

高雄港港埠裝卸民營化之研究

計畫主持人：莊甲子

共同主持人：賴聖耀

協同主持人：劉文雄

研究助理：錢爾潔

參與研究員：葛益民

鄭武軒

王錦廷

陳世俊

王安華

台灣省政府交通處高雄港務局委託
台灣省政府交通處港灣技術研究所辦理
中華民國八十五年三月八日

目 錄

第一章 緒論

1.1 研究緣起.....	1-1
1.2 研究目的.....	1-2
1.3 研究範圍與對象.....	1-3
1.4 研究課題.....	1-4
1.5 研究方法與流程.....	1-5
1.5.1 研究方法.....	1-5
1.5.2 研究流程.....	1-6

第二章 港埠經營管理理念

2.1 港埠經營管理之基本結構.....	2-1
2.1.1 港埠之管理結構.....	2-1
2.1.2 港埠經營結構.....	2-4
2.2 港埠經營管理制度基本課題.....	2-7
2.2.1 公民營體制課題.....	2-7
2.2.2 經營與管理分立體制課題.....	2-9
2.3 港埠機能與經營管理實質內涵.....	2-12
2.3.1 港埠機能.....	2-12
2.3.2 經營管理實質內涵.....	2-14
2.4 國外港埠民營化實例探討.....	2-17

第三章 現行棧埠業務問題分析與檢討

3.1 高雄港現行管理體制與經營方式分析.....	3-1
3.1.1 現行管理體制分析.....	3-1
3.1.2 現行經營方式分析.....	3-6

3.2 高雄港現行裝卸業務分析.....	3-10
3.2.1 裝卸業務貨種與運量分析.....	3-10
3.2.2 裝卸承攬業分析.....	3-13
3.3 高雄港倉儲業務分析.....	3-21
3.4 棧埠民營化基本調查建立與分析.....	3-27
3.4.1 棧埠營運作業人力.....	3-27
3.4.2 棧埠營運作業車機船資源基本資料建立與分析.....	3-31
3.5 高雄港棧埠業務問題綜合檢討.....	3-37
3.5.1 管理組織檢討.....	3-37
3.5.2 營運組織檢討.....	3-37
3.5.3 固定作業區作業方式檢討.....	3-37
3.5.4 碼頭工人管理問題檢討.....	3-38
3.5.5 機具使用問題檢討.....	3-39

第四章 高雄港棧埠民營化方案研擬

4.1 民營化可用模式分析.....	4-1
4.2 民營化策略與準備工作.....	4-4
4.2.1 民營化策略.....	4-4
4.2.2 民營化準備工作.....	4-8
4.3 棧埠業務民營化開放項目、方式與作業區劃分、分析.....	4-11
4.3.1 棧埠業務開放項目.....	4-11
4.3.2 開放區域方式.....	4-21
4.3.3 作業區劃分.....	4-23
4.4 民營化之經營型態分析.....	4-28
4.4.1 民營化經營型態.....	4-28
4.4.2 經營方式.....	4-30
4.5 民營化方案研擬.....	4-35
4.5.1 甲案：公營制.....	4-37
4.5.2 乙案：公民合資制.....	4-38
4.5.3 丙案：公民並存制(一).....	4-40

4.5.4 丁案：公民並存制(二).....	4-41
4.5.5 戊案：民營制(一).....	4-43
4.5.6 己案：民營制(二).....	4-45
4.6 棧埠管理與營運公司組織型態.....	4-49
4.6.1 棧埠營運管理.....	4-49
4.6.2 營運公司組織型態.....	4-56
4.7 民營化方案之影響評估.....	4-58
4.7.1 安全性評估.....	4-58
4.7.2 效率性評估.....	4-58
4.7.3 財務性評估.....	4-59
4.7.4 管理方式改變評估.....	4-60
4.7.5 政策性評估.....	4-61
4.7.6 經濟性評估.....	4-62
4.8 高雄港民營化方案優先順位初擬.....	4-64
4.8.1 方案優先順位準則訂定.....	4-64
4.8.2 方案初步綜合評判.....	4-65

第五章 棧埠民營化之因應措施

5.1 民營化政策事先宣導與溝通作業規劃.....	5-1
5.2 港務局組織變革與人力資源調整規劃.....	5-3
5.2.1 港務局組織變革規劃.....	5-4
5.2.2 港務局人力資源調整.....	5-12
5.3 港務局人員權益保障與權益補償辦法規劃.....	5-15
5.3.1 港務局現職與退休人員權益保障與補償原則.....	5-16
5.3.2 港務局員工權益補償辦法.....	5-20
5.4 港務局資產處理規劃.....	5-29
5.4.1 固定資產處理原則.....	5-29
5.4.2 機具設備處理原則.....	5-30
5.5 裝卸承攬業處理方式規劃.....	5-35
5.5.1 現有裝卸承攬業之處理.....	5-35

5.5.2 裝卸承攬業設立登記.....	5-39
5.5.3 營業與作業監督.....	5-42
5.5.4 市場機能運作與特業負擔.....	5-43
5.6 碼頭工人處理原則與權益補償辦法規劃.....	5-44
5.6.1 碼頭職業工會組織變革規劃.....	5-44
5.6.2 碼頭工人處理原則.....	5-45
5.6.3 碼頭工人權益補償辦法.....	5-49

第六章 問卷調查

6.1 調查目的.....	6-1
6.2 調查對象.....	6-1
6.3 調查項目.....	6-1
6.4 調查方式.....	6-3
6.5 調查時間及單位.....	6-3
6.6 抽樣方法與誤差.....	6-3
6.7 問卷回收.....	6-6
6.8 調查結果分析.....	6-7
6.8.1 高雄港務局局本部員工.....	6-7
6.8.2 高雄港務局棧埠處員工.....	6-9
6.8.3 高雄港碼頭工人.....	6-12
6.8.4 高雄港裝卸承攬業、船舶運送業、船舶代理業.....	6-13
6.8.5 港埠學者、專家.....	6-17

第七章 棧埠民營化開放時程與步驟

7.1 民營化籌備單位的成立.....	7-1
7.1.1 成立目的與依據.....	7-1
7.1.2 功能職掌.....	7-1
7.1.3 籌備單位成員.....	7-5

7.2 民營化績效檢核與評估規範建立.....	7-6
7.2.1 績效檢核.....	7-6
7.2.2 評估規範訂定.....	7-6
7.3 棧埠民營化開放時程與步驟.....	7-10

第八章 民營化相關配合措施與建議

8.1 相關法規研訂或修正.....	8-1
8.1.1 商港法.....	8-1
8.1.2 國際商港棧埠管理規則.....	8-3
8.1.3 台灣省碼頭裝卸工人管理辦法.....	8-13
8.1.4 台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法.....	8-16
8.2 民營棧埠公司之管理辦法擬議.....	8-17
8.2.1 棧埠管理規則.....	8-17
8.2.2 棧埠公司工作規則.....	8-17
8.3 裝卸費率與出租作業區租率之訂定與規範.....	8-18
8.3.1 裝卸費率訂定.....	8-18
8.3.2 出租作業區租率訂定.....	8-20
8.3.3 費率調整規範訂定.....	8-29
8.3.4 費率訂定港務局角色與衝擊.....	8-30
8.3.5 作業區招標規範之訂定.....	8-31
8.4 民營化運量分配與船席安排.....	8-33
8.4.1 運量分配.....	8-33
8.4.2 船席安排.....	8-33
8.5 民營化之投資獎勵措施.....	8-35
8.5.1 促產條例獎勵辦法.....	8-35
8.5.2 獎勵民間參與交通建設條例.....	8-36
8.5.3 設備購買與租賃獎勵辦法.....	8-37
8.5.4 經營年限許可與租約簽訂.....	8-38
8.5.5 其他優惠措施.....	8-38

第九章 結論與建議

9.1 結論.....	9-1
9.2 建議.....	9-9

附錄一 訪談及座談會記錄

訪談高雄港務局棧埠處人員記錄.....	A-1
訪談高雄港船舶運送業、船務代理業記錄.....	A-3
訪談高雄港裝卸承攬業記錄.....	A-4
訪談高雄港碼頭工人記錄.....	A-5
學者、專家座談會記錄(一).....	A-6
學者、專家座談會記錄(二).....	A-12
期中討論會會議記錄.....	A-17
期末討論會會議記錄.....	A-20

附錄二 高雄港棧埠裝卸民營化問卷調查表

高雄港務局局本部及棧埠處人員問卷調查表.....	A-24
高雄港碼頭工人問卷調查表.....	A-27
船舶運送業、船務代理業、輪船裝卸承攬業問卷調查表.....	A-30
學者、專家AHP問卷調查表.....	A-34

附錄三 參考書目

參考書目.....	A-41
-----------	------

第一章 緒 論

1.1 研究緣起

台灣地區為海島型經濟國家，以對外貿易為導向，而港埠為對外運輸之門戶，約有96.5 %的貨物經由港埠服務來完成。近四十年來，台灣地區各國際商港隨著國家經濟突飛猛進，工商快速發展，製造業欣欣向榮，進出口貿易暢旺，國民所得提升，國際商港在國家經濟整體貢獻大家有目共睹，深深值得吾人肯定。

近數年來，隨著東歐政權解體，海運門禁大開，東西交通日益方便，航運服務無遠弗屆，而港埠管理亦受民主化思潮之影響，由早期的國家管理地方經營，逐漸演變成管理委員會與港埠民營化，朝向由民間經營之理念發展。尤其於1993年 4月在澳洲舉行之國際港埠會議更以港埠民營化為討論之主題，會中美國港埠協會理事長Erik Stromberg於「西半球國家港埠民營化」一文中指出，由調查報告顯示，目前有36個國家正在研究或計劃將部分或主要海港予以民營化，顯示港埠民營化已為現今海運先進國家潮流大勢之所趨。

碼頭裝卸作業管理之良窳，直接影響到裝卸效率，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，缺乏僱用關係，而裝卸承攬業亦未發揮管理之功能，產生了管理上困難與窘境，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，亦惟有徹底實施港埠民營化，才能化危機為轉機。本研究即在探討高雄港港埠民營化問題癥結，並參考國外港埠民營化成功經驗及營運制度，研提改善策略與具體作法，俾供高雄港港埠民營化與經營管理改善之依據。

1.2 研究目的

本研究目的在於：

- 一、通盤檢討現行高雄港經營管理缺失。
- 二、現行裝卸承攬業與碼頭工人角色定位之釐清。
- 三、港埠經營管理法律面與制度面缺失檢討。
- 四、港埠民營化改善方案之研擬。
- 五、具體作法及開放時程與步驟之擬定。

1.3 研究範圍與對象

研究範圍以港埠營運作業之棧埠為主，包括如下：

一、裝卸。

二、搬運。

三、倉儲。

研究對象涵蓋如下：

一、公營棧埠處與民營裝卸公司。

二、出租碼頭經營之航商。

三、港務局管理單位與裝卸作業之碼頭工人、工會。

四、其他相關週邊服務業。

1.4 研究課題

高雄港港埠營運依業務性質與項目分別由棧埠處負責公營與民營公司裝卸作業之分配及管理，租賃碼頭採私人企業方式經營，由於法令與管理制度因循舊制，使得管理困難，因此在探討港埠民營化以前，必須先釐清以下課題：

- 一、高雄港港埠經營管理問題之探討。
- 二、現階段營運管理問題之癥結。
- 三、民營化對港埠當局、裝卸業者、碼頭工人之影響與衝擊。
- 四、港埠民營化相關配合措施需否一併檢討，以及現存制度需做何種變革。
 - (一)棧埠裝卸作業民營化之內涵及經營型態分析。
 - (二)港務局之因應措施。
 - (三)現有碼頭工人之處理方式。
 - (四)現有碼頭裝卸民營公司及棧埠管理處之處理。
 - (五)擬訂裝卸費率與出租作業區之租率，或其他行政管理方案。
 - (六)擬訂開放時程、步驟、及利弊分析。
 - (七)其他因應配合措施。

1.5 研究方法與流程

1.5.1 研究方法

本案擬採四段式進行，首先蒐集資料，進行資料分析，研提改善方案，最後研擬開放時程與步驟，各階段作業內容分述如下：

一、資料蒐集

1. 現成次級資料方面：

- (1) 現行高雄港棧埠營運管理相關法規與資料。
- (2) 國內港埠經營管理相關文獻回顧。
- (3) 國外主要港埠民營化成功案例之文獻回顧。

2. 原始資料方面：

包括問題實地探訪及通信意見調查統計二方面。

- (1) 實地探訪：國內政府相關部門、港埠營運相關產業及高雄港務局實地以「焦點群體訪問」方法訪查相關實務問題之例證及改制意見。
- (2) 問卷調查：從上述實地訪查結果認定民營化利害關係人(或機構)及決定樣本數，設計問卷以通信方式調查(輔以電話追蹤)其意見，經統計分析整理供民營化推動之背景資料及依據。

二、資料分析

1. 經由蒐集高雄港營運管理問題之探索性的研究及訪查所得的資料分析出現行營運管理組織與體制的利弊，並與國外港埠民營化經營管理之經驗比較分析，據以衡量改善之必要及改善之程度。
2. 參照訪查及問卷統計結果，並根據我國港埠經營管理體制之特性及世界港埠民營化發展趨勢，研擬改善方案。

三、研提改善方案與方案優缺點分析

針對上述資料分析結果，找出問題缺失，研擬港埠民營化可行改善方案。

四、港務局因應措施之規劃

依各可行方案列出港務局需進行之因應措施及評估其可行性與政府之成本負擔，提列優缺點，以提出最後建議方案。

五、擬定時程與步驟

依據前述各階段研究結果，擬定開放時程與步驟及相關配合措施。

1.5.2 研究流程

研究流程如圖1-1所示。

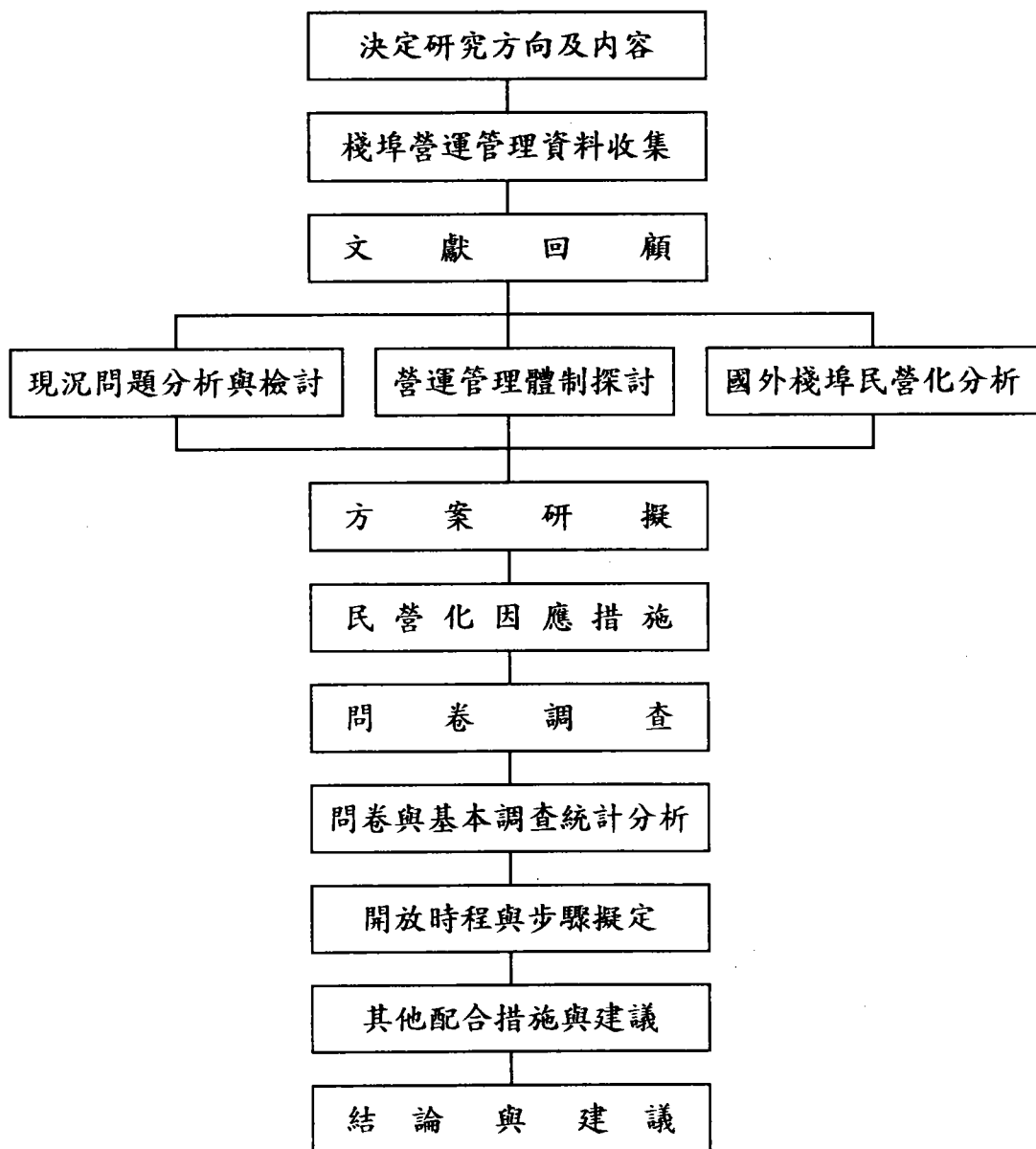


圖 1-1 研究流程

第二章 港埠經營管理理念

2.1 港埠經營管理之基本結構

2.1.1 港埠之管理結構

世界各國之港埠經營管理體制，由於其歷史背景及地理環境不盡相同，而有不同之型態，一般可分為下述幾種：

1. 國營港 (National Port)

為由中央政府擁有並負責營運之港口，為許多國家所採用；這些港口直接由中央政府直接負責，但有些則由國家委員會 (National Commission) 負責，如英國之國營港、加拿大、新加坡、韓國、以色列等地之港口。

2. 市 (地方) 營港 (Municipal Port)

港埠屬於市政府，並由其經營，其性質可視為與非營利之「公共信託局」相同；任何港埠運作項目，均有法定規章以茲遵守，並由市政府負擔港埠盈虧。市 (地方) 營港特色為港口之經營與開發，屬於該地方政府運作之一環，受市 (地方) 議會控制，如英國之布里斯托 (Bristol)、樸資茅斯 (Portsmouth) 美國之波士頓 (Boston)，或歐洲西北部之大港口，如漢堡 (Hamburg)、布萊梅 (Bremen)、阿姆斯特丹 (Amsterdam)、鹿特丹 (Rotterdam)、安特衛普 (Antwerpen)、根特 (Ghent)、奧斯坦德 (Ostend) 等。

3. 省 (州) 營港 (Port Government by State, Province, Region)

港務局係由省或區之政府所管轄，其係界於市營港及國營港之間，能同時顯出此兩者之特性，如台灣地區港埠、美國東岸及灣區大部份港口。

4. 公共信託港 (Public Trust Port)

此種型態常見於英國東北岸之港口，為一合法財團；依據法律為一非營利機構，任何超額利潤，均被用於法定目的。

5. 私營港 (Company Port)

基本上其為私人經營之港口，以營利為目的。若港口為另一較大企業之輔助工具時，港口及碼頭則可視為公司生產部門之一環，此類型甚少，其存在情形通常私利重於公益。

港埠依管理組織結構，有下列三種：

1. 政府部門

有國營、省（州）營、市（地方）營。

2. 港埠管理委員會

為獨立之港務管理委員會，主要目的是建立一免責體系，以避免政府政策干擾。

3. 公司組織

採公司管理組織架構，為正式法人組織。

世界著名之港埠其管理結構型態與經營方式，如表2.1 所示。

表 2.1 世界著名港埠之管理結構型態

管理機構 國家或港口 經營管理體制	政府部門	港埠管理委員會	公 司
國 營 港	韓 國	加拿大、英國國營港、法國自主港、以色列、泰國、馬來西亞、新加坡	加拿大港埠公司、菲律賓
市（地方）營港	日 本	美西及大湖區港口、荷蘭、德國、比利時、英國市營港	
省（州）營港	台 灣	美東及灣區港口	
信 託 港		英國公共信託港	
私 營 港			英國私營港、香港

資料來源：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，民國82年）。

以政府部門為管理機構者，如日本，其各港口之管理，皆以中央頒佈之港灣法為依據，依港灣法規定，有關港埠管理營運事宜，由地方政府下設港灣局負責；另航道開闢、維護、防波堤建設等，則由中央政府運輸省負責。

而台灣依「商港法」之規定，「國際商港，由交通部主管，國內商港，由省（市）政府主管，受交通部監督」，唯目前交通部委託台灣省政府代管，管理結構型態屬政府部門。

以港埠管理委員會為管理機構者，如英國之國營港（約30個），英國運輸委員會（BTC）於1948年接管經營不善之私人港，後於1962年依運輸法（Transport Act）分為三個公家單位管理，(1)英

國運輸碼頭董事會 (BTDB) ，(2)英國水道董事會(BWB) ，(3)英國鐵路董事會 (BRB) ，三者中主要以英國運輸碼頭董事會負責大部份港埠經營管理；其組織設置 1 位主席、1 位副主席及 4～9 位委員(委由運輸部指派)，組成董事會。但此機構於1983年配合英國政府民營化政策，改為英國港埠聯盟公司(ABP)。英國港埠聯盟公司將其下港口所擁有 49%資本出售，並允許其僱用者承購股份，因此實際上已成為一私營公司。

另外，極著名之英國公共信託港，如倫敦、克萊德(Clyde)、福斯河(Forth)、泰因河(Tyne)、堤斯河(Tees)等處之港口，是依國家特別信託法成立之法人組織，為自治之法律團體，不屬於各級政府部門，原則上不以營利為目的，但有權借款與發行公債。

以公司為管理機構者，如香港，香港之港灣業務、海運業務雖由香港之海運局負責，但海運局並非一般人所想像之港務管理局，因為港口許多設備是私人參與投資經營，海運局對港口要求，主要著重船舶進出安全，貨物裝卸快速便捷，並居中調解碼頭業者、使用者、土地團體等之間發生之衝突。

著名之私營港，如英國之利物浦 (Liverpool)、曼徹斯特 (Manchester)、菲列斯多(Felixtowe)、拉內(Larne)、瑞典之渥爾罕(Wallhamn)等。台灣地區由於促進產業升級條例之實施，鼓勵民間投資興建，未來私營港也將陸續出現，如台塑之麥寮工業港。

2.1.2 港埠經營結構

港埠經營型態，一般可分公營、私營及公私合營三種型態，但是若依所有權主體與經營主體是否一致，則可區分下述六種：

1. 私有私營港埠企業：如私人港。
2. 公有公營企業：如國營港、省營港。
3. 公有私營港埠企業：將公有碼頭出租私人或委託私人經營。

4. 私有公營港埠企業：私有之土地，設施出租公營港埠機構經營。
5. 公私共有、共同經營港埠企業。
6. 公私共有、獨立經營港埠企業。

但是，上述之分法也不是一種非常嚴謹、可清楚區別之分法，如公有公營之港埠企業，也可能夾雜部份業務是屬民營的。

若根據港埠當局 (port authorities) 參予設施提供之多寡及參予營運程度之深淺，則可分為「地主港」(landlord ports) 及「營運港」(operating ports) 兩種。

「地主港」之港埠當局僅提供土地，及一些基本港埠設施，其他經營服務，則完全交由業者經營，其角色扮演，就像是提供相關設施之「地主」。而港埠當局提供之港埠設施，若僅是少數基本港埠設施，如碼頭、船席，則可稱為「純粹地主港」(pure landlord ports)，美國、加拿大之港口、荷蘭鹿特丹(Rotterdam)港、比利時安特衛普 (Antwerp)等港口，皆屬此類型「純粹地主港」。

「營運港」則是港埠當局負責全部或大部份港埠設施興建、並參予港灣與棧埠之營運，是種「全包」式之營運，可視為自有「店面」之經營方式。如台灣地區、新加坡、非洲、西班牙、拉丁美洲，及共產國家大部份港口皆屬此型。

「純粹地主港」與「全包營運港」，可由座標軸相反兩邊位置表示其不同型態之關係，如圖2-1 所示。愈往右邊位置，其參予營運之程度愈高。

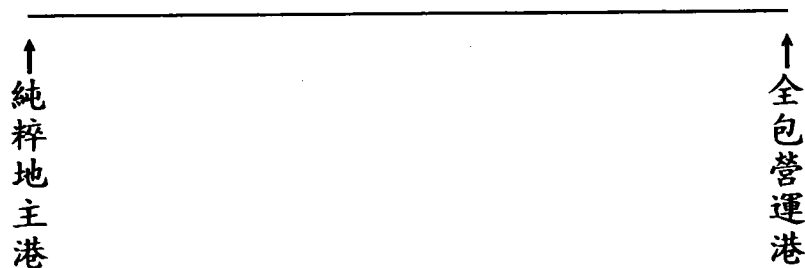


圖 2-1 純粹地主港與全包營運港關係

至於Baudelaire (1976) 所稱「工具港」(tool ports)，則是一種提供港埠設施、機具設備，再以出租收費方式，交由業者經營的型態；港埠當局之角色，尤如提供土地房舍，又供應傢俱、電氣之類「大房東」。基本典型，是法國之委託經營港(ports concedes)，「工具港」在圖2-1 座標軸之位置，可以圖2-2 表示。

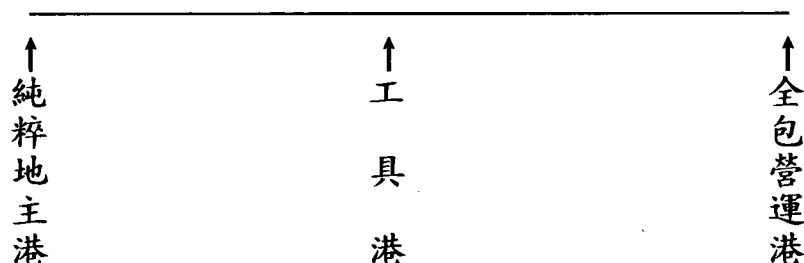


圖 2-2 工具港之定位

各種港埠之經營結構、雖不盡相同，但若在座標軸加以比較分析，皆可找到一處概略位置加以定位。

碼頭因性質與種類不同，而有不同之經營型態，但一般而言，有下列三種趨勢：

1. 專業化碼頭，如散貨、貨櫃碼頭，傾向純粹地主港或工具港之經營模式。因此類碼頭有數量可觀之貨源，由私營企業經營，可提升裝卸作業效率，而私人企業為創造盈餘，更會致力作業方式之改善、市場之開拓，帶動港埠成長；事實顯示，地主港或工具港之經營模式，效率確實高過營運港。
2. 非專業碼頭，如傳統雜貨碼頭，傾向「營運港」之模式。
3. 無利可圖、民間不願投資經營之碼頭，則傾向「全營運港」之模式，由政府全營經營。

2.2 港埠經營管理制度基本課題

2.2.1 公營體制課題

港埠經營，是種極為專門之企業經營型態，需投資龐大之金額、廣大之土地，並培養專業人士，負責管理經營，這些不是一般私人企業所能完成。台灣早期經濟處於起步階段，一般民間業者無力投資經營，港埠又常是軍事要塞基地，肩負國防重任，地理位置極特殊，而港埠投資建設皆由政府辦理，採公營體制，被視為理所當然。

公營體制當然也存在一些優點，如下所述：

1. 配合國家整體發展

港埠在國家擁有主管權下，對所有港埠可做整體性規劃建設考量，並可配合鐵公路網建構完善交通網路，有助國家整體性運輸計畫之配合實施。

2. 龐大財力為後盾

港埠建設資金人力需求極大，需有龐大之財力投資，公營出資為最適合之選擇，必要時並可對港口做適當的補助或擔保。

3. 兼顧大眾利益

私人經營之企業，往往偏顧私利，忽略大眾利益，而公營體制在政府、議會等監督下，較能制訂符合公眾利益的政策，達到公平的目的。

無可諱言，公營體制也存在一些缺點，尤其時代變遷，處於今日港埠競爭日趨激烈之環境，這些缺點不但阻礙了港埠經營發展，更可能是將來永續經營之「致命傷」。公營體制缺點如下：

1. 決策缺乏時效性與機動性

公營體制其政府介入程度深，相對地有許多法令規章就必須嚴守，甚至必需配合政府政策行事；而企業經營常要求時效性與機動性，以因應變化迅速之外在環境。而固定、須嚴守程序之公營體制決策方式便常成為絆腳石。

2. 人事任免缺乏自主性

公營機構人才甄選、任用、考核、升遷，皆有一套嚴謹之制度，立意本善，但卻無法因應變化迅速之現實環境，如企業體常因經營環境變遷，需對冗員裁減或編制擴充，這些恐非公營體制短期內就能達成，與講究成本經營之私人體制相較，便顯得不能「人盡其用」。

3. 財務缺乏獨立性

雖然公營體制有政府龐大財力為其後盾，但財務之預算、申請、與使用，又需受法令與民意機關監督約束，常無法做有效之應用。如港務局之機具更新申請流程，首先須提出更新申請、會計單位核准，再編列預算，報請省府、省議會核准，待發包、採購完成，早已曠日多時，喪失許多商業機會，實在不具企業之競爭力。

4. 行政缺乏效率性

公營事業由於員工是終身僱用制，業務壓力較小，工作人員較不易積極投入，如港埠作業自動化、EDI 構想早已提出多年，但與香港、新加坡相比，卻落後極多。加以行政機關一般又非以「盈利」為目的，追求利潤企圖心不高，間接影響員工辦事態度。

以今日港埠經營管理角度而言，一優良且具競爭力之港埠，除良好之天然要件外，尚需要具有下述條件：

1. 人事自主

一般港埠組織均較龐大，人員編制也不少，在人力調度、安排上，便非常重要，以避免無謂之冗員或專才之流失；人事自主除人才甄選、任免上能依實際狀況自行安排外，組織架構也能因實際需要，迅速調整改變。

2. 財務獨立

財務獨立可免除煩雜、不必要之手續，爭取經營時機，此外，尚可提供港埠經營者精確估算成本、找出盈虧原因、訂定合理費率等功能，可說是講求經營成本之首當要務。

3. 管理集中

港埠作業範圍含蓋極廣，從工程規劃、碼頭倉庫興建、至船席調派、機具使用、運輸轉儲等等，這些作業通常各單位間、或業者間需良好之溝通協調；雖然目前港埠業務部份已發包民營，自行負責，但仍需一高效率與能力之機構組織，統一管理監督，港埠才能有效運作經營。

4. 經營企業化

今日港埠之機能已不僅只是供船舶停靠、貨物裝卸而已，許多港埠已被要求自己自足，港埠之經營就需講究成本、利潤；而國際間往來頻繁、資訊公開，各港埠間也存在競爭關係，港埠唯有企業化經營管理，講究技巧、妥善規劃、開拓市場，才能屹立不搖，永續經營。

以上述之條件而言，人事自主與財務獨立，民營體制顯然優於公營體制，集中管理也可採「地主港」經營方式，由港埠管理機構負責公權力之管理監督。而企業化經營，更是處處講究成本之民營公司所擅長。

民營體制亦存在一些弊病，如財閥壟斷經營、罔顧公眾利益等等，但僅就效率提升、利潤創造、企業化經營而言，民營體制較優於公營體制。近年來，國際化、自由化、企業化口號呼聲四起，加上國外許多港埠，如英國、馬來西亞等民營化成功，證明民營化確是提升港埠經營效率最佳方式，也為了能因應未來加入WTO 等組織市場開放後，參予國際競爭，港埠民營化可說有其必然性。

2.2.2 經營與管理分立體制課題

港埠經營體制可分為公營、民營、公民合營，其中民營體制企業追求的主要是利潤盈餘，故以企業化經營體制而言，最佳之組織方式應為民營公司組織，其次為公營公司組織，最差者為行政兼營運之體制組織。

台灣地區目前之港埠體制，卻是屬於後者，如圖2-3 所示。

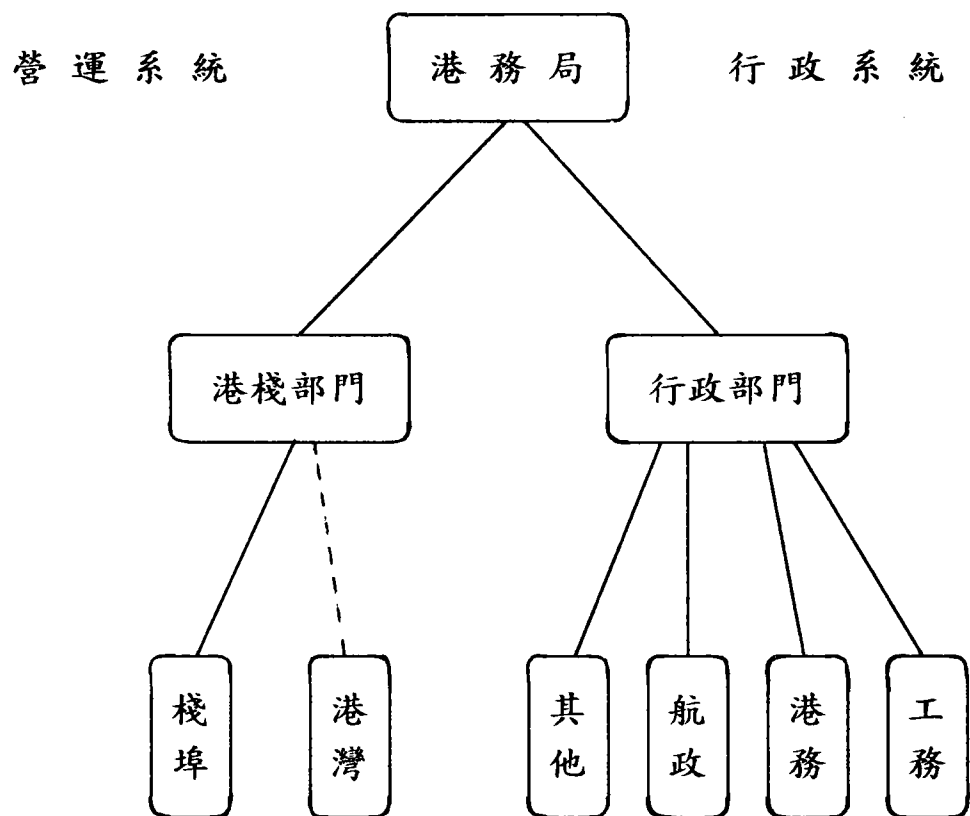


圖 2-3 現行港埠行政與營運系統

港務局本身以行政體制兼管營運，政策上不以營運為目的，但事業包袱既大且重，需處處考慮服務，而實際上又無法顧及企業經營環境與港埠間之競爭。

在現行體制下，衍生之問題，較嚴重者有：

1. 角色混淆不清

港務局行政機關之角色，意謂公權力之監督，需謀求港埠運作和諧(裁判)，其事業經營之角色，卻意謂利潤之追求(球員)，兩者本是截然不同之角色，易引起外界質疑、評擊，故常有「球員兼裁判」之譏。目前港埠雖採多家經營作業方式，一切都講求透明化、公平化，但未來面對 WTO市場開放，這種混淆不清之角色，可能也將遭致國外輿論指責。

2. 碼頭工人管理不易

港務局以行政管理機關立場管理各港，其下附屬棧埠管理處負責經營，其角色與一般裝卸承攬業相同，與碼頭工人之關係應屬僱主幫傭之關係，但事實並非如此，相互間並無僱用關係存在；棧埠管理處在作業管理上帶有「公權力行政監督者」之色彩，招致碼頭工人誤解，「非其僱主，何以能行使僱主之權」？致使管理無法落實，產生種種弊病。

3. 企業化經營難以推動

目前台灣地區各國際商港港務管理機關在行政位階上隸屬於省政府，行政上受交通處監督，當然為一個「行政機關」。因此政府當局對港務局在任務執行上及經營管理策略上，必有極大影響力，諸如，決策彈性與機動性控制、人事任命權欠缺、財務控制缺乏彈性．．．等營運束縛，間接限制發展空間，使得企業化經營之目標推動不易。

4. 港埠作業效率提升不易

國際港埠競爭之兩大利器，一為機具，一為碼頭工人效率，由於港務局是屬公營機構，其機具購買、維護，常需層層上報核准，才能辦理採購維修，繁瑣之手續，早已失去效率之標準；而碼頭工人，由於港務局無實質之僱主管轄權力，管理原本不易，更遑論要求其提升工作效率了。

港務局欲解決這些問題，首要之務，必須將經營權與管理權分開，成為單純之「行政管理監督」機構，如此角色清楚，權責確立，才能達到企業化、效率化之經營。

2.3 港埠機能與經營管理實質內涵

2.3.1 港埠機能

港埠為一水、陸之門戶，故其基本特性即在對船舶提供服務，同時它也對陸上運輸工具提供服務。除平時之船舶停靠外，它也必須是一個可以避風浪之場所——即有一足夠水深之海域可供船舶安全停泊，使免於海上之危險與惡劣之天候。對現代化的港埠而言，除安全之航道與平靜之錨泊區外，尚須對船舶、旅客、貨物提供許多服務與各種設施，以發展其各項功能。

港埠具有多種功能，茲舉其華華大者分述如下：

1. 促進社區(Community) 經濟發展之功能

舉世各國開港設埠，無不意在運用此項港埠之基本功能。如美國西雅圖港是由美國華盛頓州金郡(King County) 選民於1911年投票決定設立的，該港設立的宗旨即在於發展此一地區的貨物與旅客的流通與便利往來，以便為該地區大眾創造經濟利益。而絕大多數的港埠也的確為其所服務地區之經濟帶來莫大之助益。例如西雅圖港為金郡帶來八萬三千多個就業機會，再如美國西岸另一大港奧克蘭，自其1927年奠港至今，該地每四個受僱居民中就有一個係服務於港埠活動有關的行業。

2. 促進國際貿易發展之功能

國際貿易是經濟成長的原動力，對經濟成長具有莫大之影響力；而經濟不斷成長可創造更多的貿易。據估計在所有以各種方式(mode)運送之國際貿易貨物中約有95%是以水運運送。在美國如以價值計則出口佔51.8%，進口佔60.6%，如以重量計則均高達99.7%。就我國海島型經濟言，貿易依存度高達90%以上，進出口貨物95%以上利用海運，經由港埠吞吐，港埠促進國際貿易發展的功能明顯可見。

3. 促進工業發展之功能

由於港埠管理機關通常亦是商港區域內廣大土地之所有者，因此港務當局正常功能之一即在扮演地主角色。然因港埠土地資源係屬有限，並不能對任何要求者皆予出租。其出租用途必須選擇對港埠發展、航運、當地社區、港埠腹地、以及在港埠之工作者或使用者，能提供更好的、更有利之發展與服務水準之投資者。因此在港埠當局遇有土地可供出租時，總是將其出租給會為港埠帶來新的貨量或會形成港埠事業某些特色之個人或事業。這些港埠土地之承租者，通常是用來設立木材廠、石油化學工廠、穀倉、麵粉工廠、造船廠、船機工廠、聯鎖倉庫、保稅倉庫、冷藏（凍）倉庫等各種有利港埠與航運之事業。

港埠由於地利之便，格外吸引廠商前往設廠，自然地促進了工業發展。

4. 儲轉功能

生產鏈涵括了產品加工之起、訖所有環節，運輸活動自然是每一環節中重要之連接者；而港埠則是運輸鏈的一部份。一個運輸鏈理論上係由三種運輸活動所構成，即儲存、運送與轉運。作為一終站中心，港埠為運輸與生產體系之一環，因此任何港口皆會因介入與其港埠最有關的生產鏈而形成某些特色。例如鹿特丹、安特衛普為了因應需求必須嘗試不斷提供各種便捷的儲轉設施。而這種儲轉功能配合工業生產的功能，對於都市的發展尤具效果。最明顯的例證為日本，日本多數主要城市均建立在臨海地帶，因有物資儲轉及工業生產的功能而發展為港灣都市，在四十九個人口三十萬以上的都市中，三十二個是港灣都市，十個百萬人口以上的大都市中，八個是港灣都市。

5. 財政功能

曾有一港埠顧問指出，每一噸散裝貨通過一港埠，會為該地區帶來 4~8 美元的收入，每一噸雜貨則帶給 25~30 美元的

收入。西雅圖港則宣稱，每一噸雜貨不論是貨櫃化或是零星狀（either containerized or in break-bulk form）通過該港為當地創造了 110.8 美元的薪津。此數據容或有所爭論，然無可置疑的，港埠會為附近地區帶來利益，也因此美國沿海港口設置如雨後春筍般。此外因港埠活動，增加了產品價值，致使國家歲收增加，亦是重要的財政功能。

2.3.2 經營管理實質內涵

台灣地區國際商港，依商港法第三條「國際商港由交通部主管」及第十一條「交通部為管理國際商港，於各港設置商港管理機關」之規定，港務局屬「行政管理機構」，本質上與一般政府之行政機關相同。國際商港雖屬交通部管轄，但目前交通部委託台灣省政府代管，各港務局為交通處設置於各港之管理機關，隸屬省政府之三級單位。

因各港務局屬行政機關，故採首長制（局長制）；局長由台灣省政府派任，局長下設副局長一人，並設三位幕僚長，即港務長、主任秘書、總工程司，協助局長管理局內一級單位中之港務、業務、行政及工程四大群。台灣地區四大國際商港組織架構可說皆屬此種模式，如圖 2-4 所示。

局內一級單位中，依性質分有「隸屬系統」、「任務編組」、「配屬單位」三大群。屬局本部隸屬系統者，大致名為「組」、「室」，屬局外部任務編組者，大致名為「處」，如棧埠管理處、擴建工程處，其他屬局外部配屬單位者有如「分局」、「辦事處」之組織，因國際商港要兼管國內商港之故。

港務局性質雖屬行政管理機關，但業務經營部份，因台灣地區情況特殊，仍委託港務局執行，故港務局亦扮演經營者角色，其組織架構中之「棧埠管理處」即負責此項任務。一般棧埠已經營範圍包括有：拖駁船、裝卸、倉儲、理貨、卡拖車運送，報關

、公證、丈量等，但以廣義之港埠經營而言，其經營範圍亦包括港灣業務，如：引水、交通船、船舶帶解纜、給水、加油、垃圾清理、船舶修理、船舶日用品供應等，這些項目有些已開放民營，有些仍屬港務局獨佔經營。

另有關航政、航業業務，依憲法、航業法之規定，其管理、業務亦屬中央，但自民國36年，交通部亦將航政管理業務委由港務局成立「航政組」代為執行，故有關船舶、船員、航業、檢丈、海事等管理之公權力，亦由港務局代為執行。

2.4 國外港埠民營化實例探討

公營港埠民營化最早起源於英國，約六十年代國營時期，由於實施成果極佳，世界其他各國乃紛紛群起仿效，蔚為一股風潮，亞洲地區一些港埠公營國家，尤其是東南亞諸國，推動港埠民營化後，也廣獲好評，經營管理效率都大大提升，甚至連公營績效極佳之新加坡港務局，感於公營體制種種不便，也準備朝民營方向進行。

本節擬對英國及東南亞諸國如馬來西亞、菲律賓、泰國港埠民營化做一回顧，吸取各國港埠民營化經驗，以供我國未來民營化之參考。

一、英國信託港

英國信託港原為接收經營不善的私營港而成立，在八十年代中期，許多信託港當局認為，如果要和民營港埠作有效之競爭，必須把過於拘束之權限予以放鬆，才有效果。1988年運輸大臣保羅肯農(Paul Channon)作出挑戰性的回應說，只有信託港成為公司法下的公司，方能獲准增加權限；這是朝向民營化的一個顯明訊息。

1949年英國頒佈「碼頭工人僱用法案」，實施「國家碼頭工人僱用制度」，並根據1965年「Devlin Report」規定，碼頭工人採終身僱用制，且不允許僱主僱用臨時工人。1989年柴契爾夫人宣佈廢止「國家碼頭工人僱用制度」(National Dock Labour Scheme)後，各港僱用碼頭工人之限制因而解除，僱主得以自行招募碼頭工人，此舉加速了港埠民營化的浪潮，並吸引了許多民間投資。

1991年7月25日，港埠法(the Ports Act)成立，運輸部同時頒佈港埠出售程序有關原則的文件，在名為 GUIDANCE NOTE的備忘錄中，規定如何處理出售工作，特別說明出售所得將由政府課以50% 的稅金。港埠法又規定，任一港埠欲實施民營化，首先須在港務局全面主導資助下，成立有限責任公司(Limited Liability

Company)，此即一般人熟知之後繼公司(Successor Company)，後繼公司成立後，港務局須提出轉移計畫書，始可公開民營。1992年政府又立法詳訂民營化港埠出售土地徵稅辦法。

以政府的觀點而言，其民營化政策的主要目標為：

1. 以盈利為出發點，在制訂決策之同時，亦謀求業務效率之提高。
2. 減少政府干預，增加決策制訂速度。
3. 擴大股份所有權。
4. 引進或加強市場競爭。
5. 在民營市場尋求需要之資金及其他資源。

第一個完成民營化的信託港是堤斯·哈特浦港(Tees & Hartlepool)，接著還有四個信託港申請民營化，分別是麥德威港(Medway Port)、克萊德港(Clyde Port)、提柏立港(Tilbury Port)、佛斯港(Forth Port)；前三者是用招標拍賣的方式，後者則是公開上市由公眾參與購買。

目前英國有超過50% 的港埠已完成民營化，其成功的實例，已成為其他各國學習對象，堪稱全球港埠民營化之先趨。

二、馬來西亞

馬來西亞政府於1986年開始進行港埠民營化，其各港民營化之實施步驟彼此之間略有不同，但目的不外乎促進國家經濟成長，放寬政府管制權限，有效反應經營成本等。

港埠民營化之首要目標是巴生港(Kelang Port)，巴生港主要問題在港埠之營運服務問題，亦即裝貨、卸貨及貨物委託責任。作業部門之民營化分成二個階段，首先是貨櫃碼頭民營化，在1986年3月施行，其餘作業部門民營化則在1992年11月實施。貨櫃碼頭民營化時，政府當局提出二項條件，一是港務局要有49%之股份，二是根據得標公司之財務狀況，儘快將股票出售予社會大眾；而其他作業部門民營化時，港務局一開始即不擁有任何股權，但保有黃金股(golden share)以保護國家利益，遇任何違背

國策之決定，一律有權否決。

巴生港民營化時，馬來西亞政府採用一項條款，規定凡受私人或法人組織僱用之員工，均保證至少應被雇用五年，條件十分優厚。因此，很少有勞僱糾紛發生，這可說是馬來西亞政府對勞資問題事前能加以考量防範的效果。

馬來西亞政府已由巴生港港務局之設施出售、租金收入、額外租金及紅利等，賺得八億五千萬馬幣，該款正用於港埠設施進一步開發當中。而貨櫃碼頭裝卸量也由1986年之 250,000TEUS，增加至1992年之769,000TEUS。

追隨巴生港之後，馬來西亞的其他重要港口也相繼自1990年開始進行民營化的可行性研究，其中柔佛港(Johor Port)已經公司化(Corporatised)，邁出民營化之第一步；其一切活動均已朝公司型態發展，剩下僅需調整管理職掌，尤其是仍屬港務局之安全措施管理之權力範圍。而港務局仍負責港埠之規劃、發展、簡化貿易手續以及財產管理。他日只需經由私人投資或由民間參加(股份)，便可達到民營化之目的。

巴生港之民營化已於1994年 9月完成，馬來西亞政府也希望1995年前，所有其他港埠之民營化工作也可完成。

三、菲律賓

菲律賓政府自1988年中起將馬尼拉國際貨櫃碼頭(Manila International Container Terminal, MICT) 開放給 ICTS 財團(International Container Terminal Services) 經營後，極為成功，ICTS業務以極快比例成長，1992年達548,483TEU，成長率16%，據PdI(1993年5月)報導，1993年預估也將有603,333TEU的貨櫃處理量，由於業務量的成長，也帶動淨收益快速的增加，由1990年的250萬美元，增至1991年的655萬美元，預估1993年將達1,310 萬美元。ICTS其投資與經營的目標也要由國內轉型成為東南亞的貨櫃轉運中心之一，裝卸效率預計可由每小時25個櫃子提

升到30~35個，整個碼頭作業也全部電腦自動化。

而「南部港」(South Harbour)私營港埠企業也以類似速度快速成長；1992年MPS(Marina Port Service)簽下15年合約，負責南部港5個船席之貨櫃、散雜貨等裝卸處理業務；其業務量1991年為16萬TEU，成長率22%，1992年則達22萬TEU，成長率30%。

由於ICTS及MPS成功，激勵了菲律賓港務當局，繼續推廣下一波港埠民營化，即「北部港」(North Harbour)及其他地區性港口之民營化，但卻受到阻力，因為其他港口民營化是否也能像國際馬尼拉貨櫃碼頭那麼成功，已有爭議。據LMA(1993年4月)報導，1993年初菲律賓港務局「北部港」民營化的行動遭受到碼頭工人罷工的阻撓，另外，對於投標參與經營者需保證最低年運量、費率管制及如何避免歧視，均成為爭議焦點。

四、泰國

泰國港埠民營化起於1984年3月，泰政府宣佈沙塔希勃港(Sattahip Port)出租民營業者經營。同時，其交通部長也宣告，民營範圍包括其他深水港，如宋卡港(Songkhla Port)、普吉港(Phuket Port)及蘭洽邦港(Laem Chabang Port)，但曼谷港仍保留由泰國港務局(Port Authority of Thailand)治理。

1988年上述深水港民營化招標時，所有合格之公司對宋卡港皆躍躍欲試，但幾乎沒有一家公司對普吉港有興趣；泰國政府於是重新考量普吉港之民營化策略，要求宋卡港得標公司CTIC(C. T. International Line Co, Ltd.)兼營普吉港業務，最後CTIC讓步，同意兼營普吉港，並於1988年12月開始經營兩港業務。

經過兩年半之時間，很明顯的，宋卡港與普吉港在管理經營上都極良好，CTIC並在宋卡港添購其他新的設備，費率也可調高經營；普吉港在費率上雖無法按預期般調高，但在組織、設備、經營各方面卻極上軌道，若不考慮CTIC無法控制的外在環境因素，宋卡港與普吉港可說是成功的民營化典範。

宋卡港與普吉港成功後，泰政府將注意力轉向蘭洽邦港，但卻遭到港埠聯盟與部分政府官員強烈反對，贊成者與反對者歷經數年爭辯，最後達成協議，政府將蘭洽邦港 2 座船席開放民營，另 2 座仍保留公營，並擬於五年後，再比較兩方營運效率，作為是否民營化之取捨標準。

由泰國港埠民營化過程可看出，港埠民營化常受政治因素左右，最後談判、協商之結果，採用的可能是政治上所能接受的次佳方案。

第三章 現行棧埠業務問題分析與檢討

3.1 高雄港現行管理體制與經營方式分析

3.1.1 現行管理體制分析

一、港埠管理組織分析

1. 組織體制

高雄港務局之組織編制，同2.3.2 節所述，與其他港務局極為相似，採行政機關「首長制」(局長制)。局長由台灣省政府派任，局長下設副局長一人，並設三位幕僚長，即港務長、主任秘書、總工程司，協助局長分管局內一級單位中之港務、業務、行政及工程。一級單位中局本部內有港務、業務、工務、機務、航政等5組，人事、秘書、資訊、會計、總務、財產、政風、勞安等8室，局外則有棧埠管理處、港埠工程處、過港隧道管理處等單位，另高雄港務局兼管馬公、安平兩國內商港，故設有馬公辦事處、安平辦事處。如圖3-1所示。

2. 港務局人力分析

高雄港務局近年來人力配置，截至84年6月全局人數為2,342人，其中局本部1,079人，棧埠管理處762人(包括職員290人與工員472人，佔全局32.54%)，為附屬單位中之最大者。

該處配合行政院指示凍結工員人數規定，由民國75年的572人，降至民國84年的472人，10年間計減少工人100人。除棧埠處以外，次大附屬單位為港埠工程處，負責全港各項工程建設，截至84年底計有334人。

3. 管理體制

高雄港務局與其他港務局為交通部委託台灣省交通處於各國際商港設置之「商港管理機關」，其上層直屬主管機關為台灣省政府交通處，負責直接管理港務局各項業務；交通部為中央主管機關，航政司港務科負責港務之間接監督。

在港務局方面，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。港務局因受中央委託代管航政管理業務，其下設有航政組，處理一般航政事務。

在業務方面，分為一般行政業務，由直屬局本部之各個幕僚單位各司其職互助合作，分別完成；另有一附屬單位，棧埠管理處負責經營業務與棧埠業務作業之管理。

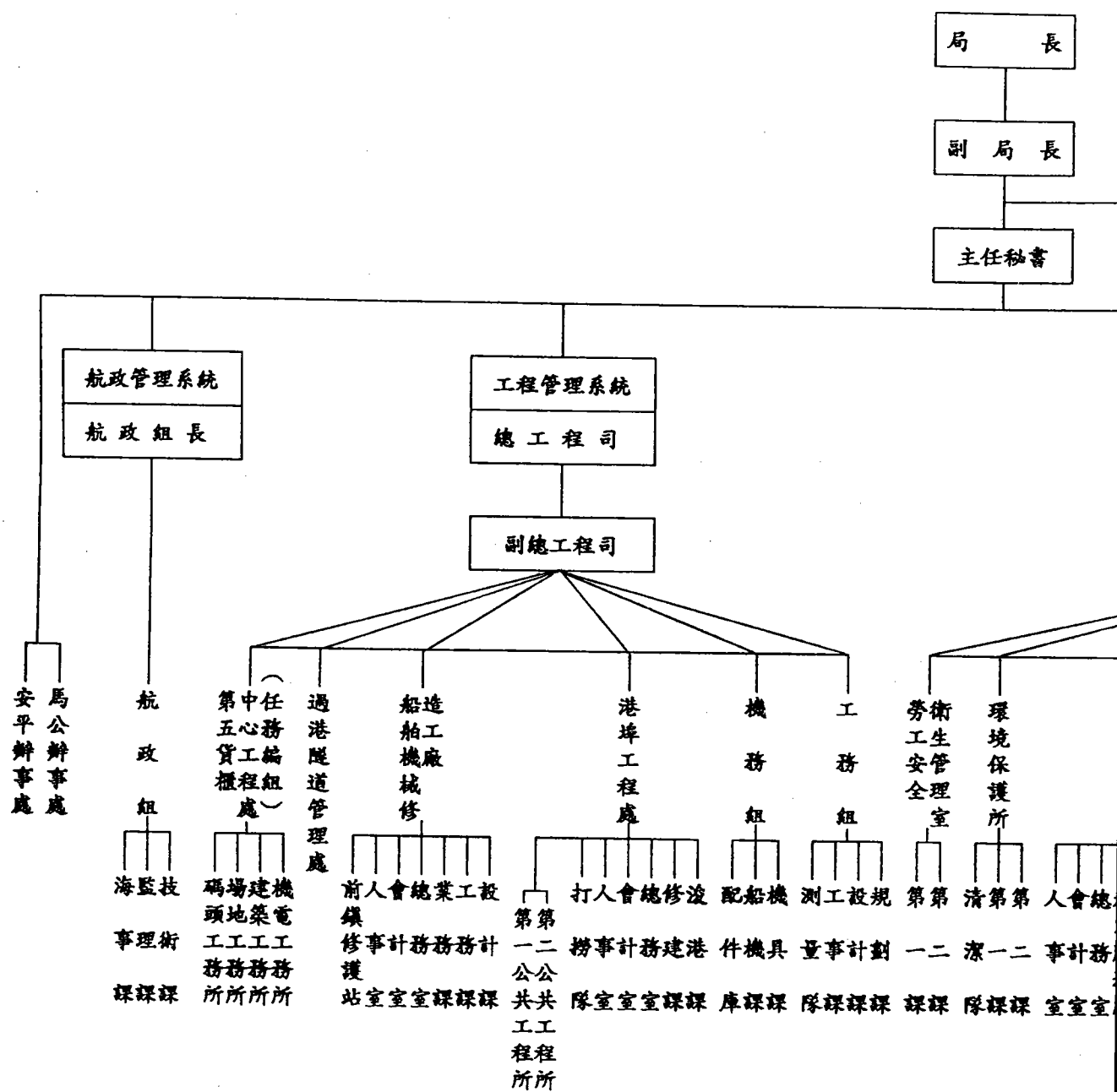


圖 3-1 高雄

收不同費率，且對不同作業效率船舶，亦無差別費率，致造成收費不合理與不能發揮碼頭最高之營運能量。

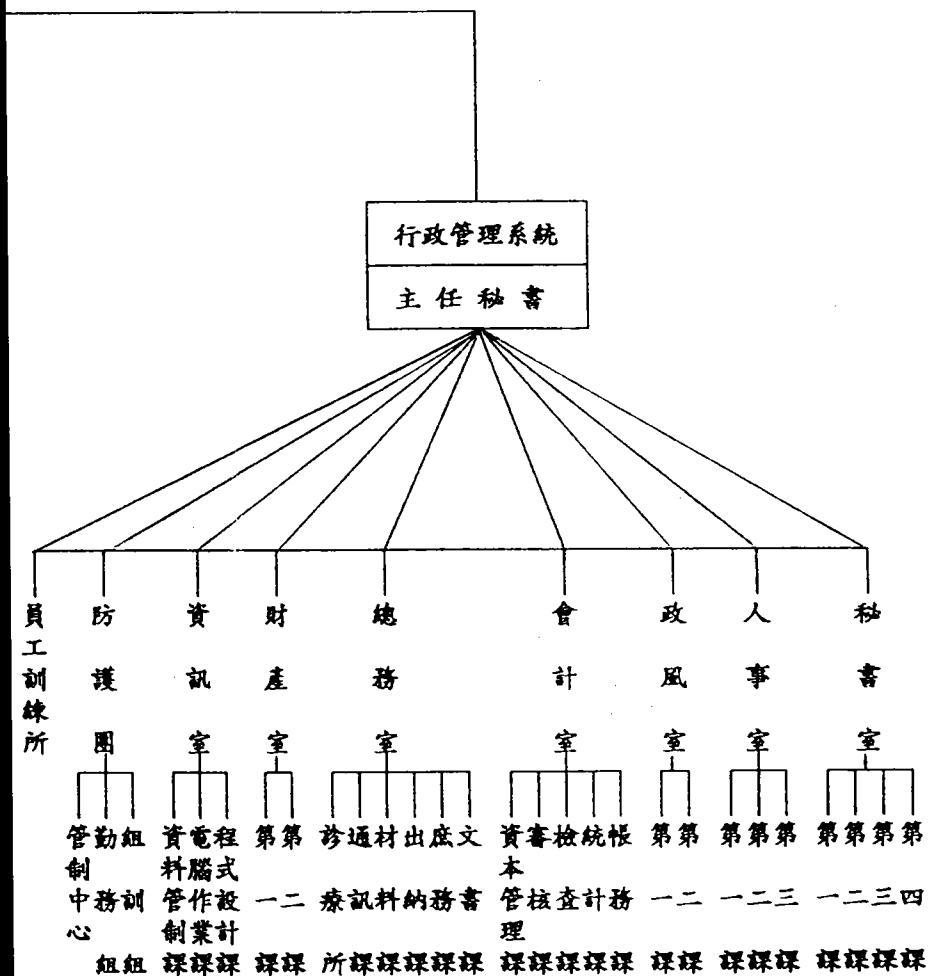
2. 出租專用碼頭

高雄港目前出租之碼頭，其租約大同小異，租金計收以年為基礎，金額係依各項資產成本加一成利潤後再均攤至各回收年限，然後總合各項租金即為年租金，每隔兩年檢討租金一次，各承租航商，可另覓一家共同使用，若係聯營者，則不限定使用家數，承租航商業務量增加，一座碼頭不敷使用時可增租另一碼頭。碼頭出租後，租用碼頭之貨櫃量大幅成長，其佔高雄港貨櫃裝卸量之比例亦逐年提高，可見租用碼頭對高雄港之重要性。

碼頭出租對航商而言，因係支付固定租金，承租人已知未來成本，可先做詳細營運計畫，而且若其承攬之貨物愈多，則單位成本愈低，再則承租人所屬船舶有最優先之靠泊權，貨物、貨櫃裝卸可事先作最佳調配，加以機具置於本身直接管理之下，故可充份掌握船期，減少船舶滯港成本，增加攬貨能力；在港務局來講，可以獲取固定收入，不受不景氣之影響，且航商租用碼頭後，必儘可能招攬大量之貨運，或將其他港之貨物移轉過來，間接地，港務局及其所屬地方之市政府亦獲其利，對該區之經濟活動頗有助益。

三、分區分貨種經營分析與檢討

將各碼頭依貨種劃分為若干作業區，雖對於航次較少之散雜貨，易形成碼頭閒置，造成資源浪費。但對於有特定需求者，如貨櫃輪、水泥、化油船等之航商、貨主，其大量密集之航次，可符合專用之經濟效益，且碼頭較易集中管理，相同作業區之機具設備可以隨時調派支援，節省時間，後線倉儲也可依照貨物之性質建造較具規模之倉儲設備，集中存放，節省空間。



二、港務局與棧埠管理處管理角色分析

1. 港務局

依商港法第四十九條規定「交通部未於國際商港設管理機關者，其業務管理、經營，由交通部報請行政院以命令定之。」另行政院答覆交通部台69交6412號函，及答覆台灣省政府台70交 00006號函等，顯示有關國際商港之規劃、興建、營運、管理等，都已委託台灣省政府辦理。港務局之角色已非單純行政管理機關，亦負責港務、棧埠營運等各項業務，同時又負責船舶、船員、航業等航政管理，可謂「身負重任」之特殊體制。

2. 棧埠處

棧埠管理處本身為港務局營運單位，與碼頭工人有直接的工作關係，但卻不是僱用關係，而是一種協定關係，如圖3-2所示，這種不易直接行使「管理權」之管理，是現今港埠管理問題最大癥結所在。一種理想之管理方式應如圖3-3所示，雙方關係明確、權責清楚，管理才能有效、落實。

三、裝卸承攬業與承租碼頭航商管理角色分析

1. 裝卸承攬業

現行民營裝卸承攬業者只要負責裝卸搬運等工作，賺取利潤即符合彼等所認為之經營者角色。由於業者幾乎都未僱用碼頭工人，與碼頭工人係屬於協定關係，是以業者本身只管理公司內部職員，至於現場作業之碼頭工人，丟給港務局管理，遂造成裝卸承攬業者在私權力管理者的角色上並未盡到其「私權力管理」之責任。

2. 承租碼頭航商

承租碼頭之船公司係委託裝卸承攬業者從事裝卸搬運工作，故其與碼頭工人並無直接關係，雖然高雄港出租貨櫃專

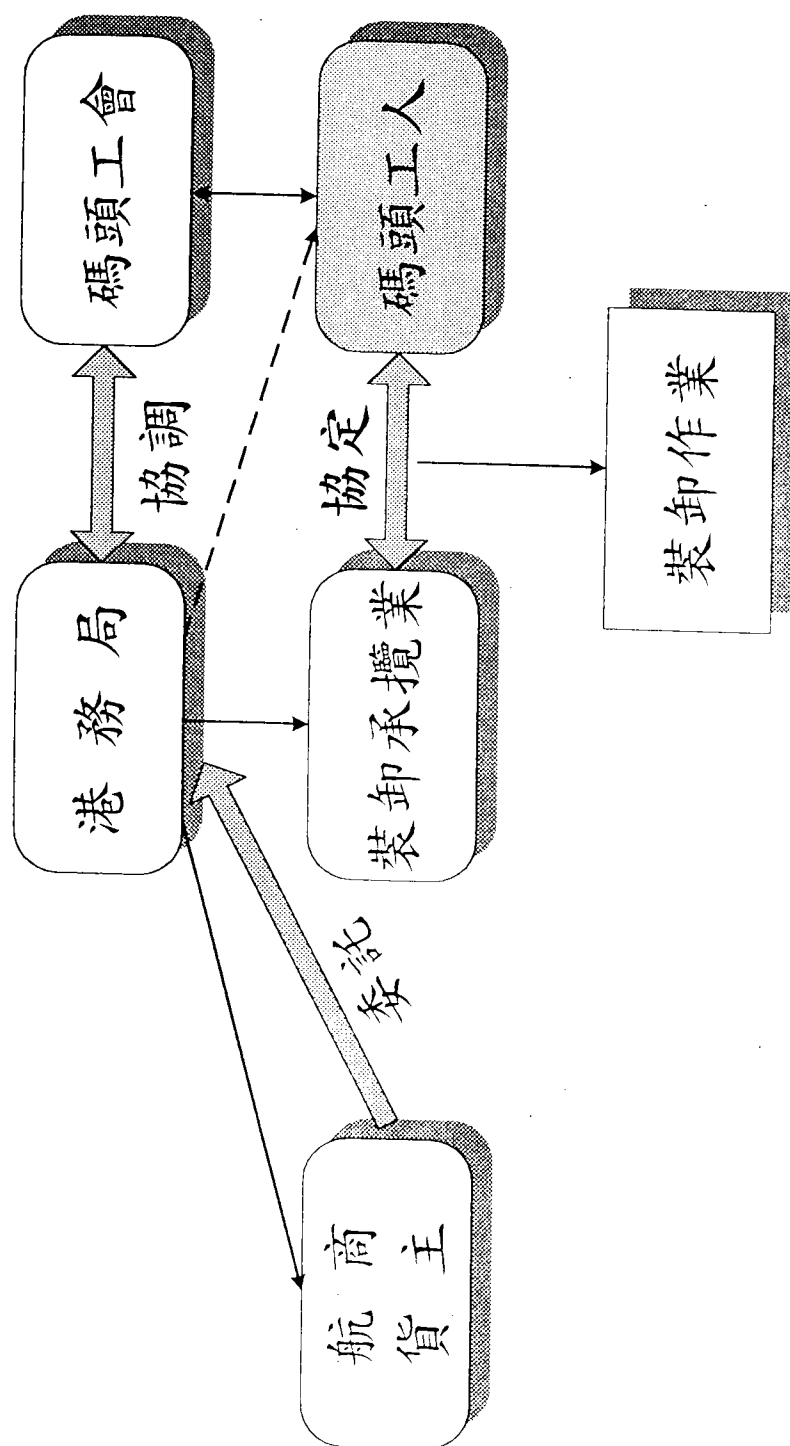


圖 3-2 現行棧埠作業管理關係

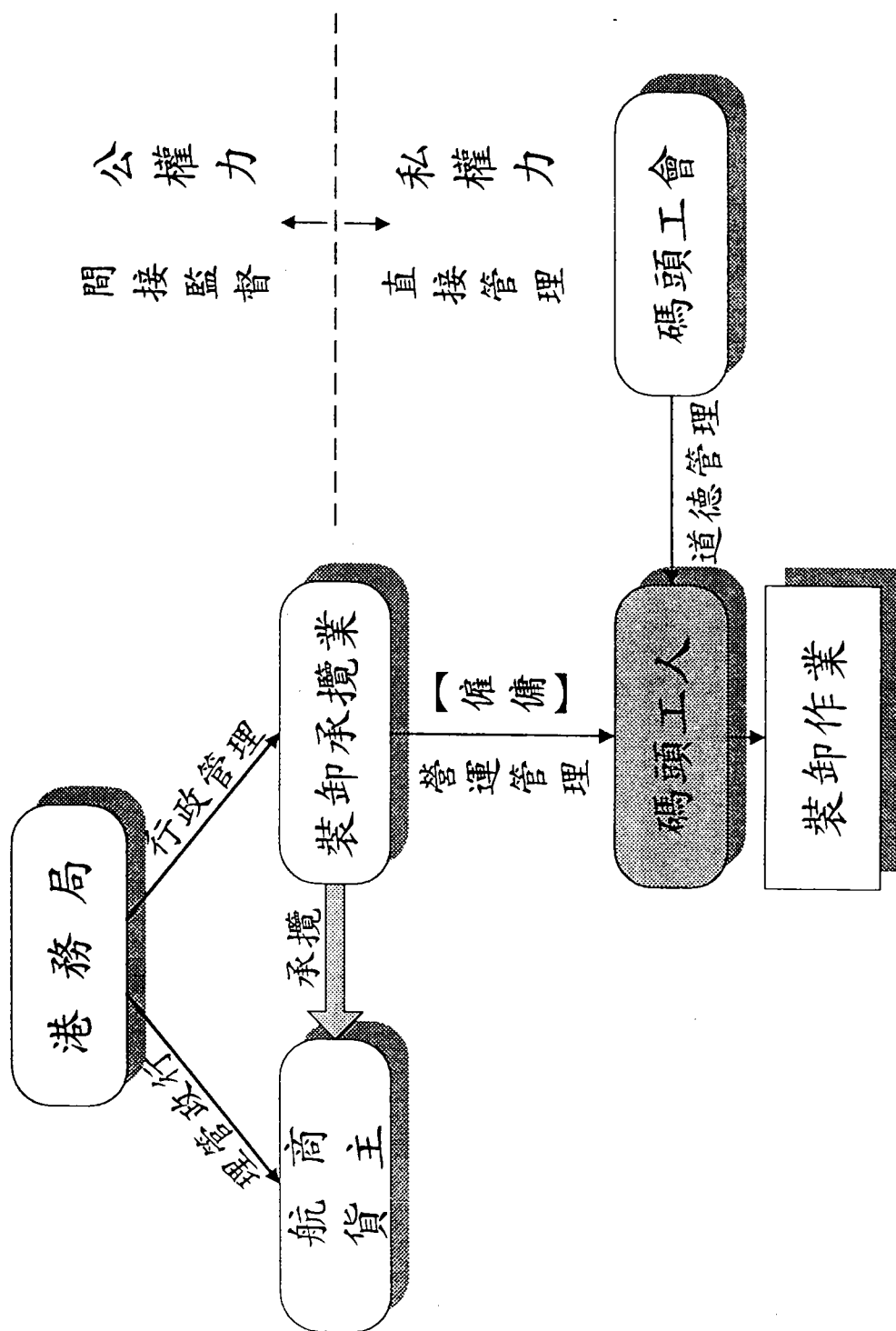


圖 3-3 棧埠作業管理

用碼頭工人之薪資、保險概由承租碼頭公司給付，但其毋須管理碼頭工人，只要管理本身公司內部職員，故與裝卸承攬業相同，並未盡到其「私權力管理」之責任。

四、現行港埠管理體制問題檢討

1. 我國港埠管理制度，雖採中央統一管理方式，但係委託台灣省政府負責管理，致整個發展計畫、擴建、財務支出及經營方式釐定等，均需經層層審核，未能爭取時效。若成立一個專責及專業部門以規劃全國港埠，可避免造成資源重複投資及浪費。
2. 港務局執掌工程規劃、棧埠營運、港務管理、船舶修造、碼頭工人等多項業務，既為主管航政執行公權力單位，又為港埠營運營利事業單位，本質上不相見容，宜將“航、港之行政管理”與“營運”各自分立。

3.1.2 現行經營方式分析

一、棧埠管理處與裝卸承攬業經營方式分析

1. 棧埠管理處

扣除每年分配給民營裝卸業者承攬之噸量後，剩餘之裝卸業務均由棧埠管理處承攬，故現行棧埠處乃消極的等待貨源上門，缺乏公關部門負責處理內部與外部的公共關係、開闢新市場之行銷理念，且機具設備受預算限制，逐年落伍陳舊，電腦化與自動化不足，使作業效率提升不易。

2. 裝卸承攬業

民國55年 3月省政府訂定之「台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法」，規範了民營裝卸業者每年之承作噸量，此一規範現今卻成為一種保障，在今日高度機械化、自動化的競爭情況下，民營業者僅須具備少許簡單設備及一名督工員，即可

賺取到定額裝卸量所得之管理費及工具費，這種噸量分配的保障，使民營業者在毫無競爭壓力下，不須檢討改進自身之營運缺失，加上機具之老舊，更造成效率低落。

二、公用碼頭與出租專用碼頭經營方式分析與檢討

1. 公用碼頭營運方式

公用碼頭係按船舶先到先靠原則，指泊適當碼頭作業，雖可確保公正、公平服務及機動靈活調配船席，但：

- (1)先到先服務並非充分使用碼頭設備資源最佳經營方式，且無法充分配合航運船舶不同的需求，蓋船舶按到港先後次序指泊船席，因船舶靠泊碼頭船席不能固定，致船舶欲裝載貨物或貨櫃無法事先進儲需俟船舶指泊後，方得進儲，常造成碼頭擁擠，影響船舶裝卸作業，且因不同貨類船舶需配合不同碼頭設備與服務作業，但因船舶指泊船席不固定，港務局自無對特定貨類船舶（如駛上駛下船）提供最適合碼頭設施與更專業服務，故服務品質難以全面提升。
- (2)碼頭公用制度，難以有效掌握營運量及因應港埠間激烈競爭，蓋港埠經營雖具有“地區性獨佔特性”，但港埠所轄腹地，仍有諸多重疊貨源或由其他地區轉船而來貨物，此為各港埠極力爭取之貨源，而碼頭公用制度，因船方對碼頭船席指泊無法掌握，營運設備與服務不能配合，影響裝卸船計畫與作業效率，致船期難以有效掌握，且若船舶大量湧至，碼頭船席不足，船舶到港恐需等候船席，增加船舶滯港時間及在港費用，此將影響船舶靠泊該港意願，降低港埠競爭力。
- (3)碼頭公用營運制度，對船舶碼頭碇泊費之計收，悉依「台灣省國際港埠業務費率表」之規定標準額收取，為固定費率制，並未依到港船舶多寡，對碼頭船席需求之不同，計

收不同費率，且對不同作業效率船舶，亦無差別費率，致造成收費不合理與不能發揮碼頭最高之營運能量。

2. 出租專用碼頭

高雄港目前出租之碼頭，其租約大同小異，租金計收以年為基礎，金額係依各項資產成本加一成利潤後再均攤至各回收年限，然後總合各項租金即為年租金，每隔兩年檢討租金一次，各承租航商，可另覓一家共同使用，若係聯營者，則不限定使用家數，承租航商業務量增加，一座碼頭不敷使用時可增租另一碼頭。碼頭出租後，租用碼頭之貨櫃量大幅成長，其佔高雄港貨櫃裝卸量之比例亦逐年提高，可見租用碼頭對高雄港之重要性。

碼頭出租對航商而言，因係支付固定租金，承租人已知未來成本，可先做詳細營運計畫，而且若其承攬之貨物愈多，則單位成本愈低，再則承租人所屬船舶有最優先之靠泊權，貨物、貨櫃裝卸可事先作最佳調配，加以機具置於本身直接管理之下，故可充份掌握船期，減少船舶滯港成本，增加攬貨能力；在港務局來講，可以獲取固定收入，不受不景氣之影響，且航商租用碼頭後，必儘可能招攬大量之貨運，或將其他港之貨物移轉過來，間接地，港務局及其所屬地方之市政府亦獲其利，對該區之經濟活動頗有助益。

三、分區分貨種經營分析與檢討

將各碼頭依貨種劃分為若干作業區，雖對於航次較少之散雜貨，易形成碼頭閒置，造成資源浪費。但對於有特定需求者，如貨櫃輪、水泥、化油船等之航商、貨主，其大量密集之航次，可符合專用之經濟效益，且碼頭較易集中管理，相同作業區之機具設備可以隨時調派支援，節省時間，後線倉儲也可依照貨物之性質建造較具規模之倉儲設備，集中存放，節省空間。

四、碼頭工人調派作業分析

高雄港碼頭工人採固定作業區調派方式，碼頭工人按作業需要編組成十一個裝卸隊，每一作業區配一個作業隊，下轄59個前線班、10個後線班及專業班、司機及其他人員，貨櫃碼頭編配二個貨櫃班，及一個貨櫃後線班，負責貨櫃通棧拆櫃作業，並有一個貨櫃車機隊，用以配合二個貨櫃班作業，另成立一個車機隊，支援九個一般碼頭作業區之裝卸作業。此種固定作業區作業方式，對於港務局調派碼頭工人，較為簡便，在國內航線部份，諸如作業委託、費用收取、碼頭工人工資的核算、船上與陸上裝卸搬運等等，均由該聯營處自行處理；而出租賃貨櫃碼頭工人均委由中國貨櫃公司負責(長榮除外)，出租貨櫃專用碼頭工人之薪資、保險概由承租公司給付，高雄港務局僅居於管理機關立場，加以督導其運作。

3.2 高雄港現行裝卸業務分析

3.2.1 裝卸業務貨種與運量分析

一、貨種

依船隻裝載的貨物種類，約可分為下列二種貨別：

1. 貨櫃(container)

2. 散雜貨：包含下列三種貨物

(1)雜貨(General Cargo)：需包裝、能計件之物品，如農產品之穀類、黃豆、大小麥、高粱等。

(2)乾散貨(Dry Bulk)：無需包裝之散裝貨物，如能源礦產品之煤、焦炭等。

(3)液散貨(Liquid Bulk)：油類等。

二、運量分析

港埠運量成長，除有賴局本部及各業務單位全力配合外，碼頭工人作業效率與裝卸機具配合使用，佔極重要之因素。港埠運量分析二大指標，一為吞吐量，另一為裝卸量，分別列示如下：

1. 吞吐量分析

民國71年吞吐量合計4,325.6萬噸，逐年成長至民國82年的7,705.3萬噸，11年間計成長78.13%，其中進港量大概為出港量的4.5倍，詳如表3.1所示。

2. 裝卸量分析

民國71年全港之裝卸量計7,661萬噸，逐年成長至82年的24,360.8萬噸，11年間計成長2.18倍，其中又以300噸以上輪船裝卸量佔絕大部份，約佔總裝卸量89.64%，此顯示來港船舶以300噸以上為主，詳如表3.2所示。

表 3.1 高雄港歷年貨物吞吐量統計表

單位：公噸

年 別	總 計	合 計		國 外		國 內	
		進 港	出 港	進 港	出 港	進 港	出 港
民國七十一年	43,256,381	33,009,694	10,246,687	32,221,431	7,294,987	788,263	2,951,700
民國七十二年	51,761,011	39,919,113	11,841,898	38,998,867	8,524,275	920,246	3,317,623
民國七十三年	53,820,828	41,615,946	12,204,882	40,764,771	8,466,772	851,175	3,738,110
民國七十四年	55,239,552	43,222,192	12,017,360	42,397,899	8,566,256	824,293	3,451,104
民國七十五年	60,726,101	48,756,429	11,969,672	47,615,878	8,000,245	1,140,551	3,969,427
民國七十六年	67,937,519	55,394,319	12,543,200	54,479,616	8,612,094	914,703	3,931,106
民國七十七年	78,787,482	64,884,887	13,902,595	63,850,564	8,868,395	1,034,323	5,034,200
民國七十八年	78,146,902	63,877,171	14,269,731	62,692,644	7,487,614	1,184,527	6,782,117
民國七十九年	77,986,731	63,819,431	14,167,300	62,425,267	6,812,316	1,394,164	7,354,984
民國八十年	77,126,007	61,454,088	15,671,919	60,340,772	7,892,991	1,113,316	7,778,928
民國八十一年	79,497,011	65,297,197	14,199,814	64,213,734	7,462,701	1,083,463	6,737,113
民國八十二年	77,053,269	62,984,086	14,069,183	61,589,927	7,893,693	1,394,159	6,175,490
民國八十三年	75,747,102	62,873,612	12,873,490	61,108,400	7,406,420	1,765,212	5,467,070

資料來源：高雄港務局統計年報(民國83年)。

表 3.2 高雄港歷年裝卸量統計表

單位：收費噸

年 別	總 計	三百噸以上 輪船裝卸量	三百噸以下 輪船裝卸量	管道裝卸量
民國七十一年	76,610,225	59,761,170	358,196	16,490,859
民國七十二年	93,994,878	72,398,058	395,164	21,201,656
民國七十三年	113,274,798	90,194,975	370,652	22,709,171
民國七十四年	118,571,808	96,507,206	353,084	21,711,518
民國七十五年	143,747,366	119,665,931	351,214	23,730,221
民國七十六年	160,510,732	134,985,167	356,245	25,169,320
民國七十七年	181,729,343	152,681,406	387,657	28,660,280
民國七十八年	191,042,398	161,371,489	389,277	29,281,632
民國七十九年	190,945,052	164,385,992	395,137	26,163,923
民國八十年	207,448,411	182,982,559	409,284	24,056,568
民國八十一年	214,198,142	187,346,943	459,325	26,391,874
民國八十二年	243,608,781	218,369,198	500,304	24,739,279
民國八十三年	251,377,685	225,510,210	541,377	25,326,098

資料來源：高雄港務局統計年報（民國83年）。

3.2.2 裝卸承攬業分析

一、現有裝卸承攬業分析

原則上，高雄港現行之港埠裝卸業務，除出租貨櫃碼頭裝卸業務委由各該承租之輪船公司承辦外，其餘公用碼頭之裝卸業務均由高雄港務局棧埠管理處負責經營。而實際上，三百總噸以下之國際航線及國內航線之裝卸業務全部由民營之「高雄港國內輪船裝卸聯營處」承攬；三百總噸以上國際航線之船上裝卸工作，每年除了固定將4,178,755 噸的散什貨分配給五家民營裝卸公司（即「高雄港民營碼頭裝卸聯營處」2,096,014 噸，南部通運公司442,741 噸，高雄市碼頭裝卸搬運勞動合作社1,640,000 噸）承做外，其餘之散雜貨及公用貨櫃碼頭之貨櫃等裝卸作業則均由高雄港務局棧埠管理處辦理，如表3.3 所示。而遠東倉儲公司在高雄港約定興建之七十一號碼頭與八萬噸穀倉，亦屬公用性質，所有抵港之穀類船，除人力作業全部由高雄港務局棧埠管理處承做外，以吸穀機作業者，則由高雄港務局棧埠管理處與該公司各承做二分之一。

表 3.3 高雄港裝卸承攬業者分類

／分類 ／ 噸級	業 者 名 稱	公 民 營	種 類 (種)	分 配 噸 量 (噸)
三百總噸以 下國際、國 內航線	1. 高雄港國內輪船裝卸聯營處 (由台通、中安、高雄碼頭裝卸、 國際通運輪船裝卸四家公司組成)	民	甲、乙	
三百總噸以 上之國際航 線	1. 高雄港務局棧埠管理處 2. 高雄港民營碼頭裝卸聯營處 (由台通、中安及高雄碼頭裝卸三 家公司組成) 3. 南部通運股份有限公司 4. 高雄市碼頭裝卸搬運勞動合作社	公 民 民 民	甲 甲、乙 甲 甲	民營除外全部 2,096,014 442,741 1,640,000

資料來源：高雄港務局(民國84年6月)。

二、目前各營運區碼頭使用情形

高雄港現有碼頭總計 103座，除了苓雅區21號碼頭為高港局水船專用外，其餘之營運碼頭有 102座，其中雜貨碼頭28座，貨櫃碼頭19座，散貨碼頭21座，穀類碼頭 4座，其他用途碼頭30座。各營運區之碼頭使用情形如表3.4～表3.17所示。

表 3.4 高雄港蓬萊區之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 一 碼頭	客／貨輪碼頭	公用
第 二 碼頭	雜貨碼頭	公用
第 三 碼頭	港勤作業船碼頭	公用
第 四 碼頭	雜貨碼頭	公用
第 五 碼頭	雜貨碼頭	公用
第 六 碼頭	雜貨碼頭	公用
第 七 碼頭	雜貨碼頭	公用
第 八 碼頭	雜貨碼頭	公用
第 九 碼頭	雜貨碼頭	公用
第 十 碼頭	雜貨碼頭	公用
修造廠艀裝碼頭	修造廠	公用

表 3.5 高雄港鹽埕區之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
淺水 一 號碼頭	雜貨碼頭	高雄關稅局租用
淺水 二 號碼頭	雜貨碼頭	公用
淺水 三 號碼頭	雜貨碼頭	公用
第 十一 碼頭	雜貨碼頭	公用
第 十二 碼頭	雜貨碼頭	公用
第 十三 碼頭	軍方碼頭	軍用

表 3.6 高雄港苓雅區之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 十 四 碼 頭	水泥船碼頭	亞泥公司優先使用
第 十 五 碼 頭	雜貨碼頭	公用
第 十 六 碼 頭	雜貨碼頭	公用
第 十 七 碼 頭	水泥船碼頭	台泥公司優先使用
第 十 八 碼 頭	專用碼頭	中油公司專用
第 十 九 碼 頭	專用碼頭	中油公司專用
第 二 十 碼 頭	專用碼頭	中油公司專用
第 二 十 一 碼 頭	水船專用	高雄港務局
第 二 十 二 碼 頭	非作業碼頭	公用
第 二 十 五 碼 頭	專用碼頭	台肥公司專用

表 3.7 高雄港中島區之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 二 十 七 碼 頭	專用碼頭	華夏海灣塑膠公司專用
第 二 十 八 碼 頭	專用碼頭	台塑公司專用
第 二 十 九 碼 頭	專用碼頭	台塑公司專用
第 三 十 碼 頭	專用碼頭 駁船及雜貨碼頭	台塑公司專用 公用
第 三 十 一 碼 頭	香蕉及雜貨碼頭	公用
第 三 十 二 碼 頭	雜貨及大宗貨碼頭	公用
第 三 十 三 碼 頭	雜貨及大宗貨碼頭	公用
第 三 十 四 碼 頭	雜貨碼頭	公用
第 三 十 五 碼 頭	雜貨碼頭	公用
第 三 十 六 碼 頭	雜貨碼頭	公用
第 三 十 七 碼 頭	雜貨碼頭	公用
第 三 十 八 碼 頭	雜貨碼頭	公用
第 三 十 九 碼 頭	雜貨碼頭	公用
第 四 十 四 碼 頭	穀倉碼頭	公用
第 四 十 五 碼 頭	雜貨及大宗貨碼頭	公用
第 四 十 六 碼 頭	優先使用及雜貨碼頭	台糖公司優先使用及公用
第 四 十 七 碼 頭	專用碼頭	台糖公司專用
第 四 十 八 碼 頭	大宗貨及雜貨碼頭	公用
第 四 十 九 碼 頭	大宗貨及雜貨碼頭	公用
第 五 十 碼 頭	大宗貨碼頭	公用
第 五 十 一 碼 頭	大宗貨碼頭	公用
第 五 十 二 碼 頭	大宗貨碼頭	公用
第 五 十 三 碼 頭	大宗貨碼頭	公用
第 五 十 四 碼 頭	大宗貨碼頭	公用
第 五 十 五 碼 頭	大宗貨碼頭	通發進公司優先使用
第 五 十 六 碼 頭	危險品及大宗貨碼頭	公用
第 五 十 七 碼 頭	危險品及大宗貨碼頭	公用
第 五 十 八 碼 頭	港勤作業船碼頭	公用

表 3.8 高雄港第一貨櫃中心之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 四 十 碼 頭	貨櫃碼頭	公用
第 四 十 一 碼 頭	貨櫃碼頭	公用
第 四 十 二 碼 頭	貨櫃碼頭	公用
第 四 十 三 碼 頭	貨櫃碼頭	公用

表 3.9 高雄港前鎮區之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 五 十 九 碼 頭	中油工作船碼頭	中油公司專用
第 六 十 碼 頭	石油化學碼頭	中油公司專用
第 六 十 一 碼 頭	石油化學碼頭	中油公司專用
第 六 十 二 碼 頭	石油化學碼頭	中油公司專用

表 3.10 高雄港第二貨櫃中心之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 六 十 三 碼 頭	貨櫃碼頭	萬海公司租用
第 六 十 四 碼 頭	貨櫃碼頭	公用
第 六 十 五 碼 頭	貨櫃碼頭	中國航運公司租用
第 六 十 六 碼 頭	貨櫃碼頭	中國航運公司租用

表 3.11 高雄港第三貨櫃中心之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 六 十 八 碼 頭	貨櫃碼頭	美國總統輪船公司租用
第 六 十 九 碼 頭	貨櫃碼頭	美國總統輪船公司租用
第 七 十 碼 頭	貨櫃碼頭	陽明海運公司租用

表 3.12 高雄港小港區之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 七 十 一 碼 頭	穀倉碼頭	遠東倉儲公司專用
第 七 十 二 碼 頭	穀倉碼頭	遠東倉儲公司專用

表 3.13 高雄港第四貨櫃中心之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 一 一 五 碼 頭	貨櫃碼頭	長榮公司租用
第 一 一 六 碼 頭	貨櫃碼頭	長榮公司租用
第 一 一 七 碼 頭	貨櫃碼頭	啓洋船務公司租用
第 一 一 八 碼 頭	貨櫃碼頭	美國海陸公司租用
第 一 一 九 碼 頭	貨櫃碼頭	美國海陸公司租用
第 一 二 〇 碼 頭	貨櫃碼頭	台灣快桅船務公司租用
第 一 二 一 碼 頭	貨櫃碼頭	日本郵船株式會社租用
第 一 二 二 碼 頭	貨櫃碼頭	未啓用

表 3.14 高雄港中國造船公司之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 八 十 五 碼 頭	中船修造船碼頭	中船公司專用
第 八 十 六 碼 頭	中船修造船碼頭	中船公司專用
第 八 十 七 碼 頭	中船修造船碼頭	中船公司專用
第 八 十 八 碼 頭	中船修造船碼頭	中船公司專用
第 八 十 九 碼 頭	中船修造船碼頭	中船公司專用
第 九 十 碼 頭	中船修造船碼頭	中船公司專用
第 九 十 一 碼 頭	中船修造船碼頭	中船公司專用

表 3.15 高雄港中國鋼鐵公司之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 九 十 四 碼 頭	專用碼頭	中鋼公司、雜貨
第 九 十 五 碼 頭	專用碼頭	中鋼公司、雜貨
第 九 十 六 碼 頭	專用碼頭	中鋼公司、雜貨
第 九 十 七 碼 頭	專用碼頭	中鋼公司、散貨
第 九 十 八 碼 頭	專用碼頭	中鋼公司、散貨
第 九 十 九 碼 頭	專用碼頭	中鋼公司

表 3.16 高雄港中國石油公司之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 一〇三 碼頭	專用碼頭	中油公司專用
第 一〇四 碼頭	專用碼頭	中油公司專用
第 一〇五 碼頭	專用碼頭	中油公司專用

表 3.17 高雄港台灣電力公司之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 一 一 一 碼頭	專用碼頭	台電公司專用
第 一 一 二 碼頭	專用碼頭	台電公司專用

表 3.18 高雄港順榮修造船廠之碼頭使用情形

碼 頭 編 號	用 途	備 註
第 一 四 一 碼頭	專用碼頭	順榮修造船廠專用
第 一 四 二 碼頭	專用碼頭	順榮修造船廠專用
第 一 四 三 碼頭	專用碼頭	順榮修造船廠專用
第 一 四 四 碼頭	專用碼頭	順榮修造船廠專用
第 一 四 五 碼頭	專用碼頭	順榮修造船廠專用

3.3 高雄港倉儲業務分析

一、倉儲設備現況分析

高雄港目前倉棧之使用情形如表3.19～表3.24。

表 3.19 高雄港蓬萊區之倉庫使用情形

倉庫編號	用途	位於幾號碼頭	使用者
棧 2 庫	倉庫	2	公用
棧 3 庫	香蕉棚	3	公用
棧 4-1 庫	倉庫	4	公用
棧 4-2 庫	倉庫	4	公用
棧 4-3 庫	倉庫	4	公用
棧 5 庫	倉庫	5	公用
棧 6-1 庫	倉庫	6	公用
棧 7-2 庫	倉庫	7	公用
棧 8-2 庫	倉庫	8	公用
棧 9-2 庫	倉庫	9	公用
棧 10-1 庫	倉庫	10	公用
棧 10-2 庫	倉庫	10	公用

表 3.20 高雄港中島區之倉庫使用情形

倉庫編號	用途	位於幾號碼頭	使用者
棧 30-2 庫	倉庫	30	公用
棧 30-3 庫	倉庫	30	公用
棧 31 庫	香蕉冷氣庫	31	部份出租
棧 31-2 庫	倉庫	31	公用
棧 32-1 庫	倉庫	32	公用
棧 32-2 庫	倉庫	32	公用
棧 33 庫	穀倉	33	公用
棧 34 庫	倉庫	34	公用
棧 35-1 庫	倉庫	35	公用
棧 35-2 庫	倉庫	35	樓上由碼頭工會使用
棧 37-1 庫	倉庫	37	公用
棧 37-2 庫	倉庫	37	公用
棧 38-1 庫	倉庫	38	公用
棧 38-2 庫	倉庫	38	公用
棧 39-1 庫	倉庫	39	公用
棧 39-2 庫	倉庫	39	樓上由碼頭工會使用
棧 44 庫	穀倉	44	公用
棧 45-1 庫	倉庫	45	公用
棧 45-2 庫	倉庫	45	公用
棧 46-1 庫	倉庫	46	租予台糖公司
棧 46-2 庫	倉庫	46	租予台糖公司
棧 47 庫	倉庫	47	租予台糖公司

表 3.21 高雄港鹽埕區之倉庫使用情形

倉庫編號	用途	位於幾號碼頭	使用者
棧 11-1 庫	倉庫	11	公用
棧 11-A 庫	倉庫	11	公用
棧 11-2 庫	倉庫	11	公用
棧 11-2A庫	倉庫	11	公用
棧 11 庫	菜棚	11	公用
棧 12-1A庫	倉庫	12	公用
棧 12-2A庫	倉庫	12	公用
棧 14 庫	水泥圓庫	14	港務局與亞泥合建
棧 15-1 庫	倉庫	15	台灣大學租用
棧 116 庫	倉庫	駁運碼頭	租予鐵路運輸承攬公司
棧 120 庫	倉庫	駁運碼頭	租予鐵路運輸承攬公司

表 3.22 高雄港第一貨櫃中心之倉庫使用情形

倉庫編號	用途	位於幾號碼頭	使用者
棧 63 庫	貨櫃通棧	63	租予萬海公司
棧 64 庫	貨櫃通棧	64	
棧 65 庫	貨櫃通棧	65	租予中航公司
棧 66 庫	貨櫃通棧	66	租予中航公司
棧 67-1 庫	貨櫃通棧	67	租予中航公司

表 3.23 高雄港第三貨櫃中心之倉庫使用情形

倉庫編號	用途	位於幾號碼頭	使用者
棧 67-2 庫	貨櫃倉庫	67	租予中航公司
棧 68 庫	貨櫃倉庫	68	租予APL 公司
棧 69 庫	貨櫃倉庫	69	租予APL 公司
棧 70 庫	貨櫃倉庫	70	租予陽明公司
棧 71 庫	穀 倉	71	租予遠東公司
棧 72 庫	穀 倉	72	租予遠東公司

表 3.24 高雄港第四貨櫃中心之倉庫使用情形

倉庫編號	用途	位於幾號碼頭	使用者
棧 116 庫	貨櫃倉庫	116	租予長榮公司
棧 117 庫	貨櫃倉庫	117	租予宏洋公司
棧118、119庫	貨櫃倉庫	118、119	租予海陸公司
棧 120 庫	貨櫃倉庫	120	租予快桅公司
棧 121 庫	貨櫃倉庫	121	租予聯和公司
倉 2 庫	倉 庫	2	公 用
倉 3 庫	倉 庫	2	公 用
倉 3A 庫	貨 棧	3	公 用
倉 4A 庫	倉 庫	4	公 用

資料來源：高雄港務局(民國84年9月)。

二、倉儲營運分析

由表3.25及圖3-4~3-5 可知，高雄港進倉量、出倉量及延日存倉量有歷年減少之趨勢，八十三年全年進倉量為3,993,240收費噸，較八十二年減少了408,472收費噸，減少比率為9.28%，八十三年延日存倉量為 28,452,092收費噸，較八十二年減少1,375,033 收費噸，減少比率為4.61%。

表 3.25 高雄港歷年進倉量、出倉量及延日存倉量

單位：公噸

年 別	進 倉 量	出 倉 量	延日存倉量
民國七十四年	6,747,035	6,771,838	41,245,701
民國七十五年	7,388,274	7,342,545	45,839,872
民國七十六年	7,760,316	7,711,857	54,604,307
民國七十七年	7,032,063	7,110,369	60,459,084
民國七十八年	4,970,128	5,011,531	35,733,826
民國七十九年	4,791,966	4,804,963	34,598,569
民國 八十年	6,814,546	6,704,633	50,864,925
民國八十一年	5,402,770	5,520,227	42,709,058
民國八十二年	4,401,712	4,392,546	29,827,125
民國八十三年	3,993,240	4,028,239	28,452,092

資料來源：高雄港統計年報(民國83年)。

資料來源：高雄港統計年報（民國83年）

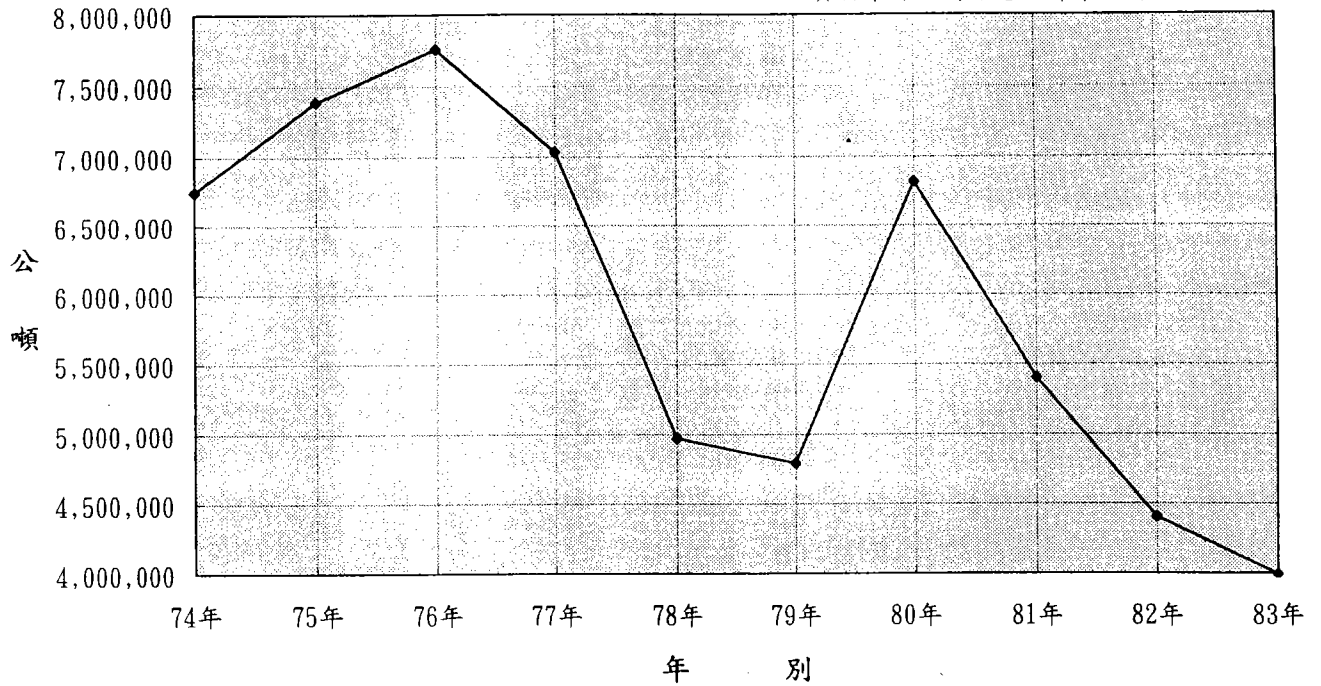


圖 3-4 高雄港歷年進倉量統計圖

資料來源：高雄港統計年報（民國83年）

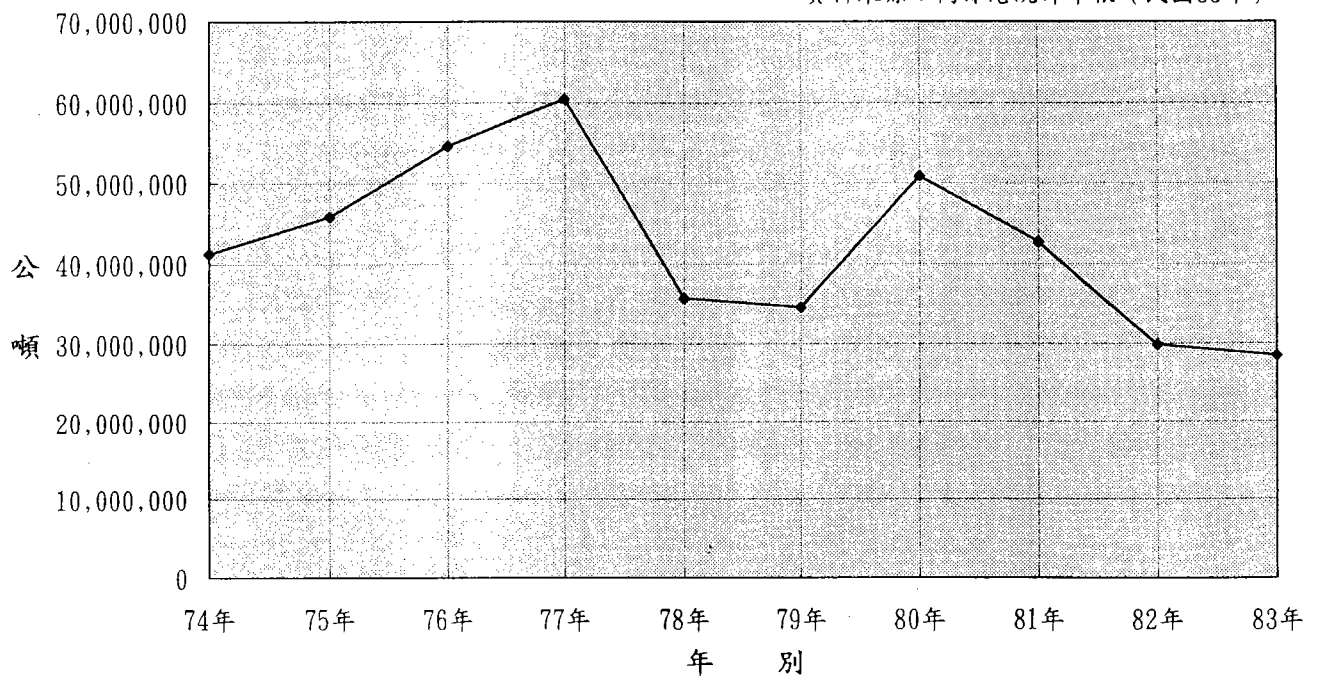


圖 3-5 高雄港歷年延日存倉量統計圖

3.4 棧埠民營化基本調查建立與分析

3.4.1 棧埠營運作業人力

一、棧埠管理處人力資源分析

棧埠管理處近五年來(80~84年)各單位人數，如表3.26所示。而截至84年6月為止，其職員之年資及年齡分佈，分別如表3.27及圖3-6~3-7，工員之年資及年齡分佈則如表3.28及圖3-8~3-9。

表 3.26 高雄港務局棧埠管理處近五年各單位人數

年度 單位 人數	80年	81年	82年	83年	84年
倉儲課	20	19	17	15	28
搬運課	18	17	17	15	14
機具所	199	197	198	193	184
旅客服務所	6	6	9	9	9
總務室	31	32	31	32	33
會計室	5	5	5	5	5
人事室	9	9	8	8	9
各棧庫及 貨櫃中心	573	557	513	477	432
其他	15	16	26	28	34
總計	876	858	824	782	748

資料來源：高雄港務局(民國84年10月)。

表 3.27 高雄港務局棧埠管理處職員之年資及年齡分佈

年資	1~5	6~10	11~15	16~20	21~25	26~30	31~35	36~40	41~45	46~50
人數	18	41	23	42	97	27	16	21	4	1
年齡	24~28	29~33	34~38	39~43	44~48	49~53	54~58	59~63	64~68	職員 總計
人數	1	16	31	21	68	40	48	40	25	290人

資料來源：高雄港務局(民國84年6月)。

表 3.28 高雄港務局棧埠管理處工員之年資及年齡分佈

年資	1~5	6~10	11~15	16~20	21~25	26~30	31~35	36~40	41~45	46~50
人數	10	159	33	110	96	27	14	15	6	2
年齡	24~28	29~33	34~38	39~43	44~48	49~53	54~58	59~63	64~68	工員 總計
人數	0	48	91	85	102	74	41	24	7	472人

資料來源：高雄港務局(民國84年6月)。

資料來源：高雄港務局（民國84年6月）

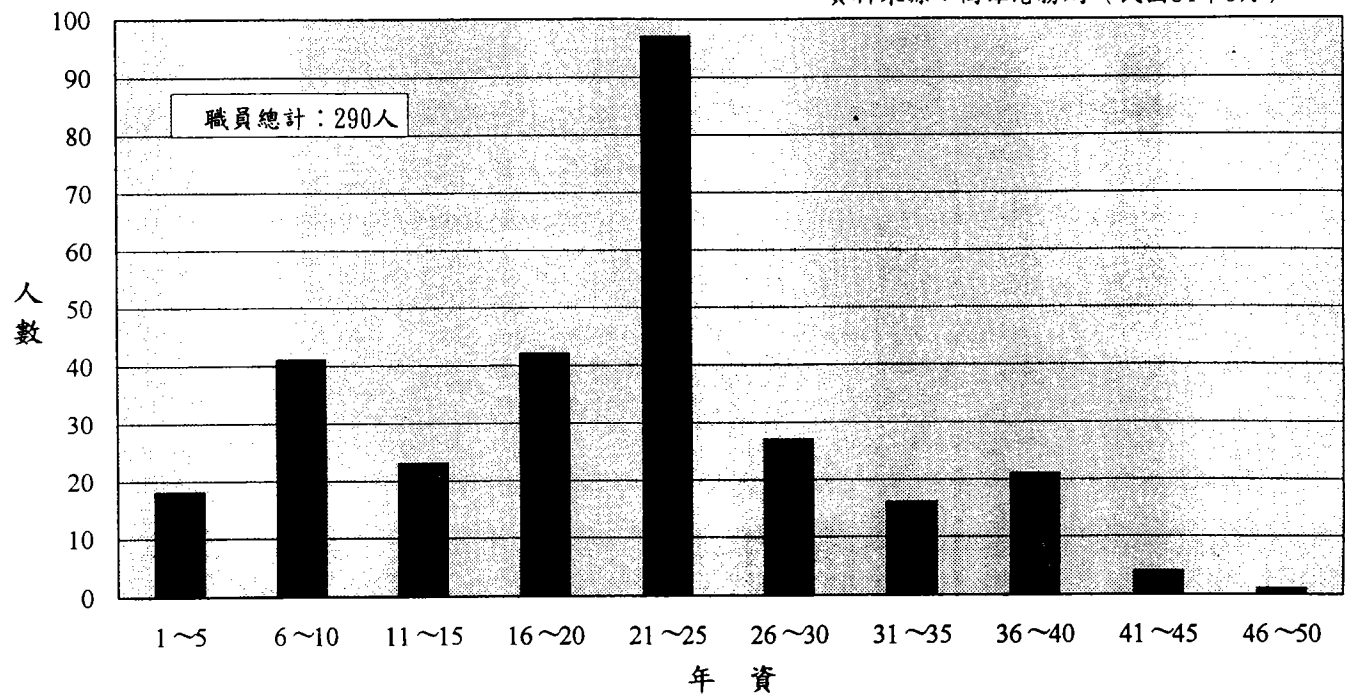


圖 3-6 高雄港務局棧埠處職員年資分佈圖

資料來源：高雄港務局（民國84年6月）

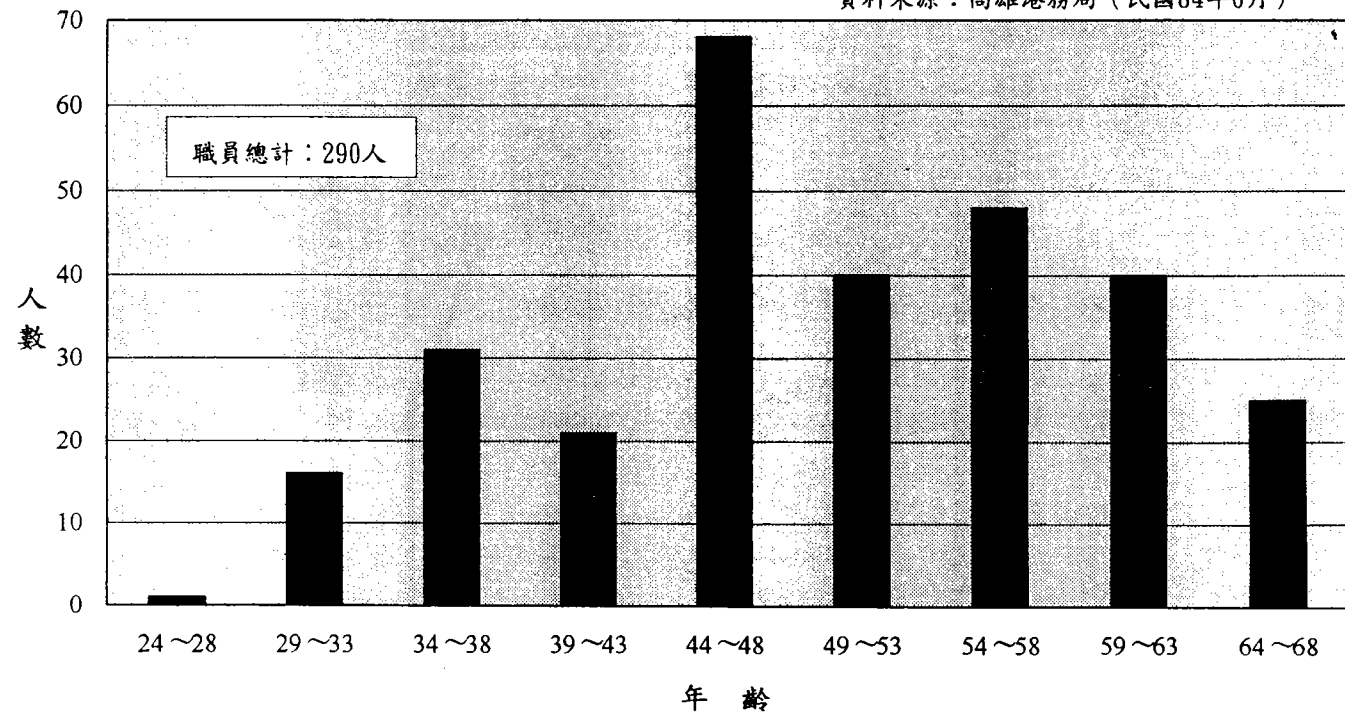


圖 3-7 高雄港務局棧埠處職員年齡分佈圖

資料來源：高雄港務局（民國84年6月）

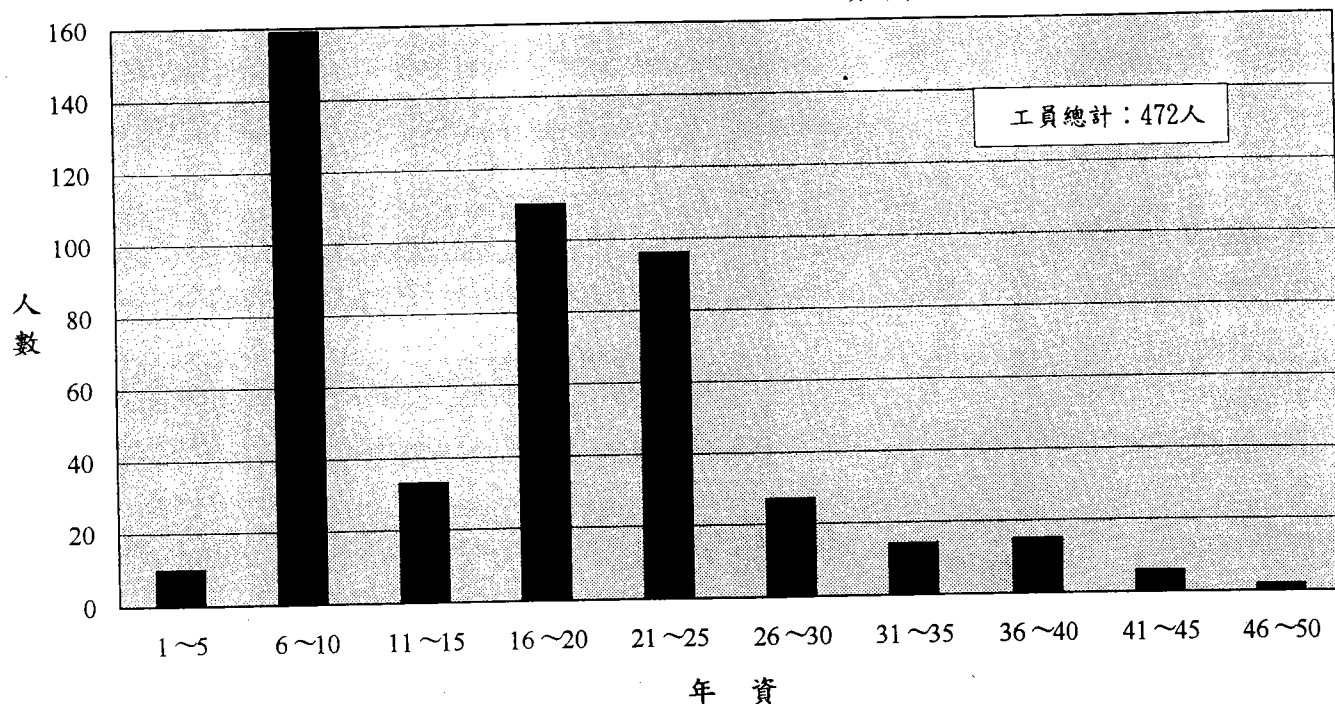


圖 3-8 高雄港務局棧埠處工員年資分佈圖

資料來源：高雄港務局（民國84年6月）

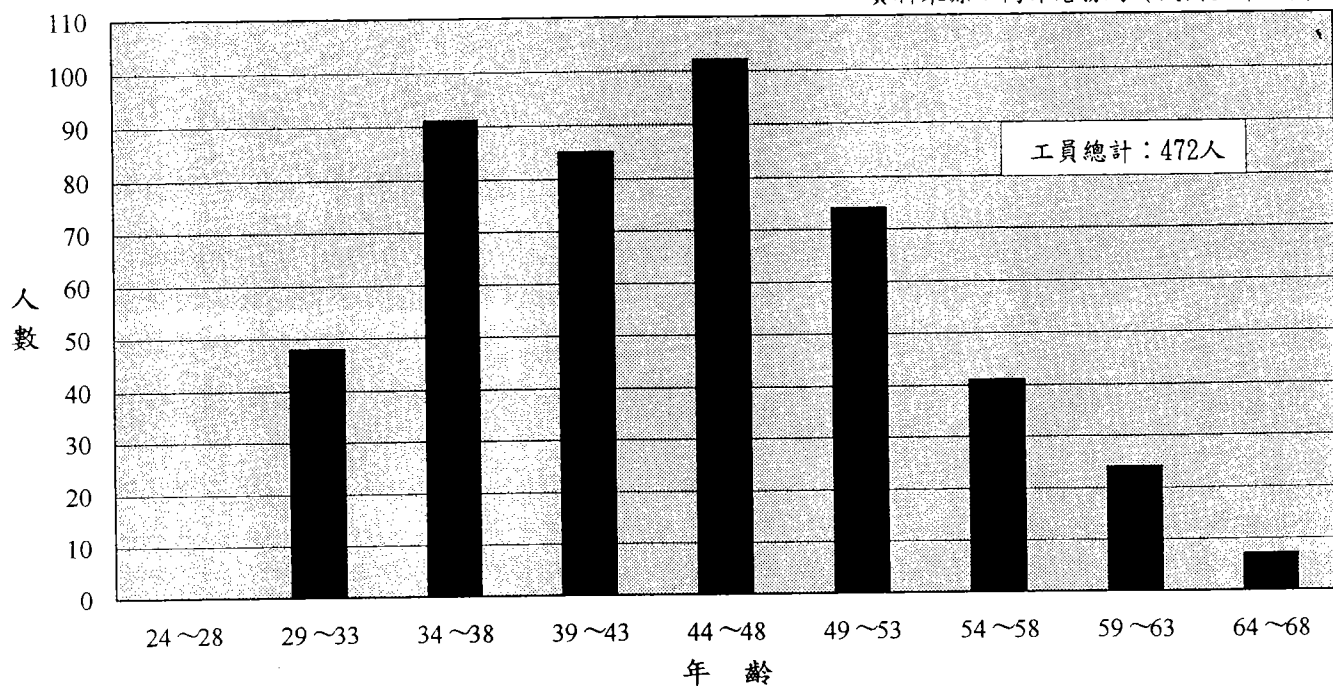


圖 3-9 高雄港務局棧埠處工員年齡分佈圖

二、碼頭裝卸工人人力資源分析

截至84年10月止，碼頭裝卸工人之年資及年齡分佈，如表3.29 及圖3-10～圖3-11。

表 3.29 高雄港碼頭裝卸工人之年資及年齡分佈

年資	1~5	6~10	11~15	16~20	21~25	26~30	31~35	36~40	41~45	45~50
人數	368	559	671	108	1039	945	443	58	25	0
年齡	21~25	26~30	31~35	36~40	41~45	46~50	51~55	56~60	61~65	碼頭 工人 總計
人數	143	272	370	179	198	581	1011	947	515	4216人

資料來源：高雄港務局(民國84年10月)。

註：本資料包括84年度之新進工人299人。

3.4.2 棧埠營運作業車機船資源基本資料建立與分析

一、車機資源分析

由表 3.30 高雄港各類機具之資料可知，除了二十五噸堆高機、四十五噸起重機、卡車、2 m³抓斗、2 m³硫磺抓斗已超過平均使用年限外，其餘大部份之機具仍未超過平均使用年限，尚有使用價值。

高雄港務局超過使用年限及未超過使用年限之機具數量分別如表3.31及圖3-12～圖3-13所示。

資料來源：高雄港務局（民國84年10月）

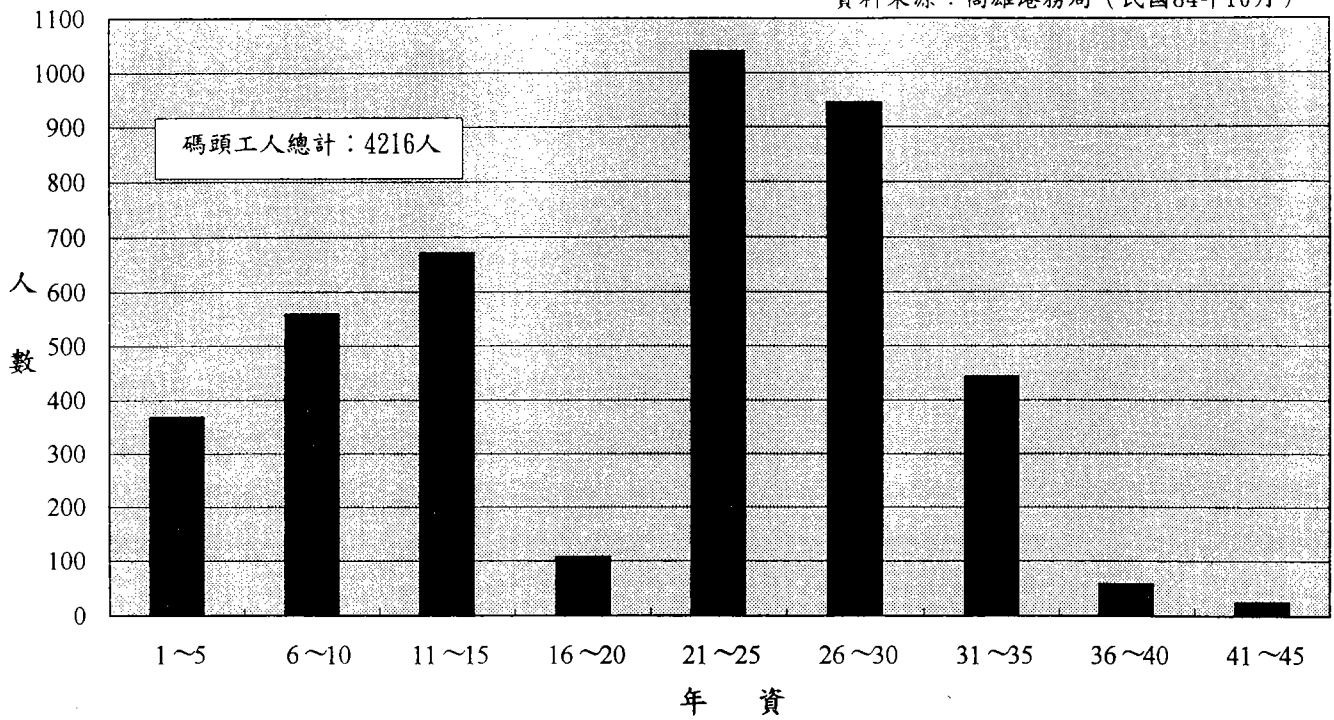


圖 3-10 高雄港碼頭工人年資分佈圖

資料來源：高雄港務局（民國84年10月）

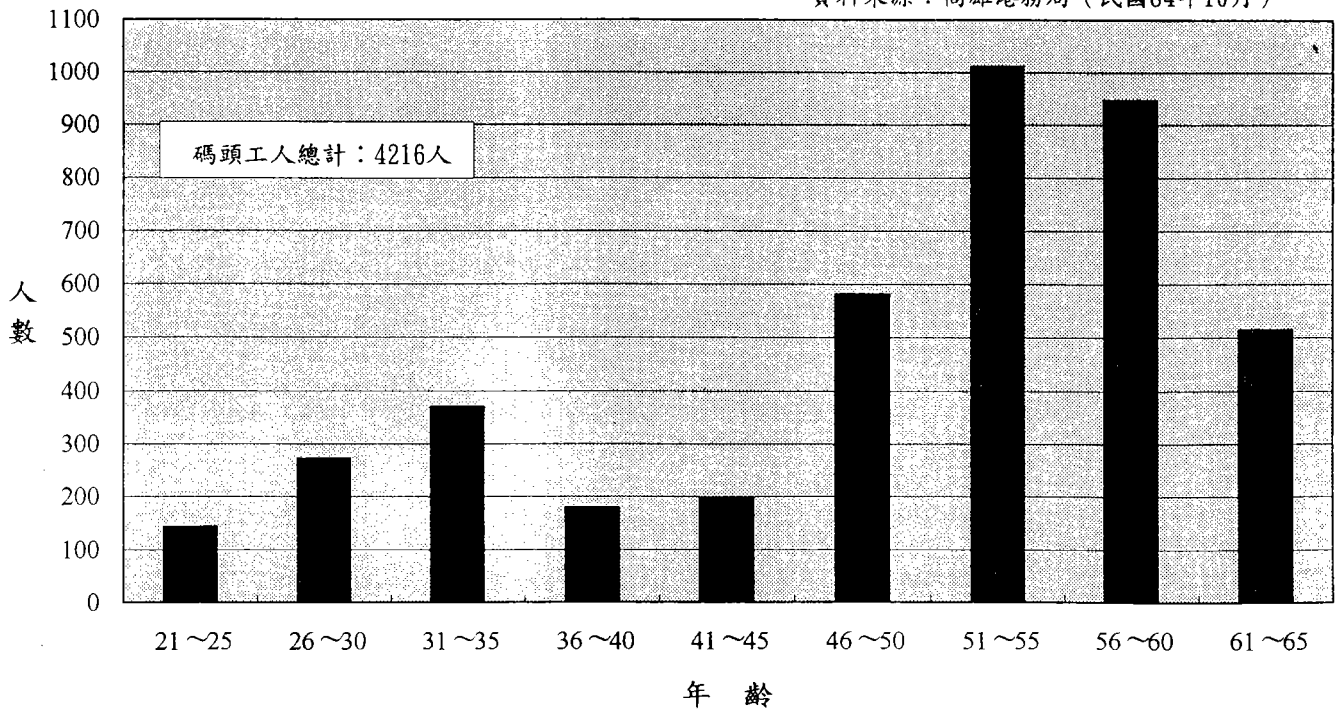


圖 3-11 高雄港碼頭工人年齡分佈圖

表 3.30 高雄港各類機具平均剩餘(或超過)使用年限

機具類別	數量(台)	平均剩餘(或超過)使用年限
三噸堆高機	99	平均剩餘 1.69 年
五噸堆高機	17	平均剩餘 8.24 年
七噸堆高機	15	平均剩餘 5.93 年
十噸堆高機	23	平均剩餘 7.04 年
十五噸堆高機	8	平均剩餘 0 年
二十噸堆高機	4	平均剩餘 7 年
二十五噸堆高機	1	平均超過 1 年
電動堆高機	2	平均剩餘 8 年
原木裝載機	6	平均剩餘 8 年
原木起重機	2	平均剩餘 9 年
四十五噸起重機	6	平均超過 2 年
六十噸起重機	2	平均剩餘 9 年
250 噸起重機	2	平均剩餘 0 年
小 拖 車	37	平均剩餘 3.81 年
中 拖 車	20	平均剩餘 2.5 年
卡 車	11	平均超過 3.36 年
1.3 m ³ 抓 斗	8	平均剩餘 3 年
2 m ³ 抓 斗	15	平均超過 3 年
3.5 m ³ 抓 斗	30	平均剩餘 1.97 年
5 m ³ 抓 斗	15	平均剩餘 1 年
2 m ³ 硫磺抓斗	8	平均超過 8 年
貨櫃起重機	36	平均剩餘 5.11 年
貨櫃跨載機	50	平均剩餘 5.36 年
門型吊運機	35	平均剩餘 6.03 年
空櫃堆高機	10	平均剩餘 2.60 年
合 計	462	總平均剩餘 3.26 年

資料來源：高雄港務局提供，本研究整理(84年6月)。

表 3.31 高雄港超過使用年限與未超過使用年限之機具數量分佈

超過 使用 年限	8 年	7 年	6 年	5 年	4 年	3 年	2 年	1 年	—	—	—	—	—	總計
數量 (台)	8	0	0	5	5	5	21	23	30	—	—	—	—	92 台
剩餘 使用 年限	0 年	1 年	2 年	3 年	4 年	5 年	6 年	7 年	8 年	9 年	10 年	11 年	12 年	總計
數量 (台)	5	67	11	67	48	42	30	20	24	27	17	8	4	370 台

資料來源：高雄港務局，本報告整理(民國84年6月)。

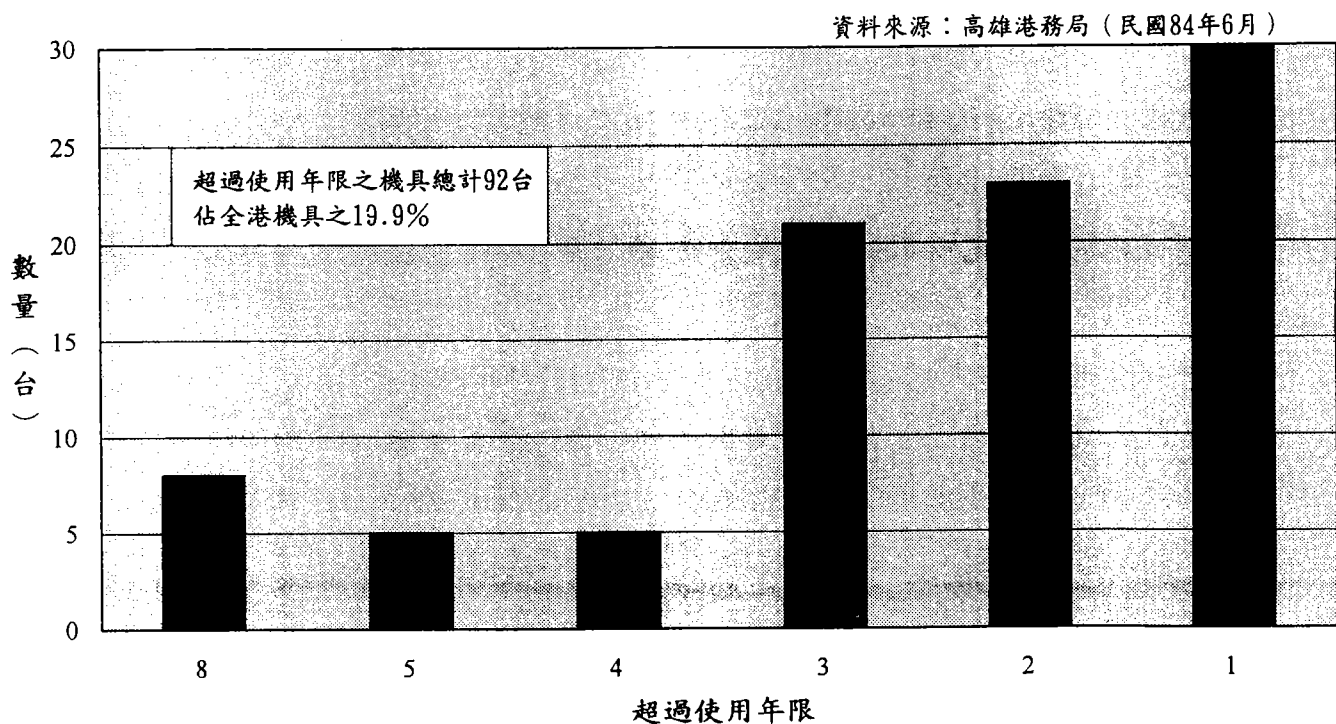


圖 3-12 高雄港務局超過使用年限之機具數量分佈圖

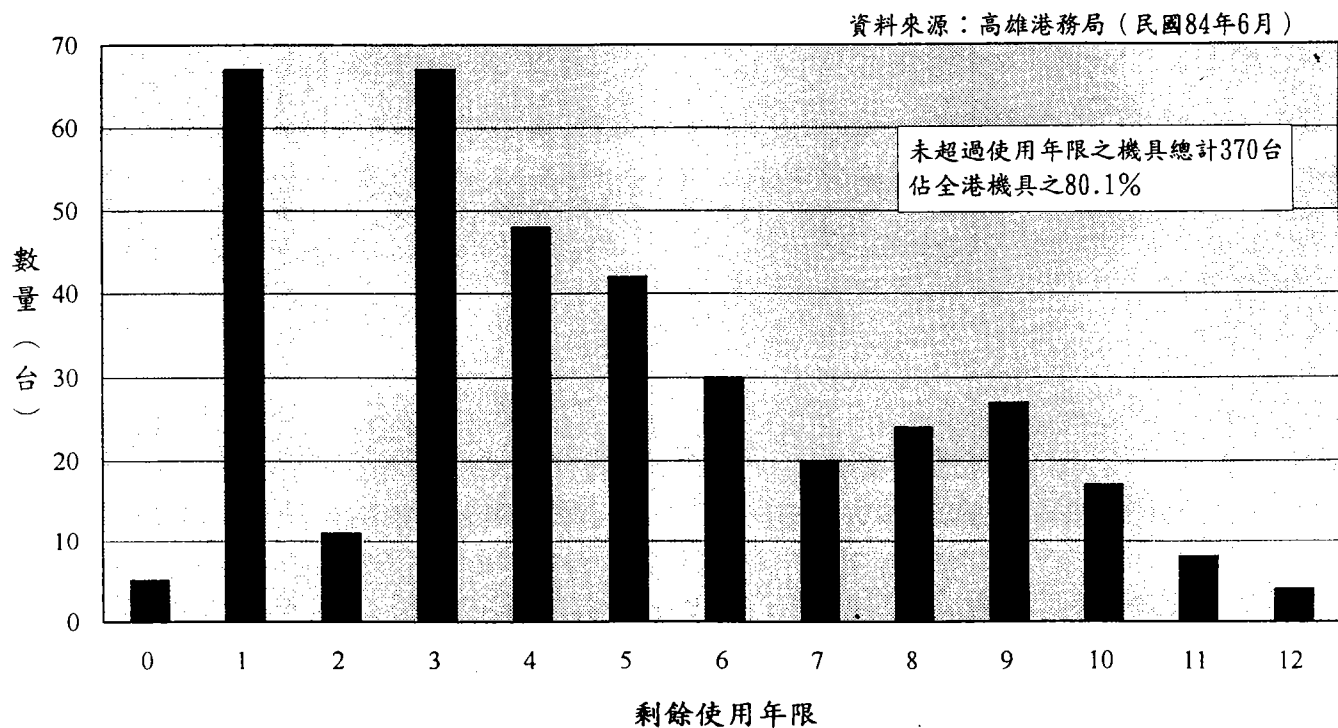


圖 3-13 高雄港務局未超過使用年限之機具數量分佈圖

二、船舶資源分析

由表 3.32 高雄港各類船舶之資料可知，除了拖船的平均使用年限尚餘 1.87 年之外，其餘類型的船舶平均都已超過使用壽年，尤以駁船及交通船超過最多，分別超過16.00及13.67 年。

表 3.32 高雄港各類船舶平均剩餘(或超過)使用年限

船舶類別	數量(艘)	平均剩餘(或超過)使用年限
拖 船	23	平均剩餘 1.87 年
交 通 船	9	平均超過 13.67 年
水 船	6	平均超過 9.33 年
起 重 船	3	平均超過 6.33 年
駁 船	3	平均超過 16 年
纜 艇	13	平均超過 4.62 年
撈 油 船	1	平均超過 4 年
垃 圾 船	7	平均超過 4.29 年
警 艇	5	平均超過 1.40 年
合 計	70	總平均超過 4.34 年

資料來源：高雄港務局提供，本研究整理(84年10月)。

3.5 高雄港棧埠業務問題綜合檢討

3.5.1 管理組織檢討

目前各港均隸屬省政府交通處管轄，內部組織架構大致相同，惟各港為因應其管轄範圍及不同任務需要，設立有非正式任務編組，此舉雖具彈性；但亦使得內部組織過於龐大複雜、冗員充斥，且因局長直轄單位過多，造成計畫執行及行政支援上缺乏彈性及效率，建議應依其職能相似性加以歸併，並加強分層負責，俾提高行政指揮效率。且應賦予業務部門有關港埠服務及行銷任務，俾主動出擊以因應目前這種具高度競爭的貨櫃港埠需要。

3.5.2 營運組織檢討

各港雖屬交通事業機構，惟成員仍為公務員，故晉用、升遷、待遇等倍受各類法規限制，缺乏彈性，尤其技術人員及業務人員結構仍拘泥於傳統方式，未能因應業務發展趨勢，適時適量調整，形成勞逸不均，進而影響服務品質。加以會計部門同樣受法令限制，有關經費支出、投資建設方面等，整體運作仍缺乏彈性，很難有效發揮企業經營功能，故宜賦予業務單位適度之人事彈性應用及財務機具採購自主權。

3.5.3 固定作業區作業方式檢討

高雄港碼頭工人採用固定作業區作業方式，此種方式對於港務局在調派碼頭工人方面，較為簡便，可省卻輪調的麻煩；在改善碼頭工人作業效率方面，可針對不同作業區，對其所屬之碼頭工人進行作業改善；對於碼頭工人本身，也因工作性質不變，可較快熟練工作內容，使作業效率加快。不過也因為工作性質一成不變，容易使碼頭工人產生倦怠感，同時亦造成工資收入之懸殊差異。

3.5.4 碼頭工人管理問題檢討

- 一、目前之管理方式，工人工作機會均等，但無競爭，優秀工人不能獲得激勵，影響工作情緒；且船公司無自由選擇權，工人因獲保障，但每不服從指揮。
- 二、港務局與碼頭工人間之關係不明確，在辦理裝卸上，與船方或工方發生交涉時，立場定位困難。
- 三、碼頭工人以職業工人身份，承做港區裝卸作業，並由港務局督導管理，且按對內分配比例核發工資，然與港務局無僱用關係，自勞基法公佈實施後，雙方屢因是否具僱用關係爭論不休，影響作業管理與工作效率。
- 四、碼頭工人之工資無最低保障，且工資結構複雜，對內分配比例與各項加成係沿襲傳統人力作業而來，在目前裝卸作業，大都已機械化，諸多加成與對內分配制度已不合時宜，且無法發揮以工資激勵工作績效之目的。
- 五、港務局與碼頭工人無僱用關係，於執行編組調派，獎懲等管理工作，受工會諸多牽制，管理績效受影響，且現場作業管理督導、裝卸管理員與隊班長權責難以明確劃分，且與碼頭工人無直接隸屬關係，難以充分發揮督導管理成效。
- 六、按噸計資之碼頭工人，有船工作無船休息，而到港船隻並非十分平均及規律，此不固定之工作時間，對工人體力、情緒、活動均有影響；且工作時間不固定導致工資所得不固定，直接影響工人生活安定，此問題均直接、間接影響工人之管理。
- 七、碼頭工人工作地點不是日曬就是雨淋，具有危險性，因此工作環境較差者，對工人較不具吸引力，影響碼頭工人工作意願及現場管理。
- 八、一個碼頭工人依現行規定辦法，只要每月曠工累積不超過十日或全年曠工累積不超過二個月不致受警告以上之處罰，而碼頭工人並非公務員，即使警告再多亦無加重處罰規定，致碼頭工

人有故意曠工以逃避困難工作情事，甚至可利用此法規之漏洞，以集體休假做要脅，爭取工人權益，增加管理困擾。

- 九、隊班長與所屬工人工資所得差距過大，且非在同隊班內分配工資，一般按噸計資工人工資係多做多得，少做少得，而全體隊班長等工人領導階層之工資所得規定與全港工人工資乃照比例發給，亦即同一隊同一班之隊長、班長之工資所得與工人所得不發生同幅增減，工資利害關係不盡一致，導致工人與隊班長之疏離感，影響隊班長之領導與管理。
- 十、碼頭工人作業缺乏營運組織，難以推動互助合作之團體作業精神，組織管理功能未能充分發揮，作業績效不易提升。
- 十一、碼頭工人未能配合社會脈動前進，工作缺乏向心力，欠缺以港為家與生命共團體之觀念，影響港埠營運與發展，間接影響港埠形象與競爭力之提升。
- 十二、碼頭工人管理制度與法規不健全，且漸漸不合時宜，碼頭工人自主意識漸次提高，以舊的制度法規管理新的思潮與觀念，造成管理欠缺依據，難以落實公權力管理。

3.5.5 機具使用問題檢討

國際商港棧埠管理規則第六條規定：「裝卸及搬運作業所需之工人及機、工具，以使用商港管理機關所有者為原則。但另有約定者，不在此限。」另同規則第七十八條對於租賃經營業者規定：「移動性之機具以租用商港管理機關所有者為原則；商港管理機關無法供租者，得通知公私事業機構自備之。」

故而目前高雄港貨櫃出租碼頭，礙於上述規定，而採租用公有機具卻由承租人自行負責維修保養之方式，報廢汰換則由公家循一定程序編列預算、採購，往往不具時效，航商屢屢要求准其自備。

第四章 高雄港棧埠民營化方案研擬

4.1 民營化可用模式分析

舉凡為提高經濟效率和競爭能力而縮減政府對經濟活動的參與或干預者均可稱之民營化。為達到上述目的，有許多方式、手段與途徑可資運用，在程度上亦因個案而有所不同，故各國在實施上亦差異甚大，一般係由下述兩大類再細分為許多不同模式，一為所有權不移轉經營權移轉；另一為所有權與經營權均移轉，茲就各種不同模式之作法概述如下：

一、公有民營化(Public-Own & Private-Operate Privatization)

政府將公營事業完全委託民營公司獨立經營，原財產之所有權仍屬政府所有，唯政府不得干涉業者營運權，是為公有民營化。一般進行方式是由民營公司取得租賃經營權，若事業經營項目是可分割者，則亦可採多家委託方式進行，如高雄港與台中港將部分碼頭分租予不同之碼頭經營者。

二、初步（部份）民營化（Partial Privatization）

針對官股佔 100 % 之公營事業，將其股份初次小量賣出，例如將部份股權釋出予員工認購。賣出後官股仍佔絕大部份，約 75% ~ 99% 者，稱之初步（部份）民營化。

三、進一步民營化（Further Privatization）

針對官股佔絕大部份，民股僅佔一部份之公營事業，進一步降低官股股權比例，但政府仍是該事業大股東之一，對公司之營運仍具主導地位者。

四、實質民營化（Effective Privatization）

針對公營事業或公民合營事業，將官股股權比例降低到政府無法主導公司營運之程度，但政府股權並不完全撤離者。

五、民有民營 (private-Own & Operate Privatization)

係指將公營或公民合營事業之官股完全撤出者。

六、解除獨佔優勢之民營 (De-regulate Privatization)

係指政府主動解除或放寬對公營事業之獨佔或特許規定，允許民營事業可以從事相同業務，促其自由競爭者。如開放煙酒專賣、加油站、港區碼頭裝卸即為此類之民營化。

七、合作經營之民營 (Co-Operating Privatization)

係指由公營事業與民營公司成立一合資公司，或以其他合作模式，以引進民間部門之專業技術和資金，共同開發公營事業，或其延伸事業，或公共工程，如工業區、加工出口區、港口專業區（或專用碼頭）及任何 BOT 模式。

八、出售資產之民營 (Capital-sold Privatization)

將政府所有財產或公營事業部份部門出售給民間，如土地或國家森林出售給民間公司、港口部份業務之資產出售（如修造船廠、船機等），甚至透過解散、清償程序將資產出售完畢，結束公營業務。

由上觀之，民營化之方式隨著公營事業之性質、政府組織層級的高低及民營化對象和目的，而有所不同，不易使用單一作法，放諸四海，否則將流於僵化，而失去其真諦。就港口而言，棧埠與港灣業務種類甚多，可就其業務性質及其獨佔性，依上述不同之民營化模式進行民營化工作。而上述許多模式，有許多僅適用於公司組織型態，現行港務局乃屬機關型態之公營事業，棧埠業務民營化欲適用時，須先考量成立公司組織之體制。

表 4.1 民營化模式比較表

民營化模式	內容	案例
公有民營化	政府將公營事業完全委託民營公司獨立經營，原財產之所有權仍屬政府所有，唯政府不得干涉業者營運權，是為公有民營化。	如高雄港與台中港將部分碼頭分租予不同之碼頭經營者。
初步（部份）民營化	針對官股佔 100 % 之公營事業，將其股份初次小量賣出，賣出後官股仍佔絕大部份，約 75 % ~ 99 % 者，稱之初步（部份）民營化。如將部份股權釋出予員工認購。	中鋼、新加坡航空公司。
進一步民營化	針對官股佔絕大部份，民股僅佔一部份之公營事業，進一步降低官股股權比例，但政府仍是該事業大股東之一，對公司之營運還具主導地位者。	日本 Temasek 控股公司賣出 Neptune Orient Lines
實質民營化	針對公營事業或公民合營事業，將官股股權比例降低到政府無法主導公司營運之程度，但政府股權並不完全撤離者。	
民有民營	係指將公營或公民合營事業之官股完全撤出者。	臺灣機械、中國產物保險、農民銀行、交通銀行
解除獨佔優勢之民營	係指政府主動解除或放寬對公營事業之獨佔或特許規定，允許民營事業可以從事相同業務，促其自由競爭者。	如開放煙酒專賣、加油站、港區碼頭裝卸即為此類之民營化。
合作經營之民營	係指由公營事業與民營公司成立一合資公司，或以其他合作模式，以引進民間部門之專業技術和資金，共同開發公營事業，或其延伸事業，或公共工程。	如工業區、加工出口區、港口專業區（或專用碼頭）及任何BOT模式。
出售資產之民營	將政府所有財產或公營事業部份部門出售給民間，如土地或國家森林出售給民間公司、港口部份業務之資產出售（如修造船廠、船機等），甚至透過解散、清償程序將資產出售完畢，結束公營業務。	加拿大航空及西班牙大部份公營企業（如 Rumasa 集團中的 Agrupados 旅館事業）、北市環保業務、加拿大全球電信公司。

4.2 民營化策略與準備工作

4.2.1 民營化策略

一、政策性任務與經濟性策略性考量

港埠各項公私業務之存在，均有其特定之功能，或政府賦予達成某些社會或經濟目標的使命，如配合國家經貿、運輸政策，保障人民生計及維持社會安定等，因此照顧社會大眾的利益，是公營事業創立最重要的理由之一。在此值得一提的是，經由公營事業增加財政收入，也是某些公營事業成立時的主要政策性任務。故於考量高雄港區內各項業務是否開放民營時，這些使命或任務，目前是否仍存在，或原本即無？是否交由民間來做，仍可達到其政策目的，考慮民間經營、管理、技術、財力等能力，是否在政府退出後，仍能繼續成功的提供相同或更高水準及數量的服務，若民間經營不善或無法永續經營時，是否總體之經營環境受影響，而波及港埠所肩負之政策性任務。

二、法令抵觸性考量策略

依據公營事業移轉民營條例第三條：『下列公營企業不得移轉民營：

- (一)直接涉及國防秘密之事業
- (二)專賣或有獨佔性之事業
- (三)大規模公用或有特定目的之事業』；

另依商港法第十二條『商港區域內各項商港設施，除工程鉅大或與船舶出入港及公共安全有關者，應由商港管理機關興建自營外』等法令限制，雖然有此等法令規定，在政府既有推動民營化之政策，就須制定與修改相關法令，就公營事業的經營範圍，適當解除法令管制及保障社會大眾權益等進行修法，更進一步妥善研擬公用事業管理法及善用公平交易

法，以便兼顧國家或經貿安全及民生福祉。

三、解除管制與市場開放策略

對具規模經濟，或需投入龐大資本，其為私人能力所不能承辦者，形成自然壟斷；另因政策性目標，或為避免企業集團壟斷，而使國家經貿運輸操縱於私人之手等因素，而訂定法令，限制民間經營，因此形成之壟斷或寡佔情形。在自然壟斷情形下，民營化可能形成了一個私人壟斷企業，其能否在資源更有效的配置下，提供良好的服務品質，值得探討，其或可以市場切割方式，經由企業競爭手段以降低其獨佔性；而在法令保障所形成之壟斷，若欲民營化，尚需以適度之解除管制與市場開放自由化與之配合，以免僅係以民營獨佔取代公營獨佔。

四、民營化過程之政府財政負擔與收益性評估策略

民營化乃當今潮流及政府既定政策，一般而言，推動港埠民營化所追求的目的不外：

- (一)追求資源更有效的配置，更有效的企業經營。
- (二)透過財產或經營權轉移，政府可有一筆龐大收入，作為省政建設用，可擴大財政來源。
- (三)對虧損連年之港埠業務，民營化可減少財政支出。
- (四)增加資本市場籌碼，吸收民間游資。

然從另一角度來看，公營事業民營化時，其原有職工及相關團體之處置，往往政府必須付出一筆相當的資金(如資遣費)，或增加其他公營機構之人事負荷(如改調其他政府機構)，故於民營化時，必須先估計財政總負擔，可能獲致之收益，不足部份之財源籌措，若民營化之短期內財政總支出高於其收益，且財源籌措困難時，則應考量各營運項目民營化之優先順位。故為使民營化能平和順暢，有必要審慎評估各種民營化模式及民營化後之經營模式，就港埠業務可民營化項目的評估方面，

每一業務項目之分析均應詳列其所配置設備的數量及其現值、作業人員的數量及其人事成本、歷年的營運量及營運成本以作為民營方案評估的依據。

五、民間承作能力與意願評估策略

目前港埠各項業務中，有許多業務乃基於國家任務之執行，投入甚多資金及人力，其收費亦非以成本效益考量，或以其他業務予以交叉補助，亦有許多業務，基於配合運輸及經貿之穩定，其所定之費率因無法隨成本之變動而調整，單就其個別業務之經營而言，其係屬虧損狀態，即使以民間高效率、低成本的方式經營，亦可能無法獲利，或獲利率甚低；除非以允許調高費率方式移轉民營，否則民間承作意願想必不高，然此又涉及整體運輸成本的提高，關係貿易推展及競爭力，其影響絕非民營化政策所欲見，對此類港埠業務可考量設計與其他業務項目合併搭配開放民營，或在允許之範圍酌予調高費率後再由民間接手，若上述方式仍不可行時，則應考量仍維持公營體制。

六、可民營化項目擬訂策略

於港區陸域從事之業務項目甚多，且複雜，有私人企業（如理貨業、貨櫃繫固業……），有公營機構（如港務局棧埠處、海關、聯檢單位……）；有營利性，亦有非營利性，因其設立之任務使命及營運業務不同，營運績效各異，不但各自擁有之資產不同，其對個別業務及整體港埠之影響亦有極大的不同。由於性質上的差異，並非每一項業務皆適合民營化，而適合民營化之業務，基於政策性，業務本身條件及總體環境考量，其民營化亦有先後順序不同，故高雄港欲進行民營化時，必須先就所有業務予以界定其特性，逐項討論分析比較，以決定民營化之對象，然後再依各種因素考量，將民營化對象之先後順序作一適切安排，以期民營化之效益達到最大，而將

其不利之衝擊降至最低。下節中將針對高雄港民營化業務項目做進一步之探討。

七、港埠經營管理體制改善策略

當前港埠營運問題之方向，應先確立港埠『行政』與『營運』分立，亦即『政企分離原則』，工作項目為修改目前港務局之組織規程，明確劃分行政與業務之關係，且在人事、會計與財產上亦應詳加分別與區隔，以朝向企業經濟體之方向發展。至於行政決策的制定程序與公權力之執行亦應與業務經營之企劃與管理分立分制，俾使事業之營運不受公務機關預算與自主權之束縛，喪失經營者之商機與違背企業管理之效率。

八、民營化項目優先順位評估策略

在經過各種因素考量所決定之可民營化項目，接下來即討論這些項目中那些可先行開放，那些需經修法適度調整因應，訂出各營業項目民營化之優先順序，一般考量因素有：

- (一)政府政策，如前項所提及之四個目的。
- (二)開放業務項目本身之條件，如其獲利及競爭能力，歷年營運經常處於虧損狀態者或獲利差者，此等將影響民間業者承接意願。
- (三)民營化準備程度，如員工之意願及財源籌措。
- (四)總體環境考量，如經濟不景氣影響民間接手意願。
- (五)不合乎現行法令或行政體制者。
- (六)隨時代潮流，已不適合公營型態事業體制或經濟政策決定需改變體制者。
- (七)先進技術與專門職系，與交通(港務)方面職系相去甚遠，晉用是類職系人員困難者。
- (八)人事費用支出龐大，佔有該單位約半數以上支出者。
- (九)資產、設備等已處於老舊狀態，並無意願繼續提供新設備者。

4.2.2 民營化準備工作

一、業務發展策略規劃

港務局各項業務民營化後，港務局之角色將變為類似地主港的地位，其監督管理之任務多於經營的任務，但如何在民間團體執行原公營機構所從事的工作下，掌握港埠的整體經營方向，避免因私人企業盲目追求利潤的環境，失去港埠在國家整體經貿發展中所應扮演的角色，此有賴政府部門原則性宣示後，港務當局方得藉以擬訂新的業務發展策略，及各項功能性政策(如行銷政策、生產政策、財務政策、人力資源管理政策等)。

二、組織結構調整規劃

港埠各項業務民營化後，除民營化本身之單位將會更改或縮編(棧埠處、船舶所)外，其他週邊單位亦隨之調整、變更或縮減其業務權責(如營運課、管理課、港工處、過港隧道管理處、總務室、資訊室、會計室等單位)，此須就所有人力資源重新規劃配置，同時重新設計組織架構以配合新的業務需要。

三、財務結構規劃

(一)民營化前

在進行民營化之前必須詳細評估民營化過程中，政府部門可獲得那些收益及其總額(標售資產及販售經營權利金)，和負擔那些支出及其總額(如取消碼頭工人工作權之負擔及港務局員工資遣費用等)，此等財務規劃關係民營化項目優先順位之排定及財源籌措方式之擬訂。

(二)民營化後

港埠各項業務民營化後，港務局原業務重心轉移，亦即隨原資產經營權轉移或出售，港務局整個收入與支出結構改變，因而各項預算規劃、會計制度亦隨之變動，如何因應未來之新局面，必須預作準備。

四、員工權益規劃

港埠業務移轉為民營公司之際，事業體制的轉換相對地使員工身份產生變化，進而影響員工權益，在現今勞工問題方興未艾之際，員工權益的保障非但是一經濟及社會問題，有時甚至會演變為政治問題，因此為順利推展民營化政策，減少民營化過程中可能遭遇的員工阻力，並進而激勵員工士氣，提高經營效率，皆有賴管理當局與員工密切的溝通及對員工權益的審慎的規劃（包括現有員工結構分析、員工權益探討及可行之解決方案研擬比較）。

五、資產出售或標租規劃

港埠業務民營化時，不論採何種民營模式或民營方式，港埠大部份資產將出售或租予民間業者，為能順利配合民營化時程，並能獲致最大之民營化利益，此一步驟甚為重要，此規劃工作包括現有各項動產與不動產之清查與價值評定，標售與標租底價之訂定，標售或標租規範及流程之擬訂，各項合約條款之研擬等工作。

六、法令配合規劃

於公營時期各項法令可能不夠完備，或均未徹底執行，其主要原因是政府扮演著球員兼裁判的角色，然民營化後港務局之行政管理角色倍增，為能有效執行其公權力，現行各項管理法規必須重新檢討或增訂，以因應民營化之需；另如前面所述，在法令限制下所形成之壟斷，於民營化之前則必須經過修法程序，解除此項管制，同時研訂相關之管理法規。

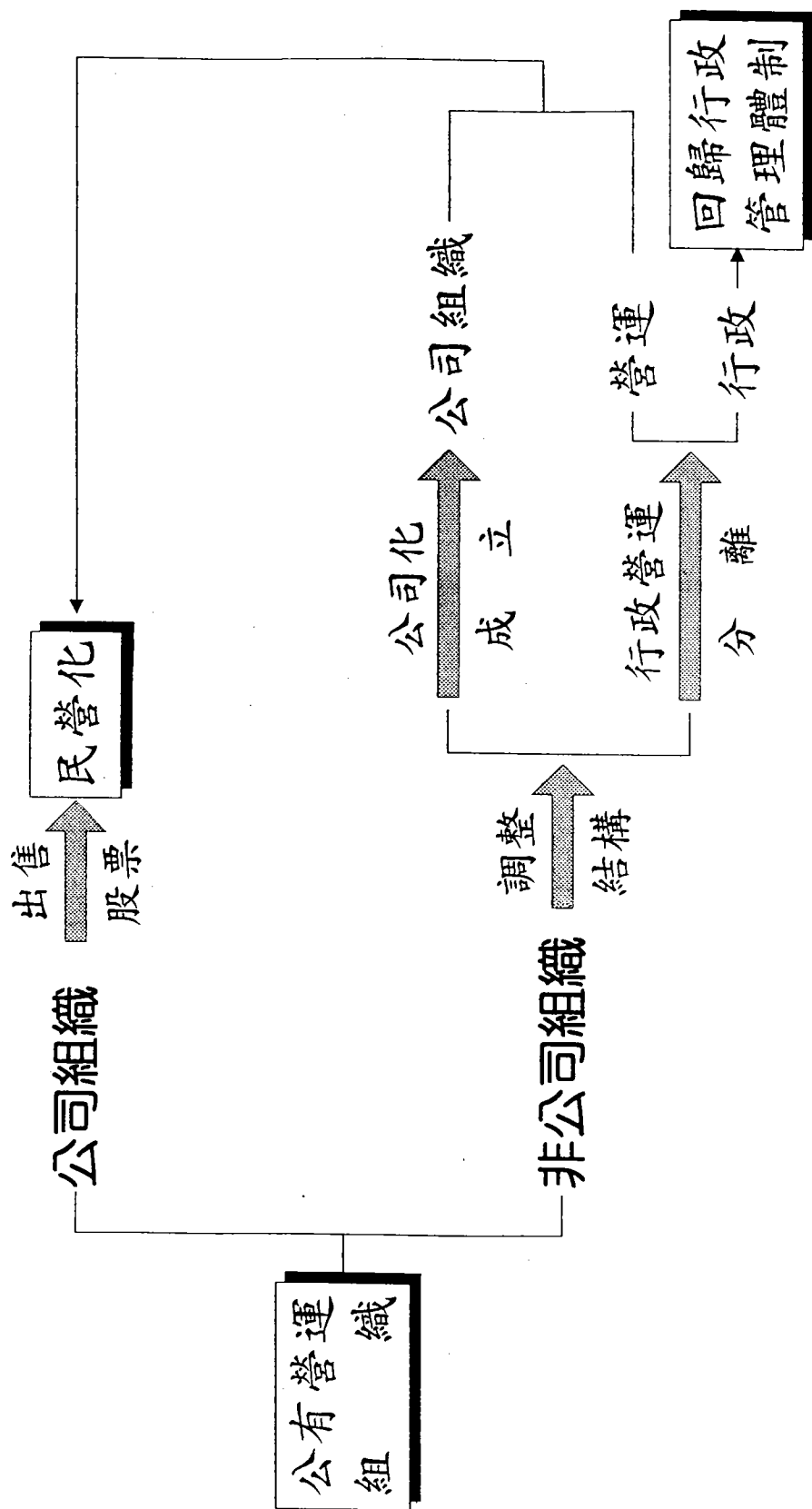


圖 4-1 政府營運組織民營化改制方式

4.3 棧埠業務民營化開放項目、方式與作業區劃分、分析

4.3.1 棧埠業務開放項目

一、棧埠業務經營與管理

(一)棧埠行政管理

1. 裝卸承攬業之管理

對包括港務局所屬棧埠管理處在內之裝卸承攬業進行營業監督、作業（含設備標準）管理與罰則之處理。

2. 碼頭工人之管理

碼頭工人編組、作業、訓練、調派、工資核付發放、獎懲業務之管理。

(二)棧埠經營業務範圍

依國際商港棧埠管理規則第二條之規定，商港之棧埠業務範圍應包括：裝卸業務、倉棧業務、公私事業機構約定興建或租賃經營之棧埠設施業務、民營拖駁船業與船舶理貨業等。而考量現行棧埠經營體制與實務運作情形，並經由前述棧埠經營業務範圍之界定後可知，除航商（含代理業）、貨主等委託人外，與棧埠經營業務相關之行業計有：

1. 裝卸承攬業
2. 倉儲業(含貨櫃集散站經營業)
3. 卡拖車運送業
4. 拖駁船業
5. 報關業
6. 理貨業
7. 公證業
8. 船舶服務業(船上解繫固)
9. 丈量業
10. 裝卸機具出租業
11. 地磅業

二、現階段可民營化項目

(一)可民營化項目策略性分析

1. 政策性任務與經濟性策略性考量

就港埠各項業務中，港灣行政及棧埠行政部分，因涉及國家安全、公權力與政府政策之執行事宜，不適合交由民間經營或管理，至於港灣業務與棧埠業務在此前題下，均可民營。

2. 民間承作能力與意願評估策略

在港灣業務與棧埠業務中，除高雄港部分業務項目已開放民營外，其餘項目在國外已有民間經營之案例，民間亦應有承作之能力與意願，惟需考量的是，部份業務，因原係港務局經營，在政策性的方法是可由獲利項目來補貼虧損項目的方式辦理，對長年虧損的業務，為維護航運的發展，均未以調高費率手段彌補虧損，然於開放民營時，部份業務或可藉以民營之企業經營方式轉虧為盈，無法轉虧為盈者，除非以搭配獲利之項目包裹開放，否則僅有調高費率後，方足以吸引民間參與（如拖船以外之港勤業務）。

3. 壟斷性評估策略

在港灣業務與棧埠業務中，部分業務可透過市場切割，或經營家數不限制的方式消彌其市場壟斷的可能（如裝卸、倉儲、拖駁、船舶修理等），然部分業務因法令保障、經營特性、投資報酬、經濟規模或民間承作意願等因素（如投資龐大之項目，必須有市場經營保障，方足以吸引民間接手），而僅能由一家民營業者承做時（如給水、加油、帶解纜、污油水處理等），則需藉由公平交易等有關法規或措施，監督其營業行為，以免重蹈公營機構無效率的情形。

4. 法令抵觸性考量策略

在港灣業務與棧埠業務中，除拖船業務關係船舶進出安全，開放民營與商港法第十二條抵觸，另引水業務受法令保障，為引水人辦事處之專屬經營權外，其餘開放民營均無法令抵觸之顧慮，若政策上評估，拖船與引水業務無必要自由化方式開放民營。

5. 民營化過程之政府財政負擔與收益性評估策略

在各項港灣業務與棧埠業務中，港灣部分，除拖船項目是有利潤外，其餘項目多屬虧損狀態（如給水每年均虧損約三千萬元、起重船每年均虧損約二千萬元），應積極開放民營，減輕營運負擔；至於其民營化時之員工權益補償等財政來源，可以其設備標售或出租予民營公司之收入，以及民營公司每年繳交之作業權利金或管理費收入中支出，就整體及長期而言，開放之初的政府財政負擔是可回收的，唯需考慮的是，政府一時之間無法籌得龐大財源，而必須訂出優先順位；至於棧埠業務亦同。

6. 民營化項目優先順位評估策略

考慮民營化項目的優先順序，應包含下列因素：

- (1)政策性限制：如港灣行政及棧埠行政，因國家安全及維護人民權益等緣故，暫不宜民營化，其中港區門禁及港區安全巡邏，在客觀條件均無顧慮時可交予民間保全執行。
- (2)民間承作意願限制：在現有費率下，對不具經營利益及港口不可或缺之業務項目，必須取得相當利益保障程序方足以提高者，暫不宜開放民營。
- (3)法令限制：必須經由法令之修訂或解釋，方能開放民間經營者，暫不宜開放民營（如拖船）。
- (4)壟斷性限制：對開放民營後，仍屬壟斷性之業務項目，而其業務性質對港區作業影響甚鉅者，暫不宜開放

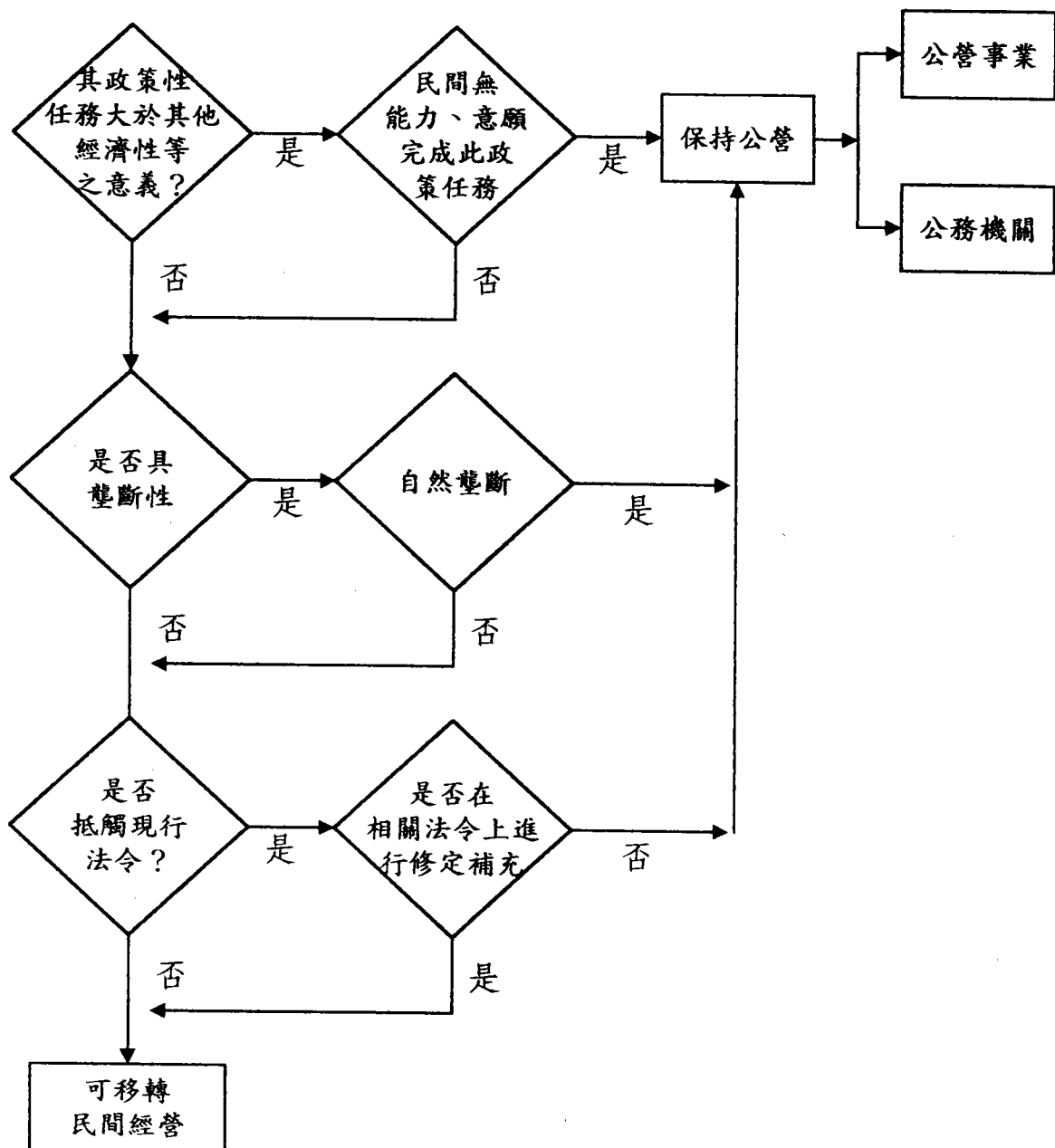


圖 4-2 民營化項目評估流程

民營（如拖船）。

(5)政府負擔及收益性限制：對經營成本過高、虧損經營及開放民營後仍可獲相當收入者，應優先開放民營；而當政府財源籌措有困難時，對性質較單純，且民營化支出頗高者（如人數較多者），暫不宜開放民營（如港勤業務）。

(6)就市場區隔考量：就市場區隔中『純粹由港務局經營管理』與『港務局、民間均有經營』兩者，工作主要内容則依市場區隔加以說明：

①『純粹由港務局經營管理』部分

就經營效率較差者，考慮開放或以委託方式由民間經營。依現況如船舶帶(解)纜、水面垃圾清運與給水業務屬之。

而經營效率較好且有盈餘者，則先就現有人力年齡分佈狀況、市場特性、設備狀況、未來發展狀況作綜合評估，然後隨人力衰竭消長情形配合原有計畫之調整訂定出分段改制時間表，以逐步開放民間參與港灣業務。

②『港務局、民間均有經營』部分

就經營效率較差者，考慮開放由民間經營。至於開放之市場經營型態、設備要求、現有人員與機具如何處置等，均有待周詳之規劃。然而目前處於本市場區隔中的行業，其擔負之角色或有其歷史或法令規定之背景，例如：駁船、船舶機械修造工廠等。

而有關陸上垃圾清理部分，除目前仍有清潔工等人事問題，需採漸進方式逐步配合人力狀況以分期、分區委託民間處理外，另基於「廢棄物清理法」規定從事環境清潔工作者必須具備廢棄物代處理

業許可證，而港務局並未具備此項資格。因此，勢必走向民營或另由港務局組織一廢棄物代處理公司，以處理港區陸上之垃圾與環境保護工作。

至於公務交通船，由於兼具行政事務與港務警察所安全檢查、水面秩序維護等功用，營利之成分較少，因此未來在配合港埠行政與營運分立之政策應歸屬港務行政公權力執行與行政支援之編制下，由一般行政機關之預算支付該等船舶之人事、物料、維護等費用，減少港灣業務營運者非經濟面之不利因素。

(二)高雄港可民營化項目分析

高雄港目前所有港埠業務，其公民營情形如表4.2所示，在港灣或港區安全維護方面，如國防、燈標與航行安全、入出境管理、關稅檢疫、港區環境保護、消防、警衛、勞安檢查、產業管制、港埠規劃、水陸秩序管理等項目，因皆負政策性任務，又與目前相關法令抵觸，且具有壟斷性，皆不宜民營化。

引水業務方面雖已開放民營，但依引水法第七條及引水人管理規則第十九條規定，引水人人數有最低及最高名額限制，但事實上目前高雄港並無名額限制，亦照常作業；另依據引水人管理規則第四條，各地區引水區域之引水人，應共同設置引水人辦事處，招請領航手續，這些規定容易造成壟斷把持，使引水業務易淪為少數人禁臠，與民營化精神相違背，宜修法使其自由化經營。

拖船業務目前除協助港區水域商船靠泊開航或移泊作業外，尚須擔任救災、消防等任務。依商港法第十二條規定，與船舶出入港及公共安全有關者，應由商港管理機關自營；以民營業者角度而言，若遵循航行法規規定，可達到安全要求，另救災、消防等工作，可分離由港務局負責

表 4.2 高雄港可民營化項目分析表

	政策性任務與經濟性	民間承作能力與意願	壟斷性	法令抵觸性	目前民營化情形	可開放民營	備 註
國防	√		√	√	公		
燈標與航行安全	√		√	√	公		
入出境管理	√		√	√	公		
關稅、檢疫	√		√	√	公		
港區環境保護	√		√	√	公		
港區消防、警察	√		√	√	公		
港區勞安檢查	√		√	√	公		
港區產業管制	√		√	√	公		
港埠規劃與港區水陸秩序管理	√		√	√	公		
引水			√	√	○		自由化
交通船					○		
拖船			√	√	公	☆	修法
船舶帶(解)纜					○		
給水、加油					公	☆	
垃圾清運					○		
污油水處理		√			公	☆	
船舶修理					○		
船舶清艙檢驗					○		
打撈及救難					○		
船舶日用品供應					○		
裝卸承攬					★	☆	
倉儲					★	☆	
卡拖車運送					公	☆	
拖駁船					○		
報關、理貨、公證					○		
船上解繫固					○		
地磅					★	☆	
裝卸機具出租業					公	☆	
港區維修工程					○		
車機維修保養					公	☆	
船席及航道浚深					公	☆	

√：民營化限制； ○：已民營化； ★：公民營並存； ☆：可民營化； 公：目前公營

，故此項業務可開放民營。

油污水處理業務，因經營結果常造成大量虧損，民間一般承作意願極低，但基於公平原則，可搭配高盈餘之業務，如拖船業務，同時開放民營，不使遺留虧損業務，造成港務局之負擔。

其餘業務如交通船、帶解纜、垃圾清運、船舶修理、清艙檢驗、打撈救難、船舶日用品供應、裝卸承攬、卡拖車運送、拖駁船、報關、理貨、公證、船上解繫固、地磅、裝卸機具出租業、港區維修工程、車機維修保養、船席及航道浚深等，皆可開放民營。

綜合前述探討，若不考量優先開放順位問題，現行棧埠業務可開放民營者有：貨物裝卸搬運、過駁起水、露置場經營、倉棧經營、儲槽經營、機具設備出租、機具設備維修保養。

(三)可民營化項目組合探討

過駁起水、機具設備出租、卡車拖運、機具設備維修保養其作業特性區隔明顯，可單獨開放民間經營。至於裝卸倉儲部份必須考量：

1. 現行高雄港出租專用部份：為便利承租人作業之一貫性，其裝卸與倉儲、露置場經營權應予維持現狀或合併。
2. 現行高雄港公用碼頭部份：港埠貨物除因辦理船邊交提貨申請而免辦進出倉作業外，其餘則依規定應進儲港區倉棧等候裝船或提領。近年來由於貨物大型化與貨櫃化趨勢，已明顯減少貨物進倉比例，而改為存放於堆貨場(空地)或直接利用船邊交提貨作業，致使倉庫使用率逐年下降，而堆貨場(空地)卻又日漸不足無法因應需求。雖然進出倉總量並未顯著減少，惟就倉儲整體業務收入而言，則由於棧租費率較低，同時進口什貨又明訂五天

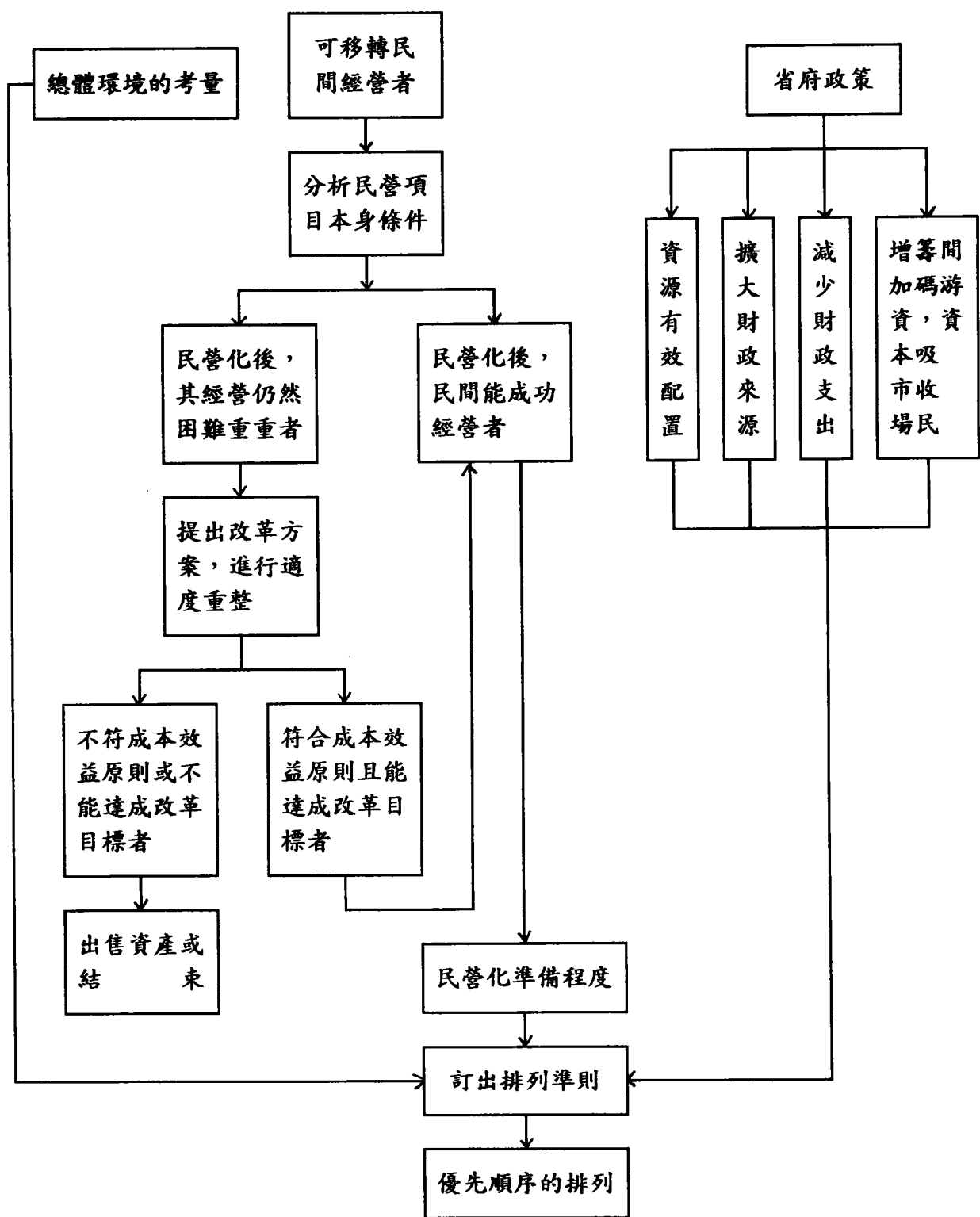


圖 4-3 高雄港棧埠民營化優先順位分析流程圖

免租期之規定。因此，倉儲業務之收入已有下降之趨勢。

如上所述，由於貨物體積與運輸型態的改變，已使得倉庫的利基逐年下降中。因此有關倉庫開放經營乙節，則業者承接意願可能不高。而另一方面，堆貨場之經營則因比較符合潮流所需，其利之所趨，自然較為業者所青睞，其中尤其是以港區內貨櫃堆積場之經營為必爭之地。惟儘管倉庫與堆貨場各有程度不同之經營利基，然而就港埠作業一貫性而言，裝卸與倉儲兩者係密不可分，因此於設計開放項目之組合時，對使用效益較低者應予合併開放。

表 4.3 港埠業務經營之市場區隔

經 營 型 態	相關港灣業務	相關棧埠業務
純粹由港務局經營管理	• 給水、拖船、起重船 • 港埠工程船 • 水面垃圾清運	• 堆高機、移動式起重機、拖運車輛、抓斗
港務局、民間均有經營	• 陸上垃圾清運 • 船舶修理	• 裝卸、倉儲、搬運、機具（貨櫃起重機、跨載機、門式機） • 集散站、穀倉
純粹由民間業者經營 (1)獨佔經營	• 公務交通船、船舶帶（解）纜 • 加油（中油） • 引水	• 拖駁船 • 空櫃堆高機
(2)寡佔經營	• 船舶清艙檢驗 • 船舶日用品供應	• 海上裝卸（三百總噸以下及國內線）
(3)開放市場	• 船舶打撈及救難業	• 理貨、船上解繫固

4.3.2 開放區域方式

棧埠裝卸業務民營化開放方式，可採分區分階段與全面開放兩種方式，分述如下：

一、分區分階段開放

(一)優點

1. 因採分階段實施，港務局員工及碼頭工人得以漸進消化處理，較能為港務局員工及碼頭工人接受。
2. 碼頭工人分階段輔導由承租業者僱用，所需輔導轉業金額每次之額度較小，碼頭工會亦能逐漸規劃配合轉型，接受性較高。
3. 分階段實施，港務局得視辦理情形隨時調整策略，較具彈性。
4. 可累積經驗，供後續民營化參考，若有缺失，影響層面也較小。
5. 港務局可謹慎評估各項業務開放之優劣，訂出開放先後順序，並視政府預算及財力，訂定開放時機。

(二)缺點

1. 採階段實施，究應由何區先行開放，又港務局之營運策略、方式如何配合，應先予以確定、克服，恐民營化效果不彰。
2. 碼頭工人易心生比較，徒增管理困擾。
3. 碼頭工人僱用關係仍無法一次解決，且兩種制度並存易生不平，執行困難且徒增困擾。
4. 花費時間長，較不能符合時效。
5. 必須重覆面對相同的民營化阻力與衝擊，對社會影響較大。
6. 保留部分公營，其公營之缺點仍存在。

二、全面開放

(一)優點

1. 港務局得全面調配，無需保留部份人員負責未出租區域之裝卸作業或車機之維修。
2. 各租賃區一次出租，可同時吸引較多不同興趣之業者參與。
3. 碼頭工人全面配置，其管理體制得以統一，不致形成不同之管理型態。
4. 港務局人員處理上較公平，不因彼此待遇不同，而起爭議。
5. 作業上較單純，沒有訂定棧埠處員工及碼頭工人留用條件等之困擾。
6. 迅速達成民營化目標，符合時效需求，民營化所遭遇的問題與衝擊可一次解決。
7. 港務局資產若以拍賣或讓售股份方式進行，可帶來可觀財政收入。

(二)缺點

1. 碼頭工人一次全面處理，其所需輔導轉業金額龐大，財源籌措較困難，且現行高雄市碼頭裝卸搬運職業工會面臨解散，其財產處理有待工會研議。
2. 高雄港棧埠處相關人員一併撤除，人事安排較困難。
3. 對於部份未能順利出租區域，因無預留相當人員負責營運，浪費港埠資源。
4. 若棧埠處所有員工採資遣方式處理，連同輔導轉業金，所需之總經費高，政府財政負荷重。
5. 若棧埠處所有員工採資遣方式處理，被資遣人數多，易引起失業、轉業等社會問題。

6. 若棧埠處所有員工採資遣方式處理，港務局無法留住具現場管理經驗之優秀人員，未來對民營業者之監督管理困難。
7. 若棧埠處解散，現有配置人員移轉至港務局其他單位，港務局業務量減少，人數並未相對縮減，各單位可能產生閒置人力，增加人事支出，並造成其他衍生之問題。
8. 風險較大，若有問題產生，對整個港埠營運影響較鉅。
9. 對各項民營化所需投入之規劃及行政人力相當大。

4.3.3 作業區劃分

高雄港現有碼頭之經營型態，可分為出租專用、優先使用、出租公用及公用等四種型態，在出租碼頭部分，有些則仍可提供公用，配合民營化本研究依碼頭使用性質區分專業用、非專業用之貨櫃、散雜貨分別探討作業區之劃分，詳表4.4及圖4-4。

一、專業碼頭（出租單一固定碼頭）

現行於港區內從事有關專業作業者有，台電、中鋼、中油、中船及順榮修造船廠，此等業者所租用之碼頭及其設施，均有其特定之用途，無法開放予公眾使用，故就此等業者所租用之碼頭，本研究建議仍維持現行區隔之方式，不予變動，此範圍包括有W18、W19、W20、W59、W60、W61、W62、W85、W86、W87、W88、W89、W90、W91、W94、W95、W96、W97、W98、W99、W103、W104、W105、W111、W112、W141、W142、W143、W144、W145 等30座船席。

二、非專業碼頭

1. 貨櫃碼頭

(1) 出租單一固定碼頭

依高雄港貨櫃碼頭分佈情形，其涵蓋中島區、中興區、小港區及前鎮區，分區之原則應以此地理上之區隔為第一考量，接下來是考量是否就現有承租業者所承租範圍予

以變動，為減少變動所帶來之衝擊及繁雜之行政業務，可由現有承租業者仍保持其承租之範圍，另未承租之貨櫃碼頭部份，因W64 及W122分別獨立於不同地理區域，則由其自行成立一作業區，至於中島區之W40、W41、W42及W43部分，由於W40及W41未設置橋式機，為提高業者之經營意願，本研究建議此四座船席劃為單一作業區。

(2)碼頭中心制

另為考量作業規模，業者在相當的承租面積下，為提升作業效率，必投資於電腦化作業（如同香港H I T），依目前航商承租規模，且在僅能處理自有貨櫃的約束下，必不願投資電腦化之研究及設備，為使港區之作業效率大幅提升，未來民營化模式係朝現有承租專用形式，改為碼頭經營者形式，可自由招攬所有貨源的前題下，本研究建議以3~4座船席規劃為一作業區，由單一業者承租經營，現有承租業者重新調整其承租範圍，依此原則，本研究建議作業區劃分如下：

- ①A區（第一貨櫃中心）：W40至W43
- ②B區（第二貨櫃中心）：W63至W66
- ③C區（第三貨櫃中心）：W68至W70
- ④D區（第四貨櫃中心）：W115至W117
- ⑤E區（第四貨櫃中心）：W118至W120A
- ⑥F區（第四貨櫃中心）：W120B至W122

其中W120可完全歸E區或F區或分割納入前兩區內。

2. 散、雜貨碼頭

(1)出租單一固定碼頭

散、雜貨碼頭同樣地先依地理位置分類為中島區、中興區、小港區、前鎮區、苓雅區、鹽埕區及蓬萊區等七大區，另現有設置專用設施者，因其規模僅供其公司使用，

故凡於後線設有專用設施者，不論碼頭為專用或優先使用，均由其承租經營，若其無意經營其他業務，因裝卸散、雜貨無需大型固定設備，則可委請其他業者至其承租區內經營該公司以外之業務，在此原則下，可劃出作業區有亞泥W14、高港W16、台泥W17、台肥W25、華夏W27、台塑W28至W30、台糖W46、47、通發進W55、李長榮及奇美及鉉洋W56、57、遠倉W71、72；另W44因設置谷倉則劃為一作業區，同樣地，業者無意經營其他業務時，亦可委請其他業者處理。

(2)碼頭中心制

剩餘之碼頭，因考量其作業規模及所需之設備與貨櫃碼頭有顯著差異，本研究建議依其地理位置，以 2~3 座碼頭為一單位劃為一作業區，業者可同時承租兩個作業區，但為免形成財團壟斷，降低其競爭性，建議最好不要超過三個作業區，依此原則，散、雜貨碼頭之作業區劃分如下：

- ①蓬萊區：A區(W4、W5)、B區(W6、W7)、C區(W8、W9、W10)。
- ②鹽埕區：D區(W淺一、淺二、淺三)、E區(W11、W12)。
- ③苓雅區：F區(W14、W15)、G區(W16、W17)。
- ④中島區：H區(W30、W31)、I區(W32、W33)、J區(W34、W35)、K區(W36、W37)、L區(W38、W39)、M區(W40、W41)、N區(W45、W46)、O區(W47、W48)、P區(W49、W50)、Q區(W51、W52)、R區(W53、W54)、S區(W55、W56、W57)。

表 4.4 高雄港碼頭分類表

	公用（非優先）	公用（優先）	租用或專用
雜貨碼頭	蓬萊：2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 鹽埕：淺1, 淺2, 淺3, 11, 12 苓雅：15, 16 中島：31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 45	苓雅：14（亞泥） 17（台泥） 中島：46（台糖）	
貨櫃碼頭	中島：40, 41, 42, 43 前鎮：64		中興：115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122 前鎮：63, 65, 66 小港：68, 69, 70
大宗（乾貨碼頭）	中島：48, 49, 50, 51, 52, 53, 54	中島：55（通發進公司）	
大宗（液貨）碼頭（管道）	中島：56, 57		苓雅：18, 19, 20, 25 中島：27, 28, 29, 30 前鎮：60, 61, 62
穀類碼頭	中島：44		中島：47 小港：71, 72
其他用途碼頭	蓬萊：1（客貨輪碼頭） 3（港勤作業船碼頭） 修造廠艀裝碼頭（修造廠） 苓雅：22（非作業碼頭） 中島：58（港勤作業船碼頭）		苓雅：13（軍方專用） 21（高港局水船專用） 中油：59, 103, 104, 105 中船：85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 中鋼：94, 95, 96, 97, 98, 99 台電：111, 112 順榮修造船廠：141, 142, 143, 144, 145

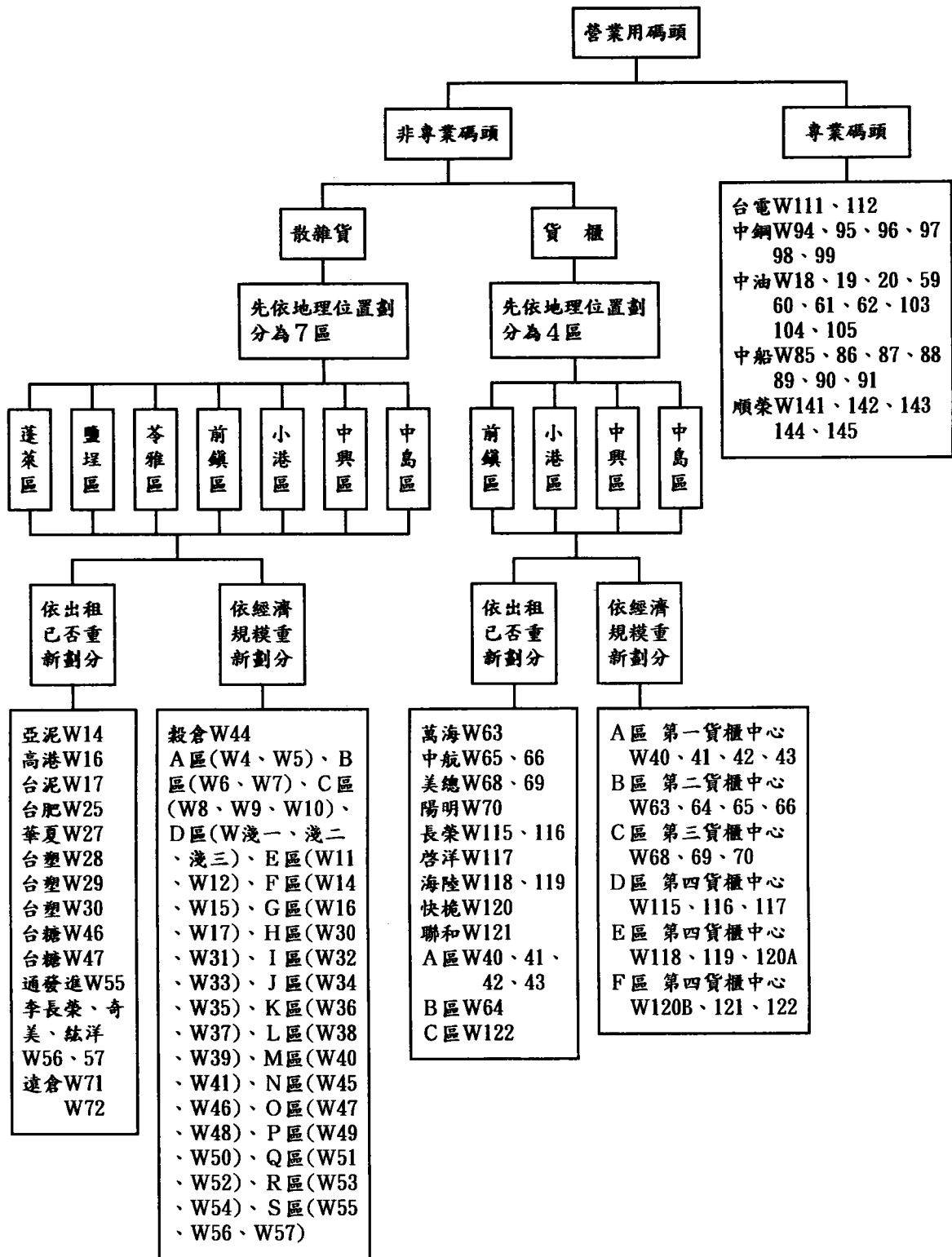


圖 4-4 碼頭開放民營作業區劃分原則

4.4 民營化之經營型態分析

4.4.1 民營化經營型態

一、公有公營

未來港埠民營化，若採公有公營型態，則高雄港棧埠處應先予以公司化，重估資產價值，設定股份，以成立股份有限公司的方式，逐漸由港務局釋出股份，藉以達到民間資金參與棧埠業務之目標。

本方式有兩種可能之發展模式：

(一)初步(部份)民營化(Partial Privatization)

即高雄港棧埠處公司化後，少數股份釋出，但公股仍佔絕大部份。

(二)進一步民營化(Further Privatization)

即高雄港棧埠處公司化後，部份股份釋出，但公股仍超過 50%。

此二種經營型態在本質上，由於均有公有資金介入，其缺點在於該公司之經營型態將會隨著公股所佔比例之增加而使民股應有的效果與作用愈難以發揮；同時亦與民營化的潮流相抵觸。此外，若公司之公民合作組織未能妥善調和與規劃，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。但是，在優點方面，由於民間資金之參與及介入，政府和民間之預算與資金籌措困難度相對降低，經營風險透過兩者共同之分擔而相對降低；公司經營易與政府政策相互配合，不致於忽略社會利益。

二、公有民營

未來港埠民營化，若採公有民營型態，則政府仍擁有或擁有部份之所有權，然已喪失營運主導權，採公有民營有兩種方式：

(一)實質民營化(Effective Privatization)

將原港務局所投資之資產，包括房屋、建物、機具、設備等之價值重估，以成立股份有限公司的方式，將過半數之股份釋出民間認購，以形成民間經營之公司，港務局除站在督導管理之立場外，可依據政策需要介入部分資金，惟總比例均不達到 50%。

(二)公有民營化(Public-Own & Private-Operate Privatization)

高雄港棧埠處將所有棧埠業務完全委託民營公司獨立經營，原財產之所有權仍屬港務局所有，惟港務局不得干涉民營公司之業務經營，此模式既將港務局所轄碼頭均比照現行貨櫃及其他散貨碼頭出租專用方式辦理。

三、民有民營

(一)民有民營(private-Own & Operate Privatization)

將原港務局所投資之資產，包括房屋、建物、機具、設備等之價值重估，比照前述幾種方式先成立股份有限公司，然後再將股權全部釋出（包括由棧埠處員工接手、或優先承購部份股權）。

(二)出售資產之民營(Capital-sold Privatization)

對於部份棧埠業務有港務局經營，亦有民間經營的行業，以售予民間現有公司或新設公司承作等方式，全部開放民間參與，而原承租港務局各項棧埠設施者，由其承購該項設施，港務局退出此一市場之經營且完全讓出所有權。此模式對國家港埠政策之推展及經貿之維持影響深遠，現階段應暫不予考慮。

四、公民合營

(一)合作經營之民營(Co-Operating Privatization)

為減輕民營化人員處理之壓力，高雄港可將港區之碼

頭經營分別委託民間經營時，視其經營架構，要求各業者吸收部份棧埠處員工及碼頭工人，港務局則以碼頭資產設備分別投資，並與民營業者合組碼頭營運公司經營棧埠業務，如此民營公司可減少初期之資金投入，並可借助棧埠處現有職工之工作經驗，迅速步入營運管理之正軌。

(二)解除獨佔優勢之民營(De-regulate Privatization)

除港務局現有之棧埠業務繼續經營而不予擴大外，將現有港務局經營的獨佔市場打破，同意在一定條件下開放由民間經營。

此一方式，棧埠處可先縮小編制，以成立公有公營公司方式與民營公司競爭業務，其經營規模可視民營業者之介入及經營體質良窳，而逐漸以前述幾種模式釋出股權，直到達成民有民營或實質民營之目標才終止，以降低民營化所帶來之衝擊。

4.4.2 經營方式

一、依碼頭使用方式

(一)模式一：各碼頭依使用特性劃分成若干作業區，業者對各區之裝卸、倉儲業務由競標取得，以出租方式辦理，並由承租人申領許可證經營裝卸、搬運等各項業務。其優缺點分述如下：

1. 優點：

- (1)僅需分區，並辦理招標業務即可完成民營化，碼頭上所有資產由承租人接收。
- (2)前、後線由同一承租人經營，作業較順暢。
- (3)大量及密集航次之規模，對貨櫃輪、水泥、化油船等特定需求者，較符合使用效益。
- (4)對現已租用碼頭者而言，使用方式不變，無須變動，對民營化帶來之衝擊較小。

2. 缺點：

- (1)各碼頭設施條件不一，承租人無法公平競爭。
- (2)船席服務品質低落者，可能無人使用或使用率低，造成船席閒置，而效率高者造成擁擠。
- (3)船席調度上，易生公平性之困擾。
- (4)易演變成分配運量之後果，影響服務品質。
- (5)若承租人經營不善解約，將造成再招租困擾。

(二)模式二：裝卸與倉儲分離，碼頭及後線依前項方式分別出租予民營業者，而裝卸、搬運業務則以開放申領許可證之方式，由裝卸業者自由承攬業務，並付給該碼頭承租人之機具及場地費用。其優缺點分述如下：

1. 優點：

- (1)裝卸與倉儲分離切割市場，形成更多階層之競爭環境，可符合市場良性競爭。
- (2)其他散、雜貨碼頭，無需使用特定碼頭，藉由各裝卸業者服務品質，判斷費用之合理化。

2. 缺點：

- (1)航商與各碼頭承租人及裝卸業間之業務關係較複雜。
- (2)碼頭條件不一，承租人無法公平競爭。
- (3)必須辦理核發許可證及招租二項業務，增加民營化之業務量。
- (4)倉儲業與裝卸業若協調調度不當，易引起糾紛或作業效率低落。
- (5)若承租人經營不善解約，將有再招租之困擾。

(三)模式三：依各碼頭設施現況，凡具有固定裝卸、倉儲設備者採專用出租開放，並由承租人申領裝卸業許可證。其他碼頭則以裝卸、倉儲分離方式，不限定家數，業者可自由

攬貨承辦裝卸業務。其優缺點分述如下：

優缺點：

本模式為模式一、模式二之綜合，兼具該二模式之優缺點；此乃利用貨種特性，分別處理。如貨櫃碼頭、石化碼頭、穀類等，採專用出租；散雜貨碼頭等，採裝卸、倉儲分開自由承攬，突顯各模式優點，降低其缺點。

前述三種模式，各有其優缺點，不論採用何種模式，在倉儲使用上，宜配合亞太營運中心之政策目標，儘可能使倉儲使用能加入實體運銷(physical distribution) 概念，擴充倉儲功能，加入拆裝、拼裝、分裝、配銷之加值(value added) 功能，使倉儲能全方位使用，提升其使用效率與利用率。

二、依民營公司之業務取得

(一)市場競爭

由各碼頭經營者自行招攬貨源，港務局不硬性安排船舶靠泊之船席。

1. 優點

- (1)碼頭經營者可依其服務品質、競爭性價格吸引貨源，佳惠航商貨主。
- (2)碼頭經營者可與航商貨主以契約服務方式，取得穩定貨源。
- (3)各項收費在競爭環境下，取得一合理之市場價格。

2. 缺點

- (1)對服務佳之碼頭可能發生船席擁擠，船舶於外海等候(可能因合約之約束關係)，而部份船席閒置之資源浪費情形。
- (2)碼頭經營者可能為爭取航商貨主，而殺價惡性競爭，公司營運體質惡化，危及港區安定，影響進出口貿易。

- (3)利潤較優之貨類，業者競相爭取，利潤差者難以尋獲屬意之船席，或需負擔較高之費用，增加進出口業者之經營成本，不利國家貿易之推展，甚至危及民生必需。

(二)港務局調派船席

棧埠業務開放民營後，各碼頭基本上係屬出租公用型態，船舶則依現行船席調派辦法，由港務局負責安排至各碼頭作業（航商得優先靠泊自行承租碼頭者除外），理論上，各碼頭區之裝卸業務係由港務局分配。其優缺點分述如下：

1. 優點：

- (1)可避免承租碼頭業者惡性競爭，船席資源得充份利用。
- (2)各類貨物均有機會，於公平合理之制度下靠泊專屬碼頭裝卸載，避免裝卸收益低之民生必需品無法順利取得船席。

2. 缺點

- (1)缺少競爭性，承租碼頭業者惰於從事機具設備汰舊換新，提高服務品質的努力。
- (2)碼頭條件差，航商使用意願低或多數船舶無法利用者，碼頭經營者為維持其收益，可能會要求港務局降低租金或指定某類船舶必須由其承作。
- (3)航商無法選擇信譽佳、效率高及收費低之船席作業。

- (3)公司章程。
- (4)股東及董監事或發起人名冊。
- (5)作業與管理人員名冊。
- (6)裝卸機具設備清冊』

5.5.3 營業與作業監督

- 一、未營業與停業監督：為避免業者於取得營業許可證後，於非因天災事變或其他不可抗力原因致未營業或停止營業，而影響市場運作與港埠作業正常進行，故本研究建議宜比照公司法第十條明訂業者於取得營業許可證後六個月內未營業或自行停業達六個月以上者，將由商港管理機關逕行註銷其許可登記。有關條文建議為：『船舶貨物裝卸業於取得營業許可後，非因天災事變或其他不可抗力原因而於六個月內未營業或營業後自行停業達六個月以上者，商港管理機關得逕行註銷其許可登記』。
- 二、相互支援監督：為使港埠資源有效利用，並促進裝卸搬運作業之進行，有關各船舶貨物裝卸業相互支援辦法應由商港管理機關邀集業界共同研擬。有關條文建議為：『核准經營之各船舶貨物裝卸業，應針對裝卸搬運作業訂定相互支援與調派辦法。其辦法由商港管理機關邀集業者共同擬訂之』。
- 三、營業監督：為瞭解各業者經營收益情況與公司體質變化，本研究建議各業者應於每年度終了前三個月內造具相關表報，送請商港管理機關查核，而商港管理機關對於業者亦有隨時抽檢之權責。有關條文建議為：
 - 1.『商港管理機關得不定期查核船舶貨物裝卸業者之營業狀況及有關表報與單據憑證，業者不得拒絕、推諉或謊報。
 - 2.船舶貨物裝卸業應於每年度終了前三個月內造具下列表報，送請商港管理機關核備：
 - (1)營業報告書。
 - (2)資產負債表。

4.5 民營化方案研擬

考量前述幾節探討之重點，即民營化項目組合、開放範圍（分區分階段或全面開放）、民營化經營型態（公有公營、公有民營、民有民營及公民合營）、經營方式（分區出租經營、裝卸倉儲分離或出租與公用並行）、民營化範圍（分區分階段實施或全面實施）業務取得（市場競爭或貨量分配）等方面綜合考量，本研究建議朝下面五個方向擬訂高雄港棧埠民營化方案。

方向一：棧埠業務經營組織變革，改組為公司結構

此一方式，其發展情況之好壞則並不盡然遭致公營事業關門之命運，因為棧埠業務之項目繁眾，作業技術性頗高，資本亦多，若民營業者加入市場後未能吸收新技術或維持現有技術水準，儘管投入資金經營，仍將可能因作業風險較高而無競爭優勢。若民營業者可克服上述問題，本研究小組方可推斷，公營事業部分之經營規模將隨民營業者之介入而自然淘汰。

方向二：棧埠業務經營權移轉

即使港務局退出棧埠業務之經營市場，其主要的途徑則為：

- (一)將原港務局獨佔之市場，以開放之政策開放民間業者自由競爭，或設定一定市場規模，由民間業者申請經營，港務局居於管理監督者之角色。
- (二)將原港務局所投資之資產，包括房屋、建物、機具、設備等之價值重估，以成立股份有限公司的方式，將過半數之股份釋出民間認購，以形成民間經營之公司，港務局除站在督導管理之立場外，可依據政策需要介入部分資金，惟總比例均不達到50%。

(三)對於部份港灣業務有港務局經營，亦有民間經營的行業，依照前二小項方式，以售與民間現有公司或新設公司承作等方式，全部開放民間參與。

(四)配合「獎勵民間參與交通建設條例」立法通過，有關大型港灣業務之投資可考慮運用該條例之精神及宗旨，獎勵民間投資經營，俾一方面能透過民間企業化管理與經營、人事及經費籌措決策快速等優點掌握國際港埠趨勢與脈動外，另一方面，亦可避免港務局持續擴張資產與管理規模，造成經營規模之不經濟性。

此種考慮方式之優點在於政府可站在監督者的角色，無需投入資金從事設備投資與負擔經營風險，透過民營公司之自主經營，可避開人事、預算之僵化限制，提高經營之績效。缺點則在於政府失去可用之政策工具，社會福利水準可能下降。而現有 762名港務局員工與 4,216名碼頭工人之安頓與權利之維護恐是決定採行此一方式較棘手之問題。

方向三：將碼頭工人現行無僱主之情形，透過僱用契約之訂定予以規範。

方向四：棧埠設施及機具透過民營化方案順利移轉。

方向五：分別就公用散雜貨碼頭、可優先靠泊公用碼頭、出租或約定興建散雜貨碼頭、公用貨櫃碼頭及出租專用貨櫃碼頭，參考 4.3.3 節「作業區劃分」及 4.4.2 節「碼頭與倉儲經營方式」，討論各民營化方案中各碼頭之使用情形，如單獨承租單一碼頭作業之單一固定碼頭制，或由裝卸公司、航商等共同投資，承租若干相鄰碼頭之碼頭中心制，及指泊、裝卸與倉儲之配合事宜，並以公用貨櫃碼頭及專用散貨碼頭朝出租方式處理。

依據前述五個方向，擬定民營化方案，分別如下節所述：

4.5.1 甲案：公營制

一、方案內容

成立棧埠裝卸公司，除鼓勵提早退休、調至局本部與轉業者外，其餘人員全部移轉至棧埠裝卸公司，維持目前經營狀態。相關事項說明如下：

1. 現棧埠處所有業務全部移轉棧埠公司接手。
2. 改組公營體制，在現行體制下，參照憲法增修條文第九條第三項：「國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。」之精神為特別立法，而授予公營棧埠公司各項經營自主權利，以擺脫行政組織體制之束縛。
3. 逐步釋出股權，依第一節所述之民營化模式（初步、進一步、實質及民有民營），最後官股完全撤出。
4. 現有碼頭工人透過補償計畫後，可接受棧埠公司遴僱。
5. 現有棧埠設施及機具移轉為棧埠公司產權。
6. 現有裝卸承攬業者維持現狀。
7. 碼頭使用方式

(1)可優先靠泊公用、出租或約定興建散雜貨碼頭：

採「出租單一固定碼頭」模式，由現有承租人及優先使用人承租其現所使用之碼頭，並依約經營。

(2)出租專用貨櫃碼頭：

採「出租單一固定碼頭」模式，由現承租人依約經營。

(3)公用散雜貨碼頭：

由公營棧埠公司負責經營。

(4)公用貨櫃碼頭：

由公營棧埠公司負責經營。

(5)第五貨櫃中心：

採「碼頭中心」模式出租予公、民營公司，並依約經營。

二、優缺點分析

1. 缺點：在於該公司之經營型態將會隨著公股所佔比例之增加而使民股應有的效果與作用愈難以發揮；同時亦與民營化的潮流相抵觸。此外，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。

同時本案以先組公營公司型態經營棧埠業務，再以逐步釋出股權方式完成民營化，在時間上將拖延甚久，緩不濟急。

2. 優點：由於民間資金之參與及介入，政府和民間之預算與資金籌措困難度相對降低，經營風險透過兩者共同分擔而相對降低。而若政府仍持有公司 50%以上股份，則將使得公司經營與政府政策相互配合，不致於忽略社會利益。

4.5.2 乙案：公民合資制

一、方案內容

棧埠業務開放民營，成立民營裝卸公司，港務局以現有資產為股本投資各民營公司，棧埠處現有人力配置至各民營公司，各民營公司競攬貨載。相關事項說明如下：

1. 民營棧埠公司與碼頭經營業者，向港務局承租碼頭並經營前後線裝卸、搬運、倉棧及露置場等業務。
2. 於開放民營時要求各民營公司雇用一定比例之現有棧埠處員工。
3. 各民營公司均含一定比例之官股，港務局再視民營公司之經營狀況及政府政策，依第一節所述之民營化模式（初步、進一步、實質及民有民營）逐步釋出股權，最後官股完全撤出，或隨時介入改善其經營體質。

4. 現有碼頭工人透過補償計畫後，接受棧埠公司僱用。

5. 現有棧埠設施及機具移轉為民營棧埠公司股權。

6. 碼頭使用方式

(1) 可優先靠泊公用、出租或約定興建散雜貨碼頭：

採「出租單一固定碼頭」模式，由現有承租人及優先使用人承租其現所使用之碼頭，並依約經營。

(2) 出租專用貨櫃碼頭：

採「出租單一固定碼頭」模式，由現承租人依約經營。

(3) 公用散雜貨碼頭：

將現有營運之碼頭及後線倉棧分成若干區，標租給民營業者經營前、後線之裝卸、搬運、倉棧及露置場等業務。

(4) 公用貨櫃碼頭

W64及W122 與其他貨櫃碼頭不連貫，可採「出租單一固定碼頭」模式出租經營，或鼓勵相鄰碼頭承租人承租；而W40至W43為發揮其經營之經濟規模，則採「碼頭中心」之模式，讓業者能比照香港或新加坡之經營規模，投下資金有效率的經營。

(5) 第五貨櫃中心

為發揮其經營之經濟規模，則採「碼頭中心」之模式，讓業者能比照香港或新加坡之經濟規模，投下資金有效率的經營。

二、優缺點分析

1. 缺點：現有棧埠處人力恐無法為各民營公司完全接納，屆時恐仍需面臨人員資遣、調用等問題，且民營化後棧埠處人員是否能適應，值得考驗，而港務局之資產如何轉換為股本，亦為一棘手問題。
2. 優點：棧埠處人員出路有較明確方向，可減少民營化的阻力，而港務局投資各民營公司，可減少民間資金籌措壓力，並保有部份配合政府政策之影響力。

4.5.3 丙案：公民並存制(一)

一、方案內容

棧埠業務市場開放，同時成立公營棧埠公司與民營裝卸公司，減少棧埠處部分人員，將現有港務局及少數家數裝卸承攬業之經營市場打破，同意在一定條件下開放由民間經營裝卸、搬運、倉儲及露置場。相關事項說明如下：

1. 棧埠公司與民間業者依經營模式三方式，向港務局承租碼頭並經營前後線裝卸、搬運、倉棧及露置場等業務。
2. 棧埠公司與港務局僅有租賃關係，而無隸屬關係。
3. 公營之棧埠公司視民營公司之經營狀況及政府政策，依第一節所述之民營化模式（初步、進一步、實質及民有民營）逐步釋出股權，最後官股完全撤出。
4. 現有碼頭工人透過補償計畫後，接受各棧埠公司僱用。
5. 現有棧埠設施及機具移轉為棧埠公司產權或出售予民營公司。
6. 碼頭使用方式

(1)可優先靠泊公用、出租或約定興建散雜貨碼頭：

為顧及現有業者經營現況，採「出租單一固定碼頭」模式，由現有承租人及優先使用人承租其現所使用之碼頭，並依約定經營。

(2)出租專用貨櫃碼頭：

為顧及現有業者經營現況，採「出租單一固定碼頭」模式，由現承租人依約經營。

(3)公用散雜貨碼頭：

將現有營運之碼頭分成若干區，標租給公營棧埠公司與民營裝卸公司，經營前、後線之裝卸、搬運、倉棧及露置場等業務。

(4)公用貨櫃碼頭：

因貨櫃場作業之整體規劃運用的特性，基本上採經營

模式三的模式，前後線由單一承租人承租，其中W64及W122因與其他貨櫃碼頭不連貫，可採「出租單一固定碼頭」模式出租經營或相鄰碼頭承租人承租；而W40至W43為發揮其經營之經濟規模，則採「碼頭中心」之模式，出租予公、民營裝卸公司比照香港或新加坡之經營規模，投下資金有效率的運作。

(5)第五貨櫃中心：

為發揮其經營之經濟規模，則採「碼頭中心」之模式，出租予公、民營裝卸公司比照香港或新加坡之經營規模，投下資金有效率的經營。

二、優缺點分析

1. 缺點：若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，恐無法與民營公司競爭。
2. 優點：在民營公司之競爭與激勵下，可促使政府進行行政改革，並朝企業化目標發展。

4.5.4 丁案：公民並存制(二)

一、方案內容

棧埠業務市場開放，由民營業者依據裝卸承攬業之設立標準，申請籌組裝卸公司經營，倉儲及露置場業務仍由棧埠處經營。相關事項說明如下：

1. 裝卸公司得自由承攬公用碼頭（包括貨櫃、散雜貨、優先靠泊、出租或約定興建等）之裝卸、搬運業務及出租專用貨櫃碼頭之裝卸、搬運業務。
2. 現有承租業者仍維持現狀，但裝卸、搬運業務得委託裝卸公司辦理。
3. 公用貨櫃碼頭開放民間承租經營。

4. 其餘公用散、雜貨碼頭之裝卸、搬運業務開放由民營業者經營。

5. 現有棧埠處保留，負責後線倉棧及露置場之經營與裝卸、搬運作業與港埠設施之督導管理，惟人員出缺不補，採自然淘汰方式逐漸縮小經營規模，最後達成完全開放民營目標。

6. 現有碼頭工人透過補償計畫後，可接受民營業者遴僱。

7. 現有機具除一部份經營倉棧業務所需之車機留用外，多餘之機具則讓售或出租，已達報廢年限不堪使用者予以報廢。

8. 碼頭使用方式

(1) 出租或約定興建散雜貨碼頭：

採「出租單一固定碼頭」模式，由現有承租人依約經營。

(2) 可優先靠泊公用散雜貨碼頭：

由優先使用人承租，並依約經營。

(3) 出租專用貨櫃碼頭：

採「出租單一固定碼頭」模式，由現承租人依約經營。

(4) 公用散雜貨碼頭：

後線由棧埠處負責經營，而前線採「公用不出租」方式，不限固定之民營裝卸公司自由承攬。

(5) 公用貨櫃碼頭：

出租予民營業者，並依約經營。

(6) 第五貨櫃中心：

為發揮其經營之經濟規模，則採「碼頭中心」之模式，出租予民營裝卸公司，比照香港或新加坡之經營規模，投下資金有效率的經營。

二、優缺點分析

1. 缺點：港務局現有倉棧業務已逐漸萎縮，將獲利最高之裝卸

開放民營，未來將使港務局此項業務造成嚴重虧損，而裝卸與倉儲不同時段開放，使港務局無法以利潤低者搭配利潤高者一起開放，未來欲將倉儲業務個別開放時，部份倉棧設施恐無人願經營，屆時將為港務局帶來管理上的困擾。

2. 優點：
- (1) 本方案僅涉及前線之裝卸、搬運業務，所需處理之財產甚少，可減低第一階段民營化之業務量，縮短民營化準備工作時程。
 - (2) 棧埠處變動小，可減小港務局內部對民營化之排斥。
 - (3) 碼頭之倉棧主要功能，係暫時儲轉進出口貨物，俾供海關及檢驗局進行驗關及檢驗工作，並有調節海港運量差距之功能，因此碼頭之倉棧經營，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。

4.5.5 戊案：民營制(一)

一、方案內容

將現有營運碼頭分割若干區域，全部裝卸與倉儲經營權合併，由承租人以碼頭營運者身份，承作裝卸倉儲業務，所有裝卸與倉儲業務均開放民營。相關事項說明如下：

1. 現有承租碼頭業者維持現狀繼續經營。
2. 優先使用特定船席業者，由其承租該船席所在碼頭。
3. 其餘原港務局經營之公用碼頭，依碼頭特性，以三至五座碼頭為單位全部由民營業者標租。
4. 碼頭承租人當然取得所承租碼頭之前後線裝卸、搬運、倉棧及露置場之經營權。
5. 除承租碼頭船席空檔得優先靠泊所屬貨源船舶外，其餘船席

指泊權歸港務局。

6. 現有民營裝卸業者合併，依裝卸承攬業之設立標準成立裝卸公司，並視其現有業務量優先承租特定碼頭區，經營特定業務。
7. 現有碼頭工人透過補償計畫後，可接受民營公司遴僱。
8. 現有棧埠設施及機具轉售予民營公司。
9. 碼頭使用方式

(1) 可優先靠泊公用、出租或約定興建散雜貨碼頭：

基本上採「出租單一固定碼頭」模式，由現有承租人
或優先使用人承租其現所使用之碼頭，並依約經營。

(2) 出租專用貨櫃碼頭：

基本上亦採「出租單一固定碼頭」模式，由現承租人
依約經營。

(3) 公用散雜貨、貨櫃碼頭及第五貨櫃中心：

為發揮其經營之經濟規模，則採「碼頭中心」之模式，
出租予民營裝卸公司比照香港或新加坡之經營規模，投
下資金有效率的經營（W64及W122 因與其他貨櫃碼頭不
連貫，可採「出租單一固定碼頭」模式出租經營，或鼓勵
相鄰碼頭承租人承租）。

二、優缺點分析

1. 缺點：承租人必須承租相當的區域，否則無法發揮規模經濟的效果，同時，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，如同香港、日本港口開放民營高收費之後果。
2. 優點：業者除可於其承租範圍充分利用其空間，創造最大之使用效益外，並可提升裝卸效率與品質，同時，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。

4.5.6 己案：民營制(二)

一、方案內容

將現有營運碼頭分割若干區域，部分碼頭區比照戊案，將裝卸與倉棧經營權合併，部分碼頭區將裝卸與倉棧經營權分離，經營裝卸或倉儲業者得跨區招攬業務，所有裝卸與倉儲業務均開放民營。相關事項說明如下：

1. 現有承租碼頭業者維持現狀繼續經營。
2. 碼頭岸邊配置有大型固定裝卸設備者，開放業者競租整座碼頭，並辦理該碼頭之裝卸、搬運、倉棧及露置場經營等業務。
3. 其餘原港務局經營之公用碼頭，依碼頭特性，以三至五座碼頭為單位全部由民營業者標租，並取得該等碼頭後線之倉棧及露置場經營權。
4. 岸肩及船席屬公用性質，開放業者申請裝卸許可後，自由延攬貨源。
5. 各碼頭承租人及後線承租人(亦得申請裝卸許可)得跨區競攬裝卸業務。
6. 除承租碼頭或後線之船席有空檔時，得優先靠泊其所屬貨源船舶外，餘船席指泊權歸港務局。
7. 現有民營裝卸業者合併，依裝卸承攬業之設立標準成立裝卸公司，並視其現有業務量優先承租特定碼頭區，經營特定業務。
8. 現有碼頭工人透過補償計畫後，可接受裝卸公司或倉儲公司遴僱。
9. 現有棧埠設施及機具移轉為民營公司產權。
10. 碼頭使用方式

(1)可優先靠泊公用、出租或約定興建散雜貨碼頭：

採「出租單一固定碼頭」模式，由現有承租人或優先使用人承租其現所使用之碼頭，並依約經營。

(2)出租專用貨櫃碼頭：

租用單一碼頭者可採「出租單一固定碼頭」模式，由現承租人依約經營；連續租用多座碼頭者，採「碼頭中心制」，比照香港或新加坡經營規模經營。

(3)公用散雜貨碼頭：

基本上整體採裝卸倉儲分開經營，前、後線分別由民營業者承租經營，然前線裝卸由不特定之民營裝卸公司自由承攬。

(4)公用貨櫃碼頭、第五貨櫃中心：

因貨櫃場作業之整體規劃運用的特性，為發揮其經營之經濟規模，基本上整體採經營模式一及採「碼頭中心」之模式，出租予民營公司比照香港或新加坡之經營規模，投下資金有效率的經營(W64及W122因與其他貨櫃碼頭不連貫，可採「出租單一固定碼頭」模式出租經營，或鼓勵相鄰碼頭承租人承租)。

二、優缺點分析

1. 缺點：本案最大缺點為，現行倉儲業務量甚少，承租業者恐無利可圖，港務局亦將減少與裝卸業務合併時，所能獲致之較大利益。
2. 優點：本案裝卸與倉棧經營權合併部分有戊案優點，而裝卸與倉棧經營權分離部分，則可獲致較大自由競爭性。

表 4.6 高雄港棧埠民營化方案研擬比較表

民營化方案	內 容	棧埠處人員處置方式	缺 點	優 點	點
甲案：公營 成立公營 棧埠裝卸 公司。	除鼓勵提早退休、調至局本部與轉業外，其餘人員全部轉移至棧埠裝卸公司。	棧埠處人員保留，移至公營公司。	在於該公司之經營型態將會隨著公股所佔比例之增加而使之潮流相抵觸。此外，若公司組成結構未營化之潮流相抵觸。此外，一巨組織結構不當，或是缺乏經營策略，終將使改革功敗垂成。同時本案以先組公營公司型態經營棧埠業務，再以逐步釋出股權方式完成民營化，時間上將拖延甚久，緩不濟急。	由於民間資金之參與及介入，政府和民間之預算與資金籌措困難度相對降低，經營風險透過兩者共同分擔而相對降低。而若政府仍持有公司 50% 以上股份，則將使得公司經營與政府政策相互配合，不致於忽略社會利益。	
乙案：公民 合營制。成立民 營公司，港務 局投資。	港務局以現有資產為股，棧埠處現有各人力配置至各棧埠處，各民營公司就搬貨載。	棧埠處人員轉移至各民營公司。	現有棧埠處人力恐無為各民營公司完全接納，屆時恐仍需面臨人員遣遣、調用等問題，且民營化後棧埠處人員是否應適應，值得考驗，而港務局之資產如何轉換為股本，亦為一棘手問題。	棧埠處人員出路有較明確方向，可減少民營化的阻力，而港務局投資各民營公司，可減少民間資金籌措壓力，並保有部份配合政府政策之影響力。	
丙案：公民 並存制(一)民 營公司。	減少棧埠處部分人員，打破現有港務局一家經營的獨佔市場，同意在經營的獨佔市場下開放由民營經營裝卸、倉儲等業務。	棧埠處人員配合移至公營棧埠公司。	若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，恐無與民營公司競爭。	在民營公司之競爭與激勵下，可促使政府進行行政改革，並朝企業化目標發展。	
丁案：公民 並存制(二)民 營公司。	裝卸、搬運業務開放由民營經營，倉儲及露置場業務仍由棧埠處經營。	棧埠處人員維持現狀。	港務局現有倉庫業務已逐漸萎縮，將獲利最高之裝卸業務與倉庫業務分離，使港務局無業務個別開放時，未來將使港務局此項業務造成嚴重虧損，而裝卸與倉庫兩者一起開放，未來欲將倉庫業務個別開放時，部份倉庫設施恐無人願經營，屆時將為港務局帶來管理上的困擾。	(1) 本方案僅涉及前線之裝卸、搬運業務，所需處理之財產甚少，可減低第一階段民營化之業務量，縮短民營化準備工作時。 (2) 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。 (3) 碼頭之倉庫主要功能係暫時儲存進出口貨物，俾供海關及檢驗局進行檢驗工作，並有調節海運量差距之功能，因此碼頭倉庫經營並非僅以獲利為目的，如維持公營型態，可發揮港埠轉運功能。	
戊案：民營 制(一)。	全部裝卸與倉儲經營權合併。	棧埠處人員轉移。	承租人必須承租相當的區域，否則無法發揮規模經營的效果，同時，所有裝卸與倉庫業務均交予民營，屆時將因營運成本與利潤而要求調高收費，如同香港、日本港口開放民營高收費之效果。	業者除可於其承租範圍充分利用其空間，創造最大之使用效益外，並可提升裝卸效率與品質，同時，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。	
己案：民營 制(二)。	部分裝卸與倉庫經營權合併，部分裝卸與倉庫經營權分離。	棧埠處人員轉移。	本案最大缺點為，現行倉庫業務量甚少，承租業者恐無利可圖，港務局亦將減少與裝卸業務合併時，所能獲致之較大利益。	本案裝卸與倉庫經營權合併部分之優點與戊案同，而裝卸與倉庫經營權分離部分，則可獲致較大自由競爭性。	

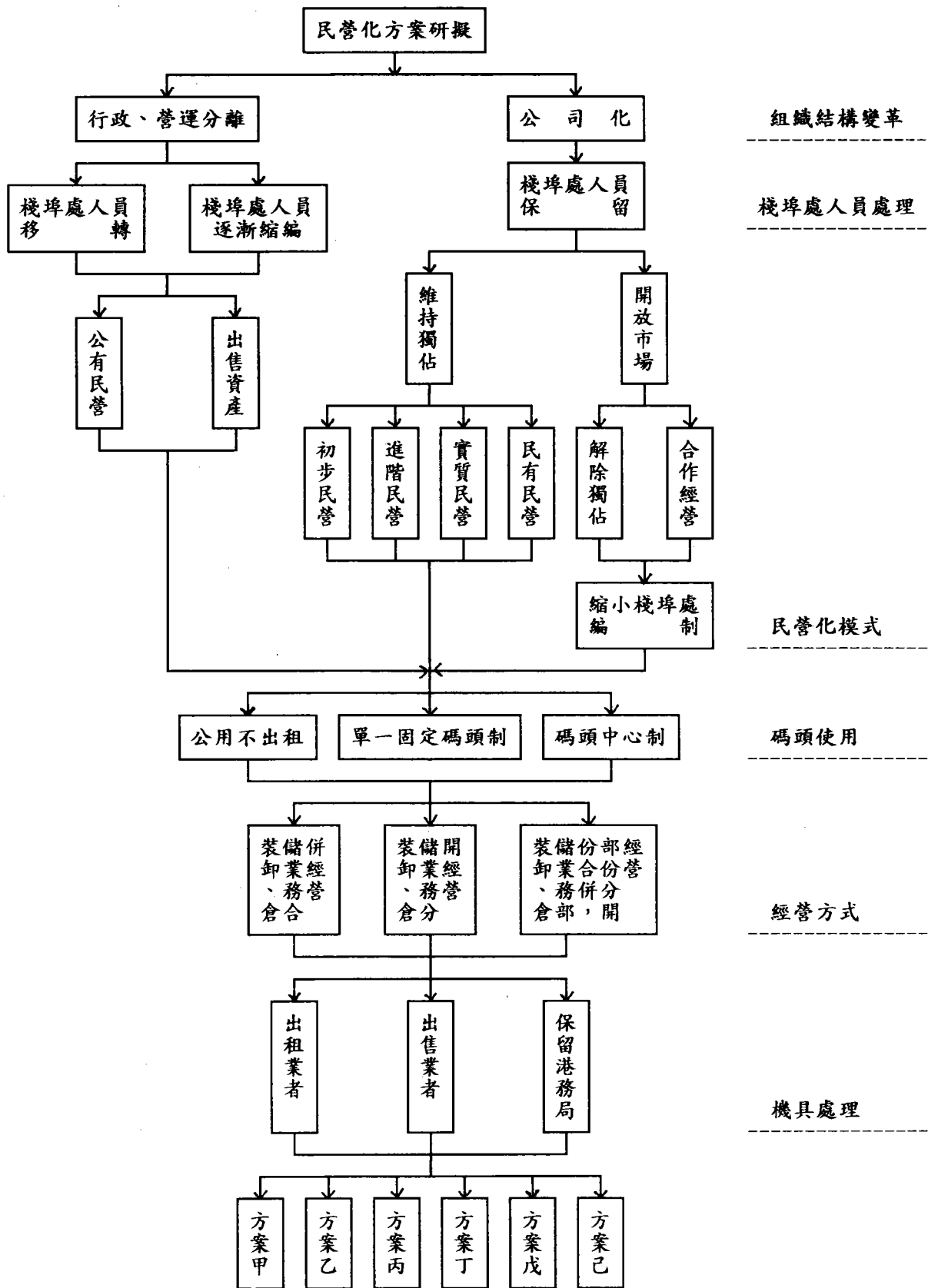


圖 4-5 高雄港棧埠民營化方案研擬流程圖

4.6 棧埠管理與營運公司組織型態

4.6.1 棧埠營運管理

一、港務局角色

港埠徹底民營化後，港棧經營業者為爭取經營業績相互間採取自由競爭，有關營運業務的私權力管理，由業者自行負責，港埠當局在角色上負責公權力的管理，並協調解決業者間問題與爭議，亦即港埠管理機關以行政公權力角色「監督」營運部門。

(一)港埠行政與營運系統

1. 擬議港埠行政與營運系統---A型

在此型態 A 下，詳參圖4-6，港埠管理行政系統以港務局為主，航政局以其是否成立？功能為何？暫以虛框表之。在此系統下，港務局以行政管理系統，遂行其主要業務港務、工務、業務.....及其他部門監督營運系統之兩大部門公司—港務公司、棧埠公司。港務公司負責港灣營運業務，棧埠公司負責裝卸、搬運、倉儲.....等營運業務。港務公司與棧埠公司家數，並不以一家為限，或可依其業務性質、工作項目分別成立專屬公司，此與解除獨佔之民營型態相對應。

2. 擬議港埠行政與營運系統---B型

在此型態 B 下，詳參圖4-7，行政系統組織架構形如圖之右半邊，亦以行政公權力監督管理營運系統之港棧公司。

(二)港埠行政與營運分立，港務局角色定位

港埠徹底民營化後，港埠行政與營運分立，港埠當局雙重角色與身份之現象，自不會再發生，有關其行政管理角色位階定位釐清如下。

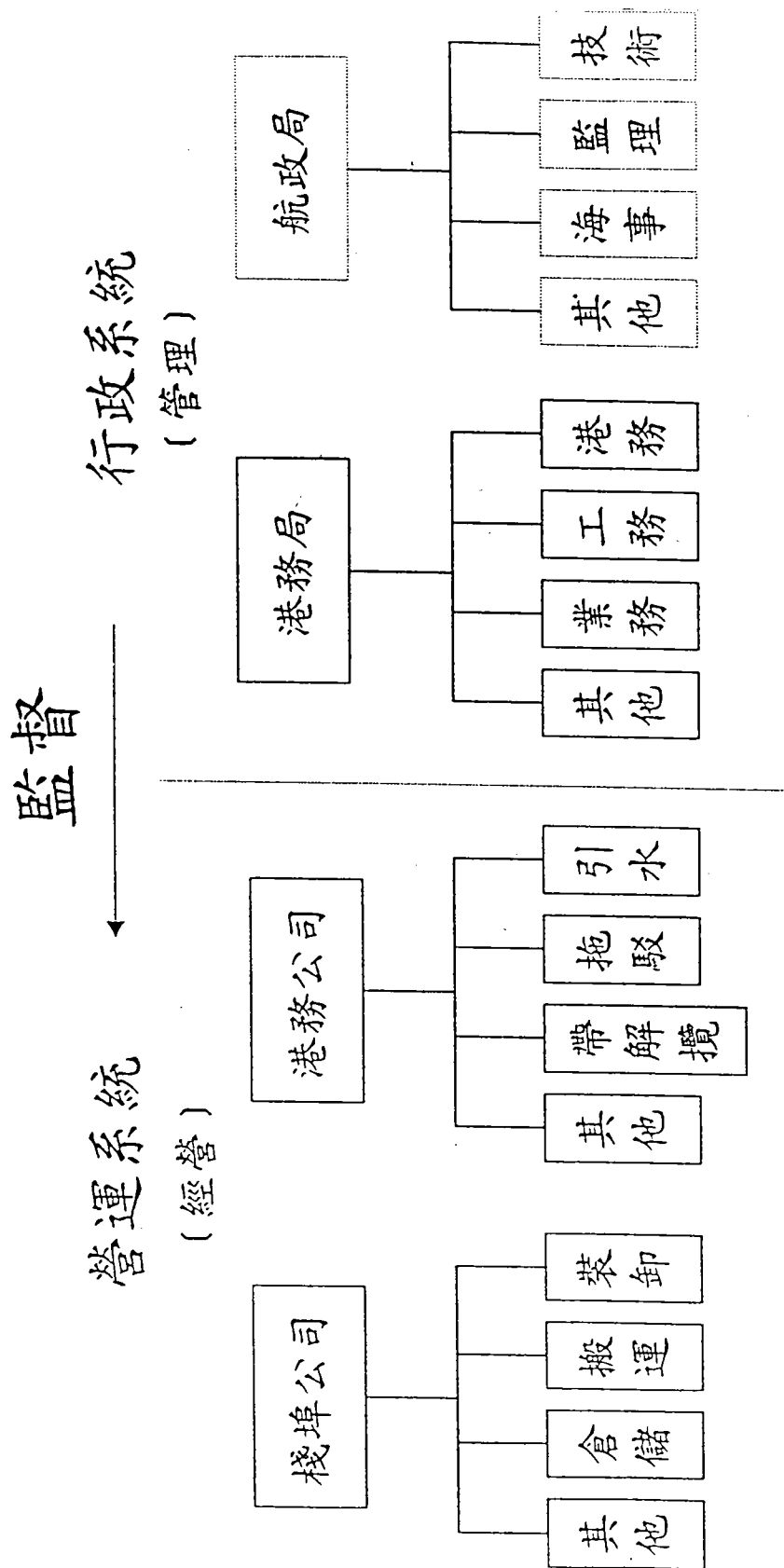


圖 4-6 擬議港埠行政與營運系統--A 型

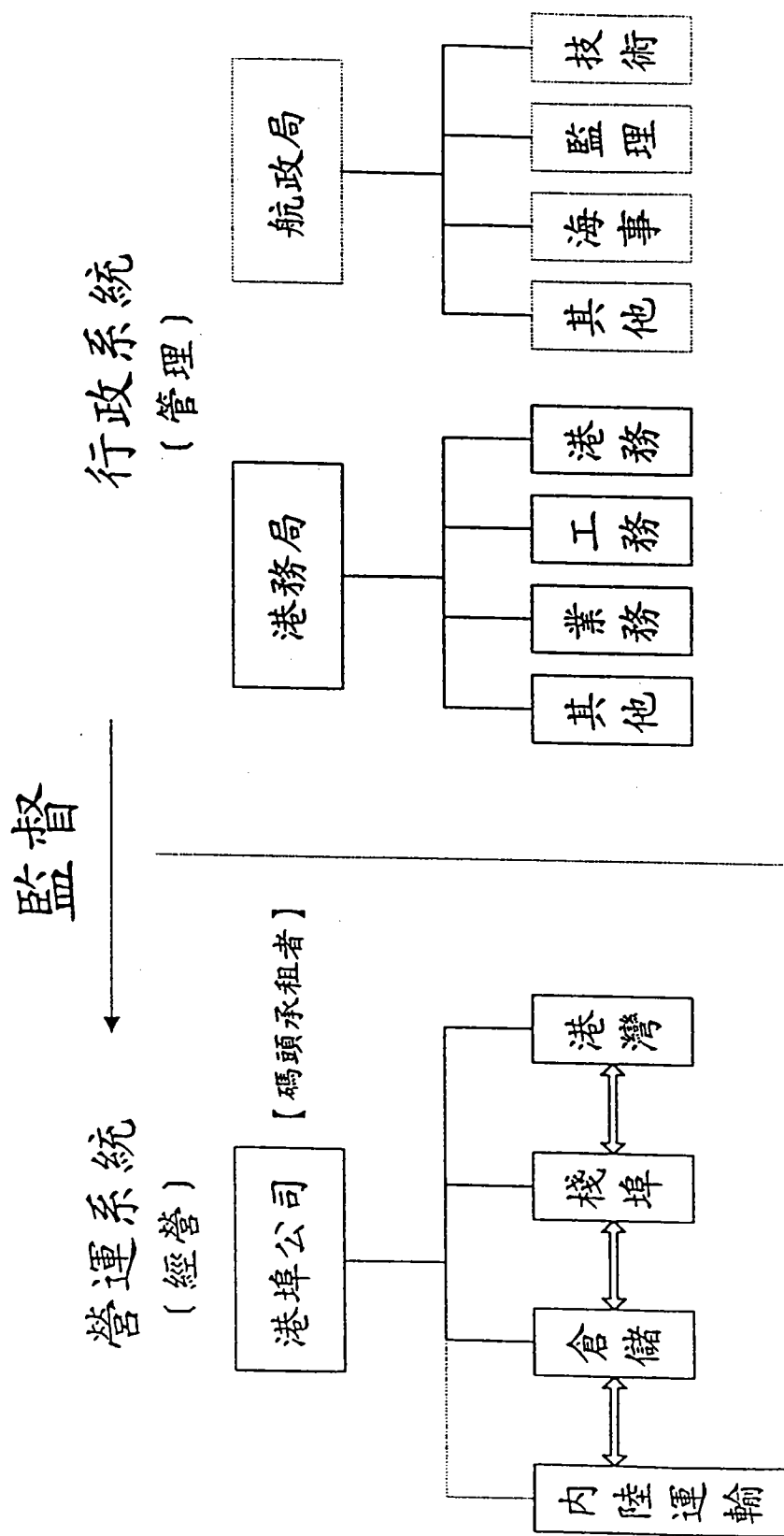


圖 4-7 擬議港埠行政與營運系統---B 型

1. 行政公務系統位階

港埠民營化後，其公權力監督與執行的權限不變，只是其營運部門經營權的釋出，對其管理地位的位階角色只會更形健全與堅強，其在執行公權力的阻力相形之下更會大幅度減輕，更易於推動港埠改革，促進港埠發展。其在行政公務系統位階大致不變仍保持如圖所示，港埠中央主管機關交通部負責港埠政策與整體規劃，港埠地方主管機關（交通處）與管理機關（港務局）負責實際業務執行與推動。

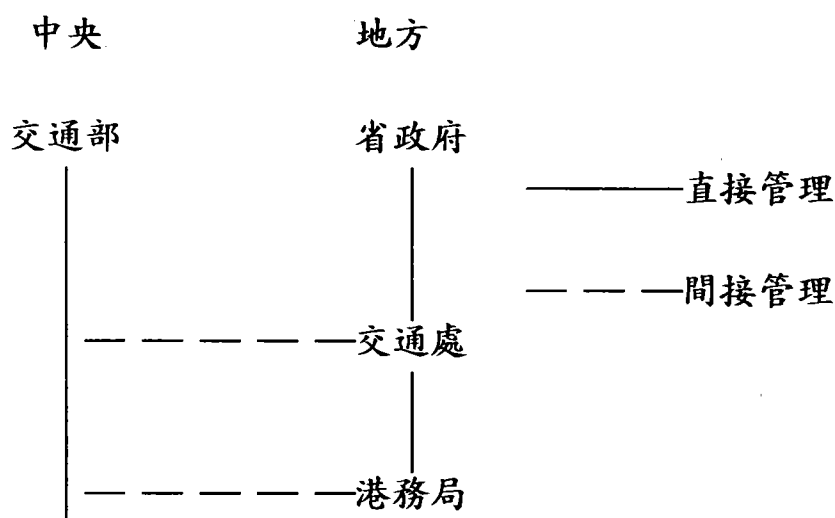


圖 4-8 港務局公務系統位階

2. 港埠建設與發展執行機關

現階段我國港埠發展正屬於調適時期，由於港埠經營管理人才的缺乏，使得港埠發展受限。為使我國港埠能夠健全發展，有關國家港埠整體發展政策（規劃、興建、管理、安全），仍宜由中央主管機關主導，至於各

港發展政策，可由各港自行研擬，提報中央主管機關通盤審查核定後執行。

是以有關港埠的規劃、建設屬於整體性業務宜由中央主管機關整體規劃，至於大型建設，先由地方擬訂計畫，中央主管機關審查核定後推動執行。至於港埠轄區之管理、安全宜交由港埠管理機關自行負責管理任務。綜合而論，港務管理機關依其權限應為港埠建設與發展執行機關。為落實港埠建設，可統籌由中央主管機關或地方主管機關擇一設立一港灣建設局，統籌負責港灣建設事宜，而由各港管理機關配合相關建設之推動與執行。

3. 行政管理公權力執行機關

港埠管理機關以其業務與角色單純化後，更易於推動行政公權力管理之執行。依據商港法第三章「經營管理」與第四章「安全」專章之規定，任何在港埠管轄權限下之作業行為都受商港管理機關之管理。至於港區內目的事業之管理，由其目的事業主管機關管理之，但不得妨礙港區之管理與安全。因而，港埠公權力之管理權限及於港區作業之各行各業，包括「機關」及「個人」，均為港埠管理機關執行公權力之標的。

4. 民營業者監督機關

港埠為一綜合作業之綜合服務區（或體），亦即港埠事務需由各行各業共同作業，方得以完成，缺一不可。由此觀之，港埠服務之民營業者類別相當廣泛，只要其目的事業與港埠服務有關之民營業者都應納入港務當局之監督體系。除了監督民營業者經營以外，有關港埠租賃與航商部分之碼頭出租業務，亦需要由港務局負責此部分之管理（舉凡契約之訂定，法律責任.....），是以港務局在監督與管理角色之吃重可以想見，而在此

部分屬於業務管理之專才更是匱乏，亟需港埠主管與管理機關積極培育人才，俾盡管理與監督責任之全功。

5. 港埠爭議處理行政裁量機關

港埠作業系屬於一系列之服務過程，舉凡船舶進出港之港灣管理，船席調派之船席管理，貨物裝卸、搬運、倉儲、碼頭工人……等之棧埠管理。在各個服務環結裡，由於各項服務可能分屬於各個不同公司或在同一個公司下的不同部門來完成，因而在其工作銜接過程中，責任的歸屬，最易產生爭議。在其責任的歸屬有時相當不明確，有屬於單一責任者，有屬於共同責任者，不論其為單一責任，或屬於共同責任，港埠管理機關以其管理權責範圍內富有爭議協調處理與行政裁量權。因而，未來如何建立港埠管理機關裁量之公正性、公平性與合理性，免於不當處置，以昭公信，俾利於建立港埠公權力的執行，此為一亟需重視與加強的課題。

6. 港埠費率核准機關

港埠費率錯綜複雜，舉凡港灣與棧埠費率，包括碼頭碇泊費、帶解纜費、曳船費、垃圾清理費、裝卸費、機械使用費、拖車使用費、場租……等，依貨種之不同可再細分為一百多項。未來港埠徹底民營化，設若港灣與棧埠作業都開放與業者經營，『商港法』第十五條規定「商港管理機關與公私事業機構，……收取使用費，管理費與其他服務費之項目及費率，由商港管理機關擬訂，報請商港主管機關核准施行」，該條有關「由商港管理機關擬訂」即有必要修改成「報備」或「核准」制，並廢除「報請商港主管機關核准施行」。是以港埠民營化後，港埠業者必定會朝良性發展，加速競爭，港埠作業各項使用費、服務費等，宜由業者依據成本與

服務對等原則，考量合理利潤報酬，訂定各項費率，供商港管理機關核准之參考依據，亦即各個經營業者依據成本（特性、服務差異）與市場供需原理自訂費率，而非目前「統一費率」制，港埠管理機關以其管理機關立場「核准」業者經營費率，而非目前的「介入與擬訂」制，導致行政管理、費率監督與營運業務糾纏不清（角色定位混淆，規劃紊亂，既為費率擬訂者，又為費率接受者，形成「自導自演」兩面抓之獨佔訂價局面」。唯有促使營運業者具有充分自主權，減少管制，才能促進港埠良性競爭，提升業者經營與投資意願，鼓勵其擴大生產規模與提供良好服務。

二、裝卸承攬業角色

港埠民營化後，市場解除管制、開放競爭，成立裝卸公司，意即由裝卸公司負責港埠實際營運作業，詳如圖 3-3，裝卸公司為使作業能順利推動，必須僱用碼頭工人，並與工人訂定勞雇契約，負責碼頭工人之管理。此即由裝卸承攬業者負責第一道防線之碼頭工人私權力管理，而由港務局負責第二道防線之公權力管理。至於在裝卸承攬之角色上，裝卸公司與航商簽訂裝卸承攬契約。在角色上，裝卸公司為提供服務者，航商則為實際需求之使用者。因而就僱用與承攬之關係而言，裝卸承攬業者負有雙重角色，既為裝卸承攬人，又為碼頭工人之僱主。

三、工會角色

港埠民營化後，原有的職業工會功能為產業工會所取代。依據工會法，工會以保障勞工權益、增進勞工知能、發展生產事業、改善勞工生活為宗旨，未來在裝卸公司組織內，依據工會法規定，得在公司內部組織產業工會，產業工會所扮演的角色為港務局與裝卸承攬業之橋樑，協助產業勞工解決問題，並輔助港務局與裝卸公司管理碼頭工人，克盡其職業「道義管理

」之功能與角色，俾促進裝卸作業效率之提升。

四、碼頭裝卸工人角色

碼頭裝卸工人與裝卸公司訂定勞僱契約，建立勞僱關係，主從關係確立，使權利與義務分明，而依據勞基法得以受到保護。勞工身份確定，角色定位明確，自然應依照裝卸公司之規定完成各項裝卸作業，而非目前勞工身份不明確狀態，難以得到應得的權益與保護。

4.6.2 營運公司組織型態

本節係探討成立公營或官股佔多數之碼頭營運公司或裝卸公司情形下，政府部門因有較大主宰權力，有必要進一步規劃公司未來的營運組織架構，至於民營公司基於不同之經營管理理念，本研究不予探討。針對未來可能成立之公營公司作業範圍不同，分別按碼頭營運公司與裝卸公司兩種型態探討。

一、碼頭營運公司

以承租碼頭之經營者而言，其作業範圍包括碼頭前後線之裝卸、搬運、倉棧及露置場之經營等項目，其內部組織除主要之業務部門外，仍需成立工程部門承辦工作場所內部之簡易及基本土木及機務等工程，基於此等需求，本研究擬議之公司組織架構如下：

(一)決策部門：董事長、總經理、副總經理。

(二)行政部門：總務課（庶務性採購、財產管理與政府法令之配合）、人事課（職工晉用、考核與福利）、公關課（會議安排與接待）、資訊課（各項收費單據設計及鍵入等電子資料與器材處理）。

(三)會計部門：會審課（帳務處理與審核）、出納課（公司帳務收支與業務費用收取）。

(四)營運部門：企劃課（營運策略訂定與績效追蹤考核）、行銷課（營運策略執行、業務推展與客戶拜訪）、督導課（現場作業之指揮調度、障礙排除與勞安管制）、法規課（合約簽訂、談判、意外事故理賠與訴訟）。

(五)工務部門：維護課（各項工作場所內部之簡易及基本土木及機具之維修保養）、料具庫（零件器材供應與管制）。

(六)作業部門：裝卸隊班、司機班、庫工班、雜工班。

若未來之民營化方案係屬甲案模式，則其組織架構應再予細部分工。

二、裝卸公司

裝卸公司其作業範圍僅為碼頭前後線之裝卸、搬運等項目，其內部組織除主要之業務部門外，仍需成立機具供應部門承辦機具維護等業務，惟其組織規模比碼頭營運公司小，基於此等需求，本研究擬議之公司組織架構如下：

(一)決策部門：董事長、總經理、副總經理。

(二)行政部門：總務課（各項營運器材採購、財產管理、政府法令之配合、會議安排與接待）、人事課（職工晉用、考核與福利）主計課（帳務處理與審核、公司帳務收支、業務費用收取、各項收費單據設計及鍵入等電子資料處理）。

(三)營運部門：業務課（營運策略訂定與執行、績效追蹤考核、業務推展、行銷、合約簽訂、談判、意外事故理賠與訴訟）、督導課（現場作業之指揮調度、障礙排除與勞安管制）。

(四)機務部門：維護課（機具之維修保養）、料具庫（零件器材供應與管制）。

(五)作業部門：裝卸隊班、司機班。

4.7 民營化方案之影響評估

4.7.1 安全性評估

一、國防安全

基本上，棧埠民營化與國防安全並無直接關係，不論採用何種民營化方案，國防仍為政府的工作，惟須注意的是，委託民營承作之合約中必須有適當的條款規範業者，若國防需要時，業者所擁有之設備及人力應無條件接受國家徵用，或其他配合措施。

二、港埠安全

不論以何種方案進行棧埠民營化，進入港區之從業人員將趨於複雜，而碼頭及倉棧亦均為民營業者掌控，為免業者從事不法的生意，有關違禁品、走私及偷渡等行為之發生，港區門禁之管制（人、車、貨）應嚴格執行。

4.7.2 效率性評估

一、確保作業安全

不論以何種方案進行棧埠民營化，在民營業者追求效率及利潤的前題下，對庫房設施、裝卸機具之檢查，作業現場之安全設備的配置特殊機具操作工人的檢定等，均應符合勞安等法令規定，另國際商港棧埠管理規則亦必須因應棧埠民營化以後之作業環境，對民營業者及其營運方式或作業方法予以規範。

二、增進服務品質

不論以何種方案進行棧埠民營化，在市場競爭的環境下，均有助於服務品質的提升，然民營業者之優劣，關係港口之國家聲譽與形象，為免作業災害產生之糾紛妨礙港埠業務之順暢，或擁有專屬作業區（如戊案）業者聯合訂價行為，及無專屬作業區業者之有限責任特性（如己案），若損害賠償金額過高，既以公司破產方式逃避，港務局於棧埠開放民營時，對民營

業者之資格、經營行為，營運保險及保證金額度必須妥為規劃。

三、提昇裝卸效率

無固定作業區之民營業者（如己案），其作業效率可透過完全競爭市場的刺激以提高作業效率，無效率者將被淘汰，然對擁有固定作業區之業者（如戊案），為避免因經營不善，或為降低經營成本，減少機具之投資（如自動化設備、場站管理、汰舊更新），影響港埠的整體作業效率，未來港務管理機關應保有合理作業效率之監督權或評審權，對不符合標準者收回其作業權，或於其作業權到期後（租約屆滿）重新開標，由其他業者取代，或由政府成立之財團法人暫時接管，直至其體質改善或有其他業者願意接手時為止（如英國信託港模式）。

4.7.3 財務性評估

一、港務局收入

棧埠裝卸業務民營化後，港務局之主要收入來源有：

1. 設備或設施租金收入
2. 移動式機、工具標售之收入
3. 管理費或作業權利金收入
4. 行政監理規費收入
5. 港勤及其他公營業務項目之營運收入

其收入總額將隨不同之民營化方案，而有所差異，其差異性將於下章內容再行探討與比較。

二、港務局支出

棧埠裝卸業務民營化後，港務局之主要支出項目有：

1. 公職人員之退休金與補償金（棧埠處移轉之人員）
2. 港務局之人事及管理成本（含原棧埠處移轉併入港務局之人員）
3. 港勤及其他公營業務項目之營運成本

4. 聯外道路、航道及防波堤等基礎設施之維護成本

其支出總額將隨不同之民營化方案，而有所差異，其差異性將於下章內容再行探討與比較。

4.7.4 管理方式改變評估

一、對機具維護管理

民營化後業者所使用之機具設備均歸其管轄，係屬其公司内部之經營管理範疇，其作業機具類型、機種及廠牌等視其作業方式而定，本研究不予探討，原則上其可成立一機務部門負責機具之維修保養與採購工作，或委請其他民營業者辦理。

二、對民營業者有效管理

高雄港棧埠民營化後，港務局與民營業者間之關係，主要建立在租賃合約及有關行政法規之監理督導上；就承租碼頭之營運者而言，其與現行高雄港專用碼頭租賃內容類似，其差異可能為專用角色轉變為公用角色，原合約之權利義務條款應作適當之修正，當其經營不善、違反合約或法令規定及採取不當方法惡性競爭，經港務局中止部分或全部經營權時，港務局應保有調派或開放其他民營業者進入其承租區承攬業務的權利，以避免影響港區之作業順暢或危及航商與貨主之權益（如戊案）；對無固定作業區之民營業者而言（如己案），其無固定資產及作業區之特性，為免業務糾紛（損害賠償問題、事業廢棄物之處理、不合理之收費）追償困難，應於相關之管理辦法內（如裝卸承攬業管理規則之研擬），就上述議題予以明文規範（如最低資本額、業務保險及相當之營運保證金），違者處以吊扣或撤銷其營業許可證。不論採何種民營化方案，均應要求業者提供營運資料及財務報表以供港務局督導監理之依據。

三、對航商有效管理

基本上民營化前後對航商之管理並無差異，若航商亦投資

經營棧埠業務，則其兼具碼頭營運者或裝卸人雙重身份，港務局得各依相關法令及合約規定管理之（如航業法、裝卸承攬業管理規則及租賃合約）。另為免航商與碼頭營運者有相互約束性的關係（如指定航商到港後指定特定碼頭作業），造成港埠資源的浪費（如前述指定之碼頭已遭佔用，其寧願於外海等候，而不願使用其他空檔船席），港務局應於相關法規或管理辦法中予以約束。

四、對工人有效管理

棧埠民營化後，所有於碼頭區作業之工人及職員均由公民營公司雇用，其管理自應依各公司之經營管理模式進行，港務局不應介入，然港區之作業項目中，某些必須領有特殊執照方得以操作者，為免民營業者雇用不合法之工人作業危及港區安全，港務局應不定時予以抽查檢驗；另為免勞資糾紛影響航商貨主權益，應同時要求民營業者與作業工人簽立作業協約或團體契約送港務局備查，以杜爭端。

4.7.5 政策性評估

一、現有資源配合

港口是國際貿易之轉運站，更是許多民生大宗物資之進出口，為免民營業者僅招攬經營利潤較高之貨載，而無經營利潤者則無法順利取得船席或覓得裝卸公司裝卸貨載，港務局應在國家社會、經貿需求、碼頭經營者之權益及港埠資源之充分使用前題下，重新設定各貨類之碼頭配置，使各貨種在公平合理之條件下使用港埠資源。

二、民間投資意願

棧埠設施投資龐大，而其業務有無法中斷之特性，如進行重大投資工程時（如整建倉庫、安裝大型作業機具），常需中止碼頭作業以進行各項工程，此對經營者之營業收入影響甚大

，因而減低其再投資或汰舊更新的意願，政府應援引適當之獎勵措施鼓勵之（如租稅之減免等）。

三、配合現有法規

現有之法規中（如航業法、商港法、國際商港港務管理規則、國際商港棧埠管理規則及碼頭工人管理辦法等）其針對於港區作業之民營業者所作之規定甚少，為免將來民營化後現有法規適用上產生疑議，相關之法規及條文應優先修訂或增訂。

四、配合政府政策

在現行棧埠業務大部份公營的情形下，港務局常因政府政策需要，在船席使用及費用收取上予以配合，如六年國建砂石船優先使用船席及費用折扣；配合南櫃北運船隻及貨櫃之作業，預為規劃儲放場及各項裝卸費、機卸使用費、場租、碼頭通過費均予折扣；為配合觀光旅遊，港務局必須指定船席配合；其他大型郵輪、實習船等使用散雜貨或貨櫃船席之權宜措施等；另為配合運輸政策之調整，某些碼頭必須改建，或配合其他工程需要而暫停某些船席作業等政府政策，這些政策中有些對國家及碼頭營運人是均有利的，有些則是與碼頭營運人之利益是相衝突的，若屬後者，營運人之營業損失是否由國家政策補貼或由其自行吸收，甚至營運人拒予配合時，政府政策如何貫徹，必須及早規劃並訂定一處理作業要點（如同政府闢建道路之強制性規定）以為因應。

4.7.6 經濟性評估

民營化之經濟效益如前所述，將因各方案之不同而有所差異，為便於分析民營化之經濟效益，本研究擬建立一簡易公式做為評估之準則；在建立此一公式之前，先探討此一公式所包含之因子。

一、 $GB(b_i)$ ：為各民營化方案之毛效益函數， b_i 為各種可能之方案； $i > 0$ 。

二、 $NB(bi)$ ：為各民營化方案之淨效益函數， bi 為各種可能之方案； $i>0$ 。

三、 $R(rj)$ ：為各民營化方案港務局之財務收入函數， rj 為各種可能之收入； $j>0$ 。

四、 $C(ck)$ ：為各民營化方案港務局之成本函數， ck 為各種可能之成本； $k>0$ 。

五、 $L(lm)$ ：為各碼頭工人補償方案之成本支出函數， lm 為各方案之成本因子； $m>0$ 。

六、 $P(pn)$ ：為各民營化方案獲之無形效益函數， pn 為各種可能之無形效益因子； $n>0$ 。

港埠民營化後港務局之經濟效益

$$GB(bi) = \sum R(rj) - \sum C(ck); \quad i, j > 0$$

港埠民營化後政府部門之經濟效益

$$NB(bi) = \sum R(rj) - \sum C(ck) - \sum L(lm) + \sum P(pn); \\ i, j, k, l, m, n > 0$$

4.8 高雄港民營化方案優先順位初擬

4.8.1 方案優先順位準則訂定

為使民營化方案能配合政府推動亞太營運中心的腳步，本研究僅就民營化可行方案（甲案至己案），研訂幾項準則以作為優先順位評選標準：

一、碼頭工人處理難易度

就各民營化方案而言，其共同點是，碼頭工人之工作權以給予補償金方式買斷，因此各方案之碼頭工人處理難易度是相同的。其優先性：甲＝乙＝丙＝丁＝戊＝己。

二、處理之複雜性

戊案與己案必須同時處理工人與港務局員工，故其複雜性最高；乙案必須在資產清算後再考量如何將資產與人力配置各民營公司成為各公司之股份，而丙案必須先決定減少部份港務局人力，再決定開放民營之範圍與處分開放部份之財產，故乙、丙兩案困難度次之；甲案則仍需辦理公司化的轉移程序，故其困難度再次之；丁案僅將前線之裝卸作業開放，不涉及複雜之財產處理與人員之異動與資遣，故其複雜性最低。其優先性：丁＞甲＞乙＝丙＞戊＝己。

三、政府支出

戊案與己案必須同時處理工人與港務局員工之工作權與公務人員年資之結算及資遣費用負擔，故其政府支出最高；甲案與乙案雖然仍保有港務局員工之工作，但應屬民營化公司組織，已不具公務人員資格，故仍需辦理公務人員年資之結清，故其政府支出次高；丙案僅需減少港務局部份員工，其政府支出略低於甲、乙兩案；丁案無需減少港務局員工，故政府支出最低。其優先性：丁＞丙＞甲＝乙＞戊＝己。

四、民營化阻力

民營化之阻力隨減少港務局員工之人數與處理複雜度之提高

而遞增，故戊、己兩案阻力最大，甲、乙、丙三案次之；丁案阻力最小。其優先性：丁>甲=乙=丙>戊=己。

五、民營化時效

丁案僅需處理碼頭工人之問題，故其處理時程最短，而其他各案因各有其處理之複雜性與阻力難以估計其完成之先後，故其時效性歸為同一等級。其優先性以丁最佳。

4.8.2 方案初步綜合評判

由上述之分析可知，丁案是現階段最適採行之方案，其次甲案或丙案，再次為乙案，故應優先採行丁案實施。而在實施丁案後若欲進一步民營化，因丁案與甲、乙、丙三案無貫聯性，故在實施丁案一段時間後，視實施成果而定，若實施成功，代表初步民營化已取得共識，即可向全面與徹底民營化推動，為加速港埠全方位競爭力之達成，則可採用戊案或己案，而己案僅需處理原丁案港務局所承辦之倉儲業務，故己案為最佳之長期接替方案。

甲案亦為另一值得採行的方案，但甲案仍屬公營制，政府持股大於50%，顯與民營化潮流抵觸。因此，如採行甲案執行時，應配合政府政策及客觀需求，儘量縮短公營型態之時程，亦即於開始執行民營化之同時，將政府的持股降低在50%以下，以此方式進行，也是一可行的選擇方案，但為了打破獨佔市場之疑慮，宜同意在一定條件下開放由民間業者經營裝卸、倉儲等業務，以達市場競爭原則。

第五章 棧埠民營化之因應措施

棧埠民營化政策與方案確定後，為使方案能夠順利推行，有關當局必須針對方案而於事前與員工（含港務局員工與碼頭工人）、現有裝卸承攬業者以及航商（公私事業機構）貨主進行溝通，並針對因應措施展開細部規劃。具體而言，有關棧埠民營化應考量之因應措施包括有：民營化政策事先宣導與溝通作業規劃、組織變革規劃、組織變革與民營化政策有關現職人員權益保障及補償辦法規劃、退休人員權益保障與補償辦法規劃、裝卸承攬業處理方式規劃、法規修訂、廢止與新訂規劃以及港務局資產處理方式規劃等。本章將就各項因應措施予以明確闡述，俾供決策當局參考。

5.1 民營化政策事先宣導與溝通作業規劃

以本案高雄港務局員工對於民營化政策之瞭解而言，該港所屬各產業工會曾於八十三年五月函送交通部有關爭取生存權及工作權，並反對高雄港突然全面民營化及資遣員工之陳情書。該陳情書中指出：由於高雄港務局所屬六個產業工會曾要求交通部向該局員工說明今後高雄港務局改制及民營化之真相與員工權益事宜，卻遭交通部置之不理，故導致人心惶惶，並因此影響員工工作效率與營運。為避免驟然遭到資遣而造成家庭與社會問題，該港員工乃懇請交通部應將其訴求作確切之回應，並在改制民營化研討過程中由所屬工會代表參與。至於本案另一主角—碼頭工人而言，由於其平均年齡超過五十歲以上，因此面對資遣與轉業之權益損失所承受之壓力甚大，故其於公開場合反對民營化之言論與聲浪自是激烈異常。

由於棧埠業務移轉民營政策推行之成功與否，實仰賴與政策相關者之支持與配合。因此，如何藉由事先誠摯的宣導與溝通，使事實真相與各種措施能夠充份讓相關人員瞭解，並表達決策當局推動之決心

，去除各方觀望心態，並化解各種疑慮、不安與隔閡，實為當務之急。本研究於參考相關文獻後認為：港埠主管機關及港務局對於民營化政策實施之事先宣導與溝通作業規劃仍不應偏廢，其可經由以下管道達成目標。

一、集會方式

藉由港務局例行之局務會議、棧埠處處務會報、教育訓練、勞資會議、工會理事會與代表大會、其他集會、甚至舉辦民營化座談會或公聽會等定期或不定期之集會方式，宣示政府實施民營化政策之必然性與決心，同時經由全面性的雙向溝通與問答，可以瞭解從業人員、裝卸承攬業者以及航商貨主對於民營化之接受意願與期望，且讓其有機會宣洩不滿情緒與釐清困惑，並藉以凝聚政策執行之共識。此集會宣導與溝通方式，以國內中華工程公司民營化之案例而言，該公司自民國八十年七月起舉行第一階段全面性座談會至八十一年十一月之第三階段全面性座談會止，共計舉辦座談會達六、七十場次之多。

二、專線電話、意見箱之設置以及刊物發行之方式

為補充集會方式功能之不足，建議港務局應開闢專線電話，由專人回答上開有關從業人員權益補償、未來組織體系調整、法規變革與民營化時間表、裝卸承攬業開放方案，等問題之疑惑；同時亦應於港務局各單位、棧埠處作業現場（含碼頭工人候工室）等地方廣設意見箱，俾隨時主動蒐集動態需求資料；另應將先進國家與國內行業民營化之實例經驗詳細注入與融合，並以發行刊物之方式報導每月民營化之辦理進度，免費提供相關人員參閱。

5.2 港務局組織變革與人力資源調整規劃

基本上，政府機關受制於權力架構，致使有關職位與員額設置標準並不嚴謹，而公務人員只要大過不犯，其職位亦受到相當的保障，故組織結構與人力資源管理鬆散，乃係不容置疑的。而移轉民營之事業組織設計則可依功能與目的辦理，港務局回歸行政指導監督角色，碼頭工人則回歸勞動基準法規範而由裝卸業者依企業管理需要雇用，如此將有助於港埠之安定與發展。

一個妥善的組織架構安排，除應具備合理化、清晰化、簡單化之外，更應有助於完成未來計畫與決策之決定及執行。而何者為適當的組織架構類型？古典組織理論以偉伯(Weber)及費堯(Fayal)最具代表，以理想模式為組織理論；權變理論 (Contingency Approachs)以博斯及史特克 (Burns & Stalker)為代表，以機械式與移動式組織加以探討；另明茲伯格 (Mintzberg)則將組織分成簡單式、機械法約、專業法治、區域制度或專職移體五種體制探討。惟無論是古典組織理論或權變理論，綜合而言，其優缺點可以分別由組織之組合、協調、專職化、常規化、權責分配與控制幅度等方面進行比較，而於比較同時，為使組織架構符合需求，學者柴德(Child)則建議應將組織員工的期望、組織特殊需要以及是否具有適應性等，一併納入決策考量。

組織重組是組織發展計畫 (organization developing program) 中主要項目之一，而民營化時如何有計畫將原有組織架構進行改組，往往是需要經過深思熟慮的。然而大多數的組織並沒有預先釐定改變組織之計畫，此種情形對於高雄港務局而言，亦是相同。而由於組織架構的改變，涉及有形成本的支出以及員工因民營化政策致使士氣低落及抗拒態度所付出之無形成本，皆相當複雜與龐大，故亦使得民營化政策之實施遭受相當沉重的負面壓力。事實上，一旦認為組織架構的轉變是無法避免時，決策當局就應該以實際行動與最好之處理方法

，來證明組織重組之必要性與價值，並化解員工潛在性疑慮與其他執行困難。目前管理學上即發展出一種概念，亦就是柴德所提以技巧性的設計，有效調節因不同利益觀點而發生之衝突。

至於有關配合民營化，日後高雄港務局組織結構變革之規劃，本研究於參酌上述組織規劃觀念後認為：應配合本研究所研擬方案優先考量現有員額編制之人力需求消長與分派、以及未來航政局之成立、港務局營運與行政分立等之狀況，再配合融入組織分工、組織平衡與配合、控制幅度等原則，對於前述港務局組織架構再作適當修訂。國內有關組織人力調整規劃案，以中華工程公司民營化為例，其總公司之人員配合精簡，原計畫為33%至38%，而最後實際結果則大幅精簡46.7%，大大地降低相關費用支出。而依經濟部所屬事業機構專案裁減處理要點所訂裁減原則，所謂裁減人力不得低於各事業現有員額之百分之十或二百人；而交通部所屬陽明海運公司及招商局，則將裁減之人力訂為不得低於現有員額百分之五或一百人。

5.2.1 港務局組織變革規劃

配合棧埠業務開放民營以及航政局即將成立，港務局回歸純粹港務行政監督與執行港埠基本設施(infrastructure)維護與建設之角色，有關高雄港務局之組織變革方式以及配合民營化方案人員裁減、人力清查與重新配置等問題，茲以圖5-1 表示，並區分以下幾項說明：

一、航政作業管理系统方面：

航政組包括監理、海事、技術三課，共有員額 50 人。原辦理之航政監理業務、船舶檢丈與船舶海事案件處理等三大業務，將因航政局之成立而移轉，其人員應優先納入各港航政分局之編組，人力自然消化。至於該組則將因業務與人員皆回歸中央管轄，故應從港務局原組織中劃出。

二、工程作業管理系统方面：



1. 工務組—原辦理有關工程設計、審核、預算核登、發包與監督等相關業務，日後不論係棧埠全部開放民營（乙、戊己案）或港務局仍以現行體制經營（丁案）抑或以公營之型態（甲、丙案），本組仍必須擔任港埠基本設施建設與維護之角色，故有關本組組織與人員皆必須保留而不作異動，惟應透過人力評鑑配合局內人力統籌執行裁減計畫。
2. 機務組—包括機具課、船機課與配件庫等三單位課，共有員額 32 人。其原負責有關裝卸機具與港勤船舶之設備增添、改善、淘汰之規劃與辦理供應、保養、維護督導之業務，本組組織與人力將隨民營化方案之不同，而有以下幾種規劃方式：
 - (1) 甲案體制下，由於港務局營運與行政分立，亦即港務局與公營棧埠公司之間並不再有直接隸屬關係，而為消化目前港務局組織變革所產生人員過剩問題，對於未來公營公司所需機務人才，應以港務局現行機務組人力全部移轉吸收為宜，如此，機務組即因業務消失與人員移轉，而自然由港務局原組織中劃出，而本案情形下，將造成港務局人力應裁減 32 人。
 - (2) 乙案體制下，港務局以現有資產為股本投資於民營裝卸業，則現有本組人力將隨著港務局本身不再經營裝卸業而消失，因此本案情形下，亦將造成港務局人力應裁減 32 人，其組織亦同甲案而必須自港務局原組織中劃出。而有關多餘人力之處理，則建議依本案所提要求民營業者將本組現有人力合理分配吸收。
 - (3) 丙案體制下，由於成立公營公司繼續經營裝卸倉儲業務，有關組織與人員之處理，應比照甲案辦理。至於若採行丁案，則由於係以現行體制經營不具利基之倉儲業務，有鑑於本方案所需機具設備、人力與作業量皆大幅減

少，並且業務趨於單純，故其所需相關人力於方案初期，即應至少減少一半。謹此，有關人力裁減計畫，本研究建議應減少 20 人，爾後再依業務萎縮之情形，進一步執行人員裁減計畫。

(4)若採取戊、己案體制，則因民營化後機具設備之提早報廢、折價讓售或由裝卸業者租賃經營而使其業務消失，如此將產生多餘人力計 32 人，應配合局內之人力統籌執行裁減計畫，至於機務組亦將由港務局原組織中劃出，而其裁減後人力之消化，應依照乙案方式協調辦理。

3. 港埠工程處與過港隧道管理處－港埠工程處現有員額 337 人，過港隧道管理處現有員額 40 人。目前港埠工程處係負責港埠浚填、防波堤、碼頭興建、聯外道路作業工程等相關業務，而過港隧道管理處則負責過港隧道之相關工程管理事宜。由於兩者同為工程作業與管理之執行單位，且後者涵蓋範圍理應包含於整體港埠工程範疇內，故後者應無另行分立之必要，有關業務與人員則應納入港埠工程處中，至於本處業務與人員之處理，原則上並不受棧埠民營化方案之影響，惟其人員應透過人力評鑑配合局內人力，統籌執行裁減計畫。

4. 船舶修造廠一本廠現有員額 357 人，目前辦理港勤船舶修理建造業務，由於目前有關局內港勤船舶修建，係由該廠向港務局承攬收費後再委託外包的方式辦理，故本廠存在之價值性存疑。因此本研究建議：本處存廢雖與棧埠民營化無直接關聯性，惟為配合民營化組織之重新改組，同時有感於本廠業務已有外包之事實，且不論於修造船隻品質或收費高低上，均不如民營廠商之情形下，故現階段本廠似無存在之價值而應予裁併，其多餘人力 357 人應併局內人力統籌辦理裁減計畫。

三、營運作業管理系統方面

1. 港務組、環保所、勞安室—港務組辦理有關港務管理、船舶繫泊、船舶號誌、船岸通信等業務；環保所辦理港區環境工程規劃、污染防治、廢棄物處理、公害糾紛處理以及環保稽查與考核等業務；勞安室則負責辦理勞工安全衛生管理、設施監督與檢查以及相關教育與宣導等業務。以上三單位之組織與人員，與棧埠民營化方案並無直接關聯，故暫無需進行異動，惟仍應配合局內人力統籌辦理裁減計畫。
2. 安平與馬公辦事處—安平辦事處現有員額 15 人，馬公辦事處現有員額 28 人。此二辦事處由於仍應負責原辦理之各項港灣及棧埠營運管理業務，故有關業務其職掌與人力配置，並不因高雄港棧埠民營化方案而異動。
3. 業務組—含企劃、營運與管理等三課，共有員額 54 人。管理課現有 13 人辦理碼頭工人登記、編組、作業訓練、獎懲、工資與勞保、健保等業務；至於營運課現有員額 29 人，其原辦理港埠業務費率調整、減免、預算編列、收支結算以及港棧連線業務；企劃課則現有 12 人，原辦理合約與租賃計畫、業務法規修訂、業務企劃等業務。至於本組各課將來隨棧埠民營化方案之不同，則可能有以下幾種處理方式：
 - (1) 甲、丙案體制下，管理課與營運課之編制人員共 42 人，由於業務消失而面臨人力裁減，本組將僅剩企劃課辦理相關業務，如此一來，本組即應考量將所剩業務適當歸併於秘書室、總務室（含財產室），若係如此，則本組組織將於港務局原組織中消失，則所需裁減人力應介於 42 人至 54 人之間，有關所裁減之人力應協調移轉至新成立之公營公司。

(2)乙案體制下，管理課與營運課編制人員 42 人應隨著業務消失而面臨人力裁減，至於企劃課是否應予以保留？本研究認為：由於港務局於本案下係以投資民營公司型態存在，其為有效監督或期許民營公司為其謀取利潤，則仍不免應有相關企劃人才，同時必須辦理租賃合約與計畫之擬訂，故有關該課似有存在之必要，惟亦應可考量將業務併入相關單位，而其人員則透過人力評鑑統籌執行裁減。

(3)丁案體制下，由於港務局仍自營倉儲作業，若配合以現有棧埠員工擔任相關作業之方式（不雇用碼頭工人）辦理，則管理課 13 人將全部精簡，而營運課則因應業務減少，必須減少人力一半左右，本研究建議應減少15人，而企劃課則不予更動，惟仍應配合局內人力統籌裁減，而估計本案應裁減人力至少為 28 人。

(4)至於戊、己案之體制下，管理課為配合民營化後碼頭工人改由民營業者雇用，則原有業務將無需代辦。惟為辦理爾後對於民營業者之監督與管理，該課仍應保留部份人力，本研究則建議兼顧控制幅度與業務內容下，應以不超過 6人為原則；而營運課因應航商對於港灣勤務之委託以及辦理港埠費率相關業務，本研究建議仍應保留人力，但仍以不超過 6人為原則；而企劃課則考量暫以保留，惟應配合局內人力進行裁減計畫。本案下估計業務組將裁減 30 人。

4. 棧埠管理處部份一棧埠業務民營化促使港務局本身組織結構與角色大幅度改變，棧埠管理處更首當其衝。本研究有關棧埠處人員處置方式，將因建議之五種民營化方案而有顯著差異，茲分述如下：

(1)不論係採取何種民營化方案，為減少民營化所面臨之人

事處理問題與困難，有關現行棧埠處員工皆應先鼓勵其辦理提早退休、接受專案資遣或轉業（包括由民營裝卸業雇用或轉至其他政府機關），其有工作能力而願意留用於原港務局行政體系者，應配合局內人力評鑑再施予轉調方式處理，其仍有剩餘者再配合民營化方案專案解決。

(2)甲、丙案體制下，有關上開剩餘人力之處理，除上述(1)外，則建議全部移轉至新成立之公營公司；至於乙案體制下，則原則上建議將剩餘人力平均配置各港務局所投資之民營公司，惟事實上應考量各民營公司之經營規模、所需之人力狀況等因素，而予以適當調整，然而由於民營公司大多以人力精簡為主要考量，故所提恐難為業者所接受，仍有待再與業者進一步進行意見溝通與協調。而以上甲、乙、丙三案針對剩餘人力之處理，最多應以棧埠處現有符合民營化專案處理之員工數為限（即符合公營事業移轉民營條例施行細則第十一條之人員，本研究目前暫以高雄港務局所提供棧埠處所有員工數 762 人為研究主體）。

(3)丁案體制下，由於港務局自營倉儲業務，則其人員之處理，若以純粹自行消化棧埠處因本案可能裁減之員工而言，則基本上應先考量自營公用碼頭雜貨倉儲業務所需人力。

根據高雄港務局依現有倉儲業務量以及所需作業機具配當人力預估：若港務局自營倉儲作業使用現有員工，而不再使用碼頭工人，則原倉儲業務量將需棧埠處員工約 200人即可承擔作業需要，如此本處將仍大幅過剩約 560人，則此剩餘人力除透過(1)所述方式辦理外，若不以逐年自然消化方式處理，則此等人員將列入民營化

專案解決。

(4)戊、己案體制下，有關本處人力之處理，除上述(1)所述之外，剩餘人員則應專案予以資遣，其人數最多以棧埠處符合民營化專案處理之員工數為限(762人)。

四、行政作業管理系統

1. 秘書室、人事室、政風室—三單位雖係屬行政管理業務必要配置組織之一，原則上皆應配合民營化有關單位之裁併、縮編或業務量之減少而進行人力統籌裁減計畫，惟其中秘書室可能配合甲、丙案中業務組部份業務之歸併而考量不裁減人力。
2. 總務室、財產室—總務室辦理文書處理、檔案管理、出納業務、材料採購管理、通信業務、員工診療所業務以及其他庶務業務；而財產室則負責辦理房屋、土地之財產管理業務。就業務性質而言，後者業務應包括於廣泛的總務業務範圍。因此，建議將財產室之業務納入總務室業務範圍中，其人員亦一同納併，原則上亦應配合民營化局內人力統籌裁減，惟將來可能配合甲、丙案中業務組部份業務之歸併而考量不裁減人力。
3. 會計室—就其業務性質而言，其亦屬行政管理業務必要配置組織之一，惟其中檢查課原兼辦裝卸安全費收支、碼頭工人工資支付審核及對內分配相關業務，而為因應民營化各種方案，其相關業務或萎縮或消失，故本課應考量縮減人員，或併入會計室其他單位，其現有員額 12 人，則隨之調至局屬各單位會計部門消化。至於本室人員，應配合局內民營化執行人力裁減，其多餘人力應循自有系統遷調他機關。
4. 資訊室—包括程式設計課、電腦作業與資料管制課，由於原派任之人力，除處理與碼頭工人工資表報以及程式維護

等相關業務外，亦負責局內單位相關業務之電腦作業事宜，故原則上其人力配置不必變動，惟由於業務可能減少或萎縮，故亦應配合民營化執行人力裁減。

5. 員工訓練所一本所目前辦理局內員工與碼頭工人各項教育訓練。由於不論係一般常年教育訓練或是技術性特殊訓練，其之辦理皆有其必要性。故本所現有教育訓練資源，於民營化後仍應維持。

6. 防護團一本團目前辦理年度民防工作之編組、訓練與演習勤務配合等相關事宜，其業務內容並不因民營化而消失或萎縮，故原組織維持。

5.2.2 港務局人力資源調整

在人力資源調整部份，考量人員處理三原則一遇缺不補、局內互調、訓練第二專長，依方案別探討港務局之人力調整，說明如下：

八十五年度高雄港務局所屬各單位預算員額為 3,637人，而現有員額則僅為 2,633人（不含棧埠處為 1,870人），故實際上，該局以總預算員額之 70%人力，應即能承擔目前各項業務運作之事實似可據此推論。經彙整前述5.2.1 節所述各項人力資源之調整方式，則本研究建議：高雄港務局現有組織結構除應作修編外，另為配合其組織裁併、業務萎縮與民營化方案所應專案調整之人力，分別為：

一、甲、丙案：

應調整人數應包括機務組 32 人、修造廠 357人、業務組最多 54 人、棧埠處 762 人，合計 1,206 人，約佔全局員額之47%；若包含預計移轉之航政組 50人，則合計1,256人，佔全局員額之49%。以上人力必須以優先鼓勵提早退休或接受資遣，並配合局內人力統籌運用、將人員移轉至公營

公司等方式處理。至於其不願移轉至航政局或公營棧埠公司，而欲留任於港務局行政體系者，除辦理局內人力互調調整外，另應該配合局內總人力統籌辦理裁減計畫。本案裁減人力若扣除可隨同移轉之航政組、機務組、棧埠處等單位之人員，則估計局內人力最少仍應精簡 411人，約為目前全局員額之16%，而此多餘人力若無法專案裁減，則可參考該局每年屆齡退休、自願退休以及其他離職人員約 80 人之情形，而配合出缺不補與逐年消化之方式，以五年時間自然解決。

二、乙案：

應調整人力除業務組因保留企劃人才而使該組列入調整之人數減少為 42 人外，其餘甲案所提各單位應調整之人力不變，至於本案應精簡人力多寡與多餘人力之處理等問題，則與甲案相當。

三、丁案：

應調整人數應包括機務組 20 人、修造廠 357人、業務組 28 人、棧埠處 412 人，合計 867 人，約佔全局現有員額之33%，若包含預計移轉之航政組 50 人，則合計為 917 人，佔全局員額之35%。以上人力必須優先鼓勵提早退休或接受資遣。至於不願移轉航政局以及本案下所衍生必須裁減之人員，除仍應辦理局內互調外，為減少一次裁減對於員工造成重大衝擊，並提高本方案與俾利日後民營化之可行性，建議除輔以優渥退職補償鼓勵資遣或退休外，並應協調由民營業者雇用，同時參考上述各案採取出缺不補與逐年消化方式解決。

四、戊、己案：

應調整人力同甲、丙案，合計 1,206人（未包含航政組 50人）。惟不同係此二案是完全民營化，則有關多餘人力除非能協調業者雇用多數人員，否則有關港務局員工之處理，將與碼頭工人之出路問題同樣難以解決。此二案情形下，有

關多餘人力若再加上局內各單位配合精簡人數，則估計若僅以 1,300 人計算，則實施真正民營化所必須裁減之港務局員工數約為全局現有員額之 47%。值此行政院倡導行政革新與人事減肥之際，以及目前國內因經濟不景氣而導致就業市場需求減低之情形看來，欲將此二案下所精簡人力再安排至其他機關就業之可行性甚低。因此，此二案之實施是否可行，完全端賴於如何有效解決員工出路之問題。而其惟一途徑，應係於鼓勵員工提早退休與接受資遣之外，另政策性決定應請各民營裝卸業者，依其業務量比例吸收尚有工作能力之港務局員工，以緩衝民營化帶來之衝擊。至於其具體作法建議為：

1. 民營化第一年：應由各裝卸業者與其他公私事業機構對於本案下所有現職人員尚有工作能力與意願者，以全部雇用為原則。至於各業者應如何納編及雇用之比例，則由業者依業務量再行協議。而另一方面，對於已無意願繼續從事碼頭裝卸作業惟現階段找不到其他工作，而仍有意願待機轉業者，政府應以委託職訓或委請各業者代辦員工第二專長訓練之方式，俾利日後輔導就業。
2. 民營化第二年：各業者配合以鼓勵員工退休方式逐漸減少所需人力，使人力逐漸趨於合理化。
3. 民營化第三年起：允許各業者依其合理化人力需求而裁減冗員。

5.3 港務局人員權益保障與權益補償辦法規劃

憲法第十五條明訂人民之生存權、工作權及財產權應予以保障。而組織變革與民營化過程中，卻有部份從業人員將因此影響工作權與相關權益，故許多現職員工遂以此為藉口而反對變革與民營化。因此，如果決策當局於組織變革或民營化時，若未能妥善規劃員工權益之補償辦法，以善盡政府責任並減低抗爭聲浪，則相關政策之實施，顯而易見將會是一條坎坷的漫漫長路。

以國內公營事業民營化案例而言，按國營會整理之資料顯示：民營化政策所涉及員工權益達十四大項之多，其分別為：

- 一、員工身分之改變
- 二、工作權保障
- 三、勞基法之權益（薪資、津貼、獎金、工時、請假休假、退休、資遣、撫恤與職業災害）
- 四、保險
- 五、福利
- 六、職業訓練
- 七、工作環境
- 八、工作轉介
- 九、股票分紅入股
- 十、勞資爭議權
- 十一、集體協商交涉
- 十二、員工參與管道
- 十三、工會組織
- 十四、民營化方式

至於本案牽涉上述權益之因應措施問題，本研究綜合相關項目後彙整說明以下各節。

5.3.1 港務局現職與退休人員權益保障與補償原則

配合因港務局組織裁併或因業務萎縮、消滅，所必須節減之人力，除應轉調局內各單位消化外，另應進行人力重新配置，並責令各單位於一定期間內不得再增加人力。所有因事業組織變革所產生之人力節減，應由高雄港務局擬訂『專案裁減計畫（應包括精簡期間、人數與裁減經費）』，呈報權責主管機關核准。專案裁減人力，其於一定期間內自行辦理退休或接受資遣者，其將列入上述專案裁減人員計畫，其除轉調運用者外，若仍有剩餘人力者，則可參酌考績評比方式，凡士級以上人員依公務人員任用法第廿九條規定之順序及考績（成）分數依次排列，並配合精簡人員名冊依規定程序裁減。而經裁減人力除因業務需要而報准外，不得再予遞補。

至於民營化專案現職人員權益保障與補償辦法之制定依據與適用對象，按省營事業雖分屬金融、生產、交通三大類，其組織亦有公司與非公司型態之差異，且從業人員身份亦不盡相同，惟是否即因此必須制定三套不同之民營化適用辦法？案經『省政府省營事業移轉民營輔導小組』依中央統一政策精神，而由省政府經建會邀集各單位將分別研擬之草案加以綜合研討，始決定依『公營事業移轉民營條例』有關規定辦理，並於民國八十二年十月十六日以府法四字第 一七六〇〇一號函發『臺灣省政府所屬事業機構移轉民營從業人員權益補償辦法』及『臺灣省政府所屬事業機構移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法』作為省營事業民營化從業人員權益保障與補償辦法之制定依據。

有關從業人員權益保障與補償辦法之適用對象，依上開省政府民營化法規之規定，則適用於『公營事業移轉民營條例施行細則』第十一條。按該條文所稱：係指『依法得適用退休、資遣之從業人員』，但以下各類人員則不適用：

一、依聘用人員聘用條例聘用之人員。

- 二、依行政院所屬機關約僱人員僱用辦法僱用之人員。
- 三、定期勞動契約人員。
- 四、借調或兼職人員。
- 五、其他臨時人員。
- 六、依本條例第八條第二項或第三項辦理離職或資遣，但再至其他公營事業服務者。

有關港務局棧埠業務開放民營乙案，依前述說明港務局既係直屬臺灣省政府之省營事業，則有關港務局員工於採用乙、戊、己案實施民營化時，所發生之工作權益保障與損失補償事宜，自應適用於上述法令規定。

民營化方案中，若採取乙、戊、己三案任何一案則有關員工權益補償部份，應係以棧埠處現有員工 762人為探討主體。至於棧埠處員工於民營化後，其離職人員與留用人員（與民營業者協調後同意雇用）現有公務人員權益損失如何補償問題，就其補償範圍而言，依行政院八十一年四月廿一日臺八十一經字第一三六三四號函釋係應以移轉為民營型態時已發生之損失為限。以下依其留用與否，區分離職人員與留用人員分別說明其補償原則：

一、離職人員：

棧埠處員工依移轉民營條例第八條第二項之規定：移轉民營時，其從業人員不願移轉或因第一項但書約定未隨同移轉者，應辦理離職，其離職給與應依勞動基準法退休金標準給付，不受年齡與工作年資限制，並加發移轉時薪給標準六個月薪給及一個月預告工資，其不適用勞基法者得比照適用，而其離職人員有損失公保養老給付或勞保老年給付者，另補償其權益損失，但爾後再參加原保險於退休領取公保養老給付或勞保老年給付者，應繳回補償金，如所領小於補償金者，僅須交回養老給付或老年給付金額。

二、留用人員：

如前述，除非將棧埠管理處依前述甲、丙、丁三種民營化方案改為公營公司或維持現制，使其現有員工並無公務人員身份之變動，而無所謂補償問題外，其他依本研究所擬之方案中，其由民營公司所留用之人員應依移轉條例第八條第三項規定：得於移轉當日由原事業主就其原有年資辦理結算，其標準同樣依移轉時薪給標準按勞基法退休金標準計算，而後年資重新計算。至於原投保公務人員保險於民營化後改投勞工保險致損失公保投保年資部份，則按公保投保年資計算養老給付補償之，惟爾後再參加原保險，於其領取公保養老給付時，應繳回補償金，但所領養老給付小於補償金者，僅須交回養老給付金額，而原投保勞工保險因留用而續投勞保者，則應考量勞保條例第五十八條規定，其不影響老年給付者，因無損失自無補償之必要。而留用人員於移轉日起五年內資遣者，按從業人員移轉民營當時或資遣時之薪給標準擇優核給資遣給與，並按移轉民營時薪給標準另比照加發六個月薪給以及一個月預告工資，其有損失公保養老給付或勞保老年給付者，比照離職人員辦理補償，五年內退休者按退休規定辦理。

以上有關民營化後，棧埠處現有從業員工離職或接受留用者之權益補償相關事宜，茲將其簡示如圖 5-2 所示。

至於退休人員權益方面，按所有港務局退休員工，不論退休時身份究屬局本部、棧埠處或其他附屬單位員工，其有關月退休金、中秋、端午與春節等三節濟助金或慰問金、退休人員保險事宜等業務與預算均由局本部統一負責籌辦。其中，有關退休人員及其眷屬相關保險事宜，於全民健康保險開辦後，其退休後無職業者，得以全民健康保險法第八條所指第六類第二目被保險人身份參加全民健保，並於徵得高雄港務局之同意後，以港務局為投

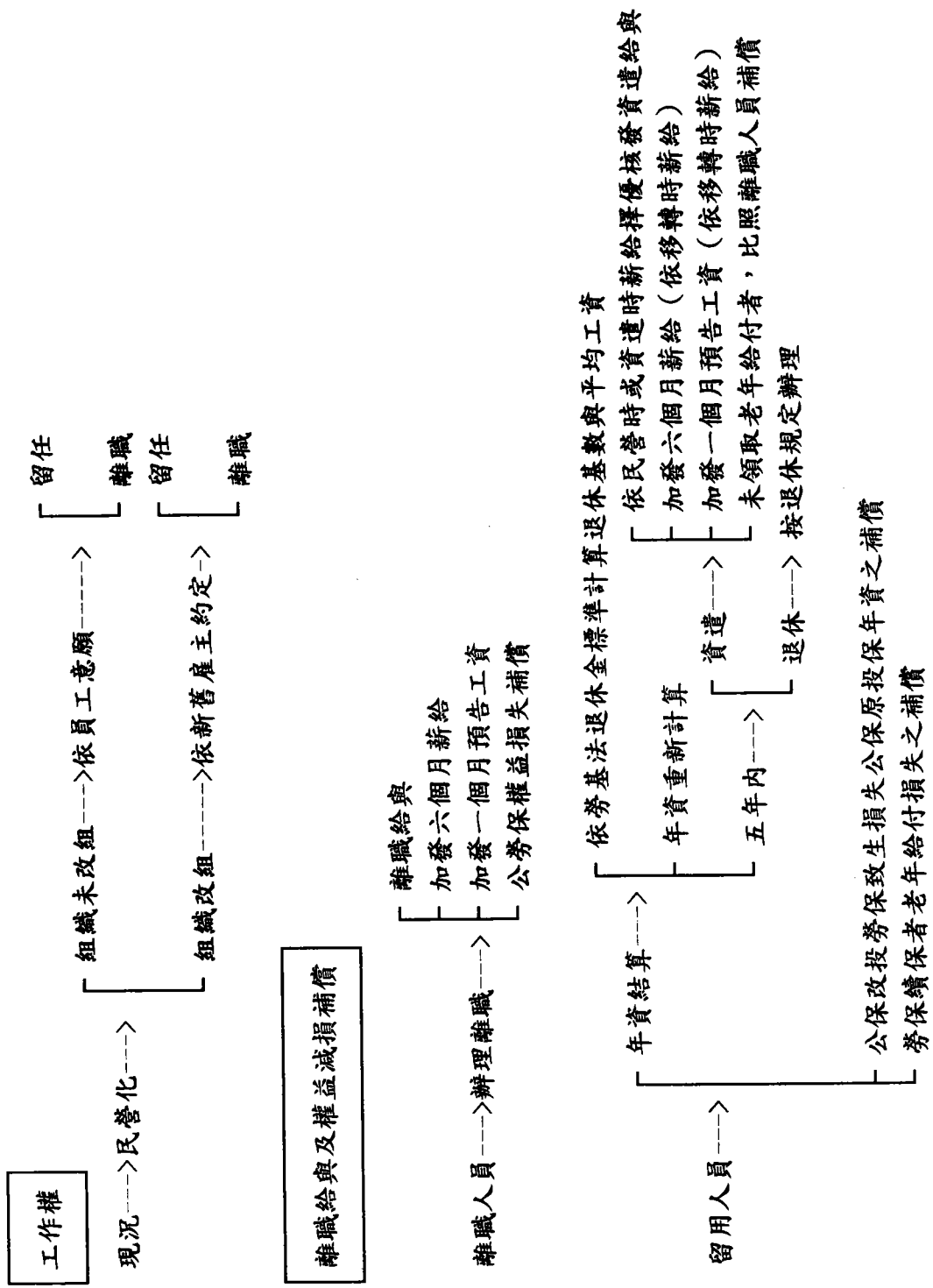


圖 5-2 棧埠處移轉民營員工權益說明

保單位，但應依規定繳交自付額部份之保險費。因此，有關棧埠民營化造成棧埠處組織解體，原於移轉民營前棧埠處已退休人員各項權益，自仍應由高雄港務局依法辦理，此與目前各國營事業組織因民營化而使得各項作業分由不同單位負責之情形有所不同。目前國營事業民營化有關上述退休人員之各項權益，係依行政院八十二年六月四日台八十二經字第一七八四〇號函釋辦理，亦即有關慰問金、月退休金係比照行政院八十一年十一月十八台(81)財字第三九四三〇號核定之方式，而由事業主管機關編列預算辦理；至於退休人員（及眷屬）保險部份，則比照機關裁撤之方式，由事業之上級主管機關為要保機關。

有關高雄港務局民營化前已退休人員之各項權益項目、辦理機關、預算編列機關、發放單位以及標準等相關事宜，本研究茲整理如表 5.1 供參考。

5.3.2 港務局員工權益補償辦法

一、權益補償金計算問題

有關裁減人員應發給裁減人員給與，至於年資計算方面，事業人員與純勞工身份者，依據勞動基準法標準計算，且其具有公務人員退休法施行細則第十條或事務管理規則第三六五條所訂各款之年資准予併計核算『基本給與』，另一律加發『一個月預告工資及六個月薪給』，而年齡已達限齡退休規定前六個月以內者，加發之薪給則依提前資遣或退休之月數發給。本專案裁減人員所需支付之上述各項費用，其財源依規定應分別由港務局『預提退休金準備』及『當年度預算』支應，其不足額則由港務局先行墊支，再依規定依預算程序辦理。

經專案裁減人員於退出原參加之公務人員保險或勞工保險，除符合規定者得請領公保養老給付或勞保老年給付者外，其損失之公勞保保險年資，得分別比照公務人員保險法第十六條

表 5.1 退休人員權益保障作業比較明細表

權 項	益 目	辦 理		機 關		預 算 編 列		發 放		單 位	發 放	標 準
		國 營 事 業	國 營 事 業	港 埠 民 營 化	港 埠 民 營 化	國 營 事 業	港 埠 民 營 化	國 營 事 業	港 埠 民 營 化			
月退休金		事業主管機關	事業主管機關	高雄港務局	高雄港務局	事業主管機關	高雄港務局	事業單位	高雄港務局	高雄港務局	依政府規定	依政府規定
年節補助金或慰問金		事業主管機關	事業主管機關	高雄港務局	高雄港務局	事業主管機關	高雄港務局	事業單位	高雄港務局	高雄港務局	依政府規定	依政府規定
退休人員保險		事業上級主管機關	事業上級主管機關	高雄港務局	高雄港務局	事業上級主管機關	高雄港務局	*	高雄港務局	高雄港務局	依政府規定	依政府規定
退休人員及眷屬疾病保險		事業上級主管機關	事業上級主管機關	高雄港務局	高雄港務局	事業上級主管機關	高雄港務局	*	高雄港務局	高雄港務局	依政府規定	依政府規定

或勞工保險條例第五十九條規定標準計算『補償金』。惟上開人員依法再參加各該保險時，應將原領補償金如數繳回，但所領之養老或老年給付金額較原補償金低時，僅繳回與所領之養老或老年給付相同金額之補償金。至於所需保險補償金來源：其符合公、勞保退休金給付規定者，由公、勞保局負責支應；未能符合公、勞保退休金給付規定者，則由港務局編列專案預算支應。

為計算前述棧埠處現職員工於民營化後應得之權益補償金，本研究建議應依下列程序辦理：

1. 年資計算：

年資結算必須以年資清查及認定為要務，就棧埠處員工年資之清查而言，由於其係公務人員兼具勞工身份，其本係適用勞動基準法。因此，於計算退休金給與之基數時，其於勞動基準法施行前之工作年資應依勞基法第廿八條之規定就『臺灣省工廠工人退休規則』或各事業單位自訂之退休規定擇一適用；至於於勞基法施行後之年資，則依勞基法第五十五條之規定辦理。另一方面，本研究於參考『經濟部所屬事業機構人員退休、撫恤及資遣年資計算辦法』及行政院八十三年四月廿五日台八十三經一三八八三號函釋規定後，建議應將下列工作年資予以併計：

- (1)曾任有給專任公務人員具有合法證件者。
- (2)曾任軍職之年資，未併計核給退休俸，經銓敘部登記有案或國防部核實出具證明者。
- (3)曾任雇員或同委任及委任待遇警察人員年資，未領取退職金或退休金，經服務機關核實出具證明者。
- (4)曾任公立教職或公營事業雇員以上年資，未依各該規定核給退休金，經原服務機關核實出具證明者。
- (5)光復前曾服務於臺灣省行政機關或公立學校充任相當於職員或教員以上職務，且具有原始任卸職文件者。

2. 年資認定與核對：

從業人員（棧埠處員工與碼頭工人）應檢附符合上述規定之年資證件，提送民營化作業時成立之人事單位作客觀審定，如年資經歷文件遺失，而原服務單位已撤銷者，均應填具經歷保證書以憑核計。而有關年資資料最後應由人事部門彙整並列印成冊，送交從業人員本人再核對，以便及時更正，並避免影響從事人員權益。

3. 平均工資與基數之認定：

有關權益補償金發放時所牽涉之『薪給標準』，依移轉民營條例施行細則第十三條規定，實施用人費率單一薪給之事業人員，其所稱『薪給標準』係指每月支領之單一薪給，但不包括津貼、加給及獎金。惟有關於依移轉民營條例第八條第二、三項各項給與之平均工資計算內涵，若依行政院八十二年十二月十五日台八十二經四四〇一〇號函釋，就經濟部所屬事業移轉民營型態而言，其包括每月支領之單一薪給、加班費及由經濟部依勞基法規定核准併入平均工資之經常性給與，而就財政部所屬事業移轉民營型態而言，仍應依行政院八十一年十一月十八日台八十一財字第三九四三〇號函釋辦理，亦即其平均工資包括每月支領之單一薪給、地域薪給、不休假加班費、加班費等四項。以棧埠處員工而言，其係適用勞基法之用人費率事業單位，故其平均工資內涵，應依移轉民營條例與行政院函釋辦理，亦即應以單一薪給、加班費與依勞基法規定之經常性給與為標準。而所謂經常性給與係除原單一薪給及延長工時之加班費外，另應包括不休假獎金、休假日或特別休日出勤工資、技術津貼與其他危險津貼等。本研究限於資料取得問題，則以各級員工『平均俸給』與『平均專業加給』等兩項，作為計算棧埠處員工工作年資補償金時所引用之薪給標準。

依據上述有關補償金計算方法與基數認定之說明，本研究配合所得之棧埠處員工資料（含各資位人數、平均年齡、平均工作年資），而將現階段棧埠處員工全數移轉民營所需工作補償金、加發六個月工資及一個月預告工資之金額，分列如表 5.2 所示。估計所需工作年資補償金之總額為12.47 億元；加發六個月工資金額為 2.19 億元；一個月預告工資總數則為 0.37 億元，三項合計約為 15 億元。

二、公勞保權益損失計算

至於棧埠處現職員工因民營化後產生之公勞保權益損失計算，依公務人員保險法第十六條規定，被保險人繳付保險費五年以上者，於依法退休時，可依下列規定予以一次養老給付：

1. 繳付保險費滿五年者，給付五個月。
2. 繳付保險費超過五年者，自第六年起至第十年，每超過一年增給一個月。
3. 繳付保險費超過十年者，自第十一年起至第十五年，每超過一年增給二個月。
4. 繳付保險費超過十五年者，自第十六年起至第十九年，每超過一年增給三個月。
5. 繳付保險費廿年以上者，給付三十六個月。

有關移轉民營時，港務局員工公保投保權益之損失依上開規定辦理補償，其投保年資未滿五年者，依投保年資每滿一年發給一個月養老給付補償金，其計算補償金之基數金額，以移轉民營時公保投保薪級為標準。

至於港務局員工於退出原參加之勞工保險時，其所損失之勞保投保年資依勞工保險條例第五十九條老年給付計算標準結算補償金，該條文內容為：被保險人依第五十八條第一項規定請領老年給付者，其保險年資合計每滿一年按其平均月投保薪資發給一個月老年給付，其保險年資合計超過十五年者，其超

表 5.2 民營化棧埠處員工全部移轉所需工作補償金明細

職位	人數	平均 年齡	平均 年資	計算 基數	平 均 俸 給	平均專 業加給	平 均 總工資	各職位工作 年資補償金	各職位一個 月預告工資	各職位加發 六個月工資	各職位合計 補償金總額	各職位每人平均 可發補償金額
副長	4	57.8	18.0	33	62,660	25,685	88,345	11,201,280	353,380	2,120,280	13,764,940	3,441,235
高員	138	51.2	20.4	35.5	51,625	15,180	66,805	327,277,764	9,219,090	55,314,540	391,811,394	2,839,213
員	74	45.5	16.6	32	47,865	7,475	55,340	129,079,680	4,095,160	24,570,960	157,745,800	2,131,700
佐	74	50.6	25.0	40	44,190	5,605	49,795	136,322,800	3,684,830	22,108,980	162,116,610	2,190,765
士	432	44.8	18.0	33	37,870	3,740	41,610	603,242,640	17,975,520	107,853,120	729,071,280	1,687,665
其他	40	44.0	11.9	24	23,695	2,805	26,500	39,945,600	1,060,000	6,360,000	47,365,600	1,184,140

資料來源：高雄港務局提供，本研究計算與彙整。

過部份，每滿一年發給二個月老年給付，但以最高四十五個月為限，另滿半年者以一年計算。

三、民營化補償金經費來源

有關上述各項補償金經費負擔單位，經參酌公營事業民營條例、勞動基準法公務人員保險法、勞工保險條例後，本研究茲彙整說明如表 5.3。

1. 高雄港務局應負擔部份—高雄港務局棧埠處員工離職人員或資遣人員離職給與以及一個月預告工資之金額，依移轉民營條例規定：應由高雄港務局編列或補辦預算支應，並不受預算法第23條、第24條、第38條之限制。
2. 勞保局、公保局應負擔部份—有關港務局員工之公、勞保權益，其符合退休規定者，其申請之養老或老年給付，依公務人員保險法及勞工保險條例之規定，應分由公保局與勞保局撥款支應。
3. 民營化新業主應負擔部份—港務局員工受留用人員再資遣給與以及一個月預告工資，應由民營化新業主依勞動基準法之規定負擔，其經費來源應由業主自行籌措。
4. 民營化專案補償金應負擔部份—港務局離職人員或留用後再資遣人員加發之六個月工資及一個月預告工資，以及港務局員工可能之公、勞保損失，依移轉民營條例第11條之規定，應由民營化專案補償金負擔。惟其金額十分龐大，為避免政府一次編列預算籌措之困難，本研究建議應由『商港建設費』項下先專案撥款支應。政府為促進商港營運及商港相關建設之發展，依商港法第七條規定向進出口貨物徵收商港建設費，至於有關累積金額之運用，則依『商港建設費收取分配基金保管及運用辦法』之規定理應專款專用，惟目前卻有部份分配給國際商港所在地之地方政府與相關工會，而各地方政府與相關工會並將其列為經常性收入之一部份，此顯與費

表 5.3 民營化各項負擔金額應負擔單位明細

項 目 名 稱	負 擔 單 位
港務局員工離職人員離職給與	高雄港務局
港務局員工離職人員加發六個月薪給	民營化專案補償金
港務局員工離職人員一個月預告工資	高雄港務局
港務局員工離職人員與留用人員公保權益與損失	公保局、民營化專案補償
港務局員工離職人員與留用人員勞保權益與損失	勞保局、民營化專案補償
港務局員工留用人員年資結算補償金	高雄港務局
港務局員工留用人員再資遣之資遣給與	民營化新業主
港務局員工留用人員再資遣加發之六個月薪給	民營化專案補償金
港務局員工留用人員再資遣一個月預告工資	民營化新業主

用徵收之本意相違。因此，商港建設費若能夠適當專款運用，則以目前全年度（八十三）計徵收高達一百七十一億元以上之情形評估，現階段必能有效挹助民營化補償金所需。至於其攤還方式，除仍可透過有關機關以編列預算之方式逐年攤還外，另可考量參酌國外於費率中徵收所謂『政策改革基金』之方式辦理。

5. 以上各項補償金依所得稅法第四條第四款及第十四條第三項規定，得免繳所得稅。

四、其他權益

有關從業人員其他權益部份之補償或處理，概可分為以下各項說明：

1. 港務局員工之職工福利金處理方式應視原組織變更方式而異

，其職工福利會若辦理解散，則應依『職工福利金條例施行細則』第十條第二項發給原有之員工。

2. 久任獎金應按服務年資比例核發，惟所需經費應依行政院八十三年十一月二日台八十三交四〇七三九號函編列預算支應。
3. 領有勳章、獎章、榮譽紀念章者，可依行政院人事行政局八十二年九月八日八十三局給字第三一二六〇號函釋依『公務人員領有勳章、獎章、榮譽紀念章發給獎勵金實施要點』之規定，於從業人員依相關法令辦理退休時，始得發給獎勵金。

另一方面，棧埠處員工其於民營化後仍獲繼續留用者，其與民營業者建立勞雇關係，自應依勞動基準法相關法令規範彼此之權利義務，惟為俾便員工決定去留，下列各項權益之變動情形卻應於擬具工作規則以及修訂勞動契約前由雙方協調：

1. 目前年齡、職位與未來職務之影響。
2. 未來各類雇用人員薪給標準與結構。
3. 工作內容與未來升遷管道。
4. 獎金發放與薪資調整計畫。
5. 員工福利內容(包括如死亡、撫恤、退休、資遣、訓練...)。

5.4 港務局資產處理規劃

依公營事業移轉民營條例第五條之規定，有關移轉民營時原事業資產可採一次或分次標售方式辦理，而依同法第七條之規定，應由事業主管機關會同有關機關組織『評價委員會』評定各項資產價值以利標售。至於『評價委員會』之組成，則依同法第八條之規定：有關國營事業移轉民營部份應由財政部、行政院主計處、行政院經濟建設委員會、行政院勞工委員會及該移轉民營事業主管機關共同組成，必要時得徵詢學者、專家或該移轉民營事業代表之意見；而對於省市營事業移轉民營部份，則應由各該事業主管機關依權責比照前述規定組成。因此，有關港埠事業移轉民營之『評價委員會』組成，至少應包括省財政廳、省經建會、省主計處、省勞工處以及交通處、高雄港務局等單位。至於『評價委員會』對於資產價值之評定，則應考量下列各種因素：

- 一、資產取得成本。
- 二、資產帳面價值。
- 三、資產時價。
- 四、資產市價。
- 五、資產將來可能利得。
- 六、市場狀況。
- 七、資產重估及出售時機。

因應本研究所研擬民營化方案之不同，則有關高雄港務局現有資產（包括碼頭、倉棧與辦公房舍、機具設備）之處理原則，本研究則分述如下各節。

5.4.1 固定資產處理原則

固定資產可分為碼頭、倉棧與辦公房舍三大部份，其中產權屬省有之碼頭設施總現值約 48 億元；倉棧總現值約 33 億元；辦公房舍則約 1 億元，三者合計總現值高達 82 億元之譜。為因應棧埠業務開放民營化方案，本研究建議三者之處理方式為：

一、碼頭所有權維持由港務局所有，惟航商與公、民營裝卸業者得依其需要租賃碼頭設施，並繳交土地租金（或土地使用費）與管理費。有關於土地租金（或土地使用費）之計算方式，應依租賃土地面積按政府公告地價或港區土地區段值及省府核定之租率計算，其中港區土地區段值之評定，應參酌各租賃區用途、碼頭條件（如：碼頭水深、水域縱深、後線倉儲便利性）、裝卸作業貨種與方式等因素，分別予以分區分級。至於管理費之收取，則建議可採取以下方式：

1. 依港務局與承租業者協議標準收取。
2. 經由公開標租作業，依最高得標者所提標準收取。
3. 按承租業者營收比例或年營業額收取。
4. 按承租業者年裝卸噸量或櫃次等方式收取

二、倉棧設施與辦公室等建物，除丁案因港務局仍維持棧埠處體制而應保留部份倉儲與辦公房舍等建物設施外，其他方案下，有有此二者之處理，應考量配合碼頭租賃契約搭配出租或讓售。其以租賃方式者，應收取建物與設施租金，而年租金則應考量貨幣價值，並按臺灣省營造工程物價指數適當調整。而建物及設施之保養、維護、修繕與火險之要保，均應由承租業者負責，並盡善良管理人之責任；其若係採讓售方式者，則應即依照『評價委員會』所評定建物與設施之價格辦理。

5.4.2 機具設備處理原則

一、機具設備之處理方面，除丁案因棧埠處仍自營倉儲業務而必須保留部份機具外，其餘方案下，皆必須考量將現有機具設備與其庫存品予以適當處理。至於丁案體制下，為俾利倉儲作業之進行，究應保留那些機具種類與數量？於考量目前高雄港倉庫及露置場年作業量暨作業方式與需求評估後，本研究建議留用部份倉儲作業必要機具與數量簡示如表 5.4。

表 5.4 現有散雜貨貨機具設備與應留用數量明細

機具種類	噸級或大小	現有數量	總帳面價值	建議留用	機具種類	噸級或大小	現有數量	總帳面價值	建議留用
堆	3T	130	86,337,700	60	起	25T	5	9,329,054	0
	5T	21	38,301,848	15		30T	4	24,971,160	0
	7.5T	25	66,813,861	0		35T	4	31,735,568	0
	10T	30	97,208,702	20		原木	5	116,816,074	0
	15T	8	48,461,311	0		45T	6	67,401,680	6
高	20T	4	23,214,540	4	重	60T	2	54,059,672	2
	25T	1	12,392,404	0		250T	2	115,968,476	0
	電動堆高機	7	11,532,524	2		2m³	46	20,307,245	0
	小拖車	52	28,498,767	0		3.5m³	34	22,398,360	0
	小車板	813	16,343,485	0		5m³	15	14,954,490	0
拖	中拖車	28	29,524,335	5	抓	大	103	4,662,048	0
	中車板	70	39,377,920	12		小	10	304,333	0
	大拖車	13	28,580,899	0		20呎	6	2,714,577	0
	大車板	17	17,710,092	0		40呎	15	9,683,328	0
	20T	11	21,821,861	5		堆土機	2	3,143,810	0
卡車	挖土機	2	3,887,726	0	原木機	裝載機	10	83,314,320	0

備註：1. 本表各項機具之產權皆為港務局。

2. 資料來源：高雄港務局提供，本研究彙整。

二、屆滿使用年限或不堪使用者辦理報廢：

按本研究之整理，由表 3.31 分析可知：現有各項重要裝卸機具中超過使用年限 1 至 8 年者有 92 台，已占全港機具數之百分廿；而剩餘使用年限低於 5 年者，亦高達 240 台，約占百分之五十。由此看來，目前高港棧埠作業機具足堪使用之情形並不理想。而另一方面，如此是否亦意味港務局囿於機具設備使用壽年之法令限制，致使部份未達使用年限卻已不堪使用之機具設備，仍無法辦理報廢。如此一來，不僅直接影響棧埠作業之調派需要，更使得港務局因而徒增物料與維護成本。故本研究建議：值此組織變革與配合民營化政策之際，有關已屆滿使用年限或雖未達使用壽年，卻已不堪使用者，皆應首先准以辦理報廢。

三、出租碼頭航商租賃之機具設備尚堪用者，可先出租或經評價與資產重估後折價讓售業者：

目前各承租碼頭之業者，其或多或少皆有向港務局租賃機具設備。而以貨櫃與穀倉機具設備為例，其總帳面價值尚達約 67 億元（如表 5.5）。故凡機具設備未有上述情形者，基於善用資源與減輕原租賃機具設備業者之財務負擔等考量，業者原租賃機具設備應准由業者繼續租用，其業者願意出價購買者，依評價委員會資產重估價值，可以一次或多次之方式折價讓售給各業者，而所得資金則應依公營事業移轉民營條例第十一條之規定予以繳庫，但得先行提撥作為員工權益補償金專案預算。

四、散雜貨裝卸機具堪用者，可先出租或經評價與資產重估後折價讓售各裝卸業者：

為配合棧埠業務開放經營，倘棧埠處不以成立公營公司方式，加入棧埠裝卸作業營運行列，而係由各民營業者承擔散雜貨裝卸業務，則港務局現有散雜貨裝卸機具未有上述一列情

表 5.5 貨櫃與穀倉機具設備明細

區 域	機 具 種 類	現有數量	總帳面價值
公用貨櫃碼頭	堆 高 機	0	0
	貨櫃起重機	5	472,380,694
	跨 載 機	13	214,308,036
	門 式 機	0	0
	鐵路貨運吊運	4	88,530,148
出租貨櫃碼頭	堆 高 機	10	55,746,030
	貨櫃起重機	31	3,290,130,105
	跨 載 機	37	576,189,720
	門 式 機	30	874,643,491
	鐵路貨運吊運	1	15,853,765
穀倉	吸 穀 機	7	461,007,473
	機電輸運機	3	648,074,329
	袋 裝 設 備	1	22,580,000
	火車堆高機	7	5,032,374

備註：1. 本表各項機具之產權皆為港務局。

2. 資料來源：高雄港務局提供，本研究彙整。

形者，有關於大型或購置價格較高之機具與設備（如表 5.4，總帳面價值約12億元），於移轉初期除業者有意出價接收者外，其餘應考量仍由港務局就現有機具設備提供，並由業者依業務需求承租。至於長期，則應依資產重估價值而採一次或多次方式折價讓售給各業者，其仍不足者始准由業者自行購置或逕與港區外各型機具租賃廠商洽租。本項所得資金處理方式與上述二所列相同。

五、各項機具設備庫存品之處理：

根據資料顯示，迄八十四年七月止，高雄港務局有關車機與貨櫃機等相關配件之庫存，分別高達 8,270 萬元與 6,500 萬元左右，其庫存數量與存貨成本皆不在少數。為配合上開將現有機具設備出租或折價讓售之處理方式，有關庫存品部份之處理建議應於機具設備讓售同時，將庫存品以搭配方式一併出售，至於其讓售價格，則仍應由評價委員會客觀評定。而本項所得資金處理方式亦與上述二所列相同。

5.5 裝卸承攬業處理方式規劃

高雄港現有裝卸承攬業除公營棧埠管理處外，尚有高雄港碼頭裝卸公司、南部通運公司、台通公司、中安公司、勞動合作社、國際通運公司等六家負責船舶海、陸裝卸業務。根據瞭解：目前各民營公司所作業之裝卸噸量，歷年來受到民國五十五年三月十一日府交法字第一五六九四號函所公布『臺灣省輪船裝卸承攬業管理辦法』第六條之約束（勞動合作社於八十三年七月奉准增加年裝卸噸量 82 萬噸），故實務上，各公司分配噸量約於當年度開始後六個月左右，即已達到限制作業噸量。如此，亦使得各公司每年於作業噸量完成後，其有關之人力與物力資源即發生閒置現象，不僅影響業者收益能力、人力與物力資源之有效運用以及公司組織之健全發展，更會降低各公司改善或增購機具設備以及服務品質提升意願與港埠作業績效。本研究謹將有關目前六家民營業者之公司基本資料、裝卸作業噸量與收支之情形詳列如表 5.6，俾供研究分析之參考。

為因應棧埠業務開放民間經營，並發揮裝卸承攬業其行業存在之功能，有關未來裝卸承攬業之處理方式，必須詳加規劃解決。而針對有關問題，本研究認為應就現有裝卸承攬業何去何從，以及兼顧並尊重市場機能運作等方面進行考量。

5.5.1 現有裝卸承攬業之處理

現有六家民營裝卸承攬業雖皆已成立數十年，惟因限於承攬業務型態，故僅具有承攬散雜貨裝卸搬運業務之經驗與機具設備，因此，現有業者於短期內是否具備承攬貨櫃業務之能力確實有待商榷（包括短期內集資購置貨櫃裝卸搬運機具及接受貨櫃作業經驗）。故本研究認為：不論現有業者未來是否由政府輔導合資經營或仍維持現況，未來對於現有承攬業所能承攬之業務範圍，仍應先以散雜貨裝卸搬運業務為開放主體。至於是否應開放其他

表 5.6 高雄港民營裝卸業營業資料表(84.1.1~84.12.31)

公司名稱	成立時間	資本額	員工數	84 年裝卸量	分配裝卸量	84 年裝卸收入	84 年費用支出	84 年盈絀額
南部通運	40.9.3	15,000,000	11	447,374	442,741	5,103,862	5,103,100	+762
勞動合作社	50.5.2	2,245,000	20	1,644,142	822,203 (84 年度暫增撥 820,000)	18,060,443	16,692,366	+2,017,973
高港碼頭	39.5	20,480,000	65	816,684	822,203	11,577,762	12,113,981	-536,219
台通	35.7.1	28,000,000	22	816,684	822,203	11,460,816	21,975,117	+75,322
中安公司	38.2	7,000,000	11	448,575	451,608	2,184,249	3,429,739	-1,245,490
國際通運	41.7.4	1,000,000	8	286,865	國內航線不分 配裝卸量	2,328,968	2,207,829	+121,139

備註：1.金額以元為單位，裝卸量以噸為單位。

2.資料來源：高雄港務局。

3.有關費用支出部份係含各公司兼辦之其他業務支出在內。

業者進入散雜貨裝卸搬運市場之問題，本研究則認為應於既有之年作業噸量下考量，同時兼顧現有業者權益與市場之競爭特性，故建議有關未來裝卸業務之開放家數，應參酌以下方式：

- 一、現有六家民營裝卸業，於民營化初期仍應以散、雜貨裝卸（或依民營化方案而兼營倉儲作業）業務為主要經營項目。
- 二、有關散雜貨業務開放家數，參酌現有各民營業者裝卸作業實力、民營化方案之可行性以及本研究 4.3.3 節有關作業區之劃分原則，計可分成以下幾種方式：

(一) 不限定家數之完全開放自由競爭

本方式可更加開放市場，亦即只要是符合行業開放許可條件者，皆准予成立裝卸業參與作業；在港埠裝卸民營化後，只要符合裝卸承攬業申請實施要點，具備所需最低門檻，即可申請許可証，加入港區參與裝卸作業形成市場自由競爭。惟市場於達到穩定均衡前，倘政府未能訂定適當管理規則，則業者不免因惡性競爭而影響整體港埠作業績效。另一方面，就港埠之實際作業能量評估，則是否需將市場採行許可制與不限家數方式開放，仍令人相當質疑。

(二) 限定家數之開放競爭

就港區之裝卸作業能量評估，如不限定家數，則增多粥少有惡性競爭之虞，因此分別以不固定作業區及固定作業區開放方式，分別評估可開放家數。

1. 不固定作業區開放方式：

以現有六家民營業者可優先外，參酌現有營業作業量，另開放五至十四家業者加入市場：

高雄港八十四年全部散雜貨約二千四百萬噸，扣除分配給現有六家民營業者的四百萬噸外，棧埠處承做約二千萬噸，而根據統計與調查，各現有民營裝卸公司每年分配噸量之作業完成時間，大概僅需六、七個月，亦即顯示現階段各業者之現有配置人力與物力

，將因噸量限制而有約半年閒置情形，若無噸量限制而允許業者正常營運，則業者以現有配置，至少可以再承攬一倍於目前分配噸量之裝卸業務；同時，亦顯示若無噸量限制，則業者為因應裝卸作業需求，其因應裝卸業務與收入之增加，將有能力且願意擴充其應有之配置。根據上述評析推算，若以目前各業者全年度約承攬四百萬噸為基準，則於無噸量限制而允許業者正常營運之情形下，現有六家散雜貨裝卸承攬業者，每年應有完成一千萬噸作業量之實力。因此除了以現有六家散雜貨民營業者為優先，可採得以換照方式取得開放後之裝卸許可証外，並可將約一千四百萬噸作業量開放，若開放後每家平均年作業噸量為一百萬噸至三百萬噸，則可增加開放五至十四家業者加入市場。對於此種散雜貨碼頭區，仍以公用開放業者不承租碼頭，由承攬業者向航商爭取業務，以利自由競爭。

2. 固定作業區開放方式：

依4.3.3 節作業區劃分原則，散雜貨碼頭以 2-3 座碼頭為一單位可劃分為十九個作業區，分別簡述可開放家數。

- (1) 以現有六家散雜貨民營業者為優先，並考量現有閒置作業時間，另依作業區劃分原則開放四至九家業者加入市場：

參酌表5.6 現有各民營裝卸業者之年作業噸量，以及各業者現有配當約有半年閒置之情形，建議於碼頭中心制下，允許高碼、台通公司各承租二單位作業區、勞動合作社得承租三單位作業區，其他三家現有民營業者各承租一單位作業區，剩餘九個作業區則以『碼頭中心制』之觀點，開放由四至九家業者（含公營棧埠公司）加入市場。這種方式下能兼顧現有業者

經營實力與權益，並活絡市場競爭，促進現有業者體質之改善以及提高整體作業績效，惟不免引起現有業者非議，並可能增加新利益團體介入衍生利益分配問題。

(2)以現有六家散雜貨民營業者為優先，再依作業區劃分原則另開放五至十三家業者加入市場：

本方式下，現有六家業者依其目前年作業噸量各得承租一作業區，則於「碼頭中心」制下，剩餘十三作業區則開放五至十三家業者加入市場參與競爭。這種方式雖可以充份開放現有市場，惟可能使現有業者無法經由裝卸業務開放而增加收益與改善體質結構，而隨著新利益團體加入後，對於市場利潤之瓜分，現有業者將因無法蒙受開放利益而引發陳情抗爭。

三、於現有民營裝卸業者僅經營散雜貨業務之情形下，有關專業碼頭與貨櫃碼頭裝卸業務應如何開放之問題，本研究則建議：因各專用碼頭均有特定用途，無法開放予公眾使用，此等碼頭建議仍維持現行出租固定碼頭之區隔方式而不予變動。至於貨櫃碼頭業務之開放，則另依作業區劃分原則之不同，故建議：

- 1.為減少民營化政策衍生之負面效應，原承租貨櫃碼頭業者以繼續承租現有租賃區為原則。如此，將不致於影響現有承租業者權益。
- 2.現有六座公用貨櫃碼頭之貨櫃業務，除於民營化甲案下，完全由公營棧埠公司負責外，其他方案下，則於考量碼頭區位、碼頭使用情形等因素下，建議將W64、W122 採出租單一固定碼頭方式開放由二家業者分別經營，至於W40 至W43 則採碼頭中心制，將其劃為同一作業區交由一家業者經營。

5.5.2 裝卸承攬業設立登記

前述裝卸承攬業之設立登記，有關其申請資格與程序，本研究建議如下：

- 一、資格限制：為確保裝卸業務之進行，以及維持市場穩定發展，本研究認為：有意進入裝卸業市場之申請者，應就其資本額、公司組織、擁有（不論係由業者購置或租用）之裝卸搬運機具設備等申請條件予以適當規範，而有關係文則建議為：『經營船舶貨物裝卸業之最低資本額、作業工人資格、機具設備之配置等應符合商港主管機關之規定，其規定標準由商港管理機關研議，報請商港主管機關核定』。

至於上述有關最低資本額與所需機具設備應如何規範乙節，本研究建議可依以下方式予以考量：

1. 裝卸業不必自備機具之情形下：

若假設准予裝卸業僅以勞務承攬，其無需自備機具與設備，而得向其他公民營業者租賃所需機工具與設備，如此所需最低資本額，應參考一般勞務公司與未來公司規模訂定。

2. 裝卸業應自備機具之情形下：

若如本研究所建議條文之本意，則裝卸業應於從事裝卸勞務承攬時，同時自備機具（包括自行購置或租賃）以完成裝卸搬運作業，則其最低資本額之訂定，若暫以所需裝卸機工具與人力、物力配置成本等加以計算，則可區分以下幾種方式：

- (1) 經營散雜貨：

若以特殊裝卸設備如輸送帶自動設備、預埋管道設施、自動卸煤機、吸穀機等為主要作業機具，則應以該特殊設備之購置與建造成本、將來營運所需人力與辦公相關設備成本等估算最低資本額；其他若以抓斗、挖掘機、堆高機、拖車、卡車、原木機、大型起重機等為散雜貨經營之主要作業機具者，則應考量每年與每作業航次預估裝卸噸量之因素下，評估所需上述機具數量與成

本，進而估算整體相關成本以作為最低之資本額限制。

(2)經營貨櫃作業：

基本上，經營貨櫃裝卸作業所需之機具設備雖較散雜貨業務單純，惟所需機具設備之成本卻遠超過散雜貨。若仍以裝卸所需機具設備與相關人力、物力，據以估算行業最低資本額，則經營貨櫃作業時，應考量碼頭長度與可配置橋式機數、預估業務量、所需儲運場地作業能量與型態等因素，適當配置橋式機、門式機、跨載機、空櫃堆高機、拖車、拖車架等主要機具各若干台。

二、申請程序：為使有意申請設立登記之業者，於辦理時有明確規範得以遵循，應明訂申請籌設者必須繳送之相關資料與作業程序，並俟商港管理機關依法審核完成後，才能依商港法第廿三條之一之規定發給營業許可。本研究參考公司法及相關法規後建議：經營船舶貨物裝卸者應先檢具申請書、公司章程、股東及董監事名冊與營業計畫書等向商港管理機關申請核准籌備，並應於核准籌設日起一年內依法辦妥公司或商業登記，再檢具上述繳送文件暨營利事業登記證、從業人員及機具設備名冊，連同規費與保證金報請由商港管理機關發給許可證。有關條文建議為：

1. 「經營船舶貨物裝卸業應檢具下列文件向商港管理機關申請核准籌設：

- (1)申請書
- (2)股東及董監事或發起人名冊。
- (3)公司章程草案。
- (4)營業計畫書。

經核准籌設者，應自核准日起一年內辦妥公司或商業登記，並檢具下列文件一式兩份，連同申請規費與保證金，報請商港管理機關核發許可證後，始得營業。

- (1)申請書
- (2)公司執照及營利事業許可證。

- (3)公司章程。
- (4)股東及董監事或發起人名冊。
- (5)作業與管理人員名冊。
- (6)裝卸機具設備清冊』

5.5.3 營業與作業監督

- 一、未營業與停業監督：爲避免業者於取得營業許可證後，於非因天災事變或其他不可抗力原因致未營業或停止營業，而影響市場運作與港埠作業正常進行，故本研究建議宜比照公司法第十條明訂業者於取得營業許可證後六個月內未營業或自行停業達六個月以上者，將由商港管理機關逕行註銷其許可登記。有關條文建議爲：『船舶貨物裝卸業於取得營業許可後，非因天災事變或其他不可抗力原因而於六個月內未營業或營業後自行停業達六個月以上者，商港管理機關得逕行註銷其許可登記』。
- 二、相互支援監督：爲使港埠資源有效利用，並促進裝卸搬運作業之進行，有關各船舶貨物裝卸業相互支援辦法應由商港管理機關邀集業界共同研擬。有關條文建議爲：『核准經營之各船舶貨物裝卸業，應針對裝卸搬運作業訂定相互支援與調派辦法。其辦法由商港管理機關邀集業者共同擬訂之』。
- 三、營業監督：爲瞭解各業者經營收益情況與公司體質變化，本研究建議各業者應於每年度終了前三個月內造具相關表報，送請商港管理機關查核，而商港管理機關對於業者亦有隨時抽檢之權責。有關條文建議爲：
 - 1.『商港管理機關得不定期查核船舶貨物裝卸業者之營業狀況及有關表報與單據憑證，業者不得拒絕、推諉或謊報。
 - 2.船舶貨物裝卸業應於每年度終了前三個月內造具下列表報，送請商港管理機關核備：
 - (1)營業報告書。
 - (2)資產負債表。

- (3)損益表。
- (4)年度裝卸搬運業績表。
- (5)作業與管理人員異動名冊。
- (6)機具設備異動清冊。」

四、市場競爭監督：為顧及市場機能，並避免業者自行削價競爭或以聯合壟斷之方式收取過高費用，故有關業者擬訂之費率暨價格競爭之行爲，應由商港管理機關予以適當管理。至於有關條文於配合上述商港法修訂所述，則建議爲：

- 1.「船舶貨物裝卸業向委託人收取之費用，應以現行國際商港港埠業務費費率表爲參考標準，並以爲其擬訂費率之上限。
- 2.前項收費標準，應由業者擬具費率表報請商港管理機關核轉商港主管機關核准後公告實施。業者未依所訂費率表辦理收費者，經查核屬實者，註銷其營業許可證」。

5.5.4 市場機能運作與特業負擔

港埠居國防與國家經貿之樞紐，其肩負之特業義務負擔影響市場之管制行爲。有關貨櫃、散雜貨業務開放家數之競爭，其市場特性應規範於寡占競爭體系，藉由業者長期間的相互依賴與了解(interdependence, actual and perceived among firms)，以及進入退出市場之困難特性（必須具規模經濟、龐大資本與高度專業化<economics of scale、large financial requirement、professionalized>），配合政府適當之管制手段(regulation)穩定與確保市場機能與業者服務品質。至於將來業者間是否於維持寡占市場型態下，透過橫向合併經營(horizontal mergers)，則應尊重業者意願進行溝通與協調。

5.6 碼頭工人處理原則與權益補償辦法規劃

5.6.1 碼頭職業工會組織變革規劃

目前高雄市碼頭運送業職業工會係依據工會法而設立，其工會一般行政業務係依工會法之規定由地方社政機關監督管理，而其會員於港區內從事裝卸搬運作業時，則係依碼頭工人管理辦法之規定，應受其目的事業主管機關—港務局之指導監督。

就現制而言，港務局與碼頭工人之間並無僱傭關係。港務局係依據民國六十年三月十九日公布實施之『臺灣省碼頭裝卸工人管理辦法』及其實施細則之授權對於碼頭工人之編組、作業、訓練、工資、獎懲等業務進行必要之管理。就碼頭工人管理辦法制定之時代背景而言，於昔日威權統治與經濟發展之需求下，港務局確實被賦予超乎一般行政管理機關之權責。這種曖昧角色，於民國七十三年八月『勞動基準法』等相關法令實施後，即面臨所謂港工雙方是否存在『僱傭』關係之爭議，以及港務局對於碼頭工人『管理上』之無力感與困擾。而此勞雇爭議所衍生之亂象，正是政府目前極力主張港埠業務民營化主要原因之一。因此，為配合將來民營化政策之實施以及解決目前碼頭工人管理上之困擾，碼頭工人問題應以建立僱傭關係為解決之道，而碼頭工會原職業工會型態將隨之解散，其受到留用之工人，亦將因受僱用而轉為產業工會之會員。

至於碼頭工會現有會務人員之處理方式，由於所有會務人員是依據『高雄市碼頭運送業職業工會會務工作人員管理辦法』依法由工會聘任，其與職業工會間存在勞雇關係。而因應民營化後職業工會依工會法宣告解散，碼頭工會則應依據勞基法之第十一、十六條等有關規定辦理會務人員終止契約預告，同時依同法第十七、十八條內容及上述職業工會自訂會務人員資遣、退休（第九、十章）之規定辦理會務人員資遣與退休事宜。因此，有關會務人員並不應列為民營化專案解決對象，而其所需經費亦應由碼頭工會自行籌措解決，至於會務人員是否應另案從優辦理，則應由碼頭工會或政府政策決定。

5.6.2 碼頭工人處理原則

高雄市碼頭工會現有會員 4,216人（以港務局提供資料為準），於組織解散後均應納入民營化專案解決。惟由於現有碼頭工人良莠不齊，其中更不乏傷殘、老弱、工作態度不佳等不受歡迎之人員，以及技術高超、工作態度為人所稱道之良好工人，而為避免因民營化而使其因工作喪失致影響其生計與衍生社會問題，故將來如何使適量之碼頭工人再為裝卸業者或公司事業機構業者所雇用，就成為相當棘手但卻是相當重要之問題。至於應有多少碼頭工人必須留用及如何合理重新配置等問題，本研究認為除應進行人力清查外，更應參考高雄港現行港埠裝卸能量、未來發展及各型裝卸業務人力配賦標準進行估計。而根據本研究概估，民營化後高雄港碼頭工人應保留 3,219 人左右（表 5.7），俾供民營裝卸業者選擇性雇用，方得以因應裝卸倉儲作業需求，至於有關各作業區預估保留人數則如表5.8 所示。因此如果因應民營化各方案而將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後，再使其受雇於各業者，則若政策上並不要求各業者將現有工人全部納雇，而係由業者依其需要選擇性雇用碼頭工人，則現有工人中約有 997人面臨失業。有關現有近 4,200名碼頭工人應如何處理，本研究建議可參酌以下方式：

一、61歲（含）以上之碼頭工人強制提早退休或接受資遣：

根據本研究分析資料可知，本港碼頭工人年齡老化問題已相當嚴重。其年齡超過勞基法強制退休年齡 60 歲者，已達 515人。此等人力於民營化後將囿於法令限制而難為各民營業者所雇用，故應即配合優渥輔導方式強制其提早退休或接受資遣。

二、56 歲至 60 歲之碼頭工人鼓勵提早退休或接受資遣：

按勞工安全衛生法相關法規中有關高架作業之規定，其限制作業勞工之年齡不得超過 55 歲。雖然目前港埠作業未

表 5.7 高雄港碼頭工人需求人數概估表

每日散貨作業吊桿數 84 付*每吊桿配賦人數 6 人 每日雜貨作業吊桿數 144付*每吊桿配賦人數 10人
每日橋式機作業數 40 台*每橋式機配賦人數 24 人 (司機 6 人、工人 18 人)
其他配合工作人數：每日門式吊運機作業數 66 台*每台配置司機 3 人 每日跨載機作業數 39 台*每台配置司機 3 人
總計需求人數 3,219 人
彈性需求人數 (加減5%) 3,058 至 3,380 人

表 5.8 高雄港碼頭工人各作業區預估需求人數概估表

作 業 區	作 業 隊	預估保留人數
蓬 萊 區	第一、二隊	380
鹽埕、苓雅區	第三、五隊	155
中 島 區	第六至十隊	1,184
散雜貨作業區	車 機 隊	385
公用貨櫃區	貨 櫃 隊	150
出租貨櫃區	出租貨櫃班	935
穀 倉	遠東倉儲	30
預 估 需 求 人 數		3,219

引用本規定而限制從業工人之年齡，惟有鑑於民營化後各業者將可能囿於勞安規定與工人作業安全之考量，而對於此年齡層之人力缺乏雇用意願之情形，故鼓勵該等（目前共 947 人）提早退休或接受優渥方式資遣。

三、前二項以外具有工作能力之碼頭工人應由民營業全部雇用為原則：

按依前述為使高雄港裝卸作業順利進行，則至少應保留約 3000 名碼頭工人。則扣除上述 60 以上應強制退休或接受資遣之 515 人，本港碼頭工人尚過剩約 3600 人，倘能配合勞安法令有關高架作業之限制，以及優渥輔導退休與資遣辦法而使 56 歲至 60 歲之人員中過半數辦理退休或接受資遣，則本港民營化後碼頭工人人力將與實際作業所需人數相去不遠。而所有留用工人應即責令民營業者全部再雇用，藉以解決大部份碼頭工人出路問題。至於各民營業應如何消化與雇用多少碼頭工人，本研究建議方式為：

1. 約定興建與租賃經營商港設施之業者，其雇用之碼頭工人人數，至少應達到現行派任工人人數，亦即原則上，目前派任至各業者服務之碼頭工人，應全部由各業者吸收，另再考量依其意願與業務需要再增加吸收人數。
2. 其餘由現存各散雜貨民營裝卸業者與新成立之貨櫃或散雜貨裝卸業者，依本身裝卸作業能量以及民營化後業務經營擴展能力，原則上依比例雇用留用之碼頭工人。
3. 不願繼續從事港埠作業而欲轉業者，輔導就業：

按如前述碼頭工人年齡老化問題相當嚴重，而另一方面，其所受教育程度亦較低，同時個別工人所接受之特殊專長訓練亦不普遍。因此，由於碼頭工人本身人力素質之低落，故使其於接受資遣後再為社會上其他行業所雇用之可行性大幅降低。因此，若具有工作能力而無意從事港埠

作業之碼頭工人，其不依上述所提處理者，則為其辦理輔導轉業將甚為困難。為解決本項困難，本研究認為：對於該等有意轉業者，應由政府於民營化方案執行初期即協調勞委會職訓局為其開辦第二專長訓練，至於第二專長職訓內容應為何？則建議參酌現行各行業人力需求狀況，由中央統籌規劃。

4. 碼頭工人自組裝卸公司可行性：

目前碼頭工人係屬自由職業工人，因此事實上其除依港務局作業與調派規定從事碼頭裝卸倉儲作業之外，更有許多工人利用時間空檔自營或兼作其他港埠相關行業。因此，碼頭工人利用其充沛的人力資源，與多年來其累積之作業經驗，以及與港埠相關行業高度之配合度與人脈，倘欲以聚資方式自組裝卸公司，就理論上之可行性而言，並無不可。惟就事實上之考量，則有以下幾點尚待商榷。

- (1)其自組裝卸公司若係經營散雜貨業務，則於允許現有業者繼續經營散雜貨業務之情形下，其加入市場必涉及與現有民營業者利益分配問題，而因此引發爭議，更不利於民營化方案之實施以及對於現有裝卸業之處理。
- (2)其自組裝卸公司不論係參與散雜貨或貨櫃或兼營二者棧埠作業，對於現有工人之處理仍然有限，亦即大部份碼頭工人仍必須尋求由其他民營業者吸收雇用，故其所能解決尚有工作能力之碼頭工人出路問題，仍然有限，而其成立卻已造成上述(1)之困擾。
- (3)目前高雄市碼頭職業工會之會員皆係高雄市碼頭裝卸搬運勞動合作社之社員。因此，實際上『合作社』與『碼頭工會』關係是一體兩面的。故就事實而言，該『合作社』之存在，似形同碼頭工人已擁有裝卸公司為其賺取現有工資與福利分配以外之所得，故以此二者微妙之關

係論斷，現階段似無需由其再另組一裝卸公司。

- (4)碼頭工人自組裝卸公司雖於開放市場競爭之觀點上，有其正面意義。惟綜合前述各項可知：其自組裝卸公司並無法全面解決碼頭工人出路之問題，相反地，卻可能製造出另一個利益團體，而與現有民營業者產生利益分配不均之問題，不僅將徒增紛擾，更因其負面效果而抵銷市場開放之正面利益。

5.6.3 碼頭工人權益補償辦法

有關民營化時碼頭工人之權益該引用何種法規以為依據？本研究認為：雖然目前港務局依碼頭工人管理辦法對於碼頭工人之管理權責，在法律上似使港務局具有民法『表見代理』之嫌，惟如前述，港務局對於碼頭工人之管理行為，應僅係國家因時代需要而授權對於特殊行業所為之權宜措施。再就目前港務局之組織規程與碼頭工會組織型態（自由職業工會）而言，則事實上碼頭工人並非港務局雇用之員工，應係顯而易見，故有關權益補償自不能與港務局員工相同而適用於『公營事業移轉民營條例』，而應另行討論。至於最後討論所得之補償辦法是否比照港務局員工之標準，則應無關勞雇關係而係屬政策上個案解決之問題，而所有現職之碼頭工人皆應列入民營化專案之解決對象。

一、碼頭工人年資認定

則依據現行『臺灣省碼頭裝卸工人管理辦法』及其實施細則有關條文內容與實務作法，本研究建議應僅列計碼頭工人充任基本工人至移轉民營日止之年資，至於擔任預備工人與臨時工人之年資則應予以剔除，而依法准予重新辦理登記之因案除名或自動退工轉業碼頭工人，其過去年資依管理辦法實施細則第九條之規定概不予計算在內。

二、碼頭工人平均年資認定

至於一般碼頭工人平均工資認定標準，本研究認為：碼頭工人係屬職業工會會員身份，儘管目前其各類工人工資給付名稱不盡相同，惟仍應以個別工人每月所領之工資總額為標準。而本研究於選用計算標準時，則根據高港局所提供八十三年一至十二月碼頭工人之工資資料，分別以工人（含一般工人、車機工人、帶班）、班長、隊長全年月平均工資為計算輔導金之基礎。

三、碼頭工人權益補償辦法

碼頭工人於其工作權補償是否應比照港務局員工採取年資買斷之方式？本研究認為：有鑑於民營化過程中，若對於港工雙方從業人員採取不同補償觀點，勢將引發紛爭。故本研究建議仍應採取年資買斷之方式，亦即不論是被迫離職或仍為民營裝卸業與公司事業機構留用之碼頭工人，其基本上皆必須將其以往年資全數買斷。而有關其之損失，則包括工作年資與勞保年資補償兩項，其勞保年資補償依勞保條例相關條文辦理，至於有關工作年資權益補償金之結算方式，本研究建議可考量以下幾種方式：

1. 方式一：依現行碼頭工會自訂退休金給付方式發放補償金後，並依輔導轉業辦法發放轉業金。

(1)會員退休金部份：

由於碼頭工人係屬自由職業工會會員之身份，因此，有關其會員如何分配工會所有之各項財產與福利，自應依工會法以及相關法規辦理。謹此，基於照顧會員退休與撫卹情形，乃自訂『高雄市碼頭運送職業工會會員互助退休辦法』暨『高雄港碼頭工人退休及撫卹辦法』等兩項規定，而其支應金額來源，則分別由工人工資或對內分配所得按比例提撥金額，並分別成立專戶。故民營化後碼頭工會解散之同時，其所有現職碼頭工人自得

依照上開兩項規定分別計算『應得』之退休金，至於該二專戶金額無法支應之問題，則應由民營化專案檢討補助。（按迄八十四年十一月底止，其『會員互助退休金』尚有約 615萬元；『退休撫恤專戶』則有約四億三千萬元。）

(2)轉業金部份：

為因應船舶貨櫃化與機械化所造成碼頭工人人力需求之減少，歷年來於高雄港公用貨櫃碼頭裝卸之貨櫃，其所支付之裝卸費中皆有政策性提撥『轉業準備金』，並成立專戶，以作為輔導碼頭工人轉業之用，同時訂有『高雄港碼頭運送業職業工會轉業準備金保管運用辦法』俾供遵循。由上述可知，本項基金之成立與提撥係有其政策性意義，故本專戶金額並不應列為工方所得，而應由港埠主管機關視需要統籌運用。值此民營化之際而產生所有碼頭工人人力需求上之變遷，則應即引用上開運用辦法之規定發放碼頭工人轉業金，其專戶無法支應之問題，亦應由民營化專案檢討補助。（按迄八十四年十一月止，『轉業金』專戶尚有約 509萬元。）本方案實施之優缺點為：

優點：①符合自由職業工會會員身份。

②基數認定與金額係經全體會員認同，採用標準一致。依年資多寡計算，年資愈久所得愈多。

③本法所需補償金籌措較少。

④不會引發已退休人員針對發放標準適用之爭議。

缺點：. 本法計算補償金並非最高，不易為工人接受。

2. 方式二：方式一之外，加發七個月輔導金。

(1)方式一所列『應得會員退休金』與『轉業金』。

(2)輔導金部份：

為照顧碼頭工人生計，並考量民營化方案之實施可能使其發生短暫性失業，故雖然碼頭工人並無一定雇主，本研究仍建議似可參酌勞基法有關資遣員工時，發給一個月預告工資之規定；而為俾使民營化方案順利實施，同時亦再比照港務局員工加發六個月工資，以上共計加發七個月工資，以作為吸引碼頭工人支持本方案之鼓勵金或輔導金。而本項所需額外支付之金額，自應由民營化專案檢討補助。本方案實施之優缺點為：

優點：①符合自由職業工會會員身份。

②基數認定與金額係經全體會員認同，採用標準一致。依年資多寡計算，年資愈久所得愈多。

③本法所需補償金籌措較少。

④加發輔導金部份具有政策面鼓勵意義。

缺點：本法計算補償金並非最高，不易為工人接受。

3. 方式三：方式一之外，再依勞動基準法發放資遣費之規定發放輔導金。

(1)方式一所列『應得會員退休金』與『轉業金』。

(2)輔導金部份：

港埠作業之良窳，端賴於港工雙方是否能夠密切合作。因此，就碼頭工人與港務局間實質關係而言，實屬一體兩面且密不可分。雖然港務局就組織法令而言，並非碼頭工人之法定雇主。惟數十年來，港務局超乎行政機關角色，而以碼頭工人雇主之表見代理形式自居之情形，若值此港埠遭受重大變革之際，而僅考量港務局員工權益，並以港工雙方並無僱用關係為託辭，因而忽視碼頭工人大眾之權益，則任何民營化方案勢必難以達成。因此，未來發放碼頭工人輔導金時，是否應考量於工人依法享有工會會員權益發放退休金與轉業金之餘，能

夠再依勞基法有關規定之精神發放輔導金。本方式則建議依勞基法有關發放資遣之規定加發輔導金。本方式實施之優缺點為：

優點：①『應得會員退休金』與『轉業金』部份之計算符合自由職業工會會員身份，且基數認定與金額係經全體會員認同，採用標準一致。依年資多寡計算，年資愈久所得愈多。

②加發輔導金部份具有政策面鼓勵意義。

缺點：加發部份引用勞基法之規定，若忽略政策意義，則可能引發不適法之爭議。

4. 方式四：方式一之外，再依適當之權重公式發放輔導金。

(1)方式一所列『應得會員退休金』與『轉業金』。

(2)輔導金部份：

碼頭工人得依法享有工會會員權益，發放退休金與轉業金，補償其工作年資之損失，而其工作權之損失亦須給與適當之補償。由於工作權之損失，對年老接近退休之工人影響較小；而較年輕之工人其轉業較為容易亦影響較小，因此工作權之損失對年齡為40歲至55歲之中壯年工人影響最大，故須以較重之權重加以補償。由於工作權損失之補償是補償未發生之損失，若全額補償，其補償金=工作權年資×年薪，為了顧及民營化條列之精神，補償金修正為工作權年資與七個月工資之乘積，而未工作領有全額之補償金並不合理，且愈年輕者其工作權年資愈長，則全額補償金愈高，相對的愈年老者在香港區服務年資較長，對港區之貢獻較大，其工作權年資已較短，則全額補償金較低，亦不合理；因此本研究建議以在香港區服務之貢獻程度為權重，即以已服務年資與須服務年資之比值為權重，再以適當之 γ 值為折減數，使補償金在適當之合理範圍，綜合之，本研究建議之權

重公式補償金如下式所示：

$$\text{工作權補償金} = (\text{權重} \times \text{工作權年資})^{\gamma} \times (7\text{個月工資})$$

$$= \left(\frac{\text{已服務年資}}{\text{須服務總年資}} \times \text{工作權年資} \right)^{\gamma} \times (7\text{個月工資})$$

式中，須服務總年資＝已服務年資＋工作權年資

γ 為折減數， $0 < \gamma \leq 0.5$ ，建議取0.25

依本方式實施之優缺點為：

優點：①『應得會員退休金』與『轉業金』部份之計算符合自由職業工會會員身份，且基數認定與金額係經全體會員認同，採用標準一致。依年資多寡計算，年資愈久所得愈多。

②加發輔導金部份具有政策面鼓勵意義。

③根據權重公式加發輔導金，不但理論基礎較佳，且能使40歲至55歲之碼頭工人得到較多之補償金。

缺點：加發輔導金部份，由於每位工人之工作權年資，須服務年資及工資皆不同，輔導金之計算較為複雜。

5. 方式五：不依碼頭工會退休方式與轉業辦法發放退休金與轉業金，惟比照港務局員工發放補償金方式辦理。

本案係基於公平處理有關港務局員工與碼頭工人補償金發放為考量，其之實施恐因碼頭工人並非公務人員而使標準之適用性上產生爭議，惟事實上，由於本方式下將使碼頭工人所得工作年資補償金達到最高，致因而使民營化

方案之可行性提高。而本案實施上必須注意的是：若以本方案計算補償金，則碼頭工人原提撥之退休金與轉業金等專戶金額，不應再由會員按前述自訂退撫辦法與轉業規定作分配，而其專戶結餘應挪作本方案實施所需金額，其不足再由民營化專案檢討補償。本案發放金額包括有：

- (1)按勞基法退休金給付標準發放工作年資補償金。
- (2)加發六個月工資。
- (3)一個月預告工資。

本方案實施之優缺點為：

優點：①與港務局員工適用法規相似，可以避免因適用法規不同所造成之紛爭，並增加碼頭工人接受民營化方案之意願。

②每人所得發放金額亦較高，易為碼頭工人接受。

③加發輔導金部份具有政策面鼓勵意義。

缺點：①有關加發部份可能引發已退休人員爭議。

②加發部份引用勞基法之規定，若忽略政策意義，則可能引發不適法之爭議。

③應籌措之補償金額過多，籌措負擔過重。

④補償金計算隨個人工資差異而改變，致計算困難且不易估算總額。

⑤年資高者仍有最多基數之支領限制。

有關上述各項計算方式所引用相關法規或標準，本研究茲將其整理簡示如表 5.9。

四、輔導金計算方法與基數認定說明

依據上述有關輔導金計算方法與基數認定之說明，本研究配合所得碼頭工人基本資料（含各類工人人數、平均年齡、平均工作年資）以及所述五種計算標準分別計算現階段碼頭工人於民營化時所需輔導金。有關各方式下所需金額明細，本研究除明列於表 5.10 外，另說明如後：

表 5.9 碼頭工人工作年資補償可能採用標準(一)

各類標準	基數認定	基數單位金額	原標準採用限制	適用性
一、高雄市碼頭工會現有辦法： A. 高雄業休職退 業員互助會辦法	1. 按工作年資每年一基數。 2. 剩餘年資逾三個月者，以0.5個基數計算。 逾六個月者，以一個基數計算。	1. 基本工人、預備工人每基數15,000元 2. 女工每基數7,950元	1. 民國卅九年以前已登記者，自民國卅九年一月一日起算。 2. 民國卅九年以前已登記者，自民國卅九年一月一日起算。 3. 民國卅九年以前已登記者，自民國卅九年一月一日起算。 4. 民國卅九年以前已登記者，自民國卅九年一月一日起算。 5. 民國卅九年以前已登記者，自民國卅九年一月一日起算。	適用
B. 高雄港碼頭工人退休及撫卹辦法	1. 第1-15年工作年資，每年一基數；自第16年起，每年二個基數。 2. 最高45個基數。	每基數10,000元	1. 民國卅七年八月一日以前登十資登起 2. 民國卅七年八月一日以前登十資登起 3. 民國卅七年八月一日以前登十資登起 4. 民國卅七年八月一日以前登十資登起	
C. 高雄港碼頭工會保用辦法 業業轉用辦法	1. 按工作年資每年一個基數。 2. 剩餘年資逾三個月者，以0.5個基數計算。 逾六個月者，以一個基數計算。	每基數8,000元	1. 工作年資以登記者為會員之日起 2. 工作年資以登記者為會員之日起	

表 5.9 碼頭工人工作年資補償可能採用標準(二)

二、勞基法相關規定： A．資遣費發放	1. 按工作年資每年一個基數。 2. 剩餘月數或工作未滿一年者按比例計算。	資遣時一個月平均工資（其一個月平均工資可採退休前六個月之平均工資計算）	a. 未滿一個月以一個月計算。 b. 事業單位改組或轉讓，除新舊雇主商定留用之勞工外，其餘勞工應依勞基法第十六條規定，預告契約終止。 c. 留用勞工工作年資新雇主繼續承認。	不適用但可專案考量
B．退休金發放	1. 第1-15年工作年資，每年二個基數；第16年起，每年一個基數。 2. 最高45個基數。	退休時一個月平均工資（其一個月平均工資可採退休前六個月之平均工資計算）	a. 因執行職務致心神喪失或身體殘廢者，加給20%。 b. 定期契約屆滿或不定期契約因故停止履行後，未滿三個月而訂定新約或繼續履行原約時，前後工作年資合併計算。 c. 工作年資不足半年以半年計算；滿半年以一年計算。	不適用但可專案考量

第六章 問卷調查

6.1 調查目的

蒐集高雄港港務局員工、裝卸承攬業、航商等相關人士，對高雄港棧埠民營化各種問題，如員工出路、民營化實施方式，機具處理等之看法，使能廣納各方人士之意見，供本研究小組釐訂方案，或修訂計畫之參考，並使本研究成果能面面俱到，符合大多數人需求及國家整體利益。

6.2 調查對象

調查對象分5小類：

- 一、高雄港務局局本部員工
- 二、高雄港務局棧埠處員工
- 三、高雄港碼頭工人
- 四、高雄港棧埠裝卸承攬業、船舶運送業、船舶代理業
- 五、港埠學者、專家

前述5小類可歸納為兩大類，第一大類為前四小類之合併，屬相關單位之調查；第二大類為港埠學者、專家。

6.3 調查項目

一、相關單位之調查

前節中一～四對象，其調查要項：

- (一)基本資料調查：包括受訪者任職單位、年齡、裝卸承攬業及航商之經營業務類別、經營貨種貨別、代理船舶之類別、公司員工人數等。
- (二)民營化特性資料調查：

1. 民營化了解程度。
2. 港務局員工權益保障之法規。
3. 棧埠處存在與否之意見。
4. 棧埠處員工去留意見。
5. 機具、設備、設施處理方式。
6. 碼頭作業區之作業方式。
7. 碼頭出租方式。
8. 棧埠裝卸民營化實施方式。
9. 碼頭工人僱主對象。
10. 碼頭工人年資計算法規與方式。
11. 民營化後裝卸承攬業經營方式與設立條件。

二、學者、專家之調查

學者、專家部份則以 AHP問卷，調查各準則之相對重要性；

其準則包括：

- (一)國防安全
- (二)港埠安全
- (三)配合政府政策
- (四)健全法規體制
- (五)提昇民間投資意願
- (六)現有資源配合
- (七)港務局支出
- (八)港務局收入
- (九)相關配合建設
- (十)提昇裝卸效率
- (十一)提昇服務品質
- (十二)健全工人管理
- (十三)健全裝卸承攬業管理
- (十四)健全機具維護管理

6.4 調查方式

以郵寄問卷為主，再以電話催繳為輔。

6.5 調查時間及單位

調查時間自民國 84 年 9 月 1 日至 84 年 12 月 15 日止。

調查工作之進行係由財團法人中華港埠技術顧問社「高雄港棧埠裝卸民營化問卷調查小組」執行，並由陳總經理國鏞主持。

6.6 抽樣方法與誤差

一、抽樣方法

1. 高雄港港務局局本部員工

以局本部員工全部 1079 人為母體，採隨機亂數抽樣，每單位抽出 5 人，及指定各單位主管 26 人，總計 387 人。

2. 棧埠處員工

以棧埠處員工全部 762 人為母體，採隨機亂數抽樣方式，抽出 100 人，及指定調查之各單位主管 50 人，總計 150 人。

3. 高雄港碼頭工人

以高雄港碼頭工會人員共 3917 人（不包括 84 年度新進工人 299 人）為母體，採系統抽樣方式，抽出一般工人 390 人，及指定調查隊班長 82 人總計 472 人。

4. 裝卸承攬業、船舶運送業、船舶代理業

以高雄港裝卸承攬業、及停靠、租用高雄港碼頭之所有公司，共計 138 家公司，以公司為接受調查之樣本單位。

5. 港埠學者、專家

由本研究小組遴選學者、專家共 40 名，為接受調查之個體樣本。

二、抽樣誤差

設樣本比率為 p ，母體比率為 P ，則以 p 推估 P 在 $(1-\alpha)\%$ 信賴係數下之信賴區間(Confident Interval)為：

$$p (| p - P | \leq d) = 1 - \alpha$$

式中 d 為抽樣誤差，

$$d = z (1-\alpha) \sqrt{P(1-P)/n} , \quad z (1-\alpha) \text{ 為常態分配查表值。}$$

本研究取信賴係數為95%，即 $\alpha = 0.05$ ，故 $z(1-\alpha) = 1.96$ ；為求獲得可靠推估結果，本調查採 $P = 0.5$ 來計算。樣本數 n 值請參考表 6.1，各調查對象抽樣誤差如下：

1. 高雄港港務局本部員工

$$\begin{aligned} d &= z (1-\alpha) \sqrt{P(1-P)/n} \\ &= 1.96 \times \sqrt{0.5(1-0.5)/146} \\ &= 0.0811 \\ \text{故 } p(p - 0.0811 \leq P \leq p + 0.0811) &= 0.95 \end{aligned}$$

2. 高雄港港務局棧埠處員工

$$\begin{aligned} d &= z(1-\alpha) \sqrt{P(1-P)/n} \\ &= 1.96 \times \sqrt{0.5(1-0.5)/49} \\ &= 0.1400 \\ \text{故 } p(p - 0.1400 \leq P \leq p + 0.1400) &= 0.95 \end{aligned}$$

3. 高雄港碼頭工人

此部份由於有效回收問卷僅19份不具充足之代表性，其抽誤差不列入討論。

4. 裝卸承攬業、船舶運送業、船舶代理業

$$\begin{aligned}d &= z (1-\alpha) \sqrt{P(1-P)} / n \\&= 1.96 \times \sqrt{0.5(1-0.5)} / 47 \\&= 0.1429\end{aligned}$$

$$\text{故 } p (p - 0.1429 \leq P \leq p + 0.1429) = 0.95$$

5. 港埠學者、專家

此部份母體數無法確定，故抽樣誤差不列入討論。

6.7 問卷回收

問卷調查各部份回收比例皆超過35%，惟碼頭工人回卷大部份未按規定填寫，僅註明其反對民營化之立場，其有效回卷僅19份。

問卷回收詳細數量與有效數量，如表6.1 所示。

表 6.1 問卷回收統計表

調 查 對 象	寄發份數	回收份數	回 收 率	有效問卷
1. 高雄港務局 局本部員工	387	164	42.4%	146
2. 高雄港務局 棧埠處員工	150	58	38.7%	49
3. 高雄港務局 碼 頭 工 人	472	171	36.2%	19
4. 高雄港 裝卸承攬業、 船舶運送業、 船舶代理業	138	49	35.5%	47
5. 港 埠 學 者、 專 家	40	28	70.0%	10

6.8 調查結果分析

6.8.1 高雄港務局局本部員工

高雄港務局局本部員工，調查結果分析如下：

一、對民營化之了解程度

- A. 了解 (54.8%)
- B. 尚可 (39.7%)
- C. 不了解或非常不了解 (6.5%)

二、棧埠裝卸民營化，港務局員工權益之依據

- A. 公務人員任用法 (25.3%)
- B. 公營事業移轉民營條例 (17.1%)
- C. 勞動基準法 (6.8%)
- D. 公務人員退休法 (6.8%)
- E. 其他或無作答(46.0%)

三、棧埠裝卸民營化，棧埠處存在看法

- A. 逐步縮減 (69.2%)
- B. 配合裁撤 (18.5%)
- C. 繼續存在 (17.1%)

四、若存在，採何種型態作業

- A. 公民合營 (42.5%)
- B. 民營公司 (20.5%)
- C. 公營公司 (19.8%)
- D. 其他或無作答 (19.2%)

五、棧埠裝卸民營化，棧埠處員工處理看法

- A. 由局本部吸收 (30.8%)
- B. 裝卸公司僱用 (18.5%)
- C. 由其他附屬單位吸收 (14.3%)
- D. 其他或無作答(35.2%)

六、棧埠裝卸民營化，港務局機具處理看法

- A. 讓售 (47.9%)
- B. 讓售、出租二者兼存 (40.4%)
- C. 出租 (11.7%)

七、棧埠裝卸民營化後，碼頭工人處理看法

- A. 裝卸公司僱用 (54.1%)
- B. 鼓勵退休 (17.1%)
- C. 其他或無作答 (28.8%)

八、棧埠裝卸民營化實施方式

- A. 分區分階段 (77.4%)
- B. 一次完成 (27.4%)

九、棧埠裝卸民營化，碼頭優先處理順序

- A. 租用、專用優先處理，其次逐步開放碼頭 (67.1%)
- B. 同時處理，不分優先順序 (33.6%)
- C. 條件好的先處理，其次是較差的 (3.4%)

十、棧埠裝卸民營化，碼頭作業區作業方式

- (1) 貨櫃貨：A. 固定作業區 (93.8%)
B. 非固定作業區 (6.2%)
- (2) 什散貨：A. 固定作業區 (61.6%)
B. 非固定作業區 (38.2%)

十一、棧埠裝卸民營化，碼頭出租較方式

- (1) 貨櫃貨：A. 可同時承租若干座相鄰碼頭 (87.0%)
B. 只能承租一座碼頭 (13.0%)
- (2) 什散貨：A. 可同時承租若干座相鄰碼頭 (76.7%)
B. 只能承租一座碼頭 (23.3%)

十二、棧埠裝卸民營化，倉儲處理看法

- A. 裝卸與倉儲合併經營 (54.8%)
- B. 裝卸與倉儲分開經營 (41.1%)
- C. 其他或無作答 (6.2%)

十三、棧埠裝卸民營化，貨量分配看法

- A. 自由競爭 (92.5%)
- B. 噸量分配 (7.5%)

十四、棧埠裝卸民營化，港埠費率訂定看法

- A. 政府訂定 (66.4%)
- B. 業者自訂 (33.6%)

十五、棧埠裝卸民營化，碼頭工僱主看法

- A. 裝卸公司 (98.6%)
- B. 港務局 (1.4%)

七、棧埠裝卸民營化，市場開放，裝卸公司方式

- A. 有意願者皆可申請成立 (75.3%)
- B. 政府輔導成立 (19.2%)
- C. 其他或無作答(5.5%)

七、棧埠裝卸民營化，現有裝卸業者需否享經營優先權

- A. 不需要 (89.0%)
- B. 需要 (11.0%)

八、實施棧埠裝卸民營化最大阻力與困難看法，主要內容如下：

- ①港務局員工與碼頭工人。
- ②營運及碼頭設施之管理與監督。
- ③港務局員工不了解民營化優點。
- ④碼頭工會。
- ⑤財團壟斷。
- ⑥現有人員調度、分配，及場地倉庫碼頭老舊，機具故障率高。

九、其他建議，主要內容如下：

- ①費率由政府訂定範圍，業者在此範圍內自訂。
- ②碼頭工人非本局員工、權利義務與本局無關。
- ③民營化前，應廣納各方面意見、並採公聽會方式，蒐集資料，審慎規劃。
- ④比照中鋼公司之人事會計制度。
- ⑤裝卸公司採多家經營，且不可聯合壟斷。
- ⑥港務局設監督民營業者單位。
- ⑦貨櫃公司本身先儲訓工人，以防碼頭工人罷工。
- ⑧裝卸公司可由民間與棧埠處員工共同經營。
- ⑨修訂法令，公開民營化作業過程。
- ⑩碼頭工人自組裝卸公司。
- ⑪裝卸公司需組織健全、財務良好、有正確企業經營理念與效益。
- ⑫棧埠處以股票讓售之方式，使其收入利益全民共享。
- ⑬高港局改制公司，發行股票，並由員工認股。
- ⑭民營化時間不宜拖久。
- ⑮多宣導民營化優點。
- ⑯舉辦說明會，使員工了解民營化方案，及印製溝通手冊予員工。
- ⑰民營化宜有目標年限，營運設施採BOT 方式由民間業者競標辦理。

6.8.2 高雄港務局棧埠處員工

高雄港務局棧埠處員工，調查結果分析如下：

一、對民營化了解程度

- A. 了解 (38.8%)
- B. 尚可 (20.4%)
- C. 不了解或非常不了解 (40.8%)

- 二、棧埠裝卸民營化，港務局員工權益依據
- A. 公務人員任用法 (49.0%)
 - B. 其他或無作答 (51.0%)
- 三、棧埠裝卸民營化，棧埠處存在之看法
- A. 繼續存在 (65.3%)
 - B. 逐步縮減 (32.7%)
 - C. 配合裁撤 (2.0%)
- 四、若存在，採何種型態作業
- A. 公營公司 (77.6%)
 - B. 公民合營 (20.4%)
 - C. 民營公司 (2.0%)
- 五、棧埠裝卸民營化，棧埠處員工處理看法
- A. 由局本部吸收 (69.4%)
 - B. 其他或無作答 (30.6%)
- 六、棧埠裝卸民營化，棧埠處員工自己之看法
- A. 希望局本部吸收 (73.5%)
 - B. 資遣 (2.0%)
 - C. 裝卸公司僱用 (4.1%)
 - D. 其他或無作答 (20.4%)
- 七、棧埠裝卸民營化，港務局機具處理看法
- A. 出租、讓售二者兼存 (49.0%)
 - B. 讓售 (24.5%)
 - C. 出租 (14.3%)
 - D. 其他或無作答 (12.2%)
- 八、棧埠裝卸民營化後，碼頭工人處理看法
- A. 裝卸公司僱用 (46.9%)
 - B. 鼓勵退休 (28.6%)
 - C. 其他或無作答 (24.5%)
- 九、棧埠裝卸民營化，實施方式
- A. 分區分階段 (83.6%)
 - B. 一次完成 (16.4%)
- 十、棧埠裝卸民營化，碼頭優先處理順序
- A. 租用、專用優先處理，其次逐步開放碼頭 (81.7%)
 - B. 同時處理，不分優先順序 (16.3%)
 - C. 條件好的先處理，其次是較差的 (2.0%)

士、棧埠裝卸民營化，碼頭作業區作業方式之看法

- (1)貨櫃貨：A. 固定作業區 (85.7%)
B. 非固定作業區 (4.1%)
C. 其他或無作答 (10.2%)
- (2)什散貨：A. 固定作業區 (57.1%)
B. 非固定作業區 (30.6%)
C. 其他或無作答 (12.3%)

主、棧埠裝卸民營化，碼頭出租看法

- (1)貨櫃貨：A. 可同時承租若干座相鄰碼頭 (63.3%)
B. 只能承租一座碼頭 (24.5%)
C. 其他或無作答 (12.2%)
- (2)什散貨：A. 可同時承租若干座相鄰碼頭 (32.7%)
B. 只能承租一座碼頭 (30.6%)
C. 其他或無作答 (36.7%)

主、棧埠裝卸民營化，倉儲處理看法

- A. 裝卸與倉儲分開經營 (53.1%)
- B. 裝卸與倉儲合併經營 (40.8%)
- C. 其他或無作答 (6.1%)

西、棧埠裝卸民營化，貨量分配之看法

- A. 自由競爭 (85.7%)
- B. 噸量分配 (14.3%)

主、棧埠裝卸民營化，港埠費率訂定看法

- A. 政府訂定 (69.4%)
- B. 業者自訂 (30.6%)

主、棧埠裝卸民營化，碼頭工人僱主之看法

- A. 裝卸公司 (89.8%)
- B. 其他 (10.2%)

主、棧埠裝卸民營化，市場開放，裝卸公司成立方式

- A. 有意願者皆可申請成立 (57.1%)
- B. 政府輔導成立 (18.4%)
- C. 現有裝卸業者共同籌組 (16.3%)
- D. 其他或無作答 (9.2%)

主、棧埠裝卸民營化，現有裝卸業者需要經營優先權保護之看法

- A. 不需要 (79.6%)
- B. 需要 (20.4%)

九、實施棧埠裝卸民營化最大阻力與困難，主要內容如下：

- ①棧埠處員工及碼頭工人資遣問題。
- ②現有民營裝卸公司問題。
- ③財團介入。
- ④公權力不彰，政策搖擺不定。
- ⑤缺乏完善計畫，無執行預算。
- ⑥現有人員反對民營化。

十、其他建議，主要內容如下：

- ①棧埠費率，由政府與業者研商訂定。
- ②棧埠處成立公營裝卸公司，棧埠處人員由其公營裝卸公司吸收。
- ③棧埠處改為台中港務局棧埠處模式。
- ④維持目前形態，經營倉儲業務。
- ⑤儘速修訂商港法及棧埠業務相關管理規則，以求適法性。
- ⑥裝卸業全面開放，不限家數，自由競爭。
- ⑦停止財團壟斷獨佔。
- ⑧不資遣員工，保障工作權及薪資結構。
- ⑨公營公司有其必要性存在。
- ⑩嚴格禁止民營化後裝卸業者假借名目引進外勞，分食國內勞動市場。
- ⑪保留公營單位，可應付緊急事件如罷工、暴動或戰爭時之裝卸工作。
- ⑫簡化海關作業，加速通關時間。
- ⑬落實碼頭管理權，民營與否不重要。

6.8.3 高雄港碼頭工人

基本上，高雄港碼頭工會代表多反對民營化，一般工人受到工會影響，使得發出472份問卷，回收171份，有效問卷僅有19份（請參考表 6.1），造成代表性不足，僅能供參考；茲將高雄港碼頭工人之調查結果分析如下：

一、棧埠裝卸民營化，年資計算方式之看法

- A. 高雄市碼頭運送業職業工會會員互助退休辦法 (19.0%)
- B. 勞動基準法退休金，不適用僅供參考 (19.0%)
- C. 其他或無作答 (61.0%)

二、棧埠裝卸民營化，離職採用計算方式之看法

- A. 高雄港碼頭工人退休及撫卹辦法 (14.3%)
- B. 勞動基準法退休金，不適用僅供參考 (14.3%)
- C. 其他或無作答 (71.4%)

三、棧埠裝卸民營化，裝卸公司(或航商)續僱現有碼頭工人之看法

- A. 全部僱用 (85.7%)
- B. 依需要選擇性僱用 (14.3%)

四、碼頭工人若未全部僱用，剩餘的碼頭工人處理看法

- A. 港務局吸收 (76.2%)
- B. 退休 (9.5%)
- C. 資遣 (4.8%)
- D. 其他或無作答 (9.5%)

五、棧埠裝卸民營化，假如薪水降低，碼頭工人轉業之看法

- A. 不考慮轉業 (38.1%)
- B. 考慮轉業，但要看其他工作性質與待遇 (4.8%)
- C. 其他或無作答 (57.1%)

六、若考慮轉業，政府如何輔導轉業

- A. 設立轉業訓練中心輔導轉業 (19.0%)
- B. 由碼頭工人自行處理轉業問題 (9.5%)
- C. 由其他私人企業配合政府辦理轉業 (9.5%)
- D. 其他或無作答 (62.0%)

七、棧埠裝卸民營化，碼頭工人自組裝卸公司意願

- A. 願意 (57.1%)
- B. 其他或無作答 (42.9%)

八、其他建議，主要內容如下：

- ① 年資計算，比照中鋼公司辦理。

6.8.4 高雄港裝卸承攬業、船舶運送業、船舶代理業

高雄港裝卸承攬業、船舶運送業、船舶代理業，調查結果分析如下：

一、業者對目前裝卸效率之看法

- A. 不滿意 (46.8%)
- B. 非常不滿意 (31.9%)
- C. 尚可 (17.0%)
- D. 其他或無作答 (4.3%)

二、若不滿意，理由為何(複選)

- A. 港埠管理機關公權力管理績效不彰 (61.7%)
- B. 港埠作業缺乏自主權 (59.6%)
- C. 碼頭工人工作無效率 (55.3%)

D. 港埠管理機關行政效率差 (36.2%)

E. 其他原因，主要意見如下：

①商漁港之貨船裝卸費率差距過大。

②獨家經營，費用超收，機具缺乏。

③裝卸承攬業坐享其成既得利益業者不肯放手。

④機具不能自購，強迫租用港務局高租金機具，且機具超齡。

⑤無法與船公司全力配合。

⑥碼頭工人權大，造成陋規。

⑦港務局對工人管理束手無策。

三、棧埠裝卸民營化，對民營化之看法

A. 非常可行 (51.1%)

B. 可行 (40.4%)

C. 其他或無作答 (8.5%)

四、棧埠裝卸民營化，對港務局現有機具處理看法

A. 讓售、出租二者兼存 (59.6%)

B. 讓售 (21.3%)

C. 出租 (12.8%)

D. 其他或無作答 (6.3%)

五、棧埠裝卸民營化，港務局現有設施(備)處理之看法

A. 出租、讓售二者兼存 (57.4%)

B. 出租 (23.4%)

C. 讓售 (14.9%)

D. 其他或無作答 (4.3%)

六、棧埠裝卸民營化，裝卸業者應否以契約方式僱用碼頭工人之看法

A. 應該 (85.1%)

B. 不應該 (14.9%)

七、棧埠裝卸民營化，裝卸業者僱用現有碼頭工人之看法

A. 依需要選擇性吸收 (83.0%)

B. 全部僱用 (4.3%)

C. 其他或無作答 (12.7%)

若未能全部僱用，多餘的碼頭工人如何處理

A. 輔導轉業 (27.7%)

B. 資遣 (12.8%)

C. 港務局吸收 (6.4%)

E. 退休 (4.3%)

F. 其他或無作答 (48.8%)

八、棧埠裝卸民營化，裝卸作業區採何種方式之看法

- (1)貨櫃貨：A. 固定作業區 (36.2%)
B. 非固定作業區 (14.9%)
C. 其他或無作答 (48.9%)
(2)什散貨：A. 固定作業區 (51.1%)
B. 非固定作業區 (29.8%)
C. 其他或無作答 (19.1%)

九、埠裝卸民營化，業者承租作業區意願

- A. 願意 (36.2%)
B. 非常願意 (25.5%)
C. 不願意 (21.3%)
D. 其他或無作答 (17.0%)

十、棧埠裝卸民營化，碼頭出租方式之看法

- (1)貨櫃貨：A. 可同時承租若干座相鄰碼頭 (31.9%)
B. 只能承租一座碼頭 (14.9%)
C. 其他或無作答 (53.2%)
(2)什散貨：A. 可同時承租若干座相鄰碼頭 (55.3%)
B. 只能承租一座碼頭 (14.9%)
C. 其他或無作答 (29.8%)

十一、棧埠裝卸民營化，實施方式之看法

- A. 一次完成 (53.2%)
B. 分區分階段 (38.3%)
C. 其他或無作答 (8.5%)

十二、棧埠裝卸民營化，市場開放，裝卸公司成立之看法

- A. 有意願者皆可申請成立 (78.7%)
B. 現有業者增資成立 (10.6%)
C. 其他或無作答 (10.7%)

十三、棧埠裝卸民營化，裝卸業者優先權保護之看法

- A. 不需要 (76.6%)
B. 需要 (23.4%)

十四、棧埠裝卸民營化，裝卸公司設立條件看法

- (1)貨櫃貨
資本額：新台幣1仟萬～2億元。
員工人數：A. 51～100人(21.3%)
B. 101～200人(6.4%)
C. 其他或無作答 (72.3%)

(2)什散貨

資本額：新台幣1仟萬～5億元。

- 員工人數：A. 50人以下 (19.1%)
B. 51～100人(12.8%)
C. 其他或無作答 (68.1%)

五、棧埠裝卸民營化，裝卸公司成立家數若干較宜？

- (1)貨櫃裝卸公司：A. 11家以上 (19.1%)
B. 6～10家 (27.7%)
C. 其他或無作答 (53.2%)
(2)什散貨裝卸公司：A. 6～10家 (36.2%)
B. 11家以上 (29.8%)
C. 其他或無作答 (24.0%)

六、棧埠裝卸民營化，港埠費率訂定之看法

- A. 政府訂定 (51.1%)
B. 業者自訂 (48.9%)

七、棧埠裝卸民營化，貨量分配之看法

- A. 自由競爭 (83.0%)
B. 噸量分配 (17.0%)

八、實施棧埠裝卸民營化最大阻力與困難，主要意見如下：

- ①碼頭工人。
②法令規章制定，緩不濟急，且不符合時勢潮流。
③人員調度。
④碼頭、設施租金昂貴。

九、其他建議，主要意見如下：

- ①早日民營化，由現有輪船公司成立裝卸公司。
②碼頭工人問題一次解決。
③國內航線貨船，應由業者自行僱工裝卸減低營運成本，減少貨物損失。
④費率由主管機關與業者協調，每二年按物價指數調整。
⑤港區通行應採自由出入以利拖駁船運送業務。
⑥民營化之規劃時程，務必趕在第五貨櫃中心第一期碼頭自僱工人之規定前實施。
⑦禁止民營裝卸公司採聯營制度，以利公平競爭。
⑧由港務局設立貨物裝卸作業管理處，監督裝卸作業。
⑨學習日本先進方法。
⑩僱用外勞可減低成本，較易指揮。
⑪民營化分階段完成。
⑫政府訂統一費率，避免惡性競爭。

6.8.5 港埠學者、專家

一、AHP 法原理

本研究案為尋求最佳之可行方案，必須考慮政策、管理、財務、航商等眾多因素；而決策過程為求周延合理，擬以多目標決策方法 (Multiple Criteria Decision Making, MCDM)，作為決定最佳方案之依據。

MCDM 理論於 1970 年代起開始蓬勃發展，特別是 T. C. Koopmans, H. Simon 及 H. Markowitz 等大師以 MCDM 相關之分析方法，應用於經濟學領域，榮獲諾貝爾獎後，此一方法乃更受肯定。本研究案將以 MCDM 中之層級分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP)，把須考慮之因素，作為評估準則 (Criteria) 的分析設定。

「AHP」法是 Thomas L. Saaty 在 1971 年所提出之理論，此法乃藉由匯集專家的意見與評估，將複雜的決策系統化為簡明的要素階層系統，並以比例尺度 (Ratio Scale) 的評量方式，進行各準則間相對重要程度的成對比較，予以量化後，建立成對比較矩陣；然後再求得該矩陣之特徵向量 (Eigenvector)，此向量代表階層要素的優先度 (Priority)；並衍生最大特徵值 (Eigenvalue)，用以評定成對比較矩陣一致性的強弱，以為決策資訊之取捨與否或評估標準。

AHP 法的優點在於操作簡易，且能綜合擷取多數專家與決策者的意見，並具數量化的理論基礎，再經由一致性檢定，可顯示各評選委員（專家）意見的共識性是否有偏誤。而其缺點則為專家人數有所限制，且評選委員人選的決定欠缺一定的標準，難免有些微主觀上的偏誤，雖然如此，仍瑕不掩瑜。此法已被廣泛應用於行為科學、投資組合、資源分配、能源規劃及行銷管理等領域中。

在利用 AHP 法以解決策問題時，主要包括：(一) 建立階層；(二) 建立成對比較矩陣；(三) 計算優先度及特徵值；(四) 檢定成對比較矩陣的一致性等，以下將各步驟分別說明如下：

(一)建立階層

建立階層乃在決定不同層次(Level)間之隸屬關係。階層為系統結構的骨架，用以研究階層中要素的交互影響及其對整個系統的衝擊(Impact)。階層結構可由許多形式加以結合，例如從整體目標(Apex)、子目標(Subobjectives)、策略(Strategies)及結果(Outcomes)等；階層的多寡，並無限制，端視問題的複雜性而定。

(二)建立成對比較矩陣

階層 1 之 n 個要素 $e_1, e_2, \dots, e_n$ ，按成對比較之方式計有 $n(n-1)/2$ 種，並以名目尺度加以量化，作成簡明之成對比較評估，建立成對比較矩陣。名目尺度之基本劃分區為五種，即同等重要、稍重要、頗重要、極重要及絕對重要；另有四種區分介於五種基本劃分之間，總共為九個衡量尺度，並分別賦予 1~9 之衡量值，如表 6.2 所示。

表 6.2 AHP 評比尺度意義及說明

評估尺度	定 義	說 明
1	同等重要 (Equal Importance)	兩比較方案的貢獻程度具同等重要性 (Equally)
3	稍重要 (Weak Importance)	經驗與判斷稍微傾向喜好某一方案 (Moderately)
5	頗重要 (Essential Importance)	經驗與判斷強烈傾向喜好某一方案 (Strongly)
7	極重要 (Very Strong Importance)	實際顯示非常強烈傾向喜好某一方案 (Very Strong)
9	絕對重要 (Absolute Importance)	有足夠證據肯定絕對喜好某一方案 (Extremely)
2, 4, 6, 8	相鄰尺度之中間值 (Intermediate Values)	須要折衷值時

資料來源：Saaty, T.L., "The Analytic Hierarchy Process, McGraw Hill, Inc., New York, PP. 54(1980)

6.8.5 港埠學者、專家

一、AHP 法原理

本研究案為尋求最佳之可行方案，必須考慮政策、管理、財務、航商等眾多因素；而決策過程為求周延合理，擬以多目標決策方法 (Multiple Criteria Decision Making, MCDM)，作為決定最佳方案之依據。

MCDM 理論於 1970 年代起開始蓬勃發展，特別是 T. C. Koopmans, H. Simon 及 H. Markowitz 等大師以 MCDM 相關之分析方法，應用於經濟學領域，榮獲諾貝爾獎後，此一方法乃更受肯定。本研究案將以 MCDM 中之層級分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP)，把須考慮之因素，作為評估準則 (Criteria) 的分析設定。

「AHP」法是 Thomas L. Saaty 在 1971 年所提出之理論，此法乃藉由匯集專家的意見與評估，將複雜的決策系統化為簡明的要素階層系統，並以比例尺度 (Ratio Scale) 的評量方式，進行各準則間相對重要程度的成對比較，予以量化後，建立成對比較矩陣；然後再求得該矩陣之特徵向量 (Eigenvector)，此向量代表階層要素的優先度 (Priority)；並衍生最大特徵值 (Eigenvalue)，用以評定成對比較矩陣一致性的強弱，以為決策資訊之取捨與否或評估標準。

AHP 法的優點在於操作簡易，且能綜合擷取多數專家與決策者的意見，並具數量化的理論基礎，再經由一致性檢定，可顯示各評選委員（專家）意見的共識性是否有偏誤。而其缺點則為專家人數有所限制，且評選委員人選的決定欠缺一定的標準，難免有些微主觀上的偏誤，雖然如此，仍瑕不掩瑜。此法已被廣泛應用於行為科學、投資組合、資源分配、能源規劃及行銷管理等領域中。

在利用 AHP 法以解決策問題時，主要包括：(一) 建立階層；(二) 建立成對比較矩陣；(三) 計算優先度及特徵值；(四) 檢定成對比較矩陣的一致性等，以下將各步驟分別說明如下：

(一)建立階層

建立階層乃在決定不同層次(Level)間之隸屬關係。階層為系統結構的骨架，用以研究階層中要素的交互影響及其對整個系統的衝擊(Impact)。階層結構可由許多形式加以結合，例如從整體目標(Apex)、子目標(Subobjectives)、策略(Strategies)及結果(Outcomes)等；階層的多寡，並無限制，端視問題的複雜性而定。

(二)建立成對比較矩陣

階層 1 之 n 個要素 $e_1, e_2, \dots, e_n$ ，按成對比較之方式計有 $n(n-1)/2$ 種，並以名目尺度加以量化，作成簡明之成對比較評估，建立成對比較矩陣。名目尺度之基本劃分區為五種，即同等重要、稍重要、頗重要、極重要及絕對重要；另有四種區分介於五種基本劃分之間，總共為九個衡量尺度，並分別賦予 1~9 之衡量值，如表 6.2 所示。

表 6.2 AHP 評比尺度意義及說明

評估尺度	定 義	說 明
1	同等重要 (Equal Importance)	兩比較方案的貢獻程度具同等重要性 (Equally)
3	稍重要 (Weak Importance)	經驗與判斷稍微傾向喜好某一方案 (Moderately)
5	頗重要 (Essential Importance)	經驗與判斷強烈傾向喜好某一方案 (Strongly)
7	極重要 (Very Strong Importance)	實際顯示非常強烈傾向喜好某一方案 (Very Strong)
9	絕對重要 (Absolute Importance)	有足夠證據肯定絕對喜好某一方案 (Extremely)
2, 4, 6, 8	相鄰尺度之中間值 (Intermediate Values)	須要折衷值時

資料來源：Saaty, T.L., "The Analytic Hierarchy Process, McGraw Hill, Inc., New York, PP.54(1980)

若矩陣 A 為一致性矩陣時， w 即為矩陣 A 的特徵向量或優先向量 (Priority Vector)，而 n 為其特徵值。

在實際進行成對比較時，矩陣 A 的 a_{ij} 值往往依評選者主觀判斷而得，與理想的比率 w_i/w_j 多少有些差異，即

$$a_{ij} \neq w_i/w_j$$

因此， $Aw=nw$ 不再成立。Saaty 對於這種實際發生的情況提出說明：

1. 若 $\lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_n$ 為矩陣 A 的特徵值，使得 $Aw=nw$ ，若

$$a_{ij}=1 (i=1, 2, \dots, n) \text{ , 則 } \sum_{i=1}^n = n \text{ , 在 } Aw=nw \text{ 成立下}$$

，只有一特徵值 n 存在，其餘特徵值均為 0 。因此在矩陣 A 為一致性矩陣下，其最大特徵值為：

$$\lambda_{\max} = n$$

2. 若互倒數值矩陣 A 的要素 a_{ij} ，作微量變動 (Small Perturbation)，則特徵值亦作微量變動。若矩陣 A 為一致性矩陣時，則 a_{ij} 的微量變動不會使 $\lambda_{\max}$ 變動太大，亦即：

$$\lambda_{\max} \rightarrow n$$

而其餘之特徵值仍為 0 。

(四)檢定矩陣之一致性

若成對比較矩陣 A 不是一致性矩陣時，則 $\lambda_{\max}$ 的差異可作為一致性的衡量指標。亦即一致性指標 (Consistency Index, 簡稱 C. I.) 定義如下：

$$C. I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1}$$

若 $C. I. \leq 0.1$ 時，則稱矩陣 A 具有令人滿意的一致性。

正倒數矩陣隨其階段與評比尺度的設定，而產生不同之 $C. I.$ 值，稱為隨機指標 (random index, 簡稱 $R. I.$)。階數 n 及其相對的 $R. I.$ 值，如表 6.3 所示。

表 6.3 隨機指標值

階數	1	2	3	4	5	6	7	8
R. I.	0.00	0.00	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41
階數	9	10	11	12	13	14	15	
R. I.	1.45	1.49	1.51	1.48	1.56	1.57	1.58	

資料來源：Saaty, T.L., "The Analytic Hierarchy Process", McGraw Hill, New York, pp. 21(1980).

階數 1~11 的 $R. I.$ 值，係以 500 個樣本求得；階數 12~15 之 R 則以 100 個樣本求得。

對矩陣 A 的一致性檢定，乃依一致性比例值 (consistency ratio, 簡稱 $C. R.$) 而定，即：

$$C. R. = \frac{C. I.}{R. I.}$$

若 $C. R. \leq 0.1$ 時，則矩陣 A 的一致性檢定視為達滿意水準。

經過(1)~(4)步驟計算，對矩陣 A 一致性滿意後，便可進行最後階段：各方案得點加總，以決定最後方案。

各方案得點加總方法，本研究案採簡單加權法(Simple Additive Weighting Method, SAW)。

依 AHP 法計算出每一個評估準則之權重 (Weight)，再利用簡單加權平均法 (Simple Additive Weighting Method; SAW) 評比各方案之優先順序。

SAW法其主要作業方式如下：

設若 D 為決策矩陣，而 i 替選方案下 j 評估準則的評估值，以 X 表示，則

$$D = \{X_{ij} \mid i=1, 2, \dots, I\}$$

其中 I 為替選方案數， J 為評估準則數。經由群體評估後，得到 J 個評估準則的平均權重為 $W = \{W_1, W_2, \dots, W_J\}$ 。因此，最佳的替選方案 A'' 定義如下：

$$A'' = \{A_i \mid \max_{j=1}^J \sum_{j=1}^J W_j R_{ij} / \sum_{j=1}^J W_j\}$$

其中 R 為標準化後評估值，且

$$\sum_{j=1}^J W_j = 1$$

決策矩陣進行標準化時，端視評估準則的特性而定 [Nijk amp, 1977]，說明如下：

1. 效益評準(Benefit Criteria)：

評點值越高，表示方案越好，以下式進行標準化：

$$R_{ij} = \frac{X_{ij}}{\max_i \{X_{ij}\}} \quad (\text{式一})$$

2. 成本評準(Cost Criteria)

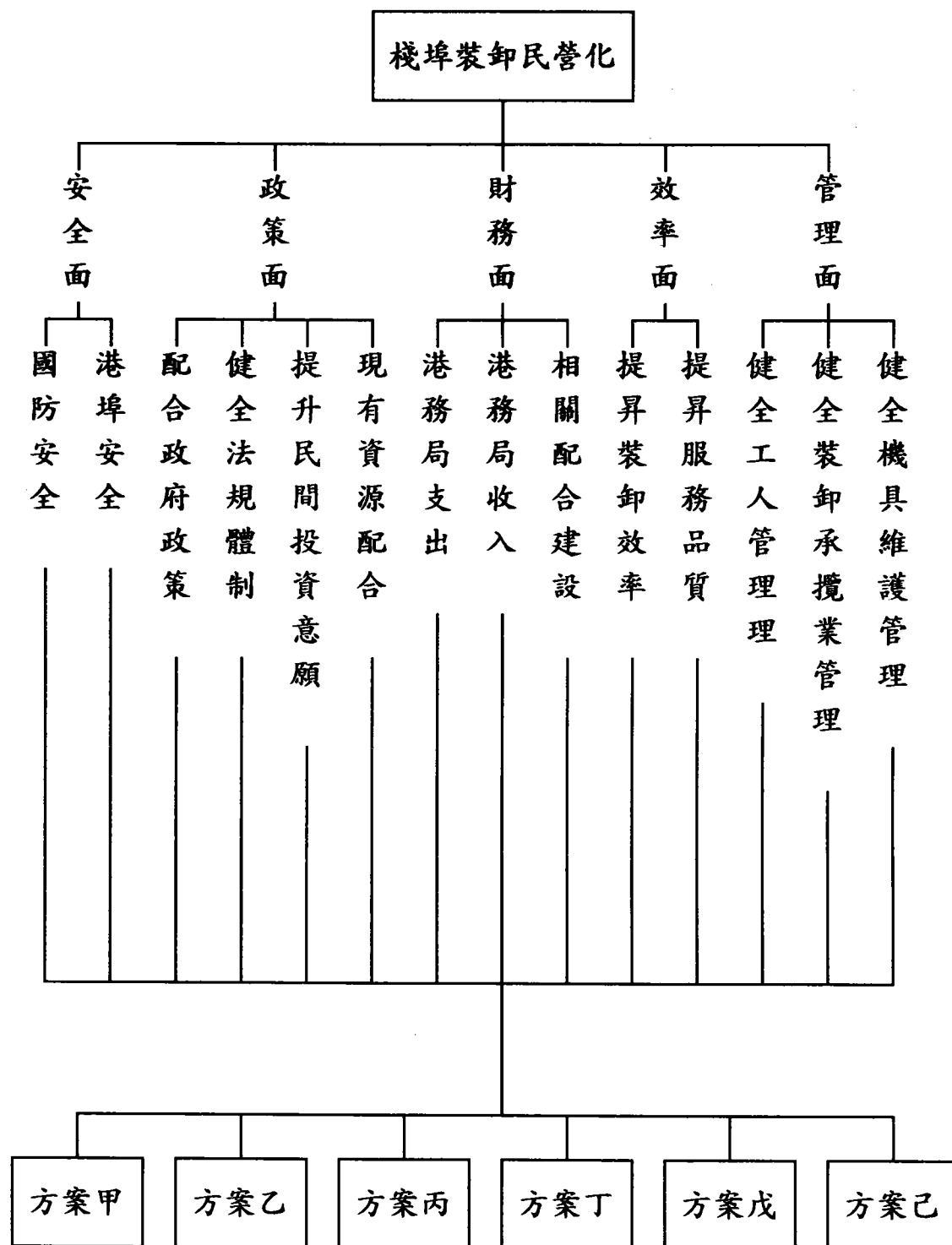
評點值越高，表示方案越差，以下式進行標準化：

$$R_{ij} = 1 - \frac{X_{ij}}{\max_i \{X_{ij}\}} \quad (\text{式二})$$

當決策矩陣 D中包含效益評準與成本評準時，則需分別應用(式一)式與(式二)式進行標準化，蓋因其基準不同，效益評準最好的為 1，而成本評準最好的為 0，若成本評準以 1扣除後，即可得到與效益評準同方向的評估值；基準既同，即可應用 SAW法求取各備選方案的總評點。

二、AHP 法分析

1. 就「高雄港棧埠裝卸民營化方案與因應措施」所提六案：方案甲（公營制）、方案乙（公民合資制）、方案丙（公民並存制一）、方案丁（公民並存制二）、方案戊（民營制一）、方案己（民營制二），其層級結構建立如下：



2. 評估準則績效值

各評估準則績效值評定標準，本研究小組設定如下表

6.4。

表 6.4 評估準則績效值評定標準

港務局收入	極高	5	配合政府政策	極佳	5
相關配合建設	高	4	健全法規體制	佳	4
	尚可	3	提昇民間投資意願	尚可	3
	低	2	現有資源配合	低	2
	極低	1	提昇裝卸效率	極低	1
			提昇服務品質		
國防安全	極有保障	5	健全工人管理		
港埠安全	有保障	4	健全裝卸承攬業管理		
	尚可	3	健全機具維護管理		
	略有保障	2			
	保障性較差	1			
港務局支出	極低	5			
	低	4			
	尚可	3			
	高	2			
	極高	1			

而各評估準則績效值給予標準說明如下：

(1)國防安全

本項與棧埠業務開放方式並無直接關聯，因此給予六方案相同之評比。

(2)港埠安全

隨開放民營之範圍與方式不同，雖一方面授予民營業者競爭利益，惟業者難免基於本身成本或現實利益而忽略

港埠作業與環境之安全因此，唯有公營體制之甲案較能顧及港埠安全，其次為公民並存之丙案、丁案，而乙案、戊案、己案較差。

(3)配合政府政策

港埠民營化，不論採全面開放為公營或民營，各個業者必定卯足全力經營，以維持經營與生存，在配合政府整體性政策方面，未必如同在過去體制下之充份配合。經過初步評判，在配合政府政策程度上之優先順序，以甲案最佳，其採公營制，仍需全面考量政府整體政策；乙案、丙案、丁案等三案皆有公、民營存在之影子，其對配合政府政策之效果大體相若，亦即皆佳；戊案與己案採純民營，業者為求私利，重視各自生存、發展，對政府政策措施配合性低，除非與其切身利益有密切關係，否則配合意願甚低。

(4)健全法規體制

現行港埠管理法規體制，係延續三、四十年前之舊制，不但法規內涵不健全，在現場實際管理亦難以落實，此皆由於相關作業單位與個人主從關係、權利與義務未能明確定義與劃分，造成混淆、不易管理。民營化後，業者與碼頭工人訂定僱用契約，建立僱用關係，訂定內部工作規則，自行負責第一道防線管理，而由公務部門負責第二道公權力管理，不但能健全法規體制，更能落實實質管理。因而在評定準則績效標準，以戊案與己案較佳，丙案與丁案次佳，甲案與乙案尚可。

(5)提昇民間投資意願

棧埠民營化，民間投資的主要項目為資金、人力與機具，民營化後，市場開放，解除管制，重視市場機能與自

由競爭，業者考量生存空間、謀取利益、與經營之經濟規模，必定樂於投資，俾利永續經營。因而，就提昇民間投資意願之考量，應以方案戊與己最佳，丙案與丁案次佳，乙案尚可，甲案以相對性觀之較差。

(6)現有資源配合

由各個方案所代表之精神，審視現有資源在棧埠民營化所隱涵的範圍相當廣，舉凡中央與地方政府港埠主管機關對資產之籌措，港埠管理機關對資產、人力、機具設備之配合，以及民間企業現有資源對棧埠民營化配合程度吸收....等都納入考量。評析現有資源之配合對各個方案之執行難易程度、績效值評定，以方案乙較佳，該案同時考量政府與民間產業之配合；其次為丙案與丁案，該二案各別考量政府與民間產業之配合；甲案只考量政府單方資源配合，在配合性為尚可；戊案由於係裝卸與倉儲合併經營，雖屬民間單方資源配合，但考量整體一併作業效果之優點，其在現有資源配合上，應與甲案類似，或相去不遠，且有相同之整體效果；己案考量重點亦以民間單方資源配合為主，但由於裝卸與倉儲係部份合併、部份分離，在整體配合效果上稍差些，因而在配合性就不如前述各方案為佳。

(7)港務局支出（以民營化支出而言）

本項隨民營化程度愈高，所欲解決之人員（港務局與碼頭工人）問題愈嚴重，所花費之支出愈多。故公營制之甲案、及公民並存之丙、丁案所花費之支出最少，乙案因需將棧埠處現有人力配置至各民營公司，故支出稍高，而戊案、己案因民營化之程度最高，故花費亦為最高。

(8)港務局收入（以民營化收入而言）

民營化收入包括對機具設備、資產之租金或讓售收入以及管理費等，其中除甲案採自營受營運效率與公營體制之影響，致可能影響收入額度外，其餘各案均有相當可觀之收入，尤其以戊案和己案收入最佳，其次丁案與乙案。

(9)相關配合建設

港埠建設錯綜複雜，舉凡軟體與硬體建設項目繁多，再以性質來分，可分為公益（服務）與私益（營運）。棧埠民營化後，相關之配合建設，不論屬服務性或營利性，仍需公、民營業者協助配合，才能促進港埠長期發展，船、貨近悅遠來，增進港埠國際競爭能力。綜合而論，在各個方案配合性上，以甲案較佳，該案以公營體制，較能配合政府長期發展政策之各項相關建設，其次乙案（佳），丙案與丁案尚可，戊案與己案為純由民間業者經營，著重個體，不重整體，配合性較差。

(10)提昇裝卸效率

全部民營下，業者較能發揮內外競爭優勢，並以提高裝卸效率增加收入為考量。因而甲案與丙案之公營棧埠公司相形之下略遜一籌，乙案與丁案裝卸效率大致相當。

戊案、己案因完全民營化，提昇裝卸效率之程度最高。

(11)提昇服務品質

費率以外之手段，如「服務品質之提昇」，係民營業者吸引顧客之主要方法之一（其不僅包括效率，更包括文書處理之簡化、服務態度....等）。而相形之下，甲案、丙案之公營棧埠公司服務品質提昇不易，乙案因屬公民合營制，故服務品質較好，丁案碼頭民營、倉棧公營，因競

爭因素，服務品質尚能保持一定水準，而戊案、己案完全民營，其可能最重視服務品質，以招攬顧客，延續既有之業務。惟戊案因係裝卸與倉儲合併經營，在全面與整體提升服務品質方面，較己案更佳。

(12)健全工人管理

各公民營業者經由與工人（含碼頭工人與其他作業人員）僱用關係之建立而由勞動契約（團體協約）之簽訂，明確規範勞僱雙方之權利義務而健全工人管理。但甲案基本上落實工人管理不易，原因為舊制度陰影不易全面根除，丙案亦存有公營體制之缺失，乙案與丁案大部份工人都有業者自行管理，問題亦較少，戊案與己案完全由業者管理，問題最少。

(13)健全裝卸承攬業管理

- ①本項牽涉港務局日後如何訂定管理規範俾供業者遵循。
- ②除了丁案部份，港務局以現有體制兼營倉儲業，其體制面仍存在行政與營運並存之問題，且屆時仍不免令人對港務局行政監督之公平性存疑外，其餘各方案，均對健全裝卸承攬業管理有良好助益。

(14)健全機具維護管理

各民營業者為求裝卸效率與減低成本支出，則有關機具維護管理方面，勢必研擬妥善計畫。而公營業者與棧埠處可能較不重視此問題，同時其有關機具購置、維修、報廢，仍受限於政府法令規定，缺乏彈性。故在機具維護管理方面，甲案、丙案較差，其次為方案乙與方案丁，而戊案、己案為最佳。

表 6.5 評估準則績效值

	方案甲	方案乙	方案丙	方案丁	方案戊	方案己
國防安全	3	3	3	3	3	3
港埠安全	5	3	4	4	3	3
配合政府政策	5	4	4	4	2	2
健全法規體制	3	3	4	4	5	5
提昇民間投資意願	2	3	4	4	5	5
現有資源配合	3	5	4	4	3	2
港務局支出	5	4	5	5	3	3
港務局收入	3	4	3	4	5	5
相關配合建設	5	4	3	3	2	2
提昇裝卸效率	3	4	3	4	5	5
提昇服務品質	2	3	2	3	5	4
健全工人管理	3	4	3	4	5	5
健全裝卸承攬業管理	4	4	4	3	4	4
健全機具維護管理	3	4	3	4	5	5

3. 專家權重標準值

港埠學者專家問卷共寄發40份，有效回卷10份，其選定之權重標準值如下：

表 6.6 專家權重標準值(一)

專家代號 準則名稱	專 家 一	專 家 二	專 家 三	專 家 四	專 家 五
安全面	0.036613	0.138507	0.302732	0.054112	0.096423
國防安全	0.018306	0.017313	0.252277	0.040584	0.012053
港埠安全	0.018306	0.121194	0.050455	0.013528	0.084370
政策面	0.163875	0.153446	0.410902	0.227064	0.155281
配合政府政策	0.078673	0.009590	0.076668	0.030181	0.038820
健全法規體制	0.025592	0.009590	0.234597	0.128764	0.038820
提昇民間投資意願	0.044550	0.067133	0.068906	0.045318	0.038820
現有資源配合	0.015061	0.067133	0.030731	0.022801	0.038820
財務面	0.133666	0.369247	0.061440	0.110934	0.229514
港務局支出	0.018118	0.088697	0.014109	0.073066	0.076505
港務局收入	0.037262	0.077484	0.039834	0.017326	0.076505
相關配合建設	0.078285	0.203066	0.007497	0.020542	0.076505
效率面	0.437805	0.197691	0.112463	0.245724	0.289269
提昇裝卸效率	0.218903	0.098846	0.056232	0.122862	0.144635
提昇服務品質	0.218903	0.098846	0.056232	0.122862	0.144635
管理面	0.228041	0.141108	0.112463	0.362167	0.229514
健全工人管理	0.147847	0.104369	0.029003	0.155214	0.076505
健全裝卸承攬業管理	0.052368	0.013239	0.071678	0.155214	0.076505
健全機具維護管理	0.027826	0.023500	0.011783	0.051738	0.076505

表 6.6 專家權重標準值(二)

專家代號 準則名稱	專 家 六	專 家 七	專 家 八	專 家 九	專 家 十
安全面	0.349360	0.032868	0.193555	0.424382	0.336188
國防安全	0.291133	0.004109	0.096778	0.353652	0.168094
港埠安全	0.058227	0.028760	0.096778	0.070730	0.168094
政策面	0.281343	0.313968	0.053355	0.054414	0.278891
配合政府政策	0.172671	0.062684	0.011267	0.021031	0.068681
健全法規體制	0.047207	0.164070	0.015865	0.021031	0.080701
提昇民間投資意願	0.034534	0.062684	0.022301	0.008909	0.080701
現有資源配合	0.026930	0.024529	0.003921	0.003443	0.048807
財務面	0.045139	0.109119	0.405473	0.157028	0.099372
港務局支出	0.009028	0.028140	0.081221	0.026171	0.033124
港務局收入	0.009028	0.069547	0.039585	0.026171	0.033124
相關配合建設	0.027083	0.011433	0.284667	0.104685	0.033124
效率面	0.143997	0.272022	0.234695	0.258752	0.148917
提昇裝卸效率	0.071999	0.136011	0.117347	0.086251	0.074458
提昇服務品質	0.071999	0.136011	0.117347	0.172501	0.074458
管理面	0.180161	0.272022	0.112921	0.105424	0.136632
健全工人管理	0.086593	0.116581	0.078045	0.060071	0.045544
健全裝卸承攬業管理	0.073034	0.116581	0.025669	0.035084	0.045544
健全機具維護管理	0.020533	0.038860	0.009207	0.010269	0.045544

4. 方案優先順序評比

各方案優先順序經 AHP 法及 SAW 法計算後，其評估準則績效值與標準化評估值請見表 6.7。

各方案優先順序評比結果，戊案得點最高，排名第一順位，其後為己案、丁案、乙案、甲案、丙案；詳細之得點情形，請見表 6.8。

表 6.7 績效值與標準化評估值

評估準則	甲案 (公營制)	乙案 (公民合營制)	丙案 (公民並存制一)	丁案 (公民並存制二)	戊案 (民營制一)	己案 (民營制二)
國防安全	*3(1)	3(1)	3(1)	3(1)	3(1)	3(1)
港埠安全	5(1)	3(0.6)	4(0.8)	4(0.8)	3(0.6)	3(0.6)
配合政府政策	5(1)	4(0.8)	4(0.8)	4(0.8)	2(0.4)	2(0.4)
健全法規體制	3(0.6)	3(0.6)	4(0.8)	4(0.8)	5(1)	5(1)
提昇民間投資意願	2(0.4)	3(0.6)	4(0.8)	4(0.8)	5(1)	5(1)
現有資源配合	3(0.6)	5(1)	4(0.8)	4(0.8)	3(0.6)	2(0.4)
港務局支出	5(1)	4(0.8)	5(1)	5(1)	3(0.6)	3(0.6)
港務局收入	3(0.6)	4(0.8)	3(0.6)	4(0.8)	5(1)	5(1)
相關配合建設	5(1)	4(0.8)	3(0.6)	3(0.6)	2(0.4)	2(0.4)
提昇裝卸效率	3(0.6)	4(0.8)	3(0.6)	4(0.8)	5(1)	5(1)
提昇服務品質	2(0.4)	3(0.6)	2(0.4)	3(0.6)	5(1)	4(0.8)
健全工人管理	3(0.6)	4(0.8)	3(0.6)	4(0.8)	5(1)	5(1)
健全裝卸承攬業管理	4(1)	4(1)	4(1)	3(0.75)	4(1)	4(1)
健全機具維護管理	3(0.6)	4(0.8)	3(0.6)	4(0.8)	5(1)	5(1)

註：()內表標準化評估值。

表 6.8 各方案優先順序評比表

優先順序	方案名稱	得點
1	戊案(民營制一)	0.857339
2	己案(民營制二)	0.827419
3	丁案(公民並存制二)	0.789511
4	乙案(公民合資制)	0.780741
5	甲案(公營制)	0.746047
6	丙案(公民並存制一)	0.726480

第七章 棧埠民營化開放時程與步驟

7.1 民營化籌備單位的成立

7.1.1 成立目的與依據

一、目的

港埠民營化為現今世界潮流與趨勢，亞洲鄰近海運國家莫不積極推動。高雄港現今為世界第三大貨櫃港，為加速港埠競爭，提升裝卸效率，建立港埠新形象，另為配合行政院「發展台灣成為亞太營運中心——海運轉運中心」政策；引進企業化經營管理觀念，俾建立優良裝卸制度，提升裝卸作業效率，以期達到港埠國際化、自由化之目標。為期達成上述自由化、國際化、民營化之目標，民營化籌備單位的成立，負責相關事務的研擬與執行推動已刻不容緩。

二、依據

為推動高雄港港埠業務民營化，依據台灣省政府交通處八十四年三月二十七日八四交三字第一三〇四五號函台灣省政府推動「發展亞太營運中心——海運轉運中心」計畫概要各港務局應執行事項及「交通部高雄港管理委員會設置要點」規定成立港埠作業民營化專案小組負責高雄港棧埠作業民營化具體方案與其他相關事項辦理。

7.1.2 功能職掌

民營化籌備單位的功能職掌，包括民營化項目確認、民營化方式、組織檢查與評估、人力調整、機具設備處理...等，分述如下：

一、民營化項目確認

在棧埠部份，民營化項目需要確認的有，碼頭出租、貨物

裝卸搬運、過駁起水、露置場經營、倉棧經營、儲槽經營、機具設備出租（售）、機具設備維修保養等，以上項目需由籌備單位依輕重緩急，建立優先順序加以確認，使項目清晰明確，俾利民營化業務之推動。

二、民營化方式

項目確認以後，就需考慮以何種方式推動民營化，民營化模式依據第四章的敘述，包括公有民營化、初步民營化.....出售資產之民營化等8種方式，以上8種方式需由籌備單位經過審慎評估，訂出可行模式，俾供政策推動之依據。

三、組織檢查與評估

透過民營化政策的決定，成立民營化推動小組（此即籌備單位），首先對現行港埠服務部門組織進行檢查與民營化評估，評估項目包括：（一）組織本身；（二）任務及目的；（三）工作人員的安排；（四）運作程序；（五）服務規模與性質；（六）生產力及其效率；（七）機具設備及設施；（八）成本支出及預期工作負擔。以上的檢查與評估，尤其要注意的是對現行棧埠管理處員工的影響，有什麼預備方式來保障他們的權利、受益、以及就業機會？他們會繼續留在港務局服務或者優先參與私人企業工作的權利？這些問題對棧埠管理處員工都是很重要的，並可防止對政府的訴訟。

四、人力調整

針對港務局、棧埠處、港務局各附屬單位、及碼頭工人依工作性質、職能進行人力調整，局本部遇缺不補，棧埠處多餘人力調至局本部，不足人力採臨時僱用方式晉用，俾減少民營化阻力，棧埠處或局本部人員若有轉業意願者，上級應輔導其轉業，對於年齡接近退休者，應鼓勵提早退休。以上諸項工作，都由籌備單位依權責評估與審訂，俾利組織重整與人力精簡計畫之推動。

五、設備設施價值估計

目前棧步管理處所擁有車輛、機具設施設備，土地產權進行價值估計與總清查，資產重估列出清單，以了解現行資產結構、數量、淨值究竟為正值或負值，使民營化推動小組能確實掌握棧埠民營化推動的籌碼，亦能讓上階層決策領導中心減少疑慮，以利民營化推動。

六、設備設施處理

民營化籌備單位依據相關研究報告分析之結果，針對機具設備之堪用程度與使用效率及業者之需求，以及設備設施價值估計清單，評定機具設備是要出租或讓售，或二者兼存，不論採用何種方式，務必應使機具設備能充份讓業者物盡其用，減少港務局在管理上之包袱，免於港務局在經營與管理上角色混淆，重踏過去之覆轍。

七、對棧埠民營化可行性企業進行評估

此指對目前及未來有興趣參與港埠民營化活動的各種企業相關因素進行評估，包括：(一)企業從事棧埠作業現有當地的能力；(二)企業對政府及私人部門資本化的負擔；(三)對當地企業利害關係的影響；(四)改進的效率；(五)增加當地工作機會；(六)對當地企業機會的擴大。

八、策略的分析

棧埠民營化主要策略的選擇，包括訂約、機具設備所有權的權利移轉出售、土地產權的出售、出租，以及放棄權利等。對於每個選項，必須由民營化推動小組及支援性工作人員進行諮商後，通盤加以權衡。對每個策略涉及的財務、法律、訂約、技術，以及政治影響，都應設法使其量化，俾便它們能夠加以衡量比較，評估優劣。

九、問題條件及移轉的兜覽

除了上述資產設備列出清單以外，有關員工去留問題更要詳細檢討分析，在現有從業人員權益不受損害的前題下，係分別隨同原有業務移轉民營公司僱用？或原有從業人員得依意願遇缺轉至港務局其它部門？或依意願辦理資遣或合乎規定者辦理退休？等等問題條件應先辦理員工意願調查，把問題條件明白開列出來，以利開放民營化民間有意圖接收的業者了解現實情況，減少不必要之爭端。

十、評選適當投標人

適當投標人資格與意圖的了解對棧埠民營化成功與否具有決定性的影響，投標人的資格旨在確定該投標人是否有能力、條件接收棧埠管理處，以有助於棧埠作業效率之提升，而投標人的意圖是促使棧埠民營化能否有效推動的關鍵，若投標人只在企圖港埠土地資源的取得，或有其他企圖，甚至對原有從業人員皆不願接收，造成港埠發展障礙，最後爛攤子又要政府接手，此皆有違棧埠民營化的基本原則，是以評選適當投標人就變得額外重要。

十一、洽商與執行移轉

棧埠民營化分項評選適當投標人以後，港埠當局與民營化推動小組即應就民營化項目進行移轉磋商，磋談的項目包括機具、人員，先進行初步溝通，確定移轉時間，以利移轉工作的執行，亦有助於棧埠民營化最後階段之達成。

十二、建立管理及監督機能

當棧埠逐步民營化以後，港埠行政與營運漸次分立，港埠行政全由港務局負責，港務局為一純行政體的行政管理機關，而有關棧埠業務則由民間經營，而碼頭工人亦由民間裝卸公司負責管理，港務局只負責港埠管理與監督，而棧埠營運則由民間自行負責，至於民營化經營的成效則由港務局負責監督考核

當港埠行政與營運確實分立以後，有關港埠的規劃與興建，由交通部負責，港埠管理與監督的實際負責執行單位係為港務局，民間企業則負責營運部份。

7.1.3 籌備單位成員

港埠民營化相關事項錯綜複雜、千頭萬緒，需要中央、地方、及港務局各個單位充分配合，為使是項工作能順利推動，相關單位的參與及協助是邁向成功之第一步。民營化籌備單位成員及其功能職掌分述如表7.1 所示，在中央包括交通部負責監督，省交通處負責指揮協調，港務局各相關單位負責執行推動。

表 7.1 民營化籌備單位成員與功能職掌

單 位	功 能 職 掌
交 通 部	監督
交 通 處	指揮與協調
港 務 局 • 港務部門 • 業務部門 • 工務部門 • 棧埠部門 • 人事部門 • 會計部門	執行推動 民營化相關事項提出、推動執行 協助各單位規劃提出、推動執行民營化工作 民營化相關業務移轉之提出、推動執行 民營化相關事項提出、推動執行 配合提出人力調整計畫、轉業輔導、鼓勵提早退休 協助機具設備.....等資產列冊、重估
裝卸承攬業	提出營運項目需求、配合提出推動方案
船舶運送業	提出營運項目需求、配合提出推動方案
船務代理業	提出營運項目需求、配合提出推動方案
學者、專家	民營化相關事項諮訊詢

7.2 民營化績效檢核與評估規範建立

港埠民營化推動能否成功，除了上述各項屬於民營化前工作能否順利進行外，屬於事後之績效檢核更為重要，經由民營化前與民營化後相關事項進行評估比對，即可發覺作業效率有否提升、競爭力與港埠形象是否較前為佳，若評估指標皆為正效果，即代表港埠民營化係屬於成功的結果反之，即應重新檢討，找出缺失，謀求改進，減少弊端。

7.2.1 績效檢核

一、作業管理

港埠管理機關應以公權力之立場監督裝卸承攬業者現場之作業，詳參圖 3-3 所示，包括機具、人力、調派、訓練之控管，業者依據港務局現有之各項現場作業報表建立作業控制統計表，定期呈報港務局，供現場作業管理查核之用。

二、營運績效

營運績效諸如裝卸量、吞吐量……等各項統計運量實績，或貨幣收益、費用之基本報表，該等報表應先由港埠管理機關制定標準格式，供各個業者內部作業填報港務局，以利港務局行政公權力內部營運績效查核之參考。

7.2.2 評估規範訂定

民營化推動成效之良窳有賴良好之評估規範，評估規範之建立主要係針對棧埠營運者評量其營運實績。營運實績之表徵為建立良好之績效指標，依業者營運績效建立營運績效指標考核表，透過評比制度之建立，即可評量出業者經營成效，效率有否提升，成本有否降低，以為營業監督考管之依據。對於評定績效較佳者給予獎勵

補助，包括頒獎表揚、優先承租權之許可.....等獎勵；對於經營成效差者，加以輔導，促其改善，嚴重者或績效太差(或無績效者)，吊銷許可証，勒令停業。

一、績效指標之建立

棧埠作業績效指標包括營運指標與財務指標，營運指標又可分為裝卸指標與倉儲指標二大類，分述如下：

(一)營運指標

營運指標建立的目的在評量裝卸業者營運效率之高低良窳，相關指標列示如下：

1. 裝卸指標

(1)每船裝卸噸數（裝卸噸/艘）

$$\text{每船裝卸噸數} = \frac{\text{總裝卸噸數}}{\text{碇泊艘數}}$$

(2)每班每小時裝卸噸數（裝卸噸/班・小時）

$$\text{每班每小時裝卸噸數} = \frac{\text{總裝卸噸數}}{\text{班數} \times \text{全年作業天數} \times \text{每天工作時數}}$$

(3)船席延人工時作業噸數（裝卸噸/人小時）

$$\text{船席延人工時作業噸數} = \frac{\text{總裝卸噸數}}{\text{延人小時}}$$

(4)船席延機工時作業噸數（裝卸噸/機小時）

$$\text{船席延機工時作業噸數} = \frac{\text{總裝卸噸數}}{\text{延機小時}}$$

2. 倉儲指標

(1) 倉儲週轉率 (次/立方公尺)

$$\text{倉儲週轉率} = \frac{\text{全年貨物進倉量}}{\text{倉儲存放容量}}$$

(2) 倉儲使用率(%)

$$\text{倉儲使用率} = \frac{\text{延日存倉量}}{\text{延日總容量}}$$

(3) 每噸貨物平均存倉日數 (天/噸)

$$\text{每噸貨物平均存倉日數} = \frac{\text{延日存倉量}}{\text{進倉量}}$$

(4) 進出倉量佔進出港量百分比(%)

$$\text{進出倉量佔進出港量百分比} = \frac{\text{進倉量} + \text{出倉量}}{\text{進出港貨量}}$$

3. 車機指標

(1) 車機使用率(%)

$$\text{車機使用率} = \frac{\text{可使用車(機)數}}{\text{總車輛(機)數}}$$

(2) 車機故障率(%)

$$\text{車機故障率} = \frac{\text{車(機)故障數}}{\text{總車(機)數}}$$

(二)財務指標

財務指標建立目的在評量裝卸業者收益、費用財務效率之高低良窳，相關指標列示如下：

1. 貨物裝卸每噸收益（元/噸）

$$\text{貨物裝卸每噸收益} = \frac{\text{貨物裝卸收入}}{\text{船席裝卸噸量}}$$

2. 貨物裝卸每噸費用（元/噸）

$$\text{貨物裝卸每噸費用} = \frac{\text{貨物裝卸費用}}{\text{船席裝卸噸量}}$$

3. 貨物裝卸每噸淨收益（元/噸）

$$\text{貨物裝卸每噸淨收益} = \frac{\text{裝卸淨收益}}{\text{船席裝卸噸量}}$$

以上各項指標規範之建立由港埠主管機關訂之，而由裝卸業者提供統計資料送交港埠管理機關之統計部門計算之，俾供績效評比之比較。

二、評比制度之建立

除了業者提供經營統計實績數字供港埠管理機關統計分析外，另應建立評比制度。評比制度之建立首要工作在成立評比小組，小組成員包括，政府機關代表（交通部、交通處、港務局代表）、裝卸承攬業代表、船舶運送業代表、船務代理業代表共同組成，制定評比計算公式，訂定評比標準，該等代表再依據港埠管理機關所計算分析之結果，依公正、公平、公開、合理之原則，評定業者經營績效之好壞，以供港埠管理機關營業監督管考之依據。

7.3 棧埠民營化開放時程與步驟

參酌前述民營化六大方案，考量我國港埠發展內在條件與外部環境，執行推動之難易程度，阻力之大小，以及對外競爭性。因而，就現階段而言，兼顧港務局員工與碼頭工人權益、航商、及國家整體利益，為使衝擊減少到最低程度，仍以方案丁為最適採行方案，採逐步推動，增進港埠對外競爭力，在實施丁案一段時間後，視實施成效而定，若實施成功，代表初步民營化已得到共識，收到成效，即可向戊案或己案全面與徹底民營化推進，為加速港埠全方位競爭力之達成，長期仍以己案為最佳之接替方案，朝向全面與純粹民營化發展。

有關民營化開放時程與步驟原則上採取丁案為藍本，逐步朝向戊案或己案長期徹底民營化發展，其具體時程與步驟分如表7.2與圖7-2所示。棧埠民營化開放詳細時程與步驟如表7.3所示。

表 7.2 棧埠民營化開放時程與步驟

項目	時程(月)	6	12	18	24	30	36	42	48	54	60	66	72
一、成立民營化推動小組	==												
二、組織檢核	==												
三、建立人員、設備清冊			==										
四、設施設備估價			==										
五、籌集輔導金	- - - -												
六、承租意願調查與評估	==												
七、分區處理碼頭倉棧													
八、發放輔導金													
九、分區開放與移轉													
十、完成民營化			- - - -										
十一、建立管理與監督機能													

表 7.3 棧埠民營化開放時程與步驟明細

項目	時程(月)	3	6	9	12	15	18	21	24
一、成立民營化推動小組 1. 各單位推派代表 2. 工作任務分派 二、組織檢核 1. 組織任務與目的檢討 2. 業務與人力分配 3. 服務規模及性質 4. 確立組織長期發展架構 三、建立人員、設備清冊 1. 港務局人員清冊 2. 碼頭工人清冊 3. 機具設備清冊									

表 7.3 棧埠民營化開放時程與步驟明細(續一)

項目	時程(月)	3	6	9	12	15	18	21	24
四、設施設備估價 1. 固定設施設備 2. 機具 3. 什項工具									
五、籌集輔導金 1. 財主單位溝通 2. 編列經費預算									
六、承租意願調查與評估 1. 設計方式調查表 2. 相關產業承租意願調查 3. 調查結果評估 4. 承租人排定優先順序									

表 7.3 棧埠民營化開放時程與步驟明細(續二)

項目	15	18	21	24	27	30	33	36
七、分區處理碼頭倉棧 1. 訂定標租規範 2. 開放裝卸承攬業經營權 3. 貨櫃碼頭標租 4. 什散貨碼頭標租 5. 什散貨倉棧由棧埠處經營								
八、發放輔導金 1. 發放貨櫃碼頭輔導金 2. 發放散什貨碼頭輔導金 3. 港務局退休資遣人員發放補償金								

表 7.3 棧埠民營化開放時程與步驟明細(續三)

項目	時程(月)	21	24	27	30	33	36	39	42
九、分區開放與移轉 1.貨櫃碼頭全面開放與移轉 2.什散貨碼頭全面開放與移轉									

表 7.3 棧埠民營化開放時程與步驟明細(續四)

項目	時程(月)	51	54	57	60	63	66	69	72
十、完成民營化 (棧埠處裁撤) 十一、建立管理與監督機能 1.制定查核報表 2.訂定營運績效表 3.定期檢討經營成效 4.制定與建立民營化推動規範									

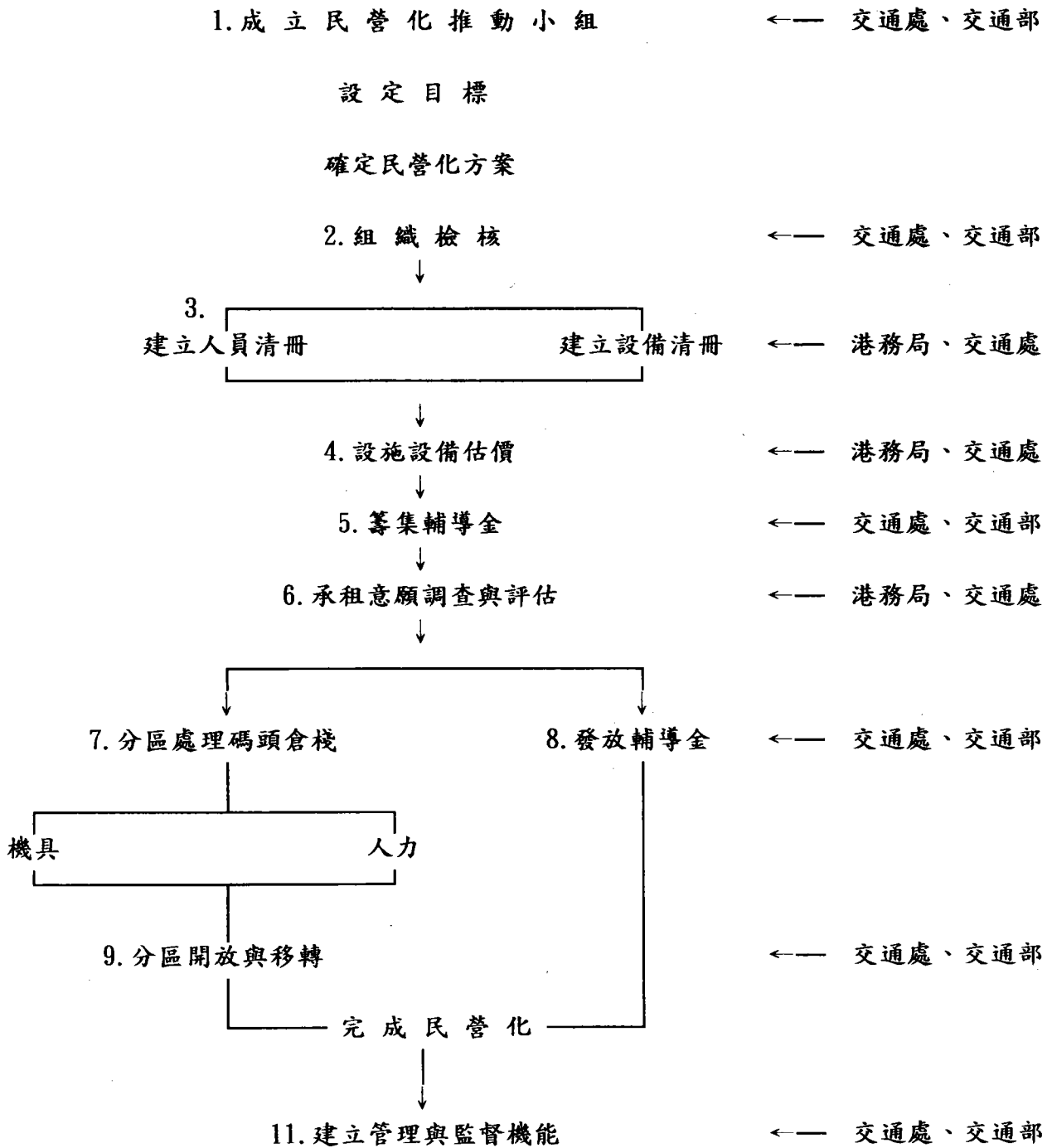


圖 7-2 高雄港民營化開放步驟

考量高雄港棧埠處現有人員 762名，港務局每年退休約80人，配合現有人員移轉與退休，再考量交通處建議之港埠人員處理三原則，局內互調凍結晉用遇缺不補、退休資遣、第二專長訓練，在此前題下，民營化時程訂為 6年，由丁案推行至全面、徹底之民營化戊案或己案，其中前1~2年為準備工作，後四年為執行推動工作，期於六年內把棧埠處做一徹底完善之處理、人員得到合理之安置。為使上述工作順利進行，唯有週延的準備才能確保行動計畫執行之成功。

一、成立民營化推動小組

現行高雄港管理委員會(簡稱管委會)下之民營化推動小組，其工作性質、任務、功能、執掌，應屬於民營化先期計畫之工作推動小組。

本研究所提之民營化推動小組在任務上為實際執行民營化推動工作之小組，或可增強管委會下小組之功能，則不需另外成立推動小組。

本研究建議成立推動小組成員包括：港務局之棧埠處、人事、會計、業務、工務等部門，交通處三科人員，交通部航政司人員。其功能執掌負有底下任務：

- (一)組織檢核
- (二)建立與確立人員設備清冊
- (三)設施設備估價
- (四)籌集輔導金
- (五)碼頭設備承租意願調查與評估
- (六)碼頭、倉棧分區處理
- (七)發放輔導金
- (八)分區開放與移轉
- (九)完成民營化
- (十)建立管理與監督制度

上述任務相當艱鉅，為使工作順利推動，需要中央政策部門

充份授權，協調各單位確實執行，免於虛應故事，使執行績效大打折扣。

預估推動小組成立時間大約需要三個月，所需人員必須熟稔現行港埠運作。

除了成立推動小組以外，並需自學界、業界、社會聘請顧問若干名，便於民營化推動之諮詢。此外，並應由交通處、交通部負責實際工作之監督。

二、組織檢核

依據民營化相關研究報告與參酌港埠組織實際情形，並參考先進國家港埠組織，進行組織檢核，在組織檢核方面應考量底下原則：

- (一)原有組織與未來架構組織之任務及目的
- (二)組織長期發展架構
- (三)業務與人力分配、安排
- (四)服務規模及性質
- (五)機具設備及設施處理
- (六)成本支出及預期工作負擔

依據上述原則，考量港務局員工與碼頭工人權益是否受到影響，再進行組織調整、裁撤、或合併，俾減少抗爭與防止對政府之訴訟。

組織檢核的對象包括港務局局本部、棧埠處、相關附屬單位、碼頭工會，所需時間最少約 6 個月。

三、建立與確立人員設備清冊

完成組織檢核以後，即應準備調整人力，依工作性質職能進行人力調整，局本部遇缺不補，棧埠處多餘人力調至局本部，凍結正式人員晉用，不足人力確有需求採臨時僱用。建立港務局、碼頭工人人員清冊與機具清冊。

(一)人員清冊

除人力配置清冊以外，港務局人員亦應建立逐年退休人員人數清冊，俾利精準估算退休金與確實調整人力配置。

在碼頭工人方面建立詳細清冊，包括，工作區、工作年資、平均月薪、人數....等，俾利碼頭工人制度改革輔導金之籌集與發放。

(二)機具設備清冊

建立清冊俾利資產重估、轉售、出租....等工作之進行，在機具設備清冊應包括，機具設備項目、配屬區域、使用年限....等項目。

清冊之建立需建立電腦資料庫，一筆一筆詳細登錄，本項工作之完成大約需花費六個月。

四、設備設施估價

港埠設施設備繁多，除了超過使用年限報廢以外，不論出租或出售都需經過重估，依設備、設施新的訂定不同租或售價。

設備設施估價過程繁複，需要專業人才配合，此部份需要公務部門財務、會計人才配合民間財務、會計顧問公司共同進行，列出各項資產重估清單，以了解現行資產結構、數量、淨值究竟多少，使民營化推動小組能確實掌握民營化推動籌碼，更利於作業承租區之訂定租金底價之參考，亦能使上階層決策領導中心減少疑慮，以利民營化推動。設施設備估價期限至少一年半。

五、籌集輔導金

在步驟三建立人員、設備清冊之同時，即可準備籌集輔導金，另配合資產重估與碼頭出租收入，依據支出與收入折減合計，可概略估算出民營化過程大約需要多少輔導金。

輔導金籌集的負責單位為交通處、交通部、及相關財政單位。資金來源以商港建設費或交通建設基金為主，不足部份可採編

列預算方式籌措。資金籌集預估大約21個月。

六、承租意願、承攬業調查與評估

若出租貨櫃碼頭仍採現狀經營方式，則只需對公用貨櫃碼頭、什散貨碼頭進行承租人與裝卸承攬業、或相關產業使用者進行意願調查，若採分區出租方式，則需對所有航商、相關產業、或有意圖經營之法人公司組織依調查表進行意願調查，並依評估表進行評估與決定。

調查評估重點包括，承租人資格、承租用途、目的，承租人從事棧埠作業是否有能力？承租人對政府及私人部門資本化的負擔？對相關產業之影響？能否增進港埠作業效率？吸收碼頭工人或港務局轉業人員意願？能否增加當地就業機會？促進產業的發展？

若是對所有航商、相關產業、及有意圖經營之法人公司組織調查評估，則時間約需21個月。

七、分區處理碼頭倉棧

若採依碼頭劃分作業區，則應依碼頭區劃分原則劃分各個承租作業區。不論採各碼頭區出租或採碼頭中心制都應訂定具體作法。

具體作法重點分述如下：

- (一)所有碼頭標租與航商或承租公司，什散貨倉棧保留維持棧埠處經營。
- (二)若採承租碼頭中心制，則原有承租人需終止原契約。
- (三)估算每一承租區需要多少可配合之機具與人力。再標租碼頭，另訂新約。
- (四)每個承租公司必須自備碼頭工人，機具亦應自備或承租。
- (五)訂定標租規範、承租人資格條件、公開標租。
- (六)訂定承租合約規範。

訪談高雄港務局棧埠處人員記錄

一、日期：八十四年六月六日 上午九時卅分～下午四時卅分

二、地點：高雄港務局第三辦公廳棧埠大樓二樓會議室

三、主席：鄭處長武軒

四、參加單位：1. 高雄港務局業務組

2. 港灣技術研究所

3. 中華港埠技術顧問社

五、受訪人員：高雄港務局棧埠處人員

六、訪談記要：

1. 民營化宜劃分區域性。將若干碼頭分為一區，再一區一區的實施民營化，但需注意每一區域不可太大，要考慮機具數量(雜貨碼頭約4、5座)。
2. 民營化應分二階段完成。第一階段先將出租專用之碼頭民營化，開優良範例，第二階段再逐步開放散什貨碼頭，將條件好的碼頭優先租予民間公司，剩下不好的碼頭仍由棧埠處經營。
3. 實施民營化，未來貨櫃碼頭仍維持目前出租方式，港務局不管貨櫃碼頭營運調配，由承租公司自行協調調配場地及機具等。而散什貨碼頭則採分區承租。
4. 棧埠處長期以來已經慢慢地在消化員工，只要局本部需要人員，棧埠處就調派給局本部，而棧埠處則遇缺不補。所以實施民營化過程中，只要解決碼頭工人的問題，不必考慮棧埠處員工的去留。
5. 希望民間裝卸承攬業在現有碼頭工人中遴選、雇用工人，並成立勞務公司（不能只有一家，以免造成大財團壟斷），在航商與其簽訂契約後，從事裝卸工作。
6. 將碼頭工人的問題一次解決後，棧埠處成立公營裝卸公司，和民間裝卸公司一樣重新自現有碼頭工人中遴選較優之工人，正式雇用，所以棧埠處仍要與民營裝卸公司競爭，但須廢除現有之噸量分配制

碼頭分區開放與移轉應依前述研究，排定先後開放與移轉順序，依次進行，建立規範、程序與制度，免於紊亂，俾利行政作業之處理。

十、完成民營化

自民營化推動小組成立之第二年起，依推動小組排定民營化之優先順序，逐步推動，前二年完成裝卸作業區民營化，後四年進行棧埠處逐漸移轉民營，合計六年完成整個民營化工作。

十一、建立管理與監督機能

在民營化推動過程中，應建立管理與監督機能，制定監督查核報表，強化業者之營運監督，並加強港埠管理人才之訓練。

在建立監督機能方面，重點工作包括：

- (一)訂定每個步驟之查核點與完成工作進度百分比。
- (二)製定各種監督查核報表，確實查核，找出問題癥結，處理問題。
- (三)訂定業者營運績效表，加強評估考核。
- (四)定期檢討各業者經營成效。
- (五)未達經營績效標準者，建立處理辦法與制度。
- (六)經營績效良好者，應予鼓勵未來應具有優先承租權。
- (七)制定與建立民營化推動規範，供其他港埠參考改進。

第八章 民營化相關配合措施與建議

8.1 相關法規研訂或修正

民營化相關法規研訂、修正、或廢止，包括中央及地方港埠管理法規，諸如，商港法、國際商港棧埠管理規則、台灣省碼頭裝卸工人管理辦法、及台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法等歸納如下：

8.1.1 商港法

一、業務經營

國際商港對於民營化業務之經營在商港法第 12 條已有相關之規定「.....由公私事業機構以約定方式興建或租賃經營.....」，另對於經營業者同條亦有強制性規定「.....並以中華民國船舶運送業，貨櫃集散站經營業為優先。」，關於此點，未來民營化後，市場解除管制，採自由競爭方式，亦即不得做任何設限，並宜鼓勵民間投資經營，俾利開放競爭，是以此條有必要修改，刪除設限之規定。

另有關同法第12條產權屬商港管理機關所有，此規定亦已陳舊不合理。設施設備既已由業者投資，港埠管理機關為管理者，投資人為經營者，投資標的物自應為經營者所有，方能鼓勵投資，提高業者經營意願，提升作業效率，促進港埠經營與競爭。是以關於產權之限制應刪除。

二、碼頭工人編組及作業訓練

(一)碼頭工人編組

棧埠民營化，裝卸承攬業應自行僱碼頭工人，並與碼頭工人簽訂僱用契約，建立明確勞僱關係，如圖7-1所示，既然由裝卸承攬業自備碼頭工人，有關本法第14條「.....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。」，所規定之辦法由交通部定之，即應刪除，亦即應由業者依其作業需求

自行把僱用之碼頭工人加以編組，以符合工作性質需求，而由商港管理機關加以指導及監督，亦即商港管理機關負有公權力監督之責，對於業者未能做好內部第一線管理之部分加以輔導或糾正之。

(二)作業訓練

目前碼頭工人作業訓練仍由港務局員工訓練所負責，過去為提高生產力與技術，增進服務效率與品質，由政府負責是項任務有其時代背景與需求，隨著民間技術水準之提升，積極要求效率與品質，由港埠管理機關所負責的是項工作已漸漸完成時代使命，更由於港埠民營化，就應由業者依其需求自行負責作業訓練，而非凡事依賴港務局。業者在作業訓練方面，可與勞委會訓練機構訂定訓練計畫、內容、項目，而將訓練計畫報港務局備查。如此港務局只負責訓練之監督，而不負責實際訓練，不但可減少訓練成本，更可配合業者之需求，增進「訓與用」目標之達成。

三、港埠費率

港埠費率訂定攸關裝卸承攬業收入之盈虧、航商成本之高低、與港埠競爭力之強弱。費率太低，業者難以生存；太高，航商不願意來，港埠競爭力薄弱，是以訂定之拿捏相當不易。

本法第15條規定「……之項目及費率，由商港管理機關擬訂，報請商港主管機關核准施行。」目前各國際港埠費率自光復後，雖曾多次因政策或經濟考量而作調整，惟各港背景條件不一，無法讓各港發揮其內在優點，取得競爭優勢，對其價格也無合理計價公式，難以令人信服。港埠民營化後，市場開放，業者採自由競爭，港埠費率由市場供需自行調整決定，並為配合公平交易法，減少政府過多介入，應由業者依公平服務付費、反映成本、爭取競爭優勢等原則，自行訂定費率，報請管理機關核定施行，而非採取目前的統一費率。亦即，未來港埠市場訂價由業者自行決定，可採彈性或固定費率，但為避免

壟斷，統一報價之聯合行為發生，交通主管機關可訂定費率上限，供費率審查參考。

四、經營商港相關業務之申請

為促進高港相關業務的民營化，公私事業機構得向高港管理機關申請經營高港相關業務，該項業務之業別、應具之條件及管理辦法，由商港管理機關擬訂報請商港主管機關核定實施。

五、經營商港相關業務應備之文件

經營商港相關業務，應具備營業計畫書、資本總額、籌募計畫，連同其他有關文書，申請當地商港管理機關核轉商港主管機關核准籌備，並應在籌備期間內，依法辦理公司登記，具備有關文書，申請當地商港管理機關核轉商港主管機關發給營業許可證後，始得營業。

六、營業許可經營之核准與限期經營

經營商港相關業者經核准登記領取營業許可證後，應於六個月內開始營業，逾期無正當理由申請核准展期者，當地商港管理機關得報請商港主管機關撤銷其登記。

經營商港相關業者自行停止營業已滿六個月時，應自屆滿之日起一個月內，將原領之營業許可證送交當地商港管理機關轉報商港主管機關註銷。但有正當理由，得申請展期一次，以六個月為限；逾期由商港主管機關逕行註銷其營業許可證。

經營商港相關業者結束其營業，應先報請當地商港管理機關轉報商港主管機關備查。並自歇業之日起三十天內，將原領之營業許可證繳送註銷；逾期未繳送時，由商港主管機關逕行註銷。

商港相關業務營業許可證之撤銷、註銷由商港主管機關通知公司登記主管機關。

8.1.2 國際商港棧埠管理規則

一、棧埠裝卸及倉棧業務

(一)碼頭工人及機工具

本規則第 6 條規定「……工人及機、工具、以使用商港管理機關所有者為原則」，本條配合民營化由業者自備工人及機工具，宜刪除或配合修改如下：「裝卸及搬運作業所需機、工具以使用棧埠作業機構所有者為原則。但另有約定者，依其約定辦理。」

(二)棧埠費用

本規則第12條規定「商港管理機關收取棧埠費用，依商港港務業務費率表之規定。」，民營化後，棧埠業務視需求，若純由民間經營，則本條應配合修改或刪除之。可修改如下：「棧埠業務費依國際商港港埠業務費費率表之規定收取。」

(三)委託裝卸作業

本規則第14條規定「……由委託人填具委託單，向商港管理機關申請核准辦妥委託裝卸搬運手續後，方得開始作業。」，民營化後，委託裝卸作業為裝卸公司與航商兩造間私權行為，與港務局無關，是以本條應配合修改，以符實際需求。可修改如下：「裝卸作業，應由委託人填具委託單，向商港管理機關申請核准辦妥委託裝卸搬運手續後，方得開始作業。如須用特種設備者，應在委託單內詳細註明之。但棧埠作業機構認為應由委託人提供而拒絕提供者，不予裝卸。」

(四)船邊交提貨許可

本規則第15條規定「進出口貨物在船邊提貨或交貨者，應申請商港管理機關許可後辦理。」，本條在民營化後，由業者自行管理，港務局負責監督，是以宜配合修改。可修改如下：「進出口貨物在船邊提貨或交貨者，交受手續，由委託人負責，並應檢具作業資料於交提貨完成後翌日送棧埠作業機構。棧埠作業機構為查核噸量，得指定過磅或丈量，如有短報所需費用由委託人負擔。」

(五)毀損與保險

本規則第16與17條規定委託人與商港管理機關在貨物投保意外險與作業發生毀損之關係，此為私權行為，配合港埠民營化，宜一併修改，分別修改如下：

第十六條 棧埠作業機構對裝卸作業得投保意外險。

第十七條 委託裝卸搬運之貨物，在作業進行中發生毀損，棧埠作業機構應會同有關單位鑑定之。

棧埠作業機構依委託人之申請，在雨中裝卸搬運貨物，其所生之雨濕損害，由委託人自行負責。

(六)拒絕委託之申請

本規則第18條規定棧埠作業單位對違法情事得拒絕委託申請，在民營化後，業者得拒絕委託申請，並向港埠管理機關呈報違法事項，是以本條宜修改。可修改如下：

第十八條 有下列情事之一者，商港管理機關及棧埠作業機構得拒絕委託人申請或停止裝卸搬運貨物。

(一)違禁物品。

(二)未辦妥海關准單手續者。

(三)委託貨物項目或噸位與實際不符者。

(四)有妨害安全之虞者。

(五)除另有約定者外，未依規定預付或積欠棧埠費者。

(六)未依規定標明標識者。

(七)危險品裝卸

本規則第25、26、27、28、31、35、36、37規定委託人與港埠管理機關，及棧埠處在危險品裝卸作業之關係，配合港埠民營化，港務局為監督管理機關，以上條文宜配合修改，將「商港管理機關」改為「棧埠作業機構」。

(八)拖駁船轉運

本規則第39條規定「委託人使用拖駁轉運貨物，應向商港管理機關辦理委託手續」，民營化後，此為業者與船公司私權關係，是以本條宜配合修改，將「商港管理機關」改為「棧埠作業機構」。

(九)貨物處理

本規則第52、53條規定棧埠業務單位對於潮霉、腐爛貨物，及貨物緊急事故處理與委託人之關係，民營化後，此為私權關係，本條宜配合修改，將「棧埠作業單位」修改為「棧埠作業機構」。

(十)倉單毀損遺失申請換發

本規則第54條規定倉單毀損遺失，委託人應向商港管理機關掛失。倉單污損時，委託人應向商港管理機關申請換發，民營化後，商港管理機關只負責公權力管理，至於私權行為，宜由業者自行負責，是以本條宜配合修改。修正如下：「存儲倉棧貨物之進出倉通知單毀損遺失時，委託人應即向棧埠作業機構掛失，並登報聲明作廢及申請補發。在未掛失前，其所存貨物被冒領者，由委託人負責。該進出倉通知單污損時，委託人應持原單申請棧埠作業機構換發。」

(十一)貨物檢查

本規則第56條規定關於貨物檢查，委託人應申請棧埠作業單位會同有關單位辦理，此條亦為規定私權行為，民營化後，宜配合一併修改，可修正如下：「委託人或貨物之保險人檢查貨物內容，檢取貨樣或整理時，應先經有關單位核准，再會同棧埠作業機構辦理。」

(十二)存棧貨物處理

本規則第57條規定存棧逾期貨物，商港管理機關徵得海關同意可將逾期貨物向後線倉庫轉儲，此為業者與海關

之關係，配合民營化，本條宜一併修改。修正如下：「存棧貨物逾十五日棧埠作業機構得通知委託人移去，不為移去者，棧埠作業機構得將存棧貨物徵得關稅局同意後向後線倉庫轉儲，所需費用暨貨物損耗由委託人負責。」

二、公私事業機構約定興建或租賃經營之棧埠設施業務

(一)設施租賃

本規則第67條規定「公私事業機構申請經營棧埠業務，以租賃原有設施為原則。」，關於此點，民營化後，棧埠作業設施一般都由業者自備，而非採向港務局租賃，本條宜配合修改。修正如下：「公私事業機構申請經營商港設施業務，得以租賃或約定方式投資興建。」

(二)共用固定設施承租

本規則第71條規定「承租共用固定設施應以中華民國之公私事業機構為限。專用設施以中華民國之船舶運送業、製造業或倉儲業為先。」，關於此點，民營化市場開放自由競爭，另為配合 WTO 市場公平性，不應對加入業者設限，仍以採自由開放為宜，本條宜配合刪除之。

(三)棧埠設施租賃

本規則第77條規定「……租賃商港棧埠設施，得依碼頭佈置、作業方式及設施種類等分區租賃，並依一貫作業方式之整體設施出租為原則。」，關於此點，為擴大開放商港棧埠設施，承租人得經商港管理機關同意更改作業方式、碼頭配置、甚至設施使用。至於碼頭前後線使用，依業者需求，未必採整體設施出租，是以配合民營化，本條宜做適度修正，以符實際需求。修正如下：「公私事業機構租賃商港設施，得依碼頭佈置、作業方式及設施種類等分區租賃，並依一貫作業方式之整體設施出租為原則，其區域劃分由商港管理機關擬定報請商港主管機關核定之。」

(四)機具租用

本規則第78條規定「移動性之機具以租用商港管理機關所有者為原則」，港埠民營化，由業者自備機具，本條宜配合修改或刪除。可修正如下：「移動性之機具以租用商港管理機關所有者為原則；但另有約定者，依其約定辦理。」

(五)越區作業

本規則第81條規定「.....，未經商港管理機關核准，不得越區作業或經營核定項目以外之業務.....。」，關於此點，未來棧埠作業開放民營，有關越區作業，由業者間自行協調，港務局只負責行政監督管理，宜解除各項管制，使業者經營空間擴大，更能有效率與充分利用作業區，是以本條宜配合加以修正，俾利實際需求。修正如下：「公私事業機構租賃經營商港棧埠設施，未經商港管理機關核准，不得經營核定項目以外之業務。」

(六)優先遴僱現有碼頭工人

本規則第82條規定「.....，應優先遴僱現有碼頭工人.....」，關於此點，民營化即應由業者自備（僱用）碼頭工人，因而在民營化推動初期，為鼓勵業者充分吸收現有碼頭工人，減少社會問題，宜訂定條件優先遴選僱用現有碼頭工人，先處理現有碼頭工人之僱用問題，未來民營化步上正軌，仍應由業者以契約方式自行僱用碼頭工人，本條修正如下：

第八十二條 公私事業機構所需裝卸搬運工人，應優先遴僱現有碼頭工人，現有碼頭工人不足或無專業技術工人可供遴僱時，方得另行僱用，並應造具名冊送請商港管理機關備查。

公私事業機構約定興建或租賃經營新建商港

設施，自行僱用碼頭工人，並依勞動基準法訂定勞動契約。

本規則儘管在第 2 條商港之棧埠業務範圍規定「一、裝卸業務。二、倉棧業務。……」，但對於實際從事裝卸、倉棧業務之業者並無明確之規範，宜增訂「船舶貨物裝卸承攬業」專章，相關增訂條文說明如下：

1. 船舶貨物裝卸承攬業

增列「第七章 船舶貨物裝卸承攬業」之章名，並增列「第一節 定義與基本要件」。

第一〇六條 船舶貨物裝卸承攬業係於商港區域內，以船舶貨物裝卸、搬運為營業者。

第一〇七條 經營船舶貨物裝卸承攬業之資本額、裝卸工人、機具及相關設備，由商港管理機關訂定之。

第一〇八條 經營船舶貨物裝卸承攬業所需之裝卸工人應自行僱用，所需之裝卸機具得自行購置或租用。

增列「第二節 申請與審核」。

第一〇九條 商港管理機關得依港區貨物裝卸情形，公告受理申請船舶貨物裝卸承攬業籌設事宜。

第一一〇條 經營船舶貨物裝卸承攬業應具備申請書及營業計畫向商港管理機關申請核准籌備。

(一)申請書。

(二)公司負責人及董監事或發起人名冊戶籍證明。

(三)公司章程草案。

(四)營業計畫書(含裝卸保險計畫)。

經核准籌備之船舶貨物裝卸承攬業應於籌

備期間依商港管理機關核准之營業計畫及籌備期限完成籌備，報請商港管理機關核准發給船舶貨物裝卸承攬業許可證，並依法辦理公司或商業登記，始得營業。

第一一一條 船舶貨物裝卸業經核准籌設後應於六個月內依法辦妥公司設立登記，並檢具左列文件一式兩份，連同許可證費、保險金向商港管理機關申請，由商港管理機關依實際需要審查合格發給許可證後，始得營業。

(一)申請書

(二)公司執照及營利事業登記證影本。

(三)公司章程。

(四)公司負責人及董事、監察人名冊。

(五)專職人員名冊。

(六)裝卸機具清冊。

(七)裝卸保險證明。

未依前項規定於六個月內申請核發船舶貨物裝卸業許可證者，其籌設之核准應予註銷，但有正當理由得申請延展一次，其期限不得超過六個月。

第一一二條 船舶貨物裝卸承攬業許可證之請領，應依規定繳納證照費，申請換發許可證，應繳納換證費。

增列「第三節 營運」。

第一一三條 船舶貨物裝卸承攬業應自領得許可證之日起六個月內開始營業，逾期註銷其許可證。

前項營業日期因天災、事變或其他不可抗力事件，得報請商港管理機關核准俟其原

因消失後再開始營業。

第一一四條 船舶貨物裝卸承攬業收取之裝卸費用，應依據商港主管機關核定之國際商港港埠業務費費率表計收。

第一一五條 商港管理機關對船舶貨物裝卸承攬業之經營，應按其營運量或營業收入狀況，自營運之日起收取管理費。

前項管理費之收取，由商港管理機關依商港法第十五條規定擬訂後，報請商港主管機關核准施行。

第一一六條 船舶貨物裝卸承攬業對承攬裝卸之貨物，應與委託人訂定裝卸契約，並將契約副本送商港管理機關備查。

前項船舶貨物裝卸承攬業自行承攬裝卸之貨物，應先繳交相關費用或提供擔保，並經商港管理機關指泊船席後，始得辦理裝卸作業。其作業前後應檢送裝卸載貨艙單及有關資料，送請商港管理機關備查。

第一一七條 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，將預計恢復正常營運日期報請商港管理機關備查。

第一一八條 船舶貨物裝卸承攬業得依其他法令規定申請經營與港區裝卸作業相關之其他業務。

增列「第四節 監督」。

第一一九條 船舶貨物裝卸承攬業許可證不得出租或轉讓。

第一二〇條 船舶貨物裝卸承攬業有左列情事之一者，應備具有關文書報請商港管理機關換發許

可證。

一、變更公司行號組織名稱、地址或負責人。

二、變更資本額或增減資產。

第一二一條 船舶貨物裝卸承攬業應於每屆營業年度終結後二個月內，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，報請商港管理機關備查。

第一二二條 船舶貨物裝卸承攬業遇有裝卸事故，致人傷亡或商港設施損害時，除應採取救護或其他必要措施外，應將經過情形向商港管理機關或勞工安全檢查機關申報。前項人員傷亡之申報，應依勞工安全衛生法規定處理。

增列「第五節 其他」。

第一二三條 經營船舶貨物裝卸承攬業申請籌備及立案所需之文書範本及審查標準，由商港管理機關訂定公告。

第一二四條 公私事業機構約定興建或租賃經營商港棧埠設施經營裝卸業務者，應依本規則之規定申請經營船舶貨物裝卸承攬業或委託船舶貨物裝卸承攬業辦理裝卸作業。

第一二五條 國內商港船舶貨物裝卸承攬業之基本要件、申請與審核、營運、監督與處分事宜，準用本規則之規定。

增列「第八章 處分」。

第一二六條 在商港區域內裝卸危險物品違反本規則及商港法第二十九條、第三十條或第三十三

條之情事者，由商港管理機關依商港法第四十四條之規定處罰。

第一二七條 在商港區域內違反本規則之規定而有商港法第十八條第四款或第十九條第九款之行為者，由商港管理機關依商港法第四十六條之規定處罰。

第一二八條 在港區依約定興建或租賃經營商港設施業務之公私事業機構、拖駁船業、船舶理貨業、船舶貨物裝卸承攬業及各該業之工作人員，違反本規則之規定，除前二條另有規定處罰外，商港管理機關得視情節輕重，分別予以書面告誡，並得撤銷工作人員服務證或其營業許可證。

增列「第九章 附則」。

第一二九條 商港管理機關得依據本規則訂定作業手冊或程序，報請商港主管機關備查。

第一三〇條 本規則自發布之日施行。

8.1.3 台灣省碼頭裝卸工人管理辦法

港埠民營化，裝卸承攬業者為使裝卸作業順利推動、提升裝卸效率與競爭力，應自備碼頭工人，採契約方式僱用碼頭工人，訂定明確勞僱關係，闡明雙方之權益與義務，是以裝卸業者與碼頭工人間之關係，僅為私權之縱屬關係，而非如本法之公權管理關係，既為私權性質，本法即應廢止，而由裝卸承攬業訂定工作規則管理之，亦即由業者負責碼頭工人第一道防線之管理，而由商港管理機關負責第二道防線之管理。

設若廢止本法，各裝卸承攬業者即應依勞動基準法架構訂定該公司業務所需之「工作規則」，俾便管理屬於自己公司之碼頭工人。為健全碼頭工人管理，各裝卸承攬業所訂定之工作規則必須函蓋要項說明如下：

一、總則

- (一)說明訂定之依據。
- (二)說明何謂契約制碼頭裝卸作業人員。
- (三)說明約僱之碼頭作業工人依本規則之規定管理之。

二、僱用

- (一)說明年齡與教育、技術、測試之基本條件及簽訂契約後發給工作証。
- (二)說明碼頭裝卸作業人員區分為約僱作業人員與臨時作業人員。
- (三)說明碼頭工人應繳證件與健康標準條件。

三、編組

- (一)說明為因應作業碼頭作業人員分為若干班及車機班。
- (二)設總領班或領班若干人。
- (三)訂定總領班及領班人選應具備條件。

四、訓練

- (一)訓練分為在職訓練與專業訓練。
- (二)擬訂訓練計畫及進度。
- (三)訓練視同出勤，不得規避或拒不參加。

五、作業

- (一)調派作業規定，非經同意，不得參與任何作業。
- (二)訂定調派輪流規則，俾使工作機會均等。
- (三)作業人員不得拒絕調派，不得委託代工，並依規定出勤。
- (四)調派人力不足之處理。
- (五)為增進作業績效，得召開工作檢討會。
- (六)總領班應遵守之工作規定。
- (七)領班應遵守之工作規定。
- (八)碼頭作業人員應遵守之工作規定。
- (九)未經請假，擅離職守之處理。
- (十)員工身體檢查與工作調整。

六、請假與休假

- (一)請假分類與各類給假規定。
- (二)請假程序之訂定。
- (三)一年內未請假之獎勵。
- (四)請假代理人之指定。

七、例假與放假

- (一)國定假日均給假休息之規定。
- (二)國定假日之放假工資照給。
- (三)國定假日適逢例假之補假規定。

八、工作時間與工資

- (一)作業時間之規定。
- (二)國定假日作業，碼頭工人不得藉故拒絕，工資應加倍發給。
- (三)延長工時之規定。
- (四)例假輪休之排定。
- (五)薪給與獎金規定。

九、獎懲

- (一)獎懲標準規定。
- (二)一年內連續犯過，加重懲處之規定。
- (三)曾受獎勵之碼頭工人，當年犯過者，減輕處分之規定。
- (四)獎懲評議委員會之設置。

十、年終考核

- (一)服務滿一年者，給予「年終考核」。
- (二)特殊貢獻或重大過失視情況專案考核之。
- (三)考核應以工作成績為依據，年度終了時辦理。
- (四)定期考核評分項目之規定。
- (五)當年考核依其獎勵或懲處加減考核總分數。
- (六)定期考核依當年出勤記錄加減其考核總分數。
- (七)記過或停工處分、考核等第之限制。
- (八)定期考核應分初評、復評。

(九)考核等等與獎懲標準之訂定。

士、福利

(一)職工福利委員會之成立。

(二)福利事業與活動舉辦之規定。

(三)員工福利應照顧員工生活，激發工作效率為原則。

(四)加入勞保、健保之規定。

(五)辦理勞工安全衛生事宜。

主、資遣

(一)資遣條件訂定之規定。

(二)資遣預先之規定及資遣費之發給。

(三)資遣費發給不適用之規定。

主、撫卹與退休

(一)申請退休之規定。

(二)命令退休之規定。

(三)退休金給與標準之規定。

(四)勞工職業災害之補償。

西、附則

(一)其他事項之規定。

(二)發布日與施行。

本法欠缺法原依據，且各個裝卸承攬業既已自行訂定工作規則，並報請主管機關備查，代表此私權自行管理已經確認，可以照章執行，則原屬於公權力之「台灣省碼頭裝卸工人管理辦法」自屬多餘，應可配合各個裝卸公司工作規則之設立而由原設立機關加以廢止。

8.1.4 台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法

本法欠缺法原依據，且裝卸承攬業在「國際商港棧埠管理規則」已成立專章，本法已無存在之必要，自宜由原制定機關廢止之。

8.2 民營棧埠公司之管理辦法擬議

在本節之分析，可分公權力與私權力管理之差異，分別描述之。

8.2.1 棧埠管理規則

此為公權力之監督管理，相關管理事項、條文內容已如8.1.2節所述，此處不再贅述。

8.2.2 棧埠公司工作規則

各個棧埠公司為管理碼頭裝卸工人與提升工作效率，宜依其需求訂定不同之工作規則，此屬於私權力性質之管理，各個棧埠公司應參考勞動基準法之相關規定訂定之，有關其應包含之事項內容，詳參8.1.3節中之描述，此處不再贅述。

8.3 裝卸費率與出租作業區租率之訂定與規範

港埠民營化，由裝卸公司自行招攬業務，市場開放，採自由競爭方式，裝卸費率自宜由業者自行訂定，報請港務局核備，港務局只負責監督管理。至於出租作業區之租率仍由港務局與裝卸公司訂定，使港務局為地主港之企業經營體形態，兼具法定所賦予之港埠擁有者與管理者角色。

8.3.1 裝卸費率訂定

港埠費率錯綜複雜，其中與棧埠作業費率有關的主要為裝卸費、倉儲費、碼頭通過費、設備使用費、什項工作費、場租....等，若再依船舶分類，可分為一般貨輪及貨櫃船棧埠業務費率，分述如下：

一、一般貨輪棧埠業務費率

(一)裝卸費

1. 一般貨物裝卸費

船上裝卸費

陸上裝卸搬運費

(1)進出倉裝卸搬運

(2)船邊交貨

(3)單項裝卸

過駁起水加成

2. 散裝穀類進出穀倉裝卸費

(二)倉儲費

1. 棧租

2. 滯留費

(三)碼頭通過費

(四)設備使用費

1. 駁船費

2. 過磅使用費

(五) 什項工作費用

二、貨櫃船棧埠業務費率

(一) 貨櫃裝卸費

(二) 場租

(三) 碼頭通過費

(四) 過磅費

(五) 冷凍貨櫃供電費

上述各項費率，依裝卸承攬業者經營之項目，並依其投資設備、人力成本.....等項目自行訂定費率，俾利市場競爭與效率提升。在費率訂定方面，若屬於長期服務性質者，業者與航商雙方宜訂定契約，並採單一費率訂定，免除計價之困擾；若屬於短期性服務者，則依業者掛牌之裝卸費率表計價，免除爭議。至於業者所訂定之費率表，宜以掛牌方式標示於營業場所之明顯位置，以利使用者明瞭實際費率，符合公平標示原則。

三、管理費

為維持港埠管理正常運作，除收取裝卸費與租金以外，亦應向設施使用人收取管理費，未來在港區碼頭與前線設施的使用人只有裝卸承攬業或承租碼頭公司，因而在管理費之訂定與收取原則如下：

(一) 管理費訂定原則

宜採按噸、按次、或按時為計費單位，每計費單位收取若干元，但計費單位應符合服務成本原則。

(二) 管理費之收取

1. 裝卸承攬業

採前述方式，向裝卸承攬業收取管理費。

2. 承租碼頭公司

訂在租金內，可採每噸或營業收入之若干比例，向承租公司收取。

民營化後，管理費收取應屬權利金之類性質；以目前商港法第十五條規定：「....向商港設施使用人收取使用費、管理費與其他服務費之項目及費率，由商港管理機關擬訂，報請商港主管機關核准施行。」其收費名稱有使用費、管理費及服務費三種，就裝卸承攬業者而言，民營化後機具採租用或自備，故若收費項目名稱不變，則仍以管理費名義收取較佳。至於承租碼頭公司，其管理費應內含於租金內，不需另訂名稱收取。

8.3.2 出租作業區租率訂定

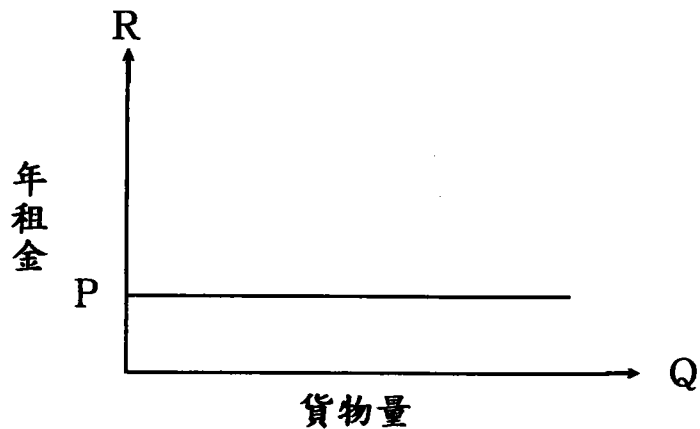
港埠民營化，碼頭作業區出租未來應是港務局以地主港角色所獲得之主要與最大項目之收入，此亦為未來港務局「自給自足」之財務來源，因而作業區租率之訂定不可不慎。

一、作業區租賃計價方式

依據民營化作業區之區分可分為二大類，一為貨櫃作業區，另一為一般貨物作業區，此處以貨櫃作業區為例，說明租賃計算方式。

貨櫃碼頭租賃計價方面（參王克尹發表之“貨櫃碼頭租賃與計價研究”，港灣技術研究所，81年7月），美國大多數港口所採行者分為三種租金計價方式，即固定費率式(Flat Rate Lease)，下限—上限式(MIN-MAX Lease)和收益分享式(Shared Revenue Lease)。王克尹（民國78年）亦曾分析此三種租賃計價方式之特性，適用背景和優缺點如下：

(一)固定費率式租約 (Flat Rate Lease)



1. 方式：

即於一段時間收取一固定總費用，如：每年收取某些金額，或每英畝每年收取某些金額，承租人於租賃期限內，各期應給付的租金相等，在租賃實務上，以採用此法居多。例如高雄港與長榮公司簽定 5 年之租賃契約，年租金為二億柒仟萬元。固定費率式貨物量與租金之關係如上圖所示，租金固定與貨物量大小無關，年租金 $R=P \times Q$ 。

2. 特性：

- (1) 不需製定費率表。
- (2) 不需計算每船貨櫃的裝卸量。
- (3) 租金計算之依據：
 - ① 預估租賃期內可能之貨物流量。
 - ② 依據各項資產成本，訂出適當的報酬率，做為租金收取之基準。
 - ③ 依據上述兩項為基礎，然後根據政府的考慮，擬訂一種優惠費率。
- (4) 租賃雙方形成一種勝／負的關係，即當租金以預估之

貨物量為基礎時，若實際貨物量較預估量為少時，出租人每單位收入較預期高（勝），而承租人每單位成本則比預期高（負）。

(5)與其他方式比較，固定費率式使出租人所獲得的收入最低，但對承租人的吸引力最大，所造成貨物之吞吐量亦最高，此皆規模經濟(Economic of scale)下的結果。

3. 優點：

(1)對航商而言：

①能產生很大的吸引力，因航商僅需每年支付一固定總額之租金即可，且使用頻率愈高，單位成本愈低，其所形成之規模經濟亦愈顯著。

②當出租人受政策因素考慮，不以賺取利潤為首要目標時，航商常能獲得極低的優惠費率。

③航商能預知未來的成本費用，妥善擬定營運計畫。

(2)對港務機構而言：

①當港口腹地貨源不足，急需 Distant Cargo業務時，因此方式對航商產生較大吸引力，且易達成。

②當政策導向是藉港口活動帶動經濟成長時，此方式較易以優惠費率的方式達成。因為其他租賃方式均依公佈之費率表計收租金，調整費率表的手續繁雜，且會影響其他非租用碼頭之航商。

③港方能獲取穩定的收入，避開不景氣的風險，並依預知之收入做好發展計畫。

4. 缺點：

(1)此方式港方在比較上所獲得之收入，遠比其他租賃方式來得少。

(2)調整費率的機動性比其他租賃方式差，無法適時反映

物價水準和市場變化，降低港埠機構的獨占性質，營運控制權交給了承租人。

(3)當經濟不景氣時，對承租人而言，其營運收入與所付租金之間之差額，將是一筆沉重的負擔，但景氣旺盛時，承租人享有大量獨占利潤而港務局提供碼頭服務之變動成本卻入不敷出。

(4)此種租賃方式容易造成港務局無形中低價補貼航商之缺失。

5. 適用背景：

(1)適用於港口之腹地，無法充分提供航商貨源，港口急需轉口貨等業務以提昇地位時。如：1960年對市場影響力較弱之 Seattle, Oakland，及Long Beach等皆採用此方式。

(2)港口發展政策，主要係帶動區域性經濟發展或公共企業目的，增加就業機會及運輸、倉儲之企業化經營等。

(3)新興之港口，為爭取業務，或與其他港口競爭激烈時為爭取大航商來設立儲轉基地，以獲取龐大貨源時，本方式有此效果。

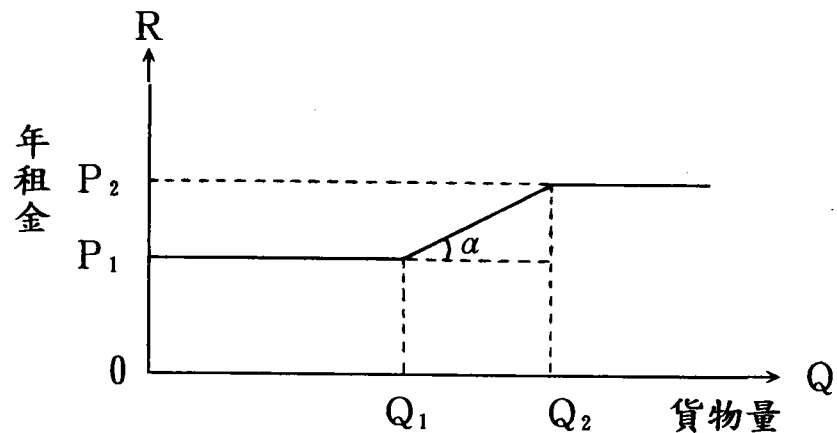
(4)對貨櫃碼頭經營技術尚未成熟之未開發國家或開發中國家，可以此租賃方式對航商或碼頭營運者收取較低租金為條件，換取經營管理的技術。

(二)下限—上限式 (MIN-MAX Lease)

1. 方式：

此種方式係按公佈費率表計收租金，惟承租人須保證於一定期間內，有一最低之營運額或營運量，而出租人於營運額或營運量達一最高限時則給予優惠折扣或免費。此方式之下限大都依所有設備成本及間接成本之某百分比為基礎，而上限則依總收入，總裝卸貨物噸或貨

櫃裝卸總TEU 數為基礎，由租方依其營運目標訂定。實務上 Los-Angeles港建造第一座貨櫃碼頭時即採用此種租賃方式。下限—上限租約之租金計算方式如下圖所示：



- (1)貨物量在 Q_1 以前租金均為 P_1 。
- (2)貨物量在 Q_1 、 Q_2 之間時給予 α 之折扣。
- (3)貨物量大於 Q_2 時則固定收取 P_2 租金。

2. 特性：

- (1)租金之收取係依港埠公佈之費率表計收，故租賃雙方對租金的收取與支付，受貨物流量的影響甚大。
- (2)對航商之吸引力與Flat Rate不同：

Flat Rate: ①靠固定之年租金，用航商所產生之規模經濟來吸引。

②給予航商較低之租金，較大的營運控制權。

MIN-MAX：①達MAX後，航商不再交付租金費用吸引。

②達MIN後，可享受費率表上某百分比之優惠折扣。

- (3)此種方式，營運風險由Flat Rate 之航商必須全部承

擔，而部份移轉給港方共同分擔，但航商仍負較大的風險。即：

①未達MIN 標準時，其營運虧損由航商承擔大部份，因港方可將 Break-even 點放在MIN水準。

②MIN與MAX間，由租賃雙方共同承擔。

③達MAX 後，雙方無任何利潤風險，僅賺多賺少之差別而已。

(4)在理想狀況下，此方式所吸引之貨量會較 Flat Rate 少，但收入可能會增加。

(5)此方式對未來貨物流量的預測非常重要，因MIN與MAX 之訂定，此因素佔極大的部份。

(6)這使租賃雙方產生勝／負之關係，於經濟不景氣時，產生的低運量，港方能獲取MIN的保障，當達MAX時航商可享Free的優惠。

(7)此方法對港方保有適當的獲利力，亦對航商保有適當的吸引力。

3. 優點：

(1)對港方言：能獲較Flat Rate方式多的利潤。

(2)對港方言：能獲較Flat Rate方式大的市場控制權。

(3)對航商言：負擔的風險較Flat Rate方式輕。

4. 缺點：

(1)此方式降低了對航商的吸引力，因MAX 後Free的效果與Flat Rate相同，但卻因MIN-MAX間的因素，延展了此種效果，航商所欲達之規模經濟現象較不顯著。

(2)若租期到達時，未至MIN標準，航商會遭受雙重損失：

①未達MIN，即貨源不足，航商因運費增加，收入減少。

②未達MIN，仍須支付MIN費用，故此時風險相當大。

(3)這種方式增加了港方行政作業的負擔，必須與公用碼頭作業一樣，對裝卸動作，貨櫃停留時間，報表登錄均須詳細為之，因其費率係按公佈費率表計收，若將這作業委由承租人辦理，則必須冒承租人造假帳之風險。

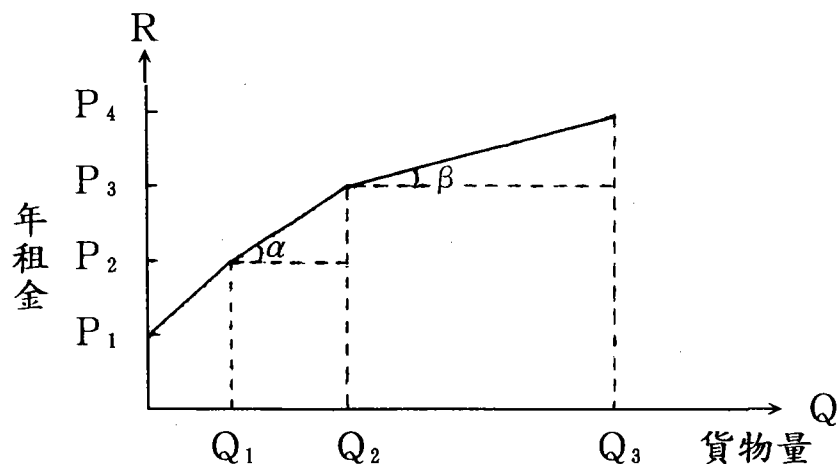
5. 適用背景：

- (1)港口之營運策略，係想獲適當的利潤做為建設發展基金，但卻又想保有某些對航商之吸引力，鞏固港口在市場之競爭地位。
- (2)港口背後腹地的經濟條件好，貨源充足，即使於經濟不景氣時亦能提供足夠的貨源，讓航商達MIN 水準，甚至MAX的水準。
- (3)港口貨源的分配Distant cargo與Local cargo平均時，且港口的地理位置甚佳時。

(三)收益分享式 (Shared Revenue)

1. 方式：

當租金收取方式係以一最小金額，再加上依不同之貨物量給予遞減折扣，則此類租約可歸於收益分享式，如下圖所示：



- (1)貨物量為0時租金為 P_1 。
- (2)貨物量小於 Q_1 時租金為 P_2 ，但每個貨物量不予折扣。
- (3)貨物量介於 Q_1 、 Q_2 之間時租金為 P_3 ，每個貨物量給予 α 折扣。
- (4)貨物量介於 Q_2 、 Q_3 之間時租金為 P_4 ，每個貨物量給予 β 折扣，其中 $\alpha > \beta$ 。

2. 特性：

- (1)此方式與MIN-MAX方式相同均有MIN之訂定，但無MAX。
- (2)其對未來貨量的預測更為重要，因MIN及各種Revenue Level 均依預測貨量多寡來定，此對雙方之成本及收入影響甚大。

- (3)此方式與MIN-MAX及Flat Rate綜合比較如下：（以港埠單位而言）

①吸引貨量的大小：

Flat Rate > MIN-MAX > Shared Revenue

②對港方收入的多寡

Shared Revenue > MIN-MAX > Flat Rate

③風險分擔的均勻程度：

Shared Revenue > MIN-MAX > Flat Rate

④公共企業性質之大小：

Flat Rate > MIN-MAX > Shared Revenue

⑤港方對市場控制權力的大小：

Shared Revenue > MIN-MAX > Flat Rate

⑥租賃的複雜性：

Shared Revenue > MIN-MAX > Flat Rate

- (4)此方式以不同的折扣率，取得MIN-MAX方式下的MAX。
- (5)此方式對租賃雙方，亦能產生如MIN-MAX方式之勝/負關係，港方在不景氣時，可獲航商MIN 的保障，而航商在不同的Revenue Level下，可獲不同的折扣優惠。

3. 優點：

- (1)此方式在收益分享，風險均分的基礎，港方與航商共同結合政府行政配合及航商企業化經營的優點，各為爭取最大利潤，降低成本風險而努力，使港口業務上升，Seattle 於1980年代初期，開始採用此租賃方式後收入由1Million 升至3Million。
- (2)港方能於經濟景氣時，隨吞吐量的增加使利潤增加，不受其他租賃方式Free的限制。

4. 缺點：

- (1)航商必須隨貨支付租金，沒有Free的規定，故所能表現的規模經濟較不顯著，因而降低了其吸引貨源至港之欲望。
- (2)港方必須承擔經濟不景氣時，業務量不足，港口收入減低，碼頭工人收入減低等風險。

5. 適用背景：

- (1)港口的政策係以賺取最大利潤為出發點，視港口為一營利單位，較不注重港口為公共企業的性质。
- (2)港口所包含的腹地，必須提供較MIN-MAX 方式更豐富的貨源，足以抵銷不景氣時，貨源不足的風險。如Los Angeles接近廣大的 San Pedro 腹地，1970年代中期即採用Shared Revenue方式。

二、作業區租金率訂定實務

民營化有關作業區租金率的訂定相當不易，此處僅能建議一個訂定的方向。在租金率的訂定需考慮出租區的用途，係供貨櫃、什散貨使用而有所不同；其次，在租金及費用的考量上，包括土地租金、土地改良投資報酬，至於建物、機械租金、管理費等項皆由業者自行投資與管理，自不宜再行收取。是以未來在租金方面大概只有土地租金乙項為收入之主要來源，在租率之訂定依承租土地面積參考縣市政府公告地價及港區土地

區段值訂出使用之租率，另配合港區行政管理酌收依服務成本約當之維護管理費，而非採目前之按噸計費方式收取。

未來在租金的訂定方面可把握幾項原則：

- (一)採用競標方式，由標金最高者取得出租區之使用權。
- (二)租金的訂定採用收益分享式，亦即由作業質量的增加訂定不同的折扣率，鼓勵業者充分作業，增進雙方營收。
- (三)租期可考慮訂定長約（20年以上），增進業者投資意願。
- (四)考慮競標租金制，租率或可免除。
- (五)增訂作業保證金制，免除業者經營不善，留下爛攤子不易收拾。
- (六)視需要配合物價上漲率，租金每二年檢討乙次。

8.3.3 費率調整規範訂定

有關費率調整首需成立費率審議委員會或小組，其次確定調整時機，最後才是調整規範內容之訂定，分述如下：

一、成立費率審議委員會（或小組）

港埠費率影響業經營至鉅，亦影響航商來港服務意願，因而港埠費率的審議工作不可不慎，在費率調整之審議首需成立審議委員會（或小組），委員會成員宜包括政府機關代表（交通部、交通處、港務局、公平會）、業者公會代表、學者專家、及具熱心與公信力之社會人士共同組成委員會，針對業者所提之費率定期或不定期討論。

二、調整時機

費率調整時機為調整費率能否成功之關鍵因素，費率調整若要為各方所接受，就應避免頻頻變動，否則易讓人認為費率調整「視同兒戲」，而失去其嚴謹與慎重之一面。

調整時機最好二年檢討一次，配合整體經濟環境、物價指數變動、及業者經營成本，若檢討後確實有需要調整，再由業者訂定調幅，於適當時機公布，避免造成整體物價變動之影響

，而增加通貨膨脹之壓力。在公布費率調整時機時，不應與政治因素（諸如，選舉、關說）扯上關係，畢竟此為業者自營之市場，仍應以尊重市場機能為重，政府儘可能減少介入與干預，方使自由化、國際化能採實質方式推動。

三、調整規範訂定

（一）確立調整項目

費率調整未必是全面檢討，可配合實際需求分項檢討，針對各項作業費率分別檢討，由管理機關提出，經由委員會討論，確立調整項目，俾利調整工作之推動。

（二）調整幅度訂定

每項作業花費成本各異，調幅自應不同，委員會成員依據業者所提成本計算公式與調整幅度，經過審核，評定調整幅度，俾建立市場公信力。

（三）執行與推動

費率項目與調幅確定後，並經管理機關認可，業者就應遵行，而不得有異議，管理機關亦應配合執行公權力之營業監督，免於市場壟斷與不公平競爭。

四、違法之處理

費率調整幅度建立後，業者即應修正掛牌照章施行，若有違反規定，港埠管理機關應立即糾正，嚴重者應處以罰責，俾建立市場競爭之良好秩序。

8.3.4 費率訂定港務局角色與衝擊

港埠費率錯綜複雜，舉凡港灣與棧埠費率，包括碼頭碇泊費、帶解纜費、曳船費、垃圾清理費、裝卸費、機械使用費、拖車使用費、場租……等，依貨種之不同可再細分為一百多項。未來港埠徹底民營化，設若港灣與棧埠作業都開放與業者經營，『商港法』第十五條規定「商港管理機關與公私事業機構，……收取使用費，管理費與其他服務費之項目及費率，由商港管理機

關擬訂，報請商港主管機關核准施行」，該條有關「由商港管理機關擬訂」即有必要修改成「報備」或「核准」制，並廢除「報請商港主管機關核准施行」。是以港埠民營化後、港埠業者必定會朝良性發展，加速競爭，港埠作業各項使用費、服務費等，宜由業者依據成本與服務對等原則，考量合理利潤報酬，訂定各項費率，供商港管理機關核准之參考依據，亦即各個經營業者依據成本（特性、服務差異）與市場供需原理自訂費率，而非目前「統一費率」制，港埠管理機關以其管理機關立場「核准」業者經營費率，而非目前的「介入與擬訂」制，導致行政管理、費率監督與營運業務糾纏不清（角色定位混淆，規劃紊亂，既為費率擬訂者，又為費率接受者，形成「自導自演」兩面抓之獨佔訂價局面）。唯有促使營運業者具有充分自主權，減少管制，才能促進港埠良性競爭，提升業者經營與投資意願，鼓勵其擴大生產規模與提供良好服務。

8.3.5 作業區招標規範之訂定

配合港埠民營化，作業區之出租需經由公開招標程序，俾減少弊端，符合公平、公開、合法之原則。有關招標規範訂定之重點分述如下：

一、出租項目

明訂作業區面積、位置、及可能配置設施。

二、租賃期限

視需要，不同性質作業區可訂定不同租期，同性質作業區之租期最好一致，免除爭議。

三、營業範圍

視作業區之差異分別訂定。

四、投標資格

訂定投標者（租用碼頭公司）之基本資格條件，資格條件宜盡可能放寬，減少不必要之限制與管制。

五、租金

依標的物性質、條件，配合前節之說明訂定基本底價。

六、作業人力

租用者所需之作業工人，必須為與租用者訂定僱用契約之契約工人，相關之調派事宜由業者自行負責。

七、投標方式

於公告指定日期前，以密封方式寄達指定之地點或信箱號碼。

八、投標文件

內含申請書、公司執照影本、營利事業登記証影本、切結書、押標金.....等相關文件。

九、投標文件審查

前述基本文件之審查，審查符合資格者，准予參加投標，否則視為不合格，加以退件處理。

十、競標方式

以標租金最高者得標。

十一、押標金繳退辦法

參加投標者應繳納押標金，得標者之押金移作履約保證金，未得標者自標開日起若干日內無息退還。

十二、開標方式及得標認定

訂定開標方式、決標、廢標、得標.....等之相關事宜。

十三、投標文件不合格之認定

訂定投標文件不合格之認定要點。

十四、標單或標單封無效之認定

訂定無效之認定要點。

十五、其他事項

請如，標單應以中文正楷大寫填寫總數、相關責任、管理及事故防範事宜之補充說明.....等。

8.4 民營化運量分配與船席安排

8.4.1 運量分配

為促進港埠運量之成長，在運量分配方面，可採自由競爭或控制分配。自由競爭依據市場機能運作，免於控制，較能正常運轉，更能促進運量成長；反之運量若採控制分配，則抹殺市場機能，限制業者發展空間，限制分配之缺點與所產生之現象如下：

- 一、嚴重保護色彩，難以促進進步。
- 二、忽略市場機能，限制業者發展空間。
- 三、資源分配扭曲，難以達到最佳化利用。
- 四、業者固步自封，不求發展，難以促進國際競爭，易導致整個市場淪為外人之天下。
- 五、業者受到保護，壟斷市場，不求技術進步、降低營運成本。
- 六、採人為分配，易產生不當之勾結，劣幣驅逐良幣。

現今世界潮流已為自由市場經濟之趨勢，各國之國際商港為尊重市場機能，甚少採取運量控制分配，違反市場機能與限制航商發展。

港埠民營化，解除管制，市場開放，業者已無任何保護，港務局亦只負責港區管理，而無任何營運包袱，業者為求生存，相互間必會採取自由競爭，以期創造利潤，維持基本生存與擴大經營規模，因而就運量分配而言，已無實質意義，更何況運量分配，無異仍帶有保護色彩，亦限制業者發展與生存空間。因而在自由經濟市場，運量分配制度難以存在，更不宜以行政權採取硬性強制控制分配，至於市場壟斷與獨佔之避免，恐須主管當局發揮高度之智慧方能避免，免除資源之不當分配與利用。

8.4.2 船席安排

船席安排方式大體上分為二種，一為全由港埠管理機關安排船席，另一種方式為由船公司組成船席調派委員會（或小組）安

排船席，而由港埠管理機關監督。

在公營港埠，船席安排大多由港埠管理機關負責安排船席，此係港埠管理機關以其公權力應負之責任。至於港埠民營化，行政與營運分離，港埠船席已出租與航商或相關業者經營，亦即承租人各自負責其船席使用與管理，自應由承租人組成調派委員會負責調派船席，港務局不必再花費精力去從事該項工作，只須以公權力之立場監督與裁判即可。在委員會調派船席，若有不公，則港務局以公權力之立場提出糾正即可，避免過度干預。在港埠民營化初期，配合航政之船舶通報、監督與查驗，並使港航業務一體，減少偷渡、走私.....等港務管理之行政困擾，仍宜由港務局負責管理船舶在外港下錨錠泊，至於碼頭船席分派指泊，在公用船席仍由港務局安排船席調派，而出租船席則由承租人自行負責，為使船席指泊業務正常與合理化，似乎可由港務局與相關業者組成一個船席指泊聯席會議，負責船舶進出港時間之安排。

未來在船席調派上，宜採用電腦化管理，亦即由港務局或承租人共同構建主系統，而各個碼頭承租人之電腦與主系統構成網路連線，舉凡船席調派、進出都可透過電腦螢幕顯示，減少人為作業之時間，大幅提升績效，減少船舶滯港時間，提升港埠形象。

8.5 民營化之投資獎勵措施

港埠民營化，為鼓勵業者投資經營棧埠業務，購買各種新式設備，提高生產力與競爭力，宜訂定相關投資獎勵措施，俾增進業者投資與經營意願。

8.5.1 促產條例獎勵辦法

促進產業升級條例相關之獎勵規定條文列示如下，俾供業者投資申請獎勵補助之參考：

第五條 公司之固定資產，得按左列規定縮短耐用年數。但在縮短後之耐用年數內，如未折舊足額，得於所得稅法規定之耐用年數內一年或分年繼續折舊，至折足為止：

：

：

二 基於調整產業結構、改善經營規模及生產方法之需要，對特定產業得准其機器設備按所得稅法.....，其縮短後之年數不滿一年者，不予計算。

第六條 為促進產業升級需要，公司得在左列用途項下支出金額百分之五至百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之：

一 投資於自動化生產設備或技術。

二 在本條例實施日起五年內，購置防治污染設備或技術。

三 投資於研究與發展、人才培訓及建立國際品牌形象之支出。

第七條 公司為促進合理經營，經經濟部專案核准合併者，依左列各款規定辦理：

一 因合併而發生之印花稅及契稅一律免徵。

:

:

三 依核准之合併計畫，出售原供該事業直接使用之機器、設備，其出售所得價款，全部用於或抵付該合併計畫新購機器、設備者，免徵印花稅。

第六條 公司以其未分配盈餘增資供左列之用者，其股東因而取得之新發行記名股票，免予計入該股東當年度綜合所得額，其股東為營利事業者，免予計入當年度營利事業所得額課稅.....：

一 增置或更新從事生產、提供勞務、.....等用之機器、設備或運輸設備者。

二 償還因增置或更新前款之機器、設備或運輸設備之貸款或未付款者。

第七條 公司依公司法規定，將發行股票超過票面金額之溢價作為公積時，免計入當年度營利事業所得額課稅。

第八條 公司投資於創業投資事業者，其投資收益之百分之八十，免予計入當年度營利事業所得額課稅。

8.5.2 獎勵民間參與交通建設條例

本條例與港埠民營化有關之相關條文列示如下：

第五條 本條例之獎勵，以下列重大交通建設之興建、營運為範圍：

一 鐵路。

:

:

五 港埠及其設施。

第六條 本條例適用之對象，以民間機構依下列方式之一參與前條交通建設為限：

:
:

二 由政府興建完成之交通建設，經核准由民間機構投資營運其一部或全部者。

第廿條 主管機關視交通建設資金融資之必要，得洽請金融機構給與本條例所獎勵民間機構長期優惠貸款.....由交通部會同財政部訂之。

第廿條 本條例所獎勵之民間機構，得自各該交通建設開始營運後有課稅所得之年度起，最長以五年為限，免納營利事業所得稅。

第廿條 本條例所獎勵之民間機構，得在下列支出金額百分之五至百分之二十限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之：

- 一 投資於興建、營運設備或技術。
- 二 購置防治污染設備或技術。
- 三 投資於研究與發展、人才培訓之支出。

8.5.3 設備購買與租賃獎勵辦法

為鼓勵業者參與碼頭作業區之投標與承租，宜訂定設備購買與租賃獎勵辦法，相關措施說明如下：

- 一、凡承租碼頭作業區，並價購該碼頭作業區所附屬之裝卸設施，其第一年租金按其價購設備之當值抵減其租金，其超過第一年租金之部分，併入第二年折減。
- 二、碼頭承租者其購置之裝卸設備合於作業規定之標準，且其裝卸績效卓著，得允其具有該承租區之優先承租權。
- 三、承租碼頭作業區，其營運績效卓著，達於運量規定之標準者，其運量超過租金所規定之部分，適度予以折減，俾使收益共享之。

8.5.4 經營年限許可與租約簽訂

碼頭租賃經營年限愈長，對航商愈有利，其投入的固定設施可供長期使用，相對之下，其產出每單位平均成本就會較低，亦愈具競爭力。以香港為例，其貨櫃碼頭租約可長達50年，承租者必然願意長期投資，亦較具競爭力，對承租者而言，長期租約較易進行長期規劃，亦較易控制市場，降低成本，提升效率。

未來高雄港棧埠民營化，作業區出租，其租期應較目前為長，理想狀態應不少於20年，俾增進航商競標與投資意願。

在租約簽訂方面，應仿照目前已有的契約格式，建立規範，規範內容除營運範圍、租金、租期以外，並應由承租人保證自備碼頭作業工人；此外並訂定違約罰責，俾免除承租人經營不善，導致留下不易處理之爛攤子，難以收拾。

8.5.5 其他優惠措施

港埠民營化初期，為便承租人盡可能僱用碼頭工人，政府宜訂定補償辦法，此即由政府與承租人共同解決碼頭工人僱用問題，關於此點，可訂定辦法，凡承租人僱用合於規定條件之碼頭工人，由政府對每一名受僱者補貼承租人若干元，俾使尚有能力之碼頭工人仍能夠繼續在碼頭工作。

第九章 結論與建議

台灣地區港埠經營與管理因循舊制，已延續了四十多年，隨著世界港埠民營化潮流趨勢，我國舊有體制已漸不合時宜，亟需加速變革，以因應外部激烈之國際競爭，與解決內部現存體制所存在之包袱與困境。

現今港埠體制為行政兼營運，球員兼裁判，難以發揮企業經營管理精神與提升經營績效。面對亞太地區國家積極推動海運及港埠自由化、國際化、民營化，我國港埠發展漸漸感受到威脅與衝擊，如何突破困境與挑戰，為港埠再造第二春，為當前努力之方向。

港埠管理與發展日新月異，現有制度與法規已不合時宜，不符實際需求，使港埠發展面臨瓶頸。為配合亞太海運中心之發展與突破目前港埠管理困境，港埠民營化為同求既定政策及發展指針，惟有徹底實施港埠民營化，才能化危機為轉機。

就前述港埠經營與管理所發生之問題，本研究經由系統化分析，民營化方案研擬，訂定因應措施，歸納研究結果，獲得如下結論及建議事項。

9.1 結論

一、港埠舊有體制已難以肆應激烈之國際競爭

我國港埠管理體制自政府遷台以來，甚少變革，港埠管理機關負有航政監理、港務管理與棧埠營運三大任務，導致政策包袱沉重，未能配合時代潮流趨勢，適時變革，已難以肆應激烈之國際競爭。

二、港埠組織陳舊，缺乏高階策略經營管理理念

自政府遷台以來，採用公營體制經營港埠，凡事都由政府掌握，未能隨業務需求調整，造成組織龐大與陳舊，港埠高階部門受到行政束縛，決策授權不足，以致缺乏高階策略經營管理理念，一切行事皆按舊有制度而行，欠缺創新與積極改革，在經營成效上已遠落後於香港、新加坡之後。

三、港埠管理法規不合時宜，難以健全管理

港埠管理問題重重，造成亂源之一為相關管理法規陳舊不合時宜，諸如：商港法、棧埠管理規則、碼頭工人管理辦法....等，都屬於舊時代的產物，沿用迄今，已阻礙港埠發展與進步，遑論健全港埠管理。

四、港埠行政兼營運，缺乏企業經營觀念

港埠在經營管理上，採公營體制，行政兼營運，經營與管理不分，過度保護，缺乏企業經營觀念，阻礙港埠進步，限制港埠發展。

五、港埠發展已面臨瓶頸，亟需加速改革

港埠管理採行政兼營運，缺乏人事與會計自主權，難以晉用優秀管理人才，機具購買受到預算限制，營運生機與市場不易開拓。內有碼頭工人管理問題，外有 GATT 市場開放之呼聲，港埠發展已面臨瓶頸，亟需配合世界潮流發展趨勢加速變革。

六、港埠營運長期保護，阻礙裝卸承攬業發展

港埠營運除貨櫃碼頭外，其餘碼頭受到噸量分配之限制，使得棧埠經營受到長期保護，在過去此有利於國有政府資金之籌集，然在現今時代觀之，限制裝卸承攬業發展，造成裝卸承攬業資金不足，不願僱用碼頭工人，亦間接造成碼頭工人管理之問題。

七、貨櫃單一碼頭出租制，難以有效利用儲存空間

現行貨櫃碼頭出租採單一碼頭出租制，後線儲存空間有限，當同時有二艘船舶停靠作業時，空間使用調度不易，影響作業效率之提升，亦限制航商經營發展空間。

八、碼頭工人管理制度不健全，阻礙港埠發展與創新

碼頭工人無固定僱主，屬於自由業，缺乏有效率與紀律之營運作業組織，造成管理不易，舉凡港埠之任何牽涉到碼頭工人之管理改善措施，都需與工會磋商，而缺乏改革自主權，工人意見不一，動輒罷工、怠工要脅，港埠改革不易，間接阻礙港埠發展與創新。

九、碼頭工人無僱主，未能納入勞基法保障

碼頭工人無固定僱主，未能簽訂僱用契約，舉凡薪資、工時、休假、福利、退休、撫卹....等缺乏僱主照顧，更由於缺少僱用契約，實質作業為勞工，但形式認定不為勞工，因而未能納入勞基法保障。

十、民營化策略宜充分考量，俾訂定妥適之民營化方案

民營化策略包括，政策性任務與經濟性考量、法令抵觸性考量、解除管制與市場開放考量、政府財政負擔與收益性考量、民間承作意願與能力考量、可民營化項目擬訂考量、經營管理體制改善考量、民營化項目優先順位考量等，各個策略間之互補性、衝突性宜充分考量，俾利訂定妥適之民營化方案。

十一、現階段可民營化項目經過分析，除倉棧以外，應採全面開放

棧埠經營項目，舉凡貨物裝卸搬運、過駁起水、露置場經營、儲槽經營、機具設備、碼頭應採全面開放經營，鼓勵良性競爭，俟棧埠處人員逐年縮減後，倉棧分區釋出，長期仍採全面開放。

十二、棧埠區域開放方式可採分區分階段或全面性開放兩種方式進行

採分區分階段實施，優點為：(1)漸進消化處理港務局員工與碼頭工人，較能為其所接受；(2)分階段輔導承租人僱用碼頭工人，輔導金每次額度較小，較能兼顧政府財務負擔能力；(3)政府能隨時調整策略，較具彈性；(4)累積經驗，若有缺失，影響層面較小；(5)評定開放優先順序，訂定開放時機，免於同時開放，不易掌控。缺點為：(1)碼頭工人易生比較心，徒增管理困擾；(2)未能一次解決所有碼頭工人僱用關係，兩種制度並存，執行管理困難；(3)花費時間長，時效降低；(4)保留部份公營，公營缺點仍在。

採全面一次開放實施，優點為：(1)無需保留部份人員負責未出租區之作業；(2)碼頭工人問題同時解決，抗爭較少；(3)作業上較單純，不必另訂人員留用條件；(3)迅速達成民營化目標，符合時效需求，衝擊較少。缺點為：(1)一次處理所需碼頭工人輔導金

龐大；(2)棧埠處人員一次處理，人事安排較困難；(3)若資遣棧埠處員工，易引起社會問題；(4)風險較大，若有問題產生，對整個港埠營運影響較鉅。

高雄港港埠民營化在我國台灣地區為第一次，尚缺乏實務處理經驗，問題較多，部份人員法律素養不足，易生反對之心，若能一次解決碼頭工人，而棧埠處人員分階段處理，所遭受之抗爭與風險較少。

三、棧埠作業區劃分應採貨類作業特性依實際需求劃分

出租碼頭作業區劃分，可依專業碼頭、貨櫃碼頭、散什貨碼頭，依使用特性加以劃分，每個作業所含碼頭座數，以 3~4 座為宜，以利良性競爭與提升使用效率。

四、民營化調查結果各方意見不一

本研究問卷調查，一般之問卷調查對象有(1)高雄港務局局本部員工；(2)棧埠處員工；(3)碼頭工人；(4)裝卸承攬業及航商四部份，其回收率皆超過 35% 以上，惟碼頭工人回卷中僅 19 份（共回收171 份）屬有效作答，其餘皆對民營化採拒絕態度，不予正常方式作答，僅註明其反對立場。

問卷之主要結論如下：

(一)局本部員工部份

1. 對民營化非常了解者居多，佔54.8% 。
2. 員工權益之保障，有效作答中以贊成「公務人員任用法」者居多，佔25.3% ；另有建議仿中鋼民營化辦法式存在。
3. 贊成棧埠處採逐步縮減方式解決者，佔69.2% ，且希望先以公民合營方式存在者佔42.5% 。
4. 棧埠處員工處理方式，有效問答中以「採由局本部吸收」最多，佔30.8% 。
5. 贊成民營化以分區分階段完成者居多，佔77.4% 。
6. 對於碼頭作業區，贊成貨櫃貨、什散貨採固定作業區者各佔93.8% 及61.6% 。

7. 民營化後，認為碼頭工人應由裝卸公司僱用者佔98.6%。
8. 認為現有裝卸業者不需要優先保護者佔89.0%。

(二)棧埠處員工部份

1. 對民營化「了解」者居多，佔32.7%，另填「不了解」者亦多，佔30.6%。
2. 員工權益之保障，贊成者以採「公務人員任用法」者居多，佔49.0%。
3. 贊成棧埠處繼續存在者佔65.3%，並希望以公營公司方式存在者佔77.6%。
4. 若民營化，希望棧埠處員工由局本部吸收者佔73.5%。
5. 棧埠裝卸民營化，贊成採分區分階段完成者佔83.6%。
6. 對於碼頭作業區，贊成貨櫃貨、什散貨採固定作業區者各佔85.7%及57.1%。
7. 認為碼頭工人應由裝卸公司僱用者佔89.8%。

(三)碼頭工人部份

下述僅代表有效回卷 19 份之主要意見。

1. 贊成年資計算採「碼頭工會會員互助退休辦法」、「勞動基準法」者居多，各佔19%。
2. 贊成離職者採「碼頭工人退休及撫卹辦法」、「勞動基準法退休金」者居多，各佔14.3%。
3. 認為裝卸公司應全部僱用現有碼頭工人者佔85.7%。
4. 若裝卸公司未能全部僱用碼頭工人，認為應由港務局吸收者佔76.2%。
5. 碼頭工人自組裝卸公司意願高，佔57%。

(四)裝卸承攬業及航商部份

1. 對棧埠裝卸民營化，認為非常可行者佔51.1%。
2. 對機具、設施、設備等處理贊成以出租、讓售兩者兼存方式者佔59.6%。
3. 認為裝卸業者應該以契約方式僱用碼頭工人者佔85.1%，

但認為應依選擇性方式吸收者佔83.0%。

4. 對於裝卸作業區，贊成貨櫃貨、什散貨皆採固定作業區者，前者佔36.2%，後者佔51.1%。
5. 業者對承租作業區意願極高，佔61.7%。
6. 認為民營化以一次完成較佳者佔53.2%。
7. 認為現有裝卸業者不需要保護者佔76.6%。

(五)港埠學者專家部份

以 AHP法評估各方案優先次序結果，戊案得點最高，排位第一，其後為己案、丁案、乙案、甲案、丙案；其得點情形如下：

1. 戊案(民營制一)：0.857339
2. 己案(民營制二)：0.827419
3. 丁案(公民並存制二)：0.789511
4. 乙案(公民合資制)：0.780741
5. 甲案(公營制)：0.746047
6. 丙案(公民並存制一)：0.726480

五、民營化方案綜合分析，方案丁較佳

考量民營化項目組合、開放範圍、經營型態、經營方式等，研擬六大策略方案，方案甲：公營制，成立棧埠裝卸公司，棧埠處人員除退休、轉業、調局本部外，其餘移轉至公營棧埠公司；方案乙：公民合資制，港務局以資產投資成立各民營公司，棧埠處人員配置各民營公司；方案丙：公民並存制(一)，打破現有港務局一家獨佔經營市場，成立公、民營裝卸公司；方案丁：公民並存制(二)，裝卸搬運開放民營，倉儲露置場仍由棧埠處經營；方案戊：民營制(一)，裝卸與倉儲經營權合併開放民營；方案己：民營制(二)，部份碼頭區裝卸與倉儲經營權合併，部份碼頭區分離，開放民營，允許跨區作業。

經初步評比，兼顧棧埠處與碼頭工人之權益處理、執行難易程度、阻力大小、對外競爭性。短期而言，為使衝擊減至最低，

仍以丁案為第一優先，該案除考量民營化精神外，並考量逐步解決棧埠處人員，逐漸釋出倉棧區，最終目標仍朝向戊案或己案全面、徹底民營化。

六、民營化開放時程預計前二年完成作業區開放民營，後四年棧埠處逐漸移轉民營

考量棧埠處現有人員 762 名，港務局每年退休約 80 人，配合人員移轉與退休，民營化時程預計六年，由丁案推動至全面民營之戊案或己案，其中前二年為準備工作，後四年為推動工作。當準備工作漸次完成後，依次出租碼頭，完成棧埠民營化，並以六年時間逐步消化棧埠處員工，更重要的是，有週延的準備，才能確保行動計畫執行成功。

七、民營化棧埠處員工處理方式，採逐年移轉至港務局

碼頭區完全開放民營，24 座散什貨倉棧由棧埠處經營，隨著棧埠處人員逐年退休，或移轉至港務局，逐步釋出倉棧經營權。

八、碼頭工人處理方式應採制度改革著手

強制碼頭承租公司或裝卸承攬業自備碼頭工人，訂定僱用契約，建立勞僱關係，使碼頭工人由僱主僱用，徹底改革現行無僱主，而由港務局登記發證制度。

9.2 建議

一、加速推動港埠自由化、國際化、民營化

解除舊有體制管制，裝卸承攬業市場開放，組織改制，港埠朝向自由市場經濟發展，鼓勵良性競爭，提升國際競爭能力，改變港埠形象，唯有加速推動港埠自由化、國際化、民營化一途，才能化危機為轉機。

二、修訂相關配合管理法規

為使民營化在法律基礎與依據下順利推動，相關管理法規，諸如：商港法、棧埠管理規則、碼頭工人管理辦法、裝卸承攬業管理辦法....等，應一併檢討修訂。

三、港埠組織變革，調整組織結構與人力配置

民營化開放市場自由競爭，港埠組織亦應一併改制，航政業務回歸中央，港務工程作業管理系統、營運管理系統、行政作業系統....等各單位，專案裁減人力估計約 500 人。

在組織結構調整方面，除航政回歸中央以外，裁撤船舶修造廠，縮減港工處、機務組、業務組、行政部門業務，過港隧道管理處納入港工處。

四、裝卸承攬業市場加速開放

港埠民營化，市場經濟採自由開放，為配合民營化棧埠業務開放，宜加速裝卸承攬業市場開放，俾利健全裝卸承攬業，亦使碼頭工人僱用關係確實建立，更能配合 WTO，免於我國驟然開放市場，遭受外來之衝擊。

五、棧埠管理處人員依據方案丁，逐年減少

高雄港民營化初期宜保留棧埠處經營倉棧業務，隨著港務局每年退休 80 人，逐年減少棧埠處人力，倉棧亦逐年釋出，長期仍朝向全面、徹底與純粹民營化之戊案或己案發展。

六、成立民營化推動小組執行民營化方案

港埠民營化工作錯綜複雜，舉凡：組織檢核與評估、人力配置調整、設施設備估價、設施設備處理、承租公司意願調查與評估、評選適當投標人、洽商與執行移轉等，工作任務繁重，宜成立專案推動小組執行上述各項工作。

七、民營化推動小組成員網羅相關部門人才組成

民營化推動小組成員，包括，港務局下屬單位棧埠處、人事、會計、業務、工務、機務等單位，交通處三科人員、交通部航政司人員共同組成。並聘請學者、專家、業者、航商、社會熱心人士擔諮詢顧問。該小組並應獲致決策單位充分授權，俾利推動執行。

八、高雄港民營化方案宜兼顧港務局員工權益及碼頭工人權益

港埠民營化事關當事人權益，尤其港務局組織為行政兼營運體，並無公司組織架構，現行人員應屬公務行政人員，其權益應受到合法、合理之保障，理想的作法應使棧埠處保留，人員逐年移轉至港務局，避免強制裁撤，此不同於公營公司組織，免於人數眾多，產生社會問題。

至於碼頭工人與港務局沒有僱用關係，但感念於其對港埠發展之貢獻，應採取相關法規加以適度救濟。

九、民營化方案分年分階段執行

民營化方案分六年進行，其中二年完成碼頭民營化，後四年棧埠處人員逐年移轉；碼頭採分區處理方式，先處理貨櫃碼頭、發放輔導金、分區開放與移轉；其次，處理散什貨碼頭之發放輔導金、分區開放與移轉。

十、碼頭出租宜採固定碼頭中心制，俾提升作業效率

固定碼頭中心制由承租公司依規劃分區，一次承租一組數座碼頭，優點為後線空間充分利用，提升作業效率，缺點為租約若未到期，需先解約換約處理。

至於承租公司可由一般公司、企業、公營公司、市政機關共同投資組成。

另有穀倉碼頭，因其經營規模較小，且需配合後線，則再以僅承租單座固定碼頭為考量。

士、固定碼頭中心制可採一貫作業統包制、或港灣棧埠分離經營

所謂一貫作業統包制，舉凡港灣作業之引水、船舶拖帶、帶解纜、加油、給水，棧埠作業之裝卸搬運、過駁起水、露置場、倉棧、理貨....等業務，全由一家公司包辦，此不但能加速整體作業效率，降低營運成本，更能簡化港務局對多家簽約控管之困擾。採用此種方式，形成以 terminal 為中心，只要terminal對港務局負責即可，免除現行船舶進出港、裝卸作業多家不同公司經手，只要某家公司延滯，全線必定延滯，整體作業績效降低。但一貫作業統包制之相關機具、船舶極多，資本亦大，恐非每家碼頭承租者願意包辦，故可開放成立港務公司，承攬引水、拖駁等業務，而與承攬裝卸、搬運、倉儲之棧埠公司分別經營。

三、現有裝卸承攬業得以換照方式優先取得經營權

現行在港區之裝卸承攬業已取得在港區之工作經營權，對於其繼續服務的熱忱宜優先考量，並鼓勵其合組承租碼頭公司，僱用碼頭工人，增添機具設備，提升裝卸效率，享受規模經濟之利益。

三、碼頭工會宜與民營化改革一併處理

民營化之結果為由經營業者之工人成立產業工會，現行碼頭工會組織隨著產業工會之成立一併解體，對於現有會務人員，宜由港埠主管機關配合勞工主管機關共同處理，解決問題。

四、碼頭工人改制輔導金來源以商港建設費為佳

商港建設費取之於港，應用之於港，以符合專款專用原則，對於不足的部份，則宜由政府編列預算處理。

五、輔導金宜由省交通處、交通部、財政單位共同籌措

本研究估計碼頭工人改制輔導金約59~195 萬元，該項資金來源宜由交通處、交通部、相關財政單位共同籌措解決問題。

六、輔導金發放方式可採一次或分次發放

輔導金發放考慮政府財政負擔能力，可採一次發放或分次若干期發放，若政府財力不足宜採分次發放較佳。不論一次或分次

發放，在發放前一定要建立詳實清冊，各級工人依同級標準計算輔導金。

七、輔導金發放，碼頭工人簽署切結書，繳回工作證

輔導金發放代表碼頭工人與港區工作權斷絕關係，取得輔導金，應予簽署切結書，放棄港區工作權，繳回工作證。

八、輔導碼頭工人退職、轉業

碼頭工人年齡五十五歲以上者應鼓勵退職，五十五歲以下者，鼓勵業者吸收。有轉業意願者，配合職訓局開班訓練第二專長，輔導就業。

九、鼓勵業者僱用碼頭工人

民營化為港埠整體改制，市場自由開放，業者經營空間加大，為使優秀碼頭工人仍能為港埠服務，強制訂定成立之碼頭承租公司或裝卸承攬業必須以僱用碼頭工人（依作業區人數）若干人才得投標參與作業，並鼓勵業者充分僱用碼頭工人，仿勞委會作法，僱一人政府補貼若干元。

十、碼頭工人建立僱用關係，訂定僱用契約，健全碼頭工人管理

不論碼頭承租公司或裝卸承攬業皆應依勞基法訂定各公司工作規則，再依工作規則僱用碼頭工人，訂定僱用契約，俾由業者負責第一道防線之直接管理，而由港務局負責第二道防線之間接管理。

十一、解除運量管理，採自由市場經濟，增進業者良性競爭

民營化即在解除市場管制，就不應有運量管制之存在，而由市場供需決定一切，如此方能增進業者良性競爭，促進技術進步，增進管理效能，降低營運成本。

十二、建立管理與監督機能

民營化推動，欲減少困難與問題，俾利順利推動，宜訂定各種評估報表，定點、定時查核，尤其對業者經營效能更應建立績效評比指標，確實監督。經營差的，促其檢討改善，成效佳者給多適當鼓勵，促使業者充分利用資源，增進營運之規模經濟效益。

附錄一

中國通商口岸之通商

訪談高雄港務局棧埠處人員記錄

一、日期：八十四年六月六日 上午九時卅分～下午四時卅分

二、地點：高雄港務局第三辦公廳棧埠大樓二樓會議室

三、主席：鄭處長武軒

四、參加單位：1. 高雄港務局業務組

2. 港灣技術研究所

3. 中華港埠技術顧問社

五、受訪人員：高雄港務局棧埠處人員

六、訪談記要：

1. 民營化宜劃分區域性。將若干碼頭分為一區，再一區一區的實施民營化，但需注意每一區域不可太大，要考慮機具數量(雜貨碼頭約4、5座)。
2. 民營化應分二階段完成。第一階段先將出租專用之碼頭民營化，開優良範例，第二階段再逐步開放散什貨碼頭，將條件好的碼頭優先租予民間公司，剩下不好的碼頭仍由棧埠處經營。
3. 實施民營化，未來貨櫃碼頭仍維持目前出租方式，港務局不管貨櫃碼頭營運調配，由承租公司自行協調調配場地及機具等。而散什貨碼頭則採分區承租。
4. 棧埠處長期以來已經慢慢地在消化員工，只要局本部需要人員，棧埠處就調派給局本部，而棧埠處則遇缺不補。所以實施民營化過程中，只要解決碼頭工人的問題，不必考慮棧埠處員工的去留。
5. 希望民間裝卸承攬業在現有碼頭工人中遴選、雇用工人，並成立勞務公司（不能只有一家，以免造成大財團壟斷），在航商與其簽訂契約後，從事裝卸工作。
6. 將碼頭工人的問題一次解決後，棧埠處成立公營裝卸公司，和民間裝卸公司一樣重新自現有碼頭工人中遴選較優之工人，正式雇用，所以棧埠處仍要與民營裝卸公司競爭，但須廢除現有之噸量分配制

度。

7. 碼頭工人在台灣經濟發展過程中貢獻良多，他們的工作也十分辛苦，在民營化時最需要解決的就是補償金及待遇問題，對較年老的工人應該鼓勵退休，但不能強迫以免引起反彈。
8. 棧埠處的員工對於民營化的態度是，只要不資遣，是十分配合民營化的。
9. 民營化後，租用碼頭之航商可自行選擇裝卸公司，打破固定作業區，允許跨區作業，船席之指派也由其自己解決，港務局不過問。
10. 碼頭之機具原則上要依會計制度讓售給民營裝卸公司，但不是強迫性的，較老舊賣不出去的就報廢或給其他港口使用，最好不要出租。
11. 對於未來民營化後之費率問題，應由民間公司自由競爭，頂多設彈性上限。
12. 民營化後，碼頭工會會務人員可由市政府勞工局協調，由其負責處理。
13. 發給碼頭工人退休補償金時，要注意未來已退休之碼頭工人是否會抗告求償，所以退休補償金交給工會處理較洽當。
14. 民營化逐步推動，公營仍有存在必要，棧埠管理單位(換了名稱)仍有存在必要，扮演管理者角色，或併入業務組。
15. 開放民營化前，應修訂棧埠裝卸承攬業管理辦法來管理民間承攬業者。

訪談高雄港船舶運送業、船務代理業記錄

一、日期：八十四年八月十日 下午二時～五時

二、地點：高雄港務局第三辦公廳棧埠大樓二樓會議室

三、主席：莊副所長甲子

四、參加單位：1. 高雄港務局業務組、棧埠處

2. 港灣技術研究所

3. 中華港埠技術顧問社

五、受訪人員：高雄港各家船舶運送業者及船務代理業者

六、訪談記要：

1. 民營化勢在必行，航商全力支持民營化。
2. 機具是否能以廢鐵廉價讓售。
3. 使用碼頭租金是否仿照外國方式，如美國十年不調整。航商以成本考量，若不符成本，航商可能會離開。
4. 願吸收年齡在四十歲以下之碼頭工人，其餘無法找到新工作之碼頭工人，希望由港務局接收。此外，碼頭工人之工作方式，需由航商重新定義，除一般裝卸作業外，尚需兼做機具之保養、維修等工作。
5. 碼頭工人之薪水由市場行情決定，技術工人與一般工人薪資需有分別。
6. 碼頭工人需求數量，以尖峰時間對人力之需求為準。
7. 若是特殊作業，希望採固定作業區，航商與裝卸業者可簽訂一至二年之契約。
8. 航商願承做裝卸工作，申請裝卸公司牌照，與後線一起經營。
9. 裝卸公司成立家數，不可低於三家，並以合理價格自由競爭，航商對裝卸業者可自由選擇。
10. 費率應可自由訂定，由市場因素決定。

訪談高雄港裝卸承攬業記錄

- 一、日期：八十四年八月十一日 上午八時卅分～十一時卅分
- 二、地點：高雄港務局第三辦公廳棧埠大樓二樓會議室
- 三、主席：莊副所長甲子
- 四、參加單位：1. 高雄港務局業務組、棧埠處
2. 港灣技術研究所
3. 中華港埠技術顧問社
- 五、受訪人員：高雄港各家裝卸承攬業者
- 六、訪談記要：
1. 裝卸業者堅持開放裝卸民營以現有六家裝卸公司參與為限，棧埠處不得參與或干預裝卸業務及管理。
 2. 開放民營後之機具及設備，依公營之年度財產目錄折舊程度及堪用情形，由裝卸業者先行租用，費率以廉宜合理訂定之。
 3. 碼頭工人由港務局協商解決後再依承辦業務量由裝卸業者儘量吸收現有工人並管理之。
 4. 民營裝卸作業區以採固定作業區為佳，免致爭議糾紛。
 5. 願以承租裝卸作業區方式按年終結算租費，租費以合理低廉訂定之。
 6. 民營化以一次完成為佳，如碼頭工人吸收之一次完成者。
 7. 港埠費率由主管機關與業者協調訂定，並應每兩年按物價指數調整。
 8. 民營化後船舶進出船席調派仍依原有港務局電腦作業調配，業者將採電腦連線作業以期正確迅速。
 9. 運量分配請由港務局提供以往各區碼頭裝卸噸量記錄資料公平分配。
 10. 棧埠處所備置之部份機具設施，經過卅餘年之使用，性能已差，故宜擇優視需要條件租用。

訪談高雄港碼頭工人記錄

一、日期：八十四年八月十一日 下午二時～五時

二、地點：高雄港務局第三辦公廳棧埠大樓二樓會議室

三、主席：莊副所長甲子

四、參加單位：1. 高雄港務局業務組、棧埠處

2. 港灣技術研究所

3. 中華港埠技術顧問社

4. 全聯會及基隆港碼頭工會

五、受訪人員：高雄港碼頭工會員工

六、訪談記要：

1. 碼頭工人普遍反對民營化，有些態度極強硬，有些則願意以補償金額談遣散問題，以下為反對民營化之理由：

(1)民營化後，工資將降低。

(2)中華工程民營化後已失敗，對民營化沒有信心。

(3)恐民營化後財團掛鉤。

(4)年紀大之碼頭工人恐失業無工作保障。

(5)民營業者可能引進外勞，對現有工人工作機會造成競爭。

2. 民營化作業要透明化，提出具體方案，碼頭工人才願意商量。

3. 遣散費至少每個工人要五百萬。

4. 希望也研擬不民營化方案。

5. 基隆港碼頭工會理事長提議如下：

(1)要保障碼頭工人之工作權及福利。

(2)民營化後工資收入不可低於目前收入。

(3)民營化後工時需合理化。

學者、專家座談會記錄(一)

一、日期：八十四年十一月十七日 下午二時～五時

二、地點：台北市科技大樓四樓○○一會議室

三、主席：陳總經理國鏞

四、參加單位：1. 國立海洋大學

2. 國立交通大學

3. 交通部、交通部運輸研究所

4. 交通處

5. 基隆港務局、台中港務局、花蓮港務局、高雄港務局

6. 港灣技術研究所

7. 中華港埠技術顧問社

五、重要會議內容

(一) 海洋大學

(1) 尹教授章華(其內容由代理人代為提出)

①若成立航政局，再透過棧埠民營化，港務局角色將逐漸由業務執行單位變為商港管理機關，日後可能只負責碼頭維修、規劃等工作，裝卸部份則全部交由民間承攬業處理，因此可將公民並存制作為此過渡期間的制度，設定時間表，明定若干年後再完全民營化。

②日後不管公營或民營，都要制訂法規，確立碼頭工人的僱傭關係；若由民間公司僱用工人，則港務局是否有權利要求其僱用哪些人？這些是需要再考量的問題。

(二) 交通大學

(1) 黃教授承傳

①丁案乃為民營化而民營化，無法達成民營化目標及精神，因此對丙案及丁案之公民並存制最不看好，但現在既然政策上已選擇丁案，就以此為大前題，再做修改。

②如果政策上可以改變方案，仍不贊成丁案。

(三)交通處

(1)謝副處長明輝

- ①目前過渡時期贊成本研究所提之丁案，將裝卸作業完全交由民間業者經營，保留倉庫作業給棧埠處來負責。但丁案所指的人員並非僅有棧埠處員工，而是包含所有牽涉到的港務局人員。
- ②要在五年內消化棧埠處人員，可依三個原則實行，一是出缺不補，二是局內互調，三是實施第二專長訓練。
- ③碼頭工人可依下面四方向來解決，一是對於年老及不適用的工人，鼓勵其退休；二是輔導適用之工人由民營裝卸公司僱用；三是輔導工人自組裝卸公司；四是讓工人自行轉業。並且要注意退休金或輔導金之追溯問題。
- ④目前提出的方案要先給航商貨主及碼頭工人看，事先做好溝通事宜。
- ⑤民營化應訂定時間表，而港務局設備機具的汰舊換新工作也仍舊要做，不必因民營化而停頓。

(2)黃科長國英

- ①由於交通部及交通處均已研擬出民營化實施方案，在政策性上已做研究，希望此案後續方向能朝實務性來研究，如棧埠處員工、碼頭工人之退休金等。
- ②現在研究方向希望趨向於可行且傷害最少的方向來走。報告的六個方案中，我們較趨向丁案，且有一部份可與己案合併。裝卸、搬運視為一體，構想是全部採取公用方式，除出租、專用碼頭外，公用碼頭全部公用，倉棧保留由棧埠處經營，丁案修改為棧埠處逐漸縮小，自然淘汰，讓阻力減至最小。
- ③交通處原希望依碼頭特性逐步實施民營化，但現在因碼頭工會及一至四貨櫃碼頭航商之阻力，所以希望一次完成民營化，這點是省交通處和中央有差異的地方，希望此案能分析此二種方式之優缺點。

- ④將來若公用碼頭全面開放給裝卸承攬業，這些業者如何去攬貨？若裝卸業者與航商訂定契約，至港務局指泊之碼頭作業，實務上是否可做得到？屆時可能亂成一堆，此為研究之盲點，希望透過此案思考這些問題，找出解決方式。
- ⑤在民營化過程中本應先予企業化，但實際上並非如想像中簡單，所以跨過企業化直接走向民營化，是比較可行的方式。
- ⑥在碼頭工人方面，中央和省的意見一致，希望此案依中央決定的方案來做。

(3)陳技正忠志

- ①丁案是最易實行的方案，但不能達成民營化目標，可以將丙案併入丁案。
- ②要制定法令來斷決碼頭工人對退休金之溯及既往，防止已退休之碼頭工人回來要求比照辦理。

(四)運研所

(1)倪工程師安順

- ①民營化之前須先考量企業化、自由化；考量人事、會計獨立；公權力、私權力詳細劃分；以及經營權、管理權分離等問題。
- ②民營化若有時間表則碼頭工人一次解決較方便，否則會愈拖愈長，對民營化不利。事實上分階段解決較容易，可以第五貨櫃為範例，將其遭遇的困難在未來的過程中逐步修正，使阻力減少至最小。

(五)高雄港務局

(1)孫港務長化東

- ①民營化的阻力來自碼頭工人和棧埠處員工。碼頭工人是必須先解決的，並且要一次解決，分段解決會更為困難；棧埠處員工可撤至第二線，擔任倉儲管理工作，並實施第二專長訓練。
- ②民營化開放之初，碼頭秩序必定十分紊亂，棧埠處的另一個

任務就是負責碼頭秩序的管理與輔導。

(2)葛組長益民

- ①高雄港的碼頭實際上大部份已民營化，只有散雜貨碼頭較複雜。
- ②本研究之丁案與高港局所提的方案較相似，因不裁員及出缺不補以達到自然淘汰，可使衝擊較小。
- ③目前棧埠處大約有七百位員工，除了港務局全局每年退休一百多位員工之外，再加上出缺不補、職務互調、鼓勵退休，五年內可以完全自然淘汰。
- ④將來只有租金與管理費是港務局主要收入來源，希望研究單位研擬出管理費內涵及收取方式。
- ⑤交通部的高雄港管理委員會正在主導港埠體制的改變，未來港務局是否仍為營利事業單位，也是港務局關心的問題。

(3)王課長錦廷

- ①民營化不應採取噸量分配，且雜貨碼頭不予租用，貨櫃碼頭則可租用，並開放競爭。
- ②為減少民營化困難度，除了碼頭工人之外，還要減少棧埠處人員的阻力，因此保留使用率低的倉棧是讓棧埠處人員可以達到人力自然淘汰，減小衝擊，且將來民營是否形成獨佔？是否仍要維持公營？保留棧埠處可使之有轉寰的空間。
- ③因碼頭工會反對逐步民營化，因此為減小阻力希望一次解決碼頭工人。而關於工人的輔導金問題，若資遣後還要輔導其就業，則其輔導金較低，若不必再輔導其就業，則輔導金較高。
- ④將來若要民營裝卸業者優先僱用現有碼頭工人，應該修定法令來強制規範，否則可能無法做到。而裝卸承攬業開放的條件為何？也要增訂法令規定之。

(4)陳課長世俊

- ①高雄港目前碼頭作業大部份是採二班制，為配合民營化要改為三班制。

②業務士可實施第二專長訓練(堆高機之車機訓練)以代替目前的碼頭工人。

③目前港務局內部是採出缺不補，局內互調方式來減少棧埠處員工，現有棧埠處員工僅剩約七百位。且民營化後棧埠處部份員工可能會被民營公司吸收。

(5)周主任昭廷

①若將裝卸、搬運、倉儲分區全部開放民營，因牽涉員工工資遣問題，衝擊較大；若一部份開放民營，一部份保留公營，則公營是否有能力與民營競爭？而且公營仍要僱用碼頭工人，將來還要再次解決碼頭工人的問題，所以選擇丁案可避免這些問題。因為目前公用散雜貨碼頭之倉儲業務現仍由碼頭工人約二百人來負責進出倉工作，民營化後可由棧埠處員工來負責，就不必再僱用碼頭工人。

②將來民營化開放裝卸、貨櫃、穀倉等，約節省棧埠處員工一百八十九人，可安排其做為民營化後之督導、第二專長訓練、出缺不補及局內互調來消化這些員工。

(六)基隆港務局

(1)游港務長振明

①丁案無法達成民營化目標，也不符合世界潮流。若要選擇丁案，則裝卸、倉儲要一併開放出去。

②陽明公司民營化實行順利，值得借鏡。

③將業務開放出去很簡單，人員處理較麻煩。所以要專案探討棧埠處員工、碼頭工人之實務性問題，研究優惠、具體的輔導方式，才能加速民營化腳步。

④目前港務局為交通事業人員，將來要何去何從？又五年後才完成民營，是否符合目前國家政策？在時間的掌握上是十分重要的。

⑤民營化是否有時間表？否則港務局繼續投資港埠設施可能會因時間問題造成資源浪費，而船公司也需要有時間表才能做準備。

(2)陳課員榮聰

對於丁案，若高雄港棧埠處以五年退休一百多人來消化員工，則五年後約還剩六百多人，而倉棧及露置場因使用效率低，不需要這麼多的棧埠處員工，因此民營化若不隨專案來裁減人員，將如同黃教授所言達不到民營化的目標。

(七)台中港務局

(1)黃局長清藤

- ①實行民營化不只棧埠處人員會減少，整個港務局人員都會變動。
- ②若將來只有碼頭工會可以成立裝卸公司，是換湯不換藥。
- ③由船公司自行成立裝卸公司也是很好的辦法。

(八)港研所

(1)賴研究員聖耀

關於丁案之保留倉儲予棧埠處經營部份，港務局在未來五年內強迫退休的員工約有二百八十八人，再加上鼓勵一百人自動退休，共有三百八十八人左右，而倉儲業務可將棧埠處人力漸漸縮減再逐步出租，所以原先對丁案採取懷疑態度，但現在因阻力小、不浪費人力而且可以馬上實施，減少對國家經濟之衝擊，故對丁案愈加重視。

六、結論

- (一)本研究研擬方案中以丁案及丙案再作深入分析與探討，減少阻力並能達致民營化之目標。
- (二)各方案事前與航商、貨主、碼頭工人做好溝通工作。
- (三)棧埠處員工處理可依：一、出缺不補；二、局內互調；三、實施第二專長訓練等方式，逐年解決。
- (四)碼頭工人可依：一、年老不適用之工人，鼓勵退休；二、輔導至民營公司工作；三、輔導工人自組裝卸公司；四、輔導工人轉業；五、一次解決方式為妥。
- (五)碼頭工人退休金與輔導金計算應再深入探討。

學者、專家座談會記錄(二)

一、日期：八十五年二月十四日 上午九時～十一時卅分

二、地點：台北市科技大樓四樓○○一會議室

三、主席：陳總經理國鏞

四、參加單位：

1. 國立海洋大學	2. 國立交通大學
3. 國立台灣大學	4. 中國海事專科學校
5. 萬海航運公司	6. 陽明海運公司
7. 長榮海運公司	8. 船長公會
9. 中華海運研究協會	10. 經濟建設委員會
11. 交通處	12. 交通部運研所
13. 基隆港務局	14. 港灣技術研究所
15. 中華港埠技術顧問社	

五、重要會議內容

(一)馬顧問天澤

- (1)民營化要讓碼頭使用者有選擇的自由及罷免權。
- (2)民營化可讓棧埠處成立裝卸公司，但一定要有民營公司與之競爭。
- (3)政府已靠碼頭工人獲取許多利潤，現在政府有義務拿出錢來解決民營化碼頭工人之問題。

(二)唐教授富藏

- (1)民營化為提高效率之中間手段，最終目的為去除歷史包袱，達到企業化有效率之經營。
- (2)如何將企業化有效經營所產生之利益，合理分配予業者、碼頭直接與間接使用者、社會大眾等，亦是民營化須思考的問題。
- (3)將有利事業保留公營，不利的讓民間經營，這種觀念是錯誤的。政府可透過租稅制度將民間業者不合理的利潤徵收回來、鼓勵民間業者經營方向符合交通經貿等國家政策，或由業者自行

訂定制度，不必擔心民間業者賺取超額利潤。

(4)贊成分階段民營化，並加強研究其後續工作。

(三)白裏理崑榮

(1)高雄港本身不是台灣內政問題，必須以國際市場而非台灣市場角度去思考高雄港問題。

(2)目前國際海運競爭激烈，以六年來完成民營化，時間似乎太久，屆時恐落後其他國家甚多。

(3)高雄港現行專用碼頭之船席壅塞時，雖可靠泊相鄰碼頭，但不能使用其碼頭機具，形成國家資源浪費，故建議高雄港對現行專用碼頭之管理做有效率且合理之調整。

(4)針對貨櫃碼頭，建議本報告之戊案，其出租專用碼頭要分區重整，符合經濟規模。並且要維持競爭狀態及注重市場機能，放寬家數限制，減少對業者干預。

(四)施經理國鑫

(1)陽明海運公司的民營化實例可供本案參考。

(2)政府要有魄力大刀闊斧實行民營化，否則台灣經濟會繼續衰退下去。

(3)台灣海運市場不健全，南北發展應力求平衡。

(五)黃教授承傳

(1)本報告所提各方案可以交互運用、調整，以彌補其缺陷。

(2)可以接受分階段實施民營化的做法。

(3)用六年來實施民營化，其時間太長，應予縮短。

(4)本報告所列各方案之缺點，若有基本性之前題及配合措施，例如不做硬性之運量分配、費率由業者彈性訂定等，則某些缺點就不會發生，甚至會成為優點。

(5)本報告所提各方案過份遷就現狀，缺乏開創性做法難以突破現況。

(6)民營化對業者「開放條件」的同時，就要訂定管理監督辦法，

防止私人壟斷，若等到民營化實施後才訂定，則為時已晚。

(7)政府對於民營化所引起之反彈不必太在意，否則很多政策都無法實施。

(六)吳院長榮貴

(1)各方案中之「裁撤」、「資遣」、「工作權」等字眼宜修飾之。

(2)乙案非「公民合營」制，而是「公民合資」制。

(3)丁案其實已是民營化，因為裝卸搬運作業已讓民間業者經營。

(4)由於規模經濟之存在，特別是在貨櫃碼頭方面，因此贊成碼頭中心制，但其缺點是容易造成局部壟斷。而民營化不要怕財團化，但要防止壟斷化。

(5)要以自由化手段解決出租碼頭問題，不要事先人為決定出租幾座碼頭，宜由業者自由投標決定，再讓其自行協調通用之。

(6)裝卸承攬業之家數由市場來決定，不用限制之。

(7)關於碼頭工人之工作權補償，在精神上宜採「公營事業移轉民營辦法」。

(七)蕭課長一中

(1)以六年來完成民營化，花費時間太長，可先在某特定碼頭試行，例如高雄港第五貨櫃中心做為民營化的示範及參考，以減少實行時間。

(2)民營化應達到完全自由競爭，所有業務全部開放，不要硬性劃分每個作業公司要做哪些業務。

(3)倉棧作業之業務量很小，暫時不民營化也不會有什麼障礙。

(4)民營公司多不願接收老舊機具，其處理方式宜詳加斟酌之。

(八)郭秘書長長齡

(1)民營化非解決裝卸效率之萬靈丹，不妨參考其他港口經驗。

(2)現有體制急需突破的是效率問題，碼頭工人只是附帶問題。

(九)楊教授崇正

(1)可參考大陸港口管理體制，即港務局為一國家資產管理機關，

而港灣、棧埠等作業交由各碼頭作業區之港務公司來負責，並自行招攬業務。

(2)為避免財團化，可考慮將部份港口維持公營，部份則朝向完全民營化方向發展。

(3)與本案有關的研究案尚包括海研會之「配合民營化航管法規之修正」及中國海專之「高雄港務局組織調整為企業體」，建議此三案研究小組可開一跨組會議，將研究結果整合，減少矛盾之處，讓交通部及交通處有一容易執行的方案。

(十)倪工程師安順

(1)相關法規已在修改，將來碼頭可跨區作業，達成提高效率目的。

(2)本報告研擬以六年完成民營化，其實在第一年即可推行民營化。另為逐步處理棧埠處人員，才增加以六年時間來完成民營化，業者應不必顧慮。

(3)兼顧棧埠處人員及碼頭工人權益，可減小民營化阻力。

(4)裝卸承攬業要按市場需求來決定家數，避免壟斷，並要考慮原有六家承攬業之生存。

(十一)袁教授劍雲

(1)民營化前的準備工作有四項，即相關法令要修增定、內部控制與會計制度要配合、資產要重估、員工要溝通。

(2)民營化的時間可快可慢，全由政策來決定。

(3)民營化的重點在提高效率，公平分配利益。

(十二)尹教授章華(其內容由代理人代為提出)

(1)民營化要做到碼頭使用權、經營權、所有權分開。

(2)民營化可與境外轉運中心政策配合，先在境外轉運中心區優先實行民營化，看看結果如何，做為參考。

(十三)林經理澤宇

(1)建議由現有承租碼頭業者自組裝卸公司，負責裝卸作業。

(2)民營化主要阻力在於碼頭工人，事前要做好溝通工作。

(四)朱秘書長于益

- (1)民營化時程可以縮短，但法令時程是無法掌握的，故不論採取哪一方案，都要儘早推行法令之增修定事宜。

(五)張教授隆憲

- (1)民營化是勢之所趨，現今工人意識抬頭，民營化阻力甚大，要考慮工人及業者等多方面的問題，審慎評估。
- (2)碼頭分類方式，宜將「專業」碼頭改為「一般貨物」碼頭，將「非專業」碼頭改為「原料品或特殊品」碼頭。

(六)陳技正忠志

- (1)建議將丙案修正，另成一案，即將棧埠處改為一個組，留少數員工，並將倉儲業務也開放民營，其工作純粹為監督管理民營公司。
- (2)航政組及修造船廠的員工，不宜放在此案研究裁減。
- (3)將要修定的法規訂一簡單名稱，明列其實施步驟及時間表，而為因應各種政策，其時間表是可調適的。

六、結論

- (一)各位專家學者及業者之寶貴意見，將納入本案報告中做為參考。
- (二)可依楊教授崇正所提，三案研究小組開跨組會議，整合各方意見，使三案能併行不悖。

「高雄港港埠裝卸民營化研究」期中討論會會議記錄

一、日期：民國八十四年十月十七日上午十時

二、地點：港灣技術研究所簡報室

三、主持人：莊副所長 甲子

四、參加人員：

交通處三科	陳忠志	張溢源	
高雄港務局	王安華	王錦廷	陳世俊
中華港埠技術顧問社	卓健	林武弘	戴逸萍
港灣技術研究所	江鈺基	賴聖耀	劉文雄

五、簡報：(略)

六、討論：

高港局王課長：

本案除高港局本身研擬的方案外，尚有交通部、經建會等均有版本，故本方案架構不宜太狹小，宜將費率及出租碼頭管理規則等加以列入討論，至於碼頭工人部份依交通部毛次長及吳副省長之指示，可不必列入討論，宜由上級單位以專章討論方式予以解決。

高港局陳課長：

本案高港局昨日決議：「宜先針對棧埠裝卸開放民營、而其他港埠項目則不列入考慮，然對碼頭工人必須先行解決，始能談及民營化等為原則加以探討」。

交通處三科張股長：

1. 報告書中雖有提出港埠資料，但似乎並不很多，故主題是否不以港埠而改以棧埠加以發揮較佳。
2. 第二～三節港埠機能部份，其順序應向前移。
3. 碼頭之類別名稱，一般所採用者為出租、專用、公用（含專用設施）等，請加以修正。
4. 第三章高雄港現行棧埠業務分析中，參與碼頭經營者如棧埠

- 處、碼頭工會、裝卸承攬業、公司機構等均請列入探討，其他如船席調派、收費方式、對內分配制度等亦請加以討論。
5. 方案之研判應以棧埠業務之開放為主題，而導出棧埠處人員之去留問題，不宜以棧埠處人員之去留當作主題探討。同時因應法令的限制，不可涉及所有權問題。
 6. 倉儲現況分析亦請加以探討。
 7. 三～五頁圖三～二中航商貨主與裝卸承攬業的關係應是虛線，而航商貨主與港務局的關係其箭頭相反，請予修正。
 8. 四～一二頁與棧埠經營業務相關之行業所列十一項，雖屬棧埠業務範圍，但非全屬棧埠處之經營範圍，請適切加以處理。
 9. 四～二七頁宜調整移在第三章內。
 10. 第四・七節民營化方案之影響評估，可否加入數據加以探討。
 11. 碼頭工人之問題，可由法令為基礎，以退休年齡等加以探討。

港研所莊副所長：

本案本所與高港局的契約為港埠裝卸，若大處與高港局默許，將來的報告可由港埠裝卸縮成棧埠裝卸予以完稿。

高港局王課長：

1. 碼頭名詞只有分公用、專用、出租碼頭等請加以修正。
2. 民營化方案中應以棧埠業務開放始影響及處置方式，請加以適切的修正。
3. 現有的公營倉棧即已虧損，故不必考慮倉儲業日後的租用問題，只是看將來如何處理而已。
4. 希望報告中的構想與交通處及高港局所研擬的方案不要差距過大，同時希望高港局的方案亦納入本報告中。

交通處三科陳技正：

1. 題目可改為以棧埠裝卸為主加以敘述。
2. 一～三頁中的理貨業似可不必列入。
3. 二～七頁請增列公營的優點。
4. 希望本報告以不調整港務局的組織為主，同時將訪談紀錄加

在附錄中。

5. 章節順序請加以適當的調整。

高港局陳課長：

1. 本研究希望朝棧埠裝卸方面加以研討。
2. 丁案(公民並存制)中，是由於棧埠裝卸業務開放民營，始產生員工的去留問題，而謝副處長亦曾保證不裁減港務局的人員，故5.3節的裁減人員案即可不必提出。

港研所賴聖耀：

有關「專案裁減人員與民營化專案現職人員權益保障與補償辦法」乙節，是在實施民營化時對高雄港務局員工權益的一種保障，換句話說，就是在民營化前高雄港務局的各級員工，若欲想提前退休或被民營機構等挖角而離職者的一種優惠辦法，本辦法不但沒有惡意而是良性的，唯本辦法必須在民營化前呈報核准始能生效，否則將來港務局的員工離職只能依現行的法規辦理，而不能享受此種優惠待遇。

高港局王課長：

1. 本辦法請在文章敘述中提出，而不要作為章節標題較佳。
2. 方案之研擬請考慮朝裝卸業務開放方式處理為宜。

七、主席結論：

1. 各位寶貴的意見請研究單位在期末報告中納入修正。
2. 有關章節編寫的順序，在期末報告時均會加以適當的調整。
3. 有關方案及文辭字句等均會加以妥善處理。
4. 有關因應措施、時程步驟等於下次會議時再作討論。

八、散會(十二時十分)。

「高雄港港埠裝卸民營化研究」期末討論會會議記錄

一、日期：民國八十五年二月二日下午二時

二、地點：港灣技術研究所簡報室

三、主持人：莊副所長 甲子

四、參加人員：

交通處 三科

高雄港務局

港灣技術研究所

葛益民

鄭武軒

王錦廷

王安華

賴聖耀

劉文雄

五、簡報：(略)

六、討論：

* 高港局王課長：

簡報中甲、乙兩案的主要內容缺承辦範圍，請加強。

* 港研所賴聖耀：

各案的承辦範圍在報告的文章均有敘述，因簡報恐過煩雜，故甲、乙案的承辦範圍未納入簡報中。

* 高港局王安華先生：

乙案之方式是否有可能將港務局的資產投資在各民營公司？而讓各民營公司互相競爭，自相殘殺，目前最典型的如中鋼、電信局等例，是僅投資在其中最可靠的一家民營公司而已。

* 港研所劉文雄：

乙案的方式，在英國的民營化即採此方式，而官股投資的黃金股份是具有對國家政策等不利時有否決權，而這種方式的民營化不但不會造成獨佔市場，且較具競爭力。

* 高港局葛組長：

(一)港研所六個方案僅是供作參考，將來港務局欲採用那一個方案行，則由港務局決定。

- (二)甲案在公營棧埠裝卸公司維持市場獨佔時，現有之民營裝卸公司應如何處理？宜加補充探討。
- (三)丙案中現港務局並非一家經營獨佔市場，與現況不符，宜加修正。

* 高港局鄭處長：

- (一)目前的裝卸作業事實上是由航商委託港務局，而港務局再分配貨量給現有之六家民營裝卸承攬業者，故依現況宜改運量分配較恰當。
- (二)裝卸承攬業者與碼頭工人的關係似乎亦非合作關係，而應是協定或約定關係的講法較為適當。
- (三)有關貨量方面八十四年全部散什貨約二千四百萬噸，扣除分配給六家的四百萬噸外，棧埠處承做約二千萬噸，貨櫃約五十萬TEU。
- (四)丁案的缺點中請補充：倉棧具有海陸運輸的調節功能，故在固定區與不固定區開放未定案前仍應保持公用由棧埠處辦理，而不是以營利為目的。然將來若以固定區開放時，業者將會利用其倉棧作為儲轉，同時倉棧若不硬性規定其經營方式或用途，將來倉棧不一定就無人接手。
- (五)丁案承租人作業範圍(2)中「其使用空檔由民營裝卸公司負責承做其餘業務」刪除，改為「由承租或約定興建者自行經營」。而(2)中之內容應改同(4)之寫法即「優先使用靠泊公共碼頭者，在空檔時其前線採「公用不出租」方式及不限固定之民營裝卸公司自由承攬裝卸作業」。

* 高港局王課長：

公用貨櫃碼頭及專用散貨碼頭將來港務局亦是朝出租方式處理。

* 高港局鄭處長：

- (一)戊案是現有港務局棧埠處必須裁撤，人員的反彈阻力很大，是否應強調？而公用碼頭是由港務局指泊，出租碼頭則

由承租人自行經營。

- (二)已案2之(1)「其使用空檔由民營裝卸公司負責承做其餘業務」刪除，改為「由承租人或約定興建者自行經營」。而(3)中第三行「承攬」後面加「裝卸作業」。

* 高港局葛組長：

將來裝卸承攬業者亦可承租碼頭。

* 高港局王課長：

- (一)民營化方案優先順位準則2 處理之複雜性應說明最大或最小較為明確。
- (二)港務局的人員有的是 763人，又有的是 762人，宜一致改 762人較為適當。
- (三)碼頭工人需求人數概估表內的人數似乎少估機械操作人員(機械人員約為500人)。
- (四)碼頭工人補償金請再細算，以免有所誤差。

* 高港局葛組長：

碼頭工人處理之補償金請抽出另裝成冊，並以附冊另送承辦單位以免曝光，並利保密。

* 高港局鄭處長：

- (一)有關碼頭工人人力方案中，現有之 4,070人中應以六十歲以上者依勞基法強制退休，其餘尚有 3,500人左右，以規範裝卸公司在五年內應僱用現有碼頭工人的做法較為恰當。至五年後即可自然達到報告中的需求人數3,200人左右。
- (二)有關碼頭工人人力資源調整第二項「五十六～六十歲」應改為「五十六～五十九歲」。

* 高港局王課長：

- (一)裝卸承攬業開放處理中，除依作業區劃分開放四至十家加入市場外，宜增加沒有家數限制之部份。

(二)將來裝卸承攬業宜分貨櫃裝卸許可證及散什貨裝卸許可證。

* 高港局鄭處長：

(一)現有六家民營業者將來可以換照繼續經營即對他們已有優惠，也有保障之意。

(二)現有六家民營業者也不要只限制其經營散什貨。

* 高雄港葛組長：

(一)結論中的(十九)碼頭工人補償金之發放等亦請在正式報告中抽掉。

(二)結論中的(十二)最後一個字「多」是筆誤，應改「少」。

七、主席結論：

(一)有關民營化方案之甲、乙、丙、丁、戊、己六案全文勞請鄭處長攜回修正以符現況，再請寄本所供修正之參考。

(二)其他可供修正之參考資料亦請港務局影印寄本所供參考。

八、散會。(下午五點二十分)

附 表 二

國營農場和國營化農場調查表

高雄港務局局本部及棧埠處人員 問卷調查表

一、基本資料

1. 請問您在哪一部門工作：_____

2. 請問您的年齡_____歲

二、民營化特性資料

3. 請問您對民營化了解程度？

☐非常了解 ☐了解 ☐尚可 ☐不了解 ☐非常不了解

4. 棧埠裝卸民營化，您認為港務局員工權益應依據何項法規加以保障？

☐公營事業移轉民營條例

☐勞動基準法

☐公務人員任用法

☐公務人員退休法

☐其他_____

5. 棧埠裝卸民營化，棧埠處應否存在？

☐繼續存在 ☐逐步縮減 ☐配合裁撤

6. 接上題，若存在，採何種型態作業？

☐公營公司 ☐民營公司 ☐公民合營

7. 棧埠裝卸民營化，您認為棧埠處員工應如何處理較洽當？

☐資遣 ☐裝卸公司僱用 ☐由局本部吸收 ☐由其他附屬單位吸收

8. 棧埠裝卸民營化，若您是棧埠處員工，請問您會怎麼辦？

(棧埠處員工回答)

☐資遣 ☐裝卸公司僱用 ☐希望局本部吸收 ☐其他_____

9. 棧埠裝卸民營化，港務局機具應如何處理？

☐出租 ☐讓售 ☐二者兼存 ☐其他_____

10. 棧埠裝卸民營化後，碼頭工人如何處理？

☐離職 ☐鼓勵退休 ☐裝卸公司僱用

11. 棧埠裝卸民營化，應如何實施？

☐分區分階段 ☐一次完成

12. 棧埠裝卸民營化，碼頭優先處理順序？

☐租用、專用優先處理，其次逐步開放碼頭

☐條件好的先處理，其次是較差的

☐同時處理，不分優先順序

13. 棧埠裝卸民營化，您認為碼頭作業區採那種方式設計較佳？

A. 貨櫃貨：☐固定作業區 ☐非固定作業區

B. 什散貨：☐固定作業區 ☐非固定作業區

14. 棧埠裝卸民營化，您認為碼頭如何出租較佳？

A. 貨櫃貨：☐只能承租一座碼頭 ☐可同時承租若干座相鄰碼頭

B. 什散貨：☐只能承租一座碼頭 ☐可同時承租若干座相鄰碼頭

15. 棧埠裝卸民營化，您認為倉儲如何處理較洽當？

☐裝卸與倉儲合併經營 ☐裝卸與倉儲分開經營 ☐其他_____

16. 棧埠裝卸民營化，您認為貨量如何分配較合適？

☐自由競爭 ☐噸量分配 ☐其他_____

17. 棧埠裝卸民營化，港埠費率如何訂定？

☐業者自訂 ☐政府訂定

18. 棧埠裝卸民營化，碼頭工人由誰僱用？

☐裝卸公司 ☐港務局 ☐其他_____

19. 棧埠裝卸民營化，市場開放，裝卸公司如何成立？

☐政府輔導成立

☐現有裝卸業者共同籌組

☐現有業者增資成立

☐有意願者皆可申請成立

20. 棧埠裝卸民營化，現有裝卸業者需否經營優先權保護？

☐需要 ☐不需要

若填需要，如何保護？ _____

21. 請問您認為實施棧埠裝卸民營化最大阻力與困難為何？

22. 其他建議 _____

高雄港碼頭工人問卷調查表

一、個人基本資料

1. 請問您的年齡_____歲
2. 性別：☐ 男 ☐ 女
3. 請問您的教育程度？
☐國(初)中以下 ☐高中(職) ☐專科 ☐大學(含以上)
4. 請問您每月所得？
☐3萬元以下 ☐3~5萬元 ☐5~7萬元 ☐7~10萬元 ☐10萬元以上
5. 請問您工作的貨類性質？
☐貨櫃貨 ☐什貨 ☐散貨 ☐其他_____
6. 請問您工作層級屬於哪一類？
☐隊長 ☐班長 ☐帶班 ☐一般工人
☐貨櫃機具操作手 ☐堆高機操作手 ☐其他_____

二、民營化特性資料

7. 棧埠裝卸民營化，您認為年資採用下列何種標準計算較理想(參閱附表)
☐高雄市碼頭運送業職業工會會員互助退休辦法
☐高雄港碼頭工人退休及撫卹辦法
☐高雄港碼頭運送業職業工會會員轉業準備金保管運用辦法
☐勞動基準法退休金
☐勞動基準法資遣費
☐其他_____
8. 棧埠裝卸民營化，您認為離職給予採用下列何種標準計算較理想？
(參閱附表)
☐高雄市碼頭運送業職業工會會員互助退休辦法
☐高雄港碼頭工人退休及撫卹辦法

- ☐高雄港碼頭運送業職業工會會員轉業準備金保管運用辦法
☐勞動基準法退休金
☐勞動基準法資遣費
☐其他_____

9. 棧埠裝卸民營化，您認為裝卸公司(或航商)應如何續僱現有碼頭工人？

- ☐全部僱用 ☐依需要選擇性僱用

10. 接上題，碼頭工人若未全部僱用，剩餘的碼頭工人您認為應如何處理？

- ☐退休 ☐資遣 ☐政府輔導轉業 ☐港務局吸收

11. 棧埠裝卸民營化，假如薪水降低，請問您是否考慮轉業？

- ☐不考慮轉業 ☐考慮轉業，但要看其他工作性質與待遇
☐只要有機會，一定轉業 ☐其他_____

12. 若您考慮轉業，請問政府應如何輔導轉業？

- ☐設立轉業訓練中心輔導轉業
☐由碼頭工人自行處理轉業問題
☐由其他私人企業配合政府辦理轉業

13. 棧埠裝卸民營化，您認為碼頭工人自組裝卸公司意願？

- ☐願意 ☐不願意 ☐其他_____

14. 其他建議 _____

附表 碼頭工人離職給予計算採用標準

採 用 標 準	基 數 認 定	基 數 單 位 金 額	備 註
一、 高雄市碼頭運送業 職業工會會員互助 退休辦法	1. 按工作年資每年一基數。 2. 每滿五年增給一基數 3. 剩餘年資逾三個月者以0.5個基數計算，逾六個月者以一個基數計算。	(1)基本工人、預備工人每基數15,000元 (2)女工基數7,950元	①民國卅九年以前已登記為會員並即參加碼頭工作者，自民國卅九年一月一日起計算年資。 ②民國卅九年以後登記為會員並即參加碼頭工作者，自登記日起計算工作年資。 ③傷病殘廢者，其年資足五年者以五年作為工作年資。 ④女工自民國五十七年四月一日起計算工作年資。 ⑤會員離會在三個月內再重新入會，其前後年資合併計算。
二、 高雄港碼頭工人退 休及換卹辦法	1. 第1-15年工作年資，每年二個基數；自第16年起，每年一個基數。 2. 最高45個基數。	每基數10,000元	①民國七十八年八月一日以前登記為碼頭工人者，自民國七十八年八月一日起計算工作年資 ②民國七十八年八月一日以後登記為碼頭工人者，自登記日起計算工作年資 ③工作年資不足六個月以半年計算，逾六個月以一年計算。 ④因裝卸過失服刑後復工，工作年資合併計算。
三、 高雄港碼頭運送業 職業工會會員轉業 準備金保管運用辦 法	1. 按工作年資每年一個基數。 2. 剩餘年資逾三個月者，以0.5個基數計算；逾六個月者以一個基數計算。	每基數8,000元	①工作年資以登記為會員之日起計算。 ②會員退會一年以上者，自重新登記入會日起算。
四、 勞動基準法退休金	1. 第1-15年工作年資，每年二個基數；第16年起，每年一個基數 2. 最高45個基數。	退休時一個月平均工資	①因執行職務致心神喪失或身體殘廢者，加給20%。 ②定期契約屆滿或不定期契約因故停止履行後，未滿三個月而訂定新約或繼續履行原約時，前後工作年資合併計算。 ③工作年資不足半年以半年計算；滿半年以一年計算。
五、 勞動基準法資遣費	1. 按工作年資每年一個基數。 2. 剩餘月數或工作未滿一年者按比例計算。	資遣時一個月平均工資	①未滿一個月以一個月計算。 ②事業單位改組或轉讓，除新舊雇主商定留用之勞工外，其餘勞工應依勞基法第十六條規定，預告契約終止。 ③留用勞工工作年資新雇主繼續承認。

船舶運送業、船務代理業、輪船裝卸承攬業 問卷調查表

一、基本資料

1. 請問 貴業者工作類別？

☐船舶運送業 ☐船務代理業 ☐輪船裝卸承攬業

(船舶運送業請回答 2~3 題)

(船務代理業請回答 4~5 題)

(輪船裝卸承攬業請回答第 6 題)

2. 請問 貴業者在高雄港使用何種碼頭？

☐出租 ☐公用

3. 請問 貴業者在高雄港裝卸何種貨物？

☐貨櫃貨 ☐什貨 ☐散貨

4. 請問 貴業者代理幾家船公司業務？

☐1家 ☐2~3家 ☐4~6家 ☐7家以上

5. 請問 貴業者代理之船公司經營船舶種類？

☐貨櫃船 ☐什貨船 ☐散貨船

6. 請問 貴單位員工人數？

☐10人以下 ☐11~20人 ☐21~50人 ☐51人以上

二、民營化特性資料

7. 請問 貴業者是否滿意目前裝卸效率？

☐非常滿意 ☐滿意 ☐尚可 ☐不滿意 ☐非常不滿意

8. 接上題，若不滿意，理由為何？(可複選)

- ☐ 港埠管理機關公權力管理績效不彰
☐ 港埠管理機關行政效率差
☐ 碼頭工人工作無效率
☐ 港埠作業缺乏自主權
☐ 其他原因 _____

9. 棧埠裝卸民營化，貴業者對民營化之看法？

- ☐ 非常可行 ☐ 可行 ☐ 不可行 ☐ 非常不可行

若不可行，可能面臨困難與阻力為何？ _____

10. 棧埠裝卸民營化，貴業者認為港務局現有機具應如何處理？

- ☐ 出租 ☐ 讓售 ☐ 二者兼存 ☐ 其他 _____

11. 棧埠裝卸民營化，貴業者認為港務局現有設施(備)應如何處理？

- ☐ 出租 ☐ 讓售 ☐ 二者兼存 ☐ 其他 _____

12. 棧埠裝卸民營化，裝卸業者應否以契約方式僱用碼頭工人？

- ☐ 應該 ☐ 不應該

若填應該，請繼續回答下一題，否則跳到第 14 題。

13. 棧埠裝卸民營化，裝卸業者如何僱用現有碼頭工人？

- ☐ 全部僱用 ☐ 依需要選擇性吸收

若未能全部僱用，多餘的碼頭工人應如何處理？

- ☐ 港務局吸收 ☐ 退休 ☐ 資遣 ☐ 輔導轉業

14. 棧埠裝卸民營化，裝卸作業區採何種方式設計較佳？

- A. 貨櫃貨：☐ 固定作業區 ☐ 非固定作業區 ☐ 其他 _____

- B. 什散貨：☐ 固定作業區 ☐ 非固定作業區 ☐ 其他 _____

15. 棧埠裝卸民營化，貴業者承租作業區願如何？

☐非常願 ☐願 ☐不願 ☐非常不願

16. 棧埠裝卸民營化，碼頭出租方式，貴業者認為以下列何者為佳？

A. 貨櫃貨：☐只能承租一座碼頭 ☐可同時承租若干座相鄰碼頭

B. 什散貨：☐只能承租一座碼頭 ☐可同時承租若干座相鄰碼頭

17. 棧埠裝卸民營化，貴業者認為應該如何實施？

☐分意分階段 ☐一次完成

18. 棧埠裝卸民營化，市場開放，裝卸公司如何成立？

☐政府輔導成立 ☐現有裝卸業者共同籌組

☐現有業者增資成立 ☐有願者皆可申請成立

19. 棧埠裝卸民營化，現有裝卸業者需否優先權保護？

☐需要 ☐不需要

若填需要，如何保護？_____

20. 棧埠裝卸民營化，裝卸公司設立條件如何？

A. 貨櫃貨

資本額：新台幣_____

員工人數：☐50人以下 ☐51~100人 ☐101~200人

☐201~500人 ☐500人以上

其他條件：_____

B. 什散貨

資本額：新台幣_____

員工人數：☐50人以下 ☐51~100人 ☐101~200人

☐201~500人 ☐500人以上

其他條件：_____

21. 棧埠裝卸民營化，裝卸公司成立家數若干較宜？

A. 貨櫃裝卸公司：☐3~5家 ☐6~10家 ☐11家以上

B. 什散貨裝卸公司：☐3~5家 ☐6~10家 ☐11家以上

22. 棧埠裝卸民營化，港埠費率如何訂定？

☐業者自訂 ☐政府訂定

23. 棧埠裝卸民營化，您認為貨量如何分配較合適？

☐自由競爭 ☐噸量分配 ☐其他_____

24. 請問您認為實施棧埠裝卸民營化最大阻力與困難為何？

25. 其他建議 _____

學者、專家 AHP 問卷調查表

填寫人：_____

填寫日期：民國____年____月____日

勾選說明：請於下列各準則重要性比較表中，勾選最適當之數值。例如安全面中，國防安全與港埠安全重要性之比較，若選「頗重要」，則請於「頗重要 5」對應之欄位中勾選，如下所示。

例：

(A) 準 則	(A) 對 (B) 重 要 性 之 比 較																(B) 準 則	
	絕 對 重 要 9	8	極 重 要 7	6	頗 重 要 5	4	稍 重 要 3	2	同 等 重 要 1	1/2	稍 弱 1/3	1/4	頗 弱 1/5	1/6	極 弱 1/7	1/8		無 影 響 1/9
國防安全					v													港埠安全

第一層標的

(A) 準 則	(A) 對 (B) 重 要 性 之 比 較												(B) 準 則					
	絕 對 重 要 9	8	極 重 要 7	6	頗 重 要 5	4	稍 重 要 3	2	同 等 重 要 1	1/2	稍 弱 1/3	1/4		頗 弱 1/5	1/6	極 弱 1/7	1/8	無 影 響 1/9
安 全 面																		政 策 面
安 全 面																		財 務 面
安 全 面																		效 率 面
安 全 面																		管 理 面
政 策 面																		財 務 面
政 策 面																		效 率 面
政 策 面																		管 理 面
財 務 面																		效 率 面
財 務 面																		管 理 面
效 率 面																		管 理 面

(一)安全面

(A) 準 則	(A) 對 (B) 重 要 性 之 比 較																(B) 準 則	
	絕 對 重 要 9	8	極 重 要 7	6	頗 重 要 5	4	稍 重 要 3	2	同 等 重 要 1	1/2	稍 弱 1/3	1/4	頗 弱 1/5	1/6	極 弱 1/7	1/8		無 影 響 1/9
國 防 安 全																		港 埠 安 全

(二)政策面

(A) 準 則	(A) 對 (B) 重 要 性 之 比 較																(B) 準 則	
	絕對重要 9	8	極重要 7	6	頗重要 5	4	3	稍重要 2	同等重要 1	1/2	稍弱 1/3	1/4	1/5	1/6	極弱 1/7	1/8		無影響 1/9
配合政府政策																		健全法規體制
配合政府政策																		民間投資意願
配合政府政策																		現有資源配合
健全法規體制																		民間投資意願
健全法規體制																		現有資源配合
民間投資意願																		現有資源配合

(三)財務面

(A) 準 則	(A) 對 (B) 重 要 性 之 比 較																(B) 準 則	
	絕對重要 9	8	極重要 7	6	頗重要 5	4	稍重要 3	2	同等重要 1	1/2	稍弱 1/3	1/4	1/5	1/6	極弱 1/7	1/8		無影響 1/9
港務局支出																		港務局收入
港務局支出																		相關配合建設
港務局收入																		相關配合建設

(四)效率面

(A) 準 則	(A) 對 (B) 重 要 性 之 比 較																(B) 準 則	
	絕 對 重 要 9	8	極 重 要 7	6	頗 重 要 5	4	3 稍 重 要	2	同 等 重 要 1	1/2	1/3 稍 弱	1/4	1/5 頗 弱	1/6	1/7 極 弱	1/8	無 影 響 1/9	
提昇裝卸效率																		提昇服務品質

(五)管理面

(A) 準 則	(A) 對 (B) 重 要 性 之 比 較																(B) 準 則	
	絕 對 重 要 9	8	極 重 要 7	6	頗 重 要 5	4	稍 重 要 3	2	同 等 重 要 1	1/2	稍 弱 1/3	1/4	1/5	1/6	極 弱 1/7	1/8	無 影 響 1/9	
健全工人管理																		健全裝卸承攬 業管理
健全工人管理																		健全機具維護 管理
健全裝卸承攬 業管理																		健全機具維護 管理

《附件》

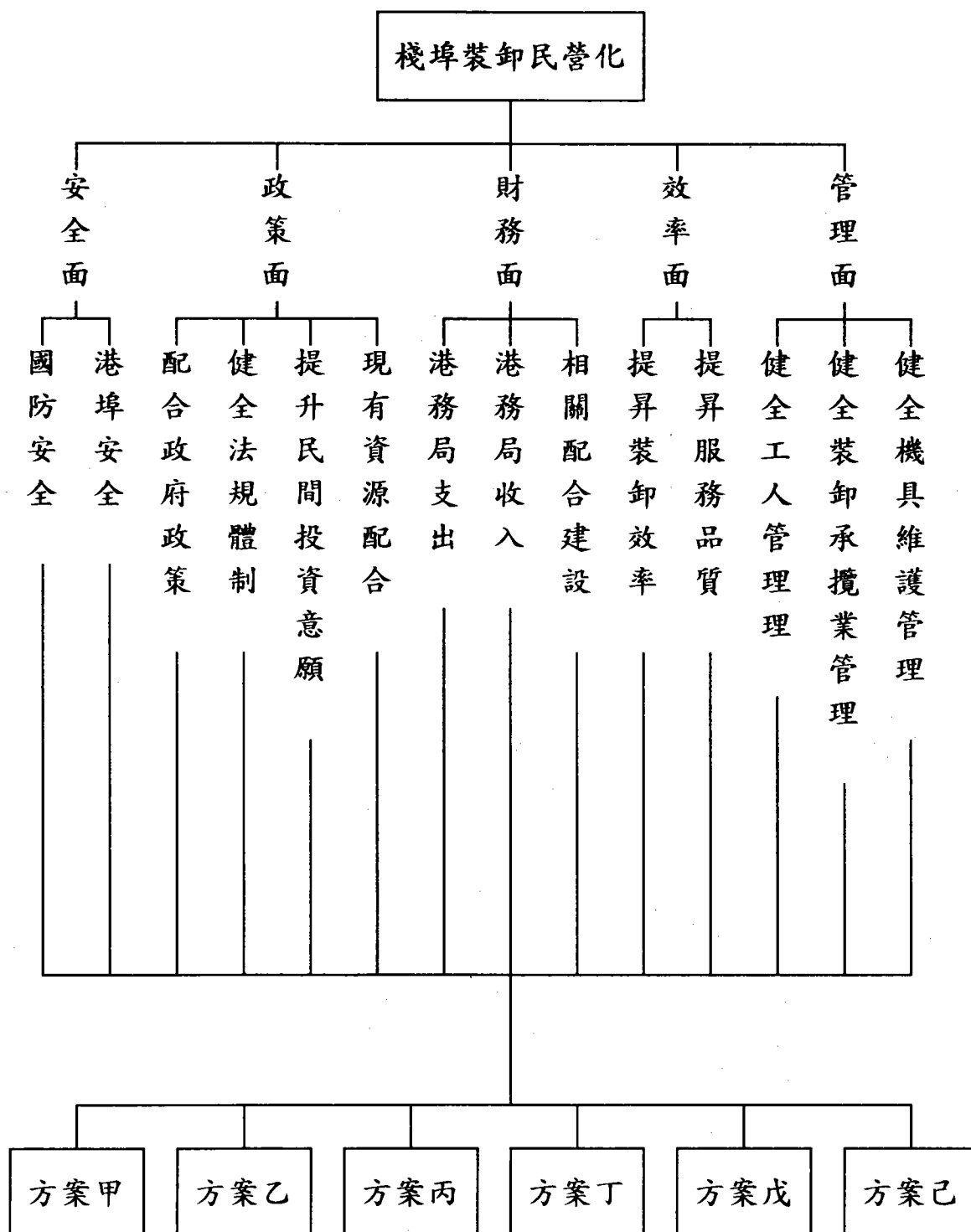
高雄港棧埠裝卸民營化研究

I、方案研擬

本研究共研擬六種民營化方案，概要說明如下：

民營化方案	內 容	棧埠處人員處置方式
甲案：公營制。 成立公營棧埠裝卸公司。	除鼓勵提早退休、調至局本部與轉業者外，其餘人員全部移轉至棧埠裝卸公司，維持市場獨佔。	棧埠處人員保留，移轉至公營公司。
乙案：公民合營制。 成立民營裝卸公司，港務局投資。	港務局以現有資產為股本投資各民營公司，棧埠處現有人力配置至各民營公司，各民營公司競攬貨載。	棧埠處人員移轉至各民營公司。
丙案：公民並存制(一)。 成立公民營棧埠裝卸公司。	裁減棧埠處部分人員，將現有港務局一家經營的獨佔市場打破，同意在一定條件下開放由民間經營。	棧埠處人員配合移轉至公營棧埠公司。
丁案：公民並存制(二)。 裝卸、搬運民營，倉儲及露置場由棧埠處經營。	裝卸、搬運業務開放由民營業者經營，倉儲及露置場業務仍由棧埠處經營，棧埠處維持現狀。	棧埠處人員維持現狀。
戊案：民營制(一)。	全部裝卸與倉棧經營權合併，由民間經營。	棧埠處人員裁撤。
己案：民營制(二)。	部分裝卸與倉棧經營權合併，部分裝卸與倉棧經營權分離，由民間經營。	棧埠處人員裁撤。

II、AHP法層級結構



III、評估準則說明

1. 安全面

考慮民營化對國防安全與港埠安全之影響。

2. 政策面

考慮民營化對政府往後港埠政策推行、法規體制抵觸與否、民間投資租用港埠意願、現有資源能配合民營等因素。

3. 財務面

民營化後，對港務局收入、支出、配合相關建設等因素。

4. 效率面

民營化後，對裝卸效率提昇、服務品質之影響。

5. 管理面

包含健全工人管理、健全裝卸承攬業管理及機具維護有效管理。

三

三

參考書目

1. 張榮銓著，現代組織原理，台灣商務印書館，民國79年3月。
2. 陳明漢等著，人力資源管理，中華民國管理科學學會，民國82年10月。
3. 陳明裕著，公營事業移轉民營實務，元裕管理顧問公司，民國83年10月。
4. 詹中原著，民營化政策—公共行政理論與實務之分析，五南圖書公司，民國82年9月。
5. 鄭豐聰著，工程經濟，大學圖書供應社，民國71年9月。
6. 梁經士著，基隆港碼頭裝卸作業公民營制度之研究，國立交通大學交通運輸研究所碩士論文，民國83年6月。
7. 楊寶發譯著，公營事業民營化論叢，台灣省政府經濟建設委員會，民國82年2月。
8. 公營事業民營化問題與對策之研究，行政院研究發展考核委員會，民國83年9月。
9. 台灣省政府推動省營事業民營化問題與對策之研究，台灣省政府經濟建設委員會，民國82年7月。
10. 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，民國82年9月。
11. 台灣地區國際港埠營運與管理初步研究，交通部運輸研究所，民國76年6月。
12. 港埠經營管理國際化、自由化研究，省政府交通處港灣技術研究所，民國79年7月。
13. 民營化員工溝通手冊(一)(二)，中國鋼鐵股份有限公司，民國84年3月。
14. Edwin Mansfield, Economics—Fourth edition, 1984。

高雄港港埠裝卸民營化之研究

編輯者：莊甲子、賴聖耀、劉文雄

發行人：張金機

發行所：台灣省交通處港灣技術研究所

台中縣梧棲鎮臨海路 83 號

電話：(04) 6564216

承印者：建州企業有限公司

電話：(04)6270966

本書印製：195 冊，非賣品