基隆港務局資訊應用系統委外維護之可行性分析及方案執行計畫

基隆港務局資訊應用系統委外維護之可行性分析及方案執行計劃

交通部基隆港務局資訊室

戴重宏 撰

目錄

壹、前言.....4

貳、委外維護之可行性分析.....5

二、本局應用系統自行維護遭遇之瓶頸.....9

三、委外維護服務之區分.....14

四、委外維護可衍生的效益.....15

五、交通部及各港應用程式委外維護情形.....17

六、應用系統委外維護可行性分析.....18

參、委外維護方案執行計劃.....23

一、方案定義.....23

二、委外評估準則.....27

三、委外方案評估.....29

四、委外方案建議.....32

五、委外維護範圍之決定.....33

六、交通部委外維護之做法.....35

七、委外時程.....37

八、委外工作內容.....38

九、委外廠商之評定.....39

十、委外管理.....40

肆、結論與建議.....42

參考資料.....43

壹、前言

隨著網際網路以迅雷不及掩耳的速度席捲全球，e化已成為企業提昇競爭優勢一條必經之路，而本局資訊室配合政府電子化政策，近年來應用系統之開發亦改朝開放架構進行，並逐步取代舊有封閉架構，預計今(93)年底本局港棧系統可初步完成開放架構之轉型。屆時將可有效整合本局現有資訊應用系統，提供更具彈性及多元之資訊服務。

開放架構誠然為本局提供了更多樣化的資訊服務，然而尾隨而來的維護工作卻對資訊技術人員形成另一項重大的挑戰。面對資訊科技一日千里，各種開發工具、資料庫、甚至作業平台、系統架構不斷推陳出新，系統開發當時所採用之技術，在短短數年間就可能大幅改版甚至慘遭市場淘汰。因此，本局必須不斷投入可觀經費於維護人員的教育訓練及軟體版本提昇；另一方面，本局資訊室人力漸趨老化，創造力大幅降低，以致於開放架構所涉及的複雜維護技術已非本局資訊人員即時所能掌握，若不及早因應，對本局電子化服務的推展將是一大隱憂。

另一方面，資訊應用系統委外維護係本局資訊業務

未來重要發展方向之一，有鑒於資訊應用系統為本局營運之神經中樞，委外維護之成敗必將直接影響本局服務品質與規劃，實有必要事先做好評估，以達到委外維護之預期效益。

本篇報告首先就本局資訊應用系統委外維護之可行性進行分析，以釐出最適合本局之資訊應用系統維護政策；接著則針對本局之資訊業務需求及實際狀況，提出委外維護之可能方案並進行分析，以選定對本局最有利之委外方案。此外就選定方案之時程、工作內容、委外廠商之評選及管理進行初步規劃，俾逐步推動委外作業，希望藉由事前妥善之規化及準備，能有助於本局資訊系統維護業務順利轉型，並為本局電子化服務奠定穩固根基。

貳、委外維護之可行性分析

資訊系統委外(outsourcing)的意義係指「企業把部分或全部的資訊系統功能，以契約的方式委託外部的資訊系統供應廠商來發展、管理或提供。」

一、本局應用系統架構與自行維護能力分析

本局現有應用系統可區分為早期開發之封閉架構及近年來新發展之開放架構，分述如下：

(一)、封閉架構

亦稱為中央集權式架構，此架構由大型主機執行所有應用程式及資料庫服務，使用者端本身無資料處理能力，僅能以終端機輸入及接收資料，其優點為系統安全性佳，缺點為購置及維護成本昂貴，且異質系統整合困難。

本局之封閉架構系統主要為早期以COBOL程式語言於IBM主機上所開發之資訊應用系統，如棧埠委託系統、裝卸作業系統、進出口倉儲系統、貨櫃作業系統、客戶帳作業系統、港灣委託作業系統及車機船管理系統等為主。目前本局資訊室對此類應用系統具有獨立維護的能力，惟因此類應用系統架構封閉，缺乏彈性且整合困難，難以實踐開放架構電子化政府之目標，因此目前正逐步以開放架構方式重新開發取代中，俟開發完成後，封閉架構將予淘汰。

（二）、開放架構

亦稱主從架構，本架構係將不同運算能力的電腦設備分成前端（Client）及後端（Server），相互間以網路連接，使得應用系統可將欲執行的工作分散至前後端的電腦分開處理，達到資源共享及分散工作負載的目的。而本局開放架構依分工層次之不同，又可進一步區分為二層式及三(多)層式主從架構：

1、二層式主從架構：

以本局行政業務系統及近年來開發之業務相關系統為主，如船席調派模擬系統、港口貨櫃集散站管理系統、材料管理系統、會計管理系統、薪資管理系統、公文製作管理系統等。此類系統只限本局內部區域網路(Local area network)運作，系統後端以 Sybase 資料庫提供服務，前端(使用者端)則以 PowerBuilder 為開發工具所開發之應用程式執行運算。在維護能力方面，目前資訊室具資料庫管理能力者極為少數，多數僅能從事日常例行的資料備份工作，對於資料庫內部資料、安全、

效能等之管理操作，甚至於最重要的災難回復能力亦甚為欠缺；至於應用程式(以 PowerBuilder 為主要開發工具)維護方面，大多僅能做簡單的操作畫面局部修改，缺乏針對整個系統作除錯、功能增修、效能調校、或開發的能力；總體觀之，距離有效維護應用系統穩定運作所需之技術水準仍有很大落差。

2、三(多)層式主從架構：

此類架構一般由前端使用者的瀏覽器、中間層的 Web 應用程式及後端的資料庫所組成，例如本局危險品申辦 Web_Based 系統及本局全球資訊網等均屬之；三層式主從架構因可經由網際網路提供全球無遠弗屆的資訊服務，故為當今電子商務之主流，日後本局應用系統之建構亦將朝此類架構發展。在系統維護能力方面，目前本局此類架構之應用系統不多，維護工作集中於少數人身上，現有維護能力尚可勝任基本維護需求。

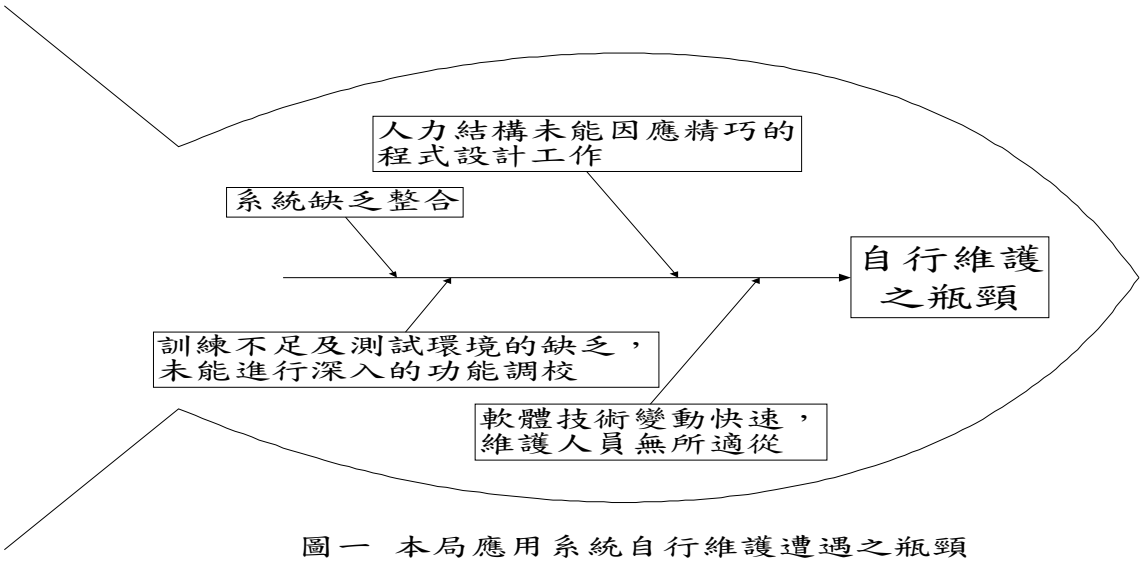
三(多)層式主從架構雖為當今電子商務之主流架

構，本局所採用之程式開發語言一般以 Script 語言為主，如 ASP (Active Server Page)、JavaScript、VBScript，佐以 HTML，CSS，XML 等技術，與現有二層式主從架構採用之開發語言 PowerBuilder、Visual Basic、Java、C++等差異甚大。因此本局在朝向此類架構發展之同時，維護人員除現有二層式主從架構之維護技術之外，必須再繼續學習三層式主從架構相關技術，導致技術繁雜多變，對維護人員將形成沉重負擔；更甚者，本局未來將有 Windows 與 UNIX 兩大作業平台同時並存，而不同平台所涉及的應用程式開發技術差異甚大，且此類架構因暴露於網際網路上，易成為全球駭客惡意攻擊的目標，因此對於安全性的要求必然更加嚴苛。由此，可以預言，以上種種現實上的技術挑戰，將令未來本局資訊應用系統的維護環境更形艱鉅。

二、本局應用系統自行維護遭遇之瓶頸

基隆港務局資訊室自民國 65 年成立「電子資料處

理中心」後（71 年改制為資訊室），過去的資訊應用系統均自行維護，惟在現今基於環境上之諸多限制，本局在自行維護既有資訊應用系統時遭遇到許多不易克服之瓶頸，以魚骨圖表示如圖一，並詳述如后：



圖一　本局應用系統自行維護遭遇之瓶頸

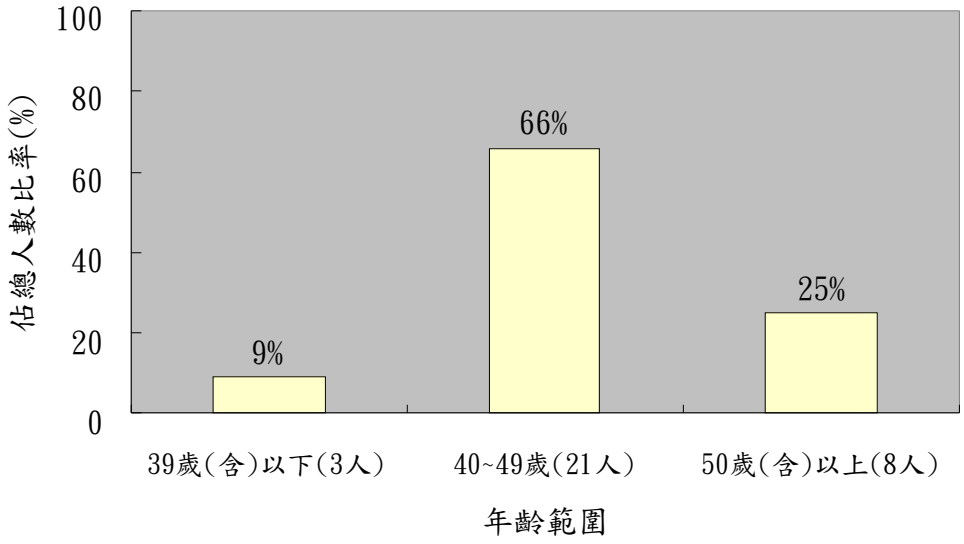
（一）、軟體技術變動快速，維護人員無所適從

本局應用程式之開發時程，視系統規模而定，快者六至十二個月，慢者可達數年，相對於全球資訊技術一日千里的進展速度而言，開發時程偏長，因此當系統開發完成後資訊技術已有大幅進展，甚至系統當初設計需求早已隨時空環境變遷而改變，以致程式維護人員經常面對系統一上線就必須改版的窘態。以船席調派模擬系統為例，系統開發當初所採用的是當時主流的二層式主從架構技術，但隨著系統完工上線，電

子商務崛起，三(多)層式(Web_Based 架構)主從架構蔚為主流，改版呼聲又起。新舊技術的變動快速，實令維護人員無所適從。

(二)、人力結構未能因應精巧的程式設計工作

資訊業務因具高度專業性，對人員專業背景要求較本局其他單位嚴苛，然限於政府精簡用人之政策，資訊室已有多年未進新血，甚至因業務挑戰性高，已有人力外流之趨向。復因資訊應用系統數量近年來大幅增加，資訊室人員卻未隨之增加，目前資訊室人力平均年齡為 45.5 歲（如圖二所示），相較於本局其他單位，雖屬年輕，惟就學習新的程式開發技巧而言，確嫌偏高，更遑論以新學習的語言進行細微精巧的程式設計與修改工作。尤其面對日新月異的資訊專業技術，現有人力已漸不勝負荷。



圖二 資訊室人員年齡分布統計圖(以 92 年為基準)

(三)、訓練不足及測試環境的缺乏，未能進行深入的功能調校

欲有效維護本局資訊應用系統，從前端程式開發工具，到後端資料庫及作業平台及其他相關技術，本局維護人員必須熟悉多種專業技術始能勝任，但受限於訓練經費之不足及測試環境缺乏，本局維護人員經常必須在專業技術不足的情況下設法完成維護任務，因此高度依賴廠商的保固服務。一但保固期滿，甚或廠商結束營業，則僅能勉強維持系統的基本運作，無力進行深入的功能調校，造成應用系統服務功能僵化，無法發揮開放架構多元及彈性化的優點。

(四)、系統缺乏整合

本局因各種新舊作業平台並存，造成異質平台間之溝通困難，以致原本就感吃力的維護工作更形雪上加霜；以作業平台為例，本局目前係以微軟NT4.0、Windows 2000及IBM 9221 DOS VSE為主要作業平台，各家廠牌各有不同的解決方案，維護人員多僅能選擇專精其一。一旦應用系統在緊急異常狀況需人力支援時，同仁們卻因專長不同而無法互相提供技術支援或互相代理業務，且將來本局建置於IBM 9221 DOS VSE作業平台之資訊應用系統重新開發後改採用UNIX作業平台，其所搭配之開發語言、工具、通訊協定、操作介面等等都與本局現行Windows平台有極大差異，若未來再導入目前政府積極推展之開放原始碼自由軟體如Linux等平台，則維護人員更將疲於應付。

基於前述瓶頸不易克服，及本局應用系統維護工作日益複雜急迫，考慮將本局應用系統維護工作委外辦理，以獲得最即時、穩定之維護支援，應為一值得考量之方案。

三、委外維護服務之區分

一般業界委外服務依其完整性區分，可分為以下幾種：

(一)、核心服務

為最基本的委外服務類型，例如應用程式資料更新、系統升級、以及對於網路、應用程式、和伺服器的管理。其目的在於提昇資訊系統日常運作之穩定，降低系統故障之頻率。

(二)、管理性服務

指的是在所有核心服務之外，加上部分專業服務，如資料備份、技術支援、以及對於系統安全性、應用程式執行效率、以及災難復原的保證。除具有前述日常性的核心服務效益外，其主要目的為：對突發性之災難復原及更深入的系統安全、效能提昇等層面加以強化，將各種突發性天然或人為災難對資訊系統之衝擊降到最低。

（三）、延伸性服務

這類的服務是最完整的服務水準，除了前述所有服務之外，還加上應用程式環境設定、擴充規劃及策略以及人員教育訓練支援等專業服務。其目的除前述核心及管理性服務之效益外，更擴充至本局資訊業務之規劃及專業人員訓練，使本局資訊系統在面對外界劇烈的環境變動時，隨時均能以最佳架構及人力提供最適切之資訊服務。

四、委外維護可衍生的效益

觀諸本局維護需求，諸如應用程式維護、升級、執行效能調校、資料備份、災難復原等，均急需導入更專業技術，以提供更穩定及彈性之資訊服務。以此觀之，則前述三種委外服務中至少需具備管理性服務等級以上之水準始能符合本局需要，且預期可衍生以下效益。

（一）、系統災難復原之保障

當災難降臨(如火災、地震或其他人為災難)而波及

本局資訊系統時，若未能即時修復，將導致本局營運及行政作業的癱瘓，此時如何使資訊系統立即重建上線，將成為最急迫的工作。資訊室目前因缺乏資料庫毀損重建之實務經驗，欲達此目標顯然力有未迨，此時系統委外維護可為本局提供最佳的災難復原保障。

(二)、提供更即時性的資訊服務

為確保本局競爭力，應用系統不允許長時間服務中斷，除發生故障時必須即時排除之外，且維護人員應能隨時調整系統功能以滿足外界需求的變動，此為維護工作基本要求之一。然目前本局維護技術水準距此目標仍有很大距離，短期內唯有導入系統委外維護機制，始能獲得最即時的故障修復保證。當需求變動時，並可藉由廠商駐局專業人員協助，即時調整系統功能進而滿足使用者需求，以確保本局之資訊服務維持最大之競爭力。

(三)、提昇本局專業技術能力

目前本局資訊人員訓練方式以參加外界專業訓練機構所舉辦的短期專業課程為主，其教學內容深奧較偏重理論，不易吸收。藉由系統委外維護，維護人員可

就實際個案隨時與廠商駐局專業人員互相交流，藉由長期實務上的經驗累積，提昇本局資訊人員技術水準。

五、交通部及各港應用程式委外維護情形

目前交通部及其所屬四港中應用系統委外維護情形彙整如表一。其中應用系統已導入委外維護機制者有交通部及高雄港務局。惟該二單位之做法均將網路管理排除於委外維護範圍之外。

表一 交通部及各港應用程式委外維護情形一覽表

單位	是否委外維護	委外範圍(應用程式、資料庫、網路管理)	委外方式
交通部	是	應用程式及資料庫維護(資料庫安全性控管及網路管理不委外)	近似核心服務方式
高雄港務局	是	應用程式維護（資料庫及網路管理不委外）	近似核心服務方式
台中港務局	否	無	無
花蓮港務局	否	無	無

單位	是否委外維護	委外範圍(應用程式、資料庫、網路管理)	委外方式
基隆港務局	否	無(保固期限內由開發廠商協助維護，逾保固期後則自行維護)	無

六、應用系統委外維護可行性分析

為評估應用系統委外維護作業，本研究先就「風險評估及管理」、「委外費用預估」、「委外之後原有人力之運用」三方面分析其可行性如下：

(一)、風險評估及管理

隨著資訊應用系統委外維護機制之納入，無可避免的，對本局資料及網路系統之保全將產生安全上之疑慮，為期使風險降到最低，除可保留資料庫及網路管理仍由本局人員負責控管之外，並可於雙方合約中訂定相關條款規範之，整理如表二：

表二 委外風險項目及防止措施

風險項目	敘述	風險防止措施
資料安全	維護廠商不肖員工可能利用職務之便竊取本局資料。	● 與廠商訂定資料保密條款及罰則。 ● 切實依本局資訊安全政策規定落實安全性查核。
系統安全	維護廠商不肖員工將本局資訊應用系統存取密碼外流或植入後門程式，俟機圖利。	● 與廠商訂定系統安全保全條款及罰則。 ● 切實依本局資訊安全政策規定落實安全性查核。

(二)、委外費用預估

本局至92年底止，已逾保固期限之資訊應用系統共計七件，現均由本局自行維護，若委外辦理，92年度計有公文管理系統等八案，所需委外維護費用預估約三百二十七萬餘元；93年度計有公文管理系統及公文影像光碟管理系統等十二案，所需費用預估為五百七十一萬餘元(詳表三)。

表三 基隆港務局資訊室待委外維護系統一覽表

名稱	作業系統	開發工具	資料庫	決標金額	保固情形		委外維護費用(註一)
					已逾保固	93 年以後到期	
公文管理系統	Win 2000	NOTES	NOTES	4,260,000	已逾保固		639,000
公文影像光碟管理系統	Win 2000	VB6＋ASP	SQL 2000	950,000		約 93 年 6 月到期	142,500
差勤管理系統	Win 2000	Java	SQL 2000	2,920,000		約 93 年元月到期	438,000
會計管理系統	NT 4.0	PowerBuilder	Sybase 11.9	3,500,000	已逾保固		525,000
材料管理系統	NT 4.0	PowerBuilder	Sybase 11.9	1,800,000	已逾保固		270,000
薪資管理系統	NT 4.0	PowerBuilder	Sybase 11.9	2,030,000	已逾保固		304,500
船席調派模擬系統	NT 4.0	PowerBuilder	Sybase 11.9	2,399,250	已逾保固		359,888
港口貨櫃集散站管理系統	Win 2000	PowerBuilder	Sybase 11.9	7,660,000	已逾保固		1,149,000 (註二)
港口貨櫃集散站管理系統進口 CY 及 CF 系統之建置暨新增需求	NT 4.0	PowerBuilder	Sybase 11.9	3,300,000		93 年 7 月到期	495,000
港棧系統	UNIX	Java	Sybase 12.5	7,755,660		93.10.20 到期	1,163,349

名稱	作業系統	開發工具	資料庫	決標金額	保固情形		委外維護費用(註一)
					已逾保固	93 年以後到期	
危險品申報 WebBased 系統	NT 4.0	ASP + JavaScript	SQL 7.0	N/A	已逾保固		(註三)
人事管理(退撫)系統	NT 4.0	PowerBuilder	Sybase 11.9	1,548,000	已逾保固		232,200 (註四)
總計(93 年已逾保固期限部分)							5,718,437
總計(92 年已逾保固期限部分)							3,479,588

註一：委外維護費用以決標金額 15%為估算基準。

註二：含港口貨櫃集散站管理系統 6,390,000 元，貨櫃場自主化系統 950,000 元，訂艙系統 320,000 元。

註三：由交通部統一開發。

註四：目前只可使用退休撫恤子系統。

(三)、委外之後原有人力之運用

配合本局業務之成長，未來本局資訊業務主要之任務可歸納如下：

1、本局資訊系統整體規劃及應用系統、資訊設備之維護。

2、配合上級(交通部)協調規劃全國航港系統之整合開發。

因此本局應用系統若能順利委外維護，則現有應用程

式維護人力將可轉移至資料庫維護及網路管理等領域加以運用，以紓解目前本局缺乏專職資料庫管理人員及網路管理人力不足的問題。

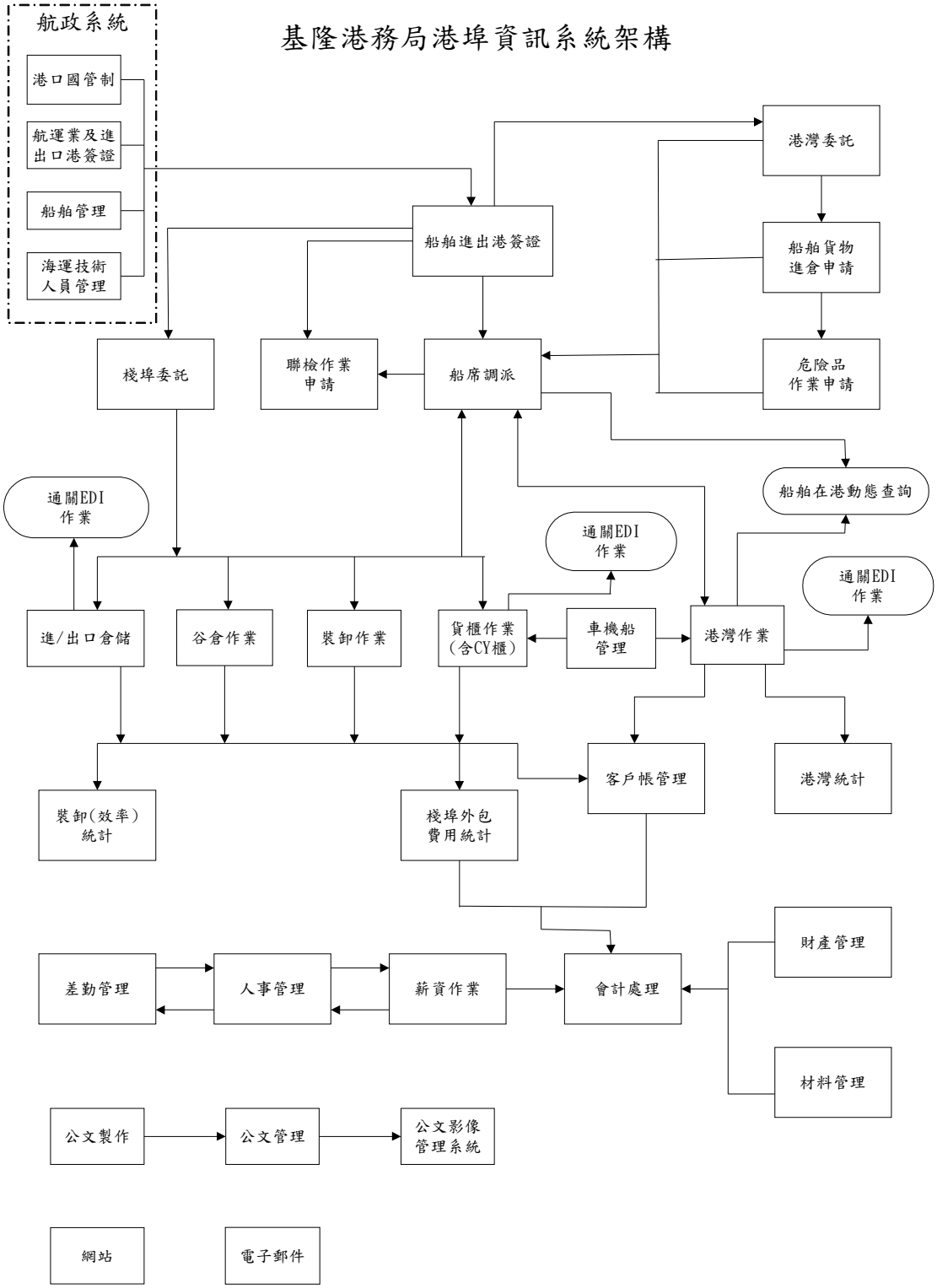
參、委外維護方案執行計劃

一、方案定義

依照本局資訊系統之現況，初步提列可行的委外分案方式，區分如下：

(一)、整批委外(方案一)

將本局所有待委外維護之資訊系統，全部納為一案發包，委由同一家公司承包維護工作。目前本局資訊系統架構如圖三，計有：公文製作系統、公文管理系統、公文影像光碟管理系統、差勤管理系統、會計、材料、薪資管理系統、船席調派模擬系統、港口貨櫃集散站管理系統(含 CY、CFS 系統)、港棧系統、危險品申報 WebBased 系統等，共十一項，其中港棧系統中又細分為近二十個子系統。



圖三 基隆港務局資訊系統架構圖

(二)、依業務分類委外

將本局待委外維護之資訊系統依照業務分類，分案獨立辦理委外，而依業務分類方式的不同又可區分為以下三種：

1、依業務性質分成二類(方案二)

依照資訊室各科職掌之業務分類，可分成以下二類：

(1)、行政系統：主要為資訊室資管科所轄業務，含公文製作系統、公文管理系統、公文影像光碟管理系統、差勤管理系統、會計管理系統、材料管理系統、薪資管理系統。

(2)、港棧系統：主要為資訊室程設科所轄業務，含船席調派模擬系統、港口貨櫃集散站管理系統(含CY、CFS 系統)、港棧系統、危險品申報 WebBased 系統。

2、依業務關聯性分為四類(方案三)

將業務互相關聯或介面相互銜接、資料互相交換之資訊系統歸為一類如下：

(1)、公文製作系統、公文管理系統、公文影像光碟管理系統、差勤管理系統。

(2)、會計、材料、薪資管理系統。

(3)、船席調派模擬系統、港棧系統、危險品申報 WebBased 系統。

(4)、港口貨櫃集散站管理系統(含 CY、CFS 系統)。

3、依現行承辦人業務職掌分為七類(方案四)

依目前資訊室各業務承辦人承辦業務劃分如下：

(1)、公文製作系統、公文管理系統、公文影像光碟管理系統 。

(2)、差勤管理系統 。

(3)、會計、材料管理系統。

(4)、薪資管理系統 。

(5) 、船席調派模擬系統、危險品申報 WebBased 系統 。

(6)、港口貨櫃集散站管理系統(含 CY、CFS 系統) 。

(7)、港棧系統 。

（三）、依開發技術分類委外(方案五)

將本局待委外維護之資訊系統依照軟體開發技術的不同予以分案發包，目前本局資訊系統所採用的軟體開發技術計有以下四大類：

1、IBM 公司：LOTUS NOTES

2、MicroSoft 公司：VB6.0(ASP)

3、SunMicro 公司：JAVA

4、PowerSoft 公司：PowerBuilder

二、委外評估準則

為期於眾多委外方案中評定對本局最有利之方案，有必要針對本局之需求設定評估準則，以作為各方案優劣評判之參考，以下針對本局資訊系統現況提出委外評估準則，並說明如下：

(一)、委外作業及執行控管之便利性

包括本局辦理委外維護過程中行政作業之便利性及發包後本局對於承商維護品質管理之便利性。對本局而言，因資訊系統眾多，委外維護若分案過度複雜，將導致本局發包程序及行政管理上之困擾，故委外作業及執行控管之便利性為一重要的考量因素。

(二)、維護技術複雜度

一般而言，企業內各資訊系統賴以開發之解決方案應力求統一，以期在各系統間的整合、維護上獲致最高之效益；唯本局資訊系統採用之開發技術高達四種，在考量委外維護作業之分案發包時，若單一分案所採用之技術愈繁雜，則維護的困難度愈高，承商維護的成本也愈高，而此成本終將轉嫁回本局。故在考量委外維護之分案時，維護技術複雜度應力求單純為宜。

(三)、業務複雜度

本局各資訊系統分屬不同業務，若欲做好維護工作，對該業務之嫻熟是必要的前提，若單一維護外包案中涉及過多不同業務，則業務複雜度愈高，維護承商維護時所需投入之成本也愈大，此成本亦將間接

轉嫁回本局。故在考量委外維護之分案時，業務複雜度應力求單純為宜。

（四）、故障診斷及維護整合

當資訊系統發生故障時，故障點歸屬之診斷是最首要的工作，惟若維護委外分案過多，則多家維護廠商恐將互相推諉維護責任，造成故障歸屬難以判定之困擾，且當各資訊系統之間必須整合運作時，維護廠商越多，整合上之難度也愈大。因此對本局而言，故障診斷及維護整合之難度亦為重要的考量因素之一。

三、委外方案評估

針對各委外方案，依前述各項評估準則，分別分析彙整如表四。

表四 委外方案評估表

方案／評估準則	方案一：整批委外	依業務分類委外			方案五：依開發技術分類委外
		方案二：依業務性質共二類	方案三：依業務關聯性共四類	方案四：依現行承辦人業務職掌共七類	

委外作業及執行控管之便利性	便利(僅有一案)	最便利(可與資訊室目前行政職掌配合)	繁雜(分案多)	最繁雜(分案最多)	繁雜(分案多)
維護技術複雜度	最繁雜(涵蓋所有技術)	繁雜(涵蓋多項技術)	繁雜(部分分類仍涵蓋多項技術)	單純(大多為單一技術)	最單純(只涉及單一技術)
業務複雜度	最繁雜(涵蓋所有業務)	繁雜(涵蓋多項業務)	單純(所涵蓋業務具關聯性)	最單純(單一業務)	繁雜(某些技術涵蓋多項業務)
故障診斷及維護整合	最單純 (由一家廠商承包所有系統)	單純 (二類系統間關聯性不高，故障歸屬明確)	單純 (相關聯業務由相同廠商承包)	繁雜 (各項系統獨立委外維護，各家廠商易產生互推責任問題)	繁雜 (分成四案辦理，不同維護承商間可能有整合上之問題)

茲針對表四詳細說明如下：

(一)、整批委外(方案一)

就本局管理上便利性而言，整體委外僅需管理單一維護廠商，在行政作業上較為單純，且在委外期間對承商之考核及管理成本較低，整合維護效率高；唯因技術及業務複雜度高，雖在維護成本方面可能具有統包遞減效果，惟承商資格門檻亦較高，成本下降相當有限，市場上選擇維護廠商不易。

(二)、依業務分批委外

依業務分類方式又可細分為三類如下：

1、依業務性質(方案二)

傳統上本局資訊系統可分為行政系統及港棧系統兩大類，並分屬資訊室資管科及程設科職掌。本方案依業務性質的委外分類方式與資訊室目前業務分工相符，故本局在行政作業及執行控管上以採取本案最為便利。且因所有資訊系統已分割為兩案發包，不僅業務具一定程度之關聯性，在技術及業務複雜度方面亦稍有降低，故承包廠商之門檻及投注成本亦可隨之下降（尤其港棧系統部分技術可簡化為二種，），本局之委外成本亦將因統包委外，而有降低之效果，故本案應為所有委外方案中較適合本局之選擇。

2、依業務關聯性(方案三)

將業務相關聯之資訊系統併案發包，其優點在於業務具關聯性，故業務複雜度不高且整合性良好，但其分案高達四案，對本局之行政作業及對承包廠商的管理（可能高達四家廠商駐點維護）較為繁瑣，且承商所需具備之技術複雜亦高。

3、依現行承辦人業務職掌(方案四)

各承辦人將所負責之資訊系統獨立發包，其優點在於承商所涉及之業務及技術上複雜度最低，但因分案高達七案，以致本局行政作業（可能高達七家廠商駐點維護）甚為複雜，且因各自獨立發包，在整合上最為不易。

（三）、依開發技術分類分批委外(方案五)

本方案因所包含之各系統開發技術一致，故維護技術單一，承商所需之技術複雜度最低，對維護廠商之門檻也最低，但維護上仍需跨多種資訊系統，業務複雜度仍高，且分案四案仍偏高，整合不易，對本局管理上助益不大。

四、委外方案建議

綜合以上分析，在此建議以方案二，依業務性質分類委外方式辦理，對本局而言效益最大。因該方案僅分成兩案，分案數量適中，且分案方式係配合資訊室資管科及程設科業務職掌故在委外行政上最為便利，且在後續對承商之考核及管理上亦

可在現有行政體制上達到最有效的分工。另一方面承商在技術及業務上所涉及之複雜度過高之問題，亦因本局所有資訊系統分割為二案，難度已適度降低至業界專業廠商有能力承包之程度。

五、委外維護範圍之決定

本局資訊系統眾多，且因經費有限，初期無法將所有資訊系統完全委外維護，因此必須有所取捨，分批逐年納入。另除應用程式外，整套資訊系統尚包含資料庫、硬體等部分，其是否一併委外維護，須進一步考量，茲逐項探討如下：

(一)、主從架構模式之開放系統

目前本局資訊系統中，除於IBM大型主機上運作之封閉系統本局仍具有維護能力之外，近年來以主從架構模式開發之開放系統因技術變動快速及解決方案多樣化發展，以致本局自行維護已漸感吃力。目前本局屬主從架構模式之開放系統計有公文製作系統、公文管理系統、公文影像光碟管理系統、差勤管理系統、會計、材料、薪資管理系統、船席調派模擬系統、港口貨

櫃集散站管理系統(含CY、CFS系統)、港棧系統、危險品申報WebBased系統等，以上各系統因維護複雜度高，建議於保固期滿後即予委外維護。

(二)、資料庫管理

資料庫為資訊系統之核心，其內部所儲存之資料為系統運作之命脈，基於安全性之考量，為防止敏感性資料遭有心人竊取，建議資料庫之管理維護工作目前仍由本局人員負責為宜。惟資料庫變動性甚高，須經常進行複雜之操作及資料備分、保全工作，否則管理不善的資料庫是系統故障之最大根源，因此資料庫若保留由本局自行管理，則建議本局及早培育資料庫管理人才做為配套措施，方能確保資料庫之完善運作。

(三)、硬體維護

目前本局資訊系統之硬體維護係另案獨立委外辦理，若考量將硬體維護併入應用系統委外案一併辦理，優劣分析如下：

優點：簡化本局行政作業，並統一維護權責，免除故障責任歸屬軟硬體判定上之困擾，避免不同維護承商之間互相推卸責任的現象發生。

缺點：硬體維護技術多仰賴原廠之支援，一般軟體開發

廠商因專業分工較細，硬體維護並非其專長，故即使勉強承包，仍需另行轉包硬體專業廠商(或硬體原代理商)辦理，如此層層轉包之下，不僅降低了維護時效性及彈性，且其增加之成本最終仍轉嫁本局身上。

基於以上優缺點分析，為確保維護時效及彈性，建議建議維持目前作業方式，將硬體維護工作與軟體委外維護案分開辦理。

（四）、交通部開發建置於本局之相關應用系統

交通部主導開發建置於四港之應用系統如院首長民意信箱、監察案件管理系統、立法院質詢系統等，因係配合交通部業務運作，原則上仍由交通部統一主導維護，建議本局暫不予以委外維護。

六、交通部委外維護之做法

本委外維護計劃與交通部委外維護做法相較，最大之差異在於，交通部係以一系統一案方式（類似本計劃之方案四）

分別將各應用系統獨立辦理委外維護。而本研究建議配合本局資訊室資管科及程設科業務職掌，將本局所有應用系統分成兩案辦理委外維護。主要原因在於：

（一）、交通部應用系統數量較本局少，各應用系統分別獨立委外後，分案數量仍不致過多，故行政作業及管理上之負擔不致太大。而本局應用系統數量日漸增加，若比照交通部之方式各應用系統分別獨立辦理委外維護，則分案數量龐大，除造成本局委外行政作業負擔沉重外，眾多之承商派駐本局人員之管理及業務整合亦將為一大困擾。

（二）、本局部分應用系統規模不大，若比照交通部之方式獨立辦理委外維護，其維護費用甚低難以達到經濟效益，恐無法吸引優秀廠商提供良好的維護服務。

另在資料庫部分，交通部的做法係除安全性之權限控管外，其餘之資料庫管理工作均辦理委外，而本研究則建議本局資料庫完全由本局自行管理而不予以委外維護。主要原因在於：

（一）、資料庫係應用系統運作之核心，基於本局資料安全性之考量，目前暫不宜委外管理。

（二）、本局應用系統委外維護後，原系統維護人力可部分轉移

至資料庫管理工作上加以運用，以落實人力之調派。

七、委外時程

本局資訊系統委外維護預定九十三年元月開始執行，相關委外時程詳如表五：

表五：委外時程表

	九十二年					九十三年
	八月	九月	十月	十一月	十二月	
完成評估						
擬定規範						
招標						
評審						
業務移交						
執行						

註：表格中灰色部分因必須配合年度預算之撥用時程，實際執行時間可能較原預定時間落後。

八、委外工作內容

本局資訊系統委外維護期間，有必要針對承商之工作內容加以明確規範，以確實達到預期績效。茲擬定委外工作內容如下：

(一)、故障的診斷及排除

承商須於系統故障產生之初即時診斷出故障點，並於規定時間內排除故障，以維持系統功能正常運作。

(二)、效能的調校

承商須適時調校系統整體設定及架構，以維持系統效能於最佳狀態。

(三)、系統功能、介面的適度改良

承商須隨時配合使用者及業務之合理需求，適度改良系統之功能及操作介面，以加強系統之操作親和性及運作彈性。

(四)、教育訓練

承商須配合本局需求提供適度教育訓練，以加強本局人員專業技能。

（五）、系統之升級或改版

承商須配合本局需要，執行系統之軟體或作業系統之升級或改版工作。

（六）、系統環境之維護及重建

承商須負責維護並於必要時協助本局建立應用系統執行之相關環境及各項參數之設定。

（七）、系統備援及災難回復

承商須定期執行系統之備援作業，並於非預期性災難產生時，執行應用系統之回復作業。

九、委外廠商之評定

為確保委外維護之品質，委外承商之素質必須加以篩選，以期達到預期之委外效益。未來在辦理招標時除依政府採購法相關規定，辦理限制性招標及評選外，本局仍須設定相關評審準則以為依循，在此列舉重要項目如下：

（一）、承商之專業認證：承商之專業認證如 CMMI 認證或其它相關專業認證，可作為評定承商專業技術水準

之參考。

(二)、承商維護實績：承商於國內外各公民營機構之資訊系統維護實績，可作為承商維護經驗多寡之評定依據。

(三)、承商維護計劃：承商所提維護計劃之周全與否可作為承商對本案瞭解及投入程度之評量。

(四)、承商維護人力之投入及運用：承商所投入本局之維護人力素質及其人力調配運用可作為其維護服務效率之參考。

十、委外管理

為確保本局資訊系統能獲得最即時有效的維護服務，建議於維護契約中訂立下列規定，以利對承商之控管：

(一)、承商人員之出勤管理

承商應依合約之規定，定期派員駐派本局提供服務，本局則對承商人員之出勤情形加以督導考核。

(二)、維護時效之管理

系統故障時，承商必須於合約規定時效內加以排除，本

局則對承商之維護時效加以督導考核。

(三)、承商維護人員之專業資格規定

為確保維護品質，防止承商得標後派遣非專業人員充任本局之維護工作，合約應規定承商派駐本局之維護人員必須持有相關軟體技術之專業證照或曾受過一定時數之專業訓練。

(四)、故障通報單一窗口之建立

由資訊室建立單一對話窗口，負責接收使用者之系統故障通報及需求，統一指揮承商即時提供維修及服務，並持續追蹤後續之相關事宜。

(五)、維護紀錄之呈報

當合約期滿或其他因素必須更換承包廠商時，為免資訊系統遭承商壟斷，新舊承商間維護工作之交接及技術經驗之傳承甚為重要。為謀因應，本局平常即應要求承商落實工作日誌之紀錄，並要求承商隨時將程式之修改、新增、系統之設定等技術上之變動細節紀錄成冊列入移交，以確保承商轉換之順利進行。

(六)、維護合約之修訂

隨著本局各項資訊應用系統持續開發上線，預期日後陸續將有各種應用系統因保固期滿納入委外維護作業，因此維護合約中之維護標的物必須隨時配合本局維護需求進行修訂，對於

新增維護標的物之維護生效日期、維護費用之計算、廠商之交接等諸多事宜仍須持續辦理，以確保維護作業之彈性及效率。

肆、結論與建議

交通部92年元月份航運座談會中已宣示，將港埠資訊發展定位為交通部未來二大港埠發展策略之一。隨著本局e化的程度與日俱增，資訊室在本局整體營運環節中所擔負的角色也日益吃重，若本局之應用資訊系統維護能力無法有效提昇，對本局多年來辛苦建立的e化績效將有潛在的負面影響。

而本局應用資訊系統維護能力的提昇受限於諸多瓶頸，非短期內一蹴可幾，為謀因應，本研究建議本局導入應用資訊系統委外維護之機制，不僅可滿足本局立即的系統維護需求，且符合業界專業分工之潮流；更進而確保本局資訊應用系統之穩定及彈性，對本局競爭力之提昇將有莫大裨益。

綜合以上分析，本研究建議將本局屬開放架構之資訊應用系統分成行政及港棧兩案分別發包辦理委外維護，在資料庫部分，基於資訊安全考量則仍由本局培養專業資料庫管理人員自行管理，並在執行過程中就委外工作內容、委外廠商之評定、及委外管理等部分加以控管，以期確保委外預期績效。依目前各

應用系統之保固狀況估計，九十三年度計有公文製作系統、公文管理系統、公文影像光碟管理系統、差勤管理系統、會計、材料、薪資管理系統、船席調派模擬系統、港口貨櫃集散站管理系統(含CY、CFS系統)、港棧系統、人事管理(退撫)系統等須漸次委外維護。

資訊系統委外維護是政府積極推動的政策，本局因受限於用人政策，資訊人力素質難以有效提昇，尤以資訊科技一日千里，維護工作日益複雜，欲維持本局資訊業務之服務品質，委外維護應為一可行之途。惟資訊系統委外維護在本局係首次嘗試，諸多細節仍待審慎規劃因應，以期確實達成預期目標，強化本局電子化服務之競爭力。

參考資料

(一)、Robert Klepper & Wendell O. Jones原作，塔吉克資訊有限公司譯， 資訊系統委外管理概論，初版，跨世紀電子商務出版社，民國88年。

(二)、陳怡良，資訊作業委外發展趨勢， 資安人月刊，

NO.4，民國 92 年 9 月。

(三)、各機關資訊業務委外服務作業參考原則，九十一年十一月八日院授研訊字第 0910023766 號函頒。

(四)、行政院所屬各機關資訊組織及人員設置參考原則，九十一年十二月三十日院授研訊字第０９１００２７６９９號函頒布。

(五)、朱慧德，政府機關資訊服務委外作業之研究，政府機關資訊委外知識網

http://www.rdec.gov.tw/outsourcing/。

(六)、行政院所屬各機關資訊業務委外服務作業參考原則，九十一年十一月八日院授研訊字第 0910023766 號函頒布。

行政機關法人化後人事制度之探討

研究單位：人事室
研究人員：陳杏芬

壹、前言

隨著全球經濟的轉變，台灣正面臨全球化的競爭壓力，提昇國家競爭力乃順勢成為國家建設的政策主軸之一，其中政府體制的調整，以及政府效率與效能的強化，構成提升國家競爭力的重要關鍵之一。

行政院為落實經發會共識，依總統府改造委員會建議成立「行政院組織改造推動委員會」（以下簡稱組改會），推動行政院組織改造各項工作之規劃、協調及執行作業。

該推動委員會第二次會議通過機關組織檢討順序的考量原則：

一、地方能做的，政府不做。即就中央與地方之間的關係，應做到「權」、「錢」下放，以保障地方自治，此時中央僅扮演補充性的角色，這是一種由「中央」到「地方」的權限移動。

二、民間能做的，政府不做。政府目前所執行的業務中，應分別檢討是否仍由政府繼續辦理，凡無須由政府辦理者應檢討不再辦理或徹底民營化或委外辦理以收功能業務與組織精簡之功效，這是一種由官到民的權限移動。

三、無須由行政機關做的業務由其它組織做。如業務性質上行政機關仍不宜完全放棄不再辦理且不涉及到行使公權力的核心事項或屬於營業活動者，應考量於行政機關外另設組織辦理之，其中最為人注目者即為「行政法人」組織之創設。

為提昇國家競爭力，行政組織再造已成為現階段政府施政中心之一，組織再造內容，調整政府機關角色與職能，除必須由政府負責執行外，研究規劃擴大開放或委託民間經營方式辦理是其中重要一環，隨著時代變遷，全球經濟轉變，台灣正面臨全球化的競爭壓力，提昇國家競爭力乃順勢成為國家建設的政策主軸，其中政府體制的調整以及政府效率與效能的強化，是構成提昇國家競爭力的重要關鍵之一。觀察法治先進國家已不再堅持集權，亦不認為國家任務並非由其自設的機關組織負責，而開始將特殊業務由國家任務移轉至獨立的組織體負責，這種國家任務下放方式成為世界潮流，鑑於目前政府對組織改造之急迫性，個人認為釐清對於法人化相關基礎理論的研究確屬必要，除有助於明確界分權責，亦可消除員工對機關法人化之疑慮。本研究選定已在政策擬定上，已具形成共識將改制為特殊公法人－港務局，作為研究法人化的理論議題。

貳、行政機關法人化之理念

一、法人與民營化之區別

很多人對於民營化與法人化之概念混淆不清，以至遲緩法人化的決策，影響法人化決策的品質，連帶也拖慢了整體民營化的腳步。所謂國家任務的民營化有「行為

面」與「組織面」兩種民營化類型之分：（一）「行為面的民營化」指主管的國家機關其組織保持不變，國家任務的執行則委託私人辦理，這種委託情形私人不僅是受託協助執行任務，甚至還獨立以自己的名義執行公權力，國家己不再自行決定，而只是保留監督權而已。（二）「組織面的民營化」其民營化的程度則更進一步提昇到組織層面，也就是於傳統國家法人與地方自治法人之外，或新設或直接由既有國家機關組織改制成新的獨立的法人，再由該新的獨立法人執行國家任務，如早期農田水利會、公共電視基金會。在兩大民營化中「行為面民營化」較為一般大眾所熟悉，政府機關也有實例；「組織面的民營化」也就是法人化。

民營化與法人化不同之處：

民營化	項目	法人化
不保留公務人員身份。	員工身份	保留公務人員身份。
變成公司財產，可自由處分，易淪為財團賤賣國產。	財產處理	法人機關繼續無償使用，仍為國家所有。
無	民意監督	主管機關有適當性之監督或適法性之監督。
民營化過程複雜，工會及員工反抗、猜忌，容易造成政治風暴。	政治阻力	法人化過程單純，員工權益不受影響，政治阻力小。
不受民意監督易為財團壟斷或股東掏空資產，影響大眾權益。	經濟效益	在原有的基礎設施下，財務、人事法規鬆綁，更具彈性的企業化經營，提高利潤績效。

二、何謂法人、公法人、私法人

法人乃法律所創設具有權利能力的組織，依其規範基礎可分為公法人與私法人。

私法人主要是依照民法等相關規定，經登記後取得法人資格。

公法人則是直接依據法律或基於法律以其它公法行為，以取得權利能力的生效要件，也是公法人存在的基礎。按「公法人」，在法律上並未明文規定，但在學理上，一般認為公法人須具備下列六項要件：〈一〉其設立係基於國家或公法之意思，而非依民間團體意思；〈二〉其目的事業係依法律規定，不能單以章程定之；〈三〉公法人之會員或社員之加入具有強制性；（四）在一定範圍內，由國家授予公權力；〈五〉公法人之解散須經國家同意，

公法人負有實行其目的之義務，無解散之自由；〈六〉與國家成立特別權力關係，受國家之特別監督。

三、何謂「機關法人化」

根據行政院組織改造推動委員會第二次委員會議所通過的「機關業務檢討原則」，其所謂法人化者「係將仍屬國家任務而無自任實施必要之業務設立法人交由其實施，而該法人應屬公法性質之行政法人，至於可交由民法性質之法人辦理者並無繼續列為國家任務必要，從而屬於去任務化之範疇」，由此可知其法人化是僅指「公法人化」而言，至於私法人化則是屬於「民營化」的範疇，循此而言所謂「機關法人化」是「機關的公法人化」，亦即將現有屬於行政機關性質的組織轉換成公法人組織。

法人化是目前政府組織改造及行政效率檢討的重要原則之一。行政院具體指出，將以「行政法人」為範圍，並且核定「行政法人建制原則」作為各機關業務檢討及研議改制公法人之參考。從「公法人」而「法人化」，再限縮為「行政法人」，足證政府已體會法人化必須循序漸進，衡情度勢，採取不同策略。簡單的說，現階段將可以企業化經營、不是運用公權力、以及將來適合民營化等事務的機構先成立行政法人。法人化固然增加不受干預的自主空間，但法人機構絕非「國中有國」，不是「法治豁免的化外森林」，仍然要受上級政府或主管機關監督。隨著歷史的演進與社會的變遷，在國家之外，逐漸派出獨立的行政主體，其通常是由立法機關直接以法律或授權創設具有權利能力的公法人，並配以行政機關，使該等機關為公法人有所行事，此種與國家「分離」的行政主體，其所為的行政活動，一般稱為「間接的國家行政」，於此意義下，依據法律或基於法律由行政權以組織行為所創設的權利主體－公法人，儼然成為間接國家行政及自治行政的重要機制，如海基會是典型的法人機構，是公部門法人化的典範。

四、機關法人化考量因素：

何以要在國家之外另設特殊法人替國家分擔國家任務，大體上而言有基於憲法規範因素；有基於歷史因素或企業經營因素等等如下：

（一）基於憲法上的規範因素

在特定公共行政領域，國家另設特殊法人擔當履行之責，係基於

憲法規範之要求，如出於憲法保障基本權利，憲法保障人民享有學術自由，為確保學術活動的自主性，國家的管制應儘可能退出校園，故從學術自由乃衍生出「大學自治」，可謂是學術自由的一種表徵與體現，為保障學術自由與大學自治而設置特殊法人，其地位因享有自治權而與一般國家機關組織有別，擁有更高的獨立自主性。

（二）去政治化

機關法人化最重要的部份在於免除政治力的干預，亦即所謂去政治化，在政府的任務中有部份業務依其性質，不宜受到政治力的介入以確保專業判斷。設置特殊法人，經過特別立法適用較具彈性的人事與財務，履行特定行政任務以分擔國家的任務。

（三）公共資源的分配與管理

典型的例子是農田水利會，按憲法第一百四十三條第二項規定：附著於土地之礦及經濟上可供公眾利用之天然力屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。是以對於可供公眾利用之天然力如水利，固應由國家統一管理，惟國家亦可將部份水利事業及設施的管理事項，由與該自然利害相關的人民自行管理並行使部份國家的管理權限。

（四）基於歷史因素

我國農田水利會之法律依據，係依民國五十四年七月二日總統令公布制定之「農田水利會組織通則」，而其制定之法源為「水利法」

第十二條：「主管機關得視地方區域之需要，核准設立農田水利會，秉承政府推行農田水利事業」。前項農田水利會為公法人，其組織通則另定之。目前農田水利會是具有「公法人」地位之農民團體，其「公法人」法律地位之規定，係自民國五十二年十二月十日總統令公布修正水利法實施日起。甚至早在民國四十四年一月十九日總統令修正之水利法第三條，就已規定主管機關得視各地方區域之需要，核准設立地方水利自治團體，協助政府推行水利事業。前項水利自治團體為公法人，其組織規程由省政府擬訂，呈請行政院核定之。台灣省政府於民國四十四年一月擬訂，台灣省各地農田水利會組織規程，呈奉行政院四十四年九月十七日核准公佈施行。因此農田水利會「公法人」地位，可說應溯自四十四年九月十七日起。

由於全國具「公法人」地位之民間團體，目前僅農田水利會而已，因此，外界對農田水利會之「公法人」屬性難免不清楚，常將它與「公益法人」混為一談。農田水利會與農會、漁會，雖同屬農民團體，但農會、漁會僅是「法人」地位，而未具「公法人」地位。

（五）企業經營化

在社會多元化與行政職能擴大的趨勢下，機關法人化的另一重大原因在政府功能與組織的企業經營化，尤其在給付行政的領域，政府任務的遂行往往需要較具彈性、效率的運作服務，於此基礎下，

機關的法人化適足以將原本存在於科層體系的行政服務從組織上予以抽離出來，有效履行特定行政目的，同時方便與人民之間建立利用關係，推動「政府與民間夥伴關係」，而要達成此一目的，應考慮將機關組織法人化。

（六）基於兩岸與外交因素之考量

我國面臨極為特殊的兩岸關係，以及較為不利的外交局勢，所以無論是對大陸或無外交的外國往往無法以正常的國家名義進行接觸與交涉，所以為方便對外交涉，便成為國家設置特殊法人的一個強烈動機，如海基會、外貿協會，都可說是此一動機下的產物。

五、機關法人化的可能類型

在行政法學上國內學者引用德國學說將公法人區分為「公法社團」、「公法營造物」、「公法財團」三種類型：

（一）公法社團係指一定社員組成且被賦予一定公權力，其存續不受社員變動影響的行政主體，換言之，公法社團是一種以構成人員為中心的團體，屬於人的組合，公法社團結合自然人及法人，使之成為團體的成員，以社團的組織運作方式符合政治、經濟上或文化自治及自律需求的合適組織，此項權能的主要內容在自我負責之下，就特定團體自行規範與管理，並在國家監督下，以確保任務履行的合法性。

（二）公營造物是一種非社團組織的行政主體，其設立在持續的達到特定行政目的，換言之，公營造物行政主體達一定公共目的，結合一定的物與人所成立的行政組織，其與公法上社團主要不同之處在於並無社員的存在而僅有利用人。公營造物設立的基本思想是出於勞務或獨立性，亦即將原本存在於科層體制的行政服務從組織上抽離出來，以適當有效的履行特定行政目的。

（三）公法財團以一定的資金或財物作為履行行政任務的行政主體，其主要特色在於以一定的財產來履行行政任務，此類組織的設計旨在確保所捐助的財產及其收益。

參、行政法人基本理念：

一、行政法人之定義

行政法人是指為執行特定國家公共任務，依一定設置目的法律設立，具有公法性質的法人，「行政法人」是全新的組織設計，在性質上既非屬私法人中的財團法人或社團法人，亦非屬國家或地方自治團體，在組織屬性上，行政法人不但為法人，且是公法人，更是不同於農田水利會的特殊公法人。

二機關法人化之目的

政府機關法人化只是政府改造策略之一，在提昇行政效率及國家競爭力的目標下，檢討政府行政組織與功能時，首先應從組織面進行國家任務的「去任務化」，即民間能做的，政府不做；其次是「地方化」，即地做的，中央不做；最後才是「法人化」，即是企業化、專業化或其他特殊考量，不必行政機關做的，由其他組織去做。

法人化是政府改造手段之一，其根本目的在行政組織外，創設賦予公法人地位之新類型行政主體，以承擔部分國家公共性任務，減輕政府負擔，期望經由人事、財務制度之鬆綁，運用其自主性、彈性、企業化及專家經營管理策略，弱化行政監督，避免來自政治層面之不必要干擾等制度變革，以有效提昇國家行政效率及競爭力，達成國家改造目標。

三行政法人的優點

（一）增加用人彈性

我國行政機關組織是以公務人員為主力，對於公務人員之進用、考銓、身分、待遇等，均訂定相關法令規範之，對於部分需要專業性、技術性人才的業務，受限於法令規定，無法延用。行政法人在人事任用上，可以更具彈性。

（二）避免會計、採購方面限制

政府為防止貪瀆、浪費及提昇採購效率、品質，有關政府會計及採購作業，均訂定綿密的規定；但現行政府採購法、會計法、預算法均不適用，即行政法人在會計及採購上可免受束縛。

（三）建構中央與地方夥伴關係

行政機關部分業務性質宜由中央政府及地方自治團體共同合作及決定，惟仍由行政機關處理，易產生偏執一方之情形，可以透過行政法人的創設，建構雙方合宜的夥伴關係

四、行政法人推動的順序

目前行政院已將行政法人法草案送請立法院審議，以進行制度的建構，至於推動的順序採循序漸進式之步驟：

（一）業務檢討

首先透過業務檢討原則及流程的擬訂，由各機關自行檢討適宜法人化的業務，再藉由工作圈的組成，請各部會就性質相同或相近的業務進行討論以採取一致性的做法。

（二）法令整備

積極推動行政法人法完成立法程序，做為個別立法之基準及避免個別立法產生不必要之歧異。同時對於適宜推動法人化的個案，由主管部會依據其需求並參考行政法人法草案內容擬具法案先行立法。

（三）有共識個案優先推動

部會業務檢討結果為行政法人化者，在推動時機上一般而言係透過工作圈的機制與相關部會的討論、協調後再整體規範劃，但如此一檢討結果具有高度共識且政策決定優先推動，則可透過優先推動機制予以推動、落實。

肆、行政法人建置原則

行政法人顧名思義為法人之一種，其屬性為公法人，其定位係：「統一定性為行政法人即於國家、地方自治團體之外具公法性質之法人，不採有關財團法人及社團法人之區分，亦不創設營造物法人之類型」據此，行政法人可為「特殊公法人」或「其它公法人」。

一、行政法人之設置條件

九十一年十一月十三日行政院組織改造推動委員會第三次委員會議決議「行政法人建制原則」，據以作為內部幕僚審議政府組織法人化的原則，行政法人的建制不僅可使公共任務之執行更有效率，同時亦可適當縮減政府組織規模，因此此一建制勢將成為行政法人建制時最重要的參考依據，建制原則就行政法人的設置條件設有如下規定，以利於決定何種行政機關適合轉型成為行政法人。

（一）行政法人的設置條件

具有下列情形之一者：

1 國家之公共任務不具強制性，適合積極採行企業化管理經營措施，而無

由國家親自執行之必要者。

2 國家之公共任務有去政治化之強烈需求不宜由國家親自執行者。

3 國家之公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量不適合民營化者。

4 國家之公共任務適合民營化，但因無法自給自足或其它因素基於過渡階段之考量。

（二）統一定性為行政法人即於國家、地方自治團體之外具公法性質之法人，不採有關財團法人及社團法人之區分亦不創設營造物法人之類型。

（三）應制定行政法人設置基準或通則性法律，為行政法人一般性規範依據，性質特殊者並得制定個別組織法律；另屬同類型者，例如大學博物館、圖書館等得制定通用性組織法律。

二、行政法人之設置程序

行政法人之設置應經一定程序，建制原則就此規定：

（一）現由政府捐助以民法財團法人型態成立者，如符合前述設置條件，得訂定一定期限進行檢討，決定改採行政法人或維持民法財團法人。

（二）配合政府組織改造計畫，政策決定新設或舊有組織改制行政法人者，應依行政法人設置基準或通則性法律或組織法律設置之。

（三）未來如有擬新設或舊有組織改制行政法人者，由行政院成立任務編組之評估委員會進行審核評估後，依行政法人設置基準或通則性法律或組織法律設置之。

三、行政法人之組織

（一）原則上應設董事會，惟情形特殊者，得另作規範，設董事會者，董事人數以十一人至十五人為原則，其人選得依政策及專業性的需要，分作不同之規範，並得由目的事業主管機關選任其中一定比例以上董事得為專

任，有關董事的積極資格、任期等重要事項，於行政法人設置基準或通則性法律或組織法律中予以規範。

（二）代表人（董事長）之選（解）任，宜採行由監督機關首長或監督機關提請行政院院長聘任（解聘）方式為之，代表人原則上並應為專任。

（三）基於行政法人自主性、專業性之考量，在人事及組織編制方面，可別於一般行政機關，使其具有一定人事自主權，尤其改制後新進之人員不再具有國家公務人員身份；其內部單位、重要職員及編制員額，得視行政法人之業務性質，由各該行政法人自行訂定人事規章規範，並報請監督機關核定。

四、行政法人之權能與運作方式

行政法人雖非統治團體性質的公法人，但究屬權利主體，甚至可能為行政主體，因此仍有其固有之權能，就其實際運作方式，亦有規定之必要。建制原則就此規定如下：

（一）具有一定之自治權能，並得訂定自治規章及作成行政處分；於訂定自治規章或作成行政處分時，應踐行行政程序法所訂之相關程序；訂定自治規章時，應報請監督機關核定。

（二）行政法人的營運經費，由監督機關透過預算程序捐助。

（三）應擬具營運計畫（包括營運目標、執行規畫、經費等），報請監督機關核定。監督機關應定期對行政法人之營運績效作評鑑，並依評鑑結果決定其捐助數額及為其它處置（如：解除董監事之職務、解散或己能自給自足予以民營化等）。

（四）具有一定財務自主權，其財務收支均由行政法人自行審核通過後，報請監督機關核定。

五、行政法人之監督問題

行政法人既自行政機關分離，雖仍具有公法人之地位，但其財產由政府捐助而來，其營運經費來自政府預算，因此應受政府相關機關之監督，以維持競爭優勢。又由於行政法人首重效率之提升，以節省政府經費，達成組織精簡、行政減量為目標，但此為手段性之之價值，仍須以增進國民福址為依歸，因此應受民意的監督。建制原則之規定：

（一）監督機關對於行政法人原則上僅為適法性監督，不得為適當性監督，但

對於委託事項，得為適法及適當性監督。

（二）行政法人之預算編列，由董事會負責審議後，報請監督機關核定，不送立法院審查；其代表人亦無庸到立法院備詢。

（三）監察院不得對於行政法人及其代表人、職員行使彈劾、糾舉或糾正之權，僅能透過監督機關間接監督之。

（四）為達成經營彈性及追求效率之設立目的，行政法人應建置一套內部監督機制（設監察人或監事會），並建立健全會計制度，採權責發生制及一般公認會計原則。

（五）行政法人應將營運狀況，向監督機關提送年度報告，並定期主動公開相關資訊，俾促進公眾輿論監督。

六、行政法人的財政與會計問題

行政法人建制上欲免除來自行政機關性質之限制，有兩大領域急需鬆綁，其一為組織、人事，其次為財務、會計。而行政法人欲達成其設置目的，必須有人與物的資源，因此其財源與預算乃是建制能否成功的關鍵問題，就此，建制原則如下規定：

（一）舊有組織改制為行政法人，業務上必需使用公有財產者，採行捐贈無償提供使用出租方式為之。

（二）行政法人設置後，因業務有需要使用公有土地者，得按當期公告土地現值價購。

（三）行政法人對於有關公有財產之管理、使用、收益等事項，應於相關法律中明文規範。

七、公務員的身份與權益問題

將公共任務自行政機關切離，另設行政法人辦理，以達成業務減量，機關瘦身的目標時，行政法人既為獨立於行政機關外之組織，則必然面臨到隨同移撥的原來公務員之身份是否繼續維持？新進人員是否以公務人員任用？是否必須另行創設公務員類型，以及未隨同移撥公務員權益如何保障？就此建制原則有如下之規定：

過渡措施（現職人員權益之處理）

（一）未隨同移撥之人員，由有關機關遇缺協助安置或依相關法令規定辦理退

休離職或資遣。

（二）隨同移撥人員，相關權益保障事項由行政院會商考試院於相關法律中予以明定，其中具有國家公務員身份者，原則上自改制之日起五年內，仍維持原來之身份，其俸（薪）給、福利、退休、資遣、撫卹等事項，依原適用之相關法令規定辦理，但得考量業務規模、人員意願及處理成本等因素為特別之設計（註：有關行政法人後員工權益保障五年乙節，據聞經各方面的建議，行政院將擬研議對於公務員權益的保障應以『保留身份、權益不變』為原則）。

八、行政救濟問題

行政法人既為公法人，得作成行政處分，則就此行政處分不服時，自依法尋求救濟。建制原則就此規定如次：

（一）對行政法人所為之行政處分不服者，得適用訴願法、行政訴訟法之規定，提起行政救濟。

（二）行政法人經監督機關解散後，其賸餘財產歸屬國庫。

伍、港務局改置公法人組織的具體規劃

一、港口公法人之原因：

依行政院政策擬議將港務局將改置為「特殊公法人」，行政院經濟建設委員會便委託台大法學基金會於八十八年三月完成「國家機關組織法人化之研究－以港務局法人化為中心」，就報告書內容及部份學者之意見，港務局所以設置公法人之原因大約有以下幾點：

（一）港務局未來如係從事企業活動、追求經濟利潤，即僅從事棧埠經營業務，則以改制為公司型態之私法人組織較為適宜；如未來業務包含有秩序行政及經濟利潤等多元目的，即除從事棧埠事業經營外，亦涉及秩序行政公權力之港務管理任務者則宜定為公法人。

（二）國際商港對國家民生與國防物資輸運及促進經濟、對外貿易海運等發展，承擔相當之重任、具公益性，其管理極具公共性，如由私法人掌理，是否妥適不無疑問。

（三）國際商港營運事務涉及國家主權、國際法、國際事物且與它國互動關係密切，又面臨特殊的兩岸關係，由私法人之公司管理經營恐非妥當。

（四）港埠營運業務勢必涉及錨地管理、航行安全與秩序管制、船舶進出港管制、船席指泊、海陸上秩序維護、救難、緊急災害等宜由政府機關或公法人負責履行較為妥適。

（五）棧埠碼頭業務具獨占性，由公司獨家經營，有違公平競爭原則，難脫違反自由化浪潮之議，其它民間公司必群起抗議、及設法爭取經營權，港務局改組之民營公司很難獲得優先權。

（六）參考美日等國港口公法人化管理制度，港務局改制為公法人，可確保港口組織自主、人事自主、財務獨立及營運自主之專業自治經營體，並能擺脫政治干擾提昇國際競爭力。

綜上所述商港之營運，其公共性及公益性程度甚高，且伴隨一定之公權力，如考慮對彈性、效率、專業除政治化有較強烈需求，則公法人化應較為妥適之方案。

二、港務局公法人的具體規劃：

（一）現行港務局的組織定位與業務：目前四港務局為適用用人費率制度之政府事業機構，負責各國際商港及鄰近輔助港、國內商港之管理與經營，並兼管當地航政業務。

（二）公法人化以後的港務局之定位：各港務局經依特別立法（「港務局設置及監督條例草案」）公法人化以後，不再定位為公務機關或公有營業及事業機關，亦不再適用政府人事、會計預算、採購、審計、行政程序等法規，港務局的新進人員不必具有公務人員身份。各港務局除定位為商港法中負責各該港之管理與經營之「商港管理機構」外，各港區域範圍內的規劃與建設亦依特別立法授權由港務局辦理。

（三）共同參與組成理事會：理事會為各港務局的最高決策單位，理事成員九人，均由港務局聘任，包括交通部指定中央部會相關業務主管二人、港務局所在縣市政府指定相關業務主管二人，經營管理專家或學者四人，產業工會指定工會代表一人，理事長由港務局所在地縣市政府之首長兼任或由經營管理專家或學者之理事中指定；副理事長由理事長就經營管理專家或學者之理事中指定。在「港務局設置及監督條例草案」未完成立法前，行政院於九十年五月核定交通部所報之「國際商港管理委員會設置要點」，該要點係依交通部組織法第二十六條「交通部因業務需要，得報請行政院核准，設置各種委員會」之規定所成立之任務編組，並參照「港務局設置及監督條例草案」中公法人理事會之作法，以過渡性質之「國際商港管理

委員會」實施市港共同參與的理念。該委員會於九十年六月二十八日正式掛牌成立，該設置要點，主要內容如次：

（１）設置目地：為推動市港合一政策，促進商港與地方共榮發展，特於國際商港所在地設冠以該港名稱之管理委員會。

（２）委員會任務：港務局重大事項之審議及諮詢直轄市、縣（市）港間相關事項協調，港務局年度預算審議，及交通部交付督導事項。

（３）委員會組成：參照「港務局設置及監督條例草案」理事會之組成方式，組成委員會。

（４）會議決議程序：委員會決議事項，應依商港法或相關法規規定，由港務局報請交通部備查或核定或層轉行政院核定後執行。

該委員會因遭人質疑其合法性，經立法委員提案：為避免違憲、違法及政府組織疊床架屋，在審議中的「港務局設置及監督條例草案」未立法三讀通過前，國內四大商港依「國際商港管理委員會」所成立的商港管理委員會應停止運作。監察院亦展開調查此案，指出「市港合一－國際商港管理委員會設置」之政策執行，欠缺法律依據，涉有違失等情事，該會遂停止運作。

（四）共同參與組成監事會：監事會成員三人，由港務局聘任具有法律、會計、港務等相關學識及經驗者擔任之，其中交通部指定二人，港務局所在地縣市政府指定一人，並互推一人為召集人。

（五）港務局長之聘任：局長一人承理事會之命綜理局務，由理事長就具有商港經營管理專業經驗者之理事中遴選，提請理事會決議，並報請交通部同意後聘任之；任期三年，期滿得續任。

（六）港分局分支機構：各港務局公法人化，仍由其在鄰近的輔助港及國內商港設分支機構管理各該港；惟為肆應輔助港及國內商港之縣市政府需要，輔助港及國內商港，可視業務情形於依商港法規定指定為國際商港後，另設置港務局公法人。

（七）經營管理企業化：透過經營管理專家、學者參與商港決策管理，引進企業化專業經營管理精神，將現行經管之國有資產負債無償免稅的移轉由港務局概括承受、排除國有財產法令限制；同時配合港務局為非公務或公

營事業之定位轉變，鬆綁現行採購、預算、會計、財務稽核等行政法令之束縛，以提昇商港區域內國有資產經營效率，肆應國內外經貿競爭環境，增進國家整體經貿體系競爭力，但為確保商港公共服務特性，其資產的經營、管理使用受益收益應報請交通部備查，對於其土地處分應報請交通部核准。

（八）共同分享盈餘：各港務局的年度稅後盈餘，依50%：25%：25%之比例分配予各該港的商港事業作業基金、中央國庫、商港所在地方政府，但每增加一個輔助港（國內商港），由國庫及商港事業作業基金，再各提撥百分之二點五分配予商港所在地縣市政府。商港所在地縣市政府所分配到的數額，再依各港該年度進出港貨物噸量比例分配予各相關縣市政府，共同分享機制，地方與港務局透過這個機制大家共同經營管理港口，這個機制或許在比例上有不同意見提出，基於整個港口發展，共同參與在理事會架構，共同分享港務局成果，這是在組織設計上的要點。

（九）港務局員工權益保障：除轉任航政局之港務局航政人員外，港務局從業人員全部留任。對留任港務局之從業人員，仍適用原有公務人員之人事法令，不得無故資遣或裁員，本局員工也相當關切改制公法人後之身份，經多次召開會議舉辦各種公聽會，均強調不影響現職公務人員權益，總統、行政院各級長官亦多次巡視各港，面對各港工會及員工對實施公法人將會影響公務人員權益質疑時，均一再宣示絕對不損害各港員工之權益。除新進人員外，准予現職員工過渡公法人後仍適用原有公務人員、交通事業人員有關法令，銓敘部於九十年七月六日召開「因應未來部份政府機關及學校改制為公法人，對於原具公務人員身份人員權益如何處理」會議，會中本局提出意見：

（１）港務局現職員工均係經國家考試及格人員任用，其分發任職多非其所選擇，除非政府能全部適當安置轉任其它政府機關，否則以港務局為公法人試點機關，而剝奪其公務人員權益或損害其升遷資格（留用）與公務人員保障法揭示意旨相違，顯非適當。

（２）國家自治團體為法人，交通部各港務局為法人之一部份，港務局改制有獨立性質之公法人後，其業務並無變更亦無緊縮，機關體制仍係行政機關與事業機構混合體，組織型態並無差異，與公務人員任用法第二十九條第一項一款規定：機關裁撤、組織

變更，業務緊縮須裁減人員者，有所不同。

（３）在「公法人設置基準草案」之總則性法律未通過前，先行選擇港務局作為試點，工會及現職員工存有疑懼，其他同為港口作業之港警、海關、檢疫、檢驗原均係公務人員，設若港務局員工喪失公務員身份，其他人員仍然維持，難免心生不平。而公法人係目前人事法規外規劃之組織型態，考據世界各國對於公法人組織之管理有以公務人員管理；有以非公務人員管理，各種型式不一，港務局改制公法人後，業務以港務行政（航政監理劃出成立航政局、航政分局）為主體，其原有公務人員（交通事業人員）身份繼續適用原有制度，以利公法人制度順利推行，作為試點型式之一，應屬允當。

（４）近世界各國莫不傾舉國之力開發國際商港，各國際商港競爭劇烈，而各港務局員工莫不兢兢業業、奮力從公，惟恐營運績效滑落，且港口之穩定發展首重勞資和諧，若工潮迭起，必肇致航商出走，選擇以新興之韓國、大陸港口停靠裝卸，造成我國各港業務蕭條，國家經濟衰退。

綜上所述，各港務局改制為公法人後，除新進人員外，現職人員仍宜適用原有人事制度，其原有人員（簡、薦、委制及交通事業人員）之任用、考績（成）、薪給、福利、退休、資遣、撫卹及勞動條件等均宜適用原有法令規定辦理，以免益增員工浮動不安情緒而不利業務推展。

（十）港務局監督與解散：各港務局受交通部監督，年度工作計劃、預算、特別預算及年度決算，應報請交通部核轉立法院備查。當港務局無法達成設置目的及任務時，交通部得報請行政院同意後將港務局公法人解散，並接管其人員、資產、債權與債務。

（十一）預期效益：

（１）提昇商港經營管理效率及競爭力：

經由特別立法，將港務局改組為獨立自主公法人，並引進企業化經營管理精神，鬆綁現行行政體制束縛及限制，可大幅縮短商港經營決策時效，確實掌握國際港埠競爭市場脈動，並透過人事精簡自主，大幅降低港埠經營管理成本，提昇國際商港競爭力。

（２）解決市港不合一的問題：

經由「共同參與」組成理事會，促進市港間整體規劃、建設、經營、管理等發展之相結合，達到共存共榮之目標。

（３）減緩加入關貿組織之財政分配衝擊：

為因應我國加入WTO，取消現行商港建設費分配予商港所在地方政府，未來商港年度稅後盈餘，將因地制宜提撥一定盈餘比例分配予商港所在地方政府，可減緩加入WTO後對地方政府之衝擊，及降低港務局商港建設補助減少之衝擊。

陸、「行政法人法草案」與「港務局設置及監督條列草案」之比較

一「港務局設置及監督條例草案」之分析：

（一）理事會之設置及其人事職權

依本條例草案第六條至第十條，理事會為港務局決策單位，地方政府對港務局人事任用享有相當之掌控，尤其局長及一級主管之聘任，此一人事主導權令人質疑縣市政府並無國際商港經營之專業，是否會以政治力介入港務局之經營，而且每逢地方政府及民意代表改選，理事會組織必定改組，而港務局局長亦可能隨之換人，則港埠之永續經營，前瞻性規劃將受到嚴重挑戰，因此，如何安定員工士氣，讓經營績效良好之主管人員繼續留任，不受地方政治力介入不當之影響，建議主管機關交通部應保有對局長聘任之同意權外，對港務局局長及一級以上主管之任期及續聘任應要有較超然之規定。

（二）縣市政府在財政上之權責是否相符

依本條例草案，第十八條港務局於完納稅捐，彌補歷年虧損，並提年度盈餘分配於國庫、商港所在地縣市政府，但若港務局須重大投資時，依第四條及第十七條應以自給自足方式，由下列來源支出：

１商港業務經營及租金等收入。
２政府所收取商港建設費（或商港服務費）之補助收入。
３基金孳息及其他收入。

其中商港業務經營及租金等收入，若採地主港方式經營，其收入將大幅減少，而商港建設費亦可能因進口貨量減少及費率調降而

減少，至於基金孳息收入在盈餘不如預期之情況下亦恐不理想。若無其它財源補助而無法作重大投資時，年年虧損，其處境將更為艱難，港埠之作用為國家貿易之門戶，對國家經濟及地方繁榮有重大的影響。

港務局有盈餘分配中央及地方政府，但在虧損或須重大投資時，則不見政府以編列預算補助港務局。而地方政府享有人事主導權，亦未將地方政府的財源納入港務局的收入，其權責實不相符。

（三）機關法人化最重要的目的是去「政治化」，但「港務局設置及監督條例草案」規定部份理監事成員卻是政治任命的，不禁讓人質疑為達到港市共榮的目，而發展出政治分贓之結果。過去公營事業民營化因人謀不臧，造成國家虧損，殷鑑不遠，因此對於該草案有關理監事的產生方式，應再三思，以免造成更大的遺憾。

（四）公營事業機構法人化在台灣尚未有完整的實例，貿然以國際商港作為實施的對象，其成敗對國家經濟貿易將產生很大的衝擊。因此，在政府組織改造方案中，究竟應直接進行大規模的改造抑或先挑選較無爭議的類型進行試驗，並視未來實施狀況進行推廣及調整，值得深思。

（五）機關法人化侵害到立法權及行政監督權，是否可以得到民意代表的認同，不得而知，但從「港務局設置及監督條例草案」幾進幾出立法院而未能完成立法，可見其爭議性很大。

（六）地方政治環境是否會影響港埠建設、招標決標履約管理異議及申訴等採購事宜。

依本條例草案第十四條上述採購等規章由港務局理事會訂之，報請交通部備查，不受政府採購法之約束，但應符合我國簽訂締結條約協定之規定。以目前地方政治生態，港埠建設是否能依法行事，交通部不應只保有第二十四條及第二十五條事後解除全體理監事職務及接管之權力，更應積極防患於未然。

二「行政法人法草案」與「港務局設置及監督條列草案」之比較

交通部鑑於國際商港對外面臨競爭、內部存有市（縣）港未能合一、航政效能不足等問題，經衡酌各海運先進國家商港管理體制改革潮流及配合商港所在地地方政府建設發展，規劃將港務局改組為獨立自主之公法人，並制定「港務局設置及監督條例草案」一種，業已報送立法院審議中。該條例草案與行政法人法草案之異同重點如后：

（一）推動改革目的

兩草案立意精神均為組織改造及業務檢討，使公共任務執行更有效率，同時提昇競爭力。

（二）監督機制

行政機關或港務局改制公法人後，均由其監督機關依法定職權為適法性監督。

（三）理事會組成成員產生方式、人數、聘任不同

1 行政法人法草案組織得設理事會、董事會、首長，並以11至15人組成，其理(監)事由監督機關聘任之。

2 港務局設置及監督條例草案規定設理事會，置理事九人，由交通部指定中央相關業務主管二人、產業工會指定工會代表一人、經營管理專家或學者四人及地方政府業務主管二人組成，較具地方色彩，易影響港務自主性。

（四）鬆綁法令束縛

行政法人法草案及港務局設置及監督條例草案均係藉組織改造鬆綁現行人事、會計、預算、採購等行政法令束縛，以肆應國內外經貿競爭環境，提昇國家整體競爭力。

（五）充分保障員工權益

行政法人法草案及港務局設置及監督條例草案對組織變革過程，充分確保改制之留任、轉任及自願退休等員工權益，對留任人員可繼續適用現行公務人員有關規定至退離為止；同時對自願退離人員，得依優惠辦法辦理。

柒、結語

行政院參考世界各先進國家推動行政法人之經驗，兼採各國公法人制度的優點，納入我國行政法人組織設計，其主要目的，企盼以更專業化、更具效能的行政組織來執行國家任務，雖然較諸其他國家，我國行政組織變革啟動時間稍嫌落後，但也因此可擷取其經驗、精華，得以周詳的規劃最佳方案推動之。

港務局所有員工均能深切感受到近來國際經濟不景氣，國內政治動蕩不安，產業外移造成失業人口攀升，加上鄰近各國新興港口快速發展，已使

國內進出口貨成長明顯衰退（例如高港貨櫃吞吐量排名由第三滑落至第四），值此非常時期，港務局組織變革攸關國家經濟發展，因此改革只許成功，不能失敗，雖然完美的政策不一定是最好的，但必須是最合適的，如果港務局公法人化能為基隆港注入源源活水，推著大船入港，這未嘗不是一種轉機？

附件

「港務局設置及監督條例草案」條文說明：

1 揭示國際商港依本條例設本局，為商港管理機構，並定位為非公務機關或非公有營業、事業機構之公法人。（草案第二條）

2 本局掌理事項，計有商港區域內之規劃、建設、興建、土地與設施之管理、經營、收益，及依商港法規定商港管理機關應辦理之管理、經營、安全、裁罰與規章訂定等事項。（草案第三條）

3 本局應本自給自足之企業化精神經營、管理，提供高品質之商港服務。（草案第四條）

4 本局理事、監事會之組織、理事、監事之聘任資格、解任條件、聘、解任程序、任期、職權及會議運作方式。（草案第六條至第十條）

5 本局局長、副局長之人數、聘任程序、組織規程之

訂定程序、內部管理單位之設置及一級主管以上人員之聘任程序。（草案第十一條及第十二條）

6 改制前交通部各港務局資產、負債之移轉、經營、管理、使用、收益等規定。（草案第十三條）

7 本局採購、預（決）算、會計、財務稽核等事項，由本局自行訂定相關規章加以規範。（草案第十四條）

8 本局年度營運計畫、預算編定及決算之程序。（草案第十五條及第十六條）

9 本局收入來源、支出用途、年度盈餘分配、基金專戶之設置及營運資訊公開之規定。（草案第十七條及第十八條）

10 本局人事規章之訂定及備查程序，改制前交通部港務局於改制後員工仍適用公務人員相關法令等之權

11 本局之業務、財務狀況及理事、監事會運作等，受交通部監督。（草案第二十三條及第二十四條）

12 本局無法達成設置目的時，交通部得解散理事、監事會，並予以接管。（草案第二十五條）

港務局設置及監督條例草案	
條文	說明
第1條　為提升各國際商港管理及經營效率，並配合商港所在地之建設及發展，促進商港發展之公共利益，增益全體國民福祉，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。	揭示制定本條例之立法目的及與其他法律適用之順序。

第2條　各國際商港依本條例設置港務局(以下簡稱本局），冠以所在地名稱，為商港管理機構，受交通部監督。 前項本局為公法人。	為提升我國商港經營管理效率及競爭力，並建構一個市（縣）港共同參與決策、共同分享成果之現代化商港管理體制，明定國際商港依本條例設置之港務局，其組織定位為具有獨立自主特性，非公務機關或非公有營業、事業之公法人，並負責商港法所規定之商港規劃、建設、經營、管理及安全等事項，以鬆綁現行港務局為政府機關組織及兼具公營事業之行政束縛，但仍應受交通部監督。

第三條	本局掌理下列事項： 一、商港區域內之規劃、建設。 二、商港區域內之商港設施興建。 三、商港區域內不動產及商港設施之取得、使用、收益及處分。 四、商港區域內商港設施及其相關業務之經營。 五、投資或轉投資經營國內外商港相關之業務。 六、其他依商港法所定商港管理機關應辦理之管理、經營、安全、裁罰及規章訂定等事項。 七、受政府機關委託辦理之其他事項。	一、本局之職掌，包括商港法所規定之規劃、建設及其他商港管理機關應辦事項。 二、依商港法第十二條規定，本局經管之商港設施，得由公私事業機構以約定方式興建或租賃經營。故現行港務局所經營事項，得由本局檢討開放民營。 三、原有在商港所執行之海關、入出境、檢疫、安全、消防等公權力，仍各依法律規定辦理；其與本局分工、協調等關係，仍與現行港務局運作相同。

第四條　本局應本自給自足之企業化經營、管理精神，以公平、合理之費率，提供高效率之港埠服務。 本局有關投資或轉投資經營相關業務範圍之規定，應報請交通部備查。 本局有關商港建設規劃，應依交通部報請行政院核定之全國商港整體規劃計畫辦理。	一、第一項揭示本局應本自給自足之企業化經營、管理精神，提供高品質之商港服務。 二、第二項規定本局投資或轉投資行為及業務範圍受交通部業務監督之程序。 三、第三項規定本局商港建設規劃，應依據商港法第六條第一項所定，由交通部報請行政院核定施行之全國商港整體規劃計畫辦理。
第五條　本局設於國際商港所在地，並得於管轄之輔助港、國內商港或國內、外適當地點，設分支機構。 輔助港及國內商港於依商港法規定指定為國際商港後，得依本條例規定另設港務局。	一、一、第一項規定本局設立地點，及所屬兼管之輔助港、國內商港等分支機構之設立地點，並配合其經營國內外業務需要，得於適當地點設分支機構。 二、第二項規定輔助港及國內商港提升為國際商港後，得依本條例設置港務局。

第六條　本局設理事會，置理事九人由本局就下列人員聘任之： 一、由交通部指定之中央部會相關業務主管二人。 二、由本局所在地直轄市、縣（市）政府指定之地方政府相關業務主管二人。 三、由本局所在地直轄市、縣（市）政府提名，並由本局報請交通部核准之經營管理專家或學者四人，其中商港經營管理專家或學者至少一人；其經營管理專家應具有五年以上主管經驗；學者應具有副教授以上資格。 四、由本局產業工會指定之產業工會代表一人。 理事會置理事長一人，由本局所在地直轄市、縣（市）政府首長兼任，或由其就前項第三款規定之理事中，指定具有商港經營管理專業經驗之專家或學者一人擔任。但理事長由地方政府首長兼任時，前項第三款之理事應調整為三人。副理事長一人，由	一、本局理、監事會之組織、成員、指定、聘任及任期。 二、理事會為本局決策單位，監事會為本局監察單位。 三、理、監事為本局決策、監察成員，具專屬決策權，應親自出席會議，不得委託他人代理出席，爰於第六項加以規定。	

第七條　本局理事會掌理下列事項： 一、營運政策、目標之審議。 二、年度營運計畫及方針之審議。 三、商港區域內規劃、建設計畫之審議。 四、年度預算、決算與基金收支保管及運用辦法之核定。 五、本局組織規程、人事規章、採購、預（決）算、會計及其他規章之核議。 六、投資或轉投資經營國內外商港相關事業之核議。 七、商港區域內不動產及商港設施之取得、出租、出借或處分之審議。 八、本局局長、副局長及一級主管以上人員人事事項之議決或同意。 本局監事會掌理下列事項： 一、年度營運決算之審議及同意。 二、財務、基金收支之稽核。	一、本局理、監事會之職權。 二、本局理事會為決策單位，掌理有關商港之營運政策、目標、年度營運計畫、方針及人事、採購、預（決）算等規章之審議、決議或訂定。 三、本局監事會為監察單位，掌理有關本局年度決算之審議、同意及基金收支稽核等事項。	

第八條　本局理事會運作，依下列方式辦理： 一、理事會每三個月召開會議一次；必要時，得由理事長召集或理事提議經二分之一理事同意，召開臨時會。 二、理事會之決議，應有三分之二以上理事之出席，並由出席理事三分之二以上之同意行之。 三、理事會之會議紀錄，應報請交通部備查，並定期刊載於本局公報或網站。但內容有涉及商港業務機密或公開有違公益之虞者，得由當次會議出席理事二分之一以上決議，不予公開。	一、本局理事會之會議召開、開會次數、決議方法等。 二、本局理事會為決策單位，有關其決策內容應公開，以昭公信。但為適度保有商港業務機密及避免有違公益情事發生，爰於第三款明定可經理事會決議不予公開，以確保本局之正常運作。

第九條　理事長對內綜理理事會會務，主持理事會議，對外代表本局；副理事長襄助理事長處理會務。 理事長因故不能執行職務時，由副理事長代理；其不能執行職務超過三個月時，應依第六條第二項規定重新指定一人擔任，其任期至原任期屆滿時止。	1、第一項規定理事長之職掌，並對外代表本局。 2、第二項規定理事長因故不能執行職務時，其代理人及重新指定程序，以維持理事會正常運作。

第十條　理事、監事有下列情事之一者，不得充任之；其已充任者，應予解任，所遺缺額，應依第六條規定重新聘任，其任期至原任期屆滿時止： 一、航業法及商港法所規定事業之負責人或經理人員。 二、各級民意機關之民意代表。 三、未具中華民國國籍者。 四、本局專任人員。但本局局長及工會指定之代表不在此限。 五、受禁治產或破產宣告者。 六、受有期徒刑以上刑之宣告確定，尚未執行或執行期滿未逾二年者。 七、經醫院證明認定身心障礙致無法執行職務者。 八、連續逾四次未參加本局理、監事會議。 九、原指定機關因職務異動或本局產業工會另行指定者。但依第六條第一項第三款聘任之理事，不在此限。	一、理、監事之消極資格條件與重新聘任之程序及任期。 二、為保障專家、學者參與商港決策之權益，及商港經營之專業性及延續性，爰於第九款但書規定，由專家、學者所擔任之理事，於任期中，不在因職務異動而需解任之限制內。

第十一條　本局置局長一人，由理事長就第六條第一項第三款之理事中，遴選具有商港經營管理專業經驗者，提請理事會議決，報請交通部同意後聘任之；任期三年，期滿得續聘。 局長承理事會之命，綜理本局事務，在執行職務範圍內，對外代表本局。本局視業務需要，置副局長一人至三人，由局長提請理事會同意後聘任之，襄助局長處理本局業務。	1、　第一項規定置局長一人，其聘任程序及任期。 2、　第二項規定局長在執行職務範圍內，對外代表本局，並視業務需要置副局長一人至三人，襄助局務。
第十二條　本局組織規程，經本局理事會審議通過後，報請交通部備查。 本局得依業務需要，設各專業執行及行政幕僚部門，分別掌理商港經營、管理事項；其一級主管以上人員，由局長提請理事會同意後聘任之。	一、本局業經本條例第二條賦予公法人地位，毋須再依民法辦理法人登記，爰於第一項規定其組織規程之訂定程序。 二、第二項規定本局內部組織之設置、各專業執行及行政幕僚部門之一級主管以上人員之聘任程序。

第13條　本條例施行前交通部各港務局所經管之資產、負債，除土地、建築物屬國有外，由本局概括承受。 前項土地、建築物為本局營運必要者，由本局無償經營、管理、使用及收益；其餘資產，無償移撥本局所有。 第一項港務局改制後，本局為商港建設需要，得按當期公告土地現值價購公有土地。各級政府機關因公務或公共需要，得按當期公告土地現值價購本局土地。 前三項本局所有及經管資產之經營、管理、使用、收益等規定，由本局訂定，報請交通部備查；前項土地之處分，應報交通部核准。	一、為提升商港區域內國有資產經營效率，肆應國內外經貿競爭環境，並配合港務局改制為具有獨立自主特性之公法人組織，將現行受國有財產法限制之港務局經管國有資產、負債，除土地、膘築物屬國有外，均由港務局公法人概括承受，排除現有相關法令限制，以增進國家整體經貿體系競爭力，爰於第一項規定原屬交通部各港務局經管之公有資產、負債，除土地、建築物屬國有外，均由本局概括承受。 二、第二項規定國有土地、建築物屬本局營運必要者，由本局無償經營、管理、使用摯收益；其餘資產無償移撥本局所有。 三、為商港建設發展需要本局得按當期公告土地現值價購公有土地。同時，為利各級政府機關因公務或公共需要，得按當期公告土地現值價購本局土地，爰於第三項加以規定。 四、第四項規定，本局所有及經管資產之經營、管理、使用、收益等規定，由本局訂定報交通部備查。至於	

第十四條　本局招標、決標、履約管理、驗收、異議及申訴等採購規章，應符合我國簽訂締結條約、協定之規定，並由本局理事會定之，報請交通部備查。 本局預算之籌劃擬編、審議、執行等規章，由本局理事會定之，報請交通部備查。 本局決算之編造、審核等規章，由本局理事會定之，報請交通部備查。 本局應設置必要帳簿，經費收支應有合法憑證；有關會計制度、會計事務程序、內部審核、會計人員等規章，由本局理事會定之，報請交通部備查。 本局稽核制度、考核財務效能等規章，由本局監事會定之，報請交通部備查。 本局得就行使公權力事項，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，訂定規章實施，並報請交通部備查。 人民不服本局行使公權	一、依本條例第二條規定，本局定位為公法人，有關現行政府採購法、預算法、會計法、決算法之規定，均不適用，爰於第一項至第五項規定由本局理、監事會訂定有關採購及預算、決算程序等規章，另為符合加入世界貿易組織（WTO）之政府採購協定（GPA）規定，有關本局所訂定之採購規章，必須符合我國對政府採購協定之承諾。 三、為鬆綁本局未來執行商港管理公權力，本局得就行使公權力事項，在不牴觸憲法、有關法律或法規命令之範圍內，訂定規章實施，並報交通部備查，爰於第六項加以規定。 四、為保障人民之權利，有關人民不服本局行使公權力所為之處分，明定向交通部提起訴願，爰於第七項加以規定。

第十五條　本局編制之年度營運計畫及預算，於年度開始前二個月，報請理事會核定後，送交通部核轉立法院備查。	本局年度營運計畫及預算編製、核定之法定程序。
第十六條　本局會計年度終了二個月內，應提報年度執行成果及收支決算之報告書，送理事會審核，並經監事會通過後，報交通部核轉立法院備查。	本局年度執行成果及收支決算報告書之核定程序。

第十七條 本局收入來源如下： 一、商港業務經營及租金等收入。 二、政府所收取商港建設費（或商港服務費）之補助收入。 三、基金孳息及其他收入。 本局支出用途如下： 一、商港區域內規劃、建設及港埠設施之興建、擴充改良及維護等支出。 二、商港土地取得、開發、經營等支出。 三、商港區域內各項業務經營支出。 四、投資、轉投資經營國內外港埠相關業務支出。 五、商港管理、安全、總務及其他有關支出。 六、本局人事費用及其他相關支出。	本局收入來源及支出用途。

第十八條　本局於完納稅捐、彌補歷年虧損，並提年度盈餘百分之十為公積金後之年度盈餘，百分之五十納入本局基金，百分之二十五繳納國庫，百分之二十五分配予本局所轄各商港所在地直轄市、縣（市）政府。 本局每增加管轄一個輔助港或國內商港，前項分配於本局所轄各商港所在地直轄市、縣（市）政府之年度盈餘，依下列規定調整： 一、每增加管轄一個輔助港，由前項分配於國庫及本局基金之比率中，應各再提撥第一項年度盈餘百分之二點五，分配予本局所轄各商港所在地直轄市、縣（市）政府。 二、每增加管轄一個國內商港，由前項分配於國庫及本局基金之比率中，應各再提撥第一項年度盈餘百分之一點二五，分配予本局所轄各商港所在地直轄市、縣（市）政府。 前二項分配予本局所轄	一、為落實政府對「市（縣）港合一」政策之「共同分享」理念，明定本局年度完稅、彌補虧損，並提年度盈餘百分之十為公積金後之年度盈餘，由本局、中央、及商港所在地方政府依「1/2、1/4、1/4」比率分配之，爰為第一項規定。 二、第二項規定本局每增加管轄一個輔助港或國內商港，應由分配於國庫及本局基金之比率，分別再增加提撥第一項年度盈餘「百分之二點五」及「百分之一點二五」予本局所轄各商港所在地直轄市、縣（市）政府。現行各港務局依第一項及第二項比率之分配情形如下： （一）高雄港務局部分：本局基金四五%，國庫二０%，本局所轄各商港所在地直轄市、縣（市）政府三五%。 （二）基隆港務局部分：本局基金四六.二五%，國庫二一.二五%，本局所轄各商港所在地縣、市政府三二.五%。 （三）台中港務局部分：本局基金五０%，國庫二五%，本局所轄各商港所在地縣、市政府二五%。	

第十九條	本局人員除第二十一條規定外，依本局人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。 前項人事規章，由本局理事會審議通過後，報請交通部備查。	有關本局人員晉用及其他相關人事規定，除本條例另有規定外，均由本局自行訂定，以提高人力運用效能，吸引港埠專業優秀人才。
第二十條	本條例施行前交通部各港務局及其所屬機構之現職人員，除隨業務移撥至交通部航政局及其所屬機關，或依個人意願由交通部輔導轉任其他行政機關，或自願離退者外，其餘人員均留任本局。	原港務局人員，於港務局改組後，除隨業務移撥至航政局及其所屬機關，或依個人意願輔導轉任其他行政機關，或自願離退者外，均留任本局。

第二十一條　依前條留任本局人員，其已具交通事業人員任用條例所定資位或公務人員任用法所定之官職等者，自本局改制之日起，其任用、考成（績）、薪給、福利、退休、資遣、撫卹及勞動條件等事項，仍適用交通事業人員或公務人員相關法令之規定；其未具交通事業人員任用條例所定資位或公務人員任用法所定之官、職等者，除聘用人員外，仍適用原有關法令之規定。留任本局人員，除自願離退者外，不得無故予以資遣或裁員。 本條例施行前依聘用人員聘用條例聘用之人員，由本局視業務需要於聘期屆滿前或屆滿時，改依第十九條規定辦理，不適用公務人員有關法令之規定。 依前條自願離退之人員，得以較優惠條件給予退休或資遣；其辦法由交通部擬訂，報請行政院核定。	一、港務局改組為公法人組織，係政府為提升商港效率、競爭力，及推動市（縣）港合一等政策之執行而改變，且公法人雖定位為非公務機關或非公營事業及事業機構，但仍為負有執行公權力之商港管理機構，其與公營事業機構釋股改變為民營公司有別。基於原任港務局員工囿於工作專長、環境及意願，無法或無意轉任其他機關而留任本局者，依憲法及公務人員保障法等規定之精神，對留任本局人員之公務人員身分及工作權益繼續適用，以利制度之推行。爰於第一項規定原港務局人員於港務局改組後，其留任本局人員，除聘用人員外，仍適用原有人事法令，不得無故資遣或裁員，以維護原港務局留任人員之權益。 二、第二項規定本條例施行前依聘用人員聘用條例聘用之人員，於港務局改組後之任用規定。 三、為鼓勵本局人員自願離退，以精簡用人，提高生產力，爰於第三項規定自願離退人員，得以較優惠條件給予退休或資遣，並授權由交通部參考公務人員退休撫卹相關法律之規定，擬訂辦法報請

第二十二條　本局員工所需退休給與費用，由本局依精算之退休金成本額提撥準備金予以支應；其辦法，由本局訂定，報請交通部備查。 本條例施行前交通部港務局職工退休準備金未提足額部分，得於本局設立後八年內提足。	玲、第一項參酌中華電信股份有限公司條例之規定，明定本局員工所需退休給與費用，由本局依精算之退休金成本額提撥準備金予以支應。 二、第二項規定原港務局職工退休準備金未提足額部分得於本局設立後八年內提足。
第二十三條　交通部為瞭解本局之狀況，得隨時通知本局提出業務及財務報告，或派員檢查下列事項： 一、組織運作及商港設施營運情形。 二、年度重大措施。 三、財產保管及財務運用情形。 四、其他相關事項。	由於商港為國家經貿門戶，且具有公用服務性，基於國家整體利益，爰規定交通部得隨時查核本局之業務及財務狀況。

第二十四條　本局有下列情事之一者，交通部得限期命其改善整頓；屆期不為改善整頓或改善整頓無效時，交通部得解除全體理事、監事之職務，並依第六條規定重組理事、監事會，或為其他必要之處分： 一、依前條所提出之業務或財務報告或經交通部檢查之結果，認有不當或違法情事。 二、營運發生虧損。 三、理事、監事會發生重大糾紛，致會務無法順利運作。 四、理事、監事會逾三個月未召開會議。 五、其他經交通部調查結果，認本局有違法情事。	由於商港運作攸關國家經貿，不得有運作延滯或停頓情事，爰規定交通部依前條對本局所提出業務、財務報告或檢查結果，認有不當，及無法執行職務、營運虧損、或有違法情事之處置。
第二十五條　本局無法達成第一條設置目的時，交通部得報請行政院同意後解散理事、監事會由交通部接管。 前項接管程序、範圍、期限等之辦法，由交通部定之。	本局無法達成第一條設置目的時，為維持商港繼續運作，交通部得報請行政院同意後，解散理、監事會，由交通部接管，有關接管辦法由交通部訂定。

第二十六條　　本條例自公布日施行。	本條例之施行日期。

目錄

1、　前言

2、　行政機關法人化之理念

　1、　法人化與民營化

　2、　何謂法人

　3、　何謂「機關法人化」

　4、　機關法人化考量因素

　5、　機關法人化的可能類型

3、　法人化基本問題之探討

　1、　成立特殊法人其法律依據為何

　2、　特殊法人的特性

　3、　特殊公法人的權限與配備

　4、　國家對特殊法人的業務監督

4、　行政法人建制原則

　1、　行政法人的設置條件

　2、　行政法人的設置程序

　3、　行政法人的組織

　4、　行政法人的權能與運作方式

　5、　行政法人的監督問題

　6、　行政法人的財務與會計問題

7、　公務員的身份與權益問題

8、　行政救濟問題

5、　特殊公法人－基隆港務局的組織變革

1、　港口公法人化之原因

2、　港務局改置公法人組織的具體規劃

6、　「行政法人法草案」「港務局設置及監督條例草案」之比較

一、「港務局設置及監督條例草案」之分析

二、「行政法人法草案」「港務局設置及監督條例草案」之比較

7、　結語

參考書目

一基隆港務局特殊公法人組織架構與經營管理之研究（九十年七月　海洋大學港埠與物流規劃研究室）

二國家機關組織法人化之研究－以港務局法人化為中心（八十八年三月 台大法學基金會）

三基隆港務局第四十七期港埠研究報告（九十年度）

四政府機關（構）法人化研討會論文集（九十一年九月 行政院研究發展考核委員會）

五人事月刊第 207 期（九十一年十一月）

六「港務局設置及監督條例草案」立法院公聽會（九十年四月）

七交通部推動「市（縣）港合一」政策報告 （九十年五月）

八航港體制變革港務機關之定位組織（國立中山大學海洋政策研究中心主任胡念祖）

九行政院人事行政局－組織改造行政法人篇

十行政院組織改造推動委員會－行政法人動起來

漁船之檢查（驗）機制與簡政之研究

邱劍中※

※ 航政組技術科高員級技士＼國立臺灣海洋大學海洋法律研究所法學碩士

目次

壹、前言

貳、漁船之管轄與分類

一、漁業漁船與航政漁船

二、娛樂漁業漁船

參、漁船辦理檢查（驗）之目的與依據

一、漁船之適航性

二、漁船檢查（驗）之法律意義

（一）法定強制檢查（驗）

（二）檢查處分之行政救濟

（三）域外檢查之管轄

（四）非強制性檢查（驗）

1、船級檢驗

2、公證檢驗

（五）小結

肆、現行漁船檢查（驗）之相關簡政、便民措施與建言

一、申請手續（程序）

（一）親蒞申辦

關鍵詞：漁船、娛樂漁業漁船、船舶檢查（驗）、漁船管轄、漁船檢查簡政措施

摘要

謹按漁船檢查（驗），係現行航政技術業務重大的一環。「航政」係國家立法並執行之事項。由於涉及人民重大權利、義務事項，值吾人關心。公權力之執行，通常有事前預防的功能，具強制性，自然意味著「威權」。民意高張時代，公權力之執行需要以另一風貌呈現。就是以「資訊充分公開、避免黑箱作業」加上充分的宣導、溝通，來取代「威權」。讓人民充分理解，執法者是在幫助他們解決問題者，而非對立者。如此，一樣可以達到（完成）行政的目的。

壹、前言

謹按筆者連續三年（民國九十、九十一及九十二年）有幸參與本局轄區「臺北縣及基隆市政府」為配合「行政院農業委員會漁業署年度休閒漁業輔導計畫」所舉辦之「娛樂漁業漁船教育訓練輔導講習會」，擔任「船舶安全宣導及相關問題釋疑」之課程講授，俾輔導娛樂漁業漁船業者及相關從業人員，增進維護漁船航行、作業安全之知識，並加強對乘客之安全宣導。

首先，對於相關目的事業主管機關之用心與努力敬表肯定。畢竟，人命無可價量。積極地海事（難）之預防，遠比災難（害）發生時之消極救難（災）措施，更為重要。基此，實有賴政府部門、業者、旅（乘）客共同對是項課題之瞭解與重（正）視。惟有憾者，係該講習會限於分配講授之時間，相關之技術事宜與規範、暨會中業者之疑義及所提供之建言，未能有充裕之時間宣導及完全釋答，擬藉本文針對現行漁船檢（驗）查機制作一有系統、深入淺出之介紹，最後再研提相關簡政芻議供參。

貳、漁船之管轄與分類

一、漁業漁船與航政漁船

漁船（Fishing Vessel）係船舶（Ship）的一種。由於我國尚乏單一、統整（合）性的漁船專屬法規，故涉及營業許可、總量管制、配額、停泊、新（改）建、輸入（出）、租賃、讓售、抵押權設定、船員資格、船舶登記、適航性檢查（驗）、噸位丈量、安全設備、乘員（船員與乘客）等行政監理事宜，主要分別散見於漁業及航政法規。依現行相關法令規定，其管轄可概分為「漁政管轄」及「航政管轄」。前者之法源為「漁業法」，相關之子法規，主要包括「漁業法施行細則」、「娛樂漁業管理辦法」、「漁船建造許可及漁業證照

核發準則」、「漁船船員管理規則」……等（註〔）。後者之法源為「船舶法」、「船舶登記法」、「航業法」等，相關之子法規，主要包括「船舶檢查規則」、「船舶丈量規則」、「船舶載重線勘劃規則」、「客船管理規則」、「客船艙區劃分規則」、「船舶標誌設置規則」、「船舶設備規則」、「船舶防火構造規則」、「小船管理規則」、「小船檢查規則」……等（註〔）。

航政管轄所規範（定義）之漁船，係限縮僅指「專門、直接且主要從事於捕撈魚（Fish）、鯨（Whales）、海豹（Seals）、海象（Walrus）或其他海洋生物資源（other living resources of the sea）之船舶（船舶設備規則§4、船舶載重線勘劃規則§2、1974 年海上人命安全國際公約【SOLAS, 1974】附錄第一章 A 部分規則 2 等規定參照）」，為便於本文說明，以下簡稱為「航政漁船」。至於漁政管轄所規範之漁船，非如航政漁船，係泛指從事於漁業經營（包括漁業權漁業、特定漁業、娛樂漁業等）之船舶（漁業法§§8、14 參照），以下簡稱為「漁業漁船」。參照漁業法施行細則第四條：「本法所稱漁船，係指經營漁業之船舶、舢舨、漁筏及漁業巡護船、漁業試

（註一）謹按行政院農業委員會漁業署民國九十年十二月編印發行之『漁業法規暨解釋彙編』，資料詳盡頗值參考，惟最新漁業法令之增修及補充解釋，讀者得自行登入漁業署架構之『漁業法規網（http：//www.fa.gov.tw/fshlaw/）』上網免費瀏覽、查詢、下載、列印。

（註二）筆者不諱言，不知是否中央最高主管機關從未重（正）視，抑法定管轄機關–航政局遷臺後迄（從）未成立，現行航政法令規範暨行政補充解釋迄今仍尚乏一有系統之彙整機制。有關政令或補充解釋，前後不一、相互矛盾，偶有所見，所謂「人云亦云、不知所云」。資訊不夠公開、透明的結果，常予人諱莫如深之感。目前交通部“交通法規航政部分” 提供之資料仍嫌（有）不足，詳請參閱（http://www.motc.gov.tw/hypage.cgi?HYPAGE=law.htm）。

驗船、漁業訓練船。」易言之，漁業人從事漁業法規制之事業，所使用之各式“浮具”，均得泛稱為「漁業漁船」。

由前揭相關法令之定義，得清楚地歸納出結論是：

「“漁業漁船”非必然為“航政漁船”」

「“漁業漁船”之範圍涵蓋（大於）“航政漁船”」

合先陳明。

二、娛樂漁業漁船

傳統上，一般所認知之漁船，僅指專為採捕水產生物資源所使用之船舶（如上揭航政漁船）。娛樂漁業漁船之出現，顛覆了傳統的認知。娛樂漁業（Recreational Fishery），係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上採捕水產動植物或觀光之漁業（漁業法§41）。『觀光』，係指乘客搭漁船觀賞漁撈作業或海洋生物及生態之休閒活動（娛樂漁業管理辦法§2）。更甚者，亦開放專案核准娛樂漁業漁船搭載從事潛水活動人員（漁業署民國九十一年六月五日農授漁字第0911340419號函訂頒之『娛樂漁業漁船專案核准搭載潛水人員審核作業規定』參照），及藍色公路（Blue HighWay）之營運。筆者按：此處之藍色公路係指地方政府為沿海交通及促進水上觀光遊憩事業之開發，配合娛樂漁業漁船、國內客船或載客小船

從事載客，經營單港或多港進出之營業活動（『臺北縣藍色公路營運管理辦法』參照），與交通部當年推動之島內『藍色公路』貨櫃運輸計畫，名同實異。是故，娛樂漁業漁船雖亦冠名「漁船」，惟從上揭現行娛樂漁業漁船得營運之項目觀之，自難等同以「航政漁船」視之，亦難類比其前身—僅從事專（兼）營海上釣魚活動之「海釣漁船」。準此以言，該等船舶之適航基準自應以相當於「客船」、「交通船」、「渡船」或「載客小船」之規範相繩。筆者按：二者之異同與對照，請參閱「漁業推廣」月刊第 182 期（民國九十年十一月十五日出版）頁 38~44，拙撰『論娛樂漁業漁船與客船（載客小船）之適航檢丈標準』一文。

參、漁船辦理檢查（驗）之目的與依據

一、漁船之適航性

漁航實務與經驗數據顯示，漁船海難意外事故絕大部分係肇因於人為錯誤（Human Error）。基本上，人為錯誤係違反設計與操作規範的錯誤行為。要減低人為錯誤，最有效的方式除建立完善的適航規範及檢查機制外，亦應強化漁船從業人員的安全意識。實踐上，人為錯誤的感覺 — 錯誤的分析 — 錯誤的判斷 — 錯誤的決策 — 錯誤的行動 — 終難避

免海難意外事故之發生。

漁船作業，最基本、重要的課題就是確保航行安全；「適航性（Seaworthiness）」即是最客觀的參考指標。換言之，適航性提供漁船航行、作業安全之前提要件。以漁船之設計、建造觀點而言，適航性非僅指「漁船在多變海況中之航行作業性能」，亦非僅指「漁船在海上航行作業的搖擺性能」；通常係指「漁船能適當地在預期風險中，具安全航行作業的相當能力」。換言之，就漁船適航狀態而言，它應該是指「漁船在某一特定條件下，具有安全航行作業的能力（條件）與狀態」。析言之，船舶、人員、安全設備與船舶文書等，係各類船舶共同之適航條件，對於其他各種不同種類的船舶，尚應具備其他不同之適航要求；如：從事拖帶之工作船，應具備「適拖性」；從事工程船舶，應具備「適工性」；從事漁業船舶，應具備「適漁性」；從事軍事艦艇，應具備「適戰性」等；甚至於泊港之所有船舶，則應具有「適港性」。

就政府之行政管理與漁業利害關係人間之權利、義務關係、責任分配等課題，適航性實可區分為「形式適航性」與「實質適航性」。前者係指政府機關或具公信力之驗船機構透過審檢機制，藉由「證書」或「船舶文書」之形式，所呈現之適航狀態。後者係指除由船舶文書所呈現形式審查外，並

應就各該船舶之實際狀況，研判是否具有該預定航程之船舶適航性。惟須特別強調，本文所指“實質適航性”必須以具備“形式適航性”為前提，始具實益。詳言之，具備形式適航性之船舶不代表一定具備實質適航性；具備實質適航性之船舶，若未經法定程序完成檢查暨領取合格有效證書，亦難謂具備形式適航性。

二、漁船檢查（驗）之法律意義

確保漁船應有之適航性，係一經常性的工作。但不意味在每一航程開始前，船方（漁業人或船長）均須申請有關當局或驗船機構施行檢查（驗）。一般只要漁船具備效期內之形式適航性（適航證書），並且在該期間內未發生法令或規範規定，「應申請施行檢查（驗）（如船舶碰撞、主機故障、艉軸斷裂…等）情事」，船方通常毋庸另行舉證，即可「推定」船方業盡必要之注意與措置（Due diligence）地使船舶適航之責任。

漁船具備形式適航性（適航證書），並非表示在證書有效期內一定具備“實質適航性”或處於絕對適航狀態，它僅能顯示船舶在檢查完成暨簽發證書當時，具備符合法令或相關規範規定之“形式適航性”與“實質適航性”。若在證書有效期間，船舶發生觸礁、擱淺、碰撞或機器故障等事故，即便事故業經（自力）排除，此時，漁船仍處於適航性不明或

有疑義狀態，船方應申請有關當局或具公信力之驗船機構施行檢查（驗）；筆者按：此即船方之舉證義務。俟檢查（驗）完成認為合格後，簽發證明漁船繼續處於適航狀態之文件，方能認為漁船重新處於適航狀態；筆者按：此即船方舉證責任之適法轉移。

漁船檢查（驗），一般係指船旗國政府或船舶停泊之港口國有關當局或受政府委託之船舶檢驗機構，通過對漁船及船用材料、結構、機械、設備等之監督與試驗，使其符合國際公約、船旗國國內法令或船舶檢驗機構制定之入級規範等各項要求，使漁船具備航行作業安全和防止船舶污染海洋之最低技術條件，進而達到保障海上人命、財產安全、漁業資源之保育和防止海洋污染之目的。因此，漁船檢查（驗）對於維護漁船航行作業安全有重大意義。通常可分成依照國際公約、船旗國國內法規定之「法定檢查（驗）」、船舶檢驗機構之「船級檢驗」及為特殊事件所施行之「公證檢驗」等。

（一）法定強制檢查（驗）（**Statutory Inspections〈Surveys〉**）

法定檢查（驗）就是按照船旗國國內法規定，以及船旗國政府所簽署批准生效之國際公約，經由政府有關當局或主管部門，或經政府授權委託具備法定資格的組織團體（依國際慣例為驗船協會或船級協會）執

行檢查（驗）。俟檢查（驗）合格後，依據國際公約、船旗國國內法規定，發給法定文書。

此處以我國船舶法規定為例，析述之。除軍艦外，其他一切在水面或水中“供航行”之船舶（包括公務船舶）均屬船舶法規範檢查之客體（船舶法§13）。船舶依總噸位及推進方式，分為小船與小船以外之船舶（習稱為大船）。筆者按：目前除軍事艦艇實採排水（Displacement）重量噸為單位外，事實上，軍艦以外之所有船舶係採船舶內部圍蔽之容積為計算標準（單位），惟卻以『噸』為名，直覺上易（常）被誤以為係排水量（重量）單位，而與實情不符。故建請漁航各界，未來在船舶相關法令將『噸』一字修正（刪除）不再沿用前，暫改稱以「○○○總（淨）噸」或「總（淨）噸○○○」。

至於上揭小船與大船之檢查規定有何異同？前者在船舶法中除「第八章小船」、船舶定義、中華民國船舶之範圍及部分罰則條文外，原則排除適用（船舶法§74）；另由同法授權交通部訂定「小船管理規則」、「小船檢查規則」等法規命令為規範（船舶法§74-1）。為船舶適航性所施行之檢查，性質上屬於強制性（船舶法§23）。換言之，「非經檢查合格」或「檢查時效屆滿，非重經檢查合格」或「檢查時效雖未屆滿而檢查不合格」，均屬船舶

適航之“消極要件”。

「大船之檢查種類」，依該法第二十四條規定分為特別檢查、定期檢查與臨時檢查等三種。其申請施行之構成要件（船舶法§§25、27、28），分述如下：

特別檢查—時效不得超過五年（船舶法§26）：

1、新船建造時。

2、船舶購自國外，其特別檢查時效屆滿時。

3、船身、機器之全部或其重要部分經修改時。

4、變更船舶之使用目的或型式時。

5、船舶特別檢查時效屆滿，申請換發證書時。

6、船舶適航性有嚴重損害時。

定期檢查：

船舶經特別檢查後，於每屆滿一年之前後三個月內申請施行。

臨時檢查：

1、遭遇海難者。

2、船身或機器需修理者。

3、船舶設備遇有損失者。

4、適航性發生疑義者。

小船由於構造、形式輕便，故適航水域原則限定於沿海港口、沿海特定水域、離島之島嶼間、港內、河川及湖泊，並由主管機關視小船性能核定之（小船管理規則§4）。為策小船航行安全，其檢查亦分為特別、定期與臨時檢查三種（船舶法§64），分述如下。

特別檢查（船舶法§65、小船管理規則§§35、36）：

1、現成船特別檢查：於小船購自國外，或變更使用目的或形式，或遭受嚴重損害經修復時施行之。

2、建造中特別檢查：於新船建造前施行之。

定期檢查（船舶法§66）：

小船經特別檢查後，應按執照上所載日期，動力船舶每屆滿一年之前後三個月內，非動力船舶每屆滿三年之前後三個月內向所在地之主管機關申請施行（筆者按：小船規模較小，機動性強，非僅大型港口、船澳始能活動。故為方便檢查，特於船舶法第六十二條明文規定，未設航政機

關之地區，授權由地方政府辦理小船檢查事宜）。

臨時檢查（船舶法§67）：

於小船遭受損壞，須入塢、上架、上坡或吊岸修理及船身或機器之重要部分更換時施行，且應就申請檢查部分施行之。

小船施行各項檢查時，應同時檢查其安全設備（小船管理規則§39），主要包括（小船管理規則§51–『小船設備標準表』參照）：

1、救生設備（充氣式或非充氣式救生衣、救生圈、兩舷外之攀拉索繩）

2、救火設備（輕便滅火器）

3、燈光音號及救難設備（燈號及號標、號笛、號鐘、高空降落傘信號彈）

4、航行儀器設備（羅經、手用測深具）

5、無線電信設備（收音機、無線電對講機或 VHF）

6、衛生設備（急救箱、廁所）

7、排水設備（手搖抽水機）

8、操舵起錨繫船設備（備用錨索、錨、錨索）

9、帆裝纜索設備（帆纜）

由於小船檢查合格後，領有「小船執照」即具備形式適航性。不若「大船」，其檢查項目多、範圍大（船舶檢查規則§5），主要包括：

一、船舶各部結構強度

二、船舶推進所需之主輔機或工具及設備

三、船舶穩度

四、船舶載重線

五、船舶艙區劃分

六、船舶防火構造

七、船舶標誌

八、防止水污染之各項設施

九、救生設備

十、救火設備

十一、燈光音號及旗號設備

十二、航行儀器設備

十三、無線電信設備

十四、居住及康樂設備

十五、衛生及醫藥設備

十六、通風設備

十七、冷藏設備

十八、貨物裝卸設備

十九、排水設備

二十、操舵起錨及繫船設備

二十一、帆裝纜索設備

二十二、危險品及大量散裝貨物之裝載儲存設備

二十三、海上運送之貨櫃及其固定設備

二十四、依法令應配備之其他設備

經航政主管機關檢查合格後發給之證明文書，除船舶檢查證書外，尚須領有船舶（國際）載重線證書、船舶檢查紀錄簿、（臨時）客船證書、客船安全證書、船舶設備及其屬具目錄等，始具備形式適航性（船舶法§9）。上揭各種不同檢查依法均須向「船舶所在地之航政主管機關」申請施行。申請之方式，原則上應檢附有關之文件及圖說，為書面之要式行為（筆者按：基於簡政便民原則，相關申請流程簡化另說明如后）。

上揭各種檢查之性質及其在法律上之意義為何？是否屬於行政處分

之概念？參照訴願法第二條第一項及行政程序法第九十二條第一項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」易言之，行政處分係行政機關針對個案，在公法上所為直接對外發生法律上效果及規範性之意思表示。依此而論，船舶檢查係航政主管機關針對個別船舶之申請，依船舶法等相關法令規定實施之檢查行為，檢查合格後發生始得航行之公法效果。符合行政處分之特徵—內容（具體、確定）、相對人（特定）、持續性（一次完成）。外觀上亦符合「須當事人申請（協力）之行政處分」、「要式行政處分」、「來自其他機關協力之多階段行政處分」等。有關檢查（Inspection）與檢驗（Survey）在法律上意義之區別，特說明如下：“檢查”在公法上之意義如上揭係一行政處分；至於“檢驗”，雖同為行政機關之行為，但僅屬單純動作之事實（例如對於船舶各部之船體、設備個別施行之驗證等），尚不具備對外意思表示發生法律效果之特徵（如行政機關相互間或行政機關內部單位間之意見交換、文書往來；或有隸屬關係之公務員間簽呈或指令均屬之。），應屬行政法學上所謂「事實行為」之範疇。

（二）檢查處分之行政救濟

另須說明的是，對於檢查處分結果不服時，是否得逕行提起訴願？

依訴願法第一條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」復依船舶法第三十條規定：「船舶所有人對檢查結果如有不服時，得聲敘事由，申請其上級航政機關於三十日內派員施行再檢查；在再檢查未決定前，不得變更船舶之原狀。」據此，若船舶所有人不服檢查結果，不得逕行提起訴願程序。仍應依上該特別規定先行向原處分機關之上級航政機關提出「再檢查之申請」，俟再檢查處分結果仍認為不當或違法，致損害其權利或利益者，始得提起訴願及行政訴訟等行政程序以茲救濟（小船部分則不適用）。另一問題是，依（舊）訴願法規定得提起訴願之主體僅為「人民」。實務上登記有案之船舶，部分係屬於各「行政機關」所有。惟行政機關係行使公權力之主體，本身並無法律上之人格。原則上，非為訴願或行政訴訟之主體。果此，將無適法之行政救濟管道。惟近年來，許可行政機關提起行政爭訟之例外情形不斷出現。顯係受當行政機關立於與一般人民同一法律地位而受處分時，亦得提起行政爭訟之理論影響。民國八十七年訴願法修正，爰將此例外變成原則，其第十八條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」

（三）域外檢查之管轄

至於船舶航行於我國領域外檢查之管轄（如參加對外漁業合作之漁船），依船舶法第三十一條第一項規定，船舶於國外遇有應施行特別、定期及臨時檢查情事時，船舶所有人或船長應向船舶所在地經交通部認可之本國驗船機構（目前僅財團法人中國驗船中心 CR）申請施行檢查。換言之，由於我國航政機關在國外並未設置辦事處，為方便漁船航行作業，遂依法委託驗船機構，授權其辦理檢查事宜。

（四）非強制性檢查（驗）

1、船級檢驗

通常船舶為了獲得（符合）某一船級（Class），經船舶所有人“主動自願”申請，接受符合驗船協會或船級協會相關規範之檢驗，以取得某種船級（如同體格檢查般，判定符合甲、乙、丙….等體位）。船級檢驗合格後，由驗船協會或船級協會發給船體級位證書（Certificate of Classification for Hull）、機器級位證書（Certificate of Classification for Machinery）、貨物冷藏級位證書（Certificate of Classification for Cargo Refrigerating Machinery and Applicance）等，授予船級符號（Character of Class）並附加標誌，並登入船舶名錄（Register Book of Ships）內俾供各界查閱。船級符號的作用，在說明船舶係在該驗船協會或船級協會的監督下建造完成，或在建造完成後，由該驗船協會或船級協會進行全面的初

次入級檢驗，證明其符合或相當於該驗船協會或船級協會之規範。船舶所有人為提高其在國際航運中之競爭力，通常必須選擇一既方便（如世界各主要港口均設有辦事機構）又具有聲譽的驗船協會或船級協會（如英國勞氏 Lloyd）進行船舶入級。筆者按：現行漁業漁船中，因乏法令強制性且船東基於入級費用及經濟效益等因素考量，按除政府部門所屬之漁業試驗船曾有入級紀錄外，其他漁業漁船尚不多見。

2、公證檢驗（**Independent Surveys**）

船舶發生海損後，受到船方或保險公司之委託、請求，進行事故原因之分析，俾確定損害範圍、程度與性質之檢驗，以便在技術上作原因之判斷，作為海事理算及仲裁、評議之重要依據。由於此部分之檢驗偏向“損害檢定（Damage Surveys）”，非屬本文主要範疇，僅概略提出，不擬贅述。

（五）小結

由以上研討可以清楚地瞭解，船舶適航（檢查合格）文書係提供船舶具有適航性之表面佐證文件，雖非船舶具備實質適航性之絕對證明，惟仍具有公示性及公信力，亦係保險公司接受投保與否之適航性能力證明；換言之，一旦具備法定之適航文件，船舶不適航之舉證責任即轉移。

肆、現行漁船檢查（驗）之相關簡政、便民措施與建言

船舶檢查（驗）工作常被誤認為「找麻煩、不知漁民疾苦」。漁業景氣時大家賺錢，業者配合提昇適航（設備）標準意願亦高。不景氣時，其報怨、阻力程度可想而知。檢查執行機關所能為者，係在「依法行政」與「簡政便民」間取得平衡。基此，筆者以擔任本局（航政機關）船舶檢查工作數年經驗，及與漁民、業者直接互動受反映之問題，將一些省事、省力、省錢的撇步（閩南語發音）分享給漁友們，俾爭取法令規範容許之最大利益；筆者按：此即法令規範之邊際效應（（三））。相關建言亦請主管機關、立委諸公鑒納。

一、申請手續（程序）──係採行船舶所在地決定其管轄機關原則

茲以筆者服務的基隆港務局為例說明之（請先確認漁船所在地）：基隆市之大、小漁船、台北縣【鱗山鼻漁港以東、鷹歌石漁港以西之小漁船】、桃園縣之大漁船──基隆港務局管轄。宜蘭縣之大、小漁船──基隆港務局蘇澳港分局管轄。台北縣前揭以外水域之小漁船──基隆港務局臺北港分局管

（註三）謹按法律規範之目的，係在使不合規範之人或行為，能因法律規範之強制性而導正，進而符合法律規範之要求。易言之，法律規範之積極功能在使原在法律規範外之負面作為，趨近法律規範要求；而法律規範之消極功能亦在使原在法律規範外之正面作為，趨近法律規範邊界，俾爭取最大利益。以船舶法規範為例，該法將動力船舶之種類依總噸位滿廿與否，定義為「小船與大船」。由於上揭二者之適航規範要求差距甚大。因此，建造總噸位十九之小船佔所有小船之甚大比例，以爭取法律規範邊際內最大利益，即屬適例。

轄。筆者按：現行檢查轄區之劃分，係按機關內部之權責自行分工。以申請者之角度觀察，是否簡便、合理？不無商榷之餘地。詳言之，上揭轄區劃分，是否完全符合地理位置就近管轄原則，似有疑問。如台北縣淡水地區 20 總噸以上之動力漁船，非劃歸為臺北港分局管轄，即屬適例。

（一）親蒞申辦

希望漁友們不要再有政府機關等同衙門的觀念，不必透過報關行（須花額外代辦費），親自跑一趟（坐計程車都划算）感受便捷、有禮貌、清晰現場（調閱資料）解說的服務效率。目前二十總噸以下的漁船定檢規費由政府補助全額一半，俾減輕漁民負擔。惟缺點是自行開車者無法免費停車，繳費方式亦未開放郵局劃撥或其他金融機構代繳服務（似得仿傚公路監理站有開辦免下車得來速服務、通信申請、及更便捷之繳費方式等）。筆者按：航政機關在檢查效期屆滿三個月前均會寄發通知予船主提醒其申辦，船主祇要攜此通知單來即不必再另外填寫申請書。

按本局是項業務之主辦單位，特臚列如下，俾供參照：

基隆港務局技術科：基隆市港西街六號四樓（海港大樓）

臺北港分局港航課：臺北縣八里鄉訊塘村廈竹圍 7 之 11 號

蘇澳港分局港航課：宜蘭縣蘇澳鎮港區 1 號

（二）電話申辦

這是筆者最鼓勵漁友們採行的申辦方式，此項方式雖業推廣多年，惟漁友們的利用率不高，不知是航政機關宣導不夠或是漁友們覺得過於簡捷不夠踏實。其實只要一通電話（留下船名、總噸位、申請人【船主】姓名、漁船所在地、申請檢查種類、檢查效期、聯絡電話等資料）備案即視同完成申請程序，此時即指派檢查人員專責為申請人服務，非常便利。筆者按：目前反而是許多報關代辦行充分利用此項便捷服務，減少代辦營業成本。惟請須特別注意者，係申請人須主動與檢查人員保持聯絡，俾進一步之檢查事宜。

基隆港務局技術科：02-24206267~9；

02-24206278（臺北縣小船服務專線）

臺北港分局港航課：02-86302103 ext 605

蘇澳港分局港航課：03-9965121 ext 255

（三）網路電子郵件（**e-mail**）申辦

這是為配合政府e化所新設立之申辦管道，漁友們如有需求請逕連結基隆港務局（www.klhb.gov.tw/index01.htm）網站，填送”船舶/小船檢查網路申請書”即可，或逕e-mail至：dttpdb04@klhb.gov.tw，不想出門或費口舌來電者，均可善加利用。

有了這些方便的申請方式，還是不忘提醒漁友們必須在檢查效期屆滿前提出申請。筆者按：雖然法令有可以再寬延三個月的規定，不過前提是前次檢查必須曾上架（坡）或離開水面者，始得適用（詳后說明）。

二、逾期申請處罰之寬免

漁友們經常會問，如果實在是忘記申請檢查，關於處罰是否有特別從寬或免除之相關規定？依據交通部民國七十五年五月廿日交航（75）字第11827號函釋復略以：「漁船未出海作業，應事前辦理停航手續。如未辦理，而逾期申請檢查時，為體恤實情，如能檢附港口檢查單位核發之『船舶進出港檢查紀錄簿』（經港口單位簽證）證明其進港後確未再出港者，可申請免罰。惟在進港前，已逾期檢查，該進港前逾期，仍應照章罰鍰。」可供參照。

三、上架（坡）或離開水面檢查之相關疑義

漁船施行上架（坡）或離開水面檢查，通常係為了確認船體水面以下之「艉軸、襯套間隙、舵葉、螺槳、推進裝置、海底門、船殼外板、防蝕鋅板、鋼板測厚……等」是否影響適航性，俾進一步決定是否修繕（補）或換新。依規定，總噸位滿廿之動力漁船除週期性之特別檢查外，定期檢查得放寬至不逾廿四個月施行上架（坡）或離開水面檢查（船舶檢查規則§52）；至於總噸位未滿廿者，無論施行週期性之特別檢查或定期檢查，原則上均須入塢、上架、上坡或吊岸（小船管理規則§32），惟漁友屢有反映負擔過重，案經基隆港務局陳報交通部，同意比照放寬至不逾廿四個月施行上架（坡）或離開水面檢查（交通部民國七十六年五月十二日交航（76）字第 009220 號函參照）。筆者按：漁友亦有反映入塢、上架、上坡或吊岸常未能配合特別檢查或定期檢查一併實施。析言之，漁船偶遇絞網、推進器異物撞擊、艉軸裂損或其他等原因致必須在檢查效期屆滿前自行入塢或上架時，建請漁友務必來電申請施行「臨時檢查」，併留下完整之上架檢查紀錄，俟下回遇週期性之檢查時就毋須另外花錢上架。一般航政機關在處理漁船上架時，通常會考量上架天數與漁民成本負擔等因素，優先立即派員檢查，如現場遇同一轄區其他檢查人員亦可口頭請其協助先檢查再以電話補辦申請事宜。

四、主機拆驗之相關疑義

漁友們屢有反映，為何遇五年週期性之特別檢查時須將主機作徹底拆驗，甚至表示：「不拆不壞、愈拆愈壞。」現行船舶檢查規則係參採實務經驗法則、主機製造廠家建議及 SOLAS 公約之相關規定，約估以每日運轉八小時，每年 300 天（2,400 小時），五年共約使用 12,000 小時計。筆者按：現今主機製造技術及精密度頗有進展，業者如能提供製造廠家說明建議值（如 15,000~20,000 使用小時或更高），再加上實際使用時數資料（如筆者在商船輪機服務期間，均有詳實記載每一機器之啟、閉時間，俾合計實際使用時數，作為保養修護進度之依據；或漁船確有實際停業、航情事），即便週期性之特別檢查效期屆滿，祇要舉證資料夠齊全，亦非不得寬延。

五、其他

（一）漁政（船）管理一元化

持平而論，現行船舶法及相關檢查技術規範係承襲 SOLAS 公約，規範客體及營運事項之監理主要係專為從事客、貨運送的航運業而設計（如配套之航業法）。漁業經營模式有其專業與特殊背景，現行權宜地採取豁免（增補）部分航政規範來適用漁業漁船之檢查機制，終非專為漁政一元化管理量身訂製之專屬『漁船法』來得合宜。

（二）娛樂漁業漁船與航政漁船之區隔

無論專營或兼營，載客者與非載客者應嚴予區隔，畢竟僅單純從事漁業生產之非載客者，適度地容許其自治，不過分干涉（配套以強制責任保險機制），俾免耗用有限之公務資源與引發民怨；至於載客者因涉及非特定第三者及公共安全課題，公權力之強力導入自有其必要。

（三）檢查（驗）管道多元化

積極地多管道開放經認證之民間機構或專業人員從事檢查（驗）業務，如造船技師、驗船師或合格修（造）船廠等。

（四）溝通與互動

應定期舉辦航政與漁政人員之協調會報，及相關之教育、宣導、研習（進階）課程。

伍、簡政便民、依法行政之芻議（代結論）

何謂簡政便民？又何謂依法行政（Adminstration according to law）？二者之分界為何？這些抽象的法律概念要精準地涵攝（Subsumption）至具體案例，殊非易事。相關法律（行政、刑事及民事等）責任，幾乎隨侍在從事公務人員之側。法令有明文（文義明確）者，遵照辦理固非難事；

當遇法無明文或文義不清時，又當如何（[四]）？裁量行使之基準何在？現行航政管轄之授權及分工是否合理、適法？法令解釋適用之精神與依據何在（[五]）？

一、依管轄恒定、法律保留原則之適用，港務局暨其分局僅屬法定的商港管理機關－航政局，而就權宜的委任行政執行航政業務，適法否？不言可喻（各界專論不貲，茲不再贅）。

二、航政法令包括國際公約與國內法制間之轉換（非得逕予適用）等，牽涉甚廣。綜觀航政法制化後之修正歷程，似尚乏一有系統、嚴謹的統整、研究機制。就連最基本的法令文義，母法與子法、行政解釋間，亦多有前後不一的情形。職是之故，「航政法令暨相關解釋彙編」的正式公開刊行（筆者按：不論政府與人民，同以文責相繩，其理在此），實有其

（註四）謹按法律規範人類生活，惟非人類一切生活之事實均有規範之必要。某些人類生活事實，因法益太小或不致影響第三者之法益，法律即無規範之必要。此應係立法者有意將這些不重要的生活事實，成爲「法規範外空間」。

（註五）謹按法令之適用與法位階有關，發生競合時，依效力而言，其優先順序爲憲法、法律、行政命令及行政解釋函等，即通說之「法律優越（消極依法行政）原則」 除非有顯著瑕疵，或與上位規範明顯牴觸，且適用機關（港務局）又無權審查法律或上級機關（交通部）之政令之前提下，其適用順序反而與規範位階相悖。析言之，規範位階最低之行政解釋或政令反而應優先適用，特併予陳明。

絕對之必要與迫切性，值得主管機關之正（重）視。

筆者學淺，為文疏漏在所難免，不足之處，得參考下列引證資料，並請各界長官、先進不吝指正。

參考資料

一、邱劍中，〈公務船舶適航性與檢查（驗）之研究〉，《第五屆水上警察學術研討會論文集》，民國 87 年 5 月 14 日，頁 107~135。

二、邱劍中，〈論載客船舶應有之適航規範〉，《海運研究學刊》，第 7 期，民國 88 年 4 月 10 日，頁 1~21。

三、邱劍中，〈論公務船舶之適航性與檢查規範〉，《警學叢刊》，第 29 卷第 6 期（總 124 期），民國 88 年 5 月，頁 215~234。

四、邱劍中，〈論漁船之燃油、馬力及噸位之單位適用〉，《漁業推廣（Fisheries Extension）》，第 153 期（民國 88 年 6 月 15 日），頁 40~48。

五、邱劍中，〈論漁船應有的穩度基準與適航規範〉，《中國水產》，第 562 期，民國 88 年 10 月 25 日，頁 1~18。

六、邱劍中，〈論船舶載客之航行安全與適航規範〉，《中華民國第六屆運輸安全研討會論文集》，民國 88 年 11 月 11 日，頁 358~372。

七、邱劍中，〈從“威鯨號”沉船案論娛樂漁業之管轄歸屬〉，《中國水產》，第 563 期，民國 88 年 11 月 25 日，頁 1~20。

八、邱劍中，〈論私船船長之警察權〉，《警學叢刊》，第 30 卷第 3 期（總 127 期），民國 88 年 11 月，頁 205~225。

九、邱劍中，〈論漁航業之世紀電腦危機及其相關法律規範〉，《漁業推廣（Fisheries Extension）》，第 159 期（民國 88 年 12 月 15 日），頁 44~52。

十、邱劍中，〈論漁船之穩度與適航規範〉，《漁業與機械》，創刊號，民國 89 年 1 月，頁 13~19。

十一、邱劍中，〈船舶之適航規範與港口國管制之研究〉，《國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士學位論文》，民國 89 年 6 月。

十二、邱劍中，〈船舶適航性之國際公約規範（上）〉，《船舶與海運》，編號 820，民國 89 年 6 月 16 日，頁 1~10。

十三、邱劍中，〈船舶適航性之國際公約規範（下）〉，《船舶與海運》，編號 821，民國 89 年 6 月 26 日，頁 1~8。

十四、尹章華、邱劍中、郭惠農，《船舶適航性之法律規範與執行 Seaworthy Legal Norms and Enforcement for Ships》，初版（臺北：文笙書局，民國 89 年 8 月）。

十五、邱劍中，〈論漁船海難（事）歸責調查之邏輯思維法則〉，《漁業推廣（Fisheries Extension）》，第 168 期，民國 89 年 9 月 15 日，頁 39~43。

十六、邱劍中，〈論娛樂漁業漁船與客船（載客小船）之適航檢丈標準〉，《漁業推廣（Fisheries Extension）》，第 182 期，民國 90 年 11 月 15 日，頁 38~44。

我 國 國 際 商 港 遊 憩 開 發 之 研 究

作者：楊雲森

壹、前言

台灣屬海島地形，地形地貌饒富，沙岸、岩岸分屬兩側，各具特色，近年來，隨著國民所得之增加、視訊、交通之發達與國外遊憩風潮以及週休二日之配合，遊憩需求日益成長，現今出國觀光人次已大於來華觀光人次，成為一「觀光出口」之國家【註一】，根據世界觀光旅遊委員會(WTTC)推估，未來十年內，全球的旅遊支出，將由四．二一兆美元，成長一倍到八．六一兆美元。觀光產業對GDP的平均貢獻度，也將由三．六％，增加至三．八％，其重要性可見一斑。且目前業者與政府於遊憩的開發方向上，皆往兼具教育、觀光、人文、飲食與遊樂等複合性功能的方向開展，使遊憩之寬度及廣度，得以大幅擴展，遊憩市場亦因此誘發出許多「引申需求」，鑑此利基，國內遊憩開發業者無不竭盡所能全心投入。

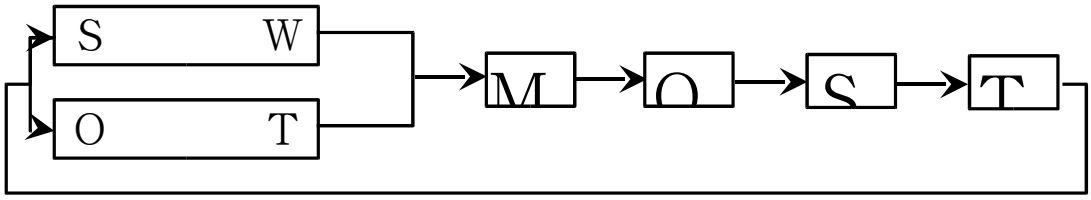
海洋觀光遊憩係觀光遊憩體系中極為重要的一環，政府在廿一世紀觀光新戰略中【註二】，提出以發展海洋觀光遊憩資源彌補陸域遊憩空間之不足的理念。而國際商港遊憩開發又屬海洋觀光遊憩之範疇，國內現正值起步階段，需努力之處尚多，鑑於國內各國際商港空有近海性及既成港灣設施等優勢，惟因國防及貨物進出安全等任務性功能考量下，始終使遊憩開發處於停滯，無法提供國民更寬廣之親水遊憩空間，加以目前國內於海洋觀光遊憩之規劃上，僅止於點狀開發，使

開發效益無法有效發揮。

本研究係以國內四大國際商港之遊憩開發為研究範圍，透過「內外在環境分析」及「策略性規劃」，擬具未來遊憩開發之目標策略；而在動機與目的上，則藉由各開發面向的探討，就目前國內各國際商港未來在遊憩開發上，如何契合各港發展型態、港市整體規劃及與陸域遊憩的配合等作規劃建議，提供決策參考。

貳、研究方法及架構

本研究在方法上，係採「策略性規劃」方式進行，經由對國內各國際商港在遊憩開發上所面臨之內外在環境，如政策、法制、環保、人文、經濟與遊憩開發上所需考慮之民生需求因素、現今開發狀況及未來發展潛力等作多面向之探討，從而擬定使命（Mission）、目標（Objective）、策略（Strategy）、技巧（Technique），提供未來之開發參考，研究架構如圖：



策略性規劃示意圖

策略性規劃應用於港埠之投資與發展，乃是試圖使港埠能瞭解環境變遷的趨勢，掌握外部環境所帶來之機會（Opportunities）、避免外部環境所帶來之威脅（threats）；另一方面又能加強港埠內部本身所擁有之強勢（Strength），去除弱勢（Weakness）之所在。俾能確切把握機會而去蕪存菁，並試圖從中找出未來永續生存與成長的

策略，以發揮競爭優勢，並彌補其經營上的劣勢，形成未來最佳的經營範疇與經營策略【註三】。國際商港之遊憩開發屬港埠投資與經營之新領域，自應以策略性規劃來詳加評估、考量。

參、國際商港遊憩開發概況

以國際商港從事觀光遊憩的代表首推美國邁阿密港及澳洲之雪梨港，美國邁阿密是世界最大的郵輪港，而美國亦是世界最大的郵輪市場，而雪梨港則以其獨特之港口地標聞名於世，國外於海洋觀光遊憩之主要內容為賞鯨、冰河之旅、加勒比海島群之旅、海底景觀之旅及郵輪遊憩等居多數，而國內四大國際商港於觀光遊憩之開發上尚屬新秀，未有整體性、系統性之規劃與推動，其開發概況如次：

一、基隆港：

基隆港係現有四大商港中，港市緊鄰度最高者，現有國際線麗星郵輪定期靠泊，其於觀光遊憩之開發建設上，主要係配合基隆市政府之「基隆市環港核心商業區」【註四】與「基隆市綜合發展計畫」來予以開發，本計畫在其海洋新世紀總體空間發展構想中，係以未來基隆市之總體發展目標為架構，並以在台北都會區域中的角色定位，形塑基隆為一海洋城鎮，在空間發展上，主要為「港埠客貨運觀光特區」、「海洋生態遊憩區」、「自然生態遊憩區」、「濱海觀光科技遊憩區」．．．等十大特色，其內容上主要為興建港埠歷史博物館、興建觀光遊憩碼頭、海釣服務專業區及開創多元化濱海遊憩帶整合、帶動基隆市觀光遊憩相關產

業發展契機。

而基隆港在其「整體規劃及未來發展計畫」中【註五】，說明除已實施之西一觀光小艇碼頭區及正著手興建之東三旅客中心外，另也積極辦理八尺門及儲木池濱海遊憩區與正濱帶狀水岸公園，其於觀光遊憩之未來發展上，將納入「基隆市綜合發展計畫」與「基隆市環港核心商圈都市更新計畫」中作整體開發。

另屬基隆港附屬單位之台北港，因係新興港口，在觀光遊憩方面，已有前瞻性規劃，在其遠程開發計畫中，將於八仙樂園之濱，規劃親水遊憩區，並有專屬海洋遊憩船靠泊區，其親水遊憩開發之規模，將凌駕國內各國際商港之上，預料將成為未來大台北地區海洋遊憩之主要據點。

二、台中港

台中港於遊憩開發方向上，為配合台中港整體發展，港區遊憩系統規劃係以公園綠地之型態先行發展，其發展計畫擬先整建海濱步道、停車場及配合梧棲漁港、旅客服務中心、公園綠地、藝品街、海產小吃及水鳥觀賞區等一系列遊憩設施。

目前其碼頭區＃19A 為客運碼頭，長 214 公尺，水深-9 米，並有客運碼頭乙棟，現有「濱海遊憩專業區」，本區為提供民眾遊憩需要，在漁業專業區北側臨海岸新生地規劃一遊憩區，面積約 20 公頃，北側有一寬 80 公尺港埠用地與電力專業區Ⅱ隔離。

另「親水遊憩專業區」將配合＃19B、＃20C 客運碼頭及發展海上藍色公路，與旅客服務中心結合開發成為台中港地區之親水遊憩重鎮，帶動地方繁榮。【註六】

三、高雄港

高雄港於遊憩開發上，本「港灣再開發」之理念，將蓬萊、鹽埕、苓雅等舊商港區作功能上之調整與創新，並配合高雄市多功能經貿園區計畫之規劃及高雄市都市計畫之相互整合，將蓬萊、鹽埕、苓雅等舊商港區調整為親水休閒遊憩功能，使寶貴但已老舊之港埠資源得以重生，再創造理想之使用空間，此即為「港灣再開發」之主要目標。本親水休閒遊憩商業區除區內本身之各項親水性開發外，並將與鄰近之愛河、萬壽山、旗津等高雄市主要遊憩區相互串聯，連結成完整的觀光帶區。

基於港口港埠機能維持及持續發展之必要性，故其蓬萊、鹽埕、苓雅商港區之親水休閒遊憩商業區之開發，仍應配合未來散雜貨運量之成長逐步辦理，短、中期內將先行辦理鹽埕、苓雅商港區等範圍，蓬萊商業區則暫保留作為散雜貨碼頭，俟未來散雜貨裝卸作業移轉後，則立即辦理開發。【註七】

四、花蓮港

花蓮港目前並無定期客輪航線，惟為配合發展觀光以及漁業專業區休閒漁業之發展，依其未來規劃指出，未來將調整＃15號碼頭之長度至85公尺，併同＃16碼頭及後線場地劃出管制區，作為客運使用，而＃16號碼頭後線之旅客中心，將在海巡署遷移後整修，以發展觀光旅運。

在外港遊憩區開發上，預計於民國一百零一年以後，當其旅客運預服務量達一定規模時，將於外港區興建綜合辦公大樓，作為船舶安檢與旅客服務中心，並闢建自行車專用道觀光遊憩區及外港台地周圍觀光遊憩區。

此外，為促進休閒漁業及觀光等功能，花蓮縣政府正於花蓮港漁港辦理擴建及周圍景觀遊憩再造相關工程，預計於九十三年六月完成建設。【註八】

以四港開發現況而言，雖屬起步階段，惟於方向上，已能從「港市建設合一」之觀點出發，並劃定專區從事遊憩之開發，與營運業務作

區隔、分工，此點，已足證明遊憩一業已受港埠及主管當局所重視，未來，僅需就開發上所面臨之問題一一加以克服，遊憩事業不難成為港埠營運之要角。

肆、問題探討

港埠遊憩之開發，屬港埠多元經營之一部，應以顧客需求為導向，兼顧環境區位之不同，發展具有獨特性與任務性之遊憩項目；現今國內已形成「觀光出口國」，顯見國內遊憩開發之寬度、廣度與能量上，已不敷民眾需求，因此，國內各項觀光資源之開發與重整、旅遊景點的宣傳與旅遊品質之提昇，實為當務之急；而國際商港因需考量國防、貨物進出口與國際商船航行之安全，在性質上，迥異於一般漁港，在限制上，亦較一般漁港為多，然國際商港挾其聯外交通便利、既成港灣設施及國際觀光出入口等優勢，在硬體設施投資及開發時程上，可大幅降低，鑑此，本研究分從政策、法制、經濟、人文及環保等層面來加以探討：

一、政策層面：

近年來，隨著旅遊需求的提昇及遊憩相關產業的蓬勃發展，政府於政策上也作相對之因應，其中尤以「挑戰二００八：國家發展重點計畫」中之「觀光客倍增計畫」，更可謂為國內

觀光遊憩之龍頭政策，此計畫以特有之套裝旅遊規劃，將國內已發展及待開發之陸域及海域遊憩專區，作整體性之整合串聯，並突顯其「遊憩網絡」的建置概念，此概念已將以往點狀開發方式進化為面狀之聯結，並以「目標管理」之方式，由行政院列管計畫之層級來推動，可謂國內觀光遊憩政策之一大躍進，依其計畫內容，其推動之重點措施包括：「整備現有套裝旅遊路線」、「開發新興套裝旅遊路線與新景點」、「建置觀光旅遊服務網」、「國際觀光宣傳推廣」與「發展會議展覽產業」等項目，其間雖未見對國際商港之具體遊憩規劃，惟已宣示政府現今對推動觀光遊憩事業之決心與動作，各國際商港應趁此良機，就其重要交通門戶之地理優勢，及早作先期規劃，提具具體開發計畫，結合此計畫之套裝旅遊路線，成為遊憩網絡中重要之轉接樞紐點，並作為主要之旅遊門戶。【註九】

二、法制層面：

由於國際商港性質迥異於一般漁港，開發遊憩事業，自有其法令限制存在，目前國內對國際商港投資觀光遊憩事業雖無特定明文規定，惟依商港法第 6 條第 3 款規定：「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，並得設置加工出口區、自由貿易區。」，此所謂”專業區”，依同法第2條第7款定義：「專業區：指在商港界限內劃定範圍，供漁業、工業、船舶拆解及其他特定用途之區域。」，此”其他特定用途”一詞，其範圍倘採廣義言之，自應含納觀光遊憩及其他臨港商業區。此外，依據「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱「促參法」）第3條規定：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：一、交通建設及共同管道。二、環境污染防治設施。三、污水下水道、自來水及水利設施。四、衛生醫療設施。五、社會及勞工福利設施。六、文教設施。七、觀光遊憩重大設施。八、電業設施及公用氣體燃料設施。九、運動設施。十、公園綠地設施。十一、重大工業、商業及科技設施。十二、新市鎮開發。十三、農業設施。・・・」，此項規定，已將「觀光遊憩重大設施」明列於促參對象之中，未來民間於觀光遊憩之投資上，將有直接之法源依據，推展上將更為順暢；另依同法施行細則第十一條規定：「本法第三條第一項第七款所稱觀光遊憩重大設施，指在國家公園、風景特定區及其他經中央目的事業主管機關認定之遊憩（樂）

區內之遊憩（樂）設施、住宿、餐飲、解說等相關服務設施、區內及聯外運輸設施。」更將未來民間於觀光遊憩之投資範圍作最明確之界定。

在參與方式上，從促參法第8條規定來看，未來民間可有下列幾種參與方式：

一、由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
二、由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運運權歸還政府。
三、由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運運權歸還政府。
四、由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運運權歸還政府。
五、由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運運權歸還政府。
六、為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。
七、其他經主管機關核定之方式。

在「用地取得及開發」方面，依促參法第十三條規定：「本章所稱公共建設所需用地，係指經主辦機關核定之公共建設整體計畫所需之用地。含公共建設及其附屬設施所需之用地。前項用地取得如採區段徵收方式辦理，主辦機關得報經行政院核准後，委託民間機關擬定都市計畫草案及辦

理區段徵收開發業務。」；另依本法第十五條規定：「公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。其出租及設定地上權之租金，得予優惠。前項租金優惠辦法，由內政部會同財政部定之。民間機構依第八條第一項第六款開發公共建設用地範圍內之零星公有土地，經公共建設目的事業主管機關核定符合政策需要者，得由出售公地機關將該公有土地讓售予民間機構使用，不受土地法第二十五條及地方政府公產管理法令之限制。」，而第十九條第二款亦規定：「轉運區、港埠及其設施、重大觀光遊憩設施所需土地、依開發成本讓售予主辦機關或需地機關。」此用地取得方式除依區段徵收相關法令辦理外，並得依第十五條、第二十七條規定或設定地上權予民間機構或逕為使用、收益及處分，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制，其處理辦法，由主辦機關會同內政部定之。

從促參法明確將觀光遊憩重大設施納入獎勵範圍及在用地取得與開發方面排除土地法第25條及國有財產法第28條之限制等規定趨勢不難窺知，未來投資觀光遊憩事業於法制層面的配合度上，將大幅提升；加以目前二岸三通之呼聲日益高漲的助瀾下，牽制二岸遊憩之桎梏勢必解套，而各國際港得其具備國際遊輪泊靠的優勢，自然易於優先進入此市場。

三、經濟層面：

此謂經濟層面，係因觀光遊憩事業為一種「看不見的出口產業」，其係一種消費者自己從遊樂區收集（Collect）服務的一種產業。【註十】

以地區角度而言，觀光遊憩事業可為一「龍頭產業」，在不破壞景觀與大肆建設的前提下，仍可創就經濟消費與地方所得增加。

對遊憩區而言，其經濟層面之效益可分為「直接效益」與「間接效益」二種，直接效益係指遊憩設施業者、旅館、商店及餐廳業者直接於消費者所獲取之經濟效益，而間接效益則係指

地方稅收增加及觀光遊憩事業所刺激之企業投入、增加就業機會與居民所得。

惟若以經濟衝擊（負面經濟）角度而言，上謂「效益獲取者，往往並非衝擊承受者」，亦即就業、高銷售、財產增加及高利潤之得利者，往往不是治安、環境、公共服務惡化之直接承受人【註十一】，此係未來投資觀光遊憩事業所需重視及探討之課題。

四、人文層面：

此謂人文層面，係指國際商港投資遊憩事業所帶來之「教育性」、「暈染性」及「人文破壞」。

在教育性方面，港埠為人、船、客、貨之卸、裝、轉、運中心，其作業過程受其特有之封閉性質影響，使一般民眾鮮能窺其全貌，而斷失學習、瞭解之機會，殊為可惜。倘能藉觀光遊憩之開發，提供民眾及相關學系學生參觀學習之機會，自能增加民眾對港埠作業與國家經貿之瞭解，此即其「教育性」。

而「暈染性」方面，港埠位居海陸交通樞紐，其內陸路網幅員深廣，環顧國內四大商港，港域內海運相關產業林立，此係

港埠於地域上所誘發之暈染；而在遊憩開發方面，倘於商港及其週邊從事遊憩開發，利用其交通要塞之位置吸引人潮，再以聯絡路網幅射至週邊景點所成之帶狀或面狀遊憩網，引發人潮及遊憩設施之互增，進而帶動本區遊憩事業之發達，經此人潮及新型設施之湧進，帶入另一批生活次文化，影響或改變該區之人文發展，此即遊憩開發之「暈染性」。

另外，在「人文破壞」方面，係指國際商港投資遊憩事業所帶來之人文衝擊，尤以「古蹟型之遊憩系統」及「自然原貌型之遊憩系統」為鉅，此類遊憩系統常因遊客及旅遊開發業者之侵入而造成無可回復之破壞，為港埠開發遊憩事業時最值得注意的重點。

五、環保層面：

有建設即有破壞，遊憩之開發若事前未有遠見規劃，極有可能造成無可挽救之破壞，尤以海洋觀光遊憩之開發，更因其破壞於初期不易察覺，直至水域污染、魚類減少及過度開發影響生物棲息地破壞其繁衍甚至導致滅絕。地中海沿岸及希臘 Laganas 灣的海灘，即因未經適當管制的觀光遊憩發展，已破壞專供海龜築巢的棲息地。而觀光客的口慾（螃蟹、貝類、

魚翅、龜肉等）、好奇心（貝類、珊瑚、海龜標本等）、燈光及往來航行船隻、車輛等（影響生物時序），勢必增加海洋及海岸的生存壓力。【註十二】

表二、國際商港投資觀光遊憩事業設施類型規劃

層面	基本因素	設施類型規劃	
利用型態	利用對象	國外觀光客	觀光夜市、臨港歌劇院、觀光旅館、港史館、臨港古蹟導覽、臨港商圈
		國內旅遊民眾	海洋博物館、臨港遊憩廣場、遊艇中心、海上餐廳
	利用者階層	青少年階層	海水浴場、潛水訓練場、水上摩托車場、玻璃底船、愛之船、親水遊樂園
		中年階層	臨港藝術中心、臨港商圈、歌劇院、遊艇中心、海洋博物館、海上餐廳
		老年階層	親水公園、行人徒步區、港史館、臨港遊憩廣場
	遊憩期間	一日	遊艇中心、臨港藝術中心、鄰港商圈、臨港遊憩中心、風帆船區
		二日以上	遊輪碼頭、旅客服務中心、臨港免稅商店
	利用人數	個人（含家庭）	臨港遊憩廣場、海水浴場、遊艇中心、臨港百貨商圈、風帆船區、臨港飲食街
		團體	港史館、海洋博物館、臨港藝術中心、遊輪碼頭、親水公園、臨港歌劇院
開發區域	港內水域		遊艇中心、海上餐廳、愛之船、風帆船區
	鄰岸（港）區域		水舞廣場、海水浴場、臨港商圈、臨港藝術中心
	離島及國際旅遊		遊輪碼頭、遊艇中心、旅客服務中心、臨港免稅商店

資料來源：本研究整理

伍、內外在環境分析

事業之投資必先瞭解市場環境、掌握利基（Niche）之所在，方可以小投資創高利潤，並將負面衝擊減至最低，本文以我國國際商港遊憩開發所面臨之內外在環境，以優勢（S）、劣勢（W）、機會（O）及威脅（T）等四大層面來加以剖析：

一、優勢（Strength）

（一）各國際商港皆為國際航線據點：為國際海運觀光出入口，匯集人流、物流、金流及資訊流，市場潛力極大。

（二）暴亂、戰事全無，市場外在風險性低。

（三）通關作業自動化，旅客通關手續簡便。

（四）國內旅費較日本、香港等鄰近先進港口低廉。

二、劣勢（Weakness）

（一）國外港埠開發遊憩經驗、設施完備，國際市場競爭力相對降低。

（二）現行二岸政治因素，無法吸收大陸市場。

（三）現有法制僵化且層層限制，無法隨市場需求互動，影響競爭力。

（四）自由化、國際化程度較香港、日本、新加坡等港口為低，行銷空間降低。

三、機會（Opportunities）

（一）週休二日與所得提高，國民遊憩能力與意願高。

（二）陸域遊憩同質性高，市場替代性可期。

（三）港埠既成設施充裕，硬體設施再投資成本低。

（四）遊憩政策支持，且大幅鼓勵往自償式計畫案（如 BOT）等方向進行，降低市場投資門檻。

（五）國際遊輪可自成景點，除可降低遊憩設施開發成本，且可匯集人流。

（六）現行港市遊憩開發皆屬點狀開發，欠缺中心樞紐（海陸接合）來發展帶（面）狀遊憩網絡。

（七）未來二岸三通後，市場潛力極大。

四、威脅（threaten）

（一）與現有港埠營運設施、政策之排擠效應，市場重視程度相對降低。

（二）漁港轉型成遊憩港，市場競爭提高。

（三）海氣象因素，使旅遊期較陸域遊憩為短。

（四）軍、商、漁並存，使遊艇（輪）航線及親水空間之規劃受限。

（五）港域污染，不利開發。

萬事起頭難，經由上述內外在環境之分析，吾人可瞭解國際商港開發遊憩事業之險阻可謂重重，惟有一一突破方可另闢青天，本文現就其影響因子酌依策略性規劃原則來擬定具體因應對策。

一、使命（Mission）：拓展各國際商港另一財源收入及提供民眾優質化親水遊憩空間與機會

現行國內各國際商港遊憩開發在性質上屬多元化經營之一環，因此其初期規劃，必先與港埠貨物進出口裝卸業務作密切搭配與協調，而不應侵奪現行國際商港主要營運型態。

二、目標（Objective）：初期應力促法規鬆綁，並利用閒置土地來開發；中期應劃定特定區域作重點開發；

長期應結合各主要港口，廣納人流，永續經營。

在目標上，因受法規與開發規模等因素限制，且國人對海洋遊憩之規劃尚屬陌生，故初期目標宜建立在力促法規鬆綁、多元宣導，並以港埠現有閒置土地、設施來開發。

在中程目標方面，宜於商港區域內，劃定特定專區作重點開發，建立大型旅客中心與遊樂中心，結合港區週邊景點，建構區域性之水陸遊憩網絡，並制訂特別條例，廣用社會資源，降低港埠投資成本。

在長程目標方面，應與世界各主要港口與鄰近港口，以國際遊輪或空運接駁方式，廣納人流，俾求永續經營。

三、策略（Strategy）：應先取得港口組織與決策單位之認知及重視，獲取開發之共識與決心，再依市場開發之各項層面，擬具各種因應策略。

（一）在取得認知及重視方面，採「漸進策略」，即依問題之順位排定目標階段，逐一達成；首先應把握現今觀光遊憩發展趨勢與海域遊憩潛力正逐漸開發之際，多方並進，先以學界與政界決策階層為優先說服對象，佐之以國外開發實例與效益，獲取其開發之共識與決心，俟取得學界理論與政策之支持後，再善用各方媒體廣為宣導，來爭取民眾之認同與重視，減少開發阻力。

（二）在土地開發上，採「產品區隔策略」，界定營運、遊憩與其他特定用途之區域，並將其功能加以區隔，分別依其任務性質分階段開發。

（三）在競爭策略上，採「低成本、差異化策略」及「異業合作策略」【註十二】，即在「核心資源」構面中，建立獨特的資產或能力，構築與同業間相對低成本或差異化等不敗的競爭優勢，利用港埠現有優勢，開發具有異於陸域遊憩及觀光漁港所未有之遊憩型態，例如：國際遊輪航線開闢、海上餐廳等；此外，在「異業合作策略」方面，即在「事業網路」構面中，透過和適當的異業形成良好

的合作關係，以增加對顧客之服務內容或降低成本、提高競爭優勢，換言之，即以適當管道，取得與旅遊業者運輸業者、餐旅業者及影響媒體業者等之策略聯盟，建立新的網路關係，彼此「共利」，擴大市場幅域與需求，奠定永續經營基礎。

四、技巧（Technique）：酌依內外在環境分析結果及戰略目標，擬具執行上之具體措施。

（一）把握政府正大力推動觀光遊憩建設之機會，致力相關遊憩規劃，結合學術界及商界．加強研擬現有遊憩開發之強度及廣度、對窒礙法規及時透過立法單位及社會輿論反映修正。

（二）廣用社會資源，減低投資成本，增加民間參與合作機會，擬具各項優惠獎勵措施。

（三）與地方政府建設合一，加強敦親睦鄰及未來遠景宣導，取得地方政府支持與民眾認同。

（四）結合節慶與各項民俗活動，增加港埠遊憩設施之利用率及行銷機會。

（五）定期辦理遊輪免費參訪及彩繪同樂，增加與民眾互動機會。

（六）規劃以港埠為據點，利用藍色公路或觀光巴士，結合週邊景點之套裝旅遊，並與旅遊業者簽訂合作協議，以量折價，增加旅遊人次。

（七）加強與學校及民間團體合作交流，並廣為利用電子媒體，從事港埠遊憩行銷。

（八）與週邊觀光漁港之旅遊性質作市場區隔，使成夥伴關係而非競爭對立。

（九）規劃「館內型遊憩系統」，來規避海氣象因素所引起之旅遊淡季。

（十）與軍方、漁會協商，於不影響其任務與權益之前題下，劃定專區供其運作，以利遊憩開發。

陸、結論與建議

國際商港從事遊憩開發，於現階段應定位為其多角化經營之附屬事業開發，故於角色上，不應侵奪其裝卸營運之本業，於開發階段上，應先洞悉現有市場需求及港埠本身開發潛力，事先規劃佈局，早日取得先機。

現僅就本文研究結果，提供以下建議：

一、「棧埠營運」與「遊憩開發」並非對立，為因應投資觀光遊憩事業所生之港埠設施調整配置，應考量不影響港埠營運機能為前提，兼顧未來運量之發展下作先期開發，以免造成投資浪費或不足。

二、於維持港埠運輸功能之餘裕下，儘可能兼具提供發展休閒遊憩、臨港商業、經貿、市民親水之便利性、物流倉儲等相關設施，使港埠遊憩朝多功能之目標發展。

三、在港埠設施之調整配置上，須區隔碼頭裝卸區、停車空間與遊憩專區，並配合軟、硬體之全面搭配，作營運與遊憩之雙效並進。

四、用地取得與開發上，應考量與週邊都市與港埠土地利用相容，並針對各遊憩專區之地理配置，安排妥善之聯外交通系統，規劃完整之遊憩網絡。

五、觀光遊憩事業之投資，所引入之各項活動，除必須具備吸引民間投資之誘因外，尚須考量提供社會公益之設施。

六、觀光遊覽船路線應與附近遊憩資源結合，動線以不影響港埠航運區域為主；此外，於漁業區域及國防安全考量上，於規劃路線之初，需與相關單位作密切聯繫後，方可作進一步之規劃。

七、遊憩專區之規劃，應按用地現況及環境背景特性，分區規劃使用。同時基於營運需要、環境限制、活動迫切性及相關計畫配合等因素分近、中、遠程等不同階段之開發。

八、港埠投資觀光遊憩事業應與市政整體規劃成一「合作」姿態，透過「土地區段徵收」及「聯合開發」等手段，達成民眾需求及開發方向之一致。

九、環保因素之考量，係開發前、中、後全程應予加權之考量因子，綠化、美化之後，尚須作到「環境之優質化」，方為觀光遊憩之完美規劃。

十、「力求法規鬆綁」及「善用社會資源」係減少初期開發阻力首要課題，港埠當局應先行加以考量、因應。

海洋遊憩之開發勢成未來明星產業，港埠當局應瞭解所擁市場利基（既成優渥港埠條件），把握優勢、及早出擊，搶得市場先機，建構「港埠新休閒世代」。

參　考　文　獻

註一、台灣地區觀光遊憩系統之發展趨勢及策略建議，王鴻楷、劉惠麟、李君如，民國 81 年。

註二、21 世紀台灣發展觀光新戰略，觀光局，民國 89 年。

註三、基隆市環港核心專業區－都市更新計畫，基隆市政府，民國 90 年 5 月。

註四、基隆港整體規劃及未來發展計畫(91~95 年)，基隆港務局，民國 92 年 6 月。

註五、台中港整體規劃及未來發展計畫(91~95 年), 台中港務局 , 民國 92 年 6 月。

註六、高雄港整體規劃及未來發展計畫(91~95 年), 高雄港務局 , 民國 90 年 4 月。

註七、花蓮港整體規劃及未來發展計畫(91~95 年), 花蓮港務局 , 民國 92 年 10 月。

註八、挑戰二００八：國家發展重點計畫 , 行政院 , 91 年 5 月。

註九、Mathieson , Allster and Geoffrey wall：” tourian;economic , physical and social impacts , “New York longman , chap1－3 , 1982。

註十、觀光遊憩資源開發之經濟觀 , 李國忠 , 民國 81 年 5 月。

註十一、海洋觀光遊憩特性與管理課題之基礎探討 , 蔡長清 , 民國 91 年 12 月。

基隆港務局經營管理及行銷策略之研究

研究報告提要…….……. …. . ……. P.2
1、 前言…….... ……. P.3
2、 研究目的…….……. ……. P.4
3、 研究流程…….. …. . ……..... P.5
4、 研究內容…….. ……. . …. P.6
5、 願景及未來努力目標…….……. . . ……. P.15

6、 結論…….……. …. …. . . …… P.18
7、 建議…….. ……. …….. …. ……. P.19

交通部基隆港務局92年度研究報告提要表			填表人：蕭麗春 填表日期：92.06.30
研究報告名稱	基隆港務局經營管理及行銷策略之研究		
研究單位及人員	業務組 專戶經理人室 蕭麗春	研究時間	自92年1月 1日 至92年12月31日
報告內容提要			

1、研究緣起與目的

港埠的經營管理與航運業者息息相關，但港埠的營運績效又需靠海運業者的支持，故該如何的經營管理港埠是一項重要課題。一個良好的港埠必須採行策略管理增進營運績效其主要的步驟為：設定目標與預期成果，再以策略管理的程序與方法執行，以達到本局的營運目標。為期能開創基隆港的新契機，除了順應全球化、國際化、自由化之潮流趨勢外，應追求港埠的創新，以提高港埠作業效率，進而落實服務品質的提昇。此外，更需以顧客服務品質（Customer Service Quality）為導向的經營方針，是滿足航商、貨主、船舶及旅客之不二法門。

國際化行銷需創造港埠自身的競爭優勢（competitive advantage）以作為吸引船東之誘因，且須搭配港埠之行銷策略以竟其功。為期使航商及貨主將其船舶貨物彎靠基隆港，從而能促進國際商港之繁榮及提升國際港埠競爭力。進一步希能將航商根留基隆港，共同開創基隆港的第二春，使本港朝21世紀「安全、衛生、效率」之港埠且能永續經營。

2、研究方式

（一）收集相關資料：航業經營與管理、航運季刊、中華民國海運月刊，中華日報航運版及交通部部務會報等相關規定。

（二）檢討改進：檢視本局之經營管理各項措施及行銷策略各項方案之缺失並改善之，期望落實執行以提昇基隆港的服務品質及服務效能，以嘉惠航商與貨主。

3、結論與建議

基隆港為一國際港埠，需具備現代化的港埠設施，且要提供全方位的服務品質，其次是全體員工應秉持著「勇於應變」、「突破瓶頸」、「解決問題」、「增進效能」的品質政策，我們更要確實結合港務局及內部顧客（裝卸民營公司）用心的經營。而「港埠行銷」是港埠的長期任務，行銷之目的是在不斷的贏得客

1、 前言

港埠是國家貿易之重要基地、海運貨物與旅客進出之門戶、海陸之交界處及水陸運輸的樞紐（乃至於陸海空聯運），更為人們利用與親近海洋最多且最重要的地方。

目前基隆港在台灣的貨櫃裝卸市場佔有率約百分之十七左右，由於各港競爭條件的不同，甚至面臨大陸港口崛起嚴峻之挑戰，對我國國際港埠之衝擊很大；但是不可諱言，港口競爭條件之優劣是影響基隆港進出港貨量的重要因素。故該如何擁有競爭優勢以提昇服務品質及國際競爭力，一直是基隆港努力追求的目標。為研商基隆港未來發展之經營行銷策略，需進一步研擬如何降低港埠之費率及提高貨櫃裝卸作業效率，如此，才能開創基隆港的新契機。以提昇港埠競爭力，降低航商的營運成本為目標，同時朝向港埠營運管理之企業化、資訊化與自動化共同努力，期能再為基隆港帶來更多的貨量。

2、 研究目的

盯衡未來國際商港之競爭日趨激烈，港埠該如何經營與管理以提高貨櫃裝卸作業效率實不容忽視，本研究之目的為：

一、期能創造基隆港自身的競爭優勢（competitive advantage），以為誘因來吸引船東。

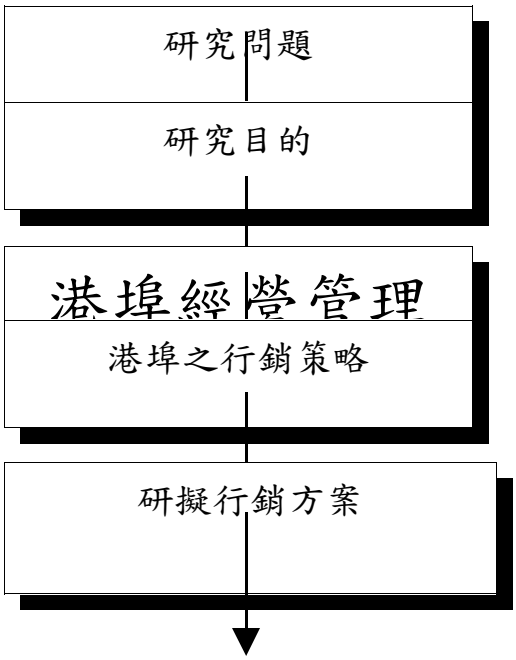
二、併同港埠行銷策略共同來推動，期使航商及貨主將其船舶彎靠基隆港，從而能促進國際商港之繁榮及提升國際港埠競爭力，確實為當前港埠發展之重要課題。

三、積極搭配基隆港設置自由貿易港區推動進程，透過貨物在自由貿易港區內流動，可無需辦理通關手續，可節省貨主的營運成本及時間成本，刺激航港作業之活絡。

本研究計畫之研究範圍包括港埠之經營管理及行銷策略二大部分，港埠範圍以基隆港為主

參、研 究 流 程

針對本研究之研究流程如后：



結論與建議

圖 4-2 研究流程圖

資料來源：本研究整理

肆、研究內容

台灣是海島經濟貿易國家，海運的發展是經濟命脈所繫，也是經濟發展的動力源泉。而近年來國際海運的市場競爭日益激烈，加以台灣經濟已轉型，本地貨源相對亦減少，航商及貨主的經營環境較過去困難許多。隨著我國成為 WTO 正式的會員與世界各國經貿業務往來頻繁之際，國際港埠的經營者必需要以更宏觀的經營策略及彈性費率管理，才能因應嚴峻競爭之挑戰。

另交通部為提昇我國際商港競爭，將採取「高效率、低成本、多貨源、少管制、有願景」的政策以及其各項配套措施。基港局將秉持前述五大原則，針對航商及貨主的需求提供各項的服務。並配合相關之行銷措施，俾能提昇本局之服務品質，進而能達到基隆港之營運目標。茲將其研究內容分為二大類：國際港埠該如何經營及管理？又該搭配那些措施或方案來拓展其行銷策略，詳述如后：

1、 港埠經營與管理

港埠是國家經貿的重要門戶，其主要功能是提供船舶、貨物、貨櫃、郵輪及旅客之各項服務，進而能揚帆國際以拓經貿；熱忱推動以發展海運（港埠），效率執行以貨暢其流。其重要性是不可忽視的，而港埠提供之主要服務項目詳如表 5-1。

表 5-1 港埠提供之主要服務項目

船舶服務	貨物服務	旅客、船員服務	內陸運輸	其他服務

引水人	裝、卸貨物	安全	聯結車	諮詢
	轉運貨物	旅遊資訊	貨車	廣告
拖船	搬移	娛樂	卡車	保險
燃油	報關	交通便利	火車	通訊
加水	過磅	餐飲	管道運輸	停車場
清潔	理貨	方便購物		觀光服務
通關業務	倉儲	醫療		資訊服務
檢疫工作	包裝組合	日用品供應		船舶代理
帶解纜	貨物保管	其他服務		金融服務
修、造船	港區運輸	檢疫（疾病防治）		貨物承攬
碇泊船席	物流作業			房地產出租
清理垃圾	重件裝卸			
設備租賃				
看守船舶				
其他服務				

資料整理：本研究整理

為因應航運發展趨勢，穩住貨源，必需加速港埠經營與管理能朝向自由化（liberalization）、民營化（Privatization）、國際化（internationalization）型態，並採取民間企業化經營的方式，才足以來面對激烈的競爭，故東岸貨櫃儲運場於九十一年十月三十一日出租給民間業者經營---聯興公司營運，繼開放棧埠作業裝卸承攬業民營化的腳步後，碼頭出租民營化又邁進一步，目前基隆港已呈現公、民營競爭的貨櫃儲運場，期能以提高本局之營運績效。為能節省航商營運成本，進而提高顧客服務品質及服務效能。本局將採取之各項改善措施及積極作為概述如后：

（一）爭取基隆港設置為「自由貿易港區」

為發展全球運籌管理經營模式，積極推動貿易自由化，且強化台灣經貿的實力，九十二年七月十日由立法院三讀通過「自由貿易港區設置管理條例」，並於九十二年七月廿三日總統頒佈實施，全文計有八章四十三條條文。其效益可為航商及業者享有租稅優惠，並可免除各項貨物關稅，以發揮貨物的高附加價值及商務人士自由進出

港區之便捷性。

（二）提高港棧作業效率

為了發揮船席最高運轉功能，本局已建置船席調派作業系統電腦化，航商可直接於終端機上查詢船席調派的資料，同時亦實施港棧作業申請無紙化。為使船舶進出港作業流程更準確性，亦引進 ISO—9001 國際品保之驗證，期藉 ISO 系統之規範，以提昇服務品質。

（三）降低航商的營運成本

鑒於航運市場相互競爭，運費實很難調漲，故只要能有省錢的機會，均會使船東動心，經拜訪航商得知船東最在乎且相當計較的是公司營運成本。而目前鄰近港口相互間競爭激烈，故應研究以何誘因來吸引航商到港靠泊？方能為船東節省其營運成本。

航商選擇港口最重要的因素，可分為下列三項：（一）成本（cost）--使船公司節省營運的成本，才能降低海運之運費，俾利攬貨承載。（二）服務（service）--港埠所提供的各項服務需快速且安全，以吸引各國航商將其船舶來港彎靠。（三）效率（移動 movement）--係指提昇貨櫃場之裝卸作業效率，另亦需具備交通順暢之聯外道路，才能很快速且安全的運送集散貨櫃及貨物。

二、港埠行銷策略

過去世界各國際商港在經營方針上多傾向「銷售導向」（Sales Orientation），換句話說即站在賣方的立場，再將商港之服務產品推銷給顧客（如航商、貨主、旅客等），以滿足賣方需求為目標。然而，因世界各港埠市場之競爭日益激烈，消費者又要求不斷提高服務品質的滿意度，尤其在亞太地區的港際競爭甚為激烈，且相互衝擊又很大，故港埠在目前經營觀念上已不再侷限過去的「銷售導向」，應以「行銷導向」為依歸。

所謂「行銷導向」（Marketing Orientation）乃是重視買方的需要，以積極方式創造顧客之利益與滿足為前提，進而才能提升港埠之競爭力及開拓貨源。因此，目前的國際港埠經營方式，已由往昔坐等客戶的心態，轉變為主動出擊的行銷策略。

而「行銷組合」中亦已由過往的 4P 提升至現今常用的 8P 觀念【1】，茲將港埠行銷 8P 之內容概述如下：

（1）產品（Product）：

係指碼頭，港勤服務、裝卸貨物效率、旅客服務、船席、船舶之加水與加油服務等項目。本局於八十七年開辦出口整裝貨櫃查驗業務，俾利節省航商之作業及時間成本，頗獲航商及貨主好評；基於航商之需求為考量，又於九十二年十月七日再開辦進口整裝貨櫃查驗業務，為航商及貨主提供全方位的服務及節省內陸運輸的費用。

（2）價格（Price）：

彈性費率、優惠折扣策略等。

（3）促銷（Promotion）

舉辦各項活動（如國際行銷大會、通車典禮）、優惠費率專案，定期出版有關簡介及刊物、基隆港網頁等。

（4）配銷通路（Place）

係指與航運相關企業建立電子通訊網相互聯結、或與國外商港締結姊妹港，不但可吸收國外港埠營運經驗，還能提升國際合作的機會。

（5）實體資本設備（Physical Material & Equipment）

包含碼頭後線腹地、橋式起重機、貨櫃拖車、EDI 系統、拖船、VTMS 船舶交通塔台。

（6）人員（People）

人員素質之提高（定期施予員工再訓機會或鼓勵在職進修）、全局員工共同打併的共識。基隆港不斷加強員工在職訓練，灌輸最現代化的作業技能及知識，期提供最佳的服務品質，以減少船舶滯港時間，降低航商及貨主的營運成本。

（7）流程管理（Process Management）

港埠作業透明化、利用 EDI 追蹤貨物動態、航商及貨主參觀港埠設施及貨櫃裝卸作業情形等。

（8）政治政策（Policy）

有利航商或貨主的各項政策（如取消或降低強制雙引水人制的費率、兩岸直航）及良好的政商關係等。

「港埠行銷」是港埠的長期任務，行銷之目的是在不斷的贏得客戶青睞，使客戶很滿意的使用港埠各項產品，在港埠長期的經營及客戶互相的信賴下，期能營造雙方共榮、共同成長及利益共享。

由於我國國際港口近年來面對鄰近國家港口紛紛採行各種競爭手段，已對我港口造成極大威脅，基隆港務局十分重視此一問題，針對此問題將港埠行銷 8P 之各項行銷方案敘述如下：

1.採行彈性費率策略

為配合交通部新措施，基隆港務局港埠優惠措施實施方案於本（九十二）年二月一日全面實施，其優惠項目分為貨櫃船碇泊費部分及貨櫃船曳船費部分詳表5-2，該方案採行彈性費率策略，期以折扣優惠的方式來回饋並吸引航商到港靠泊。並檢討研擬如何降低轉口櫃費率，以持續爭取轉口櫃貨量，期使對本局的營運績效有所助益。

表5-2 基隆港務局港埠優惠措施實施方案

優惠項目	方　案　內　容	說　　明	執行方式

貨櫃船碇泊費部分	一、凡每航次裝卸櫃量超過四百櫃次，且該航次碇泊時間超過十二小時者，其超過十二小時部份時間之碇泊費享有九折優惠。 二、凡每航次轉口、轉運及空櫃合計超過一百櫃次，且該航次碇泊時間超過十二小時者，該航次碇泊費全數八折優惠。	1 碇泊時間以全貨櫃輪派工之航　　次，其靠泊基隆港碼頭計算碇泊費用之時間為基準。 2 碇泊起訖時間以帶纜至解纜計算(扣除以一般貨輪身份派工及靠泊浮筒之碇泊時間)。 3 裝卸櫃量之計算含翻艙櫃次。	立即優惠
	凡在港務局申請首航取得新船舶呼號者，或船舶在港辦理租傭船交接與換船者，或到港卸空後修理之貨櫃船，該航次碇泊費五折優惠。	1 凡在基隆港申請新增之船舶呼號之船舶，即符合首航之優惠條件。 2 由航商提出申請，經港務局(業務組)認定符合船舶交接及卸空條件者(僅卸空之船舶享受該航次優惠)，方得享有本項優惠。 3 由港務局(港務組)認定，船舶符合卸空修船者，該航次方得享有碇泊費之優惠。 4 符合前述各項優惠措施之一者，不得享有其他碇泊費之優惠。	立即優惠
	凡航商該年度的總到港航次數比前一年增加十五航次以上時，第十六航次起之碇泊費給予九折之優惠。	1 由港務局依各航商到港艘次累計。 2 同一船務代理公司代理二家以上船公司者，分別累計。	自第十六航次起給予立即優惠。
貨櫃船曳船費部分	各航商拖船使用時數超過前一年拖船使用時數(不含港內移泊小時數)者，其超過部份的曳船費用給予九折優惠。	1 由港務局依個別航商的年總拖船計費小時數累計。 2 扣除港內移船小時數 3 同一船務代理公司代理二家以上船公司者，分別累計。	立即優惠
	凡船舶靠泊或離泊作業，連續使用拖船超過二小時者，其超過部份給予八折優惠。	1 依船舶開航或靠泊碼頭，使用拖船使用小時數計算。 2 若因特殊作業須長時間使用拖船者，其拖船費另行協議。	立即優惠
	貨櫃船在港內移泊，曳船費予以八折優惠。	依同一航次在港調派拖船紀錄核計。	立即優惠

資料來源：基隆港務局業務組

2. 追求效率策略：

利用降低本港機具故障，提高裝卸作業效率，俾減少到港船舶的滯港時間，即可降低航商之營運成本及時間成本。另全港貨櫃場之交通動線再規劃，並加強進出場時間之控管以符合便捷性，以避免貨櫃拖車壅塞不堪。

3.善用科技策略：

本港已完成貨物通關電子資料交換（EDI）訊息之開發及建置，其中櫃動庫系統作業，更是提供關稅局掌握進出口貨櫃的資訊。由於資訊科技發展日新月異，基港局將規劃港棧作業系統，重新建置到開放系統。屆時，航商可透過本局企業入口網站辦理委託、查詢，俾利航商作業之便利性及提昇行政效率。

4. 成長夥伴策略：

基隆港的外部顧客（航商、貨主）與內部顧客（民營裝卸公司），都應視為夥伴關係，也就是生命共同體的觀念。因承諾與信賴是強化顧客關係的基石，故需維持雙方的承諾，以增進信賴感，進而創造顧客之附加價值與滿意度，以穩固顧客關係的競爭優勢。

5. 推廣行銷策略：

應由首長親自率領「營運」、「棧埠」及「行銷」業務主管同仁拜訪航商，俾利聽取建言，做為施政理念之參考。另於訪談過程，除接受航商反映意見及業務建議外，並推廣本局之各項行銷方案及配套措施，且介紹本局未來建設推動計畫，俾供航商瞭解本局目前最新訊息，才能充分達到與航商共同營造雙贏的目標而努力。該拜訪航商之行銷策略其執行成效卓著，頗獲航商好評，本局將持續規劃辦理拜訪航商之相關活動。

伍、願景及未來努力目標

一、九十三年為基港局行動年，主要施政重點包括爭取申請自由貿易港區、國際物流及基隆港東三旅客中心興建工程，以提高基隆港之競爭力。

二、積極爭取基隆港成為境外航運中心及兩岸三通口岸

行政院游院長於九十二年八月廿八日表示，未來直航將以海空聯運為主，由於高雄港相鄰的小港機場七四七貨機起降困難，而中正機場相形之下就十分重要，故基隆港或台北港都可列入考慮做為海空聯運的重要港口。

另直航評估有關技術的影響，一定要讓民間知道，俾使行政院未來在修訂相關兩岸直航之法規可更加週延，而使貨物亦更為便捷化。

三、積極規劃港區物流業務

我國港埠的轉口貨櫃，因為無法進行配銷、包裝、流通加工等服務，故降低其附加價值。當務之急，應擴大境外航運中心之功能，由運輸型轉運擴大為加值型轉運之機能，提高貨物之附加價值，以促進物流之發展。同時，整合物流（ Logistics Flow —貨物運送、配銷、儲存、存貨之管理）、資訊流（ Information Flow — 生產及交貨訂單訊息傳遞）、商流（ Product Flow — 商品之運送）與資金流（ Cash Flow —應收、應付帳款的處理）為整體的經貿特區。

四、市港合作爭取基隆地區設置自由貿易港區

「自由貿易港區設置管理條例」業已於九十二年七月十日立法院三讀通

過，於九十二年七月廿三日總統頒佈實施，依該條例第九條規定訂定之----「自由貿易港區申請設置辦法」亦業經行政院於九十二年九月十九以院臺經字第〇九二〇〇四五一四一號令發布施行，為利基隆自由貿易港區之推動，本局已就基隆港碼頭管制區內、外劃設自由貿易港，已規劃西岸西十一至三十三號碼頭及東六至東二十二號碼頭後線作為物流中心或自由貿易港區預定地。

同時，目前已成立「基隆自由貿易港區推動委員會」、「基隆港自由貿易港區申設作業小組」共同推動本案。其時程已於九十二年底提出申請，並於九十三年三月八日獲行政院同意核准申設，九十三年下半年由業者申請啟動，期能帶動港、市的共榮以及創造更多商機。

五、東三旅客碼頭中心興建工程計畫

為順應港埠發展多元化之潮流，且能滿足海上旅遊的需求，故規劃興建東三旅客中心，同時亦配合交通部推動觀光客倍增計劃。

本案工程計畫業於九十一年六月廿七日報奉行政院核定，已完成細部設計，主體工程已於九十二年十月開工，本計畫預定九十四年十二月完工。屆時，基隆港將具備最完善的旅客碼頭各項設施，除提供旅客觀賞港景外，還能提昇國人海上觀光旅遊的品質，期能為基港局創造更多之利基，亦更期許基隆港終將發展為台灣北部地區多功能之國際商港。

六、構建聯外交通路網以暢通貨流

有關對外聯絡路網之構建，「基隆港東岸聯外道路」目前已完成定線，

及通過都市計畫變更作業；本局已完成工程執行計畫撰擬，現正由經建會審議中。

七、擴大航港電子資料交換系統(Port EDI)範圍

因應電子商務發展趨勢與提昇本港競爭力，應儘速建構關貿系統網路，俾利整合與航港業務相關(包括港埠、航商、貨主、海關、金融等)之網路系統，以達便捷資訊網路之目標，未來本局亦將秉持過去推動資通安全工作之精神，提供航商、貨主及船舶，更安全、低風險的港埠資訊服務。

陸、結論

台灣四面環海，島內經濟發展與對外貿易息息相關，而絕大部分的對外貿易皆由海運擔綱，因此針對國際港埠之硬體及軟體各項設施顯得格外重要。更需要具備為現代化的國際港埠各項優質之條件，再配合各項行銷策略的配套措施，以增進港口的競爭力。

而基隆港為一國際港埠，首要是提供最完善的設施，

吸引中外航商船舶來彎靠，無庸置疑地，更需能提供全方位的服務，再運用有限資源加以發揮，使基隆港具有獨異的特色，俾能提供港埠各項的服務來滿足航商、貨主及裝卸業者的需求，共同努力營造三贏局面，進而使基隆港能永續的經營。

其次是全體員工應秉持著「勇於應變」、「突破瓶頸」、「解決問題」「增進效能」的品質政策，我們要確實掌握由港務局本身、局內員工及內部顧客（裝卸民營公司）組成的服務金三角，大家用心去經營。未來努力的方向更是走向全員行銷，讓基隆港真正的躍動起來，使市民及航商感受得到本局員工是帶著百年累積的港埠經驗，充滿信心，盡心全力迎向21世紀。不僅要繼續提升營運績效，還要努力創造盈餘，希望大家一起為基隆港的營運目標共同努力，亦一起為提高經營績效而共同來打拼。

柒、建議

我國已是WTO的會員國，基隆港應善用服務貿易自由化的市場商機，故基隆港除繼續強化競爭優勢外，亦應改善自己的弱勢。茲就基隆港建議事項歸納分析說明如后：

1、 彈性之港埠費率

為因應亞太鄰近國家港埠劇烈之競爭，本局應檢討港埠費率，

以提高基隆港之競爭力，以最適當之競爭費率，促使潛力客戶彎靠基隆港，並適時調降港埠費率或其他配套措施作為誘因，以吸引航商將其船舶彎靠本港，才能開創本港之利基。

二、積極爭取基隆港成為境外航運中心及兩岸三通口岸

鑑於高雄港自八十六年成立境外航運中心以來，境外航運中心之轉口櫃量由十二萬七仟 TEU 激增到九十一年的五十七萬四仟 TEU，總計轉口運量高達二百二十八萬一仟 TEU，成長率為三十六.七六% 其成長速率相當驚人，已証實境外航運中心的政策，確實有助於兩岸三地之間貨物的流通。

倘再推動此一政策時，建議增列基隆港亦能成為「境外航運中心」，使基隆港港埠的資源能再善加運用，俾能增加基港局之業績。

三、提昇港埠裝卸作業效率

船舶靠泊港埠，航商及貨主之最終目標，在於期能依限將貨物或貨櫃快速及安全裝、卸完成，並減少船舶的滯港時間。而降低機具故障，提高裝卸作業效率，為降低航商之營運成本及時間成本之主要手段。故基隆港需提高貨櫃的裝卸作業效率化，才能留住航商且擁有競爭優勢。

四、加速「全面性兩岸直航」開創商機

服務貿易之市場開放後，未來兩岸朝向「全面性兩岸直

航」將是趨勢，基隆港若能成為兩岸直航港口，則腹地將可延伸至大陸東南沿海，俾利基隆港發展且能提昇競爭力。

同時，鑒於兩岸倘能通航，則對基隆港港口轉運的業務有重大且正面之影響，建議未來兩岸非但應加速通航的腳步，更應朝向全面性之兩岸直航。

五、創造改變才能主導改變

企業要長治久安，需有長期策略，不但要配合經營環境的變化，更要能創造持久的競爭優勢，而基港局需以企業的經營理念為前提，故創造改變才能主導改變，而等待改變則將淪為適應改變，而適應的過程中充滿被淘汰的風險，故基隆港全體員工需有創新的觀念，更需要有適時調整經營之型態，以提昇國際港埠之競爭力，期能永續的經營。

參考文獻：

1. 林光、張志清，航業經營與管理，思源航運叢書之（二）出版，2001 年 8 月 22

日。

註十二、策略九說：策略思考的本質 ,吳思華 ,民國 87 年。