

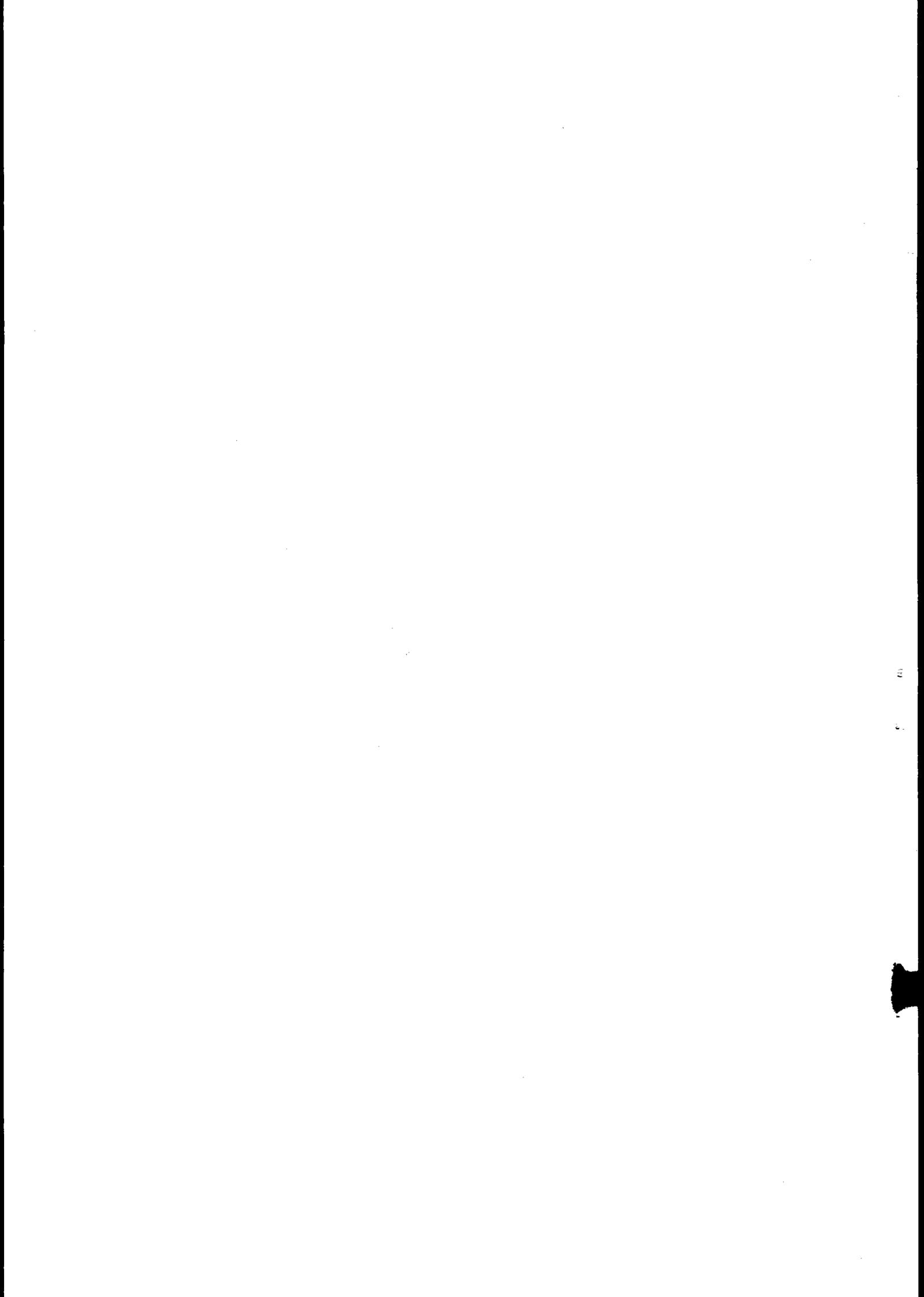
港埠經營管理 國際化、自由化

計劃主持人
協同計劃主持人
研究人員

黃清和
王克尹
王慶福
曾哲茂
單誠基
朱金元
劉文雄
江金德
馬維倫

台灣省交通處港灣技術研究所

中華民國七十九年七月



目 錄

壹、緒 論

- § 1-1 研究緣起 1
- § 1-2 我國國際港埠之經營管理何以需要國際化、自由化 ... 2
- § 1-3 研究目的與方法 5

貳、我國現行港埠管理體制與組織型態

- § 2-0 前 言 6
- § 2-1 我國現行港埠管理體制探討 6
- § 2-2 我國現行港埠組織型態分析 7
- § 2-3 我國現行港埠管理體制與組織型態檢討與建議 8
- § 2-4 界港埠管理體制與組織型態探討 14
- § 2-5 我國未來港埠管理體制與組織型態改革方向與原則 ... 21

參、我國現行港埠營運作業有關問題

- § 3-1 營運方式 27
 - § 3-1-1 裝卸方式 59
 - § 3-1-2 倉儲作業 75
- § 3-2 營運勤務 86
- § 3-3 港埠費率 102
- § 3-4 碼頭工人管理制度 119

肆、國外港埠管理體制與組織型態

§ 4-1	港口型態	138
§ 4-2	港埠經營組織發展的趨勢	140
§ 4-3	世界各著名港埠成立經緯與經營管理體制	141
§ 4-3-1	倫敦港	141
§ 4-3-2	紐約紐澤西港	143
§ 4-3-3	東京橫濱港	144
§ 4-3-4	新加坡港	147
§ 4-3-5	鹿特丹港	149
§ 4-3-6	香港	150
伍、港埠使用者對我國國際港埠經營管理之意見調查研究		
§ 5-1	調查概要	154
§ 5-2	分析與檢討	155
陸、總結與建議		
§ 6-1	總 結	159
§ 6-2	建 議	162

臺、緒 論

§ 1-1 研究緣起：

回顧港埠發展史，港埠之角色擔任防衛國家、國民以及通商、經濟生活等佔極為重要之地位。

十六世紀，義大利、德國等先進通商都市為促進貿易開發自由港（Free port），同時巴爾地海沿岸漢薩同盟（Hanseatic town）都市為制定共通之規則，認為需要建立港埠區域之組織管理，其後由於國家政府功能之強化，多數之獨立自由港獨自由國家辦理。

十九世紀中葉，法國港埠管理，由國家中央政府管轄，一次大戰後法國主要港埠本質上轉由地方管理。原則上，政府興建港埠，並維護管理，但陸上設備之一部份及棧橋則以商工會議所之費用，市費及國費共同負擔。多數之設施經營則由商工會議所為之。歐洲大陸主要港埠，其建設由國家參與，經營管理則由地方機關實施為一般之模式。

在英國，十九世紀中葉以來，汽船運輸貿易之擴充，促進近代港埠之發展，出現信託港埠（autonomous public trust port）或鐵路港（railroad port）等；1909年設置倫敦港務局（Port of London Authority）經多次變革，國有港埠由三機構營運管理。

一為英國運輸港埠委員會（BTDB）

一為英國水路委員會（BWB）

一為英國鐵道委員會（BRB）

除上述外，尚有市營港（municipal port）係由Docks Committee營運管理。

美國在初期之港埠開發主要以私人企業為主，港埠有關之行政則以各州之自主制度為基礎，其管理型態亦呈多元化。可概分為①私有機構②地方行政機構③獨立港埠委員會及④公共企業團體。回顧其港埠歷史，美國之港埠管理型態自私有、市營而州營，在港埠密集地帶，統合數港包含陸上設施之公共企業體（Public Corporation）共同經營管理。

最初美國之港埠係由船公司及貿易商共同開發，設施亦為其所有。其設鐵路之發展鐵路公司亦參與擁有港埠設施，此項發展之範圍擴大，造成管理體制上之問題。多數港埠成立公共港埠管理機構（Public Port Authority），初期以市為主體，次第以州及二

州共同管理，1871年紐約市成立港埠管理機構，為避免與對岸之紐澤西州間之過度競爭，於1921年兩州共同組織New York Port Authority（1973年更名為The Port Authority of New York and New Jersey）進行營運管理。形成美國港埠營運管理發展之趨勢。

日本自明治維新以降，以迄二次大戰前，港埠視為「國家之營造物」，港埠功能及發展與國家政策有甚大之關連，港埠管理為國家政策之一部份。亦即在二次大戰前，於昭和25年（1950年）5月制定「港灣法」，港埠主體為地方公共團體，港埠管理一元於焉成立。依據港灣法港埠行政具體化設立單一之管理主體之港埠管理機構。

我國港埠管理制度始於唐代，於沿海港埠設市舶司，管理海外商務。迄宋代對市舶司之組織加以擴大，可謂港埠經營管理之濫觴。明代中葉以還，新大陸之發現使海上交通漸趨發達，清道光年間我與英訂立南京條約割香港並開放五口通商，正式開始許可外國商船經營沿岸貿易，自五口通商至清末共七十年開放港埠十餘處。十九世紀末葉，因航運之需要，天津、上海等港相繼成立機構，但迄於抗戰勝利後，交通部成立上海港務整理委員會，始對港埠管理建立體制。民國三十四年底基隆港務局、高雄港務局相繼成立，管理組織體系更俱規模。

依現行之我國港埠管理體制，港務局屬省府單位，中央最高行政官署為交通部，港埠營運兼有『公共服務』及『營利』性質，必須以港養港，每年須向省府繳納法定預算盈餘，就營運結構言，政府編列預算投資興建港埠設施，並負責經營管理，然世界航運趨勢漸趨多元化，新運輸理念之產生，全球性運輸網、資訊網之建立，更以政府倡導國際化、自由化之導向，使目前之港埠經營體制已無法達到最高效率，並衍生有關問題，諸如碼頭營運方式（公營或私營），船舶進出管制（海軍或港務局），港埠費率結構，港埠安全（管轄權）及污染管制等問題。省交通處有鑑於此，乃提出港埠經營管理國際化、自由化之研究案，委託港灣技術研究所辦理是項研究，就目前國際港埠之經營管理方式，通盤檢討，提出可行之改進方案，以因應我國經貿轉型後之經濟環境及施政之參考。

§ 1-2 我國國際港埠之經營管理何以需要國際化、自由化

自由化與國際化為近年來政府在財經政策上積極推動的目標，雖然不免帶有壓力撤除保護藩籬的政治意義，但咸信此應為政府對「在合理的開放空間、自由、公平的競爭，帶給國家、人民的利益才是最大的」此一理念的具體實踐。

我國國際商港經營為何需要自由化與國際化？一言以蔽之，乃在尋求經營企業化，

以及他山之石攻錯——藉重國際知名港埠之寶貴經驗，以提昇我國國際港埠經營水準。

港埠經營企業化早已是歐、美、日本等海運先進國家的潮流，在美國各大、中型國際商港（Large/Medium port），絕大部份碼頭出租給各大航商與或航商簽訂優先使用合約，再由航商自行洽妥倉儲裝卸公司作業。日本各大商港私營碼頭林立，皆由私營倉儲裝卸公司負責經營。在英國更有私營港務局，例如英國第一大貨櫃港佛列斯多即由 Felixstowe Dock & Railway Co 負責經營。而這種風潮現也已吹襲到海運開發中國家，如泰國曼谷港即將面臨 Songkhla、Phuket 二個新港（第三個新港 Leam Chabang 第一期工程亦將於 1991 完工開始營運）的競爭，尤其是該三港之設施將交由民間經營，更使曼谷積極尋求如何提高經營管理上的效率，以因應即將面臨的激烈競爭。

在紐西蘭前運輸部長 Richard Prebble 即指責港灣委員會（Harbour Board）"too expensive, too slow, not well managed, over capitalised, and inefficient" 因此他積極主張應區分 Harbour Boards 非營運與營運角色，而要求每一港灣委員會負責成立一港埠公司，以經營商業設施，每一港埠公司之營運只受到公司與商業法（the companies and Commerce Acts）的規範，港灣委員會的功能只在監督公司之營運。此種改革旨在明確會計責任、增進效率，同時讓港埠使用者享受到更效率的利益。

紐西蘭 1988 年 5 月通過施行的 Pore Companies Act 要求每一 Harbor Board 成立一 Port Company，負責經營商業設施。因此 Auckland Harbour Board 于同年 10 月設立了 Ports of Auckland Ltd. 該公司首席執行董事 Robert Cooper 說：吾人須體認顧客掌握了港埠成功之鑰，因此我們經營須以顧客為依歸。該公司計劃在前二年要達成減少 10% 費用而增加 11% 的生產力。冀望因此能降低對進出口貿易所征收之費用，該公司董長 Gralme Alexander 表示：這不是反映公共投資港埠體系的真正目的，透過提高生產力使生產者與消費者分享利益，帶給全體社區的利益最大。

我國國際港埠為何需要藉由倡導自由化以期能企業化經營，此不得不從行政組織上加以探討。基本上我國港務組織為一營業機關。所謂營業機關，即政府經營工商交通金融業務，而設置公營企業機關，以交易方式，供應勞務或商品，為人民服務。此種營業機關與普通行政機關在性質上有二點不同：第一營業機關與人民交易，彼此地位完全平等，並無權力關係，如有法律糾紛，悉依民法處理，營業機關不得依行政法處罰人民，人民亦不必提起訴願或行政訴訟。第二行政機關的維持經費全賴政府撥款，而公營事業的維持，則不能依賴政府撥款，須以具營利所得，應付支出。而營業機關依其所受上級機關控制程度之寬嚴，分為下列數種：

(一)政府獨資經營者，其中又可分：

(1)行政組織式的營業機關：

如自來水廠、公共汽車管理處、公路局（已另成立台灣汽車客運公司）、鐵路局、港務局、林務局等是，其組織、人事、財務、工作，均受上級機關的嚴密監督，與一般行政機關甚少差別。

(2)公司組織式的營業機關：

如國營的台灣電力公司、台灣糖業公司、中國石油公司等，皆依國營事業管理法，受主管機關的監督，其項目為：①機構之組設、合併、改組、或撤銷；②業務計劃及方針之核定；③重要人員之任免；④管理制度之訂定；⑤業務之檢查考核⑥資金之籌措。在此管理下的事業機關，其獨立性較行政組織式的事業機關為強。

(二)公私合營的營業機關：

如其中政府之資金超過百分之五十，亦與政府獨資經營者受到同樣的控制與管理，其中政府資金不超過百分之五十，則政府只能依公司法予以管轄，或透過政府股東依其股權而為管理。

政府之所以設置營業機關，依狄馬克（Marshall E. Dimock）的說法，主要即由營業機關較一般行政機關具有獨立性，故有下列三項優點：①不必作太多的政治性考慮②組織上更自主，管理更統一③財務運用上較有彈性，並須自給自足，如以上述觀點衡量我國的營業機關，則行政組織式的營業機關，實非適當的組織形式。換言之，營業機關必須有相當的獨立，始足以言企業經營。因此我國際商港之經營管理必須朝自由化上邁進，以期能減少不必要的束縛。惟公司組織式之營業機關，其獨立性雖較行政組織式的營業機關為高，然事實上目前公營事業的經營管理，除受到有關法令的束縛外，尚須接受上層機關包括民意代表機構的行政指揮與監督。公營事業在人員在編制與進用、會計審查、預算編制與業務經營等方面的自主權低落，營運機動性不足，很難按照企業化原則來經營。因此比較可行途徑係採開放民營的方式。近十年來，公營事業移轉民營的趨勢已成為國際潮流，而港埠事業民營化更早已在海運先進國家獲致良好績效，顯示其為可行途徑。

至於國際化方面，由於我國缺乏辦理港埠業務之民營公司，應可開放外國公司或鼓勵與外國公司合作經營，以吸取寶貴經驗；雖然我航業法第52條規定：商港管理機關興建之碼頭、貨櫃集散站及轉運設施出租時，應以中華民國船舶運送業為優先。商港法第12條規定：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，其餘得視需要，由公私事業機構以約定方式興建或租賃經營，並以中華民國船舶運送業，貨櫃集散站經營業為優先。然此二條條文除無多大實質效益，且已不合時宜外，又容易招致所謂不公平待遇的攻擊口實，在交通部召開航業法修正草案審查會已遭刪除，咸認港埠事業之經營管理亦應朝向國際化方向邁進，方符合最大利益原則。

§ 1-3 研究目的與方法

台灣地區各國際港埠由於建港歷史、天然形勢及投資方式等基本因素之不同，港灣、棧埠等營運管理制度也略有不同，因此如何因應時代之衝擊，就各港組織結構及營運管理制度加以評估，以制定一套較佳的營運管理策略，為我國目前港埠管理的重要課題。本研究以台灣地區各國際港，即基隆、高雄、台中、花蓮港之個別港埠組織結構及經營管理制度為主，實際作業狀況為輔配合國際海運發展之趨勢，以及我國港埠政策，檢討、分析我國國際港埠營運管理之現況，研擬改進方案及策略。故研究目的為：

- (一) 檢討我國國際港埠組織結構與營運制度，及實際作業現況，藉以發掘問題及困難，從而提示改進之方向。以提昇國內各港經營管理制度及作業效率。
- (二) 分析國際間各主要港口之營運管理制度與策略，藉以引進適合台灣地區國際港埠之營運管理，以加強我國國際港埠之服務水準，提昇國際港埠之地位與聲望。

本研究，研究方法，以達實用為目的，主要內容包括資料蒐集、資料分析與研擬方案等三部份其運用分析如下：

- (一) 蒐集與調查台灣地區國際港埠組織體系，營運管理制度及貨物裝卸效率資料，以瞭解各港埠營運現況。
- (二) 分析各港營運管理作業制度，找出各港主要營運特點。
- (三) 評估目前各國際港埠營運及組織體系和國際主要港口營運制度比較，研擬改善方案並找出最佳方案。
- (四) 訪問調查：實際拜訪航商貨主調查航商、貨主、民營業者，對港埠經營管理之意見，以作為港埠輔助服務項目與裝卸業務開放民營之參考。

貳、我國現行港埠管理體制與組織型態

§ 2-0 前 言：

我國現行港埠管理體制與組織型態因缺乏彈性，無法因應變動快速的作業環境，譬如僵化的人事制度以及受法令層層束縛的會計、採購、預算制度等，均使得在羅致港埠管理專才，和機具的採購及維修上產生諸多弊病，致無法充份發揮企業經營效率，故如何就現行相關法令加以修訂，適當提升管理單位的層次，如何充分的授權並使港埠經營融合企業經營的理念以迎合未來國際化、自由化的潮流趨勢乃為當務之急。

§ 2-1 我國現行港埠管理體制探討

§ 2-1-1 現行港埠管理法令依據

目前本省國際商港係以「商港法」作為港埠管理之法令依據，其主要相關條文如下：

第三條：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。

第六條：國際商港之規劃、興建，由交通部擬訂計畫，報請行政院核定實施；國內商港區域之規劃、興建、由省（市）政府擬定計畫，報請交通部核轉行政院核定施行；商港區域內，除商港設施外，得按當地實際情形劃分各種專業區，並得設置出口區、自由貿易區。

第十一條：交通部為管理國際商港於各港設商港管理機關。國內商港，由各省（市）政府設管理機構管理，商港區域內劃設之各種專業區及加工出口區，自由貿易區，由各目的事業主管機關管理經營之。

第十二條：商港區域內，各項商港設施，除工程鉅大或船舶出入港及公共安全有關者，應由商港管理機構興建自營外，其餘得視需要由各公私事業機構，以約定方式興建或租賃經營，並以中華民國船舶運送業，貨櫃集散站經營業為優先。前項由公私事業使用商港區域內之公有土地投資興建之商港設施，投資人得使用之年限，由投資人與商港管理機關按投資金額與獲益報酬約定，報請商港主管機關核定之，不受土地法第廿五條之限制，但其產權屬管理機關所有。

根據以上法令及規定，不難瞭解目前本省國際商港整個規劃建設及經營管理主要受

「商港法」所規範，交通部為主管機關。

§ 2-1-2 現行港埠管理權責劃分：

目前本省四個主要國際港基隆（含蘇澳）、高雄、花蓮、及台中等，基於實際需要均由中央委託台灣省政府代為管理，隸屬省政府交通處，一切管理措施均依省令辦理，為省府三級機構，管理權責依規劃建設及經營管理兩方面可歸納如下：

(一)有關規劃建設方面：

- (1)國際商港區域之規劃，興建由交通部擬定計畫，報請行政院核定施行。
- (2)商港建設費之收取、分配，基金保管及運用辦法，由交通部會同財政部、經濟部擬定，報請行政院核訂之。
- (3)商港區域內，各種建築物及設施之興建、增建、改建或拆除，應經商港管理機關同意或許可。

(二)有關經營管理方面：

- (1)交通部為管理國際商港，於各港設商港管理機關。
- (2)商港區域內設施，除工程鉅大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，其餘得視需要由公私事業機構以約定方式興建或租賃，使用年限由投資人與商港管理機關約定，惟產權應屬商港管理機關所有。
- (3)公私事業機構經核准之商港設施，其碼頭裝卸工人編組及作業訓練應受商港管理機關指導監督，其辦法由交通部定之。
- (4)對商港設施使用費、管理費及其他服務費等項目及費率，由商港管理機關擬定，報請商港主管機關核准施行。
- (5)商港區域內沈船、物質等處理及港區內一切行為，均應報請商港管理機關核准或許可。

§ 2-2 我國現行港埠組織型態分析

目前本省各國際港埠組織型態採局長制為一行政機關，局長由台灣省政府派任，負責港務局有關政策性決定，局長下設副局長一員協助局長處理全局事務，並設有三位幕僚長即主任秘書、港務長、總工程司，分別協助局長、副局長處理全局行政、港務、工程事宜，目前本省四個國際港組織系統分別如附表 2.1~表 2.4。

基本上四個國際港埠組織架構大致相同，依業務性質一般設有港務組、工務組、機務組、航政組、資訊室、秘書室、總務室、會計室、人事室、棧埠管理處、港埠工程處、

船舶修造廠、員工訓練所等等，此外各港為因應其管轄地區範圍及任務不同需要，而成立非正式任務編組，如高雄港設有過港隧道管理處、安平辦事處、馬公辦事處等；基隆港設有新港規劃處、科技研究組、動員作業室等；台中港則設有擴建工程處，至於港警所在體制上隸屬台灣省警務處，但受港務局指揮及監督，其它如碼頭工會，雖為一職業團體惟受港務局督導管理從事港埠裝卸任務，與港務局關係密切。

§ 2-3 我國現行港埠管理體制與組織型態檢討與建議

§ 2-3-1 管理體制方面

- (一)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，致整個發展計劃、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，加以高雄市改制為院轄市後有關「港市合一」之論甚囂塵上，為避免省市爭執，並衡量目前省府及中央管轄區域的相似性，建議應依據「商港法」規定將國際港埠收歸中央管理，由交通部直接管轄。並成立一個專責及專業部門以規劃全國港埠，俾免造成資源重複投資及浪費。
- (二)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。換言之，港埠之規劃、興建、管理等工作，應完全歸屬於港務行政體系之內由港務局負責。建議依航業法之規定另成立航務行政之專責機構航政局及分局掌管航政業務，保留港務局為純營利事業，而將港埠工程與營運對外開放，如此將可同時減少航政管理回歸中央管轄之阻力。

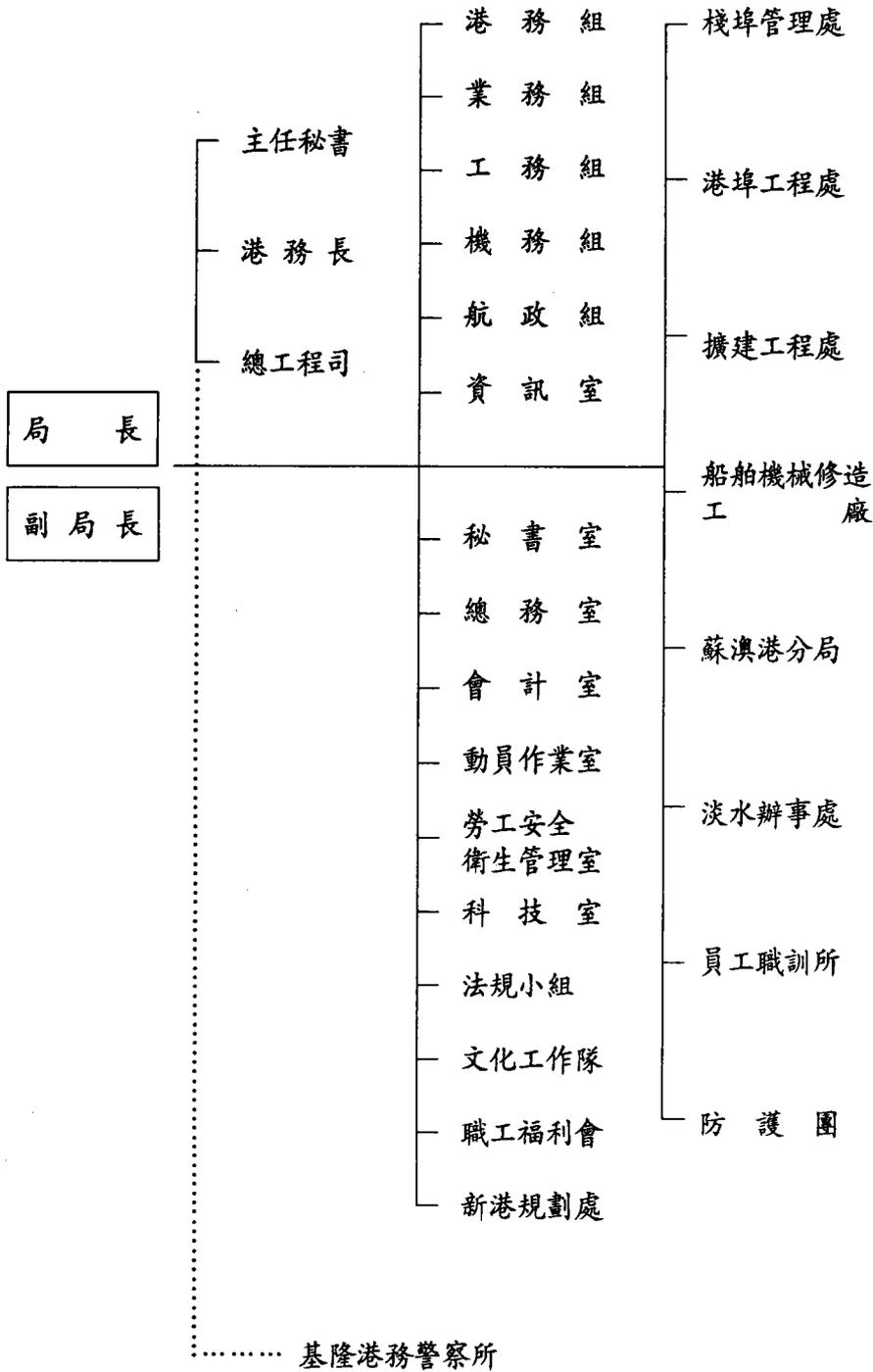
§ 2-3-2 組織型態方面：

- (一)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，設立有非正非任務編組，此舉雖具彈性；但亦使得內部組織過於複雜，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，並加強分層負責功能，俾提高行政指揮效率，且建議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性的貨櫃港埠需要。
- (二)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之員額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

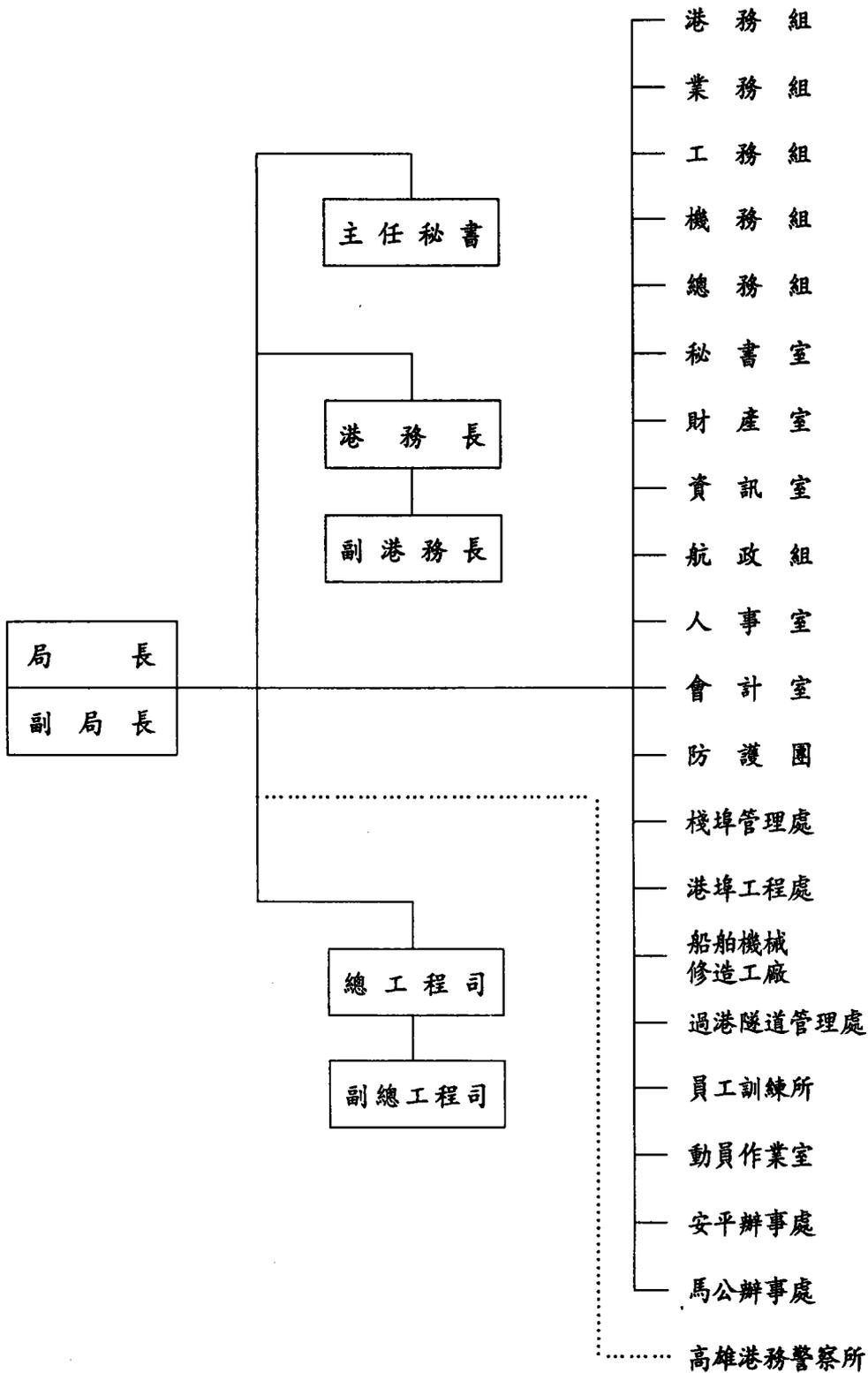
法令限制有關經費支出、投資建設方面等整體運作仍缺乏彈性，很難有效發揮企業經營功能，建議宜賦予業務單位適度之人事彈性應用及財務機具採購自主權。

(三)目前港口營運效率除少數管道貨物之外，碼頭工人配合作業良否，亦影響甚巨，故欲提高港口儲運功能，強化國貿實力，有賴健全碼頭工人管理制度。

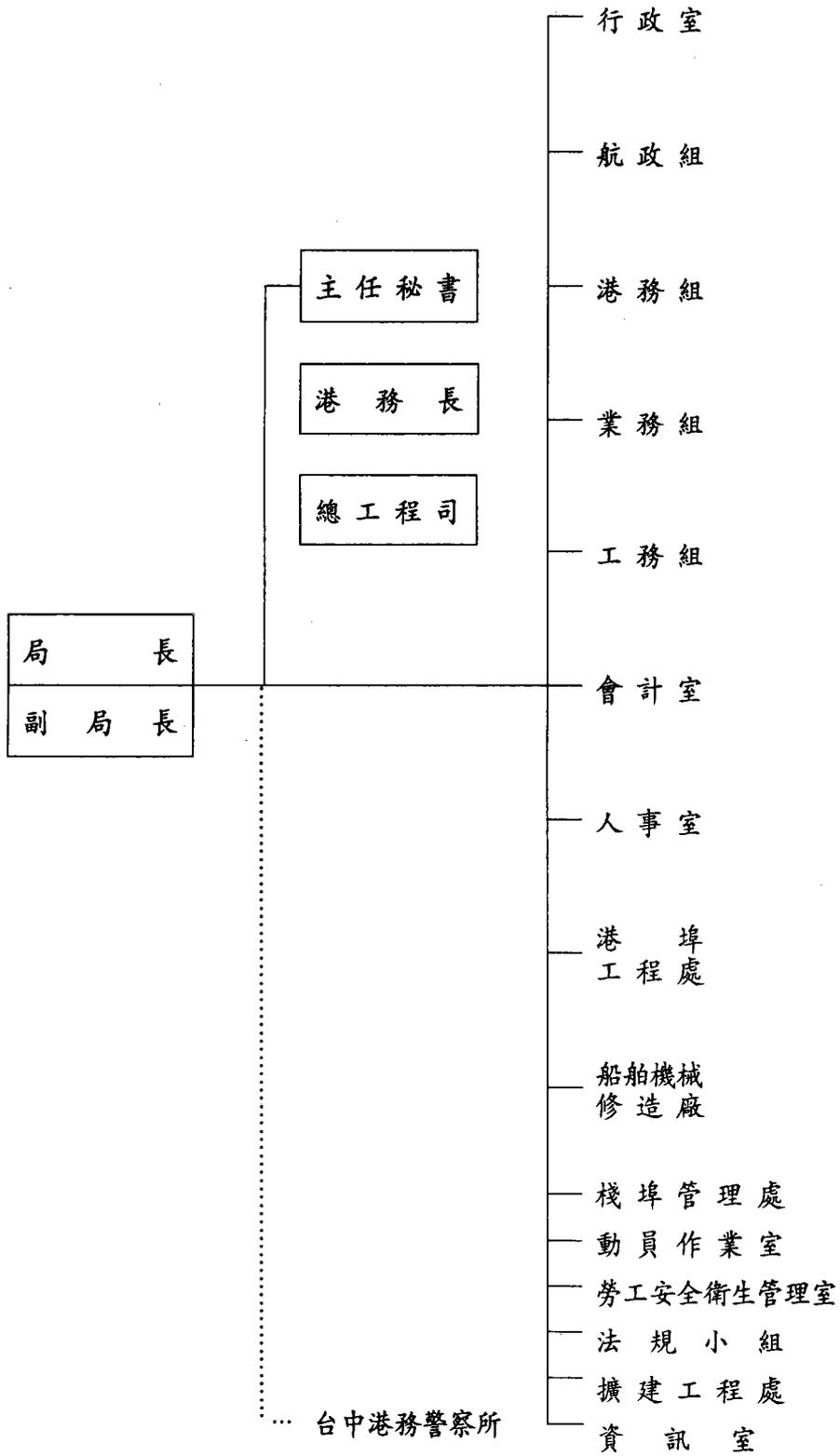
附表 2-1 基隆港務局組織系統表



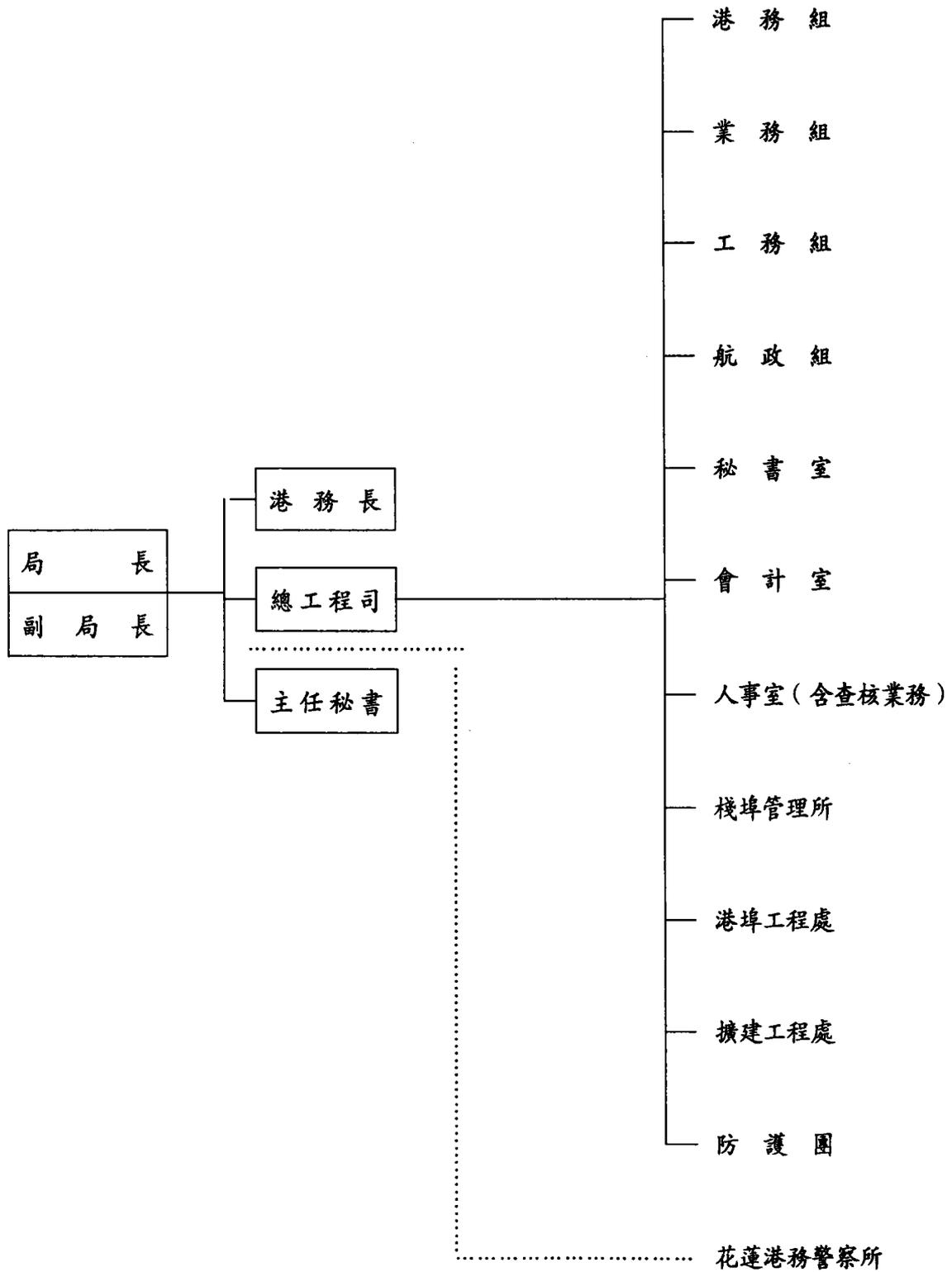
附表 2-2 高雄港務局組織系統表



附表 2-3 臺中港務局組織系統表



附表 2-4 花蓮港務局組織系統表



§ 2-4 世界港埠管理體制與組織型態探討

各國之港埠管理體制，由於其歷史背景及地理環境不盡相同，有公營、民營與公民聯營之別，但其最大決定因素為所有權（尤其土地部份），依公有或私有財產之比例，而有不同之經營型態，目前世界港埠之管理體制可歸納為下述四種：

(一) 政府部門直接經營

又可分為中央政府、州省或區等政府及市政府經營三種，可採取指派行政首長制（Executive type）或委員制（Comission type）。

(二) 獨立港埠委員會

由州或各級地方政府負責組成，其主要目的在建立一個港埠負責體，以避免政治干擾，並經由立法組成獨立之委員會以管制及保障港埠有秩序之發展。

(三) 公營公司（Public Corporation）

為正式法人組織，可參與訴訟及發行股票或債券，但仍隸屬於政府行政及立法機構。

(四) 私人公司（Company Port）

為私人經營的港口，以營利為目的，其存在情形通常私益重於公益。

所謂“港埠當局（Port Authority）”係任何在法律上獲得充分授權，得自由有效經營管理一個港埠之半自主或半獨立體。依法律或條約產生之港埠當局，應明文規定組成份子及權限，負港埠管理之法律及道德責任。其權責可劃分為：

(一) 制定管轄範圍

(二) 決定行政權利

(三) 決定管理組織及活動

(四) 決定下列政策：

(1) 港埠發展（包括新港建設）

(2) 港埠營運作業之規則與法規

(3) 港埠發展與維護有關企劃之審核

(4) 港埠管理人事之考核權

(5) 港埠費率與收費之核定

(6) 公共關係

其內部組織型態可依港埠活動加以區分職能，然後依此設定組織架構。港埠活動可

概分為下列四項：

- (一) 船舶進出港及防波設施之建設及服務。
- (二) 貨物裝卸倉儲。
- (三) 港區設施之興建與維護。
- (四) 港埠服務之促銷。

或以土地，以資本及勞力服務來分類如下：

- (一) 基礎建設 (Infrastructure)
- (二) 裝卸倉儲設施 (Superstructure)
- (三) 港埠附帶服務 (Additional Services)

本研究依精簡與充份授權之原則主張採用四分法則：

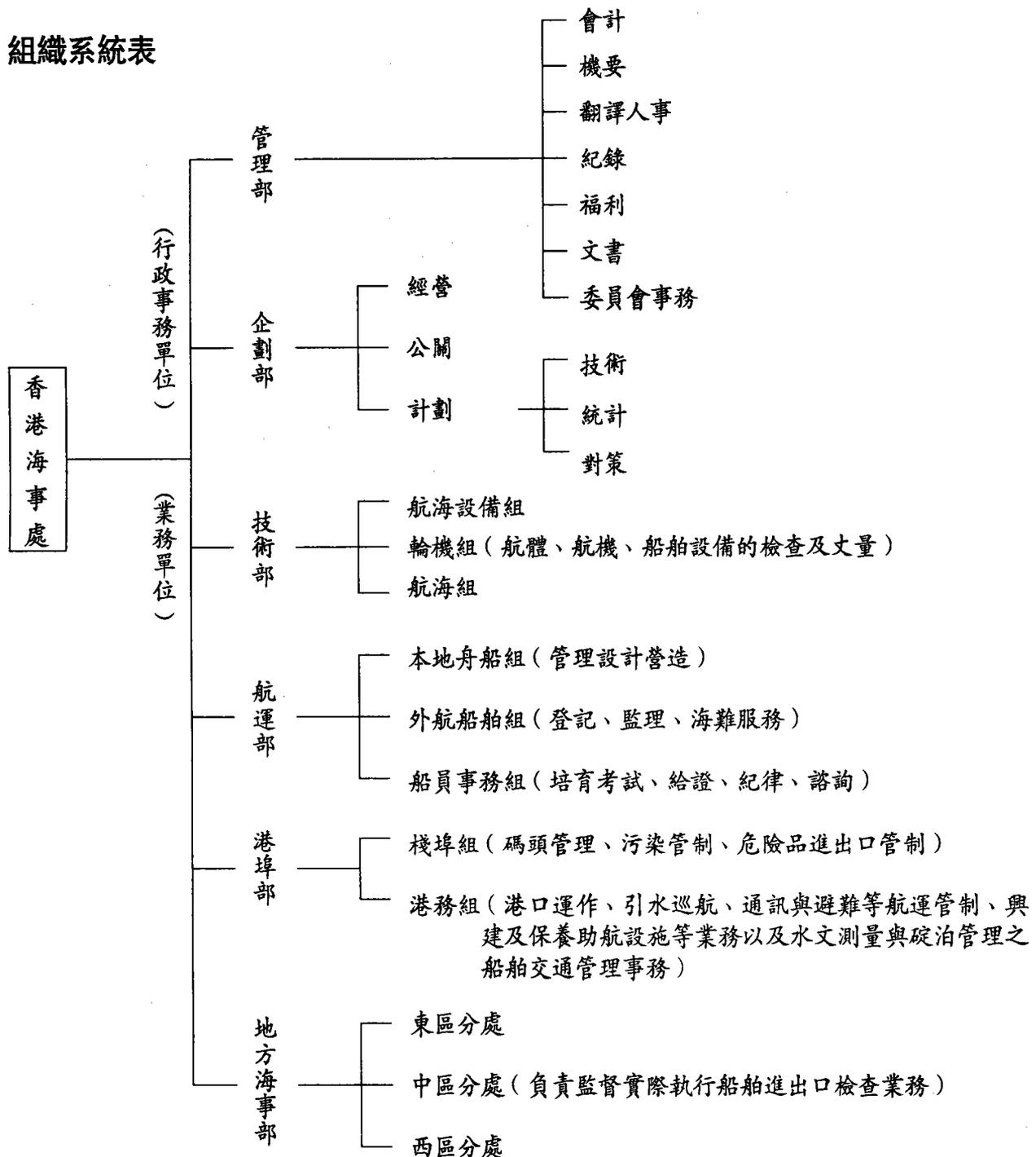
- (一) 工務組：負責港口規劃設計之施工發包及維修管理。
- (二) 港務組：負責港口運作，引水巡航、通訊避難等並包括碼頭管理，污染管制及危險品進出口管制。
- (三) 業務組：負責營運行銷服務企劃及費率。
- (四) 管理組：負責人事、會計、總務、資訊、法規及研究發展等。

為充份了解世界各主要港埠之內部組織系統，選擇歐美及亞洲數種較具代表性之組系統於后，以供參考。

§ 2-4-1 香港

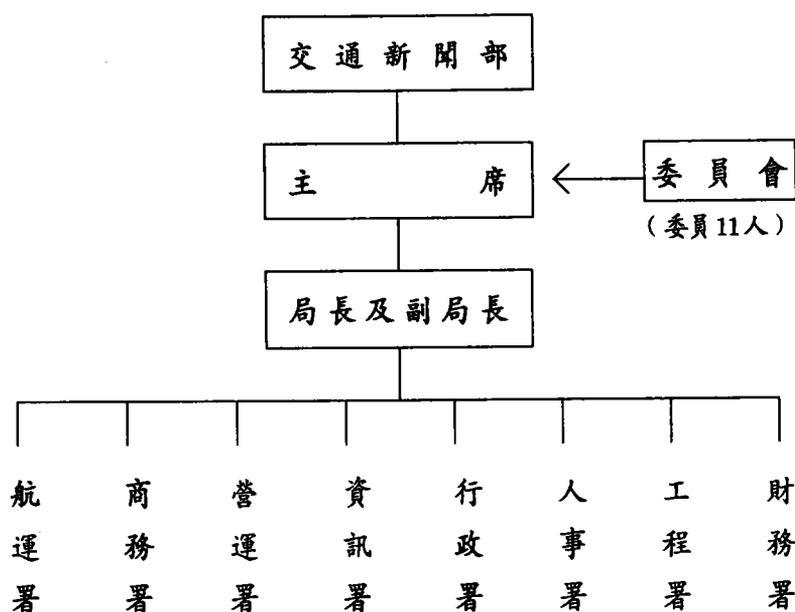
香港為一個典型的民營自由港，所有的港埠碼頭設施則透過規劃案以招標方式，完全開放由民間經營，政府僅在行政上負責監督，由民營業者彼此競爭以爭取貨源，因而港埠作業效率非常高，服務水準非常好，充分發揮民營企業之精神，頗值得我國棧埠業務爾後開放民營之借鏡。

組織系統表



§ 2-4-2 新加坡港

新加坡港務局組織採用主席及委員制度，屬於決策階層委員會共有委員 11 人，其中一人為主席，主席下設局長和副局長各一人，副局長下設 8 個部門航運署、商務署、營運署、資訊署、行政署、人事署、工程署和財務署為一半官方性質屬交通新聞部，港務局的所有預算、採購、工程維修均需由委員會同意即可執行。新加坡港務局為一多元化之組織，並非像國內一樣僅掌管單一之港埠事務舉凡世貿中心，新加坡航空公司、港警、港灣、燈塔、引水、拖駁、倉儲均有政府直接經營。



新加坡港為一純公營之作業港、港灣棧埠業務完全由政府投資經營，機具設備由港務局自行購買保養，碼頭工人亦完全由政府僱用管理，屬於港務局之員工，但船上或海上之裝卸工作則開放民間經營。由於港務局對民營公司及碼頭工人之管理辦法訂定相當周延，因此港埠作業井然有序，效率亦相當良好、勞資氣氛和諧頗值得我國參考。

§ 2-4-3 日本橫濱港

日本橫濱港的管理型態為「港市合一」，中央政府幾乎都不直接參與而委由縣市政府直接負責。港灣局之業務與台灣相較，相當簡化、單純，係以如何有效開發利用該港為主，其餘大都開放民營。同時碼頭裝卸作業開放民營有明確之法規依據可循，頗值得參考。

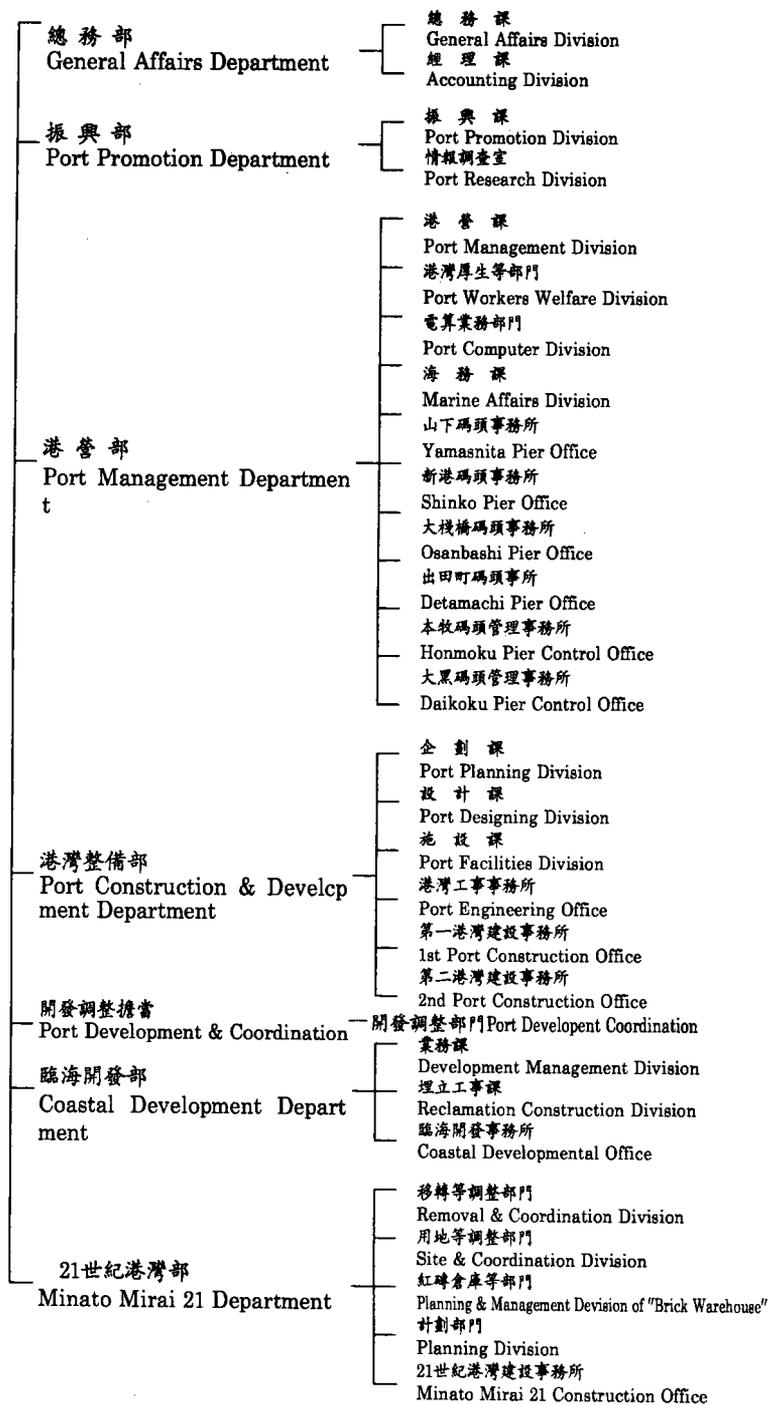
組織系統圖

市長 (港灣管理者之長)

Mayor
(Head of port Administrator)

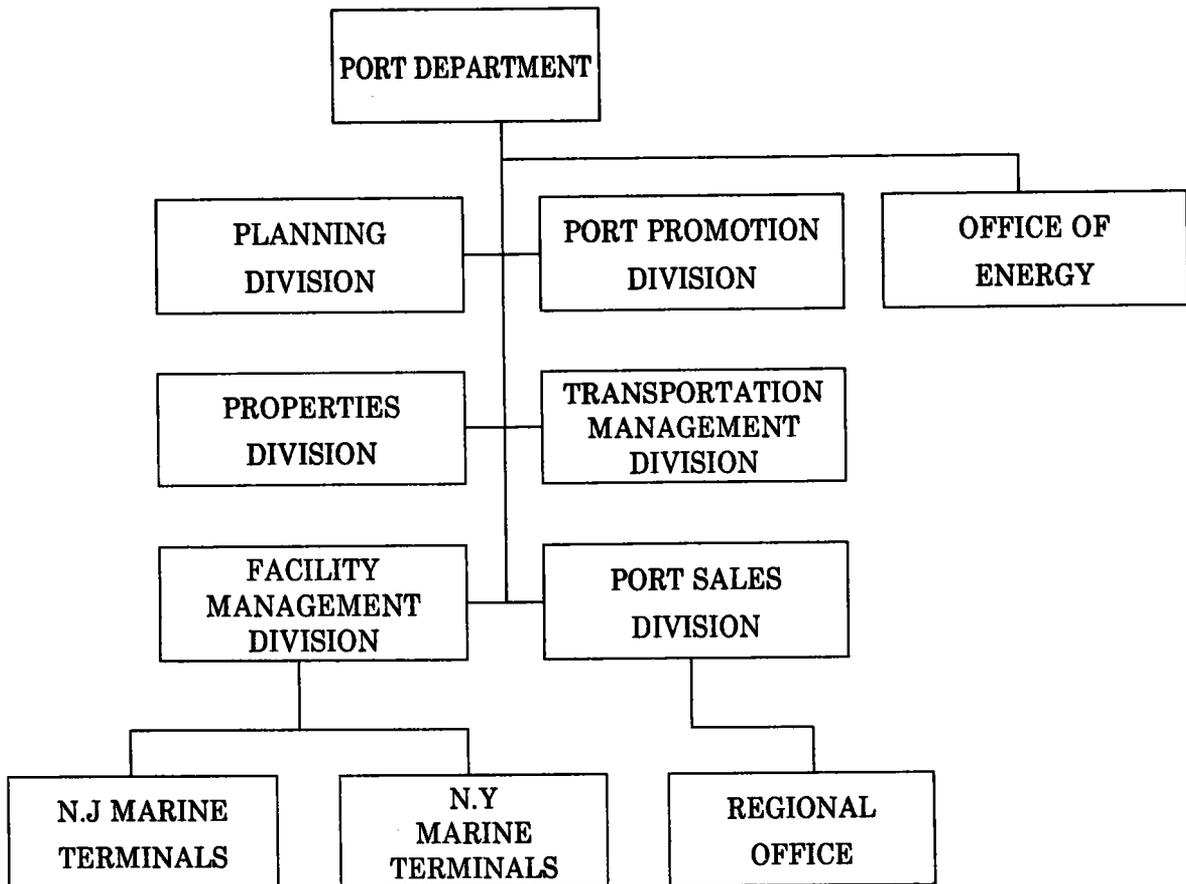
助役
Deputy Mayor

港灣局長
Director of the General
Port & Harbor Bureau



§ 2-4-4 紐約及紐澤西港

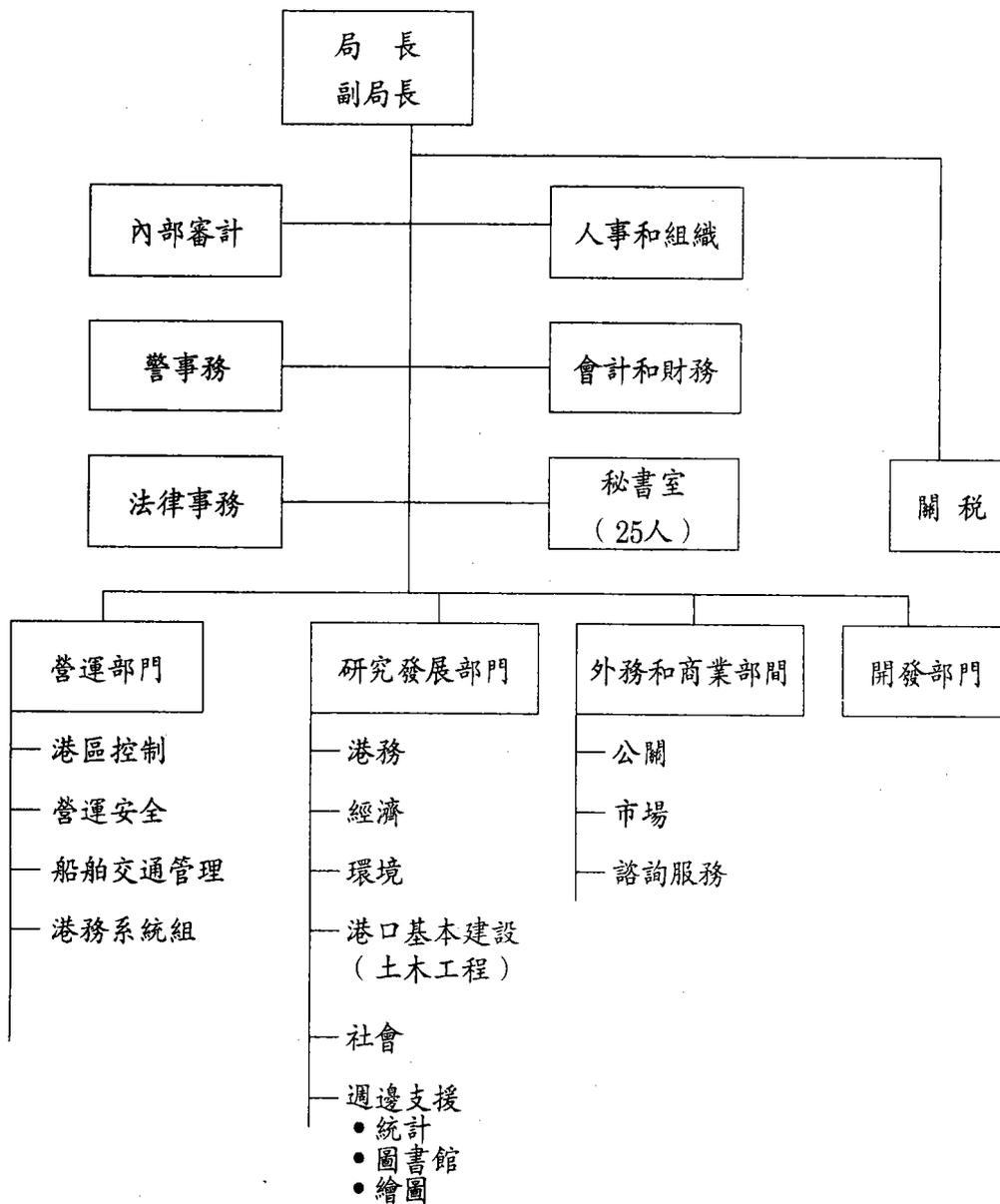
紐約港係由紐約及紐澤西港務局所管理經營屬委員制，共有委員 12 人，分別由紐約州及紐澤西州州長各任命 6 人，委員為無給職，任期為 6 年，港務局長綜理全港業務，向委員會負責，同時受州長及州議會監督為一個自給自足之事業機構。港內之營運、機具設備之採購等均需由委員會同意即可施行。港灣棧埠業務大都開放民營，由民營裝卸公司來經營，港務局僅居監督地位，因此可減少大量的行政人員，提高作業效率，此舉值得港埠單位參考。



§ 2-4-5 荷蘭鹿特丹港

荷蘭鹿特丹港為「港市合一」，鹿特丹市擁有港口基礎建設（如港池、碼頭、港區和工業區等）而出租給私人公司。港務行政則委託鹿特丹大都會港埠管理局處理，負責港口的規劃、建設和運作及安全。港口營收靠租金、領港費和港口使用費，在經濟上自給自足，沒有接受各級政府補貼，所有投資在港口重要設施均為私人公司。

鹿特丹港之組織型態係採委員制，隸屬於市政府受市議會監督，議會對港埠經營年度預算、投資案及條例等行使同意權。



§ 2-5 我國未來港埠管理體制與組織型態的改革方向與原則

我國現行四個國際商港均由交通部委託台灣省政府代管，施行至今已有數十年。就世界各港管理體制言，因歷史背景、地理環境、各種設施之所有權以及國有、市有、財團法人或私營等不同，有近乎獨立或廣泛自主性的管理機構，抑或完全由中央政府、州或省市政府、路局、海關等充分控制之管理機構。唯管理體制及管理方法儘管不同，港埠管理的成功均具有一相同的特色亦即：

- (一)合理的港埠管理體制及內部組織結構。
- (二)有效的港埠營運作業、開明的勞工政策、合理的費率及健全的財務結構等。
- (三)適當的港埠管理，可將現代化港埠設施充分發揮。

§ 2-5-1 未來港埠經營管理的原則

未來理想的港埠經營管理應掌握下述幾個原則：

(一)自主原則

在制定一個港埠的組織型態時，公共利益往往成爲考量的重要因素，間接亦影響到港口的運作。政府爲維護公共利益透過直接或間接的方式補助港內公共建築及財產的開發，但過度的干預往往造成制度、決策上的官僚化，使得管理缺乏彈性無法引入資本，因此政府應就海關、緝私、檢疫以外之範圍，儘可能交予港務局自行處理。

目前我國各國際港口，不僅有關公衆利益之事項須由港務局呈報交通處，然後再轉呈交通部核可後方得以執行，一些屬於港埠營運管理方面的事項，亦必須層層核報後，才能實施，如費率調整、貨櫃集散站之管理等，港務局在某些方面無法獲得充分自主權，降低效率。

(二)經濟實體原則

港埠應視爲國家整體經濟中的一個實體，除爲特殊目的及個別案例外如高度專業化的碼頭（石油、LNG及煤等）和私人公司擁有碼頭或專用碼頭外，其他爲一般目的使用的港埠設施，由港務主管當局集中處理爲宜。

國內各港現行的管理，一般均能掌握此一原則，但對於訂定公平之工作條件、工資、社會條件等方面，仍無法達到一合理標準，尤以碼頭工人管理方面，完全受制於碼頭工會要求，以及陳法陋規之束縛，無法就工資做合理分配亦無一套完善之辦法加以改善管理現況。

(三) 財政自主原則

欲達自主原則必須以財政自主為基礎，由港埠本身負擔盈虧，使得港埠營運在成本估算、費率訂定、效益評估上更具效率，尤其作業缺失及赤字原因之檢討將更方便。

檢討現行會計制度，受議會對預算之管制，現金支用無法充分自主。機具設備無法及時供應，亦無法隨營運型態之轉變，立即汰舊換新。對各項成本支出無標準之制度，營業所得無法充分利用。商港建設計劃除了必須向上級主管核報外，尚待議會審核通過，財政上可說無法達到完全之自主權。

(四) 企業化管理原則

港埠之服務及業務型態不斷地改變，規律化條文限制愈少，將使其在決策訂定上更自由，更容易適應外在環境的急劇變化，因此有效增加港埠在運作上的彈性、適應性及效率將是港埠經營走向企業化必備的特質。

現階段國內港埠受規律化條文限制以及議會利益團體所左右，無法自由地依企業化原則訂定決策，運作上缺乏彈性、適應性及效率性。

(五) 人事自主原則

一個企業體的成功與否，視決策及管理部門的能力及執行成果而定，同樣地對港埠管理而言，亦復如此，因此所有港埠內員工，尤其是主管階層應以專業及效率為導向，對所有的升遷及薪資給付依自主決定，不同工則不同酬，避免良策美方因執行不當而失敗。

現行之人事制度受法規限制無法延攬專業人才，工作分配不當，且受編制限制缺乏彈性，升遷管道不暢，薪資無法依工作表現而增減，不同工卻同酬，影響工作士氣，考核制度尤待改進。

§ 2-5-2 我國未來港埠管理體制與組織型態的構想

鑑於目前世界各重要港埠之管理制度有逐漸走向(1)獨立自主(2)財務自給自足(3)輔助服務業開放民營(4)企業經營理念的引進等趨勢，我國未來港埠管理體制與組織型態的改進依本研究可分為以下幾個階段逐步實施。

(一)近程目標

(1)管理體制方面：

由於體制的改革須配合相關法令的修改，初期為有效改善營運應就體制內透過授權逐步放寬人事、預算、採購等諸多限制，使港埠管理逐漸走向企業化，歸納重點如下：

- ①充分授權：現行之體制，係由交通處主管各國際港埠，應予明確劃分權責減去層層往上核報之程序。
- ②簡化預算制度：在一定額度金額下，給予各港有充分應變之能力。
- ③建立合理客觀之成本制度：改進目前呆板的機具採購作業及折舊方法。
- ④訂定鼓勵性獎金制度：對工作有表現，能力甚佳的人員，予以額外獎勵，以消弭升遷不暢之弊，提高工作士氣。
- ⑤編制員額內業務類及技術類人員准予彈性流用：使人力資源能妥善利用，避免造成勞逸不均的現象，有效發揮工作效率。

(2)組織型態方面

- ①目前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，又為港埠營利事業單位，初期先將航政組有關船舶監理業務即技術、監理、海事業單位收回中央另成立航政專責機構辦理，可有效解決目前因層次過低，人才羅致困難，造成航政管理績效不彰，難以有效貫徹執行中央政策，另一方面又礙於行政體制，交通部航政司鞭長莫及，航政管理品質效率低落，使得中外航商頻頻抱怨，影響國家政府形象，阻礙港航業務發展等諸多弊病。
- ②政府解嚴後有關聯檢業務併入港警所辦理，原隸屬警備總部的安檢人員既非軍人又非警察，在執行公權力時穿著便服，影響國家形象至鉅。建議比照先進國家成立移民局負責是項證照查驗及安檢業務，以有效解決目前進出我國外籍人士愈來愈多再加上外籍勞工問題日趨複雜所延伸出來的諸多弊端。
- ③棧埠處成立公司組織，為棧埠業務開放民營鋪路，先就會計、人事組織加以獨立，逐漸減少大局的管制，初期先發展成公營公司之事業機構型態。

④港務局僅保留工程規劃，港埠管理等業務即負責各項公共設施之規劃及投資興建，至於對設施之經營則儘量以出租民營方式辦理。

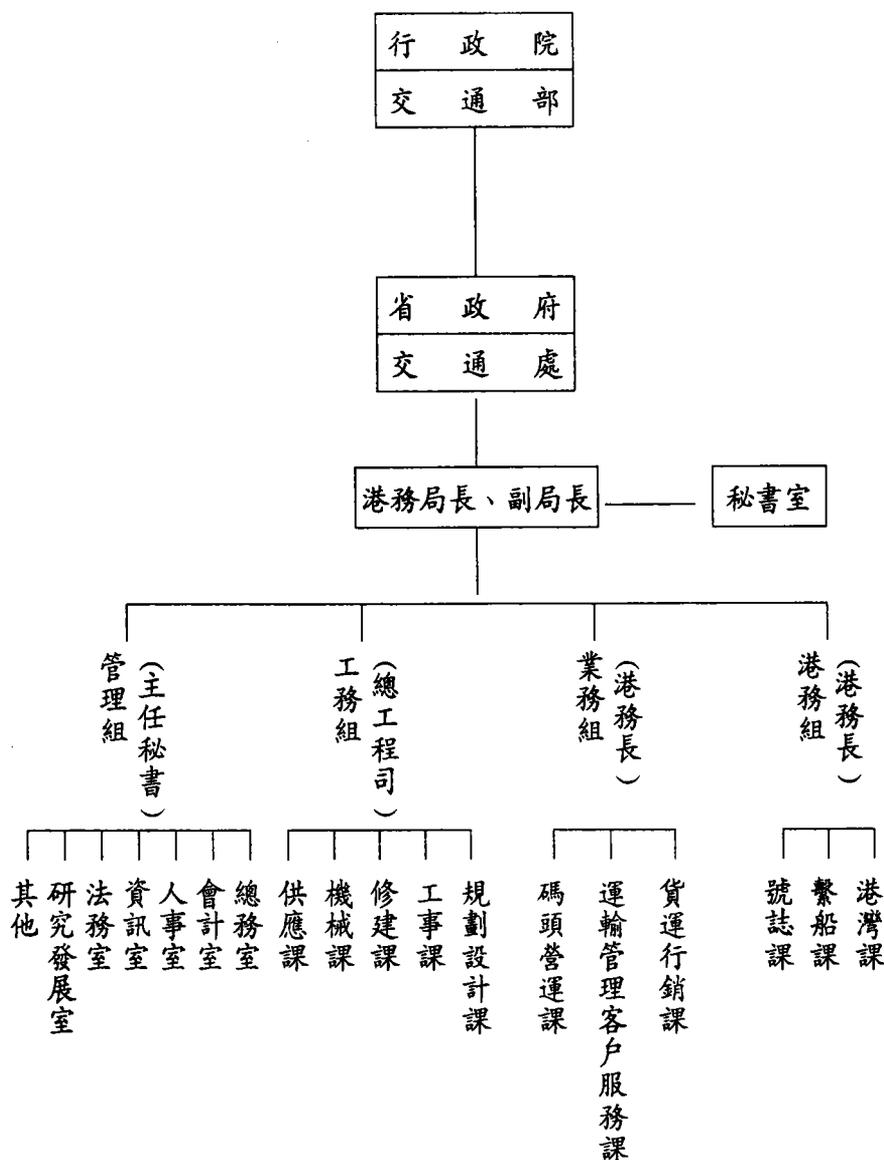
⑤引進行銷的企業化經營方式，設置行銷機構並派遣駐外代表，利用傳播媒體及出版各式刊物，詳盡介紹設施、服務及相關行業之資料、名錄、提供業者及社會大眾充分之資訊，以促進港埠的利用。

爲因應上述管理體制的變革，在法令許可下透過充分授權及分層負責的方式達成，若有窒礙難行之處則由交通處召集各港務局就現行之人事、會計、財務管理制度進行修法討論，以徹底解決目前各港因人事及會計過份僵化及管理層次過低未獲充分授權所遭遇的經營困境。

至於組織型態由於未來有關港埠及棧埠營運包括裝卸、倉儲、港勤及碼頭出租將逐漸透過合約的方式開放民間經營，僅保留港務行政、港灣建設及港警業務，唯在公營轉爲民營的過程中爲避免特權及資本家的結合，造成獨佔或寡佔現象而忽略國家經濟發展的需要、商業秩序的維持而使經營效率遠較公營時爲差則需加強法律部門的人員透過周延有效的合約予以適當的管理，同時爲強化企業經營的特色即強化競爭及注重行銷宜設置行銷及公關部門，因此未來各港經營管理組織系統表建議大致如下。唯各港現階段可就不增加人爲原則參考此表修定編組加以精簡。初期可有效改善下述幾個主要問題：

- (i) 航務行政依航業法規定成立航政局主其政與港埠營運開放民營可解決公營港務局兼負經營者與行政者組織角色混淆的問題。
- (ii) 局長直轄單位過多造成計劃執行及行政支援上缺乏彈性及效率，依其組室職能加以適當歸併並加強分層負責功能後可提高行政指揮效率使港埠經營者能有充分的時間作更廣泛更長遠的政策性決定。
- (iii) 引進行銷及服務部門可強化企業競爭機能，擺脫原本公務行政機關的老大作風化被動爲主動以因應未來由行銷時代的顧客需求導向，轉變爲考慮鄰近港口競爭條件之競爭導向所作經營體制的必要修正。
- (iv) 棧埠處改制爲公營公司型態，可就營運部門倉儲裝卸部份先行改善人事、主計監督過當、民意單位過度干預以及管理層次過低，事事須層層核報所產生的諸多弊端。

建議組織系統表



唯預期可能遭遇到的困難與阻力有以下幾點：

- (i) 今年七月實施用人費率後航政組若移撥交通部另成立航政局，此部份員工所支領待遇原為事業單位的用人費率變更為一般行政單位預算，薪資遽減可能產生反彈。

解決辦法：航政組員額不多可由港務局吸收另行派任他職將來遇缺不補逐漸淘汰精簡。

- (ii) 棧埠處改制為公營公司型態，由於會計預算脫離港務局獨立，使得港務局盈餘收入的主要來源中斷，因此今年七月所實施的用人費率將無意義。

解決辦法：可比照中港民營倉儲裝卸公司的方式，港務局向棧埠處收取租金。

(二) 中程目標

為顧及全國港埠的整體規劃又能同時考慮港口所在地的區域發展，港務局的高階層管理組織保持現有政府港埠行政管理體制，但在執行部門採用委員制，聘委員若干名包括中央、省及市交通主管及民議代表組成，透過委員會聘請執行長一名負責經營，有關各項工程、預算、採購、維修等委員會通過即可執行，在制度上類似中鋼模式，採用經營責任制，在組織型態上配合相關法令的修定成為公營事業機構之公司制，在財務上則逐漸走向自給自足以港養港為原則，在管理體制上則可在「收歸中央」及「港市合一」之間找到一個理想的平衡點。

委員會組織在世界一般先進國家之港埠管理方式頗多採用，其最大的特點則可減少政治干擾與官僚作業之牽制。在國外像奧克蘭及安特衛普等非政府經營之港埠，亦均組成港埠委員會，顯示港埠委員會之組織在國外已被公認為相當有貢獻。唯獨立港埠委員會在我國港埠發展史中未有先例，不如其他國家均經歷長時期演進始蛻變而成。因此恐較難為台灣地區政治體制所接受，其可能衍生的問題有二：

(1) 代表委員可能為其所代表個別團體之利益，而損及港埠整體利益。

(2) 代表間利益之衝突，可能導致港埠行政管理活動之停頓。

解決辦法：以上困難可透過慎選代表以及選出較多代表來分散個別利益來加以克服等，唯需作更深入的探討研究再作決定。

另案建議在維持台灣地區港埠行政管理體制原則下，可在交通部之下增設一“港埠總局”賦予研定全國國際港埠發展，規劃與投資等全盤事宜及審核各港務局所要求之計畫等職權，四國際港直接歸屬港埠總局管轄可有效解決目前委託省府代管層次太低的諸多弊病，唯因仍屬公務機關其人事會計預算仍需受現行諸多法令限制及牽制，其可否確實改善目前各港經營的困境，頗令人有疑，唯透過相關法令的修訂可能解決此一困難，倒不失為將來各港改制的可行方案之一。

(三) 遠程目標

未來港埠碼頭之設施之興建及經營可逐漸透過規劃提案以招標方式由民間經營，港務主管機關僅在行政上規劃設計及監督，在角色扮演上逐漸走向經營管理及公共服務者，如此可進一步有效精簡人事，提高工作效率。

參、我國現行港埠營運有關作業問題

§ 3-1 營運方式

§ 3-1.1 前言

世界各國港口經營方式常因各國國情、歷史淵源、地理環境、政府政策及腹地工商狀況等因素不同而異。

惟營運方式若依主管機關經營棧埠裝卸及倉儲作業方式，可區分為地主港（Landlord port）、作業港（Operation port）及地主作業兩合港三種，且亦有依政府經營或民營，分類為公營、民營、及公民合營等。茲分述如下：

(一) 地主港：

港務主管機關以地主身份出現，將全部棧埠業務開放民營，而以收取土地租金及港灣費用方式，從事港埠之規劃、開發、維護管理工作，本身不直接肩負棧埠業務之經營，以此種方式經營之港埠稱為地主港或民營港，目前歐美大多數之港埠如倫敦、利哈佛、紐約、洛杉磯等均屬此類型。

(二) 作業港：

由港務主管機關自營棧埠裝卸、倉儲業務及客貨運業務稱為作業港或公營港，如新加坡即為典型公營作業港所有港埠設施均提供公眾使用，全部由政府投資，港務局依國家經濟發展需要研訂興建計劃，列入年度預算支出，並以合理報酬計收各項港灣棧埠業務費用，港務局不僅為行政單位，又兼屬營業性事業單位。

(三) 地主及作業兩合港：

這類港口棧埠業務，部份由港務主管機關自營，部份開放民營日本港口多屬這一類型。從歷史淵源上這類港口初期純屬作業港，嗣因港埠擴建及業務發展，需集募資金或延攬業務等關係招徠民營機構參加棧埠作業。此類型港口，港務局與民營業者間，扮演雙重角色關係，就管理官署角色言為民營業者管理機關；就事業經營角色言，則同屬棧埠業務經營者甚至為業務競爭者。

以上三種營運方式，各有其傳統淵源及理論依據，究以何者為宜？甚難作一定論，惟不同港口所採獨特作業方式，往往與下列因素有關：

- (1) 落後地區商港因業務簡單，棧埠業務多由港務主管機關自行經營。

- (2) 崇尚自由經濟制度國家，棧埠業務則多採民營方式。
- (3) 對港口採取補貼政策國家，棧埠業務則由港務主管機關自營；反之，仰賴民間投資興建港口，則民營業者往往取得經營棧埠業務之權利。
- (4) 港務主管機關組織型態，對棧埠營運方式具有決定性，以行政為主的港務機關，不宜兼營事業單位本質之棧埠業務，反之港務機關本身已採行企業組織，如新加坡港務局，自可將棧埠業務納入其業務範圍。
- (5) 大型航運公司或航聯組織，對專用港設施之要求殷切，促使港務主管機關賦予其專營棧埠設施的特權。

本省四個國際港埠，已往一切港埠設施，皆由政府投資興建並負責經營管理，屬公營港（作業港），唯近年來隨國家經濟發展及配合航運船舶需求，港埠經營觀念已逐漸改變並允許民間投資參與港埠建設，招徠民營企業以租賃方式經營碼頭倉棧及棧埠業務，以減輕政府財務負擔，增進港埠作業效率，縮短船舶滯港時間，故我國港埠經營在體制上雖屬公營港，惟實際運作上應是公營為主，民營為輔之折衷方式即地主與作業兩合港型態。

§ 3-1.2 現況分析

茲將目前本省四個國際港營運方式現況分述如下：

(一) 基隆港

基隆港由於受到先天環境之限制，港埠擴建不易，為求能靈活調配船席，將有限之港埠資源作最有效之運用，所有之散什貨碼頭及貨櫃碼頭均未出租專用；而港埠設施大都由港務局編列預算投資興建並負責經營管理，僅有部份後線設施與民間業者合資興建或出租經營，而裝卸業務除部份海上裝卸分配予幾家民營裝卸承攬業外，其他均由棧埠處處理，此種經營方式可謂公、民合營制度，而就整個港之營運方式言，係屬地主兼作業港，其營運方式概述如下：

(1) 貨櫃碼頭營運方式：

基港貨櫃碼頭營運方式主要係採公用營運制度及優先使用碼頭制度茲分別敘述如下：

① 公用營運制度：

係指港務局將全部碼頭或部分船席，開放給所有航商公用，按各船舶到港時間（ETA）先後順序，依序指泊碼頭作業，即先到先服務之作業方式，此種港埠本身作業方式，尚停留在傳統經營型態者或對於輔助航線之集貨船（FEEDER SERVICE），及在一般

開發中，或較落後地區國家港埠，大都採用此種營運方式。

港務局為提供到港船舶各項設施及服務，需投入巨額資金，興建碼頭、船席維護、添置各型裝卸機具及貨物堆置場等為回收該等設備之投資及營運成本，並收取合理報酬，以避免有限港埠資源之濫用及維持港埠正常營運與發展所需資金，港務局對使用各項港埠設施與服務之船舶貨物，均依台灣省國際港埠業務費率表，計收港灣費用及棧埠業務費是以船舶靠泊公用碼頭船席，港務局即按船舶噸位大小，按日計收碼頭碇泊費，另船貨物過通過碼頭或岸壁之表面上、下方亦均按貨物噸量計收碼頭通過費。

②碼頭優先使用之營運方式：

即港埠當局將碼頭及裝卸機具，以特別約定條件與航商簽訂優先使用合約，以擷取碼頭出租專用之優點，保障貨源，同時能保有碼頭公用彈性，以照顧競爭力較弱航商，如香港、新加坡等貨櫃碼頭均採此種營運方式。

基隆港目前實施優先靠泊之先後順位，係以該船公司優先船之航次，櫃數和作業效率各依20%、60%和20%之比例，計算各公司績效值之高低來決定名次。79年貨櫃船各航商作業績效排名表（如表3.1.1）

依基隆港務局統計民國78年1月至12月到港貨櫃船計有4113艘次，其中優先船有1333艘次，佔32.4%。全年貨櫃裝卸量為1,771,930TEUS，而優先船裝載的有993,649TEUS佔全部貨櫃的56.1%，可見優先船對基隆港之貢獻。

(2)散雜貨碼頭營運方式

①本港散雜貨碼頭與港務局合作投資興建者有中油（33W散油碼頭），亞洲水泥公司（12BW水泥圓庫），倫豐倉儲（32W後線油槽），榮台倉儲（16W後線山麓油槽）等。

②出租專用者：

有32W後線水泥圓庫租予亞洲水泥公司。東十一及東廿後線貨櫃儲轉場租予長榮海運，西廿後線貨櫃儲轉場及第一突堤後側貨櫃集散站（C.F.S）租予陽明海運公司等，此種合作興建或出租設施，大都為後線場地，由承租公司經營倉儲業務，而裝卸作業除油槽，水泥圓庫不需使用工人外，貨櫃儲轉場，集散站所用工人，必須為基隆市碼頭運送業職業工會會員，其工人編組，工作調派督導考核等，均由各該公司負責管理，工資及勞保費等亦由公司支付。

表 3.1.1 79 年貨櫃船各航商作業績效排名表

航商項目	航次(V)	櫃數(TEU)	效率(隻/時)	順位
EMC	316	267,267	29.28	1
HJ	145	201,033	39.23	2
MSK	228	155,814	36.33	3
YML	121	95,369	27.60	4
NYK	112	78,553	26.04	5
ZIM	98	47,697	23.41	6
APL	56	41,500	26.33	7
NOL	52	26,667	23.41	8
NS	44	24,298	19.45	9
JL	50	11,111	17.54	10
MOL	23	8,689	22.51	11
CMA	31	11,695	11.72	12
BBS	22	12,693	11.51	13
MD	13	5,655	19.40	14
SC	22	7,608	11.17	15

(二)高雄港

高雄港之基本經營型態與基隆港相似，棧埠業務公、民合營，整體亦屬地主兼作業港之營運方式，但因該港水域遼闊，在政府有計畫擴建之下，貨櫃碼頭多採出租專用方式，散貨碼頭則因高雄為台灣區重工業及石化工業中心，亦有部份出租專用或合作興建，裝卸業，除大宗散裝及特種專用碼頭與油槽等，不需使用工人者外，均由高雄市碼頭運送業職業工會提供。

(1)碼頭使用：出租與自營兩種方式。

- ①貨櫃碼頭：四座保留公用外，其餘十一座貨櫃碼頭分別租予 EMC、YML、APL、OOCL、TRI、SEALAND、萬海、宏洋等八家公司使用，承租人不僅可裝卸自有之貨櫃，經徵求港務局同意後，亦可邀集其他輪船公司共同使用。
- ②散貨碼頭：乾散貨及液體專用碼頭，均係各公、民營生產事業基於本身大宗原料、成品進出口裝卸之需要，而以約定興建，產權歸屬港務局所有，投資人取得約定使用權，期滿後再以租賃方式繼續使用。

(2)專用碼頭經營方式：

①貨櫃碼頭：

高雄港貨櫃碼頭之營運方式，前由行政院經合會商討結論：「貨櫃碼頭宜一部份出租，另一部份保留港務局自營」，繼則交通處於 60 年 8 月邀集各有關單位集會商討決議「第二貨櫃中心，四座碼頭，三座出租，一座公用之原則」，自 66 年起貨櫃碼頭即以出租專用方式為主，目前除 40、41、43 及 63 號等四座碼頭保留公用外，（配合駛進駛出船 Ro/Ro 停靠，其中 40、41 號碼頭未裝橋式起重機），其餘十一座均分別出租予各輪船公司專用，租期自二年至九年九個月不等（如表 3.1.2）承租人不僅可裝卸自有之貨櫃，經徵求港務局同意後，亦可邀集一家輪船公司共同使用。由於此種經營方式，切合船公司之營運需求發展極為成功，不僅紓解了基隆港部份擁擠，亦使該港成為遠東重要之貨櫃轉運中心。

②散貨碼頭：

高雄港乾散貨及液體貨專用碼頭，均係各公民營生產事業，基於本身大宗原料，成品進口裝卸之需要，而以約定方式興建，產權歸屬港務局所有，投資人取得約定使用權，期滿後再以租賃方式使用。

表 3.1.2 高雄港貨櫃碼頭出租一覽表

承 租 公 司	承 租 碼 頭			橋式機數量(台)	租用年限	起訖日期	備 註
	編號	水深 (M)	長度 (M)				
萬海航運公司	# 42	10.5	230	2	9年11個月	76.7.17. } 86.6.16.	
三聯貨櫃輪船公司	# 64	12	230	2			本碼頭於78.1.31屆滿租期，現正洽商新約中
中國航運公司	# 65 # 66	12	634	4	8年	73.1.1 } 80.12.31.	
美商美國總統輪船公司	# 68 # 69	14	640	6	9年9個月	77.6.1. } 87.8.31.	
陽明海運公司	# 70	14	320	3	9年9個月	75.12.16. } 85.9.15.	
長榮海運公司	# 116	14	320	3	5年	76.4.1. } 81.3.31.	
川崎汽船株式會社	# 117	14	320	2	5年	76.2.1. } 81.1.31.	
美商海陸運輸公司	# 118 # 119	14	640	3	9年9個月	78.1.19. } 87.10.18.	本局已另購三台新機約本(78)年底到貨

資料來源：高雄港務局

(三) 台中港

台中港自民國六十五年開港以後，即採開放民營政策，即所謂地主港，後於七十四年成立海運儲運中心，經營未出租碼頭，故棧埠業務成爲公、民營並行之型態，由地主港變爲地主兼作業港之營運方式，其業務分述如下：

(1) 民營碼頭：

- ① 台中港倉儲裝卸公司：承租5~8W，並於後線投資興建倉棧，經營一般散什貨裝卸儲轉業務。
- ② 德隆倉儲裝卸公司：承租12~15W，並於後線投資興建倉棧、經營一般散什貨裝卸倉儲業務。
- ③ 遠東倉儲公司：承租1W，投資興建穀倉，經營以吸穀機作業之散裝穀類裝卸倉儲業務。
- ④ 台灣糖蜜、味全、南榮、台北、衆信、東海發酵，利時康：興建3W及4W後線各類貯槽、經營非危險品管道貨物。
- ⑤ 中國貨櫃公司：承租10W後線貨櫃集散業務，裝卸則由儲運中心負責。
- ⑥ 長春、宏恕、億昇公司：承租西一號碼頭後線土地，合資興建化學品儲槽經營化學品裝卸船及儲轉業務。
- ⑦ 力一、和勝、匯僑公司：承租西二號碼頭後線土地，合資興建化學品儲槽，經營化學品裝卸船及儲轉業務。
- ⑧ 中油：2W優先靠泊卸各類燃料油。並承租西三、四、五號專用碼頭及後線。
- ⑨ 台宇、東銘、台泥、幸福、環球、果記水泥公司分別承租28W，及4A碼頭後線土地，興建散裝水泥槽，經營散裝水泥裝卸儲轉業務。
- ⑩ 嘉新水泥公司承租27W後線土地興建水泥儲槽經營散泥裝卸儲轉業務。
- ⑪ 台電公司承租工業港區興建專用碼頭二座。

(2) 公營碼頭：

由台中港棧埠管理處，經營未出租碼頭（23W~32W及5A、8A）之倉棧裝卸倉儲業務，及9W~11W之貨櫃裝卸業務。

(四) 花蓮港

花蓮港爲較小型商港，各項港埠設施除由港務局投資經營外，尚有部份開放民間業者投資或承租使用，故其棧埠經營方式，可謂公、民合營方式，就管理經營言爲地主兼作

業港，其主要型態如下：

(1)公用碼頭經營方式：

所有公用碼頭之棧埠業務均由港務局經營，辦理國際航線船舶及國內航線船裝卸業務，裝卸所需工人，均屬花蓮港碼頭工會會員；其業務量分配，與基、高兩港迥然不同，採公營六成，民營四成比例分配，但民營公司亦僅能承作船上裝卸業務，所有陸上裝卸工作仍歸由港務局轄下之棧埠管理所辦理。

(2)專用碼頭經營方式：

- ① 10W，租予亞泥公司，並在碼頭後線合作興建散泥圓庫及附屬輸送設備，裝運散裝水泥及熟料使用。
- ② 11W，租予中鋼公司，並在 12W 後線合作興建自動化輸送設備，裝運礦石使用。
- ③ 提供 5W、8W 分別與富國新公司、輔導會榮工處在各該碼頭後線場地合作興建自動化輸送設備，裝運砂石使用，合約屆滿後，繼續將輸送設備租予富國新公司與光華礦物公司使用。
- ④ 提供 7W 與立光建設公司在該碼頭後線場地合作興建自動化輸送設備，裝運砂石。
- ⑤ 提供 18W 與亞泥公司在該碼頭後線場地合作興建圓庫及附屬輸送設備裝運散泥使用。

其作業所需工人，為花蓮港碼頭工會會員，由港務局統一調配管理，非由公司雇用管理。

§ 3-1.3 現行營運方式檢討

(一)公用碼頭營運制度檢討

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，惟本所認為。

(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，則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“

地區性獨占”特性，但港埠間轄腹地，仍有諸多重疊貨源或由其他轉船而來貨物，此為各港埠極力爭取之貨源，而碼頭公用制度，因船方對碼頭船舶指泊無法掌握，營運設備與服務不能配合，影響裝卸船計劃與作業效率，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能力。

- (3) 碼頭公用營運制度，對船舶碼頭碇泊費之計收，不符經濟供需原理與作業效率原則，無法發揮以費率刺激碼頭營運量之提升與收費不合理，蓋公用營運制，對碼頭碇泊費計收，悉依“台灣省國際港埠業務費率表”，規定標準收取為固定費率制，並未依到港船舶多寡，對碼頭船席需求強度之不同，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。

(二) 出租專用碼頭檢討

高雄港目前有十一座碼頭出租，租約大同小異，其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（如表 3.1.3），可見租用碼頭對高雄港之重要性。

表 3.1.3 高雄港歷年來公用碼頭與租用碼頭貨櫃裝卸量統計表（單位：TEU）

年次	公用碼頭		租用碼頭		合計
	櫃數	百分比	櫃數	百分比	
70	252,721	22.5%	871,384	77.5%	1,124,105
71	273,292	22.9%	920,705	77.1%	1,193,997
72	325,071	22%	1,154,410	78%	1,479,481
73	387,914	21.7%	1,397,069	78.3%	1,784,983
74	347,519	18.3%	1,553,334	81.7%	1,900,853
75	462,354	18.6%	2,020,113	81.4%	2,482,467
76	433,436	15.6%	2,345,349	84.4%	2,778,785
77	458,973	14.9%	2,623,864	85.1%	3,082,837
78	368,423	10.9%	3,014,088	89.1%	3,382,511

資料來源：高雄港務局

(1) 出租後之正面影響：

① 貨櫃運輸量成爲全球第四，並可望成爲遠東轉運中心，高雄港自民國 66 年將貨櫃碼頭出租後，貨櫃裝卸量由 357,249TEUS 增至 78 年的 3,382,511TEUS，其中轉口櫃由 4220TEUS，增加 296.4 倍，成爲台灣地區進出口櫃重要之轉運點，僅次於香港、新加坡、鹿特丹港，而爲東南亞重要之轉運中心，由此可知高雄港貨櫃碼頭採出租專用經營策略之成功。

② 從航商觀點而言：

- (i) 船公司或貨運經紀人，對貨物裝卸處理作業，具有直接的財務利害關係，勢將被迫建立一批專精的，長久的碼頭工人，或發展更效率的工作法則，以求降低營運成本。
- (ii) 以年租金支付租金者承租人可預知未來的成本，而做成詳細的營運計劃，且對資金管理頗有裨益。
- (iii) 承租人可獲連續不斷的服務，而避免因機具故障而停止，所造成之損失，有的租約，尙規定出租人須準備備用機具，以備出租之機具故障，一時不能修護時使用。
- (iv) 租金爲費用，可享受稅抵減與折舊費相似。

表 3.1.4 高雄港貨櫃裝卸量表 (單位：TEU)

項目 年次	進出口櫃	轉口櫃	國內地區櫃數
66	357,249	4,220	353,029
67	586,808	17,152	569,656
68	777,183	33,426	743,757
69	979,015	76,371	902,644
70	1,124,707	80,512	1,044,195
71	1,193,997	99,549	1,094,448
72	1,479,481	274,162	1,205,319
73	1,784,980	535,280	1,249,700
74	1,900,852	534,012	1,366,840
75	2,482,467	642,169	1,840,298
76	2,778,785	962,281	1,816,504
77	3,082,837	1,102,051	1,980,786
78	3,382,511	1,251,233	2,131,178

資料來源：高雄港務局

(v) 由於航商每年僅支付固定之總額租金即可，對貨物之流量無需限制，因此貨物流通量愈多，則單位成本愈低，其所形成之規模經濟（Economic of Scale）愈顯著，對航商產生相當大之吸引力。

(vi) 承租人所屬船舶有最優先之靠泊權，貨櫃裝卸又可事先作最佳之安排，加以機具置於本身直接之管理之下，故可充分掌握船期，減少船舶滯港成本，增加攬貨能力。

③從港務局觀點而言：

(i) 就建造新碼頭而言，碼頭出租之觀念，可導引建立一項更為彈性之政策，因新建之碼頭，一開始即無須港務當局操心，而步向自給自足，亦無需寄望於實現預期之營運，及其他未知數，後者在過去每能妨礙新建計劃。

(ii) 航商租用碼頭後，必會從事相關業務的擴展吸引大量的貨源並以該港為轉運中心，使用該港腹地相關之工業，尤以年租金方式租用時，航商必儘可能招攬大量之貨運，或將其他港之貨物移轉過來，以降低營運成本。間接地，港務局及其所屬地之市政府收益亦獲其利，對該地區之經濟活動頗有助益。

(iii) 減輕港務當局負擔貨物流通量大事變動之風險，此大都因投機的貿易，航運對手的競爭，鄰近港口之競爭及公路運輸與鐵路運輸之競爭，市場變化，航業與政府外貿政策之改變等所造成。長期出租碼頭，即可免除此類市場變動之風險，或者遇有此種狀況時，容易找出其他變通的辦法。

(iv) 港方能獲取穩定的收入避開不景氣之風險，並依預知之收入做好發展計劃。

(2)出租之負面影響：

①從航商觀點而言：

(i) 資產無法控制，租期屆滿時，承租人可能被迫解約，甚至在租賃期間，出租人亦可依條約規定收回，使承租人增加不少營運風險。

(ii) 缺乏機動性，受租約限制，為配合業務需要，補充調整資產時，須徵求出租人同意。

(iii) 一般而言，碼頭先建好後，方出租出去，因而設施之配置往往不能配合承租的習慣或需要降低了營運效率。

(iv) 租約中往往規定一年內保證一定的貨量或金額當航運不景氣，或市場發生變動時，需承受雙重的壓力。

②從港務局之觀點而言：

(i) 航商為求降低單位成本，儘可能地使用各項機具設備，在高使用率下，產生了

高損壞率，縮短了機具實際之經濟使用年限，雖然合約內機具維護之責由航商承擔，但當合約期限屆滿，不再續約時殘破之機具將由港方收拾，並支付可觀的維護費用。

- (ii) 雜貨碼頭因貨櫃化後，業務量減少，收入因而減少，而轉為貨櫃後的雜貨，則因貨櫃碼頭出租不能使獲利轉移，故盈餘大減。
- (iii) 事業機構受預算限制，無法配合航商要求，辦理緊急採購裝卸機具與緊急興建港埠設施，致缺乏應付港口運輸緊急需求之應變能力。
- (iv) 租金之訂立，基本係依據設施購建成本，再加某百分比之合理利潤，且調整租金係按政府公告地價及租率和“台灣省營造工程物價指數之總指數”為依據，缺乏市場應變功能，經濟景氣與否所導致貨櫃量波動，常造成港方無形之損失。
- (v) 貨櫃碼頭出租後，轉口櫃很明顯地成長且成為租用碼頭的主要業務，主要大航商轉口櫃約佔 75%。數量龐大，而高雄港所提供之租賃合約規定貨櫃通過費及儲轉費免收而屬港灣費用之碼頭停泊費，則比照雜貨船優待收取，再加上低租金政策，使高港之獲利率在台灣地區國際港埠中屬最低的一個（表 3.1.5），這是否意謂，我們高雄世界第四大港之美譽是以低費率換來，而港口條件較差之基隆，台中、花蓮卻採相對較高的費率政策，在執行上是否有本末倒置之嫌？
- (vi) 資金若不用於購建資產則可存放銀行孳息，作為機會成本，惟高雄港租金訂定時卻未將此機會成本（利息收入）轉嫁予承租人負擔，另土地租金按公告地價年息 3% 計算，雖此為政府強制性之規定，無法予以修正，但此造成“齊頭式平等”之不合理現象，承租人在高雄港、基隆港、花蓮港、蘇澳港、台中港各租一塊地，相信平均每單位的收益必不相等。而強制規定下一律對其收取 3% 之租金，雖然公告地價也許不同但其不足以反應土地經濟價值所應承擔的成本。
- (vii) 碼頭出租後，帶給未承租碼頭的航商，尤其是一些無能力承租的小航商甚大競爭壓力，而事實上承租高港貨櫃碼頭之航商，除長榮、陽明及萬海外均是外商，而我國又以一船公司著稱，故貨櫃碼頭出租後，我國航商將承受較大競爭壓力，雖然出租的碼頭於空檔時港務局有權指泊其他非承租人的船舶，並且允許二家航商共同使用，亦不限定聯營家數，但承租人有優先權及控制權對非承租人仍有很大的不便，反而對其船期的控制及信譽，造成不利的現象。

- (vi) 貨櫃碼頭出租後，由於美商要求公平待遇，自備裝卸機具並施以政治壓力，交通部為避免美聯邦海事委員會對我國實施海運制裁而同意美商可在租用碼頭自備裝卸機具，而國輪航商則不可比照辦理，造成片面優惠美商而間接歧視國輪之不公平措施，為港務局帶來相當大之困擾。

表 3.1.5 基、高兩港每 TEU 貨櫃平均收入價格比較表 貨櫃收入單位：元

項 目 年 次	基隆港貨櫃收入			高雄港貨櫃收入		
	貨櫃 TEU數	元/TEU	貨櫃 TEU數	元/TEU		
70	689,414,657	655,441	1,051.8	941,431,458	1,124,707	837.0
71	743,601,185	702,921	1,057.8	1,106,686,585	1,193,997	926.8
72	930,935,922	942,525	987.7	1,126,302,129	1,479,487	761.2
73	1,200,188,431	1,233,794	972.7	1,227,687,475	1,784,980	687.8
74	1,381,453,402	1,157,839	1,193.1	1,388,860,735	1,900,852	730.6
75	1,408,095,335	1,587,328	887.1	1,457,233,019	2,482,467	587.0
76	1,808,552,324	1,939,853	932.3	1,622,126,864	2,778,785	583.7
77	1,890,158,424	1,761,695	1,072.9	1,929,189,901	3,082,837	622.5
平 均			1,019.4			717.1

註：貨櫃業務收入係指會計年度

貨櫃個數係日歷年（每年1月至12月）

資料來源：台灣省交通統計年報各期，本研究統計分析。

(三) 現行棧埠營運方式之檢討

(1) 基高兩港：

基高兩港現行棧埠制度係以作業港為主，地主港為輔，已如前述，此一制度之優點為：

- ① 棧埠管理處係公民營作業單位的統一指揮者，且本身具有龐大的工作能量，故能配合國家經濟發展需要，適時投資各項港埠設施，以充分支援國家經濟發展功能。
- ② 港埠設施係公用事業，由政府投資經營，可確保港埠資源公平，合理運用，避免有限資源為資本家壟斷。
- ③ 不僅可使港埠費率合理化，且對特殊貨品（如軍品）或與民生關係重大貨品（如糧食），訂定以政策為主之收費標準有利國計民生。
- ④ 可使碼頭工人獲得生活保障。

惟此一制度亦有如下缺失：

- ① 港務局本身為一個行政機構，而棧埠管理處為一個龐大的事業單位，顯係將兩個組織特性截然不同，而人事權重相雷同的單位融在一起。不僅不符科學管理的原則，且往往因各種費用分攤上的困擾，致使營運成本無從控制。進而形成缺乏成本觀念之流弊。
- ② 公營事業單位，組織結構缺乏彈性，難以因應快速變動的棧埠作業環境，尤以人事制度僵化，棧埠作業管理人才羅致困難，難以因應專業化作業需求以及會計、預算採購等制度，受法令層層束縛，運作缺乏彈性，難以爭取時效，增加營運成本等經營管理上癥結，影響棧埠經營效率化、自由化、國際化與管理合理化。
- ③ 基高花蘇四港於各港務局經營之碼頭倉棧業務，提出部份海上裝卸業務，由民營裝卸業者共同承攬，破壞裝卸作業一貫性，阻礙管理正常化，蓋船舶裝卸作業具有一貫性，若民營裝卸業者僅承辦海上裝卸作業部份，而陸上裝卸及進出倉業仍由公營棧埠處承辦，則在同一船舶之作業效率、作業人員之管理，業務督導，聯繫，與船貨方權利義務之整體關係，難以嚴格化分，反增加作業複雜性與協調管理問題。同時依台灣省碼頭裝卸工人管理辦法規定：「各港碼頭人裝卸作業，由港務局依本法規定管理之，另台灣省裝卸承攬業管理辦法規定：輪船裝卸費由港務局對外統一收付。」已明顯免除民營裝卸業者對碼頭工人管理及業務經營上之責任，使民營裝卸業者坐享權利，但不負經營責任之不合理現象。

- ④碼頭工人與港務局及各裝卸承攬業者間關係不明確適法問題引起爭議；碼頭工人以職業工人身份承做各港裝卸工作，而由港務局編組、訓練、調派及負責升遷、考核、獎懲等管理工作，並按對內分配比例核發工資，與港務局及各裝卸承攬業者間實際上並無僱傭關係，但勞動基準法公佈實施後，勞工意識抬頭，雙方時因是否具僱傭關係，迭起爭議，影響作業管理與工作績效。

(2) 台中港

台中港自開港後，即採取開放民營政策，鼓勵民間業者投資合作興建，或承租碼頭倉棧設施，經營棧埠業務，以拓展營運，港務局於74年4月成立海運儲運中心，負責經營轉口貨物，兼作貨櫃與一般散雜貨裝卸業務使中港營運方式進入公民營雙軌併進，相輔相成之新紀元。本研究認為現行民營裝卸制度仍有下列各項優缺點。

① 民營之優點：

- (i) 節省國家財政支出，適應公營事業民營化之潮流：如中港 16 家民營公司，投資總額近二十億元，不僅增加政府公產，且使政府節省此一鉅額投資仍能執行棧埠業務。
- (ii) 作業效率提高，增加營運能力，民營企業在人事進用、編制及財務調度上擁有自主權，無一般公務機關行政法令之束縛，能配合實際需要作機動化企業經營，專業分工、羅致專才，效率提高。
- (iii) 可避免現行碼頭工會困擾：基高兩港現行碼頭工會制度，使港務局各項革新政策，受到無謂干擾與牽制，阻礙棧埠工作之進步，開放民營即無此困擾。
- (iv) 港務局對棧埠營運設施未作資本支出，可減少政府的資金負擔避免營運初期的虧損風險。
- (v) 碼頭工人由各民營裝卸公司直接僱用管理，可解決目前碼頭工人管理所衍生之問題。
- (vi) 民營裝卸公司為求生存對爭取業務方面，較政府機構為積極有效，對開拓港埠業務卓有成效。

② 民營裝卸公司之缺點：

- (i) 港務局本身對裝卸缺乏應變能力，在全面民營情況下，如因經營不善，或發生財務危機。港務局將缺乏救濟與接收之應變能力影響港埠作業機能。
- (ii) 對投資大，利潤薄之大規模事業缺乏投資意願，蓋民間資金籌措不易，故利潤較差業務，如拖船、修造船廠等業務，業者皆裹足不前，而利潤較優之散什貨

則競相爭取，形成不均衡發展影響港埠正常功能。

- (iii) 港務局與民營業者簽訂合約時，收取費用之計算無一定標準，對於經濟發展情況及航運業景氣難以預測，因此其比例應如何訂定，缺乏客觀標準完全依據當時營運發展與任務達成之程度而擬，易受詬議。
- (iv) 港埠營運設施開放民營一般重型裝卸機具，因投資龐大，成本回收太慢。業者不願投資，阻礙港埠發展。
- (v) 裝卸倉儲所需之勞力如碼頭工人等，易受財團公司操縱壟斷。

§ 3-1.4 現行營運方式之改善建議方案

(一) 高雄貨櫃碼頭出租之建議方案

(1) 短期方案：

增加公用碼頭數，採長期出租與航商之策略，持續維持目前出租方式與固定費率之租金型態。

- ① 由於高雄港採貨櫃碼頭出租策略之成功，吸引相當多之大航商利用高雄港當作該集團在遠東地區之轉運中心，近三年來租用碼頭之貨櫃輪艘次及櫃數均大幅成長如（表 3.1.6），相對地使高雄港貨櫃吞吐量業績蒸蒸日上。由於大航商需將東北亞、東南亞地區之貨源，利用接駁船運送至高雄港轉運，近幾年來配合高雄基地港貨櫃量之成長，遠東地區之 Feeder 船急速成長，公用碼頭之需求愈來愈大，造成公用碼頭普遍不足現象。歷年來非租用船，無法靠泊公用碼頭而指泊租用碼頭之貨櫃量，如（表 3.1.7），隨著航運市場景氣之變化貨櫃數量亦巨幅變動，78 年度由於有兩家船公司之 Feeder 船停止彎靠高雄港之航線，因此指泊租用碼頭之數量顯著少，大體而言，公用碼頭數仍然不足，尤以第二貨櫃中心為甚，目前高雄港之公用碼頭在第一貨櫃中心有（40、41、43）三座碼頭，第二貨櫃中心有 63 號碼頭，其餘第三、第四貨櫃中心均無規劃公用碼頭，因此改善高雄港貨櫃營運短期上應從增加公用碼頭數著手，以滿足航商之需求，尤其是規劃中第五貨櫃中心，可考慮保留二座公用碼頭，以解決 Feeder 船快速成長，無法順利靠泊之困擾，況且第三、四、五貨櫃中心均遠離（40、41、43、63）號公用碼頭，於第五貨櫃中心指定二座公用碼頭後，亦可減少租用碼頭與公用碼頭間貨櫃轉運時對市區交通流量之影響，對港務局及高雄市港區交通流量之改善均有益處。

表 3.1.6 高雄港近年來公用碼頭與出租碼頭之船舶次貨櫃量統計表 (單位: TEU)

項 目	公 用 碼 頭			租 用 碼 頭		合 計			
	一 中 心		二 中 心		其 他 碼 頭		艘 次	櫃 數	
	艘 次	櫃 數	艘 次	櫃 數	艘 次	櫃 數			
							艘 次	櫃 數	艘 次
76	762	158,960	572	227,809	738	46,664	2,345,349	4385	2,778,785
77	809	175,151	709	255,226	370	28,594	2,623,864	4738	3,082,837
78	698	136,615	568	193,934	395	37,873	3,014,088	4829	3,382,511

註：第一貨櫃中心包括40、41、43號碼頭(公用碼頭)

第二貨櫃中心為63號碼頭(公用碼頭)

租用碼頭包括42、64、65、66、68、69、70、116、117、118、119號碼頭。

其中118、119為78年1月1日起租。

資料來源：高雄港務局及本所研究分析。

表 3.1.7 高雄港歷年來公用船指泊公用碼頭及出租碼頭之貨櫃量統計表
(單位：TEU)

項次 年次	第一貨櫃中心		第二貨櫃中心	
	靠泊公用碼頭	指泊租用碼頭	靠泊公用碼頭	指泊租用碼頭
71	56,178	25,740	111,359	21,295
72	93,535	12,415	128,554	62,953
73	120,282	6,512	135,334	94,760
74	121,406	6,349	121,978	70,529
75	138,674	8,276	165,306	108,561
76	134,463	24,497	146,669	81,142
77	158,773	16,378	149,299	105,927
78	130,765	5,850	115,388	78,546

資料來源：高雄港歷年貨櫃裝卸量統計分析表。

②台灣地區各港埠所處之經濟社會背景分析

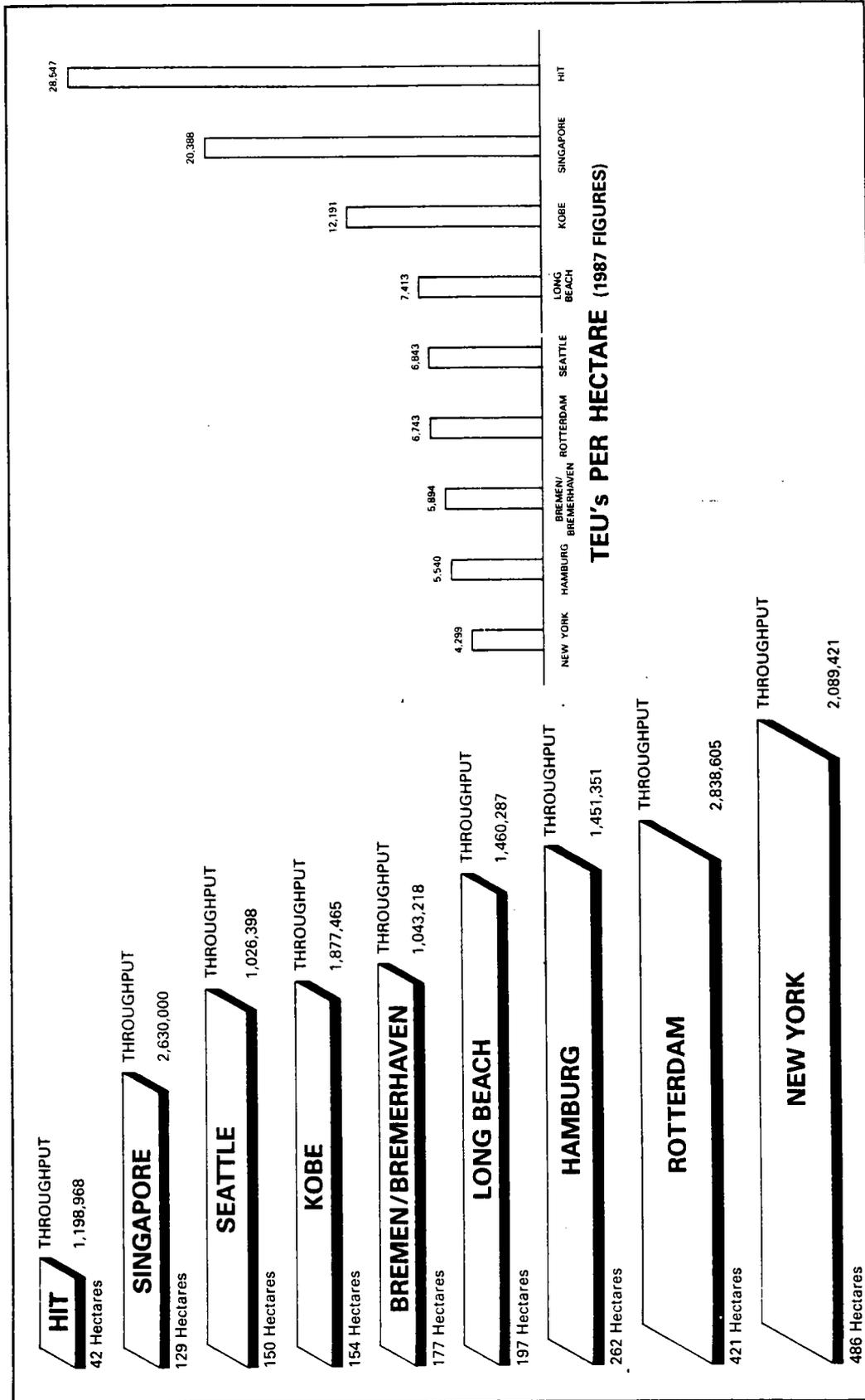
- (i) 中國將大陸海岸線長達一萬多公里，北、中、南均有優良的海港及河港，並自1981至1985年實施五年計劃，1987年前建設改進八座港口，大連、青島、上海、長江口、黃埔等均分別實施改建計劃，預估1990年以後將可成為亞洲新興之貨櫃重地。
- (ii) 香港國際貨櫃碼頭有限公司（H.I.T）在貨櫃碼頭專用電腦系統的發展，一直居領導地位，每公頃處理貨櫃能量高達28,547 TEU，遠較新加坡20,388 TEU、神戶港之12,191 TEU和紐約的4,299TEU高出甚多，（表3.1.8），尤其是H.I.T目前正積極興建之七號碼頭於1991年3月全部完工後合併原有之4號及6號碼頭，（表3.1.9）年貨櫃處理量可高達310萬TEU（表3.1.10），持續保持全球最大之私人營運貨櫃公司，同時亦對遠東地區各主要貨櫃港造成相當大之競爭壓力。
- (iii) 高雄港所採低費率的優勢，也因新加坡的大舉削價競爭而減弱，以公用碼頭為例新加坡每TEU約80元、香港150元，高雄則97元。

上述的事實我們正處於一危機，即一旦中國大陸、新加坡、香港所處的條件，在航商之考慮上優於我國時，進而紛紛移轉據點，而捨棄台灣為主要停靠港，則高雄港在近幾年來不斷擴充碼頭設施下，對未來的發展期望將成泡影，設備閒置無人使用，資金過度投資沉重的利息負擔，成本無法回收連環反應其他就業等社會及經濟問題，其影響之大不可不防。

採用固定費率式租金型態主要著眼於我們所處環境，競爭因素及政策上的考量，若決策當局認為這些因素佔決策方向較大之影響力時，則以維持現狀為宜，因為目前之租賃方式對刺激高雄港的貨櫃營運量不斷地成長，有其正面之效益。

同時針對鄰近地區港口之競爭壓力，高港可仿效美國奧克蘭港採取長期出租與航商之策略，租期25年，每5年定期依物價指數，航商貨量之變動成長等因素，調整租金、費用以鼓勵航商長期租用碼頭，並訂定長期營運目標，如此港務局與航商雙方才能在長久的穩定基礎下發展彼此投資策略，減少營運風險。

COMPARISON OF WORLD CONTAINER PORTS



January 1989

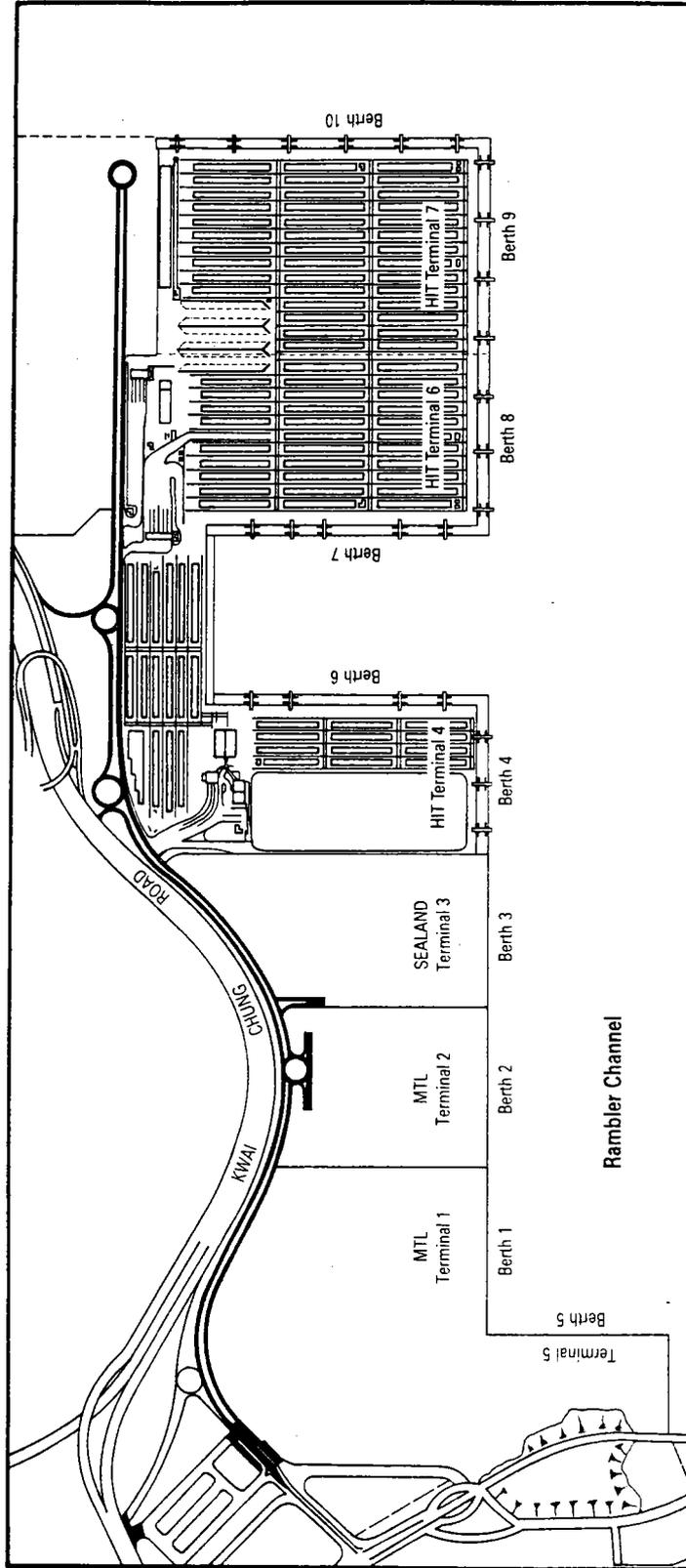
Hongkong International Terminals Limited
 Berths 4/6, Kwai Chung, New Territories, Telephone: 0-487888
 Telex: HX 56411, Cable: HITTERM Hongkong, Fax: 852-0-4804765





Hongkong International Terminals Limited
Berths 4/6, Kwai Chung, New Territories. Telephone: 0-4897888.
Telex: HX 56411. Cable: HITTERM Hongkong. Fax: 852 0-4804765

Hong Kong's Kwai Chung terminal development plan, 1989 onwards



The container terminal operations
group of Hutchison Whampoa Limited



January, 1989.

(2)中期方案：改變租金型態將固定費率改為下限上限式（MIN-MAX）之租賃方式，以符合以量計費之原則。

採此種租賃方式，主要著眼於獲取較多的利潤，以供港口之投資、擴充等發展之用，避免動用其他資金之利息負擔及無法收回之風險，運用此方式必須注意下限及上限之標準及此標準之訂定方式，若採用此種租賃方式，可產生下列效果。

- ①台灣地區進出口貿易值，足以提供承租之充裕貨源達到下限上限之標準。
- ②這種方式使港方有獲較多利潤的能力，達成『以港養港』之目標。
- ③由固定費率轉為下限－上限式，許多作業手續都須改變，此行政上之負擔、人事管理費用的增加，轉換前要有萬全之準備。
- ④租金費用係依裝卸量來計收，故機具設備無因過度使用縮短經濟使用年限之虞。
- ⑤這種方式降低了對承租人吸引貨源的力量，因而亦增加港方與臨近港口之競爭壓力。

表 3.1.10

GROUP FACT SHEET

I. FACILITIES	TERMINALS		TERMINALS	
	4 & 6		4 , 6 & 7	
Total Area(acres)	141		219	
(hectares)	57		89	
Ship Berths	6		10	
Barge Berths	1		1	
Total Berth (ft)	7,027		10,800	
Length (m)	2,141		3,292	
Minimum Depth (ft)	40		40 ft	45.9 ft
Alongside (m)	12.2		12.2m	14.0m
	C.D.			
Quay Cranes	16		25	
Transtainers	51		86	
Frontloaders	6		6	
Annual Max. Handling Capacity (TEUs'000)	1,900		3,100	
Stacking Capacity (TEUs)	32,500		55,770	
CFS Area (sq. ft.)	250,000		434,000	
(sq. m.)	23,225		40,500	
Forklifts (1-6 tons)	57		70	
Prime Movers	71		71	
Chassis	369		418	
Fixed Reffer Power Points	492		732	
Mobile Generator Power Points	32		32	
II.CURRENT DEVELOPMENTS	TERMINAL 6		TERMINAL 7	
1st Berth Complete	May 1988		November 1989	
2nd Berth Complete	January 1989		April 1990	
3rd Berth Complete	May 1989		September 1990	
Overall Completion	September 1989		March 1991	

May 1989

(3)長期方案：調配最適當之出租碼頭數和公用碼頭數，以獲得整個港埠營運之最佳效益。

此舉乃針對未來高雄第五貨櫃中心興建完成後，如何調整港埠營運方針而訂，隨著國內經濟之持續成長和企業的轉型期，台灣地區逐漸步入已開發國家之林，因此出口產品未來勢必由『勞力密集』之產業轉換成『資本密集』之產業，未來之產品不是量的增加，而是質的提昇，因此貨櫃量之成長將會趨緩，而勞力密集之產品，勢必移轉到中國大陸及東協各國生產，而國內持續擴建之貨櫃中心與貨源之供需關係將逐漸改變，因此調適未來出租碼頭數與公用碼頭數之比例關係，成爲一個重要而關鍵之問題，必須藉著模擬方式推演公用碼頭與出租碼頭之各種可能的組合，以獲取港埠營運之最佳佈置與最大效益。

(二)基隆港之改善建議方案

(1)短期方案：積極興建港區聯外道路，持續實施目前改進之優先靠泊制度。

①基隆港由於受到先天環境限制，港區腹地太小，無法進儲貨櫃因此所有的貨櫃集散站都集中在港區外圍，由於基港獨特之船邊取貨制度，使得裝卸船時經常使得港區與市區之交通造成阻塞，尤以尖峰時間爲甚，造成船期延誤，影響裝卸效率等不良後果。因此積極興建港區聯外道路，以避開市區交通成爲提昇基隆貨櫃營運之瓶頸工作，規劃中之聯外道路需能與第一、二高速公路聯結，以利內陸轉運，同時需積極施工，工期最好在三至五年內完成，（艱巨之隧道工程可同時發包兩端同時施工），屆時基隆港之貨櫃運輸能避開市區之交通瓶頸才能提昇港埠之作業效率。

②依基隆港務局統計民國78年1月至12月到港貨櫃船有4,113艘次，其中優先船有1,333艘次，佔32.4%全年全港貨櫃裝卸量爲1,771,930 TEU，而優先船裝載的有993,649 TEU佔全部貨櫃的56.1%。由此顯示享有優先權的貨櫃船艘次還不到到港貨櫃船之1/3，但所裝載之貨櫃數量卻佔全部貨櫃之56%，可見優先貨櫃船對基隆港之貢獻。現行靠泊制度之另一優點爲其船期必須精確預報，且必須在規定的時間內裝卸完畢，因此，一方面港務局可預先安排船席，一方面必須在規定的時間內做完，船方頻頻監督，對港務局橋式機之操作及維修人員構成無形壓力，因此裝卸效率及維修效率均較非優先船爲高。而目前施行之優先靠泊制度，對促進對基隆貨櫃裝卸量之成長，增加基隆港之營收並使基隆港之船席和設備得到充分利用具正面之意義。因此在基隆港貨櫃碼頭未大幅擴充時，短期內唯有持續實施優

先靠泊制，以吸引大船公司來港靠泊，以穩定基隆港貨櫃量之成長。

(2)中期方案：評估比較各種優先靠泊制度之優劣，並適度擴大優先制度之種類，選擇最適於基隆港靠泊之作業方式。

由於現行優先靠泊方式對基隆港而言，並非最佳之靠泊制度，對航商及港務局雙方而言，仍有不盡理想之地方，因此對港務局而言，在基隆港未大幅擴建港池面積時，在現的港池的水域裡，只能儘量地修正原有的缺失，朝向符合大小航商、港務局與貨主各方之需求，而以模擬方式分析比較下列各種可能的靠泊方式，即是可行的辦法。

- ①現行優先靠泊制度。
- ②先到先服務。
- ③大型船優先靠泊，其餘先到先服務。
- ④中型船優先靠泊，其餘先到先服務。
- ⑤大型船第一優先，中型船第二優先。

在此所謂之大型船指 30,000 噸以上之貨櫃船，中型船指 15,000 噸至 30,000 噸之貨櫃船，小型船指 15,000 噸以下之貨櫃船。

經評估上述各種可能的靠泊方式後，選擇等待成本最低最符合航商需求之模式，作為未來修正優先靠泊方式之參考。

(3)長期方案：擴建新港成為北部貨櫃集散中心。

目前與基隆港簽約之優先船公司，大部份均屬具有選擇性之大公司如長榮、陽明、A PL、快 僇等。必要時其靠泊基地可移至高雄港，而未與港務局簽約之非優先船公司，大部份均屬無選擇性之小公司，以基隆港為其唯一靠泊基地，基隆港採取現行優先靠泊制度之目的，即在拉攏具有選擇性之大公司，使其靠泊基隆港，此種作法在基隆港港埠能量尚未充分發揮時非常有效，可促進基隆港貨櫃量之成長，但是一旦基隆港港埠能量達到飽和並呈現擁擠時，即應考慮彈性施行優先靠泊制度，使具有選擇性之大船公司逐漸移轉至高雄港，同時積極籌措新港之擴建，以根本解決港池水域狹窄港埠能量不足之缺失，方能符合船商、貨主與港務局各方之需求。

新港規劃完成後，宜依貨物之性質與裝卸方式之不同，規劃成專業化之碼頭區，並採取長期出租與航商營運，或開放給各專責事業機構經營管理之策略。

(三)台中港之建議方案

(1)短期方案：加強近洋貨櫃航線之拓展

由於國際航運市場競相投入船舶大型化之趨勢，其結果導至航商減少彎靠港口之策

略，以節省營運成本，而台中港位於基、高兩港中間，以遠洋航線而言從北美至台中港與基隆、高雄之距離幾乎相同，運費也一致，且由於基、高兩港設施之完善列為世界有名之貨櫃大港，未來亦將持續擴充貨櫃基地，對中港造成無形之競爭壓力，因此台中港短期內要吸引大型貨櫃船公司來彎靠，恐怕不易達成，以目前彎靠台中港之貨櫃船，有傾向於從事遠東地區（台港、台日航線）貨運之趨勢，近年來貨櫃裝量持續大幅成長，因此未來中港行銷之重點放在該等航線之貨櫃船公司或一般之集貨船（Feeder Ship），而以近洋航線為主，遠洋航線為輔，努力發展貨櫃營運，才能在基、高兩港之競爭下，佔有一席之地。目前中港採行之貨櫃優惠費率對貨櫃量之成長大有幫助，宜持續採行以吸引新航商前來擴展貨源。

(2) 中期方案：積極籌劃港埠營運之功能，以迎接兩岸直接貿易之來臨。

由於大陸政策逐漸開放，未來兩岸直接貿易將成為可行，而台中港距離福建、廈門最近，未來兩岸直接互動之發展成為台中港極具發展之潛力，台灣為海島型經濟，缺乏農工原料、產品以外銷為導向，而大陸為原料資源相當豐富之地區，和台灣經濟貿易之發展具有互補作用，因此未來由大陸運來之農工原料、產品以台中港進出最為經濟適當。以大陸之現況及運輸之船舶仍以傳統之乾散貨輪需求較為殷切，而台中港目前僅有德隆及中港兩家民營裝卸公司以散什貨為主，勢必無法滿足航商之需求。

因此港務局需預先籌劃未來兩岸直接貿易時，有關機具設施之調配與訓練事宜，隨著兩岸業務量之拓展宜就裝卸倉儲業務，另覓民營業者經營以因應未來可能之變化。

(3) 長期方案：改善港口進港條件，使十萬噸之大船能自由進出，努力發展成為國內大宗散裝貨物集散中心。

台中港原規劃最大進港船型以五萬噸為目標，但近年來造船技術精進，船舶大型化趨勢其為明顯，巴拿馬極限型之貨輪及更大型之船隻不斷增加，目前進出中港船型已超過原規劃目標，因此較大船隻冬季季風期間進出台中港時生不便，進而影響台中港營運，故急需配合世界海運趨勢擴建港口，改善港口進出港操船之安全性，消除航商疑慮，同時更應積極爭取中部地區之貨源利用中港進出，由未來台中港火力電廠興建完成及關聯工業區之發展和彰濱工業區之開發配合兩岸直接貿易之通航，台中港之運量必有突破性之成長，屆時台電公司進口之燃煤初期可能以六萬噸之煤輪，終期以十萬噸以上（Cape Size Vessel）之貨輪來運送燃煤，以降低運費成本，而此種大型煤輪之船型遠超出當年規劃最大進港船型，因此台中港之港口擴建工程勢在必行，否則必會影響台中火力電廠之運轉，基於事實之需要港口擴建工程完成後，除了完成可安全進泊大型貨櫃輪

和進泊十萬噸以上巨型煤輪之規劃目標外，未來台中港極可能成爲台灣地區大宗散裝貨物之集散中心。

(四) 花蓮港之建議方案：

(一) 短期方案：

目前營運方式及作業情形宜保持現狀。

花蓮港之營運因散裝貨輪有專用碼頭及輸送帶一貫作業，作業效率高，由於地理位置關係及腹地工商條件無法配合，目前出入船少，散雜貨裝卸量不多，在港埠運量未有突破性之大幅成長以前，營運方式及作業情形宜保持現狀，以維護港埠之正常運作，避免無謂之困擾。

(2) 中期方案：

利用豐富之天然礦石資源，發展水泥、煤炭及石料業務。

花蓮港務局爲配合政府推行產業東移之政策將水泥工業東移花蓮，曾專案建請省府能將北迴鐵路拓展爲雙軌通行，以利和平村之水泥成品能迅速由港裝船出口，此一建議案已蒙省政府函飭鐵路局辦理中，同時亞洲水泥公司花蓮廠爲減低水泥生產成本近年來儘量利用煤炭替代石油作爲燃料，因此該項業務預期應可在穩定中繼續成長。

據花蓮地區砂石業者表示：「日本政府計劃在琉球投資興建水庫、機場、高速公路、關東填海大橋以及發電廠等多項重大建設工程，砂石原料需求極大」。而花蓮地區各河川砂石蘊藏量極爲豐富，因此目前除內港五、七、八等三座碼頭之砂石料輸出持續增加外，續有砂石業者函請在外港第二十號碼頭設置大型砂石機械輸送裝船設備，輸出砂石料至日本、琉球等地，同時亦可運銷花蓮過剩之砂石至台北地區，解決北部地區砂石短缺現象，在政府大力推行產業東移政策之今天，隨著蘇花公路之單行通車和南迴鐵路之順利通車，東部地區之運輸瓶頸已逐漸改善，未來西部產業與東部產業之交流必可順利成長，屆時花蓮港之營運量應可在預期的環境裡穩定成長。

(3) 長期方案：

運用四期外港擴建工程完竣，發展轉口與貨櫃業務。

發展貨物轉口業務，以提高我國在遠東之經貿地位，乃政府既定之政策，花蓮港面對太平洋，位置適中，加之該港四期擴建碼頭船席水深，可靠泊十萬噸級以下之巨輪，碼頭後線堆貨場地寬廣等優越條件，正是發展貨物轉運業務理想之港口。

花港四期擴建工程完成後，可增加九座碼頭，均可供巨輪進港靠泊，同時每座碼頭

後線均有寬廣之露置場，為因應未來貨櫃業務發展之需要，該港在擴建之十九號至二十號碼頭均規劃有設置貨櫃起重機之基礎，由於該港目前發展貨櫃在主客觀條件不足與時機尚未成熟下尚未發展貨櫃業務，但長期而言竭誠歡迎工商業者能以合作投資方式由該港提供碼頭及場地，業者出資購置裝卸機具等各類設備，共同從事貨櫃業務之發展，使花蓮港發展成一個多功能之國際性大港。

§3-1.5 結語

港埠經營管理最大決定因素為所有權，尤其是土地部份，經營型態雖有公營、民營與公民合營之別，但決定因素不在運輸與經濟，主要為公有與私有財產之比例，譬如台灣地區由於商港法規定港區土地為政府所有，自然發展成主要由政府經營管理之模式。

政府直接經營之最大優點在於能配合國家政策、統一港埠發展管理及訂價，以避免各港間浪費性之競爭，維持港埠有秩序之發展，且資金來源充裕，可兼顧公共利益，但在港埠商業化經營之需求方面，則較缺乏彈性，且對運輸技術變革之反應亦較遲緩，無法因應快速變動之作業環境。

由世界各港埠發展之情形，可歸納下列幾點結論：

- (一)何種公私組合之經營方式最為恰當迄無定論，凡有利於一個港埠繁榮及擴張吞吐量之有效率經營方式均為良好之方式。如：新加坡與香港，地理、文化傳統均相同，亦均為英國殖民地，新加坡為純粹公營港，由政府直接管理，香港則為民營由私人公司經營，但兩者在經營上均十分成功。
- (二)世界各主要港埠有逐漸走向非營運（NON-Operation Port）港公、私合作經營之趨勢，即港務局不論為政府機構或獨立組織，均僅提供公共建設與服務而不從事商業經營，但保留必要之影響力，以維護公眾利益。
- (三)公私合作之分工方式為：
 - (1)政府公共部門負責港埠規劃與發展及基礎建設之投資興建，同時亦提供警察、安全、衛生、消防、交通及海事法規執行等服務。
 - (2)私人經營棧埠作業包括裝卸及倉儲所需服務之提供舉凡碼頭上及港區內之棧埠建設，概由民間投資經營。
 - (3)政府保留監督私人經營及調派碼頭供公共使用之權力，並負矯正私人經營缺失之責任，諸如不合理之棧埠費率及制止私人企業燬滅性之競爭方式，以保障國家及公共利益。

台灣地區與其他國家最大的差異，即在土地狹小，重要之國際港口少，所有貿易端

賴少數港口進出，因此港埠運作事關國家之經貿發展。若將所有港埠業務全部開放予私人企業經營恐無法全盤掌握港埠政策的執行，故政府有必要保留一些經營和調度之權，當私人企業經營有任何缺失時，由政府加以矯正，這種所謂的市場機能缺失（MARKET FAILURES），如此公、民營合作的制度，可以保證港埠效率的發揮。基於上述原則，我國之港埠業務，屬於專業性質者如貨櫃碼頭，散貨碼頭，或裝卸作業等，可開放民營；開放對象應不限於航商，貨主及裝卸業等亦可申請經營，但不得有差別待遇或托拉斯行爲。港方對開放民營之業務，應嚴格執行考核程序。爲促使業者積極拓展業務，應訂定營運標準，未達標準者取消資格，另覓新業者取代之。另對服務品質亦該有原則性之要求以防其對某些港埠使用者有任何歧視行爲，同時接受使用者之申訴，業者有明確說明的義務，而收費的標準和費率的漲跌，應經商港主管機關核定後方得實施，以免進出口廠商負擔過高的港埠成本和費率變動之風險，使港埠能正常運作。

目前高雄港貨櫃碼頭大部份均出租專用，朝棧埠業務開放民營之方向進行。唯其出租對象僅限於航商，而大部份裝卸業務碼頭工人等仍由港務局負責。爲澈底執行開放民營之方式，出租對象可考慮接納其他業者，至於裝卸業務亦可逐步轉由私人經營，以免受制於公營機構之法令規章，而降低服務品質；另爲防承租碼頭之業者有過高之獨占權可考慮將裝卸業交予不同之業者經營，由承租人與裝卸業另訂服務契約，如此可造成多層面之競爭，提高企業化經營之意願而港務局於督導立場視其間之協訂是否違反公序良俗及一般商業法則，以維護國家整體之利益。

§ 3-1-1-1 裝卸方式

§ 3-1-1-1-1 裝卸作業之演變及現況：

(一)基隆港：

基隆港於民前二十六年籌建，直到一至十八號碼頭完成始營運，當時港埠輪船裝卸業務分由日本通運、台灣運輸、日本商船、倉庫會社、丸一組等，五大民營株式會社承辦。民國三十四年本省光復後，由省交通處接管，並籌組台灣省通運公司繼續接掌，而在此之前更有原從事港區運輸業者組成大同公司，免費爲國軍進駐台灣時搬運行李及貨物，承辦第一艘基隆至上海線之台北輪船貨物裝卸，而開創基隆港先期民營裝卸之事實。

民國三十八年撤消省營台灣省通運公司，而基隆港務局棧管理處亦即成立，而海上裝卸業務即由基隆港務局棧埠管理處掌理，陸上裝卸則改由鐵路局貨運服務所辦理。此時更有多家持有鐵路執照之運輸公司群起聯合爭取港埠輪船裝卸承攬業務，而由碼頭工

人所組成的基隆市起卸運送勞動合作社亦分別向省、中央陳情參與此行列。民國四十三年省府頒布台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法，規定甲種輪船裝卸業務百分之五十五開放民營，百分之四十五作為公營。而省交通處更以（四三）交航字第一九三七〇號函知會各承攬甲種輪船裝卸業者提出申請，核發許可證書。而民營百分之五十五中，大同公司佔百分之二十七，基港裝卸公司佔百分之十八，基隆起卸運送勞動合作社佔百分之十。而300噸以下之船隻裝卸則稱為乙種輪船承攬業，核定由互惠公司獨家承攬。然300總噸以上國際航線之船上裝卸工作，每年需提出2,059,468噸裝卸量分配給大同通運公司775,376噸，基港裝卸公司516,916噸，基隆市起卸運送勞動合作社767,176噸，等三家民營甲種輪船裝卸承攬業者承辦外，其餘皆由基隆港務局棧埠管理處辦理。上記各民營公司之噸量分配，除基隆市起卸運送勞動合作社之噸量係於民國六十三年專案申請核准由公營基隆港務局棧埠管理處另撥給四十八萬噸代辦者外，其餘各公司的噸量則係依民國五十五年台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法修正時，規定以民國五十三年各該公司所承辦之噸量為依據而核配者。

以上三家僅以承辦300總噸以上國際航線散貨船舶之船上裝卸業務為限，而港務局以管理機關立場統一調派民營裝卸業者承辦，而民營業者承辦裝卸業務除提供裝卸工具及指派裝卸管理員辦理外，其餘作業所需工人，概由基隆港碼頭工會會員擔任，機具由港務局供應，依規定向委託人及航商貨主計收裝卸費、機具使用費。

（二）高雄港：

高雄港似基隆港在台灣光復前，港埠輪船裝卸業務均為民營，民國三十四年台灣光復後，高雄港所有之貨物裝卸及倉儲業務亦均由台灣省通運公司經營，民國三十八年台灣省通運公司奉令撤消，其所有的財產及業務即轉由新成立之高雄港務局棧埠管理處接收經營，其間由於南部通運公司（甲種）、台通公司（甲、乙種）、中安公司（甲、乙種）、高雄碼頭裝卸公司（甲、乙種）、國際通運輪船裝卸公司（乙種）等民營輪船裝卸承攬業者聯合爭取港埠輪船裝卸業務，而由高雄港碼頭工人自組的高雄市碼頭裝卸搬運勞動合作社亦分別向省及中央陳情加入，且陸續奉准成立。同時高雄港為爭取貨櫃營運量，自民國六十六年起，貨櫃碼頭除四十、四十一、四十三、六十三號等四座碼頭保留公用外，其餘的貨櫃碼頭則採以出租專用方式陸續出租，而使高雄港的棧埠裝卸業務形成現今之公民合營制。

近年來由於台灣地區工價與物價高漲的結果，有些民營裝卸公司為了節省人事及辦公費用計而組成聯營者亦有之。因此高雄港現有之港埠裝卸業務，除了出租之貨櫃碼頭

裝卸業務由各該承租之輪船公司承辦外，公用碼頭之裝卸業務，原則上均由高雄港務局棧埠管理處負責經營，但實際上(1)國內航線及300總噸以下國際航線之裝卸業務是統由原持高雄港乙種裝卸承攬業之台通、高雄碼頭裝卸、中安及國際通運輸船裝卸等四家公司於民國七十八年八月所組成之民營高雄港國內輪船裝卸聯營處承攬。由於高雄港的碼頭工人是分配於各固定作業區工作，不似基隆港輪調之複雜，因此高雄港之國內航線部份，不僅作業委託、費用收取、碼頭工人工資之核付、船上及陸上裝卸搬運工作等均由該聯營處自行包辦。高雄港務局僅居於管理機關的立場，予以督導其運作而已。(2)300噸以上國際航線之船上裝卸工作，則每年固定有3,360,958噸之散什貨須分配給由台通、中安及高雄碼頭裝卸等三家公司於民國七十八年八月所組成的高雄港碼頭裝卸聯營處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822,203噸等各家甲種輪船裝卸承攬業承做外，其餘之散什貨及公用貨櫃碼之貨櫃等裝卸均由高雄港務局棧埠管理處辦理。上記各民營公司之承做噸量，除高雄市碼頭裝卸搬運勞動合作社之噸量係民國六十三年專案申請核准由公營高雄港務局棧埠管理處另撥給四十八萬噸代辦者外，其餘的則係依民國五十五年台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法修正時，規定以民國五十三年各該公司所承辦之噸量為依據所核配者。(3)另遠東倉儲公司在高雄港約定興建之七十一號碼頭及八萬噸穀倉，亦屬公用性質，所有抵港之穀類船，除人力作業者全部由高雄港務局棧埠管理處承做外，以吸穀機作業者，由高雄港務局棧埠管理處與該公司各承做二分之一。

(三) 台中港：

台中港於民國六十五年十月底開始通航，在此之前，台中港尚無輪船貨物進出，故無民營輪船裝卸承攬業既成事實之存在，為鼓勵民間投資參與台中港之建設及經營，引進企業化經營之理念，革新港埠作業，以招徠船貨及提高裝卸效率，因此台中港之穀倉、一般貨物之裝卸倉儲、臨時貨櫃場等，特奉層峰核定於開港時即開放民營。

(四) 花蓮港

花蓮港為較小型之商港，其日據時代，碼頭裝卸業務，係由花蓮港荷役倉庫株式會社辦理，台灣光復後，該業務卻劃分為火車裝卸由運送公司承辦，輪船及汽、牛車裝卸由公營台灣省通運公司與民營東台碼頭公司合辦，其分配比率為通運公司佔百分之七十五，東台碼頭公司佔百分之二十五，民國三十七年東台碼頭公司改組為花蓮港起卸公司，民國三十八年台灣省通運公司奉令撤消，其業務改由鐵路局花蓮貨運服務所接辦，其時花蓮洪起卸公司亦要求改變業務分配比率，經層峰核准改訂為鐵路局花蓮貨運服務所為

百分之六十，花蓮港起卸公司為百分之四十，民國三十九年花蓮港務局奉令接辦鐵路局花蓮貨運服務所承辦之港區裝卸業務，其後即依台灣省輪船裝卸承攬業管理辦法之規定，花蓮港起卸公司僅能作船上裝卸業務，其與花蓮港務局棧埠管理所業務量的分配，則按公營六成，民營四成之比例分配，其餘陸上所有之裝卸倉儲儲轉工作仍歸由花蓮港務局棧埠管理所承辦，其港埠裝卸業務雖屬公、民合營制度，但其方式又與基、高兩港迥然不同。

§ 5-1-1-2 各港卸效率現況分析

一般碼頭裝卸作業，在船舶入港停靠碼頭後，並非立即裝卸貨物，而貨物裝卸完畢後，無非立即起錨出港，其間包括等候派工、機具故障、操作人員用膳休息等非裝卸作業時間。本節所述之裝卸效率係為總裝卸貨物量除以總延機工時而言，七十八年度台灣區各國際港之裝卸效率如表 3.1.1.1 至表 3.1.1.5 所示，貨櫃裝卸方面以高雄港裝卸效率最高，平均每小時達到 42.7 個，其次為基隆港平均每小時 23.39 個，最後為台中港平均每小時為 17.78 個，雜貨方面以花蓮港裝卸效率為最高，平均每小時高達 77.30 噸，基隆港平均每小時 75.92 噸居次，第三為高雄港平均每小時 50.85 噸，最後為台中港平均每小時為 44.57 噸。穀類方面則以高雄港裝卸效率最高，平均每小時高達 153.450 噸，其次為台中港，平均每小時 134.02 噸，而以基隆港平均每小時 60.55 噸為最低。原本裝卸方面，以基隆港平均每小時 65.39 噸為最高，其次為高雄港平均每小時 64.01 噸，而台中港平均每小時 45.4 噸居第三，最後為花蓮港平均每小時 24.94 噸。其他散裝雜貨方面則以花蓮港為最佳，平均每小時高達 235.27 噸，其次為台中港，平均每小時 66.07 噸，第三為高雄港，平均每小時為 53.22 噸，而以基隆港平均每小時 46.45 噸為最低。

又依七十八年本省各港全年貨物裝卸總噸量而言，如表 3.1.1.6 所示，高雄港為 191,042,398 噸約佔全省 64.48% 居首，其次為基隆港 78,296,467 噸，約佔 26.42%，第三為台中港 16,981,798 噸，約佔 5.73%，花蓮 5,596,468 噸，約佔 1.89% 佔第四，最後為蘇澳港 4,392,026 噸，約佔 1.48%。而在全年進出口貨櫃方面，則屬高雄港 2,131,277 TEU，約佔全省 54.49% 為最多，基隆港 1,671,244 TEU，約佔 42.73% 居次，最後為台中港 108,565 TEU，約佔 2.78%，在轉口櫃方面，則以高雄港 1,252,234 TEU，約佔全省 92.55% 居首，其次為基隆港 100,687 TEU，約佔 7.45%，而台中港僅 84 TEU 殿後。

表 3.1.1.1 七十八年台灣區各國際港貨櫃裝卸效率

港別	項目	月份												平均
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
基隆港	裝卸量(個)	139,657	122,752	139,683	152,550	146,743	166,135	150,588.75	156,127.25	149,597.75	141,924	162,154.50	144,019.50	147,661
	延機工時(時)	5,970	5,340	5,802	6,006	6,417	7,224	6,298	6,849	6,378	5,873	7,253	6,360	6,314
	裝卸效率(個/時)	23.39	22.99	24.07	25.40	22.87	23.00	23.91	22.80	23.46	24.17	22.36	22.64	23.39
高雄港	裝卸量(個)	276,451	198,046	269,775	270,922	302,196	291,031	306,878	297,752	285,185.25	307,199	277,264.50	299,812	281,876
	延機工時(時)	6,411	4,596	6,187	6,282	6,854	6,647	7,102	7,714	6,687	7,206	6,291	7,235	6,601
	裝卸效率(個/時)	43.12	43.09	43.60	43.13	44.09	43.78	43.21	38.60	42.65	42.63	44.07	41.44	42.70
台中港	裝卸量(個)	5,996	3,803	7,337	6,862	7,682	5,849	7,757	6,741	6,861	6,231	5,942	7,440	6,542
	延機工時(時)	358	228	417	372	404	353	425	395	409	335	330	440	368
	裝卸效率(個/時)	16.75	16.68	17.59	18.45	19.01	16.57	18.25	17.07	16.78	18.60	18.01	16.91	17.78
花蓮港	裝卸量(個)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	延機工時(時)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	裝卸效率(個/時)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

附註：本表資料係根據交通處編印之交通統計月報表所載 78 年 1-12 月資料編製

表3.1.1.2 七十八年台灣區各國際港雜貨裝卸效率

港別	項目	月份												平均
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
基隆港	裝卸量(個)	569,638	428,110	556,850	565,678	527,148	639,634	591,905	556,450	483,900	526,496	585,340	533,134	547,024
	延機工時(時)	8,066	6,530	8,189	7,897	7,920	8,083	7,653	8,372	7,657	7,585	8,447	7,603	7,205
	裝卸效率(個/時)	70.62	65.56	68.00	71.63	66.56	79.13	77.34	66.47	63.20	69.41	69.30	70.12	75.92
高雄港	裝卸量(個)	572,966	343,443	580,937	631,384	724,780	523,368	561,215	591,170	535,233	476,447	507,221	562,193	550,859
	延機工時(時)	11,135	6,702	11,236	11,492	14,617	10,806	11,491	11,750	10,249	9,290	9,878	11,360	10,834
	裝卸效率(個/時)	51.46	51.24	51.70	54.94	49.58	48.43	48.84	50.31	52.22	51.29	51.35	49.49	50.85
台中港	裝卸量(個)	150,342	121,084	180,601	155,803	142,345	175,532	110,382	216,801	179,078	160,286	172,986	202,962	164,017
	延機工時(時)	3,531	2,935	3,488	3,418	2,746	3,859	5,415	4,876	4,075	3,255	2,821	3,735	3,680
	裝卸效率(個/時)	42.58	41.26	51.78	45.58	51.84	45.49	20.38	44.46	43.95	49.24	61.32	54.34	44.57
花蓮港	裝卸量(個)	51,649	31,290	34,353	32,871	25,384	46,879	37,825	37,449	26,367	34,134	23,203	31,395	34,400
	延機工時(時)	722	473	374	451	325	620	474	422	302	436	299	438	445
	裝卸效率(個/時)	71.54	66.15	91.85	72.88	78.10	75.61	79.80	88.74	87.31	78.29	77.60	71.68	77.30

附註：本表資料係根據交通處編印之交通統計月報表所載78年1-12月資料編製

表 3.1.1.3 七十八年台灣區各國際港穀類裝卸效率

港別	項目	月份												平均
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
基隆港	裝卸量(個)	61,294	22,313	51,605	40,758	52,395	47,508	22,644	49,406	48,201	35,804	28,828	41,354	41,843
	延機工時(時)	1,010	377	796	485	550	678	394	784	1,666	507	512	534	691
	裝卸效率(個/時)	60.69	59.19	64.83	84.04	95.26	70.07	57.47	63.02	28.93	70.62	56.30	77.44	60.55
高雄港	裝卸量(個)	120,697	46,758	73,837	92,132	59,330	25,077	58,943	62,081	64,314	49,592	65,482	51,451	64,141
	延機工時(時)	653	413	572	533	420	304	389	370	494	282	301	283	418
	裝卸效率(個/時)	184.83	113.22	129.09	172.86	141.26	82.49	151.52	167.79	130.19	175.86	217.55	181.81	153.45
台中港	裝卸量(個)	296,768	245,152	236,993	216,688	268,044	191,123	213,779	245,668	228,713	206,222	227,547	459,772	253,039
	延機工時(時)	3,042	1,357	1,405	1,054	2,432	1,277	2,591	1,272	1,205	1,133	1,572	4,318	1,888
	裝卸效率(個/時)	97.56	180.66	168.68	205.59	110.22	149.67	82.51	193.14	189.80	182.01	144.75	106.48	134.02
花蓮港	裝卸量(個)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	延機工時(時)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	裝卸效率(個/時)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

附註：本表資料係根據交通處編印之交通統計月報表所載 78 年 1-12 月資料編製

表 3.1.1.4 七十八年台灣區各國際港原本裝卸效率

港別	項目	月份												平均
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
基隆港	裝卸量(個)	21,654	20,202	30,447	21,937	44,099	28,429	15,600	36,306	27,341	30,521	45,061	21,300	28,575
	延機工時(時)	420	311	442	337	599	526	217	567	386	466	626	346	437
高雄港	裝卸效率(個/時)	51.56	64.96	68.88	65.09	73.62	54.05	71.89	64.03	70.83	65.50	71.98	61.56	65.39
	裝卸量(個)	248,607	144,934	234,333	225,041	224,491	212,271	289,966	302,195	214,253	258,890	290,639	249,895	238,793
台中港	延機工時(時)	3,564	2,306	3,449	3,889	3,173	3,055	3,946	4,796	3,627	4,280	5,296	3,658	3,731
	裝卸效率(個/時)	69.76	71.19	67.94	57.87	70.75	69.48	65.88	63.01	59.07	60.49	54.88	68.31	64.01
花蓮港	裝卸量(個)	62,127	17,621	43,643	70,626	79,683	48,865	120,873	40,777	74,239	76,616	90,252	73,912	66,603
	延機工時(時)	1,649	397	865	1,729	1,710	850	2,670	1,251	1,411	1,379	2,036	1,659	1,467
基隆港	裝卸效率(個/時)	37.68	44.39	50.45	40.85	46.60	57.49	45.27	32.60	52.61	55.56	44.33	44.55	45.40
	裝卸量(個)	24,195	33,843	11,946	13,934	23,283	10,991	30,033	16,494	18,702	29,875	35,333	33,543	23,514
花蓮港	延機工時(時)	924	1,294	528	606	790	460	1,394	741	776	1,216	1,295	1,295	943
	裝卸效率(個/時)	26.19	26.15	22.63	22.99	29.47	23.89	21.54	22.26	24.10	24.57	27.28	25.90	24.94

附註：本表資料係根據交通部編印之交通統計月報表所載 78 年 1 - 12 月資料編製

表3.1.1.5 七十八年台灣區各國際港其他散裝貨物裝卸效率

港別	項目	月份												平均
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
基隆	裝卸量(個)	243,235	150,120	183,559	217,452	237,036	297,261	197,434	262,473	176,030	171,146	212,099	243,056	215,908
	延機工時(時)	4,551	4,241	3,728	3,725	4,322	5,683	4,181	5,785	3,943	6,272	4,389	4,960	4,648
	裝卸效率(個/時)	53.45	35.40	49.24	58.38	54.84	52.31	47.22	45.37	44.64	27.29	48.33	49.00	46.45
高雄	裝卸量(個)	441,214	393,306	410,333	329,903	488,094	427,170	652,672	517,497	458,938	609,367	427,898	284,414	453,401
	延機工時(時)	7,830	9,103	6,564	5,660	8,515	8,101	12,426	9,902	9,740	10,976	8,264	5,143	8,519
	裝卸效率(個/時)	56.35	43.21	62.51	58.29	57.32	52.73	52.52	52.26	47.12	55.52	51.78	55.30	53.22
台中	裝卸量(個)	259,073	296,673	363,025	282,482	261,119	264,373	552,417	216,441	442,116	299,179	372,925	498,678	342,375
	延機工時(時)	4,006	4,704	6,535	3,025	3,800	3,617	8,913	3,043	6,362	5,054	6,554	6,575	5,182
	裝卸效率(個/時)	64.67	63.07	55.55	93.38	68.72	73.09	61.98	71.13	69.49	59.20	56.90	75.84	66.07
花蓮	裝卸量(個)	402,231	350,682	383,496	444,353	405,358	373,191	348,551	374,598	316,132	463,027	365,680	377,467	383,731
	延機工時(時)	1,596	999	1,321	2,299	1,459	1,809	2,119	1,484	1,637	2,125	1,464	1,261	1,631
	裝卸效率(個/時)	252.02	351.03	290.31	193.28	277.83	206.30	164.49	252.42	193.12	217.90	249.78	299.34	235.27

附註：本表資料係根據交通處編印之交通統計月報表所載78年1-12月資料編製

表3.1.1.6 本省各港口營運量比較 單位：艘公噸

	進 港		船 舶		吞 吐 量		裝 卸 量		進 出 口 貨 櫃		轉 口 櫃	
	艘	次	總 噸 位		噸	%	噸	%	TEU	%	TEU	%
			噸	%								
合 計	21,957	100.00	284,428,837	100.00	124,930,628	100.00	296,309,157	100.00	3,911,086	100.00	1,352,005	100.00
高 雄 港	10,974	49.98	157,785,480	55.48	78,146,902	62.55	191,042,398	64.48	2,131,277	54.49	1,251,234	92.55
基 隆 港	7,572	34.48	96,366,807	33.88	24,164,857	19.34	78,296,467	26.42	1,671,244	42.73	100,687	7.45
台 中 港	1,916	8.73	20,928,598	7.36	12,956,514	10.37	16,981,798	5.73	108,565	2.78	84	-
花 蓮 港	917	4.18	4,933,851	1.73	5,403,577	4.33	5,596,468	1.89	-	-	-	-
蘇 澳 港	578	2.63	4,414,101	1.55	4,258,778	3.41	4,392,026	1.48	-	-	-	-

附註：本表資料係根據交通部編印之交通統計月報所載78年1-12月資料編製。

§ 3-1-1-2 我國現行國際港埠裝卸作業之檢討

- (一)現行『台灣省輪船裝卸承攬管理辦法』規定國際航線輪船裝卸業由公民營裝卸業共同承攬，業務由港務局統一調派，裝卸費由港務局對外統一收付，費率依照省府核定之費率及分配比例分別計收計付，是則非但各民營裝卸公司只不過對其辦船隻調派一名督工員及提供少許工具即可照常分配管理費及工具費對業務之經營、企劃、管理可不負責任，此畸型制度無疑是造成今日港口效率不高、服務品質低落、碼頭工人僱用關係尚未確定原因之一。
- (二)依現行辦法規定輪船裝卸承攬僅指輪船裝貨或卸貨而言，陸上進出倉作業則非裝卸承攬業作業範圍，因此輪船一貫作業中之進出倉部份則須由公營之棧埠管理處承辦，而同一船隻之作業效率、作業人員之管理、業務督導連繫及船貨方之權利義務等係整體關係，實無法嚴格劃分船上與陸上之作業，所以目前現行同一船隻海上及陸上之作業規定分別由公民營單位承辦之規定與制度又是一個阻礙裝卸營運正常化之絆腳石。
- (三)輪船裝卸承攬業務基本上屬服務之一環，並非獨佔事業，其業務性質亦十分瑣碎，與輪船公司、陸上運輸業、報關業、碼頭工會、海關及港務局等單位關係密切，輪船裝卸之經營其服務品質及裝卸效率是否優良為其成敗之關鍵因素，而公營事業在服務品質、經營彈性及效率之追求等方面無可諱言地較民營企業稍為遜色。因此，建議裝卸業務應開放民營。
- (四)目前各港均自訂有作業標準速率，且依不同目的訂有不同之標準，其數字是否為合理之標準，應予檢討，建議應隨裝卸現況之演變而不斷修正調整。
- (五)國際商港棧埠管理規則有規定碼頭裝卸事故之賠償，由裝卸費提撥裝卸安全費為賠償金額後，結餘之數分配給全港碼頭工人，變成碼頭工人福利的一部份因此每於發生裝卸事故，不管必須對船方或資方支付賠償之時，必經討價還價，或於簽證時推拖不負責任，外籍航商對此不能理解，國內之航商貨主自認倒霉，實非先進國家，排名世界大港應有之作法。
- (六)各港作業協調與管制上，以基港為例，於棧埠處成立作業管制中心，將資料統計做成紀錄，追蹤其作業效率，但這樣作法屬於事後考核，不夠積極，因為即使發現作業效率不佳，船舶均已即將開航，事實已發生，因此目前管制中心只能依賴航商反應或抱怨之後才能追蹤處理。如此之下，不但造成港埠運轉損失；而且產生航商貨主之抱怨。

(七)近年來裝卸步入機械作業，以機械取代人工密集的作業式，但其工資卻仍沿用舊時標準，致噸量大的貨物，以機械來作，工人輕鬆，但工資所得反而愈高，反之噸量小之貨物，無法機械承作，必須使用人力，但工人所得反而愈低，形成不合理現象。致不肖工人即有藉故拖延，要求加成補貼、怠工之情事。

§ 3-1-1-4 裝卸作業改善方案與實施步驟

港埠經營管理國際化、自由化乃世界航運潮流的趨勢，而政府亦在積極推展公營事業民營化的政策，爲了配合政府此一政策目標，並使港埠裝卸倉儲業務開放民營後，副作用降至最低，今借鏡國外先進港埠業務之經營方式，同時盱衡國內勞工運動之發展，以及分赴本省各國際港實地了解各有關作業單位後，茲將本省各國際港港埠棧埠裝卸作業之改善方案草擬建議如下：

(一)基隆港與高雄港

(1)國內航線及 300 總噸以下國際航線輪船裝卸業務部份：

- ①基高兩港國內航線及 300 總噸以下國際線之裝卸作業，依現況而言，所有船上及陸上等裝卸業務，可說是完全開放民營，因此建議仍由各該港現有之民營裝卸公司繼續承攬辦理。
- ②各該公司應即依勞基法之規定與基高兩碼頭工會分別簽訂勞動契約，並約定有關碼頭工人進用工時、工資、撫卹、福利、獎懲、安全衛生、教育訓練、災害補償、退休及其他有關勞資的一切權利義務等事項，同時依勞基法之規定於工作場所公告工作規則。
- ③各該公司應依省府核定之費率標準對外收費，並依勞動契約規定支付碼頭工人工資及其他費用等。
- ④碼頭通過費及夜間設備費由各民營公司代收後，繳付各港務局。
- ⑤各該民營公司應遵守港區一切有關法規及接受各該港務局之督導。
- ⑥現有民營公司若放棄承攬或發生停業等情事時，由各港務局另行公開招標承攬，由新承攬之公司按勞基法之規定繼續辦理有關勞資有關權利義務等事項。
- ⑦各港務局則居於該民營公司與各該港碼頭工會間作督導、協調、仲裁及代爲訓練碼頭工人兼發給港區工作證等事宜。

(2)國際航線公用碼頭裝卸業務部：

- ①基高兩港國際航線貨物裝卸之承攬單位，除公營之基高兩港務局棧埠管理處外，基隆港尚有大同、基港裝卸、基隆市起卸運送勞動合作社等三家民營公司。而高

雄港則尚有高雄碼頭裝卸聯營處、南部通公運公司、高雄碼頭裝卸搬運勞動合作社等三家民營公司。為改善現有公、民合營裝卸制度的一些缺失，及配合政府公營事業民營化的政策，建議基隆港之港埠裝卸倉儲業務宜開放民營裝卸公司承攬經營，以期民營公司較具彈性之經營體制，因應快速變動之作業環境，使業者有競爭環境，提升港埠棧埠經營效率。

- ②將基高兩港現有國際航線散什貨公用碼頭、倉棧、露置場等適當的劃分為數個作業區，各作業區之貨物裝卸、倉棧作業，依各港務局核定的條件，分由各家民營裝公司承攬。
- ③前項數個作業區之分配，採抽籤或指定或其他方式辦理，則另行研訂。
- ④該數個作業區各港務局現有營運之倉棧、露置場、辦公房舍等應依各港務局訂定之租金，由各該區承攬之民營裝卸公司租用，產權仍屬各港務所有，而機具等設備究應買斷或租用，另行研訂。
- ⑤各民營公司除在其租用之倉棧、露置場作業外，並得依碼頭一般作業程序在其作業區使用各港務局之浮筒碼頭從事裝卸作業。
- ⑥各民營公司對外計收裝卸費、倉租等有關費用由各公司自行規定呈報主管機關備查，以發揮企業經營理念提高服務品質。
- ⑦各民營公司除繳交各該港務局倉棧、露置場、機具、拖駁船等租金外，宜比照台中港民營裝卸公司模式，按其營收總百分比繳交各該港務局管理費，管理費標準將依各作業區業務性質之不同另行研訂。
- ⑧碼頭由業者承租或興建通過費由業者收取。
- ⑨廢除裝卸費對內分配辦法，以符企業經營精神。
- ⑩各民營裝卸公司應依勞基法之規定分別與基高兩港碼頭工會簽訂勞動契約，約定有關碼頭工人進用、工時、工資、撫卹、福利、獎懲、安全衛生、教育訓練、災害補償、退休及其他有關勞資權利義務事項等，同時依勞基法之規定於工作場所公告工作規則。
- ⑪各民營公司須遵守港區一切有關法規及接受各該港務局之督導。
- ⑫鼓勵開放民營裝卸各作業區內之各港務局棧埠管理處現場員工提早退休，並轉任各該民營裝卸公司，同時協調各該民營裝卸公司盡量接納。
- ⑬現有基高兩港務局棧埠管理處應改制為公營基隆港及高雄港棧埠裝卸公司，分別經營基高兩港公用貨櫃碼頭之裝卸業務，同時上述開放民營之散什貨公用碼頭中

，若有民營裝卸公司放棄承攬或有民營裝卸公司發生停業等情事時，均可由公營基隆港或高雄港棧埠裝卸公司承接辦理，以利各港的正常營運。

- ⑭公營裝卸公司改制後，應比照民營裝卸公司按勞基法之規定分別與基高兩港碼頭工會簽定所有勞資有關權利和義務事項及於工作場所公告工作規則。而其所應轉繳各港務局的各項費用，則比照民營公司辦理。
- ⑮公營裝卸公司可比照中鋼公模式，由公營而公、民營再民營，以循序漸進的方式，達成最後民營的目標。
- ⑯基高兩港務局棧埠管理處的員工，除轉任民營公司者外，如尚有多餘時，由改制後各該公營裝卸公司或各港務局自行消化或報請資遣。
- ⑰各港務局則居於各裝卸公司與該港碼頭工會間作督導、協調、仲裁及代為訓練碼頭工人兼發給港區工作證等事宜。

(3)高雄港出租貨櫃碼頭區（含遠東谷倉）裝卸作業部份：

- ①高雄港各承租貨櫃碼頭之公司（含遠東倉儲公司）確為使用碼頭工人之實質雇主，應依勞基法之規定與高雄市碼頭工會簽訂勞動契約，並約定有關碼頭工人進用之工時、工資、撫卹、安全衛生、教育訓練、災害補償、福利、獎懲、退休及其他有關勞資的一切權利義務等事項，同時依勞基法之規定於工作場所公告工作規則。
- ②各該公司如有退租等情事發生時，由新承租之公司依勞基法之規定繼續辦理勞資有關權利義務等事項。
- ③現有碼頭租賃契約規定「各承租碼頭公司所使用之碼頭工人向港務局申請調派」乙節，應修正為「各承租碼頭公司所使用之碼頭工人，應依勞基法及其他有關法規之規定與高雄市碼頭工會簽訂勞動契約，並依雙方簽訂之契約條款及勞基法等規定辦理」。
- ④高雄港務局則居於各該承租公司與高雄市碼頭工會間，作督導、協調、仲裁及代為辦理碼頭工人之訓練兼發給港區工作證等。

(二)台中港

台中港港埠棧埠裝卸業務，由於開港初期即奉層峰指示，採開放民營政策，因此除前述已開放民營者外，尚有經營二十三號至三十二號及三號等未出租碼頭及倉棧裝卸倉儲業務的台中港務局棧埠管理處，惟亦應配合政府公營事業民營化政策的推展，做效基、高兩港將台中港務局棧埠管理處改制為公營台中港棧埠裝卸公司，同時亦經由公營而

公民營再民營，以循序漸進達成遠期民營的目標。

(三) 花蓮港

花蓮港因地理位置、腹地、交通各方面影響所限，目前進出港的貨物量雖不多，但有逐年增加的趨勢，惟民營之花蓮港起卸公司目前對倉棧儲轉業務的經營意願尚不很高，故建議花蓮港之港埠棧埠裝卸業務仍暫時維持目前的公民合營制度，俟將來花蓮港之貨物吞吐量繼續大幅增長及交通條件改善後，再援基、高兩港之例，將碼頭、倉棧等適當的劃分區域開於民營。

花蓮港的港埠棧埠裝卸作業，雖說仍暫時維持狀，惟建議花蓮縣碼頭運送業職業工會（以下簡稱花蓮縣碼頭工會）亦應援例在其屬下設置類似勞務公司一類的部門，專事辦理花蓮港碼頭裝卸人力服務之提供，同時鼓勵年老體弱的工人們提早退休，使碼頭棧埠裝卸人力儘量年輕化，並廢止隊班長工資對內分配3：2：1制，改採工資外加發職務加給或領班、隊加給，以縮減隊班長與工人間工資之差距。而現有之花蓮港務局村埠管理所及民營花蓮港起卸公司則應依勞基法之規定與花蓮縣碼頭工會簽訂勞動契約及所有勞資有關的權利義務等事項，同時於工作場公告工作規則，以落實勞基法。

前述所草擬的本省各國際港港埠裝卸倉儲業務之改善方案，宜配合各項有關法規及辦法之修訂，始能以逐步漸進的方式實施之。也就是說在本省各國際港港埠裝卸倉儲業務開放民營之前，諸如台灣省裝卸承攬業管理辦法，台灣省碼頭裝卸工人管理辦法及實施細則與其他一系列有關港埠裝卸倉儲業務之法規或辦法等，政府主管單位必需成立專案小組將此等一系列的法規或辦法審慎加以研擬修訂，並呈報上核定以利實施。而各港務局亦需配合將欲開放民營各作業區內之各類倉棧、露置場等租金及其各作業區內各項機具設備之租金或售價等分別詳加估算，同時有關各港務局對各民營公司租用各該港務局的「土地、地上物設施經營港埠裝卸倉儲業務的契約」草案等均需詳加研擬一併呈報上級核定，做好各港港埠裝卸倉儲業務開放民營的準備工作，俟這些通盤的準備工作均妥善的奉准抵定後，始可付諸實施。

其實施步驟則分為近期、中期及遠期三個階段。在近期的做法是先將基隆與高雄兩港的國際航線散什貨公用碼頭之裝卸倉儲業務開放民營裝卸承攬業者經營，同時將基隆、高雄、台中、三港務局現有之棧埠管理處改制為公營棧埠裝卸公司。在中期時，再將各港公營棧埠裝卸公司除政府應持有股權外之股份予以開放民間投資，而使各該公營公司轉變成爲公民營制。最後則似中鋼公司使之達成完全民營制度之遠期終極目標。花蓮港則依上項建議案先行改善後，俟時機成熟時，再依基、高兩港之方式援例辦理。

§ 3-1-1-5 結 語

- (一)基、高兩港國內航線之裝卸作業，目前實際上不論是船上或陸上裝卸搬運等工作均統由各該港現有之民營裝卸公司承攬包辦，而各該港務局僅居於管理機關的立場，督導其正常運作而已。因此有關交通部第三次航港業務座談會中所提「請准國內輪船業者自辦裝卸業務」乙案，由於輪船裝卸作業非比一般內陸裝卸作業，事實上須受許多法規之限制及安全上之考慮，諸如安全檢查、通關核定等，故在時間上難免有所耽擱，就目前高雄港國內航線而言，因原有經營的家數過多，致貨物量過於分散，在經營成本過高的情形下，業者為節省人事費用及管理費用並為落實勞基法等關係，遂由原有的四家裝卸業者協調聯合成一家聯營處經營，以降低經營成本，故上述提案國內航線若由國內輪船業者自辦裝卸，實際上其所需的費用不見得會較為低廉，相反的會更高也說不定，同時也會造成各港港埠裝卸作業的混雜與增加港區管制上的困擾，因此建議仍由各該國內航線現有之民營裝卸業者繼續辦理為宜。
- (二)基隆、高雄、台中三港經前述改善方案後，各港務局則居於各該港各裝卸公司及碼頭工會間作督導、協調、仲裁及代為訓練碼頭工人並兼發港區工作證等工作，等合國際化、自由化之目標，而港埠裝卸及倉儲業務乃屬服務業之一環，由公司較具彈性的經營制度，不但可提高裝卸效率，更可提昇各港港埠經營績效。
- (三)除花蓮港外，其他各港均有三家以上的裝卸業者經營各港的裝卸倉儲業務，船貨方有選擇裝卸業之餘地，且可自動促進裝卸業者改善服務品質，並做好行銷工作，擴展業務。
- (四)基隆、高雄、花蓮等各港碼頭工會倣效國外先進港埠在其屬下設置類似勞務公司一類的部門，專責辦理各該港碼頭裝卸人力需求之服務，不但可保持其現有權益，且可避免各港碼頭裝卸勞力被少數財團或特權份子所控制或壟斷，同時勞資雙方更可依勞基法等有關規定進行協商訂定勞動契約，並可根除目前各港務局與各該港碼頭工會對各該港碼頭工人管理權責混淆不清的困擾。
- (五)本省各港務局現有之棧埠管理處改制為公營裝卸公司後，對於各港務局棧埠管理處之現職人員仍有保障而未損及其權益，同時與目前的制度較為相近，因變動小，故衝擊也小，而易於實施。
- (六)本省各港務局棧埠管理處依循序漸近先改為公營公司、而公民營再民營的做法，一方面可防止有限的港埠資源落入某些財團或特權份子的控制或壟斷，另一方面亦可防止若有民營裝卸公司放棄承攬或因經營不善而發生倒閉或停業等情事時，在未另行妥善

處理前，可隨時先行代為接掌其經辦業務，而有利於維持各港之正常營運。

§ 3-1-2 倉儲作業

§ 3-1-2-1 倉儲業務範圍、依據與型態

(一) 倉儲業務之範圍：

倉儲業務為棧埠業務主要項目之一，其業務範圍包括進口、出口、轉口貨物之儲存及其他倉儲業務，其作業內容包括進口、出口、轉口貨物倉位之分配及進口、出口、轉口貨物進出倉作業。

(二) 倉儲業務之依據：

- (1) 基隆、高雄、台中、花蓮各港均係「國際商港」，雖各國船隻均可自由進出裝卸貨品，但受海關之監視與管理，必須依照「國際商港管理規則」及「海關管理進出口貨棧辦法」辦理各項業務，與「國內商港」不同。
- (2) 各港之倉儲業務包括一般什貨及貨櫃集散站之進出口及轉口貨物，其倉儲業務係依照「國際商港棧埠管理規則」辦理。
- (3) 倉棧依據「海關管理進出口貨棧辦法」設立登記，且進出口與轉口倉棧劃分清楚，個別設置。貨櫃集散站則依據「海關管理貨櫃辦法」及「貨櫃集散站經營管理規則」設立登記。
- (4) 各港現有倉庫均以通棧登記，藉使倉庫能靈活運用，使貨物速進速出以供船舶之需求。通棧儲存貨物時間短與一般倉庫長期存放貨物以增加倉租之收入不同，因通棧專供於完成海關通關手續期間等候轉運內陸，並避免風吹雨淋日曬及預防偷竊之短期存放，故有人稱之為「碼頭通棧」或「短期堆棧」。
- (5) 為藉提高通棧之運用效益，棧租除出口貨物外，採累進計算，即進口貨自開始進棧或堆貨場之日起五天為免租期，第六天開始每五天為一期計算，費率逐期累進，且棧租費率之高低亦分成 1, 2, 3 三級。

(三) 民營的裝卸倉儲公司：

目前基、高、中、花均設有棧埠管理處（所），執行各港絕大部份的棧埠裝卸搬運及倉儲業務，但亦有交予民營業者承辦者，其主要型態分述如下：

(1) 一般服務性的倉儲業者：

這種類型的公司可以台中港的台中倉儲裝卸公司為代表，這家公司是台中港開放營運時，依「台中港港埠營運設施開放民營須知」所設立，除辦理輪船裝卸外，並兼辦搬運

倉儲業務，其基本條件有以下四點：

- ①投資人在限定區域內執行一般散雜貨倉儲業務，非經港務局核准不得越區承攬業務，亦不得擔任核定項目以外之工作。
- ②投資人應自備作業機具，僱用專任員工，按港務局規定投資興建倉儲設施，並租用港務局規定其因業務所必須之土地。
- ③投資人應向港務局繳納土地費用，並依約定比例按實際量收款向港務局繳納管理費。
- ④投資人在港區內興建之固定設施（含土地上之建築及附著於地面或地下之機械設備）其產權均屬港務局所有，惟在約定期限內有優先免租使用權。

(2)專業性的倉儲業者：

屬於這一類型的倉儲裝卸業者，以遠東倉儲公司及台灣糖蜜公司為代表。前者為國內麵粉、飼料及榨油公會全體會員聯合投資之民營公司，在高雄港興建專用碼頭八萬噸穀倉及吸穀機等專用設施，在台中港興建六萬噸穀倉及吸穀機等專用設施，供業者用以進口穀物之卸船及儲轉作業。後者是省內數家味精公司聯合投資在台中港興建二萬噸儲槽及專用管線，供業者進口糖蜜之卸船及儲轉使用。

以上兩家公司均以自用為目的，投資興建專用設施以達專業服務之要求。

(3)專用的倉儲裝卸設備投資者：

這類業者在基本類型上與上述專業性者相類似，惟在精神上及法律地位上不同，因為前述的業者仍是典型的碼頭裝卸倉儲服務業，後者則純為企業內部的自我需要而設置的設施。這類業者似可以台灣水泥公司、味全公司或長春公司為代表。

(4)專用棧埠設施的使用者：

這種類型的投資人以公用設施的優先使用為目的，最典型的公用設施當然是碼頭，目前各港屬於這類型的投資人可概分以下兩種：

①投資興建專用碼頭者：

目前高雄及基隆兩港依據「商港法、國際商港棧埠管理規則」，在港區建有專用碼頭之公營事業機構，有中油、台糖、台肥。公務機關有糧食局，民營者如台塑、遠東倉儲公司等，專用碼頭興建完成後，依規定產權歸港務局所有，並由港務局統籌調配，但港務局應視投資本息總額，與投資人每年獲益及節省之費用等條件估算其優先使用期限，所以優先碼頭之使用權，並不能絕對排除第二者使用，此與前述「專用的倉儲裝卸設備投資」不同處。

②租用碼頭及設施供專用者：

高雄港各貨櫃中心的出租是最具代表性。基隆港有另一種類型承租人，係以付出固定費用獲得碼頭的優先使用權，並依優先使用碼頭次數，核算費用，這種類型業務的承租人，多以輪船公司為主。

(5)以提供專業服務為主的倉儲裝卸業者：

這種類型的業者可以中國貨櫃運輸公司及基、高兩港鄰近港區的貨櫃公司為代表，這是隨着航運事業革新，裝卸技術趨于高度機械化以來的新興棧埠業者，中國貨櫃運輸公司除在高港各貨櫃中心擔任大部份的貨櫃裝卸及拆裝櫃業務外，並承租台中港的貨櫃集散站及貨櫃場，執行貨櫃拆裝及貨櫃場作業，而基、高兩港之儲轉場大部分佈於外圍，雖然不是港區內的棧埠業者，卻與實際棧埠作業有密切的關係。

(四)經營績效

(1)基隆港：

基隆港自台灣光復以來，貨物進倉量逐年遞增，至民國六十一年達最高峰約 526 萬餘公噸，以後受貨櫃運輸業務快速發展影響，進倉量逐年遞減，至七十八年僅 277 萬餘公噸。倉儲運用率六十二年達最高為 74.82%，至七十三年降至最低為 23.27%，降低原因亦受貨櫃化之影響，至七十八年又升高為 30.77%。其原因係停用樓層之間置倉棧及進出口倉之交互使用，基隆港倉儲經營概況如表 3.1.2.1。

(2)高雄港：

高雄港自台灣光復以來貨物進倉量逐年遞增，至民國六十八年達最高峰為 1,181 萬餘公噸，以後受貨櫃運輸業務快速發展影響，進倉量亦逐年遞減，至民國七十八年僅為 497 萬餘公噸，倉儲使用率於民國六十三年為最高達 61.44%，至民國七十八年下降至最低為 26.23%，高雄港倉儲經營概況如表 3.1.2.2。

(3)台中港：

台中港自營運以來，其貨物進倉量由於進港船隻增加，故其進倉量逐年增加，民國六十五年係開始營運，民國六十六年進倉量為 37 萬餘公噸，至七十八年達最高峰為 525 萬餘公噸，倉儲使用率六十六年為 26.37%，至七十八年為 31.87%，台中港倉儲經營概況如表 3.1.2.3。

(4)花蓮港：

花蓮港之進倉貨量較為不穩定，六十五年進倉量為九萬餘公噸，七十四年達最高峰 41 萬餘公噸，至七十八年又降為 34 萬餘公噸。倉儲使用率六十五年為 29.23%，七十

六年降至最低為 10.96%，至七十八年為 30.89%，花蓮港倉儲經營概況如表 3.1.2.4

。

表 3.1.2.1 基隆港倉儲經營概況

單位：公噸

年 別	延日總容量	進倉量	出倉量	期末存倉量	延日存倉量	倉儲使用率%
民國六十一年	107445120	5262500	5223866	228161	75242250	70.03
民國六十二年	116664430	5023215	4986009	265367	87283856	74.82
民國六十三年	124053070	4311700	4441898	135169	82133933	66.21
民國六十四年	127531278	3572596	3575458	132307	40743621	31.95
民國六十五年	136185712	4139194	4135740	135761	45058723	33.09
民國六十六年	135005318	4130309	4114301	151769	49670503	36.79
民國六十七年	137437190	4414368	4414979	151158	50580800	36.80
民國六十八年	13750990	4515183	4495224	171117	61523955	44.74
民國六十九年	137881716	4296907	4325930	142094	56869699	41.25
民國七十年	137504990	3790449	3803763	128780	48577693	35.33
民國七十一年	128877840	2961316	3000958	89138	35849608	27.82
民國七十二年	124701885	3055381	3035763	108756	30638452	24.57
民國七十三年	125043534	2950394	3002575	56575	29102620	23.27
民國七十四年	82119243	2978551	2969390	65736	26104753	31.79
民國七十五年	69719385	2922079	2907759	80056	23075533	33.10
民國七十六年	60172544	3256868	3259298	77626	25115693	41.74
民國七十七年	54086016	3263875	3277146	64355	28074414	51.91
民國七十八年	51578346	2777319	2778246	63428	26540859	30.77

表 3.1.2.2 高雄港倉儲經營概況

單位：公噸

年 別	延日總容量	進倉量	出倉量	期末存倉量	延日存倉量	倉儲使用率%
民國六十一年	126774714	8386912	8303033	215889	74818270	59.02
民國六十二年	171495470	10258343	10089921	284411	97552165	56.88
民國六十三年	182415821	9835625	9943138	276898	112082033	61.44
民國六十四年	190062435	8601736	8642274	236360	70356822	37.02
民國六十五年	198071742	9228154	9203935	260679	95610102	48.27
民國六十六年	205047145	9623324	9663863	220140	87670879	42.76
民國六十七年	195097975	10185005	10166283	238862	85780461	44.01
民國六十八年	195097975	11813355	11808340	243877	104583343	53.61
民國六十九年	178213413	9297299	9366283	174893	72667720	40.78
民國七十年	150643400	8510018	8494740	190171	61826954	41.04
民國七十一年	153164200	7824266	7833619	180818	59552675	38.88
民國七十二年	145743770	8523321	8591973	112166	51210744	35.14
民國七十三年	142464984	7950684	7912705	150145	48476575	34.03
民國七十四年	136207050	6747035	6771828	125342	41245701	30.28
民國七十五年	136207050	7388274	7342545	171071	45839872	33.65
民國七十六年	136207050	7760316	7711857	219530	54604307	40.09
民國七十七年	136580220	7032063	7110369	141224	60459084	44.27
民國七十八年	136243528	4970128	5011531	99821	35733826	26.23

表3.1.2.3 台中港倉儲經營概況

單位：公噸

年別	延日總容量	進倉量	出倉量	期末存倉量	延日存倉量	倉儲使用率%
民國六十五年	902631	12632	12632	0	90382	10.01
民國六十六年	10608360	370908	363008	7900	2850292	26.87
民國六十七年	10607995	361263	360980	8183	3721621	35.08
民國六十八年	12246821	400480	404646	4017	3894826	31.80
民國六十九年	20433411	495199	491409	7807	3940843	19.29
民國七十年	34043015	987166	987490	13483	8342872	24.51
民國七十一年	43040104	1972662	1949087	37058	13641481	31.69
民國七十二年	91938216	3086262	3063081	60239	29213123	31.77
民國七十三年	103150852	3420651	3320210	160680	37847120	36.69
民國七十四年	121098450	3227606	3318692	69594	38602344	31.88
民國七十五年	132375850	3806664	3774389	101869	36239668	27.38
民國七十六年	159974980	4376619	4354366	124122	46306236	28.95
民國七十七年	164236180	4657688	4616645	165165	52225643	31.80
民國七十八年	161854575	5253699	5235837	183027	51584864	31.87

表3.1.2.4 花蓮港倉儲經營概況

單位：公噸

年別	延日總容量	進倉量	出倉量	期末存倉量	延日存倉量	倉儲使用率%
民國六十五年	8164088	94479	89425	6583	2386474	29.23
民國六十六年	8141781	85509	88734	3358	2435377	29.91
民國六十七年	9478656	126655	125084	4929	3286474	34.67
民國六十八年	10194906	190151	192176	2903	2940705	28.84
民國六十九年	10222838	156382	158917	368	2225804	21.77
民國七十年	15003325	310006	310227	147	4462385	29.74
民國七十一年	14964020	298696	298565	278	4413034	29.49
民國七十二年	15002325	202605	189073	13810	3083917	20.56
民國七十三年	15044430	148909	162719	—	2373933	15.78
民國七十四年	15495985	419565	419565	—	6010546	38.79
民國七十五年	15442855	264128	264087	41	3712650	24.04
民國七十六年	16003325	118267	118012	296	1753930	10.96
民國七十七年	15044430	230869	231067	125	3071486	20.42
民國七十八年	15101535	341157	341237	46	4665005	30.89

§ 3-1-2-2 倉儲作業現存問題

(一)基隆港：

- (1)近年來為配合貨櫃運輸之快速成長，先後拆除六座通棧，總噸量達 64,685 噸，佔目前營運總容量（包括倉棧及空地）237,033 噸之 27.3%，使雜貨倉位驟減。
- (2)進口倉中，目前尚有 13,437 噸屬於二樓以上之通棧（佔進口倉總容量之 17.5%）由於貨物包裝貨櫃化及裝卸機械化，無法貨櫃化之大型、重要之貨物才散裝儲轉，致樓上倉位大量閒置，形同虛設。出口倉亦絕大部份貨櫃化，致出口倉運用率不高。
- (3)什貨倉位已呈現不敷，尤以不能裝入櫃內之大型機件、長尺、重件、鐵器等又日益增多，致使空地（堆貨場）更顯不足與迫切需要。
- (4)新、舊碼頭區倉棧，建造年代已久，內部柱子粗又多，倉間狹窄，倉門不及四公尺，已不適應 25 噸貨車及 15 噸堆高機之進出及倉庫內迴旋作業。又因倉間面積小，貨物墊板化，點籌交貨改為點堆（件）交貨等因素，使得人力節省，為使人力有效運用及工作便利，乃合併並打通數倉間採聯倉管理，致有礙防火安全。
- (5)什貨碼頭分年改建貨櫃碼頭，倉棧容量已減至原有 2/3，什貨「比率」雖逐年減低，但其「量」並未減低，因此倉位調度已感吃力。
- (6)由於穀倉位在西三十碼頭，因吃水不深，已不適合巴拿馬極限型散裝貨輪之停靠作業，鄰近基隆港之各類加工業部份已南遷。
- (7)進出口貨物噸量均由船公司或貨主在艙單或出口貨物檢丈單內提供，但因作業時間短促，尤其原木或重量物，工廠設備很難確實過磅，造成有些委託人短報貨物噸量。

(二)高雄港：

- (1)高雄港倉儲作業之流程現均已電腦制度化，各作業區皆由終端機傳輸處理，因而人力節省，惟自勞基法佈實施後，由於精簡的人力，因輪休制度而呈不足現象，且員工年齡老化，素質不齊，影響服務品質。
- (2)現民意高漲，而國貿經濟之發展影響進出口貨物之質與量，其變化難以預測，有關倉儲設施，偶有因應不足之現象，亦引起相關業者之抱怨，而公營制度之不具彈性，其缺點即顯現出來。
- (3)碼頭工人因勞僱關係未確定，造成目前港務局與碼頭工會權責混淆不清之困擾。
- (4)裝卸作業完全由碼頭工會所屬工人負責，並無第二家裝卸公司經營競爭，久之形成不良積習，加以多數工人年齡老化，裝卸效率無法提高，造成船貨方之不諒。

(三) 台中港：

- (1) 台中港一般散雜貨之作業，原僅開放中港、德隆兩家民營公司承作，惟由於該兩公司係分別承租5號至8號及12號至15號各四座碼頭一、二線之土地及通棧等棧埠設施，依約承作出租區範圍內之一般散雜貨之裝卸倉儲業務，至於非承租區之一般散雜貨之作業，原則上由港務局棧埠處自行承作，當棧埠處人力不足時係指派該兩公司分別承作。為考量中港、德隆兩家民營公司人力、設備之運用及經營空間，棧埠處自營碼頭作業人員受限精簡且未設置後線班工人，致在實務作業上人力調度困難，又三家作業單位須根據其限制區域之需求各設置作業人員及設備，其經營規模只能在其限制區內承作，雖能競爭提高服務品質，而無法使其經營規模更加擴大。
- (2) 台中港現有棧埠處、中港、德隆三家之一般散雜貨作業單位考量各單位之人力、設備研訂進出口貨物運量分配原則乙種，明訂分配比率並將一般雜貨概分為十三類，每日並於船席調配會議中研商確定船席及承作單位，實施以來成效尚佳，至於其他棧埠作業單位中，如經營管道裝卸等特種貨物因家數眾多，由於採各自承作各攬之貨物，若將來營運量增加同類貨品家數開放過多時，除自用外恐形成惡性競爭。

(四) 花蓮港：

- (1) 花蓮港地處東陲，因受天然環境之限制，交通不便，投資者不願東來投資設廠。
- (2) 花蓮港進出口貨物以散裝大宗貨為主，進口貨如雜糧、紅木、煤炭、石膏等，出口貨大多為農產品，如竹、木、角材、石製品等，貨主多向海關申請船邊驗收。因此，倉儲業務萎縮。
- (3) 花蓮港腹地小，產品不多，又部份石材製品、木製品、竹片等外銷地區分散，航商基於成本考量多不願前來裝運，該等貨物多改北迴鐵路運往基隆港出口，以致倉儲減少。
- (4) 貨櫃運輸為現代運輸工具，其優點為密封安全，運量大，裝卸迅速便利，一般貨物多改以貨櫃裝運，致花蓮港倉棧使用率低。

§ 3-1-2-3 倉儲作業改善方案

(一) 基隆港

基隆港因出口貨物之貨櫃化已占八成以上，數年來為應付此趨勢已大量拆除通棧改建為貨櫃碼頭，而未經營集散站業務。通棧業務由港務局經營，並規定存棧貨物逾十五日得移存內陸倉庫，以確保通棧之流通，唯港務局未經營倉庫業務，且移倉所發生之移倉費用，貨物損壞等問題，在公營單位經營缺乏彈性，難以有效執行，影響通棧騰空，以

充分配合裝卸貨物之進儲，形成通棧倉位不足現象，並衍生出諸多管理問題。港埠經營管理國際化、自由化乃世界潮流之趨勢，而公營事業民營化亦為政府積極推展的政策，但因目前基隆港什貨倉庫樓下倉位與空地倉位不敷運用，常須靈活彈性運用作統一合理之調配使用，故倘在短期內實施自由化之開放民營，則將使倉位運用僵化，不能靈活調配運用，故宜在開放部份民營之前，應先解決倉位不足之問題，例如將年代已久不符時代需要之小倉間、貨棚、樓層改建為合乎現代貨物之儲存條件，使倉間大型化，使空地、倉間分配比率達到可充分運用時，或有其他輔助港、新港之有效疏運時為界面。另對基隆港有關倉儲作業之諸問題改善方案建議如下：

- (1)基隆港通棧年進（出）倉量大約三百萬噸，占該港裝卸量七千八百萬噸之4%，其他貨物大部份進港區外貨櫃集散場，小部份船邊提回工廠或自備倉庫，因此貨櫃船一多，倉棧間遠距離搬運費就沉重。目前裝卸費對內分配之碼頭調度費比率，已不符合海運貨櫃化、墊板化之要求，應予調整。
- (2)地磅為港埠營運不可或缺之設施，對於使用倉棧者是否方便關係甚大，基隆港因地理環境之限制，地磅設施顯見不足，無法全面貫徹貨物噸量之複丈作業，以保障港務局應有之收入。因此棧埠管理處應擇適當地點，但以不妨礙車輛進出及裝卸作業為原則增設地磅設施。
- (3)基港碼頭船席少，無法提供固定航線碼頭服務，特訂定出口貨提前進倉之規定，現因為雜貨貨櫃化，擁塞情況不再存在，此項規定之實用性，深為疑質，建議可以取消。
- (4)海關規章對逾期貨物之處理礙於審計法無法在招標底價上做彈性規定，延遲處理時間，影響倉位運用。建議港務局協同海關稅務司署及審計處共同研商並修訂有關條文，使逾期貨物之招標底價有合理之彈性規定。
- (5)勞基法實施後限於勞工工作條件之規定，人力運用缺乏彈性，甚至影響人力配賦以及「員」及「工」職責劃分以致影響作業效率。建議修改勞基法有關勞工工作條件之規定，並重新合理訂定倉棧人力配賦以符彈性運用。

(二)高雄港

將高雄港國際航線公用碼頭之裝卸業務全部民營化，進而改進現有碼頭工人管理制度。其法係將現有國際航線公用碼頭（倉雜貨、貨櫃、谷倉、大宗軍品等碼頭及浮筒）倉棧、露置場等適當劃分為數個作業區，各作業區之貨物裝卸、倉棧作業依港務局訂定奉准之條件，分由數家裝卸公司承攬。開放進度以一個作業區逐步進行，如此作業區之員

工可逐步消化，阻力較小。至於棧埠處現場員工可鼓勵其提早退休，轉任各該民營裝卸公司，並協調各該民營裝卸公司盡量接納，如尚有多餘，由港務局各單位分別予以消化或報請資遣或兩者同時進行。

(三) 台中港

- (1) 為降低經營成本及風險，並充分運用台中港作業人力設備，就現階段而言，棧埠處、中港、德隆三家棧埠作業單位，除了保有港區基本人力及機具設備外，後線班工人及機具等宜由各作業單位另覓勞務公司來解決，港務局係立於行政管理之督導立場，由各民營作業公司互相競爭經營，以提高服務品質。
- (2) 專業性設施原則上仍宜開放民營，唯為達經濟規模並充分運用港埠設施，同類貨物開家數不宜過多，並由港務局會同有關之民營公司互相協調或另組一專案小組，研議一合理經營規模以達預期效益。

(四) 花蓮港

花蓮港因受地理環境限制之影響，投資者東來投資設廠的意願低落，腹地工商業因此而尚未發達，由於目前該港倉儲量不大，亦無貨櫃業務，所以花蓮港倉儲業務依短期而言，並不適宜開放民營，惟花蓮港第四期擴建工程完成後，西十八與西十九號碼頭規劃為散裝水泥圓庫區，目前亞洲水泥公司已在西十八號碼頭後線合建兩座容量各 5,000 噸之圓庫，具有拓展轉口業務之利條件，將可積極爭取航商來港投資合作興建穀倉轉口業務，又該港第西十八至西二十二號碼頭已設置貨櫃起重機軌道基礎，可供發展貨櫃業務，同時西二十五號碼頭長度 320 公尺水深 16.5 公尺，可靠泊十萬噸以下船舶，位置適中，碼頭後線亦有空地可供設置貨櫃場，實可爭取工商企業界合作投資，共同發展大宗散貨及貨櫃儲轉業務。依長期而言應俟將來東部公路之拓展使交通順暢水泥工業東移及產業東移政策落實後，且進出倉貨物量之突破性有所改善時，再適度劃分區域開放民營較為適宜。

§ 3-1-2-4 結 語

海洋運輸貨櫃化乃時勢所趨，今後仍將持續成長，多年來帶給倉棧業務莫大的衝擊，年年負成長的壓力，迫使基、高兩港採取多項因應措施。惟盱衡將來發展趨勢，貨櫃化之佔有率，將有其極致飽和量，散裝什貨仍無法完全被貨櫃運輸所取代。故港埠倉棧業務仍將擁有一席之地。因此各港棧埠單位應保持適量之倉位，順應貨物運輸之改變趨勢以尋求因應變革之道。為配合時代快速變遷，避免作業制度上之陳腐落後，倉儲業務之首要目標，應先將不合時宜之法令規章，予適當之修正、簡化，使倉儲業務能正常運作及

符合航商貨主便利之需求。其次應如何提高倉棧之運用效率，減少搬運調度，以及合理調配倉棧管理人員，避免人員閒置，發揮從業人員主動服務熱忱，以提高工作效率，實為今後各棧埠作業單位應努力追求之目標。

目前政府正致力推行自由經濟制度，已逐次開放公營企業民營化，以吸收民間資金，並借其富彈性之企業經營體制，適應多變的企業環境，以提昇經營效率。近年來台中港倉儲業者已逐漸發揮其經營成效，因此倉儲業務開放民營已具實質效果，但各港因地理環境及歷史背景因素不同，開放民營應視是否具有棧埠界之良好市場環境及港埠本身之有利地理條件。為有效運用港埠有限資源，避免財團壟斷，在開放民營之初，宜採循序漸進方式逐步開放，並以公營為主，民營為輔，互相扶持競爭以刺激業務發展，期使倉儲業務能逐漸邁入國際化、自由化之目標。

茲將有關問題解決方案建議如下：

- (一)國際商港棧埠管理規則規定存棧貨物以十五日為限，原係為防止通棧變質成為倉庫而定，但進倉貨物已因有關船邊提交貨之許可而大量減少，目前各港均未依此規定執行，而且穀倉存倉時間經濟部物價督會報甚為重視，為因應大宗穀物自由進口，各港已將穀倉免租期自五天縮短為三天，因此本所建議應重新訂定貨物存棧期限，以免倉棧設備閒置。
- (二)目前一般雜貨甚少，加上海關通關手續之簡化及裝卸機具之充足，使裝卸速度加快，提貨時間縮短，常有一天即可卸完全船，五天內（免租期間內）全部提清，致使進倉貨物處於免費服務之狀態，影響營收至鉅，又存棧貨物均未經投保，萬一失火理賠困難，且進倉貨如在免租期內失火，理賠即有糾紛，建議應視貨物種類重新訂定免租期限及將存棧貨物納入保險。
- (三)由於時代變遷，國際商港棧埠規則中有關倉儲業務部份不合時宜之條文修訂建議如下：

§ 第五十二條：

原條文：棧埠業務單位對易於潮霉、腐爛之貨物，得應委託人之申請或視實際需要會同委託人翻倉，所需翻倉費用及損耗由委託人負擔。

修訂為：棧埠業務單位得應委託人之申請或有關主管機關檢驗貨物需要會同委託人翻倉，所需翻倉費用及損耗由委託人負擔。

修訂理由：為應委託人方便，翻倉不限定條件，以提高服務品質。另增列「有關機關檢驗貨物需要」時得翻倉規定之費用及損耗由委託人負擔。

§ 第六十條：

原條文：存儲倉棧貨物自保管日起滿六個月，棧埠業務單位得於一個月前通知委託人，限期繳清棧埠業務費後提貨，委託人接到通知屆滿一個月，或因地址不明，通知無法送達時，未稅貨物依海關規定辦理，已稅貨物得由商港管理機關依法拍賣，所得價款應優先抵充港埠業務費及必要之費用，有餘款應退還委託人或留存待領或依法提存。

修訂為：（前段同原條文）前項拍賣所得價款不敷抵償港埠業務費及必要之費用時，其不足款經報請審計機關以呆帳處理，委託人無須再行補繳任何費用。

修訂理由：原條文未說明拍賣後所得價款不足抵繳港埠費用後之處理方式，故在原條文之後，增加第二項，以便於處理港埠費用之呆帳。

§ 第六十三條：

原條文：存儲倉棧貨物提清時，所遺碎屑或破漏地腳品，除經委託人當場簽收清領者外，由商港管理機關處理之。

修訂為：存儲倉棧貨物提清時，或船邊交提貨物於裝卸完畢，所遺碎屑、破漏之地腳品或廢棄物，委託人應於貨物提清或裝卸完畢後二十四小時內清理之，並於提貨當時簽署地腳品之處理同意書，若委託人於期限內拒不清理，經由商港管理機代為清理者，其費用由委託人負責。

修訂理由：存儲倉棧貨物提清時或船邊交提貨物於裝卸完畢，常遺留大量廢棄地腳品，造成港務機關處理上諸多困擾，有時裝卸清運所需費用遠超過港務局收取之費用，頗不合理。

§ 3-2 營運勤務

§ 3-2-1 前言

船舶在港內水域以及出入航道附近之行動，港務局須負責有關重要工作之配當與安排，亦即所謂營運勤務。港埠營運勤務包羅萬象，大體而言可分為技術性與商業性的勤務兩種。技術性的勤務諸如：引水、拖駁船、帶解纜等，而商業性之勤務包括船舶之修護、日用品以及物料之供應等，謹將有關營運勤務項目以及負責之單位概述如次：

(一) 船舶進出港引領業務：由引水公會負責。

(二) 拖駁船業務：拖船由港務組負責，駁船業務由駁船服務社負責。

(三) 帶解纜業務：由港務組負責。

- (四) 給水業務：由港務組負責。
- (五) 船席安排：港務組及棧埠處負責。
- (六) 氣象傳達：港務組負責。
- (七) 港內治安：港警所負責。
- (八) 旅客出入：海關、港警所負責。
- (九) 船隻檢疫：檢疫所負責。
- (十) 貨物品質：商檢局負責。
- (十一) 船舶檢查：國內航線之船舶由港務局航政組負責。船舶進出港檢查由港警所負責。
- (十二) 船舶修護：修造廠負責。
- (十三) 消防及救災：港警所負責。
- (十四) 海難救助：港區內由港務組負責，港警所協助執行。
- (十五) 水陸交通管制：海軍港口管制所負責，港區內水陸交通整理由港警所負責。
- (十六) 港區污染管制：港務組及港警所負責。

營運勤務項目雖然如此繁多，但絕大部分屬於公權力之執行或者非營業性質項目；與港務局盈餘有直接關係，而在開放民營後，民間可能有興趣經營之項目可能僅有引水業務中之引水船業務、拖船業務以及帶纜業務等，故本研究僅就此三項業務開放民營之可行性加以探討。

§ 3-2-2 引水船業務

引水船之主要工作為載送引水人執行引水業務，但有時候也兼作交通船載送聯檢人員登輪實施安檢業務。引水船之備置主要依照引水人管理規則第七、第八及第九條，其內容分別為：第七條：專供引水工作所用之引水船，由引水人辦事處置備，並得申請電信主管機關核准設置無線電台，以利執業。第八條：未置備引水船者，由引水人辦事處租用普通船舶，惟須具備引水法第九條之標誌，以資識別。第九條：引水人辦事處無力置備或租用引水船者得報請航政主管機關協助之。台灣地區各國際港引水船之使用，除基隆港完全由引水人辦事處自備或租民間船舶及高雄港一半由港務局免費提供引水船使用，一半由引水人辦事處自備或租用民間交通船外，其餘台中、花蓮、蘇澳各港，由於到港船舶數目較少，民間經營該項業務無利可圖，均完全由港務局提供船舶，而由引水人辦事處依使用之次數付費。本研究僅以高雄港及台中港為例，說明引水船之經營狀況，並就其個別狀況提出檢討及改善之方向。

(一) 高雄港

引水人辦事處自己擁有四艘引水船，只載送引水人執行一港口附近港內船舶之移泊、移錨等作業，所有至港外領船之工作均由港務局之引水船或者民間交通船負責。屬於港務局之引水船有六艘（其中四艘建於民國五十八年六月，已逾齡，船況不佳，另二艘建於民國七十一年），共有船員 18 人；民間交通船公司共有 5 家，30 餘艘船。引水船業務由港務局與民間交通船隔日輪流作業（引水人辦事處所擁有之四艘引水船只供引水人之港內交通用），當輪由港務局之引水船作業時全日免費，而輪由民間交通船作業時則須全日付費。其所以演變成目前之作業型態雖然有其背景，但因這種作業方式所衍生之諸多缺失，卻也必要加以探討。例如：

- (1) 由於輪到由港務局之引水船作業時全日免費，而輪到由民間交通船作業時全日收費。因此代理行很難向船公司解釋為何上一航次不用付引水船費用，而這一航次卻須要付引水船費用。這對於高雄港之形象有負面影響。
- (2) 同項業務由港務局與民間船公司各準備一批船舶，隔日輪流作業實在非常不經濟，造成人員及財務之雙重浪費。
- (3) 允許民間交通船參與引水船業務，實施之初，民間申請踴躍，但由於輪到作業之日只須 10 艘交通船即已足夠，故造成船舶過剩。現在不但民間無人再申請，現存之船公司亦是慘澹經營，冀望該項業務能完全開放。
- (4) 港務局之引水船由於係奉令隔日免費服務，故註定非虧損不可。每年作業成本包括

人事、燃料及維修即達千萬元之多，如再加上船舶之折舊，損失更大。而且隨著每年人員薪資提高（用人費增加），船舶更加老舊（維護費增加），進出港船舶增加（燃料費增加）等因素，引水船業務之經營其虧損勢必日趨擴大，歷年來引水船虧損之狀況統計如表 3.2.1 所示。

表 3.2.1 高雄港引水船業務支出統計表 單位：千元

年 度	七十三年	七十四年	七十五年	七十六年	七十七年	七十八年
金 額	23,101	23,847	25,202	26,071	26,319	27,438

註：1. 資料來源：高雄港務局
2. 採用會計年度

由於以上所列之諸多缺失，故建議高雄港之引水船業務，宜儘速全部由引水人辦事處自行負責。如能全部開放民營，則至少有下列優點：

- (1) 目前引水船業務，實際上已開放一半，不但港務局希望能全部開放民營，民間業者也希望能全部馬上接辦。可以說是在所有的港勤船業務中，開放民營，執行起來最容易之一項而且又可以落實經濟自由化。
- (2) 可以解決目前民間交通船過剩問題，且由於引水船由引水人辦事處自行負責，港務局可以省去調派之困擾。
- (3) 自勞基法實施後，港務局對於船員管理上之問題，例如休假、例假、延長工時等，均可以迎刃而解。
- (4) 港務局可以減少鉅額之虧損，即使由港務局編列聯檢人員搭乘民間交通船之預算，亦比目前之營運方式有利得多。
- (5) 港務局之六艘引水船，其中四艘已逾二十年，早已該淘汰，其餘二艘亦已將達使用壽命之十年，在處理上較無困擾。

開放引水船業務由民間公司經營，惟一的反對聲音來自於航商、代理行，因為在現行之制度下，至少一年有一百八十天以上是不用付引水船費用的；但雖然如此，卻不可因此而阻礙了民營化之腳步。

(二) 台中港

引水人辦事處本身並無置備引水船，亦無民間交通船可供租用，故所有載送引水人之工作完全由港務局支援。引水人使用港務局交通船一律按未滿二〇〇匹馬力拖船費率每小時九八六元計（實際收費一千元）。港務局目前有三艘引水船，分別為五〇〇匹馬力、八〇〇匹馬力及一一一八匹馬力，由於進出港船舶並非很多（平均每天進港輪船約六艘），故均兼交通船使用。三艘交通船之執勤方式，其中二艘擔任24小時機動班，一艘則進行維修工作。每艘船上每班配置副駕駛一人，副司機一人，水手一人；若擔任24小時之機動班時，人員須配置三班。三艘交通船全年平均每日作業13.03小時，每艘每日平均作業4.34小時，其營運收支相抵後每年均呈鉅額虧損，以七十七年度為例：總計營收4,911,500元，支出16,380,233元（含折舊費4,356,430元，用人費7,357,060元，維護費2,332,046元、油料費2,334,697元），收支相抵計虧損11,468,733元。

雖然每年鉅額之虧損，並非全部來自於經營引水船業務，但不容否認的，經營引水業務是此項交通船業務最主要的（可能是惟一的）收入，故欲減少虧損就必須增加引水船之使用率。而台中港由於：1. 到港船舶較少 2. 海氣象條件不佳，時而發生領港艇可駛港外但領港無法登輪 3. 船員之保險及海上津貼問題未解決，船員士氣低落，即使天候尚佳，亦不願出港等問題，因此引水船之使用率偏低。以目前之營運狀況，來自引水方面之收入，連用人費都不夠支應，更遑論要有盈餘，所以這項業務即使開放民營，民間亦因為無利可圖而不願參與。但港務局為事業單位，每年負有盈餘繳庫之重任，又豈能每年負擔鉅額虧損？故本研究建議循下列方式改進：1. 適度反應成本，調整引水船之收費標準 2. 由引水人辦事處自備引水船，而為顧及引水人投資金額過於龐大，初期可由引水人辦事處向港務局租用二艘引水船自行經營。則在減少用人支出及增加船舶使用率之情形下，應可維持運轉順暢。而且據瞭解，引水人辦事處對於自備引水船，認為完全聽憑交通部之決定即可而並無反對之意思，故實施起來較為容易。

惟引水船即使由引水人自備，若港口之條件不改善，則在冬季季風期間，引水人即使勉強出港，亦因風浪太大而無法上船引航，因此引水人上船之問題必須要有效解決，否則引水人需至基、高兩港登輪之情形仍會繼續存在，這對於台中港之形象絕對有負面影響。

§ 3-2-2 拖船業務

(一) 概 述

拖船業務為商港港勤作業之主力，在絕大多數之港埠，商輪之靠離泊均需要拖船，

除了能協助港區水域商輪之靠泊開航或移泊作業外，必要時尚須擔任救災、消防等任務。拖船依其馬力之大小可分為大、中及小型拖船三級，各有不同之職司，各港對於大、中、小型拖船之分級雖稍有不同，但相去不遠，拖船之分級及其功能如下：

- (1)大型拖船：船體重量在一六〇噸至三〇〇噸，馬力（BHP）在一、五〇〇匹以上，拖力在二〇噸以上，航速一一浬至一三浬用於拖帶萬噸級以上商船離靠岸。
- (2)中型拖船：船體重量八〇噸至一六〇噸，馬力在六〇〇匹至一、五〇〇匹之間，拖力在八噸至十七噸之間，航速九浬至十一浬，用於拖帶千噸級以下商船離靠岸。
- (3)小型拖船：船量重量在十三噸至三十六噸，馬力在一〇〇匹至六〇〇匹，拖力在六噸以上，航速六浬至八浬。用以拖帶如起重船、泥駁船、駁（台）船等沒有動力之港勤船。

拖船之駕駛室為全自動之電力操縱系統，必須前進後退及起動、停車自如，並具有三六〇度迴轉運作能力，動力靈活，才能迅速完成任務。

(二)拖船調派

拖船使用大小及時間之長短，影響航商之費用非常大，雖然使用拖船之艘數及時間長短，主要由引水人視實際情況而定，但為避免與航商間有紛爭，仍宜有一套客觀作業標準以資參考。以基隆港之拖船調派要點為例，主要依進出港船舶總噸位來決定所須拖船之馬力及艘數，內容概述如次：

- (1)船舶總噸位在三千噸以下者使用七百至一千二百匹馬力之拖船為原則，如一千二百匹馬力以下拖船無船可派，則派一千二百匹馬力以上至一千八百匹馬力以下之拖船協助作業。
- (2)船舶總噸位在三千噸至五千噸以內者使用一千二百匹馬力以上至一千八百匹馬力以下之拖船為原則，如一千二百匹馬力以上至一千八百匹馬力以下之拖船無船可派，則派一千八百匹馬力以上拖船協助作業，無一千八百匹馬力以上拖船可派，則可派一千二百匹馬力以下拖船協助作業。
- (3)船舶總噸位在五千噸至二萬五千噸以內者使用一千八百匹馬力以上至三千匹馬力以下之拖船為原則，如需二艘拖船以上（包括二艘拖船）協助靠離之船舶，其第二艘拖船則另派一千二百匹馬力以上至一千八百匹馬力以下拖船協助作業（引水人辦事處因現場作業需求請派一千八百匹馬力以上拖船協助，在拖船足數調派之情形下應予配合）。
- (4)船舶總噸位在二萬五千噸以上者使用三千匹馬力以上之拖船為原則，如需二艘拖船

以上（含二艘拖船）協助靠離之船舶，其第二艘拖船以派一千八百匹馬力以上至三千匹馬力以下拖船協助優先作業，如無船可派，則以一千八百匹馬力以下拖船協助作業。

(5)若數艘總噸位五千噸以下之商輪同時靠離，而一千八百匹馬力以下之拖船不敷使用時，則經引水人轉達該輪船長或由繫船課轉達船公司或代理行後，得由一千八百馬力以上之拖船協助之。

(6)若所有一千八百匹馬力以下之拖船因故障或保養而無法作業時，一千八百匹馬力以上之拖船調派不受限制。

(7)總噸位五千噸以上之商輪同時數艘靠離，而一千八百匹馬力以上之拖船不敷使用時，則由船舶管理所靈活調派其拖船協助之。

(8)緊急救助時使用拖船不受任何調派限制。

(三)拖船業務營運現況

拖船業務為各港港勤作業之主要業務，拖船收入亦為各港勤作業船舶收入之冠，為民間業者最有興趣經營之一項業務。但其經營並非均有厚利可圖，除了基、高二港因為進出港船舶較多，經營拖船業務有盈餘外，其餘中、花、蘇三港，均由於到港船舶較少，拖船使用率低，卻又因到港船舶噸位大小不一，須同時備便各型拖船，而呈鉅額虧損。各港拖船業務之經營狀況，如下所述：

(1)基隆港

基隆港原有大、中、小型拖船 26 艘，扣除 700 匹馬力以下拖船及停駛之拖船，尚有 12 艘拖船服勤，分為 3200 匹馬力 1 艘、2800 匹馬力 2 艘、2400 匹馬力 2 艘、1600 匹馬力 3 艘、1200 匹馬力 1 艘、1100 匹馬力 1 艘（兼用消防船），700 匹馬力 1 艘，另一艘為 700 匹馬力之多用途兼用拖船，另外配合船舶大型化之需要，年底將再增置 1 艘 3200 匹馬力拖船。船員之配備依船舶大小及需要，1600 匹馬力以上者每班 6 人，1600 匹馬力以下者每班 5 人，分為 3 班制、2 班制及 1 班制，拖船部分之船員共 120 人。

基隆港每年拖船業務之收支情形如表 3.2.2 所示，最近三年度均有八千餘萬元之盈餘。拖船收入佔全港收入之百分比近年來有逐漸下降之趨勢，由七十五年度之 6.61% 降至七十八年度之 5.21%，可見就財務方面而言，拖船業務之重要性已呈緩慢下降；而其盈餘佔全港盈餘之百分比起伏甚大，最多為七十五年之 12.55%，最低為七十七年度之 5.66%，惟近三年來均未超過 7%，比例不高。

表 3.2.2 基隆港拖船業務收支統計表

年 度	七十三	七十四	七十五	七十六	七十七	七十八
收 入 (千元)	168,789	184,905	184,865	218,895	212,208	227,522
支 出 (千元)	120,538	84,814	108,924	130,551	128,913	140,801
盈 餘 (千元)	48,251	100,091	75,941	88,334	83,295	86,751
佔全港收入百分比 (%)	6.38	6.43	6.51	6.015	5.69	5.21
佔全港盈餘百分比 (%)	6.36	12.03	12.55	6.54	5.66	6.19

- 註：1. 資料來源：基隆港務局，本文分析。
 2. 本表採用會計年度。
 3. 支出部分包含用人、燃料、維修及折舊費。

(2) 高雄港

原有大型拖船 19 艘，中型拖船 6 艘，小型拖船 5 艘，經過報廢及部分停航後，現有 20 艘拖船服勤，其中 3200 匹馬力 8 艘、2400 匹馬力 6 艘、1800 匹馬力 1 艘、1200 匹馬力 3 艘、1000 匹馬力 2 艘，船員 226 員，分為 3 班制及 2 班制，白天 20 艘拖船全部服勤，晚上則只留 6 艘服勤，由於 1800 匹馬力之中型拖船不敷使用，故預定七十八年度及七十九年度再增 2 艘。高雄港由於港區遼闊，所以拖船有 2 個調度站，分別為 # 3 碼頭調度站支援一港口，# 58 碼頭調度站支援二港口，由於經由二港口進出之船舶較多且船型較大，所以白天平均有 8~10 艘大型拖船均停於 # 58 碼頭備便。

高雄港拖船業務歷年之收支如表 3.2.3 所示，最近三年度均有一億元以上之盈餘，拖船收入佔全港之百分比均在 10% 以上，為各港中所佔百分比最高者，惟近三年來亦呈緩慢下降之趨勢，而其盈餘佔全港盈餘百分比之變化則不若基隆港變化大，所佔百分比亦較低，最高時為七十三年度之 7.39%，最低則僅為七十四年度之 4.98% 而已，但由於港務局之資料原本未含折舊部分，故此統計結果僅供參考。

表 3.2.3 高雄港拖船業務收支統計表

年 度	七十三	七十四	七十五	七十六	七十七	七十八
收 入 (千元)	446,021	430,775	457,049	504,648	553,096	585,232
支 出 (千元)	(345,076) 332,215	241,358 (354,219)	268,073 (380,394)	286,675 (399,536)	327,856 (440,717)	354,683 (467,544)
盈 餘 (千元)	(100,945)	(76,556)	(76,115)	(105,112)	(112,379)	(117,688)
佔全港收入百分比 (%)	12.05	10.68	11.23	12.16	11.61	11.22
佔全港盈餘百分比 (%)	7.39	4.98	4.99	6.89	6.07	6.50

- 註：1. 資料來源：高雄港務局，本文分析。
 2. 本表採用會計年度。
 3. 原始支出資料未含折舊，() 內之數字為本文估計折舊後數字。
 4. 支出部分包含用人、燃料、維修及折舊費。

(3) 台中港

台中港現有拖船七艘，分別為 1600 匹馬力 2 艘，2400 匹馬力 3 艘，3400 匹馬力 2 艘，船員共 156 人，依船隻大小分為 7 人 / 班或 5 人 / 班，採 3 班制。拖船七艘平均作業 16.56 小時，每艘平均每日作業 2.36 小時，使用率偏低。本港進港船隻數量少，七十八年度進港船隻共 2,143 艘，平均每天進港輪船約 6 艘（同年度高雄港進港 11,659 艘，平均 32 艘 / 日；基隆港進港 10,927 艘，平均 30 艘 / 日。），只為基、高兩港之五分之一而已。但由於進港船隻大多集中於晨間至十時，出港多集中於午夜時段，故雖然平均使用率偏低，仍必須準備各型拖船以應不同大小船隻進出港需要。再加上拖船收費係按省頒費率標準統一收費，無法適切地反映成本，故拖船業務長期處於虧損經營。其歷年收支情形如表 3.2.4 所示。虧損的程度有逐漸減輕之趨勢，自七十四年度之一千三百多萬元逐漸降低，七十七年度甚至有盈餘，七十八年度則又虧損六百多萬元，故以目前到港船舶之成長趨勢（民國七十三年至民國七十八年成長約 90%），相信台中港拖船業務要達到每年有盈餘之目標已是指日可待，為期不遠。拖船收入佔整港收入之百分比不算高，平均約在 8.2% 左右。

表3.2.4 台中港拖船業務收支統計表

年 度	七十三	七十四	七十五	七十六	七十七	七十八
收 入(千元)	43,442	48,482	52,460	69,933	84,389	90,654
支 出(千元)	48,285	61,536	65,301	79,293	84,372	96,844
盈 虧(千元)	-4,843	-13,054	-12,841	-9,360	+17	-6,190
佔全港收入百分比(%)	7.29	8.71	8.14	8.64	8.45	8.08

- 註：1. 資料來源：台中港務局，本文分析。
 2. 本表採用會計年度。
 3. 支出部分包含用人、燃料、維修及折舊費。

(4)花蓮港

花蓮港目前僅有4艘拖船，分別為2450匹馬力、1600匹馬力、2400匹馬力以及3200匹馬力各一艘，船員共32人，為符合勞基法規定並減少加班費支出，每天安排1艘輪休，1艘值勤，2艘備勤，午夜零時至早晨6:00不作業。其最近數年拖船之營運收入，如表3.2.5所示，每年均有增加，主要係因進出港船舶逐漸增加之故，以七十八年度之營運狀況為例，拖船收入約二千七百餘萬元，如扣除四艘拖船每人事費約八百六十二萬餘元，維修費及油料費四百四十一萬餘元，折舊費一千五百六十五萬餘元共計二千八百七十餘萬元，收支相抵尚虧損約一百七十餘萬元，如再加上拖船人員加班費及將來之退休金，虧損將更嚴重。

表3.2.5 花蓮港拖船業務營運狀況統計表

年 度	七十三	七十四	七十五	七十六	七十七	七十八
收 入(千元)	15,827	17,528	18,936	19,332	22,576	27,053
進港船數(艘)	1,694	1,519	1,514	1,615	1,712	1,922

- 註：1. 資料來源：花蓮港務局。
 2. 進港船數，港務局之資料與交通統計月報之資料不符，本表採港務局之資料。

(四) 檢討及建議

由各港拖船營運狀況分析可以發現，雖然各港拖船業務之收入，近年來有逐漸增加之趨勢，但此項業務收入佔全港總收入之比例卻有逐漸降低之趨勢，且此項業務之盈餘佔全港總盈餘之比例亦逐漸下降，顯示就整個港務局之財務而言，拖船業務之重要性已逐漸消退。而各港拖船業務之盈虧與進出港船舶之多寡有絕對之關係，基、高兩港因為進出港船舶多而有盈餘，而中、花兩港則因進出港船舶少而虧損。

如僅就港勤作業船舶之營運狀況分析，則拖船業務為所有之港勤作業船舶中，惟一可能有盈餘之項目，以基、高兩港七十八年度之營運統計資料為例，如表 3.2.6 所示，要不是拖船業務有盈餘，其餘港勤作業船舶之虧損根本無法彌補。所以拖船業務是民間最有興趣經營之業務，其餘服務性質或營運虧損項目，即使開放民營，亦恐乏人問津。雖然在自由經濟下體制下，政府僅能從事民間所不願或不能做的事情，並且須提供公共性質之財貨，但某些事務如果由民間經營，彼此間的競爭行為亦可能增加社會成本。以拖船為例，在目前經濟景氣時，民間投資經營或有可能圖利，但是當景況不佳時，民間在難以圖利情形下，必會降低服務品質，屆時航商貨主之指責箭頭必又對準港務局，故為防範未然，港務局即使有可能將此項業務開放民營，仍必須準備相當數目之大型拖船以備不時之需，而這些大型拖船每艘建造經費動輒上億元，備而不用豈不浪費？

表 3.2.6 基高兩港七十八年度港勤船舶營運盈虧統計分析表 單位：千元

	拖船	起重船	帶纜船	給水船	引水船	其他船舶
基隆港	+87,000	-21,000	-4,000	-2,300	無	虧損數目不詳
高雄港	+117,668	-9,000	-1,600	-5,000	-11,030	-37,855

1. 資料來源：基、高二港務局。
2. 其他船舶：指非營運之船艇，如巡邏艇、撈油船、垃圾船、公務交通船等。
3. 高雄港之引水船業務為免費之服務項目，詳如 2.4.1 節所述。

故在目前之經營環境下，本研究認為如欲開放民營必先考慮以下問題：

- (1) 拖船業務為港務局可能惟一有盈餘之港勤作業，可用以彌補其餘之虧損項目；而港務局負有盈餘繳庫之重任，又欲實施用人費率，怎可能甘願平白承擔虧損業務而將盈餘業務拱手讓人？（雖然中、花、蘇三港因目前營運虧損，願意開放民營，但並未考慮到即使此項業務開放，仍應準備足夠之拖船以備不時之需。）
- (2) 如欲開放，必須完全開放不限制家數，否則只是製造少數特權及財團之利益。而多家經營亦可能造成多重投資浪費及調派之困擾。
- (3) 船舶大型化，所使用之拖船馬力亦需加大，而大型拖船造價動輒上億，非一般民間力量所及。如允許由民間經營，其使用拖船大小之尺度可能因無法控制而未能符合需要，進而影響商船進出港作業時間，徒增港口困擾及使港口之形象受損。
- (4) 各港現有之拖船數目，除尖峰時期偶有失調外，非尖峰時間已足數所需，而且港務局之拖船亦有部分兼有消防及救災任務。

港埠經營民營化，雖然是時代之潮流，但就拖船業務而言，基於以上各點之考量，本研究仍認為不宜驟然開放；而建議先採公民合營接者再全部民營之循序漸進方式。目前仍宜以公營為主，如民間真有意經營，則可參與經營投資成本較少之中、小型拖船或者於港務局對現有拖船有汰舊換新或增購時允許民間投資經營。但在整個運轉調派上，民間拖船以扮演輔助之角色為宜，僅在港務局之拖船不敷使用時才調派民間拖船，採用這種方式，在調派上較無困擾，不但可以提高整個港務局拖船業務之服務品質，而且不會發生一旦民間業者無法經營時整個業務陷於停頓之困擾。

§ 3-2-4 帶解纜業務

船舶靠離碼頭之帶纜及解纜工作，在整個港埠作業系統中，雖然微小，但卻是港埠當局必須要有之服務，此項工作係由一半在船上，另一半在岸上操作之纜工執行。當船舶接近船席時，纜工在岸上接纜繩，並將其繫牢在碼頭岸肩之繫船樁上，也就是完成船舶之帶纜作業，接著才開始裝卸貨物；而當船舶之裝卸作業及出港準備手續完成後，亦須完成解纜作業，纜繩由岸上之纜工將其解脫後，方能離開船席，另外，如有船舶須由甲船席移泊至乙船席，或靠泊其他船隻外檔或浮筒時，亦需實施帶解纜作業。欲達到迅速、確實並安全之目的，必須帶解纜船、車、工具等設備齊全，並配置技術熟練之作業人員與完善之管理制度，方能良好之績效。

各港之船舶帶解纜業務，目前仍由港務局全部負責，當港務組繫船課接獲船舶停靠船席之資料後，立即通知船舶管理所纜工隊執行作業。

(一)各港帶解纜業務之現況

帶解纜業務於整個港埠作業系統中雖然微不足道，但各港為迅速、確實、安全的完成船舶之帶解纜作業，仍按照實際需要配置相當數目之纜工、帶纜船、車及工具等，其實際之營運狀況概述如次：

(1)高雄港

現有纜工 70 人，纜艇 14 艘，船員 24 名，分成二個作業區以方便作業，一隊於 * 3 碼頭，另一隊則於 * 58 碼頭待命，均實施二班制。

帶解纜業務歷年之收支情形統計如表 3.2.7，其收入占全港總收入之比例雖有逐年下降之趨勢，但每年仍有一千餘萬元之盈餘，此資料與 78. 12. 高港局所作“港勤工作船業務開放民營可作性研究”報告中資料不符，可能是原來之支出部分未包含折舊、維護及燃料費之故，如均予計入時每年尚虧損約一六〇萬元。

表 3.2.7 高雄港帶解纜業務收支統計表

年 度	73	74	75	76	77	78
收 入 (千元)	32,413	31,248	32,680	33,569	35,179	36,916
支 出 (千元)	16,897	17,528	19,178	19,087	20,877	22,390
占全港收入比例 (%)	0.88	0.77	0.80	0.81	0.74	0.71
盈 餘 (千元)	15,516	13,720	13,502	14,480	14,302	14,526

- 附註：1. 資料來源：高雄港務局，本文分析。
2. 支出部分可能未包含纜艇之折舊、維修及燃料費等。
3. 採用會計年度。

(2)基隆港

現有纜工51人，實際編制才48人，不足之3人由其他船員支援，纜工車7部，其中3部與加水班共用，另配有5艘帶纜船，但其中2艘已停航。

帶解纜業務歷年之收支情形統計如表3.2.8其收入占基隆港全港總收入之比例未嘗超過0.4%，近三年甚至呈微幅下降；而虧損金額卻呈增加之趨勢，每年增加約一百餘萬元，七十八年度已達六百餘萬元。

表 3.2.8 基隆港帶解纜業務收支統計表

年 度	73	74	75	76	77	78
收 入 (千元)	9,121	10,122	9,957	12,966	12,835	12,227
支 出 (千元)	14,153	12,790	15,250	16,591	17,481	18,894
占全港收入比例 (%)	0.36	0.37	0.37	0.40	0.36	0.32
虧 損 (千元)	5,032	2,668	5,293	3,625	4,646	6,667

附註：1. 資料來源：基隆港務局，本文分析。
2. 採用會計年度。

(3)台中港

現有纜工21人，實際編制才18人，不足之3人由其他船員支援。分成三班作業，每班7人，又分為二個作業區。當尖峰時段靠離船席之船舶只要超過2艘，或者碰到其中有1艘大型船靠碼頭須4~6人時，纜工即調派不過來。據船舶所建議每班實際工作之纜工至少須9人，分為三個工作區，且至少有2部纜工車才敷使用。但因此項業務長期虧損，港務局又擬實施用人費率，故增加人員或設備均很困難。

此項業務歷年之收支情形統計如表3.2.9其收入占全港總收入之比例均甚低僅0.2%左右，但虧損金額則逐年擴大，由七十三年度之1,628,054元增加至七十八年度之4,345,273元。

表 3.2.9 台中港帶解纜業務收支統計表

年 度	73	74	75	76	77	78
收 入 (千元)	1,150	1,181	1,423	1,601	1,755	1,935
支 出 (千元)	2,778	3,156	3,587	3,816	5,884	6,280
占全港收入比例 (%)	0.19	0.21	0.22	0.20	0.18	0.17
虧 損 (千元)	1,628	1,975	2,164	2,215	4,129	4,345

附註：1. 資料來源：台中港務局，本文分析。
2. 採用會計年度。

(4) 花蓮港

現有纜工 11 人，實際編制才 7 人，不足之 4 人由臨時工支援，配備有 1 輛纜工車，無帶纜艇。纜工之執勤為二班制，分為 08:00~16:00 至 24:00 兩班。雖然花蓮港進出之船舶不多船型亦較小，平均每日不超過 7 艘，但纜工仍然不夠用。此項業務七十八年度估計約虧損三百餘萬元。

(二) 檢討與建議

綜合以上對於基、中、高、花四國際港帶解纜業務營運現況之探討，可以發現均存在著以下之問題：

- (1) 此項業務之收入占各港總收入之百分比均甚低，而在收支相抵後，年年虧損，且虧損金額有擴大之趨勢。
- (2) 由於長期虧損，在港務局現行之體制下，欲增加人員或設備均不容易，服務品質有降低之虞。
- (3) 各港務局均願意將此項業務交由民間經營，但由於此項業務並無利可圖，民間是否願意經營不無疑問。

帶解纜業務為整個港埠運轉中不可少之一環，即使虧損亦必須經營；但為降低港務局之虧損，使其有能力增加人員、設備及改善服務品質，並為未來此項業務開放民營鋪路，本研究建議採取下列循序漸進之方式：

- (1)機動調整帶解纜業務費率，且各港不採取統一之收費標準。由交通部對於「台灣地區埠費率制定之檢討」所作之研究認為台灣地區此項業務之收費標準，遠低於鄰近地區韓、日收標準，如表 3.2.10 所示。故隨著經貿環境及航運發展之趨勢，宜適時適量機動的調整費率，不但可以減低港務局之虧損，以使改善服務品質，而且各港如果不採取統一收費標準，彼此間有競爭，更符合企業經營之精神。
- (2)此項業務港務局之虧損金額原來就不是很大，如費率機動調整後，民間由於人員經費之靈活運用，則可能有盈餘，在此種情況下，民間可望有比較濃之經營意願。初期可採公民合營方式，部分碼頭區仍由港務局經營，其餘部分碼頭（例如出租之碼頭）則由民間成立之帶纜公司經營。而港務局原有之纜工可以選擇仍留在港務局、由民間公司僱用或自組帶纜公司之方式。而對於民營之帶纜公司，港務局仍須訂定管理辦法，嚴格考核與監督。
- (3)帶解纜業務全部開放民營，只要有興趣的，均可成立帶纜公司參與經營。為預防民營帶纜公司發生不能適切配合船舶作業之情況，除嚴格規定管理辦法外，建議於核准民間公司之經營許可時，酌收保證金，以備不時之需。
- (4)於民間經營一段時間後，港務局對於民間帶纜公司，可以酌收一定百分比之管理費，則此項業務港務局可以轉虧為盈，並且可以減少對纜工管理之困擾。

表 3.2.10 帶解纜費之比較

等 級	台灣地區費率				韓國各港費率				日本橫濱港		日本大阪東京港	
	纜工費		設備費		纜工費		設備費		帶纜費	解纜費	帶纜費	解纜費
	帶纜	解纜	帶纜船	帶纜車	帶纜	解纜	帶纜船	帶纜車	(包含提供設備)		(包含提供設備)	
總噸位未滿五千噸之船舶	350	230			657	310			2,209	1,771	大阪(2,605)	(1,824)
	(345)	(227)			(415)	(184)			(3,523)	(2,023)	東京(3,659)	(2,235)
總噸位五千噸以上未滿一萬五千噸之船舶	460	350	860	290	1,267	520			3,490	2,761	大阪(5,352)	(3,746)
	(454)	(345)	(848)	(286)	(858)	(340)			(3,989)	(3,159)	東京(7,080)	(4,330)
總噸位一萬五千噸以上之船舶	700	460				695			3,959	3,125	大阪(7,364)	(5,155)
	(690)	(454)			(1,515)	(718)			(4,523)	(3,591)	東京(12,054)	(7,368)

附註：1. 資料來源：交通部運輸計劃研究所 76.11『台灣地區港埠費率制度之檢討』。

2. () 內之數字為本文以最新資料修正後之標準。

- 說明：1. 總噸位五百噸以下船舶帶解纜工作得自行辦理。
2. 十七時至翌日八時工作時加收50%。
3. 國、法定紀念日及星期日之八時至十七時工作另加30%。
4. 未使用帶纜船、帶纜車者免收設備費。
5. 帶解纜工作起訖時間之計算，比照曳船時間之規定辦理。
(拖曳時間之計算，自拖船駛離停泊處起，迄作業畢止)

§ 3-2.5 結 語

台灣地區各國際港埠之營運勤務中，除基、高兩港之引水船、交通船、駁船及部分挖泥船有民營情形及中油公司經營之加油船外，其餘皆由港務局自營。故在港埠經營民營化之呼聲中，外界要求港勤船舶業務開放民營之項目，主要應與港灣及營運作業有關之拖船、帶纜船部分，其餘服務性項目，並無營運利益，即使開放，民間亦乏人問津。

在營運勤務中與進出港船舶最有關連之引水業務、拖船業務及帶解纜業務，本研究認為若要開放民營，最容易且阻力最少的是引水船業務，可以立即全部開放由引水人辦事處自行負責，且對港務局及民間業者均有利。其次是帶解纜業務，可以先行採用公民合營之方式，開放部分碼頭區供民營帶纜公司經營，如營運良好才全部交由民間經營。最後開放之項目則為拖船業務，因為拖船業務為所有港勤船舶中惟一可能有盈餘之項目，港務局目前負有盈餘繳庫並欲實施用人費率之情況下，可以用來彌補其餘港勤船舶之虧損。

§ 3-3 港埠費率

§ 3-3-1 前 言

港埠為海陸運輸轉運站，港埠業務單位因供應各項設施本及提供各種勞務為到港船舶、貨物及旅客服務所得代價，即為港埠費率，提供維持及擴充港埠各項設施、支付管理費用及資本利息以及提撥各項公積及準備金用。

港埠費率訂價政策，基本上有二個政策，即歐陸主義與盎格魯撒克遜主義。前者視港埠為整體社會之基礎建設（infrastructure），故主張港埠無論是目前或未來投資計劃並不需要考慮收支平衡辦投資效益，後者之觀點則認為港口應獨立經營，自給自足，賺取合理利潤。雖有某些港口國有化國家，常因認為國家港口係公用事業單位而願承受虧損，但衡諸實際，港口應視為彼此競爭的企業，港埠財務必須要能自給自足，港埠之投資必須從向使用者所收費用加以回收。

我國港埠政策深受歐陸主義公用事業學說之影響，故港埠費率雖由商港管理機關擬

訂，但須受省交通處、中央交通部層層節制，又常引起省級、中央民意機關的關切，行政院最後常基於國家整體經濟政策的考量，抑制港埠費率的調升，此由港埠費率於民國六十九年調整時已相隔六年，至七十八年調整又相隔九年（其間曾僅於民國七十四年調升附加工資5元），而僅調升一般貨物裝卸費10%，貨櫃裝卸費4%，及其他雜項費用10%可知。然前已述及，世界各國對於港埠政策的認同，逐漸趨向於港埠營運應能自給自足，即朝向收益基礎方向發展，因此毫無疑問，港埠費率為當前及未來值得探討課題之一。

當然，港口營運是否應自給自足（或是否應給予港口補助），應由港口所在國家決定（目前本省港埠免繳營利事業所得稅及省府每年自交通建設基金轉投資各港，亦為補助方式之一），但顯然的，補助會產生下列缺點：

- (一)港口使用人部份為外國企業，補助港口，徒使外人受益。
- (二)降低港埠管理階層有效經營的誘因。
- (三)港埠使用人可能不經濟地使用港埠資產（因受補助、港口費率較低、促促不當利用港埠之設施）實值深思。

§3-3-2 港埠費率訂價之基本原則

1973年LINCTAD指出，港埠費率訂立須：界定所預於預計價之訂價期間、界定所欲收費之設施與服務、確定設施與服務的個個使用人、確定影響訂價程序的任何限制因素的性質與程度、建立成本與收入中心、界定訂價結構（收費種類、基本單位）、計算每年成本、……等，總計有十二項工作之多。惟港埠費率訂價目的，主要是利益重分配與促使經濟有效地使用港埠資產等二大功能，茲分述如下：

(一)利益重分配功能——

理論上港口所能重分配的上、下限不外二個極端即免費或吸取全部利益兩者間加以快擇。故在訂定港埠費率前須先探討影響港埠費率訂價的二種參數分別為限制因素與目標

(1)港埠費率訂價限制因素

- ①必須藉由收費回收港埠單位所生之成本
- ②因港埠行政地位所導致之限制，例如港埠單位可能必須接受中央政府之指示給予某些回營港埠使用人（船東或貨主）特別待遇。
- ③必須確使現金之流入與流出（現金的流動性）得以良好配合。

(2)港埠訂價之目標

①使港埠設施在最有效率狀況下被加以利用；惟最適當或最合理的使用並無一般的原則可循，因隨港埠能量、設備之不同，使用各個港口之船舶艘數、貨量亦異，亦無法單靠港埠收費即可達成。

②對開發中國家之港埠而言，港埠訂價附帶另外目標在訂定某一水準之收費，以改進港口所產之利益得以保留在該國之內。因在所有之港口，其使用人避免不了的為外人，可能有此情形，這些使用人並未能將其從港口改進所得到之利益保留下來給港口所在之國家。舉列言之，在外國船東處於獨佔性地位時（即該開發中國家之船運為外國船東所壟斷），藉港埠費率吸取使用人部份或全部之利益，可確保該利益不會逸出該國。

③建立財務（融資）準備金，以使港埠因應未可預料之收入下降或成本上漲。

(二)促進經濟有效地使用港埠資產功能——

訂價基本上應與成本有所關聯，但成本並非為唯一因素。因港埠投資非常鉅大，而技術進步使其有效使用期限比以往來的短，因此經濟有效地使用各項港埠投資設施，即顯得特別重要，港埠收費即有此方面之功能。

基於以上港埠訂價功能、港埠訂價限制因素及目標，欲建立實用且適當之訂價制度，不外乎必須考慮下列：成本、資產的利用、貨物之價值、負擔能力以及相鄰或競爭港口訂價情形等，四個因素故可歸納港埠訂價基本原則如下：

——任何港埠訂價制度必須有助於達成二大目標：回收港埠成本，尤其是經濟成本，以及有助於有效利用港埠設施與服務。

——成本之概念必須小心處理，因為顯現在帳簿上之會計成本（Accounting Costs）與在任何港埠訂價時須加以計算或預估相對經濟成本（Economic Costs）變動成本與機會成本，即現行本 Current Costs 間有時會有很大的差別。

——“True Price” 真實價格之概念有其限制，且在費率固定於某一使運量下挫及造成港埠設施或服務低度利用之水準時，會導至偏離常軌（lead to aberrations）（註：“真實價格”概念表示港埠收入尤其是經由收費所生之收入，應與相對之成本一致）。

——由分攤間接固定費用計算而得之單位間接成本，不管用以分攤之公式如何複雜，都是獨斷的（arbitrary）（即失之於主觀）。

——在計算港埠費率時，必須考慮需求彈性（運量可以負擔之程度 What the traffic can bear 即使用人之負擔能力）然而由於全部港埠收益必須能涵括全部港埠支出，其中包

括資本費用（折舊與資本有關之利息），建議逐步進行，界定成本／收益中心，計算單位變動成本，先行將費率定在單位變動成本水準，然後如何能增加到涵括全部之固定成本之水準，但須考慮到運量支付之能力。此須檢視幾個參數，如其他港口（鄰近或相互競爭之港口）如何做法，運量彈性與費率之關係等等，最終之目標在確使儘可能有效的利用港埠。

一般而言，費率訂價研究頗為曠日費時，常須長達2年，且在港埠費率制訂沿用多年後，再欲據以核算其是否合於投資報酬原則，已失去時效與意義。惟學者專家指出，不管費率是否已變得不合時宜（指沒有報酬可言），但調升數額仍應保持合理，不可驟然鉅額調升。因如課收港口使用者無法或不願負擔調升之較高費率，則運量急速大量流失。本研究無意比較各國的港埠費率，因全世界的國際港口雖皆收取費用，但已知有許多不同名稱，不但在不同國家，有時在同一國家不同港口亦復如此。加以各個港口之政策、經濟、技術情況及費率架構亦常有差異，更使不易在有限篇幅與短期內加以比較。故本研究將僅著重於對影響達成港埠訂價目標頗為重要的費率結構——收費種類與計費單位，就本省現行港埠費率制度提出一些探討，期能有助於費率制度的合理化，此亦為研究港埠費率的近期目標。

§ 3-3-3 我國現行港埠費率制度

(一) 依據

本省各國際港之費率表均依據省府78.8.1.公布實施之『臺灣省國際港港埠業費費率表』收取港埠費用。

(二) 費率表內容及收取對象：

1. 港灣業務費率

(1) 碼頭碇泊費：

- (i) 依船舶噸位、每船每日計費，各計費噸位區間為←以下500→1,000→3,000→5,000→10,000→20,000→40,000→60,000→以上
- (ii) 申請快速碼頭、國際航線客輪、觀光輪優先靠泊者，加倍計收。
- (iii) 遊艇、國內航線船舶四折計收。
- (iv) 船舶裝卸完畢後，因船方因素，二小時內未開航者，當日及以後按五倍計收。

(2) 浮筒費：

- (i) 依各噸位區間費率，每船每日徵收、噸位區間同碇泊費。
- (ii) 國內航線按四折計收。

(3) 曳船費：

- (i) 依各拖船馬力區間費率，每拖船每小時收費，馬力區間為←以下200→600→1,000→1,400→1,800→2,200→2,600→3,000→以上不足一小時以一小時計，超過一小時後，以半小時為單位。
- (ii) 十七時至翌日八時，加收50%，國、法定紀念日及星期日之八時至十七時，加收30%，若至港外作業，基本費率加倍計收。

(4) 帶解纜費：

- (i) 纜工費依帶、解纜及各船總噸位區間之費率，計次徵收費用。
- (ii) 設備費不分噸位，按次計收。
- (iii) 噸位區間為：未滿五千噸、五千噸至一萬五千噸及一萬五千噸以上。
- (iv) 國、法定紀念日及星期日之八時至十七時工作者加收30%。

(5) 給水費：

- (i) 依碼頭給水和水駁給水，及設備費和水費，按每水噸計收費用。
- (ii) 碼頭給水及水駁給水，按國際航線和國內航線各有最低計費量。
- (iii) 十七時至翌日八時工作者，設備費按實際加水量加收50%。

(iv) 國、法定紀念日及星期日之八時至十七時工作時，設備費按實際加水量加收 30 %。

(6) 垃圾清理費：

- (i) 自停泊至離港止，依各噸位區間費率，每船每日計收費用。噸位區間為未滿五千噸，五千噸至一萬五千噸及一萬五千噸以上。
- (ii) 五百噸以下，五折計收；國際航線客輪、觀光輪加位計收；遊艇按 10% 計收，國、法定紀念日及星期加收 30%。

2. 棧埠業務費率

(1) 裝卸費：

- (i) 一般貨物船上裝卸費：由船方負擔，有約定者依約定有多種約定者，由委託人負擔。
 - Ⓐ 按基本費率及附加工資，每貨物噸計收。
 - Ⓑ 國內航線及墊板化包裝貨物，八折計收。
 - Ⓒ 國、法定紀念日，加收基本工資 100%。
- (ii) 一般貨物陸上裝卸搬運費：由貨方負擔，有約定者依約定。
 - Ⓐ 依進出倉裝卸或船邊交貨或單項裝卸分四等，每貨物噸計收。
 - Ⓑ 國內航線、墊板化包裝及國、法定紀念日之規定同船上裝卸。
- (iii) 一般貨物過駁起水加成，依每貨物噸計收費用。
- (iv) 散裝穀類進出穀倉裝卸費（使用吸穀機）依基本費率和附加工資，每貨物噸計收費用，另國、法定紀念日工作時，加收基本工資 100%。

(2) 倉儲費：

- (i) 棧租：由貨方負擔，按每貨物每日分三級計收。
 - Ⓐ 進口貨：有五天免租期，五天為一期，第二期以後按規定費率遞增 50%，至第六期止，超過六個月者，依法處理。
 - Ⓑ 出口貨：五天為一期，無免租期亦不累進，超過六個月依法處理。
- (ii) 滯留費：對滯留碼頭非固定堆貨場地或水面，按每貨物噸數每日收費。

(3) 碼頭通過費：由貨方負擔。（轉口貨船方負擔）

- (i) 按一般貨物或管道貨物，每貨物噸收取費用。
- (ii) 國內航線按五折由出口港及進口港各收取二分之一，如出口港未收取者，由進口港按五折計收一次。

- (iii) 省內沿海渡輪附載之遊覽車、小客車、不載貨卡車、軍品、進口外援物質、郵件、救濟物、及外交豁免關稅之使館用品、碼頭搬運工具、旅客行李、船舶用品免收。
- (iv) 貨物通過同一港口兩個碼頭以上，轉口貨物原港進出者，退關貨物承翻艙吊卸碼頭或駁船之外埠貨物計收一次。

(4) 設備使用費：

- (i) 拖駁船費：由委託人負擔，拖船按每噸每次，駁船按每噸每日計收。拖船費按貨物噸量計收，噸量未達駁船載重四分之一者，依駁船載重四分之一算，駁船費之規定亦同。單獨使用者依駁船載重噸位計算唯貨物噸數高於駁船者，駁船費依貨物噸計。
- (ii) 地磅使用費：依噸或車，每噸每次或每車每次計收。
- (iii) 一般碼頭夜工設備費：依各船總噸位區間及時間區段計收費用，五百總噸以下之國內航線五折。
 - Ⓐ 噸位區間：未達一千噸、一千至一萬噸、一至二萬噸、二萬噸以上。
 - Ⓑ 時間區間：十七時至廿四時，零時至七時。
- (iv) 機械設備租金，由委託人負擔。
 - Ⓐ 單獨使用者，以半小時為最低費單位，並依機具種類或機具能量分級，每小時計收費用。
 - Ⓑ 陸上裝卸搬運機械使用費：凡進出倉一貫裝卸作業中，重量五噸以上之大（重）件貨物，陸上裝卸搬運使用機械者，除基本陸上裝卸搬運費外，依貨物噸位區間計收費用。

(5) 什項工作費用：由委託人負擔。

- ① 點工費：凡在船上或陸上搬運裝卸工作及什項工作以外，需調派工人工作者，以半工為最低計費單位，跨越上下午者以一工計算。分男工或女工，每人每日計收，國、法定紀念日加收 100%。
- ② 候工費：以半小時為最低計費單位，依每人每小時計收費用，國、法定紀念日工作時加收 100%。
- ③ 飯費津貼：依人每次計收費月。
- ④ 翻艙費：為連續裝卸作業過程中所為之裝卸船翻艙，依船上翻艙或翻卸碼頭，通棧（堆貨場）、駁船、水面再裝船，每噸計費用。國、法定紀念日，另按實

際工作量加收基本工資 100%。

- ⑤ 掃艙費：按總噸位達三千噸與否，每艙計收費用，國、法定紀念日工作時加收 100%。
- ⑥ 整理吊桿費：依每件每次計收。
- ⑦ 棉花分麥費：依每件每次計收。
- ⑧ 改裝費：以貨物種類每噸、每包或每箱計收費用，國、法定紀念日工作時，按基本工資或原費率 100%
- ⑨ 過磅費：依每貨物噸每次計收費用。國、法定紀念日工作加 100%。
- ⑩ 行李搬運費：依貨物重量或體積分等級，每作計收費用。
- ⑪ 雨蓬租金及裝拆費：依每領每日每次每領拆裝計收費用。
- ⑫ 人力裝卸船：依每噸計收費用。
- ⑬ 麻袋保管費：依每條每次計收費用。
- ⑭ 木材紮排費：依每噸每次計收國、法定紀念日工作加收 100%。
- ⑮ 水排服務費：依每噸每次計收費用。
- ⑯ 駁船服務費：依每噸每日計收費用。
- ⑰ 開蓋艙蓋費：依每次收取費用。

3. 貨櫃暨子母船費率：

(1) 貨櫃輪業務費率：

- (i) 貨櫃輪碼頭碇泊費：依各總噸位區間，每船每日收取，國內航線按四折計收。
- (ii) 貨櫃裝卸費：依貨櫃呎數每櫃每次徵收收費率及附加工資；國內航線八折計收；駛進駛出，五折計收，另國、法定紀念日，工人工資加倍計收。
- (iii) 機械使用費：依機械種類，每櫃每次計收，另直卸車架者加收 30 元。
- (iv) 場租：依各貨櫃呎數每櫃每日收取費用，另以五天為一期，逐期遞增 30% 至六個月止，逾六個月依法處理。
- (v) 碼頭通過費：依各貨櫃呎數每櫃每次計收費用，進出口空櫃及出口櫃翻艙重裝者，免收，其他規定同一般午貨。
- (vi) 過磅費：依每櫃每次計收費用。
- (vii) 貨櫃碼頭夜工設備：分十七時至廿四時及零時至七時兩階段，並依船總噸位區間繳收費用。
- (viii) 冷凍貨櫃供電費：依貨櫃呎數，每櫃每廿四小時計收，並以廿四小時為最低計

費單位。

(2) 一般貨輪附載之貨櫃費率：

- (i) 裝卸費：依貨櫃體積 70% 折算計費噸。
- (ii) 機械使用費、場租（或滯留費）、碼頭通過費、過磅費、冷凍貨櫃供電費費，比照貨櫃輪，其餘作業比照一般港埠費率。

(3) 子母船費率：

- (i) 碼頭繫泊費或錨泊費：母船靠碼頭或泊錨地者比照貨櫃輪或浮筒費計收。子船依每船每日計收。
- (ii) 子船曳船費：依每船每次計收。
- (iii) 裝卸費：子船裝卸費，依每船每次計收，貨櫃裝卸費，比照貨櫃輪，一般貨物裝卸費，比照一般港埠費率計收。

4. 統一費率之例外：

- ① 本省各國際商港之轉口貨物，於 75 年 3 月實施『本省各國際商港轉口貨物優惠費率』，貨櫃輪：裝卸費八折、機具使用費七折、碼頭通過費及場租五折計收，雜貨輪、裝卸費及機具使用費八折計收，碼頭通過費五折計收。
- ② 台中港於 73 年 3 月實施『進出口貨櫃優惠費率』，碼頭碇泊、通過費及機具使用費費按五折計收。
- ③ 高雄港自 66 年起以租約將貨櫃碼頭出租專用，另基、高兩港皆與航商簽有優先靠泊協定。

(二) 港埠成本結構：

(1) 貨櫃輪業務：

① 貨櫃輪碼頭碇泊及通過。

- (i) 變動成本：碼頭維修、港灣疏濬、堤防維修。
- (ii) 固定成本：碼頭資本成本。

② 貨櫃裝卸：

- (i) 變動成本：碼頭工人直接工資、機械總維修費、燃料費、機油費與操作工資。
- (ii) 固定成本：機械資本成本。

② 場租：

- (i) 變動成本：貨櫃場、堆貨場的維修費。
- (ii) 固定成本：堆貨場之資本成本。

④ 過磅：

(i) 變動成本：維修、電費與操作工資。

(ii) 固定成本：地磅的資本成本。

(2) 一般港埠業務

① 港灣業務：

(i) 碼頭碇泊及通過：

① 變動成本：碼頭維修、港灣疏濬與堤防維修。

② 固定成本：碼頭資本成本。

(ii) 浮筒碇泊：

① 變動成本：維修、港灣疏濬與堤防維修。

② 固定成本：浮筒資本成本。

(iii) 曳船：

① 變動成本：維修、燃料費、機油費及操作費。

② 固定成本：船舶的資本成本。

(iv) 帶解：

① 變動成本：帶解纜水手人工費與物料費、車、船之維修、燃料、機油費及操作費。

② 固定成本：車、船資本成本。

(v) 給水：

① 變動成本：水費。

② 固定成本：給水設備資本成本。

(vi) 垃圾清理：

① 變動成本：維修、燃料、機油與操作工資。

② 固定成本：清潔船資本成本。

② 棧埠業務：

(i) 一般貨物裝卸：

① 變動成本：碼頭工人工資、機具保養費。

② 固定成本：機具資本成本。

(ii) 倉儲業：

① 變動成本：倉庫通棧維修費、倉庫工人工資。

② 固定成本：倉庫資本成本。

(iii) 設備使用：

① 變動成本：維修費、燃料費、機油費及操作工資。

② 固定成本：設備資本成本。

(iv) 雜項工作費用：變動成本主要為工人工資，而固定成本大都屬小型機具設備之資本成本。

§ 3-3-4 本省港埠費率制度沿革與費率結構之檢討與建議

本省港埠費率制度自光復開始，費率架構即稍具今日雛形，計分為一、繫泊業務費：1. 碼頭碇泊費 2. 浮筒費 3. 曳船費 4. 帶解纜費，二、裝卸業務費，三、倉儲業務費，四、機械使用費，五、雜項費用。然因初期所提供服務項目較為有限，隨著設施、服務項目的增加、運輸型態的演進與費率收費理論的較為成熟，多年來在港灣與棧埠業務費率上均有所增加與興革，例如港灣業務費率方面增加了，5. 給水費、6. 垃圾清理費（本項費用曾於 40. 7. 16 收取，施行不久即行取消，後於民國 69 年重新收取），貨櫃暨子母船費率部份，則於民國 59 年間制訂課收，民國 69 年增訂碼頭通過費，對於放置碼頭或通過碼頭地面、上空、地下之貨物課收，以回收碼頭投資成本。此為沿用至今之本省港埠費率架構概要，尚值得一提者為其間裝卸費曾有四個階段之演變，茲簡述如下：

(一) 第一階段「不分等級時期」

光復時起至民國 38 年 9 月 10 日止，任何貨物均係同一費率不分等級，一律按照基本費率計算，另按現場動作及困難情形分別加成，其加成項目計二十餘項，結果常有同等級貨物同時到港，因動作或距離之不同，而費用方面發生極大之差別，貨主輒生爭執。

(二) 第二階段「分等級計算時期」

民國 38 年 9 月 10 日至 39 年底，為求計費公允，採用分等級計費辦法，將貨物計費分為十等級。此階段可稱之為「貨物十大分等裝卸費率制度」，是將貨物分為十大等級，按裝卸貨物的動作收費，每一動作收一筆裝卸費，以進口貨物為例，概分為(1)卸船、(2)進倉、(3)出倉、(4)裝車等四個動作，出口貨物也按其相反程序分為(1)卸車、(2)進倉、(3)出倉、(4)裝船四個動作。

(三) 第三階段「R.S.D 費率時期」

民國 40 年元旦起施行，因分等費率，仍係按照動作計算費用，如管理不善，動作浪費，反使貨主負擔增加，殊不合理，乃由前生產事業管理委員會建議採用 R.S.D 費

率，經參照前上海市碼頭倉庫業同業公會辦法擬訂之。此為一項綜合性的裝卸與儲轉費率——綜合(1)卸船(2)進倉(3)出倉(4)裝車(或(1)卸車(2)進倉(3)出倉(4)裝船)等四個動作及各項加成工資，七天棧租等費用，合成為一項綜合性包辦費率，亦即所謂R.S.D費率(即Receiving, Stacking and Delivery)，並將貨物十大計費等級，簡化合併為六個等級。

(四) 第四階段「船上陸上裝卸費率制度」時期

民國40年研訂實施之綜合性裝卸儲轉費率(即R.S.D)，其目的在求改善當時裝卸費計算之繁複，及合併簡化逐一動作之計費困難，本係有計劃的來調節盈虛為原則而厘訂，實施初期，對簡化計費，便利貨主預估裝卸費用，以及考核現場作業人員裝卸效率，減少浪費，頗具宏效。迨致民國58年，鑒於歷次調整裝卸工人基本工資，裝卸儲轉費有時未能及時配合調整，為支應工資增加之數字，唯有在對內分配中相對減少港務局之收入，以資彌補。致使港務局在收回營運成本上，發生問題，乃不得不將若干項目的加成工資再轉嫁貨主，又形成加成項目增多，計費復趨複雜，亦失去綜合費率之基本精神。尤以民國55年以後，我國經濟起飛，進出口之大件貨物增多，而基本費率外另收之大件或重件加成，每噸加成費率竟超出RSD基本費率一倍以上，形成頭重腳輕的收費現象。又因受船運條件的限制，綜合費率中一貫裝卸的費用負擔，並非全由貨主或船方一方負擔，由於船卸碼頭之費用，往往屬船方負擔，綜合費率即感無法適應，不得不將綜合費率再行分割，分別向貨主及船方計收。故在民國58年將原RSD費率予以廢止，另行研訂「船上裝卸」及「陸上裝卸」費率，同時將以往貨物區分為六個等級者，簡併四個等級，其主要費率為：

(1) 船上裝卸費：(由船方負擔，船方與貨方另有約定者，依約定辦理)

其工作內容，包括由輪船將貨物卸貨至船邊碼頭、駁船、水面，或由船邊碼頭、駁船、水面起貨裝船者。

(2) 陸上裝卸費：(由貨方負擔，貨方與船方另有約定者，依約定辦理)

陸上裝卸費區分為「進出倉裝卸」、「船邊交提貨」、「單項裝卸」、「邊駁起水」等四大類，其收費標準請參閱現行國際港埠費率表等8、9項。

本省國際港埠費率自民國69年以來，除調整費率以外，即無任何增修變革，適用至今似亦無重大問題(裝卸費對內分配問題除外，另於碼頭工人管理制度中說明)，然經檢視費率表及歷年來航商、貨主對費率所反應之意見，本省國際港埠費率表之費率結構(費率種類及計費基本單位)，尚有值得商榷之處，茲舉其犖犖大者分述後後，俾供有

關單位參考：

(一)商港建設費課收問題

民國六十九年「商港法」公佈後，依其第七條規定收取商港建設費，港工捐徵收辦法隨之廢止，其主義為“對船舶或貨物（或二者）”因概括的使用港口（並未給予特定的服務）所課收的費用，其所相對的則為特定的港埠費率（specific port tariff），係因提供特定的港埠服務而可課收的費用，絕大部份的港埠費率均為此類。

商港建設費確切說係為改善港口，因應濬深、醫藥服務、警察、消防、海員福利、儲存場地除去污臭等費用支出所收取之費用。在本省國際港埠尚有航政、防波堤、以及未來環保單位、VTS（Vessel Traffic System）等費用支出，亦無相關港埠費率加以回收，而應由商港建設費回收。因以上各項支出費用係為使港口使用人（船舶或貨物之所有人）共同受益者，無法分割而對特定對象收取。

根據全球七大地區（中南美洲、北美及加勒比海、西歐、東歐、中東、亞洲及澳洲、非洲）104個港埠所作問卷調查回收資料知，各港均有收取商港建設費，其中40%僅收取單一商港建設費（35%只對船舶課收，5%只對貨物收），60%則對二者均課收。而我國雖有收取此項費用，但其收費方式及實際作用，似均與以上所述之商港建設費頗有差別。本省光復之初，有港工捐之規定，其徵收目的，乃係為整理及修建基、高二港堤防、航道、碼頭倉庫及裝卸設備之用，自民國40年起，改為省庫之一，而以三分之數目撥用於港埠建設，待41年起，又改從美援相對基金提補少數款項，應付港埠建設與維護，而將港工捐全部作為省庫稅收。這種偏離港工捐徵收目的——為積極完成本省港灣之建築、整理、改善及保養——之作法，似乎到了民國60初年因貨櫃運輸開始興起，基、高二港亟須擴建貨櫃碼頭，以及省政府訂頒「台灣省港工捐徵收辦法」、「台灣省港灣建設基金設置及管理運用辦法」後，情況才稍有改正，但情形還是令人無法滿意。由後來修改為「台灣省交通建設基金收支保管運用辦法」，第四條第一項第二款知基金來源由港工捐（或商港建設費）提撥之金額不得低於年度收入之40%，76年修訂之商港建設費收取分配基金保管及運用辦法第七條，則明定分配50%作為國際商港建設費用。提撥之比例本已不高，而另配合港務局年度結餘提撥25%等收入設置之交通設基金，在實際運作上，似亦未能發揮良好的港埠建設功效。究其原因在交通建設基金雖絕大部份由商港建設及港務局之盈餘提撥所組成，但其用途卻頗為廣泛，並不僅限於港埠建設，尚涵括漁港、鐵、公路等建設之補助及貸款；而由交通建設基金補助（列為省府轉投資金額）有關港灣建設之碼頭、岸壁、防波堤等

設施，仍須攤提折舊，而商港建設費又非港務局收入項目之一，致使港務局在爭取建設基金補助款額時，無形中受到限制。因此根據以往各港投資各項港埠設施之資金來源，建設基金均只有幾億元，與每年徵收上百億元（基隆關76年為91億7千萬，77年為71億9千萬，如再加上高雄關、台中關部份應超過百億元）之商港建設費用相比較，顯屬偏低。這或許是本省港埠能量不足（尤其是基隆港，這可由淡水宣佈開港即引起航商、貨主熱烈迴響更可佐證），基隆港聯外系統不良，以及本省各港之投資報酬率歷年來均低於3%的重要原因之一吧。

另一值得研究的是，對貨物課收商港建設費舉世各國均以貨物之體積噸、重量噸何者為大計收之，此種港埠計費噸（revenue ton）制度與航運業的運費噸（freight ton）實務完全相符，而我商港建設費課收卻以進、出口貨物價格，這種因委託由海關代收而必然導至的關稅課收模式，顯與港埠收費實務不同，且使之負擔較重之費用，易引起使用人之不滿。因此台北市進出口公會已于78年11月聯合台灣省、高雄市進出口公會與九大工業公會、以及商業總會等單位選次建議免收或降低商港建設費，並檢討改進其分配運用方式，交通部至為重視。復以經濟部國際貿易局及財政部關政司認為我國現行商港建設費之徵收方式係按貨物價值而非按重量或體積收取，與GATT第八條之規定不盡相符，為謀求我國加入GATT之因應對策，對現行支用商港法建設費缺失之改進，以及停徵或降低商港建設費對省府未來之商港建設財源之影響，建議大處應成立專案研究小組，就商港建設費之徵收方式、徵收費率及機關等問題，研擬具體方案，以保決策及修法之參考。

(二) 碼頭碇泊費以日計算之商榷

航商經常反映，現行各港務局對碼頭碇泊費均採以每船每日計算，有欠合理，如甲船當日晚十時進港泊靠碼頭第二日下午一時離港他去，該船在港時間僅使用碼頭十五小時（有時更短），卻須付二日（四十八小時）費用，認為應改以使用時數為計算來收費較公平合理。而港務局則認為：1. 依據現行費率表規定，船舶實際靠泊時間未超過12小時者，無論跨日與否，其碇泊費按一日計收。對船方而言，已改正過去碇泊費按日曆日計算，導致午夜十二小時以前靠泊必須付出二日碼頭碇泊費之不合理現象。2. 碼頭碇泊費自按日改為論時計算，兩者方式各有利弊，74年時已由交通處費率小組作過深入研究比較分析，而予以修正為目前費率表現規定情形。改為論時計算，爭議並非可以完全避免，而對港務局在計費技術上則徒增繁瑣，似非急迫。

根據實際資料調查，約有60%左右港口亦以每日為計費基礎，只有20%左右以較

日為短之時間為計費基礎。然吾人如仔細觀察可知，早期之計費基礎常有不合時宜之處，例如有關計收碼頭碇泊費的另一個因素，常以船舶淨噸位為分別等級之基礎，後又改為總噸位，然此二者嚴格言之均非合宜之計費基準（詳下文），因此吾人應瞭解，大多數港口採用相同之措施，並非即是適宜、合理之措施。持平以論，計費基準分割成較小單位較合乎公平原則（例如互斯或自來水將基本用量放大，大賺量差費率，殊欠合理）。再證之實際，現行費率表雖採「船舶實際靠泊時間未超過十二小時者，無論跨日與否，其碇泊費均按一日計收」之措施，但事實上能享受此優惠措施的船舶相當的少——船舶必須在下午泊靠、裝卸貨櫃（物）甚少才有可能，因此實質效益不大，仍常教船舶在臨近跨日時間前抵港時，不願進港。此與港埠營運積極目標——讓船舶迅速靠、離，以減少船舶滯港時間——相背離，寧非一大諷刺。如再與新加坡港為讓港埠設施充份利用，對下半夜離峰時間靠泊作業船舶，給予回扣制度相比，顯較遜色。因此，本計費基準建議改為每12小時（不足12小時部份以12小時計算），以使船舶能經濟有效地利用港埠設施（此為費率制度所欲發揮功能之一），並使港埠設施能提供最大的使用功效（設施能量具有不可儲存的特性，故應勿任其閒置，導致相差頗為懸殊的尖峰與離峰使用率）；對作業效率高的航商較為公平，亦為一種鼓勵，可吸引其前來，形成良性循環。

(三) 碼頭碇泊費以船舶總噸位分等計費之商榷

碼頭碇泊費計費基準，除時間因素外，尚須結合另一因素——有為船舶屬性（如船舶淨噸位或總噸位、長度、吃水），有為碼頭長度，目前我費率表係以總噸位為分等標準。根據調查結果顯示，以佔用碼頭長度作為分等標準的量少——不及5%，絕大部份均以船舶之屬性為分等標準，其中又以噸位佔最多（淨噸位40%強，總噸位20%弱），以船舶長度者佔30%弱。

由上述百分比知，碼頭碇泊費常以船舶淨噸位（NRT）作為分等標準，但船舶淨噸位在船舶設計上和載重噸上相當的小的改變，即可產生相當大的變化，而不影響港口服務船舶之成本，亦即有關開口（openings）及不裝貨物遮蔽甲板（cargoless shelter decks）等試圖減少應繳費用之異常現象層出不窮，因此NRT實不宜作為港埠收費分等之基準。較常用以取代的是GRT（總噸位）為分等標準，GRT雖較NRT能防止船東妄用一些不正常手段，但因1982. 7. 18開始生效的1969年國際丈量公約其丈量方式與1947年丈量公約有所差異，在某些船舶其總噸位可相差2~3倍，例如汽車船按舊約GET僅1萬8千多，如按新約則可達5萬多，以致有些1982. 7. 18以後按於龍骨

的船舶逃避送驗噸位證書，造成困擾；同時 GRT 與港埠收費成本之相互關係同樣不高，與貨物載運容積亦無適當的相互關係（淨噸位才是真正用以載運貨物之空間），因此 GRT 實亦非適宜之標準。

船舶長度似乎是簡單及容易確定之標準，且明顯與所使用碼頭長度或迴船池之成本有關，但卻較少港口使用。法國算是最近揚棄傳統訂價基準（如 NRT 或 GRT），而改採更新的訂價基準的國家——新創一個綜合船舶長、寬、吃水的單位；耐人尋味的是本省港埠費率表卻是在民國 69 年修正費率表才自延日公尺改為目前之 GRT 分等標準，原因何在不得而知，然基於以上分析，吾人建議可再研究改採船舶長度作為分等標準。

(四) 貨櫃裝卸費因全貨櫃輪或半貨櫃輪計費差異之商榷

目前費率表上有關貨櫃之裝卸費區分為一般貨輪附載之貨櫃與（全）貨櫃輪載運的貨櫃，而有所不同。而所謂全貨櫃輪與半（一般）貨櫃輪並非以船舶構造而係以該航次進、出港所載運之貨物認定之。因此造成同樣以船上吊桿裝卸貨櫃之「全貨櫃」與「半貨櫃」輪（可能為同一艘船不同航次而有不同之認定），其所應交付之貨櫃裝卸費不同——全貨櫃輪以個計算，半貨櫃輪則以貨櫃體積噸之 70%，比照一般貨櫃第三級計算海上、陸上裝卸費，此外，二者作業雖均同以船上吊桿作業，但半貨櫃輪作業碼頭工人有夜間加成，全貨櫃輪之裝卸則無，常引起碼頭工人不滿，仔細研究，實也透著怪異，亟須研修改正。

(五) 罐裝車船邊裝卸作業陸上裝卸費應否計收事宜

罐裝車船邊裝卸作業（以接管連接車、船），由於費率表上並未明文規定此種作業方式之裝卸費率，因此在民國 74 年間蘇澳港試辦此種作業方式之水泥外銷時，三方（港務局、業者、碼頭工人）對應如何計收裝卸費乙節，幾經協調，達成由業者給予碼頭工人每噸 2.8 元之協議（以碼頭工人負責裝、拆管及負責碼頭清潔之名義給予），港務局則分文未得。此種協議費率在當時或因對港埠費率理論的瞭解有限，或因囿於費率表並未明文規定，而採取協議的方式，但協議的結果，竟是由業者給付碼頭工人每噸 2.8 元，實全抹煞港務局提供各種設施與服務，方便船、貨進出、裝卸應享之權益，殊值檢討。因為貨物裝卸技術日新月異，而港埠設施及服務成本相當龐大且更新不易，如因新式的裝卸技術產生致全免收裝卸費，常會使港埠單位之投資變成泡影，而產生財務危機。再嚴格言之，罐裝車在船邊以接管連接裝卸，亦屬陸上船邊交提貨之裝卸作業方式之一，與預埋管道之裝卸作業方式有別，應收取陸上裝卸費，方屬合理

惟此種作業方式，確較傳統作業方式簡便，為兼顧業者權益，其裝卸費率理應較為低廉（如按現行計費分等表之標準八折加以訂定），同時為能明確適用計，應於將來研修費率表時，增訂此種計費分等表。當然亦應考慮其他類似之裝卸方式，如用輸送帶之方式，其裝卸費率似可合併規定。

(六) 單位化貨物、汽車船裝卸費率之研訂事宜

目前雜貨貨物（general cargo）因裝卸方式可區分為二大類：一、為單位化貨物（unitized cargo），又可區分為(1)貨櫃化（containerization）與(2)墊板化（palletization），二、為零散貨（break bulk）仍以傳統的方式作業。依理三種作業方式均有所差異，費率表亦應有不同的規定。目前費率表亦應算有所區別，惟美中不足的是，將墊板化及太空包包裝之貨物之裝卸費，採用附註的方式，附註規定在傳統雜貨（即零散貨）裝卸費率之下，其規定「每件重量超過一噸以上之太空包包裝水泥及隨貨運輸墊板化包裝貨物按八折計收」。單位化包裝貨物（除貨櫃化外）之裝卸費按傳統雜貨之裝卸費率予以八折優待應屬合理，但因採取目前這種協議，費率小組會議決議、比照、附註的方式，容易讓碼頭工人認為港務局犧牲工人分配裝卸費之權益，是慷他人（碼頭工人）之慨，甚且厚顏的說：改善包裝是時代進步所致，本來就應該如此，跟裝卸費沒有關係，太空包包裝水泥八折優待費率已因工會不斷陳情，訂於79年5月15日後取消，即為例證。問題是為甚麼航商貨主投下資金改善包裝所造成時代進步的成果，只讓碼頭工人獨享？航商貨主是否也可以說：既然收有裝卸費，使用機具裝卸尚須負擔機具使用費，何苦？反正不急，就讓碼頭工人慢慢搬吧。因此釜底抽薪之計，即是在費率表訂出此類貨物之費率分等表。另外汽車船之汽車裝卸費率亦按傳統雜貨計收海上、陸上裝卸費之方式，計收海、陸上裝卸費，是否合理，實有待研討。

§ 3-3-5 結論

上述現行港埠費率表之檢討，僅為其犖犖大者，此外尚有貨類等級區分應再行重新檢討界定，以及按使用者付費應課收旅客服務費，而港區民營交通船、海關艦艇、民間工作船應否課收費用？如何課收？都是值得研討之項目。當然吾人必須強調，在計算一新的計價制度時，必須確保無損於港埠事業之收益。還有關於費率的調整，應由交通部聘請專家學者及有關港埠使用者、港務局有關人員，公開審議，使航商、貨主工會代表能瞭解，同時建議費率調整應每二年檢討一次，並建立一合理計算公式，避免八、九年不調整，往往一調整會有調幅過大的現象，常造成航商、貨主的不滿，

徒增困擾；公佈實施生效的時間，亦應注意配合航運之慣例，至少在一個月前公佈，使航商、貨主能有時間回應。

故綜合以上之檢討與分析，可歸納獲致以下數點結論：

- (一)台灣地區港口不論能量大小、運量多寡，以及環境條件之優劣，目前均採相同之收費標準，惟各港能量之利用情形不同，擁擠程度各異，致可提供之服務水準亦不同，站在航商立場殊不公平，在港埠立場，各港能量運用程度不同，提供營運服務之邊際成本亦不同，建議可採協議費率並增訂彈性費率。
- (二)雜貨碼頭因貨櫃化後，收入因而減少，而轉為貨櫃化後的雜貨，因高雄港貨櫃碼頭出租未收裝卸費，故營收隨之減少，因此，租金是否合理不無疑議。
- (三)目前之費率制度，係採統一費率制度及投資報酬率法，依賴政府與公用事業雙方，對用戶需求、公用事業的營運成本、資金成本及費率基礎，都擁有完整的訊息，唯目前成本及業務性質方面難以分割，且資料不全，其費率反應之報酬合理性，值得商榷。
- (四)本省各港務局除負責對到港船貨提供繫泊、洪水、裝卸、倉儲等服務外，兼有港灣、航政管理之行政工作，如港灣清潔、消防、工作船執照發給與管理、理貨業者、船舶供應商、船舶、船員之登記管理、漁船使用港域……等等。除其中部份依規定收取規費，供作手續費外，其餘大部份項目均由港務局負責支應，港務局為自給自足為目標之交通事業單位，其財源則為向到港船貨依費率表收取之港埠費率，依成本分攤及負擔能力之原則而論，以船貨負擔港埠費率支應全部港航及其他業務（如民防、港警……等間接費用）費用為不公平現象，為使港埠管理趨於合理化及開放民營的趨勢，整體費用體系及觀念制度，應予以重新定位。
- (五)目前費率制度不能反應作業效率，因工人工資仍按噸計算，對機械作業之貨物不僅未予優待，反因機械化作業、貨物必須單位包裝增加貨物包裝費用，體積亦較原噸量為大，陸上運輸費用、港口裝卸費用增加、碼頭工人、勞力支付減少，但收入反而增加，造成不勞而獲，形成進出口貨物港埠裝卸費用因配合機械化作業，必須增付費用之現象。
- (六)目前貨物均大都以單位化包裝，費率表中之貨物等級畫分，是否合理，值得商榷。

§ 3-4 碼頭工人管理制度

目前本省各港碼頭工人之管理其主管機關為各港務局，分佈於各港區碼頭負責貨

物裝船卸船進倉出倉等工作。由於人數衆多，其管理制度之良窳，關係港口作業之效率好壞，服務品質之高低，進而影響港譽及國家之整體形象。因之如何建立良好之管理制度，為各港所一致重視之問題。

§ 3-4-1 管理體制

(一)本省現有基、高、中、花四個國際港碼頭工人管理制度除台中港務局棧埠處及該港民營裝卸公司與其所使用之碼頭工人有僱用關係並自訂之碼頭作業人員管理規則之規定處理外，其他基、高、花三港之碼頭工人之管理港務局居於主管機關之立場，對碼頭工人之登記、編組、訓練、工資及獎懲均依六十年省頒之台灣省碼頭裝卸工人管理辦法。管理之要點如下：

(1) 登記資格及程序：

年滿十六歲以上，五十五歲以下，國小以上畢業，港務局依作業需要會同碼頭工會組成測驗小組，體能等測驗合格者登記為碼頭工人並發給工作證。凡年滿六十五歲者停發工作證，通知碼頭工會自行辦理退休。

(2) 編組：

依作業實際需要設隊、班，各班設基本工人預備工人若干，隊班長之甄選，由各港務局會同碼頭工會組成甄試小組辦理之。

(3) 訓練：

由主管機關各港務局設置訓練機構按年度擬訂訓練計畫授予裝卸技術訓練。

(4) 作業：

碼頭裝卸搬運工作之調派，以各隊班工作機會，工作數量，工資所得均等為原則，各隊班對調派任何工作，不得拒絕或委託代工。人力不足時，得請求其他隊班工人支援，非必要時，不得申請臨時工人。

(5) 工資：

碼頭工人應得工資，由港務局依核定之港埠業務費對內分配表分配之。港務局並應設立專帳辦理統收統支，工資加減成標準另與工會協議。工人共同工作合得之工資，其分配應本同工同酬，勞逸所得合理原則辦理。班隊長工資不得超過工人平均一與二倍。

(6) 獎懲：

碼頭工人之獎懲由主管機關組設碼頭工人獎懲評議小組辦理。獎懲有嘉獎、獎金、獎狀；懲罰分為警告、停工、除名三種。

(7)請假：

規定碼頭工人請假由隊長核定之。假別包括事假、病假、公傷假、公出、公假、婚喪假、分娩假等。

(8)工資及福利

港埠業務費中裝卸費對內分配工人工資部份由港務局設立專帳（工資調節戶）辦理統收統支。福利金部份則撥充工會辦理工人福利事項及年節獎金。

(9)裝卸安全費

設置「裝卸賠償審核小組」處理碼頭工人在裝卸過程中由於工人過失遭致損害賠償事宜，並規定裝卸安全費之支用範圍。

(二)台中港民營裝卸公司及台中港務局棧埠處使用之碼頭工人則依上述單位訂頒之碼頭作業人員工作規則管理之，經營該工作規則部份與前述之『台灣省碼頭裝卸工人管理辦法』類似外尚有下列特色：

- (1)規定碼頭工人與裝卸公司及港務局有勞僱關係。
- (2)除事、病、婚喪、公傷、公、分娩等假外尚規定有特別休假，休假期間工資照給。
- (3)請假逾限有扣薪之規定。
- (4)工人一年內未請事、病假者規定有全勤獎金。
- (5)期限內之事、病、婚、喪、分娩等假工資照給。
- (6)工資除基本工資外另視作業噸量之多寡核發績效獎金，並訂有技術津貼等。
- (7)工人規定有考績辦法（含晉級、獎金、降級、解僱等規定）。
- (8)規定僱主辦理碼頭工人福利、保險、資遣、撫卹、退休及安全衛生之規定。
- (9)規定延長工時及工資按勞基法規定辦理。
- (10)規定有年節獎金發放標準。

(三)碼頭工人與港務局之關係：

依上述管理辦法規行碼頭工人與港務局之關係，在內政部之解釋及法院之判決上，會有不同之論點：

(1)認為有僱用關係者：

- ①雙方依『團體協約法』簽訂有團體協約。
- ②依勞工保險條例規定，有一定僱主之職業工人，其保險費由僱主負擔，目前各港務局均依僱主身份，繳納有此項分擔之保險費。

③碼頭工人之登記，獎懲及班隊長之甄選，均由港務局負責主其事。

(2)認為不存在僱用關係者：

①碼頭工人工資來源係由港務局以裝卸費名義，向航商貨主收取，再依對內分配表規定之比例，轉付予碼頭工人，另退休，撫卹基金之提存與支付，亦皆由工會自行辦理，並非由港務局編列之用人費來支付。

②碼頭工人屬自由職業，無一定之僱主、工會組織為職業工會型態，而有一定僱主之其他種類工人，則成立產業工會。

§ 3-4-2 各港碼頭工人管理現況：

(一)工人編組：

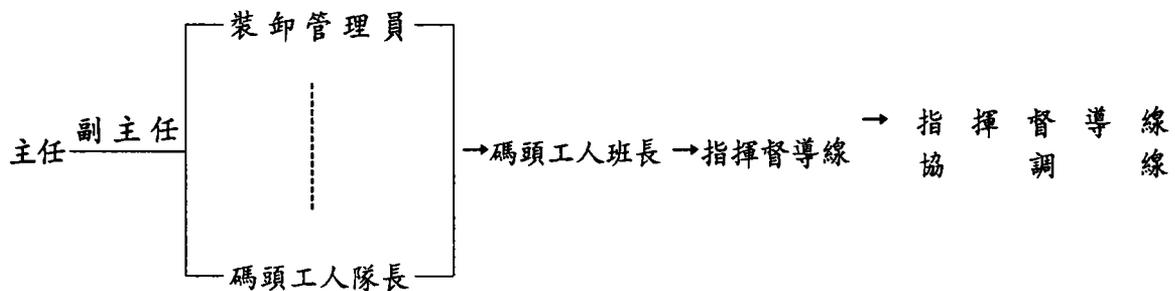
(1)基隆港：

因65年貨櫃運輸之興起，碼頭工人將會形成過剩，經呈報奉准出缺不補，依民國78年7月統計碼頭工人數計有3780人，其編組情形：

①裝卸隊12個，下設前線班84個，後線班12個，專業班9個，絞包(女工)班6個

②車機站：歸機具所管理調派，不隨大班輪調。

③庫工：其裝卸督導結構如下圖



(2)高雄港：

①碼頭工人依公用、租用、專用及國內環島航碼頭區分為：

(I)公用碼頭工人計3587人。

(II)租用碼頭工人計中櫃公司88人、萬海公司58人、美總統公司232人、三聯公司69人、中航公司153人、陽明公司106人、長榮公司96人、宏洋公司76人、海陸公司111人計982人。

(Ⅲ)專用碼頭工人計遠東倉儲公司 24 人。

(Ⅳ)國內環島航線碼頭工人計 78 人（民營處負責管理）

②高雄港編組情形與基隆港大同小異、依 79 年 1 月統計現有碼頭工人 4671 人，其編組情形：

(I)編組成十一個隊（什貨隊計九隊、車機隊、貨櫃隊）分配在港內固定作業區。

(Ⅱ)什貨隊及貨櫃隊依業類別區分

①前線班 3839 人每班設四吊桿組，每一吊桿組為 12 人

②後線班 253 人每班編組人數依實際作業需要而定

(Ⅲ)車機隊隊下不設班為加強管理依車機類設領班。計 590 人。

(3)花蓮港：

其碼頭工人共分一隊七個班，堆高機司機等均隨班作業，無前後線之分，以二班為車班，五班為船班，每 10 天輪流一次，工作上可相互支援，目前碼頭工人數計有 253 人。

(4)台中港：

現有二家民營裝卸公司及公營之台中港務局棧埠管理處負責全港散雜貨之倉儲裝卸業務。其組織型態不同於基、高、花三港，其工資制度，職稱亦不同於其他各港（稱總領班、領班）。

①台中港倉儲裝卸公司，含臨時工人計有 451 人，分車機班，海上裝卸班五班，臨時工，編為陸上班（後線班）負責貨物改裝及進出倉工作。

②德隆倉儲裝卸公司，計有 148 人，分車機班一班，海上裝卸班三班。

③台中港棧埠管理處，計有 104 人，採混合編班方式，車機司機則平均分配在海上班中，並無單獨之編組。

(二)碼頭工人之作業調派：

(1)基隆港：

①前線班：

(I)工作區輪派：將現有之碼頭，浮筒、晝分為十二個工作區。

(Ⅱ)同一工作區內船隻輪派。

Ⓐ靠泊工作區內之船隻，由輪值工作隊承做。

Ⓑ二艘以上船隻靠泊時，以派工申請之開工時間先後輪派。

Ⓒ同時開工，以靠泊碼頭先後輪派。

(Ⅲ) 艙口輪派：

① 每艘船隻艙口之派工，以實艙為準，空艙概不派工。

② 派工順序，係按實艙號碼之順序，依候工班之番號順序輪派。

② 後線班：

(1) 後線班之工作區，亦分為十二區，參加區域輪流者有十二班，不參加區域輪流者有十一班。

(Ⅱ) 不參加區域輪流之專業班工作範圍：

亞泥研磨裝卸工作，軍品裝卸、香蕉裝卸、火車裝卸、全港行李搬運、外島補給品之打包、出口煤炭之裝卸、穀類之改裝、橋式貨櫃起重機之裝卸。

③ 女工班：

將全港分為六個工作區輪派，工作範圍包括：穀類改裝之縫包工作、碼頭清掃地腳品之點工工作、倉庫內除白米之破包改裝及所有貨物之修補、清掃地腳品之點工工作。

④ 相互支援作業：

工作班倘因工人不足應付輪值工作時，該班班長自行負責儘量招請本隊工人支援，如確有困難則報請隊長招請他隊工人支援，在不影響班工作原則下個別支援。

(2) 高雄港：

依據碼頭之特性分為公用碼頭、租用碼頭、專用碼頭、國內環島航線碼頭作業區。

① 公用碼頭作業區其調派作業方式如下：

(1) 工人固定作業區域作業，不採輪流區域調派作業。

(Ⅱ) 由隊長依據作業艙口數由本隊各班輪流排班調派工作，原則上一班四吊桿組第二班兩吊桿組，換班作業。

(Ⅲ) 實施局部三班制作業，每吊桿組工作時間一定。

(Ⅳ) 以免因輪班引起前班次工人怠工乃嚴格規定裝卸速度。

② 租用、專用、國內環島航線碼頭之作業調派由各該公司負責依現場作業需要管理。

(3) 花蓮港：

其與基隆港和高雄港比較之下，由於碼頭範圍狹小，裝卸量有限，花蓮港工人

人數不多，現有裝卸工人分船班及車班，未有固定作業區域之畫分，亦未實施二班或三班之輪班作業，因船舶來港多寡不定，碼頭工人時有過剩與不足的現象，除加強班與班間之相互支援調派外，並採放工及加雇臨時工人的制度，無工作時工人放工回家，俾可從事副業以增加收入。

依規定次序或為應付碼頭臨時裝卸需要派定之工作，尚分為：

- ① 輪值班：凡依船舶優先次序及按貨物種類或工作情形分組編配所派定之工作，而係該工作班人力足以負擔之工作。
- ② 協助班：凡派定之輪值班工作在進行中該班仍有餘力支援其他輪值班人力不足之工作，或車班所參與之船班工作。
- ③ 留值班：凡船公司或貨主對於未到港船隻臨時申請夜工，而無法預知何艙口工作及何船隻先來後到時，經依在港工作現況留派輪值班擔任裝卸。
- ④ 值勤班：凡應輪派之工作班均已退工，遇有臨時進港船隻、車輛或其他工作，必須立即裝卸時，交由汽車什工班擔任者。

§ 3-4-3 工資給付：

(一) 依據：

六十二年省府頒訂『臺灣省碼頭裝卸工人管理辦法實施細則』。

- (1) 碼頭工人應得之工資，由港務局依核定之港埠業務費對內分配表分配之。
- (2) 碼頭工人分得之工資，港務局應設立專戶（工資調節戶）辦理統收統支（目前僅基、高才有設立），其支出應依核定之工資核付標準及碼頭工會協議之工資加減成標準付之。
- (3) 工資調節戶每三個月應結算一次，其收支情形應送請碼頭工會認定公告之。如有盈餘應於三日內撥交碼頭工會，在銀行設立專戶存儲，如有虧損應立即在前餘存款內，提撥彌補。
- (4) 對內分配表：

省府對於棧埠業務費中之裝卸費及什項工作費訂有一套『對內分配表』，由港務局統一對外收費後，再按該表規定之比例，分配予各所得單位。

① 裝卸費：

貨物裝卸費對內分配後，屬工人所得者包括工人工資、困難簡易工作加成、附加工資退休金、撫恤金等項。轉入專帳管理運用者包括福利金、安全費、輔導轉業準備金等項。屬於港務局所得者包括裝卸業管理費、裝卸業工具費、碼頭設備費

、倉庫碼頭調度費、穀倉業務費等項；如散什貨裝卸有輪船裝卸承攬業參與作業，則船上裝卸費中之裝卸業管理費、裝卸業工具費屬其所得。

②什項工作費：

除少數項目有部份比例屬港務局所得或為代收款收入以外，餘皆屬碼頭工人所得。

台中港務局自營之棧埠作業，故不適用上述對內分配表，該局另外訂定有單行辦法。

(二)各港碼頭工人工資計算：

(1)基隆港：碼頭工人工資核付有二種無最低工資規定。

①按時（日）計資：又可分為四類：

(I)甲類：橋式機司機。

(II)乙類：貨櫃基地除橋式機以外之機具操作人員及機具所之挖掘機、原木載運機、大拖車與十噸以上堆高機司機。

(III)丙類：機具所不足十噸以下之堆高機司及駐站保養人員。

(IV)丁類：貨櫃基地一般工人及庫工。

上述四類工人除基本工資外尚有保養獎金、附加工資係有出勤才有給付、加班費、飲貼、候工費視現場作業需求情況而定。

②按工作量（噸）計資：係依工人之動作筆數、工人裝卸之貨物重量與件數計算，適用此計算資格者有前線班、後線班、後包班工人。前線班除貨櫃船、汽車船等，係由全隊共同承作平分工資外，一般散什貨船則以『班』為單位，所得由全班均分；其應得工資係依貨物種類、數量、作業位置、裝卸搬運動作參與人數而以筆數為計算單位，並酌量工作距離、工作難易程度訂定筆數的加減成（一成至八成）而核付工資。隊長具領工資後，依工作勞逸或平均分配參與之日隊班工人。在基、高、花三港中，基港的加成項較多，成數亦高。在共同平均分配之工資中，以2%為工會會費，2.5%為工人退休準備金，6.7%為隊班長所得，其餘歸工人分配。

(2)高雄港：

在工資給付制度方面，原則上與基隆港太大之差異，惟其前線班碼頭工人不得進入貨櫃碼頭作業，參與其工資分配。出租專用者由承租人從碼頭工會會員中遴選僱用，公用者則由貨櫃專班工人負責一切之作業，另一般什貨碼頭工人採固定作業

區之方式。在共同平均分配之工資中，以1.5%為工會會費，1%為退休準備金，7%為隊班長工資，其餘90.5%平均分發工人。女工工資，則以1%為工會會費，1%退休準備金，7%為班長工資，其餘91%平均分配全數參與工作之女工。

(3)花蓮港：

- ①花蓮港出入船比較少、工人人數不多，其計算工資的方式與基、高兩港不同，當港區無工作時採放工制度，為保障放工工人的最低生活，而採三七分帳的工資制度，將分配之工資的三成作為共同工資，其餘七成為工作班之酬勞。七成工資復依工作班工人的出勤時間，及工人等級核計每人所應得之工資。
- ②工資的分類有車班工資、船班工資、共同工資、夜工費、夜餐費與連續餐費。
- ③工資的核付依照對內分配及加減成標準，分班、分日、分項計算應付之工資，製作核付工資表，按旬編製『應付工資旬報表』，再依『核付工資表』分配工資。
- ④工人工資給付依級計付，除隊長一人不予分級定27分外，各裝卸班共分八級，自最低第八級（預備工人）定予7分起，第七級（基本工人）8分，第六級（基本工人）9分，第五級（基本工人）10分，第四級（十二人）10.5分，第三級11分（二人），第二級（一人為帶班）13分，第一級（一人為班長）18分。所定級分作為計給工資之主要依據。第四級以下工人年滿六十歲者，自六十一歲起不得擔任10分之第五級以上的工級，10分以上者應降為10分，10分以下者維持原工級不得晉升。
- ⑤臨時工人之工資以議定工資率給付。

(4)台中港：

①工資制度：

台中港二家民營公司與台中港棧埠處的工資制度，甚為單純，且三個單位可說完全相同。基本上係以職務為經、工資項目為緯。除按噸計資外，並有基本薪資，較符目前實施之勞基法之規定，一般之規定（以棧埠處為例）

(I)在職務上分類，有總領班、副總領班、領班、車機司機、修護員、吊桿手、作業手等大類。

(II)工作項目：

- Ⓐ薪資：係按職務等級，從第1級至26級訂有不同的日給金額。
- Ⓑ工作津貼：係按職務等級給予不同的技術保養津貼、領班、副總領班、總領班另有職務加給，作業手則無保養津貼及職務加給。

㉔工作時數績效獎金：按車、機別，分別訂定有不同之獎金，上半夜及下半夜另有加成。

㉕工作噸量績效獎金：則屬吊桿手、作業手之所得（領班、副總領班、總領班亦參與此部分之分配），按貨物類別、作業時間、裝卸動作，分別訂定每噸之獎金金額，再按裝卸之貨物噸數，加總計算出全部所得，由實際參與裝卸之人員平均分配。因此，作業手之全部薪金為日給薪資加上工作噸量績效獎金。領班、副總領班、總領班則為日給薪資加上工作津貼（職務及技術保養）及工作噸量績效獎金。

②工資分類：綜合前述及臨時工人工資制度、台中港碼頭工人工資可區分為下列三大類：

(I)按日（時）計酬：車、機司機之工資屬之。即日給薪資加按月給付之技術保養津貼，再加上按時計算之工作時數績效獎金。

(II)按日/按噸混合計酬：領、副總領、總領班、吊桿手、作業手屬之。包括按日計酬與按噸計酬兩大部分。

(III)按噸計酬：臨時工人屬之。按貨物項目、作業項目（動作）、作業時間等要素，訂出每噸給付之金額。無固定日給薪資。

§ 3-4-4 現行碼頭工人管理制度之檢討

(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，並由港務局督管理，且按對內分配比例核發工資，然與港務無僱傭關係，自勞基法公布實施後，雙方屢因是否具僱傭關係爭論不休，影響作業管理與工作效率。

(四)除台中港外，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傭關係，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畫分，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) 港埠勞工的工作量，並不穩定，一個大港連續數天的運輸量，對碼頭工人的需求量，可能相差數百人至數千人，導致變化的原因很多，或受天候，或受政治局勢，或受貨幣匯兌率變動，致使貨量流向變動，實無法固定碼頭工人之確實需要量，使表面上看來似乎很公允的一項「按噸計資」辦法，及困難加成的工資制度，亦難以解決運輸淡季之低工資收入。
- (七) 台中港現行碼頭工人所組成之產業工會及其僱用管理方式，與其他各港職業工會之組織不同，證諸日益高漲勞工問題上，我們可以發現職業工會之組織模式，勞工抗爭之情形較諸產業工會所造成之問題要多得多，為使港埠經營合理化，工會組織型態之變革有其必要性。
- (八) 目前港口儲運效率除少數貨類為管道作業貨物外，碼頭工人配合作業之良窳佔絕對主控地位，因此，欲提高港口儲運功能，強化國家經貿實力非首先健全碼頭工人管理無以為功，況今日勞工意識抬頭，工運方興未艾，勞資爭議仍頻，一旦碼頭工人捲入勞工運動而演成怠工、停工、或罷工等不幸事件，勢必斷喪工商生機，為害經貿發展，因之，現有碼頭工人管理問題之檢討改進，迫切需要。
- (九) 碼頭工人作業對象主要為船上貨物之裝卸，而工人每日作業船隻貨類均非固定，如煤炭、石膏、原木、香蕉、蔬菜、夾皮、冷凍貨、貨櫃、及各類進貨均有可能輪派承做，裝卸貨類不固定，各類貨物之作業方式，使用之工具，所需人數均不同，與其他行業之工作性質大異其趣，由於碼頭現場作業之變動甚大，在在影響工人現場之管理。
- (十) 碼頭工人之工作地點雖均在港區內，但需輪流調派承辦不同碼頭船隻作業，工作地點不固定，管理人員如隊班長、督工員或港警等較難掌握工人動態，而導致服務品質不佳或索取小費等情事。
- (十一) 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，此不固定的工作時間，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。
- (十二) 碼頭工人工作地點有船艙、甲板、碼頭、露置場、倉庫、駁船等，工作地點不是日曬雨淋就是具有危險性，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。
- (十三) 基、高、花三港碼頭工人之管理依據為現台灣省碼頭裝卸工人管理辦法，該法存有下列諸多問題：
- (1) 碼頭工人因迄無雇主、工會並無雇主可資協商勞動契約及工作規則以規範勞資雙方

之權利義務事項，諸如：僱用、解僱、退休、資遣、訓練、福利、撫卹、工作時間、休假等。

- (2)曠工並未嚴格限制：一個碼頭工人依規行辦法，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。
- (3)無特別休假之規定與勞基法砥觸，易遭爭議。
- (4)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做三、二、一比例發給，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，且差距甚大，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。
- (5)碼頭工人工資、福利金等收入依裝卸費對內分配之比例核發，而非按實際需要提發，對工方不切實際，對裝卸單位而言，即因投資與報酬不能配合極為不合理，影響裝卸業之正常發展及碼頭工人薪資福利制度之健全。
- (6)碼頭工人管理辦法未規定碼頭工人考成晉級辦法，缺乏鼓勵作用，影響工人士氣。

§ 3-4-5 碼頭工人管理制度之改革建議方案

現在港務局棧埠處（所）直接管理碼頭工人，所根據的是『碼頭工人管理辦法及實施細則』該細則最後一次修訂是民國 60 年，工人工資採對內分配，如果費率不調整，工資可能不會隨通貨膨脹調整，民國 73 年勞基法實施後，公路局、鐵路局工人爭取勞基法所賦予權力鬧開後，碼頭工人也覺醒了，也要求福利比照勞基法。於是新的問題出來了，港務局是不是碼頭工人雇主？這個問題到現在還沒解決，南北兩次判例兩個結果，民國 73 年交通處指示由各港務局共同組成『國際商港碼頭裝卸工人管理制度專案小組』歷經二十餘次研討，完成了兩個方案：

- (一)為碼頭工人受港務局僱用，以港務局為雇主。
- (二)為由碼頭工人自組勞務承攬業，並為雇主。

雖然如此，還是不能解決問題，因為航商貨主、港務局、碼頭工會三者各持立場，問題最多是碼頭工會，該研究就是碼頭工會為主深入探討。

(一) 台中港

台中港碼頭工人隸屬於中港、遠東倉儲、德隆倉儲、中國貨櫃等民營公司和台中港棧埠處。工會名稱爲『台中縣碼頭裝卸工會』。這是個產業工會與其中四個國際港的職業工會不同。

民營裝卸公司給予碼頭工人基本工資（3,000~5,000元/月）、噸數獎金，並依勞基法規定提撥退休金、年終獎金。棧埠處爲港務局所屬單位，港務局是公營單位自有其規定。

工會會員有九百多人（二百餘人爲臨時工人）每人繳工會60元，其中12.5元繳上級工會（台中縣總工會和台灣省碼頭工人聯合會），所餘會費有限，除日常人事費、事務費和交際費支出，沒有多餘經費發展其他會務。工會法規定會費不得超過工資2%上限，沒有下限。工會成立至今11年，與港務局合作良好，相安無事。

制度優點

- (1) 每個碼頭工人都有雇主。勞基法、工作規則爲勞資雙方共同遵守。
- (2) 沒有對內分配薪資制度。

制度缺點

- (1) 因棧埠管理規定採固定承租區、噸量分配、貨主船商不能選擇裝卸公司。有時因公營工人對勞動條件認定較嚴，造成部份民營碼頭工人心裡不平衡。
- (2) 碼頭工人所屬工會不受事業主重視，雖有工作規則但未能與事業主簽訂團體協約。

(二) 高雄港

民國七十三年各港務局組成『國際商港碼頭裝卸工人管理制度專案小組』研擬兩個新的碼頭工人管理草案。

(草案1)：係將勞基法納入現有工人管理辦法並規定港務局爲碼頭工人之雇主。

(草案2)：規定由碼頭工會全體會員組成之裝卸勞務公司爲碼頭工人之雇主，並依勞基法之規定充實現有工人管理辦法，由勞務公司自行管理碼頭工人。

高雄港認爲草案1與世界潮流相悖，如予實施後果不堪設想。而草案2雖規定港務局可免除碼頭工人管理之重任，唯規定碼頭工人由工方自行當雇主與法不合，並非健全之體制。

高雄港有澈底改進本港碼頭工人管理及裝卸制度並配合政府自由化、國際化政策及符合國際港經營趨勢之遠景規劃。其重點有二：

- ① 將現已具實質民營化及具碼頭工人實際雇主之裝卸單位如承攬國內航線貨物之國內

輪船裝卸聯營處及各承租貨櫃碼頭之輪船公司（含遠東倉儲公司），由勞工主管單位確定為其碼頭工人之雇主後應即依勞基法之規定與碼頭工會簽訂勞動契約，並公佈碼頭工人工作規則，以實際肩負對僱用碼頭工人管理之責，港務局居於上述單位間之督導協調仲裁地位。

- ②廢除現在國際航線公用碼頭不合理之公民營裝卸制度，並予以全部民營化，以收事權統一，提高效率之目的。

碼頭工會對裝卸民營化體制改革不感興趣，它只希望在目前體制下提高裝卸效率和增加碼頭工人待遇這兩方面有使命感。工會提出『高雄港碼頭工人改造整編計劃草案』工會深感高雄港裝卸效率有逐年降低趨勢，歸咎原因老弱殘障工人過多，人力調配不當而產生人力浪費，現場領導幹部老化及管理上之無力感，所以提出看法與建議配合港務局共同解決問題。

(i) 鼓勵老弱殘障提早退休

碼頭工人平均年齡五十七歲，年紀偏高，嚴重影響裝卸效率，建議請港務局於年度編列『鼓勵碼頭老弱殘障工人提早退休預算專款』，以利新陳代謝。

(ii) 重新實施隊班整編，改善人力不當浪費，縮小現有班數

班多人少是現在人力的運用不能發揮的原因之一，將作業隊的班數減少，而將每工作班擴編為統一人數五十人或超逾五十人，才不會造成人力之不當浪費。

(iii) 培養領導幹部，建立責任管理制度

凍結隊班長考試，以推薦有領導能力之領班施以短期訓練，分派其本隊擔任代理班長職務，如此就可將班長與工人間工資距離縮小。

(iv) 車機實施人車分開調派制，杜絕掛名工人

將現行機具所各類司機都以每車固定人員編制，每車編制司機二名，改成人車分開調派（人由車機隊長調派，車機由機具所領班調派）兩者分開除了健全體制，更可節省人力浪費。

(v) 出租貨櫃碼頭工人專責管理

出租公司工人都委託由中國貨櫃公司負責（長榮除外）承租公司付 25% 管理費，中國貨櫃公司變成第二棧埠處，中櫃管理不善不能即時反映工人意見給承租公司。今後工人管理由各該出租公司工人、司機中挑選一名熱心有領導能力者擔任。

第一點建議已為省交通處否定，第五點依承租船公司的意願而定，其餘三點

港務局都可接受，努力配合實施。工會工資調節戶呈虧損狀態是事實，是否由機車司機用人費駐勤工人造成有進一步查證必要。在工會會務簡介中說明工資調節戶用途主要是作軍品及困難工作工資之補貼，年終結餘撥充工人福利經費。所以該調節戶虧損情形影響困難工作加成和碼頭工人年終福利。

工會目前與港務局爭執最大的是出租貨櫃專用碼頭。出租貨櫃專用碼頭工人薪資、保險都是承租公司給付與工會無關，但出租公司在貨櫃併裝每噸裝卸費中分配 1.8 元，每座貨櫃碼頭出租收福利金 300 萬元，與基隆港按櫃計算 20~30 呎每櫃 38.00 元，40 呎每櫃 57.00 元大不相同。

(vi) 港務局和工會共同認知

① 港務局是否為碼頭工人之雇主已不重要，南北二個判例有不同結果。高雄港碼頭工人平均待遇偏低（出租貨櫃專用碼頭除外），平均年齡偏高，以調查個別意願，大部份工人願保留現狀可以理解。工會工資調節戶虧損，工會到處找錢：如軍品打折取消、貨櫃登高費每櫃 30 元、後線作業每櫃 40 元……等，港務局窮於應付。港務局應重新考慮碼頭工會所提第一案，給予轉業金相對補助，不過工會要提出在這種條件下有多少老弱殘障會轉業退休，以做不定期辦理。

② 四座公用貨櫃碼頭橋式起重機操作員待遇應照民營業者規定有基本薪資，以裝卸貨櫃數目給予不同獎勵，以提高裝卸效率。

(三) 基隆港

基隆港裝卸作業開放民營對象及次序

(1) 承攬 300 總噸以下國際航線船舶及國內航線船舶裝卸作業之乙種裝卸承攬業務（立惠公司）與承辦 300 總噸以上國際航線船舶海上裝卸業務之甲種裝卸承攬業者（大同通運、基港裝卸公司、基港勞動力合作社）增資或合併為新公司，准予參加投標，在同一條件下有權優先承租權。

(2) 棧埠作業開放，直按先雜貨作業區，後貨櫃作業區順序，以公開招標或比（議）價方式，逐次開放民營，基隆港最先開放老碼頭（西一至西十碼頭及浮筒、錨地）與東岸碼頭作業區，最後再開放第一貨櫃碼頭作業區。

(i) 棧埠作業管理人員與碼頭工人

以先雇用港務局現場棧埠管理人員之半數及碼頭工人全部為原則，基港則依該區碼頭裝卸能量佔全港裝卸能量比例雇用之，若不足時，再行招募雇用至有關薪資、作業管理符合勞基法規定。

(ii) 碼頭工人目前狀況

基隆港務局在第三次航港業務座談會提出碼頭工人管理制度擬議以維持現狀為原則，修訂碼頭工人管理辦法、加強工人福利，以落實勞動基準法規定案。可見港務局與碼頭工會合作密切，確實服務航商，工方在蔡常務理事枝協導下執行碼頭工人管理辦法，還有東海大學問卷調查：願受港務局僱用者為4%，自組勞務承攬者13.6%，維持現狀者為59.9%。基隆港碼頭工會過半數碼頭工人希望維持現狀，他們幹部也困惑目前沒有確定身份，在努力爭取勞基法福利之餘，但對於碼頭工人退休年齡符合勞基法的60歲則又強烈的反對。

基隆是個密閉港都，大部份區民都是與港週邊事業有關的行業為生，目前碼頭工人待遇比一般工人為高，又沒有嚴苛的管理，為什麼要輕易放棄。

基隆碼頭工會有危機意識，對港務局和航商的要求都認真檢討改進，自認裝卸效率比得上台中港民營裝卸公司和高雄港貨櫃出租專用碼頭。

影響他們開放民營心願有2：

- ① 台中港民營公司碼頭工人努力程度超過他們，但收入確未一定，而在私營裝卸公司服務，管理較嚴，工作保障不如公營機構。
- ② 福利愈來愈好為什麼要改。

(iii) 隱憂

工人平均年齡53歲，繁重工作不勝負荷。工會幹部中有企圖心者鼓動工人向港務局爭取更大福利，督促工會與港務局重新簽訂團體協約以利工會選舉中獲勝。

至於開放貨櫃裝卸給航商自營，目前非常困難，有高雄港的前例，除非全面開放民營，單獨開放貨櫃裝卸時機不成熟。

① 港務局可能採行策略

港區碼頭工人代班情形嚴重，不能有效管理。現擬以重新編組將現有碼頭工人編成數個裝卸隊，不再每月輪流。航商貨主可自由選擇裝卸隊。這樣隊長對該隊工人管理才能落實，否則該裝卸隊噸數會少，收入減少。

缺點：對繁重價值不高的貨物如袋裝水泥、紅木。該裝卸隊可能聯合拒卸。港務局對這方面要有約束力方可。

(四) 花蓮港

花蓮港位處東部，當地工業不發達，只有中華紙漿、亞洲水泥兩家大型企業，花

蓮港出口貨以石料，散裝水泥爲主，進口貨以紙漿原料、原木、煤、石材爲主。船期不穩定，碼頭工人作業除散裝水泥、石料輸送帶外石材、原木卸貨是危險粗重的工作。碼頭工人付出勞力較西部港口爲多，但收入卻不如。花蓮港改制27年來，碼頭工人平均年齡40餘歲，勞役平均收入不豐原因是花蓮港營運量少。

花蓮港碼頭工人比鄰近蘇澳港碼頭工人平均待遇少許多，蘇澳港碼頭工人有198人，花蓮港253人爲原因之一。

花蓮民風純樸碼頭工人個性隨和，與務局配合良好，如何提高碼頭工人待遇爲當務之急，花蓮港營運量提高與當地工業發展有密切關係，地方繁榮不是一朝一夕可以達成，有賴政府和民間共同配合。

裝卸作業上儘量鼓勵業者採取以機械替代人力的作業方式辦理，可節省勞力。管理上花蓮港碼頭工人每天上午7:30向棧埠所報到遞牌確定沒有工作上午10時放工，沒有船到港也是依然如是，一班制是主要原因。

碼頭工會經常費用少，沒有什麼作爲，碼頭工會曾正式函覆港務局願意承認港務局爲雇主，主要條件有：

- (1)落實勞基法。
- (2)簽訂雙方團體協約。
- (3)明定作業規則。

但港務局認爲工方條件太過瑣碎、心情未定，沒有談妥。費率調整後加列退休撫卹、年終獎金、福利，工方態度趨於保持現狀。

①碼頭工人最佳歸屬

花蓮港碼頭工會不能跟基、高兩港比，該兩港工會組織健全，經費充裕，常務理事有雄心壯志拓展業務。花港工會不健全，否則可考慮以承攬方式工會派工（澎湖模式），與港務局對內分配，港務局對碼頭工人居協調地位，工會自己管理碼頭工人。

花蓮港碼頭工會應該收集台中港棧埠處僱用碼頭工人辦法仔細評估，考慮併入港務局，使職業工會變爲產業工會。這樣做對兩方都有好處，雇主有權直接管理工人，工人可得到勞基法保護，每月有最低工資，將來業務發達，港務局可開放第二家裝卸公司，這樣裝卸業務自由化、國際化才有可能達到。

結 語

裝卸業務開放民營是自由化、國際化必須走的道路。現在裝卸作業碼頭工人不能有

效管理，僵化的編組調派制度，產生勞逸不均現象，降低裝卸效率影響服務水準，也減少碼頭工人收入。

現在國內整個政治經濟大環境，如中央體制的確定、國會改革、國營企業民營化都處於混沌不清之際，又公權力不彰、勞工意識高漲，在這種氣氛下對衆多既得利益的碼頭工人進行改制，確實困難。

台中港目前碼頭工人與港務局紛爭較少，接近理想的管理模式。基隆、高雄、花蓮港碼頭工人處境不同，沒有一帖可適用這三港的良方。工會法大幅修改，如工人加入工會得自由爲主；增列在同區域內之同一職業工人，得組織二個以上同級同類之職業工會等，將對現有基、高兩港碼頭工會造成某種程度影響。

短期目標有下列工作宜進行

1. 釐定碼頭工人與港務局是否有僱用關係

依團體協約法和民法規定。有僱用關係者共同認定權力和義務。目前基、高、花、港碼頭工人多數布望維持現狀，也就是不承認僱用關係，至今過去碼頭工人認定港務局是僱主，主要雙方簽訂團體協約，及港務局編預算補助碼頭工人80%勞保費。

2. 碼頭工人適不適用勞基法？

依勞基法第三條第六項運輸、倉儲、通信業工人適用。請大處函內政部勞委會解從事裝卸工作碼頭工人是否適用勞基法。有僱用關係才適用勞基法，否則事業主提供工作場所，也宜遵守勞工安全、衛生有關規定。

3. 勞保費定位？

目前基、高、花港務局編列預算補助碼頭工人80%勞保費，投保人是港務局，今後應依勞工保險條例辦理。港務局在裝卸費對內分配中提撥保險金（第三責任保險、勞保費）補貼工會，勞保費中60%應由碼頭工會主管機關縣（市）政府負擔，投保單位爲碼頭工會。

4. 對內分配存廢？

該分配裝卸業務尙未開放民營時宜繼續保持。也是基、高、花港與碼頭工人沒有僱用關係重要證據。

5. 隊班長甄選制度改變？

過去隊班長工作辛勞，薪資結構1：2：3還合理，沒有工人抱怨。現在工人要求此種結構要改變。以後隊班長甄選辦法改爲碼頭工會推荐，港務局認可，以代理方式出任，給予津貼補助。

6. 透過公正第三者協商港務局、航商貨主、碼頭工會制訂三者，可接受的方案。第三者必須是學術單位，立場客觀，才能為三方的接受。
7. 轉業基金基隆港有大量盈餘，高雄港出租貨櫃碼頭沒有提撥該項基金、盈餘有限。鼓勵不適工人轉業，績效不彰，最後都變成工人福利。提高轉業補助金額落實該基金正途。
8. 輿論和社會大眾多關心碼頭工會。基、高港兩個碼頭工會是全國最大的二個工會，管理財務甚多，應接受社會大眾重視。現在高港工會的高碼會訊，基港工會的會務報導，這兩種刊物為了解工會最佳媒介。
9. 繼續凍結現有碼頭工人人數，也就是出缺不補。如有不足時以其他隊班工人支援，或鼓勵老弱殘障工人提早退休以子女補位方式辦理。
10. 勞工安全費、裝卸安全費獨立成立基金，以利裝卸事故中理賠時減少爭執，過去該項費用為工方所得如有事故時，工方故意托拉不願意理賠貨主航商，造成貨主航商抱怨。
11. 確定「港務局」「各現場作業單位」「碼頭工人」三者間之關係依港棧經營國際化、自由化原則重新修訂「台灣省碼頭裝卸工人管理辦法」
 - (1) 依據商港法第十四條規定「公私事業機構經核准經營之商港設施，其碼頭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」。依此規定確定港務局對碼頭工人之編組及作業訓練負指導監督之責。另依商港法第廿三條之一條規定：「在商港區域內經營，船舶貨物裝卸承攬業：應具備有關文書申請商港管理機關核發許可證……」之規定確定港務局為裝卸承攬業者之目的事業主管機關。港埠經營國際化、自由化後裝卸承攬業者應為現場作業管理單位，負責管理碼頭工人之管理。「港務局」「各現場作業單位」「碼頭工人」三者間之關係確定後，即可就現行之「台灣省碼頭裝卸工人管理辦法」之修訂擬出方向及原則。

第四章 國外港埠管理體制與組織型態

§ 4-1 港口型態 (Types of Port)

在英國有許多不同種類的港口，有(1)國營港，如Hull、Swan sea、Cardiff與Southampton與許多較小港口，(2)公共信託港(Public Trust Port)，如倫敦港務局、Tees、Hartlepool、the Clyde Port Authority與Belfast Harbor Commissioners，(3)市營港如Bristol、Perth、Preston及Sunderland等，(4)各種類型的私營港。

(1)國營港在1948年British Transport Commission(BTC)英國運輸委員會接管前為私營，後在1962年依運輸法(Transport Act of 1963)劃分為三個公家單位管理(A)British Transport Docks Board，(B)British Waterways Board，(C)British Railways Board後二個單位控制早些較小國營港而獨立經營，大部份由British Transport Docks Board(BTDB)負責管理，此BTDB、由一主席、副主席及4~9個委員(均由運輸部指派)組成的主要管理委員負責經營。此機構於1983年因英國政府政策改變而改為Associated British Ports，同時將此由19個港口組成之單位所擁有資本49%出售。ABP由於允許其眾多受僱者承購股份，因此在實際上已成為一私營公司。ABP在一年的私營化期間內，營運即行好轉，由原營運虧損轉而獲利英磅136萬，同時還支付了23.86萬英磅遣散費。

(2)公共信託港口眾所周知有不同的稱呼，但主要Port Authorities or Commissions。此為由規範其權力、組織與責任之個別國會所設立之自治法律團體。原則上並不以營利為目的，但有權借款與發行債券。

(3)市營港為由自治市或地區議會(藉由委員會)擁有、營運之地方機關。委員會有稱為Dock或Harbour Committee。其設立與其他地方機關之委員會相同，但在其本身職責上有特定之權力。其運作與一般的主席制委員會雷同。港口之每日行政管理則由支薪之港口綜理負責。Bristol是最大的市營港，其關注所在為如何與Bristol市議會密切配合。

The Dock Committee(實際上應為the Board of the port of Bristol Authority, PBA)負責經營在Bristol之City Dock及橫跨AVON河的Avonmouth Dock與較新之Royal port bury Dock，然在介入、土地買賣、條例與法錢及碼頭裝卸業者之註冊

發證等事務，直言之所有關於影響到港口擁有者（可以說為 Bristol 納稅人）之地位之事務，均經市議會同意。

(4)私營港（Private port）有不同型態與範圍，利物浦在1971年時還是公共信託港口，重組為法人公司，名稱由 Mersey Docks and Harbour Board 變 Mersey Docks and Harbour Company，有一新的委員會——包括三個由運輸部長指派之委員及三個或以上由港埠使用者指派之委員組成。

然 Manchester 組成則截然不同，其為 Manchester Ship canal Company 所擁有，同時經營聯接港口到河川 Ship canal 業務，一半委員由地方當局指派，一半則由公司股東指派。

菲列斯多（Felixstowe）為一公法人公司（Statutory public Company）—the Felixstowe Dock and Railway Company 所經營。該公司為根據1875之國會立法所設立，至今已有一百餘年歷史，該公司中間幾經易手，在1976年時，發生 British Transport Dock Board 與 European Ferries Limited 間之爭奪該公司所有權之爭奪戰，然為 European Ferries Limited 取得，因此使該港仍為私營性質（Keeping the port into the private sector）。

三個港口均以獨立的遠洋港經營業者之地位，裝卸各類貨物運務。另一方面有許多個只專門處理自己運務的私營港口，例如位於 Mersey 的 Bromborough 港由 unilever 所擁有，主要貨物為 Copra（椰乾核），同樣位於 Cornwall 的 port of par 只處理其所有者 English China Clay Company 出口的黏土（Clay）。

在法國只有二種港口——(1) Ports autonomes 及 (2) Ports Concedes, 第一類可譯為英文的 autonomous port, 但事實上那並不適切，ports autonomes 實際上是英國國營與公共信託港口的混合體，它們直接由法國運輸部管制，同時由文官（Civil Service）負責管理。

Ports Concedes 在不同的管制下可區分為二部份。港口建設、維護及航行上有關事務仍然由運輸部之地方機關負責辦理，但起重機、倉棧等之融資與管理則由地方有關單位負責——通常為地方的商業委員會。

所需要的重大資本投資主要（但非全部）來自運輸部之直接補助或貸款，因而組織 ports autonomes。

Port autonomes 的行政部門同樣由在其他政府行政機關經歷後轉任之文官組成，但與英國有所不同的在於其高級主管皆為土木工程師（civil engineers），其港口經理階層

如非全部但也大部份由港灣工程師晉辦。他們受管理委員會（稱 Conseil d'Administration）——一半由運輸部指派，一半由港口使用者、僱用者、受僱人及地區市民與商業團體所指派——之指示執行職務。

港口發展由法國政府從國家立場考量，主要工作如深水船席或能量等，經由評估的國家整體之利益與全國各界需求關係而不僅考量地方利益之決策程序作成投資案。

只要決策一作成，有效經營新設施的任務即落在港口本身，而該「效率」由於法國地方財務參與之制度，幾乎可以確保。港口必須自籌新的基本設施例如碼頭、水閘門、防波堤、航道費用的20%及其他改良費用的40%，國家以協議補助維護費用，但港務當局必須由其本身之總預算負責出資所有道路、鐵路設施、起重機與倉庫。

實際港口作業——卸船、貨物搬運與裝車，由港務局發給執照之裝卸公司負責，該等公司提供大部份自有之裝卸搬運設備，而向其使用顧客（進口與出口商）收費。同樣地，港務局向使用其設施如碼頭、起重機、倉庫等之使用者收費。

港埠經營型態，依所有權主體與經營主體是否一致，可區分為

- (1) 私有私營港埠企業：私營港。
- (2) 公有公營港埠企業：(a) 國營港，(b) 地方公共團體經營港，(c) 港埠官署（機關）經營港。
- (2) 公有私營港埠企業：(a) 公有碼頭以出租方式由私人經營，(b) 公有設施委託經營（將公有碼頭以簽訂委託營運契約的方式，委由私人經營）。
- (4) 私有公營港埠企業。
- (5) 公私共同經營港埠企業：如日本室商港於戰後由市政當局與市民共同出資成立室商港振興株式會社，共同經營。

§ 4-2 港埠經營組織發展的趨勢

- (1) 國營港發展成港埠官署經營港之趨勢：法國主要港口在以前為國營港的型態，由於中央集權的弊病，致在與鄰近國家港埠競爭時處於劣勢，為了消除此主要不利影響，致有將國營港逐漸改為具有較大自治權之港埠機關經營之趨勢，在1924年11月13日總統公佈的法律規定港埠機關為特殊公法人、港埠的基本設施係由國家（中央）負責出資建造，其餘機具、倉棧等陸上設施則由當地的商業委員會負責，經營則委由港埠機關。

加拿大政府在1936年10月1日公佈實施的國家港灣委員法（The National Ha-

rbour Board Act) 規定國營港由統一設立中央港埠機關 (National Harbour Boards) 經營，其為特殊法人由聯邦政府派 3 位理事組織而成，該委員會受運輸部長監督，授予一般的港埠管理權限，但費率的制定由參議院核定，即 National Harbours Boards 作成原提案由運輸部長認可，再交由參議院核定。

(2) 私營港發展成港埠官署經營港的趨勢

倫敦港在資本主義的發展下，原為由幾家修造船公司經營的私營港，然因惡性競爭的結果，而阻礙整體發展的公共利益，致使港埠現代化的困難重重，因而發展為港埠官署經營的型態 (由根據立法成立的倫敦港務局發行債券收購該案修造船公司)。

(3) 多數港口結合共同經營的趨勢

如紐約港。

§ 4-3 世界各著名港埠成立經緯與經營管理體制：

§ 4-3-1 倫敦港

(1) 名稱：The port of London Authority (P. L. A. PA)。

(2) 法律依據：The port of London Act, 1908 (1909年4月1日實施)

(3) 成立年月日：1909年3月31日。

(4) 性格：公共企業體制。

(5) 成立前之管理者及其管理業務：

※① 倫敦領港公會。

※② 警政署掌管警察。

※③ 倫敦市府掌管船舶衛生。

④ The Thames Conservancy.

⑤ The Walermen's Company.

以上有「※」符號之項目未移轉管理，僅(4)，(5)兩項移轉。

(6) 成立之動機：

由各民營企業所經營之碼頭公司 (Dock Co.) 互相惡性競爭結果，造成虧損，因之各公司間逐獲共識而組成公共企業體，並且收買原各公司，所收買之公司如：

① London & Jardoc dock Co.

② Sally Commercial dock Co.

但新管理機構於 1921 年另新設 Ring V Dock, 現在均包括在內。

(7) 理事會：(英 Board, 美 Board of Commissioners)

理事會不得少於 15 人，又不超過 16 人，內一人為主席，另一人則推選，其餘 14 人運輸大臣任命人員組成。

國家港灣委員會 (National Port Council) — 1 人。

船主及貨主協會 (Chamber of Shipping of the U. K. and London General Shippers Society) — 3 人。

被推選者 (Co-opted member) — 1 人。

商業會議所 (商業公會) 及貨主公會 (London Chamber of Commerce and The British Shippers council) — 3 人。

沿船渠 (碼頭) 公會 (London Wharfinger's Association Ltd) — 3 人。

駁船主公會 (Association of master lightheternon of Bargo Owhers in London) — 1 人。

大倫敦都會 (Corporation of the coty of London) — 1 人。

領港公會 (Corporation of Tvinity) — 1 人。

勞工工會代表 (Persons representative & Qrganized Labour) — 2 人。

國家港灣委員會 (National port council) — 1 人。

(8) 獨立預算 (會計制度)

Self-Contained Accountong Organigation.

Business Aecomtalabilities : Business Calculation.

1908 年 12 月 21 日公佈而倫敦港管理機構成立法律依據之倫敦港灣 (The port of London Act, 1908) 內，賦予管理機構具有發行倫敦港公債 (Port of London Stock) 之權利，使其能自行籌設資金，並確認以企業方式的資產負債表、損益表，盈餘又可自行處理，倫敦港管理機構曾為籌購碼頭需要資金 22,656,245 英鎊，依據倫敦港統一法，而含其他所需資金於 1920 年共發行 28,090,488 英鎊的港債 (Port of London Stock)，且管理機構除港債發行以外，有時又得以一般貨款方式取得資金。

(9) P. L. A. 與其他私營公共碼頭業者的特殊關係

倫敦港管理機構河岸各 Public Wharfinger (公共碼頭)，因管理機構設立當時各種情況的經過，故具有特殊的關係存在，如貨物的倉儲保管，均在競爭的狀態，雖然倫敦港法規定，管理機構得依法定手續，對私營公共碼頭業者加以合併，但迄今尚

未實現仍維持原有狀態，倫敦港法對管理機構設有種種的義務及限制，而對私營公共碼頭業者反而無此規定，且當管理機構成立，該私營業者尚可派出代表一人，被任命為管理機構理事會之一員，較之管理機構成立前更屬有利。私營者雖不具有法律上的獨佔權，但荷蘭酒、煙草、頭烏羽毛、象牙等倉保管，事實上自從前就具有獨佔性，現仍維持現狀。

§ 4-3-2 紐約紐澤西港

- (1)名稱：The Port Authority of New York and New Jersey.
- (2)依據：Compact between the states of New York and New Jersey 1921。
- (3)成立：1921年。
- (4)性格：公共企業體制（跨越兩洲）—The port District, The port of New York District以終點（Terminal），運輸以及商業三項設施的完整為目的之法人。
- (5)當新管理機構成立時，有關新管理機構業務項目之決定，就有下列四個項目；列為管理項目以外：
 - ①Manhattan島上的船渠（碼頭）經營歸屬紐約市府。
 - ②領港業務由兩洲選出之委員，組委員會監督。
 - ③港區水面之維護及垃圾廢棄物之監督，係由總統任命，並由陸軍部管轄之監督官執行。
 - ④繫船場所（應指船席之浮筒等繫船）或爆炸物品類處理之監督，船艙內工人之管制，由聯邦管員之水上警察負責。
- (6)①由於1917年紐約港事件，而州際交通委員會所判定的結果，成為新管理機構組成之原因。其判定指責「Terminal問題解決，其主要關鍵不在調整相關費率而已，應在地區內住民與運輸業者能相互增進其利益，並努力協調以及改善現況為重點」。
（註）紐約事件，從西部各地方到達港灣地區內各站的鐵路貨物，係收取同一費率，因之較紐約地區為近的紐澤西，為求較有利自己的條件，要求改訂費率。進一步說明之，紐約港此邊係屬處理海運貨物，而路運貨物則屬為紐澤西這一邊所占有，且又因現今駁運，如貨運車輛之接駁，以及渡船等運輸技術的進步，造成紐澤西州港周邊，全為鐵路公司所獨佔，同時也使紐約港的市有港灣設施似專為紐澤西鐵路所使用的結果，最後引起爭執成為事件。
- ②由於上述判定，為解決港埠有關問題而在1917年兩州所組成的港灣開發委員會，於1920年提出港灣開發綜合計劃案而採納其中的大部分，此方案並不限於鐵路問題，

其他如汽車、渡船、車輛隊道、青果用各種設施，穀類輸送設施，燃料管道設施等均包括在內，其後更進一步包括機場之經營。

- ③紐約港管理機構雖然市府尚有市營船渠（碼頭），但尚能與此併立，另由二州共同組成之管理機構（Bi-State port Authority）以公共企業體制（public corporation）為其組織管理目標，故又名（A New York New Jersey Port）。

(7)理事會總人數 12 人，其中紐約州 6 人，紐澤西州 6 人，理事的任命。

兩州州長從其區域內居住的社會人士中，各選出 6 人，經州議會同意後任命，任期為六年，各州居住者表決者各 6 人中，如 4 人屬紐約州者，則為紐約居住者表決者，如屬紐澤西州則為紐約港區內之紐澤西州居住表決者。

理事長：由理事互選，任期一年。

（備註），以理事背景分析之，有來自銀行、信託公司、貿易金融公司，不動產投資公司、金融公會、保險公司、證券交易商、商業公司、製造公司、電氣公司等等之現任或前任董事長或總經理、會長等，有時亦有律師參與，故理事中無一人真正了解港口實際業務者。

- (8)紐約港在獨立預算制方面並無特殊之處，在此僅作一般性的說明，收支的獨立與自行供應（Self-Sustainence, Self-Supporting）為確立企業自主性所必要，同時為使企業經營維持合理化，採獨立預算制（獨立會計制）是不可缺的，此又可為公共企業體制（Public corporation）之財務管理的一種方式，而且公共企業體制可從國家獲取補助代為支出。

§ 4-3-3 東京橫濱港

(1) 概 述

橫濱港位於東灣之西北側，北緯三十五度廿七分，東經一三九度四十分，西鄰川崎市，與首都東京相距廿九公里，有鐵路相連，半小時可達。港區三面環山，港口向東，為天然深水良港，復以防波堤之建築，港內經年波平浪靜。

日本於一八五九年與美國締約開放橫濱港，迄今一三〇年，而為日本西化之始，是故該港為日本最先與西方接觸之港。

該港最初僅為一商業港，日本商港法制定後，港灣局負有推動港區設廠之責，經不斷努力，橫濱之工業日形發展，沿東京灣伸展，與東京之工業連成一片，稱東京—橫濱工業區，成為日本最大之工業地區，主要業務為造船、煉油、汽車、化學、機械、電力等，橫濱亦因之進而為一工商港埠。

該港擁有公營深水碼頭八三座，長一八、四一〇公尺，可同時靠泊二千噸至四萬噸之輪船九八艘，貨櫃碼頭十七座，專用碼頭一五三座，此外並有公營繫船浮筒二八組，可繫碇一千噸至一萬五千噸輪船。

(2) 港埠經營管理

- ① 日本各港口之管理，皆以中央頒佈之商港法為依據，是以管理方式均大同小異，依商港法規定，有關港埠管理營運事宜，於地方政府下設港灣局負責。另航道開闢維護，防波堤建設，港灣水浮及基準面之調查，則為中央政府運輸省負責。
- ② 橫濱港隸屬於橫濱市港灣局管理，港口建設分屬中央與市政府辦理。航道及防波堤為中央政府運輸省負責，興建公用碼頭經費，由中央政府與橫濱市政府各半負擔，專用碼頭均由民營公司向中央政府貸款百分之四十，另向市政府貸款百分之四十辦理興建，碼頭固定設備由市政府購置，中央政府不予補助，其設備維修費用亦由市政府負責。
- ③ 橫濱市港灣局設局長一人，其下設總務、振興、港營、港灣整備、臨海開發等部及開發調整擔當，各碼頭區管理所。港內公用碼頭歸港灣局經營，專業碼頭及通棧，則出租民營。碼頭裝卸業務、港內拖船業務、碼頭帶解纜業等均開放民營。港灣局除管理本港之權責外，另有增進船員及碼頭工人福利康樂之義務，因此亦設置港灣勞工會館。
- ④ 橫濱港駐港海關由中央政府辦理，港灣局並無設置港務警察，駐港警察係由縣市警察局派駐。

(3) 碼頭工人管理

- ① 橫濱港的貨物裝卸，係由民營裝卸公司負責辦理，目前裝卸公司計有三十家，裝卸工人現有八、九三五人，由裝卸公司雇用。船舶裝卸業務，係由船務代理公司向港灣局租用機具，再交由裝卸公司調配工人負責裝卸作業，港灣局不派員指揮監督。
- ② 日本工會組織很多，橫濱港工人以橫濱港荷役關係勞動組合共同會議，全橫濱港灣關係勞動組合協議會，橫濱港灣勞動組合連合會，橫濱船舶作業勞動組合，橫濱港灣福利厚生協會勞動組合等為其工會組織，由裝卸公司選定上述單位，再由工人自由參加，加入橫濱港灣勞動組合連合會者，並和該會簽立協定書。
- ③ 民營裝卸公司雇用之碼頭工人，其編組職階依次分為班長 A、B 級，副班長 A、B 級、組長、工人又分為 1. 2. 3. 4 級（每級再分 A、B 二級）。工資依據職階發給，其工資包括基本工資及超時工資等，每一工人每月平均所得工資為二十八萬五千餘日

圓。

- ④碼頭工人工作時間分二班作業：第一班〇八：〇〇～一八：〇〇（一二：〇〇～一三：〇〇中午休息），第二班：一八：三〇～〇四：三〇。貨物裝卸時每船配置吊桿二付，每付吊桿配備工人二人，每次操作兩小時即行換班。
- ⑤碼頭工人每天工作八小時，超時工作為加班，並另計加班費，惟每月加班時數每人不得超過五十小時，至於深夜加班每月以三日為限，每人每月有兩個星期六休假，每年有二十日休假。
- ⑥裝卸公司甄選碼頭工人，以具有專業執照及健康檢查合格，體重在五十五公斤以上者為限，考試以面試及經驗為主，新進工人見習一個月，或雇用後俟機送訓練工人專門學校受訓，港灣局不辦理訓練。
- ⑦裝卸公司辦理碼頭工人福利事項，計有健康保險、厚生年金、雇用保險、勞災保險、死亡撫卹等，每年另發給工人工作服、安全鞋、安全帽等。碼頭工人年滿六十歲即行辦理退休，並依年資職階發給退休金。

(4)轉口與倉儲業務

- ①橫濱港在東京灣的西北側，距東京都政治中心二十九公里，自從一八五九年開港迄今，已有一三〇年歷史，在不斷擴建之下，擁有廣大腹地，現代化設備及高效率裝卸，現已成為日本國際貿易商港領導地位，該港為迎接廿一世紀，現正繼續興（擴）建碼頭，更新設備，隨時為世界各國不同船舶來港服務。
- ②橫濱港港口區域面積六、五〇八公頃，臨港地區面積三、五七四公頃，商港區八〇九公頃，工業港區一、六九八公頃，修景厚生港區三五公頃。另港區市營倉棧：本牧碼頭二棟，大黑碼頭三棟，山下碼頭一〇棟，大橋碼頭二棟，新港一〇棟，山內碼頭二棟，山田町碼頭四棟，共計五二棟。
- ③一九八八年橫濱港海運進出口貨物量共計一一、四六三萬餘噸，其中出口貨物二、五六七萬餘噸（輸出國家以美國、中華民國（台灣）、香港、韓國、大陸、澳大利亞等為主），進口貨物三、四七九萬餘噸（輸入國家以美國、印尼、大陸、澳大利亞、韓國、沙地阿拉伯、中華民國（台灣）等為主），國內貿易轉運貨物五、四一六萬噸。出口貨物種類以機械、鐵鋼、染料、化學工藝品、日用品等，進口貨物種類以原油、石油製品、重油、米雜穀豆、非鐵金屬、食用工業品、日用品等。
- ④該港近二年來轉口貨物以貨櫃為主，貨櫃碼頭置於本牧碼頭及大黑碼頭計一七座，轉口貨櫃未設專放區，由輪船公司或貨櫃公司租用專用碼頭存放。

- ⑤一九八八年橫濱港裝卸貨櫃一四五萬個 TEU，成爲世界第九大貨櫃港，轉口貨櫃可申請保稅倉庫，在保稅倉庫存放貨物期間爲六個月，如進口原料指定工廠製成品後轉出者爲二年，逾期必須依規定付稅。
- ⑥貨物及貨櫃裝卸均須付裝卸費，碼頭固定設施裝卸機具如貨櫃起重機等，由裝卸公司或船務代理行向港灣局租用，租金依機具使用年限（分攤折舊）消耗及管理費等雙方協議，碼頭租金依每平方公尺計算，係由日本八大港與船東會議決定，至於碼頭一般裝卸機具由裝卸公司購置使用。

§ 4-3-4 新加坡港

(1) 新加坡港務局之組織

- ①該局（簡稱 PSA）之組織採委員制，委員計11名，一律由該國交通部長任命，其中主席一名，新加坡政府官方代表三名，馬來西亞政府官方代表一名，其他7名則由當地航運界富有學識、經驗及熱心人士中選任。
- ②主席及其他委員每一任期爲三年，期滿可繼任。
- ③副主席（Deputy Chairman）由交通部長就其他10名委員中選任。
- ④副主席遵照主席之指示，得行使主席所行使之全部或一部份之權力。
- ⑤委員因病請假或無力執行職務時，得由交通部長任命適當人選爲臨時委員（Temporary Member）。
- ⑥委員得隨時於一個月以前以書面向部長請辭。
- ⑦交通部長得不敘明理由取消委員的任命。
- ⑧港務委員會每月至少開會一次，不定期或特別會議如有委員6名以上之提議時，則可召開。

至於該局總經理，得在交通部長同意下，由港務委員會任命，其去職同樣情形亦需要部長之同意，港務長及副港務長之任命得由港務委員會自行任命，不需徵得部長之同意，其港務局爲實際執行機構。

(2) 營運管理

- ①新加坡港在營運管理方面分爲兩種：一爲港埠設施產權屬港務局者，自行營運，一爲港埠設施產權不屬港務局者，由主管單位委託港務局管理營運，如裕廊港區，其產權屬裕廊鎮管理局所有，開設爲自由貿易區。
- ②港區範圍大部份已經宣佈爲自由貿易區，所以海關檢驗及通關，均設在貿易區出

入口處，向少干涉區內之貨物，海關目前分有貨櫃及碼頭兩組，分別負責貨櫃驗關及一般貨物驗關與區內特定作業之管制。

③在自由貿易區內應先申請核准之作業包括：

A.未稅貨品自一貿易區移往另一貿易區時。

B.在自由貿易區內進行物品之裝配、組合、配製或加工製造，以供輸入當地時，如其產品或原料屬於應課稅品，其加工製造應在海關監督下進行。

C.1969年9月1日實施自由貿易區以來，給貿易商提供再出口貿易極大的自由，貿易區的成功，歸功於海關與港務局密切的合作，貨品急速通關，亦成為海關的主要任務之一。

④對於貨櫃碼頭出租，港務局向不支持，主要理由[認為貨櫃碼頭交由航商經營，極可能因效率低或使用率少，使港灣寶貴資源不能充分有效利用，再則港務局管理人員若不直接參與貨櫃中心之經營，可能在競爭激烈的港埠貨櫃業務，無法主動深入掌握而退處劣勢。另轉口貨櫃所佔比例極大，貨櫃碼頭亦難交由航商專營。

(3)行銷部門之組織

各港口銷售部門有按功能、顧客、地點等來編組，惟以功能基礎來編組最佳。如成立：

①市場行銷部門（A Marketing Operations Section）

負責推展各種行銷戰術，如分訪現有及有可能爭取到手之顧客，以推銷港口服務。這些顧客大致可分為船公司、船務代理業、進出口貨貨主、及貨物運送者等，以利關係之容易推展。

②市場銷售服務部門（A Marketing Services Section）

負責實際推銷的工作，其活動包括促銷、顧客關係、公共關係、市場研究及市場調查等等。

③此外，港口已成為聯繫廣大腹地與外面世界之媒介者，故一個港口之市場銷售活動亦需要成立海外中心（Oversea Center），海外代理（Oversea Agent），以及定期派遣促銷團前往國外，促進貿易。

(4)碼頭工人派調

①新加坡一般傳統式碼頭如發包碼頭區之碼頭工人，其雇用有三種方式：1.港務局提供所有碼頭工人。2.船公司或代理行自行僱用工人，港務局出租車機。3.出租碼頭所有作業由租用公司自理。

- ②碼頭工人作業採三班制：第一班07~15，第15~23，第三班自23~第二天07。
- ③申請僱用工人時間，第二班作業船公司或代理行應9:00以前申請，第三班作業11:00以前，當天第一班作業應於前一日13:00前，除了裝卸船作業外，其他倉儲、搬運、包裝、調整、修理等作業，亦可提出申請。
- ④所有申請單彙整後，按現有人力車機予以調派，不及調派時：1.非裝卸船之作業減少供應。2.新到船除控制艙口外（裝卸量多需時最久之艙口），其餘艙口可減少供應。3.開航在即之船維持原先供應，不做任何修正。4.泊港時間較長之船可減少供應。調配妥當後即時電報通知有關部門，並將調派結果，公佈於港區各出入口處。
- ⑤工人車機調派後應視各艙口、各碼頭作業情況執行必要之調度之援，調節過多與不足，發揮最大作業量。
- ⑥新加坡港務局發包碼頭工人工資目前採月薪制。

§ 4-3-5 鹿特丹港

(1) 組織

鹿特丹港位於萊茵河口，屬市政府管轄，受市議會監督。港埠政策由市議會訂定，再交由鹿特丹港務局負責執行，港務局負責港口基本設施之規劃、建造、營運、以及港口安全，有效處理龐大運量、制定港埠規章等事宜。另以民間財團法人、社團機構，共同促進港區之繁榮與發展，簡述如下：

① 工商委員會（The Chamber of Commerce and Industry）

為該地區最高之工商督導機構，屬於政府組織，成立已一百八十餘年，一直以密切注鹿特丹港工商發展為其主要目標，主要任務有三：

- (i)負責擬訂主要為零售業及商業登記方面之法規。
- (ii)應邀或主動向地方政府、省級、中央政府、以及西歐各國提供各種事務之研究建議，或舉辦各種區域性、全國性、甚至國際性的活動，刺激該地區之經濟活力，以確保工商業之繁榮與發展。
- (iii)提供商業資訊及輸出諮詢等服務。

② 鹿特丹產業公會（S.V.Z.）

SVZ由鹿特丹各產業、港口運輸業、貨物裝卸業所組成，為一民間團體，包括250個會員及12個分支機構，其主要目標在為會員之經濟利益提供各項服務，留意鹿特丹港地區有利的產業環境，並支持各項促進活動。

③鹿特丹港促進委員會

其主要目標在建立鹿特丹各作業公司與國內外客戶間之良好關係，為吸引貨物進出該港，以各種方式在世界各地或當地積極進行活動，如港埠、航運、承纜業之代表，每年定期訪問腹地內與海外各國現有及潛在客戶。同時亦邀請國內外之客戶參觀訪問鹿特丹港。

④鹿特丹促進中心：

其主要任務在為開發中國家服務，作為買賣居間介紹，促使開發中國家有關資訊廣為流佈。

⑤易貨局 (The Office for Counter Trade; Oct.)

主要在促使交易所與工業出口商間能有密切關係，並與各有關單位保持聯絡，以隨時促成交易機會。易貨局即以提供此種中介服務，向有關公司客戶收取佣金，本身並不從事此種易貨買賣之業務。

(2)營運制度

大部份碼頭、工業區、船渠等均長期出租予私人企業，由私人企業自備倉棧、起重機、以及其他設備，自行營運。港務局之營運收入，主要有：領港費、港口捐、碼頭費（租用者）。其海關制度極富彈性，在港區及荷蘭其他地方均可辦理貨物之保稅、儲存與處理，無地理上之限制，此制度帶給國際貿易業者與加工業者極大之便利，該港比自由港更自由。

§ 4-3-6 香港

(1)港務經營管理

- ①隸屬香港政府之海運局，專管港務、負責所有香港海運事務，海運局僱有員工1,500人，所有費用開支與成本來自稅捐與各項港務業務收費，每年營業總收入約美金八千萬元，沒有負債。
- ②海運局並非一般人所想像的港務管理局，因為港口許多設備是私人參與經營，海運局對港口的要求主要大多著重於確保船舶進出港，裝卸之貨物盡可能快速且安全的離開；而海運局主要的功能則在考慮港口全盤的規劃與發展，並盡可能調解碼頭經營裝卸作業，使用者與土地利益團體間經常發生利益衝突的問題。
- ③儘管香港近年來在專用碼頭裝卸貨櫃有傑出的表現，但依目前船隻靠泊作業而言，幾以成爲一個「河川」港，因為有百分之六十的進出口貨物在浮筒與錨地裝卸，即貨物由私人碼頭或公用碼頭吊卸到駁船，再由駁船到浮筒及錨地裝上等候在

那裡的船舶，卸船動作正如其反，因此海運局就擁有七十一座浮筒供航商使用。

- ④ 香港政府自己經營主要的客運碼頭及九座公用碼頭作業區，供船駛大陸、澳門延海船舶和港內駁船使用，同時負責導航設施之設置與維修。
- ⑤ 海運局局長是引水人的主管，引水人顧問委員會是其顧問，雖然引水人本身的業務係以私人公司的形式營運、且拖船至屬其私自經營，但海運局局長對引水業務的經營與費用的收取，擁有相當大的決定權力。
- ⑥ 海運局與船務公司的合作與商議是港務管理成功的一個重要因素，香港政府有三個主要委員會當顧問：1. 考慮政策的港務委員會（Port Committee）。2. 與港口每日營運有關的港務營運委員會（Port Operation Committee）。3. 處理所有貨櫃有關事務之港口貨櫃委員會（Container Port Committee）。

(2) 貨櫃碼頭經營管理系統

- ① 目前香港貨櫃發展集中於維多利亞灣北部的葵涌，這些碼頭係建在新生地上，且全部為私人所有。香港國際碼頭公司（HIT），現代碼頭有限公司（MTL），（此兩公司與其他船公司訂有合同對外營業）、海陸公司（Sealand）其僅裝卸自己公司船舶之貨櫃。
- ② 葵涌貨櫃碼頭的發展，海運局訂有一套起動點系統（Trigger Point System）（即興建碼頭的最佳時機），此系統為新建碼頭（因貨櫃量增加）與現有碼頭間保持適當平衡之需要而設計的。
- ③ 這套起動點系統係假設貨櫃運量成長率為若干百分比做基礎，從規畫到興建一座碼頭需費時五年。當該系統預測現有碼頭能量在五年後達到飽和，則隨即開始新碼頭的規劃、招標與興建。

各國港埠概要及國家參與度

	英 國	荷 蘭	法 國	美 國
1.港埠管理型態	<p>1. 國有港埠企業 (B TDB) 管理之國有港。</p> <p>2. 地方公共團體 (市) 之直接管理之市有港。</p> <p>3. 港埠委員會管理之自治港。</p> <p>4. 私人管理之私有地。</p>	<p>1. 地方公共團體之直接管理之市有港。</p> <p>2. 國、州、市所構成之第三部份之港埠。</p>	<p>1. 國營企業體管理之自治港。</p> <p>2. 國 (公共事業部) 家管理之非自治港。</p>	<p>1. 地方公共團體之部門管理之港埠。</p> <p>2. 地方公共團體設立委員會管理之港埠。</p> <p>3. 依州法設立委員會管理之港埠。</p>
2.政府督導監督	<p>NPC以國家立場辦理新投資案之審查，港埠再編計畫，全國港埠開發計畫之委定等。</p>	<p>國家尚無直接參與。</p>	<p>自治港，以公共事業交通部督導下，受理預算、事業計畫、費率、債券發行之認可及監督。</p>	<p>聯邦政府幾無參與。</p>
3.政府則務支援	<p>依港灣法政府得補助與融資。除特殊案件外尚無實際實施例。</p>	<p>對市有港尚無補助與融資。但對管理者之河川航道之整建國家補助三分之一。由國家整建之河川航道，市負擔三分之一。</p>	<p>自治港提供60~80%之補助整建航道、防波堤等基本船舶使用設施。裝卸設施等 (Super Structure 則不予補助。)</p>	<p>國家不予支助，但認定失業救濟事業時聯邦政府支付補助。突堤端線外之航道，內陸水道之整建維護由聯邦政府全額負擔。</p>
4.港埠整建資金	<p>港埠自有資金、貸款。</p>	<p>港埠自有資金、貸款，虧損時由市補助。</p>	<p>國家支助、貸款、自有資金。</p>	<p>州、市等地方政府之資金、貸款 (含發行債券)。</p>

	英 國 BTDB	英 國 PAL	荷 蘭 鹿 特 丹 港	法 國 馬 賽 港	美 國
設 施 之 利 用 型 態	岸壁及關連用地均屬BTDB所有。 設施之利用型態公共、優先、專用等或混合使用，設施之三分之一為專用並出租。 裝卸業務由BTDB辦理。	主要設施及關連用地均屬PAL所有，港域內河川沿岸部份為PAL所有，部份為民間所有。設施利用型態公共、專用、優先等混合形式。 裝卸業務由PAL辦理。	繫泊設施及用地均為出租。	岸壁、背後用地為公共保有、公共管理為原則，利用者以有償專用（租用）。	紐 約 港
					出租為原則。
					西 雅 圖
					公共、出租混合。

第五章 港埠使用者對於我國國際港埠經營 管理之意見調查研究

§ 5-1 調查概要

為期瞭解港埠使用者對我國國際港埠經營管理之現行體制及未來朝向國際化、自由化之發展，提供意見，以航商、貨主及一般有關業者為對象，於78年2月初旬至5月底，進行問卷調查及訪問代表性之廠商。問卷計發出300份，有效問卷計125份。

問卷內容以現有體制之檢討及未來發展之探討為內容，如表5-1-1所示。

§ 5-2 分析與檢討

1. 港埠營運型態，多數航商及有關業者均希望趨向於階段性之改革，近程以公民合營方式為佳，漸次開放為純民營。
2. 業者希望經營之貨櫃碼頭以專用碼頭佔 54%，公用碼頭佔 46%，顯示大型航商貨向於專用，中小型航商則以公用為原則。
3. 現行碼頭經營之改善，首先要解決碼頭工人問題，次為增設裝卸機具，再次為費率，統計資料顯示，碼頭工人管理問題高達 80%，應以優先順位解決該問題，將來開放民營時，業者願意有條件接納現有碼頭工人。
4. 港埠營運管理，不論採用何種型態，厥以增加效率為先，問卷中航商需求增加船席及機具設備。
5. 台中港開放營運方式係為民營，但績效不彰，其原因為缺乏公平競爭。航商贊成公民營裝卸單位同時存在，有益於港埠之營運。
6. 港勤業務方面，航商希望開放拖駁業務，並願意附帶繫纜業務。
7. 投資經營倉儲業者意願港埠，其順位為高雄港、基隆港、台中港、花蓮港。
8. 基隆港目前迫切需要改善提高貨櫃營運效率者，為東西岸聯外道路，紓解交通瓶頸。
9. 高雄港貨櫃碼頭使用不均勻，係為貨源不均之意見佔多數。
10. 業者希望在棧埠裝卸業務開放民營時，裝卸、倉儲能全面開放。
11. 港埠棧埠作業效率最有效作法，部份航商反應勞資雙方對權利義務之共識及執行人選將影響作業效率。
12. 有關引水業務之服務以高雄最佳，次為基隆港、花蓮港、台中港。

敬啟者：

港埠經營管理國際化、自由化問卷調查是由港灣技術研究所與中華民國港埠服務社共同舉辦。

本調查之目的，在了解航商、貨主與民營業者對現今港埠經營管理問題之看法與棧埠、倉儲與港勤業務之經營意願，調查結果將提供研擬我國港埠經營管理國際化、自由化策略之參考。

貴公司收到調查表後，請在適當的空格內打「」。本問卷無需具名，所得結果亦僅研究分析使用，煩請撥冗填寫後於三日內寄回台北市復興南路一段 135 巷 17 號 701 室

，中華民國港埠服務社收。謝謝您的協助。

台灣省政府交通處港灣技術研究所 所長 張金機
財團法人中華民國港埠服務社 總經理 陳國鏞

敬上

港埠經營管理國際化、自由化問卷調查

1. 貴公司認為我國港埠營運應採取何種經營型態較合適？
 純公營 純民營 公、民合營方式
2. 貴公司認為貨櫃碼頭之經營方式，以那種型態較符航商需求？
 專用碼頭 公用碼頭 其他
3. 在國內貨櫃碼頭適合採取出租專用碼頭者為那一港？
 基隆港 台中港 高雄港
4. 高雄港貨櫃碼頭出租時，租金計算應採何方式較佳？
 固定年租金 上限——下限式 利潤分享式
5. 高雄港貨櫃碼頭有些太擁擠，有些太空閒之主要原因為何？
 公用碼頭不足 費率因素 貨源不均
6. 高雄港未來第五貨櫃中心興建完成應採何種經營方式較佳？
 出租專用 公共使用 部份出租部份公用
7. 貴公司認為基港之船席安排方式以何種型態較佳？
 先到先靠 優先靠泊 出租專用
8. 貴公司認為基港貨櫃營運最迫切改善之項目為何？
 市區聯外道路 興建高層貨櫃中心 增加起重機數量
9. 貴公司認為要增進港埠作業效率，棧埠營運應採何種方式？
 開放民營 維持公營 部份公營部份民營
10. 各港之棧埠裝卸業務開放民營時，貴公司認為以何種方式較適宜？
 僅開放裝卸作業部份 裝卸倉儲逐步分批開放 裝卸、倉儲全面開放
11. 棧埠裝卸開放民營時各港局現之機具、設備應如何處置？
 由民營公司租用 由民營公同買斷 先租用後買斷

12. 棧埠作業開放民營您最想經營何種項目？
貨櫃業務 散雜貨 木材管道貨
13. 您最優先考慮至何港經營？
基隆 高雄 台中 花蓮
14. 去該港經營之原因為：
該港貨物流通量大 本公司在該港之貨源較多 該港之效率較高
15. 您認為改善棧埠作業經營效率的作法是
增加裝卸機具 提高工人獎金 擴建船席
16. 港埠營運中最迫切改善的是那一項？
碼頭工人管理 裝卸機具 港埠費率
17. 台中港棧埠業開放民營之績效您滿意嗎？
滿意 不滿意 不知道
 若不滿意原因為：
經營家數太少 裝卸工人不足 工人收小費
18. 台中港民營卸公司和棧埠處您認為何者服務較佳？
民營裝卸公司 棧埠處 兩者一樣
19. 台中港不同裝卸公司之型態您有何意見？
令人滿意 不能自由選擇裝卸公司尚有遺憾 其他
20. 您認為台中港公民營裝卸單位同時存在之現象是否有益港埠營運？
是 否 不知道
21. 各港務局預定於79年7月起實施用人費率，您讚成嗎？
讚成 不讚成 不知道
22. 港務局實施用人費率是否會和棧埠業務開放民營相抵觸？
會 不會 不知道
23. 您認為我國港埠單位應隸屬何種性質？
事業單位 公共服務業 兩者兼具
24. 對於有關之港埠營運勤務，如果開放民營，貴公司最有興趣經營之項目為：
施船業務 駁船業務 帶解纜業務 加水業務 加油業務 交通船業務
25. 上述之營運勤務項目如果開放民營，貴公司是否願意經營？
願意 不願意

26. 最想加入營運是那一港口？

基隆 高雄 台中

去該港經營之原因為？

該港進出船多 該港投資較少 該港管理方式方便

27. 如果拖船業務由貴公司經營，貴公司有興趣參與的為：

全部之拖船業務 部份中型拖船業務 部份大型拖船業務

28. 對於各港之拖船業務，貴公司認為目前港務局經營之狀況為：

船員服務品質差 拖船不足無法配合作業 尚能符合需求 經營績效良好

29. 對於各港之帶纜業務，貴公司認為目前港務局經營之狀況為：

纜工服務態度差 纜工不足無法配合作業 尚能符合需求 非常滿意

30. 對於引水業務，貴公司認為下列那一港服務最佳？

基隆港 高雄港 台中港 花蓮港

31. 對於引水業務，貴公司認為服務品質有待改進的是

基隆港 高雄港 台中港 花蓮港

32. 對於高雄港散雜貨碼頭，您對碼頭工人工作態度有何觀感？

滿意 工人不足 工作散漫收小費 提早收工

33. 您使用高雄港公用貨櫃碼頭之印象

貨櫃起重機效率低 後線作業不能配合起重機作業 收受小費

34. 您是貨櫃出租專用碼頭之承租人，如果法令修改您願意成為現有工人之雇主嗎？

願意 不願意 不知道

35. 若棧埠業務開放民營後有關倉儲業務，請就下列問題提出您的看法，您較有投資意願之港口

基隆港 高雄港 台中港 花蓮港

您希望在該港投資之理由

交通便捷 資源容易取得 有地利關係

您認為倉儲業務在各港中應如何開放？

散雜貨碼頭先開放 依作業區分逐步開放 全部開放

倉儲業務開放後，港務局原有之倉儲人員，若部份由民營公司消化，您認為應如何採納？

依年齡而定 依學歷而定 依職位而定 不願意接納

第六章 總結與建議

§ 6-1 總 結

自從故總統 經國先生在民國 73 年在財經會談上提出，台灣未來將朝血經濟國際化與自由化發展，同年 6 月前行政院長俞國華先生在立法院第一次施政報告中亦明白揭示：「現階段我國經濟建設的重點在調整經濟結構與加速工業升級，為此，政府將尊重市場機能，不作不必要的干預，並力求減少與國際經濟交流之障礙，促使經濟走向自由化與國際化」政策，此後經濟國際化、自由化即成爲各界未來改革之方向。隨後成立之經革會歸結出「經濟自由化、國際化、制度化」之建議，學者專家則呼應高唱「公營事業民營化」。中央經濟部隨即完成所屬十大國營事業化評估，並著手研究國營事業股票上市之可行性。民國 78 年決定經濟部十大國營事業，除台糖、台鹽、台肥因土地資產及政策考慮暫不開放民營，其餘機構將規劃適時開放，並成立跨部會「公營事業民營化推動專案小組」；加油站則更早已在民國 77 年開放民營。省府方面，省屬三商銀移轉民營問題頗受各方矚目，唐榮、中興紙業、台汽、台鐵、港務等省屬事業亦考慮開放民營。

所謂「經濟自由化」即減少政府政治干預，尊重市場機能，開放自由貿易。爲了達成這個目的，因此要採取「取消保護」及「加強吸引外資」措施。「經濟國際化」則爲減少生產資源在國際上流通之障礙。因此有「放寬對外投資」及「加強外銷」之措施。我國之所以在三十多年後亟力推動「經濟自由化、國際化」，除因迫於情勢——由於台灣爲海島型經濟，土地小、資源少、人口有限、市場也不夠大，所以對外依存度相當高，需要發展外銷來提高國民所得，更係洞察「保護主義」無益於國家之故。美國哥倫比亞大學經濟學教授巴瓦第在其所著：「保護主義」專書中坦率指出「保護主義」事實上對施行國家（如美國）惠益甚微，反而以國內消費者之利益爲祭品。

而相對應於悠關我國經濟情勢發展之港埠事業，其經營管理是否亦需「自由化與國際化」？更確切地說，是否亦需走上「民營化」的途徑？答案應爲肯定。因在我國金融、貿易皆已走上「國際化、自由化」途徑之時，實不容讓佔我國進出口貨物總量 95% 以上之國際港埠之經營管理，仍停留在目前之階段，形成我國經濟發展之瓶頸。

由於港埠事業對於國家經濟相當重要，因此有認爲由國家管制，可防止不必要的競爭，重複投資以及其他危害港口整體發展影響國家利益的任何措施，此種論點，實有待

探討。吾人可想像，如所有港口均為政府所經營（即是公營化）均提供相同服務—好或壞—即無競爭可言，將別無選擇，「民營化」之意義即在提供港埠使用者（航商與貨主）選擇之機會；能有所選擇，則能促使競爭，以提昇服務品質與效率。

港埠經營管理自由化、國際化，並不即等於民營化；公營民營各有其立場及見解，港埠專家指出，港埠經營管理制度，公營或民營並無定論，但有效率的制度就是好的制度（港埠學者專家最常舉出公營制度亦為一有效率制度的例證就是新加坡港，吾人願進一步指出該港之所以聲譽卓著實歸功於該港真正企業化經營體制）。所以針對此一問題，應以國際觀並促使自由競爭（且必須為良性之自由競爭，英國倫敦港在收歸倫敦市府信託管理前為一民營港，卻因業者不斷地進行割頸式的惡性競爭，導致無力改進各項機具設施，使效率、品質日愈低落，不得不由倫敦市政府發行信託債券負責接手經營管理），只要不妨礙良性的自由競爭，則公營、民營皆無不可。

在公營事業因其在經營上久缺利害的切身感覺，一般效率皆相對較差，此一現象舉世皆相同。公營事業機構之存在往往具有所課政策性的功能及目標，在政策性理由，自然採取諸多保護措施，以確保政策之貫徹執行，而在種種保護中即無外來之競爭壓力存在，既無壓力又不切身，如何能夠期待其主持者全神貫注，傾力以赴？無全神傾力經營，又如何能夠獲取良好績效？因此完全公營港埠制度的國家，必然冒著由不懂該業的官吏，及可能受到純商業目的以外的因素所左右的政客，所造成的僵化官僚體制的風險。

國際港埠之經營管理必須國際化的原因，乃緣於國際港埠為接待國際船、貨旅客之所場所，其所提供之各種設施及服務，如何達到國際化之水準，乃為經營管理的重點所在。我國際港埠多年高唱科學化的管理，企業化的經營以及所謂注重行銷管理，事實上完全流於口號，實有必要藉由開放民營，促使自由競爭，並吸引外國知名業者投資，引進其最新經營管理的理念、技術與資訊，以提昇服務水準。

或許有人以港埠場所特殊，對於引進外資頗具戒心，而不以為然。事實上國際港埠本就充滿國際化色彩，自有船隊偏低的國家，其國際港口進出的船隻絕大多數是外商所有；世界知名港埠且駐有許多來自其他各港的代表，並開辦各種有關港埠經營管理的課程，供各開發中國家的港埠從業人員研習，其開放的程度若此，且以現代之科技，我國際港埠實無任何機密可言；何況在此引進外資，最主要的是尋求與國外知名的港埠經營業者合作（就如同我國際旅館業者與百貨公司尋求與國外知名業者合作），以吸收其經營理念、規劃、管理技術、代訓員工，以提昇我港埠者之經營管理水準；且只要在立法技術上有良好的規範，毋庸擔心外資會對我港埠業造成任何不良的影響。

綜合以上所述，吾人總結下列幾點結論與建議，俾供參考：

- (1)雖然我國基、高二港裝卸量頗為龐大，尤其是在貨櫃裝卸量方面，在全世界國際港埠中小有名氣，但此實為我國經濟情勢發展必然的結果。一個國家國際貿易依存度高達90%、港埠吞吐量佔進出口量95%以上，且集中在少數二、三個港口，中、外航商雲集，不斷反應各種問題逼使港務局或上級解決，迫使港務之改進與發展。但我國港埠經營管理水準，以及符合國際公約上有關港口作業安全，港區污染防制之努力，仍然不夠。而有效提昇此水準的途徑，莫過於促使港埠經營管理國際化、自由化的儘早實施。
- (2)雖然港埠經營管理自由化、國際化，並不即等於民營化，但是就如同經濟自由化、國際化，最後歸結出「公營事業民營化」般，港埠事業民營化實是港埠經營管理自由化、國際化最有效的手段。吾人亦願指出，近十年來，公營事業移轉民營的趨勢，已成為國際潮流，而港埠事業「民營化」更早已在海運先進國家獲致良好績效，目前開發中國家亦積極跟進中，顯示其不但是一種潮流，且是可行的途徑，因為事實證明公營事業民營化是一種有經濟效率的手段（因此民營化本身是一種手段而非目的）。
- (3)港埠事業民營化其意在將港務行政、航務行政與港埠經營劃分，前二者仍應由行政機關負責，後者則儘可能開放民營，亦即將行政與營運角色作截然的區別。港埠行政機關負責港埠整體規劃、消防、安全、基本設施（如防波堤、碼頭、航道、迴船池）之興建、維護、以及港埠經營管理之監督；航務行政則應依航業法之規定即早設立航政局及分局主其政。而港埠勤務及倉儲、裝卸業務則可交由民營公司經營，即令有公營之事業單位，亦以公司之型態出現。
- (4)港埠事業民營化的意義在能提供港埠使用人（航商與貨主）有所選擇的機會。「有所選擇」即能促使競爭；有競爭才能促使進步，提昇效率與服務品質；港埠行政機關則側重在監督各港埠事業單位進行合理的競爭，而使避免惡性競爭。
- (5)港埠事業民營化並非擬定個開放民營法案即可，它是需要許多適當的配合措施。亦即在民營化重點、範圍與程度能夠加以妥適規劃安排之後，既要能克服推動民營化的阻力，又要能使整個港埠經營環境成為一個有效的競爭市場。依據國外的經驗，民營化阻力的排除，繫於政治上保守落伍觀念的扭轉，工會反對勢力的化解。就國內言，政治上的最大阻力可能來自民意機關，而若干行政部門內部偏差的觀念，也可能構成另一股阻力，例如目前很多行政官員將民營化定位在政府股權占49%，就

算是民營，但民營化的真正意義是不要政府再擁有控制權，而49%甚或更少的股權，事實上已能產生完全控制之效。如目前華航就股權看是完全民營，但實際卻是徹底公營，這種藉民營之名而行公營之實的偏差觀念，也是構成民營化阻力的重要因素之一。其次就工會的反對聲勢言，因國內工會力量擴展方興未艾，在這時候推動民營化勢必遭到龐大的反對力量（經濟部國營事業單位工會員工不斷遊行反對民營化即為例證），如何化解，實為施行民營化的先決步驟之一。至於碼頭工會、基、高、蘇、花各港之碼頭工人與港務局並無僱傭關係，司法單位（最高法院）著有判決，勞委單位應加以澄清，以消除碼頭工會無謂的抗爭。

§ 6-2 建議

為使港埠經營管理國際化、自由化能順利推動，吾人以爲下列各點應爲必須踐行或注意及之者：

- (1) 為使港埠經營環境成爲一個有效率的競爭市場，應即早配合修訂商港法，增訂商港管理機關之權責（同時交通部應儘早依據商港法規定在各國際港設立管理機關）賦予督導港埠各項經營業者合理有效率經營之權責，使能有明確之經營規範可資遵照，促成良性競爭。例如英國電信公司民營化之前，即先成立電信管理局，以維持電信服務市場之競爭效率。
- (2) 為使合理競爭，同一港埠內之港埠費率應統一（不同之港口如基、高、花、中則可不同），即對相同機具設施、動作，不論公民營事業單位，收費應一致，促使各單位在服務品質、效率上加以競爭，避免在費率上作不當地競爭，造成割頸式地惡性競爭，導致兩敗俱傷，影響港埠正常營運。
- (3) 港埠費率的健全合理與否，影響港埠業者之營運至鉅，因此應建立起一良好的審議制度。例如成立一由商港管理機關及專家、學者組成的委員會，定期（如每2年）舉行為期一個月（四次或以上）的公聽會，邀請航商、貨主及港埠經營業者共同審查費率修訂案，並能在新費率生效前至少一個月公佈，使能因應。召開公聽會的目的在使各利害關係人能充份陳述意見，並與管理機關取得充份溝通，俾使費率調升之爭執、不滿減至最低。當然，費率結構之改變及調升與否，仍應取決於立場超然的費率審議委員會之票決。
- (4) 港埠業務開放民營，鑒於以往經驗，難免具特權但並無經驗者興致勃勃地介入，恐會影響港埠營運之績效，爲此商港管理機關在技術上應訂立明確合理之資格規範，

以選擇條良好之業者。此項資格規範為求周全可行，可以徵詢港埠主要使用人－航商與貨主－之意見，詳加斟酌。

- (5) 開放之業務項目有些應採搭配方式，以避免熱門者－窩蜂，冷門者乏人問津之現象，同時可防止權責分割成多頭之現象，例如應忌諱將倉儲、裝卸分開，又將裝卸分割成海上裝卸、陸上裝卸，由不同公司負責之情形，如拖船與帶解纜應同時經營，浮筒亦應由臨近碼頭之倉儲卸業者一併經營。
- (6) 過剩人員之處理亦是須相當注意者，所幸外國不乏成功的先例，且經濟部所擬「公營事業移轉民營修例修正草案」中，所列各項保障、補償措施，都可參考，以消除員工反對之阻力。
- (7) 各項業務在開放時應儘量開放2家以上，如業務量相當龐大者，如倉儲裝卸業務，則不妨採漸進式，亦讓公營單位併存（但應儘量將其改組成公司組織，並仿紐西蘭、新加坡之經營模式，修法配合，使能真正企業化經營，俾利於與民營公司競爭）再遂漸轉移給民營公司，或可減少內、外之衝擊。
- (8) 不論採取何種民營的制度，應有詳細的實施步驟，視民營業者的表現而逐步地開放，直到最後完全的民營化，開始之初可由官方參加部份的股權，然後依進度所達之標準，官方逐漸讓出股份，以輔佐業者邁入正軌並降低經營權移過程中所產生之風險。
- (9) 本研究受到時間、資料及經費之限制，無法進一步深入探討下列諸問題，建議交通處能持續下列後續之專案研究，以建全我國港埠營運有關事宜。
 - ① 港埠費率
 - ② 碼頭工人管理
 - ③ 碼頭租賃及訂價
 - ④ 港埠作業指標之建立

(附錄一)

港埠經營管理國際化、自由化之研究第一次座談會會議紀錄

一、時間：中華民國七十八年五月十一日上午十時至十二時

二、地點：港灣技術研究所簡報室

三、主席：王慶福

紀錄：王克尹

四、參加人員：如簽到簿

五、主席報告：

本日邀集各位前來，主要係希望針對本研究中有關棧埠之經營管理未來之趨勢，請各位先進及學者提供心得及看法，以便整理出一套較具體可行之方向，作為本研究發展之依據，同時亦請港埠服務社能報告目前研究工作之概況。

六、綜合討論：

(一)港埠服務社陳總經理國鏞：

1. 本社目前搜集國外資料為主，目前已搜集美國地區、歐洲、法國、荷蘭、日本、香港、新加坡等資料，現在正積極整理中，並進一步搜集更深入之資料。
2. 有關國內資料方面，以港埠費率為主，其他相關資料屆時請各港務局能多加協助。

(二)台中港務局儲運中心洪主任梓渭：

棧埠業務開放民營是好的方向，但中港實施民營迄今顯現出下列缺點：

1. 中港將棧埠業務開放民營主要係為革除基、高兩港之惡習，但由於民營業者僅有一家，毫無競爭，變成小壟斷，服務效率亦不見良好，儼然以小港務局自居，尤其民營業者裝卸量佔全港固定比例相當大，使得航商別無選擇，只好停靠民營業者碼頭，使民營業大賺其錢。
2. 民營業者之裝卸方式與基、高兩港一樣，僅是碼頭工人由裝卸公司僱用而已，裝卸效率亦不見突出，港務局僱用之碼頭工人則組產業工會。薪津採基本薪資加上裝卸噸量獎金，較符合勞基法標準。
3. 公營之儲運業務 75 年收益率為 34.47%、76 年為 48.29%、77 年為 57% 效益比民營業者高。
4. 港務局現僱用碼頭工人 104 人，作業訓練充份混合編組，貨櫃、雜貨混合施以訓

練，不會受工人罷工影響。目前貨櫃班有9人機器駕駛手則訓練18人備用，因此裝卸作業可順利進行。

5. 棧埠全部開放民營後，萬一民營業者經營不善或財務發生危機，港務局將對裝卸作業缺乏應變能力，影響港埠作業之機能。
6. 對投資大利潤薄，大規模事業缺乏投資意願，對散雜貨則競相爭取形成不均衡發展，影響港埠正常功能。
7. 國外棧埠開放民營，由業者互相競爭提高服務品質，而國內僅有一家獨家經營，造成壟斷獲取暴利，因而港務局有意成立公營棧埠處與民營業者競爭，提高港埠服務品質，但公營所分配之裝卸比例偏低，因此大部份航商仍無選擇裝卸公司之權利。

(三) 基隆港務局黃處長清藤：

1. 參考國外制度，棧埠業務趨向應是開放民營。以便提高服務品質。
2. 公營的缺點在於人事、採購、預算等無法配合情況適才適用，受層層法令限制，作業太缺乏彈性，無法提高服務品質。
3. 世界各國的港埠棧埠業務都開放民營，且顯現出很多優點，這些成果是用經驗與時間換來的，我們應該珍惜此一經驗尋求適合國情的開放方式與原則並訂定妥善的管理辦法。
4. 目前各港均有開放民營之實，只是程度上之差異而已，高港的貨櫃碼頭出租民營、基港的裝卸部份由民營業者經營……等均是已有民營之實。
5. 目前開放民營最感困擾即是碼頭工人之問題如何解決，當然開放初期民營業者仍需借重原有的碼頭工人，但年輕、力壯、技術好的選出以後，剩下老弱殘兵如何處理，現階段又因誰是碼頭工人之僱主仍在爭議之時，港務局也無法收容這些年老力衰之碼頭工人，如處理不好可能會造成社會問題。
6. 開放民營要吸取國外經驗之精華，不可只取表面，造成四不像，中港目前開放民營的困擾與管理的缺失，這是不正常的民營方式，也是變質的民營方式，不能因為中港民營變質就抹煞民營制度與潮流的趨勢。

(四) 高雄港務局洪組長祿助：

1. 世界各國採民營方式，有其一定的道理，不應輕易抹滅經由很多經驗得來之成果。
2. 基高兩港歷史較長，因此碼頭工人問題較嚴重，中港目前才開始經營，招考之碼

頭工人均為年輕力壯，等將來碼頭工人年老力衰時，所有的問題就顯現出來了，目前港埠管理最複雜最難管的就是碼頭工人，此牽涉到人性問題和既得利益的調整，碼頭工人既要擁有既得之利益，對新產生福利的保障亦積極爭取，造成管理上的困擾，且龐大的碼頭工人，年老的比例也不少，如果全部納入港務局編制，每年的人事費用至少增加四百億，如此鉅額之費用，港務局根本無法負擔，雖然開放民營問題可解決一部份，但基本問題仍未解決，需詳加注意。

3. 高港貨櫃吞吐量大幅增加，乃是開放民營的因果關係，且民營的服務與裝卸效率比公營碼頭高出許多，這些功勞大都是民營業者所發揮的。
4. 台中港開放民營的缺失是管理辦法訂定不周詳，並非民營制度不良，因此往後各港如要開放民營，港務局本身應該掌握相當籌碼與民營業者談判或運用，且港埠事業是公用事業，港務局本身亦需預備某些人員以備不時之需，且開放民營並非完全開放，政府完全不管，而是漸近式的開放，同時開放的目的是使業者互相競爭提高服務品質，提高港務局營運績效，並非使民營業者獨自壟斷、獨享暴利。

(五) 交通部顧問鄧世卿：

1. 國內各港現有之民營狀況只是程度與方式不同而已，由於民營家數少缺乏競爭造成壟斷缺乏效率，這是開放初期之陣痛與過渡時期，等一段時間後有新業者出面競爭時，效率與服務自然會改善。
2. 蘇澳港開放民營由於運量不足，造成業者虧損，因而問題較少，不像中港業者賺取暴利引發困擾。
3. 國內民營業者缺乏效率之癥結在於民營業者與航商貨主毫無關連，不是以服務為目的，而以賺錢為目的，國外各港之民營裝卸業或公司，大都由航商、貨主自行經營或指定，彼此榮辱利益相結合，因此作業快速，服務效率高。
4. 港埠經營管理國際化、自由化、國際化的意義是指國內、外航商、貨主能經營何種項目；自由化乃指民間經營之範圍，管制解除至何種程度而言。
5. 研究本題目應劃分三個步驟，第一：各港目前組織、營運管理之現況如何。第二：各港應做到何種程度開放，視各港基本需求之不同而漸次開放。第三：國外資料廣泛搜集與國內分析比較，利弊得失衡量清楚，再依據我國之國情與需求提出國際化如何做、自由化如何做。

(六) 海洋學院航管理系吳榮貴：

1. 民營化主要在創造競爭，如何將民營化競爭之力量導入港埠事業，以提高服務品

質乃是各港所極力追求的，此一趨勢乃是世界之潮流，藉民營化高效率之運作，以提昇營運績效，達到與鄰近港埠互相競爭的目的。

2. 加強管制管理規則如安特衛普港碼頭雖出租與民營航商，但航商 48 小時內無船舶靠港，則碼頭開放其他船公司使用。
3. 建議將港埠機構視作一個混合式之有機體，把它當作港埠社會來看待（Port Community）彼此互相分工合作，港埠社會內有三項任務，分別由適合之機構來處理。

A. Infrastructure：基礎建設例如：防波堤、燈塔、浮涌、岸壁、碼頭…等由政府興建投資。

B. Superstructure：指碼頭上之機具設備、倉儲則宜由民間經營投資。

C. Additional Service：附帶服務可分為 a. 棧埠服務，例如拖船駁船裝卸化全部民營。b. 港埠服務，例如警察、安全、檢疫、交通等公共服務則由政府來做。

如何有效劃分清楚即可充份界定民營業者經營之方向。

4. 安特衛普港之碼頭工人制度普遍為世界各港所推崇，此港碼頭工人僱主並不固定，民營裝卸公司要僱用時，碼頭工人才有工作，若碼頭工人無工作，仍可領得 70% 之失業金，但裝卸公司僱用則可領全薪，任何僱主要僱用碼頭工人必須前一天登記，勞工要拿全薪必須努力工作，勞工做得好，僱主便會使用他，同時僱主也要善待勞工，才會得到優良碼頭工人之機會，而所有的碼頭工人均需政府考試及格發給證書，在此良性循環下，碼頭工人與裝卸公司關係和諧合作愉快，使碼頭工人成為當地勞工之貴族，同時整港的裝卸作業效率顯著提高，此種碼頭工人管理制度亦可提供國內參考。

(七) 交大運輸研究所所長黃承傳：

1. 台中港過去之民營化，可能只是表面的民營化，而非真正的民營化，其所產生之制度亦是政府部內所創造之聯合壟斷，所以港埠民營化之趨勢仍要確立。
2. 民營化後所有的港埠費率結構也要跟著調整，參照鄰近各港口之費率，依不同項目採溫和性調整。
3. 考察國外港埠運作之優點時，要詳加調查，提出適合國情之制度，提供國內參考。
4. 開放民營原則要確定，管理辦法要妥善，不要變質，以免重覆中港之缺失。

(八) 交通處三科陳義雄股長：

1. 本研究需注意開放民營後，那些衍生問題需要解決對策為何？
2. 民營化後站在財經單位之立場，開放民營時港埠收益要比公營時有利才開放。
3. 目前港務局由交通處代管，交通部有意收回，而省府傾向於行政業務由交通部收回，棧埠業務由港務局成立裝卸公司由省府經營。

(九) 長榮海運林哲生副理：

1. 香港所有港埠設施均由民間投資規劃設計自營，因此效率高。
2. 美國則碼頭設施由政府投資機器自購或承租。
3. 歐洲機具均由裝卸公司自營。
4. 英國則大都政府經營，亦有完全民營的港埠，例如佛列斯多港為英國最大之貨櫃港，此港完全民間投資興建經營。

主席結論：本日各位學者專家，在此提出了很多寶貴之意見，我們亦深切體認民營化將是今後之趨勢、問題在於應如何做，較適合我們之國情，本所將與港埠服務社就今日會議各位之意見加以整理，在下次會議時，提一較具體之看法，屆時還請各位前來加以討論修正，以便本研究得以順利推展。謝謝各位在百忙之中抽空前來。

(十) 散會。

(附錄二)

港埠經營管理國際化、自由化研究第二次座談會會議紀錄

一、時間：中華民國七十八年七月廿日上午十時至十二時

二、地點：港灣技術研究所簡報室

三、主席：黃清和

紀錄：王克尹

四、參加人員：如簽到簿

五、張所長致詞：

本研究由交通處顧副處長指示交由本所辦理，希望能朝此研究方向努力，若表現良好，將來許多研究將循此模式，由本所出面統合各界研究港埠經營與運輸界之專家共同研究，希望本研究結論能讓外界信服採納，此乃最重要之關鍵，最後感謝各位專家學者蒞臨本所指導參與研究。

六、主席報告：

本人今年六月始接任規劃設計組組長之職，內心誠感惶恐，希望各位專家學者能多提供意見供本組參考，由目前本組同仁所整理資料來看，多偏向棧埠業務方面，而且有些都互相重疊，國際化、自由化範圍很廣，開放民營不僅在棧埠業方面，個人希望能朝港埠、棧埠和營運勤務開放這方面來探討。

1. 擬請港埠服務社就目前本所委託代辦有關該項計劃執行之情形提出報告，請專家學者共同研擬修正方向。
2. 討論問卷調查內容，並加以補充或修正內容之不足，使之定案，調查對象希望包括各相關單位如港務從業人員正、反雙方面意見使範圍擴大，深入基層以了解港埠各單位從業人員之需求。

七、綜合討論：

(一)港埠服務社陳總經理國鏞：

上次開會對棧埠管理民營化已有初步定論，目前本社正朝此方向搜集國內外不同經營方式之資料，但問題繁多，如何統合尚需時間，棧埠業務是全部開放或局部開放尚需進一步研究，同時棧埠業務外還有那些值得開放，就教於專家學者是否先討論問卷調查，以便作為未來研究參考。

(二)交通處黃股長：

本委託案有關碼頭工人管理改制案，交通處亦曾委託東海大學作問卷調查，已有具體資料，是否可利用，請專家學者提供意見。

(三) 交通處陳股長：

本處委託東海大學有關『碼頭工人改制案』報告已完成，但港務局最後調查報告與東海大學調查結果因選擇對象、辦理方式、抽樣人數多寡影響調查之準確性，二者結論相差極大，不知引用何者？

(四) 基隆港務局黃處長：

港務局『碼頭工人改制案』研究期間共四年，本人參與後二年研究，港務局的作法是由港埠業務組組長、棧埠處長舉行說明會分梯次座談，當場找來碼頭工人現場作答，碼頭工人若不懂的當面解釋，避免以往班隊長操縱結果。東海大學可能抽樣人數太少，因此雙方資料相差太懸殊，以致港務局、東海大學、碼頭工人統合結論完全走樣，因此處長指示由港務局自行訂出辦法統籌處理。建議將港務局與東海大學之問卷內容拿來比較參考，應可得到明確之方向。

(五) 長榮海運徐協理：

1. 從問卷調查很難表達船公司與民營業者之觀點，因為基、高二港經營方式不同，一個以公營為主，一個以出租專用經營轉口櫃為主，基本上差異很大，建議針對某些主要項目來探討，以詳細調查業者之需求。
2. 碼頭工人問題本公司也深受其苦，以高港為例，工人需索無度，而且採各個擊破方式，例如 APL 之 SUPER CRANE 工人以此為目標要求使用 SUPER CRANE 要加錢，碼頭工人互通訊息以大公司為主，要求某些津貼迫使船公司答應，當某船公司首肯後則要求其餘船公司也需跟進，否則面臨碼頭工人停工或怠工之威脅。建議港務局要訂出嚴格統一之管理辦法，有效管理碼頭工人不當需求，否則繼續惡化，高港也會像英國、澳洲的翻版，屆時難以控制逐步腐蝕高港之營運。將工人委託裝卸公司或船公司來經營管理，以打破國內各港碼頭工人父傳子子傳孫之不合理制度，此點是目前各港所面臨比較嚴重之問題。
3. 選定特定項目深入探討例如費率問題就是很大題目，問卷內費率是否比外國高？因為各國基礎條件、工資所得、國情背景皆不同，無從比較起。

(六) 海洋學院吳榮貴教授

1. 問卷調查設計有嚴重缺失，無法詳細界定調查對象，目的太廣、不夠具體、找的對象太分散不集中……皆構成致命傷。如何先確定目的，明確找出對象，依

據不同對象設計不同問卷，以特定對象來作答，是比較容易得到具體結果的。

2. 建議調查對象分兩個層面來考慮。

(1) 港埠服務之提供者：例如港務局、民營裝卸公司或是附帶服務供應者

例如碼頭工人、拖船與民生供應商等。

(2) 港埠服務之使用者：例如貨主、船公司或船舶貨運承攬業等。

由供需兩個層面來找對象，就時間與成本來決定問卷調查之對象與範圍，比較可得到有效的答覆。

3. 調查項目將問題全部納入若只用打勾來詢問，恐無法實際了解各界之需求，建議可採實地訪察，針對某些大項目來深入了解各項結構之缺失與不合理，方能找出真正問題之癥結，尤其港埠費率問題很大，調查方面以打勾是不能確切了解問題的。

(七) 交大運研所黃承傳教授：

本案建議研究內容與方向確定後再來討論。有關費率問題若為現成即可拿來比較分析，若無現成的才使用問卷方式取得。

(八) 交通處陳股長：

1. 本委託案之前題並無指示朝開放民營研究之意，希望各位專家學者不要誤解。

2. 本研究要了解國內現行經營管理制度優缺點以及國外著名港埠之營運制度的優缺點加以相互比較提出分析，找出適合國情之對策，以解決問題，改善港埠營運作業。若要開放，究竟有那些應該解決之問題和對策，若要維持現狀，則現行存在問題在何處？

3. 研究範圍不僅包括棧埠業務，舉凡與港埠、航商、貨主意願有關之事項均要研究，且問卷內容應針對不同對象設計不同內容以利整理分析。

(九) 長榮海運徐協理：

將來實施時可能會遇到大原則不易克服之困難，因此由小而大逐漸解決問題，乃是現階段應重視之問題，從目前實務上不合理的地方逐分短、中、長三期逐步解決，以改善港埠作業缺失。將來最困難最不易解決的可能是碼頭工人問題，至於國外費率資料本公司可以提供大部份重要港口資料，供學術界研究。

(十) 交通處黃股長：

1. 本研究構想分二階段有期中與期末報告主要針對目前國內各港經營管理作業之優缺點作研究及時提出通知各港改善。期末報告是提出國、內外各港經營管理作業

之優缺點，國內航商、貨主意見作比較分析，最後再統合各界意見做出結論，然後請國內學者專家評鑑，提供建議案，供決策單位參考。

2. 有關台中港開放民營之事，台中港原先即要全部開放民營，但有些項目民間不感興趣，例如：拖駁船業。因找不到民間來投資，只好由港務局來經營。還有成立儲運中心之事，乃是中港開放初期由中港裝卸公司承租 6. 7. 8. 號碼頭自行營運，但港務局擴建工程逐漸完成的新碼頭設施，由於營運初期貨源不足、風險高、利潤少，因此民營業者不敢來經營，港務局爲了要維持港埠的正常作業，充分利用港埠設施才成位儲運中心，用來經營其餘非民營業者承租之碼頭作業，儲如此類都是有其背景因素的，因此才形成公民營的型態。

(二)基隆港務局黃處長：

1. 港口服務對象營運項目繁多，依法令規章而言，棧埠業務包括裝卸業務、倉儲業務、公私機構約定興建之設施、民營拖駁船業和船舶理貨業等五項，由於後三種大部份均已民營，因此本研究主題重點放在裝卸和倉儲業務。
2. 關於費率問題有一個不合理的現象，即當初訂的費率因時間、背景不同目前不太適用。例如過去碼頭裝卸全靠勞力，大件東西工人扛不動，需用特種技術來搬運，因此給予加給，目前大件的貨物由於裝卸機具的進步，都由推高機來做，工人只站在旁邊看。而水泥要一包包的扛，既勞累又沒加給，因此大家搶著做大件的東西，水泥包靠勞力搬運就做的不起勁。這些不合理的地方如何去改，乃是值得重視之問題。
3. 碼頭工人年齡偏高，目前基港碼頭工人平均年齡 48.51 歲，由於年齡高不能爬貨櫃，而且工礦檢查所規定工人 55 歲以上不能作高空作業、不能爬樓梯…等，這些都是急需解決的問題。

(三)交通大學黃教授

建議本研究內容增加“改善方案研擬與評估”一章節，分短中長三期分段解決各有關問題，同時將效益評估列入改善方案內容以分析各方案之優缺點，提供決策單位參位。

(四)海洋學院吳教授

1. 第一次座談會是由學者專家提供專業性之意見，國內港埠是以自給自足爲前題，再配合經貿之發展。而朝向民營化是專業性的看法，因唯有民營化才能解決港埠間之問題，也才有民營化之說明。

2. 本研究乃階段性研究，應有後續之細部研究，目前傾向於發掘問題、提出構想方案，供決策參考，若有需要進一步的研究，例如：如何民營化之問題或港埠費率之問題……可再進一步詳細探討。

八、主席結論：

1. 本研究目前已整理出國內港埠作業之各種問題與優缺點，待各種資料整理後再請專家學者參考，提出修正意見。
2. 目前本研究之方向，依大處意見應著重現行港埠經營管理體制和組織型態與國內、外各港營運方式優缺點加以比較，俾提出對策，此對策應包含航商貨主之意見。
3. 請港埠服務社將交通處委託港務局與東海大學有關『碼頭工人制度問卷調查』資料統合整理提出報告。
4. 現行組織型態應考慮現有僱主與勞工已簽訂『合約』之問題，現階段無法解決『合約』所衍生之問題，應涵蓋在本研究中。
5. 國內外港埠費率結構請長榮海運提供資料，現階段研究徵結應著重國內費率結構不合理之處加以改善，請港埠服務社作一檢討。
6. 問卷調查目的與對象，依吳主任意見進行應先行實地訪察後，再確定目標與項目，等下次座談會再探討。
7. 本研究內容應增列“改善方案研擬以及效益評估”一章節，同時將效益評估列入改善方案內，方案研擬應分短中長三期進行，最後再做結論。

九、散會。

(附錄三)

港埠經營管理國際化、自由化研究座談會會議紀錄

日期：中華民國七十八年九月五日至七日

地點：台中縣東勢鎮八仙山莊會議室

主席：交通處顧副處長斌（陳股長代）

紀錄：邵尚珉、磨年生

出席：

台灣省政府交通處：陳義雄、黃昭安

基隆港務局：游振明、陳福男、曾盛吉、王俊友、林濬源、黃清藤、林福港、鄧世昌、盧展龍、林新傅、唐禮平

台中港務局：吳厚湘、庫況嫻、馬勁

高雄港務局：詹再祥、劉容王、洪祿助、黎耀菁、楊強、劉繼豐

花蓮港務局：趙福鑫、許忠雄

蘇澳港分局：王坤池、李綱幾、林榮昌、汪楚賓

港灣技術研究所：張金機、陳陽益、朱金元、單誠基、江金德、黃清和、曾哲茂、劉文雄、林碩章、邵尚珉、王克尹

港埠服務社：陳國鑛

『港埠經營管理國際化、自由化研究』座談會會議紀錄

日期：中華民國七十八年九月六日

地點：台中縣東勢鎮八仙山莊會議室

主席：顧副處長斌（陳股長義雄）

紀錄：邵尚珉

主席致詞：

謝謝各位先進來參加本次港灣技術研究所及中華港埠服務社所辦之『港埠經營管理國際化、自由化研究』座談會。本處委託港研所研究之目的在於了解各國際商港之組織制度，以供自我之研討、吸收，如此對航商及貨主都有幫助，對港埠營運亦有很大助益。希望在座各位將各港之實際經驗提供港灣技術研究所、港埠服務社之研究方向及參考。

會議內容摘述：

一、國內商港營運管理體系探討：

主持人：交通處陳股長義雄

港灣技術研究所黃組長：本所傾向贊成開放民營，但因太複雜，故將組織體系之問題，從實務、理論兩個方向來研究。另外還包括營運方式、港埠作業、倉儲作業等。預計於近日向交通處提出期中報告。故請各港務局提供各港之實際情況，另將於近日至其他各國之港口考察，以做為比較、改進之參考。

港埠服務社陳國鑛：本次座談會為從實務中來增加『港埠經營管理國際化、自由化研究』的內容，蒐集國內外之資料，目前國外部份資料較籠統及表面化，故希望由其他管道來得到較實際有用之資料。『港埠經營管理國際化、自由化研究』層面較廣且複雜，將來應用何種漸進方式來改革，期盼各位先進提供意見。

※現行港埠管理體制方式：

制度上本隸屬中央，但目前為省府代管，層層管理下，效率較差，故本所建議收歸中央並由交通部將港埠規劃以新的港埠單位來統一管轄是否適合？

基隆港務局：由省府來管理營運，港務局成為省府三級機構，比起隸屬中央受太多限制。

台中港務局：商港應為中央管理，委託省府代管之背景是否還在，若時代背景仍在，則應維持。

先確定、管理、經營是否分開，再考量經營方式，以學理研究提供參考。

各單位以自我經營來維持，但標準卻超原容量，造成不易到達標準，故應詳細規劃四大港之各個功能，相輔相成。

各港有各港之營運層面，但業務之內容應統一，不可因不同港口，而相同業務卻由不同單位辦理，航商會有怨言。

花蓮港務局：組織應按商港法歸中央、港務經營企業化、管理與營運分開。

高雄港務局：港務局隸屬問題在世界各國皆有其歷史背景，目前之情形乃是行政院以行政命令歸省府代管。現在應研究的是委託省府代管之必要性，否則一般老百姓皆不諳解港務局行政流程為何會如此之繁複。

※ 組織型態方向：

各港務局皆由省府管理，基本上組織大致相同，但事實上各港務局皆有自己的任務編組，故本所建議：

(1) 任務編組重編、濃縮。

(2) 賦予港埠服務、行銷任務之職權、以及為考慮人力、經費之整體性，賦予各局人事、財務之自主權是否適當？

高雄港務局：財務自主非常重要，如颱風造成之損害，卻因起重機需二十年方可報銷，造成營運上之困擾。希望有預備金以供緊急運籌之用，否則造成無形的損失。

基隆港務局：1. 棧埠管理處，其組織仍為二十年前的形態，組織形態已不合時宜。
2. 財務上，如一個馬達壞掉須等八個月，工作得拖延八個月。人事上，用人等高考合格分發，但至何時才能進入局內做事，無法控制，影響時效。

應將人事、財務賦予自主權，但如何做，則是很重要的一件事。

3. 任務編組有需要。

4. 業務方面推銷自己（廣告）、主動溝通即可減少問題。

5. 人事升遷亦應賦予自主權，才能鼓勵員工之士氣。

6. 如省府只有五億之決定權（以上則屬中央），層次太低『隸屬省府

無法由此得到『財務人事自主權』，因此加強基層授權方可徹底解決效率問題。

台中港務局：任務編組需要規定，財務人事授權，希望由立場超然之學者專家來提出可行性。在促銷方面有其必要，但亦受限於財務人事之自主權。

花蓮港務局：任務編組雖過多，但是有其必要，並不是散至各行政部門即可。每個港務局皆有行銷自己的做法，但地段差也沒辦法。

各港口皆一樣要求人事、財務之自主。有自主權、有完全經營權，則效果將更好。

交通處：各港務局認為有困難與需要改進之處由港灣技術研究所及港埠服務社於報告中提出建議。另外有下面兩項亦請研究單位研究提出。

1. 人事、財務之自主參考國外情況。
2. 各局皆有訪問航商等預算及廣告預算，問題則在於如何再加強。

二、港埠勞工問題：

主持人：張所長金機

港灣技術研究所黃組長：港埠營運問題來源都在碼頭工人。目前有以下三種情況：

1. 現行管理方式：無雇主關係故無勞基法之保障。對內分配制度妨礙各港務局企業化經營。
2. 退休年太高（六十五歲）。
3. 管理制度缺陷，造成低效率及難以管理。

本所建議以下之近、中、遠程目標，請教先進意見：

近程：確認港務局非雇主。

中程：以裝卸公司為其雇主。

遠程：棧埠業務全改為民營，以使工人得予勞基法之保障。

高雄港務局：港埠勞工無雇主之問題，碼頭工人認為港務局管調配。但非雇主，港務局無權管理。形成管理上之嚴重困擾。

基隆港務局：請勞委會招集有關單位來認定。未開放前到底應如何管理碼頭工人。納入港務編局列卻又不願意。其次工資結構亦是問題所在。

台中港務局：本港和其他港稍有不同，有三家裝卸單位，自營單位就是隸屬港務局，故碼頭工人已具有勞基法權利，但依勞基法之工時問題，造成航商

貨主之不便。目前短期投機之風氣太盛工作意願極低，因此社會型態的改變，即使開放民營由效率問題應詳加研究。

花蓮港務局：花蓮港有民營單位，但仍由棧埠單位管理。碼頭工人不願花蓮港務局為雇主，現有規定比勞基法好及優越。工人歸港務局，管理上亦有問題如工時問題等。現有工人之學歷及社會關係較好，甚至各議會皆有民意代表介入，所以管理較不易。

尚未出現爭取勞基法之做法（法規定上未確定）。不過碼頭工人的問題，目前有下列三點隱憂：

1. 工人年齡太大。
2. 隊班長待遇太高。
3. 隊班長工作熱誠不高，不知克盡自己工作上的義務。

蘇澳港分局：本港百分之八十贊成維持現狀，待遇好、工人比職員薪水高四倍，工作時間卻少一倍。目前在新制度未建立前採取維持原狀，若新制度建立，則由工會自行選定新舊制度。工會與業務課相處極好。

目前有些狀況。

1. 因量少且以機械化作業，工人反對並採取抵制行動。
2. 量少得資遣工人，工人無保障。
3. 人事問題，未明確規定。
4. 薪資採底薪制，工人不適合也不願意。

另外有點意見：各港之背景不同，不應由各港之意見而規定成一個模式來處理碼頭工人問題。

※ 近、中、長程改進措施：如何來找到碼頭工人的顧主。

高雄港務局：本港與其他港可能不同，本局與工人間的問題只是爭議，出租碼頭與工人可能就有雇主關係。若有雇主關係，則可加強互相之管理問題。

在近、中程上有以下三點：

1. 加強工會職權。
2. 租用碼頭公司即為雇主。
3. 棧埠處民營化。

基隆港務局：港務局若為雇主，則將因待遇太低請不到工人。

如以承攬業的方式，則其他問題皆可迎刃而解。

台中港務局：因適用勞基法造成之問題，所以勞基法是否適用碼頭工人乃值得重新研究的問題。

花蓮港務局：近、中、遠程之做法極為明確可行，若不可行則維持現狀即可。千萬不可再拖延，否則問題愈來愈多。既存者維持現狀，新的情況以新的模式處理。

蘇澳港分局：近程：維持現狀。

遠程：各港擬定自行所需之規定。

高雄港務局：把工會提昇為碼頭專業公司（把目前之工會資金轉為公司資金）使每位工人皆為股東。將棧埠處先獨立出來先行成為一個公司的模式，值得考慮。

交通處：1. 工會轉成公司，在法律上的問題應加以考慮。

其實目前工人的情況是不要港務局管理，可是所有利益、權利均要分享。在新加坡碼頭裝卸工會與各個裝卸公司有聯絡網，直接配合船進港後之卸貨，是否可根據新加坡模式，須進一步研究。

2. 在民營化的過程中，一定有阻力，棧埠處應如何去處理？如何使阻力為最小？值得深入研究。

3. 最後目標：為碼頭工人尋找雇主。

港研所張所長：在工人只想取得權利而不要義務下，若想幫他們尋找雇主，想必他們也不會願意。如花蓮港務局所提現存者以現況維持之，新來者則以新方式處理之，如此以漸進方式處理，亦應可達其效果。

另外若尋找國外模式，不妨以國情較近之東方港口為依據，參考之資料將較符合國內現狀。

三、港埠營運管理改革之方向探討：

主持人：陳總經理國鑛討論港埠營運管理改革之方向，請各港務局提出寶貴意見以供參考。

高雄港務局：從兩方面而言：

1. 顧客（航商）：在港內停留的時間短。

2. 港務局：停留時間短，進入船隻就多，營運收入就增加。

若資訊系統的完整建立，則船隻從上一港口出來，下一港口就能夠

得到該船之所有資料，以便加以安排船隻停靠之問題。亦即電腦化將能提高營運管理之效益。

基隆港務局：1. 影響港埠營運的原因有那些？必須取消或合理化。

如：硬體設備能量不足；貨物形態不同，改變貨物集散場之調配；五天免租期的縮短（通棧不夠）；碇泊費以天計算並不合理；辦公室合理安排、佈置（將相關之辦公室集中）；工作簡化。

2. 開放民營三種途徑：

(1) 自己租用貨櫃碼頭（高雄港）。

(2) 租給民營、公用（台中港）。

(3) 合作投資興建碼頭（專用港）。

3. 開放民營之缺點：

(1) 因虧損即可能強迫修改合約。

(2) 僅照顧自己相關船隻，引起弊端。

台中港務局：從硬體（設施）、軟體（經營、規劃、組織型態、港埠作業）及人的問題等，整個環境的探討方才有徹底的效果。

本局有運量分佈，置泊權，故本港在這方面問題較小。

花蓮港務局：人的訓練、設備的充足。

蘇澳港分局：本港多為散裝貨，所以增加效率的方式為漸近式的更改作業方式：

人力→機械→管道化。

港灣技術研究所：軟、硬、人、機械外，是否建立一個合理指標？高雄港成為世界第四大港口，但其效率是否合理？民營化的目的在於效率，台中港雖有民營化，但效率有否提昇？

※ 公用碼頭的缺失：

黃組長：先到先服務，無法達到徹底運用現有設備；公用碼頭可能造成地區性獨佔，無法掌握營運設備，而且碼頭公用收費並不合理及船隻及碼頭設備無法完全配合。

基隆港務局：『先到先靠』公平但卻不能完全配合該碼頭。

目前基隆港以優先停靠的方式來補助。

高雄港務局：貨櫃：公用碼頭設備不足，工人待遇低。

雜貨：以吃水深來分類。

交通處：同類貨物，先到先靠。

※平均等待時間：

高雄港務局：貨櫃碼頭使用率百分之九十二及比租用的費率還高（可能因只有二座碼頭）。

基隆港務局：本港等待時間為一天以內。

台中港務局：公用碼頭有六座，使用率百分之九十，管道式碼頭百分之六十至百分之七十等待時期不到一天。

花蓮港務局：因利用率低，隨到隨靠。

蘇澳港分局：因利用率低，隨到隨靠。（僅巴拿馬籍需等潮水位）

高雄港務局：等待時間之計算方式尚待研究，因船不進入並不完全是港務局的原因，出貨未集中的情況下，亦有不願進港的情形。

※營運勤務方面，較適合開放民營的項目有那些？

高雄港務局：日本大都是『港市合一』，其餘民營；歐、美——港埠委員制——自治。

民營部份：拖駁船、給水、加油（勤務支援）。

公營部份：安檢、急難救助（政策性）。

基隆港務局：同意高雄港之意見。

民營部份：勤務安排方面。

公營部份：檢疫、污染。

台中港務局：民營部份：後勤。

公營部份：政策。

不過其中引水應由港務局督導方能配合港務局整體之管理。

花蓮港務局：同意前三者。

民營部份：收費、服務性之工作。

公營部份：公權力、安全方面之工作。

蘇澳港分局：除了前幾項意見外，能賺錢的開放民營，因為不賺錢的項目，民間也不見得有興趣。

交通處：開放民營應考慮民間不願承攬。

開放民營後，港務局業務縮減，則人員安排的問題亦加以考慮。

※民營化後費率的問題

高雄港務局：應考慮的是盈餘的問題，因收入少但人事管理支出亦少很多，故應考慮盈餘之問題。

基隆港務局：由民營辦理，則為合約問題，民營有利潤，港務局有收入。因此費率不必更改。

港務局現有人員問題、資遣、或機械之折舊移轉，均須考慮。

台中港務局：未開放前的虧本項目，民營皆無興趣。

花蓮港務局：營運平衡，開放後或許會更好。開放後是經營形式的問題，而不是費率問題。

蘇澳港分局：開放後之收入減少。本港不贊成開放（不適合）。

交通處：土地出租不該僅是以公告地價來考慮。

※民營裝卸公司（甲種承攬業）之存廢與功能之提升：

高雄港務局：未全面民營前，將該公司處理之能量，全部交與負責（負全責）。

基隆港務局：若在體制內改革為收購；體制外改革為扶植。

花蓮港務局：最初數量小，港務局六成，民營四成，贊成收購。

蘇澳港分局：公、民營皆虧損情況，可以推論公、民合營不適宜。

※目前費率能否反映成本：

高雄港務局：以往依照物價之依據，造成目前貨櫃有盈餘，散貨則不一定之情況。

基隆港務局：費率與成本脫節，尤其裝卸部份沒有一個成本原則。以往以『對內分配做架構』來做成本分析並不合理。

貨櫃以東方國家的情況還算可以，在散貨方面還望再落實成本分析。

基隆港務局：不能完全考慮反映成本之原因為以下四點：

1. 負擔因素。
2. 競爭因素。
3. 成本因素（新、舊碼頭之成本不同）。
4. 以長處彌補短處之收費方式。

港灣技術研究所黃組長問：能否以權數來考慮？

基隆港務局：從經濟比較仍應以成本做直接考量。

台中港務局：目前的做法根據『統一費率表』，而船商認為太高。事實上，交通部是以船商之情況考量。

花蓮港務局：根據現行及鄰近國家之情況。但由於貨物種類特殊，如砂石則採用協

議費率（費率表內無），此種方式乃是考慮雙方皆賺錢之合理費率。

蘇澳港分局：以成本來考量的話，水泥之費率實在太低。

四、總 論：

主 持 人：基本上大多贊成民營（蘇澳港有實質上之問題不贊成開放），至於在費率問題，因情況複雜影響層面較多，故在研究上依符合整個大環境之需要做為研究重點。

交 通 處：民營可行性研究，並不是一定要實施民營，但經大家討論可做為決策之參考。