1.貨櫃船席	14	-	26	-	5	-
最大水深	2	-13M	3	-15M	2	-14M
最低水深	2	-10M	4	-10.5M	3	-13M
2.雜貨船席	17	-	29	-	13	-
最大水深	1	-11M	2	-16.5M	12	-11M
最低水深	1	-4.5M	10	-9M	1	-10M
3.散貨船席	9	-	24	-	12	-
最大水深	1	-11.5M	2	-16M	2	-18M
最低水深	2	-6.5M	1	-8.5M	3	-11M
4.浚深能力	岩盤，不利浚深		細砂，可浚深		細砂，可浚深	

資料來源：港研所(1996a)

四、貨櫃碼頭長度及後線面積方面

基隆港貨櫃碼頭每座碼頭後線可堆放面積低於高雄及台中兩港 10 倍以上(表 2.25)，其不僅不符第三代貨櫃輪之作業需求，更無庸吸引第五代貨櫃船航商(容量在 5,000TEU 以上)使用基隆港，此迫使航商均採船邊提交貨方式作業，不但增加航商作業成本，更因拖車不足及道路運輸瓶頸之延誤，增加船舶滯港時間，降低基隆港務局之服務品質。

表 2.25 基、高、中貨櫃碼頭後線面積比較表

	基隆港	高雄港	台中港
平均每碼頭可存放貨櫃面積	10,315 平方公尺	115,452 平方公尺	106,001 平方公尺
平均每船席長度	231 公尺	287 公尺	306 公尺

資料來源：港研所(1996a)

五、聯外運輸方面

基隆港聯外道路服務水準遠比台中港差，最差之服務水準數目亦較高港多，如表 2.26 所示。且鐵路無法如高雄與台中兩港可分擔部份內陸運輸負荷，另基隆港貨物結關及貨物提領等作業，大都在內陸貨櫃集散站進行，故基隆港聯外道路之通暢與否，其重要性遠較可在港區內進行通關、提交貨與裝併櫃等作業之高雄及台中港來得高，基港嚴重的交通問題，除增加航商及貨主負擔外，更因船期靠離港日較無法確定，而影響其使用基隆港之意願。

表 2.26 基、高、中聯外運輸服務品質比較表

	基隆港	高雄港	台中港
主要聯外道路數	5	4	4
道路服務水準 A 級	0	0	1
道路服務水準 B 級	0	1	1
道路服務水準 C 級	0	0	1
道路服務水準 D 級	2	1	1
道路服務水準 E 級	1	1	0
道路服務水準 F 級	2	1	0
鐵路貨運	鐵公路互相干擾，不利使用	鐵路載貨利用率高	目前容量足敷使用

資料來源：港研所(1996a)

2.4.3 基隆港營運管理體制方面的限制

在經營管理體制上，基隆港有下列各方面之發展限制：

一、碼頭工人管理問題

我國「商港法」第十四條規定：「公私事業機構經核准經營之商港設施，其碼頭裝卸工人之編組及作業訓練，應受商港管理機關之指導監督；其辦法由交通部定之。」因此，交通部有權責對於在國際商港經營商港設施的公私事業機構所僱用的碼頭工人，就其編組與作業訓練訂定督導辦法，交由各港務局執行之。目前，交通部除了在依「商港法」訂頒的「國際商港棧埠管理規則」中對於碼頭工人之管理有所規範之外，各港務局碼頭工人的管理主要是依交通部核定的台灣省政府交通處「台灣省碼頭裝卸工人管理辦法」。

現行「台灣省碼頭裝卸工人管理辦法」規定碼頭工人的登記、調派、作業、發薪、訓練及獎懲均由港務局負責。根據此一規定，港務局之權責實際上已經不僅止於「商港法」所規定之編組及作業訓練之指導與監督而已。港務局依此管理辦法負責碼頭工人之登記、編組、調派、訓練、獎懲之外，並負責從裝卸費對內分配之工人所得代付工資、扣繳所得稅，且負擔部分勞工保險與健保費。但因港務局並未確立為碼頭工人之雇主，因此工人之福利、撫恤及退休等等事宜係由碼頭裝卸搬運工人職業工會自行辦理。會產生這種港務局扮演類似雇主角，但卻又非「勞基法」基礎的雇主之原因，主要是因為港務局不但為自營棧埠業務調派碼頭工人，而且還依「國際商港棧埠管理規則」限制公私事業機構必須僱用港務局調派之碼頭工人，或優先自現有碼頭工人中遴僱所致。但因除了台中港之外，並無公私事業機構自行僱用碼頭工人，以致截至目前為止，碼頭工人均無固定雇主，從而產生僱傭關係及管理權責不清的問題。

然而，有鑑於現行「台灣省碼頭工人管理辦法」的諸多問題，台灣省政府交通處已經另依「商港法」第十四條規定研擬「國際商港碼頭裝卸工人管理辦

法」，報請交通部核定。雖然此一核定工作卻因交通部也正在為健全碼頭工人的僱用制度及推動棧埠業務民營化而未決，但交通部已於1996年9月先修正「國際商港棧埠管理規則」增列「船舶貨物裝卸承攬業」專章，作為開放船舶貨物裝卸承攬業之依據，同時並規定碼頭工人由業者依「勞基法」優先僱用現有碼頭工人，以確立勞雇關係。如果依此一碼頭工人僱用改制及棧埠民營化的政策推展下去，則可以預料在碼頭工人的僱用回歸「勞基法」法之後，港務局也將回歸「商港法」第十四條定位為碼頭工人之「編組與作業訓練之監督與指導」機關。若是如此，則現行造成港務局為準雇主的「台灣省碼頭工人管理辦法」將會面臨徹底的結構性改變或甚至廢止重訂。但不論該辦法是修正或廢止，由交通部依「商港法」研擬督導辦法，以監督及指導個別雇主對碼頭工人之編組與作業訓練，這已經是可確定，而且也是刻不容緩的工作。

有鑑於上述改革之必要，交通部經過多方研討終於85年9月10日公佈修正了「國際商港棧埠管理規則」中有關碼頭工人僱用之規定，並增訂開放「船舶貨物裝卸承攬業」之管理辦法。不過在碼頭工人方面，此次修正仍然保留公私裝卸事業機構所需裝卸搬運工人「應優先遴僱現有碼頭工人」之規定，僅增列「並依勞動基準法訂定勞動契約」，擬藉此一規定釐清勞雇關係。至於「現有碼頭工人不足或無專業技術工人可供遴僱時，得自行僱用」之規定則也仍然保留。

二、裝卸承攬業的開放問題

有關棧埠業務之承攬除上述港務局之棧埠單位外，基、蘇二港各存在數家甲、乙種民營裝卸承攬業者。其中基隆港除了棧埠管理處之外，計有大同、基隆港裝卸公司及勞動合作社等三家甲種裝卸承攬業者，另有互惠一家乙種民營裝卸承攬業者。在裝卸承攬方面，蘇澳港分局是以棧埠管理所為主，民營業者為輔。民營的業者僅有三家，包括甲種民營裝卸承攬業者一家，為中國倉儲公司；乙種民營裝卸承攬業者則有勞動合作社及蘇澳港裝卸公司等兩家。

同時各民營業者，由於受限於每年既有噸量配額、本身之財力以及公司無法自行僱用裝卸工人(一定必須使用現有碼頭工人)等因素，致使經營上並無法發揮市場競爭與民營企業可期之裝卸績效。如此年復一年，徒有民營之名卻無民營之實際效益。另一方面，由於管理業者之承攬管理辦法，又有諸多不合時宜之條文未能及時修訂，致使業者不思精進，甚至吝於購置用於生財之新型裝卸機工具，而幾乎完全仰賴港務局之提供。此等由於業者本身發展受限或經營理念不夠積極以及港務局管理不切實際之情形，皆致使民營裝卸業者之存在反成為兩港棧埠經營發展之絆腳石。而其解決之道，當於前述體制作適當變革後，考量將現有業者合併或分別扶植上軌道，惟究竟採用那一種方式，皆應該適度修法或另訂新法加以規範。

三、民營化的程度問題

在經營的體制方面，基隆港卻仍未能如高雄及臺中兩港大步邁向民營化而提高經營效率與競爭能力。雖然基隆港的港勤業務也有在逐步開放民營，但在棧埠業務方面，目前在台灣地區五個國際港口中，基隆港的民營化程度可以說是最低

的。由於諸多因素的影響，目前幾乎只有基隆港的碼頭完全維持公營而無出租民營的情形(部份碼頭後線除外)，這將在下一章進行比較與檢討。因為民營體制可以說是港埠經營企業化的有效途徑之一，因此如果其他國內競爭港口的碼頭再進一步藉出租而提高民營化的程度，則基隆港之競爭地位將更令人憂心。

四、碼頭優先靠泊制度的問題

由於符合航商貨主需求的碼頭不足，基隆港的碼頭一直都只以一般先到先靠的公用(public berth)，與優先靠泊(preferential berth)兩種方式經營，迄無碼頭出租。基隆港現行碼頭優先靠泊制度適用於三類碼頭，包括：貨櫃碼頭與橋式機(含西 18、19、20、22、23、25 及東 10、11 等 9 座)、貨櫃碼頭汽車船優先使用碼頭(含第 1、2、3 等三個貨櫃中心)、油輪第一優先使用碼頭(西 33 及 33B)、亞洲水泥優先使用碼頭(西 12B)、自備吊桿貨櫃船優先使用碼頭(東 19)等。

以貨櫃船的優先靠泊制度為例，除了優先靠泊費的收取之外，也已經發展出一套依航商在前一年於基隆港的營運表現來訂定其優先靠泊順序的規則。在優先靠泊費率方面，原則上則是按航次數整批遞減的方式計算，對於第 1-30 航次收取新台幣 18 萬元、第 31-50 航次每航次 16 萬元、51-70 航次 14 萬元、71-90 航次 12 萬元、91-110 航次 10 萬元、第 111 以上 8 萬元。至於排序方面，任一簽約航商的優先順序的排定是依其在上一曆年於基隆港的優先航次數、優先船裝卸櫃數(TEU)及優先船裝卸作業效率三者，分別依 20%、60%與 20%的權數加權計算而得。以 1996 年的前十大排名為例，其排序如表 2.27 所示。

在業務量繁忙的時期，一般公用及優先靠泊被認為是必需要的經營方式。然而從目前基隆港貨櫃業務趨於萎縮，以及貨櫃船舶大型化與航程精準化的要求下，縱使優先靠泊制度仍為一沒有比較好的辦法的辦法，但本研究從訪查過的航商處感受到該制度在目前卻也產生某些方面的反效果，其是否應改制恐已到了必需認真思考的時刻。

基隆港目前優先靠泊制度的反效果在於其使得某些航商不得不做「來與不來」(all or nothing)的決策。如果其在基隆港的運量夠大，依照優先靠泊的公式計算便比較可能有較高的優先順序，這些必然是在台灣的運量比較大的貨櫃航商。但因為情勢的發展，十大貨櫃航商都已在高雄港以固定年租金(flat-rate system)租用了貨櫃碼頭，其都有將台灣地區的進出口櫃與他國的轉口櫃拉到高雄港以享受其租用碼頭規模經濟利益的傾向。在此一情況之下，其可能從基隆港進出的櫃子就不太可能排到比較高的優先順序。既然如此，不但其購買優先靠泊權的動機就大打折扣，不買優先靠泊權便更無法掌控在基隆港的船期，船來基隆港更為不利，從而乾脆完全捨棄基隆港。目前類似這樣的大航商已經有不少家，如果有必要的話，也有頂多派些小船與排序比較高的航商聯營，以享受其較高的排序之情形。

當一個港口面臨其他港埠競爭而擔心業務危機時，一般訂價實務大多是依航商所能夠保證的年運量下，以比公定的港埠費率為低的費率吸引大航商，並且

表 2.27 基隆港 1996 年貨櫃船優先排名計算表

本期 排名	航商	合計						比值	96年 排名
		航次	比率	裝卸量(TEU)	比率	裝卸效率	比率		
1	萬海(WAN)	669	0.3357	265,473.00	0.2461	21.350	0.087285	0.23226	1
2	長榮(EMC)	377	0.1892	198,381.00	0.1839	35.190	0.143868	0.17695	2
3	陽明(YM)	275	0.1380	205,666.00	0.1907	26.920	0.110057	0.16401	3
4	聯和(NYK)	151	0.0758	130,040.25	0.1206	22.68	0.092723	0.10603	4
5	新海(HJ)	125	0.0627	74,722.00	0.0693	27.050	0.110589	0.07622	5
6	新隆(ZIM)	120	0.0602	64,439.00	0.0970	28.110	0.114922	0.07087	6
7	聯和(TSK)	150	0.0753	52,468.25	0.0486	19.340	0.079068	0.06005	7
8	啓洋(KL)	49	0.0246	39,567.75	0.0367	33.960	0.138839	0.05469	8
9	寶威(CMA)	38	0.0191	38,507.00	0.0357	16.200	0.066231	0.03848	9
10	史懷雅(ND)	39	0.0196	9,413.00	0.0087	13.800	0.056419	0.02043	10
合計		1,939	1.0000	1,078,677.25	1.0000	244.600	1.000000	1.000000	

註：1. 本期排名計算資料期間自1996年1月起至1996年12月止。

2. 計算公式： $(\text{公司總航次} / \text{各公司合計總航次}) \times 20\% + (\text{公司總量} / \text{各公司合計總櫃量}) \times 60\% + (\text{公司裝卸效率} / \text{各公司合計裝卸效率}) \times 20\% = \text{比值}$

資料來源：基隆港務局

也給予優先靠泊之優待，以維繫其生意。譬如新加坡港以前慣用的專用碼頭 (Appropriated Berth, 簡稱 AB) 即是，該制度約在 1997 年起更進一步強化為長約，以所謂的碼頭服務契約 (terminal service agreement, 簡稱 TSA) 的形式與航商簽長期契約。在 1997 年 10 月 1 日新加坡港務局公司化之前即陸續分別與多家航商簽約，包括韓進、現代、Maserk 等簽約，10 月 27 日也與我國陽明海運公司簽約。雖然契約詳細內容不得而知，但原則上，新加坡港務公司在 TSA 中以優惠的費率提供其承諾的服務水準，而航商以保證運量相許。

從此上述新加坡港 TSA 降價求售的實務看來，基隆港收取優先靠泊費的實務反而是與此理念相悖，其形同收取擁擠費 (congestion charge)。根據港埠訂價理論，擁擠收費是適用於當港埠之擁擠程度超乎正常，從而有必要藉提高費率的手段來抑制來港船貨量以爲舒解之策。不過基隆港在面臨業務萎縮之困境下，這個優先靠泊也要收費的制度恐怕已經不合時宜。縱使優先靠泊的規則有必要存在，但是否取消收費，而僅依既有規則按航商之運量與效率，或仿照類似新加坡港對保證年運量者給予優先靠泊，或甚至依契約再給予費率優惠以爲吸引，有研商之必要。

2.4.4 現行基隆港務局企業化、民營化的措施與計畫

爲推動企業化與民營化，基隆港務局也已正在進行的計畫及相關措施包括：

一、在精簡人事方面：港務局早已配合政府精簡人力的政策，實施「遇缺不補」的措施。

二、在人員培訓方面:爲因應民營化的人事精簡趨勢，港務局刻正陸續辦理第二專長訓練，期能順利完成「局內互調」或「輔導轉業」等等人事安排事宜。

三、在有效使用土地方面，港務局正在整理港區土地，計劃予以出租:

(一)正在整理規劃中的閒置空地計有:東 9 碼頭 1 萬多平方公尺的臨時停車場、西 9 號碼頭 7 千多平方公尺、西 3、4 號碼頭後線停車場、西 33 號碼頭商檢局消毒場後方空地、仙洞巖前的空地、西岸聯外道路橋下的 8 千平方公尺的空地、光華隧道旁的空地等等共 10 多處，另收回中船 1-4 號碼頭也在考量(1997 年 6 月 20 日聯合報)。最後一案雖因涉及中船而可能較不易實現，就像早有收回軍用碼頭之提議一樣，但終也透露基隆港尋求轉機的決心。

(二)另外，基隆港務局如何善用其閒置已久的八尺門危險品碼頭也已受矚目，該案據悉曾有業者願租用爲娛樂用途但未獲省府回應(1997 年 6 月 30 日聯合報)。

(三)如果基隆港務局真要經營企業化，上列措施均能發揮其善用閒置資源，創造財務經營績效的正確做法。譬如基隆港務局已經成功地將西 33 號碼頭後線與西碎波堤內側之土地標租予嘉新水泥公司投資水泥倉儲設施，即將於 1998 年初簽約。該公司並得簽訂西 32，33 及 33B 號碼頭的優先靠泊合約。

四、在公務外包方面有下列兩項計畫:

(一)讓售東海號挖泥船，外包港區挖泥作業:本案於 1997 年 6 月 18 日與台灣航業公司議價，後因該公司要求長期疏濬工作權不成而未議成。如果本案成立，則將有助縮簡港務局人事開支(1997 年 6 月 19 日聯合報)。

(二)港區垃圾清理逐步委託民間代爲處理:包括非屬於船舶及其裝卸作業航商自行清理部份，應由港務局負責的港區垃圾清潔事宜。此舉將可收人事成本節省及因精簡人力而產生的港務局人力不足問題(1997 年 6 月 15 日聯合報)。

五、棧埠設施出租:

目前在進行者包括下列三項:

(一)西 11 號散貨碼頭後線鐵道擬拆除，以約定興建方式租與民間興建化油品儲槽。本案雖於 1997 年 4 月 10 日招標，但因合格投標廠商不足而迄未標出，有待進一步再另行招標(1997 年 4 月 11 日聯合報)，不過後來也已經標出。

(二)省交通處核定西 14、15 號雜貨碼頭約定興建爲貨櫃碼頭，即將以公開標租方式民營。該兩座碼頭目前水深僅 9 米，但可向外擴建達 12 米，長度共 317 米，可同時靠泊兩艘中小型貨輪及一艘大型貨櫃船(1997 年 4 月 15 日聯合報)。

- (三)西 31、32 號散雜碼頭及自動卸煤機出租。本案也已獲省交通處核定，待招商爲之。
- (四)嘉新水泥標租西 33 號碼頭後線與西碎波堤內側間之土地興建水泥倉儲設施，已如上述。

2.4.5. 綜合檢討

從前面的分析可以歸納基隆港務局所面臨的營運困境及未來的挑戰如下：

- 一、基隆港主要的業務來源爲貨櫃，但這方面卻受到高雄港與台中港的競爭而相對萎縮。除了基隆港本身港埠天然條件、港區陸地、聯外道路等等問題之外，本研究認爲最關鍵性的問題之一是高雄及台中港貨櫃碼頭出租予航商專用的民營化策略所造成的。其影響所及，高雄港搶去部份台灣北部櫃源，從而不但導致「北櫃南運」進出口，而且也限制了基隆港的轉口櫃源之可能成長。另外，台中港則爭回了其台灣中部應有櫃源，從而也使得這部份的基隆港貨櫃運量流失。
- 二、不論是基隆港或蘇澳港，其鄰近地區的腹地之散貨大都是有就近從該等港口進出口的傾向，譬如台灣北部地區進口的煤炭(深澳及林口火力發電廠的用煤從台中港進口爲特殊的例外)、穀類、水泥、化油品等等。這些貨主可以說是該兩港的基本或忠實客戶。然而在基隆港，貨主反應其擬租用土地或碼頭的請求受到該港「有碼頭的地方沒有地，有地的地方沒碼頭」的先天條件所限，以致仍存在未滿的慾求(unmet want)。基隆港在這個方面有另行設法克服的必要。
- 三、碼頭工人僱用制度合理化的問題將爲基隆港能否成功順利地推動企業化、民營化以提升貨櫃競爭力的關鍵之一。從上述基隆港所遭遇的經營困境看來，此一問題之解決的急迫性應不亞於高雄港。因此，如何及早與碼頭工會方面協商依「勞基法」確立勞雇關係，並對其因放棄碼頭裝卸搬運之專屬工作權給予補償，實爲當務之急。
- 四、基隆港務局的任何企業化或民營化方案的研擬都得以政府已經確定的棧埠裝卸業務民營化與碼頭工人僱用自由化的方案爲前題。這項政策將要求開放船舶貨物裝卸承攬業，並由其在優先遴僱現有碼頭工人的條件下，自行依「勞基法」僱用碼頭工人。
- 五、從蘇澳港爲地方資源型的散貨港之營運特性研判，其藉進一步民營化以提升競爭力的急迫性較諸基隆港爲低。這主要是因爲其地理上的特殊性，且無貨櫃運務而避開了貨櫃運輸時代台灣西部地區三個貨櫃港的競爭戰火，其進出散貨幾乎不太可能改由他港進出，包括：中油油品輸入、水泥廠進口煤炭、出口水泥等等。
- 六、然而，因爲蘇澳港目前仍由基隆港務局設分局負責管理與經營，因此在該港未考慮獨立運作之前，其企業化或民營化的方案必將與基隆港的方案齒唇相關。

第三章 國內外港埠企業化或民營化之探討

3.1 國內港埠企業化或民營化現況檢討

3.1.1 國內公營港埠企業化經營之檢討

在整個組織系統上，港務局是一個行政單位負責港埠商業化業務之營運，在經營型態上屬於公營事業單位，受「商港法」及相關法令限制並受省政府之監管，其不但不能獨立經營，而且人事、會計、財務、預算等等經營上的管理也都無法自主。目前可以說比較有企業化的制度，就是各港所實施的公營事業的用人費率制度(花蓮港除外)，對於港務局員工追求盈餘以確保優厚之待遇與年終獎金有誘因存在。其他方面，各港縱使皆能體認其企業化經營之重要，但受其兼管行政與營運的組織上，受到政治與行政上的束縛，可以說幾乎毫無獨立自主性可言，更不用談其如果要真的商業化經營而能夠會有效率了。或許也因此才促使政府考慮追求以民營化來提升經營效率。

有鑑於各港務局企業化之任何作為都可能因為經營上的受限而功效有限，再加上所謂企業化的作為也如一般企業經營管理手段那麼瑣碎，本研究將比較著重在下一小節來介紹民營化。

3.1.2 國內港埠民營化之現況分析

由於我國台灣地區各港環境、歷史背景不同，目前各港業務民營化之程度也有所不同。茲分別就目前各港港勤業務及棧埠業務之民營化方式綜合如下：

一、港勤業務：

整體而言，台灣地區港勤業務民營化的方式是由港務局將其原有業務開放予民間業者經營，而由港務局監理之。目前各港港勤業務之民營化的情形如表3.1。由表中可知，目前港勤業務中，僅有拖船業務在各港仍維持完全公營，

表3.1 台灣地區各國際商港港勤業務經營方式

港口 經營型態	基隆港		台中港		高雄港		花蓮港		蘇澳港	
	民營	公營	民營	公營	民營	公營	民營	公營	民營	公營
業務項目										
拖船		✓		✓		✓		✓		✓
交通船	✓		✓		✓			✓		✓
帶解纜		✓	✓		✓			✓		✓
加油	✓		✓		✓		✓		✓	
加水	✓			✓		✓		✓		✓
垃圾清運		✓		✓	✓			✓		✓
引水	✓		✓		✓		✓		✓	

資料來源：各港務局

而引水業務為完全民營，其他業務則有部份港口逐漸開放民間業者參與經營者。

二、棧埠業務：

依照國內港口營運碼頭及後線倉儲設施的經營方式，可以將碼頭區分為四種：出租貨櫃碼頭、公私事業機構租用或投資興建之專用碼頭（簡稱專用碼頭）、公私事業機構租用或投資興建專用設施之公用碼頭（碼頭公用，裝卸設施專用，簡稱專用設施公用碼頭）及一般公用碼頭四種。茲將各港各種碼頭經營類型之現況綜合於表3.2。由此可知，各港碼頭設施民營方式所採取的主要方式有出租與約定興建兩種。

（一）出租貨櫃碼頭

該類碼頭是將其整座碼頭（前、後線）出租給航商專用。目前僅有台中港、高雄港有之。其中台中港與高雄港第五貨櫃中心之出租方式是由港務局提供空碼頭，碼頭上的棧埠設施及機具設備則由承租航商自行投資。此與其他貨櫃中心之碼頭出租時由港務局提供碼頭及其上的棧埠設施與機具設備之情形不同。前者為「地主港」(landlord port)，而後者則為「工具港」(tool port)。

基隆港雖無貨櫃碼頭之前線出租，但其部份碼頭後線的貨櫃集散場及集散站出租給航商專用。如長榮租東11、東20碼頭後線之集散場；陽明租第二突堤（西19至西21碼頭）之貨櫃集散站(CFS)及第一突堤（西21至西26）之集散場；萬海租西十七碼頭後線。

（二）專用散貨碼頭：

1. 出租：通常是將後線土地出租予公私事業機構，且由其投資必要之裝卸倉棧設施取得於該碼頭經營專業化貨物裝卸之碼頭專用權。
2. 約定興建：其由港務局提供土地或水面，合作興建港埠設施，並在約定年限期間優先使用。

此類型碼頭在各港皆有，其中因高雄為重工業及石化工業中心，所以高雄港較多。例如台肥、台塑、台糖、遠東倉儲、中油及台電等公司經營之化學、油品、水泥、鋼鐵及穀類等專用碼頭。台中港由遠東倉儲、中油、台電等二十餘家業者所經營者；另外，花蓮的水泥、鋼鐵、砂石等專用碼頭。

（三）專用設施公用碼頭

1. 出租：由港務局投資興建，租予民營業者，設施專用，碼頭公用。
 2. 由私營事業機構與港務局以約定方式興建裝卸設施並取得經營權。
- 例如高雄港有7座液貨、穀類、水泥等碼頭屬於此類型。

（四）公用碼頭

上述三類碼頭以外之貨櫃碼頭、一般散雜碼頭等，由各港港務局棧埠處自營。

（五）其他

台中港8座一般雜貨碼頭後線由兩家民營裝卸倉儲業者承租並依契約取得該碼頭前線之裝卸經營權之方式，屬另外一種碼頭類型，雖然其為民營，但碼頭仍是公用，由港務局指泊，為出租公用型。

表3.2台灣地區各港營運碼頭經營型態之比較

港口		基隆港(40座)	台中港(33座)	高雄港(86座)	花蓮港(25座)	蘇澳港(13座)
碼頭類型						
出租貨櫃碼頭	前線		專用(2座)	專用(15座)		
	後線	專用(陽明、長榮、萬海租CY或CFS)	專用	專用		
專用散貨碼頭	前線		專用	專用	專用	
	後線		專用(11座)	專用(25座)	專用(4座)	
專用設施碼頭	前線			公用		
	後線	專用後線倉儲(3座)		設施專用(7座)		
公用碼頭	前線	公用(40座)	公用(12座)	公用(39座)	公用(21座)	公用(13座)
	後線	公用	公用	公用	公用	公用
出租公用	前線		公用			
	後線		出租(8座) 兩家民營裝卸 倉儲公司承租 雜貨碼頭後線 並經營該碼頭 之裝卸業務			

資料來源：根據各港務局資料整理。

至於碼頭裝卸業務方面，則因上述經營方式而有別。綜合而言，可以歸納為下列兩種方式：

- (一) 出租貨櫃專用碼頭及專用散貨碼頭由承租之航商、貨主自行裝卸貨物。在台中港由航商貨主自雇碼頭工人，而高雄港由港務局調派碼頭工會會員承作。
- (二) 散雜貨部份以運量分配方式給予民營裝卸承攬業者經營。如基隆港、高雄港、及蘇澳港之甲、乙種裝卸業者；台中港前述兩家民營倉儲裝卸公司。

3.1.3 各港棧埠民營化程度之比較

各港碼頭之民營化程度為何？茲以各港民營碼頭之數量及長度分別佔各港營運碼頭總數及總長度之比例，來作為各港碼頭設施民營化之程度之比較，如表3.3所示。民營碼頭係包括出租（包含只出租後線部份，但供民營業者於該碼頭經營專業化貨物裝卸之碼頭）及約定興建之專用碼頭。總的來說，台灣地區五個國際商港共計營運碼頭197座，碼頭總長度為41,621公尺。其中民營碼頭72座，佔總營運碼頭數之36.54%，總長度17,178公尺，佔總營運碼頭長度之41.27%。至於在各港的比較方面，以各港碼頭數量的民營化指標而言，台中港碼頭設施民營化程度最高（63.64%），次為高雄港（54.65%），花蓮港第三（16%），基隆港及蘇澳港則無碼頭民營。另一方面，若以各港碼頭長度的民營化指標來看，仍以台中港碼頭民營化程度最高（66.62%），高雄港第二（59.59%），花蓮港第三（15.77%），基隆港及蘇澳港均殿後（0%）。

至於裝卸承攬業務，除了出租碼頭之外，由於台灣地區國際商港內並未實際開放船舶貨物裝卸承攬業，所以各港民營化程度並不高。雖然目前基隆、高雄、蘇澳及花蓮港有民營業者承作港務局棧埠處分配之固定散雜貨量，但其比例僅為陪襯性質。而台中港散雜貨民營裝卸業者也受運量分配之規範，形成與棧埠處三家壟斷之情況，雖然為民營，但有聯營壟斷缺失。

綜合而言，相較於台中及高雄碼頭都在民營化之情形下，基隆港的民營化程度最低。這主要是因為基隆港受天然環境的限制，港區碼頭有限，而且碼頭規格也不夠完整，以致截至目前為止，所有碼頭完全是由港務局自營，僅有部份碼頭後線出租民營或約定興建。至於蘇澳港方面，因為其本質上即是個地方資源型的港口，主要業務依賴油品、水泥、煤炭等等散貨。在雜貨方面，反而因原租用碼頭倉儲設施的中國倉儲公司業務萎縮而退租。因此可見其以碼頭出租民營化的可行性也受到考驗。

表3.3 台灣地區各國際商港公營碼頭統計表

碼頭性質 港口	公營碼頭				民營碼頭				合計			
	數量	百分比 (%)	長度 (M)	百分比 (%)	數量	百分比 (%)	長度	百分比 (%)	數量	百分比 (%)	長度	百分比 (%)
基隆港	40	100	7,545	100	0	0	0	0	40	100	7,545	100
台中港	12	36.36	2,390	33.38	21	63.64	4,770	66.62	33	100	7,160	100
高雄港	39	45.34	7,904	40.41	47	54.65	11,660	59.59	86	100	19,564	100
花蓮港	21	84	3,994	84.23	4	16	748	15.77	25	100	4,742	100
蘇澳港	13	100	2,610	100	0	0	0	0	13	100	2,610	100
合計	125	63.5	21,833	52.45	72	36.54	17,178	41.27	197	100	41,621	100

資料來源：根據各港務局資料整理。

3.1.4 未來港埠公營企業化或民營化面臨之問題

不論採用何種方式企業化或民營化，未來在改變現有的經營型態時，將會對港務局的組織產生衝擊。茲根據一般組織分析中所包括的人員(people)、架構(structure)、制度(system)及文化(culture)等四方面來探討其可能衝擊。茲分述如下：

一、人員

不論港埠企業化或民營化，碼頭工人及港局員工之權利將會受到影響，所以反彈聲浪較大。就碼頭工人方面來看，目前除台中港以外之碼頭工人僱用方式都是採非固定僱傭制度，工人無固定僱主，而其在港區之工作專屬權將是在港埠公營企業化或民營化過程中所面臨最大的阻礙。至於港務局員工則會因港務局組織的調整及經營型態的改變，而面臨公務員身份的改變及工作權失去保障之威脅的問題。所以，如何在人員權益方面給予適當的安排與補償將是公營企業化與民營化最具挑戰性的問題。

二、組織架構

未來港務局不論是公營企業化或民營化，其組織架構之調整是必需的。因為要企業化經營，目前港務局以行政體系經營港埠業務之組織架構將不適宜再運作。若維持公營體制但企業化，其組織必須調整或重組得更像民營機構之組織架構，尤其行政單位與營運單位的組織要分開。如果採民營化，則整個港務局組織將回歸一行政機關之架構。當然，如何改變才最有利於港埠之經營，宜視未來改革的方向而定。

三、制度

港埠內現存之制度可能會影響企業化或民營化之順利進行，例如預計開放民營的船舶貨物裝卸承攬業，如果碼頭工人僱用制度未自由化，則此項業務民營

化將無法順利推行。另外，未來各港開放、監督及管理裝卸承攬業者之辦法的訂定將會影響到該市場之結構與秩序，也必須謹慎週詳。

四、文化

多年來，經營台灣地區港埠事業的相關組織中，因為是公營事業機構或特殊的工作專屬權(碼頭工會)關係，員工工作權受到保障，所以整個組織文化存在著行政單位公務人員的心態，領導者是由政府調派，不對事業經營的成敗負責。在此制度下，人員並不積極追求最大利潤，心態上也不會隨著外在環境的變化而主動的調適。然而，在未來港埠公營企業化或民營化將會對這積習已久的組織文化有重大的衝擊，原有港務局員工及碼頭工人所面臨的是與公務員文化完全不同的民營企業文化，而如何的調適因應及增加自己的績效將是一大考驗。

3.2 國外港埠企業化或民營化現況檢討

從世界各國港埠經營之歷史來看，有些港埠本來民營化之程度就相當高，如西歐之鹿特丹、安特衛普港及亞洲的日本、香港；但也有許多港口仍然公營，例如新加坡、美國部份港口、基隆港等。在本節中，僅綜合簡述世界公營港埠企業化及民營化之現況及其措施。而各國較詳細完整的民營化現況及過程則在附錄3.1中提供參考。

3.2.1 公營港埠企業化之現況

綜觀世界各國公營港埠經營之經驗中，可歸納出公營港埠實施企業化經營之模式有兩種，包括經營管理策略及組織變革策略，茲分別探討如下：

一、企業化經營管理策略：

通常採取商業化、多角化的經營方式。茲以在未於1997年10月1日之前公司化時，為典型的公營之新加坡港務局(Port of Singapore Authority, PSA)為例。根據PSA的介紹資料顯示，該局除了因係依法成立的一個特殊法人而頗具獨立自主(容於下述)之外，其業務經營所採取的企業化的措施主要包括：業務外包、多角化經營、績效控制、行銷及人員培訓等項。茲分述如下：

- (一)業務外包：港區內之港勤及棧埠業務大都由PSA自營，不過有一些業務採外包方式委託給民營裝卸公司經營，民營公司必需每年與港務局重新訂約，港務局藉由重新訂約之管制權有效地監督民間裝卸公司的作業效率，以防止違規之裝卸事故或服務效率及品質不佳之情形發生。
- (二)多角化經營：PSA有5家子公司及多家合資公司，由商業署負責子公司之業務及投資港埠相關或其他事業。例如投資世貿中心、新加坡郵電中心及海事科技。另外，跨國港埠投資也是PSA的經營項目。
- (三)合資經營：在中國大陸，據Cargo Systems(1996)報導，PSA已經與大連港務局合資成立大連貨櫃碼頭公司(Dalian Container Terminal

Company, DCTC)，投資興建並經營大窩灣的貨櫃碼頭。另據LMA(May 1997)報導:在東南亞,PSA正與印尼的Sembawang Maritime Ltd. (SML)及國營PT Krakatau Bandar Samudera (KBS)合作計劃在西爪哇Banten區的Cigading港開發,稱為印尼僅次於Tanjung Priok的貨櫃碼頭。另外,也正在尋求於中東的亞丁港(port of Aden)經營新碼頭。

- (四)嚴密監控營運績效:PSA強勢的管理階層,監督嚴密並輔以嚴格的罰則,有助於營運績效的提升。據本研究訪談之航商指出,港務局管理者確實到港埠各營運地方監督作業情形以實際掌握作業效率。
- (五)積極港埠行銷:港埠行銷之內容包括瞭解客戶的需求及提供其高品質、高效率及低價格之港埠服務,以及讓客戶瞭解港埠本身之現況、發展計劃及營運成效等。從PSA的組織架構中可以發現其營運署中有一行銷部門,專責進行港埠行銷工作,港埠行銷已是各港埠經營者不可或缺的經營策略。畢竟在目前港埠競爭持續增強的情形下,除了擁有完善先進的港埠設施外,開發顧客及留住顧客,化被動為主動,更是現代港埠競爭的手段之一。在1997年10月1日公司化後,更大力設置專戶經理(Customer Service Manager),個別服務特定的主要客戶。
- (六)完善人員培訓:事實上,人力培訓之投資以提升員工素質及生產力是港埠經營有效率的重要原動力之一。新加坡港務局一直積極且持續的做此投資,毫不吝嗇。以1994年為例,訓練費用共新幣880萬元,佔全部員工薪資費用的3%,每人每年平均約有8日的培訓時間。負責人員訓練之機構是隸屬人事署中的新加坡港埠訓練所(Singapore Port Institute),訓練課程的內容則是從港埠管理、經營到機具設備之操作技術等皆有,該機構甚至還替其他國家港務局提供訓練課程。
- (七)長期碼頭服務協定與費率政策:新加坡港務局與貨櫃航商簽定長期碼頭服務協定(Terminal Service Agreement, TSA)的航商而言,港務局除了保證效率之外,並給予減價之契約費率,以換取航商每年最低保證運量之承諾。這項措施在該港務局於1997年10月1日公司化的前後更為積極地進行,成為該港留住客戶的利器。因該港與基隆港一樣,都不採取碼頭出租的方式經營,因此這項可以說是準出租的方式非常值得基隆港參考。

二、組織變革策略:

包括組織精簡、組織改造等等方式。茲將幾個比較重要的組織變革方式介紹如下:

(一)港務局特殊法人化:

此以新加坡港為代表,該港在新加坡港務局(PSA)於1997年10月1日公司化之前,係由該局負責經營。該局係依新加坡政府所頒訂的

特別法「新加坡港務局法」(Port of Singapore Authority Act)所成立，比照公司型態企業化經營，一切獨立自主，不過其仍受交通部監督管理。其組織採管理委員制，並由交通部長任命，其成員包含了官方、航運界、工方及學界人士。委員會主席及該局總經理(Executive Director)由交通部長任命。該局共有8個部，分別為行政、商業、工務、財務、資訊、海事、營運及人事部。

(二)港務局公司化:

將整個港埠組織公司化，形成一公營公司，並增加其自主性。如澳洲、紐西蘭、加拿大及即將改制的新加坡港務局，茲分述如下:

1. 澳洲:

PDI (Sept. 1996) 指出，澳洲墨爾本港(Melbourne)及雪梨港(Sydney)於1995年及1996年初，相繼公司化。目前墨爾本港埠公司及雪梨港埠公司之營運制度是將碼頭出租給民間業者經營，包括Sea-Land, Australian Stevedores及Conaust等，而各港埠公司成為「地主公司港」(Landlord Corporatised port Authority)，漸漸擺脫中央之控制，擁有更高的自主權。

2. 紐西蘭:

1988年政府通過「港口公司法」(Port Company Act)，強制各港港務機構(港口委員會)依公司法設立港埠公司，以商業化方式經營港埠業務，並免於法令之限制。以奧克蘭港為例，該港成立「奧克蘭港有限公司」(The Port of Auckland Ltd.)，其股權由「奧克蘭區政府」與「威卡都區政府」分別持有80%及20%。目前奧克蘭港有限公司下轄三個子公司：一是港口營運公司，負責海事服務、貨物裝卸搬運、貨物集散處理等營業項目；二是港口工廠服務公司，該公司負責承攬港區內外之工廠機械、車輛、電子儀器設備及港區各項機具之維修等業務；三為土地開發公司，負責港區及港區工業區之土地開發及依租用合約基礎，出租與相關產業界。除此之外，奧克蘭港有限公司亦成立「企業發展及財務公司」、「行銷公司」、「人力資源公司」等，以增加營運品質。該公司以此經營方式經營奧克蘭港後，該港之營運資產年報酬率為13%，港口土地報酬率為4%，總投資報酬率為4%，成效顯著。

3. 加拿大:

在預定港埠民營化以前，加拿大港埠公司(Canada Ports Corporation, CPC)為經營管理加國港口的三種型態之一。其經營管理15個大港口，這些港口之產出佔全國之50%。其中有7個港口由CPC授權各自成立地方港埠公司(Local Port Corporation, LPC)，其餘8個港口則是由CPC在各港之分支機構來管理。LPC

港口之經營管理有較高的自主性及財務上之自足性，不過公司營運計劃及投資財務之規劃仍需由CPC同意。而且其必須支付股利給聯邦政府。港埠公司只負責航政、港口規劃、碼頭提供等業務，其本身並不經營貨物裝卸，以溫哥華港為例，其有兩座貨櫃碼頭，所有權為公有，但由兩家民營業者營運。加拿大預計在1996年底陸續將原有14個CPC港口和一個屬於港埠管理委員會的港口各成立新的「民營加拿大港務局」(Private Canadian Port Authority)，並結束原來的加拿大公營港埠公司(Cargo Systems, 1996)。此新的港務局其實是由政府、航商、貨主、工人代表組成之委員會以企業體來管理經營港埠。在營運上，該港務局扮演地主房東角色，將其設施租給民營業者經營。此項改制之優點港埠擁有其行政、財務的自主權及經濟決策權，大大的增加了其經營彈性。

4. 新加坡港務局的公司化:

1997年2月，新加坡海事港務局(Maritime and Port Authority of Singapore, MPA)正式成立，負責港務局之法定功能並促進、推動新加坡港海事業之發展。而原新加坡港務局也已在1997年10月1日改制為新加坡港務集團(PSA Corporation Ltd.)，成為世界最大的貨櫃碼頭經營公司。雖然其為公營公司，但根據新加坡的法令，即使是公營公司，其經營是依照民營方式，政府不會干預其營運，所以新加坡港務公司目前雖然政府是股東，但實際上與民營公司沒有兩樣。對此港務局企業化的組織變革，該國交通部長認為是徹底改變港口管理方式的一部份，而且此改變可以確保港口對船務業的發展和市場的需求作出敏捷反應的必要措施(新加坡聯合早報，1997年10月1日)。其實，從1997年5月1日起，新加坡港務局已將該局之組織重組使得原來港務局裏面之各部門有更高的自主性來滿足顧客之需要及追求降低其營運成本，並且使港埠服務更顧客導向，並且透過人力資源之訓練發展及港埠管理技術之革新來持續增加港埠之產能。除此之外，新的組織將有助於積極拓展海外之投資(Singapore Shipping Time, 1997年4月22日)。

(三)港務業務公司化:

這也就是將港務局的營業部門公司化的方式，主要是把港務局所屬港勤與棧埠兩個部門分別改組為公司的組織，或另設公司營運。茲舉例說明如下:

1. 千里達港:

在千里達港及度巴哥港務局(The Port Authority of Trinidad and Tobago, PATT)則是分別將其業務部門改為三個公司，分別經營棧埠、港勤船舶及渡船業務。

2. 義大利幾內亞港:

在義大利幾內亞港(Port of Geneva)由公營體制改成民營化之過程中，最先也是將該港整個組織型態公司化，組成三種公司來經營，分別負責港埠之規劃與控制、港埠行銷及對外公關事宜、港務及棧埠業務經營等三項事務。各項事務公司化後，港務局仍握有大多數股份，但開放部份股權給港埠經營者認購，包括碼頭工人及民營業者。原有人員則由各公司概括承受，一切不變。

3. 美國:

部份公營港口之港務局另以轉投資的方式另設公司(準民營公司)來專責經營港埠商業化的業務，如維吉尼亞港務局(Virginia Port Authority)設立維吉尼亞國際碼頭公司(Virginia International Terminals Inc)，馬里蘭港埠行政機構(Maryland Port Administration)設立馬里蘭國際碼頭公司(Maryland International Terminals Inc)及Tampa港務局設立Tampa Bay Internationals Terminals Inc。

3.2.2 國外港埠民營化現況

在國外民營化的現況方面，本小節針對民營化之理由與方式兩方面來探討如下:

一、民營化之理由

各國港埠民營化之理由乃因各國港埠之政策、經濟環境之不同而有異，不過綜合各國之經驗大致有下列幾種：

- (一) 減輕政府財政負擔。
- (二) 解除政府對港埠組織及經營決策之干預，使得港埠經營更能獨立自主及更具彈性。
- (三) 引進民營企業之管理制度及技術以改善港埠之管理及經營。
- (四) 藉由民營之市場競爭壓力來提升港埠效率及產出。
- (五) 鼓勵港埠產業資本社會化。

二、民營化之方式

由各國民營化方式可以歸納出下列兩種主要模式：

- (一) 公有港埠私有化：此即為國有國營→私(民)有私(民)營，亦即將港埠所有權移轉至民間。其方式有兩種：

- 1. 將港埠資產標售。

如英國信託港、澳洲Geelong與Portland港，其都是將整個港賣給民營業者經營。

2. 官股釋出。

各國的做法是將港務局依「公司法」成立公營港埠公司，然後再釋股給特定民營業者或公開上市，通常政府擁有股份低於50%時即為民營。不過有些國家，政府可以握有「黃金股權」(golden share)以掌握重要之決策，如馬來西亞的巴生港，港務局將其所屬公營公司Kelang Container Terminal(KCT)之51%股份賣給民營Konnas Terminal Klang(KTK)公司；該國的Johor港也是先公司化，而後由SEA Port Terminals(SPT)公司以7千7百萬美元買下屬於財政部的一億股份，並接管該港業務。而以公開上市的方式釋股的例子如馬來西亞Penang、Bintulu港，及預計在1997年底股票公開上市民營的新加坡港務局。

(二) 公有港埠業務民營化：此為國有國營→國有私(民)營，港埠業務經營權移轉民間，港埠所有權仍為政府所有，許多國家之民營化都採此種模式。茲分別就港勤與棧埠業務民營化的情況說明之：

1. 港勤業務：

在港勤業務方面，各國經營方式不一，有由港務局經營者，也有交由民間經營者。但由於資料不足，本研究僅根據既有文獻，選擇港勤業務中主要的引水及拖船兩項業務，將各國之經營現況列於表3.4。從表中可以知道引水及拖船業務在許多國家採民營方式經營，其經營家數雖無較明確資料可以知道，但是由部份國家的經驗及該業務之市場結構來看，可能不會太多家。例如鹿特丹有3家拖船公司；澳洲物價督導局(Price Surveillance Authority, PSA)曾在1990年就澳洲各港口的拖船需求進行調

表3.4世界各國港埠拖船及引水業務經營概況

經 營 主 體	港口	鹿特丹	安 特 衛 普	澳 洲 雪 黎	紐西蘭	新加坡	日本	韓國	美國	加拿大	中國陸	台灣 地區
業務項目												
拖船		民營公司 (有3家)	市港 務局	民營 業者	港埠 公司	港務局	民營	港務局	民營	民營	港務局	港務局
引水		港務局	民營 業者	民營 業者	港埠 公司	港務局	民營	港務局	民營 (有些州 受法令 限制成 為獨佔)	公營 (州政 府)	港務局	民營

資料來源：本研究蒐集整理。

查，發現各港口大都只需要一至二家。目前澳洲有三家拖船公司，但控制了全國80%的港口之業務。值得注意的是，航商、裝卸業者及船務代理是這三家拖船公司之股東，此乃是最近澳洲港埠產業中追求垂直整合之現象之一。

2. 棧埠業務:

棧埠業務民營化的方式可有出租(leasing)、建營轉(Build, Operate, Transfer俗稱BOT)、及合資(joint venture)等三個主要的方式，詳如表3.5所示，茲分別介紹如下:

(1) 出租(leasing)

港務局將土地、碼頭、機具設備及其他棧埠設施租給民營碼頭經營者或裝卸承攬業來提供棧埠服務。採取此種方式的港口很多，如：

- a. 鹿特丹市港務局(Rotterdam Muicipal Port Management, RMPM)將碼頭租予歐洲貨櫃碼頭公司(Europe Container Terminals, ECT)，由該公司自行投資棧埠設施與業務。

表3.5 世界各國港埠民營化之方式

港埠民營化方式	內容	國家
一、公有港埠私有化		
1.資產標售	將港埠資產採競標方式賣給民營業者經營。	英國信託港，澳洲 Geelong 與 Portland 港。
2.官股釋出	將港埠公司化，並以股份方式賣給民營業者或公開上市，政府擁有股份低於50%時即為民營。	馬來西亞巴生港、Johor 港、Penang及Bintulu港，新加坡港。
二、公有港埠業務民營化		
1.出租	港埠設施出租給民營業者經營。	鹿特丹、安特衛普港、菲律賓馬尼拉港、泰國Laem Chabang港出租貨櫃碼頭、義大利幾內亞港、日本出租碼頭、韓國釜山港出租貨櫃碼頭等
2.建營轉(BOT)	由民間投資興建港埠重大建設及設施並取得經營權，在一定年限屆滿後，將其所有權移轉給政府。	馬來西亞的西港(West port)及泰國Laem Chabang港的第五貨櫃中心。
3.合資 (joint venture)	由政府或港務局與國內、外公、民營業者(如專業碼頭經營者)合資投資經營港埠，引進其資金與技術。	中國大陸、印尼、菲律賓、墨西哥、巴拿馬等國家分別與新加坡港務局及專業碼頭經營者如P&O、HIT、ITCIS、SSA等合資。

資料來源：本研究根據相關資料來源整理。

- b. 安特衛普港務局出租碼頭給Noord Natie, Antwerp Combined Terminals(ACT)及Hessenatie等碼頭經營者。
- c. 菲律賓馬尼拉港的國際貨櫃碼頭服務公司(International Container Terminal Services Inc., ICTSI)得標承租該港馬尼拉國際貨櫃中心(Manila International Container Terminal, MICT)。
- d. 泰國Laem Chabang港出租貨櫃碼頭中,長榮貨櫃(泰國)公司經營Terminal B2,泰、日合資公司 Eastern Sea Laem Chabang Container Terminal Co.(ESCO)經營Terminal B3,而Ngow Hock集團、NYK及Mitsui-Osk所組成的公司TIPS Co Ltd經營TerminalB4,另外原由港務局自營的一般散雜貨碼頭Terminal B1,也在1995年由Laem Chabang Container Terminals Ltd(LCB)承租經營。
- e. 義大利幾內亞港的Votri Terminal租給Votri Terminal Europe(VTE)經營60年。
- f. 韓國釜山港部份貨櫃碼頭出租給「釜山東貨櫃碼頭公司」(Pusan East Container Terminal, PECT)所經營。
- g. 美國一半以上之港口採用出租港埠設施給碼頭經營者或裝卸業者經營的方式。例如紐約港務局將該港之紅虎貨櫃中心(Red Hook Container Terminal)出租給美國裝卸公司(American Stevedoring Inc)經營。
- h. 日本港埠由埠頭公社所建造的碼頭出租給航商經營。

(2) 建營轉(Build-Operate-Transfer, BOT)

由民間投資興建港埠重大建設及設施並取得經營權,在一定年限屆滿後,將其所有權移轉給政府。例如馬來西亞的西港(West Port)及泰國Laem Chabang港的第五貨櫃中心,即是採此方式民營。前者由Kelang Multi-Terminals Consortium(KMTC)公司經營30年;後者由Laem Chabang International Terminal Co Ltd(LCIT)在1996年4月得標,合約為30年期,不過可以再續約5年,LCIT必需在第28年時提出續約的申請,否則港務局將會將所有設施依帳面價值轉為港務局資產。在剛開始建造的2年內,免收租金,之後的6年需支付80萬美元租金,從第6年至第10年支付92萬美元,然後每4年增加一次,增加到最後4年中每年支付216萬時為止。

(3) 合資經營(Joint Venture)

政府與國內、外專業之公、民營業者合資投資經營港埠,引進資金與技術。茲舉數例說明之:

- a. 中國大陸在將港埠經營管理之權限由中央移至地方之後,即積極的引進外資與地方政府共同投資建設港埠設施,並以其合資的新公司經營港口業務。

- b. 在限制外資進入的印尼港口，則是採與國內民營業者共同合作投資經營方式。1993年斥資3億美元興建印尼Tanjung Priok港的第三貨櫃中心(CT3)計劃，即是由印尼控股公司 Humpuss Petikemas (HP) 與該港港埠公司(IPC2)合資興建，建造三座碼頭，長度共計975公尺，水深達14公尺，1996年完成第一座碼頭並開始營運。
- c. 專業民營碼頭經營者採取合資方式投資經營世界各國港埠。包括 P&O Australia Ltd、International Container Terminal Service Inc.(ICTSI)、Hutchison Port Holdings(HIPH)、Sea Land Service、Services of American等公司。P&O在世界各港埠之合資計畫有：與馬來西亞的Konnas Terminal Klang公司及巴生港務局合資成立 Kelang Container Terminal(KCT)；與菲律賓當地公司合資成立 P&O Management Service公司經營馬尼拉港的南部港；與中國大陸合資經營蛇口貨櫃碼頭、天津，另外還有與阿根廷、泰國、俄國等合資計畫。ICTSI除了投資經營馬尼拉港貨櫃碼頭外(MICT)，其在墨西哥與該國最大的建設公司Grupo ICA合資成立公司並標得該國最重要的港口Port of Vera Cruz的貨櫃碼頭；與美國總統輪船公司(APL)合資經營巴基斯坦Karachi港的22-24碼頭。SSA與巴拿馬國際汽車公司(MOINSA)合資成立Manzanillo International Terminal(MIT)公司投資巴拿馬Cristobal港。
- d. 除了上述公、私實體間之合資模式外，合資也存在於兩個公營實體之間。此即是港務局與其他政府單位共同合資經營港埠業務。例如前述新加坡港務局與大連港務局合資經營大窯灣的貨櫃碼頭，及其規劃在西爪哇Cigading港與印尼Sembawang Maritime Ltd及KBS集團合資經營之碼頭等等均是。

3.3 國內外港埠企業化或民營化趨勢之比較分析

根據前述國內、外港埠企業化或民營化的現況，本節綜合整理比較分析目前國內外港埠管理經營型態之趨勢。

3.3.1各國港口型態之趨勢比較

港口型態可就港口所有權(landowner)、管理權(regulatory function)及經營權(utility)三項來進行區分。在所有權的歸屬方面有：公有、私有及公私共有三種。而港埠公有之型態可區分為：

- 一、國有：如新加坡、加拿大、韓國等。
- 二、市有：如日本、鹿特丹、阿姆斯特丹、安特衛普、漢堡、波士頓等港。
- 三、省(州)有：如我國台灣地區港埠、美國東岸及灣區港埠、義大利等。

就管理權來區分，也有公管、私管及公私共管三種。而管理機構可有下列幾種：

一、政府部門：例如韓國(中央政府)、日本(市政府)、我國台灣地區(省政府)等。實務上，皆依中央所頒佈之法令(如日本港灣法及台灣的商港法)為依據，在港口所在地設置港務當局來負責。

二、管理委員會：加拿大、新加坡及英國信託港。

三、港埠公司：公有港口有加拿大港埠公司、瑞典Goteborg港埠公司(市營)、阿姆斯特丹港埠公司、澳洲港埠公司及印尼港埠公司等。私有私營之港口如英國利物浦、菲列斯多、曼徹斯特等。

就經營權來區分，可分為公營、私營及公私合營三種型態。若再將公有港埠細分，其經營的型態可以依港務局是否自營商業化的港埠業務而區分為營運港(operating port或service port)及非營運港(non-operating port)，或是採三分法，再分為營運港、工具港(tool port)及地主港(landlord port)三種。

營運港是指港埠當局負責全部或大部份港埠設施之興建並參與港灣及棧埠業務之營運。地主港則是港務當局僅提供土地及基礎設施，如防波堤、航道、碼頭岸壁及鋪面等等公共設施服務(infrastructure)，其餘棧埠設施與機具設備(superstructure)及勞務皆由民間投資、擁有與僱用，港務局扮演地主或房東之角色。此經營型態是基於提供客戶有效率且無市場失靈(market failure)問題的港埠服務。

工具港其實是地主港之一種變型，港務局除了提供基礎設施外，亦提供投資棧埠設施與機具設備，交予民間業者經營。可以說是港務局備妥整套「工具」交民間經營的方式。我國的高雄港貨櫃碼頭出租可以說是採取大部份碼頭及機具設備出租的工具港經營形態(包括勞力)。不過，由於港務局最近幾年已同意承租之航商自備機具，並且第五貨櫃中心也改採由租方(丹麥快桅及韓進)自行投資棧埠設施與機具設備，所以其經營型態已走向地主港之型態。至於台中港則在1995年起採地主港型態先後將貨櫃碼頭各一座出租給立榮及萬海公司經營。

綜合所有權、管理權及經營權等三要項，可以將世界上主要港埠管理經營模式分為：公有公營公管、公有民營公管、民有民營民管及民有民營公管四種：

一、公有、公營、公管

此「三公」港即是上述所提之「全包的營運港」型態。港埠之所有權、監督管理權及棧埠經營權皆由政府所控制，為全包式港埠經營型態。其經營主體通常有：

(一) 港務局：我國台灣地區基隆港、印度。

(二) 管理委員會：新加坡。

(三) 公營港埠公司：加拿大港埠公司、紐西蘭港埠公司、瑞典Goteborg港埠公司(市營)及印尼港埠公司等。

在經營方式上，雖然公營單位負責所有港埠業務之經營，但實務上，有些營運港的港口採取商業化的經營措施，將某些業務外包給民營業者經營，如新加坡、美國公營港口將船上裝卸業務外包給民營裝卸業者。

二、公有、民營、公管

亦即是「地主港」或「工具港」的經營型態，港埠所有權及管理權屬政府所有，但不參與港埠商業化業務之經營，而是以出租、BOT、合資等方式交由民營業者經營，港務當局負責監督、管理及發照。而此型態之經營主體也依民營方式之不同而有：

(一) 公民營合資之公司

由政府與民間共同出資投資成立民營公司經營，通常政府部門所佔的股份低於民間部份。

(二) 民營碼頭經營者

民營碼頭經營業可為航商、貨主或是大型的裝卸公司，其經營之內容除了貨物裝卸搬運外，還可以包括倉儲、貨櫃集散及物流等業務。

(三) 裝卸承攬業

其直接向港務局承租棧埠設施來經營裝卸業務，或是向碼頭經營者承包貨物裝卸工作。

三、民有、民營、公營

港埠私有且業務之經營亦為民營，唯港埠航政及行政監管仍由政府負責。英國有些港口即屬此種型態，如1992年民營化售出的Tilbury港，雖然其為私有及民營，但是政府所屬之倫敦港務局仍監管其航政業務。

四、民有、民營、民營

港埠一切行政、業務經營及監管都由民營公司負責(純粹的地主港)，此以英國港埠聯盟(Associated British Ports, ABP)之24個港口為代表，另外利物浦及曼徹斯特港亦屬此種型態；瑞典斯得哥爾摩港公司之91%股份為私有，亦為一純私營港。

在實務上，其實並不是能夠很明確的將每一個港口歸類為上述的那一種港口型態，因為任何一類港口之內，也可能會有不同的經營型態，例如漢堡港內同時有「地主港」及「營運港」兩種經營型態。即使在「三公」港(公有、公營、公營)中，也有可能夾雜著民營部份的業務。所以，港務局與民營業者在港埠經營的公私分工有如一道光譜組合，從圖3-1可以看出世界上各種可能的港口型態從幾近私有、私營、私營的純粹地主港(pure landlord port)(如英國利物浦港)，到一般的公有、民營、公營的地主港、.....營運港、.....，到幾乎完全公有、公營、公營的全包營運港(comprehensive operating port)(如新加坡及基隆港)。

茲將世界幾個國家港埠之組織及經營管理型態概況綜合比較如表3.6。從該資訊可知除了少數公有公營及民有民營之港口外，多數的港埠屬於公有民營的型態。不過，值得注意的是，雖然一般人認為民營化較公營有效率，但因為港埠部份功能具「公共財」的性質，又港埠產業市場結構有特殊性(較屬於一寡占市場)，所以政府在港埠安全與發展規劃及市場的監督與港埠行政管理上，仍需扮演著重要管理者角色的情形是必要而且受認同的。唯有公、私單位互相適當配合才能使得港埠功能發揮極大，由此可知上述四種港口組織經營型態中的第二種「公有民營公營」模式也就最被普遍採行。

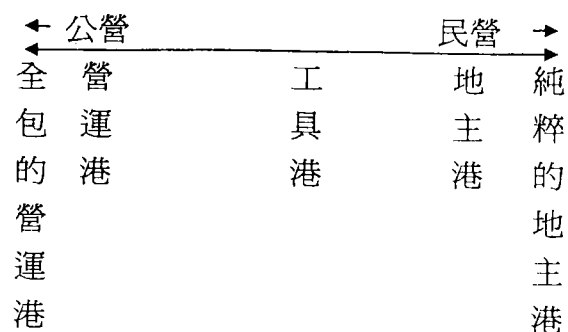


圖 3-1 各種可能的港埠經營型態示意圖

資料來源:吳榮貴(1997), p.3。

3.3.2 公營港埠經營企業化方式之趨勢

港埠對於船貨的服務本質上幾乎都是商業化的服務，因此世界上屬於「三公」的港口(公有公營的營運港)通常也不得不採行企業化(commercialization)經營的方式。其主要是以追求港埠最大利潤與效率為目標，採取較有彈性的商業化經營方式來經營業務，像是業務採外包方式或是多角化經營等。由於企業化精神之落實須以公司組織型態來運作才較易發揮功能，所以目前各國公營港埠企業化之組織型態有兩種，一是以特別立法的公營公司組織來獨立自主及商業化經營，以新加坡港為代表；另一種是以組織公司化之型態來經營業務，許多港埠採此型態。屬於後者之港埠在公司化後，其政府通常會賦予其某程度的自主性，彈性經營，紐西蘭及澳洲都是如此，其中澳洲港埠公司以一個公營的碼頭經營者身份，將碼頭設施出租予民間經營，只當房東不自營業務，而呈現一種「港埠公司地主港」的型態。其實，若不將港埠私有或民營化，在公營港埠採取此模式也是可行的。

不過，港埠公司企業化經營必須要完全符合港埠經營原理之四大原則：完全獨立、充份自主、統一事權及商業化經營，才能發揮功效。然而，除了新加坡港務局有非常高的自主性外，大部份的公營港埠公司仍會受到港埠所有權公有及公營之限制而不能完全獨立自主，故其企業化之功能並不能完全發揮。尤其是在自主性較低之公營港埠，其所存在的公營無效率愈大。

在港埠競爭日漸激烈及效率提升的要求及上述的缺失下，原以企業化方式經營的公有公營港埠漸漸朝民營化之經營型態改變乃成為一種趨勢。像加拿大港埠公司(CPC)正進行民營，紐西蘭各港的港埠公司釋股民營，甚至公認高效率的新加坡港務局，也正著手進行組織公司化並釋股民營，解除其擔任政府法定義務之角色，並將行政交給新成立的新加坡海事港務局(Maritime and Port Authority of Singapore, MPA)，而真正成為民營企業化公司。值得注意的是，亞洲最大的民營化個案也隱含著一項重要訊息，那就是港埠民營化是不是唯一去路之爭議可能將被平息。

表3.6 世界各國港埠管理組織與經營體制之比較

國家港埠項目	基隆港	新加坡	中國大陸	馬來西亞巴生港	泰國 Laem Chabang 港	菲律賓 馬尼拉港	香港	韓國 釜山港	日本 橫濱港	加拿大 溫哥華港	鹿特丹港	義大利 幾內亞港	紐西蘭	澳洲
所有權	省有	國有	市有	國有	國有	國有	公有	國有	市有	聯邦政府	市有	州有	地方政府	國有
管理機構	省政府所屬港務局	管理委員會	市政府港務局	港務局	港務局	港務局	海運局	海運廳	市政府港務局	港埠公司	管理委員會	港務局	地方政府	港埠公司
經營型態	公營 (營運港)	公營 (營運港)	民營 (地主港)	民營 (地主港)	民營 (工具地主港)	民營 (地主港)	民營 (純粹地主港)	公、民並存 (工具地主港)	民營 (工具地主港)	民營 (地主港)	民營 (地主港)	民營 (地主港)	公營	民營 (地主港)
經營主體	港務局	港務公司	港務局與外資之合資公司	碼頭經營者	碼頭經營者	碼頭經營者	碼頭經營者	公：海運港灣廳 民：碼頭經營者	裝卸業者及航商	裝卸業者	碼頭經營者及裝卸業者	碼頭經營者及裝卸業者	港埠公司	碼頭經營者及裝卸業者
經營方式	港務局自營一切業務。只有少數散雜貨船上裝卸固定分配運量給民營裝卸業者經營。	港務公司自營一切業務，部份業務採外營方式經營。	新成立之合資公司投資港埠及設施，自給自主。	碼頭經營者向港務局承租貨櫃碼頭，並購買港務局之機具設備。	業向港務局承租貨櫃碼頭設施經營。	碼頭經營者承租貨櫃中心，並經營一切業務。	碼頭經營者承租土地，並興建與經營碼頭。	貨櫃碼頭出租予民營碼頭經營者。其他碼頭由海運港灣廳經營。	公用碼頭由民營裝卸公司經營。出租碼頭由承租公司自行經營。	港埠公司將碼頭出租給民營業者經營，本身不參與經營。	業向市政府承租碼頭，並自行投資其碼頭，其他棧埠設施及備用裝卸業及相關業	業採租賃及競標方式向港務局承租碼頭設施來經營。	商業化經營，有較高自主權。不通過也些港埠將逐漸釋股經營。	港埠公司出租港埠設施予民營業者經營。

事實上，港務局公司化並不僅存在於公營的港口，在民營化程度很高的港口也出現此現象。繼新加坡港務局公司化後，西歐的安特衛普港將其Port Management of Antwerp於1997年1月1日改成一個公司型態的企業體，其主要的目的是希望能有更高效率的行政程序、迅速的決策、良好的管理體制與港埠行銷，並可以與民營公司合資從事其他投資。接著鹿特丹港也將效法新加坡及安特衛普港，計畫改變其鹿特丹港埠管理局(Rotterdam Municipal Port Management)的組織架構，使其更具商業化。

3.3.3 各國港埠民營化之趨勢比較

以企業化經營之公營港埠最後也是朝向民營前進的情形得知，港埠民營化是目前世界的趨勢。比較目前各港埠民營化之方式來看，世界各國港埠民營化方式較趨向於移轉港埠經營權給民間業者，將港埠資產私有化之方式較少。所以，港務局扮演地主角色將港埠設施及業務不同程度的開放給民間業者經營，而由營運港走向非營運港(工具港、地主港)之經營型態是目前各國港埠民營化之趨勢。

不過，採工具港及地主港(非營運港)方式經營，可能會發生民營壟斷之問題，一般常見的是僅開放一家而產生的私人獨占及市場有限而形成的自然寡占，或因規模經濟所出現的自然獨占。此時，港務局對民營業者之管理也就相形重要，不過若是自然獨占，港務局藉控股以從內部控制也不失為一種辦法。例如市有的瑞典港埠，傳統上，每一個港口之業務是由港務局及一家民營裝卸業者來經營，但最近之趨勢是各市港務局與該港之民間裝卸業者結合，共同合資設立公司來經營，該公司所有權可為公有、私有，或是兩者共有。

另外，本研究發現，國外港口中出租貨櫃碼頭給碼頭經營者的模式將面臨一個挑戰，那就是當其服務之航商的運量夠大時，航商決定自己承租碼頭來經營，此造成市場上競爭力的激烈。例如，鹿特丹港的碼頭經營者ECT將面臨其老客戶摩勒集團的麥爾斯克公司(Maersk Line)在該港設置基地，而每年減少30萬個貨櫃量的衝擊。

3.4 國內公營事業企業化與民營化的經驗

公營事業在設立之初可能是行政機關依法行事之機關體(為了執行公權力，如郵政總局、港務局)，或政府直接參與事業經營之部門(為了照顧民生，如自來水公司、台糖公司)；經營權與所有權均為政府所有，但仍得委託特定「自然人」經營與管理。為有效控制受託經營管理者之經營理念與經營方式，不僅要求經營管理者要「符合任用資格」(不一定要「具有經營專才」)，並且設計一套內部控制系統來防止經營過程中弊端的發生。因此，舉凡人事、採購、財務、會計、審計、營繕工程、乃至投資與移轉等均須「依法辦理」，而這些法規即有近20種之多，如表3.7所示。

表 3.7 台灣地區公營事業相關法規及其主管機關

項目	法規	主管機關
事業	國營事業管理辦法	經濟部
投資及移轉	公營事業移轉民營條例	經濟部
	國營事業參加民營事業投資管理辦法	經濟部國營會
	經濟部與所屬各公司董事會、暨經理人權責劃分表	經濟部國營會
採購	審計法	審計部
營繕工程	審計法實施細則	審計部
	機關營繕工程及購置定製變賣財務稽查條例	審計部
	各機關營繕工程招標辦法	行政院
人事	公務員服務法	考試院
	公務員退休法	銓敘部
	公務員考績法	考試院
	全國軍公教人員待遇支給辦法	人事行政局
財務	預算法	主計處
會計	會計法	主計處
	決算法	主計處
	內部審核處理準則	主計處
	政府發展經濟社會向國外借款及保證條例	財政部
	公營事業舉借外債處理程序	財政部

資料來源：黃財源(1994)，頁 40。

而所謂的「企業化經營」是指，企業經營者受企業所有者之託付，結合企業所有資源，在承擔「風險」、創造「利潤」的動機之下，對某種事業肩負任務設定、目標規劃、架構組織、人才選聘、薪酬設計等工作之推行，並有權隨時給予監督與獎懲，以保證企業經營過程的「效率化」與企業經營結果的「有效性」；最後，經營者並得以適當的分享經營之成果。

有鑑於公營事業經營上的僵硬性，政府歷年來亦推動了三類「企業化」方案，嘗試為公營事業的經營注入些許活力，分別是：

- 一、將行政與營運合一的機關分解，其中「營運」的部分則「國營公司化」；如將「公路局」拆解為「公路局」和「台汽公司」，電信局拆解為「電信總局」和「中華電信公司」。
- 二、專案賦予公營公司的自主經營權；如「中鋼公司管理辦法」以及「中華

電信股份有限公司條例」即賦予其較一般公營公司更大的自主經營權。

三、在公營公司內引進一些科學性的企業經營管理方法；如推行「經營績效獎金制」、「成本中心制」、「費用中心制」、「收益中心制」、「責任中心制」、「職位分類制」、「工作評價制」、及「用人費率制」等。

然而，這些「企業化」措施的成效似乎也很有限，因而有 1989 年行政院「公營事業民營化推動小組」的成立，其不僅公佈「公營事業民營化」之時間表，並定期檢討成效。因此，可以肯定，唯有「民營化」才能使企業經營者在「享有」充分自主權的情況下，「願意」承擔風險，從不斷「追求」效率與創新的過程中，「實現」理想和「分享」成果。

以下將進一步說明臺灣地區一些國營事業與機關「公司化」、「企業化」與「民營化」的案例，以瞭解其過程與做法，供做基隆港務局未來之參考。

3.4.1 「行政機關」業務部份「公司化」之案例

過去一些行政機關兼辦業務常被斥為「球員兼裁判」，故政府在適當時機會將「行政管理」與「事業經營」分開，前者歸為純行政機關，後者則由新成立的公營公司接辦。最近的一個案例即是 1996 年 2 月 5 日公佈施行的「電信三法」---依據「電信法」確立電信的管理與營運必須分開；依據「交通部電信總局組織條例」成立「電信總局」為電信管理專責機關；依據「中華電信股份有限公司條例」設立國營「中華電信公司」經營電信相關業務。

3.4.2 頒布特別法規賦予公營公司「自主經營權」之案例

有鑑於以往國營公司受政府相關法令的層層束縛，使經營者無法在「享有」充分自主權的情況下，「願意」承擔風險，進而從不斷「追求」效率與創新的經營過程中，「實現」理想和「分享」成果；因此有些國營公司在設立之初即在經營者或員工之要求下由政府專案賦予「自主經營」之權利，其中最著名的就是 1977 年 6 月 25 日行政院核定頒布實施的「中鋼公司管理辦法」(屬於行政命令)，以及 1996 年 2 月 5 日經立法院通過由總統公布施行的「中華電信股份有限公司條例」。二者之立法位階雖有不同，但都賦予中鋼公司與中華電信公司某種程度的「自主經營權」。分述如下：

一、「中鋼公司管理辦法」是中鋼公司於 1977 年 7 月 1 日奉經濟部命令由原設立時之「民營」改制為「國營」時賦予之經營之依據。其中賦予中鋼公司人事及採購兩大自主權：

(一) 在人事管理方面，規定除董事長與總經理需具公務員資格外，其餘人才均授權公司自行遴選、聘用；並可參照薪資市況與公司財務狀況，自行訂定合理的薪資水準；並得自行訂定獎金制度與賞罰獎懲辦法。中鋼公司因而有比當時其他國營事業更優渥的薪資水準與獨一無二的「超額產銷獎金及分配之規定」來吸引人才、激發潛能。

(二) 在工程及採購方面，授權公司得「分項」慎選合格廠商，並視實際需要決定以招標、比價、或議價方式辦理。中鋼公司因而有比當時其他國營事業更多的能力取得低廉與迅速的原料供應。

二、「中華電信股份有限公司條例」是 1996 年 7 月 1 日中華電信公司成立之依據，其中亦賦予中華電信公司人事、業務及採購三大自主權：

(一) 在人事管理方面，規定公司副總經理以下員工不適用公務員相關法令之規定，其薪給、退休、撫卹、資遣等均授權董事會重新擬訂由交通部專案轉報行政院核定。並且可依「存分制」自訂一套員工年終考成辦法。其成效雖尚未得見，但企業已擁有相當程度之「人事自主」權。

(二) 在業務經營方面：規定公司為因應業務經營之需要，得按一般商業慣例，支付代理或經銷佣金。此為國營事業經營之一大突破，這將使公司在業務拓展上更具活力與競爭力。

(三) 在工程及採購方面，規定公司財物之購置及訂製由審計機關「事後審計」。相較於其他公營事業的「事前審計」，此項規定已能給予公司採購時機的掌握與商業機密的確保有較大的自主權。

3.4.3 公營公司內推行企業經營管理方法之案例

除了上述 3.4.2 小節所述，因成立之時間與背景之特殊性而創造出的兩類擁有某些程度的自主經營權之「特例」以外，大多數的公營公司在經營管理上均受制於包括事業經營、轉投資、採購、工程營繕、人事管理、財務規劃、及會計程序等諸多方面受到近 20 種法規(參見前表 3.7)之規範；經營者只能在不違背相關法令下引進一些管理科學或企業經營的技巧，以求經營效率之提升，或盈餘之增加，但總體而言，所獲得的成效有些還不錯，如「台鹽公司」；有些則並不如理想，如「台灣鐵路局」。本小節即以該兩家公司為案例分別說明。

一、台鹽公司的企業化作為

台鹽公司近年來採取的企業化作為包括：

(一) 設定「近、中、長程發展目標」，並將以往「產銷並重」之經營理念改為「市場導向」，重新建立組織架構。

(二) 利用建立「企業識別體系」之機會，重新塑造新的企業文化。

(三) 加強研發，改善作業流程，加強員工訓練，以提高生產效率；引入「成本中心制」，降低生產成本。

(四) 推動「品管圈」活動，建立「品保制度」，取得 ISO9002 國際標準品保認可登錄證明書。

(五) 推動「人人都是行銷工程師」的觀念，建立電腦化的「行銷決策支援系統」，強化行銷效率與效能。

(六) 推動產品多樣化。

(七) 發展企業多角化，包括海外投資、技術輸出、土地開發等。

若將上述諸多作為加以歸納，可以發現，台鹽公司由於經營者(董事長及總經理)之「企圖心」，因此在高階管理層進行了組織任務與目標的設定、經營理念與企業文化的再塑造、組織變革與多角化方向等；而中低管理階層則進行了一些行銷與生產之管理活動；但是在企業經營管理上甚具重要性的薪資與獎勵方案的配合設計卻無從著手，幸好在全體員工均有危機意識下，使得上述諸多方案均能依序實施，使得台鹽公司展開新的經營活力，但若無適時性與適切性之激勵性或「成果分享」措施出現，此種經營活力能持續多久，亦不無疑問。

二、台灣鐵路局的企業化作為

台灣鐵路局自 1978 年中山高速公路通車以來，即面臨經營之危機，幾乎年年虧損，因此除了有 1977 年西德國鐵顧問公司的「企業診斷」外，行政院更在 1980 年成立「台灣鐵路整理委員會」引入專家學者，協助改善經營管理之缺失，卻成效不佳，虧損依舊。1988 年再成立「台灣鐵路監理委員會」予以整頓，仍無法疏解其財務上之虧損。在這近 20 年間分別採取了下列諸多企業化作為：

- (一) 精簡並調整組織，推行工作簡化，採行退休不補方式精簡人力。
- (二) 實施責任中心制，以提高經營績效。
- (三) 改善勞資關係，激勵員工改革意識。
- (四) 更新營運設施。
- (五) 客運方面調高票價、簡化車種、實施自動化電腦售票；貨運方面採彈性運價。
- (六) 精簡虧損支線與小站，停辦或外包不經濟之業務。
- (七) 展開多角化經營，出租房舍、倉庫，老舊站房及多餘土地與民間業者聯合開發。

歸納台灣鐵路局的企業化措施包括高階管理層進行了組織變革與多角化經營之規劃與決策；而中、低階管理層則推動了一些生產與行銷管理相關的活動；事後證明，這一切仍無法拯救台鐵，除了經營者之缺乏「企圖心」外，不得不歸咎於近 20 種法規之層層疊疊的束縛了。

3.4.3 公營企業民營化之案例

由前面兩小節的個案分析，可以發現公營事業「企業化」成功與否的兩大關鍵為經營者之企圖心與受法規束縛多寡；法規的更動必須依一定的法定程序，曠日廢時；而具企圖心的經營者更是難求(最有名的例子是中國產物保險公司宣佈民營化時間表後，總經理馬上以無法承受民營化後之「經營壓力」而辭職，相信若維持公營，他或許會繼續留任的)。

因此，雖然 1989 年行政院就成立了「公營事業民營化推動專案小組」積極展開公營企業民營化之工作，所採取的亦是最簡便的「釋股」方式，但事實上執行的過程亦紛爭、質疑四起，也頗不容易。迄 1997 年止，亦僅有中國產物(1994)、中石化(1994)、中工(1994)、中鋼公司(1995)、陽明海運(1995)等少數幾

家而已。主要徵結在於「體質好的公司才有人要」，因此，若要進行民營化，個案公司仍得有一些積極性作為，方可成功移轉民營。本小節擬以陽明海運公司為例，說明公營公司在經營管理上應該採取那些措施才能順利移轉民營。

陽明海運公司高階經營階層為因海運業的國際性激烈競爭，在 1991 年即主動爭取民營化並獲得行政院之同意。在此任務與目標下，公司高階經營階層即在營運、組織、財務、人力資源等方面分別擬訂適當策略，並一一推動，終於在內部與外部關係人的認同下順利民營化，茲分述如下：

- 一、營運策略方面，積極改善設備、擴大業務範圍。包括，建造或機動承租船舶擴充船隊規模、開闢新航線、與同業策略性聯盟以提高服務水準。
- 二、組織策略方面，機動調整組織以發揮績效。包括，轉投資成立船務代理公司以爭取業務；增設櫃務處；建立業務協調中心及內部控制制度等，以使組織之發展能成為業務拓展之助力。
- 三、財務策略方面，改善財務結構、降低資金成本。包括，現金增資、發行海外可轉換公司債及商業本票。
- 四、人力資源策略方面，精簡人員、培養多專長人力。包括，工作輪調、第二專長訓練、管理發展訓練、加強民營化目標的溝通與宣導、協助轉業等。

3.4.5 綜論

綜合以上的分析，可以得到以下之結論：

- 一、依目前之趨勢，台灣地區若有行政機關兼營業務者，在產業自由化的潮流下，為避免「球員兼裁判」之嫌，有將業務的部分交由獨立的公司經營之趨勢。
- 二、公營公司除非訂定特別法，專案賦予人事、採購、業務、甚至於財務與會計之自主權，否則即使「想」企業化經營，亦只能夠運用一些科學管理或企業管理之技巧，做一些管理技術上之改善，員工若無法充分分享經營成果，其經營成效亦將有限。
- 三、唯有民營化，才能創造出一個具吸引力的環境，鼓勵企業經營者在「享有」充分自主權的情況下，「願意」承擔風險，從不斷「追求」效率與創新的過程中，「實現」理想和「分享」成果。

3.5 國內、外企業化與民營化經驗對於基隆港之啓示

在地理環境限制及公營效率的缺失下，面對國內台中港及高雄港之競爭，基隆港之業務量逐漸流失。由於先天環境的限制無法馬上解決，所以改善經營效率乃成為當務之急。改善經營效率可以從組織及經營方式上之改變著手，依目前世界港埠經營型態之趨勢，民營化是最為廣泛採用的方式。在民營化的兩種主要模式中，「公有港埠私有化」因受制於我國「商港法」土地國有的規定，而有實

行的困難。所以，採用「公有民營化」模式較為適當，也就是維持港埠公有公管但是民營的方式。

至於經營權民營的方式，則可以採港埠設施之出租、BOT等。並藉著逐漸提高民間參與投資之程度，將基隆港從營運港改為工具港，終再轉型為地主港的經營型態。最近基隆港務局規劃以BOT方式將西14、15號散雜貨碼頭出租民間投資改建成貨櫃碼頭，及將西31、32碼頭連同自動卸煤機出租的兩個民營化措施即是已走向地主港型態。

不過，本研究在訪談基隆港之顧客(航商、貨主)及港口相關單位中發現，以基隆港的先天條件來看，碼頭土地民營化的方案之可行性可能會受承租意願影響。因為就碼頭出租方式來看，以基隆港口的條件而言，其水深不夠、碼頭數量及後線不足、碼頭規格不一致等限制，縱使要以出租方式民營，也不一定會有航商有意願承租。所以，雖然港埠民營化是政府既定的政策目標，但每一個港口的條件及背景不盡相同，也許台中、高雄港貨櫃碼頭出租之民營方式，不能適用於基隆港。另外，在港埠之體制上，優渥自然環境及原本民營化程度較高的高雄港，該港務局退出經營成為「房東」並負責監督管理並無不妥，但是基隆港要從一完全公營的體制轉換為類似高雄港的模式則可能會面對相當高的港務局員工的阻力。所以，如何謹慎規劃與評估民營方式及處理人員問題也就非常重要。因為，員工權益之保障是否妥善將是民營化方案可行與否之重要評估準則之一。關於基隆港業務如何民營化及人員權益問題將陸續於後面章節中進行深入探討與評估。

如果港務局員工之阻力過大，取代民營化的另一種方案是港務局內部組織的變革，亦即改革基隆港務局為經營企業體。由3.3.2節中世界各國公營企業化經營之趨勢得知，特殊法人化及港埠公司化是主要兩種方式。前者以新加坡為代表。從經營體制之比較來看，由於基隆港和新加坡港之經營型態上都屬於營運港模式，所以基隆港務局內部產生了仿效新加坡港務局公營體制之聲音。然而，目前基隆港經營管理體制明顯違背了港埠經營有效率的四大原則，因其受審計法、預算法等法令限制，財務不能獨立自主且採購程序繁冗無彈性；另外受「商港法」限制無法商業化及多角化經營而無法創造額外的利益；同時還會受到政治上之干擾。所以，除非修法賦予獨立自主經營權，否則難以做到新加坡港務局的經營效率。

另一種公營港埠企業化的方式是港埠公司化，亦即將港務局改為公司。港埠公司化方式有廣義的港務局公司化及狹義的港務局業務部門公司化。前者是將整個港務局組織公司化，後者是僅將港務局營業部門公司化。經營方式上則採取商業化之精神。然而，不論採何種方式公司化，在現行法令限制下，縱使港務局成為公營公司，效率是否真能大幅提升值得探討。此問題其實可以以國內其他公營公司目前的營運情形來做為參考，如前一節所述。

值得注意的是，新加坡港務局組織的最新變革及民營化的轉變可以做為基隆港之改革參考。新加坡在1996年2月1日成立「新加坡海事港務局」來負責航政

與港埠公權力之執行，原新加坡港務局的公權力交出去之後，即於1997年10月1日改組為公司，獨佔經營新加坡的港勤與棧埠業務。

反觀我國交通部也已決定將成立航政局負責航政與港埠的管理，這相當於前述新加坡的海事港務局。航政局成立後，將來各個國際商港的港埠經營必然是要朝企業化經營的方向走，包括將港務局的港埠經營部門改組為公營公司經營或是開放民營。

以基隆港務局為例，在將航政與港埠管理職權交給航政局後，港務局剩下的港埠經營如果無法立即開放民營，則也可以考慮先公司化再適時移轉民營的方案。先公司化再適時移轉民營，以達成民營化的目標。當然港埠經營的公司化有兩案可選，一是整個港務局公司化，可仿照新加坡港的模式，成立一個港務公司獨佔經營。另一是將其港勤與棧埠業務單位分別成立為不同的公司，包括現有船舶所及棧埠處，再就是修造船廠。

港埠公司企業化雖然較民營化可以降低人員的衝擊，但是目前公營港埠體制企業化是否能夠成功，其主要因素決定於港埠公司是否能獨立自主、統一事權。在下一章中，本研究將先就基隆港務局公營企業化之方案進行規劃與評估，以瞭解其可行性。

附錄3.1 國外港埠民營化之經驗

一、新加坡

雖然國營的新加坡港被公認極為有效率，但是早就有PDI (Port Development International, Oct. 1992) 報導，新加坡總理吳國棟宣佈計劃將新加坡港繼新加坡捷運公司、新加坡電信局、及公用事業委員會之後，以股票公開上市方式予以民營化。其原因除了可能是因為新加坡港受到東南亞鄰近地區貨櫃港逐漸民營化之影響，惟恐因競爭激烈而威脅到其業務外；另一方面則是因新加坡的經濟成長已趨緩慢，新加坡港務局(PSA)認為其並不能夠只是停留於現況，而是必須有所突破。且其更相信惟有不再受政府法令的規範，及不再執行政府之公權力任務，真正成為商業化之民營企業公司，才能使港埠在面臨激烈競爭下，以經營管理較現在更有彈性之條件下，維持穩定的成長。不過也有人認為，其民營化另一個可能的重要原因，是在PSA多角化經營下，其對投資資金之需求可能需要運用到以股票上市的方式來擴張，而導致其加速民營化之進行。

1995年底，新加坡國會通過法案，設立新加坡海事港務局(Maritime and Port Authority of Singapore, MPA)，此機構之功能乃是在PSA民營化後，接替目前PSA執行公權力管理的職責。1996年2月，MPA正式成立，負責制定法令並促進、推動新加坡港海事業之發展。新加坡港務局則於1997年10月1日公司化，並計畫將來將其股份完全或部份在新加坡證券交易所釋出。此民營化事件也將是亞洲最大宗民營化方案之一。

在未民營化之前，新加坡港務局已經就其組織重組，為將來公司化及民營化做準備。根據1996年4月22日的新加坡航運日報(Singapore Shipping Time)報導，從5月1日起，新加坡港務局將該局之組織型態重組為兩個主要群體，一為策略性商業群(Strategic Business Group)，一為策略性發展群(Strategic Development Group)。此組織改變之主要目的乃是讓原來局裏面之各部門有更高的自主性來滿足顧客之需要及追求降低其營運成本。策略性商業群底下有三個部門：貨櫃中心部(Container Terminal Division, CTD)、國際商業部(International Business Division, IBD)及倉儲物流部(Warehousing and Logistics Division, WLD)。目前國際商業部已經成立，其主要負責PSA對歐洲、西亞及亞太地區之業務及投資事宜。策略性發展群之任務乃是使港埠服務更顧客導向，並且透過人力資源之訓練發展及港埠管理技術之革新來持續增加港埠之產能。此集團有六個部門，分別是公司服務部、機械部、財務部、人力資源部、資訊技術部及PSA財產部。

其實，成立新加坡海事港務局來執行政府功能，並由原新加坡港務局改制為公司經營的型態，是行政與營運分立之一種組織變革。根據新加坡交通部長指出，此項組織之改變及新加坡港務局公司化將有助於其經營方式及理念更進步，雖然該局一直都是以商業為導向，但是其不再是政府法令之機構

後，可以制定獎賞職員之制度，而使得經營之競爭力更好。新加坡港務公司的董事長 Dr. Yeo Ning Hong說：「過去的PSA如同是政府的代理商，只是提供標準的服務和收取標準的費用，但是改為公司後，我們是以有價值的價格提供客戶導向的服務；過去我們只滿足於國內的業務，現在，我們將以新加坡作基地，將業務擴展至其他海外國家。」同時他也規劃出新加坡港務公司未來之經營策略包括：

- (1)強化新加坡港之業務。
- (2)擴展海外之投資業務。
- (3)以其倉儲及存貨管理之專業技術投資經營整合性物流業務。

在1997年7月，PSA、CWT及中國商業控股公司與上海之倉儲及運輸業者已簽訂其第一個海外物流經營合資合約，為中國境內之跨國公司提供服務。(Shipping Times, 1997年10月1日)

二、西歐主要港口(鹿特丹港、安特衛普港、漢堡港)

位於西歐之鹿特丹港、安特衛普港一直是民營化程度相當高的國家，而且這些港口之經營型態非常類似。以所有權而言，其皆是「市有港」，經營方式為政府提供港埠土地及基礎設施(infrastructure)，其他之棧埠設施及機具(superstructure)則由民營公司(碼頭經營者或裝卸承攬公司)自行投資提供來經營業務，港埠行政管理及監督由市政府所屬港務局負責。目前在安特衛普港經營的碼頭經營者有Noord Natie，Antwerp Combined Terminals(ACT)及Hessenatie等，其向港務局承租碼頭，自己提供機具設施來經營裝卸業務。在鹿特丹港經營的有裝卸業者Europen Combined Terminal(ECT)及Bell Lijn B.V。

漢堡港也是市有港，但其經營方式則有兩種，一是由港務局提供一切港埠設施及勞力，自行經營業務。另一種則是與鹿特丹及安特衛普港一樣，將碼頭出租給民營碼頭經營者經營，其僅提供基礎設施，其餘由業者自行投資。在該港之碼頭經營者中，也包括由市政府投資之裝卸公司(Hamburger Hafen and Lagerhaus Gesellschaft, HHLA)。

三、日本

日本主要港埠為市營港，碼頭分為公用及出租兩種，公用碼頭由市政府經營，出租碼頭是由政府所推動設立財團法人機構「埠頭公社」(Port Development Co.)負責建造、維護、改良及出租，政府不直接參與。而出租碼頭的裝卸業務則由承租公司自行承作是其委託其他碼頭裝卸作業公司承作。因為日本「港灣法」中明訂港口裝卸、運送、倉儲等業務為屬民間經營之業務，港灣局不得妨礙其正常營業，並不得與民爭利經營此種業務，所以其貨物裝卸業務是採民營方式。港灣局提供碼頭上大型機具，裝卸公司自備小型機具從事裝卸作業。目前裝卸公司之成立採許可制，裝卸公司原則上可以自行申請設立，但為保障既有業者之權益，除非港口之裝卸量持續增加，否則不易獲得許可。

四、香港

香港之港埠一切設施是由民間公司向政府租地自行投資興建並經營業務，商業化之港埠業務完全民營。而隸屬香港政府的海運局則負責港埠之新發展計劃、船舶進出港安全管理及其他相關之港埠行政管理業務。目前中流貨櫃裝卸作業主要由11家中流貨櫃裝卸業者競爭經營，而在貨櫃基地葵涌專用貨櫃碼頭，由現代貨櫃碼頭有限公司(MTL)、香港國際貨櫃碼頭公司(HIT)及海陸東方貨櫃碼頭公司(SLOL)三家碼頭經營者經營，前兩家碼頭經營者為各船公司提供貨櫃之裝卸及倉儲服務，而第三家則只裝卸自己公司船舶的貨櫃。不過在實際經營上，該碼頭經營者亦將部分業務發包給其他裝卸公司承作，如貨櫃固定、拆裝櫃、貨櫃車駕駛及一般堆高機操作。

五、韓國釜山港

韓國釜山港之經營方式為公、民營並行，除了貨櫃碼頭由民間的碼頭經營者經營外，其餘各種碼頭皆由釜山地區海事港灣廳統一管理經營。釜山港貨櫃碼頭裝卸作業雖然是由屬國營事業的釜山貨櫃碼頭公司(Busan Container Terminal Operation Company, BCTOC)及民營的「釜山東貨櫃碼頭公司」(Pusan East Container Terminal, PECT)所經營，但私人所經營的碼頭仍受限於每個月一次由港灣廳重新分派各船公司可靠泊的碼頭中心限制，亦即指定船公司該月是停靠BCTOC碼頭或是PECT碼頭為優先。

六、馬來西亞

(一)民營現況與績效

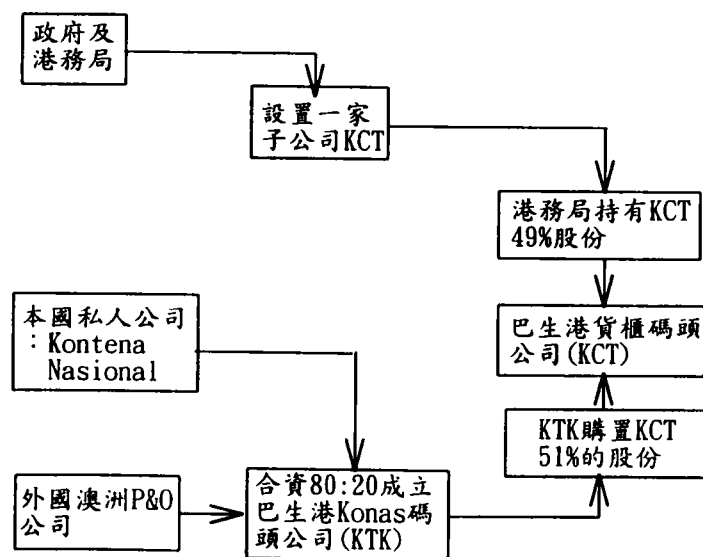
馬來西亞政府自1986年起開始實施港埠民營化政策，期以商業化的經營方式使得馬來西亞港埠營運更具效率。民營化後，馬來西亞港埠目前的經營方式在各港有所不同，不過大體上都是由民營業者競標取得承租碼頭設施及經營業務之權利，港務局除了負責港區安全、船舶交通控制等港務管理外，對於民營業者則負有監督管理的責任，如業者營業績效標準的設訂。另外，其也扮演積極角色來負責創造良好的商業環境、推展港埠以吸引港埠相關業者。有關民營業者之權利義務及港務局之職責皆受「港埠民營法案」(Port privatisation Act 1990)之規範。實施以來已有相當好的成效，LMA (Lloyd's Maritime Asia, April 1993)就報導了巴生港 (Port of Klang) 的民營公司Kelang Container Terminal (KCT)之經營績效，自1986年三座貨櫃碼頭開放給KCT經營後，這五年內，KCT並無增加相當的船席或港埠設施，但是其運量卻從1986年開放民營時之241,182 TEU增加至1992年的672,642 TEU，另外 Klang 港港務局也指出，該港的作業績效增加了15%-20%。

(二)民營化過程

其實，馬來西亞港埠民營化的過程一直是欲實施港埠民營化政策國家的重要參考實例之一。Cargo Systems(1996)指出，馬來西亞港埠民營化之方式在未確定參與民營化的民間業者的過渡時期中，皆先採用「公司化」

模式，亦即先增訂法令允許港務局依「公司法」成立港埠公司，其股權則百分之百由財政部擁有，此通常為期1-2年。在確定有意參與該港埠經營的業者後，財政部即將其股份賣出給業者，不過政府仍會握有相當的股份，稱之為「黃金股權」(golden share)。此乃是指馬來西亞政府不直接介入民間公司之運作，但卻以此股權來否決該民營公司所決定與國家背道而馳之政策。另外一種「公司化」的方式則是設立一公營港埠公司僅提供港埠服務(port service)，而港埠資產則出租給民營業者經營。

以巴生港貨櫃中心第一階段民營化為例，該港先設立一由港務局(Klang Port Authority, KPA)所擁有之公營公司 Kelang Container Terminal(KCT)，並承租港埠之所有固定資產。1986年1月港務局將51%股份賣給民營Konnas Terminal Klang(KTK)公司，其餘49%股份仍由KPA持有。1986年3月，民營KCT公司獲得承租並接管經營該港3座貨櫃碼頭設施及業務21年之合約，並且以4千4百萬美元購買該港非固定資產如起重機和其它設備。不過值得注意的是，KTK公司是由政府所屬的貨櫃運輸公司 Kontena Nasional Bhd及P&O公司所組成的控股公司，其中前者之股份佔了80%。所以，雖然KPA只握有KCT公司低於半數的股份，但嚴格來說，馬來西亞政府部門是握有接近90%的股份。1992年，民營KCT公司依政府規定將其股票公開上市，並將其所持有之股權降低為40%，而港務局的股權也降為20%，不過政府實際上仍持有52%的股份，其餘48%由社會大眾持有(圖3-2)。換一個角度來看，此民營化方式也可以說是港務局將碼頭出租給公民合資公司來經營其自有的設施。



資料來源：Leeds (1989), p. 748

圖3-2 馬來西亞巴生港貨櫃碼頭公司之股東及持股情形

巴生港第二階段民營化是將該港其餘作業部門開放，而在做法上與第一階段有所不同，其方式是由港務局直接特許由 Kelang Port Management(KPM)公司承租經營該港其餘22座碼頭、設施及業務，該集團是由 Kontena National Bhd(52.5%)、Malaysian International shipping Co(MISC)(25%)、Selangor州政府(12.5%)及Pilgrim Fund Board(10%)所組成。此次民營化與前述不同的是，KPA並未握有股權，不過據估算，馬來西亞政府部門實際上仍至少握有44.5%以上的股份。

在其他港口的民營化方式雖有所不同，但「公司化」仍是一個主要的模式。如Penang、Bintulu兩港是先以公營公司型態經營港埠業務，再將其股份釋出給大眾持有，不過政府仍握有部份「黃金權股」。而Johor Port也是先於1993年公司化，且在1996年由SEA Port Terminals(SPT)公司以7千7百萬美元買下屬於財政部的一億股份，並接管該港業務。

在西港(West port)，則是採BOT(Build-Operate-Transfer)方式民營，由 Kelang Multi-Terminals Consortium(KMTC)公司經營30年。在Kuantan港的民營化方式與其他港不同，其並不經過公司化的步驟，而是直接由民營業者經營。

由於巴生港民營化的成功，馬來西亞的港埠界已儘可能同步民營化，據估計，該國各港之港埠業務可能在1996年底全部由民營業者經營。

七、印尼

根據PDI(Dec.1994)，印尼港埠之經營與行政管理由公營港埠公司負責，例如在Belawan及Surabaya港分別由第一印尼港埠公司(Indonesia Port Corporation 1,IPC1)及第三印尼港埠公司(Indonesia Port Corporation 3,IPC3)經營管理，而Tanjung Priok港是由第二印尼港埠公司(Indonesia Port Corporation 2,IPC2)經營管理。

在嚴格管制及公營體制下的印尼港埠產業在1991年有了新的變化，根據LMA(April 1991)指出，印尼政府計劃將港埠營運自由化，以便吸引民間及外資進行新港及現代化設施的投資，以應付快速成長的對外貿易。其交通部長並指出：除了航道及海關設施外，所有港埠業務皆可開放民營。不但鼓勵民間參與港埠設施之興建及道路及鐵路的投資，而且整個海陸聯運系統將自由開放。

印尼主要的貨櫃港Tanjung Priok預測將於本世紀結束前躍升至世界前20名貨櫃港。Cargo Systems(1996)報導該港第一(CT1)及第二(CT2)貨櫃中心之貨櫃量年成長率超過20%，產出由1989年的300,000TEU增加到1995年的1百50萬TEU，已超過其預估的1百20萬TEU的產能，1996年更預計可達1千7百萬TEU。所以原有兩座貨櫃中心容量已顯不足，第二港埠公司IPC2為應付Tanjung Priok港貨櫃運輸的迅速成長，1993年計劃斥資3億美元興建該港第三貨櫃中心(CT3)，預計每年可容納1百萬TEU的貨櫃量。此項計劃即是以民營化方式來進行，採取政府與民間合作投資方式來建造。最後是由印尼控股

公司 Humpuss Petikemas (HP) 及IPC2合資興建，預計建造三座碼頭，長度共計975公尺，水深達14公尺，1996年完成第一座碼頭並開始營運。此貨櫃中心的完成將使得該港之容量達2百40萬TEU。

第三貨櫃中心之經營是由HP與IPC2所合資的公司HPT(PT Humpuss Terminal Petikemas) (其中49%來自Humpuss Group、21%來自IPC2及30%的銀行貸款)負責，為期20年，此民營方式與第一及第二貨櫃中心之公營方式完全不同。不過值得注意的是，印尼港口業務雖然逐漸開放民間經營，但對外資進入港埠產業仍設置嚴格的門檻。外資想進入該產業到目前為止是不可能的。

在Surabaya港，第三港埠公司IPC3也計劃以合資方式興建該港的第二貨櫃中心，目前已經確定由印尼民間公司CLP(Citra Lamtorong Persada)與IPC3來共同投資經營。

八、菲律賓

(一)馬尼拉港民營現況

菲律賓港埠最早民營化的經驗是在1988年馬尼拉國際貨櫃中心(Manila International Container Terminal, MICT)開放給民營公司經營，並由國際貨櫃碼頭服務公司(International Container Terminal Services Inc., ICTSI)財團得標經營。該公司與菲律賓港務局(Port of Philippine Authority, 簡稱PPA)簽訂25年之合約，經營該貨櫃中心之裝卸、倉儲、引水、拖船、貨櫃場、集散站等業務。另外，無論量的多寡，付予港務局固定年租金。不過，費率仍受政府管制，因該合約規定費率需由港務局訂定。除此之外，合約中也要求該公司需投資於港埠裝卸機具設備及設施，且在合約期滿時，港務局可以有權買回這些機具設備(Cargo Systems 1996)。

(二)民營化績效

PDI (May 1993) 指出，民營化後，ICTSI之盈餘亦相當可觀，估計1993年的淨利為一千三百一十萬美元，較1990年的二百五十萬美元成長了五倍之多。另外，在將MICT轉型為東南亞的貨櫃轉運中心之一的經營目標下，MICT之貨櫃量迅速成長，其佔馬尼拉港總貨櫃量的比例由35% 增加至75%，1990年底也創85-95% 的佔有率。裝卸效率預料將從每小時25個櫃子提升至30-35個。目前該公司已投資超過7千萬美元，除了整個碼頭作業全部電腦自動化外，並建造該中心第五座貨櫃碼頭，此碼頭已開始營運且多容納超過100萬TEU之量，另外該公司也在評估興建第六座貨櫃碼頭之可行性。

(三)其他港口民營化現況

PDI (May 1993) 報導，自1992年起，Marina Port Service (MPS) 與菲律賓港務局簽訂15年的合約經營菲律賓「南部港」(South Harbour)的五個貨櫃碼頭、散裝及一般貨物之裝卸、倉儲業務。由於ICTSI成長迅速，MPS也積極想在馬尼拉貨櫃經營中佔有一席之地。除了獲利不錯外，MPS

也投資整修「南部港」的3號突堤碼頭（該碼頭過去為APL的貨櫃碼頭）。該項投資加上PPA為5號突堤碼頭所增設二部碼頭起重機，將使得「南部港」具有一百萬TEU貨櫃的容量。

ICTSI和MPS的成功也為PPA帶來相當高的報酬，因為ICTSI及MPS必須每年繳交固定租金及該公司毛收入的某百分比（ICTSI為15%，MPS平均為18-20%）給菲律賓港務局。由於此項可觀的收入，PPA於是希望能更進一步將其它港民營化。根據PDI報導，PPA即將把「北部港」（North Harbour）9座突堤碼頭民營化，ICTSI及MPS皆想參與競標，而且PPA也開放給外資，只是其持股不得超過40%。不過，LMA（April 1993a）指出，PPA將「北部港」民營化的行動在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，均是爭議的重點。

另外，PDI（May 1993）報導，為舒解馬尼拉港的擁塞，PPA已在馬尼拉南方的一座新港Batangas投資建造港埠設施，待完成後亦將設施售與民營公司經營。而位於馬尼拉西北方的前美國海軍基地Subic Bay，Subic Bay Authority亦將規劃為商港，ICTSI、MPS及台灣長榮海運公司皆表示有興趣投資該港。

九、泰國

泰國港埠早已推展民營化政策，只是過程並不十分順利。LMA（Oct 1989）指出，在1989年8月8-9日在泰國主要貨櫃港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所作的研究報告，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，最好是船公司，以使他們之間因競爭而追求效率，但應避免由港務局的工人來直接作業。為了增加港埠效率，泰國政府於是自1992年起，陸續將Laem Chabang港貨櫃碼頭開放民營。

（一）Laem Chabang港民營化現況

Cargo Systems(1996)指出，目前該港之民營化方式是港務局將港埠設施租給民營業者經營。分別是長榮貨櫃(泰國)公司經營Terminal B2，泰、日合資公司 Eastern Sea Laem Chabang Container Terminal Co (ESCO)經營Terminal B3，而Ngow Hock集團、NYK及Mitsui-OSK所組成的公司TIPS Co Ltd經營Terminal B4，另外原由港務局自營的一般散雜貨碼頭Terminal B1，也在1995年由Laem Chabang Container Terminals Ltd(LCB)承租經營。ESCO及TIPS公司分別與泰國港務局(Port Authority of Thailand, PAT)簽訂12年的合約，經營B2及B3之貨櫃碼頭，港務局提供基礎建設及基本裝卸設施，承租公司需自行投資提供其餘的機具設備、人員約1千6百萬美元。合約中也

規定營運者需保證年運量，若無法達到，則需付罰金，若超過保證量，則營運公司可以享有折扣。

最近泰國港務局也採BOT方式來建造Terminal B5，並預計在1997年前開始營運。此種民營方式與前述B2、B3、B4之民營方式不同，前者的民營方式是將建好的碼頭出租，而後者則是由民間業者競標來建造碼頭，並由其經營。此項競標最後由Laem Chabang International Terminal Co Ltd(LCIT)在1996年4月得標，合約為30年期，不過可以再續約5年，LCIT必需在第28年時提出續約的申請，否則港務局將會將所有設施依帳面價值轉為港務局資產。在剛開始建造的2年內，免收租金，之後的6年需支付80萬美元租金，從第6年至第10年支付92萬美元，然後每4年增加一次，增加到最後4年中每年支付216萬時為止。預計在30年的租期中，將支付4千萬美元給港務局。目前B5已接近完成，不過Laem Chabang港仍繼續投資興建新的碼頭，從該港的發展規劃來看，該港是非常野心勃勃的。預計在2015年以前，該港將會有25座貨櫃碼頭，並有7百萬TEU的產能。

十、中國大陸

對台灣地區港口有競爭威脅性的中國大陸港口，原隸屬交通部統一管理，並由其補助投資。不過自1984年以來，交通部漸漸降低其對港埠之集中管制，並加速推動改革以協助各港埠之營運能夠自給自足而增加競爭力。在此原則下，除了港埠費率仍由交通部及財政部等部門決定外，港埠經營與管理之職責乃釋權至港埠所在之市政府身上，通常副市長即被任命為港務局長。在港埠之經營管理由中央移轉至地方後，政府也訂定法令允許外資以合資方式(joint ventures)與地方政府共同投資經營港埠，並由其自給自足，而交通部則慢慢的降低對港埠之補助(大約港埠投資成本之15-20%)。

由上可知，中國大陸港埠民營化方式主要是以合資方式來進行，茲將最近幾年大陸各港口的合資計劃及經營方式介紹如下：

(一)鹽田港

位於深圳經濟特區內的鹽田港已於1994年7月正式營運，該港碼頭之經營是由香港和記黃埔集團所屬和記黃埔鹽田港投資有限公司與中國大陸深圳市政府所屬東鵬實業有限公司合資12億港幣所成立的和記黃埔鹽田國際集裝箱碼頭股份有限公司(Yantian International Container Terminal, YICT)負責，該公司建設並經營鹽田港區貨櫃碼頭，期限為50年。和記黃埔集團屬下之香港國際貨櫃碼頭公司(Hong Kong International Terminals, HIT)擁有YICT主要控股權，並與中國遠洋運輸集團有限公司(Cosco)、日本三井商社、香港熊谷組等公司共同持有70%股權，其餘30%則由深圳東鵬實業有限公司持有。

(二)蛇口港

蛇口港為深圳經濟特區的第二個重要港口。P & O Asia(25%)、香港太古集團(25%)與中國商業控股公司(China Merchants Holding Co, CMH)(32.5%)及中國遠洋運輸集團有限公司(COSCO)(17.5%)以合資方式設立蛇口貨櫃碼頭公司(Shekou Container Terminals Ltd, SCTL)，經營開發蛇口港之貨櫃中心，並且於1994年由P&O經營，預計1996年可達100,000TEU的裝卸量。(Cargo Systems, 1996)

(三) 珠海港

在廣東省汕頭經濟特區，和記黃埔國際控股公司(Hutchison International Port Holdings, HPH)與廣東汕頭港務局合資，計劃在該經濟特區內的珠海港(Zhuchi)興建二座貨櫃碼頭，HPH擁有70%的股權。

(四) 洋浦港

PDI (OCT. 1992) 報導，由Hong Kong Kumagai Gumi Ltd(30%)、北京中國國際信託投資公司之子公司Ringo Trading(20%)、Cheung Kong (Holdings) (10%)、Great China Holdings of Taiwan(5%)及中國大陸三家銀行(35%)等所組成的海南洋浦土地發展有限公司(Hainan Yangpu Land Development Co Ltd)，將在海南島的洋浦港建造一個多功能的港口。該公司已和海南島政府簽約，承租海南島西北方30平方公里的土地70年，並計劃在第一階段開發中，將洋浦港目前三座船席擴增為十座，並包含三座可停靠載重55,000噸貨櫃船之貨櫃碼頭。

(五) 上海港

HIT投資上海貨櫃碼頭百分之五十之股權，該金額為1億人民幣，並與上海港務局組成合資公司，共同規劃建設未來上海的貨櫃碼頭，其中包括可停靠第四代貨櫃船的深水貨櫃碼頭及埔東發展計劃。1993年8月，香港和記黃埔集團之和記上海港公司(Hutchison Ports Shanghai Ltd, HPSL)和上海港貨櫃發展公司(Shanghai Port Container Comprehensive Development Company, SPCCDC)各持股50%合資成立「上海集裝箱公司」(Shanghai Container Terminals, SCT)，經營上海港貨櫃碼頭。該公司不僅投資購買新的機具設備，並且將該SCT三個貨櫃中心內部分一般貨物碼頭改為貨櫃碼頭，使得SCT共有12座貨櫃碼頭，可容納60,019TEU的貨櫃量，為上海港多增加貨櫃容量。另外，台灣長榮及立榮海運公司也計劃在上海投資8億美元於貨櫃中心及港埠設施上。香港OOCL也與SCT合作，在靠近SCT處建造一個六萬平方公尺的內陸貨櫃中心。

(六) 寧波港

PDI (June. 1994) 報導，為了舒緩上海港的擁擠，香港碼頭業者準備投資武漢港及深水港寧波間的港埠設施網路，包括36個內河專用碼頭及1995年前完成張家港的第二個貨櫃碼頭。

(七) 大樹島

US Engineering Group, Bechtel公司也計劃與中國國際信託投資公司合資開發大樹島，使該港成為大陸中部另一個深水港。

(八) 天津港

天津港務局與澳洲P&O、挪威Gearbulk公司合資投資經營天津港，並於1992年3月正式營運。

(九) 大連港

大連港務局與新加坡港務局合資成立大連貨櫃碼頭公司(Dalian Container Terminal Company, DCTC)，投資興建、經營大亞灣港口的貨櫃碼頭，預計1999年可以開始營運。

十一、義大利Genoa港

(一) 民營化現況

義大利政府在打破碼頭工人工作專屬權之制度後，幾內亞港埠民營化已順利完成。目前之經營型態是由民營公司承租碼頭設施經營，並自行僱用碼頭工人，港埠當局只負責港埠行政管理、航政業務、港埠規劃及行銷。

(二) 民營化過程之演變

該港之民營化分為兩個階段，一是先將港務局公司化但政府仍控有大部份股權；然後是政府慢慢退出港埠經營，只負責港埠規劃、監理及行銷，其他業務完全民營。而在這過程中，其碼頭工人之獨佔及專屬工作權也被打破。

1. 公司化：

1984年以前，幾內亞港之經營方式是由政府所屬港務局經營，1984年時，為配合市場需求，該港港埠組織及經營系統有所改變。其做法是將其港埠業務分成三類，並成立四家公司來經營，分別是Consorzio Autonomo del Porto(CAP)公司負責港埠之規劃與控制；Porto di Genoa SpA公司負責港埠行銷及對外公關事宜；Sistemi e Telematica SpA公司及Terminali Contenitori SpA and Merci Convenzionali SpA公司分別負責營運部份的港務服務及棧埠業務。這些公司雖然開放給港埠經營者認股，包括碼頭工人及民營業者，但是港務局仍握有大多數股份，其用意主要是使得港埠公司化的過程能夠平順，因為港務局與其原有員工及碼頭工人有約定，公司化後仍概括承受所有人員，一切不變。

2. 解除碼頭工人僱傭管制：

不過，由於法令保障該港碼頭工人獨佔港埠裝卸業務，亦即裝卸公司一定要從工會Compagnia Unica(CU)中僱用碼頭工人，所以縱使港埠公司化也無法提升港埠效率，而政府也一直積極的想打破此獨佔權。PDI (June 1993)指出，為了遵循歐洲議會(EC)的準則，義大利政府於1993年4月底，通過港埠改革法案。該法案將強制港務局將碼頭經營業務出租給私人部門，各港務局只負責監督港埠管理，而不加入經營。該法案並且聲明由工會支撐的Compagnia Portuali's獨佔碼頭工人視為不合法，亦即航商沒有

義務一定要從工會中選用碼頭工人。雖然此法案有不少批評，但已對 Genoa、Trieste、Venice 港影響深遠。1985 年，政府先推動工人自退方案，到 1989 年止，已有一半的工人退職。

3. 民營化:

1991 年，Genoa 港第一座碼頭民營化，CAP 將 Voltri Terminal 租給 Voltri Terminal Europe (VTE) 60 年。另外，1993 年 4 月，港務局將 Calata Sanita 貨櫃碼頭 80% 的股份售予由船公司 Yang Ming、COSCO、Canada Maritime 及 UASC 所組成的 SECH 集團。值得一提的是，在民營化過程中，爲了減輕工人對民營化的抗拒，對於工人及港務局員工有四年的工作保障期，也就是民營裝卸公司以私人契約僱用現有港局員工及工人，這是受 1992 年的罷工所影響。1994 年，當由碼頭工會所組成之裝卸公司標得一座多功能的碼頭裝卸業務時，幾內亞港民營化乃告完成，目前該港有 16 家民營公司。1995 年 1 月新的港務局成立，負責航政、港埠行政管理、發展規劃及行銷。

十二、英國

英國的港埠可分爲四大類：一是英國港埠聯盟 (Associated British Ports, ABP) 管理的國有港埠，二是地方性港埠，三是民間公司港埠，四是民營碼頭與公共信託港。1981 年，英國港埠聯盟在運輸法規定下成立，且接收了原先英國運輸碼頭委員會 (British Transport Docks Board, BTDB) 所控制及管理的港埠，現有港埠 22 個。PDI (Jan 1993) 指出，ABP 原爲公有的 ABP Holdings 公司所持有，但自 1983 年起，政府陸續以股票上市之方式將股權完全移轉民間，所以 ABP 現爲民營公司。

英國的「信託港」原是政府接收經營不善的私營港而成立，但目前這些港埠已無法與民營港埠有效競爭，因爲這些港埠受限於政府管制太多，惟有信託港成爲公司法下的公司才能獲准增加權利。1991 年「港埠法」(The Ports Act) 通過後，政府將推動信託港民營化。只要在信託港年營運額超過五百萬英鎊者，政府將在二年內強制該信託港民營化。PDI (Jan. 1993) 報導，Tees & Hartlepool 港爲第一個完成民營化的信託港，該港由 Teeside Holdings Ltd 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。因爲該標金有一半要留在公司，所以實際上僅以 90 百萬英鎊得標。若再扣除港務局本來的盈餘 35 百萬英鎊，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。信託港民營化並且刺激了民間投資，據悉 Teeside Holdings Ltd 計劃未來五年將投資 30 百萬英鎊在貨櫃設施上。1992 年三月，英國政府宣佈再將 Tilbury、Clyde、Medway 三港各以 32 百萬、26 百萬、29.7 百萬英鎊標售，此項標售得包括管理與員工在內，稱之爲 Management-employee buy-outs (MEBOs)。MEBO 的出售被認爲是一種較能獲得港埠員工支持的民營化方式，在英國的運輸及港埠民營也優先採用。另外，Forth 港以股票公開上市方式民營化，共計發行普通股 27 百萬股，共價值 29.7 百萬英鎊。

雖然英國政府並無市營港民營化的相關法令，但英國Bristol市政府在1991年將市營港Bristol以36百萬英鎊賣給First Corporate Shipping公司，只是市政府仍握有價值11百萬英鎊的股權。而Boston的East Anglian市營港也由Sutcliffe Groupe購得；在其他市營港中，有巨額貿易量的貿易港Ramsgate也已經由民營公司Sally UK Holdings Ltd的子公司Port Ramsgate Ltd經營。

由於1989年柴契爾夫人宣佈廢止「全國碼頭工人僱傭制度」(National Dock Labour Scheme, NDLS)後，各港僱傭碼頭工人的限制因而解除，更刺激民間投資。由最近信託港的民營化及市營港的出售民營後，英國全部港埠貨物操作噸位由民間控制者幾為70%，（而以前由官方所控制的為95%）可看出英國港埠民營化的程度。

十三、澳洲

據「海運月刊」(Nov. 1993)指出，澳洲之國際港口歷經1980年代世界經濟停滯成長之衝擊及港埠基礎建設投資緩慢、營運效率低、碼頭工人罷工的影響，於是分別進行改革。

澳洲政府運輸部自1989年起進行航業及港埠改革措施，該改革鼓勵民間資本投資或持有股權，促進港口發展及貨物裝卸作業民營化，還包括興建及經營港埠設施。例如新南威爾斯省境內所有港埠貨物的裝卸作業幾全面完成民營化，而港口清潔、船舶維修、渡船及碼頭、碼頭清潔及安全、引水服務也已完全民營。新南威爾斯省的海事局(Maritime Service Board, MSB)只單純負責港埠管理，而不參加營運。PDI (Sept. 1996)指出，澳洲港口陸續採公司化或民營化來增加效率，1995年及1996年初，墨爾本港(Melbourne)及雪梨港(Sydney)相繼公司化，而Geelong、Portland二港則被出售民營。墨爾本港埠公司及雪梨港埠公司之現行營運制度是將碼頭出租給民間業者經營，包括Sea-Land, Australian Stevedores and Conaust等，而各港埠公司成為「地主公司港」(Landlord Corporatised port Authority)，漸漸擺脫中央之控制，擁有更高的自主權。

不過在政府民營化政策及港口高費率及高成本壓力下，墨爾本港埠公司民營化之壓力日益增大。澳洲政府民營化方式允許民間公司可以購買他們目前承租經營碼頭的土地及設施。

十四、紐西蘭

1988年以前，紐西蘭港務局(New Zealand Ports Authority)是管理紐西蘭所有港埠之最高中央機構，其負責港埠規劃及投資事項之審核同意。各地區港口則是由其所選出的港口委員會(Harbour Boards)負責一切港埠行政及業務之經營。不過，此獨佔經營方式產生了效率缺失，加上港埠之投資計劃需向紐西蘭港務局提出申請並獲得其同意，又通常等待回覆的時間太過長久，以致於影響港埠營運效率。為了改善港埠效率，紐西蘭政府在1988年通過「港口公司法」(Port Company Act)，廢除紐西蘭港務局，且強制各港港務機構(港口委員會)依公司法另外設立一港埠公司，以商業化方式經

營港埠業務，並免於法令之限制。起初，港口委員會可以持有該港埠公司100%股份，後來則逐漸釋股到49%之股份。接著，港口委員會也被廢除，由各港地區政府機關接收港口委員會所擁有的股份，並負責航政及行政監督業務。1990年復通過「港口公司修正法」，鼓勵持有港口公司股權的地區政府將其持股公開上市，以促進紐西蘭國際港口的資本社會化及民營化。1992年五月起，復實施「僱用契約法」(the Employment Contracts Act)，使港口企業對其員工依合約僱用，較具彈性及效率。

商業化之紐西蘭港埠公司可以擴展其經營項目，甚至非港埠業務也可以投資，例如威靈頓港埠公司參與政府森林釋出之競標。

十五、加拿大

(一)經營現況

1936年以前，加拿大港埠之經營與發展是由各地方港口之私人公司、鐵路局及市政府所組成之港埠委員會(Harbour Commissions)來負責。這些委員會有的受聯邦政府管轄，有的則受市政府管轄。但由於經營不善及財務困難，加拿大聯邦政府乃於1936年進行接管並依「國家港埠委員會法」(National Harbours Board Act)，將屬於聯邦管轄之港口成立國家港埠委員會(National Harbours Board, NHB)，以中央集權方式來管理及經營港埠，而原屬於市政府管轄之港口則獨立於NHB之外來管理。但是由於NHB之港口的管理方式太集權，產生官僚風氣、財務控制無彈性，造成管理無效率，並且對於各地方港埠之需求也缺乏切確及時之回應，所以招致妨礙港埠發展之批評。1982年，為了整合港埠管理並增進港埠效率，聯邦政府乃制訂了「加拿大港埠公司法」(Canada Ports Corporation Act)，藉此建立一良好的國家港埠制度。依該法設立一新的國家組織「Ports Canada」以取代NHB，並賦予該組織港埠行政與設施之管理權，不過其建議港埠需依據法令公司化。所以目前加拿大港埠是由聯邦政府所透過三種不同管理系統來管理：

1. 聯邦加拿大港埠公司(Canada Ports Corporation, CPC):

該公司經營管理加國15個大港口，這些港口之產出佔全國之50%。其中有7個港口由CPC授權各自成立地方港埠公司(Local Port Corporation, LPC)，其餘8個港口則是由CPC在各港之分支機構來管理。LPC港口之經營管理有較高的自主性及財務上之自足性，不過公司營運計劃及投資財務之規劃仍需由CPC同意。而且其必須支付股利給聯邦政府。港埠公司只負責航政、港口規劃、碼頭提供等業務，其本身並不經營貨物裝卸，以溫哥華港為例，其有兩座貨櫃碼頭，所有權為公有，但由兩家民營業者營運。

2. 港埠管理委員會(Harbour Commissions):

該委員會監督9個港口並且向運輸部長負責。

3. 加拿大海岸防衛公營港及港埠董事會(Canadian Coast Guard Public Harbours and Ports Directorate):

此董事會乃整合前述24個港口以外之小型港口，並劃分為5個區域，各區由運輸部設置一顧問委員會作為行政管理機構，委員由部長指派。相對於以前之中央管理制度，此方式乃將權力交給各地區港口，而有助於各地區港口之發展。

除了公營港(Public Harbours)自營碼頭外，大部份加拿大港口只負責航政、港口規劃、碼頭提供等業務，其本身並不經營貨物裝卸，以溫哥華港為例，其有兩座貨櫃碼頭，所有權為公有，但由兩家民營業者營運。

(二) 民營方式

由於與鄰近美國港口之競爭激烈，加拿大的公營港埠公司在近年來也致力民營化期能改進效率。據Cargo Systems(1996)指出，1996年初加拿大國會已起草立法將該國港埠民營，最先開始的是預計在1996年底陸續將原14個CPC港口和一個屬於港埠管理委員會的港口各成立新的「民營加拿大港務局」(Private Canadian Port Authority)，並結束原來的加拿大公營港埠公司(CPC)。此新的港務局其實是由政府、航商、貨主、工人代表組成之委員會來管理經營港埠。在營運上，該港務局扮演地主房東角色，將其設施租給民營業者經營。此項改制之優點在於各港埠有權做經濟投資決策，並不需受制於聯邦政府，尤其在租賃、特許之合約簽訂或費率的訂定，所以以往的官僚體系也就因此而減除了。

值得注意的是，在此港埠經營商業化的過程中，加拿大政府以法令認定此新的港務局屬於一個非營利之公司，亦即其盈餘免稅而且不需將其盈餘繳回聯邦政府，而能夠自行運用，所以財政部再也無法將港埠收益用到其他非港埠之支出上。不過，由於港埠財產仍為聯邦政府所有，所以該港務局還是必需每年付港埠財產之租金及設施使用費給政府。只不過在此民營化方式上，各港埠擁有其行政、財務的自主權及經濟決策權，大大的增加了其經營彈性。至於屬於港埠委員會之其他港口將在未來6年內民營，其民營方式目前並未確定。

第四章 基隆港務局港埠業務企業化方案之研擬

如果基隆港務局要維持現行公營的體制，則有什麼企業化的方案可以提升其經營效率與績效？本章即針對此一公營企業化(commercialization of public enterprise)的課題尋求解答，至於其民營化(privatization)的方案則在下一章探討。

本章共分四節。首先對於一般公營企業化的效率障礙作原則性的探討，以便明瞭其方案的基本限制，然後參考第三章所述國內、外港埠及國內其他公營事業企業化的經驗，綜合研擬出基隆港務局公營企業化的方案，接著評估的工作。最後則加闢一節專門就本研究認為基隆港可以與貨櫃航商簽定長期碼頭服務契約，以較優惠的契約費率換取航商保證運量進行評估。

4.1 基隆港務局公營企業化的效率障礙

公營企業化的方案雖然因為仍維持公營而比較能為港務局的員工所接受，不過從港埠經營的學理研判，其存在著企業化經營的效率障礙。為說明此一道理，茲先列舉港埠學界檢定一個港埠是否能夠有效地經營的四大原則如下：

- 一、完全獨立。
- 二、充分自主。
- 三、事權統一。
- 四、商業化經營。

在港埠經營實務上，任何有違上列任一原則之事實的存在，均構成港埠經營的效率障礙。一般而言，公營港埠除了與一般公營事業一樣缺乏追求效率的動機之外，往往更會因為不可避免地受到政治與行政上的束縛，以致欠缺完全獨立與充分自主經營的特性。因此，縱使在公營的行政體系下或許比較能夠做到事權統一，但其商業化經營的效率就往往無法與民營企業相比。

基隆港務局港埠業務經營的效率障礙不僅止於公營的效率缺失，而且還源自於其並非純事業經營體的行政機關本色。這主要是因為在台灣地區，港務局是個同時肩負航政與港政的管理，以及港埠業務經營等三大職能於一體的組織，吳榮貴與林光(1993)稱之為「三機一體」的組織。因此，除了前述公營企業效率的缺失之外，不可避免地加厚了一層行政上的束縛，增加了行政機關行政效率的障礙。茲將其在港埠經營上所遭遇到的企業化效率障礙歸納如下：

- 一、公營企業的效率缺乏。
- 二、行政法令的束縛。
- 三、政治上的政策干擾。
- 四、公務機關的行政效率障礙。
- 五、兼具航政與港政公權力的角色混淆。

由於上列問題的存在，使得港務局在現行體制之下無法有效地從事港埠的經營，其績效也易於衰落。

綜合而言，除了公營的效率缺失外，基隆港務局因政治與行政上的束縛而無法完全獨立、充分自主、商業化地有效經營港埠業務。未來不論是公營企業化

或民營化的方案都必需要能夠排除這些效率障礙，港埠才能有效地經營。

4.2 基隆港務局公營企業化之方案

在公營企業化的方面，參照第三章所得國內、外港埠，以及國內公營事業企業化與民營化之經驗，本研究認為基隆港務局公營企業化的方案可以朝經營管理與組織變革兩個策略方向來進行規劃，以下即分兩小節來分別探討這兩個策略方案。

4.2.1 公營的企業化經營管理方案

在企業化經營管理方面，主要是指採取商業化的經營策略與管理手段來達成既定的營運任務與目標。如果港務局維持現行體制而不考慮其定位與組織變革，則企業化經營的方法可以分別從整個港務局的策略規劃與港務局各功能性的經營管理兩個方面著手。由於這些手法是一般策略規劃與企業管理上耳熟能詳的，而且其範圍之大也超出本研究之範圍重點，因此本研究報告擬予從略，而僅就下列各項營運管理項目中與基隆港務局特別有關之課題進行探討：

一、港務局整體經營策略計劃之擬訂與實施：

港務局的經營策略可以採用所謂「策略性規劃技巧」(strategic planning technique)進行規劃與執行。這套技巧主要包括下列四大課題之探討：

- (一) 任務或使命(mission)
- (二) 目標(objective)
- (三) 策略(strategy)，似戰略
- (四) 技巧(tactics)，即戰術之意。

這四大課題恰可以簡單以其英文的第一個字母組成「MOST」。根據策略性規劃的程序，在進行前述 MOST 四大課題之探討前，有必要先從事外部及內部的分析。在外部分析(external analysis)方面，包括個體及總體的環境分析，前者有顧客、產業、競爭者等分析；而後者含人文、自然、科技、社會、法律、政治、經濟等等環境分析。外部分析旨在瞭解所處經營環境與「知彼」，以便確認所面臨的機會與威脅(opportunity and threat, OT)。在內部分析(internal analysis 或稱自我分析 self analysis)方面，通常對於內部的資源與限制進行分析，其目地在於「知己」，以便發掘自己的優弱勢(strength and weakness, SW)。這些便是通稱的 SWOT 分析。完成了內外部及 SWOT 的分析後，便可以接著探討基隆港務局的 MOST。

二、功能性的經營管理：

- (一) 作業管理：對應於一般生產事業的生產管理，在港埠營運方面著重在流程與控制所產生之作業效率。
- (二) 行銷管理：在行銷管理上，所謂的四 P 的行銷組合(marketing mix)，包括產品(product)、價格(price)、通路(place)與促銷(promotion)等四

大行銷策略的組合。首先，港務局要視其產品，也就是服務的品質或效率(efficiency)來決定其港埠費率。然而，對於台灣地區的各港務局而言，是要遵照核定費率表收費的，較難充份自主地調整。所幸據悉交通部已同意各港在 20%的幅度內自行彈性調整。至於通路與促銷方面，任何有助招攬航商貨主的措施仍有嚐試之可能。在本研究進行的過程中，台灣省政府交通處恰也正在專案規劃行銷台灣地區的國際商港，積極推動。本研究僅擬在下面就對基隆港比較有關鍵性重要的費率策略多做探討。

- (三)費率政策:基隆港務局在 1997 年 9 月 1 日決定對於簽訂保證運量的契約者給予契約費率，而且費率將隨保證運量的提高而遞減，另公告彈性費率則適用於未簽訂契約者(1997 年 9 月 2 日聯合報)。港務局這項決定可以說已經掌握住費率機制的原理，如果能夠有效地利用這套辦法，料將非常有助其突破經營困境，尤其是在貨櫃業務方面。其實，港務局也可以另外透過棧埠設施出租或約定興建的方式改變部份費率結構。但在基隆港，由於其碼頭方面均仍未有出租的情形，所以暫無法充分善用此一機能。如果僅就目前的費率結構為局部之調整，其效果如何，有詳加評估之必要。另一方面，碼頭工人對內分配制度也阻礙了港務局方面的裝卸費向下調整的可行性。本章將在後面專闢一節來評估仿新加坡港採取長期碼頭服務協定(Terminal Service Agreement，簡稱 TSA)的費率政策。
- (四)資訊管理：藉由港埠營運與管理資訊系統之建立與運作不但能有效提升服務效率與品質，而且也有助港務局的有效管理與成本控制。另一方面，資訊科技用於現代化貨櫃碼頭營運的控制能夠大大地提升其作業效率，據悉基隆港務局也已經另有這方面的專案規劃。
- (五)人事管理:在制度方面受到省府所屬組織之人事任用、考核、升遷等等限制。一般而言，比較能夠在現行公務機關的體制之下充分發揮的大概是行政效率的提升，以及教育訓練方面的人力資源培訓。不過對於本研究所探討的問題而言，最為關鍵性的課題可能是人力精簡。因為從第二章的探討可以獲知基隆港務局的人事費用佔其總支出的比例已經在 1997 年度上升到 62%。因此，面對營運的相對萎縮，如何精簡人力以便追求預算盈餘目標便是個極關緊要的課題。人事精簡雖然是提升基隆港務局的營運績效最有效的公營企業化辦法之一，但在現行體制之下進行人事精簡的措施將不可避免地衝擊到大都具有公務員身份的港務局員工的去留，必需妥善規劃。
- (六)財務管理:也是受到政府主計制度的規範，在現行體制之下，港務局大概可能在港埠成本與會計制度方面研擬績效與成本控制的辦法。

4.2.2 公營企業化的組織變革方案

從本章第一節所述目前港務局的組織有「政商不分」及公營的效率缺失問題研判，未來的改革必然是要循「政商分離」及有效的「企業化經營」兩個方面著手。在「政」的方面包括航政與港政管理，「商」的部份則是港勤與棧埠業務的經營。依照「政商分離」的原則，將港務局這個三機一體的組織進行切割，茲將其可能的組織變革方案區別為下列兩項：

- 一、在「政」的方面，航政局設航政分局接管港務局的航政與港務管理職能。由於交通部已確定即將在 1998 年中成立航政局，並陸續在各國際商港設航政分局以便接管各港的航政與港政管理，因此現行港務局「政」的航政與港務管理職能將交給航政分局(依國際用詞慣例可定位為「航政港務局」(Maritime and Port Authority))。
- 二、在「商」的方面，航政局及航政分局成立後，現行港務局的港埠業務經營組織可有兩個去留可選，一是改組為純事業經營體，二是裁撤。具體而言，前者意味著港務局要公司化，而後者代表將港埠業務完全開放民營，港務局結束營業。

在政商分離以後的港務局縱使選擇公司化繼續營業，只要其仍然維持公營的體制便仍難避免前一節所述的公營效率缺失、行政束縛與政治干預，從而有進一步適時將官股釋出移轉民營，以發揮民營的經營效率的必要。本章先就公營公司化的部份進行探討，下一章再探民營化的問題。

在公營港埠業務的前題下，港務局的經營職能可以有下列三個組織變革的方案可以供選：

一、港務局特殊法人化：

港務局係經特別立法成立的法人組織，兼具港埠管理之公權力與獨立自主的經營權。一般作法是透過特別立法設置港務局，並組織港埠委員會(port commission)管理與經營之。典型的例子有在 1997 年 10 月 1 日公司化之前的新加坡港務局即是一個經特別立法，以企業經營體設立，但兼有港埠管理公權力的公法人。

二、港務局公司化：

將港務局依一般的公司法改組為公營港務公司，用董事會管理經營之，當然亦有再另行立法對其公司組織加以特別規範者。在台灣地區，若將航政與港務管理等公權力歸即將設立之交通部航政局(或正名為航政港務局)管理後，港務經營如果沒有立即民營化，也是可以考慮予以公司化。譬如新加坡在 1996 年 2 月 1 日成立海事港務局(Maritime and Port of Singapore Authority 簡稱 MPA)即是預為將具有特殊公法人身份的新加坡港務局(Port of Singapore Authority，簡稱 PSA)予以公司化及民營化作準備。這個公司化的變革已經在 1997 年 10 月 1 日因新加坡港務公司的成立而完成，接著即將尋求其股票的公開上市。在國內方面，像早期的公路局之營業部門公司化為台汽公司、最近的電信

局改組電信總局與中華電信公司的例子均屬之。

三、港埠業務部門公司化：

這是將港務局的各個營業單位分別予以公司化的方案，譬如將船舶所與棧埠管理處兩個營運單位分別改組為局屬港勤(marine services)與棧埠營運(terminal operations)兩個公營公司。因為港埠乃是船舶裝載客、貨的海陸交接站，因此其經營項目主要包括在海上對船舶的港灣服務(marine services)及在陸上對客、貨的棧埠服務(terminal services)兩項，而港務局的營運也就通常包括有港灣及棧埠兩個部門。因此，所謂港務局業務部門的公司化其實便是將該兩部門依公司法分別改組為公營公司的組織。除此之外，基隆港務局，還可考慮是否也將其他後勤部門公司化，譬如船舶修造廠。在國外，如第三章的介紹，有千里達及度巴哥港務局(The Port Authority of Trinidad and Tobago, PATT)分別將其業務部門改組為三個公司，分別經營棧埠、港勤船舶及渡船業務。其實，在中國大陸，港務局也是分別將碼頭分區分別成立局營碼頭裝卸公司，自負盈虧。

4.3 基隆港務局公營企業化方案之篩選與可行性初評

在未通盤納入民營化方案一併於第六章進行評選之前，本節將先進行基隆港務局公營企業化方案的評估，以便篩選出納入第六章評選的方案。因此，本節所進行的評估工作可以說是初步性的，其目的不在於全盤做方案決選，而是做方案篩選與初評。為了進行這項工作，下面將分三小節來說明本研就所採取的方案篩選及評估的準則、方法及初步評估的結果。其中被本研究認定為有效的公營企業化方案之一的費率策略方案的評估則先在本章最後一節為之。

4.3.1 評估準則的建立

公營企業化或是民營化的方案評估均要先建立評估的準則。不論是公營企業化或民營化方案，其評估準則的決定可以從其所欲達成之目標，及為達成該等目標所預期可能遭遇到的障礙兩個方面來思考。

其實從基隆港務局目前在港埠經營的困境看來，在研擬企業化或民營化的方案時，方案的可行性應以大家所最關心的效率(efficiency)、績效(performance)與員工權益(right and benefit)等三大要項為評估的準則。前兩項可以說是基隆港務局業務經營直接擬藉企業化或民營化策略來的圖強目標，而後一項的考慮則比較可以保證方案執行上的可行性，是為排除人的障礙所不可或缺的準則。在此，本研究選取港埠經營的作業效率(operational efficiency)為經營效率的指標，而用財務績效(financial performance)，亦即港務局的盈餘(surplus)為績效指標。

在港務局企業化或民營化的方案之可行性方面，有另外一項也是屬於人的關鍵性障礙者，就是碼頭工人的僱用問題。不過在這方面，由於政府也擬將其高雄港的碼頭工人僱用合理化的方案也在基隆港推動，並開放船舶貨物裝卸承攬

業自行優先遴僱現有碼頭工人。此一部份雖不在本研究的範圍，但因其政策明確，本研究所擬方案將以符合這套裝卸承攬自由化與碼頭工人僱用合理化為原則。

綜合上述港務局公營企業化或民營化政策的目標與障礙，本研究建立了下列三大評估準則：

- 一、提升經營效率。
- 二、提高營運績效。
- 三、保障員工權益。

這三大準則可以說是環環相扣的，如圖 4-1 所示。港埠業務的經營以效率為經，達成港務局的營運績效目標為緯，但任何改革的方案都得以保障港務局的員工權益為依歸，才比較會有執行上的可行性。

效率與績效兩個經營的目標雖有其正相關性，其間是以競爭力來連結，高效率並不一定代表高盈餘。首先，高效率的服務要配合低費率的策略足以提升競爭力，從而有利盈餘的提升。但高效率、低費率卻並不一定保證盈餘會提升，盈餘提升的條件應是營收的增長高於提升效率所致成本的增長。

事實上，要提出對員工權益有負面影響，但能夠提升效率與績效的方案是比較容易的。要能探索出一套既能提升效率，且能提高港務局的績效，又能確保員工權益的方案確實比較困難。本研究將試圖進行這樣的探索。

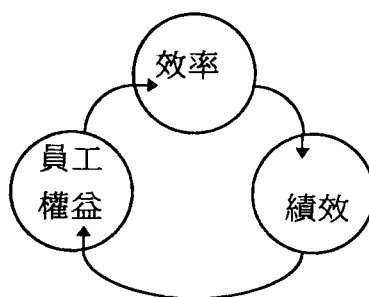


圖 4-1 企業化或民營化方案評估準則關連圖

最後必需提及者是除了上列效率與績效港埠經營的直接目標準則之外，其實還有兩個在此沒有納入的間接目標就是整個航運、貿易與港埠產業的健全發展。這些間接目標雖然沒有列為本研究的評估準則並不代表其不重要，而是本研究就所確立的港埠經營效率與績效的目標與這幾個產業目標是具一致性的。也就是說從正面來說，若方案本身無產業發展之負面效應，則任何足以提升港埠經營效率與績效的方案都有助航運、貿易與港埠產業之發展。

4.3.2 評估的方法

在評估的方法上，本研究採用學理分析及意願調查兩種方法來進行，茲分別簡述如下：

- 一、學理分析：

本研究主要係先從學理上分析與篩選方案，凡是明顯地可以研判出比較不符評估準則的方案即行刪除，以簡化評估的工作。在這個學理分析上，各準則都有具體的評估依據可循，茲分述如下：

- (一)在經營的效率方面，爲了評估任一方案是否具有效率，本研究採用港埠學界慣常提出的港埠經營效率四原則來評斷，亦即前述獨立、自主、事權統一及商業化經營的原則。因此，在此一要求下，舉凡任何可能消除行政法令的束縛、政治上的干擾、公務機關的行政效率障礙與兼辦航政業務的角色混淆等等經營限制的方案均將有助經營效率與營運績效目標的達成。
- (二)在營運績效方面，原則上可以包括開源與節流兩個評估層面，前者增益營收，而後者則降低成本。
- (三)在港務局從業人員的權益方面，包括員工的「錢」與「權」兩個方面，前者爲待遇，後者爲工作權利的保障。
- (四)方案調和：當同一方案在各準則間有衝突時，則設法在兩難間尋求調和解決之道。譬如上一小節所提四項準則中，前兩項效率與績效的追求有時候難免與後兩項涉及人的權益之準則間有時候會有衝突而使得方案的評選陷於兩難，而必需尋求解決之道。面對此一問題，解決的辦法是必需要在兩者之間儘量求取雙贏的解答。這個解答往往會導向對於對積極推動民營化的政府及受到影響的港務局員工雙方而言，縱使不滿意也可以接受的方案。倘若由於問題本質的關係使得最後無法協調出這樣一個雙贏的方案，則顯然最後的裁決若在於政府，減輕對員工衝擊的配套就要準備好，以便化阻力爲助力。交通部及台灣省政府交通處能夠成功地在高雄港以合理的補償來解決碼頭工人僱用合理化的問題，便是屬於這類的情事。從員工的觀點看來，顯然公營企業化的方案一般而言會比民營化的方案可行。因根據民營化之過去經驗，民營化改變現況對從業員工之衝擊比較大，而且也較具不確定性，以致常引起員工之戒心與抗拒。

二、意願調查：

在學理分析無法確定替選方案的可行性時，或是雖可明確地確定但沒有足夠的資訊能夠顯現港務局從業人員的看法時，本研究便採問卷調查的方法來獲知大多數員工對替選方案的偏好，以助評選。而且這項調查是以問卷普查基隆港務局所屬全部共 2,209 名員工的意願進行，以充分反應全體員工的心聲。

4.3.3 公營企業化方案的篩選與可行性初評

如前所述，本小節的目的是在於就前述公營企業化的一些方案進行篩選與評估，期望挑選出比較有效又可行的方案納入第六章綜合民營化的方案進行評選。不可否認的是：縱使在維持現行公營體制的前提之下，基隆港務局仍有可能

透過企業化的經營策略而提升其效率與績效。然而，不同的企業化方案有不同的效能與可行性，茲分別評估如下後提出篩選結果：

一、企業化經營管理策略：

如前所述，在台灣地區，公營事業企業化的成效最大的限制是因公有而無法獨立自主有效地經營，預料前述基隆港務局的企業化方案也不例外。可能因此政府才以公營事業民有化為手段，推動民營化，以發揮民營企業化效率，提高國家競爭力。所以，如果以經營效率及績效的表現為評估的準則，港務局公營企業化的方案往往都不如民營企業化。不過對於港務局現有從業員工而言，卻似乎最喜歡維持公營體制而不要民營化。因此，如果要走民營化的路線，則如何減少民營化對員工的衝擊，並就可能的負面衝擊研擬補償對策便成為非常重要的課題。本研究將在第七章就此課題進行探討。

儘管公營企業化的辦法都不如民營企業的經營效率，但在前面所述公營企業化經營管理的方案中，本研究認為比較有效的可有兩項策略：

(一)費率策略：

如長期碼頭服務協定，是為有效的開源對策。為評估基隆港務局在貨櫃碼頭採取長期碼頭服務協定的方案在財務上的可行性，本研究將在本章將專闢下一節來選取基隆港在 1996 年的前四大航商進行試算其契約費率與最低保證運量的關係。從此一試算可知或許運量最大的航商應可為簽定協定的潛在客戶。

(二)人事精簡策略：

這是個有效的節流策略，其對於港務局員工的衝擊最大。如果在現行體制之下資遣員工只能依照「勞基法」的資遣辦法辦理，其條件非常不利於大都具有公務員身份的員工，從而可能引發爭議。因此，此一策略是否可行決定於政府是否能研擬訂出一套足以吸引比較年長的員工提早退休的辦法。本研究將在第七章探討之。

二、港務局公司化：

港務局公營企業化的有效策略之一是採取「公司化」(corporatization) 的組織策略。這不但符合前述「政商分離」的組織原則，而且也可以說是為未來民營化鋪路的一種「準民營化」策略，以利未來依政策考量排訂時程出釋官股到 50% 以下而完成民營化的程序，以完成追求民營企業化經營的目標。姑不論公司化以後的民營化過程，光在港務局改組為國營港務公司的組織變革便可以因其獨立自主性的略為提高而提高決策效率，另擺脫行政職能也有助盈餘表現的提升，本研究將在第七章進行基隆港務局「政商分離」與公司化的財務評估。

從員工權益的層面評估，港務局的公司化方案可以與員工權益的保障進行調合。這個調合的辦法是參照中華電信股份有限公司的立法例，擬定國營基隆港務股份有限公司條例，在其中保障港務局的員工在國營期間得受就業與原有權益之保障。若用一年的期間籌設公司，再比照中華電信五年移轉民營，則仍有近六年的公營企業化的緩衝。更何況在未來移轉民營時，員工得享有依「公營事業移轉

民營條例」領取退休金及移轉留用該公司之權利，對於選擇離職者並可加發六個月的工作權益補償金及一個月的預告工資，即俗稱的六加一。移轉留用者在五年之內因故被資遣者亦得獲六加一的補償。除此之外，員工亦享有優先認股約 10% 的權力，凡此均非不採公司化的方案所有者。因此，本研究認為港務局公司化的方案可以做為未來完成民營化目標的過渡方案，這將在第六章進行配套，並在第七章草擬國營基隆港務股份有限公司條例，將這個方案明確化。

在政府的政策層面，於經建會(1995)奉行政院核定的亞太營運中心計畫中，在海運轉運中心的具體做法方面，除了棧埠業務開放民營之外，即明示要將高雄港改組為公司形態的組織。目前高雄港務局已經組成專案小組研擬中。茲摘錄該內容如下：

「改變國際港管理架構，由中央統籌航運政策及國際商港整體建設與發展，同時依公司組織形態，改組高雄港務局，並將棧埠業務開放民間經營。」(經建會 1995，頁 25)

本研究在實地訪查港務局各部門與員工座談時，發覺員工對本方案似乎比較沒有排斥的反應。這可能是因為雖然港務局的員工仍然擔心民營化，但如果政府政策一定要民營化，則先將港務局國營公司化幾年再移轉民營的方案似乎比純結束營業的民營化方案受到重視。因此，本研究乃決定就此兩案對於港務局的全體員工進行普查，以確定其大多數人的意願。這項工作將在第六章報告。

三、港埠業務部門公司化：

就基隆港務局的棧埠、港勤與修造船廠等三個單位分別公司化的方案而言，與前述將整個港務局公司化一樣也有效率與績效上的好處，並易於在未來(譬如 3-5 年後)藉釋出官股而民營化。然而在港務局的員工之反應上，本研究訪查的結果卻發現港務局各營運單位的員工並不太排斥前述港務局的公司化，但對於僅將其單位公司化的方案則有不同程度的接受性。就本案而言，茲將訪查結果摘要如下：

(一) 棧埠管理處的從業員工比較不喜歡單獨將其公司化。在棧埠處於 1997 年 5 月間自擬五個民營化方案的意見調查結果，公司化的方案被贊同的程度為倒數第二，僅優於棧埠處結束營業員工移轉民營公司或資遣案。在 782 名員工回收 521 份問卷中，不贊成該公司化的人數有 127，非常不贊成者更多為 271 人，合計共佔 76% 的填答者不贊同，另贊成及非常贊成者僅 48 人，佔 9% 左右。棧埠處員工最贊同的是分階段先將部份碼頭出租，及開放裝卸承攬業承作散雜碼頭的船上裝卸作業，第二階段再視員工退離職情況檢討開放，終至完全民營為止。此一民營化方案之可行性如何，容於第五章評估之。顯然棧埠處的員工認為公司化即幾乎相當於民營化，只是有個幾年的緩衝時間而已，對其既有權益之保障較不如上述逐步開放民營的方案。

(二) 船舶所也比較能接受港務局公司化，而非單獨將其公司化。這主要是港勤業務公司化的經營規模不如整個港務局公司化的規模大的問題。

除此之外，公司化卻也是達成民營化方案的考慮方案之一，船舶所提出的方案有三：

1. 船舶所公司化，然後再藉官股釋出民營化。
2. 船舶所組織一分為二，現行船舶所縮編負責勤務業務，包括：挖泥船、清潔船等；而帶解纜船及拖船則改組為公營公司後，再將官股釋出民營。
3. 逐步漸進開放港勤業務民營。

由於這些方案涉及民營化，容於下章再行評估。

(三)如果不考慮港務局的公司化，修造船廠的公司化似乎比較有前景。船舶修造船廠是一個港務局港勤船舶的後勤修造單位，其本身的營運目前主要幾乎都是以港務局自有船舶為對象。這就像港務局自己動手做自有營運與工作船舶的修造工作一樣。然而，如果港務局評量發覺其不一定要自備修造船廠不可，則另外的一個可行的選擇則是先將修造船廠公司化成為其轉投資的公司之一。如此其不但可以接辦港務局的港勤船舶的修造業務，也可以承接其他一般修造業務以充分發揮其產能。本研究小組訪查修造船廠的結果，發覺雖然港務局的員工難免大都以反對民營化為其基本立場，但如果民營化的未來一定要面臨，則基隆港務局船舶修造船廠公司化的可行性可能頗高。如果將修造船廠改組為由港務局轉投資的公司，則不但現行修造船廠的設備與技術人力得以向船舶修造市場擴充，而且也有利未來港務局藉官股釋出以達將修造船廠民營化的政策目標。該修造船廠在基隆港區仍有其經營上的優勢與利基，先公司化再民營化的方案可能有利於港務局整體及該廠員工之未來發展。儘管如此，修造船廠的員工似乎也比較不排斥整個港務局的公司化。

綜合而言，將港務局的港勤、棧埠與修造船三個單位個別成立公司營運的方案雖然比將整個港務局公司化的方案單純，但本研究發覺其可行性不如後者。茲比較評估如下：

- 一、就經營效率而言，港務局公司化比較能夠發揮由公司內部統一事權整合所有港勤與棧埠業務的效率。
- 二、就盈餘表現而言，港務局公司化比較能夠發揮規模經濟與多角化經營港埠及相關業務之經濟。
- 三、在港務局的從業人員方面，綜合前述本研究實地探訪港務局各營業單位的結果，港務局的從業人員比較傾向於將整個港務局公司化，而不是個別公司化。不但修造船廠及船舶所如此，就連原來不喜歡將其公司化的棧埠處員工也已有可以考慮參與整個港務局公司化的規劃。

綜合前面的探討與評估，本研究認為值得納入第六章與民營化的方案進行評選與配套的基隆港公營企業化比較有效的方案可有三：

- 一、長期碼頭服務協定的費率政策，這將在下一節做進一步的可行性評估。

- 二、人事精簡策略，這雖然有效但是否可行仍有待研究，將在第七章探究此一課題。
- 三、港務局的公司化的方案。如果容許在完成民營化之理想之前，有時間先藉公營企業化的策略以爲調適，則公營企業化與民營化兩項方案是可以視爲相輔相成，而不是二擇一的替選方案。依目前政府推動公營事業民營化的時程大概總有個五年的緩衝期間而言，先在這緩衝期間推動爲民營化預做充分準備的公營企業化方案，也未嘗不是一調適的辦法。雖然各港民營化程度不一，但對於基隆港這個民營化程度最低的港口，此一調適辦法的規劃更具意義。本研究將在第六章評選方案及在第七章擬訂了執行配合措施後，對於基隆港務局的公司化進行財務可行性的評估。

從上述評估結果可知基隆港務局的公營企業化方案均會因無法脫離行政與政治束縛而欠缺獨立自主的經營效率特性，因此無法比民營企業化那麼能夠發揮商業化經營的效率。然而，由於目前基隆港港埠業務的民營化程度很低，如果要立即推動民營化的任何政策均會造成員工的就業不安定與權益之爭，可行的辦法是先尋求比較有效的公營企業化方案，然後再限期民營化。政府配合國發會推動民營化的共識，爲能順利地排解港務局員工的阻力給予基隆港五年的時間完成民營應屬合理，但這仍不可避免地會對從業人員產生衝擊。基於此一考量，本研究將在下一章尋求達成政府民營化政策目標，但又對從業人員比較有利的民營化方案，以求能有雙贏的結果。

4.4 基隆港務局貨櫃碼頭服務協定契約費率及最低保證運量之試算

4.4.1 試算公式

對於任一願與港務局簽定碼頭服務協定(TSA)的航商而言，港務局除了保證效率之外，並給予減價之契約費率，以換取航商每年最低保證運量之承諾。在費率方面，雖然船舶到港所支付的港灣與棧埠業務費用有許多項，但爲了簡化試算，並顧及全國一致性的費率項目之整體性，本研究僅以基隆港最特別的優先靠泊費及對航商而言比較關鍵性的裝卸費與機械使用費。其中裝卸費與機械使用費在目前雖然有對內分配上的差異，但對航商而言，只是一個裝卸動作的兩項收費而已，因此在此予以合併計算。

首先在優先靠泊費方面，設令某特定航商原來購買優先靠泊的費率爲 R ，其對應的優先靠泊航次數爲 V ，則其原來每年繳交優先靠泊費共爲 $R \cdot V$ 。本研究擬以取消收取優先靠泊費爲試算之基本方案，故簽定碼頭服務協定者即不必再繳交此一費用。不過對於未簽約者，假定港務局仍然維持其收費，以簡化試算。

另在貨櫃裝卸費(含機械使用費)方面，設令原來的費率爲 P ，而年運量則爲 Q ，因此年裝卸費用爲 $P \cdot Q$ 。假定契約費率(P^*)爲原費率 P 的 r 倍($0 < r < 1$)，亦即

為折扣比率(譬如 $r=0.8$ 代表打八折), 則 $P^*=rP$ 。又令港務局可以接受的最低保證運量為 Q^* , 則簽約後保證年裝卸收入至少為 $P^*Q^*=rPQ^*$ 。本研究將該保證運量定義為維持港務局的盈餘不因簽約打折而改變的年保證運量, 只要航商願意簽定的保證運量超過該數, 即表示該約定可行, 對於航商與港務局都有利。不過該最低保證運量仍為未知數, 其求解便是本試算的目的。

為了求解最低保證運量此一未知數, 需要再加考慮港務局因為運量增加而增加出來的成本, 是為邊際成本(marginal cost)的概念, 令其為 MC 。為了簡化分析, 假定該邊際成本為固定, 也就是說對於再增加的櫃量而言, 其平均變動成本(AVC)即為其邊際成本。

從前述假定可以得知簽定碼頭服務協定對於港務局的總收益(TR)與總成本(TC)的影響分別為(用 dTR 與 dTC 來分別代表該兩者的變量):

$$dTR = rPQ^* - PQ - RV \dots\dots\dots(4.1)$$

$$dTC = AVC(Q^* - Q) \dots\dots\dots(4.2)$$

因此可以知最低保證運量(Q_1)之決定應符合下列條件:

$$dTR = dTC \dots\dots\dots(4.3)$$

$$\text{亦即 } rPQ^* - PQ - RV = AVC(Q^* - Q) \dots\dots\dots(4.4)$$

$$\text{或 } (rP - AVC)Q^* = RV + (P - AVC)Q \dots\dots\dots(4.5)$$

經重整結果可以得到最低保證運量(Q^*)之決定公式如下:

$$Q^* = [RV + (P - AVC)Q] / (rP - AVC) \dots\dots\dots(4.6)$$

也就是說最低保證運量等於因簽約而放棄的原有碼頭優先靠泊費與裝卸費(含機械使用費)扣除其變動成本的淨收入總額(4.6 式的分子), 除以簽約降價以後的裝卸淨收入總額(4.6 式的分母)而得。

從 4.6 式可知, 如果其他變數比較確定而不致有太大的改變, 則最低保證運量(Q^*)便主要隨裝卸費的折扣比率 r 之提高而遞減, 兩者呈線性關係如圖 4-2 所示。也就是說折扣愈多, 費率愈低, 航商所需承諾的最起碼的保證運量就要愈高。

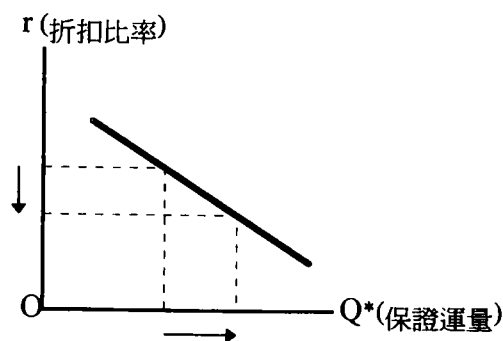


圖 4-2 裝卸費率折扣比率與最低保證運量的關係

4.4.2 邊際成本與平均變動成本試算

為了估計最低保證運量, 有必要先就基隆港務局貨櫃裝卸作業的邊際成本或平均變動成本先行估算。在實務上由於成本歸類的基準問題, 本研究尚無法從

港務局的決算書中得到理論上所定義的成本數據，因此只能夠儘量概略估計。由於本研究的範圍無法對港務局的成本進行合理的重整與核對，未來執行時必須再就該等成本進行精算。

根據基隆港務局 1996 及 1997 年度的決算書中的資料，本研究估計該兩年度每 TEU 貨櫃之平均變動成本分別約為 127 元及 132 元。若再加上碼頭工人每 TEU 附加工資 125 元，則估計每 TEU 平均變動成本分別為 314 元及 319 元。茲將其估計方法與相關假定說明如下：

一、變動成本的估計方法與假定：

在港務局決算書中的業務收入與成本分析中，成本面有港灣業務成本及棧埠業務成本二項。港灣業務成本包括港灣費用、維持費用、業務費用、管理費用及其他營業費用；棧埠業務主要為裝卸、倉儲及貨櫃三項業務，各項業務之成本包括棧埠費用、維持費用、業務費用、管理費用及其他營業費用。茲根據 1996 年度基隆港務局決算書中之總棧埠費用、維持費用、業務費用、管理費用及其他營業費用之變動費用部份，分攤至棧埠業務中的貨櫃業務，其方法如下：

(一)棧埠業務成本中之維持費用、業務費用、管理費用及其他營業費用佔總維持費用、業務費用、管理費用及其他營業費用 83%；港灣業務成本中之維持費用、業務費用、管理費用及其他營業費用佔總維持費用、業務費用、管理費用及其他營業費用 17%。

(二)棧埠業務中，貨櫃業務之棧埠費用佔總棧埠費用之比例為 1996 年度 77%。而貨櫃業務之維持費用、業務費用、管理費用及其他營業費用佔棧埠業務之維持費用、業務費用、管理費用及其他營業費用之比例為 75%。

(三)貨櫃業務變動棧埠費用 = 總變動棧埠費用 $\times$ 0.77

(四)貨櫃業務變動維持費用 = 總變動維持費用 $\times$ 0.83(分攤至棧埠業務部份) $\times$ 0.75(分攤至貨櫃業務)

(五)貨櫃業務變動業務費用 = 總變動業務費用 $\times$ 0.83 $\times$ 0.75

(六)貨櫃業務變動其他營業費用 = 總變動其他營業費用 $\times$ 0.83 $\times$ 0.75

(七)管理費用為固定費用。

(八)1996 及 1997 年度基隆港貨櫃裝卸總量分別為 2,139,870 TEU 與 2,034,716TEU。

(九)除了港務局的成本之外，還要加上碼頭工人的成本才能充份反映成本的變化。由於並無其他數據可用，本研究採用港埠費率表中碼頭工人每個 20 呎的附加工資 187 元為其變動成本。

二、估計結果：

(一)根據上述方法估計結果如表 4.1 所示。該表顯示因為基隆港在 1997 年度的貨櫃裝卸量比 1996 年度減少了 105,154TEU，以致其平均變動成本從 127 元增加為 132 元。若再加上碼頭工人每 TEU 附加

工資 187 元，則估計每 TEU 平均變動成本分別為 314 元及 319 元。

(二)儘管上述兩年度的平均變動成本有所差異，但基於資料來源之數據特質，再加上其差異僅為 5 元之譜，這也多少指出本研究對其不因運量的改變而變化的假定並不很離譜。所以本研究所為平均變動成本等於邊際成本的假定也約略可用。

表 4.1 基隆港務局貨櫃裝卸作業之平均變動成本估算表(1996 及 1997 年度)

單位：新台幣元

	1996年度全港 總變動費用	1997年度全港 總變動費用	96年度分攤至貨櫃 業務之變動費用	97年度分攤至貨櫃 業務之變動費用
棧埠費用	236,548,996	234,535,606	182,142,727	175,901,705
維持費用	53,077,254	57,903,806	33,040,591	36,045,119
業務費用	89,641,509	90,172,282	55,801,839	56,132,246
管理費用	-	-	-	-
其他營運費用	269,428	199,928	167,719	124,455
合計			271,152,876	268,203,524
貨櫃裝卸量(TEU)			2,139,870	2,034,716
平均變動成本(港務局)			127	132
平均變動成本(含碼頭工人附加工資187元)			314	319

註：1. 根據基隆港務局決算書，本表中變動費用之項目包括用人費用中之超時工作報酬，服務費用中之水電費、郵電費、旅運費、印刷裝訂廣告費、專業服務費及公共關係費等項，材料用品費及稅捐規費等。

2. 貨櫃裝卸費率中，裝卸每 TEU 按使用陸上機裝卸的第 2 級費率計算附加工資為 187 元因此本表中的平均變動成本 319 元，係將港務局的平均變動成本 132 元加上碼頭工人的附加工資 187 元而得。

資料來源：根據基隆港務局決算書(1996 及 1997 年度)整理。

4.4.3 最低保證運量的試算

最可能成為基隆港務局的長期貨櫃碼頭服務協定之對象，應是目前在基隆港的運量最大的航商。當然這並不排除從基隆港出走到高雄港去租碼頭的大航商，這些潛在客戶也都可以為港務局行銷的對象。不過，本研究僅能就目前基隆港比較大的航商來試算。在 1996 年排名前十大貨櫃航商的裝卸量(表 4.2)觀察，本研究選定前五大航商的營運數據進行試算，這些航商的運量都超過 10 萬 TEU 以上，而且將長榮與立榮兩家屬於關係企業者合併計算。經根據前述決定最低保證運量的公式(4.6 式)整理 1996 年港務局及該五大航商的相關變數而得到表 4.3 的數據，以為試算之依據。

表 4.2 基隆港 1996 年前十大航商貨櫃裝卸量統計表

航商名稱	裝卸量(TEU)	佔 1996 年總裝卸量百分比(%)	排名
萬海	477,541	22.6	1
陽明	224,335	10.6	2
立榮	198,777	9.4	3
聯和	146,890	7	4
長榮	108,746	5.2	5
啓洋	90,530	4.3	6
新海	78,825	3.7	7
式邦	76,489	3.6	8
正利	69,619	3.3	9
寶威	49,168	2.3	10
1996 年 總裝卸量	2,108,579		

資料來源:基隆港務局

爲了便於決策之參考,本研究試算了各種裝卸(含機械使用)的費率折扣率(r)與其對應的最低保證運量(Q^*)的關係。費率折扣率從 1.00 向下以 0.05 的間隔向下試算到 0.30 ,也就是從不打折($r=1$)試算到打三折($r=0.3$)的情況。這裏必需提醒者是裝卸費率不打折的情況便是等於只有免收優先靠泊費的狀況,因爲本研究所導出的最低保證運量的決定公式(4.6 式)即是根據此一假定導出的。當然如果想要進一步探討優先靠泊費打折的情形,也是可以修改公式爲之。不過因爲本研究比較認爲優先靠泊費的收費制度本身對於航商之吸引即具負面效應,並不太適用於現階段營運量日益低落的基隆港,因此才提供將其取銷的試算方案。

以 1996 年的營運狀況爲基礎,基隆港前五大航商各種裝卸費折扣率與最低保證運量的關係計算結果如表 4.4 所示。從表中的費率折扣率(r)與最低保證運量(Q^*)的關係可以看出其正如前述圖 4-2 所表明的負向關係。茲從表中舉數個值得注意的狀況說明之:

- 一、就折扣率與最低保證運量的增加量兩者的關係而言,若僅取銷優先靠泊費而不在裝卸費率(含機械使用費)上打折(即 $r=1$),五大航商的保證運量只要增加共約 10 萬 TEU 即可令港務局的盈餘不致減少,其中最大的萬海增加約一半,超過 4 萬 TEU。
- 二、倘若考慮基隆港的貨櫃能量限制,而以增加到總裝卸量 250 萬 TEU 爲其現有能量的極限,則在 1996 年約 200 萬 TEU 的運量上還可以有 50 萬 TEU 的增量空間。爲達成此一營運目標,港務局實可以依表中五大

航商的最低保證運量中檢視各種可能的業務組合。

- 三、如果五大航商皆適用相同的折扣率，則其總保證增量必然要低於 50 萬 TEU，因為航商簽約以後的實際運量大都是會高於其保證運量。為研判方便起見，假定航商的實際運量超過其最低保證運量的三成，則顯然表中顯示在打八五折的情況下，五大航商的最低保證增加的運量共約為 38 萬 TEU 的情形較為妥當，加三成實際運量共可增近 50 萬 TEU。如果是打八折，則最低保證運量就要增高達 50 萬 TEU，從而可能又為基隆港帶來嚴重的擁擠問題了。
- 四、倘若只有前兩大航商有意願與港務局簽約，則可以嚐試八折的情況。此時前兩大的最低保證增量共為 34 萬 TEU 左右，加三成實際運量共會增 44 萬 TEU。如果是降到七五折，則其最低保證增量就跳高到 44 萬 TEU，實際可增 57 萬 TEU 了。
- 五、要想增加運量，原則上港務局最好是盡量從大到小，多找幾家簽約較為可行。這主要是因為每家航商在市場上仍有其攬貨的極限，再加上其會通盤考慮可以經營高雄港與台中港進出口的櫃量來分派，最後在基隆港能夠承諾增加的量也有極限。因此，目前基隆港的前十大貨櫃航商，以及從基隆港出走的潛在大航商，可以說都是港務局可以積極行銷的目標客戶。

表 4.3 基隆港務局貨櫃碼頭 1996 年前五大航商最低保證運量之決定所需數據

航商	優靠航次 (V)	優先靠泊費 (RV)	平均每航次 優先靠泊費 (R)	1996年裝卸 量 (Q)	原裝卸費率 (含機械使用費) (P)	港務局原收入 (PQ+RV)	平均變動成本 (AVC)
萬海	669	60,520,000	90,463	477,541	1,784	912,453,144	319
長榮及立榮	377	37,160,000	98,568	307,523	1,784	585,781,032	319
陽明	275	29,000,000	105,455	224,335	1,784	429,213,640	319
聯和	151	19,080,000	126,358	146,809	1,784	280,987,256	319

註：1. 本表中的裝卸費率(P)的計算是依基隆港貨櫃裝卸量約 20 呎與 40 呎櫃約各半的前提下，按港埠業務費率表中用陸上機的第 2 級裝卸費率，再加機械使用費計算而得。費率表中的裝卸費 20 呎與 40 呎分別為 1,409 元及 2,220 元，因此平均每 TEU 的裝卸費為(1,409 元+2,220 元)/3=1,210 元。另機械使用費每櫃 880 元，故每 TEU 為(880 元+880 元)/3=587 元。不過因為空櫃的機械使用費打八五折，而在基隆港的貨櫃裝卸量中空櫃數約佔 15%，因此加權平均結果的機械使用費每 TEU 為 574 元。如此計算結果合計裝卸每 TEU 共需 1,784 元。

2. 優先靠泊費的費率(R)係隨購買優先靠泊航次數遞減。以萬海在 1996 年共買 669 航次為例，其總費用(RV)計算如下：
 $30 \times 180,000 + 20 \times 160,000 + 20 \times 140,000 + 20 \times 120,000 + 20 \times 100,000 + 559 \times 80,000 = 60,520,000$ 元。平均每航次優先靠泊費為 90,463 元。

資料來源：根據基隆港務局提供的資料及參照港埠業務費率表估算。

表 4.4 基隆港務局貨櫃碼頭 1996 年前五大航商在各種費率折扣下之最低保證運量之試算結果

單位: TEU

費率折扣率 (r)	高海				長榮及立榮				陽明				聯和(NYK)				四大航商最低保證運量合計	
	1996年裝卸量(Q)	最低保證運量(Q*)	增量(Q*-Q)	增加百分比	1996年裝卸量(Q)	最低保證運量(Q*)	增量(Q*-Q)	增加百分比	1996年裝卸量(Q)	最低保證運量(Q*)	增量(Q*-Q)	增加百分比	1996年裝卸量(Q)	最低保證運量(Q*)	增量(Q*-Q)	增加百分比		
1.00	477,541	518,852	41,311	8.7	307,523	332,888	25,365	8.2	224,335	244,130	19,795	8.8	146,809	159,833	13,024	8.9	99,495	
0.95	477,541	532,491	74,950	15.7	307,523	354,471	46,948	15.3	224,335	259,958	35,623	15.9	146,809	170,196	23,387	15.9	180,908	
0.90	477,541	590,796	113,255	23.7	307,523	379,046	71,523	23.3	224,335	277,981	53,646	23.9	146,809	181,995	35,186	24.0	273,611	
0.85	477,541	634,807	157,266	32.9	307,523	407,283	99,760	32.4	224,335	298,689	74,354	33.1	146,809	195,553	48,744	33.2	380,125	
0.80	477,541	685,903	208,362	43.6	307,523	440,066	132,543	43.1	224,335	322,731	98,396	43.9	146,809	211,293	64,484	43.9	503,785	
0.75	477,541	745,945	268,404	56.2	307,523	478,588	171,065	55.6	224,335	350,982	126,647	56.5	146,809	229,789	82,980	56.5	649,096	
0.70	477,541	817,507	339,966	71.2	307,523	524,501	216,978	70.6	224,335	384,653	160,318	71.5	146,809	251,834	105,025	71.5	822,287	
0.65	477,541	904,256	426,715	89.4	307,523	580,158	272,635	88.7	224,335	425,471	201,136	89.7	146,809	278,557	131,748	89.7	1,032,234	
0.60	477,541	1,011,602	534,061	111.8	307,523	649,030	341,507	111.1	224,335	475,979	251,644	112.2	146,809	311,625	164,816	112.3	1,292,028	
0.55	477,541	1,147,867	670,326	140.4	307,523	736,456	428,933	139.5	224,335	540,095	315,760	140.8	146,809	353,602	206,793	140.9	1,621,812	
0.50	477,541	1,326,558	849,017	177.8	307,523	851,102	543,579	176.8	224,335	624,172	399,837	178.2	146,809	408,648	261,839	178.4	2,054,271	
0.45	477,541	1,571,140	1,093,599	229.0	307,523	1,008,022	700,499	227.8	224,335	739,253	514,918	229.5	146,809	483,992	337,183	229.7	2,646,199	
0.40	477,541	1,926,299	1,448,758	303.4	307,523	1,235,887	928,364	301.9	224,335	906,363	682,028	304.0	146,809	593,399	446,590	304.2	3,505,740	
0.35	477,541	2,488,925	2,011,384	421.2	307,523	1,596,860	1,289,337	419.3	224,335	1,171,090	946,755	422.0	146,809	766,716	619,907	422.3	4,867,383	
0.30	477,541	3,515,807	3,038,266	636.2	307,523	2,255,695	1,948,172	633.5	224,335	1,654,259	1,429,924	637.4	146,809	1,083,049	936,240	637.7	7,352,602	

第五章 基隆港務局港埠業務民營化方案之研擬

5.1 公有港埠私有化或民營化的抉擇

從前面第二章所探討的世界各國民營化兩大主要模式中，我國台灣地區的國際商港其實都不太能夠採取「公有港埠私有化」的模式，而比較適於朝「公有港埠業務民營化」的方式規劃。前者不論是將標售港埠資產予特定對象，或是將官股釋出，現階段均是不合法，也是不符實情的作法。這主要理由有三：

- 一、我國「商港法」規定港區土地公有，不得標售與民間。
- 二、港務局目前仍為兼行政與營運的機關，在其組織未將政商分立之前，不可能標售；在未公司化之前，也不可能有所謂的官股釋出。
- 三、縱使在港務局公司化之後可藉官股釋出達 51% 以上而移轉民營，但若未修法，仍然不合上述「商港法」公有港埠之基本規定。另依世界上主要港埠之所有權的發展經驗看來，港埠私有化的趨勢雖有但並不普遍。我國台灣地區稀少的公有港埠資源目前能夠獲得修法共識而取得私有化法源的可能性不高。

其實，由於港口之形成有其天然條件，因而致使港埠經營在一定之區域內有其獨佔性。同時，港埠經營也涉及國防、關稅及國家經濟的發展，故基於公有財產公用以維持公平原則，以及兼顧政府執行公權力的方便等因素，公有民營制是有其合理性與需要性。相反的，若一旦驟然採行民有民營制，則勢必須對港務局所有資產予以重估。屆時，其資產重估後之市場性，以及兼顧政府政策執行等問題，都將致使民有民營案的施行更加複雜與困難。因此，比較適合台灣地區的公有港埠採用的民營化模式應為「公有港埠業務民營化」，亦即採取公有民營的模式。

5.2 基隆港與蘇澳港港埠業務民營化的前題背景

公有民營化的方式可有兩種，一是將整個港埠民營化，另一則是將各項港埠業務分別民營化。前者有國際性的港埠經營者標租整個港埠經營，以及將整個港務局公司化的例子；而後者則比較普遍地流行於各個逐步民營化的港埠，分別將港勤與棧埠業務兩大業務予以民營化。本章即是朝這兩個方向來探討基隆港務局(含蘇澳港分局)民營化的方案。

在目前探討基隆港務局的港埠業務民營化方案之前，有必要先將政府所推動的航港管理體制的改革，以及裝卸承攬與碼頭工人僱用的制度合理化的政策做為方案研擬的基本前題。這與前一章研擬公營企業化的方案時所述相同，茲將這兩大前題簡述如下：

一、「政商分離」的航港體制改革：

- (一)交通部擬成立航政局，將適時於各國際商港設置航政分局，接管港務局的航政與港埠行政管理業務。交通部已經在 1997 年 8 月間將航政局的組織法修正案提報行政院，希望能夠在 1998 年 7 月順利設立

航政局，然後在 1998 年 12 月 20 日的凍省後，陸續在各港設航政分局接管港務局的航政與港務管理業務。

- (二)倘若依照交通部成立航政局的規劃，將來航政局於基隆港設置一等航政分局(令在蘇澳港設二等分局)，並由其接收港務局的航政與港務行政管理業務後，現行基隆港務局(含蘇澳港分局)的組織將面臨一分為二的衝擊。在航港行政管理方面，若依照現行「商港法」所規定商港管理機關事權劃分，則原則上港務局的航政組、港務組、港灣課、船舶交通管制中心、業務組管理課、港務警察等等宜納入航政分局。蘇澳港分局組織比較精簡，但宜須依此原則劃分，包括港航課及業務課的碼頭工人管理職缺都納入航政分局。

二、裝卸承攬自由民營化與碼頭工人僱用合理化政策:

- (一)繼高雄港即將在 1998 年初在優先遴僱現有碼頭工人的條件下，開放設立船舶貨物裝卸承攬業並由其自行依「勞基法」自行僱用碼頭工人之後，基隆港也將適時參照實施。如果依照目前情勢看來，基隆港的碼頭工人僱用合理化的政策恐怕也要在一年後，即 1998 年底才能實施。
- (二)在此項自由化的政策下，港務局將須依照「國際商港棧埠管理規則」訂頒「基隆港(含蘇澳港)船舶貨物裝卸承攬業管理辦法」，接受申設。這項辦法將在第七章中草擬供參。
- (三)將來裝卸承攬業自由民營化後，碼頭經營者與裝卸承攬業者的分工可依港務局自營或出租的碼頭分成兩種模式:
1. 在港務局出租的碼頭，經營者(航商或是專業的碼頭經營者)可自行申請裝卸承攬執照承作，或是另行委託有執照的裝卸承攬業者承作。但不論是那一種方式，港務局僅宜對承租者收取租金，可以設計包括年固定租金，以及隨貨量變動的租金，後者即相當於所謂的「管理費」。如果公權力交出去以後的港務局要走公司化的路線，則其便成為向航政局承租碼頭經營的公司，也可以循此一模式運作。
 2. 在港務局自營的碼頭，在不自行承作裝卸搬運作業的前提下，港務局可以選擇委託裝卸承攬業承作，或是開放由業者自由承攬航商貨主的裝卸業務。一般而言，前一委託承作的方式適於有陸上一貫化作業的貨櫃碼頭，而後者則可於主要依賴船上自備吊桿的散、雜貨碼頭的作業。

5.3 基隆港與蘇澳港港埠業務民營化的方案

當航政與港務管理的職能交予航政局後，基隆港務局的港埠經營也將立即面臨重新檢討的衝擊。如果配合政府港埠民營化的政策，要將港埠經營的工作交給民間，則本研究經過篩選後認定有兩項民營化的替選方案可供認真地評選，亦

即自由民營化與民營公司化兩案。雖然該兩案也是可以雙管齊下的(譬如高雄港除了開放民營外，正在研擬公司化的可行性)，但對於民營化程度偏低的基隆港與蘇澳港而言，本研究認為宜先擇一而行。茲將這兩個方案描述如下：

一、「港埠業務開放自由民營化」方案(簡稱自由民營化方案):

(一)排定時間表，將港勤與棧埠業務限期開放民營。然而，本方案所稱自由民營化，並不意指民營業者可以毫無管制地完全自由經營，實務上其仍將受商港管理機關依法監理。

(二)在本方案之下，基隆港務局限期結束港勤與棧埠經營，改隸航政局而為其設在基隆港的航政與商港管理機關，即為航政分局。

二、「港務局先公司化、再移轉民營」方案(簡稱民營公司化方案):

(一)航政與港埠行政公權力交出去以後，基隆港務局先行改組為公營事業經營體(國營「基隆港務股份有限公司」，蘇澳港及淡水台北港為其分公司)，然後再限期移轉民營。

(二)在本方案之下，基隆港務局從現行「商港法」體制下的商港管理機關，重新定位為在商港管理機關(航政局所屬航政分局)監理下的公私事業機構，專營基隆港的所有港勤與棧埠業務。但為配合政府開放船舶貨物裝卸承攬業及推動碼頭工人僱用合理化的政策，基隆港務公司可以仿照新加坡港務公司，將棧埠業務中的裝卸搬運作業開放外包，由即將開放設立的裝卸承攬業者承作。也就是說，碼頭仍完全由港務公司經營而收取裝卸費，但支付委託承作費予裝卸承攬業。在碼頭工人僱用合理化以後，等於是將裝卸承攬業者自行僱用碼頭工人，以取代目前的碼頭工會會員所承作的碼頭裝卸搬運工作。

(三)在時程上，本研究估計基隆港務局改組為國營公司的修法及籌設工作至少要一年的時間。假設航政局順利地在明(87)年7月1日成立，則其在基隆港設航政分局的時候應是「基隆港務股份有限公司」(蘇澳港分局為分公司)成立的時機。這也有可能在當年12月20日凍省時，或稍後完成。

為方便上述兩大替選的民營化的方案評估，茲先分兩小節來分別介紹與說明這兩個方案的內容。

5.3.1 基隆港務局港埠業務自由民營化的方案

實務上，港埠服務的業務又可依其工作性質，區分為「港灣」與「棧埠」服務。港灣業務主要係對於船舶的服務，包含了：引水、交通船、拖船、解繫纜、加油、給水、港內水域垃圾清運，以及船舶垃圾清運等業務。至於棧埠業務，則係對於客貨的服務，主要包含：裝卸、搬運、駁船、倉儲及理貨等等業務。

表 5.1 基隆港務局提出港埠業務民營化方案、項目及建議時程表

類別	民營化方案	民營化項目	建議時程	說明
棧埠業務部分	以漸進方式開放民營，第一階段先將部分專業碼頭出租專用或開放民營，第二階段適時再檢討。 第一階段： 一、散雜貨碼頭部分：穀倉、卸煤碼頭、水泥區、化油區等專業碼頭優先開放民營，其餘碼頭仍由棧埠處自營，船上裝卸業務委由船舶貨物裝卸承攬業承作。 二、貨櫃碼頭部分：三個貨櫃場各有部分碼頭出租航商專用，部分碼頭自營。 第二階段： 依員工退休離職情況，適時再檢討開放民營方式，以避免公民營競爭為原則，逐漸縮小棧埠處規模，最後完成全港民營化。	一、開放穀倉、自動卸煤機、化油區及水泥區出租民間經營。 二、開放裝卸承攬業。 三、部分貨櫃碼頭出租航商專用。 四、擴大碼頭出租。 五、棧埠處組織調整。	民國 87 年 民國 87 年 民國 87 至 92 年 民國 93 年 民國 97 年	(一) 本局民營化方案經本局相關單位討論後初步擬訂如上，有關民營化項目及民營化時程須視實際情況做適當之修正。 (二) 有關本港（含蘇澳港）港埠業務開放民營之方式建議比照高雄港民營化方案擬訂之模式，由中央、省府及本局充分討論後始核定實。 (三) 本局已奉准委託港灣技術研究所進行「基隆港(含蘇澳)港埠業務企業化或民營化方案之研究」，將於八十六年十二月完成期末報告，屆時可針對研究結果及本方案擇一最具體可行之方案予以實施。 (四) 另配合碼頭工人僱用合理化方案之實施，本局民營化方案屆時再視實際狀況予以調整配合。

港灣業務部分	以漸進方式分階段開放民營，第一階段先將航導挖泥業務、港內水域垃圾清理業務、東岸帶解纜業務及起重船裝卸業務開放民營，第二階段視人力精簡情形做適時檢討開放。 第一階段： 一、基於東海號挖泥船之讓售案（未定）及該船老舊，將屆報廢，航道挖泥業務可優先開放民營。 二、依人力情簡狀況，清潔船業務已難維持，可開放民營。 三、依人力精簡狀況，起重船業務已難維持，可再開放民營。 第二階段： 視本局港灣業務員額精簡程度，進行組織調整，再檢討其他業務開放民營方式，逐漸縮小組織規模，完成全部民營化。	一、航道濬深作業（航道挖泥業務）。 二、港內水域垃圾清理作業（清潔業務） 三、東岸帶解纜業務。 四、起重船裝卸業務。 五、拖船、船席挖泥業務、西岸帶解纜業務開放民營。	民國 89 年 民國 92 年 民國 93 年 民國 96 年 民國 97 年	
蘇澳港棧埠及港灣業務	先陸續開放給水、陸上帶解纜及倉儲業務讓民間經營，裝卸及海上帶解纜、拖船業務則俟各港開放民營化績效後再行評估。	港灣業務部分： 一、陸上帶解纜業務 二、給水業務 三、海上帶解纜業務 四、拖船 棧埠業務部分： 一、倉儲業務 二、裝卸業務	民國 89 年 民國 90 年時程視各港民營化績效而定。 民國 95 年時程視各港民營化績效而定。	

資料來源：基隆港務局

港埠業務自由民營化的方案，最具代表性的應是基隆港務局在本研究進行的過程當中，集合局內各營運單位所提出來的港埠業務民營化方案。這個方案已詳細地列出基隆港與蘇澳港擬逐步開放民營的港勤與棧埠業務項目及建議時程表(詳表 5.1)。除了裝卸承攬業即將可配合政府推動碼頭工人僱用制度合理化政策而開放之外，本方案最大的特徵是除了有部份暫未排定開放時程的項目外，其民營化要歷經 11 年，到 2008 年(民國 97 年)才能完成。據悉台灣省政府交通處於 1997 年 10 月份曾指示應以國發會不超過 5 年完成民營化的共識，請基隆港務局再重新修正其排程。然而，由於基隆港的民營化程度不高，再加上港務局現有從業人員數目眾多的事實，倘若這項逐步在 11 年內開放民營的方案時限縮短為在 5 年內完成，則對於現有港務局從業人員的衝擊必然會出現，使得港務局立即陷入兩難。

在本研究訪查過程中，基隆港務局棧埠管理處曾非常審慎地自辦員工對於民營化方案的意願調查。在其自擬的五個方案中，都是屬於自由民營化的方案，只有一個棧埠處公司化的方案(詳如附錄 5.1)。根據這五個方案對棧埠管理處的員工調查的結果顯示大部份的員工都認同甲案(詳附錄 5.2)。該方案的特點是：逐步將部份碼頭出租、由棧埠處員工承作自營碼頭的裝卸搬運作業，僅開放散雜碼頭的船上裝卸作業委由裝卸承攬業承作。

5.3.2 基隆港務局民營公司化的方案

茲將本研究所思考的基隆港務局民營公司化的方案之具體做法說明如下：

- 一、依照整個凍省的情勢看來，如果交通部航政局能順利地在民國 1998 年 7 月成立，則基隆港務局在交出航政與港務管理業務後，可以爭取排定在當年 12 月 20 日凍省稍後(譬如 1999 年初)改組為國營「基隆港務股份有限公司」。若參照中華電信股份有限公司於成立後五年移轉民營的例子，則基隆港務股份有限公司可以緩衝到民國 2003 年底(即民國 92 年)前移轉民營，距今約六年的時間。當然如果政府有意堅守五年完成民營化的期限，則會整個提早一年。
- 二、參照「中華電信股份有限公司組織條例」，本研究草擬了一份國營「基隆港務股份有限公司組織條例草案(詳附錄 5.3)」，將該公司化的變革予以明確化。雖然該公司的成立亦可不必特別立法，但此一立法會為該國營公司取得比較適於現行「商港法」體制下的經營定位。不過在不大修「商港法」的前題下，必需在該法酌予加訂交通部得設國營港務公司從事港埠經營的規定，以確立其法源。
- 三、在未修改「商港法」有關港埠資產公有的規定之前，該等港埠公產可以長期租賃與基隆港務公司管理與經營的方式為之，以免該公司因擁有港埠公產而無法移轉民營。當然若未修改「商港法」法，其規定應由商港管理機關負責的公共設施與服務也可以外包的方式，委由港務公司執行之。商港管理機關可以僅保留監理性的公權力業務，藉以精

簡航政港務局的組織。

四、在凍省以後的基隆港務公司實質上可以為國營公司，直接由交通部主管。不過為了解決港市不合一的問題，也可以考慮與基隆市政府投資共管的可行性。當然在當官股低於 50% 之後，即移轉民營。然而，如果移轉民營之後，政府擁有 49% 的股份，從業人員也優先配股(譬如 10%)，則也可避免基隆港為特定財團所掌控的極端情形。

五、基隆港務局公司化的組織變革與適法性問題之調適：

(一) 如前所述，港務局民營公司化的方案將會使得基隆港務局的組織被一分為二，港務管理職能納入航政局，使該局成為名符其實的航政港務局；另經營職能改組為公司，負責基隆港為主的港勤與棧埠業務。

(二) 在不修改「商港法」的前提下，該法所規定應由商港管理機關所負責的職能便要撥到航政局在各港的分局。現行「商港法」第十一條規定交通部為管理國際商港，於各港設商港管理機關。在國際商港由台灣省政府交通處代管的體制下，其所屬各港務局即為「商港法」所稱各港的商港管理機關。如果凍省以後，交通部設置航政局，並由其在各港設航政分局，則該航政分局即須定位為「商港法」所稱各港的商港管理機關，而成為實質上由交通部航政局於各港設置的「航政港務局」。以基隆港為例，這實可以正名為「基隆港航政港務局」。從這個名稱便可以明白地知悉其為基隆港的航政與港務的管理當局，其組織也就要包括現行港務局的航政組，以及其他港務管理部門。航政組的歸屬比較明確，但其他港務管理職能則已大部份融合在港埠經營的相關部門，立即明白的劃分比較困難。

(三) 本研究在基隆港港埠經營公司化的組織變革方面有兩大研究限制。第一、若涉及修改「商港法」，則基隆港務局的組織一分為二的變革工作將是一項比較大的研究工程。由於範圍所限，本研究擬在現行法制下，先就其現有組織進行切割。不過若有必需修法才能克服的困難，本研究將會提出研究建議。第二，此一變革的版本也不同時進行其原有組織過於龐大所需簡併的工作，這項工作建議在公司化方案原則確立後再另案進行研究規劃。

(四) 現行「商港法」規定各港商港管理機關的管理職權包括下列各個與組織切割有關的項目，需由航政分局負責辦理，這些均是港區公共設施與服務，以及行使公權力所必須之項目：

1. 為維護港區治安、客貨安全，並協助從業人員執行職務，得依法設置港務警察(第五條)。
2. 負責商港區域內需用土地之徵收、管理與使用(第八條)。
3. 商港區域內各種建築物及設施之興建、增建、改建或拆除之

許可及強制拆除之執行(第九條及第十條)。

4. 興建並自營商港區域內各項工程鉅大或與船舶出入港及公共安全有關各項商港設施(第十二條)。
5. 公私事業機構使用商港區域內之公有土地投資興建商港設施的產權所有(第十二條)。
6. 公私事業機構經核准經營之商港設施的碼頭工人編組及作業訓練的指導與監督(第十四條)。
7. 擬訂商港設施使用費、管理費與其他服務費之項目及費率，報請交通部核准施行(第十五條)。
8. 商港區域內之沉船、物資、漂流物之限期打撈、清除管理與強制執行(第十六條)。
9. 經由水溝、下水道或其他放流設施排入商港區域或其附近水域之廢棄物、有毒物質、污水防制(第十六條之一)。
10. 商港區域內各項法定行為之核准、許可(第十七條與第十九條)，及禁止行為之禁止(第十八條)。
11. 商港區域內各類工作船、交通船之行駛，漁船之作業的許可及停泊管理；小船之艘數、停泊位置、行駛及作業之限制(第二十條)。
12. 商港區域內經依法查封而滯留之船舶的貨物之處理(第二十一條)。
13. 商港區域內停泊船舶留船人數管制(第二十三條)。
14. 商港區域內船舶理貨業、船舶船員日用品供應業、船舶貨物裝卸承攬業、拖駁船業、船舶小修業等之經營許可，及各業進入港區工作人員及車輛的通行證核發(第二十三條之一)。
15. 船舶到港、入港、在港、作業及出港等等安全管理(詳第四章第二十四條至四十三條之規定)。
16. 違反「商港法」相關罰則之執行(第四章第四十四條至第四十八條)。
17. 交通部依法訂定之海水污染、打撈業、國際商港港務及棧埠管理規則所規定相關管理事項(第五十條)。

(五) 上述港務行政管理的項目可以由航政分局自辦，也可以委託港務公司代辦，視將來航政分局的組織編制而定。不過如果從行政院於1998年1月22日通過交通部組織法修正草案中有關航政分局的組織僅編31-45名員額的情勢看來，恐怕大部份要委辦了。

(六) 本研究初步提出的版本係將港務局現有航政組、港務組的港灣課、船舶交通管制中心、業務組管理課等四部門納入航政分局(即航政港務局)，而其他局內、外部門則歸港務公司。

六、基隆港務局民營公司化的適法性問題之調適:

- (一)港口管理公司管理港埠公產移轉民營的妥當性問題。如果依前述假定將港務局目前辦理的港政業務一分爲二，而將具有公權力性質的監理業務交航政局爲裁判，而非監理性質的港政事務全部交由改組以後的公司來管理，而爲球員，這個港口管理公司所管理的便是「商港法」所規範的國際商港區域內的公有資產，而在港埠業務民營化的前題下，其資產經營用「地主港」的型態，以出租的方式招商經營港勤與棧埠業務，公司扮演地主或房東的角色。但港埠公產由採取地主港的模式經營之公司管理的方式與現行「商港法」的體制不調和的地方在於其不太適於移轉民營。因爲現行「商港法」不但規定港區土地公有，而且重大公共設施也要由商港管理機關興建與自營，因此民間只能以租賃或約定興建(譬如「建營轉」簡稱 BOT)的方式參與投資或經營。
- (二)在此一公有港埠的法制之下，該港口管理公司要移轉民營便不能包括公產，從而使得其移轉民營的先決條件是要向商港管理機關(譬如航政局)租賃全部公產，而且其租用期間要長到足以令其落實永續經營理念，譬如 40-50 年以上。另外，這又要有外加一個可將公產轉租的條件，因爲其將採地主港的經營型態將公產再招商承租。

七、港務局組織變革對於現有從業人員的衝擊之調適:

- (一)所有納入航政(港務)局的人員的待遇將改按行政人員的制度而非用人費率制度，其每月薪資與年終獎金將比現有水準爲低。此一問題擬建議比照電信局公司化的方案辦理，在不減少其薪資水準但不調薪的前提下，待來年薪資水準相當時再恢復正常調薪。若按本薪差異 1.5 萬至 2 萬元不等，年調薪幅度 3%估計，約需近 10 年的時間才能調適完成。
- (二)現有局外部門與局本部均設有編制大小不一的人事、會計、政風及其他管理部門等等勢必要簡併，將來的航政(港務)分局與港務公司將各只有一個人事、會計、政風及相關管理部門。因此一變革所造成的多餘人力宜由各該人事系統藉轉調辦法予以解決。
- (三)由於組織切割而納入航政(港務)局者將仍能保有其將來退休時選擇領取月退俸的權力；但納入港務公司者則無此一選擇。納入航政(港務)局者將無被移轉民營之顧慮，但納入港務公司者則要面對移轉民營的衝擊。

5.4 基隆港務局港埠業務民營化方案的評估

本節針對上一節所提出的自由民營化與民營公司化這兩個方案分別進行初步的評估，以便於在下一章決選。從各項評估準則的觀點比較分析這兩個方案的結果，詳如表 5.2 所示。

表 5.2 基隆港務局港埠業務民營化方案的比較評估

評估準則	自由民營化方案		民營公司化方案	
	正面	負面	正面	負面
效率	1.易於發揮競爭效率。	1.在未完全民營化之前，港務局政商不分，比較缺乏獨立自主的效率。 2.逐步開放民營的過程當中，比較會有接續不順的效率缺失。 3.如果民營的意願不高，本案也有可能無法於預定期限完成民營化的可能，這將延緩效率的提升時效。	1.港務公司比港務局較有政商分離的商業化經營效率。 2.易於發揮統一事權的效率。	1.易於有壟斷之效率問題。
績效		1.隨著港務局人員的屆齡退休逐步開放業務民營的過程中，未開放業務的接續性可能出現斷層。這不但對港務局的盈餘表現有負面影響，而且也可能因此延誤民營化圖強的時機。	1.得有規模經濟與多角化經營之經濟效益。 2.基隆港務局公司化不但脫離行政系統，而且可以透過立法提高其決策、人事與財務的獨立自主性，有利盈餘表現。 3.基隆港務局公司化可以減輕高雄港的自由民營化及其也正在規劃的港務局公司化措施之不利影響。	1.由於港務公司將限期移轉民營，在難以修法容許私有國際商港土地及重大港埠設施的前題下，港務公司僅能以長期租賃的方式向航政局租用「商港法」規定必須公有的港埠土地與資產，從而可能影響其資產能力。不過在國營階段，得以考量港務局經營現況，給予政策性免計租金之可能。
員工權益	1.如果沒有民營化的政策時間表壓力，可在遇缺不補的情況下，隨著人員的屆齡退休逐步開放業務民營。故開放民營的時程拖延愈久，對於人員的衝擊愈緩。 2.如果因本案不可行而拖延民營化的時機，則正符合港務局的從業人員不歡迎民營化的基本偏好。 3.現有港務局的從業人員有選擇參與民	1.這是屬於消極地退出經營的做法。航政分局接走港務局的港務管理行政業務，在完全開放港埠業務供民間經營後，港務局等於結束營業。 2.倘若港務局的盈餘表現按這些年的趨勢低落下去，不但年終獎金不保，薪水也不無有被打折的可能。 3.拖延良久的本案在時程上不易為決策當局所認同，台灣省政府交通處已經表示無法同意基隆港務局排定要 11 年(到民國 97 年)才完成民營	1.這是屬於積極地由現有港務局的從業人員留下來參與經營的做法。 2.規模經濟與多角化經營之經濟效益分享員工。 3.在本方案，港務局公司化以後仍將維持相當時日的公營以為調適，而非立即移轉民營。現有港務局的從業人員可以全部留在公司化以後的國營港務公司。 4.當未來國營基隆港務股份有限公司要藉官股釋出而移轉民營時，原有從業人員依「公營事業移轉民營條例」，除可	1.港務局公司化再限期移轉民營，隨即帶給從業人員必然要民營化的憂慮。 2.公司化以後，原具公務員身份的港務局人員將改為不具公務員身份的公營事業從業人員，必須立法保障。

	營(退職創業或重新就業)的機會。	化的方案，希望依國發會共識在 5 年內完成。如此本案對從業人員的衝擊將難以避免。 4. 如果因為開放民營而衝擊到港務局從業人員的去留，則無法適用「公營事業移轉民營條例」獲得比較優惠的退休金及加發六個月的工作權益補償金與一個月的預告工資。	領取提前退休金之外，並得選擇隨同移轉或領取 6 個月的工作權益補償金與 1 個月的預告工資離職。但隨同移轉者若在移轉後 5 年內被依「勞基法」資遣，亦得領取該所謂「6 加 1」的金額。不過，在該公司未移轉民營之前退休者，無法獲得該「6 加 1」的補償。另外，在官股釋出時，從業人員得享有優先認股的權利(譬如 10%)。若官方仍保有 49% 的控股，加上從業人員的股份，則可適度地避免私人財團化的問題。	
--	-------------------------	--	---	--

從前述兩個民營化的方案在各項評估準則方面的評述可以歸納如下幾個主要的結果：

- 一、這兩個方案在效率方面可以說各有千秋，不過從市場競爭效率來評估，民營公司化的方案要可行，不可避免地需要保留其現行專營基隆港的港勤與棧埠業務的權利，這將不如自由民營化的方案比較能夠存在著港內業者相互競爭所能發揮的效率。然而，港務局公司化再民營化雖會造成其壟斷基隆港的港埠業務，但卻無法壟斷台灣地區的港埠業務，尤其是港埠之間競爭激烈的貨櫃業務。這對於以貨櫃業務為主的基隆港而言，可以說已經由於港際競爭而獲得某種程度的市場規範。若再加上將來商港管理機關對其管制，亦可不虞其會有濫用壟斷力量的情事。另外，將來要移轉民營時，政府與公司員工的持股可以控制在 50% 以上而可以妥善地避免私人財團化的問題。在國外，類似這種經營的情況已經不少。除了那些長期包租整個港口經營的案例之外，最典型的是與基隆港的營運型態極為類似的新加坡港，其目前是只有新加坡港務公司一家經營年運量高達約 1 千 3 百萬 TEU 的業務及其他散雜貨業務。
- 二、從經營的效率與績效面來看，民營公司化的規模經濟與多角化的經濟效益會比自由民營化為大。這一點對於以貨櫃業務為主，但這項主力業務卻受高雄港與台中港的威脅之情況下，港務局將來公司化以後藉多角化經營以創造績效的努力會比較可行。首先，修造廠承接局外業務將不再受限，接著基隆港還可善用其既有港埠資源開拓新業務。在這個方面，雖然有人會認為基隆港將來會變成觀光港這種說法不一定切合實際，但公司化以後，當情勢上不得不經營此類業務時也得往這方面開拓。這正如台糖公司已經不是以其糖的本業為發展主軸一樣的道理。

三、從營運績效及員工權益的準則來，恐怕是以民營公司化的方案表現較佳。因為對於港務局的從業人員而言，自由民營化是屬於消極地退出經營的做法，而民營公司化則是積極地留下來參與經營的方案。另外，在民營公司化的方案裏，港務局的員工不但被保證在其國營期間的權益獲得保障，而且當在未來要移轉民營時，還保有「公營事業移轉民營條例」所規定的權益。這些權益都不是在自由民營化的方案下，只能依現行「勞基法」資遣所能夠給予的。

從上面對於兩方案的比較評述結果雖尚難斷定何案較適合基隆港採行，因此本研究將在下一章綜合評選時，納入對於基隆港務局與蘇澳港分局的全體員工進行普查的結果，看看那一個方案比較能獲得大部份從業人員所認同，從而可以化解政府在基隆港推動港埠民營化政策的阻力為助力。

附錄 5.1 基隆港棧埠管理處所提棧埠業務民營化草案

壹、緣起

碼頭裝卸作業之良窳，直接影響裝卸效率，亦間接影響對外競爭力。我國各港長期以來碼頭工人定位不明確，缺乏僱傭關係，而裝卸承攬業亦未發揮管理之功能，產生管理上困難與窘境，其次港務局以行政體兼營運角色，球員兼裁判，並受諸多人事、預算法規限制，難以發揮企業經營管理功能，再加以既有法規不合時宜，已不符實際需求，使港埠發展面臨瓶頸。為配合亞太海運中心發展及突破目前管理困境，港埠民營化為國家既定政策及發展指針，亦惟有實施港埠民營化，才能化危機為轉機。

貳、現行管理體制與經營方式

一、管理體制

現行港埠管理體制，港務局屬省府單位，中央主管機關為交通部，港埠營運兼有「公共服務」及「營利」性質，必須以港養港，每年向省府繳納法定預算盈餘。

本港由局長負責綜理全局，三位幕僚長分別負責指揮各項業務，其下各組（處、室）分別負責各項業務推動，而棧埠管理處負責經營業務與棧埠業務作業之管理。

二、組織體制

本港組織型態採局長制為一行政機關架構，其組織系統如下圖

參、碼頭工人改制探討

一、碼頭工人現況

本港碼頭工人屬基隆市碼頭運送業職業工會，無一定僱主，因此本港與碼頭工會、工人三方面之權利義務混淆，迭生爭執。

本港現有碼頭工人 2,861 人，平均年齡 52.46 歲之間，由於年齡老化，體能勢必無法應付沉重裝卸作業，因此間接影響碼頭裝卸作業效率。

二、碼頭工人改制

1. 碼頭工人以一次解決方式處理，亦即使其先喪失自由職業工人身份，再使其受雇於各業。
2. 目前高雄港碼頭工人處理方式是利用退職金（以勞保最高投保薪級 36,300 為基準）一次解決碼頭工人。

肆、本港 SWOT 分析

一、強勢

1. 國際航運地理位置優越，位居東北亞與東南亞之海運要道。
2. 北部地區貨櫃需求量佔全省 52% 以上，應屬本貨源。

- 3、本港靠近消費能力高之大台北地區，且各大型企業總公司亦大都設在大台北地區。

二、弱勢

- 1、腹地狹小，貨櫃多採船邊提貨。
- 2、聯外交通系統不足，造成對外交通瓶頸。
- 3、貨櫃船席數及用地不足，不能提供大航商承租專用，導致航商移轉至台中、高雄兩港。
- 4、港內迴船水域狹小，較大型貨櫃船進港受限。

三、機會

- 1、政府積極推動亞太營運中心，勢必會帶動增加港口營運上軟、硬體建設，增強對外競爭力。
- 2、香港面臨九七大限，可望吸收部份香港貨源。
- 3、兩岸直航後，以航運經濟觀點而言，福建、浙江乃至於江蘇等以北省份之貨櫃如以基隆港為中轉港，將可勝過香港。
- 4、省府交通處積極推動「貨櫃基地作業自動化」，將有利提升本港貨櫃競爭力。
- 5、本港推動「車機船管理系統」、「散雜貨碼頭監控管理系統」可提高服務品質及精簡作業人力。

四、威脅

- 1、國內產業因台幣升值，勞動力不足、土地上漲、工業用地取得不易等因素下，勢必影響經濟成長速度。
- 2、國內廠商外移，復因產業升級，產品朝向「短、小、輕、簿」，勢必直接影響進出口貨運量。
- 3、政府大力推行「南向政策」，北部貨源恐將會減少。
- 4、空運業蓬勃發展將會分享海運業貨源。

伍、本港民營化指導準則

- 一、「訂定優惠方式鼓勵員工退休資遣」、「遇缺不補」、「棧埠處員工遞補局內退休人員」、「棧埠處員工自願請調航政分局」等方式收編人力，不遣離員工，並依公務人員保障法保障全體員工權益。
- 二、以強化港埠競爭力，提昇作業品質，為致力之方向。
- 三、以能突破當前營運瓶頸，讓航商根留基隆，為努力之依歸。
- 四、以儘量減少作用碼頭工人，避免造成人事包袱為考量之要點。
- 五、以能維持事業體制，增加經營效能，不得減薪，為方案抉擇之基準。
- 六、以營造良性競爭環境，促使港埠資源合理有效利用，開發港埠設施潛在能量，事昇服務品質，增加港埠營運量為事業使命。
- 七、以漸近方式推動，完成全港棧埠民營化，為最終之目標。

陸、本港棧埠民營化方案研擬

一、散雜貨碼頭民營化方案規劃之考量前提

- 1、目前散雜貨碼頭裝卸量逐漸減少，加以大都採船邊提交方式作業，進倉量隨之日漸萎縮，如比照高雄港民營化方式，僅經營後線倉棧業務，實無法吸收本處現有眾多之人力。
- 2、以現行作業型態而言，散雜貨裝卸效率之高低，與後線倉儲作業較無關係，故欲提昇本港散雜貨碼頭裝卸效率，原則上從改善現行裝卸船作業型態著手即可。
- 3、現行三家民營甲種輪船裝卸承攬業，每年承作固定噸量之分配模式，在裝卸工具置備及現場管理員盡責上，多年來均未改善，必須予以突破；尤其近年來勞動合作社一再要求增撥噸量，造成本局處理上之極大困擾，更應儘速予以解決。
- 4、依棧埠管理規則第七十八條及八十五條規定，公私事業機構自營裝卸業務及船舶貨物裝卸承攬業所需之裝卸搬工人，應優先遴僱現有碼頭工人，並依勞動基準法訂定勞動契約，現有碼頭工人不足或無專業技術工人可供遴僱時，得自行僱用。惟本局如與碼頭工發生僱傭關係，在公營體制下，不僅在裝卸效率上難以提昇，且與目前員額精簡政策不符，將來恐怕更會造成人員處理上困難。
- 5、公營體制由於法令之層層束縛，缺乏效率，幾為世界各國之共同現象，且民營企業現攬貨手腕較為靈活、機動、有彈性，因之棧埠業務民營化，除非採噸量分配之模式（例如台中港），或開放民營者均為條件較不佳之碼頭（例如中倉公司承租經營蘇澳港十至十三號碼頭），否則在相同條件下，公民營並存，公營體制難以競爭，殆無疑義。
- 6、新修訂之國際商港棧埠管理規則，已訂有「船舶貨物裝卸承攬業」專章，本港不予開放，恐非易事。

二、貨櫃碼頭民營化方案規劃之考量前提：

- 1、由於高雄、台中兩港競爭，貨櫃船大部份往該兩港進出，本局貨櫃場以用公營經營型態，恐無法與高雄、台中兩港競爭。
- 2、淡水港外廓防波堤應儘速施工，各有關單位已取得共識，航商有意以B.O.T方式在該港投資貨櫃碼頭之家數不少，對於基隆、高雄、台中三港之貨櫃碼頭營運，將產生重分配之重大影響，未來本港貨櫃裝卸量成長預測，應採取較保守之觀點，如本局僱用大量之碼頭工人，維持目前公營之型態，將來萬一營運衰退，可能會形成沉重之包袱負擔。
- 3、港埠為稀有資源，從碼頭充份使用及全盤提昇本港貨櫃作業效率立場著眼，貨櫃碼頭宜採「公用民營」方式經營，亦即將本港貨櫃碼頭劃分為數個承租區，以出租方式，開放由「裝卸公司」經營（與承租專用不同），透過其相互競爭之機能，以提高服務品質，惟基於下列考量，擬不予採行：

- (1) 貨櫃碼頭為本港營運命脈所在，如全數開放民營，對本局營收恐有影響。
- (2) 本局員工擔任之職務，與貨櫃業務有關者眾多，如全數開放民營，民營化後，剩餘之人力如何安置、處理，實屬一大難題。
- (3) 本處自營部分貨櫃碼頭，與民營裝卸公司併存，受層層法令束縛，難以競爭。
- 4、基於前述分析，本港貨櫃碼頭營運方式，原則上以保留部分碼頭「公用自營」，部分碼頭「出租航商專用」之型態辦理，對於本局較為有利。
- 5、貨櫃場實施三班制作業，為必然之趨勢，依現有機具估計，所需之機具操作人員總數高達 272 員（詳如下表），未來隨機具不斷增添，人數恐會再次增加。

基隆港各貨櫃場實際使用機具實施三班制貨櫃專班工人配賦統計表					
	實際使用機具數		配賦專班人員		
	橋式機	後線機具	橋式機	後線機具	合計
第一貨櫃場	14 台	16 台	98 員	64 員	162 員
第二貨櫃場	5 台	5 台	35 員	20 員	55 員
第三貨櫃場	5 台	5 台	35 員	20 員	55 員
合計	24 台	26 台	168 員	104 員	272 員

- 6、除貨櫃機具操作人員外，另依本港貨櫃船作業人力配當標準，每部橋式機一工人海上尚須配賦 2－4 人，陸上尚須配賦 4－6 人，如依最低配當標準計算，則每部橋式機海陸至少須配賦一般工人 6 人，三個貨櫃場總計約需一般工人三三六人，其計算如下：

貨櫃場別	橋式機數 A	估計使用 率 B	平均作業 機數 C=AxB	每部橋式 機配賦一 般工人人 數 D	三班制 E	所需一般 工人人數 F=CxDxE
一櫃	14	60%	8	6	4	192
二櫃	5	60%	3	6	4	72
三櫃	5	60%	3	6	4	72
總計	24	60%	14	6	4	336

- 7、綜合前述 5、6 兩項分析，如貨櫃碼頭全部由本局自營，且所需僱用人員均來自碼頭工人，計需增加工人六〇八名，未來如來港貨櫃船減少，勢必形成一龐大之人力負擔，故本港貨櫃碼頭經營型態，除應考量高雄、台中、淡水三港之競爭，暨台灣地區產業已朝高科技產品發展之走向外，如何減少僱用碼頭工人，亦為必須審慎考慮之影響因素。

貨櫃場別	機具操作人員	一般工人	小計
一櫃	162	192	354
二櫃	55	72	127
三櫃	55	72	127
總計	272	336	608

三、方案研擬

甲案：棧埠處維持現有體制，惟原散雜貨裝卸船工作委由船舶貨物裝卸承攬業承作，貨櫃碼頭部份出租民營，部份自營。

<一>一般散雜貨裝卸儲轉業務

- 1、為營造良性自由競爭市場，開放穀倉、自動卸煤機、化油區及水泥區出租民間經營。
- 2、鼓勵碼頭工人、本局退離員工及有興趣之人士、業者，依棧埠管理規則之規定，成立船舶貨物裝卸承攬業。
- 3、本港現有甲種民營輪船裝卸承攬業及一家乙種輪船裝卸承攬業，亦限期依棧埠管理規則之規定，成立船舶貨物裝卸承攬業。
- 4、棧埠處維持現有體制，所有散雜貨裝卸仍由本處統一承攬，惟裝卸船工作委託船舶貨物裝卸承攬業承作，陸上裝卸搬運及進出倉作業則仍由本處自行辦理。
- 5、本處與船舶貨物裝卸承攬業之關係，依棧埠管理規則第九十二條之規定，訂立裝卸契約。
- 6、為使各船舶貨物裝卸承攬業能產生競爭關係，以提高裝卸效率，改善服務品質，航商、貨主於向本局辦理委託時，得指名特定之船舶貨物承攬業承作，本處再依其指定轉委託。
- 7、船舶貨物裝卸承攬業從事裝卸作業時，須接受本處之監督、管理，有關各項委託作業及結帳程序，均仍依目前方式辦理。
- 8、船舶貨物裝卸承攬業應依棧埠管理規則第七十八條之規定僱用碼頭工人，陸上裝卸、搬運及進出倉作業則全部機械化，由本局員工自行擔任車機駕駛工作。
- 9、視員工精簡（自然減少與鼓勵資遣，提前退休）情況，逐漸分區分階段出租開放民營，最後達成完全開放民營目標，至於如何分區分階段開放民營問題，由於未來不確定之因素甚多，且變異性甚大，應於適當時間工，再作檢討，現階段似不宜預先作具體之規劃。
- 10、本處機具除自用外，如有多餘者，以出租或讓售方式處理。

<二>其他特殊作業

- 1、駛上駛下作業方式（包含汽車船），由本處員工自行承作。
- 2、以油罐車船邊提貨之裝拆管工作，委託船舶貨物裝卸承攬業承作。
- 3、以輸送帶或卡車直駛入艙內等機械化之作業方式，依個案以協議方式辦

理。

<三> 貨櫃碼頭裝卸儲轉業務

- 1、第一貨櫃場船席長度為 2036.45 公尺，橋式機 15 台（88 年度增加一台）：
E8 碼頭 86 年度改建為貨櫃碼頭，完工後第二貨櫃場船席總長度增為 860 公尺，橋式機 7 台；W14、W15 碼頭合作投資興建為貨櫃碼頭，第三貨櫃場船席總長度亦增為 899.6 公尺，橋式機 8 台；該等規模均超出任何一家航商需求；為充份運用本處員工人力及吸引航商（提高本港船席使用率），第一、二、三貨櫃場均部份出租航商專用，部份自營，詳如下表。

場別	碼頭別	長度	寬度	深度	橋式機	碼頭經營者
第一貨櫃場	W19	324.23	120.0	-13.50	6	出租航商專用
	W20	325.62	120.0	-10.50		
	W21	236.6	120.0	-10.00	9	自營
	W22	190.00	120.0	-11.00		
	W23	210.00	120.0	-11.00		
	W24	240.00	120.0	-13.00		
	W25	300.00	120.0	-13.00		
	W26	210.00	120.0	-11.00		
第二貨櫃場	E8	240.00	27.0	-12.00	3	自營
	E9	220.00	76.0	-12.00		
	E10	200.00	76.0	-12.00	4	出租航商專用
	E11	200.00	76.0	-12.00		
第三貨櫃場	W14	172.40	14.8	-12.00	4	出租航商專用
	W15	148.30	14.8	-12.00		
	W16	156.50	34.0	-12.00		
	W17	207.00	34.0	-12.00	4	自營
	W18	215.40	34.0			

- 2、橋式機操作手技術熟練與否攸關貨櫃作業效率高低，而熟練度端賴長期間經驗累積，實非一朝一夕可以培養完成，故每一台橋式機操作手四名由本處員工轉任，三名由現有碼頭工人中遴選僱用。
- 3、貨櫃場後線機具操作均由本處員工轉任，貨櫃鎖栓撿拾置放、貨櫃直卸卡車協助裝車等勞務性工作委由船舶貨物裝卸承攬業承作。
- 4、機具維修保養採外包制，部分現有機務人員，轉任裝卸機具操作。
- 5、部份碼頭出租專用後，得精簡之人員調整至自營之碼頭，實施三班制作業。
- 6、自營碼頭橋式機 16 台，其操作手由本處員工轉任者 64 人（另遴僱碼頭工人 48 人），後線機具 26 台，操作手需 104 人，合計共需 168 人，擬

鼓勵機務人員（98人）、谷倉（45人）自動卸煤場（29人）及有意願之業務人員轉任。

乙案：棧埠處維持現有體制，採漸進式分區分階段出租民營，其要點如下：

- 1、本港現有三家甲種民營輪船裝卸承攬業及一家乙種輪船裝卸承攬業，限期依棧埠管理規則之規定，成立船舶貨物裝卸承攬業。
- 2、視員工精簡（自然減少與鼓勵資遣、提前退休）情況，分區分階段逐漸將部分碼頭開放民營，從利潤低之碼頭區先行開放，承租者以適當經濟規模，從事前後線各項裝卸、搬運及倉儲之一貫整體服務，以減少介面，簡化流程，提高作業效率，降低營運成本。
- 3、本處保留現有體制，繼續經營管理未開放之業務，惟依開放民營進度，逐漸縮小規模，最後達成完全開放民營目標。
- 4、仍由本處自營之碼頭，其前線海上裝卸業務及陸上裝卸業務由本處承作，勞務性工作委由船舶貨物裝卸承攬業承作。
- 5、本處機具除自用外，如有多餘者，以出租或讓售方式處理。

丙案：棧埠處縮小編制，裝卸業務開放自由競爭本處僅經營散雜貨碼頭後線倉儲業務。

- 1、棧埠業務市場開放，由民營業者依據船舶貨物裝卸承攬業之設立標準，申請籌組裝卸公司經營，惟倉儲及露置場業務則仍由本處經營；貨櫃碼頭出租民營。
- 2、各裝卸公司以自由競爭方式，承攬各碼頭之裝卸、搬運業務。
- 3、本處人員出缺不補，逐漸縮小經營規模，最後達成完全開放民營目標。
- 4、進出倉作業所需機具操作，由本局員工以訓練第二專長方式擔任，不僱用碼頭工人，至於各裝卸公司則依棧埠管理規則第七十八條規定僱用。
- 5、現有機具除一部分經營倉棧業務所需之車機留用外，已達壽年不堪使用者予以報廢，多餘之機具則讓售或出租。

丁案：棧埠處改組為公營公司

- 1、成立公營棧埠管理公司，除鼓勵提早退休、調至局本部與其他機關者外，本處其餘人員全部移轉至棧埠裝卸公司。
- 2、現有棧埠處所有業務，全部移轉棧埠裝卸公司承接，並對其管理、人事、預算、決算及審計特別立法，授予公營棧埠公司各項經營自主權，以擺脫行政體制之束縛。
- 3、現有棧埠設施及機具參照中華電信公司模式作價及計價，移轉至棧埠公司。
- 4、現有各家民營輪船裝卸承攬業，依新修訂棧埠管理規則規定辦理，並廢除固定運量分配模式，使各裝卸公司公平競爭。
- 5、重估資產價值，設定股份，成立股份有限公司方式，員工有優先認股權；並將公營棧埠公司之股票上市，逐漸釋出股份，最後完成民營化。

戊案：棧埠處業務全部開放民營

- 1、將現有營運碼頭全部裝卸與倉儲經營權均開放民營，由民營業者標租。
- 2、現有倉棧設施及機具轉售予民營公司。

(三) 方案評估：

方案別	優點	缺點
甲案 棧埠處維持現有體制，散雜貨裝卸船工作委由船舶貨物裝卸承攬業承作，貨櫃碼頭部份出租民營部份自營	1. 棧埠處維持現有體制，可減小港務局內部員工對民營化之排斥。 2. 碼頭前線裝卸作業由多家民營業者經營，可營造自由競爭環境，提昇服務品質，增加本港競爭力。 3. 陸上裝卸搬運由本局承作，可增加本局營收。 4. 各倉庫維持現有體制員工升遷管道不受影響。 5. 海上裝卸市場完全開放，管理單位無關說壓力。	1. 裝卸作業仍由本處統一承攬，再委由貨物裝卸承攬業承作，無法減少介面。 - 棧埠處維持現有體制，仍受人事、會計、預算程序束縛。
乙案 棧埠處維持現有體制採漸進式分區分階段出租民營	1. 所需處理之財產甚少，可減低第一階段民營化業務量，縮短民營化準備工作時程。 2. 因採分階段實施，員工得以漸進消化處理，可減少港務局內部員工對民營化之排斥。 3. 可累積經驗，供後續民營化參考，若有缺失，影響層面較小。 4. 裝卸倉儲一貫作業，可減少介面，提高裝卸效率。	1. 採階段實施，究應由何區先行開放，又經營策略、方式如合配合，應先予以確定、克服。 2. 全面開放民營時間冗長，部分較不賺錢碼頭區恐無人願意經營，屆時將為港務局帶來管理上的困擾。 3. 保留部分公營，還是無法脫離現有政府行政法令之束縛，其經營手法與經營效率，是無法與民營公司競爭。 4. 棧埠處規模逐漸縮小，員工升遷不易。 5. 公營無法與民營競爭，影響本局獲利能力。
丙案 棧埠處縮小編制，裝卸業務開放自由競爭，本	1. 棧埠處變動小，亦不改制公司組織，可減小港務局內部對民營化之排斥。 2. 碼頭倉棧主要功能係暫時儲轉進出口貨物，因此碼頭倉	1. 現有倉棧業務已逐漸萎縮，將獲利最高之裝卸開放民營，未來將使港務局造成嚴重虧損。 2. 裝卸與倉儲不同時段開放，未來欲將倉儲業務個別開放時，部分

處僅經營散雜貨碼頭後線倉儲業務	棧經營並非僅以營利為目的，如維持公營型態，可發揮港埠儲轉功能。 3. 提高裝卸船效率。	倉棧設施恐無人願意經營，屆時將為本港帶來管理上困擾。 3.造成裝卸管理員閒置。
丁案 棧埠處改組為公營公司 棧埠處業務全部開放民營	1. 透過特別立法，將現行人事、會計、採購、預算制度鬆綁，有助於企業化經營。 2. 本案體制下，港務局行政與營運得以分立。 3. 民間資金參與，政府和民間之預算與資金籌措困難度相對減低，經營風險透過共同分攤而相對降低；若政府持有公司 50%以上股份，則公司經營與政府政策相互配合，不致忽略社會利益。 4. 員工可優先獲得配股。	1.公司經營型態將會隨著官股所佔比例之增加而使民股應有效果與作用愈難以發揮;同時亦與民營化潮流相抵觸。 2.若公司之公民合作組織未能妥善調和、規劃與運作，一旦組織結構不當，或是缺乏經營策略，終將使改革功敗垂成。 3.現行人事、會計、採購、預算制度等透過特別立法鬆綁恐非易事。 4.公營體制下不易提高裝卸作業效率及服務品質。 5.完成民營化後恐將被民營公司壟斷。
戊案 棧埠處業務全部開放民營	1.業者可於其承租範圍充分利用其空間，創造最大之使用效益外，並可提升裝卸效率品質。 2.因均開放民營，無官方之行政色彩，可依企業化手段，彈性運用經營策略。	1.承租人必須承租相當的區域，否則無法發揮規模經濟效果。 2.所有裝卸與倉棧業務均交予民營，屆時將因營運成本與利潤而要求調高收費。 3.員工面臨資遣。

柒、建議事項

- 一、本港棧埠業務民營化方案，經於本（86）年元月三十一日邀集本處各單位主管研討後，已有共識，初步將建議以甲案為版本，惟為確實瞭解員工意見，並使棧埠處全體同仁能深入體察民營化政策，公凝聚危機意識，同時消除對民營化之疑懼與排斥，本處將進一步至各現場單位舉行說明會，辦理問卷調查，然後根據問卷調查及員工意見反映結果，再修正，補充本方案。

前揭所稱甲案，茲再簡要摘述如下：

- 1、棧埠處仍維持現有體制，所有對外委託作業，船席指泊、簽證計費等流程均無需改變。
- 2、谷倉、自動卸煤系統、化油區及水泥區均出租民營，其餘散雜貨碼頭

則仍由本局自營，惟裝卸船工作委由船舶貨物裝卸承攬業承作，陸上裝卸搬運及進出倉均以機械化作業，由本處員工擔任堆高機駕駛工作。

- 3、三個貨櫃場之貨櫃碼頭均部份自營，部份出租專用，自營碼頭之橋式機維修作業全部外包，其橋式機操作手則部份由本處員工轉任，部份由現有操作手擇優僱用，至於跨載機、堆積機、門式機等則全部由本局員工轉任。
- 4、以上經營方式均為過渡性之權宜措施，將來隨員工之逐漸退離及北部新港之闢建，應適時再予檢討修正，最終仍以完成全港民營化為致力之目標。

二、依國際商港棧埠管理規則第七十八條規定：「公私事業機構自營裝卸業務者，應依第四章之規定申請船舶貨物裝卸承攬業許可證。其所需裝卸搬運工人，應優先遴僱現有碼頭工人，並依勞動基準法訂定勞動契約；現有碼頭工人不足或無專業技術工人可供遴僱時，得自行僱用…」準此規定，上最兩項疑義似應予澄清或報請上級機關釋示，必要時，並應建議予以修訂：

- 1、經查該規則第四章第八十七條第一項規定：「…經核准籌設之船舶貨物裝卸承攬業應於籌設期間依商港管理機關核准之營業計畫及籌設期限完成籌設，報請商港管理機關核准發給船舶貨物裝卸承攬業許可證並依法辦妥公司或商業登記，始得營業。」由於上述條款僅規定船舶貨物裝卸承攬業應依法辦妥公司「或」商業登記，並未限定必須是公司組織型態，本局目前已領有營利事業登記證，似僅須由本處再申領船舶貨物裝卸承攬業許可證即合於規定。
- 2、為充份運用本局現有人力，並力求儘量減少僱用碼頭工人，以免形成人事包袱，將來碼頭工人改制後，所有堆高機、跨載機、堆積機、門式機操作，均將由本局員工擔任，橋式機操作手除部份從現有碼頭工人中擇優僱用外，亦有部份擬由本局員工擔任此與該規則第七十八條應優先遴僱現有碼頭工人之規定，是否抵觸？應早日予以釐清。
- 3、一般雜貨碼頭第一階段之民營化方式，係將船上裝卸委由船舶貨物裝卸承攬業（航商貨主得指名特定之承攬業）承作，惟仍由本局總承攬，船席並由本局指泊，因之船舶貨物裝卸承攬業將無固定之作業區。為免各承攬業須將機具運進運出，並減輕各承攬業之資金負擔，建議所有裝卸機具原則上仍全部由本局置備，各船舶裝卸承攬業僅係提供「勞務」，亦即為「勞務公司」。
- 4、如由本局員工擔任各類機具之駕駛工作，並不違反棧埠管理規則第七十八條規定，或可將該規定予以修訂，則下列兩項工作似應早日積極著手準備：
 - (1) 訂定較優厚之獎工制度，以激勵本局員工轉任各類機具之操作工

作，並可藉獎工制之實施，提高裝卸效率。

(2) 員工第二專長訓練應即擬訂計畫，有系統的予以實施，俾碼頭工人一改制完成，本局員工立即可順利承接各類機具之操作工作。

5、在港埠費率上，建議應作下列兩項修正：

(1) 對於單位包裝及各類墊板化、自動化作業之貨物，應訂定優惠費率，反之對於須以人力搬運之貨物，則訂定較高之費率，以配合實施機械化作業。

(2) 為提高貨櫃裝卸效率，建議研擬統包費率，俾能誘導貨櫃提早進場，並將目前貨櫃裝卸船由船上直卸拖車之作業方式，改為先卸碼頭，再以跨載機裝車或搬運至後線場地堆放之作業方式。

6、淡水港第二期如決定繼續施工，不少航商表示有意前往該港，以 B.O.T 方式投資興建貨櫃碼頭，對於基隆港恐會產生重大之衝擊，為使航商能根留基隆，使港市持續繁榮成長，並引進民間資金參與港埠建設，建議西十四、十五號碼頭改建為貨櫃碼頭計劃，以 B.O.T 或合作投資方式辦理。

捌、結語

- 一、本處所擬棧埠處民營化方案已提送業務組，由專案小組於本（86）年一月二十日開會研討，本簡報僅係為應本局各單位參加各有關民營化事宜會議，或研訂相關政策、法令時，對於本港民營化方案先有一共同之思考方向，並凝聚共識，使本港棧埠民營化能在各方皆贏之情況下，相互配合，順利逐步推動，未來各項民營化細節，本局民營化專案小組將會不斷再作深入之探討，並由港灣技術研究所作進一步之規劃，本處自當全力配合。
- 二、本處所建議採行之甲案，係在假設碼頭工人能一次解決，本處能按實際需求量僱用碼頭工人及勞動性工作能委由船舶貨物裝卸承攬業（承攬業所需碼頭工人應依國際商港棧埠管理規則第七十八條規定僱用碼頭工人）承作之前提下，所作之規劃，如將來與碼頭工會協商時最後達成之協議為：現有碼頭工人有一定之成數，各棧埠設施經營者及船舶貨物裝卸承攬業須完全予以承接作用，則所建議之方案，即須配合再予檢討修正。

（資料來源：基隆港務局埠埠管理處 1997 年 3 月 4 日）

附錄5.2 基隆港棧埠業務開放民營員工問卷調查表暨問卷調查統計結果

壹、背景說明：

碼頭裝卸作業良窳，直接影響裝卸效率，亦間接影響對外競爭力。我國各港長期以來碼頭工人定位不明確，缺乏僱傭關係，而裝卸承攬業亦未發揮管理之功能，產生管理上困難與窘境。其次港務局以行政體系兼營運角色，球員兼裁判，並受諸多人事、預算法規限制，難以發揮企業經營管理功能，再加以既有法規不合時宜，已不符實際需求，使港埠發展面臨瓶頸，為配合亞太海運中心發展及突破目前管理困境，港埠民營化為國家既定政策及發展指針，亦惟有實施港埠民營化，才能化危機為轉機。

本處為因應民營化，成立民營化專案小組，就棧埠處民營化方案進行規劃，經數月努力，研擬五個方向：

- (一) 甲案：以漸進式開放民營，第一階段先將部分專業碼頭出租開放民營，第二階段適時再檢討。

第一階段：

- 1、散雜貨碼頭部分：穀倉、卸煤碼頭、水泥區、化油區等專業碼頭優先出租開放民營，其餘碼頭仍由本處自營，*惟船上裝卸業務委由船舶貨物裝卸承攬業承作。*
- 2、貨櫃碼頭部分：三個貨櫃場各有部分碼頭出租航商專用，部份碼頭自營。

第二階段：

依員工退休離職情況，及已開放民營後經營情況，適時再檢討開放民營方式，以避免公民營競爭為原則，逐漸縮小棧埠處規模，最後完成全港民營化。

- (二) 乙案：除部份貨櫃碼頭出租航商專用外，其餘散雜貨碼頭及未出租航商專用之貨櫃碼頭，採漸進方式從獲利率低之碼頭開始，分區分階段開放民營，*公民營相互競爭*，並隨本處員工之退休離職，逐漸縮小棧埠處規模，最後完成全港民營化。

甲乙兩案最大不同點在於乙案會造成公民營競爭，而甲案則不會造成公民營競爭。

- (一) 丙案：貨櫃碼頭全部出租，散雜貨碼頭之裝卸業務亦全部開放民營，本處僅經營散雜貨碼頭後線倉儲業務，棧埠處縮小規模，最後隨員工之逐漸退休離職，完成全港民營化。
- (二) 丁案：棧埠處改組公營公司型態，逐漸釋股，於五年期間完成民營化。
- (三) 戊案：棧埠業務全部開放民營，現有員工責由民營公司概括承受，在五年期間不得隨意減薪及裁退。

方案評估

方案別	優點	缺點
甲案 以漸進式開放民營，第一階段先將部分專業碼頭出租開放民營，第二階段適時再檢討	1. 棧埠處維持現有體制，可減小港務局內部員工對民營化之排斥。 2. 碼頭前線裝卸作業由多家民營業者經營，可營造自由競爭環境，提昇服務品質，增加本港競爭力。 3. 陸上裝卸搬運由本局承作，可增加本局營收。 4. 各倉庫維持現有體制員工升遷管道不受影響。 5. 海上裝卸市場完全開放管理單位無關說壓力。	1. 裝卸作業仍由本處統一承攬，再委由貨物裝卸承攬業承作，無法減少介面。 2. 棧埠處維持現有體制，仍受人事、會計、預算程序束縛。
乙案 除部份貨櫃碼頭出租航商專用外，其餘散雜貨碼頭及未出租航商專用之貨櫃碼頭，採漸進方式從獲利率低之碼頭開始，分區分階段開放民營	1. 所需處理之財產甚少，可減低第一階段民營化業務量，縮短民營化準備工作時程。 2. 因採分階段實施，員工得以漸進消化處理，可減少港務局內部員工對民營化之排斥。 3. 可累積經驗，供後續民營化參考，若有缺失，影響層面較小。 4. 裝卸倉儲一貫作業，可減少介面，提高裝卸效率。	1. 採階段實施，究應由何區先行開放，又經營策略、方式如合配合，應先予以確定、克服。 2. 全面開放民營時間冗長，部分較不賺錢碼頭區恐無人願意經營，屆時將為港務局帶來管理上的困擾。 3. 保留部分公營，還是無法脫離現有政府行政法令之束縛，其經營手法與經營效率，是無法與民營公司競爭。 4. 公營無法與民營競爭，影響本局獲利能力。
丙案 貨櫃碼頭全部出租，散雜貨碼頭之裝卸業務亦全部開放民營，本處僅經營散雜貨	1. 棧埠處變動小，亦不改制公司組織，可減小港務局內部對民營化之排斥。 2. 碼頭倉棧主要功能係暫時儲轉進出口貨物，因此碼頭倉棧經營並非僅以營利為目	1. 現有倉棧業務已逐漸萎縮，將獲利最高之裝卸開放民營，未來將使港務局造成嚴重虧損。 2. 裝卸與倉儲不同時段開放，未來欲將倉儲業務個別開放

碼頭後線倉儲業務	的，如維持公營型態，可發揮港埠儲轉功能。 3.提高裝卸船效率。	時，部分倉棧設施恐無人願意經營，屆時將為本港帶來管理上困擾。 3.造成裝卸管理員閒置。
丁案 棧埠處改組公營公司型態，逐漸釋股，於五年期間完成民營化	1.透過特別立法，將現行人事、會計、採購、預算制度鬆綁，有助於企業化經營。 2.本案體制下，港務局行政與營運得以分立。 3.民間資金參與，政府和民間之預算與資金籌措困難度相對減低，經營風險透過共同分攤而相對降低；若政府持有公司50%以上股份，則公司經營與政府政策相互配合，不致忽略社會利益。 4.員工可優先獲得配股。	1.公司經營型態將會隨著官股所佔比例之增加而使民股應有效果與作用愈難以發揮；同時亦與民營化潮流相抵觸。 2.若公司之公民合作組織未能妥善調和、規劃與運作，一旦組織結構不當，或是缺乏經營策略，終將使改革功敗垂成。 3.現行人事、會計、採購、預算制度等透過特別立法鬆綁恐非易事。 4.公營體制下不易提高裝卸作業效率及服務品質。 5.完成民營化後恐將被民營公司壟斷。
戊案 棧埠業務全部開放民營	1.業者可於其承租範圍充分利用其空間，創造最大之使用效益外，並可提升裝卸效率品質。 2.因棧埠業務全部開放民營，無官方之行政色彩，可依企業化手段，彈性運用經營策略。	1.承租人必須承租相當的區域，否則無法發揮規模經濟效果。 2.所有裝卸與倉棧業務均交予民營，屆時將因營運成本與利潤而要求調高收費。 3.員工面臨資遣。

貳、問卷調查結果

一、方案贊同程度

單位：人

贊成程度 民營化方式	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成
甲 案	156	346	40	27	33
乙 案	4	114	208	106	88
丙 案	1	14	92	274	137
丁 案	10	38	75	127	271
戊 案	11	25	59	93	333

贊成程度 民營化方式	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成
甲 案		√			
乙 案			√		
丙 案				√	
丁 案					√
戊 案					√

二、各方案排序:

(一)甲案

(二)乙案

(三)丙案

(四)丁案

(五)戊案

(資料來源:基隆港務局棧埠管理處)

附錄 5.3 基隆港務股份有限公司條例草案

- 第一條 交通部依商港法第十一條規定，設基隆港務股份有限公司（以下簡稱本公司），其設置管理依本條例之規定；本條例未規定者，依其他法律之規定。
- 第二條 本公司以經營基隆港港務相關事業為目的，並得視業務之需要投資或經營其他國內、外港務相關之業務，及其他經交通部核准之業務。
- 第三條 本公司本企業化經營，以公平合理之費率，提供普遍、持續及穩定之高品質服務，提高航港相關作業效率，協助並促進國家經貿發展，增益全體國民福祉。
- 本公司業務之經營，得按一般商業慣例，支付代理或相關行業提供各項商業服務之佣金。
- 第四條 本公司設於基隆市，並得於國內、外適當地點設分支機構。
- 第五條 本公司設置董事十五人，組織董事會，其中應有四分之一的學者專家代表及四分之一的業務相關事業經營者代表；另置監察人三人至五人。
- 本公司公股股東得由交通部指派自然人為代表，代表有數人時，得分別當選為董事、監察人。
- 第六條 本公司下列事項應報請交通部核定：
- 一、公司章程、董事會組織規程。
 - 二、資本額之調整及股票之發行。
- 第七條 本公司基於業務競爭之需要，下列事項由董事會決定：
- 一、本公司組織規程。
 - 二、年度營業方針。
 - 三、國內、外分支機構之設立、變更或撤銷。
 - 四、副總經理之任免。
 - 五、本公司人事規章。
 - 六、本公司各項機具、設備等之管理規章。
- 第八條 下列事項由監察人執行之：
- 一、調查公司業務及財務狀況。
 - 二、查核公司帳冊及文件。
- 第九條 本公司財物之購置及定製由審計機關事後審計。
- 第十條 本條例施行前之台灣省交通處基隆港務局及其所屬機構現職人員，除具有公務員任用資格者，得依個人意願依法退、離職，或報請交通部依業務需要及工作專長核定其轉任航政局、分局，或輔導由其他行政機關接受轉任者外，均轉調本公司，不得因基隆港務局之改制而強行予以資遣或裁員。
- 轉調本公司人員，其服務年資、薪資、退休、資遣、撫卹、其他福利及勞動條件等，應予維持。
- 第十一條 本公司董事長、監察人及代表公股之董事，具公務員身分；總經理及

其餘董事，得不具公務員身分。

第十二條 本公司副總經理以下之從業人員，除第十二條及第十三條規定外，依本公司人事規章辦理，不適用公務員有關法令之規定。

第十三條 本條例施行前之台灣省交通處基隆港務局及其所屬機構現職人員轉調本公司者，其已具交通事業人員任用條例所定資位人員，仍適用交通事業人員任用條例，其薪給、福利、考成、退休、資遣及撫卹等事項，依交通部所屬交通事業人員有關規定；其未具交通事業人員任用條例所定資位人員，除聘、雇人員外，仍適用原有關法令之規定，繼續任原職至離職或退為止。

前項人員在本條例施行日起五年內，得選擇改依前條第二項不適用公務員有關法令之規定，並不得再變更。

本條例施行前依聘用人員聘用條例聘用之人員，由本公司視業務需要於聘期屆滿前或屆滿時，改依前條第二項不適用公務員有關法令之規定。

第十四條 依前條第二項及第三項改為不適用公務員有關法令之人員，因改投勞工保險致損失公務人員保險原有權益時，準用公務人員保險法第十六條規定之養老給付計算標準發給補償金；投保未滿五年者，依其投保年資每滿一年發給一個月養老給付之補償金。但依法再參加公務人員保險領取養老給付時，應將補償金繳回本公司。

第十五條 本公司以籌募資金之目的而發行新股時，應報請交通部核定保留發行新股總額百分之十以內之股份，由本公司員工優惠優先承購；其承購辦法由交通部定之。

第十六條 本公司出售公股時比照公營事業移轉民營條例及其相關規定之認購額度，由本公司員工優惠優先認購。

本公司於成立時按本公司資本額依職工福利金條例及其有關規定，提撥本公司員工福利基金。

第十七條 本條例施行日期，由行政院以命令定之。

第六章 基隆港務局企業化或民營化方案之評選

6.1 基隆港港埠業務企業化或民營化之商榷

本研究雖然依照委託單位之需要，以基隆港務局的港埠業務之企業化或民營化為研究主題，但經上面的研究結果，本研究發覺該兩方案並非完全是相互排斥的替選方案，而是可以分階段相輔相成的。最主要的理由是在台灣地區的國際商港中，可以說只有基隆港的民營化程度最低。在這種情況之下，基隆港的民營化步調似乎是應該加速，但民營化的過程本質上因未涉及公營事業員工之權益問題，因此也都是漸進而不是斷然的。再加上基隆港的港埠環境與設施並非都能立即吸引民營意願，因此在縱使標定民營也不一定能夠順利如期民營化的情況下，基隆港維持公營體制的時期必然還有一段時候。所以，本研究乃為基隆港務局規劃一套先在公營體制下企業化，然後再予民營化的方案。也就是先求公營企業化，再追求民營企業化。

從前兩章有關基隆港港埠業務公營企業化與民營化方案之篩選與評估結果，可以得知港務局不但有必要採行開源節流的有效措施，而且也面臨組織變革的衝擊。茲綜合歸納幾項可以考慮的策略如下：

- 一、在開源的方面，廢除貨櫃碼頭優先靠泊辦法，改與貨櫃航商簽訂長期碼頭服務契約。
- 二、在棧埠裝卸作業的方面，配合交通部推動碼頭工人僱用制度合理化的政策，開放成立民營裝卸承攬業，並由其在優先遴僱現有碼頭工人的規定下，自行依「勞基法」僱用碼頭工人。
- 三、在組織變革方面，依照「政商分離」的原則，將港務局的管理與經營的組織切割為下列兩部份：
 - (一)在航政與港埠管理方面，準備於交通部航政局成立，並於凍省前在基隆港設置航政分局時，交出航政與港埠管理職權。
 - (二)在港埠經營方面，配合凍省及航政局的成立，由企業經營體的組織負責港埠經營，以確保企業經營的效率。
- 四、在港埠企業經營體方面，在下列兩個方案中擇一而行：
 - (一)港務局結束營業，改由民間企業負責經營；即採取「自由民營化的方案」，開放港勤與棧埠業務供民間企業經營。
 - (二)將港務局的港埠經營部門改組為公營公司，然後再適時藉官股釋出移轉民營，即採取「民營公司化的方案」。
- 五、在節流的方面，擬訂有效的人事精簡措施。由於基隆港務局的人事負荷過重，所以不論是採取上述自由民營化，或是民營公司化的方案，本項措施都是基隆港務局或公司化以後的事業經營體為提升營運績效所不可或缺的。然而，此一措施必將不可避免地對於現有港務局的從業人員產生衝擊，從而必須妥訂鼓勵提早退休的辦法才能遂行人事精簡的策略。由於截至目前為止，尚未見政府方面有此一規劃，卻是台

灣地區各港務局的產業工會已經聯合協商出一套版本，以便因應即將到來的民營化衝擊。這套版本將留待下一章探討。

6.2 蘇澳港港埠業務企業化或民營化之商榷

由於蘇澳港是由基隆港務局的蘇澳分局負責管理與經營，故其港埠企業化或民營化的方案須視基隆港的方案決定後再配合之。因此，依照兩港的從屬關係來看，上一節所列出來供基隆港決選的方案也可適用於蘇澳港。只有第一項有關貨櫃船的碼頭服務契約，因為其並無貨櫃碼頭的業務而不需考慮。另外，蘇澳港因為是屬於分局，因此其組織也比較精簡，在人事精簡方面所需解決的包袱可能沒有基隆港那麼大。

6.3 基隆港務局港埠業務企業化或民營化之抉擇

除了上一章的評估之外，為了充份考量港務局的從業人員對於本研究所選提的民營化方案之看法，經過上述篩選的結果，最後決定簡化成「自由民營化」與「民營公司化」兩個方案，透過問卷供港務局的全體從業人員來決選。對於現有港務局的從業人員而言，在前一個方案等於是港務局限期逐步結束營業而撤退；而在後一方案則是以其為未來的經營主體，只是其服務的單位先公營公司化，再限期移轉民營。由於兩個方案對於員工的衝擊有如此大的差異，所以有必要在決選時充分參考員工意願。

如果要雙管齊下，將該兩案同時付諸實施雖非不可能，但本研究考慮到的是兩方案的競合問題。以基隆港有限的港埠服務市場而言，如果一方面採「自由民營化」的方案將港埠業務開放民營，另一方面再把港務局公司化，則該公司化以後的公司背負著傳統包袱將難以在競爭的環境下生存，從而後一方案也就會比較不可行。因此，在問卷中便將此兩方案設計成二選一的方案，交由員工來抉擇。

在問卷中，除了前述兩替選方案之抉擇外，本研究也另外設計了兩個與港務局的「民營公司化方案」相關的執行課題，包括有公務員資格者願留航政分局，或留在國營港務公司的選擇，以及公司化以後宜移轉民營的限期。至於「自由民營化方案」，因不但本研究在實地訪談中已充份與港務局的員工有了雙向的溝通，而且港務局內部也自擬了詳細的方案，使得員工大多有了充份的瞭解，故不再追問。茲將本項調查所設計的四個課題列舉如下：

- 一、在同樣的限期完成民營化的前提下，受訪者比較偏好「自由民營化」或是「民營公司化」方案？
- 二、港務局的組織依「政商分離」的原則切割後，受訪者有沒有留在航政分局之公務員任用資格？
- 三、有公務員任用資格者願意留在港務局(歸航政局)為行政人員，或是到港務公司任職？
- 四、港務局公司化後何時移轉民營為宜？

經根據上述規劃設計問卷，對於基隆港務局及蘇澳分局的全體從業人員進

行普查。爲了完成這項普查的工作，本研究先設計問卷初稿，於 1997 年 10 月間分別在基隆港務局局本部、棧埠處、蘇澳分局、船舶所及修造廠共舉辦 5 場說明會，會後隨即修正問卷內容才定稿(詳如附錄 6.1)。

問卷調查的進行著重確實與保密。爲充分表達全體從業人員的心聲，本項調查決定採記名方式進行。此一方式雖有員工質問，但也同時獲得參加說明會的員工主張記名，以表積極參予之回響，因此決定採用。但爲避免因記名調查所可能產生的回應誤差，本研究除了保證本項調查結果僅爲本研究統計分析用途之外，也保證填答者及其填答內容的私密性。因此，問卷的發放雖係由基隆港務局業務組管理課負責經由行政程序發予個人填答，並由填答者密封後統一回收，再轉交本研究人員拆封，經拆封整理統計後的問卷也再經密封保管處理之。

調查問卷經依基隆港務局人事室所提供的名冊，由業務組管理課轉發港務局(含蘇澳港分局)的全體員工共 2,209 位，最後回收有效問卷共 1,896 份，回收率近 86%，詳如表 6.1 所示。在表中所歸併的九大單位中，回收率最高的是航政組達 100%，次爲船舶所 98.2%，再次爲淡水辦事處 95.3%，另港工處及擴建處的回收率也都各超過 92%以上。回收率相對比較低的船舶修造廠也高達 77.3%，略低於棧埠處的 78.4%。在稍高一點的是局本部及其他未明列在表中的其他單位，共達 80%。另外，蘇澳港分局也有 81.6%的回收率。綜觀此次問卷回收的情形，可以說非常受到的港務局員工的重視，而且其合作填答的程度也是相當的高。這使得本研究的分析結果得以充份地表達港務局絕大部份同仁的心聲與看法。

表 6.1 基隆港務局從業人員問卷調查表回收及各課題填答情況統計表

單位	發出份數	回收份數	回收率(%)	課題一		課題二		課題三		課題四	
				填答數	有效回收率(%)	填答數	有效回收率(%)	填答數	有效回收率(%)	填答數	有效回收率(%)
局本部及其他單位	605	520	80.0	469	77.5	482	79.7	455	75.2	459	75.9
航政組	37	37	100.0	26	70.3	32	86.5	24	64.9	24	64.9
棧埠處	735	576	78.4	511	69.5	506	68.8	483	65.7	494	67.2
船舶管理所	392	385	98.2	365	93.1	350	89.3	353	90.1	346	88.3
港埠工程處	86	81	94.2	45	82.3	70	81.4	46	53.5	45	52.3
擴建工程處	53	49	92.5	48	90.6	49	92.5	49	92.5	48	90.6
船舶修造廠	97	75	77.3	74	76.3	74	76.3	68	70.1	74	76.3
蘇澳港分局	158	129	81.6	118	74.7	117	74.1	105	66.5	118	74.7
淡水辦事處	46	44	95.7	43	93.5	43	93.5	43	93.5	42	91.3
合計	2,209	1,896	85.8	1,699	76.9	1,723	78.0	1,626	73.6	1,650	74.7

就全體接受調查者對於各個課題所填答的統計結果而言，從表 6.2 可以分

析如下:

- 一、在民營化的方案方面，有效填答 1,699 名員工中，有八成是選擇「民營公司化方案」，另選擇「自由民營化方案」及表示沒有定見者各約佔一成。此一對本研究而言最關鍵性的民營公司化傾向的比例，在 95% 的信賴區間統計檢定結果，只有 4.7% 的上下誤差。從此一調查結果可知大部份的港務局員工比較傾向於先國營公司化再移轉民營的方案。
- 二、在公司化以後，移轉民營之期限的選擇上，1,650 名員工的填答統計結果顯示，以選擇公司化後五年移轉民營者佔約 38% 為最多，次為選擇「視公司營運情況再定」者，佔三成。如果將所有認為宜在公司化後五年之內移轉民營者加以累計，則其共佔 54.1%。另認為宜在公司化六年以後才移轉民營者則僅有 15.4%，其中(表 6.3)有近一半的人選擇公司化 11 年以後，即民國 98 年底移轉民營者。這頗為符合上一章所述，在港務局內部自行草擬的「自由民營化方案」要排定到民國 97 年才完成民營化的打算。

表 6.2 基隆港務局從業人員對企業化或民營化意見調查結果統計表

請教課題	選項	人數(人)	百分比(%)
一、假定完成民營化的期限都一樣，請問台端比較傾向於下列那一個方案？	自由民營化方案	162	9.5
	民營公司化方案	1,369	80.6
	沒有定見	168	9.9
	合計	1,699	100.00
二、請問台端是否具有在航政局任公務員的資格？	是	1,122	65.1
	否	601	34.9
	合計	1,723	100.00
三、請問台端比較喜歡留在航政分局，或是公司化以後的國營「基隆港務股份有限公司」？	留在航政分局	404	24.8
	留在公司化以後的國營「基隆港務股份有限公司」	1,222	75.2
	合計	1,626	100.00
四、假定國營「基隆港務股份有限公司」經過一年的籌設，能夠趕在後年(民國 88 年)初成立，請問台端認為該國營公司最晚宜限期在何年移轉民營？	公司化後一年(民國 88 年底)	92	5.6
	公司化後二年(民國 89 年底)	28	1.7
	公司化後三年(民國 90 年底)	91	5.5
	公司化後四年(民國 91 年底)	56	3.4
	公司化後五年(民國 92 年底)	625	37.9
	公司化後六年(民國 93 年底)及以後*	254	15.4
	視公司營運情況再定	504	30.5
	合計	1,650	100.00

*詳表 6.3。

三、在填答的 1,723 名港務局員工中，具有可以留在航政局的公務員資格共 1,122 人，約佔六五成。

四、就留在航政分局或港務公司的選擇上，1,626 名填答的員工中，願意留在國營港務公司者有 1,222 名，約七五成；僅有 404 位(佔 21%)願到航政分局。因為如前所述，航政分局的規劃員額編制頂多 45 名，因此將會產生想要到航政分局者多而無法皆如願的情形。

表 6.3 基隆港務局從業人員認為港務局宜在公司化後六年(即民國 93 年底)及以後才移轉民營之情況統計表

公司化後 6 年(民國 93 年底)及以後	人數(人)	百分比(%)
公司化後 6 年(93 年底)以後*	11	4.33
公司化後 6 年(93 年底)	7	2.76
公司化後 7 年(95 年底)	7	2.76
公司化後 8 年(96 年底)	7	2.76
公司化後 9 年(97 年底)	45	17.72
公司化後 10 年(98 年底)	123	48.43
公司化後 11 年(99 年底)	6	2.36
公司化後 12 年(100 年底)	9	3.55
公司化後 13 年(101 年底)	5	1.97
公司化後 14 年(102 年底)	4	1.57
公司化後 15 年(103 年底)	4	1.57
公司化後 16 年(104 年底)	3	1.18
公司化後 17 年(105 年底)	4	1.57
公司化後 18 年(106 年底)	5	1.97
公司化後 20 年(108 年底)	10	3.94
公司化後 21 年(109 年底)	1	0.39
公司化後 22 年(110 年底)	1	0.39
公司化後 25 年(113 年底)	1	0.39
公司化後 28 年(116 年底)	1	0.39
合計	254	100.00

*未註明何年移轉民營。

就港務局各主要單位對於各課題之填答情況比較，茲綜合成九大部門分析各別的選擇如下：

- 一、在民營化的方案方面，表 6.4 顯示各部門填答者對於「民營公司化方案」的傾向，按其填選本方案的百分比觀察，以船舶所的 92.6% 為最高，次為淡水辦事處；局本部及其他明列在本表的單位也有 82.5%，高於平均的 80.6% 之傾向。其他部門的民營公司化選擇傾向雖在平均水準以下，但至少也都在七四成以上，只有港工處是例外。在港工處 45 名填答者中，僅有 44.4% 選擇「民營公司化」，有 35.6% 選擇「自由民營化方案」，另有 20% 無定見。

表 6.4 課題一：基隆港務局員工對於自由民營化或民營公司化方案之選擇

單位	區分	假定完成民營化的期限都一樣，請問台端比較傾向於那一個方案？			
		自由民營化方案	民營公司化方案	沒有定見	合計
局本部及其他單位	人數	39	387	43	469
	%	8.3	82.5	9.2	100.00
航政組	人數	4	20	2	26
	%	15.4	76.9	7.7	100.00
棧埠處	人數	62	381	68	511
	%	12.1	74.6	13.3	100.00
船舶所	人數	18	338	9	365
	%	4.9	92.6	2.5	100.00
港工處	人數	16	20	9	45
	%	35.6	44.4	20.0	100.00
擴建處	人數	8	36	4	48
	%	16.7	75.0	8.3	100.00
船舶修造廠	人數	6	55	13	74
	%	8.1	74.3	17.6	100.00
蘇澳港分局	人數	8	93	17	118
	%	6.8	78.8	14.4	100.00
淡水辦事處	人數	1	39	3	43
	%	2.3	90.7	7.0	100.00
合計	人數	162	1,369	168	1,699
	%	9.5	80.6	9.9	100.00

二、在具有航政局的公務員任用資格的方面，表 6.5 顯示各單位都有一半以上的人具有此資格，唯一的例外是船舶所，其填答的 350 人中，只有 136 人(佔 38.9%)有此資格。這主要是因為本單位大多是具技術能力而無公務員考試合格資格者使然。

表 6.5 課題二：基隆港務局員工有否留在航政分局之公務員資格之調查結果

單位	區分	請問台端是否具有在航政分局任公務員的資格?		
		是	否	合計
局本部及其他單位	人數	340	142	482
	%	70.5	29.5	100.00
航政組	人數	26	6	32
	%	81.3	18.7	100.00
棧埠處	人數	360	146	506
	%	71.1	28.9	100.00
船舶所	人數	136	214	350
	%	38.9	61.1	100.00
港工處	人數	62	8	70
	%	88.6	11.4	100.00
擴建處	人數	46	3	49
	%	93.9	6.1	100.00
船舶修造廠	人數	67	7	74
	%	90.5	9.5	100.00
蘇澳港分局	人數	61	56	117
	%	52.1	47.9	100.00
淡水辦事處	人數	24	19	43
	%	55.8	44.2	100.00
合計	人數	1,122	601	1,723
	%	66.1	34.9	100.00

三、在選擇到航政分局，或是在國營港務公司的選擇上，若按各單位的員工選擇到公司的人數百分比為其傾向來觀察，則表 6.6 顯示留在公司的傾向以船舶所的 85% 為最高，次為港工處 80.4%。其他各單位也都有七成以上，只有擴建處與航政組分別僅有 63.3% 及 62.5%。從此可知各單位的員工大多比較傾向於留在港務公司。

表 6.6 課題三：基隆港務局的員工對於留在航政分局或港務公司之選擇

單位	區分	請問台端比較喜歡留在航政分局，或是公司化以後的國營「基隆港務股份有限公司」？		
		留在航政分局	留在公司化以後的國營「基隆港務股份有限公司」	合計
局本部及其他單位	人數	121	334	455
	%	26.6	73.4	100.00
航政組	人數	9	15	24
	%	37.5	62.5	100.00
棧埠處	人數	134	349	483
	%	27.7	72.3	100.00
船舶所	人數	53	300	353
	%	15.0	85.0	100.00
港工處	人數	9	37	46
	%	19.6	80.4	100.00
擴建處	人數	18	31	49
	%	36.7	63.3	100.00
船舶修造廠	人數	21	47	68
	%	30.9	69.1	100.00
蘇澳港分局	人數	29	76	105
	%	27.6	72.4	100.00
淡水辦事處	人數	10	33	43
	%	23.3	76.7	100.00
合計	人數	404	1,222	1,626
	%	24.8	75.2	100.00

四、在公司化以後移轉民營的期限方面，表 6.7 顯示各單位以選擇公司化後五年(即民國 92 年底，距今六年)移轉民營者為最多，但也有幾個例外。港工處選擇公司化一年即移轉民營者最多，佔 31.3%，次為六年(佔 24.4%)；擴建處認為宜視公司營運情況再定者為最多，佔 37.5%，其次才

是選五年者(佔 31.3%)；淡水港分局也是以視情況再定者佔 33.3%最多，次為選擇五年及三年者各佔 19.1%；蘇澳港分局選擇六年者最多(44.9%)，次為五年(31.5%)。本研究認為此一選擇的差異主要是在於個人退休年限不同所致，譬如年紀較輕者離退休年限較長，其如果對於民營化有所排斥，則會比較希望其不要太早實施。

表 6.7 課題四：基隆港務局公司化以後，移轉民營的期限之看法

單位	區分	假定國營「基隆港務股份有限公司」經過一年的籌設，能夠趕在後年(民國 88 年)初成立，請問台端認為該國營公司最晚宜限期在何年移轉民營？							
		公司化一年(民國 88 年底)	公司化二年(民國 89 年底)	公司化三年(民國 90 年底)	公司化四年(民國 91 年底)	公司化五年(民國 92 年底)	公司化六年(民國 93 年底)及以後	視公司運行情況再定	合計
局本部及其他單位	人數	15	14	20	13	143	74	180	459
	%	3.3	3.0	4.4	2.8	31.2	16.1	39.2	100.00
航政組	人數	1	0	0	1	8	4	10	24
	%	4.2	0.0	0.0	4.2	33.3	16.7	41.6	100.00
棧埠處	人數	25	5	33	23	218	66	124	494
	%	5.0	1.0	6.7	4.7	44.1	13.4	25.1	100.00
船舶所	人數	17	5	14	8	153	33	116	346
	%	4.9	1.5	4.1	2.3	44.2	9.5	33.5	100.00
港工處	人數	14	0	3	1	7	11	9	45
	%	31.1	0.0	6.7	2.2	15.6	24.4	20.0	100.00
擴建處	人數	6	1	3	3	15	2	18	48
	%	12.5	2.1	6.2	6.2	31.3	4.2	37.5	100.00
船舶修造廠	人數	6	2	6	2	36	9	13	74
	%	8.1	2.7	8.1	2.7	48.6	12.2	17.6	100.00
蘇澳港分局	人數	3	0	4	1	37	53	20	118
	%	2.5	0.0	3.4	0.9	31.4	44.9	16.9	100.00
淡水辦事處	人數	5	1	8	4	8	2	14	42
	%	11.9	2.4	19.1	9.5	19.1	4.7	33.3	100.00
合計	人數	92	28	91	56	625	254	504	1,650
	%	5.6	1.7	5.5	3.4	37.9	15.4	30.5	100.00

綜合上述對於基隆港務局從業人員的意願的問卷調查統計結果，其意願可以說與本研究的主張頗為一致。在從業人員最為關心的民營化的議題上，大部份的員工選擇「民營公司化」的方案而非「自由民營化」的方案，這與本研究參照國外港埠民營化的經驗及學理分析的結果頗為穩合。因此，本研究乃傾向於建議基隆港務局宜採取積極公司化再移轉民營的做法，而非消極的退出經營的自由民營化方案。雖然本研究在第二章的探討中知悉蘇澳港的民營化急迫性不若基隆港，但因其為基隆港務局所屬分局，故除非獨立出去，否則根據本案，蘇澳港也比照同步辦理，而為基隆港務公司的分公司。而在公司化以後移轉民營的期限方面，港務局的從業人員也大多能夠認同參照中華電信公司在公司成立後五年移轉民營的做法。

除了港務局從業人員的意願之外，茲將本研究傾向選擇「民營公司化方案」的主要論據整理說明如下，藉供政府當局決定之參考：

一、基隆港未來的經營模式以採用新加坡港的模式公司化為最適當

- (一)新加坡港為僅次於香港的世界第二大貨櫃港，其成就有目共睹。
- (二)兩港目前的經營型態都是公營的營運港(operating port)，亦即由港務局自營港勤與棧埠業務。新加坡港務局公司化以後該公司仍維持此一經營型態。
- (三)兩港在貨櫃業務方面均同樣面臨他港的競爭威脅。新加坡港的轉運櫃面臨臨近港口爭取航商直靠，而基隆港的進出口櫃面臨高雄港與台中港的競爭威脅。
- (四)如果要將基隆港務局定位為行政管理機關，則其營運港的經營型態便要藉港埠業務民營化的推動而轉型為地主港。但基隆港務局未來能否順利轉型，仍然有相當的未知數。首先，就港勤業務而言，目前因為港區交通船的市場不夠大，民營業者已有結束營業，請求港務局收購其交通船的訴求。就棧埠業務而言，由於現有貨櫃碼頭水深及陸域範圍均受限而不一定都能夠順利的出租出去。比較保守的看法是，縱使港務局推動港勤與棧埠業務開放民營，但最終仍得有自營部份民間無意願經營的業務之打算。在此一前提之下，比較妥當的辦法是將港務局完全改組為事業經營體(譬如公司)，然後再藉官股釋出而移轉民營，擺脫政府行政與政治的五花大綁。
- (五)在台灣地區的四個港務局中，以基隆港務局最適合，也最有必要予以公司化。這最主要的理由是其民營化的程度是最低，而且目前仍有營利的能力。政府雖然一頭熱地在其選定為發展成亞太海運轉運中心的高雄港推動公司化，但因其民營化的程度頗高，尤其是貨櫃碼頭部份，未來港埠業務民營化的方案也是將港務局自營的業務逐步開放民營。在港務局逐漸不必自營港埠業務的導向下，將其再公司化的必要性並不如基隆港那麼高。另就台中港而言，其民營化的程度更高，港務局早已原則上採地主港的經營模式，港務局再改組

為公司的必要性更低。至於花蓮港，因為係屬地方特殊資源型的港口，目前都仍然定位為純行政機關而不適用公營事業的用人費率，再加上其營利能力仍然偏低，改組為公司的可行性更低。另外，蘇澳港分局與花蓮港同樣是地方資源型的港口，其營利能力雖然在最近顯現，但其是否能夠持續，終達能夠獨立於基隆港務局的境界仍然難定。因此，如果基隆港務局改組為公司，則蘇澳港分局便自然地改組為其分公司。

二、港務局的公司化不但符合世界潮流，而且也合乎我國發展台灣成為亞太海運中心的航港改革計畫：

(一)港務局的公司化已經漸為一個世界潮流之一。除了國際性的港埠公司在世界各國標購或標租港口經營外，最值得注意的是為迎接港埠競爭之挑戰，並擴展其經營空間與彈性，經營世界第二大貨櫃港，並為全球第一大貨櫃港埠經營者的新加坡港務局，也在今1997年10月1日正式改組為新加坡港務股份有限公司，接著便要適時將其股票上市。為了新加坡港務局的公司化，新加坡政府已先期在1996年2月1日將其海事局、海事研究所與新加坡港務局的港政相關部門合併，成立為新加坡海事港務局(Maritime and Port Authority of Singapore，簡稱MPA)。這個海事港務局其實相當於我國前述交通部即將設立的航政局。改組以後的新加坡港務局將重新定位為「全球性的港埠經營公司」(a global port operator)，而不再只是個僅經營新加坡港的「新加坡港的經營者」(The operator of the Port of Singapore)，或是更進一步為「世界級的公司」(world-class corporation)，也就是說將更加強調其在他國的投資與聯營，也將要在其以港埠經營為本業的基礎下，拓展其相對比較能夠做得更好的港埠運輸相關事業，譬如港埠資訊系統相關的服務，物流系統等等。

(二)我國政府選定高雄港為亞太海運轉運中心，除了進一步推動港埠業務自由民營化之外，港務局也成立專案小組正在研擬其公司化的方案。因為高雄港的民營化程度本來就頗高，如今又再積極研擬公司化的方案，可以說是「雙管齊下」。未來任何高雄港的改革進展與競爭力的提升都將不可避免地對基隆港有不利的影響。

(三)基隆港務局的公司化比高雄港務局更有必要性與急迫性。另以新加坡港務局的公司化為鏡子，基隆港與新加坡港都是採取自營港勤與棧埠業務的所謂「營運港」(operating port)的經營型態，而且也都在貨櫃業務方面同樣面臨他港的競爭威脅。不像高雄港，早都已經逐步藉港埠業務的開放與棧埠設施的出租，而走向扮演地主或房東的「地主港」(landlord port)，其港務局的定位漸漸走向扮演民營港埠公產的管理者之角色。這雖然並非意味著漸漸脫掉商

業化經營色彩的高雄港務局沒有再公司化的必要，但卻是沒有基隆港務局那麼有急迫地必要。

本研究將在下一章就民營公司化的方案，研擬其執行與配合的措施。

附錄 6.1 基隆港務局從業人員問卷公開說明書與調查表

國立台灣海洋大學航運管理研究所

「基隆港務局港埠業務企業化或民營化之研究」

基隆港務局暨蘇澳港分局從業人員意見調查表

公開說明書

壹、交通部即將成立航政局，並在各港設航政分局接管各港務局的航政與港埠行政業務

交通部為整合航港管理體系，已於今(86)年 8 月將航政局組織法修正草案報請行政院核定，希望能在 87 年 7 月完成修法獲准成立，以便配合民國 87 年 12 月 20 日凍省時程，統籌全國航港政策。如果航政局成立後，陸續在各港設置航政分局接管各港的航政與港政管理業務，則航政分局便定位為交通部依「商港法」規定在各國際商港設置的「商港管理機關」。根據國際用詞慣例，在基隆港的航政分局將成為「基隆航政港務局」。據悉基隆港將為一等航政分局，編制 31-45 人。另可能在蘇澳港設二等航政分局，其編制為 13-15 人。

貳、現行港務局的航政與港務管理職權將納入航政分局

在航政與港務行政管理方面，本研究發現若依現行「商港法」的規定，則除了港務局航政組外，其它會被併入航政分局的港務行政管理部門至少將包括：港務組港灣課、船舶交通管制中心、業務組管理課、港務警察等；蘇澳港分局則有港航課及業務課的碼頭工人管理職缺。被納入航政分局的原港務局從業人員將改按行政人員敘薪，不能再適用目前比較高之公營事業的用人費率。不過對於留在該局的現有港務局同仁，本研究傾向於建議比照留任電信總局的人員，不減薪也不加薪，直到兩者本薪相當再恢復正常。如果按每月本薪約少 1.5 萬至 2 萬元不等估算，則約需 10 年的時間調適。

參、現行港務局的港埠業務經營只有結束營業或公司化兩途可選

在港埠經營方面，港務局何去何從是大家所最為關心的。本研究發現在前述航政局成立航政分局接管航政與港政管理的規劃下，港務局將無法再繼續維持其現行既有管理的公權力，又兼為事業經營體的組織。因此，管理職權交給航政分局以後的港務局恐怕只有兩途可走，一是結束營業，如此便要將港埠業務完全開放自由民營，對於民營化程度不高的基隆港蘇澳港而言，此途可能並非立即可行；另一是港務局繼續存在，但必須改組為純事業經營體，也就是公司化，可以先維持公營再適時移轉民營。這兩途雖然都可以達成政府推動港埠業務民營化的目標，但對於港務局的從業人員而言，卻有決然不同的衝擊。對於基隆港及蘇澳港而言，本研究發覺前面兩途的決選是最適宜由現有港務局的從業人員來表達選擇的意願的。

肆、基隆港(含蘇澳港)自由民營化與民營公司化的替選方案

雖然自由民營化與民營公司化兩案是可以雙管齊下的(譬如高雄港除了開放民營外，正在研擬公司化的可行性)，但對於民營化程度偏低的基隆港與蘇澳港而言，本研究認為宜先擇一而行。茲將這兩個方案描述如下：

一、「港埠業務開放自由民營化」方案(簡稱自由民營化方案)：

(一)排定時間表，將港勤與棧埠業務限期開放民營。

(二)在本方案之下，基隆港務局限期結束港勤與棧埠經營，改隸航政局而為其設在基隆港的航政與商港管理機關，即為航政分局。

二、「港務局先公司化、再移轉民營」方案(簡稱民營公司化方案)：

(一)航政與港埠行政公權力交出去以後，基隆港務局先行改組為公營事業經營體(國營「基隆港務股份有限公司」，蘇澳港及淡水台北港為其分公司)，然後再限期移轉民營。

(二)在本方案之下，基隆港務局從現行「商港法」體制下的商港管理機關，重

新定位為在商港管理機關(航政局所屬航政分局)監理下的公私事業機構，專營基隆港的所有港勤與棧埠業務。但為配合政府開放船舶貨物裝卸承攬業及推動碼頭工人僱用合理化的政策，基隆港務公司可以仿照新加坡港務公司，將棧埠業務中的裝卸搬運作業開放外包，由即將開放設立的裝卸承攬業者承作。也就是說，碼頭仍完全由港務公司經營而收取裝卸費，但支付委託承作費予裝卸承攬業。在碼頭工人僱用合理化以後，等於是將裝卸承攬業者自行僱用碼頭工人，以取代目前的碼頭工會會員所承作的碼頭裝卸搬運工作。

(三)在時程上，本研究估計基隆港務局改組為國營公司的修法及籌設工作至少要一年的時間。假設航政局順利地在明(87)年7月1日成立，則其在基隆港設航政分局的時候應是「基隆港務股份有限公司」(蘇澳港分局為分公司)成立的時機。這也有可能在當年12月20日凍省時，或稍後完成。

伍、自由民營化與民營公司化方案對港務局從業人員之衝擊比較

為了便於大家表達意願，茲將該兩民營化方案對於港務局現有從業人員的衝擊比較列舉如表一，敬請於研判後惠填調查表賜復。

表一 自由民營化與民營公司化方案對基隆港務局暨蘇澳港分局從業人員之衝擊比較表

方案名稱	正面衝擊	負面衝擊
自由民營化方案	1.如果沒有民營化的政策時間表壓力，可在遇缺不補的情況下，隨著人員的屆齡退休逐步開放業務民營。故開放民營的時程拖延愈久，對於人員的衝擊愈緩。 2.縱使政府決策當局決定採本方案，基隆港務局的港勤與棧埠業務是否大部份可以有民營之意願，也是個問題。因此，本案也有可能無法於預定期限完成民營化的可能，這正符合港務局的從業人員不歡迎民營化的基本偏好。 3.現有港務局的從業人員有選擇參與民營(退職創業或重新就業)的機會。	1.這是屬於消極地退出經營的做法。航政分局接走港務局的港務管理行政業務，在完全開放港埠業務供民間經營後，港務局等於結束營業。 2.隨著港務局人員的屆齡退休逐步開放業務民營的過程中，未開放業務的接續性可能出現斷層。這不但對港務局的盈餘表現有負面影響，而且也可能因此延誤民營化圖強的時機。倘若港務局的盈餘表現按這些年的趨勢低落下去，不但年終獎金不保，薪水也不無有被打折的可能。 3.拖延良久的本案在時程上不易為決策當局所認同，台灣省政府交通處已經表示無法同意基隆港務局排定要11年(到民國97年)才完成民營化的方案，希望依國發會共識在5年內完成。如此本案對從業人員的衝擊將難以避免。 4.如果因為開放民營而衝擊到港務局從業人員的去留，則無法適用「公營事業移轉民營條例」獲得比較優惠的退休金及加發六個月的工作權益補償金與一個月的預告工資。
民營公司化方案	1.這是屬於積極地由現有港務局的從業人員留下來參與經營的做法。 2.在本方案，港務局公司化以後仍將維持相當時日的公營以為調適，而非立即移轉民營。現有港務局的從業人員可以全部留在公司化以後的國營港務公司。本研究建議比照中華電信公司組織條例草擬國營基隆港務股份有限公司條例，以保障現有港務局從業人員之權益，其部份相關條款詳如附件一。	1.港務局公司化再限期移轉民營，隨即帶給從業人員必然要民營化的憂慮。對於仍在期待維持現況而不要民營化的同仁而言，比較不願意接受就要民營化的現實。 2.公司化以後，原具公務員身份的港務局人員將改為不具公務員身份的公營事業從業人員，但其原有權益仍可立法保障，詳附件一基隆港務股份有限公司條例草案部份條文。

	3.當未來國營基隆港務股份有限公司要藉官股釋出而移轉民營時，原有從業人員依「公營事業移轉民營條例」，除可領取提前退休金之外，並得選擇隨同移轉或領取6個月的工作權益補償金與1個月的預告工資離職。但隨同移轉者若在移轉後5年內被依「勞基法」資遣，亦得領取該所謂「6加1」的金額。不過，在該公司未移轉民營之前退休者，無法獲得該「6加1」的補償。另外，在官股釋出時，從業人員得享有優先認股的權利(譬如10%)。若官方仍保有49%的控股，加上從業人員的股份，則可適度地避免私人財團化的問題。 4.基隆港的貨櫃本業受挫，公司化以後比較有多角化經營港埠相關業務的空間，從而有利其盈餘表現及分享員工。 5.基隆港務局公司化不但脫離行政系統，而且可以透過立法(詳附件一)提高其決策、人事與財務的獨立自主性，有利盈餘表現。 6.基隆港務局公司化可以減輕高雄港的自由民營化及其也正在規劃的港務局公司化措施之不利影響。	3.由於港務公司將限期移轉民營，在難以修法容許私有國際商港土地及重大港埠設施的前題下，港務公司僅能以長期租賃的方式向航政局租用「喬港法」規定必須公有的港埠土地與資產，從而可能影響其資產能力。不過在國營階段，得以考量港務局經營現況，給予政策性免計租金之可能。
--	--	---

附件一：基隆港務股份有限公司組織條例草案與港務局從業人員權益有關部份條文

- 第10條 本條例施行前之台灣省交通處基隆港務局及其所屬機構現職人員，除具有公務員任用資格者，得依個人意願依法退、離職，或報請交通部依業務需要及工作專長核定其轉任航政局、分局，或輔導由其他行政機關接受轉任者外，均轉調本公司，不得因基隆港務局之改制而強行予以資遣或裁員。
轉調本公司人員，其服務年資、薪資、退休、資遣、撫卹、其他福利及勞動條件等，應予維持。
- 第11條 本公司董事長、監察人及代表公股之董事，具公務員身分；總經理及其餘董事，得不具公務員身分。
本公司副總經理以下之從業人員，除第十二條及第十三條規定外，依本公司人事規章辦理，不適用公務員有關法令之規定。
- 第12條 本條例施行前之台灣省政府交通處基隆港務局及其所屬機構現職人員轉調本公司者，其已具交通事業人員任用條例所定資位人員，仍適用交通事業人員任用條例，其薪給、福利、考成、退休、資遣及撫卹等事項，依交通部所屬交通事業人員有關規定；其未具交通事業人員任用條例所定資位人員，除聘、雇人員外，仍適用原有關法令之規定，繼續任原職至離職或退休為止。
前項人員在本條例施行日起五年內，得選擇改依前條第二項不適用公務員有關法令之規定，並不得再變更。
本條例施行前依聘用人員聘用條例聘用之人員，由本公司視業務需要於聘期屆滿前或屆滿時，改依前條第二項不適用公務員有關法令之規定。
- 第13條 依前條第二項及第三項改爲不適用公務員有關法令之人員，因改投勞工保險致損失公務人員保險原有權益時，準用公務人員保險法第十六條規定之養老給付計算標準發給補償金；投保未滿五年者，依其投保年資每滿一年發給一個月養老給付之補償金。但依法再參加公務人員保險領取養老給付時，應將補償金繳回本公司。
- 第14條 本公司以籌募資金之目的而發行新股時，應報請交通部核定保留發行新股總額百分之十以內之股份，由本公司員工優惠優先承購；其承購辦法由交通部定之。
本公司出售公股時比照公營事業移轉民營條例及其相關規定之認購額度，由本公司員工優惠優先認購。
本公司於成立時按本公司資本額依職工福利金條例及其有關規定，提撥本公司員工福利基金。

.....請填妥後將本表對摺到此線，於此線上方塗漿糊後再摺封之.....

國立台灣海洋大學航運管理研究所

「基隆港務局港埠業務企業化或民營化之研究」

基隆港務局暨蘇澳港分局從業人員意見調查表

聲明：由於本研究案事關我等基隆港務局全體從業人員之權益，故決定採記名方式請 台端填答。不過對於 台端所提供個人基本資料與填答的意見，將僅供統計分析之用，且受到絕對的保密，於本研究完成後即行銷毀。另台端所填答的結果之解讀，均以本調查表所陳述的文義與假設為前題，敬請安心填答。

- 一、如果政府決定不論採取那一個民營化方案，完成民營化的最後期限都一樣。在上面兩個基隆港民營化的方案中，請問 台端比較傾向於那一個方案？請擇一勾選：
 - ☐ 自由民營化方案。
 - ☐ 民營公司化方案。
 - ☐ 沒有定見。
- 二、將來交通部成立航政局，並由其在基隆港設航政分局(定位為基隆航政港務局)後，現有港務局的同仁只有具公務員任用資格者才能留在該局。請問台端是否具有此一資格？
 - ☐ 是。
 - ☐ 否。
- 三、在航政分局設立後，雖然因為編制所限，並非想留在該局者皆能被留，但如果另採取民營公司化的方案，請問 台端比較喜歡留在航政分局，或是公司化以後的國營「基隆港務股份有限公司」？請擇一勾選：
 - ☐ 留在航政分局(定位為基隆航政港務局)。
 - ☐ 留在公司化以後的國營「基隆港務股份有限公司」(蘇澳港分局為分公司)。
- 四、在民營公司化的方案中，假定國營「基隆港務股份有限公司」(蘇澳港分局為分公司)經過一年的籌設，能夠趕在後年(民國 88 年)初成立。則在公司化以後，為進一步解除其因公營所受行政與政治的束縛，請問 台端認為該國營公司最晚宜限期在何年移轉民營(即官股釋出到該年達 50%以上)？請在下列各項中擇一勾選：
 - ☐ 公司化後一年(距今二年，即民國 88 年底)。
 - ☐ 公司化後二年(距今三年，即民國 89 年底)。
 - ☐ 公司化後三年(距今四年，即民國 90 年底)。
 - ☐ 公司化後四年(距今五年，即民國 91 年底)。
 - ☐ 公司化後五年(距今六年，即民國 92 年底)。
 - ☐ 公司化後_____年(距今_____年，即民國_____年底)。
 - ☐ 視公司營運情況再定。
- 五、敬請 台端惠填下列個人基本資料，以供統計分析之用：
 - (一)姓名：_____。
 - (二)性別：男____女____。
 - (三)出生：民國_____年_____月_____日。
 - (四)學歷：國小____國中____高中____大學____碩士____博士____其他_____。
 - (五)服務單位(請務必詳填所屬各級單位名稱)：_____。
 - (六)職稱：_____。
 - (七)連絡電話：_____。
 - (八)到基隆港務局服務時間：民國_____年_____月。
 - (九)服務公職年資：合計_____年_____個月(截至本調查月份)。
 - (十)依規定得自願退休年月：民國_____年_____月。
 - (十一)依規定必須退休年月：民國_____年_____月。

.....請沿此摺疊線摺向背面摺封之.....

填畢後敬請在本調查表上方及左右摺疊線外緣塗上漿糊，然後對摺到上方摺疊線為止密封之，再由各單位匯集送業務組管理課陳課長榮聰，以便統一轉送研究單位。填表時若有不明白之處，請與研究單位聯絡(吳榮貴: 462-2192 轉 3428;陳福照:462-2192 轉 3423，也可以留話以便回電。) 謝謝 台端的合作。

.....請沿此摺疊線向背面對摺.....

為便於各單位匯集本調查表，敬請在此惠填
台端的姓名與單位:

姓名:_____

單位:_____

第七章 基隆港務局港埠業務企業化或民營化方案之執行及配合措施

本章旨在根據上一章基隆港務局企業化與民營化的方案評選結果，擬訂執行及配合的措施。本研究評定基隆港務局(含蘇澳港分局)的港埠經營宜採行「民營公司化」的方案，先行採取公營公司化的策略以爲過度，然後再限期於適當時機依「公營事業移轉民營條例」移轉民營。茲先在本章第一節將這個方案的執行步驟與時程確定後，再分別於其他各節提出相關配合措施。

7.1 執行步驟與時程

爲達成政府民營化政策的目標，並兼顧會受民營化衝擊的現有基隆港務局(含蘇澳港分局)之權益，使得民營公司化的方案得順利依國發會的共識於五年內完成民營化，本研究認爲在執行的時程上似可容許一年的時間籌設國營基隆港務股份有限公司，然後比照國營中華電信股份有限公司的情形，限期於公司化後 5 年移轉民營，前後總計 6 年的時間完成民營化。這個期限當然是可以在政府政策形成過程中再行考量調整的。譬如假定政府當局如果認爲含籌備期間須依國發會 5 年完成民營的共識，則公司化以後限期移轉民營的期限就要縮爲 4 年。茲在本研究先按六年完成民營化的期限擬訂下列三個階段的執行步驟與建議時程：

一、第一階段爲籌備階段(宜在 1998 年底完成，1999 年初開始執行)：

- (一) 交通部成立航政局(譬如 1998 年 7 月)，準備於 1997 年 12 月 20 日凍省以後適時在基隆港與蘇澳港設置航政分局接管航港管理業務。
- (二) 用一年的時間，籌設國營基隆港務股份有限公司(譬如 1999 年初成立)，交通部航政局並同時在基隆港設置航政分局，以確立「政商分離」的航港管理與經營體制。
- (三) 以一年的時間，開放申設船舶貨物裝卸承攬業，並同時參照高雄港模式推動碼頭工人僱用制度合理方的方案(均可在 1999 年初完成)。
- (四) 以上時程若爲配合政府會計年度之執行方便，酌予延後半年實施亦無不可。

二、第二階段爲國營港務公司階段(1999 年至 2003 年)：

- (一) 採行企業化經營策略，包括本研究所提有效的公營企業化策略，如費率與人事精簡策略。
- (二) 適時分期釋出官股。經過企業願景與任務之描繪、經營政策之訂定、組織之變革、業務之推展與人力之調整，且新創立的公營港務公司已具有競爭能力後，即可在適當時機分期將部份股份轉售給員工、公司福利會、以及其他任何有興趣持有公司股權的各界人士。

三、第三階段將國營港務公司移轉民營(2004 年以後)：

- (一) 國營基隆港務股份有限公司依照「公營事業移轉民營條例」將官股分期釋出到 50%以上而移轉民營。

- (二) 如果基隆港務股份有限公司在前一個國營的階段可以成功地藉企業化的策略改善經營體質，則在每位員工生產力提高之下，業務與經營績效，甚至於包括獲利能力必定大增，民間各界認購公司股份之意願亦必隨之大增。此時除了依據法令由員工在一定範圍內享受優先認股外，不論政府採取在公開市場釋出股份或整批標售予特定對象均可收水到渠成之效。
- (三) 基隆港務股份有限公司移轉民營以後即不受政府行政與政治的束縛，但有鑒於其在基隆港(與蘇澳港)的獨佔性，政府至少仍宜採取下列兩個管制的政策：
1. 所有權控制：持有 50% 以下的大部份股份，譬如 49%。
 2. 產業管制：包括費率、服務品質及其他公平交易的管制。

7.2 組織調適方案

由於現今基隆港務局的業務包括航政管理、港埠行政管理及港埠業務經營等三部份，因此其組織也就兼有這三大部門及相關支援部門。因此，未來若要透過公司化來進行港埠業務經營的企業化以至於更進一步的民營化，則現在的基隆港務局組織必須適當的調整。在上一節所列舉的港務局政商分離與公司化的三階段組織變革方案中，本研究比較能夠就第一階段所需籌備的組織調適問題進行探討。茲將港務局這個集航政、港政與港埠經營職能的三機一體的組織採行政商分離及公司化的組織調適辦法說明如下：

一、政商分離：

- (一) 交通部成立航政局，並在各港設航政分局接管各港務局的航政與港埠行政業務。交通部為整合航港管理體系，已於 1997 年 8 月將航政局組織法修正草案報請行政院核定，行政院已於 1998 年 1 月 22 日的第 2563 次院會通過，並於同年 2 月 4 日函送立法院審議，希望能在 1998 年 7 月完成修法獲准成立，以便配合民國 1998 年 12 月 20 日精省時程，統籌全國航港政策。如果航政局成立後，陸續在各港設置航政分局接管各港的航政與港政管理業務，則航政分局便定位為交通部依「商港法」規定在各國際商港設置的「商港管理機關」。根據國際用詞慣例，在基隆港的航政分局將成為「基隆航政港務局」。據悉基隆港將為一等航政分局，編制 31-45 人。另可能在蘇澳港設二等航政分局，其編制為 13-15 人。
- (二) 現行港務局的航政與港務管理職權納入航政分局。在航政與港務行政管理方面，本研究發現若依現行「商港法」的規定，則除了港務局航政組外，其它會被併入航政分局的港務行政管理部門至少將包括：港務組港灣課、船舶交通管制中心、業務組管理課、港務警察等；蘇澳港分局則有港航課及業務課的碼頭工人管理職缺。

二、港務局公司化：

- (一)航政與港政管理職權交給航政局所設航政分局後，基隆港務局改組為國營港務公司，蘇澳港分局為分公司。
- (二)在國營基隆港務股份有限公司的組織上，可以循特別立法訂定其組織條例為之，亦可不經特別立法而由交通部逕行依「公司法」設立之。不過為求該國營公司之健全發展與確保其對原有港務局從業人員之權益保障，似乎以循特別立法為宜。但若考慮立法曠日廢時，則交通部亦可依公司法之相關規定逕行設立。在這個方面，本研究參照中華電信股份有限公司組織條例的立法案例，在第五章草擬了一份基隆港務股份有限公司條例草案(如附錄 5.3)，藉供進一步研修之用。為求此一條例之適法性，宜修訂「商港法」加列條款，以確立交交通部得設置國營港務股份有限公司從事港埠事業經營之法源。
- (三)港務公司成立時，局內及局外單位的管理相關部門必然會進行一次精簡，剩餘人力必需另尋去處。目前的港務局組織中，除了局本部設有人事室、會計室、總務室、政風室外，其他包括船舶管理所、棧埠管理處、港埠工程處、擴建工程處、船舶機械修造工廠等單位亦均設有人事室、會計室、總務室、政風室等等部門。未來一個港務公司顯然只要一套管理相關部門，而非好幾套，頂多在蘇澳港分公司也有一套。因此所節餘出來的管理人力除了有航政局與航政分局的去路外，恐怕還得依其職能協助其轉任其他機關。

7.3 人力調整辦法及權益補償經費概括方案

執行前一節所述航政局與航政分局的設立，以及國營基隆港務股份有限公司的成立所必需進行的組織調適方案，也必然必需配合人力的調整及因而產生權益補償事宜。這些主要包括個人工作與職務上之變動，以及萬一需要精簡人力時需要訂定鼓勵提早退休之補償辦法。茲分兩小節來分析與說明。

7.3.1 人力調整辦法

依據 7.2 節所述，現在港務局的航政組、港務組港灣課、船舶交通管制中心、業務組管理課等四部門納入定位為航政港務局的航政分局，其涉及人力調整可依下列四原則辦理之：

- 一、航政組、港務組港灣課、船舶交通管制中心、業務組管理課等四個部門之人員均一併隨同業務移轉至航政分局。從表 7.1 可知，迄 1997 年 6 月底為止，這四個部門的總用人數共有 85 人(包括航政組 37、港務組港灣課 10 人、船舶交通管制中心 20 人、業務組管理課 18 人)，其中 52 人具佐級(含)以上資位，33 人具士級(含)以下資位或無資位。依據詮敘部 1994 年給高雄港務局產業工會之解釋函之說明，「士級資位考試及格資格，因無相當之特考可資對照，尚無法依公務人員任用法取得行政機關職務之任用資格」，而無資位者更是無法依公務人員任用法取得行

政機關職務之任用資格，因此這部份將只有 52 人符合轉任要件。不過有鑑於在行政院會通過並函轉立法院審議的航政局組織法修訂草案中的航政分局組織通則所列一等航政分局的編制員額頂多 45 人，其未充份考慮到其被定位為商港管理機關，又未有足夠編制以執行「商港法」所賦予的權責，必需循適當管道促其再修訂。

- 二、原有基隆港務局內以上四個部門以外之其他部門具有可以依公務人員任用法取得行政機關職務之任用資格者，在航政局與航政分局有適當職缺的前題下，亦得申請轉入航政分局。

表 7.1 1997 年 6 月底基隆港務局人員統計表

單位：人

部門性質 \ 資位分類	佐級(含)以上	士級(含)以下	小計
港灣勤務	174	401	575
棧埠作業	384	513	897
設施維護	141	151	292
業務推展	50	57	107
一般管理	159	58	217
航政管理	29	16	45
總 計	937	1196	2133

資料來源：基隆港務局

- 三、願意自行轉換到其他行政機關或公營事業單位者得從其願。
- 四、若限於未來航政分局之編制所限，以至於無法依照個人意願轉入者，以及有不願意自行轉換到其他行政機關或公營事業單位者，則為保障個人工作權，應將其全部納入新成立的「基隆港務股份有限公司」。

7.3.2 權益補償方案

基隆港務局的民營公司化方案的執行，以及本方案的前題背景有關碼頭工人僱用合理化的方案推動會涉及港務局員工及現有碼頭工人的權益問題。茲將其權益補償方案分別在下面說明。

首先在碼頭工人僱用合理化的補償方面，已經有高雄港的補償條件可以比照。由於這套方案是經高雄港務局與碼頭工會代表歷經共 10 次的商談，最後一次才在 1997 年 10 月間由交通部蔡部長出面與高雄港碼頭工會協議之結論，因此可以說是政府主管機關與碼頭工會兩方面都可以接受的方案。茲將高雄港碼頭工人退職金的計算方式條列如下：

- 一、退休撫恤金：基數之計算，自 1984 年 7 月 1 日開始計算，依「勞基法」退休撫恤金之計算方式，前 15 年每年 2 基數，第 16 年開始，每年 1 基數；每基數 36,300 元新台幣。

二、退休互助金：基數之計算，自碼頭工會會員入會日起算，依「勞基法」退休撫恤金之計算方式，前 15 年每年 2 基數，第 16 年開始，每年 1 基數，但是無 45 基數之最高限制；每基數 36,300 元新台幣。

三、轉業金：基數之計算，自碼頭工會會員入會日起算，每年 1 基數，但是無 45 基數之最高限制；每基數 8,000 元新台幣。

四、工作補償金：依「公營事業移轉民營條例」之精神，發給每人 6 個月月薪及 1 個月預告工資，以每人自 1997 年 3 月 1 日至 1997 年 8 月 31 日等 6 個月之平均月薪各別計算之平均月薪作為計算之基準。

五、年資結算日為 1997 年 9 月 1 日。

雖然有上述方案，但本研究在訪查的過程中也有基隆港碼頭工會曾表示，由於基隆港之情況與高雄港不同，故不一定接受其條件。另外，比較值得注意的是蘇澳港碼頭工會所提見解，他們認為其每個月所提扣為退休撫恤各金之費用比高雄港高，若是結算時所獲補償金額卻是相同，頗不合理。這些意見都必需要在搬上台面協商時一一相互瞭解與化解歧見。由於本研究的範圍所限，暫難置評。

儘管有如上之不同看法，但因目前本研究僅有高雄港的條件可用，故暫以此為基礎進行試算，供為港務局及工會將來協商之參考。在概估時，本研究係以 1997 年 4-5 月間所得資料計算，其中因為沒有每位碼頭工人的實際薪資資料，因此是以平均薪資來概算。而且這項概估將不包括個人可得提早退休結算的勞保老年給付。在此一前題下，就基隆港碼頭工會約有工人 2,828 人(含 27 個會務人員)而言，按平均薪資 54,785 元概估結果，得知所需退職總經費約為 79.8 億元，平均每人約可領取 282 萬元。至於蘇澳港共碼頭工人 192 人(含五個會務人員)，總退職經費約 5 億元，平均每人可領約 260 萬元。兩港合計，退職總經費約需 84 億元，如果再加勞保則不止此數。值得注意的是，前項計算之蘇澳港總退職金含有轉業金部份，但事實上該碼頭工會並無轉業金辦法，至於未來是否應計算在內則須再議。

蘇澳港的碼頭工人平均每人可領退職金額之所以比基隆港低，主要是因為其工人平均年齡與年資都比較低所致。基隆港碼頭工人平均年齡為 54 歲，年資平均高達 25 年。然而，蘇澳港的碼頭工人平均薪資 73,755 元雖然比基隆港高，但根據高雄港的退職條件計算只有六加一的補償金比較高而已。但因其平均年齡只有 47 歲，而平均年資也僅有 16 年，故平均下來每人可領金額就略比基隆港的碼頭工人低了。

另外為了保障現有基隆港務局員工之權益，本研究建議在組織調適及人力調整過程中，至少應分兩大階段研議權益補償措施：

一、在國營基隆港務股份有限公司成立時：

(一)對轉移至航政分局者：為保障轉任至航政分局者之受薪權益，被納入航政分局的原港務局從業人員將改按行政人員敘薪，不能再適用目前比較高之公營事業的用人費率，有調適之必要。在這個方面，本研究傾向於建議比照留任電信總局的人員，不減薪也不加薪，直到兩者本薪相當再恢復正常。如果每月本薪約少 1.5 萬至 2 萬元，接近

年來公務員每年 3%之調薪幅度估算，則約需 10 年的時間調適。

- (二)留在新成立的國營「基隆港務股份有限公司」者：由於公營的港務公司兼負著提高現有港埠經營效率與未來移轉民營之重責大任，因此，為免造成港區之不安定以及保障被接納者之權益，本研究建議比照 1996 年公佈施行的「中華電信股份有限公司條例」中所訂，所有被「中華電信公司」接納的未能轉入「電信總局」之原「電信局」員工「...其服務年資、薪資、退休、資遣、撫卹、其他福利及勞動條件等，應予維持。」之精神來保障被移轉員工之權益。本研究亦比照「中華電信股份有限公司條例」草擬「基隆港務股份有限公司條例草案」(詳參第五章附錄 5.3)，其中即對於港務局的從業人員轉任該公司的權益給予充份保障。

二、國營港務公司階段鼓勵提早退休的優惠辦法：

- (一)在公營的港務公司因企業化轉換經營體質而必須精簡組織與汰去多餘人力時，此時應訂出一套優於現有退休辦法的優惠辦法來吸引現有人員離退。至於應「優惠」到何種程度，原則上，應依所需精簡的目標員額多寡以及預估精簡員額後所帶來的長期利益綜合考量。當然，最主要的還是要看能否被預定被精簡之對象接受。
- (二)鼓勵提早退休的優惠辦法將來宜由政府主管機關與國營港務公司的產業工會經由行政協商，或立法訂定之。做為一個起點，1997 年 10 月間，全台灣地區四個國際商港之產業工會曾一致通過了一個「台灣省交通處基、中、高、花各港務局民營化鼓勵員工提早退休或資遣優惠處理要點」(參見附錄 7.1)，這也多少反映了港務局員工願意接受優惠提早退休或退職的心聲，留待協商的將是如何優惠才能吸引員工退職，或是政府有否法源給予優惠到什麼程度的問題。
- (三)在這個階段，國營港務公司預料可以逐年累積可觀的盈餘(詳本章第 7.6 節的財務評估)，其或可分配部份為擬定優惠退休辦法的基金，以利公司精簡人力，以改善調其經營體質。

三、公營事業移轉民營的階段：

- (一)在這個移轉民營的關鍵時刻，即可以依照「公營事業移轉民營條例」所規定的員工權益保障事項辦理，已有法令依據可循。
- (二)「公營事業移轉民營條例」中有關員工權益之保障已於第五章有所介紹，故不再贅述。

四、各階段退離職金之比較(依據「勞基法」之規定)

依據現行「勞基法」之規定，分別計算「港務局」時期、「國營港務公司」時期、以及移轉為「民營港務公司」前 5 年內等三階段可能的退職金會有所不同。由於勞保老年給付部份在各階段都一樣，故不納入比較。對於一位年資 30 年退職的港務局員工而言，按 1997 年度每人每月平均薪資約為 6.8 萬元估計各階段的退職職金如：

- 一、若以現行港務局員工身份退離職，30年年資共計有45基數，退職金總計為306萬元，即 $6.8 \text{ 萬元} \times 45 = 306 \text{ 萬元}$ 。
- 二、在「國營港務公司」時期退離職，30年年資共計有45基數，退職金總計為306萬元，即 $6.8 \text{ 萬元} \times 45 = 306 \text{ 萬元}$ 。
- 三、在移轉為「民營港務公司」前5年內退離職，30年年資共計有45基數，退職除了上述的306萬元之外，再加上「公營事業移轉民營條例」之規定給予6個月工作權益補償金及1個月預告工資計48萬元，合計總共可領得354萬元之退職金。

由以上之簡單分析，即可判斷以在第三階段退離職最為有利。因為除了其可以額外領取6+1個月的補償金外，事實上，還可因優先認購股票而可能獲得額外的股票價差利益。因為由於港務公司之資本額甚大，因此，未來的國營港務公司可能必須採取分階段釋股方式逐漸提高民間持有股份之比例至百分之五十以上而轉為民營，在此釋股過程中，員工依照相關規定亦可以得到一定比例的依股票公開上市之認購價格認股之權利。依據下面第7.6節之港務公司財務評估結果發現，未來港務公司將比現在更具獲利能力，這必定帶來股票市價之上揚，員工若在股價上揚時再賣出手中持股，可能還會有一筆額外利得。

7.4 港埠設施處理方案

基隆港務局現有港埠設施包括總長為9,862公尺的各式碼頭，總容量為185,861公噸的各式倉儲設施，467部各式裝卸機具，以及56艘各式船舶，其詳細情況已在第二章有所分析。對於港務局的土地及這些設施可以依據下列原則處理：

- 一、港區內之土地：所有港區內港務局所管理的公有土地應在港務公司成立之時，交給扮演商港管理機關角色的航政局。但是港務公司得基於經營之需要向航政局承租，惟若基於政策特別考量，在國營階段或改制初期，可約訂依地價稅之總額作為租金標準，以減輕公司經營上之衝擊，以及增強競爭能力。
- 二、碼頭及倉棧等地上設施：所有碼頭及倉棧等地上設施應在港務公司成立之時以資產化作資本方式歸交港務公司，但港務公司得依照「獎勵民間參與交通建設條例」以及「國際商港棧埠管理規則」第73條之規定，於約定期間期滿後歸還航政局。
- 三、可移動的裝卸機具：所有可移動的裝卸機具均以資產化作資本之方式轉交港務公司，港務公司亦得自由處置，或自用、出租、出售。
- 四、各式船舶：港務局現有各式船舶均以資產化作資本之方式轉交港務公司，港務公司亦得自由處置，或自用、出租、出售。

7.5 船舶貨物裝卸承攬業競爭與管理辦法

7.5.1 各港船舶貨物裝卸承攬業之申設及管理辦法之檢討

爲推動棧埠裝卸業務民營化，交通部於1996年9月10日公布修正「國際商港棧埠管理規則」，依「商港法」增列專章開放「船舶貨物裝卸承攬業」。根據此一規定，各國際商港港務局也已正在研擬船舶貨物裝卸承攬業之申設及管理辦法。截至本研究截稿爲止，已知高雄港及台中港的船舶貨物裝卸承攬業作業手冊都已報奉交通處核准，花蓮港也已經報核。其中高雄港務局已在1997年8月1日起公布實施，並在同年9月底前接受申請。最後已經有共42家貨櫃與散雜貨裝卸承攬業奉核准籌設，而自1998年1月起也已經有23家業者正式開始營運。唯獨基隆港因民營化方案尚未確定而尚未報核，但爲便於位於淡水的台北港的民營化能夠順利開展，已先奉省交通處核定了在該港申設裝卸承攬業的辦法，也已有一家獲准成立。

爲研擬基隆港與蘇澳港的船舶貨物裝卸承攬業的管理辦法(參見附錄7.5)，本研究蒐集淡水台北港、台中港及高雄港的船舶貨物裝卸承攬業作業手冊(分別詳附錄7.2、7.3及7.4)，藉供比較參考。茲就該三港之船舶貨物裝卸承攬業作業手冊內容分成八項討論之其異同：

一、資本額

各港所訂資本額有很大的差異。淡水台北港僅需不少於新台幣3千萬元，高雄港5千萬元，但台中港確不得少於新台幣1億5千萬元。爲何其差距如此大？各港之依據爲何？是否有統一資本額之必要性都值得加以探討。

各港在訂定資本額時之參考依據不同，所計算的資本額也就不同。據瞭解，基隆港務局所訂淡水台北港的資本額似乎比照船舶貨物承攬運送業，而高雄港之計算依據似乎是將承攬業者視同碼頭經營者(terminal operator)而非僅承攬裝卸業務承作的業者，因此其資本額包括裝卸所需之機具配備的成本、員工薪資及營運週轉金等估計，其中員工薪資及營運週轉金即有2,410萬元。至於台中港估算之依據爲何，目前尚未得知，其資本額之所以要求那麼高顯然也是與高雄港有同樣之考慮，更可能是考量現有台中港及德隆兩家承租散雜貨碼頭的業者之設立條件。不過根據台中港務局表示，該資本額之訂定係考量船舶貨物裝卸承攬業之長期經營與競爭能力，而規範較高標準。

其實，資本額訂得太高會造成高門檻，且可能引起欲申請者臆測港務局存有限制家數及保障特定對象之心態。而資本額訂得太低，也有人會認爲造成太多的競爭者。然而，有意加入此產業的業者事實上會評估整個產業的現況及前景，以決定是否進入競爭，如果其評估無可觀利潤可圖，縱使資本額很低而無門檻，業者也無意願申請。

另外，在本研究訪查的過程中，有業者反應港務局所訂定之資本總額是額定或是實收？其在船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊上並未明確定義。不論額度訂多少，在大原則上，港務局不宜存有政策性訂定之心態，而是交由業者透過市場的自動機能來判斷及決定是否申設。至於資本額的設算，除了依照各港的裝卸貨物型態、運量、所需配備外，也可以參考港口相關產業所訂定之資本額，例如內陸貨櫃集散站業者之實收資本額不得少於新台幣1億元，貨物承攬運送業大約是

3千萬元。內陸貨櫃集散站由於需要有土地與場站、機具設備等龐大投資，所以資本額要求較高。

事實上，船舶貨物裝卸承攬業應是屬於較偏向管理與裝卸技術人力的行業，其除非有意自行承租經營碼頭，否則是不需要自備所有的裝卸機具設備的，因為其可以接受向港務局承租碼頭的經營者委託，承作裝卸搬運作業，譬如貨櫃碼頭；也可能在港務局自營的公用散雜碼頭自由承攬航商的貨物裝卸工作，因此類碼頭一般並不像貨櫃碼頭那麼依賴陸上一貫化的裝卸機具與設備。

二、裝卸作業工人

台中港船舶貨物裝卸承攬業之草案中並無僱用工人之限制條件，因為該港港務局、兩家民營裝卸倉儲公司及承租貨櫃碼頭之航商與碼頭工人之間是依「勞動基準法」僱用的固定僱傭關係。但是，高雄港務局為了順利解決現有非固定僱傭關係的碼頭工人僱傭制度，所以仍依「國際商港棧埠管理規則」第78條規定，要求船舶貨物裝卸承攬業者優先僱用現有碼頭工人，不過其所僱用的碼頭工人是指未依該港碼頭工人僱用制度合理化方案領取工作補償金者。其規定如下：

「船舶貨物裝卸承攬業所需裝卸搬運工人，應優先遴僱現有碼頭工人，並依勞動基準法訂定勞動契約。現行碼頭工人不足或無專業技術工人可供遴僱時，得自行僱用。」

「前項所稱現有碼頭工人係指未依本港碼頭工人僱用制度合理化方案領取工作補償金者。第一項有關優先遴僱現有碼頭工人之規定由本局另定之。」

三、作業人員與機具設備

在台中港及高雄港船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊中，港務局依「國際商港棧埠管理規則」第84條要求船舶貨物裝卸承攬業者所需之作業人員與裝卸機具標準應符合港務局之規定。不過，從表7.2高雄港船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊之附件中可知，其又允許前項作業人員與裝卸機具配置參考表得視實際需要調整。其實，實務上船舶貨物裝卸承攬業者非常瞭解其業務上實際所需要的作業人員及機具設備、種類與數量，主管機關所訂定的標準並不一定是業者所需要的，更何況未來若裝卸技術改變，此表更是毫無意義。既然主管機關也同意裝卸作業人員與機具配置參考表可視實際需要調整，那何不取消此一政府主管機關單方面要求的規定，而開放由業者自行依市場的需要來訂定其配備。主管機關只要嚴格的執行勞安检查工作即可。

四、費率

台中港與高雄港務局都是依「台灣省國際商港港埠業務費費率表」來收費。其規定為：

「經營船舶貨物裝卸承攬業收取之費用項目與標準，應依據『台灣省國際商港港埠業務費費率表』計收。」

「前項收取之裝卸費用如有彈性費率或其他優惠措施，應報本局核備或轉呈主管機關核准後方得實施。」

此項規定之優點是可以顧及市場機能，避免業者之間採削價方式來競爭或是以聯

合壟斷方式收取過高的費用。但實務上，依據已開放業者自行承攬裝卸業務的高雄港2個多月的經驗來看，裝卸業者所收之裝卸費均與「台灣省國際商港港埠業務費率表」訂定之費率相差甚遠(據聞散雜貨部份有打六折者)。

五、管理費

台中港及高雄港務局的船舶貨物裝卸承攬業申請設置作業手冊中均規定船舶貨物裝卸承攬業者需自營業日起向港務局繳交管理費。其規定在台中港為：

「經營船舶貨物裝卸承攬業者，應自正式營業日起向本局繳交管理費，其收取標準依與本局約定之方式辦理。」

高雄港則為：

「船舶貨物裝卸承攬業應依規定繳交管理費，但另有約定者從其約定。『台灣省國際商港港埠業務費率表』相關費用調整時，前項管理費用收取標準依其幅度調整之。」

高雄港務局收取管理費的標準為：

(一)散雜貨碼頭為每噸28.26元。

(二)公用貨櫃碼頭之進出口櫃40呎以下每櫃收312.9元，40呎(含)以上收493.2元；40呎以下轉口櫃每櫃收156.5元，40呎(含)以上收246.6元。

(三)出租貨櫃碼頭進出口櫃40呎以下每櫃收50元，40呎(含)以上收100元；轉口櫃40呎以下每櫃收25元，40呎(含)以上收50元。

此複雜之費率的訂定依據及合理性有待加以探討，據悉其係認為基於碼頭工人僱用合理化後，裝卸業者可能受益，因此需向業者徵收以作為歸墊政府對於解除碼頭工人僱用管制所先行墊付的補償金。不過此一理性其實有欠云當，因為管理費就是管理費，其應有合理的計算基礎，與碼頭工人僱用合理化不應混雜在一起。

原則上本研究則認為船舶貨物裝卸承攬業者在公用碼頭作業時，因該碼頭未出租，所以港務局向其收取管理費並無不妥。然而，在開放碼頭經營自由化的趨勢下，船舶貨物裝卸承攬業者也將可以承租碼頭經營。此時，港務局也向承租碼頭之船舶貨物裝卸承攬業者收取管理費，雖然此與目前港務局向承租貨櫃碼頭之航商收取管理費的實務是相同的，但是，在本研究訪查過程中發現，承租碼頭之航商對於「管理費」之名稱一直有所質疑。而吳榮貴(1995)也曾針對高雄港出租貨櫃碼頭管理費問題提出探討，並且提出改善出租碼頭之租金結構之方案，亦即將目前之固定租金制改成「兩價制」(two-part tariff)，除了年固定租之外，另隨承租業者之年運量加收變動租金，以提高碼頭資源利用之效率，而此變動租金即是管理費之精神。所以，在船舶貨物裝卸承攬業管理辦法中，也建議對承租碼頭之船舶貨物裝卸承攬業者以收取變動租金名稱來取代對等之管理費較為適宜。

另外，如果船舶貨物裝卸承攬業者沒有承租碼頭營業，但是其與承租碼頭之航商貨主簽訂契約提供貨物裝卸服務時，港務局是否宜對其收取管理費？若其固定在出租碼頭上為承租碼頭者從事裝卸服務，港務局只要對承租碼頭者收取固定及變動租金即可，至於承租碼頭之業者與裝卸業者之間則由市場之契約關係來維持，港務局無需介入，也不宜對其收取管理費。

六、安全及秩序管理

(一)勞工安全相關法規

在船舶貨物裝卸承攬業作業的安全及秩序管理上，明訂船舶裝卸承攬業者應遵守勞動基準法、勞工安全衛生組織及其施行細則、勞工安全衛生組織及自動檢查辦法、碼頭裝卸安全衛生設施標準等相關法規。主管機關可要求並督導業者辦理勞工安全管理業務。

(二)裝卸事故處理程序

相關規定如下：

1. 船舶貨物裝卸承攬業遇有裝卸事故致人員傷亡時，應立即採取救護措施，同時應將經過情形通報本局，並依勞工安全衛生法之規定向勞動安全檢查機構報備。有關損害商港設施部份，其賠償事宜依商港法相關規定辦理。
2. 船舶貨物裝卸承攬業於裝卸作業時，遇有貨物落海，應立即向本局報備並負責打撈清除。

(三)港區秩序之維持

對於船舶貨物裝卸承攬業者在港區作業時，必須遵守港區的秩序，其相關規定如下：

「船舶貨物裝卸承攬業進入港區作業所需之車機應依下列規定辦理：

1. 依規定向本局申請入港手續，未經核准不得進入港區作業。
2. 應遵守本局規定之行駛路線及限制速率行駛，亦不得隨意停放港區。
3. 裝卸作業完畢後應立即駛離港區不得在港區滯留，但有約定者或經本局許可者不在此限。」

七、保險

船舶貨物裝卸承攬業需投保公共意外責任險，其包括下列各款：

- (一) 保險內容應包括裝卸車、船及搬運過程中，由於作業過失，致傷害人體或損害貨物、船具、裝卸機工具、車輛、碼頭設施或其他損害之賠償。

保險期間不得少於一年，公共意外責任險保險期間到期前，應即辦理續保，不得中斷。並應於續保後三十日內檢送保險契約正本(驗畢發還)送請本局備查。

- (二) 此公共意外責任險保額在高雄港為新台幣五百萬元以上，台中港務局所擬之草案中則尚無確定金額。

貨物類別

資料來源：高雄港務局

八、其他

台中港及高雄港船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊之內容除了前述七項之外，還有申請設置之程序、作業、營業監督及處分罰則等事項。

除了前述所討論的台中及高雄港所訂定的船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊的內容之外，本研究認為在開放船舶貨物裝卸承攬業及訂定設置管理辦法作業手冊之同時，港口管理機關宜瞭解及詳加考慮此產業開放之前題、原則、資格審查之公正性，及開放後之競爭問題等，才能夠一次的健全我國國際商港之船舶貨物裝卸承攬業。

一、開放之前題

在開放船舶貨物裝卸承攬業之前，除台中港外，碼頭工人僱用制度之問題要能夠順利解決，才能夠順利的開放此產業。因為業者若不能自由僱用碼頭工人，可能沒有業者願意投資申設。所以碼頭工人僱用制度是否能自由化為船舶貨物裝卸承攬業是否能成立之關鍵。目前政府已正積極解決碼頭工人之問題，高雄港碼頭工人僱用制度合理化的措施已經率先自1998年起實施，經核准成立的42家船舶貨物裝卸承攬業者可在優先遴僱現有碼頭工人的條件下自行依「勞基法」僱用所需工人。其他各港也預計要比照高雄港的做法陸續實施。

二、開放之原則

船舶貨物裝卸承攬業之開放宜採自由化精神，亦即不設限家數，由市場來自由決定所需的家數。不過，高雄港務局所公布的船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊中載明港務局得依港區貨物裝卸情形開放家數，而台中港務局所擬定的草案中雖無此一條文，但其訂定的龐大資本額卻令人聯想有申設門檻。所以，由此可知，目前港口管理機關為避免有惡性競爭出現，心態上可能會有保守開放的想法。

三、資格審查

為求能更客觀、公正的審核申請者之資格，本研究建議港埠管理機關能邀集相關之官方、學者、業界等組成一審查委員會來共同審查。

四、開放之市場競爭問題

港口管理機關擔心採自由開放之措施會造成過激烈競爭，不過此已由裝卸費率之統一訂定來規範及監督，所以業者間將是以「服務競爭」來替代「價格競爭」。另外，從目前世界各國船舶貨物裝卸承攬業的市場特性來看，其市場型態趨向於經濟學上的寡占市場，業者間可能會透過橫向整合來經營，對於此可能造成聯合壟斷的問題則需港口管理機關有適當的監督管理以確保服務品質。

7.5.2 基隆港船舶貨物裝卸承攬業開放之競爭與管理辦法

7.5.2.1 碼頭經營方式與船舶貨物裝卸承攬業之關係

船舶貨物裝卸承攬業開放之範圍，依據基隆港務局淡水商港、高雄港及台中港的船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊之規定，包括船上貨物裝卸、搬運、

卸駁、起承及駁運等海上作業與陸上作業如船邊裝卸、搬運、卸船進倉、出倉裝船、卸車進倉、出倉裝車等之裝卸搬運。

根據基隆港務局公司化方案的內容，基隆港務局改組成基隆港務公司，且在目前為基隆港唯一一家港埠經營公司，未來可依業務發展之需要成立各種港埠服務相關之子公司，而其碼頭設施之經營方式可自行決定出租或自營兩種型態。而在配合開放船舶貨物裝卸承攬業之政策下，港務局與船舶貨物裝卸承攬業之間在此兩種經營型態下也存在著以下不同之關係。

一、出租碼頭

港務公司向承租碼頭者收取固定租金及隨運量變動的變動租金。裝卸業務部份，由承租碼頭者承作或是委託另外的船舶貨物裝卸承攬業者承作，港務公司無須干涉，由承租業者與船舶貨物裝卸承攬業者間自行以契約約定即可。

二、自營碼頭

碼頭不予出租，完全由基隆港務公司自己經營，裝卸作業則可採自行承作、委託承作或開放自由承攬等三種方式：

(一)自行承作：

基隆港務公司申請船舶貨物裝卸承攬業執照或轉投資成立船舶裝卸承攬公司提供裝卸服務。不過此會觸及現存四家民營裝卸業者之利益問題及抵觸政府推動棧埠業務民營化，開放民間業者經營船舶貨物裝卸承攬業之政策。另外，在實施碼頭工人僱用合理化之方案的過渡階段，基隆港務公司若要提供裝卸服務也必須依「國際商港棧埠管理規則」第78條優先僱用現有碼頭工人，此可能與棧埠管理處目前所提僅想僱用原港務局員工從事裝卸作業之意願相違。

(二)委託承作：

開放船舶貨物裝卸承攬業，由基隆港務公司對外承攬裝卸業務但不從事裝卸作業，而是委託民營船舶貨物裝卸承攬業者承作。其向航商收取裝卸費並付給裝卸業者委託承作費。至於業務轉包之服務品質控管，可透過契約來約束及監督管理。在此方式下，港務公司不必自行雇用碼頭工人，而且也符合政府開放船舶貨物裝卸承攬業之政策。

(三)自由承攬：

開放船舶貨物裝卸承攬業並任其自由承攬，並由其與船公司配合自由移動作業區域，港務公司向其收取管理費。

綜合上述之經營方式，若基隆港務局公司化以後的港務公司以採委託承作的方式最為妥當。若是自行承作裝卸之經營方式，則必須自行僱用碼頭工人，如此可能增加人事負擔。若在港務公司經營的碼頭採自由承攬的方式，除非管理費之收入夠多，否則對港務公司之財務可能有較大影響。所以最後以採取委託承作方式可能為比較可行之方案，下一小節的計算，將以此方式為準。

7.5.2.2 港務公司之碼頭經營收入估計

委託承作的方式是由港務公司自營碼頭，但不自行承作裝卸搬運作業而委託裝卸承攬業承作。因此，裝卸費是由港務公司收取，但由其支付給船舶貨物裝卸承攬業者委託承作費。此一碼頭經營的方式與目前港務局自營公用碼頭的作業方式一樣，所不同者是其委託承作的對象是經港務局許可並依公司法設立的裝卸承攬業者，而不是現在與港務局就其所收取的裝卸費進行對內分配的碼頭工人。

本研究在考慮業者之工資成本、間接費用及合理利潤下，計算貨櫃及散雜貨物之委託承作費。在計算方式上之假設有工人工資不變及工資降低兩種，因為據瞭解高雄港碼頭工人僱用自由化及船舶貨物裝卸承攬業開放營運後，目前只有2,200人留在碼頭工作，有1,800人左右離職，而留下來之工人在政府買斷其過去年資後，是以新進人員身份(年資重新計算)受雇於23家船舶裝卸承攬業者，所以其薪資降低，且僅為原來之一半左右。所以，可以預測的是將來基隆港碼頭工人自由化後，碼頭工人之薪資有降低之可能。

茲假設碼頭工人自由化後，基隆港業務所需之工人大約1,200人，若生產力不變，在碼頭工人薪資不變及降低兩種情形下，考慮船舶裝卸承攬業者之間接費用及合理利潤，計算委託承作費及裝卸費節省金額如下：

(一)薪資不變的情形

1.貨櫃:

目前貨櫃業務之碼頭工人為540人左右，由於基隆港的貨物以貨櫃貨為多數，但將來自由化後，貨櫃業務所需工人不致降低太多。假設仍以540人為計算基礎，其目前平均薪資為63,127元。貨櫃裝卸費為896元，則其承作費計算如下：

(1)以一般貨櫃輪有導槽、橋式機作業之裝卸費為基礎(第1級費率)，目前20呎貨櫃裝卸費1043元，每只工方分配766元，40呎裝卸費1644元，每只工方分配1226元，20呎櫃與40呎櫃之作業量比為1：1，所以每TEU之裝卸費為 $(1043+1644)/3=896$ 元。

(2)業者之營運成本概估：

工人工資 = $63,127 \times 540 \times 14 = 47,724$ 萬元

間接費用 = $47,724 \times 15\% = 7,159$ 萬元

合理利潤 = $47,724 \times 5\% = 2,386$ 萬元

(3)委託承作費：

85年度總裝卸量為2,139,870TEU，故每TEU貨櫃承作費為

$(47,724+7,159+2,386)$ 萬元 $\div 213.9$ 萬TEU = 268元/TEU。

裝卸費收入扣除委託承作費後，港務局所得為 $896\text{元}-268\text{元} = 628$ 元。

(4)裝卸費收入分配:

委託承作費率為每TEU268元，佔裝卸費之比例為 $268 \div 896=0.3$ 所以，港務局所得為7成，裝卸業者為3成。(目前港務局約2成6，碼頭

工人約7成4)

(5)裝卸費節省8.16億元。

1997會計年度港務局之貨櫃裝卸管理費收入約為4.82億元，推算出全年貨櫃裝卸費總收入約為18.54億元〔 $=4.82\text{億元} \times (1/0.26)$ 〕，未來，若工人人數不變，港務公司之委託裝卸費將由目前的0.74變成0.3，則港務公司之支出將可節省8.16億元〔 $=18.54\text{億元} \times 0.74 - 18.54\text{億元} \times 0.3$ 〕。

2.一般貨物

假設將來散雜貨碼頭(不含穀類、散煤及管道作業船舶)所需工人大約600人(依棧埠處提供資料)，目前其平均薪資為43,272元。

(1)裝卸費率計算：

目前基隆港進出口一般雜貨以第三、四類貨物為主，其比例約4：6。

船上裝卸費：45.4元/噸，工方分配30.9元。

進出倉陸上搬運裝卸費：第三類93.5元/噸，工方分配62元；第四類110.9元/噸，工方分配74.2元。

船邊交貨陸上搬運裝卸費：第三類48.8元/噸，工方分配29.2元；第四類57.4元/噸，工方分配34.4元。

計算船邊提交貨之裝卸費率為 $(94.2 \times 0.4) + (102.8 \times 0.6) = 99.36$ 元。

(2)業者之營運成本概估：

工人工資 = $43,272 \times 600 \times 14 = 36,349$ 萬元

間接費用 = $36,349 \times 15\% = 5,452$ 萬元

合理利潤 = $36,349 \times 5\% = 1,817$ 萬元

(3)委託承作費：

86年度全港散雜貨裝卸量689.9萬噸(不含穀類、散煤及管道作業貨物)另一般貨輪附載之貨櫃計有10呎1只，20呎9,219只，40呎2,390只，依費率表規定計費噸按貨櫃體積之70%折算，約相當於雜貨37.7萬噸，以上合計共727.6萬噸。委託承作費為：

$(36,349 + 5,452 + 1,817)$ 萬元 $\div 727.6$ 萬噸 = 59.9元/每噸。

扣除委託承作費後港務局所得為 $99.36\text{元} - 59.9\text{元} = 39.46\text{元}$ 。

(4)裝卸收入分配：委託承作費率為每噸59.9元占裝卸費之比例 $59.9 \div 99.36 = 0.6$ ，所以，港務局所得為4成，裝卸業者為6成左右。(目前港務局約3成2，碼頭工人約6成8)

(5)裝卸費節省0.93億元。

1997會計年度港務局之一般貨物裝卸費收入約為3.7億元，推算出全年一般貨物裝卸費總收入約為11.56億元〔 $=3.7\text{億元} \times (1/0.32)$ 〕，給付碼頭工人之部份約為7.86億元〔 $=3.7\text{億元} \times (1/0.32) \times 0.68$ 〕，未來，若工人人數降低一半，則港務公司之支出將可節省0.93億新台幣〔 $=7.86\text{億元} - 11.56\text{億元} \times 0.6$ 〕。

(二)薪資降低的情形

依高雄港目前碼頭工人薪資降低之情形來計算，假設承作貨櫃業務之碼頭工人薪資降假設降低三分之一(此為保守估計，也許會如高雄港一樣降低一半)，則承作貨櫃業務之碼頭工人薪資為44,000左右，散雜貨碼頭工人薪資為30,000元。茲計算委託承作費如下：

1.貨櫃

(1)每TEU之裝卸費為 $(1043+1644)/3=896$ 元。

(2)業者之營運成本概估：

工人工資 = $44,000 \times 540 \times 14 = 33,264$ 萬元。

間接費用 = $33,264 \times 15\% = 4,990$ 萬元。

合理利潤 = $33,264 \times 5\% = 1,663$ 萬元。

(3)委託承作費：

85年度總裝卸量為2,139,870TEU，每TEU承作費為

$(32,264 + 4,990 + 1,663)$ 萬元 $\div 213.9$ 萬TEU = 182元/每TEU。

扣除委託承作費後港務局所得為 $896 - 182 = 714$ 元。

(4)裝卸收入分配:委託承作費率為每TEU182元，佔裝卸費之比例為 $182 \div 896 = 0.2$ ，所以，港務局所得約為8成，裝卸業者為2成。(目前港務局約2成6，碼頭工人約7成4)

(5)裝卸費節省10億元。

1997會計年度港務局之貨櫃裝卸管理費收入約為4.82億元，推算出全年貨櫃裝卸費總收入約為18.54億元〔 $= 4.82 \text{億元} \times (1/0.26)$ 〕，未來，若工人人數不變，港務公司之委託裝卸費將由目前的0.74變成0.2，則港務公司之支出將可節省10億元〔 $= 18.54 \text{億元} \times 0.74 - 18.54 \text{億元} \times 0.2$ 〕。

2.一般貨物

(1)第三類、第四類貨物船邊提交貨之裝卸費率為99.36元。

(2)業者之營運成本概估：

工人工資 = $30,000 \times 600 \times 14 = 25,200$ 萬元。

間接費用 = $25,200 \times 15\% = 3,780$ 萬元。

合理利潤 = $25,200 \times 5\% = 1,260$ 萬元。

(3)委託承作費：

$(25,200 + 3,780 + 1,260)$ 萬元 $\div 727.6$ 萬噸 = 41.56元/每噸。

扣除委託承作費後港務局所得為 $99.36 - 41.56 = 57.8$ 元。

(4)裝卸收入分配:委託承作費率為每噸59.9元，佔裝卸費之比例 $41.56 \div 99.36 = 0.4$ ，所以，港務局所得為6成，裝卸業者為4成。(目前港務局約3成2，碼頭工人約6成8)

(5)裝卸費節省3.24億元。

1997會計年度港務局之一般貨物裝卸費收入約為3.7億元，推算出全年一般貨物裝卸費總收入約為11.56億元〔 $= 3.7 \text{億元} \times (1/0.32)$ 〕，給付碼頭工人之

部份約為7.86億元〔=3.7億元 $\times$ (1/0.32) $\times$ 0.68〕，未來，若工人人數降低一半，則港務公司之支出將可節省3.24億新台幣(=7.86億元 - 11.56 $\times$ 0.4億元)。

(三) 結論

比較未來負責裝卸之碼頭工人薪資不變與降為目前之2/3情況發現，若薪資不變，則寒貨櫃與散雜貨在內所有之裝卸費用節省約9.09億元，若薪資降為目前之2/3，則節省約13億元。因此保守估計未來至少可以節省裝卸費9.09億元。

當然，因工人成本節省而多出來的效益並不一定完全歸港務公司所有，而是由港務公司、裝卸業者及碼頭工人得到。另外，航商貨主也因效率的提升節省港埠成本而得到效益。

7.5.2.3 基隆港船舶貨物裝卸承攬業設置管理辦法

基隆港務局的船舶貨物裝卸承攬業設置管理辦法(含蘇澳港)可參照淡水港、高雄港及台中港所訂定的管理辦法，並朝本研究所建議之自由化開放之訂定原則，及針對資本額、管理費及機具問題作適當的調整。另外，假設基隆港務局公司化以後的國營港務公司將採委託承攬方式委託船舶貨物裝卸承攬業來裝卸貨物，則無需訂定收取管理費之辦法，而是訂定委託承攬費之標準。在大原則上，本研究建議訂定基隆港暨蘇澳港之船舶貨物裝卸承攬業設置管理辦法(詳附錄7.5)時有三點之修正：

- 一、不限制開放家數，亦即沒有港務局得依港區貨物裝卸情形開放設立家數之規定。也不存有政策性定訂之心態。另外，對現有四家散什貨裝卸業者則建議直接核發執照。
- 二、成立「船舶貨物裝卸承攬業審查委員會」審核業者之申請文件。條文為：「船舶貨物裝卸承攬業經審查委員會審查核准籌設之日起六個月內，檢具下列文件，連同許可證費向本局申請核發許可證：-----」
- 三、刪除船舶貨物裝卸承攬業所需作業人員及裝卸機具需符合港務局所訂定標準之條文規定，讓業者依市場所需來配置。

7.6 基隆港務局國營公司化的財務可行性評估

從前面的分析知悉基隆港務局公司化的方案包括下列方面的工作：

一、在組織變革方面：

由交通部「基隆航政分局」接收目前負責執行航政管理業務之航政組與負責港務行政業務之港務組港灣課、業務組管理課及船舶交通管制中心等諸多單位全部業務及人員。剩餘的所有業務與人員則連同公有土地以外的資產由新成立的國營「基隆港務股份有限公司」全部概括承接。

二、在碼頭經營方式方面：

所有現有碼頭及後線倉儲設備仍由新成立的「基隆港務公司」負責經

營，其碼頭調派作業維持現行制度。不過在碼頭裝卸作業方面，將改變現在的由碼頭工會派工承作及對內分配的制度，改由港務公司委由船舶貨物裝卸承攬業自行僱用碼頭工人承作的方式，並依實際裝卸量給付裝卸委託費。

本研究對於基隆港務公司化之財務可行性評估，擬以基隆港務局(含基隆港與蘇澳港)在 1997 年度的財務狀況為基準，就下列各項評估其公司化以後的盈餘貢獻：

一、在節流的方面主要有用人費用與委託承作裝卸費用等兩項成本節省：

(一)用人費用的節省：

1. 政商分離後的用人費用節省：即航政與港政管理部門納入航政分局所致港務公司的人事與相關成本的節省。這方面假設納入航政分局的基隆港航政分局者，包括：航政組、港務組港灣課、業務組管理課及船舶交通管制中心等單位，並將港區治安勤務分別歸建於水上警察大隊(水域部份)與基隆市警察局(岸上區域部份)。這方面共可精簡 217 人，詳如表 7.3 所示。
2. 港務局公司化的部門裁併之用人費用節省：在基隆港務公司成立初期用人費用之節省主要為港務公司的人事、總務、會計、政風等部門的裁併之人事與相關成本之節省。
3. 不必支付港務局時期月退休金制所發生月退休金支出之節省。

(二)委託承作裝卸作業的費用節省：

此即碼頭工人僱用合理化後委託承作裝卸費用的成本節省，主要係在政府參照高雄港務局給予碼頭工人工作補償金以解除僱用管制，並開放申設船舶貨物裝卸承攬業優先遴僱現有碼頭工人以後，港務公司委託裝卸承攬業承作碼頭裝卸搬運工作的費用，預期將會因碼頭工人數目的精簡而降低。

二、在開源的方面，由於效率的提升與其他業務擴充(如承包公司外的船舶修造工程及港埠相關業務)所致收益的增長部份，因暫難以有客觀的量化基礎，故僅能以文字敘述之。這方面還包括將來航政分局將身為商港管理機關應辦而委由港務公司代辦的公共勤務與工程的委辦費的收入，也由於無足夠資料而暫難估計者。

至於港務公司必需要增加的營業土地租金及自行聘用警衛保全人員之用人費用，本研究設計出不增加其成本負擔的方案。在土地租金方面，擬建請在國營階段免計地價稅負擔以外的租金。因為目前港務局的成本項目即有這項負擔，在 1997 會計年度，基隆港務局共支付 6,290 萬元的地價稅，未來若以此轉為租金，則此項目不會增加成本。另外在警衛保全人員的用人費用方面，本研究建請由港務局各部門抽調多餘人力施予專長訓練任用之，故此一方案亦不增加成本。

表 7.3 基隆港務局公司化後的人力精簡概算表

單位: 人

\ 業務 類單位	所有員工	會計	總務	人事	政風	總計
港灣課	10					10
管理課	18					18
航政組	37					37
船管中心	20					20
港工處		5	12	4	2	23
擴建處		4	13	3	2	22
修造廠		5	12	2	3	22
棧埠處		7	20	8	6	41
船舶所		3	13	6	2	24
總計	85	24	70	23	15	217

資料來源: 本研究依 1997 年 10 月基隆港務局人事統計表為基礎計算。

經上述假定，本研究估計用人費用與委託承作裝卸費用的節省總約共 19 億元，茲分述如后：

一、用人費用節省 9.6 億元，詳如表 7.4 所示，包括：

- (一)節省負擔領月退休金之已退休員工之年度退休金、分攤以前員工退休金、支付退離職員工或遺族之年節慰問金、分攤退休人員及其配偶健保費、分攤輔助建屋貸款利息及優退利息差額、補發已退休人員退休金、退休人員繳回宿舍補助金、支付碼頭工人勞保及健保費、支付碼頭工人退休紀念品及因公死亡慰問金。
- (二)節省支付給港警所之年度總經費、航政組全年之總經費、以及包括港務組港灣課、業務組管理課、船舶管制中心、以及港工處、擴建處、修造廠、棧埠處、及船舶所等一級單位現有之會計、總務、人事、政風等部門之員工年度薪資總額。

二、委託承作裝卸作業費用之節省共計 9.09 億元：

如前所述，假設未來基隆港務公司只將目前委由碼頭工會調派碼頭工人承作裝卸的部份轉委由民營船舶裝卸承攬業承作，其他則完全維持現狀。預料未來依船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊之規定申請設立之船舶貨物裝卸承攬業將會依最佳之人數配備僱用作業工人。依本研究 7.5.2.2 之分析，未來在政府專案解決碼頭工人之問題後，在基隆港區的船舶貨物裝卸承攬業者所需之作業工人人數，在散雜貨裝卸方面一般認為其所需人力約為現在之一半，貨櫃裝卸部份所需人力可能與目前相同。保守估計屆時工人之薪資水準仍然不變，生產力也不變，則港務公司給付之委託費用必定較目前給付碼頭工人之「對內分配」費用節省。

依據本研究估計未來基隆港務公司貨物裝卸的委託承作費至少可節省 9.09 億元。

表 7.4 基隆港務局公司化的用人費用節省概算表

單位：新台幣仟元

費用別	部門別	港灣相關部門	棧埠相關部門	維持相關部門	業務相關部門	管理相關部門	其餘部門	總計
退職職員月退金(1)		15,564	84,280	32,738	18,109	30,450	77,077	258,218
退職工員月退金(2)		13,484	26,038	11,548	2,105	8,416	22,923	84,514
員工福利金(3)						20,610	130,951	151,561
碼頭工人保險費(4)					154,717			154,717
碼頭工人死亡慰問金(5)							970	970
警務費用(6)								69,876
航政費用(7)								59,228
年度薪資費用(8)								179,640
總計								958,724

註：相關費用說明如下：

1. 退職職員月退金，指支付領月退休金之已退休職員之年度退休金、及分攤以前職員退休金之總額。
2. 退職工員月退金，指支付領月退休金之已退休工員之年度退休金、及分攤以前工員退休金之總額。
3. 員工福利金，指支付退職職員工或遺族之年節慰問金、分攤退休人員及其配偶健保費、分攤輔助建屋貸款利息及優退利息差額、補發已退休人員退休金、及退休人員繳回宿舍補助金等之年度總額。
4. 碼頭工人保險費，指支付碼頭工人勞保及健保費之年度總額。
5. 碼頭工人死亡慰問金，指支付碼頭工人退休紀念品及因公死亡慰問金之年度總額。
6. 警務費用，指支付給港警所之年度總經費。
7. 航政費用，指航政組全年之總經費。
8. 年度薪資費用，指包括港務組港灣課、業務組管理課、船舶管制中心、以及港工處、擴建處、修造廠、棧埠處、及船舶所等一級單位現有之會計、總務、人事、政風等部門之員工年度薪資總額估算。估算方式如下：基隆港務局 1997 會計年度，包括薪資、超時工作報酬、各種獎金、退休準備金及保險費等平均每位員工約為 99.8 萬元，而上述預計會裁撤或合併之單位(不含航政組，因其係整組移轉，其經費節省已計算於(7)的航政費用內)共有 180 人(如表 7.3 所示)，99.8 萬乘以 180 人，共計 17,964 萬元。

資料來源：本研究依據 1997 會計年度基隆港務局決算書之資料為基礎計算。

綜合以上的估計結果，本研究發現若以 1997 會計年度基隆港務局之營業水準，將其由改制後之國營基隆港務公司來經營，其在營運的績效(即盈餘)的增長將是令人激賞的。因為，在財務績效方面總計可以減少約 19 億元之經費支出，包括用人費用節省 9.6 億元及委託裝卸費用節省 9.09 億元，此項成果應可反應在稅後盈餘之增加。估計其年度盈餘可能由 1997 年的 5.17 億元增加 19 億元而達約 24 億元。因此，未來除員工仍可享受有不比現在基隆港務局體制下還差之薪資與福利

水準外，股東亦可獲得應有之報酬，如此，亦必有助於未來的順利移轉民營，員工更可以在釋股過程中因為股價之上揚而獲額外利益。

再進一步探討，基隆港務局公司化以後因組織變革所獲約 19 億元的盈餘增長中，有一部可以善用於提撥適度金額作為員工退離職基金。有了這項績效表現的基礎，就比較有可能達成港務局的從業人員所期望的優惠辦法，鼓勵更多的多餘人力在國營的期間共體時艱，提早退休來協助公司執行人事精簡的策略，強化公司體質與提高競爭能力。

所增加的 19 億元盈餘中，碼頭工人改制所得之貢獻約有 10.6 億元(包括碼頭工人保險費約 1.6 億元與委託裝卸費節省約 9 億元)，可供政府作為未來償還解決碼頭工人僱用合理化之代墊款；其他約 8.4 億元就可供未來港務公司作為鼓勵員工提早退休之優惠補償之用。若屆時基隆港務公司仍為國營，則受限於法令，目前尚無可適用之優惠補償辦法，但若股東會同意，依 1997 年底台灣地區各港務局的產業工會聯合提出的「台灣省交通處基、中、高、花各港務局民營化鼓勵員工提早退休或資遣優惠處理要點」(詳附錄 7.1)中的第(七)項來推行提早退休方案。員工所要求額外補償的「慰問金」就可以由上述的 8.4 億元中提撥。假設未來基隆港務公司的股東會同意自 8.4 億元的盈餘中提撥 50% 作為額外補償的「慰問金」之用，那麼一年可能多鼓勵 410 名左右的員工提早退休。這項估計係將可供運用之總經費約 4.2 億元加以分配，假定其目的主要在鼓勵 50 歲以上的員工提早退休，則如果 50 至 64 歲間之員分配很均勻的話，平均每人可以得 15 個基數之慰問金。按每位員工平均月薪 6.8 萬元估算，則平均每人可領 102 萬元。當然這項估算方案是否可行得視屆時之實際狀況而定。

7.7 相關法規之修訂

本研究所研擬的基隆港務局(含蘇澳港分及)民營公司化的方案會涉及修改相關法規的問題。就法律層面來看，共有下列「航港三法」及「商港兩規則」需要修訂或訂定：

一、修訂「交通部航政局組織法」：

(一)由於本研究所提港務局公司化的方案之前題是依「政商分離」的原則進行航港管理與經營體制的改革，也就是說交通部成立航政局，並在基隆港及蘇澳港設置航政分局接管目前港務局的航政與港政管理權責，所以首要的修法工作就是交通部已經行政院通過，並送立法院審議的「交通部航政局組織條例」草案。

(二)這項修法工作中的「交通部航政局所屬分局組織通則」有關分局的編制必需要與港務局的組織切割相互配合。但目前由交通部報請行政院審議的航政局組織法修正草案中的航政分局的職能與組織編制有重新檢討，以便接管港務局的航政與港務管理職能的必要。因為行政院通過的交通部組織法修正草案中有關航政局組織僅在一等航政分局編列 31-45 人，如果要以此一編制接收港務局的航政與「商

港法」所規定的港政業務，顯然會有所不足。因此，除非重新檢討該航政分局的職能與編制，否則航政分局恐怕只能辦理航政與監理性的港政業務，其他非監理性的港政業務(譬如港埠公共工程與服務)就得採外包的方式，委由港務公司辦理。

二、修訂「商港法」：

- (一)國營基隆港務股份有限公司的設立可以特別立法，或是依「公司法」設立。採立法的模式比較能夠確立該公司在國營階段的權能，並能在儘量不修改現行「商港法」的前提下具有適法性。但立法比較繁瑣，也可能緩不濟集。究採何法，可由決策當局決定。
- (二)本項修法工作可以在「商港法」第三章管理經營中，加訂一條，或是在第十一條增訂內容。依後一方式，「商港法」第十一條的內容「交通部為管理國際商港，於各港設商港管理機關。」可增訂為：「交通部為管理國際商港，於各港設商港管理機關；另為經營港埠事業，得於各國際商港設國營港務股份有限公司；其設置管理另以法律定之。」

三、訂定國營「基隆港務股份有限公司條例」

- (一)依照上述「商港法」第十一條修訂後的條文，訂定國營「基隆港務股份有限公司條例」。
- (二)本條例參照「中華電信股份有限公司條例」擬訂的草案已詳於第五章附錄 5.3 所示。
- (三)若不修法與訂定條例，則建議本條例草案內容納入依「公司法」設立之公司組織章程。

四、修訂「國際商港港務管理規則」與「國際商港棧埠管理規則」：

- (一)除了上述「航港三法」之外，由於航、港的「政商分離」後，航港公權力交出去以後的港務局的組織從「商港法」的「商港管理機關」改定位受其監理的「公私事業機構」，因此依該法所訂定的「國際商港港務管理規則」與「國際商港棧埠管理規則」也要配合修訂。
- (二)這兩項管理規則的修訂原則，係依將來航政分局與港務公司在港灣與棧埠管理與經營上的分工，區別航商或貨主提出委託辦理事項的對象。
- (三)因這兩項管理規則的修訂所必需修訂的所有港務局現有港灣與棧埠業務的作業要點或辦法均隨其修訂。這些將來就成為港務公司營運作業的要點或辦法。
- (四)最後，基隆港暨蘇澳港的船舶貨物裝卸承攬業管理手冊(詳附錄 7.5)亦依「國際商港棧埠管理規則」訂定，這將做為該兩港開放申設裝卸承攬業及同時推動碼頭工人僱用制度合理化措施的基礎。

附錄 7.1 台灣省交通處基、中、高、花各港務局民營化鼓勵員工提前退休或資遣優惠處理要點

一、台灣省交通處基、中、高、花各港務局為改善經營體質，強化經營能力與提高營運績效及配合港埠作業民營化、組織變革及經營方式之改變，專案鼓勵員工提前退休或資遣，特訂定本要點。

二、依本要點專案提前退休或資遣之員額，不得再予進用。

三、適用對象：

本要點所適用對象係指依法得適用退休資遣或約聘人員儲金制規定之人員。惟不限年齡、服務年資及所任職務，凡符合退休條件者辦理退休，不符合退休條件者辦理提前退休，所稱提前退休係指已達自願退休條件至屆齡退休六個月前提出自願退休人員。上述人員之給與不論退休或資遣均依退休標準核計並依左列規定辦理：

(一)年資採計：

- 1.資位人員依公務人員退休法或勞動基準法規定辦理。
- 2.無資位人員依勞動基準法規定辦理。

(二)給與標準：

- 1.資位人員依公務人員退休法或勞動基準法支領退休金或資遣費給與標準給付。
- 2.資位人員退休、資遣所支給之一次退休金或資遣費，如依勞動基準法規定給與退休金標準計算退休或資遣給與，有差額時應予補足。
- 3.無資位人員(含工友、船員、不定期契約工、約聘僱人員)依勞動基準法規定給與標準給付。
- 4.基數之計算內含已辦理退休或資遣前一年之年所得平均數做為基數給付標準。

(三)公保保險給付補償：

- 1.依本要點提前退休、資遣員工，於退出原參加之公務人員保險(以下簡稱公保)，除符合規定得請領養老給付外，其損失之公保已投保年資，比照公務人員保險法第十六條規定之給付標準，依本要點補償其損失；投保公保未滿五年者，依其投保年資每滿一年發給一個月養老給付。但所領之補償金於其將來再參加各該保險領取養老金給付時，應繳回原補償機關；其所領之養老給付金額較原補償金低時，僅繳回與所領之養老給付金額較原補償金低時，應繳回原補償機關；其所領之養老給付金額較原補償金低時，僅繳回與所領之養老金給付同金額之補償金。
- 2.員工領取前目之補償金時，應附具切結書載明前目但書事項。
- 3.補償機關應將已領取補償金原因及金額函請原承保機關(保險人)加註存檔，俟被保險人再參加各該保險領取養老給付時，請原承保機關(保險人)通知原要保機關(投保單位)收回原發補償金。

(四)勞工保險投保月薪額差額補助：

1. 依本要點提前退休、資遣員工，於退出原參加之勞工保險，則按其離職時參加勞保投保月薪額減基本工資之勞保投保月薪額，依原參加勞保之投保年資照勞工保險條例第五十九條規定之給予標準補助其差額。但投保年資超過 20 年以上者，以 20 年計。
 2. 員工參加勞工保險年資合計滿 15 年，依本要點資遣未支領老年給付而自願繼續參加勞工保險者，由原投保單位依規定為其辦理參加普通事故保險，至符合請領老年給付之日止。
- (五) 公保被保險人除依前第(三)款所領養老給付或補償金外，並另依第(四)款計算補助其差額。(公保被保險人之投保月薪額比照勞保同等級人員之投保月薪額計算)
- (六) 政策補償金：
願意提前退休或資遣之員工，除前述既有服務年資依前項所稱條例結算外，比照碼頭工人同一標準發放政策補償金，以鼓勵提前退休或資遣之目的。
- (七) 慰問金：
凡提前退休或資遣之員工，其所提前 1 年至 5 年之年資每年加發 1 個基數，6 年至 10 年之年資每年加發 2 個基數，11 年至 15 年之年資每年加發 3 個基數，最高以 15 年為限。尾數未滿半年者，以半年計，滿半年以上者，以 1 年計。上項基數內涵除依勞基法平均工資計算外並包含個人上年(度)考成及績效獎金之月平均數。
- (八) 屆齡退休計算基準：
1. 資位人員：佐級以上人員、業務士及技術士之繪圖工、晒圖工、磅秤工均以 65 歲為基準外，其餘人員均以 60 歲為基準。
2. 無資位人員(含不定期契約工)、約僱人員均以 60 歲為基準。
3. 約聘人員及船員均以 65 歲為基準。
- 四、本要點所需經費，除員工服務年資結算由政府相對應之預算核發外，政策補償金部份比照碼頭工人標準由交通建設基金提撥，其餘經費由政府專案編列預算補助。
- 五、花蓮港務局員工之基數標準，應比照基、高、中各港員工用人費率之給付標準辦理。
- 六、本要點未規定事項，依其他有關法令規定辦理。
- 七、本要點自公佈日起實施期間暫定為 5 年。
- 八、民營化實施時，強迫資遣員工不適用本要點，其辦法另訂之。
- (資料來源：基、中、高、花各港務局所屬產業工會研商之工會版本。)

附錄 7.2 基隆港務局淡水商港船舶貨物裝卸承攬業申請與監督作業手冊

- 一、本作業手冊依國際商港棧埠管理規則第四章及第一百二十條規定訂定之。
- 二、凡於淡水商港(以下簡稱本港)經營船舶貨物裝卸承攬業之申請與監督悉依本作業手冊辦理。
- 三、船舶貨物裝卸承攬業依貨物類別及作業方式不同區分營業項目如左：
 - (一) 一般散雜貨作業。
 - (二) 貨櫃作業。
- 四、申請於本港經營船舶貨物裝卸承攬業，應檢具左列文件一式兩份向本局申請籌設：
 - (一) 申請書(附件一)。
 - (二) 營業計劃書。前項營業計劃書至少應包括左列各款：
 - (一) 營運貨物種類與裝卸方式。
 - (二) 資本額。
 - (三) 計劃雇用人數(含裝卸工人、現場管理人員、勞安人員及其他)。
 - (四) 自備或租賃機具種類與數量。
 - (五) 公共意外責任險投保計劃。
 - (六) 預估年承攬業務量。
 - (七) 作業調派計劃。
 - (八) 籌設期間(不得超過六個月)。
 - (九) 災害應變計劃。
- 五、船舶貨物裝卸承攬業之資本額不得少於新台幣參千萬元整。
- 六、船舶貨物裝卸承攬業作業人數及自備或租用機具設備種類與數量，得依附件二所列配當標準視需要調整配置。
- 七、船舶貨物裝卸承攬業投保之公共意外責任險，應包括左列各款：
 - (一) 保險內容應包括於裝卸車、船及搬運過程中，由於工人作業過失，致傷害人體或損害貨物、船具、裝卸機工具、車輛、碼頭設施或其他損害之賠償。
 - (二) 保險期間不得少於一年。
- 八、經核准籌設船舶貨物裝卸承攬業，應於六個月內完成籌設，檢具左列文件一式二份及許可證費壹萬貳千元整，向本局申請核發許可證，並依法辦妥公司或商業登記。
 - (一) 申請表(附件三)。
 - (二) 核准籌設函影本。
 - (三) 董監事或股東名簿。
 - (四) 公共意外責任險保險證明書。。
 - (五) 公司章程。

如因特殊情形未能如期完成籌設，得報請本局核准延長籌設期限六個月，並以一次為限。逾期者，撤銷其籌設許可。

九、船舶貨物裝卸承攬業應於開始營業前，檢送左列文件一式二份送本局審查合格後始得營業：

- (一)自備或租賃機具設備種類及數量(附件五)。
- (二)僱用人員名冊(附件六)。
- (三)公司執照及營利事業登記正本、影本(正本驗畢發還)。
- (四)定型化裝卸契約範本。
- (五)管理費繳交同意書(附件七)。

十、船舶貨物於本港所需之裝卸搬運作業，應由航商或貨主逕向已領有本局核發船舶貨物裝卸承攬業許可證之業者辦理裝卸搬運委託。

十一、經營船舶貨物裝卸承攬業者，應自正式營業日起向本局繳交管理費，其收取標準依與本局約定之方式辦理。

十二、船舶貨物裝卸承攬業投保之公共意外責任險保險期約到期前，即應辦理續保，不得中斷。並應於續保後三十日內檢送保險契約(正本驗畢發還)送請本局備查。

十三、船舶貨物裝卸承攬業有變更組織、公司名稱、地址、負責人、資本額等情形及許可證註銷、遺失或毀損申請補發等作業，應依『船舶貨物裝卸承攬業換、補發及註銷許可證申請表』(附件八)之規定，向本局辦理換補發或註銷許可證。

前項變更登記換發作業，應於辦妥公司變更登記後三十日內檢送規定文件向本局申請。船舶貨物裝卸承攬業於六個月內無營業實績者，應繳回許可證，如不繳回者，本局得逕行註銷。

十四、船舶貨物裝卸承攬業應自行招攬裝卸業務，並由本局依船舶繫泊作業須知指泊船席後始得作業。

十五、經營船舶貨物裝卸承攬業，有關裝卸費收取之項目與標準，應依據『台灣省國際商港港埠業務費費率表』計收。如有彈性費率或其他優惠措施，應報本局核備或轉呈主管機關核准後方得實施。

十六、船舶貨物裝卸承攬業裝卸作業前應檢送艙單或貨物清單、委託契約送交本局備查。作業完畢七天內，應將裝卸與進出倉工作證明書、貨物裝卸工作資料報告表、過磅單等，以一船一案之方式送交本局備查。必要時，本局得派員查核。

前項過磅單應向經濟部認可符合度量衡檢驗標準，並領有執照之業者洽辦之。

十七、船舶貨物裝卸承攬業所調派至現場工作人員，應受本局督導。使用之裝卸機具設備應符合安全規定。

前項使用機具凡屬五噸以上之危險性機械，如陸上機或水上機或其他重機卸，均應符合左列各款規定：

- (一)機卸操作人員應領有執照。
- (二)機卸本身經主管機關檢查合格，其合格證書在一年以內者。

十八、船舶貨物裝卸承攬業應依本局公布之港區作業時間從事裝卸搬運作業。

十九、船舶貨物裝卸承攬業因天災或其他特殊事故不能維持正常營運時，應敘明原因，並將預計恢復正常營運日期報請本局備查。

因故歇業時，應將現場工作人員港區通行證送港警所辦理註銷。

- 二十、船舶貨物裝卸承攬業遇有裝卸事故，致商港設施、貨物、裝卸運輸設備損害時，除應採取安全防護措施外，皆應立即向本局報告。有關損害本局商港設施部份，其賠償事宜，應依商港法等相關規定辦理，至於有關貨物或裝卸搬運設備之賠償事宜，則依事故雙方協議辦理。
- 廿一、船舶貨物裝卸承攬業應依勞動基準法、勞工安全衛生法及其施行細則、勞工安全衛生組織及自動檢查辦法、碼頭裝卸安全衛生設施標準等相關規定，依其事業規模、性質辦理勞工安全衛生管理業務，並接受本局督導。遇有裝卸事故人員傷亡時，應立即採取救護措施，並將經過情形向勞工安全檢查機構申報，並副知本局。
- 廿二、船舶貨物裝卸承攬業對於裝卸事故之處理，應每三個月將處理結果列冊送本局備查。
- 廿三、船舶貨物裝卸承攬業於裝卸搬運過程中，有關廢棄物處理、空氣懸浮微粒污染、水污染防治、噪音管制等，應符合本局與環保相關法規之規定。
- 廿四、船舶貨物裝卸承攬業應於每營業年度終了後六個月內，將營業報告書、資產負債表、損益表、財產目錄、裝卸業績表、裝卸機具清冊、稅捐機關核定營業額文件影本，報請本局備查。所送報表或憑證，應依營業項目分開造冊。如有疑義時，本局得要求業者提供相關資料供查核。
- 廿五、經營船舶貨物裝卸承攬業違反相關法令或本作業手冊規定者，本局得予書面告誡，並責令限期改正，逾期仍不改正者得撤銷許可證。
- 廿六、本作業手冊有未盡事宜，得適時修正。
- 廿七、本作業手冊自頒發日實施。

附錄7.3 台中港船舶貨物裝卸承攬業申請設置作業手冊草案

- 一、本作業手冊依國際商港棧埠管理規則第四章第一百二十條規定訂定之。
- 二、凡在台中港(以下簡稱本港)經營下列船舶貨物裝卸承攬業者，悉依本作業手冊規定辦理。
 - (一) 海上作業
 1. 船上貨物裝卸、搬運。
 2. 卸駁、起承及駁運(船舶間之接駁)。
 - (二) 陸上作業
 1. 船邊裝卸、搬運。
 2. 卸船進倉、出倉裝船、卸車進倉、出倉裝車等之裝卸、搬運。
 - (三) 其他單項及什項工作。
- 三、船舶貨物裝卸承攬業依貨物類別及作業方式不同區分營業項目如左：
 - (一) 一般散雜貨碼頭作業。
 - (二) 貨櫃碼頭作業。
- 四、船舶貨物裝卸承攬業之開放設置由本局報請商港管理機關核准後，公告受理籌設申請事宜。
- 五、申請於本港經營船舶貨物裝卸承攬業，應檢具左列文件一式二份向本局申請籌設：
 - (一) 申請表(附件一)。
 - (二) 營業計劃書。
前項營業計劃書應包括左列各款：
 - (一) 營運貨物種類及裝卸方式。
 - (二) 資本額。
 - (三) 計劃僱用人數(含裝卸作業工人、現場管理人員、勞安人員及其他)。
 - (四) 自備或租賃機具數量及種類。
 - (五) 公共意外責任險投保計劃。
 - (六) 預估年承攬業務量。
 - (七) 作業調派計劃。
 - (八) 籌設期限(不得超過六個月)。
 - (九) 災害應變計畫。
- 六、船舶貨物裝卸承攬業經核准籌設後，應於六個月內檢具左列文件一式二份連同許可證費及壹萬貳千元整，向本局申請核發許可證，並依法辦妥公司或商業登記。
 - (一) 申請表(附件二)。
 - (二) 核准籌設證明文件。
 - (三) 公司章程。

(四) 董監事或股東名冊或獨資合夥人(附件三)。

(五) 公共意外責任險保險證明書。

七、船舶貨物裝卸承攬業投保之公共意外責任險應包括左列各款：

(一) 保險內容應包括裝卸車、船及搬運過程中致傷害人體或損害貨物、船具、裝卸機工具、車輛、碼頭設施或其他損害之賠償。

(二) 保險期間不得少於一年。

前項船舶貨物裝卸承攬業投保之公共意外責任險於保險契約到期前即應辦理續保，不得中斷。並應於續保後三十日內檢送保險契約影本兩份(正本驗畢發還)送本局備查。

八、船舶貨物裝卸承攬業未於籌設期間六個月內申請核發許可證者，由本局撤銷其籌設。

如因特殊情形未能如期完成籌設，得報請本局核准延長籌設期限六個月，並以一次為限。

九、船舶貨物裝卸承攬業應於開始營業前檢送左列文件一式二份送本局審查合格後始得營業：

(一) 自備或租賃機具設備種類及數量(附件四)。

(二) 僱用人員名冊(附件五)。

(三) 公司執照及營利事業登記正本、影本(正本驗畢發還)。

(四) 定型化裝卸契約範本。

(五) 管理費繳交同意書(附件六)。

十、船舶貨物裝卸承攬業作業人數及自備或租用機具設備種類及數量得依附件七所列配當標準配置。

十一、船舶貨物裝卸承攬業資本額不得少於新台幣壹億伍千萬元。

十二、船舶貨物裝卸承攬業有變更組織、公司名稱、地址負責人、資本額等情形及許可證註銷、遺失或毀損申請補發等作業，應依船舶貨物裝卸承攬業換、補發及註銷許可證申請表(附件八)之規定，向本局辦理換補發及註銷許可證。

前項變更登記換發作業，應於辦妥公司變更登記後三十日內檢送規定文件向本局申請。船舶貨物裝卸承攬業於六個月內無營業實績者，應繳回許可證，如不繳回者，本局得逕行註銷。

十三、經營船舶貨物裝卸承攬業者，應自正式營業日起向本局繳交管理費，其收取標準依與本局約定之方式辦理。

十四、經營船舶貨物裝卸承攬業收取之費用項目與標準，應依據『台灣省國際商港港埠業務費費率表』計收。

前項收取之裝卸費用如有彈性費率或其他優惠措施，應報本局核備或轉呈主管機關核准後方得實施。

十五、船舶貨物裝卸承攬業裝卸作業前應檢送艙單或貨物清單、委託契約送交本局備查，作業完畢七日內應將裝卸與進出倉工作證明書、貨物裝卸工作資料

報告表、過磅單等，以一船一案之方式送交本局備查。

前項過磅單應向經濟部認可符合度量衡檢驗標準，並領有執照之業者洽辦之。

十六、船舶貨物裝卸承攬業應於每營業年度終了後六個月內，將營業報告書、資產負債表、損益表、財產目錄、裝卸業績表、裝卸機具清冊、稅捐機關核定營業額文件影本，報請本局備查，所送報表或憑證應依營業項目分開造冊。如有疑義時，本局得予書面告誡，並責令限期改正，逾期仍不改正者，得撤銷許可證。

十七、船舶貨物裝卸承攬業因天災或其他特殊事故不能維持正常營運時，應述明原因並將預計恢復正常營運日期於三日內報請本局備查。因故歇業時，應將現場工作人員港區通行證送港警所辦理註銷。

十八、船舶貨物裝卸承攬業應依本局規定之港區作業時間從事裝卸搬運作業。

十九、船舶貨物裝卸承攬業應依勞動基準法、勞工安全衛生法及其施行細則、勞工安全衛生組織及自動檢查辦法、碼頭裝卸安全衛生設施標準等相關規定，依其事業規模、性質辦理勞工安全衛生管理業務，並接受本局督導。遇有裝卸事故人員傷亡時，應立即採取救護措施，並將經過情形向勞工安全檢查機構申報並副知本局。

二十、船舶貨物裝卸承攬業遇有裝卸事故，致商港設施、貨物、裝卸運輸設備損害時，除應採取安全防護措施外，皆應立即向本局報告。有關損害本局商港設施部份，其賠償事宜，應依商港法等相關規定辦理，至於貨物或裝卸搬運之賠償事宜，則依事故雙方協議辦理。

廿一、船舶貨物裝卸承攬業於裝卸搬運過程應符合本局及環保相關法規之規定，對可能造成污染之虞者，應作好防範事宜，不得造成港區污染之行爲，對裝卸作業所遺留之廢棄物，應於作業完畢後四小時內委託合格之廢棄物代處理業者清運出港區。

廿二、船舶貨物裝卸承攬業進入港區作業所需之車機應依左列規定辦理：

(一) 依規定向本局申請入港手續，未經核准者嚴禁進入港區作業。

(二) 應遵守本局規定之行駛路線及限制速率行駛，亦不得隨意停放港區。

(三) 裝卸作業完畢後應立即駛離港區不得在港區滯留，但有約定者或經本局許可者不在此限。

廿三、船舶貨物裝卸承攬業有左列情形之一者，本局得撤銷其許可證：

(一) 擾亂港區秩序、危害港區安全經查明屬實者。

(二) 轉讓營業權利或出租許可證。

廿四、經營船舶貨物裝卸承攬業違反相關法令或本作業手冊規定者，除依有關法令處罰，本局得予書面告誡，並責令限期改正，逾期仍不改正者得撤銷許可證。

廿五、本作業手冊有未盡事宜，得適時修正。

廿六、本作業手冊自頒發日實施。

附錄7.4 高雄港船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊

壹、總則

- 一、高雄港務局(以下簡稱本局)，為管理高雄港(以下簡稱本港)船舶貨物裝卸承攬業，特依據國際商港棧埠管理規則(以下簡稱本規則)第四章及第一百二十條訂定本作業手冊。
- 二、凡在本港區域內申請使用棧埠設施而經營下列船舶貨物裝卸承攬業者悉依本作業手冊辦理。

(一)海上作業

- 1.船上貨物裝卸、搬運。
- 2.卸駁、起承及駁運(船舶間之接駁)。

(二)陸上作業

- 1.船邊裝卸、搬運。
- 2.卸船進倉、出倉裝船、卸車進倉、出倉裝車等之裝卸、搬運。

(三)其他單項及什項工作。

四、船舶貨物裝卸承攬業營業項目如下：

- (一)散雜貨作業(含船邊管道及輸送帶、半貨櫃、汽車及其他)。
- (二)貨櫃作業。

五、船舶貨物裝卸承攬業營業之開放設置由本局報請商港管理機關備查後，公告受理籌設申請事宜。

前項公告，本局得依港區貨物裝卸情形開放設立家數。

貳、設置

六、經營船舶貨物裝卸承攬業，應檢送下列文件向本局申請籌設：

- (一)申請書。(如附件一)
- (二)營業計劃書。

前項營業計劃書至少應含下列各款：

- (一)營運貨物種類及裝卸方式。
- (二)資本額。
- (三)計劃僱用人數。
- (四)自備或租用機具設備種類與數量及其維護。
- (五)公共意外責任險投保計劃。
- (六)預估年承攬業務量。
- (七)作業調派計劃。
- (八)籌設期限。
- (九)災害應變計畫。

七、船舶貨物裝卸承攬業應於核准籌設之日起六個月內，檢具下列文件，連同許可證費向本局申請核發許可證：

- (一)申請表(如附件二)

- (二)核准籌設證明文件。
- (三)公司章程。
- (四)董監事或股東名簿(如附件三)。
- (五)投保公共意外責任險新台幣五百萬元以上之證明書。
- 八、前點第五款投保公共意外責任險，應包括下列各款：
 - (一)保險內容應包括裝卸車、船及搬運過程中，由於作業過失，致傷害人體或損害貨物、船具、裝卸機工具、車輛、碼頭設施或其他損害之賠償。
 - (二)保險期間不得少於一年，公共意外責任險保險期間到期前，應即辦理續保，不得中斷。並應於續保後三十日內檢送保險契約正本(驗畢發還)送請本局備查。
- 九、船舶貨物裝卸承攬業未於籌設期間六個月內申請核發許可證，而有正當理由者，得於籌設期間內申請延長，其期限不得超過六個月，並以一次為限。
- 十、船舶貨物裝卸承攬業有下列情事之一者，應檢附申請表及相關文件(如附件四)申請補發或換發許可證：
 - (一)許可證遺失或毀損滅失。
 - (二)變更公司名稱、組織、地址、負責人、資本額。
- 十一、船舶貨物裝卸承攬業資本額不得少新台幣五千萬元。
- 十二、船舶貨物裝卸承攬業所需裝卸搬運工人，應優先遴僱現有碼頭工人，並依勞動基準法訂定勞動契約。現行碼頭工人不足或無專業技術工人可供遴僱時，得自行僱用。
前項所稱現有碼頭工人係指未依本港碼頭工人僱用制度合理化方案領取工作補償金者。第一項有關優先遴僱現有碼頭工人之規定由本局另定之。
- 十三、船舶貨物裝卸承攬業所需作業人員與裝卸機具標準應符合附件五之規定。
前項作業人員與裝卸機具配置參考表得視實際需要調整。
- 十四、船舶貨物裝卸承攬業申請許可證時，應繳納許可證費新台幣一萬兩千元。
申請補發許可證時繳納新台幣二千元。

參、營運

- 十五、船舶貨物裝卸承攬業應於取得許可證之翌日起六個月內辦妥公司登記及營利事業登記並檢具下列文件送本局審查合格後，始得營業。
 - (一)公司執照及營利事業登記證正本及影本，正本查驗後退回。
 - (二)僱用人員名冊(如附件六)。
 - (三)自備暨租用機具設備清冊(如附件七)
 - (四)定型化裝卸契約範本。
 - (五)船舶貨物裝卸承攬業繳款同意書(如附件八)
 - (六)繳交保證金新台幣二百萬元(銀行保證或無記名政府公債或設定質權之銀行定期存單方式擇一辦理)
- 十六、船舶貨物裝卸承攬業經本局審查合格後翌日起六個月內應開始營業，逾期

不營業而有正當理由者得申請延長，其期限不得超過三個月，並以一次為限。
十七、船舶貨物裝卸承攬業開始營業後，有下列情事之一者，應報請本局註銷其許可並繳回許可證後，自行通知公司登記主管機關。

(一)結束營業。

(二)自行停止營業連續六個月以上者。

十八、船舶貨物裝卸承攬業應於每船次完工後五日內檢具作業資料送本局，以利統計或計收相關費用。並於每屆營業年度終了後六個月內，將營業報告書、資產負債表、損益表、財產目錄、裝卸業績表、裝卸機具清冊、稅捐機關核定營業額文件影本，報請本局備查。

十九、經許可核准經營船舶貨物裝卸承攬業者，有關收取之裝卸費項目與標準，應依「台灣省國際港埠業務費率表」計收。如有其他優惠措施，應報請本局轉陳主管機關核准後方得實施。

二十、船舶貨物裝卸承攬業應依規定繳交管理費，但另有約定者從其約定。「台灣省國際港埠業務費率表」相關費用調整時，前項管理費用收取標準依其幅度調整之。

廿一、船舶貨物裝卸承攬業應繳本局之管理費，應於本局繳款通知單寄發日起三十日內繳清。未於期限內繳清者，本局得逕自保證金扣抵。

前項保證金不足抵繳時，仍應繳清其餘所積欠之管理費，並補足保證金。

肆、作業

廿二、船舶貨物裝卸承攬業遇有裝卸事故致人員傷亡時，應立即採取救護措施，同時應將經過情形通報本局，並依勞工安全衛生法之規定向勞動安全檢查機構報備。

前項裝卸事故致商港設施損害時，應負賠償責任。

廿三、船舶貨物裝卸承攬業對裝卸作業所遺留之廢棄物，應自行於作業完畢四小時內清理之。

廿四、船舶貨物裝卸承攬業於裝卸作業時，遇有貨物落海，應立即向本局報備並負責打撈清除。

廿五、船舶貨物裝卸承攬業進入港區作業所需之車機應依下列規定辦理：

(一)依規定向本局申請入港手續，未經核准者不得進入港區作業。

(二)應遵守本局規定之行駛路線及限制速率行駛，亦不得隨意停放港區。

(三)裝卸作業完畢後應立即駛離港區不得在港區滯留，但有約定者或經本局許可者不在此限。

廿六、船舶貨物裝卸承攬業除遵守本作業手冊規定外，並應遵守有關治安、環境保護、勞工安全衛生、管理及其他相關法令規定。

伍、處分

廿七、違反本作業手冊第六點、第八點規定逾期不申請許可證或未依規定申請延長者，本局得撤銷其籌設。

廿八、違反本作業手冊第十六點未主動報請註銷者，本局得逕行註銷其許可證。

廿九、未依本作業手冊第二十點第二項規定繳清其餘所積欠之管理費或補足保證金者，自本局書面催繳或補足通知日內仍未繳清或補足者得勒令停止作業。不遵守前項勒令停止作業之處分，經書面告誡仍不遵守者，本局得撤銷其許可證。

三十、違反本作業手冊第二十二點未於作業完畢四小時內自行清理廢棄物者，處負責人或行為人新台幣三千元以上三萬元以下罰鍰，並得按其情節勒令停工。

卅一、船舶貨物裝卸承攬業有下列情事之一者，經書面告誡仍不遵守者，本局得撤銷其許可證：

(一)擾亂港區秩序、危害港區安全經查明屬實者。

(二)轉讓營業權利或出租許可證。

(三)責任保險契約未依本作業手冊第七點規定辦理續保者。

(四)未依本作業手冊第十一點規定優先僱用碼頭工人者。

(五)依本作業手冊第十四點規定未經本局審查合格而擅自開始營業者。

(六)依本作業手冊第十五點規定逾期不營業或未依規定申請延長者。

(七)未依本作業手冊第十七點規定檢送作業資料及營業相關資料者。

陸、附則

卅二、本作業手冊未規定之事項，依其他相關規定。

卅三、本作業手冊報請主管機關核備後發布實施，修正時亦同。

附錄7.5 基隆港暨蘇澳港船舶貨物裝卸承攬業設置管理作業手冊草案

壹、總則

- 一、基隆港務局(以下簡稱本局)，為管理基隆港暨蘇澳港(以下簡稱本港)船舶貨物裝卸承攬業，特依據國際商港棧埠管理規則(以下簡稱本規則)第四章及第一百二十條訂定本作業手冊。
- 二、凡在本港區域內申請使用棧埠設施經營下列船舶貨物裝卸承攬業者悉依本作業手冊辦理。
 - (一)海上作業
 - 1.船上貨物裝卸、搬運。
 - 2.卸駁、起承及駁運(船舶間之接駁)。
 - (二)陸上作業
 - 1.船邊裝卸、搬運。
 - 2.卸船進倉、出倉裝船、卸車進倉、出倉裝車等之裝卸、搬運。
 - (三)其他單項及什項工作。
- 三、船舶貨物裝卸承攬業營業項目如下：
 - (一)散雜貨作業(含船邊管道及輸送帶、半貨櫃、汽車及其他)。
 - (二)貨櫃作業。
- 四、船舶貨物裝卸承攬業營業之開放設置由本局報請商港管理機關備查後，公告受理籌設申請事宜。

貳、設置

- 五、經營船舶貨物裝卸承攬業，應檢送下列文件向本局申請籌設：

- (一)申請書。
- (二)營業計劃書。

- 前項營業計劃書至少應含下列各款：

- (一)營運貨物種類及裝卸方式。
- (二)資本額。
- (三)計劃僱用人數。
- (四)自備或租用機具設備種類與數量及其維護。
- (五)公共意外責任險投保計劃。
- (六)預估年承攬業務量。
- (七)作業調派計劃。
- (八)籌設期限。
- (九)災害應變計畫。

- 六、船舶貨物裝卸承攬業經審查委員會審查核准籌設之日起六個月內，檢具下列文件，連同許可證費新台幣一萬兩千元，向本局申請核發許可證：

- (一)申請表
- (二)核准籌設證明文件。

(三) 公司章程。

(四) 董監事或股東名簿。

(五) 投保公共意外責任險之證明書。

七、前點第五款投保公共意外責任險，應包括下列各款：

(一) 保險內容應包括裝卸車、船及搬運過程中，由於作業過失，致傷害人體或損害貨物、船具、裝卸機工具、車輛、碼頭設施或其他損害之賠償。

(二) 保險期間不得少於一年，公共意外責任險保險期間到期前，應即辦理續保，不得中斷。並應於續保後三十日內檢送保險契約正本(驗畢發還)送請本局備查。

八、船舶貨物裝卸承攬業未於籌設期間六個月內申請核發許可證，而有正當理由者，得於籌設期間內申請延長，其期限不得超過六個月，並以一次為限。

九、船舶貨物裝卸承攬業有下列情事之一者，應檢附申請表及相關文件申請補發或換發許可證：

(一) 許可證遺失或毀損滅失。

(二) 變更公司名稱、組織、地址、負責人、資本額。

十、船舶貨物裝卸承攬業資本額不得少於新台幣參千萬元。

十一、船舶貨物裝卸承攬業所需裝卸搬運工人，應優先遴僱現有碼頭工人，並依勞動基準法訂定勞動契約。現行碼頭工人不足或無專業技術工人可供遴僱時，得自行僱用。

前項所稱現有碼頭工人係指未依本港碼頭工人僱用制度合理化方案領取工作補償金者。第一項有關優先遴僱現有碼頭工人之規定由本局另定之。

參、營運

十二、船舶貨物裝卸承攬業應於取得許可證之翌日起六個月內辦妥公司登記及營利事業登記並檢具下列文件送本局審查合格後，始得營業。

(一) 公司執照及營利事業登記證正本及影本，正本查驗後退回。

(二) 僱用人員名冊。

(三) 自備暨租用機具設備清冊。

(四) 定型化裝卸契約範本。

(五) 船舶貨物裝卸承攬業繳款同意書。

(六) 繳交保證金新台幣二百萬元(銀行保證或無記名政府公債或設定質權之銀行定期存單方式擇一辦理)

十三、船舶貨物裝卸承攬業經本局審查合格後翌日起六個月內應開始營業，逾期不營業而有正當理由者得申請延長，其期限不得超過三個月，並以一次為限。

十四、船舶貨物裝卸承攬業開始營業後，有下列情事之一者，應報請本局註銷其許可並繳回許可證後，自行通知公司登記主管機關。

(一) 結束營業。

(二) 自行停止營業連續六個月以上者。

十五、船舶貨物裝卸承攬業應於每船次完工後五日內檢具作業資料送本局，以利

統計或計收相關費用。並於每屆營業年度終了後六個月內，將營業報告書、資產負債表、損益表、財產目錄、裝卸業績表、裝卸機具清冊、稅捐機關核定營業額文件影本，報請本局備查。

十六、經許可核准經營船舶貨物裝卸承攬業者，經本局委託經營船舶貨物裝卸之委託承作費收入，依其人工成本加計百分之十五之裝卸費收入計算。

肆、作業

十七、船舶貨物裝卸承攬業遇有裝卸事故致人員傷亡時，應立即採取救護措施，同時應將經過情形通報本局，並依勞工安全衛生法之規定向勞動安全檢查機構報備。

前項裝卸事故致商港設施損害時，應負賠償責任。

十八、船舶貨物裝卸承攬業對裝卸作業所遺留之廢棄物，應自行於作業完畢四小時內清理之。

十九、船舶貨物裝卸承攬業於裝卸作業時，遇有貨物落海，應立即向本局報備並負責打撈清除。

廿、船舶貨物裝卸承攬業進入港區作業所需之車機應依下列規定辦理：

- (一) 依規定向本局申請入港手續，未經核准者不得進入港區作業。
- (二) 應遵守本局規定之行駛路線及限制速率行駛，亦不得隨意停放港區。
- (三) 裝卸作業完畢後應立即駛離港區不得在港區滯留，但有約定者或經本局許可者不在此限。

廿一、船舶貨物裝卸承攬業除遵守本作業手冊規定外，並應遵守有關治安、環境保護、勞工安全衛生、管理及其他相關法令規定。

伍、處分

廿二、違反本作業手冊第六點、第八點規定逾期不申請許可證或未依規定申請延長者，本局得撤銷其籌設。

廿三、違反本作業手冊第十四點未主動報請註銷者，本局得逕行註銷其許可證。

廿四、船舶貨物裝卸承攬業有下列情事之一者，經書面告誡仍不違守者，本局得撤銷其許可證：

- (一) 擾亂港區秩序、危害港區安全經查明屬實者。
- (二) 轉讓營業權利或出租許可證。
- (三) 責任保險契約未依本作業手冊第七點規定辦理續保者。
- (四) 未依本作業手冊第十一點規定優先僱用碼頭工人者。
- (五) 依本作業手冊第十二點規定未經本局審查合格而擅自開始營業者。
- (六) 依本作業手冊第十三點規定逾期不營業或未依規定申請延長者。
- (七) 未依本作業手冊第十五點規定檢送作業資料及營業相關資料者。

陸、附則

廿五、本作業手冊未規定之事項，依其他相關規定。

廿六、本作業手冊報請主管機關核備後發佈實施，修正時亦同。

第八章 結論與建議

針對基隆港務局(含蘇澳港分局)的公營企業化或民營化的課題進行研究之後，本研究認為基隆港有極為迫切的需要採行有效的公營企業化策略及選擇民營化的行動方案。本研究認為企業化與民營化的方案可以分階段循序執行，而非在二者中僅擇一而行。但基於下列兩大理由，本研究認為基隆港以有效的公營企業化方案為過渡期，終以採行民營化的方案為宜：

- 一、從學理與世界港埠經營趨勢分析，公營的企業化方案都因行政與政治束縛而無法獨立自主地商業化經營，以致比不上民營的效率，因此前者應只是過渡時期的策略。
- 二、從經營環境分析，基隆港務局存在著內外在的民營化壓力。內在的壓力源於其受到鄰近港口的競爭以致盈餘績效逐漸萎縮；外在的壓力是政府民營化的既定政策與決心，尤其是國發會五年完成民營化的共識。

基於上述理由，本研究認為基隆港務局的從業人員最好是在各種公營企業化與民營化的方案中，選擇對本身比較有利者積極地表達意願，而不要因一味反對民營化的基本立場而失去參與決選的機會。

在有效的公營企業化策略上，本研究的建議包括：採行長期碼頭服務協定(Terminal Service Agreement，簡稱 TSA)的服務與費率政策、人事精簡及港務局國營公司化等三大策略。在費率這個開源的策略方面，本研究評估結果發覺頗為可行。對於簽約的貨櫃航商，港務局可以取消碼頭優先靠泊費，並在裝卸費上打八五折，以吸引航商提高保證運量，則前五大航商可能可以實際上增加近 40 萬 TEU 到 50 萬 TEU 的運量。另在人事精簡這個強力的節流策略上，雖絕對有助於在用人費用已高達總支出六成以上的港務局的盈餘提升，但需配合妥善研訂鼓勵提早退離職的優惠辦法才屬可行。至於該一國營公司化的組織變革策略，則是可用於保障港務局的從業人員的工作權益，並容許在公營期間採取其他有效的企業化措施調整公司經營體質，預為達成國發會五年完成民營化的共識而移轉民營做準備。配合政府「政商分離」與碼頭工人僱用制度合理化的方案，本研究評估港務局國營公司化在人事精簡及裝卸業務委託承作各方面將會有每年 19 億元的成本節省。

基於全盤考量，本研究綜合公營企業化與民營化的組織變革策略，建議基隆港務局(含蘇澳港分局)採行「民營公司化」的方案。在民營化的方案方面，本研究並不傾向於建議基隆港務局仿照高雄港與台中港將港埠業務以自由化的方式開放民營(即「自由民營化」的方案)，而是建議比照新加坡港務局公司化的模式，採行「民營公司化」的方案。這主要是因為基隆港的港埠經營型態類似新加坡港，都是屬於由港務局自營港埠業務的「營運港」(operating port)的型態，縱使新加坡港務局已公司化，也是如此，而不像高雄港與台中港已經藉由民營化而即將成為「地主港」(landlord port)扮演類似地主或房東的角色。另外為了讓港務

局國營公司化的方案具可行性，本研究也暫不建議兩案雙管齊下，以免國營公司與民營公司並存而無法在基隆港內塑造公平的競爭環境。本研究發現這個公司化的方案不但與交通部即將依「政商分離」的原則成立航政局，並由其在各個國際商港設置航政分局以便接管港務局的航政與港政業務的規劃一致，而且也可以配合交通部開放船舶貨物裝卸承攬業自行僱用碼頭工人的自由化政策為配套。

在執行的步驟與時程上，本研究所提「民營公司化」的方案可以分三階段完成民營化，包括：籌備國營公司、國營公司營運及移轉民營等三階段。具體而言，先利用一年的期間完成公司籌設，再於國營港務公司成立五年的期限內，依「公營事業移轉民營條例」分期釋出官股後移轉民營。茲將具體的結論與建議分兩節來報告。

8.1 結論

一、基隆港務局企業化或民營化的必要性與功效限制

- (一)從基隆港的諸多自然與地理環境的限制研判，基隆港企業化或民營化的策略並非其效率與績效提升的萬靈丹。譬如不論是在基隆港或蘇澳港，其鄰近地區的腹地之散貨大都是有就近從該等港口進出口的傾向，譬如台灣北部地區進口的煤炭(深澳及林口火力發電廠的用煤從台中港進口為特殊的例外)、穀類、水泥、化油品等等。這些貨主可以說是該兩港的基本或忠實客戶。然而在基隆港，貨主反應其擬租用土地或碼頭的請求受到該港「有碼頭沒有地，有地沒碼頭」的先天條件所限(意指基隆港有碼頭的地方後線卻沒有足夠的土地可供業者投資使用，而在有土地的地方卻沒有適當的碼頭可用)，以致仍存在未滿的慾求(unmet want)。基隆港在這個方面有另行設法克服的必要。
- (二)基隆港主要的業務來源為貨櫃，但這方面卻因受到高雄港與台中港的競爭而相對萎縮。除了基隆港本身港埠天然條件、港區陸地、聯外道路等等問題之外，本研究認為最關鍵性的問題之一是高雄及台中港貨櫃碼頭出租予航商專用的民營化策略所造成的。其影響所及，高雄港搶去部份台灣北部櫃源，從而不但導致其「北櫃南運」進出口，而且也限制了基隆港的轉口櫃源之可能成長。另外，台中港則爭回了其台灣中部應有櫃源，從而也使得這部份的基隆港貨櫃運量流失。
- (三)蘇澳港因具地方資源型的特色，其沒有貨櫃競爭威脅的情況便使得其內需性的企業化或民營化的迫切性降低。但這並不代表其不必追求企業化或民營化的目標，因為其目前仍是由基隆港務局設分局管理與經營，在沒有獨立經營管理的條件與考慮下，仍然要配合基隆港務局的整體企業化與民營化的組織變革。
- (四)企業化與民營化策略雖非基隆港務局提升效率與績效的萬靈丹，但卻是圖強的要件之一。由於其相對於國內的高雄港與台中港有先天比較不良的因素限制其發展，因此更有必要藉企業化與民營化的策略圖強。

二、基隆港務局宜先選擇有效的公營企業化方案再民營化

(一)公營企業化方案不如民營企業化的方案有效率。

- 1.從經營效率的觀點言，基隆港務局公營企業化的方案無法比民營企業化那麼能夠發揮商業化經營的效率。這主要是因為只要維持公營的體制，縱使也能採行有效的企業化經營策略，但其公營的本質就仍會因難以脫離行政與政治束縛而欠缺獨立自主的經營效率特性。
- 2.基於上述，本研究認為基隆港與蘇澳港的港埠業務均宜尋求民營化以提升經營效率、競爭力與績效之道，尤其是對於經營績效日益衰落的基隆港而言，更具急迫性。

(二)基隆港務局宜先採行有效的企業化策略，經相當時日的緩衝後再完成民營化。

- 1.這主要是考慮到基隆港與蘇澳港的特性，及其目前港埠業務民營化的程度仍然很低的緣故。因為在目前的情況下，立即要推動民營化的任何政策均可能造成港務局員工的就業不安定與權益保障之爭。所以，可行的辦法是先尋求比較有效的公營企業化方案，然後再限期民營化。
- 2.如果容許在完成民營化的理想之前，有時間先藉公營企業化的策略以爲調適，則公營企業化與民營化兩項方案是可以視爲相輔相成，而不是二擇一的替選方案。依目前政府推動公營事業民營化的時程大概總有個五年的緩衝期間而言，先在這緩衝期間推動爲民營化預做充分準備的公營企業化方案，也未嘗不是一調適的辦法。雖然各港民營化程度不一，但對於基隆港這個民營化程度最低的港口而言，此一調適辦法的規劃更具意義。

三、基隆港務局公營企業化或民營化方案有兩大基本前題

(一)現階段任何基隆港務局的企業化或民營化的方案規劃，均需將政府所推動的航港管理體制的改革，以及裝卸承攬與碼頭工人僱用制度合理化的政策做爲方案研擬的基本前題。這兩大前題包括：

1.政商分離的航港體制改革：

- (1)交通部擬成立航政局，將適時於各國際商港設置航政分局，接管港務局的航政與港埠行政管理業務。交通部航政局組織法修正案已經行政院通過送立法院審議，希望能夠在1998年7月順利設立航政局，然後在1998年12月20日的精省後，陸續在各港設航政分局。
- (2)倘若依照交通部成立航政局的規劃，將來航政局於基隆港設置一等航政分局(令在蘇澳港設二等分局)，並由其接收港務局的航政與港務行政管理業務後，現行基隆港務局(含蘇澳港分局)的組織將面

臨一分爲二的衝擊。在航港行政管理方面，若依照現行「商港法」所規定商港管理機關事權劃分，則原則上港務局的航政組、港務組港灣課、船舶交通管制中心、業務組管理課、港務警察等等宜納入航政分局。蘇澳港分局組織比較精簡，但宜應依此原則劃分，包括港航課及業務課的碼頭工人管理職缺都納入航政分局。

2. 裝卸承攬自由民營化與碼頭工人僱用合理化政策：

- (1) 繼高雄港在 1998 年初起，在優先遴僱現有碼頭工人的條件下，開放設立船舶貨物裝卸承攬業並由其自行依「勞基法」自行僱用碼頭工人之後，基隆港也將適時參照實施。如果依照目前情勢看來，基隆港的碼頭工人僱用合理化的政策恐怕也要在一年後，即 1998 年底才能實施。
- (2) 在此項自由化的政策下，港務局將須依照「國際商港棧埠管理規則」訂頒「基隆港(含蘇澳港)船舶貨物裝卸承攬業申請與管理辦法手冊」，接受申設。
- (3) 本研究認為將來裝卸承攬業自由民營化後，基隆港務公司可以委託裝卸承攬業者承作裝卸業務。

四、基隆港務局三大有效的公營企業化方案

(一) 長期碼頭服務協定的費率政策：

1. 基隆港與新加坡港貨櫃碼頭均迄未採出租碼頭的經營模式，亦即都是採「營運港」(operating port)的經營型態，因此宜仿效新加坡港與爭取與航商簽訂長期「碼頭服務協定」(Terminal Service Agreement，簡稱 TSA) 的方式經營其貨櫃碼頭。在此協定，港務局以特定的服務效率及優惠的費率換取航商保證運量的承諾，藉以衝激港務局的作業效率與提高其經營績效。這可以經由改良其現行碼頭優先靠泊制度來著手，不但取消對簽約航商收取的優先靠泊費，而且也可以在裝卸費率上打折。
2. 在取銷優先靠泊費的基本假定下，本研究以 1996 年的營運狀況為基礎，對於基隆港前五大航商貨櫃各種裝卸費折扣率與最低保證運量的關係試算。試算的結果顯示在折扣率與最低保證運量間的負向關係中，有下列各項值得注意的發現：
 - (1) 就折扣率與最低保證運量的增加量兩者的關係而言，若僅取銷優先靠泊費而不在裝卸費率(含機械使用費)上打折(即 $r=1$)，五大航商的保證運量只要增加共約 10 萬 TEU 即可令港務局的盈餘不致減少，其中最大的萬海增加約一半，超過 4 萬 TEU。
 - (2) 倘若考慮基隆港的貨櫃能量限制，而以增加到總裝卸量 250 萬 TEU 為其現有能量的極限，則在 1996 年約 200 萬 TEU 的運量上還可以有 50 萬 TEU 的增量空間。為達成此一營運目標，港務局實可以依

本研就所試算的五大航商的最低保證運量中檢視各種可能的業務組合。

- (3)如果五大航商皆適用相同的折扣率，則從其總保證增量必然要低於 50 萬 TEU，因為航商簽約以後的實際運量大都是會高於其保證運量。為研判方便起見，假定航商的實際運量超過其最低保證運量的三成，則顯然表中顯示在打八五折的情況下，五大航商的最低保證增加的運量共約為 38 萬 TEU 的情行較為妥當，加三成實際運量共可增近 50 萬 TEU。如果是打八折，則最低保證運量就要增高達 50 萬 TEU，從而可能又為基隆港帶來嚴重的擁擠問題了。
- (4)倘若只有前兩大航商有意願與港務局簽約，則可以嚐試八折的情況。此時前兩大的最低保證增量共為 34 萬 TEU 左右，加三成實際運量共會增 44 萬 TEU。如果是降到七五折，則其最低保證增量就跳高到 44 萬 TEU，實際可增 57 萬 TEU 了。
- (5)要想增加運量，原則上港務局最好是盡量從大到小，多找幾家簽約較為可行。這主要是因為每家航商在市場上仍有其攬貨的極限，再加上其會通盤考慮可以經營高雄港與台中港進出口的櫃量來分派，最後在基隆港能夠承諾增加的量也有極限。因此，目前基隆港的前十大貨櫃航商，以及從基隆港出走的潛在大航商，甚或結合為策略聯盟的航商，可以說都是港務局可以積極行銷的目標客戶。

(二)人事精簡策略:

- 1.這在公營階段比較不可行，但若能研商出一套足以吸引港務局的從業人員提早退職的優惠辦法，亦可減少員工的阻力。
- 2.人事精簡策略要可行，港務局必需先尋求其他有效的企業化方法，提升營運績效才能累積優惠退休的本錢。

(三)港務局的公司化方案:

- 1.這是比較有效的組織變革策略，同時也是便於為未來經維持一段調適的公營體制後，藉官股釋出移轉民營的一套方案。
- 2.依目前政府推動公營事業民營化的時程大概總有個五年的緩衝期間看來，先在這緩衝期間推動為民營化預做充分準備的公營企業化方案，也未嘗不是一調適的辦法。雖然各港民營化程度不一，但對於基隆港這個民營化程度最低的港口，此一調適辦法的規劃更有必要。

五、基隆港務局自由民營化與民營公司化方案的抉擇

- (一)在「政商分離」的前題下，如果配合政府港埠民營化的政策，要將港埠經營的工作交給民間，則本研究經過篩選後認定有兩項民營化的替選方案可供認真地評選，亦即自由民營化與民營公司化兩案。
- (二)「港埠業務開放自由民營化」方案(簡稱自由民營化方案):
 - 1.排定時間表，將港勤與棧埠業務限期開放民營。然而，本方案所稱自

由民營化，並不意指民營業者可以毫無管制地完全自由經營，實務上其仍將受商港管理機關依法監理。

2. 在本方案之下，基隆港務局限期結束港勤與棧埠經營，改隸航政局而為其設在基隆港的航政分局。

(三)「港務局先公司化、再移轉民營」方案(簡稱民營公司化方案):

1. 航政與港埠行政公權力交出去以後，基隆港務局先行改組為公營事業經營體(國營「基隆港務股份有限公司」，蘇澳港及淡水台北港為其分公司)，然後再限期移轉民營。這可以說是分兩階段完成民營化的方案，因此本研究稱之為「民營公司化」的方案。
2. 在本方案之下，基隆港務局從現行「商港法」體制下的商港管理機關，重新定位為在商港管理機關(航政局所屬航政分局)監理下的公私事業機構，專營基隆港的所有港勤與棧埠業務。但為配合前述政府開放船舶貨物裝卸承攬業及推動碼頭工人僱用合理化的政策，基隆港務公司可以仿照新加坡港務公司，將棧埠業務中的裝卸搬運作業開放外包，由即將開放設立的裝卸承攬業者承作。也就是說，碼頭仍完全由港務公司經營而收取裝卸費，但支付委託承作費予裝卸承攬業。在碼頭工人僱用合理化以後，等於是將裝卸承攬業者自行僱用碼頭工人，以取代目前的碼頭工會會員所承作的碼頭裝卸搬運工作。

六、基隆港宜仿照新加坡港的公司化與民營化的模式

- (一)在「自由民營化」與「民營公司化」兩個民營化的方案中，基隆港務局最好是擇一而行，而不要雙管齊下。前者係指將港埠業務開放民營的方案，因此在完成民營化後，港務局便結束港埠的經營；後者係指將航政與港政公權力交出去給航政局在基隆港與蘇澳港設置的航政分局後，港務局改組為國營公司，然後再限期依「公營事業移轉民營條例」適時移轉民營的方案。

- (二)如果要採行「自由民營化」的方案，港務局的從業人員將無法在國發會五年完成民營化的共識限期內依自然退休的情況逐步釋出港埠業務。若按此一方式開放民營，港務局估計約需十年的時間才能完成調適而民營化。但用十年的期限完成民營化的方案已知無法為台灣省政府交通處所接受，從而必需另案妥為研擬以為調適。

- (三)台灣地區的航港管理體制改革方向，以及基隆港的經營模式均與新加坡雷同，未來的經營模式以採用新加坡港公司化的模式為最適當，茲整理相關理由如后：

1. 兩港目前的經營型態都是公營的營運港(operating port)，亦即由港務局自營港勤與棧埠業務，已如前述。兩港在貨櫃業務方面均同樣面臨他港的競爭威脅。新加坡港的轉運櫃面臨臨近港口爭取航商直靠，而基隆港的進出口櫃面臨高雄港與台中港的競爭威脅。

2.新加坡港為迎接港埠競爭之挑戰，並擴展其經營空間與彈性，經營世界第二大貨櫃港，並為全球第一大貨櫃港埠經營者的新加坡港務局，已在1997年10月1日正式改組為新加坡港務股份有限公司，接著便要適時將其股票上市。為了新加坡港務局的公司化，新加坡政府已先期在1996年2月1日將其海事局、海事研究所與新加坡港務局的港政相關部門合併，成立為新加坡海事港務局(Maritime and Port Authority of Singapore，簡稱MPA)。這個海事港務局其實相當於我國前述交通部即將設立的航政局。改組以後的新加坡港務局將重新定位為「全球性的港埠經營公司」(a global port operator)，而不再只是個僅經營新加坡港的「新加坡港的經營者」(The operator of the Port of Singapore)，或是更進一步為「世界級的公司」(world-class corporation)，也就是說將更加強調其在他國的投資與聯營，更也將要在其以港埠經營為本業的基礎下，拓展其相對比較能夠做得更好的港埠運輸相關事業，譬如港埠資訊系統相關的服務，物流系統等等。

3.如果要將基隆港務局定位為行政管理機關，則其營運港的經營型態便要藉港埠業務民營化的推動而轉型為地主港。但基隆港務局未來能否順利轉型，仍然有相當的未知數。首先，就港勤業務而言，目前因為港區交通船的市場不夠大，民營業者已有結束營業，請求港務局收購其交通船的訴求。其次，就棧埠業務而言，由於現有貨櫃碼頭水深及陸域範圍均受限而不一定都能夠順利的出租出去。比較保守的看法是，縱使港務局推動港勤與棧埠業務開放民營，但最終仍得有自營部份民間無意願經營的業務之打算。在此一前提之下，比較妥當的辦法是將港務局完全改組為事業經營體(譬如公司)，然後再藉官股釋出而移轉民營，擺脫政府行政與政治的五花大綁。

(四)港務局的公司化不但符合世界潮流，而且也合乎我國發展台灣成為亞太海運中心的航港改革計畫：

1.我國政府選定高雄港為亞太海運轉運中心，除了進一步推動港埠業務自由民營化之外，港務局也正依亞太營運中心的計畫及交通部的指示，成立專案小組研擬其公司化的方案。因為高雄港的民營化程度本來就頗高，如今又再積極研擬公司化的方案，可以說是「雙管齊下」。未來任何高雄港的改革進展與競爭力的提升都將不可避免地對基隆港有不利的影響。

2.與高雄港已經有相當程度民營化的進展比較，基隆港務局的公司化比高雄港務局更有必要性與急迫性。另以新加坡港務局的公司化為鏡子，基隆港與新加坡港都是採取由港務局自營港勤與棧埠業務的所謂「營運港」(operating port)的經營型態，而且也都在貨櫃業務方面同樣面臨他港的競爭威脅。不像高雄港，早都已經逐步藉港埠業務的開放與棧埠設施的出租，而走向扮演地主或房東的「地主港」(landlord

port)，其港務局的定位漸漸走向扮演民營港埠公產的管理者之角色。這雖然並非意味著漸漸脫掉商業化經營色彩，但仍身為港埠行政管理者的基隆港務局沒有再公司化的必要，但卻是沒有基隆港務局那麼有急迫地必要。

- (五)在兩個民營化的方案中，本研究調查發現基隆港務局的員工對於「民營公司化方案」之認同程度比「自由民營化方案」高。經對全體 2,209 名基隆港務局的從業人員之意見進行問卷調查，有效填表 1,699 名員工中，有八成是選擇「民營公司化方案」，另選擇「自由民營化方案」及表示沒有定見者各僅約佔一成。此一高達八成之民營公司化傾向的比例，在 95% 的信賴區間統計檢定結果，只有 4.7% 的上下誤差。另在公司化以後，五年移轉民營之期限也頗能為員工所認同。從 1,650 名員工的填答統計結果顯示，以選擇公司化後五年移轉民營者佔約 38% 為最多，次為選擇「視公司營運情況再定」者，佔三成。如果將所有認為宜在公司化後五年內移轉民營者加以累計，則其共佔 54.1%。

七、基隆港務局公司化與民營化的適法性問題：

- (一)港務公司管理港埠公產移轉民營的妥當性問題。如果依前述假定將港務局目前辦理的港政業務一分為二，而將具有公權力性質的監理業務交航政局為裁判，而非監理性質的港政事務全部交由改組以後的公司來管理，而為球員，這個港務公司所管理的便是「商港法」所規範的國際商港區域內的公有資產，而在港埠業務民營化的前題下，其資產經營用「地主港」的型態，以出租的方式招商經營港勤與棧埠業務，公司扮演地主或房東的角色。但港埠公產由採取地主港的模式經營之公司管理的方式與現行「商港法」的體制不調和的地方在於其不太適於移轉民營。因為現行「商港法」不但規定港區土地公有，而且重大公共設施也要由商港管理機關興建與自營，因此民間只能以租賃或約定興建(譬如建轉營簡稱 BOT)的方式參與投資或經營。
- (二)在此一公有港埠的法制之下，該港務公司要移轉民營便不能包括公產，從而使得其移轉民營的先決條件是要向商港管理機關(譬如航政局)租賃全部公產，而且其租用期間要長到足以令其落實永續經營理念，譬如 40-50 年以上。另外，這又要有外加一個可將公產轉租的條件，因為其將採地主港的經營型態將公產再招商承租。
- (三)從上述適法性的問題探討可知，港務局公司化的妥善規劃也並非立即可以確定其可行性，而必需要在原則上決定採此方案後，即刻進行先期規劃與籌設。這項籌劃的工作將不可避免地對於港務局的原有組織進行切割與重新檢討，以便能符合其新的使命與定位。

八、基隆港務局公司化的財務效益評估：

- (一) 本研究發現若以 1997 會計年度基隆港務局之營業水準，將其由改制後之國營基隆港務公司來經營，在財務績效方面總計可以減少約 19 億元之經費支出，包括用人費用節省 9.6 億元及委託裝卸費用節省 9.09 億元，此項成果應可反應在稅後盈餘之增加。估計其年度盈餘可能由 1997 年度的 5.17 億元增加 19 億元而達約 24 億元。因此，未來除員工仍可享受有不比現在基隆港務局體制下還差之薪資與福利水準外，股東亦可獲得應有之報酬。如此，亦必有助於未來的順利移轉民營，員工更可以在釋股過程中因為股價之上揚而獲額外利益。
- (二) 上述基隆港務局公司化以後的績效改善所獲 19 億元的盈餘增長中，除了依政府要求歸墊碼頭工人僱用制度合理化所支出的經費外，有一部份可以善用於提撥適度金額作為員工退離職基金。有了這項績效表現的基礎，就比較有可能達成港務局的從業人員所期望的優惠辦法，鼓勵更多的多餘人力在國營的期間共體時艱，提早退休來協助公司執行人事精簡的策略，強化公司體質與提高競爭能力。
- (三) 所增加的 19 億元盈餘中，碼頭工人改制所得之貢獻約有 10.6 億元(包括碼頭工人保險費約 1.6 億元與委託裝卸費節省約 9 億元)，可供政府作為未來償還解決碼頭工人僱用合理化之代墊款；其他約 8.4 億元就可供未來港務公司作為鼓勵員工提早退休之優惠補償之用。若屆時基隆港務公司仍為國營，則受限於法令，目前尚無可適用之優惠補償辦法，但若股東會同意，依 1997 年底台灣地區各港務局的產業工會聯合提出的「台灣省交通處基、中、高、花各港務局民營化鼓勵員工提早退休或資遣優惠處理要點」(詳附錄 7.1)中的第(七)項來推行提早退休方案。員工所要求額外補償的「慰問金」就可以由上述的 8.4 億元中提撥。假設未來基隆港務公司的股東會同意自 8.4 億元的盈餘中提撥 50%作為額外補償的「慰問金」之用，那麼一年可能多鼓勵 410 名左右的員工提早退休。這項估計係將可供運用之總經費約 4.2 億元加以分配，假定其目的主要在鼓勵 50 歲以上的員工提早退休，則如果 50 至 64 歲間之員工分配很均勻的話，平均每人可以得到 15 個基數之慰問金。按每位員工平均月薪 6.8 萬元估算，則平均每人可領 102 萬元。當然這項估算方案是否可行得視屆時之實際狀況而定。

九、基隆港務局民營公司化對從業人員的衝擊：

(一)「政商分離」的組織變革衝擊：

1. 所有納入航政分局的人員的待遇將改按行政人員的制度而非用人費率制度，其每月薪資與年終獎金將比現有水準為低。此一問題若比照電信局公司化的方案辦理，可在不減薪也不調薪的前提下，待來年(估計約 10 年)本薪水準相當時再恢復正常調薪。
2. 由於組織切割而納入航政分局者將仍能保有其將來退休時選擇領取月退俸的權力，且無被移轉民營之顧慮。

(二)港務局國營公司化的衝擊：

1. 現有局外部門與局本部均設有編制大小不一的人事、會計、政風與管理相關部門勢必要簡併，將來的航政(港務)分局與港務公司將各只有一個人事、會計與政風等室。因此一變革所造成的多餘人力宜由各該人事系統藉轉調辦法予以解決。
2. 納入港務公司者即無選擇將來退休時領月退俸的權利，且有移轉民營之憂慮。

(三)國營港務公司移轉民營的衝擊:

1. 員工擔心在未來移轉民營時，是否會被迫離職或提早退休；隨同移轉留用者也會擔心其工作的保障、工作環境的變遷與薪資待遇的變化。
2. 員工得享有依「公營事業移轉民營條例」領取退休金及移轉留用該公司之權利。對於選擇離職者並可加發六個月的工作權益補償金及一個月的預告工資，即俗稱的六加一。移轉留用者在五年之內因故被資遣者亦得獲六加一的補償。在移轉民營前的分期釋股過程中，員工享有優先認股(約 10%)的權力，從而可能有持股或股票買賣利得，視公司營運績效與股市表現而定。

十、港務局從業人員的權益補償問題:

(一)在國營基隆港務股份有限公司成立時:

1. 對轉移至航政分局者:為保障轉任至航政分局者之受薪權益，被納入航政分局的原港務局從業人員將改按行政人員敘薪，不能再適用目前比較高之公營事業的用人費率，有調適之必要。在這個方面，本研究傾向於建議比照留任電信總局的人員，不減薪也不加薪，直到兩者本薪相當再恢復正常。如果每月本薪約少 1.5 萬至 2 萬元，按近年來公務員每年 3%之調薪幅度估算，則約需 10 年的時間調適。
2. 留在新成立的國營「基隆港務股份有限公司」者:由於公營的港務公司兼負著提高現有港埠經營效率與未來移轉民營之重責大任，因此，為免造成港區之不安定以及保障被接納者之權益，本研究建議比照 1996 年公布施行的「中華電信股份有限公司條例」中所訂，所有被「中華電信公司」接納的未能轉入「電信總局」之原「電信局」員工「...其服務年資、薪資、退休、資遣、撫卹、其他福利及勞動條件等，應予維持。」之精神來保障被移轉員工之權益。本研究亦比照「中華電信股份有限公司條例」草擬「基隆港務股份有限公司條例草案」(詳參第五章附錄 5.3)，其中即充份對於港務局的從業人員轉任該公司的權益給予保障。若不經立法程序，也可由交通部依「公司法」設立之，但將其內容納入公司組織章程。

(二)國營港務公司階段鼓勵提早退休的優惠辦法:

1. 在公營的港務公司，因企業化轉換經營體質而必須經精簡組織與汰去多餘人力時，此時應訂出一套優於現有退休辦法的優惠辦法來吸引現有人員離退。至於應「優惠」到何種程度，原則上，應依所需精簡的目標員額多寡以及預估精簡員額後所帶來的長期利益綜合考量。當然，最主要的還是要看能否為預定被精簡之對象接受。

2. 鼓勵提早退休的優惠辦法將來宜由政府主管機關與國營港務公司的產業工會經由行政協商，或立法訂定之。1997年10月間，全台灣地區四個國際商港之產業工會曾一致通過了一個「台灣省交通處基、中、高、花各港務局民營化鼓勵員工提早退休或資遣優惠處理要點」(參見附錄 7.1)，這也多少反映了港務局員工願意接受優惠提早退休，或退職的心聲，留待協商的將是如何優惠才能吸引員工退職，或是政府有否法源給予優惠到什麼程度的問題。
3. 在這個階段，國營港務公司預料可以逐年累積可觀的盈餘，譬如本研究估計依 1997 年度的基準計算，一年可以節餘約 19 億元。這些未來公司化以後的盈餘表現，或可分配部份為擬定優惠退休辦法的基金，以利公司精簡人力，以改善調其經營體質。

(三)國營港務公司移轉民營的階段:

1. 在這個移轉民營的關鍵時刻，即可以依照「公營事業移轉民營條例」所規定的員工權益保障事項辦理，已有法令依據可循。
2. 本研究估計在移轉民營時，以具有 30 年年資的員工，退職前六個月的平均薪資為 6.8 萬元(設用 1997 年基隆港務局員工的平均薪資概算)，該員得依「勞基法」計算 45 個基數的退休金 306 萬元(公、勞保老年給付另計)。如果該員決定離職，則可以依「公營事業移轉民營條例」多得 6 個月的工作權益補償金及 1 個月的預告工資共計 48 萬元，總共可領得 354 萬之退離職金。至於移轉到該民營的港務公司者，若在五年之內被依「勞基法」資遣，則也可以獲該六加一的額外補償。
3. 港務局公司化以後，員工獲得優先認購股票之利益，其前景樂觀。在未來國營基隆港務股份有限公司移轉民營的分階段釋股過程中，員工依照相關規定亦可以得到一定比例的依股票面值認股之權利，譬如 10%。從前述港務局公司化以後每年成本節省 19 億元之績效表現看來，未來的港務公司將比現在的港務局更具獲利能力，從而可能帶來股票市價之上揚，員工若在股價上揚時再賣出手中持股，可能還會有一筆額外利得。

十一、碼頭工人僱用合理化的權益補償金額概算:

- (一)為便於不久的將來，基隆港務局即將面臨與碼頭工會協商僱用制度合理化的問題，以利裝卸承攬業的開放，本研究依高雄港的條件為基礎進行試算。由於將來補償時，碼頭工人可以提早領得的勞保老年給付可以說是工人早晚應得者，只是提早給付，故本研究不將之列入試算。
- (二)經試算結果發現:若不包括個人可得提早退休結算的勞保老年給付，基隆港碼頭工會約會員 2,828 人(含 27 個會務人員)，按平均薪資 54,785 元概估結果，得知所需退職總經費約為 79.8 億元，平均每人約可領取 282 萬元。

(三)至於蘇澳港共碼頭工人 192 人(含 5 個會務人員)，按平均薪資 73,755 元計算，平均每人可領約僅 260 萬元，總退職經費約 5 億元；兩港合計，退職總經費約需 84 億元。由於蘇澳港碼頭工人的平均年齡與年資都比基隆港低，所以平均每人可領金額也比較低。不過，前項計算之蘇澳港總退職金中已比照高雄港含有轉業金，但事實上因該港並無貨櫃業務，也因此沒有提撥轉轉業金的辦法，未來如何比照有待協議。另外，該港碼頭工會反應其每月提撥退休互助金的數額高於高雄港，如果這項在將來退職結算時卻與高雄港用同樣的每基數 36,300 元之標準計算，將有付出比較多卻領回比別人少的問題，有待妥善解決。本研究認為可以考慮將蘇澳港沒有提撥的轉業金比照高雄港發放來平衡此一不公的問題，可以考慮。

(四)從上述分析結果比較看來，港務局員工依「公營事業移轉民營條例」的條件計算退休或退職金並不會比碼頭工人可領退職金低，而且還可能獲得額外的股票價差利益。平均而言，按目前港務局員工的平均月薪來算，具有 30 年的年資者不退而移轉民營者可領 306 萬元，退可領 354 萬元。但同樣 30 年年資的碼頭工人退職可領 286 萬元，但可優先受僱於公民營船舶貨物裝卸承攬業。

8.2 建議

一、基隆港務局民營公司化方案的執行步驟與時程建議

茲先按六年完成民營化的期限擬訂下列三個階段的執行步驟與建議時程：

(一)第一階段為籌備階段(宜在 1998 年底前完成，1999 年初開始執行)：

- 1.交通部成立航政局(譬如 1998 年 7 月)，準備於 1997 年 12 月 20 日凍省以後適時在基隆港與蘇澳港設置航政分局接管航港管理業務。
- 2.用一年的時間，籌設國營基隆港務股份有限公司(譬如 1999 年初成立)，交通部航政局並同時在基隆港設置航政分局，以確立「政商分離」的航港管理與經營體制。
- 3.以一年的時間，開放申設船舶貨物裝卸承攬業，並同時參照高雄港模式推動碼頭工人僱用制度合理方的方案(均可在 1999 年初完成)。
- 4.以上時程若為配合政府會計年度之執行方便，酌予延後半年實施亦無不可。

(二)第二階段為國營港務公司階段(1999 年至 2003 年)：

- 1.採行企業化經營策略，包括本研究所提有效的公營企業化策略，如費率與人事精簡策略。
- 2.適時分期釋出官股。經過企業願景與任務之描繪、經營政策之訂定、組織之變革、業務之推展與人力之調整，且新創立的公營港務公司已具有競爭能力後，即可在適當時機分期將部份股份轉售給員工、公司福利會、以及其他任何有興趣持有公司股權的各界人士。

(三)第三階段將國營港務公司移轉民營(2004 年以後):

- 1.國營基隆港務股份有限公司依照「公營事業移轉民營條例」將官股分期釋出到 50%以上而移轉民營。
- 2.如果基隆港務股份有限公司在前一個國營的階段可以成功地藉企業化的策略改善經營體質，則在每位員工生產力提高之下，業務與經營績效，甚至於包括獲利能力必定大增，民間各界認購公司股份之意願亦必隨之大增。此時除了依據法令由員工在一定範圍內享受優先認股外，不論政府採取在公開市場釋出股份或整批標售予特定對象均可收水到渠成之效。
- 3.基隆港務股份有限公司移轉民營以後即不受政府行政與政治的束縛，但有鑒於其在基隆港(與蘇澳港)的獨佔性，政府至少仍宜採取下列兩個管制的政策：
 - (1)所有權控制:持有 50%以下的大部份股份，譬如 49%。
 - (2)產業管制:包括費率、服務品質及其他公平交易的管制。

二、相關法規之增修訂建議

就法律層面來看，本研究所研擬的基隆港務局(含蘇澳港分及)民營公司化的方案將涉及下列「航港三法」及「商港兩規則」的修訂或訂定:

(一)修訂「交通部航政局組織法」:

- 1.由於本研究所提港務局公司化的方案之前題是依「政商分離」的原則進行航港管理與經營體制的改革，也就是說交通部成立航政局，並在基隆港及蘇澳港設置航政分局接管目前港務局的航政與港政管理權責，所以首要的修法工作是交通部已經行政院通過，並送立法院審議的「交通部航政局組織條例」草案。
- 2.這項修法工作中的「交通部航政局所屬分局組織通則」有關分局的編制必需要與港務局的組織切割相互配合。但目前由交通部報請行政院審議的航政局組織法修正草案中的航政分局的職能與組織編制有重新檢討，以便接管港務局的航政與港務管理職能的必要。因為行政院通過的交通部組織法修正草案中有關航政局組織僅在一等航政分局編列 31-45 人，如果要以此一編制接收港務局的航政與「商港法」所規定的港政業務，顯然會有所不足。因此，除非重新檢討該航政分局的職能與編制，否則航政分局恐怕只能辦理航政與監理性的港政業務，其他非監理性的港政業務(譬如港埠公共工程與服務)就得採外包的方式，委由港務公司辦理。

(二)修訂「商港法」:

- 1.國營基隆港務股份有限公司的設立可以特別立法，或是依「公司法」設立。採立法的模式比較能夠確立該公司在國營階段的權能，並能在儘量不修改現行「商港法」的前提下具有適法性。但立法比較繁瑣，也可能緩不濟集。究採何法，可由決策當局決定。
- 2.本項修法工作可以在「商港法」第三章管理經營中，加訂一條，或是在第十一條增訂內容。依後一方式，「商港法」第十一條的內容「交

通部爲管理國際商港，於各港設商港管理機關。」可增訂爲：「交通部爲管理國際商港，於各港設商港管理機關；另爲經營港埠事業，得於各國際商港設國營港務股份有限公司；其設置管理另以法律定之。」

(三)訂定國營「基隆港務股份有限公司條例」

- 1.依照上述「商港法」第十一條修訂後的條文，訂定國營「基隆港務股份有限公司條例」。
- 2.本條例參照「中華電信股份有限公司條例」擬訂了草案(詳附錄 5.3)供未來籌辦之參考。
- 3.若不修法與訂定條例，則建議本條例草案內容納入依「公司法」設立之公司組織章程。

(四)修訂「國際商港港務管理規則」與「國際商港棧埠管理規則」：

- 1.港務局公司化以後，其定位將從「商港法」的「商港管理機關」改爲受商港管理機關(航政局暨其分局)監理的「公私事業機構」，因此依該法所訂定的「國際商港港務管理規則」與「國際商港棧埠管理規則」也要配合修訂。
- 2.這兩項管理規則的修訂原則，係依將來航政分局與港務公司在港灣與棧埠管理與經營上的分工，區別航商或貨主提出委託辦理事項的對象。
- 3.因這兩項管理規則的修訂所必需修訂的所有港務局現有港灣與棧埠業務的作業要點或辦法均隨其修訂。這些將來就成爲港務公司營運作業的要點或辦法。
- 4.最後，基隆港暨蘇澳港的船舶貨物裝卸承攬業管理手冊(詳附錄 7.5)亦依「國際商港棧埠管理規則」訂定，這將做爲該兩港開放申設裝卸承攬業及同時推動碼頭工人僱用制度合理化措施的基礎。

三、其他建議：

- (一)雖然本研究擬基隆港務局民營公司化的方案經評估可助其改善經營體質與績效，但基隆港的其他經營上的弱勢仍有改善的必要，包括硬體設施的擴充與改善、電腦自動化貨櫃碼頭作業系統的建立，以及其他任何有助基隆港務局的營運之措施。以貨櫃碼頭爲例，縱使基隆港務局仿照新加坡港務局公司化，這也無法使前者的作業系統與效率改善到前者的水準，而必需相關配合改進措施。這些因不在本研究範圍，除了港務局已經在研擬中者外(譬如貨櫃作業系統)，建議另案規劃。
- (二)基隆港務局公司化以後多餘的人事、會計、政風等等部門的人力如何轉調航政局、航政分局或其他政府機構或公營事業單位，有必要同時配合動省的人事調動通盤另案規劃。
- (三)本研究在進行過程當中，曾實地訪查航港各界進行座談。沒有這些受訪單位的充分合作，本研究實難順利完成，故將訪查紀要附載於附錄 8.1。其中除了本研究已有參考使用之部份外，其他仍頗多值供參考之內容，建請參考使用。

附錄 8.1

基隆港務局港埠業務企業化或民營化之研究 實地訪查內容記要

壹、航商部份

一、請教課題

- (一)貴公司對於基隆港未來在亞太及台灣地區發展之展望如何?
- (二)如果 貴公司目前並未安排船舶靠泊基隆港，其主要原因為何?
在什麼情況之下 貴公司的船舶才會考慮靠泊基隆港?
- (三)如果 貴公司目前已有在基隆港投資租用碼頭或其後線棧埠設施，請教未來有何可能緊縮或擴張投資承租之打算?
- (四)如果 貴公司目前沒有在基隆港投資租用碼頭或其後線棧埠設施，請問未來是否有意承租?在什麼情況或條件之下，貴公司會有意承租?
- (五)為了滿足 貴公司對於基隆港之需要與期許， 貴公司對於基隆港目前的港埠服務(包括對船的「港灣服務」及對貨的「棧埠服務」)品質與費率有何改進之具體建議?
- (六)依 貴公司之專業經驗看來，基隆港在經營方面的改革宜朝下列那一個方向研擬比較能夠滿足客戶的需求?
 1. 公營企業化: 港埠業務仍由港務局自營，但尋求企業化經營的辦法(譬如組織公司化、經營商業化、業務外包化...)
 2. 民營化: 港埠業務開放民營，港務局負責監理。
- (七)貴公司對於基隆港如何企業化或民營化有何高見?
- (八)其他指教事項。

二、訪查內容記要

受訪者：xx 船務代理公司

(一)對於基隆港之展望:

1. 港區腹地太狹小實為基隆港主要之致命傷。
2. 基隆港碼頭吃水太淺(12-13米)，尤其在船舶逐漸大型化，甚且隨著貨櫃航商採聯營(Joint Service)之趨勢下，對於大型航商的吸引有隱憂。

(二)本公司所代理之貨櫃船公司已經在高雄港承租了貨櫃碼頭。

(三)目前在基隆港的貨櫃碼頭後線之承租方面，只有國輪公司才有機會，這似有失公勻。

(四)承租意願:

1. 本公司有意願承租基隆港的碼頭及後線營運。

2. 如果要承租，本公司將會考量：承租碼頭的租金、營運成本、承租面積及公平性方面的問題。再者，就承租後線的問題方面，也應考量可海關(Custom House)的進駐，貨主應可接受在港區結通關的安排。
3. 限於目前基隆港的天然條件，中小航商已多在抱怨碼頭不足，一但再將有限之碼頭出租，則將引發更嚴重的不足問題，此點在制訂碼頭承租計劃時，也應加以斟酌。
4. 對淡水港之展望，端視其將來對外的道路設施是否妥善。

(五)對基隆港之意見:

1. 目前基隆港務局似已有採事業單位以利潤創造為中心的看法，故機具故障減少。但工人實際到現場的報到率不足，且服務態度不佳。
2. 進出港手續繁瑣，限制太多，收費也太高。
3. 優先靠泊碼頭使用費用應隨各個航商的運量來調整，對量大者給予優待。
4. 和新加坡比較的話，基隆港的轉船費用較貴。

(六)公營企業化應不足採，宜採民營化。

(七)其他:

1. 民營化的基隆港現有的設備如果沒有新的擴充，縱使將碼頭出租民營，仍是有先天的限制，如吃水不深的問題。
2. 基隆港將來的發展，若在不擴張現有設備的情況下，其應是以穩住現有貨源和發展地區性貨源為主。
3. 隨著船舶大型化，貨漸有移向高雄港進出的趨勢，基隆港應急起直追。

受訪者：xx 船務代理公司

(一)基隆港在營運上的缺點：

1. 沒有專用碼頭。然而即使可承租專用碼頭，其後線櫃場(CY)也可能不足。
2. 碼頭工人的效率問題。
3. 引水費太貴。
4. 境外轉運中心並不包括基隆港，故對將來轉口貨的吸引可能有影響。
5. 針對上述缺點，基隆港如不能加速改革步調，則本公司代理的外商之貨櫃船不排除移至高雄港之可能性。但若基隆港的效率可有改善，也可能發展以基隆港為轉運中心。

(二)基隆港的營運前景：

1. 基本上，隨台灣之產業結構的改變，如要提升基隆港之營運，也唯有加強其對集貨船(feeder)轉口櫃的吸引力。然因隨船舶大型化之結果，恐會因無法滿足船舶吃水問題而阻礙其發展。
2. 但因預期將來能建造超大型之船舶的航商實也不多，故基隆港仍能吸引中小型船靠泊。
3. 為爭取轉口櫃之作業，應一併考量提供轉口作業區(Transit Zone)，以期

能節省成本，以吸引航商。

(三)對出租碼頭或劃分多個貨櫃中心(Terminal)的看法：

1. 當在考量由誰來承租或營運出租之貨櫃中心的方案時，各個中心間因競爭而衍生之指泊權的問題也須考量。
2. 再者，也需要考量小航商在與大航商和碼頭經營者(Terminal Operators)間的協議條件所涉及之公平性問題。
3. 隨整個 Terminal 出租而可能引發對於一些原在港區外的貨櫃場經營者之衝擊與反彈也須考量。
4. 在民營化之碼頭經營方面，也應注意到可能涉及之獨佔問題。

(四)對基隆港營運之建議：

1. 從天然條件而言，基隆港和香港實無太大差別，其皆受限於狹小的腹地。然何以香港可以有如此高之運量和效率？基隆港實可以為借鏡，以師其之長，而捨己之短也。
2. 同時，港區碼頭貨櫃場之堆櫃似可朝堆高發展，及放手讓各貨櫃中心自行發揮最大效用。
3. 無論基隆港將來如何發展，聯外道路一定要解決。

(五)民營化之營運見解：

1. 一旦碼頭交由民營裝卸公司經營，則在涉及費率的談判上，須嚴防整個碼頭經營被獨佔之事實。
2. 隨本島整個產業結構之改變，即使基隆港願意降低收費，其究竟能吸引多少量回來，也值得商榷。另隨著台中港的競爭增加，基隆港的量將會持續下跌。

(六)其他：

1. 若要提升基隆港的裝卸量，唯有發展轉口櫃的業務。
2. 轉口櫃的業務拓展應兼顧到轉口成本及轉口櫃區(Transit Zone)的供應問題。

受訪者: xx 貨櫃船公司

(一)對基隆港之看法：

1. 基隆港是北部現有的吞吐港口，但最大的傷害為腹地不足。外環道路聯接問題不易發展，以承擔北部貨物吞吐的任務。
2. 很高興政府有淡水港的計劃，將來貨櫃的重心有可能會移轉至淡水港。在此情形下，基隆港就有可能成為集貨港(feeder port)，或者改為一個觀光的港口。因此本公司支持政府建淡水港越快越好，如此就可以解決北部貨櫃的問題。
3. 由於整個台灣的貨源重心還是在北部，基隆港受到天然的限制太多，所以淡水港可以輔助基隆港。

(二)基隆港承租碼頭的看法：

1. 現在基隆港最大的問題是：航商不能在基隆港作結關、通關；客戶不能直接在港口送櫃、領櫃，因此，航商多了一拖二吊的動作，這使得航商的成本壓不下來。因此如果能在港區結關、通關的話，就能幫航商很大的忙。
2. 基隆港區現有的腹地是非常小，但港務局有個計畫，希望能把碼頭後線往外延伸，延伸到最大的限度，看我們能不能租下來，其實我們很樂意租，因為基隆港畢竟還是一個貨櫃進出相當多的地方。但我們目前正承擔高成本的方式在營運，所以港區如果能作結關的動作，那我們很樂意去租。
3. 希望後線能夠擴充，若不能在港區通關、結關，依整個市場來看，那貨主接受的意願就不會很高，另一方面是交通的問題。同樣的，貨主若是在內陸集散站(ICD)交櫃、領櫃，何必去船邊交領櫃、通關呢？所以，通關對船公司來講是可節省成本，但對貨主來講不見得可以節省成本，我們也必須設法吸引貨主來港區交、領櫃結、通關。

(三)基隆港的服務與費率:

1. 基隆港的費率比他港如高雄港、新加坡還貴。
2. 基隆港的服務品質、效率應提升，尤其是裝卸效率。

(四)對於企業化或民營化之看法:

1. 民營化是勢之所趨，民營化經營比較有競爭、有效率。
2. 在目前的公營體制下，需要有睿智的領導者來領導才行。
3. 港務局把商業化服務租出去，只做監理，逐步開放民營或全部開放統包也好，但競爭是一定要有的。
4. 希望能給航商租專用碼頭。航商考慮是否租用碼頭的因素之一是取決於運量。
5. 企業化或民營化成效如何，最重要的因素不完全在政府，基本政策是要有競爭。將來要防止獨占、壟斷，而服務要從客戶面來看，因市場上有這樣的需求，就會有這樣的供給。
6. 民營化的費率無法管制，政府要禁止聯合壟斷，所以要有法律來規範，政府要維持競爭態式。
7. 基隆港引水業務雖是開放民營，但沒有好的領港制度和設備。基隆港冬天風浪大，以交通船領港並不是很好，沒有像樣的領港船，如果開放第二家經營，可能比較好。

受訪者：xx 貨櫃船公司

(一)基隆港未來之前瞻性：

1. 就地理位置而言，基隆港仍具有相當之發展潛力，其在台灣北部有一定之貨源。再者，對大陸東南沿海各港，諸如福建、浙江等之貨物，基隆港也比較有利於發揮其區域間轉運的功能。

2. 然而，在整個基隆港的發展上，目前，由於機具老舊，故障率高及後線作業區狹小，皆致使其碼頭裝卸作業與營運效率變差。
3. 政府在政策上一定要鬆綁，但並非一定非民營化不可，一切以提升效率為依歸。
4. 提升營運效率上，應該商業化，從促進競爭機能及港內資源整合上著手。

(二)碼頭出租的看法：

1. 建議以大區塊的作業方式，對現有之貨櫃碼頭劃分為三個貨櫃中心，以有效的整合不同的航商(carriers)或使用者(users)使用碼頭設施。對將來之碼頭經營者(terminal operators)也無須故意限制其業務上的發展，尤其是多家航商合作使用某一共同的碼頭。
2. 若以上述貨櫃中心的型態出租碼頭，也應考慮到在大小不同之航商間使用碼頭所涉及之公平性的問題。另若怕將來出租碼頭的營運上，會有獨佔或寡佔的問題，現行公平交易法似可規範之。

(三)對基隆港服務品質和費率上的建議：

1. 對現行港埠服務中，港務局與海關兩方面的服務觀點似不一致。這個方面，盼能整合採單一窗口(window)的方式行之。
2. 海關之存在應以服務為目標，而非強調收入之商業心態。
3. 在電腦化上，應確實落實到作業線上，而非僅強調電腦設備的購置。再者作業流程也應予簡化。
4. 港務局與海關收費項目宜予簡併。

(四)其他：

1. 港務局將來若決定以出租貨櫃中心(container terminal)的方式行之，基本上應含蓋所有的碼頭作業，勿須保留某些業務自攬。同時在出租予航商時，也須一併考量承租的主航商(main carrier)對將來營運能做的承諾。
2. 基隆港應以保住現有客戶，發展出一個區域週邊港的利基(niche)的功能，做好本身的整合，而不必一味強調擴張現有之港埠碼頭。

受訪者：xx 船務代理公司

(一)本公司代理的散貨船主力幾乎都是靠高雄港及台中港，基隆港偶爾會來靠，不過看船吃水而定，因巴拿馬極限型船(Panamax)無法進基隆港。

(二)基隆港的問題：

1. 機具太老舊。
2. 起重機的操作人員不要常換新手，若員工用的是新手，那真的是差很多。像高雄港專用碼頭，基於利益和效率的考慮，操作人員的動作要求的快。因基於船舶在港時間的考量，如果效率被拉下來，我們卻還要多付錢。
3. 基隆港的費用太高了，我們的營運成本也就很高。

4. 要把基隆港變得有競爭力，那就要看港務局與政府之間怎麼變。還有要改善交通，因為交通是一個問題。
5. 以基隆港的量來講，如果有優先、專用碼頭，且如果可以在那裏結、通關，又自己有一塊後線可以作業的話，那進出就快了。
6. 基隆港碼頭不夠長，因為船越來越大，而我們希望有自己的碼頭，所以，如果港務局沒有改的話，對我們不太有利，那我們只能安排小船進來，對地區的繁榮也是影響很大。不知道港務局在這個方面有沒有計畫？
7. 如果後線 CY 櫃場能夠直接作結關、通關的話那最好，但基隆港的地方有限。
8. 基隆港聯外的交通問題也有改善的必要。

(三)承租碼頭的意願:

1. 本公司代理的航商當初本來有興趣在基隆港租碼頭，但後來就沒有了。
2. 將來是否有意願承租還是要看貨量多少而定。
3. 如果將來大陸開放，我們覺得台灣北部還是比南部還好。

受訪者: xx 貨櫃船公司

(一)對基隆港的看法:

1. 原本貨在基隆港卸，若靠台中港卸貨，北拖的話，在考量船舶成本及基隆港碼頭費用等，還算划算。
2. 基隆的港埠，如果港務局的策略不改的話，它的貨量還是會萎縮。以亞太營運中心來講，應該會朝轉運的貨增加，而不是 local 的貨，因 local 的貨是既定不變的。

(二)碼頭出租:

1. 碼頭出租出去，有人贊成，有人反對，但是贊成聲小，因為會影響到港務局人員的去路。若租個後線，港務局很歡迎。若租碼頭就會影響他們的收入，港務局公用碼頭營收會減少。正面帶來的，可能會增加新的客戶。
2. 實際上專用碼頭出租給航商是紓解基隆港的擁擠，租給航商的效率是高的。現在平均公用碼頭作業效率是低的，又牽扯到內陸貨櫃場到碼頭這一段交通的不定因素，所以碼頭效率應是更低的。
3. 出租碼頭的航商，對於車具的維修的品質與時效均很重視，因此故障率跟修護的時間等等，都可以掌握。
4. 港務局機具使用效率並不是很高，主要係維修時間長且故障率偏高。
5. 租了碼頭，為了降低單位成本，會把量帶進來，就三個港貨櫃部分來講，若要增加量，要從轉口量來做，如香港、新加坡。就基隆港來講，由於條件差異，貨櫃中心和貨櫃碼頭的分散和腹地的問題及船舶靠泊的問題，所產生的押運和拖車的費用都相當的大。
6. 出租策略，在航商的立場來講的話，固定成本不變，量增加的話，變動

成本增加的有限，所以一定要把量做起來。

7. 若不出租的話，以現況費率彈性運作，惟效果不大。
8. 承租後線的目的，主要是藉此提升碼頭作業效率，減少泊靠時間，所以是花錢在買效率。
9. 航商是希望在港區裏面結關，這可以減省航商的許多成本，港務局有這個構想，但不知道怎樣去經營。如採分租，由航商來 Booking，自己去管理，我認為這樣行不通，因為，你有沒有 office 給這些航商，到時候報關行來辦理手續，如何來做？
10. 建議出租航商或貨櫃集散站的業者，統一管理。
11. 碼頭租給任何一個航商，都可以提高作業效率。反而可以舒解公用碼頭擁擠之情況。
12. 比較客觀來講，基隆港一、三櫃若併成一個中心的話，將來運用、彈性會較多。

(三)民營化與企業化的看法:

1. 民營化的話，就會把碼頭的作業效率提高，過去擁擠的狀況就會減少。但要能做到自由競爭下的民營化。
2. 現階段來講，港務局應想辦法提高他的作業效率和降低故障率及維修時間。碼頭擁擠的話，唯一的就提高他的裝卸效率，那每一條船滯港時間縮短，那它自然船席就會空出來，這是港務局要去做。另外優先碼頭的制度是不是真的好呢？例如國外 berth window，他不用付額外的費用。目前的狀況是你花錢買優先，你有優先靠泊權，可是變成碼頭的運用不好，一些因素導致碼頭的使用率降低，所以現在優先靠泊制度反而使得碼頭使用率降低，國外是預約時段，較合理。
3. 現在不知港務局的心態是怎樣變，例如現在碼頭是由督工在督導整個作業，但他督工並不是把航商當作是客戶，他是當作他是管理者的角色，港務局並沒有積極解決、如協調單位之間問題如何處理，或者與碼頭工人之間的問題等，他應協助化解，讓作業順利進行，事實上他們的角色扮演不一樣，心態沒有客戶導向。所以公營企業化，心態上沒有變的話，而且還是公務人員。企業化除非有獎勵制度，效率做到多少，量做到多少，能夠增加收入，也許是一個好的制度，也不一定。
4. 當然民營化，若是壟斷性的民營化的話，也沒有什麼意義。以台中港來講，雖然民營化，但還是單一費率，而照這架構來做的話，台中港還是沒有變，像它噸位分配問題常造成有碼頭而沒有工人的現象，雜貨碼頭過去就產生這種問題，現在可能有解決掉，也不一定。貨櫃部分是港務局棧埠處在做，所以如果航商租碼頭的話，對棧埠處可能影響滿大的。
5. 基隆港要提升很困難，除非要走專用碼頭或區域性民營化。基隆港務局並沒有很成熟的把這個構想去規劃好，可行性如何，空有論談，實務上卻不會做。

6. 內陸 ICD 交接櫃，道路要規劃好，不然如果大排長龍的話，拖車要來這邊接櫃的意願就低。如果狀況不是很嚴重的話，透過航商的壓力是可以的。如果是交通狀況很差的話，現在的拖車也是滿強勢的，很多拖車業以前受雇的，現在是個體戶，所以他們拖車業的反彈也是很大。

受訪者：xx 貨櫃船公司

(一)基隆港的展望：

1. 由於北部仍是本島的主要消費地，故基隆港仍是有前景可期的（尤其是進口櫃）。
2. 然隨著主要航商的「主航線」佈置之關係，大船既已泊靠高雄港，便很難再安排泊靠基隆港。
3. 再者，隨著大陸東南沿海新興港口的發展，本島目前西部三大港各自為政，各自競爭的思考模式也應重新全面檢討。整體上，基隆港可發展為一個集貨港(feeder port)。

(一)基隆港的問題：

1. 基本上，在基隆港的優先泊靠制度是可以此來吸引住一些航商。然而，由於優先權的安排計算極為複雜，且本公司的優先順位也被排在極後面，故目前無打算泊靠基隆港。
2. 由於基隆港碼頭後線並無 CY 腹地，所有櫃子必須拖到外圍的櫃場，致使增加內陸的運輸成本。因此，若基隆港願意在港埠收費上降價，至少也須能彌補進出內陸櫃場的運輸成本，才足以吸引航商。
3. 基隆港目前橋式機的裝卸效率約每小時 20TEU（淨效率），比高雄港高達 40TEU / hrs（NET）以上，可說是太差了。故若能提升效率至高雄港的水準，此無異又多了一倍的碼頭船席可供使用了，如此對解決基隆港的擁擠問題，及航商的船期安排上皆有一定的貢獻。
4. 對於目前北櫃南拖的問題上，可考慮採“海上走廊”的方式解決。然由於在時間節省及運送成本方面，皆不及內陸運送划算，故目前本案仍在研究階段而已。不過若能將本段“海上走廊”運送視為國內航線收費，且可允許多家聯合經營，並包括空櫃的轉送，則可行性將大增。

(三)承租碼頭的意願：

1. 本公司已在高雄港承租碼頭作業，為降低成本，當然是儘量使用高雄港的碼頭。
2. 如果基隆港碼頭可以出租，則本公司也不排除承租的可能，只要在收費及附屬配合條件上合理即可考慮。
3. 目前碼頭後線作業已開放出租民營，然也都侷限於本國航商，似也不公。
4. 將來碼頭經營切勿像高雄港一樣，出租予航商，如此易為少數航商所壟斷，而形同一個寡佔或獨佔的局面。
5. 對於基隆港而言，新加坡港的經營模式應是個比較合理、可行的方法。

(四)基隆港企業化或民營化看法:

1. 裝卸作業盼能開放民營。
2. 整個基隆港的管理團隊似乎弱了些。
3. 若以降低收費來吸引出走航商再返回基隆港以已太遲了。現行，國內各港的收費已較鄰近他國港口為便宜。而且在航商承租高雄港碼頭後，會在那裡大量使用所承租的碼頭以達規模經濟效益。因此，如果基隆港現在僅一味地採壓縮費率的辦法來吸引航商，其效果如何仍是令人懷疑的。
4. 建議目前三港各自為政的政策應予改變，宜全盤檢討各港的條件與能力，而予以發展的定位。甚且三港可採一致收費，而由航商決定各港所應配置的運量。

受訪者：xx 貨櫃船公司

(一)基隆港海上走廊之展望:

1. 海上走廊比內陸方便作業，但在基隆港所征收費用，縱使比照貨櫃轉口費率還是過高。對海上走廊之作業費率並無特別的優惠。
2. 海上走廊對基隆港有非常大的幫忙，至少不會使碼頭閒置。
3. 海島型國家不適合用複合式運輸、鐵路運輸。
4. 希望推展複合式海上運輸，以減少北櫃南運的高速公路負荷。

(二)基隆港的問題:

1. 基隆港有很多問題，譬如派工的問題，碼頭工人派工時沒有效率，港務局也自認為工人效率非其能力所及，這樣就惡性循環下去。
2. 很多裝卸費是花在工人身上，如果以工人效率來看，不需要用這麼多人。是不是可減少工人的費用，同時可增加裝卸的效率，把節省下來的錢，分享給航商。
3. 基隆港的橋式機故障率也太高，所以效率做不起來。
4. 基隆港還有優先碼頭費用高、碼頭吃水不夠、腹地小、機具老舊，作業效率低、費率高等等問題。

(三)其他服務品質與費率建議:

1. 在服務品質方面：

- (1)場地規劃：目前於星期日，一因有多艘船舶出口櫃預進場，致使場地爆滿進而使船公司因無場地，不得不被迫中斷進場。所以建議：希望貨櫃中心，人員能多用心於場地規劃，使得場地更能善加利用，以解決目前此一問題。
- (2)開工時間：於派工後，往往只是工人到了船邊而非正式開工時間。所以建議：要求工人於開工時間即為正式開始作業時間。
- (3)電腦化：希望目前港務局之系統能再提供更多之資訊。如：場地，機械狀況。如能比照船舶動態的現行系統，則可提供航商更多服務。

2. 費率：海上走廊之費率應至少比照轉口櫃貨費率之優惠。

(四)企業化或民營化的看法:

1. 要民營化的話，基隆港的碼頭比較適於採新加坡模式，貨櫃碼頭完全交給一家公司，他來攬貨、營運，對船公司負責，這是最簡單的方法，也是最有效的方法。
2. 若分別將各個貨櫃中心分租出去的話，港務局企業化經營的可行性仍然不高，因為碼頭工人是一大障礙。另外，承租碼頭的共用者(co-users)也跳脫不掉港務局排碼頭的問題。
3. 若將三個貨櫃中心租分別給三個公司的話，好處是比較有競爭，讓航商有所選擇，那個中心的費率比較合理，那個效率比較高，就會獲得業務。
4. 在高雄港，碼頭工人的問題可以解決的話，亞太營運中心就可以做起來。
5. 若要民營化的話，港務局只是督工，棧埠管理處作管理。而船公司不希望直接與碼頭工人有僱傭關係，因為有僱傭關係會造成很多問題。
6. 今天有很多民營化的結果，是換湯不換藥，效果更糟，所以基隆港要民營化就要徹底改變過去經營的缺失及理念。
7. 因鑑於基隆港目前的船席少（在不擴建新港口下），仍建議由專業貨櫃碼頭經營公司（如：香港的 MTL，HIT）來承包，將可使港口效率大幅提昇。
8. 建議可採新加坡之公營模式，視港埠業務為企業來經營之。
9. 基隆港若仍停留在目前狀況下而不擴建碼頭，更新現有老舊機具，而且不積極地推動碼頭作業效率提昇、行政效率改善及費率調整等等措施，將來可能就會逐漸被淘汰。
10. 在目前上海港的效率與設備仍未完成提昇前，利用基隆地理優勢，能爭取上海之貨櫃至基隆轉口。

受訪者：xx 船務代理公司

(一)對基隆港之展望:

1. 腹地的經濟上，是有歷史因素在，因為主要貨物在北部，而現在船越來越大，不得不從以前雙靠變成現在的單靠。基隆港的條件趕不上高雄港，自然船舶就移往高雄港了，但這樣又造成陸上運輸的障礙，所以北櫃南運就發生了。
2. 北部港口建設、港埠和工業發展沒有整體的規劃。
3. 現在台灣產業外移，新興的高科技產業短小輕薄的量不足以維持港口的轉運，所以台灣可以作為物流中心，但要有港口效率、運輸便利、費用低廉等等優勢才行。
4. 在整個世界運輸趨勢來看，船越來越大，吃水越來越深，基隆港自然條件不夠，因此基隆港要變成轉運中心是不可能的。
5. 將來台灣港口的規劃應是整體性的，每個港口因她本身不同的條件，應

個別分工。

6. 將來若與大陸分工走向垂直的路線的時候，那基隆港有特殊的地位，基隆港宜朝物流中心發展，因這不需大型船，也不需大的倉儲，主要以貨櫃的物流來運作。
7. 基隆港應發展為沿西太平洋岸的中心。

(二)基隆港的問題：

1. 越發展越小：因為自然環境、地理環境的限制、基本設施不能改善，所以越發展越小。
2. 聯內道路交通問題：從前的瓶頸是火車站轉彎的地方及八堵隧道等地道路越改越窄。因為原來港的面積（平地的面積）不能符合作業的要求。
3. 港跟市是合在一起，因先天環境、人為限制、東西岸會合，使得港跟市太結合在一起，太擠了，所以港區沒有辦法獨立運作。
4. 基隆港在早期建設、設計前線倉庫、後線倉庫，在運作上不是很集中，在作業上發生很大的阻礙。主要的貨櫃場跟港相距太遠，跟貨櫃作業的要求不符合，因為貨櫃作業的後面就是櫃場，所以場地不夠。
5. 基隆港港區沒有擴張，水深不足，港內沒有迴船池，所以基隆港要符合近代運輸工具使用的要求時，改革是有困難的。

(三)對企業化或民營化之看法：

1. 談民營化談了好幾年了，但老的包袱始終沒有解決，如有強而有力的政府是可以改革的。
2. 航政和港務應分開，航政本來就是中央的，所以分開是應該的，但是卻發生人為上的阻礙，從前是地方民意，現在是人員反對。
3. 港務和棧埠也應分開。港務純粹是管理，基本上的原則是經營管理歸中央、地方也好，必需是管理、監理要一元化。
4. 港灣部分，例如碼頭出租的政策，碼頭出租以後必須讓承租者自由運用，碼頭營運和所有權是沒有關係的。所以考慮碼頭出租要與世界國際化潮走，承租者在承租碼頭可以去自由營業、營運、招攬、使用。
5. 現在在高雄港，裝卸是另外一個產業，還是屬於港務局的，工人是由他調派的。其實裝卸應是獨立的，碼頭工人應由裝卸公司去僱用。
6. 碼頭的租用和裝卸設施是應分開來的。所以裝卸公司只是跟這個碼頭有契約關係，實際上港口不只一個裝卸公司，裝卸公司可以再簽訂契約。港務局是出租碼頭的，但是他不是實際使用者，承租者便是碼頭經營者。
7. 現在要走真正國際化的話，就應把這些都分開，因此對原來碼頭工人的包袱應是可以解決，可以鼓勵碼頭工人成立裝卸公司，或鼓勵工會組合作社，變成獨立的法人去經營。
8. 基隆港很難得到國際航商的認同，所以出租碼頭的話，航商意願不高。
9. 裝卸業可以跟碼頭合而為一，像上海的制度，每個碼頭都有裝卸公司經營碼頭。航商也可以租碼頭，但不要加以限制，租了碼頭，可以委託承

攬裝卸公司。

受訪者：xx 船務代理公司

(一)基隆港的問題:

1. 基隆港的問題主要是在於腹地狹小，若要像高雄港以碼頭出租的話，先天上的地理環境要考慮：腹地、碼頭與效率。
2. 腹地小，要使用內陸集散站(off-dock terminal)的方式，這樣無形中就增加了船公司的成本，也就是從碼頭再運到內陸的運輸費用。不知基隆港有何擴張的計畫？是不是能比照高雄港一樣，在碼頭可有一個相當大的櫃場？如果有的話，就不用再增加船公司的負擔。
3. 由於港區腹地不足，從內陸櫃場到港邊有成本產生，所以船公司不願意來靠基隆港。船公司會作南櫃北拖和從內陸集散站拖到港口之成本比較，以那個地方成本低來使用那種方式，那個地方能夠讓船期準確及船席時段(berth window)能夠取得，這些船公司都會考慮。
4. 事實上，以整體來考量，台中以北的貨量大概占70%—80%左右。因此，由北往南拖運的成本，對船公司來講，負擔是很大的。現在船公司之所以往南移是限於基隆港的腹地、碼頭和效率的問題。
5. 為什麼很多船公司南移呢？因為當時碼頭不易取得，且船隻越來越大，高雄港剛好有這麼一個好的環境。假使基隆港實施後，吸引了航商過來，若航商來多了，又恢復以前擁擠的現象，那船公司還是不會考慮來的。
6. 基隆港面臨最大的問題是船席的問題，因船來沒有辦法準時靠準時開的話，就會影響到船期。若能解決的話，我相信大部分航商還是會來靠基隆港。但是要回復以前的量是不可能的，因為事實上台灣的量一直在降，而且除非亞太營運中心成立有效率運作，有些轉口貨的量會再提升之外，進出口量不要回復到以前的量，已是不可能了。
7. 基隆港雖有先天上的限制，但卻是不可或缺的，因在北部貨是占70%，而現在有回籠現象，因為拖車費、成本太高。現在海運運費一直在降，成本卻一直提高，所以現在有回籠的現象，因為要節省拖車費用，節省成本。
8. 縱使利用內陸集散站從基隆港進出口，有時候還比拖到高雄的成本低。因此，若基隆港船能按時開，機具維修很好的話，還是能留住航商的。

(二)企業化與民營化的問題:

1. 若還是以公營的心態來講，高高在上的人只考慮到收入的問題，他沒有考慮到航商本身的困難。
2. 若將來基隆港有意改善的話，我們建議還是朝向民營化方式，因為一旦牽涉到公家的話，因法律規章太多，又層層報備，浪費很多時間。在上層的人對實務又沒有很多的經驗，底下的人有心要做，上層的人若沒有給予支持的話，勢必有很多的困難。

3. 基隆港總是有心改進，但對船公司來講，並不是可以得到很大的滿意，事實上因為他們基於很多的條件、解釋，他們會往這方面去克服，但結果還是的一樣。
4. 因為公家對於購買機器，是採招標制，因此產生港務局的機具有很多的廠牌，無形中造成資源的浪費。因各種廠牌需要有不同的專業人員，所以成本高而要嫁逐於使用者身上，所以我們認為如果有心要走向企業化的話，勢必要民營化。若僅是追求公營企業化，以台灣來講，還是會有很大的問題產生。若牽扯到公家的話，效率是很差的，機具設備也受到限制。
5. 高雄港的出租方式，機械每年在折舊，但我們的租金卻還逐年提高，對承租的航商來講，成本一直在增加，無法降低，負擔是很大的。所以希望港務局建議省政府容許高雄港的機具由船公司來購買。
6. 若三個貨櫃中心分別委託給三家裝卸公司的話，船公司主要在意的是船期、作業效率與成本的問題。
7. 若以船務代理之關係成立裝卸公司的話，我們可以降低成本回饋給船東，經營效率也會比較好。
8. 租碼頭，碼頭工人最好還是自由僱用。現在關於碼頭工人退休基金問題，政府要先解決，因這燙手山芋，民間公司是不可能去接的。
9. 基隆港務局如果能解決碼頭不夠、碼頭工人與機具等三大問題，有些航商都會回來。
10. 轉口櫃以彈性費率計算，但是還是太高，港口費用也太高。

受訪者：xx船務代理公司

(一)對基隆港之展望：

1. 對外貿易，美國是我們最大的市場，但現在漸漸下滑了。雖然大陸是一個新的市場，由於對美出口減少，產業外移和台灣工資過高、土地取得困難，所以貿易利潤還是滿好的。
2. 基隆港面臨的衝擊是：
 - (1)對美出口減少，取而代之是東南亞的成長。
 - (2)歐洲的市場是樂觀的，大陸開發歐洲市場還有待成長。
 - (3)必須發展電子工業，由於電子工業的東西將來是短小輕薄，對輪船公司來講，量不大；對台灣來講和對基隆港來講，貿易的量，進口會有成長，只要台灣維持經濟的成長，進口的量會增加更多，所以基隆港的貨載量會再增加。
 - (4)出口到遠的地方，如歐美地區量會再衰退，所以會受到很大的影響。
3. 台中港在近洋對外貿易扮演重要角色，但是進口有成長，出口卻下降。而台中港的發展也會影響到基隆港的成長。
4. 基隆港要有發展的話，還是要做轉運的業務。轉運的業務對基隆港是大

有可為的，因為真正大的市場是大陸，而基隆港也適合做亞洲到美洲間的轉運業務和大陸到美洲之間的轉運。

5. 亞太營運中心的規劃，我們已耽誤幾年了，現在香港扮演重要轉運角色，因此我們失去了機會。
6. 我們可以做的重心是福建以北、華中的貨，這是基隆港可以做的轉運。要做的话，政府的政策很重要。
7. 過去進出口成長很快，近幾年大陸貨潛力無窮，市場很大，而大陸也多保護、限制，沒有行政效率和法令規章，所以有外國船公司發展得很順利，而有些發展得不好。
8. 建議政府應規劃基隆港為轉運中心，我們應積極開放，不要自我設限，應朝國際化加大步伐。
9. 推動航運政策的官員應要了解海運、要了解國際觀、要有視野。
10. 我們發展亞太營運中心有二大目的，一是經濟利益，二是政治利益。因此我們需要更多的國際支持和了解。
11. 基隆港配合台灣的對外貿易，以進出口貨來講，出口貨會再萎縮，所以要做轉運業務，門戶要開放，歡迎國際上的輪船公司來。
12. 要突破政策的解除，把限制解除，因為將來基隆港要以轉運為主，針對福建以北、華中，所以政府的政策、限制要開放。
13. 政府可以設計一套政策以保障國輪。

(二)企業化與民營化的看法：

1. 基隆港還是公營企業化比較好，因為出租碼頭方式的話，絕對擺不平，因為本身碼頭的數量有限，而大家都想租西19、20號碼頭，因為它吃水夠。
2. 港務局作整體的運用，才能夠符合港本身的利益和航商的利益。所以公營企業化是比較有效的方法。
3. 承攬業可以有很多家，可以彼此之間有競爭性。但是整個港口的管理和規劃、監督還是由港務局來做全盤的調度，這樣將來碼頭船席的安排才不容易發生爭議。
4. 民營化以後，將來碼頭工人的那種模式會不會再重演？若表面上開放民營了，港務局站在監理的地位，到時候港務局監而不管，管而不理，再加上勞工意識抬頭，就會變成碼頭工人為所欲求。所以，將來港務局民營化以後，若沒有將這些因素考慮在內的話，又會演變成另一形式的碼頭工人問題的重現。

貳、貨主部份

一、請教課題(同前)

二、訪查記要：

受訪者：xx 倉儲公司

- (一)本公司為油品倉儲運輸業者，主要經營貨品為化學品、原料之液體貨，目前共有 4 座油槽，以合作興建方式投資。
- (二)本公司目前之設施並不夠用，有意要擴充規模，但港務局一直無法提供適合之地方。
- (三)最近開標的西 12 碼頭就環境上而言，並不適合作油槽，且可能引起民眾抗爭。較適合之地點為西 19 碼頭，若將修造廠拆掉，很適合作油槽，而且該地附近並無民眾居住，較無抗爭。
- (四)目前由本公司裝卸的油品船可靠泊西 12b、14 及 15 碼頭，不過西 14 及 15 已決定改為貨櫃碼頭並採 BOT 方式由民間投資經營，恐怕會對本公司有些影響，因為不知道以後油品船可不可以靠泊該碼頭？若只能靠 12b 碼頭恐怕不夠大。
- (五)油品船大都為 8000-10000 噸左右，裝卸不超過 24 小時，其貨主大都在北部地區，所以，油品其實也和貨櫃一樣是基港之大宗主要貨物。如果基港沒有辦法再擴充規模，因貨主都在北部，所以移至淡水港也可以。
- (六)目前有些貨源已移至台中港，其原因為聯鎖倉庫所產生的問題。海關為了安全起見，要求有些油品要進倉檢驗、完稅後才可以提領，如此使得油槽週轉率降低且會發生油槽不夠之情形，影響貨主提貨之時間(原來其可以在船上檢驗、完稅而後船邊提貨，不用進倉)。台中之儲槽大又無百姓抗爭，貨主只好移師台中港。
- (七)在裝卸之人力需求方面，是由碼頭工人來搬管子，但接管是公司自己找人做。除了付實際之接管費用外，還要付港務局接管費，多增加成本。其實接管工作由公司自己找人做，且一天 4 個人就夠了，港務局卻派 12 個碼頭工人。

受訪者：xx 倉儲公司

- (一)本公司為貨主，而不是倉儲業者。目前只在基隆營運，80%主要是進口經銷，20%是關係企業需要。共有油庫 7 座，以合作興建方式投資。
- (二)北部通關作業較台中關快，所以基隆港貨源較多，只是油槽不夠用，想尋地或碼頭來投資，然而卻覺得「有地沒碼頭，有碼頭沒地」。
- (三)目前油品之裝卸是公司自己派人(3 人左右)搭管架，而港務局也調派工人來做，貨主並交每噸 70-80 元給港務局，不過通常工人並不來做，而只是派人來退錢給貨主(一噸退 2 元)。其實油品之裝卸較簡單，業者或是貨主自己派工就可以做，實無需再僱用碼頭工人。但是在目前制度下卻要求一定要付錢給工人或僱用他，造成不合理現象，影響效率。
- (四)開放裝卸承攬業後可能的裝卸方式可能有三種：由裝卸公司做、外包或是自己做。船邊提貨若有人要做，可委託別人做，不然就自己做；接管卸貨進槽則可自己做。
- (五)海關要求貨物一定要進聯鎖之措施已影響到貨物在港口之週轉率。例如白蠟

油需要進聯鎖倉庫檢驗再提貨之措施，已使得其在基隆港之數量由原來 16 萬噸降至 5 萬噸，因為此措施使得進口貨物之週轉率變差。

(六)船邊提貨及卸入後線棧埠設施為增加進口營運量的兩種方式；茲分別陳述現存需改進的地方：

1. 船邊提貨

(1)聯外道路之改善：

基港宜收歸中央政府，改善國道高速公路之車輛速度，以消化船編提貨大量之車隊。

(2)各項提貨費率之合理性：

檢討三個國際港口各單項費用是否相近，以免個別廠商因進口不同造成差異太多。

(3)碼頭工人之工作效率：

碼頭分區開放民營可增加港務局之收入，並降低進口商之成本。

2. 卸入後線倉棧

(1)增設倉棧：

檢討不合時宜之倉棧設施，並予以更新建設，減少非營業性並長期占用碼頭席位之單位，及縮減管制進口之範圍。

(2)倉棧管理之便民：

a. 海關聯鎖倉棧便民。

b. 港務局配屬單位之便民(如港消、港警等)。

(七)各生產事業需使用碼頭後線倉棧需要量大，本公司有擴大投資承租的打算。

(八)港務局現有經營者大部份具有生意理念，經多方接洽建議如下：

1. 經濟部工業局草率的行政命令需多思考。
2. 非港務局之直屬單位應加強配合。
3. 港務局各項預算之編列宜慎重，以增加各項服務品質。

受訪者:xx 倉儲公司

(一)水泥業在港區之營運受民眾抗爭嚴重，而政府官員也因避免事端而無法解決水泥業者之需求。此情形在高雄港特別嚴重。

(二)在諸多障礙下，水泥業有外移之趨勢。

(三)水泥有 48%之市場在北部，又海運成本較便宜，所以業者仍有希望及興趣在基隆港投資。不過地點及居民抗爭使得政府態度趨於保守。

(四)西 11b 碼頭後線之招標，本公司將參與投標。事實上，若西 11b 碼頭後線做水泥儲槽對港務局之利益很大，因為其以 12b 為碼頭，可停靠 11000-12000 噸之船，一天之內即可卸完，又 1 個月有 5 艘(5 萬噸)，一年就有 60 萬噸。

(五)西 32 號碼頭之穀倉廢置不用，水泥業也有興趣投資。

(六)以台灣地區整體的水泥業投資情形來看，台中港最利水泥儲槽之設置，因港區與居民相離甚遠較無抗爭，但在另一方面，中部水泥市場並無台北地區

大，而且業者家數多競爭大，若再在台中港投資將會造成超額供給。而高雄港則因居民抗爭，許多業者所投資之金額皆成損失，目前只剩台泥、亞泥，但其也因居民包圍而在3年前承諾於5年後搬走，目前只能再營運2年。目前只有安平港情況較好，因其未涉及港市合一，其旁邊為工業區，但在有心人士百般阻撓下，亦困難重重。目前已核准興建水泥槽，但何時能取得建築執照仍在未知數，至於水泥專用區擬採BOT方式民營。

- (七)東泥西運，但“西”只有台中港有槽可裝，所以業者不願投資。政府鼓勵業者投資，但居民抗爭，港務局卻不管，任由業者自行承擔實在不妥。
- (八)本公司大都從日本進口水泥，船型大約6000-7000噸。過去曾按每噸6元計收管理費，在業主列舉國外作業方式並力述徵收不當後，改為每船收取9724元，但在碼頭工人抗爭下，又改回原來每噸6元。之後業主雖一再爭取，但僅有溫和的文爭，得不到任何具體回應。
- (九)在各國實例中，油品、水泥鮮少需要工人來裝卸，因此為專業技術，貨主自行作業即可，也不需要委託裝卸公司來做。
- (十)基隆港一直把重點放在貨櫃上並不完全實際，其如何與高雄競爭？另外，東21、22木材專用碼頭現並無木材船，也是不能發揮效能。
- (十一)如果基港可以劃出水泥專用碼頭，對業者將較有利。

參、輪船裝卸業及內陸集散站經營業者部份

一、請教課題

- (一)貴公司對於基隆港未來在亞太及台灣地區發展之展望如何？
- (二)將來在我們基隆港，「船舶貨物裝卸承攬業」應如何開放比較妥當？
- (三)貴公司可有意依新辦法在基隆港申請成立「船舶貨物裝卸承攬業」？
- (四)貴公司可有意在基隆港承租碼頭經營？
- (五)有關碼頭工人之僱用方面之規定，貴公司有何看法？
- (六)依貴公司之專業經驗看來，未來基隆港在經營方面的改革宜朝下列那一個方向研擬比較能夠滿足客戶的需求？
 - 1. 公營企業化：港埠業務仍由港務局自營，但尋求企業化經營的辦法（譬如組織公司化、經營商業化、業務外包化...）。
 - 2. 民營化：港埠業務開放民營，港務局負責監理。
- (七)基隆港如何企業化或民營化經營，貴公司有何高見？
- (八)其他指教事項。

二、訪查內容記要

受訪者：xx 輪船貨物裝卸業者

- (一)依據國際商港棧埠管理規則第八十六條「商港管理機關得依港區貨物裝卸情形公告申請籌設船舶貨物裝卸承攬業有關事宜」，由該條文之規定裝卸承攬業須公司組織辦理商業登記，但本港至今要民營化或企業化，如何民營化，

港務局也未訂定辦法出來。依據棧埠管理規則所訂之條文，合作社之組織必需解散，重新組織公司，如果要繼續承攬業務必須以公司組織型態。但依合作社法或本社章程之規定就無法以公司名稱組織申請，所以合作社必須解散。本社自民國四十三年即參加本港民營化工作之行列，與當時其他兩家民營公司(大同、基裝)依規定承辦輪船裝卸業務百分之五十五，餘百分四十五為公營由棧埠管理處承辦，至民國 55、56 年兩年度修改「台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法」廢除百分比之分配制，限制民營公司承辦噸量至今本社年承辦壹佰伍拾貳萬噸裝卸噸量，數十年來本社所付出之心力有目可睹。若合作社名稱無法向有關機關提出申請，而換公司形態經營，合作社就不必存在，而對於合作社目前之裝卸機具之資產及員工之生存如何補救，請交通主管機關應有所安排。

(二)若要公營企業化的話，首先碼頭工人問題要先解決，解決了，才能來談公營或民營化。當然公營企業化是最好，港務局是最輕鬆了。而港務局本身有四個方案，他們最喜歡第二個方案，也是我們合作社喜歡的方案。不管公營或民營化，碼頭工人雇用要合理化，至於貨櫃部分由港務局自己來做裝卸，散雜貨則由原來的四家裝卸業來做。

(三)若開放裝卸業務且合作社有權利參加承攬裝卸業，對於工人之聘雇較優先。

(四)關於工人之資遣問題，我們合作社在(一)就希望政府對於本社員工之生存如何補救，請政府有所安排，那有辦法負擔碼頭工人之資遣費用。

(五)關於解散碼頭工人問題至目前應比較容易解決，應有高雄港範式可參考。

(六)本社在(一)就說明很清楚，若無法以合作社申請營業，合作社必須解散，員工及資產請交通主管機關要有所補救，工人之生存，政府機關亦準備處理，對於合作社之問題亦應協助處理。

(七)上級決定民營化後，要合作社維持合作社或成立公司？

合作社社員一致認為還是應保有勞動合作社的存在，非社員不可加入，還有碼頭工人和港務局或裝卸業要有明確的勞雇關係。至於新的裝卸業要有合作社存在，而且不能以商業登記或公司組織為之，且應有憲法第 145 條的保障。

受訪者：xx 內陸集散站經營者

(一)基隆港未來展望

1. 樂觀的方面：

(1)北台灣貨源充裕：基本上北台灣的貨源、貨量還是很大，雖然高雄港的量比基隆港的量，但大部分是北拖上來的，尤其消耗品、消費品，北部量比較大，而原料是在南部，所以基本上，北部的展望還是很好的。

(2)兩岸通航利多：事實上基隆港對於大陸的中北部的距離各方面，基隆港比較方便。

(3)目前風評尚佳：這二、三年來，尤其 MAERSK LINE 移到高雄後，對

船公司，間接的對貨櫃場，對基隆港的服務品質的抱怨聲好像很少了，至少沒有像幾年前強烈要求要改善之類的，所以風評還算不錯。

(4)內陸貨櫃場，可補港區之不足：高雄港貨櫃場就集中在一個地方，交通、各方面的條件很差；基隆港雖然內部發展的機會受限了，但是內陸貨櫃場發展的速度就很快，內陸貨櫃場就直接、間接地改善基隆港的作業，所以基隆港的效率還有希望再提升。

(5)擴充港區的可行性：新港研究的計畫擱了好幾年，但是可間接的繼續研究，一般都是往西邊去研究擴充，事實上可研究往東邊去擴充，如八斗子、瑞濱，可從幾個小港口去湊成一個港區，這種情況可再往南，所以擴充的可行性機會還是很多。

3. 悲觀的方面：

(1)受制兩岸關係變化：兩岸關係影響很大，換句話說就是受制於這種變化滿嚴重的。

(2)規劃說多做少，重南輕北：規劃包括營運中心，說得很多，但是做得很少。對於基隆重南輕北，這些抱怨很多。

(3)高雄及台中發展迅速：尤其台中腳步迅速，而基隆港卻幾乎沒有什麼變化，所以大部分的資源、利多，在高雄和台中都已發揮了，基隆是越來越退後，到最後就會衰落掉。

(4)各層決策不明確：民營化事實上也談了好多次了，好久了，而真正要做決策也拖了好久，所以很多決策的不明確，對基隆港的展望就很難，就有失信心。

(二)裝卸承攬業如何開放？

1. 比高雄港單純，爭取時機，立刻開始推動：民營化的開放，為何基隆港要比高雄港晚，因為高雄港比較複雜，基隆港比較單純，除了碼頭工人的抗爭外，其他方面比較單純。而台中港民營化比較容易解決，接下來應該是基隆港，至少不必等到年底才來推動，所以目前就可以開始推動。
2. 辦理政策說明會，明示各項原則及執行細則：開放方式應辦理公聽會或說明會，因為關於原則及執行細則，還有很多人不知道。所以一般的倉儲業、貨櫃場對民營化的資訊間接得到的很慢，資料拿不到，所以基隆港應更積極的把說明會宣告，讓大家有時間去討論、瞭解。
3. 公佈申請及作業管理要點及時刻表，以表明堅定決心：政府公佈的訊息如 Schedule 一直在改，所以寧可政府訂一時刻表，非必要不得不改，來表明堅定的決心。
4. 合理、公平及公開審核各項申請，並給予適當的輔導：站在公司的立場，因為各種審核的標準和時間、條件不是很明確、很清楚。且審核應合理、合適及規範清楚。

(三)有意依新辦法申請成立？

1. 有意願且積極希望成立船舶貨物裝卸承攬業。

2. 對新辦法之疑慮。得到的資料有限，反過來想求證都很難，事實上我們有意願，但卻不知道怎麼做。

(四)有意承租碼頭經營？

1. 有意願。
2. 後線作業本公司已有多年承租經營的經驗。
3. 前線作業，由船公司承租下來，委託本公司經營，所以本公司只有經營經驗，因尚無自有船隊而未承租，如有船隊或和船公司合作的話，我們是有意願來承租碼頭的。
4. 應加速規劃，掌握出租時機，並考慮縮小投資額：以 BOT 方式，我們很難去評估要多少投資額，以及我們也沒有基本的初步資料，所以需花很多時間去研究，而資金的調度也要耗很大的功夫去籌措，所以希望能縮小投資額。

(五)碼頭工人的僱用規定：

1. 勿以解決「碼頭工人問題」來主導提昇競爭力的規劃：民營化、企業化是爲了提昇品質、提昇競爭力、要改善，而碼頭工人只是枝節問題，只是人力的一小環而已，如此就會把民營化的主題模糊掉。
2. 民營化是要精簡，碼頭工人問題卻要船公司吸收，整個規劃都以碼頭工人先解決爲主，此似倒因爲果。
3. 明確、果決的一次解決過去因特權而生的問題。
4. 優秀的工人，自然有優先「被」雇用的機會。

(六)經營方面的改革方向：

1. 不宜先假定民營化會比公營有效率，特別是受政府監理下的民營化。公營有公營的優點，民營有民營的優點。受政府監管下的民營化，反而就限制了民營化的優點，所以民營化不一定就能解決公營的問題。
2. 要確定公營的缺點，民營化後是否能克服；公營的優點，民營化後要能保存。
3. 基隆港資源有限，以公營企業化較適合，如機場的管理模式。因資源有限，所以可能會有獨佔的現象出現，所以公營企業化可能比較適合，港務局作管理，然後業務外包，各方面就簡單多了。

(七)如何企業化經營？

1. 港務局主動促銷。港務局對產業公會比較熱心，而對將來可能是裝卸承攬業的倉儲業，卻沒有主動促銷、聯絡。而海關也沒有通關自動化完成，因爲貨櫃場加入的很少，他們做的宣傳、討論的機會也很少，所以沒有主動促銷的活動，因此機會也就很少了。
2. 協助客戶。訂定的條件、辦法要能夠照顧申請者，溝通要良好。
3. 加強服務。

受訪者：xx 內陸集散站經營業者

(一)基隆港未來展望:

1. 除非基隆市將仙洞、太白里地區的居民遷出，將該地區劃為貨櫃的專用區。
2. 基隆港要挖深十四公尺深的吃水，才能讓巨無霸的貨櫃輪自由進出，否則基隆港未來在營運中心和亞太地區的前途可慮。
3. 基隆港競爭力日漸衰退的原因，都是配合港埠經營的外在因素所造成的，譬如東西岸可供腹地使用的地非常的狹小，使基隆港目前都是使用船邊提貨的方式來紓運這些進口的大宗物資。

(二)裝卸承攬業如何開放

1. 民營化和開放船舶貨物裝卸承攬業，目的是提升基隆港的營運績效，增加和其他港口的競爭力。
2. 現在基隆港之競爭力逐漸衰退，是由於貨主大部分集中在桃園、中壢一帶。因高速公路經常交通阻塞，還有運輸車輛之不足，所以沒有辦法和碼頭快速的卸貨效率來配合，造成船隻滯港之時間延長，增加航商負擔，因此大部份航商慢慢地將船改靠高雄港或台中港。故基隆港的營運績效就慢慢地衰退了。
3. 至於裝卸承攬業，以公民營並存制，可能比較適當，這樣比較會有觀摩競爭的效果。

(三)申設承攬業之意願:

1. 我們很有意願申請成立船舶貨物裝卸承攬業。
2. 我們在台中港的碼頭也有承作裝卸的服務。

(四)承租碼頭意願:

1. 我們很有意願承租碼頭。
2. 因為現在內陸貨櫃場的生意也漸漸衰退了，所以有意朝這方面去發展。

(五)碼頭工人僱用之看法:

1. 原則上，碼頭工人的僱用應合理化。
2. 因為據悉目前在碼頭的工作效率不太好，所以應由民營公司自行僱用，才能提高效率。

(六)企業化或民營化的看法:

1. 要民營化，港埠業務開放民營，由港務局來負責監理。
2. 如果沒有辦法全部民營化的話，則可以採部分公營企業化、部分民營化，這樣可以互相觀摩競爭。
3. 基隆港不管公營企業化或民營企業化，主管單位應該要和貨主或船公司或運輸公司多做溝通，要徹底的解決運輸車輛沒有辦法配合高速卸貨的問題。這些問題要解決，如果沒有解決的話，企業的改革還是會無危機意識。
4. 現況各碼頭的主管應要能掌握各種貨物的貨櫃、每個小時貨櫃的裝卸效率，來督促各級員工盡心盡力地做事。

5. 不管是公營企業化或民營化，原則是都要平等的觀摩競爭。
6. 要隨時代潮流往高效率邁進。
7. 基隆港務局的經營有些問題，包括：港務局費率相當的高、東西岸不能很有效率的配合、機具故障率太高、碼頭裝卸效率低落等等，均應謀求改善之道。

(七)其他意見：

1. 基隆港在先天上要與台中港、高雄港在民營化、BOT 來競爭，先天上比較困難，競爭力比較不夠，主要因素是：
 - (1)基隆港碼頭腹地小，勢必要有內陸集散站來搭配，才能夠讓碼頭經營者、BOT 經營者比較能夠順暢作業，但這搭配當中，成本相當高，就比較不具競爭力。
 - (2)既然腹地小，就要有聯外交通，而東西岸聯外道路也是重要的決定因素之一。
 - (3)碼頭工人不能再有法律條文上的包袱、優先僱用權，這條要廢除掉。碼頭工人若要有優先被遴雇的話，對民營業者是有成本、多方面的負擔的。在台中港 3 4 號碼頭隨時都可以開工，碼頭使用率、週轉率，這基隆港是不能比的。所以自由化、民營化就不能考慮優先遴雇碼頭工人，這對業者有成本的負擔、人事成本，這些都會反映在成本上和業務上的。因此，實務上，碼頭工人要解決，否則會有很多問題的。
2. 真正民營化、真正雇用自由化，在這些條件因素下，民營業者才會真正考慮基隆港碼頭經營業和 BOT 方式為之。不然相對台中港、高雄港的腹地廣大，省了內陸運費，吊卸的時間、成本，這些就足以讓航商不敢介入參與 BOT 了。
3. 碼頭出租的問題，投資相當大，須考量①風險的問題②顧客殺價的問題，所以利潤到底有多少的問題？
4. 碼頭由船公司來租、投資，以 BOT 方式為之，由貨櫃場來做，這樣比較好。
5. 船舶貨物裝卸承攬業，主要是在申請裝卸承攬業或公司，也要有船公司讓我們在他們的碼頭營業。港務局同意船公司來租，就怕其他船公司反對，所以由貨櫃集散站經營業者來租，可能阻力比較小，貨櫃業者可能找比較能配合的船公司來搭配組合，業務可能會提升，風險下降，客戶可能也比較習慣。

肆、基隆港務局部份

受訪者：基隆港務局

一、局本部

(一)民營化後，局本部的員工應歸屬何處？

(二)人事室：既然民營化或企業化已不可避免，則對員工的權益保障應多加注意。

(三)總務處:一旦民營化則勢必也須對現有資產做一重估。

(四)港務組:

1. 本組有關交通船業務已民有民營，且本局也提供碼頭供其使用。然在業務日漸萎縮之時，交通船經營者希望本局能收購其船舶，收回經營。然其索價對本局至為不公，故希望將來在本研究的報告上，能避免出“收購”其船舶之結論，而改採建議轉往其他業務或港口經營之。
2. 理貨業務和本局無關，其證照卻由本局核發，故在民營化上也應一併考量。
3. 在民營化之過程中，一些有公權力行使的業務，應加以釐清。
4. 在一片聲討公營體制效率缺失的時候，新加坡的公營經營形態也提供了以提升公營效率之改善方案的可行性。目前公營體制在層層法規限制下，也唯有鬆綁此層層的束縛才足以提升競爭力。就現有人事任用上，本局並不能左右，同時員工的工作權確也受到完全的保障（因公務人員之任用關係），至使效率不彰，故應打破對工作權的保障，讓本局有更大的人事權，以刺激工作的效率，然此皆須透過特別立法行之。再者，就目前之人事精簡方案中，所採遇缺不補的方法應以裁減行政人員，而非現場之工作人員為主。

(五)棧埠處:經建會對基隆港的民營化並沒有時間表的設定，也建議我們應對民營化後員工的權益保障提出計劃。目前基隆港95%碼頭為公有，故採高雄港模式民營化，實有不妥。目前碼頭工人亂，乃因其與本局沒有雇傭關係，而在民營化後，員工的資遣可能也會造成反淘汰的現象。

(六)其他:

1. 應立法把人事、會計權獨立出來。
2. 碼頭工人的轉業可能比其他事業的資遣更為困難。
3. 問卷調查表應予簡化。

受訪者:基隆港務局產業工會

- (一)本公會反對民營化，應針對現有機具、設備提升效率以朝向企業化為妥。再者，本會員工皆經政府甄試錄用，而在業務一再萎縮的時候，一經民營化後，恐怕將會危及現有員工的工作權。甚且，在待遇上的調整，也應一併考量。
- (二)另若只針對棧埠處民營化，則其業務所涉的部門至為廣泛，屆時也應協同一併考量。
- (三)希望能針對航商的需要（如：增加設施，連外道路，收費率等問題）多予配合。另對本局現有的龐大人事組織（約兩千多人）也應一併加以精簡之。

受訪者:蘇澳港分局

- (一)站在產業公會的立場是在不損及員工原有的權益之下，配合政府來實施民營化，也就是要保障員工的原有權益。

(二)蘇澳港和基隆港民營化並不完全相同，蘇澳港希望藉這改革往前跨一大步。希望的目標有：

1. 現在港務局所面臨的民營化，最希望是體制上、組織架構、經營型態的改革。最大的阻力是在於人，港務局員工面臨民營化，心理上會有憂慮、恐懼，甚至抗爭，港務局員工最希望是保障工作權和既得利益，所以希望以員工最能接受的方式來改革，如此改革的衝突就會比較少了。
2. 蘇澳港是否一定要民營化呢？是否企業化的方式也可達到亞太營運中心的目標，也可提升國家的競爭力。假如能在現行體制下，透過企業化的手段達到棧埠的效率，符合航商的需求，所以蘇澳港埠業務要改革，不一定要民營化，說不定企業化的方式去突破也可以。

(二)蘇澳港和其他港口有不同的特點：

1. 現有十二座營運碼頭，吞吐量已達六百萬噸，船席使用率是52%，由於貨量不多，航商承租碼頭意願不高，航商認為不宜出租碼頭，因為易形成財團化的情形。
2. 蘇澳港貨物大部分是以散雜貨為主，出口以水泥為主，進口是以煤炭、燃油、石膏為主，不像高雄港和基隆港有貨櫃，蘇澳港沒有貨櫃，所以不一定要租碼頭，因為租金高。由於貨類和其他港口不同，所以航商意願不高。
3. 因地理位置的關係，99%是地區性的貨物，所以蘇澳港不像其他港口具有競爭性、取代性，蘇澳港幾乎是獨占市場，所以地理區隔相當明顯。

(四)現在港務局如何達到企業化的目的？唯一的困擾是碼頭工會和港務局勞雇關係不明確，造成營收的不確定性，如果能切斷關係，不再有對內分配的情形，則在國家、港務局、員工有利的狀態下，港口可以永續經營下去。

(五)亞太營運中心的目標是追求競爭力和效率。本港的特性是限於宜蘭縣的貨物，而蘇澳港效率的因素是受限於：

1. 廠商的因素。
2. 環保的因素。由於本縣注重觀光、環保、文化，因一些因素，所以碼頭使用率不會很高。
3. 交通運輸的問題。由於本港貨源有限，卡車不足，因此而產生碼頭工人候卡車、候工的情形。

(六)將來民營化可採漸進式的方式，由於本港市場機制很小，以及碼頭工人的雇用關係，所以建議將來可採取碼頭工會甲種或乙種成立一家或二家公司向港務局承攬，給予港務局權利金，如此港務局才能繼續經營下去。

(七)因為本港人力相當精簡，實施遇缺不補，又限於本港貨源的因素，所以已是一企業化的方式和企業化的精神在了。而本港的用人費在五個國際港是比較低的。東部花蓮港、蘇澳港市場規模比較小，所以民營化時間表上可以慢一點。

(八)民營化對蘇澳港來講，要考慮利弊得失和員工工作問題。

1. 在利弊得失方面。在貨源、裝卸、交通這三大問題還沒解決之前，民營化對蘇澳港來講無利反受其害，所以建議蘇澳港不宜全部民營，而宜採部分開放民營，如棧埠、裝卸、機具部分，先行開放民營，限於開放二至三家民營裝卸公司，以提高其競爭力，而內部大體維持原來編制，而棧埠人員退居第二線，成立棧埠管理中心，以督導現場裝卸。
2. 有關蘇澳港員工工作問題，雖然有安排員工第二技能訓練，但在一般民間公司，三十歲以上人員很難得到錄取機會，在此建議應按員工意願，採取最優惠方式，鼓勵員工退休及自願留任原單位，遇缺不補等方式，收編人力，也絕不予資遣、裁員、降薪，以確保員工工作權益。

(九)蘇澳港的企業化:

1. 應與碼頭工人一刀兩斷，劃清界線，不能藕斷絲連，不再雇用定期或不定期的契約工，免得留下後遺症。
2. 公開招標，訂定船舶貨物裝卸承攬業的作業、人事，由港務局收取費用，提供機具設備，或訂定標準表，或由承包商自備。
3. 要提高國家競爭力，政治要清明，我們應以企業化的精神、經營的理念與方針，而不是一味地開放民營。
4. 因為蘇澳港的人事很單純，錢的問題也很好解決，所以朝企業化的模式比較好。在企業化經營下，自由競爭市場，收管理費是很合理的。
5. 未來蘇澳港經營措施的走向是正的盈餘，收支盈餘:
 - (1)營運裝卸量增加。
 - (2)人事上貫徹出缺不補。
 - (3)折舊費用近幾年明顯偏低。精打細算，控制成本。
 - (4)會計方面，短期是空，長期是長紅，因為目前必須支付碼頭工人的資遣費、勞保費。
6. 裝卸效率方面，由於蘇澳港都是散裝貨，在五個港口中，這幾年效率都居於第二名。而裝卸效率不全然歸責於碼頭工人，本身棧埠作業的現場中，要如何使棧埠的管理單位和碼頭作業單位一體經營？如何超越台中港？如何正面經營？創造更好的盈餘利潤。
7. 蘇澳港的特性和其他港不一樣，要提高效率，不一定非要民營化，企業化也可以提高效率：
 - (1)貨物地區性很強。
 - (2)沒有人事的包袱。
 - (3)沒有碼頭工人的包袱，因為蘇澳港碼頭工人用人很少，年紀很輕，平均四十幾歲，不像基隆港平均五十幾歲以上。
8. 蘇澳港的困擾：
 - (1)法令的束縛太多，例如會計、人事、採購沒有自主權。
 - (2)工作效率完全操之於人，如裝卸效率完全取決於碼頭工人，所以要找出問題的癥結，克服問題。

(十)蘇澳港的民營化:

1. 在財務方面，蘇澳港85～86年有九個月的盈餘。員工方面都有危機意識，效率也都有提高，所以不一定要民營化才能達到亞太營運中心的要求，若目前非民營化不可的話，可朝向像電信局一樣，改制為公司。將來宜朝向先公營後，再釋股，再開放民營，因為目前講的民營化就是財團化，所以建議蘇澳港朝公營企業化進行。
2. 未來蘇澳港步入民營化的過程中，也應該針對經建會推動公營事業民營化過程，給員工釋股，使離職或退休員工也可以依照員工釋股，分配人的股分有所保障，來提高員工對企業化的參與和認同，這是企業化的步驟。
3. 去年公布的裝卸承攬辦法，民營化是否有財團化的疑慮？所有裝卸由現在航商、貨主承攬、成立，不限家數成立裝卸公司的話，若港務局員工同仁、碼頭工會也去承攬的話，所能得到的貨源相當有限，所以民營化是否有財團化的餘慮？

伍、基隆港務局各單位部份

受訪者：基隆港產業工會

(一) 修造廠

- 1、以工會的立場，反對民營化。
- 2、應在體制內改革，讓費率合理化，效率能夠提高。
- 3、基隆港腹地不夠，硬體設備不足，是一個阻礙。民營化的衝擊是全面性的，而工會的基本原則是要做全面性的改革。
- 4、站在工會的立場，希望民營化能夠：
 - ①保障員工的工作權。
 - ②公務身分在民營化後，希望有補償、待遇的結果。
- 5、希望民營化能以客觀的原則，大方向、整體性的規劃。
- 6、訂定優惠離退辦法的公式、範本，要每個人都能接受，對員工有保障。

(二) 船舶所

- 1、船舶所傾向船舶讓港務局的員工修理，不喜歡讓外包商修理，因為港務局的員工技術好，外包商技術可議。因此工作業務做得好不好是人為的因素。
- 2、港務局的制度和政策不好，人事和會計沒有獨立。船舶來灣靠港口，工作一定要做好，因此港務局應多聽基層員工的心聲，因為很多問題是由於錯誤制度的制定和責任的問題。
- 3、港務局站在什麼立場和其他港競爭？因此港的制度需改善。而開放民營，則可能造成財團化的問題。
- 4、開放民營是否有利可圖？現在港務局是有利可圖，所以才有財團覬覦，但是有些政策不好、不對。

5、基隆港民營化，將面臨的問題：

- ①業務組織變革。
- ②精簡人力。
- ③員工要轉業輔導，應成立輔導室，輔導就業、貸款事宜。
- ④優惠資遣辦法，福利應照年齡比例鼓勵優惠資遣。工作權的保障，離退後能無後之憂。

(三)基隆港務局職工福利委員會

- 1、服務年資應結清。
- 2、港務局球員兼裁判的關係要釐清，將來應①成立航政總局。②港市合一。
- ③民營化：a.財團。b.自營。
- 3、港務局電腦化後，人員並沒有因此而減少。
- 4、基層人員、工會抗爭之前，要作沈思、長遠的想法。
- 5、應提出一優惠提早退休辦法，且應爭求員工的意見。
- 6、在個人權益方面，港務局要公開、要向上級要求①土地。②私房錢。③投資。這三項要公開，交出整個資產狀況及今後的走向，這些要歸入員工的口袋。
- 7、民營化的話，要大量裁減人員、要精簡人員，及港務局內不應有裙帶關係及特權。
- 8、要主動和上級作溝通，成立共管委員會。
- 9、民營化的話應要作出一個大家都可以接受的辦法。要透過省議會，成立專案小組，這樣案子才容易通過，如此再來和員工溝通，謀員工福利。
- 10、工會幹部要綜合意見，才能訂出一個務實的版本，不要喪失員工的權益，這是工會應作為借鏡的地方。
- 11、民營化的話，應顧慮：
 - (1)勞工教育問題：①民營化。②危機意識。③第二專長訓練。
 - (2)裁減人員和轉業問題。
 - (3)貸款問題。

因此，應以客觀的立場作成一版本，而內部也要作一整合，員工本身也要有覺悟。

(四)棧埠處產業工會

- 1、碼頭工人是一個負擔。
- 2、機械問題、碼頭工人問題應解決。
- 3、哪一個民營化方案對員工是最優惠的？
- 4、人事、會計制度應獨立，成立監督委員會。
- 5、應要脫離民意代表的監督。
- 6、經過內部問卷調查結果，對於民營化，員工意向都很消極，比較趨向於維持現狀。

(五)基隆港務局棧埠管理處處

1. 面對民營化，棧埠處人員精簡的措施有下列建議：
 - (1) 自然刪減，本處在十年內將也 150 人屆齡退休。
 - (2) 建議有優惠退休資遣辦法。
 - (3) 可以調 10-50 人至局本部。
 - (4) 淡水港興建也需要人力，建議棧埠處部份員工(大約 200 人)能調至該處。
 - (5) 投資興建經營碼頭之民間業者可優先聘用本局員工。
2. 在民營化的過程中，不能只顧港務局員工之權益，碼頭工人權益也必須有所保障，否則對碼頭業務也會有衝擊。所以建議裝卸承攬業開放之第一階段，先不要開放給一般航商及民營業者，而是先鼓勵由工人、港務局員工籌組裝卸公司經營。因為在民營化後，工人實際留在港區工作者大概只有一半，與基港營運之人力需求接近。如此，大部份員工都可以被僱用，若開放給外界，工人之保障可能不夠充分。
3. 碼頭工人僱用改制後，起卸合作社社員解散，合作社之存廢有待商榷。因為依「棧埠管理規則」規定，公司及辦理營利事業登記者才能經營港區業務，合作社並不符合規定。
4. 開放民營後，原民營裝卸業者之噸量保障應解除。
5. 關於貨櫃碼頭出租的可能性問題，航商可能基於商業機密不願表態，所以也許可能不僅只有一家有意願。
6. 雖然橋式機操作及維修希望採外包方式，但在考慮員工之工作機會下，貨櫃碼頭之經營期能由碼頭工人或是棧埠處員工轉任。散雜貨碼頭則由裝卸承攬業來自由競爭。
7. 中工、中石化民營化後之效益並無原來預期的好。
8. 碼頭工人問題解決後，本局員工可以接手其工作。
9. 員工可轉介至其他公營機關或給予優厚之補償，才足以有民營化之誘因。
10. 不贊成公司化後再民營化，因為公營公司吃下所有員工後，其薪資費用加上碼頭租金及管理費，成本龐大。又本為公務員的員工之經營能力可能有限，恐怕在五年過渡時期之中，公司營運會不佳。另外，公營公司也受法令限制及民意干涉，即使是多角化經營實際上也仍受限制。
11. 淡水港較基隆港條件好，若港埠當局對於兩港間之市場無明顯區隔，則基港可能會面臨很大的風險。
12. 貨櫃碼頭採部份出租方案的原因：
 - (1) 船舶停靠可以互相支援。例如二櫃之 10、11 號碼頭出租，7、8 號碼頭自營，船舶停靠可以支援。
 - (2) 保障員工升遷機會。
13. 如果由碼頭工人自組裝卸公司，會面臨機具折舊及人員安排兩個問題，所以建議裝卸承攬業偏重勞務性，租用港務局機具即可，此可以解決機具折舊問題。
14. 公用事業不宜民營，若將碼頭出租，小航商怎麼辦？

15. 其實，若承租貨櫃碼頭之公司效率高，週轉率高，船席運用靈活，在其船席有空檔時，港務局會調度小航商之船舶停靠，所以影響不致太大。不過，承租航商之量很大時，對小航商可能會有影響。
16. 民營化後，業者會不會因費率問題聯合壟斷、罷工？希望研究單位能評估民營化後可能之缺失。
17. 棧埠處只開放船上裝卸給裝卸承攬業者適不適法？若不適法可否修正？業者若只經營船上裝卸業務是否能生存？
18. 贊成船上、陸上工作分開之原因：
 - (1) 保障員工之工作權(不支遣員工)，且鼓勵其做第二專長訓練以轉至其他單位。
 - (2) 目前散雜貨陸上裝卸(搬運)之經營虧損，所以採交叉補貼，此情況下是不會有業者願意承作的。而且目前3家甲種業者也是按照此模式經營，所以並不會有嚴重工作切割而缺乏一貫性之情形。

(六)船舶修造廠

1. 民營化的目的何在？不能為民營而民營。要改善效率不一定要民營。
2. 海軍佔用碼頭，使得船席不夠使用。
3. 如果要民營，員工如何安排？希望有合理的準則由員工選擇評估。另外能有第二專長訓練輔導就業，而非一味的用錢解決。
4. 民營化時，本廠具公務員及勞工身份的員工如何計算補償金？其應適用何種法令？
5. 目前本廠受制於法令不可以外包港務局以外之業務，業務擴展之阻礙有押標金、工程風險、保固金等項。只可以被動接受代辦，不過卻要承擔呆帳、工程及被稱圖利他人之風險。
6. 本廠上繳收入而非盈餘，所以工作愈多，開銷愈大。
7. 在業務擴展上之劣勢有：
 - (1) 內部法規限制。
 - (2) 不景氣時，有與民爭利之嫌。
 - (3) 標工程之能力較民營公司差。
 - (4) 市場競爭力問題，尤其與外國廠商之競爭。
 優勢則有：
 - (1) 港勤船舶之修造有技術優勢。
 - (2) 設備規模強。
8. 目前本廠人事精簡方案有：
 - (1) 鼓勵退休。
 - (2) 調至其他單位。
 - (3) 第二專長訓練。

柒、基隆港與蘇澳港碼頭工會部份

一、請教課題：

本研究小組想藉此次訪查瞭解我們基隆港碼頭工會對於配合碼頭及裝卸業務民營化之看法，並請教相關的高見。

爲了發展台灣成爲亞太海運中心，政府優先正在高雄港推動民營化的措施，以提高其國際競爭能力。配合這項政策，在裝卸業務方面，交通部已在民國 85 年 9 月 10 日修正公布「國際商港棧埠管理規則」，增訂開放「船舶貨物裝卸承攬業」之管理辦法，並規定由公私裝卸事業機構依「勞基法」訂定勞動契約僱用碼頭工人。不過爲保障現有碼頭工人之既有工作權益，該規則仍保留其所需裝卸搬運工人應優先遴僱現有碼頭工人之規定，只有在當現有碼頭工人不足或無專業技術工人可供遴僱時才得自行僱用。

在高雄港，刻正由高雄港務局與碼頭工會協商如何依「勞基法」確立勞雇關係，以保障彼此權利及提升港口競爭能力。如果我們基隆港也要急起直追，那港埠業務要如何企業化或民營化？「船舶貨物裝卸承攬業」應如何開放比較妥當？配合政府開放公私事業機構依「勞基法」僱用碼頭工人，現有碼頭工人的工作機會與權益如何獲得保障？

二、訪查內容記要：

受訪者：基隆港碼頭工會

- (一)民營化，不論是時代潮流或國家政策也好，站在工會的立場，民營化的政策，若不影響到碼頭工人的權益時，我們當然支持，若一定要改的話，一定要和碼頭工人談權益和資譴問題，要讓他們接受，而不要讓碼頭工人無法接受或反彈。
- (二)有媒體或一資料誤導碼頭工人家族化或世襲，這很多實在是誤導，因爲時代在進步，貨櫃化或機械化後，就產生多餘的工人，所以不可能再增加新人，這是過去的歷史包袱所成的。
- (三)現在船越造越大，船吃水越來越深，基隆港無法再擴大，且高雄港有較有利的條件，所以有很多原因使基隆港的船變少了，裝卸費的收入下滑。
- (四)高雄港碼頭出租有利，這自然造成航商、貨主都移到高雄港，所以有南櫃北運或北櫃南運的問題。
- (五)上級政策影響到基隆港或碼頭工人或相關產業，這之間產生的問題相當大。
- (六)港務局人事包袱很大，碼頭工人退休金問題也很大，如果這些問題沒有解決，會造成許多社會問題。
- (七)建議港務局或省政府應把一些收入回饋盈餘給航商或貨主或碼頭工人。
- (八)至於開放民營的方法有很多種，希望以公營企業化方式或以股票讓工人認股的方式爲之。
- (九)論及政策的話，要民主化一點。
- (十)裝卸費和港務局分配比，不公平又不合理。

- (十一)港務局和碼頭工人、碼頭工會是血肉相連的，所以上級應要照顧碼頭工人。
- (十二)北櫃、南櫃，基隆港若以高雄港方式出租政策的話，如此基隆港會必死無疑。
- (十三)基隆港機械大多壞了，故障率太高了。
- (十四)費率政策要檢討，費率若減少的話，可能會吸引一些航商回來。
- (十五)現在船型越造越大，第五代貨櫃船吃水至少13.5米，基隆港吃水不夠深，船就無法靠，因此就靠高雄港，南櫃就北拖，所以大船就不來靠基隆港，因為碼頭吃水太淺了。散裝船五萬噸也無法靠基隆港，只好靠高雄港、台中港或蘇澳港，所以基隆港保持現況就會落伍，而港口設備也沒有相對增加，如此就會遭到淘汰，所以應造有深水碼頭，才能吸引船舶靠泊。
- (十六)港務局名正言順應為碼頭工人之雇主，但港務局卻不承認，卻又訂有碼頭工人管理辦法，而福利、退休金卻又由碼頭工會發放。港務局應真正要付出的，他們又不願意，而權利和義務應該是成正比的。碼頭工人的任用、編組、調派權在港務局，而碼頭工會卻無權，但卻有義務付薪資、退休金、撫恤金，這實不公平。
- (十七)民營化，要立法保障碼頭工人，若一定要民營化的話，按公營事業移轉民營條例也可以，就是訂一個大家能接受的折衷辦法。而高雄港碼頭工會和基隆港工會的不同是工會無法自己做主，工會一定要聽任於港務局，也因此工會人事包袱太大，退休金的問題變成財務的大問題。

受訪者：蘇澳港碼頭工會

- (一)蘇澳港現況：地理上三面環山，一面靠海，聯外道路不便，無貨櫃、雜貨，只有散裝貨物，所以蘇澳港目前無市場機制。
- (二)開放民營的看法之一：
1. 在開放民營之際，希望政府不要將賺錢的單位雙手奉送給財團，應在現有制度下作一改造。現有制度如何改造？有缺失的地方要改造，如雇用關係不明確產生管理上的困難。建議棧埠成立一家公司，當然中央要充分授權給港務局，由港務局來經營棧埠業務。
 2. 若這樣作改造，一定可以達到企業化的需求，若釐清碼頭工人雇用關係，這樣管理上、提升工作效率上，都有很大的幫助。
 3. 公平交易法出來後，不一定每一個港口都要開放民營化，公營企業化方式也可以，這樣比較合乎公平交易法的要求。
- (三) 開放民營的看法之二：
1. 現在碼頭工人和港務局員工聽到民營化，每個人都人心惶惶，因為台灣的政治生態和政策的形成並沒有一個穩定的脈絡可尋。
 2. 從光復初期到現在，中央把港口委託給省政府經營的情況下，並不是說效率很差，所以一個港口的效率是有很多的原因所形成。
 3. 今天高雄港沒落，大原因是國家政策的問題、組織型態的問題，沒有化

繁爲簡，很多限制更加繁瑣，讓很多航商、貨主，甚至想到台灣來投資貨櫃基地或工商業的外資團體怯步，因考慮到台灣的進出口種種行政法令沒有化繁爲簡，導致正常化、守法的人反而限制更多。而現在中央廢省是行政層級簡化的表現。

(四) 開放民營的看法之三:

1. 民營碼頭對碼頭工人比較沒有保障，因老板爲了降低成本，會剝削工人。民營碼頭的經營對於勞工安全衛生就不會很重視，而我們區從業人員就很注重勞工安全衛生，所以公營化比較會重視，民營公司就不會重視。
2. 不一定要完全民營化，應是階段性的，漸進式的。由於勞雇關係不明確，所以造成管理上的缺失，再加上民意代表干涉公營機關的行政效率，致現場主管在行政上有很大的困擾，無法大刀闊斧地去做。所以，假如能充分授權給港務局徹底地改造，把棧埠管理處成立一個棧埠公司，政府機關讓裝卸公司自負盈虧，這樣效率提升會馬上顯現出來。
3. 由於港務局須繳庫盈餘，而這些有形、無形的資源是用在全民身上，若全面開放民營，到時候就沒有繳庫盈餘了，這些錢就全歸財團所有，如此對全民有失公平，全民福利受損。
4. 若要開放民營，個人反對開放民營以承租碼頭的方式來做，因爲會造成寡占。若現在一下子要把人員資遣，則工會花了許多年的精神、資源投入人員的專業訓練上，民營化會造成有形資源、無形資源流失，這是國家的損失，實在很可惜。而現在已是成熟的階段了，所以有時候應要實際去了解，免得有時候是在剝削工人的權益。
5. 退休金問題。將來政府要實施民營化，各港之間不要做齊頭式的比較，要做立足點的比較才是對的。
6. 民營化資遣工人之後，會產生許多的社會問題，所以不是只有碼頭民營化或效率化的問題而已。若現在解散工人，則專業技能的損失是國家社會的損失，而各種社會條件都要考慮到才對，週邊的社會道義也要納入考慮。

(五) 開放民營的看法之四:

1. 效率不好是碼頭工人待工才致效率不好。
2. 問題的中心，沒有作評估。效率差是沒有扣掉待工和車輛不足的時間。其實還有其他因素，如①海象問題。②船舶吊桿問題。③車輛不足的問題。
3. 個人是站在反對開放民營的立場。若開放民營，需思考補償金問題，往後的年資補償如何補償？還有要有後續生存權的保障。

(六) 開放民營的看法之五:

1. 以台灣來講，對開放亞太營運中心是不可能的，因爲目標太多、太繁瑣，且腹地太小。
2. 若政府要發展、開放亞太營中心，要棧埠民營化的話，要以勞基法的保障，對碼頭工人才不會有損失。還有勞保是否要做一專案的補償？

3. 若開放民營化，政府如何保障真正工作權？

(1)薪資的最低保障。

(2)工作績效獎金的保障。

4. 工作條件。民營化時會造成勞安的問題。

(七) 開放民營的看法之六：

1. 棧埠管理規則形同虛設。

2. 將來開放民營要一刀兩斷解決碼頭工人補償的問題。而民營化的開始可能就是公營化的開始，所以希望以公營企業化爲之。

(八)開放民營的看法之七(蘇澳港效率受限，可採漸進式的民營化)：

1. 蘇澳港的效率限制：

(1)蘇澳港限於貨源的關係，所以市場機制非常的小。

(2)廠商的因素。航商抱怨碼頭工人效率不張，實在是有很多因素所造成的，如工人常候卡車。

2. 環保因素。因爲本縣縣政府的政策是觀光、環保，基於一些原因，船舶滯港時間就會比較長。

3. 吊桿的因素。船舶比較老舊，吊桿效率就比較差。

4. 車的因素。因爲貨源不穩定、卡車不足，勢必須從外縣市調卡車過來，如此薪資就不穩定。

5. 以上這些因素就會造成效率不足，機具使用率比較低，而這裏的市場機制小，所以可採企業化方式爲之。

(九) 開放民營的看法之八(並非一定都要民營化)：

1. 不一定每個港口都要民營化，而是要因地制宜。

2. 民營化競爭後可能又會造成聯合壟斷的情形。

3. 政府和港務局和碼頭工人是生命共同體，所以要照顧全民的生活，若沒照顧百姓生活的話，會造成許多的社會問題。

4. 在推動亞太營運中心的大前提下，須思考一下是全面性的民營化？還是壟斷性的民營化？

5. 公營企業化比較好。讓港務局和碼頭工會自組一個公司，企業化、效率化、自負盈虧的經營。而很多政策還是採漸進式的方式比較好。在政策形成時，須把社會責任、民生問題、就業問題、安定的問題考慮在內，包括有形和無形的資源在內。

捌、高雄港務局部份

一、請教課題

(一)貴局在現行公營事業體制之下，有何企業化的措施或作爲值得借鏡？

(二)貴局在港灣及棧埠業務民營化方面之現況如何？未來預訂進展及可能之困難如何？

(三)可否請更新 貴局目前碼頭營運概況(參附表)及提供八十五年公營及

出租貨櫃碼頭營運現況比較資料(樣張如附表)?

(四)貴局在貨櫃碼頭出租的方面，出租條件及租金之計算要項如何?可否請提供第五貨櫃中心兩家航商之租約”樣本”供參考?

(五)貴局在開放船舶貨物裝卸承攬業申請設立及經營之管理辦法方面，有何具體構想?

(六)貴局在碼頭工人勞雇關係的確立方面，目前之最新進展如何?預期未來的困難及進展如何?

(七)依 貴局之專業經驗看來，基隆港在經營方面的改革宜朝下列那一個方向研擬比較能夠滿足客戶的需求?

1. 公營企業化: 港埠業務仍由港務局自營，但尋求企業化經營的辦法(譬如組織公司化、經營商業化、業務外包化...)。

2. 民營化: 港埠業務開放民營，港務局負責監理。

(八)貴局對於基隆港的未來發展，及其如何企業化或民營化有何高見?

二、訪查記要

(一)公營企業化措施:

1. 請中國生產力中心(CPC)來做幹部的策略共識營。由CPC引導，以提升內部效率，加強訓練，改變員工服務的心態和觀念。
2. 簡化作業程序。
3. 資訊化、連線：電腦連線、傳真、電話都可以，簡化申請的手續。
4. 加強授權，不用逐級上核，這與企業化經營是有關聯的。

(二)港灣與棧埠業務民營化:

1. 港灣業務方面:

(1)港務管理：

商港法二十三條所規定的各行業都已完全民營化了，包括引水、加油的業務。例如民國八十三年帶解纜民營案，實施兩年多，成效不錯，因法規的束縛鬆綁了，成效和服務的品質方面，提升了很多，船員也作了妥善的安置。由於法規束縛的鬆綁，而精簡了港務局的營業項目。另外關於船舶維修、加班費的支付、用人的費用、物料的費用都節省了。

(2)給水業務：

給水業務，基隆港已開放了，帶解纜台中港也做了，高雄港預計八十七年七月起也準備開放民營，拖船業務預計八十九年底，大概至八十八、八十九年，港務局就變成管理和營運完全分立，變成純粹商港管理機關。

(3)人事問題：

現在民營化，比較重要的問題，還是員工安置問題，由於現在工會都非常的強勢，透過民意代表或長官來影響，港務局也因此訂了“優

惠離退辦法”。對於人事問題，在民營化的過程裏，人力的安置還是最重要的一個因素。

(4)港勤業務：

● 引水：現無法開放多家經營。

● 帶解纜：已開放出去了。由於先前受到法規、人事制度、會計制度的束縛，效率就較差。

● 拖船：現在高雄港自己做。（拖船與一般拖帶作業不一樣）

高雄港務局拖船業務自己做，將逐步開放，有二個方式：

① 鼓勵船員自組公司，現在採輔導船員。

② 公司化，讓航商、船員加入這公司。

不過公司化較可行，慢慢的港務局公家持股減少，到最後完全民營，因此公司化比較容易走向民營化。

2. 棧埠業務：

(1)高雄港專用碼頭方面，依契約規定裝卸本公司貨櫃業務外，經核准尚可與其他航商聯營及共同使用碼頭作業。

(2)若棧埠處要公司化的話，因為要對外承攬，而全局民營化作法未完全定案前，尚待研討。至於裝卸承攬業之開放，是兼顧市場自由進出之精神及市場穩定和秩序之維持，雖有家數限制，但幅度已較實際需要放大。

(3)高雄港棧埠處就像碼頭經營業者，負責管理和自營未租出去的公用碼頭，而裝卸業務將開放。

(4)高雄港民營化程度都很高，尤其是在貨櫃方面。

(5)員工的解決問題是民營化的一個重要議題。

(三) 略。

(四) 略。

(五) 船舶貨物裝卸承攬業的開放：

1. 高雄港船舶貨物裝卸承攬業的申請、設立、經營、管理，經四港研商已定案。

2. 現今裝卸承攬，港務局要收管理費（包括裝卸承攬費、碼頭經營費），得以契約方式為之。該管理費係配合有關之規定及作業需要收取，唯「管理費」一詞，易引起部份業者誤解，在碼頭工人僱用制度部份，應與其他港口一樣，係屬工人改制基金歸墊費而非一般的管理費，並已向業者說明。

3. 高雄港管理費收取情形：

(1)公用碼頭，由棧埠處管理收取裝卸費，將來開放民營裝卸承攬業，收取管理費。現在收裝卸費的30%為管理費，其中10%作為碼頭工人規墊金基金，20%作為港務局管理費之收入。

a、裝卸承攬業對外收取之裝卸費依費率表有20%之彈性自主

性。

b、高雄港朝單一化，裝卸費以船上及船邊第三類貨物標準來收(不含夜間加成)。

c、夜間加成代收代付給工人。

(2)第二種類別：出租碼頭、穀倉

向承租碼頭之裝卸承攬業所收之管理費希數作為歸墊款，港務局不作營收之財源。

(3)專用碼頭：

例如中油、台塑，完全民營化，完全做自己的貨，不雇用碼頭工人。而專用碼頭的使用情形有兩種，第一種是只做自己的業務，第二種是空檔允許其他貨主做，港務局跟他收規費。

4. 裝卸承攬的方式：

(1)由企業自己申請許可證。

(2)委由其他裝卸承攬業來做。

5. 裝卸承攬業得以商港棧埠管理規則第九十條以約定計收管理費，高雄港務局依規定公告收取，但基隆港持反對意見，認為一定要收。

(六)碼頭工人僱用合理化：

1. 碼頭工人、裝卸工人還未開放，但碼頭工人僱用制度合理化案業經協商共識，自87年1月1日起以新制作業，承攬不作營運量之分配，全賴自行攬貨。
2. 民營化提昇競爭力，涉及碼頭工人和港務局人員問題，係一體兩面，要改要一起改。
3. 碼頭工人與港務局人員談判多次，但癥結還是錢的問題無法解決，而碼頭工人除了錢的問題之外，還想要保有現有的條件。
4. 對於碼頭工人之處理，港務局規劃為：給予工人年資補償金外並給予六加一個月等之轉業金以減輕輔導工作。
5. 關於碼頭工人問題，至今有“工作輔導作業要點”與“退休離職作業要點”草案，已於11月18日核准，而航商注重的是管理費的問題。

(七)基隆港的公營企業化或民營化：

1. 由於每個港的特性不一樣，因此公司化或民營化的效果就會不一樣。
2. 基隆港無出租專用碼頭，棧埠業務民營化，會不會有獨占情形發生必予考慮防範未然，如由體制改革由現行公營民營化，除有利安置員工外，亦要考慮效率問題。
3. 若組民營公司，除預計作業效率提高外，亦可減少採購、審計的束縛。
4. 高雄港港埠民營化的話，是以特許制方式，發給許可證始准予業者經營。
5. 由於民營化、公司化，是要有效率、要有競爭，能節省成本，而要解決的包袱還是員工的問題。

(八)其它民營化看法:

高雄港在民營化的過程中，遇到了許多待解決的問題，如組織的問題和外包的問題，以及碼頭工人、員工的解決問題的處理上，基隆港將來民營化也有可能會遇到，可作為參考。

玖、台中港務局部份

一、請教課題

- (一)貴局在現行公營事業體制之下，有何企業化的措施或作為值得借鏡？
- (二)貴局在港灣及棧埠業務民營化方面之現況如何？未來預訂進展及可能之困難如何？
- (三)貴局在開放船舶貨物裝卸承攬業申請設立及經營之管理辦法方面，有何具體構想？
- (四)依 貴局之專業經驗看來，基隆港在經營方面的改革宜朝下列那一個方向研擬比較能夠滿足客戶的需求？
 1. 公營企業化：港埠業務仍由港務局自營，但尋求企業化經營的辦法（譬如組織公司化、經營商業化、業務外包化...）。
 2. 民營化：港埠業務開放民營，港務局負責監理。
- (五)貴局對於基隆港的未來發展，及其如何企業化或民營化有何高見？

二、訪查紀要

- (一)貴局在現行公營事業體制下，有何企業化的措施或作為值得借鏡？

台中港的倉儲裝卸作業自始即以開放民間投資經營為主，部份碼頭也已出租民營，所有裝卸工人均由業者自行僱用，僱傭關係明確，而基、高二港均有碼頭工人僱傭關係牽扯不清之歷史包袱，此為台中港民營化最成功之處。故台中港實已具有民營化的基本雛型，日後在推動民營化的過程中，其阻力必較基、高二港為小。

- (二)貴局在港灣及棧埠民營化之現況及未來預定進度如何？

本局在港及棧埠民營化之現況及未來預定進度(詳參考後附民營化方案)

業 務 項 目		預 定 開 放 時 程
港 灣 業 務	拖船業務	預定民國九十年開放民營
	交通船業務	已開放
	船舶帶解纜業	已開放
	船舶給水業務	預定民國八十七年開放民營
	船舶垃圾清理業務	預定民國九十二年開放民營
	裝卸事業廢棄物清理	已開放
棧 埠 業 務	專用（貨櫃、穀類、液貨管道、煤炭）碼頭之裝卸及倉棧業務	已開放
	公用散什貨碼頭之裝卸及倉棧業務	已開放
	公用貨櫃碼頭之裝卸及倉棧業務	預定民國九十年開放

(三)台中港公營及出租貨櫃碼頭營運資料比較。

台中港歷年貨櫃裝卸量統計表

單位：TEU

年	貨櫃總裝卸量	棧埠處（公營）	立榮公司	萬海公司
81年	277,765 (23,147)	同左	-----	-----
82年	302,651 (25,221)	同左	-----	-----
83年	360,837 (30,070)	同左	-----	-----
84年	446,802	437,699 (36,475)	9,103	-----
85年	694,805.75	420,429 (35,035)	254,893.75 (21,241)	19,483
86年 1~5月	343,246.5	95,792.5 (19,158.5)	134,769 (26,954)	112,685 (22,537)

註：1、括號中數字為月平均。

2、立榮公司、萬海公司分別自84年12月、85年12月開始營運。

(四)貨櫃碼頭出租之條件及租金之計算

台中港碼頭後線儲轉場暨附屬設施各項租金計算表

項	名稱	
一	土地使用費	區段值×承租面積×年租率
二	土地改良 投資報酬費	50.7 元/m ² ×承租面積
三	專用碼頭租金	原始造價×臺灣省營造工程物價指數漲幅 ×(1+10%)÷10 年
四	鋪面成本攤銷	原始造價×(1+10%)÷10 年
五	管理費	1.機具使用管理費：每裝卸櫃數×\$880×20% 2.裝卸管理費：依費率表以 20%遞減至 17%比例計 3.後線管理費：依保證運量×\$140/櫃
六	保證運量	公開競標

(五)貴局在開放船舶貨物裝卸承攬業申請設立及經營之管理辦法方面，有何具體構想？

本局已依規定研擬完成「台中港船舶貨物裝卸承攬業申請設置作業手冊」草案，預定報交通處核備後實施。本項「船舶貨物裝卸承攬業申請設置作業手冊」訂定前，交通處已邀集各港舉行多次會議共同研討規範統一事項，本港亦遵照會議結論及本港特性研擬草案。

本局草案中對於船舶貨物裝卸承攬業申請設置條件中其資本額訂為一億五千萬元，係考量船舶貨物裝卸承攬業之長期經營與競爭能力，規範較高標準。

另交通處近期亦將針對船舶貨物裝卸承攬業經營無品質不良影響港埠裝卸作業問題舉行會議研討解決方案，預先防範及制止不良業者影響港埠服務。

(六)第六、八兩題因對基隆港局並不了解，無法提供意見。以下僅為一般看法：

1. 基於基隆港碼頭工人問題已積弊難返，或許民營化的早開放不失為一斧底抽薪之策，應可朝此方向進行規劃。
2. 而公營企業化乃為民營化阻力下退縮構想，日後當遇執行困惑。
3. 在民營化的漸變階段，或許基隆港可考慮將一般雜貨碼頭開放民營改為貨櫃碼頭，在民營化落實的步驟中亦實現貨櫃專業港之作業型態。

參考文獻

一、中文部份

- 李起濤(1956)，港埠裝卸經營制度之研究，交通部交通研究所。
- 李榮章(1966)，"輪船裝卸承攬業監理問題的研究"，港埠研究報告，No.16，pp.85-95。
- 中華港埠服務社(1976)，輪船裝卸制度及碼頭工人工資研究報告，台灣省政府交通處委託。
- _____ (1978)，改革港埠費率及裝卸工資制度研究報告，台灣省政府交通處委託。
- 交通部運輸研究所(1987)，台灣地區國際港埠經營與管理初步研究。
- _____ (1991)，台灣地區國際港埠作業效率之比較分析。
- _____ (1992)，西太平洋主要港埠之比較評估。
- 吳榮貴(1995a)，"臺灣地區港埠自由化政策之探討"，八十四年度港埠經營管理研討會論文集，台灣省交通處港灣技術研究所，pp.2-1~2-13。
- _____ (1995b)，"亞太營運中心的港埠經營策略"，發展台灣為亞太交通中心研討會第一階段—強化海運競爭能力引言集，交通部運輸研究所，pp.40-44。
- _____ (1995c)，台灣地區碼頭工人僱用制度之研究，行政院國科會專題研究計畫成果報告。
- _____ (1997)，"現代化港埠經營的趨勢"，中國生產力中心基隆港務局策略變革及流程變革研習營(5月4日及18日)參考講義資料。
- 吳榮貴及林光(1993)，我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究，交通部運輸研究所委託研究報告。
- 吳榮貴及王旭堂(1995a)，台灣地區港埠自由化問題與對策之研究，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- _____ (1995b)，台中港雜貨碼頭出租及裝卸運量分配制度之研究，港灣技術研究所委託研究報告。
- 吳榮貴、陳福照及陳淑玲(1995)，高雄港碼頭工人僱用制度之改革方案，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 吳榮貴及陳淑玲(1996)，從英國經驗探討台灣地區碼頭工人僱用制度之改革方向，海運學報，第四期，pp.121-133。
- 朱金元(1995)，"馬來西亞港埠民營化之探討 - 巴生港 (Port Kelang) 之民營化經驗"，港灣報導，台灣省政府交通處港灣技術研究所，No. 31，pp.41-49。
- 台灣省政府交通處(1995)，高雄港棧埠作業開放民營實施計劃草案，行政院經建會推動服務業自由化小組運輸倉儲分組會議資料。
- 高雄港務局(1995)，高雄港港埠作業民營化計劃草案，9月。

- 吳朝升(1994)，"深圳新港（鹽田、蛇口、赤灣）與香港貨櫃碼頭之發展，"船貿週刊，9451期，pp.34-38。
- 陳武正及黃承傳(1994)，台灣國際商港港埠費率制度之研究，台灣省政府交通處委託研究報告。
- 黃清和和王克尹(1990)，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。
- 港研所(1994)，改進台灣地區各港埠貨櫃營運之研究，臺灣省交通處港灣技術研究所。
- _____ (1996a)，北部地區港埠整體發展規劃報告，臺灣省交通處港灣技術研究所。
- _____ (1996b)，基隆港整體規劃及未來發展計畫，臺灣省交通處港灣技術研究所。
- 黃清藤（1989），"我國棧埠業務開放民營之探討，"第三屆港埠整體規劃研討會～港埠經營管理之研討～論文集，台灣省交通處港灣技術研究所，pp.20-43。
- 黃清藤及王鐘雄(1988)，"我國港埠碼頭經營之探討，"航貿週刊，7719期。
- 海運聯營總處企劃組(1993)，"澳州、紐西蘭國際港埠改革概述，"海運月刊，11月，pp.2-9。
- 尹章華(1992)，"港埠經營企業化與民營化法律問題之探討，"港埠發展現代化研討會論文集，pp.8-1--8-26。
- 立法院(1996)，公營事業民營化(上輯、中輯、下輯)，立法報章資料專輯第 53,54,55 輯。
- 經建會(1988)，中華民國七十七年經濟年報。
- _____ (1995)，發展台灣成為亞太營運中心計畫，行政院第 2414 次院會通過經濟建設委員會計畫。
- 盧峰海(1996)，"陽明海運股份有限公司民營化個案分析"，
- 劉立倫(1996)，"中國產物保險公司"
- 徐聯恩(1996)，企業變革系列研究，初版，華泰書局。
- 郭泰(1989)，公營企業革命，第三版，遠流出版公司。
- 黃財源(1994)，"我國公營事業民營化之探討，"台北銀行月刊，27(7)，35-53。
- 林美麗(1997)，基隆港棧埠業務民營化規劃研究，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文。
- 基隆港務局(1996)，棧埠民營化航商貨主效益分析報告。

二、英文部份

- C&AG(1993), Department of Transport : First Sales of Trust Ports, Report by the Comptroller and Auditor General (C&AG), National Audit Office, August 13, HMSO: London.

- Cargo System(1996), Port Privatisation -Process, Players and Progress, Report by Sidney Cass, Cargo System, London.
- Chan, Felix (Apr.1997), "PSA Restructure as it Gets Set for Corporatisation," Singapore Shipping Times, Singapore.
- 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., pp. 135-160.
- Dole, Elizabeth Hanford (1983), The U.S. Stevedoring and Marine Terminal Industry, Maritime Administration, U.S. Department of Transportation.
- Goss, R. O. (1981), "The Public and Private Sectors in Ports," Maritime Policy and Management, 8(2), 69-71.
- Hirst, John (June 1996), "Question Mark Over Privatisation Ports in Australia, " The Dock & Harbour Authority, pp.47-48.
- HOC (1994), Department of Transport: The First Sales of Trust Ports, Committee of Public Accounts, Thirty-First Report, House of Common(HOC) June 27, London.
- Industry Commission (May 1993), Port Authority Services and Activities, Industry Commission, Report No. 31, Australia.
- Ircha, M.C. and Garey D.(1992), "Labour/Management Relations in North American Ports", Maritime Policy and Management, 19(2),p.139 – 156.
- Keesling, Emory Garland(1978), Productivity Analysis in the United States Longshore Industry. A Comparative Study, The University of Arkansas.
- Leeds, R. S. (1989), "Malaysia: Genesis of a Privatization Transaction," World Development, 17(5), pp171-756.
- Lloyd's List (March 1997), "Rotterdam, " Lloyd's List, pp.17-18.
- 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 Chabang Privatisation," Lloyd's Maritime Asia, p. 37.
- _____ (Oct. 1992), "Port Klang: North, South, New West," Lloyd's Maritime Asia, p. 21.
- _____ (Jan. 1993), "Port Klang: Buy Now, Sell Later," Lloyd's Maritime Asia, p. 15.
- _____ (April 1993a), "The Battle for North Harbour," Lloyd's Maritime Asia, p. 27.
- _____ (April 1993b), "Everyone a Winner?" Lloyd's Maritime Asia, p. 29.
- McCalla, R. J. (1982), "Canadian Port Administration - Its Future Structure," Maritime Policy and Management, 9(4), 279-293.
- Nagorski, B. (1972), Port Problems in Developing Countries, the International Association of Ports and Harbors, Tokyo, Japan.
- Nettle, S. (1988), Port Operations and Shipping: A Guide to Ports and Related Aspects of the Shipping Industry, Lloyd's of London Press, Ltd.
- PDI (Oct. 1992), "Singapore: Port Strategy; Singapore's Sling," Port Development International, pp. 43-44.
- _____ (March.1992), "France:Port Policy;France Gets Tough,"Port Development International,pp.22-25.
- _____ (July/August.1992),"Italy:Port Reform;Law and Disorder,"Port Development International,p.28.
- _____ (December/January.1993), "France:Port Policy;Dunkirk Spirit,"Port Development International,p.63.
- _____ (Dec./Jan.1993),"Privates On Parade,"Port development International, pp.33-53.
- _____ May 1993) ."Philippines : Port Strategy , Private Sales," Port Development International,pp.26-27.
- _____ June 1993) ."Italy : Port Privatisation,Private Practice," Port Development International,pp.46-47.
- _____ (Nov.1993),"Java Flows,"Port Development International, pp.33-34.
- _____ (Oct.1992), "The China Syndrone," Port development International, pp.29-32.
- _____ (June.1994), "Shanghai Express," Port development International, pp.25-29.

- _____. (Sept. 1994), "A Private Affair," Port development International, pp. 14-17.
- _____. (Dec. 1994), "Joining the Klang Gang," Port development International, pp. 40-42.
- _____. (Sept. 1996), "Private Directives," Port development International, pp. 60-65.
- Port of Singapore Authority (1994), Annual Report, Singapore.
- PSA (1990), Inquiry into Changes by the Stevedoring and Container Depot Industries, Report No. 34, Price Surveillance Authority, Australia, pp. 18-36.
- _____. (1993), Port Authority Services and Activities, Industry Commission, Report No. 31, Price Surveillance Authority, Australia, pp. 85-88.
- 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., pp. 99-134.
- Saponara, T. L. (1986), "Seaports and Public Intervention," Maritime Policy and Management, 13(2), pp. 139-154.
- Schmidt, J. U. (1978), "Port Organization Concepts," in Port Management Textbook, Institute of Shipping Economics, Bremen, pp. 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, pp. 37-51.
- _____. (1978b), "Port Organization - Internal Structure," in Port Management Textbook, Institute of Shipping Economics, Bremen, pp. 67-98.
- Suykens, F. (1985), "Administration and Management at the Port of Antwerp," Maritime Policy and Management, 12(3), 181-194.
- Turnbull, P.J. (1994) "The Docks After Deregulation," Maritime Policy and Management, 18(1), 15-27.
- Turnbull, P.J. and S. Weston, (1991), Continuity and Change in the British Port Transport Industry: A Study of the Ports Since Abolition of the National Dock Labour Scheme, Cardiff Business School, U. K.
- _____. (1993), "The British Port Transport Industry. Part 1. Operational Structure, Investment and Competition," and "Part 2. Employment Working Practices and Productivity," Maritime Policy and Management, 20(2), 109-120.
- Verhoeff, J. M. (1981), "Seaport Competition: Some Fundamental and Political Aspects," Maritime Policy and Management, 8(1), 49-60.